

政商交往中官员失范行为及其规控^{*}

陈吉利 黄小君^{**}

摘要：官商力量对比构成了官商交往行为策略与方式选择的基本情境。依据官员与商人在互动过程中显现出来的依赖性程度差异将官商互动分成三类基本情境：官强商弱、商强官弱、官商对等，官员在不同情景下通常会对应采取“拉拢型”行为、“同盟型”行为和“操纵型”行为。控制官员官商失范行为，构建“亲”“清”的新型政商关系，必须在官商之“清”的底线上，划定良性合作之道，设计激励性措施，保障官商恪守边界的同时，积极促进官商之亲，共推经济社会发展。为此，应当进一步通过国家法律和党内法规规范官商行为界限的基础上，根据官商交往的基本情境和官员行为的内在逻辑，有针对性设计规控措施。

关键词：政商关系；失范行为；拉拢型行为；同盟型行为；操纵型行为

^{*} 基金项目：2016年度福建省社科规划一般项目“党内法规与国家法律衔接协调视野下的党内法规审查标准研究”（FJ2016B063）。

^{**} 作者简介：陈吉利，男，博士，福建农林大学公共管理学院讲师，硕士生导师；黄小君，女，行政管理学硕士。

一 引言

政商关系内涵丰富，影响重大且深远。党的十八大以来，官商勾结型腐败行为成为全面从严治党下高压反腐的主要对象。控制权力，关键是控制官商权力；规范权力行为，关键是规控官商行为。

一方面，要有效规控官商关系，最根本是要处理好政府与市场关系。正如习近平总书记在2013年全国“两会”期间提出：“官”“商”交往要有道，不能勾肩搭背，要划出公私分明的界限（人民网，2016）。党的十八届三中全会审议并通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》也指出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，让市场在资源配置中其决定性作用和更好发挥政府作用。”

另一方面，强化对官商之间违法违规行为进行事先、事中和事后全方位、全流程的管控，更是规控政商关系的当务之急。2016年3月4日习近平总书记参加全国政协民建、工商联界联组会时，发表《毫不动摇坚持我国基本经济制度 推动各种所有制经济健康发展》讲话，他再次强调构建新型政商关系，要做到“亲”和“清”。既要坦荡真诚同民营企业家接触交往，又要同民营企业家关系清白、纯洁，杜绝权钱交易、以权谋私。党中央用“亲”、“清”为政商关系正名、定位，让“清而又亲、亲中有清”成为官员与商人接触交往的基本原则，为二者交往过程有规可依、有度可量指明方向。

“亲”和“清”二字高度精练，也为我们观察和治理失范政商关系提供新的视角。实际上，现实中失范的政商行为，特别是官员行为，就可以从“亲”“清”视角，区分为“该亲不亲”“过度亲昵”“亲而不清”等样态。更进一步说，这种类型的划分，能够更为直接地反映出政商之间在不同的交往情景和力量对比关系中，官与商采取的相应的行为策略。最具价值的是，若要有效规控失范政商关系，就必须对这些失

范行为的产生背景、典型方式进行较为系统的整理和研究。在此基础上，才能有针对性改变政商交往情景。即使无法改变政商交往情景，也应该针对不同情景，分类设计相应的规控措施和手段，从而才能使得官商交往呈现“清而又亲、亲中有清”的良性状态。

不过，就目前相关资料来看，多数研究似乎并没有充分意识这一理论视角和现实问题，或者尽管有所意识但也尚未充分展开相关研究。各级地方党委和政府出台的诸多规范政商关系的具体措施，也失之于宽泛，未能针对具体情形设计类型化管控措施等问题。

在这样的背景下，本文聚焦于政商交往中官员失范行为，尝试通过对典型案例的分析，整理归纳在政商关系不同情境之下，官员与商人交往过程中存在的失范行为，具体分析官员采取不同失范行为策略与影响因素并针对性地提出相应规控措施建议。

二 官商互动基本情境：基于力量对比关系

如何刻画官商之间微观力量博弈关系，仍然是非常困难的事情。这种困难不仅来自官商博弈关系因素之多元复杂性，更主要是除体制等相对固化的客观因素外，政策、人格、第三方竞争等因素对官商之间力量关系的影响是变化流动的，这就使得官商之间的力量关系往往是无形的，也是难以固定的。

有鉴于此，本文不得不在一个相对较弱的意义上讨论这个问题。实际上，从社会交换论角度看，官商间互动交往是一个具有不同依赖关系的双方进行交换的过程。在这一过程中，双方的地位受到一系列因素的综合影响，呈现为交换力量的对比状态，最终体现为彼此对对方的需求或期待程度。借用经济学的术语，双方互为卖方和买方，当本方对对方的需求或期待超过对方对本方的需求或期待程度时，则本方处于相对弱势地位，反之，则处于相对强势地位。这种地位差异，显然影响各自交换策略与方式的选择。基于此，本文以官员

对商人的期待程度和商人对官员行为需求程度为评价标准，纵向观察官商互动中官员与商人地位差别，从官员角度出发将官商互动分为以下情境。

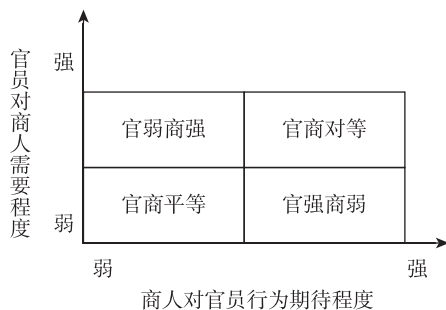


图1 官商力量对比

(一) 官弱商强

“官弱商强”指“官员对商人的需求程度大于商人对官员行为期待程度”情境，此时，官商处于非对等性关系中，商人的行为选择在官商互动结果中起到较大的决定作用，官员基于压力型体制下的晋升需求，或为了在“招商引资”背景下完成上级分配的任务配额，或为满足个人私欲，往往更为主动地与商人接触，以期获得满意的互动结果。此种行为下催生出“拉拢型”官员行为模式。

(二) 官商对等

“官商对等”是指官员对商人的需求与商人对官员行为期待程度相当。两者之间呈现对称性依赖关系，“官”和“商”对市场、人才、资源、技术、政策等交换因素的选择决定权接近于对等状态，在一定行为界限范围内这种共生性互依状态有利于构建良性的官商合作局面，但也不排除会催生“官商勾结”与“官商合谋”问题。此种情境产生的失范官员行为在本文中称之为“同盟型”官员行为模式。

（三）官强商弱

“官强商弱”是指在官商交流过程中，商人对官员行为期待程度大于官员对商人的需求程度，呈现出官员行为影响因素高于商人的非对等性状态，进而诱导产生“操纵型”官员行为模式。官员行为选择在官商互动结果中起主要决定作用，商人处于被动、从属地位。在这种情境下，商人为了实现自身利益需求通常会选择多渠道主动接触领导官员；而就官员行为层面来看，官员或为了追求自身利益或为了“地方保护”往往会严格执行政府政策，对商人的需求设置严格关卡，侧面增加企业的交易成本，这类行为对企业发展产生损害或负面效应的可能性较强。

（四）弱交集的均衡关系

“弱交集的均衡关系”表示官员与商人虽然势均力敌，但彼此互不期待，政治由官员运作，而经济发展则完全由市场主导，彼此几乎不发生交集。此时，双方缺乏相互依赖、相互交换的基础，发生互动交往的可能性也非常小。在当下政府与市场合作的现代市场经济体制下，这种情况自然是极少发生，且鉴于研究目的，对这种情况，本文将暂时不做深度分析。^①

三 官弱商强情景下“拉拢型”官员失范行为

官员“拉拢型”失范行为，是指在商强官弱的基本情境里，官员积极、主动接触、拉拢企业家，甚至不惜甘冒违法违规风险，寻求对方资源和支持的行为策略。

“拉拢型”失范官员行为产生的背景原因多种多样，具体可分为宏

^① 影响官商基本情景的因素，包括区域发展禀赋与发展实力，治理体制、机制与能力，企业性质、实力和发展前景，政策趋向和实施压力，官员行为规范程度，官员与商人素质，第三方竞争压力等，限于篇幅，本文不做展开。

观体制环境因素与微观地区经济和企业发展差异因素。在“发展是最大的政治”这一总体战略之下，政府和官员成为经济发展的重要甚至是关键推动力量。这种强烈的发展主义意识形态，催生出与官员日常工作紧密联系的“压力型体制”，进而衍生地方政府间的“政治锦标赛模式”（周黎安，2007；万君，2014），以及党政工作中推行的“目标管理责任制”等，“官员需要商人”变得更为强烈，使得官商力量关系发生变化，进而诱致“拉拢式”官员行为。在这一制度性背景下，那些基础设施建设一般，或者人才、资源等区位条件不突出，地区经济发展条件普通的地区，企业投资规模较大，企业投资项目与地区产业规划契合度高、企业项目内容符合国家产业要求，会使得官商力量的天平更倾向于商人。

总结现有案例，官员“拉拢型”失范行为大致可以分成三类：“特惠式”行政服务、“拉关系”搭建人际网络和“包庇式”政务处理。官员通常会采取多种方式，这取决官商之间的力量博弈关系。

（一）“特惠式”行政服务

“特惠式”行政服务大致有以下三种具体方式。

1. 为企业提供行政审批中的“特权”

现实中，政府给予企业的行政审批特权比较多的方式是省略法定审批环节而直接给予许可，或默认、纵容、包庇企业未批先建行为。例如，2010年6月，青海省海南州兴海县政府在青海黄河上游水电开发有限责任公司未取得电站环境影响评价报告书和项目核准相关文件的情况下，时任兴海县副县长哇多同意该公司进行主体工程建设，且未安排主管部门对羊曲水电站项目审批资料进行查阅审核，导致该项目未批先建长达7年之久（澎湃新闻，2017）。

行政审批特权不仅破坏法定的审批程序，更关键的是企业通过审批特权往往绕过其中的关键程序，如环境评估、社会风险评估等程序，这潜伏着巨大的生态风险和社会风险，对公众权益存在极大隐患。

2. 给予超标税收特惠

企业缴纳税收的多少与经济利润直接挂钩，所以政府官员在刺激招商引资或鼓励本地企业发展时通常会在不违反国家法律的基础上开出一定的税收优惠政策，以推进经济运行。但另一部分官员在与企业沟通中为了拉拢项目、讨好商人，选择突破权力行使范围，给予其超出权限的税收减免特惠，以达到实现政绩的目的。在统一实施两税合一（指内外资企业所得税率统一）大背景下，原南京市长季建业认为该政策会影响台商对南京市的投资环境建设，为了吸引外资，防止对现有投资环境的破坏，季建业执意违背国家政策要求，主动和与其熟络的台商提出不会实际进行两税统一政策，并要求下属政府职员不要去查企业税收账目，美其名曰“让企业好好经营下去”（新华网，2015）。

3. 违规发放信贷资金

政府官员在招商引资压力下，会出现容忍企业的资金问题的情况，一些官员甚至滥用职权为商人做担保或直接要求当地银行等信贷机构为企业发放贷款以实现资金融通。一旦企业生产或资金链出现问题，所涉及的资金项目问题也岌岌可危。例如，云南楚雄州原省长杨红卫在上任初期为了打造滇中经济新的增长极，面对当地信贷压缩、财政资金紧张的财政环境下亲自建立地方融资平台（楚雄开发投资有限公司），为来投资的“世界恐龙项目”和“云南德胜钢铁公司技改项目”提供资金支持渠道（财经网，2012）。更有甚者，在明知商人存在资金缺乏的情况下，主动发出邀请并全力解决资金难题，如浙江省舟山市农林局原局长孙旭军在知晓宁海人叶某想来舟山投资河豚养殖项目但缺乏资金时自愿提出贷款优惠，并许诺诸如环保、土地等方面的政策红利。孙旭军在主持协调项目贷款的过程中超越政府权限，违反法律规定指令县盐业公司为养殖公司贷款提供担保。借款到期后孙旭军又包庇叶某将其耽误的债务转嫁给县盐业公司为贷款续贷继续担保（正义网，2016），直到养殖公司倒闭原由县盐业公司担保的贷款由岱山县贷促会负责赔偿，由此造成国有资产损失400万元，产生了严重的社会影响。

综合看来，特惠式行政服务通常是官员积极主动利用手中的权力和资源为企业违法违规行为提供“政策出口”或提供“保护伞”，为商人提供众多超越法律法规之外的资金、政策方面优惠与便利，被官员庇护的企业利用特殊政策与优惠获得额外收益。该类行为破坏公平有序的市场竞争秩序，催生、纵容部分企业的违规违法行为，并影响到社会总体产能平衡与产业结构优化。

（二）“拉关系”搭建人际网络

“关系”之于官员，特别是在官商关系中，具有非常突出的意义。当下，各级地方政府官员都处于上级部门工作指标压力、同级官员资源竞争压力以及不同地区政府之间招商竞争压力之下，再加上政策和权力资源的同质化，官员若想获得企业“青睐”，就不得不在公共资源和权力之外，运用“人情法则”与“关系艺术”，来吸引商人对自己所属地区的资金投资，这是官员热衷于拉关系搭建人际网络的动力。

对于官员干部如何拉关系的探究途径多种多样，有人曾提出用“归属性特征”与框架，作为两种基本标准，对关系网络建立过程进行衡量，也有通过“关系认同度”去探究行为主体之间关系建立过程（翟学伟，2012；周建国，2005）。本文通过对相关案例的分析，从官员行为态度、行为方式、行为动机等角度，归纳出以下官员谋求与商人建立关系的主要方式。

1. 低姿态主动迎合

官员干部为提高政绩需要采取主动迎合、支持商人，在方式上主要包括“以情动人”的情感攻势与“超标招待”。官员放低姿态，主动接触商人。以“热情”“真诚”打动商人，让他们感受到来自自身的良好关怀，为建立牢固的关系网络打下基础，进而获得情感性的反馈。政府官员运用情感机制建立和维系官商良好关系本身无可厚非。但一些官员过低的降低姿态以谋求获得商人青睐，则不免有失政府之权威和官员之尊严，并使得政府与企业的关系，转变为浓厚的私人关系。如南京市原

市长季建业在 1996 年至 2001 年主政昆山时，就有人评价他在与外商打交道时因“能为台商端洗脚水的姿态而在台湾政商两界广结善缘”，这种低姿态行为方式也的确为季建业带来了很多的好处，季建业在昆山时期来昆山投资的台商人数与投资规模大幅攀升，台湾“21 世纪基金会”董事长高育仁甚至明确提出“去昆山投资就是为了季建业”（新华网，2015）。

“招待”也是官员向对方展示诚意极为关键的方式，重要官员是否到场、陪酒官员的级别与酒量、酒店酒菜档次质量都是考验官员诚意的重要方面，促使“超标招待”成为不二选择，甚至官员以“野味”“私人会所”等方式寻求招待的“深层突破”。例如欧阳静在研究桔镇的招商工作中发现，该镇领导干部中专门有一位成员负责招商服务工作，一旦外商入驻，这位成员不仅要为其安排吃、住、行等个人生活方面的服务与照顾，美其名曰“让外商有宾至如归的美好感觉”，还要主动为企业和个人办理证件、执照等，甚至企业招工用工的安排也一并由官员负责，事无巨细一律由官员从头负责到尾（欧阳静，2011），其行为内容远远超出正常的公务员的工作范围。

2. 通过“中间人”接触

在社会交往过程中，个人通常以自己为起点构建与发展关系网络，这样的网络关系存在一定的范围界限，这使得一些资源拥有者与资源需求者因没有共同关系基础而无法存在于同一关系网中。此时资源需求者为了实现获取资源的目的就会想方设法找到与自己 and 对应资源支配者都有联系的中间人，通过中间人的运作与资源拥有者搭上关系，再进一步将自己、中间人、资源需求者三方构建在新的社会关系网络中，以实现自己对资源的追求目的。

因此，对“中间人”的管理和服务就成为官员的重要功课。刘晓峰对山东一乡镇干部招商引资方式的研究中描述到：该乡镇大多引来的资金与项目都依托干部的私人社会关系网络，乡镇干部十分重视关系资源，通常每年都会统计管辖地区中本人或亲属有“发展比较好的”人

士，并在重要的节日亲自到他们的亲属家里进行“走访活动”，以促进和维持与他们之间关系的建立。他在对当地产业项目落实情况分析中发现这种方式确实为当地带来不少重要项目（刘晓峰，2012），如该镇山区丘陵水利设施改造工程项目和农机生产基地项目正是通过“中间人”引进。此类行为过程中“发展比较好”的人士的亲属就属于“中间人”角色范畴，官员通过利用第三方手中的关系直接或间接接触及资本拥有者的方式，将其纳入自行构建的关系网络并形成“关系认同”，为实现资本流入打下基础。

（三）“包庇式”政务处理

部分官员为了完成行政指标任务，迎合商人的投资需求，或出于实现个人“灰色”经济创收的愿望，对企业的违规违法行为“睁一只眼闭一只眼”，“形式化”企业的正常监督检查工作，或主动对商人的违法经济活动进行事后行政补救，且不给予对称性行政处罚。

产生“包庇式”政务处理的动因主要来源于政府官员对于政绩数字的追求，或为了完成上级分配的任务额度，不惜引进众多“两高一资”（即高污染、高耗能、资源型）企业，当这些企业的运作无法达到空气、水、噪声等污染环境监测指标以及劳动条件时，官员就会运用各种办法实现对企业的包庇保护，以确保企业的正常运行。有些地方政府在招商引资过程中实行“谁引进谁负责、原则全程服务”或“谁引进，谁受益”原则，这同样加剧了官员与商人成为休戚相关的利益体，容易诱导官员选择帮助商人逃避相关政策处罚，进而引发包庇式行为。

从现实看，包庇式政务处理方式主要有以下几种。

1. 以隐瞒、袒护手段进行企业监管

为贯彻落实国家安全生产方针政策，地方政府官员有义务担负起监督本地区企业安全生产责任。但是，一些地区的政府官员为达到增加税收，保护企业生产不被中断的目的而选择与当地商人结成不正常的包庇关系，在明知企业有安全方面等隐患的情况下采取袒护、隐瞒手段。譬

如2014年8月爆发的“昆山爆炸事件”，合资企业中荣金属制品有限公司（“中荣金属”）在爆炸之前曾被群众多次举报，但是当地政府官员为了让该公司继续运行生产而选择未对该厂进行停业整顿，该公司的扩建项目甚至获得“环评批复”“清洁生产审核”。事故发生后，国务院调查组指出的引发事故的几个技术原因，比如厂房未按规定设计建设、工艺路线过紧过密等，都是内行人一眼就可以看出来问题，但当地官员之前的检查却是走走过场，没将安全监管职责落实到位，即使发现问题也并未采取具体整改措施，采取纵容态度让工厂持续在危险的状态下生产（王克，2014）。

对企业与商人的袒护手段不仅包括帮助隐瞒、包庇安全问题，甚至包括限制政府监管部门工作人员的工作权限。例如昆山市政府官员曾提出制定“安静生产日”，在“安静生产日”期间行政监察人员禁止对企业进行监管，政府专门划定“保护时段”不让执法机关“破坏发展环境”。江西抚州部分区县实施引进企业挂点当地主要领导政策，相关部门的检查监管工作都需事先得到挂点领导的同意。这些做法固然存在着减少无谓监管的目的，但也为正常监管设置了超越法律法规的行政阻力，且存在着监管对象的选择性和监管力度的区别对待，具有偏袒偏护的性质。

2. 失范行使惩处权力

我国的行政处罚权行使中，依旧存在一些官员因种种原因与考虑，在发现企业有违规违法行为后，没能合理使用法律赋予的行政处罚权。此种行为具体体现为：①对企业违法行为进行包庇处理，直接免去相关责任人的法律责任；②“罚”不当“罪”，政府官员的确对企业与商人的违法行为做出惩处决定，但惩戒强度与违法违规为过错不对称，呈现惩罚力度过轻等现象。比如2014年曝光的“腾格里沙漠排污事件”^①中，早先当地政府官员已收到群众举报，政府官员最初只是进

^① 2014年曝光的内蒙古腾格里沙漠排污事件，当地政府官员长期违规容许甘肃武荣华工贸有限公司等八家国家明令关停的污染企业向腾格里沙漠腹地违法排放污水，直到中央媒体曝光，内蒙古自治区政府才组织进行调查惩处，并追责14名干部（新华网，2015b）。

行排水污染考察但仅对涉事企业相关人进行书面警告，并未做出实质性惩戒措施。这些行为严重损害了社会发展公平性秩序，为企业日后发展埋下隐患，也在较大程度上破坏行政权力权威公信。

四 官商对等情景下“同盟型”官员失范行为

学界通常用“政企合谋”刻画失范型的政商合作关系，如聂辉华和李金波（2006）将政企合谋（local government firm collusion）总结为地方政府纵容、袒护企业选择“坏的”生产方式实现本地经济发展指标以完成政绩的一类现象（聂辉华、蒋敏杰，2011）。但本文对部分政企合谋案例的研究中发现，处于政企合谋中的官员与商人除了一般性的合谋之外，有时还形成了比较稳定的团体团伙。这种情况多发生官员与商人经过较长时期的合作，难以区分各自博弈力量，或者彼此期待程度相当，两者形成较为固定的对称性依赖关系。本文将官员维护官商同盟的行为统称为官员“同盟型”行为。

官员“同盟型”行为的形成既与“圈子文化”密切相关，在多数具体场合也是官员在特定情境下的行为策略。官员实现权力变现、达至仕途通畅，需要与商人有着稳定且长期的互动关系，防止资本力量断层。商人也需要与官员保持接触，才能有更多机会获得排他性的商业机会与运营捷径，为实现资本高效运行持续提供源源动力。面对波诡云谲的官场与商场变化，官员与商人结合并达成长期同盟关系，形成互相依赖与保护、利益共享、风险共担的紧密关系群体，不失为实现双方稳定互惠的最佳方式。

总结案例，我们大致可以发现在官商对等情景下，“同盟型”官员行为包括以下类型。

（一）建立并维持“身份性合作关系”

现实中，官商之间从初期的“交朋友”到“称兄道弟”，往往还会

通过联姻与“认亲”等方式，建立拟制血缘的身份关系；或者通过其他合法形式，建立像公司之类的组织，形成如股东经理之类的正式组织身份关系。本文将此类官员与商人建立的具有固定的“身份”属性的关系概括为“身份性合作关系”。

官员建立并维持“身份性合作关系”，主要通过两种方式。

一种是建立拟制血缘类身份关系。血缘关系是由婚姻或生育而产生的人际关系，它是人与生俱来的社会关系。拟制血缘是指本来没有血缘关系，或没有直接血缘关系，人为通过法律或社会规范，通过联姻、继拜子女、结成师徒、拜把兄弟、干姐妹等方式，彼此结成具有与血亲相同，甚至更深的亲属关系。官员与商人通过结成拟制血缘类身份关系，为本来的利益同盟关系提供或是强化深厚情感基础与伦法约束。

另一种重要的方式是官员以各种面目与身份，或通过近亲属，建立与参与公司企业，并担任固定角色。最常见的有，以参股形式入伙，如原国家发改委副主任刘铁男与商人孙勇根结成同盟关系，虽然刘铁男本人并没有孙勇根所属公司的股份，但其妻子和儿子在孙勇根分管领域的关联公司里持有大量股份（郭芳，2014）；以企业“顾问”形式被邀请加入管理企业运行，构建经济共同体，诱导官员产生利益归属感，并愿意利用职权谋取企业发展，如江苏省淮安市原环保局局长张汝华在本职之外担任淮安一酒业公司顾问利用他局长的影响和人脉推销产品（新华日报，2013）。

当官员与商人利益捆绑于一体时，商人就有机会以经济利益左右官员行政选择倾向，进而获得不当经济得利。在官员同意并接受商人的金钱财物时，实际已成为商人的政治代言人，承担为他们所属利益集团进行利益输送的责任。

（二）融入“圈子”，共享资源

就“圈子”的本义来说，是指拥有相同或相似喜好、趣味、经历或愿望的人聚集在一起组成的非正式团体（翟学伟，2011）。政府官员

基于前述身份关系建立的官商关系，也可视为某种“圈子”。不过“圈子”成员往往不固定且范围更广，圈子成员虽然也会形成一定的关系，但显然不具备正式的、固定的伦理或法律意义。

“圈子”最重要的意义就在于它是各种稀缺信息、人脉等资源的汇聚之地，这对官员无疑是极为重要的。因为接触、加入各种“圈子”当中，特别是包含官员与商人的“圈子”，可以依托权力和资源，吸引众多有相同意志的成员，成员之间进而利益相互勾连、互帮互助，相互庇护，形成进退一体、俱荣俱损的帮派或团伙。

原本作为普通群体现象的圈子，有了公共权力与资本的加持，使得“圈子”成为非同寻常的利益团体。在“圈子”内，通过利益和权力纽带，圈子成员抱团取暖，编制利益联盟；在“圈子”外，圈子成员想方设法去拉各种关系，将触角延伸到很多领域拉关系、找门路，以捞取更多的小团体利益、挤占更多的他人或公共利益为目的。

五 “官强商弱”情景下“操纵型”官员失范行为

“操纵型”官员行为指掌握行政权力的官员，在“官强商弱”的政商情境中利用其政治、政策或资源优势地位，影响、制约甚至决定商人行为或利益以谋求特定目的的各类行为。

从权力属性而言，权力天生就具有操控的本性，特别是当官员手中掌握内部信息、重要事项决定权，内在地刺激着官员利用权力迫使商人上交“利益”来换取项目建设与市场配额。特别是当官员所在区域发展环境有较明显优势，而企业的发展离不开当地资源、政策等要素的有效支持的时候，“操纵型”官员行为往往变得更为突出。另一个值得重视的现象是，在中央严厉整肃党风政纪、高压反腐的背景下，相当一部分官员奉行“少做事，不出事”的理念，以达到减少所谓的腐败风险、实现自我保护的目的，实际上成为一种消极意义上的操控行为。

总结案例，我们大致可以发现在“官强商弱”情景下，“操纵型”官员行为包括以下类型。

（一）弱化官商交流

官员与商人之间良好的沟通交流对经济社会发展和市场信息互动至关重要。但在日常行政生活中，一些官员会因为各种各样原因或顾虑而选择弱化与商人的接触，要么对商人表达的诉求全盘应承下来却不做出任何反应，在诉求内容涉及多个政府行为主体时各相互推诿扯皮，不与实办；要么直接将商人拒之门外，不与其进行互动交流，或者以搁置处理的方式向商人收取好处费等。

激发此类行为产生的原因存在多个方面，从官员主观根源与动机角度出发，“不愿为”与“不敢为”是主要原因。部分官员因仕途发展受限、晋升无望而行为懒散，占位而“无为”；有些官员“胆小怕事”，认为但凡做出行为决定都要承担风险，为明哲保身而故步自封，对商人请求既不表态也不采取措施，日常仅仅做些表面工作，不求实效；还有则是在党中央高压反腐阵线的压力下部分官员怕人诟病而急于与商人撇清关系，主动弱化与商人的正常交流，压制商人利益需求途径。

从制度环境等客观角度看，官员权责模糊也是诱发官员弱化官商交流的重要原因。官员权责分配不清、职能标准不清属于政府管理中较为普遍的问题，突出体现为职能在岗位、部门、区域之间的界限交叉不明，同时弹性职责的大量存在让官员拥有裁量和变通政策内容的权力，使得官员在处理商人事务时将交叉职能转嫁给他人，并能借由执行裁量引发不作为、乱作为等行为。

弱化官商交流具体方式也有众多体现。首先，最为常见的是，官员敷衍塞责，拖延不作为。福建省平潭综合实验区土地储备中心官员在为某公司办理土地置换手续时服务不到位、慢作为，早在2013年1月就已确认置换林地面积，但直至2016年4月才向林业部门申请林地预审，到2016年10月才完成土地置换手续，前后共耗时3年10个月（龚洋

浩、唐轶康、马志强，2017)。这类官员的拖沓不负责行为直接影响公司与企业的正常运营，同时也损害了政府部门形象，将两者之间的亲和距离越拉越远。

其次，外部问题仅作内部化处理，放任违法行为滋长。最为典型的即“童名谦现象”。童名谦是十八大后首个因“玩忽职守”罪被判刑的省部级高官，在1997年至2007年间湖南湘西地区民间非法集资现象甚嚣尘上，时任州委一把手的童名谦为避免卷入其中，在发现问题后对“是否查办”非法集资问题上畏首畏尾，为避免与商人进行利益交涉，只是出台一些内部控制风险的文件，企图引导集资企业逐步降低利息以实现软着陆，然而隐患并未有效解决，随着国际金融危机的到来，湘西民间集资被国家有关部门查办，湘西州委常委滕万翠等数名官员受到了相应处分，但童名谦却很好地躲避了问题，并未被非法集资所裹挟。5年后，衡阳地区滋生多年的人大贿选问题再次上演，由于花钱当了人大代表后商人在融资贷款、申报项目、纳税上容易享受优待，企业经营中工商、公安部门的查办工作也会有所忌惮，因“投资”贿选短期回报率极高，使得一些商人十分热衷于贿选。时任地区领导的童名谦在面对正义的商人反映贿选问题的情形下为了不得罪大多数人，同时为了让自己顺利当省政协副主席，在贿选面前选择睁一只眼闭一只眼，不但没有认真追查反而做出批示要求将钱款予以退还落选的代表候选人，以求息事宁人（金孵、碧玉，2014）。

再者，官员躲避决策风险。政商关系绝非单纯之政商二者关系，实际上政商关系常常要牵涉到诸如当地就业保障、企业公平竞争权利，特别是企业环境问题，更会引发广泛而连锁的反应。这一系列复杂因素常常导致政商交往伴随着难以控制的风险。在这样的决策环境里，官员只要有机会、有权力能够躲避相关决策，就往往会想方设法躲避决策或者把决策风险转移。但显然，在官员的不作为影响企业合法运营的同时，也损害政府部门形象，将两者之间的距离越拉越远。

（二）私利驱动权力变现

权力变现即为权力寻租，是公权拥有者以手中的权力作为筹码谋求获取自身经济利益的非生产性行为活动。此时，权力的性质被异化为类似土地、产权、资源等物质货币，并通过权物交易、权钱交易等形式放置于消费和财富增值环节，以获得金钱与物质财富。

官员在与商人接触中进行权力变现的方式变化多端，在这里总结为三种主要类型，一是主动向与其熟络的商人索要金钱财物，此类互动内容较为单纯，仅仅是商人单方面将金钱交付给官员，但并未附带要求官员短期内为商人谋取经济利益。二是以敲诈等违法形式进行权力变现，通常体现为官员将自己私人牟利想法转为现实操作通过与其有亲密接触的商人进行勾结，操纵手中权力合伙敲诈第三人以从中谋取非法财物，或者官员个人以不正当手段，利用商人对自己职位权力的信任，骗取商人信任，进而实施经济诈骗行为。三是推崇“办事送钱、送钱办事”规则。在多数案例中，官员权力变现体现为较为直接的“办事送钱、送钱办事”的潜规则，或者是先送钱，后办事。

（三）单方面政策限制

官员单方面限制措施集中体现为政策内容附加与政策执行敷衍。就政策内容附加而言，存在于地方政府官员为了本地区局部利益，在对特定对象的政策制定中打着结合地方实际的幌子在原有的政策内容基础上刻意添加新的要求与条件，以达到做好本地企业的“保护伞”、限制异地资金参与当地经济发展的目的。例如江西吉安地区设置的招标投标政策指南中对于外市企业来吉安市招标就明确规定了企业参加项目管理的建造师、技术、质量人员等总人数的标准比，要求市外施工企业一级企业每个月15号、30号诚信手册所要求的建造师、技术、质量、安全、经济管理人员不少于20人去招商局按指纹，否则没收诚信手册，不得参与吉安市工程的投标，而对于吉安本地公司却没有这样的限制。当地

政府官员在制定政策规定时，特意对外地企业做出过多无意义的规定，抬高外地企业竞争门槛，增加企业负担，其目的就是为了保护吉安本地企业畅通发展，限制外来企业资金流入。

政策执行敷衍是指行政官员在执行有关企业发展方面的政策过程中，或是部分性执行，政策并没有被官员全面完整地执行，或者象征性执行，在落实政策过程中仅做表面文章和形象工程，没能深入实际落实具体的可操作方案，体现为弄虚作假型的政策敷衍。或是行政官员在执行政策时推诿搪塞，敷衍了事，甚至将政策束之高阁并以欺骗的手段应付商人，不为其发展提供必要的财力物力资源，体现为搁置型政策敷衍。或是在有关企业发展方面的政策执行时扭曲原有政策内容，附加新的不利于企业发展的条款，以从中谋取私利，体现为扭曲型政策敷衍。然而无论是哪一种特征的政策敷衍其本质都是添加地方或个人的利益因素于其中，人为增长了政府政策实施的结果随意性，不仅影响政策实施效果与后继政策制定安排，同时将企业放置于不稳定的政策执行环境中也会损害商人的发展利益，进而恶化官商关系，不利官商互动交流。

六 政商关系中官员失范行为规控路径与措施

（一）政商关系中官员失范行为规控路径思考

长久以来，政商之间已经形成相互合作、相互倚重的格局。作为一个发展中国家，政与商之间的密切合作仍然是经济社会等发展的重要支撑。因此，妥善处理政商关系不能走向完全切割二者联系的极端，依然需要保持官与商之间的某种程度的“亲密”关系。一些观点从党和政府的宗旨、权力的公共性出发，认为应该时刻警惕官商之间的“亲”，防范两者逾越界限，以保持二者之“清”。在这样的思路下，对官员失范行为的规控就形成了“以清制亲”的治理路径：划定官商行为合法合理的边界，并借助监管机制和机构予以检查督促。

但是，现实情况常常是官商之间要“亲”，就需要可能突破“清”的界限，有时甚至“不清”才能“真亲”，这使得“清”的实现困难重重。同时，对“清”的高压追求和实现，常常形成足够强大的威慑力量，使得“该亲而不敢亲”。

在这个问题上，习近平同志构建“亲”“清”的新型政商关系所包含的规控思路具有非常重要的指导意义。早在主政浙江时他就指出，各级领导干部要支持民营企业发展，要亲商、富商、安商。其后，在《毫不动摇坚持我国基本经济制度 推动各种所有制经济健康发展》讲话中，习近平总书记明确指出构建“亲”“清”的新型政商关系，他强调政府一方面需要着实做好与企业的沟通交流，积极落实政务服务工作，在实现有效“亲”商的基础上还要以法律法规、党纪政纪为准绳规范自身行为，不越界、不谋私、不滥用职权，做到“大贤秉高鉴，公烛无私光”。本文认为“亲”“清”的新型政商关系实际上包含三个核心观点：一是要官商要亲，二是亲之有道，三是要亲必须清。所谓官商要亲，就是官与商之亲有现实必要性，官与商要保持良好的互动与合作；所谓亲之有道，习近平同志在讲话中多个场合非常详细地阐述官商之间如何进行合作，如何促进合作，讲的就是官商之间形成和保持正常良好的合作关系的方法方式；所谓亲必须清，指官商关系不能突破国法党纪的底线，不能违背党和公共权力的宗旨和责任。这表明，当前政商关系之处理，清是底线，但并非单纯求“清”，更重要的目的应该是促进官商之亲、共推经济社会发展。

如果从这个角度去思考规范官商关系，特别是规控官员失范行为的路径，本文提出以下的治理思路。

第一，必须坚持“清”是官商关系的底线。官商之亲应该是在不侵害彼此合法权益、不危及公共利益的前提下展开。越过这个红线，无论官商之间如何合作，产生什么样的合作红利，都属于违法违纪的范畴，须受到党规国法的严肃惩戒。因此，必须明确清楚划定政商交往合法与违法的边界，建立健全监督监察机构和机制。

第二，设计激励性措施，积极促进官商之亲。当前官商之间合作有其现实必要性。因此，应该采取一定的措施鼓励彼此间的合作。这种激励性措施必须考虑到官商之现实需要并具有一定灵活性和策略性。

第三，为官商之亲划定良性合作之道。官商之亲不但应恪守清的底线，更要亲之有道。亲若无道不但容易滑向“不清”的危险境地，更会导致社会低效甚至无效的官商关系。

这三点中，第一点是规范所有政商关系特别是规控官员行为的基础，应当进一步通过制定国家法律和党内法规加以明确。在落实到更为具体的官商交往中官员失范行为的规控措施上时，需要根据官商交往的情境和官员行为的内在逻辑展开针对性设计。必须指出的是，本文对策分析和全文一样，都是初步的，且针对各类行为所涉及的主要问题。

（二）官员“拉拢型”行为规控措施

如前所述，“拉拢型”官员行为存在两大特点，一是过亲，二是亲而不清。为此，根据前面思路，本文认为应该重点针对“过亲”针对性设计规控措施。

第一，适当减压，调整政府官员工作绩效评估方法。

在转型中国情境下，发展经济、提高经济水平成为政府官员必不可少的工作任务，压力型体制下的政治锦标赛模式更是让绩效数字（如GDP）成为考核官员工作的重要衡量指标，让官员在与商人互动过程中极易因拉拢企业入驻本地而做出失范举措。为规避此类现象的发生，需要对政府官员的工作绩效评估考核制度进行科学合理设计。

首先，降低绩效数字在官员考核工作中影响力度。在政府官员业绩考核工作中，绩效数字作为能够科学计算出的显性衡量指标的确具有较大的测量功效，但官员的工作核心不仅包括拉入投资、发展经济，更要做的是为人民服务，提高整个社会的幸福感，而这些并不是依靠经济指标就能够体现出来的。所以降低对官员绩效数字的要求是调整政府官员工作评估方法首先要解决的问题。

其次，考核抽象内容具体化。目前我国一些地方官员工作考核内容中存在较多抽象化指标，在实际考核过程中很难细化为检验模块，阻碍绩效考评工作的优化进行，为此需要重新核定工作考核标准，去除抽象考察内容，用具体的、较易量化处理的标准作为代替，特别是将生态文明建设、可持续发展、社会创新等纳入重点考评项目，避免官员因考核压力丢失权力行使初衷，从源头上减少官员为多出 GDP、快出 GDP 而产生的失范行为。

第二，优化公权力运行，规范“拉拢行为”。

“拉拢行为”不仅有其客观背景，也有一定的正面意义。因此可以适当鼓励并为适度的“拉拢行为”提供必要的手段和程序。

首先，进一步完善政府权力清单制度。特别清理出官商交往中权力清单，梳理政府与政府官员开展政商交往活动，哪些可以凭借或利用的合法合规的手段、措施，明确各种手段和措施的运用目的、适用范围、适用条件和运用程序。

其次，优化政商交往行为程序，既要全方位、多渠道开展多种形式的政商交往活动，又要确保政商交往过程透明公开。在不损害商业秘密或国家利益的基础上，可适当照顾企业的实际需要，但应做好相关资料的记录和保存。

最后，优化惠商政策的决策过程。对特定企业进行惠商政策或措施时，若关系到多方利益，应由政府主要负责人集体讨论，咨询利益相关的社会群体的意见。在最后形成的决定报告中，应该写明惠商政策的目的、限度，进行合理性论证。做好该项惠商政策的合法性审查工作，确保惠商政策决策过程公开透明。

（三）官员“同盟型”行为规控措施

“同盟型”官员失范行为重点在于官商之间形成了长期稳定的固定关系，并利用这种关系实现权力与资本的相互利用。在现实中，这种官商之间的固定关系或者圈子，尽管不能完全否定其积极面，但更主要的

是其消极的社会效应。要治理“同盟型”官员失范行为，本文认为着力点在于：一是管控官商身份关系或圈子关系的建立；二是防范官商身份关系或圈子关系之于公权力的实际影响。

第一，严格落实特殊身份关系的管控制度。

血缘或拟制血缘关系，既是人之常情也是合法的关系。但是官商间存在血缘或拟制血缘关系，从权力控制的角度来看，应当由官员向有关机关及时进行报备。困难的是部分社会意义上的拟制关系怎么界定？如所谓的把兄弟是否也应该纳入？本文认为从全面从严治党的角度看，凡是具有相对固定关系、可能导致公权力变异的各种社会关系都应该纳入报备当中。应该禁止官员及其配偶和直系亲属与企业发生的非组织型的固定关系，官员其他亲属存在这种关系的，应该报备。

在相关决策过程中，凡是存在这种固定的身份关系的官员应该一律回避，并严格禁止通过各种方式施加影响。

第二，高度警惕“圈子”，加大官商合谋机会成本。

“圈子”等非正式组织对组织成员常常具有超越正式组织的控制力。因此，若发现官员涉足某官商圈子的应该立即对其进行诫勉谈话；对于官员利用公权谋取利益或维护圈子利益时应予以严肃惩处，必要时调离原岗位，甚至清退出公职人员队伍。

同时，建立圈子和工商企业的内部“黑名单”制度。将与官员存在权利合谋、同盟等关系的商人纳入其中，并在法律允许范围内限制这部分企业与政府的合作机会。

第三，树立规范有序的官商互动机制。

首先，政府对企业应持开放态度，要做到一视同仁，防止“以邻为壑、亲疏有别”现象。对于管辖范围内任何一家企业都要坦诚相待，对于所有企业反映的问题、表达的需求都放在同一平台上加以处理与服务。

其次，畅通官员与商人沟通机制，筑造有效沟通平台、搭建灵活丰富的沟通形式，拓宽多类型官商沟通方式，提高信息交流能效，让商人

能与政府有效互动。

最后，透明官商互动交流过程，政府要公开办事制度与程序，让政府官员与所有企业都能在阳光下清清白白交流互动，政府公开办事制度与透明程序能够有效阻止滥用权力、以权谋私等情况发生。

（四）官员“操纵型”行为规控措施

“操纵型”官员行为重点是官员利用其优势地位，主导官商交往，损害企业正当利益。因此，规控该类官员行为，重点有两方面：一是如何防止官员优势地位转换为具有消极作用的主导力量，二是如何积极引导官员将这种优势关系转换为积极作用的主动作用。为此，本文提出如下建议。

第一，规范对官员不作为、乱作为的监督与惩处。

“操纵型”官员失范行为主要是利用优势地位不作为、乱作为。为此，需要通过制度和机制强化对官员不作为、乱作为等失范行为的监督与惩处。

进一步明确官员职权。借助当前权力清单、责任清单等制度全面明确官员在政商关系中的权、责、利；通过制定履责程序，明确官员行为的时限、步骤、方式；通过明确履责规范，确定官员行为应达到的任务及其完成具体标准；同时建立官商互动“顾客”机制，将商人看作“顾客”，完善“顾客”评价标准和评价机制。

落实官员不作为、乱作为的惩处机制。严格按照有关法律制度规定，严厉处置不作为、乱作为行为，实现用法律威慑官员失范行为的规控作用，确保官员积极合理用权，真正实现为人民服务。

第二，通过交往程序设计，强化官商平等沟通。

诱致部分官员在官商交往中利用优势地位现象产生制度层面原因在于政府内部缺乏一套规范政商交往的程序规则，使得在政商交往过程中官员能够充分运用原本具备的优势地位，忽略企业合理正当的诉求。为此，建立起以公开、参与为核心的行政决策程序就显得非常重要。这一

程序设计，应该具备三项程序要件：一是要面向全体企业开放；二是保障企业公平参与，保障表达权利；三是建立政府和官员反馈和回应机制。

第三，强化党性宗旨教育和机制设计，激励官员积极作为。

针对操纵型官员行为，最重要的是如何将官员具有的优势地位转换为积极服务企业的动力，此时涉及官员行为的激励问题。在这里除了从根本上通过党性宗旨教育来提升官员“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的主观能动性外，更需要实际考量官员不作为的现实原因。事实上，官员不作为的原因是多方面，除了政治伦理之外，还有其他原因，例如官员面对无法化解的决策风险，往往采取保守做法。事实上，政商关系牵涉到当地就业、相关企业公平竞争、环境利益等复杂因素时官员常常难以决策。因此，提升激励力，除了加大官员晋升、奖励等方法外，完善决策机制，特别是风险评估、化解和分担机制也是重中之重的任务。当前，各地推行的风险评估机制、重大决策程序、容错纠错机制，应该在处理政商关系问题上发挥特别作用。

参考文献

- 财经网，2012，《云南杨红卫案警钟》，12月31日。
- 龚洋浩、唐轶康、马志强，2017，《别做“只微笑不办事”的木偶》，《中国纪检监察报》5月17日，第4版。
- 郭芳，2014，《国家发改委原副主任、国家能源局原局长刘铁男贪腐启示录》，《中国经济周刊》第12期。
- 金舂、碧玉，2014，《昏官童名谦》，《检察风云》第21期。
- 刘晓峰，2012，《乡镇政府资源配置中的“差序格局”与其运作逻辑》，《甘肃理论学刊》第6期。
- 聂辉华、蒋敏杰，2011，《政企合谋与矿难：来自中国省级面板数据的证据》，《经济研究》第6期。
- 欧阳静，2011，《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》，《经济社会体制比较》第3期。
- 澎湃新闻，2017，《水电站未批先建 青海环保厅罚款20万》，9月27日。
- 人民网，2016，《“亲”“清”二字指明“官”“商”交往新道》，<http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0306/c1003-28175243.html>。

- 万君, 2014, 《策略化行为: 乡镇干部行为研究》, 华中师范大学。
- 王克, 2014, 《昆山爆炸案引发“亲商”之问》, 《中国经济周刊》第31期。
- 新华日报, 2013, 《淮安市环保局原局长张汝华严重违纪被调查》, 2月24日。
- 新华网, 2015a, 《南京市原市长季建业受贿案一审被判15年》, 4月7日。
- 新华网, 2015b, 《甘肃14名国家机关工作人员因腾格里沙漠污染事件被追责》, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/05/c_11115530011.htm。
- 翟学伟, 2011, 《中国人的关系原理: 时空秩序、生活欲念及其流变》, 北京大学出版社。
- 翟学伟, 2012, 《关系与中国社会》, 中国社会科学出版社。
- 正义网, 2016, 《孙旭军: 都是招商引资惹的祸?》, 11月7日。
- 周建国, 2005, 《紧缩圈层结构论——一项中国人际关系的结构与功能分析》, 三联书店。
- 周黎安, 2007, 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期。