

政府规制与产业安全

景玉琴

摘要: 不适当的政府规制已经成为影响产业安全的最重要内部因素:设租性规制的租金耗散影响产业安全;法制不完善与规制真空制约产业安全;行政不作为与行政权力滥用危害产业安全。

关键词: 政府规制 产业安全 内部因素

目前理论界对引致产业不安全因素的分析主要集中在外部因素方面。从唯物辩证法的角度来说,外因是事物发展变化的外部原因,即外部条件。事物的运动和变化,主要是由它本身固有的内部矛盾引起的,内因是变化的根据。内因不仅是事物存在的基础,也是该事物区别于他事物的内在本质。作为事物自己运动源泉的内因,规定事物发展的基本方向。人们只有揭示出内部矛盾,才能把握住事物的变化和发展。

一、影响产业安全的内部因素

产业安全是指本国产业具有生存和发展的能力。影响我国产业安全的内部因素有很多,从企业层面来讲,治理机制不健全、经理人激励与约束机制不对称、人才缺乏与人力资源错误配置、创新能力不佳等等都会导致企业发展受阻,影响竞争力提升;从产业层面来讲,某些产业过度竞争造成资源浪费、规模经济难以形成,某些产业又竞争不足,垄断或准垄断企业过度攫取消费者剩余而创新动力不足,影响竞争力提升;从政府规制层面来讲,问题主要是:第一,进入规制过多,限制了竞争及某些瓶颈产业的加快发展。第二,对竞争性行业的规制不到位。表现在竞争秩序混乱、假冒伪劣猖獗等方面。不少企业采取虚假广告、假冒他人著名商标、以次充好、以假乱真等欺诈行为和不公平竞争行为,这不仅严重损害了消费者的利益,也损害了其他企业的正当利益。然而却没有得到应有的惩罚。第三,对垄断性行业的规制不到位。垄断性行业的规制者通常由原来的行业主管部门转化而来,与行业内的部分骨干企业有上下级的行政隶属关系,它们有相同的利益诉求,规制者也是垄断利润的享用者,它甚至无需企业的

游说与贿赂,两者很容易联合起来共同借助政治资源瓜分经济利益,这严重破坏了公平竞争的秩序,使规制效果也大打折扣。第四,尽管制定了大量的法律法规,但其执行效果不理想,而且规制的范围仍存不少盲区。政府规制中的缺位、错位、越位对产业发展已经产生了严重的负面影响,成为影响产业安全的最重要内部因素。对于处在转轨期的中国来说,政府规制对产业的影响远胜于成熟市场经济国家,而政府规制不当对企业生存和发展造成的负面后果也比比皆是。

政府规制是政府的微观管理职能,旨在为市场运行及企业行为建立规则,确保市场的有序运转,与旨在保证经济稳定与增长的宏观调控政策构成政府干预经济的两种主要方式。在现行的政府规制中,一方面,规制职能的行使主要依赖审批,另一方面政府内部又存在着同一部门兼有决策、执行和监督职能,即领导、裁判员、运动员一人承担。这种状况极易强化部门的既得利益,使某些政府行政主管部门留恋行政审批权,千方百计设置“门槛”,扩大管理和限制领域;而在行使审批权的过程中,又沉湎于前置性审批,忽视事后监管,甚至无视应提供的服务。这导致政府不能正确对待和处理好政府与企业、政府与社会自治治理的关系,存在越位、缺位和错位现象。越位,就是该由市场干的事情,政府抢着干了;不该由政府管的事情,政府插手了。如政府和企业一起争上市、争竞争性投资项目,政府直接决定企业内部经营管理和人事事务等。缺位,就是政府应该做的、应当由政府完成事情,政府没有履行职能。比如在建立和完善社会信用秩序,给失业者、各类退休人员、失去劳动能力的人、贫困者提供最低收入保障,提供充足的公共物品和服务等方面,政府的工作

不到位。错位,主要表现在政府与企业、市场的分工不明确,行使了不应由政府行使的企业职能和市场职能。如在定价过程中,政府过多介入竞争性产品价格决定;再如一些投资主体本来应该是民间组织或机构,结果却由政府来承担等等。由于政府管了许多不该管、管不了也管不好的事,致使政府职能转变滞后于经济体制转轨的进程,公平竞争的环境尚未完全形成,政府公共管理职能和国有资产所有者的职能混淆不清的状况没有根本转变。

鉴于企业层面影响产业安全内部因素生成与政府规制中存在的问题密切相关,本文认为,政府规制不当是影响我国产业安全的关键性的内部因素。

二、设租性规制的租金耗散影响产业安全

经济学中对租金的讨论具有悠久的理论传统。根据大卫·李嘉图的理解,租金是指永远没有供给弹性的生产要素的报酬,它是诱使这种生产要素进入市场所必需的最小的额外收益。马歇尔发展了租金的概念,他认为租金还应包括被称为准租金的暂时没有供给弹性的生产要素的报酬。

现代经济学中的国际贸易理论与公共选择理论发现,政府的政策干预与行政规制由于抑制了竞争,扩大了供求差额,也能形成超额收入。这样租金一词的外延又扩大了。根据布坎南的解释,租金是指某生产要素所有者获得的收入中,超过这种要素的机会成本的那部分剩余。在寻租理论中,租金仍然是指由于缺乏供给弹性而产生的差价收入,但是这里的供给缺乏弹性是人为的政府干预和行政规制阻止供给增加的结果。既然能够人为地创造租金,自然就会有人进行寻找租金的活动,即寻租活动。“寻租”一词由美国明尼苏达大学教授安·克鲁格于1974年正式提出,她在《寻租社会的政治经济学》中说:“在多数市场导向的经济中,政府对经济活动的管制比比皆是。这些管制导致各种形式的租金,以及人们经常为这些租金而展开竞争。在某些场合,这种竞争是完全合法的。在另一些场合,寻租采取其他形式,如贿赂、腐败、走私和黑市。”Sander指出,寻租活动就是花费稀缺资源以获得人为造成的利益转移。

在公共选择理论的视野之内,政府官员在现实社会中同企业家、消费者一样扮演“经济人”的角色,即寻求自身利益最大化的行为主体。这样,公共选择学派便把在市场经济条件下私人选择活动中适用的理性原则,应用到政治领域的公共选择活动中。所谓理性,就是效用函数最大化。用安东尼·唐斯的话说,理性是以既定的输入获得最大的输出,或以最

小的输入获得既定的输出。影响效用的因素是多种多样的,可以是商品、收入、财富、社会地位、权力等利己主义因素,也可以是慈善、友谊、和平、社会进步等利他主义因素。只有利己主义动机与租金相结合才能发生寻租行为。

建立规制系统的本意并非是设租。然而在转轨阶段,旧的制度制衡与制约体系基本被打破,新的制衡机制尚未建立起来,权力寻租不可避免。“权力寻租”一般指政府的各级官员或企业的高层领导利用手中的权力,避开各种控制、法规、审查,从而达到寻求或维护既得利益的一种活动。一方面,政府官员行使各种政府权力,对微观经济行为进行监督,对资源进行调控;另一方面,政府官员本身又是“经济人”,如果缺乏对政府官员的有效监督,政府官员就会利用政府赋予的权力换取金钱以满足个人私利,这就是所谓的“权力寻租”。权力寻租往往通过设租性规制完成。设租性规制种类繁多,既有各种各样的不必要、也不需要的审批,也包括巧立名目的规费、检查,还包括打着冠冕堂皇旗号进行的勒索。以审批权为例,设租性规制主要表现为本不需要审批的事项,政府偏偏要进行审批;在特定事项上,本不应有审批权的机构偏偏要行使审批权。行政审批,本来是“行政机关依据当事人的申请,依法准予其从事某项事务或活动的具体行政行为”,这种行为是政府机关管理的外部行政行为,而且是双方的法律行为,行政管理相对人对行政审批行为不服可提起行政复议或行政诉讼。在外延方面,政府机关的审批、许可、批准、登记、核准、同意、认可和初审等外部行政行为都可视为行政审批。我们现有的各种行政法规和规章、制度,从制定、解释到实施,通常由政府有关部门一手包办,几乎毫无例外地在前面冠以“管理”二字;一些法规和规章、制度只强调行政相对人的“义务”、“责任”,很少有关于“权利”的规定。有的政府部门设置了许多本应是市场和社会职能的审批事项,制定了不少干扰市场正常发育的政策。而这些政策执行的随意性又很大,特别是行政处罚的随意性更大。群众对名目繁多的审批很反感,减少审批的呼声很高。因为很多人相信,审批权很大程度上具有自由裁量空间,这增加了执行中的主观随意性。况且,烦琐的审批手续耗时费力,使想获得许可的人疲于往返奔波,这只会增加交易费用,增强市场主体的不确定性预期,抑制经济活力。价格规制原本要保护消费者,限制处于垄断地位的企业任意制定垄断高价的行为,但现实运用中却背离了它的初衷。某些行业主管部门,以规范和整顿市场秩序为由,公开组织价格联盟,联手操纵市场价格。曾几何

时,消费者对垄断行业定价制度的不满时常见诸报端,人们抱怨价格规制越来越像维护垄断价格的合法工具。不少消费者认为规制制造了大量行政性垄断,与受规制的企业结成了“政企同盟”。泛滥的、效率低下的、自由裁量权大的行政审批具有官权本位、市场否定、缺少制约的特点,已经成为政府体制创新和职能转变的突出矛盾。

在中国经济转轨过程中,由于产权制度的缺陷,拥有政治权力便意味着拥有与之相随的种种“产权”,这种产权不仅可用来创租,还可用来增加他人成本。一种不可忽视的现象是,在国有企业股份制改造中,一些官僚正是打着改革的旗号,与一些民间利益集团策划着更大规模的寻租。一方面,他们是政府决策的执行人,是寻租行为的抑制者,另一方面,在“执行者”与“抑制者”的掩护下,他们密谋着新一轮寻租行为。从某种意义上来说,官僚是出卖政府政策的“企业家”。公共选择理论认为,官僚在努力追求效用函数的最大化。其效用函数包括下列变量:职务津贴、公共声誉、权力、任命权、官僚机构的产出等。中国现在正处于市场经济的转轨时期,国家实施了诸多措施来抑制或制止权力寻租行为,而这些措施的具体信息是自上而下的。因此,许多官僚在自己先得到信息后伪装成“权力寻租抑制者”来进行新一轮的权力寻租,以正义的表象来掠取大量的租金。这是权力寻租的变异,也是权力寻租“伪抑制”。

转轨阶段的设租性规制不是一个小数目。由在国家严厉打击下的“地下寻租”到利用国家改革的政策“公然创租”,是寻租行为的升级,如果不加以重视,必将引发一场经济与政治灾难。必须要警惕那种打着改革旗号,动辄以国家利益为幌子,实际想固化现在的双重体制以便保持既得利益,甚至继续“设租”的力量。

规制“设租”与生产者寻租相结合,便会固化行政垄断。

设租性规制将导致租金耗散。塔洛克(Tullock, 1967)指出,被转移为厂商利润的消费者剩余(在不改变边际成本的情况下,塔洛克四边形)被浪费了,这缘于人们为了获得垄断租金需要付出生产性努力。波斯纳(Posner, 1975)的研究给出了一个非常极端的结果,垄断租金的寻租费用侵占了全部的垄断利润,从而垄断利润并不能够计入垄断下的社会福利,而应该扣除掉。波斯纳认为,企业为获得租金的支出将等于全部租金收入,而这些支出没有提供任何社会福利。这就是租金耗散理论。当然波斯纳提供的是一个非常极端的例子,但毋庸置疑的是,设租性规

制将最终导致租金耗散。

为维持行业垄断而进行的进入规制被认为具有设租性质,我们以此为例分析行业垄断租金的耗散。

一般认为,行政垄断所造成的租金主要有以下几种用途:承担了垄断行业企业低效率经营的巨大成本;成为垄断行业企业职工福利收入的主要来源;成为垄断行业政府主管部门非正式支出的一个重要来源;作为国有企业利润上交国家。

垄断租金为垄断行业企业的低效运营提供了条件。在我国,垄断行业企业的效率一般都比较低。根据刘树杰等人的研究,从1985年到1996年,我国垄断行业劳动生产率的增长率大大低于全国平均水平。同时,垄断行业的职工平均工资大大高于全国职工平均工资水平。行业垄断所造成的巨额租金为这些垄断行业的低效运营和维持比较高的工资水平提供了充足的资金。1996年,在垄断行业价格与1985年相比均有大幅度上涨,而且上涨幅度大大高于通货膨胀率的情况下,我国电力工业资金利税率为7.33%,与1985年相比下降了54.58%,铁路运输亏损13.8亿元,与1985年盈利64亿元相比,减利120%,市话亏损35.6亿元,邮政亏损70亿元。上述研究结果表明,垄断行业企业的利润在不断下降,而这恰恰验证了塔洛克关于租金最终将被耗散的判断。

值得注意的是,垄断行业上缴的利润中还应该包括政府从国有资产投资中应该得到的回报。再考虑到政府多年来给予国有企业的大量补贴,以及所得税返还、减免等优惠政策,垄断行业企业不仅耗散了巨额租金,还消耗了大量的国家应得的财政收入。还有相当一部分租金被上交行业政府主管部门,成为了这些部门办公支出、职工福利、基础设施建设(在各地建设各种宾馆、招待所、培训中心等)、组织出外旅游、干部出国考察旅游等非正式预算开支的一项重要来源。

用来维系行业垄断的进入规制看似保护企业,实际上是毁了企业。它阻碍全国统一市场的形成和发展,不利于建立统一开放的市场体系,严重妨碍了生产的合理布局 and 资源配置优化;它直接阻碍了市场竞争,使垄断型企业在没有竞争压力的情况下错过了发展良机,当不得不面对竞争时表现出极大的不适应。由于寻租所造成的庞大成本,租金最终将会耗散,生产性资金将被投入非生产性用途。设租性规制进一步恶化了产业的绩效,大大影响了我国垄断性产业的竞争力。

三、法制不完善与规制真空制约产业安全

如果说设租性规制是政府越位和错位的表现,规制真空则反映了政府的缺位,该做的事情没有做好。我国目前进行的改革是一个旧体制和新体制彼消此长的渐进过程。在这一过程中,必然会出现两种体制都在发挥作用,又都不能有效地发挥作用的現象。一方面,旧体制的权力格局和体系被打破,但其运转的惯性仍然存在;另一方面,新体制的权力格局和体系正在形成,但还很不完善。新旧体制共生共存的局面,既会产生很大的摩擦和冲突,又会在权力设定和运行上造成新的空隙,使政治、经济和社会生活呈现出暂时和局部的管理无序状态。所以,转轨经济中时常会出现规制真空(或称制度真空)——旧的规制被废止而新的规制没有完全涵盖应调节的经济主体及经济事件,新情况新问题层出不穷,对规制提出新的要求。比如,中国国家电力监督管理委员会(简称电监会)、中国银行业监督管理委员会(简称银监会)将遵循哪些法律法规监管就是一例。我们成立了独立的监管机构,这是规制改革中的一大步,但我们必须同时赋予这些监管机构以适当的权利与义务,并制定相应的法律法规让其循着规范的道路去规范各类市场主体。否则,就会产生规制真空。规制真空的直接表现就是无法可依。垄断性行业规制原来所依据的多是部门制定的规章及各种内部条例、内部规定,既不公开也不透明,这些东西在规范的市场经济条件下不宜再用。例如,应当依“法”监管电力市场的电监会,在成立一年之后还面临“无法可依”的尴尬状况。^⑩

中华人民共和国国家电力监管委员会是根据国务院授权,行使行政执法职能,依照法律、法规统一履行全国电力监管职责的监管机构。2003年2月,在国务院正式下发的“三定”方案中,授权电监会监管全国电力市场,推进电力改革的同时,却没有给电监会行使权力时可以依据的一套法律法规基础。因此,在2003年3月正式挂牌之后,电监会就将立法工作列为2003年内的重点工作,包括与发改委等其他部门共同进行对原有《电力法》的修订,起草《电力监管条例》以及《电力市场监管办法》、《电力许可证管理办法》等法规、规章。其中,《电力监管条例》最为电监会所重视。按照电监会政策法规部一位官员的说法,“这是电监会的安身立命之本”,因为电监会需要通过这部法规从监管职责、监管内容、监管方式、监管程序、处罚办法等方面,来保证电监会行使监管职能时的独立和有效。

2003年9月底,电监会政策法规部起草的《电

力监管条例》(以下简称《监管条例》)在内部主席办公会议上获得通过,并于10月提交到国务院法制办公室(简称法制办)。由于《电力法》修订工作还要历经漫长的立法程序,电监会迫切希望这部《监管条例》尽快生效,给已经成立了半年多的电监会以一个名正言顺的监管依据。但《监管条例》报送相关政府部门、电力公司、地方政府征求意见时,遇到了比较大的阻碍。“对《监管条例》的内容好像并没多少意见,但是有意见反对它的出台时机,认为它应该在《电力法》修订出台之后再出台。”参与条例起草与电力改革的两位知情人士透露,“理由就是怕《监管条例》先出台,会导致执行中的某些混乱,会与还在修订中的《电力法》发生冲突或不协调,造成《监管条例》在修改的《电力法》出台后还需再做修改的局面。”然而,《电力法》修改稿尚在起草小组内部征求意见,还未提交到法制办。这样电监会就陷入难以开展工作的困境。

中国社会科学院工业经济研究所研究员、天则公用事业研究中心副主任余晖认为,“没有《电力法》和《电力监管条例》的电监会,严格意义上说来,连合法性都谈不上,又谈何独立性?没有独立性,又怎能保证监管工作的专业和有效?”

“这是我们国家改革进程中渐进式推进与革命性突破的矛盾。”中国社科院法学所研究员周汉华认为,“电监会作为一个前所未有的监管机构而成立,它本身是一种革命性的突破,而整套监管法律与监管体系的完善,在我国注定是一个非常缓慢的渐进式过程”,这就注定了电监会从成立之初到现在的尴尬境地。

政出多门、多头管理也会造成规制真空,因为不知道依据哪个文件管理,等于没有依据。现阶段我国这种情况太多了,这既让一些守规矩的企业、企业家感到“做点事真难”,又给那些善于钻法律空子的人以可乘之机,所谓“撑死胆大的,饿死胆小的”。有些企业,在短短的几年时间里聚敛了大量财富,但是缺乏核心竞争力,是泥足巨人,其成长过程往往不是踏踏实实做企业,而是靠打擦边球,利用法律上的不完善积累起财富。这种状况不利于产业的正常发展。

新老法规相抵触也会造成规制真空。例如,《行政许可法》旨在从根本上保证政府依法行政,实实在在为老百姓服务。但《行政许可法》的施行,也给一些行业造成无法可依的局面。^⑪据《重庆商报》报道,历时两年、耗资千万元的重庆出租车行业大重组紧急刹车。起因是2004年7月1日起施行的《中华人民共和国行政许可法》让《重庆市出租汽车管理暂行

办法》(以下简称《办法》)走进“终点站”,重组经营因无法可依而紧急刹车。《办法》中提出:从2005年起,重庆市出租车数量达不到一定规模的企业将没有资格进入出租车经营市场。其目的是促使出租车行业进行公司化、集团化经营。对照《办法》设定的“门槛”,全市100多家企业绝大多数不“达标”,有心做大的企业不惜血本收购兼并同行,或进行股份合作壮大实力,将车辆总数从百把辆扩张到几百辆。为什么设定高“门槛”?重庆市运管局有关人士从管理角度认为,个体经营户不好管理,比如:个体户车主平时难找,管理部门传达个文件都颇费心思;个体户大多把车承包给别人经营,自己当跷脚老板每天收300多元的“板板费”,大多无心提高服务和行业形象。市民曾呼吁多年的出租车交接班时间调整无法落实就是最好例子,最终靠政府“强制执行”才得以实现交接班时间的调整。对此,个体经营者却持不同意见:市场经济讲究优胜劣汰,该谁出局应由市场说了算,人为制定一个规则来限制准入不应该。

《行政许可法》让不符合市场经济原则的规制措施紧急刹车是好事,不过,政府有关部门并非就无事可做了,它们要履行监管职能。按《行政许可法》的规定,2004年7月1日起实施的《中华人民共和国道路运输管理条例》应该是全国出租车行业管理部门的管理依据,但该条例里找不到有关出租车企业的管理条款。据说,原因是相关部门意见有分歧,以致出现了出租车行业管理暂时无法可依的尴尬。

市场秩序完善过程中出现暂时的规制真空是难免的,但这个过程不宜太长,尤其不应因为部门之间“打架”而人为延长制定法律法规的时间。产业发展需要时间,企业发展需要机遇,如果因为政府机关之间的管理权之争而使企业痛失机会,真是太不应该了。

四、行政不作为与行政权力滥用危害产业安全

如果说设租性规制和规制真空是制度制定层面的问题,行政不作为与行政权力滥用则属于制度执行层面的问题。

行政不作为是指行政主体负有积极作为的行政义务,并且具有作为的可能性,但却在程序上超过法定期间或合理期间消极的有所不为的行政违法行为。行政主体所承担的行政义务既包含法定义务,或者说法定职责,也包含了法定义务以外的其他行政义务。由于行政主体对外代表国家行使行政职权,因此其对行政相对人的承诺以及其在行政合同中约定自愿承担的行政义务,在人民群众中具有非常高的公信力。如果行政主体说了不算,又不允许

行政相对人启动诉讼程序,对行政主体的这种言而无信、有损政府形象的行为予以有效监督,会使政府形象一落千丈,行政机关的公信力也会大打折扣。这既不利于行政相对人的权利保护,也不利于日后的行政管理。不履行法定职责既包括行政主体程序上的不作为,也包括实体处理上的不作为。违法性是行政不作为的本质特征。由于行政主体没有在法定期限或合理期限内履行其行政义务,所以,行政主体一旦被认定构成行政不作为,就意味着这种行政不作为必然违法,从理论上讲根本不存在合法的行政不作为,合法的行政行为必然不构成行政不作为。行政不作为还具有消极性的特征。行政不作为的消极性在主观上表现为行政主体对其行政职权的放弃,在客观上表现为不履行或拖延履行所承担的行政义务。行政主体的行政职权来源于法律的授权,行政主体只能严格依照法律规定行使权利,履行义务,行政主体既不能放弃义务,也不能放弃权利,这是与民事主体权利、义务承担的明显不同之处。在部分行政主体及其工作人员中,没有真正贯彻“权力即责任”的基本原则和理念,而信奉“事不关己,高高挂起”的世俗理念。“责任行政”是现代行政法的基本理念,也是法治政府应当恪守的基本准则。行政不作为现象实际上是权利与责任严重脱节的表现,是行政主体以权利为掩护消极地规避义务。同时由于利益驱动,行政主体在行使行政职权时,往往考虑小集体的利益问题,当没有利益或者利益小时,往往会发生行政不作为。

行政权力滥用是行政主体行使行政职权时超越了权力边界,构成了对公民、法人财产权的侵犯。据2003年10月8日的《人民法院报》头版的图片新闻,湖南怀化市政府国庆节前整顿交通秩序,集中销毁收缴的192辆“黑摩的”。这样大规模侵犯公民合法财产的违法行为,居然作为正面新闻,在最高法院的机关报《人民法院报》上加以宣扬!整顿交通秩序,抓住开“黑出租”、“黑摩的”的,教训他,处罚他,例如罚点款,也都说得过去,政府部门没有权力没收他的车,甚至毁坏他的车。没有取得许可就拉客,可以说是“违章行为”,但这种“违章行为”,与杀人、爆炸、投毒、抢银行一类违法犯罪行为,岂可同日而语!开“黑车”拉客的,不是农民就是下岗工人,有谁看见大款、大腕开出租车?他赖以谋生和养家糊口的汽车和摩托车,那是他的合法财产,是受法律保护的。工商巡查人员维护竞争秩序,动辄对小商贩“抢、砸、打”。不错,摆摊设点影响交通,老百姓也反感,把他赶走就行了,至多罚点款也就罢了,怎么能够毁坏他的商品和工具!再比如屡屡出现的“强拆”事件,即

使居民户房屋下面的土地使用权被征收、被出让给企业了,只要还没有达成房屋拆迁补偿协议,房屋的所有权就还是住户自己的,政府岂能支持“强拆”?人民的政府,是保护人民的人身权利和财产权利的。滥用行政权力是对实事求是的反面求解,也是对人民利益的侵犯。这种滥用行政权力去达到目的的做法是对政府信用、对依法行政的无理挑衅,必须坚决予以摒弃!“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”绝不是整天挂在嘴上、写在纸上、贴在墙上的,而是要真正落实到行动中的。

公共权力是由人民赋予的,应当用来为公共利益服务,并受人民的监督,但是公共权力的行使有可能偏离为公共利益服务的目标,被掌权者滥用,甚至成为个人谋取私利的工具。列宁曾指出:“不受制约的权力,必然导致不受节制的堕落。”英国历史学家艾克顿说:“权力倾向于腐败,绝对的权力倾向于绝对的腐败”。不受监督和制约的权力必然导致滥用甚至腐败,这是已为古今中外历史所反复证明的一条铁律。

行政权力滥用源于来自权力内部的约束和监督机制软弱乏力,尚未形成有效的制约。其主要原因就在于权力的安排和配置不尽合理。一些部门和岗位掌握的权力过于集中,缺乏必要的权力分解或合理分工,权力安排处于不均衡状态;而且权责配置上也往往是规定权力多,明确责任少,甚至是有权无责。根据行政组织理论,权力是处理政务的手段,责任是完成工作的要求。政务活动需要有权力,但权力不是无限的,必须加以合理界定。同时,还须课以相应的责任。只有权力而无责任,则权力必被滥用;只有责任而不赋予完成工作所必需的权力,则责任必将落空。如行业政策调整、公共工程建设、国有资产处置、税费征收管理,往往是由某个部门自己说了算,自己决策、自己执行、自己监督,使其有机会可以置国家、社会和消费者的利益于不顾,产生团体腐败,甚至出现行业腐败的势头。再如,有些重大项目审批,从审核、勘察、评估到决定、批准和稽察,实际上是由某个掌握关键权力的部门或岗位操作完成的,上下左右方面只是象征性介入,权力制衡往往流于形式。权力行使程序的不规范和不透明是行政权力滥用得以发生的又一重要原因。所谓不规范是指权力的运行缺乏清晰、严密、具体的规范,未形成互相衔接、环环相扣的权力和责任网络,行政自由裁量权范围过宽过大。有的虽然规定了程序,却不遵守程序,或是随意减免既定程序,甚至改变程序规则,而得不到有力的监督和纠正。所谓不透明,是指权力运行程序和规则对外部公开的程度不够,如通过

“内部文件”、“部门规定”等对外开展工作,规则程序只有政府官员才知道,这样就难免出现“暗箱操作”,滋生腐败。

行政不作为与行政权力滥用不仅会造成各种社会问题,也会影响经济的健康发展。经济发展、产业繁荣离不开良好的市场经济秩序,行政不作为与行政权力滥用恰恰破坏了市场经济秩序,恶化了产业生存环境。

第一,行政不作为与行政权力滥用影响了投资环境建设。投资环境建设,具有长期性、艰巨性和地域性特征。所谓长期性,是指其建设过程必须涵盖着人们思想观念的进步与现代化以及社会经济文化的提高与发展。因此,它不是“修几条路”、“减免一点税收”就可以完成的。所谓艰巨性,不仅是指投资环境牵涉面广,投资环境建设触及到各个方面的问题和矛盾,而且它是动态的,不断变化的。所谓地域性,是指投资环境建设工作总是要落脚到某一地域范围上。各个地域的社会、经济发展状况和自然条件千差万别,使投资环境建设的主要矛盾和运动特征截然不同,其投资环境建设也就不能“一刀切”,而是必须顾及地域特点。另外,明确和强调投资环境的地域性,也是提醒人们了解和认识各个地区投资环境建设的不可替代性,即某一地区投资环境建设与改善的途径、方式、方法,不能照搬、照套利用其他地区已有的模式,各个地区应根据自己经济发展中要解决的重大问题进行投资环境建设。

投资环境建设是一个改善、调整、重组和优化投资环境的过程。“硬”投资环境建设(“七通一平”、自然条件等)必须和“软”投资环境建设(法律、人才、工作效率、管理水平等)同步进行;“硬”环境效能的发挥,常常取决于“软”环境的质量与完备程度,比如制度环境能成倍地提高或降低“硬”环境的效率;在注重微观投资环境建设的同时,必须重视宏观投资环境的建设。只有宏观和微观投资环境同时改善,才能既满足东道国或地区的发展要求,也满足投资者获取利润的欲望,取得投资方与引资方两者双赢的效果。

我们恰恰是在“软”投资环境建设上表现出极大的滞后。关卡多、办事拖拉、推诿、扯皮、态度简单粗暴、“乱收费、乱摊派、乱检查、乱罚款”,“吃、拿、卡、要”。虽经过多年整治,依然问题成堆。人们对投资环境的认识,往往就是来自于一些具体事件的感受,一位办事员的拖沓,会让投资者怀疑这个地方的政府工作效率低下;当出现利益冲突时,有关部门不利用法律而利用权力偏袒一方时,就会让投资者感到缺少保障,即使一位投资者在某一争议事件中受到

了有关部门的照顾,他也会因无法确定如果下一次再有纠纷,受偏袒者能否还会是自己而怀疑投资软环境。因此,与其不惜血本地去“饥渴”招商,还不如好好想想,自己是否具备招商引资的条件,尤其是在软环境方面。必须要规范行政机关的行政执法行为,各级行政机关在其行政管理活动中,不得任意设置行政处罚或行政限制。企业或个人的行为,凡是法律、法规和规章没有明文禁止的,不受行政机关追究。在行政执法中,公平对待各类市场主体,减少行政执法人员的自由裁量权和随意性。

市场是一只“看不见的手”,而我们的政府不应该是一只“闲不住的手”,其实政府这只手只要调节好,比什么优惠政策都重要。因此地方政府不能总停留在管理型政府的传统中,忙碌地参与着各种经济活动,却无暇关注本地区市场软环境的培育与建设。在目前竞相招商引资的格局下,各级地方政府应该及早走出竞相攀比政策优惠的“死胡同”,集中精力为各种投资创造一个公平、公正、效率、透明的环境,这才是一方政府为振兴当地经济所要做的头等大事。

第二,行政不作为与行政权力滥用影响了产业正常竞争秩序的建立。市场竞争秩序的建设直接关系到市场在资源配置中的基础性作用。要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,就必须让市场是有效率的,而市场效率的基础就是有效的市场竞争秩序。只有建立合理的市场竞争秩序,市场的优势才能得到充分发挥。市场竞争秩序关系到产业的国际竞争力。滥用行政权力的行政性垄断和限制竞争行为普遍存在,严重干扰了统一、开放、竞争、有序的现代市场体系形成。不良的市场竞争秩序,已经成为制约我国经济发展和产业竞争力提升的重要因素。

当前我国滥用行政权力的行政性垄断和限制竞争行为有两个方面的表现:在横向的区域内,表现为某些地方政府或主管部门推行地方保护政策,对外地企业的投资 and 产品销售实施地区封锁和限制其参与竞争;在纵向的行业内,表现为行业管理部门从本部门利益出发,为保护行业内的某些“嫡系”企业,而对其他企业采取歧视性政策限制其参与竞争,或强制、限定他人购买其指定的商品或服务。例如,某些地方政府,以行政文件形式搞地方保护、地区封锁,强制要求经营者必须销售本地产品,对销售外地产品的经营者给予没收商品、罚款、以至于吊销营业执照等处罚;某些政府管理部门,以不合理或歧视性的质检、准销证、前置审批或加收费用等方式,抬高外地商品进入本地的“门槛”,阻碍外地商品进入本地

销售;某些行业主管部门,以拒绝给予行政许可等方式,排斥其他经营者的进入或强制他人购买其指定的商品。据对福建、广东、黑龙江、新疆、河北、四川、湖北、江苏等 11 个省、自治区统计,工商行政管理系统 2000 年共发现并制止滥用行政权力搞行政性壁垒事件 218 件,2001 年全年共查处地区封锁和行业垄断的案件 1 166 件。^⑧

某些公用企业滥用其垄断地位限制竞争的行为未得到有效遏制,从一个侧面反映出行政不作为与行政权力滥用的危害。这类滥用垄断地位的限制竞争行为,主要表现为供水、供电、供气、邮电、通信、交通运输、金融、保险等企业,限定他人购买自己的或指定的经营者的商品或服务的强制交易,在交易活动中对消费者搞搭售或附加不合理交易条件等。由于我国自然垄断行业政企分开的改革相对滞后,这些行业的企业滥用其垄断地位限制竞争,又常常是与相应的政府主管部门的行政权力相结合,或者以某些行业主管部门为后台。除行政性垄断外,由若干企业通过协议或借行业协会名义,操纵市场价格、划分市场或联合抵制等形式的经济性垄断,已经在全国各地多次出现,极大地破坏了竞争的公平性。

竞争秩序混乱的另一个表现是假冒伪劣盛行。劣质奶粉危害婴儿的生命,假药过期人命关天,这都是妇孺皆知的道理。既然如此,为什么这些假冒伪劣产品还能大量存在?为什么还屡禁不止?一个基本的事实就是:相对于高额利润的低风险成本。收益与成本是厂商考虑的两个基本因素,而对于假冒伪劣商品的生产来说,至关重要的正是成本。无论是生产假冒伪劣产品,还是经销假冒伪劣产品,利润都相当巨大。但问题是,既然都存在这样巨大的利润,那为什么在许多社会中并没有出现这样普遍的假冒伪劣产品流行的现象呢?

问题的关键是风险成本。在法制与秩序完备的社会中,虽然生产和经销假冒伪劣产品的利润也可能是巨大的,大到足以使人们铤而走险的程度,但同时其风险成本也是巨大的:在经济上可能被罚得倾家荡产,在法律上可能要坐大牢,在社会舆论上也可能要承受巨大压力。经济上的重罚和法律上的刑罚并用使绝大部分制假售假者得不偿失,不敢以身试法。正是在巨大的利润与巨大的风险成本的权衡之间,大多数人不会选择生产和经销假冒伪劣产品。而在法治不完善和市场秩序不完善的社会中,情形正好相反。生产和经销假冒伪劣产品的利润同样是巨大的,但为此而需要承担的风险成本却是极小的。首先是被发现和查处的几率小;其次是被处罚的代价小,许多生产和经销假冒伪劣产品的厂家和商家,

很少受到处罚,即使是受到经济上的处罚,也往往无大痛痒。降低了其成本,也就是增加了其收益。

生产和经销假冒伪劣产品者“收益大、代价小”现象的形成,与有关政府部门的不作为甚至渎职是联系在一起的。毒奶粉事件发生后,通过媒体报道我们可以看到,短短十几天的时间,许多地方都查获了大量的伪劣奶粉。这说明有关部门不是没有能力实施有效的市场监管。一些生产厂家之所以能够生存下来或得不到应有的处罚,与地方政府的暗中保护也是分不开的。

假冒伪劣之害人所共知,可很多企业却不愿政府部门为其打假。“与打假相比更让我们头痛的是要花费大量的精力与资金与相关政府部门周旋。”一家电工企业的打假办负责人无奈地表示:“我们企业花在打假上的费用每年至少也有上百万元。这其中一部分就要做政府职能部门的办案费。这还不说,摸点、侦查、取证等一切前期工作都要由我们企业来做,本来打假是政府职能部门的事情,可现在企业却成了主角。”^⑩企业成打假主角正说明了某些政府部门工作不到位。

在规范市场竞争秩序方面,我国的法制建设已初具规模。目前初步形成了由竞争基本法律和有关的配套法律、行政法规和规章、地方性法规等构成的竞争法律体系。我国规制市场竞争的基本法律主要是《反不正当竞争法》;与规制市场竞争相关的法律主要有《消费者权益保护法》、《产品质量法》、《价格法》、《广告法》、《商标法》、《专利法》等;与竞争基本法律配套的行政法规和规章,主要有国务院制定的《关于在市场经济活动中实行地区封锁的规定》、国家工商局制定的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》、《关于禁止有奖销售活动中不正当竞争行为的若干规定》、《关于禁止仿冒知名商品特有的名称、包装、装潢的不正当竞争行为的若干规定》、《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》、《关于禁止商业贿赂行为的暂行规定》,以及由国家经贸委制定的规制价格不正当竞争行为的行政规章,等等。

但是我国目前采用的多部门、多机关的执法体制,导致执法部门缺乏权威,相互之间职能交叉、职责划分不清,执法过程中的相互内耗和推诿塞责,严重影响了执法的效果。从当前规范市场竞争秩序的实践看,已有法规制度的落实不仅与新法规制度的制定同样重要,而且在一定的意义上比新法规制度的制定更加紧迫,更需要我们下工夫、花力气,更需要政府部门有所作为。所以,必须杜绝行政不作为与行政权力滥用。

注释:

景玉琴:《产业安全概念探析》,载《当代经济研究》,2004(3)。

[英]彼罗·斯拉法 主编:《李嘉图著作和通信集》,中文版,第1卷,第2章,北京,商务印书馆,1962。

[英]马歇尔:《经济学原理》,中文版,107~108页,北京,商务印书馆,1965。

陆丁:《寻租理论》,见汤敏、茅于軾 主编:《现代经济学前沿问题》,第二集,143~144页,北京,商务印书馆,1993。

Sander, Todd, 1992. Collective Action: Theory and Applications. University of Michigan Press, p. 128.

[美]A. C. 艾萨克:《政治学——范围与方法》,中文版,283页,杭州,浙江人民出版社,1987。

倪星:《论寻租腐败》,载《政治学研究》,1997(4)。

刘树杰:《垄断性产业价格改革》,北京,中国计划出版社,1999。

林昌建:《权力错位与监控》,86页,北京,中国方正出版社,1996。

谢地、景玉琴:《我国政府规制体制改革及政策选择》,载《吉林大学社会科学学报》,2003(3)。

⑩《电监会从何时结束“无法可依”的尴尬?》,载《信息时报》,2004-02-22。

⑪《经营无法可依,重庆出租车行业重组紧急刹车》,http://www.xinhua023.com/2004-07-12。

⑫国家工商行政管理学会课题组:《市场竞争秩序现状与规制对策》(上),www.forumcn.com/inews/html/bzcj1w-2004-11-08。

⑬《假冒伪劣打“擦边球”,正规厂家招架难》,info.china.alibaba.com/news/detail/v5-d5437287.html 2004-12-15。

参考文献:

1. 邹薇:《论竞争力的源泉:从外生比较优势到内生比较优势》,载《武汉大学学报》,2002(1)。

2. 黄谨:《开放市场与保护民族工业的辩证分析》,载《经济评论》,2001(5)。

3. 杨帆:《加入WTO中国产业比较优势分析》,载《山西财经大学学报》,2001(5)。

4. 何维达:《中国“入世”后的产业安全问题及其对策》,载《经济学动态》,2001(11)。

5. 汤敏、茅于軾 主编:《现代经济学前沿问题》,第二集,北京,商务印书馆,1993。

6. 刘树杰:《垄断性产业价格改革》,北京,中国计划出版社,1999。

7. 林昌建:《权力错位与监控》,北京,中国方正出版社,1996。

8. [美]A. C. 艾萨克:《政治学——范围与方法》,杭州,浙江人民出版社,1987。

9. Simons, Henry C., 1948. Economic Policy for a Free Society. Chicago: University of Chicago Press.

10. Caporaso, J. A. and Levine, D. P., 1992. Theories of Political Economy. Cambridge University Press.

11. Kan, Joe, 1997. Handbook of Canadian “Security Analysis: a Guide to Evaluating the Industry Sectors of the Market”. Canada: Tri-graphic Printing Ltd.

(作者单位:长春税务学院 长春 130117)
(责任编辑:N、Q)