

Chinese
Public Policy
and Management
under Globalization

全球化视野下的
中国公共政策与管理

张 欣 杨翠迎 / 编著

 上海财经大学出版社

全球化视野下的中国 公共政策与管理

张 欣 杨翠迎 编著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球化视野下的中国公共政策与管理/张欣,杨翠迎编著. —上海:上海财经大学出版社,2010.5

ISBN 978-7-5642-0680-2/F·0680

I. ①全… II. ①张… ②杨… III. ①公共政策-中国-国际学术会议-文集②公共管理-中国-国际学术会议-文集 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 011029 号

□ 责任编辑 张 健

□ 封面设计 张克瑶

QUANQIUHUA SHIYE XIA DE ZHONGGUO GONGGONGZHENGCE YU GUANLI

全球化视野下的中国公共政策与管理

张 欣 杨翠迎 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路321号乙 邮编200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

· 全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海宝山区周巷印刷厂装订

2010年5月第1版 2010年5月第1次印刷

710mm×960mm 1/16 25印张 448千字

印数:0 001—1 500 定价:43.00元

前 言

当前,中国社会经济处于经济结构转型的关键阶段,完善的公共政策及其管理日渐重要,作为一个世界上的经济新兴大国,其公共政策与管理水平有待于提高。在全球化进程下,一国政府对社会经济政策的制定、执行与管理,已不能仅仅局限于本国视野,而需要在国家之间乃至全球范围内综合考量,即使发达国家也不例外。因此中国政府如何立足本国国情,在复杂多变的国际背景下,应对挑战,汲取教训,借鉴经验,建立科学、长效的公共政策与管理体制,亟须政府和学界深入研究。由上海财经大学公共经济与管理学院主办、美国英文学术期刊《Chinese Economy》和上海发展基金会协办,于2008年12月27~28日在上海召开了“全球化视野下的中国公共政策与管理问题国际研讨会”,聚集了海内外200多位专家、学者,从公共政策与管理、社会保障、医疗卫生、教育经济、土地资源、财政等领域,就如何应对全球化挑战下的中国公共政策和管理问题进行了热烈的讨论与演讲。大会交流论文共计139篇,由于受篇幅限制,我们选取其中31篇与读者共赏、切磋与探讨,藉此希望对中国的公共政策与管理研究和探索有所推进。

一、公共政策综合研究

公共政策是一个跨子科的综合性研究领域。任勇在《从多元主义到网络主义:政策过程理论范式的转换》中指出,政策过程理论的发展先后形成了多元主义、统合主义、网络主义三种范式,而由于前两种范式具有一定的理论缺陷,网络主义就成为政策研究过程中比较流行的理论研究范式。网络主义在公共政策领域主要体现为政策网络理论,在充分汲取了相关学科的研究资源以后,通过实现学科的范式转换,进而形成了政策网络理论。在开放的用人机制下,构建和谐劳动关系是当前劳动市场追求的目标。吴

君槐、田军的《和谐劳动关系的缺失与重构》基于实证数据分析认为,我国劳动关系在发展进程中呈现出劳资冲突显性化、劳资冲突复杂化、劳资冲突常态化、劳资冲突集中化、集体劳动争议缓和化等特点。而造成这种现象的原因是市场经济转型导致劳动者权力维护难、罢工权利的维护与传统文化相冲突、权力主体分享能力受到制约和社会协调制度的缺失等。民主参与在公共政策制定中具有重要的作用,张宇在《公共政策制定的民意向度》中提出在民主社会,是否合乎民意无疑是评判公共政策最为重要的指标之一。民意作为社会公众的意愿和需求的表现形式,理应是公共政策制定的逻辑起点。公共政策合法性的获得,即公共政策能为社会公众接受并得到社会公众的遵从、维护和有效执行,关键在于它必须忠实并充分采纳民意,因而民意构成了公共政策制定的合法性基石。公共政策制定本质上必须以合民意性为最终目标。左停、唐丽霞、李小云在《我国农村政策对农村反贫困的影响》中通过实地调查,指出农村政策在贫困村的覆盖率普遍不高,政策设计过程中的考虑不周排挤了贫困村的受益,贫困村农民对政策的知晓程度和满意程度也普遍偏低,农村政策对农村反贫困的作用受到了其政策设计和政策实施过程的影响。沈洪、杨雪芬、王玉芝的《我国城镇居民储蓄率的影响因素分析》中提出,改革开放以来,我国城镇居民的储蓄存款每年都以一定的速度增加。影响居民储蓄存款的因素很多,而只要通过监测影响程度大的指标的变化趋势,就可以预测储蓄的变化趋势。

二、社会保障综合研究

社会保障是公共政策与管理体的重要内容之一。而城镇基本养老保险的全覆盖、农村社会养老保险制度的建立、最低生活保障制度资金问题、医疗保障和公共卫生服务的均等化及公平性等都是社会保障中的热点及难点问题。林东海、丁煜在《养老保险全覆盖:基于“两个统筹”的混合养老金体系设计》中提出,由于区域经济发展不平衡的现状,有必要区分“两个统筹”的概念,为确保社会统筹兼顾效率和公平,有必要建立社会养老保险“资金全国统筹”和“待遇划区域统筹”的格局,并且以“混合养老金”规则解决劳动力跨区域流动的养老保险关系接续问题。此外,笔者提出了基于非缴费养老金设计的新农保制度构想,而“城乡混合养老金”设计可以整合城保和新农保两个制度平台,形成与工业化和城市化进程同步的“扩面”机制,这对社会养老保险财务状况的可持续至关重要。褚福灵在《建立覆盖城乡居民养老保障体系的思考》中提出,形成全国统一的养老保障制度规范,是建立覆盖城乡居民养老保障体系的突破口。“三个有利于”是衡量养老保障制度改革成败的标准;“一卡通”是实现全国共担养老风险的路

径选择;组建社会保障政策银行,是实现养老保障基金持续安全运转的组织保证。而进一步明确中央政府与地方政府、工作地政府和户籍政府在养老保障方面的责任,是统筹城乡养老保障工作的重中之重。杨翠迎、胡紫在《加快推进中西部地区农村养老保险制度建设的政策建议——基于农民的需求意愿分析》中基于2007年在安徽、河南、宁夏、云南及贵州等省的实地调查,从农民参保的需求和意愿角度,采用 Logistic 回归分析模型,分析和讨论了中西部地区农民参加农村社会养老保险的差异和影响因素,并结合中西部农村实际提出了加快推进中西部地区农村社会养老保险制度建设的思路及建议。于洪、钟和卿在《城乡二元结构下最低生活保障制度的经济学分析》中则认为,由于城乡二元经济结构的长期存在,我国的最低生活保障体系出现了城乡发展失衡的现象:城市最低生活保障制度发展较为完善;农村最低生活保障制度正处于起步阶段,发展严重滞后。该文通过对全面建设我国最低生活保障制度的需求和供给层面进行经济学分析,指出我国最低生活保障制度的供给存在城市区域差异显著、农村投入不足等不均衡状况。因此,我国建立健全最低生活保障制度的关键是在完善城市低保制度的同时,尽快建立健全适合不同经济水平地区的农村低保制度,保障农村贫困居民的基本生活,同时大力构建梯度式低保体系。李春根、李建华的《农村低保制度:政府博弈与行为分析》一文指出,无论从农村低保产品本身属性的角度,还是从财政的“托底”角色的角度,建立健全农村低保制度都应是政府应尽的责任。他们进一步提出提高中央政府承担农村低保经费的比例并予以制度化、中央政府对农村低保的投入应分类分地区投入并建立科学合理的经费分担模型等设想。大学生作为特殊群体,其对社会保障有何认识?段玉恩在《社会保障对于大学生就业取向的影响研究》以实证的方式总结了大学生社会保障认知的现状,提出了加强社会保障教育、加快社会保障制度建设,创造公平的就业环境以及鼓励大学生到西部就业等促进大学生公平就业的建议。与男性相比,女性退休早、寿命长,所以女性的这一特征对其养老金有着重要的影响。郑春荣、杨欣然在《退休年龄对女性基本养老金影响的实证分析》中根据模型测算,认为工资相同的男女职工,因为退休年龄不同,可能造成女性的养老金仅为男性的40%。为此,他提出从实施弹性退休制度、设定缴费最高年限和遗嘱养老金制度等方面来缓解这一现象。马海涛、王俊、刘宏、高松的《养老模式与健康福利——公共养老政策的改革与完善》从居住模式和主要经济来源两个方面来界定中国老年人的养老模式,认为养老模式是影响中国老年人健康福利的一个关键因素。经济与生活均独立的老年夫妻有最明显的健康优势和主观幸福感优势,而依靠子女供养或政府补助的独居养老模式是最差的。中国的社会重心在转型,刘守刚在《从生产国家到福利国家——1978年后中国政府责任变

迁的文本分析》中指出,现代国家本质上是福利国家,1978年后,中国逐渐从一个以生产建设为中心任务的国家转变为以保障民众福利为中心任务的国家。

三、医疗卫生综合研究

医疗卫生政策是公共政策与管理的又一重要内容。当前有关新医改方案受到了广泛的关注和热议。龚秀全在《促进基本医疗服务公平的医疗体制构建》中提出促进基本医疗服务的公平必须建立在生产效率的基础上的观点,他认为可以通过分解医疗服务产业链,在政府管理和引导下促进医疗服务机构之间的公平竞争,提高医疗服务生产效率,从而逐步建立覆盖全民的一体化的国民医疗保障体系,实现医疗服务利用性的公平。李晓燕、谢长青的《从健康水平、服务利用和筹资视角看新农合制度公平性——以黑龙江省为实证》,利用实地调查数据,对黑龙江省新型农村合作医疗制度公平性进行研究。结果表明,在健康公平性和卫生服务利用公平性方面,新型农村合作医疗参加组居民优于未参加组;在卫生筹资公平性方面,未参加组居民优于参加组,说明合作医疗资金筹资制度设计仍没有实现垂直公平。杨中浩的《省际城镇参保职工卫生筹资公平性分析》指出我国卫生筹资面临着区域不平衡、城乡不平衡、卫生资源有限等诸多的难题,但是城镇职工基本医疗保险制度的筹资在各省参保人群之间却有着较好的公平性,不过大多数省市的个人支付比重仍旧偏高而且各省市之间的筹资构成也有较大的不同,为此笔者认为通过继续增加对部分省市的财政投入和调整筹资构成可以更好地实现卫生筹资公平性。周珂的《提高社区卫生服务机构人力资源素质的思考》指出我国社区人力资源的匮乏主要体现在医技人员年龄偏大、学历和职称偏低、全职医师数量少等方面,这在一定程度上是由于全科医学知识教育滞后、社区卫生服务人员待遇地位不高、对其的培训投入经费不足、社区医疗服务机构管理不规范等原因造成的。笔者认为应从提高全科医生教育及规范社区卫生服务机构管理两方面着手解决此问题。王力男的《上海市“看病难”的成因分析与对策思考》认为,作为经济发展水平最快的地区上海市仍然存在“看病难”的问题,而医疗服务产出不确定性导致的不完全信息与信息不对称、医疗资源结构配置失衡、医疗保障制度的不完善等问题是上海市“看病难”的根源,要改善并解决这些问题,笔者认为改进三甲医院服务效率、加快社区卫生服务见识、增强医疗保障制衡能力并优化政府管理机制是关键。

四、财税问题研究

财政政策是公共政策中最为重要的内容。胡怡建在《上海财政收入可

持续增长研究》中,通过对改革开放以来上海市财政收入增长特征及影响财政收入增长的经济、政策、统计和管理等主要因素的分析,提出上海财政收入可持续增长需要有制度和体制保障,但这取决于中央政策导向,而目前上海地方所能做的是在制度和体制框架下,通过保持经济稳定增长,合理调整产业结构,顺应税制改革趋势来促进财政收入可持续增长。曾军平的《人大预算决策、机会主义行为与宪法性约束》从抑制公共支出总量膨胀与防止公共支出结构异化这两个角度,就如何施加宪法性约束以限制人大在预算决策过程中的机会主义行为做出了理论的探讨,提出的相关建议对目前正在进行的《中华人民共和国预算法》的修订和完善具有重要的参考价值。孙玉坤的《财政分权与县级经济增长:以吉林省为例的面板数据分析》以吉林省35个县(市)1994~2006年的面板数据为例,对中国财政分权体制改革以来中部省区的县(市)财政分权绩效与经济增长的关系进行分析,结果表明,对于中国中部省区来说,财政分权有利于县(市)一级的经济增长;还发现,总人口的增长率、财政自给率及固定资产投资率等都对县(市)一级的经济增长具有正向作用;财政分权对于县市经济的影响存在着一定程度的跨时差异。杜敏、苏竣的《税收优惠政策的政治特征:以中国软件产业税收政策为例》采用税收政治学的研究方法,以我国软件产业税收优惠政策为例,分析了税收优惠常被当作是一种政策工具,来追求财政性质以外的各种目标。除了丰富的政策目标意涵外,税收优惠的授予与调整也充满了利益分配或重分配的政治特性。

五、教育政策与管理研究

教育经济与管理是公共政策与管理的核心内容之一,教育资源分布的公平性问题是当前社会各界关注的焦点问题。马国贤、任晓辉的《中国义务教育均等化与绩效评价》从中国义务教育均等化的三个阶段为起点,介绍了义务教育受益均等化下的绩效指标建设目标和“一观三论”原理,结合2005~2007年三次绩效评价试点,分析了当前教育均等化中存在的主要问题,论证了中国现阶段开展义务教育绩效评价的必要性。温娇秀、王延军的《我国教育不平等与收入分配差距扩大的动态研究——一项基于各地区教育基尼系数的实证》以教育基尼系数作为刻画教育不平等的指标,选取相关省级面板数据,对我国教育不平等与收入分配差距扩大的关系进行动态研究,认为我国教育不平等与收入分配差距显著正相关,教育不平等每上升1个百分点,收入分配差距将扩大0.412~0.6个百分点。并且,随着时间的推移,教育不平等对收入分配差距的影响越来越大,针对此问题提出了若干

政策建议。赵宏斌的《我国高校规模区域分布的差异性研究》使用泰尔指数作为衡量标准,测量和分析了我国高校在校生规模与区域经济(GDP)和人口分布的关系,认为我国高校各类在校生规模的区域分布相对于区域经济的差异小于相对于人口的差异,研究生规模分布的差异程度远大于本专科生,省级区域内的差异远大于省级区域之间的差异,西部地区多数省份的分布差异大于东部和中部地区。刘玉安的《教育与北欧模式》指出北欧社会发展的总体水平一直名列世界前茅,形成了独具特色的北欧模式。而北欧社会成功的主要原因,既不在外部环境,也不在于它特别的资源条件,而在于它特别重视教育,在于它特别重视人力资源方面的战略投资。

六、土地与住房保障研究

住房与土地资源政策在各国公共政策与管理中也占居重要的地位。近年来房价的上扬与震荡,大大超出了中低收入居民的住房改善预期和可支付能力。付瑶、冯苏苇的《城市居民住房可支付能力指标测算及分析》在阐释国内外学者对于住房可支付能力相关指标的定义及模型基础上,结合上海市近年来的具体情况,指出现行的住房可支付能力的指标测算及模型分析存在不准确和不完善之处,提出了改进的思路与方法。我国作为一个即将步入老龄社会的农业国,农民的养老保障问题一直受到社会各界的广泛关注。陈彬的《房地产调控政策的博弈论思考》从有效抑制房价过快增长的命题出发,探寻房地产调控政策背后的博弈动机,指出住房市场中各参与者与中央政府的博弈,以及各参与者之间的博弈,是造成房地产调控政策效应递减的根本原因。肖平的《西部农村土地养老保障模式再探索——以四川农村为例》通过对四川农村农民养老模式的调研和对国家相关社会保障文献的研究,分析了我国西部农村特殊的土地养老制度的症结,提出了一种新型的政府引导、农民自愿和社会参与的土地养老模式,以期能对我国西部农村养老问题的解决提供一些参考。

总之,学者们围绕中国公共政策及管理问题,从不同角度对之进行了深入的讨论与全面的分析,也提出了不少政策建议,其中不乏新见解、新观点和新举措,对中国公共政策与管理理论具有极大的推动作用,对中国公共政策与管理实践具有一定的指导作用。

编者

2009年10月

代 序

先有科学制政,才能科学执政^①

张 欣

现在举国上下都讲“科学执政”,从公共政策角度来说,这是指要科学地执行公共政策。但在讨论科学执政之时,在政策的制定环节就必须讲求科学——唯有如此,制定出的政策才有科学性。这也引出这篇序言的主题——“科学制政”。也就是说,有了科学的政策、正确的政策,才能事半功倍,达到预期的效果;如果没有科学的政策,那么即便政府管理能力再强,那也不可能科学执行政策,更不可能达到预期的效果。

要科学制定政策,其关键在于决策者对所制定的政策科学的认识和判断。具体而言,主要包括以下四种情况(见表1)。

表1 制定政策科学性的四种情况

	决策者的主观判断	主观认为是正确的	主观认为是错误的
政策实际	所制定的政策在客观上是正确	政策得到有效执行,达到预期效果	结果“似非而是”
正确与否	所制定的政策实际上是错误	结果“似是而非”	政策被取消,避免损失

首先从正面而言,如果决策者判断正确,制定了一个科学的政策,符合客观规律、符合公众的正向行为激励,那么这个政策就容易执行、效果也好;而即便在既成政策是错误的情况下,如果决策者判断正确,不讳疾忌医,就能果断地禁止或取消这项错误政策的继续执行。

如果决策者没有科学制政,他的判断就容易出错,可能出于良好的愿望去推行或者禁止某些措施,但其结果却适得其反。这里有“似非而是”或者“似是而非”两个陷阱。表1右上角显示“似非而是”的情况。该情况是指有

^① 本序为笔者在“全球化视野下的中国公共政策与管理问题国际研讨会”上的发言整理稿。

些政策表面看上去是错误的,而实际则是正确的。譬如出租车运价随油价浮动的政策遭到不少人反对,而笔者认为该政策实际上是正确的,因为价格使紧缺的运输资源有效分配。表1左下角显示“似是而非”的情况。即有些政策表面上看来是好的,制政者也想做好事,但是由于不遵守客观规律,制定并执行了不科学的政策,得到的结果却事与愿违。譬如2008年实施的《中华人民共和国劳动合同法》中遇到的若干案例(这些典型案例在下面还会具体讨论)。

虽然在实践中,任何人或者机构不可能不犯错误,但如果在制定政策环节上尽可能科学,那么至少可以将该政策的失误控制在最低限度。不幸的是,反思最近制定的一些公共政策,我们可以看到,由于在制定过程和制定手段上缺乏科学性,导致出台的政策常不尽如人意,甚至结果适得其反。

那么应该怎样才能做到科学制政呢?

首先,在程序上要做到制定政策的科学化,我们至少要遵照科学的程序:即制定政策,首先要确定该政策的价值目标,知道其限制条件,然后才有可能制定出最有效达到目标的政策。

而要保证制政的科学性,防止或者减少失误,政策制定中又必须涵盖以下这些基本理论和方法:要广泛研究和引用经济学、政治学等理论;要有科学的方法包括先进的分析手段;要检查历史和研究国内外正反经验和教训;要遵守制政程序、健全制政民主化,避免“似是而非”和“似非而是”两个陷阱,避免以偏概全,避免以一时的情感冲动、以“公众舆论”而左右法律原则;要允许公开辩论,广泛听证各方意见,特别是专家、公众的意见,采取各种科学的研究方法,反复论证,试点执行,逐步推广,不断对结果进行评估,及时修正有问题的部分,错了的果断改正。这样,才能提高政策的科学性,减少失误。

以下是对最近实施的三个公共政策的评论。在这几个案例中,笔者认为它们的共同点即政策制定的初衷是好的,但由于在制定过程中没有科学化,导致政策执行得到的结果与制定政策的初衷背道而驰。

在2008年出台的公共政策中最受争议和批评的是2007年制定通过的《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称《劳动合同法》)。这是一个典型的从制政过程、制政手段以及政策内容上都缺乏科学性的案例。

1994年出台的《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)虽然在当时的制定过程中缺乏应有的理论指导和前期经验,存在不少问题,但是该法在正式颁布前经过多次试点、反复论证,最后虚心采纳了专家意见,作了一定调整,使可能出现的损失减少了。譬如,《劳动法》在合同期间内设置了

一个很高的解约障碍,实际上成了一个“铁饭碗”条件。但是在论证中,听取了专家意见,留下一个口子,允许劳资双方反复多次签订固定期限合同。在合同到期后,企业可以终止雇佣关系而不需陈述理由,从而使企业有一定的解约自主权,僵化的“铁饭碗”条件在这个口子下被打破了。因此,有了这样可以在合同终结时终止合同的灵活劳动关系,中国的企业特别是中小企业维持了生命力。

但是《劳动合同法》这样一部牵涉到中国经济基本层面的法律,有学者认为它在整个制定过程有悖科学制政的精神,主要表现在以下几方面:在整个制定过程中,竟然没有一个经济学家的参与,而且在没有公开听证和科学论证的情况下加上“无固定期限”的条款;整个制定过程中,所谓网上广泛征求的意见被收集之后,既没有被公布,也没有相关政府部门的具体回应;对事后普遍的反对意见,包括来自政协委员的批评采取压制而不是虚心听取的态度;而又在公众对“山西煤窑事件”愤激的情绪下匆忙通过,然后在没有试点的情况下草率在全国全面实施。

《劳动合同法》落实到具体实施,有学者认为,它制造了一个事实上的“铁饭碗”:第一,该法中规定续订第二次合同时劳动者可以要求签订“无固定期限合同”;第二,在合同期限中,该法又将企业解雇雇员的成本设置得高不可攀。这两个条款结合在一起,就成了一个事实上的“铁饭碗”。因此,《劳动合同法》施行后,为了避免所谓“铁饭碗”的高成本,一些企业大量裁员或倒闭关门,反而造成大量失业。

显然《劳动合同法》的一个初衷是保护就业,保护弱势群体,而结果却恰恰相反。受《劳动合同法》打击最大的是最弱势群体——农民工。据发改委统计,我国2008年上半年全国有6.7万中小企业倒闭,2000万员工被解雇。珠江三角洲大量农民工被辞退,或者由于老板逃逸而失去工作。这里,《劳动合同法》的实施是造成2008年上半年大量失业的主要原因。有人辩解说是全球金融危机的缘故。但是,金融危机发生在2008年10月份。2008年上半年中国出口还呈现23%的增长。而2007年底宣布《劳动合同法》通过之后,大量中小企业迁移至越南、柬埔寨,甚至一些合资企业撤回台湾。这些均不能排除与《劳动合同法》的颁布实施没有关系。

颁布实施《劳动合同法》的另一良好愿望是劳资和谐和劳动关系长期化,而结果也并非尽如人意。该法颁布实施之后,劳动争议案井喷,普遍增加了3倍,劳动关系更显紧张。据笔者的问卷抽样调查显示,《劳动合同法》实施后,认为劳动关系变紧张了的为50%,认为变和谐了的只有17%。而劳动关系变得更为短期化(见图1)。图2显示的是上海市总工会2008年9

月3日发布的调查。较之2002年,劳动合同期限短于1年的合同数量增加了15个百分点,而无固定期限合同数量大大减少了近20个百分点。《劳动合同法》还使受合同法保护的员工和在《劳动合同法》之外的临时工、派遣工的同工不同酬矛盾加深。由于劳动关系终止条件苛刻无法执行,使大量本来守法的中小企业现在开始不得不违法,并且有工人和雇主(甚至地方政府)联合暗地抵制《劳动合同法》,这使真正违法的企业,如黑煤窑等反而混在其中而得到保护。

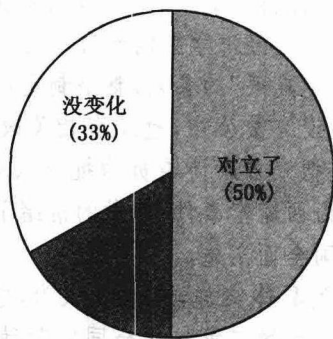


图1 《劳动合同法》实施后劳资关系情况

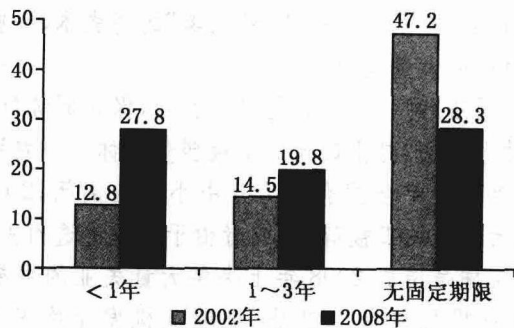


图2 《劳动合同法》实施后劳动关系呈短期化趋势

反思这个案例,如果在制政过程中严格遵守科学化原则,这个《劳动合同法》还可以更加完善:第一,理论上,如果有经济学家参与,他们不难用经济学理论指出,这个法律违背基本经济规律。第二,如果广泛研究国内外经验,不难知道,《劳动合同法》中带有争议的条款,恰恰是给法国等国家的经济和社会造成极大困扰、为法国政府和改革派一直试图摒弃的条款。第三,对反对意见,不应急于压制,应该允许展开充分辩论,虚心听取不同意见,这

样可以在颁布实施前避免一些可能发生的弊病。第四,法律颁布之后,如果先在一定范围内进行试点,在观察效果后及时调整和纠正,就不至于造成全国性的困扰和损失。

笔者提出的第二个公共政策制政科学化的案例,是奥运后发生的包括重庆、三亚、兰州、南阳等十几个城市出租车屡屡罢运事件。一般舆论将其原因归咎为:出租车公司承包金过高,黑车猖獗,罚款多,加油困难,不法分子捣乱,等等。其实,这些都是表面问题。用经济学来诊断其根本原因,则很简单,缘于6月份发改委发布的一个公共政策——即政府控制出租车运费,使之低于市场均衡价格。其他的问题都是该价格控制衍生出来的恶果。

出租车行业有三个重要特点:一是它高密度占用公共道路资源,有外部负效应,因此它的数量是要被政府限制的。二是它提供的公共服务是需要政府密切监管的。不然敲诈、拒载、安全等会直接影响公众福利和社会稳定,就像个体奶农会在牛奶里掺三聚氰胺一样。三是出租车司机是要赚钱养家糊口的,他们工作的时间和强度应该使他们得到的工资高于一般日常员工的工资,不然他们就不干了(经济学行话是不能低于他们的机会成本)。如果上面任何一个环节出了问题,那么城市的出租车服务就要出问题。

基于此行业的特殊之处,国内外大部分城市的出租车管理体制,通常是由政府控制出租车车牌数量,然后委托多个出租车公司管理。由于有多个出租车公司,不至于造成垄断,这些公司要从品牌和服务质量上相互竞争,相对于政府直接监管经济的效率更高。这就是为什么车牌由出租车公司而不是政府直接监管的缘故。出租车公司向政府缴纳各种车牌税、养路费,用以支付出租车使用的道路等公共资源的成本,当然,出租车公司的管理人员自己也是要吃饭拿工资的。那么,这些成本从哪里收回呢?因为公司持有车牌,因此使用该公司车牌的出租车就要向公司缴纳“份费(管理费)”,作为持有车牌的租金。这个租金自然包含在出租车的运费中。如果出租车车费合理,在去掉“份费”和汽油成本之后,出租车司机仍然能有不错的收入,各方相安无事:“的哥”安心工作,出租车公司积极管理,消费者满意,黑车由于政府管制和消费者不放心乘坐而没有市场。

但为什么现在会出现罢运呢?有人认为是管理体制有问题,互联网上甚至有很多人认为在管理环节之中应当去除出租车公司这道环节以节省成本。可是,现行的管理体制不但国外绝大部分城市都是这样做的,就是以往国内各个城市这样做时,怎么没听说有罢运的事件呢?前几年外国游客对上海的出租车管理,特别是大众、强生这些公司的品牌也很满意。为什么现在突然出问题了昵?而且,现在罢运怎么会变成了全国各地的普遍现象问

题呢?

笔者认为其根本原因,源于2008年6月份发改委的紧急通知,即不许出租车运费上升。而这个政策违背了经济规律,人为的控制价格。

具体而言当出租车运费低于市场均衡值时,首先会带来供应减少,出租车司机不赚钱或少赚钱,因此其中很多人不做了。另外由于运费过低,需求增加,很多人中午回家睡觉也打的,结果是市场短缺,资源配置失效,真正要用车的人甚至送病人去急诊却叫不到出租车。因为短缺,于是黑车就有了市场。黑车猖獗,其实是短缺的必然后果。黑车占用道路资源却不要缴份费,痛宰顾客没商量,可是因为正规的出租车叫不到,急着赶事的只能叫黑车。警察和出租车公司跟在后面疲于奔命,但还是屡禁不止。接下来发改委又要求各地政府用财政对出租车实施价格补贴。应当看到,现在不少地方政府收入捉襟见肘,没钱贴下去,这就必然减少了财政补贴。说是天然气要便宜些,但是需求增加了,而天然气价格又是控制的,于是又有了天然气供应短缺的问题。出租车司机生存遭到困难。如重庆司机一月辛苦下来只有1 000多元,因此不惜铤而走险,发泄不满,发生罢运。

罢运的真实原因是:由于油价上涨,通货膨胀又使生活指数提高,出租车的生存成本增加。本来,按照市场机制,出租车的运费应该跟着调整上涨,以恢复供求均衡。但是由于担心通货膨胀和“社会不安定”,发改委下达以上价格控制的紧急通知,要求全国各地禁止出租车涨价,最终却导致上述各城市罢运的不和谐局面。

可见,政府采取价格控制的政策,初衷是和谐和稳定,结果却是不和谐和不稳定。如果允许运费按市场供求调整,即使公众有暂时的抱怨,但是结果却使大家更满意,如15年前上海公交运费的调整。又如美国1973年的汽油短缺,开车者经常要排一小时队才能加到汽油。当政府允许价格上涨,排队现象马上消失。再比较各地,可以看到,罢运主要发生在运价过低的城市。当然幸运的是,紧接着罢运之后国际油价下跌,而其他行业失业率增加,出租车司机跳槽也不容易,这就使他们的心态作了调整,罢运现象有所减少。但是,如果我们不认识到公共政策的科学性,问题迟早还会发生的。

综上所述,整个事件是源于发改委一纸命令。而这命令违背了经济学价格规律的基本原理。如果在制定政策的时候科学一些,从理论上和国内外经验上本来并不难发现价格控制偏离均衡水平会事与愿违,那么这样的现象就会大为减少。

第三个案例是2009年在全国推广的增值税转型。增值税转型政策是指政府征收增值税从原来的生产型转制为消费型,对固定资产投资不征增

值税。增值税转型的初衷是刺激经济。这个政策在当前的形势下在全国各地区各行业一下子进行推广是有问题的。2004年在东北国有大企业试行增值税转型,并非毫无益处。这是因为当时就业形势不如现在严峻。而东北国有大企业历史包袱严重,为了减轻其纳税负担,鼓励它们升级转型,对它们的更新改造、固定资产投入免税,有其积极意义。但是,在当前有不少行业经济萎缩,特别是就业形势严峻的态势下,在全国各行业各地区全面推广增值税转型,则可能使目前的就业形势雪上加霜。

这是因为将增值税从生产型向消费型转型,降低了资本投入的价格,是资本要素对劳动要素的相对便宜。其结果刺激在生产中以资本替代劳动,这对劳动密集型企业是不利的。在目前全国范围内仍有大量剩余劳力、就业成为最主要经济问题的情况下,增值税转型对就业的消极作用,在制定政策的时候没有被充分考虑。我们用一般均衡模型模拟计算即可发现,增值税直接减税成本为1575亿元,对GDP的推动作用非常微弱,只有0.17%,却减少了412万个就业机会。如果不用增值税转型,换作对各种要素普遍减税的政策,用同样的减税成本,可以刺激GDP增长0.414%,就业增长327万个。

可见,在这个增值税转型的政策制定中,不科学性表现在犯了方法论错误,以概偏全,刻舟求剑。在决定全国推广的过程中没有科学的程序,没有采取先进的科学的定量分析方法去分析模拟。

以上以三个近期实施的有问题的公共政策为例,阐述了科学制政的必要性——只有科学制政,才能科学执政;有了科学的公共政策,才能有效执政,事半功倍,达到预期的效果。

本次学术会议的召开,正是全国学界为科学制政所作的一些探讨。结集出版的本论文集中所选取的每篇论文,也均为对政策制政的学术研究,希望它们能对我国科学制政起到一定的推动作用。

张欣

2009年10月

目 录

1	前言	
1	代序 先有科学制政,才能科学执政	张 欣
 公共政策综合研究 		
3	从多元主义到网络主义:政策过程理论范式的转换	任 勇
12	和谐劳动关系的缺失与重构	吴君槐 田 军
23	公共政策制定的民意向度	张 宇
37	我国农村政策对农村反贫困的影响	左 停 唐丽霞 李小云
47	我国城镇居民储蓄率的影响因素分析	沈 洪 杨雪芬 王玉芝
 社会保障综合研究 		
57	养老保险全覆盖:基于“两个统筹”的混合养老金体系设计	林东海 丁 煜
77	建立覆盖城乡居民养老保障体系的思考	褚福灵