

决策中的科学性、民主性问题和市场经济体制

Scientific and Democratic Character in Policy Decision and System of Market Economy

江小涓

(中国社科院工业经济研究所, 副研究员 北京 100836)

提 要 长期以来,存在着政府决策时有失误的问题,人们经常以决策过程的科学性、民主性不够来解释这种现象,并以增加决策的科学性、民主性为途径提出提高决策质量的措施。本文的分析试图说明,第一,“科学性”和“民主性”往往是相互冲突的两种性质的问题,在同一决策过程中不易并行不悖地采用;第二,无论是“科学性”还是“民主性”,都只能在某些问题上有助于政府决策质量的提高,不宜一般而言其作用;第三,决策分散化即转向市场经济体制,在一些重要方面有着政府集中决策所不能替代的优越性。

一、科学性在政府决策中的作用

在分析政府决策中存在的问题时,人们经常指出,这是因为决策缺乏科学性所致。然而,这种批评持续了十多年,问题似乎并没有改善,究竟是什么在起阻碍作用?

如果缺乏科学性是指决策前进行研究的份量不足,这种指责至少在一些重要决策中不是实际情况。改革开放以来一些重大决策之前,来自专业界、学术界的分析报告和建议总是数以百计,甚至以千计。全局性决策可以关于80年代工业发展速度的决策为例。70年代末80年代初,来自政府研究部门、研究机构、大专院校等方方面面的研究报告多不胜数,专家学者们比较一致地认为,根据基础产业的落后状况,我国80年代工业增长速度只能保持在7~8%,甚至更低。但实践表明,更高的速度是可以达到的。局部性决策可以电风扇的生产规划为例。80年代初期,面对当时电风扇生产“一哄而上”的局面机电部有关机构约请了若干国内知名的生产技术和市场分析和经济管理方面的专家,商讨对策。在大量调研和分析的基础上,专家们认为我国电风扇行业的年生产能力,之后若干年以保持在1000万台左右为宜,并主张选择若干实力雄厚的企业“定点”生产,主管部门据此制定了相应的政策。然而实践证明,专家们的预测与实际状况有很

大差距。电风扇的市场容量和生产规模不断迅速扩张,80年代初、中期的实际产销量与预测相差一倍以上;到80年代后期,电风扇的年产量和销售量均达到5000万台左右,仅出口就达1000万台。在数年激烈竞争、优胜劣汰的过程中,电风扇行业的组织结构也趋于合理,生产集中于几个名牌企业集团,但并不是原来设想的布局模式。这种使用了“科学”的程序与方法却没有得到“科学结论”的情况,在许多重要决策过程中都出现过。

如果缺乏科学性指的是研究的质量不高,那么应如何判断一项研究成果质量的高低?如果指的是形式上的要求,那就是要求研究本身是全面的、系统的,考虑了各种因素并探究了其关系,而且在很大程度上依赖数量分析模型。但是,是否有了这种形式就具有了科学性,就能做出正确的判断?显然不见得。只需翻阅一下已被判为“失误”的一些重要项目的可行性报告就可证明。实际上,无限度地要求全面、系统是不可能的。一种因素的变化会引起若干因素的一系列变化,任何一种分析方法都不可能包括所有的因素和所有的变化。如果研究质量指的是事后才能确认的与实际过程的吻合程度,那么难题就变成如何在决策之前就要判断所采用的程序和方法是否科学,可惜这种一般的标准尚不清楚。

鉴于以往的经验教训,人们自然期望更科学的决策方式能解决这类问题,如收集更多的信息,进行更多的调查研究,更广泛地征求意见,采用更先

进的研究手段,由政府部门之外的专家学者不受行政干预地进行独立研究,等等。这些方法的改进在有些场合可能是有效的,但是仍然有两个方面的问题没有解决。第一,为寻求“科学”答案或最佳方案而进行详尽的探索,会使研究费用急剧增加,同时要付出更多的时间。第二,投入大量的智力资源及其它费用,有些时候并不能显著提高研究的质量,颇似在研究领域进行“重复建设”,总效益并不高。更使决策者感到为难的是,在各方面意见不一致时,如果采用收集更多的信息、扩大研究范围、吸收更多人员参与研究、更广泛地听取意见等方法,有时并不能消除分歧,使人们观点趋于一致,反而致使争论升级,意见更趋于分散。例如在关于选择主导产业的研讨过程中,随着时间的推移,学术界提出的选择标准从二基准、四基准到八基准,乃至更多。还不断地有学者给予补充或提出新的标准。学术界的意见差异有时会导致完全相反的政策建议,而且不同意见都有一套标准的科学分析程序和方法。例如,三峡工程中某些问题的决策就碰到这种情形,赞同与反对的意见都是专家进行科学论证的结果。在这种情况下,非专家学者的决策者们如何鉴别和选择专家的意见?不同研究成果的说服力、对专家的不同信任程度、决策者本身的倾向性、专家学者意见之外的舆论倾向,以及更多的因素,都可能影响决策者的选择。至于哪种意见更科学,的确超出了一般决策者的辨别能力。

需要特别说明的是,笔者决不是认为专家学者的研究、论证不重要,或不能帮助决策更合理。相反,在那些以信息和知识为主要限制因素的决策领域,专家学者的参与必不可少。例如,对能源前景的研究、对环境保护重要性的研究、对科学技术进步影响的研究、对各种相关经济关系的研究、对其它国家经验的研究等等,都是做出正确决策时不可缺的因素。但是,影响经济发展和结构变动的另一类关键问题是人们对未来的预期和对预期的反应方式。这种预期和反应方式受许多经济和非经济因素的影响,处在不断的变化之中,尤其对处在剧烈变动时期的我国来说,情况就更为复杂。显然,对于学术研究和专业分析而言,它们是相当困难的领域,是一些以预测为基础的决策出现失误的重要原因。因此,即使最优秀的学者专家也要受认知能力和分析技术的限制。在这些客观限制因素之外,还有一些导致学者专家分析失误的主观因素,例如对课题委托者意图的迁就,华而不实、敷衍了事的工作态度,接受力所不能及的任务等。

科学性碰到的更严重、更根本的挑战,是它在解决各种相互冲突的价值判断问题时无能为力。随着改革与发展的深入,我国以往普遍存在的“短缺”问题大部分已告结束,人们的独立利益意识愈来愈

明确,因此政府决策中属于各个方面均无异议的问题愈来愈少。例如产业政策,无论是支持某些行业发展的政策,还是限制某些行业发展的政策,都会使经济活动中某些部分受益的同时,另外一些部分受到损害。例如,支持某个行业发展的政策,实际上是在没有产业政策的状况下本应进入其它行业的部分资源通过强制性或诱致性手段转移给了选定的行业;限制进入某个行业的政策,实际上保护了这个行业中已有生产者的利益,损害了那些希望进入该行业并有可能在竞争中取胜的潜在生产者的利益,也损害了那些能够从生产者之间竞争中获益的消费者的利益。又如工业发展与环境保护问题,是应该依据已经富起来、开始追求生活质量的那部分人的利益,优先考虑环保问题,还是应该依据那些尚未得到工业化益处、愿以一定程度的环境污染为代价迅速提高收入水平的那部分人的利益呢?显然,这些价值判断超出了科学的范围,但它们却是决策中难以回避的因素。

二、集中决策中的民主性的含义

在由政府集中决策的问题中,民主性往往指广泛听取各方面的意见,不要凭“长官意志”,不要凭个别领导人的主观判断作决定,等等。广泛听取意见除了指专家学者的意见外,还包括各有关部门、各级地方政府、企业,乃至各种身份的个人的意见。这种观点强调,广泛听取意见可以避免由于信息和认识的片面性或决策者个人意愿的倾向所造成的决策失误。的确,当失误来源于信息和知识方面的限制时,强调民主性会有助于正确决策,但是,当存在利益冲突时(绝大多数决策都可能有益于一部分人而有损于另一部分人),民主性会在决策过程中增加不同利益代表者的争执和冲突。

我国多年的实践表明,中央各部门和各级地方政府并不是主要从全局利益出发考虑问题,实际上往往作为本部门、本地区利益的代言人出现。各个部门都会提出理由,要求成为中央优惠政策的对象。例如,我国几乎所有的加工工业部门都提出过要求,希望制定政策,限制新投资者(尤其是其它部门)涉足本部门所属行业和产品,加工工业集中的地区也希望限制其它地区发展相应的加工工业。防止重复生产、重复建设是这些政策要求的主要依据。但是,另一方面,几乎所有的部门都鼓励本部门企业进入其它部门中前景看好的行业和产品,如在机械工业内部某些生产能力大量闲置的同时,其它工业部门又都建立起供本部门使用的机器设备制造业,各个加工工业地区也在交叉发展,导致了所谓的“地区结构趋同。”

各个部门和地区在产业结构上的“双重标准”

现象,如果撇开维护本部门、本地区利益的动机和受到来自本部门内部企业的压力这两方面的因素,就很难找出满意的答案。从本文所给的前提出发,部门和地区维护集团利益的行为很好理解,这是它们的政治利益以及与其相联系的物质利益所决定的。从各个部门和地区政府所处的地位来看,它们对其内部企业的状况负有责任,如果听任大量的新投资者挤占其市场,又不能帮助企业开辟新的市场,就会使本部门本地区内的企业陷入困境,如亏损、积压、停产等。这些企业自然会对主管部门表示不满,还会要求主管部门给予援助。如果事态严重,还有可能会引起更高层领导、新闻界和社会舆论的指责,收拾这种局面显然是件麻烦事。相比之下,说服中央综合管理部门制定一些保护本部门本地区企业的政策,或自己制定一些类似的政策,所付出的代价要小得多。

处在不同地位的企业和以不同身份出现的个人也根据自身的利益对政府的决策做出反应。政府对国有企业的各种财政补贴总要引起其它所有制企业的抱怨,国有企业却认为乡镇企业、私营企业享受了许多优惠政策;增长速度太快引起的物价上涨会导致消费者的不满情绪,收紧银根又引起实业界的抱怨,等等。一般而言,不同行业、不同地区、不同企业和不同个人由于所处地位不同,对相同决策的感受和意见相差甚远,如果在决策中充分考虑各个方面的意见,有时什么决策也作不出。

决策中存在各方利益冲突的根本原因是因为政府的决策往往具有再分配的性质。政府的许多决策要靠财政支出才能实施,在大多数情况下,这类靠税收支持的政策性收益不是平均地由全体纳税者享受,而是有些人受益明显,有些人受益较少,还可能有人基本不受益。这时,政策就有了再分配性的含义,即在为了实行产业政策而向全体人民征税的过程中,将一部分人的收入转移给了另一部分人。例如,基础行业大型项目的建设,即使全体人民都能受益,但不同部分的受益程度不会相同,然而受益程度不同的人们却要通过纳税平均地分担这些项目的建设费用。修建一条铁路干线,铁路沿线地区和远离铁路线的地区都要为其纳税,结果是使用铁路较少的地区的收入转移给了使用铁路较多的地区享用。如果让远离铁路线地区的人们自主选择,他们可能宁愿用为修铁路所纳的税款修几条地方公路。这也许可以部分地解释为什么人们普遍希望政府加快基础设施建设,但又不肯增加上缴财政的数额,因为他们不知道财政收入的增加是否用于他们所希望的具体项目。这种思路也提示了增强地方政府决策和投资能力的重要性,因为增加地方财政收入的益处对纳税企业和个人来说更容易了解。

也许有人会提出,当决策不可能符合全体人民

利益时,可以遵循符合多数人利益的原则。不过,这项原则并不适用于所有的场合,例如,为大多数收入较低者的利益而侵犯少数收入较高者的财产,难道合理吗?一项决策是否符合大多数人民的利益,在西方常与“投票过程”的分析联系在一起。持有某些政策主张的政党如能赢得多数人的拥护,就视这些政策符合多数人的利益。在我国现实的经济与政治体制中,“多数利益”的显示、计算和判断似乎是国内学术界迄今涉足不多的领域。

在现实中人们往往将决策中的科学性和民主性相提并论,置于同一决策过程之中。但是,科学性和民主性虽然在一定程度上因人们之间的妥协而可以并存,但它们的本质是相互冲突的。科学性要求由受过专门训练和掌握大量相关知识的各类专家学者在决策中起主导作用,强调科技、社会精英的作用,排斥非专家学者凭感觉、经验和个人利益参与决策或进行决策。民主性强调更多的集团和个人参与政府决策过程,每个人都有权根据自己的看法发表意见。至于在一项具体决策中应该多一些科学性,还是应该多一些民主性,只能依据问题本身的性质来确定。例如,当人们对采取或不采取某种行动本身的含义及其影响缺乏了解时,科学分析有益于决策;当问题涉及价值判断问题时,民主性有助于决策者了解各个方面的价值取向。但是,无论怎样强调科学性和民主性,都不能保证政府决策不出现失误。

三、分散决策能提高决策的质量

从决策问题的特征来看市场经济的发展过程,就是将集中在政府手中的决策权大部分转移到企业和个人手中。这种决策的分散化能从总体上显著提高决策的质量,原因主要有以下几方面。

首先,我国的发展与改革面临的问题已经发生了实质性的变化。改革与发展中的具体问题由中央政府统一决策这种方式,只有在面对的问题具有共性和解决途径明确统一的前提下才有可能合理的。在改革开放初期,我国的体制弊端集中在中央集权过度的共性问题,发展的主要障碍是资源约束,因此,政府集中做出分权性改革和尽快增加生产能力的决策,至少在方向上是正确的。但时至今日,改革与发展面临的问题趋于复杂多样,政府已无法预测千变万化的需求趋势,也就不可能为企业生产作出正确决策。在这种状况下,每个企业、每个人所处的环境各不相同,它们各自追求的目标不同,各种信息和知识对不同环境中的企业和个人的意义不同,因此,决策只能分散作出,决策正确与否也只有针对特定的对象或问题才能判断。

其次,分散决策对信息和知识的需求是有限

的。集中决策要求决策者掌握所有的有关信息、正确理解这些信息,以及了解决策所产生的一系列影响,其中有许多信息是“情况”而不是可以汇总的数据,许多知识只有对特定环境才有意义,或者在不同环境下的意义完全不同,这两种状况下的信息和知识中央决策者无法得知。在市场经济体制下,人们分散决策,只需要掌握与自己直接相关的有限信息和知识,而且大部分浓缩在有关投入品和商品价格的变化中。例如,在确定一种产品的生产数量是否应该增加时,在中央集权体制下,决策者要考虑有关投入品增加的可能性,如果某种原材料供应紧张,则要考虑增加原材料生产,以及增加原材料生产所需的能源、采掘能力和更多的因素;当投入品供应短缺时,还要考虑有没有其它产品更急需这些投入品,等等。在分散决策的市场经济体制下,决策者只要掌握投入品和产品价格变化的信息和有限的分析技术,就有可能做出大致正确的决策。哈耶克曾经讲过,价格体系最重要的特点是,它运转所需的知识很经济。这的确是对市场经济本质的深刻理解。

再其次,分散决策体现了另一种性质的民主精神。和集中决策相比,它是一种更彻底的民主过程。在集中决策中,即使真正贯彻了民主精神,遵从大多数人的意愿作出决策,还是会违背少数人的意愿。如果分散决策,则偏好不同的人就可以分别作出不同的选择。例如,当大多数人喜欢“吃、穿、住、医疗保健、教育、旅游……”消费顺序时,如果采取集中决策的方式,则生产过程的安排也会依此排序。首先发展必需品的生产,因此那些消费顺序偏好不同的人就难以得到满足。如果分散决策,则

生产过程就会多样化,可以满足不同消费层次的需求,而且大多数人喜爱的商品比例大,少数人喜爱的商品比例小。因此,对私人物品而言,即使是很民主的集中决策,也要以牺牲一部分人的利益为代价。实际上,在一个高度集中的经济体制下,决策中的广泛民主性是不可能的,因为中央集权体制必须由少数“精英”来为整个社会作出决策。

总之,市场经济由于采取分散的决策方式,因此对每一具体事物的决策过程而言,达到科学和民主要求所需涉及的变量和所需考虑的因素大大减少;从全社会角度考虑,分散决策与集中决策相比,它容纳了更多的参与者,吸收了更多的信息,运用了更多的知识和考虑到更多的个人偏好。

在市场经济国家中,政府所作的宏观决策主要涉及与公共物品有关的领域,例如建设某些基础设施,提供信息,维护竞争秩序,等等。这些领域由于其经济技术特征,私人不愿进入或不应由私人控制,因此应该由政府控制。在我国,政府决策和采取行动远远超出了上述范围,涉及许多在其它市场经济国家完全由私人决策的问题,提出的理由是市场存在缺陷,企业和个人决策有盲目性,而政府的决策更科学,更符合全局利益。而本文的分析恰旨在说明在许多问题上,集中决策不一定能增强决策的科学性,也不一定比分散决策符合更多人的利益。市场机制会导致失误,政府决策也会出现失误,正是由于在现代经济社会的大部分问题上,中央采取决策所引起的弊端比所解决的问题更多、更严重,以分散决策为基础的市场经济体制才能存在和发展。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第55页)

性,强调农业发展要同环境与资源保护紧密协调;二是可行性,强调技术上适当,经济上可行,社会上能接受;三是持久性,既考虑当前,又强调保持今后世代代的持久生产能力,把当前利益与长远利益结合起来;四是综合性,兼顾社会经济效益、技术效益与生态效益。从这些特征看,持续农业是在汲取各种农业替代模式长处基础上发展起来的,因此要比生态农业、有机农业具有更大的可操作性,更易被人们接受。考虑到我国地域辽阔,各地区经济与自然条件的差异性很大,持续农业发展要强调因地制宜,开展试验,探索多样化的集约经营道路,以推动传统农业向现代农业转变。

4. 以采用优良品种为主并与栽培管理相结合的“绿色革命”,在我国并未造成贫富差距拉大的后果,相反却促进了农民收入的普遍提高。同时,“绿

色革命”还促进了物质投入的增长,推动了水利化、机械化的发展。因此,对“绿色革命”的成就要充分肯定。只有加速传统农业的技术改造,加速农业现代化的建设,才能从根本上提高农业生产力水平,保证农业的持续发展。从这个意义上看,“绿色革命”推动了持续农业的发展,而持续农业的发展又要求加快“绿色革命”等各项农业技术革新的步伐。这二者是密切结合的,而不是互相排斥的。

5. 当今世界科学技术飞速发展。加强农业科研、推广与教育体系的建设,是今后持续农业发展的三大支柱,也是新的绿色革命的关键所在。只有依靠科学技术进步,才能进一步提高农业综合生产力水平,充分发挥农业的基础产业的作用,保证农业的持续、稳定发展。

(责任编辑 蔡今)