

论从周刊

敢领改革风气之先 勇立开放时代潮头

山东如何补齐有效制度供给不足短板

让红脸出汗成为常态

□ 李增刚

□ 马洲兵



补齐短板，加固底板，一方面需要在具体领域直接创设新制度、改革旧制度；另一方面需要努力改善创设制度的环境，从根本上解决有效制度供给不足的问题。

新的意识不够、反应迟钝、速度缓慢。按照1993年诺贝尔经济学奖得主诺思对制度层次的划分，前者可称为具体制度安排，后者可称为制度环境。

山东是人才“供给”大省，还不是人才“落地”大省。山东籍人才很多，但工作地在山东的人才却不多

促进或有利于经济发展的有效具体制度创新滞后、供给不足，主要表现在：

产业培育制度。山东过去依靠资源、能源、人口等方面优势发展起来的资源密集型、能源密集型和人口密集型产业结构，可以说是当时条件下的最优选择，是工业化和城市化的必经阶段，也符合世界上绝大多数发达国家工业化发展的一般规律。但在解决了基本物质需求之后，人民对美好生活的向往蕴含了对产品质量和产品层次的更高追求。中国进行“供给侧结构性改革”，实际上就是要从供给方面满足人们对高质量、高层次产品的需求。虽然一个国家或地区产业结构的形成，主要是其既定自然条件下自然选择的结果，但产业升级或产业结构优化却可以在政府政策的引导下实现或完成。产业升级、产业结构优化需要进行技术创新，而技术创新意味着风险和不确定性，也意味着“创造性破坏”，这就需要政府既能够为创新提供金融、财政、科技、人才等方面的支持，同时也能够为创新后遭受利益损失者提供适当的保障。需要注意的是：在产业培育中，不是政府要亲自培育哪一个产业，而主要是形成产业培育的制度，对市场主体培育新兴产业、战略性新兴产业可能遇到或已经遇到的问题提供帮助或保障，即建立以市场为主的产业培育制度。

科技研发与人才的引进和培育。与产业升级密切相关的科技研发，科技研发为产业升级提供保障，而科技研发最核心的是人才。政府支持应包括两个方面：一是对科技研发的支持制度，二是对人才的待遇和保障。山东目前对科技研发的支持和投入比较大，但总体上还是以科研院所、高校和国有企业为主，未能形成以市场机制为主的科技研发体制。政府要鼓励培育市场化的科技研发团队，针对产业升级等方面的科技研发，通过市场化招标等方式，形成以市场配置研发资源为主的高效创新制度。科技研发的核心是人才，山东既是人口大省，也是人才大

省；但山东主要是人才的“供给”大省，还不是人才的“落地”大省。以院士数量为例，无论是存量还是增量，山东籍的院士都不少，但工作地在山东的院士却不多；在其他高层次人才引进和培育上，山东也落后于广东省、江苏省和浙江省。不是说山东不重视人才，而是给予的待遇和保障与先进省份相比，确实差距较大。

营商环境。营商环境既是留住本地投资者的主要因素，也是吸引外地投资者的重要因素。在硬环境方面，如高速公路，山东无论是质量还是覆盖率，都已落后于河南等省份。在软环境方面，主要体现在政府机构办事效率及“负面清单管理”等方面。虽然“放管服”改革之后政府机构办事效率有所提高，但距离全面达成“一次办成”、“最多跑一次”目标还存在较大差距。“负面清单管理”，是指没有明确规定不能做的都可以做。但我们的很多政府机构，仍遵循着“只有规定能做的才可以做”和“凡是没规定的都不能做”等落后观念，这虽然意味着比较“安全”、不犯错误，但也极大降低了政府机构办事的效率。

因此，有效制度供给不足并不意味着一定要创新或供给更多的制度，很多时候废除或简化阻碍经济发展的现有制度，如各种各样的审批、程序等，本身也是一种制度创新或制度供给。

缩小制度差距，一方面需要在具体领域直接创设新制度、改革旧制度；另一方面需要努力改善创设制度的环境，从根本上解决有效制度供给不足的问题

以上所述是我们在具体领域的有效制度供给不足问题。为什么我们没能创设出足够的有利于经济发展的具体制度？根源在于我们没有形成助推制度供给创新的良好制度环境，即激励制度创新和制度供给的有效制度供给不足。

政府在处理与市场之间的关系上，既“缺位”又“越位”。市场经济条件下，市场是“看不见的手”，政府是“扶持之手”。我国虽然总体上建立起了社会主义市场经济体制，但各省、各地的市场化程度却不相同甚至存在较大差别。客观说，山东各级政府在处理与市场之间关系上，在“扶持之手”方面做得不足，即有效的具体制度

创新不够、供给不足，但在本该市场发挥作用的领域又干预过多。山东省的民营企业无论在数量上还是规模上，与浙江、江苏、广东等省还有较大差距，根源就在于没有摆正政府与市场之间的关系。我们必须进一步明确政府与市场之间的关系，树立起政府核心职能是制度保障的理念，通过制度建设、制度供给等对市场提供激励、监督和约束，让市场在资源配置中起决定性作用，政府不应过度承担市场的职能，更不应直接干预市场的自我运行或企业的经营。

“枪打出头鸟”“中庸之道”的传统保守观念，滋长了“等靠要”的不良作风，阻碍制度供给和创新。对社会来说，创新能够带来巨大收益，但创新本身存在着风险和成本。如果深受“中庸之道”“枪打出头鸟”等传统保守观念的影响，那么在新问题、新技术、新环境出现时，我们的做法一定是根据已有文件、政策或惯例寻求解决之道，而不是勇于创新。针对这种观念和工作作风，一个最重要的举措是建立完善“容错”机制，形成鼓励创新的氛围；鼓励广大党员干部、政府工作人员等进行制度创新；对成功的制度创新进行奖赏，同时建立失败创新的容错机制，容许各级政府进行“试错性”的制度尝试；建立“负面清单制度”，对于新事物中没有规定能否做的事情，要允许企业或个人大胆尝试。

落后的“官本位”文化，阻碍了有效制度的创新和供给。毋庸讳言，“学而优则仕”的传统观念，在山东根深蒂固，并形成了较为严重的“官本位”文化。这不仅体现在山东每年报考公务员的高校毕业生数量之大、比例之高，还体现在官员的工作态度上：面对企业和个人，更多地是“管理”而不是“服务”、体现为“主”而不是“仆”。这种落后文化，不利于形成鼓励创新、鼓励人才发挥作用的制度环境，导致山东的科技发展相对落后、高层次人才相对短缺。同时，这种“官本位”文化形成了唯“官位”是瞻的工作作风，遇到问题不是积极寻求解决的方法或对策，而是看上级官员的脸色或态度行事。一些人认为，“官本位”作为一种文化传统，根深蒂固，难以改变。其实不然，从文化与经济、正式制度与非正式制度之间关系的角度看，只要我们设计出适当的激励和约束机制，“官本位”传统完全可以改变。这需要我們做到：建立尊重科学研究、尊重高水平人才的制度，改革人才薪酬、待遇制度，从经济上让从事科学研究等工作更具有吸引力，鼓励更多的人才成为企业家、科学家、工程师等；鼓励各层次官员和公务员创新，在遇到新问题、新情况时，我们不应根据官员级别高低判断方案对错、优劣，而是要根据谁的方案有利于问题解决，就采用谁的方案。

(作者系山东大学经济研究院教授，《制度经济学研究》编辑部主任)

改革开放40年，山东经济社会发展取得巨大成就，仅从1978年之后的数据来看，经济总量始终位居全国前三位，有些年份甚至位居全国第一位或第二位。但从横向看，山东省与广东省、江苏省的差距在逐渐拉大，2017年山东省GDP总量虽仍位居全国第三位，但人均GDP却仅为全国第九位。差距越拉越大的根源是什么？省委书记刘家义在南方学习交流会上指出：“当前我省最大的短板就是有效制度供给严重不足。”他由此提出，“一定要牢牢把握住制度创新这个最根本、最关键、最核心的问题，尽快补齐短板、加固底板，以制度创新推动改革发展。”

制度决定人的行为，决定资源的配置，决定各种资源能否得到利用及利用的效率。对一个社会的经济发展来说，制度是重要的而且是至关重要的

制度是一个社会的游戏规则，界定人与人之间的关系，既界定人们能够干什么、不能够干什么，又界定人们在干什么或不干什么之后会受到何种奖励或惩罚，从而能够对人的行为进行激励、监督和约束。制度决定人的行为，决定资源的配置，决定各种资源能否得到利用及利用的效率。对一个社会的经济增长或经济发展来说，制度是重要的而且是至关重要的。但是，并非所有的制度都能够促进经济增长或经济发展。按照马克思主义生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间关系的原理，生产力决定生产关系、经济基础决定上层建筑，但是生产关系也会对生产力、上层建筑也会对经济基础产生反作用：适应生产力发展的生产关系、适应经济基础发展的上层建筑，能够对生产力、经济基础起促进作用，反之就会起阻碍作用。制度作为生产关系、上层建筑的范畴，对经济增长和经济发展的反作用也就表现为：既存在能够促进或有利于经济增长和发展的有效制度，也存在阻碍或不利于经济增长和发展的无效制度。

山东的问题就在于有效制度创新不够、供给不足。这至少可以从两个方面进行分析和解决：一是促进经济增长和经济发展的有效具体制度供给不足，特别是产业培育、科技研发、人才制度、营商制度等方面；二是推进有效具体制度创新的制度供给不足，即随着科技进步、市场需求等变化进行制度创

好作风是最硬的软环境

□ 邵立荣

强理论学习，用先进正确的理论武装党员干部头脑。当前，要组织党员干部深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，树牢“四个意识”、增强“四个自信”、做到“四个服从”进一步增强作风建设的思想自觉和行动自觉。要突出红色传承。只有知本来，才能向未来。要下大力气传承红色基因，使之传承下来、传播开来、传扬出去，真正用好红色文化甘泉活水，让好作风接续相传，发扬广大。要坚持先进激励。只有先进带后进，才能共同向前进。在推进中国特色社会主义的伟大实践中，各行各业先进人物群星璀璨、竞相涌现。要用先模人物熏陶感染党员干部精神阵地，以榜样作用激发大家积极向上的内在力量。要开展反面警示。在作风建设上，各级查处和通报的案例很多，越往后执纪也会越严。要用好典型案例，引导党员干部切实照镜子敲警钟，引以为戒、举一反三、警钟长鸣。要注意个性化培育。坚持一把钥匙开一把锁，对不同的人不同时段进行不同内容的教育，从而产生最好的教育效果。

注重针对性和严肃性，在强化内控，严细规矩上下功夫。加强作风建设，必须要有放矢，抓到关键。既要着力解决“不想”的问题，还要努力解决“不能”的问题。要在机关内部的管理上做好文章。在管细管实管严上下大力气。一要用制度来防范。不能一般化简单地提要求，要具体化精准化，真正管到岗位盯到个人。尤其要抓好制度规范的制定和完善，结合岗位风险防控，加强制度建设，消除制度管理盲区。二要重视日常的监督和提醒。面上可以吃大锅饭，必要时对个别的就要做特色菜、开小灶。要坚持红脸出汗、咬耳扯袖，抓早抓小、防微杜渐，让批评与自我批评常态化长效化。只有让干部今天一时脸上不太舒服，才能让他明天身心真正舒服。要在苗头性和倾向性问题上多加关注，注意干部的生活圈和朋友圈，留意干部的家庭情况，有时开展家访



都是必要的。三要加大问题查处力度。推动防患于未然，必须大力惩处于已然，坚决刹住形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风，着力解决思想观念和创新意识、履职尽责和担当作为、工作能力和办事效率、服务企业和联系职工、遵规守纪和廉洁自律等方面存在的突出问题，严肃查处不作为假作为乱作为慢作为。

注重层次性和全面性，在传递责任、保持压力上下功夫。加强作风建设要坚持自律与他律并重，关键在于干部个人，同时也要卡实集体的责任、领导干部的责任。坚持用人就要管人，管人就要管作风。要讲责任，权力与责任从来都是紧密相联的，如同一枚硬币的两面。领导就是责任，岗位就要担当，没有责任就不会有压力，各级领导干部必须牢记责任二字；要明责任，结合工作和岗位职责把责任加以明确，权责要结合要对等要相称，没有无权之责，也没有无责之权；要督责任，经常进行督促检查，看履职是否到位，尽责是否用心，督促领导干部履责不含糊不马虎；要追责任，高举问责的板子，运用追责的武器，以严厉追责促严格履责，以全面履责显全程尽责。

注重示范性和先进性，在领导带头、以上率下上下功夫。风成于上，俗成于下。上行必下效，上面松一寸下面就会松一尺。领导干部必须加强自身修养和自我约束，否则自己说话就缺乏底气，说人就没有勇气。群众的眼睛是雪亮的，大家在一起工作，相互都看在眼里记在心里，随时都处在监督与被监督之中。要求大家做到的，领导干部要带头先做好；禁止大家做的，要首先不去违反。要言行一致，表里如一，知行合一，说与做一个样，人前人后一个样，台上台下一个样，做老实人，不做两面人。要珍惜岗位和职务，算大账算长远账，做大事明人，不要小聪明。要干净还要干事，不干事也是腐败。

注重经常性和连续性，在保持韧劲、驰而不息上下功夫。作风建设是一个常抓常新的课题，只有进行时，没有完成时；永远在路上，没有休止符。一要坚持经常抓、长期抓。始终把作风建设放在心上扛在肩上抓在手上，切实见之于行动。二要坚持队伍与队伍一起抓、结合抓。在一个单位里，一旦队伍带散了，管理松懈了，工作上就非乱不可。如果抓不好队伍，也就干不好业务。三要有的放矢有针对性性地抓。不能空对空地撒芝麻盐，不能表面抓一抓就停下来。有什么问题，就要突出抓什么问题。四要主动抓、认真抓。要未雨绸缪、见微知著，不能等上级检查时领导提要求时再去抓，要高举戒尺、瞪大眼睛，竖起耳朵，严格、严肃、抓到底抓到位。

作风建设是前提和基础，也是关键和保障；是看得见的形象，也是看不见的力量。有了好的作风，我们才能站在新起点、抓住新机遇、实现新作为。从一定角度看，好作风就是最硬的软环境。实践反复证明，作风建设无小事，勿小视。我们要毫不放松、毫不懈怠、毫不满足，以坚定决心、坚韧耐力，持之以恒，一丝不苟地抓下去，真正使其成为加快发展、走在前列的重要保障。

作风建设是前提和基础，也是关键和保障；是看得见的形象，也是看不见的力量。有了好的作风，我们才能站在新起点、抓住新机遇、实现新作为。从一定角度看，好作风就是最硬的软环境。

深入学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话、推动高质量发展，需要我们继续加大作风建设力度，拧紧作风建设这根弦不放松，着力打造忠诚干净担当的高素质干部队伍，为各项工作顺利开展提供坚强政治保障。

注重及时性和广泛性，在上情下达、认清形势上下功夫。各级党组织要认真传达学习上级有关精神，不断提高大家的思想认识。在这方面，要突出一个“快”字，赢得工作主动，第一时间向党员干部传达上级精神，使大家在思想认识和理解把握上，能够与上级的部署要求、原则理念同频共振、高度统一。要讲求一个“广”字，既要在传达对象上全覆盖，做到机关党员干部一个不能少；又要在学习内容上原汁原味，不加水不缩水，努力让大家全面学习领会上级要求，不能断章取义、任意取舍，不能搞变通、作选择、打折扣。要体现一个“深”字，用好用活各种载体，着力营造浓厚的学习氛围，以此引导大家形成学习习惯，强化学习效果，深入理解精神实质，结合实际加深思考，做到学以致用、以学促用、学用结合，从而更好指导实践、推动工作。

注重多样性和实效性，在教育感化、激发动力上下功夫。推进作风建设，加强教育少不了，重视教育才会争得主动。在教育上，要坚持形式与内容双看重，力求活化形式、尽量丰富内容，这样才能保持教育的多样性和实效性。要加强正向引导。主要是加

脸红代表的是歉意、表明的是自省，不仅不是“出丑”“难看”，反而会“面相”更好、“颜值”更高。

现如今，“红脸出汗”可以“排毒养颜”的思想观念，已在我们的干部队伍中广泛扎根。但也有这样的情况：一些人因为“厚颜”而难以汗颜。身为领导干部，让“红脸”“出汗”成为常态，时时自我警醒、相互监督，有利于形成健康良好的政治生态。

“己不正，焉能正人”，这句老话讲了2600多年了，可“手电话式官员”至今并不鲜见：自己目无组织、用权任性，却要求部属“坚决照办”“不能走样”；自己时常上班不见人影，却要求部属“全心全意”“在岗”；自己与无良商人吃喝无常，却要求部属“洁身自好”“清清爽爽”。

“不知脸红”之表现，还不止于“照人不照己”。有的干部本事并不大，却总嫌官帽小；使了三分劲，却吹成十分功；说话像巨人，行动却成矮子；自己不动脑，文章却常发表；台上一身正气，台下乌烟瘴气。如此等等，可谓多矣！

一些领导干部为什么“不知脸红”呢？分析起来，一是因为个别领导干部为官久了，习惯了居高临下、唯我独尊，总是“看自己一朵花，看部下豆腐渣”；二是有些领导干部做了“主官”，在单位“没人能管”、也“没人会管”，于是变得无所顾忌、为所欲为；再有，恐怕就是“说人之短，乃护己之短”了——表面上堂堂正正，实际上内心有鬼。

身为领导干部，绝不能自我放任甚至放纵——有错不认错、是错不改错、一错再再错。所谓“恶人之心无过，常人之心知过，贤人之心改过，圣人之心寡过”。身为领导干部，达不到“圣人”之心，至少应做个“贤人”，总不能连“常人”不如，甚至于堕落成为“恶人”。

“脸红”其实也是一种肢体语言，就像鞠躬表达谢意一般，脸红代表的是歉意、表明的是自省。知脸红的人是真诚的，会脸红的人最可信。演技再高的演员，也没本事演出脸红来。知道脸红，至少说明还有改正错误、提高自我的意愿。在部属眼里，当领导的敢于说出“我不对”、承认“我不知”、表示“我努力”，不仅不是“出丑”“难看”，反而会“面相”更好、“颜值”更高。领导是“头儿”，尤需“腰板硬硬朗朗”，乐于接受监督，习惯别人把自己“说”得脸红；经常自照镜子、三省吾身，把自己“想”得脸红。这理应成为常做的“保健操”、常态的“养生经”。

唐朝诗人白居易在陕西任县尉时，写过著名的《观刈麦》，末句：“今我何功德？曾不事农桑。吏禄三百石，岁晏有余粮。念此私自愧，尽日不能忘。”封建官员对自己四体不动却饱食糯米，尚且“念此私自愧”；处于国家“强起来”新时代，却负实现“强国梦”新使命的党员领导干部，对照白氏所言，更应当自我警醒、使红脸出汗成为一种常态。

构建新时代的特色小镇

□ 刘士林

具有新时代特点的特色小镇，应该在空间上“小而美”，在产业上“特而强”，在体制上“新而活”。

党的十九大以来，中国特色社会主义进入了新时代。新时代对特色小镇提出哪些新要求？或者说，特色小镇在新时代将发生哪些重要变化？笔者认为，新时代的特色小镇，应具有如下几点特征：

空间上要规模适度。在新时代之前，特色小镇一度出现了“大跃进”现象。在房地产上引发了新一轮的“摊大饼”，在房地产开发、旅游景区建设、政绩工程外力的刺激下，特色小镇很快冲破了“几平方公里土地”的边界界定，甚至把特色小镇混同于“拥有几十平方公里以上土地”的特色小城镇或产业园区，于是出现了“小镇不小”等新问题。新时代以来，在严防房地产化、“划定特色小镇和小城镇发展边界”、适度控制旅游景区类小镇等新形势下，产业形态“小而美”、机制“新而活”成为特色小镇的主要特征，其中一个重点是，对特色小镇在空间上无节制的蔓延加以控制，引导特色小镇规划用地面积回归至一到三平方公里的规模。在这个背景下，过去一些企业在特色小镇的幌子下，先把空间上符合特色小镇要求的古镇、古村等拿下，而主要意图却是要拿周边土地搞房地产开发的模式，将变得不可持续，并面临着各种红线和风险。

产业上要选准做精。“坚持产业建镇”“做精做强主导特色产业”，是新时代对特色小镇规划建设提出的核心要求，也是防止特色小镇建设房地产化、旅游景区化、工业园区化、形象工程化的主要抓手，还是激发特色小镇内生动力、“培育供给侧小镇经济”、防止出现空心化和鬼镇化，以及实现其作为城市和农村接合地带而带动乡村振兴的主要手段。目前这一理念已形成共识，但主要问题是产业定位偏大偏全，按照产业园区的模式和体量来设计特色小镇产业规划，往往超出了特色小镇的承载能力，丧失了特色小镇“小而特”的本质要求。比如，那些动辄投入数十亿、上百亿的特色小镇，以及不切实际提出的百亿级、千亿级产业规划，它们尽管“看上去很美”，但受特色小镇空间容量、人才人口规模等条件的限定，基本上没有一个是可以做大做强。因此，在新时代提出的要求，是把小镇产业选准做精，只要和自己的空间和生活需要能够比较匹配，就是很好的产业定位。

体制上要分工明确。过去，在特色小镇的开发中，一个突出问题就是政企不分，政府越位和缺位都比较多，甚至政府成为了特色小镇建设的主体。在规划、项目、资金等方面大包大揽。从整体上看，新时代的特色小镇正在进入一个规范和治理时期，“厘清政府与市场边界”“坚持市场主导”“防止政府大包大揽”等，主要是针对政府的越位缺位而发。以后政府的角色已非常明确，主要是“制定规划政策、搭建发展平台”，而企业则“按照政府引导、企业主体、市场化运作的要求”成为建设主体。未来特色小镇建设得如何，能否进入高质量发展新阶段，做到“产业特色鲜明、服务便捷高效、文化浓郁深厚、环境优美宜人、体制机制灵活”，推出一些产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的样板，关键在于如何摆正和处理好政府和企业之间的关系，这也是未来特色小镇发展特别需要探索的。(作者系上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家)