

专栏 Column

■思想

政府机构改革的逻辑选择

——我看大部制改革



张军

复旦大学中国经济研究中心主任,经济学院教授、博导

温家宝总理在两天前的政府工作报告中有意提到了一些部门“职责交叉、权责脱节,相互推诿,办事效率低下”,这自然让人联想到正在酝酿的大部制改革的计划,而大部制改革也将是今年两会的焦点之一。据报道说,今次首先启动改革的五大部委将分别命名为:工业和信息部、交通和运输部、人力和社会保障部、环境保护部以及住房与城乡建设部。

回顾一下,自1949年以来国务院机构的改革不少于6次了。改革开放以来,政府机构改革也几乎是每届政府的任务和目标之一。特别是1998年朱镕基总理上任之时,大刀阔斧,将中央部委从40个压缩至29个,其力度可谓为历届政府之最。但10年之后的今天,中央政府部门机构与人员的规模逐步反弹,基本上又回到了当年。这10年来,基层政府的规模也不断膨胀,因为要管的事和要做的事越来越多而不是越来越少,必须有足够的人力与权力,方能维持行政运转的效率。

显然,现在的问题不在于政府的规模是大了还是小了,而在于政府的职能是为什么而生产的?为什么而服务的?今天提出大部制改革的逻辑,比较流行的说法是,中央

各部委正逐步成为特殊利益集团,权力部门化与部门利益化是其两大特点。大部制改革就是希望破除部门利益,转变职能,提高效率,精简人员。这个看法,我以为是不正确的。大部制也有可能把分散的部门利益积聚为更加集中的集团利益,而且因为大部的权力更大,自下而上和自上而下的监督与约束更难,部门利益会不会更容易膨胀呢?很难说。要知道,所谓的权力化和利益化,并不是因为设立部门过多而引起的,而是跟为什么存在这样那样的政府部门相联系着的。即使在美国也一样。凡有政府的机构,凡吃政府预算的,情况大都是这样。

大部制改革提出了一个有趣的问题:我们是要通过改变政府的部门门类来改变政府职能,还是反过来,通过转变政府职能而改变政府部门的设置?即使实行了大部制,看上去减少了中央部委和地方政府相应的部门,但如果依然需要那些政府的职能,那么我们还是需要在大部委内部实行分门别类的管理与负责,这样就不得不增加而不是减少行政的层次和级别。比如,住房和城乡建设部归并之后,仍然需要有负责住房和负责城乡建设

大部制改革提出了一个有趣的问题:我们是要通过改变政府部门门类来改变政府职能,还是通过转变政府职能而改变部门设置?我们需要建立一个以法治和产权制度为基础的市场经济体制,为此必须不断地去改革和放弃当前以县(市)为核心的投资创造和分权经济责任制,现有的政府角色自然就必须变革。因此,不能把政府职能改变与经济体制作割裂开来,更不能把政府机构改革理解为转变政府职能和转变经济增长方式的一把钥匙。

的子部门来专业化地负责提出规划和预算,制定监管规则和实施管理。说到底,行政的事情,必须落实到岗和落实到人,才算有了执行力。因此,大部制这个设想,虽然听起来很有创意,很能打动人心,但它随之也

难免会带来最大误导,那就是看上去减少了部门的数量,但实际上并没有真正触及问题的核心:如何转变政府的这些职能?为什么要转变政府的职能?

当然,这个核心的问题不是这些为各部门制设计的人所能回答的。它涉及我们这个经济体制和政府体制的最根本问题。中国经济这三十年逐步形成的体制是与政府的职能演变分不开的。尽管在很多领域中实行了市场化的改革,但我们的经济体制改革并不是“去政治化”的或者推倒重来式的,而是通过逐级向地方政府放权而形成的一个分权化的权威体制。这个经济体制的最大优点就是它服从和服务于投资和经济增长这样的最高而单一的目标。在这个体制下,各级政府的职能不仅要服务于和确保这一目标的实现,而且,为了这一目的,各级政府必须上下设置雷同和重复,以便于自上而下的绩效考核和目标的贯彻执行。

这样的政府职能错了吗?对这个问题的回答,取决于我们怎么评价中国当前的经济体制以及它的性质。如果认同我们的经济体制以及它在经济增长上的相对制度优势并希望继续长期维护这种体制,那么我们就不能简单地要求政府转变它的现有职能。因为它的职能是与这个经济体制相配套的。迄今为止,在商业发展和商业创造方面,中国各级政府的单一职能发挥得非常有效。在服务于单一经济发展目标方面,各级政府的职能类似于一个商

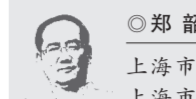
业公司的职能。

但是大家都知道,政府从根本上说应该是多目标和多任务的组织。与公司类似的职能不能涵盖经济发展以外的目标。特别是,随着经济的发展和人均收入的提高,政府的多任务性质会越来越凸现出来。社会是越富裕,政府的“仲裁”角色就越突出。环顾世界,政府以“仲裁”角色取代“生产”角色是经济发展的必然过程。例如,随着经济的发展和收入分配不均程度的扩大,公众会要求政府在教育、卫生、环境等涉及公共利益和公平问题上有更大的作为。这方面的政府职能会变得更有社会需求。所以,在给定的政治体制下,政府的职能不断走向民生是必然的选择。

中国现在的经济体制当然还不是我们预设的市场经济体制。我相信大多数人会认同这样的判断:中国今天面临的问题已不是选择什么经济体制的问题,而是怎么做的问题。我们明白我们需要建立一个真正的市场经济体制,为此必须不断地去改革和放弃当前这种以县(市)为核心的投资创造和分权经济责任制,真正努力去建立起一个以法治和产权制度为基础的市场经济体制,为了这个目标,现有的政府角色自然就必须变革,其过于组织“生产”的职能偏误也就随之而消失。因此,不能把政府职能的改变与经济体制作割裂开来,更不能把政府机构的改革理解为转变政府职能和转变经济增长方式的一把钥匙。

■排沙简金

节能减排成为全民自觉意识之难



郑韶

上海市政协委员
上海市发展改革研究院研究员

谁愿意在污水浊水、灾病频仍中生活?谁愿意给子孙后代留下一个满目疮痍的世界?谁都不愿意。谁不向往蓝天白云、青山绿水、清风沃原?谁都向往。可为什么还有企业在或明或暗地排放废气、粉尘、毒水?为什么矿山被掠夺性开采以至危岩频发的新闻不断?为什么大量出口的廉价商品还在以高耗能、高耗材、高排污的社会与环境为代价呢?

知易行难啊。我们国家顺乎世界大势,尊重人类公益,越来越明确和坚定地提出节能减排、保护环境,建设节约型、环境友好型经济,争取经济又好又快发展,实现人和自然和谐相处的一系列方针、政策之后,科学发展、和谐发展的道理日益深入人心,但是看一周周围,不少地方不是在以牺牲资源环境及人和人的安全为代价招商引资上GDP吗?回看公民自身,有几人能把生活垃圾分类处置养成习惯?连笔者也是想做而不能做到。

可见,节能减排要化为全社会自觉行动,实在大不易啊。

一不易,在于企业转变经营方式难。在我国大部分地区,粗放型经营方式、劳动密集型生产方式仍有其生存乃至一定时期内发展的必要性;而提升资本、技术含量,实现清洁、高效生产所要跨越的种种高门槛,是许多企业难以甚至无力跨越的。要是一刀切地强制实施节能减排环保标准,很多企业就得关门,而由此产生的投资损耗、工人失业的经济社会代价,不是企业所能承受的。

二不易,在于转变经济增长方式难。长期以来,各地发展奉行的实质方针是速度第一,以GDP为中心。区域、地方之间的先天发展落差引致的过度竞争,使地方政府不得不将发展质量、环境保护、资源节约、民生保障置于后位,由此形成了以快发展为轴心,以招商引资为抓手的思维、行为和管理模式。假如,招商引资限制继续收紧,不少相关官员将无所措手足,政府工作将顿失重心。而且人们接着会问:既然经济工作主要是市场的事,那那么多经济部门及其工作人员有必要吗?此事关系政府改革了,难。政府若不改造其结构与功能,在它主导下形成的经济增长方式要改,更难。

三不易,在于公民的环保意识的建立与践行难。“只扫自家门前雪,哪管他人瓦上霜”,这种相当深刻而普遍的小农意识是建立公民意识、公民道德、现代社会的无形顽敌。何况生存压力、竞争压力之大迫使许多个体公民以自爱、自保、自立为先而违论利他、爱他、助他。而公民道德若不普遍确立,则益利后性的节能减排、环境保护事业将无从着手。以目前我国的情形而言,这种对公民的环保意识的启迪和教育,显然还不能与世界趋势相同步。制约节能降耗与环境保护的消极因素,还有财力、技术、政策等等许多方面。但根本的原因要反躬自问的本身:人是大自然中最活跃的创造力,又是强有力的破坏力;人在利用自然创造福利的同时破坏着自然。只有当创造之利大于破坏之害,而且这种损害能被自然消解,或者加上人的反哺能帮助自然一起消解这些损害时,人的创造才是有益于包括人在内的大自然永久生存发展的,才是有正向意义的。同样,节能减排,抓住了人和人合体的这项工作的关键所在,就明白了难在何处,从而行动方向也就明确了。

首先,强化保护环境、维护自然和谐是企业社会责任的首要环节。作为规模化生产力的载体和拥有者、使用者,企业是改造或“破坏”自然的主力,当然必须为自己创造谋利所衍生的破坏承担责任。这种承担一部分是间接的:通过增缴环境税让政府去做企业做不了的环境修复;另一部分是直接的:主动优化产业、产品、技术结构,从资源节约、节能减排、环境友好的高度和维度,去科学安排生产、流通各环节,力争使本企业创造的总社会效益大于主动负效应。承担这种社会责任,首先应当是企业自主的自觉行为,是企业自身公民意识、公民道德、公民责任的组织表现。应当得到社会的公开、经常性评价。当然,到一定时候也应当是强制性行为。企业家和企业成为社会责任的楷模,节能减排、环境保护工作就有了成功的一半。

其次,强化社会公民的环保权利、义务和责任是节能减排成功的基础。作为消费者,公民个体消费的质量、数量、形态、方式等等反过来又影响生产和生产者行为,奢侈型大规模快速消费势必拉动生产环节进而增加对资源、能源、环境的压力,反之,则可减轻对自然的“破坏”。消费者必定产生消极剩余,他们应当把争取环境无害化的责任无条件承担起来。此外,公民应当将环保道德素质延伸到“企业公民”的责任体系中去,这些责任和义务若能对应一定的权利并使公民充分分享,将使社会普遍提升尊重自然、保护环境、公民意识,而公民意识的增强是促使所有家庭、单位节能减排、环境保护的必要前提。

其三,转变政府职能以转向公共服务与社会管理为主,是推进节能环保、实现科学发展、和谐发展的关键。迄今为止,政府仍然在资源配置、产业布局、经济走向上拥有重大影响。只要政府仍以经济快速增长为首而不以“好”字当头,则再多的财力投向环境和民生,也不可能抵消“破坏”带来的自然伤害,更不可能实现人和自然的和谐。因此,根据国家战略调整优化产业结构,使之走向高级化和服务经济,较少、较优地利用自然资源,应当向调控经济的方向。对此,政府要学习把精力、财力、物力和各种公共资源更多地用于社会管理、公共服务,包括服务于个体与单位等所有“社会公民”。在能源资源特别缺乏、环境特别恶劣的地区,应当坚决贯彻国家主体功能区差别发展方针,宁可移民他乡,也不能让一方净土继续被破坏。

最后,对自然和法人环境行为的法制化规范,是实现节能环保的保障。面对环保“琐事”,人是惰性的,而法人有趋利性,道德、责任的约束常不足以制约利益驱动下的反自然行为,从而相应的法律法规约束非常必要。这一进程已得到重视,但是速度需加快,力度需加大,规范需细化,执行需强化。单靠环保总局的“旋风”阵阵,扫不尽旋风吹散的违规违法碎片。

■铭心之论

抓住内部机遇 缓解外部失衡



陆铭

复旦大学经济学院副教授

汇率制度在1994年并轨之后,中国迅速成为具有全球影响力的制造业大国。然而,自2005年以来,外汇储备猛增所带来的系列问题也迫使我国不得不重新估价人民币的币值。但是,如果国内低端劳动力市场过度竞争的状态不变,企业可以很容易地通过压低工资来控制成本,从而将人民币升值的后果转嫁给那些人力资本和技能较低的劳动者。更为严重的是,如果中国目前的资产价格上升中有国际游资推波助澜的作用,那么,一旦人民币真的大幅升值,而且是一步到位地升值,那么,等待中国的将可能是国际游资大规模抽离,而国内资产价格下跌,巨额财富被国际游资卷走,这将造成中国巨大的财富损失!

很可惜,由于缺乏确凿的数据,我们至今还没有办法了解在经常项目顺差中究竟有多大程度上是国际游资。据观察,出口企业可能一方面高报出口货物价值,一方面高报国内采购价值,并给国内供应商相应回扣,这样就可以用贸易的名义为国际游资提供进入中国的渠道。在人民币升值预期之下,游资进入中国后便会投资于资产领域,推动资产价格上涨。虽然没有数据证实这一事实,但这与中国部分地解释为什么在外贸领域出现的一些现象在2004年后出现了“突变”,如果完全是因为实体经济的变化发生,那么,外贸领域的变化更可能是逐渐发生的。

有很多人认为,中国今天所面临的宏观困境与上世纪八十年代的日本很相似,同样的外贸盈余,同样的本币升值压力,同样的资产泡沫。也有很多人提出,如今的中国和当年的日本所处的国际环境已经大为不同。但是,持两种不同判断的人们很少注意到,今天的中国和当年的日本至少在两个方面有着重大的不同,而在笔者看来,这两点都与中国的结构性特征有关。

一方面,日本从来就是一个内需主导的经济体,从上世纪六十年代以来,它的外贸依存度一直在14%至25%之间,即使在外贸依存度最高的1980年至1982年间,也没有超过25%。当然,这与日本的经济结构以服务业为主有关,日本的第三产业占GDP的比重在六十年代中期就已经超过50%,而在中国外贸依存度最高的1980年至1982年间,第三产业占GDP的比重高达58.7%

至59.5%。另一方面,日本长期以来是一个收入差距不大的国家,其基尼系数略高于0.3。相比之下,中国则是一个外贸依存度非常高、收入差距很大的国家。换句话说,日本在缩小收入差距和启动内需这两方面并无太大回旋余地,而中国则有很大的空间通过内部结构调整,缩小收入差距,启动内需。换句话说,中国今天所面临的内部结构失衡反而为缓解外部失衡提供了一个额外的机会。

事实上,由外汇储备高企引发的一系列宏观失衡除了与人民币币值低估有关外,也与中国劳动力成本、环境成本和资源产品价格过低有关。从劳动力成本来看,中国在2004年前的十多年时间里,民工工资几乎没有上升过,这与民工市场竞争激烈、社会保障缺乏有关。而1996年之后,城市部门劳动力市场竞争加剧,又对劳动成本产生了向下的压力。在开放条件下,低廉的劳动力价格成为中国比较优势的来源,通过发展加工贸易,中国迅速成为新的“世界工厂”和全球性的制造业大国。但是,与劳动力市场过度竞争相伴的是,中国的收入差距持续扩大,城乡居民之间、城市内部的本地居民和外来居民之间的收入差距都在持续扩大,劳动者在全社会收入中所占的份额不断下降。而企业则过于依赖低廉的劳动力价格,缺乏通过创新提升竞争力的动力。

因此,除了适度的名义汇率升值以外,要化解中国当前宏观经济所面临的困境,必须从源头上调整中国的内部制度性构架,要逐步地提高加工工业的劳动力工资、资源消耗价格和环境成本。通过社会保障制度建设,保护劳动者权益,逐步提高劳动成本,改变中国过于依赖低廉劳动力成本的现状。也可以说,今年刚生效的《劳动合同法》是朝着这个方向迈出的重要一步。短期来看,劳动力成本上升将压缩企业的利润空间,甚至对劳动就业产生负面的冲击,但它有利于化解中国的宏观困境,有利于经济的长期发展。笔者这样判断的依据是:第一,通过缩小收入差距,完善社会保障体系,有利于扩大内需,有利于将中国的经济增长方式从“出口依赖型”转变为“内需推动型”;第二,在劳动成本逐步提高的过程中,迫使企业通过创新来提升竞争力,也使得普通百姓能够有更多的资源投入到教育和健康方面的人力资本投资,为可持续发展打下基础,从而将经济增长方式从“低成本依赖型”转变为“创新驱动型”。

■醒客一周

让农民从农地发展价值中分享财富机会

——经济微观观察系列之六



周年洋

学术编辑,专栏作者
现居北京

在北方还处于春寒料峭的时候,笔者来到了南国的三亚。这里绿意盎然,果香沁人,丽日蓝天,细沙白浪,让我疲惫的身心顿时舒坦起来。亚龙湾一带都是高档度假酒店,海景房当然是最大的卖点。推开酒店客房的窗户就能看见大海,坐在酒店阳台上就能沐浴清新的海风。国人生活水平的提高,中国对周边国家的吸引力,加上国人经营旅游思路的扭转,三亚的旅游价值愈发凸显。自然,这里的土地不再只具有耕地的价值,而有更高的旅游价值。

在三亚成为旅游胜地之前,这里沿海的土地只有种植庄稼的价值,但现在许多农地变成了度假酒店,农民成了旅游景点和酒店的服务员。经济发展改变了土地的价值,也为当地农民提供了新生计,这可能是土地随着经济发展逐渐增值的鲜明写照,也是农民如何随着经济的变迁超越农业的一个启示。

看着海边林立的度假酒店,从酒店的价目表和当地人告知的房屋价格,得道这些当年价值微薄的土地已经寸土寸金。那么,当年拥有这些土地的农民能分享土地大幅增值的收益吗?依据中国现有土地制度,农地是通过国家征用,再出让建成度假酒店的,当时拥有土地使用权的农民,能得到的,只能是现有法律规定的补偿款,低标准每亩几万元,高标准几十万元,相对于这块土地现有价值,九牛一毛而已。

土地随着经济发展而逐渐增值,这是经济发展的基本规律。中国现行的所谓农民集体所有的土

地制度,农民只有土地的使用权,禁止或限制土地所有权的转让、抵押、出租,农民只能获得在土地上劳作的收益,无权获得土地的增值收益。在这样的土地制度下,使得农民只能从土地上获得生存的基本所需,而不能分享经济发展自然带来的土地增值财富,农民无法从土地上获得发展的机会。显然,现有的土地制度使土地对农民只具有生存价值,不具备发展价值。

就是这仅有的生存价值,也可能由于地方政府的强制征用而失去,农民不仅得不到土地巨大的升值收益,反而可能沦为失地农民。相对于中国整个的现状来说,仅仅让农民从土地上获得基本保障,太不够了,从一直以“剪刀差”剥夺农民的历史来看,也太不公平了。

现在学界围绕土地问题的争论,没有区分土地对农民的生存价值和发展价值。强调土地生存价值的人,要求保持农地的现有状态,强烈反对农地私有化,而且发出“无地必反”的警告。而强调土地发展价值的人,要求改变现有的土地制度,先要推出对农民有发展价值的土地制度。让农民自主选择土地的使用方式,从而分享土地本应具有的各种财富机会。对于今日的中国社会,发展比生存更重要,而要改变现有的土地制度,先要推出对农民有发展价值的土地制度。把农地仅仅当成农民的生存保障,这是一种停留在20世纪50年代把束缚农民当作管理的思维模式,它是以牺牲农民的自由选择为代价的。这种思维模式与当前的现实相脱节。现在的农村,多数年轻人外出打工,剩下的是老弱病残,现有的土地抛荒,不能得到很好的耕种,这是对资源的极大浪费。而那些在外打工的农民,

有的已在城市里安家,不再准备回到老家去了,他本来可以在家里的土地上得到的收益却没有办法变现。那些有志于闯荡世界的农民,因不能获得土地的收益,只能赤手空拳去闯世界,增加了他们人生路上的艰辛。

对于土地私有化的担心来自两个方面,一是担心灾年时豪强趁火打劫,巧取豪夺,像我们历史教科书中所描述的那样;二是担心一些不负责任的农民卖了土地买酒、赌博和挥霍等,最后进入城市,成为贫民窟中的一员,或者成为流氓危害社会。暂且不说,这两种情况出现的概率很低,即便出现了,也有解决的现成办法。那就是在现代国家中,给所有公民(包括农民)一份基本保障,在市场竞争失败后,在天灾人祸时拥有基本的生存保障;再就是恢复民间社会早就有的结社权利,让农民在自己的组织中互相监督,给那种被吃懒做、卖田挥霍的农民以强大的道德压力。也就是说,在实施农地私有化之前,让农民和所有中国公民一样纳入社保和医疗体系,二是让农民建立自己的合作组织,以避免上述对土地私有化的担心。

在中国这样农业人口众多的国家,担心错用政策导致社会混乱,本意是好的。但是不能因害怕土地所有权性质转变的负面影响,就一刀切地实施一种既不利于国家发展,也不利于农民利益的制度。根据近30年改革开放的经验,我们至少应该允许试验,允许试错,在某些地区先小范围做些试验,允许各种土地制度的形式出现,再逐渐探索一种适合现代中国社会和民情的土地制度,而这种土地制度的基本宗旨是,让农民从土地增值的收益中得到更多的发展机会。只有农民从土地上彻底解放,中国农民才能真正得到解放。