

X 效率理论与政府行为分析

陈孝兵

在构建社会主义市场经济新体制的过程中, 如何改变政府职能, 确立新型的企业管理方式和行为规范, 一直都是理论界和企业界广泛关注的重大现实问题。本文试图以 X 效率理论作为分析政府行为的逻辑前提, 探讨我国政府和企业及管理职能与管理行为方面的失范与不足, 分析导致政企不分、企业效率低下的体制根源。

一、X 效率理论的基本假设及其内涵

1966 年美国经济学家哈维·莱宾斯坦 (H·Leibenstein) 一改新古典学派主要关注市场 (价格) 的配置效率, 亦即帕累托效率及其实现条件的传统, 强调基本假设不完全现实的新古典经济学, 特别是它的厂商理论必须重新构造, 以使经济理论不仅能说明市场配置效率, 而且也能说明企业的 X 效率。于是, X 效率理论第一次被提了出来。在莱宾斯坦看来, X 效率与 X 低效率是一对互相对应的概念, 所谓 X 效率是指在所有与管理技能相联系的各种未知因素都存在的条件下, 厂商从既定数量的资源中能够取得最大可能的产出; 而 X 低效率则是指在一些企业组织中, 存在着一种非配置低效率, 即由于管理行为中的缺陷或不足而导致的实际产出与最大产出之间出现的缺口。莱宾斯坦提醒人们, 企业营运的方式实际上与新古典理论所描述的情形完全相悖, 这主要表现在: (1) 企业不是内部有效率的, 即只要将工厂的内部组织作简单的变动, 厂商就能增加它们的产量; (2) 企业不是利润极大化的, 即厂商并不按边际分析原理经营; (3) 存在着劳动和资本以外的某种东西在工业化国家的增长率中发挥重要作用。由此可以得到启示, X (低) 效率的存在是一个客观事实, 实际上这是一种组织或动机的 (低) 效率, X 代表造成非配置 (低) 效率的一切因素。在厂商要素投入量给定的情况下, 如果要素投入变化可以使得某些产品的产出增加而没有其他产品的产出减少, 就说明该厂商存在 X 低效率, 反之, 则说明它有 X 效率。

莱宾斯坦提出的一整套 X (低) 效率理论的假设, 是主要针对新古典的传统观点而提出来的, 其运用范围更广泛, 也更实际。这些理论假设主要包含这样一些内容:

其一, 生产活动不只是可以借助现代数学和物理方法精确描述的一种技术决定关系, 在一定程度上, 它决定了个人的心理和生理活动。

其二, 个人的行为都具有双重性。一方面, 任何人都具有确定和坚持标准, 通过计算和注意细节, 努力追求极大化的倾向; 另一方面又具有不关心标准, 不注意计算和细节, 也不努力追求极大化的倾向。这两种倾向的对立和并存, 决定了新古典所谓的完全理性的经济人只能是一种极端的和个别的情况, 而不具有普遍性。因此, 应该用极大化非极大化假设来替

代新古典的极大化假设, 不排除极大化行为, 同时, 也必须考虑和研究非极大化行为。

其三, 应该把个人的努力(体力和脑力的运用)视为是个人对他(或她)自己精神(或)和由外部环境确定的动机作出反应的结果, 努力的构成要素至少有活动、进度、质量和时间模式四种。由于个人并不一定有足够的动机按照极大化行为模式来思考问题, 所以, 个人的努力程度不应该是一个机械的常量, 而应该是一个任意决定的变量。

其四, 个人的行为具有惰性特征, 或者说, 个人通常都在他(她)的“惰性区域”工作。这个所谓的“惰性区域”实际上是一个努力区域, 在这区域的下限以下, 随着努力水平的提高, 个人的满足程度会以递增的速度增加; 在这区域的上限以上, 随着努力水平的提高, 个人的满足程度会以递减的速度下降, 因此, 只有在这个区域中的努力水平, 才是令人满意的“均衡”努力水平。

其五, 生产过程不是一种机械过程, 企业也不是一部将投入变为产出的高效转换器。X 效率的实现要依赖企业全体成员的努力, 在企业中, 上司、同事和传统都会对个人的努力水平发生这样或那样的影响。

其六, 劳动合同是不完善的, 雇员对于提供多少某种技能水平上的努力, 具有相当的自由处置权。因此, 雇员的实际努力程度, 还必须取决于企业的激励机制。通过激励机制, 压力影响动机, 动机影响努力, 努力影响成本, 从而提高 X 效率, 或者降低 X 低效率。

其七, 企业主(委托人)和雇员(代理人)的利益并不总是一致的。企业内决定劳动程度的所有变量, 并不由企业主全部控制, 而是一部分由雇员控制, 另一部分由雇主控制, 因此, 企业生产率的决定问题, 就成为一个典型的决策论问题。这里, 莱宾斯坦用囚徒的两难困境对策来描述这个问题: 企业和雇员都有三种策略可供选择。其中, 企业的极大化策略是使提供给雇员的工作条件和工资极小化, 而同时又试图使能从雇员那里得到的东西达到极大; 雇员的极大化策略是尽可能小地付出努力, 但都要照拿工资。如果双方都采用这种极大化策略的话, 就会导致囚徒的两难困境——一个生产率低下、报酬和工作条件可怜的企业。当然, 企业也可以采取完全是为了职工利益的黄金法则策略, 或者雇员也可以采取为企业最大利益工作的黄金法则策略, 但是, 除非双方同时采取这一策略, 否则, “不公平”的境地也会影响各自的利益。第三种策略就是选择同业集体标准的策略, 即企业按习惯提供工作条件(包括收入), 雇员按习惯提供工作努力, 不合习惯的一方或者调整自己的行为, 或者另谋他就以维持这种合作。莱宾斯坦认为这种合作的策略是比较理想的。

其八, 市场结构与 X (低) 效率有关, 垄断企业不仅会造成低配置效率, 而且会造成缺乏动机、有机会不利用的 X 低效率。由于垄断企业可通过控制价格, 无需成本极小化就能实现可接受的利润水平, 所以, 若雇员有任意决定努力水平的自由的话, 垄断力量就会使他们与任何降低成本的压力隔绝。只有完全竞争的市场, 才会经过价格机制, 对企业产生不降低成本和价格就要从行业中被淘汰的压力, 从而增强企业的危机感、责任感, 努力提高水平。

其九, 在减少 X 效率方面, 企业家的才能发挥重要作用, 或者对低效率企业直接发生影响; 或者作为竞争者对企业发生间接影响。在不完全市场上, 这种作用尤为明显。

二、政府管制行为与企业的 X 低效率

在过去高度集中的计划经济体制下, 由于政府集国家宏观调控职能与全民资产所有者和经营者的职能于一身, 企业长期受困于“父爱主义”的权威, 于是政府不仅制定和实施宏观经济政策, 而且还直接干预国有企业甚至非国有企业的经济活动, 扮演既是“裁判员”又是“运动员”的双重角色。这样, 使得政府有绝对的权威凌驾于企业之上而发号施令, 从客观上

造成了企业缺乏经营动力和激励机制，导致企业生产劳动率低下、产品效益不高、职工不思进取的X低效率。

从经济社会发展的角度看，我们还可以发现这样一个现象，有些国家从政府积极参与活动中得到了很多好处。在另一些国家里，其政府的作用一直是微不足道的，但这些国家也繁荣昌盛了；在一些政府作用很大的国家里，由于国家的资源浪费在战争或其他一些不成功的公共冒险中，这些国家反而没有繁荣昌盛起来。针对这一矛盾的现象，现代经济学的鼻祖亚当·斯密给我们提出过这样一个问题：社会能保证管理它的人（或机构）真正追求公共的利益吗？经验表明，有时候政府实施的政策看来同公共利益相一致，而另一些时候政府实施的政策任凭怎么丰富的想象，也无法确认为同公共利益相协调。事实上，那些身居统治地位的人常常以牺牲公共的利益为代价来追求他们的私人利益；即使那些目的纯正的领导者也常常导致他们的国家偏离正轨，斯密思想的实质其实很简单：如果有一种人们十分重视，但目前却又生产不出来的商品或劳务存在，那么人们就愿意为得到它而牺牲些东西。企业家在追求利润时常常寻找这样的机会：如果某种物品对消费者的价值超过了生产成本，这时有潜在的利润，因而他将生产这种物品。在这种情况下，任何一个政府委员会都不需要决定某种商品该不该生产；如果一种商品符合市场需要，也就是说，如果消费者为得到它而愿意支付超过生产成本的费用，那么这种物品将被生产出来。任何一个政府监督委员会都不必去检查某个企业生产是否有效率，因为竞争将会淘汰低效率的生产者。这种朴实的道理向人们昭示，在商品经济条件下，竞争作为一种强大的外部压力，将迫使企业努力降低生产成本，提高产品的市场占有率；企业只有按价值规律办事，才能在市场竞争中取得优势。政府作为企业的管理者和监督者，不能直接干预企业的日常经营活动，也不能代替企业对生产什么、怎样生产以及为谁生产进行决策，而只能凭依一定的经济手段和经济杠杆对企业进行引导，并尽最大可能为企业平等竞争创造宽松的生产经营环境，特别是要减少不同范围的、不同程度的行业管制和价格管制。因为，不论出于什么动机，政府对企业的管制行为必将削弱企业的创新与激励功能，阻碍企业降低企业X低效率的种种努力。

美国的W·鲍莫尔和克莱沃里克为我们提供了用来说明政府管制为什么可能增加X低效率的依据：第一，人们相信，管制者会利用报酬率使低效率留在行业内。这就是说，管制者允许低效率企业以较高的价格这种形式，把低效率转嫁给顾客而取得利润。第二，管制者对利润没有设置最高限额，往往严重地削弱了创新和效率的激励，也就是说，削弱了“企业家成就”激励。正如那些研究X低效率的学者们的看法，激励因素对整体经济效率的影响比传统微观经济理论对配置效率的关注要重要得多，因而，所有权与管理权的现代分离可能会对企业的经营动机产生影响，也许会比配置效率产生更大的后果。西方的许多研究都表明，无论是工业企业还是农场经营，其规模本身并不影响X效率，即就每个单位投入的产出而言，大规模的企业或农场并不比小规模的企业或农场更多，然而拥有较多所有权的企业或农场则有较高的X效率，如果相反，则会产生较高的X低效率。

三、政府行为的有限理性与制约机制

市场缺陷与市场失效的存在，为政府介入经济领域提供了借口，也为政府的行为界定了基本内容与范围。应该声明的是，我们所讨论的政府行为主要是指政府的经济行为与职能，而并不涉及到政府作为一种政治权威所具有的其他行为特征。我们现在已经取得了这样一种共识，积极、高效的政府干预也是市场经济体制的本质要求和一般特征，但政府并不必然对经济的发展与企业的经营起保护和促进作用，特别是政府由于行为失范，在运用多种手段实现

其经济职能的过程中存在着政府失败的时候，政府行为的有限理性就会显现出来。

一般来说，政府是为公众利益而介入经济生活的，它的行为从整体上看是一个追求社会福利最大化的过程，具体表现在：（1）资源的有效配置。由于垄断、信息不充分等造成的市场机制配置资源不合理，需要政府采取反垄断、政府投资、提供准确的经济信息等措施消除资源流动的障碍，使在既定的资源与技术条件下，任何一种资源在各种商品生产中所提供的边际生产力是相等的，从而达到有效配置，社会生产的产品产量达到最大。（2）实现充分就业。由于性别歧视、年龄歧视等因素的存在，以及劳动力市场上结构性障碍的存在，使得失业问题无法通过市场机制来解决，这就需要政府出面消除劳动力流动的制度性、结构性障碍，为失业者创造就业的条件。（3）保持物价稳定。通货膨胀会在既定的国民生产总值条件下改变收入分配的格局，使得拿固定货币薪金的人实际收入下降，政府进行宏观经济调控，稳定物价是重要的目标，这主要体现在政府通过控制货币供应量来保持物价水平的稳定，并在价值规律的基础上对公共产品进行合理定价。（4）经济持续增长。加快资金积累与技术开发是促进经济增长的重要因素，也是提高社会福利水平的重要途径，但这并不意味着政府大举投资，独自承担资本积累与技术开发的职能，关键是要为民间资本积累与技术开发创造适宜的外部环境条件。（5）公平的收入分配。收入分配公平是经济稳定发展的必要保障，但市场机制往往造成收入分配的两极分化，政府必须在收入差距过分悬殊，并且一部分人基本生活无以为继时，进行收入的再分配，以体现社会公平的原则。这些都是政府介入经济活动的主要目标，也是政府行为的预期收益所在。

实际上，由于政府实现其经济职能具有实现滞后与效力递减的性质，往往导致政府行为在不同程度上偏离社会福利的最大化目标，也就是我们所说的政府行为失范问题。这是为什么呢？根本原因是政府行为的有限理性和缺乏相应的制约机制，如同市场调节存在种种失灵的现象，政府干预经济的行为也有失败的时候，主要表现在这样几个方面：

其一，政府不可能在没有市场或市场不充分发挥作用的前提下确定一种适时的平衡价格。国家干预能不能有效地配置资源，主要取决于政府能不能有效地确定一组平衡价格，在实行计划价格和计划配置的体制下，价格制定者的信息只能来自多个基层企业。而各个基层企业为了得到更多的生产要素将会夸大其短缺程度，只要企业存在独立的利益，企业自我估算的成本和政府估算的成本就会不一致。在缺乏有效约束机制下，企业将不会按企业的社会成本配置其资源，而是按企业的企业成本配置资源，因而由企业反映出来的资源短缺就不会是真实的短缺，这样国家无法把握真实的供求关系，也就失去了定价的客观依据。另一方面，政府认识到供求不平衡的程度和制定一组新的价格是需要时间的，它不可能瞬时完成，同样一组新的价格要发挥作用，也是要有时间的，除非在一个静止的体制下，否则，政府就很难通过对供求均衡状态的把握，来制定一组新的价格反映变化着的供求关系。

其二，计划者无法处理大量分散的、针对特定情况和特定问题的信息。在集中计划管理的体制下，政府总有一种倾向，不给经理人员以自主权，在这样的束缚下，企业缺乏主动性。消费者和工人知道自己的偏好，经理和技术人员了解企业生产的可能性，各种其他机构也都有其信息。但在计划统制下这些信息都必须由有关的中央机构收集、整理和分析，数据和资料只能逐级上报，等中央计划机构作出决策后，调整变动的指令再逐级下达。所以，在短期内，政府难以针对新出现的情况作出及时的决策。这样，在分散决策条件下，有很多可利用的信息和机会，在集中决策条件下就会失去，基层中的很多信息永远不能及时地反映到政府的计划机构。对于计划者来说，为了适应其能力的有限性，只有对他不能处理的信息弃之不顾，同时采取对现实“一刀切”的办法去削弱现实的复杂性。所以，在高度集中的计划经济体制下，就会出现大量的信息流失、企业缺乏活力以及用“长官意志”裁剪现实的现象。更

为重要的是,决策行为同决策后果是相分离的,决策正确,决策者也得不到应有的经济奖赏,决策失误,决策者也承担不了经济责任,因为政府决策不是个人决策,而是集体决策。在市场机制下,经济当事人必须对自己作出的经济决策所产生的后果负责,而且决策错误只涉及局部,政府决策失误则会涉及整体,是系统性的偏差。

其三,易于造成漠视消费者利益,导致国民经济结构性失衡。由于政府行为的失范,消费者利益往往被忽视,使消费者所需要的产品生产不足或无生产,而消费者不需要的产品则又生产过多,消费者处于“企业生产什么就消费什么”的被动地位,这样社会产品的生产结构同社会产品的需求结构失衡。加上政府也有追求高积累、高增长的倾向,而使居民的消费水平得不到应有的提高。政府的重要发展部门一般都是高、精、尖部门、军事工业部门、大规模工业部门,因为这些部门的发展更能显示政府的政绩。这就势必造成其他产业部门资源投入不足,发展滞后,国民经济结构处于失衡的状态,不利于经济资源的最优利用。

其四,国家干预下的监督失灵,无法避免官僚主义的滋长。政府干预对企业而言,或者意味着增加其所费,或者意味着增加其所得,只要企业存在独立的利益,企业将会采取各种各样的办法,使其所费最少,或所得最大,也就是说,企业将不会按照国家所期望的那样行动。所以,政府干预的成功与否在很大程度上取决于能不能对企业的行动实行有效的监督。政府在面对众多企业的时候,要对每个企业的一举一动都实行监督几乎是不可能的,或者是这种监督的成本太高。由于现实的复杂性,企业可以找到多种理由以解释其偏离政府期望的原因,要从多种因素中鉴别出偏离政府期望是因为主观上的私利性还是由于客观环境之所迫,是极其困难的。所以监督在存在众多企业时有失效的可能性。同时,由于政府不是一个自负盈亏的经济实体,决策本身与决策后果的分离,再加上形形色色的各种政府“寻租行为”,使得官僚主义成为政府干预经济的必然伴随物。因此,政府只有提高自己制定均衡价格的能力,提高处理特定情境下的信息的能力和减少腐败的可能性,才能在不需要增加资源投入的情况下增加社会福利。这也成为我们规范政府行为的基本原因。

需要说明的是,政府行为决策过程实际上是政府对成本与收益的抉择过程,因为政府运用多种手段实现其经济职能以取得收益(社会福利最大化)是要支付费用的,政府取得收益的过程即是它耗费成本的过程。只有当收益大于成本,即某一政府行为决策带来的新增社会福利为正值时,政府的这一行为才不是得不偿失的,也才是经济的。很显然,政府对其干预经济进行成本与收益的权衡和选择,实质上体现了经济活动本身对政府行为的理性约束,这一约束可以把政府的行为纳入规范的轨道。(1)政府替代市场是以降低市场交易成本为前提的,由政府配置资源而不是由市场是因为社会付出的成本更低或获得的收益更高,从而社会得到更多的净福利为依据的。假如政府为消除一种外部效应所需的成本不仅小于私人之间所需的交易成本,而且也小于干预之后所获得的社会效益,则由政府出面消除该外部效应就是经济的。(2)政府主要承担保护产权、创新制度、维持经济秩序、规范企业管理的组织形式、提供公共物品等职能,因为它们大多不具备排他性,而且有较多的外部正效应,私人无力或不愿供给,因而由政府提供不但获得规模效益,而且能大大提高社会福利水平。这样在成本一定的情况下,因其收益巨大,从而是经济的,政府行为的合理边界也由此确定。(3)一般情况下,与经济手段相比较,用行政手段干预经济,虽然政府行为的成本较低,但社会成本较高,收益有限,经济手段则可利用经济运行内在机制的变换,以较低成本取得较高收益。由于各种手段具有不同的优势,这就要求政府在成本——收益分析的基础上,选择最佳的手段组合。(4)市场机制在宏观经济平衡方面作用迟缓或成本很高,需要政府全面担当起主导宏观经济调控的重任,而微观经济领域由市场发挥主导作用,政府只起维持市场秩序,保护企业权益等促进市场机制更好运作的辅助作用,以降低市场交易成本,带来更多的社会福利。

四、规范政府行为的基本思路

目前,现代政府的权力结构是宏观调控向集权化发展,微观经营管理向分权化发展,凡属基层、企业、个体的经营管理权,均向自主经营型发展,凡属全局宏观的控制权均向集中控制型发展。现代管理没有微观自主的积极性不行,但是离开全面的宏观控制也不可能收到整体效益,所以,在社会主义市场经济体制下,规范的政府行为应表现为:政府要具有宏观调控的行政行为,运用经济、法律手段和必要的行政手段保证经济总量平衡和重大经济结构与布局的调整,负责统筹规划,掌握政策,组织协调以及提供服务和监督,不直接干预企业的生产、经营、管理等具体事务。企业作为独立的商品生产者,拥有法人财产权,依法独立地经营出资者投入企业的全部法人财产,不受政府机构的行政干预。具体表现在如下几个方面:

第一,重新设计和配置政府经济管理部门的职能,提高政府的自我约束能力。规范政府行为,首先要对政府现行的职能进行分类和重新设计,要根据市场经济的要求,对现行职能逐项分解,确定哪些是基本职能,哪些是过渡性职能,哪些是需要转移的职能,哪些是需要弱化或强化的职能,这样,一方面政府在经济生活中的“角色”明确界定了其职能:作为国有资产所有者,承担组织基础设施、公共设施等公用事业的建设职能,进行国有资产的管理和监督;作为社会管理者,承担维持市场秩序,仲裁经济纠纷等职能;作为宏观调控者,承担引导和调节整个经济协调发展,以及收入再分配等职能。至于其他经济安排则应完全由市场机制去调节。另一方面,中央与地方的经济职能也有了合理的划分,避免了“地方割据”、“诸侯经济”、“中央大一统”等现象的发生。事实上,只要政府掌握着国有企业的所有权,只要国有企业经营者的升迁命运操纵于政府手中,政府就很容易把其意志强加给企业,同时也无法指望企业对这种不合理甚至不合法的行政干预进行有效的抵制。只有分解政府的职能,该转移的转移,该下放的下放,才能清除行政干预的制度基础,确保国有资产的高效运营。

第二,转变政府的投入产出观念,调整政府所担负的社会功能。政府对国有企业进行的投资,对一些企业给予减免税等优惠政策,有时并未依据企业的竞争能力和产品质量,而是按“长官意志”办事,结果造成这些企业的产量越低,活力越差,越能得到政府更多的投资与优惠政策。这种重投入轻产出的观念,不仅导致国有企业活力不足和X低效率,同时也会导致政府形成官僚机构,追求多预算、多编制、多权力的情形。要改变这种状况,必须在政府的管理活动中注入竞争机制,使政府的行为始终建立在成本——收益分析的基础上,杜绝由于政府对某些企业所给予的特殊保护而导致的垄断和不公平竞争。同时,我们也要看到,目前我国政府的社会职能基本上保留着传统体制下所形成的格局,一些本来由企业承担的经营活动都由政府作为社会职能承担下来。政府的当务之急是处理如何把企业担负的社会保障和社会福利任务转移出去,以及转移出去以后应该如何组织的问题,要通过系统的社会保障制度的建设,来调整和完善政府所担负的社会职能。

第三,政府是干预经济的行为主体,又是被经济所制约的客体,因而政府在介入经济生活的同时,在权力与利益方面提高自我约束能力。政府行为的主观随意性、独断性往往会把政府的行为引入歧途,因此政府必须加强规章制度建设,一切经济行为都应置于国家法律的制约之下,而不能头脑发热。市场力量是配置稀缺经济资源的主导力量,政府不应拥有经济生活的一切权力,也无力完全替代市场来否定市场安排的结果,而只能根据客观经济的要求进行调整。

(责任编辑:刘传江)