

地方政府“公司化”的双重效应

有一种观点认为，在中国经济 30 年的高速增长中，地方政府的功劳最大。地方政府以发展地方经济为首要目标的区域间竞争，是解释“中国奇迹”的主要因素。这与我们的经验观察和认识基本相符。通过兴办地方工业、招商引资、推动城市化，地方政府在 GDP 和财政收入增长方面展开的“发展竞赛”日新月异地改变着中国的面貌。虽然在改革过程中，计划体制已经解体，政府不是通过制定发展计划，而是通过税收、财政、金融等经济手段来影响地方的经济结构和经济增长速度，但是政府的影响力丝毫没有减弱。任何地方企业、地方团体如果搞僵了与当地政府的关系，其发展前景一定甚为堪忧。

地方政府之所以围绕经济增长展开竞赛，与财政分权体制和人事考核体制的变化有关。改革以来，中央政府对地方实行财政包干体制，超收多留；另一方面，人事体制中的考核也侧重经济增长的指标，GDP 的增长速度与地方官员的晋升发生了更为直接的关联。这都深刻影响了地方政府的行为取向。改革 30 年间，地方政府就像一些巨大的地区总公司，尽管公司的领导不断升职和更换，但是“公司”的业绩——地方 GDP 和财政收入却一直保持着很高的增长率。“中国奇迹”正是由这些持续不衰的众多发动机推动的结果。

地方政府的“公司化”，不仅表现在其具有像“公司”一样明确的目标，而且还表现在具有像“公司”一样的运作效率。只要领导作出了决策，地方政府动员、指挥、落实和执行的能力比一般的公司有过之而无不及。这是因为政府不但可以运用财政手段来实施激励和奖惩，还可以运用行政甚至是“政治”动员来调动其辖区内的所有资源为其决策服务。在“公共利益”或者“公共服务”的目标之下，市场是“失灵”的；而在“政治任务”的名义之下，即使是市场和非政府力量也要为其让路，并为其服务。将经济增长“政治化”正是地方政府提高运作效率的不二法门。比如，东北某县政府为了推动奶牛养殖的发展，提出了养奶牛是“最大的政绩、最大的政治”的口号。在层层发动之下，县对各乡镇长的考核、各乡镇对村支书、村长的考核都以“推动农民养牛数”作为最重要的指标，以养牛数量搞比赛、排名次，甚至将其提升到“一票否决”的高度。财政部门为农民买牛进行补贴，税收部门为引进的牛奶公司进行税收奖励，国土部门为牛奶公司征地、宣传部门动员报纸、电视、广播宣传奶牛养殖如何赚钱，农业部门组织各村庄去外地买牛、大搞奶牛养殖技术培训，总之，一切为奶牛服务、一切为奶牛让路。结果，短短两年内，此县就变成了几乎农民家家养牛的奶牛养殖大县。

这种情形在当代地方政治中屡见不鲜，回顾历史也是似曾相识：这与改革前“运动式”的动员模式并无本质上的区别，唯一的差别就是当代“运动式”动员的目标大多是经济发展。在一些非经济目标的动员中，如扫黄打黑、举办盛会等，我们可以更加清楚地看到“运动式”动员的影子。一般而言，这种模式有以下几个鲜明的特点。

首先，以层层加码、不计成本的目标为主要导向。在一般的公司中，公司目标的实现要以成本核算为基本前提，“赔本的买卖”公司是从来不做的。但是地方政府几乎没有这方面的限制。一个目标一旦被“政治化”，就意味着不计成本、不惜代价也要全力以赴去完成。我们常常听到的说法叫做“算政治账”。“政治账”的逻辑与经济账全然不同。一算政治账，通常意味着在经济上就是“赔本的买卖”。在政治的层级体系中，一个目标一旦被“政治化”，就会被下级政府层层加码。所谓“上有所好，下必甚焉”。

其次，以全体动员、全民动员为基本的执行方式。公司的组织结构是一种比较典型的科层制结构，各个部门分工明确，易于问责。政府的内部组织结构与此类似。但是，在政治化了的目标面前，科层制运作的一些基本原则统统被打破。政府会围绕此目标成立专门的“领导小组”，由一把手或者二把手亲自挂帅，其成员来自各个相关职能部门的领导。这种领导小组一旦展开工作，政府所能够掌控的各种资源都会被调动起来，各部门的日常工作程序都要为此让路，这就是“全体动员”的方式。如果有必要，动员的方式会向下延及基层民众，变成“全民动员”为实现此目标而奋斗。

再次，以检查评比、奖励惩罚为主要的激励手段。奖励先进、惩罚后进是所有组织结构中重要的激励手段，在公司的治理结构中，对绩效和努力程度的评估效率是公司运作效率关键的保证。在地方政府实现政治化目标的过程中，这种手段常常被运用到极端的地步。如果部下不能全力以赴地完成目标，除了会承受经济上的处罚之外，其晋升之路也就是“政治生命”也会受到极大的影响。当前地方政府中盛行的“目标管理责任制”和“一票否决制”就是这种手段最主要的表现形式。将激励手段极端化，一方面当然会造就上下同心的团结局面和令人惊讶的运作效率，另一方面也会制造出大量的浮夸风和隐瞒风。

明白了上述的运作逻辑，我们就能看到地方政府实际上比一般的公司更加“公司化”：它一旦确立了明确的行动目标，就能够在短时期内发挥出极高的运作效率，体现出极高的实现目标的能力。改革前后，政府的行动目标发生了由政治目标向“政绩”目标的转变。改革前，地方政府的运作目标在于响应中央发出的一次次的“政治运动”，而改革后，地方政府的首要目标在于出“政绩”，其中心内容就是保持地方的社会稳定、实现高速的经济增长。但是，地方政府实现目标的基本运作模式并没有发生实质性的变化。所谓分权，只是将政绩目标层层向下承包而已。为了实现目标，地方政府虽然各显其能，但是无论大江南北还是沿海内陆，地方政府的运作逻辑却表现出惊人的一致性。

当然，从政治运动目标向经济增长目标的转变，也带来了一些政府行为方式的新变化。随着经济的高速增长和财政规模的日益扩大，地方政府掌控、动员资源的能力也在不断增强，这大大强化了政府实现目标的能力、提高了政府内部的运作效率。我们看到，为了实现GDP的高增长率，有些地方可以一掷千金地发动大规模基本建设投资；为了维持地方社会的稳定，有些地方政府的“维稳基金”规模甚至超过了社会保障基金。政府体系内部的检查评比、参观考察都与经济利益挂钩，或以奖金的形式、或以项目的形式，对下级进行激励。“跑部钱进”已经成为许多地方政府的主要工作目标之一，大规模的专项和项目资金自上而下地体现着上级政府的意志，成为其实现目标的经济激励手段。概括而言之，迅速增加的政府财力使得地方政府在实现政绩目标、提高运作效率方面如虎添翼。这不但能够帮助我们理解持久不衰的中国奇迹，也能够帮助我们理解为何政府调控经济的能力能够与市场经济同步增长。

从一方面看来，地方政府这种极高的动员能力、运作能力和实现目标的能力当然是弥足珍贵的，我们很难想象这样的泱泱大国是由一个组织涣散、效率低下的政府来进行治理。但从另一方面来看，政府的高能力和高效率也可能带来一些负面产品。如我们上文所分析的，经济运作中的“政治账”在市场经济下可能带来巨大风险；全体动员的方式从长远来看，可能破坏政府组织内部的制度化建设；浮夸风和隐瞒风在政治利益和经济利益的交互作用下可能难以遏制，在特殊情况下还会愈演愈烈。

因此，这种建立在不计成本、全体动员和检查评比方式之上的运作能力实际上是地方政府手中的“魔戒”：它会发挥令人惊叹的神奇功能，也会带来严重的负面后果，

甚至危及其主人自身。改革至今，国力渐至强盛，社会矛盾也已日渐尖锐，政府行为的转变也到了刻不容缓的地步了。

首先，我们应该认识到，政府与公司有着本质的区别。公司的目标简单明确而且易于测量，就是盈利最大化。但是政府的目标却具有多重性和模糊性。地方政府不但应该关注一个地区的经济增长，更加应该关注这个地区的收入分配，应该关注“增长是谁的增长”，谁会在增长中受益，谁会在增长中受损。地方政府不但应该关注一个地区内的上访人次和群体性事件，更加应该关注弱势群体的社会保障和福利状况。地方政府不但应该关注一个地区内的财政收入增长，更加应该关注这些公共收入如何被用于公共目的，如何公平地覆盖了地区内的大部分民众。地方政府不但应该关注修了多少路、盖了多少学校、医院，更加应该关注教育和医疗服务的质量、教育和医疗服务的公平性。政府面临的挑战在于，这些“更加应该关注”的事情恰恰是难以测量、难以检查评比、难以在短期内见效的事情，也就是说，这些“更加应该关注”的事情恰恰是难以当作“政绩”、难以作为政府的短期目标的事情。当前政治改革的一个目标是如何科学地量化“政绩”，如何使得政绩考核中包含更多的民生内容。但是悖论在于，那些能够被“量化”的政绩往往难以包含最重要的民生内容。

其次，我们应该认识到，效率并不一定是衡量好政府坏政府的首要标准。政府应该有效率，但有效率的政府不一定是个好政府。政府应该首先追求决策的正确性和科学性，而高效率对此并无多大的帮助。通过前面的分析我们看到，地方政府的主要精力是“抓落实”，决策之正确好像是想当然的事情。科学的决策，依赖于政府内部的反复研究和辩驳，依赖于政府外部的建议、讨论和监督，而不是单单依赖于决策者的聪明才智、情势需要甚或是揣摩上意。两相比较，科学的决策可能恰恰是看起来低效率的产物。社会发展到今天，“拍脑瓜”的决策是越来越少了，经过“专家”进行了政策研究的决策越来越多，但是“专家”的名声却日渐糟糕，政策研究逐渐也沦为追求效率的牺牲品。

第三，我们应该认识到，对政府的考核不应该只是由上级政府来做。检查评比、奖励惩罚由上级部门来实行，只能培养出“唯上是从”的地方政府。即使考核标准制定得极尽科学，检查人员极尽廉洁公正，也不能遏制浮夸、造假、隐瞒的歪风。而检查越严、惩罚越重，恰恰助长了隐瞒造假之风。古人说，“法令滋章，盗贼多有”，政刑严酷，则民免而无耻。这是指检查者和被检查者极易陷入猫和老鼠的博弈游戏之中。要对政府的行为作出真正有益的评价，舆论和民意的参与必不可少，这才是根治歪风邪气的唯一药方。

从根本上看，地方政治的改良，不能依赖于在当前治理路径下的制度建设，而应该首先改变我们对政府职能、政府运作方面的固有观念。不改变当前的“政绩观”、“效率观”，而一味强调政绩考核的科学化、运作效率的制度化建设，不仅仅于地方政治无所裨益，恐怕还会带来更加严重的后果。抛弃掉地方政府的“魔戒”，虽然会在一段时期内损害政府运作的效率，但最终有利于澄清吏治，有利于国家的长治久安。