

投票与协商的边界

□ 王东京

我曾在本专栏写《投票悖论与公共选择》，在该文中我说民主的方式不一定只是投票，也可以采用协商方式。当时限于篇幅，对民主协商未作展开分析。我写这篇文章，是想在前文基础上进一步讨论投票与协商的选择边界，进而指明民主在何条件下可以投票而在何条件下应该协商，亦或在何条件下两种方式应该并用。

据学者考证，民主一词源于希腊文（demos，人民；kratein，治理），通常解释为“主权在民”。而人们所讲的民主政治，则是指国家事务由人民当家作主。时至今日，学界不会有人反对人民当家作主，可对人民怎样当家作主却有不同的解释。难题在于，人民是由众多个体构成的群体，彼此间存在利益差异，这样人民当家作主就不能每个人都说了算；但也不能每个人都说了不算。由此看，实行民主需要有相应的机制。

人类对民主机制的探索，最初是在私权领域，而最为典型的是商品交换。是的，商品交换的过程，其实就是民主协商的过程。举个例子。假定有甲乙两个人，甲生产布匹，乙生产斧头。现在甲需用布匹交换乙的斧头，布匹与斧头的交换比例怎么定？当然得由甲和乙讨价还价确定。请问，这里的讨价还价是不是协商？当然是协商。而且这里的协商有两个前提：一是交换自由；二是交换平等。若交换一方对另一方强买强卖，就不会有协商。

早期的商品交换是物物交换，货币出现后，随着交换范围扩大，风险也扩大了。为了防范可能出现的风险，交换双方在商定好相关条件后，口说无凭，于是将议定的条款以书面形式写下来，然后签字画押，这样人类就出现了商业契约。1762年，法国思想家卢梭在《社会契约论》中将契约精神定义为“自由、平等、守信”，很多学者认为这是卢梭对亚里士多德“正义论”的发挥；而我却认为是他对当时商品契约原则的提炼。

商业契约是私权契约，从私权契约到公权契约是人类民主的一次跨越。私权契约不同于公权契约，前者

属经济民主，后者属政治民主。时下流行的观点说，经济民主可以协商，政治民主只能投票。从历史上看，公元前5世纪雅典城邦的政治民主确实是投票，但这并不能证明政治民主就只能投票。我可举出反例：公元前494年罗马城发生了一件大事，许多平民集体撤离罗马城，去圣山建造自己的城市。由于平民出走，造成罗马城生产停顿、兵源匮乏，于是贵族派代表与平民协商。所谓“保民官制度”，就是那次协商出来的成果。

于是就带来了一个问题，公权领域的民主究竟应该投票还是协商？我的看法不能一概而论。经济学说，制度选择决定于制度的运行收益与成本。若果如此，在投票和协商间作选择，就需要对两种制度的收益和成本作比较。投票（或协商）制度的收益，可用决策结果所代表的民意来表示，所代表的民意越广泛，收益就越高；投票（或协商）制度的成本，可用形成决策所发生的交易费用衡量，交易费用越高，成本就越高。

若从这个角度分析，我们便有两个推断。

推断一：从收益维度看，投票体现众意，协商体现公意。就代表民意的广泛性而论，前者明显不如后者。何以作此判断？说来理由简单，因为现实中通行的投票规则是“多数同意”而非“一致同意”。既然不是“一致同意”，投票的结果当然只代表部分人的利益。然而协商不同，协商是为了寻求和体现最大公约数。对公意与众意的这种区别，卢梭讲得清楚：“公意着眼于公共利益，众意着眼于私人利益，众意只是个别意志的总和”。

推断二：从成本维度看，投票的交易费用会递增，协商的交易费用却相对稳定。论成本，前者也不如后者。说过了，投票体现的是众意，若存在两个以上的利益群体，为争取中间者投票不同群体难免要竞争，而这种竞争类似于市场竞价，结果必会推高投票的交易费用。为何说协商的交易费用相对稳定呢？因为协商是谋求公共利益，用不着投票。不存在拉票行为，交易费用自然稳定。

照此推断，从收益与成本两个维度看，协商皆优于投票，那么公权领

域的民主是否都应协商？原则上应该是，但也不尽然。不知读者是否注意到，我上面的推断暗含了一个假设，即公共选择皆需体现公意。可真实世界并非如此。多数公共选择事关公共利益需体现公意；但也有少数公共选择无关公共利益，只需体现众意。所以我的观点：需体现公意的选择必须协商，只需体现众意的选择可以投票。

若说得再具体些，可大致分三种情况：

第一种情况，选择事关公共利益且同时存在负外部性，此类选择应该协商。举个例子，某县拟引进某化工项目，投产后可增加财政收入和就业，但同时也会给周边居民造成污染。若由全县人民投票决定，赞成者肯定是多数。而一旦投票通过，多数人无疑就绑架少数人。如果由协商决定，项目也可能会引进，但厂方会被要求控制污染，或者给少数人合理补偿。

第二种情况，选择事关公共利益但不存在负外部性，可由于人们受益程度不同而有不同的取向，此类选择应该协商与投票并用。我想到的例子是政府建公共图书馆，人们职业不同，有人去图书馆看书的机会多，有人去看书的机会少，甚至有人不去图书馆。由于受益程度不同，对政府建图书馆有人赞成，而多数人可能不赞成。图书馆到底要不要建？可取的办法是先协商，去说服那些不赞成者，然后在协商的基础上再投票。

第三种情况，选择无关公共利益，但却需要尊重民意，此类选择可以投票。如某单位年底评“先进”，选谁当“先进”要尊重民意，但无论结果怎样皆不影响公共利益。这是说，选“先进”只需体现众意，可以投票决定。但要是选官就不同了，官员行使公共权力会涉及公共利益，故选官不能以票取人。而且前面分析过，投票竞争会抬高交易成本，这样从成本考虑，选官也应多方沟通，协商决定。



提升我国经济创新力的五大突破点

□ 樊继达

党的十八大以来，创新驱动发展战略大力实施，创新型国家建设成果丰硕，天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世，但在看到成绩的同时也要清醒认识到我们与先发国家的差距。正如党的十九大报告所强调，“当前我国发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决，发展质量和效益还不高，创新能力不够强”。为此，必须坚定不移贯彻创新发展理念，深入实施创新驱动发展战略，不断增强我国经济创新力和竞争力，为建设现代化经济体系提供战略支撑，为迈向社会主义现代化强国奠定坚实基础。从转换发展路径、强化基础研究、完善体制机制、激活人才红利、优化“生态环境”五个方面实现我国经济创新力和竞争力不断提升。

化知识产权创造、保护、运用，消除创新者的后顾之忧。企业层面，强化企业创新主体地位和主导作用，形成一批有国际竞争力的创新型领军企业。作为提升创新力的主体，企业要从擅长的模仿套利转向创新引领，从被动创新转变为主动创新。企业应形成正确的创新价值观，制定合理的创新战略，勇于探索和试验，对创新失败采取宽容和积极的态度，跨越企业创新的“死亡谷”，形成强大的创新合力。完善激励约束机制，大力倡导企业家精神，依法保护企业家的创新收益和财产权，培养造就一大批勇于创新、敢于冒险的创新型企业。地方政府层面，要从“竞争型”追求经济增长转向“服务型”追求创新驱动从招商引资转向招才引智，创造宜居环境，打造区域创新体系，厚植区域发展优势，推动区域创新能力与竞争力提升，拓展我国经济发展新空间。

强化基础研究

基础研究是一国创新实力的“源

头”和本功，是创新驱动的“供给侧”。基础研究的每一项重大突破，都会提高人们认识世界和改造世界的能力，进而对高技术产业的形成和经济发展产生持久的影响。实践表明，一国基础研究的深度决定其创新的高度，只有基础研究的整体水平提升了，一国的经济发展才能后劲充足。纵览近现代史，那些抓住科技革命机遇走向现代化的国家，都是拥有强大基础研究能力的国家。当前，综合国力的竞争已明显前移到基础研究。党的十九大报告强调，要瞄准世界科技前沿，强化基础研究，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。要加大基础研究的投入力度，发挥中央财政的主体作用，带动地方财政重视基础研究投入，引导企业加大投入力度，千方百计调动社会各方面重视和发展基础研究的积极性建立稳定支持和竞争性支持相协调的机制，确保对基础研究的支持持续稳定增长。要把握世界科技前沿发展态势，实施非对称战略，超前规划布局，强化对数学、物理、化学等基础研究的支持力度。在明确国家目标和紧迫战略需求的重大领域，整合国家战略科技力

量的十九大报告指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。”适应这一新的变化，关键是要转换增长动力，实现新旧动能转换。为此，必须深入推进供给侧结构性改革，做好新旧动能转换的“加减乘除法”，大力发展新兴产业，加快淘汰落后产能，加快科技创新和产业升级换代，破除影响科学发展的束缚与障碍，实现经济转型发展、高效发展。

“加法”：大力发展新兴产业，培育壮大新动能。发现和培育新增长点。加快新旧动能转换，首先要持续用力做好“加法”，紧紧把握全球新一轮科技革命和产业变革重大机遇，进一步发展壮大新一代信息技术、高端装备、新材料、生物、新能源汽车、新能源、节能环保、数字创意等战略性新兴产业，积极主动培育新动能。加快建设制造强国，大力发展先进制造业和现代服务业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点。放宽新兴经济领域政策限制，健全适应新兴经济领域融合发展的生产核算等制度，在部分新兴经济领域探索实施特殊管理股制度，完善新业态社会保障的制度供给，适应新业态的就业和用工特点，调整优化就业、劳动用工和社会保险等法规政策，为发展新经济提供更加优越的环境。以更开放的视野高效利用全球创新资源，提升战略性新兴产业国际化水平。持续完善有利于汇聚技术、资金、人才的政策措施，创造公平竞争市场环境，加快形成发展新动能，为经济持续稳定增长提供有力支撑。

“减法”：加快淘汰落后产能，为新动能腾出发展空间。压缩落后产能、化解产能过剩。经济发展新常态下，部分传统产业产能严重过剩愈发为我国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源，企业经营困难、财政收入下降、金融风险积聚等，都与产能严重过剩密切相关。因此，必须妥善处理好政府和市场、短期和长期、供给和需求的关系，严格控制新增产能，坚决淘汰落后产能，有序退出过剩产能。抓住处置“僵尸企业”这个牛鼻子，按照“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”的原则，研究制定相关扶持政策，鼓励和支持骨干企业发挥技术、管理、品牌、资

金、订单等优势，实施兼并重组，激活企业经营资源，进一步做大做强。支持跨地区产能合作，优化区域重大生产力布局；充分利用国家间多边合作机制，促进国际产能合作，鼓励优势富余产能“走出去”。做减法要把握好症结，用力得当，突出定向、精准、有度，不能简单的“一刀切”，而是要更多以市场化和法治化的办法，并严格执行环保、能耗、质量、安全等相关法律法规和技术标准。

“乘法”：强力推进科技创新，为新发展提供持久新动能。创新是引领经济发展的第一动力，加快新旧动能转换离不开科技创新的强力支撑。加强基础研究，注重原始创新，实现前瞻性基础研究、引领型原创成果重大突破，强化创新源头供给。坚持战略和前沿导向，采取差异化策略和非对称性措施，强化重点领域关键环节的重大技术研发，突破关系发展全局的重大技术，突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新。强化企业创新主体地位和主导作用，健全技术创新的市场导向机制，支持行业领军企业建设高水平研发机构，引导中小微企业走“专精特新”发展道路，构建技术创新公共服务平台，培育具有国际竞争力的创新型企业。推动跨领域跨行业协同创新，加快“政产学研用”深度融合，健全科技成果转化机制，促进科技成果资本化、产业化。推进新技术新业态向传统领域融合渗透，全面改造提升传统动能，扩大高质量产品和服务供给。大力发展智能绿色制造技术，实施工业强基工程，支持企业开展高水平技术改造，提高劳动生产率和全要素生产率，推动制造业向价值链高端攀升。优化提升传统服务业，以新技术、新业态、新模式大力培育技术含量和附加值高的现代服务业，推动服务业优质高效发展。不断强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接，为新旧动能转换提供源源不断的发展动力。

“除法”：坚决破除旧的约束，为科学发展扫清道路。坚决破除旧体制机制的障碍，摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式和做法。在实体经济方面就是要下大力气清除多年来形成的生态环境污染，在体制机制方面就是要加快破除阻碍市场机制运行的障碍，切实做好“有效市场”和“有为政府”结合的大文章。要牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更

新旧动能转换的「加减乘除法」

加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展。大力发展环保产业，推动节能环保技术、装备和服务水平显著提升，加快培育新的经济增长点，形成新的支柱产业。加快新能源、新装备的研发和推广，大力发展节能与新能源产业。进一步提高农业科技和环境绿化美化投入，大力发展生态农业、现代农业，实现产业、环境收益双提升。同时，强化环境倒逼机制，分阶段逐步加严提高污染物排放标准，加快生产工艺升级，推动全社会特别是企业转变发展理念和发展方式，倒逼高耗能、高污染的技术逐步淘汰，进一步优化产业结构，实现生态系统和经济系统良性循环，实现经济效益、生态效益、社会效益有机统一。持续推进政府职能转变，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，全面实行清单管理制度，制定部门权力和责任清单，扩大市场准入负面清单试点，减少政府的自由裁量权，增加市场的自主选择权，最大限度减少政府对微观经济事务的干预，为经济发展松绑减负。

发展论坛

随着创新驱动发展战略大力实施，我国迎来创新的“黄金时期”，取得一系列创新成果，天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世，以网购、支付宝、高铁、共享单车为代表的创新成果被誉为中国“新四大发明”，全社会发展活力和创新活力明显增强。但是，在看到成绩的同时也要清醒认识到我们与先发国家的差距。党的十九大报告指出，当前我国发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决，发展质量和效益还不高，创新能力不够强。为此，必须坚定不移贯彻创新发展理念，深入实施创新驱动发展战略，不断增强我国经济创新力和竞争力，为建设现代化经济体系提供战略支撑，为迈向社会主义现代化强国奠定坚实基础。提升我国经济创新力，可从以下五方面进行突破。

转换发展路径

进入中国特色社会主义新时代后，劳动、资本、土地等传统要素投入的驱动作用下降，资源环境约束增强，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革显然离不开创新。我国亟须从传统要素主导发展向创新要素主导发展转变，从产业价值链中低端向价值链中高端升级，从过度依赖投资与出口的“斯密·凯恩斯”型增长转向创新为主的“熊彼特”型增长，从过度倚重比较优势转向塑造竞争优势，提升创新力，培育增长新动能。在中央政府层面，必须面向世界科技前沿、经济主战场与国家重大需求，增强战略定力，适时调整发展战略，不以经济增长、增速论英雄。善于进行顶层设计，以全球化视野谋划和推动创新，提高在全球创新治理中的话语权。要注重提供创新驱动所需的制度型公共产品。比如，以建设知识产权强国为导向完善知识产权保护相关法律，强

充分发挥市场配置人才资源的决定性作用，破除严重制约人力资本流动与有效配置的制度性障碍，完善各方面人才顺畅流动的制度体系，实现人尽其才、才尽其用、用有所成。营造良好的人才发展环境，创造公平自由的竞争氛围，健全人才创新成果收益分配机制，实行以增加知识价值为导向的分配政策，支持人才以知识、技能、管理等多种要素参与分配，最大限度激活人才创新发展的积极性、主动性。改进教育体制，强化技能培训，增进人力资本积累，提升全社会人力资本水平。倡导“工匠精神”，培养高素质、大批量的技能人才，激发其创造力。

优化“生态环境”

一个国家提升创新力，真正迈向创新驱动，需要建立有利于创新资源高效配置和创新潜能充分释放的“生态环境”。创新的主角是企业，政府的任务是做创新的“催化剂”，让企业“唱好戏”。因此，必须妥善处理好政府与市场的关系，政府在发挥作用时，应合理适度，不可越俎代庖，取代企业在创新中的主体地位。当前应重点深化创新决策体系改革，推动政府职能从研发管理向创新服务转变，转到战略规划、政策标准制定、评价评估、体制改革、法治保障等方面。持续推进简政放权、放管结合、优化服务，积极打造众创众包扶众筹支撑平台，更好激发各类市场主体的创新创业活力与潜力，服务实体经济转型升级。倡导创新文化，激发和促进组织内创新思想、创新行为和创新活动。只有创新的文化才能孕育出创新的事业，缺乏创新的文化基因，很难出现颠覆性的传播塑造，克服浮躁心态和急功近利倾向，营造鼓励探索、敢冒风险、宽容失败的创新精神和尊重人才、尊重创造、追求卓越的社会氛围。