

推进高水平开放与提升政府治理效能

□ 迟福林

热点聚焦

政府治理是国家治理的重要组成部分。当前，高水平开放已经成为影响我国改革发展全局的关键因素，对提升政府治理效能及优化当前对外经济政策等具有重要作用。无论是适应以服务贸易为重点的开放趋势，还是适应规则等制度型开放的要求，以及适应转向经济全球化重要推动者的要求，都需要通过统筹国际国内，完善和改进治理方式，构建职责明确、依法行政的政府治理体系，不断提升政府治理效能。

政府治理是国家治理的一项重要内容。改革开放以来，我国坚持正确处理好政府与市场的关系，不断提高政府治理能力。当前，面对世界百年未有之大变局，推进高水平开放成为影响我国改革发展全局的关键因素，是布局改革发展的一条主线。适应高水平开放的重要趋势，“构建职责明确、依法行政的政府治理体系”，提升政府治理效能，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务之一。

推进以服务贸易为重点的开放与提升政府治理效能

当前，我国正从制造业领域为主的开放转向服务贸易为重点的开放。总的看，我国在服务贸易领域的政府治理还存在一些不相适应的情况，亟待不断完善和改进，以更好提升政府治理效能。

其一，适应转向服务贸易为重点的开放趋势，要把反垄断尤其是反行政垄断作为提升政府治理效能的重大任务之一。目前，我国服务业的市场开放远低于制造业开放水平。比如，2018年我国服务业实际使用外资占服务业固定资产投资的比重很低。究其原因，市场垄断与行政垄断成为各类资本进入服务业领域的一个突出障碍。通过政府治理变革推进反垄断尤其是反行政垄断的必要性、迫切性更为凸显。为破解这些瓶颈，当前和今后一个时期，建议尽快修订《反垄断法》，增加、细化反行政垄断的内容，并将竞争政策以及相应的公平竞争审查制度纳入到《反垄断法》；加快推进与服务业市场开放进程相适应的行政管理体制改革等；等等。

其二，适应转向服务贸易为重点的开放趋势，要推动市场监管主要对象由商品为主向服务为主转变。当前，在服务行业市场走向全面开放、服务型消费快速增长的背景下，作为政府治理的重要组成部分，市场监管的主要对象应尽快由商品为主向服务为主转变。要以标准对接提升服务监管的国际化水平，建议尽快在人民群众高度关注的食品药品、金融等领域实现监管标准、行业标准与国际接轨；在省级层面建立统一权威的市场监管协调机构，进一步处理好综合监管与专业化监管的关系，提升市场监

管尤其是专业服务领域监管的有效性。

其三，适应转向服务贸易为重点的开放趋势，相关措施可由设立园区等向推动企业公平竞争转变。从实践看，医疗健康、文化娱乐、电信研发等服务业开放政策及制度安排，如果仅限于某一产业园区或者特定区域，难以充分释放其效应，也难以形成相关的产业链、价值链。比如，以海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区为例，中央赋予其的医疗开放政策在推动医疗开放方面取得了进展，但由于相关配套设施不完善等，这些医疗开放政策的效力并未全面释放。可考虑尽快采取相关推广措施，形成医疗健康产业发展的整体优势，让更多的居民享受到开放政策的红利。

转向规则等制度型开放与提升政府治理效能

当前，我国正由商品和要素流动型开放转向规则等制度型开放，更加注重制度性、结构性安排。适应这一开放趋势提升政府治理效能，重点是建立并完善以公开、规范为主要标志的开放型经济体系，并加快推动与国际基本经贸规则对接。

其一，适应转向规则等制度型开放的要求，要正确处理好政府和市场的关系，把加快建设高标准市场经济作为重要目标。这需要在市场化改革的关键性、基础性领域尽快实现重大突破。比如，对国企、民企、外企一视同仁，使市场在资源配置中起决定性作用；全面深化以土地为重点的要素市场化配置改革，实现已入市集体土地与国有土地在资本市场同地同权，建议赋予农民宅基地完整的用益物权；适应金融业加速开放的趋势，加快推进金融领域市场化改革进程；等等。

其二，适应转向规则等制度型开放的要求，要把强化竞争政策的基础性地位、推进产业政策转型作为重要举措。推进规则等制度型开放，需要强化竞争政策的基础性地位，按照竞争中性和原则推进产业政策转型。比如，明确产业政策应以不妨碍公平竞争为基本原则，减少产业补贴与扶持项目；加强对新出台产业政策的公平竞争审查等。

其三，适应转向规则等制度型开放的要求，要把打造市场化、法治化、国际化的营商环境作为提升政府治理效能的重要导向。近几年我国营商环境有明显改善，在全球排名明显上升，世界银行发布的《2020年营商环境报告》显示，中国总体排名第31位，比2018年上升15位，比2017年上升47位。但也要看到，我国仍有部分指标与国际先进水平有较大差距。比如，我国纳税排名全球第105位、获得信贷第80位，办理破产成本远高于经合组织高收入经济体。适应规则等制度型开放要求，需要在营商环境上对标国际先进水平，进一步补齐短板。比如，以减税降费为重点降低制度性交易成本，进一步下调或取消各种费用；全面推行“最多跑一次”；等等。

转向经济全球化的重要推动者与提升政府治理效能

当前，我国正从经济全球化的重要参与者转向经济全球化的重要推动者，并在一些全球经贸规则的构建中发挥主导性作用。适应这个趋势，提升政府治理效能要统筹国内国际两个大局，把二者有机结合起来。

其一，适应转向经济全球化重要推动者的要求，要尽快完善“准入前国民待遇+负面清单”管理制度。当前，我国仍面临着市场准入负面清单、外商投资准入负面清单、鼓励类产业目录等“多单共存”的局面；市场准入负面清单还有进一步压缩的空间；自贸试验区外商投资准入负面清单虽然已缩减至37项，但可操作性、透明度仍有待进一步提升。适应经济全球化新形势提升政府治理效能，要尽快形成全国统一的、内外资一致的负面清单；进一步缩减市场准入负面清单措施，并取消外资准入负面清单之外的限制；详细列明负面清单管理措施与相关描述，大幅清理准入前认证，进一步明确细化外商准入前国民待遇等内容。

其二，适应转向经济全球化重要推动者的要求，政府治理的重点要尽快由边境措施向边境内措施拓展。当前世界经济进入更高层次的合作和竞争新阶段：从强调要素流动到强调规则升级，

从强调硬件竞争到强调营商环境等软环境竞争，从强调边境措施向强调劳工标准、环境标准、竞争政策等边境内措施延伸。适应这一趋势提升政府治理效能，要以参与更高层次国际合作和竞争为导向，加快在相关方面形成制度性、结构性安排。比如，确立竞争中性和原则，保障各类市场主体在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招标投标等方面一视同仁、平等对待；统筹强化知识产权保护与产权保护，建立与国际接轨的知识产权保护制度以及产权平等保护的长效机制和纠错机制；尽快加入世贸组织《政府采购协定》，改革完善政府采购制度，提升政府采购全过程的公开透明度；加快探索“零关税、零补贴、零壁垒”等国际经贸新规则与电子商务等新兴领域的治理模式、治理规则；等等。

其三，适应转向经济全球化重要推动者的要求，要更加重视国际宏观经济政策协调。作为一个GDP占全球16%左右、货物贸易额占世界12%左右的新型开放大国，中国的宏观经济政策不仅对自身经济发展有重要影响，而且对全球经济有重要的“溢出效应”。这就需要密切跟踪国际经济金融形势和主要经济体宏观经济政策变化，加强与主要经济体和国际机构的沟通对话，强化宏观经济政策的内外协调。比如，适应“一带一路”由产能合作为主向产能合作与服务贸易并重转变的趋势，进一步拓展各国合作内容，强化同沿线国家和地区的宏观经济政策协调；适应我国企业“走出去”大趋势，要主动与有条件的国家签订相应的税收抵免文件等。

此外，适应经济高水平开放大趋势推动政府治理变革、提升治理效能，是一个系统工程，不仅涉及到政府组织架构的进一步调整，也需要在公务员管理制度、人才制度等诸多方面实现变革。比如，适应我国推进互利共赢的开放战略，可考虑进一步整合、优化对外经济政策机构与职能；适应高效率运转要求，可考虑改革现行干部考核机制等，从而更好满足高水平开放的需要，不断提升国家治理效能。

【作者系中国(海南)改革发展研究院院长】

学术经纬

□ 胡金焱

政府和市场的关系问题，是一个世界性的问题，既是经济理论研究的焦点，也是各国经济发展实践中的难点。回望40多年的改革开放历程，我们坚持以发展是第一要务，不断理顺政府和市场的关系，取得了令世人瞩目的巨大成就。前进道路上，我们必须继续充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，激发各类市场主体活力。这是实现经济高质量发展必须坚持的重要方法，对加快建设现代化经济体系、不断壮大我国经济实力和综合国力都具有重大意义。

经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。实现这一目标，前提是明确界定政府作用的边界，在消除“政府万能或市场万能”等错误观念的同时，又找准政府和市场的相互补位、协调配合的结合点，实现“有效的市场”和“有为的政府”。

一是划定管理的边界。这些年的发展经验告诉我们，政府管得过多过死、保守僵化的老路不符合现阶段经济社会发展需要。进入新时代，需要政府把管理的重心转到“管统筹调控”上去，凡由市场能解决的问题、配置的资源，政府应松绑支持、不要干预；凡属于市场不能解决的问题、失效的配置，必须果断出手、主动补位，切实把该放的放到位，该管的管理好。

二是找准服务的边界。各国经济发展的经验证明，市场在配置资源方面的效率高，其关键在于有效的价格机制和竞争机制。可以说，市场能够发挥作用的领域就是价格机制发挥作用、竞争机制比较完善的领域，比如，零售、教育、科技、金融、食品等领域，在这些领域政府应尽快退出，寓管理于服务中，侧重于通过简政放权，积极响应市场的合理诉求，加强和改进公共服务，维护市场秩序，从而更好释放市场主体的活力和动力。

三是明确引导调控的边界。在社会主义市场经济条件下，必须更加注重兼顾公平与效率。这就决定了政府必须在宏观经济发展中做好引导调控。一方面，在收入分配环节，应通过制度设计和安排，参与国民收入的初次分配和再分配，促进收入在部门间、地区间、社会成员间合理分配，体现社会公平；另一方面，在熨平经济周期环节，应发挥好“看得见的手”的作用，通过财政政策、货币政策、产业政策等手段，加强逆周期调节，做好精准调控，调节供给与需求之间、传统部门和新兴部门之间、社会利益和个体利益之间的矛盾，推动经济高质量发展。

处理好政府和市场的关系，关键在政府。更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情。需要重视的是，在实践中，部分地区、部分领域仍然存在个别部门越位、错位、缺位等问题：一是有的地方“看得见的手”压制了“看不见的手”。主要是个别部门虽然以主动履职、完成工作为出发点，但过多使用行政资源，存在过度干预、行政手段过多等问题，影响了市场的出清功能和运行节奏，降低了资源配置效率。二是一些地方“该伸的手”没有做到位。目前，政府在宏观规范管理中，关键是制定好标准，守好底线，用政策引导市场预期，用法治规范市场行为。但是，部分领域缺乏明确标准、公共服务不健全等问题依然突出。如，在实施环保政策方面，部分市场主体对具体环保标准不够了解，而有的地方环保部门对政策也“说不清”，导致企业难以实施技术改造，限制了企业的发展；部分地方信用信息服务平台不够健全，政府各部门信息缺乏有效整合共享，金融机构查询企业信息难，增加了银企信息不对称水平，导致“银行放贷难”和“企业融资难融资贵”的问题并存。三是一些地方存在“看得见的手”错位问题。个别地方部门对于自己该管的事情，管理能力不高，政策执行不到位。这些困境亟待我们高度关注并加以解决。

处理好政府和市场的关系，要讲辩证法、两点论，“看不见的手”和“看得见的手”都要用好。当前最关键的问题是加快转变政府职能，该放给市场和社会的权一定要放足、放到位，该政府管的事一定要管好、管到位。政府应当在优化营商环境上下功夫，推进简政放权，抓好政策标准、政策执行、法治环境、政务环境建设，把力气用在营造良好环境和搞好服务上。

一是明确政策的标准和尺度，提高政策水平。良好的市场环境，需要政府“立规矩”“定标准”，做到政策标准清晰、便于企业实施执行。在政策制定过程中，要考虑到可能产生的负面影响及实际执行同政策初衷的差别，制定细化、量化政策措施及相关配套举措，保障各项政策能够落地落细。在政策实施期限上，要充分调研市场主体的适应能力，留足留好过渡期，便于企业能够有效落实。此外，要坚持“法无禁止即可为”的理念，全面实施市场准入负面清单制度，为企业松开手脚、大展身手吃下“定心丸”，激励企业干事创业的积极性。

二是完善政策执行方式，提高政策执行力。法律、政策的生命力在于实施，应当优化法律政策的执行方式，注重政策效果。一方面，要加大政策宣传力度，通过报纸、互联网等多种形式，及时将核心的、管用的政策对外公布，让企业了解政策，把各项政策宣传传位到；另一方面，政府部门要重诺守信，做守信的表率，把各项政策及时落实到位，坚决杜绝新官不理旧账、对企业的承诺不兑现等问题。此外，纪检监察部门也要加大对各项政策落地情况的监督检查力度，确保政策落地落实。

三是打造良好的法治环境，保护企业合法权益。政府部门要带头依法办事，自觉运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展。用“权力清单”和“责任清单”明确政府权力边界，推动“放管服”改革落地见效。要保障企业家合法的人身和财产权益，严格保护知识产权，积极营造尊重知识、尊重人才、尊重创新的良好氛围。同时，通过法治规范企业经营行为，严厉打击假冒伪劣、侵犯知识产权等违法行为。

四是提供“快捷化、便利化、高效化”的政务服务。要简化优化企业审批办理环节，运用信息化整合再造审批流程，推进信息化技术支撑的“一窗受理、并行办理”。要加快推进电子政务“一网通办”，加快流程再造、信息共享，尽快实现网上办事、掌上办事、叫数据多跑路、让群众少跑腿。市场监管领域要全面推进跨部门“双随机、一公开”，对违法者依法严惩、对守法者无事不扰，营造让企业家安心搞经营、放心办企业的良好环境。

(作者系青岛大学党委书记)

本版编辑 欧阳优

坚决打赢疫情防控阻击战·理论之声

在疫情大考中不断推进社会治理现代化

□ 马峰

习近平总书记指出，“这次抗击新冠肺炎疫情，是对国家治理体系和治理能力的一次大考”“要加强社会治理，妥善处理疫情防控中可能出现的各类问题”。国家治理体系是由多个系统构成的，涉及国家、社会、个人等各个层面，其中，社会治理是国家治理的重要领域和微观基础，在疫情防控中是联防联控、群防群控的重要载体。面对疫情这场大考，如何提升社会治理效能、加快推进社会治理现代化，需要我们深入思考。

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为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。新时代推进社会治理现代化，要围绕满足人民对美好生活需要，推进社会治理理念、制度、能力现代化，促进社会治理体系成熟定型。党的十九届四中全会指出，必须加强和创新社会治理，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。面对来势汹汹的新冠肺炎疫情，我们既要立足眼前，又要放眼长远，将社会治理制度优势转化为治理效能，在从体制机制上创新和完善重大疫情防控举措、健全国家公共卫生应急管理体系中，构建起应对突发重大公共卫生事件的社会治理共同体。

人人有责

人人有责是社会治理的制度优势能否有效转化为治理效能的关键。“人人有责”的“责”，不是一个部门或者一部分人的事情，而是每一个人的事情。疫情防控也不单纯只是医药卫生系统的事情，与每

个人休戚与共、息息相关。习近平总书记指出：“疫情就是命令，防控就是责任”。可以说，每一个人都在社会治理共同体建设中有自身的责任，每一项工作、每一个环节都在联防联控、群防群控过程中发挥着不可或缺的作用。因此，每个人都应积极参与进来，形成同舟共进的合力。

推进社会治理现代化，出发点和落脚点都是为了人民。社会治理很多时候涉及的都是“百姓身边事”，直接关系到人民生产、生活和切身利益，社会治理的对象也大多在基层，特别是在社区。因此，我们要以社区为载体强化社会治理共同体人人有责机制。要看到，社区治理是社会治理的基础，也是国家治理的基本单元。在全方位防控体系中，社区是重要的耦合点。要在社区治理中强调人人有责，形成人人享有的防控效果，使人民的安全感不断提升。其中，既要发挥党员干部的引领带头作用，以党员带动家庭、带动社区，还要调动居民百姓共同参与，让人们从“少出门、勤洗手、戴口罩”做起，保持理性、尊崇科学，切实遵守和执行相关举措。总的来看，我们要立足社区治理，总体上形成统一指挥、统一领导、一体防控的社会群防群控链式治理机制，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，织密社会治理安全网，为应对好这场疫情大考奠定坚实基础。

人人尽责

中共中央政治局常务委员会日前召开会议强调，各级党委、政府和各级领导

干部要扛起责任、经受考验，切实抓好工作落实。人人尽责机制是社会治理的重要环节。如何实现“人人尽责”，重点要统筹和健全各项制度，坚持实事求是，抓好制度的执行，做到务实、扎实、落实。

从宏观层面看，在社会治理中要长期重视重大传染病防控工作，逐步建立“防、控、治”联动的重大传染病突发公共卫生事件应急管理体系。从中观层面看，要强化全面协同机制，发挥常态化居民、村民自治组织等的应急机制功能，形成凝聚群众、以点带面的机制。从微观层面看，每个人都要建立责任意识，自觉履责、尽责，积极贡献自己的力量。

有了好的制度，关键还在执行。疫情防控是一个全方位的工作、全过程的过程，重在一抓到底，难在一抓到底，胜在一抓到底。比如，在推进公共卫生应急管理体系和能力现代化中，要从最基础的地方做起，突出效果导向，将应急方面的训练列入常态化的教育过程，让人人都有“尽责”的意识和能力。再如，基层和社区是疫情联防联控的第一线，必须强化基层和社区防控网格化管理，实施地毯式排查，采取更加严格、更有针对性、更加管用有效的措施，既严防死守、又精准施策，把部署落实落细、把工作做实做好，用周密有效的服务和举措消除隐患、堵住漏洞，切实做到“人人尽责”。

人人享有

人人有责、人人尽责的结果是达到人人享有的治理效果，确保疫情得到有效控制、人民安居乐业、社会安定有序、

经济平稳运行。做好疫情防控工作，直接关系到人民生命安全和身体健康，直接关系到经济社会大局稳定。我们要统筹做好疫情防控和经济社会发展，做好维护社会稳定工作，通过加快推进社会治理现代化，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

其一，统筹做好疫情防控和经济社会发展。在加强疫情防控的同时，要努力保持经济平稳运行。要采取各项措施，确保蔬菜、肉蛋奶、粮食等居民生活必需品供应，尽可能减少疫情防控对群众生产生活的负面影响，确保经济社会正常运转。其二，维护好社会稳定。做好维护社会稳定工作，是有效应对重大疫情的重要保障。建设社会治理共同体，有效加强疫情防控，要从国家、社会、个人三个层面出发，以全力维护正常经济社会秩序、维护医疗救治秩序、切实维护正常交通秩序、扎实做好社会面安全稳定工作等为支点，达到人人享有的治理效果。

这场疫情大考，凸显了推进国家治理现代化的紧迫性和必要性。我们既要着眼当下，科学精准打赢疫情防控阻击战，更要总结经验、吸取教训，针对这次疫情暴露出来的短板和不足，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项。要深入贯彻党的十九届四中全会精神，搭建起更加全面的重大疫情防控体制机制，完善更加精细化、更加高效的应急反应体系，建设全方位的社会治理共同体，不断提升社会治理效能。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)