

王东京 著

数字出官与官出数字

“好人假定”与贪官现象

选人应负连带责任

正职要民选副职可组阁

“班子不和”为何久治不愈

“论资排辈”为何久攻不破

“以薪养廉”为何久拖不决

官场三大定律：

地方越穷人们越想当官

实权越大越难做大官

好人未必就是好官

与官员谈 中国改革

王东京教授最新研究官场大观 又一畅销力作倾情奉献

YU
GUANYUAN
TAN
ZHONGGUO
GAIGE

广西人民出版社

王东京 著

与官员谈
中国改革

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

与官员谈中国改革/王东京著. —南宁:广西人民出版社,2004.1

ISBN 7-219-04914-5

I. 与... II. 王... III. ①经济体制改革—研究—中国②政治体制改革—研究—中国 IV. ①F121②D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 094195 号

策 划
责任编辑 韦向克
责任校对 农向东

与官员谈中国改革

王东京 著

广西人民出版社出版

(邮政编码:530028)

南宁市桂春路6号)

850毫米×1168毫米 1/32

9.125印张 154千字

广西新华书店发行

广西地质印刷厂印刷

2004年1月第1版

2004年1月第1次印刷

印数 1 — 15 000 册

ISBN 7-219-04914-5/D·695

定价:22.00元

前 言

“与官员谈”系列，按当初的设想，一共要写8本。现在6年过去，“谈西方经济学，谈中国经济，谈经济政策，谈经济学名著，谈西方经济史，谈现代金融，谈财政税收”等7本，均已先后面世，而“谈中国改革”，是这个系列中最难啃的骨头，所以放在了最后。

诺贝尔奖得主诺斯曾指出：“有效率的组织制度，是经济增长的关键。”其实，中国推行改革，不仅是改观念、改习惯；而最要紧的，是改规则、改体制。回望中国改革的历程，我们从计划经济，转向市场经济；从大一统的国有经济，转向多种所有制并存；从单一的按劳分配，转向按生产要素贡献分配；从闭关锁国，转向对外开放。以上诸多变化，都是体制的变化，按照经济学家的说法，叫“制度变

迁”。

谈论中国的体制变迁，本书沿着两条线索展开：一是政府体制，一是经济体制。不过，考虑到前几本书对后者已有评点，故本书则偏重于政府体制方面。而政府体制，仍是个大题目，不仅难度大，而且内容十分繁杂。为集中笔墨，这里只把“干部制度”，作为我们讨论的重点。并且对干部制度改革，笔者还杜撰了一个名词，谓之为“官改”。

我要感谢《南风窗》杂志总编辑秦溯与总编室主任陈初越先生，因有他们的支持，本书才得以在《南风窗》连载；广西人民出版社编辑室主任韦向克先生，作为责任编辑，为本书出版倾注了大量的心血，对他的敬业精神，我也要表示由衷的谢意。

王东京

2003年11月25日



王东京

中共中央党校经济学部主任、教授、博士生导师、享受国务院特殊津贴专家。1991年毕业于中国人民大学经济系，获博士学位。长期从事中国宏观经济研究，在经济日报、光明日报、中国青年报、中国经济时报写专栏文章数百篇。著有个人专著《国际投资论》、《中国经济难题》、《中国政策选择》等多部。近年来撰写出版的《与官员谈西方经济学》、《与官员谈中国经济》、《与官员谈经济政策》、《与官员谈经济学名著》、《与官员谈西方经济史》、《与官员谈现代金融》、《与官员谈财政税收》、《聚焦时政》等，在国内广大党政官员中引起强烈反响。

目 录

前 言	1
换个角度看“官改”	1
经济学不反对跑官	1
数字出官与官出数字	5
“好人假定”与贪官现象	8
附录 1：经济学的精髓	11
附录 2：用“公职金”养廉如何	17
官场三大定律	22
第一定律：地方越穷人们越想做官	22
第二定律：实权越大越难做大官	25
第三定律：好人未必就是好官	28
附录 1：经济学家看“寻租”	31
附录 2：政府失败论	35
“官改”三问	40
“班子不和”为何久治不愈	40
“论资排辈”为何久攻不破	45
“以新养廉”为何久拖不决	50

附录 1：信息不对称与市场失灵	55
附录 2：诺斯的制度变迁理论	59
“官改”三策	64
干部年轻化要动体制	64
选人应负连带责任	69
考核政绩要有新标准	73
附录 1：自由选择与选择自由	78
附录 2：政府的经济角色	83
“民主”三议	89
民主要推进但要当心失灵	89
选人要民主决策要集中	94
正职要民选副职可组阁	100
附录 1：政府并非万能	103
附录 2：繁荣来自竞争	108
转变官风	113
治理“文山会海”	113
整顿“官书官学”	117
严控“公款消费”	122
附录 1：政府管制的得失	126
附录 2：“有闲阶级”批判	131

为“三农”问题求解	136
增收是“三农”问题的关键	136
既取“近功”更求“长效”	138
非农化政府应顺水推舟	141
重点是发展中等城市	143
鼓励创业推动就业	146
附录 1: 二元经济结构模型	151
附录 2: 如何改造传统农业	156
附录 3: 户籍制度改革刻不容缓	161
 中国金融的走向	 166
混业经营应顺势而行	166
放开利率要分步到位	171
开放资本项目要把握住条件	175
二板市场当谨慎运作	180
实名存款要严抓硬管	185
附录 1: 放松利率“管制”	189
附录 2: 货币自由兑换的条件	194
 国企改革仍需努力	 199
“有进有退”重在落实	199
授权经营需授权到位	205
公司制改革必须规范	209
班子建设应当改进	213
附录 1: 筱原的基准	217
附录 2: 经理革命	222

以民生为重	227
让中国人老有所养	227
让失业者衣食无忧	232
让病人看得起病	236
社保基金怎样保值	241
附录 1: 福利最大化原理	244
附录 2: 寻找平等与效率的平衡	249
沉稳应对 WTO 的挑战	254
融入国际但要立足国内	254
热情待客但不怠慢国人	259
减关税与调结构并重	263
防范倾销与应对“反倾销”	268
附录 1: 绝对优势与比较优势论	272
附录 2: 幼稚工业保护论	276
后记	281

换个角度看“官改”

- 随着经济改革步步深入，官制改革愈受社会关注。经济与政治，一个经济基础，一个上层建筑，彼此千丝万缕，血脉相通。因此，如果让我们换个角度，即从经济学的视角看官改，或许能帮助我们理出一些有价值的思路。

经济学不反对跑官

国人崇尚做官，素有传统。新中国成立后，中央虽反复强调：干部是人民的公仆，只有分工不同，没有高低贵贱，可人们还是要削尖脑袋进机关、当干部。即使经过20多年改革，人们的择业观已有大变，可是在很多地方，从政依然是许多人的首选。常言道，三百六十行，行行出状元。可人们为何对做官情有独钟，一定要往“官道”上挤呢？

人们乐于在政界摸爬滚打，主要受三样东西驱使：赢得尊敬、获取收入和权力。其中，权力最为关键。有了它，不仅前两样东西唾手可得，不费吹灰之力，有时权力甚至有通天的本事，能呼风唤雨，点石成金，无怪乎古往今来，无数英雄拜倒在权力的魔杖之下。站在经济学角度看，掌握权力，就意味着控制了公共资源。对封建帝王来说，“普天之下，莫非王土”，天下都是他的，所以皇权至高无上。从封疆大吏到七品县令，官印在手，管天管地管空气，说一不二，因此百姓称他们为“父母官”。当然，共产党的干部绝不是封建官吏，但人民给予的权力，同样是对公共资源的控制。计划经济时期，官员大笔一挥，可调拨物资，分配指标，下达任务，可谓字字千金。时至今日，越是市场经济欠发达、国有经济比重高的地方，人们的从政热情越高。在这些地方，机构精简难，公务员考试火，千军万马挤官道，大多都是冲着官员手中的权力来的。

要想当官，就得“跑官”。经济学上讲，市场有一个信息不对称问题，所以你去商场购物，一定要先弄清该物品的有关信息（比如质地、价格等）后，你才肯付账。官场未必不是如此。握有选票的人，假如不了解你，或压根儿就不认识你，你不跑，不向他们传递你的信息，他们如何选你做官？所以，跑官本身并

没有错。不论哪朝哪代，中国外国，做官都是需要“跑”的，不过体制不同，跑官的路径也有不同。有的往上跑，有的则往下跑。时下人们口诛笔伐的，恐怕是那种只往上跑，不往下跑的跑官现象。

其实，跑官往上跑还是往下跑，就看官帽子握在谁手里。如果是上级任命下级，一言九鼎，老百姓人微言轻，说了不算，那么想当官的人若往下跑，岂不是冒傻气。“官位”本来就是稀缺资源，求者若骛，如此供给不足，你不往上跑，不进入上级领导的视野，领导又没有千里眼，哪知你是何方神圣？一旦调兵遣将起来，自然就没了你的事。经济学家常说，制度高于一切。李瑞环同志也曾经讲过：反复出现的问题，要从规律性上找原因，普遍出现的问题，要从制度上找原因。向上跑官，所以会遭到人们抨击，说明此类现象已不在少数，追其原因，肯定是现行选官的制度有毛病。设想一下，倘若某人能不能升官，不是由上面一锤定音，而主要是靠老百姓投票，规矩一变，你说他会往哪里跑？多年来，我们总是埋怨某些官员不联系群众，说到底，这种由上至下的选官体制难辞其咎。

如果对这种“往上跑”的现象，作进一步的经济学分析，我们不难发现其中的另一个奥秘。经济学分析，一个常规的方法，就是成本收益分析。向上跑官所以在中国盛行，千古不易，还因其符合收益最大化

原则。因为跑官投入少，产出多，经济上很划算。姑且以县级为例，干部提拔一般要过三关：组织部、书记办公会、常委会。起关键作用的，主要是县委书记、党群书记、组织部长。即便把常委会成员，包括列席会议的人大主任、政协主席，全都算在里边，总共不过10多人。只要盯住这几个人，经常跑一跑，如果有半数以上被“摆平”，按照少数服从多数的规则，大功便能告成。而一旦官位到手，日后自然会有人往他那里跑。屈指一算，跑官的诸种投资成本，与提升后的远期收益相比，只怕是九牛一毛，当事人即使不懂经济学，也能算得过这笔账。

西方经济发达国家，做官也得跑。诸不见小布什前几年竞选总统时，还不是要跑断腿。不过，人家市场经济搞了几百年，跑官的路径与我们大不相同。按公共选择理论的说法，官场也是一种市场。政府就好比垄断经营的企业，官员好比经理，组织政府运行，提供公共物品和服务；公民类似消费者，用投票选择政府的“经理”，并由此决定自己将来享受什么样的公共物品和服务。如此一来，西方人跑官，得按市场规则办事。那么，市场是如何配置官位呢？市场经济崇尚的是自由竞争，对稀缺资源，谁出价高，谁就有权使用。这里的出价，当然不是让你掏腰包，而是要看你为民造福的本事，此间情形，就有点像工程招标，

要看你的资质，看你的韬略，看你过去的政绩。可是，老百姓对你素昧平生，怎知道你有多大能耐？于是，从政者要四处游说，要搞竞选，也就是说，市场经济条件下的跑官，与计划经济体制正相反，不是往上跑，而是往下跑，要争取让公众多投票。

西方社会的选举制度，自有它的毛病，我们不必照搬。但仅从多数人选人与少数人选人两种选官方式，我们一眼便可分出优劣。解决向上跑官问题，其实并不难，要害是变少数人选人为多数人选人，也就是变伯乐相马为赛场选马。在干部选拔任用过程中，扩大民主，增强透明度。面对亿万百姓，原来吃请送礼、拉关系找门子的办法，因成本高昂，会不禁自止。要做官，跑基层，要提升，看民意。同样还是“跑官”，一上一下，不仅路径变了，性质也有了天壤之别。密切联系领导，变为密切联系群众，党的优良传统回来了，惟有如此，我们的干部才能得到老百姓的信任和拥护。

数字出官与官出数字

官方统计数字常常靠不住，这早已众所周知。中央曾三令五申，统计数字要打假。可如今的假数字，仍是比比皆是。往往同一个指标，能整出几套数字来，

真实的数字究竟是多少，谁也说不清。为什么统计数字要掺假？答案只有一个：“官出数字，数字出官。”

数字和做官，乍一看风马牛不相及，是八竿子打不着的两回事。可如今你中有我，我中有你，成了互动关系，让人觉得莫名其妙。但在经济学看来，此中道理一点即破。现行的干部任用体制，是一种典型的金字塔结构。握有干部升迁大权的人，处在金字塔上层，干部要想进步，必须取悦上级，惟上是从。上面任用干部，当然要看政绩。政绩怎么看？其实数字最有说服力。如果有人搞出一套考评标准，大而化之，笼统抽象而不能量化，让人不仅看不出纵向的变化，也难作横向比较，这样的考评标准，即使有也等于无。因此，考察干部听汇报、看数字，在现行体制下，有一定的合理性，它至少是一种成本较低的制度安排。

基层干部工作在下面，上面的大领导不能天天跟着，对真实的数字信息，了解很不充分。于是，这就使基层干部总是处在有利的一方，虚报数字，易如反掌。俗话说，没有不透风的墙。在数字上做文章，时间一长，总会露出马脚，搞不好甚至会捅到上面去，可金字塔型的干部考核体制，却为违规者架起一道防火墙。数字报高了，对上面领导的提升，也是利多弊少，两相权衡，上级领导也干脆睁只眼闭只眼，能放一马是一马。由于越往金字塔顶，信息就越不对称，

因此，只要数字造假别太出格，比如惊动了中央，乌纱帽是断不会丢掉的。于是乎，“村骗乡，乡骗县，一路骗到国务院”，弄虚作假之风愈演愈烈。

古人说，上有所好，下必甚焉。对现行的干部考核办法，若不做彻底改变，数字和官的“跳背”游戏，肯定还会继续做下去。而要想解决这个问题，是不是就不能再看数字呢？当然不是。数字出官，只要数字没有水分，真正反映政绩，出官也就无可厚非。现在问题在于，由谁来出数字。若是官出数字，官员为了升迁，难保他不掺水分，如果改由民出数字，情况就大有不同。干部在下面工作，干得好不好，群众的眼睛最亮，也最有发言权。只要把干部的考察权交给群众，让老百姓给官员打分，这样打出来的数字，就不会造假。而基层干部，也没有必要再去造假数字骗人。所以考察政绩，一定要以老百姓出的数字为依据。

让老百姓出数字，说白了就是要用“民意”测度政绩。并且政绩的测度，既要看来届表现，又要听一听“卸任回声”，如对任内的干部，定期进行民意测验，对新任的干部，到原单位“追评”，这些做法，都不妨一试。也许，有人会担心，那些工作泼辣，敢于得罪人的好干部，会不会因此吃亏。一个明显的道理是：做好事会得罪坏人，做坏事会得罪好人，不做事的什么人也不得罪。经济学并不回避这种民主失灵问