

□ 杨君昌

论经济转轨时期的政府失灵

一、问题的提出

一般的经济理论认为,市场经济承认个人追求自身利益的权利,同时因竞争的存在,社会好比有一只“看不见的手”在支配,使社会的稀缺资源达到对社会最有利的用途上去,这就是我们要从计划经济转换到市场经济的基本理由,也就是要发挥市场经济配置资源的基础作用,这是一方面。另一方面,由于垄断和商品生产外部性的存在,两极分化等原因,会发生市场失灵的问题,因此,政府有必要对市场行为进行干预,以弥补其不足,这就是用“看得见的手”来弥补“看不见的手”的缺陷。

我们现在正处于经济转轨时期,仅用上述的理论来解释市场和政府的作用是不够的,必须研究在经济转轨时期出现的市场失灵和政府失灵问题,然后才能对症下药,有利于经济的顺利转轨和健康发展。本文着重研究政府失灵问题,因为对市场失灵问题,我们的认识比较深刻,再加上我们一些领导同志往往习惯于用计划经济的办法来对下属单位发号施令,甚至借口存在“市场失灵”,继续盛行长官意志,总认为政府的行动是正确的行动,对“看不见的手”的作用不屑一顾,对政府失灵未能引起足够的重视,结果是经济转轨行动迟缓,最终造成社会效率乃至公平的损失。

二、政府失灵的主要表现

要对在经济转轨时期的政府失灵问题作全面描述是困难的,但不作此项工作又难以对症下药,所以,这里只能择其要者进行阐述。

1. 实行纵向体制,干扰正常的经济活动

我国的计划经济是在全面否定市场经济的基础上建立起来的,对所有企业实行国有化之后,国家面对几万家、甚至几十万家国有企业是无法实行面对面的直接领导的,于是,按照行政管理的办法,实行“统一领导,分级管理”。这种行政体制办法管理企业是与计划经济体制相适应的,对国有企业来说,市场不是至关重要的,市场并不会对企业的生存和企业领导的命运构成决定性的影响。企业只要对上级负责,以完成上级下达的指令性任务、满足上级偏好为目的。

我曾在有关的文章中称我国的企业管理体制具有“多级代理”特征,即国家所有权委托给企业经理代理要经过多个行政级别。多级代理的行政管理之必然,与计划经济体制是相适应的,但与市场经济是格格不入的。遗憾的是,至今我国的企业体制改革还没有脱离“多级代理”

的框架。企图在基本维持现有的企业组织结构、不改变企业所有制性质的前提下让企业面对市场,要求企业适应市场,在市场经济中学会经营的本领,并实行“优胜劣汰”,以提高企业的效率。这是一种一厢情愿的想法。

在维持国有企业管理体制的前提下实行市场经济,会使“多级代理”所造成的问题更趋严重,至少可从两个方面说明:

A. 对市场供需条件变化的弱反应。由于企业是国家所有的,从根本上说,只要国家不灭亡,企业就无破产之虞。尽管政府也讲要实行“优胜劣汰”,但真正操作起来,并非简单。前一时期的国有企业搞“假破产”,企图逃避银行和别的企业的债务,受到政府的制止。这就说明:国有企业的破产目前只是一些象征性的个例,并非是市场经济的一种惯例。因此,大多数企业可以到期不清偿债务,企业可以持续亏损。既然如此,企业对市场供需条件的变化既可以作出反应,也可以不作出反应,既可以作出强反应,也可以作出弱反应。市场经济对资源配置发挥基础作用的道理是建筑在企业对市场供需条件变化作出强反应的假定基础上的。如果企业对市场供需条件变化作出的是弱反应,则会影响资源配置的效率,社会稀缺资源就不会及时地用到“最有利于社会的用途”上去^①。

B. 多级代理使代理成本增大。无论是独资企业、还是合伙企业其所有权与经营权是合一的,不发生代理成本;股份公司,它们的代理问题是“一级代理”,即董事会与公司经理的委托代理关系。一级代理比之多级代理的代理成本要来得低。多级代理中,只要有其中的一级发生与国家股东利益相左的行为,则企业经理的行为就“自行其事”,有可能发生严重违背国家股东的利益,这就是所谓的“代理人的内部人控制”问题。

2. 实行并制造垄断,造成社会效率损失

在经济体制改革中,无论从中央到地方的决策者都感到完全按计划经济的企业管理体制,也就是纯粹的行政管理体制来管理国有企业已是不适应了,于是采纳了一种政企分开的思路,采取了若干改革措施,这些措施,有的是行之有效的,比如,把社会公益性的职能从企业中分离出来;有的就颇成问题,比如,把行政性公司改组为企业性公司(所谓集团性公司)。后者是作为一种主要措施提出来的。

把行政性公司按行业组建企业性公司的基本问题有三:

一是“换汤不换药”。有许多行政性公司就是简单翻牌改名,内部结构没有实质性的变化;有的是把行政性公司划小,按行业或同类型企业组建集团性公司。无论哪种做法,都没改变原来的隶属关系和行政级别,对新组建的公司还明确其相应的行政级别(比如处级、局级等)。

二是政府制造了行业性垄断。在计划经济中,政府是采取国家垄断的做法,把所有企业按行业归类,由于每个企业都是按政府的指令性计划生产和经营的,不存在实质性的市场,产品的数量和价格都是由政府制订的,所以,除存在缺乏竞争的低效率和由指令性计划造成的资源配置错误外,从企业层面上看,不会产生因企业定价一产出决策造成对社会的不利影响(根本原因是企业没有定价一产出决策权)。现在的问题是政府已放开了大部分产品的价格管理,企业有追求自身利益的权利,企业可根据市场的需求和自身的供应条件作出定价一产出决策。换言之,过去,垄断面临的是计划,现在垄断面临的是市场。既然面临的是市场,经济学家对垄断造成的效率损失的福利经济学分析仍然有效,即与竞争条件相比,消费者得到的价格要高,得到的产出要少,消费者减少消费者剩余,生产者得到超额利润,社会蒙受无谓损失^②。

三是会使内部人控制问题加剧。行政性公司改为企业性公司对国家利益不会带来实质性

的好处,相反,只会带来负面影响。企业性公司可利用垄断优势制定出有利于自身利益的价格—产出决策,在市场需求旺盛的条件下,它们可以赚取超额利润,由于国有企业已实行了“税利分流”,企业在交纳了所得税之后,对税后利润有支配权,企业领导会产生一种盲目的乐观情绪,为其“良好”的经营成果所陶醉。结果,税后利润的用途,不外乎:或者用于提高管理层的待遇;或者增加本企业职工的福利;或者用于投资。

提高经营者的待遇和企业职工的福利,如果是建立在提高劳动生产率基础上的,这无可厚非,问题是此两项举措靠的是由垄断带来的超额利润,这就很值得研究了。在国家垄断的条件下,企业靠垄断价格赚取的利润是统一由国家支配的,也就是说,国家可以此作为再分配的手段,来实现国家的某些职能,比如,用于基本建设开支,行政经费支出,等等。现在垄断利润归企业自行支配,则国家的再分配的功能受到扭曲,除用税收形式被国家取走外,余下的就由企业支配了。企业经营者以垄断利润作为经营成果,首先考虑自己的利益(包括经营者的利益和本企业职工的利益),这就为企业的非效率的获取提供了货币基础。这也可以解释国有企业性公司的老总要求实行“年薪制”的奥妙,即待遇要高也。企业有利润,水涨船高,似有道理;搞得不好呢?并没有严格的制约机制。政府由于“多级代理”的缘故,不能对企业进行有效的控制,这就为企业内部人(经营者)自行控制和支配企业创造了条件。

企业增加投资一般来说不是坏事,如果投资有效的话,会使社会生产能力得到增加,向社会提供的产出也会增加。但是,如果企业投资的目的是扩大现有的产出,就有加强现有的垄断地位之嫌。令人更为担心的是,企业的投资仍然没有受到硬约束,企业盲目投资的现象屡见不鲜。我们可从不少上市公司溢价发行股票后筹措到的大笔资金被严重浪费甚至挥霍的现象中得到佐证。主要原因是企业经营者受到的制约是软的,即使是上市公司,企业经理也不会受到资本市场的约束,更谈不上大多数非上市公司的国有企业了。这个问题与国家集中资金统一进行基本建设的效果不相上下,搞得不好,还有分散资金的副效应。

3. 寻租活动,乃滋生腐败之土壤

在经济转轨时期,由于市场机制并不完善,政府一方面要为企业创造公平竞争的环境,另一方面又要对市场进行管制,任务本身就很艰巨。既然实行市场经济,意味着鼓励和允许人们赚钱,追求私利的方方面面都拥到市场上来,市场不免显得狭小。为此,政府设立了许多关卡,建立了许多审批程序,企图对市场进行控制,使市场得以有序的发展。决策者的良好意图和举措并不一定会带来好的结果。再加上政府也是人组成的,追求自身利益的动机同样支配政府公务员。我把寻租活动归纳为三类:资源寻租、准入寻租和逃税寻租。

A. 资源寻租。资源是稀缺的,特别是土地资源十分稀缺,级差地租高的土地资源更是稀缺。所以,企业为一块存在潜在丰厚利润的土地资源会向审批土地批租的政府官员游说、行贿,有的政府官员甚至索贿。还有其他资源,比如人力资源、矿产资源、原材料资源等等,都因政府控制而使企业为获得某种资源而展开寻租活动。我们不是说,政府不要对稀缺资源进行管制,而是要有透明度,要有必要的立法程序,和公开招标的竞争过程,避免因寻租产生的腐败行为。

B. 准入寻租。政府对不少行业和产品开展经营活动实行审批制度。企业要进入某个行业和从事某种产品的生产和经营都必须得到政府有关部门的批准,不然就属于违法经营。于是,企业为了得到一张经营执照(包括经营范围)和生产、销售许可证进行了大量的寻租活动。有的准入审批制度是必要的,比如,要登记一个有限责任公司,必须要有一定量的注册资金,方可同意经营(尽管有许多空壳公司是经过工商行政管理部门审批同意的);但是,有许多是政府设置的

人为障碍,对市场的正常运作并无裨益。

C. 逃税寻租。企业如同个人都有一种“免费搭车”的思想和行为,企业为了逃避税收,就进行寻租活动,千方百计企图使逃税行为合法化,其手段是通过向政府官员游说(另一种提法叫请示)、行贿,以得到税务部门的减免税的优惠。

从事寻租活动的人是进行过成本—效益的比较的,也就是把花在政府官员上的钱与寻到的租金的收益进行比较,只要得大于失,寻租活动就是有利可图的。寻租的费用与企业因之取得的效益相比可能是不大的,但相对于政府官员个人的收入可能是很大的。它有很大的腐蚀性。

4. 对市场失灵的盲目干预,造成比市场失灵更坏的结果

政府对市场失灵的干预是责无旁贷的。问题是怎样干预?干预过多,可能会妨碍市场的正常运作。

如何对待垄断?经济学对垄断危害的分析在我们不少政府官员的头脑中并没有扎根。所以对市场的管理往往舍本逐末。最典型的是价格管理。物价管理部门对各个行业的价格制定有诸多规定,每年不知有多少物价规定出台,也不知有多少次大大小小的物价大检查。政府过多的干预,会造成物价管理部门的行动与社会效率损失成正比。何理之有?

最主要的一条是,市场的商品和服务无以计数,政府物价管理部门只能抓少数品种,这就有“挂一漏万”的问题了。也许,有人说,政府抓的是少数对国计民生影响大的商品和服务,不就是抓住了主要矛盾吗?不错。但是,至今政府物价管理部门对管辖的商品和服务的品种是随机的,或者说不明确的。它想管什么,就管什么。这就产生一个物价管理部门的信息是否充分的问题。很难设想,政府对成千上万种商品和服务的供需条件能了如指掌。怎么管呢?衡量物价的合理水平的标准是什么呢?在市场经济中企业的价格是根据市场的供需条件来确定的。只有竞争,而不是政府才能把价格压到尽可能低的程度,消费者才能获得合理的价格。现在物价管理部门衡量某一具体商品和服务的价格缺乏合理的根据,比如,用历史的价格,用行业的平均成本,用通常的毛利水平,等等。这些都不是科学、合理的依据。合理的依据是供求条件,供求平衡的价格就是合理的价格。但是供求条件是瞬息万变的,只有企业而不是政府才能不断获取、贴近瞬息万变的供求信息。

所以,政府对价格的干预大多是盲目的,干预的结果只能扭曲市场的资源配置作用,造成比市场失灵更坏的结果。

根据国外的经验,政府对企业的物价管理集中于垄断性行业。因为垄断企业有条件根据边际销售收入等于边际成本的法则,确定其利润极大化的价格。针对这种情况,政府要求垄断性企业按平均成本定价或按边际成本定价,使消费者得到较低的价格和较多的产出。当然,这些垄断性行业是对国计民生影响较大的行业。与国外的做法比较,恐怕我们还没有自觉地要求垄断性企业按平均成本定价或按边际成本定价。

5. 借市场经济之名,行计划经济之实

我国实行市场经济已成为定局,回顾一下建国以来的历程,从理论到付诸实践,探索十分艰辛,成果来之不易。现在,谁也不会公开站出来反对市场经济,但在行动上仍以政府宏观调控为名,继续在按计划经济的一套办事。

计划经济是要求各企业按指令性计划生产,以完成国家计划为目的,比如规定企业要完成多少产值、产量、品种、质量、利润、劳动生产率等指标,这些指标之间是否相互衔接,是大成问

题的。实质上国家是以产值、产量指标为主要考核内容的,因为产值指标与产量指标是最能相互衔接的,并且从国家层面上也是最容易反映其“增长速度”的。所以,计划经济也可称为数量型经济,粗放型经济。

我们不反对对整个国民经济进行规划和预测,也希望国民经济能保持一定的、较快的、稳定的增长速度。但这种速度不是长官意志的结果,即不是计划的结果。实践证明,脱离实际的计划的增长速度对国民经济的健康发展相当有害。首先,计划的增长速度往往代表了决策者的意志和目标,完成与否,直接反映了政府的“政绩”。因此,政府为了实现计划的增长,必然要把计划的“增长速度”落实到各省市,直至基层企业。由于增长速度直接与产值和产量相联系,增长速度的落实必然意味着产值和产量指标的落实。这种“落实”是十分有害的。因为产值和产量并不与社会的需求相吻合。如果社会需求与产值和产量相矛盾,为完成“增长速度”,往往是以不顾社会需求为代价的。决策者为了实现计划的增长,必然对具有高产值的产品发生浓厚的兴趣,偏好于这些产品的增长,结果会造成国民经济的比例严重失调,资源配置受到严重的扭曲。这些都是我们亲身经历、体验过的。

决策者是不愿看到计划失败的,通观历史,没有实现计划增长的年份“几乎没有”。什么原因?是决策者的计划正确?显然不是。不然,我们就不要实行市场经济了。我认为,有两个原因。一是决策者的“努力”结果,“实实在在地”地通过抓产量实现了计划的增长。另一个原因是,弄虚作假,瞎编数字,蒙骗上级。弄虚作假是不要花费什么大力气的。只要画饼充饥即是。

现在实行市场经济,企业有了生产经营的决策自主权,完全要按照决策者的意志,不顾社会需求,去实现计划的增长恐怕是有难度的。但是,有难度不等于不实行。企业领导为保住自己的“乌纱帽”,如果在服从上级的偏好与以销定产、实现效益两者中作出选择的话,看来只能选择前者,放弃后者。

6. 利用市场经济的“灰色”特征,以权谋私

在市场经济中,由于存在竞争力度的强弱、信息获取量大小的差异等原因,盈利在各企业之间的分布,并不与企业的自身经营努力完全相一致。这是市场经济在配置资源方面既有合理的一面,又有不合理的一面,也就是说,现实的市场经济不是完全有效的,也不是完全无效的,而是介乎于两者之间,即是灰色的。在经济转轨时期,这种灰色得到了强化。主要表现在:

双轨制。决策者的本意是不要改革步子太快,而引起国民经济发生更大的紊乱。于是,往往采取逐步放开、计划经济与市场经济并存的方法,特别明显的是实行价格的双轨制,即对计划内的产品调拨实行计划价格,对计划外的产品实行市场价格。有较大经营自主权的企业经理,就热衷于计划外的生产,因为对计划外产品自主定价的结果往往是高价高利。企业面对两种价格的生产所持的两种态度必然造成重计划外、轻计划内。因为计划外与企业自身的利益密切相关,结果是有害的。

首先,对计划内生产的轻视,必然影响到国民经济的正常的运作,计划内产品的低价必然造成对供求关系的扭曲,既挫伤供应的积极性,又盲目刺激了需求,使资源配置受到了很大的扭曲;

其次,对计划外生产的“重视”,企业因此获得超额利润,而这种超额利润又是受企业支配而不是由国家统一支配的,企业从中获得好处,“得来全不费功夫”,同样会扭曲资源配置;

再次,计划内产品的低价,必然造成社会上计划内产品的人为紧张,在某种意义上说,谁有本领搞到计划内的产品(也就是低价格获得产品)谁就能发财。结果不正之风盛行,企业领导和

上级主管部门视计划内产品为“奇货可居”，利用手中的权力，乱批条子。条子就是权，条子就是钱。不知有多少人靠条子致富，也不知有多少人因条子而锒铛入狱。

与双轨制效应相类似的是配额制。我们的决策者对全面推行某些改革措施没有把握，往往采取试点、逐步推行的办法。这种做法有的行之有效，有的是有严重的副作用。比如，对股份制企业的上市，就实行试点的办法，其副作用是相当明显的。国家为实行股票上市，开设了证券市场，然后对各地进行上市额度指标的分配。由于证券市场存在着严重的供不应求，上市公司可以高溢价发行股票，可以“无偿”地从股民手中筹措到资金。且不说企业上市有其他的好处，就从这一点来说，上市是有“挡不住的诱惑”。各地和各企业为争取到上市资格，就进行了一系列的活动，有的是在正常工作范围内的，有的是寻租活动。不能不看到，证券市场的不正之风已到了非治不可的地步。

上市公司发行股票动机不纯的另一方面表现是为企业经理自身、企业职工和有关系的方方面面谋取利益。上市公司发行的股票有一部分是职工内部股。这里面大有文章。职工内部股，顾名思义是职工持股，目的是把企业的命运与职工的利益捆在一起。但事与愿违，职工持股的作用是异化的。由于股票发行价格与上市价格存在着相当大的差额，有的是1倍，有的是几倍，有的甚至是几十倍。上市公司都把发行职工内部股作为一次“发小财”的机会。所以，一旦职工内部股获准上市，就争先恐后地在证券市场上抛售，获利了结。上市公司的领导层可以比一般职工购买数量要多得多的职工内部股，自然就不只是发小财的问题了。另外，领导层还可利用早先获知的本企业的财务信息，本人或以亲属的名义买卖本企业的股票，从中牟利。

问题更为严重的是，有的上市公司以职工内部股作为拉关系和讨好上级和掌握权力的人的手段。让这些人来认股。使行贿行为披上了“合法”的外衣。从揭露出来的一些材料来看，有许多掌握实权的人，以权谋“股”，从中获利，有的已触犯了刑法。

以上，我大致描述了在我国经济转轨时期的若干政府失灵的表现，事实上，还可以举出一些表现，正视这些表现，才有可能使政府的行为发挥到恰当的程度，并且研究是否可能用市场经济的办法或其他办法来解决政府失灵的问题。

三、治理政府失灵之道

对付政府失灵最主要的方法是最大限度的利用市场，同时要加强民主和法制的建设。

亚当·斯密的“看不见的手”的思想是令人信服的，但要使“看不见的手”真正起作用并不是冠以市场经济名称就可以发挥出作用的。市场经济要发挥出配置资源的作用，我以为，至少要具备三个条件：(1)承认个人追求私利的权利；(2)存在与市场经济相适应的产权制度；(3)要有充分的竞争力度。三个条件缺一不可。下面逐条议论之。

关于第一个条件，个人追求私利。我们国有企业是公有制。无论从一般的职工到企业的经理，都是为国家打工的，也就是说都是国家的雇员。本来在计划经济的条件下，从工人到经理，都是按国家规定的工资标准领取报酬，实现的利润上缴国家，国家统一调配，也就是个人吃企业的大锅饭，企业吃国家的大锅饭。现在在市场经济的条件，企业有了相当大的自主权，特别是对盈利的支配权。这就为企业经理为自身和职工谋利益创造了条件。

在竞争的环境中，个人追求私利是风险与收益相对称的，个人经营成功，就可获得利润；反之，经营失败，就会蒙受亏损，甚至倾家荡产。在股份公司的情况下，经营者虽然不会倾家荡产，因公司承担有限责任，但经营者因经营失败而会失去位子，在竞争激烈的经理市场上会被人遗

弃,无人理睬,个人蒙受巨大损失。国有企业的情况则不同,虽然,在市场经济中同样也有经营成功与失败,但经营成功,可分享利润;经营失败,则并不一定要承担责任。在“多级代理”的情况下,上级对下级企业的盈利要求并不是一种硬约束,往往有多重目标要求企业,而各个目标之间又发生相互矛盾的情况,最后决定经营者命运的并不是盈利的指标,也不是破产的威胁,而是“行政服从”,只要有上级的“支持”,即使经营失败,也会得到上级的庇护,或者留在原岗位,或者平级调动,易地“做官”。

因此,在“多级代理”的情况下,推行市场经济的结果,必然激发企业经理追求私利的动机,但又不直接受到市场竞争的硬约束,这就存在制度的缺陷。如果企业没有高度的觉悟和责任心,一旦上级的行为偏离国家股东的利益,放松对下属的监管,企业经理就会“左右逢源”,既依靠市场经济的获利机会为自己谋利益,又利用行政系统寻求“职位庇护”,以保持自己的既得利益。其结果可想而知,只能损害社会的效率和公平。

因此,与第一个条件相配套,必须要求建立与市场经济相适应的产权制度。过去“大一统”的计划体制显然是需要打破。对现行的国有企业看来非进行彻底的改组不可。如前所述,市场经济中运行的企业组织形式看来还是独资企业、合伙企业和股份公司三种。股份公司,国家根据能力和对其中少数,实行控股或参股。

据此,对现有的国有企业需要进行排队、归类分析,对大多数国有企业拟改制成国家不控股或参股的独资企业、合伙企业和股份公司。国家应参考国外的改制经验,专门设立机构,制订改制方案,研究对原有的国有企业的资产、债务和人员的处置办法,对变卖国有企业的收入应设立国家金库,纳入国家预算,防止国家资金的流失。国家“放掉”了这一块,既增加了财政收入,又可以腾出精力加强对市场的监管,也可根据能力和能力管理好少量的国家控股公司。国有企业走出困境,才有可能成为现实。

对于第三个条件,我们在前面已论及,现实的市场经济不是完全竞争的市场,相反,国有企业参与的市场往往是具有垄断性质的市场,垄断条件下的企业自身利益的追求不会引出“看不见的手”的效果来的。所以政府的着眼点是加强对市场的监管,从政策上采取限制垄断、打破垄断的做法,从宏观上创造一个公平竞争的环境。这就要求政府从生产经营的当事人的角色中摆脱出来,转换为市场的监督者,更不应该制造垄断,对社会造成祸害。

我们在建立市场经济的同时,对市场的灰色性质必须要有清醒的认识。市场不是万能的。同样,政府失灵不能完全靠市场的办法来解决。在许多方面,要依仗民主和法制,离开公众和法律的监督就不可能从根本上解决政府失灵的问题,此论题已超越了本文的范围,需作专论。

注:

①科尔内强调的是“软约束”,在资本主义经济的大企业中存在这种现象,在社会主义企业中这种现象更为严重。参见[匈]亚诺什·科尔内:《短缺经济学》下卷,1986,经济科学出版社,第15~21页。我认为,“弱反应”的根源是“软约束”,而社会主义企业的“软约束”是由产权的“虚位”和多级代理造成的。

②关于垄断造成的福利损失,可见诸于一般的微观经济学教科书,这里不再赘述。美国学者莱宾斯坦在1966年首先提出了X-非效率的概念,它是指企业的生产效率没有达到其应有的水平,也就是企业的产出水平和成本水平都没有达到其产出和成本函数的最佳水平,实际水平与最佳水平的差距就是X-非效率。造成X-非效率的主要原因之一是外部缺乏竞争的压力,所以,这在垄断企业中是一个突出的现象。

(作者系上海财经大学教授,单位邮编为200433)