

文章编号: 2095-0365(2017)04-0057-06

新常态视野下新型政商关系构建

——基于“亲商”与“清商”的双重视角

黄小君^{1,2}

(1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002;

2. 农村廉洁建设研究中心, 福建 福州 350002)

摘要: 良性政商关系的构建对经济体制改革与市场发展影响尤为深远,党和国家领导人也在不同场合多次提出构建“亲”“清”的新型政商关系。新常态下新型政商关系的构建需要政府从“亲商”入手,落实官员“亲商”行为规范、积极建设服务型政府、注重企业经济发展软环境建设。在实现“亲商”的过程中,强调在“亲”的基础上保持“清”的界限,通过构建政府官员“清商”行为规范、完善地方政府权责清单、创建平等有效沟通渠道、透明交流过程以及加强中小企业权益保护等方式,塑造政企“亲上加清”的互动模式。

关键词: 新型政商关系; 亲商; 清商

中图分类号: D262.6 **文献标识码:** A **DOI:** 10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2017.04.10

一、政商关系: 脉络梳理与简析

政商关系内涵广泛,其发展路径深刻反映一个社会在特定阶段政治环境、经济特征以及社会思潮的整体趋势。在我国古代封建时期,特殊的社会性质导致商人地位低下,政商关系并不明显。对政商关系的重点研究集中于改革开放以后。1978年我国实行改革开放,企业家地位逐步提高并在改革开放过程中发挥着至关重要的作用。十一届三中全会的召开,中央领导人就经济发展初期显露出的权力过于集中、政企不分、以政代企等问题进行深刻反思,并通过一系列“放权让利”政策调整我国政商关系,这些改革开始触及政商关系中心。1984年国务院颁布的《关于进一步扩大国营企业自主权的暂行规定》进一步打破以往计划经济发展的固化模式,给予企业更多发展空间,

在贯彻实行政企分开后,政商关系发生了深刻变化并逐步确立我国政商关系模式基础。中央以经济建设为中心的发展理念,要求政府官员更加注重招商引资与企业发展,也为推进政商关系发展注入新的动力^[1]。

1992年“南方谈话”后,各类民营企业蓬勃发展。在邓小平为核心的一代中央领导集体推进下,政商关系呈现出“效率优先,兼顾公平”的基本特征。江泽民同志主政时期着重强调“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用”,并推动政商关系走出一条以经济发展为中心的道路。这一系列发展变化正式触及政商关系核心内容。2000年“三个代表重要思想”的提出进一步提高民营企业地位,使得一大批民营企业积极加入党组织,政商关系产生了本质变化。

收稿日期: 2017-09-16

作者简介: 黄小君(1993-),女,硕士研究生,研究方向: 政商关系发展与廉政文化建设。

基金项目: 2015年度福建省社科规划项目: 反腐新常态下基层公职人员的职业心态变化及均衡激励机制研究(FJ2015C103)的阶段成果; 2015年度福建省中青年教育科研重点项目“统一战线在进一步健全协商民主制度体系中的地位和作用问题研究”(JAS151621)

本文信息: 黄小君. 新常态视野下新型政商关系构建[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2017, 11(4): 57-62.

改革开放以来我国经济逐步兴盛的奥秘之一就是政府集中力量办大事、引导企业发展走向。但政府终究不是经济发展主体,伴随着一系列经济问题的凸显,十八届三中全会提出全面深化改革思想,再次引导新型政商关系的进一步转型。随着中国经济发展进入新常态,中国的政商关系也进入发展新常态。习近平总书记在全国政协第十二届四次会议上明确指出构建“亲”“清”的新型政商关系,成为政商关系健康发展新的前进动力。纵观我国政商关系发展现况,政府如何与企业形成亲密有间的交流模式,如何规范政府有作为而不越界、“亲商”而不“媚商”依旧是经济新常态下构建新型政商关系需要解决的问题^[2]。

二、新时期政商关系“亲清论”与“亲商”规矩的必要性与重要性

政商关系涉及到两类行为主体,以权力为代表的“政府”、以资本为代表的“企业”^[3]。权力和资本这两股力量交织在一起,在社会资源配置中形成了我们今天所重视的政商关系。新型政商关系的建立要求政府实现“亲商”,“亲”的内涵体现为政府领导干部积极联系企业,在企业发展遇到难题时靠前服务,切实发挥自身作用帮助企业解决困难;与非公有制经济人士多沟通,畅通交流渠道,在政策制定与实施环节认真听取非公有制经济人士的意见与反馈,和谐共处,共商国事。习近平在全国政协十二届四次会议上就领导干部如何“亲”商做出明确解释,具体分为接触、服务、解难三个层面。

(一) 良性接触是政府实现“亲商”的首要因素

实现“亲商”需强化思想基础,扎实政商接触信念。政商之间良好接触能够使双方有效沟通,推进建立彼此之间亲近感与认同感。习近平同志早在主政浙江时就指出,各级领导干部要支持民营企业发展,要亲商、富商、安商^[4]。其后就十六大“通过市场和政策引导,发展具有国际竞争力的大公司大企业集团的指示,明确告诫机关干部要做到国企民企一视同仁^[3]。领导干部要积极主动从思想层面上接触企业,破除民营经济发展障碍,斩断思想顾虑,进一步激活与促进企业生命力。

实现“亲商”需落实政府引导作用,丰富政商

接触内容。习近平同志在支持政府真诚、主动接触企业同时,也要求突出政府对企业的引导作用。主要体现为:一是注重引导民营企业走新型工业化道路。加快信息化步伐,积极实施品牌战略,推动提升产业层次和核心竞争力^[5]。二是注重引导企业发展过程中形成独有优势。发扬“工匠精神”,加强品牌建设,增强产品竞争力。三是注重引导企业加强诚信建设。全面实施“百万企业信用工程”,加强企业经济行为规范。力图通过这些方面的鼓励与引导,让企业适应新形势下的经济格局,实现经济进一步提升。

实现“亲商”需推进党建工作,丰富政商接触途径。通过建立健全民营企业的工会、共青团等社团组织等方式^[6],加强对民营企业经营者的教育管理工作。习近平强调要按照“班子精干高效、党员形象突出、政治优势明显、促进发展有力、自身建设过硬”的原则,完善党建工作责任制,着力增强党组织在企业中的影响力与号召力^[3]。通过此类方式对话民营企业,帮助民企解放思想,促进形成“亲商”的良好态势。

(二) 完善服务是政府实现“亲商”的重要保证

经济基础决定上层建筑,构建“亲”“清”的新型政商关系根本在经济基础,而关键支撑在于上层建筑,即“政”。政府在与企业互动过程中,要做到切实破除固化思维模式,剔除原有不良行为作风,努力为民企构建适宜的发展环境。

完善政府公关服务职能,为企业发展提供优良环境。习近平同志在浙江工作期间曾强调转变政府职能,为民营企业营造良好的服务环境,是政府及各部门的重要职责^[3]。在此基础上,通过合理规范政府自身行为,确立政府的市场行为边界,在推进企业体制、机制创新中切实维护企业的合法权益,以此巩固政商交流^[5]。

建立高效公共服务模式,进一步拉近政企距离。习近平同志在推进政府引进外资过程中,重点提出要建立多元化、社会化的公共服务模式,并提高政府回应性。回应性与服务型政府具有内在契合性,服务型政府要实现其服务宗旨首先要清楚了解公民社会的需求,而回应则是连接需求和服务之间的传导机制^[7]。政府部门需要从建立精简高效内部管理体制,建设一流创业环境角度出发,做好企业服务工作,以高质量和高效率的

“亲商”、“安商”服务模式促进良性政企关系建设。

推进公共服务体系建设,健全政府行政功能。党的十六大论述了坚持两个“毫不动摇”对市场经济建设的重要性,习近平同志据此强调优化民营经济的发展环境需要政府抓紧清理落后政策,大力开展机关效能建设^[5]。通过建立健全公共服务体系,在主动为民营企业搞好服务的基础上构建出和谐的政商发展局面。

(三)切实解决企业发展难题是政府实现“亲商”的根本要求

在调整经济发展过程中,市场是“无形的手”,政府是“有形的手”。政府只有切实解决企业发展中所遇到的融资、税收、产权保护等问题才能实现与企业的良好互动。习近平同志在福建任职期间就加快调整促进经济发展这一议题提出政府要主动帮助扶持当地龙头企业,提高企业产业竞争优势,实现企业和社会经济双向良性发展的重要推动作用。2016年中央领导人在财经会议上针对深入推进“三去一降一补”工作也强调“要支持企业市场化、加强企业自身债务杠杆约束”。政府还要通过加强产权保护制度建设等政务活动途径,强化对各种所有制组织和自然人财产权的保护,坚定不移的推进企业发展。

三、当前政商关系失范“不亲”与“不清”的现状原因分析

正如亨廷顿所描述:在不断变化的社会政治中,现代化过程以及市场经济的发展虽开辟了新的财富和权力来源,但却缺乏相应的权力规范体制。现代化过程中政府的不断扩权也成为刺激腐败的温床^[8]。囿于缺乏政商交流中对政府行为的规制,使得钱权交易、以权谋私的腐败现象屡屡出现。

(一)政商“不亲”

构建新型“亲”“清”政商关系,要求政府和企业既亲密有间,又清清白白。然而,长期观察政商互动过程不难发现,部分领导干部不重视与当地企业沟通联系,做事推脱、敷衍^[9]。领导干部不愿意接触企业,或是接触企业却没有做到良好的沟通,无法帮助企业解决问题等现象正在恶化政商关系并导致政商不“亲”。

政府官员“庸官懒政”。李克强总理在十二届全国人大三次会议上,针对少数政府机关工作人员“为官不为,在其位不谋其政”的现象,明确要求“对为官不为、懒政怠政的,要公开曝光、坚决追究责任”^[10]。目前,“庸官懒政”问题在一些地方频频发生,部分领导由于处理不好政商关系造成工作中难以保持良好状态,又怕会遭到无辜牵连而“躲”商、“避”商。对于企业的诉求往往推诿扯皮。这种工作方式长期持续下去严重不利于新常态下新型政商关系的构建与发展。

官僚主义作风、官本位思想严重。在当今政治生活中官僚主义作风集中表现为领导干部官本位思想严重、脱离社会、疏远群众。在这种政治环境中民众完全是以一种被动的形式出现,而官僚对他们所服务的对象态度也十分冷淡甚至于压迫。为了避免那些打擦边球的案子或特殊情况,官僚权要们把所有棘手的案件上交上级处理或者丢给其他部门。结果便是无止境的稽迟与搁置,做事滞滞泥泥、官样文章,不良的政商关系也应运而生^[11]。

部分领导干部虽勤政,但出力无效,没能帮助企业解决实际困难。习近平强调“干部干部,干是当头的,既要干愿意干积极干,又要能干会干善于干”,领导干部不单要勤政还要有所作为,要切合实际帮助企业处理发展过程中碰到的难题,然而在现实中部分领导也是在真心实意做事,努力为企业排忧解难,但往往没有良好的效果和明显的政绩,企业的问题没有解决,政商关系自然不会融洽。同时,由于一些体制与机制建设弊端的影响,国家颁布的推进经济建设、促进企业发展的政策并没有得到有效落实,也在一定程度上制约良性政商关系的建构。

(二)政商“不清”

习近平总书记在谈及政商关系时就政府层面如何做到“清”商时曾提出“君子之交淡如水,官商交往要相敬如宾,不要勾肩搭背,不分彼此,要划出公私分明的界限”。对于政府官员来说,“清”意味着政府领导干部运用好底线思维,在法律和道德界限内与企业保持清白干净的互动关系,既不来往过于密切,产生钱权交易等违法行为,也不与企业“背靠背”交流,阻碍企业发展需求与建议。具体细化为两方面:一是政府官员要清正清廉,在与企业打交道时加强自律,做到

严以律己。二是政府官员在处理政商关系中,需防微杜渐、严以用权,杜绝出现变相利益输送等恶化政治生态的腐败事件。

政商交往“不清”危害社会经济发展和政府政务活动。政商“不清”问题是导致腐败的直接因素,当社会中的腐败行为变得普遍甚至被制度化后,一些企业会选择将原来应用于提高生产效率的资源改为投放在争取许可证或是进入市场的优先待遇上。在极端情况下,企业家将投放市场的资金用在政府官员身上,反而会获得更高的回报^[12]。这种非理性行为在前期会有立竿见影的效果,但长期下去将危及政府政务工作,损害企业发展,造成经济严重落后。

政商“不清”不利于政府公共物品和服务的提供。企业家与政府官员保持着非理性人际关系的目的是为了可以从其身上得到融资、政策、土地等方面的优惠,企业家必然会在政府提供公共物品和服务等工作方面做出一定影响。另外,从价格效应方面分析,政府官员与部分企业家保持“过亲”的关系,导致政企“不清”所产生的腐败问题会增加政府活动成本,这样一来很可能导致原本存在正收益的政府项目,类似于企业包揽的公共建设工程变得不再具有经济效益,政府也就难以提高供应公共物品和服务的效率。

政企“不清”破坏政府形象与社会公序良俗,加剧社会矛盾。社会大众目前对政府不满的主要原因还是官员腐败问题,而这些腐败问题的缘由大多与政商之间有着或多或少的联系。若放任“政企不清”的现象日益扩散恶化,将会极大损害政府形象,助长不良歪风,危害社会进步。

四、新常态视野下构建良性政商关系的双维路径

重构亲商格局与清商关系的型塑是新常态下政府官员建立良性政商关系过程中相互关联、不可或缺的两部分,亲商格局的重构以清商关系的型塑为基础,清商模式的筑建是亲商格局长久发展的重要保证,两者相辅相成,共同推动创建新常态下政商关系。

(一) “亲商”关系格局的重构

加强制度运作、思想教育以建立和谐政商关系,推动实现有效“亲”商,是党和国家时刻关注的问题。而官员“亲商”行为规范、政府服务和企

业发展这三方面要素对推动“亲”的政商关系建立发展尤为重要。

规范政府官员“亲商”行为,需转变领导干部工作作风,强化对企业的服务意识。政府工作人员不仅是在办公室里,还要走出去,积极主动地与企业进行交流。对于在生产经营中存在困难的非公企业需确定部门和人员进行精准帮扶。积极贯彻落实国务院发布的《关于进一步做好民间投资有关工作的通知》,将帮助民营企业发展的工作具体到部门与主要负责人手中,着力解决民营企业反映的突出问题。

深化政府服务工作,强化政府舆论引导职能。政府部门通过大力宣传国家对于非公有制经济鼓励政策以及非公有制经济在社会主义现代化建设中的重要地位和作用,大力表彰社会经济发展中涌现出的先进典型,以形成和谐社会舆论氛围,达到与企业和谐相“亲”的相处模式。

加强党建作用实现企业服务。积极探索民企党建工作有效途径,加强企业中的党组织建设与党员的发展工作,通过建立健全工会等组织,增强和扩大党组织在民营科技企业中的影响力。坚持习近平同志提出的“围绕发展抓党建,抓好党建促发展”的工作思路,完善领导干部联系属地商会制度,让领导干部充分了解企业主的需求,切实帮助商会和企业解决实际困难和问题。

规范政策落实。重点解决企业融资问题,全面落实惠企政策并加强企业创新环境建设。重点改善金融服务,进一步拓宽融资渠道;努力营造企业创新环境,积极引导企业创新管理方式,帮助企业降低运作成本提高经济效益;推进企业实现技术创新并通过专利产权保护等方式加强先进技术推广;加大企业人才引进力度,鼓励优秀人才到民营科技企业工作,帮助企业解决人才困难。

(二) “亲上加清”政商关系的型塑

新型政商关系中的“亲”和“清”是一对辩证统一的关系,良性政商关系的成长需要“亲”的积极建构与“清”的保驾护航。在社会经济发展中,政府积极处理好政府与市场的关系以为企业发展创造良好环境。但我国市场经济发展尚不完善,潜伏着资源配置不均、市场规则意识欠缺、服务意识匮乏等问题,这些恶性因素污染政治生态环境,破坏市场公正性。需要政府严格落实“清”商行为,在结果上实现交往有道、于公有利、发展有益^[11]。

1. 完善地方政府权责清单

地方政府权责清单是构建“亲”“清”政商关系的制度保障。建立并完善地方政府权力清单制度需要对地方各级政府部分所掌握权力数量、权力边界、权力运行方式、权力监督与反馈机制运行加以详细的统计与划分,严格划定政府权力合法使用范围^[13]。既要确保横向和纵向上的权责界限明确又要践行权力行使公开透明。以权力性质和事权属性为基准,对领导干部手中的权力进行厘清,确认落实每一岗位,每位干部的行政范围^[14]。公开权力运行方式及过程,提高政府官员行政工作透明度,保证社会对政府工作人员用权的有效监督,减少权力寻租机会。

与权力清单相匹配的责任清单具有的纠偏作用,是保障政府权力规范运行不可或缺的另一因素。面对公职人员在执政过程中特别是在与企业接触过程中会难以控制的“经济人”特性,以及政府过多地干预经济造成大量权力招租、寻租机会等情况,需建立一套完善的责任清单来设定政府各部门职责,严格规范政府官员手中自由裁量权的使用,并且在政企交流过程中建立有效的监督机制,确保政企双方在阳光下互动。

2. 强化政府官员“清”商行为规范

政府官员是建立新型政商关系的实践者,领导干部的行为选择直接影响政商关系发展走向。从规范官员与企业交往行为入手,做好政商交流行为指引,是构建“亲上加清”政商关系的动力保证。实现政商交往“亲清有界”需要做到以下几点:一是禁止政府官员与企业家之间的收受贿赂、以权谋私行为。包括禁止企业家为谋取利益向政府官员的配偶、子女等亲属进行变相行贿,致使政府官员做出违反正常职务内容的行为。二是加强领导干部的思想教育建设,规范生活圈与交际圈,防止被持有不法思想的商人“捕获”。三是做好党委机关、纪检监察部门的监督执行工作,要求对政商交往中存在的违法乱纪现象持“零容忍”态度,严格对违纪违规行为进行批评教育或纪律处分。

3. 建立平等有效的政商沟通渠道

政商沟通作为行政沟通的组成部分主要体现在三方面:沟通机制、沟通平台与沟通方式。目前地方政府政商交流过程来看,政府与企业的沟通机制尚不完善、沟通平台不便捷,沟通方式单一且效率低下。政商交流所呈现出的问题需要我们建立平等有效的政商交流渠道。

完善政商沟通机制。目前我国地方政府沟通机制还存在众多问题,例如政府工作人员的沟通服务信念不足,对于中小企业主递交过来的信息重视度不高,其原因依旧在于政府内部没有一套全面的政商沟通制度来引导政府官员,确保能够平等对待各类规模企业的发展需求。平等有效的政商沟通渠道要求政府改变往日被动等待局面,以积极的服务意识加强与各类企业的交流。传递一手政策信息,妥善运用手中权利帮助企业解决发展难题。

筑造有效沟通平台。政府由于自身所拥有的权威与公信力等原因,所提供的沟通平台属于正式沟通范围,比如政务门户网站等。这些门户网站为企业提供高效、便捷、全面服务的同时也会存在“信息孤岛”等不利于信息沟通的问题,同时非正式制度因具有不规律性与随意性,会致其传递的信息随着个体的差异而变化,所以需要得到非正式信息沟通渠道的补充。

搭建灵活丰富的沟通形式。政府部门提供的沟通形式主要为比较正式的会议座谈,以及政策文件下达等,这类沟通方式虽然保证了沟通信息权威、真实,但存在速度较慢、时效性差等弊端,需要政府拓宽多类型政商沟通方式,提高信息交流能效。让各类企业都能与政府有效互动。

4. 透明政商互动过程

开诚布公的政商互动是实现“亲上加清”政商关系的关键因素。政府需公开办事制度与程序。程序公开化程度直接关系到公共权力运行方向、质量、效率与秩序。办事制度的公开透明能让公共权力的运行得到大众的监督,让政府与所有企业都能在阳光下清清白白交流互动。政府公开办事制度与透明程序能够有效阻止滥用权力、以权谋私等情况发生。

同时,政府官员要做到一视同仁,防止“以邻为壑、亲疏有别”现象。对于管辖范围内任何一家企业都要坦诚相待,对于所有企业反映的问题、表达的需求都放在同等平台上加以处理与服务,不搞“朋友圈”、“小集体”等损害政商互动公平与透明性的行为。

5. 做好中小企业权益保护

实现中小企业权益保护是建立“亲上加清”政商关系的动力所在。为了防止大企业利用以建立的市场支配地位损害中小企业发展利益,必须充分落实《反垄断法》。在市场经济发展模式下,

大型企业得益于自身发展条件会存在市场垄断行为,一些地方政府为完成当地经济指标会放任大型企业破坏市场竞争规则,这类做法严重危及中小企业权益。政府部门需不偏不私、全面落实保护中小企业利益的政策法规,实现中小企业快速、持续、可协调发展,以此促进构建良好政商关系。

其次需净化优化中小企业经营环境。我国目

前中小企业经营发展环境尚不成熟,政府要以身作则,遏制行政机关滥用权力,做好自身行政行为监督;加强官员思想建设,提高中小企业地位认识;积极建立服务意识,减少行政干预,努力为中小企业融资、产权保护提供政策保障以改善中小企业发展环境,以此来实现“亲上加清”政商关系建设。

参考文献:

- [1] 佟德志. 当代中国政商关系博弈复合结构及其演变[J]. 人民论坛, 2015(5): 16-18.
- [2] 苏政, 孟天广. 在权力与财富之间: 政商关系及其分析视角[J]. 国外理论动态, 2015(11): 54-62.
- [3] 习近平. 民营经济是浙江活力之所在[N]. 政策瞭望, 2003-03-15.
- [4] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 34-45.
- [5] 习近平. 鼓励引导民营企业推进体制和机制创新[N]. 经济日报, 2003-07-01.
- [6] 习近平. 坚持“两个毫不动摇”推动民营经济发展实现新飞跃[N]. 中国经济时报, 2004-09-28.
- [7] 黄国琴. 服务型政府回应性的构建途径——兼对两种范式的回应模式述评[J]. 中共贵州省委党校学报, 2012(4): 78-82.
- [8] [美] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 人民出版社, 2008: 103-104.
- [9] 陈炜丹. 国家治理现代化视域下的绿色发展[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2017(1): 19-24.
- [10] 政府工作报告两提“为官不为”引代表委员热议[EB/OL]. 中国军网, [2015-03-06]. http://www.81.cn/gnxw/2015-03/06/content_6382892.htm.
- [11] 努力构建新时期“亲”“清”新型政商关系[N]. 南方日报, 2016-03-06.
- [12] 潘丽. 国外政府治理经验及其对我国社会治理启示[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2017(1): 67-72.
- [13] 胡税根, 徐靖芮. 我国政府权力清单制度的建设与完善[J]. 中共天津市委党校学报, 2015(1): 66-67.
- [14] 郭学德, 李光明. 政务公开: 拒绝暗箱操作[J]. 决策探究, 1999(6): 34-37.

Construction of the New Government-business Relationship Under the New Normal Situation: Angles of “Pro-business” and “Clear-business”

Huang Xiaojun^{1,2}

(1. School of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, 350002, China;

2. Research Center of Rural Honesty Construction, Fuzhou, 350002, China)

Abstract: The construction of the relationship between business and government has a far-reaching impact on the economic system reform and the prosperity of the market. The party and state leaders also proposed to build friendly and clear government and business relations in many occasions. The construction of new government and business relationship under new normal situation requires government start from “pro-business”, including implementing the “pro-business” norms of officials, active building service-oriented government, and paying attention to the construction of soft environment for enterprise economic development. In the process of achieving “pro-business”, emphasizes on the “pro” on the basis of maintaining the “clear” boundaries including building government officials “clear business” behavior norms, improving the list of local government authority to create an equal and effective communication channels, opening exchange process and strengthening the protection of the rights and interests of SMEs, to shape the government and enterprises into a “pro-clear” interactive mode.

Key words: new-type relationship between government and business; pro-business; clear business