

企业经济环境优化中的政府职能转变

——基于湖南省长株潭地区的调查

谢楠^{1a},董海军^{1b},谢昌军²

(1.中南大学 a.公共管理学院;b.社会系,长沙 410083;2.中石油大港油田采油三厂,天津 300280)

摘要:政府职能转变是否有效进行,很大程度上关系到市场经济建设的成败。文章以湖南省长株潭地区作为个案地区,对湖南省政府职能转变进行综合分析,实证分析发现了当前湖南省政府职能转变中的关键问题,探讨湖南省企业经济环境优化中政府职能转变的必要性及紧迫性,同时在对以往湖南省政府职能研究成果整合分析的基础上,研究新形势下湖南省政府职能转变的新方向,并针对这一问题提出了五点对策建议。

关键词:政府;职能转变;经济环境

中图分类号:F062.6

文献标识码:A

文章编号:1002-6487(2010)06-0094-04

转变政府职能是建立社会主义市场经济体制,建立现代行政管理体系,建立高素质专业化行政管理干部队伍的客观要求。由于我国特殊的历史与现实原因,当前政府管理意识较强,服务意识不高,受行政管制观念利益驱动和体制惯性的影响和制约,还远未从管制型政府向服务型政府转变。从当前我国发展情况来看,我国经济发展总体上到了以工促农、以城带乡的发展阶段,优化软环境的实施主体是政府及各经济主管部门。基于以上分析,本选题立足于当前实际,从一定程度上深入探讨政治(政府)与经济的关系,分析政府为经济发展提供公共服务的有关路径,重在分析优化经济环境中如何实现政府职能转变。本研究以湖南省长株潭为例,从微观角度出发,以定量分析为主,其目的在于找到政府职能转变的突破口。

1 研究设计

对湖南经济环境状况主要从优势、困境二个维度进行测量,包括企业投资湖南的原因、经济环境的影响因素等诸多变量;描述政府职能运行状况可以从政府部门公共服务评价指标体系与设计出发,从服务意识、服务态度、专业素养、反馈意见渠道等多个方面对政府部门公共服务进行评价。

长株潭作为湖南省的增长极,在经济环境与政府职能上能够代表湖南省的整体形象。长株潭作为现今国家重点综合配套改革实验区,它与武汉城市圈一样是中南地区最有发展潜力的城市群,也是本次研究之所以选择这三个地区为研究对象的原因,无疑具有相当积极的意义。

本研究主要采用问卷调查的研究方法,数据来源于湖南省长沙、株洲、湘潭三个地区中被抽样的政府部门、事业单位、工业企业、商贸企业、个体经营户所反馈的问卷资料。

调查共回收录入有效问卷 952 份。问卷包括四个部分:基本情况、企业基本情况、湖南经济环境评价、政府职能转变的看法。由于长沙的地位权重较大,其问卷的比重比湘潭、株洲要高。样本分布详见表 1。

表 1 调查样本基本情况(n=952) (单位:%)

变量	取值	频率	变量	取值	频率
性别	男	48.9	文化程度	小学及初中	4.2
	女	51.1		高中及中专	26.4
户籍	本省	87.2		大专	35.9
	外省	11.1		本科及以上	33.3
政治面貌	中共党员	33.8	职业	政府工作人员	19.4
	民主党派	1.2		事业单位人员	10.0
	共青团员	27.6		企业员工、商人	69.2
	无党派人士	35.0			

注:分类百分比总和未少于 100%是因为有缺省值。

2 湖南省经济发展环境评价分析

结合所收集的数据,笔者全面分析了湖南省经济发展环境的现状。

2.1 经济发展环境优势分析

改革开放以来,湖南省经济发展一直保持着强劲势头。从本次调研结果分析,人力优势是目前湖南省长株潭地区最具吸引力的区位优势,约 64.5% 的被访者肯定了“劳动力资源丰富,劳动力成本低”在促进湖南省发展过程中的重要作用,同时,“高校科研机构众多”带来的知识与信息优势也得到了广泛认可。此外,区位优势与交通等基础设施的优化组合为地区经济发展提供了完善的硬件设施。

目前投资者对于湖南省的市场潜力普遍看好,特别是湖南省在推行“长株潭经济一体化”的过程中,更加拓展了其需求,被专家称为 21 世纪最具发展能量的城市带。在本次调查中,46% 的被访者承认湖南省具有“非常广阔的市场前景”,

42.1%的被访者认为湖南省具有“广泛的市场影响力”。这不仅预示了其广阔的发展前景,同时也对加快政府职能转变,优化企业经济环境提出了迫切的要求(详见表2)。

表2 湖南省投资区位优势分析

	数量	比例(%)
市场容量大,有广泛的市场影响力	401	42.1
非常广阔的市场前景	438	46.0
劳动力资源丰富,劳动力成本较低	614	64.5
有良好的合作伙伴	136	14.3
位置优越,交通运输发达	539	56.6
高校科研机构众多,人力资源丰富	258	27.1
基础设施比较完善	280	29.4
管理人员素质较高,善于经营管理	137	14.4
自然资源丰富,能有效降低生产成本	250	26.3
良好的人文环境	265	27.8
自然环境良好	234	24.6
融资渠道广	108	11.3
较发达的商业服务系统	229	24.1
政府的大力支持	286	30.0
优惠政策比较多	200	21.0

2.2 经济发展环境困境分析

2.2.1 社会环境尚待优化,服务配套水平有待提高

近几年,湖南省为了促进本省经济可持续发展,各级政府机关加强整治,积极促进企业经济发展环境的建设,加快政府职能转变的步伐,使湖南省经济“软环境”有了明显改观。但是就目前状况来看,湖南省经济环境及相关配套设施建设仍然存在诸多问题。

在信用环境方面,高达38.6%的被访者对于现状表现出极强的不满意,而对于行政信用、企业信用和个人信用的满意度则分别低于20%。信任缺失状态的长久积累,必然严重损害了企业及政府声誉,不利于市场形象的树立。

在社会环境方面,湖南省社会治安状况成为各项投资环境指标中最令人堪忧的方面,满意度只有30.6%。其次为法律服务,满意度仅为30.9%,在我国全面进入法制社会的今天,法律援助对于企业的生存发展具有不可替代的作用,而湖南省政府部门法律服务的欠缺,从某种程度上阻碍了企业进一步成长(详见表3)。

2.2.2 投资环境总体水平不高

投资环境,是投资经营者所面对的客观条件。对投资者来说,必须考察各国各地区不同的投资环境,把资金投向有利的环境中。对欢迎外来投资的国家 and 地区来说,要创造良好的投资环境,吸引各方面投资,以解决资金不足的困难,繁

表3 湖南省各项投资环境评价(%)

满意程度	非常满意	比较满意	一般	比较不满意	非常不满意
交通运输服务	7.1	43.3	40.1	4.6	2.3
通讯设施条件	10.6	48	33.4	4	1.7
供电服务	7.9	46.6	36.2	4.8	1.9
商务服务	6.3	33.8	50.7	2.5	1.9
工商服务	6.6	26.8	48.3	10.5	4.4
税务服务	5.8	26.9	47	12.7	3.5
金融服务	5	29.2	50.8	7.7	2.3
法律服务	5.3	25.6	49.8	10.6	3.4
社保服务	4.8	29.9	45.6	11.9	3.5
社会治安	4.3	26.3	45.8	15.5	5

荣本地经济。

“近几年,湖南省投资环境的变化趋势”不断向积极方向推进,33.8%的被访者感受到“明显的改善”,这是对湖南省政府工作的积极肯定,但是绝大多数(55.7%)被访者指出“虽然有部分改善,但仍然无法达到令人满意的程度”。

随着湖南省经济发展水平的提高,职业分工日益细化,为排除职业因素对于满意度调查的干扰,本次调查将职业与投资环境满意度进行相关性分析,结果表明满意度测评中不存在职业差异。值得注意的是,在各种职业领域中,企业人员或商人中持不满情绪者所占比例最高,约为12%;其次为事业单位人员,约有11.4%。这对于我省政府职能转变工作提出严峻挑战,若处理不当,极易导致湖南省经济社会发展目标难以实现。

2.3 综合评价

通过对湖南省经济发展环境进行分析,可以看出其在经济环境方面具有部分先天优势,为企业发展提供了便利条件。但是,不可否认,湖南省在经济环境建设中仍然存在较多问题,信用制度建设亟待加强、社会环境建设尚待优化,特别是企业发展所需的投资环境仍然无法满足经济发展的要求。因此,在推进湖南省长株潭地区跨跃式发展的新阶段,各级政府要坚持不断优化政府职能,将经济环境中的劣势逐渐转变为优势,为湖南省经济发展提供一条平坦而宽阔的大道。

3 湖南省各级政府职能转变现状分析

不同时期政府职能有不同侧重点,在市场经济条件下,政府是社会管理者,是上层建筑的主体,创造良好发展环境是政府的重要职能,也是促进企业经济发展的关键所在。近年来,湖南省各级政府在促进企业经济环境发展方面取得了长足进步,但仍然与企业发展的要求有较大差距。因此,湖南省政府实现职能转变是该省可持续发展的迫切要求。

3.1 湖南省各级政府职能优势表现

当前,为经济社会发展服务、为企业和公众需求服务是政府最重要的职能。湖南省政府在职能落实过程中,根据省内实际情况,转变行政方式,取得了较大改善和进步。

(1)招商承诺和优惠政策落实到位。政府在招商引资过程中,诚信形象的树立对于当地经济可持续发展具有重要作用。政府职能的合理发挥可以有效吸引资本注入,同时帮助企业迅速实现成长,在本次调查过程中,企业普遍反映政府在促进企业发展过程中推行了部分优惠政策,在调查过程中,80%的被访者对于湖南省政府推行的“首次不罚”制度持赞同态度。

(2)涉企行政性事务处理得当。在调查过程中,79.4%的被访者对于湖南省政府在处理企业与政府关系的事务过程中的表现表示满意,认为政府在某种程度上为企业提供了迅速便捷的行政事务大门。

(3)政府部门行政服务承诺的兑现工作落实到位。行政服务工作的落实情况,对于一个政府的职能兑现起着不可替

代的作用,在本次调查过程中,73.3%的被访者对于湖南省政府在提供行政服务方面表现出较高的满意度,说明了我省政府服务职能落实到位。

3.2 湖南省各级政府职能困境分析

3.2.1 部门利益至上,办事效率低下

在本课题组的调查过程中,38%的被访者认为湖南省“政府职能转变过程中的最大阻碍”来自“部门利益至上,办事程序多、手续繁琐,效率低下”。工作落实不到位成为被访者对于我省政府职能的共同认知。纵观整体,虽然湖南省政府部门在思想解放方面已经取得了重大进展,但是某些部门和地方的实际行动却没有跟上思想革新,特别是很多被调查的企业人员普遍认为,单就行政审批制度改革这一项来说,该省政府相关部门只是进行了表面上的改动,对于重大项目或与地方、部门利益相关的项目仍然需要重重审批,这使得很多企业的重大项目无法及时启动,耗费了大量人力和财力,特别是打击了很多外资企业的投资热情和积极性,给企业经济发展带来巨大负面影响,同时影响了经济环境的优化。

3.2.2 部分政府职能部门的思想认识有待提高

约 18.7%的被访者认为湖南省各级政府部门存在比较严重的官僚主义和衙门风气,缺乏服务意识,25.1%的被访者指出“在湖南省政府职能转变中,最应得到重视的是服务意识”。而服务意识欠缺又制约了政府“民本意识”的建立,22.3%的被访者认为湖南省政府应加强“以人为本”的服务理念,特别是对于个体私营企业的认知上应尽量公平公正,防止“恐私症”的出现。

此外,在制定湖南省重大政策和发展路线的过程中,部分政府部门表现出“发展意识”欠缺,16.4%的被访者希望该省政府能切实做到“从战略全局出发,坚持可持续发展观为指导,以科学发展观为依托,加强发展意识培养”。

3.2.3 政府职能部门执法中存在普遍的任意性行为

本次调查结果显示,15.9%的被访者反映“政府不严格依法行政,不给好处不办事,给了好处乱办事”。具体表现为:一是湖南省各级政府部门根据自身利益偏好决定对待企业的态度。这主要是出于政府绩效考核的需要,本来以转变政府职能为目的的绩效考核,却在实际运用中产生了反效果,这种局面不得不引起政府部门及政策制定者的深思。二是很多被调查的企业反映政府执法人员素质低下,吃拿卡要现象较突出。甚至一些执法人员以执法为名,要求企业满足个人私利,即使是政府职能部门依法给予企业的法定服务项目,企业在潜规则上也是需要给政府部门相应的物质回馈。三是执法部门对于企业特别是个私企业的保护措施较弱。随意收费和罚款的现象依然存在。个体私营企业应酬多、赞助多,企业既得罪不起,又开销不起。政府职能部门的执法不力,使少数非法个私经营者有可乘之机,可以使用种种违法手段,扰乱了正常了市场竞争,也给合法企业的经济发展带来严重损害。

3.2.4 中介机构缺乏应有规模,服务职能有待完善

从本次调查结果分析,湖南省中介机构发展状况令人堪忧。56.4%的被访者对于该省中介机构的发展现状表示“一般”态度,而 25.5%的被访者则持否定态度。当前,中介机构是实现政府职能成功转变的关键因素之一,其规模和服务职能的发挥,对于政府职能起到了补充作用。然而,湖南省中介机构的发展比较落后,规模偏小,经营缺乏正规性,未充分发挥其服务职能。

3.2.5 政府部门仍然扮演着投资主体的角色

在调查中发现,在投资领域仍然存在着政府直接干预微观投资活动的情况。湖南省各级政府和相关部门都不同程度地存在争资金、争项目,投资决策依赖于行政审批而不是市场化程序等现象。在市场主体日益多元化的今天,湖南省政府职能部门的这种行政方式显然已经不适应企业经济发展的要求,不仅造成各级政府投资膨胀,而且强化了政府的投资审批权,抑制了企业特别是个体私营经济的发展。

总体上看,影响经济环境的一个关键因素就在于政府职能的转变。政府职能必须由直接管理过渡到间接管理,由原先的行政管制向公共服务转变。“政府之手”过多、干预过频容易导致经济环境的退化和恶化。因此,在结合本次调查数据的基础上,笔者正对当前湖南省政府职能建设中存在的问题进行相关对策探索。

4 优化经济环境中实现政府职能转变的建议

政府职能转变是市场化改革的重点,是我国企业更快、更好发展的重要保证,更是实现全面现代化的内在要求。本课题组调查目的也正在于强化各级政府职能转变,促进企业经济环境不断优化,鉴于此,笔者提出“五维度”战略设想。

4.1 “发展规划”维度

在发展规划过程中,在思想认识上,湖南省各级政府应继续加强思想解放,更新观念,提高对政府职能转变的思想认识和行动自觉性,增强服务意识、效率意识,提高办事水平,尽量实现政府与企业经济发展双赢结果;在实际操作中,湖南省各级政府要深化行政审批制度改革,简化办事手段,对企业实行“一站式”服务,以此减少市场准入成本,不断优化企业经济发展环境。

4.2 “软环境”建设维度

在本次调查过程中,政府办事效率低下及服务意识欠缺,成为较严重的行政漏洞之一。因此,在制定“发展规划”的基础上,进一步加强“软环境”建设显得尤为重要。这一战略从本质上减少了政府执法过程中任意性行为的发生。这一维度的建设可以从以下两方面努力。一方面,加快人事制度改革,落实绩效评估体系。

4.3 组织管理维度

这个维度主要针对湖南省各级政府机构设置及配套服务设施建设而言。促进政府机构调整及相应配套社会建设,对于顺利实现政府职能转变具有重要意义。

(1)实现体制创新,试行“大部委”体制。根据此次调查结果显示,笔者认为,我省在进行部门改革时,应总结各地经验,结合自身实际进行相应调整。

首先,建立开放民主的大部门决策机制。

其次,建立分工细化的大部门执行局。

最后,建立独立于省级政府部门的监管厅。

(2)加快服务配套设施建设,完善中介组织。中介组织的发展是实现政府与企业“双赢”的保证。政府部分职能社会化的主要承担者也是社会中介组织,本次调查结果显示,受访者中高达81.9%对中介组织持不满意态度,因此,湖南省政府应重点进行社会中介组织的培养,将部门管理逐渐转变为行业管理,将行业协会转化为真正的民间中介组织。重点包括以下四个方面:一是实现行业协会等中介组织的自由化;二是组建招商引资促进中心;三是促进民营经济研究、咨询机构的发展;四是大力发展律师事务所、会计师事务所等多层次、多种类的服务企业的组织。

4.4 经济发展政策维度

这一战略主要根据查证税收、金融体制改革及投资体制改革的要求,完善湖南省各级政府职能转变,为企业经济发展提供战略性经济支持。

在财政税收方面,一是要推行中性财政政策,优化税收和支出结构,控制因财政支出过多对企业产生的挤出效应;二是要建立公共财政新体制,分清政府的行政管理职能和所有者职能,体现出政府“社会性”和政策的“公共性”。

在金融体制改革方面,要灵活运用各种政策和手段,形成直接接触与间接融资相结合的多层次融资体系和金融服务体系。一是要转变观念,打破所有制歧视,给予所有企业在融资方面“平等待遇”;二是可以学习借鉴浙江经验,充分发挥民间资本的作用,尽快建立民间资本准入机制;三是在省内实验性推行鼓励企业特别是个私企业发展的信贷政策,围绕非公有制企业的独特性进行专项配套服务。

4.5 “外部环境”建设维度

这个维度主要针对调查中显示的湖南省投资环境水平较低而言,从外部硬件设施上,对政府职能进行完善和调整。主要可以从以下两个方面入手,即政府办公设施数字化和市场建设规范化。

(1)促进政务公开,实现行政服务中心网络化

从调查结果显示,湖南省各级政府门户网站存在着更新

速度较滞后、利用率较低、忽视政府对公众服务的信息化等问题。因此,湖南省政府网络化行政服务中心建设应包括:一是建立统一的“一站式网上联合审批大厅”,将政府各职能部门及其职能、与企业发展相关的服务项目等信息集中统一发布,真正做到方便企业经济发展,优化发展环境的目的。二是增加政务信息的透明度,尽可能将有关于企业发展命运的信息及时、全面、准确地发布。三是设立专项维护人员和制度,加强对网站的维护和及时更新。四是增强电子政府的针对性,根据企业的实际需求,提供务实的服务。

(2)完善市场环境建设,提供优质外部环境

根据调查结果显示,受访者对湖南省投资环境和社会环境满意度较低。因此,在现阶段,推进市场环境建设显得尤为重要。笔者认为,针对湖南省现有外部环境情况,可以从以下几个方面努力:一是对已有市场进行空间调整和重新布局,在结构上实现升级;二是完善配套市场建设,对处于初级建设阶段的外部市场实行扶持措施,出台政策加强管理。三是,利用第三部门的监督制约功能,促进投资环境建设,实现公平竞争。一个发达、活跃、高质量的第三部门可以作为承接政府职能下放和转移的载体,减轻政府的负担,使政府更专注于基础性工作,从而提高政府的行政效能。而且第三部门打破了传统体制下政府对公共事务的垄断,有利于实现投资环境趋向公平、合理、有序的方向发展。

参考文献:

- [1]周绍朋,汪海波.中国转轨时期的政府经济职能[M].北京:国家行政学院出版社,2005.
- [2]卫志民.政府干预的理论与政策选择[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [3]中共泰州市委党校“个私经济”课题组.政府在个私经济发展中的“有效作为”[J].唯实,2002,(12).
- [4]李义丰.政府职能转变与私营经济发展[J].管理科学文摘,2006,(11).
- [5]孙之华.转变政府职能 优化企业环境[J].公共财政,2008,(9).
- [6]章长城.中部崛起中政府职能转变的路径选择[J].武汉学刊,2008,(4).
- [7]景芳.基于非公有制经济发展的政府职能转变[J].理论研究,2007,(4).

(责任编辑/浩天)