

“懒政悖论”的实质是有效制度供给短缺

◇ 吕 鹏 林泽炎 朱 妍

2015年四季度以来，民间投资增速持续下滑。特别是今年前6个月，民间固定资产投资同比名义增长仅为2.8%。一时间，“民间投资”成了政府和社会各界关注的热点。在调研过程中我们发现，“懒政”以及与之相关联的营商环境变化，通常是许多企业家提及的影响民间投资的一个重要原因。就这一点，许多媒体也都做了各种报道，甚至高层也发出指示要对官员的“不作为”实施追责。但是，如果你去访谈政府官员，几乎没有人会承认自己“懒政”，更多的人会说自己是在依法行政——很多事情不去做或没有满足服务对象的诉求，那是因为法律法规不允许。

我们把这种现象称之为“懒政悖论”：企业有诉求而无法得到满足就说政府官员“不作为”，甚至是懒政、怠政或庸政，而官员却矢口否认自己“不作为”，并且堂而皇之地说自己在依法行政，何来懒政、怠政或庸政。真是“公说公有理，婆说婆有理”。原因究竟何在？现实中，有企业的合理发展需要确实因为政策滞后、模糊而没有得到有效满足。另外，我们不否认极少数官员确有可能拿“依法行政”作借口而“不作为”，但大多数官员确实是在政策法规的边界之内忙碌，却被企业或服务对象认定为“不作为”。这其中到底存在什么蹊跷？先让我们来看看在调研中

遇到的两个案例。

第一个故事比较简单。伴随着势不可挡的老龄化和日益收紧的土地资源供给，有一位企业家看中了一个“朝阳产业”产业——殡葬业。但他的投资却迟迟无法落实。按照1992年的《公墓管理暂行办法》规定，只有事业单位才能获得在城里建设经营性公墓的许可。事实上，我国今天依然沿用1992年的这项规定，根据城镇居民和农村居民的户籍性质适用两种公墓。公益性公墓只供集体经济组织的村民使用，而大多数城里人只能使用经营性公墓（民政部在2012年曾准备为城镇居民也规划公益性公墓，但遗憾的是该规定至今仍未通过）。“一个92年的规定，已经完全不符合今天的形势，但就是没有办法。以前很多人的（经营性墓地），都是违规弄的，我的现在就弄不了！”这位企业家很是愤愤不平。说白了，民政部门的官员不批准他的项目是完完全全地依法办事。除非修改1992年的这项制度，他的项目要想合规几无可能。显然，这位企业家的投资遇到了制度供给不足。

第二个故事背后反映的链条比上一个稍微复杂一些。一位民营企业企业家告诉我们，他正在将一片闲置厂房打造成文化产业园，“所有来视察过的各级领导都说这是一件好事”。但是，问题卡在了土地上。将土地性质从工业用地转成商业用

地，虽然国土资源部门有一系列的规定，但在实际操作中，不同的地方政府对那些原则性规定的理解程度和执行方式不尽相同。正是因为国家政策并没有规定得很具体，给地方政府的操作带来了很大的灵活性，可以采取更加严格的措施，也可以采取“变通”的方式。在以前，一些地方自己探索，由某一部门牵头协调出台地方性法规或者通过办公会、纪要等形式处理。但近几年，这些灵活性的做法已经面临着巨大的廉政和法律风险。为避免不必要的各种风险，政府的处理方式就是更加严格——不批。这位企业家感到苦不堪言，“为了这个所谓的‘违规项目’，我每天要去5趟执法局，‘阳光’的事儿，必须要采取‘地下’的方式去运作。以前做事儿不怕出事儿，领导还愿意给你开个协调会。现在1.7亿投在里面，我还是想让它运作起来。说不好听的，现在连给寻租的机会难道都没了吗？”没有了寻租的机会，是一件值得庆贺的好事。但那些有利于当地经济发展和产业转型的项目，没有了政府部门的批准，就没法推动。在这个故事里，企业家也遇到了制度供给不足（国家的正式制度规定模糊不清）。过去那些“非正式”的、“打擦边球”的变通、试错和创新的各种风险明显上升，但其留下的空间又没有及时地通过正式制度（尤其是党规和法

律)来清晰地界定行政权力边界、提供政策依据。

在当前传统产业转型升级、提质增效和新产业、新业态、新模式不断催生的形势下,除了上述两个案例故事所提到的政策滞后、政策模糊外,还有政策缺乏、政策执行不到位等,都有可能出现“懒政悖论”现象。在系统推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的实践过程中,我们不仅要通过法律、行政、经济等手段严厉惩处官员的“不作为”,更要认识、适应、引领经济发展新常态,践行五大新发展理念,破除“懒政悖论”。破除“懒政悖论”问题,简单地说,正确的改革方向,就是要补上有效制度供给不足这块短板。正确的“补法”有两个层面。

第一个层面是政治层面的。应该让地方政府官员灵活、透明地处理此类审批时,鼓励他们按照中央精神“大胆闯、大胆试”地推行改革措施,不再有“后顾之忧”。事实上,中国过去三十多年的经济奇迹在某种意义上就是源于基层非正式的创新与试错,这在很大程度上依赖于较为宽松的探索容错机制对基层人民群众首创精神的尊重。在如此宏观制度环境较为宽松的情况下,地方涌现出了各种体制机制创新和好的做法。然而,在没有新的正式制度出台的情况下,这种创新就有违规甚至违法之嫌,面对如此不确定性的定责风险,官员在政策法规之内的保守做法——人们所谓的“不作为”就成了最明智的选择。由此看来,激励官员作为的主要办法不仅仅是物质

上奖赏,更需要在心理上为他们解除后顾之忧。党中央国务院其实已经就容错机制做过多次表态。比如,在2016年的政府工作报告中就有“健全激励机制和容错纠错机制,给改革创新者撑腰鼓劲,让广大干部愿干事、敢干事、能干成事”。这释放出了一个鲜明的信号:改革发展过程中要宽容“探索性失误”,让干部卸下思想包袱,敢想、敢做,更要引导干部严以用权,科学、民主决策,不断提升执政能力和水平。一些地方也跟进颁发了自己的地方法规。比如,武汉市人大就在今年7月28日通过了一项决定,在容错机制方面,给容错界限做出“三个区分”,即将因缺乏经验先行先试出现的失误、国家无明确限制的探索性试验、为推动创新发展的过失,与不履行职责、乱作为的错误、上级明令禁止后依然我行我素、谋取私利的违纪违法行为区分开来。

更重要的是第二个层面要在政策法规方面上做好“加减法”。仅仅在政治上做出鼓励是远远不够的。要想真正把中央精神变成基层官员改革和创新的“定心丸”,除了纪检监察部门需要做出更鲜明的表态之外,更重要的,恐怕不是由部委下发一系列的新文件剥夺地方政府可以“试错”的探索性灵活空间,或者在规则上规定得更“细”更“全”,而是恰恰相反:监管的重点,不是带来更多的问责,而是去除对市场的那些不合理的监管。我们要完善的、可操作的有效制度供给,更重要不是规定更多的细节,而是去减少那些细节,通过做“减法”的办法去达到做加法的目的。

从这个意义上来说,为了满足市场主体的需要,除了寄希望于加快修改完善、制定政策法规,提供有效制度供给的常规做法外,在企业转型升级和新产业、新业态、新模式不断出现的背景下,有必要采取改革开放初期允许“傻子瓜子”发展的“等一等”“看一看”的案例试验法,允许探索,宽容失败,给基层留足创新免责的空间。当然,更加紧要的是要废除不必要的“恶法”。这就需要进一步加大供给侧结构性改革的力度,尤其是简政放权的落实,废除和停止执行一切阻碍民间投资的那些部门审批权、资格认定、门槛等。为什么官员的“懒”,会成为阻碍经济发展的因素?说白了,还是因为政府的权力仍然过大,没有权力的推动,光靠市场的力量,项目和投资就会无法运转。如果有一天,即便官员们“懒”一点,管的事情少一点,但我们的经济依然能够热火朝天,我们的投资渠道依然可以畅通有效,我们的项目立项、施工和验收不再需要那么多政府部门的红章子依然可以透明公开地受到社会和市场力量的监督,那么,市场上少一些忙忙碌碌而又言行有矩的官员的身影,又有什么大不了的?借用马克思的一个句式,斩断那些不方便使用、使用了很有可能违反法律法规的权力,官员们失去的仅仅是寻租不得却又恋恋不舍的“枷锁”,而他们得到的是身心愉悦、风清气正的全世界。

作者分别为中国社会科学院社会学研究所副研究员、全国工商联研究室主任、上海社会科学院社会学所助理研究员