

重建政府的经济权威

——关于企业与政府关系的一个判断

陈孝兵

摘要: 在过于高度集中的计划经济体制下,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。于是,人们往往关注的是政府权力过大,导致企业不能拥有足够的自主经营权,不能成为真正的经营主体,却没有看到企业也能对政府的经济权威构成严重的威胁,如直接侵吞、浪费资源、优惠政策、“内部人控制”等,导致政府的经济权威在弱化。引入竞争机制,寻找政府与企业之间的权力平衡机制,在消除政府与企业之间权力严重不对称的基础上,重新定位政府的微观经济职能,重建政府的经济权威,具有重要的实践意义。

关键词: 政府 企业 经济权威 弱化 定位

“经济人有限理性”是现代市场经济理论的基石之一。在现实经济生活中,以不完全竞争为基础的大量复杂化的“非个人交换形式”的出现,将自然而然地导致人的有限理性,即在市场交易极其复杂、参与者众多、信息不完全和欺诈、违约等行为不可避免的情况下,所谓“经济人”追求的往往不是最优的福利和报偿,而仅仅是其满意水平的福利或报酬。在这种有限理性支配下的个别经济活动,不可能使社会效率达到最优。所以这种个人和个别组织理性的有限性,必须以政府的理性予以弥补或修正。企业作为经济行为的主体,其价值取向和行为的主要动机无疑是利润最大化,在与政府权利边界的博弈过程中,为了谋求更多的利益,企业总是尽可能地扩张自己的经济疆域,侵蚀政府的规制领域。华盛顿政策研究所的报告表明,全球100支最大的经济力量中一半以上是公司而非国家,跨国公司力量把自己的经济影响力延伸到世界上任何地方,并且造成了这样一种局面,即对大多数国家来说,大公司的力量是对它们的主权和政府管理本国经济能力的重大挑战。这一问题在一个国家内部也同样存在,但不同的是这往往是通过不规范的行为方式侵蚀政府(国家)经济权威来实现的。

一、企业对政府经济权威侵蚀的形式及其根源

在市场经济体制下,竞争是采取两种形式来进行的,即完全的竞争(在这种竞争中企业对价格没有影响)和不完全的竞争(在极端情况下,企业反而能改变它们的环境,其中包括政府)。事实上,我们只能从理论上体会到完全竞争的情形,而在现实的经济生活中,由于小规模买者和卖者、同质的产品、整个行业的进出自由、完全的知识或信息等这样一些完全竞争的假设条件几乎不存在,所以,现实中的完全的竞争设想并不成立,即使是在发达的资本主义国家经济也实现不了完全竞争条件下的均衡,对于处在由计划经济体制向市场经济体制转轨的中国来说更是如此。随着我国经济体制的跃迁逐步向市场结构、生产要素、国家创新体系等深层次的问题推进,我们也注意到,改革的一条主要思路就是不断地调整和改进政府与企业之间的关系,其重点是将过多地由政府承担的职能还给企业,使其具有自主经营权,成为独立的市场主体。但由于企业的不规范行为,政府的经济权威和资源面临着来自企业侵蚀的威胁。这些企业利用手中的权力和特权,运用合法和非法的方式侵吞国家物质资源,极大地削弱和消解了政府

的经济权威。

在这里,政府经济权威就是指政府在遵循经济运行客观规律基础上,运用间接的经济手段和必要的行政手段对国民经济发展决策、执行、监督的支配能力和认可能力。政府经济权威的高低与强弱取决于政府是否有较高的理性和自律性。改革开放的历程告诉我们,政府缺乏必要的经济权威会造成市场主体产生大量短期行为、投机行为;政府权威萎缩必然导致市场萎缩,并且互为动因。从特定意义上讲,政府经济权威不是简单的无条件服从,这与政治学意义上的权威相区别;而是体现为自身高效、规范、合理地履行其应有的经济职能,主要内容包括:一是公共政策供给职能:(1)供给中长期经济和社会发展的公共政策,协调社会的全面发展,防止和避免市场经济中出现的负效应,引导经济、社会的良性发展。(2)供给市场经济运行的一般规则的公共政策及法律规范,创造市场主体平等竞争和公平交易的政策和法律环境。(3)供给社会稳定、社会协调的公共政策,在坚持效率优先的前提下,兼顾社会公平,把贫富差距控制在一定的范围内,平衡社会心理,保持社会稳定。二是改革方面的职能:(1)政府提出正确的改革目标。(2)政府自身改革,扩大政府职能幅度,实行宽幅管理,让企业逐步发育成长为市场主体,奠定改革与发展的行政动力与市场动力相得益彰的职能基础;创新政府组织人事,造就一支素质优良、适应现代化建设的公务员队伍;强化政府能力,包括政府宏观调控能力,即财政金融宏观调控能力、行政组织调控能力;政府整合能力,即政府权力能力、权威能力、信用能力、利益和财政的重新整合能力。三是调节经济、发展经济的职能:(1)发挥政府作为公共产品的主要投资者和规模经营组织者的作用。(2)实现经济稳定的目标,包括社会总需求与总供给在总量上、结构上的平衡。(3)实现经济增长的目标,充分发挥政府为实现适度投资规模,优化产业结构,推动科技进步,资源合理配置方面的功能和作用。不可否认,政府职能具有双重性质,它一方面是社会经济运行不可或缺的力量,另一方面又是一种能力。因此,政府的经济权威一方面以强大的政府动力推动国家经济发展,实现社会进步,另一方面也易诱致专制政府模式。要充分发挥政府经济权威的积极作用,抑制其消极效果,否则,集权型的权威无一例外地会毁坏市场运行规则,使社会陷入混乱无序状态。

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?经验证明,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地想象,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务或劳务存在,那么人们就愿意为得到它而牺牲某些东西。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,如果一个商品符合市场需要,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。

我们在分析企业对政府的经济权威和资源进行侵蚀时,一定要注意不能简单地将其产生的根源归结为企业自身的力量,而要看到这恰恰是由政府权力的过分膨胀所引致的,这是由于政府与企业之间权力的极大不对称引起的。在企业拥有有限而不利的权力时,政府却拥有无限的权力,并且在相当长的时期内直接参与和指挥了整个社会经济生活的运转活动。由于政府在这一过程中并不能十分有效地、最大限度地维护和考虑到每一个集体和个人的利益,这就使得一些企业理所当然地从自身或者小团体利益出发,甘愿以成为政府附属物为代价,并希望在社会经济活动中拥有较为优先的位置,获取更多的资源及其支配权。企业对政府的经济权威和资源进行侵蚀主要有以下几种形式:(1)直接侵吞。这是以非法方式来实现的,典型的如企业参与集体走私、集体造假、集体骗税偷税等,另外还出现了利用企业股份制改造的名义把大量的国家资金转化为小团体或个人所有。据估计,全民所有制企业的偷税面在50%左右,低于个体和私营企业,但它的绝对值却是极为可观的。(2)浪费资源。企业往往利用由计划经济体制向市场经济体制转轨的大背景,通过自身在当地经济发展中的地位或者与政府领导人的特殊关系,以合法或非法的方式大肆进行寻租,主要通过政府影响收入和财富分配,竭力改变法定的权力来实现个人或某个集团的利益。20世纪80年代的价格双轨制曾经造成了寻租活动的盛行,而进入90年代以后,企业主要是借新旧体制转轨和产权变动之机,通过“关系”低估国家资产或低价出售国有土地使用权和房产等等,导致国家资源的极大浪费。(3)优惠政策。我们改革的一个方向是发挥多方面的积极性,以形成发展经济的合力,但其方式往往是

由政府给予地方、部门乃至企业优惠政策,这就引起了许多问题,其中最主要的就是企业利用其在市场中的特权和优先地位以及与政府官员的密切联系,限制和阻碍了竞争,不利于经济发展和市场机制作用的发挥。(4)“内部人控制”。这也是企业对政府资源和经济权威构成威胁的主要形式之一。比如素以严格管理著称的首都钢铁公司,恰恰就因对其最高层的负责人不能进行有效的监督,以致在两年之内发生了5起腐败大案,涉及到多名主要高层管理人员。究其原因,主要源于资源分配大权在一定程度上为这些人所掌握,“权力腐蚀人,极端的权力极端地腐蚀人”;于是往往造成政府对企业不能实行有效监督,使企业活动“无法无天”,导致企业及其负责人大肆侵吞国家资源的严重后果。

我们在前面已经讲过,当企业在不完善的市场竞争体制下要想占据有利的位置时,它总是要想方设法改变自身的竞争条件,例如介入资本市场,而在中国的特殊条件下则还包括了借助权力之手来达到目的。具体地分析,目前这种企业对政府权威的侵蚀主要根源于以下几个方面的原因:(1)寻租社会。1995年德国哥汀根大学在一项评估报告中列举了全世界41个国家和地区的清廉度,中国大陆被排在第40位,也就是说贪污腐败程度被排在第二位。我们不讨论中国政治廉洁应当排在第几位的问题,但我们却可以充分认识到,中国在一定程度上已经具有了寻租社会的特点。寻租活动从总体上讲只耗费社会资源而不创造社会财富,但却能为特定的企业获得利润,而且往往是一种巨大的“超经济暴利”,这就为企业提供了强大的驱动力。企业对政府的寻租行为有事前的和事后的两种方式,目前各利益集团联合起来作为一个整体主动地影响政府政策出台的事前寻租虽然还不算多,但企业作为个体向政府施加影响,比如税收减免等却不能说很少。至于事后寻租活动则更普遍了。企业对政府的寻租行为使得政府不能作为一个统一的权威的运转中枢有效地发挥作用,从而极大地丧失权威。(2)相机抉择。冈纳·缪尔达尔在其名著《亚洲的戏剧》一书里对相机抉择和非相机抉择作了明确而精致的分析。他认为,当一个国家需要过多地依赖相机抉择控制时,就往往弥漫着政治腐败,因为任何相机抉择的行政控制体系与经常宣称的意图相反,往往有利于在许可的领域里很活跃的企业和个人,他们与政府已经保持着较好的联系,并且也拥有足够的资源来维持这一联系并从中获取优先地位。这些特点倾向于限制竞争,有利于某些特殊行业和企业的行政性控制和垄断,并纵容了既得利益集团。我国处在由计划体制向市场体制过渡的过程中,一方面要求企业依靠竞争来赢得生存和发展,但另一方面行政权力仍然居于社会生活的中心位置,相机抉择的特点十分突出,这就使得已建立的企业,特别是大型企业容易得到政府的支持和资助,从而极大地减弱了政府在建立公正、统一的市场体系中发挥作用的能力。(3)权钱交易。改革的一条思路就是承认利益驱动的合理性,这也是社会不断进步的持久动力,但是当历史上长期以来发生作用的权力与实际不完善的市场体制相互结合时,就构成了企业通过不正当方式向政府索取越来越多的权力和资源的持久动力。由于行政权力在经济活动中具有不可替代的作用,所以企业想方设法要借助行政权力来占据竞争中极为有利的位置;而另一方面,对于居于权力中心的政府及其官员来说,他们在物质利益方面的地位却并没有与其社会政治地位相应地处于社会的最高层,在利益驱动的作用下,他们就要采取一定的方式来加以弥补物质利益方面的“落差”,二者的结合就使得企业与一些不法官员的勾结成为必然,最终无一例外地损害了政府的经济权威。比如,企业可以借助权力来为自己获取可靠的经济情报,甚至是国家经济机密;可以利用权力来争取本企业的税收减免,甚至偷税、漏税、逃税;如果企业亏了本,也可以通过政

府资助来补贴,等等。

二、政府经济权威的弱化与失范效应

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提供的边际生产力是相等的,从而达到有效配置,并使社会生产的产品量达到最大。(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体制性、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,关键是民间资本积累与科技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。

政府行为的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净福利为正值时,政府的这一行为才是经济的。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。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经济权威的弱化与失范问题。这是为什么呢?根本原因是政府行为的有限理性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,除非在一个静态的体制下,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来反映变化了的供求关系。

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。但在计划机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,而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。由于政府经济权威的弱化与失范,消费者利益往往被忽视,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。就政府干预企业而言,要么意味着增加其所费,要么意味着增加其所得,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。这也成为我们强化政府经济权威的基本原因。

三、引入竞争机制,转换政府的微观经济职能

由于各国经济活动的丰富性和复杂性,因此政府经济权威也必将是一个综合性的范畴。笔者认为,就其功能和作用机制而言,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,强化政府的经济权威应表现为:政府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,从过去直接干预企业的生产、经营、管理等具体事务中退出;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。现代经济学认为,在政府所从事的许多经济活动中,竞争都是可以实现的。即使政府决定继续实施这些活动,那么如果允许私人企业参与竞争,政府也丝毫不会损失什么。因此,在政府提供公共物品的活动中导入竞争机制,在政府机构(公共系统)内部引入竞争机制,用企业家精神即创业、效率和创新的精神改革、改造政府,是解决公共失灵的更为根本的途径。

中国政府的微观经济职能具有政府职能的一般性,尤其是随着社会主义市场经济体制的逐步形成,这些一般性日益凸现,例如,政府正在退出提供私人物品的领域,以确立其提供公共物品的主导职能。然而,在中国体制改革的转型期,政府的微观经济职能又具有特殊性,主要表现在:既受体制因素的影响,又受经济实力的制约,政府提供公共物品的力度和水平还有较大差距,在公共基础设施和社会保障制度两个方面表现得最为突出;政府干预外部性和自然垄断都存在不够得力的问题。例如,环境恶化(负的外部性)仍在继续,环境治理任重道远。又如,在某些自然垄断行业迟迟未能引入竞争机制,收入分配政策在公平与效率的把握上,也存在不尽如人意的地方;尽管政企分开的改革已进行多年,但政府的微观经济职能仍有过度(如对国有企业干预过度)和不到位(如制定和执行游戏规则不到位)并存的现象。

一般地说,政府的经济权威是国家职能的具体化,但在每一特定时点上,政府经济权威的边界,主要是由现行体制和经济实力共同决定的,现行体制决定了政府经济职能的选择取向,资源数量则决定了政府经济职能的实施强度。以中国计划经济体制时期为例,在这一体制框架内,政府经济职能是全方位的,既进入公益性领域,又进入营利性和非营利性领域;既进入垄断性行业,又进入竞争性行业。总之,无论公共物品,还是私人物品,都是政府提供。然而,由于可供政府配置的资源总是既定的,政府在私人物品上多配置一份资源,在公共物品上就要少配置一份资源,也就是说,政府配置资源的行为同样有机会成本的问题;不应由政府做的事做了,本应由政府做的事,如提供公共物品,自然只能少做。因此,就出现了现在我们正面对的情形:政府进入私人物品领域,出现了职能错位,其结果是各级政府重复建设,相当一批国有企业亏损;政府进入公共物品领域不足,出现了目前改革与发展的最大“瓶颈”;社会保障制度难以以为深化改革保驾护航,公共基础设施难以适应社会经济快速发展的需要。根据政府经济职能一般和社会主义市场经济体制的规定性,以及现阶段我国综合国力的制约,转型期政府微观经济职能的重新定位,以此重建政府的经济权威,并不是一件复杂和困难的工作。

首先,政府是干预经济的行为主体,又是被经济规律所制约的客体,因而政府在介入经济生活的同时,在权力与利益方面应提高自我约束能力。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规律的要求进行调整。大致看来,应遵循以下原则,才能安全、持续地推动市场、企业与政府的协调发展。(1)公共领域原则。从一定意义上讲,政府就是公共权力的集合体,市场经济条件下的政府代表公共利益,执行公共职能,供给公共产品。遵循公共领域原则,准确定位政府职能,克服“市场化改革就是政府放松,就是政府管事越少越好”

的偏颇认识,这是强化政府经济权威的基本前提。(2)适度操作原则。政府的经济权威与传统的政府行政集权相区别的一点就是“政府行为适度性”。这里包括:政府行为领域的“度”、操作力度的“度”和市场主体和市场运作的“度”。正确把握适度原则,能够使市场经济在政府权威的约束下充满生机和活力。(3)法制规范原则。政府的权威来自于法律的确认和保护,这就要求权力主体的权力行使程序、范围合法,非法的政府行为不仅侵害政府的权威,而且终究为法律所制裁,只有遵循法制原则,政府的经济权威才具有法律意义。

其次,正确利用技术创新和制度安排的作用,有助于政府微观经济职能的定位和行使。近10年来,技术创新的一系列成果为公共物品的排他性消费,即将公共物品转化为准公共物品或私人物品创造了条件或便利,这一点在信息产业和信息产品上表现得最为显著。亚当·斯密的伟大见解之一,就是依托人们的自我利益去实现共同福利比依托人们的公共物品观念要好很多。这一伟大见解的实现,不仅将使社会各主体各司其职,行为到位,尤其是政府能够做最需要它做的事,而且将使社会经济的运行与发展更有效率,从而达到相对更高的福利水平。在当前体制转轨的背景中,政府微观经济职能定位和操作的总体思路应当是:在能够推进市场化的领域,坚定不移地推进市场化;要相信在微观经济领域,市场一定会比政府做得更好;政府在市场失灵或发育不足的某些环节,可以行使微观经济职能,但对可能产生的公共失灵,要予以足够的重视。为此,对付公共失灵需要逆向思维,将眼光投向市场,利用市场机制的力量对付公共失灵。主要包括:(1)政府逐步退出私人物品领域,集中可供政府配置的有限资源,尽可能多地提供和参与提供公共物品与准公共物品,其中,治理负的外部性(公害品)的结果,就是提供公共物品,例如,治理污染的结果,就是提供洁净环境这一公共物品。(2)政府作为公共机构,责无旁贷地要向社会提供具有正的外部性的公益品,并通过制定规则,使部分无法在技术上非排他的公益品,在制度上非排他,进而成为公共物品,例如,义务制教育就是这类由公益品转化而来的公共物品。(3)政府在自然垄断行业引入竞争机制,一方面使这些行业更有效率,另一方面有助于克服公共失灵,例如,目前话题集中的电讯行业,就正在经历引入竞争、打破垄断的过程。(4)政府在微观经济政策,主要是收入再分配方面,应加大调控的力度。在公平与效率之间,政府的作用主要在前者;在收入的初次分配和再分配之间,政府的作用主要在后者。(5)政府在明晰产权制度、制定游戏规则方面的任务是十分繁重的。一方面要做制度、规则的建设工作,另一方面要加大制度、规则的操作与实施。需要指出,转型期政府微观经济职能的重新定位,必须建立在政企分开、政社分开的基础上,而且,政府在培育市场、规范市场的同时,要充分相信市场。一般地说,政府微观经济职能的作用,是在市场配置资源的基础作用之后,即使在转轨经济的背景中,也要尽量避免政府微观经济职能对市场机制作用的越俎代庖。不过,由于我国几千年来集权统治模式的传统以及新中国建立以来长时期计划经济的影响,要做到干预经济易,而如何干预经济以及干预中必要的放权与市场自由开放难。所以,政府在干预经济过程中,引入竞争,实现分散化管理是极其重要的。竞争有利于人类的进步与同类产品的比较而得出最优,分散化有利于经济发展的多样性,适应了不同的需求,适应了人们的偏好和技术的变化,竞争和分散化的增大所带来的收益会大大超过由于公平的轻微下降而造成的损益。总之,政府在市场经济中应该且必须实施干预,有所为;更应放开市场,有所不为,实现宏观调控下开放与自由的市场。

最后,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,强化政府(下转第28页)

性产业退出,退出“赎买”看来具有一定现实意义。实施国有企业退出“赎买”政策,一是设立国有企业产业重组援助基金,政府可以对从竞争性产业领域退出的国有企业给予优惠待遇,对原国有企业拥有的旧设备、无用的设备,可以采取政府给企业一定的资金援助,然后将其报废,以帮助这些国有企业顺利实现产业的“价值退出”。二是提高企业的折旧率,以加速国有企业的折旧进度。三是由受益者提供退出“赎买”,即国有企业从某些竞争性产业领域退出,必然使留在这些产业的非国有企业因此而受益,如果国有企业退出得不到补偿,则主动退出就会受到限制。假使由政府出面向留存在产业内的非国有企业征收其一部分收益,作为国有企业退出的补偿,则必将加速国有企业退出的速度。

4. 在基础设施产业领域,国有企业要实施有区别的退出政策。根据基础设施和基础产业的社会公益性和自然垄断性的特点,国有企业在从这一领域退出时必须具体区别对待。由于某些特定的基础设施产业并非全都是自然垄断性的,也有一部分业务是非自然垄断性的。那么,对于自然垄断性的部分,如电力、煤气和自来水供应行业中的线路、管道等输送网络业务,电信行业中的有线通信网络业务和铁路运输中的铁轨网络业务等固定网络性操作业务,国有企业目前暂时要实行垄断经营。待以后条件成熟时,这些领域同样也要引入竞争机制。政府直接垄断经营的方式大致可采取:中央政府直接生产,像邮政服务、铁路、电网、自来水、煤气管道和城市的基础设施等政府可直接介入;医院、学校等非盈利性机构更是政府责无旁贷的公益事业;地方政府直接生产,这主要是在城市基础设施领域,像城市的上下水道、煤电供应、公路建设等等。

而对非自然垄断性业务,如发电、煤气和自来水的生产等,可考虑国有企业的退出,或引入竞争机制。

(二) 产业进入对策

国有企业从竞争性产业领域退出后,就要及时进入具有社会公益性、自然垄断性的基础设施、基础产业部门和国民经济中需要扶持的某些支柱产业等领域。政府帮助国有企业进入这些产业的对策,可以考虑以下几个方面:

(1) 作出一种制度安排,以使来自不同产业的退出资金能够有效汇集并及时注入到新的产业领域。可以成立一个国家级的大型投资公司,专门负责退出资金的注入和运营。

(2) 政府要对因地方和行业利益形成的对国有企业产业进入的种种阻滞,出面进行必要干预,最好也能作出一种较长期的制度安排,使不同行业 and 不同地区退出的国有企业能够顺利进入某些产业。比如将来自各方面的退出资金统统交由政府的一个专门机构来管理,行业主管机构和地方政府不得随意干预。

(3) 对于国有企业进入支柱产业应持慎重态度,因为支柱产业本质上属于竞争性产业,按理说也应由民营企业来从事经营。如果说为了培育支柱产业的发展,国有企业可以适当进入的话,政府应当把握国有企业合适的参与度,并且要根据支柱产业中非国有企业的发展,随时将国有企业从这些产业中适当退出,给非国有企业让出经营的空间。

(作者单位: 山东大学经济学院 济南 250100)

(责任编辑: 金萍)

(上接第 10 页)的经济权威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。

在转变政府微观经济职能,强化政府的经济权威的过程中,引入竞争机制,并不意味着建立多个政府,因为,政府是名副其实的自然垄断组织,不能设想在某一特定的地方平行地存在两个以上政府。因此,将竞争机制引入政府决策是指:其一,在目前政府所提供的一系列服务中,有很多服务可以以更具竞争性的方式予以提供。例如,如果两个竞争性的机构都有权发放驾驶证,且收取的费用固定时,那么它们会乐意提供驾驶员所需的各种服务。其二,“企业化政府”,即用企业家精神改革和改造政府。政府和企业毕竟是性质根本不同的组织,因为它们有着完全不同的行为动机。然而,政府不可能像企业那样运作这一事实并不意味着它不可能更有企业家精神,任何机构,无论公营私营,都可以有企业家的精神,正像任何公私机构,都会出现官僚主义一样。在 200 多年前,一位美国政治家向美国公民提出了一个问题:“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府,还是他们永远

注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”今天,我们也可以向我们自己提出一个问题:“我们是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来保证政府促进发展,还是我们注定要靠机遇和强力来决定我们的命运。”目前,在转换政府微观经济职能的过程中,政府的退出机制不完善,该退的不退,不该退的却退了,形成了许多政府行为的真空。由此引发我们思考这样一个问题:作为人类社会两个基本组织类型的政府和企业,除了各自的个性以外,是否还有共性。显然,在组织存在与发展的机理中有着这一共性,那就是组织的活力与效率。政府和企业的存在与发展都以活力与效率为前提,活力与效率的获得,又以竞争与激励为条件,激励机制是实现竞争机制的基本手段。可见,竞争及其机制是问题的核心。

参考文献:

1. 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,北京,中国物资出版社,1998。
2. 奥斯本·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,中文版,上海,上海译文出版社,1996。
3. 陈宪:《中国体制转型期政府微观经济职能的思考》,载《上海大学学报》,2000(3)。
4. 陈孝兵:《政府的行为理性与政府的经济权威》,载《江淮论坛》,2000(3)。
5. 克鲁格曼:《萧条经济学的回归》,中文版,北京,中国人民大学出版社,1999。
6. 姚洋、支兆华:《政府角色定位与企业改制的成败》,载《经济研究》,2000(1)。
7. 沈远新:《不对称的权力:企业对政府权威的侵蚀》,载《长春市委党校学报》,2000(3)。
8. 毛寿龙、李梅:《有限政府的经济分析》,上海,上海三联书店,2000。
9. 斯蒂格勒:《产业组织与政府管制》,中文版,上海,上海三联书店,1996。
10. 张群群:《超越二元论:对政府与市场关系的反思》,载《当代经济科学》,2000(6)。

(作者单位: 湖北省社会科学院 武汉 430077)

(责任编辑: 金萍)