

以「公共性」来界定财政的职能范围

○ 刘尚希

等等。这超出了市场失灵的范围,即在市场不失灵的某些场合,只要是不能达到社会所追求的目标,政府就应当干预。这种公共领域的扩大已经成为现代市场经济的一种发展趋势。政府的活动范围决定了财政的职能范围,公共领域的范围也就成为构建公共财政的基本依据。

从一般性的角度来看,公共领域就是市场不能发挥作用的领域,也就是市场失灵的领域。按照古典主义的说法,是指国家安全、公共秩序与法律、公共工程与设施以及公共服务等。这可以说是公共领域的第一个层次。到凯恩斯主义时代,随着对市场经济研究的深入,发现了一些新的公共领域,如经济的外部性、垄断、分配不公、经济波动、信息不完全等。这些领域可称之为公共领域的第二个层次。凡是市场经济,这两个层次的公共领域都是存在的,都是政府应当介入的领域,自然也是财政的范围。尤其是分配不公这个方面,是二战以来西方国家在公共领域表现最为突出的。到1995年,OECD国家对家庭转移支付占公共支出的比重达到36%。

在任何一个社会,都有社会的共同需要。这些共同需要表现出“公共性”特征。在市场经济条件下,“公共性”是相对于市场而言的。市场是社会经济生活的基础,凡是市场能有效发挥作用的地方,就意味着可以依靠个人的力量来配置资源,并向社会提供各种产品和服务,这就是私人领域。而在市场不能有效发挥作用的领域,就意味着必须依靠政府的力量来配置资源,并向社会提供所需的产品和服务,这表现为公共领域。在这里,市场实际上成为一种判别准则:即政府的活动范围是以市场能否很好地发挥作用来衡量的。如果市场的力量不能达到某种社会价值目标,那么,政府的介入就成为必要。由此看出,界定政府活动范围的公共领域,包含有两个意思:一是市场完全不起作用;二是市场起作用,但不能达到某种社会价值目标,如快速发展、国际竞争

从特殊性的角度来看,公共领域就要联系经济发展水平和市场发育水平来研究。在经济发展水平高的西方国家,市场发育可以说已经成熟;而在经济发展水平不高的发展中国家,市场发育程度低,其调节功能不健全,需要政府介入的领域比发达国家要广泛得多。在发达国家可交给市场去干的许多事情,在发展中国家却需要政府去做,如能源开发、原材料工业、铁道、航空、电讯等。在这些资本密集型的领域,私人资本往往是难以涉足的。故在发展中国家,这些领域大多是由政府去投资经营。这种由经济发展水平所导致的市场失效的领域,可称之为公共领域的第三个层次。再从我国来看,属于发展中国家,但又不同于其他的发展中国家,至少有两点是作为发展中国家的我国

所独有的:一是地域广阔,城乡经济、区域经济发展极不平衡;二是国有经济比重大,改制、改组、改造的任务十分艰巨。这两个方面构成了政府非干不可的公共领域。这种由我国的特殊国情所决定的公共领域,可认为是公共领域的第四个层次。

上述四个层次的公共领域就是我国公共财政的职能范围。与发达国家相比,我国财政所要承担的任务要大得多,所涉及的领域也要广得多。从这里可看出,“公共性”是一个相对的概念,是相对于市场经济的一定发展阶段而言的。因此,我国的公共财政必然是中国特色的,决不能照搬西方的一套。

(作者单位:财政部科研所)

话说 “一支笔”

○ 张纯科

眼下,为了加强财务管理,杜绝开支漏洞,各级都把财政开支“一支笔”提得很响。无疑这样会给财务管理工作带来很大好处。但是,也有一些副作用。一是“一支笔”容易产生唯我独尊心理。一人说了算,班子成员靠边站。从一些闹内讧的单位来看,多数是因为“一支笔”不民主,财务不公开,个人说了算,多数人有意见而引发起来的。二是易滋生腐败。一个单位的全部收支统由“一支笔”和财会人员如根把底,一些意志不坚强和思想不健康的“一支笔”在监督机制不健全的情况下,任意

开支甚至中饱私囊。从近几年纪检监察部门查处的领导干部贪污受贿案件中来看，“落马”者多为“一支笔”。其主要原因是没有正确对待手中的“笔”，他们把党和人民赋予的“一支笔”，变成了捞取个人好处，侵吞国家资财的“一支笔”。其三是“一支笔”易产生特权思想。在签字报销时会亲者密，疏者远，刁难与自己意见不同的人，易在“一支笔”利益的驱动下，垒小山头，搞小集团，给工作带来诸多不便。其四是监督难以到位。“一支笔”在一个地方如同“太上皇”，往往会出现“上级监督不到，同级监督不了，下级不敢监督”的状况。使大多数人眼里看不惯、心里不顺气，嘴上不敢说，干工作不卖劲。笔者认为，财务开支实行集体研究审批制好，这样做可以搞好监督，提高财务管理工作的透明度，防止腐败滋生，堵塞漏洞，密切党群干群关系，把工作搞得更好。

(作者单位：河南省扶沟县土地局)

由“帕金森定律”所想到的

○ 程建平

时下，裁减冗员，特别是裁减管理者中的冗员，成为企业改革一项重要内容。一个个南郭先生，一个个站惯了的贾桂，告别了依依不舍的“铁交椅”。留下来的企业管理者不再是“一张报纸看半天”的“混世儿”，而是一个顶三的“工作狂”。

然而，改革并非齐头并进。有的企业效益太低，僧多粥少，裁减冗员比较

顺利；有的企业效益不错，多几个管理者无碍大局，人多好办事、人多出奇迹，被企业视若神明，减员倒似“千千结”。英国著名历史学家诺斯古法·帕金森通过长期调查研究，写过一本《帕金森定律》。他阐述了现实生活中机构人员膨胀的现象，揭示了产生的原因及后果：对于一个不称职的官员，他可能有三条出路，第一，申请退职，把位子让给能干的人；第二，让一位能干的人来协助自己工作；第三，任用两个水平低的助手。这第一条路是走不得的，那样他会丧失许多利益；第二条路也不能走，因为这个人将来会成为自己的竞争对手；只有选择第三条路最适宜。于是，两个平庸的助手分担了他的工作，他自己则高高在上发号施令，他们不会成为自己晋升的障碍；而两个助手既然能力不济，他们又上行下效，为自己找两个更加无能的助手。如此层层反复，就形成了一个机构臃肿，人浮于事，相互扯皮、推诿、牵制，效率低下的领导体系。

帕金森定律明白地揭示了这样一个道理：不称职的领导人一旦占据领导岗位，庞杂的机构和过多的冗员便不可避免，整个大生产的管理系统就会形成恶性循环，陷入难以自拔的泥潭。这个定律告诉我们，搞好一个企业，需要一个真正有本事的经营者，这个人起码要善于驾驭，精于运筹，有大将风范，不至于事事无主见，处处要人指点；需要企业领导班子的精干高效，这个班子人不在多，有能则灵，成员宁可少些，也要好些；宁为“有缺点的战士”，也不要“没头的苍蝇”。

帕金森定律虽无新意，却把我们一些公有企业的用人现状刻画得入木三分。一些企业初办时条件并不逊色，只是来了一位无能的厂长，只是这位厂长“任人不避亲”，竟把那些连名字也写不好的七大姑、八大姨弄进来了，只是一个个跃跃欲试、大展宏图的能人志士负气出走，才使这“小巨人”企业“病来如山倒”。一些本不错的国有企业，自从有了用人自主权，厂长经理变着戏法也

要压制那些有“野心”者，轻用、不用那些有真本事却“气焰”颇为“嚣张”者，于是，“拜把子兄弟”一个个执掌“帅印”，“拜把子兄弟”的嫡系又一个个把持要害部位。结果，干的不如看的，高工不如文盲，“穷庙富方丈”必成下文。一些公有企业之所以竞争不过私有企业，皆因为私营企业主用人以事业为重，不用担心重金所聘之人会与自己争权夺利，而少许公有企业的头头唯恐下属胜己一筹而无诚心聘用，聘后也是给职不给权。一个心胸狭窄的经营者，为一个个低能儿开启了大门，却把一批批有为之人拒之门外。

有人说，一个企业的成败，70%取决于经营者的作用，30%取决于职工的工作热情和积极性，而职工的这种工作热情和积极性，又取决于领导者在多大限度内去诱导和调动。这话千真万确，也足以说明：在改革中，最要紧的是配备一名有远见卓识、有“三顾茅庐”诚心识才容才雅量的企业一把手；有了这样的企业一把手，才高八斗的“诸葛亮”、运筹帷幄的“智多星”才能归依门下。作为一级党政，搞好企业最急切的是尽快调整那些闹不团结的“散班子”、以权谋私的“烂班子”、不胜任工作的“老班子”，选派懂经营、善管理、开拓创新的带头人。有了一个好带头人，选人时才能举“大节”而赦“小过”，企业“人本管理”战略才能落到每一位员工心坎上。

为了使企业的人员配置精干高效、优化组合，根据帕金森定律，必须切切实实防止错选企业一把手，“兵熊熊一个，将熊熊一窝”。西方用建立企业家人才库和企业家人才市场的办法选人聘人值得借鉴。只要深化一把手在人才管理中“一荣俱荣、一损俱损”作用的认识，只要真正用市场经济的办法选拔企业干将，只要为职业企业家队伍的发展壮大提供适宜的土壤和体制条件，营造企业家市场化的机制，那么，用不了多久，我们的企业就会再度辉煌！

(作者单位：江西上饶地区行署)