经济学家

定义“公平”的困难

□ 王东京



研读经济学数十年，发现有个现象奇怪：政府历来重视公平，学界研究公平的专家也很多，可不知何故至今对公平却不见有普遍认同的定义。英国经济学家庇古被认为是较早关注公平的学者之一，1920年出版了《福利经济学》，但学界对他提出的“收入均等化定理”是否反映公平一直有争议，有人甚至持相反的看法。

公平作为一种价值判断，由于人们的文化背景、利益取向、收入状况不同，对公平的理解也不同。不信你到大街上去问路上行人什么是公平？三个人，没准会告诉你四种答案；最近我查阅相关文献，想不到专家对公平的看法也是五花八门、大相径庭。本人有自知之明，不敢贸然给公平下定义，不过有一点我清楚，知道目前公平定义的缺陷在哪里。

学界看公平，大致有三个角度：一是结果公平，二是机会平等，三是起点平等。从结果看公平，通常的做法是用基尼系数去判断。基尼系数是衡量收入差距的指标，反映的是收入平均化状况。主流的观点说，基尼系数大于0.45即为差距过大，则收入分配不公平。这做法是将公平等同于平均，但想深一层，平均分配其实未必就公平。比如你比我能干，贡献也比我大，如果我和你平均分配收入，你觉得对你公平么？

机会平等貌似公平，但若起点不平等，机会平等也难以保证公平。假如有一幅名人字画拍卖，你我都有机会竞买。不同的是，你整天游手好闲，却靠祖上遗产富甲一方；而我前辈一贫如洗，自己勤扒苦做收入仍不及你九牛一毛，尽管我比你懂得欣赏字画，可和你竞买，我成功的概率是零。再比如，政府斥巨资建造体育馆，并免费向公众开放，说起来大家享用体育馆的机会平等，但若体育馆建在城市，对乡下的农民显然就不公平。

可见，机会平等是否公平，关键要看起点是否平等。问题在于，真实世界里人们的起点是不可能平等的。参加歌手大赛，宋祖英嗓音甜美，你五音不全，你凭啥要求人家宋祖英与你起点平等？你天生聪慧，我愚笨如牛，一起参加高考，我却要求你的智商和我一样低，你也不会答应对不对？其实，五个手指伸出来不一般齐，人的禀赋不同，要求起点平等，无疑对禀赋高的人也不公平。

说过了，我能指出现行“公平定义”的缺陷，但却不知怎样给公平下定义。近来日思夜想，一直有个疑问：公平是否就不能被准确定义？或者说，公平的标准本来就不该人为地设计？定义不清楚，想设计也设计不了。当然，这并不是说政府对公平就束手无策，公平虽然不能准确定义，但对不公平的事却很容易看得出，尤其对身边的不公平，人们的判断往往能高度的一致。

举例说，高考分数线的划定。对边疆民族地区录取线低一些大家没意见，而且觉得合情合理；但对北京地区考生享受照顾却大为不满。是为何故？因为北京地区有一流的师资与教学设施，考生的条件得天独厚而反而录取线比外地低，人们当然认为不公平。前几年，有外地家长为把孩子户口办进北京，来北京买房置地，可政府一纸禁令要求彻查高考移民，结果反而加剧了不公平。

搞市场经济，有收入差距在所难免。别以为收入有差距就是不公平，其实老百姓并不这么看。你诚实劳动、守法经营致富，大家会羡慕你；你走私贩私、制假卖假，大家会痛恨你；你以权谋私、受贿敛财，大家就会反对你。因为后两种人损人利己，搞的是邪门歪道。还有，即便是合法致富，但若贫富差距过大，有人挥金如土而有人吃不饱肚子却得不到扶助，人们也会觉得不公平。

再说城乡差别。现行的户籍制度限制人们迁移自由，不仅对农民不公平，特别是对农民子女也不公平。比如义务教育，本来是要由政府免费提供，不论城市还是农村的孩子，九年义务教育皆应一视同仁。可现实却是，城里的孩子上学不收学费，而农民工子女却要交借读费。同样是医病，城里人报销比例高，农民却比例低；同样是养老，城里人有社保，农民却只能养儿防老；城里修路政府拿钱，农村修路却让农民集资。

诸如此类的不公平，若不是故意视而不见，谁都可以再列举一些。有趣的是，学界不能恰当地定义公平，可老百姓却对公平与否看得一清二楚。这就应了那句古话，“公道自在人心”。若将此推展到政策层面，其含义是，政府求公平，大可不必事先设计出什么框框，而是要相机调节，不断消除多数人认定的不公平。这是说，追求公平是一个渐进的过程，不可一蹴而就，也不能一劳永逸。

若以上分析成立，政府追求公平我认为要把握好以下三个原则：第一，公平要以民意为依归。对社会反映强烈的不公平现象，政府应及时化解，不可听之任之。第二，要优先照顾弱势群体。搞市场经济难免有收入差距，有差距不要紧，要紧的是政府要对低收入者予以补贴。第三，要维护平等竞争的权利。目前的户籍管制，行政垄断等皆有悖于平等竞争原则，政府应尽早解除。

热点透析

推进供给侧改革须正视四问题

□ 刘学军

推进和落实供给侧结构性改革无疑是当前和“十三五”期间改革和发展工作的重点。这既是贯彻落实“十三五”发展新理念、适应把握引领经济新常态的必然要求，也是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。在经济下行压力较大的背景下，从有关部门及地方制订的推进供给侧结构性改革的文件来看，积极推进供给侧结构性改革急需处理、解决好几个核心问题。

推进供给侧结构性改革是一项长期任务，不能急于求成

“贯彻落实新发展理念、适应把握引领经济发展新常态，必须在适度扩大总需求的同时，着力推进供给侧结构性改革”的发展主线将贯穿“十三五”整个过程甚至更长时间。实事求是地说，供给侧结构性改革是根据我国的改革发展的实际情况，按照问题导向提出来的。供给侧结构性改革所包括的“三去一降一补”五大主要任务都是针对当前经济社会发展当中面临的突出矛盾的必要的改革办法和方向，并非一朝一夕能完成的。

推进供给侧结构性改革必须坚持发挥市场的决定性作用，防止用行政手段、计划经济思维搞供给侧结构性改革

推进供给侧结构性改革既可以主要以市场导向，也可以主要用行政手段。回顾中国发展历程，用计划手段配置资源取得过短期的成功，但留下了诸多不可持续发展下去的问题。目前供给侧产能过剩等问题也主要是计划经济思维未完全转变。比如，国有企业垄断导致低水平供给能力过剩就是因为市场竞争机制改革不到位，竞争态势没有形成，诸多经济领域排斥或阻碍社会资本进入的结果。再比如，房地产库存虽然与国有经济垄断没有天然联系，但与各地方政府的审批、明补暗贴、搞土地财政有关，也是非完全市场竞争的产物。

从一些地方公布的供给侧结构性改革方案看，仍然用行政手段的办法制定优惠政策，采取分指标、严格审批等行政手段推动“三去一降一补”。实践已经证明，行政手段、计划方式不仅管不好产能，反而会导致经济的大起大落，造成新的供给不足或过剩，造成经济不能有效转型升级。所以，去产能确实要更多运用经济手段、市场倒逼、发挥企业主体作用，用行政命令的办法、计划经济的思维力图在短期内见到成效，这是不可取的。去产能，关键是要去行政化，要用市场的思路，这是一个很重要的问题。

推进供给侧结构性改革只是全面深化改革的关键一环，要抓紧基础制度的改革和供给

党的十八届三中全会已经指出，全面深化改革是经济、政治、社会、文化、生态、党建、军队等全方面的改革。推进供给侧结构性改革只是全面深化改革的一环，还应当着眼于经济体系以外的政府、社会、文化、生态、党建、军队等方面的制度供给。

推进供给侧结构性改革所要解决的问题，表面上看是要素资源配置扭曲、转型升级长期不到位的问题，要真正地以问题导向来解决问题，就要找到造成这些问题的深层次成因，就必须从根子上解决深层次的制度问题。最近，许多改革工作推不动，运转不畅，其中一个重要原因就是被规制捆住了手脚。不改规制，公务员行政时要么冲红线，要么不作为。去年以来国务院规制改革力度大，资质、评比、达标、证照等多项的规定被取消，但改革的力度、深度、广度与中央和国务院的要求，与企业和群众的要求，与建立社会主义市场体制的要求，与实现政府治理能力现代化的要求相比仍有一定差距。在新的全面深化改革的大潮中，应以壮士断臂的勇气、以自我革命的精神、以大道至简的智慧来进一步推动简政放权，管住、管好政府这只“看得见的手”，应集中对涉及企业的审批、审核、备案、许可、认定、认证、检验、检测，收费规制等，按照市场经济条件下政府权力负面清单进行清理。能取消的坚决取消，需修改的应尽快完善。自2014年1月22日至2016年4月18日，中央全面深化改革领导小组已召开了23次会议，在土地制度、司法体制、财税体制诸多方面意见形成了改革的决议。目前需要加快把这些决议落实为制度供给的速度，为供给侧结构性改革提供更有效的制度供给和保障。

坚持混合所有制结构的优势和方向，加快出台促进民营企业发展相关政策

国有企业是的产能过剩主要载体。国有企业改革，主要应通过国有企业的战略布局调整，把国有企业集中到国民经济的关键领域，提高国有企业的活力、影响力、控制力，真正把国资委和投资控股公司改造成以资本运作为主的资本运营公司，使国资委加快由“管资产”向“管资本”转变。

从我们最近对地方调研掌握的情况来看，凡是民营经济发达的地方，在宏观经济不景气的大环境下，市场供给主体依旧充满活力；凡是民营企业欠发达的地方，实体经济困难重重，金融风险较高。一些地方不加区别地强调国有企业做强做大，在一些充分竞争的行业，国有企业本应该退出去，却还在高歌猛进，不加条件“输血”，仍在制造“僵尸企业”。比如，东北新一轮发展遇到的核心难题就在于一些传统大国企冗员过多，成本过高，效率过低，错过了改革的好时机。换言之，不同地区、不同所有制结构、不同产业发展已经很分化，这是下一步发展和供给侧改革必须要关注的重大问题。这也进一步提示我们，在中央明确要求去产能的情况下，我们要避免出现濒死的僵尸企业没有死，而一些较为健康、盈利的民营企业被关掉的情况。我们在去产能时，不能以是国企还是民企、关系近还是关系远等情况来决定去留。因此，在供给侧的结构性改革中，应加快出台促进民营经济发展的相关政策，通过市场有效配置资源，使资源向效益高的领域和企业流动。真正构建实现完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制。

经济时评

靠什么解决民间借贷问题

□ 安起雷

小微企业为获取更多资金融通，除向商业银行等金融机构融资外更多地寻觅快捷、手续简便的民间资金，愿意承受高昂的贷款利率，对某发展在一定程度上起到了积极作用，但当前借贷乱象依然严重，已经潜伏着巨大的金融风险。如何使民间借贷真正成为国家金融有益和必要的补充，促进其良性健康发展，需要慎重研究，积极稳妥治理。因此应对民间借贷立法明确加以规范，积极探寻有效的合法化路径，并将其纳入统一金融监管的范畴，建立多层次的监管体系和适当的监管模式，以防范和化解金融风险。民间借贷既包括直接融资类型的活动，也包括保障性质的互济互助，还包括金融中介活动。民间借贷的发展程度并不相同，不同地区对资金的需求也有所差别。因此，在银行利率没有完全市场化的背景下，对民间借贷的管理要以政策疏导与业务规范相结合，采取过渡性的制度管理措施。

民间借贷没有随着经济现代化和金融自由化而自动消亡，在一些国家和地区，正规金融部门依然不能完全满足企业和家庭的融资需求，社会对各种形式的民间融资仍然存在着强烈的需求。因此允许民间借贷存在有助于改善资金配置的效率，促进企业投资和经济发展。虽然民间借贷大部分情况下在体制外运营，但政府仍然可以通过立法将其纳入监管范围，并对其运营实施监管，或者引导其发展成为正规金融的一部分，在保持信息和成本优势的基础上为中小企业和家庭用户的投融资提供支持。

如何建立科学的监管体系，已成为民间借贷监管制度创新的一个关键问题。根据民间借贷及我国金融监管体系的特点，政府将民间借贷纳入有组织的正式监管体系后，必须改善民间借贷监管制度，构建一个正式监管与自律监管相结合的多层次民间金融监管体系和恰当的监管模式。

建立多层次的监管体系

确定正式监管机构、职权及程序。监管体系是监管制度的核心，尤其在民间借贷合法化之后，法律首先应当明确规定民间借贷交易的政府监管机构，明确政府监管机构的监管地位、权限、原则和基本方式等。另外，由于民间借贷建立在血缘、地缘和业缘的基础上，主要为本地区中小企业和城乡居民承担融资功能，其主要业务集中于存款、贷款等传统性业务，带有明显的区域性。因此民间借贷监管制度创新的首要问题是明确规定监管机构，以及监管机构的监管职权和程序，建立民间借贷监管体系，真正将民间借贷纳入依法监管和法律保障体制。

建立并发挥民间金融行业协会的自律功能。在我国广大农村，正式监管机构和制度难以有效监管大量民间自发的借贷，自律组织依托农村特殊的经济社会结构，可以发挥重要的自律功能。为了实现制度体系的整体功能，民间借贷自律组织必须依法接受政府监管部门的指导。

建立合规监管与风险监管相结合的模式。由于民间借贷具有诸多风险，对民间借贷的监管应当采用合规监管与风险监管相结合的模式。合规性监管要求监管部门严格依法监管民间借贷的合规性。

在加强合规性监管的同时，监管当局应对民间金融机构实施风险监管，在日常监管中及时了解民间金融机构的财务状况和风险状况，通过现场检查对民间金融机构的资本充足率、风险管理情况、资产质量、盈利能力、流动性状况及时进行风险评级，并根据评级结果对其进行风险分类。

完善民间借贷的准入制度

市场准入限制是维护金融安全和稳定的有效措施，法律应当规定民间借贷机构的市场准入的具体标准和程序，实现民间金融机构准入、资本准入、业务准入以及人员准入的制度创新。

规定适当的资本准入数量与结构。以社区银行为代表的民间融资机构具有区域性特征，为了维护民间金融机构的独立地位，真正建立多层次和多元化的金融市场，民间融资机构的资本金应当全部来自所在地区的中小企业或自然人。根据组织形式的不同，民间金融机构的最低出资额应该有所不同。采用登记制进入信贷市场的民间金融实体，只要符合本地区监管部门规定的最低资本限额，即可进入信贷市场并开展业务。同时，无论是改造还是新建社区金融机构，都要注意股本结构的多元化和均衡性，以防止其被某企业或某个人所控制，从而使金融机构成为某个企业或某个人的附属机构，形成过多的关联贷款，加大金融风险。

明确必要的业务准入范围与种类。民间借贷合法化的目标是为本地区的中小企业、农户和居民服务，而且民间金融机构设立初期的经营规模较小，信用级别较低，因此，无论是股份制的社区借贷机构、合作借贷机构，还是其他形式的民间金融机构，其业务范围应当主要集中于贷款、代理收付款、代理买卖国债等传统业务，应当严格限制甚至禁止其从事发行金融债券、银行业同业拆借、外汇买卖、发行信用卡、理财、资产证券化以及其他金融衍生产品的经营，规定乡村银行可以开展转贷国内及国际金融组织资金，获得利差收入，但不得搞银行结算业务，不得设立金库，也不得吸收社会存款。

突出民间借贷监管的重点

由于民间借贷尤其广大农村的民间借贷具有分散性特点，不可能对其进行全面监管，因此，在创新民间借贷的监管制度时，应当根据民间借贷的特点，突出监管的重点，具体包括以下几点。

切实强化信用风险管理。良好的信贷法律制度和政策是防范金融风险的保障，监管当局应当对民间金融机构的信贷业务范围以及信贷发放、管理和回收的方式做出整体性的规定，如规定信贷的整体限额和各个类别贷款的限额。整体贷款限额可以通过规定资产负债率、贷款与资产比率等指标加以控制。各个类别贷款的限额可通过规定房地产贷款、商业贷款、农户贷款等占总体贷款的比重加以控制，同时应规定民间金融机构的风险集中度。从风险控制的角度看，法律应当特别规定单个客户集中度、地域集中度、行业集中度，有效防范信贷集中的风险。

强化流动性风险管理。由于民间金融机构的资本金规模较小，信用级别较低，难以通过发行金融债券以及同业拆借筹集资金，贷款的资金来源主要依赖存款，因此，流动性风险比正规金融机构的大。为了保障减少民间金融机构的流动性风险，相关法律应当强化民间金融机构的流动性风险管理。

重视资本充足率管理。民间金融机构的信用评级较低，筹资能力较弱，贷款地域比较集中，信贷集中度较高，面对的中小企业、农户、居民等信贷客户支付能力有限，流动性风险和支付风险也较大。因此，民间金融机构的资本充足率不应低于10%，其中核心资本充足率不应低于6%。若其资本充足率低于此标准，达到了警戒线就必须退出。

加强关联交易监管。控制贷款风险问题是关系到民间借贷的一个关键问题。实证研究证明，过度关联贷款等内部滥用导致的不良资产是形成金融危机的原因之一，在危机中倒闭的金融机构大都存在严重的内部滥用问题。如果关联贷款比例太大，民间机构更容易成为关系人的资金运作平台，一旦关联贷款无法偿还，民间金融机构就会面临巨大的经营风险，甚至存在倒闭的可能。因此，应当针对民间借贷的特点，制定民间金融机构关联交易的认定标准、审核办法和程序，禁止关联交易的类型以及从事关联交易的处罚等。民间金融机构对持股比例超过5%的大股东的贷款应控制在其出资额的合理比例内。监管部门应严格监管民间金融机构发放关联贷款的比例，并要求民间金融机构加强对关联交易的信息披露。

建立民间借贷规范化的制度。许多民间借贷发生在较小的社区内，借贷双方彼此相互了解，一般只有一张简单的借条而没有详细的贷款契约，贷款期限和付息时间更是以口头约定为主，极不规范。因此，政府应保证民间借贷的契约自由与契约权益，提高人们交易中预期的确定性。

建立市场化的民间借贷机构退出机制

在促进民间借贷合法化的同时，必须建立市场化的退出制度。市场化的退出机制不仅有利于加强民间金融机构的内部治理，形成对股东的有效激励和约束机制，也有利于普通存款人了解和判断民间金融机构存在的风险，激励他们主动监督民间金融机构的经营行为，充分发挥市场约束机制的功能。在相关法律制度修改和完善中，重点解决以下几个问题。

制定退出的标准。为了增强可操作性，应当制定或修改相关的法律，明确规定民间金融机构的退出标准。关于民间金融机构退出的标准，由于民间金融机构的风险不仅表现为信贷风险，还表现为非信贷资产风险、利率风险、操作风险等方面，如果只采用不良贷款率衡量风险，难以准确反映民间金融机构所面临的全部风险和可能遭受的损失，考虑到我国目前的市场条件、监管水平以及法律环境等多方面的因素，选择资本充足率标准更适合我国现阶段的实际情况。同时，在制定民间金融机构的退出标准时，仍需要制定配套的民间金融机构多级预警指标体系，包括采取整改措施的条件、警告的条件以及退出的条件。

完善退出的审批程序。民间金融机构退出市场时应当避免行政手段的不当干预，退出的审批程序可以包括预警、初审、听证、终审等阶段。负责监管民间金融机构的部门对其实施日常监管，根据法律规定的预警指标体系，对民间金融机构进行预警，通过与被监管机构共同召开会议，提出相应的监管整改措施。如果某个民间金融机构达到市场退出的标准，则必须做出关闭该机构的监管决定。

纳入存款保险体系。我国刚刚建立银行存款保险制度，过去一直由国家承担隐性担保。在处理非法集资活动中政府事实上承担了存款保险人的角色。但随着民间金融机构获得合法地位，金融市场进一步开放，所有制和产权更加多元化，存款保险制度对金融业的发展尤其对民间金融机构的发展将发挥关键性的作用。