

Column

■ 积微录

警惕过度市场化 严防伪市场化

——事业单位改革如何对症下药

事业单位改革的难点,就在如何处理好事业单位与市场的关系,建立多元化的公共服务供给体系。即使在分类改革中确有必要保留事业单位体制的机构,也应放宽准入条件、引入竞争机制,允许和鼓励私人和社会力量参与改革后的事业单位的公共服务供给,以期形成多中心的公共服务供给体系。教育和医疗卫生改革所暴露的问题之所以引起了社会各界广泛的批评,首先是过度市场化,忽视教育和医疗强烈的公共性;其次是伪市场化,借助事业行政管理体制把持垄断和特权地位,既不符合事业单位改革初衷,又违背了市场规律。

◎ 陈国营
中国人民大学公共管理
博士生

我国事业单位制度产生于计划经济时代,顽疾多多,弊端丛生。而现在正初步展开的事业单位改革,又颇多曲折,难离重,原因何在?

事业单位设置的初衷主要是为了提供公共服务,但如今规模庞大、结构复杂,难免鱼目混珠——有的完全承担着政府行政职能;有的虽然挂着事业单位的牌子,但已经完完全全市场化运作;有的则介于两者之间。事业单位这种混乱局面,一是不利于界定国家与社会、政府与市场与社会中介的关系,二是浪费公共财政资源,三是阻碍市场规范和社会发育。基于此,从“十一五”规划到十七大报告都提出,要推进事业单位分类改革,但这些都是原则性和指导性的规定。如何因地制宜针对不

同地域、不同类型的事业单位去改,显然有待更深入的探索。

换言之,在推进事业单位改革的时候,需要有多层面的考虑并制定相应的举措。笔者在此试举四点。

其一,界定清楚事业单位的地位、性质和职能,以转变政府职能,巩固政府机构改革成果。事业单位的分类改革,就是根据事业单位的性质、具体职能,或者说依据其生产的产品属性或提供的服务,实施分类和分离;对那些完全承担行政职能的,生产的产品和提供的服务具有极强的公共性者,将其转变为行政系列,“还政于政”;对那些主要从事经营性生产和服务的,具有极强的私益物品特性者,将其企业化,按照市场化方式运作,自主经营,自负盈亏;对那些职能主要介入上述两者之间,提供的服务兼具私人物品和公共物品属性,既不宜政府化也不宜企业化的单位,则保留事业单位性质,但其职能和业务需要进一步分拆,针对不同类别和不同领域,进一步细分,探讨改革路径。

其二,处理好保留事业身份的单位和政府之间的关系。对于经过分类改革后保留事业体制的机构,要实施“政事分开、管办分离”原则,细致落实政事、事企分开——政府既要与其脱离实际利益关系,不直接干预、管理事业单位,将主要职能定位在监管上,又要使之与企业相区别,确保其有效提供公共服务。政府机构改革和人员精简,已经约束了规模扩展的冲动,但要警惕的是,不少政府机关以变公务员编制为事业单位编制的方式间接实现了扩展,并多借机安插关系户,致使事业单位人满为患;还有不少政府机关从下属事业单位谋取不当利益。因此,必须斩断政府与事业单位的利益联系。政府在“政事分开、管办分离”的原则下,加强对事业单位的监管,但要防止监管过度,以免事业单位丧失自主性,滋生政府官员的寻租空间,损害公共服务的绩效和公平。

其三,处理好事业单位与市场的关系,打破行政事业单位的行政垄断局面,建立多元化的公共服务供给体系。即使在分类改革中确有必要保留事业单位体制的机构,也并不意味着就该确立和保护其垄断地位,恰恰相反,应放宽准入条件、引入竞争机制,允许和鼓励私人和社会力量参与改革后的事业单位的公共服务供给,促进公共服务供给的竞争性 and 开放性,以期形成多中心的公共服务供给体系。这样做,既可以发挥私人和社会力量的优势和活力,保持事业单位的竞争力,提高公共服务供给的绩效;又可以减轻财政负担,扩大用户选择范围。但是,要格外小心防止出现过度市场化、商业化,尤其是伪市场化的弊病。对于传统的计划经济模式和事业单位体制,确有必要引入市场的理

念、方法,但要根据不同公共物品的属性引入不同程度的市场化,尤其是政府在推行市场化时,不能只为甩掉财政包袱和追求效率而不考虑社会公平,逃避政府应尽的职责。教育和医疗卫生改革所暴露的问题之所以引起了社会各界广泛的批评,原因很多,笔者以为,首先是过度市场化,忽视教育和医疗强烈的公共性;其次是伪市场化,借助事业行政管理体制把持垄断和特权地位,貌似公共服务,却又吆喝着在市场贩运,既不符合事业单位改革初衷,又违背了市场规律。

其四,改革要透明、公开、公正,还须完善事业单位内部治理结构。改革应该让利益相关者广泛参与,不能暗箱操作,要防止管理层、权力部门之间的掠夺行为和机会主义行径。早几年的国企改革,先号召工人奉献,减员增效,让大批职工下岗,廉价买断工龄;可当企业状况好转了,又贱价卖给私人和管理层,管理层捞了个盆满钵满,却使职工利益整体受损。有鉴于此,要着力改革事业单位的人事管理制度,逐步取消编制内、外的双重人事制度,废除同工不同酬的歧视性人事制度;加强公共服务供给的考核和评价力度,建立公正、合理和绩效型的工资制度,不断改善公共服务供给;规范事业单位收费制度,加强对收费和支出的审计监督;健全对事业单位的财政投入供给机制,变以人定费的财政拨款制度为以职能、工作量和绩效等指标拨付财政拨款的制度,遏制事业单位人员编制、机构扩张的冲动。最后,为处理好公平与效率之间的关系,政府要肩负起在投入、保障公平等方面的职责,对于最基本的公共服务,要把公平放在首位。

■ 排沙简金



马云

史玉柱

史玉柱商人本能与马云一念之仁



◎ 王育琨

管理专家,《经理人》商学院院长

巨人网络与阿里巴巴分别在2007年11月1日和11月6日在纽约证券交易所与香港联交所上市,先后刷新了中国互联网公司上市的融资规模。恰逢全球股市阴雨连绵的季节,美国次级债危机阴云密布,投资人信心大受折损,两家公司上市均遭遇了股市大跌,许多人被套牢。但是两者的境遇则全然不同。

2007年10月31日,巨人网络首次公开招股。董事局主席史玉柱以每股15.50美元的发行价格卖出5720万股,当天即从股民那里换回8.87亿美元。第二天价格就蹿升到20.48美元,投资者一起叫好。可是没过几天股价就直线回落,直到2007年12月20日探底至9.50美元。迫于投资者的压力,2007年12月24日,史玉柱决定从8.87亿美元中拿出2亿美元回购自己股票,此时,巨人股价是10.5美元。回购股票救市,依然招来质疑:2个月前自己也没有守住以血的教训换来的经验,在巨大的利益面前,商人的本能让他提高了发行价。

阿里巴巴董事会主席马云则显得淡定自如。在香港、美国等地路演成功后,投行建议把阿里巴巴发行价定在20港元以上,马云依然把发行价锁定在13.5港元。首日开盘价即为30港元,收盘39港元,暴涨192.59%。上市两个月来最高价达41.80港元,成为港股“新股王”。

可是,受美国股市持续低迷拖累,阿里巴巴(1688.HK)也未能独善其身,最低价至16.34港元。2008年2月8日,阿里巴巴收市报19.58港元。但是阿里巴巴的下滑被各大机构认为是暂时的,花旗、高盛、德信等国际大投行依然维持其目标价锁定在30港元以上。马云当初的一念之仁收获了平和。马云的逻辑是,可以把价格定高,公司可以多筹集10亿美元,但是这样做有点竭泽而渔。一如阿里巴巴崇尚与客户和员工的分享,与投资者分享红利是其一贯价值取向的延续而已。

看上去,是马云的一念之仁,克制住了商人逐利的本性,避免了跌破发行价的尴尬。实际上一念之差的背后却有着不寻常的故事。史玉柱从来就不准备做大众的玩偶,他执意要做他自己。商人只要有利便可起早。多筹集资金,多兑现一些创业的盈余,无可厚非。巨人垮过一回,没有得到过什么怜悯。面对那些投机者,史玉柱不须承担责任。股市定价是市场对创业者价值的认同。这不是创业者的主观意向起作用,而是市场的综合判断。作为创业者,当市场机会给了你可以赚取更多的钱,可以一次性兑现更多价值,可以融到更多以后发展的资金,何乐而不为呢?

史玉柱坦言,“商业是什么?商业的本质就是在法律法规许可范围内获取最大利益,我是一个商人,做的事情就是在不危害社会的前提下为企业赚取更多利润。要一个商人又要赚钱又要宣扬道德,那不是商人,而是慈善家”。在史玉柱眼里,商人过多地讲道德和慈善,只能导致人格分裂。史玉柱不干违法的事,承诺的东西,也从来就不躲避。2004年,史玉柱借助脑白金赚取的利润,主动偿还了巨人网络的欠债2.5亿元,换回了巨大的商誉。

马云的商业观与史玉柱有着明显的区别。他立志要改变全球几十亿人的生活。阿里巴巴的企业愿景是“让天下没有难做的生意”。

■ 官商之间

民国金融中心南移的文化因素

◎ 高超群
中国社会科学院经济研究所
中国经济史学者

在国家内部,政治中心和经济中心的分离的情形是很常见的。在中国,这种分离持续的期间尤其长,从宋代以后就开始了,原因在于中国经济重心的南移。这种分离有时会带来对抗、竞争,当然也会形成不同的文化风尚。在中国,南方和北方不仅是地域概念,相当程度上也是文化的分界。这种文化分界直到今天仍然对国人的经济行为发挥着重大影响,却不易被察觉。在农业社会,这种行为差别会被缩小,因为人们之间的经济交往半径有限,而且经济事务的重要性较低。同理,在工商社会,这种差别就会被放大。比如民国初年的金融业。

在民国初年,北京和上海同为中国金融业的两个中心。1920年,总行设在北京的华资银行有23家,额定资本总额约14674万元,其中,中国和交通两银行对全国的金融业具有举足轻重的地位。而上海的华资银行有9家,额定资本总额约802万元。从表面看,北京的金融地位还要高于上海。但是,远在1927年中国的政治中心南移之前,北京的金融地位就已经在下降了,1927年之后,迅速被上海取代。其原因之一,就在于两地金融业不同的经营风格。

北京的银行与政府的关系更密切,这固然是由于中国银行和交通银行的官方性质,但也是银行家适应当地社会文化习惯的结果。北京的银行家更乐意迎合政府、官宦权贵的需求,而上海的银行则更重平民化和商业化。试以金城银行、上海商业储蓄银行为例。

总行虽设在天津,但与交通银行有着极深渊源的金城银行素来很有北京银行的特色:直到1927年,经过多次增资扩股后,军阀、官僚所占股份依然高达50.5%。在北洋军阀时期,金城银行的股东中,曾任督军、总长以上的人物颇多。那时候的金城银行,存款主要靠军阀和官僚大户。例如,安徽省政府主席陈调元,经名画家陈陈平介绍,曾存入金城500万元巨款;盛宣怀之子盛恩颐,经宋之璠介绍,曾在金城北京分行和大连分行存款约100万元。而在上海起家、壮大的上海商业储蓄银行,则从小做起,以二十年功夫,将其储户发展至15万7千余人,按当时全国人口亿户计算,几乎每3000人中就有一人在该行开户。正是这些小人,把上海银行的储蓄存款额从1915年的57万元增至1926年的3244万元。

当时的人们说,“金城银行周作民手下有吃、喝、嫖、赌、玩古董五种人才,针对要敷衍逢迎的人物的爱好,他就用擅长那一方面的人才投其所好,以拉拢关系。”他们的生意很多就是在吃喝玩乐中完成的。而上海商业储蓄银行为为了便于让普通人

■ 江户物语

日本资源之贫 日本节能之丰

◎ 陈鸿斌
上海国际问题研究所
编辑室主任

如今,全球最热的话题无疑是气候和减排,因为人类目前的生活方式显然是不可持续的。

为了实现可持续发展,各国都必须实施共同而有区别的减排措施。从目前的情况来看,日本的节能效率和公众的节能意识是最突出的,其减排效果也是非常令人瞩目的。

以2004年为例,当年日本的GDP占全世界的11%,而其二氧化碳排放仅为4.7%,其效益不仅对发展中国家来说难望项背,在发达国家中也是一骑绝尘,遥遥领先。目前许多国家大城市的空气污染非常严重,这主要是发电厂发电排放和汽车尾气排放的二氧化碳造成的。如今全世界共有4000台脱硫装置在运行,其中仅日本就集中了3200台,由此不难看出日本在该领域的投入之大和环保意识之强。由于日本大量配备了脱硫装置,所以日本平均每发1度电所排放的二氧化碳仅为0.2克,而德国为0.7克,意大利为1.7克,英国为2.6克,美国是3.7克,加拿大更高达3.9克,几乎是日本的20倍!发展中国家就更不言而喻了。

从节能的角度来看,日本这几十年来全国上下为此不遗余力,也取得了令人羡慕的成就。以水泥为例,1990年日本生产1吨水泥所消耗的能源几乎仅为1960年的一半,约为美国同期的60%!算算看,仅此一个产业,日本就可减少多少

他决定,他也绝不允许分行经理越行履行,哪怕是给公司带来了利润。上海商业储蓄银行副总经理兼汉口分行经理唐寿民的遭遇就是一个很好的例子。唐寿民讲义气、胆子大、做事果断、善于交际、敢于行贿,当然对于给自己捞钱也绝不手软;虽然他的汉口分行效益不错,但是最终还是难以和陈光甫相处。陈光甫在日记中痛批汉口分行:“一种黑暗之气笼罩全行,或云腐败气亦可”。与此相应,上海银行的内部管理更重视制度化,而金城银行则更倾向于用利益来刺激、用权谋来驾驭下属。

从总体上来说,北京的银行往往更积极于和政府建立密切关系,而上海的银行则在与政府的关系中更为被动,即便在1927年,国民政府建都南京以后也是如此。1923年,《银行周报》上的一篇文章说:银行业最危险的倾向,就是“喜与政府为缘,以与政府往来为唯一之业务”。实际上1919年之后,华资银行就逐渐疏远了与军政当局的关系。也正是在这个时候,中国的金融中心开始向上海转移。这当然绝非巧合。

金融中心转移的标志性事件为1916年上海中国银行抵制曹汝霖令事件。1916年4月,中国、交通两行出现挤兑,5月,财政部电令各地中、交两行停止纸币兑付。上海的中国银行经理宋汉章、张嘉璈则认为,若奉命照办,则中国的银行信用必将从此荡然无存,永无恢复之望。他们在当时上海的其他银行家支持下,毅然拒绝执行停兑令,通告上海各界,中行存款、钞票一律照常兑现,营业照常办理。此举成功应付了挤兑风波。这一仗的胜利,对于建立中国的银行业的信用影响巨大,而上海金融霸主地位、上海银行家的形象和定位也由此奠定。

而且日本的进口石油渠道相对单一,从中东的进口比重近90%。以至从波斯湾到日本的1.1万公里海上运输线上,几乎每隔100公里就有1艘日本的超级油轮在忙于运油。此外天然气日本也几乎完全依靠进口。日本的核心占很大比重,而核能的主要原料铀,也完全靠进口。对很多尖端产品来说不可或缺稀有金属,日本也基本上靠进口。

但是日本人似乎有超强的适应能力。如此几乎不产一滴油的岛国,30多年前遭遇的两次石油危机,不仅未使经济趴窝,日本人反而巧妙地利用这一机遇,化危机为契机,大规模地调整了产业结构,从原先以生产高耗能、高污染的“重厚长大”产品为主的体制,转向以“轻薄短小”为特征的经济结构,例如耗能很少而附加值很高的芯片。

举例来说,铝是高耗能产品,上世纪70年代日本的铝锭产量年均均在100万吨左右,如此高耗能的产业,日本当然要说“不”,当然要转移出去。到90年代前期,居然连2万吨都不到了。即使在不得不维持的生产中,日本在降低能耗上的努力也是非同寻常的。最突出的例子是汽车。日产汽车的耗油仅为欧美汽车的80%左右。这20%的差距,对平均不到2人一辆车的发达国家来说,实在是事关重大。原先美国人们都不怎么喜欢日本生产的汽车,觉得不够宽敞,坐着不舒服。但如今油价飙升,美国消费者也终于不再青睐本国宽车身、高耗油的汽车了。如今日本还在联合攻关混合动力汽车。一旦这种兼用电池和汽油为动力的汽车达到普及程度,则因汽车而消耗的能源和产生的排放将会有大幅度的下降。

说起来,日本是世界上罕见的资源贫乏之国,很重要的资源几乎完全依靠进口。例如煤炭、铁矿石、铝矾土(炼铝原料)和磷矿石百分之百进口,石油对进口的依存度高达99.8%,等于完全靠进口。