



深化服务业体制机制改革 引领服务业高质量发展

□ 夏杰长

近年来,我国服务业在国民经济比重一直占据“半壁江山”。服务业不仅是我国现代化产业体系中重要的有机组成,更是实现经济高质量发展的坚强支撑。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,完善发展服务业体制机制、推进服务业标准化建设、聚焦重点环节分领域推进生产性服务业高质量发展、推进生产性服务业融合发展等举措,为加快发展现代服务业、推动服务业高质量发展指明了方向。改革开放以来,我国服务业发展成绩斐然,但依然存在着创新不足、效率不高、产业融合不深和治理方式落后等突出问题。为此,要深化服务业体制机制改革,全力构建优质高效服务业新体系,推动服务业高质量发展,为全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础。

培育和壮大多元经营主体,夯实服务业高质量发展的市场基础

影响服务业发展质量和效率的因素有很多,但关键是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,培育出富有活力和国际竞争力的多元经营主体。多元共存的服务业经营主体,是服务业发展的支柱,既要致力于建设一批具有全球影响力和控制力的大型服务业集团,又要为中小微服务业企业发展拓展空间,形成多层次经营主体互助共促的新局面。当前,中小微服务业企业是劳动就业的主要贡献者,但发展困难较大,抗风险能力较弱,政府要从优化营商环境、完善社会化服务体系和推进公共服务平台建设等方面着手,帮助中小微服务业企业解决融资难、人才缺和数字化转型能力弱等问题,以此增强中小微服务业企业的供需匹配能力和市场竞争力。

培育和壮大多元且富有竞争活力的经营主体,关键是打破部分服务业领域的垄断行为,积极有序放宽服务业准入限制,对不涉及国家安全和公共利益、可以依靠市场充分竞争提升供给质量的服务行业领域逐步取消准入限制。对涉及重要民生领域的教育、卫生、体育等行业,稳妥放宽准入限制,清理不合

理的服务业经营主体准入限制,破除跨地区经营行政壁垒。

构建与数字经济时代相适应的服务业发展和开放的治理机制

我国服务业正处在转型升级的关键时期,随着移动互联网、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术在经济社会各个领域广泛渗透,传统商业模式逐渐被取代,服务业新模式快速成长,服务业发展的内外部环境和技术条件已经发生了质的变化。因此,理解优质高效服务业新特征需要全新的视角,尤其是要立足数字技术和数字经济快速发展的时代背景,构建与数字经济时代相适应的服务业发展和开放的治理机制。

坚持包容审慎的监管政策,顺应现代服务业数字化发展,建立企业数字化管理机制,形成边界明晰、分工协同、平衡互动的治理结构。把握数字平台的发展特点,以消费者利益为出发点,妥善处理多元利益与矛盾,权衡规模效应与竞争效应,完善平台经济的长效治理机制。充分发挥我国在发展跨境电商、移动支付、电商服务等数字化前沿业务方面的优势,积极主动对接国际服务经贸新准则,倡导有利于我国的国际经贸合作新规则,进一步增强中国对服务贸易新准则的参与权、话语权和治理权。

建立普惠共享的服务业发展机制,让服务业发展改革成果惠及全体人民

服务业与民生息息相关。服务业发展改革必须以最大程度满足和实现人民群众利益为出发点。改革开放以来,我国服务业发展改革成果显著,但发展不平衡问题依然突出,主要表现在农村地区服务业发展落后,这就需要深化服务业体制机制改革,加强城乡服务对接,不断提升农村服务业发展水平,缩小城乡服务业发展的“鸿沟”。

一是推动城乡服务一体化发展,加强城市与农村之间的服务对接和资源共享。通过优化服务资源配置,让农村居

民也能享受到城市水平的优质服务。二是加大对农村服务业投入力度,提升农村服务业基础设施水平,推动农村服务业转型升级,拉近城乡居民服务消费水平。三是充分发挥数字技术在缩小城乡服务方面的“鸿沟”。数字技术对服务业发展的影响,不仅是优质高效,更可能是普惠共享。数字技术在生活服务业和社会服务业领域的广泛应用,偏远的农村地区也可以同样享受城市优质服务资源,这是缩小城乡服务资源差距、加快增进民生福祉的有效举措。比如,医疗行业的互联网医疗、教育行业的在线教育以及护理行业的智慧养老等模式,正在让不同地区的居民平等受益于优质公共资源,提高生活满意度和幸福感。又如,随着数字化的发展,区块链、人工智能等新一代信息技术已成为乡村振兴实践的新动力,农民将种植、仓储、物流信息上链,不仅可以实现智能化生产管理,还可以产生品牌溢价,切实增加农民收入。未来,要加快数字中国、智慧社会建设力度,充分释放数字红利,以服务业数字化改造为主线,依托数字平台把教育、医疗、文化体育、商贸物流等服务资源下沉或匹配到广大农村地区,缩小城乡数字鸿沟,构建全方位、立体式的数字化产业链,培育服务民生的各类数字平台,让优质服务资源惠及全体人民,为扎实推进共同富裕夯实基础。

建立跨行业的融合发展机制,在融合发展中拓展服务业发展新空间

服务业高质量发展,要跳出服务业发展服务业,即充分发挥其渗透功能强的特征和优势,通过服务业与相关产业尤其是制造业的深度融合拓展服务业发展新空间,实现现代服务业和先进制造业的双赢格局,以此壮大现代化产业体系,为推进中国式现代化奠定坚实的物

质基础。

制造业和服务业融合发展的核心目标是通过现代服务业赋能制造业,推动制造业向高端化、智能化方向发展,并通过制造业的需求拉动现代服务业的升级。建立跨行业的融合发展机制,关键是要协调制造业和服务业的生产运营模式与发展需求,优化数据要素在行业间的共享与流动,畅通工业互联网平台间的互联互通渠道,加强数据基础和应用场景,促进形成开放的产业生态,释放平台的协同效应。推动建立具有共同适用性的行业规范和政策法规,探索新的划分标准和行业标准,推进制造业园区向“制造+服务”升级,实现制造业和服务业协同耦合发展。优化对新兴制造业和服务业企业的准入门槛设置,建立针对数字化优化的生产经营许可制度,强化质量标准,加强大数据、算法等技术

加强服务业标准体系建设,充分发挥服务标准化对服务业高质量发展的支撑作用

标准化建设是服务质量和品牌培育的重要支撑。目前来看,我国服务业标准化体系建设比较滞后。要引导企业树立以服务标准化、品牌化为基础的优质服务导向,保障服务质量、服务体验和消费者的合法权益。高质量推进服务业发展还要对标国际先进标准,鼓励开展服务质量认证与达标评价,推动当地政府与企业、行业协会、科研院所共建服务业行业标准和品牌标准,以指导行业数字化转型和品牌培育。以标准化促进服务质量目标化、服务方法规范化和服务过程程序化,保障优质服务体验获取和服务品牌增值。针对数字经济发展中涌现的新业态模式,根据其性质和特征,完善服务标准体系,建立一批国内领先、国际先进的中国标准。

改革关注点

如何看待“零基预算”

□ 王德卿

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,要“深化零基预算改革”。加快实现预算管理的科学化、精细化是建立健全与中国式现代化相适应的现代财政制度的重要举措。

所谓零基预算是一种“从零开始”的预算编制方法。与传统基数预算编制方法不同,它不以前一年的预算基数为基础进行调整,不只关注新增或变动部分,而是从头开始审视所有支出需求,重新论证每一项开支的价值,并且在预算周期内重新进行评估。其优点是对所有支出进行重新审视识别和削减不必要的开支,优化资源配置,提升资金使用效率,有效避免传统预算模式中的“路径依赖”和“惯性增长”问题;同时也增强了政府对财政支出的把控力,推动各部门更加注重实际绩效,减少浪费和低效开支。其短板是实施过程较为复杂,不仅每轮预算都需要从头审核,人力成本和时间成本均明显高于传统预算,影响了决策效率,而且支出审核严格,容易导致某些长期项目难以获得持续稳定的资金支持。

零基预算要求任何一个预算期内,每一项支出都必须重新论证其必要性和合理性,以确保资源配置的最优性和灵活性。其通常做法主要有三个步骤:一是各部门列出所有计划的支出项目,并对每一项开支提供详细论证,阐述支出的目的、预期效果和必要性,同时根据重要性和紧迫性进行分类和优先级排序。二是审核部门在总体预算框架内,结合每个部门的支出报告进行审核,裁定哪些支出项目可以获得财政资源。三是在预算执行阶段,定期评估财政支出

绩效,确保每一笔支出都能达到预期目标。

零基预算的概念起源于20世纪70年代,由彼得·派尔首次提出,旨在帮助企业降低成本并提高资金利用效率,一经提出便在企业财务管理和政府预算编制中被迅速推广。1977年,为应对全球石油危机致使的预算赤字挑战,美国联邦政府全面实行零基预算法。这一方法虽然提高了财政支出效率,但由于繁琐的程序等问题,美国在20世纪80年代经济复苏后逐渐放弃该方法。同时期英国、加拿大、韩国、印度、菲律宾等国家也曾效仿美国开展零基预算尝试,但是因为缺乏成熟的预算管理体系,并没有全面推行这一做法。2008年金融危机之后,为应对财政赤字和政府债务规模急剧扩大的问题,许多国家的财税改革又体现了零基预算的理念。例如,英国每隔几年对所有项目全面审查,根据最新财政目标重新进行资源配置;丹麦、荷兰每年对部分支出方案进行审查和优先次序的调整。近些年格鲁吉亚、南非、巴西、尼日利亚、肯尼亚等国也纷纷采用了创新的零基预算模式。

我国对零基预算改革的实践探索始于20世纪90年代。2014年新预算法颁布实施,全面推进现代财政制度建设,面对经济增速放缓压力,多地相继开展了新一轮零基预算改革的试点工作。这一做法虽然没有全面铺开,但零基预算的理念却始终贯穿多轮财税改革当中。2021年国务院出台《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,要求“坚持量入为出原则,积极运用零基预算理念,打破支出固化僵化格局”。近些年,面对财政收支紧缩的压力,一些省份重启了零基预算改革的探索,取得了一定成

效,积累了宝贵的实践经验。近年来提倡的对新增项目实施绩效预算管理,一定程度上也是延续零基预算理念的体现。

零基预算适用于资源有限、需要优化分配的场景,如财政支出紧缩、企业成本削减战略、政府部门预算重组等。近年来,在土地出让收入显著下滑、地方债务供给呈收缩趋势、持续推进减税降费政策等方面的共同影响下,我国财政收支矛盾凸显。传统的“基数预算+增长”的财政预算编制模式难以适应实践所需,推动零基预算改革愈发重要。

从各国的实践经验可以看出,现阶段全盘实施零基预算在操作上较为困难。深化零基预算改革要坚持实事求是,稳步推进改革。应当充分认识不同地区、不同部门、不同支出项目的情况差异,根据实际情况因地制宜、因时制宜、因事制宜地制定改革方案,而非追求“一刀切”的全面推进。零基预算改革不仅是预算编制方式的调整,还涉及深层次的利益格局变动,必然面临较大的阻力,在设计改革方案时,也要兼顾部门利益格局和现有的管理体系,稳步推进改革,逐步积累经验。在改革过程中,可以沿用试点方式,对新增项目保持零基预算方式,对存量项目应分批次、分阶段、规律性进行零基预算的审核清理和绩效评价,逐步解决财政支出结构僵化的问题。

深化零基预算改革要坚持系统观念,统筹协调改革。零基预算改革是一项系统工程,需要多部门、多个管理工具和政策手段协同运作、紧密配合,形成完整的改革体系。零基预算的核心在于重新审视所有财政支出项目,从零开始分配资金,其复杂性带来的诸多问题并非财政部门一己之力即可解决。零基

预算改革应与绩效预算、政策退出机制等其他管理工具相结合,对支出项目定期清理和调整,形成全方位的改革思路;与中长期预算规划做好衔接,确保财政政策的连续性与稳定性。同时,需要统一项目分级与排序标准,引导各部门明晰零基预算理念,做好预算编制与说明工作,做好政策、项目的分类支持与清退,加强支出绩效管理,确保改革措施的落地实施。

深化零基预算改革要坚持科学决策,保障改革效果。改革成功的重点在于通过支出审核和绩效管理来提高财政资金的使用效率。应明确改革目标与原则,制定改革实施方案,严格规范每一个流程。进一步细化预算标准,完善定额体系,建立定额标准的动态调整机制,以适应不同地区、不同发展阶段的实际需求。应加强预算编制中的信息采集和分析,确保各类支出的依据透明、准确、合理,积极引入大数据、预测模型和智能算法等辅助决策工具,更精准地评估预算需求,提高决策的科学性和效率。做好风险管理,对削减的开支进行风险评估,避免对国家重大战略目标实现和重要公共服务供给产生影响。制定公开透明的预算编制程序,构建严格的监督体系,确保每一项财政支出的公正性、合理性和科学性。

党的二十届三中全会提出“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”,并强调“以国家标准提升引领传统产业优化升级,支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业”。标准化是生产力发展的基石,以标准引领产业发展,是一个国家推动高质量发展、参与高质量竞争的重要标志。标准化建设既凝聚了科技创新成果,又代表了现代产业发展经验,是培育先进生产力不可或缺的纽带,在中国式现代化建设中发挥着引领性作用。

近年来,我国不断提升产品能效标准和安全标准,加快修订数字化、智能化、绿色化、低碳化等领域标准,牵引工业和消费品技术不断升级。从目前来看,标准化建设更多的聚焦在人工智能、量子技术、芯片等发展新质生产力的重点产业领域,比如产业发展过程中的优化升级、区域布局、发展重心、过程评价、人才培养等。一系列标准化设计直接关系到相关扶持政策的制定实施、重大项目的规划推进和区域产业的发展方向等,为传统、新兴、未来三类产业优化生产流程、提高生产效率、保障产品与服务质量奠定基础。

标准化建设要与时俱进,引领技术发展方向。生产力决定生产关系,生产关系要与生产力发展相适应。适配的标准体系能够解决生产关系中的质量问题、效率问题、秩序问题、可持续发展问题等。因此,标准化建设要与时俱进,对新一轮科技革命和产业变革孕育出来的生产力特征进行精准把握,厘清高质量发展的底层逻辑,为生产关系的进一步优化明确思路,这将是我国抢占新一轮科技革命和产业变革制高点的关键。标准化建设要坚持全过程的把控和调节,在发展中不断调整更新标准体系,强化制度约束和标准引领。

标准化建设要开放创新,营造良好创新生态。开放性是新质生产力的重要特征,而标准化建设也需要面向世界、坚持开放创新。要营造具有全球竞争力的科技创新生态,助力我国科技创新能力实现从跟跑逐步向并跑、领跑的转变,就必须知道我们的“赛道”“对手”“规则”。当前,面对全球科技创新进入空前密集活跃的时期,类脑智能、量子信息、基因技术、未来网络、深海空天开发、氢能与储能等未来产业,都是最能代表新质生产力的新产业,在这些未来产业的建设过程中,国际上的各项产业技术标准规范都值得我国学习和借鉴,从而设计出符合中国国情的标准体系和实施机制。

传统产业是大国经济发展的根基、促进产业迈向全球价值链中高端的重要阵地、新兴产业发展的必要支撑和应对各类风险挑战的物质保障,在国民经济中始终扮演着重要角色,发展新质生产力绝不能忽视、放弃传统产业。推动传统产业升级改造、提升传统产业的竞争力,既是积极适应新一轮科技革命的必然选择,也是主动引领产业革命的战略需要。以标准化建设引领传统产业优化升级,要注意把握好以下几点:一是高度重视实体经济的基础性作用,让科技创新赋能传统产业,升级传统产业,

以标准化建设促进传统产业优化升级

□ 上官子健

孕育新产业,不能盲目求新、简单把传统产业当作“过时产业”。二是始终坚持政府和市场“两手抓”,政府的“有形之手”要发挥超前规划引导、科学政策支持的作用;市场的“无形之手”要在研发方向、资源配置、应用场景等方面发力,在优胜劣汰中筛选出最优选项。三是努力实现劳动者、劳动资料、劳动对象和科学技术、管理等生产力诸要素的高效协同,要以重大科技创新为引领,重塑生产力基本要素,催生新产业新业态,推动创新链产业链资金链人才链深度融合,加快推动科技创新成果向现实生产力转化。四是推进教育、科技、人才一体化发展,突出教育的先导性功能,以教育之强赋能科技之强,成就人才之强,着力培养更多拔尖创新人才、战略科学家、科技领军人才,探索实行高校和企业联合培养高素质复合型工科人才,探索建立与国际接轨的全球人才招聘制度,打造与新质生产力发展相匹配的新型劳动者队伍。

经济时评

