

核心话题

什么是服务型政府？

近日,深圳市卫健委回应优先安排孕妇住院时提到“这是服务型政府应该做的”,引发网友的广泛关注。与此同时,“服务型政府”的概念也受到人们的热议讨论,并对什么是服务型政府感到好奇。

一些城市在疫情防控时没有正确处理防疫与人、防疫与生命的关系引起社会的广泛议论。与之相比,深圳市等城市为孕产妇安排绿色通道,切实解决群众入院难题,经验做法可圈可点。

特别是在1月8日,一位网友在“深圳卫健委”公众号文章评论区留言,反映核酸检测报告迟迟不出而无法入院,希望得到帮助。深圳卫健委霸气回复“电话发我”,并快速协调相关部门和企业为这位孕妇出具报告,使其能够及时入院检查。

深圳卫健委这句再朴实不过的回复,得到各大主流媒体的争相报道,冲上热搜第一,也为其赢得了广泛赞誉。与此同时,服务型政府这个概念也因为深圳卫健委的回应又

文/马亮



作者为中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授

火了一次。

时下各地政府都在追求建设和成为服务型政府,但关于什么是服务型政府,服务型政府有哪些体现,以及如何打造服务型政府等方面,还有不少的认识误区。

从全球行政改革的发展历程来看,从早期的传统公共行政,到20世纪80年代以来的“新公共管理”,再到“新公共服务”和“新公共治理”,都越来越强调公共服务的重要性,并推崇建设服务型政府。这些行政改革浪潮强调政府应提升自身能力,并为企业、社会组织等合作创新和提供公共服务,使公共服务更加满足人民的需求。

如果追溯服务型政府的概念,那么早在2000年时中国一批公共管理学者就率先提出了这一概念,并强调政府要从管理型政府向服务型政府转变,使公共服务成为政府的核心职能之一。服务型政府概念的提出同中国经济体制改革、行政体制改革和政府职能转变密切相关,在很大程度上是对政府职能定位的重新思考。

此后党和国家领导人多次强调要建设服务型政府,推进政府职能转变,更加重视政府的公共服务职能,提出要以转变职能为核心,深化行政管理体制改革,努力建设人民满意的服务型政府。这使服务型政府的概念受到各级政府的广泛重视,并成为推进政府职能转变的重要准绳。

笔者此前曾参与新加坡南洋理工大学联合国内高校开展的“连氏中国城市服务型政府指数”研究项目,该项目从2010年开始对中国主要城市服务型政府建设情况进行评

估。该项目从基本公共服务供给、公众满意度和企业满意度三个方面对服务型政府建设状况进行测评,可以较为全面地反映各地服务型政府建设情况如何。

其中,基本公共服务供给主要评估各类公共服务项目的财政投入和供给水平,公众视角的满意度主要关注公共服务、公众参与、政府信息公开、政府效能和政府信任等维度,而企业视角的满意度包括公共服务、企业经营环境、企业参与以及政府效能等维度。

从服务型政府的建设情况来看,各地还是存在较大差异的,但是服务型政府建设随着行政改革深化和信息技术应用而加速推进。特别是近些年来在“放管服”改革的大力推动下,通过简政放权、放管结合、加强和创新事中事后监管、创新公共服务等举措,服务型政府建设取得显著进展。

在服务型政府的建设过程中,公共服务职能日益成为各级政府的核心职能之一,并成

为衡量政府绩效的重要标杆之一。与此同时,公共服务的内涵、范围、数量和质量也在不断扩大和提升,使群众和企业的安全感、满意度、获得感持续提高。

2017年,《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》发布,提出各类基本公共服务事项要实现均等化提供,兜住基本公共服务的底线,助力解决不均

衡不充分发展带来的问题。2021年初,国家发改委联合20个部门发布《国家基本公共服务标准(2021年版)》,为各类基本公共服务的提供确定更加具体明确的标准,使公共服务提供和评价都有章可循。

2022年初,国家发改委等21个部门发布《“十四五”公共服务规划》,除了强调基本公共服务均等化,还将普惠性非基本公共服务供给和生活服务提档升级纳入其中,使公共服务的范围和水平都得到明确提升。

近些年来,服务型政府建设

越来越强调更加注重“互联网+政务服务”,突出政府数字化转型和公共服务创新。特别是通过大数据、人工智能等新一代信息技术的广泛深度应用,使群众和企业的公共服务需求得到更加精准及时的识别,公共服务的覆盖面、可及性、精准性、定制化、敏捷性等方面也得到显著改善。

从深圳市卫健委的回应和行为来看,的确反映了服务型政府建设的要求,即强调以人民为中心,坚持人民城市为人民,切实从人民群众的实际需求出发,解决人民群众身边的“急难愁盼”问题。特别是在疫情防控期间,要将公共服务提供和疫情防控结合起来,充分认识到非常态时期特殊群体对公共服务的迫切需求,并通过及时、有效、精准、贴心的方式满足人民群众的需求。我们也期待更多城市的政府能够回归政府职能本位,更加重视服务型政府建设,共同提升人民群众的获得感和幸福感。

囊中江湖

护工难题怎么解决？

据媒体报道,随着护工群体的快速发展壮大,入职门槛低、专业素养差、乱收费,甚至虐待病人等问题相伴而生,备受社会诟病。专家建议,扩大护士队伍、配足力量,新设助理护士岗位来承担病人的生活护理工作,将护工取而代之,以此提升护理的专业化、职业化,进一步满足人们对护理服务的需求。

病人住院治疗时的生活护理问题,长期困扰着患者。早些时候,简单的生活护理一般都交给家属解决。那时候,人们大多有不止一个孩子,老人有病,孩子们还可以轮流看护值守。这虽然给患者家属带来很多不便,但整个社会的所有服务都处于较低水平,人们克服困难,基本也就凑合解决问题了。但是随着独生子女时代的到来,一个孩子,既要工作,还要照顾自己的孩子家人,势必无法去医院较长时间陪护自己的父母。这种情况下,市场化的职业护工应运而生。

文/梁发苗



作者为财税史学者

职业护工确实在很大程度上解决了少子家庭的病人照顾和陪护工作,给病人和家属带来方便。但是,存在的问题也不容忽视。这个行业一直处于野蛮生长过程之中,缺乏有效监管和规范。护工可能是医院、医生或护士介绍的,也可能是患者或家属通过家政公司联系的,甚至是护工自己到医院病房毛遂自荐的。护工入职门槛低,只要能吃苦不怕脏,就可以在这一行业工作。但由于需求较大,工作辛苦,护工的收费不低,一天两三百元甚至更多。一个人生病住院,花费的护工费可能要比治疗费和药品费还高,成为患者的巨

大负担。

护工问题的根源还是在医疗机构。病人到医院治疗,医院就应该承担治病和护理的全部责任。医院把一般护理的责任推给家属,是医院转嫁了自身负担、护理责任和风险。如果病人到了医院,主要的服务工作由医院承担,那将会给患者减少很多不必要的麻烦和负担。由医院护士提供这些服务,本来也是有章可循的。原卫生部2010年印发的《关于加强医院临床护理工作的通知》要求,护士应当按照《护士条例》和《护士守则》的规定,全面履行义务,完成临床护理工作,包括对不能自理的患者提供生活护理和帮助等,由此“逐步解决依赖患者家属或者家属自聘护工承担患者生活护理的问题,减轻患者的家庭负担”。但是,十年之后,这些要求不但没有落实,相关问题反而更加严重。

对于目前护工服务的乱象,专家建议,医院可通过分级化

的办法,设立“助理护士”等岗位,取代护工。在一些发达国家,对应我国护工的是“护士助手”“助理护士”,多是由医院直接聘用,属于医院员工,接受医院直接管理,同时设置较为严格的职业准入门槛,形成了较为科学的服务分级制度。我国也可以考虑探索建立助理护士教育体系,职业中等专业学校开设护理类(助理护士方向)专业。医院建立护士分级使用制,由注册护士负责病人整体护理,新设“助理护士”负责病人生活护理。由医院承担助理护士后期培训、再教育任务,明确助理护士的职业类别、从业资格、权利义务、工作范畴等。针对当下护工从业人员数量庞大的实际,可从中遴选出一批优秀人员,推动向助理护士方向发展。同时,监管部门也应对公立医院床护比制定标准,强化考核,形成刚性约束。

这些建议相当靠谱。但实行这些改革最终必然会面临费

用这个老大难问题。医院实施“从入职到离职”“从入院到出院”“从医辅到照护”的闭环管理,增设“助理护士”岗位,意味着提高医院的人力费用支出。这笔钱由谁来出,怎么出,是最棘手的问题。一种选项是完全由患者负担。通过向患者收费,覆盖服务成本,支付护理费用。这样虽然带来服务质量的提高,但并没有减轻患者负担。目前人们对于护工的最大意见,仍然集中在收费太高、负担太重这一点上。如果将护理由社会护工转化为医院护士而护理费用仍然居高不下,那么,这项改革一定没有完全达标。

另一选项是政府财政投入。承担为社会公众提供公共卫生服务职责的公立医院,其护士岗位论理应该纳入医院编制,由财政拨款。但现实而论,依靠财政拨款,实行的可能性可能不大。多少年来,公立医院存在的最大问题就是投入不足,差额拨款,医院被迫创收,

以药养医。但是,要真的加强护理,减轻患者负担,那么,国家为“助理护士”至少提供一部分服务拨款,责无旁贷。近年来国家为减轻看病贵的问题,想了好多办法,也取得了一定成效。如果看病贵的问题解决了,但护理费却涨上去了,那么,看病贵的问题从根本上来说仍然没有解决。

另一个选项是将护理费有限度地纳入医保。这个问题,从理论上说也是可行的。医疗保障,不但应该对治疗、检查和药品提供保障,对于病情较重、无法自理者的护理包括生活照顾也应该有所保障。因此,将一定比例的护理费用纳入医保,也值得考虑。

总之,费用,将是护工问题的核心,恐怕需要建立多方分担机制予以应对。国家财政拨款解决一部分,医保报销一部分,患者个人也承担一部分,可能就差不多了。众人拾柴火焰高,护理费用,也应该是这样。

自由谈

最高法新规为中小企业打造“池大鱼多”生态

最高人民法院1月14日召开新闻发布会,发布《关于充分发挥司法职能作用 助力中小企业发展的指导意见》,提出20条具体举措,积极为中小企业发展营造公平竞争、诚信经营的市场环境。该意见提出,加强反垄断和反不正当竞争案件审理力度,依法严惩强制“二选一”、低价倾销、强制搭售、屏蔽封锁、刷单炒信等垄断和不正当竞争行为;依法认定经营者滥用数据、算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争行为,防止资本无序扩张,保护中小企业生存发展空间。

最高法的新规出台,对于广大中小企业而言当然是又一利好。过去几年,中小企业接连收到政策大礼包,如2021年,全年新增减税降费预计超1万亿元。这也带来了市场主体的蓬勃发展,国家税务总局的数据显示,2021年新办涉税市场主体预计约1300万户,同比增长13.6%,为2012年的2.4倍。

文/华柯



作者为财经评论员

中小企业是市场经济汪洋中的小鱼小虾,看似不起眼,却往往能够带来就业、税收、服务民生等诸多效应,也关系着中国经济社会的流动性和开放性。因此,经济学界往往以中小企业的发展状况作为衡量一个国家经济质量的重要指标。

在这个层面上就不难理解,为何最高法会出台新规,强化对包括“二选一”、低价倾销等行为的严管,从而对中小企业起到更明显的保障作用。“二选一”指向市场垄断,低价倾销则涉嫌不正当竞争,市场垄断会造成垄断者的寻租,也就是利用自身的资源优

势,强迫产业上中下游的中小企业接受不平等合作条款,盘剥其利益而为自己谋求暴利。中小企业本来就处于发展初期阶段,底子薄、急需更多资金用于自身发展,然而市场垄断阻碍了中小企业获得合理回报,沦为大企业、大企业的附庸,所谓“大树之下、寸草不生”就是典型的市场垄断结果。

而低价倾销等不正当竞争手段,也往往使资金等资源更加雄厚的大企业得利。尤其在近些年的互联网经济模式中,从当初的团购、外卖、网约车到如今的社区团购,低价倾销让行业早期的“百花齐放”格局渐渐转变成了“一家独大”格局,无数心怀梦想的创业者、中小企业没能等到共生共荣的机会,在恶性价格战中眼睁睁看着自己耗尽心血所获得的用户、市场份额快速流向大企业撑腰的企业。所谓的“快鱼吃慢鱼”比的不是技术、产品等硬实力,而是看谁能烧钱,用远远超出市场合理标准的价格获

客。当大量中小创业型企业纷纷死去,少数几家企业成为巨无霸,这些企业就会形成对低价倾销模式的路径依赖,一旦后续有新的企业进入,他们会利用自身资金、市场等优势继续打压,最终逼得新企业退出该市场,一潭死水的封闭市场让小企业的活力生态不复存在。

低价倾销不仅造成了相关产业领域的中小微企业非正常倒闭,获得足够市场份额的大企业也就此掌握了定价权,可以对提供原料的上游中小微企业、提供配套终端服务的下游中小微企业给出远低于其成本付出的价格,上下游中小微企业在不对等博弈面前只能接受。许多中小微企业往往辛辛苦苦干了一年,最终发现自己不过是为大企业打工,反而面临亏本乃至生存困境。

无论是中国还是世界其他国家的发展历史反复证明,如果各个产业领域只有几家超大型企业把持,而没有更多的中

小微企业,经济就容易出现垄断造成的效率低下、创新活力被扼杀等后果。更可怕的是,“二选一”、低价倾销等行为的发生,背后是大资本、大企业试图扼杀竞争和创新,中小微企业要获得用户认可,必须依靠竞争和创新。充斥“二选一”、低价倾销的市场,将造成创业成本过高,中小微企业存活周期不断缩短,进而带来大量失业、民生福利被剥夺,也危及市场经济的根本。

除了对大企业、大企业损害中小微企业的种种行为进行更有效制约,最高法还在新规中赋予了中小微企业更多制度救济路径。比如,对具有优势地位的市场主体利用中小微企业处于危困状态或者缺乏判断能力订立的显失公平的合同,依法支持中小微企业撤销该合同的诉讼请求;对受疫情等因素影响直接导致中小微企业合同履行不能或者继续履行合同对其明显不公的,按照不可抗力、情势变更规则,结合案件事实,公平合法地判令免

除或者部分免除责任、变更或解除合同。

以上两种情形,涉及大企业和中小微企业之间的履约管理。也就是说,中小微企业被迫接受的非公平合同条款,法院可以在事后审理中宣布其作废。而当疫情等不可抗力事件发生时,基于适度倾斜弱势一方的原则,中小微企业将获得有关合同履行义务的免除及变更权利,为其提供渡过眼前难关的缓冲期。

通过新规,最高法对于大企业、大企业利用“二选一”、低价倾销等手段损害中小微企业的行为划出了监管红线,为中小微企业遇到市场不公平待遇及天灾人祸,带来了更全面的救济方式。这也体现出我国在为中小微企业发展切实减负减税、提供更多资金支持的同时,也在花大力气在反垄断、创造更有利于中小微企业发展的市场环境打造上下功夫,从而带来更具开放性、公平性的创新创业“大池”,让更多“小鱼”自由遨游,有机会也能长成大鱼。