■一言难尽

当政府化身企业家……

◎傅 勇
复旦大学
中国经济研究中心博士

差不多六年前,国际知名投行美国高盛公司首次把巴西(Brazil)、俄罗斯(Russia)、印度(India)和中国(China)四个国家英文首字母放在了一起,生造了一个词汇"BRICs",发音与英文"砖块(Brick)"类似。现如今,所谓"金砖四国(BRICs)"的话题在世界范围内都炙手可热。"金砖四国"包括了世界上正在谋求崛起的四个最大的发展中国家。

大国不同于小国,大国有大国的难处,它需要有独特的发展模式。发展经济学泰斗张培刚教授在他的《新发展经济学》中把大国发展的难题归为以下五方面:第一,历史遗产和文化传统的重大影响;第二,沉重的人口压力、严峻的就业问题和低下的经济效率;第三,区域经济不平衡;第四,农业落后与工业协调发展的矛盾;第五,内源发展与对外开放的适度选择。

我们还可以为"金砖四国"找出很多共同点,但不太为人注意到的一点就是它们都实行了分权治理模式。"分而治之"几乎成了所有大国发展的必然选择。从这个角度上说,大国发展道路的一个特征就在于,必须架构一个良好的政府治理模式,以保证地方政府发挥推动经济增长的主要作用。实际上,正是地方政府行为取向是大国经济增长绩效差异的根由,并将中国与俄罗斯、印度的分权区分开来。在一次印度之行后,北京大学的姚洋教授近日发表了长文《印度随想》,深感印度分权体制中的"泛政治化",拉取选票和复杂的民主过程耗费了公共部门大量的时间和精力。

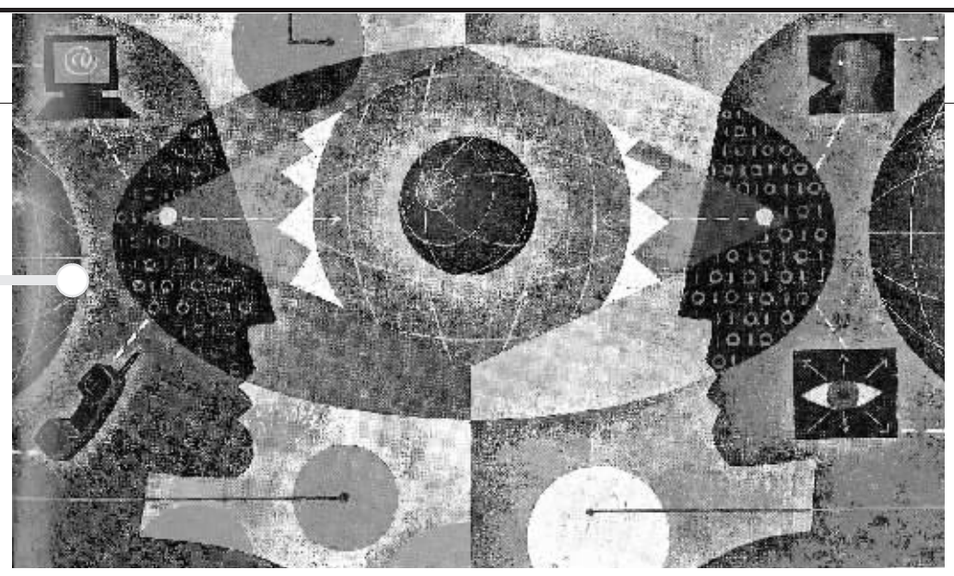
建国以来,中国政府反对市场、过度管制的立场非常坚定,并持续很长时间,那么,是什么让中国的政府尤其是地方政府得以转变的呢?而又是什么使得这一转变成为可以置信的呢?中国的策略就是分权,把经济决策权下放给企业、给农民,也下放给地方。中国近30年的经济增长虽然起源于中央政府根本理念的转变(倡导改革开放),但更重要的是,中央政府成功地帮助地方政府完成了向增长型政府的转变。近十年研究文献的共识是,中国作为财政联邦主义国家的事实是经济增长的重要推力。然而,分权并不必然带来增长。同样依赖分权治理的国家,其经济增长绩效可以极为迥异:有的世界上最富裕的国家(如瑞士和美国),而有的则是较穷的国家(如阿根廷和巴西);中国由此实现了经济快速增长,而类似墨西哥这样的国家则增长乏力。这意味着,需要对中国的分权诉以更为细致的分析。

地方政府所具备的"企业家精神"解释了转型国家绩效的相当部分。在这一点上,中国幸运地走在了转型国家甚至是发展中国家的前列。中国的成功在很大程度上归结为经济分权和政治集中的中国式分权架构:有效的财政激励让地方政府可以从更快的经济增长中分享到更多的果实,而基于政绩考核的政治激励又鞭策着地方政府官员不能裹足不前,与此同时对外开放所带来的外资使得地方政府再也不能囿于为本地区的现有利益服务。这些方面共同解释了为什么中国的地方政府特别关心经济增长,以及为何如主动地向增长型的政府转变。

然而,当一个政府完全被企业家精神所支配时,它也极有可能是一个不称职的政府。中国的地方政府就是这样的"二元"政府:它在推动经济增长上不遗余力,而在公共物品供给上却未尽其责。地方政府将其在文教科卫项目上的支出一再压缩,国家规定的最低支出标准长期沦为一纸空文。结果是公共物品供给的不足和过度市场化带来的不公平。2005年国务院发展研究中心的一份报告认为,中国的医疗卫生改革基本不成功。同样的质疑也在教育、社会保障等领域不绝于耳。总之,一边是经济增长的高速增长和基础设施建设的日新月异,一边是医疗教育等公共领域问题的困境与争议。这就是中国式分权面对的事实。

公共物品虽然是长期经济增长和社会福利的源由,但对于任期内的经济增长绩效却少有助益。很多人持有这样的观点,即地方政府承担了过多的责任,无力完成。但这只是故事的一面,另一面是,中央政府将过多的公共责任交付给地方的同时,也下放了可观的财权。目前国家四分之三预算内支出由地方政府做出,同时还有规模庞大的预算外收入和土地财政收入。地方政府未能有效地解决基础教育社会保障等问题,最主要的原因在于缺乏供给公共物品的动力。随着社会问题的尖锐化,中国式分权成本收益的天平正在发生动态调整。因而,近三十年的经济增长能否再持续三十年或二十年甚至十年,并不是一个可有可无的问号。

经济学的逻辑一贯强调:市场的归市场,政府的归政府。中国地方政府的企业家精神为经济增长提供了重要动力,但企业化了的政府还有兴趣关心"非营利"的公共事业吗?



■长短集

裹足不前太守旧 大胆创新却"闯祸"

——综合配套改革试验四大瓶颈

◎胡晓鹏
上海社会科学院
部门经济研究所副研究员
经济学博士

这一年来的综合配套改革试验,不同程度上碰到了许多困惑和障碍。在有些领域,改革方案也制定了,可就是推行不下去;而有的领域,则干脆无从下手。总结并梳理这些矛盾和制约瓶颈,对于确保下一步的综改试验有着重要的意义。

最令人担心的是地方政府能否真正地根除"唯地区经济发展"和"长官意识"理念。

综合配套改革试验是中央政府提升综合国力的战略行为,从一开始就是带有全局性和长期性的国家战略的重要组成部分。因此,千万不能把改革试验的权力看成局部性优惠政策,更不能把这种权力理解为向中央要项目、要资金、要政策的借口。

为此,管理者必须扭转那种优先发展导向下的路径依赖和惯性理念,切实培育起从全国大局出发,把改革试验的主动性、积极性和前瞻性作为基本的理念。同时,要真正地把地区利益与国家利益、当前利益与长远利益有机地贯彻在改革思路之中。在实际推进改革的过程中,要讲求务实性和有效性,不能碰到问题就寻求迂回化的、短视化的应急解决思路。此外,各地区要把行政体制改革的顺利推进当作首要的任务来抓,中央政府也要建立其有效的规避地方管理者违规的约束机制、监督机制和惩罚机制。

综合配套改革是一条陌生且需不断大胆探索的道路,现行法律制度的约束将成为制约改革有效性的瓶颈。

国家综合配套改革试验区是我国经济、社会、文化发展到一定阶段的产物,是法律、政策等逐步完善而又在某些方面急需创新的产物,它的建立,会在法律、法规、政策方面产生矛盾和冲突。具体来看,不仅会导致国家不同法律体系的矛盾冲突,也会导致国家法律和地方法规的矛盾冲突,更会导致地方法规体系之间的矛盾。如果不处理好,改革就难以为继,新制度框架也无法构建。

比如,城市管理中的问题往往都发生在基层,可在浦东新区,握有综合执法权的新区政府部门往往看不到下面发生的问题,每天在处理具体事务的街道办事处和镇政府对此只能徒唤奈何。谁都明白,"看得见活的人没有能力去干,有能力去干活的人看不到这些活"很荒谬,然而,要切实处理却并不容易。因为这需要锐意突破现有的法律制度体系,而超越现有法规和体制边界的行为,总有很大的风险。裹足不前是守旧,大胆创新可能"闯祸"。

新一轮改革中将涉及多重利益的矛盾和摩擦,能否妥善处理好,将是确保改革试验效率的重要条件。

改革近30年来所形成的部门利益化,大家都心照不宣。所以,改革进入"综合配套"阶段,各地政府却没有一个超出各部门利益之上的,对改革进行总体把握、总体规划和对综合配套政策予以设计和实施的部门,不能不让人为综合改革试验的更多不确定性而担忧。

据一些实际参与方案设计的人说,推行改革方案,最棘手的就是与各部门协调利益的过程。浦东新区的行政审批制度改革已经到了第四轮,几百个事项都取消了,审批手续也大大简化了。但人员却没有削减下来,各个部门还在叫人手不够。无论改到谁头上,谁都会找出一大堆理由来推诿,这样的利益本位主义已成阻碍综改的重大瓶颈。

在地区利益和国家利益同时兼顾的条件下,在当前利益和长远利益可能冲突的背景下,能否实现适应性调整和战略性规划的合理协调,就成为确保试验成功和有效推广的重大瓶颈。

综合配套改革要求重大改革措施必须兼顾地方和国家利益,但一牵涉具体问题,情况就变得非常复杂,很可能地方决策和中央思路错位,或者不能完全对接。以保税港为例,中央政府明确认可的保税港政策,可归结为保税区、出口加工区和港口物流园区三大功能的叠加。但是,朝自由港方向的推进似乎又是其发展的一个重要趋势,这就迫切地要求试验区必须设计出一套有效的机制来确保地方利益和国家战略一致,至少目前还没有这样的迹象。

综合配套改革的基本目标是要求能够实现不同领域改革政策的协同效应,即"1+1>2",并非多领域、多项改革的简单加总。这是一个重要警示:决不能把各项改革分离开来,得密切关注不同领域改革措施的联动效果。也正是因此,对改革试验的战略性规划、建立运行过程中长效机制,就成为必须解决的重大问题。

■排沙简金

做企业一山不容二虎

◎王育琨
管理专家
首钢发展研究院企业所所长

做企业既需要有众人拾柴火焰高的热劲,又需要仰仗乾纲独断的果决。这两个纬度的力量缺一不可。它们交融平衡的方式,决定了一个企业的前程。而有些企业经历不是很厚实的人,却很容易轻易举起"民主"这个法器。在他们的想象中,一个讲究民主管理的公司是理想模式。可是现实却不接受这样美好的愿望。无论中外,无论国营还是民企,举凡有所成就的公司,往往有一个乾纲独断的领军人物。反之,凡是形不成一个中心的组织,凡是缺乏一个人独立承担责任的公司,其竞争力往往大打折扣。

人们都记得联想,当年柳传志为选择接班人伤透了脑筋。杨元庆与郭为,每个人都有自己的凝聚力和爆发力,每个人都那样优秀。他们相互也太熟悉了,没有哪一个可以臣服另一个。他们也都有自己强大的团队,都唯柳传志马首是瞻。杨元庆有着独一无二的销售业绩,郭为有着没二话的执行力。难于取舍的柳传志,干脆把联想公司一分为二,为联想留下了两个领军人物。一般的评论是柳传志置合理性于不顾而妥协于既成的山头,而实际上柳传志深谙"一山不容二虎",这个做企业行当的本质。

抓住这个本质的不只是柳传志。我们每个人都可以看看自己所在的组织或者企业,究竟是一个人乾纲独断还是不断有相左的声音。

民主与独断是众多围绕着做企业的悖论之一。《基业常青》作者吉姆·柯林斯曾被媒体追问,世界上什么样的组织最没有效率?面对记者,柯林斯停了一下说:"假如组织里的成员都有CEO的潜力,又不甘于现在这份工作,那你一定问题大了。"被誉为人性大师的杰克·韦尔奇,说得更为直白:"企业里有一种人是绝对不能用的,就是有经验、有能力、有贡献、也有威信,但就是不认同企业文化"。韦尔奇没有明说,企业文化说穿了就是一把手的思维因果逻辑。与一把手的思维逻辑有矛盾的人,再有能力也不适于启用。故此,当韦尔奇最后选定伊梅尔特为接班人后,就毫不含糊地辞退另外两个十分优秀的候选人。不管他们在GE已经服役多少年,不管他们对GE有多么深厚的情感。韦尔奇有一条原则很坚决:一个公司不能出现第二中心。

哪一个公司违背了这一条,不管先前何等成功,都要遭遇败绩。索尼就是双中心甚至多中心导致败绩的典型。大贺典雄1995年将索尼的帅印交给出井伸之后,一直"退而不休",每天还是去位于索尼东京的办公室。他始终希望对索尼释放影响力,特别是让出井伸之知道。而且其余15个接班候选人,各自占据一方成为强势诸侯,使得索尼难于出现整个公司一盘棋的局面。各部门之间的不合作,最终让出井伸之想要发动数字化变革时,硬件部门与内容部门在知识产权问题上产生重大分歧。娱乐方面要严格保护知识产权,而消费电子的发展方向却要包容更多格式的内容。关键是技术部门的不合作态度,使得出井伸之这个音乐高材生即使施展出浑身的解数,也冲不开层层的网络。

表面上,出井伸之的失败是时代转型,索尼没有跟上技术。但实际上,原因却是组织僵化和山头林立,致使决策无法执行。而这样的结果,是与大贺典雄退而不休,不断在公司各个层面施加影响,有着不可分割的关系。出井伸之很无奈,他抱怨说,"公司所有人像是把公司当成是自己的家族企业,创立者个人的想法被作为每一项决定的基础和标准。大贺典雄不是公司的所有者,但他的行为方式却显得他像是从所有者的角度来思维。"

在名分为天的日本,创立者个人的思想,是每一项决定的基础和标准。何况还有一个太上皇形成索尼的第二中心,而形不成一个强健的核心,没法不尝败绩。深受山头之害的出井伸之,不惜自己出局,带动公司14名高管董事退休,给继任者一个开阔的平台。牺牲自己毁掉山头,出井伸之的果决,无疑给索尼带来了机会。

■新垦地

为了希望的纪念

◎梁 强
中国社会科学院
俄罗斯东欧中亚所博士
俄罗斯问题独立评论人

周年的意义,不是为了纪念就是为了防止忘记。

对美国人来说,伊战四周年恐怕更多是后一种,对权势过度扩展所造成教训的纪念。但对伊拉克来说,这两种态度都不可取。四周年应该是一种希望,希望一个合法的、有执政力的伊拉克政府尽快成长、成熟起来。

形成伊拉克问题的原因是多方面的,除了布什政府未经充分考虑的错误战略外,另一个重要原因就是冷战后伊斯兰原教旨主义力量在全球的兴起,。

2005年年初伊拉克教派冲突加剧,直接导致了伊拉克国内局势的动荡和内战的大规模爆发。之后库尔德人,什叶派穆斯林,甚至以"基地"为代表的恐怖组织都介入了,对伊拉克的战后重建产生了重要影响。

外间对伊拉克未来局势,有两种估计:一种是美国无论是出于自省,还是出于安全和经济利益的考虑,能尽快地承担起战后重建的责任。但人们现在看到的是,因为在伊拉克付出巨大代价和民众反战的巨大压力下,美国战略界的混乱和退缩,孤立主义似乎又要占据美国对外政策、尤其是对中东政策的主导地位。如果任由这种失败主义的情绪控制决策层,毫无疑问可以避免美国遭遇更大的失败,但对于伊拉克和整个中东,恐怕是一场难以挽回的灾难。

另一种情况是伊拉克人敢于面对历史和现状,承认国家在向前进过程中,总会出现不可避免的、甚至是必须付出的惨痛代价。而他们面对的首要问题,就是防止伊拉克因为失望和仇恨成为恐怖主义的新温床。

许多人现在认为,出兵伊拉克是小布什所犯的最不可原谅的错误。但其实早在1998年克林顿担任总统时,推翻萨达姆统治的议案,就被美国国会以多数票通过。小布什只不过是继承了既定战略。在发动对伊战争前的演讲中,小布什坦言,"在伊拉克的成功还可以为中东和平打开新局面,并推动建立一个真正民主的巴勒斯坦国家"。因此,伊拉克战争从根本上说是美国民主扩展战略的一个重要组成部分。

著名战略家利德尔·哈特说过,"真正的胜利是战后的和平状态和本国人民的生活境遇优于战前"。美国试图用自己的价值观,把伊拉克这样一个未曾经历过政党政治或民主政治历练的国家,改造成民主国家,必须首先打破原有的政治、文化基础,也就是进行一场深刻的社会变革。小布什最大的战略错判就在于,未能在战前认识到由于民主经验的缺乏及复杂的宗教、种族和部族构成,民主在伊拉克的成长将会困难重重。因此,伊拉克现在的困境,更多的是这场空前的社会变革所面对的困境。

从这个意义来看,虽然美国发动战争的合法性受到国际社会的质疑,但萨达姆政权垮台后,美国在清除复兴社会党、安全治理,在经济、文化和教育重建上客观讲确实迈出了重要的、而且是必不可少的第一步。伊拉克新宪法已在2005年10月的全民公决中通过,美国设想的政治架构基本确立。伊拉克安全形势虽然依然令人担忧,但人们完全有理由相信,伊拉克在不久的将来建立起一个强有力的政权是完全可以预期的前景。

美国战略与国际问题研究中心(CSIS)"伊拉克重建评估小组"今年年初提交的评估报告中提出,在伊拉克战后重建上,"美国需要得到来自联合国、其他国际组织及双边捐赠者的大量国际支持"。这应该是对美国盲目自大的单边主义的认真反省。很可能正是出于这样的考虑,首次在伊拉克举行的伊拉克安全问题国际会议上,美国、伊朗、叙利亚坐在同一张桌子上对话。

但最终起决定性作用的因素当然还应该是伊拉克的内部因素。在美国国家广播公司最新的民意调查中,60%的伊拉克人认为他们生活得更糟了,这比2005年翻了两倍。对美国和美英联军有信心的人只有18%。此外,有67%的受访者否认伊拉克重建工作有效。这是一个让人深感失望的数字。四年前推翻萨达姆铜像的伊拉克举重冠军朱布里现在因为生活窘迫而对当初的举动后悔,认为美国人比独裁政府更坏,自己的日子一天比一天难过。

如果说,朱布里的抱怨就是这60%人对现状不满的原因,那么伊拉克的未来真是充满了灰暗。伊战四周年,也只是美国人表示后悔和反美力量"隔岸观火"的又一场戏剧而已。对于伊拉克人,将没有任何的意义。

■买房者说

经济房 代人受过

◎章剑锋
厦门大学不动产金融研究中心研究员
香港财经文摘杂志高级记者
专栏作者

冲动是魔鬼,所以要避免冲动。矫枉易过正,所以须反复掂量。但是扪心自问,至少在经济适用房问题上,我们却未能保持应有的理智和明智,以致有些意气用事,不由分说便要一棍抡下,统统打死。

实事求是,经济房是有问题。但也要客观认识到,这个问题需要做三七开式定论。也就是说,有三分可能在于制度设计本身有其局限和欠周详之处,因此带来一定的操作缝隙,使人有空子可钻。至于另外的七分,则完全在人。不要忽视人的复杂性,如果仅仅是制度存在缺陷,还可以有机会不断修正。人一旦出了问题,就会很棘手,再完好的制度也不能被务实地奉行。所以,经济适用房的缺陷主要还是人的问题。

这里有一例子。还是在去年,本栏作者接到一位在北京定居的读者电话,他买了一套经济适用房,在交付房屋时发现墙体开裂,找到国有背景的开发商论理,解释说开裂是正常的,不能因为几条裂缝就认定房子存在质量问题。不过为了掩饰问题,开发商还是来打补丁,哪里开裂补哪里,弄得新房变"破屋"。至于交涉,自然是没有结果的。

这个例子折射出许多与人有关的问题。比如,是不是我们找错了人,若当初承建这个项目的要是另一家企业,问题是否可避免?比如,假使承建商认真负责一点,在赚钱的同时兼具一颗公益心,是否也不会出现质量问题?又如,是否我们本就不该让嗜利企业来承担经济适用房建设重任?现在出问题了,为什么就没有人出面制止或问责?

类似问题很多。如果固执地认为这根本就是经济房制度所导致,并认为要是没有这项制度,就不会有后续的种种麻烦,然后便愤然而起从容不迫地主张要将其消灭殆尽,这不是太幼稚了吗?

不要说经济房,商品房又何尝不是如此。何以视而不见?

三年前的春天,在南方某城,笔者参与一起商品房质量问题的调查。那是一个大型的商、住小区,有三分之二的购房者饱尝墙体开裂、地基下陷之苦,现场真是触目惊心。一位丈夫出门做工、留守家中的妇女向我们展示了他们举债买来的房子,厅堂大面积下沉,南方多湿雨季节,四面开裂的墙壁上挂满了大片雨水的浸痕。其他邻居莫不如此。缴纳了房款,却招来一肚子气,无处安身的人忍气吞声凑合着住,不认命的则干脆将房屋空置着,等待说法。

告状告到工商局,没有下文。问原因,说小区开发商是地方官招商引资的重点保护对象,既不好对付也开罪不起,工商局很无奈。若按照某些主流人士喝斥经济房制度的做法和逻辑推导,此时笔者要问:商品房制度以权力为砧板,以民众为鱼肉,左右也是让社会不得实惠,要它何用?那些有识之士何以从不主张要把商品房制度也给消灭、喝阻住房市场化步伐?

主张抛弃经济房的人心里有这样几层阴影。一,经济适用房不是积极的东西,因为根本就落不了地,实现起来也会扭曲;二,经济适用房制度是空想、空谈,不现实。因为我们几乎没有办法和能耐去控制与调节经济适用房建设与分配的繁复流程;三,最本质的问题是,我们根本就做不了这些事情,自己无能,理应放弃。

经济适用房建设,更多时候是一种能力建设。客观地看,至少现在,我们的确还没有能力把经济适用房制度办好。经济房遭人非议,实际上也昭示了我们的能力不足。就这一层面而言,经济适用房的问题是人的问题,更是人的能力建设问题。可是,是不是说凡事只要自己无能,就必须要放弃?这值得怀疑。

自身无能,事情办不好,本已不光彩;自身无能,什么事情也办不好,还要将这种不光彩的情状通过偷换概念、转移视线的手法隐匿,又将所有罪因尽悉归咎于制度本身,这就更不光彩了。这暴露出我们对于自身能力缺陷的恐惧和认知障碍。只知一味要求半途而废,从来避而不谈加强经济适用房建设中人的能力建设、培育和训练问题,不正是一打就跑、一打就退的虚弱情态么?

事至今日,再清楚不过。过分争执于制度的存废而全然忽视人的因素,有可能是为了更好地隐瞒自身的弱点,属有意为之;也有可能是没有意识到自身的缺陷,属偏执行事。不论哪一种,都是只见树木,不见树林。这种短视行为有可能导致真正的问题症结不仅始终得不到暴露和纠正,而且越结越深,而我们所付出的代价和成本也将会越来越大。