

一党执政——中国特色的职业政治家制度



• 李晓鹏 经济学博士,《中国崛起的经济学分析》

2015-06-22 08:05:49 来源: 观察者网

http://www.guancha.cn/lixiaopeng/2015_06_22_324192_s.shtml

中国特色的地方竞争制度的特点主要包括两个方面,一是上级政府和本地区居民分享政府官员的人事任免权力。第二点则是地方政府的官员主要由职业政治家组成。这两个特点,都是由中国共产党一党执政的基本政治制度决定的。

在这样的制度下,地方政府的官员,必须学会从本区域居民的利益和整体利益两方面来考虑问题。同时,区域之间的竞争也容易建立起较为统一和公平的竞争标准,这个标准目前来看是以经济增长的速度为主,但也包括其他方面,可以称之为以GDP增长速度为主的政绩考核机制。

而一党执政的政治制度,保证了中国政府的政治家们,可以将政治作为一种终身性的稳定职业。政治家们想要获得晋升或者保住自己的职位,所需要的也不是去四处募集竞选资金,陪有钱人吃饭。政界与商界之间,不存在一个美国式的“旋转门”机制——也就是一个人可以先经营企业,挣了足够的钱之后再回来从政,任期结束,又很潇洒的回去当企业家——这种“政治-资本”之间的防火墙,是保障政治力量与资本力量互相制衡所必须。



在决策思想的来源方面,中国政府拥有自己独立的研究机构和智囊集团——比如中国社会科学院这种完全由国家财政支持的智库。政府从中获得的政策建议也能较少受到资本力量的影响。与之相比,美国政府的“智库”主要是私有制机构,其主要经费来源于平时向有钱人募捐,然后用这些钱来搞研究,向政府提供建议。这种机构的研究结论,不可能不受资本力量的影响,反应大资本的利益诉求。

因此,中国政府的政治力量来源,决策思想的来源,以及政治家们的个人经济保障,都无需依靠资本力量的支持。中国的政治制度,是一种独立的职业政治家制度。不论地方政府还是

中央政府的领导人，都是以政治为终身职业的政治家。这一制度的形成与发展，既受马克思主义关于无产阶级专政理论的影响，也与中国传统的职业文官制度一脉相承。

这种职业政治家制度，保证了地方政府的管理者普遍具有丰富的地区经济管理与政府管理经验，并且其个人利益与区域竞争的胜负密切相关。他们有能力、有动力、有压力来管理好本地区经济。

2008年，在美国加州出现严重的财政危机之际，著名影星施瓦辛格被选举为州长。他没有任何政府管理经验，而选举的成功可以保证他连续四年占据州长的职位。最终的结果是加州的财政赤字在其任上不仅没有减少，反而增加了好几倍。而施瓦辛格先生，在上任之前是著名影星和亿万富翁，卸任之后还是著名影星和亿万富翁，而且多了一个“前加州州长”的头衔。加州的财政问题在其任职期间严重恶化，对其个人利益没有什么影响。这样一个曾经号称“全球第八大经济体”的地区领导人的位置，成了一个社会名流前来“镀金”的职位。这种情况在中国目前的政治制度下，不可能出现。



一项调查表明，在中国要坐到一个省的最高职位——省委书记上，平均需要在政府部门工作35年。而负责管理一个城市的政治领导人，大部分也都在政府部门工作了十多年甚至几十年，而且往往是在多个不同层级、不同职能的部门担任过管理者。就管理能力而言，一群缺乏实际管理经验的管理者无法与一群有着十多年、几十年经验的管理者相提并论。

所谓“隔行如隔山”，经营一家电话公司和经营一家投资银行之间都有天壤之别，何况是演电影与管理政府？在西式民主选举中的胜利者，即使是专门从事政党活动的“政治家”，也很有可能没有任何实际的政府管理经验，只是一直在台下忙于宣传和公关。只需在选举中取胜，就会立即被放到负有实际行政责任的位置上，管理一个庞大的政府机构，做出关乎本地区的人民生活的政治决策。

这样的一种制度，是有问题的。在发达国家，医生是很专业的、律师是很专业的、公司CEO是很专业的、技术研发人员是很专业的、金融家是很专业的、演员也是很专业的……无论哪行哪业，要想出人头地，都要在本领域辛苦专研埋头苦干十余年甚至数十年的时间，只有干出成绩来了——医生治好了无数疑难杂症，律师打赢过很多官司，公司经理做了很多盈利的项目，技术人员研究出了不少有用的技术——才能节节高升，成为这方面的专家或权威。实践是检验人才的唯一标准——这应该是我们这个社会的基本常识。

可是，政治家，特别是地方政府的政治家，却是可以很不专业的。医生、律师、公司老总、影视明星……都可以来当政治家。一个人无需在政府部门有一点点工作经验，而是在其它领域功成名就之后，再半路出家、登高一呼，说出一些合乎潮流的政治口号，加上正确的宣传包装，就有可能一夜之间成为本地区的政府最高领导人。

这真的是一种合理的政治制度吗？

我们不能想象，可以让一个打官司胜率很高的律师，一转身就去拿着手术刀去给病人做手术；或者一个影视明星，退役下来立马去当投资银行的 CEO。如果这样，这个社会就会乱了套。尽管律师很有才华，影视明星在拍电影的时候也很辛苦很努力，但做好一件事情，除了需要聪明才智和辛苦努力的品质以外，在本行业的知识和经验的长期积累，同样不可或缺，甚至可以说是最重要的。

因此，政治选举权，是应该人人平等的享有；但被选举为政府领导人的权利或者说资格，则应该根据职位的具体要求做出适当的限制，其中最重要的就是候选人的实践经验。

美国总统这个职位的被选举权就受到宪法的限制：必须 45 岁以上的美国公民才能参选美国总统。宪法制定者们认为，45 岁是成为一个大国领袖所必备的成熟心智所需要的年龄。所谓“治大国若烹小鲜”，一些年轻的天才可能依靠在竞选时的出色发挥和人民的热情而被推上总统的高位，但如果心智不够成熟，在漫长的四年里，因为一时冲动而在重大决策上一意孤行——比如发动对别的大国的战争——就可能将整个国家拖入灾难。

因此，这样的规定，并不是说 45 岁以下的人就一定不可能当好美国总统。它是一种制度的限制，它会让美国失去让一些天才人物成为总统的机会，却保障了整个政治制度能够平稳运行。

在有些国家，要想参与政府领导人选举，参选者必须缴纳一笔数额不菲的保证金。如果交不起这笔钱，就不能参加选举。在这种制度下，穷人的被选举权就受到了很大的限制。

对于这样一种规定，我还在读大学的时候，听一位法学教授这样解释：“它能不能说明西方的选举制度是为资产阶级服务的？我觉得不是。一个人在社会上生活，如果只能养活自己，连剩余的一笔钱都交不出来，你怎么能领导一个政府？”

当时，我听到这样的解释，觉得这位教授说的很对。在市场经济条件下，一个人挣钱的多少应该是跟他的个人能力成正比的。有一个保证金门槛，可以避免参加选举的人太多太杂，也是一件好事。

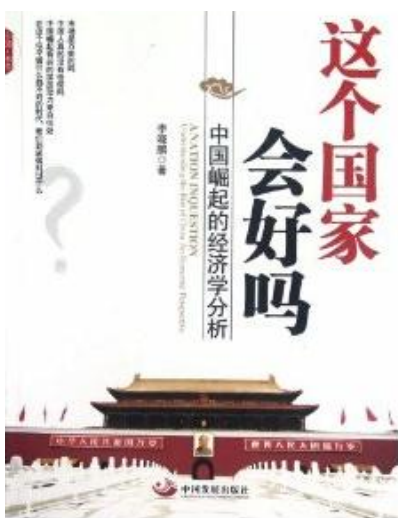
但随着时间的推移，我慢慢发觉这种逻辑里面的漏洞：当我们说一个人“很有能力”的时候，这个“能力”是一种抽象的概念，它包括很多种类的具体能力。比如挣钱的能力和利用公共资源为公众谋福利的能力，在台上夸夸其谈的能力和实际决策判断的能力。

这些具体的能力之间差别巨大。一个很有挣钱的能力的人要成为一个很有政治能力的人，往往需要付出巨大的转型成本。那位教授的解释，把挣钱的能力和行政的能力这两个概念混为一谈了。

在这个方面，中国的职业政治家制度就值得西方国家借鉴。候选人的门槛，不应该按照他能交多少保证金来限定，更不应该按照他拥有多少个人财富来限定，而应该按照他的“政绩”，也就是实际政府工作经验和成绩来限定。以一个人过去在政府管理方面表现出来的能力来衡量他未来管理政府的能力，显然比以他过去在市场投资或者表演电影方面表现出来的能力更有说服力、更合理。

抛开意识形态的差异不谈，单纯从程序设计的角度来看，西方国家的政治选举也可以从中国的政治制度中找到可资借鉴的地方。中国的《党政领导干部选拔任用工作条例》第七条规定：“提拔担任党政领导职务的，应当具备下列资格：（一）提任县（处）级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历。（二）提任县（处）级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。”像施瓦辛格这样的电影明星，他想参选州长，是不是可以要求他先有一段时期的政府管理经验？州长属于处级以上领导职务，按照中国的干部任用条例，他至少需要在市长这个级别上工作过一段时间。在他被确定为下任州长以后，还要以“副州长”或者“州长助理”的身份实习一年以上再正式接任州长。这样的要求，应该并不过分。

用这样的思路，我们就可以把保证金的门槛变成政府工作经验的门槛。比如，一个人如果想要参加市长的选举，基本条件就是他至少在政府部门工作 10 年以上。这就比要他拿出 10 万美元的保证金更合理。如果他要想参加州长的竞选，则至少在政府部门工作 15 年以上，并且至少当过市长——也即在一个独立决策和负有独立责任的政府领导的位置上工作过，而且没有出现重大过失；如果他要想参加总统竞选，则至少需要在政府部门工作 20 年以上，担任过州长，并且至少连任过一次——这说明他在“一把手”的位置上做出的决策得到了辖区内人民的认可，这证明了他确实具备当总统的基本能力。



所以，东西方的政治制度，其实是应该互相学习。中国需要向西方学习的是公开、透明的民主程序，这方面需要改进的地方本文在最后一章细说。反之，西方也应该从中国的独立的职业政治家制度中吸取营养。

（本文节选自《这个国家会好吗：中国崛起的经济学分析》一书，作者赐稿观察者网发表。）

一党执政——中国特色的职业政治家制度（下）



李晓鹏 国研智库产业经济研究院院长

2017-12-02 08:16:19 来源：观察者网

http://www.guancha.cn/lixiaopeng/2017_12_02_437462_s.shtml

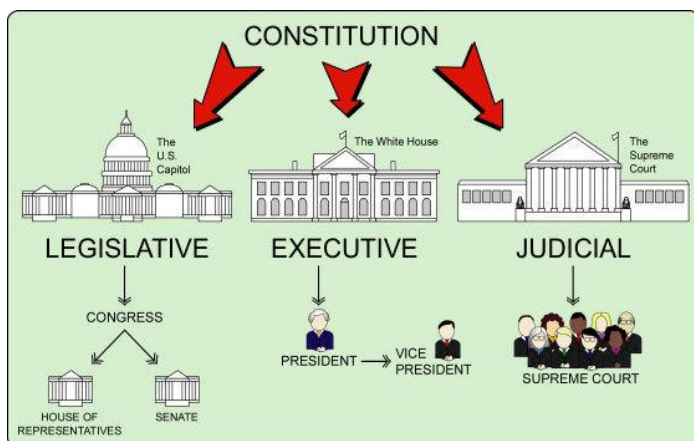
【12月1日，中国共产党与世界政党高层对话会在北京开幕，中共中央总书记、国家主席习近平出席开幕式，并发表演讲。习近平在发言中提到了政党在国家政治生活中的重要作用，中国共产党愿同世界各国政党加强往来，分享治党治国经验。

谈到政党政治制度，中西之间有很大的差异，正如本文作者、国研智库产业经济研究院院长李晓鹏所言，西方政治权力的过度内耗，使其失去了制衡资本权力的能力。相比之下，有着数千年职业文官制度的中国，更有可能发挥职业政治家的才能，创造更公平的社会，为世界各国提供借鉴。】

在西方民主政治思想形成发展的过程中，政治思想的大师们，对于封建专制主义下政治权力的滥用和危害印象深刻。因此，大家都想着怎么样把政治权力给尽可能的削弱，以限制其破坏力。为此，他们想出了很多办法，诸如三权分立、直接选举、两院制、政党轮换、最高领导人定期轮换制度等等。经过上百年的实践与传播，这些思想已经深入人心，这些制度成为人类政治设计的基石，非常成功的将政治权力削弱了。那种政治权力专横的时代，已经永远的过去了。

但与此同时，另外一个问题又变得严峻起来：政府变得过于软弱之后，在土地、能源等不可再生的稀缺资源的分配方面所能起的作用越来越小，而自由市场的力量则不可避免的导致了这些资源朝着少数人手里集中。政治力量已经不再是资本权力的对手，它在保障基本的社会公平公正方面往往无能为力，甚至沦为资本权力进一步扩张的工具。

以美式民主为代表的西方资本主义民主制度，目前来看，确实暴露出了很严重的缺陷。那就是政治权力相对于资本权力，显得过于软弱了。不能起到有效的遏制资本掠夺、缩小贫富差距的作用。简而言之，就是政治权力在保护底层人民免遭资本权力的掠夺方面，已经力不从心。



美式民主制度，单纯从政治的逻辑来看，是几乎完美无缺的：三权分立的权力制衡，两党轮换的政治竞争，公开公正的全民投票，再加上受到宪法保护的言论自由……所有这些浑然一体，其内在逻辑经过启蒙运动以来的无数思想大师们的思考，已经被梳理得非常清楚了，怎么看怎么有道理。作者在学习经济学之前，先学习了四年的法学。那个时候，每天泡在大学图书馆里学习美国的政治法律思想，对美式民主制度，可谓“身不能至，心向往之”。

但是，如果我们把政治和经济结合起来思考，这一套制度设计，就有很大的漏洞。它会产生一种“鹬蚌相争、资本得利”的结果。政治权力的过度内耗，使得它失去了制衡资本权力的能力。

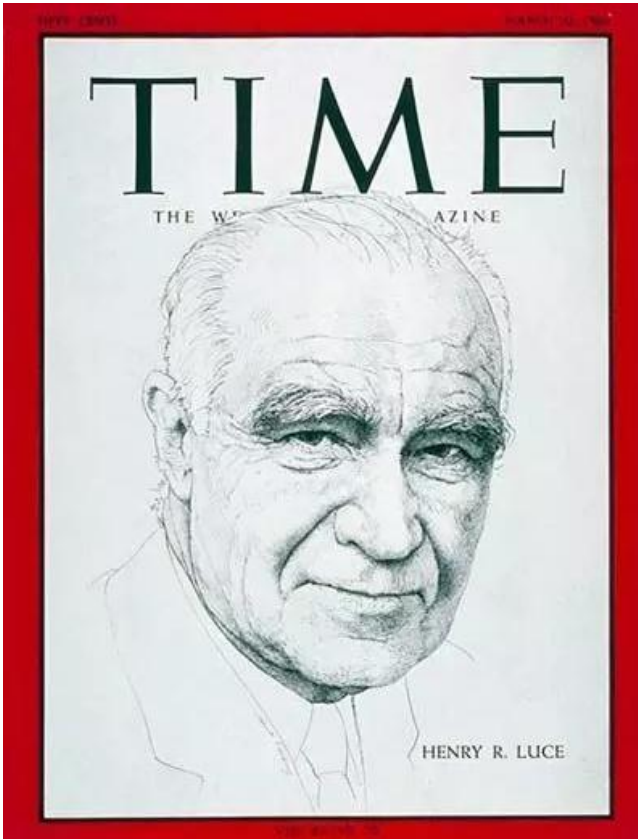
举个例子：法律规定，在议员或总统、州长竞选中，任何美国公民、社会团体都可以自由的、独立的在报纸电视上打广告支持或者攻击某个政治候选人及其政治观点。这种权利，政府无权干涉。

这种制度，看起来很好，但结果是只有有钱人才买得起昂贵的媒体广告来影响选举。竞选双方互相攻击，资本家负责提供火力支持。结果必然是两党候选人都要想办法讨好有钱人，以换取自己的政治利益。这个时候，本该是天下公器的政治权力，就成了资本的婢女。

我们不妨再举一个和中国关系十分密切的例子。

1948年前后，蒋介石在内战中节节败退，共产党在中国的全面胜利已经不可避免。怎样处理和国共双方的关系，在美国政府内部存在争议。政府里面有一批很了解中国情况的有识之士，主张和共产党接触。其中包括威望很高的国务卿马歇尔将军。他是美国的二战英雄，在国共内战的时候充当调停人的角色，对当时国民党政府的腐败无能有比较深刻的了解，对共产党人的看法也比较理性一些，认为美国和中共是可以沟通的，不一定非要做死对头。

但是，当时美国影响力最大的杂志《时代周刊》和《生活》的老板，叫做卢斯。他跟蒋介石夫妇的私人关系很好，是个狂热的反共分子。在美国，政府不能搞言论审查，但资本家对于自己控股的媒体，则可以随意审查其言论，没有任何限制。美国历史学家大卫·哈博斯塔姆在记录朝鲜战争的《最寒冷的冬天》一书中记录道：“他（卢斯）的《时代周刊》和《生活》杂志记者不能报道有关蒋介石彻底失败及中国共产党大获全胜的新闻，否则他一定会亲自进行审核、修改，使其最终成为对蒋介石有利的报道。有很多新闻对蒋介石的为人处世以及他的最终命运作了公正的报道，但是卢斯不为这些报道所动，而是更加严厉地对待那些收集、发布这些消息的人。”



卢斯去世时，《时代》周刊封面

显然，此时，这些政治上自由的媒体，却面对着资本的严厉审查。只有资本家卢斯赞同的观点才能被报道，不赞成的报道则被他删除或修改。而且他还可以利用资本的权力来惩罚那些不赞同自己的记者——比如克扣工资或者威胁将他们开除。对于这种资本权力对言论自由的侵犯，美国的法律制度没有任何限制。

这种政治权力和资本权力的不对等，让美国政府在对外政策的制定上处于十分被动的地位。杜鲁门总统和国务卿马歇尔都反对援助蒋介石，认为这纯粹是在浪费钱，给国民党军队援助就等于送钱和送武器给共产党——事实确实如此。杜鲁门暗地里派人调查援助蒋介石的资金的去向，发现很大部分被蒋介石家族贪污了。他愤怒的说：“（国民党人都是）一

群贪官污吏和诈骗分子。我敢打赌，援助资金中的 10 亿美元现在都存在纽约银行里（国民党高官们的账户上）。”

但是，杜鲁门不仅不得不继续向蒋介石提供援助，而且连这种愤怒的话也只能在私底下说。因为他在政治上遭到了国会里面的反对党的猛烈攻击，说他和马歇尔的软弱态度使得国民党在中国失败。

两党之争，或许还可以平等的讨论问题。所谓“兼听则明、偏信则暗”。对立的两个党派不断争吵，可以让事实越辩越明——这也正是美国政治制度设计的逻辑。这个逻辑看起来是很好的。但政府并不存在于真空之中，而与社会经济融为一体。这个逻辑没有把资本的力量考虑进来。大资本及其控制的媒体的加入，彻底打破了政治力量的均衡。这个时候，如果他们控制的媒体更客观的报道国民党腐败无能的真实情况，美国政府就可能放弃援助国民党；反之，则不能放弃。面对一个内部分裂的政府，资本的力量站在哪边，哪边就会获胜。这就叫“鹬蚌相争、资本得利”。美国政府的决策此时已经屈从于资本的权力，在明知国民党必败和存在严重贪污的情况下，仍然拿着纳税人的钱去打水漂。

在这种情况下，建立一个既能体现民主原则，又能让政治权力保持独立地位，能够遏制资本权力过度扩张，有效促进稀缺资源公平分配和的新的政治制度，就成为了人类经济社会继续进步所必须。

如果能够一劳永逸的解决此类问题，就如乐观的自由市场经济学家所赞同的那样：市场是万能的，政府只需要扮演一个维护治安的守夜人角色，人类社会就会自发的获得经济繁荣。那

当然是最好的。或者，如计划经济的赞同者所想象的那样：成立一个完美的政府，什么事情都按照科学的计划来进行，人类社会就可以进入按需分配的共产主义社会。这样的结果也很不错。

可惜的是，人类并非一种完美的生物。由于天赋的差异，以及贪婪与恐惧并存的人性，使得每个人都从自身经济利益出发来自由的交易，并不能导致一个完美无缺的结果。也使得我们试图建立一个完美政府的努力注定会失败。

自由市场理论的坚定支持者，也是著名的政治学家哈耶克曾经说：我们运气不错，“碰巧”找到了一种制度，在这种制度下，每个人都自由的根据自己的利益来做出决策，然后这些决策又正好能实现经济效率的最大化。他说的“碰巧”发现的好制度，就是西方式的民主制度与市场经济制度的结合。

如果他说的是真的，那该多好！



哈耶克

然而，作为一个曾经认真相信过“乌托邦”并且为此遭受过巨大伤害的民族，我们中国人在听到这种美妙得如同童话的承诺的时候，必须保持警惕：“真的有这么巧吗？”

事实是：人类社会中的精英分子，不管他们掌握了巨大的政治权力还是经济权力，都不可能节制自身的贪婪。他们都会利用这种力量来索取那些并非由他们的努力所创造的财富。“不受监督的权力必然导致腐败”，这句话绝不仅仅适用于政治权力。从这个层面而言，一个政府官员的贪腐，与一个银行家的内幕交易，在本质上并无差别。

所以，从制度的设计上，我们不能过分的信任任何一方，而只能在政治权力与资本权力之间做出比较均衡合理的划分，让二者能够互相监督，防止某一方独大。这是一种比立法、行政、司法三权分立的制度更重要、更根本的权力的分立与制衡机制。

总之，要维护政治权力的独立性，就必须保证政治家个人的利益能够独立于资本权力。职业政治家制度，便是维护政治权力的独立性所必须。

除了维护独立性以外，这样的制度的必要性还体现在：作为制度变革最重要的推动者，政府想要让制度变革的速度跟上市场创新和技术创新的速度，则一个经验丰富、能力出众的职业政治家群体的存在，也是必不可少的；作为空间经济资源的管理者与经营者，政府要让空间经济资源的提供能够跟得上企业家的需求，一种能与企业家才能相提并论的政治家才能的充分发挥，亦是社会经济持续进步所必须。

关于企业家才能的发挥，西方世界提供了很好的答案。而关于政治家才能的发挥，有着数千年职业文官制度的中国，则可能在这方面做出更多的贡献。二者结合起来，创造一个比今天的资本主义制度更好的社会制度，是可能的。

在这种新的社会制度下，民主机制与信息公开是政治权力运行的基础，政治权力将得到充分的监督，但也有足够的力量来保障社会公平；职业政治家制度将让政治力量能在资本权力面前保持独立；地方政府将扮演积极的空间经济资源提供者的角色和经济制度的创新者的角色；私有财产与个人自由得到充分的尊重和保护，市场的平等交换机制和竞争机制的好处将会得以继续发挥，成为社会财富增长的直接来源。技术的创新、企业的创新与制度的创新，将齐头并进，使得今天被视为“经济奇迹”的每年 8%左右的经济增长速度成为常态。人类的创造力可以得到更充分的发挥——因为破坏力受到了更好的抑制。

——当然，这一切还有一个大前提，就是充分重视教育的文化传统，使得社会的基本文化素质，能够为科学家的技术创造、企业家的管理创新、政治家的制度创新提供足够的人才支撑。教育跟不上、人的素质跟不上，再好的制度也是白搭。不过，本文并未在这一点上多费笔墨，是因为无需担心——中国人实在是太重视教育了。

今天，中国的政治经济制度，离以上的描述还很遥远，在各个方面都还存在很多问题，甚至有一些是很严重的问题。但这种趋势已经明白无误的展露出来了。随着中国经济的持续增长和制度变革的不断深入，我们将不断接近这一目标。这也可能会成为中国改革开放将为人类文明做出的重大贡献。

——自从启蒙运动以来，逐步成熟并被奉为主流的西式自由民主+自由市场的政治经济体制，可能将会面临重大变革。就好像启蒙运动时期的欧洲，相对于中华帝国来说，还显得愚昧而落后。当时中华帝国的行政效率足以令四分五裂的欧洲汗颜。以至于启蒙运动的旗手伏尔泰也说：“我们对于中国人的优点即使不崇拜得五体投地，至少也得承认他们帝国的治理是世界前所未有的最优秀的！”殊不知，也就在此时，欧洲已经成为了人类文明在下一个时代的先锋。

（本文节选自《这个国家会好吗：中国崛起的经济学分析》一书，作者赐稿观察者网发表。）