

浙江省新型政商关系“亲清指数”研究

陈寿灿¹, 徐越倩²

(1. 浙江工商大学 浙商研究院, 浙江 杭州 310018;
2. 浙江工商大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310018)

摘要:“亲”“清”是新型政商关系的核心内容,而政商关系是推动国家治理体系和治理能力现代化的基础性、关键性环节,因此对新型政商关系的测度具有重要意义。文章以浙江省11个地市为样本,从“亲”“清”两个维度出发,构建了包含服务力、支持力、企业活跃度、亲近感知度、政府廉洁度、政府透明度及廉洁感知度7个方面的新型政商关系“亲清指数”测度体系,运用功效系数法对浙江11个地市2018年政商关系构建水平进行测量。测度结果表明,浙江省11个地市新型政商关系构建总体情况较好,但呈现出地市区分度较强、差异性较为明显的特征,据此从提升政府对企业的服务力、支持力,打造廉洁政府、透明政府等方面提出相应对策建议。

关键词:新型政商关系;“亲清指数”;营商环境

中图分类号:C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2019)02-0005-13

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2019.02.001

Research on the “Close and Clean Index” of the New Type of Government-Business Relationship in Zhejiang Province

CHEN Shou-can¹, XU Yue-qian²

(1. Zheshang Research Institute, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;
2. School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: “Close” and “Clean” are the core elements of the new type of government-business relationship which is the basic and key link to promote the modernization of the national governance system and governance capacity. Therefore, the measurement of the level of this new type of government-business relationship is of great significance. Taking 11 cities in Zhejiang province as a sample, we build a “close and clean index” of the new type of government-business relationship of Zhejiang province, including seven aspects of service, support, activity level of enterprise, closeness perception, government incorruptibility, government transparency and corruption perception. Then, with the efficacy coefficient method we measure the level of gov-

收稿日期:2019-01-30

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新型政商关系研究”(17JZD008)

作者简介:陈寿灿,男,浙江工商大学浙商研究院教授,博士生导师,法学博士,主要从事政商关系、宪制伦理等研究;徐越倩,女,浙江工商大学公共管理学院副教授,管理学博士,主要从事社会组织和地方治理研究。

注:感谢浙江工商大学骆梅英、朱发仓、吴波、裘益政等课题组成员对本文写作做出的贡献。

ernment-business relationship of 11 cities in Zhejiang province in 2018. The evaluation result shows that the overall situation of the new type of government-business relationship of the 11 cities in Zhejiang province is good, but the geographical discrimination is distinct and the differences are obvious. Therefore, this paper proposes corresponding countermeasures to improve the performance of government's service and support to enterprises, and to build a clean government and a transparent government.

Key words: new type of government-business relationship; "close and clean index"; business environment

习近平总书记在2016年3月4日看望参加政协会议的民建工商联委员时,提出了新形势、新条件下政府官员和非公有经济人士互动交往的新要求、新希望,并将其概括为“亲”“清”政商关系。所谓“亲”,就是要坦荡真诚地同民营企业接触交往,帮助解决实际困难;所谓“清”,就是要清白、纯洁,不能以权谋私,不能搞权钱交易。总书记提出的“亲”“清”二字奠定了政商关系新生态的主基调,是中国特色社会主义市场经济建设和社会主义现代化建设过程中政府官员和非公经济人士互动交往的指南,具有深刻的理论意义和现实意义。浙江作为民营经济大省,尤其重视“亲清”新型政商关系的构建,出台了一系列文件为政商交往划清底线,取得了一定成就,但尚未形成统一的评价体系并进行考评。因此,本文结合浙江实际情况,通过构建浙江省新型政商关系“亲清指数”指标体系,对浙江11个地市进行评估,旨在观测、提炼浙江改革的先行经验,查摆问题,靶向施策,更精准地服务企业,加快促进“亲清”新型政商关系的构建,努力把浙江建成非公有制经济健康发展标杆省份。

一、文献回顾与问题提出

(一) 文献回顾

从理论层面来看,国内已有一些学者提出了考察新型政商关系的维度。褚红丽在《新型政商关系的构建:“亲”上加“清”》(2018)一文中,用产权保护、市场准入、融资环境、公共服务水平、基础设施完备度等方面考量政商交往中“亲”的程度,通过企业向政府的行贿及其在政府部门的任职情况来反映政商关系中“清”的状况,认为产权保护、市场准入、融资环境等“亲”的环境因素更有利于“清”关系的建立^[1]。陈璟在《四维度政绩考核促“亲”“清”新型政商关系的建立》(2016)一文中,将服务型政府的基本要素和平衡计分卡的四个考核维度结合在一起,建立了考核政商关系“亲与不亲”的指标体系,即政府职能转变维度、工作流程维度、顾客维度、效益维度^[2]。江阴市委党校联合课题组在《新型政商关系构建中的统战策略研究》(2017)一文中,运用问卷调查的方式,通过政商关系认识、政商交往行为、政务服务水平和企业家政治参与等四个指标来研究和评价当地新型政商关系构建情况^[3]。

此外,还有一些学者通过清晰界定新型政商关系的内涵、特征,间接反映出政商关系的测度标准。王蔚在《政商良性互动关系应遵循的原则及路径探析》(2016)中,将良性互动的“亲”“清”政商关系概括为“沟通、互助、守法、诚信”四条基本原则,只有把握这四个维度,从“法治”和“德治”两方面着力,才能构筑一条最清廉、最有效的政商关系发展路径^[4]。唐亚林在《“亲”“清”政商关系的社会价值基础》(2016)一文中提到,新型政商关系社会价值体系的核心是民主法治价值及官商二元化价值,将追求平等服务精神、清廉正派意识和守法诚信价值作为衡量新型政商关系构建程度的重要内容^[5]。

从实践层面来看,在新型政商关系构建评估中,影响力较大的是中国人民大学国家发展与战略研究院政企关系与产业发展研究中心发布的《中国城市政商关系排行榜》(2017),该报告从“亲近”与“清白”两个维度出发,构建了包含政府对企业的关心、政府对企业的服务、企业的税费负担、政府廉洁度、政府透明度等方面的5个一级指标,11个二级指标,17个三级指标的评估体系。该报告对全国285个城市包括直辖市、副省级市、省会城市和地级市的新型政商关系构建情况进行评估并排名,是我国第

一份城市政商关系排行榜^[6]。此外,还有一些机构的评估体现了“亲”“清”新型政商关系中的某一重要维度,是构建新型政商关系的内在要求。新加坡南洋理工大学的连氏中国城市服务型政府指数(2013)从公众视角、企业视角及基本公共服务3个方面来衡量服务型政府建设程度,可以在一定程度反映“亲近”政府的建设成果^[7]。清华大学公共管理学院发布的《2018年中国市级政府财政透明度研究报告》(2018),从财政信息公开情况来反映政商交往过程中政府透明度的建设情况,这是打造“清白”政府的题中之意^[8]。

但总的来说,国内外已有研究多侧重于政商关系的历史演变、新型政商关系的内涵及其构建路径等方面,对政商关系的评估也多集中在企业全周期视角下的营商环境评价或政商关系中的某一方面,如政府法治化水平、政府清廉指数、贸易便利化、财政透明度等,将政商关系研究纳入到国家治理体系与治理能力现代化框架中的研究较少,结合地区现实情况与发展战略的区域性、整体性政商关系评估的研究也较缺乏。

(二) 问题提出

中国经济转型的过程就是重构政商关系的过程^[6]。新型政商关系的构建既是坚持和发展中国特色社会主义基本经济制度的基本要求^[9],同时也是国家治理体系和治理能力现代化进程中的关键一环^[10],有利于我国在供给侧结构性改革新语境下再创发展新优势。浙江作为民营经济大省,省委省政府一直秉持“民营经济强则浙江强,民营经济好则浙江好”的理念,高度重视“亲清”新型政商关系的构建,重视亲商安商富商的营商环境建设^[11]。浙江出台了诸多规范政商交往行为的文件,对新型政商关系构建做出了积极探索,但尚未形成统一的评价指标体系并进行测量。而在现行体制下,没有评价体系,就无法进行考核,没有考核压力,就难以推进新型政商关系的落地^[12]。在这样的背景下,如何通过实际调查和数据搜集评估浙江省新型政商关系的发展现状,总结浙江构建新型政商关系的经验以及存在的问题,更精准地服务企业、服务市场,优化营商环境,把浙江建成非公有制经济健康发展标杆省份成为十分紧迫而重要的问题。

我们在已有研究的基础上,从“亲”“清”两个维度构建了新型政商关系“亲清指数”评价体系,并以地市为单位,完成1860份大样本调查,按浙江11个地市人口比例取得982份创业者样本作为一手资料,同时搜索大量资料和数据,对浙江省11个地市的政商关系进行评估分析,旨在通过观测现状、提炼经验、发现问题、精准施策,加快促进浙江省新型政商关系的形成。

二、“亲清指数”指标体系构建

(一) 指标体系及说明

通过借鉴政商关系相关评估指标体系,结合浙江的实际情况及需要,经由广泛的专家咨询,遵循着科学性与可比性原则、系统性与层次性原则、针对性和可操作性等原则,我们构建了浙江省“亲清”政商关系评估指标体系(见表1、表2)。^①新型政商关系“亲清指数”包括“亲近指数”和“清白指数”两个维度,包括7个一级指标、11个二级指标、21个三级指标。其中,“亲近指数”由服务力、支持力、企业活跃度和亲近感知度4个一级指标构成,“清白指数”由政府廉洁度、政府透明度和廉洁感知度3个一级指标构成。

^①为了清楚表达“亲清指数”的构建指标,我们将“亲近指数”和“清白指数”两个维度构建的指标体系放在一起说明。

表1 “亲近指数”评价指标体系

一级指标(权重)	二级指标(权重)	三级指标	数据来源
服务力(0.3)	服务完备与准确度(0.5)	服务方式完备度	浙江政务服务网
		事项覆盖度	
		办事指南准确度	
	服务成熟与成效度(0.5)	在线服务成熟度	
		在线服务成效度	
支持力(0.4)	基础环境(0.25)	单位 GDP 财政支出	中国城市统计年鉴
		商业机构信用意识得分	信用中国
		个人信用意识得分	信用中国
	金融环境(0.4)	年末存贷款余额/GDP	中国城市统计年鉴
		私募基金公司数量/GDP	同花顺数据库
		上市公司数量/GDP	同花顺数据库
	税赋环境(0.35)	上市公司总市值/GDP	同花顺数据库
		本年应交增值税/工业总产值	中国城市统计年鉴
		研发费加计扣除率	浙江省统计年鉴
		高企减税度	浙江省统计年鉴
企业活跃度(0.2)	民营企业活跃度(1)	民营企业活跃度	浙商研究院调查数据
亲近感知度(0.1)	创业者对亲近的感知度(1)	创业者对亲近的感知度	浙商研究院调查数据

表2 “清白指数”评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	数据来源
政府廉洁度(0.6)	干部清正(1)	机关事业单位每万人违纪违规人数	中央、省、市纪委监委官方网站
政府透明度(0.3)	信息公开(0.5)	信息依申请办结度	政府信息公开年报
	财政透明(0.5)	财政透明度	清华研究报告
廉洁感知度(0.1)	创业者对廉洁的感知度(1)	创业者对廉洁的感知度	浙商研究院调查数据

1. 服务力。习近平总书记在浙江工作期间强调转变政府职能,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,由此可见服务力不仅是打造服务型政府的内在要求,也是构建新型政商关系、打造优质营商环境的关键一招。政府为企业提供服务,既要注重数量,即服务的完备度,又要保证质量,即服务的成熟度。因此,我们将“服务力”设置为一级指标,主要衡量各地市政务服务水平,包含“服务完备与准确度”和“服务成熟度与成效度”两个维度,再根据各地市政务能力考核标准不断细化。其中,服务完备与准确度指的是政府对企业的服务事项的覆盖情况和办事项准确度情况,我们从政府服务方式完备度、事项覆盖度以及办事指南准确度三方面来进行评估;服务成熟度与成效度指的是政府对企业的办事项流程的完整和办事的效率情况,我们从在线服务成熟度、在线服务成效度两方面进行评估,根据浙江政务服务网各地市数据测度服务力情况。

2. 支持力。习近平总书记在民营企业座谈会上讲话时提到民营企业发展中遇到信用不规范、不稳健,融资成本高、税费负担大等问题,并指出政府官员特别是在民营企业遇到困难和问题的情况下更要积极作为、靠前服务,帮助解决实际困难。因此,我们以“支持力”为一级指标,将其界定为政府通过营造良好的“基础环境”“金融环境”及“税赋环境”促进企业发展的能力。其中“基础环境”衡量政府财政支出对地区经济的贡献以及地区社会信用建设情况,由于当地政府财政支出对于经济的贡献,既衡量了当地的实体经济发展结果,也是政府主导的支持企业发展的一个体现,所以“单位 GDP 财政支出”是值得考量的一个基础指标。而“商业机构信用意识得分”和“个人信用意识得分”则可以较全面反映出该地区社会信用建设情况。“金融环境”衡量地区金融发展水平,我们将其进一步分为间接融

资、直接融资和民间资本三个维度。“税赋环境”衡量地区企业税收负担水平及政府对高新企业的减免税支持,自在全国范围内全面推开营业税改征增值税试点后,增值税将在企业的总税赋中占到更大的比例。因此我们认为“本年应交增值税/工业总产值”可以反映一个地区工业企业主要的税赋情况。而“高新技术企业所得税减免额/利润总额”则较精确测度政府对高新企业的减免税支持。

3. 企业活跃度。浙江地处中国东南沿海长江三角洲南翼,自改革开放以来,依靠温州、台州一带,以及杭州、嘉兴、湖州和宁波、绍兴这些地区的个体经济和私营经济的迅猛发展,GDP总值飞速上升,经济位次不断提高,使浙江省从改革开放初期的经济小省一跃成为经济大省和强省。浙江的经济发展一直是以民营经济作为创业创新的主要推动力量,创业活动在推动浙江社会经济发展的过程中发挥着重要的作用,它一方面能够促进经济的增长,另一方面也是创造就业岗位的强大引擎和解决就业问题的有效途径。因此,我们将“企业活跃度”界定为民营企业活跃度,主要衡量各地市创业情况。“企业活跃度”指标下设置一项观测指标“民营企业活跃度”,使用浙商研究院《浙江创业观察》调查数据测度,即运用抽样方式,采用分层随机抽样,根据人口数量、经济发展水平对浙江11个市进行分层分类,随机抽样获得的1860个有效样本。调查显示,创业者人数为982人,占总样本人数的52.8%。

4. 亲近感知度。政府对企业的主动积极、靠前服务,是打造“亲近”政府的核心内容,是对政府官员的基本要求。但十八大以来,随着中央反腐力度的不断加强,政商之间的状态由“勾肩搭背”转变为“背对背”,导致官员出现“两袖清风不干事”的状态。这种状态对政府官员来说是一种相对“安全”的选项,但却使企业家尤其是创业者感受不到政府应有的关怀,对未来发展环境缺乏稳定的心理预期,从而影响经济活力。因此我们将“亲近感知度”界定为创业者对政府亲近的主观感知程度,在一级指标之下,设置“创业者对亲近的感知度”观测指标。我们使用浙商研究院的调查数据,来对各地市创业者对于政府亲近的感知度进行评估。这份调研以地市为单位,完成1860份样本取样,按照浙江11个地市人口比例取得创业者样本982份。通过使用浙商研究院的调查数据,能够帮助我们更深入地了解政府对创业者的支持与帮助力度,理解创业群体的需求和对政府服务的期待。

5. 政府廉洁度。总书记曾用“干部清正、政府清廉、政治清明”来形容科学有效的腐败防治体系。干部清正指的是干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁,这不仅是腐败防治体系的基础环节,更是新型政商关系的核心内容。因此,在我们的指标设计中,将政府廉洁度界定为各地市的干部清正程度。我们研究发现,各地市被通报的违纪“官员”不仅仅包括公务员,也包括事业单位、国有企业等所有行使公权力的人员,因此将机关和事业单位就业人员总和作为基数进行分析,以一个地区被纪检监察部门查处的官员占国家工作人员的比例来测评该地区的干部清正程度。我们通过检索中央纪委国家监委纪律调查栏目、浙江省纪委省监委审查调查、曝光台栏目、各地级市纪委监委审查调查、曝光台等栏目,统计出了2018年1月1日至2018年12月31日期间被通报的违纪违法官员数量,以此为基础进行分析。

6. 政府透明度。“透明政府”是指政府管理过程中信息的公开性,是现代政府取信于民的重要途径,通过政务信息和财政信息公开不仅可以减少政府与服务对象间的信息不对称,更可以减少公职人员渎职的可能性。因此,我们将“政府透明度”界定为各地市政务信息、财政信息公开程度,在一级指标之下,设置2项二级指标,分别是“信息公开”和“财政透明”。在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》中提到政府要回应社会关切,建立健全政务舆情收集、研判、处置和回应机制,加强重大政务舆情回应督办工作,开展效果评估。因此,我们用“信息依申请办结度”来衡量政府“信息公开情况”,即各地市政府对于公民依法依规的信息公开申请按时办结情况。根据习近平总书记在十八届三中全会上提出的“改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度”的要求,我们认为可以通过各地市政府按照全口径、一站式、用户友好原则进行财政信息公开的情况,即“财政透明度”来衡量。

7. 廉洁感知度。打造“廉洁政府”是构建新型政商关系的题中之意,而政府廉洁与否不是由政府说的算,而要以“用户”即企业为评判者,尤其是创业者。创业活跃是浙江经济保持活力的重要源泉,创业者对于政府廉洁的感知度在很大程度上会影响其创业意愿,因此我们将“廉洁感知度”界定为各地市创业者对政府清廉的主观感知程度。在“廉洁感知度”一级指标之下,设置“创业者对廉洁的感知度”观测指标。该指标仍然使用浙商研究院的调查数据,来对各市创业者对于政府廉洁的感知度进行评估。

(二) 指标计算方法与过程

1. 三级指标的无量化与赋分。我们收集的关于亲清指数测度指标体系中,数据计量尺度多样化。既有定比数据如高新技术企业单位利润减免税率,也有定距数据如个人信用得分,还有政府考核数据如政府互联网+的服务方式完备度和主观调查数据如企业者对亲近的感知度。为了对不同计量尺度的三级指标具有相同的赋分基础,我们采用功效系数法消除不同计量单位、不同计量尺度类型指标之间的差异和影响。基础计算公式为:

$$y_{ijh} = \frac{x_{ijh} - \alpha_{ijh}}{V_{ijh}} * \beta_{ijh} + \delta_{ijh} \quad (1)$$

其中, i, j 表示指标、地区, h 表示清白指数与亲近指数, y_{ijh}, x_{ijh} 分别是三级指标分值和原始数据, $\alpha_{ijh}, \beta_{ijh}, \delta_{ijh}$ 分别为某指标的对比目标值、指标得分分值和初始分值, V_{ijh} 为无量纲标准值。在我们的指数计算中,对比目标值用11个地市中的最小值,标准值用11个地市的极差。初始分值采用不同的起始点,考虑到十八大以来的我国和我省反腐倡廉成就,清白指数的初始分值为70分,亲近指数中,政府对企业服务度初始分值为70分,其他的为60分。

2. 二级指数计算。采用加权平均法计算各二级指数,各地区的二级指数公式为:

$$\bar{y}_{ijh} = \sum w_{ih} y_{ih} \quad (2)$$

3. 一级指数计算、清白指数与亲近指数的计算。同理可计算各地区的一级指数 $\bar{y}_{ijh} = \sum w'_{ih} \bar{y}_{ih}$,亲近与清白指数 $\bar{y}_{ijh} = \sum w''_{ih} \bar{y}_{ih}$, w, w', w'' 分别是相应的权重。最后采用等权法将亲近指数与清白指数合成为亲清指数。

4. 权重。权重的确定采用专家赋权法。

(三) 指标计算结果

根据上文的测度指标体系及方法,我们测度了2018年浙江省11个地市“亲”“清”新型政商关系的构建水平,测度结果如下(见表3)。

表3 浙江省2018年“亲清指数”计算结果

一级指标	服务力	支持力	企业活跃度	亲近感知度	政府廉洁度	政府透明度	廉洁感知度
杭州	92.7	87.5	87.4	81.2	99.9	88.3	87.0
宁波	85.2	76.5	97.8	95.4	90.8	96.7	95.9
温州	86.6	73.5	68.4	86.8	95.5	85.1	88.3
嘉兴	85.0	74.4	60.0	88.3	100.0	89.9	91.5
湖州	77.3	74.2	100.0	73.8	91.7	76.2	81.6
绍兴	82.3	74.0	77.9	93.0	99.2	73.3	96.2
金华	91.2	74.8	85.2	85.1	80.8	96.0	87.0
衢州	92.0	71.0	91.3	60.0	70.0	94.2	70.0
舟山	79.4	76.6	97.2	100.0	98.6	90.0	100.0
台州	82.7	75.9	72.1	91.7	76.4	90.5	93.5
丽水	85.3	67.4	94.3	89.7	71.1	79.9	93.4

亲近指数	杭州	88.4	清白指数	杭州	95.1	亲清指数	杭州	91.8
	宁波	85.3		宁波	93.1		宁波	89.2
	温州	77.7		温州	91.7		温州	84.7
	嘉兴	76.1		嘉兴	96.1		嘉兴	86.1
	湖州	80.3		湖州	86.1		湖州	83.2
	绍兴	79.2		绍兴	91.1		绍兴	85.2
	金华	82.9		金华	86.0		金华	84.4
	衢州	80.3		衢州	77.2		衢州	78.8
	舟山	83.9		舟山	96.2		舟山	90.0
	台州	78.8		台州	82.4		台州	80.6
	丽水	80.4		丽水	75.9		丽水	78.2

三、浙江省新型政商关系的评估分析

(一) 总体指数排名

根据测算结果,浙江省11个地市新型政商关系“亲清指数”的最高分为91.8,最低分为78.2,平均分为84.7,标准差为4.45,标准离差率为5.25%,说明浙江省新型政商关系总体建设水平较好,差异较小。2018年浙江省11个地市中,杭州、舟山、宁波、嘉兴、绍兴、温州6地得分高于全省平均水平。排在前三位的是杭州、舟山和宁波,排在末三位的是台州、衢州和丽水。从分值分布看,浙江省11个地市可以分为三个梯队:90分以上的杭州与舟山为第一梯队;80分以上的宁波、嘉兴、绍兴、温州、金华、湖州与台州为第二梯队;80分以下的衢州与丽水为第三梯队(见图1)。

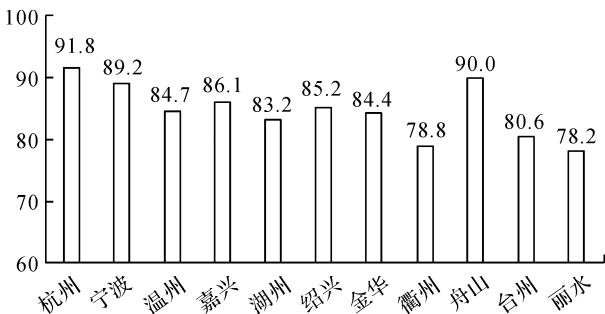


图1 2018年浙江省“亲清指数”

其中,2018年浙江省11个地市“亲近指数”的最高分为88.4,最低分为76.1,平均分为81.2,标准差为3.59。说明浙江省各地区“亲近”政商关系总体建设水平较好,且差异较小其中,杭州、宁波与舟山位列三甲,台州、温州、嘉兴三地得分最低(见图2)。2018年浙江省11个地市“清白指数”的最高分为96.2,最低分为75.9,平均分为88.3,标准差为7.3,说明各地区差异相对较大。舟山、嘉兴与杭州位列三甲,台州、衢州和丽水得分最低,并低于全省平均水平(见图3)。

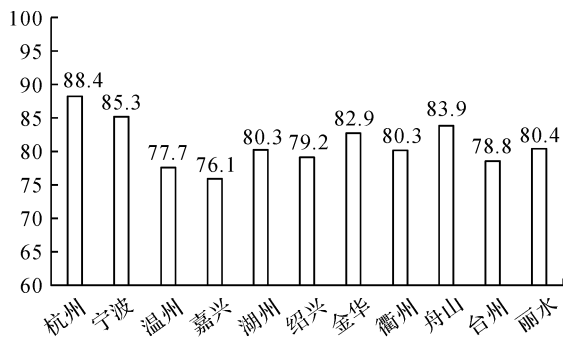


图2 “亲近指数”

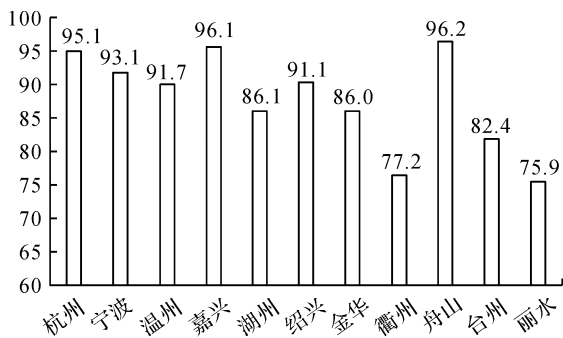


图3 “清白指数”

(二) 各指标数据分析

1. 服务力。根据测算结果,浙江省11个地市中绝大多数地区政府对企业的服务力指数在80分以上,所占比例为81.8%,地区之间的政府对企业服务的变异系数为0.06。浙江省11个地市服务力平均得分为85.4分,杭州、衢州、金华、温州四地得分超过平均值,丽水、宁波、嘉兴略低于全省平均水平。11个地市中排名前三位的是杭州市、衢州市、金华市,排名末三位的是绍兴市、舟山市、湖州市。数据表明虽然浙江省政府服务力总体水平较高,服务能力较强,但舟山、湖州等地市在政府为企业提供服务方面仍存在缺陷,服务能力偏弱(见图4)。

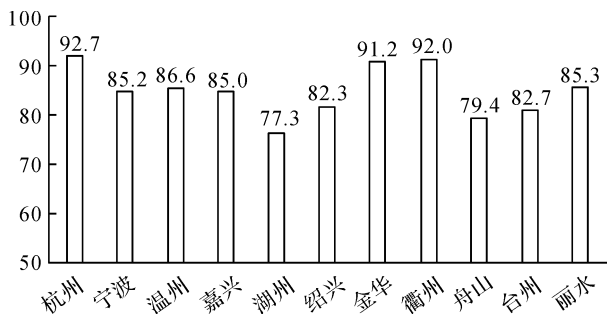


图4 政府对企业的服务力指数

2. 支持力。根据测算结果,浙江省11个地市中支持力最高分为87.5,最低分为67.4,大多数地市得分都在70~80分之间。浙江省11个地市的政府对企业服务力得分总体呈现四个层次,省会杭州地区为87.5分,超过第二名宁波11分,比其他地区大幅领先,构成第一层次;宁波、舟山和台州分值在75分以上,构成第二层次;金华、绍兴、嘉兴、湖州与温州紧随其后,构成第三层次;衢州和丽水的得分最低,构成第四层次。其中,第一、二层次的杭州、宁波、舟山、台州四地得分高于浙江省平均水平75.09分,第三层次的金华、绍兴、嘉兴、湖州与温州5地略低于全省平均水平,处于第四层次的衢州和丽水则在政府对企业的支持力度上存在问题较大(见图5)。

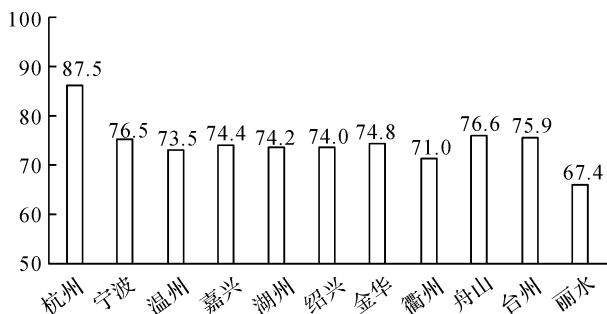


图5 政府对企业的支持力指数

3. 企业活跃度。从测算结果上看2018年浙江省整体民营企业活跃度呈现稳定发展的态势。浙江省11个地市创业者比例总体分析结果显示,浙江的总体创业水平较高,2018年的创业者比例为52.8%,数据表明半数以上的浙江民众都参与到创业之中,这与浙江历来的创业传统和当前良好的创业政策息息相关,表明浙江具有较高的创业热情和创业活跃度。2018年浙江省11个地市中企业活跃度最高得分为100分,最低的仅为60分,地区间差异性较为突出。浙江省企业活跃度平均得分为84.7,其中湖州、

宁波、舟山、丽水、衢州、杭州、金华7地市得分高于浙江均值,占比为63.6%。其中,排名前三位的是湖州、宁波和舟山,得分分别为100、97.8和97.2,排在最后三位的分别是台州、温州和嘉兴市,其得分分别为72.1、68.4和60分(见图6)。

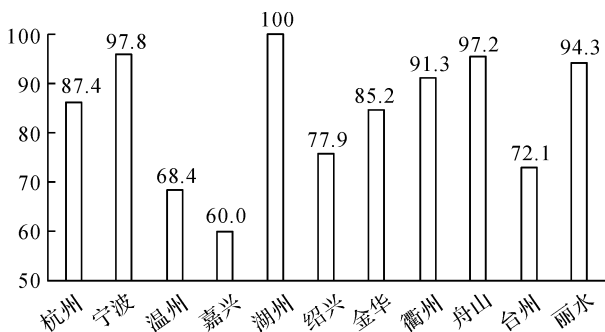


图6 企业活跃度指数

4. 亲近感知度。在创业者对政府亲近感知度方面,2018年浙江省11个地市中最高分为100分,最低则为60分,大多数地市得分均在80分以上,占比为81.8%,说明总体上浙江省各地市对创业企业关注较多,服务靠前,创业者对政府认可度较高。2018年浙江省11个地市的亲近感知度平均得分为85.9分,舟山、宁波、绍兴、台州、丽水、嘉兴、温州7地市得分高于全省平均水平,占比为63.6%。11个地市中排名前三位的是舟山、宁波和绍兴,得分分别为100、95.4和93分,得分情况排在末三位的分别是杭州、湖州和衢州,其得分为81.2、73.8和60分。这表明虽然11个地市总体情况较好,但各地市之间差距较大,较落后地市应进一步加强创业企业的重要性认知,提高对创业活动的关注度(见图7)。

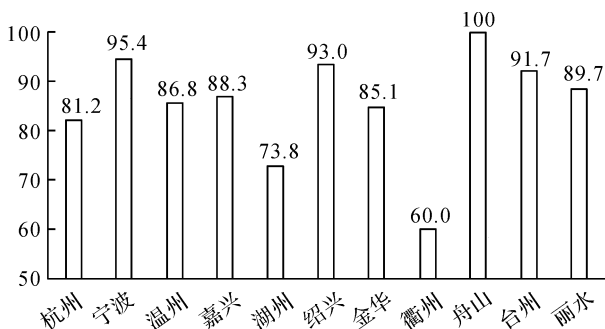


图7 亲近感知度指数

5. 政府廉洁度。根据测算结果,2018年浙江省政府廉洁度平均分为88.5分,这既反映出我省当前干部廉洁问题依然在不同形式上存在,也反映出浙江省持续开展反腐败工作的力度。从地区差异来看,得分90分以上的按照分数高低依次为嘉兴、杭州、绍兴、舟山、温州、湖州,80分以上的为金华,70分以上的依次为台州、丽水、衢州。其中得分较高的嘉兴、舟山等,由于被审查调查官员数较小且通过曝光台等栏目通报的典型案列较少等原因,得分较高,而杭州市则因为其机关事业单位就业人员数远远超过其他地市,相对基数较大,占比数下降,得分也靠前。其中得分较低的台州因被审查调查官员数和曝光典型案例数均较高因而处于后面的梯队,而得分最低的衢州,主要原因是机关事业单位就业人员数量这一基数较小同时被通报官员和典型案例数量相对较多(见图8)。

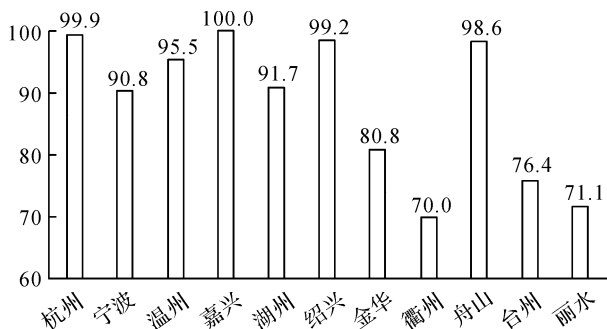


图8 政府廉洁度指数

6. 政府透明度。根据测算结果,2018年浙江省11个地市在政府透明度方面最高得分为96.7分,最低为73.3分,大多数地市得分均在80分以上,占比为72.7%。这表明总体上浙江省各地市都较注重政务信息、财政信息公开。其中宁波、金华、衢州、台州、舟山、嘉兴、杭州7地市得分高于全省平均水平,占比为63.6%。浙江省11地市中排名前三位的是宁波、金华以及衢州,排在末三位的分别是丽水、湖州和绍兴,低于浙江省11个地市平均水平。因此,尽管浙江省透明政府建设水平总体较高,但对于部分地市而言,加大政府透明度仍然是急需解决的问题(见图9)。

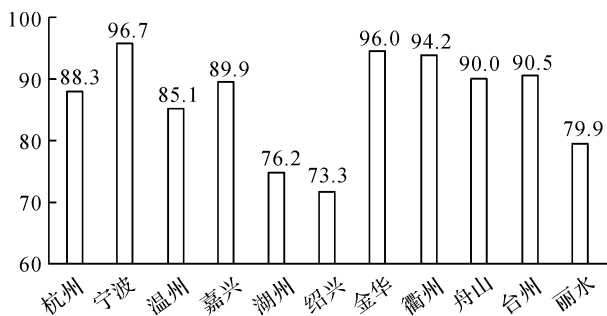


图9 政府透明度指数

7. 廉洁感知度。在创业者对政府廉洁感知度方面,2018年浙江省11个地市中最高分为100分,最低分则为70分,除衢州之外,其他地市得分均在80分以上。这表明浙江省11个地市廉政建设取得了较大成效,在创业者心中树立起了廉洁清正的形象。2018年浙江省11个地市的廉洁感知度平均得分为89.5,其中排名前三位的是舟山,绍兴和宁波,衢州得分最低,仅70分。这表明在得分较低地区,“官商勾结”“党政干部懒政、不作为”、和“企业办事难、办事繁”等问题仍在不同程度存在(见图10)。

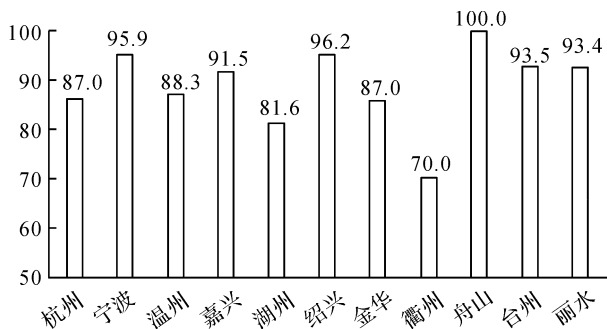


图10 廉洁感知度指数

(三) 典型城市数据分析

为进一步分析新型政商关系各指标得分的差异性和平衡性,我们选取“亲清指数”排名具有典型性的三个城市进行具体分析,分别是:得分第一梯队中的杭州市、处于全省平均值的温州市以及第三梯队中的衢州市。

1. 杭州。杭州“亲清指数”得分为91.8分,在全省排名第一,体现出较好的政商关系构建水平,在服务力、支持力、企业活跃度、亲近感知度、政府廉洁度、政府透明度和廉洁感知度七个方面得分较为均衡。其中,杭州在服务力、支持力2个方面得分最高,位于全省第一,政府廉洁度表现同样突出,得分为99.9分,企业活跃度、政府透明度、廉洁感知度3个方面高于全省平均水平,但在亲近感知度上存在短板,得分仅为81.2分,全省排名第9(见图11)。

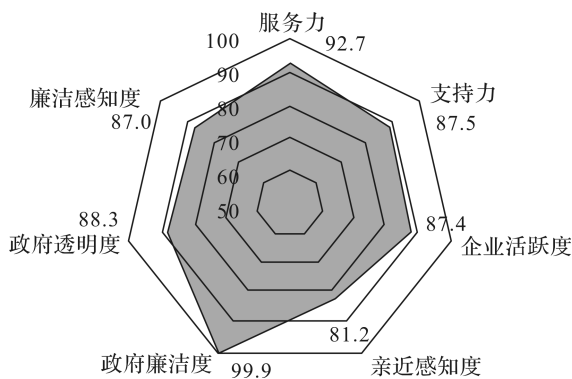


图11 杭州市“亲清指数”结构

2. 温州。温州的“亲清指数”得分为84.7分,处于全省平均水平。在服务力、支持力、企业活跃度、亲近感知度、政府廉洁度、政府透明度和廉洁感知度七个方面表现出较大差异性。其中“亲近指数”得分为77.7分,排在全省第10位,且各一级指标得分均不高,特别是企业活跃度和支持力表现出较明显短板。在“清白指数”方面,温州得分为91.68分,排在全省第5名,但是在政府透明度和清廉感知度得分均较为落后,低于全省平均水平(见图12)。

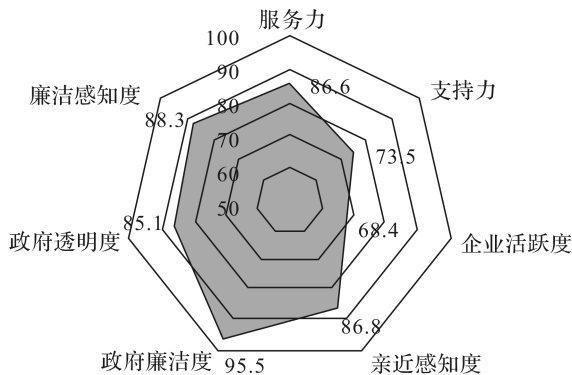


图12 温州市“亲清指数”结构

3. 衢州。衢州的“亲清指数”得分78.8分,处于全省第三梯队。衢州不仅在服务力、支持力、企业活跃度、亲近感知度、政府廉洁度、政府透明度和廉洁感知度七个方面表现出较大差异性,而且在“亲近

指数”和“清白指数”内部也表现出较大差异。在服务力、政府透明度、企业活跃度这三个得分相对较高的方面,衢州处于全省第2、第3、第5,优势不突出,但在亲近感知度、政府廉洁度、廉洁感知度三个指标上衢州得分均为全省最低,短板明显(见图13)。

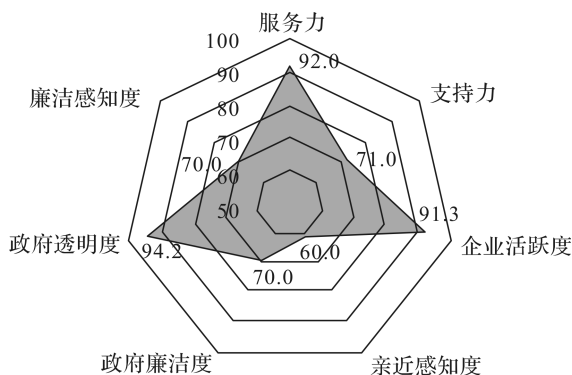


图13 衢州市“亲清指数”结构

四、促进浙江省新型政商关系构建的对策建议

第一,在提升政府对企业的服务力方面,应进一步加强网上政务服务平台信息资源的集约统一,推动网上政务服务标准化,同时继续强化顶层设计和统筹协调,加强信息共享和业务协同。进一步提升网上政务服务平台覆盖面和精细度、促进线上线下深度融合,整合多渠道服务、完善“互联网+政务服务”相关法规制度。以企业和群众需求为导向,深化服务能力,完善服务保障。

第二,在提升政府对企业的支持力方面,应当把改善税赋环境作为重点工作推进,建议各地区按照国务院的统一部署,落实降税减税政策,努力降低企业的税收负担;积极帮助高新企业落实研发加计扣除等政策,支持高新企业研发活动。建议各地区继续加强金融环境建设,积极贯彻落实省政府凤凰行动计划,努力发展资本市场,增加地区上市公司数量,提升上市公司市值,发展私募基金等民间金融机构,为企业发展多渠道筹措资金。

第三,在提升企业活跃度方面,政府要继续优化制度,营造公平有序法治的市场竞争环境,以支持更多的创业者开展创业活动。同时,政府也应当切实降低企业制度性交易成本,在更大范围、更深层次、以更有力的举措推进简政放权、放管结合、优化服务和“最多跑一次”改革。

第四,在提升亲近感知度方面,针对政商关系中党政干部不“亲”的问题,应划出党政领导干部与民营企业企业家交往的底线与高线,继续加强党风廉政建设,破解少数干部“为官不为”的问题。针对企业家不“亲”党政干部的问题,应强化沟通意识,保持沟通渠道充分和通畅,建立企业家与政府有关部门之间的沟通渠道“清单”,对于沟通不畅通的问题,建议政府将企业家通过正式渠道反映的问题纳入督查范围,限期督办。

第五,在提升政府廉洁度方面,应真正理解“清”的涵义,既包括官员的廉洁清正,也包括官员的担当作为。反腐败工作的目标也应包括“干净”和“干事”这两个方面,同时也要加大基层小微权力腐败的惩处力度,在权力监管上盯住“三层”(基层街道、基层社区、基层站所),从法规依据、管理权限、运行流程、执行标准全方位健全制度,全面推行小微权力清单制度,规范权力运行流程。

第六,在提升政府透明度方面,应提高办结政务公开申请的能力、规范处理政务公开申请的业务

流程,以提高对公民申请的回应性。推进数字财政建设,以政府数字化转型为契机,搭建财税大数据平台,为财政决策、收支预测、资金分配、项目管理、绩效管理、监督检查、信息公开等提供有效支撑。

第七,在提升廉洁感知度方面,针对企业家感知政商关系的“不清”的突出问题,善用“负面清单”“权力清单”“责任清单”。一是用“负面清单”,明确企业的经营范围,坚持“法无授权不可为”,确保“法无禁止皆可为”。二是用“权力清单”来明确政府的行为界限,尽可能界定具体工作中容易出现的模糊地带,尽量把细节要求补足。三是用“责任清单”来明确政府的市场监管范围,做到“法定责任必须为”。

当然,任何一种评估,均有其适用的前提,也有其维度上的局限。对于新型政商关系的评价,可以从多个维度展开,甚至可能对于政商关系是不是可评价的,学术界也难免存在争议。囿于指标设置和数据获取,本评估在政商沟通交流机制、政商行为规范等方面也存在薄弱之处,有的指标如金融支持的质量、廉洁度的全面客观等方面也存在一定的不足,留待我们在未来的研究中更好地结合浙江改革的实际进一步调整优化指标设置、完善一手数据获取,从而为地方改革者提供更精准、客观、有说服力的决策参考。

参考文献:

- [1]褚红丽. 新型政商关系的构建:“亲”上加“清”[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2018(5):140-149.
- [2]陈璟,刘俊生. 四维度政绩考核促“亲”“清”型政商关系的建立[J]. 中国党政干部论坛,2016(6):15-18.
- [3]江阴市委统战部,江阴市委党校联合课题组. 新型政商关系构建中的统战策略研究[J]. 江苏省社会主义学院学报,2017(6):64-73.
- [4]王蔚,李珣. 政商良性互动关系应遵循的原则及路径探析[J]. 湖南行政学院学报,2016(6):88-91.
- [5]唐亚林. “亲”“清”政商关系的社会价值基础[J]. 人民论坛,2016(9):6.
- [6]聂辉华. 中国城市政商关系排行榜 2017[R]. 北京:人大国发院政企关系与产业发展研究中心,2018.
- [7]新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院课题组,吴伟. 2013 连氏中国服务型政府调查报告[J]. 电子政务,2014(4):18-33.
- [8]俞乔. 2018 年中国市级政府财政透明度研究报告[R]. 北京:清华大学公共管理学院公共经济、金融与治理研究中心,2018.
- [9]侯远长. 构建新型政商关系若干问题研究[J]. 学习论坛,2017(2):11-14.
- [10]邱实,赵晖. 国家治理现代化进程中政商关系的演变和发展[J]. 人民论坛,2015(5):12-15+11.
- [11]杨卫敏. 构建“亲”“清”政商关系探析——学习习近平有关新型政商关系的重要论述[J]. 江苏省社会主义学院学报,2016(3):37-45.
- [12]杨卫敏. 简析新型政商关系的层次构建及保障——以浙江省的实践探索为例[J]. 广西社会主义学院学报,2018(4):33-40.



(责任编辑 彭何芬)