

计划经济制度下的政府: 权力超越权利

高明华

一、权力超越权利: 政府权利的外溢与缺口

权利外溢和权利缺口是相对于与权利人义务相对称的权利而言的。权利外溢是指权利人超越与其义务相对称的权利界区, 从而享有一些本不应该享有的权利; 而权利缺口则是权利人无法充分享有与其义务相对称的权利, 或没有赋予与其义务相对称的足够的权利, 从而不能享有本应该享有的一些权利。权利外溢和权利缺口是人治社会的常态现象。在人治社会, 尽管存在着法定权利, 但法律具有很大的弹性, 甚至有法不依。因此, 即使是法定权利, 也仍然有严重的权利外溢和权利缺口现象。对于无强制力的道德权利和习俗权利, 就更是如此。

权利的核心是利益, 即享有权利能为权利人带来利益。既然权利与利益密切相关, 人们便普遍具有一种追求权利的倾向。人们追求权利的方式是多种多样的, 但概括起来不外四种: (1) 暴力攫取; (2) 行政权力占有; (3) 法律赋予; (4) 平等交易获取。通过法律赋予和平等交易获取的权利是正当权利, 因为它们都是法律认可并受法律保护的。这两种方式一般都发生在法治社会。而在一个人治社会里, 尽管这两种方式也会发生, 但并不具有必然性, 而且得不到有效的保障。人治社会最常见的获取权利的方式是暴力攫取和行政权力占有, 通过这两种方式获取的权利是不正当的权利, 但也时常被认为是正当的, 特别是对于通过行政权力占有的权利。由于存在权利获取的不正当方式, 权利外溢和权利缺口就势必发生。其最终原因则是因利益所引发的对权利的追逐。

传统计划经济制度无疑是一种人治社会。在这种体制中, 政府强大的行政权力使其对权利的行使总是自觉或不自觉地渗进权力意志, 对他人权利的行使也同样施以权力干预。这样, 政府权利更多地表现为外溢权利。这种外溢权利的特点是: (1) 行政权的泛化。即政府行政干预涉及社会生活的广泛领域。(2) 权力过分集中。即权力高度掌握在少数人手中, 且缺乏制约。(3) 政治体制不是在法律范围内组织社会生活, 而主要是执行强制性命令和指示。这些特点使政府的权利总是超出合理的界区, 而其他主体的权利则不是丧失, 就是不足, 致使各主体之间的权利关系总是处于动荡之中。而且, “权大于法”、“言出法随”的固有观念使人们不得不接受这种外溢权利, 并视之为“合法”; 尽管人们内心深处并非总是如此。

权利外溢的本质是不合理地将自己的意志强加于他人, 实际上是强行剥夺他人的权利。政府权利外溢的根源是政治化、

权力化的传统计划经济制度。新华社一位高级记者指出, 经济制度的政治化, 是极权主义的深厚土壤。他说: “既然经济权力高度集中, 与其相适应的政治权力也必然高度集中。由于现代生产相互关联程度较高, 使得这种集中程度有时超出了封建社会。在封建社会农民可以自由流动, 而在我们这里, 农民出村还需要党支部书记批准; 在封建社会的某些朝代, 大臣有时还可以驳回皇帝的意见, 在传统体制下, 谁敢驳回‘最高指示’? 信奉群众创造历史的共产党人却由英雄来决定乾坤。‘一句顶一万句’; 用一颗脑袋代替了十亿颗脑袋。”

强调政府权利外溢并非意味着政府权利没有缺口。突出的缺口表现在政府的财产收益权利得不到切实的保障。在传统计划经济制度下, 企业不是财产主体, 不承担经营责任, 企业领导人是“风险逃避者”。企业地位的升级也不是看经济效益, 而是看完成的产量、产值和达到的规模, 这就使企业存在一种盲目的数量扩张倾向。在这种情况下, 政府资产收益是无法实现最大化的。相反, 由于企业的“软预算约束”, 还使一切无效经营和亏损都最终消失在“国家(政府)所有”这个大黑洞之中, 从而严重侵蚀政府资产收益。不过, 造成政府权力缺口的原因却是政府本身, 即政府权力进入经济生活, 使经济生活丧失了生机和活力。

二、政府对企业的权力垄断与企业财产权的泯灭

在传统计划经济制度中, 政府当局以无所不包的计划指令, 既控制着宏观经济变量, 又控制着微观经济活动范围, 形成了一种权力的绝对垄断局面。这种权力垄断基本上是通过行政手段和具有严格等级制的行政组织来维持的。有学者将这种垄断称为行政垄断, 以同一般的市场垄断相区别, 这是非常有意义的。行政垄断即为行政干预, 这种垄断有多方面的表现:

(1) 干预方式的随意性和强制性。现代市场制度也存在政府干预(调节), 但这种干预必须在法律的规范下, 通过政策来间接实施, 它只规定“企业不准干什么”, 不能规定“企业必须干什么”, 企业有自己充分的活动自由。传统计划经济制度则是对企业活动加以具体的规定和限制, 它不仅规定“企业不准干什么”, 还同时规定“企业必须干什么”, 企业没有自己的选择余地。企业对来自政府的任何干预都必须服从, 而不管这些干预是否合理。

(2) 干预机构的行政直线性。现代市场制度下的政府一般只设立社会职能机构和检查监督机构, 其职责是制定各种法

规、条例、制度,以使政策具体化、法律化、规范化,保障企业及其他组织、个人和社会的合法权益。传统计划经济制度下的政府则除了上述两种机构外,更为重要的是还设立行政直线性机构。三种机构中,政府对企业的行政垄断更多地依赖于行政直线性机构。所谓行政直线性机构,是指政府从上到下划分一定的层次,层层设置管理机构,上一级机构对下一级机构施以直线指挥。政府正是通过企业对行政直线性机构的隶属关系,确定企业发展方向,对企业下达综合计划,任免企业领导人。通过这种直线性机构对数以十万、几十万计的企业施以行政控制,需要设置庞大的官僚机构,这些机构往往职能重叠、权责不明、相互牵制,彼此之间的冲突和摩擦十分严重,造成严重的低效率。

(3) 干预手段的指令性。现代市场制度下政府对企业经济活动的干预或调节手段是各类宏观经济政策,其中主要是财政政策和货币政策,财政政策又是核心。传统计划经济制度下政府对企业经济活动的干预尽管有时也采取政策性手段,但更主要的是运用指令性计划,前者是以后者为基础的。在这种制度下,事无巨细皆要制订指令性计划,然后按隶属关系,层层具体化,逐级用正式文件下达到基层企业,企业必须保证完成政府计划。对于企业所需要的各类生产资料,政府也是进行指令性分配。这种指令性干预容易导致生产与需求脱节,造成资源浪费,技术停滞,企业创新萎缩。

政府建立大一统的权力垄断的理论逻辑是:政府是社会经济活动的“万能中心”,或者说,政府是一个“理性政府”。首先,政府能够准确无误地了解社会需求、社会资源、生产者的生产函数以及每一个劳动者的劳动贡献;其次,政府当局具有超常的搜集和及时处理各种有关信息的能力。这样,社会经济活动就可以在没有市场或个人决策行为的情况下由政府当局通过计划完美地设计出来,并按照这种设计来实现资源的合理配置,而勿需求助于价格或价值形式。另外,政府作为全体人民利益的代表,它的利益就是人民的利益,它的目标就是全社会的目标,从而其行为必然与社会公共利益相一致。于是,由政府直接分配资源,能够保证做出最有利于全社会经济增长和社会进步的投资决策并取得最大的投资效益。同样,由政府直接经营和管理企业,能够保证按照社会的需要进行生产,并实现国民经济的均衡发展。

显然,上述理论逻辑不过是一个理性假定。按照这种假定,政府既是行政机构,又是财产组织。作为财产组织,政府集中了全民财产的所有、占有、使用、收益、处置等各项权利;作为行政机构,政府的财产权又借助于行政权来实现。财产权行使的行政化,导致行政权力扩张和缺乏约束,造成财产权泯灭,企业无法形成独立的财产权利。

实际上,财产权行使的行政化,并非作为财产权主体的政府的本意。但是,作为计划者,政府又不得不依靠具有强制性的行政权力来贯彻包含财产权的各项计划。这是因为,在社会化经济中采用计划手段来配置资源,计划者即政府必须及时掌握和处理各种复杂且多变的信息,要迅速完成包括以亿万计的变量的模型计算,得出资源配置的正确结论,并根据这种计算

编制统一计划层层分解下达到执行单位。这显然是不可能的。前苏联经济学家N·P·费多连科曾谈及下述事实:在苏联要生产200万产品(实际上还要多),其中有100万生产品作为投入品再进入生产中,用数学方法计算出详细的生产计划需要 10^{18} 的大序列。为了完成这个约为100万三次幂的大量运算,用苏联每秒运算一百万次的BESM-G型计算机,需要30000年。另外一个原因是,作为经济人的各经济主体广泛存在着利益矛盾,计划者从基层取得的基础信息往往因各利益主体的有意偏离而发生扭曲。即使信息和计算都准确无误,计划者的计划也会由于各个层次上的本位利益而在执行中发生偏差。

既然用计划手段组织经济是不可能的,不可能的计划又必须付诸实施,那就只有靠非经济的行政手段予以强化了。信息渠道不畅,信息不实,可由集权的政治体制给予补偿,保证信息的传递严格控制在上下级之间进行,对上级的信息必须“绝对相信”;为完成计划下达的任务,必须保证上级对下级拥有绝对的权力,“理解的要执行,不理解的也要执行”;尤为重要的是,政府常常利用宣传教育手段,要求各经济单元的成员和他们的代表必须处理好国家、集体和个人的利益,做到个人利益服从集体利益,集体利益服从国家利益。这样,一种全能型的政府就在经济乃至社会各领域建立起来,并随着经济活动内在矛盾的扩大和加深而日益完善和强化,行政权力超越甚至在相当程度上取代了财产权利。

需要强调的是,行政权力超越财产权利,或财产权利泯灭,决不意味着财产权利不再存在。它只是被强大的行政权力掩盖了,或者说,它的运行表现为行政权的运行。在传统计划经济制度中,全民财产即为国家财产,国家财产权是国家所有权的统一性的唯一体现,这就决定了它必须高度集中于中央政府,即政府集中了国有财产的全部权利,并由中央政府的各部委和行业主管部门行使,企业没有独立的财产权利。企业不过是“社会大工厂”制度框架中的一个生产单位。由于企业也是按行政系统内的等级来安排的,因此,这样的企业并非真正意义上的企业,而是一个基层行政单位。日本经济学家小宫隆太郎认为,中国在传统计划经济制度下没有企业,确实击中了要害。

财产权的高度集中化(集权化)必然伴随着行政化,因为政府是作为行政机构来存在的,只不过在传统计划经济制度中它身兼了财产管理职能。既然政府首先是一个行政机构,它与它的下级之间就是一种强制与服从关系,即使它作为财产所有者面目出现时也是如此。财产权行使的行政化使得政府可以迅速调动全社会的资源去实现特定的社会目标(尽管不是所有可选择的目标),这是它特有的一个长处。但这种长处的实现有一个前提,即政府的偏好应与一般社会成员的偏好相一致和报酬与贡献相一致。不具备这个前提,政府强行按自己的偏好去配置社会资源,将在整个社会范围内造成严重的资源配置不当,产生巨大的效率损失和社会福利损失。就社会经济的实际运行来看,这个前提常常是不具备的,从而总是出现严重的决策偏差。并且,由于存在着政治压力和强制,这种严重的决策偏差一般得不到迅速矫正。而与此同时,新的决策偏差又可能出现,社会因此必须持续地负担集中决策错误的巨大损失。可见,财产权

的集中化和行政化存在着巨大的社会损失风险,它会显著地降低预期社会收益和经济增长效率,是组织低效率和资源利用低效率的重要根源之一。

无疑,作为行政机构的政府享有财产权利是权利的外溢,因为它没有为此而更多地承担义务。就是说,政府权利与义务是不对称的。政府权利与义务的不对称称为政府滥用权利(权力)提供了条件。

三、扭曲的政府决策:非现场决策

权力超越权利表现在政府决策上,便是远离生产经营现场的所谓“非现场决策”。之所以如此,是因为计划经济制度固守着一种权大于法的观念,这里的“权”无疑就是行政权力,而“法”则是权利的体现。在这种非现场决策体制中,企业的全部生产经营活动和行为选择都由企业现场外的政府集中决策,并通过行政手段强制实施,而企业作为财产的实际营运组织却只有执行义务,它不能根据效率原则自主地进行资源的优化配置,不能根据自己掌握和支配的外部信息及时做出预期反应和采取相应行动,当然也不承担任何财产责任风险,从而使企业失去了任何发展的动力。

政府的非现场决策是一种无效率或低效率行为,其原因在于:

第一,信息不全与失真。政府的非现场决策依赖于通过行政权进行自上而下的信息汇总,而政府与企业之间往往存在着许多中间行政等级,信息在多个等级的传递过程中必然会发生丢失或变形现象,政府以此做出的决策也就难免偏离实际的经济活动。

第二,决策迟缓。由于政府主管着多个等级组织,所以政府的每一项决策都必须在政府的办公桌上“排队”等待。政府与作业现场距离越远,等级组织链条越长,决策周期就越长。

第三,责任不清。在非现场决策情况下,作为决策者的政府并不具体负责执行,决策与执行作为两个不同的活动分别由两个不同的主体来完成,这就使一项决策的经济效果难以评价,即最终结果很难判断究竟是决策的产物还是执行的产物,或者二者各自在多大程度上发生了作用。责任不清势必会助长盲目决策、互相推诿等不负责任的行为。¹⁰

很明显,效率损失在非现场决策体制下是不可避免的,这种效率损失是传统计划经济制度中因权利外溢(主要对于政府而言)和权利缺口(主要对于微观主体特别是企业而言)所带来的一种管理成本。要消除这种管理成本,唯有突破传统计划经济制度。

四、权力超越权利下的企业行为

在传统计划经济制度下,政府不是服务机关,而是凌驾于其他各利益主体之上,拥有对其他各利益主体行政支配权力的“巨物”。同时,政府又是企业财产(国有财产)的所有者。在社会行政管理权(权力)与国有财产所有权(权利)合二为一的情况下,行政权力必然控制财产权利,权力关系必然代替权利关系,从而在企业运作所涉及的各利益主体之间不是单纯的经济契约关系,而是不平等的行政控制关系。

众所周知,现代市场制度中的契约关系是受法律认可和保

护的,违约必须补救或赔偿。而传统计划经济制度中的行政关系或非契约关系则主要反映政府或行政长官的意志,即使受到法律认可,也是无约束力的,因为在这种制度下权大于法,况且法律本身也有很大的弹性。

既然企业与政府之间是一种行政等级关系,并且计划经济制度又设定二者没有根本的利益冲突,于是企业便可以通过与政府讨价还价以获得它所需要的一切,其中特别是财产占用。因为企业行政级别和企业领导人职位高低与财产占用量呈正相关,占用财产越多,企业规模越大,企业行政级别和企业领导人职位就越高。由于没有受法律认可和保护的契约关系的约束,讨价还价的成本又与契约无关,所以企业普遍存在着与政府(官员)进行无休止的讨价还价以求更多占用财产的扩张趋向。追求不断增大的财产占用量无疑是企业从政府那里争取更大的权利,然而它却并不为此而承担更多的义务,权利与义务不对称成为普遍且合理现象,权利变成纯粹的追逐利益(包括物质利益和非物质利益、个人利益和他人利益)的手段。对这种不尽义务或少尽义务的权利的追逐,其结果必然是权利的滥用和低效率。

总之,权力超越权利是计划经济制度的必然现象,是政府行为的一种制度缺陷。在双轨过渡时期,由于计划经济制度继续发挥作用,因而政府行为中的权力超越权利现象也就仍然存在,尽管其作用的范围和程度在逐渐缩小。目前我国的双轨过渡尚未完成,现代市场经济制度还没有建立起来,特别是作为现代市场经济制度有效运行保障的法律法规还存在约束力弱等许多缺陷,因此要彻底消除权力超越权利现象,必须以现代市场经济制度代替计划经济制度。现代市场经济制度作为一种法治制度,权力超越权利是没有存在的空间的。即使有此类现象发生,也会得到法律救济。

注释:

杨继绳:《从计划经济到市场经济》,载《经济社会体制比较》,1993(4)。

胡汝银:《竞争与垄断:社会主义微观经济分析》,48页,上海,上海三联书店,1988。

高明华:《计划经济体制批判》,载常修泽等著:《中国:换体的革命》,30页,天津,天津人民出版社,1994。

有学者将计划者与政府并列,认为公有制经济的国家=计划者+政府。参见樊纲等著:《公有制宏观经济理论大纲》,37页,上海,上海三联书店,1990。

转引自[捷]奥塔·锡克:《经济体制——比较、理论、批评》,47页,施普林格出版社,1987。

周小明等:《法与市场秩序》,132页,贵阳,贵州人民出版社,1995。

[日]小宫隆太郎:《现代中国经济——日中的比较分析》,中文版,81页,北京,商务印书馆,1993。

胡汝银:《低效率经济学》,205页,上海,上海三联书店,1992。

潘振民:《经济学教程》,25页,上海,上海三联书店,1990。

¹⁰ 周冰:《不可企及的目标》,82页,长春,长春出版社,1996。

(作者单位:北京大学经济学院 北京 100871)

(责任编辑:曾国安)