

“完善温州投资环境”研讨会

交 流 材 料 之 八

对政策运用过程中一些问题的思考

张 韵 来

改革开放以来，温州的经济发展，从作为一种“模式”来看，首先在于群众的首创。但这种“模式”从它开始出现到迅猛发展，都离不开政策的引导和扶持。这也是温州市和温州各级政府在党的改革开放大政策指引下，根据温州的实际，尊重群众的首创精神，看清方向、认准目标，围绕经济建设中心，大胆引导扶持的结果。回顾 20 年来的历程，温州市及各级政府在改革开放的各个阶段都善于把握各个环节，制订各项引导发展的政策规定，为企业营造良好氛围，促进温州经济发展壮大。一些突破性、超前性、优惠性的文件，不仅在当年起着解放和发展生产力的作用，至今仍具有现实意义。而且随着社会主义市场经济的深化，针对一些深层次的问题，温州市及各级政府仍在积极运用政策指导着经济的发展。

目前的问题是，政策作为政府的调控手段仍在发挥作用，而企业作为一种经济行为，却有点漂浮不定。近年来，一些企业相继外流，一些个私企业或股份企业不仅流出本乡（镇）、本县域、本市区，有的还流出省外，流向全中国。如果从市场经济发展规律和参与全国大流通的角度看，也许并不是什么坏事。

然而对一个地方来说，企业过份外流，造成税源不稳和局部经济凋蔽，这就不能不引起各级政府的警惕和深思。

是不是我们现在的政策不养人，还是政策尚不够优惠？如果对那些外流的企业作一些了解，人们就不难发现，一些离乡出走到外地经商办企业的，有的是图外地的市场大，赚钱门路多；有的是想到外地作为新办企业获取新的优惠，如税收、贷款等；有的是为家庭子女进入大城市铺平道路；有的是为了借大城市的招牌，依托当地科技实力，以求更大的发展；有些是嫌本地的交通不便、信息不灵、硬环境条件差；有些则是认为本地的税费多，没有逃冒滴漏的余地，动不动就受牵制，有时还难逃罚款，软环境不宽松等等。原因当然还有很多，而真正属于政策造成的并不多。但是，在政策运用中仍然存在一些问题，本文拟就此作一些探讨。

一、政策运用中存在的一些问题

政策的运用包括两个方面：一是作为政府的调控手段，各级政府在不同的时期和阶段，针对社会上出现的新问题、新情况，采取一些相应的措施，运用政策手段，以协调和理顺各种关系，达到解决矛盾，促进事物发展的目的；二是作为执行政策的一方，根据上级政策精神，结合本地、本单位实际，正确运用实施政策，处理各种关系，以达到解决问题，求取发展的目的。

（一）从制订政策的方面看，长期以来，由于在作风、行风和文风上存在一些问题，在政策的制订上表现为：

1、应对性的多。政策的作用，首先体现在导向上。一个好

的政策，必须从实际出发，经过大量的调查研究，查阅、对照上级政策文件和相关的部门规定，从许多不确定性的现象中找出它的规律性，在考虑针对性和现实性时，预测各种可能，理顺各种关系，在字斟句酌中形成政策条文。它必须告诉人们，需要做什么，不能做什么，必须这样做，不能那样做。而从我们的一些政策来看，应对性的比较多。似乎是为了紧跟形势，体现一种领导水平，上级发什么文件，讲什么话，下级也跟着发一个文件，讲什么话；社会上、报刊上什么叫得最响，文件也跟着叫响。大话多、空话多、提倡的多、难以落实的多。看起来很有导向的架势，实际上难以操作，至少近期无法实施。这对于指导经济工作来说是欠当的。当然，应对上级文件精神也是应该的，因为上级文件精神是宏观的、共性的，它能使我们更全面的认识问题、指导实践。但政策的导向性则必须从实际出发，根据各地的实际情况作出指导。

目前，有些地方还是缺少对本地资源、优势在规划开发、利用发展中的导向政策。尽管人们可以对这些优势、资源如数家珍，因为 20 年来的改革探讨已积累了大量资料，有些有识之士也都有明智之见，但真正把它作为一种主导产品、一种产业进行规划、开发，有计划有步骤地加以发展扶持，从而形成政策上的指导、协调，还是很不够。对于一些引进来的，已经办起来的，大家还是给予支持的，也许通过这样的发展，慢慢也能形成一种产业。但作为政策，它更应该先期对一些潜在的优势进行构架，给人以发展的导向，并解决一些在这种构架中存在的问题。

2、修修补补的多，突破性的少。经过 20 年的创业、发展，各级政府在政策上作了大量的指引与铺垫，调控能力逐步成熟，政策文件成了改革开放的有力佐证，记录了不同时期、不同阶段的历史轨迹，反映了每个转轨过程和发展中的思想认识和探讨精神。也许是那种大争论的大风大浪过去了，那种大起大落的急浪险滩也绕过去了，而且每一个成功和失败都有着记载，人们在探讨发展中出现的问题时，只要稍一回头就能找到借鉴，因此在探讨中往往趋于一种深思和徘徊。一些新出台的政策显得似曾相识，修补性的痕迹较多，只是在优惠方面增加的更多，只能起一个头痛医脚的作用，在新的挑战面前显得束手无策。

在国内外政治经济形势发生重大变化的情况下，温州企业的改革和赖以生存的区域环境也正在发生着变化，如何重组优势，在企业制度创新、产业结构调整、体制改革乃至资本经营等许许多多方面都需要有新的对策、新的探讨。因此，温州的经济建设要有新的突破，必须在理论上、政策上来一个新的突破。

3、优惠性的多，制约性的少。优惠政策是一剂兴奋剂，它对于刺激发展、稳定企业、创造宽松的环境具有很大的吸引力，在某一个时期，某一种条件下对于扶持企业的发展能起很大的作用。但是经济是发展变化的，各种经济现象也象万花筒，千变万化。长期以来，各级政府在扶持企业方面绞尽脑汁，采取了各种办法措施。一些县乡（镇）干部为了支持办一个较有希望的企业或扶持一个税利大户、重点企业或帮助一个有潜力的企业渡过难关，往往要亲自帮他们跑贷款、疏通关系，帮助他

们解决一个又一个问题，制定一些相应的政策措施；有些乡镇干部还要通过人情关系，以情感化，想尽一切办法以稳定企业，只怕什么时候他们一拍屁股溜了，一些基层干部什么好话都说了，什么土政策都出来了，有些优惠政策已优惠到家庭、住房，连其子女读书都包了。但是要溜的还是溜了，一些村只剩下一座座空房子，留下“368”。可见只讲优惠的政策，也不见得是万灵圣药。

实际上，从大局来说，一个地区或一个县，只从优惠上考虑，对一些经济发达、税源丰裕的地方来说，他可以不收或少收一些非主要产品和非大宗产品的税费，以吸引外来个私企业，而对一些穷的地方，这无疑是釜底抽薪，而且也只能造成国家的税源流失，企业回旋的余地是大了，但对国家大局并没有好处。而且由于只讲优惠政策，一些企业习惯于依附优惠，造成依赖性，等、靠、要思想严重，企业内部管理松、散、乱，财务不清、赏罚不明，管理制度形同虚设，没有激励机制，挖潜创新精神不足，遇到困难，只会找政府找领导，满足不了就发牢骚、责怪。有的学会吃贷款，吃了财政吃银行，每天在贷款上玩花样，叫的最响的就是“减免”。

由于各地政策宽严程度不同、软硬条件不一，一些个私企业主善于作政策攀比、钻政策空子，哪里有优惠就往哪里钻，富的地方挂户越来越多，区域性的“优惠”竞争，只能是以牺牲大局为终点，对于经济的良性循环不见得有什么好处。如果我们的政策能从大局出发，在制定优惠条款的同时，也作一些限制性的规定，如贴息贷款，作为企业的优惠部分，若能把它作为

基金定下来，企业要外迁，这部分资金加上增殖部分不能带走，只能用于扩大再生产，也许对于发展本地经济能起一定的凝聚作用，至少不会让它变成个人的优惠。一些不讲原则的优惠，实际上是政策的一大漏洞。这是制度政策的人们必须引以为鉴的。

4、各方出台的多。从调查反映的情况看，政出多门、条块矛盾，仍是一个大问题。政府有宏观调控的政策，部门有条条规定，政府有具体优惠政策，部门有条条限制措施。如果从依法行政高度上说，只要国家有法律规定的，大家以法律为准绳，都可以取得一致。问题在于，各地有不同的实际，各级政府都要针对本地实际情况制订有利于经济发展的政策，而各个部门也在同等条件下，根据上级部门的政策要求制订各自的规定，而有些规定也是通过本级政府签发的，都具有行政效力。这样一来，本属于政府调控的政策条文，就被一些条条的规定肢解了。而且，围绕同一个主体，这个部门有这种规定，那个部门有那种规定，政策交叉、文件打架，基层政府往往难以招架。近年来，在禁止乱收费、减轻农民、企业负担的呼声中，有些部门的规定有所改变，一些不良现象得到遏制，但政出多门的现象仍不乏存在，政府的政策仍难以协调众多关系。

（二）从执行政策方面看，也存在许多问题和难题。如果说，制订政策是促使经济发展的前提，那么，能否正确执行政策，用好用活就是运用政策成败的关键。目前，有以下一些问题：

1、政令不畅，政策执行难。首先表现在关卡过多，部门顶

牛。尽管部门也是政府部门，但有上级部门文件规定，而且不止牵涉一个部门，层层关卡，政府一个政策出台，执行起来就要受到许多方面的牵制，如果是牵涉到有关经济利益的规定，实施起来就更难。其次是部门之间相互推诿、扯皮，如有些新办企业或一些扩大再生产需扩建厂房等事情，政策都有了，但这个部门推一推，哪个部门搁一搁，搞得企业无所适从，不知该找谁，影响了生产，影响了效益。三是经办人员卡壳。如果说部门顶牛可以由政府领导出面做工作，该通融的通融，可变通的变通，一些部门领导还得服从政府。但一些办事员顶住不办，你就没辙，还要叫人受不了，难怪有人要骂娘，实在是有些经办人太损了，他什么理由都有，让你东跑西找，还是哪个情况。一些好的政策，往往坏在这些人手里。再则，由于时机不同，往往是有些政府根据新的情况，制定新的政策，而有关条条的规定尚未变化，许多协调不下米，这也使得有些政策难以兑现，到不了位。

为什么一些文件似曾相识，修修补补的多，有一个原因就在于原来的政策都有了，但执行中没有兑现，没有执行好，使一些原来该解决的问题没有有效得到解决，等到原来制定政策的领导变动或政府换届以后，针对这些问题又得制定一个政策，这就使同一内容的文件不断重复，文件多了。而有些企业则因为这些问题一直得不到解决，对文件也失去了兴趣。

2、宣传不够，贯彻不到位。一般地说，一些上级政策性文件只发到县一级和有关部门，县级文件也只发到乡镇和有关部门、直属单位，如果有些领导没有认真研读，没有引起足够的

重视，往往是文件就到此为止，一些科室领导和经办人都不知道，一些政策如不组织贯彻，也只能停留在文件上，或者成为经办人员作为办事的依据，起一个把关的作用。一些基层单位和企业，如不知道有这种文件规定，谁去找你办理；有些企业即使知道了，也不清楚如何运用；有的企业因为碰钉子多了，也失去了兴趣，认为没有什么用，不如少受一点气。总之，由于宣传贯彻不到位，政策不能变为企业的行为和群众的行动，再好的政策也失去了意义。

二、运用政策必须考虑的几个问题

从以上反映的一些问题看，一些政策在制订和执行中都存在一些弊端，并导致一些后果，必须引起重视。为此，我建议：

首先，制定政策要从实际出发，从大局出发。在对同一主体的管理中，政府和部门应该是一致的，如从管理的手段和利益的趋向比较，便容易出现不同点。作为政府的政策，应该从宏观上进行调控，并要理顺上级部门的各项政策规定，对本级政府部门进行协调，从条块结合点上寻找共同点，以便实施。各有关部门在执行上级政策时，应结合本地实际，在不违背上级文件总体精神的前提下，谋求与本地政策的一致。因为上级的文件是共性的，而各地都有它的特殊性。各级政府根据本地实际制定的政策是有他的特殊性的，部门应该从个性中找出共性，撇开本位的利益观，围绕经济建设中心，服从改革开放大政策，一切从实际出发，以“三个有利于”为标准，在执行中体现服务宗旨，转变政府职能，提高办事程序透明度，不搞文件打架。企业和群众可以少受或不受“关、卡、压”，环境也自

然会宽松起来。

其次，各级政府和部门在制定政策时都应该避免随意性，不要做群众的尾巴。毛泽东同志说过：政策和策略是党的生命。政策是严肃的，它是党的基本路线，国家法律法规在不同时期、不同地方、不同条件下具体体现。政策作为党和政府的调控手段，它不仅应该具有针对性、现实性、可行性，还必须具有规范性、协调指导性和制约性。尽管有些政策是过渡性的，有些仅仅是针对某一个特殊问题的，有的侧重于质的规定，有的侧重于量的规定，但它都是有界定性的，都必须是党和政府意志的体现。目前存在的问题是，各地都急于发展经济，大家都想吸引外来企业和资金，千方百计想稳住本地企业，挖空心思谋求策略途径，有的甚至不顾法律规定，到处制定优惠政策，急功近利，使人眼花缭乱、莫衷一是。结果，有些政策急于求成，反而不起作用，给人感觉是：“看，政府是听我的。”那种听风就是雨，貌似从群众中来，实则随意性，做群众尾巴的政策是没有生命力的。虽说用心良苦，出发点也无可非议，但有损于党和政府的形象。

第三，政策出台后，要组织贯彻实施，通过宣传，形成氛围。一些面向企业、面向群众的政策，要广而告之，通过广播、电视等媒介，引导大家执行。过去一些重要政策贯彻，都要通过大会小会宣传，政府还派工作组下去，搞得轰轰烈烈，人人皆知。现在因为政策文件多了，事情也多了，很难做到。但是，基层政府通过一定的形式，如转发、印发上级文件，召开座谈会，下去调查研究时，问问政策执行情况，了解群众的意见，

边调查边宣传，这些工作还是可以做的。

从群众中来，到群众中去，这是政策运用的有效途径。政府和部门务必发扬党的优良传统，转变政府职能，充分发挥政策作用，促进经济发展。

作者单位：洞头县政协

职 务：秘书长