

● 马 诗 经 吴 广 灼

制 度 变 动 中 的 经 济

本文试图探讨人类经济生活中的一个重大问题：制度变动中的经济，着重阐述制度变动中的中国经济。我们的论述遵循这样的逻辑顺序：以人类生存的永恒主题——“自由与限制”运动作为立论前提，以人类经济史中制度变动与经济发展的一般规律作为立论基础，以制度变动对中国经济的重大影响作为描述主阵，论述制度设计的重要意义，最后提出自己的改革思路。

一、“自由与限制”的交错运动

一部人类史可以说就是人类自由与限制交错运动的历史。人类的生存和种的延续，实现自身的愿望、意志和权利时，所遇到的最初限制来自自然；其次，人与人之间的约束，构成了个人自由的社会限制。

人与自然的关系可以大致地描述为：人是自然的奴隶——人依赖于自然的赐予生存；人是自然的主大——人掌握了越来越多的手段和工具，特别是机器的出现，人实现了对自然资源的占有、控制和利用，人类物质财富迅速增长，人在自然面前越来越强大，人的欲望膨胀起来，在很大程度上对自然采取掠夺性行动；人与自然和谐共存——人们认识到自然环境，特别是生态环境的重要性，更加重视生活的质量，因而对自然进行开发的同时，注意了对自然的保护。

社会限制贯穿于人与自然对话的整个过程之中，人类生产活动从一开始便是社会活动，任何个人在自然面前都显得非常渺小，必须结成一定的团体，以群体的智慧来征服自然、改造自然。因而形成一定的政治秩序、经济规则、法和伦理规范等等，所有这一切统称为制度。美国经济学家诺斯和戴维斯将制度定义为“一系列用来确立生产、交换与分配的基本的政治、社会与法律规则”^①。制度的约束可以更通俗地用集体的约束来表述，从这个意义上说，自由与限制的关系，可以用一古老命题——个人与集体的关系来反映，在阶级社会里，其间体现少数人——统治者的利益；在非阶级社会里，体现多数人——民众的利益。

两种限制之间存在密切的联系，自然限制的发展程度决定和影响社会限制的发展状况，后者又反过来制约和影响前者变化的进度和深度。马克思把对该问题的认识上升到生产力与生产关系矛盾运动的高度。

二、制度变动中经济运动的一般规律

广义的制度，即作为管束人们行为的一系列规则，是处于经常变动之中的，既包括根本制度的变动（从一种社会制度转变为另一种社会制度），也包括各种具体制度形式的变动（各种体制变革、规则的修改和变动，价值观、伦理规范、道德、习惯、意识形态等的变

化)。翻开人类经济发展史，有财产占有关系的变动，从原始公有制到奴隶主、封建主、自耕农占有制，到近现代资本家占有制、股份制、国有制；国家制度的变动，从君主制到共和制、民主制；新的生产组织的出现，分工和交易形式的发展，从自耕自织形式，简单的手工作坊、手工工场，到后来的农场、工厂、百货商场、海外贸易、当代的信息和金融业务系统。企业的出现，可以说是近现代经济发展中最重要的资产组织形式的变动；法和伦理规范相应有了新特点，价值判断融进了新内容。撇开制度的社会功能，来探讨制度的经济功能，至少可以得出如下几个一般性规律。

规律一：制度是经济增长函数的内生变量。制度和制度变动是影响经济增长的重要因素，越来越多的经济学家把它上升到生产要素的高度来认识，将制度的安排视作经济运行的必要前提，诺斯论证了制度是经济增长的决定性因子，舒尔茨则从实证角度来说明问题，他认为^⑩，制度是某些服务的供给者，它们应经济增长的需求而产生，制度所提供的服务可以归纳为：（1）用于降低交易费用的制度，如货币、期货市场；（2）用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度，如合约、分成制、合作社、公司、保险；（3）用于提供职能组织与个人收入流之间联系的制度，如产权、资历；（4）用于确立公共品和服务的生产与分配框架的制度，如学校、农业试验站。马克思主义经济学历来重视对制度及其演进过程的研究，关于制度对经济增长的重要影响，我们可以站在劳动价值论的立场上来推论：制度设计，从本质上说是社会成员权利关系的界定，制度变革则是调整人们的权利关系，如果权利的界定有利于那些能够对社会提供较多贡献的人，或者把权利从经济价值低的人手里转到经济价值高的人手里，整个社会价值将会增加，反之，经济增长速度将降低。

现代经济学的研究还得出了这样的结论^⑪：制度的安排取决于每一种制度形式的成本和收益的比较。我们把它归结为规律二。一般地，制度的个人安排不需要支付组织成本，但收入的增长只限于单个人，因而外部收益不大；而自愿安排则是相互同意的个人之间达成的合作性安排，因而不存在强制成本，但达成合作要支付组织成本；而政府性安排既要支付组织成本，也要支付强制成本，不过，由于它在作出决定时不需要取得一致同意，只要符合一定的组织程序即可，它要支付的组织成本可能要低于自愿安排。为了实现效率最高的制度抉择，决策者将会比较各种可选形式的净现值。

规律三：一定的制度安排可以促进也可以阻碍经济发展，符合经济发展的客观规律时，会促进经济增长，反之则带来经济发展的停滞。一定的制度适用于特定的生产力水平，在某一时期是高效率的制度，到了其他时期效率可能就不理想。政府的职责在于形成一套合理的、能够带来经济高效率的制度体系，但事实上它们可能建立或维持一种无效率的制度不均衡，导致这种情况有两方面的原因：一是其他制度形式会降低统治者可获取的效用或威胁到统治者的生存；二是由于统治者对客观规律的无知。而这两种情况都会造成人的经济价值的损失，前一种情况最终会通过革命推翻旧有制度，后一种情况则有两个结局：一是被客观规律所淘汰、筛选，最终建立新制度，但已经带来经济效率的巨大浪费；二是通过人们的主动探索，寻求新的制度形式，进行制度创新。

三、制度变动中的中国经济

新中国的诞生，根本制度发生了质的变化。这里主要探讨我国改革前后的制度变化的主要方面及其对经济的影响。

1. 身份制及其变化

社会主义根本制度的建立，共和国公民都是社会财产的主人，法律上具有平等的社会身份和地位。我们立足于该前提下，来探讨国民身份的差异及其变化。

身份上的差异主要体现在事实上存在“官”、“民”两种身份。传统经济模式下，经济的运行主要依靠行政权力来维系，经济领域的干部全部纳入行政等级，政企合一，政府的行政职能和经济职能合一，以指标、命令形式管理经济，有人称之为行政分级管理的命令经济^④。这种自上而下的垂直型管理方式，必然使社会成员分为官和民两种身份。经济生活的全面行政化，或者说行政权力长入经济领域，使本来应该成为社会公仆的部分行政领导发生了异化，有些蜕变为封建式官员，而凌驾于芸芸众民之上，干部终身制进一步加剧了民众的官民意识，部分领导的官僚作风，滥用权力，钱权交易使人们唯官为上，唯官是听，与行政等级挂钩的工资、住房及其他待遇制度的实施，无怪乎人们产生官本位幻觉，封建意识的惧官病、君权观念在社会上重新蔓延。

身份制的上述特点严重地束缚经济发展。籍的差异是“铁饭碗”、“大锅饭”滋生的温床，不同籍之间的不可逾越性及等级工资，使“铁饭碗”成为一种天然特权，相同籍间的权利平等，内在地要求平均分配。官民之分扼杀了民众的劳动积极性，在职失业和人浮于事成为经济生活中的常态，官本位意识培植出特权经济、职权经济，惧官心理、君权观念使人们学会了吹拉拍瞒，唯官为上使各级官员以职位升迁作为人生目标。

身份制所带来的不经济，原因在该制度格局下所必然产生的奇怪的资源配置方式：按行政关系授予人们参与经济活动的权利，资源配置不是以经济效率的极大化为目标，而是以完成上级命令为宗旨，经济行为不是对经济的合理性负责，而是对上级的忠诚负责。

可喜的是，改革过程中我国国民身份制发生了一些变化。随着农村公社制度的解体，家庭联产承包责任制的推行，公社社员变成了承包农民，他们开始有了一份真正属于自己的财产，可以自由支配劳动和时间。在完成承包任务以后，他们有进城从事饮食、修理、经商、建筑的权利，部分农民长期成为特区劳务输入的来源。城市国营企业实行了合同制，聘任制、任期制正在取代干部终身制，部分国营籍成员允许从事第二职业，或者停薪留职到他处寻业，还有的干脆放弃了国营籍别。人们有了更大的选择余地，有了发挥自身专长，谋求更高收入的机会。个体经营的兴起，私营企业的产生，特区和开放区的出现和兴旺，合资企业的开办，乃至民营企业的发展，改变了原有的国民身份制格局，籍的作用逐渐减弱。随着政企逐步分开，国家行政职能和经济职能的分开，人们将走出官民误区，等级观念、君权观念正在削弱，人们期待着拥有更多均等的机会来实现其自身的经济价值。

2. 经济体制的变革

经济体制直接是经济领域配置权利关系、约束经济行为的制度设置。改革进行到今日，最大的成就莫过于探索出有中国特色的社会主义道路，把建立社会主义市场经济体制作为体制改革的目标，对原有的所有制形式单一、经济决策权过于集中、国家统得过多过死、企业缺乏自主权、经济运转不灵、主要依靠行政指令、忽视价值规律作用、缺乏市场和竞争机制、利益分配上吃“大锅饭”、经济组织垂直领导、缺乏生机和活力的旧体制进行了大动作的变革。农村从三级所有到联产承包责任制，生产经营大权回到了农民手中。城市经济体制改革，实行了中央与地方分权，地方与企业分权的体制。各部委的权利增加，地方获得了部分财政权、金融权、制订地方经济法规的权利。企业获得了经营权，政企有了一定程度的分

开，固定工资制被触动，浮动工资制度、奖金福利制度普遍推行，两步利改税，税种增加，税率得到了调整。中央银行与专业银行实行分工。三资企业增加。外贸有了一定自主权。中央直接管理经济的权力大大减弱，间接的宏观调控加强，许多商品的物价开始由市场调节，市场日益丰富和活跃。加快了对外开放的步伐，密切了国际间经济往来。

3. 政治体制变化

政治和经济是一对孪生兄弟，上层建筑领域权利关系的配置，领导体制的安排都影响经济效率。改革以来，党政分开一直是政治体制改革的中心议题，中央一直在设想按照政企分开原则，积极推进政府机构改革，领导体制改革，部分省、市进行了精兵简政，转变职能。从中央到地方领导班子年轻化，邓小平同志及其他中央首长以身作则从领导岗位上退下来或退居二线，退休制度得以贯彻执行，干部终身制被废除，公务员制度正在筹建之中，政府地位有所提高，人大工作开始受到重视，差额选举代替了等额选举，人们参政议政的呼声越来越高。机构庞大、人浮于事、效率低下的局面有所改观。

4. 意识形态、法和伦理略观

意识形态和伦理规范亦是一种制度性安排。它们“是减少提供其他制度安排的服务费用的最重要的制度安排”^[1]，是个人与环境达成协议的一种节约费用的工具，以世界观的形式出现从而使决策过程简化，并与个人对其所领会的关于世界公平的道德与规范纠缠在一起。在社会主义中国，马克思主义意识战胜封建小农意识而占据了上风，改革的撼动又使人们接受了商品、货币和价值观念。法律的硬约束必须有助于人的经济价值的最大化实现，因而必须用经济学的眼光来评判法律。为了保证市场经济的顺利运行，必然要制订一系列不同于产品经济下的法规，这就是改革以来新制订许多经济法，如合同法、经济诉讼法等的原因。最近10多年来，伦理规范上的变化同样是明显的，对个人的评价不再以长官是否赏识，是否“听话”为标准，不再以等级高低，资格深浅为根据，越来越多的是以其经济价值大小，对社会的贡献多少为准则。

5. 制度运行效率

社会生活中的两种限制——自然限制和社会限制，从经济学的角度来分析则转化为对经济增长的两种约束——资源约束和制度约束。西方古典经济学研究了资源短缺约束下的个人或企业效率极大化。然而，通过分析我们发现，制度约束对经济效率的影响也是巨大的，因此，经济学必须对制度设计作出效率分析与评判。

中国社会主义是老一辈无产阶级革命家追随马克思主义，结合中国实际而建立起来的崭新的政治、经济、文化、法律制度。经典作家们从理论上论证了公有制具有无比的优越性，她的现实建立极大地解放了社会成员的人身自由。由于生产力水平的限制，现实的制度设计与马克思、恩格斯的设想存在一定距离，最明显的是以生产资料的国家占有制代替了“自由人联合体”，这种制度安排在当时的情况下可以说是一种有效率的选择。因为：（1）制度运行采取金字塔型的垂直行政管理方式，运作费用较低；（2）国民经济正处于全面恢复的起步时期，投资收益方向容易判断，经济信息易于获取，信息流动上传下达，可以节省信息费；（3）新制度刚建立，全新的意识形态，人们的政治热情、生产热情均处于高峰时期，制度运行的交易费用较低；（4）高度集中的制度本身能实现规模收益。

然而，随着经济得到一定程度的发展，事情发生了一些变化，优点转化为缺点，或者说制度的固有缺点逐渐暴露。（1）意识形态的交叉干扰，高度集中的行政式制度的权威性，

权力失却了制衡机制，忠诚（对上级的忠诚不一定等于对事业的忠诚）与个人信念及经济合理性之间的冲撞，领导素质难以保证（领导的产生不能保证由素质高的人来担任，以致产生领导缺乏提高素质的动力），制度成本直线上升；（2）经济的逐步恢复，投资饱和，现代经济无论是生产结构还是需求结构都极其复杂，而且瞬息万变，信息的搜寻变得极其困难，不仅要付出巨大的费用，而且难以保证其准确性、全面性；（3）传统制度安排以国家对公民的全面保险为前提，个人没有失业、解雇和被淘汰的风险，企业没有破产、被兼并的恐惧，对任何组织和个人来说，机会和风险同时消失，动力和压力同样不存在，也谈不上创新活动和进取意识；（4）难以对成员的行为作出准确评价，对企业效益也没有设计出科学的评判制度，约束能力弱化。随着道德约束的松弛，企业偏离经济组织的行为规范，各级机构扯皮，劳动者努力程度降低；（5）以行政体系为主构造的制度，内在地决定了其界定的权利关系的不可交易性，形成僵化、封闭的权利配置格局，不能把权利配置给经济价值最高的一方，造成经济的条块分割、地区分割，资源得不到合理配置，制度运行易发生阻滞和摩擦。由于以上原因，原有制度体系的运行是以高昂的制度成本和效率损失为代价的，愈是运行到后来，情况尤以为甚。

遵循放权让利的思路所作的制度变革仍然存在较大的运行成本。一方面，要保留行政系统的制度规范，维持行政体系的运作功能，另一方面，要建立一整套适应市场经济运行的新制度体系，规范市场经济的运作，两套系统胶着对峙不下。照简化的分析，至少要付出三套成本——企业要在同政府的讨价还价中付出大量费用，又要在同市场的讨价还价中付出大量费用，还要为协调制度的行政规范和经济规范的摩擦付出大量费用，要建立两套组织机构，配备两套人马，支付大量的组织成本。而且，权利配置的不对称也影响了效率的提高，以承包制为例，国家以一纸合同把企业经营大权交给经理，但经理们仅负盈不负亏，没有能力真正承担经济后果。再者，权利配置的不规范造成了政出多门，诸侯林立，中央与地方、地方与地方制度摩擦加剧。

四、构建社会主义市场经济制度体系

制度设计应以特定历史时期的生产力水平为根本标准。商品经济是社会主义不可逾越的阶段，因而决定了我们必然选择以社会主义市场经济为中心的制度体系。

任何社会经济的运行都必须具备两个前提条件：一是经济当事人之间的权利（财产权利、从事经济活动的权利等）得到明晰界定；二是建立社会权利体系的协调运行机制。初始的权利分布状况固然影响经济效率，而一旦取得制度的规范形式以后（尤其是法律硬约束），权利关系的协调运动就更显得重要了（与其说传统体制的错误在于权利配置不合理，不如说缺乏协调机制），通过权利人之间的博弈行为将得出新的权利分布。为了简化问题的研究，我们假定博弈规则要么是由政府制定的规则（主观规则），要么是由市场制定的规则（客观规则），在生产力水平不是足够高的社会阶段，主观规则往往因政府的决策失误而失衡，或者随领导人的意志改变而经常更替，使人们难以预期。客观规则则是经济规律的内在规定性的强制约束，前者可以叫“看得见的手”，后者称作“看不见的手”。

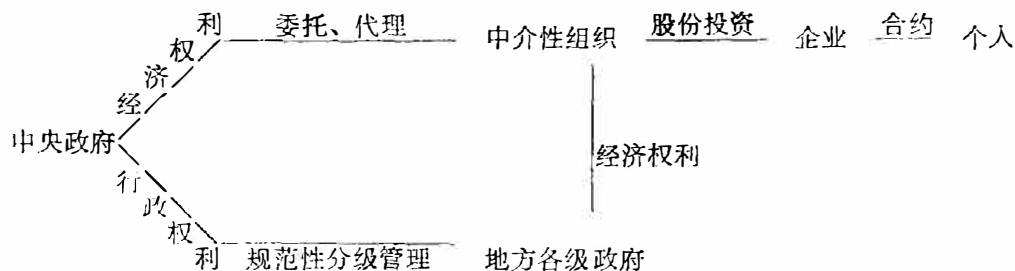
经验证明，两只手都起作用而又都不能很好地起作用，或者说两者之间的功能相互干扰、牵制、阻碍，两种规则之间发生冲撞，势必影响经济效率。然而，两只手或两套规则都现实地存在并发挥作用，制度安排的关键是要对两者进行合理协调。等价交换是市场经济的

本质规定，交换的实质不是商品和劳务的交换，而是权利关系的交换，而行政权利是不允许被交换的（否则便是权力商品化），因此，我们可以得出建立市场经济制度体系的第一条原则：行政权利和经济权利必须分开。

经济权利的配置和协调由市场来完成，由“看不见的手”来进行资源的合理配置，由市场规则来约束当事人参与经济活动的权利流动。但利用市场机制要支付交易费用，资源配置全部通过市场，会受到交易费用的阻碍而失去效率，科斯的研究证明^⑥：企业的出现从制度上解决了这一难题，因而制度安排必须塑造市场经济的组织主体——企业。政府行政权利配置的功能在于为保证市场经济运行的正常秩序提供环境条件，即那只“看得见的手”的功能在于为“看不见的手”的功能正常发挥提供保证，主观规则的制订为客观规则的实现服务。因此，“看得见的手”不能直接伸向社会经济活动诸领域，而只能通过市场来间接引导经济运行，这样，政府与企业发生关系必须通过一定中介性组织。建立和健全企业组织与中介性经济组织是制度变革的第二条原则。

行政权利的配置和协调，要走出过去那种中央——地方集权分权恶性循环的窠臼。我们在批评传统制度中行政权利对经济规律的破坏的同时，并不能消灭行政权利本身，政府也不是纯粹的“守夜人”，必要的行政权力的存在亦是经济发展所必需，正视行政系统权利的配置和协调才是实事求是的态度。制度设计必须使行政权利配置规范化，并建立权利主体之间的制衡机制。中央——地方行政权利规范性分级管理是制度变革的第三条原则。

根据以上原则，制度安排的基本内容在于界定和协调政府、中介性组织、企业、个人四个层次之间的权利关系。笔者提出制度变革后经济发展的如下目标模式：



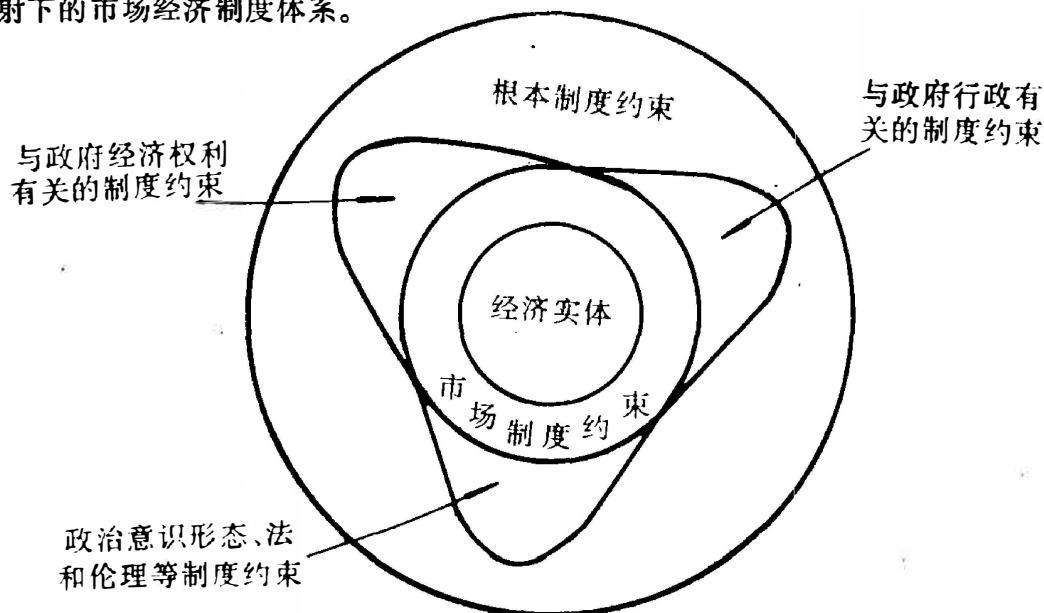
图一 社会主义市场经济权利关系配置与协调

上图表示：政府行政权利和经济权利彻底分开，行政职能和经济职能彻底分开。通过市场机制配制权利和资源。从经济权利系统来看，国家作为全民利益代表，行使国有资源所有者职能，由政府委托中介性经济组织，如经营公司、投资公司等来组织经营国有资源，由中介性组织以股份投资形式组建企业，由企业具体从事社会再生产活动，企业与个人之间建立合约关系。从行政权利系统来看，中央与地方权利分配规范化，从中央到地方，政府都通过调控市场来引导企业。

各层次主体权利分配如下。个人的权利：马克思曾经说过，个人实现是一切其他人生存和发展的前提和条件，因而必须赋予个人参与经济活动的人个选择权，包括个人消费选择权、择业权、投资权等，政府以累进所得税形式调节个人收入，既发挥个人的创造性、主动性，又防止收入差距过大倾向。中介性组织和企业的权利：中介性组织与政府建立合约关系，进行投资决策，承担盈亏责任；企业作为经济实体，生产经营活动全部面向市场，只要不违反国家法律，生产什么生产多少均由自己决定，优劣成败通过市场来评判。中央政府和地方政府的权利：中央政府负责全国性基础设施投资和有关国计民生的“经济制高点”投资，

而地方政府负责地方性基础设施投资，除此之外，政府完全退出直接生产性投资领域，中央和地方之间实行相应的收支对应、自我约束的财政分税制，如关税、间接税归中央，土地、财产、资源税归地方，增殖税和所得税中央与地方分成。这样，政府的工作重心转向宏观经济管理，制订经济计划（指导性计划）、经济发展战略、各种经济法规、产业政策及进行宏观供求管理。

根据以上设想，我们提出适应社会主义市场经济发展的制度设计总体模式：公有制普照之光辐射下的市场经济制度体系。



图二 社会主义市场经济制度体系

上图用圆圈简单勾画出社会主义市场经济制度体系。处在制度体系核心部分的是以组织形式存在的各种经济实体，包括中介性经济组织和企业组织，他们受到的直接的、基础性的约束是市场制度约束，市场制度的外围是与政府经济权利有关的制度约束，与政府行政权利有关的制度约束，以及政治、意识形态、法和伦理等制度约束，三者交叉于市场制度约束，即这三种制度约束都必须通过市场来间接实现，根本制度（公有制）处于最高层次，普照之光辐射整个经济领域，决定整个制度体系和社会经济的性质。

改革是一项系统工程，不仅包括经济体制的变革，而且包括政治体制、意识形态、伦理观念等诸多领域的变化，只有抓住制度变革这一根主线，才能摆脱传统的行政化经济模式，创造能够真正容纳企业的制度空间，为社会主义市场经济的完善和发展辅平道路。因此，我们认为有必要对改革的内涵重新作出界定：改革即制度变革与创新。

①《制度变迁的理论：概念与原因》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版。

②参见《制度与人的价值不断提高》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版。

③参见诺斯、戴维斯：《制度变迁的理论：概念与原因》和《制度创新理论：描述、类推与说明》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版。

④参见吴敬琏、刘吉瑞：《论竞争性市场体制》，中国财政经济出版社1991年版。

⑤林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年版。

⑥参见科斯：《企业的性质》，载《企业、市场与法律》，上海三联书店1990年版。