

# Column

■知无不言

## 公共权力岂能自由裁量



袁东  
中央财经大学教授

我不知道各位是否相信,公共行政与执法系统存在诱导或故意模糊法规而使公众违规或违法,然后守株待兔,等着“光明正大”地行使处罚权的事例?就这两件我耳闻目睹,亲眼见过的吧。

去年年底的一天,有机会与一位在建筑工地上打工的乡村老弟聊起来。他告诉我,为了远在京苏农村的一家老小生计,得努力找活干。他有两个孩子,原本并不想生第二个,可当地村镇“干部”多次找上门来,游说与鼓励他生二胎。因为当地政府有头胎是女孩的可以申请生二胎的“土政策”(大部分农村地区亦如此),架不住“干部”多次主动上门关心,并承诺生二胎顶多交不超过2000元,他就要了第二个孩子。但令他至今仍在苦恼与气愤的是,第二个孩子眼看看到了上学年龄,却还是个“黑孩子”——没有户口。原来,这孩子出生后,村镇政府公务员却改口说,要上户口须交不低于5000元的罚款。由于这位老弟手头上拿不出,且明显感觉到“干部”诱导,故而拖到现在。

自从“非典”与公共医疗保障问题成为焦点以来,坐落在北京西直门外的卫生部办公楼也就格外引人注目。其对面是人民医院的北门,两者之间

有一条东西向马路,东头可以拐上西二环路的辅路。数月以来,每天早上我都会看见那条东西马路与二环辅路交汇处,至少有多位警察,多时四五位,还有警车。每次总有从人民医院北门出来想拐上二环辅路的车子在路口被警察截住罚款。每天“上班高峰”时,那里就更堵。开始,我想那个路口可能就不许右拐,处罚一些人,大家知道了,慢慢就会好的。但时至今日,天天如此。等我有一天去仔细观察一下时,才发现从医院北门出来没有提示车子不能右拐的明显标志。这就怪了;即便确实出于公共道路交通安全与秩序管理需要,不许那个路口右拐,但从天天发生而且人数较多的处罚情况来看,公共执法机构就应该想想这其中的原因,就该树立起显眼的交通提示标志才是,岂能眼睁睁看着越来越多的人天天“违规”或“中套”呢?

也许有人认为这些事怪怪,不要小题大做。但这些看似不大的事,却是“民生”——“民生无小事”!况且,放眼观察我们的经济、政治与社会生活,性质类似的现象并不少。人们不能不关心这其中的原因是什么,如何才能减少这种现象。

如何“计生干部”也好,北京城里警察也要,都是公共服务人员,他们的工作是行使公共权力的过程。按理,应增加公众的利益,怎么反而在很多时候却是负效果?原因当然很多,在此我想强调的重要因素,要么是制度的缺乏,要么是现存制度的弹性太大。

在越来越倡制度与法治

化的今天,我们的制度与法规已经多得不得了,它们显然都是公共产品。然而,按公共财政理论中的“等价交换”原则,纳税总量以每年20%的速度增长的近4万亿的“税费”,换来的某些公共产品,却是弹性太大,致使纳税人享受公共产品的效用下降,甚至是负效用。

明确与具体,而非模棱两可,是立法的原则。条款模糊或者弹性太大,就会给执法者太大的灵活性,就会日益杂着越来越多的政府、部门、小团体与个人的利益倾向,法规在无论如何都不可能是“大公无私”的行政与司法人员手上,就会变形,受侵害的只能是广大普通民众。这样的法规,还不如没有。

随便再举个例子吧。税法规定,税务机关有权对违法者“处不缴或者少缴的税款50%以上五倍以下的罚款”,罚款上下差十倍,而对于到底在什么情况下处罚多少却没有同等效力的法律说明。这等于说,罚多少由执法者说了算。难怪,“人情税”“关系税”如此普遍,并且难以根除;难怪那些大大小小洋会会计师事务所的竞争焦点之一就是能否替客户“跑税务局”。

行政机构有太多的余地,“行政主导”也就无处不在了。所以,企业家要花相当一部分精力跑政府部门。尤其是,我们从改革开放之初遗留至今并日渐强化的一种现象是,行政监管部门凡事得“先试点后推广”,而这试点单位却是行政人员指定的。20多年后的今天,这种在行政人员强烈主观意愿主导下的“选秀造秀”,不仅严

■一叶知秋

## 中国油价仍然偏高



高明华  
北京师范大学公司治理与企业发展研究中心主任,教授,博导

在国际油价持续下降的压力下,也是在国内巨大的“声讨”声中,中国油价终于下降了。这是自2002年中国成品油连续13次提价后的第一次降价,尽管幅度很低,但还是反映出:人为的垄断高价是失民心的。

就在几天前,中国石油企业还施展其惯用的手法,继续为国内成品油的垄断高价辩护。然而,仔细推敲一下,他们的辩护实在苍白无力。首先,国内成品油价格真的低于国际市场吗?中国石油企业一贯采用绝对值来与国外油价比较。如此比较,中国油价的确高于一些发达国家。但是,这样的比较有意义吗?其实,相对比较,即以人均国民收入或人均GDP与油价作比较才是有实际意义的。就以中国石油企业经常拿来作比较的新加坡为例。2006年12月,国内汽油价格每吨5200元,而同期新加坡汽油每吨折合人民币5509元,比国内高出309元。但是,新加坡人均国民收入是中国的18倍,照此计算,中国汽油价格不是要落在约每吨295元左右,才称得上与新加坡看齐,或者说才称得上与国际接轨么!

进一步说,即使按绝对值比较,中国油品的价格也不比一些发达国家低。例如美国,2006年9月,其普通无铅汽油为每升0.58美元,按当月1美

元7.94元人民币的平均汇率计算,相当于每升4.61元,而当时中国93号汽油价格是每升5.09元,每升无铅汽油比美国高出0.48元。如按人均收入计算,美国人均收入是中国的30倍,那就意味着中国93号汽油价格是美国普通无铅汽油的35倍。1月14日,中国93号汽油价格降为每升4.90元,仍然高于美国普通无铅汽油的价格,出租车加满一箱油不过节省10元钱。可见中国石油企业并没有真正低下其高昂的头,百姓也没有真正从降价中获益。

一个反证是,如果说中国成品油价格低于国际市场,那么如何解释猖獗的成品油从国外向国内的走私?如果中国油价真的比国际市场低,应该是国内的成品油向海外走私才合逻辑。如果没有巨额的利润,这种现象是难以解释的。走私的猖獗还说明,中国石油企业所标的内地成品油和国际原油价格倒挂,在很大程度上也是不成立的,中国油价下降的空间应该很大。

其次,中国石油企业的高额利润是内部清理整顿的成果吗?石油三巨头稳居国内最赚钱公司之列。2006年,中石油和中海油的利润分别达到1850亿元和480亿元,中石化利润预计也在300亿元以上。按他们自己的说法,石油企业的高利润,并非来自油价上涨,而是因为企业抓住了好的政策机遇,内部清理整顿取得了显著成效。

必须承认,石油企业的高利润包含着清理整顿的因素,但决不是主要因素。从2002年开始,国内成品油价格调高了13次,相对来说,其所谓的内部清理整顿所带来的成本下降是微不足道的。在发达国

家,产品成本主要是劳动力成本,劳动者工资总额占GDP的比重(分配率)普遍都在54%-65%之间,而中国职工的工资总额只占GDP的12%。一方面,中国油价与发达国家不相上下;另一方面,中国劳动力成本又很低(当然,石油企业的职工工资比其他非垄断企业要高很多,但比发达国家还是低很多)。换言之,不考虑劳动力成本,石油企业的成本是过高的。如果不是由于垄断,如此高的成本恐怕连生存都难以维持。而中国的石油企业,却还有很高的利润,岂不咄咄怪事!

再次,借口石油是战略资源就得维持垄断吗?这不是赤裸裸地把集团利益等同于国家利益吗?难道石油只是中国是战略资源,在其他国家却不是?美国攻打伊拉克,争夺石油资源不正是主要因素吗?可它们为什么没有因此而把油价定得远高于国际?很显然,保持垄断绝非为了国家利益,而是为了保持自己的长期垄断利益。为此,它们通过种种手段或途径,对政府有关部门施加压力,获得一些政策性保护,限制其他企业进入,甚至企图使这些保护政策制度化、固定化,甚至法制化。殊不知,真正的国家利益是国民利益,而非利益集团利益。

当然,石油是重要的,而且是短缺的能源,国民应该节约利用,因此,完全按人均收入来衡量油价并不现实,价格适当高一些是可以接受的。但是,石油企业借口“与国际接轨”,倚仗其垄断地位,将油价定得远远超出国民的承受能力,则是不可接受的。这不是与国际接轨,而是以牺牲消费者福利来谋求高额垄断利润。



重偏离了公平竞争的市场经济原则,更是贻误市场良机,甚至导致大量社会资源浪费与损失。这样的事例,还少吗?

本来,华夏文明就是以“人之初,性本善”为哲学与管理处事原则的,相比以休谟所说“人人都是无赖”为理念而设立权力分离与制衡制度的西方工业文明,感性成分太大。主要靠“礼教仁义”等感性“人脉”来维持生活秩序,造成“人治”与“关系网络”尤显重要”的传统根基与弊病惯性。所以,在以“理性”为突出特点的工业化进程中,我们实在太需要多一点“人人

都是无赖”的认识,并以此制定法规制度来约束,并将法规制度尽最大可能明确具体,将公共机构限制在确实能为公众提供值得“等价交换”的公共产品轨道上来。

公共权力绝不是哪个团体哪个部门的,是由制度与法规明确规定的,必须在民众授权的范围与限度内行使。公共权力更是不可自由裁量的!留给公共行政与司法执法机构的“自由”越少,法规制度的质量就越高,制度安排与立法就越有效,公权的行使也才有利于增进民众福利。

■人在基金

## 基金：信以致远

在基金发行如此红火时,来谈诚信,有点老歌新翻唱的感觉。其实笔者早在7年前就撰文提出了基金的“公信力”问题,但最近又有两点深深触动了我。先是前些日子到了二级以下的城镇销售基金,痛感基金作为一个大众理财产品要在更广阔的地区被大众接受还有很长的路要走,除了对基金知识的不足外,更重要的还是“信”,投资者对基金是否信任,基金管理者是否以“诚信”取“信”于人;再是最近读了一点《易经》,这部古代经典很重要的一个理念就是诚信,所谓诚信是一切的基础,禁不住为古人的思想击节。

基金是一个对诚信度要求更高的行业,“受人之托,代人理财”,关键在于“诚信”,即“内诚于心,外信于人”。

投资者把钱交给基金管理公司,一是相信其专业管理水平,二是相信它会把为投资者所赚的钱完整无缺地交还给投资者,其中蕴涵的正是“诚信”二字。难怪乎在2002年美国ICI的年会上,该组织主席Matthew P. Fink再三强调,诚信是美国共同基金60年来快速发展的关键,是公众接受共同基金的根本原因。

美国基金业的整个发展历程都贯穿着对基金持有人负责的态度。1940年,基金业支持美国证券交易委员会(SEC)和议会通过了《投资公司法》,规定基金必须提供每日报价,禁止从事关联交易,必须设有独立董事,并全面披露有关信息。现在共同基金和监管机构又开始在新的领域内合作,如对基金持有人进行教育和培训,拓宽投资者的投资选择范围,根据投资者的需求不断地修改和维护《投资公司法》所确立的成功的监管体制等。

既然是从国外引进的个人理财工具,中西理财文化的差距必然会对基金在中国的发展造成影响。与中国古代强调经商和理财中的道德不同的是,基金更大程度是一种金融制度和经济契约,在其蓬勃发展的背后,是这项制度设计的科学性、经济性进而为其诚信提供了制度保障。

从现代意义上讲,投资基金不仅是金融工具,更代表着一种责权明晰、相互关联、相互制约的投资机制。投资基金的主要当事人之间的关系一般体

■蓄势天津

## 功夫恰在技术之外

天津滨海新区纳入国家发展战略,在国外的影响似乎超出我们的预期。2006年5月,国务院20号文件刚刚出台,美国兰德公司就带着厚厚的前期研究成果主动来访,信息了解得非常全面,对新区感兴趣是多方面的,对“研发转化基地”的定位格外关心,对下一步滨海新区技术开发的方

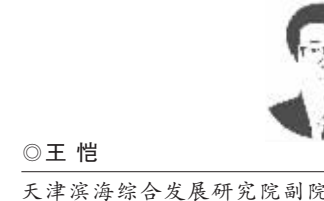
向、客观条件、步骤、措施等等给予初步咨询,并提出了很有见地的看法。兰德公司认为:到2020年,世界范围内可能会出现新的技术革命,大致在以下十个领域:廉价太阳能、农村无线通讯、普适信息访问、转基因作物、快速生物鉴定、纳米特殊过滤和催化剂、导入式药物制剂、廉价及其独立系统的房屋、绿色制造业、普适无线射频识别技术。

这十个领域,除第九项绿色制造业比较泛,含义太广而不十分具体之外,其余与中国迎头赶上世界科技潮头的工业化进程,与“三农”、节能降耗、保护环境、构建和谐社会的科学发展观,十分对位和贴切。

然而,兰德的专家下面的观点更耐人寻味:尽管未来的技术能够帮助实现更新、更好的各方面功能,但是技术使用者只关注技术应用,而不是技术本身,因此能为滨海新区(扩而广之的中国)带来效益的是技术的应用,而不是技术本身。对新区更有意义的不是追求高、精、尖,而是应用。比如农村的无线通信技术比因特网协议6.0技术更实用,廉价的太阳能比有机纳米结构半导体技术更加实际。

兰德的水平体现在既对科学技术的发展动向有较深刻地感知,又不囿于技术本身,主要考虑科学技术如何改变世界的现实实现路径和方式,评价技术应用的社会影响力要依据四个因素,按重要程度排序:是否影响到社会领域;应用该技术的产品能否诞生;市场有多大,会不会影响到公共政策;新技术和应用新技术的产品、产业有没有可能在全球推广。

归纳起来,就是一句话:发展技术,但功夫在技术之外。对科技动态的敏感和直觉判断以及与此相联系的推动科技的决策眼界,考量一个民族智慧。我认为,目前国内有一种不好的风气,就是鹦鹉学舌。人云亦云。办事情,作决策,不动脑筋,生活活剥照搬上面的文件,导致实际行动的低效率。比如,前几年中央和国务院对国内经济状况的判断是“实现了高增长、低通



王 轶  
天津滨海综合发展研究院副院长

胀”,这当然是对的,可怕的是,随之各省、市、直至县里的各种文件都照搬,天知道,“低通胀”是国家行为,一个省怎能说这样的话呢?谁提意见也没用,还美其名曰“与中央保持一致”。再如,十年前,网络技术的兴起,着实热了一阵,通用的说法是“用信息技术改造现有产业”,又是人云亦云。对于信息技术怎样改造现有产业根本不得要领。当我们在实践面前清醒过来,发现信息技术的应用早已在服务贸易领域中突然发力,改变了几千年来服务和贸易只能面对面,受时空限制的传统方式,使得跨洋跨国界成为一种产业和新的贸易形式时,印度已经走到前面去了。

当我们认识到信息技术带动了服务外包业发展的好处时,大家如梦初醒,纷纷制定政策,不顾血本地拼命竞争。其实,因为服务外包是新一轮引进外资的热点,各地大谈发展软件、服务贸易是以争夺外资资源为源动力的,靠科技带动产业升级只是其副产品,这就很可悲了。提出了新的科技革命方向,不能裹在当前的兴奋点中被真正重视,科学技术的自身重要性总是迂回得以反映,岂不又要贻误时机?

兰德公司的市场观念已经融入其基因之内,在他们眼里,应用技术,市场化地推广含有新技术的产品和评价技术应用的科技本身重要的多,而这恰是我们的短处。很多人面对“研发转化基地”的定位异常兴奋,提出各种宏伟的目标,然后要地、要钱、盖大楼、要编制、要设备、决策者为了要政绩,往往也一掷千金。但是,就是没有人问开发什么技术?使用技术的企业在哪?科技投入之后能出什么产品?盖大楼可以,但在大楼没盖起来之前干什么?怎样才能真的吸引来海外人才为国效力?这些都无关人心。说实在话,这样轰轰烈烈地搞什么技术创新和研发基地,前景堪忧。台湾新竹学习硅谷,学了点真经,因此成功了,学经就是市场化地面对企业的技术开发,舍此只是闹剧,这么简单的道理。我们还要交多少学费?

■德鲁克在中国

## 为什么要修这条新环路——决策的边界条件

决策的要素之一就是确定“边界条件”。但是为了知道这个要素说的是什么,首先必须准确地理解“边界条件”。

任何决定,都是有“底线”的,这个“底线”,就是决策要素中的“边界条件”。比较完整的说法是:决策至少应该达到什么目的?要达到这个目的需要满足什么条件?决策是为了达到某种目的,把现有的资源投入到不确定的未来中,因此决策也总是带有一定风险的。如果不能达到最后所期待的结果,决策就是失败的。

比如,有个城市需要修路。如果去向城市管理者,为什么要修路?答案肯定非常直截了当、明确无误的:为了交通更顺畅。可是,就是这么一个简单不能再简单的答案,明白得不能再明白的道理,在实际操作过程中,连高层决策者也往往犯错误。某大城市的汽车保有量在近年内急剧上升,市区内的道路远远超出了承载力。雪上加霜的是,还有相当多的外地车辆也必须使用城市的道路。在权衡了利弊之后,城市管理者决定在城市的环路外边再修建一条新的环路,让过境的车辆尽量不要直接进入市区。当然,修建新环路的最终目的是减轻市区的交通压力,进而缓解交通拥堵的现状。

但是,修建这条新环路需要大量资金,需要向银行贷款。于是城市的管理者做了一个决策:收取过路费。于是,新环路从设计到施工,直到建成后的管理等各个环节都围绕着收贷还贷进行。在每一个与其他快速路或者高速路的出入口都设置了收费站。

新环路通车了。但是,司机们都不愿意上新的环路。因为他们不愿意多花上几十元过路费而去节省下半个小时。所以新环路开通后,上路的车辆就



黄建东  
北京光华管理研修中心 培训总监

少而又少,据说连收费站职工的工资都有问题。在再度分析了各种意见之后,管理者们重新做了决策:新环路取消收费。顿时,新环路车水马龙,热闹非凡。可是,新问题接踵而至:原有的收费站需要拆除;出入口需要重新设置甚至重修,需要重新连接与其他道路的出入通道;收费站的人员需要重新安排;还贷时间需要重新商定;贷款的归还计划也需要重新考虑……

修路肯定要钱,钱不够可以去借,借了钱肯定要还,要还钱肯定要有钱的来源,钱可以从使用这条路的车辆中收取。这里的逻辑关系很简单,也很有“说服力”,谁也不能挑出毛病来。因此,收取过路费也就天经地义。于是“使交通更顺畅”而修路变成了“为还清贷款”而修路。

从决策的角度看,这个修建新环路的计划在决策上犯了一个最简单的错误:没有认清这个决策的“边界条件”是什么。

按照德鲁克在论述到决策要素时说:“卓有成效的管理者明白,一项不符合边界条件的决策,肯定是无效和不适当的决策。不符合边界条件的决策,有时比一项符合‘错误的边界条件’的决策更加误事。”

修路本来是为了缓解交通紧张,对这条新环路的收费没有达到“缓解交通紧张”的最低目的。而取消收费后,又使得原来修的环路出现了新的问题。这个关于收费的决策哪里符合“缓解交通紧张”这个边界条件呢?