

公权谋私利的理论剖析 ——对公有制经济中一个特有而又普遍的现象的经济学探讨

Theoretic Analysis on Abusing Power for Personal Gain

杨满社
(新疆生产建设兵团经济研究所, 五家渠 831300)

改革开放以来,中国的经济取得了长足进步。但是,我们经济的成长中,权力进入市场成为最严重的问题。它诱发和强化了我国目前制度转轨过程中的经济无序化现象,形成了建立社会主义市场经济体制的最大障碍,不仅加剧了经济发展的低效率,而且导致了腐败,影响了社会安定,毒化了社会风气,给我国的政治、经济、社会、文化、意识等各方面均带来了一系列不良影响。我们只有从理论上深刻认识这种现象的危害性,寻求切实有效的对策,才能推进社会主义市场经济健康发展。

一、行为特征

以公权谋私利是指利用行政权力或以行政权力为后盾,通过权钱交易等形式,对社会资源进行有利于权力支配者个人利益的支配,对经济交易进行非经济性和非规范性干预和介入,为个人或小团体谋取经济利益的活动。所谓社会资源,既包括物质资源如项目资金、原材料、产品指标等,也包括信息资源、人力资源以及政策配给、环境选择与价值评判等无形资源。所谓非经济性和非规范性干预和介入就是指这种对经济交易的干预和介入不是以市场经济的基本法则——在市场上公开进行等价交换——为原则进行的,它对经济活动的干预与介入也不是以规范化方式(如法定程序)来进行的。

市场经济发展中的权力介入和渗透既包括直接的权力“下海”或官商,也包括虽未直接从事经济交易活动,但却千方百计以各种形式介入或试图介入经济交易之中以谋取经济利益的种种尝试活动,例如:官员接受贿赂、吃回扣、行政人员收取“盖章”手续费等等。

我国市场经济发展中的权力介入和权力渗透有以下特征:

1. 隐蔽性和随意性 权力进入市场或渗透市

场大都披有合法的外衣。由于权力介入和渗透通常采用口头协议的方式,其活动大都是秘密进行的,根本不列入财务帐目或规范化条文(如合约),因而没有公开性可言。并且这种行为在很大程度上是以“掌权者”的主观需求为转移的,带有很大的随意性。可以在举手投足之间(如签个字、写个条子、盖个公章等)便可发横财。权力这个非经济要素成为交换的筹码,成为牟取财富的源泉。这就完全排斥了市场经济的供求法则,背离了等价交换原则。

2. 超经济性与自愿性 权力介入和渗透市场带有很大的超经济性。政府官员手中的权力是人民赋予为全体人民服务的,但却被用以为个人谋私利,使经济交易依附行政权力,经济活动成为行政权力的附庸,市场经济活动与权力一体化。强买强卖的超经济性,违背了经济交易的自愿原则,从而带有浓厚的专制色彩。这使得市场竞争失去公平性,而缺乏公平的竞争也就不成其为竞争,没有竞争也就没有了市场经济,但是,在表面上,它却为自愿性所掩盖。实际上许多人被权力支配者胁迫,是“不得已而为之”。

3. 行为上的几何发散性 权力进入市场与经济交易,是一种黑色或灰色行为,由于这种行为具有隐蔽性、易于操作、有合法外衣等“优点”,因而,在不受外界约束的条件下,呈几何发散状态。它极易扩散,不断加速扩大活动范围。公权谋私利之波从一个部门传导于另一个部门,也会从这一层人递推到另一层人。受到波及的也可能是不得已而为之。比如一些相关单位、下级部门,被其它单位、上级部门在从事某种交易中卷进去了。他们虽有异议,不从也难。公权谋私利这种行为具有内在的自我扩张机制。权力的供给者,想用公权换私利,权力的需求者欲通过购买公权少花钱、多办事。这种冲动对双方都一样,时时敲击着他们激荡的私欲。对一方来讲,是“无中生有”;对另一方来说,是“以少

换多”。在剩余价值的生产中,资本家放一只鸽子带回一只金丝鸟;而公权谋私者仿佛变魔法,他左手一挥就飞来一只金丝鸟,右手一伸无本钱也得来一叠钞票。前一种已经将人推到了狂热的境地,后一种更富刺激的追求简直将人推到癫狂的状态。

4. 顽固性 最初的公权带回私利是不固定的、随机的。可是前既有车后必有辙,交易双方都会为下一次建立联系、积累经验,久而久之便驾轻就熟了。正因为权力已经转化成为商品,这种经济的反作用,会使公权谋私利、权钱交易固定化、模式化、“完美化”。因此,我们说,公权谋私利这种腐败行为只有开始,没有自行结束。

5. 高收益性 公权谋私利的利益分配机制是对按劳分配的直接否定,也不同于按资分配,它是按权分配。权力大,变出的利益就大,即权力的利益含量大小,成为获利多少的依据。权力的利益含量,一是指权力可以直接获得的利益,如一张批条、签字得到一定量的生产资料,市场价格与计划价格的差价就是直接利益;二是指间接获得利益,如某人较大的政治背景,他可以因此而从各实权部门多得到贷款和紧俏物质,转手渔利;三是指与具体实利不同的名誉、声望之类衍生出来的利益,如请某人作公司的后台使商誉凭空增加三分。按权分配的后果是,当权者们总想不断被提拔,总想被安插到要害部门去,以便自己拥有的公权利益含量更大些。尽管随着他们职务的提升,其合法工资与福利待遇也水涨船高,但这里分析的是非法领域的事,他们想要更大的权,不仅是看重合法收入一面,更看重非法获利的一面。这两者对他们完全并存不悖。

6. 低成本性与低风险性 以公权谋私利的成本由以下两方面的因素所决定:第一,被抓住后所受的处罚。处罚有被降职或开除,因而失去原有收入或原有的预期收入(“高薪养廉”就是为了加大腐败的这种预期成本),还有罚款、蹲监狱等等的追加惩罚,以及在社会上被蔑视等精神上所受的损失(如果社会上人们还对此表示蔑视的话)。公权谋私利一旦被抓住后所受的处罚越重,公权谋私利的成本越大。第二,被抓住的可能性。制度越严,为此而进行的宣传、监督、调查、追踪等行动越是频繁、越是认真、越是有效,公权谋私利“被抓住的可能性”就越大,公权谋私利预期的成本就越大。

虽说不许以权谋私,但是如果没人去抓;或是因太多而“抓不过来”;或是大家司空见惯,谁也不抓,没人监督,没人调查;或是官官相护,有人举报也没人去抓,甚至举报的人反倒会受惩罚,公权谋私利“被抓住的可能性”事实上等于0或近乎于0,公权谋私利的成本事实上也就还是等于0或近乎于0。因为“公权谋私利的预期成本”,理论上等于被

抓住后所会受到的处罚与预期的“被抓住可能性”的乘积。现在的问题正在于,这个“乘积”相当小,使公权谋私利具有低成本和低风险性。

7. 难以追究性 权力进入市场谋私利,由于大都是秘密进行,因而在事后查处难度很大。调查取证工作本身需花费大量人力、物力、财力。首先,这种调查取证是对商业行为和某个具体经济交易的深入的细节性了解,由于商业市场活动的纷繁性以及出于某些商业机密等方面的考虑,使调查取证在客观上较民事纠纷远为复杂。其次,商业行为者出于自身利益、名誉等方面的考虑,也很难主动积极地配合调查。再次,权力进入市场交易的行为一般由于秘密进行而无证据可言,即使有,其证据也有易毁性质。

二、表现形式与社会效应

以公权谋私利,按其表现方式,大致可分为四种形态:

一是假公济私。即以各种方法、手段耗用公款、公物谋取私利。如公款吃喝、公费旅游、公款送礼、公款送子女上学、公物私用、公款捞学位等。

二是化公为私。如贪污公款、公物,私分帐外收入,个人集资高息分红,滥发工资、奖金等。

三是损公肥私。指以损害公权为代价换取个人私利的行为。如通过采购质次价高的商品、物资,高价购置进口设备和技术,高价出包建筑工程,低价拍卖、出租国有资产等,从中收取“回扣”、“好处费”。损公肥私行为须借助与公有权发生交易关系的其他组织或个人来完成。

四是权钱交易。如批贷款、批进出口特许权、批优惠政策、批车皮、批项目等。利用公共权力敲诈、勒索、受贿、受贿等,也包括在内。

上述几种形态的划分只具有相对的意义,事实上现实中许多行为同时兼具多种形态。例如在公款消费中,除了以公款满足个人消费需要外,还可以利用职权为该饭店提供好处,搞权钱交易。

由于权力干扰,给经济运行和社会生活带来诸多问题,引起了一系列的社会不良现象:

1. 行政性垄断 行业垄断、部门垄断往往易于导致行业腐败、部门腐败、集团腐败。某些政府部门或个人凭借手中的权力,通过稀缺性资源的排他性占用和支配,为自己个人或部门或地区谋取高额利益。这是一种人为的经济性垄断,它不是以产业和资本的优化配置为基础,而是以超经济的行政权力为基础;它不是经济发展过程中自然产生的,而是人为造成的,是自赋或自命的。

现实中的“强制交易”现象,是通过行政干预或以自己至高无上的地位迫使对方在利益上让步。行

政权力的垄断者,凭借权力得到“批文”、“指标”、执照、许可证、免税指标、无息或低息贷款、无偿或低价地皮等等,这些都是行政性垄断的表现和延伸。行政权力渗透者,以权力交换追逐个人利益,“电老虎”、“水老虎”、“拦路虎”……形成了山头林立、山山有“虎”的部门行政垄断现象。现今,不管你怎样呼唤建立统一的大市场,不管你怎样要求打破封锁与垄断,但行政性垄断仍是愈演愈烈。使得市场经济的发育步履维艰。

2. 寻租的盛行 一切由于行政权力干预市场经济活动,造成不平等竞争环境而产生的收入都被称作“租金”;依靠这种权力大发横财的行为则被称为“寻租活动”。一些学者在分析发展中国家官员贪污腐败盛行的原因时认为,其根本问题就在于政府干预的权力,这种权力的设置也被称为“设租活动”。由设租到寻租,产生了一个贪污腐化因果联系的恶性怪圈;行政机构对市场的干预,产生了租金;企业为了寻求租金,向官员行贿;从租金中得利的官商力求保持原有租金制度和设立新的租金制度,扩大租金规模,以致腐败现象更为泛滥。只有改变这种寻租的因果链,才能打破这一顽固不化的循环圈。在“二战”后一个时期里,某些亚洲和拉丁美洲国家因搞腐败而造成经济的停滞和社会混乱。印度盛行寻租的原因,就是从统制经济向市场经济的过渡过于缓慢,因此给寻租留下了广阔的空间,这是前车之鉴。

就中国目前的情况看,寻租现象的广泛存在已给现代化建设造成了诸多不利因素。从计划经济到市场经济的转变,在一定程度上是权力和利益的再分配,不少地区和部门仍过分迷恋自己手中的权力,如政府机关办实体,既保留了原有行政权力,又获得了干预和控制企业的合法外衣,从而导致进一步的寻租。

3. 法治的疲软 在市场经济下,经济成份多样化、经济主体多元化、经济关系复杂化、市场竞争公开化、政府宏观调控间接化、信用关系契约化、市场交换国际化,要实现市场运行中上述内容和关系的正常化,就必须通过法治来规范。法制是市场经济走向成熟的一个主要标志,它包括立法、执行和监督三方面的内容。但权力的介入和渗透,严重干扰了正常的司法活动,使我国目前法治建设疲软乏力,主要表现在:

一是执法跟不上。如我国1987年起实施的《土地管理法》早已就县以上政府对征用土地的批准权限做出明确规定,但近年来,全国多数省、区、市都有越权、超额批地的违法行为,一些地方连乡、镇一级都能批地,而对于闯“红灯”者,法律却软弱无力,以致“以地谋私”的违法活动大量存在。

二是执法监督跟不上。在执法监督方面,西方

市场经济发达的国家已有了一定的成功经验。形成“人人都愿打官司(当原告),人人都怕打官司(当被告)”的社会监督机制。而在我国,对于有法不依、执法不严的违法现象,缺乏应有的法律监督机制。以执法机关为例,1993年上半年天津各司法机关审理的经济纠纷案执行率为44.6%,而经济大案的执行率仅为28%。行政权力干扰直接影响了经济案件的审理,具体表现为:对一些涉及本地的案件,极力争管辖权;超标索取保金,有的保金额竟超过原告诉讼请求的10倍;重复查封冻结,或协助当事人转移、隐藏、变卖法院已查封的财产,等等。

4. 假冒伪劣商品泛滥 由新闻单位和中国消费者协会开展的“中国质量万里行”活动,其揭露的假冒伪劣产品的质量让人触目惊心(1993年):瓶装汽水不合格率高达64.5%,眼镜不合格率高达70~90%,商品房不合格率也高达70%以上。上海曾有69%的洗衣粉不合格,北京曾抽查各大饭店和商店104瓶高档名白酒,只有4瓶是真的!假种子、假农药造成上万亩庄稼减产甚至颗粒不收。在广州,满街都是“金利来”,假冒云烟和洋烟琳琅满目。假药劣药案1年就查处1.7万余件。还有层出不穷的电热毯燃烧、热水器“杀人”、液化炉爆炸等。假冒伪劣已到泛滥成灾的地步。据统计,中国每年死于假冒伪劣商品的无辜者,竟比美国死于海湾战争的人数还多!难怪有人说,这几年我国增长最快的不是人口,不是物价,而是假冒伪劣商品的数量。而这些假冒伪劣商品之所以泛滥,大都与权力庇护有关。

5. 社会资源的巨大浪费和大量国有资产流失

由于权力进入市场,大量开支不是用于技术革新和新产品开发,而是用于请客送礼,有的企业通过贿赂政府官员得到项目投资、廉价原材料等优惠待遇;随着权力进入市场,自然“关系学”走俏,“疏通关节”成为解决问题的关键,国有财产变成拉关系、通关节的礼物。企业不能在平等、公正的基础上展开竞争,难以摆脱对政府部门的依赖,价格被扭曲,市场机制不能充分发挥其调节作用,生产要素不能正常流动和组合,从而阻碍了资源的合理配置,造成大量的浪费。

6. 造成权力至上和权力崇拜,强化了官本位意识 以权谋私的巨大利益,诱使人们对掌实权的领导顶礼膜拜,为某些部门管理者的独断专行、拉帮结派、任人唯亲创造了条件,给那些趋炎附势、阿谀逢迎之徒以可乘之机;反过来则阻碍了真正的人才成长,抑制了作为生产主体的劳动者发挥积极性和创造性。

7. 道德滑坡 随着市场经济大潮中意识形态的逐渐淡化,权力的市场介入和市场渗透,使一些人的道德认识从昔日“左”的极端走向另一个极端,

从而引发了一系列社会、经济生活的道德失范现象。现在,寻租的盛行、法制的疲软、假冒伪劣商品的泛滥、经济行为的无序使得原本的基本道德空虚暴露无遗。吸毒贩毒、卖淫嫖娼、制“黄”贩“黄”屡禁不止,大有愈演愈烈之势。

综上所述,在政治上,以权谋私会扰乱公共权力的正常运行,最终危及国家政权的生存;在经济上,会破坏公平竞争的原则,抵销市场机制的效力;在文化上,会导致物质文明与精神文明呈相反的趋势发展,而精神文明的衰落也会影响物质文明的进一步提高。不言而喻,对权力进行有效的监督和制约,既是社会正常运行的客观要求,更是我国改革开放成功的关键所在。

三、形成条件

从以公权谋私利这种现象的形成条件上看,主要受制于以下几个方面:

1. 市场经济的发达程度 在传统的计划经济体制下,公有制占绝对统治地位,商品货币关系被高度抑制,私人利益受到限制和排斥。私人没有投资权,手中的货币只能用于生活消费而不能变化为资本。在劳动收入为唯一合法收入、实物难以转化为货币的条件下,也缺乏大量以公权谋私利的“勇气”和机会,而大多表现为假公济私,以实物形式揩公家“油水”。而在市场经济发育的初期,由于多元经济成分的存在和竞争,私有权取得了合法地位并得到保护,商品货币关系的高度发展,为私人利益膨胀和公权谋私利提供了较为充分的生长发育环境。但在市场经济发育的高级阶段,即进入市场经济下完善的法治阶段,公权谋私利的生长发育环境必将趋于萎缩。

2. 用人制度 从反腐败、反腐败的角度看问题,我们首先要研究的一个问题是如何把那些私心较少、愿意为了公利而勤奋工作的人选出来去“当官”,掌握“公权”,而不是尽“提拔”那些蝇蝇苟苟之辈,使他们有机会利用公权搞腐败。从这个意义上说,我们要反腐败,至少要做的是改革我们的国家机关和国营企业的人事制度,改革官员的选拔与任命制度,尽量减少私心重的人当权的机会,尽量使那些私心少、素质高、有水平的人当权。遗憾的是,这方面的改革至今进展不大。

3. 公权在全部经济中的规模及结构比例,是决定性的条件 在我们的经济中,有太多的经济物品要以“公共的方式”加以生产、供给与分配,“公共财产”在社会总资产中所占的比例太大,“公款支出”的事情、“政府决定”的事情、“计划分配”的事情太多。进而言之,政府管的事情太多。特别值得注意的是,我们的国有企业也是一种使用“公共财产”的机

构,国有企业的经理们也是一种“政府官员”,而且国有企业的职工,无论是售货员还是司机还是装电话的,也都是使用国家财产工作的人,也可能进行某种以公权谋私利的腐败活动。换句话说,“有条件以公权谋私利的人”太多了。在这种情况下,对如此众多的掌握着某种公权的人们进行有效监督的困难显然太大,防止腐败、消除腐败、“杜绝”腐败的成本显然会很高,通过有效的监督来保证政府官员廉洁奉公就很不容易做到,以至根本监督不过来、抓不过来。即使我们假定一切反腐败活动本身都是净收益的,一个社会把大量资源配置在反腐败这个用途上,也是很经济的。由此看来,调整社会权力的结构,缩小公权的规模,显然是必要的。

4. 在私利对公权的侵蚀下,公权本身具有较大的“外漏性” 在公有制经济中,个人既是所有者又不是所有者,公有权的收益或损失落实到个人身上并不明显;财产是公有的,为公众集体牟利的,而公有财产的使用、管理、处置又必须由具体的个人去进行。任何一个处于公有制中的个人,无论是国家公职人员、企业厂长和经理,还是普通员工,都在履行公职,代行公有权的某些职能。但是,每个人又都是具体的有着自身特殊利益的。因而在公共决策中,往往会自觉不自觉地渗入某种私人利益的考虑或个人偏好,使公共决策或多或少地偏离公众的利益。公共决策与具体决策人私人利益的矛盾,为公权谋私利提供了客观可能。只要私人利益存在,与公共利益不能完全一致,只要决策者个人偏好与公众偏好不完全一致,公共决策与私人利益的矛盾就不会消除,也就始终存在着公权谋私利的可能性。

5. 法律、道德、社会风气等方面的影响和约束 不管干部选拔制度多么严格有效,也总会有一些谋私利的人被选到行使公权的岗位上去。我们要研究的问题就是,如何改革干部监督制度,改革立法与司法制度,使得每一个行使公权的人都能够受到人民的严格监督,使得那些敢于以公权谋私利的人能被及时地揭露并受到应有的处罚,并以此而警告其他人,老老实实地做“公仆”,不要以公权谋私做“公敌”。在法制完备严密、社会监督体系健全、道德规范力较强的情况下,公权谋私利行为一定会受到很大的抑制。

我们承认法律、道德等因素的巨大影响,但与经济因素相比,这些因素仍然是次要的、从属的,并由经济条件决定和制约的。首先,就道德观念来讲,社会存在决定社会意识,是历史唯物主义的基本原理。不同的经济体制要求有不同的道德观念与其相适应。计划经济和市场经济作为经济运行的两种基本方式,不仅在资源配置上具有明显的差异,而且更重要的是在利益调节和激励机制上各有不同的特点。市场经济与计划经济相比,在价值观念上更

易于强化和扩展个人利益动机。在公有企业预算约束软弱,公有财产管理存在种种漏洞,个人对公权和私权的责任感不对称的现实情况下,也就更容易滋生化公为私、侵蚀公权的心理动机。其次,完善产权制度,强化财产约束,严格法律监督,推行各种形式的经济责任制,尽可能地使私人利益与公有财产的损益相联系,固然有助于减轻私权侵蚀公权的程度,但对其作用决不应过于高估。这是因为,在公共决策普遍存在而私人利益又不可能消除的条件下,再多、再完备、再周密的法规制度也不可能堵塞一切漏洞,而往往是捉襟见肘,防不胜防。况且法律、制度是靠人来制订,又靠人去执行的,在公权谋私行为广为发生,大量个人卷入这种行为的情况下,法制的效力必然会打一个很大的“折扣”,出现所谓“法不治众”和相互包庇现象。第三,选人、监督与执法等反腐败的活动,都是有成本的,而不是可以“免费”获取的。公权在经济中所占比例过大,需要“被监督”的人太多或者说“有条件以公权谋私利的人太多”,使得监督成本近乎无穷大,导致了事实上的不可能。由这一点看,也说明经济因素的决定性作用。因此,显而易见,如果不改变私权侵蚀公权赖以存在的客观经济条件,私权对公权的侵蚀就不可能从根本上得到遏止。

四、治理对策

1. 有效界定公权的运作范围,缩小公权行使的活动空间 腐败现象多,根源在于“公权”存在的场合太多了。因此,要想把经济中的以公权谋私利这种腐败现象减少到最低程度,根本的办法不是“严打”,也不是宣传教育(不是说这些完全不起作用),最重要的是进行体制改革,是在于“减少公权的数目”,缩小政府的规模,减少花公家钱、“玩”国有资产的机会,把更多的事交还给个人与市场去做。

公有经济特别是国有经济的运作区间应当集中在非竞争的自然垄断部门、公用事业部门以及市场需求比较稳定、生产透明度高、国家便于计算、考核成本,容易实施监督控制的部门,而对市场供求变化剧烈、品种繁多、价格多变,国家不易实施有效监督的部门,则采取租赁、拍卖、出卖国有股份、减少以至停止投资等做法,逐步退出大多数经济活动领域,让非公有经济和股份制经济去经营。在此基础上,改进、完善公有经济的管理方式,强化公有资产的产权管理,严厉打击、取缔各种不正当交易行为、各种经济犯罪活动及腐败行为。加快经济法制化步伐,使经济活动规范化、有序化。这是一条为世界许多国家的实践所证明了的成功道路。但选择这条道路,需要在思想上突破公有制必须在数量上占绝对优势的传统观念。

2. 强化法制 现代市场经济是一种法制经济。第一,从市场经济主体看,市场主体具有:(1)地位的平等性;(2)利益的多元性;(3)决策的分散性。因此,必须有一市场主体都能遵守的共同规范,来协调市场主体之间的经济行为,使之少一点盲目性,多一点有序性。这种能为市场主体共同遵守的规范,只能是法律,经济法律是规范市场主体行为的最好准则。第二,从市场经济原则看,主要有:(1)公平竞争原则;(2)等价交换原则;(3)契约性原则。市场经济原则的制定需要以法律为依据,市场经济原则的实现也需要以法律保障,只有这样,才能为进出市场的主体承认和遵守。第三,从国家宏观调控看也要以法律为依据,不能唯意志论,更不能直接运用权力干预经济。第四,从我国对外经济贸易关系发展要求看,为了保证我们的商品在国际市场上参与平等竞争,也必须加强经济司法,使我们的市场经济与世界市场经济接轨。实现社会主义市场经济法制化:一是立法,完善社会主义市场经济法律体系。经济立法首先要换脑筋,彻底扫除传统经济体制下行政权力干预一切的立法观念。二是执法,加强约束和监督。迫切需要一个独立的高效率的能监督全社会经济活动的监督体系和网络,明确经济监督主体的职责范围,使经济监督机构能严格经济执法。同时要建立和强化政治权力制约机制,使权力制约制度化。这样,既可以防止滥用权力的行为发生发展,又可以对偏离正轨的权力行为及其责任者予以必要的制裁。总之,权力制约制度化,有利于经济执法,有利于社会主义市场经济的法制化,有利于“以权谋私”的克服及预防。

3. 在公有决策中实行公开性原则,公开办事制度和原则,公开选任优秀干部 尽管我们缩小公共决策范围、数量,可以在很大程度上消除以“公权谋私利”存在的基础。但是,公共决策必定是要存在的,是不可能完全从公共领域消失的,换句话说,政府还是要提供公共产品的,还是要将行政权力介入经济活动的。在这些不能撤出的公共决策部门中,要减少和避免以公权谋私利的行为活动,首先要明确办事原则,将决策的原则、程序等制度尽可能实行公开化;其次要将办事制度公开,并限定办事期限,鼓励社会监督;再次,对某些必要的审批,尽可能实行集体办理;同时,让审批者承担责任,克服审批者只有权利而无责任的权责不相称状况。

另外,改革用人选人制度,即改革目前的干部任用制度和人事制度,通过制度的改革,特别是干部任用制度的改革,使那些真正“私心少”、“素质高”、办事公道的人能走上领导岗位,使“公权”尽可能由那些受老百姓欢迎的人来掌握和运用。这就要求我们首先要坚持干部任用中的“任人唯贤”,避免

(下转第43页)

径有三条：一是利用半导体元件产生的光电效应来分解水(日本报道效率已达11%)；二是利用光化学反应来分解水(美国用的是含钉的配合物作催化剂)；三是生物化学方法分解水，目前已知某些藻类及光合细菌，例如蓝绿藻与蕨类的共生体，在光合作用中可释放少量氢气，可从它们之中培育出高效的产氢微生物。后两种方法目前只有1.63%的光效率，但潜力很大，预计可提高到10%以上。

5. 光电转换的新材料与新技术研究

利用单晶材料制成的高效光电池早已应用于各种人造天体中，但价格昂贵。相比之下，非晶材料则价廉得多。单晶硅直径一般在75毫米左右，作成光电池的面积小，且比非晶电池厚250倍，还需高温处理(1100℃以上)。而非晶材料可用类似电镀的方法制成光电池，很薄，面积大，处理温度只需300℃。据澳大利亚的报道，以碲化镉、硫化镉及砷化镓作为电极涂层的光电池，目前效率只有2~4%，但有望提高到商用水平。除此之外，还要探索高效的光电转换新体系和新手段。利用高效的光电池和激光传输技术，不仅能在地面上，而且能在太空中进行阳光的接收、转换与传输，以获得廉价的、洁净的、连续的、稳定的(不受天气及昼夜影响)能源。

三、余 论

“科学技术是第一生产力”，“阳光计划”为我国的粮食和能源问题展示了广阔的前景。实施这一计划的关键是需要政府的组织和重点支持。据我们所知，一些发达国家早已竞相启动了上述项目的研究。日本将其列入“前沿科学计划”，前苏联曾将其列入“最优先发展项目”，美国列入“极端重要的研

究领域”。我国科技水平虽然整体上落后于发达国家，但在高科技领域差距并不太大(据联合国考察只相差五年)，我国高科技人才资源的数量和质量都不错，在世界上首次人工合成蛋白质，又首次人工合成具有完整生物活性的酵母丙氨酸转移核糖核酸，就是明显例证。

本世纪科技史上有三次巨大的“冲击波”震动了全世界，总结这段历史的经验，对我们是很有教益的。1941年，美国总统罗斯福几乎是在一无所知的情况下，采纳了爱因斯坦的建议，投资20亿美元，制定了“曼哈顿计划”，当时的裂变问题尚处在科学的极限边缘，因此被认为是“巨大的赌博”，经过科学家艰苦卓绝的努力，四年后制成了三颗原子弹，影响了全世界历史进程。1957年，当宇航概念还停留在凡尔纳科幻小说之中时，苏联率先发射了第一颗人造地球卫星，世界为之震惊，美国更是企慕不已。1961年，美国总统肯尼迪责成美国科学家必须在1970年之前把一名美国人送上月球，由此产生了耗资300亿美元的“阿波罗计划”，当时有人称之为“疯子计划”，不料仅用8年时间，就实现了首次登月，并连续将12人送上月球(不计绕月人数)。而在同一历史年代里，我国的“大跃进”经济损失约1200亿人民币，“文化大革命”经济损失达5000亿人民币，两项合计6200亿人民币，按当年的美元汇率折算，远远高于“曼哈顿计划”与“阿波罗计划”投资的总和(320亿美元)！可见，资金很重要，但决策更重要！解决粮食和能源问题应该是我国科技界的首要目标，我们应立即着手制定以化学家和生物学家为核心的“阳光计划”，这是历史赋予中国决策者和科学家乃至整个中华民族的光荣使命。

(责任编辑 孙立明)

(上接第34页)

“任人唯亲”，纠正干部任用中的不正之风。其次，对国家公职人员，特别是较重要的岗位、群众关注的“公权”部门，尽量实行公开选拔、公开招聘的形式。

4. 加强舆论监督、群众监督 监督是对公职人员权力制约的重要方面。我国目前由于处在由传统计划经济向社会主义市场经济的重大转折时期，传统的功利观受到前所未有的冲击。市场经济大大刺激了人们的利己心，使人们的价值观念功利化，我们不能简单地责怪某些报刊的宣传，更不能责怪有利己心的人多(本来就多)，真正重要的是设法进行有效监督，使他们只敢老实做“公仆”，而不敢做“公敌”。而要实现有效的社会监督，必须首先提高“公共决策”的透明度，尽可能使公共决策公开化，这是实行对“公权”社会监督的基础和先决条件。

(责任编辑 王宏章)

(上接第36页)

4. 鼓励私人合作基金进行投资，消化部分储蓄

由于收入的层次不同，部分高收入者在满足了所有方面的消费后，仍有较多的收入未得到消化。这些收入都进入储蓄或债券，弊端不少。我们能否考虑，按一定的规则允许组建个人合作基金，可以是封闭式的也可以是开放式的，可以参股投资国家的各种项目，也可以兴办企业，盈亏自负。这对于控制过高的储蓄率，抑制通货膨胀，分流居民结余购买力是有好处的。

总之，消费断层对我们是一种挑战，但更是一种机遇。如果这一问题解决得好，我国居民的消费水平、产业结构和经济发展水平就有可能上一个大的台阶。

(责任编辑 孙立明)