论政府干预目标:效率与公平

邓欣 潘祥改

本文借鉴国内外宏观调控的理论与实践经验,论证了效率与公平的对立统一性,以及我国在建立社会主义市场经济体制的过程中,把效率与公平作为政府干预目标的现实必要性。并认为,目前解决效率与公平问题的重点应从解决市场环境不公平入手,协调公平与效率,进而提出了解决我国目前市场运转的低效率和市场环境不公平的政策措施。

我国在建立社会主义市场经济新体制的过程中,必须加强政府的宏观调控,这是毫无疑问的。然而政府宏观调控,或政府干预的目标是什么?则是一个需要着力研究与解决的重大的理论与实践课题。本文拟就政府干预目标——效率与公平问题,谈一点初步的认识。

效率和公平在宏观经济管理中往往被视作一对相互冲突的目标,以致在现实选择中,或是牺牲公平换取效率,或是牺牲效率换取公平。我们认为,效率与公平并非水火不相容,而是对立的统一。

现代宏观经济管理理论认为,市场是配置资源的一个极有效率的机制。但它在成功地促进国民财富巨大增长的同时,也带来了诸如收入与财富分配不公、外部成本增加、市场垄断及失业等一系列问题,出现贫富悬殊和社会不公平现象。因此,政府对经济进行干预的主要目标就在于减弱乃至消除这种差距和不公平,以弥补市场机制的不足。这也是30年代以来西方国家干预主义的理论基础。然而,当代各国宏观经济管理的实践,对这种理论提出了相反的论据。一些旨在追求“福利公平”的国家,如瑞典,尽管在初期国民享受到较好的福利和较高的收入,但在一定时期后往往陷入经济效益低下,政府财政巨额赤字,高福利难以维继的困难之中;而另一些旨在通过政府干预来恢复和保障市场运行效率的国家,如联邦德国,并未因此对社会公平有过多的妨碍。这就证明,一方面人为的收入均等往往导致低效率;另一方面,效率则并不一定导致不公平。

那么,效率与公平在什么条件下是统一的呢?我们不妨对效率和公平内涵加以考察。公平的第一个内涵是财富或收入的公平,这也是大多数人理解的公平。人们往往忽略了公平的第二个内涵,即社会的公平,在市场经济体制下,主要就是指市场环境的公平。强调前者而忽视后者则不可避免地将宏观经济管理导入误区。因为市场环境的不公平将使市场主体无法按照市场原则进行交易,从而必然导致市场的低效率。而财富或收入分配的过分不公平或者过分均等,

也会影响市场环境的公平度。因为财富分配的过分不公将会使市场为少数市场主体所控制,大多数微观主体无法进入市场参与公平竞争;而过分均等对贡献不同的微观主体而言,本身就是一种不公平,由于这种不公平,市场则无法有效地发挥作用,市场环境成为事实上的不公平。

效率也包括两种内涵,即资源配置的效率和产出的效率。这两者之间的联系是较直接的,所以人们在使用时也往往将两者不加区分。事实上,所谓有效的资源配置指的就是能带来较高产出的经济布局或资源组织。但资源配置效率与产出效率又是有区别的。就资源配置过程而言,它包括决策、资源调度、资源布局等阶段。决定某项资源配置是否有效的首要条件是决策的正确性,其次是资源调度过程的高效和资源布局过程中的节约。然而即使这些条件都能满足,也不会必然带来产出的高效率。亦即,有效的资源配置只是高产出效率的必要条件。因此我们就不难理解这样一种现象:尽管在我国传统体制下的资源配置项目中有相当部分是有效的,但这些项目并未能比那些不合理的项目具有更高的产出效率。症结何在?其一,是体制,其二,是微观经济活动主体。而这又不可避免地要牵涉到公平问题。

如前所述,公平的两种内涵是既矛盾又互相影响的,它们与效率的关系也有所不同。收入的公平无疑是宏观经济管理者较为关注的一个目标,而这一目标是否与效率总是矛盾的呢?我们知道,收入的绝对均等在现代社会中必然导致低效率。因此,若是期待依靠政府干预使社会成员的收入平均化的同时,市场运转依旧高效率是不可能的(这里强调的是产出效率)。在这一点上,效率和公平是矛盾的。但同时我们也看到,市场环境的公平却是资源配置效率和产出效率的必要保证。因为市场环境的公平是市场法则发生作用的必要条件。在这一点上,效率和公平又是统一的。

当然,对任何宏观经济管理者而言,市场环境的公平与效率的统一并非他们所要达到的最终目标,而收入的公平(这会带来社会的稳定)和效率兼而得之才是他们的目的所在。要两者兼顾,必须通过政府干预才有可能。这里,我们要明确的是,收入公平并不等同于收入均等或收入平均,而是指在社会成员能够依据其同等大小的贡献获取份额相同的公平收入。这种收入公平,不能靠政府直接参与分配,而只能依赖于政府制定政策与法则。如联邦德国,主要是通过立法、协调和调解等手段,运用“轻度干预的收入政策”,影响劳资双方的行动,对完全由市场决定的初次分配加以监督和控制。美国也对雇员安全、最低工资、劳资关系等方面进行立法。政府的这种干预实质是对影响收入分配的各种力量加以限制,以保证大多数成员能获得较合理的收入(就特定的国家和特定的时期而言)。我们当然不能说这些国家是财富或收入分配很公平的国家。但不能忽视的是,近年来西方许多国家中产阶级的大量涌现,这一部分收入较高,且收入大多来自劳动报酬,阶层内的收入差距相对而言较小,由他们所体现的收入分配较公平。由于这部分人数量较多,在许多西方国家中,极富和极穷的人都占少数。从一定意义上来说,一些西方国家确实做到了公平和效率的兼顾。这些国家的经验表明,要想达成财富或收入公平与市场运行效率的一致,必须通过创造市场环境的公平才有可能。即要创造这样一个市场环境,使得各个微观经济主体能够依据各自的贡献取得相应的报酬;各个经济主体在进入、退出市场以及市场中进行经济活动时所受的非经济的约束(如法律、政策、规定等)是相同的,不同的市场主体在经济活动中,都承担着风险,并能够公平地获得相应的资源(经济实力足够的条件下)。简言之,就是保证经济主体的一个公平有序的竞争环境,在此基础上,市场方能达到产出的高效率,较快地增加社会财富,然后再通过政府适当干预,寻求高水平的收入公平。

总而言之,在市场发挥作用的条件下,政府干预若是单纯追求收入、福利的均等,必然会造成公平与效率的对抗,往往导致低效率;政府干预若能从提供市场主体一个公平的竞争环境出

发,就能达到市场的高效率,并在整个社会财富增长的基础上,通过适当的间接干预,调整市场分配中的过份不公,使公平与效率两者达成一致。

二

一国政府干预经济的目标是多重的。西方政府经常强调的三大目标是:经济增长,充分就业和通货稳定。如果进一步细分,则目标更多。但种种目标都可以归结到效率和公平上来。因为效率是社会财富增长的途径,公平是社会稳定的必要条件。因此,无论从经济原则还是从政治原则上看,效率与公平都是政府的干预目标。尽管不同国家不同时期对效率和公平中的某一方有所倚重,但始终是围绕这两个方面进行干预的。明确这一点,对于充分发挥政府的作用,建立社会主义市场经济体制有重要的意义。

我国的传统体制是一种收入公平度较高而市场环境公平度较低的体制。企业活动完全在政府的直接控制之下,个人只能作为单纯的劳动者和消费者进入经济领域,收入的数量极为平均,企业基本上没有自己的独立经济利益。这种体制,如前所述,是一种由收入的均等出发,必然导致产出低效率的体制。

在抨击传统体制低效率的同时,改革的重心就放在企业放权让利上,期望通过收入的差距激发微观经济主体的积极性,提高效率。随着改革的进一步深入,个人、企业乃至区域之间的收入差距进一步拉大,然而收入公平度的降低并未带来市场效率的成比例的提高。旧体制中的“小而全”、“大而全”、地区封锁,投资饥饿症不仅没有改变,反而愈演愈烈,而且还出现了“三角债”,假冒伪劣商品、商业欺诈、以及钱权交易等新现象,造成市场的分割和低效率以及经济秩序混乱。这种状况又促使适应了传统体制的人们重新寻求政府管制。于是中国经济往往又重新陷入“一放就乱、一乱就收、一收就死、一死又放……”的怪圈,中央与地方,政府与企业始终围绕着权力的分割问题纠缠不清。

改革的实践使我们逐渐认识到,市场混乱和低效的症结并不在于地方或企业的权力过大,而在于不公平的市场环境。不公平的市场环境加上自身利益的驱动,促使各经济主体有可能甚至有必要不按市场法则活动,以求得自身利益的最大化,而这种活动又进一步加剧了市场的无序。

不可否认,中国经济运行中的种种合理和不合理现象都具有相同的体制背景。在目前所处的转轨时期,市场和经济主体都具有有别于传统体制和成熟的市场经济的特征。就微观经济主体而言,在国民经济最终产品中占60%以上份额的非国有经济,已经基本上过渡到在市场机制调节下自主经营、自负盈亏的新模式。国有经济也初步形成追求自身利益的动机,对市场需求有一定的敏感性。就宏观调控主体而言,政府对经济的调控由直接控制转为间接控制,但从总体上说还不能适应运行机制的需要,仍然存在大量的不必要的直接干预。另一方面,许多该由政府管理、协调、组织、扶持和服务的经济活动却没有受到应有的重视^①。就市场而言,随着价格的放开,商品市场已初步成型,要素市场则仍在发育过程中,经济运行基本上或总体上转变为以市场为导向,市场的作用举足轻重,因而市场秩序的混乱和运转的低效率又成为经济运行和改革进一步深化的最大障碍。

市场运行特别是市场协调体制的低效率带来的弊病是多方面的:由于社会协作费用高昂,在相当程度上抵消了分工的收益,使得能显著增加产出的专业化分工过程进展缓慢;由于协议缺乏有效执行的保障,使得能增加资源配置效率的协作关系不稳定或难以形成;由于经济主体

的正当权益得不到保障,使得各种侵权行为阻碍了创新活动,一些基本的信用关系紊乱;国有经济和非国有经济对投资风险的承担程度不同,使得投资风险一旦增高,受到约束的往往是重效益的投资主体,而鼓励的则往往是效益相对较低的投资行为;由于缺乏社会保障体系,使劳动力流动的成本过高,使得劳动力流动困难,造成国有企业低效率及一系列问题;代理关系中由于代理人行为不当和缺乏有效约束,影响了现代经济组织的形成及其运转效率;政府机构对经济活动尤其是对企业干预过多,干预不当的问题仍然普遍存在^②。

上述种种问题也可概括为市场环境不公平;中国的经济就面临这样的难题:市场的低效率(包括资源配置和产出的低效率)与市场环境不公平及收入不公平同时并存。政府显然无法采取进一步降低收入公平度的办法来换取效率的提高(即使可能,恐怕效果也无法尽如人意)。鉴于市场目前所存在的不完善之处,政府干预必须从解决市场环境不公平入手,协调公平和效率。

三

实现效益与公平的统一,需要结合我国的实际情况,采取相应的政策措施。与当代大多数发达资本主义国家不同,我国的市场机制先天不足,商品经济不够发达,尽管市场机制有助于实现资源的有效合理配置和达成产出的高效率,但在我国目前市场机制很不完善的条件下,单纯利用市场反而可能出现效率低下的现象,因此,我国目前不能象许多西方国家那样,仅仅撤消对市场的管制,就能恢复市场的效率,政府仍负有培育市场、完善市场的责任。在确定干预目标时,更加偏重于市场环境的公平和市场运转效率的提高。这样,政府调控就有双重任务:一方面,要通过市场机制贯彻中央的财政政策、货币政策、产业政策等协调宏观经济运行的政策法则;另一方面还要致力于市场机制的完善,通过立法、监督,甚至必要的行政控制手段确保市场主体的权益,维护市场运转的效率和市场环境的公平。而且就目前而言,后者较前者更为重要而急迫。因为市场机制的不完善必然使政策法规在实施过程中发生扭曲。这已为我国近年来的改革实践所证实。所谓“企业行为短期化”,“上有政策,下有对策”等现象不过是特定体制下追求自身利益最大化的反应而已。因此,仅仅告诉地方政府、企业、消费者哪些行为是合理的是远远不够的,关键是要创造一个环境,使市场主体只有采取了合理的经济行为方能获得较大效益,而这个环境的创造,离不开政府的力量。

具体说来,为解决我国目前存在的市场运转的低效率和市场环境不公平问题,政府可从以下几个方面作出努力。

1. 政府完全退出微观主体的决策领域,不能以任何方式直接干预微观主体的经济活动。在商品经济中,政府的决策是最具权威性的,而个人的决策则是最终的^③。尽管政府凭借其权威能干预企业的生产经营活动,但无从影响个人的决策,这就必然会使两种本应密切相关的决策脱节,企业经营效率不高。尽管如此,一些企业仍愿意依赖政府维持低效率,除了旧体制下沿袭而来的惰性外,更重要的原因是离开政府进入市场的代价可能高昂,而政府仍掌握着一定的能改变其竞争地位的权力和资源,有时候利用政府可能比利用市场相对成本更低。因此许多企业一方面埋怨政府管得太多,另一方面,又可能主动寻求政府的“干预”。我们认为,企业的这种要求不应成为政府干预的理由,即使是对国有企业,政府的所有权也不应通过经营权,而应通过收益权,资产处置权来体现。从政府的角度来看,政府只有退出微观经济决策领域,才能够以比较超然的态度切实履行其宏观调控者的职能。

2. 规范政府行为。市场经济是一种高度法治化的经济,政府是一切经济活动的宏观调控者,如果它无法将自身的行为规范化,则必然造成经济运行混乱。目前因政府机构的权限不明,权力过多过滥引起的权力商品化就严重地妨碍了市场运转的效率和市场环境的公平。因此,有必要将各级政府及下属部门的职能、权限、办事程序等以法律或政府条例的形式固定下来,增加政府经济行为的公开性和透明度,加强政府内的廉政监察和借助传播媒介、舆论监督以规范政府行为。将政府的一部分权力转移给一些社会中介组织,如会计师事务所、资产评估所、经纪人事务所以及行业组织等,使其发挥联系政府与企业、政府与公众及企业与公众的桥梁作用。

3. 建立市场运行规则。这是创造公平的市场环境的一个重要步骤。即使在西方,有秩序的竞争也还需要政府建立一定的“竞争秩序”。例如,政府通过反垄断法来保证不同规模的企业能尽可能地平等竞争;对财产权、合同协议等提供法律保护来保证公平竞争等,也就是说,政府通过各种法律规范经济主体的行为,以维持市场运行的秩序。而目前我国还存在价格双轨制,对不同性质的主体采取差别税率和利率,特别是名目繁多的税收优惠政策,使政府可能利用手中权力改变企业的相对竞争地位,这样企业就不可能按照某一个所有企业都认可,都遵守的规则行事。因此,政府要创造公平的市场环境,除用立法的形式建立起一套维护市场主体正当利益、保证市场秩序的规则,并监督其实施外,还要削弱各级政府以某种方式改变市场规则的权力,才能使市场环境达到公平。

4. 修正市场运行结果,弥补市场失败。政府干预从理论上讲应当遵循这样的法则:凡是个人、企业和市场能够解决的经济问题,或是它们能够以高于政府干预的效率来解决的经济问题,在原则上都应由它们自己来解决,政府只应当从事那些相对效率较之它们要高的经济活动^①。市场在某些方面失败是不可避免的,政府须通过自身的活动弥补其失败,并根据一定时期内经济社会发展的要求修正某种市场运行结果。例如,可以通过收入政策,调节社会分配;通过基础设施建设,创造经济发展的基础条件;通过调节经济运行,避免市场周期性波动给经济造成的不良影响。

最后需要强调的是,政府在对经济进行干预时应当尽量避免采用行政手段。因为一个市场占主导的经济体制中,市场的影响力达到全社会,而且市场有其发生作用的特殊规律,政府如果要采取人为的方式阻止市场的作用,只会造成市场秩序的混乱,而且这种混乱可能波及的范围很广,这已为我国和其它一些国家的实践所证明。在市场经济体制下,政府要取得公平和效率的协调,必须通过市场,必须维护市场的公平和效率。因此,在对市场、对经济进行干预时,应尽可能按市场原则进行,采用经济手段、并辅以法律手段,而尽量避免那种貌似快捷、实则危害极大的行政手段。

注 释:

① 郭树青:《经济体制转轨与宏观调控》,天津人民出版社1992年版,第254页。

② 江小涓:《市场运转效率与政府职能转换》,《改革》1993年第1期,第62—63页。

③④ 华民:《西方混合经济体制中的国家与市场》,《世界经济文汇》1992年第4期,第32、31页。