

寻求政府经济权力的合理边界——论国资监管体制与公共财政制度改革

林致远

(厦门大学经济学院财政系)

内容提要: 无论是国资监管新体制的建立, 还是公共财政体制的改革, 事实上都触及政府经济权力边界的界定问题。本文试图结合政治哲学和经济学的观点, 从一个较少受人关注的分析视角, 分别对政府经济权力的外在边界和内在边界问题进行理论上的探讨。

关键词: 公共权力 国资监管 公共财政

无论是国资监管新体制的形成, 还是公共财政框架的确立, 都难免触及政治哲学所关注的几个基本范畴: 公共权力因何而起? 为谁而设? 政府的经济权力应当如何配置? 等等。不过, 本文无意沉迷于纯粹的哲学思辨, 而是试图结合政治哲学和经济学的观点, 对我国当前改革中引人注目的两大经济问题, 谈谈自己的一些看法。

一、背景

尽管古人早已阐发过“社稷为轻, 民为重”的朴素思想, 但在中国悠久的历史进程中, 国家先于个人、个人服从国家这一“社会有机论”^①的观念却始终居于主导地位。新中国成立后, 在国家工业化策略的实施和计划经济的实践过程中, 这一观念更趋强化。近 20 年来, 倡导经济开放与自由的市场化改革的推进, 社会有机论逐渐在开始切实追求自身利益的国人心中消融, 而个人先于国家、国家服务个人这一“社会机械论”^②的观念则逐渐取得了与社会有机论的观念相互竞争的地位。^③套用一句时髦的话儿, 社会机械论开始取得相当程度的话语权。

^① 社会有机论认为, 社会是一个自然的有机体, 每个人都是这个有机体的一部分, 而政府则是该有机体的心脏。个人只有在有助于社会目标时才有价值, 社会目标由国家确定, 并导致社会去实现。参见: Rosen (2002), 第 4-5 页。

^② 社会机械论认为, 政府不是社会的一个有机组成部分, 相反, 它是个人为了更好地实现个人目标而人为创立的东西。因此, 不是群体, 而是个人才处于舞台的中心。参见: Rosen (2002), 第 5-6 页。

^③ 从这个意义上说, 市场化改革的成功, 绝不仅仅是经济上的, 更重要的是观念上的。

在经济领域中，私人经济的成功崛起，使得以大量公共资源为支撑而拥有先进配备的诸多国有企业，在经营绩效方面却相形见绌。触目可及的事实，加上财力上的难以支撑、就业方面的巨大压力、提升国家实力的紧迫感等因素，使得务实的中国政府在众多的国企改革实验（如放权让利、承包制、租赁制等）不见起色之后，最终走上了国有经济重组之路。尽管这一“民进国退”之策是不少国人难以接受的现实，有些人更切身感受到阵痛之苦，但是，经济运行自有其内在的逻辑，若非如此，又将如何？

国有经济分布战线的逐步收缩，私营经济介入领域的渐进扩张，很自然地引发了一个难以回避的问题：政府的经济权力有无边界？如果有，在哪儿？应当说，如何对这一问题做出回答，已经不仅仅是一场纯理论方面的智力探寻，它还将在很大程度上影响乃至决定着中国未来经济改革的走向。

寻求政府经济权力的边界，首先就要回答政府及其权力因何而生、为谁而设这一具有根本意义的问题。显然，如果接受社会有机论的观点，那么个人在日常生活中的每一项活动，只有当有利于社会时才具有意义和价值。这样，在私利与公利之间，由于公利始终凌驾于私利之上，因此个人对于私利的追求就显得无足轻重。

不可否认，即便是在极端个人主义的社会中，人们有时也会感到有必要为国家尽责，甚至在必要的时候为国家而贡献出自己的生命。然而，在一个本质上以追求私利作为驱动力的市场经济体系中，倡导社会有机论即便可能，也不可行。

事实上，在我国的市场化改革进程中，个人与国家、私人与公共之间的紧张关系日益彰显，社会、经济、文化生活的各个层面开始用各种方式，发出切实尊重个人权利和私人利益的吁求。在此背景下，政府在意识形态上做出了诸如“执政为民”、“代表最广大人民的根本利益”之类的回应，乡村更是开始了自由选举、村民自治的政改实验。诸多迹象表明，政府及其权力源于社会契约^①这一政治哲学史上著名的思想实验，已经能够在当代中国找到不少可供证实的题材。而倡导政府作为手段、个人才是目的的社会机械论观点也开始在市场经济的大潮中确立起应有的地位。

二、外在边界

一国资源是相对有限的，这些资源要么由私人部门掌握，要么由政府部门控制。因此，混合经济的顺畅运行，首先要解决资源如何在私人部门和政府部门之间配置的问题，而这主要取决于私人部门与政府部门之间的效率比较。也就是说，如果私人经济部门运用资源的效率高，资源就应配置给私人部门；反之，如果政

^① 以霍布斯、洛克、卢梭为代表的一批政治哲学家认为，政府是社会上的人们出于自身的利益而自愿缔约所形成的共同体；公共权力则是人们出于私利而自愿放弃其拥有的一部分权利，并授予政府行使的结果。

府部门运用资源的效率高，资源就应配置给政府部门。只有这样，稀缺的资源才能得到最有效的利用。

理解政府经济权力外在边界的意义在于：如果政府的经济权力可以是漫无边际的，那就意味着国有经济直至公共经济可以扩张到所有的领域，尽力去获取并占据最大限度的社会资源。这样，在我国的私人部门尚未形成足以制约直至对抗政府经济权力的现实条件下，现有的经济体制就有回归计划经济的可能，而这当然是行不通的。反之，假如政府的经济权力仅仅局限于规范私人经济活动的行为，以维护社会经济运行的正常秩序，那么，政府部门所掌握的公共资源只要用于维持如亚当·斯密、诺齐克等古典自由主义者所倡导的“最低限度的政府”就已经足够，而无需去开展任何的国有经济活动。可见，如何阐明政府经济权力的外在边界问题，既决定着国有经济的去留，也决定着财政活动的范围，而这些恰恰是国资监管体制与公共财政制度变革进程中无法回避、亟需解决的重大理论问题。

那么，如何理解政府经济权力的外在边界呢？或者说，在由私人部门和政府部门共同组成的经济体系中，政府部门的的活动范围在哪里？私人部门的活动范围又在哪里？

应当说，要对上述问题做出回答，首先有一个分析角度的选择问题。就理论探讨而言，我们既可以沿袭政府先于个人的社会有机论的思路，也可以采纳个人先于政府的社会机械论的观点。不过，正如上文所提及的，既然已经我们置身于一个在本质上追求私利的市场经济体系之中，倡导社会有机论即便可能，也不可行。

不知是源于经济实践的启示，还是受到政治思想的催发，现代经济学的主流大体上就是沿着个人主义的路线迈进的。而作为研究个人与国家之间关系的经济分支学科，现代财政学或公共经济学正是从政府部门应当如何为私人经济提供服务这一角度来思考政府部门的的活动范围的。

现代财政学认为，在充分竞争条件下，自由放任的私人经济能够在自发运行的基础上，仅仅依靠市场价格这只“看不见的手”，使社会上各类资源的配置达到有效的境地。不过，充分竞争所需的如产权明晰、产品标准化、买卖双方数量众多、行业进退无障碍、完全信息、无外部性等各种条件过于严格，像产权模糊、市场垄断、自然垄断、公共产品、信息不完全、信息不完全或不对称等现象在现实经济中无处不在。尽管市场机制的力量有时也能很好地解决这些不符合充分竞争条件的问题，比如，对私利的追逐可以使寡头垄断厂商之间的竞争变得十分激烈，潜在竞争者的存在可以迫使在位的自然垄断厂商极力为市场提供价廉质优的产品和服务，私人电视公司、做广告、消费者之间的三方贸易机制能够有效解决像电视传播这类公共产品供给不足的问题，等等；但是，私人经济毕竟不是万能的，市场机制并非在任何领域、任何场合都能充分展开，特别是在违背完全竞争条件的各种情形下，市场机制时常存在失灵的可能。此外，即便市场机制本身能

够使资源的配置达到有效状态,也仍然无法保证这一结果能够符合一个社会的价值取向,如出现收入分配严重不公的问题。

各种市场失灵现象的存在,会对私人经济的正常运作和经济效率的实现产生不良的后果,有时甚至会造成毁灭性的打击。因此,如何借助公共的力量,尤其是借助政府部门的介入,尽可能地弥补市场机制的缺陷和不足,就成为公共部门或政府部门经济活动的基本出发点。

以上分析表明,一个有效运作的现代市场经济,离不开政府部门的介入和参与。不过,鉴于政府部门的公共权力在其本质上具有向外扩张的冲动和趋势,而这种扩张往往是对自由市场机制的侵蚀和否定,因此,为了避免出现更具破坏性的政府失灵现象,政府的经济权力应当而且只能局限于市场机制无法正常发挥作用的场合或领域。这就正如我们经常提到的:市场能做的,政府就不要做;市场办不到的,政府就要去做。这一思路就是我国政府为市场经济中的国有经济和财政活动重新定位时所需坚持和遵循的。

我国现行的经济是从计划经济脱胎而来的,仍然保留着政府经济权力的边界过大的惯性,这首先体现在仍有数量不菲的国有资产存在于一般性竞争领域,从而形成“与民争利”的格局。值得关注的是,我国在探索构建国资监管新体制的过程中,已经明确了将国资委所属企业的未来发展圈定在五大领域之中:即国家安全行业、自然垄断行业、提供重要公共产品和服务的行业、重要的资源行业以及支柱产业和高新技术产业中的骨干企业。这一迹象表明,在国有经济领域,政府所拥有的经济权力正努力向其应有的边界趋近,而这对于正确处理私人经济与公共经济之间的关系,无疑有着重要的意义。

三、内在边界

在现代市场经济条件下,政府的经济权力不仅有其外在边界的规定性,而且有其内在边界的规定性。如果说外在边界主要体现的是政府部门的公共管理职能的话,那么内在边界则主要涉及政府机构作为国有资产的所有者或国有企业的出资人,如何有效行使相应权力的问题,以及如何处理于一般性财政之间的关系问题。

从根本上说,国有资产的所有权是国家的;^①但是,国有资产的经营权又隶属于企业。这意味着,一方面,国有资产就其本质而言是政府行使经济权力的体现和延伸;而另一方面,在现实的经济体系中,国有资产又以独立的市场参与主体出现,在追逐自身的利益方面,它与一般的私人部门并无二致,尤其是对那些置身于一般竞争性领域的国有经济部门来说,就更是如此。国有资产在其产权上

^①从抽象和更为广泛的意义上说,国有资产的所有权归属于全体人民。

的双重性^①决定着，国资委代表国家行使国有企业的出资人职能时，^②必然会遇到一个现实的问题：国资委的监管权限有多大？

就国资委对所辖国有资产行使监管权力的边界问题，我们着重关注两个方面：第一，国资委如何保证出资人权能的不缺位、不越位、不错位？或者说，国资委怎样才能做到既可以有效维护出资人的利益，又不至于干涉国有企业的自主经营权？第二，在国资委和财政之间，是分还是合？

首先，对于国有独资和控股企业来说，国资委行使的出资人权利，基本上类似于《公司法》所规定的股东大会的权利，应当主要包括四大类：一是与企业经营战略有关的事项，包括批准企业经营方针和重大投资计划等；二是与人事任免有关的事项，包括任免、考核、激励董事、监事，提名主要管理层人选等；三是与财务控制有关的事项，包括批准年度预算、决算方案和利润分配方案等；四是与资产变动有关的事项，包括企业合并、分立、解散、清算、增资扩股、股权转让、发行债券等。

这些权利都是出资人及其代表为维护出资人利益所必须的权利，否则，出资人的利益无法保护，也无法真正实现所有者到位。需要强调的是，国资委作为出资人代表，不该管的事情，也就是企业的具体经营决策等坚决不能管，否则会干扰企业的正常运营，但该管的事情必须管好，必须职能到位，只有这样才能真正落实所有权制约。从这一点来看，目前对以上第二和第四两方面权利比较重视，而对第一和第三两方面的权利重视不够，今后应当注意加强（张军扩，2003）。

另一个问题是：如何正确处理国资委和财政的关系？目前，学术界对此问题持有两种不同的观点。一种观点认为，国资委管理国有资产所形成的国有资产帐户应该和财政部门通过税收、公债形成的公共资金帐户严格分离。原因在于：假如两个盘子融合，那就可能出现公共资金有可能被用来贴补国有资产的贬损，而国有资产增量也可能被挪做公共资金使用，其结果会使公共财政型的政府决策目标、过程出现混乱。同时，各级国资委也会陷入缺乏激励机制、约束机制的难堪境地，事实上成为第二财政。与其如此，不如将国资委转化为财政部的下属机构。

第二种观点认为，国资委和财政的两个盘子必须适度融合。我国目前区域经济发展和国有资产区域分布不均衡，为了避免经济差距的进一步拉大，必须赋予国资委体系部分转移支付功能，即至少各级国资委的资产收益部分应该向上集中并进行转移支付。而完成平衡区域经济发展的国有资产收益的转移支付，显然属于公共财政的职能，也只有公共财政才有能力完成这一任务。所以，应该将国资

^①在我国学术界，产权一般被视为一束权利的集合，包括（狭义上的）所有权、占有权、支配权、使用权、收益权等。从这个意义上说，产权是一个具有多重性的范畴。考虑到这一区别在这里无关宏旨，因此，这里仍用传统的“所有权”和“经营权”的习惯划分。

^② 一个值得关注的地方：在角色定位时，国资委是以国有企业的“出资人代表”的身份出现而非以“所有者代表”的身份出现。用词上的差别，反映了决策层的慎重。

委和财政的两个盘子适度融合。如若分离,不仅会加重区域经济苦乐不均的现象,而且还会由于中央财政目前仍具有“建设财政”的特色,使得运用公共资金进行资本投资所形成新的国有资产失去了划拨国资委管理的渠道。

应该说,国资委账户和公共资金账户无论分合都很难。但是,不管是从构建公共财政型的政府来看,还是从为国资委及其所辖国有企业确立明确的激励和约束机制看,国资委和财政的两个盘子都应以分开为宜。至于说两个盘子分开带来的苦乐不均现象,则可以从分税制等另外的渠道加以弥补。现行分税制同时存在存量调节与增量调节两条转移支付系统,其中存量调节是为维护即得利益而设置的双向转移支付。我们可以逐步减少以至消除以“基数法”为依据的维护即得利益的转移支付,而过渡到按客观因素测定标准收入和标准支出转移支付制度,同时也可以通过加强横向转移支付系统改变地区间即得利益格局,从而实现地区间经济发展水平的均衡。

参考文献:

1. 张军扩, 2003:《国资委名实之辩》,《南方周末》,4月10日。
2. Rosen, Harvey S., 2002, Public Finance. 6th edition, New York: McGraw-Hill Companies, Inc.