

中国聚焦 吴木奎

当下中国政企关系

不久前,《联合早报》报道提及重庆民营企业关于官员不作为和普遍的懒政心态。比如,一民营企业提到,要求政府协调一些事务,没人理会,而就城市发展方面所提的建议也没有人愿意跟进。这企业家归因于当地的一些政治因素。不过,就笔者的观察而言,这是很普遍的问题,民营企业家的困惑来自于体制内的逐步变化,现在人们所感受到的也是累积效应。此后要做一些重要改革也相当之难。

笔者在中国旅行和做调研时,不少学者和官员谈及当前民营企业家的处境和官员不作为问题。许多人为当前的政企关系而担忧。对于政府和企业的关系,许多人认为以前官员全能型,一些企业家可以获得政府及其官员的全方位关照。而最近几年官员呈现消极不作为的状态,近期更进入不作为状态;也就是前面重庆民营企业家所说的“没人理会”的状态。

作为公共管理学者,面对此类讨论,笔者一般不作价值判断。笔者也不认为官员“积极作为”就是最好的状态。公共管理经典文献对“小政府、大社会”的优点还是分析得相当到位,因此,官员所谓的“积极作为”可能对社会发展起到反作用。

不过,从各种“积极作为”、乱作为到不作为的转向实在太快,而且也不限于重庆市,这是值得关注和分析的。2018年5月,中共中央办公厅还专门印发了《进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,提到:“各级领导干部要切实发挥示范表率作用,带头履职尽责,带头担当作为,带头承担责任,一级带着一级干,一级做给一级看,以担当带动担当,以作为促进作为。”“大力宣传改革创新、干事创业的先进典型,激励广大干部见贤思齐、奋发有为,撸起袖子加油干,奋力谱写社会主义现代化新征程的壮丽篇章。”中央层面下文件要求官员积极有为,也是反映了当前的一些困境。

官员不作为是表面现象,背后还有深层原因。笔者认为深层原因在于地方政企关系已经呈现出稳定的庇护关系。一方面,地方官员与一些企业有良好互动,给少数企业家特别的待遇;另一方面,政府官员表现官僚,只要不出乱子,基本上无视一些抱怨及相关的政策建议。这些的结果是,一些受优待的企业能够被体制所吸纳,可以获得相应的资源;而大多数普通企业则处于无人搭理的状态,在经济下行的情况下,这些企业及其管理人员更能感受到生存和发展的不易,因此社会上弥漫企业家困境和所谓的官员不作为问题。

当前的政企关系有两大趋势:一是中央企业与地方政府之间的互动。这一方面从一些省委书记和省长的任命就可以看出端倪。在1990年代国企改革时期,国企的高管是逐步与政府官员脱钩,因此,越来越少国企领导岗位的人可以转任地方官员。而近几年的情况却是不同,大量的央企高管进入地方主管序列。背后除了组织人事制度的考虑外,还有其他一些客观原因驱动这些变化。比如福建省的经济一度受能源约束,2011年苏树林就从中石化集团总经理的位置上空降为福建省长。

苏树林在任期间确实给福建带来一些新的能源项目。苏树林违纪被查之后,另一曾任央企负责人唐登杰接任福建省长职位。央企负责人转任地方后给当地带来央企的各种资源。因此,许多渴望有更好经济增长的省份,他们欢迎央企工作经历的高级企业管理人员加入地方干部序列。

即使没有人事任命上的一些影响,央企作为中国企业的第一梯队,在地方上是有很多优势,地方长官和公务员倾向于优待他们。而作为地方的国有企业,基于社会主义制度的既定结构,也会享受一些优先待遇。不过,地位上不如财力和资源都比较丰厚的央企那么明显。

另一是地产商为主的地方企业对当地政局的控制。笔者在中小城市调研,不少当地观察者会分享“香港政经模式”。一般来说,当地就一家(或者几家)房地产企业最赚钱,而这些企业不仅投资于房地产,而且还控制了大部分超市及其他流通渠道。更有趣的是,近年来,不少地产商已跨界进入金融业,这给地产商提供良好的融资机会,在某些情况下这些金

融机构还可以成为地方政府的提款机,因此,在制度安排上有很深远的政策含义。

近年来,在线商业交易的发展促进商品流通的分散化和减少当地超市的垄断行为,不过这并不能从根本上改善当地的政商环境。房地产业是各个地方政府的最重要收入来源,也是当地就业市场的大户,也是许多地方腐败网络的核心。因此,除了国有企业之外,房地产企业与当地政府和银行的关系是最好的。

全国层面上国有大企业控制经济命脉,而中小城市地产商控制经济命脉,地方主官与地产商利益纠缠。笔者在福建泉州的调研很有趣,人们多提起中国共产党十八大后福建落马“首虎”徐钢。当地人称之为“房地产书记”。徐钢主要透过操纵房地产用地规划和审批,来获取其个人利益。此外,他还把自己的亲戚引入到泉州的拆迁市场内,从而达到对房地产行业全方位的控制。从利益链条上可以看到,地方主官透过掌握的行政权力控制房地产市场,同时还与地产商开发的各个链条上的商人进行合作,获取庞大的利益。

徐钢书记上台后房地产工程项目增加很多,包括当地的一些古城改造等棘手项目,也得以开发并顺利推进。而徐钢本人大多数的应酬也是与房地产老板在一起,徐亲自与房地产商人开会商量投标和陪标事宜(也就是作为投标的参与者,不过实际上不会中

标)。徐钢作为房地产市场的操控者及与地产商的密切关系,只是中国地方官场的冰山一角。许多城市都是以此模式来推进当地经济建设。在此基础上,地方主官和一些关键企业家联合控制当地的政经格局。

而相比部分地产商的优厚待遇,有些商人却是卷入一些纠纷。2018年年初东北的一则新闻令人震惊,一位在中国名声很大的企业家毛振华在网上发表一自拍视频,指责黑龙江地方官员对他的“欺负”和“愚弄”。毛振华经营的滑雪场在长期的亏损之后逐步找到商机,而当地官员看到利润之后,就开始“侵占”其土地的使用权,同时还引入其他商人进行生意上的竞争。

而毛振华向上级投诉时,地方官员要求当地的执法部门来威胁他经营的滑雪场的员工。有分析就认为,毛是外来和尚,没有与当地的官场形成利益互换机制,而当地既有的利益集团与地方主官对外来投资商、特别是不愿意融入当地的利益链条的商人进行打压。

这些现象都超越了之前关于发展型政府的论断。发展型政府的论断认为地方官员会将官员个人利益、属地民众利益捆绑在一起,官员会最大化当地民众和企业的利益。因此,在此背景下出现共赢的局面。不少研究者认为,发展型政府在中国改革开放后曾经出现过。

不过,近年的情况已发生根本变化,部分地方政府将部分企业家的利益和地方官员个人利益置于较高位置,在发展过程中对属地普通居民的利益关照不周。加拿大多伦多大学学者王慧玲的一项研究认为,上世纪90年代中后期政企关系已逐步向庇护主义模式演变。

在庇护主义模式中,地方政府在某些情况下是被当地的部分企业和政府精英所控制。因此,政府无法做出免受一些利益集团干扰的公共决策。大多数情况下,政府会有意识的关照一部分企业的利益,比如房地产企业,不会在政策上打击这些命脉(中央调控房地产的行政命令甚至可以在地方层面上被消解)。同时,政府对其他利益主体,特别是一些无法给政府带来明显的财政收入的企业,又不在腐败网络内的企业采取放任态度。对于普通官员来说,这些企业的生存与他们的职业发展也没有明显的关系,因此,他们的行为特征就是少作为、甚至不作为。

相比于发展型模式,庇护主义模式一旦产生就会自我强化,地方主官和受惠的个别企业家,都不愿意放弃这种利益最大化的模式,因此会在近后地方政经发展模式形成恶性循环。普通的地方官员不敢有所作为,即使个别有胆识的地方官员也很容易被现有的体制所吸纳或排挤,因此最终的破局要自上而下的大变革,或者自下而上的小型冲突的累积效应来推动。

作者是新加坡国立大学李光耀公共政策学院副教授