

双层失灵的必然性与“第三种力量”的现实关照

——兼论社会改革视野下的收入分配改革

李志强, 封忠晨

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

[摘要] 毋庸讳言, 收入分配改革已经成为当前全社会关注的焦点, 也引起了学界的高度关注。综观当前学界对于收入分配思路的讨论, 主要局限于市场逻辑、政府逻辑和市场与政府结合逻辑的研究范畴中, 而或多或少地忽视了收入分配改革作为整体性社会改革系统层面组成部分的重要属性。在市场和政府调节可能呈现同时失灵的局面下, 将解决收入分配问题视角移位于社会, 借助“第三种力量”的催化效应, 使社会各方都有机会分享发展成果, 则可能实现收入的优化分配。

[关键词] 收入分配; 双层失灵; 社会改革

[中图分类号] F047.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2014)02-0069-05

The Inevitability of Double Failure and Realistic Care of “the Third Force”

——On the Income Distribution Reform in the Vision of Social Reform

LI Zhiqiang, FENG Zhongcheng

(College of Administration, Jilin University, Changchun, 130012 China)

Abstract: Needless to say, the reform of income distribution has become the focus of attention of the whole society, and also raises a high attention of academia. Current academic discussion of income distribution is mainly confined to the study of the market logic, the government logic and combined logic of market and government, while more or less ignoring the important attribute of income distribution reform as a part of the entire social reform. In the case of the failure of both market and government regulation, turning to the society and the “third force” can make all sectors of society have the opportunity to share development achievements, and maybe realize the optimized allocation of income.

Key words: income distribution; double failure; social reform

党的十八大提出, 要继续深化收入分配制度改革, 而优化收入分配结构, 就必须调动各方面积极性形成改革合力, 为深化收入分配制度改革营造良好的社会环境。国务院最近出台的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》进一步提出了深化收入分配制度改革, 处理好劳动与资本、城市与农村、政府与市场等重大关系, 推动相关领域改革向纵深发展的指导意见。毋庸讳言, 收入分配改革已经成为

当前党和政府高度关注的热点问题, 也引起了学界的高度关注。综观当前学界对于收入分配课题的讨论, 主要局限于市场逻辑、政府逻辑和市场与政府结合逻辑的研究范畴中, 而或多或少的忽视了收入分配改革作为整体性社会改革系统层面组成部分的重要属性。对于解决我国收入分配改革难题, 就市场机制与政府机制可能存在的“双层失灵”而言, 都可能带来改革运作的“空转”困局。因此有学

收稿日期: 2013-10-24

作者简介: 李志强(1982-), 男, 山东潍坊人, 吉林大学博士研究生, 主要从事公共政策分析、公共治理研究;

封忠晨(1989-), 男, 山东滨州人, 吉林大学硕士研究生, 研究方向为教育与文化治理。

者指出,我国收入分配改革实际上是社会改革,是社会管理方法的创新,在市场和政府调节可能同时失灵局面下,将解决收入分配问题视角移位于社会,让社会各方在产出结构中都有获得收入机会,则可能实现收入的重新分配。^[1]换句话说,社会改革的思路在收入分配改革中的作用和地位需要得到应有的强化和彰显。

一 市场分配:“自由流动”的选择困惑

早在上世纪七八十年代,经济学家加尔布莱思和弗里德曼就在“不确定的时代”和“自由选择”之间展开了激烈的论辩,这一论证过程也逐步得出了“现实中的选择实际上是在不完善的政府和不完善的市场之中以及在二者的各种结合之中进行的”这一被普遍认可的结论。^[2]¹⁵事实已经证实,且不论市场或政府的单一化改革路径在改善国民经济绩效和社会公平方面所存在的内在缺陷致使其发挥作用有限,政府与市场相结合的混合改革逻辑也存在某种程度上的动荡性和不可预测性。对于市场而言,社会不平等甚至是“有效市场”的产出之一,这种情况出现在所有的市场经济中,而在有的市场经济中却总是如此。^[2]¹²³中国市场经济是不成熟的发展过渡型经济形态,当前经济发展方面显露出的很多问题归结于市场发育的不完善,经济体制改革很大程度上是继续推动市场化改革的成熟发展,从该意义而言,收入分配改革研究市场逻辑视角下“市场化改革不彻底”的论调有一定道理。要破收入分配难题,我们首先应该不断深化市场经济体制改革,提高社会生产效率,彻底打破传统计划体制下经济统制和资源垄断的制度惯性,完善市场规则、秩序建设和法制环境,保障经济发展遵循市场规律良性健康运行。深化经济市场化改革路径是解决当前收入分配难题的根本途径和重要抓手,也是推动我国经济体制转型和社会可持续发展的基本方向。当然这里可能需要明确的是,我们一般所关注的市场局限的理论框架和实践验证,更多的是基于西方发达市场经济视域下的分析和评判结果;而我国的市场经济发育并不健全,尚处于完善和发展阶段。一方面如果用西方发达市场体制的属性和特征来评判我国的市场经济状态本身有失公允,不符合历史辩证法的观点;而另一方面却可以说明,即使发达市场经济体制都难以解决市场分配的固有

缺陷,那么我们的市场经济能够发挥多大的功能也是值得探讨的问题。

我们所说的市场自由选择的流动困惑,是指生产性市场范畴之内的收入分配改革难以达致社会普遍认可和接受的目标所产生机制局限性的阐释,这种状况主要是由市场分配的局限性和收入的社会属性决定的。一般而言,全社会的居民收入从广义意义上说,可分为生产性收入和非生产性收入两大部分。生产性收入主要是通过市场机制调节下的资源配置、劳动投入、生产要素及资本结合而发生的产出结果。其产出规模的大小直接决定了收入“蛋糕”的大小。我们说收入分配首先要注重效率,做大蛋糕,然后才是如何“分切”蛋糕的问题,这被认为是一般的发展规律。传统理论普遍认为,收入增长的任务是如何做大蛋糕,收入分配的任务是如何切分蛋糕,把收入增长和分配,做大与切分蛋糕分割开来,却恰恰模糊了收入分配的本质内涵,混淆了经济增长与收入分配的内在关联。正如有专家指出,蛋糕分配理论违背了“占有”规律,生产出来的蛋糕是既存事实的一种产出结果,这个结果是生产过程中各种要素占有权所构成的集合,而这些要素占有权,在进入生产过程之前就已经明确了归属权的事前性投入,分配的结果只不过是对于即有占有权的一种事实体现而已。^[3]市场是建立在由竞争、价格、财产权和积累等要素来决定财产所有关系和使用关系的根本前提基础上的,要素禀赋的先天差异已经决定了收入和财产分配的既定格局,作为即成要素归属权话语名义下的市场产出过程,所谓的收入分配也只是成为市场生产与交换的环节,本身并不会改变收入分配的结构和格局。而我国的收入分配改革,迫切需要启动面向市场的结构化改革,尽快改变以收入分配结构和收入格局为目标,将改革关注点从事后生产结果分配移位于事前要素占有权的合理分配上来。正如中央党校教授周天勇所言,我国经济增长偏重于资本和技术,劳动处于辅助地位的创富模式,最终结果只能是分配不公,要改变收入分配结构,必须改变创造蛋糕的模式,更加注重劳动在创造财富中的作用,提高劳动要素比重,为低收入阶层获得更多的要素所有权提供基础性制度保障。

当然,即使把收入分配改革的重点转移到要素所有权的事前性投入上来,恐怕仍然难以解决问

题。根本原因是因为生产各要素投入,转移和产出依然在市场范畴内自由运行。市场经济是逐利经济,自由竞争下的要素和资本流动总是偏好于效率和利润,而对资源配置的公平却视而不见。“从公平和公正的立场来看,虽然市场体制讲究公平,但仍无法保证公平(合理的机会均等意义上的公平)……由于具有不同条件的人们在面对市场的非个人化筛选过程中,具有不同的起点和天赋以及不同的交好运和坏运的机会,因而产生了不公平。市场不会保证这些天赋既平等又随意的分配给每一个人”。^{[2]75}这可以从世界各市场经济体在经历市场分配后都普遍会出现收入差距过大的事实中得到佐证。至于前文提到的非生产性收入方面,主要关注点则在市场范畴之外的社会领域。非生产性收入的社会属性是社会收入的本质特征,社会收入来源于社会并受社会制约,这是市场范畴所无法解决的,也说明了市场逻辑在收入分配方面局限性的同时指出了社会改革的可尝试路径。

对于市场在分配公平方面局限性的论证,从福利经济学的观点也同样能得到支持,“收入分配是一种特殊的公共产品,“平等的”再分配并非产生于自由竞争的市场,因为对于赠与者而言,由博爱和仁慈所产生的收益是外部的,并且有他们来提供也是不合适的,相反,应将社会作为一个整体来加以实现,如果听任市场自身的运行,那么它所产生的“再分配”将比它的效率更少”。^{[2]23}从这段论断中我们可以得出双重评判,即收入分配改革依赖市场逻辑的局限性和收入分配改革纳入社会整体视角改革的可行性。这也更加明确,我国的收入分配改革是一场深刻的、系统的社会复合性变革,仅仅局限于由生产而决定的市场分配,无论从生产过程、生产目的和生产结果而论,都无法扭转收入分配的失衡格局,更遑论实现公平的分配目标。市场收入分配调节路径的阻塞在某种程度上促成了政府分配的合理性,但是政府并非解决收入分配的充分条件,因为显而易见的道理是:政府失灵同样存在。

二 政府分配:难以超越的本身局限

与过重倚靠“市场分配论”的论点相对应,“政府分配论”的呼声同样强烈。诚然,凯恩斯主义的国家干预主义在历史特定时期对于经济繁荣和社会进步曾经发挥的关键作用为其获得了极大的合

法性,得到了主流学派的认可和进一步发挥,但对于政府与经济关系兼容性的探讨,却是历久弥新的话题。奥地利学派的代表人物门格尔在探究国家与经济性活动的关系时指出,与自发秩序的单一行动主体的自由市场经济相比,代表整体国家经济利益的政府确实对社会经济活动发挥某种影响,但是“政府在发挥有益影响时,其针对的目标也不是保护被视为单一的经济整体的国家的需要,而仅仅是保护个别经济体之综合——它并非严格意义上的国民经济——福利”。门格尔进一步指出,政府也是经济性的,也会追求自身利益,即使“财政经济一向只是个别经济体之综合体中的一员”。^[4]基于此,门格尔认为,整体主义国家经济很难具有现实可行性,国家根本不是一个经济活动主体。中国历经30年的制度变迁,从国家高度集中的计划体制逐渐演变成某种程度的国民经济体系,市场体制逐渐发育和完善,政府与经济体系逐渐剥离,私有产权和市场制度部分得到恢复,政府开始回归常态,这些政治和社会要素的良性变革逐渐孕育了国民经济繁荣,社会初步发展的制度基础。尽管如此,国家仍然对社会的经济性活动保持着强有力的控制。因此,吴敬琏先生用“重商主义”来形容当代中国的经济体制,并且这种经济管理思维有不断蔓延的趋势。重商主义体制下,不同的市场经济主体会受到不对等的区别对待,这就意味着,重商主义体制管理下的国民经济的国家治理体系必然会在某种程度上偏离“自然的自由体制(自发的自由市场秩序)”。比如2006年国内出现的新一轮“再国有化”运动(当时针对的主要是石油开采和成品油零售市场上的国有企业在产业政策协助下,挤压,驱逐私人企业的做法),还有2009年特殊经济环境下国进民退现象都让人触目惊心。此外,我国还有一个庞大的财政供养人员队伍,对社会的公平分配和政府机制的正常运转都会产生重大影响,甚至关乎国家长治久安。^[5]按照哈耶克的说法,重商主义国家所执行的法律,实质上多是政策,这些立法和政策性措施在制定过程中很容易被操纵,立法和政策成为各个特殊利益群体的玩物。^[6]政府执行这些法律和政策的后果,斯密已经清晰指出,就是不断侵蚀经济活动的平等原则,在社会群体中制造法律上的不公正,导致了“社会正义”的概念的自我矛盾之处。换句话说,正是这种重商主义的理念将政府与

商业紧紧纠缠在一起,不仅遏制了市场体制和宪政体制的正常发育,而且在更深层面上导致了国家层面的物质主义哲学、增长主义体制话语以及被社会多年诟病的 GDP 政绩主义。就地方层面而言,地方政府竞争主义发展思路使政府被“增长主义”所俘虏,专注于蛋糕的做大而忽视了蛋糕的公平分配,并形成了经济增长的政府主导型模式惯性而难以打破。正如很多学者所指出的,中国地方政府的产权均以公共权力的行使作为其构成性要素,而这种权力受约束的缺乏直接导致产权限制较少而较为宽松。地方政府不仅享有广泛的立法权(政策性红头文件),对个人产权的共享权(本辖区的土地)直到地方整体支配权,地方政府可以随意越过法律为私人产权设定界限,将辖区内所有资源作为经济活动的营利性资本,不论初始权力是谁。地方政府的商业化和商业的政治化,成为阻碍我国经济发展模式转型和社会公正分配的深层次原因。

从某种程度而言,我国的收入分配改革步履维艰,困局难破,恰恰是过于依重政府改革和调控的结果。沃尔夫曾指出,政府组织本身作为行为主体的非市场活动,尽管是试图克服市场分配的不平等还是补偿其他市场活动的非充分性,都很有可能是他们自身就产生了分配的不平等。^{[2]87}而同市场分配产生的收入和财富不公区别,非市场活动产生的不公集中体现在权力和特权上。同有形的收入和财产的分配相比,无形的权力和特权的分配失衡更为严重,危害也更大。近年来在世界范围内,在金融危机和经济动荡的风险加强了政府干预经济的预期情况下,市场经济自由发展的趋势遇到了凯恩斯主义的强力压制,政府操控市场力度不断得到强化,政府置换了市场,管制取代了改革。中国的表现更为明显,市场化改革不彻底与政府职能改革不到位的共存,导致了目前半管制半市场的畸形市场经济生态环境。正如许小年教授所说,在应对金融危机的过程中,政府对市场的干预比过去加强了很多,而政府在干预市场的同时,为自己创造寻租的机会,然后在市场上套现,政府从 30 年前的“改革推动者”逐渐演变成“现状维护者”,改革进一步推动下去非常困难,因为任何新的改革意味着政府造租能力的被削弱。改革动力的衰减与改革步伐的停滞使经济社会发展开始失去内在协调性和自洽性,导致一系列社会问题的集中涌现,而改革失序

和体制僵化状态下的半市场半管制的经济模式正是收入分配恶化的主要原因。甚至单论收入分配本身而言,过分依重政府的后果更易陷入两难悖论的窘境中,一方面政府是解决问题的答案,另一方面政府本身却导致了问题的无解。正如潘恩所言,对政府而言,即使处于最佳状态时,也不过是一件不得已的工具。政府对问题的介入,在某些时候或者所有时候,导致的结果不是使问题变得容易解决,而是使问题本身变得越来越糟,甚至政府本身也会被拉下水,出现“双输”的最差结果,这也正是产生政府分配悖论的根本原因。

三 “第三种力量”:收入分配改革的内源动力

伴随市场经济深化而迅速崛起的社会组织和公民社会的发展成熟,是转型社会背景下开展政府治理的客观前提。市场与政府可能出现的“双重”失灵局面,使得单靠权威机制或市场机制都不可能完全解决各种公共问题。我国的收入分配制度改革正是在社会转型时期深入推进的覆盖全社会整体层面的系统工程,也正处于社会系统多元化运作、合作治理模式下社会管理体系调整和建设的时期。有学者就旗帜鲜明地指出,我国的收入分配改革在改革的整体进程中应该成为“二轮改革”的基本目标,在此目标下过去改革的主力由于制度变迁而可能导致的预期利益丧失,将在某种程度上成为施加阻力的群体,而要刹住这种既得利益群体的阻力惯性,收入分配改革应该适当借助政府外的第三种力量,这就是社会组织和社会力量。中国红十字会副会长赵白鸽在 2012 年 11 月 3 日海口召开的中国改革国际论坛上指出,社会建设是破解当前经济社会发展不协调、不平衡、不可持续的关键之举。需要从四个方面全面加强社会建设:一是重新认识社会并切实树立社会建设的理念;二是出台完善系统的社会政策;三是大力促进社会组织健康发展;四是进一步推进社会发展领域的南南合作和南北南合作。可以说经济改革和社会发展的历史进程为开拓政府和市场之外的“第三条道路”呈现了越见清晰的框架,利用社会协同和公民参与推动收入分配治理变革已经成为时代的强音。

然而在很长一段时期内,在全社会翘首以盼早已陷入喧嚣中的中央收入分配改革顶层设计方案出台的同时,却似乎渐渐淡忘了改革的最根本的动

力源泉——社会及扎根于社会之上的人民大众。诚然,长期浸润在臣民文化社会环境中的人们已经养成了被政府牵引前行的惯性,在转型经济中,旧体制倒坍了,新体制却不能立即建立起来,经济的萎缩和社会的失序唤起人们对往日的回忆。正如许小年教授所说,就配置资源而言,欠缺法治的市场可以比中央计划的效率还低,强势政府干预于是获得了民间的同情,但也会将经济转型引上歧途。因为强势政府本身的无逻辑的“动物精神”会导致治理倒错机制的发生。这也正如弗里德曼所言,本质上来说,政府仍不过是一个手段,一种工具。政府既不是给我们带来恩惠与礼物的人,也不是使我们盲目崇拜和为之服役的主人和神灵。因此,当政府机器运转不灵或陷入停顿时,就应该把解决问题的视角移位到社会,从社会中寻找改革的力量和动力,寻找打开“潘多拉铁盒”的钥匙。

回顾30年的时代变迁,改革前行的每一步都伴随着民众创造活力的增强,社会自由空间的扩大和民间公益力量的培育和成长,中国改革的真正推动力量在民间。20世纪50年代以来,面对国家计划经济控制下的全面公有制的制度弊端造成的低下经济效率,一批处于生存困境中的具有冒险精神的企业家——可以说是某种程度上的“立法企业家”试图打破公有制的垄断而部分的回归私人经营制度,尽管遭到政府的压制,各种形态的私人经济却在顽强生长着。到70年代,民间的创新再次蔓延,政府也逐渐放松了对私有市场的控制。80年代,民众自由活动空间进一步扩大,从经济领域民营企业的兴起,到农村家庭联产承包责任制的全面实施,再到以农民为主的劳动工人大量涌入以私企为主体的沿海新兴工业地带,这些制度变化释放出了巨大的社会活力,迎来了社会经济全面发展的中兴时期。同时,私人产权和自由市场的发育,不仅引来了经济的全民振兴,也产生了广泛的社会政治后果,社会治理结构逐渐发生了重大变化。^[7]

应该说,30年的经济增长和社会变革,具有深刻的制度变迁内涵,在某种程度上而言,这一过程就是逐渐趋向市场制度,趋向社会自治,趋向民主法治,趋向文化和信念的自主,达致更加有效的自

洽性社会优良治理结构的过程。30年后,当中国这艘前行中的巨轮再次来到改革的节点上时,面对着的的是一个翻天覆地的全新世界,走出曾经盘踞在意识形态领域的主义与价值之争,挣脱左右思维定势的羁绊,世界经济一体化与价值多元化相契合的共容性发展趋势日渐清晰,市场经济与民主政治的潮流不可阻挡。在此大环境下,正如英格哈特指出的那样,随着社会的日趋繁荣,经济成就和经济增长的价值已经不像以前那样光彩照人了,自我实现和对有意义的工作的渴望已经取代了经济收入的最大化。^[8]同理,以“经济建设为中心”的30年增长主义的中国,在面对已经逐渐走出“匮乏价值”之困并试图脱离“物质主义”价值之惑并寻求转向“后物质主义价值”的中国转型社会时,无论是主动适应社会形势做出变革,还是被社会倒逼而被迫做出回应的争论,似乎应该到了偃旗息鼓的时候。接下来需要立刻做的或许是:从经济增长主义到社会发展主义的转型,以及更优良的自洽性、共容性社会治理结构的重构和塑建。

参考文献:

- [1] 黄永香. 收入分配改革依赖于社会管理创新[J]. 东方论坛, 2012(1): 104-107.
- [2] 沃尔夫. 政府或市场: 权衡两种不完善的选择[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- [3] 黄永香. 以社会管理创新推进收入分配改革[J]. 华东经济管理, 2012(4): 31-35.
- [4] 卡尔·门格尔. 经济学方法论探究[M]. 姚中秋, 译. 北京: 新星出版社, 2007: 189.
- [5] 吴纪宁. 财政供养人员数量关乎国家长治久安[J]. 湖南财政经济学院学报, 2013(4): 104-111.
- [6] F A Hayek. Law. Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy [M]. Routledge, 1982, vol. 3, p. 16.
- [7] 姚中秋. 中国变革之道: 当代中国的治理秩序及其变革方略[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 39.
- [8] 吉登斯. 第三条道路——社会民主主义的复兴[M]. 郑戈, 译. 北京: 北京大学出版社, 2001: 22.

责任编辑: 骆晓会