

政商各归其位 亲清相伴而行

——构建新型政商关系之我见

■ 宋开荣

当前，随着政府与市场关系变化出现的新趋势新特征，特别是习近平总书记提出“亲”“清”新型政商关系后，社会各界关注和思考的一个焦点是：如何正确认识中国历史上及当前的政商关系？如何构建好经济新常态下的新型政商关系？回答好以上命题，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一、政商关系的本质及其内涵

所谓政商关系，就是“政”“商”双方，根据社会需要，按照社会分工原则，在履行职能的过程中形成的相互作用、相互联系的关系。透视政商关系的本质及内涵，它反映出的现实特征是：

第一，政商关系是一种管理与被管理、服务与被服务的合作关系。

这是由政府对资源的支配性与企业的逐利性及双方的目的性决定的。由于政府既是各种宏观与微观政策的制订者与执行者，又是市场稀缺资源的控制者与调配者，引导者，其行政的目的是为了社会的繁荣与发展，而企业作为市场的细胞、作为微观组织，其繁荣与发展必定受政府制约与支配，又是政府支持、服务和合作的必然选择。因此，政商关系天然地表现为领导与被领导、管理与被管理、服务与被服务的合作关系。

第二，政商关系具有复杂的层次性。无论“政”还是“商”，由于涉及的主体及其利益的多元化，致使现实的政商关系既错综复杂，又层次分明。如在我国现阶段，从“政”的主体来看，有中央政府、地方政府，又有不同级别的政府部门。它们既有根本利益上的一致性，又有利益分割上的相互博弈。因而在与“商”的关系上，在涉“商”的利益格局上，并不总是一致的。从“商”的主体来看，按不同的所有制来划分，有国商、民商、外商、混商等。不同的“商”，发展条件、发展权利和发展地位不尽相同，与“政”的关系也不同。以主体为基础，政商关系至少可分为：政治与文化的影响和政府官员与工商企业家的关系；政府及其组织与企业之间的关系，即组织与组织之间的关系；政府及其组织的执行者与企业的经营者之间的关系，即人与人之间的关系。

第三，政商关系中政商双方往往看重和依赖的是人际关系。政府及其组织的执行者与企业的经营者之间的关系，虽然是政商关系中最表层的关系，但却被政商双方看得比其它层次重要。因为这种关系表面上是政府官员与工商企业家个人的人际关系，实际还是政府及其组织与企业之间关系的人格化。同时，在实际生活工作中，受中国传统人情世故文化的影响和政府官员与工商企业家的“人际关系”“特殊功效”的例证，人们往往简单地把政商关系完全等同于一种人际关系。

第四，政商关系实际上就是“政”与民商的关系。由于现实体制的特殊性，决定了中国政商关系的特殊景象，即中国的“商”，有“官商”与“民商”之分。“官商”就是国有企业家，“民商”就是民营企业。国有企业掌握着中国的经济命脉，是国民经济的主体。尽管推行了市场经济体制，也强调政企分开，国有企业管理者不再简单地等同于党政官员，但事实上，他们还属于“体制内的人”，直接或间接地履行着“官”“的类似作用。我国重要的国有企业的主要管理者，还属于“中管”的高级干部。只有民营企业才是市场意义上的真正商人。因此，在中国“政”与“民商”的关系，才典型地体现着中国特色的“政商关系”。

二、传统政商关系的三种形态及其特征

形态之一：官商合流、官商一体的封建集权政商关系。

两千多年大一统的封建社会，中央高度集权的强有力统治，严格的等级制度，政府对社会资源的垄断支配以及贯穿于历朝历代的重农抑商统治思想及官本位观念，构成了封建社会政商关系的基调。在此背景下，政府掌握着绝对权力和资源，既对商人进行管制打压，又对商人进行拉拢。而商人群体处于社会底层，常常缺乏安全感，通过谋求统治阶层的荫蔽、寻求政治权力联姻以维持生存和发展，始终不能冲破对官场的依赖而成为一股独立的创业力量，形成了“以权逐利”“以利逐权”的“官商关系”。这种政商关系，使得“商是官之钱袋，官是商之庇护”，官无官道，商无商道。

在实业救国口号下的洋务运动，使近代军事、民用工业大量涌现，但无论是官办、官督商办、官商合办，实际控制

和经营基本都依旧在国家或者官员个人手上，官吏与商人的交汇逐渐改变了商人阶层的构成及其社会地位，并形成了一种官员和商人之间封闭的利益共同体，使近代中国的政商一体化得到了极大推动。北洋政府和国民政府统治期，不但没有扭转这一态势，反而使之进一步得到强化，官僚资本主义渐趋成型。

形态之二：政企不分、以政代企的计划经济体制政商关系。

改革开放前，建立在单一的公有制计划经济体制上的这种政商关系，经历了博弈期、平稳期、跃进期和凝固期的形成变化。

新中国成立初期，为了建国的需要及国际国内形势的需要，政府对多种经济成分进行社会主义改造，使得在“商”方面，除了“国营企业”与“集体企业”，私营经济基本消失，真正意义上的独立企业家不复存在。由于实行计划经济体制，政府在资源配置方面起绝对的主导作用，对所有经济部门（包括企业）下达指标，提供生产资源，实行统收统支。所以，这个时期的政商关系实际是政企关系，是官本位的政企合一的政商关系。

这种政商关系，有利于凭借计划行政命令、集中一切力量建立新中国工业体系，但是对企业而言，无论归中央政府管理，还是归地方政府管理，企业始终都没有自主权。虽然曾经出也现过两次以体制下放为标志的改革尝试，“但都只限于调整中央和地方、条条和块块的管理权限，没有触及赋予企业自主权这个要害问题，也就不能跳出原有的框框。”政商关系表面看似“和谐”，其实是脱离、甚至背离了成本收益法则及价值规律的现象。因此，随着社会生产力的发展，暴露出一些不可调和的矛盾，使得经济难以实现长期持续有效运转，从而严重影响了社会的进一步发展。同时，由于市场被极度弱化，市场经济的元素很少，政府机构及其官员几乎没有寻租的机会，也没有行贿需求，贪污腐败、行贿受贿的现象很少。这就是当前许多人怀念计划经济时代，反对市场化改革的重要原因之一。

形态之三：政商联盟、异化复杂的改革转型政商关系。

这种政商关系是在以改革开放搞活为背景、以公有制为主体，多种经济成分并存、从计划向市场转型的过程中形成、丰富和变化的，经过了解冻期、演变期、调整期三个阶段。主要表现在两个方面：

第一，以“国退”为特点的政府与国有企业之间的政商分离关系。

针对经济管理体制存在的权力过于集中，政企不分，以党代政、以政代企的问题，十一届三中全会以后，国家逐步实行了“放权让利”、“利改税”及“拨改贷”等改革，作为唯一“商”的国有企业获得了一定的松绑和权力，市场机制第一次开始撕开了计划经济的大网，尤其是僵化的教条主义的大网，“政”开始变了，“商”也同样开始变了，使得政商关系由命令令服从关系向协商谈判关系逐渐转换。

因“放权让利”存在一定的弹性空间，改革出现了“权力截留”和“资金截留”等不少问题。国家又把解决的突破口，放在了推行国有企业承包经营责任制、租赁制以及股份制上。1984 年 10 月，《中共中央关于经济体制改革的决定》拉开了以增强国有大中型企业活力为中心的改革序幕；1987 年 3 月《政府工作报告》提出将实行多种形式的承包经营责任制，作为调整政企关系的主要形式；1987 年 10 月十三大报告明确指出：“实行所有权与经营权分离，把经营权交给企业，理顺企业所有者、经营者和生产者的关系。”经营承包制的提出与施行，第一次以契约方式规范了政府与国有企业之间的权责义务关系。

但是，承包制下，政府对企业监管的动力不足，容易导致失职；经营者短期行为严重，不利于长远利益，承包制迅速显出疲态。于是，邓小平以“92”南巡讲话的特殊方式推动了全国改革提速。作为主流和主力的国企，以“抓大放小”、建立现代企业制度为核心的改革进入新的阶段。由于“转变政府职能，建立现代企业制度”，已经触及到了政商关系的核心——政商关系的焦点，不仅仅是利益如何分配，而是如何清晰划定政府的权力边界。因此，这一轮涉及深水区的改革进展并不顺利，最大的问题是“慢”和“乱”。地方层面的政商关系，也在发生根本性的改变：一方面，随着地方国有企业和集体企业改革加速，地方政府和地方政府企业之间的关系进一步淡化；另一方面，私有经济和外资经济强势崛起，客观

上倒逼地方政府心不甘情不愿地调整自身定位，从主导经济的主角回归到招商引资搭台的配角。中央与地方博弈同样受到影响，为确保中央财政收入和国有企业管理，“分税制”、“国资委”应运而生。

然而，无论是“国家调节市场，市场引导企业的体制”，“有计划商品经济的体制”，还是“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的体制”，本应逐渐被限制权力的“政”，却表现得更为活跃，政府的定位不合理，没有界定好政府与市场、政府与社会的治理边界，导致了大量的政府角色的错位，不该有的权力过多过大，对经济活动的介入太深太频繁，无论是资本的获得还是运作，都和掌握着政治和行政权力的公权力紧密相关；国有企业占比依然偏大并且是官本位的，大量政府官员和国企领导游走其间，交流交叉任职。政府和国有企业都在经济活动中发挥着主导作用，使得政商关系前所未有的密切和普遍，在客观上为地方、部门提供了巨大的寻租空间，造成了经济发展成绩巨大和社会公平严重不足的“哑铃”现象。于是，从十七大以来，执政党逐步将经济体制改革的核心问题聚焦到了处理好政府和市场的关系上，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”这就意味着对部分公权力转移让渡的确认，其所指向的就是过去一个时期在处理政府与市场关系上的种种不足。

第二，以“民进”为特点的政府与民营企业之间的政商依靠关系。

在国有企业改革的同时，政府大力鼓励发展非公经济。1984 年，十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出，个体经济“是和社会主义公有制相联系的，是社会主义经济必要的有益的补充”；“坚持多种经济形式和经营方式的共同发展，是我们长期的方针，是社会主义前进的需要”；“利用外资，吸引外商来我国举办合资经营企业、合作经营企业和独资企业，也是对我国社会主义经济必要的有益的补充。”1987 年，十三大报告指出：“私营经济一定程度的发展有利于促进生产，活跃市场，扩大就业，更好地满足人民多方面的生活需求，是公有制经济必要的和有益的补充。”这一阶段，乡镇企业、外资企业等大量民营企业开始诞生，对私营经济地位的认可，也写进了 1988 年修订的宪法，并在此后的中共全会上不断被强调，私营企业开始登堂入室，在国民经济中发挥重要的作用。这是第一次，也是从根本上确定了非公企业的经济地位、社会地位和政治地位。十六大报告指出：“毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。”这不仅再次肯定了非公有制经济的地位，而且是明确了非公有制经济与公有制经济完全平等的地位。这种地位确定的重大意义在于政商关系地位的提升，尤其是对“商人”政治地位与社会地位的提升。这样，政府与非公经济组织或商人之间的关系可以总概为依靠关系。

然而，政府与私营经济的政商关系，即便在台面上，也曾经出现波折，而在台面下，私营企业与政府、尤其是与政府中掌握权力的官员们，开始了大规模的“勾兑”，特别是实行“抓大放小”，对大量国有企业实施“国退民进”的产权改革，在法律缺位的条件下所无法避免国有资产流入到私人口袋的命运，政商关系中钱权交易、官商勾结的负面表现日趋普遍，反映了政商关系已经走到了涉及根本的瓶颈。

回顾 30 多年的改革历程，政商关系留给我们的总体印象是：依然停留在“丛林”时代，严峻的反腐败形势就是其最直接的表观。“丛林”最大的特点，就是规则的缺失。在腐败与反腐败的拉锯战背后，是“政治制度化”的缺位在政商关系中的体现。这既赋予了“狼群”极大的红利空间，也同样造成了极大的风险，因为没有任何一头狼是绝对安全的。乐观地看，这种不安全感，或许正是建立新型政商关系、推动规则完善的最大压力与动力。

从以上几种政商关系形态看，不同形态政商关系之间既相互联系，相互作用，又相互区别；既体现出了与之相关的政治生态和经济生态，又是变革的基础和变革的对象，还是变革的结果。它们呈现出的共性特点是：

一是在不同类型的政商关系中，作为对立统一的“政”和“商”却始终处于不

对等的地位。“政”始终具有主导地位，“商”却始终处于依附的地位。政治家从来不以认识企业家为荣，但企业家却恰恰相反，往往唯恐天下不知，其目的在于通过“政”获得发展过程中应有权力、地位、服务、支持、优待。因此，在“政”与“商”之间，“政”是矛盾的主要方面，“商”是矛盾的次要方面，形成和确立了“商”随“政”转，“商”依附于“政”的关系。但“商”是关系的核心，随着政商关系的深化，不正当的利益输送自然就成为达到目的非常重要的手段，寻租腐败就变得不可避免。

二是不同类型政商关系的建立及其规范状况，在很大程度上取决于政治经济体制和政府官员的目标追求。由于“政”的层次多、范围广，且不同的官员有不同的价值取向和目标追求。因而，在不同的地方，由于经济发展的要求不同、阶段不同、强度不同，政商关系的表现形式也不同，由此也就带来不同的结局：政治上苛政猛于虎，经济凋敝，民生困顿；政治上腐败滋生，经济下滑；政治上落后，开历史倒车，经济发展停滞不前；政治上超越现实，经济上欲速而不达；政治上廉腐博弈，经济上在发展。这种不同的结局与政府、尤其是地方政府及其官员所扮演的角色也息息相关，从历史实践看，倾向于“制度发展型”的政府及官员相当罕见，即政府不直接参与企业经营活动，而是通过创造好的制度环境来实现地方的经济发展；更多是直接介入经营的“政治企业家”，即官员为了追求经济增长，像企业家一样直接介入经营活动。这一方面固然是因为制度发展的难度大、见效慢，政治风险高；另一方面也是因为在官员升迁体系下，直接参与和干预经济发展，更容易短平快地出效益，政治风险也更为可控。无论是“制度发展型”还是“政治企业家型”，体现的都还是政府与市场之间的宏观关系。而在微观层面，“庇护型”即官员与企业家形成一种钱权交易的庇护关系和“掠夺型”即官员利用手中的权力直接对辖区内的企业实行掠夺，却构成了中国政商关系的主流。

三是“政”与“商”的关系具有不稳定性 and 过渡性。从“政”的方面看，包括政治的不确定性——政治氛围和政策的变化；行政管理的不确定性——政府和执法部门工作的不透明不规范；政府官员的不确定性——以特定官员为对象建立的政商关系，会随着官员的变动而变化。从“商”的方面看，随着企业的发展变化，也会自觉调整与“政”的关系，有的甚至在“政”与“商”关系的互动中改变原有以“政”为主导的格局，使“政”一定程度随着“商”的意志转移。政商关系具有的这种不稳定性决定了其同时具有过渡性的特点。

三、构建新型政商关系是打造青山绿水政治经济生态的必然选择

（一）新型政商关系及其内涵

所谓新型政商关系，习近平概括为“亲”“清”两个字。对领导干部而言，所谓“亲”，就是要坦荡真诚同民营企业接触交往，特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务，对非公有制经济人士多关注、多谈心、多引导，帮助解决实际困难。所谓“清”，就是同民营企业家的关系要清白、纯洁，不能有贪心私心，不能以权谋私，不能搞权钱交易。对民营企业而言，所谓“亲”，就是积极主动同各级党委和政府及部门多沟通多交流，讲真话，说实情，建诤言，满腔热情支持地方发展。所谓“清”，就是要洁身自好、走正道，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。

对这种新型政商关系，我们至少可以从如下方面理解其内涵：

首先，新型政商关系表现为“亲近”与“亲人”关系，这是新型政商关系的前提与基础。所谓“亲近”，“亲”就是政商双方首先要有交往，通过交往彼此缩短距离。“近”就是政商要近距离而绝对不是“零”距离接触。只有“亲近”，双方才能相互了解情况，政府与企业“亲近”了，才能接地气，企业与政府“亲近”了，才能接天线。天线、地线都接了，彼此才能联络畅通、信息畅通，政府才能真实地了解企业的实际情况、实际困难，才能有的放矢地解决问题，制定出切合企业实际的各种政策。企业才能讲真话，建诤言，更好地走正道，搞经营。

所谓“亲人”，此“亲人”非彼“亲人”，不是“亲人”胜似“亲人”。按照《宪法》规定，非公企业与国有企业具有同等地位，

国有企业是政府的长子，是“亲人”；民营企业是政府的次子，同样也应该是“亲人”。这里的“亲人”没有私情，只有公利。只有将民营企业当作“亲人”，才能同国有企业一样享有同等的政治、社会、经济地位与待遇。反过来，只有民营企业把政府也当“亲人”，民营企业才能与政府坦诚相待、真诚合作、诚信经营、遵纪守法，才能感恩政府、“忠孝”政府，回报社会并主动承担社会责任。

其次，新型政商关系表现为“清楚”与“清白”关系，这是新型政商关系的“灵魂”。所谓“清楚”，就是政商双方责、权、利要清楚、要明晰，且必须要用法律与制度明确下来，这样才能体现政商关系的公正、公平、公开，特别是政府要清楚地公开政府的权力清单、责任清单、义务清单，政府与企业都在法律法规规定的责、权、利边界内清楚进行。

所谓“清白”，就是政商关系要清而不混，白而不浊，没有不当利益寻租与输送。对于政府官员要做到“清白”，首先要思想上做到“清心”，在行动上做到“清廉”，“两袖清风，一身正气”。对于民营企业要做到“清白”，在思想上要做到“清欲”，在行动上要做到“清修”，要洁身自好，不搞歪门邪道。

第三，新型政商关系表现为和谐统一的合作共赢关系。新型政商关系不是对立的，是和谐统一的关系。政府为合法的企业发展提供保护与支持，同时对企业进行调控和监督；企业为政治稳定、社会稳定提供经济基础，两者统一于对社会生产力的提高和对民生的改善。虽然和政商的职责不同，分工不同，具体的小目标也不同，但大目标都是一致的。

（二）构建新型政商关系是政治经济社会的客观要求。

当前的政商关系在促进了经济发展同时，也存在诸多急需解决的问题。其最高昂的代价，并非仅在于政风败坏或调控失败，亦非仅在于市场自生机能萎缩，甚至亦非仅在于地方政府异化为“逐利主体”，更在于对政府权威，尤其是中央政府权威的破坏性使用。而这种资源，恰恰是保障改革顺利推进、社会稳定发展的关键因素。因此，我们要从战略高度认识构建“亲”“清”新型政商关系的紧迫性和重要性。

首先，构建“亲”“清”新型政商关系是反腐倡廉的必然要求，有利于打造健康的政治生态、企业生态和良好社会环境。长期以来，我国的政商关系行为模式常常表现为“寻求关系、建立关系、维护关系、利用关系、发展关系”。在这种不正常的异化畸变的政商关系下，往往导致官员以“权”逐“利”，商人以“利”围“权”，进行官商勾结、以权谋私、权钱交易，甚至与不法商人结成利益共同体等问题，恶化了政治生态、企业生态和社会风气。而“亲”“清”新型政商关系是为政之必须，经商之必需。一方面阐明了党员干部的为政之道，不仅是作风建设的 NEW 要求，也是营造良好政治生态的基本路径。要求领导干部和企业家交往要有道，要划出公私分明的界限，真正做到君子之交淡如水，既相敬如宾，又不要勾肩搭背、不分彼此。同样，民营企业要实现从“靠关系”到“靠本领”的思维转变，要坚持“洁身自好、走正道，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营”。构建透明、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“山清水秀”健康的政治生态、企业的生态和社会环境。

其次，构建“亲”“清”新型政商关系是转变政府职能的必然要求，有利于形成公平公正的市场环境。政商关系能直接反映了一个地区的政府管理服务水平和市场环境建设水平，对一个地区经济发展具有重要影响。民营企业的成长和发 展，离不开政府部门的规范管理和高效服务，两者本是互相依存、共生共长的鱼水关系。但是过往一些官员对于民营企业的关注并不是为了改善经商环境、帮助企业发展，而是盯着企业主“钱袋子”，利用手中的权力谋取私利。一些企业家也热衷于与政府官员吃吃喝喝，暗相投送，以此获得补贴、优惠等特殊政策，获得监管尺度的放松。这种畸形的政商关系，破坏的不仅是政治生态，也不利于市场的发育和企业的成长，更会损害经济主体对市场的信心、对规则的敬畏感。政商勾结使财富固化，市场调节分配资源的功能减弱，导致游走于国家宏观调控和市场之外的“第三种力量”决定了经济发展的方向，这对于市场经济的发展具有致命的破坏性。

【下转 P3】