

重构新时期政商关系的抓手

上海财经大学经济学院教授、博导 田国强
上海财经大学高等研究院助理研究员 陈旭东

【摘要】建立良好的政商关系,对促进当前中国企业以至中国社会的健康发展具有极其重要的意义。在新的时代背景下,只有以规范、制约和监督政府权力相结合的综合治理手段,从合理界定好政府与市场、政府与社会治理边界入手,才能建立起健康的政商关系,并同时解决好效率和社会公平正义的问题,真正推动中华民族的伟大复兴和长治久安。

【关键词】政商关系 制度 法治 监督

【中图分类号】F2

【文献标识码】A

如何处理好政商关系,是中国古代及至近代历史上商人阶层求得生存、发展必须考虑的现实问题,也是改革开放以来一直困扰中国企业和社会的难题。在新时代,如何认识和评价中国历史上及至当前的政商关系?在逐步走向成熟的现代市场经济体制的过程中,决定健康政商关系,根除腐败的关键因素究竟是什么?对于上述这些问题的全面认识和正确解答,具有十分重要的理论和现实意义。本文认为只有规范、制约和监督政府权力合理界定好政府与市场、政府与社会治理边界,才能从根源上根除腐败和行贿受贿现象,建立起健康的政商关系,才能同时解决好效率和社会公平正义的问题,真正推动中华民族的伟大复兴和长治久安。

中国历史上的政商关系

著名汉学家费正清在《美国与中国》一书中曾提出一个问题,在中国历史上,“为什么中国的商人阶级不能冲破对官场的依赖,以产生一股独立的创业力量呢?”确实,在春秋尚有孔子弟子子贡的“结驷连骑,束帛之币以聘享诸侯,所至,国君无不分庭与之抗礼”,然而自秦商鞅最先明确提出“事本而禁末”之说后,农本工商末、重农抑工商即成为历代封建政权奉行不替的经济指导思想。由此,面对位列“士农工商”四民之末这样一个不断延续、长期沿袭的传统社会位序,商人团体在中国古代农本社会中的地位大多时候是处于底层的,这就使得其常常缺乏安全感。在此背景下,政府掌握着绝对权力和大量资源,富有的非统治者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。

基于对中国古代史的考察,商人对于权力的依附无非三途:一是贿赂官员;二是纳捐买官;三是考取功名。这些都使得官商合流、政商一体得到不断强化。

鸦片战争以后,曾国藩、李鸿章、左宗棠等晚清重臣力推洋务运动,更是使近代中国的政商一体化得到极大推动。在实业救国的口号下,近代军事工业和民用工业、矿业、运输业、电报业等大量涌现,然而无论是官办、官督商办、官商合办,其实际控制和经营基本都依旧是在国家或者官员个人手上,这一特点延至清末。由此,在个人和制度层次上也形成了政商关系的新范例。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。政府对于商业尤其是大型商业事业的垄断、公权力无孔不入的介入和私有产权保护的阙如,也带来了大量的寻租设租机会。在这种国家机会主义之下,政府身兼规则制定者、裁判和球员三重角色,使得私有经济的成长空间异常狭窄,清末工商终以失败告终。

随后北洋政府和国民政府的先后统治,就整体而言并没有扭转这一态势,反而使之政商关系进一步得到强化,官僚资本主义渐趋成型。

从计划向市场转型中的政商关系及其症结

保护民族工商业,让各种经济成分在国营经济的领导下分工合作、各得其所,是新民主主义的三大经济纲领之一。新中国成立初期,在此经济纲领之下私有的民族工商业得到了一定的扶助和支持,生产得以恢复和发展。随后,社会主义改造使得国有经济和集体经济成为国民经济的全部经济成分,真正意义上的独立企业家不复存在,国有企业的正常运转在很大程度上是靠行政命令而不是市场推动的,企业在人事、财务、生产、分配等方面几乎没有任何自主权。政府权力高度集中,对于微观经济活动的干预过多,企业和个人在经济上的自由选择权被严重削弱,主体性缺失。



在信息不对称和个体追求自身利益的客观现实下,集中计划经济制度藉由计划行政命令和要素价格扭曲,短期内可以集中力量办大事,对新中国工业体系特别是重工业体系的建立客观上起到了推动作用,但是由于缺乏经济上的选择自由、信息有效性和激励相容性而使得经济难以实现长期持续有效运转。不过,由于市场被极度弱化,价格基本上是由国家决定的,自利性不被鼓励,基本没有了可以且愿意输送利益的独立商人群体,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,没能形成政商关系市场,即使有供给,但没有行贿需求,贪污腐败、行贿受贿的现象自然就很少了,这一现象成为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。这从反面证明了,政商关系是与官员寻租和贪污腐败成正比的。

改革开放以后,非国有经济在松绑放权的方针下发展迅速,中国企业家群体开始再次登上社会舞台。“松绑放权”的改革再加上对外开放使得中国经济具有空前活力,在经济发展方面取得了前所未有的巨大成就,在过去30多年来以接近年均10%的速度增长,使中国成为世界第二大经济体。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”,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,这也是当前贪腐发生的重要原因,造成了经济发展成绩巨大和社会公平严重不足的两头冒尖现象。最根本和关键的原因是政府的定位不合理,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过位和错位,其具体现象有二:一是政府本不应该有的权力过多、过大,对于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,从而造就了大量的寻租设租机会。二是国有企业占比依然偏大并且是官本位的,由政治和政府主导开启了体制性的政商旋转门,大量政府官员和国企领导游走其间,交流交叉任职,埋下了政商勾结、权钱交易、化公为私的极大隐患,成为贪腐、挥霍、乱用公款的重灾区。

从2002年十五大到2007年十七大再到2012年十八大,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来,并在十八届三中全会《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”,意味着一种部分公权力的转移让渡和对私权利的确认尊重。其所指向的,恰恰是过去一个时期里在处理政府与市场关系上尚存有的种种不足之处,这些问题也正是导致当下政商关系紊乱、错杂的根源所在。

重构新时期政商关系举措

从以上对中国各时期沿袭演变而来的政商关系困局的回顾,可看出其肇因是共同的,政府和经济活动的关系密切,干预过多,使之掌握着政治权力和行政权力的公权力过位导致了效率低下、寻租或利益输送、民营经济受挤压及造成不公平竞争等四大弊端。制度的缺陷才是导致这些弊端的根本、根源,没有合理的制度来划分政府与市场、政府与企业的边界,没有法治来约束政府的公权力膨胀冲动,没有规约政府的行政行为 and 划定政府与社会的边界,不可能根除贪腐。

理论和几千年的实践告诉我们,没有合理界定政府职能制度方面的建设,只是简单地停留在治标层面而不进行真正治本,是不可能从根子上去除政商勾结、滋生腐败的脓瘤的。为了造就有效市场、和谐社会、根除贪腐,最关键的就是要建立一个服务型的有限政府。

许多人将现行的政商关系乱局归结为市场化改革带来的,从而反对让市场发挥决定性作用的改革。这是一个极大误区。所导致的问题并非是由于过去改革的方向有误,更多是改革方式方法有误所导致的,并且它反过来又制约着进一步的制度变革。如何突破这一羁绊?需要标本兼治,从短期对策和长期治理两个角度加以应对和调整。近两年来的反腐倡廉对政府官员寻租设租、乱作为的治理收到了较好的成效,对于政商关系的净化有明显拉动作用,但这只能限制一时和减少寻租、贪腐的现象,很难彻底消除,要根本、彻底地消除贪腐现象还需要从根源上解决问题,也就是要着手深层次的制度性改革,健全法治体制,壮大公民社会,从源头上进行治理。

第一,要切实推进简政放权,推进市场导向的制度建设。把政府不该有的权力还给市场,让政商各归其位,政府与市场的边界得到合理界定,同时政府在维护市场秩序和提供服务方面发挥的作用不能缺位,比如对于私有产权的明晰、保护等。私有产权的明晰是法治市场经济的重要前提,有助于市场秩序的建立。当前的政商勾结除了部分干部本身的素质外,一个重要的原因就是由于公有产权没有明晰界定及公权力的越位、寻租所造成的,这是造成腐败的根本原因,公权力腐败对政体和社会造成的危害性及其后果尤其严重,如导致严重的机会不公,造成民怨,从而使官与民、政府与社会严重对立的政治和社会危机。这就需要从制度上予以根绝,尽快让大量依靠行政垄断而存在的无效率国企退出市场。

需要指出的是,在中国直至当前的经济发展模式中,由于政府主导经济,部门和官员有很大的审批权(截至2015年年初,国务院有关部门取消和下放行政审批事项三分之一以上,但仍有近1000项行政审批),除了责任心和政绩考核的压力之

外,拿钱给办事的寻租设租贪腐行为在客观上作为一种“润滑剂”也曾对经济增长起到一定作用。当然,这种公权力不受限制所导致的腐败和不正之风,对于中国政治、经济和社会的长远健康发展无疑是非常不利的,各方面的危害性极大,从而需要从制度建设和政府的定位上加以扭转和根治。

第二,要切实加强法治建设。法治的两个主题是限制政府权力和赋予公民权利,界定和划清政府权力和公民权利的边界。其首要作用是制约政府的行为,约束其对经济活动的任意干预,限制政府的权力就是为了保护市场不受“看得见的手”随意干扰,使政府成为维护市场秩序和提供服务的政府而不是发展型政府。好的法治环境,可以支持和增进市场,真正让市场发挥基础性和决定性作用。从而,法治也为政商关系的厘清和重构提供了准绳。当然,法治建设也是中国未来全方位综合联动改革中其他领域改革的关键枢纽,是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。


基于此,短期内应加快国有企业人事制度改革,特别是去行政化的步伐,并将政商身份切纳入法治轨道,通过财产申报制度等阻止“旋转门”腐败,但是从长远来看国有企业还是应坚持民营化、民有化的改革方向,进一步壮大民营经济的力量。早在1999年十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》就曾提出,要“深化国有企业人事制度改革”,“对企业及企业领导人不再确定行政级别”。但是,时至今日这一改革推进力度仍然有限,借助当前反腐之势,着力推进此项改革,有望取得进展突破。

其实,像美国也有政商“旋转门”,但是其通过一系列法律规定来严防私人利益对公共利益的侵蚀。美国先后制定了《官员任职法》、《美国政府道德法》、《1989年道德改革法》、《行政部门雇员道德行为准则》、《正直领导和开放政府法》等法律,对礼品、财务冲突、职权行使、职外活动、兼职等做了非常具体的、可操作的规定。面对离职官员加入游说集团,国会制定了《游说公开法》,让游说行为透明化。其中,《正直领导和开放政府法》还规定,政府部长离职后两年内不得游说原任职部门、参议员离职后两年内不得游说国会。此外,在任高级官员每年对上一年度收入财产状况的申报和公开,也是很好的“防腐剂”。

当然,国有企业改革的根本出路还在于民营化,而不是所谓的政商关系仍然必将非常紧密的混合所有制或其他,否则便不能从根本上解决国有、国营企业所带来的效率低下、寻租或利益输送、挤压民营经济及造成不公平竞争的弊端。在20世纪70年代西方主要国家相继发生滞胀危机后,它们应对危机的手段就是用市场化、社会化的方法来分担政府压力,对内放松管制,允许市场中的众多主体共同参与公共产品和公共服务的

供给,创造一种良性竞争环境,迫使其在市场竞争的压力下不断提高自身效益。在此过程中,并没有多少国家说是因为民营化本身,而危害了国家的安全。民营化恰恰也是现今那些发达国家在当时条件下进一步强大的动力所在。

整体而言,中国市场经济的发展对于法治的需求正变得越来越大。法治,是对“政”之权力、“商”之权利的约束和保障。没有法治约束的公权力,会使得缺乏自律的政府官员有很大的激励去染指经济、媾合资本,以设租寻租谋取私利。同样,没有法治保障的私权利,会使得企业家不得不屈服于公权力的侵犯,乃至会滋生依附于、俯身于权力的恶性资本势力。如此就会形成一个坏的循环和均衡,而要打破这个循环和均衡,必须靠法治。惟有法治,才能将权力关进制度的笼子,将政商关系引领到正向健康互动的路径上来。这不仅将影响当下,也必会深刻影响未来,是走向国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。

第三,要健全新闻舆论监督体制,让政商关系运行在阳光之下。为此,首先要依法保障新闻媒体的独立报道权,从而保障宪法赋予公民知情权,降低委托人(公民)与代理人(政府)之间的信息不对称。其次,要大力培育和发展非政府组织和非政治化社会有机体,建立基于社会主体权利之上的社会自我管理机制。由于非政府组织承担一定的公共责任,从而其应该被约束在法律框架内并享有相应的政策优惠。然而,从我国现行的立法理念来看,对于非政府组织还是一种控制性管理,建立在监管和不信任基础之上。所以,要真正促进非政府组织的发展,在立法理念层面要加强信任,以促进真正意义上的政府与社会合作模式,使非政府组织成长为与政府、企业共同支撑经济社会生活的力量。 

【注释】

[美]费正清:《美国与中国》,北京:世界知识出版社,2000年,第46页。

田国强、陈旭东:“近现代中国的四次社会经济大变革——国企改革的镜鉴与反思”,《探索与争鸣》,2014年第6期。

责编/张蕾