

政府改革的经济逻辑

王东京

(中共中央党校经济学部, 北京, 100091)

摘要: 以往政府改革之所以收效不大, 是因为政府当事人对改革既无动力, 又无压力。要进一步深化政府改革, 必须调整现行的改革思路: 在突破口的选择方面, 要先定位政府角色再改机构; 在完善政府治理方面, 部门升格不如放权分权; 在革新选人机制方面, 要先改委任制再破论资排辈; 在以薪养廉方面, 要先改职务消费再加薪。

关键词: 政府角色; 政府治理; 论资排辈; 以薪养廉

中图分类号: F015

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2006)03-269-05

经济改革每走到一个关口, 改革政府的诉求就愈加强烈。过去 20 年里, 政府改革曾几度启动, 但改来改去, 结果皆不尽人意。机构越改越大, 人也越改越多。人们要问: 政府改革为何屡屡不能得手? 回过头看, 以往改革有不少值得反思的地方。

一、选择突破口: 角色定位应 先于机构改革

任何一种改革, 说到底, 都是利益关系的重新洗牌。从经济学的角度看, 若人们支持某项改革, 那一定是改革带给当事人的收益要大于他的损失。否则, 他不仅不会赞成改革, 反而会站在改革的对立面, 或冷眼观潮, 或出手作梗。遇到这种情形, 除非有外力推动, 不然改革只会雷大雨小, 无果而终。

农村改革是一例。家庭联产承包, 起初只是安徽小岗村农民的私下行动。可后经中央高层首肯, 顷刻由点到面, 亿万农民一呼百应。所以如此, 是因土地承包能让农民吃饱肚子, 大家有改革的积极性。国企改革减员增效、下岗分流, 职工原本没有改的动力, 可此项改革始终由政府操刀, 由于有外部的压力, 企业改革也是可圈可点, 成绩斐然。

以往政府改革的困难, 恰恰就在于政府当事人对改革既无动力, 又无压力。前几次改革, 基本上都是撤庙赶和尚, 以精简机构为重点。设身处地想, 政府一旦撤并机构, 意味着现在某些官员就要下岗。

这等切肤之痛的事, 谁会真心实意地支持呢? 近些年, 学界对官员的“铁交椅”口诛笔伐, 群起攻之, 可学者中又有多少人肯放弃职称终身制? 学者的终身制不肯废, 坐机关的又怎肯丢饭碗?

说机构改革无压力, 那是因为在政府之外, 还找不到一种力量逼使政府成事。事实上, 机构改或不改, 何时改或怎样改, 旁人虽有话语权, 尽可以提建议, 出思路, 但定夺权却在政府手里, 最后得由政府说了算。比如你可以写文章, 也可以去做演讲, 但若你去告诉政府某部委的官员, 说撤销他们部门有多重要, 有多少好处, 他们会赞成你吗? 恐怕是与虎谋皮, 徒劳而已。

倒不是说, 机构改革有阻力, 政府体制就不能改。而是说, 政府改革要有作为, 必须另辟蹊径, 重找突破口。其实, 改革政府, 并非仅有机构改革一途, 而且改革政府, 也不一定要先改机构。比改机构更重要的, 是政府的角色定位。是的, 机构臃肿, 会减低政府效率, 加重纳税人负担, 机构迟早得改。但当前政府的突出问题, 还不是机构, 而是职能错乱, 是政府种了人家的田, 荒了自家的地, 该管的没管好, 不该管的管了一大堆。

那么, 在市场经济下, 政府应担当怎样的角色呢? 亚当·斯密曾说, 政府是守夜人, 负责维护国家的安全^[1]。而弗里德曼则说, 政府是仆人。既然是仆人, 就不仅要维护安全, 而且还要当保姆。1979 年, 弗里德曼与夫人合作出版了《自由选择》, 在该书

收稿日期: 2006-05-06

作者简介: 王东京(1959-), 男, 湖南安乡人, 经济学博士, 中共中央党校教授, 博士生导师, 主要研究方向: 中国宏观经济。

中,他把政府职能明确划定为四项,即国家安全、社会公正、公共服务、济弱扶贫。从亚当·斯密到弗里德曼,其间经过了 200 年,政府职能虽有变化,但政府的角色却没变,她担当的始终都是配角而非主角。

是的,政府由纳税人供养,本来就该鞍前马后地服务。可长久以来,我们的政府却高高在上,甚至对纳税人颐指气使、吆三喝四。这就好比你家里从劳务市场雇回一个保姆,可保姆请来后不肯买菜做饭,不肯带小孩拖地板,她要做的,就是控制“审批权”。菜还得你自己买,饭也得你自己做,所不同的,是你今后买菜做饭之前,必须先打报告,请保姆审批。保姆批准后,你才能买、才能做。试问,你会乐意请这样的保姆吗?

当然不会。既然你不乐意,心同此理,纳税人也不会希望政府成为审批者。遗憾的是,尽管上世纪 80 年代政府就说要转变职能,迄今多年过去,政府某些部门仍还把着审批权不放。而且经济中的许多问题,差不多都与政府审批有关。想想吧,大大小小的重复建设,骇人听闻的豆腐渣工程,哪一个不是政府审批出来的?因此,改革政府,当务之急是要改革行政审批。

把“改革审批”作为突破口,一个最大的好处,就是兵不血刃。相比撤并机构,改审批制无需官员下岗,不会造成大的社会震动,这样,改革阻力就会小得多。中国人根深蒂固的“官本位”,说穿了,是因为“权能生利”^[2]。假如我告诉你,政府今后不再有审批权,那你还会削尖脑袋进机关吗?至少我看不出,审批权取消后,公务员会比我当教员强在哪里。

可以想见,审批制改革一旦成功,机构改革便可顺水推舟。几年前,我曾去南方几个省做过机构改革调研。机构改革的难度,确实不为局外人所能想象。干部能进不能出,令机构改革举步维艰,尤为敏感。假如我们能换个思路,先改审批制,对政府釜底抽薪,那么迷恋机关的人就会大大减少。如此,机构改革的效果定会事半功倍。

所幸的是,把审批制过渡到备案制,如今已成中央的大政方针。中国加入世贸,国际社会也要求我们取消审批制。看来,改革行政审批,乃大势所趋。晚改不如早改;让人逼着改也不如自己主动改。但愿各级政府部门审时度势,把握时机,以改审批制为突破口,创新管理方式,将政府改革进行到底。

二、完善政府治理:部门升格 不如分权放权

最近出国考察,先去了澳洲,再赴法国。两次考察任务不同,去澳洲是考察政府治理;到法国是考察企业社会责任。聚眼看,一个是政府,一个是企业,两者风马牛不及。可把它们串起来思考,发现可以从不同的角度,看同一件事情。

政府治理,是上世纪末才流行的一个词。翻遍中英文词典,均找不到解释。在澳大利亚,我们拜访了不少政府要员与大学教授,一路走马观花,有如盲人摸象。不过,20 天下来,总算对政府治理有了整体的感知。所谓政府治理,就是将过去政府的某些职能,分离给非政府组织或企业去执行。用规范一点的话说,就是决策权集中,执行权下放,监督权分散。

举个例吧。老年照顾及残疾人服务,属公共服务,过去是由政府亲自打理,一手包办。几年前,澳洲政府为了提高服务效率,把照顾老人的事,交给了非政府组织——社区家庭服务机构。家服机构受托后,再公开招标,将其转包给私人养老院。如此一来,政府要做的,就是认定家服机构的资格,提供资金并制定服务标准。而家服机构直接对老人负责,并对养老院的服务予以监督。

别以为这是小的改变。从理论层面看,它改写了经济学一个约定俗成的原理。以往经济学家大多认为,在公共服务领域,市场会失灵,所以公共服务得由政府供给。于是古往今来,政府都是公共服务(品)的直接生产者,不仅要出钱,而且还办企业^[3]。而澳洲的做法却表明,公共品也可由私人生产,政府只需花钱购买,照样能免费供给消费者。换句话讲,公共品的提供与公共品的生产,不仅可以分离,而且可以并行不悖。

无独有偶,对“公共服务”的处理,法国也是如出一辙。在法国考察,所到之处主人都会与我们大谈“企业的社会责任”。言下之意,就是企业应替政府分担一些社会职能。盲拳打倒老师傅。若说企业办社会,我们当是行家。早先,中国企业办医院、办学校、办治安,除了火葬场,其它几乎一应俱全。后来国企改革,好不容易才把社会职能剥离开,可为何法国反行其道,规定企业要承担社会责任呢?

原来,法国的企业办社会,与我们有所不同。重要的区别在于,中国的企业办社会,政府一毛不拔,企业不仅出力,而且还得贴钱;而人家法国,企业只管办事,但钱却由政府给。比如法国政府把安全用电与穷人用电的事,全权交给了法电公司,而政府只负责提供资金支持。为防日久生变,政府还郑重其事地与企业写下合同,签字画押。有了合同,一旦有谁违约,双方便可对簿公堂,请法院依法裁断并追讨赔偿。

由此观之,不论是澳洲的政府治理,还是法国的企业社会责任,说法虽不同,但两者却异曲同工。是的,公共产品的提供,政府大可不必要亲历亲为,一竿子插到底。钱可由政府拿,但事未必要政府办。其实,非政府组织或企业,比起政府来更懂得花钱办事;在市场运作方面,也要高出一筹。再说,它们更接近平头百姓,又拥有自己的客户资源,从这方面看,放手让非政府组织(或企业)经营公共品,恐是上选之策。另有一点重要。把公共品生产交给企业,可以大大改善公共服务。过去,政府自己生产公共品,即便偷工减料,旁人也不得而知。刀锋砍不着刀把,公共服务再差,政府也不可能罚及自己。若是决策权与执行权分开,政府只管定盘子,让非政府组织或企业负责具体操作,这样,政府就可超身事外。只当裁判不打球,政府就说得起话,管得了人。不仅会乐意接受公众投诉,而且还可与民间机构一起,对公共服务施以监督。

回头再说中国。中央最近重申,要改革政府行政管理体制。但究竟怎样改,大家有不同意见,可以充分讨论。过去的做法,政府遇到管不好的事,通常不是放权,而是让主管部门升格。安全生产出纰漏,国家安监总局副部升正部;质量监督出问题,国家质检总局副部升正部;市场秩序混乱,国家工商总局副部升正部^[4]。这个做法,无疑是加大了行政管理成本,与市场经济小政府、大社会的改革取向,也大相径庭。

其实,治国与治家有某些类似。倘若做父亲的管不好自己的孩子,你说他会怎么办?聪明的人会去求助学校、邻居甚至公安。至少,天下不会有这样蠢的父亲,自己管不好孩子,就要求辈份升格,由父亲变成爷爷。这样,岂不是会贻笑大方?所以靠政府升格改善管理,实在不是高明之举。他山之石,可

以攻玉。澳洲与法国的做法,难道对我们没有一些启发?

我绝不主张照搬西方,不过,人家有好的经验,实践证明又行之有效,我倒是觉得应该借鉴的。退一步讲,即使吃西药水土不服,将来还可以再吃中药。记得早几年,深圳市就开始尝试“行政权三分”的改革,深圳能做成的事,其他地方未必不能做。关键是政府要舍得分权,善于放权,若无一点胆量与气度,不敢第一个吃螃蟹,只怕行政管理改革又是新桃旧符,走走过场了事。

三、革新选人机制:先改委任制 再破论资排辈

我不研究政治学,但我认为,经济学能为思考选人机制提供新的视角。当下政府正在换届,关心此问题的读者应当不少,笔者说些看法,算是抛砖引玉。

大致说,经济分析有两类,一是实证分析;二是规范分析。前者不带主观偏好,只告诉人们真实世界是什么,为何是这个样子;后者则相反,必须作价值判断,要指出好坏对错。分析论资排辈,也可用这两种方法,考虑到行文方便,还是让我分头来说。

用实证方法分析论资排辈,有两个问题要回答:第一,官场是否存在论资排辈?第二,论资排辈若存在,那么它为何存在?对头一个问题,只要不是闭目塞听,说官场存在某种程度的论资排辈,想必没有太多异议。这样,也就无需我多费笔墨;对后一问题,我曾思考多年,现在答案是:论资排辈与干部委任制有关。就是说,在上级任命下级的条件下,论资排辈必成官场的理性选择。

经济学的精髓,其实就一句话:“约束条件下争取利益最大化。”^[5]比如企业家,一定会追求利润最大化;大学教师,一定会追求职称最大化;政府官员,一定会追求职位最大化。企业家与教师不必说,人家自己也直言不讳;不过官员不同,即使内心想升官,嘴上却未必肯承认。其实不承认,事实也改变不了。世上恐怕没人希望官越做越小的吧?既然如此,官员要追求职位最大化,那么在确定选人规则时,无论是选官的上级,还是想升官的下级,都会用“最大化”来决定自己的选择。

先以下级为例。假如有两个方案,选用干部既可由上级指定,也可论资排辈,那么下级会做何种选择呢?答案是后者。为什么?因为信息不对称,领导用人,大多会用自己了解的。若上级不了解你,甚至不知你姓甚名谁,升官的概率自然很低。可对下级多数官员来说,接触上级并非容易,只有那些常在领导身边的少数人,才能近水楼台。不同的是,大凡官场中人,都有一定资历,只要讲究先来后到,不许插队,则多数人不会吃亏。

再看上级。上级与下级,其实是相对的。处长是科长的上级,但却是局长的下级;局长是处长的上级,但相对部长说,局长又是下级。从这个角度看,出于利益最大化的考虑,上级与下级的选择其实并无二致,他们都会赞成论资排辈。再说,下级政绩如何,由于岗位不同,上级往往很难作决断。而任职年限,不仅清楚可比,而且下级也大多接受,所以按资历用人,一是简单易行,二是有利官场的稳定。

我曾读过一本历史方面的书,记得其中有一节,“论资排辈也是好东西”。其用历史分析的结论,与我用经济学分析正好殊途同归。

据作者考证,论资排辈起于北魏,发明人是当时的吏部尚书,叫崔亮。据说,崔亮发明此法,也是出于无奈。崔亮有个叫刘景安的外甥,曾写信给舅舅,对论资排辈提出质疑,崔亮回信说,如今想当官的太多,即使十人共一职,也不够分。所以,必须立个规矩,不然,任人四处走门子,官场会弄得乌烟瘴气。再者,现在吏部用人,是大权独揽,即便我能铁面无私,那也是一面镜子照天下,而天下之大,难保我不选错人、用错人。

崔亮说的是对的。纵观古今,只要是由上头少数人选官,在官位供不应求的情况下,论资排辈确实有积极意义。不过,这只是从实证的角度看,若改用规范分析,对论资排辈作价值判断,可说此规则流弊百出,乏善可陈。所谓论资排辈,说白了就是只认资历,不问能力。只要年头长,哪怕是下品庸才,照样升官;相反,若年头不够,任你功高劳苦,也不能任用。如此做法,岂不是在鼓励庸人吗?

是的,论资排辈漠视贡献,优劣不分,奖罚不明,若长此以往,必会挫伤广大官员的进取心。更重要的是,此规则不改,千军万马熬年头,上上下下比辈分,干部年轻化的问题也解决不了。中央曾三令五

申,干部要年轻化。可由于论资排辈未破,大家都这么一前一后地排着,前面的不动,后面的也动不了。加上官场台阶又多,亦步亦趋,干部年轻化就只能纸上谈兵。看来实行干部年轻化,还得改规则,要惟才是举,看轻资历。

可以肯定,随着经济社会进步,论资排辈迟早是要打破的。但困难在于,论资排辈并非某个人的主观臆想,而是约束条件下多数人的选择。因此,打破论资排辈,绝不可指望一蹴而就。事实上,今天的官方文件仍明文规定:副职提正职,要在副职工作两年以上,由下级正职提上级副职,要在下级正职工作3年以上。可见在近期内,任职年限还得是干部晋升的依据之一。

邓小平讲,改革是一场革命。而改革选人规则,更是一件利益攸关的大事。因此,在谋划改革时,我们既要积极,又要谨慎;既要注意治标,但重点必须治本。前面说过,论资排辈是“委任制”条件下的理性选择。既然如此,按照经济学分析的逻辑,改革用人规则,必须先改委任制,变少数人选人为多数人选人。扬汤止沸,不如釜底抽薪。只要委任制改了,论资排辈必定不攻自破。

四、以薪养廉:先改职务消费再加薪

政府有意给公务员加薪,议论了好几年,至今还是只听楼梯响,不见人下来。今年年初,就曾有省部官员站出来,对公务员加薪表示反对。其理由是,官员是百姓的公仆,企业职工没涨工资,官员如何能加薪?

对这个观点,我倒不以为然。我的看法是,官员该不该涨工资,与企业是否涨工资无干,如果官员工资确实太低,即便企业没涨,官员涨也无可非议。说官员是百姓的公仆,这是对的。但做好公仆,重要的是视百姓如父母,鞍前马后地做好服务,不是说,当官就只能低工资。市场经济,讲究的是按贡献分配。所以,该不该涨工资,不在于你是否为官,而是看你社会的贡献。

其实,官员低薪,并非始于现代。回溯历史,封建社会几千年,中国官员的俸禄都是很低的。东汉时期,宰相每月收入为大米 28.5 石(约为 3 060

斤)；最小的官员，每月只有1.9石(约204斤)。北魏初期，官员没有俸禄。明朝的宰相，月俸不足20两银子。清朝四品官月俸大米24石(约2576斤)，五品官月俸16石(约1717斤)，而七品现令的月俸，仅7石(约751斤)。那时官员的薪俸如此之低，显然不是为了廉政，它的目的，只是为了维护王权统治。

中国封建社会历来皇权至上，普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。可天下太大，王臣太多，朝廷如何控制得了呢？朝廷的办法，是实行低俸禄。因为俸禄低，就会逼着官员们搜刮民财。比如一个县令，月俸只有7石大米，充其量能养活7个人，可官府不仅要雇用衙役，而且上有高堂、下有妻小，另还有管家、侍女、马夫、厨子，靠7石米的官饷，无论如何是应付不了的。怎么办呢？当然只能巧取豪夺。俗话说，心中无愧，不怕打雷。可要是做了亏心事，有了痛处捏在上司手里，那么就只得惟上是从。不然，一旦得罪了上司，单查经济问题，也能判你满门抄斩。

是的，这种捏人痛处的办法，的确是维系权力体制的一种手段。可问题在于，新中国成立以后，为何我们还是实行低薪制呢？大致说来，有两个原因：一是中国社会有平均主义的传统，不患寡，就患不均。二是建国伊始，国家一穷二白。面对内忧外患，需要我们捏紧裤带搞建设。我们党本来就是执政为民，若老百姓尚在节衣缩食，党员干部怎能不身先士卒呢？所以干部只能实行低工资，此乃国情所限，也是明智的选择。

改革开放以后，我们的经济状况有了大的改观：国家财力日益强盛，人民生活渐近小康。于是，干部的低工资问题，也就凸现出来了。其实，对这个问题，上届政府已有所关注，2000年初，朱镕基总理就曾表示，三年内要给公务员工资涨三倍。此言一出，社会各界褒贬不一。从实际情况看，干部工资这几年虽有微调，但与当初设定的目标，还有相当的距离。所以如此，表面看好像是政府没钱；实际上是在执行过程中遇到了阻力。

普遍的议论是，现在党政官员工资虽不高，但实际收入却不低，因为除了工资外，还有一块职务消费。国务院发展中心原副主任陆百甫先生算过一笔账，他说，如果把领导干部的福利房、配车、养司机等花销加起来，至少每月得一万元。这些钱虽没打进

工资单，但却是实实在在的消费，是一种隐性收入。在这种情况下，官员若再涨工资，必然会加重纳税人的不合理的负担。

如此看来，官员能不能涨工资，现在问题就归结到一点，即如何处理职务消费。不久前，羊城晚报的记者就这个问题采访过我，我的看法是，必须把职务消费货币化。现在的党政干部，无论级别高低，都享受一定的职务消费，而职务消费，又都表现为各种物质待遇。这一做法，说到底还是计划经济。市场经济，是一种货币经济，它要求一切生产要素，都要用货币表现，通过市场配置^[6]。所以，取消职务消费，应是改革的大趋势。

将物质待遇货币化，不仅能减少资源浪费；又能大幅提高官员的工资，是两全其美的好事。前几年，就有地方推出“公车”改革，实践证明，效果是好的。比如，配一部公车，一个司机，一月的费用少说也得4000元。算经济账，配车肯定没有打车划算。如果把省下的钱，用于涨工资，那么仅“车改”一项，公务员的工资可平均上涨1/3；若把领导专车取消，那么领导的工资可以增加2倍。

公务员的工资，迟早是要涨的。但如何涨法？有个前提必须把握，这就是，财政不能多出钱，纳税人不能添负担。那么钱从何来？办法是眼睛向内，做体制的文章。比如，物质待遇货币化，就是一个变钱的路子。只要羊毛要出在羊身上，群众自然不会有意见。所以，公务员何时涨工资，就取决于“物质待遇货币化”的进程，职务消费改了，公务员加薪便可水到渠成。

参考文献：

- [1] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因研究[M]. 北京：商务印书馆，1988.
- [2] 王健君. 政府职能转变述评之一——经济调节的理性归位[J]. 瞭望，2005，(10).
- [3] 凯恩斯. 就业利息和货币通论[M]. 北京：商务印书馆，1997.
- [4] 孟建军. 经济发展中政府角色的导入与变异[J]. 改革，2005，(11).
- [5] 马歇尔. 经济学原理[M]. 北京：商务印书馆，1997.
- [6] 王东京. 与官员谈中国改革[M]. 桂林：广西人民出版社，2004.

(下转第278页)

[15] 朱·弗登博格·博弈论[M]. 北京: 人民大学出版社, 2003. 04.

[16] 旧车按新车保额投保理赔方略[N]. 上海证券报, 2004-09-

The risk of motor vehicle and the principle of the study of the proxy commission in China

LIN Yun

(Economics Department , Party School of the CPC Central Committee , Beijing 100091 , China)

Abstract: In recent years , the accident rate and the payment swindling of the motor vehicle insurance climb unceasingly . As a result , many insurance companies attempt through the underwriting rejection and increasing the premium tariff largely to mitigate the risk . The writer analyzes the premium tariff , compensation , supervising and incentive , and points out that it is not feasible to increase the premium tariff largely or decrease the compensation . The consumers buy the insurance products in order to get compensation when they meet with incidents . If the insurance company will not pay or pay enough , the consumers will not abandon it next time . In insurance market , the asymmetrical information initiates the moral risk easily . It is very difficult to avoid this kind of question , even if after perfect faith system is established . The author suggests that the incentive measures should be taken and the commission principle of proxy should be converted so that the excess underwriting and overpaid will be avoided .

Key words : motor vehicle insurance ; asymmetrical information ; proxy ; commission

[编辑:汪晓]

(上接第 273 页)

The economic logic of the government reform

WANG Dong-jing

(Economics Department , Party School of the CPC Central Committee , Beijing 100091 , China)

Abstract: The reason why the restructuring has gained little achievement in the past 20 years , lies in the lack of motivation and pressure of those who are in charge of the work . The author believes that we have to rethink the former reforms and this paper emphasizes that in order to deepen government restructuring we must make some adjustments in the existing reform ideas . It is the gateway to define the government role first before their structuring , to make decentralization and division of power instead of upgrading the departments in order to improve the governance , to renovate the appointment system first and then break off the assignment priority according to seniority for the sake of reforming the personnel-choosing mechanism , to regenerate perquisite consumption first and then raise the salary for the purpose of well-paid for probity .

Key words : the government role ; government governance ; assignment priority according to seniority ; well-paid for probity

[编辑:汪晓]