

· 东北亚区域经济与社会发展 ·

# 论东北经济中行政权力与经济权力的博弈

张屹山, 辛本禄

(吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

**[摘要]** 东北经济发展滞后的原因是多方面的。振兴东北的核心问题是调整政府和企业关系的错位, 错位的根本原因在于行政权力对经济权力的替代甚至扭曲。计划经济的本质是行政权力替代了企业权力、社会权力和个人权力。中国的改革是中央政府权力下放和分解的一个复杂的过程, 是各权力主体保持自身利益最大化的动态博弈。在计划经济重灾区的东北, 权力的下放没有把市场主体培育起来, 却使有些政府部门和个人变成利益主体。所以, 东北要振兴, 必须对国有企业、民营企业及整个市场放权, 才能实现市场的各种权力对等, 从而促进市场经济的发展。

**[关键词]:** 东北经济; 行政权力; 经济权力

**[中图分类号]** F127.3    **[文献标识码]** A    **[文章编号]** 0257-2834(2005)02-0068-06

**[收稿日期]** 2004-09-06

**[作者简介]** 张屹山(1949-), 男, 吉林农安人, 吉林大学商学院院长, 教授, 博士生导师。

## 一、引言: 东北经济发展滞后的根源是行政权力替代经济权力

东北经济发展之所以滞后, 原因是体制性障碍。而造成障碍的根本原因是东北地方政府行政权力对经济权力的替代甚至扭曲。我们知道, 在市场经济里, 个人、企业和政府不仅表现为利益主体, 也表现为相应的权力主体。个人的权力主要决定人力资本的投向和消费品的需求; 企业的权力主要决定私人物品的生产、投资、销售及企业内部资本配置; 政府的权力主要决定公共品供给、市场的制度建设以及政策法规的制定与执行等。各自的权力边界决定了各个权力主体的资源配置范围, 任何权力主体对其他权力主体的行为替代, 都会导致资源配置的扭曲, 从而影响市场的效率。市场制度的形成和变迁从表面看是由政府供给的, 其实决定市场制度的根本因素是不同权力主体博弈的均衡结果。因为市场经济下的行政权力和经济权力保持均衡, 政府和企业才能发挥各自的职能, 市场才得以有效运转。因此, 权力结构决定着制度结构, 权力博弈直接影响乃至决定制度的供给, 不同权力主体博弈的表现形式便是市场的制度。[1-3] 由此, 我们可以通过对权力结构的分析来研究不同的经济体制。在发达的市场体制下, 政府和企业的职能是明晰的, 各自的权力边界也是明确的。计划经济体制的本质是政府权力对企业权力、社会权力和个人权力的直接替代, 即行政权力替代经济权力或行政权力和经济权力合二为一, 这种权力结构带来的直接后果就是资源配置的低效率。中国建立市场制度的核心便是对行政权力过分集中的分解, 给经济权力发展留出空间, 使各种权力实现对等, 使资源有效配置, 实质上是权力结构的重新安排, 它通过不断归还个人和企业的权力和利益, 来实现微观主体的经济激励。[4] 与市场经济对政府

的要求相比,计划体制的问题主要在于政府的行政权力同经济权力尚未真正分开,国有企业及其他市场主体的经济权力往往受行政权力的左右,政府过多地参与和干预了许多本应该由民间自由交易来实现的私人物品的生产和交换,企业内部交易和市场交易是否进行、如何进行等,往往要听命于政府主管部门,表现为行政权力膨胀,“政府侵蚀市场”的现象。[5]因此,东北经济发展滞后从本质上讲是权力结构的失衡所致,是权力主体行为错位在市场上的反应。

在向市场经济体制的转型过程中,东北一些地方政府和政府部门变成了既得利益主体或准利益主体。由于利益的关系,它们很难自动或自愿放权给市场。我们知道,中国的改革是中央政府权力下放和分解的一个复杂的过程,是中央政府、地方政府、企业、各阶层群体共同参与的博弈,是各博弈主体为尽量保持自己利益的最大化而进行的动态博弈。同时也是一个全面地重新界定各种权力边界的过程。从理论上讲,中央政府不仅考虑国家经济的长期、稳定增长,国家税收的增加,全体人民福利水平的提高,而且还要考虑中央政权的稳定;地方政府所考虑的则主要是本地区经济的发展和对本地区经济的管理权和处置权;企业和各阶层的利益则更是千差万别。而实际上,在向市场体制转型的过程中,由于存在着地方经济利益的分配问题,必然会使地方政府出于既得利益或代表本地区群众利益的考虑,在口头上可能会与中央政府保持一致,但在实际行动中肯定会与中央政府的想法有所偏离。所以各级地方政府及其相关部门可以根据自己的利益,针对中央政府的目标进行有利于自己的解释和操作。而中央政府又可以根据地方政府和其他行为主体的操作反馈情况重新制定或修订以前的政策。其实,地方政府并不完全受中央政府的约束,也就是常说的“上有政策,下有对策”的问题。在一定程度上讲,中央政府的集权分化的过程也表现为从中央到省、地区、市、县对权力的层层截留的过程。省级政府向地、市、县及直属部门放权的时候,同样存在相类似的情况。科层等级越多,部门越多,权力流向市场主体的可能性就越少,换句话说,经济权力成长的空间也就越小。很多权力的下放没有把市场主体培育起来,却分散给了层层级级、林林总总的政府部门。有些部门通过获得的权力(合法的和不合法的)进入市场追求利益,变成利益主体。有些部门之间由于利益冲突而遇事互相对立、推脱,有些部门之间由于利益相对一致而结成利益联盟,久而久之形成了一些准利益集团和利益集团。东北一些政府职能部门“错位”、“越位”等混乱现象之所以屡屡出现、久禁不止,其根本原因就是部门的本位利益在作怪,是某些既得利益集团对经济向市场转型制造阻力所致。

行政权力的越位和膨胀使得政府部门的一些个人同样成为利益主体。一些地方官员的腐败和违规严重影响当地的经济的发展。市场理论认为,不论处于什么地位的人都是经济人。“经济人”假定每一个活动于经济过程中的个人都以追求个人的经济利益为动机,面临选择时总是倾向于选择能给自己带来最大收益的机会,每一个参与者都依据自己的偏好,用最有利于自己的方式活动。公共选择学派更明确地指出,人在政治领域中的行为同样遵循经济人假定。政府只是一个抽象的观念,它实际是由政治家和公务人员构成的,与其他人不同的是这种人追求“自利”行为的方式与途径不同。否认政府成员私欲的存在与存在的普遍性,而假定政府成员是一个具有比民众更高觉悟的道德人,只能是希望而不是事实。这些人具有自身的利益,而并非是一个只为社会其他成员谋利益的超然的道德主体。因此,必然存在利用权力谋求自身利益的可能性。在向市场经济转型中,法律法规很不完善,但更重要的不是因为缺乏应有的法律文本,而是仍然存在“权大于法”的问题,对行政权力缺乏强有力的制衡,不严肃的决策和随意的干预仍司空见惯。如果政府人员掌握巨大的干预经济活动的权力且不受监督,那么必然给相应的权力部门和官员带来获得资源或权钱交易的机会。尤其当产权不明晰且又缺乏强有力的规则与制约时,这种可能性就会变为现实性。正因如此,东北一些地方才会出现“官员傍大款”的现象,使得行政权力成为这些“政治人”手中的获利工具。

## 二、做强老企业政府要让权

可以说,东北的老问题是国有企业,新问题也是国有企业。历史上,由于行政权力的控制,国企不仅有经济性目标,还有社会性目标。因目标的多重性,造成国企不像企业,更像政府部门。由于行政权力的膨胀使东北国有经济的战线过长,规模过大。比如,政府官员为了政绩热衷于上大项目,热衷于投入了多少资金,建了多少工程,企业完全成为政府投资的实施工具,造成了东北地区的很多项目建成之日就是企业亏损之时的“项目怪圈”。国有企业成了行政权力进入市场的载体。从市场角度看,企业的本质是创造利润。企业的职能主要是提供社会生产、生活所需要的物质产品和非物质产品;政府的职能主要是提供公共物品,提供民众共同需要的公共服务。所以,从本质上应该把企业就看作是“民间企业”,而国有企业只能是一种具有特殊功能的特殊企业。国有企业的效率问题和激励约束机制问题是一个世界性的难题。国有企业进入竞争性领域与民争利的结果无非有两个,要么导致国家垄断,要么导致国有经济竞争的失败。[6] 东北现在国有企业这么多,要想改变这种局面,必须大胆地把中小企业,包括竞争领域的大中型企业果断地、尽快地下放到民间,推向市场。对那些必须有政府参与的大中型企业也要通过股份制等各种方式把经营管理权让出去,国家真正行使产权所有者关于产权管理这方面的责任,而让权的结果就是形成国有企业产权多元化。

产权多元化过程中的敏感问题是国有资产流失和逃废银行债务,这也是某些人阻碍让权给企业的借口和托辞。如何正确理解和认识这些问题是关系东北能否振兴的重要理论前提。在国有资产流动中,对是否流失的判断,要把市场经济条件下的判断标准与利用政治权力搞腐败的行为区别开来。有些人包括某些经济学家头脑中固有这样一种观念,即价值(账面价值或评估价值)一千万元的固定资产,即使放在自己手里烂掉,也不能以八百万元或更低的价格卖出去,否则就是国有资产流失。没有注意到资产的价格应是在市场中通过竞争后形成的均衡价格,该均衡价格与资产的账面价值或评估价值属于不同的范畴,均衡价格可能高于也可能低于账面价值或资产评估价值,市场经济条件下的判别标准应以均衡价格为准绳。

对于那些在市场上无论怎么降价都无人问津的国有中小企业的资产,干脆就把它送给能让其发挥作用的个人或集体,这不仅不是国有资产流失,而是一种帕累托优化。因为按照帕累托最优的思想,在没有达到“最优”状态时,任何变动(经济改革等)如果能使每个人的境况都好起来,或者只要能使一些人的境况好起来而没有人的境况坏下去,则整个社会的经济福利就有了增加,资源就向有效配置更近了一步,这种变动是可取的。在国有企业改制过程中的确存在以低于市场均衡价格出售国有资产即资产流失问题,但这是产权交易过程中的政治腐败行为,它是由于交易机制的不完善造成的。如果交易由少数人暗箱操作,隐瞒真实信息,形成的价格必然是扭曲的。这一问题不仅在国有产权交易中存在,在其他经济活动中也同样存在。国有资产由于所有者权能和责任不明确,它的博弈力量比较薄弱,对这一问题的解决应通过市场的竞争、政府的监管、法律的制裁等途径来完成。而产权的多元化将有利于形成有效的监督和制衡机制,使交易建立在平等和合理的基础上。

逃废银行债务问题是国企改革中的另一大难题和阻力。我们认为,逃废银行债务问题是由于社会缺乏信誉机制所造成的,而信誉机制的缺乏恰恰与国有、政府干预等密切相关。由于国有企业与国有银行之间的兄弟关系,以及国有企业与国家之间的父子关系,国有企业并不是独立的偿债主体,没有自己真正的信誉,而只有国家的信誉,国有企业可以将自己的债务全部推给国家,自己不承担责任,而由国家负无限的责任。国有企业与国有银行间的债权债务关系是同一主体的内部关系,而不是不同主体的外部关系,这种关系对国有企业并不具有强制力和约束力,解决逃废银行债务的根本出路在于将国有企业改造成为多元投资主体的公司,即产权多元化。从制度入

手明晰产权、明晰责任主体，建立监督和制约机制，是解决银行逃废债务的重要手段和方法。

可见，做强国有企业的核心是政府要让权。即一方面要构建企业所有权结构多元化的所有制基础，减少国有股在公司股权中的比例，这样既摆脱了国家的过多干预，又能真正发挥公司董事会等内部机构的作用；另一方面加强了市场化制度建设，构建包括产品市场、股票市场、经理人市场等在内的公司外部治理机制。通过内部和外部监督手段形成有效的规范的法人治理结构；同时要把政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开，把国有资产的监督管理职能与国有资产经营职能分开，形成多元化的权力制约结构。只有政府充分让权，才能促进东北国有企业内部权力结构改革，才能让国有企业变成真正的市场企业。

### 三、催生新企业政府要放权

振兴东北，应催生更多的民营企业和民间经济主体，扩大民营经济的规模。如果东北民营企业能够快速的发展，在市场中的比例有较大幅度上升，则整个市场的有效性会显著提高，东北地区的比较优势在市场的力量下自然就能够得到发挥，产业结构也会在市场的力量下逐渐优化。

市场主体越多市场就越有活力。为此，一是应该放宽对自由职业者、个体劳动者和微型企业的管理，实行只备案和非登记、非审批制度，催生更多的经济实体。其实，在许多发达市场国家里，也一直允许大量的自由职业者和非登记企业存在。二是应该放宽企业注册登记的各种条件，降低门槛，大幅度取消企业注册登记的各种审批，放宽企业登记注册经营范围。三是政府应该清理对个体工商户的各种收费，禁止对个体工商户随意罚款，各部门法律和法规规定的收费也应当清理。如果一个项目、一个企业、一个工商户，甚至一个农户，都有若干政府部门来收钱、来检查、来罚款，整个社会投资的积极性就很难调动起来。所以，必须有效治理和约束各层级政府和各部门的收费、罚款的权力，给市场力量成长以宽松和相对自由的空间。

市场主体的培育不仅要注重数量，同时更要重视质量。东北的民营企业与发达地区相比，规模及竞争力方面都相对薄弱。东南沿海省市一直在经营理念、管理机制等方面处于领先地位，从而造就了一大批重量级的巨型民营企业。所以，东北要做强做大民营企业，政府应鼓励投资，放开投资，促进投资。为此，一是必须撤掉限制民营企业发展的各种关卡。与国有经济相比，政府有关部门对民营企业投资资格的认定、注册资本的方式、用地指标的落实、经营范围的划分、投资项目的许可、贸易渠道的开放、产权转移与企业兼并等诸多环节实行更多的“前置”审批，导致民营经济投资的手续杂、效率低、费时长，使民营经济在与外商、国有企业展开市场竞争时，竞争资格、竞争条件与竞争机会往往处于不利地位，严重扼杀了民间投资的信心与积极性。二是要打破行政垄断权力。由于部门垄断的影响，很多民营企业投资基础设施存在一系列进入壁垒。行政垄断进而导致部门垄断的投资管理体制，铁路、公路、城市交通、水电气基础设施建设项目，从投资决策、资金筹集、施工建设到经营管理，均在部门内封闭运行，投资主体单一化。有些地方还实行指挥部建设体制，系统外投资主体特别是非国有投资主体基本上难以进入。相对引进外资而言，基础领域的对内开放严重滞后，使得许多民营经济想投资却找不到准入途径，而地方大量的基础设施急需民间资本又缺乏政策依据。要对民营企业全面有序地开放投资进入领域，做到对所有的资本一视同仁。三是为了充分调动民间投资者的积极性和创造性，应当出台一系列激励措施，有效激励民营企业扩大投资动力。资金紧张是东北民营经济投资快速发展的瓶颈，其主要原因在于资本市场的限制与信用体制的不健全。所以，发展多层次银行和证券体系，为民营中小企业提供金融服务，鼓励确有实力的民营资本通过收购农村信用社等方式组建一批民营中小金融机构，尤其是在国有银行顾及不到的广大地区发展民营银行；建立多极化的股权投资机制，为各类民营企业提供风险或创业投资支持，如科技人员以知识、技术、专利、品牌作为股

本投资,发展产学研之间的股权投资合作;建立多级化的项目融资体系,开拓民营经济的多种融资方式;建立多层次的资本交易市场,为各类股权投资开辟多种退出通道。总之,政府只有充分放权于民企,民营经济才能发展起来,市场经济的大环境才能培育起来。

#### 四、引进好企业政府要授权

市场经济是开放的经济。振兴东北,在培育和扶持区域内的原有企业和市场力量的同时,也必须借助外界的力量,所以,招商引资应成为东北振兴的重要方面。众所周知,招商引资不仅能引进资金、项目,而且能引进好的企业、技术和管理。受计划体制影响,东北各地的招商引资基本是行政推动的招商引资。招商引资的主体是政府,是政府通过行政指令的办法促使下级政府及各部门搞运动式的招商引资,形成所谓的“全民招商”,其实是全体政府人员的招商。很多地区,一般实施招商引资“一把手”工程,把各级党政主要领导的精力集中到招商引资上来,形成责任到位、考核严格、各方协作的招商引资领导和工作体系。由于“行政推动”招商引资几乎动用了全部的政府资源,包括财政资源、人力资源、政策资源等,有些地方甚至轰轰烈烈地倾巢出动。客观地说,在短期内可以取得较好的社会效应,但经济效益大不大就不一定了。应该承认这种轰轰烈烈“行政推动”招商引资不仅在东北,在其他很多地方政府也被重视和推广,但东北更具有普遍性和典型性。“行政推动”招商引资的实质是政府承担起了“部分替代市场的职能”。所以这种模式的招商引资越来越出现政府低效率、成本增加的问题,尤其是经济主体——企业对招商引资态度冷漠、不感兴趣等问题。政府部门不应成为招商引资的主体,而应着力创造有利于投资的良好软硬环境。一方面需要盘活大量的闲置资产和加大对基础设施的投资力度,比如,针对东北很多闲置的厂房,可以考虑一段时间内无偿提供给投资者。另一方面是改善东北投资环境的软件:在一些地方和行业地方税收政策方面,要对企业实行“放水养鱼”的策略,激励企业投资和做大,带来持续的税收和就业;同时,必须强化政府服务职能,简化办事程序,完善行政公示制和限期回复制度,提高办事效率和服务质量,特别是为外商投资者提供符合国际惯例和国际标准的服务。

面对东北众多的国企改制、企业重组,只要“行政推动”招商引资的模式不改变,问题就会越来越多,这一点东北各级政府应借鉴发达地区的经验。例如在上海,成立了专门的中介机构组织——上海市外国投资促进中心,专注于投资信息的发布。通过这样一个信息平台,将上海市投资项目、手续流程、税率、项目费用等各类投资信息汇总发布,从而使投资者能够方便、迅捷地了解到各种投资信息,并通过上海市外国投资促进中心这一中介机构与各区县外经委、开发区、企业等进行洽谈。上海这种政府——中介组织互动模式大大改善了招商引资绩效。通过这样的互动模式,大大提高了招商引资的成功率和满意率。所以,只有中介组织出现,才使政府在职能转变过程中能够将所放弃的职能有效地转移给市场和社会,从而避免出现职能承担主体的缺失。在东北,要引进好的企业,要使招商引资更具成效,政府职能必须转变。只有当招商引资的主体由政府授权给企业、个人、中介组织的时候,政府职能才能转变。

#### 五、结论:振兴东北经济的根本在企业,关键在政府

经济环境的好坏对于企业的发展是至关重要的,而至至关重要的企业的经济环境则主要由政府创造。所以,振兴东北经济,根本在企业,关键在政府,在于政府转变职能,在于政府放权给企业、放权给市场。东北要成为21世纪中国经济“第四个增长极”的前景是令人振奋的。同样,

东北在转型中所表现的结构性问题以及这些问题的复杂性也是惊人的。东北振兴的根本就是解决这些体制性、制度性障碍。我们说，要转变观念，要转变角色，要转变职能，所有这些转变都必须以制度创新来完成。制度能否创新、制度如何创新，不取决于制度本身，而是取决于制度背后的那只“忽隐忽现的手”——权力，取决于制度背后各种权力的博弈。这种博弈是复杂的、长期的、动态的甚而是残酷的，其中多方博弈的两大主体就是行政权力和经济权力。我们不能说东北所有问题都是行政权力越界造成的，正如我们不能完全否定东北地方政府的积极的作用一样。因为人类社会发展到今天，基本上形成一个共识，即政府对经济领域的介入只是程度和方式的选择问题，而不存在是否介入的问题。所以，东北要实现真正的振兴，就必须打破现行的以行政权力为主导的权力结构体系，给予市场各种权力发挥的空间，从而创造出符合市场经济客观要求的制度和体制来。

#### [参考文献]

- [1] 青木昌彦. 比较制度分析 [M]. 上海: 上海远东出版社, 2002.
- [2] 阿尔温·托夫勒. 权力的转移 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1991.
- [3] 彼德·布劳. 社会生活中的交换与权力 [M]. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [4] 张屹山, 王广亮. 资本的泛化与权力博弈 [J]. 中国工业经济, 2004, (7).
- [5] 张屹山, 金成晓. 真实的经济过程: 利益竞争与权力博弈——经济学研究的权力范式 [J]. 社会科学战线, 2004, (4).
- [6] 董辅初, 厉以宁, 韩志国. 国有企业: 你的路在何方 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1997.

[责任编辑: 赵东奎]

## On the Game between Administrative Power and Economic Power in Northeast Economy

ZHANG Yi-shan, XIN Ben-lu

(Business School, Jilin University, Changchun, Jilin, 130012, China)

**Abstract:** The causes of the slow development of northeast economy are varied. The key element how to vitalize northeast is to adjust the relationship between government and enterprise. The major problem is that the administrative power takes the place of the economic power even distorts it. That the enterprise power, social power and individual power are replaced with the administrative power is the essence of the planned economy. It is complicated for the Central Government to transfer or break down the power to lower levels, and is of a dynamic game for the power subject to keep the most benefits in the process of China's reform. To transfer the power hasn't bred the market whereas, it changes some departments and individuals into beneficial subject instead and northeast suffered worst from planned economy. As a result, in order to vitalize northeast, we must transfer the power to state-owned enterprise, private enterprise even to the whole market. Therefore, we could equal all kinds of market power so as to promote the development of market economy.

**Key words:** Northeast economy; administrative power; economic power