

# 地方政府制度创

## ——中共石家

编者按:

近年来,民营经济已成为区域经济发展的主体力量,如何促进民营经济加快发展成为地方政府关注的重点。石家庄市委党校课题组就地方政府促进民营经济发展的制度创新问题进行了深入研究。现予摘登。

从全国民营经济的发展历史来看,民营经济发达地区不但是企业数量最多、发展速度最快,同时也是思想最解放、制度创新最多的地区。因此,制度的制定和实施对民营经济发展至关重要。

### 一、地方政府的制度创新缺陷及其原因探析

近年来,各级政府高度重视民营经济的发展,先后制定和出台了各项扶持政策 and 制度措施,优化了民营经济的发展环境,民营经济已经成为推动社会经济发展的重要力量。然而,我省民营经济发展同先进地市相比还有不小差距。如温州民营经济的产值占到85%—97%,而石家庄仅占35%。这在很大程度上说明了我省地方政府在促进民营经济发展的制度、政策方面仍存有问题。

制度缺陷之一:思想认识不到位,服务意识不强,制度创新思维不活跃。地方政府在管理观念方面存在着重管轻放、服务意识淡薄的问题。表现为部门职能交叉、“三乱”屡见不鲜、行政管理不够规范等现象,在制度创新方面出现了“理论落后于政策,政策落后于实践”的被动问

题。其根源在于观念落后、思想保守,原因在于相关制度不配套。

制度缺陷之二:管理体制不顺,政策落实难。地方政府这几年迅速完善创新了不少规章制度,使之能够适应民营经济的发展,但在制度的行使上效率并不高。首先,民营企业不能及时了解有关会议精神和政策文件。据问卷调查,当地对有关民营经济工作会议精神传达情况,回答“没传达”和“不知道”的占39.1%;对会议精神的了解情况,回答“不知道”的占29.3%。因此,应当探索和建立上情下达的长效机制,利用现代传媒和网络技术畅通渠道,保障好政策措施能够让基层明白、企业明白。其次,政策落实难值得关注和深思。问卷显示,对有关政策的评价中,回答“政策支持力度大,关键是落实”的占64%。有的企业说:“政策定得好,像篇广播稿,关键是落实,才能见成效”。一些地方和部门靠会议落实政策,结果部署工作雷声大,落实起来雨点小。究其原因管理体制不顺导致落实难。对民营企业的管理涉及多个部门,各部门职能既有交叉又有疏漏,造成多头管理或管理不到位,致使市场监管没有刚性,各种规章不能相互衔接、补充。

制度缺陷之三:审批制度改革尚未彻底到位,审批环节多,效率低。审批项目虽然削减了不少,但上一个项目往往还是层层审批,公章旅行,常常使企业丧失发展良机。据问卷调查,认为办理征地审批手续“慢”和“很慢”的占54.1%;认为办理申请进出口权手续“慢”和“很慢”的占43.9%;认为办理基建项目审批立项手续“慢”和“很慢”的占43.1%;认为办理技改项目审批立项手续“慢”和“很慢”的占37%。实际上,审批难再一次暴露出优化环境过程中的“中梗阻”现象。有的职能行为前移,有的行政职能自我细化延伸,结果事前审批代替了本来应该的事后管理和政府服务。

# 新与民营经济发展

## 庄市委党校课题组

制度缺陷之四：融资渠道不畅通，制约民营企业发展的“瓶颈”尚未消除。虽然国务院已发布了鼓励、支持、引导民营经济发展的36条意见，但民营企业融资仍很困难。由于难以得到金融机构的信贷支持，相当多的民营企业资金短缺，普遍存在贷款难、担保难问题。据问卷调查，在对影响民营经济发展的问题排序中，将“资金短缺”列在第一位的有37.9%，列在第二位的有20.7%。关于民营企业与国有企业不平等的最主要表现，回答是“贷款难”的占78.4%。对于贷款难的原因，许多调查对象认为贷款手续繁琐、收费多、成本高，贷款担保难。各地虽然已经出台了有关信用担保、风险投资等方面的政策，但在具体实施过程中，效果并不理想，大部分民营企业获得银行贷款支持比较困难。在对“迫切需要政府为民营经济发展所作的工作”排序时，调查对象将“建立和完善中小企业信用担保体系”列在第一位的占46.3%。主要原因是：贷款担保抵押手续繁琐、信用担保服务体系发展滞后。

制度缺陷之五：监督制度不健全，依“权”行政、“三乱”问题依然存在。由于制度缺陷，执法机构与收费行为之间的利益联系没有切断，收费文件不透明，收费标准弹性大。对于哪些该罚、哪些不该罚，执法部门很少预先告知。许多文件缺乏实施细则，行政执法人员自由裁量权过大，使一些地方的执法机构“三乱”行为屡禁不止。因此，必须用制度从根本上遏制“权力寻租”的可能性。

### 二、促进民营经济发展的制度创新路径思考

无论国内国外，凡是民营经济发达的地方，市场经济就发达，反之亦然。我国国有经济使用了2/3的社会资源，但只产出了1/3的劳动产值。因此，要利用制度创新把更多的社会资源交给民营经济去使用，以创造出更多的

就业机会和社会财富。

1、转变观念，树立科学发展观，为民营经济发展创造良好的制度思维环境

一个地区民营经济的繁荣与否，已成为检验当地政府执政水平的新标杆，这无疑会更加促进民营经济的健康发展。2005年2月，国务院公布国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，放宽了市场准入，加大了财税支持力度，我国非公经济跨入了历史发展新阶段。因此，政府机构必须在更深层次上解放思想，消除各种思想疑虑，摒弃旧的思维定式和办事方式，敢于突破传统思维方式，运用辩证思维方式制定地方性政策、法规，做到在同一产业政策下、在同一领域内，对各种经济成份一视同仁、公平对待。消除民营企业在政治、政策措施、舆论评价、法律监督等方面的一切不平等和歧视性待遇，为促进国民经济快速发展和激发民营企业活力提供行为导向保障，创造良好的发展环境。

2、健全决策过程，提高政府的制度创新能力

民营经济的发展需要地方政府的制度创新，而地方政府的制度创新能力是与决策过程紧密联系在一起。因此，决策过程必须建立在制度的基础上，经过科学的程序，广泛发扬民主，大量收集信息，充分研究论证，采用集体决策的方式，利用现代化的技术手段，把定性分析与定量分析结合起来，最大限度地提高决策的精度，从而增强政府创新能力。一方面，可以把专家咨询法定地纳入决策过程，加大辅助决策系统的开放力度，提高研究水准，并通过法治轨道充分发挥政策研究机构与社会专家系统辅助决策的功能。另一方面，必须打破长期存在的决策过程的神秘化，从目标提出、调查研究、方案评估、咨询论证直到拍板确定，都要有一整套必经程序，从制度上确保决策科学化，从而提高政府的创新能力。

(转下期)