
行政体制改革与深化经济体制改革的协同性问题

上海社会科学院经济研究所

杨宇立

本文立论的基础有四点：(1)与 25 年来经济体制改革不断深化相比，我国行政体制改革滞后是一个不争的事实；(2)社会大系统内的各分系统（政治、经济、文化等）恒处于动态结构性关系之中，改善一个分系统内部的效率状况总有一定限度，超过它，边际成本将急剧上升，持续下去，边际成本必将超过边际收益；(3)政治体制的一部分为国体，它决定国家政权性质；另一部分是政体，它是政权的组织形式，即行政体制，它决定着为特定政权服务的效率。改善和提高这种服务效率和质量，是不同社会制度国家行政改革的持久目标；(4)政府应该做什么和政府公职人员怎么做不是一回事，从政府代表公众利益的前提推不出每个公职人员必然为公众利益行事的结论。

一、基本经济要素的简略结构分析

为了分析方便，我们将近期在我国经济生活中起主要作用的经济变量抽象为四个：它们分别是政府、市场、国有企业、非国有企业，并进行简略的结构分析。

结构分析之一：政府与市场的关系。自 1978 年以来，政府致力于培育市场的努力是非常直观的：价格管制范围逐步缩小；价格对经济人的刺激机制日益成熟；对经济行为限制越来越少；终端产品市场催化生产要素市场成熟的过程得到鼓励；制止地方保护主义倾向……。政府减少经济控制的努力一开始确实具有解决当时经济问题的权宜色彩。但在此过程中，它又真实体现了清晰的市场化改革目标。反过来看，市场机制也的确不辱使命，它立即给政府丰厚的“回报”，加强了政府的政治、经济威信，出色地接过

批政府原本难以胜任的经济职能。但是，(1)转变政府职能没有必然导致“小政府”，即使少数地方实现了“小政府”，也未能必然成为“好政府”；(2)产品市场繁荣并不必然导致所有生产要素市场成熟，特别是资本市场和经营者市场。

结构分析之二：国有企业与非国有企业的关系。有关该重关系，许多学者都强调了，非国有企业的发展刺激了市场机制成熟，后者为国有企业的市场化改革提供了环境条件。同时，非国有企业迅速发展，为国有企业改革提供了经营模式示范。如今，人们也开始思考如下问题，国有企业与非国有企业的宏观经济职能存在结构性差异，凸现的差异包括：国有企业担负了大量“出力不讨好”（难作单纯经济评析）的实现社会稳定的负担；反向价格改革使大多数从事上游产业的国有企业蒙受价格“剪刀差”所带来的经济损失；优惠政策在时空上分布不匀，事实上鼓励生产要素或明或暗地从国有企业流向非国有企业……。假定上述概括基本属实，并且维护这种结构绝不可能是国有企业的自主选择，那么便引申出两个问题：国有企业为何在经济发展格局中扮演“配角”，而在实现社会稳定的格局中扮演“主角”？此类“角色”安排是通过什么方式决定的？

结构分析之三：政府与国有企业的关系。在该重关系中居主动地位的当然是政府，纵观近年来政府对国有企业的态度，大约可以用政治上的爱和经济上的“恨”来概括。所谓政治上的爱，就是政府始终给国有企业较高政治荣誉；所谓经济上的“恨”，是指政府对国有企业的不良经济绩效“恨铁不成钢”。如今，政府对国有企业改革目标之明确与操作手段之贫乏形成鲜明对比的事实，不能不使人们惊讶地发现，行政机构与国有企业在高成本、低效率运作方面颇具相似性。国有企业在经济“血缘”（所有制）上与政府保持着“自家人”的关系，在经济行为上便成为政府意志的延伸。因此，当政府抱怨国有企业不适应市场环境时，国有企业似乎可用同样的理由回敬：政府行政管理体制适应市场经济环境吗？

结构分析之四：市场与国有企业的关系。市场与国有企业的关系肯定不是鱼水关系，在政府的压力下，国有企业“半推半就”地涉足市场，仍不得不用“一只眼睛盯住市场，另一只眼睛盯住政府”，极为犹豫。抓住了市场机遇的国有企业尝到利益“甜头”，反过来要求政府彻底放权；在市场风浪中吃了苦头的企业则“回头是岸”。

要求政府关怀。从这个意义上说，市场对国有企业确实构成统计意义上的巨大压力，确切说，是体制外彻底产权改革的压力。

结构分析之五：政府与非国有企业的关系。从理论上说，非国有企业发展只需要顾及市场这一个因素就可以了。但由于我国的市场属公共权力主导型，政府的行政力量对于各类所有制形式企业都构成不容忽视的环境参量，合理预期的难度较大，从而推动交易成本上升，使得企业在与政府的关系中大都比较被动，非国有企业也不例外。宏观看，政府与非国有企业的结构关系有三个要点：一是非国有企业的产权和经营模式对政府推动整个经济发展和深化国有企业改革具有借鉴意义；二是非国有企业的违规经营和政府对其行政干预的随意、不合理现象即使不很普遍，也绝非偶然和极个别；三是在短缺经济的初始条件下，政府鼓励大力发展非国有企业，它构成非国有企业借以爆发式发展的重要条件。

上述结构分析远达不到充分水平，对相关要素的结构分析也不是本文的目的。但根据上述简略的分析，至少可以得出如下结论所需的论证已足够了：在中国过去近 25 年所走过的改革历程中，经济要素中地位最显赫的是政府，并且统摄、影响着其他经济要素之间的结构。政府的各项公共政策、改革策略、操作方式，乃至选择什么人来实施它，都对整个经济生活产生重大影响，自上而下、“小步快走”、由易到难、动态平衡是这个过程的基本特征。明乎此，有助于我们把对政府经济行为的分析划分为两个层次：第一，对政府各项改革方案增加优化程度的建议及对实践效果作出评估。这一点，学者和实际工作者已经尽力而为，做得比较充分了；第二，中央的各项决策通过庞大的行政系统被执行的效率如何，以及如何提高效率？我们知道，没有财政就谈不上行政，行政系统运行很费钱，这笔由纳税人承担的开支是整个社会机器正常、有序运转的一部分成本，本身就有个节约问题。如果它在运行中的摩擦阻力很大，或使政策输出失准甚至以权谋私，那么经济剩余就会非理性地流失一部分，进而加大全社会的经济负担。由此可见，改革目前中国行政系统的效率状况属于典型的帕累托改进，没有人的经济福利会因此受到不合理损害。

二. 现行行政管理体制的特点及经济后果

对我国现行行政管理体制的改革是普遍的，但远非深刻，目前仍有三个突出特点：(1)抽象假定公职人员是全局利益的代表者而没有从制度上落实其真实性；(2)很难界定行政行为边界而导致行政行为的离散特征；(3)行政预算约束乏力而造成行政组织低效率和高成本并存的局面。应该承认行政机构缓一步改革的合理性和必要性，因为渐进式改革的策略决定了，中央政府必须利用既有行政组织体系推进经济体制改革，但随着经济体制改革持续深入进行，经济剩余从行政渠道无理漏出越来越多，加快行政体制改革具有日益明显的紧迫性。具体理由如下。

1. 关于政府公职人员经济人假定问题。

经济分析只能依据经济学的逻辑框架，市场经济的逻辑起点是资源稀缺和一般经济人假设。承认并正视经济人假设的普遍有效性既是科学的诚实，也直接有助于杜绝一个理论矛盾——进入企业工作的人是经济人，何以在政府行政部门工作就是“公仆”？可见，如果说承认经济人假设不具有伦理意义上的高尚，起码是少了一些经济学上、政治学的自欺欺人。当然，人们对公仆的期盼是可以理解的，它表达了公民对政府工作人员和行政行为作出评价的基本尺度，但古今中外的文官制度历史一再证明，对公仆的期望只能建立在有效的制度约束下而不能建立在人性至善的假设之上。对公职人员作经济人假设，并不意味公职人员不是好人，就像承认经济人假设并不意味着走进市场从事交易活动的人都是坏人一样。市场上经济人（包括法人）的行为靠竞争和预算约束，政府机构内的经济人靠严厉的行政制度约束，这是现代国家的通常做法。从根本上说，行政制度约束是一种防止侵犯公共利益的制度安排，它既鼓励好人做好事，又防止坏人做坏事或好人偶然做坏事。

我国行政管理体制与经济体制的关系大体经历了以 70 年代末为分界的前后两个阶段。在前一阶段，人们的经济选择余地很小；经过战火洗礼的老一代政府公职人员普遍具有廉洁自律的精神境界；公职人员人数较少，机构精悍；良好的社会风气所形成的大环境氛围等，都有助于抑制行政行为的随意性。因此，与政府工作人员整体上廉洁、勤政的形象相比，行政行为僵化、刻板只是第二方面的问题。改革开放以来，相对于经济体制迅速变化，行政体制

变职能外，基本未变，大批新人以典型的经济人心态和动机介入政府的具体工作，渐进式改革客观上又使许多公职人员享有一定范围内的灵活处置权限。在这些前提下，以下后果难以避免。

第一，在与市场经济相适应的现代行政制度中，最重要的准则之一是通过制度约束使公务员保持行政行为的绝对利益中立，许多国家为了做到这一点，不惜采取“高薪养廉”的办法。然而在中国经济改革中，公职人员是否做到了“三个代表”前提下的“利益中立”是很值得怀疑的。有些人关心自身利益多于关心政府形象，许多人对横向收入对比的敏感性多于自身纵向收入对比，还有不少人利用权力进行“灰色交易”限度的掌握快于对公共权力服务性质认识。在诸多主客观因素作用下，行政行为的合理性、科学性、服务性更多地依赖因人而异的个人道德水平、社会责任感和自身业务素质，行政业务制度在“寻租”行为的侵蚀下趋于松弛，存在于国有企业的许多弊端不同程度地表现在相当一批行政机构里。不言而喻，公职人员从工薪以外牟利与企业职工追求个人经济利益的意义相去甚远。前者必须被行政制度制止，后者理应被市场机制强化。由于无法在行政实践中确保公平公正，造成了许多公职人员对改革方案中涉及利益调整的内容具有强烈的选择倾向，对符合自身利益、增加管理权限的部分积极推动，对削减行政权限、撤并机构改由市场调节或增加工作难度的内容兴趣不大，虚于应付。又可见，从改革之初就出现的“中梗阻”现象由于行政体制改革滞后至今尚未消失，它直接导致对中央许多改革方案优化程度的扣除。

第二，中国改革是在缺乏充分理论准备和实践经验的情况下启动的，自上而下推进改革需要自下而上的实践创新、示范来补充。这样，行政等级链条向基层伸延必须伴随增加处理具体问题的灵活性规定，由于前述几个基本前提，复合了灵活性的监督机制为个人行政行为的选择性提供了条件。导致处置的灵活性取代原则性过程慢慢偏离了公平公正准则：灵活性向“灰色交易”出价高的一方倾斜，原则性向无力支付“灰色交易”费用的一方倾斜，由此导致放大而不是缩小市场运行中的“马太效应”，经常给人造成市场化改革带来经济秩序混乱的假象。

2. 关于政企关系问题

政企关系是经济体制改革中被反复讨论的话题，在政企应该分开的共识之上，现在对于政企分开能够导致国有企业提高效率的期望，感到有把握的人已经不多了。原因在于，国有企业低效率的原因与政府行政机构低效率的原因存在强烈连带关系，当探究问题的视角扩展到单纯经济体制以外的時候，当我们在方法论上确认政府行政体制不是一堆逻辑结构通畅的概念集合，而是由经济人及其行为体现着整个体制运行特征的时候，行政体制改革滞后对国有企业的如下影响大体还是清晰的。

第一，在过去计划体制与单一公有经济高度耦合情况下，政府是国有资产所有者，通过行政方式组织企业生产活动，直接与管理第二产业相同一，政企不分是逻辑的必然。作为结果，政府与国有企业的职能也十分相似，企业及各社会组织均兼有政治、社会等职能。问题在于，以市场为导向的改革要求行政机构将经营权还给企业，恢复企业作为真正经济组织的唯一经济职能。与此同时，政府又要培育市场，扶持在产权上与国有企业对立的新体制因素，从而使政府原有单重经济职能分解为双重经济职能：经营国有企业；管理整个国民经济。从理论上说，这种职能分化过程可以通过既有行政体制实施操作，依靠传统行政体制培育市场，“试错”、效率示范、“稳住一头、放开一片”等目标都能落实在这种策略选择之中。近25年来中国GDP迅速增长的事实证明了这种改革策略是优化、明智的。然而，明智化不等于无代价、不等于无遗憾。依靠旧行政体制推进经济改革事实上出现了一个耐人寻味的问题：各地政府并未因其作为国有资产所有者而在多所有制成分争夺资源的竞争中偏袒国有企业，相反，其制定的许多政策却鼓励生产要素按照市场规律从国有企业流向非国有企业。看来，政府在依靠现有行政体制推进经济改革过程中并没有完全当好国有企业的“家”，好班子带出好企业与“穷庙富和尚”现象并存顽强地说明，最可靠和最不可靠的都是人的因素，旧的行政体制无法从制度上保证及时剔除不称职的国有资产经营者。比上述情况更为严重的是，各地政府往往通过各职能行政机构把宏观经济运行中出现的经济包袱（如抑制通货膨胀、解决就业、增进公益等）轻易地转嫁给了国有企业。一国有企业是“自家人”，利用行政手段转嫁经济负担最省事，也最符合（行政）经济人的决策顺序。

第二，从普遍意义上看，在现行行政体制的委托代理关系下，在统计意义上能够证明搞活国有企业的实践证据还不多。从现象看，国有企业活力不足的相当一部分原因在于，它更看重和依赖行政指令而不是对市场信号作出符合经济逻辑的反应。而问题的本质却兼有经济和行政因素，一方面，政府通过对企业经营者人选的直接控制，间接影响着企业经营行为，经营者让行政领导满意比赢得较多利润更容易；另一方面，一个行政干部一旦赢得特定经营者位置，他实际上就赢得了极为优越的交易地位，只要无大过或保本不亏，上级委托人不会轻易撤换他。由此看来，经济放权的过程与削弱行政监督的过程是一致的，它最终导致国有资产初始委托人的行政约束力随委托代理链延长，使相当部分监督剩余归于个人而不归于社会。因此，旧行政体制与计划经济体制相结合，国有资产受损、流失的责任还比较容易分清、辨别，当旧行政体制与市场经济体制相结合时，极有可能给国有资产流失提供一个冠冕堂皇的理由，即市场经济固有的风险性造成了国有资产流失，用经济原因来解释经济损失更容易一些，也更“合理”一些，个人的责任、行政体制的原因都变得模糊起来。

由于不能真正从制度上约束行政官员的利益选择，现行多数行政方法、行政手段、行政流程、行政观念都很难使国有资产增值的责任落实到个人，而没有制约的权力就没有实实在在的责任。西方企业制度中“董事会”、“监事会”、“财产信托经营”等概念在中国的经济生活中毕竟是抽象的，所有经济学概念之真实和可靠都不能脱离自然人的实际操作，而这种操作没有依靠制度约束（或市场机制，或行政监督）的边界就没有真实的效率。我们知道，编写剧本并安排角色是一回事，特定演员如何表演是另一回事，好的剧本和角色从来不能阻止拙劣的演员毁掉一台戏。试想，以国家公职人员身份出现的国有资产代表者、管理者游离于严格的行政权力制约之外的时候，靠什么保证他不会在利益诱惑下参与蚕食国有资产的行动呢？管理学有一个悖论：一个职位应由最称职的人担任，一个人在未担任该职位以前，你又无法知道他是否最称职。未经改革的旧行政体制在整体上无法摆脱这个悖论。

3. 关于行政部门的预算约束问题

政府通过征税对经济剩余进行以公平为原则的二次分配是

经济体制下财富再分配的基本模式。它意味着，政府既握有征税权力，也拥有开支权力。不妨假定，如果财政开支领域出现一个难以治愈的“出血点”，后果将会如何？答案是，政府必须发债或更多地向企业和个人征税，以弥补开支。眼下，人们议论较多的话题是国有企业亏损多少及如何降低国有企业比重，忽略了中国庞大的行政机器已经成为财政开支大户，并有继续膨胀之势。例如，屡屡强调效率且主持监督国有企业改革的政府部门，其行政事业费从1978年至1981年每年刚性增支8亿元左右，1982年至1986年每年刚性增支22亿元左右，1987年至1991年每年刚性增支30—50亿元，以后更是以每年100—200亿元幅度增长。1991年的总额就已相当于1978年的7倍，而在1991—1995年四年间，行政事业费支出又增加了2.54倍，到2000年，我国财政总收入为13395.23亿元，其中行政管理费支出为1787.58亿元，是1995年的两倍多一点，占当年财政总收入的13.4%（详见表1、表2）。人们有理由提出一个问题：经济体制改革缩减了部分政府经济职能，改由市场调节，各级行政事业费缘何逐年攀升？直观地看，行政事业费有三个主要流向：一是人头费风涨；二是改善行政办公条件；三是行政工作量增加。人头费风涨源于公职人员数目的绝对增加和铁工资制度；改善行政办公条件是现代行政管理工作的客观要求，属于增支因素中最合理的部分；而行政工作量增加则比较复杂，它既有客观原因，也有行政体制改革滞后导致追加工作量、人为“制造”出的工作。总之，行政事业费增加确有客观因素，但主要推动力来自于行政改革滞后、预算失控所带来的人员流入量绝对数增加，以及由此诱发的内部交易费用攀升。

上述远非全面的归纳至少造成：(1)一些企业所裁减的部分冗员并没有到市场上去重新寻找自己合适的岗位，而是通过种种方式挤进了本来就充斥着冗员的行政机构，这些人既没有经过专业技能培训，也没有多少政策水平，极端情况竟有在原单位什么都干不了的人居然掌握一些公共事务处置权；(2)大量冗员存在，使得行政机构距离“高效、精悍”的标准越来越远。人多议论多、摩擦多、效率低，人事技巧对每个人的现实好处远多于对行政专业技能的倚重；(3)受行政体制改革滞后及行政预算失控的双重影响，公职人员的“易地位被不恰当地加强了，“有看法，没办法”的管理难题最

能以多开支以满足个人要求或进一步放宽制度约束的方式解决。对此，人们有理由再提一个问题：企业的预算约束在改革中一直呈硬化趋势，并由市场机制实现操作，行政部门的预算靠什么力量来约束？实际上，行政机构能做到的事情，多数国有企业早就做到了，行政机构按现有机制运行做不好的事情，也很难指望国有企业做得更好。

1979—2000 年
我国政府规模

年份	绝对量（万人）
1978	430
1979	468
1980	490
1981	520
1982	577
1983	591
1984	669
1985	718
1986	770
1987	805
1988	843
1989	885
1990	929
1991	974
1992	996
1993	1030
1994	1017
1995	1027
1996	1075
1997	1080
1998	1084
1999	1088
2000	1091

资料来源：《中国统计年鉴 2001》，
第 114—115 页。

1978—2000 年
我国政府运行的显性成本

年份	行政管理费（亿元）
1978	49.09
1979	57.24
1980	66.79
1981	70.88
1982	81.6
1983	102.2
1984	125.23
1985	130.58
1986	168.03
1987	179.33
1988	220.89
1989	261.86
1990	303.10
1991	343.60
1992	424.58
1993	535.77
1994	729.43
1995	872.68
1996	1040.80
1997	1137.16
1998	1326.77
1999	1525.68
2000	1787.58

资料来源：《中国统计年鉴
2001》，
第 P251 页。

三. 对策涵义

可以预期,大多数人对中国现有行政体制改革滞后于经济体制改革的判断不持异议,问题只在于如何评析其后果。根据以上初步分析,本文的结论有以下几点:其一,目前深化经济体制改革的主要障碍来自行政体制改革滞后;其二,对委托代理关系的分析不能排除非经济因素;其三,应当在理论分析中区别政府行为和政府工作人员的行政行为;其四,应当重视经营者市场问题;其五,重新审议各行各业改革的难易顺序。

对其一,由于行政体制改革滞后,现行行政体制对于渐进式改革早期的积极推动意义正在发生历史性变化,市场经济所内涵的公平、有序竞争环境因基层行政行为的不确定性、随意性而受到不同程度的干扰,紊乱了人们对经济后果的预期。在少数行政行为严重失范的情况下,还可能导致行政权力与公众的对立情绪,诱发不安定因素;由于行政体制改革滞后,使明晰产权的过程演变成一场行政权力分割、确认过程而不落实资产责任的过程。这些情况,都与“社会主义市场经济是法治经济”的要求不相容,不改革不行。因此,深化经济改革应从加快行政改革入手,这是二者之间呈现于历史发展中的辩证关系所决定的。

对其二,西方委托代理关系理论肯定对我国经济改革有颇多借鉴意义。但基于本文的视角,该理论潜在的前提更值得注意,这些前提包括:(1)一般经济人假设;(2)成熟的生产要素市场;(3)完备的司法体系;(4)企业与政府极少有行政隶属关系;(5)企业成员身份与政府公职身份毫不相干……。恐怕没有人能肯定我国的现实情况与之雷同。鉴于委托代理理论非本文专论,这里不便离题专述。不过,指出中国现实改革的起步点与西方理论的差别尚可尝试:首先,我国国有资产的委托代理关系是通过非市场的行政方式实现的。一般说,也找不到人格化的国有资产出资人。其次,委托代理链上多半人选在名义上属于服务性质,不负有真正的资产责任,拿铁工资,但他们又确属经济人,有牟利动机。这种体制与人格上矛盾的症结恐怕还在行政体制的划界问题上。最后,形成完备的司法体系在我国主要解决几个关键问题,即独立办案、公正裁判、经费独立、督严厉。总之,完全排除了非经济因素,特别是行政因素自

托代理关系，对于分析我国的经济现实或许有过分减化参量的嫌疑。

对其三，区分政府行为和政府工作人员的行为是本文立论的关键。这里再引申一个结论：政府意志、政策态度都要通过行政委托代理链上公职人员的具体操作予以兑现，两者的一致需要恰当的制度安排来保障。行政约束机制钝化导致公民从新闻媒介中了解到中央政府政策与亲身体会到的政策环境产生差距，这种情况一旦由习惯变为必然，将构成对多民族大国政治统一的严重威胁，并构成经济生活中地方保护主义滋生的温床，理应被坚决制止。

对其四，与旧行政体制下企业经营者的干部委托制度相比，经营者市场是形成完整市场机制的重要一步，没有经营者市场事实上就没有对经营者的真正制度约束，监督剩余的去向就是不确定的。问题在于，经营者究竟应以什么身份从事经营活动？我认为，在市场经济环境下，企业经营者不可兼得国家干部身份，不能“脚踩两只船”。作为公职人员，只应有评价监督国有资产经营状况的权利和义务，而作为经营者，其身份定位应是一个标准的、市场中的经济人，由市场法则约束其行为。实质上，经营者与国家干部身份合一如同司机与交警身份合一，监督职能必然趋于名存实亡。而就改革措施而言，有两个问题特别关键：(1)经营者必须放弃公职身份，相应地，行政约束对他也不适用，他只受市场法则约束；(2)行政约束只适于公务员队伍而不能波及企业经营者。公务员受到严厉的行政纪律约束，相应地，其专业技能、工作效率、工作质量和工薪收入都应非常高。

经济体制改革具有历史的合理性，这一点确定无疑。但就目前的改革的进程看，并没有证据能说明改革行政体制的难度一定甚于深化国有企业改革。国家机关推行公务员制度的试点工作已经起步，村级民主选举被普遍推行，价格听证会形式也在被尝试，这些都是非常积极的信号，应加快完善总结。