

政府治理现代化取得新突破

□ 张 克

2020年，中国统筹疫情防控与经济社会发展，如期完成全面建成小康社会目标，成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，交出了一份人民满意、世界瞩目的答卷。这一年，各级政府贯彻落实党中央决策部署，在统筹疫情防控和经济社会发展中切实履行职责、更好发挥政府作用，政府治理现代化经受住了重大考验，实现了一系列新突破。

强化公共卫生应急管理，疫情防控取得重大战略性成果。应对突发事件、维护公共安全是现代政府的基本职责。面对新冠肺炎疫情，各级政府强化公共卫生应急管理职能履行，有效发动人民群众，坚决打赢疫情防控阻击战。在应对疫情过程中完善疫情防控体制机制，成立国务院联防联控机制和复工复产推进工作机制，派出中央指导组赴一线指导督导。在全国范围内果断实施严格管控措施，广泛动员全社会力量参与疫情防控，坚决控制传染源，有效遏制疫情蔓延。坚持人民至上、生命至上理念，组织调配医疗资源全力救治患者。进入常态化疫情防控阶段后，各地区统筹疫情防控与经济社会发展，构筑起防范境外疫情输入的安全防线。

科学精准实施经济调节，中国经济彰显强大韧性和发展潜能。面对突如其来的疫情，各级政府迅速组织企业扩大医用防护物资生产，对疫情期间人民群众生活必需品实施保供稳价，确保交通干线畅通和煤电油气稳定供应。有序推动复工复产，制定财税、金融、就业、社保等一系列援企稳岗政策，2020年前三季度经济增长由负转正。宏观政策实施精准有力，明确提出稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期“六稳”工作，全面落实保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转“六保”任务，有效推动经济社会高质量发展。疫情冲击之下的中国经济彰显强大韧性和发展潜能。

深化“放管服”改革，有效激发市场主体活力和创造力。“放管服”改革在统筹疫情防控和经济社会发展过程中发挥了重要支撑作用，直接为企业和人民群众带来便利和实惠，取得了超出预期的成效。“无接触”审批、“不见面”审批等互联网+政务服务，有效维护疫情防控条件下企业正常生产运行秩序，有力促进了复工复产。加大简政放权力度，创新财政资金“一竿子插到底”直达机制，通过减少中间环节和优化流程，确保中央减税降费等助企纾困政策第一时间落地。适时把灵活就业、共享用工岗位

信息纳入公共就业服务范围，通过促进更为充分的就业拉动经济增长。对疫情期间涌现的网络办公、网络教育、网络医疗、网上娱乐等新业态新模式，实施包容审慎监管，普遍采取预先提醒、主动指导、及时纠正等柔性管理措施，最大限度减少政府监管对中小企业正常生产经营活动的影响。

优化公共服务供给，全面建成小康社会取得决定性成就。克服疫情不利影响如期完成脱贫攻坚任务，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，全国832个贫困县全部摘帽。明确贫困县摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管，接续推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。大幅度提高公共卫生和医疗服务水平，对新冠肺炎确诊患者诊疗费用采取医保支付、财政兜底政策，有序分批次为全民免费提供新冠疫苗。推动教育高质量发展，在疫情防控条件下组织各类学校开展大规模网络教学，如期举行高考、研究生招生考试，缩小教育水平在城乡、区域和校际间差距，促进教育资源均等化。强化政府基本民生保障职能，压缩一般性支出确保足额发放养老金，扩大失业保险和城乡低保保障范围，以更大力度保障困难群众基本生活。

加快建设数字政府，运用信息技术提升政府治理效能。全国各地发挥政府数字化转型优势，推出健康码、健康宝等疫情防控信息化工具，全面推进数字化战“疫”。建立“大数据+网格化”疫情防控模式，推动涉疫管控数据联动，及时发现和高效处置疫情。提升互联网+政务服务水平，加快全国一体化在线政务服务平台建设，在统筹疫情防控和经济社会发展中切实履行职责、更好发挥政府作用，政府治理现代化经受住了重大考验，实现了一系列新突破。

党的十九届五中全会擘画了“十四五”时期经济社会发展主要目标和二〇三五年基本实现社会主义现代化国家新征程。政府治理是经济、政治、社会、文化和生态文明建设的结合点，实现政府治理现代化是基本实现社会主义现代化的重要前提。党的十九届五中全会通过的“十四五”规划《建议》对新发展阶段的政府治理提出了全新定位，即建设有为政府。推进有为政府建设，需贯彻落实十九届五中全会精神，处理好政府与市场关系、政府与社会关系，把中国特色社会主义制度优势更好转化为政府治理效能。

编制实施好“十四五”规划《纲要》。《纲要》编制应科学设置指标体系，处理好预期性指标与约束性指标的关系，通过指标导向压实责任、激发动力，把宏伟蓝图转化为美好现实。《纲要》实施过程中，需加强对“十四五”目标任务落实的考核监督，调动各方面积极性，构建政府、市场和社会力量一体推进、高效协同的规划执行机制。

在构建新发展格局中深化行政体制改革。进一步打破行业垄断和地方保护，消除市场壁垒、区域壁垒、行业壁垒，打通生产、分配、流通和消费各环节，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。围绕创新驱动发展，持续深化科技领域“放管服”改革，健全有利于实现科技自立自强的体制机制。构建高水平社会主义市场经济体制，完善宏观经济治理，建立现代财税金融体制，推动有效市场与有为政府更好结合。

完善国家行政体系，更好发挥政府作用。按照优化协同高效原则，构建系统完备、科学规范、运行高效的政府职能体系，做到统分结合、主次有序、各展其长。建立多策合一的政策统筹机制，加强部门间合作与横向协同机制建设，增强不同政策在实施过程中的匹配性、耦合性与系统性。建设人民满意的服务型政府，加快构建满足人民群众美好生活需要的基本公共服务体系，推进教育、社保、卫生、就业和养老等基本公共服务均等化。

国家治理

持续优化市场化法治化国际化营商环境

□ 赖先进

营商环境是企业等市场主体在市场经济活动中所需的外部环境和条件的总和。从广义上看，市场主体所需的营商环境是多方面的，既包括社会与人文、经济与金融、劳动力与人力资源、政府与法治政策等软环境，也包括交通与物流、技术与设备等硬环境。从狭义上看，市场主体所需的营商环境主要是指政府向市场主体提供的体制性机制性因素和条件。《优化营商环境条例》所指的营商环境主要是指后者，即体制性机制性的软环境。作为生产关系的范畴，体制性机制性营商环境的改善对于促进社会生产力进一步发展具有重要意义。从这个意义上看，营商环境是重要的生产力、竞争力，改善营商环境，是促进经济增长、提升国家和地区竞争力的重要手段。

营商环境建设取得的成效分析

2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情冲击，经济下行压力加大，逐步改善营商环境面临前所未有的挑战。一年来，我国保持战略定力，深入推进“放管服”改革，持续改善和优化营商环境，取得了超出预期的成效，为2020年我国在世界主要经济体中率先实现正增长、国内生产总值迈上百万亿元新台阶创造了有利条件。

各地改善营商环境的自觉性、有效性显著提升。面对新冠肺炎疫情的冲击，各地方政府积极主动改善营商环境，竞相以优化营商环境助力复工复产，推动经济增长“V型”复苏。地方改善营商环境正在从传统的“要我干”，逐步转化为“我要干”，营商环境建设的思想自觉、行动自觉显著增强。在实践中，改善营商环境的行动共识在疫情防控中得到进一步增强。改善营商环境的自觉行动效果在新设市场主体数量增长上得到了有效体现。虽然新设市场主体在2020年一季度出现了明显下降，但从4月起新设市场主体数量又开始恢复增长。新设市场主体数量的稳步增长，为保市场主体和实现经济正增长打下了坚实基础。

市场主体办事更加便利高效，改革满意度显著提升。“放管服”改革的深化，让市场主体经济活动所必需的办事环境得到了进一步的改善和优化，尤其是办事时间、办事方式上进一步优化，给市场主体带来了更多的便利和实惠。一方面，办事时间进一步压缩。工程建设项目审批不超过120个工作日，甚至不少地方已压缩至80个工作日内；企业开办不到5个



工作日等。另一方面，办事方式进一步优化，基本实现“一站式”和“网上办理”，市场主体办事的数字化、一体化水平显著提升。

市场主体负担有效降低，改革获得感显著增强。只有进一步减轻市场主体负担，才能有效激发市场主体活力。2020年营商环境优化在落实减税降费政策上持续发力，实施了规模超过2.5万亿元的减税降费政策，直达市场主体，让市场主体直接享受到了营商环境改善的红利，取得了显著的政策效果。根据调研，市场主体对减税降费感受最深，特别是社保费降得多，有力支持了企业稳定岗位和生存发展。此外，改善营商环境也更加体现普惠化，从聚焦大中型市场主体，向中小微企业市场主体迈进。比如，2020年实施的普惠金融政策进一步满足了广大中小微企业的融资需求，降低了广大中小微企业的成本。

改革试点与创新成果更加突出，国际认可度显著提升。在疫情防控过程中，各地持续推进优化营商环境相关改革，探索出许多创新经验，为全球营商环境的改善提供了丰富的改革方案、改革经验。2020年，世界银行专门为中国发布的《中国优化营商环境的成功经验》专题报告，向全球推广介绍中国经验和做法。根据报告，我国优化营商环境的改革措施，被世界银行采信的改革数量位居全球前三。在国家的大力推动下，地方优化营商环境的改革正在从几年前的部分地方试点和典型示范，走向全面实施，进入制度化、法治化实施阶段。

进一步优化营商环境的着力点

总体上看，我国营商环境与国际先进水平相比还有差距，改善营商环境仍有不小潜力。今后五年，尤其是作为“十四五”开局之年的2021年，需持续推进市场化法治化国际化营商环境建设，推动我国营商环境迈向新

台阶、新水平。

持续深化“放管服”改革，优化营商环境。优化营商环境的本质是处理政府与市场关系，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，推动有效市场和有为政府更好结合。一方面，应进一步向市场深化简政放权改革，培育和发展有效市场。深化政府行政审批制度改革，是激发市场活力的必然选择。进入新阶段，深化简政放权改革，需进一步精简重复审批、多头审批，为市场主体进入资源配置活动创造条件。进一步取消不必要的审批，减少对微观经济活动的直接干预。实施涉企经营许可事项清单管理机制，实现涉企经营许可事项的可视化管理。运用信息化、数字化、智能化技术，提高现有行政审批的管理效能。另一方面，加强事中事后监管和优化政务服务，构建有为政府。在简政放权的基础上，强化事中事后监管、优化政务服务，实现从“严进宽管”向“宽进严管”的转变，重点构建实现公平公正监管的机制。在监管实施者与监管对象选择上，完善“双随机、一公开”的监管机制，提高监管的公信力。在监管组织实施上，构建跨部门协同监管机制，提高政府各部门、政府与社会之间的监管合力。在监管依据上，建立各领域监管标准体系，最大限度压缩监管自由裁量空间。在监管手段上，健全信用监管、“互联网+监管”机制，提高监管的执行力 and 威慑力。此外，对新产业新业态实行包容审慎监管。

持续推进法治政府建设，优化法治化营商环境。法治化营商环境既包括政府依法行政环境，也包括司法环境、社会法治环境等。一方面，政府应依法行政、依法办事，构建现代法治政府。政府应依法办事、依制度办事，破除各类潜规则，健全公平公正的规则和制度体系，提高制度执行力。严格落实《优化营商环境条例》及相关法律法规，围绕优化营商环境和“放管服”改革，推动专项领域相

关法律法规调整工作。完善重大行政决策机制，提高政府行政决策科学化、民主化和法治化水平。另一方面，不断优化司法环境，保护市场主体的合法权益。强化产权保护，尤其是知识产权司法保护。加强司法执行力度，彻底解决“执行难”问题。办理破产是市场主体生命周期的最后一个环节，也是国际化营商环境建设的重要指标之一，应以破产审判和司法保障制度建设为切入点，为市场出清、优胜劣汰提供有效的司法保障。

对标国际一流水平，优化国际化营商环境。“十四五”期间，我国营商环境的改善要在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中持续优化，打造国际化的营商环境。一方面，应建设更加开放的国际化营商环境。改善营商环境应立足进一步扩大开放，优化开放的环境。应完善外资准入负面清单制度，严格执行外商投资法及配套法规，在内外资企业一视同仁、公平竞争的基础上，优化外资营商环境。另一方面，应补短板、强优势，建设一流的国际化营商环境。以世界银行每年发布的全球营商环境评估结果为参照，针对一级评估指标，瞄准国际比较中的短板指标、潜力指标（如获得信贷、办理破产、纳税和跨境贸易等），借鉴先进经验，精准发力，不断提高我国营商环境的国际化水平。持续推进和实施全国性城市或地区营商环境评价，构建有中国特色的评价指标体系，以评促建、以评促发展，不断缩小区域之间的营商环境差距，助力实现区域平衡协调发展。加强北京、上海等地国际化营商环境改革试点和示范的国内推广力度，以创建营商环境改善或单项改革最佳实践案例、营商环境最优城市等机制为导向，提升全国各城市、各地区整体营商环境的国际化水平。

管理视角

地方专项规划编制应注意的问题

□ 朱德米

问题。

总的来说，地方专项规划编制应坚持三个原则：一是目标导向和问题导向，二是国家战略在地方实施，三是评估和监督考核相结合。

适当控制专项规划编制数量。“十四五”期间需精简专项规划的数量，属于部门日常工作和法定职责的不需要再以规划方式体现，地方专项规划应体现出地方特色，而不是部门特色，体现出多部门协同的行动能力。应落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，编制相应的专项规划；做好安全、稳定、应急和综合风险管理等方面的专项规划。“十四五”期间尤其需要关注地方综合风险管理的专项规划制定，提升地方应急能力。市县层级的专项规划数量更需要严格控制，厘清政府与市场、社会的边界，发挥规划预期管理的功能。

进一步明确地方专项规划编制时间。对于国家发展规划编制，应

聚焦事关国家长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策，以及具有全局性影响的跨区域大项目，其约束条件是“属各部门日常工作或任务实施期限少于3年的，原则上不编制规划”。这也应成为地方专项规划编制的一个基本原则和约束条件。与此同时，地方专项规划是国家战略在地方实施的行动计划，更具操作性和可行性。一般来说，先有国家发展规划，然后编制地方发展规划，同步编制地方专项规划。但在实践中，地方专项规划编制往往早于或同步于国家发展规划。因此，需要科学调整地方专项规划与国家发展规划之间编制的时间顺序，突出其落实和操作功能。

严格地方专项规划的编制程序。对此，应强化评估和考核，发挥政策执行平台和项目的综合体功能。地方重点专项规划本质上属于重大行政决策范畴，必须严格遵守决策程序，提升专项规划的合法性、科学性和民主性。规划的生命

力在于执行，因此对专项规划评估显得尤为重要。评估不仅应包括中期评估，而且对全过程的评估都要跟进。全过程评估的技术条件已经具备，如建立国家或地方规划信息基础平台、推进规划基础信息互联互通和归集共享、动态监测规划执行等。除此之外，可考虑将地方专项规划的执行嵌入政府考核体系之中，以提升执行力度。这样一来，启动专项规划评估必然涉及考核，从而就会形成约束地方专项规划编制的新机制，推动专项规划在地方治理体系和治理能力现代化进程中发挥更大作用。

战略参考