经济体制

放与管的逻辑

所谓放与管的逻辑，就是决定哪些要放，哪些要管，标准是什么，目的是什么。只有把这些问题搞清楚，政府职能改革才能明确方向。

□ 王锡锌

简政放权是当前各级政府职能改革的中心内容。但怎么简政？如何放权？在该监管的领域如何强化监管？如何推动简政放权这一“政府再造”过程？这些问题已成为当前政府职能转变、职能优化的核心问题，也构成政府职能改革的基本逻辑。

首先，政府职能改革中，无论是“放”还是“管”，都需要明确基本的逻辑。简政放权和依法监管，本质上就是政府职能如何做减法和加法。从宏观上来讲，这种政府的“职能再造”需要明确基本的逻辑。比如，正在进行的许可审批和非许可审批改革，许可审批的数量虽然一直在减少，但从市场和社会主体的角度来感受，各种许可审批并没有大幅度地减少。究其原因，就是统计口径上许可和非许可审批事项减少了，但实际上是“合并同类项”，效果并不理想。类似问题可能在许多权力清单、责任清单和负面清单中也同样存在。

各地方、各部门都在进行改革，这是政府创新非常重要的方面。但最重要的还是要把改革逻辑搞清楚，并将其明确为改革的刚性原则。没有基本的逻辑，简政放权会失去明确的方向，也难以评估效果。改革的逻辑不明确，改革过程中利益博弈极有可能导致“管”与“放”的空转以及周期性的循环。

所谓放与管的逻辑，就是决定哪些要放，哪些要管，标准是什么，目的是什么。不把这个搞清楚，政府职能改革其实是没有方向的。本届政府这几年来的改革逻辑非常清晰。李克强总理不断提到，现在我们行政许可制度包括整个政府改革的逻辑，就是要从政府与市场的关系、政府与社会的关系这个角度来决定哪些做加法，哪些做减法。在这个背景下，放与管要走出一些误区。比如，不是一味地放就是好的，当然也不是说管的多就是好的，而是要看必要性、回应性、有效性。比如在质量技术监督这方面，需要定出更严厉的标准，进行更严厉的监管，最终解决有效性。在这个意义上，管也就是服务。所以管和放的核心问题是如何处理好政府与市场、政府与社会的关系。这就是职能改革最基本的逻辑。

其次，从治理现代化的要求讲，政府始终需要面对有效治理问题。因此，“放”与“管”必须考虑现实中存在的必要性，必须考虑解决现实问题的有效性。今天的政府负有很多“积极性”的职能，需要回应各种新出现的社会问题和社会需求，如果现实中出现了问题，法有授权当然要管；法没有授权，但从政府的职责和功能中，无论从法理上还是逻辑上，也会延伸出政府管理的职责。比如互联网，特别是电子商务，在很短的时间里发展实在太快，法律对政府部门监管的授权跟不上。中国现有的法律对这一领域的监管是滞后的。如果“互联网+”成为普遍、重要的经济活动模式的话，政府肯定是要管的，也应该管。因为，“必要性”本身就是最高的法律。如果一个问题真的出现了，是真实的，政府就应该管，法律即使没有授权政府做，政府也应该去回应，而不是因为“法无授权”就回避问题，这不符合现代回应型治理的要求。

因此，如同“放”和“管”不是放多了就好或者管少了就好一样，“作为”还是“无为”也是同样需要一个基本标准和逻辑。这个逻辑是二元的。第一是“必要性逻辑”，即无论是放还是管都要考虑必要性。第二是政府与市场、政府与社会的关系逻辑，看哪种机制解决问题更有效。

在要不要放，要不要管解决之后，才涉及依法监管问题。但我想提出的是，依法监管也并不等于政府监管。因为现在的监管，监管主体可能有很多种，而未必只能由政府来进行监管，很多时候也未必政府监管就是最有效用和最有效率的。比如在技术标准领域，基于市场竞争而形成的“市场自我监管”，往往比政府监管更加敏感、高效。又比如对社会组织的活动，通过社会和市场的监管也可以避免政府“一管就死”的弊端。

再次，放和管的本质是利益调整，因此，“放”与“管”的改革进程应当考虑有利于社会资源有效率的配置，应当考虑公共利益的最大化。是放，还是管？如何管？谁来管？这些改革和调整过程本质上都涉及各种利益博弈。从监管改革来看，放和管其实都是政府自身改革的过程，这个改革的过程可能会遭遇到依法监管的两难：很多情况用法来管一个事情，做到了依法，但是其实在经济学意义和社会意义上却是不合理的。在本质上，这是一个改革与合法性的矛盾。从政治学意义来说，改革与依法其实是一种既得利益和新兴利益的竞争关系。在有些情况下，政府依法监管未必就是合理的，所以依法只是一个有效率的监管的必要条件，而不是充分条件。一个典型的例子是专车的管理问题。比如广州、成都这些地方政府和执法部门，他们对专车的问题表态是非常清楚的，倾向于认为专车是违法运营，应予管控。如果从依法这个角度来看，车辆运营要有许可，这就是政府的一种管理。专车其实是求着政府去监管，但目前看政府对专车态度非常暧昧，不承认，不监管；但这其实就意味着专车始终面临合法性风险。在这里，我们看到监管其实也是一种认可和保护。就是说，监管很多时候是一种对被监管者行为的承认和保护。比如金融业都希望银监会对这个领域进行更严格的监管，最好是通过加强监管排除潜在的竞争者进入。已经进来的，希望通过准入门槛限制竞争者的进入，这就是一种“监管俘获”。同样，出租车已经形成一个既得利益链条，当然也希望通过监管排斥新的竞争者进入。但从有效资源配置来看，出租车是城市公共交通一部分，过去通过特许经营制度进行管理或许有其必要性，但在新的时空中，专车是一种更高级的生产力，是一种新的共享经济模式，就必要性、有效性以及效率意义上看，都有其存在和发展的合理性。我们对专车到底是打压还是放开？怎么管？仅仅讲依法还是不够的，那只不过是保护现存的利益格局，而牺牲了有效性和效率。这里的问题实际上不是一个简单的依法不依法的问题，而是过去和现行的法律安排的利益格局跟一种新的潜在的利益格局发生了竞争，怎么来协调利益的问题。如何让过去的利益、现存的利益和新兴的利益能够得到平衡，这也是我们放和管必须要考虑的，关键是处理好改革与法治的关系问题。

最后，职能改革中的“放”也好，“管”也好，到底谁来推动？我们过去搞改革，主要都是自上而下政府的自我推动。但“放”和“管”都涉及很多根本性、重大的利益再分配，如果只靠政府自己推动，可能会面临动力递减和匮乏，因为改革过程会触及政府及其部门自身利益。自我改革在本质上或者在逻辑上将面临动力可持续性的危机。一旦改革进入深水区，动力匮乏就更为明显。改革所遭遇的所有问题，最后都可归结为改革的动力必须符合改革的逻辑。政府改革过程也好，社会运动过程也好，本质上也适用牛顿力学。任何物体运动轨迹的改变必须要有足够的外力来对它施加作用，而不是它自身的作用力。这意味着政府职能放和管的改革，既要有政府自我革命的魄力来推动，但更多还是要借助市场的力量、借助社会和民众的力量，使“政府动员”的改革过程同时也成为“社会动员”过程，通过市场激励、民众参与来助推改革。自上而下的政府动员，自下而上的社会动员，构成推动可持续改革的“双引擎”，从而使改革获得朝向既定目标的强大动力，而不至于陷入空转和循环的困境。



宏观观察

“互联网+”可以打造经济发展的双引擎，重塑中国的经济结构，为经济带来更多增量，有望成就中国核心竞争力，可为政府解决就业和鼓励发展服务业提供更便捷通道，对传统产业的改造从标准化商品过渡到非标准化服务。

『互联网+』提升服务经济

□ 栾群

2013年，我国第三产业增加值占GDP比例46.1%，首次超过第二产业，开始迈入服务经济时代。今年《政府工作报告》提出“互联网+”，7月《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》发布。如何看待实施“互联网+”与向服务经济转型的关系，成为一个重要课题。

“互联网+”之于当前经济的意义

“互联网+”提供经济发展双引擎。一方面，“互联网+”不断孕育催生新业务新模式新业态，打造出以互联网为基础的经济发展新引擎，推动大众创业、万众创新；另一方面，传统产业不断结合“互联网+”，传统行业和公共服务不断改造提升，持续为经济增长提供动力。互联网作为现代经济社会发展基础设施和实现工具的重要性越来越突出，实施基于“互联网+”的双引擎战略成为国家选择。

“互联网+”重塑中国的经济结构。“互联网+”使人人、物物、业业都能够突破时空限制发生互联，引发诸多跨界融合创新和产业、资本、估值等多个方面的结构重构。原有经济结构中信息不对称、不透明等问题，有望在“互联网+”中得到解决。智慧农业、智能制造、智慧交通、互联网金融、现代服务业等“互联网+”新领域，相对于传统三次产业已经发生了“基因重组”。

“互联网+”为经济带来更多增量。麦肯锡预测，互联网能促进中国GDP提高4万亿至14万亿元，占2014年至2025年GDP增长总量的7%~22%。“互联网+”营造开放生态，为经济增长拓展无限空间。如支付宝解决了网络支付安全问题，人们开始放心支付，电子商务行业产生爆发式增长，但同时银行卡和现金消费并没有减少，即电子商务增长属于经济增量。“互联网+”金融、能源、医疗、交通、餐饮等都是如此，“互联网+”使一些潜在业务迅速显现和增长。

“互联网+”有望成就中国核心竞争力。“互联网+”为中国经济发展提供顶层设计和底层架构，互联网手段和互联网思维融入各行业，互联网已经超越工具意义，和水、电、气一样成为经济社会发展的生态性因素。连接一切、跨界融合、协同创新，成为经济发展新的时代特征。我国杰出的国家智力资源将在尊重人性的“互联网+”平台上得到释放，腐败寻租、利益集团等扭曲资源配置的因素可能得到改观，中国前所未有的全球影响力和控制力有望在“互联网+”上实现。

“互联网+”背景下向服务经济过渡的契机

“互联网+”使产品和服务的界限越来越模糊。在全球范围内，产业竞争加剧，新技术应用层出不穷，传统的制造价值链被不断延长，工业产品附加值构成中纯粹制造环节所占的比例越来越低，而研发设计、物流配送、产品营销、电子商务、金融服务、战略咨询等专业化生产性服务或中介服务所占的比例越来越高。在产品经济向服务经济转型过程中，消费者注意力也由产品质量转向服务体验。通常情况下，产品质量和服务体验是融为一体、不可分割的。服务化是消费者导向型的经营方式，这种方式将企业成功的关键定位在寻找到消费需求并通过服务满足甚至超越消费者的期望上。“互联网+”通过信息技术在整合了社交媒体、关系应用、大数据等基础上，能够更加精准识别消费者需求、明确价值所在，能够最快速地整合供需链条，开始组织生产或完善服务。在这种基础上的企业经营，不仅仅是集合零部件的产品生产，而是帮助消费者解决问题、增加价值。

“互联网+”可为政府解决就业和鼓励发展服务业提供更便捷通道。据测算，服务业1万亿增加值创造的就业比第二产业要多出30%。同时，随着中国城镇化进程提速，将带动更多财政与社会投入，而随着财税改革的深化将有更多财政转移投入到民生领域，必然会刺激消费，进而促进服务业和服务经济发展。不论对于生产性服务业还是消费型服务业，“互联网+”的“风口”正是提供大众创业、万众创新的绝佳时机。特别是，在此过程中“互联网+”将对产业转移产生影响，进而改变就业与产业转移的关联性。随着各种智能终端日益普及的移动互联网，为产业转移和就业带来了前所未有的机遇，微商等新模式的出现使得创业就业门槛极大降低，劳动力市场流动性大大增强，解决结构性失业问题出现新的途径。

互联网金融工具促使经济日益虚拟化和服务化。从发达经济体经验看，实体经济与金融联姻之后有过一段“蜜月期”，但随着实体经济利润率走低，金融资本开始投向房地产和高新技术产业，在很大程度上刺激了经济服务化。互联网金融极大改变了金融服务经济的效率，将资源配置效率推到前所未有的高度。企业得到资本更多更快，自然会更多更快地投往利润更高的领域，一般来说，服务的利润要比产品更高、更持续。产品差异性要小于服务差异性，出于实施差异化竞争目的，企业也必须走服务化之路。于是，在利润刺激、金融加速和竞争需要等因素共同作用下，经济虚拟化和服务化特征日渐凸显出来。

互联网对传统产业的改造从标准化商品过渡到非标准化服务。产品经济并非没有服务，但却是工业化思维下的服务，把服务作为一种售后成本，未形成企业核心竞争力，也不能带来更多利润。现在的服务是在工业化基础上信息化思维的服务，服务成为企业核心竞争力，也是利润的主要来源。如工业化时代作为硬件制造商的IBM公司，现在给自己的定位是信息技术与业务解决方案提供商。“互联网+”时代，特别是移动互联网终端迅速推广使用，重构了人们的时间分布，也重构了服务的实现方式。服务将根据需求进行时间、地点、质量、交付方式等方面的调整，产生更优的用户体验。这种服务下，产品成为成本，对消费者趋向免费，服务成为创造价值的核心。

充分利用“互联网+”提升服务经济

促进一个行业：生产性服务业。加快发展生产性服务业，是向结构调整要动力、促进经济稳定增长的重大措施。充分发挥互联网产业和信息服务业对生产性服务业各领域的重要支撑作用，深入挖掘生产性服务业的重要经济增长点。大力加强信息基础设施建设，促进形成信息共享与竞争机制，以信息服务业为支撑带动生产性服务业发展。通过设立引导基金等措施，加大生产性服务业的财政投入，引导金融机构增加生产性服务业企业授信额度和贷款规模，调整完善生产性服务业价格政策，改变对生产性服务业差别对待方式，清理调整制约生产性服务业发展的政策障碍。

推动两个趋势：制造服务化、服务产品化。制造服务化是制造业发展理念的变化，由生产型制造向服务型制造转变。促进工业企业服务业务产业化发展，鼓励企业加快从制造加工环节向自主研发、品牌营销等服务环节延伸，做大做强服务业务，甚至可以剥离服务业务。坚持推进两化深度融合，不断完善众包设计、网络协同研发、基于工业云的供应链管理、工业互联网等新型服务模式和服务业态。鼓励中小企业凭借云计算、云服务平台开展面向客户需求的定制化服务，鼓励互联网制造和互联网型制造企业发展，倒逼制造业技术创新和模式创新。服务产品化是服务产业化的前提，是产业可持续发展的重要基础。企业要不断适用互联网新技术，主动应对现代服务业不断细化的趋势，使服务环节不断专业化，为消费者提供更高效、更准确、更满意的服务。服务型企业可探索产业联盟发展模式，降低单靠一家企业满足消费者日益复杂多变需求的较高成本，在分工化、专业化的基础上，有效整合上下游产业链，拓展企业营利模式。

落实三个意见：服务业、生产性服务业、科技服务业指导意见。发展服务经济首要的是，切实贯彻国家系列服务业指导意见。《国务院关于加快发展服务业的若干意见》提出发展增值和互联网业务，《国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》提出加快生产制造与信息技术服务融合，《国务院关于加快科技服务业发展的若干意见》提出在技术转移、创业孵化、科技咨询中更多运用互联网方式和模式，等等。贯彻落实国务院关于服务业的系列指导意见，事关经济结构调整大局。根据意见，我国到2020年基本实现经济结构向以服务经济为主的转变，这也成为未来一段时期内经济社会发展的重要方向。

中国制造2025：建设制造强国的行动纲领

（上接1版）

所谓增强改革动力，就是要全面深化改革，破除制造业发展中的体制性障碍，释放改革红利，为制造强国建设增添动力。要简政放权，推进依法行政，最大限度取消和下放行政审批事项，把行业管理的重点放在营造公平竞争的市场环境上，加强战略、规划、政策、标准等的制定和实施，加强公共服务能力建设，提高产业治理能力。要加快重点领域和关键环节改革，完善产学研用协同创新机制，激发制造业创新活力；加快要素价格市场化改革，倒逼制造业转型升级；加强制造业领域法规体系建设。要深化国有企业改革和国防科技工业改革，积极发展混合所有制经济，破除各种形式的行业垄断，推动军民融合深度发展，为民营经济广泛参与制造强国建设开拓更广阔的空间。

记者：动力机制有了，那有没有相应的保障机制？

苗圩：我们努力构筑三个保障，即“政策保障、人才保障和组织保障”。

在政策保障方面，重点要完善财税、金融和中小企业扶持三类政策。

一是构建促进制造业创新发展的投融资体系。落实企业投资主体地位，支持重点领域大型制造业企业开展产融结合的创新试点，搭建有效的产融结合型金融平台。健全多层次资本市场体系，拓宽制造业企业融资渠道，构建适应制造业投融资需求的中长期资金筹集机制，引导风险投资、私募股权投资、产业投资等基金支持制造业企业创新发展。二是制定支持制造业创新发展的财税政策。创新财政资金支持方式，探索资本金投入新模式，支持制造业重大专项工程的组织实施和企业技术改造。完善国有资本收益使用方式，支持国有制造业企业技术创新和转型升级，促进制造业结构布局调整。加快出台支持国产首台（套）重大技术装备、首批次重点新材料应用示范项目的实施细则，完善首台（套）、首批次保险补偿机制。三是完善中小微企业政策和服务体系。鼓励商业银行加大中小微企业金融服务专营机构建设力度，创新产品服务，增加中小微企业金融服务有效供给。设立中央财政持续支持的中小微企业信用担保基金和风险补偿基金，大力发展中小企业信用担保机构，提高中小微企业融资保障水平。建立完善中小微企业征信体系。加强培育中小微企业综合服务机构，完善中小企业公共服务平台网络，为中小微企业提供创业、创新、融资、咨询、培训、人才等专业化服务。

在人才保障方面，重点是建设好三支队伍。一是打造高水平的经营管理人才队伍。以提高现代经营管理水平和企业竞争力为核心，组织实施企业经营管理人才素质提升工程和国家中小企业银河培训工程，打造一支高水平的经营管理人才队伍。二是加强培育专业技术技能人才队伍。要进一步加大专业技术人才和技能人才培养力度，实施专业技术人才知识更新工程和先进制造卓越工程师培训计划，推动部分本科院校向职业技术学校转型，改革职业学校专业设置，开展新型学徒制试点示范，培育一支数量众多的、高素质的技术技能人才队伍。三是造就一批优秀的企业家队伍。要积极营造适合企业家型人才生存发展的社会环境和市场环境，注重在企业经营和管理实践中发现和培养企业家人才，健全企业家人才成长的激励机制，造就一批经营管理水平高、市场开拓能力强的优秀企业家人才。

在组织保障方面，关键是建立统筹有方、协调有效、落实有力的制造强国建设领导体制和工作机制。在领导体制方面，《中国制造2025》提出，成立国家制造强国建设领导小组。由国务院相关部门和有关单位参加，加强顶层设计和统筹规划，协调相关产业政策、财税政策、金融政策、科技政策，推动相关法律法规的制定修订。在工作机制方面，重点是建立健全部省联动机制，更多地发挥好地方的积极性和创造性。工信部将按照中央的统一部署，认真抓好《中国制造2025》各项任务的贯彻落实，同时加强目标责任的考核，确保规划实施进度。