



## 探索亲清关系的实现机制

□ 赵泉民

习近平总书记在民营企业座谈会上讲话中指出：“各级党委和政府要把构建亲清新型政商关系的要求落到实处。”新时代，我国政商关系发展的方向是制度化与规范化。因此，对于亲清新型政商关系的构建，需要从制度建设层面，以系统思维加以谋划，如在“负面清单”和“正面清单”基础上，凸显清单制度建设的个性化、区域性和差异化；制度设计中遵循“激励与惩罚”合理均衡的制度有效基本原则，从政商双方进行双向的激励与惩戒；健全和完善现有制度，形成精密制度体系，提高政府服务的精准化、精细化程度；体制机制上试点创设“亲清指标”、“亲清指数”等。

**把构建亲清新型政商关系的要求落到实处，真正形成“亲”不逾矩、“清”不远疏的新型政商关系，关键是要建立起激励与惩罚合理均衡的制度体系**

亲清新型政商关系的提出，是以习近平总书记为核心的党中央在中国特色社会主义进入新时代后提出的新命题，同时也是对新的历史方位下政商关系本质特征的清晰廓清和精准定位。这一命题自2016年全国两会期间首次提出，2017年被写入党的十九大报告，再到2018年全国两会和11月初的民营企业座谈会，习近平总书记多次就构建亲清新型政商关系作出重要指示。但在现实中，一些领导干部存有矫枉过正和自保自卫的心理，抱着“多一事不如少一事”、“不怕不亲只怕不清”的错误心态，谈商色变，致使一些地方的政商关系发生了从先前“亲而不清”的过度密切，到现在“清而不亲”、“不清不亲”相对疏远的“畸变”，甚至在政商关系构建上也搭起了形式主义的“花架子”。如何把构建亲清新型政商关系的要求落到实处，真正形成“亲”不逾矩、“清”不远疏的新型政商关系？笔者认为，关键是要建立起激励与惩罚合理均衡的制度体系。

应在“负面清单”和“正面清单”基础上，凸显清单制度建设的个性化、区域性和差异化。全面深化改革的关键是经济体制改革，而经济体制改革的核心是处理好政府与市场之间的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，并更好发挥政府作用。可问题在于：市场如何更加有效？在何处更加有效？政府如何更加有为？在何处更加有为？人们对此的认识至今还很模糊，实践中又存在大量盲区。要解决好这一问题，就需要围绕政府和市场的互动边界，自上而下在制度层面出台相对较为详细的特别是操作性强的法律法规和政策制度。我国地域辽阔，不同区域间经济社会发展的差异性极大，因此政府与企业的活动边界也大不相同，制度需求的个性化色彩、地域性特色和阶段性特征自然也就随之增大。基于此，应在大量调研基础上，针对中央、省、市、县、乡镇不同层级

政府角色的职能定位，并紧密结合东、中、西不同区域、不同层级经济社会发展阶段及不同性质企业服务需求实情，政府、企业及社会组织(如行业协会、企业家协会)等多种治理主体协同，建构起富有“地域个性特色”，中央、省、市、县和乡镇政府“层级特色”及市场主体发育“阶段性特色”鲜明且可行性极强的清单制度，增强清单制度效能与地方经济及企业发展实际之间的“粘性均衡”，避免清单制度流于形式而在实际中无补于政商关系的改善。

在制度设计中，应加大遵循“激励与惩罚相兼容”的制度有效基本原则的力度，压缩“权力寻租”空间。当前，市场准入限制仍旧较多，部分政府部门为企业办事效率依然不高。究其原因，就在于制度建设与执行环节出了问题。其中最为根本的是，制度建设中的惩罚机制，尤其是强制性法律制裁严重缺失。制度要有效能，必须隐含着某种对违规的惩罚。制度激励意味着可以做什么，而制度惩罚则意味着不能做什么，并依靠某种惩罚得以贯彻，没有惩罚的制度通常是无用的。当人们觉得，出于他们所欺瞒的人不知情或难以察觉，他们能机会主义地行事而不受惩罚时，就会沦为“败德行为”。因此，通过制度的激励与惩戒并举，来规范行政机构，使其活动受制于法律约束，行政活动指向得以确定，社会才可以相对比较清楚地预见或测度行政行为。例如，建立对行政不作为和滥权行为的行政问责和刑、民法律追究机制：凡是对企业生产和经营造成重大损失的侵权行为和负责人，应追究个人刑事和政府民事连带赔偿责任。同时，对企业一建立信用监督、警示和失信惩戒机制，健全不廉洁行为查询系统及“黑名单”制度，对市场经济活动中违规围猎或俘获政府官员的企业，依法依规限制其有关经济活动。只有这样，企业家行才会逐渐从过去“找权力”转向“找市场”，将心思从“如何搞定官员”转向“如何创新技术、改善管理”等市场竞争的本源上来。

**可试点创设“亲清指标”与“亲清指数”，将亲的“程度”与清的“距离”具体化、精准化、数量化**

多举措并举提高政府服务的精准化、精细化程度。亲清政商关系的背后，是政府的服务和监管。基于此，参照国际惯例进一步减少种种“前置性审批”，提高放权“含金量”(换一种思维方式，将简政放权“点菜权”，即政府在何处及哪些领域“简”、“放”和“服”，其话语权应更多地交给社会和企业)，切实把政府职能的重点放在依法监管、提供服务、营造环境上来。具体性举措主要有：其一，放开市场准入，凡是“法无禁止”的行业和向外投资开放的领域都应该向民营企业开放，并降低甚至是取消对民营企业在注册资本、投资金额、产能规模、土地供应、采购招投标等方面的门槛设

置；其二，清理、精简涉及民营企业投资管理的行政审批事项和企业收费，尤其是“隐性收费”，规范中介组织行为，降低企业经营成本；其三，对接商事制度改革，加强事中事后监管和线上线下一体化监管，营造公平竞争市场环境；其四，健全完善金融体系，创新金融服务业态，破解民营企业发展融资难、融资贵问题，盘活存量资金，拓宽融资渠道。其五，在紧缩政府权力的同时，还应加强对权力运行的监管，规范行政权力的自由裁量权，健全行政权力运行的监督制约机制，特别是对权力运行各个环节的监督，如细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类和幅度。要建立健全行政裁量基准制度，实现政府行政裁量权的自我控制，提高权力运行的公开化水平，在此基础上需于企业，以企业的感受度和满意度为基点，提升政府对于企业服务的精准化水平(即增强政府的服务供给与企业的服务需求之间的“契合度”或匹配性，助推政府从“要我服务”到“我要服务”的角色转换)。

体制机制上，可试点创设“亲清指标”与“亲清指数”，将亲的“程度”与清的“距离”具体化、精准化、数量化。“亲清指标”重在清楚罗列某一地方政商两个主体“为”与“不为”的界限，细化出政商交往的“正当行为”和“负面清单”(重点在于从企业角度出发，向其需要政府供给的“亲”的服务何在，以减少政商之间“亲”的供给与需求之间的错位，实现两者之间的精准对焦)，让政商双方各自清楚该做什么、不该做什么和如何去作为；划定“公利”与“私利”的界限，规范得利的渠道，让干部从“灰色地带”、“非法收入”中走出来，不拿企业给的红利、只拿组织部门给的奖励；廓清失误与错误的边界，对干部因服务企业发展造成的过失、产生的影响，客观公正看待、具体辩证分析，对确因出于公心、创新担当而又出现失误的应予以免责。“亲清指标”有助于解决一些地方部门和单位在构建新型政商关系中茫然不知所措、眉毛胡子一把抓、措施不实在、重点不突出、效益不显著等问题。这里，最为根本的是要因地利制宜，结合地方经济发展实际及不同企业发展状况，制定和细化出切合地方实际与不同企业的政策措施，增强政府亲清服务的精准化程度。所谓“亲清指数”，则是重在评估检测某一地方的亲清新型政商关系的实现程度和做得如何。“亲清指标”主要由政商上级对下级发布，“亲清指数”则主要由具有相当资质且独立的第三方评估机构、媒体发布，以避免政商双方主体既当裁判员又当运动员的争议。由独立第三方发布“亲清指数”，对地方落实情况定期督察和总结评估，有利于增强政商双方构建新型政商关系的压力与动力，促进做与不做一个样、做多做一个样、做好做坏一个样，以文件落实文件、以会议落实会议等诸问题的解决。“亲清指标”与“亲清指数”两者各有侧重又密切联系，都是新型政商关系构建“工具箱”中的重要工具。

**新型政商关系的核心要求，虽然只有“亲”“清”二字，但对此的构建却是一项甚为复杂庞大的系统工程，从根本上说，是政府治理体系、市场治理体系、企业治理体系及社会治理体系等诸多领域改革的“融合”**

市场经济讲求的是不同市场主体之间公开、公平和公正竞争，政府角色在于鼓励竞争、反对垄断。这是现代市场经济和现代政府的基本特征。其中的问题则在于，市场主体里，通常既有民营企业，又有政府出资举办的国有企业，两者在市场上竞争之时，政府极易既当“运动员”又当“裁判员”，故而竞争的结果很可能不是优胜劣汰，而是逆向淘汰，即“劣币驱逐良币”。这就不“好的市场经济”，而是“坏的市场经济”。中外大量事实也已证明，民营企业只有植根于“好的市场经济”土壤之中，其创新源泉才能充分涌流，创造活力才会竞相迸发。

营造有效竞争的市场环境，建立完善现代市场体系，是民营企业健康发展不可缺少的外部环境。应该说，在市场经济激烈竞争中成长起来的民营企业，不怕竞争，怕的是不公平竞争。这就要求政府在面对各种所有制企业时，保持中性和中立的立场，尤其是要抛弃将国有企业与民营企业对立起来的思维。对于各种所有制企业“一视同仁、平等对待”，恪守“竞争中性的”价值观：不仅要有守住底线的“原则”，更要有把好事分好的“细则”。也只有制度层面形成两者的同频共振、同向发力的举措或安排，才有可能以全面净化、双管齐下的力度，使政治生态和商业生态得到整体好转，优化执政环境和市场环境，进而建立起“好的市场经济”，最终实现政、商相互信任、相互促进、互帮互助、合作共赢。

新型政商关系的核心要求，虽然只有“亲”“清”二字，但对此的构建却是一项甚为复杂庞大的系统工程，需要与其他领域的改革相互融合和协同推进。政商关系不仅是关于政府与企业的关系，也不只是关于官员与商人的关系，其在更深层次上涉及到政府与市场、政府与社会的关系。从根本上说，这是政府治理体系、市场治理体系、企业(公司)治理体系以及社会治理体系现代化等诸多问题的“融合”。这就需要站在治理角度，以系统思维，从制度体系建设高度来对其在各方面做出通盘谋划和推进，建立起以法治、信用为约束的，与新社会经济形态相适应的各项基本法律制度，避免以“头疼医头，脚疼医脚”的庸医思维来对待。一语以蔽之，善政越有效，民营企业就越受激励；制度安排越有效，非公所有制经济就有灿烂未来。这是建设和完善“好的市场经济”的题中之义。

(作者系中国浦东干部学院教授)

检查督导，是推动工作、抓好落实的必要手段和措施，但必须坚持以问题为导向，做到“精准”二字、有的放矢。一定要防止“轮番式”的检查、“大而轰”的督导，那样只会助长形式主义和官僚主义的漂浮作风，起到干扰基层的“负作用”。

11月26日，习近平总书记主持召开政治局第十次集体学习时强调：“要把干部从一些无谓的事务中解脱出来……减轻基层负担，让基层有更多时间用在抓工作落实上来。”

当前，基层干部疲于应付各类检查督查，工作压力大、不堪重负，已成为一个不容忽视的重大问题。

今年7月、8月，习近平总书记先后两次作出重要指示，指出在下去督查的太多，检查考核过多过频，基层不堪重负，要统筹解决。10月中旬，中办专门印发《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》，《通知》指出，检查督查考核存在名目繁多、频率过高、多头重复、重留痕轻实绩等问题，地方和基层应接不暇、不堪重负，干部群众反映强烈，既不利于集中精力抓落实，也助长了形式主义、官僚主义，损害党群干群关系，必须下决心加以解决，把督查检查考核工作做得更好更有成效。

抓落实，最终要通过基层去落实。可以说，基层乡镇是落实党的方针政策的前沿阵地，也是直面企业群众的第一道窗口。基层干部的每一项工作，都与百姓密切相关，服务企业、搞好民生，为群众排忧解难，推进美丽乡村建设，等等。因此，切实为基层乡镇干部“松绑减压”，保护和激发他们的干事热情，最大限度地调动他们的主动性、积极性和创造性，是当前各级党委和政府必须高度重视的一件大事。

然而现实中很多地方，不管事大小事、轻重缓急，有无必要，动不动就开大会、天天忙开会，哪有时间干工作，抓落实？以开会抓落实甚至成了一些地方的惯用手段。检查督查也是名目繁多，今天你去有“借口”，明天我去有“理由”，后天他去也“必要”，不间断地检查督查和“走马观花”的调研活动，使基层应接不暇、难以招架。再加上程序复杂的评比考核，让基层干部苦不堪言又无可奈何。况且基层本来就人手不足，还时常被上级临时抽调和借用。此外，一些基层干部在工作中稍有疏漏和失误，就难免遭受批评通报，或者被追究、问责或处分。这样一来，很多基层干部整天顶着压力和风险干工作，疲于应付各类检查督查考核，干工作，抓落实的效果自然难以保证。因此，给基层乡镇干部“松绑减压”，势在必行、刻不容缓。

首先，要消除“文山会海”。文风和会风直接连着党风、政风和社风。当前，各地以会议贯彻会议，以文件落实文件问题比较突出。从上到下，会议越开越多，文件越发越长，消耗了大量时间、精力和财力。很多基层干部把大量时间耗在开会上，根本无法静下心来抓落实。因此，只有下决心消除“文山会海”，才能让基层干部彻底解脱出来。要解决好这个问题，必须按照总书记重要指示精神和中办《通知》要求，进一步完善和细化会议规则和发文规定，切实精简会议，减少文件。对那些无关紧要、无实际意义、可开可不开的会议尽量不开。但必要和重要的会议必须得开，而且要开好，注重提高会议质量和效果。不论是召开会议还是印发文件，如果过多、过滥，就是形式主义、官僚主义，这种不良风气必须坚决遏制。过往实践证明，靠会议、靠文件抓落实，往往形成“空对空”。尤其是“上午发通知，下午要情况”这种令基层措手不及、反感至极、有悖正常工作规律的极端做法，必须叫停和打住，并防止反弹。

其次，要减少和杜绝形式主义的检查督导。如果上边来人检查督导或调研频率过高，人次较多，基层就不得不全力以赴去搞陪同和应酬，而且要千方百计做到服务周全，让上级领导部门和部门满意。但这就无形中消耗和占用了基层干部抓落实、干实事的时间和精力。检查督导，是推动工作、抓好落实的必要手段和措施，但必须坚持以问题为导向，做到“精准”二字、有的放矢。要防止“轮番式”的检查、“大而轰”的督导，那样只会助长形式主义和官僚主义的漂浮作风，起到干扰基层的“负作用”，是对党和国家事业极端不负责任的表现。因此，搞好精准检查督查，其实是对转变和改进干部作风的直接检验和考验。在检查督查过程中，要特别注意慎重运用问责和追责机制，要坚持实事求是，一切从实际出发，防止无视客观情况、不问青红皂白，对基层干部在执行和落实过程中出现的一些失误和过错，抓住不放，草率实施问责和追责。应把握好适度原则，以宽容和包容的心态，运用好“容错纠错”机制，保护好基层干部干事创业的积极性。但同时也不能对那些“人在岗位不干事、无所作为不干事、不敢担责怕伤人、只求平安混日子”的懒政干部熟视无睹、不抓不管，而应“厚爱”与“严管”并重。

最后，要改进领导作风和工作方法。实践证明，上边风清气正，下边一呼百应。领导干部应主动作风下沉，深入基层、深入群众、深入实际，多搞一些“接地气、贴民心、顺民意、实打实”的调研活动，加强对基层工作的指导和帮助，广泛征求基层意见和建议，认真倾听群众呼声，做到情况明、底数清，防止“长官意志”和“行政打压”。如此才能推动实施精准决策、精准督导和精准落实。要善于发现人才，坚持正确的选人用人导向。基层一线是培养和锤炼干部的“摇篮”。土味多、作风实，是基层干部的一大优点，他们经过基层风风雨雨、摸爬滚打的锻炼，具有丰富的基层工作经验和与老百姓打交道的实际本领。从基层选拔上来的干部，一般都能胜任工作，独当一面。因此，提拔干部要向基层一线倾斜，把那些对党忠诚、清正廉洁、务实为民、无私奉献、敢于担当、不跑不耍的人，提拔到相应领导岗位上来，让他们从心底里感受到党和组织对他们的关注、关怀和厚爱。

总之，为基层“松绑减压”，关键在“上边”。要坚持以上率下，从领导和领导机关做起，对基层干部从政治上、工作上、生活上给予关心支持、体察体谅，切实让广大基层干部解除后顾之忧，甩掉思想包袱，轻装上阵干事业、集中精力抓落实，确保党和国家工作不断取得实绩、获得成效。

□ 责任编辑 马清伟 李 檬

## 切实给基层松绑减负

□ 许贵元

## 民企发展要“内外兼修”

□ 李建波

民营企业在外环境转好的同时，也要下决心克服企业内部存在的一些痼疾，通过规范化的改革，提高战略定力、管理水平和生产效率，主动适应经济环境和竞争态势的不断变化。只有这样，外部的利好才会转化为内部的动力，外部环境的改善才会真正成为企业发展的契机。

近一段时期，各级政府、各个部门贯彻落实总书记民营企业座谈会讲话精神，根据实际情况，迅速推出了一系列惠企助企、切实可行的政策措施，帮助民营企业解决发展中的困难，减轻民营企业面临的各种压力。可以说，民营企业的外部环境正在改善，机遇正在凸显，前景也越来越乐观。在整个社会氛围都有利于民营企业发展的大好形势下，民营企业也应正视自身具有的一些不良因素，尽快消除制约发展的种种内部障碍。

要解决管理上的“家族倾向”。目前，绝大多数民营企业采取的仍是家族化管理模式，表现在股权上，就是“一股独大”，与企业相关的各项权力也基本上集中在家族成员手中。《中国民营经济发展报告(2015-2016)》的数据显示，2016年民营企业设立股东会、董事会和监事会的比例分别为54.4%、42.6%和25.5%，与前些年相比，呈下降态势。董事长的人选主要是出资人本人或家族成员，出资人本人担任的占87.9%，出

资人家族成员担任的占10%，外聘人才出任的仅占1.3%。企业重大决策由“主要出资人本人”做出的占53.9%，“股东会”做出的占21.8%，“董事会”做出的占14.1%，“高层管理会议”做出的占8.8%，“职业经理人”做出的仅占1.13%。产权结构的单一性和高层管理人员的家族化，已经成为民营企业从外部获取资金、人才和信息等关键生产要素的主要障碍，而“集权化”的管理方式也与现代企业制度要求的“分权”趋势背道而驰。事实上，当企业发展到一定阶段，达到一定规模以后，往往会表现出对专业人才的强烈渴求，要求也会越来越高，这时，一些家族成员就可能无法胜任在企业中的工作，长此以往，必然会影响企业的健康发展。

要遏制资本上的“盲目扩张”。企业发展是有规律的，有多大的脚穿多大的鞋，有多大的量用多大的碗，不可能一步跨千丈，一口就吃成个大胖子。但许多民营企业企业家，往往都有一个情结，就是希望把企业快速做大；因此，只要有条件，就抑制不住迅速发展的冲动，甚至脱离实际盲目借贷、举债、加杠杆，从而走上盲目扩张的道路。在经济发展形势比较好的时候，由于资金来源渠道多，高负债似乎也不是什么问题；但在经济下行压力较大的情况下，整个社会的资金压力就会趋紧，资金链断裂的风险也会陡然增加，极有可能给企业带来灭顶之灾。事实上，近年来倒下的许多民营企业，究其原因



因，基本上都和盲目扩张、拼命铺摊子、滥用杠杆有关。正如有关部门负责人所说：“不能忽视的一个问题是，不少民营企业脱离主业大肆扩张，通过借贷加杠杆在国内外收购，一旦形势不好，导致了资金的饥渴和断裂，这些风险也向金融传导。”当前民营企业一定要在提高自身竞争力、负债管理等方面下工夫，切勿盲目扩张，否则再多的资金也难以避免资金链断裂的风险。

要纠正经营上的“不务正业”。前些年，房地产正红火的时候，华为公司的一次高层会议上，有人建议投资房地产，搞个项

目就能轻松赚个上百亿，结果被任正非当场否决，因为华为专注于通信行业，绝不能“不务正业”。遗憾的是，并不是每个民企都有华为的定力和坚持，不少民企都是在发展势头良好的时候，抛弃主业，进入资本市场或房地产市场，舍本逐末，热衷于“不务正业”挣“快钱”。或许从短期来看，这些投资可能会成为新的利润增长点；但从长远来看，风险却是在不断积累，往往是土地拿到了，房子盖起来了，市场情况却发生了巨大变化，企业的危机也随之而来，甚至陷入困境，不能自拔。反而是那些坚持主业不动摇、专注于某一产业领域、从不三心二意的民企，在经济波动时受到的影响更小，抵抗危机的能力更强，经营状况更加健康，发展前景更加光明。

马克思主义哲学认为，内因是变化的根据，外因是变化的条件，外因通过内因而起作用。也就是说，外部环境的改善只是为民营企业的发展提供了条件，不能发展，发展得怎么样，关键还是要靠自己。所以，民营企业在外部环境转好的同时，也要下决心克服企业内部存在的一些痼疾，通过规范化的改革，提高战略定力、管理水平和生产效率，主动适应经济环境和竞争态势的不断变化。只有这样，外部的利好才会转化为内部的动力，外部环境的改善才会真正成为企业发展的契机。

(作者系无锡市委党校经济学教研室主任、教授)