■政策与管理

寻求有效治理之道

——对当前安全生产若干问题的思考

□赵铁锤

安全生产涉及到经济社会生活的许多方面，可以说是千头万绪。要从根本上加强安全生产工作，就必须紧紧抓住主要矛盾，从源头上着手，深入分析产生问题的原因，才能找到有效的治理之策。

一、安全生产监管的有效性

面对频频发生的安全生产事故，监管显得软弱无力，监管者似乎处于一种尴尬的境地。这种尴尬表现在：

一是权力分散。五龙治水，政出多门，多头监管，责任不清。随着安全生产涉及领域的扩大化，管理职能的分散化，部门之间协调成本越来越高，使监管效率和效果大打折扣，同时权力不集中，也大大降低了监管治理的力度。当前我国安全生产涉及矿山、交通、铁路、民航、卫生、旅游、建筑等诸多部门，权力分散不易协调、不易集中行使，同时为部门之间推诿扯皮敷衍塞责留下了空间，进而出现了要么无人过问要么越位争权的现象。

二是权力失衡。监管主体与客体之间的权力不对等，使主体不能有效监管客体，甚至出现正不压邪，监管部门的力量抵不过顶风作案无视安全生产非法私采滥挖的抗管势力。如按照现行的《煤炭法》 对违法开采的罚款是5000元到2万元，对于一个暴利达到1000%的黑煤矿来说根本不起任何作用。如果发生重大矿难事故，即使责任追究到矿主头上最多也只能判7年刑，根本不足以起到震慑作用。相反，监管客体与地方政权的结合，使其抗管能力愈发强大，更使得监管形同虚设，有的地方政权甚至沦为监管客体的保护伞。

三是执法不严。有的地方在执法过程中，以罚代管，重罚轻刑，将安全生产监管简化为罚款，罚款就放行，根本起不到遏制非法私挖滥采的作用，只会助长矿主更加疯狂地竭泽而渔，有些监管部门甚至把监管职能演化成创收的手段。

监管者处于这样一种尴尬的境地，监管失灵自然是无法避免的。要使监管者彻底扭转尴尬被动的局面，解决问题的根本途径只能是从制度设计的角度着手，将责任和权力统一起来，使相关的监管部门在承担责任的同时，也拥有足够的权力和能力来履行自己的职责，同时加快法律法规的修订完善，体现严法重典的理念，以监管法度的强势平衡监管客体的势力，使之更好适应经济社会快速发展的需要，从而彻底扭转监管失灵的窘境，不断提高监管的有效性，概括起来就是对监管权力要“集中、强化、严用”

二、安全投入的经济性

在资源有限的情况下，经济活动主体追求的目标是成本最低化和利润最大化。遵循这一规律，安全生产也存在一个以最少的投入获取最大的安全效益，即安全投入的经济性问题。安全投入的经济性首先要确定投入的有效区间，在区间内投入与收益是成正比的，超过这一有效区间，安全投入带来的经济效益将不足以补偿投入成本，这时的投入就是不经济的。安全投入有效区间临界点上的数额就是投入的适度规模，即此时安全投入获得的效益最大。

广义的安全投入可分为安全硬投入和安全软投入。安全硬投入主要是指用于安全设计、安全设施、职工劳保、职工健康卫生、安全技术研发等的投入；安全软投入主要是指政府、企业、职工对安全生产的关注、安全管理、安全文化建设、安全生产制度建设、安全生产法治建设、安全生产的宣传和培训教育等。狭义的安全投入是指安全硬投入。不管广义安全投入还是狭义安全投入，都必须考虑投入的经济性。从当前频频发生的安全事故来看，绝大多数是人为因素，对安全生产的重要性认识不够，监管部门疏于管理、执法不严，生产单位无视安全、违规操作，企业职工心存侥幸、维权意识淡薄等。因此，当前要有效遏制安全事故频发的势头，特别是在可用经费不足的情况下，从安全软投入着手，警钟长鸣，加强管理，严格执法，依规作业，切实维护职工的健康安全是唯一可行的途径。当然在财力允许的情况下，加大安全硬投入的力度，提高投入效率和效益也是非常必要的，特别是要把有限的财力投到最急需的环节和方面。

三、安全生产监管信息不对称

要高效地进行安全生产监管，监管主体必须获得充分的信息。在市场经济不断向纵深发展的过程中，一些高危的劳动密集型行业由于暴利的诱惑，吸引了过多的业主进入，而这些业主在激烈的竞争中为牟取暴利必然要突破安全生产防线违规作业，同时又要想方设法隐瞒封锁违规违法信息以逃避惩罚，甚至有时这种行为还会得到地方政府的保护，这使得安全生产监管信息不对称在主观上有了存在的基础；同时，经济活动主体的多元化、经济活动范围的扩大化，经济行为的市场化，使得安全生产监管信息不对称在客观上有了产生的必然。因此，监管主体要实施有效的监管就必须获得充分的信息，而要获得充分的信息就必须建立可靠的信息渠道。

我认为，可靠的信息渠道除了通过常规的信息汇报、常规检查、突击检查、事后的停产整顿外，建立举报制度是一条重要途径。因为举报人中的当事人、周边居民、当地管理人员一般都是知情人、目击者甚至是局内人，其掌握的信息比较充分可靠，依靠举报人可弥补监管者作为局外人难以获取信息的不足。建立举报制度，必须相应设立安全生产举报基金制度。从国家财政中设立专项资金奖励举报人。情况一经核实，立即兑现，并依法保护举报人。同时要强化工会的职能，特别要强化高危的劳动密集行业的工会，将全体工人特别是外来工吸收进去，使外来工拥有可靠的强有力的维权组织，彻底改变外来工弱势群体的地位，使劳方有足够的力量与资方谈判，使自身的健康卫生安全享有充分的保障。

四、安全生产监管中的地方保护瓶颈

安全生产事故在不断加强的治理整顿、关停并转、警钟长鸣中频频发生、屡禁不止，似乎是压下葫芦浮起瓢，追究个中原委，根源是地方保护主义在作祟，监管在这里遭遇了地方保护的瓶颈，以致偏离目标甚至失灵。那么，地方为何愿意保护那些违规甚至违法生产的企业呢？原因很简单，地方政府作为经济人，也有追求利益最大化的动力，即取得税收收入。只要企业生产经营就能给政府带来源源不断的利税。特别是在税源不足、财政是“吃饭财政”的地方政府，更得倚重这些企业，解决财政供养人员的吃饭问题，因此保护好这些企业就等于保护好了税源；同时作为经济人的地方官员，出于获取政绩和个人谋利的需要，为违法违规作业的企业撑腰壮胆、保驾护航，一方面能保证 GDP 的增长和税收增长，在解决吃饭问题的同时，为自己也赢得了政绩，而更为重要的一方面是一些地方官员在其中可参股分红获利(当然入的都是干股，所谓干股实际上就是保护费或曰庇护费)，为自己谋取充足的政治献金。

地方官员和地方政府对企业实行地方保护的循环逻辑是：

保护企业→个人获利（弥补薪酬太低，谋取政治献金）→官员升迁
保护企业→政府获利（增加财政收入，谋取政绩）→官员升迁

基于这样的逻辑，保护企业于己于地方都有利，何不为之呢？于是地方保护就走进了这样一个怪圈，各地都趋之若鹜，乐此不疲，纷纷效仿。因此，要破解这一瓶颈，就必须从地方政府和地方官员都是经济人这一立论出发，针对地方政府面临着追求财政税收增加的压力和动力的问题，加快财税体制的改革、规范税收的减免、规范地方政府对公众资源的转移行为，同时要切实精兵简政，减少冗员，压缩“吃饭财政”的编制，提高办事效率，减轻地方政府的财政压力；针对公务员薪酬太低的问题，加快实施高薪养廉，彻底消除地方官员权力寻租的动机，对那些权钱交易、贪赃枉法的腐败分子要一查到底，决不姑息；针对地方官员片面追求短期政绩的现象，要教育和引导他们牢固树立和认真落实科学的政绩观，组织部门考察干部要以科学的政绩观为指导，对那些急功近利一味追求短期内上项目见效益的官员不仅不予提拔使用而且要给予规诫，从根本上彻底刹住片面追求 GDP 的不良作风，把地方官员的思想引导到推进经济持续发展社会全面进步的追求上来。

五、风险与收益不对称

面对触目惊心的安全生产事故、频频实施的严打重治，企业主为何还要顶风作案、铤而走险？一条根本的原因就是暴利的诱惑，而较低的准入门槛使业主竞相逐利行为变得轻而易举，较小的风险又不足以使其望而却步，循规守法。风险与收益的严重不对称使企业主在安全生产事故频频发生的形势下，依然疯狂地私挖滥采违规作业。这种不对称表现在：一是市场风险小。市场准入标准太低，开工生产所要求的投资少，一任市场发挥调节作用，导致行业间过度甚至恶性竞争，这又必然会降低全行业的平均利润率。当一个企业要提高自身竞争力，得到行业平均利润甚至超额利润时，必然会想方设法减少甚至取消不能直接带来利润的投入，在安全投入不足甚至根本没有的情况下，安全事故的发生就很难避免。二是事故风险、责任风险低。以煤矿为例，据估算重大矿难事故风险的概率是1/600，600年才能轮到一次，即使轮到了矿主头上，判刑也只在7年以下。三是收益暴利。仍以煤矿为例，我国近期黑矿煤炭的暴利是1000%，以每吨煤卖200元计，每吨煤人工成本才5元，其他开支也不过几元钱，纯利润达200元，利润如此之高，风险又微乎其微，业主怎会不趋之若鹜呢？

解决风险与收益不对称的根本出路：一是提高市场准入标准。对高危的劳动密集型行业，特别要对进入企业提出资质要求和严格的安全生产标准、职工健康卫生标准，强制性提取安全生产保证金、职工健康安全保险金，一旦发生安全事故，保证金便不退还，用于安全事故善后处理或转化为罚款。二是加大惩处力度，内容包括职工日常的健康卫生保障、事故隐患和事后惩处。对违反劳动法和侵犯人权的企业，如不按规定给予职工应有的健康卫生保护，限制人身自由，强迫工人超体能劳动，严重侵犯人权，非法使用童工、女工等行为，必然坚决查处乃至取缔。建议将“安全事故隐患”纳入刑法调整的范围，设立“妨碍安全管理秩序罪”，严格追究事故隐患责任人的刑事责任。对非法开采无证经营的业主，在没收其非法所得的同时，视情节轻重予以惩罚性赔偿，罚他个倾家荡产，不能东山再起，同时要追究其刑事责任，严肃惩处。

六、完善安全生产责任制

从安全生产事故的检讨和反思看，安全生产责任制不能说没有，为什么起不到应有的约束作用，常常被束之高阁变成一纸空文呢？究其原因不外乎是制度不完善，缺乏配套措施，没有真正落到实处，没有对其实施有效监督。就完善安全生产责任制而言，我认为一是要建立健全安全生产事故检讨制度、问责制度、听证制度和引咎辞职制度。二是加强监督。人大要专门设立人民安全代表的席位，在事故行政责任人(和企业责任人)向人大进行检讨时进行监督，并进行问责质询，公开向民众进行电视转播。三是建立层层分解责任制，一级对一级负责，下一级与上一级要订立军令状，实行安全生产一票否决，并将其纳入选拔使用领导干部的首要考虑因素。四是对安全隐患一经发现和安全生产事故一旦发生，除了追究当事人的责任外，无限期追究历任领导及相关当事人的责任；对安全生产事故瞒报少报、避重就轻的有关责任人，坚决严肃法纪，严惩不贷。

■经济学随笔

如何避免重蹈“拉美化”之辙?

——中国民营企业家的思考（四）

□李光荣

2003年，中国人均GDP首次突破1000美元。这标志着中国的发展已经进入到一个非常关键的时期。国际经验显示，当一个国家人均GDP超过1000美元之后，可能会出现两种前途：一种是进入“黄金发展期”，即保持一个较长时间的经济持续快速增长和国民经济整体素质的明显提高，顺利实现工业化和现代化；另一种是出现所谓的“拉美现象”，即面对各种矛盾处理不当，就会走向贫富悬殊、失业激增、社会矛盾激化，最终导致经济发展徘徊不前，甚至引发社会动荡和倒退。

面对这样两种前途，我们肯定是选择前者，并尽量避免后者的出现。那么，中国经济如何避免重蹈“拉美化”之辙呢？我认为，应采取以下对策。

1.加快改革步伐，建立制度化的民主机制

北京大学政府管理学院教授李强认为，很多国家在社会经济发展到一定程度的时候都会出现一个政治上的危险过渡期，但是这个危险期并不是由于富裕本身造成的，而是由于人们追求富裕的过程所致。我国经过20多年的改革开放，社会利益已经开始分化，并形成了不同的利益主体。这些不同的利益主体有着不同的诉求，如果我们的体制不能把这些不同的利益和不同的声音容纳进来，使这些不同的利益和声音能够在一种正常的宪政体制里表达出来，就容易出现所谓的“拉美化”现象。

因此，我们必须推进政治体制改革进程，建立起完善的社会主义制度化民主机制，以适应经济体制改革的需要。十六大以来的中国政府已经具有明显的责任政府的特征。中央强调权为民所用，情为民所系，利为民所谋，对人民的意见、利益，人民关注的重大问题十分关注。这种责任政府可以在相当大程度上容纳多元利益的表达，并为建立更加制度化的民主机制奠定了基础。

2.在开放中要避免对外资的过分依赖，加快扶持民族企业的成长

1997年亚洲金融风暴以后，东南亚国家对跨国公司的吸引力降低，墨西哥、阿根廷、巴西等拉美国家又出现金融危机，于是中国成为大量外资投资的热土。这种迁移直接导致拉美国家的经济崩溃，人民生活水平急剧下降。因为国际垄断资本控制了拉美国家经济，外资已成为拉美经济的绝对主导，本土企业完全被边缘化了。

我们可以设想一下，若干年以后，如果非洲大陆政治稳定和对外开放，必然也会敞开国门，吸引外资。西方发达国家在利益的驱使下，就会把大量投资转向非洲，因为非洲劳动力成本比我们更便宜。那时我们会不会出现拉美化的危险呢？

目前，我国外贸依存度已高达60%以上，2003年我国的外贸经济达8000多亿，其中有60%以上是加工制造产业。如果这些经济主要控制在外国资本手里，形成对外资的过度依赖，就有可能导致国家宏观调控能力下降，完全受制于人，致使国家主权被削弱甚至丧失。因此，在开放中我们一定要避免对外资的过分依赖，加快扶持民族企业的成长。

党的“十六大”明确指出了我国全面建设小康社会，实现经济和社会协调发展的战略目标。这个目标如果依靠外资主导是根本无法实现的，因为跨国公司是不会为投资国承担太多的社会责任，也不会为受资国的经济发展承担太多的义务。这一点我们必须要有清醒的认识。“从来就没有什么救世主”，中国未来产业结构的调整和优化，国家综合竞争力的提高，一定要依靠我国本土企业的责任和贡献来实现。

3.在开放中要加强国家宏观调控，掌握改革开放的主导权

阿根廷和智利从富裕国家沦落为穷国的教训，告诉我们：如果按照垄断资本设置的标准去调整经济结构，发展中国家丧失的是改革的主导权，得到的只是一件皇帝的新衣。民族经济和国家的发展将会在现代化的幻影之中被垄断资本统统抽走，发展中国家被牢牢固定在附庸的位置上，成为当代的殖民地。

开放市场与保护市场是市场经济内在的、相互依托的两个方面。片面强调哪个方面都会导致经济生活失常。国家干预和市场机制也是社会不可偏废的两个基本要素。片面强调市场机制的重要性，必然会使社会发展严重滞后。拉美国家在一系列的改革之后，社会问题越来越严重，失业率长期居高不下，收入分配越来越不公平。大量民族企业倒闭，外资一统天下，国家经济完全成了依附型经济。在这种情况下，国家基本丧失了干预经济的能力，面对跨国公司的压力，国家已经很难把握民族的利益和命运。

因此，在经济全球化的今天，经济安全已成为一个国家稳定和发展的基本条件。在金融开放和引进外资过程中，如何趋利避害，防止潜在风险，维护本国经济和金融主权，保证经济持续稳定健康的发展，已成为我国面临的一个非常严肃的问题。

4.在改革开放中要加快提高本国的资本积累能力，保护本国的利益

加入WTO意味着我国要进一步开放国内市场，但开放国内市场并不意味着一定要给予外资“超国民待遇” 也不意味着对内资企业要实行“非国民待遇”。相比之下，营造平等的法律、制度环境，会比短期的政策优惠更具有吸引力。但无论是提供“超国民待遇”，还是营造法律、制度环境，都必须以保护本国利益为前提，否则开放就没有任何意义。

美国社会学家伊曼纽尔 沃勒斯坦说：“事实上，美国才是全球最不开放的市场，他有各种标准、行政限制，但美国却要求全球的其他市场要开放。这就是资本主义全球体系的日常政治主题。”其实，既要保护本国市场，又要实行海外市场利益最大化的不仅仅只有美国，日本不也是在一方面谴责美国人市场“盾牌”意识太强的同时，另一方面却又对中国农产品的进口进行限制。欧盟甚至连我国的一个小小打火机也要挥舞技术壁垒的大棒加以限制。这就是说，每一个国家都是一个以自我利益为前提的封闭系统，都要在力图打开别人的市场的同时，最大限度地保护自己的市场。这就是发达国家的开放法则。因此，我们不能对外资抱有太多的幻想，我们必须学会在开放中保护本国的利益。

5.在改革开放中要不断提高自主研发能力，努力控制和掌握核心技术

关于中国汽车工业是走“巴西道路”(完全开放模式)，还是走“韩国道路”(自主发展模式)，在喋喋不休的争论时，一位长年研究中国汽车工业的人士大声喊道：别争论了，中国现在走的就是“巴西道路”！不是吗？在2003年上市的数十款新车中，大部分是合资企业通过全散件组装和半散件组装的方式推向市场的，汽车新产品开发的重要环节基本上被外商所控制。

拉美国家的教训，使我们清醒地看到：跨国公司投资于发展中国家的主要目的是利用当地廉价的劳动力，而在投资和建厂时都非常注意对高端技术的保护。在这种由外资进入引发的国际交换中，作为发展中国家，只是其劳动力参与了国际资本循环，而没有或很少有先进技术的沉淀。因此，以外资主导型的开放经济不利于受资国消化、吸收国外的先进技术，不利于发展中国家产业的技术升级。

长此以往，发展中国家企业的技术开发，特别是自主研发的能力就会丧失殆尽。而发达国家在选择对外投资对象时，始终是“唯利识途”的。一旦更有吸引力的低成本国家实行对外开放后，其跨国公司就会纷纷把投资转移过去。这是由跨国公司追逐利润的本性所决定的。因此，在改革开放中我们要不断提高自主研发能力，努力控制和掌握核心技术。

（完）

■完善社会主义市场经济

建设有限政府的法律保障

□邓聿文

7月1日，《行政许可法》正式实施，开始发挥它在国家经济和社会生活中的作用。对于这部凝聚众多立法者7年心血的重要法律，社会各界给予了很高评价。人们期望它能够真正规范和约束政府和政府官员的行为与权力。为此，近一段时间，各级政府纷纷清理和废除与行政许可法不相适应的各种行政审批事项，加快与它的“接轨”。

中国特色的行政许可又被叫做“行政审批”。一个“审”，一个“批”，十分精确地点出了这种许可制度的特点和要害，对此，民间也有个形象的俗称——“跑部前进”，许多人在这方面都有着切身的感受，这里就不用举例。早在去年8月29日，国务院法制办副主任汪永清在国务院新闻办举行的有关行政许可法的新闻发布会上，曾将行政审批制度存在的问题，概括为5个方面：一是政府管得太多，同时政府应该履行的职责又没有履行好，也就是通常讲的政府越位、缺位、错位现象突出，政企、政社不分；二是管理方式落后，重管理轻服务，重事前审批轻事后监管；三是机构臃肿，人浮于事；四是权力与责任脱钩，有权无责的现象比较严重；五是权力与利益挂钩，以权谋利的现象比较突出。而上述问题归结到一点，就是 国家权力部门化，部门权力个人化”。

无数事实证明，不受监督和制约的权力，会被肆无忌惮地滥用，最后必然造成“决策失误” “贪污腐败”以及公民权利受到侵害。这在前不久发生的铁本事件、嘉禾事件以及眼下“审计风暴”揭开的一桩桩政府违法事件中再次得到了印证。因此，要防止行政审批过程中出现“国家权力部门化，部门权力个人化”现象，只能是以权力制约权力，让权力走下神坛，回到它受到制约的权力范围内，公民和企业的权利才能得到有效保障，社会发展才会有序。《行政许可法》就是这样一部为公民和企业权利来制约政府权力而设置的重要法律。

比如，《行政许可法》限制了政府规制的范围，有助于政府职能转换和转移，建设“有限政府”；限制了部门和地方的许可设定权力，有助于消除法制和市场的部门分割与地方封锁，建设法制统一政府；确立了许可实施的公开原则，有利于防止腐败和滥用权力，建设透明、廉洁政府；确立了许可实施的公正、公平程序，有利于防止偏私、歧视和政府失信，建设公正、诚信政府；规定了许多简便、快捷和方便申请人的许可方式和制度，有利于消除政府机关之间相互推诿、扯皮和由此导致的效率低下，建设便民、高效政府。

所以，《行政许可法》更为深远的意义，是帮助中国打造一个在市场经济条件下的“有限政府”。

但是，任何改革说到底都是权力和利益关系的调整。行政审批制度改革是政府的“自我削权”，这就注定了多年积累的问题不会因为出台一部行政许可法一蹴而就，甚至可能还会出现反复。因此，要减少乃至消除法律实施后可能出现的各种摩擦和障碍，在行政审批制度改革中，还应注意处理好以下几个问题：其一，把取消审批事项和规范管理结合起来。审批只是管理的一种手段，提高管理水平和效益才是目的；其二，把减少审批的随意性和建立运作机制结合起来；其三，审批改革不能单兵突进，必须相应进行各领域的改革，特别是转变政府职能；其四，不断强化和完善对权力的监督制约机制，建立行政审批的制衡机制和过错责任追究制度；其五，改革财政体制，建立公共财政制度。

今年两会上，温家宝总理提出了“10年内中国建成可问责法治政府”的目标。可问责法治政府首先是一个有限政府。因为只有政府的权力受到限制，才谈得上问责问题。如前所述，《行政许可法》界定了政府的行政权限，其制定和实施的过程也是政府自我削权的过程。所以，这部法律的颁布和实施，将为我们实现从全能政府到有限政府、从权力政府到责任政府，提供重要的法律保障。

聚猎英智慧 创时代业绩
群英会集团
电话:(0377)3039601 传真:(0377)3039606
E-mail:qunyinghui@tobaccoha.com.cn