

编者按：9月22日下午，盐城市市长曹路宝到市政务服务中心和12345市政府公共服务平台调研，主持召开专题会议推进“放管服”改革工作，强调要深入贯彻落实全国、全省深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议精神，全力深化改革，提升服务效能，努力打造一流营商环境。会上曹市长强调要推动行政审批效率更加高效，强化用户思维，以让服务对象更方便、有利于企业办成事为原则，优化审批流程设计，提升服务质量。要推动服务方式更加精细，对标找差、攻坚克难，通过大数据分析改革工作、服务效能、管理方式与先进地区的差距，不断完善政务服务。要推动监管执法更加规范，严厉打击招投标等方面违法违规行为，加强诚信体系建设，营造公平竞争的市场环境。

“放管服”改革是激发市场主体活力的重要手段，是推进治理能力现代化的政策抓手。简政放权、放管结合和优化服务，一方面减少了政府市场监管和许可审批对于广大市场主体的束缚，有效激发了企业投资兴业的活力；另一方面，政府一定程度上从复杂的商事登记事务中抽身出来，能够更加有效地关注做好营商主体的市场服务，打造更加公平有序的市场环境。党的十九届四中全会明确指出：全面深化改革需要抓紧制定国家治理能力现代化急需的制度，同时要加强对制度执行的监督，坚决维护制度权威。政府机构改革的逻辑，一方面是政府自身建设，另一方面则是治理体系现代化。“放管服”改革从本质上看，需要政府在做好“减法”的同时做好“加法”。“减法”主要体现在简政放权方面，减少制度性成本是简政放权的重要目标。

在当前国际国内新的经济形势和发展格局下，通过优化营商环境助力企业纾困发展已经成为下一阶段政府工作的重点。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，提升营商环境质量是治理能力现代化的必然要求，而“放管服”改革是推进治理能力现代化的政策抓手。回顾我国行政管理体制七十年的历程可以发现，不断通过制度改革提升公共性是一条主线。服务型政府建设是国家治理的重要目标，通过服务型政府建设能够优化对企业和公民的公共服务。“放管服”改革促进了新型政商关系的形成，从而降低了企业经营的稳定性风险，表现为营商环境的优化。

本期推出“深化‘放管服’改革”专题，有针对性选取相关文章，了解新时代深化政府“放管服”改革的内涵、本质及其深刻意义，总结目前我国政府“放管服”改革取得的成效、看点与未来前瞻，分析“放管服”改革中存在的主要问题和政府行政管理体制改革的相关建议。希望能为盐城市相关部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也期盼引起您阅读的兴趣。

本期专题 · 深化“放管服”改革

- 02 新时代深化政府“放管服”改革的本质及意义
- 04 “放管服”改革的成效、看点与未来前瞻
- 09 “放管服”改革中的政府责任及其机制构建
- 13 关于深化基层“放管服”改革的思考

政坛经纬

- 17 现代化财政的重心如何转移

文化漫步

- 19 儿童文学：写出人类共通情感

悦读时光

- 封三 “双节”消费兼顾安全与文明

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2020年9月28日

印 数：6600-6800

新时代深化政府 “放管服”改革的本质及意义

“简政放权、放管结合、优化服务”改革（简称“放管服”改革），是新时代优化营商环境、转变政府职能、建设服务型政府的重要部署。党的十九大报告明确提出：“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”。这是新时代的历史背景和历史方位下，中央对“放管服”改革和建设服务型政府作出的新要求和新部署。



一、新时代深化“放管服”改革的时代背景

改革开放以前，我国的经济体制是计划经济体制。在这样的经济体制下，由国家实行统收统支、统购统销、统一分配的方式，企业和地方基本上没有自主权。党的十一届三中全会后，经过多年的改革开放逐步建立起了市场经济体制。与之相伴随，也进行了行政体制的改革，包括了简化行政审批、创新市场监管、强化政府服务等改革。特别是，2001年我国加入了世界贸易组织，为了践行加入世界贸易组织的承诺和完善市场经济制度，我国进一步深化了行政体制改革和政府职能转变，大幅取消和调整行政审批，构建适应市场经济和开放型经济的政府机构设置以及管理方式，政府改革取得了明显的成效。

但整体而言，我国政府管理中还存在着“重审批、轻监管、弱服务”的现象，在行政审批中还没有根本扭转“过多过滥、程序繁琐、效率低下”的问题，这也让

市场主体和人民群众颇有不满。为此，党的十八大后，围绕改革行政体制和完善机构设置，我国开始了新一轮改革大潮。其中，具有里程碑和划时代意义的大事，就是十八届三中全会的胜利召开，并通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“要使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”。就在2013这一年，中央明确提出要推行“简政放权、放管结合”改革，并将其作为新一轮政府改革的“当头炮”和“先手棋”。到2015年，在此基础上，进一步提出“优化服务”，至此正式形成“放管服”改革的完整体系。近年来，“放管服”改革取得成效明显。至今，在新时代的背景下，进一步深化“放管服”改革，仍然是推进政府改革的“重头戏”和“关键一招”，相关的改革依然在不断的深化推进中。

二、新时代深化“放管服”改革的内涵本质

“放管服”改革包括“放、管、服”三个方面。虽然改革中的三者是一个系统的有机整体，但是三者有各自不同的内涵和作用，所处理的问题和面临的难题也不尽相同。

1、简政放权的内涵与本质

“简政放权”的核心问题是政府角色定位问题，围绕“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”的要求，坚持“该放的权坚决放开放到位”的原则，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，从而发挥市场在资源配置中的决定性作用。在实践中“简政放权”的主要做法是：对审批权的简化和下放，取消和降低各自税费，例如削减行政审批事项，终结非行政许可审批，压减行政审批中介服务事项，减少职业资格许可和认定，缩减政府定价项目等等。通过对市场、社会、地方和基层放权，更好推动政府从直接干预市场和微观事务中脱身，把更多的职能和精力转向营造良好发展环境、

提供优质公共服务、维护社会公平正义上。

2、放管结合的内涵与本质

“放管结合”的核心问题是处理政府管理转型问题，围绕政府职能定位把“该管的事必须管住管好”。在“简政放权”之后必须强调“放管结合”，因为只有管得好，才能放得开，也只有放得开，才能进一步减下去。“放管结合”就是在“放开”的基础上要“管好”。换句话说，当政府把不该管理的事，交给市场或社会之后，就应把应该管的事，切实要管住管好。从政府的职能角度上说，就是政府要把更多精力转向完善宏观调控、加强市场监管、注重社会管理、提供公共服务和保护环境上，这是政府应当做好和管好的事。在实践中，“放管结合”主要是要加强事中事后监管、转变监管观念和方式、强化“监管责任”。

3、优化服务的内涵与本质

“优化服务”的核心问题是推进政府服务能力现代化，围绕建设服务型政府的要求把“该服务的服务到位”。“优化服务”是“放管服”改革中“放”和“管”的最终目标。“优化服务”就是要“加快建设人民满意的服务型政府”。不论政府改革怎么改，我们党和各级政府为人民服务的宗旨不会变也不能变。当前在进入新时代的背景下，必须提高政府服务水平和效能、强化服务意识和创新服务方式、充分发挥“互联网+政务服务”，进一步满足人民群众对就业、教育、医疗、养老和环境等方面的美好生活需要。

三、新时代深化“放管服”改革的重大意义

深化“放管服”改革对进一步转变政府职能、改革行政体制和经济体制和建设服务型政府具有积极作用和重大意义，其积极作用和重大意义归结为以下几个方面。

1、深化“放管服”改革是顺应社会主义市场经济发展的必然要求

“经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础”，这是马克思主义政治经济学的一个基本原理。众所周知，改革开放以来的40多年，我们国家的经济形态已经从高度集中的计划经济，转变到了社会主义市场经济。经济基础发生了变化，这必然要求上层建筑也随之改变。而政府“放管服”改革作为上层建筑的其中一部分内容，必然要随之发生变化，以期适应经济基础发展的要求，推动生产力和经济的发展。特别是近年来，我国面临较为严峻的经济形势，经济下行压力加大。必须把握长期大势，进一步释放改革的红利，这是当前中国的“最大红利”。目前“放管服”改革正是制度改革的“牛鼻子”和“重头戏”，通过制度改革释放的巨大

红利，进一步激发社会生产力和调优生产关系，从而推动经济发展和社会稳定。

2、推进“放管服”改革是重塑政府和市场关系的必然选择

必须坚持和完善社会主义市场经济体制，因为这个体制经实践证明是适应我国社会主义市场经济发展要求的体制机制。当前处理好“政府和市场”的关系，是经济体制改革的核心问题，也一直都是各国经济体制改革关注的重点问题，中西方都在探索和革新。从西方国家来看，从政府“守夜人”，到逐渐承认政府“看得见的手”的重要作用，再到从新自由主义限制和削弱政府作用向“大政府”的方向回归。从我国的情况来看，从市场在资源配置中起“基础性作用”到市场在资源配置中起“决定性作用”和更好发挥“政府作用”。而“放管服”改革正是处理好政府与市场关系的改革，这场改革旨在推动政府职能深刻转变，重塑政府和市场关系，将最大限度减少“政府干预”，最大可能强化市场和社会的“主体性”地位。

3、推进“放管服”改革是营造良好营商环境的重要举措

营商环境是影响市场主体运营和发展的各种硬环境和软环境的总和，也是一个国家或地区关于经济活动和经济发展的体制性、制度性安排。通过深化“放管服”改革来优化营商环境，是解放和发展生产力的重要举措。目前，比较广泛认同的标准体系是世界银行所构建的营商环境指标体系，包括开办企业、申请建筑许可、获得电力供应、注册财产、获得信贷、投资者保护、缴纳税款、跨境贸易、合同执行和办理破产。这些指标大致可以分为两类：一类指标反映政府监管的复杂度和便利度；另一类指标反映法治保障度。可以看出，这些指标主要涉及营商环境的两大方面：便利化和法治化。这与“放管服”改革强调的营造便利化、法治化的发展环境，可以说是殊途同归、不谋而合。要着眼大局，以“放管服”改革优化营商环境。因为深化放管服改革就是强调：要破除不合理体制机制障碍，做到规则公开透明、监管公平公正、依法保护合法权益，加强与国际通行经贸规则的对接。

4、推进“放管服”改革是建设服务型政府的重要抓手

“全心全意为人民服务是党的根本宗旨”。在当下，建设服务型政府就是践行全心全意为人民服务，这也是“放管服”改革的总目标。努力为公众提供高质量的公共产品和服务，是现代政府的基本职责和根本追求，也是中西方各国政府改革和发展的一个基本趋势。从西方

(下接第20页)

“放管服”改革的成效、 看点与未来前瞻



党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对深化行政体制改革提出了明确要求。党的十八届二中全会对转变政府职能、处理好政府和市场关系都提出了明确要求。国务院以“简政放权、放管结合、优化服务”为核心的改革，是全面贯彻党中央指示精神，旨在推动政府职能深刻转变、使市场在资源配置中起决定性作用的改革，也是一场“重塑政府和市场关系、刀刃向内的政府自身革命”。从历史维度看，“放管服”改革沿袭了党的十一届三中全会以来“放开搞活”市场取向改革的基本路径，有助于进一步完善包括社会主义市场经济体制在内的中国特色社会主义基本经济制度。从现实维度看，“放管服”改革致力于营造法治化、国际化、便利化的营商环境。早在2015年国务院“放管服”改革电视电话会议上，李克强总理就提到了世界银行的营商环境报告排名，并指出我国营商环境排名不高的主要原因还是各类行政审批等管制措施太多；2018年中央政府对这一议题进一步关注，在政府工作报告中首次提及“营商环境”；2019年政府工作报告五次提到“营商环境”，并将“简政放权、放管结合、优化服务改革力度加大，营商环境国际排名大幅上升”作为我国上一年改革取得新突破的重要内容。经过几年的努力，我国营商环境国际排名从2013年的第96名上升到2018年的第46名，上升幅度为52%，成效显著。

我国营商环境国际排名为什么会大幅上升？国内现

有研究多就营商环境排名本身加以分析，要么关注世界银行营商环境指标评估方法的合理性，要么关注我国营商环境指标的构建，鲜有关于“放管服”改革何以促进我国营商环境优化的分析。基于此，本文将围绕哪些因素促使我国营商环境排名大幅上升、“放管服”改革何以促进营商环境优化，以及未来优化营商环境的关键着力点等方面展开初步研究。

一、近年来我国优化营商环境的成效

世界银行发布的全球营商环境排名，已成为世界各国衡量一个经济体营商环境的权威指标。在世界银行2019年营商环境报告中，我国由2017年的第76名大幅上升为第46名。事实上，自本届中央政府任期以来，我国营商环境国际排名一直稳中有升，而2018年排名上升最为显著。但是，如果进一步追问是哪些具体因素促使我国营商环境优化的，就必须对这个排名的具体指标进行研究。

既有相关研究已经对世界银行的这个报告的基本指标设置进行过介绍，包括10个一级指标和32个二级指标。然而其局限在于，仅仅罗列这些指标并不能帮助发现其中哪些是促进我国营商环境排名提高的主要因素。只有进一步测度指标的增幅，才能发现哪些因素对提升此排名产生更为显著的影响。鉴于李克强总理领导的本届政府于2013年上任，笔者选取2013年度世界银行营商环境排名（实际为2014年发布）同2018年度世界银行营

商环境排名（实际为2019年发布）中涉及的每一项指标的变化与变化率进行比较（参见图1）。

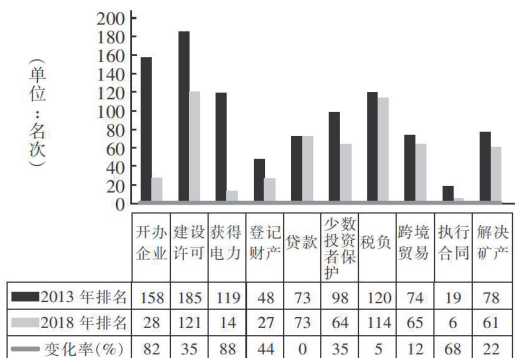


图1 2013年和2018年世界银行营商环境评估一级指标我国排名变化

资料来源：笔者依据世界银行2014年和2019年发布的全球营商环境报告相关数据统计而成。

研究发现，营商环境评估指标中的开办企业、获得电力、执行合同三项指标的大幅改进，是促使我国营商环境国际排名大幅上升的决定性因素。具体到指标的变化，在开办企业、获得电力、执行合同三个方面，我国排名变化率都在68%以上，最为显著。如果进一步追问：这三项指标何以在短短几年提升如此快速？笔者以为，这同中央政府倡导通过“放管服”改革推动优化营商环境的具体作为有密切联系。

（一）开办企业的营商环境大幅改善

“开办企业”在评估中涉及的核心指标为办理手续的繁简度、花费时间的长短和所需成本的大小三个方面。从2013年至2018年，我国这项指标排名从158名提升到28名，提升率为823%。尤其是在2018年，开办企业的手续越来越简便、花费时间越来越短，由此导致的显性和隐性成本都在下降。主要表现在以下几方面。

一是“证照分离”改革在全国推开。从2018年11月10日起，国务院在全国范围内对第一批106项涉企行政审批事项，分别按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务四种方式，实施“证照分离”改革。

二是企业开办时间大幅压缩。如2018年北京和上海分别开设网上开办企业平台，即“e窗通”和“一窗通”。在上海“一窗通”开办企业，最快3天领取营业执照，刻章备案1天可办结，税务事项1天可办结，所有流程时间由22个工作日缩短到最快5个工作日。

三是简化开办企业的审批手续，进行“合并同类项”。上海的“一窗通”平台将原先工商局审核开办公司的多

项手续重新整合，包括把企业名称审核与企业设立审核合并为一项，化繁为简，更加便利企业开办。

四是“互联网+”在开办企业流程中的运用。北京“e窗通”通过搭建网上申请平台，实现了开办企业网上全流程的“两一和三同”，即申请方填一张表、提交一次材料，审批方同步数据收集、同步业务受理和同步网上审批，使开办企业的审批效率大大提高。

（二）企业获得电力的营商环境大幅提升

“获得电力”反映的是企业获得电力供应的难易程度，其衡量的主要标准就是与电力供应企业之间交涉的程序难易程度、时间长短、交易成本以及交易透明度四个方面。从2013年至2018年，这项指标排名从119名大幅提升到14名，是所有评价营商环境指标中提升最为显著的，提升率为88%。这是在“放管服”改革指导下进一步深化电力市场化改革、推动电力企业供给的简政放权和优化服务的主要成效。主要表现为以下几方面。

一是转变企业供电服务模式。如上海供电企业在2018年开展“卓越供电”服务，由传统的基础供应服务模式转变为高质量供给服务模式，并引入第三方评估，通过网上全流程监控服务过程，优化服务，为很多企业特别是民营和中小微企业在电力供给方面提供更便捷的服务。

二是简化企业在不同节点的办电手续。如在审批环节，北京供电企业简化获得电力企业的报装手续，减少或取消涉及企业办电工程的大量中间环节，压缩了接电时间；在办电环节，北京供电企业推出“零审批”新举措，一次性收取所有报装资料，简化了小微企业办电环节。

（三）执行合同的营商环境明显优化

这里的“执行合同”并非一个纯商业概念，而是衡量司法程序解决商业纠纷的交易成本，包括时间成本和各种经济成本。司法程序质量、时间和成本是衡量“执行合同”力度的关键要素。我国在这项指标的具体排名，一直是所有指标中最高的，而即便如此，该项指标排名仍然从2013年的第19名提高到2018年的第6名，提升率达到68%。近年几项关键改革有力推动了我国这方面排名的提升。

一是简化商业合同纠纷的诉讼程序。正如世界银行报告中评语所言，“中国通过修改民事诉讼法典来简化和加快所有法庭程序，从而使执行合同更加容易”，由此相关诉讼程序简化，营商环境持续优化。

二是通过“互联网+政务服务”改革优化司法流程，降低时间和经济成本。如北京参与诉讼的律师可以通过互联网平台查阅相关卷宗、管理案件进度，从而优化司

法程序。世界银行报告也专门提及这项改革，认为“通过引入允许律师以电子方式管理案件的在线平台，使合同更容易实施”。事实上，“互联网+”正日益成为“放管服”改革推动优化营商环境的重要方式。正如李克强总理所说，“深化‘互联网+政务服务’，各地探索推广一批有特色的改革举措，企业和群众办事便利度不断提高”。

二、“放管服”改革促营商环境优化的新看点

在衡量营商环境的诸多指标中，企业贷款、税负程度等指标的排名变化不大甚至没有变化；建设许可指标虽有一定幅度的提升，但排名最靠后。对比发现，当前“放管服”改革正是着力瞄准这几方面的不足，制定了有针对性的改革方案，以弥补这些短板，进一步优化营商环境。

（一）“利企便民”成为优化营商环境的总体导向

“放管服”改革所涉及的多方面措施，都是为了方便企业和群众，这与习近平总书记提出的“以人民为中心的发展思想，满足人民群众多样化多层次多方面的需要”的思路一脉相承。因此，以“利企便民”为宗旨，进一步深化“放管服”改革，优化营商环境，体现了当前改革的总体导向。

从有利于企业发展的角度，政府一系列优化营商环境的新举措包括如下方面。（1）以改革推动降低企业负担的各种费用。如企业特别是制造业行业企业的电费，以及民营和中小微企业使用宽带和互联网的费用等。（2）通过简化审批手续、提升服务质量，进一步优化各类企业的投资环境。如减少企业进入市场的负面清单，遵循一般不被禁止即可落地的原则推进企业在地方的投资；对企业的经营许可事项实行“证照分离”，解决企业已经开办却无法营业的问题，让各类企业在更短时间内拿到营业执照。

从便利人民群众的角度，政府一系列优化营商环境的新举措包括如下方面。（1）减少与群众相关的各种不必要收费。如两年基本取消全国范围内高速公路的省界收费站，降低各种不必要的过路费、过桥费，部分取消铁路、港口的额外收费，降低群众手机使用互联网的流量费等。（2）扩大“互联网+”服务。如进一步落实一些新提出的概念，包括“互联网+政务服务”“互联网+监管”“互联网+督查”和“互联网+教育”等，通过网络“一站式”服务、现场“一窗式”受理，减少群众办理各种证明所花费的时间，实现“网络多跑路，群众少跑腿”。

（二）更大规模推动减税降费

2018年企业和个人减税降费约13万亿元，已经超

过了之前预计的11万亿元，一定程度上促进了营商环境的优化。但减轻税负对营商环境的影响并未直接体现出来，以致税负指标在世行排名中仍然比较靠后，变化不大。因此，中央政府将进一步推动实施更大规模的减税降费，2019年减税降费236万亿元，占GDP的比重为24%。中央政府推动减税降费何以进一步提速？

对比分析发现，2019年中央政府推动减税降费与以往不同之处在于如下方面。（1）减税目标比以往更有针对性。2019年中央政府的一项重点工作任务，是降低制造业和小微企业税收负担，特别是将制造业现行16%的税率降至13%，力度前所未有。（2）简化税制。在此前营改增、降低增值税税率和增值税税率四档变三档的基础上，参考发达国家增值税税率一般一档或两档的经验，进一步把降低增值税税率与简并税率一并考虑，推进税率三档并两档。（3）降费外延进一步扩大。传统降费主要指行政事业收入的减免或取消。从2013年至2017年，中央政府设立的行政事业收费项目大幅减少，由185项减少到51项，其中涉及企业的收费项目由106项减少到33项，政府性基金由30项减少到21项。2019年中央政府第一次减少企业社保缴费，特别是小微企业的社保缴费，进一步扩大了降费的外延。

（三）纾解中小企业融资问题

民营和中小微企业融资难融资贵问题当前较为凸显，其在世界银行营商环境排名中体现为“贷款便利程度”这项指标。我国该项指标排名自2013年以来没有任何变化，因而也对我国营商环境的整体排名产生了影响。中央政府已拿出具体对策，包括2018年先后四次降低存款准备金率，多措并举缓解民营和中小微企业资金紧张状况，这使得融资成本上升势头得到初步遏制。然而民营和中小微企业融资难融资贵问题尚未得到有效缓解。

为此，当前中央政府“放管服”改革要着力缓解企业融资难融资贵问题，特别是解决民营和中小微企业融资难融资贵问题。其中看点在于如下方面。（1）增加民营和中小微企业获准贷款的资金额度。进一步加大对民营和中小微企业的贷款政策倾斜，释放更多的资金专门用于民营和中小微企业贷款。（2）提高小微企业在商业银行的贷款比例。例如，2019年国有大型商业银行小微企业贷款目标增长30%以上。（3）降低民营和中小微企业获得融资的交易成本。包括清理规范银行及中介服务收费、完善金融机构内部考核机制、激励加强普惠金融服务等。通过“多管齐下”，尽可能缓解民营和中小微企业的融资难融资贵问题。

（四）推动建设审批制度改革

全面推进以简政放权、优化服务为核心的建设审批制度改革，特别是工程建设审批改革，以进一步优化营商环境。世界银行营商环境排名中“建设许可”是一项重要指标，自2013年以来我国该项指标排名提升率达到35%，不可谓不大，但绝对排名仍然比较靠后（第121位）。为此，2018年中央政府明确提出“工程建设项目审批时间再压减一半”；同年6月，李克强总理进一步提出，“五年内工程建设项目从立项到竣工验收全流程审批时间压减一半”。

今后，建设审批制度相关改革范围将进一步扩大，由部分地方试点转为全国普遍实行。前几年部分地方试点工程建设项目审批制度改革，如2014年厦门进行社会投资项目审批时间、政府投资项目审批时间的压缩，审批工作日至少减少200个以上。在试点基础上，2019年建设审批制度向全国推开，总体上要实现工程建设项目审批时间压减一半的目标，由2018年平均200多个工作日的压减至120个工作日，同时要逐步统一和完善工程建设项目审批管理制度，到2020年基本建成全国统一的工程建设项目审批和管理体系。

三、我国进一步优化营商环境的未来前瞻

总体上看，本届中央政府通过“放管服”改革精简下放各类行政审批权、转变了政府职能，在优化营商环境方面取得显著成效，并且有针对性地弥补和改善了目前营商环境中仍然存在的短板，这才使得我国近几年营商环境国际排名大幅提升。未来优化营商环境关注的重点与重要议题包括如下几个方面。

（一）相比西方发达国家，应更加重视借鉴亚洲发展型国家或地区的相关经验

关于优化营商环境的国际经验借鉴，既有研究对营商环境排名靠前国家的典型经验，如开办企业和获得建设许可速度快、法治环境好等，做过初步介绍，但仅停留在对国别经验进行总结和阐述上，忽视了不同经验模式生发的制度基础差异。通过对两类不同的优化营商环境的国际经验加以甄别，笔者认为更应重视亚洲发展型国家或地区优化营商环境的相关经验。

西方发达国家营商环境优化经验基于其自由民主或社会民主的制度基础，可借鉴性有限。如世界银行营商环境排名第一的新西兰，在境外投资和资本流动方面，限制和门槛极低，关税为世界最低，企业税收交易成本也很低，研发领域甚至免税。但容易忽视的是，新西兰是英联邦国家，其各项制度基本继承了以英国和美国为代表的盎格鲁-撒克逊式的自由主义政治和经济制度的衣钵，即政治的民主化和经济的自由化，形成了亚当·斯

密以来小政府、大市场的市场经济制度格局，尤其强调资本的自由流动、低关税和金融市场的开放，因而新西兰在这些方面具有得天独厚的优势，其相关指标排名自然占据优势，本身未必与优化营商环境有直接关联。又如世界银行营商环境排名第三的丹麦，自2015年后进行了一系列旨在减少政府对市场过度干预的改革，在行政程序和审批权力方面进行了精简，实现了新的简政放权。但容易忽视的是，作为斯堪的纳维亚国家，丹麦在经济和社会政策上强调高税收、高福利和高二次分配，具有较为典型的民主社会主义市场经济特征。而近年来高福利国家普遍面临福利居高不下、政府财政捉襟见肘的难题，因此纷纷进行市场化和私有化改革，试图通过削减社会福利避免政府债台高筑。丹麦在这样的背景下进行的一系列简政放权的改革，实际上更多是出于甩掉政府包袱、缩减政府开支的考虑而进行的一场“亲市场的社会民主”福利改革，和优化营商环境并无直接关系。

与西方发达国家相比，亚洲发展型国家或地区制度基础上的营商环境优化经验更具有借鉴性。所谓发展型国家或地区，是指由政府主导推动经济快速发展的国家或地区，主要是在20世纪60年代以后实现经济腾飞的亚洲国家或地区，如韩国、新加坡和我国台湾地区等。发展型国家或地区的政商关系是学界长期关注的焦点。这类国家或地区政商关系的最显著特点就是由政府主导。由于这一因素，这些国家或地区在历史上一段时期内出现了政府过度干预市场、政商利益捆绑等现象，致使其营商环境不佳。然而，对比这类国家或地区2019年最新营商关系排名可以看到，新加坡排名第2，韩国排名第5，我国台湾地区排名第13，均在我国大陆排名之前。这些国家或地区均通过多种措施改善由政府深度介入的政商关系影响下的营商环境。

新加坡虽然是一党执政的国家，但尊重国际游戏基本规则，顺应全球化大趋势，加入了多个国际协议，包括《避免双重征税协议》和《投资担保协议（IGAS）》，增加了新加坡企业人的信心，大大优化了其营商环境，使新加坡成为全世界营商环境最好的国家之一。韩国则不同，政商关系更为复杂深厚，并且曾经有军人专政的传统，但恰恰是政治家和企业家紧密而复杂的关系，使得韩国比较注重保护企业家的各种权益，社会普遍奉行“以纳税人为本”的基本理念，也使其营商环境位居世界前列。我国台湾地区也有着相似的政商环境，并且由于国民党长达四十余年的一党统治，“党产”成为台湾政商关系中的一个特殊产物。随着20世纪80年代末台湾党禁的开放，国民党事实上还拥有大量的“党营企事

业”。然而这并不影响台湾对营商环境改善的努力。世界银行营商环境报告对台湾在建设许可方面的评价很高：“通过‘一站式’服务完成所有审批手续”，并且通过“风险评估和自我管理系统进一步完善了这一便捷的审批机制”。

（二）根据自身国情加快构建具有中国特色的营商环境评价体系

加快构建具有中国特色的营商环境评价体系，是李克强总理在 2018 年全国深化“放管服”改革电视电话会议上特别强调的。由于对一些标准的理解因国情不同而有所差异，不排除少数指标无法准确反映营商环境的真实状况。世界银行营商环境评估中的指标，大多是根据西方发达国家政治学和经济学研究成果设定的，固然具有一定普适性，但少数也具有特殊性。如“获得电力”指标，作为世界银行营商环境评估中的一级指标，通过“手续”“时间”“成本”和“供电可靠性和电费透明度指数”四个二级指标加以测量。其中手续的多少是用供电公司与企业之间互动次数来界定的。而实际操作中，国内流程与国外有显著区别。

一是安装设备交付流程不同导致手续计数差异。国外是安装全部完成之后统一交付用电企业，只算一次手续；国内传统是安装一项交付一项，按照世界银行标准，则会被计为若干次手续。

二是用电双方合同交易方式不同导致手续计数差异。一些国家用电企业将合同任务外包给第三方，由第三方公司代理与供电企业签订合同，从而减少了用电企业与供电企业直接接触的次数，手续也就被算作减少了。

而事实上，上述这些情况并不能说明在我国用电企业获得电力比西方国家更困难，只是习惯和机制不同而已。因此，对于当前营商环境排名的指标，应当重视，但又不唯指标论。

因此，我国应加快构建具有中国特色的营商环境评价体系。在借鉴世界银行评价体系的基础上，立足国情，构建符合中国特色社会主义发展的营商环境评价指标体系。目前，中央已启动相关工作，预计在今年（即 2020 年）开展构建我们自己的营商环境评价指标体系。

（三）突破样本局限，破解优化营商环境的区域不平衡难题

须注意的是，在世界银行营商环境排名各项指标统计所采用的样本中，我国只涵盖了北京和上海，权重分别为 45% 和 55%。因此，确切地说这个排名所反映的仅仅是我国北京和上海营商环境的改善状况及其在世界的排名。当然，不独我国如此，世界银行针对所有国家的

标准都如此，即大多数指标集涉及各经济体中最大的商业城市的一个案例情景，但对 11 个人口超过 1 亿的经济体将数据采集范围扩大到第二大商业城市。如中国和美国营商环境排名分别为第 46 位和第 8 位，更准确的理解应当是北京和上海的营商环境与纽约和洛杉矶的营商环境相比相差 38 位。如果把我国中西部地区的数据纳入其中，排名状况恐怕并不会更乐观。

此外，世界银行营商环境报告的确对一些包括中国在内的国家主要城市进行相关指标排名，但无法进行跨国间城市排名比较。不过这些城市有限的的数据对研究我国营商环境内部的差异性仍然能够起到管窥之用。笔者选取该报告中我国不同地区“开办企业”这一指数排名进行分类簇群统计，总体按照城市所处地域进行排序（参见图 2），结果发现一个基本规律：东部沿海发达地区开办企业指数排名总体较高，意味着其开办企业的门槛相对较低，营商环境较好；中部地区和东北地区营商环境次之；西部地区营商环境总体靠后。

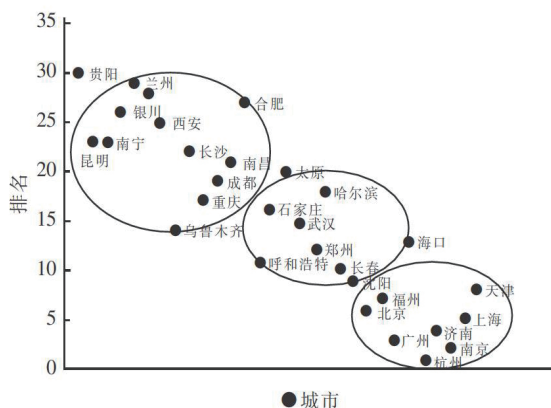


图 2 2018 年我国主要城市开办企业指标排名簇群

资料来源：笔者在世界银行公开的中国主要城市开办企业相关数据基础上统计和分类而成。详见 World Bank Doing Business, <http://www.doingbusiness.org/zh/data/explortopics/starting-a-business/china>, 2019 年 3 月 15 日。

这一统计结果与我们的经验感知较为接近，至少说明两个问题。一是我国营商环境总体仍不平衡。大体上东部沿海发达地区营商环境较好，中部地区和东北地区居中，西部地区营商环境较为落后。二是营商环境的优劣与市场经济制度的完善程度呈正相关。越是发达地区，市场经济制度相对越完善，政府对市场的过度干预越小，因而营商环境越优良。

对于未来优化营商环境，关键是处理好政府与市场的关系，激发市场主体活力，通过“放管服”改革减少政府对市场的越位，推进国家治理体系和治理能力在处理政府和市场关系方面的进一步完善。推动降低制度性

“放管服”改革中的 政府责任及其机制构建

责任就是做好自己分内之事并为未有效履行事项承担相应的不利后果或强制性义务。当今，政府责任已不再是行政法中的抽象概念，而是新时代政府行为合法化、合理性的现实要求。“放管服”改革是近年来我国政府改革的重头戏和先手棋，通过改变其旧有的“重权力轻责任”“重效率轻公平”“重发展轻民生”“重生产轻生活”等思维模式，不断推动政府治理能力和治理水平现代化。

落实政府责任与“放管服”改革是相互依存、相辅相成的关系。一方面，“放管服”改革是落实政府责任的重要举措。深化“放管服”改革是一场从观念到体制再到机制的深刻革命。“简政放权”中“放”的核心是政府角色定位，是合理划分政府、市场、社会的边界，是以权责清单明确政府的职能范围，划定政府各层级、各部门的责任区间；“放管结合”中“管”的核心是政府管理转型，“谁审批谁负责、谁主管谁监管”的体制使责任追究有线索、有依据；“优化服务”中“服”的核心是政府治理能力现代化，要求政府在繁杂的技术手段和政策工具中进行选择，突破改革瓶颈，跨越改革陷阱，最终实现政府责任效率与公平相统一的目标。另一方面，落实政府责任是推进“放管服”改革的有力保障。第一，

政府责任范围的界定与“简政放权”作为改革起点是相互统一的。治理时代的政府角色不是自定的统治者和监管者的角色，它的作用和权力范围不仅需要合法性基础，而且还需要合理性基础，在公共事务和社会问题的处理上，如果政府不能实现其相应权力范围的最佳效能，则会被要求承担效能责任。第二，落实政府法治责任与“放管结合”是相契合的。政府的所有行为都要有法可依、有法必依、违法必究、侵权必偿。构建这样的政府除了需要完善相关法律法规外，还需要执法公开，让政府行为在法律框架内、在阳光下运行，避免政府角色的“缺位”“错位”“越位”和政府行使权力过程中的“越权”“滥权”“暗箱操作”。第三，政府的执政为民与“放管服”改革“优化服务”的最终目标是一致的。政府的行为无论是作为工作人员个人还是作为政府整体，无论是政府行为实质内容还是行政程序都应坚持把人民的根本利益放在首位，以人民为中心、执政为民，切实关注和满足人民的需求，努力构建人民可参与、可监督的责任政府。由此可见，落实政府责任与“放管服”改革二者在逻辑关系和实践内容上高度相关。本文拟从“放管服”改革中的政府责任内涵及落实政府责任的影响因素着手，探讨如何在“放管服”改革中进一步完善政府责任机制，

交易成本，下硬功夫发展软环境。政府要坚决把不该管的事项交给市场，最大限度地减少对资源的直接配置，审批事项应减尽减，确需审批的要简化流程和环节，让企业多用时间跑市场、少费功夫跑审批。

在此基础上，应突破世界银行营商环境样本的覆盖局限，着力解决我国营商环境的区域不平衡问题，加大力度改善中西部地区营商环境。只有中西部地区的营商环境与东部沿海地区实现了同步优化，才是真正的优化。

如一些中西部省份主动对标沿海发达地区营商环境，通过为企业提供更优服务、帮助降低成本来吸引投资。然而，仅仅这样仍然不够。中西部地区政府应当有壮士断腕、自我革命的勇气和魄力，在中央政府的统一部署下，通过以“放管服”改革为核心的一揽子行政改革组合拳，减少政府寻租，破除“官本位”思想，从体制和观念上实现同步优化，这样才能最终营造稳定公平透明可预期的营商环境。

以不断推进政府治理体系和治理能力现代化。



一、“放管服”改革中的政府责任内涵

“放管服”改革中政府的角色在不断地发生变化，承担的责任也将越来越多。新时代，“放管服”改革中的政府责任是法治责任、管理责任和“治理主导”责任的相互统一。

（一）“放管服”改革要求政府坚守法治责任

法治责任是政府合法性的来源也是政府的传统责任，它的基本要求是保持政府的“公共性”和“正义性”的属性。在“放管服”改革中，这种属性表现为政府要坚守政治责任、法律责任、道德责任和程序正义责任。

1. 坚守政治责任。我国宪法明确规定了我国的国家性质是人民民主专政，其本质是人民当家作主。这一国家性质决定了政府“由人民代表大会产生、对人民代表大会负责”，基本政治责任是为人民服务。“放管服”改革中简政放权和放管结合的最终目的是为了优化政府服务，增强人民的获得感和幸福感，强化人民的主体地位。

2. 坚守法律责任。责任政府最初是从依法行政开始的，政府的法律责任具体表现为法无授权不可为，法定职责必须为。在“放管服”改革中，依法行政首先意味着在简政放权中政府要厘清权责，确立自身的权力边界，各层级、各部门的权力配置和责任承担有法可依，按照权责清单推进机构改革。在监管和服务中规范行政程序，将事前审批与事中事后监管紧密结合，保证法律执行的公开、公平、公正。

3. 坚守道德责任。相较于法律责任的硬约束，道德责任是对政府的软约束。李克强总理多次强调指出，“放管服”改革是“刀刃向内”“削权让利割肉”的政府自我革命，强调用政府减权限权和监管改革，换来市场活力和社会创造力的释放，以舍小利成大义，以牺牲“小我”成就“大我”。政府如果缺乏公共精神，那么权力划分、社会监管也就失去存在的合法性和合理性；如果缺乏服

务精神，“放管服”改革也就失去民心和社会支持。可以说，在“放管服”改革中，道德责任是一种比法律责任更为深刻和根本的约束。

4. 坚守程序正义责任。程序正义是行政法的标志性原则，避免偏私是程序正义原则的基本要求，公平听证是程序正义原则的核心内容。在“放管服”改革过程中，程序正义主要体现在公平、公开原则上。各级政府在简政放权改革中，普遍列出了“三单一流程”（即责任清单、权力清单、负面清单、权力运行流程），并在相应的政府网站、政务大厅予以公开；在社会监管和社会服务中，政府除了依法监管、按流程公开运作外，坚持对所有民众和组织一视同仁，将法律意义上的权力义务平等体现为社会生活中的公开、公平。

（二）“放管服”改革要求政府融入管理责任

管理责任是在“管理”语境下的责任，它体现为“市场失灵”下的政府职能转变，其基本要求是提升政府工作效率。在“放管服”改革过程中，政府这种工作效率表现为组织效率、管理绩效和社会效率。

1. 政府的组织效率。与传统的官僚制科层结构不同，简政放权后的政府结构更为扁平化。行政审批服务中心与职能监管部门之间的分工更为明确，既避免了多头行政也避免了责任踢球，同时，监管部门与审批部门既要处理好各自层级组织之间的关系，也要在彼此之间实现更好的协同。当今，大数据、人工智能等新技术，在很大程度上促进了政府组织协同与服务效率及质量的提升。

2. 政府的管理绩效。“放管服”改革中的绩效责任是指政府合理合法地安排公共财政，对其产出、成就、影响对照标准进行测量并由此承担相应的责任。“放管服”改革源起于社会环境变迁、国家或地区营商环境竞争加剧、科学技术的进步等，如果说简政放权、放管结合是其途径和手段，优化服务是其目的，那么提高政府绩效就是“放管服”改革的出发点。

3. 政府的社会效率。只要存在等级关系或委托—代理关系，责任机制就是必要的，以确保被委托人最终按照委托人的意愿行事。相较于私人部门，公共管理部门要基于其公共性追求更为广泛的社会效益目标，偏重社会效率责任是公私责任之间的根本差别。“放管服”改革的目的是为了创造良好环境，提供更好的服务，让广大人民群众共享发展成果，这是政府社会效率责任的集中体现。

（三）“放管服”改革要求政府承担“治理主导”责任

随着新时代信息技术的迅猛发展，强调多元主体合作的治理理论正在兴起。然而，如同“市场失灵”一样，

多元治理主体在治理过程基于利益进行的谈判、协作中往往难以平衡和协调,即存在“治理失灵”现象。因此,“放管服”改革要求政府承担“治理主导”责任,使政府在治理过程中承担制定规则、协调利益、提供服务、促成合作的角色。政府在其中的“治理主导”角色,具体表现为准立法职能(政策与规则的制定)、准司法职能(协调与仲裁)、环境职能(多元主体和代际利益平衡)等,由此政府也承担相应的责任。治理时代的“放管服”改革要求政府履行准立法职能、准司法职能和环境职能。“放管服”改革是一场由国家推动的大规模的政府职能转变工程,期间有各种新情况、新问题、新矛盾出现,各级政府关于权责划分、审批要件和程序规定、市场监管、环境监控、社会服务等方面,将产生大量的准立法、准司法、环境等相关行政行为,并对这些行为承担相应的责任。

二、“放管服”改革进程中落实政府责任的影响因素

从构建责任政府的角度分析,“放管服”改革就是明确政府责任、落实政府责任的过程;从“放管服”改革推进的角度分析,落实政府公平、效率、回应等责任是“放”到实、“管”到底、“服”到位的保障。当前,在“放管服”改革推进过程中仍存在不少影响政府责任落实的因素,具体表现在以下几个方面。

一是观念因素。目前,少数地方政府的公共精神与服务意识尚未成为自觉,回应性不足,“放管服”改革效果打折,不利于落实政府的相关责任。随着“放管服”改革的推进,个别政府部门的工作人员忘记了权力的根本来源,认为放权就是给群众恩惠,为人民服务的自觉性不高,工作态度不积极;一些工作人员的工作任务加重了,就颇有怨言,发现问题既不及时回应群众也不实事求是向上级反映;一些工作人员逆向选择,拈轻怕重,逃避责任,缺乏为民办事的热心和应有的职业素养。

二是部门利益因素。改革是对既有利益格局的改变,不可避免地会受到来自既得利益群体的阻挠。在简政放权过程中,个别政府部门习惯了行政命令方式,仍抱守行政审批是“权力”的不实想法不肯放手;在社会监管过程中,少数政府部门仍认为监管就是处罚、收费,甚至将其作为增收的途径;在社会服务过程中,一些政府部门仍抱有“老爷”观念,将服务视为“施舍”。这些想法和做法在一些区域已成为当前“放管服”改革的阻力,严重影响了“放管服”改革中政府责任的落实。

三是法律因素。“放管服”改革推进中的相关法律法规调整滞后,各级政府权责清单差异较大,权力下放

过程中授权缺乏法律依据,不利于落实政府的法律责任。权责清单中权责事项名称、内容、数量、要求出入较大,甚至不少部门的做法未随着相关法律立改废释而进行相应的调整。权力下放涉及授权的法律依据问题,被授权者无权将获授权力再次授权给他人。在简政放权过程中,不少行政审批权力是要层层下放的,由于授权的法律依据不明确,导致政府的法律责任有时难以得到落实。

四是程序正义因素。一些地方政府部门的审批与服务程序仍较繁琐,同时程序公开、公平等方面仍有缺憾,不利于落实政府的程序正义责任。如权责清单内容与制定过程缺乏民众参与,内容仍需要进一步充实,审批权力是否下放的标准未完全按照“利民便民”的要求;办事流程和时间仍偏长,权责清单项目罗列数千,但是能做到“最多跑一次”甚至“一次都不跑”的项目不多,如前置审批、体外循环等现象在个别地方仍然存在;对于少数社会救助与社会福利相关服务,个别政府部门未能做到真正的程序公开。

五是组织效率因素。从决策、控制、协调、沟通、考核等的组织过程来看,一些地方政府部门在“放管服”改革过程中的组织效率不是很高,主要表现为:在决策方面,一些地方权责清单的科学性、民主性、整体性存在不足;在控管方面,重放轻管、放管脱节,审批监管不协同;在协调方面,囿于资源技术的限制,各部门之间信息数据割裂共享不畅;在沟通方面,电子政府的便利仅限于发布信息和简单的信息处理及提交;在考核方面,基层工作人员尤其是行政服务中心人员在任务加重、责任加大的同时,其贡献未能在考核及晋升中得到应有的体现。

六是绩效因素。一些地方政府“放管服”绩效指标体系不够完整,不利于落实政府的绩效责任。从财务绩效责任来看,推进“放管服”改革的相关预算究竟如何制定、各个部门相关预算是否公开、决算是否符合预算目标等,缺乏明确的制度规定。从结果绩效责任来看:在“放”的方面,权力清单的科学性合理性尚缺乏认真的论证;在“管”的方面,审批门槛降低,意味着市场主体良莠不齐,仅能达到基本资质标准,各地监管往往采用“两随机一公开”模式,但是随机意味着部分而非整体,公开方式和渠道有限,群众知晓度不高,这一机制仍存在一些监管盲区和漏洞;在“服”的方面,地方政府部门当前进行的优化服务,主要在改进服务态度、缩短办理时间、延长服务时间等方面进行考评,而对服务的细化、人性化、全面化、平等化等方面还未得到应有的重视。

七是社会效率因素。一些地方政府存在重视招商引资、优化投资环境的经济目标，而忽视共享发展成果、提高人民幸福感满意度的社会目标的情况，不利于落实政府的社会效率责任。如一些地方政府放、管、服关系处理不当，营造良好营商环境与加强事中事后监管之间、盘活市场经济与优化社会服务之间等不能做到合理平衡，常常重前者轻后者，目的与手段、公平与效率不能很好地兼顾。

八是治理主导因素。一些地方政府对于“放管服”改革过程中政府的准立法、准司法行为，往往强调其职能较多而问责较少，忽视行政决策的合法性、合理性考量，不利于落实政府的准立法、准司法责任。在政府准立法、准司法行为越来越多的今天，追究政府相应行为的合法性、合理性责任机制还存在短板。

三、落实政府责任的机制构建

从“放管服”改革与政府责任的关系来看，推进“放管服”改革的同时就是在落实政府责任，而落实政府责任的过程也是“放管服”改革深化的必经之路。因此，当前应努力落实政府的法治责任、效率责任与治理责任，有效化解“放管服”改革的阻滞因素，不断推进政府治理能力和治理水平的现代化。

（一）建立健全政府的依法决策机制

梳理“放管服”改革的阶段性特征，厘清放、管、服三者关系本末，明确“放管服”价值取向与改革方向，使政府更好地承担起相关责任，即不负人民的重托和期待，转变政府职能，完善政府权能结构，提升政府管理服务效能，加强民众监督，保障人民权益，增进人民福祉。

1. “放管服”改革越是深入越需要完整、统一的法律制度支撑，使改革有法可依、有法必依、违法必究，使政府更好地承担起法律责任。这就要求：一方面，要明确政府职能边界，加快相关法律法规立改废释，包括《行政许可法》《行政处罚法》《行政复议法》等法律都需要与时俱进地进行相应的调整和修订，为“放管服”改革提供充分的法律保障；另一方面，要加快权责清单的顶层设计与统一协调，以责任校准权力运行，实现改革的全面统筹发展。

2. “放管服”改革过程中需要进一步建立完善公共部门人力资源管理制度，使政府工作人员强化公共意识和服务意识，为其自觉自愿承担相应的责任提供制度保障。按照“谁审批谁负责、谁主管谁监管”的原则，不管是新组成的行政审批局（中心）还是原来的职能部门，对相应工作人员的道德水平和工作能力都要提出更高的要求，对工作人员的任用选拔、调配制度等要进一步优化。

同时，在对工作人员管理和考评过程中，要加大群众满意度权重，建立激励、容错的用人机制，对工作任务重、责任大的岗位应给予相关人员额外补贴，在晋升时予以优先考虑，充分调动政府相关人员承担责任的主动性和积极性。

3. 推动“放管服”内容和过程的公开、公平，体现政府的程序正义责任担当。在“放管服”改革过程中，以公开为原则、不公开为例外，公开的内容包括“放管服”的法律依据、政府权责清单、办事流程、中介名单与资质状况、服务内容和结果等。同时，对所有企业和民众一视同仁（包括因自然、地域、经济、技术等因素造成的各种弱势群体），严格按照法律和规定进行审批、监管、服务。在政策制定、审批、监管、服务等各个环节，要积极构建民众参与政策制定和监督机制。

（二）提升政府的效率机制

1. 做好“放管服”改革的组织配套工作，推动机构改革，使政府各层级各部门职、权、能、责相统一，人、事、物、财相配套，落实政府组织效率责任。从政府层级效率来看，国家层面主要负责确立“放管服”改革方向，推动机构改革；省级政府主要负责列举权责清单与落实机构改革；县（区）政府执行权责清单与机构改革，强化县（区）甚至乡镇政府资源与技术配套。从政府部门效率来看，应运用大数据、人工智能等高新技术，突破数据壁垒，实现数据共享。应确立各层级各部门的组织改革目标，规定目标实现计划和阶段，对未有力执行和实现目标的政府组织追究组织效率责任。

2. 构建“放管服”的绩效考核体系，确保政府审批、监管、服务绩效责任落到实处。具体应从以下两方面做起一是在加大公共服务资金投入的同时，促进预算公开，加强公共服务财务绩效考核，鼓励社会组织参与提供公共服务和监督。二是构建和完善政府审批、监管、服务的绩效考核体系，兼顾“放管服”的数量和质量、空间广度与时间跨度、普通群众与弱势群体等。

3. 打通政府与社会、政府与民众、政府与市场的多向沟通渠道，增强政府的回应性，提升政府工作的社会效率。我国社会主要矛盾的变化决定了人民的需求具有多样性、不平衡、变化快的特点，在“放管服”改革中，政府的审批、监管、服务都要及时地回应民众和社会需求。除了拓宽民众参与政府决策、监管的渠道并及时了解民意外，更应该对民众的意见和需求作出反馈，积极有效地解决他们的实际问题，维护民众的切身利益。

（三）强化政府的“治理主导”机制

应积极构建“放管服”改革中政府的准立法、准司

关于深化基层 “放管服”改革的思考

“放管服”改革是在当前推动我国国家治理能力现代化目标下,从深化行政审批改革入手的政府管理创新。作为转变政府职能的重大举措,“放管服”改革围绕处理好政府与市场关系,简政放权、放管结合、优化服务三管齐下推动政府职能转变、优化营商环境、激发市场活力和社会创造力。自党的十八大首次提出“放管服”改革思路以来,各级政府都在奋力推进“放管服”改革走深走实。基层政府作为国家最基础的行政单元和直接面对群众的工作一线,也是“放管服”改革反馈问题最多、检验改革成效最直接的地方。由此,专项的基层“放管服”改革研究,对于促进基层“放管服”改革持续深化、提升基层“放管服”改革整体质量、建设人民满意的服务型政府极为必要。



法行为的责任机制。“放管服”改革是顺应治理时代政府角色转变而进行的,政府超越了传统社会下的行政执法角色,其准立法、准司法行为,关系到相对人甚至整个社会的利益关系调整,在治理格局中起着“治理主导”的作用。当然,在赋权政府的同时,要建立责任追究制度,做到权责相当,用权必受监督,违法必要追究,如权责清单的拟定、审批流程、监管与服务、争议仲裁等都应建立相应的追责和救济制度,使各级政府部门都做到慎用权、合理用权。

一、基层“放管服”改革取得的主要成效

目前,关于“放管服”改革的研究已较为丰富,笔者在《国家哲学社会科学学术期刊数据库》输入“放管服”进行关键词检索,共搜索到逾400条记录,我国基层“放管服”改革成效显著。

(一) 基层“放管服”改革推进迅速

新时代以来国家推进各项改革决心够、力度强,在全面深化改革的氛围里,基层政府积极探索“放管服”改革措施有力,推进迅速。许多部门自实施“放管服”改革以来,将该取消或该下放的行政审批事项全部取消或下放,切实做到简政放权;通过推行重点管理、分级分类管理、台账式管理和网上跟踪管理等方式,切实增强管理水平;大力实施软、硬件建设工程,推出预约办理、延时服务、限时办结等措施,切实提高服务质量。不少地方通过实行清单化管理、推行事中事后监管和提升政务服务效能的组合拳达到了简政放权、深化改革的目的。

(二) 基层“放管服”改革经验丰富

部分地区在“放管服”改革工作中不断探索新思路和新方法。如广州市白云区用自助服务与购买服务相结合的方式,在全市率先开设24小时自助服务区,方便群众自助办理业务。同时围绕民生事项开展政府采购,提供各种形式的社会服务。成都市高新区以集中系统培训

综上所述,政府责任贯穿于“放管服”改革的各个环节。

“放管服”改革是一项系统工程,要达到甚至超过预期效果,不仅要改革过程中的一些机构关系、服务细节和技术应用等方面予以关注,而且更要从落实政府责任、实现公平与效率平衡的价值目标来考量,进一步探索完善政府责任机制的有效举措,不断推进政府治理体系和治理能力现代化。

(2020年3期 中共山西省委党校学报)

和分类专业培训相结合的方式对基层一线的办事人员进行培训,极大地提升了基层工作人员的业务能力和办事水平。成都市武侯区设立行政审批局,试行相对集中行政许可权试点,依法将全区22个部门的170余项行政权力进行集中行使,显著提高了服务事项的办结效率。

(三) 基层“放管服”改革效果明显

李克强总理指出,“放管服”改革是处理好政府与市场关系的重大改革之举,对近几年扩大就业、壮大新动能、经济稳中向好起到了重要支撑作用。近年来,各地“放管服”改革社会效果十分显著。如广州市白云区通过大力实施政府购买公共服务,围绕民生事项构建全方位、多层次的公共服务供给体系,既方便了群众办事、促进了社区发展,又破解了基层承接公共服务资源不足的问题;成都市武侯区引入五星级酒店管理理念,制定政务服务规范化手册,加强政务服务标准化建设,近几年公众满意度测评指数显著提升;上海市长宁区借助大数据并充分调动公众广泛参与,让监督工作更具公正性。

二、当前基层“放管服”改革存在的主要问题

党的十九大报告再次强调:“转变政府职能,深化简政放权,增强政府的公信力和执行力。”“放管服”改革被许多人视作是全面深化改革的“当头炮”,而基层“放管服”改革无疑是“放管服”改革的前沿阵地。不过,目前关于基层“放管服”改革的研究还不够充分,基层“放管服”改革还面临许多问题亟待解决。

(一) 基层“放管服”改革缺乏与立法的衔接

有学者总结,中国过去搞改革开放的一个重要经验是渐进式改革,即“摸着石头过河”,但当改革转入“深水区”后,渐进式改革的模式似乎遭遇到了瓶颈,能否在某些领域或某些环节采取激进式的变革引发了越来越多的思考。渐进式改革所呈现出来的一个特征是碎片化,相对而言,激进式改革则更多地体现出整体性的特点。基于这样的差异性,激进式改革对改革的顶层设计提出了更高的要求。

当前,在“放管服”改革工作中,各级政府取消下放行政审批事项,多以规范性文件的方式代替,但法律法规所设定的行政许可的效力并不会因为政府简政放权的相关政策而归于消灭。为主动适应“放管服”改革的需要,全国人民代表大会以及国务院已经分批分次地对与简政放权有关的法律法规进行修改或废止。而作为全国“放管服”改革工作的前沿阵地,基层“放管服”改革至今仍缺乏与立法工作的有效衔接。笔者认为,基层“放管服”改革同时兼具渐进式改革与激进式改革的属性,此前由于更多地关注基层“放管服”改革作为“探索者”

的一面而忽视了基层“放管服”改革同样也需要搞好顶层设计,需要同立法工作协调与互动。党的十八届四中全会指出,凡属重大改革都要于法有据,立法要主动适应改革和经济社会发展的需要,基层“放管服”改革若是缺乏与立法工作的衔接和协调,则可能使改革工作受到制约,阻碍改革的顺利推进。

(二) 缺少对改革可能引发的司法问题的关注

“放管服”改革是我国行政管理方式和管理体制的一次重大变革,但随着改革的推进必将引发一系列的司法问题。以成都市龙泉驿区的基层“放管服”改革为例,龙泉驿区通过委托下放、直接下放和业务下沉三种方式将100多项行政审批事项及服务事项下放到基层政府平台集中办理,而不同的权力下放方式将对行政复议和行政诉讼带来截然不同的影响。委托下放不会直接造成行政复议的被申请人和行政诉讼的被告主体资格的改变,但权力的直接下放和业务下沉则会改变行政复议的被申请人和行政诉讼的被告的主体资格。譬如A区B局将某项行政权力直接下放给A区C镇,C镇就此项行政权力作出的具体的行政行为所引发的行政复议或行政诉讼,其被申请人或被告主体将由B局转为C镇,这将带来两个方面的改变:一是权力的直接下放不仅会加重C镇政府的行政负担,同样也会增大C镇政府的司法责任;二是此前B局行使此项行政权所作出的具体行政行为引发的行政复议,行政相对人可选择区政府或B局上级主管机关进行行政复议,权力下放后,这种选择权归于消灭了,因此区政府的司法责任同样因权力的下放而增加了。这种变化还可能因新《行政诉讼法》的实施而被放大。新《行政诉讼法》增加了司法审查的一个标准,即“行政行为明显不当”,这为法院的行政审判工作增加了一个新的有力“武器”,但起诉标准的放宽必将带来行政诉讼案件量的增加,基层政府尤其是乡镇一级政府是否具有足够的承载力应付可能快速增加的行政纠纷无疑值得关注。

换一个视角观察,权力的直接下放其实还改变了行政监督的方式。A区B局将某项行政权直接下放给A区C镇,使得A区B局的上级主管部门对B局行使此项行政权的监督权同时归于消灭,此前A区政府和A区B局的上级主管部门对A区B局行使此项行政权拥有竞争性的监督权力,而这种竞争性的监督权将因为A区B局权力下放行为发生转移,这是基层“放管服”改革对行政监督可能带来的一个重要影响。

(三) 基层“放管服”改革中“服”的理念体现不足

“放管服”改革是一项由“放”“管”“服”三管齐下,最终到“放”“管”“服”“转”“效”五位一体的政

府行政管理体制改革，“放管服”改革既要体现“放”与“管”的核心精神，更要体现“服”的价值理念。当前，基层“放管服”改革更多地关注“上面如何放”和“下面如何接”的问题，而对于基层政府在承接到下放的权力事项后，如何高质量地使用这些权力，将“放管服”改革中“服”的价值理念渗透到权力行使过程的始终，让人民群众拥有更多的获得感，则缺乏更深入的思考。

据此前中共成都市青羊区委党校《区及行政权力现状分析及其科学运行建议——以成都市青羊区为例》课题组对成都市青羊区政府及各部门行政权力使用情况的调查研究，青羊区36家行政部门总共拥有法定行政权力4815项，但未予行使或极少行使的行政权力数量占比各行政部门行政权力大致为70%-80%，有的部门甚至达到了90%。从行政权力类型上看，行政许可事项长期未予行使或极少行使的比率为53.6%，行为处罚权长期未予行使的比率逾90%，行政强制权长期未予行使的比率为36.2%，行政征收、行政确认和行政给付权长期未予行使的占比为10%左右。可以预见的是，其他区县以及拥有行政职权的乡镇（街道）等基层单位必然同样存在大量行政权力“沉睡”的现象，这有悖于政府设定行政权力进行社会管理的初衷。如何疏通堵塞基层行政权力正常行使的管道，激活基层“沉睡”的行政权力，是基层“放管服”改革必须解决的关键难题。

三、关于推进基层“放管服”改革的对策建议

“放管服”改革的本质是全面清理政府职能，厘清政府、市场和社会的关系，实现政府职能的法治化，从而激发市场活力。基层“放管服”改革当然也不能脱离“放管服”改革的本质，否则可能偏离改革最初设定的方向。

（一）兼顾先行先试与顶层设计

“放管服”改革是国家部署的一场影响全局的深刻变革，是构建现代政府治理体系的重要抓手，也是建立人民满意的服务型政府的一项重要任务。部分改革试验区在某些制度环节和实践领域先行先试，总结可复制可推广的经验，为改革的全面推进蹚出了一条路子，其本身是具有合理性的。然而，当改革进入深水区，在缺乏法治的保障与协调下，改革的瓶颈也迅速显现，更甚者可能导致改革红利被反噬。因此，兼顾先行先试与顶层设计应当作为基层“放管服”改革的优选路径，应当重点完善以下几个方面：

1. 加强改革与立法工作的衔接。我们看到，中央在推进“放管服”改革的同时，已经做了大量的配套工作，前文提到的全国人民代表大会以及国务院分批分次地对与简政放权有关的法律法规进行修订或废止即是一例。

而地方政府同样需要做好地方法规规章的立、改、存、废、释工作，以支持改革的顺利推进。我们认为，一方面应当建立立法部门与推进改革的牵头部门和改革参与部门的工作联系制度，定期召开工作联席会议，对改革中存在的法律问题可以由立法部门、改革牵头部门、改革参与部门、专家学者等共同协商解决；另一方面应当及时清理地方法规规章中与“放管服”改革不相适应的规定，扫除基层“放管服”改革的法律障碍。

2. 完善事权下放的梳理和评估。“放管服”改革的本质是将行政事权向基层转移，突出上级政府的协调和监督职能，并进一步强化基层政府的服务职能。但有学者在研究中发现部分区县在“放管服”改革中将本应由自己承担的职能转移给下级政府，出现了事权过度下沉的现象。也有区县将上级政府的文件直接转发给乡镇政府，自己充当起了“文件转发室”的角色。鉴于此，基层“放管服”改革应当统筹做好下放事权的梳理和评估工作，一方面应当全面梳理各类下放事权事项，杜绝出现事权过度下沉、事权下放随意和不合理现象；另一方面应当全面评估基层政府的事权承接能力，并建立事权下放的动态调整机制，避免出现事权下放过快或过慢、下放事权超出基层政府承接能力的现象。

3. 合理统筹安排基层执行资源。现有的诸多研究都提到了基层执行资源匮乏的问题，基层“放管服”改革与机构精简人员缩编处于叠加期，加之部分基层工作人员素质不高、服务意识不强，可能难以保障整体的服务质量。也有研究提出近年来上级政府不断强化基层政策执行的刚性约束，部分基层政府应接不暇、失去工作重心。因此，基层“放管服”改革应当统筹考虑基层执行资源：一方面需要合理安排基层特别是乡镇级的财力支出，逐步建立行政事权与支出责任相适应的“事权—财权”体系；另一方面也需要考虑基层服务资源闲散不均、部分服务平台资源利用率不高的问题，根据不同地区经济与人口等因素合理配置各类基层服务资源。

（二）及时化解改革引发的司法问题

我们根据简政放权的分权化程度可以给不同形式的放权作如下排列：直接下放>业务下沉（事权下移）>授权>委托。其中，权力事项的直接下放是上级政府将行政权力完全下放给下级政府，而业务下沉、授权和委托三种放权方式其权力本身依然属于上级政府，其放权程度均低于权力事项的直接下放。就“放管服”改革的本质来看，直接下放权力事项是放权最彻底也最符合“放管服”改革目的的方式，其余的放权方式则因放权不够彻底可能引发其他问题。譬如有研究提出事权下移因为

仅仅转移事权，因此是割裂化的放权。然而，就改革所引发的司法问题来看，权力事项的直接下放、业务下沉和授权都可能导致行政诉讼被诉主体的转移。基于基层政府应诉资源稀缺的现实情况，基层“放管服”改革采用权力委托下放的方式最不易引发司法问题（见表1）。

表1 基层“放管服”放权方式

放权类型	直接下放	业务下沉	授权	委托
放权程度	高	较低	低	最低
是否导致被诉主体的转移	是	是	是	否

笔者认为，解决好基层“放管服”改革与立法工作相衔接和协调的问题在一定程度上能够消解改革引发的司法隐忧。至于改革可能会加重基层政府的司法责任，笔者认为：一是要做好权力下放的跟踪评估工作，避免基层政府权力事项短时期内增长过快，同时也要评估哪些服务事项下放到基层容易引发司法纠纷；二是要做好权力事项下放方式的合理安排，比如一般的服务事项可以通过直接下放的方式下放到基层，而涉及行政审批和行政处罚的，则更多考虑以委托下放的方式下放到基层；三是要增强基层政府应对诉讼纠纷的能力，譬如可以通过政府购买公共服务的方式，建立基层依法化解各类纠纷的综合平台，提高基层解决诉讼纠纷的综合能力。

（三）激活存量权力，提高服务质量

权力“沉睡”现象是研究基层“放管服”改革所不容忽视的问题。若基层政府将上级政府下放的权力事项束之高阁，使之变为“沉睡”的权力，那权力下放也就失去了意义。优化配置和使用法定职权，激活基层政府的存量权力，不断提高基层政府的服务质量，同样是基层“放管服”改革的重要内容。

基层政府拥有的法定职权数量极其庞大。以成都市青羊区为例，各区级行政部门总共拥有4800余项各类行政权力，此外，青羊区各街道办事处还拥有法律、法规和规章所规定的285项行政权力。在权力清单制度实施之后，部分地区尝试推出行政权力“挂起”制度，并将权力“挂起”制度视作对权力清单制度改革的一种优化。

所谓行政权力挂起，是指行政执法机关将具有法定依据的行政权力如在上一年度内未使用的，暂停其使用；如确需使用，须提前申报并事后备案。行政权力挂起是一种权力约束和动态管理机制。然而，权力“挂起”制度的实施无疑具有地方政府规避简政放权改革的嫌疑，实施权力“挂起”制度既可以达到简政放权的表面效果，又可以消解地方政府因清单制度带来的丧权之痛。于是，我们看到了一个很有趣的现象，一方面是大量的行政权力处于搁置和“沉睡”的状态，另一方面部分地方政府又借用权力“挂起”等制度规避或对抗清单制度对政府权力事项的削减。

因此，要顺利推进基层“放管服”改革，使之既不减速，又不偏离既定方向，至少应当做好以下几项工作：一是切实推进政府职能法定化。基层政府行使的各项职权必须要有法律、法规或规章的授权，对于法律、法规和规章授权之外的行政权力要及时清理或废除。同样的，权力“挂起”等制度的实施也需要服膺于职权法定原则，如果确有必要，也要以立法的方式来合理规范权力“挂起”制度的实施。与此同时，要做好法律、法规和规章的清理工作，对于和“放管服”改革不相适应的法律、法规和规章要及时修订或废止。二是要着力解决政府部门行使职权“难”的问题。一方面是部分行政职权本身行使难。调查显示，许多行政职权长期未予行使是因为其本身难以行使，不合理的法律、法规和规章规定制约了行政职权的有效行使。不少法律、法规和规章设定的行政权力规定和现实情况存在明显脱节，尤其是针对基层政府的行政权力设定经常不符合基层的实际情况，而熟悉基层实际情况的人却又难以参与到法律、法规和规章的制定活动中去。另一方面，基层政府行使职权多数是直接面对行政相对人，权力行使的刚性约束一定程度上制约了权力的有效行使，根据权力类型等因素的不同，区分行政职权的行使方式可能会部分缓解这一紧张局面。三是要研究制定激活基层工作人员工作动力的有效机制，合法合理地行使法定的行政职权，既要根据基层“放管服”改革工作动态对基层政府予以财政、人力等资源的保障，也要做好基层干部的知识技能培训，提高基层人员整体素质，强化基层服务意识。

（2020年1期 中共乐山市委党校学报）



现代化财政 的重心如何转移

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。深刻理解和认识高质量发展的内涵，是实现高质量发展的重要基础。推动高质量发展是现阶段的战略方向，也是促进经济社会持续健康发展的必然选择。财政要促进高质量发展，需要财政理念转向以人为本，跳出基于既定的发展空间来完善财政制度和制定财政政策的传统思路。在促进高质量发展方面，财政不会自发地发挥作用。如何运用财政手段，世界各国积累了丰富的经验。但要发挥财政更有效的、更大的作用，必须跳出传统的路径依赖，包括实践经验的路径依赖和理论逻辑的路径依赖。这就需要总结现有的财政实践和财政理论，从高质量发展的战略要求来深入思考。

财政应在拓展未来发展空间方面发挥更大的作用

财政政策是逆周期的需求管理政策，与货币政策相配合，通过扩张或紧缩来调节社会总需求，达到实现宏观经济稳定的政策目标。这是基于既定的发展空间来讨论财政的短期稳定作用。

其实，运用财政手段来稳定经济，只是其发挥作用的一个方面，在促进经济发展方面，财政有不可替代的作用。尤其在促进高质量发展方面，财政具有显著的优势。这体现在战术和战略两个层面，运用财政政策，可以作为战术手段发挥灵活机动的调控作用，同时也可以把财政作为战略手段来促进高质量发展。在战术层面发挥的作用主要是激励已有主体创新和调节分配，是针对现有的经济社会主体和现有的分配状况而言的，激发创新潜力和缓解分配结果上的差距。这类战术手段不改变趋势，也是基于既定的发展空间来发挥财政的促增长作用。

财政在战略层面发挥的作用主要是促进人力资本积累，为创业创新和机会公平奠定基础，是针对未来发展空间而言的、构建经济发展和社会公平的新基础、新条件。这类战略层面的作用有助于改变发展趋势，可以避免发展的路径依赖，促进经济发展方式的转型和经济结构的升级，构建新的发展空间。从是否改变趋势这个意义上分析，财政的作用也可分为两个方面：在既定发展空间的挖潜作用、稳定作用；改变发展空间的拓展作用、提升作用。



从世界范围来看，由于受到现有经济理论的束缚，财政的作用主要局限于短期调控，反周期和促进短期增长，而在长期战略层面，拓展未来发展空间的作用还未被重视起来。这反映出有基于经济系统自身均衡的研究无法为未来发展提供有效的理论支撑。因此关于现代财政功能的讨论主要基于战略层面，这更加切合高质量发展的内涵和要求。

更快而平等积累人力资本是拓展未来发展空间的基础和条件

拓展未来发展空间，关键在人的能动性作用，在于人力资本积累及其是否平等。而市场经济内生逻辑衍生出来的人力资本积累不足、不平等的问题，是隐匿的发展风险，这就需要通过发挥财政的作用来解决，事先加以防范。

在市场经济条件下，单靠个人、家庭进行人力资本积累，其过程往往较为缓慢，且容易形成比较大的社会差距。人力资本积累不足，很容易使经济发展掉入低技术含量的发展陷阱。而人力资本积累的不平等，会导致社会群体之间的能力差距加大，这是经济不平等的起点，同样很容易使经济发展掉入少数人富裕的发展陷阱。人力资本积累的差距导致机会的不公平，是消费不平等造成的。高收入人群可以多消费，进行更多的人力资本投资，但低收入的个人和家庭可能难以保障最基本的生活支出和教育支出，社会的人力资本积累就会极不平等。如果完全遵循市场经济的逻辑，收入多的多消费，收入少的少消费，那么，收入与消费的代际循环传递，穷的就会越穷，而且穷人也会越来越多。若出现这种趋势，发展的进程就会受阻，未来发展空间就会越来越窄，发展不可持续。如何减少消费的不平等，应成为现代财政发挥作用的主要着力点。

要避免人力资本积累过程中市场经济逻辑向社会领域延伸，就需要进一步强化公共服务的作用。人力资本的积累通过公共服务，或者说公共消费得到保障，这样就能避免人力资本积累差距的进一步扩大，避免绝对贫困的代际传递。通过基本公共服务的均等化，促进人力资本积累的基本平等，是防范发生不可持续风险的最有效途径，也是政府有效发挥作用的主要方式。这既能增强经济发展的后劲，避免经济动能衰减的风险，也能促进社会平等和经济平等，防范化解社会两极化的风险。

现代财政的重心应转到促进消费的平等化上来

对于贫富差距的问题，常用的解决思路是立足于收入的平等化，即从收入流量入手，限高补低，通过税收

调节，缩小收入差距，并通过转移支付，提高低收入人群的收入，缩小基尼系数。这种思路形成了比较普遍的看法，相当流行，并得到社会的广泛认可，但有一定局限性。现代财政若主要是围绕“结果公平”来发挥作用，经济发展的激励机制就会受到抑制，人人努力的局面就难以形成。

在社会主义市场经济条件下，最重要的不是结果的公平，而是机会的公平，即人力资本积累的差距不能太大。如果在基本的人力资本积累方面差距很大，就会导致绝对贫困。从本质上来看，贫困是能力的贫困，贫富差距的大小实际上取决于能力的鸿沟，能力的鸿沟就是人力资本积累差距的大小，而人力资本积累差距的大小取决于消费差距的大小。

显然，人力资本积累主要依靠个人、家庭的消费是不够的，还要靠政府提供的公共消费来支撑，从而使社会的人力资本积累水平更高，机会更加公平。这样，人人参与、人人努力就有了条件，就会形成有内生动力的人人共享机制。税收调节、转移支付是“授人以鱼”，在缩小收入差距方面短期有效，容易产生社会幻觉，但不能扭转长期趋势，而且会造成效率与公平的冲突。只有转到起点的公平、机会的公平，通过消费缩小人力资本的差距上来，“授人以渔”才能真正防范化解发展动力不足、少数人富起来那种低质量发展所导致的公共风险，才能实现效率与公平的融合。

人力资本的积累又为创新和技术进步提供良好条件，这样一来又可以解决发展的技术含量偏低的问题，促进有高技术含量、高附加值的发展。依靠创新，环境友好的发展实际上也能够得以实现。这样，高质量发展也就有了保障。

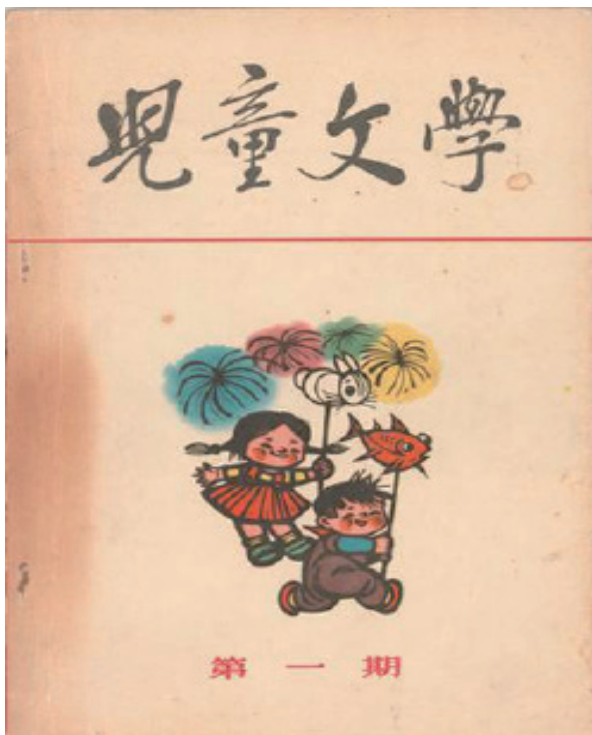
形成“人人参与、人人努力、人人共享”发展模式，实现社会公平和效率融合的最有效方式。通过提升公共服务水平、扩大公共消费不仅能扩大短期需求，稳定短期增长，更重要的是能拓展发展空间。积累人力资本，增加经济发展的新要素，同时促进机会公平，缩小能力鸿沟，发展方式与环境更加友好，财政促进高质量发展也就不会陷于空谈。

财政以促进消费的平等化为着力点，通过人力资本积累来拓展发展空间，实际上以机制化的方式体现了以人民为中心的发展思想，也为国家治理现代化夯实了基础，这就意味着财政转向了现代财政和完善现代财政制度。

(2020-9-17 学习时报)

儿童文学： 写出人类共通情感

曾经数次深入农家书屋调研发现，孩子们最爱读的是《鲁滨逊漂流记》和《平凡的世界》。《鲁滨逊漂流记》是英国作家笛福写于18世纪的小说，而《平凡的世界》并不是儿童文学。这两部作品缘何能够跨越时空，打动当下孩子的心灵？原因或许是，两部作品都蕴含着不屈不挠的斗志和迎接生活磨砺的勇气，这与乡村孩子尤其是留守儿童渴望走向大千世界、憧憬未来的内心是一致的。这说明，经典作品的穿透力、前瞻性和未来性，正来自于对人类共通情感的深刻洞察。



站在新世纪文学走过20年的时间节点上回顾，中国原创儿童文学所取得的成就有目共睹。面对那些感动孩子们的作品，我们是否还应该追问一句：这些作品能否感动世界读者、未来读者和成年读者？换句话说，能否

深入表现具有普遍性的人类情感，既是检验儿童文学艺术水准的有效标准，同时也是儿童文学取得更高成就的有效路径。

书写“中国式童年”，不能没有面向世界的眼界

“书写‘中国式童年’”的创作主张，为新世纪中国原创儿童文学提供了丰饶的精神资源，无数写作者在中国童年经验的宝库中勘探，获得了取之不尽的写作资源。也许没有哪个时期能够像新时代的儿童文学这样在如此辽阔的疆域里驰骋：从西部到东部，从高原、沙漠到草原、大海，从乡村到都市，不同民族不同生活环境的孩子们，他们的成长故事几乎都纳入了作家的视野，并被诉诸笔端。

时至今日，我们说“中国式”里要加入“世界性”视角，一方面是说立足中国经验的书写，要有能力去烛照人类共同面对的精神难题；另一方面，作家也要有一种建立于广博阅读基础之上的宽广眼界，对世界范围内同类主题的杰作了然于心。比如关于“死亡”这个永恒的文学母题，在成人文学中也许不需要有太多禁忌，在儿童文学写作中就必须有所写有所不写。如何取舍？难度系数比较高，但也有像《马提与祖父》《天蓝色的彼岸》等颇为畅销的外国儿童文学可资借鉴。新近面世的《童心战疫大眼睛暖心绘本系列》也在这方面做出了积极探索。这套由张晓玲等年轻作家创作的作品，既勇于直面新冠肺炎给人类带来的挑战，又能以儿童的视角切入，运用灵活多变的叙事策略，达到“向光成长”的艺术效果。这套绘本输出多种外语版本，走向海外小读者，显示了中国原创儿童文学与世界儿童文学接轨的巨大潜能和可能路径。

立足“儿童本位”，不能没有“整体性”视野

儿童观的变革，让新世纪原创儿童文学创作获得了新的推动力。对“儿童本位”的推崇、对儿童主体性的肯定、对童年游戏精神的张扬，是新世纪中国原创儿童

文学有别于其他时期的特点。尤其是一些发行量巨大的校园儿童小说以及广受青睐的作家童年回忆，卸掉说教重负，轻装上阵，顽皮、幽默、风趣、轻松、甜美是这些作品的特点。它们得到读者的热烈呼应，反过来又强化了这一美学追求的牢固性，吸引更多写作者追随。

要让这类创作走得更深更远，必然要对“儿童性”进行更为深入透彻的勘探和思考，这就需要具备一定的“整体性”视野。其一，在理解和把握孩子精神世界的特点、刻画儿童形象时，要避免片面。我们常说，孩子是天生的哲学家，当我们强调“儿童性”的时候，并不是去简化儿童精神世界的丰富性，仅仅将其中单纯、快乐、无忧无虑的一面展现出来，而忽略成长中遇到的困难、困惑、困境。其二，儿童不是孤立的，他们是在与家庭、社会、成人世界的密切互动中成长起来的。除了孩子间的沟通交流，儿童有没有能力感知来自社会的更为丰富的信息？答案是肯定的。孩子身上折射着斑斓的时代光影，他们也有能力以自己特有的方式去感受生活的风雨。这一点在《淘气包埃米尔》《小淘气尼古拉》以及《城南旧事》《窗边的小豆豆》等经典作品中都可以充分感受到。

强调“整体性”视野并不是说把成人的思考方式强加于儿童，让儿童文学走向“成人化”。始终以儿童的眼睛看世界，是儿童文学作品最牢靠的立足点。强调“整体性”视野的目的，意在引发儿童文学创作者的思考：如何处理儿童文学与时代重大命题间的关系？

找到重大事件和儿童个体成长之间的契合点，是写好这类作品的关键。裘山山的《雪山上的达娃》以一只小狗的视角来写青藏高原雪山哨所士兵们的生活，增强了故事的趣味性，也拉近了孩子们与遥远军旅生活的距离。美国作家劳雷尔·布雷特兹-劳格斯蒂的《寄往月球的信》中，小女孩选择给登月宇航员柯林斯而不是万众瞩目的阿姆斯特朗写信，因为她感受到了前者的“孤独”。正是这种人类普遍的情感，把登月这个重大事件

和一个小女孩的现实生活和内心世界奇妙地联系在一起。除了纪实性的正面强攻，儿童文学介入重大现实题材的角度是多样的，寻找情感共鸣就是方法之一。

根植当下现实，不能没有凝视未来的目光

当下的儿童文学创作，现实题材数量最为庞大。儿童文学写作者在现实题材创作上精耕细作，不断攀登艺术高峰的同时，也应面向未来敞开无限可能。我们既期待着像《小灵通漫游未来》这样家喻户晓的少儿科幻作品的涌现，同时也要看到，一些并非是科幻小说的外国儿童文学，也包含了相当多的科学内容，甚至可以说是成长文学与科普作品的跨界融合。这种兼容多种创作元素的写作，在本土原创儿童文学中还不多见。

对人类未来生存方式的想象，尤其是对科技、生态等对人类命运产生根本性影响的重大主题的展望，儿童文学都不应该缺席。科技日新月异的发展已经渗透到人类的日常生活，孩子们当然也不例外。科技和儿童的精神成长是一种什么关系？尤其是，人工智能等新兴科技的兴起，又会对孩子们的未来产生怎样的影响？这些都可以成为儿童文学创作关注的对象。把科学融入文本之中，不但是对文学的知识传统的继承，呼应了人类面对未知世界时的普遍的好奇心、求知欲，也缘于人类情感的律动，都不可能离开科技的渗透与投射。

在科技之外，人类与大自然、与野生动物的关系等，也是儿童文学创作无法回避的命题。可喜的是，我们的儿童文学作家已经在这方面开始默默思考。黑鹤的《驯鹿六季》就是把一个男孩子成长的关键时刻置放在鄂温克人生活的大兴安岭深山密林中，通过显微镜般的文字细致精确地呈现人的情感成长和大自然的关系。这些探索也许因为样本不够多，还构不成一种文学现象，却也为儿童文学如何深入地发掘人类的普遍情感提供了更多可能性。（作者李东华为鲁迅文学院副院长）

（2020-7-20 海外网）

（上接第3页）

的理论来看，20世纪70年代之后，西方国家进行一系列改革和实践。例如新公共管理理论强调以“顾客”为导向，新公共服务理论强调重视公民权和公共事务，公共价值管理理论提出创造公共价值，整体性治理理论强调按照公民的需求提供完整方便的公共服务。从我国的建设来看，党的十六届三中全会就强调：政府职能从“全能型”转向“服务型”，2004年温家宝首次提出“服务型政府”，党的十六届六中全会首次在党的正式文件中

强调要“建设服务型政府”，党的十八大报告和十九大报告则更进一步提出了“建设人民满意的服务型政府”。服务型政府的职能是有限的，其主要专注于提供高质量的公共产品和公共服务。而通过“放管服”改革可以倒逼服务型政府建设，因为“放管服”改革强调还权于市场和社会，减少干预、加强管理，把应管好的事情管好，积极提供高效便捷的公共产品和公共服务。

（2020年5期 新西部·下半月）