

试论我国的社会公平与经济效率

张屹山 于大力

(吉林大学 数量经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 关于效率与公平的争论由来已久, 其所以越来越说不清的原因之一, 是把效率和公平的内涵和外延无限扩大, 使许多并不直接相关的问题混杂在一起, 模糊了所讨论的主题: 社会公平与经济效率。原因之二, 是在讨论中没有把公平区分为经济公平与社会公平两个不同范畴, 使得仅与经济公平相关的市场和企业也被牵扯到社会公平中来。原因之三, 是政企不分所带来的后果, 政府一方面要管民生, 当然必须讲究社会公平, 另一方面还要管企业, 当然就要关注经济效率, 所以才出现效率与公平孰重孰轻总也摆不平的问题。

关键词: 经济公平; 社会公平; 经济效率; 政府职能; 社会保障

中图分类号: F04 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2007) 02-0054-06

随着改革开放的不断深入, 人民生活水平的不断提高, 城乡差距和贫富差距都在不断拉大, 各种深层次的社会矛盾和问题凸现。在此背景下, 有关公平与效率的争论又如如火如荼地展开了。有的认为我国的基尼系数已经超过了警戒线, 贫富差距悬殊, 现在是应把公平放在首位的时候了; 有的认为尽管我国的经济总量已经比较大, 但浪费严重、效率低下的问题仍未有根本的好转, 所以效率优先兼顾公平的提法并没有过时; 还有的人认为在改革开放初期, 为了打破平均主义大锅饭的局面, 提出效率优先、兼顾公平是适宜的, 但是这些问题现在已经基本解决, 应该是效率与公平并重了。关于效率和公平仅有的三种关系都有人坚持, 而且有关效率和公平的内涵和外延也越来越纷繁复杂起来, 但无论是中央文件精神, 还是人们的一般理解, 公平就是指社会公平, 效率就是指经济效率, 这也是不争的事实。然而谁讲经济效率, 谁管社会公平, 本是自然的各有隶属的职能。企业唯一的任务就是盈利, 要盈利就得讲求经济效率, 要想有经济效率必须按贡献分配, 在这里社会公平优先, 兼顾经济效率不行; 社会公平与经济效率并重, 甚至经济效率优先兼顾社会公平也不行, 因为企业和市场都不讲社会公平, 或者说市场经济天然地创造社会不公平。实现社会公平是政府的基本职能之一, 对于政府而言, 一定是社会公平优先, 兼顾经济效率是为了把蛋糕做大, 以便掌握更多的社会财富来更好地实现社会公平。因此, 笼统地对公平与效率的先后顺序给出一种说法是没有意义的。对于这样一个似乎浅显的道理, 为什么我们老是争论不休呢? 我认为其原因主要有两个: 一是没有把公平明确地分为社会公平和经济公平两个不同的范畴; 二是由于政企不分所造成的政府职能错位。本文试图对上述问题进行深入分析, 并讨论解决问题的有效途径。

一、经济公平与社会公平

公平按其范畴至少可以分为社会公平和经济公平, 社会公平主要指是否能够平等地享有生存权和发展权; 而经济公平则主要是指各种生产要素、各个经济主体是否能够实现等价交换。

作者简介: 张屹山 (1949-), 男, 吉林省农安人, 吉林大学商学院、吉林大学数量经济研究中心教授, 博士生导师, 院长; 于大力 (1971-), 吉林省人, 吉林大学数量经济研究中心博士研究生。



1. 社会公平的含义

社会公平是一个涉及政治、经济等诸多方面的概念,诸如财富分配,教育与发展机会,就业机会,生存安全等都是社会公平讨论的问题。具体来说,社会公平是指社会成员享有均等的机会,拥有平等的权利,特别是拥有平等的生存权与发展权,因为生存权与发展权是体现社会公平的最基本、最重要内容。所谓生存权,就是指衣、食、住、行、安全、医疗等方面的保障权;所谓发展权即平等的受教育权、就业权和迁徙权等。没有基本的生存权和发展权,就不可能享受到其他政治权利。

社会公平并不意味着平均主义,不否认社会成员差距的存在。比如在经济领域,由于经济主体自身禀赋、资产等的差异,不可避免地会产生收入分配的差距。实现社会公平的目标,就是要防止差距的扩大化,将其控制在适当的范围,保证社会成员最基本的生存权和发展权,使社会稳定发展。

2. 经济公平的含义

经济公平,是指参与市场活动的经济主体在机会均等的原则下,遵循相同的竞争规则,并受相同市场秩序的约束,在商品买卖的过程中进行等价交换。各经济主体通过市场在商品交换的过程中进行经济利益的分配,并按照要素贡献率进行收入分配。等价交换是市场经济的本质特征,并贯穿经济活动的始终。市场交换的过程中,参与竞争的独立的经济主体各有分工,为市场提供商品和服务。经济公平的原则有效地调节市场运行中相关经济主体之间的相互关系,激励经济主体提高经济运行效率,体现了市场追求效率的本质。

经济公平主要解决资源配置中的效率问题。但由于个人禀赋的差异,社会主体拥有的资源不同,机会均等并不能保证财富分配的平等,可以说等价交换、按贡献分配必然造成社会不公平。

3. 社会公平与经济公平的关系

实现经济公平,依赖的是市场工具;实现社会公平则更多地使用行政手段。经济公平是为了保证正常的市场经济秩序和促进市场效率的实现;社会公平则是为了保证社会人的基本权利和社会的稳定。市场经济追求效率不可避免会产生收入差距并进而形成其他差距,有时甚至会造成某些人难以维持生存的状况。在这种情况下由政府促成的社会公平弥补了市场的缺陷,保障社会成员最基本的权利,实现相对的公平,为市场稳定运行提供了良好的外部环境。同时,强调社会公平,要避免绝对平均主义的倾向,以防止影响经济主体对追求经济效益的积极性。强调经济公平,是为了能够实现市场追求经济效益的目标,促进社会经济的发展,使社会财富的“蛋糕”越做越大,进行初次分配的收入越来越多,也使政府有更多的财力保证社会公平的目标。经济公平与社会公平互相配合,互为补充。

二、公平与效率中的市场与政府

市场追求经济效益,政府关注社会公平,市场与政府各有其责。只有市场与政府分清职责所在,才能既保证经济效益,又使社会公平问题不被忽视。

1. 经济效益是企业的生命

(1) 效率是市场经济的内在要求。

市场经济优胜劣汰的竞争法则,要求企业追逐劳动生产率、资金利润率、市场占有率等效率指标。企业作为市场经济活动的最主要的参与者,在价值规律等市场机制的作用下,通过技术改进、流程再造、优化组织管理结构、培训企业员工等,不断地提高经济效益以提升在市场竞争中的竞争力,实现企业的价值最大化目标。高效率使企业得以在市场中生存;高效率使得企业等经济主体不断进步,并创造出越来越多的社会财富。而要想提高效率,在进行初次分配时就必须在经济公平原则下将社会财富以工资、利润和利息的形式按贡献大小分配给生产要素的所有者。这种收入分配制度,是在市场经济条件下,经济主体通过竞争追求效率的必然选择。

(2) 经济公平是提高效率的必要条件。

市场中的企业追逐经济效率,不能忽视经济公平的原则。经济公平是市场经济健康运行的重要条件,是市场有效配置社会资源,促进经济稳定增长的保障。肆意破坏经济公平的原则,比如克扣工资等,必然会造成消极怠工甚至罢工,影响经济效率。因此,作为市场中的企业,在关注效率的同时也必须讲求公平,但这里所说的公平是经济公平而非社会公平。由于我国不健全的市场经济制度,经济公平还没有完全确立,需要进一步完善市场经济体制。

2. 社会公平是政府的责任

政府的基本职能主要有三个,一是利用军队和警察保卫国家和人民的生命财产安全;二是利用法律和法规最大限度地保护公民的民主和自由;三是利用政策和制度保障社会公平,实现社会福利最大化。为了实现社会公平,首先政府有责任保证起点公平,例如,不管是农村人,还是城里人,都应该享有平等的受教育权、迁徙权和就业权,否则怎么能有同样的发展前途和共同享受改革开放的成果?再比如,不管是国企还是民企,内资还是外资,都应有同样的市场准入权和国民待遇,否则怎么能够通过公平竞争,实现资源的最优配置?其次政府有责任保证过程公平,做到有法必依、违法必究、执法必严,严厉打击官商勾结、权钱交易、假冒伪劣、偷税漏税等破坏市场经济秩序的腐败、不法行为。最后政府有责任保证结果公平,即不论是哪个地区、哪个民族,凡是中华人民共和国的公民都应享有同样的生存权,例如起码的生活条件、医疗条件和安全条件等,如果连这些最低的生存需求都长期得不到保证,那我们还要政府干什么?

三、产生社会不公平问题的原因

1. 二元经济的存在

我国为了尽快实现工业化,长期以来有意压低农产品价格补偿工业以促进其发展,从而导致工业产品与农业产品之间形成价格剪刀差。政府的这种经济政策造成收入初次分配的不公平。

城乡有别的户籍制度分离了农村和城市的劳动力市场,这种政策下形成的就业制度使过剩的农村劳动力无法享受公平的就业机会。而到城市就业的农村剩余劳动力成了弱势群体,在就业与薪酬上受到区别对待。

我国城乡差别持续扩大的更重要原因是政府对农民的索取太多而给予太少。例如,政府通过“人民公社化”将解放初期分给农民的土地收为国有或集体所有,现在虽然实行了“土地联产承包责任制”,并且30年不变,但只要说是出于“公共利益”的需要,政府就有权单方面廉价地从农民手中征得土地,不论农民土地使用权是否到期,也不管给予集体或农民的补贴是否合理,是否到位。而同为中华人民共和国公民,农民却不能像城市居民那样享有最低工资、医疗保险、人身保险、失业救济、困难补助等最低生活保障,沦为二等公民。

2. 政府职能的错位

如前所述,政府与市场本来各有分工,但是由于中国长期以来一直是政府主导经济发展,这种政府在经济活动中的长期“越位”行为使市场经济的自发秩序不能实现,一个充分、有序竞争的市场经济体系难以形成。由于政府直接经营企业,因此产生了许多垄断行业或者特权企业。这些垄断行业凭借其垄断地位占有和利用巨大的社会经济资源,获得高额垄断利益,在利益分配方面占据明显强势。垄断地位造成的行业收入的巨大差距与随之引起的市场经济主体的收入差距,已成为当前一个重要的社会性问题。更有一些政府机构和个人凭借公共权力寻租,通过非法手段获取灰色收入和黑色收入,促成了某些经济主体的特权地位,阻碍了社会公平的实现。

而另一方面,本来属于政府所应承担的基本职能,如确保公民的生存权和发展权等基本民生问题,却没有拿出足够的精力和财力去认真做好。正是政府的这种长期“缺位”,导致不断拉大的贫富差距、工农差距、城乡差距长期得不到解决。

由于政府一方面要管民生,民生当然要讲社会公平;另一方面还要管国有企业,企业当然要讲经济效率,所以才出现效率与公平孰重孰轻总也摆不平的问题。实际上无论是国有企业还是民营企业都是市场中的企业,应该让市场去调节,政府没必要去过多地干预,这样政府才能抽出更多的精力和财力去管好该管的事情,比如社会福利与社会公平等。

3. 财政收支的失当

政府的财政收入不断增加,2005年总量已经达到3万亿元,增长速度为22%,但是贫富差距和社会保障问题非但没有得到缓解,反而每况愈下,这是为什么呢?我认为除了政府职能错位和二元经济结构影响等因素外,更重要的是财政收支失当所导致的。

(1) 税费收入不公正。

政府通过税收和转移支付实现收入再分配职能。个人所得税在调节社会收入分配方面能够发挥独特的作用,但目前我国个人所得税制度还不够完善,征收力度也不够,存在很多漏洞。除个人所得税外,我国尚未建立针对个人财产及财产转移进行调节的税种,比如不动产税、遗产与赠与税。此外,我国的煤、金等资源使许多人暴富,其原因就在于本属国家财产的矿产资源应归全民所有,但却被个人或地方政府无偿或廉价地开采了,而相关的税种、税率和税收并未起到相应的抑制作用。当前我国尚未形成完善的税收调控体系,税种设置和征收缺陷等问题使税收调节收入差距功能不能有效发挥。

另外,不完备的土地产权制度,为政府向农民征地获取土地收入大开方便之门。农民在与政府的土地交易中居于弱势地位,在这种不公平的交易中,政府获取了巨大的价值,而农民失去赖以生存的土地,仅获得不足以保障生活水平的经济补偿,相对于作为生活保障的土地对他们的价值来说,这显然是不公平的。而且对失地农民的再就业等问题,也很少有人问津。

(2) 财政支出不合理。

国家财政收入迅速增加,但社会保障水平不升反降,人们不禁要问,钱都哪去了?1998年我国政府提出走向公共财政的目标,但是我国的公共财政体制还存在诸多问题,其支出结构仍然受到计划经济的影响,各项支出的比例严重不合理,与市场经济的发展、构建公共财政的要求不相适应。

目前,我国财政的职能仍然具有经济建设性的特征,包揽了庞大的经济建设支出。政府投入了大量的资源、资金等来发展、改造国有企业,使国家财政承担了企业破产重组涉及的金融机构债权和社会失业的大部分成本,甚至要由财政预算弥补企业亏损。近几年来,政府还对金融机构的破产清算和商业银行的不良资产予以高额补贴。这样做在改革开放之前是没有问题的,因为那时国有企业的利、税全部上缴国家,并成为国家财政收入的基本来源,甚至是唯一来源。由于企业的全部收入特别是利润都已上缴国家财政了,当然企业的任何支出都要由国家财政承担。但现在不同了,国家的财政收入主要来源于税收,其纳税人既有国有企业,也有民营企业和外资企业,更有我们普通公民,国有企业与民营企业和外资企业一样,其全部利润都留在了企业内部。这时的财政收入只能有两种用处:一是维持国家机器的正常运转,二是保障公民的最低生活需求。而我们的国有企业,盈利全部归自己,用以支持高额的薪酬和职务消费;亏损则由纳税人承担,企业不负任何责任。世界上哪有这样的道理?

我国行政管理支出占财政支出的比重一直处于较高的水平,其增长速度超过财政的增长速度。据有关资料显示,我国的行政事业费开支大约占财政收入的三分之一,仅车马费一项每年支出就高达3000多亿元,而将全国农村中小学校舍全部更新一遍也仅需800多亿元。高数额、高增长的行政管理支出暴露出政府机构膨胀、效率低下等具有普遍性的问题。高昂的政府运行成本是财政支出不合理的又一表现。

我国的文化教育和医疗卫生支出一直处于较低的水平。财政性教育经费支出占GDP的比重仅有2%左右,明显低于世界平均水平。因此造成农村有些中小学连桌椅都没有。相当多一部分农村的医疗条件和医疗保障几乎等于零,连改革开放前的合作医疗都没有了,由于住不起院而造成的在家死亡率越来越高。社会保障覆盖范围小,资金投入少,根本无法满足社会客观需要。据笔者粗略测算,只

要政府和企事业单位的公共用车由中高档降为中低档,节省下来的钱就可以完全解决农村中小学经费不足的问题;只要政府和企事业单位用于旅游观光、请客送礼的经费减少一半,就可以基本解决农村的最低医疗保险问题。

四、解决社会不公平问题的途径

由上面的分析可以看出,造成社会不公平的因素是多方面的,但最根本的原因是政府没有尽好自己的职责。因此,要想彻底解决这些问题,政府必须尽快摆正自己的位置,处理好各种关系。

1. 明确政府的职能

在市场经济条件下,作为政府应主要承担以下职能:维护国家机器,保卫国家安全,捍卫公民权利,维持市场秩序,保证社会安宁,提供社会保障。尽管政府有利用各种政策调整产业结构,调控经济发展的职责,但绝不能直接经营企业,直接从事生产建设。特别是在当前贫富差距、城乡差距持续扩大,各种社会不公平引发的种种矛盾凸显的情况下,要求政府从以往过度关心经济效率转向更关注社会公平。实现政府职能的转变,首先就要求各级政府摆脱传统观念的束缚,理顺政府与市场的关系,走出经济建设型政府的误区,建立有限责任的政府,真正做到“有所为,有所不为”。政府要从促进公平的目的出发,为社会公平的建立提供制度性保障,以维护公民的基本权利。对社会相关利益群体进行协调,保护弱势群体的利益;加快完善公共财政体系,解决好“三农”问题。这是我们在市场经济条件下构建社会主义和谐社会的重要保证。

2. 归还农民的权利

(1) 赋予农民应有的社会保障权。

社会保障权是生存权,是最基本的权利。近二十年来,我国城市与农村的收入差距扩大了近五倍,农民不但得不到与城市居民相等的社会福利待遇,相反还要负担重税。由于收入低,我国目前仍有相当多的农民无法正常就医和就学,因此尊重农民、消除各种不合理的歧视已势在必行。在这方面,政府要承担政策规范、组织管理的责任,并给予应有的财政支持。

(2) 赋予农民完整的土地使用权。

通过法律法规的形式延长农民对土地的使用权,使其不低于在房地产开发中的土地使用期限。在该使用期内如果的确是国家占用,应按照法律规定直接给予农民足够的经济补偿;若是商业开发,则必须通过市场交易机制来转移使用权,并给予农民作为交易主体参与土地交易的资格,以保证土地价格的合理确定,从而使农民在土地交易中获得应有的收入。

(3) 赋予农民平等的受教育权。

平等的受教育权,是一种发展权。农民受教育程度低,知识匮乏,造成农业劳动生产效率低,农业市场开发能力弱,农产品竞争力差的滞后局面。农民工也因缺乏必备的知识技能,在劳务市场的激烈竞争中常常处于绝对劣势,表现为农村剩余劳动力的创业能力低,就业渠道狭窄,近来出现的“民工荒”也说明了这个问题。农民只有受到良好的教育,才能有良好的就业机会,才能摆脱长期的贫困。平等的受教育权应主要体现在以下几个方面:国家全部承担九年义务教育经费,并且保证有良好的教学条件和环境;针对农村的不同特点和市场需求,设立免费的职业教育;高等教育收费也要城乡有别,贫富不同。

3. 理顺国有企业管理逻辑

企业的本质特征之一就是自主经营、自负盈亏,否则就不是真正意义上的企业。国有企业为了自主经营必须政企分开,正因为如此,国家才成立专门的国有资产管理委员会,代表国家或全民对国有企业履行出资人的职能,以排除其他政府部门对企业的干预。国资委作为投资者的代表,自然要对国有企业的盈亏全权负责,即盈利上缴国资委,亏损也要由国资委承担。至此,国有企业与民营企业和

外资企业一样,与国家财税部门除了税务关系,再不应有任何经济联系。国资委所收缴的企业利润,其一是用于企业的扩大再生产,即将利润收入投入到国有企业的改革和发展中去,以促进其竞争力的形成和巩固,为国有资产的保值增值作出更大贡献。其二是用于亏损企业的财务补贴,以解决困难企业的资金短缺问题,为其破产或改制提供资金保障。其三是给投资者即全体公民分红,当然经过人民代表大会的同意,也可以将其直接转为社保基金,以提高社会保障水平。当国有企业出现大面积亏损或其他严重问题时,人大或政府有义务代表广大人民去追查企业和国资委有关人员的责任,并依法予以严肃处理,给人民一个清楚的交代。

4. 减少行政支出

在一定时期内,国家的财政收入是有限的,为了满足社会保障的需要,必须减少其他方面的开支,就目前情况而言,我们认为行政事业费支出潜力最大,其节省的有效办法就是精兵简政。我国有一百多万军队,而现代战争打的主要是科技水平、经济实力和战略思想,与人员多少没有必然联系,即兵不在多而在精。特别是我们的军队里还养了一大批文艺团体和体育团体,不知有几个基层官兵看过他(她)们的演出,为提高部队的战斗力起过什么作用?充其量是在类似全国青年歌手大奖赛等活动中名列前茅而已(前几名几乎都是我们军警),但有的选手连我们中国国旗都不认识,这到底是一种荣耀,还是一种讽刺?再看我们的党政机关,机构臃肿,人浮于事,机构、层级、人员越多,寻租的机会就越多。即便不考虑寻租,也常常是越想干事,越给企业和群众添麻烦,因为我们的公务人员都是国家干部,都是各级领导,其本能就是“管”,至于为人民服务,对于某些干部而言,那只是一句口号。如果能够大量地减少机构和冗员,节省下来的经费即使不用于社会保障,再投入到军队,用来提升装备水平、加强人员培训,也会实实在在地增加我军的战斗力。当然也可以用来提高在岗公务人员的工资,高工资对廉政建设具有积极意义。高薪养廉是有道理的,但前提条件是必须人少,像我们现在这样庞大的公务人员队伍,不涨工资国家财政都不堪重负,再大幅度提高工资,老百姓的社会保障怎么办?党、政、军减少机构和冗员,从长远看可以有效地减少行政事业费的增量开支,从而提高社会公共福利创造有利的条件。同时,瘦身更有利于提高工作效率、密切群众关系、提高自身待遇,何乐而不为呢?

5. 完善公共财政体系

公共财政是现代市场经济体制下的政府财政,随着我国市场经济体制的确立,建立、完善公共财政体系也成为必然。公共财政的实施,要求改变传统的建设性财政支出的观念和做法,调整传统的支出项目,避免直接投入生产领域,更多地投向基础设施、科技进步、环境保护、公共服务等项目。针对我国越来越突出的社会不公问题,公共财政体系要求政府突出财政支出的公共服务职能,保持稳固的财政基础,增强社会保障能力。公共财政体制下进行的再次分配,是以政府为分配主体进行的对社会收入初次分配的一种调节,其主要职能就是促进收入差距合理化,实现社会公平。通过对高收入者和高消费者的高税收,以保证那些弱势群体的生存和发展的需要,让全体社会成员分享经济发展的成果,缩小贫富差距,弱化各阶层之间的利益冲突。导致现阶段社会不公平的原因是多方面的,但最重要的原因在于经济转轨过程中政府与市场功能的错位和不对称。市场和政府要找准自己在经济发展中的地位,市场创造社会财富要讲求效率,而政府作为经济活动服务者要保证社会公平,以构建和谐环境。在建立与完善社会主义市场经济体制过程中,尽早建立起一套适合现代市场经济发展要求和我国国情特点的市场与政府的行为机制,这才是实现效率与公平和谐统一的根本所在。

责任编辑:李 华