

N 本期聚焦

规划、规模、规则
政府职能转变的突破口

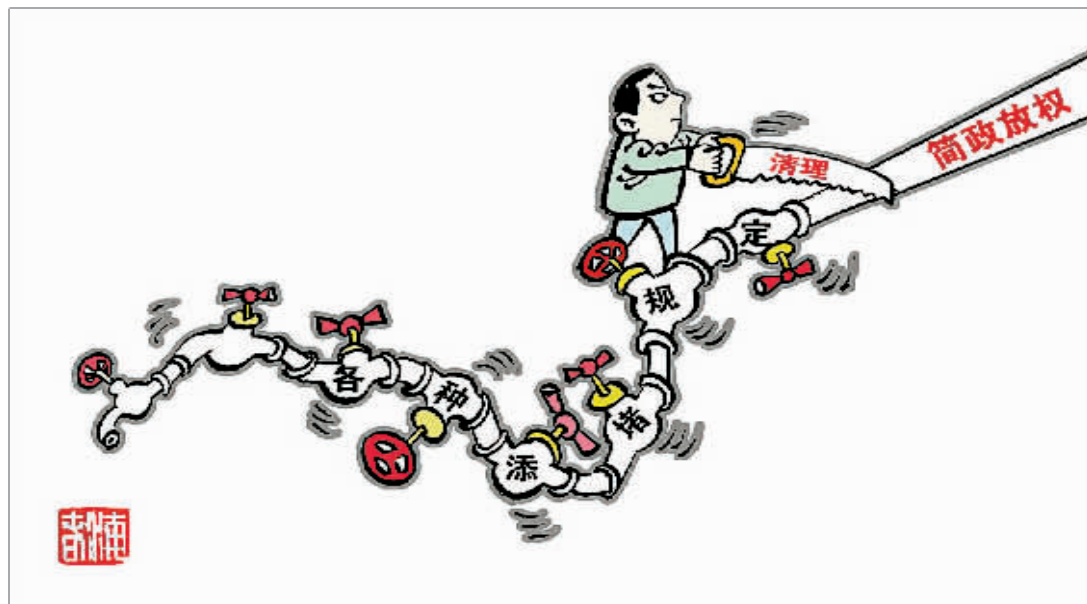
朱 昊

党的十八大以来，党中央对深化行政体制改革提出了明确要求。十八届五中全会提出，“进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和社会创造力”。以规划、规模、规则作为转变政府职能的管理方式，将是不断深化行政体制改革、创新行政管理方式的重要着力点和突破口。

合理编制规划，推动简政放权

规划的编制与执行是我国政府的一项重要职能，是党和国家在国家发展战略上的具体体现，是各级政府实现现代化战略目标的重要手段和途径。我国政府规划发挥着指导性、战略性、预测性的导向功能；同时，规划也能起到与法律类似但更灵活的“第二准则”的作用，它可以通过约束如环境容量、空间布局、技术水平和资源状况等方面的条件来限制并引导市场主体的经济活动。世界上许多国家和地区都有不同的规划体系，在经济社会发展中发挥着重要的导向作用。比如，美国联邦政府除了具有国家发展战略，联邦政府下设的各委员会和部局都有各自部门的详细规划，并且通常通过法案的形式发挥规划的导向和约束作用。

政府规划作为国民经济和社会发展的导向和约束，必须与简政放权结合起来，不断解放和发展生产力，激发市场活力和社会创造力，促进稳增长、调结构、惠民生，推动政府治理能力提升和廉政建设。在目前的政府规划体系和体制下，众多发展类和管制类规划交叉、重叠、冲突，并且部门间的横向协调不够，各部门的审批依据和审查重点各有侧重，环节出现问题会导致流程反复，影响审批效率。这是目前我国普遍存在的审批缓慢、项目落地难的根源所在。所以，我国已在市层面积极推进规划改革创新，推动经“多规融合”和“多规合一”，形成一个市县一本规划、一张蓝图。2015年6月5日中央同意海南开展省域“多规合一”改革试点，海南以此为契机，努力在守住生态底线、最大限度简化行政审批、实现各类规



新华社发

划间有机衔接、打破行政区划藩篱、全省“一盘棋”区域一体化发展等方面，深化改革，积极创新，给海南经济发展带来的新动能正在持续释放。

有效控制规模，强化指标约束

规模即事物的量，是事物及其构成要素的排列组合等可以用数量表示的规定性。指标的本质在于给具体的事物以明确的规定性，规划指标涵盖经济、科教、文化、社会发展等全方位的内容。在指标引导方面，比如美国20世纪70年代以来，城市以小汽车主导的郊区蔓延式发展导致交通拥堵、能源消耗、环境污染等问题日益严重。为此，美国政府积极推动面向可持续发展的公共交通引导土地开发模式。通过科学测算，确定了高质量公共交通0.5英里范围内步行环境宜人的居住、商业、公共服务设施等的各项最优指标，在此基础上设计了一种指标优化后的总体规模控制下的混合土地开发模式，致力于创造更健康的、更有经济活力的社区。

在规划执行层面，要切实加强对规划编制和执行情况的监管力度，依法动用司法程序来保障规划的执行和实施，提高规划实施的强制力和约束力。在规划立法方面，我国发展规划法已提交国务院法制办广泛征求意见。发展规划法将对规划体系、编制程

序、审批和实施等做出明确规定，并将问责条款纳入其中，以提高规划的科学性、民主性和权威性。比如，我国“十三五”规划中关于资源环境共有10项约束性指标，占总共25项指标的40%，其中“PM2.5”首次作为约束性指标进入规划。这说明我国进一步提高了绿色指标在“十三五”规划全部指标中的权重，把保障人民健康和改善环境质量作为更具约束性的硬指标。

科学制定规则，确保公平执行

规则是运行、运作规律所遵循的法则。公正是规则的灵魂，也是规则所追求的价值目标；规则是公正的支撑，是公正实现的重要基础。因此，党的十八大报告指出，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。

科学制定规则。党和政府制定的规则关系重大，涉及政治、经济和社会生活的方方面面，要求制定者秉持公心，吸收民意，通过充分论证、科学设计，为社会成员提供公平竞争的制度环境。因此，要完善行政决策程序，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序，把“潜规则”变成“明规则”，增强公共政策制定透明度和公众

参与度。

公平执行规则。只有规则的制定和执行都在公正轨道上运行，才能由程序正义的“善始”，抵达实体正义的“克终”。比如，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在制定规则层面提出要“建立公平开放透明的市场规则”，在规则执行层面提出要改革市场监管体系，实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争。十八届五中全会又进一步提出，要“加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，建立公平竞争保障机制，打破地域分割和行业垄断”。因此，为在规则执行层面实现公平正义，政府和各部门要严格按照法律、法规、规章和中央的规定履行职责，建设法治政府。按照依法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，行使权力，履行职责，承担责任。推进政务公开，把公开透明作为政府工作的基本制度，认真执行《政府信息公开条例》，健全信息发布制度，完善公开办事程序，推进行政权力行使过程、依据、结果公开，提高政府工作透明度，保障人民群众的知情权和参与权。

(作者单位：南京大学法学院)

来源：光明日报

N 学者观察

建立新时代的审美自信

黄仲山

审美自信是整个社会文化自信的重要表现，它首先来源于文化资源的积累和文化底蕴的显现。审美自信一个显在的标志是社会审美趣味，它是社会文化最为敏锐的触觉，通过观察趣味形态的变化可以看出整个文化的走向。因此，建立文化自信包含着建立审美自信的要求，包含着对社会审美趣味的建构。

谈到审美趣味的建构，在审美偏向和趣味认同上通常有两种极端表现：一种是以传统为尊，固守传统，拒绝交流；一种是追求西化，切割传统，盲目崇洋。当下社会审美状况存在一个明显的问题，即西方审美趣味渗入社会生活各个领域，无论从民众的日常消费选择、商家的产品包装，到艺术家的创作过程，都不同程度地存在盲目追逐洋风洋派、以洋为美的现象。比如城市建筑设计追求“大、洋、怪”的风格；各种商家的宣传营销广告，到处充斥西化词语，以满足潜在消费者对西式生活的想象；艺术界从艺术理论到艺术实践存在着盲目模仿西方的现象，一些人甚至将中国艺术走向世界错误理解成艺术西化的过程。目前我们建立审美自信，一是取决于原创文化艺术品的质量，二是取决于民众文化消费的取向，三是取决于文化传播的力度与效果。

首先，从文化艺术创作来看，要体现中国特色和中国风格，需要高质量、高规格的作品支撑，需要一批标杆性的、具有审美引领作用并富含中国传统审美元素的优秀作品出现，这样才能扭转人们对传统审美文化的偏见，而当下我们缺少的正是有质感、有内涵的代表性作品。例如，近年来有一些影视艺术创作试图以传统文化、传统审美元素来构建故事框架、形成民族风格，然而效果差强人意，没有真正

突显中国审美元素的艺术魅力。一些艺术家的创作并没有真正挖掘和展示民族审美文化的优势之处，而是迎合西方的审美标准，追求“墙外开花墙内香”，这种投机性的艺术创作难以持久。

其次，从文化消费的取向来看，整个社会的审美趣味多元化并不是一种和谐的多元，而是一种混杂的、无序的多元，甚至存在一些畸形和不健康的审美趣味。一方面是传统审美元素的传承被庸俗化，以中式家具的热捧为例，一些人重商业利益而不看艺术价值，让所谓的“中式家具热”变成了一场土豪盛宴，仅仅追求材质的稀有与名贵，而将中式家具的摆放、配色、花式等文化内涵抛到一边，无疑是本末倒置之举。另一方面是文化消费中存在的西化现象，如商家的宣传策略中，无论是节日营销还是房地产广告文案，都极力突出西方元素，许多商品也包装成一种肤浅的伪西洋风格，显示出一种扭曲的审美观，导致社会审美趣味越来越粗俗。

最后，从文化传播的角度来看，如果缺乏审美自信，创作者就难以创作出有中国审美情趣的作品，也无法提出和创造有丰富内涵和巨大吸引力的审美文化，往往导致我们的艺术处处跟着别人学，跟着潮流走，结果只会使我们的艺术作品难以打动和感染外国欣赏者，从而逐渐丧失文化传播力和国际竞争力。

一代人有一代人的审美主张，一个民族有一个民族的审美趣味，坚持自我，放眼世界，立足当下，寄望未来，应是我们建立审美自信的重要理念。在这种理念指引下，积极发掘传统审美文化精神，努力吸纳外来文化精华，将中西优秀的审美文化融汇一体，建立健康、和谐、包容、美好的社会文化和审美趣味，这将是建立适应时代的审美自信并进而建立文化自信的重要途径。

(作者单位：北京市社会科学院文化研究所)

来源：中国社会科学报

观点集粹

宏观调控不等于行政干预

北京大学法学院院长张守文在《人民日报》刊文指出，宏观调控作为宏观层面的间接经济调控，不同于微观层面的直接行政干预。因此，依法实施的宏观调控行为不同于具体的行政管理行为，不能把宏观调控等同于行政干预。使市场在资源配置中起决定性作用，必须加快转变政府职能，切实简政放权，坚决摒弃不当行政干预。也应看

到，宏观调控是现代国家至为重要的经济职能，关乎国家能力的提升和目标的实现，只能加强，不能削弱。因此，需要对宏观调控加以正确定位，依法有效实施宏观调控，确保其在法治框架内开展，以切实保障市场主体的相关权利。依法有效实施宏观调控，应贯彻调控法定原则，不仅对各类调控主体及其具体调控权作出明确规定，而且对调控程序作出具体规定。

分清是“新常态”还是转型期

国务院发展研究中心巡视员魏加宁在《经济要参》刊文指出，“新常态”这个词很容易给大家造成一个误解，以为现在的经济下行趋势是正常的，是理所应当的，我们只要忍一忍就好了。这个“止痛药”会不会耽误了我们“动手术”的时机？中国经济现在可能还是处在一个经济转型的过程中，研究经济转型可以从几个角度来分析，一

是从速度的角度，二是从结构的角度的角度，三是从人均收入水平的角度，现在更多讲的是增长方式与资源配置方式的转变。研究一些东亚国家和地区经济转型的经验与教训发现，它们在经济转型的过程中，大都出现过泡沫经济，最后诱发金融危机。因此值得思考的是，我们现在出现的一些现象到底是新常态，还是从一个阶段往另外一个阶段的转型期。

当前社会建设和治理存在的问题

中共北京市委社会工委书记宋贵伦在《北京日报》刊文指出，当前，我国社会建设和治理存在“人”、“地”、“事”、“物”、“组”、“急”、“难”、“特”、“新”、“重”方面的问题。在“人”的服务管理方面，流动人口服务管理还没有真正破题；在“地”的服务管理方面，区域化协同发展刚刚起步；在“事”的服务管理方面，还没有形成一套打破身份、户籍、区域界限的、覆盖全国的基本公共服务体系；在“物”的

服务管理方面，城市地上基本服务设施不健全、地下管网很混乱；在“组织”服务管理方面，基层组织软弱涣散的问题还很突出；在“急”事服务管理方面，突发事件事后处置、轻事先预防的现象比较普遍；在“难”事服务管理方面，社会矛盾化解重堵不重疏比较习惯；在“特”事服务管理方面，民族宗教问题越来越复杂；在“新”事服务管理方面，虚拟社会服务管理是很大的难题；在“重大”任务方面，社会治理现代化建设任务非常艰巨。

如何理解新型政商关系的“亲”和“清”

中共中央党校社会学教研室主任谢志强在人民网刊文指出，构建“亲”“清”政商关系，“清”与“亲”不是对立的，而是相辅相成的。“亲”是在同民营企业接触交往中保持“坦荡真诚”，在民营企业遇到困难和问题时“积极作为、靠前服务”，对非公有制经济人士的态度是“多关注、多谈心、多引导”，解决实际困难。只有对民营企业家和民营企业真诚相“亲”，才能激浊扬“清”，气正风“清”，

这样的“清”才是真“清”。只有同民营企业家的关系保持“清”，即没贪心无私心，不搞权钱交易，才能坦荡地“亲”，经常地“亲”，这样的“亲”才是真“亲”。只有官待商以真“亲”，商对官才能积极主动同各级党委和政府及部门多沟通多交流，讲真话，说实情，建诤言，满腔热情支持地方发展。只有官待商以“清”，商自然才能洁身自好、走正道，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。

N 有此一说

经济发展与改善民生
有三个认识误区要澄清

郑功成

当前，在经济发展与改善民生方面，还存在一些需要澄清的认识误区。

误区一：有人认为，做大财富蛋糕可以自动解决民生问题，特别是在经济下行压力加大的情况下，应放手让市场自发调节；政府增加用于民生的财政支出是对经济发展的不必要干扰，对经济发展有害无利。这种看法似是而非。事实证明，市场不是万能的，不会自动解决收入差距问题。一些国家之所以陷入“中等收入陷阱”，主要原因并不是财富增长或财富积累不够快，而是在经济快速增长过程中未能处理好财富分配问题，导致民生领域问题重重，最终丧失了经济持续发展的条件。这启示我们，唯经济增长的发展取向虽然能在一个时期带来社会财富快速积累，但会导致地区差距、城乡差距、贫富差距持续扩大，进而引起经济结构失衡、社会矛盾激化甚至社会不稳定，最终又会损害经济增长。因此，必须高度重视处理好

经济发展与改善民生的关系，既发挥好市场的作用，提高效率，又发挥好政府的作用，维护公平。

误区二：有人把民生问题等同于温饱问题，忽视了人民群众对于改善民生的美好期待和迫切愿望。应当认识到，中国特色社会主义经济发展的根本目的是为了让人过上幸福美好生活。人民对美好生活的向往不是一成不变的，而是随着经济发展而发展的。比如，楼上楼下、电灯电话曾是改革开放初期人们梦寐以求的理想生活，现在则习以为常。又如，我国高等教育的毛入学率从1990年的3.4%上升到2015年的40%，教育事业发展的快在当今世界无出其右者，但人们对教育公平、素质教育、全民教育等的呼声仍在日益高涨。再如，改革开放30多年，我国创造了全球最多的就业岗位，数亿农民成为产业工人和城镇居民，但人们的就业需求全面升级，不仅要求增加就业数量，而且追求有体面、有尊严的就业。可见，随着社会发展进步，我国

已进入民生诉求全面升级的时代。如果抱着民生工作就是解决吃饱穿暖问题的陈旧观念，就会对民生诉求麻木不仁。各级领导干部一定要牢记习近平总书记一再强调的“保障和改善民生是一项长期工作，没有终点站，只有连续不断的新起点”，并将这一思想贯彻到实际工作中。

误区三：有人认为，改善民生与经济发展互相矛盾，鱼与熊掌不可兼得，当前应防止患上欧洲国家的福利病。这种看法是片面的。首先，受生产力发展水平所限，我国社会福利水平同发达国家相比还有较大差距，只要把握好经济发展与改善民生的关系，就不会患上所谓“福利病”。其次，从改革开放以来的实践看，经济发展与改善民生并非不可兼得，而是可以相互促进的。例如，上世纪90年代中期，由于社会保障改革滞后，曾经出现过众多退休人员不能按时足额领取养老金的现象，结果导致社会不安感上升、消费不振、企业库存增加。1998年中央作出了实行“两个确保”、建立“三条保障线”的重大决策，大力建设与社会主义市

场经济体制相适应的社会保障制度，不仅保障了人民生活、提振了社会信心，而且为改革发展创造了有利条件。近年来，我国经济发展进入新常态，经济下行压力加大。在这一背景下，应该如何处理经济发展与改善民生的关系？习近平总书记强调，让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。在这一思想的指导下，我国持续增加民生投入，财政支出用于民生的比例逐年增加；抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。民生的持续改善，稳定了社会预期，增强了发展动力，推动我国经济形成了中高速增长、结构优化、动力转换的良好态势，与低迷的世界经济形成鲜明对比。可见，只要坚持民生水平与经济发展水平相适应、经济发展与改善民生相协调，改善民生与经济发展就可以相互促进、相得益彰。

(作者为中国人民大学教授、中国社会保障学会会长)

来源：人民日报