

郑永年专栏

政商关系危机及其根源

十八大以来，中国经历了一场持续高强度的反腐败运动，世界为之瞩目。腐败的发生有多种因素，但其中最重要的一个根源就是不当的政商关系。因此，中国领导层也一直把厘清政商关系，作为反腐败和体制改革的一个重点。

习近平近年来对中国的政商关系及其改革多次谈话或者讲话，其精神被人们概括成为“亲”和“清”两字。“亲”就是要“亲商”，但“亲商”必须保证“清”，即清廉、清白。“亲”“清”两字简单，但要把这两个字转化成为制度现实并不容易。

在很大程度上，今天在世界范围内正在发生着前所未有的政商关系危机，不当的政商关系所导致的，不仅仅是传统意义上的腐败，更甚至是政治危机。政商关系的改革无疑具有普遍意义。

在东亚，二战之后，很多社会发展出了被学术界称之为“发展型政府”（developmental state）的政体，形成了特殊的政商关系模式。以日本和“四小龙”（韩国、新加坡、台湾和香港）为代表的经济体，在经济发展过程中，政府扮演了比发达国家更为重要的作用。尽管这种意在推动社会经济进步的政商关系的确很有效，但这些经济体也一直为腐败所困扰。

这种情况到今天不仅没有好转，反而在恶化。在韩国，政商关系已经造成了政府权力危机。不过，这并不是第一次危机，韩国多任总统都卷入商业丑闻，并因此而被治罪。香港曾经是法治的典范之一，商业透明化程度很高，但今天也为政商关系所困扰。最近前特首曾荫权因为不正当的政商关系，而获刑20个月，这在香港的历史上罕见。

政商关系或者两者之间的相互利益输送，一直是香港市民所关心的议题。台湾在民主化之后，政商关系也没有得到改变。前总统陈水扁的腐败也与企业界有密切的关系。

就政商关系的紧密度来说，中国则更进一步。中国政府在经济发展过程中的作用，较之日本和“四小龙”的更大，政府对经济活动的介入也更深。中国不仅有国有企业，而且中国类型的政商关系和亚洲其他经济体的也不同。在其他经济体中，人们把政商关系称之为“政商联盟”，即“政”和“商”两大实体系统之间的关系，但在中国，政商之间的关系更多的体现为是一种网络关系，或者中国称之为“江湖”的那种关系，“江湖”关系倾向于强调政府官员和企业家个体之间的关系，而不是两个实体系统之间的关系。

这种基于官员和企业家个体之间的关系更难治理，造成更大规模、深度和广度的腐败现象并不难理解。十八大以来，数量不少的干部官员甚至是高级干部的腐败，就源于这种政商关系，情况往往是，一个干部倒下了，后面就牵连一批企业家；或者一个企业家倒下了，后面就牵连一大批干部。连薄熙来、周永康和令计划那样的高级干部也都是如此。

尽管人们都喜欢发财，但不正

当的政商关系会导致各种问题，人们因此也一直普遍性地关切如何建立“正当”的政商关系。中国人对政商关系更是有彻底和深刻的见解。大家都知道，体现政治权力的是“官”，而“商”则代表财富。如果把“官”与“财”结合起来，那么就很可能演变成为“棺材”，也就是说两者的结合会导致很不好结局，甚至是死亡的命运。无论是“死亡”还是“坐牢”都是“棺材”的命运。因此，习近平提醒中国的官员说：“千万不要既要当官又想发财”。

现代社会需要怎样的政商关系

尽管“官”与“财”不当的结合会导致悲剧，但这并不意味着不需要政商关系。政商关系从古到今都有，也是需要的。在现代社会，在很大程度上甚至可以说，是否建立有效的政商关系决定了一国的成败。任何一个国家，如果缺少企业家群体或者不能有效发挥企业家群体的作用，那么谁来发展社会经济呢？

企业家群体历来就是发展经济的主体。二战以来东亚模式的成功就在于建立了有效的政商关系。这个政商模式现在出现了腐败，并不是说这个模式从一开始就有问题，而只是说它没有与时俱进，进行改革和转型。

东亚政商关系模式在早期是被广泛接受的。这是因为几个要素。第一，早期的企业承担了很多社会功能，也就是企业的社会责任。日本和亚洲“四小龙”所承担的社会责任要远远大于西方企业。第二，当时经济发展的需要。在经济发展程度低的情况下，人民的希望是经济发展。因为企业在经济发展过程中的作用，即使政商关系出现了腐败现象，人民的承受程度比较高。第三，最主要的是人民从经济发展过程中所得到的巨大利益。日本和亚洲“四小龙”的企业在推动经济发展、提升人民福祉方面扮演了巨大的作用。

日本企业的终身雇佣制度、日韩大企业集团、台湾和香港的中小企业，都是这些经济体内催生中产阶层的主体。在这个过程，形成了我们上面所说的特殊的政商关系。

不过，现在人民对原来的政商关系不再能够承受了，或者承受度大大减低。这主要是因为政府、企业和社会三者之间的关系发生了很大的变化。就企业而言，1997—98年金融危机之后，企业越来越倾向于采用新自由主义的发展模式。尽管这样做是为了应付与日俱增的国际竞争力，但企业也越来越唯利是图，不再承担原来所承担的社会责任。

就社会来说，在全球化和技术升级的过程中，人们看到的只是极少数群体获得了巨大利益，而大多数社会群体没有获得相应的利益，甚至成为受害者。就政府来说，政府一方面为了发展经济，经常为企业提供优惠的政策条件，另一方面没有能力来解决收入差异和社会高度分化等问题。

再者，社会经济发展到一定的程度，人民的政治意识不同了，现

在的人民具有很强烈的权利意识，无论是对经济利益的分享，还是对政治过程的参与。在这样的情况下，政商关系经常超越一般的腐败问题，而转化成为政治问题，甚至是治理危机。

政商关系不仅不会消失，而且非常需要。这就要求政商关系与时俱进，根据客观环境的变化而及时改革和转型；否则不仅会导致腐败，而且更会导致其他类型的深刻危机。问题是如何改革和转型？

中国传统数千年在处理政商关系方面，有很多至今为止仍然有效的经验。中国文化很早就意识到政商关系的重要性，和其他文明比较，中国无论从意识形态上还是在制度设计层面，一直有“政商分离”的认知和制度设计。

在意识形态层面，中国确立了“士、农、工、商”的阶层意识，把“官”和“商”有效分离开来。尽管就实际重要性来说，排序应当是“士、商、工、农”，但商人在意识形态上没有天然的政治合法性，商人的财富不能直接转化成为政治权力。不过，这并不是说，政治过程是向商人关闭的；相反，政治过程向商人开放的程度，远远高于对其他阶层的开放程度。

商人本人不能把财富转化成为高级官位，但其子弟通过科举考试而进入政府，担任政府职位。科举考试尽管理论上是向全社会开放的，但因为商人的优越社会地位，即接受教育的条件和机会，大量的科举考生来自商人家庭。

这里，历史的经验是商人具有参与政治的需求，必须提供给这个群体正常的参政管道；否则他们也会通过各种方式来影响政治，反而会导致更多的腐败。中国改革开放之后，历届政府一直重视企业家参政的要求，多次改革统战政策来满足企业家参政的需要。进入新世纪以来，随着“三个代表”理论的确立，企业家参政更是成为风气。

现在的人民代表大会和政协里面已经有很多的企业家代表，其比例甚至远远高出其他社会群体。不过，制度化水平并不高，企业级的参政水平也不高，他们的意见也不见得能够反映到政府的政策过程中。这里的改进空间仍然很大。

政商关系需要怎样转化

在当代中国的政治环境中，更需要把政商关系转化成为两个实体系统之间的关系，而非停留在官员个人和企业家个人之间的关系。中国政商关系的主要特点在于政商网络关系，即政商关系发生在官员个人和企业家个人之间，并非发生在作为实体的政府和作为实体的企业之间的关系。

因为政商关系呈现出高度的个体化，这种个体化的关系很难制度化和法治化，因为因人而变、因人而异。这种关系也没有继承性，父辈的政商关系不能延续到儿辈。这个过程为腐败提供了很多机会。如果是两个实体系统之间的关系，那么就可以根据法律规定政府和企业之间的关系应该是怎么样的，并且是透明化的，不会因人而变、因人

而异。

“政”这一边也同样重要。很多腐败案例都表明，很多官员主动“勾结”商人，在向商人输送利益的同时向商人要好处，有些甚至单方面地勒索商人。这里涉及到很多问题，但政府官员的薪水问题至为重要。

政商关系就其本质来说，就是两个精英群体之间的利益分配问题。政府官员也是精英，他们如果没有一份体面的薪水来支撑他们体面的生活，那么他们就会千方百计地通过不正当手段去获取金钱，例如和企业家发生关联、滥用政府权力进行政策寻租等等。

不过，也要注意，政府官员的薪水水平也要考量到老百姓的接受度。华尔街高管的高工资导致了美国老百姓的不满，中国国有企业高管的高工资，也同样导致了老百姓的不满。这方面，中国既不能走新自由主义路线的高工资路线，也不能走忽视经济利益的道德说教路线。

中国政治制度的特殊性还需要加上一条，那就是对党政官员实行严厉的“党纪”约束。给公务员体面的薪水是前提，但人的欲望是无穷的，如果没有底线，那么仍然避免不了腐败。因此，必须确立严厉的“党纪”来调节官员的行为。监督也很重要。监督包括内部的和外部的。外部的监督比较好理解，即来自社会的监督，这方面中国具有很大的空间。

随着社会力量的壮大，他们对官员的监督要求也会越来越高。这个趋势已经在亚洲其他社会得到证实。政府内部监督，即政府各部门之间的监督，也可以通过各种方式而达成。中国尽管反对西方方式的三权分立制度，但也在探索自己特色的内部监督制度。最近新成立的监察委员会就是要扮演这个作用的。

总之，从世界范围内看，不当的政商关系已经导致了不同形式的治理危机，甚至政治危机。每一个国家都需要根据时代的变化来探索新的政商关系，没有一劳永逸的制度，制度变革甚至重建是唯一的选择。中国亦然。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所所长
文章仅代表个人观点