链长制，贵在创新和服务

□ 赵宝廷

齐鲁策论

山东省委十一届十一次全体会议提出，全面推行“链长制”，培育开放型产业链。

此前，“链长制”在湖南、辽宁、浙江、广西等省份已有试点。其主要特点是，在政府机构中设置长期或临时的组织机构，由地方党政主要领导人或管理部门主要负责人担任“链长”，强化其对某个产业链上相关生产、研发、运营的规范、协调与维护的责任。

习近平总书记指出：“产业链环环相扣，一个环节阻滞，上下游企业都无法运转。”

在国内外严峻复杂的经济形势下，山东全面推行“链长制”，对于稳定经济运行、促进产业链上下游融通协同发展，具有重要意义。

特殊时期的特殊之举

链长制出现的大背景，是全球产业链生态的全面纵深发展。

随着经济社会的进步，各地之间的经济竞争越发激烈；同时，专业化分工越来越细，交易结构也越来越复杂。企业要么加入产业链，成为世界价值链上的一个环节，要么就有被淘汰的危险。

当前，我国正处于经济高质量发展爬坡迈坎的关键时期，既有的、由市场自发形成的产业链已暴露出许多问题，呈现了一定程度的脆弱性。例如：各地产业同质化与低水平重复建设严重；上下游企业间供求关系不稳定，时常发生以价格战为主的恶意竞争现象；龙头企业尤其是拥有关键技术的企业数量少且竞争力不强；产业链条不完整，且企业多处于产业链上附加值较低的环节，应对经济波动和不确定事件的能力较弱，等等。

尤其是今年以来，叠加疫情和国际环境的综合影响，某些产业链甚至面临停滞、崩溃的风险。因此，在产业链管理方面，各地政府亟须适应产业发展的新需求，创新经济管理模式。正是在这样的历史背景下，链长制应运而生。

链长制通过充分发挥各级地方最高负责人的综合协调优势，可以统筹各地区、各部门对产业链的合作共治，打破产业链发展中的地区保护、部门垄断、技术限制等，从而在更高层面上与更宽范围内整合本地资源。

可以说，推行链长制，为建立健全产业链生态体系、助力产业链高质量发展，提供了制度保障。

聚焦产业链断点、堵点、短板

链长制是政府为实现产业高质量发展而采取的管理创新和制度创新。从政府经济管理权的角度看，链长制至少有四个方面的功能。

链长制的约束和规范功能。

无论是危急时期，还是安全时期，处于产业链供应链上的企业应该自觉遵守交易合约，维护好商业信用；但是，出现意外事件时甚至在安全时期，总有企业投机取巧，扰乱供应链秩序，放大了供求波动，甚至导致经济危机。

因此，任何市场经济的健康发展，都需要充分发挥政府作用，建立健全产业链企业商业信用制度和惩罚机制，规范上下游企业之间的交易行为，维护交易秩序，提升产业链的稳定性。

稳定企业间交易，可以保持生产和就业的稳定。同时，反对不正当竞争，加强与其他地区产业链相关企业的合作，发挥本地的优势，有利于建立开放型产业链，维护公平竞争、合法经营和诚信经营的营商环境。

链长制的引导和服务功能。

企业是市场决策的主体，有权决定投资方向和区位选择。但是，链长制可以在已有开发区和工业园具备一定集聚优势的基础上，进一步引导科研、设计、生产、市场品牌等各环节的企业积极参与产业链分工与合作，提升企业专业化水平，实现企业协同发展，进而提升产业链竞争力。

通过推行链长制，可以树立政府的产业链服务意识，打造专业化的服务团队伍；制订产业链规划并实施产业链支持政策，提升政府产业链服务水平；采取产业链招商的办法，引导产业链企业加速空间集聚；充分调动和发挥企业家、技术人才、金融投资人才、专业招商干部等关键人员在招商中的作用，提升专业化招商水平；建立人才、技术、关键资源等高端要素的集聚平台，构建产业链集群发展和企业协同发展的产业服务体系与生态环境。

当然，政府服务产业链，并不是保护落后技术和产能，不是保护龙头企业单兵作战，也不是保护优势资源独立于产业链之外，而是服务于开放型产业链的发展壮大。

链长制的协调与整合功能。

企业是资源配置的主体，但是，企业并不具备应对产业整体风险的能力与优势。推行链长制，可以发挥政府在协调各种要素资源所有者关系方面的优势，发挥政府系统化的服务功能和资源整合功能；通过整合各级政府及其直属部门的协同管理优势，为产业链企业发展提供一站式、全方位、集成式的服务。

推行链长制，可以协调多方力量，促进要素集聚，补齐产业链短板；通过建立公共技术服务平台、健全产学研合作机制、设立关键共性技术项目补贴、制定并实施人才优惠政策等，强化产业链、创新链与人才链的交互融合，克服企业研发能力不足和技术约束，提升产业链对各种要素资源的吸引力和整合水平，进而提升产业链技术水平和竞争力。

链长制的帮扶与救助功能。

当自由竞争市场出现市场失灵时，企业难以应对产业危机和宏观风险，因此，需要政府建立产业链帮扶和救助机制。推行链长制，便于政府及时准确地了解本地产业链的发展状况、面临的各种市场危机和特殊需求，及时制定并实施产业链政策，变单点帮扶为链状帮扶。推行链长制，便于政府及时把握产业链的断点、堵点、短板和制约因素，对产业链企业提供资金和技术等精准救助，帮助企业渡过临时困难，同时也为稳定就业提供制度保障。

“市长服务市场”

习近平总书记指出，“周虽旧邦，其命维新”的改革精神是中华民族的优秀传统。

面对快速变迁、日益复杂的市场环境和交易结构，政府必须不断创新其管理方式与工作方法，通过自身的制度变迁来适应新形势、服务新局面，从而解决当前面临的关键问题。

从这个意义上说，“链长制”的推出，贵在一个“新”字，及其背后蕴含的政府主动适应市场、服务市场的核心理念。

推行链长制，是在新常态下正确处理政府与市场关系的新举措。链长制是政府适应新需求而采取的干预产业链及其企业的新制度，是政府经济职能的延伸和升级，也是实现产业链协同共治的制度保障。打破地域保护和部门垄断，在更宽范围内和更高水平上实现市场在资源配置方面的决定性作用，有利于形成企业、市场与政府既各负其责又协同共治的产业共同体。

推行链长制，是深化供给侧结构性改革新阶段下促进产业转型升级的新办法。链长制可以提升政府及其部门的经济治理与产业服务能力，构建适合产业链高质量发展的生态系统，发挥多要素融合和产业政策集成的优势，加速形成成熟的要素市场，提高全要素生产率。

推行链长制，是依法治国下提升产业治理体系与治理能力现代化的新探索。链长制是政府领导制度和组织制度的创新，是国家治理体系和治理能力现代化的新探索。链长制可以提升政府产业链治理的规范化、系统化、制度化。

从这个角度看，在我国社会经济的长期发展中，变的是客观环境与治理制度，不变的则是我国政府应对困难、解决问题的坚定决心。因此，尽管“链长制”作为一项制度安排不会永远存在，也不一定能涵盖政府全部的产业链政策，但是，政府为应对市场环境变化而进行的产业链治理创新，将永远不会停止。

既然是新举措、新办法、新探索，在推行链长制的过程中，必须充分尊重产业链发展和政府管理的规律，做到有所为有所不为。

一方面，应充分履行职能，打造积极有为的服务型政府。

充分调研并熟悉本地资源优势和产业链发展状况，掌握本地产业链发展的关键需求和限制因素，制定产业链精准帮扶政策；加强组织领导，明确各级链长的责任，通过各级政府协同和部门联动，形成产业链协同共治的体制机制；建立健全链长考核制度，实行一业一策，通过差异化的链长绩效考核，形成层层落实产业链政策的工作机制。

另一方面，应明确行政边界，避免政府对产业链的不合理干预。

尊重市场规律和企业行为，避免政府替代市场主体作决策；禁止地方保护，不能以地方利益，限制企业采取的全球化行为；防止招商引资中的同质化竞争甚至恶意竞争，加强链长考核的引导作用，提升产业链招商的层次性和协调性。

（作者系山东财经大学财政税务学院教授）

更多内容，请扫码关注

山东深观察

“云上游”如何更好牵手实地游

□ 潘爱玲

权威数据显示，刚刚过去的端午节，全国游客数同比恢复50.9%，旅游收入同比恢复仅为31.2%。

这表明，与其它产业较高的复工复产率相比，大量文旅企业仍处于经营困难、收入大幅下滑的困境中，文旅产业的恢复进程相对较慢。

“实地游”不及预期，疫情中蓬勃发展的“云上游”，能否成为文旅产业加速恢复的新机遇？

云赏花、在线剧院

作为文化大省，山东旅游资源极为丰富。

截至目前，山东拥有烟台剪纸、诸城派古琴、泰安皮影戏等8个列入联合国教科文组织认定的“人类非物质文化遗产代表作名录”项目，国家级非遗名录项目173项，国家级历史文化名城、名镇和名村数量在全国名列前茅。孔子、李清照、蒲松龄等众多历史名人的传说、著述、故居等文化资源，也都是重要的文化遗产。

与旅游资源的丰富性相比，我省文旅产业的商业业态还比较单一和僵化，主要局限在以景点观光为主的实地旅游。实地旅游的主要产品大多为资源依托型和资金投入型，旅游产品开发层次较低，文化遗产景点可进入性差，产品展示和开发缺乏趣味性，体验性、交互性和娱乐性不强，难以让广大游客形成较强的情感共鸣与文化认同。

疫情防控背景下，实地旅游的局限性进一步凸显，而符合互联网消费时代新需求、新业态的“线上旅游”培育不足，亦成为制约我省文旅产业发展的重要因素。

对此，应充分发挥互联网技术在内容创造、虚拟运营、智能服务、体验互动等方面的潜力，打造适合线上付费体验的新型文旅融合产品，实现“云旅游”“云赏花”“在线剧院”等景区虚拟游、智慧游的常态化，培养潜在消费者的体验黏性。

例如，可以通过AR、VR技术虚拟再现我省铁道游击队、孟良崮战役、沂蒙山小调起源、蹴鞠故事等我省独特的文化旅游产品，增添文创产品的文化内涵，拓展门票收入以外的盈利模式，引领文旅消费向高端化、特色化发展。

从“线上旅游”的角度看，目前我省很多文旅企业的营销模式也比较落后，受众群体有限，缺乏流量经济思维下的品牌价值塑造，品牌增量价值远远没有发挥出来。

针对这一不足，应以“文化+大数据”为本，依托在线直播、游记分享、网红营销、点赞打赏等方式，发展基于“文化内容消费+核心流量+垂直营销”的新型业态，整合线上线下资源，实现线上线下产品共享、消费互促，充分利用好文化的力量为旅游赋能，以多样化的传播手段塑造差异化品牌形象。

例如，泰山景区可以与专业化机构合作，利用互联网平台对消费者的游览体验进行调查，并以此为基础举办泰山VR设计比赛等；曲阜三孔景区可考虑以微视频儒家文化大赛等手段为基础创新营销模式，在新媒体环境中形成深广的文化感召力。

全方位“上云”

文旅产业的“云端化”，既包括游览方式的“上云”，也包括运营方式的“上云”。

目前，文旅产业运营中，由于缺乏聚合渠道，往往导致产业要素分散、要素跨区流动受阻等问题，人才、资本、项目之间信息严重不对称，文化资源和文化资本、文化创意之间对接不畅，消费者无法通过一个平台了解特定区域的文旅资源。

对于此类问题，可以通过政府采购方式，充分利用现有的互联网技术，搭建整合多种文旅资源的云平台服务系统，将全省各地的文化经济政策、文化资源、文创人才、文化资本、文创项目等在云平台展示，并提供各类文化要素对接服务。

同时，为加强风险管理，应引导各类各级行业协会建设信息共享、统筹协调的互联网平台，帮助企业间互帮互助。

可参照协会互助基金、行业保险等形式，由地方政府、地方文旅协会、保险公司、银行多方共同组建文旅产业互助基金，配套推出适合产业特点的保险险种，搭建“文旅+科技+金融+保险”的风险管理生态系统，形成行业内命运共同体，帮助文旅企业应对突发风险。

在人力资源方面，文旅企业同样可以借助网络平台的力量。

文旅产业具有明显的季节性特点，而且更易受气候以及各种突发事件的影响，传统的固定用工制度在消费淡季拓展业务时难以发挥作用。对此，在线旅游企业可以和电商合作，推行国际采用的“柔性引智、灵活用工”模式。

例如，今年2月，同程国旅宣布接入咪店SAAS系统，将数千名具有丰富销售经验和客户人脉的旅游顾问“升级”为电商达人，短短一周流水破亿，做法值得推广。即便疫情过后，这种跨行业的互助创新机制也会给未来文旅行业带来新机遇，打造出新型人力用工模式。

另外，随着人们健康意识的逐渐觉醒和出游需求的逐步释放，预计自助游、家庭游将成为出游的主流。针对这些需求，应积极打造相应的互联网文旅平台，推广特色康养度假、生态保健游、运动体育旅游、疗愈旅游等“安心游”“安心住”“安心品”等新兴文旅产品。

倒逼下的品质提升

疫情促使人们对目的地的卫生、形象等有了更高要求。对此，除了做好线上游览、线上运营等工作外，还要努力提升旅游景区自身的整体质量与服务水平，这是文旅产业转型升级和高质量发展的根本。

当前，文化旅游已成为诸多城市和农村寻求经济转型的新出口，文旅产业发展与城市品质提升、乡村振兴密切相关。但一些地方，文旅目的地周边区域的道路规划设计、外观布局、卫生条件等，常常与文化旅游项目格格不入，缺乏整体布局和协调开发。各自为战式的发展，造成成本增加、重复建设、互补性差、效率低下等问题，不利于提升游客的体验满意度。

对此，应以统筹规划思维代替单一项目思维，通过政策设计，将文旅产业与城市品质提升和推动乡村振兴密切结合，形成文旅价值网。

旅游城市的政府管理部门，应组织对车站、机场、旅游集散中心、城市文旅街区、公共文化场馆等游客密集地展开行动，合理配套餐饮区、文创产品展销区、休息区、公共卫生间等，营造更优质的消费环境，塑造整洁、文明的良好形象，并强化城市应对突发事件的安全与应急保障措施。

同时，积极整治乡村环境和道路，为诸如采摘体验、桃木雕刻、乡村戏剧、非遗转化等旅游产品开发提供基础和保障。大胆开展旅游区域合作，打破行政界线的束缚，开发出规模较大和文化内涵层次高的文化旅游产品。

（作者系山东省智库高端人才首席专家，山东大学管理学院教授、文化产业研究院副院长）

上调公积金缴存基数，会否加重企业负担

□ 陈峰 侯松

7月1日是一年一度调整住房公积金缴存基数的时点。

据不完全统计，目前已有超过50个城市，公布了住房公积金调整方案。其中上调缴存基数上限的城市占据绝大多数。

一些人担心，今年特殊经济形势下，众多城市上调公积金缴存基数上限，会否加重企业和个人的负担？疫情发生以来，“公积金存废”的争论一直很激烈，对此又该怎么看？

与“降成本”并不矛盾

此前，一些学者公开建议取消住房公积金制度。“取消论”背后的种种观点，其实经不住推敲。

如公积金制度存在“逆向补贴”与“劫贫济富”的观点。

现实中，“逆向补贴”确有其事，但公积金制度是否存在“劫贫济富”问题则值得商榷，尤其在缴存利率由三个月的定期存款利率调整为一年存款利率的情况下，这种观点明显是因噎废食。

如在“降成本”的大背景下，尤其在疫情冲击下，取消住房公积金有利于减轻企业负担的观点。

事实上，取消公积金并不能真正惠及疫情期间最需帮扶的中小微企业，它们大多并未缴纳公积金。对于缴纳公积金的企业，公积金的确是企业的成本支出，但又未必仅仅意味着成本。在人员短缺的情况下，公积金能够对企业员工产生稳定效应和激励效应，并可能为企业带来更多的潜在收益，这是绝不容忽视的。

如公积金制度已完成历史使命应该退出的观点。

毋庸置疑，住房公积金在“转换住房分配机制”上的目标确已完成，但目前仍未解决所有居民的住房问题。可以预见，在未来城市化的进程中，新市民、新就业大学生以及城市低收入者的住房困难问题将长期存在，公积金制度仍有其存在的必要性。

实质上，住房问题是世界各国普遍存在并长期存在的一个社会问题，各国都有关于居民租房与购房的政策性住房金融制度安排，如美国联邦住房委员会和“吉利美”。

在我国住房领域，除了公积金以外，尚没有其他政策性住房金融工具。若仅因现有制度存在一些问题，就废弃公积金20多年的探索与发展，及其在发展过程中所锻炼的一批专业队伍，以及归集的数以万亿记的巨大资金池，重新建立一个政策金融机构，显然是得不偿失的。

因此，住房公积金制度应在改革中发展和完善，体现政府支持中低收入人群住有所居的决心，彰显国家在住房领域的基本职能。从这个角度看，上调缴费基数不会给企业、单位增加负担，且有利于企业、单位给员工提供更多的公积金福利。

强制与自愿相结合

公积金制度的强制性，是否仍有存在必要？

住房作为居民基本需求，具有显著的正外部性，由政府代替居民进行住房储蓄资金的安排，强制职工缴交和单位配缴，可以克服个人消费行为的不足。

一般而言，依靠市场机制，中低收入人群难以将住房工资纳入其货币工资，而强制单位配缴，有利于缓解市场机制在收入分配领域的失灵。

同时，住房不仅需要居民自我积累资金，减轻首付困难，也需要其他廉价资金的支持，降低住房贷款月付困难。居民之间的互助，使得资金廉价成为可能，而资金来源的稳定性、规模性与长期性才能使得资金支持成为可能。显然，强制缴交在这两方面具有天然优势。

可以说，强制缴交并未损害中高收入人群的利益，却能够让更多中低收入人群居有所住，对维护社会稳定具有积极作用。

当然，在维护公积金强制性的基础上，对于具体的缴交方式，应给予企业一定的自主权，实行强制与自愿相结合的模式。

总体而言，强制单位和个体缴交的部分，是对职工基本住房权益的保护。自主缴交部分，则要允许企业做好相关缴交政策设计，将职工绩效与公积金缴交额挂钩。对于弹性缴交模式，国家可从税费等宏观角度进行调节和把控。

降费、扩面、减负

现行公积金以上年职工平均工资为缴存基数，尽管存在缴存额的上下限控制，但依然存在较为严重的公平性问题，尤其是对未缴纳公积金的人群来说。

住房公积金形态的住房工资，从其发展历程来看，主要用于解决居民的住房问题，保障职工在住房方面的基本权益。这就要求，公积金的缴交额度，应定位于基本住房工资。

由此而言，以缴交基数与缴交率确定的缴交额度仍有较大的下调空间，尤其是法定缴交率。在降费的同时，需要政府通过激励方式推进住房公积金制度的扩面，让制度惠及更多的社会劳动者。

具体实践中，可将缴交基数以职工个体工资为基础转变为以企业工资总额为基础，以企业职工在工作生命周期中可购买一套标准的基本住房为基本原则，确定公积金缴交率；在职工与企业负担相同的情况下，单位完全均等地为所有职工缴纳公积金，通过突出缴交环节的公平性，能在很大程度上为企业减负。

同时，在强制企业为所有职工均等缴交公积金之外，应允许企业自主确定配缴对象、配缴额度，给予职工非基本住房公积金，发挥自主缴交公积金在企业引智方面的作用。

提取更方便、使用更多元

从根本上说，公积金是为了实现人民群众的安居梦而设立的专项基金，是一项保障性民生基金。因此，无论何时，公积金政策改进调整的方向，都应该是更加便民、利民、惠民。

对于民众的基本住房需求，应进一步完善公积金贷款普惠机制。

公积金贷款体现了公积金制度的价值取向，是公民享有基本住房权利的体现，也是公积金资金池贡献者应有的回报。而资金的有限性以及社会公平性的要求，决定了公积金的深度支持应仅限定于基本住房。

需要注意的是，对基本住房贷款额度的支持，不宜设置特定门槛。

具体而言，对基本住房的支持前提和支持深度，应包括如下几个方面：以家庭及直系亲属收入确定支付能力准入标准；基于市场房价与基本住房，统一贷款额度标准；统一基本住房贷款低利率优惠政策。在资金紧张时，可依据职工公积金缴存年限，逐步提高贷款额度，直至达到基本住房贷款额度。

对于非基本住房消费，公积金可给予适当的金融支持。

由于每户家庭及其收入状况存在很大差别，家庭与家庭之间的居住偏好也不尽相同，这就决定了住房实际需求水平偏离基本住房将是一种常态。

公积金对非基本住房部分的金融支持，应主要体现在贷款利率上。在资金充裕的情况下，对于非基本住房消费部分可给予一定贷款额度和利率优惠，同时提供公积金与商业贷款的组合贷款服务。但是，在资金紧张时，则需取消对于非基本住房部分的贷款额度。

对于住房困难人群，公积金应完善特惠机制。

对长期只缴不贷或贷款人群中还款能力脆弱的人群，应以住房公积金贷款盈利对冲系统内人群所需补贴，突出制度的特惠机制。

同时，可以与住房保障体系对接，实现公积金与其他公共住房政策体系各项优惠政策叠加。

例如，对支付能力弱的低收入人群，公积金可提取用于租房，可将公积金与共有产权房政策相结合等；对有一定支付能力的缴存人群，可将公积金贷款政策与限价房政策、购房补贴政策、首付款补贴政策等相结合，加大对中低收入人群的支持力度。

此外，还可以依据住房租赁市场发育程度，针对缴纳住房公积金的租房群体出现的支付困难，提供低息的公积金租金贷服务。

（作者单位：全国民政政策理论研究基地）