



制度变革需自上而下

制度经济学认为,任何一项制度变革都需要推动的力量,最重要的发轫者被称为是第一行动集团,它可以是政府,也可以是企业、居民这样的市场主体。如果是前者,那就是自上而下地推动,属于强制性制度变迁;如果是后者,就是自下而上地推动,属于诱致性制度变迁。因为自发性,后者具有自我实施的可能。

在改革的早期,我国有很多领域的制度变革都是“摸着石头过河”,即先让“先知先觉”的市场主体去探索,找到合适的路径,再由政府下文来追加认可,就像很多地方偷偷摸摸搞开发区一样,是先自下而上,再自上而下,分阶段推进。这就是让市场主体(甚至地方政府)来充当第一行动集团。

我国早期的劳动力市场改革也带有此类特点,在破除城乡二元分割体制时,让市场主体(农民工、企业或地方政府)先行摸索,率先行动,然后政府再将其制度化。一个典型的例子就是1984年允许农民自带口粮进城务工。在粮票供应制度下,进城农民吃饭问题怎么解决?自带口粮就是农民和企业自己发明出来的,因为合理可行,先得到了地方政府的许可,再得到中央政府的许可。在这个过程中,皆大欢喜,所以不需要强制,就能自我实施。第二个例子就是最低工资制度。1993年我国就出台了《企业最低工资规定》,但这是中央政府强制推进的,是自上而下的,地方政府和企业都不配合,最低工资标准成了一种摆设。但到2004年之后,情况就变了。2004年,我国爆发了“民工荒”,招工难问题愈演愈烈。为解决招工问题,很多企业自觉上调农民工工资,地方政府也有意将工资上调规范化、常态化,于是中央

如果某项制度设计不能满足激励相容条件,那么,实施时就必然会遭遇抵制。强制推行,就会出现负面后果。

推进城市劳动力市场一体化

■丁守海

政府出台了新的《最低工资规定》,将最低工资的上调义务、上调频率明确下来。这就是由企业来充当第一行动集团的,这样的制度变革就有自我实施的可能,因为它本身就是对先前行动制度的确认。

但是,当劳动力市场改革推进到破除城市内部二元分割体制时,就不能再像以前那样依靠市场主体来充当第一行动集团了,因为优先部门与政府之间有着直接的联系。在这种情况下,微观主体(如政府机关、事业单位、国有企业以及那些吃皇粮的雇员)是不可能具有积极性来充当第一行动集团推动变革的,因为变革只会动自己的奶酪,这不符合理性人的假定。农民之所以愿意充当第一行动集团,是因为变革只会让他们本已糟糕的境况变得更好;企业之所以愿意充当第一行动集团,是因为环境变了,不变革就招不到工。而优先部门及其雇员推动变革能得到什么呢?只会让他们本已优越的环境变坏,至少,是走向不确定性。

所以,历次的政府机构改革、行政事业单位精简乃至国有企业改革,都是由中央政府充当第一行动集团,才得以勉强向前推进的。但历史上,包括改革后我国经历的几次政府机构改革,为什么效果都不佳呢?需知道,利用中央政府强大的驾驭能力和资源动员能力来充当第一行动集团,这本身没有错,关键是制度设计本身存在这样或那样的不足,无法实现激励相容,在落地时不能得到微观主体的支持,进而缺乏实施的可能。

设计创新机制以降低优先部门的工资租

如果某项制度设计不能满足激励相容条件,那么,实施时就必然会遭遇抵制,强制推

行,就会出现负面后果,有时甚至会很严重。在存在既得利益者的地方,任何一个动他们奶酪的改革举措,都要审慎地推进,并尽量做到激励相容。

就今天城市二元分割来说,如何才能打破分割状态的同时又能做到激励相容呢?它需要从体制内和体制外两个部门同时入手。假设B部门的工资是5000元,而A部门是6000元,那么,A部门就有1000元的租,因为在这1000元的租,大家都愿意进A部门,而不愿意进B部门,市场分割的状态就产生了。要打破这种分割状态,关键就是要抹掉这1000元的租。如何才能抹掉这1000元租而不招致A部门员工的强烈反对呢?这就取决于制度设计的智慧了。

这里无外乎有几种路径:一是做加法不做减法。即维持A部门的工资不变,但把B部门的工资做上去,甚至超过A部门,令A部门的工资租降为零,甚至为负。这时在利益的引导下,A部门中一部分人自己就会分流到B部门。第二个路径就是不做加法做减法,三是变相地做减法。如果不提高B部门的工资,要降低A部门的工资租,就只能靠降低A部门的工资来实现。但是如果采用直接的方式来降低A部门的工资,恐怕会引起A部门员工的强烈不满,它需要一种更温和的形式。对体制内部门来说,也可以在维持现有工资不变甚至提高的前提下,增加工资背后的“成本”,以此来降低工资的实际“含金量”。比如,在行政机关、事业单位、国有企业中引入并强化绩效考核,虽然工资没有降,但需要付出更大的努力。当然,我们也可以通过一些直接的方式来降低体制内部门的工资租。比如,在“八项规定”的约束下,单位发放的福利开始大幅度减少。福

利减少后,公务员工资的竞争力下降了,这有利于给公务员报考降温。

对调资源配置机制促进部门均衡发展

目前优先部门的资源配置机制主要是行政机制,这是导致诸多问题的一个主要原因,因此需要引入市场力量,完善人和工资机制。新加坡的“高薪养廉”就可以视为一种效率工资的模式,虽然是高薪,但它需要公务员付出更多劳动,同时也构建了完善的退出通道,做到有进有退。这样就实现了区别对待,对那些能力强、勤政的人来说,能获得工资租。但对庸者、懒者来说,工资租降为负,甚至出局。这是引入市场与竞争机制的结果。

对体制外部门来说,正好相反,一直受到市场机制的支配,被完全置于市场的风口浪尖,如果政府完全放任不管,也会产生市场失灵,一个典型例子就是,农民工权益得不到尊重,直到“民工荒”爆发后,这一问题才引起政府的重视。

简言之,在未来的劳动力市场演进中,不管是体制内部门,还是体制外部门,只有在资源配置力量上实现政府和两种力量的有机结合,才可能真正提高资源配置效率,避免某一个部门出现高于市场平均水平的超额租的不正常现象,两个部门才可能出现均衡发展、双向流动的局面,二元分割才会真正打破。

(作者系中国人民大学副教授)

西方研究人才主要是从人才个体如何成才角度进行研究,而不是从国家角度进行宏观研究的。

中国几千年的文明史积累了丰富的思想和用人方略,是一份珍贵的文化遗产,在世界古代文明史上是独一无二的。

古代中国的人才问题突出表现在四个方面:其一是思想的钳制,在正统之外,一切创新都有可能被视为离经叛道,遭到扼杀;其二是工具主义的人才观;其三是单一的人才评价体系,统治者是至高无上的人才评价主体;其四是官本位的人才激励体制。

于是,整个社会以官僚等级为本位的利益分配格局,使谋求官禄成为人才实现个人抱负、获得社会尊重的首要选择,是中国人才发展面临的主要弊病之一。

西方关于人才研究主要有以下5种不同视角。

一是天才理论。西方的人才研究,发端于高尔顿。高尔顿认为天才是遗传的。他的观点引来不同的意见,其后有许多人研究,调查遗传和环境对成才的影响。

二是成功学。成功学源于企业界和其他方面成功人士的成功经验及其研究。它偏重于成功的心理和方法,更注意操作性、激励性、实用性。因此,除了研究成功规律之外,成功学家非常重视培训,普及成功学的知识和方法。其代表人物主要有卡耐基、希尔、盖洛普等。

三是社会学的人才开发研究,研究人才成长的社会环境条件,研究人才的社会化、社会分层、社会作用和社会影响等社会学的问题。美国社会心理学家西蒙顿的创造性社会心理学研究认为人才有三个关键性的因素,即角色示范、文化差异、哲学信仰。

四是经济学对人才开发的研究。国外经济学界研究人才开发的出发点是把人才作为一种重要的经济资源,即人力资源来研究,主要是对人力资源的构成、配置、使用、人力资本投资及其效率、人力资本的贡献等问题进行研究。

五是管理学对人才开发的研究。管理学注重研究组织中具有价值的人才开发的具体方法与实际操作。人力资源管理的核心是把人当成一种活的资源来加以开发与利用,组织的成功取决于该组织管理和开发人力资源的能力。

到了18世纪末到19世纪末,工业革命席卷了欧洲和美洲。随着大工业的发展,社会生产、生活方式发生了很大变化。西方不同学派关于人才开发的研究虽然最长只有200多年历史,但是西方管理已经实现了两次飞跃。从经验管理到科学管理是企业的第一次飞跃;从科学管理到文化管理是企业管理的第二次飞跃。

西方这些关于“人力资源”观点与中国关于“人才”的观点虽然都是谈“人”,含义却有很大不同。其原因是由于西方国家的运行基础是市场经济,而市场经济强调的是人与人的平等,把人看作一种市场经济元素。

人才是中国特有的专业术语,由中国首创。中国强调“人才”概念,是由强调中央权威的全能政府管理模式决定的。由于国家负有对全体国民的更多管理和开发责任,为了社会发展需要,国家也需要对全体国民中的优秀人才进行统一开发和资源调配,以更好地为社会发展服务。

与中国人才思想不同,西方的人才主要指天才和与众不同的人。美国“数字化之父”尼古拉·尼葛洛庞蒂认为,“人才不是那些学多少知识的人,而是那些能承担风险,能不循规蹈矩地做事情的人”。西方研究人才主要是从人才个体如何成才角度进行研究,而不是从国家角度进行宏观研究,是由西方政治制度决定的。西方一直实行的是民主制而不是集权统治。西方的民主制经历了从氏族民主制、奴隶民主制、封建贵族民主制和资产阶级民主制的过程,一直保持了许多民主形式。在古希腊罗马的氏族民主制解体后,西方没有建立类似中国的独裁的奴隶制和封建制度,而是实行了民主制度。古希腊、罗马共和国就实行民主政治制度,其国家机关由元老院、民众大会和高级官吏组成。民主制度极大提高了公民的参政意识、责任意识、集团观念、爱国主义。

随后,西方古代希腊、罗马民主制度得到了很好的继承和发展。中世纪西方的政治体制架构,就由立法、司法、行政组成。英国的内阁在中世纪就产生了,检察与审判分离的制度也产生于中世纪。民主制度导致国家不需要自上而下组织全社会的开发,每个人都关注自己的发展,都会进行自我开发,开放的参政议政等途径也给人提供了展示的机会和舞台,一个人可以靠自己的才能而成为人才,而不需要像中国独裁的封建帝制一样,一个人是不是人才很大程度上是由当权者决定的,除了政府提供的科举机会,个人很少有展示才能的机会和舞台。这就导致了西方的人才研究、天才研究等更多是关注人才的自我开发,而不是被国家、集体开发。

就研究领域而言,西方人才研究涉及天才、创造性、天才儿童、杰出成就、英雄人物、成功学、人力资本、人才资源等多个方面,研究对象和领域非常广泛。可能是由于人才学在我国起步较晚的原因,我国人才学研究更多关注于西方20世纪后期以来的人才应用型研究成果,比如对人力资源领域的研究,对于人的成长与成功规律,以及人的创造性才能培养规律的研究相对要弱一些。

全面学习和借鉴西方关于人才研究的最新成果,对提高整个民族的综合素质将会起到很大的作用,我国学者应该更多地关注这些领域。

(作者系中国全球化研究中心副秘书长、南方国际人才研究院助理院长)

中西方人才开发的区别

■丁雪峰

被遗忘权会成为普遍人权。因为它的诉求是普遍而广泛存在的。

新媒体时代的被遗忘权

■王四新

被遗忘权的提出并不新鲜,它的前身是与其关系比较密切的隐私权。自从我们使用互联网,就会产生有关被遗忘权的问题。上个世纪末,欧盟已经意识到这个问题,只是没有上升到立法保护的高度。近几年,互联网相关的技术发展得越来越快,其信息搜集、加工、处理的能力也越来越强,这个问题也变得越来越紧迫,越来越需要我们在技术和法律上予以回应,也有了一系列的具体案例,表现为个体对于互联网服务提供商,主要是搜索引擎服务提供商提供的涉及个人隐私的信息或者是影响个人形象、影响个体身份建构的信息,有了越来越明确和越来越强烈的诉求,即要求互联网服务提供商对这些信息技术进行处理,最好是删除掉。以便这些信息不对个人的私生活、对个体的身份建构,发生破坏性的影响。

有些主权国家也通过立法,来回应和解决这个问题。阿根廷、法国等国家,不仅司法诉讼上开始处理大量这类诉讼,而且在立法的层面上开始承认和保护人们的这项权利。在欧洲保护个人基本权利和自由传统比较深厚的其他国家和地区,尤其是对个人隐私比较重视的地区,有大量的立法和司法实践。欧盟注重个体基本权利保护的精神也促使欧洲的许多国家为保护个人的隐私数据设立了专门的机构。目前在欧洲,人们正在开展一场“被遗忘

权”运动,欧盟国家不仅坚守《个人数据资料处理及自由流通保护指令》的精神,同时也要通过新的立法计划,将这几年来隐私权保护领域的新问题统统纳入新的立法框架里,以解决目前搜索服务、信息存储服务飞速发展过程中给个人隐私保护带来的新问题。同时也是为了回应大量用户在使用互联网过程中对于个人数据和隐私被侵犯所产生的焦虑。当然,还有一个重要作用,就是在隐私保护和促进信息自由流动之间找到新的平衡点。

在这种情况下,世界各国就出现了多种多样的维权方式。互联网技术发展很快,很多人对新技术的发展持乐观态度。在这样的过程中,我们不应该忘记的是像谷歌这样的公司正在形成,并且在逐步巩固和扩大他们在信息霸权和技术霸权方面的优势。任由这种趋势发展下去,信息技术和个体权利的发展,就会越来越处于不平衡的状态,在个人身份建构的过程和主要内容全面移向网络空间的情况下,欧洲法院的判决,有利于打破目前的这种不平衡状态,对个体权利,尤其是隐私权的保护,是个福音。

当前信息技术发展如此迅速,一旦对个人信息形成累积,也就构成了电子化时代的身份信息系统。这种新的信息系统是商家乐于见到的,这是一座富矿,可以用于商业,但对个人来说可能是一场灾难。在这个过程中,我们如何对抗信息霸权和技术霸权,如何维护商家、搜

索服务提供商,甚至是国家机关在搜集、处理、出售信息方面越来越强烈的冲突和个人隐私权的保护,是现在和将来信息社会发展一个永恒的主题。

回应这个主题或这个问题,需要重新平衡个人权利保护和互联网服务提供商如何更好地提高服务质量。在这种情况下,如何确立二者之间的平衡。欧洲法院作出了裁决,是一次不错的尝试。

当然,这个判决并不意外。因为欧洲一贯是奉行对个人权利的保护甚于其他权利,比如对商业利益的保护。我们在判决的开篇就看到宣誓性的东西,任何机器、技术都是为人,而不是人为这些技术。这是它的主要指导思想。

怎样体现对个人基本权利的尊重,需要通过法律的解释,把涉及个人隐私的数据归类到法律上所说的个人隐私的保护部分,甚至将个人数据当作个人财产来保护。这是欧盟的做法。这种做法过于落后,因为它会严重制约和影响互联网产业的发展。但在目前这种状况下,欧盟的这个判决,正如前面分析的那样,还是很有必要的。

当然,对这个判决,还有几个问题有待探讨。第一个问题是现在这个判决只是让搜索服务提供商承担责任,对于第三方,比如文章存储网站要不要删除这篇文章,要不要承担责

任,法院的判决并没有指示。第二,对于搜索服务提供商,法院明确判定要充分尊重用户的被遗忘权,对于信息存储服务,像facebook、推特,个人是否有权要求删除别人上传的、不利于自己的内容?另外,谷歌认为,欧盟法院要求搜索服务提供商删除个人隐私数据的做法,对人们享有的表达自由,是不是一种侵犯?那么,欧盟法院的判决侵犯表达自由吗?侵犯谁的表达自由?

这个问题很复杂,笔者认为可能与表达自由有关,但还不至于侵犯到谷歌公司的新闻自由或者是表达自由。另外一个对这个问题的担忧是可能会引起互联网内容提供商对自己提供内容的过度审查,这样会增加成本,信息种类会减少,影响信息的自由流动,以及影响互联网信息提供商作为公共讨论平台或者说是作为信息自由流动平台的功能的发挥。

被遗忘权在中国是一个大问题,我们的《侵权法》第36条与被遗忘权有关系,但又不完全相同。至于被遗忘权会不会成为普遍人权。笔者认为它会成为普遍人权。因为它的诉求是普遍而广泛存在的,也有越来越多的国家在立法层面上承认,最重要的是欧盟的态度非常明确。这种普遍人权从运作层面上讲,只会在欧洲这个地区得到贯彻和实施,美国可能不会,中国就更不会。

(作者系中国传媒大学教授)

时事漫话

行政决策应走向科学化

■沙森

近日,安徽省政府下发“通知”要求,各级领导干部要尊重建筑设计规律,尊重专家意见,树立正确的政绩观,不搞形象工程。对因个人喜好随意干预建筑设计,情节严重、影响恶劣的,将依法依规追究相关领导干部责任。

一些地方市政建设中,常常遵照主要领导的意志,搞形象工程、政绩工程,往往被民众所诟病。舆论关注的背后,是公众对一些领导干部“好大喜功”官僚主义的反感,更是对政府部门决策科学化、民主化的期待。

我国在漫长的传统专制社会中,行政决策取决于统治者等少数人的意志,具有封闭性、主观性、狭隘性和随意性等特点,谈不上决策的科学性。由于长期实行高度集中的管理体制,“一言堂”已经成为决策中的习惯定式。

改革开放后,废除领导干部职务的终身

制,实行党政分开、政企分开和权力下放等制度建设都直接推进了行政决策范围和权限的变更。

随着现代化进程的不断推进,我国在经济、自然科学和社会科学等方面都发展到一个新的水平,交通的发达,通信手段的完善,信息的收集、处理、传递、储存、保管的日益快捷、全面、准确等等,所有这一切都为决策的科学化提供了物质的、技术的条件。公众的广泛参与,特别是政治职能的专门化所带来的公务人员知识化和专业化等也为行政决策的科学化提供了人员和制度保证。

要想让这些有利的前提条件更好地发挥作用,各级行政领导就必须明确决策者的自身定位,增强科学决策的意识。

行政决策层作为行政决策的支持系统,虽然在决策过程中居主导地位,拥有对各种

决策方案的最终裁定权,但政府决策层在整个决策系统中的地位已经由“唯一”变成了“部分”。随着社会对行政决策参与程度的提高,各类智囊机构、专家系统、各种社会组织都应该成为行政决策的主体。

在决策程序和机制保证方面,首先要完善专家咨询制度。专家学者作为外部的决策参与者,具有相对独立性,可以实事求是地作出评价,这就弥补了在复杂性条件下决策时,政府作为决策主体的各种局限和不足。

其次是建立审议会制度。为了防止决策权力过分向行政机构倾斜,应该在行政决策过程中组织有官、产、学、民等各方人士参加



翟小芸供图

的审议会,对决策进行共同审议。

再有,建立和完善公开听证制度。以市场为基础的社会的利益高度多元化的社会。政府决策涉及到方方面面的利益,因此在决策前应以听证会的形式听取各方面意见。