



如何加强转化机制建设

□ 马斌

把制度优势更好转化为治理效能，是一个体制机制调整、创新、再造和制度完善、成熟、定型的过程，最根本的就是坚持和完善党的领导，提高科学执政、民主执政、依法执政水平。关键是以体系化、协同化、智慧化、长效化的方式加强转化机制建设。

体系化建构。制度建设是一项系统工程，必须观全局、谋长远，搞好顶层设计，整体规划、系统推进，从实际出发构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。中国特色社会主义制度具有系统整体性以及逻辑与历史相统一的整体性，是党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面制度的总和，是一套紧密联系、内在协调、相互支撑的制度体系，整体性是中国特色社会主义制度的内在要求和基本特征。因此，必须以体系化推进的方式完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，加强各领域改革创新的联动和集成，整体推进党的十九届四中全会提出的党的领导制度体系等各方面制度和体制机制建设，产生制度合力，为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

协同化治理。中国特色社会主义的国家治理既要坚持和维护人民当家作主的地位，又要满足广大人民群众的社会治理和公共服务需求。因此，在治理过程中必须摆脱单向度的治理理念和模式，强调在治理主体、模式、工具等方面相互协调、互动合作，实现公共利益最大化。重点是三个方面的协同：一是多元主体协同。党和政府、社会组织和企业、广大人民群众都是国家治理的参与主体，虽

然不同主体的定位有所差异，但都是围绕治理目标积极参与的协同主体，这是新时代国家治理的显著特征。因此，提升治理效能必须更好地发挥党总揽全局、协调各方的核心作用，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。二是多元模式协同。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，道德教化是培育社会治理内生动力的重要方式，基层群众自治制度是社会主义民主政治建设的基础和重要组成部分。以自治为基、法治为本、德治为先，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。三是多元渠道协同。充分发挥选举和协商两种形式的积极作用，以人民代表大会制度和基层选举为代表的选举形式充分保证人民当家作主。政党协商、政协协商、基层协商等多种协商形式则保证社会各层面的广泛参与。

智慧化运行。随着数字化、物联网、人工智能等技术的快速发展，社会形态正从工业社会向数字社会转变，数字社会使人们的生活工具、生活方式与生活内容呈现智慧化特征。为此，需强化互联网思维，运用大数据、人工智能提升国家治理现代化水平，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。因此，推动制度优势更好地转化为治理效能，必须充分发挥数字技术在内的现代科技支撑作用，坚持人民群众需求和问题导向，逐步形成基于系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的智慧化转型框架，打造以数据驱动、平台应用、人机协同为主要特征的治理新模式，推进国家治理体系架构、运行机制、工作流程的智慧化再造。一是推行智慧化决策。开发适用于政府决策的人工智能系统，运用大数据技术，加强政务信息资源整合和公共需求精准对接，推动依靠经验决策向依靠科学决策转变。二是推行智慧化安全。加强人工智能同社会治理的结合，加快政治安全、治安安全、公共安全、生态安全等风险监测预警平台建设，完善人、技、物、管配套的安全防护体系，提升安全保障能力。三是推行智慧化服务和管理。加快智慧城市建设，推动城市规划、建设、管理、运营全生命周期智能化。同时，加强智慧化在民生领域的深度运用，特别是深化区块链技术在社会治理公共服务领域的应用，为人民群众带来更好的服务体验。

长效化执行。“政贵有恒，治须有常。”治理不是短时的运动，而是长效的制度安排。制度的生命力在于执行，执行的关键在于长效化的机制。好制度如果不能一以贯之地有效执行，就会破坏人们对治理的预期，进而破坏人们对制度的信心、降低制度的权威。因此，推动制度优势更好地转化为治理效能，需要的是静水深流的长效化执行，而不是水花四溅的运动式执行。各级领导干部应切实强化制度意识，带头维护制度权威，做制度执行的表率，带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度。健全权威高效的制度执行机制，加强对制度执行的监督。构建全覆盖的制度执行监督机制，把长效化的制度执行机制贯穿于国家治理的全过程，确保支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度得到有效执行、发挥更好效能。



□ 郭金龙 朱晶晶

当前，我国多层次的医疗保障体系已经基本建成，其中基本医疗保险覆盖面较广，但对于大病的治疗费用给付仍有一定不足，加之商业健康险的门槛较高，难以覆盖到一些经济实力不足的家庭。在此背景下，网络互助平台提供的疾病互助计划为中低收入群体提供了普惠性的医疗保障。近年来，网络互助平台的发展逐渐规范，业务模式逐渐成熟，对提升居民的大病医疗保障，防止因病致贫、因病返贫，助力“健康中国2030”实现都具有积极意义。

我国大病医疗保障体系的总体情况

我国当前基本建立了三个层次的医疗保障体系，包括医疗救助等构成的保底层、社会基本医疗保险构成的主体层、大病保险和商业健康保险共同构成的补充层。其中，社会基本医疗保险包括职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗，分别覆盖城镇就业人口、城镇非就业人口、农村人口。截至2018年底，城乡居民基本医疗保险覆盖了13.5亿人，覆盖率超过95%。在基本医疗保险基础上，我国自2012年开始建立大病保险制度，作为城乡居民医保和新农合基础上的补充政策，在基本医疗保险报销的基础上，对城乡居民的大额医疗费用进行“二次报销”。2017年大病保险制度已经基本普及，截至2018年底，大病保险覆盖了10.5亿人，保障水平稳步提高。2019年，大病保险起付线进一步降低，报销比例由50%提高到60%，我国城乡社会基本医疗保险和大病保险制度基本实现了全民覆盖的目标，近年来财政投入也逐年增加，有效缓解了城乡居民的医疗费用负担。然而，当前基本医保和大病保险制度在公平性、基金运用协调性、医疗保险资源合理性等方面仍存在诸多问题，整体保障水平仍然偏低，城乡居民的高额医疗支出负担仍较重。

□ 刘剑明

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

以往，我们主要采用基数法进行财政管理。基数法只承认既成事实，不考虑影响财政支出的因素是否发生变化，发生的变化是否合理，即使是零基预算，也不是真正从零开始编制预算，这样就必然造成一种不合理的结果，即公共部门上一年财政支出基数大的下一年预算就相应宽松，基数小的就相应紧张。很显然，基数法关注的是过去，并没有真正关注公共财政资金使用效率。预算绩效管理是一种以绩效或结果为导向的政府管理方式，它将重点放在了公共财政的产出上，既关注财政资金使用的最终效果，又关注为实现预期效果所开展的工作活动，从而把预算支出与财政资金使用情况有机联系起来，真正实现了公共财政资金使用集约高效，是对以既成事实为预算编制依据的基数法的超越。全面实施预算绩效管理，可以有效解决好绩效管理中的突出问题，推动财政资金聚力增效，提高公共服务供给质量，增强政府公信力和执行力。

党的十八大以来，“放管服”改革取得积极成效，重点关注的是政府“做什么”“如何做”的问题。当前，

网络互助平台对提升大病医疗保障的作用

在政府提供的基本医疗保险和大病保险之外，商业健康险也是居民医疗保障的有效补充。近年来，随着居民保障意识的提高，商业健康险的发展十分迅速，保费规模一直保持高速增长。但商业健康险的门槛仍然较高，覆盖的人群还比较有限。

总体来说，我国医疗保障体系已经基本完善，覆盖面较广，商业健康险也取得了一定的发展，但仍存在诸多问题和不足，个人医疗费用支出仍然较重，因病致贫、因病返贫现象仍然存在。

网络互助平台在大病医疗保障中的作用

首先，网络互助在社保和商业保险之外提供了一种新的大病风险分散机制。城乡居民基本医疗保险和大病保险制度都是采用费用补偿的形式，能够弥补居民大部分的医疗费用支出，但仍无法满足重大疾病的高额花费。此外，除了高额的医疗费用外，罹患重大疾病后还需要面临较高康复或维持费用。在当前商业保险渗透率较低的背景下，网络互助在提升全民大病医疗保障上发挥了积极作用。

其次，从目前的运行情况看，网络互助加入门槛低、分摊金额少，对于缺乏足够保险保障的中低收入群体来说是成本较低的风险转移机制。网络互助平台通过为大病患者提供互助金，降低了患者的经济压力，降低了保险保障不足家庭因病致贫、因病返贫的风险。

再次，网络互助平台通过形成具有共同风险管理目标的网络群体，对于患病互助的案例也会在会员间进行一定的信息披露，可以借助互助平台向会员提供疾病和健康管理的信息，有助于提高会员的健康管理与保险保障意识，提升居民健康素养。

在互联网经济高速增长的背景下，通过多方面的努力，网络互助将有望成为社会保险、商业保险之外的第三种风险保障模式。

网络互助平台存在的风险和问题

网络互助平台存在不可持续性风险。互助平台的经营主体是企业，因此其必然需要追求一定的利润。当前的网络互助平台通过低加入门槛和分摊金额吸引了大量会员，短期内不盈利，则必然走向倒闭。网络互助平台的不可持续风险将会直接损害承担了分摊义务但又具有风险保障需求的会员的利益。由于网络互助平台的会员规模庞大，一旦运转出现问题，将会损害整个行业的声誉和公信力。

网络互助平台与会员之间存在利益不一致问题。会员在加入互助计划时，平台会承诺其一个可能获得的互助金额，这一金额是通过在所有会员之间进行分摊实现的，平台无需承担分摊费用。同时，平台对会员收取一定的管理费以用于维持平台的运营和案例的调查等费用。管理费是平台利润的主要来源，通常按照会员获得金额的一定比例收取，即用户获得的互助金越多，平台收到的管理费用也就越多。因此，平台的运营目标与会员利益存在不一致的现象。这使得平台缺乏有效的激励审核会员健康状况和案例真实性的驱动力，使其他会员承担了不必要的分摊，损害了会员的利益。

网络互助平台缺乏统一经营规范，在资金和费用管理上缺乏透明度。当前，大部分网络互助平台都采用了“预先缴费、余额限制”的运作模式，即用户在加入时需要先在账户中预先缴存一定金额用于后续的分摊，互助平台会对用户账户余额设置一个下限，用户账户的余额不得低于该下限。这形成了一定规模的资金池，目前已经超过数亿元。资金池的安全性存在风险，可能会导致类似共享平台押金难以退出的情况，损害会员利益。此外，各个平台的管理费水平不尽相同。当前各平台对于会员分摊形成的互助金额的使用进行了公示，但对于管理费的规模及其使用却并未公开，管理费收取与使用

的合理性仍不透明。

尚未明确网络互助平台的监管主体和监管制度。网络互助平台的运营主体多注册为互联网科技企业，理论上应当由工业与信息化部门进行监管，但其实质上从事了类似于金融与保险服务，而非仅提供网络技术服务。网络互助的实质是一种风险分散机制，业务设计也与商业保险具有相似性，因此受到保险监管部门的关注。保险监管部门曾多次向消费者做出警示，并要求网络互助平台明确告知互助与保险的区别。但只要网络互助平台不涉及商业保险业务，便并不在保险监管部门的监管范畴。因此，目前对网络互助平台的监管主体是缺失的，也没有相关的制度以规范其经营，消费者的合法权益无法得到有效的保障。

进一步规范网络互助平台发展的建议

各平台应建立完善的治理机制，探索可持续的规范发展路径。网络互助行业应当建立行业自律机制，形成统一的经营规范，通过自律公约规范各平台在费用收取、资金使用以及信息披露等方面的运作，切实保护会员的权益。

借助外部力量缓解平台与会员之间的利益不一致问题。首先，引入第三方专业调查机构进行案例调查，以规避平台自身可能存在的不尽职现象，同时也可以在一定程度上降低调查成本。其次，借助媒体等社会力量加强监督，提高信息的公开力度，使其运转更为透明、规范。

尽快明确监管部门，建立有效的监管机制以保护参与者的合法权益。基于网络互助的业务特性，将其纳入银保监会的监管范围内是比较合适的选择。监管部门应尽快推出相应的监管制度，从法律和制度上保护会员权益。同时，还应当关注和防范因平台运营不当而导致的群体性风险事件的发生。



准确把握预算绩效管理的关键环节

政府改革进入深水区，政府“如何花钱”“这些钱花得效益如何”“花得值不值”就成为了新的关注重点。全面实施预算绩效管理就是要回应这些政府改革的深层次问题，而且确保公共财政资金真正花到该花的地方，真正花到刀刃上，体现公共财政资金的人民性。可见，从政府改革的层面来看，全面实施预算绩效管理是“放管服”改革的进一步发展，是政府改革的升级版。应当看到，近年来，各地结合自身实际，陆续出台了实施意见，有很多创新之举。比如，浙江建立新增重大政策和项目事前绩效评估负面清单，广州通过绩效信息公开促进预算绩效管理提质增效，福建重点关注政策到期项目开展重点评价，安徽打造民生工程预算绩效管理亮点等。但也要承认，与人民群众的期待相比，全面实施预算绩效管理中还存在一些突出问题和薄弱环节，预算绩效管理的作用还没有得到真正发挥。因此，切实推行全面预算绩效管理，构建高效的现代财政制度，真正实现政府治理方式的深刻变革，就一定要准确把握全面实施预算绩效管理的关键环节。

首先，坚持结果导向。预算绩效管理的精髓就在于结果导向，关注公共预算资金真正产出效益。当然，与企业相比，公共预算绩效没有直接的可量化的衡量指标，这就造成了公共预算绩效管理的最大困境。但是，公共预算资金的产出同样应该可以用实证的方法进行衡量。坚持结果导向的

全面预算绩效管理，必须开拓适合公共预算绩效的评价方法。一是建立多元的绩效目标。绩效目标的设定，不仅应包括投入产出，还应包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续发展和服务对象满意度等，健全分行业分领域分层次的核心绩效指标和标准体系。二是强化过程管理。应进一步完善预算绩效管理制度和业务流程，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行动态监控，发现问题及时纠正，对存在严重问题的预算项目应暂缓或停止预算拨付，对进展顺利的预算项目给予适当奖励。三是拓宽评估主体范围。在实现预算单位自评全覆盖的基础上，推进部门整体绩效评价和对下级政府预算绩效综合评价。同时，引入第三方机构参与预算绩效评价，建立健全第三方预算绩效评价体制机制。

其次，坚持法治原则。实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，而法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。贯彻法治原则，就是要坚持用法治约束预算绩效管理全过程。一方面，应完善相关法律法规，做到预算绩效管理的有法可依。当前，我国预算绩效管理的立法还相对落后，需在总结实践经验的基础上，尽快制定全面实施预算绩效管理条例，将来时机和条件成熟之后，再进一步完善有关预算绩效管理的法律。另一方面，强化预算绩效管理的刚性约束，真正做

到违法必究。法治发挥作用的关键在于真正落实责任到事、责任到人。建立完善预算绩效管理的刚性约束机制，就是应依法确立违法预算绩效管理责任，对违法行为严格追究责任。

最后，真正接受人民群众监督。确保全面实施预算绩效管理取得实效，同样需要发挥人民群众的主体作用，真正接受人民群众的监督。同时，接受人民群众监督也是公共财政人民性的具体体现，公共预算的资金来源于人民，作用于人民，人民对全面实施预算绩效管理最有发言权。接受人民群众监督不应该仅仅是一句口号，而是应落实到具体的制度执行中，体现在实实在在的监督实践中。一方面，支持和保证人民通过人民代表大会行使监督权。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，人民群众通过人民代表大会制度平台有效行使监督权，有着坚实的法理基础。具体来讲，应通过法律法规制度完善，将全面预算绩效管理纳入各级人大监督的议事日程，强化人大监督的刚性约束。另一方面，提升人民群众监督的成效。有效监督的前提是信息公开。应依据政府信息公开的有关法律法规规定，及时全面公开公共预算相关信息，尤其是公开公共预算绩效评估报告。同时，应对人民群众的意见建议进行全面收集整理，对合理建议应充分吸收。