智库头条

科学评估“放管服”改革成效

□ 王琛伟　王 喆

> 推进“放管服”改革成效量化评估，应借鉴营商环境评价的主要做法，着力从突出评估的目标导向、构建量化的评估指标体系、确保评估指标的可获得性、使用独立的第三方评估等关键环节入手。

近年来，我国持续深化“放管服”改革，如何量化评估改革成效是当前需要深入研究的重要问题。“放管服”改革与“优化营商环境”紧密相关，加快推进“放管服”改革成效科学评估，应借鉴营商环境评价的主要做法，着力从突出评估的目标导向、构建量化的评估指标体系、确保评估指标的可获得性、使用独立的第三方评估等关键环节入手。

“放管服”改革成效评估与营商环境评价具有本质区别

关于营商环境评价，比较典型的是世界银行的定义与标准。世界银行将营商环境定义为一个企业在开设、经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等各个环节中，遵循政策法规所需要的时间和成本。目前，世界银行的评价指标体系包括开办企业、办理施工许可、获得电力、产权登记、获得信贷、保护少数、投资者、纳税、跨境贸易、合同执行、破产办理等一级指标，41项二级指标，能够比较客观地评价一个国家或地区的竞争能力。

近年来，有不少学者将“放管服”改革与优化营商环境混为一谈，但是要看到，二者内涵并不相同。“放管服”改革成效评估与营商环境评价在方法上可以互相借鉴，但二者在本质上有较大差别。

一是评估对象不同。世界银行的营商环境评价主要是通过评价企业“获得感”，进而据此评价营商环境，但“放管服”改革成效评估不仅需要评价企业感受，还要评价政府推进改革的工作效率、改革推进区域发展情况。“政府推进改革的工作效率”纳入评估范围，目的在于考察政府推进改革力度、效率和依法改革情况。“改革推进区域发展情况”纳入评估范围，原因在于，“放管服”改革虽然优化了营商环境，但这并不是最终目的，衡量“放管服”成效如何的一个客观尺度还在于改革是否推动了区域发展。相比较而言，营商环境评价比较单一，而“放管服”改革成效评估内容应更加全面。

二是评估内容不同。世界银行的营商环境评价着重考查企业在当前营商环境下的实际感受，而“放管服”改革成效评估更重考察制度变迁的长远效果。改革必然带来制度变迁。一些制度变化不能在“当前”阶段马上给企业带来较强的获得感，只有在较长时期内才能显现出改革的效果。例如，社会诚信制度建设情况、社会公众参与改革及改革评价相关制度建设情况等，对于企业短期内看似没有什么较大影响，但是在较长时期内会对优化营商环境产生重要影响。类似指标在世界银行的“营商环境评价指标体系”中并未提及。

三是评估状态不同。世界银行的营商环境评价只是静态地考察当前的营商环境情况，而“放管服”改革成效评估则需要动态地考察改革前后的制度变化情况，考察营商环境变化背后的制度原因。例如，在某市的改革中，企业项目审批时间由平均79天，减少到6天；审批环节从17个，减少到2个。营商环境评价只把当前的审批时间6天、审批环节2个纳入营商环境评价中，但是“放管服”改革成效评估则需要对审批时间、审批环节在改革前后的变化幅度有个动态对比。进而分析审批时间、审批环节变化背后的制度变化原因。

四是评估背景不同。世界银行的营商环境评价适用于各个国家的普遍情况，而“放管服”改革成效评估必须充分考虑中国国情。例如，营商环境评价指标体系只考虑了企业纳税的情况，而在我国，虽然“费改税”不断推进，但是很多地方仍然保留不少“费”，增加了企业负担。再如，营商环境评价一视同仁地考察所有企业的“获得感”，但是在我国，即使是在同样的制度环境下，不同所有制企业的感受也不一样。而这些在我国经济转轨过程中所独有的因素，在世界银行的营商环境评价中并未考虑。

“放管服”改革成效评估需抓住四个关键环节

虽然营商环境评价与“放管服”改革成效评估有着本质不同，但是营商环境评价方法对“放管服”改革成效评估具有重要借鉴意义。“放管服”改革成效评估应借鉴营商环境评价的主要做法，抓住四个关键环节：

第一，突出评估的目标导向。企业是市场和投资的主体，也是“放管服”改革的直接受益主体。“放管服”改革的主要目的在于，通过简政放权、放管结合、优化服务，推动流程再造和机制再构，最大限度地降低企业成本、提高企业效率、激发企业活力。这一主要目的决定了“放管服”改革成效评估必须把企业受益情况作为主要评估对象。

第二，构建量化的评估指标体系。量化指标体系是改革成效评估的“依托”，构建科学的评估指标体系，是客观评价改革成效的关键所在。评估改革成效是最终目标，但是改革成效不可能通过测量直接获得，需要通过几个方面的子系统对改革成效进行系统描述，再围绕每个子系统，选择出具有代表性的、可直接获得的评估指标。最终目标和子目标共同构成改革成效评估指标体系。

第三，确保评估指标的可获得性。这是“放管服”改革成效评估能够顺利实施的重要保障。如果有些指标只是理论上符合逻辑，但是实践中很难获得，那么这些指标也不宜纳入指标体系。指标数据来源主要包括五个方面，一是政府部门提供的数据，主要是统计部门提供的统计数据；二是改革所涉及企业提供的数据，是企业办理相关事项实际所需的时间、成本等；三是实地调研得到的一手实际数据，是实际考察企业办事流程所获得的数据；四是针对改革所涉及的企业进行社会调查，发放调查问卷所获得的数据；五是逐项对比改革前后相关制度所规定的数据值。

第四，使用独立的第三方评估。这是确保评估结果具有客观性、专业性、公正性的重要保证。一方面，“放管服”改革在大量技术细节上都有突破性，这就要求改革评估必须具有极强的专业性和科学性。另一方面，“放管服”改革也涉及各方面的利益考量，要求评估具有极强的公正性。而第三方评估机构是独立于政策制定之外的机构，不受相关利益主体左右。因此，“放管服”改革成效评估必须采取第三方评估的方式。

（作者单位：中国宏观经济研究院）

智库聚焦

加快文化旅游产业高质量发展

□ 张小乙

> 我国文化旅游产业在发展过程中，亟待加快资源资产化、坚持内容本土化、加强运营全球化，全力推动文化旅游产业实现高质量发展。

近年来，我国文化旅游产业发展态势良好，旅游业总收入始终保持两位数以上的高速增长，投资增速去年位列各行业之首，很多地方将其列入重点打造支柱产业。然而，在快速发展背后，我国文化旅游产业粗放发展的问题也不容忽视。有些地区文化资源被滥用冒用甚至流失的现象极为严重，文化旅游体验单调、产品跟风模仿盛行、设施服务落后、品牌意识淡薄等问题较为突出。

当前，我国文化旅游产业已迈入从量的扩张到质的提升的关键阶段。实现文化旅游产业的高质量发展，应从文化旅游资源、内容、运营三方面入手，促进文化旅游产业从外延式扩张转变为外延、内涵双轮增长。

加快资源资产化

首先应加快推进相关确权工作。世界知识产权组织、联合国教科文组织等国际组织、部分国家和地区都早已关注文化资源产权问题并制定了相关法律法规。尽管我国也有相关规定，但仍不够全面系统，还需深入探索文化资源产权确权工作，结合文化资源的历史、传承和创新等特点，探索建立文化资源产权确认和区分机制，分层分类区分文化资源产权的共有部分和私有部分，从而为文化资源持有人参与开发经营、利益分配、保护管理奠定基础。

其次要探索文化旅游资源的价值评估。文化资源产权确权解决了文化资源的归属问题，但文化持有人利用文化资源进行开发经营，无论是融资还是租赁合作，均涉及文化资源的价值评估。文化资源价值评估包括社会价值评估和经济价值评估，二者相辅相成。社会价值评估重在考察文化旅游资源在历史、美学、艺术等方面的价值；经济价值评估则把定性与定量评估相结合，主要关注资源品相、资源竞争力、消费人群、市场规模、稀缺性等。此外，也需考虑资源集中度、当地经济发展水平、交通运输、已有产业基础及配套服务等可行性条件，从而可以清晰认识文化资源的价值特征与规模、开发条件与优势、开发重点与方向等。建议进一步优化文化旅游资源价值评估指标体系，在实践中综合采用多种方法进行评估，相互印证比对以获取相对准确的结论。

坚持内容本土化

首先应突出内容的地域化民族化。地域、民族文化旅游吸引物的选取打造，要突出其地域代表性和民族标志性。同时，要处理好本土文化与外来文化、传统文化与现代文化的关系，既谨慎“拆旧”，也谨慎“建新”，做好地方民族传统文化保护传承工作，防止资源非正常流失，为文化旅游营造出纯正、地道和浓郁的本土文化旅游氛围。

其次应突出内容的原生化、真实化。文化体验的价值在于原生和真实，为了提高文化产品或服务的质量，允许对其呈现形式、表现方式进行适当的修饰，但文化产品内容的内在真实性不能篡改。特别值得关注的是，要处理好文化原生化、真实化与商业化的关系，防止过度商业化以及文化庸俗化。

再次应突出内容的特色化和差异化。相邻地域或不同地域的同一民族内部，文化既有相似性，又有所差异。建议避免山寨模仿，要始终坚持地域的文化意义和内涵实质，避免陷入“千镇一面”的困局。

加强全球化运营

首先应大力推动文化旅游的经营、管理、服务及硬软件设施等的标准化和国际化。文化旅游无论是时间的消耗还是经济上的支出，其大头往往并非旅游体验本身，而是围绕文化旅游体验的周边消费，包括交通、住宿、餐饮、保险等相关配套服务与产品。上述硬软件设施或服务本身并非旅游体验的核心内容，但对于获得或提升旅游体验必不可少。特别是当前我国已进入休闲旅游时代，文化旅游体验的安全性、舒适性和便利性已成为游客选择文化旅游目的地的重要考量因素。为了能够满足不同地域、不同文化背景的游客需求，文化旅游经营管理、硬软件设施及服务应瞄准国际化、标准化。

其次应大力推动文化旅游目的地品牌化。着力打造文化旅游目的地品牌，目的是改变当前不少地方有资源和产品但缺乏品牌的现实窘境。

因此，文化旅游品牌的塑造不仅要重视地域、民族文化的对外展示和宣传，同时也应加强内在修炼与提升，全力打造符合地域文化旅游特色的城市文化氛围和城市文化形象。

（作者单位：湖南省社会科学院）

合力推进城市地下管网建设

□ 綦鲁明　初奕剑

地下管网是城市的“生命线”，是城市赖以生存和发展的基础，在城市基础设施高质量发展中发挥着重要作用。然而，当前我国一些城市地下管网建设水平相对滞后，已无法满足经济高质量发展的要求，亟待全力推进城市地下管网高质量建设。

城市地下管网建设存在四大瓶颈

一是更新修复不足，导致城市内涝。近年来，受特大强降雨及持续极端天气影响，我国许多城市在雨季经常遭遇内涝灾害，不少城市陷入“看海”状态。强降雨致使城区内多处严重积水，造成部分路段交通瘫痪，导致出行困难。据统计，2018年我国至少有24个省区市受洪涝灾害，受影响的人口超过千万人。发生内涝的深层次原因是相对城市地上建筑快速发展带来的巨大排水需求，地下管网的更新改造已相对滞后。具体而言，随着城市公路、楼房等地上建筑的新布局新建设，早期的管网结构安排与之不够匹配，部分管网因老化产生揽水现象，有些管道已经断裂，甚至失去正常排水能力。

二是污水管网质量不高，导致黑臭水体和道路安全问题发生。污水管网是地下管网的重要组成部分，当前许多污水管网建设质量参差不齐，管材质量有待提升，频频出现管网破漏。当管网破漏情况发生时，地下水、河水和地表水大量进入污水管线，造成清污混杂，不仅带来污水处理上的经济损失，也降低了污水处理效率。同时，污水渗漏到土壤，造成土壤污染加剧，这是黑臭水体难以解决的真正根源。此外，如果地下水在管网之上，管道破漏之后，地下水会进到污水管网，带走大量土壤泥沙，导致路面坍塌，城市居民财产和生命健康也将遭受严重威胁。

三是多头管理缺乏协调，地下空间资源过度浪费，“马路拉链”现象频发。城市地下管网大多因循城市路网设计，近年来，随着城市各类基础设施的快速发展，电力、通讯、自来水和污水处理等地下管网缺乏统筹管理，部分城市地下管线权属单位存在各自为政的现象。在地下管网施工过程中，管位重叠交叉严重，地下空间没有得到合理利用；管线的敷设不能和道路的建设同步，道路被反复开挖、长期施工，出现“马路拉链”现象。“马路拉链”不仅影响城市面貌和人民群众生活，也造成了资源浪费，甚至会危害城市道路和地下管线运行安全，最终发生路面塌陷、施工破坏管道等事故，给人民群众带来财产损失和安全隐患。

四是后期管理维护难度较大。由于地下管网及综合管廊施工涉及的施工内容比较多。过去，由于现代技术手段不足，施工过程中的施工资料存在不够齐全以及完整的现象，对于管网维护和管理缺乏数据和理论支持，影响运维水平。

统筹协调推进城市地下管网建设

“十四五”时期是我国经济由高速增长转向高质量发展的关键历史时期。“十四五”期间，我国需着力加大城市地下管网建设，建成更加高效、安全、可靠、绿色和智能的地下管网体系，推动经济实现高质量发展。

第一，科学规划、分类推进管网建设更新。应将地下管网高质量建设作为扩大内需和新基础设施建设的重要抓手，着力增加资金投入。项目前期加强科学规划，将城市规划与管网的规划、设计、建设和智慧运维统筹协调，做到一步到位。新建设的社区房地产全部建设大型综合管网，旧城区地下管网改造制定专门的技术路线。加大专项投入，重点改善污水管网使之达到零渗漏，让污水厂真正能够处理污水，提升城市污水处理效率。

第二，启动现代化信息化建设工程。在地下管网及综合管廊施工过程中，应加大其施工的信息化建设力度，运用现代信息技术，增强建筑施工信息记录的完整性和准确性。与此同时，引进先进的施工技术，推动我国建筑施工技术朝着智能化方向发展，为建筑施工单位的后期发展奠定基础。

第三，理顺体制机制，形成建设合力。城市地下管网建设涉及诸多主管部门，各部门需运用互联网、大数据等新技术手段，加强信息沟通与相互协作。施工单位、企业要健全综合管理机制，明确岗位施工职责，协调地下管线管理部门之间的施工关系。同时，各部门合作实施管网全生命周期管理，着重解决“重建设、轻养护”现象，全面推进地下管网高质量建设。

第四，建立责任机制，完善考核体系。地下管网是公益性基础设施，政府是其建设的第一责任人。需要建立政府责任机制，使管网和管材质量能够得到长期确保。此外，需对城市内涝、黑臭水体、道路塌陷等突出问题进行综合评价，纳入政府绩效考核范围。

第五，运用智能技术，加强运维监管。地下管网是隐蔽性工程，其建设质量监管难度较大。随着新一轮科技革命快速发展以及应用，智慧运维将为管网健康运行带来重要助力。未来应通过大数据积累，指导地下管网运维，进一步加强城市风险防控、预知预判和精细化管理，最终实现通过人工智能实施管理。

（作者单位：中国国际经济交流中心；中国海洋大学）

智谈

本版编辑　李彦臻　美术编辑　高　妍
电子邮箱　jjrbjjzk@163.com