

# 社会主义国家政府在制度创新中的作用

方晓利

(上海财经大学 经济学院, 上海 200433)

**摘要:**新制度经济学将制度因素引入经济学分析框架,指出制度变迁是一国经济增长的重要因素。制度变迁的主体包括组织、个人和国家或政府。社会主义国家政府在制度创新中的作用主要体现在三个方面:建立有效的产权制度、培育市场和促进正式制度与非正式制度的协调。

**关键词:**制度经济学;产权效率;市场制度

**中图分类号:**F045.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)07-0018-07

国家的一个重要功能及其存在的意义,就是提供一套有助于社会经济发展的规则或制度。国家的这种制度供给及其变迁路径,既可以产生较好的经济绩效,也可以导致经济发展的衰退或停滞。在一定的初始经济水平和条件下,对经济增长和发展起决定作用的是制度因素而非技术因素。经济发展的本质在于,它是在一定的制度创新和有效的制度供给基础上的经济增长及其相应的结构变革。从经济发展史来看,普遍认同的、能明显促进一国经济增长的制度创新有如下几点:政府要制定合理的产权制度,从而赋予人民合法保障自身权利及公平参与市场竞争的机会;政府要建立完备的法规体系和司法、执法机构,投资教育以发展人民的人力资本,大力促进交通通讯等基础设施建设,从而加快市场自身的发育;政府一方面致力于正式制度的建设,另一方面也要培育与市场经济相适应的非正式制度,比如文化、意识形态、习惯等,从而实现两者的协调。

## 一、建立有效的产权制度

产权制度对经济发展的影响有正面的,也有负面的,关键在于制度安排本身是否有效。根据产权理论,在现存技术、信息成本和未来不确定因素的约束下,在充满稀缺和竞争的世界中,能带来最小交易成本的产权形式将是有效率的。然而,西方的产权经济学家一般认为,只有私有产权才是有效率的产权安排。其理由是,私有财产制度具有排他性和竞争性,能够满足所谓的个人理性约束及激励兼容约束,从而确保经济参与者正确地按效用最大化原则作出决策;而公有产权制度不具有排他性和竞争性,很容易引起搭便车行为,这就导致经济行为人缺乏足够的激励从事资源配置的优化工作,同时还产生了拥挤现象,导致资源严重浪费,因此,公有产权安排是一种低效率的制度安排。早期产权理论的这一结论后来并未得到足够的经验支持。许

收稿日期:2000-04-12

作者简介:方晓利(1967—),男,安徽安庆人,上海财经大学经济学博士后流动站研究人员。

多研究发现,在一定的 premise 条件下,公有产权结构比私有产权结构更有效率,例如,发达国家的许多合作社组织运行情况良好,比同等规模的私营企业更有效率,最有名的西班牙的蒙德拉贡合作社已经发展到较大的规模,其影响范围覆盖几个大区。于是许多经济学家不得不承认,各种不同类型的产权安排均有其生存范围,在一定的假定条件下,这些产权安排的效率是无差异的。在市场比较发达的情况下,不同类型的产权结构的运行效率可以是无差异的,若考虑市场不发达的情况,我们还要讨论产权结构的界定效率。假定存在一个不发达经济,其中有大量的无主资源,如何判定其归属?阿尔钦安认为,有两种产权界定方式,一种是市场界定产权,一种是强权界定产权。后者得到了他的学生乌比克的经验研究的支持,<sup>①</sup>乌比克认为,如果纯粹由市场界定产权,每个人的私人利益最大化行为导致“霍布斯状态”,也就是说,社会秩序严重混乱,每个人均处于敌对状态,交易根本无法达成,此时若某个力量相对强大者通过强权制服他人,社会反而会回到有序状态,资源配置变得有效率了,美国早期金矿开采过程中就普遍存在这种强权界定产权的现象。强权的效率增进作用说明了产权的界定效率与交易自由并无必然的正相关关系,许多时候有组织的强制更重要。国家的产权界定功能之重要性即在于此。从这些产权经济学的基本原理中可以推断,在一些相对落后的国家,缺乏基本的私人财产制度和契约观念,通过交易来界定产权所面临的代价太高,而通过强权活动界定产权又带来了分配的严重不公,这意味着既定产权安排缺乏效率,于是这些国家通过有组织地推行公有产权制度,一方面借助国家机器来减低效率问题,结果取得了成功。

社会主义公有制度的成功还与一致性的意识形态在全社会范围内顺利推广有关。社会主义国家建国前,均面临快速提高人民生活水平及与资本主义国家相抗衡的巨大压力,这种压力迫使全国上下有可能团结在一种意识形态的周围,而共产主义的意识形态恰恰满足了占社会主体的老百姓的思想偏好,这样就促成了该意识形态很快在全社会范围内取得一致同意,大大降低了建国初始界定产权的成本,同时也大大减少了公有产权制度以后的运行成本。

一般认为,即使公有产权制度是有效的,其适用范围也很小。但社会主义国家在一定时期内均取得了巨大成功,这又如何解释呢?我认为其中有两个主要原因,其一是当时所采用的公有产权安排的具体运行机制——计划经济体制——具有动员资源的优势,在短时期内能把有限的资源统一投放到急需发展的产业中,从而可以迅速实现工业化;其二,社会主义国家建国初期一般经济结构简单,政府直接管理和参与经济活动所面临的信息障碍不严重,特别是一致性的意识形态可以极好地解决信息失真问题,这导致公有产权安排的运行效率也可以很高。

然而,随着经济结构的复杂化,调节经济活动所需的信息越来越多,对信息处理的要求也越来越高,公有产权安排的运行成本逐渐递增,社会效率逐渐下降;同时,计划经济体制本身所固有的弊端也渐渐暴露出来,严重影响了社会主义国家的经济发展,此时需要政府重新发挥界定产权的优势,改革既定的制度安排,这也是私人交易所无法做到的。

政府改革公有产权安排的方式有两种,一种是激进式的,即政府在短时期内迅速把公有财产私有化;另一种为渐进式的,它要求在保持公有财产主导地位的前提下,逐步实现产权制度的多元化。前者遵循西方自由主义经济思想的基本准则,完全否定了公有产权制度的相对优势,虽然目标很吸引人,但不符合现实,目前大多数经济学家对其持否定态度。渐进式改革立足于一国的国情,按照现实条件调整产权结构,充分发挥各种产权安排的相对优势,在实践中取得了巨大的成功。从中国的实践看,渐进式产权制度改革促进了经济的高度发展。这种改革方式主要表现在两个方面,一是政府在保留公有产权主导地位的前提下,改革产权安排的具

体运行机制,这也就是我们常说的两权分离。传统的产权理论认为,产权与所有权是同一的,它包含某人对某物的所有、占有、使用、收益、处置等一系列权能,这些权能通过法律形成单一的所有权概念。现代产权理论则否定了产权与所有权的同一性。该理论认为,所有权是一个法律概念,而产权是一个经济概念。由于产权可以与实施权利的行为联系在一起,使得法律上规定的每一种权能都能成为独立的可交易的权利。其实,马克思早就研究了产权的权能分解问题,马克思认为,随着生产力的发展和经济关系的变化,如信用制度的发展、股份公司的产生,必然引起所有权和经营权的分离、所有权和收益权的分离等。而各种权能分离形式都不改变产权的终极所有权。在这种逻辑的指导下,我们可以保留国家对公有财产的所有权,而把相应的其他权利推向市场,通过其他权利的市场化实现经济参与人的激励兼容,并盘活公有财产,达到保值增值的目标,事实证明这种产权安排的内部变革极好地促进了经济发展。除南斯拉夫以外,社会主义国家在改革时期企业改革走的就是经营权变革的道路,即在保持生产资料所有权不变的前提下使企业自主经营,实行所有权和经营权的分离。

公有产权的优势在于它能够使国家有计划地利用稀缺资源,以确保社会福利最大化的实现,但是由于信息问题及运行机制问题,要求公有产权安排必须在一个效率边界内才能合理运作。通常认为,关系国计民生的稀缺资源必须采用公有制,比如土地、水资源等;提供公共产品的企业要采取公有制,比如城市公共交通等;对国家命脉有重大影响的行业实行公有制,比如航空航天业等。除了这些领域外,公有产权安排的比较优势要依赖严格的前提条件。也就是说,只有当某一经济单位能够贯彻一种一致性的意识形态,其组织形式可以确保上级指令被下级准确无误地实施,并且这种制度能始终把有经营管理能力的人选上决策岗位时,公有产权安排才具有效率优势。从现实经济运行看,可分三种情况来理解公有产权安排的比较优势:(1)如果满足上述三个条件的经济单位的规模和范围较小,则公有产权安排是有效的,理由是这种情况下所有者能够有效地选拔和监督经营者;(2)当存在强大的外部压力,或者存在较一致的共同愿望时,上述三个条件比较容易满足,公有产权安排的活动规模与范围也可以扩大,比如社会主义国家建国时既是如此;(3)当某一行业的私有化不可能满足社会福利最大化目标时,实施公有产权安排可以实现效率的改进。由此可见,一旦社会主义国家所面临的外在压力消失,并且、或者一国居民的利益目标多元化趋于明显,统一的意识形态不再起作用,公有产权安排的运行机制的代理成本会很大,由此会阻碍经济发展。此时必须缩小公有产权的活动规模和范围,把有关国计民生的行业及自然垄断行业等以外的所有其他行业推向市场。如前所述,一种办法是改革公有产权的运行机制,使经营权市场化,但对处于竞争行业的工商企业来说,面临变化迅速的产品市场,政府很难监督企业经营者的行为,因为当企业赢利下降时,有可能是来自市场的客观冲击,也可能是来自经营者的不努力或无能,政府无法甄别两者;同时,当政府所监督的企业太多时,也没有能力去获取有关企业生产经营活动的详尽信息,这就使经营者能够偷懒;另外,经营权的定价在政府缺乏信息时也难以准确,凡此种种,都说明公有产权安排在竞争性行业存在劣势。另一种办法是推行产权多元化。也就是说,在竞争性行业可以允许其他产权主体进入,比如,鼓励私营企业、三资企业、集体合作企业等多种企业形式作为公有企业的补充。这种产权多元化的好处在于,一方面可以让效率低下的国有企业退出,使政府集中精力搞好少数重要行业的国有企业,节约有限的资源;另一方面可以形成有效的市场竞争机制,产生正确的价格信号,为政府监督国有企业的经营者提供有效信息,并确保资源配置高效率。中国的渐进改革正是把公有产权安排的主体地位和其他产权安排的补充地位有机结合起来,才有效地推动了持续的经济的发展。

## 二、培育市场,确立市场制度

从现有的经济发展实践看,存在两种发展模式,一种以市场经济为基础,另一种以计划经济为基础。前者可以表现为自由市场经济、政府干预下的自由市场经济及计划和市场相混合的社会市场经济;后者就是社会主义国家改革前所普遍采用的中央集权式计划经济。在社会主义国家建立的初期,曾建立了集中的计划经济体制。在加速建立和健全工业化产业结构方面,计划经济体制发挥了重要作用。计划经济体制在经济发展初期具有效率。其主要原因是,当时这些国家经济结构简单,发展目标单一,政府效率较高,信息失真的可能性较小,国家集中决策的合理性就可以达到很高的水平,而且社会成员的利益较为一致,动力问题得到了很好地解决。但是,当完成了国家工业化的基础产业和基础设施总体框架构建以后,原本的信息条件、动力条件开始变化,计划经济体制的低效率也越来越突出地表现出来。这就要求对计划经济体制进行彻底的改革。可以说,在经济规模扩大到一定程度后,发展经济的基础只能是市场经济,而不是计划经济。当然,许多发达国家的实践经验也证明,没有计划的市场经济也是难以健康运行的。

市场作为经济发展的基础,本身具有什么样的特征呢?一般认为,可以从以下五个方面来确定市场的内涵:(1)市场可以涉及固定地点,也可以不涉及固定地点;市场可以有交换的有形过程,也可以没有交换的有形过程。因此,市场没有固定的范围。(2)市场是在一定的权利结构下,由买者与卖者在互相保持有效联系的时间和地点进行的交易所构成的。(3)市场产生的首要因素是一群潜在买者和潜在卖者,他们无须在同一地方。(4)市场所交易的对象可以是同质的,也可以是异质的。(5)市场的发展依赖一定的交易技术,比如通讯、计算、印刷技术等。

从以上五个方面可知,发展市场的关键在于,要有一套界定和保护产权的制度,要有一群有交易知识的参与人及一定水平的交易技术。对于那些发展中国家或经济转轨国家来说,只有做到以上几点,才可能为经济发展建立坚实的基础。

与市场交易有关的知识包括国家制定的法规、交易技术、交易信息等等。法规告诉交易者哪些可交易、哪些不可交易;怎样进行交易;交易合同的签定和执行;违约的处理等。交易技术则帮助交易者沟通信息。交易信息包括交易对象的特征、可能的报价、交易者的特征、交易量、市场参与人的数量、交易时的政治经济环境等。这些交易知识不是每个交易者都能了解的,任何一个市场经济国家的政府都在不同程度上通过各种方式传播这些知识,政府介入市场交易的理由很简单,如果由交易者自发地学习这些交易知识,不仅要花费许多时间,而且不利于市场公平竞争环境的形成,因为那些掌握较多交易知识的人会操纵市场交易。因此,政府通过制定与交易有关的法规制度、建立交易场所、完善执法机构、规范交易秩序、发展交易技术等,迅速实现交易知识在交易者之间扩散,从而可避免少数人操纵市场,大大减低交易成本,提高交易效率。在公平竞争环境下,交易者如要获利,只有敢于创新,主动承担风险,于不确定的市场变化中发现获利机会。熊彼特早就指出,经济增长的源泉在创新。而创新的基础在于市场的公平竞争机制。政府正是通过扩散交易知识,使其成为交易者的公共知识,从而为企业家创新培育出一个公平竞争的环境。

政府在培育市场过程中需要做的另一件事是提高交易者的人力资本。人本身对经济发展的重要性早已为经济学家所认识,但从斯密、李嘉图等古典经济学家到马歇尔等新古典经济学家都是把这一重要性仅仅归结为劳动的贡献,至于劳动如何促进了经济增长却知之不多。诺

贝尔奖得主舒尔茨、贝克尔等人的开创性研究揭开了劳动与经济增长之深层关系。他们认为,劳动对经济增长的贡献在于人力资本的特性。人力资本指人的体力与智力之和,它具有与物质资本同样的资本属性,但两者之间可能收益率有差别。贝克尔进一步指出,人力资本既具有普遍性,又具有特殊性,前者体现在一个人的体力及所学的基础知识和专业知识上,后者则体现在具体的工作中,比如,一个机修工的基本人力资本是他的体能和机械知识,而他的专有人力资本则是工作经验、与同事的人际关系等。基本人力资本可以通过市场交易,而专有人力资本不能进行市场交易。人力资本常常具有规模报酬递增的特点。根据罗默、卢卡斯等人发展的新增长理论,人力资本积累表现为技术进步,具有外溢性,即一个人掌握的知识不仅使自己受益,还可以方便和引导他人。这种外溢性创造出一加一大于二的效果。与市场交易有关的人力资本也是如此。如果交易参与人的人力资本较低,市场就会发育很差,市场的发育程度与经济发展之间有一种正相关关系,这在社会主义国家的开放地带表现得非常明显。

虽然市场的培育是一个历史的渐进的过程,但政府在市场的培育中的确起着重要作用。在集中的计划经济体制下,不存在严格意义上的市场,存在的只是市场形式。可以说前计划经济国家几乎没有人真正了解市场,计划管制稍一放松,老百姓就进行自发的交易,这种市场的发育程度是非常低的。改革后的体制变迁是以市场为取向的。因此,市场的培育是一个强制性制度变迁的过程。如在社会主义国家,生产资料市场的合法地位是较晚才予以确认的。但是,生产资料不是商品与企业被赋予市场主体地位的改革内在逻辑是相矛盾的。没有生产资料市场,企业就不可能真正做到自主经营,承担盈亏责任,也就不可能实现资源优化配置。因此,确认生产资料的商品属性,开放生产资料市场,是市场化改革内在逻辑的必然结论。许多国家都先后对物资计划体制进行了改革,实行指令性计划、指导性计划和市场调节相结合的制度,这样的制度安排直接导致了生产资料市场的发育和成长。不过在改革初期,尽管通过学习其他国家的间接知识及自己所积累的少许直接经验,使市场得到一定程度的发展,但经常出现无序局面,因此反而阻碍了经济发展。针对这种情况,政府制定法规规范市场秩序;投资硬件加快信息交流;鼓励经济管理知识的教育;确定市场分工和发展规划等,极大地促进了市场的有序快速发育和经济增长。社会主义国家的市场建设经验充分证明了这一点。

### 三、促进正式制度与非正式制度的协调发展

新制度经济学认为,用以界定、规范和协调人们经济活动和经济行为的经济制度由“正式制度”和“非正式制度”组成。研究制度变迁,重要的是说明非正式制度变迁对于正式制度变迁的影响方式,诺思在这方面进行了开创性的研究。他认为,非制度约束对实际的制度变迁过程具有重要影响,实际制度变迁过程总是正式制度变化与非正式制度变化的统一和互动过程。从长期来说,个人行为的非正式约束决定着正式制度的演变,即使一个经济体的正式制度结构有了整体性改变,其实际结果如何也要取决于新建立的正式制度同那些只能逐渐改变的非正式行为规则之间的互动关系的变化。在非正式制度的诸构成因素中,意识形态居于核心地位,发挥主要作用。新制度经济学将意识形态的作用归纳为三方面:第一,它是“个人与其环境达成协议”的一种节约费用的工具,它以世界观的形式出现从而简化决策过程,降低运行费用。第二,意识形态中有关公平、公正等的伦理观念有助于人们在各种方案之间作出选择,节约选择的时间、降低成本并有效地克服“搭便车”现象。第三,当人们的经验与意识形态不一致时,新的意识形态的产生有助于节约人们认识世界和处理相互关系的成本,譬如强制执行某些法律和制度的成本。

社会主义经济发展中的制度变迁,实际上是一个正式制度与非正式制度协调发展的过程。列宁在十月革命不久,就提出“文化建设”的任务,列宁强调的文化建设是包括经济建设在内的大文化建设。几乎所有的社会主义国家在建立以后都提出了建立与新经济基础相适应的政治和思想上层建筑的任务。意识形态被看成是上层建筑的灵魂。在这些国家中,马克思主义居主导地位,同时也形成了完备的社会主义价值体系,科尔奈称它为“社会主义经济的道德准则”,并着重强调了四条原则:(1)社会主义的工资分配原则是“按劳分配”,其中包括“同工同酬”;(2)团结的原则,帮助弱者提高自己;(3)安全原则,每个社会成员都应感到安全;(4)全体利益高于局部利益,不论后者是个人利益还是小集体利益,这个原则还意味着长远利益高于眼前利益。<sup>②</sup>“社会主义经济的道德准则”与计划经济体制和传统经济发展战略相适应,保证了社会主义经济制度的确立、建国初期国民经济的恢复和经济建设的成就,但是,很快,这种意识形态越来越不适应市场化改革的需要,即与改革的效率原则相冲突。科尔奈认为,提高效率有五个条件:(1)需要有一个物质鼓励和精神鼓励的制度,以促使所有参与生产的个人(领导者和工人)更好地工作。(2)必须认真地进行核算,考虑利润和成本。必须节约使用稀缺性资源,必须停止没有效率的生产活动。(3)必须能够迅速而灵活的调整,以适应当前形势和外部条件。(4)决策者必须具有首创精神,勇于革新,勇于承担风险,表现企业家素质。(5)每个决策者都必须对他或她所负责的事务以及所做的决定承担个人的责任。<sup>③</sup>提高效率的这五个条件与社会主义的道德准则之间存在尖锐的矛盾,“社会主义经济中的很多决策者所处的进退两难的困境恰恰是这两个不同的价值体系的冲突所引起的。”<sup>④</sup>意识形态落后于经济市场化改革需要的情况不仅在匈牙利出现过,在其他国家也广泛存在过。如中国长期存在超越阶段或落后阶段的意识形态,阻碍了改革进程和经济发展。把社会主义与计划经济等同的意识形态,使得人们无法从根本上突破旧体制的框架,改革只是在计划体制框架下的修修补补;人人都有工作的意识形态,造成了人浮于事,损害了效率。经济增长需要合理的意识形态为其提供有利的“非正规性”规范,而意识形态变革的滞后则会束缚和阻碍经济增长。落后的意识形态压制创新、破坏变革团体存在的合法性、造成团体成员的分裂、助长“搭便车”现象。因此,实现经济增长,要求进行意识形态的变革,建立崭新的意识形态。社会主义国家政府都适应经济改革需要对意识形态进行了变革。在这场变革中,中国的效果最为显著。政府以“四个坚持”为核心,提倡集体主义价值取向,以及人与人之间互助合作精神,着力建立符合时代精神的社会主义意识形态。实践证明,通过对意识形态的积极调控,为改革营造了良好的环境,减少了改革的摩擦和阻力,降低了改革的成本,从而提高了经济绩效。但是应该看到,由于中国处于“两个转变”时期,传统的意识形态仍有深厚的影响,而新的意识形态尚未确立,一定程度上出现了“非正式制度”安排的真空状态。社会“道德风险”大量存在,扰乱了社会秩序,破坏了经济协调发展,降低了绩效。因此,构建适应社会主义市场经济体制的意识形态,任务还很艰巨。

注释:

①参见:A. A. Alchian, *Economic Force at work*, Indianapolis: Liberty Press, P. P. 127—149, 1977. Umbeck, J., *Might Makes Right: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights*, *Economic Inquiry*, 19(1): 38—59, 1981.

②③④科尔奈:《矛盾与困境》,中国社会科学出版社1989年版中译本,第103页、104页、105页。

(下转第35页)

