

如何构建新时代的新型政商关系？

——从新加坡政商关系实践中得到的几点启示

何晓斌 李强 黄送钦

内容提要:党的十九大报告明确提出要构建“亲清”的新型政商关系,但是如何构建亲清的政商关系在全世界都是一个挑战。同为东亚文化圈的新加坡在处理政商关系方面以“亲商”并且廉洁著称。文章认为新加坡通过严厉的法治和监督体系、有效的组织保障和人才保障、建设与企业良好沟通的服务型政府,成功构建了亲清的政商关系。借鉴新加坡经验,中国构建亲清的政商关系,需要建立完整统一的反腐败法律体系和监督执行机构,营造全社会反腐氛围,选拔和培养胜任现代经济社会管理的高素质干部队伍,全面建设服务型政府,积极搭建政商沟通的制度化、公开化和工具化平台。

关键词: 政商关系 亲清新型政商关系 新加坡 反腐 廉政 精英

中图分类号: D5

文献标识码: A

文章编号: 1003-3947(2020)05-0121-11

如何构建良性的政商关系在全世界范围都是一个具有挑战性的难题。从全世界范围看,无论是发达国家还是发展中国家,良好的政商关系都是经济社会发展的必要前提。如果政府官员和企业家的关系处理不好,一国的政治局面和经济社会发展都会受到较大冲击。因此,营造良性的政商关系成为我国经济社会发展的重要工作。习近平总书记在党的十九大报告中提出“亲清”的新型政商关系的目标^①。他在2016年3月会见参加全国政协会议的民建、工商联委员时,深刻阐释了构建“亲清”新型政商关系的具体要求:一方面,对领导干部而言,“亲”就是要坦荡真诚同民营企业接触交往,在民营企业遇到困难时更要积极作为、靠前服务;“清”就是同民营企业家的关系要清白、纯洁,不能以权谋私,不能搞权钱交易;另一方面,对于民营企业家而言,“亲”就是积极主动同党委和政府及部门多沟通多交流,讲真话、说实情,“清”就是要洁身自好、走正道,遵纪守法办企业、正大光明地搞经营^②。

一、“亲清”的新型政商关系对于我国经济社会发展的重大意义

习近平总书记提出的“构建亲清新型政商关系”对于我国当前的经济社会发展意义极其重大。回顾新中国成立70多年所走过的道路,我们在政商关系的处理上一直在探索。多种所有制经济共同发展以及转型经济环境的多重变化,使得我国经济发展中的政商关系存在明显的复杂性(杨典,2017),其中

作者简介: 何晓斌,清华大学社会学系副教授。李强,清华大学社会学系教授。黄送钦,清华大学社科学院博士后。

基金项目: 国家社科基金重大研究专项“加快构建中国特色哲学社会科学学科体系学术体系话语体系”(项目编号:18VXK005);国家自然科学基金面上项目“基于共同演化视角的新创企业政治策略和生存风险研究”(项目编号:71472050)。

① 求是网: http://www.qstheory.cn/llqikan/2017-12/03/c_1122049424.htm, 访问时间:2020年6月19日。

② 中国网: http://www.china.com.cn/eppcc/2016-03/09/content_37974722.htm, 访问时间:2020年6月19日。

有过很多经验教训,值得认真思考和总结。

新中国成立初期,党逐渐摸索出一套适应当时社会经济状况的政商关系,促进了国民经济的恢复与发展。例如,党的八大政治报告中就提出要重视提高生产力和经济建设^①。但八大以后,在“大跃进”的影响下,计划经济的全面推行使民营工商业开始被排斥和取消,政府行政指令取代市场成为主要的资源分配方式,政商关系的实验被破坏。特别在文化大革命时期,整个国民经济的运行处在崩溃边缘。改革开放以来,民营工商业的逐渐恢复使政商关系获得了显著改善,推动了经济社会的巨大发展,实现了中国民营工商业的复兴。改革开放给予了工商业发展机遇,许多生产活动开始市场化并面向社会开放,但是规模化的企业行为必须得到政府部门的许可方能进行,并在税收、环保、社会福利等方面接受政府的监管。因此,政府与工商业的关系极其密切,但在政商密切交往的同时如何防止腐败的发生也成为了一道难题。

十八大以来的反腐工作,使我们意识到我国政商关系中存在问题。正是面向这些问题及其提出的挑战,习近平总书记提出了新时代背景下“构建亲清新型政商关系”的重大任务。然而,当前中国政商关系碰到的难题似乎走到了政商关系的另一端:政府不敢亲近民营企业,害怕出问题,以为清就是不接触,从而演变成为部分地区的政府不作为现象。当前,正值我国全面深化改革的关键时期,如何克服经济社会发展中所面临的政商关系的诸多弊端,构建新时代“亲清”新型政商关系,是我国新时代经济社会发展的一项重大任务(张国清等,2016)。

一方面,构建“亲清”新型政商关系,是净化政治生态的重要方面。良好的政商环境,重塑透明、公平、公正的政商关系,无疑将有助于清除官商勾结、权钱交易的生成土壤,营造健康的政治生态。构建“亲清”新型政商关系,将有助于促进非公有制经济的健康发展,这是中国特色社会主义制度自我完善的重要表现。另一方面,对非公有制经济发展而言,构建“亲清”新型政商关系是优化市场环境的核心环节。中国是一个处于经济转型期的发展中国家,政府在经济社会资源配置方面依然发挥着重要作用,而政商关系则是直接反映市场环境建设水平的一个重要维度,对地区经济社会发展有着极其重要的影响。因此,构建“亲清”新型政商关系,在企业遇到困难时要有所作为、积极引导,帮助困难企业解决实际难题,将有助于营造公正透明的“阳光”市场环境。

此外,在社会发展方面,构建“亲清”新型政商关系是培育良好社会风气的基础条件。政商关系也在很大程度上决定着—个国家、—个地区的社会风气和社会道德状况;而且,新型政商关系以民主法治价值为依归,重构人人平等、政商平等、政府主动服务企业和民众的平等服务精神,有助于形成平等的社会价值观(彭江龙,2017),有助于形成公平竞争的社会风气。

可见,构建“亲清”的新型政商关系对我国经济社会发展具有重大意义。在政商关系构建的经验方面,新加坡具有跟中国同脉的华裔文化传统,政府管理能力也非常强。新加坡的公有土地占比较高,这也与我国相似。新加坡政府在政商关系中采取亲商合作的态度,与企业共同发展,这在吸引外商投资和发展外向型经济方面发挥了重要作用。但同时新加坡政府又居于世界公认的清廉政府之前列,在“透明国际”组织对全世界160多个国家的清廉指数排名中,新加坡在过去十几年中一直排在前十位。因此,新加坡人民行动党及其政府在构建良性健康的“亲清”政商关系上有很多值得学习的地方。在对新加坡和其他国家政商关系发展模式分析的基础上,本文拟从三个方面展开阐述并分析新加坡经验对中国新型政商关系构建的一些启示。

^① 新中国成立初期,中国共产党在优先发展国营经济的前提下,对民族资本主义采取了利用、限制和改造的策略,实行“公私兼顾,劳资两利”的政策,在分配原材料和其他一些问题对于私营经济基本采取了“—视同仁”的待遇。在对民族资产阶级的改造过程中,通过赎买的方式实现公私合营,逐步实现生产资料的集体所有和全民所有。1956年9月,中国共产党第八次全国代表大会指出,国内的矛盾已经从工人阶级和资产阶级的矛盾转变为人民对于经济文化迅速发展的需要同当前的经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。解决这个矛盾的办法是发展社会生产力,实行大规模的经济建设。

二、新加坡的政商关系: 兼与其他类型的比较分析

政府与市场之间的关系是评价一个国家现代化的重要标准之一。为此,在讨论新加坡和其他经济体的政商关系时,我们有必要去把握其中的不同发展模式特征,即在政策制度和执行过程中,要明确政府的市場服务角色或地位(张学娟、郝宇青,2017)。

一方面是以新加坡、日本等东亚国家为代表的政府主导型政商关系。新加坡在20世纪奇迹般实现了经济的跨越式发展,其独特的经济发展理念、制度和政策被学界广泛研究,并提炼出了“发展型国家”等相关理论。这种东亚发展型国家模式,与古典经济学所奉行的大市场小政府相悖,“并不完全依靠市场的自由经济体制”,同时也大大区别于“完全依靠计划理性的命令经济体制”(张振华,2017)。在这类政商关系下的政府可以通过与企业展开紧密合作来获取相关产业信息,以避免市场失灵而进行有效的干预(Andreoni et al.,2017)。在新加坡建国初期,迫切的发展使命也迫使人民行动党政府采取“发展型国家”取向,逐渐形成以国家和官僚为主导的政商关系(Haque,2004; Menon,2007)。随着上个世纪80年代经济自由化的国际大环境的出现,新加坡政府创建了21世纪公共服务计划,以培育新加坡的亲商环境(于文轩、吴进进,2014)。

在东亚国家,政府是社会资源的调动者和使用者,是经济发展的最有力推动者,政府对经济发展的适当干预已成为经济良性发展的关键要素(Hirschman,1970)。第二次世界大战后韩国紧密合作和井然有序的政商关系对其经济腾飞以及产业升级产生了重要的积极作用(Kim,2015)。有学者在此基础上提出“嵌入型自主”(Embedded Autonomy)概念,认为政府官员与企业间密切联系是发展型国家提高经济发展效率的关键因素之一(Evans,1995)。也有学者将日本第二次世界大战后经济的腾飞归功于以通产省为代表的政府产业发展机构经济官员与企业间的亲密合作关系(Andrei & Robert,1994)。为此,上个世纪八九十年代的发展经济学文献,从政商关系视角分析和解释了一些国家经济转型成功或失败(拉丁美洲和撒哈拉以南非洲)的原因,并认为特定类型的政商关系的确会有助于工业化转型(Musacchio & Read,2007)。当然,这种发展型国家模式涉及到政府与商业错综复杂的合作与协同关系,对与其相适应的政商关系提出了极高的要求。

另一方面是以企业家(包括投资人)为主导型的政商关系模式,典型如美国。自工业革命以来,西方国家的企业认为“看不见的政府才是好政府”,在经营活动中企业不愿意接触到政府的力量,希望游离于政府的管制之外,反对政府的干预(亚当·斯密,2016)。在政府与企业关系层面,西方发达国家一直主张自由竞争、经济放任的理论与政府有计划干预的交替主导立场(刘忠和、杨丽坤,2016)。由于在政治体制性质上的差异,在西方国家的政治生活中,企业具有“特权地位”,企业的政治参与主要表现为资产阶级不同群体间的利益博弈(Vogel,1983)。在相当长的一段时间里,美国的经济制度与经济发展受到斯密和芝加哥经济学派的影响,相信市场机制和自由放任,此环境下诞生的政商关系自然相对松散。自第二次世界大战以后,西方各国政府逐渐对经济活动施加干预,政府通过积极的财政政策来推动经济的发展,纠偏市场失灵问题(张洪为,2018)。为此,政府一旦干预市场,就容易引发政府对企业的寻租问题,即政府手中掌握相当的资源,自然就有动力以寻租的方式进行逐利。有研究表明,即使在20世纪70年代以后,受到全球化、经济危机与新兴经济体崛起的多重影响,美国政府对经济及企业的干预相对加强,但依然呈现出企业家及投资人主导的政商关系格局(刘得手,2015)。在这种政商关系下,市场机制的作用较强,整体市场活力较高,但也有明显的负面影响,例如造成资本家权力过大,财富差距过大,政局不稳等。在西方国家,政府与财团之间存在较为模糊的利益关系,存在大量的制度化腐败、内部交易行为,并以合法化的政商互动形式存在于灰色地带中(张安冬,2018)。而且,从西方国家政商关系来看,西方国家大多实行的是两党制或多党制,政党与企业间的关系十分亲密,政治献金是西方国家政治中比较常见的现象,而且不少国家还以法律形式为政治献金予以合法性,从而导致大量的腐败(张洪为,2018)。

通过上述论述可知,政商关系的发展往往会受到国家政治制度、时代环境等因素的影响,相关研究也会形成不同的学术话语体系^①。具体到中国,党的十八大以来,随着全面从严治党与反腐倡廉的深入推进,中国政府突出强调市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,希望处理好政府与市场这两只“看得见的手”和“看不见的手”的关系,这意味着要处理好具体的政商互动关系。改革开放以来,中国政商关系经过了多重演变,但高经济增长与高廉政风险始终并存,高经济增长体现了经济建设中政府主导的高效执政能力,严重的腐败也体现了行政系统的高廉政风险,在新的时代背景下,中国政府急需实现廉政风险控制(陈国权、孙韶阳,2019)。以理顺社会主义市场经济主体间的关系为切入点,深化政治经济体制改革,厘清政府与市场间职能边界,这不仅会促进我国新时代的经济社会转型,而且还有助于全面推进我国国家治理体系和治理能力现代化(杨典,2017)。

结合已有政商关系的文献观点,从中国实际情况出发,本文认为中国新时代的新型政商关系是在坚持社会主义制度下,既发挥企业的自主性,又需要适当发挥政府的引导、促进作用,最终达到经济效率与公平目标,以“亲清”为时代特点的政府主导型政商关系。其中,新加坡作为东亚发展型国家的典型,其政商关系体制相对符合“嵌入型自主”的特征,同时在政商反腐方面也颇有成效,实现了市场经济下政府高效参与与良好控权结果并存。因此我们认为,可以期望通过研究新加坡的政商关系,获得一些关于如何构建中国新时代政商关系的启示。

三、新加坡构建亲清政商关系的三重机制

(一) 基础: 建立全面的法治和监督体系

好的制度可以有效激励和约束人的行为。在制度上,新加坡建立了非常严厉、明确的政府官员法律和行为规范及监督体系。新加坡政府从法律和政策层面严格地规范了政府官员权力的边界和范围,使得政府官员和企业家都必须在法治的框架内活动。同时,新加坡注重培育社会反腐文化,使得人人以腐败为耻。新加坡在1960年颁布了《预防腐败法》,对政府官员在公务活动方面的权力、范围和违规惩罚做出了明确规定(于文轩、吴进进,2014)。该法律在随后的发展中根据新情况做出修改,适应了新加坡的经济发展。该法律有如下四个特征:

1. 对于腐败行为的涵盖比较全面,几乎包括了所有财产型和非财产型的不法收益与行为。例如,“性贿赂”在法律中即属于腐败行为。所有腐败都属于犯罪行为,属于刑事犯罪。起刑金额没有最低金额,贪污1元钱也属于犯罪,口头贿赂也可以追究法律责任,甚至可以在没有充分证据的情况下对有受贿意图的政府官员进行定罪和处罚。

2. 对于贪污贿赂行为实行“有罪推定”。在进行腐败行为认定中,如果受控者说不清或者无法提出相关证据说明与自己收入不符的财产之来源,都可以被认定为贪污,并没收非法所得。

3. 发生在公共领域和私人领域的腐败行为都要受到调查,对于行贿者和受贿者都同时进行严厉的处罚。

4. 受贿事实一旦成立,不但处以罚款和一定刑期,还要没收所有非法所得。即使贪污受贿者已经死亡,也要将其赃款赃物追回。

除了《预防腐败法》,新加坡国会还制定了《公务员法》《公务员行为准则》《公务员纪律条例》等来规范公务员的行为和纪律。因此,新加坡政商关系“亲清”的基础是法治。把“权力关在笼子里”,这个“笼子”就是法律。法治是新加坡政商关系的底线和基础防线。

与反腐法律相对应的是统一、独立、权威的反腐机构——贪污调查局。新加坡的贪污调查局隶属于总

^① 胡风乔、叶杰(2018)将政商关系置入自由主义、国家主义和统合主义三种不同的语境下进行讨论。他们认为,自由主义语境下的政商关系更加强调市场至上的观点,反对国家力量对市场的干预;国家主义语境下的政商关系重点强调的是政府在市场经济活动中的积极作用,认为政府应该积极参与或主导经济的发展;然而,与前两者的极端观点有所不同,统合主义语境下的政商关系兼顾了自由主义和国家主义两种语境下政商关系的优缺点,重点强调国家与市场、国家与社会间的协同互动,如新加坡的“管理主义”政商关系、日本的“政府指导+财团”政商关系等。

理办公室,直接向总理汇报,独立于新加坡警察部队和其他政府机构。新加坡贪污调查局是新加坡唯一被授权调查腐败行为的机构,从而保证了反腐执行机构的独立性和权威性。新加坡贪污调查局的组织架构如图 1 所示^①。

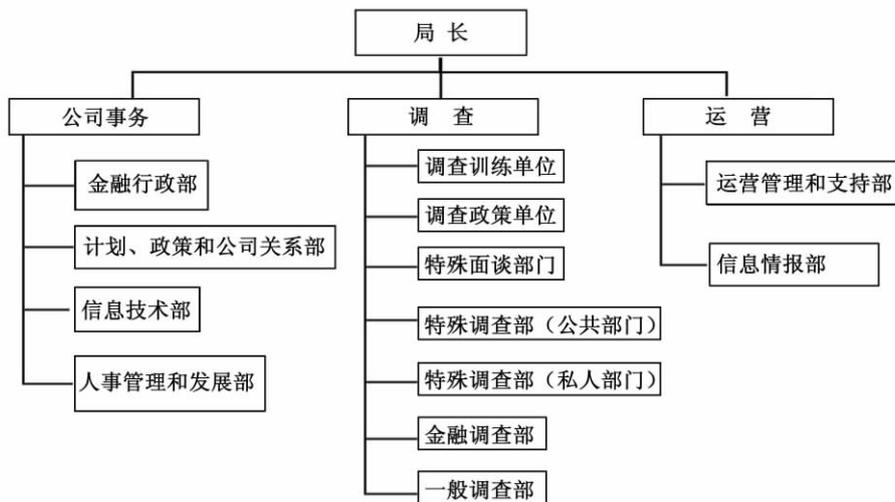


图 1: 新加坡贪污调查局的组织架构

由上图可知,新加坡贪污调查局设置了细致的专业部门来调查和处理企业事务中各个方面的腐败问题。在腐败调查中,贪污调查局享有最大限度的权力,可以不经过法律程序直接扣留涉嫌腐败行为的嫌疑人。而公职人员一旦因腐败被起诉,就将被免职,其享有的养老保险等福利也将一同被取消。

据有关调查显示,新加坡国家公职人员被控告或处分的案件中,近半数政府部门向贪污调查局或商业事务局举报的,其他部分案件是由公务员和匿名人员举报。为了保证案件调查的顺利推进,贪污调查局往往会对举报人进行匿名保护,对其身份进行严格保密,必要时还给予贴身保护。同时,为了方便社会各界人士揭发或举报,贪污调查局开设了诸多举报渠道,包括网上举报、直接电话或上门、邮件等。此外,为了有效地肃贪倡廉,贪污调查局还实行侦控分立的运作方式,贪污调查局主侦,检查公署主控(厉娟,2017)。

另外,增强社会反腐教育也是新加坡建立亲清政商关系的重要手段之一。当全社会都培养出对于腐败零容忍、从自身做起坚决抵制腐败行为、揭露腐败行为的廉政文化时,腐败问题才能得到根本遏制。除了正式调查办案工作,新加坡贪污调查局也积极开展针对普通民众的反腐教育宣传活动。比如,2016年贪污调查局就对 8575 名在职人员(包括公共和私人部门)进行了有关预防和腐败警示的谈话,通过参访学习项目对 809 名中学生和大专及技术学校的学生进行了教育^②。由此观之,新加坡良好政商关系的形成建立在法治与廉政文化之上。

(二) 支撑: 有效的组织保障与人才保障

好的制度需要通过组织和人才保障来实现制度的目标。亲清政商关系的维持,需要有好的组织和人才保障。新加坡在政府具体事务方面普遍采用兼顾公共利益和市场运营效率的法定机构模式,也就是政策主要由新加坡法定机构来负责具体执行,由立法机关以法令的方式来规定具体政策执行机构的职责、运营方式、经济来源等。法定机构的性质不同于纯粹的政府部门,是一个介于政府部门和企业之间的半官方组织,整合了政府部门公共利益最大化和企业追求效益的诉求。法定机构的运作按照商业

^① 新加坡政府官网, <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>, 访问时间: 2018 年 5 月 20 日。

^② 新加坡政府官网, https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/CPIB_Annual%20Report_2016.pdf, 访问时间: 2018 年 5 月 20 日。

化原则进行,严格核算成本。法定机构具有相对独立的财权和人事任用权力,不受国家机关和其他机构的干预,独立承担法律责任,员工也不属于公务员。法定机构的经费一般包括两个部分:一是向公众和商业机构提供产品和服务获得的收入;二是政府部门购买服务所获得的代理费和援助金,像经济发展局等一些法定机构还允许适度盈利。如果法定机构无法收支平衡,新加坡财政则会提供低息贷款。从2014年5月开始,政府鼓励法定机构通过出售股票筹资,而不是由政府直接拨款(苏国林,2016)。法定机构按照董事会—总裁—工作人员的结构进行管理,其职责、运作和监督都有法律明确规定,其运作和服务程序公开透明,对外接受问责和社会公众监督。其账户由新加坡审计长或者总理任命的审计员来审计。

新加坡对于涉及国计民生的国有资产也采用法律监管下的法定机构运营模式。政府官员对于重要资源使用的决策和审批权力受到严格法律制约和监督。比如,对于涉及基本生产生活资料的土地资源的管理就体现了这个特点。新加坡的土地85%以上为国家所有。这些国有土地使用的全周期由政府部门律政部下属的法定机构新加坡土地局来管理和执行。在土地招标、销售、流转、开发的整个过程中都有严密的廉政监督机制和公开、透明的处理程序。新加坡的土地出让金必须上交国库作为政府储备金,由总统和总理同时签字才能使用,而不是由土地规划和管理的政府部门和法定机构支配使用。对于已经获得书面许可改变土地用途或增加土地开发程度而专门征收的开发费,政府收取土地增值部分的70%,从而限制了土地开发商改变土地规划用途和提高开发强度牟利的动机。同时,有关土地开发规划、用途、开发强度、租售价格、开发费等基本信息全部对外公开发布并可查询,这些信息每半年更新一次,以反映最新市场供求变化和国内外经济情况(高国力,2015)。新加坡政府对于国有企业的管理则采取了更市场化的运作方式。政府主要通过国有控股公司(比如淡马锡控股)直接和间接控股的方式管理、控制涉及国家经济命脉的大型国有企业。政府主要关注国有资产的投资回报率和增值情况,企业的运营管理全部交由政府监管的董事会和经理层去执行,直接面对国内外市场的竞争。因此,在新加坡,市场而不是政府权力在资源配置中真正起决定性作用。

在人才管理方面,新加坡政府积极培养、吸收社会各界精英进入政府部门工作并支付高薪。新加坡政府的组成和管理是典型的精英官员治理模式。无论是政府公共部门还是法定机构的高级管理人员,很多都在世界名校接受过很好的精英式教育或培训。政府有意识地培养和选拔社会精英人士进入政府部门高级职位。新加坡政府每年都给优秀的高中生提供数目不菲的奖学金,送他们到英美名校接受最好的教育,并签合同承诺学成以后回国为政府工作4~6年,并有意识地把这些人作为未来政府的高级行政管理接班人来培养。同时,新加坡政府给高级政府公务员支付高额薪酬。高级政府官员的薪酬待遇参考私营部门同等职位的薪酬待遇,比如2011年大选之前,总理级别的年薪工资达到200多万美元,而部长级别的初始年薪工资也可以达到100多万美元(于文轩、吴进进,2014),从而使得这些官员能够过上体面的生活,减少在跟企业家交往过程中可能的寻租动机。同时,对于大多数普通公务员,要保证他们能够过上中上水平的生活。新加坡对于公务人员的薪酬采取公开透明的形式,并拒绝除工资以外的特权和福利(刘昕等,2014)。

(三) 定位: 建立与工商业良性沟通合作的服务型政府

在政府定位上,新加坡政府努力建设成为一个主动为企业和投资机构提供支持和帮助的服务型政府。为了构建良好的营商环境,新加坡政府组建了多个法定机构为本地和全球企业及投资商在新加坡发展、投资、全球市场拓展提供信息、技术咨询及相关政策服务。其中,新加坡贸易与工业部下设的两个法定机构与新加坡及国际企业的发展尤其相关。一个是服务本国企业和跨国公司在加坡更好发展的经济发展局(简称经发局),负责规划和执行新加坡经济发展策略,商业及投资策略,加强新加坡经商、投资及人才全球枢纽的地位。经发局通过制造业和服务业的一系列多元化投资项目,为这些企业转型升级、整合产业链、提高产值贡献力量,鼓励这些企业在新加坡设立总部和商业中心。经发局还负责建立了裕廊工业园区,为吸引国内外投资和实现工业化所需的基础设施建设做出了卓越的成绩。另一个

是帮助新加坡企业“走出去”的国际企业发展局(简称企发局),它是新加坡政府为促进新加坡企业发展海外经济合作专门设立的政府机构,其使命是推动以新加坡为基地的企业在海外发展及促进国际贸易,专门为新加坡中小企业走出国门开展商业活动提供信息服务、品牌提升、人力资源管理、融资服务、财务管理等方面的专业咨询和支持。新加坡企发局在中国多个城市还设有办事处,为新加坡企业在中国做生意提供信息和牵线搭桥。目前新加坡政府在全球谈成了21项自由贸易协定^①,帮助本国企业在对外贸易中获得相对有利的营商环境。

其中,为了促进中小企业的发展,新加坡政府在2000年初制定了《21世纪新加坡中小企业发展计划》,目标是在十年之内增强新加坡中小企业的发展实力。此外,新加坡政府还制定了多项具体措施,如以标准、生产力与创新局(标新局)为代表的政府商业机构,与商会、工业协会等组成了实施委员会等,这些机构设立主要是为了降低中小企业技术创新的成本、提供技术支持、人才支持、加强政策指导、解决融资困难等服务。2009年新加坡标新局最早提出了“创新券政策”,其目的在于促进中小企业在创新领域更好地与创新知识机构合作、交流和联结,以促进创新知识的产品化和获取外界的技术服务支持。此外,为了进一步促进中小企业转型升级,新加坡政府自2013年起又提出了多项创新促进计划,包括提升企业合作能力计划(PACT)、能力发展津贴(CDG)和企业国家交流合作计划(GCP)等(肖久灵、汪建康,2013)。综合来看,在促进中小企业持续发展过程中,新加坡政府致力于服务企业技术创新,减少企业行政审批程序。政策覆盖面广并保证了政府、企业与科研机构间的灵活联动关系。可见,在经济发展领域,新加坡政府在自身的定位上,正努力成为一个主动为企业和投资机构提供支持和帮助的服务型政府。

在政商沟通方面,新加坡建立了政商平等、坦诚交流、合作的公开化、组织化和制度化渠道。其中一个政商交流合作的合法平台就是政府部门下设的半官方性质的法定机构及所属公司。比如目前新加坡主管商业贸易和工业发展的贸易与工业部,下设法定机构经济发展局设有董事会,董事会除了一位主席(Managing Director)担任高级管理层,还有12位企业家和商学院教授担任董事^②,如AT&T全球董事总经理Randy Walker,日立物流(Hitachi Transport System)的副总裁Ichiro Iino和英士国际商学院(INSEAD)院长Ilian Mihov教授等。除了董事会,该局还下设由新加坡政府官员和世界著名公司的企业家领袖18人组成的国际咨询理事会。理事会主席由目前新加坡副总理Tharman Shanmugaratnam兼任。理事会成员包括麦肯锡全球管理合伙人Dominic Barton、阿里巴巴集团董事局前主席马云等。新加坡商人对于一些不清楚的政策,往往可以直接问政府。其次,新加坡鼓励政商之间的有序流动和合作。政治精英与企业精英的转换和流动皆为正常现象。新加坡政府通过企业家更好地了解企业经营的需求和市场发展的最新动向,了解商业生态环境的构建和发展,而企业家也需要更好地了解政府的运作模式和政策出台背景,从而实现政商两界的更好沟通。

总之,新加坡通过上述体制机制建设实现了良性的政商关系。廉政建设为基础,组织和人才保障为支撑,服务型政府的角色定位使新加坡的政商关系良序运行,取得了突出的成效。新加坡的经验对于当前我国新时代的反腐倡廉、构建亲清新型政商关系具有重要的参考价值。

四、从新加坡政商关系实践中得到的启示

新加坡构建良性政商关系的经验,为构建中国新时代的新型政商关系提供了有益启示:

(一) 构建完整统一的反腐败法律体系和监督执行机构

我国对于党员和公务员的法律监督主要体现在《行政监察法》《刑法》《刑事诉讼法》《中国共产党

^① 新加坡政府官网, <https://www.iesingapore.gov.sg/Trade-From-Singapore/International-Agreements/free-trade-agreements/Singapore-FTA>。访问时间:2018年5月20日。

^② 新加坡政府官网, <https://www.edb.gov.sg/content/edb/zh/about-edb/our-leadership/board-members.html>。访问时间:2018年5月20日。

廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等众多国家法律和党纪条例当中。党的十八大以来更是出台了大量反腐倡廉的规章制度和工作文件,如《改进工作作风密切联系群众八项规定》《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》《党政机关厉行节约反对浪费条例》等(顾闻、杨月斌,2017)。十八大以来,中央在严厉惩治腐败的广度和深度上是前所未有的。截止2018年,立案审查的省部级以上党员干部及其他中管干部达440人,厅局级干部8900人,县处级干部6.3万人;共查处违反中央八项规定精神问题18.9万起,处理党员干部25.6万人^①。尽管十八大以来的反腐成绩突出,但是从长期制度建设的角度来讲,我国针对党和政府官员腐败的法律法规、党内规章条例零散。尽管这些法规条文都对腐败行为作出了比较具体和详细的规定,但是由于制定机构众多,条文出台时间和背景不同,各个机构在腐败行为的内容、惩罚力度上并不一致,原则性条文多,可操作性条文少,从而给反腐败机构和人员执法处理腐败问题带来了困难^②。因此,我国需要协调国家法律和党内法规在反腐败问题上的一致性,形成一部全国统一且完整的反腐败的法律,从而为反腐败机构提供统一明确的执法依据,同时在公正、合法、有序的基础上制定相关反腐败工作如何开展执行的程序法来增强操作性(顾闻、杨月斌,2017)。

在执行机构方面,我国的反腐机构包括中央纪律检查委员会、中华人民共和国最高检察院(下设反贪污贿赂总局)、中华人民共和国监察部、国家预防腐败局及其在各地的下属机构。这些机构重叠,职责边界不清,从而造成执行标准不统一,无法形成规范高效的反腐败工作机制。为此,2018年我国成立了国家监察委员会(合并了原来检察院反贪总局、监察部和国家预防腐败局的职能),明确了该部门在中央纪委领导下开展工作,拥有法律规定范围内对公职人员的调查和处置权力,从而加强党对于党风廉政建设和反腐败工作的集中统一领导,逐步建立起对党和国家干部以及政府公职人员的全面监督体系和组织架构。在反腐败制度和机构改革建设的同时,我国需要尽快培养专业的反腐败队伍,完善工作机制,用法治、制度和专业精神来预防、处理和解决腐败问题。

另一方面,我国也缺乏针对全社会的反腐败教育。腐败现象其实跟每个公民都密切相关,而不仅仅是政府官员的事情,因为行贿者往往是社会的普通阶层。因此,要通过多种渠道宣传教育,在全社会树立反对腐败、人人有责的观念。就像制止考场作弊行为必须惩罚作弊双方一样,反腐败也需要同时针对受贿者和行贿者进行惩罚和教育。因此,我国应从小学阶段就开始逐步教育引导学生跟腐败行为作斗争,树立起预防和扼制腐败的社会氛围。只有在严厉的法律监管和制裁体系下,在全社会反腐败氛围中,干部和政府官员在跟企业家群体打交道时才会“不敢腐”“不能腐”“不想腐”^③。

(二) 选拔和培养高素质干部队伍、构建合理的干部和公务员薪酬体系

我国对国有企业的改革经历了放权让利、利改税、承包制、股份制改造等几个阶段(魏国江,2006)。1988年国务院成立了国家国有资产管理局,但是由于资产管理职能、公共管理及其他经济职能未能分开导致了多头管理,使得管理局各项责任无法落实,也没有建立起对国有企业高层有效的激励和约束机制,致使1990年国务院机构改革把该机构撤销了(黄速建、金书娟,2009)。但对国有资产管理体制的探索并没有停止。到2003年3月,国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委)成立。经过30多年的改革,我国国有资产管理的水平和效率都有了较大提高,国有企业初步建立起了适应市场经济要求的现代企业制度。但是,在国有资产管理中还一定程度上存在多头管理、政企不分的问题,比如国有资产管理介入私人产品过多,裁判员和运动员角色混淆,国有资产管理类别不清,政府部门对公共需求不够重视,公共管理不够规范等问题(王鑫,2018)。为此,我国国有资产管理的方向应该是吸收优秀的经济管

^① 新浪新闻, <http://news.sina.com.cn/o/2017-10-31/doc-ifynfrfn0594431.shtml>。访问时间:2018年5月20日。

^② 我国法律体系和党内规章中至今没有对什么是腐败作出明确定义,腐败和贪污、受贿、渎职等犯罪的概念区分也不明确,比如性贿赂是否应该纳入腐败范畴并不清楚(顾闻、杨月斌,2017)。

^③ 党的十八届四中全会正式提出要“形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,坚决遏制和预防腐败现象”: <http://theory.people.com.cn/n/2014/1216/c40531-26219294.html>。访问时间:2018年5月20日。

理类人才,建立有效的激励机制,利用现代公共管理思维和方式,遵循公共利益原则和市场效率原则来管理和经营好国有资产和国有企业。

改革开放以来,我国干部队伍的选拔标准和培养机制随着我国社会经济发展的需要经历了几次变革,逐渐形成了自己的一套体系和制度。从邓小平时期的干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的选拔标准到新时期的建设高素质专业化干部队伍的要求,干部管理的方式从封闭式管理往科学化、民主化、法制化的方向发展(白海琦、郅艳丽,2012)。总体上来看,随着我国经济社会的发展,我国干部队伍的学历水平和综合素质都得到了大幅度提高。党的十八大以来在不拘一格选拔人才、完善机制、激发干部干事活力、干部管理从严从实等方面都取得了不错的成绩(孟祥夫,2017)。

然而,我们的干部队伍在素质建设和选拔上还存在不少问题。一些党员干部在市场经济的冲击下出现了信念缺失、消极腐化的现象。一些地方领导的任命相对主观,实行委任制,能上不能下,缺乏有效的干部监督机制;干部在管理方面的胜任力不足,管理素质欠缺;干部变更方式相对单一,干部晋升与干部绩效关系不明显等。在公务员的录用中还存在内容和程序不够专业,培训力度不够,绩效管理体系零散,考核内容较粗,没有科学的职位评价制度等问题。现有的公务员薪酬体系也没有与市场挂钩,没有与职位挂钩(白海琦、郅艳丽,2012)。有研究发现近年来的公务员平均工资占人均GDP的比重在下降(吕碧琼,2016)。

借鉴新加坡经验,我国在干部选拔和培训上,需要选拔和培养“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的德才兼备的高素质人才^①。同时,在干部和公务员薪酬问题上,可以建立公务员薪酬委员会,参照体制外的相似职位,由第三方机构来评估干部和公务员的合理薪酬。

(三) 全面建设服务型政府,搭建政商沟通平台

自2004年我国提出要建设服务型政府的目标后,党的十八大提出要“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”,党的十九大再一次提出要“转变职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”。但是,我国各地由于多方面原因,在建设服务型政府实际进展方面差异较大。在东部沿海地区,政府在转变政府职能方面转型较快,创造并实施了一些好的举措。比如,浙江省2016年12月提出让市民“最多跑一次”的政府承诺之后,在互联网政务和数据共享的基础上,大力开展行政审批制度改革和“四张清单一张网”建设,累计取消和下放了1300多项行政审批事项,实现了80%以上行政审批事项“最多跑一次”的改革目标。但是在中西部一些地区,政府管理和思维方式还比较落后,纠结民营企业的原罪问题,主动服务企业的意识较弱。在一些地方甚至出现不作为、乱作为的现象。2018年4月中旬,笔者在四川成都调研时,一位民营企业企业家反映道:“……我们很多地方一些部门领导,觉得靠我们的国有企业或者央企或者少数几家民营企业就可以把这个经济支撑下去,我觉得这是有问题的。因为我们只靠这些企业是不能解决……日益增长的物质文化生活需要同发展不充分不平衡的矛盾的……加强对民营中小企业的扶持和关注,特别是优惠政策的落地,不能只存留在口号上或者文件上。一些政策到地方各部门落实的时候就出问题了,好像从他们家里拿钱出来一样,批准起来今天我不在,明天我开会,后天我们还要研究一下……。”总体而言,中国政府管理从管理型政府到服务型政府的转变还需要很长的时间。

在政商沟通机制方面,中国目前除了每年的全国党代会、人民代表大会和政治协商会议会讨论和表决一些有关政治经济的重大议题之外,还有全国及地方的工商联、行业协会等承担着政商沟通交流的平台。中国的商会和行业协会尽管也可以影响政策的制定过程,但是这种影响程度与行政级别显著联系在一起。级别越高,影响决策的可能性越大,低级别的行业协会和商会对于政策制定过程影响甚微(纪莺莺,2015)。因此,处于创新前沿或者规模较小的一些企业往往得不到政府的关注和支持。笔者2017年7月初在广东省某市调研中小企业时,当地的工商联(商会)负责人表示,由于当地台资企业比较多,

^① 央广网, http://news.cnr.cn/native/gd/20150819/t20150819_519580958.shtml. 访问时间:2018年5月20日

规模较大,政府对于台资企业比较关心,而对于当地民营的中小企业往往无暇顾及。鉴于此,中国的地方政府官员应该深入基层,不但要了解大型企业的经营状况,更要关注成长中的和有困难的中小型企业的经营状况。

此外,中国目前的政商沟通平台大多还是停留在形式上的泛化沟通平台(座谈会、论坛等),而真正为企业(特别是民营企业)解决切实问题的服务型、工具型平台不多。比如能够为民营企业维权提供咨询、法务服务的机构和平台以及提供政策咨询、财税金融服务的平台还非常少。只有当政府能够真正树立与企业合作、为企业服务的意识,才能取得企业的信任,才能够获得企业对于地方经济和社会发展的支持。因此,坦诚相待的沟通和交流讨论的制度化、公开化是亲清政商关系的基础。坦诚相待是一种态度,公开化指的是政商关系不是私人关系、隐秘关系,而是可以通过比较公开的渠道进行交往。

最后,需要注意的是,因在政治体制、经济体制以及受到西方国家影响程度等方面的差异,尽管新加坡反腐倡廉和政商关系的构建经验方面有诸多地方值得中国去学习和借鉴,但是在实际工作中,我们应在明确二者制度差异基础上因地制宜地吸取新加坡的先进经验。譬如,新加坡建立独立的反腐败司法调查机构以及相关机构的运作等经验是值得中国借鉴的,事实上这些也已经在当前中国逐步得到运用;此外,新加坡有关建立与工商业良性沟通合作的服务型政府的行政体制经验,也是中国值得学习的地方。但是,需要注意的是,我国目前阶段无法完全照搬新加坡的“高薪养廉”反腐模式,对政府公职人员实施高薪酬财力难以达到。为此,我国的反腐败必须要建立在充分考虑中国实际情况下有序开展,在提高反腐立法力度、加强预防机制建设的基础上,适当提高反腐工作人员的工资薪酬。

参考文献:

- 白海琦、郗艳丽,2012“我国政府组织人才选拔和管理机制的发展演变研究”,《石家庄经济学院学报》,2012,4:83—87。
- 陈国权、孙韶阳,2019“高经济增长与高廉政风险:失衡发展的机理分析”,《经济社会体制比较》,2019,3:106—117。
- 高国力,2015“新加坡土地管理的特点及借鉴”,《宏观经济管理》,2015,6:86—88+92。
- 顾闻、杨月斌,2017“我国法治反腐机制构建及其路径探究”,《理论月刊》,2017,11:159—165+188。
- 胡凤乔、叶杰,2018“新时代的政商关系研究:进展与前瞻”,《浙江工商大学学报》,2018,3:127—134。
- 黄速建、金书娟,2009“中国国有资产管理体制改革30年”,《经济管理》,2009,1:23—29。
- 纪莺莺,2015“当代中国行业协会商会的政策影响力:制度环境与层级分化”,《南京社会科学》,2015,9:65—72。
- 厉娟,2017“新加坡廉政建设研究”,南京:南京师范大学,硕士学位论文。
- 刘得手,2015“美国政商关系观察及借鉴”,《人民论坛》,2015,5:26—28。
- 刘昕、柴茂昌、董克用,2014“新加坡公务员薪酬平衡比较机制及其启示”,《经济社会体制比较》,2014,4:59—67。
- 刘忠和、杨丽坤,2016“发达国家的政商关系”,《中国党政干部论坛》,2016,6:31—34。
- 吕碧琼,2016“我国公务员薪酬的相对水平对政府清廉度的影响——基于四种不同薪酬体制的研究”,2016,浙江财经大学硕士论文。
- 孟祥夫,2017“党的十八大以来,干部队伍建设迈上新台阶建设一支宏大的高素质干部队伍”,《石油人力资源》,2017,3:8—10。
- 彭江龙,2017“关于构建‘亲’‘清’新型政商关系的思考”,《党建研究》,2017,8:46—49。
- 苏国林,2016“新加坡法定机构研究及启示”,《浦东开发》,2016,8:52—55。
- 王鑫,2018“公共管理视角下国有资产管理体制改革”,《合作经济与科技》,2018,7:130—131。
- 魏国江,2006“我国MBO实践中的问题及对策”,《现代企业》,2006,4:31—32。
- 肖久灵、汪建康,2013“新加坡政府支持中小微企业的科技创新政策研究”,《中国科技论坛》,2013,11:155—160。
- 杨典,2017“政商关系与国家治理体系现代化”,《国家行政学院学报》,2017,2:30—35+125。
- 于文轩、吴进进,2014“反腐败政策的奇迹:新加坡经验及对中国的启示”,《公共行政评论》,2014,5:131—154+191—192。

- 张安冬, 2018 “中西方政商关系的比较研究”, 《上海市社会主义学院学报》, 2018, 5: 59—64。
- 张国清、马丽、黄芳, 2016 “习近平“亲清论”与构建新型政商关系”, 《中共中央党校学报》, 2016, 5: 5—12。
- 张洪为, 2018 “全球比较视角下“亲”与“清”新型政商关系的构建”, 《行政论坛》, 2018, 25(06): 138—143。
- 张学娟、郝宇青, 2017 “现代治理体系下的新型政商关系构建”, 《理论探索》, 2017, 1: 77—81。
- 张振华, 2017 “解剖发展型国家: 东亚奇迹的国家主义再解释”, 《天津社会科学》, 2017, 3: 82—86。
- 亚当·斯密, 2016 《国富论》, 北京: 商务印书馆。
- Andreoni, A., F. Frattini, and G. Prodi, 2017. “Structural Cycles and Industrial Policy Alignment: The Private – Public Nexus in the Emilian Packaging Valley.” *Cambridge Journal of Economics*. 41(3): 881 – 904.
- Evans, P., 1995: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, NJ: Princeton University Press.
- Haque, M. S., 2004 “Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications.” *International Political Science Review*. 25(2): 227 – 240.
- Hirschman, A. O., 1970: *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kim, E. M., 2015. “Korea’s Evolving Business – government Relationship.” *Working Paper*.
- Menon, S. V., 2007 “Governance Leadership and Economic Growth in Singapore.” *MPRA Paper No. 4741*.
- Musacchio, A. and I. Read, 2007 “Bankers, Industrialists, and their Cliques: Elite Networks in Mexico and Brazil during Early Industrialization.” *Enterprise & Society*. 8(4): 842 – 880.
- Shleifer, A. and R. W. Vishny, 1994: “Politicians and Firms.” *Quarterly Journal of Economics*. 109(4): 995 – 1025.
- Vogel, D., 1983. “The Power of Business in America: A Re – appraisal.” *British Journal of Political Science*. 13(1): 19 – 43.

How to Build a New Government – Business Relationship in the New Era? Some Insights from Government – Business Relationship Building in Singapore

He Xiaobin, Li Qiang & Huang Songqin
(Tsinghua University, Beijing)

Abstract: It was explicitly indicated that a new government – business relationship needs to be built in the political report to the 19th National Congress of the Communist Party of China held in late 2017. However, it is a big challenge to build a close and clean new government – business relationship all over the world. Singapore, like China, a part of East Asian culture, is well – known for its close and clean government – business relationship. This relationship is based on a severe law and supervision system, effective organization operation and talent management, and a service – oriented government with regular contact with firms. Accordingly, in order to build a close and clean new government – business relationship, China needs to build a complete and unified anti – corruption law and execution institution, and an anti – corruption culture to train and develop a team of high – quality officials who are capable of exercising modern economic and social administration. It also needs to fully build a service – oriented government and construct institutionalized, open and instrumental platforms facilitating government – business communication.

Key words: Government – Business Relationship; Close and Clean New Government – Business Relationship; Singapore; Anti – corruption; Honest and Clean Governing; Elite

(责任编辑: 闫 健)