

北京大学公共经济管理研究中心系列研究成果

公共经济管理研究 (2008)

黄恒学 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京大学公共经济管理研究中心系列研究成果

公共经济管理研究 (2008)

黄恒学 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济管理研究. 2008/黄恒学主编. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8534 - 6

I. 公… II. 黄… III. 公共经济学—经济管理—学术会议—文集 IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 041729 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 李煜萍 (电话: 13691313466, E-mail: pkulyp@163.com)

责任印制: 张江虹

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: A5

印张: 12.125 字数: 350 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版

印次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8534 - 6/F · 7525

定价: 35.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

序

北京大学公共经济管理研究中心的宗旨是构建世界一流的公共经济管理学术研究基地和交流平台,致力于培养优秀的公共经济管理理论研究人才,创造一流的公共经济管理研究成果。中心成立几年来,先后主办了多次大型学术论坛,在国内外产生了重要的影响。

这本学术论文集是北京大学公共经济管理研究中心 2008 年学术年会的学术文集,是中心各位研究员近期取得的研究成果。这些研究成果紧密联系中国现实的公共经济管理问题,运用了经济学、管理学的基本理论、方法和技术,从不同的角度深入系统地探讨和阐述了公共经济、公共管理、公共政策等领域的诸多热点、重点、焦点、难点问题,取得了一系列重要的研究成果,是中心学术研究发展史上的一个纪念碑。这本学术论文集比较真实地记录和反映了中心各位研究员认真开展学术研究的进展和历程,在一定程度上反映了中心研究员的研究能力和学术水平,标志着中心的学术研究跨上了新的台阶,取得了新的进展;同时,也是中心学术研究发展史上一个重要的里程碑。希望中心各位研究人员,以此为起点,继续深入探索研究中国经济管理领域中的各种深层次问题,力争取得更多更好更高水平的学术研究成果,为推动中国市场化改革,进一步完善市场经济体制作出新的贡献。

北京大学政府管理学院教授

北京大学公共经济管理研究中心主任 黄恒学博士

北京大学公共经济学系主任

2008 年 4 月 15 日

于北京大学

目 录

公共管理篇

中国公共经济管理体制的 WTO 化	3
人才——经济全球化时代的关键问题	11
侥幸心理:领导干部违法乱纪的催化剂	26
关于“在政府工作中应用全面质量管理”的几点建议	30
中国地方政府融资 22 种模式	40
公共经济在社会转型期的若干问题研究	61
尽快把珠江三角洲经济区域定位和整合成为“中国—东盟 自由贸易区”的国际经济中心	96
中国传统墓葬文化与社会发展关系研究	107

经济管理篇

大力发展多层次资本市场的理论基础和对策选择	131
东北地区玉米加工转化对粮食平衡的影响及对策	144
商业银行核心竞争力研究	158
中国 IT 卖场生存危机研究	176
加强企业家继续教育的几点思考	201

房地产业过度发展引发的社会不和谐因素及对策研究	207
论美登大酒店的绩效管理与实践	216
经济开发区生态链建设的政策导向及企业化运作研究	222
基于国家“十一五”规划导向的我国智能建筑研究	239

探索篇

通往“文明共识”之路:发展文明经济——对“文明的冲突” 的经济探源	251
公共产品多元化供给的理论基础和确立原则	259
从公共选择的视角分析我国公共产品的供给问题	269
试析中央政府对民族地区公共产品供给的扶持政策	281
浅析小区公共经济主体——业主委员会的组建和运行	291
纵横之间——试析高等教育资源的社会分配及其公平意涵	302
我国西部地区公共支出存在的问题及其对策研究	309
农村公共财政视阈下的村级治理	320
基础设施特许经营有效运营问题研究	328
中国农村养老保险现状与政策调整研究	342
公共服务的使命与实现——兼论公共服务市场化及其误区	349
农村新型合作医疗制度初探——以山东省安上村为个案	368
后 记	381

公共管理篇

中国公共经济管理体制的 WTO 化

黄恒学*

本文是国家教育部人文社会科学重点研究基地北京大学政治发展与政府管理研究所主持承担的教育部重大项目——加入 WTO 对中国中央政府管理体制和地方政府管理体制的影响——的一项研究成果。

当初,2000 年末申报立项时,中国尚未入世;而今中国人世已过八年。在中国入世前后的这些年来,中国人民和中国政府都经历了一场深刻的思想革命和管理革命。

中国入市是中国人世的前提,我个人认为,市场经济是一种真正的自然经济,市场经济活动反映了人类生产活动,乃至人类一切活动的基本规律。市场主体是人类社会最富有活力的创新和发展主体,市场需求反映了人类最现实的需要,市场资源与市场条件反映了人类不断提升的活动能力与认识水平,市场环境和市场要素是人类赖以生存和发展的基础,市场价值反映了人类对于市场客体满足市场主体需要的状况和水平的一种认识,市场竞争是制造差别和消除差别的动力源泉,市场交易体现了物与物、人与物、人与人之间所存在的各种错综复杂的关系,市场发展目标反映了一定历史时期人们所能够实现的生活理想。走市场化改革和市场经济发展的道路,表明中国的改革和发展真正走上了正轨,赶上了世界发展大潮,奔“小康”乃至中康、大康、太康都大有希望!

市场化是一种进步的力量,因为市场反映了人类的基本需要,代

* 黄恒学,北京大学教授、北京大学公共经济系主任、北京大学公共经济管理研究中心主任。

表了人民的根本利益;市场会包容、吸收和采用一切有利于改善人类福利的各种新的市场要素,无情地淘汰一切落后的产品和产业;市场要求自由开放,打破一切陈规陋习和关卡障碍。市场竞争与市场垄断是一个问题的两个方面,市场竞争者所追求的理想目标是在不同程度上垄断市场,包括自然垄断、社会垄断、技术垄断、政策垄断、文化垄断和思想垄断等等,就这个意义上讲,市场垄断是一种极端化的市场竞争形态。

市场差异是市场竞争的动力,也是市场交易的前提,还是市场交易的障碍。市场化本质是趋同化,包括生产同化、交换同化和消费同化,以及由此而导致的经济同化、技术同化、制度同化、社会同化和文化同化等等。然而,在现实世界市场上,无论是市场主体、市场客体及其关系,还是市场要素、市场资源及其环境,都存在着巨大的差异性,而市场的差异性正是市场趋同化的拦路虎。因此,消除各种市场差异,是促进世界市场发展的一个重要途径。当然,世界本来就是个多样性的世界,完全消除一切市场差异是根本不可能的,也是完全不可取的。世界市场也是一个丰富多彩的市场,求同存异理应是市场竞争和市场发展的理性选择。

中国人不仅要入市,而且要入世。中国改革开放 20 多年来,从引进外国技术,到引进外国资本,再到引进外国管理制度和经验,最后到全面吸收一切人类文明的优秀成果,表明中国愈来愈走向开放,向世人表明一个具有悠久文明历史的泱泱大国的博大情怀。市场经济是一种世俗经济,中国人世,也就入俗了,不再做“和尚”大国了!中国人终于要下山,要下海,要与狼共舞了,要与世人共舞!

一、中国市场化改革与中国入世

中国改革开放 20 多年来,一直致力于市场化改革。中共中央先后两次作出《关于建立社会主义市场经济体制的决定》和《关于完善社会主义市场经济体制的决定》,表明了中国进行市场化改革的不可动摇的方向和坚定不移的决心。

经过 20 多年的市场化改革,中国已经取得了伟大的成就,社会政

治、经济、文化和人民的生活面貌都发生了较大的改变,社会生产方式、生活方式和人们的思想方式正在经历着一场深刻的变革。影响和决定当代中国社会变革方向与潮流的主要力量是多方面的,政治民主化、社会现代化与经济全球化是当代中国人民面临的重大现实问题,也是数百年来中国人民实现中华民族伟大复兴的光荣与梦想。然而,市场化改革无疑是当代中国社会变革和发展的主导力量和根本方向。

市场是社会供应与社会需求关系的总和,是买卖关系的总和,是交换关系的总和。市场经济本质上是一种关系经济,是一种买卖经济,是一种交换经济,是一种贸易经济。因此,没有高度发达的市场贸易,便没有高度发达的市场经济。

中国在市场化改革和市场化开放过程中,逐步实行了市场主体的分离,以及市场利益、市场责任、市场权利与市场风险的分化。先后进行了一系列价格改革,让价值规律在社会经济生活中发挥基本标准作用,引导社会供求关系合理调节社会经济资源的有效配置。从而使市场化范围逐步扩大,市场化程度逐步提高,市场化体系逐步完善,市场化秩序逐步规范。中国的市场化改革和市场化开放取得了举世公认的成就,中国的许多贸易伙伴已经承认中国具有市场经济国家地位。中国经过 15 年的艰苦谈判,终于 2001 年 11 月 11 日在多哈 WTO 第四次部长级会议上被批准加入世贸组织,并于当年 12 月 11 日起正式成为世贸组织正式成员。

中国入世,标志着中国市场化改革取得了阶段性成果,也意味着中国市场化改革将迈入新的阶段,跨入新的纪元。事实上,中国入世,意味着中国进一步入市,意味着中国的市场化范围的进一步扩大,意味着中国市场化程度将进一步提高,意味着中国市场将进一步走向开放,中国的市场体制将逐步走向完善,中国的市场秩序将更加健全,中国的市场竞争将更加激烈。中国入世,意味着中国人民将面临剧烈的市场竞争、更大范围的市场交易、更多的市场发展机会,也将面临更多的市场挑战和市场问题。

加入世贸组织,意味着中国可以享受 WTO 所有成员的稳定和无条件的多边最惠国待遇;可以享受八轮多边贸易谈判达成的包括工业

品、农产品和服务贸易的减让成果。同时,有助于在多边框架下公平地解决多边贸易争端,并以 WTO 的游戏规则作为推进和深化中国市场化改革的重要参考依据;有利于增强中国在国际经贸事务中建立新的国际经济秩序方面的发言权,进一步提高国际地位;有利于参与 WTO 有关规则的制定和修改,确保中国及发展中国家的经济权益。

中国入世,无疑对中国政府、中国企业和中国国民的社会生活产生长期、广泛、深刻的影响。WTO 是一个贸易俱乐部、市场俱乐部,“入世”即意味着中国在更大范围和更深层次上“入市”。改革开放以来 20 多年来,中国政府、中国企业和中国人民早已入市,却大多“涉世”未深。作为市场的主体,中国的消费者期盼入世后“物美价廉”,中国的生产经营者担忧“与狼共舞”,中国政府的市场监督管理者正忙于拆关变法,穷于入世应对。

既然中国要建立具有中国特色的社会主义市场经济体制,加入 WTO 这个国际市场俱乐部当然是一种明智的选择。入世也必将加速和推进中国的市场化改革,尽快建立和完善市场经济体制。作为市场化改革的主导者和市场经济规则的制定者与执行者,中国政府在入世后也必将受到更直接、更强烈、更公开、更深刻、更广泛、更严峻的挑战、冲击和考验。

二、中国政府管理思想与原则的 WTO 化

作为一个国际化的市场经济俱乐部,经过各成员之间长期和艰巨的谈判、争吵、让步和妥协,WTO 不仅约定了一系列规范各组织成员的贸易规则,更重要的是达成了许多共识,并逐步形成和明确了 WTO 的基本原则与例外原则。作为 WTO 成员,中国当然有义务遵守这些原则和规则。

从理论上说,WTO 协议中所规定的非歧视原则、自由贸易原则、透明度原则、促进公平竞争原则、法律统一实施原则、鼓励发展和经济改革原则等项国际贸易基本原则,体现了世界市场经济发展一体化的要求,反映了现代市场经济发展的客观规律,是 WTO 宗旨、WTO 思想、WTO 主义的精髓,也是当代世界人类文明成果的精华之一。因

此,中国政府应该认真对待这些当代人类文明的优秀成果,并且切实履行义务,遵守 WTO 的管理思想和贸易原则。

在中国市场化改革与 WTO 化应对或调整过程中,要真正实现平等贸易、自由贸易、透明贸易、公平贸易、规范贸易、安全贸易和发展贸易,关键还在于进一步深化中国政府管理体制改革,尤其是要进一步调整政府管理的指导思想与管理原则。

当前,在 WTO 化改革过程中,有些中央政府部门和地方政府表现出消极应对姿态,如临大敌,似乎只有招架之功,而无还手之力;有些政府部门不分青红皂白,见“关”必拆,有“关”必拆,撒手不管;也有些政府部门甚至开始声东击西,明拆暗设,人为地制造市场障碍。究其根源,一方面是出于私人利益、部门利益、地区利益而保护市场,另一方面则出于其政府管理指导思想的偏狭。事实上,只有有了开放的思想,才会有开放的市场,只有观念入世,才能行动入世。

三、中国政府管理职能的 WTO 化

经过历次政府机构改革,我国中央和各级地方政府的职能已经发生了很大的变化。中央高度集权的无限政府管理体制,正在向适度集权和合理分权的有限政府管理体制转变。但是,应该看到,与中国经济体制的市场化改革相比较,政府管理体制的改革还显得不太适应。

在传统的计划经济体制下,中国政府是一个全能主义的无限政府,整个社会高度一体化,政府集权、集责、集利、集险于一身。由于社会成员及其组织之间没有明确的权、责、利分化,导致表面上的利益一体化,党政不分,政企不分,政事不分,企事不分,官民不分,公私不分,如此等等。

市场经济体制是一种利益多元的体制,市场化改革必然要分化不同的利益主体,尤其是要实现党政分离、党企分离、党事分离、政企分离、政事分离、企事分离。在市场化改革条件下,要对政府职能重新进行定位,凡是政府不应该管的事情,都应交给市场去做。政府应尽可能从市场中退出来,包括资本退出和市场退出。

在实现政企分离和转换政府职能的基础上,国有资本应退出绝大

多数的竞争性领域。国家资本和政府资本是一种行政资本、官僚资本、权力资本、垄断资本,这种公共资本一旦进入市场,既可以有效地防止私人垄断,又可能形成国家垄断或行政垄断,并引发企业内部的不当控制和官员腐败。国家资本既是公共资本,又是权力资本,这种具有公共性和强权性的公共权力资本一旦进入资本市场,毫无节制地参与市场竞争,就会导致这种公共资本的市场化,并造成公私不分、官民不分、官商不分、官民相争和市场垄断,从而使公共资本异化为官僚资本、强权资本、垄断资本和腐败资本。当然,这必将造成市场主体地位的不平等和市场竞争的不公平,不符合 WTO 的基本原则。

在实现政企分开的同时,还应加速实现政事分离,加强公共事业立法,并逐步放开相应的教育市场、卫生市场、文化市场、体育市场等服务市场。

政府逐步退出市场,并不是可以就此撒手不管。相反,在政府“退市”的同时,还要积极“入世”、“导市”和“督市”,按照市场经济规律的各项要求,调整政府职能,尤其是要弱化非公共领域的经营职能,强化市场引导与监管职能。当前应加快国有经济布局 and 结构的战略调整,改革、重组和规制具有自然垄断性和公益性的行业,建立和完善社会保障体系,强化市场监管,规范市场经济秩序。在实现市场化分工的基础上,进一步调整和转换中央和地方各级政府的职能。

四、中国政府市场管理规则的 WTO 化

市场经济本质上是一种开放性的关系经济,也是一种契约性的规范经济和法制经济。就这个意义上讲,WTO 只不过是国际市场关系人的谈判室和裁判所。通过长期反复和轮回的双边谈判和多边谈判,WTO 成员之间达成了一系列国际贸易协议和贸易规则,这些规则对各成员均具有约束力。且除少数例外情况,在各成员所承诺的范围内,WTO 规则一般优先于国内法规。

中国入世前后,中央和地方各级政府抓紧全面清理现行的法律、法规和政策,修改和废止不符合 WTO 规则的国内法规和行政规章。举国上下,拆关变法,热闹非凡,似乎一夜之间就静悄悄地 WTO 了。

但是,口头拆关容易,行动拆关难;书面变法容易,观念变法难。应该看到,一些政府和政府部门一方面在拆关,另一方面又在设关。

搞了几十年的计划经济,许多官府和官员还一时难以适应市场经济的民主化与 WTO 的自由化、透明化,那只“看得见的手”总是闲不下来,伸得太长太远,扰乱市场秩序,阻碍市场发展。

为了更好地加速政府入世进程,必须加强行政立法,规范行政权力,严格依法行政。同时要加快司法体制改革,强化司法独立,增强法律、法规的统一性和公开性,保证公司法的独立性和公正性。

五、中国政府管理程序和工作效率的 WTO 化

在传统计划经济体制下,由于权力高度集中,凡事都要经过上级主管政府部门审批;又由于政府机构重复交叉设置,其间职责不清,造成一事要历经多个政府机关审批。搞一个项目,要跑若干个衙门,盖几十个、上百个公章,等几个月甚至几年的时间,也许到头来或是石沉大海,或是仍须等待。

显然,如此繁杂阴森的行政审批程序和如此拖沓低效的官僚作风,根本不能适应政府入世的要求。

目前,中央和地方政府正在加紧清理和取消各种政府行政性审批项目,行政审批制度改革正在全国范围内铺开,全国各省、自治区、直辖市绝大多数对省级政府部门审批项目初步进行了清理和处理,有些地方已经着手进行第二轮和第三轮改革,并逐步从地方推进到国务院各部门。到目前为止,仅国务院各有关部门就修改或废止了 1000 多件部门规章。例如,现在到国家发改委审批项目,除了申请中央预算内投资外,如果不受理,会在 15 天内接到通知;如果受理,会在 45 天内完成审批手续。

但是,陈规易改,积习难返。目前,我国政府办事程序依然过于繁琐,管理效率低下。政府的无效率,必然造成市场的低效率;政府行为的低效、腐败与无能,无疑会构成市场障碍,从而加大市场的社会成本。例如,由于政府通关程序和手续繁杂,造成进出口货物通关时间延长,无疑等于增设了变相的关税。

六、中国政府管理人才的 WTO 化

中国入世是中国人民的入世,政府入世首先是政府管理人员的入世。政府管理思想入世,政府管理职能入世,政府管理规则入世,政府管理程序入世,政府管理行为入世,所有这些都离不开政府管理人才的入世。

当前,中国政府各类公务员中,还相对缺乏熟悉世界贸易规则、具有世界市场经验和眼光的专业管理人才。因此,培养和造就一大批复合型的 WTO 化的管理人才,是政府应对入世的当务之急。

总之,中国进行市场化改革的 20 多年来,国民经济持续高速增长,基本实现了我国社会经济发展的各项目标;中国入世以后,对外贸易快速成长。中国在市场化改革和开放的道路上正在阔步前进,在世界市场的舞台上扮演着越来越重要的角色,发挥着越来越重要的作用。在上个世纪,发生了两次世界大战,中国都被卷入其中,并且深受其害,却是战胜国。我祈祷世界和平,但本世纪无可避免地将发生第三次世界大战,不过那是一场世界贸易大战,中国又是主要参战国。在市场上,交则两利,易则双赢,所以,中国又必将是世界贸易大战的战胜国。我深信,中国入世,有利于进一步推进中国的市场化改革和市场化开放,完善社会主义市场经济体制,实现中华民族的伟大复兴,为世界贸易发展和人类福利作出应有的贡献。

人才——经济全球化时代的关键问题

李凭甲*

一、步入经济全球化,人才是个大问题

现在,我们在政府研究和管理人才上,存在着三个不足、三个断层、三个失调。

三个不足:人才资源总量不足,高层次人才不足,冷门专业人才不足。

三个断层:在人才结构方面,存在年龄结构断层,高中级人才断层,专业知识人才断层。

三个失调:在人才利用方面,存在人才分布失调,人才流动失调,人才作用失调。中央已经认识到了这一点。

从人才战略上讲:要树立人才是资源的观点、人才是创新的观点、人才是导向的观点、人才是效益的观点。识才要有慧眼,用才要有气魄,爱才要有感情,聚才要有方法,发现人才要开拓视野,培养人才要加大力度,使用人才要不拘一格,吸引人才要开辟新路。

二、步入经济全球化,现有人才素质的提高是重中之重

(一)十七大进一步明确改革开放不动摇、创新型国家及科学发展观

这是胡锦涛总书记讲的。由此充分说明:我们国家的改革开放,

* 李凭甲,北京大学公共经济管理研究中心研究员、新加坡亚洲管理学院客座教授、中国国际科学与和平促进会副秘书长、中国智慧工程研究会副会长。