

# 交易成本视角下的公共行政改革

## ——以“Q书记现象”为例

陶庆 孙广厦

(对外经济贸易大学 国际关系学院 北京 100029; 中国青年政治学院 公共管理系 北京 100089)

**【摘要】**“Q书记现象”是当下中国政治生活与公共行政过程中一个极富价值的研究课题。基于交易成本政治经济学与政治哲学的理论框架,Q书记推行制度变革的社会成本远比经济成本更为复杂,应当基于施政者与民众之间的“关系契约”来推演公共行政改革的优劣。各方需要从改革者的长期实践判定公共行政改革的最终实效以及施政者的政治人格与声誉,应当给予改革者足够的施政时空和宽容心态。

**【关键词】**交易成本 公共行政 交易成本

以“铁腕执政”和“赶超式发展战略”为特征的“Q书记现象”,是当下中国政治生活与公共行政过程中一个极富价值的研究课题。Q书记曾在江苏省S市与云南省K市先后主政多年,他以“非常之举”强力推行诸项改革,不但产生了广泛的社会影响,而且在政界和学术界引发了一系列争鸣和探讨(以下简称“Q书记现象”),曾被称为中国“最富争议的市委书记”。

那么,究竟应当如何评判Q书记的执政?针对这一研究课题,北京大学“Q书记现象”课题组自2010年7月至2011年7月间,曾先后5次赴云南省K市有关县(市)区和江苏省S市有关县(市)区发放了7 000份调查问卷,并访谈两地的干部和群众总计200人。课题组基于问卷调查的结果,主要围绕地方党委如何“有效执政”和地方政府如何建设“有效政府”等问题展开研究,探讨S市和K市地方党委和政府如何通过观念创新和制度创新来满足“四个新需要”,即满足“治官需要”的“选任激励和制约监督”、满足“发展需要”的“制度供给和服务供给”、满足“民生需要”的“公共服务和社会保障”和满足“民权需要”的“社会治理和民主建设”等方面。问卷调查主要采取整群抽样和非概率配额抽样的方法,涵盖了不同类型的人群,其中设定领导干部类人员(财政供给人员且担任一定领导职务者)不超过30%、一般干部类人员(财政供给人员无领导职务者)不超过30%、群众(非财政供给人员40%以上),受访者性别、年龄、社会阶层等变量的分布(包括文化程度、职业类型、个人实际年收入等)较为均匀,具有一定的代表性。问卷

收稿日期:2012-04-10

作者简介:陶庆,对外经济贸易大学国际关系学院教授,兼任北京大学政治发展与政府管理研究所研究员,主要研究公民社会和宪政政治;

孙广厦,中国青年政治学院公共管理系讲师,兼任北京大学政治发展与政府管理研究所副研究员,主要研究当代中国政府管理、地方治理、公共政策。

基金项目:本文系2010年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“政治体制创新中的‘党员主权’与‘政党主权’”(课题编号:10YJA810023)、2012年教育部人文社会科学青年基金项目“制度约束下中国县级政府自主性决策的实践逻辑与扩张路径探究”(课题编号:12YJC810021)、对外经济贸易大学校级课题“行走在国家与市场之间——公共行政改革的交易成本分析视角”(课题编号:10Q45)等的阶段性研究成果。

回收以后,课题组使用描述性统计分析编码,建立了完整而标准化的数据库。

对上述问卷数据的汇总和分析显示,两地群众和干部对Q书记的执政评价主要集中在两个方面:一是“威权主义”论,认为Q书记强力推行的改革较为激进,甚至是离“经”叛“道”,有违“传统”。在S市的问卷调查中“选择一个词语来形容Q书记”这一题目的回答结果显示,受访者中分别有62.6%的群众和49.1%的干部选择了“铁腕”。二是“新政主义”论,认为Q书记以奉献精神感召民众并取得了显著业绩,可誉为“新政”。例如S市的问卷调查中,对于“S市近几年的发展状况”这一问题的统计结果显示,分别有82.1%的干部和71.4%的群众认为,Q书记的改革“力度很大,变化很大,超速发展”。在K市同一问题的调查中,有28.9%的受访者认为“力度很大,变化很大,超速发展”,34.3%的受访者认为“力度很大,变化较大,正常发展”,两项合计63.2%。本文将借鉴交易成本政治经济学与政治哲学的框架和范畴,对“Q书记现象”予以学理层面的阐释和分析。

## 一、Q书记改“制”四部曲:交易成本政治经济学视角

从1960年开始,“交易成本”的概念从单纯的经济学领域引入到社会学领域,并与政治学开始逐步交叉<sup>[1]</sup>。所谓“交易成本”,是发生在保证契约性社会活动从缔结到终止正常运行的所有实际和潜在的支出(包括经济、社会、政治和文化成本等)。那么在政治活动与公共行政过程中,是否具有类似于经济活动中的契约性?威廉姆森最早关注到,古典契约和关系契约有严格区别。认为经济学是“契约科学”而非“选择科学”<sup>[2]</sup>,应在事前认识到潜在的冲突并设计治理机制来阻止或弱化冲突。“关系契约”学说放弃了新古典经济学的自身利益最大化的“经济人”假设<sup>[3]</sup>,政治活动能够在政治家与民众之间产生类似于经济契约关系一样的社会契约关系。由此,经济学领域中的交易成本概念用来分析政治问题,形成了交易成本政治学研究范畴<sup>①</sup>。

按照上述逻辑,Q书记主导的改“制”四部曲必然会遇到交易成本政治经济学视野下的新型“社会成本”。在政治活动和公共行政过程中,政策的制定与实施结果本质上是各个经济利益主体间的反复博弈过程,特别是党政官员、利益集团、公民等主体之间的反复博弈,每项公共政策背后的交易成本都相当大。倘若正视这些交易成本的客观存在,就有必要把交易成本政治学的内涵进一步拓展到交易成本政治经济学的研究领域中来。交易成本政治经济学主要关注的就是,资源配置给谁和资源作何用途。从上述理论出发,可以进一步解释“Q书记现象”。

### (一)“制度创新最重要、最根本”<sup>②</sup>

经过十余年的改革风雨,在Q书记心目中,“制度创新最重要、最根本”。在“制度建设方面,Q书记提倡‘制度管人’,比如在干部选拔任用方面实行了任前公示、公推公选、公选直选等制度,并且推行了勤政廉政公示制度。这些制度不仅在延续,还在继续创新。”<sup>③</sup>同时,S市群众组的问卷调查显示,在“S市发展最有成效的领域”选项中,有80.9%的受访者选择了“党风政纪和执行力”,认为党风政纪和执行力是制度落实和重建最鲜明的地方。在回答“您认为Q书记在任时S市政府改革在成效上最显著的一项”的问题时,53%的受访者选择了“治理党风政律”。在“Q书记任期内对行政人员与过程约束最大的因素”选项中,19.6%的受访者认为是“法律规范”,25.2%的受访者认为是“内部规定”,9.8%的受访者认为是“政策”。K市干部认为,该市“制度创新性文件多,各领域的工作均得到规范,软环境建设也是Q书记高度重视的,

<sup>①</sup> 威廉姆森将研究“交易成本对经济组织及其产出的影响”的经济学称为“交易成本经济学”(Transaction Cost Economics, TCE),其后,迪克西特将研究交易成本对政治过程的影响的政治学称为“交易成本政治学”(Transaction Cost Politics, TCP)。

<sup>②</sup> 参见K市干部访谈(KM-4)2011年3月9日。

<sup>③</sup> 参见S市访谈记录(SQ-8)2011年3月31日。

出台了政策法规。省里借鉴了 K 市的经验,我们是先行了一步。”<sup>①</sup>正是因为有创新制度作保障,所以“Q 书记现象”的正面效果能够得以持续。

诺斯指出,如果制度变迁的预期收益超过制度变迁的预期成本,一项制度安排就可能发生<sup>[4]</sup>。制度除了具有惩罚的作用,还可以实现激励。激励强度有赖于“对一方可靠地占有净收入(可能为负)的程度的度量,这种净收入与该方的努力和决定相关联”<sup>[5]</sup>。当一项制度安排的净效益大于零,且在各种可供选择的制度安排中净效益最大时,这项制度才是最优越的制度,“关系契约”允许被授权者建构“最好最优越的制度”,以此惠及多数民众,为他们带来更多利益,但社会活动主体必然要付出诸多社会成本,主要是制度成本。

“Q 书记现象”中的制度创新显然需要耗费巨大的交易成本,因为社会领域中的交易成本最突出的就是制度的运行与变更等成本。无“摩擦”的制度重塑几乎是不可能的。在 K 市的调查中,对于“‘Q 书记新政’的可持续性”这一选项,有 26.5% 的受访者认为“改革创新精神可贵,制度制约较多”,这说明 Q 书记主政的改革举措仍受到传统旧体制的制约,制度重建所需要的社会成本仍然不低。在 S 市对这一问题的回答中,也有 28.2% 的受访者选择了同样的答案,与 K 市的比例相当。当改革的矛头指向旧制度时,必然需要 Q 书记这样具备决断能力与胆识的改革者,不仅要在一定的时空范围中使群众从改革中实实在在地受益,而且应通过制度化建设巩固改革的成效并使之延续,进而形成新的社会共识与集体行动。

## (二) Q 书记改“制”四部曲

作为改革者的 Q 书记对于制度变迁与创新有着严格的程序安排,即按照“经济→社会→文化→政治”的路线图推进改革,循序渐进地推进经济体制改革、社会体制改革、文化体制改革和政治体制改革,这可以概括为改“制”四部曲。很显然,这是一个渐进式的交易成本政治经济学的改革路线图,目的在于减少交易成本,化解社会风险。事实上,无论在数量、种类、复杂性还是隐匿性等方面,政治和公共行政过程中的交易成本都远远超过经济领域,也隐含着巨大的社会成本,这主要包括两种:一种是实施成本,即搜寻、学习新制度安排、为改变制度而重新签约的成本;一种是摩擦成本,是因利益冲突而导致的损失。实施成本是改革激进程度的减函数,而摩擦成本则是改革激进程度的增函数”<sup>[6]</sup>。

根据这一解释,当下中国的政治和公共行政改革不可避免地带有沉重的历史包袱和较高的社会交易成本,因此有关制度的结构性变革均选择了“渐进式”的改革道路,其长处在于把体制变迁的交易成本分散化。“Q 书记现象”中“经济体制改革→社会事业体制改革→文化体制改革→政治体制改革”的路线图,实际上是交易成本政治经济学的本土资源与智识之一。

在上述改革路线图中,经济体制改革是 Q 书记推进制度变革的首要工作。S 市干部受访者有 82.1% 的人认为, Q 书记在任期间 S 市经济发展“力度很大,变化很大,超速发展”。在 S 市群众受访者的排序中,该市经济发展的引擎主要有四个,分别是:从外部“招商引资”(占 71.4%),“城市经营”(占 66.1%),“软硬件环境建设”(占 58.6%),“开发区建设”(占 55.2%)。而在 Q 书记主政的 K 市,“制度变革”的改“制”四部曲也产生了广泛的社会影响。对于“您如何看待 Q 书记在江苏省 S 市等地的改革实践”这一问题, K 市有 61.2% 的受访者认为是“突破了现存传统”,有 19.5% 受访者对此前景非常看好,认为这是“实现未来民主”的新型实验。对于“您认为近几年本地区依法工作进展情况如何”的选项, K 市受访者中有 55.8% 的人认为“有明显改善”,另有 27.6% 的人认为这一工作有进展,但不够快。此外, K 市群众目前基本形成了遇事按制度办事的行为习惯,在一定程度上内化为一种社会心理和习惯,制度重建

<sup>①</sup> 参见 K 市干部访谈(KM-4) 2011 年 3 月 9 日。

替代了过去遇事推诿等旧俗。在“与行政机关打交道遇到不顺利的情况,您通常的做法是什么”这一选项中,K市有64.7%受访者认为是“按照法定程序办理”。

当然,上述改“制”四部曲并非完全绝对,也可根据时空条件而灵活设计。例如,在S市主政期间,Q书记在政治体制改革方面大胆突破,实施了“公推直选”乡镇领导干部的举措,这已成为全国首创。在主政K市后,不仅干部人事制度改革力度在逐步加大,而且媒体舆论监督制度也不断建立与完善。2010年初,《K市预防职务犯罪工作条例》首次在全国把“新闻采访权”写进地方法规,丰富了制度建设的内核。K市受访者中有80%的人认为,监督地方政府行政执法的最有效手段,不再是过去传统体制下的上级“党委政府”,而是制度化的“新闻舆论监督”。

## 二、树“人”四部曲:交易成本政治哲学视角

制度包括正式制度和非正式制度,直接目的在于降低交易成本。如果说刚性的法定制度是自上而下的规范社会行为,反映了立法本意与法治精神,那么柔性的非正式制度则是一般民众在长期的社会生活中约定俗成的道德规范与行为准则,直接反映了公民的一般情操与价值观念。同样,如果说“Q书记现象”中的改“制”四部曲是一种工具理性,那么“Q书记现象”中的树“人”四部曲,则是一种包容和吸纳正式制度和非正式制度的价值理性,是以人为本、主权在民等人民主权思想在当下中国政治生活和公共行政过程中的直接实践,可以归于交易成本政治哲学的范畴。

自然法权理论揭开了政治文明运行机制的奥秘,明确了政治权力与公民权利是天然存在的一种“关系契约”。领导权力与公民权利之间始终存在着某种社会性的“交易”:领导权力是公民权利的合法代理者,公民权利是领导权力合法性的唯一渊源。

在交易成本政治哲学的视角下,“Q书记现象”中的树“人”事业是地方政治生活和公共行政过程中的集体行动,必然要涉及到以人为本、主权在民等交易成本政治哲学的核心问题。他主张“民主的发展有它的自身规律”,即越是落后地区,法制化、民主化进程越要快,核心是以民为主,使老百姓成为经济发展的主体、民主政治的主人、文化繁荣的主角、社会进步的主力。然而,旧有的观念与体制所带来的阻力和压力,使改革过程充满了矛盾与冲突,也必然加剧改革的交易成本与社会成本。虽然交易成本不能被消除,但随着人类智识的快速发展和制度规范的完善建构等,交易成本必然会得到进一步的控制。以树“人”为目标的四部曲式改革,在某种意义上就是力图将改革的交易成本降至最低,而将社会成效发挥至最高。在Q书记看来,改革的出发点、归宿点与落脚点都是为了人的全面发展。

在实践中,Q书记曾主政过的江苏省S市和云南省K市,均属于欠发达地区或者西部边陲省份,赶超战略一直是这两个地区快速发展的主轴。Q书记因此一度被戏称为“造城书记”,意指旧城改造规模宏大,触及到了千千万万老百姓的切身利益,这一点在K市的城中村改造过程中尤为突出。然而,无论是在S市还是K市,在城市建设过程中公民权益仍被放在第一位。对于“居住地的公民权益维护程度”这一问题,S市群众受访者认为,Q书记在城市建设过程中,居民权益状况维护很好的占44.3%,较好的占37.3%,两项合计为81.6%。K市群众受访者中,认为“比较满意”和“非常满意”的分别占39.1%和12.8%,两项合计达51.9%。

对两地的其他观察与研究能够验证,Q书记树“人”四部曲的改革实践,在政治哲学层面就是人民主权思想在欠发达地区政治生活和公共行政过程中的社会实践。如K市有42.3%的受访者认为,地方党委和政府作出决策时“经常听取”公众意见,33.2%的受访者认为“偶尔听取”,两项合计达75.5%;S市群众问卷调查显示,57.5%的受访者认为地方党委和政府“经常

听取”公众意见 27%的受访者认为“偶尔听取”,两项合计达 84.5%。在以人为本、服务公众的意识方面,K市受访者认为“较强”和“很强”的各占 32.4%和 26.6%;而 S市群众受访者中 40.5%的人认为“显著增强”40%的人认为“有所增强”。同时,在 S市群众受访者看来,Q书记树“人”理念与实践过程中,服务公众的民本意识与人权观念是通过一系列具体的制度变迁与创新来实现的,主要包括“召开听证会”(占 47.3%)、“市政府开通热线电话”(占 47.3%)、“定期征集市民意见”(占 35.9%)等。

总体而言,Q书记树“人”四部曲的哲学思维,主要依赖制度变革来重塑以人为本、主权在民的观念与文化。事实上,“无论一个人是否喜欢,都不能完全置身于某种政治体系之外……处处都会碰到政治。”<sup>[7]</sup>从这个角度来看,以人为本的理念与实践最易为公众所理解与支持,其社会成本也最低。对于“Q书记在任时行政机关及其工作人员的行政效率和执行能力如何”这一问题,82.5%的受访者认为“明显改善”,15.8%的受访者认为“有所改善”。在 K市“如何看待民告官之类的案件”的选项中,有 76.3%的受访者认为应该“大力提倡”,这表明公民意识和人权观念已成为 K市人民群众的基本愿望和共识。

### 三、改“制”树“人”:交易成本的时空局限

“Q书记现象”中改“制”与树“人”的全部意义,只是当前时空条件下中国本土资源所提供的路径之一而已。

在 K市问卷调查中,对于“Q书记在云南 K市等地的改革实践,对您的工作学习与生活产生的实际影响”这个问题,回答“实际利益受到较大有利影响,很受鼓舞”的受访者占 38.9%,回答“实际利益没有受到明显影响,感受不深”的则占 25.2%。显然,由于种种原因,Q书记改革的时效性仍不够显著,交易的“摩擦成本”仍然不低。从另一个角度来说,Q书记及其领导下的改革团队要彻底实现改“制”的目标和树“人”的理想,仍需要进一步克服种种阻力,争取更多的理解与支持。一方面需要从国家层面提供更多、更有效的制度环境;另一方面仍需要改革者在实践中继续探索符合中国国情又具有普适价值的本土资源与地方性知识。

总之,“Q书记现象”的交易成本政治经济学与政治哲学分析,主要突出的是,制度变迁尤其是社会制度变迁过程中,由于交易的社会成本具有远比经济成本更复杂、更隐匿、更抽象和变动性更大等特征,因此,应当基于施政者与民众之间“关系契约”的客观事实,推测路径选择的交易成本孰优孰劣,而较少能够像经济学交易成本那样给出可视的量化图表来。在相当程度上,公众需要从改革者的长期社会实践中,去判定这个改革者的政治人格与政治声誉。从这个角度来看,我们应该给予改革者足够的施政时空和宽容心态,以此来验证改革的最终成效,以及是否与人民群众的切身利益相一致。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 阿维纳什·K. 迪克西特《经济政策的制定:交易成本政治学的视角》,刘元春译,北京:中国人民大学出版社 2004 年版,第 128 页。
- [2] 奥利弗·E. 威廉姆森《从选择到契约:作为结构治理的企业理论》,赵静、丁开杰译,载《经济社会体制比较》2003 年第 3 期。
- [3][5] 奥利弗·E. 威廉姆森《治理机制》,王健、方世建等译,北京:中国社会科学出版社 2001 年版,第 3~6、479~480 页。
- [4] R. 科斯 A. 阿尔钦 D. 诺斯《财产权利与制度变迁》,刘守英译,上海:三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 274 页。
- [6] 樊纲《两种改革成本与两种改革方式》,载《经济研究》,1993 年第 1 期。
- [7] 罗伯特·A. 达尔《现代政治分析》,王沪宁译,上海:上海译文出版社 1987 年版,第 5 页。

(责任编辑:王俊华)