优化营商环境，政府如何作为

□ 胡金焱

齐鲁策论

习近平总书记指出："要加快转变政府职能，培育市场化法治化国际化营商环境。"不断优化营商环境是在新发展阶段贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的必然要求。近年来，山东不断深化放管服改革，营商环境之变有目共睹，营商环境整体水平位列全国第一方阵。

优化营商环境是一项系统工程，政府作为市场规则的制定者和市场公平的维护者，要不断发挥主导作用、始终争当表率，为市场主体提供更多优质公共服务，全力打造诚信型、服务型、务实型、担当型政府。

秉公守信，建设诚信型政府

政府诚信是社会诚信的基石和灵魂，也是社会信用的"定海神针"。人而无信，不知其可也；企业无信，则难求发展；社会无信，则人人自危；政府无信，则权威不立。优化营商环境，"诚信"是核心。只有政府率先垂范，形成守法守规守信守诺的习惯，才能使诚信在社会得到效仿、传播、尊崇，才能引领和支撑社会诚信，形成风清气正、和谐共荣的社会潮流。

一是要做到秉公用权。法治是最好的营商环境，要始终坚持依法治国、依法行政，切实履行法定职责必须为、法无授权不可为的要求，切实做到依法决策、依法执行和依法监督。推进阳光行政，在资源配置、秩序维护、市场准入、规则制定等方面，亮明"显规则"，破除"潜规则"，建立统一、规范、有序的市场环境，充分体现公开、公平、公正。

二是要做到守信践诺。始终将公平正义作为建设诚信型政府的基本准则，在行政管理和公共服务的各领域贯彻公平正义原则。不断建立健全守信践诺机制，准确记录并客观评价各级政府和公务员践诺履职情况。尤其要在债务融资、政府采购、招标投标等市场交易领域做到诚实守信，严格履行各项约定义务，为全社会作表率。

三是要做到失信"零容忍"。要构筑制度保障体系，加大对各级政府和工作人员失信行为的惩处和曝光力度，追究责任，惩戒到人。将守信践诺情况纳入政务信用记录，对依法依规作出但未履行到位的承诺事项督办到底，聚焦"新官不理旧账""朝令夕改""击鼓传花"等突出问题，查清存量、遏制增量、严防变量，对失信政府机构"零容忍"。

当好"店小二"，建设服务型政府

营商环境是企业生存发展的土壤，直接关系市场主体活力和经济发展动力。习近平总书记指出："营商环境只有更好，没有最好。"栽下梧桐树，引得凤凰来。实践表明，哪个地方服务型政府推进得越深入，营商环境就越好，市场主体就长得越快、越有生机。优化营商环境，"服务"是宗旨。政府要积极转变职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，着力打造以为人民服务为宗旨并承担相应服务职责的现代政府治理模式。

一是要强化服务理念。营商环境，既是经济社会发展的"晴雨表"，又是干部思想作风、服务水平的"试金石"。各级政府和工作人员要强化服务意识、提升服务能力，掏出"热心肠"，当好"店小二"，没有"旁观者"，都是"局中人"。

二是要转变服务职能。突出政府公共服务的职能，将政府职能重心转移到公共服务领域。把企业和群众的痛点难点作为优化营商环境的重点，进一步优化涉企服务，梳理和再造政务服务流程，加快政务服务标准化建设，推进政务事项集中进大厅进平台，实现"最多跑一次"的目标，坚持不懈大力推进"互联网+政务"，让数据多跑路、群众少跑腿。

三是要坚决整治"不作为乱作为"。加快建立完善政府服务清单，严格按照清单履职尽责。构建与市场主体、行业协会商会沟通平台，加强宣传和沟通，及时回应企业诉求。充分发挥12345便民热线等线上线下渠道作用，及时查处市场主体和群众反映的不作为乱作为问题，切实加强社会监督。对政府工作人员在服务中懒政怠政等行为，特别是严重危害群众利益、有失公平公正、交易违约等行为，要加大查处力度，营造既"亲"又"清"的新型政商关系。

真抓实干，建设务实型政府

求真务实，是党的思想路线的核心内容，也是我们党的优良传统与作风。习近平总书记指出："做好党和国家各项工作，关键在求真务实、真抓实干。"优化营商环境，"务实"是关键。何谓"务实"？"把难办的事办成，把能办的事办好，定一件抓一件，干一件成一件"，就是务实的最佳体现。政府只有将"务实"的作风从上到下、自始至终贯穿到底，才能育好"梧桐树"，引来"金凤凰"。

一是在满足市场主体需求上要走"实"。一方面，围绕市场主体需求，强化政策支持，集成制定、动态出台政策清单，通过为企业降本减负、助企纾困，提振企业信心。另一方面，围绕服务方式转变，树立服务企业"一件事"思维，推动"一网通办"提级、"一件事一次办"扩面、"7×24小时不打烊"政务超市建设，推动政务服务事项向基层下沉、向园区延伸、向功能区赋权，让政务服务更加便民，服务更加暖心。

二是在激发市场活力上要充"实"。要着眼于激发市场活力，对标国际规则、国内标杆，对照世界银行宜商环境评价指标体系的各项指标，推动营商环境不断优化提升。政府要做实、做美、做靓优化营商环境"代言人"的角色，要敢于刀刃向内，通过建立市场准入负面清单管理、开展市场准入隐性壁垒清理行动等方式，用心用情为企业解难题、办实事。

三是在效果评估反馈上要做"实"。政府要以政务服务标准化、规范化、便利化为目标，全面落实权责清单、负面清单制度，大幅压减行政权力事项，不断推动政务服务流程再造。通过政务公开、政务服务"群众评价"等制度，持续构建亲清政商关系。落实好事中事后监管责任，推进"互联网+监管"，逐步加大对各项举措效果的评估与反馈。

主动出击，建设担当型政府

担当，是中国共产党人的优良传统和精神特质。担当作为，是深刻领悟"两个确立"的决定性意义、坚决做到"两个维护"的重要体现，是贯彻党的路线方针政策和党中央重要决策部署，践行党的初心使命，敢于直面各种矛盾、困难和问题，攻坚克难、善作善成的干部综合素质能力的集中表现。优化营商环境，"担当"是保障。所谓的"担当"，就是要树立"等不起"的紧迫感、"慢不得"的危机感、"坐不住"的责任感，在"雷厉风行抓落实、事不办好不罢休"的担当氛围中，直面问题挑重担，抓铁有痕抓落实，勇立潮头争先进。

从政府层面来看，担当就是要主动出击，件件回应。一是要畅通政企联系的渠道，创新多样的联系方式，倾听企业家心声，收集意见建议，能够把问题"汇"上来；二是要成立服务企业体制，深入走访企业、听取诉求、调查研究，从点到面、由虚到实，能够把问题"立"起来；三是要坚持问题导向抓促整改，围绕发现的问题、短板，提出优化提升措施，强化过程监督、结果检查、效果调查，真正把问题"答"出来。

从领导干部层面来看，担当就是要直面问题，攻坚克难。一是要加强对各级干部的思想淬炼、政治历练、实践锻炼和专业训练，牢固树立担当作为的理念，切实解决好工作中慵懒慢浮、因循守旧、左顾右盼等不敢担当的思想根源问题；二是要大力推行"一线工作法"，党员领导干部要带头深入第一线化解矛盾、解决问题、推动工作，确保各项决策部署落实不打折扣，打通政策落实"最后一公里"；三是要强化对政策落实情况、矛盾化解情况、体制机制完善情况的监督检查，让人民群众来评判成效。

从担当作为长效机制上来看，一是要深入查找落实不力背后的责任和纪律作风问题；二是要优化监督方法，加强与职能部门单位、有关监督主体的协作配合，不断提高发现问题的精准性；三是要为敢于担当者担当、为敢于负责者负责，通过健全完善正向激励、考核评价、容错纠错、澄清保护等工作机制，激励各级干部积极作为、敢于担当、干事创业，让有作为的干部有地位、能干事的干部有舞台。

（作者系青岛大学党委书记，山东大学省级新型智库"山东区域金融改革与发展研究中心"主任，山东省经济领域战略咨询专家委员会副主任委员）

以数字赋能提升政府治理效能

□ 陈晓强

先声

建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎。党的二十大报告提出，要加快建设网络强国、数字中国。加强数字政府建设，是建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程，也是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

数字政府是新一代信息技术革命的产物，但不是实体政府的技术化加成，而是系统性的全方位变革。目前，在数字政府建设中，部分领域存在技术与制度"两张皮"现象，影响了政府效能的提升，增加了基层工作人员的负担。建设数字政府，不能简单地把数字化应用场景叠加到现有的体制机制上，而应坚持全局性谋划、系统性布局、协同性推进，正确处理技术创新与制度创新的关系，以技术创新倒逼深层次系统性改革，实现政府组织架构、治理方式、服务模式的革命性重塑，重点是打造整体化、扁平化、平台化"三化"政府。

增强部门协同性，打造整体化政府

制约数字政府效能提升的根本原因在于政府的"碎片化"，部门之间协同性不足、条块分割严重。因此，我省应以推动数字技术的深度应用为契机，加速政务服务方式和部门协同的革命性重塑，实现从"碎片化"向"一体化"的转变，让企业、群众办事从"找多个部门"转变为"找整体政府"。

首先，把建设"无证明之省"作为迈向整体政府的第一步。2021年年初，我省提出用三年的时间建成"无证明之省"。从各地探索建设"无证明城市"，到由点及面建设"无证明之省"，这不是重视程度从市级层面到省级层面的简单提升，而是全省各市、各部门、各系统的统一流程再造。我们应该以此为契机，制定"无证明城市"之间的联网标准、规则体系，打破区域之间的"信息孤岛"，推进跨区域政务服务一体化能力建设。同时，加快区块链和人工智能等新技术的应用，推动传统的"无证明"服务向新型的"无证明"服务转变，打造可信便捷的政务环境。

其次，把推动机关内部"一次办好"作为打造整体政府的关键之举。内部"一次办好"的重要性远高于对外的"一次办好"，没有内部的"一次办好"，就不可能有真正意义上的对外"一次办好"。应聚焦部门之间办事材料多、环节繁、多次跑等堵点难点问题，运用数字技术优化办事流程，建立健全协同处置、多方监督的全链条处理机制，彻底解决机关内部的拖沓扯皮现象。

再次，构建以用户需求为导向的政务服务新模式。贯彻以人民为中心的发展理念，坚持用户至上，从用户视角优化政务管理服务的内容、流程和模式，对照企业和群众眼中的"一件事"，用"数据链"把相关部门的"业务链"有机地链接在一起，实现部门之间的高效协同。

最后，加强数字政府建设的顶层设计。制定出台统一的建设规范和标准，切实解决数字政府建设中遇到的数据不互通、系统难兼容、安全隐患多的问题。顶层设计可以首先从建设全省统一的政务事项标准、数据标准、系统标准等方面入手，强化标准的执行力，防止有令不行。

提高快速反应能力，打造扁平化政府

为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件，政府需要具有快速反应能力。但因传统线性的、层级制的、单向的信息传递方式囿于效率困境，我们亟须构建与数字时代相适应的非线性的、扁平的、交互式的组织模式。因此，发挥好数字技术突破社会沟通的时空壁垒、凝聚多元治理主体、实现协同式社会治理的作用，推动数字政府建立科层制与扁平化融合的网络型组织结构，势在必行。

一方面，利用城市大脑和"一网统揽"综合慧治平台进行扁平化治理。按照省委、省政府的统一部署，我省各市基本都已建成城市大脑和"一网统揽"综合慧治平台，并且在疫情防控和城市管理中发挥了重要作用。比如说，有些城市打造的"智慧创城"应用场景，通过汇聚数据、构建算法、建立闭环机制，实现了对多类不文明行为的自动精准识别和快速处置，大大提高了文明城市创建的效率。因此，应把城市大脑和"一网统揽"综合慧治平台有机地融为一体，利用城市大脑全天候感知城市发展态势，对潜在的突发事件及时作出预警，并通过"一网统揽"综合慧治平台迅速作出应急反应，建立起自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件的自动预警机制和快速响应机制，开创扁平化治理新格局。

另一方面，利用"一网通管"平台进行扁平化治理。积极探索数字时代的"枫桥经验"，建设"一网统管"系统集成平台，将人民来信来访、市民热线、网格员等多渠道诉求汇聚集成，利用人工智能技术推送相关部门办理或自动回复，实现群众诉求办理、办结全过程"可查询、可跟踪、可督办、可评价"，确保群众诉求事项件件有着落、事事有回音。

强化政务数据赋能，打造平台化政府

数字时代，政府掌握的最宝贵资源是数据。据有关专家测算，政府部门掌握的公共数据占社会数据总量的80%以上。但这些数据由于"深藏闺中"，未实现与社会数据的融合，其应有的价值没有得到很好的挖掘和利用。数字时代，政府应学习借鉴平台型企业的成功经验，加快向平台化政府转变，盘活政务云上的海量数据，为社会治理和经济发展赋能。为此，我们应该认真落实《要素市场化配置综合改革试点总体方案》以及《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，建立健全高效的政务数据共享协调机制，全面提高数据要素协同配置效率。

一方面，加快推进政务数据开放共享。山东在公共数据开放共享方面成效显著，在2022年的"数林指数"评估中位列全国第一，成为开放数林标杆省域。政务数据的开放共享有效发挥了其应有的价值，有力地推动了数字经济发展和数字社会建设。我们应在推进政务数据归集整合的基础上，进一步加大力度推进企业登记监管、卫生健康、交通运输、气象等高价值数据集向社会开放，努力做到应开放尽开放，同时不断提高数据开放的质量，重点在数据标准和颗粒度上下功夫。

另一方面，加快推动政务数据与社会数据的融合应用。我省部分城市在这方面进行了很好的尝试，打造了"信用就医""智慧金融"等应用场景，较好地解决了群众就医难、企业贷款难的问题。下一步，应综合利用区块链、安全沙箱、联邦学习等技术建立政务数据定向开放平台，提供"原始数据不出域、数据可用不可见"服务模式或按规定用途使用数据的安全可信环境，满足社会对高价值数据的需求，激活政务数据的要素潜能。同时，发挥我省数据交易平台的作用，推进政务数据流通交易，释放政务数据的内在价值。

（作者系德州市副市长）

引导资本下乡"惠农"而不"伤农"

□ 刘爱梅

今年的中央一号文件提出："完善社会资本投资农业农村指引，加强资本下乡引入、使用、退出的全过程监管。健全社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度，切实保障农民利益。"随着农业强国建设的不断推进，农业农村将吸引越来越多的社会资本。作为全面推进乡村振兴的重要支撑力量，社会资本在推动农业强国建设的同时，也为农业农村发展带来了一些风险。引导社会资本有序投入乡村，使其"惠农"而不"伤农"，关乎乡村振兴，关乎农业强国建设全局。

资本下乡规模不断扩大、形式不断创新

乡村产业投资大、见效慢。因此，推动乡村产业振兴，不仅要靠"内力"，还要靠"外力"。社会资本下乡，能将城镇的资金、技术等资本与农村的土地、劳动力等资源有效衔接，使农村的各项生产要素成为真正的生产力，是促进乡村振兴的有效途径。近些年来，资本下乡在推动农业农村现代化发展、增加农民收入、改善村容村貌等方面发挥了重要作用，资本下乡呈现出一些新的特点和趋势。

一是社会资本投入农业农村的规模不断增大、领域不断拓展。近年来，我国社会资本投入农业农村领域的数量不断增加，规模不断扩大。数据显示，从2012年到2022年，我国涉农贷款余额从17.6万亿元增加到49.25万亿元，增长迅猛。山东是农业大省，社会资本投入农业农村的数量也非常大，截至2022年末，山东省涉农贷款余额达到3.66万亿元，增量创历史新高。随着农村一二三产业融合发展和新型基础设施建设需求的增加，社会资本投入农业农村的领域也不断拓展，由种养业向加工流通、农业社会化服务等方面延伸，进而向农村资产盘活、生态修复、基础设施建设等领域拓展。

二是政府和社会资本在农业农村领域的合作形式不断创新。政府和社会资本在农业领域的合作不断出现多种多样的创新形式。其中PPP模式、乡村振兴类专项债券和乡村振兴基金模式等创新形式所涉及的资金投入规模不断扩大。在国家政策指导下，各地方积极探索乡村振兴类专项债和乡村振兴基金模式，形成了一系列成功经验。例如，新泰市为吸引社会资本投资农业，采取"政府+社会资本"模式，政府出资设立了1亿元的乡村振兴产业引导基金，组建了新泰市富美乡村振兴发展集团，形成了财政出资、银行融资、企业投资联合的方式，集中资金打造了石莱镇"泰茶良心谷"、羊流镇"泰山百合园"等一批乡村振兴重点项目，有力地带动了当地乡村产业发展，促进了农业产业化经营和转型升级。

三是社会资本参与农村发展的组织模式和利益分享机制逐步多样化。在社会资本参与农业农村发展过程中，新型农业经营主体、村集体、农户等多元主体形成了多种多样的组织模式和利益分享机制。合作方式包括流转、订单合同、股份合作和资产收益等，形成了"龙头企业+合作社+农民""企业+公司+农户""党支部+合作社+企业+农户"等多种组织模式。相应的利益分享机制也形成了多种多样的方式，包括"土地流转+优先雇用+社会保障""农民入股+保底收益+按股分红"等。

机遇与风险并存，亟待监督和规范

调查发现，社会资本下乡为农业农村发展带来的风险突出表现在三个方面：一是有的资本下乡后由于经营不善等原因导致"毁约弃耕""跑路""烂尾"等现象，农民利益受损；二是有的企业与村集体、农户之间发生土地流转纠纷，增加了农村社会的不稳定因素；三是有部分地区的资本下乡导致"非粮化""非农化"现象发生，粮食安全受威胁。

造成上述风险的原因主要有以下三点：

一是农业项目周期长、风险大，受经济周期的影响较大。农业是天然的弱质产业，农业项目投资收益周期长，投入是持续的，除了土地流转费用，化肥、人工以及农业设施每年都要追加投入。农业生产面临诸多不确定性，抗风险能力弱，疫病疫情、自然灾害、经济周期等多重因素都会导致社会资本经营出现波动，产生风险。例如，猪周期的每次下跌都会淘汰不少养殖企业和养殖户。

二是社会资本主体的动机、经营能力等存在不确定性。近些年来，农业的补贴力度大，一定程度上吸引了部分资本进入农业，但是一部分农业企业不能很好地把握农业农村经济的特点和转运规律，也没有清晰的盈利模式和良好的经营方式，甚至个别企业下乡是为了套取补贴资金、挖沙挖矿等，很容易造成项目"烂尾""跑路"，侵害农民权益。

三是对社会资本的运行过程有待加强监督，相关制度有待完善。当前，社会资本进入、退出农业农村领域的相关政策与措施还不完善，存在审批把关不严、土地流转及企业退出"无序化"等现象。另外，资本进入乡村利用土地等资源时，寻找场地及与农民谈判等的交易费用偏高，这也需要政府完善相关方面的机制。

引导社会资本有序下乡，使其"惠农"而不"伤农"

从长期来看，社会资本投入农业农村领域的趋势还会持续。政府既要鼓励引导资本的投资行为，保障其合法权益，发挥其积极作用；又需要完善体制机制，限制其消极负面作用，使资本下乡"惠农"而不"伤农"。具体要做好以下四点：

一是明确社会资本投资农业农村领域的鼓励范围和禁止范围。2020—2022年农业农村部每年印发的《社会资本投资农业农村指引》明确提出了鼓励投资的重点产业和领域，并鼓励创新投融资模式。如《社会资本投资农业农村指引（2022年）》提出了指引社会资本投入农业农村建设的12项重点产业和领域，包括现代种养业、现代种业、农产品加工流通业、生态循环农业等，为社会资本下乡指明了方向、重点。今后，还需要完善投资指引，在明确鼓励领域的同时，可以明确资本进入农业农村的"负面清单"项目，划定资本不能踏过的"红线"。各省可以在国家发布的《指引》基础上，结合本省实际确定资本下乡的鼓励领域和禁止领域，为社会资本投资农业农村提供指导。

二是社会资本投资农业农村领域，必须要科学论证、精选项目。支持资本下乡是好事，但是不能盲目下乡，必须建立在了解农业、热爱农村的基础之上，既不能凭一腔热血盲目投资，更不能以套取国家补贴为目的。一方面，投资者一定要反复考量，了解中央和当地政府发布的《社会资本投资农业农村指引》，把握农业农村经济运转规律和相关政策，结合当地实际情况，量力而行，精准选取项目。另一方面，项目落地政府或部门，要与当地村组干部、群众一起研究项目实施的可行性，为投资者提供真实准确的信息。投资方和项目建设的需求相匹配，并且能够形成利益共同体，项目才能达成协议，组织实施。

三是加强资本下乡引入、使用、退出的全过程监管。面对资本下乡，相关主管部门应保持客观、公正、理性，严格审查各类产业发展规划或计划，甄别企业的经营资质是否具备应有的农业经营能力、资金实力、技术力量等。项目确定并开始实施以后，当地政府和相关部门要对项目的实施过程实行定期监督、检查和帮助指导；对社会资本进入农业的直接生产领域，特别是大规模流转土地的，更有必要做好全过程监管。社会资本退出农业农村时，不能随心所欲，想退就退，一定要履行规范的退出程序。同时，在对社会资本监管的过程中，也要防止政府的过度干预对企业经营造成负担和干扰。

四是加快健全社会资本下乡的用地、人才和融资的保障机制。资本下乡需要加强统筹谋划和全域设计，促进下乡政策的系统性和稳定性。在资本下乡"用地"方面，要推动地权制度的改革，积极落实各类保障乡村产业建设用地的指标政策，搭建和完善各类土地流转交易平台，逐步满足社会资本从承包地向设施农业用地、建设用地等拓展的用地需求。在资本下乡"用人"方面，通过外部引进与内部培育相结合，完善乡村人才培养机制。推动落实《关于加快推进乡村人才振兴的意见》，培养高素质农业生产经营人才、乡村公共服务人才等各类人才。营造良好环境，提高农村生活的舒适性和便利化水平并建立相应的激励机制，吸引城乡人才留在农村。在资本下乡"用钱"方面，进一步完善金融支持乡村振兴的政策体系，提高政策的连续性和稳定性。建立健全政府性融资担保和风险分担机制，发挥农业信贷担保体系、农业保险等多元金融工具的作用，弥补农业收益低、风险高等短板，促进金融资源回流农村。

（作者系山东社会科学院农村发展研究所研究员、山东省农业农村现代化与乡村治理研究基地研究员）