

新一轮机构改革对改善民生顶层设计的要义解读

胡 雯¹，陆杰华²

(1. 南开大学，天津 300350; 2. 北京大学，北京 100871)

【摘要】在新时代社会主要矛盾转化的背景下，2018 年国家机构改革重点围绕着“以人民为中心”的发展思想，在卫生与健康事业、老龄化工作、三农问题、食品药品安全等民生关键领域回应了社会长期关注的问题，做出了具有针对性和战略性的重要调整。新一轮机构改革带来了民生改善的新契机，但要充分释放新利好还需要在依法有序落实改革方案的基础上，渐进式实现机构深度融合，职能优化进一步高效，充分发挥中央和地方两个积极性，全面提升公共服务均等化水平，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，实现经济发展和民生改善良性循环，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

【关键词】机构改革；民生红利；政策框架

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1008-9314(2018)03-0068-06

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.20180629.002

从“人民需要与社会生产之间的矛盾”到“人民需要与不平衡不充分发展之间的矛盾”，从“以经济建设为中心”到“以人民为中心”，政府理念的创新和价值取向的转变充分体现在民生改善和社会正义的实现。新一轮机构改革充分切合国家发展和现实民生改善的需要。坚持“以人民为中心”的发展思想，关键是要顺应人民对美好生活的向往并与时俱进地调整思路、创新体制机制、完善法规体系，以有效地解决新时代社会管理领域存在的影响社会和谐稳定的突出民生问题。正如学者所强调的，社会转型的具体内容是结构转型、机制转轨、利益调整和观念转变。^[1] 社会转型-改善民生-制度创新问题的背后是当代中国社会整体的进步。^[2]

一、新时代“以人民为中心”理念下 民生本位价值观的重构

党的十九大报告开宗明义强调为人民谋幸福的初心与使命，提出新时代社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

这一主要矛盾的确立，使民生改善与经济增长之间的关系更为清晰。改革开放以来，“以经济建设为中心”作为特定历史时期的产物有其必然性与合理性，物质财富的高速增长与快速积累让中国跨入中等收入国家行列。然而，长期“经济增长本位”的发展价值观使国民福利未能与国民经济的快速发展同步，以民生事业为核心的社会建设长期处于试验性改革状态，难以进入成熟定型发展阶段，始终处于服从或服务于经济增长的被动局面^[3]，导致民生发展的均衡性被打破，进而出现民生领域的公共性危机。将以民生事业为核心的社会建设作为国家发展的重要目标表明，发展的终极目的并不只是增加国民财富，更应促进国民幸福，经济增长只是其中的重要手段。十九大确立的“以人民为中心”的发展思想，是对“以经济建设为中心”发展思想的历史性超越，为社会经济发展实现“价值重构”提供了千载难逢的历史契机。

民生问题关乎政治共同体内所有民众的基本生存与发展诉求，民生改善不仅有助于实现社会的安全运行，亦是政治合法性的支撑来源。因而民生问题不仅是首要的公共性问题，更是重要的政治问题，甚至是

【收稿日期】2018-05-10

【基金项目】国家社科基金青年项目(17CRK007)；教育部人文社会科学重点基地重大项目(16JJD840004)

【作者简介】胡雯，南开大学周恩来政府管理学院社会工作与社会政策系讲师；陆杰华，北京大学社会学系教授。

中国当前最大的政治。我国现阶段社会问题多集中在与民生相关的环节,如收入差距过大,就业及住房问题突出,义务教育、社会保障、公共卫生等基本公共服务水平不高等等。由民生状况所引发的社会问题呈多发高发的态势,出现了覆盖广泛、局部严重的社会冲突和发展障碍。

“改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化。”^[4]坚持“以人民为中心”的改革,既是由关系人民切身利益的矛盾与问题倒逼而提出,又将在不断解决这些矛盾与问题中得以推进。民生改善构成了社会建设的核心和基础,政府关注民生问题的程度、解决民生问题对策的合理性与有效性水平,直接关系到政府的合法性,^[5]以及整个社会的稳定与发展。2018年新一轮国家机构改革彰显了“以人民为中心”的新理念,聚焦民生领域的关键问题和环节,回应了社会长期关注的机构改革定位及其难点问题,具有极强的针对性、前瞻性和战略性,为新时代治理转型与现代化提供了组织与行动保障。

二、新一轮机构改革带来民生改善的新契机

“以人民为中心”是深化党和国家机构改革的重要原则。此次国务院机构改革以精简机构为表,以转型发展为里,以利民厚生为本。多项改革措施着眼于保障和改善民生,正面回应了关系到人民群众切身利益的卫生健康、人口老龄化、社会保障、三农问题、食品药品安全等重大社会问题,深切为民解忧的题中之意。

(一) 以人民健康为中心,实施健康中国战略

卫生与健康事业既是人民群众最关心、最直接、最现实的利益诉求,也是党和政府历来高度重视的民生领域。从健康中国战略的提出,到“国家卫生健康委员会”的组建,既反映了我国深化医药卫生体制改革工作的深入落实,也进一步彰显了党和国家对人民健康的高度重视;既是国家大健康理念的清晰表述,也是积极参与全球健康治理新格局的行动体现。

其一,从战术层面落实健康中国战略。长期以来,我国医疗卫生服务体系缺乏独立统一的政府管理机构,由卫生计生委、财政部、发改委等十几个部委共同管理,带来思想不统一、目标不一致、政策难以形成合力等问题。卫健委的设立通过制度安排把多部

门有关健康监督管理的职责进行整合,有利于制定出合理长远的卫生健康政策法规,合力落实“三医联动”和各项改革政策,这标志着我国深化医药卫生体制改革的重点工作已经从战略层面的顶层设计转变为战术层面的执行落实。

其二,突出了“以人民健康为中心”的核心目标。卫健委从称谓和架构上更加明确了卫生工作是手段、国民健康是目的的方针,强调了其在预防控制疾病、促进国民健康中的特殊作用,改变了过去重治疗、轻预防的功能定位。“在预防—保健—医疗—康复等环节形成的卫生服务流水线上,预防、保健居于上游,医疗、康复位于中下游,医疗环节的过度膨胀,挤压了其他环节的运行空间。”^[6]对民众而言,接受医治只是手段,收获健康才是最终目的。卫健委的设立正向回应了民众对健康服务的客观需求。

其三,彰显全人群、全生命周期的大健康理念。卫健委职能的明确强调了“全人群”“全生命周期”的卫生健康事业的高质量发展和高效率监管。卫健委通过整合医养结合、老龄健康事业以及中医药管理等职能,使预防、治疗、养老服务串成一个完整的生命链条;公共卫生应急管理和职业病防治监管等职能交还卫健委,突出了公共卫生重大疾病防治及公共管理职能。卫健委通过成立跨部门机构,使卫生健康相关部门和其他相关代表得以参与进来,加强了部门协作,形成“大卫生大健康观”下的公共卫生体系,^[7]有效地保障了公众健康。

其四,积极参与全球健康治理新格局。近几年我国在参与全球健康治理方面取得了重要进展,于2003年正式签署《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)。此前,中国控烟履约的职责归属工信部、卫计委等八部委组成的协调领导小组,由工信部牵头。但作为烟草公司(专卖局)的业务经营主管部门,工信部的两个职能有直接利益冲突,不符合《公约》要求。《“健康中国2030”规划纲要》(以下简称《纲要》)提出“到2030年,15岁以上人群吸烟率降低到20%”的控烟目标。此次改革将《公约》履约工作职责并入卫健委,使我国以更积极的姿态参与全球健康治理的新格局。

(二) 实现全人群全生命周期的健康服务,积极应对人口老龄化

在快速老龄化背景下,让老人能够共享改革发展

成果是我国民生事业的重大挑战。此次机构改革将全国老龄委的日常工作与中国老龄协会的代管职责从民政部移交给卫健委。新一轮机构调整集中体现了政府在老龄工作中的重大理念转变。

其一，立足新时代国情，积极应对人口老龄化。改革开放初期到20世纪末，我国经济发展尚不充分，福利水平较低。政府主要承担城镇“三无”老人和农村“五保”老人的“兜底”职责，其本质是“补缺型”老年福利。民政部门作为社会福利工作的主管部门，全国老龄委在成立之初由民政部代管恰如其分。^[8]进入新时代，我国人口老龄化与高龄化并存，我国的现代化建设将面临“慢富快老”和“富而过劳”的紧迫局面。^[9]卫健委的养老服务从兜底服务转变为基本公共卫生服务，切实适应了积极应对老龄化的需要。

其二，提高养老服务水平和质量，推进“医养结合”。世界卫生大会在1987年提出了“健康老龄化”与“全周期”的健康理念。《纲要》也指明了医养结合的发展方向。2015年，多部委联合出台《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，强调了医疗卫生与养老服务相结合的重要性。2018年政府工作报告中再次提出“推进医养结合，提高养老机构服务质量”的要求。此次机构改革将老龄委职能纳入卫健委，有利于协调和整合医疗与养老服务，促进老龄健康事业的发展。

其三，探索长期护理保险的联动机制，保障失能老人基本生活权益。《纲要》提出把“大健康”概念引入长期护理保险，卫健委将原卫计委与老龄办的权责整合起来，统筹了预防、护理和养老服务工作，有利于推动长期护理保险朝着医养结合的方向发展；有利于建立长期护理保险的联动机制，将保费筹集、资金运营、服务供给、设施提供与品质监管统筹起来，^[10]保障失能老人基本生活权益，提升生活质量。

（三）彰显社会公平正义，打破医疗保险城乡分割体制

解决人民群众看病难、看病贵的问题，满足人民群众的基本医疗需求是实现美好生活的重要内容。国家医疗保障局的设立为深化医保制度改革创造了有利条件，有利于整合医保体系和资金，重构医保角色和功能，充分体现保基本、强基层以及“三医联动”原则，使医改工作的推进更加顺畅。

其一，整合城乡居民基本医疗制度，推动全民健康保险。过去基本医疗保障制度由三个不同部门管理，这在全民健康时代弊端明显，重复参保、漏保、管理和经办机构重复建设、信息系统不联通、制度衔接成本高。医保局把社保部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险、卫计委的新农合等分散的医疗保险整合起来，加入发改委的药品和医疗服务价格管理职责、民政部的医疗救助职责，能有效完善统一的医疗保障体系，确保医保资金合理使用，整合城乡居民基本医疗制度，解决医疗保障制度的碎片化，使社会保障制度更加公平可持续，走向全民健康保险。^[11]此次医保管理体制改革方案的出台，标志着我国医保制度发展进入新时代。

其二，从“赔付方”到“购买者”，提升医保资金使用效率。由于管理部门不一致，过去在不同医保支付计划中，支付方在操作和规则制定两项职能上存在出入。医保局将药品和服务价格职能、药品和耗材招标划归进来，将与财政有更多联动，强化了支付方的角色，从单纯的医疗费用赔付方，过渡到医疗服务战略购买者。当医保覆盖全民后，其功能由分散参保人的疾病经济风险提升到涉及卫生体系筹资、支付等核心内容，将对筹资公平性、国民医疗卫生服务利用、疾病经济负担等产生全方位影响。

其三，兼具“保险”和“救助”功能，保障人民健康需要。组建医保局有利于全民医疗保障制度的发展和完善，但不会弱化其与社会保险体系和社会救助体系的关联。医保局的意义不止三保合一，它强调“保障”，需要实现“社会保险”和“医疗救助”两方面的功能，激发筹资、支付、监管等内部管理机制的创新，以及与其他部委机构，特别是卫健委、财政部、保监会等的协作，实现效果最大化。

（四）聚焦三农问题，实施乡村振兴战略

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。十九大报告将实施乡村振兴放在战略高度，成为党在新时代解决“三农”问题的重大突破。农业农村部召开的第一次部党组会议和第一次常务会议提出：落实“以人民为中心”，特别是以农民为中心的发展思想，深入落实党的乡村振兴战略。农业农村部的设立不仅有利于推动机构精简，还有助于促进资金统筹，使农业农村优先发展落到实处。

其一，厘清“新三农”问题，落实乡村振兴战略。随着工业化和城镇化的迅速发展，“农村空心化”“农业边缘化”和“农民老龄化”已经成为亟待解决的“新三农”问题。^[12]《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，我国实施乡村振兴战略的目标任务分为三个阶段：到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，“农业强”“农村美”“农民富”全面实现。^[13]乡村振兴是当前三农工作的最主要抓手，无论是管理方式还是发展内容都将发生变化。

其二，精简政府机构，提高行政效率。从乡村振兴的角度来看，现行的管理，尤其是涉及土地资源的投资规划方面，呈现碎片化状态，农村建设规划的职责分散、界限不清甚至相互冲突，不仅难以做出统一的协调规划，而且政策难以高效推进。组建农业农村部不仅统筹了各部门的职能资源，也有助于统一管理农业产业链。农业农村部可以根据农村发展的实际情况开展土地规划整治，拟订农业综合开发的方针政策；促进农业发展的同时还可统筹农村的公共服务供给，以弥补农村综合治理等方面的不足，从而有利于提高政府实施乡村振兴战略的效率，促进“三农”管理体系现代化。

其三，统筹涉农资金，提高资金使用效益。实施乡村振兴战略，推动“资本”与“服务”下乡，离不开中央的财政支持。全国每年近3万亿的涉农财政支出，大部分集中在财政部、发改委以及社会保障管理部门，原农业部直接支配的只有几百亿。^[14]2018年出台的中央一号文件明确指出，要加快建立涉农资金统筹整合的长效机制。此次机构改革有利于统筹管理并充分利用中央财政农业综合开发资金，有利于促进支农投资整合，提高资金使用效率，是把坚持农业农村优先发展落到实处的基础性制度安排。

其四，原农业部职能调出，体现职能配置专业化。原农业部的渔船监管职责划入交通运输部；草原资源的调查登记职责划入自然资源部；农业污染治理职责划入生态环境部；草原防火职责划入应急管理部；草原监督管理职责划入国家林业和草原局。这些职责调出是因为与特定业务和技术的关系更大。此次改革既整合了涉农职能，又将特定职责交给更对口的部门管理，使职能配置和机构设置更具专业性和科学性。

(五) 保障人民饮食用药安全，全面实施质量强国战略

食品药品安全水平直接关乎人民群众的获得感、幸福感、安全感。建立国家市场监督管理总局将更加有利于推动实施质量强国战略，营造诚实守信、公平竞争的市场环境，进一步推进市场监管综合执法，加强产品质量安全监管。国家市场监督管理总局通过全过程全链条式监管机制和综合执法队伍的建设，整合和强化政府对大市场的监管职能，守住人民群众食品药品安全的底线。

其一，加强质量管理职能，推动实施质量强国战略。市监总局通过部门职能整合，提高在生产和流通环节中对商品的质量监管能力；通过建立公平竞争的市场秩序，为高质量发展创造平台；通过统一登记市场主体，建立信息公示和共享机制，构建更加严密的监管网络，制约质量违法行为。市监总局的组建是提升产品质量监管、推动实施质量强国战略的重要契机。

其二，推进全过程监管机制，提升监管地位和级别。市监总局主要针对市场主体集中和优化监管职能，理顺监管关系，消除过去部门分割、职能交叉的碎片化弊端，全面提升市场监管的地位和级别，扩大市场监管的范围。这一做法打破了各部门分段监管的以往模式，打造贯穿生产、流通、消费的全过程监管，以此推动全过程全链条式监管机制的构建。

其三，建设大市场综合性执法队伍，保护民众合法权益。新一轮改革将整合精简市场监管执法队伍，统筹配置执法职能和执法资源，推动执法力量的下沉与执法程序的完善，解决此前执法混乱、目的性不强的问题。执法队伍的建设及优化不仅可以有效发挥市场监管的职能，维护市场经济秩序，也利于打击欺诈骗假等违法违规现象，保护民众合法权益。

其四，独立设置药监局，专业监管与综合监管并重。此次组建市监总局，同时保留了药监局相对独立的地位。市场的综合监管为药品监管提供了工具支持，包括标准、认证、检验等现代化监管方式，丰富了药品监管的手段与内涵。此外，药监局还保有药品监管的专业性、技术性手段，以满足药品监管的特殊需求。这既是综合监管和专业监管的平衡，也是在全面深化市场化改革背景之下权衡国家与社会、政府与市场之间关系的必然选择。

除上述机构改革以外，其他机构改革对改善民生

具有同等重要的意义。例如,组建退役军人事务部,形成集中统一的退役军人事务管理部门,保护军人合法权益,“让军人成为全社会尊崇的职业”;组建国家移民管理局,服务于政府、民间机构、个人的国际交流合作,顺应国家发展及民生需要;组建国家粮食和物资储备局,推动粮食收储和定价市场化,切实解决农民“卖粮难”问题,维护种粮农民利益及国家粮食安全;组建生态环境部,“为人民创造良好生产生活环境”,普惠民生福祉。

三、新一轮机构改革推动民生发展 可能面临的新挑战

新一轮机构改革直面当前最直接最现实的民生问题,为推动民生改善提供了重要契机。但同时也要看到,当前改革进入攻坚期和深水区,协同推进和深化民生领域改革、梳理机构内部体制机制、促进治理体系和治理能力现代化仍存在多重挑战。

(一) “改善民生是经济发展负担”的理念亟须反思

保障和改善民生的理念亟须从以往“被动式适应”转向“积极性应对”。例如,人口老龄化是社会经济发展的必然产物,但老龄化也并非洪水猛兽。事实上,人口老龄化对于我国社会治理和经济转型也带来了千载难逢的黄金机遇期,^[15]应努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇。因此,新时代需要善于应用改善民生与促进经济社会发展相结合的新思维。正如习近平总书记强调的“保障和改善民生是一项长期工作,没有终点站,只有连续不断的新起点,要实现经济发展和民生改善良性循环。”^[16]

(二) 补齐基本公共服务均等化的短板任重而道远

我国不仅人口规模庞大而且地域广阔,不同地区、城乡、阶层差异性极大。新时代积极促进民生发展的顶层设计,重点还包括补齐区域及人群间民生服务的政策配套及其公共财政投入的短板,力争缩小乃至拉平地区及其城乡服务供给的落差。因此,民生政策不仅具有普惠的特性,更应具有特惠的内涵,让每个人共享改革发展成果,普遍提高民众的获得感和幸福感。

(三) 大部制改革需要避免“貌合神离”的浅层融合

新一轮机构改革旨在实现政府职能的整合和政府组织的结构变革,试图变部门间协调为部门内协调,

减少部门主义的影响和部门之间的摩擦,有助于克服职能交叉、权责不清的问题。但要把握政府职能的综合性,则需逐步实现制度、程序和组织文化的整合^[17]。机构改革不仅意味着机构或结构层面的改革,更意味着职能的转变,意味着组织将在身份认同、文化信仰和价值体系等方面发生深层次的重大变革。

(四) 协调机构整体性和职责配套的差异性需避免越位和缺位

长期以来我国各级政府一直处于“职责同构”的状态,这在维护社会稳定性的同时也极易导致政府职能和职责纵向配置上的错位、越位和缺位。^[18]在目前经济发展水平下,集权体制由于无法有效满足地方性公共物品和服务需要,实际也会削弱提供全国性公共物品的物质基础。^[19]新一轮机构改革能否切实转变政府职能,是检验改革是否取得实质性进展的关键指标。目前对于每项具体政府职责的执行主体、监督主体、执行程序等还缺乏细节性研究,事权划分尚未上升到法律层面。

(五) 相关法律建设明显滞后于制度建设

新一轮机构改革从制度上明确了相关组织框架及职能的改革方向,但组织层面的调整还需要配合具体政策实施过程。在依法治国的背景下,机构改革需要法律的配合,而我国恰恰面临法律建设落后于制度建设的困境。此外,当前我国民生相关领域的法治建设仍存在立法层次低以及立法工作开展不均衡的突出问题。因此,机构改革的后续将是逐步完善相关领域的法律规定,以法治的方式推动各领域制度付诸具体操作实施。

四、充分释放新一轮机构改革 新政利好的政策框架

新一轮机构改革面临着理念转变、部门协调、制度建设等诸方面的挑战。对此,应当始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,在党中央的督导下积极落实和深化改革,推进公共服务均等化、部门整合协调化、府际职责通畅化、改革过程法定化,充分释放改革红利。

(一) 落实新一轮机构改革方案,实现经济发展和民生改善良性循环

人民对美好生活的需要与向往,要求国家治理体

系和治理能力现代化不断推进。让人民群众共享新一轮机构改革的红利，有赖于改革方案扎实有效的落实。因此要充分发挥党中央对机构改革落实督导和督查的重要作用，保证制度创新的民生红利得到有效释放，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。

(二) 更加公平地分配公共资源，全面提升与民生改善相关的公共服务均等化水平

将保障民主和促进社会公平正义的基础性制度理念、制度规则、制度体制、制度机制及制度组织体系，落实到社会建设和社会管理的创新过程中，^[20]从而创造更加公平正义的社会环境。尤其要“促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜”，^[21]逐步实现基本公共服务均等化，使基层群众获得更可靠的民生保障，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感。

(三) 以职能优化协同高效为着力点，采取渐进式改革策略

加强机构内部融合，注重下设机构的重组和改组。除了专业性较强的部门和岗位，部门下设机构在领导任免和人事安排方面尽可能交叉任职，推动部门内部文化融合。机构改革不能也不应以合并的速度和幅度来衡量成败，而是一项需要分阶段分步骤渐进推动的工作。在做好稳定过渡工作的基础上，逐步推进结构性融合，进而为职能融合和文化融合创造条件。^[22]

(四) 通畅自上而下和自下而上的衔接，充分发挥中央和地方两个积极性

对不同层级的政府职能转变的要求是不同的，一方面要加强中央的集中统一领导；另一方面要鼓励地方和基层结合当地实际，因地制宜积极探索。政府职能在纵向上的配置应呈现出从宏观到微观的递减趋势。中央加强宏观事务管理，赋予省级及以下机构更多自主权，构建简约高效的基层管理体制。理顺各级政府之间的领导、决策、执行、监督关系，充分发挥中央和地方两个积极性。

(五) 依法有序落实改革方案，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化

实施机构改革方案需要制定或修改法律，及时启动相关程序，依法依规完善党和国家机构职能，依法履行职责，依法管理机构和编制，确保改革在法制轨

道上运行。相关法律的制定应该体现“权责分明”的原则，既要落实各部门的职责义务，建立完善的追责机制，又要辅之以强制性管理与惩戒手段，确保法律的权威性以及改革的贯彻推行力度。

[参 考 文 献]

- [1] 袁方. 社会学家的眼光: 中国社会结构转型 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 35.
- [2] 葛荃. 制度创新抑或理念更新——社会转型期改善民生问题的行政文化思考 [J]. 社会科学研究, 2012 (1): 58.
- [3] 郑功成. 全面理解党的十九大报告与中国特色社会保障体系建设 [J]. 国家行政学院学报, 2017 (6): 9.
- [4] [21] 习近平关于全面深化改革论述摘编 [G]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 13.
- [5] 陈辉. 民生制度的公益性及其构建博弈分析 [J]. 学习与探索, 2009 (6): 79.
- [6] 何继明. 大健康·大医疗·大卫生 [J]. 中国社会保障, 2017 (1): 85.
- [7] 傅华. 以“大卫生大健康观”来建设现代公共卫生体系 [J]. 上海预防医学, 2017 (10): 750-753.
- [8] 顾严. 老龄工作相关机构改革看点 [EB/OL]. 中国网, 2018-03-21.
- [9] [15] 陆杰华. 新时代积极应对人口老龄化顶层设计的主要思路及其战略构想 [J]. 人口研究, 2018 (1): 24.
- [10] 贾清显. 中国长期护理保险制度构建研究 [D]. 南开大学, 2010.
- [11] 顾昕. 走向全民健康保险: 论中国医疗保障制度的转型 [J]. 中国行政管理, 2012 (8): 64-69.
- [12] 项继权, 周长友. 当前“新三农”问题及政策选择 [J]. 社会科学文摘, 2017 (12): 61-63.
- [13] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, 2018-02-04.
- [14] 中华人民共和国中央人民政府2017年财政收支情况 [EB/OL]. 中华人民共和国财政部, 2018-01-25.
- [16] 习近平在天津考察时强调稳中求进推动经济发展持续努力保障改善民生 [N]. 人民日报, 2013-05-16.
- [17] 任博, 孙涛. 异责与共治: 大城市政府职责纵向解构研究 [J]. 内蒙古社会科学 (汉文版), 2017 (5): 49.
- [18] [19] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2005 (1): 101-112.
- [20] 刘俊祥. 加强社会管理基础性制度建设——基于民生政治的视角 [J]. 学术界, 2013 (1): 53-65.
- [22] Ma, L., & Christensen, T. (2018). Same Bed, Different Dreams? Structural Factors and Leadership Characteristics of Central Government Agency Reform in China. *International Public Management Journal*, forthcoming.

责任编辑 葛卫

ticipation

An Introduction to Social Welfare: A Type of Model Study on the Welfare Regimes

Kuang Yalin

Abstract: The emergence of social welfare countries is the result of many factors, both the limitations of the development of capitalism itself, and the rise of welfare rights, and there is a logical connection with other civil rights; Marshall's "trinity" "Citizenship" ultimately constitutes the legal status of the social welfare state. The "designers" such as Keynes and Beveridge modeled the institutional framework of the welfare state. The research gatherers drew upon Carl Polanyi's views on the nature of social welfare and called it a two-way regulatory movement between social protection and market mechanisms. Titmas, Espin-Anderson, Marshall, etc. have created academic research on the paradigm welfare system. Based on comparative analysis of welfare institution, welfare regimes, and welfare expenditure method, this paper examines and summarizes different types of social conditions. We systematically examine the model of the welfare regime from the perspective of model type, and try to advance and answer the mysteries of existing research.

Key Words: Social Welfare, Welfare Regime, Welfare Model, Categorization

Online Collaboration, Data Sharing and Holistic Government

—Based on Analysis of 'Run Once at Most Reform' in Zhejiang Province

Chen Guoquan & Huangfu Xin

Abstract: The government should be an holistic organization relative to the citizens, but the organizational structure of the bureaucratic system has brought risks of departmentalization and fragmentation. As a result, citizens are subject to multi-sectoral government management, which is often cumbersome and inefficient. Zhejiang Province took the lead in proposing the "run once at most" reform to resolve this real problem. The seemingly extreme government promise of "run once at most" has been able to achieve basic performance because the holistic government construction has eased the contradiction between the complexity of public affairs and the fragmentation of government functions to some extent. The development and application of modern information technolo-

gy such as the Internet has promoted the construction of a holistic government, highlighting the development of online collaboration and data sharing. Online collaboration through the Internet platform will be scattered in the various functions of government departments without changing the professional division on the basis of the integration of the government to build a coordination and communication mechanism to achieve online connection and real-time cooperation, effectively reducing the various government departments cooperation costs. Data on the use of data sharing can be flowed between government departments and become a mobile data resource, which greatly reduces the costs of data collection and data processing, and further boosts the integration of government departments. At the same time, the in-depth promotion of online collaboration and data sharing also has a strong positive externality, such as reducing the institutional transaction costs of enterprises and helping to build a rule of law government and a service-oriented government.

Key Words: Holistic Government, Online Collaboration, Data Sharing, Run Once at Most

An Important Interpretation of the Institutional Reform of the State Council in 2018 Regarding the Top Design of Improving People's Wellbeing

Hu Wen & Lu Jiehua

Abstract: Under the background of the evolution of the principal contradiction facing Chinese society, the institutional reform of the State Council in 2018 mainly acted on the vision of people-centered development and responded to long-term societal issues including public health, population aging, food and drug safety, agriculture and rural areas. The reform made well-targeted as well as strategical adjustment, which brought new opportunities to the improvement of living standards. But to fully release the advantages of the reform demands that the reform should be carried out in the base of law. Upon the law, the deep integration of the institutions and the optimization of efficiency should gradually be committed. Furthermore, it is necessary to boost the enthusiasm of the central government and the local government and promote the legalization of institutions, functions, permissions, procedures and responsibilities. Eventually, the positive cycle of economic development and the improvement of people's wellbeing should be created and

people will embrace benefits and fairness from the reform.

Key Words: Institutional Reform of the State Council , Improvement of People's Wellbeing , Policy Framework

Internal Logics of the Socialist Market Economy with Chinese Characteristics and the Reform of Government Institutions: the Perspective of “Intensity – Span” Analysis Framework about Government Structure

Pan Motao

Abstract: Government function is the fundamental basis of government department structure design. The economic development in different periods has different demands on the functions of the government. The structure of government departments suitable for different stages of economic development is also different. This paper will analyze the historical background and development vein of the reform of government institutions in various countries. Then explore the internal logics of China's socialist market economy system and the reform of government institutions by “Intensity – Span” analysis framework. Meanwhile , for understand the reform of party and state institutions in 2018 , this paper will provide a fresh perspective.

Key Words: Socialist Market Economy with Chinese Characteristics , the Reform of Government Institutions , Internal Logics

Research on Evaluation Criteria of Political Quality of Leading Cadres

Xiao Mingzheng & Lin He

Abstract: This study is based on the analysis and extraction of the political quality requirements in the speeches of leaders and the central policy documents. Based on the results of field investigation and interviews , a questionnaire was designed to evaluate the political quality of leading cadres. Then , according to 561 survey data , using exploratory factor analysis , a five – factor model for evaluating the political quality of leading cadres is preliminarily constructed and verified by confirmatory factor analysis. In the end , we get the “political attitude” and “political character” style of “political” “political power” “political theory level ,” the five dimensions of 16 behavior index of leading cadre political quality evaluation standard system.

Key Words: Leading Cadres , Political Quality , Eval-

uation Criteria , Factor Analysis

The Role of the Government in the Development of Childcare System for Children under Age Three

Yang Juhua

Abstract: The Development of Childcare Service System for Children Aged 0 – 3 in China is in the initial stage. While clearly defining the role or function orientation of the government is essential in the process of system construction , this issue has not caught much attention from the government and academia. This paper proposes that the government should define its position in the system mainly on the following aspects: comprehensively understanding childcare demand based on existing size and future increase of children 0 – 3 , and evaluate the capacity of childcare supply; laying down effective laws , and planning regulations; constructing demonstration platform of nurseries; strengthening quality supervision of childcare; promoting integration of resources from government , market , society and the family; building a social support service atmosphere. Rather than building and operating nursery system entirely by the government , the government should play the role of guidance in the process of system construction in order for it to better meet the demand for public service of childcare.

Key Words: Childcare Service , Government Accountability , Responsibility and Function Positioning , Supply – side Reform , Ensuring People's Access to Childcare

Fault – Tolerance: Institutional Mechanism , Issues and Optimization Path

Cheng Weijie & Ma Xiaoli

Abstract: Xi Jinping has repeatedly stressed that CPC must tolerate the officers mistakes in reform and exploration , and protect the officers' enthusiasm of entrepreneurship and innovation. In recent years , all over the country have summed up their experience in Fault – tolerance practices since the Reform and Opening up. A lot of documents about Fault – tolerance mechanisms have been issued. However , from the perspective of implementation , the relationship between the accountability system and the Fault – tolerance mechanism is still unruffled , the officer team is still fear of mistakes , the pressure of public opinion is still high , and the mechanism design is still not perfect. With regards to this , special Fault – toler-