

共生生态困境:政府、市场双重失灵的治理

——兼对三鹿婴儿奶粉事件多维剖析

江永清 徐 辉

[摘 要] 当前,政府与市场双重失灵的新现象不断出现,人们发现,市场失灵背后都有政府失败的因素,政府的相关管制政策和价值也存在偏颇。理顺公共政策的价值取向和维度,实行政府、市场、社会的立体互动,从多维度治理政府和市场双重失灵,是政府制度创新的迫切课题。

[关键词] 政府失败;市场失灵;丁伯根法则;网络治理

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)01-0118-05

一、问题的提出与背景透视

三鹿奶粉事件发生,多例婴儿死亡,举国震惊。三鹿婴儿奶粉事件发生后,国务院办公厅发出废止食品质量免检制度的通知,国家质检总局废止免检管理办法^①。

三鹿事件不是一个孤立的现象。我们再把事件的时空背景拉长,从近两年的安全生产事件、齐齐哈尔假药事件、安徽阜阳毒假奶粉事件、欣弗事件,再到最近的三鹿婴儿奶粉事件等等,这些事件遍及社会问题各个领域,通过一根线索联系起来,那就是它们都与企业责任和政府监管密不可分。企业责任为何难以自行实现?政府的监管又为什么出现真空?面对市场失灵和政府失败共生时态,传统的市场途径解决政府失败问题、政府途径解决市场失灵问题的老路已经难以为继。这种双重困境有三个明显的特点:(1)市场失灵总能从政府失败中找到明显的原因,或者在政府失败中找不到明显的原因,但跟政府管理密切相关。(2)政府失败中总能找到市场失灵的影响,利益链条、寻租行为常能导致政府官员被“俘获”。(3)仅从政府途径解决市场问题,或者市场途径解决政府问题往往难以取得实际效果。或许“市场与政府间的选择是复杂的……,因为这不是纯粹在市场与政府间的选择,而经常是在这两者的不同组合间的选择,以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择”^[1](第 132 页)。

我们国内的三鹿、欣弗、安全生产事件,与美国安然事件、次贷危机等并不能割裂开来看。实际上,这是一个政府范式在全球范围内失灵的问题,即解制或放松规制范式的崩溃。它所折射的市场和政府关系问题出现一个新的镜像——政府和市场双重失灵。在西方,一些国家的市场神话在第一次世界大战后的资本主义大萧条中破灭了。随后,根治市场失灵,凯恩斯主义的政府神话开始流行。市场失灵是指市场无法有效率地分配商品和劳务的情况。对经济学家而言,这个词通常用于无效率状况特别重大时,或非市场机构较有效率且创造财富的能力较私人选择为佳时。另一方面,市场失灵也通常被用于描述市场力量无法满足公共利益的状况。在此着重于后者,即市场无法克服外部性、内部性问题。在经历了 20 世纪 70 年代的“滞胀”之后,政府神话也破灭了。在经济学,特别是宏观经济学中,“滞胀”特指经济停滞(Stagnation)与高通货膨胀(Inflation)、失业以及不景气同时存在的经济现象。通俗地说就是

指物价上升,经济停滞不前。它是通货膨胀长期发展的结果。于是,政府失败论开始盛行。所谓政府失败,是指公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共产品利用效率降低,政府的活动并不总像应该的那样或像理论上所说的那样“有效”。布坎南认为,公共决策失效、政府的内部性和寻租行为等导致了政府失败。20世纪80年代以来,市场自由主义开始复兴,丹尼尔·耶金在其《制高点:重建现代政府与市场之争》中认为,从世界范围的变化潮流来看,在政府与市场的制高点争夺中政府开始衰落,市场开始占据优势。在英、美等国家出现了以民营化、放松规制为重点的新公共管理运动,这一运动以新自由主义价值观为主导。正是在这种背景下,国际国内都出现了公共政策价值的失衡。针对这些失衡,出现了所谓的“第三条道路”。1995年,布莱尔公开使用“第三条道路”来表述自己的政治哲学,宣称工党要超越新自由主义和社会民主主义,建构新的思路。“超越左右”的“新政治”,“公平与效率”结合的“新经济”,“权力与义务”并重的“新福利”,“国家与公民社会”统一的“新治理”^[2](第85-86页)。然而,第三条道路没有什么新的主张,也没有走出所谓的新道路。安然事件的爆发,到次贷危机的全面扩散,市场不能够解决自身的自我约束问题和信用问题,而政府也暴露出在现代经济社会管理中的能力和效率问题。放松规制的政策开始面临严峻的考验,而全球范围内干预的力度和强度却在大幅加深。

在我国政府与市场关于制高点的争夺中,改革主要是针对政府失败,实现市场回归,公共政策的价值取向是发展至上,效率至上,强调放松经济规制和社会规制,还权于企、还权于民、还权于社会。但是,这个转轨过程注定了有许多制度欠缺和管理缺位与越位,导致一些灾难性的后果。三鹿事件只不过是这些事件中的一个缩影。

二、三鹿事件的成因分析——政府与市场的共生态困境

三鹿奶粉事件等一系列事件的惨痛教训告诉我们,政府和市场的双重困境是一个新的命题,需要从市场和政府双重截面剖析:

(一)从政府失败的视角

1. 从制度和政策供求关系看,体制改革和管制机制制度供求失衡。长期以来,公共政策的价值取向是效率至上,强调市场的经济效率和活力,放松管制。但是,在这个过程中,由于忽视了市场对政府制度的依赖,出现了转轨时期的管制,具体表现为:(1)宏观体制创新与微观管理机制建设供求失衡,经济规制和管理机制的创新滞后于经济体制创新的速度,维护企业社会责任规制方面的创新没有跟上。从“华源”、“欣弗药品”事件和三鹿毒奶粉事件看,问题不是出在采购环节,就是生产环节,对于食品、药品采购环节需要有更严格的立法进行管制。(2)政府职能供求失衡。地方政府对经济增长、对财政收入的饥渴,使之不能正确全面地履行政府职能。(3)地方政府和中央政府价值取向的失衡。中央政府强调均衡发展,以公平正义为价值基点构建社会主义和谐社会,而地方政府财政力量不足,一心想做大“蛋糕”,为了发展不惜牺牲农民利益、不惜污染环境等现象屡见不鲜。

2. 从产权和利益激励看,政府和企业关系复杂,管制政策执行难。为了管制市场,政府出台了很多好的政策,但好的政策没有有效执行,有些只是象征性地执行。正如有的学者所云,有些公共政策的内容是象征性的,其产生的效果十分微弱,其初始用意也不过是让目标群体认为他们的问题正在解决之中或者已经解决,从而减轻政府的压力^[3](第201页)。三鹿集团是石家庄市骨干企业,地方的纳税大户,同时又是全国知名品牌,地方政府对企业不利信息的掩盖和保护助长了企业的不法行为。据报道,早在2008年8月初三鹿集团就已得知奶粉中含有三聚氰胺,当地政府也立即介入了事件的处理。然而,在媒体尚未全面曝光之前,当地政府显然在暗助三鹿隐瞒真相,试图低调处理此事件,以保护这家当地的骨干企业。地方政府的出发点是好的,但并没有起到好的作用,而是适得其反。的确,在利益方面,经济增长成为一些基层官员政绩评价的核心指标,GDP和财政收入、城市建设面貌,成为晋升的砝码,经济增长也成为官员根本利益之所在,成为企业与地方官僚合作的第一驱动。同时,官员自身权力缺乏有效监督,让市场的投机者和资本所有者寻租有机可乘,双方共同侵蚀公共利益。近年来的药品事件、安全

生产事故都存在官员寻租行为和利益勾结的问题。

3. 从利益博弈的角度看,中央和地方利益分配失衡,财权和事权不对称,增强了地方保护主义。分税制改革保证了中央财力,但是地方的财力相对不足,有些地方不能够有效承担公共服务职能,转而寻求经济增长和财税增加。地方对自己企业的保护心态来自于对骨干企业的财政依赖。因为没有足够的财力保障,地方政府公正、独立、严格地执行食品、药品监管政策的力度就要打折扣,监管起来力不从心。三鹿事件发生的石家庄市虽然是省会城市,财力比较充裕,但是出于对骨干企业的保护和地方经济的关切,当地政府都不愿使这个品牌倒下。中央与地方利益的博弈,其实是局部与全局的博弈,结果常常是地方政府不惜牺牲相关政策执行,把利益集中在本地,而把外部性的社会成本转嫁出去。

(二)从市场失灵的视角

1. 从成本经济学的角度看,市场自律动力机制不足,企业责任规制缺位。目前,国际上普遍认同企业社会责任(Corporate Social Responsibility,简称CSR)理念,强调企业在创造利润、对股东利益负责的同时,还要承担对员工、对社会和环境的社会责任,包括遵守商业道德、生产安全、职业健康、保护劳动者的合法权益、保护环境、支持慈善事业、捐助社会公益、保护弱势群体等等^[4](第42页)。欧美国家已在强力推行实施社会责任管理体系SA8000认证。这一规定要求供应商不仅对产品质量、数量负责,还要对劳工权利负责。在这些社会责任中,保证产品质量只是一个起码的责任。企业本质上是一个社会团体,创造社会财富、追求经济利益、承担社会责任是其应尽义务。一个企业能否承担起应有的社会责任,可以进行一个简单的计算,即如果惩罚的力度 \times 处罚的概率 $<$ 企业的非法所得,企业就会有动机继续这种违法行为。同时,企业还应有纠错成本。当社会怀疑企业产品损害自己利益时,如果需要消费者来承担高额的检测成本和申诉成本,那就会纵容企业的违法行为。国外对企业违法行为的处罚是非常重的,从成本的角度讲,较重的处罚可以减少企业违法投机行为。如2007年美国联邦法院对美国普度药品公司处以6.34亿美元的巨额罚款,这是美国联邦法院迄今为止对美医药行业企业作出的数额最大的处罚。美国联邦法院在判决书中称,普度药品公司隐瞒了其生产的止痛药盐酸羟考酮控释片的成瘾性。根据判决,普度药品公司将支付6亿美元罚款,余下的3400万美元罚款将由公司总经理、公司法律顾问和公司前医药总监个人承担^②。这种处罚不仅可以震慑企业,同样可以震慑当事人。这种处罚方式在中国目前还没有。如果要付出这样大的成本,类似三鹿事件将会大大减少。

2. 从信息对称的视角看,社会制约企业缺乏条件。在地方保护主义的掩护下,人们对企业的违法行为很难通过有效的渠道获知信息。由于信息不对称,公民对于企业产品主要是通过广告和品牌来判断。可悲的是,中国企业的产品广告和产品质量不是必然的正相关。从这次质量检测中可以看到,伊利、蒙牛、光明、圣元等品牌无一幸免。这种信息不对称同样存在于企业和政府之间、地方政府和中央政府之间。由于信息链条的断裂和人为的掩盖,此次事件直至酿成严重后果,内情才大白于天下,社会监督和市场监管形同虚设。

三、丁伯根法则、双重失灵与网络治理

丁伯根法则(Tinbergen's Rule)是由丁伯根(荷兰经济学家丁伯根——首届诺贝尔经济学奖得主)提出的关于国家经济调节政策和经济调节目标之间关系的法则。其基本内容是:政策工具的数量或控制变量数至少要等于目标变量的数量;而且这些政策工具必须是相互独立(线性无关)的。根据丁伯根法则,治理市场与政府双重失灵必须从多种途径进行全方位的网络治理。

1. 矫正政策价值取向,推进政府职能重心、政策的供求平衡。针对发展中存在的问题,中央提出了科学发展观,主张积极构建社会主义和谐社会,强调公平正义的价值取向。特别是其中的行政管理体制改革意见明确指出:要全面履行政府职能,增强宏观调控的科学性、预见性和有效性,严格市场监管,推进公平准入,规范市场执法,加强对涉及人民生命财产安全领域的监管^③。针对三鹿奶粉事件,国务院总理温家宝强调,各级党委和政府必须把食品安全和安全生产工作摆到重要的日程上来,任何时候都不

能松懈, 绝不能以损害人民生命健康来换取企业发展和经济增长。然而, 现实中, 强烈的合法性意识和落后的经济面貌, 迫使地方政府不得不加快发展, 在政策的形成过程中如何促进增长已经成为潜意识的价值, 因此在制度创新和职能履行中, 倾向于保护企业、保护财政收入, 倾向于经济职能。因此, 必须从制度供给上力求均衡, 实现宏观体制创新与微观管理机制设计的供求平衡; 政府职能重心力求平衡, 发展经济和市场监管并重, 完善管制的手段和途径, 实现体制转轨和规制改进同步。

2. 培育公民精神, 强化政府责任机制, 以权利制约权力。不论政府失灵还是市场失灵, 公民及其构成的基本单元社会组织是这些问题的最终买单者, 这些问题的解决, 需要公民精神的培育和公民社会合作治理。哈特认为, 公民要具有四个崇高的品质精神^[5] (第40-41页): 一是能够对立国的宪法文件作出深刻理解和对政府的政策作出哲学的价值判断; 二是这些价值不是因为大多数人接受才信仰, 而是因为它涉及“天赋人权”这些根本的原则, 所以人们坚信不移; 三是公民能够担当自己的道德责任, 当政体的价值受到损害时公民必须行动起来, 奋起反抗, 不仅仅反对腐败和渎职, 而且对其他人的基本权利承担责任; 四是具有良好的操守, 能够容忍和宽容, 以维持法律规则和道德的最低要求。对基层政府监管不力导致的市场行为失灵, 公民采取的措施一般是双向冲击, 对政府进行直接上访, 对企业进行“理性的非理性制裁”, 即无情抛弃失信企业的产品, 使企业直接倒闭。齐齐哈尔假药事件的结果是企业走向衰败, 三鹿集团很可能也难逃重组厄运。在强化公民权利制约政府中需要强化政府责任, 从以下方面来深化问责机制: (1) 将市场监管责任提高到更加重要的位置, 推行层级节制、一票否决。因为市场监管维系着群众生命财产安全, 有可能导致严重社会事件, 因此需要提高到更重要的位置, 严格问责制。(2) 明确生产和销售地的共同责任, 强化以生产地为主的责任追究。食品、药品以及安全生产监管的源头在生产一线, 在上游环节, 因此监管责任必须强化在生产一端。监管最容易在地方保护主义的掩护下放松, 因此最优的是全过程监管, 流入地监管必须强化堵截和察查、通报的责任。(3) 建立责任传导链。一旦案件立案后, 责任就开始传递, 哪个环节处理迟缓和松懈, 责任就由谁负, 这样问题就会成为烫手的山芋, 从而增强处罚力度和速度。

3. 设计有效成本机制, 有效激励和强化企业社会责任约束。机制设计理论始于赫维茨(Hurwicz) 20世纪60年代的开创性文献。在赫维茨的定义中, “机制”被描述为一个信息系统和一个基于信息系统的配置规则。在此基础上, 机制设计理论讨论的问题是: 对于任意一个想要达到的既定目标(某种资源配置规则), 能否设计出一个经济机制并且怎样设计一个经济机制, 使得经济活动参与者的个人利益和设计者既定目标一致——即每个人主观上追求个人利益时, 客观上也同时达到了机制设计者既定的目标^[6] (第110页)。企业社会责任制度化和标准化, 可以为政府提供监管的依据。因此, 我们必须通过有效的成本利益约束机制使之内在化, 以持续有效地激励企业追求卓越的社会目标, 实现经济效益和社会效益的统一: (1) 企业违规成本激励机制。对于企业违法行为, 特别是食品、药品企业要设立质量安全保证金制度, 跟安全生产一样, 这笔保证金可以滚动留存, 但是一旦发生问题, 予以没收。(2) 改进处罚的相关法律, 对于失职、渎职犯罪行为, 开辟死刑等刑罚, 提升对相关人员的违规成本。(3) 降低公众投诉成本和收益比率, 如对于公众投诉的检测可以由监管部门设立的专门中心以成本价进行, 费用由国家补贴一部分。同时, 在判赔的收益上参照国外的做法, 赔偿额度按照企业的总体违法所得比例进行, 增强企业的自我约束动力。(4) 企业主动纠错和信息披露机制。在监管和处罚的设定上, 给企业自我纠错和信息披露以经济激励和保护, 鼓励企业在发现问题时召回产品。

4. 调整利益博弈格局, 增强市场监管的内在动力, 营造企业外部环境。一是改进监管的体制机制, 使责任环环紧扣, 提高质检和工商管理部门监管的独立性, 不受地方保护主义干扰。这就涉及第二个问题, 即增强地方财力, 减少政企高度依赖关系, 减少地方保护主义的动机, 使监管部门不是以罚代管, 姑息养奸。

四、两点思考

透过三鹿事件, 有两个问题不得不引人深思: (1) 人们在市场失灵时指望政府监管, 但政府却难堪重

负。因为从更深的层次看,市场监管的功夫其实是在监管之外的宏观经济调控。有效的宏观调控,保持经济均衡增长,比经济的较快增长可能代价更低。(2)政府、企业、个人的利益兼顾,中央与地方利益统筹考虑,对于解决问题有不可替代的作用。邓小平指出:“在社会主义制度下,个人利益要服从集体利益,局部利益要服从整体利益,暂时利益要服从长远利益或者叫做小局服从大局,小道理服从大道理。”但同时,国家和集体也必须尊重和个人的正当利益。我们提倡和实行国家和集体利益,决不是说可以不注意个人利益,不注意局部利益,不注意暂时利益^[7](第 175 页)。对于粮食价格上涨和工业品涨价的现实,财政补贴的政策应当惠及奶农、惠及没有转嫁能力的企业,让他们能够提供更多优质的安全的奶源和产品,毕竟奶制品对粮食具有一定的替代作用,而医药产品更是关系人民的健康与生命安全。

注 释:

- ① 参见《三鹿奶粉事件的滚动报道》,载 <http://society.people.com.cn/GB>, 2008-09-12。
- ② 参见《美国法院对药品公司处以 6.34 亿美元罚款》,载 <http://news.ifeng.com/world/usa>, 2007-07-22。
- ③ 参见《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》,载 <http://news.xinhuanet.com/newscenter>, 2008-02-27。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 查尔斯·沃尔夫:《市场或政府——权衡两种不完善的选择:兰德公司的一项研究》,谢旭译,北京:中国发展出版社 1994 年版。
- [2] 周穗明:《欧美第三条道路评论》,载《岭南学刊》2002 年第 3 期。
- [3] 陈庆云:《公共政策分析》,北京:北京大学出版社 2006 年版。
- [4] 郭 丹:《SA8000 社会责任认证标准与我国企业社会责任规范化》,载《北方经贸》2006 年第 1 期。
- [5] [美] 乔治·弗里德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社 2005 年版。
- [6] 龚 强:《机制设计理论与中国经济的可持续发展》,载《西北师范大学学报》2008 年第 3 期。
- [7] 《邓小平文选》第 2 卷,北京:人民出版社 1994 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Accrete Difficult: Governance to Double Failure of Government and Market

Jiang Yongqing¹, Xu Hui²

(1. School of Government, Peking University, Beijing 100871, China;

2. School of Geodesy & Geomatics, Wuhan University)

Abstract: At present, the double failure phenomenon of market and government often occurred. The public find that there are some factors hided in the market failure, and there are some distorture of regulating policy and values. So ordering value direction and dimensionality of public policy, rectifying from government, market, society interwork path to deal with double failure is an urgent issue for government institution innovation.

Key words: government failure; market failure; Tingbergen Rule; network governance