我国行政体制改革的新探索

法治时代建设“专业分工型”现代行政

■吴兴杰 中国管理科学研究院全球智库战略研究所副所长、《商业文化》主编、管理咨询师、中国管理科学研究院特约研究员

政府与市场的关系是中国经济社会的最基本关系,建立适应社会主义市场经济体制的政府是解决中国一切问题的“总闸门”。市场在资源配置中起决定性作用,必要条件是“更好地发挥政府作用”。这一问题看似简单,其实涉及到我国最根本也是最艰巨、最复杂的政治改革,核心是行政体制改革,建立类似“生物链式”的政府与市场的关系。

一、我国行政体制改革的重要性、必要性与紧迫性

1、两大改革(政治与经济)成为解决中国一切问题的战略枢纽。

如今中国出现 “一条腿长”(经济体制改革)、“另一条腿短”(政治体制改革) 的现象。两大改革协同点: 政府与市场的关系如何协调、配套、均衡并形成合力,成为一大难题。

2、当今中国一切问题的总根源:政府的“水库思想”。

各级政府构成一个个“水库”,权力越大的政府拥有越大的“水库”,市场经济环境下的“政府竞争”,构成“以政府为核心”的地方经济社会发展格局, 出现与市场经济对立甚至对抗的尴尬局面。政府利益独立化与孤岛化,如何消除“政府水库思想”并转化为“一条奔腾不息的江河”?

3、城乡矛盾的根源:传统的政府体制。

城乡竞争的本质是“政府竞争”。城乡矛盾本质上是政府配置稀缺资源, 农村根本不是城市的对手,农村稀缺资源“倒流”城市,尤其是农村金融资源、人才资源“倒流”城市,成为“三农问题”的一大根源,人为加速拉大城乡差距。这是“三农问题”为什么长期难以根治的体制约束。

超大城市的政府,资源集中度最大,城市病也最重。城乡之间、大城市与中小城市之间、超大城市与特大城市之间均出现行政背景下的稀缺资源竞争, 城乡发展与区域发展两极分化。乡镇政府在稀缺资源竞争上处于劣势。“政府竞争”必然出现内耗现象。如今“分税制”演化为“分钱制”,地方政府利益的“独立化、孤岛化、单元化”,资源配置“水库式”现象,市场与政府之间的摩擦与矛盾十分突出。

4、区域经济的后台是地方政府。

“半市场、半计划”的体制,地方政府成为区域经济的最高指挥者, 地方政府 “水库思想”、“行政壁垒”,资源配置行政区域化,不少政府项目牺牲环境、浪费资源,负债巨大,按照破产规则, 有的地方政府不知破产多少次?! 中国没有出现类似美国“底特律破产”,根源是传统的政治体制。

例如, 弱小的地方政府根本不是跨国公司的对手,为了吸引投资,不得不牺牲资源与环境,成为跨国公司“蚕食鲸吞”的最佳对象,国家利益损失惊人。

例如,河北曹妃甸工业区,投资 3000 亿元,至今没有发挥应有效益,如果与天津滨海新区融合发展,一定比现在好得多。两者从地理上比邻,“行政区划” 成为政府合作的最大障碍。

5、中国经济社会的总问题是“政府问题”。

政府问题的本质: 计划经济思维方式的政府体制与现代市场经济的本质冲突。全国 51149 个地方政府,成为一个个独立的“政治细胞、经济细胞、社会细胞”,像商人追逐自身利益“短期最大化”,每届政府追逐“短周期效应”。中国经济社会好比“一条奔腾不息的江河”,遇到地方政府的“制度障碍、机制阻碍、体制阻力、利益分割、利益分离”,统一大市场被行政权力分散、分离、分裂、分割,区域孤岛经济。“行政保护式发展方式”成为粗放式发展方式的最大保护伞。

6、“平面化思维方式”很难处理好政府与市场的关系。

有一个观点:“大社会、小政府”,政府让位于市场,服务型政府,公共财政,经济社会发展全部依靠市场。这是新自由主义的观点,并不适合中国国情。过度市场化乃至绝对市场化(本质上是彻底私有化)将是一场灾难。越是好的市场,越需要有效的行政干预。政府全面退出市场,市场经济自由发展,遵循丛林法则,中国必然进入阶级社会。政府的存在价值在于寻找、创新、控制、坚守“市场化与私有化的绝对边界和效用边际”。旗帜鲜明地反对“新自由主义”。这是改革的底线。

政府全面介入市场经济,配置稀缺资源,出现不少“花架子工程、政绩工程、命令式经济、官员型经济、换届式经济”,政府负债猛增,政府成本惊人,行政效率低下,区域经济发展与市场经济对立乃至对抗。

7、哲学反思:政府与市场的关系类似于DNA双螺旋结构。

现代经济无论是西方发达经济体还是新兴经济体,均是“政府加市场的复合体、杂交体、生命体”。政府与市场的关系类似于 DNA 双螺旋结构。政府与市场的“杂交”, 构成现代社会新的“基因”,发挥各自的天然优势又克服各自的天然缺陷。

二、行政体制改革:遵循市场法则和政治法则建设专业分工型现代法治行政

1、改革新思想:从“水库思想”上升为“江河思想”。

将地方政府保护主义和部门本位主义(条块矛盾)形成“一个个水库式”改革为“一条奔腾不息的江河式”的大格局,打造国家经济体, 国家层面和社会层面实现中华民族利益的长期最大化。

2、改革新思路:地方政府“一分为二”。

中央政府基本保持不变,地方政府“一分为二”:行政政府和经济政府,好比一棵大树,根系和主干唯一, 树枝合理分岔, 分工中协同,力量倍增。

按照“经济区”设置“经济政府”,经济政府与市场构成 DNA 双螺旋结构,政府成为经济区发展的主要力量源泉, 遵循市场规律和社会法则,最佳配置区域稀缺资源,避免行政权力的分散、分裂、分割、分离,从制度层面消除行政壁垒,避免地方政府的过度干预市场、行政权力无序竞争、行政化配置资源、地方政府债务危机、陷入土地财政、经济同质化、低水平竞争、生态环境恶化等困境,区域资源最佳配置,建设具有全球竞争力的经济区。

3、行政政府和经济政府的专业化分工。

行政政府主要任务:建设四大文明(政治、精神、生态、社会)。现在的地方政府除“经济职能”转移出来之外,其余均不发生大的变化。行政政府好比陆地交通网络,经济政府好比空中交通网络, 组成天地一体化的现代行政网络。

经济政府建设经济文明,遵循市场法则,建立跨区域的、跨体系的、跨产业、跨市场的现代政府,打破行政区划的硬约束或软约束,区域经济一体化发展。

按照经济区设置经济政府, 全国可设置三级:大区域级经济政府(7 个,公务员编制在 500 人/个)、中区域级经济政府(初期 50 个,2050 年定格在 20 个, 公务员编制 200 人/个)、小区域级经济政府 (初期 600 个左右,2050 年定格在 200 个, 公务员编制 100 人/个)。大量收缩经济政府编制,建设“少而精、专而活、强而优”的区域经济政府。中央政府和三级区域经济政府构成新型政府组织,从制度层面消除行政壁垒,国家力量高度集聚,专业化发展区域经济, 形成 “东中西部大协同”与“城乡一体化”的发展大格局,深度、专业、持久地解决“三农问题”,系统、科学、自动的建立区域经济协同内生机制。

4、市场法则与政治法则高度融合下建设“区域经济政府”,区域经济一体化发展。

长三角、珠三角、环渤海湾各自组建一个“区域经济政府”, 区域经济一体化发展,“一带一路”战略中成为主力军,区域稀缺资源大整合、大集聚、大增值,将国内经济发展与“新丝路”结合起来。

例如,京津翼一体化发展,前提条件之一是成立“区域经济政府”,在市场经济基础上实现“政府统一协同”,规避行政化壁垒与干预。如果在传统的行政体制上推进“京津翼一体化”,行政命令调整经济结构、优化产业结构、协同区域经济,是一种“计划经济思维方式”,并没有发挥市场经济功能,行政官员思维方式配置资源,政府是资源配置主角。离开市场机制的区域行政化组合, 最终效果也许是“拉郎配”。

建立 “区域经济政府”,“政府与市场”之间建立“哲学中介”:既有原来政府的成分、又有市场的成分的新型经济政府,实现“杂交”与“创新”,既按照“政治规则”又遵循“市场规则”思考区域经济发展,充分吸收市场法则,又严格执行政治规则, 设计 “区域经济一体化”蓝图,在经济结构调整、产业结构优化、资源配置方式、区域优势集聚、核心竞争力培育等方面,构成“兼顾市场法则与政治法则”的运作机制。这正在“区域经济政府”的体制优势,融入市场法则后的“经济政府”,充分保留原来政府的政治职能, 具有市场法则与政治法则高度融合的智慧, 可以解决政府与市场的对立乃至对抗性矛盾。

5、我国行政体制的新设计。

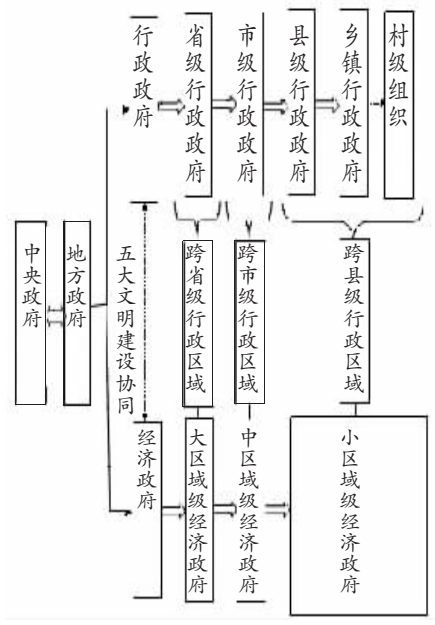
政府二重性原理:中央政府基本不变,地方政府一分为二:行政政府和经济政府,地方政府好比人的两条腿,专业化分工,又协同集成,市场法则与政治法则实现“杂交”, 形成最佳的政府结构和运作机制, 成为区域经济发展的核心动力源泉。

行政政府与经济政府之间没有直接领导关系,而是协同关系、互补关系、互助关系、约束关系,五大文明建设(政治、经济、精神、生态、社会)协同、均衡发展。(见上图)经济政府为三级组织,“大区域—中区域—小区域”的经济政府构成领导关系,形成经济生态系统,集中实施“一带一路”战略,国家经济一体化发展,规避国家利益的内耗现象。这是市场经济思想与计划经济思想的“杂交”。大区域经济政府跨省级行政区划设置, 设置 7 个,即“长三角、珠三角、环渤海湾、东北、中原、西南、西北”的经济政府。中区域经济政府跨市级行政区划设置,可以设置 50 个左右。小区域经济政府跨县级行政区划设置, 包括村级组织,初期设置 600 个,以二三线城市为单元设置,从制度层面城乡经济协同发展。

6、“专业分工型行政”可以从制度源头消除腐败现象和地方债务风险。

地方政府一分为二: 行政政府和经济政府,经济政府“挣钱”、行政政府“花钱”,“挣钱与花钱” 适度分离, 建立类似与财务规则的“收支两条线”。例如,创新税收制度,合并国税体系与地税体系,全国财政集中统一管理。比如,土地出让金全面归中央,地方债务全部纳入中央统一管理, 从根本上规避地方政府的“乱作为、胡作为、傻作为”。 这一“计划经济思想” 在市场经济环境下依然具有现实意义。

创新政府管控机制,建设高效廉洁政府,规避区域发展不平衡问题。地方政府全部支出来源中央政府,借助“大数据分析、云计算”等先进技术, 建立政府收支数据库或数据仓库,政府一切收支标准化、流程化、数据化、信息化、透明化,建立政府业绩 KPI 系统,考核行政效率、行政成本、行政效益、行政风险、文明指数,规避 GDP 单一思维方式,杜绝腐败。例如,每年“全国两会”,严格、科学地分配各地政府财政收支,规范“三公消费”,从源头上克服腐败。这是“反腐”的“釜底抽薪式”的制度创新,“治本”胜于“治标”,也是从根本上规范政府债务的“总闸门”。



7、我国房地产问题复杂微妙。

行政体制改革是解决房地产问题的一个出路,将地方政府从“土地财政”中解脱出来,政府注意力集中到区域经济一体化发展,建设先进而强大的区域经济。

8、“造城运动”的根源是传统行政体制。

15 年来“造城运动”总投资超过 100 万亿元,不少地方出现一片片“城市森林”,“三驾马车” 严重失衡, 投资拉动陷入 “死胡同”,2014 年我国投资总额为 52 万亿元, 占当年 GDP 的 80%。内需严重不足,根源之一是贫富差距太大;投资与消费错位严重;出口贡献度变为负数。

9、建设高效政府,节约政府成本。

建设“高效政府”,即节约型政府,每年至少节约 3 万亿元,10 年节约 30 万亿元, 可以带来良好的社会风气、政府廉洁、政府形象改善、执政地位更加稳固、民心增强等社会效应。

10、如何落实党的十八届三中全会精神?

我国经济社会发展受阻的总根源是传统行政体制。政府不愿意退出市场,长期成为资源配置的“主角”,市场成为“配角”。我国经济社会发展的“总根源”是行政体制改革滞后,“总对策”是行政体制改革与经济体制改革的协同、均衡、合力,从体制源头解决经济社会发展难题。

2014 年 4 月, 中国经济出版社出版吴兴杰的著作《行政体制改革的哲学思考——建设适应社会主义市场经济的专业分工型现代法治行政》,比较系统地探讨了我国行政体制改革,提出了以上的行政体制改革新思想、新思路,具有一定的理论创新和现实意义。

2015 中国经济学家地理(北京篇)

京籍经济学家:独树一帜观点新颖

■白卫星《经济学家周报》副主编

京籍经济学家在学术界独树一帜, 以观点新颖著称。

王建 33 岁时发表《关于国际大循环经济发展战略的构想》一文, 提出在沿海地区进一步扩大开放, 发展大进大出的加工型经济, 参与国际经济大循环的构想, 得到中央领导的重视, 为党中央制定和提出 “沿海经济发展战略” 提供了依据。

刘鹤作为中央财经领导小组办公室主任、国家发改委副主任,曾参与多项国家改革方略设计, 被外界认为是中国经济政策的核心智囊,未来中国经济发展的理论“操盘手”。

贺强在对广东和福建等地的法人股市场进行了深入调查之后, 所写出的《关于法人股市场的调查报告》受到中央领导的高度重视, 时任国务院总理的朱镕基亲自签名批示, 并转呈证监会领导研究。他参与主持编辑《中国证券 1942—2000》出版, 原全国人大委员长李鹏同志对此书亲笔写了批语, 各大新闻媒体纷纷报道, 产生了巨大的社会影响。

陈淮在许多学术交流活动中常常语出惊人,观点独到。

【杰出人物介绍】

马家驹, 曾任中国社会科学院经济研究所研究员、所学术委员会副主任,中国社会科学院研究生院兼任教授、博士生导师。马家驹 1949 年春由东北大学文学院外文系毕业后, 经过在北京华北大学的短期政治学习, 于同年 9 月分配到中共中央宣传部工作。五十年代中期曾对农业的社会主义改造和国家资本主义的问题以及政治经济学社会主义部分的方法和逻辑结构等进行研究, 有论文发表于《经济研究》等刊物。1955 年—1957 年初还曾参加薛暮桥主编的《中国国民经济的社会主义改造》一书的编写。1962 年至 1966 年一度在山东省经济研究所工作, 做过农村经济调查和有关的理论研究。1980 年夏, 调到中国社会科学院马列主义研究所, 曾任马恩著作研究室主任, 并于 1983 年晋升为研究员。1985 年底转到经济研究所工作。自七十年代末以来,在科学研究方面,最初仍主要致力于政治经济学基本理论的研究; 在所发表的专著和论文中,《<资本论>的方法和政治经济学社会主义部分的研究》曾于 1984 年获孙冶方经济学奖。其后逐渐转向我国经济体制改革的理论和实践问题的研究, 在学科领域上略及于比较经济体制,除发表论文多篇外,还主持编写了《中国经济改革的历史考察》。

陈淮, 国家级有特殊贡献专家, 中国人民大学博士生导师。曾任国务院发展研究中心市场研究所副所长、住建部政策研究中心主任、中国城乡建设经济研究所所长, 现为, 中国社会科学院研究生院城乡建设经济系主任。1978 年至 1982 年 2 月, 北京经济学院经济系本科, 毕业获学士学位; 1982 年 2 月至 1988 年 4 月在中国人民大学读硕士、博士研究生, 1988 年在中国人民大学获博士学位; 1988 年在中国人民大学被破格提拔为副教授, 1992 年 2 月至 1993 年 4 月在美国斯坦福大学作客座研究员, 1992 年 2 月调入国务院发展研究中心工作。陈淮主持过《跨世纪战略发展过程中的中国经济结构研究》、《过剩经济: 形势与对策》、《重要基础产业的资产重组研究》、《中国国有投资公司在发展与改革过程中的战略定位》、《保障国家石油安全的战略思路》等重大课题研究。出版有《工业化——中国面临的挑战》等专著十余部, 公开发表论文数百篇。

王建, 1982 年毕业于中央财政金融学院, 同年到国家计委经济研究所工作。1986 年任副研究员, 1992 年任研究员, 1993 年被国务院授予 “国家级有特殊贡献的专家” 称号。1993 年任国家计委经济研究所副所长, 1995 年任中国宏观经济学会常务副秘书长。曾获 “中国首届经济改革人才奖”, 并被评选为 “1988 中国十大杰出青年”。曾多次参与起草党中央、国务院的重要文件, 多次在国家计委和国务院各部委获一、二、三等科技进步奖。其主要代表作《关于国际大循环经济发展战略的构想》 (1987 年), 提出在沿海地区进一步扩大开放, 发展大进大出的加工型经济, 参与国际经济大循环的构想, 得到中央领导的重视, 为党中央制定和提出 “沿海经济发展战略” 提供了依据; 另提出 “九大都市圈” 的发展战略构想 (1995), 引起巨大反响。近年的新作《大变革时代的思考》 (论文集) 与《货币霸权战争》 (专著) 都有价值。

吴家骏, 1960 年中国人民大学工业经济系毕业, 大学学历。中国社会科学院工业经济研究所研究员, 博士生导师; 中国工业经济学会理事长。学术专长为工业经济与企业管理。1992 年享受国务院颁发的政府特殊津贴。是中国社会科学院荣誉学部委员。主要著作: 《企业管理漫谈》、《中日企业比较研究》、《日本的股份公司与中国的企业改革》、《吴家骏文集》、《工业企业亏损调查研究》、《中国企业制度改革研究》等。

贺强, 全国政协委员、中央财经大学教授。1982 年 7 月毕业于湖北财经学院经济系,获经济学学士学位。现任中央财经大学金融学院教授、证券期货研究所所长, 兼任中央财经大学法学院经济法专业硕士研究生导师、中央财经大学金融学院货币银行学专业博士研究生导师。

附:京籍经济学家名单(排名不分前后)

陈宝森(1924—)
马家驹(1927—)
吴家骏(1932—)
冯玉忠(1933—)
李国璋(1944—)
黄卫平(1951—)
杨 帆(1951—)
陈 淮(1952—)
刘 鹤(1952—)
贺 强(1952—)
王 建(1954—)
盛 洪(1954—)
蔡 昉(1956—)
易 纲(1958—)
张宇燕(1960—)

中国乐见股市泡沫?

■约翰·普伦德 英国《金融时报》专栏作家

泡沫以不同的形式出现, 但引人注目的是, 它们常常是努力进行艰难经济转型的副产品。上世纪 20 年代末期美国股市泡沫就是经济转型的副产品, 当时美国正跌跌撞撞地迈向早先由英国占据的全球霸主地位。上世纪 80 年代日本房地产和股票市场的泡沫同样如此, 如今的中国也是如此。

由于与既得利益发生冲突, 此类转型非常艰难。宽松的基础设施投资项目融资, 以及伴随而来的征地, 其一大受益者是地方政府官员。对那些认为改变至关重要的官员来说, 进一步的困难源于中国经济新的低迷状态。由于他们观点的合理性源于实现经济高速增长, 现在他们倍感压力。向基础设施和产能过剩行业投放更多资金来解决问题当然容易。然而, 这样做必须付出制造泡沫的代价, 会累积更多债务并造成大规模资源错配, 奥地利学派经济学家称之为 “不当投资”。

然而, 人们感觉, 中国内地股市出现的狂热情绪非同寻常。股市狂热远非意料之外的政策结果, 相反, 中国有关部门在官方媒体上发表文章试图证明极端估值的合理性, 从而鼓动投资者投身股市。中国人民银行 (PBOC) 一直忙着降息, 并取得了良好的效果。全球银行俱乐部——国际金融协会表示, 中国散户投资者通过融资将股票投资增加了近 85%, 达到创纪录的 4000 亿美元。

你或许会问, 中国政府那些富有魅力的官员为何希望鼓励股市泡沫? 投资繁荣的一个后果是, 许多国有企业出现亏损, 同时国有银行过度放贷。中国政府正敦促它们继续加大放贷, 尽管这些贷款永远也不会全部得到偿还。与此同时, 外国投资者将获准更容易地投资国内的 A 股市场。尽管中国的资本正大量投向海外, 但外国人也在吵闹着要求进入中国市场。

围绕中国 A 股是否应被纳入 MSCI 新兴市场指数的辩论表明, 无论 MSCI 明晟近日做出何种决定, 这个市场将很快迎来更多被动型投资者。对于中国当局来说, 这是多么便利啊。它还展示了, 被动投资是如何奖励不当行为的。毕竟, 中国有着全球最大的企业治理危机。 (注: 此文写于 MSCI 明晟 6 月 9 日宣布决定之前。MSCI 明晟 6 月 9 日表示, 一旦 “几个与市场准入有关的重要遗留问题得到解决”, 就会宣布相关决定。)

中国证券市场爆发的丑闻凸显出证券法未能得到有力执行以确保会计账目的完整性, 存在大量的国有企业利益冲突, 关联交易泛滥, 产权严重不完善。任何投资于纳入 A 股的指数基金的投资者, 都将面对大量的垃圾企业。当这些企业筹集资本的时候, 这种敞口将会增加。游戏从 “延期和假装” 变为 “击鼓传毒花”。

迄今为止, 西方还不太担心中国泡沫破裂的可能性。过去泡沫是由国内储蓄 “吹大” 的。现在这种情况开始发生改变。随着自由化的推进, 危机蔓延到中国以外的范围将会倍增。中国和发达世界将越来越令人不安地在金融上保持同步。