

## 论我国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调

杨 瑞 龙

(中国人民大学经济学研究所)

### 引 论

所谓制度变迁方式(改革方式)是指制度创新主体为实现一定的目标所采取的制度变迁形式、速度、突破口、时间路径等的总和,而制度选择目标(改革目标)是指制度创新主体在既定效用函数和约束条件下所期望实现的未来制度安排。由于我国已明确地把社会主义市场经济体制作为制度选择目标,所以目前理论界关注的热点是,如何评价既有的制度变迁方式,以及应选择什么样的制度变迁方式才能在既定的现实约束条件下,以尽可能低的实施成本和摩擦成本(樊纲,1993a)和尽可能快的速度完成向市场经济体制的过渡。

制度变迁方式的选择主要受制于一个社会的利益集团之间的权力结构和社会的偏好结构(樊纲,1993b)。制度变迁大致上可区分为需求诱致型与供给主导型两种方式。我国目前所选择的是一种政府主导型制度变迁方式<sup>①</sup>(杨瑞龙,1993),它具有以下基本特征:(1)在政府主体与非政府主体参与制度安排的社会博弈中,由于政府主体在政治力量的对比与资源配置权力上均处于优势地位,它的制度供给能力和意愿是决定制度变迁的方向、深度、广度、形式的主导因素,非政府主体的制度创新需求一般需得到政府的认同或批准才可能被全部或部分满足;(2)政府通过制度创新所追求的目标是双重的:一是通过降低交易费用使社会总产出最大化;二是通过使权力中心及它所代表的利益集团的垄断租金最大化实现政治支持最大化(诺思,1981)。政府主体获取的潜在制度收益大于零并不必定导致每个行为主体的净收益或社会净收益大于零;(3)政府主体借助行政命令、法律规范及经济刺激,在一个金字塔式的行政系统内自上而下地规划、组织、实施、监控制度创新。为防止下级政府或非政府主体利用上级授权谋取自身利益而使改革发生变形,客观上要求维护政府、尤其是中央政府的权威性;(4)在既有的政治秩序和意识形态约束下,政府主体通常偏好于渐进的改革方式。渐进式的特征有:一是增量改革,即着眼于在资产的增量配置上引入市场机制;二是试验推广,即每项改革方案先在一定范围内试验,然后再推广;三是非激进改革,即充分利用已有的组织资源推进市场取向的改革(林毅夫等,1993)。

<sup>①</sup> 当然,随着我国在增量改革中逐步引入产权规则,如发展非国有经济,以及决策权的逐步分散化,在一定的领域中也出现了需求诱致型的制度变迁方式,但它不足以左右我国改革的基本方向和基本形式,即政府主导型制度变迁方式仍处于主导地位。

社会主义市场经济体制作作为我国的制度选择目标,它应具有以下共性:(1)每个追求自身利益最大化的行为人都力图在给定的约束条件下占有和支配尽可能多的稀缺资源。行为人追求自身利益的能力与其占有的资源数量(包括权利)、资源的利用效率、资源的配置相联系。也就是说,产权的排他性和可转让性是最基本的市场规则;(2)在产权明晰化的条件下,行为人在市场交换中对他所买卖的商品或劳务有着完全的选择自由,即任何个人或团体均不能强制行为人进行非自愿的交换。在自由选择的基础上,行为人为追求自身利益最大化在市场上展开平等竞争;(3)行为人必须对其自由选择的后果承担完全的责任,即收益与风险是相对称的;(4)在决策权分散化的条件下,市场价格体系为行为人的自由选择提供信息和激励,并自发地协调他们的理性选择行为;(5)政府的功能主要是通过立法和司法制度界定和保护产权,即帮助谁拥有什么样的权利以及保护这些权利不受侵犯,并通过提供公共产品及实施必要的宏观调控克服“市场失灵”现象。

本文所要研究的问题是:我国所采纳的政府主导型制度变迁方式是否与市场经济体制这一制度选择目标相兼容?政府主导型制度变迁方式也许是在既定的政治经济文化条件下的现实选择,并在以较低的成本启动中国的市场化改革等方面发挥着重要的功能,但它在实现向市场经济体制的过渡中是否存在改革极限?能否在既定制度变迁方式下超越这些极限?如果回答是否定的,那么能否通过制度变迁方式的调整或转换超越这些极限,并以较低的成本实现制度选择目标?需创造什么条件才能形成与制度选择目标相适应的制度变迁方式?

## 一、制度供给主体的偏好及利益与制度选择目标的冲突

作为制度选择目标的市场经济的制度基础是产权关系明晰化,因为交换本质上是产权的交换,只有明确产权的排他性和可转让性,自由选择、自愿交换、公平竞争、风险自负、激励相容等市场规则才可确立,从而可通过资源的帕累托最优配置增进社会福利。所以,被选择的制度变迁方式只有能够促进而不是阻碍排他性与可转让性产权规则的确立,它才与既定的制度选择目标相兼容。

在供给主导型制度变迁方式下,由于政府在政治力量的对比及资源配置权上均处于优势地位,它的制度供给能力和意愿支配着具体的制度安排。政府通过制度创新所要实现的目标是双重的:一是经济目标,即通过降低交易费用使社会总产出最大化。二是政治目标,通过形成产权结构的竞争与合作的基本规则使权力中心及由其代表的利益集团的收益最大化,以赢得最大化的政治支持,抑制对其执政地位构成潜在威胁的反对派势力的生长。为此,政府将为不同的利益集团设定不同的产权,低效率的产权结构将不可避免(诺思,1981)。经济目标遵循的是效率优先原则,它要求形成一个排他性和可转让性的产权结构,以提高资源配置效率;政治目标则基本不受效率优先原则的约束,而主要受政治、军事、社会、历史、意识形态等因素的约束。显然,经济目标与政治目标之间存在着冲突。

在供给主导型制度变迁方式下,政府的政治目标通常支配着经济目标,即预期政治收益大于政治成本是政府主动实施制度创新的先决条件(杨瑞龙,1993)。政府固然也有建立有效率产权结构的动机,但由于面临竞争约束和交易费用约束(诺思,1981),政府推进产权制度变革的政治成本是很高的。因为,政府若要变革低效率的产权结构,必将面临政治上的潜在竞争者的

挑战。这种挑战主要来自两个方面：一是在产权明晰化过程中失去既得利益的那些利益集团，可能会从权力中心政治上的同盟者变为反对者。如果这些既得利益集团的政治支持对于巩固权力中心的执政地位是至关重要的，那么至少在短期内政府不会变革那种虽无效率但能保护该集团既得利益的产权结构；二是随着排他性产权的确立，原先依附于政府的个人或团体将成为独立的利益主体。经济利益的独立化有可能诱致政治力量的多元化，进而打破原有的力量均势，对政治秩序的稳定产生潜在威胁。如果权力中心预期到这种潜在威胁足以影响其未来的执政地位，就会对无效率的产权结构采取容忍态度。同时，尽管有效率的产权结构有助于提高社会总产出水平和扩大税收来源，但这种潜在收益的获取存在时滞，政府必须在短期内为产权制度的更替支付大量交易费用（如界定和保护产权的费用，以及建立与新产权规则相适应的税收体系、社会保障体系所需的费用等）。如果这种付费超越了国家财政可承受的限度，改革方案就难以出台。当然，由于产权结构的长期低效率必将引起经济衰退、财政收入来源枯竭和社会福利水平的下降，最终可能导致政治支持率的下降，所以，从政治目标出发，政府也力图在尽可能不突破竞争约束和交易费用约束的条件下，通过制度创新提高产权结构的效率，提高社会总产出水平。

作为支配制度变迁方向、内容的政府的偏好及利益与以产权明晰化为核心内容的制度选择目标之间，既有一致的地方，又存在冲突，即政府所面临的竞争和交易费用约束限制其出台有可能导致政治净收益小于零的产权制度创新方案。我国目前试图在不改变公有制占主导地位的条件下发展非国有经济，以及在不放弃国家作为财产占有主体的条件下把国有企业改造成法人企业制度的改革战略选择，实际上反映了政府在确定产权制度变革的方向和力度时政治目标与经济目标相冲突及优先满足政治目标的现状。

产权制度变革滞后以及在既定制度变迁方式下难以有大的突破这一事实不仅制约了我国向市场经济过渡的步伐，而且将增大改革的社会成本。如果试图在维持供给主导型制度变迁方式的条件下继续推进产权制度的变革，那么就有必要通过改变现有政治力量的对比关系来修正政府从事制度创新的目标函数和约束条件，使政府的利益在更大程度上依赖有效率产权结构的建立。这种政治秩序的改变既可以通过政府体制的自身改革和政府官员的改组来实现，又可以通过利益独立化的个人或团体不断进入政治体系进而改变政治力量的对比关系的方式来完成。显然，在政治权力高度集中的条件下，以上两种改变既有政治秩序的方式都将遇到重重阻力。因此，为了建立有效率的产权结构，实现既定的制度选择目标，有必要转换制度变迁方式。

## 二、制度变迁方式的等级规则与制度选择目标的分权原则之间的冲突

为了实现向市场经济的过渡，就应贯彻分权原则。这就需通过政企分开、产权界定等措施使企业彻底摆脱对行政机构的依附关系，成为真正的市场竞争主体和法人实体，从而由分散型决策体制取代集权型决策体制。供给主导型制度变迁方式所遵循的是等级规则，即人的政治权力的大小由其在金字塔式的行政系列中所处的地位和级别来界定，并通过与政治权力大小相对应的手段来界定他对资源的配置权。由于权力中心处于等级制的顶端，从而主要由其确定制度变迁的形式和内容，并通过纵向隶属的行政系统自上而下地实施制度创新。

在推进决策权分散化的过程中,若要维持供给主导型制度变迁方式,至少应具备以下条件:(1)政府需拥有完备的信息输入输出系统,接受、贮存、处理下级传递上来的制度需求等信息,捕捉获取潜在收益的机会,选择制度创新方案;(2)维护政府的权威性。等级制的维持是以权威性的存在为基础的。只要人们明确地或缄默地允许他人为自己作出某种行为规范的决定,权威就出现了。政府的权威通常依靠法律和其他约定俗成的普遍规则行动(林德布洛姆,1977),它既可直接体现在其发布命令或制定有关规则中,又可间接体现在政府进入市场或改变市场条件中;(3)保持等级制的稳定性。为了在自上而下的制度变迁中取得协调分工和职能专门化的效率,权力中心行使着制度安排的行政组织的权威,各级行政代理机构又分别行使对各自下级组织的权威。等级制度越健全,就越容易实现政府预期的制度创新净收益;(4)各级行政代理机构能与作为委托人的权力中心“同心同德”,即能把权力中心的偏好与收益作为自己所追求的目标,向上级传递真实可靠的信息,并不走样地实施权力中心作出的制度安排;(5)一旦发现下级代理机构利用上级的授权追求与权力中心不一致的目标而使制度变迁方向偏离原先的选择,权力中心有能力监控、惩罚和校正下级的偏差行为。

政府组织实施决策权的分散化可以采取两种方式:一是行政性放权,即权力中心根据决策权的重要性不同,把一部分经过选择的决策权下放到地方或部门,再由这些利益相对独立化的行政机构把部分决策权下放到企业。我国过去实施的放权让利式的改革主要是一种行政性放权;二是经济性放权,即通过政企分开和产权制度的变革,使企业脱离对政府的依赖,成为自主经营、自负盈亏的市场竞争主体。我国的制度变迁方式决定了行政性放权处于更重要的地位。但不管是行政性放权还是经济性放权,都将逐步瓦解供给主导型制度变迁方式。为了避免发生这种瓦解,就需维持等级制,放慢权限下放的步伐。

第一,随着放权让利或改革的推进,权威存在扩散化倾向。行政性放权实际上就是通过授予作为权力中心代理机构的各级行政组织更大的权限来激发其发展本部门本地区经济的积极性。然而,由于权力中心与其各级代理机构的效用函数并不都一致,代理机构总有欲望利用上级授予的权威去做并未授权于他做的事情,以满足其自身利益的最大化。代理机构的利益越独立化,被授予的权限越大,权威扩散的可能性就越大,其直接后果是弱化了权力中心的权威。我国实行分灶吃饭的财政体制后,就出现了明显的权威扩散化现象。

第二,与权威扩散化相联系,纵向隶属的等级制发生了松动,即由传统的单向依赖的等级规则演变为双向依赖的委托代理关系。随着各级行政代理机构经济实力的增强和利益的相对独立,它们既可以通过向上级传递虚假信息及讨价还价,诱使权力中心作出对自己有利的制度安排,又可以利用上级的授权,在满足自身利益最大化的限度内理解和贯彻上级要求实施的新制度规则。制度变迁也由过去的命令协调转变为谈判协调,因为随着代理机构经济实力的增强,权力中心的财政收入对其就有较高的依赖度。我国目前一些经济较发达地区有着较强的讨价还价能力就可证明以上的推论。

第三,随着决策权的分散化,相当一批原先具有行政隶属关系的企业脱离了等级规则的束缚,成为不依赖于行政部门而独立存在的经济实体,行政命令对其就不再具有充分的约束力。因此,只有当权力中心作出的制度安排与这些市场主体追求利润最大化的目标相一致,它们才会参与政府组织的制度创新活动。否则,它们就会用“脚”来投票,脱离有组织的制度变迁轨道,

运用其拥有的决策权在政策或正式规则的边际上从事能满足自身利益最大化的制度创新。

第四,下放权限的直接后果是在一定程度上引入了产权规则及市场机制。于是,原来等级森严的行政协调系统在产权规则的冲击下出现了若干“真空”地带,拥有决策权的利益主体有可能寻找各种途径摆脱行政控制,“上有政策、下有对策”便是其真实写照。但是,市场关系又是在行政系统的缝隙中艰难地发育,产权规则受到等级规则的干预,如企业负盈不负亏,具有双重依赖性等。松动的等级规则与不健全的产权规则相冲突,必然导致市场秩序的混乱。

从以上分析可以推导,在供给主导型制度变迁方式下推进决策权分散化和市场化改革,将逐步面临经济上和政治上的双重障碍。

经济上的障碍表现为政府控制下的分权化改革将会引发严重的通货膨胀。原因在于:政府在下放经营决策权的同时,没有相应地下放“责任”,这种回避产权重新界定的放权实际上使企业处于负盈不负亏的状态。由于投资风险很低,企业争夺稀缺资源,满足自身利益最大化的有效途径就是不计成本地获得尽可能多的资本,扩大生产规模,即投资需求很旺盛;行政性放权使地方政府的利益相对独立化,它们与权力中心讨价还价能力及争夺稀缺资源的能力与其经济实力成正比,而提高本地区经济实力的捷径是通过扩大投资规模加快经济发展速度。由于存在所谓货币供给的“倒逼机制”,只要中央没有实行一刀切的紧缩政策,它们的投资需求就有可能被满足;单纯的放权让利式改革难以有效地提高产权结构的效率,企业经济效益不高这一事实表明,社会总产出的实际水平低于其潜在水平;分权化的另一后果是中央财政收入占国民收入的比重具有下降趋向,然而,中央财政所承担的责任不仅没有明显减轻,反而有所增加。如为若干改革中的净失益者提供补偿,为了维护社会稳定,对陷入经营困境的企业提供财政补偿,防止失业率的上升等。因此,中央财政总是入不敷出。弥合供求缺口与财政赤字的常用手段就是增加货币供应量,于是,公开性的通货膨胀就不可避免。就象企业倒闭、失业率上升等是激进的需求诱致型制度变迁方式的“副产品”一样,通货膨胀也许是渐进的供给主导型制度变迁方式的“副产品”。当通货膨胀超越社会可容忍的限度,就有相当一部分家庭或利益团体成为改革的绝对或相对失益者。由于改革阻力增大和社会不稳定因素增多,就难以维持分权化改革。

政治上的障碍表现为政府控制下的分权化改革将会导致政府权威得以维持的等级制的瓦解,原因已由前述。随着等级规则的松动,权力中心对制度变迁方向、速度、形式等的控制能力逐渐弱化,行政代理机构及企业不再不走样地实施权力中心规划的制度安排,改革“变形”便不可避免,即权力中心的意愿制度供给与实际制度供给不相一致(杨瑞龙,1993)。在此条件下继续推进分权化改革,就可能因政治成本的上升而使制度创新的政治净收益小于零。如经济自由化所诱发的多元化政治力量对权力中心的执政地位产生某种潜在威胁;扩权过程中的官商不分、权钱交易等腐败行为降低了民众对政府的政治支持率;权威弱化造成权力中心为控制各级代理人的偏差行为需支付更多的费用;由利益关系调整引发的社会不稳定因素增多等。

在经济、政治双重障碍面前,权力中心面临两难抉择:如果继续推进分权化改革,则由于等级制的瓦解和政府权威的下降,导致政府主导型制度变迁方式的自我否定,这显然违背权力中心的改革初衷;如果要维护权力中心在制度变迁中的主导地位,就必须抑制过高的通货膨胀和恢复政府的权威性。在宏观间接调控体系不健全条件下,最有效的控制办法就是通过收权强化等级规则,其后果是中断分权化改革,即宏观控制与推进改革在某种程度上存在替代性。双

重障碍引发的两难选择,使中国的改革呈现走走停停、停停走走、“活乱”循环的局面。改革的这种周期性变化正是制度变迁方式的等级规则与制度选择目标的分权原则相冲突的外在表现。

### 三、制度创新的空间限制及其扩散

市场经济是一种开放性的经济体系,在公平竞争和法律许可的限度内,产权主体以追求潜在收益为目标的制度创新活动不受人为的空间限制。这种以成本与收益比较为原则的制度创新经历以下五个步骤:(1)由于相对产品及要素价格变化、市场规模变动、技术进步等原因,若干个人或团体预期到正的潜在制度净收益,从而形成制度创新的第一行动集团;(2)第一行动集团提出具体的制度创新方案;(3)在预期净收益大于零的条件下,第一行动集团去推动乃至实施制度创新;(4)形成推动制度变迁的第二行动集团,如国家通过立法防止搭便车行为,助第一行动集团一臂之力;(5)两个利益集团共同努力实现制度创新,并就可能获得的创新收益进行分配(戴维斯、诺思,1971)。

在供给主导型制度变迁方式中,政府直接扮演上述模型中的“第一行动集团”角色。政府推动的制度变迁既要满足自身的偏好与利益,又要尽可能考虑到各利益主体的制度需求;既要有助于向市场经济过渡,又要把它控制在政治、财政、社会可承受的限度。显然,不加空间限制地全面推进改革有悖于以上约束条件。因为,改革的面越广,不确定性因素越多,政府拥有改革知识的不完全性暴露得越明显,改革的摩擦性成本越高,改革失控的可能性越大,改革风险也就越大。所以,对改革实施空间限制是由供给主导型制度变迁方式内在决定的。

所谓改革的空间限制,就是由权力中心赋予若干行政代理机构或企业在特定的范围内实施特定内容的制度创新的优先权或特许权,并通过设置进入壁垒把试点单位和非试点单位在空间上隔离开来,取得成功经验后再逐渐向非试点单位推广(杨瑞龙,1993)。确实,在自下而上的需求诱致型制度变迁方式中,制度创新也具有由点及面、逐步扩散的特征,但它与自上而下的供给主导型制度变迁方式中的试点推广具有若干本质的差异。

首先,在需求诱致型方式中,担当“第一行动集团”角色的是熊彼特意义上的企业家,他们在不确定性的环境中,为获取潜在收益率先进行制度创新,并独立承担创新的风险。在供给主导型方式中,“第一行动集团”由双重角色担任,即首先由权力中心根据既定的目标和约束条件评估和选择能最大限度实现预期潜在收益的制度创新方案,然后由其选择合适的代理机构(如地方政府或企业)作为试点单位,具体实施这一方案,通过试验评判其推广价值。由于委托人与代理人的效用函数不完全一致,权力中心监控试点单位的试验过程是十分必要的。

其次,在需求诱致型方式中,制度非均衡下潜在收益的出现是形成第一行动集团的必要条件,但由于存在外部性、不确定性及交易成本等阻碍新制度出现的因素,它不一定能导致集体行动(奥尔森,1965)。这种阻碍制度创新之因素既可通过集团内的说服、谈判、沟通达成一致同意的契约来克服,也可通过国家保护产权的行动来克服。只有当潜在制度收益大于消除阻碍因素的成本,才可能发生第一行动集团的制度创新行为。在供给主导型方式中,由于权力中心掌握“暴力潜能”,一旦它发现实施局部性制度创新方案的预期净收益大于零,就可以借助行政力量强制性进行试点,并通过设置人为的改革“进入壁垒”来弱化外部性及不确定性因素,降低交易成本。因此,这种试点推广方式不仅容易启动改革,而且风险相对较小。

再次,在需求诱致型方式中,制度创新的收益是对第一行动集团为减少不确定性所作努力的报酬。国家只是通过保护产权使创新者占有这部分收益,并不人为地为他们获得这一收益提供特殊的优惠条件。在供给主导型方式中,为了取得所期望的试点经验,政府可以让试点单位在不同于非试点单位的制度环境中活动。因此,试点单位可以获取双重潜在收益:一是由优惠政策带来的潜在收益。即使其他因素不变,单是优惠的信贷、税收、外贸等政策就可为试点单位带来额外收益;二是由新制度规则的引入所带来的潜在收益。如更大的经营自主权,有助于完善试点单位的激励机制和提高生产效率等。显然,以上双重潜在收益并不完全取决于试点单位的自身努力,而是在很大程度上取决于委托人授予的特许权。因此,作为委托人的政府自然要参与对这部分收益的分配。

最后,在需求诱致型方式中,第一行动集团不可能持久地独占制度创新的潜在收益。因为追求效用最大化的其他行为主体为了分享这一收益,也会模仿第一行动集团的创新行为。当制度达到均衡,潜在收益也就消失。以上过程就是制度创新由点及面的扩散过程。在供给主导型方式中,人为设置的“进入壁垒”表明,未经批准或授权的单位不能模仿试点单位的做法,也无法享受试点单位的条件。这样,试点单位与授权者共同获得的双重潜在收益就与“垄断租金”相类似,只要不撤消进入壁垒,租金就长期存在。在条件成熟的时候,再由政府组织改革试点经验的推广。新制度扩散的过程也是租金消失的过程。

先试点再推广的改革方式确有不少诱人之处,如它有助于降低政府因知识的不完全性而引发改革失误的可能性;它有助于消除阻碍制度创新的若干要素,从而较易借助政府的力量启动改革;由于它基本不对既得利益集团造成损害,阻力较小,从而可以降低政府承担的改革风险;试点单位获得潜在收益的可能性可吸引更多的行为人参与改革等。但试点推广的改革方式也存在着不容忽视的缺陷:

第一,它助长制度变迁中的“寻租”行为。由于改革存在进入壁垒,谁率先获得政府授予的试点优先权,谁就能获得“垄断租金”。这种非生产性的寻租活动不仅会浪费社会资源,诱使政府官员的腐败行为,而且会扭曲制度创新的真实成本和收益,使试点的实际效果与制度选择目标不相一致。

第二,试点推广式改革的收益与成本的不均匀分布导致摩擦成本的上升。制度创新的空间限制可使试点单位在较少承担改革成本条件下长久地获得垄断租金,这一租金在某种程度上是再分配的结果,即以非试点单位损失部分相对或绝对利益为代价的,造成试点与非试点单位发展不平衡。如率先被批准设立的特区或开发区,因可享受其他地区所享受不到的优惠政策,不仅容易吸引外资,也可把其他地区的短缺资源吸引过来,其发展速度就可大大加快;率先被批准上市的股份公司就可比其他企业更易筹集资本、改善企业的经营机制。这样,试点与非试点单位之间的利益摩擦就难以避免,改革的社会成本也会增大。

第三,试点经验的实际推广价值是值得怀疑的。试点单位获得垄断租金这一事实既能刺激非试点单位的改革积极性,又可能误导制度创新行为。因为,非试点单位突破进入壁垒,推广试点经验的主要动机也许是要参与垄断租金的分割。但一旦试点经验大面积推广,每个推广单位都能享受到过去只有试点单位才能享受的优惠政策,竞争地位又相对平等了,垄断租金也就随之消失。因此,除非推广单位真正向旧体制开刀以获得潜在制度的收益,否则它就很难象试点

单位一样取得成功。我国的改革试点大多比较成功,但推广效果不甚理想这一事实也证实了以上的理论推导。

第四,采取局部推进的改革战略必然造成某些必要的改革措施滞后,形成调节机制上的真空,并使宏观政策环境的改革相对滞后,引起经济秩序的混乱(林毅夫等,1993)。

至此,我们又遇到了一个“死结”:试点推广的改革方式是政府主导型制度变迁方式的派生物,但借助这一方式又难以建立起开放性的市场经济,全面、整体、配套地推进改革则是实现制度选择目标的最佳途径,然而它又与既定的制度变迁方式相悖。

这实际上是我国的制度变迁方式与制度选择目标内在冲突的又一表现。

#### 四、增量改革及其引致存量改革的可能性与社会成本

市场经济的基本含义是一切经济活动都直接或间接地受市场机制的调节。最易达到以上目标的理想改革方式也许是选择创世纪式的一揽子改革方案。然而,创世纪方式的选择受到以下条件的约束:一是它以打破既有政治秩序和既得利益格局为前提。在经济状况尚未极度恶化与社会矛盾未充分激化的条件下,政府不会选择把自己及其它的后援组织作为改革对象的激进改革方式;二是由于改革的实施成本和摩擦成本是改革激进程度的增函数,且在作为改革对象的旧体制内部无法进行自我补偿,因此,改革越激进,阻力也就越大(樊纲,1993b);三是改革的设计人和执行人面临信息不足的难题;四是由于新制度规则的发育与完善有一个时滞,所以同时全面废除旧规则,有可能导致经济秩序的混乱(麦克米兰,诺顿,1992)。受以上条件约束,在改革的起步阶段,增量改革是一个较易为各方接受的改革方式。

确实,受改革的初始条件约束,增量改革方式虽非最优,却是现实可行的选择。但是,在供给主导型制度变迁方式下,它是否必然引致存量改革是不确定的。因此,需进一步研讨的问题是:增量改革是否能最终引致市场经济的建立?以及为此需支付的社会成本有多高?

增量改革引致存量改革大致可以有两种途径:一是与体制增量相联系的利益主体的政治经济实力不断壮大,最终对体制存量作出符合其利益与偏好的改造。如非国有经济不断壮大,逐渐在竞争中“吞掉”国有经济,最终完成产权明晰化的进程;二是面对新体制因素的竞争压力,与体制存量相联系的利益集团主动进行内部改革,最终完成向新体制的过渡。如通过对国有企业的公司化改造,形成有效率的产权结构。其实,不管选择何种途径,增量改革引致存量市场化的改革至少必须具备以下条件:(1)新体制的收益增量有可能成为对增量改革的失益者进行补偿的资金来源;(2)随着新体制因素的增长,有助于弱化存量市场化改革的阻力,从而使进一步改革的社会成本递减;(3)随着推行增量改革,政治力量的对比关系发生有助于导致存量市场化改革的变化;(4)每一步的增量改革都是离效率最优状态的制度选择目标更近而不是更远;(5)增量改革引致存量改革的形式应是公开合法的,或者在权力中心及民众的可容忍限度内。

然而,在供给主导型制度变迁方式下,增量改革本身并不能创造出存量市场化改革的足够条件。

第一,增量改革并不一定能使进一步改革的社会成本递减,而且在一定条件下可能使改革的阻力更大。首先,由于改革的“非帕累托改变”性质(樊纲,1993a),体制增量导致收益增量这



一事实至少表明与体制存量相联系的利益主体的利益可能相对或绝对下降了。既得利益集团既可能从政府那里寻求保护,又可能要求政府限制新体制因素的成长,从而将使改革的阻力增大。其次,克服因增量改革的外部正效应所引起的搭便车现象是激励行为人参与增量改革的必要条件,如果全部增量收益通过再分配渠道对改革的失益者进行补偿,则增量改革的动力也就消失了。即使假定收益增量可以部分转化为补偿资金,但由于前述的引发通货膨胀原因的存在,政府可以通过增加货币供应量来转移改革成本,即不管是增量改革中的得益者还是失益者,都将因手中货币的贬值而承担一分改革成本。尤其是那些原先的失益者从再分配渠道获得的补偿也许还低于因通货膨胀所承担的改革成本。因此,进一步改革的阻力可能更大。再次,增量收益的获得者必定是该阶段增量改革的支持者,但并非必定是进一步改革的支持者。事实上,增量改革的参与者为了持久地获得收益增量,往往会形成新的利益集团,从政府那里寻求特殊保护,如设置进入壁垒,使增量收益转化为“垄断租金”。因此,有权参与瓜分这一垄断租金的新的既得利益集团有可能既反对体制复归,也不期望进一步推进存量市场化的改革,而偏好维持双重体制并存的格局。最后,双重体制的长期并存无疑会导致摩擦成本的上升和资源配置的低效率。

第二,增量改革不足以改变能决定存量改革力度和方向的既定政治力量对比格局。确实,通过增量改革,在经济上获得独立地位的利益主体具有进入政治体系和增大自己谈判力量的愿望,但经济利益独立化能否导致政治力量多元化,乃至引起政治秩序发生有助推进存量市场化改革的变化,取决于由既定政治秩序决定的独立利益主体进入政治体系的成本和建立新制度的立法基础的难易度。在政治体制改革滞后的条件下,权力中心为防止政治上的反对派势力的生长,总是试图为其他利益主体进入政治体系设置很高的“进入壁垒”。由于这些利益主体一般难以承受在既定政治秩序下进入政治体系的成本以及为改变政治秩序所必需的新的立法难以出台,他们也可能转而通过支持既有政治秩序来换取其对他们新获得的既得利益实施保护。这样,存量市场化的改革难度就更大了。

第三,体制增量离效率最优状态的制度选择目标可能不是更近而是更远。制度供给主要决定于一个社会的各既得利益集团的权力结构或力量对比,每一增量改革措施是特定条件下的各利益集团之间建立在实力原则基础上冲突与妥协的结果。它可能满足了“制度帕累托最优”条件,即继续变革制度已不可能给当事人带来任何附加收益,但它不一定能导致资源配置的帕累托最优境界。原因在于:制度选择对初始条件的敏感依赖及积累效应;利益集团对潜在非中性制度收益的追求;行为人对相对福利的偏好;搭便车及制度惯性等(张宇燕,1992)。既然体制增量可能经常地偏离资源配置的帕累托最优状态,那么为了向效率最优化的制度选择目标过渡,增量改革的成果将成为继续改革的对象。如对计划价格体制实施增量改革的结果是形成了价格双轨制,为了向市场价格体制过渡,价格双轨制又成为改革的对象。改革的成果不断成为改革的对象不仅因资源浪费和社会冲突加剧而使改革的累积成本相当高,而且导致改革过程的非连续性。

第四,当新体制因素逐步脱离对旧体制的依赖而不断壮大时,确实存在由其改造或吞并旧体制完成向新体制过渡的可能性。由于这种改造或吞并是对与旧体制相联系的既得利益的否定,因此在既定政治秩序下一般难以公开、合法地进行,但它可以通过非合法手段悄悄地进行。

如有人把国有资产的大量流失比作是一场“悄悄的私有化革命”，即通过非合法和隐蔽的手段把公有财产转化为私有财产，实现产权明晰化。显然，这种方式不仅是对国家利益的非法侵占，而且对大量缺乏资源配置权的平民百姓来说也是极不公平的。因此，它必将会引起巨大的社会摩擦，从而很难持续实行下去。

以上分析并非要全面否定增量改革方式。其实，笔者历来认为，在改革的初始条件约束下，增量改革方式是一种现实的选择，它对于以较低的成本启动中国的市场化改革发挥着十分重要的作用，尤其是那些包含产权界定的增量改革内容，如发展非国有经济等更具有深远的意义。但是从它能否引致存量改革以及它的社会成本角度来评价，增量改革方式的局限性是很明显的。事实上，增量改革本身难以挣脱供给主导型制度变迁方式对其约束，在既定的权力结构和利益结构下，增量改革难以创造出引致存量市场化改革、完成体制过渡的必要条件，并可能使双重体制并存格局长期化与改革的社会成本递增，这也同样反映了既定制度变迁方式与制度选择目标之间的内在冲突。

## 结 语

由以上分析，可初步推导出以下几个结论：

1. 尽管在中国市场化改革的起步阶段供给主导型制度变迁方式具有不少积极的功能，但在此方式下实现向市场经济过渡有着若干难以逾越的障碍。如果试图继续维持这种制度变迁方式，那么或者可能使改革目标的实现遥遥无期，或者可能随着社会矛盾的激化、政府权威的下降、经济增长动力的减弱、供给主导型制度变迁方式逐渐被瓦解，最终走上激进的改革道路。因此，如果既要完成向市场经济的过渡，又要避免走上激进式道路，就必须转换制度变迁方式。

2. 所谓制度变迁方式的转换是指由需求诱致型替代供给主导型制度变迁方式。这种主要由产权独立的非政府主体扮演制度创新的“第一行动集团”角色的需求诱致型制度变迁方式具有利益启动、自主决策、盈亏自负、自愿参与、平等竞争、自下而上推进等特征。政府的主要功能是通过产权的界定和保护助“第一行动集团”一臂之力，并在限定的领域，如当潜在收益的获得受到私人财产权的阻碍时，或创新收益具有外部性或搭便车效应时，政府直接组织制度创新（戴维斯，诺思，1990）。由于这种制度变迁方式与市场经济具有内在的相容性，因此采取这一方式既可保持改革进程的渐进性，避免剧烈的社会震荡，又可降低向改革目标过渡的社会成本。

3. 不管是制度变迁方式的转换还是向市场经济的过渡，都依赖于产权制度改革的深化。因为，明确产权的排他性和可转让性不仅是形成需求诱致型制度变迁方式中的推动制度创新的“第一行动集团”的必要条件，也是使企业成为真正的市场竞争主体和法人实体以及形成平等竞争的市场关系的必要条件。提高我国产权结构效率的最大难题是如何使国有企业的产权明晰化。看来，一批提供公共产品的企业仍需保持国有乃至国营的性质、一批国有企业改造成产权多元化的股份公司，相当一批国有企业走非国有化道路是一种比较现实可行的选择。

4. 由于产权制度改革涉及到既得利益格局较大幅度的调整，因此，只有深化政治体制改革，才可能为实现产权明晰化目标创造出必要的条件。所谓政治体制改革，就是通过权力结构与利益结构的调整，使政治秩序发生有利于形成有效率产权结构的方向变化，促进制度变迁方式和体制模式的双重转换。

（下转第 10 页）

财政改革的主要内容之一是中央财政收支不再允许出现硬赤字,所有收不抵支的部分必须由债务收入弥补。这一措施实施得好,有利于抑制通货膨胀。但如果因此而无限制扩大国家债务收入则将引起长期的通货膨胀问题。因此,必须努力扩大国家非债务财政收入,努力压缩各级政府的财政支出,特别是行政事业费支出,将国债发行控制在合理的适度范围内。

#### (7) 稳定居民心理预期,保障人民生活水平提高

居民涨价心理预期的加剧不仅将推动物价的上扬,而且会造成社会不稳定因素,积极做好宣传工作,稳定居民心理预期是一个重要方面。但采取实际措施稳定人心更是一项必要的工作。目前由于城市中储蓄利率实际上仍为负数,因此,在必要时应采取提高利率的措施,以实现在保值储蓄的基础上,使储蓄利率为正的目标。提高利率的作法同时还将对控制投资需求产生作用。此外,针对目前不同阶层收入水平差距有所扩大的现象,应采取积极措施保障低收入阶层的实际生活水平亦有所提高。

#### (8) 力争农业的增产增收,确保农副产品供应

农业对稳定物价起着不可低估和不可替代的作用。如果1994年农业发生问题,将形成对物价过度上涨的巨大压力。因此,必须切实抓好农业,增加对农业的投入,特别是加强“菜篮子”工程,保证农副产品的供给能力。在农副产品的流通环节中,要发挥国营商业部门的主渠道作用和政府有关部门的行政管理作用,以实现平抑物价的目标。

1994年4月

(责任编辑:宋明子)

(上接第49页)

#### 参考文献

- 樊纲,1993a:《两种改革成本与两种改革方式》,《经济研究》,1993年第1期。
- 1993b:《渐进之路:对经济改革的经济学分析》,中国社会科学出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周,1993:《论中国经济改革的渐进式道路》,《经济研究》1993年第9期。
- 杨瑞龙,1993:《论制度供给》,《经济研究》1993年第8期。
- 张宇燕,1992:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社。
- Lin, Justin Yifu(林毅夫),1989: An Economic Theory of Institutional Change (《制度变迁的经济理论》), in "Cato Journal", Spring/Summer.
- Davis, Lance and North, Douglass C. (诺思), 1971: "Institutional Change and American Economic Growth" (《制度变迁与美国经济增长》), London and New York, Cambridge University Press.
- 诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海三联书店,1991。
- North, Douglass C. (戴维思与诺思), 1990: Institution, Institutional Change and Economic Performance (《制度、制度变迁与经济绩效》), Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (奥尔森), 1965: The Logic of Collective Action (《集体行动的逻辑》), Harvard University Press.
- McMillan and Naughton (麦克米兰, 诺顿), 1992: How to Reform A Planned Economy: Lessons from China (《怎样改革计划经济: 中国的教训》), Oxford Review of Economic Policy Vol. 8, No. 1, 1992年版。
- 林德布洛姆:《政治与市场:世界的政治—经济制度》,王逸舟译,上海三联书店1992。

(责任编辑:唐寿宁)