

改善厦门投资软环境 创造新的竞争优势

张春燕

摘要 改革开放20多年来,厦门市的经济建设取得了巨大的成就,人民生活水平得到了很大的提高,外资在厦门经济建设过程中一直起着非常重要的作用。但是,近年来,厦门经济增长速度有所下降,吸引外资的比例也有所下降,厦门的经济发展面临着严峻的挑战。厦门市需要继续大力利用外资进行自身的经济建设,而要充分利用外资就要进一步改善环境,尤其是投资软环境,建立宽松公平的经济环境,提高政府部门的行政效率,创造开放进取的社会文化氛围,从而使厦门重新取得竞争优势,使厦门经济得到更快发展。

关键词 投资环境 吸引外资 竞争优势

近几年来,厦门吸引外资的规模比以往有所下降,例如1999年全市共批准直接利用外资项目209个,比上年减少14.69%;实际直接利用外资13.42亿美元,比上年减少了2.84%;2000年实际直接利用外资更进一步减少到10.32亿元,比上年减少23%。厦门吸引的外资占外商在全国的直接投资的比重也逐年下降,目前只占到4%左右,致使整个经济增长速度减慢,厦门在全国主要城市的地位也有所下降。因此,厦门必须转变观念,进一步改善投资环境,尤其是改善投资软环境,才能培养自己新的优势,在竞争中赢得一席之地。这是由于一方面,自然环境、工业基础、交通条件等投资硬环境是很难一朝一夕改变的,要靠长期投入。而软环境则具有投资少、见效快的特点,只要有决心改变,容易在短期内取得很大进步。另一方面,目前外商在选择投资环境时越来越重视软环境方面的完善程度。因此,我们在有计划地进行硬件设施的完善的同时,应当把近期工作的重点放在改善软环境上来。

硬环境是一个城市吸引外资的基础,而软环境则是吸引外资的关键。一个城市的软环境首先要适应国际惯例和规范,在这方面我们还有很多需要改进的地方。我们要充分利用目前加入WTO的契机,推动我市的招商引资工作重点从依靠特区政策优惠转向建立符合国际惯例和WTO规则的政策法律环境和市场竞争环境,营造符合国际规范的投资软环境,创造出自己的竞争优势和特色,树立自己的核心竞争力。

一、完善法律环境,建立宽松、公平的经济环境

最近,国外有位投资事务专家曾经对这几年外国对华投资趋于减少的原因做了以下解释:中国目前的法规还缺乏透明度,存在腐败问题,中外合作方之间、国企和外资企业之间未处于同样的运营环境,管理体系不明确,法律实施缺乏连续性等。比如,合资企业中的中方帐务记录不够准确、普遍存在着多本帐的现象就让外方望而却步。这位外国专家提出的问题在我国是很普遍的,厦门也存在着同样的现象。这些问题随着外资企业在中国的建立和发展,逐渐暴露出来,严重影响了潜在的投资者的信心。可见,要吸引外商投资,首先要建立公开透明的法制环境。事实上,我国政府选择加入WTO,历时15年,克服重重障碍,甚至做出很多的让步和牺牲,就是为了让我国经济融入国际社会,并以此来促进我国社会管理体制的改革,借助WTO的原则和规范来清除我国行政管理工作当中长期存在的保护主义、行业垄断、政府干预经济等做法,建立起依法行政、公平竞争的社会环境。而要完善法律、政策、经济环境,就要做到“公开”、“放开”、“公平”。

首先是要做到“公开”。应该说我国的法律法规基本上是公开透明的,然而实际工作中却执行大量的政策和规范性文件来管理经济活动。这些政策和文件往往是不公开、不透明、不连续的,甚至是相互不协调的,使投资者无所适从。政府部门应该对过时的政策、规范性文件进行清理,对于那些与WTO规则相冲突的,该

废止的要及时废止,该修改的要及时修改,有效的和符合 WTO 原则的法规需要继续保留的则必须及时公布。

“放开”是说政府部门不应该被动的等待上级的政策,不应该以“没有这样的政策”为由阻止企业的经济活动。在计划经济时期,政策、法规规定你能做什么你就做什么;政策、法规没提到的事情你就不能做。虽然目前我国实行的是市场经济,但是有一些政府部门还是沿用计划经济下的做法,以政策规定的条条框框来限制企业的市场活动。这样的方式严重限制了企业从事经济活动的范围,阻碍了市场正常的机能。因为市场活动是分散决策的,法律不可能穷尽所有的市场活动。法律所做的应该是规定一个底线,在此之上市场主体可以去发挥创造,这样的市场才会有活力。实际上,市场经济国家的做法是只要法律没有禁止的事情都可以做。要允许企业去创造,去大胆尝试,这样才能推动经济自由发展。在发展过程中出了问题很正常,不用怕,总结了经验,再去完善法律,这样一来,法制建设也会跟着进步。2001年1月1日,北京《中关村科技园区条例》规定:组织和个人在中关村科技园区可以从事法律、法规和规章没有明文禁止的活动”。这一规定走在了全国的前列,体现了中关村人开放的胸襟,值得厦门学习。

“放开”的另一层意思是尽快取消经济活动中不合理的行政限制,根据 WTO 所倡导的贸易自由化的原则,只要是不涉及到国家安全的行业,都应该尽快取消市场进入管制;逐步放开外汇管制,实现贸易和投资自由化。

“公平”是指打破区域垄断和行业垄断,取消对不同所有制主体的歧视政策,建立公平竞争的市场环境。最重要的是要取消内外有别的政策。而我们目前在很多领域还实行内外有别的政策,内资、外资、国有、民营区别对待。企业从注册登记起就以所有制形式分类,并制定了不同的法律,不同的所有制企业承担不同的法律上的权利和义务,造成市场主体法律地位不平等。

在厦门投资的外商,一方面享有诸多优惠政策;另一方面,外商投资企业又受到诸多限制,即非国民待遇。政策的不合理导致了一连串的不合理的连锁反应,

最终大家都将政策、法规当成摆设,没有人再去当回事。而另外一些领域则规定外资企业不得介入,外资企业的产品内销的比例受到限制等。这些都是对市场竞争机制的扭曲,弱化了市场优化资源配置的作用。

我们应当摒弃按所有制形式分类立法的做法,并允许外资、民营企业以收购、兼并、参股等方式投资国有企业。放宽对外资、民营企业从事服务、贸易行业的限制。不分所有制形式放宽对企业从事外贸业务的进出口权的限制。对所有企业一视同仁,建立起公平竞争、非歧视性的法律机制,才能适合 WTO 规则的要求。在这一点上深圳市已经走在了全国的前面——率先建立起符合市场经济公平竞争需要的法律机制,制定和颁布了《有限责任公司条例》、《股份有限公司条例》、《股份合作公司条例》、《合伙条例》、《独资公司条例》等条例,这些立法不仅在形式上摒弃了按所有制性质分类的做法,更重要的是使各种所有制企业按责任类型承担相应的法律上的权利的义务,为各种所有制企业公平竞争奠定了重要的法律基础。

二、转变政府职能,提高政府部门工作效率

当前决定一个城市投资环境优劣的主要因素,已经不再是城市的基础建设,也不是政府的政策优惠,而是集中到政府的管理职能与管理效率上来。而我市政府部门目前的工作中还存在着很多问题;政府行政部门管理水平不高,办事效率低下,服务意识不强,管理工作透明度不够。机关办事人员以管为本,政府审批事项多,审批范围广,审批行为不规范,影响了市场机制发挥作用,限制了自由竞争。

1、转变观念、转变角色

政府部门应当转变观念,要按照市场经济运行规律的要求重新构建政府机构、调整政府职能。从全能的政府变成有限的政府,从直接管理经济转到间接管理经济,从微观经济管理转到宏观经济调控,从计划经济管理转到市场经济管理,政府管理体制必须由管制转向监控,工作方式由管理转向服务,做到不分企业的隶属关系,不分所有制形式,不分内资外资,不分企业规模大小,一视同仁,为企业提供优质高效的服务。

首先,要转变政府部门的观念。政府部门的领导干部要正视这样一个问题:怎样看待权力。国家和人民赋

予的权力是用来服务于社会、服务于企业、服务于大众的。其次,政府的工作人员要树立这样一个观念——自己的工作不是以领导为中心,不是为了让领导满意,而应该以社会大众为中心,让投资者、消费者、纳税人满意。转变观念还意味着不能满足于不犯错误,而应当经常检查自己都做了什么贡献,做得够不够。每一位政府公务员都应当树立“人人都是投资软环境”的观念,一举一动都应当考虑到自己为厦门带来了什么。

政府公务员必须树立的另一个观念是,政府的工作不是要管住企业,让企业不犯错误。企业的行为一方面由法律去约束,另一方面由市场去调节,本来就不归政府管,政府也管不好。政府应该从过去的“行政控制型”向“规则服务型”转变,政府制定规则,企业按规则行事,政府为企业提供服务。而过多的行政审批不能适应市场经济所要求的效率,应该让市场在资源配置中起主导作用。过去政府干预经济很多时候是采用配额限制或者发批文的方式,企业动辄要跑政府拿各种配额和批文,即使能拿到批文的企业也平白地增加了成本,而没有拿到批文的企业就受到限制无法从事正常的经济活动,这种做法严重破坏了公平竞争。而且,由于不公开、不透明,企业不知道应该怎样做才能得到经营权,从而产生“暗箱操作”。我们应当借鉴市场经济国家的普遍做法,将行政审批制度改为备案制度。只要法律没有禁止的活动,企业就可以进行,政府需要了解情况的,要求企业备案即可。

2、政府工作规范化,提高政府工作效率

在推行政府部门转变观念和角色的同时,还要积极推行政府服务的标准化工作,提高政府部门的工作效率。由于任何行业、任何企业在运行过程中,都需要经常与政府部门打交道,政府部门的办事的规范性和效率对全社会的效率都有很大影响。以物流行业为例,据一些业内人士统计,物流企业要顺利运转,至少要和21个政府部门打交道,政府部门的办事效率决定着整个业务流程的时间,因此政府部门的服务对物流行业的发展显得极为重要。从近年来外商对我国各大城市投资环境的评价也可以看出,规范、高效的行政工作已经成为投资环境中最重要的因素之一。

首先,政府应该参照ISO9002管理体系,实行规

范化、标准化服务,使政府管理更加透明、高效。通过政府部门的业务流程重组实现一个窗口对外、一次性告知,提高办事效率。政府部门应当按照为企业提供服务的最终目标重新审视行政工作的整个流程和全部环节,使业务流程上每一个环节都是必要的和不可替代的,从而缩短整个业务流程。同时,整合相关政府部门,打破科层制的组织机构,按照为企业提供服务的流程的需要重新设置组织机构,从组织上保证办事效率。能合并办公的机构合并办公,能一次为企业解决的问题一次解决。另外,还应该建立审批跟踪制度,跟踪审批程序中每一环节有效工作时间和等待时间,进行时间耗费分析,努力消除等待时间(据抽样调查显示,行政审批的等待时间往往占他全部时间的95%以上),从而将审批工作的时间缩到最短。

其次,用以信息为基础的网络管理取代以权利为基础的权力管理体制。一要建立开放的政府信息渠道,广泛收集外部市场信息、内部管理信息、企业投资者信息、百姓消费者信息,使各相关部门及时掌握各方面的要求和动态情况,及时作出反应,使决策建立在信息的基础上。二要加快政府及行业信息的社会共享,及时公布政府各项政策措施,做到政务公开透明,让投资者和消费者心中有数,从而避免重复投资和不对称现象。三要推进政府管理电子化、网络化,减少管理的中间环节,提高行政协调水平和行政效率。通过网络数据在政府部门之间的传递和共享,减少企业的重复申办,使一个项目跑好几个部门的情况得到彻底改变;通过网络数据在政府和企业之间的传递和共享,达到网上申办,使企业足不出户可以完成各种申报、备案工作。有了先进的信息系统的保障,才能实现信息披露代替审批控制,通过信息共享提高行政效率。

第三,建立为外商投资服务的绿色通道,由外商投资服务中心牵头,各行政审批机关配合,为企业提供一条龙服务,消除关卡,大开绿灯,方便外资企业工作,主动为其解决申办和运营过程中遇到的各种困难和问题。

3、提高公务员自身素质

城市经济发展的竞争主要是政府能力的竞争,政府能力的竞争主要是公务员素质的竞争。要想建立高

效的行政体系,就要建立一支过硬的公务员队伍——富有历史使命感,以服务企业服务大众为乐,将厦门的发展作为自己的事业;不仅具有熟练的业务知识,高超的专业技能并且了解 WTO 规则,了解国际惯例,懂得市场经济规律,了解国外投资者的需求。因此,要将最优秀的人才聚集到政府部门来,首先要提高公务员的待遇,提高行政工作的吸引力。其次要对公务员进行公开招聘,择优录用。

对已经录取到政府部门的公务员则应定期实行在职培训,使之跟上经济、科技发展的要求。例如,我国前不久加入了世界贸易组织,政府公务员们就必须及时接受有关 WTO 规则、我国采取的相应政策措施以及我国与各主要成员国的协议条款等方面知识的培训,使他们在执行公务时熟练自如,提供规范高效的服务。再比如,每个公务员都应该熟练掌握信息化管理的技能,提高工作效率,满足企业网上申请、网上办公的需求等。对政府工作人员的工作业绩也应当有一个反馈和评价,使他们明确自己的工作成果。这种反馈和评价机制一方面能够对优秀的政府工作人员产生激励作用,另一方面,对不合格的公务员甚至是滥用职权、刁难企业和社会大众、或者有舞弊行为的公务员也能够及时发现,及时清除出公务员队伍。

三、建立开放的社会环境、文化氛围

长期以来,在厦门的社会意识中有一种根深蒂固的“小岛意识”。一是满足现状不思进取,认为厦门是最好的地方,自我陶醉于小岛。二是思想狭隘闭塞,画地为牢。比如,只承认岛内是厦门,不承认岛外辖地(如集美、杏林、同安等)是厦门。甚至对岛内也只承认西南一小角是厦门。至于住在鼓浪屿上的人,有的则坚决否认自己是“厦门人”,而坚持说自己是“鼓浪屿人”。似乎越是“岛”,而且越“小”,就越好。要想把厦门建设得更好,要想创建能够面向世界面向未来的新文化,我们就必须培养开放的思想观念,摒弃小岛意识。

另一方面,长久以来厦门给人的感觉是节奏缓慢,悠闲自得,没有创业的激情和活力,适合老年人生活。当今国际大都市,像上海、纽约等,都曾经是冒险家的乐园,而高科技的发祥地硅谷、中关村都是创业的摇

篮,深圳更是在过去的 20 年里创造了自己的中国梦。成功的人富于冒险精神、创新精神,不怕吃苦,不怕失败;成功的城市能够提供大量的公平竞争的机会,不问你是谁,你从哪里来,不用靠关系,不用任何背景,让人才能够单单靠自己的能力和聪明才智就可以白手起家。而有些厦门人甚至至今在“外地人”面前还有一种优越感,殊不知自己在这样做的时候已经约束了自己的发展。

开放的意识是一切发展的起点。中国的落后源于闭关自守,中国的进步源于改革开放。例如,一些人对企业的名字过于敏感,动辄指责。厦门已经在政府政策的推动下开放了 20 年,但是很多人的意识还很守旧。不要说政府根本没有必要管人家企业叫什么名字,单是这种容不得文化的多样性的保守意识就会让人望而生畏。厦门要在经济上迅速发展,必须在观念意识上有所改变。抛弃保守陈旧观念,走出狭隘的意识。敞开胸怀,放开眼界,兼容并蓄,接纳不同的思想、文化和人才。

另外,厦门应该组织更多的社会文化活动,尤其是公众性活动,让市民有归属感。例如,在香港回归、澳门回归、国庆 50 周年、千禧之夜、申奥成功、中国足球进军世界杯等重大历史时刻,北京、上海、广州、深圳等其他城市都组织了盛大的庆祝活动,市民聚集在广场上,相识的、不相识的人相互拥抱、相互祝福、载歌载舞,尽情表达自己激动的心情,在这激动人心的时刻,每一位市民都与整个城市、整个祖国的心一起跳动。我们应该将创造良好的社会文化氛围看作是提高市民生活水平的重要举措,不仅让市民过上“小康”的物质生活,更要让市民过上健康的精神生活。

要发展厦门经济就要充分发挥外资的作用,要充分利用外资就要改善投资环境,创造宽松、公平的政治法律环境、高效的政府行政效率和开放进取的社会文化环境,方便外商在厦门投资兴业,从而吸引更多外商前来厦门投资,使厦门市的经济得到更快发展,人民生活水平得到更大提高。

(作者单位:厦门大学工商管理学院)
(责任编辑:彭心安)