

制度变迁阶段的周期理论

程 虹 窦 梅

作 者 程虹, 武汉大学经济学院博士生; 武汉, 430072
窦梅, 武汉大学经济学院博士生; 武汉, 430072

关键词 制度变迁 周期理论 经济改革

提 要 本文对制度变迁的阶段周期理论提出的初步假说是: 制度变迁是一个由制度僵滞、制度创新和制度均衡三个阶段所组成的周期。制度变迁的三个不同阶段, 都是由不同的利益集团所主导的。在制度僵滞阶段是独占型利益集团主导, 在制度创新阶段是创新型利益集团主导, 在制度均衡阶段是分享型利益集团主导。因而, 制度变迁就是一个由主导型利益集团推动的阶段周期演进过程。在上一个周期完成后, 又进入下一个周期的变迁过程。

由于系统的制度变迁理论研究,从 60年代才开始,而且计划经济向市场经济的过渡也是一个正在进行的实践过程,从而使得制度变迁理论的研究还有待深入,特别是对制度变迁阶段性规律的研究,更是缺乏一般性的理论解说。目前,更多的研究是关于制度变迁“方式”的理论,而不是关于制度变迁“阶段”的理论,因而人们只知道要从计划经济向市场经济过渡,但过渡需要经历那些阶段是无规律可循的,过渡本身更似一个“黑箱”。本文主要借助新制度经济学的分析方法,对这个“黑箱”做一个初步性的探索。

一、制度变迁的起点: 僵滞阶段

我们可以从日常经验中观测到,一个制度之所以需要或可能开始某种程度的变化,往往都源于这个制度本身缺乏对经济增长的推动力,制度的收益已经不足以补偿其成本的支出。那么社会中的个人、群体或由群体而组织形成的集团要增进自身的收益,就不可能在没有稳定的制度保障的前提下创造新增利益,而最合算的选择是从制度现有的总收益中,争取更大的分配份额。由于这样的经济行为,是以损害其他人或集团的利益为代价的,从而更进一步地导致整个制度收益总水平的下降。这样的一

个制度状态可以称之为“僵滞阶段”,这个阶段是制度变迁的起始阶段。虽然这个阶段表现为制度的极端不合理,而且大多数人都不同意这个制度,但由于在这个制度下,极少数的利益集团与统治者结盟,获得了大部分的社会总收益,加之有“合法暴力”的保护,因而这种导致经济僵滞的制度依旧能够维持下去。以下我们将主要借助美国著名经济学家曼库尔·奥尔森的集团利益理论,展开对制度僵滞阶段的具体考察。

奥尔森在 1965年就对分利集团所导致的制度僵滞作出了开创性的贡献: 分利集团只追求特殊利益,使政治生活中的分歧加剧,因而会降低社会效率和总收入。奥尔森认为分利集团并不增加社会总福利,而是依靠其特殊地位在现有社会总福利中占有尽可能大的份额。由于分利集团的作用,社会采用新技术的机会受到延缓,并增加法律的繁文缛节,使整个社会陷入经济停滞的状态。奥尔森以这一理论检验了众多的经济现象,尤其是美国 70年代出现的滞胀现象。对于“滞胀”中的价格和工资的“粘性”机制,奥尔森的分析是: 利益集团需要相当长时间才能一致通过协议和据以决策的法律程序,使得日程显得十分拥挤,议题也杂乱无章,而且还要进行院外活动和集团间的相互讨价还价,从而使得

受利益集团影响的工资和价格变化变得非常缓慢即使条件变化了，一旦被决定的价格和工资就不可能很快改变。因此，是利益集团引起了工资与价格的粘性。奥尔森的“利益集团理论”，对制度变迁过程的解说至少有以下几点意义：第一，揭示了制度变迁与利益集团之间的内在关系，即经济的停滞直接是由利益集团而造成的；第二，对利益集团的行为逻辑作出了新古典主义的解释，利益集团是利益最大化的追求者；第三，利益集团对经济僵滞的责任，隐含着打破分利集团可以促进制度创新理论的含义。但是，奥尔森的理论也留下了一个内在的逻辑矛盾：利益集团制约了制度的变迁，那么，打破了利益集团之后，又由什么力量来推动制度创新？而且，奥尔森对利益集团的负面作用不适当地一般化。

借助奥尔森关于分利集团的解释，本文提出：分利集团的行为特性表现在对社会利益的独占性，因而将其定义为“独占型利益集团”。首先，独占型利益集团会寻求政府尽可能大范围的管制，这是利益集团最为普遍的一般行动方式。因为，从管制中集团可以获得资源的几乎全部剩余索取权，从中获得垄断收益。利益集团会寻求管制范围尽可能地扩大，往往主动推动政府去实施管制。同时，对一切企图进入管制范围的进入者都予以压制。独占型利益集团之所以具有较大的影响，来自于他们往往是社会中成员较少的集团，成本与收益十分对称，比较容易采取集体行动。这也就是独占型利益集团成员虽少，却使制度能够长期维持对社会大部分成员不利局面的原因所在。第二，独占型利益集团并不寻求增进社会福利，而是以寻租的方式独占社会剩余。更进一步的是，他们不仅是被动地寻租，而且往往是“租金”的制造者，因为他们制租和寻租的总成本仍低于他们从中所获得的收益。第三，独占型利益集团对新的利益集团的创新，往往采取大量降低自身收益水平，甚至是负水平的地步，以阻止创新者的预期收益。独占集团由于有先前所获得的大量收益作弥补，因而往往有力量在短时间降低收益水平。独占型利益集团也会以自己的“正统”地位，“宣布”创新集团的创新损害社会利益，是“重复建设”。

独占型利益集团就是通过以上的行动方式，导致整个社会的全要素生产率水平低下，增长十分缓慢。价格不能配置资源，资源配置处于十分扭曲的状态。同时，由于其他集团缺乏潜在获利机会，产权与收益又相互脱离，收益得不到有效保障，从而社会的创新受到压制，新的资源和技术不能出现，要

素的相对价格不能发生变化。独占型利益集团往往与政府的利益相互重叠，利用国家权力来获取集团利益，政府失去了使社会产出最大化的职能，经济陷入“僵滞”状态。由于独占型利益集团使整个社会长期陷入停滞状态，从而制度的收益渐次递减，独占集团直接的收益也不断地递减，国家依靠独占集团获得的收入也越来越难以维持自身运作，现有制度开始发生危机，从而为新的制度出现提供了条件。

中国1979年改革前的制度状态就处于僵滞阶段。国家为了迅速实现工业化的战略目标，采取了从农业中获取工业化，特别是重工业所必需的大量积累的方法，诸如粮食的统购统销，严禁农村劳动力流动的户籍管理，土地产权的人民公社化等制度安排，造成了城市国营工人和农村的农民两个在利益上存在明显冲突的集团。城市国有企业的工作人员享受着从就业、住房、工资、医疗和退休保障等一系列的国家保护，特别是对农村劳动力转为城市居民、农村资源进入工业领域，更是制定了一整套的垄断性保护措施，从而使城市居民在国民收入中的比例明显地高于农村居民；而农民则被强制性地限制在人民公社的体制之中，作为最重要生产资料的土地也实际上遭到剥夺，农产品的价格也被人为地压低。由此导致改革前的20多年间，农业生产长期徘徊不前，粮食等重要的农副产品供应短缺，尤其是农民缺乏有效的利益激励。制度明显的不能有效促进经济增长，管制导致城市和农村的分配极不公平，经济处于缺乏活力和效率的僵滞状态，并由此造成国家财政的极度困难，农业问题危及国家统治的有效性，从而也引发了农村的改革。

二、制度变迁的发展：创新阶段

在已有的制度变迁理论中，制度变迁往往等同于制度创新，由此可见制度创新在制度变迁理论中的地位。但是，我们认为分清制度变迁和制度创新的不同含义，对于深入研究制度变迁理论是非常重要的。制度变迁是指的两种不同经济制度的转轨或替换，而制度创新是指的在两种不同经济制度转轨或替换过程中的一个发展阶段，是制度变迁所包含的一个过程。因而，制度创新并不是制度变迁的全部，制度变迁则包含了制度创新。当然，制度创新是制度变迁过程中最为重要的阶段，没有制度创新的出现，制度变迁就不可能有实质性的演进。制度创新是制度僵滞合乎逻辑的发展阶段。可以说，制度僵滞程度愈深，制度的危机就愈大，制度创新的

机会也就愈大。制度僵滞为制度创新所提供的机会,往往是从财政危机引发的。在制度僵滞阶段,制度的收益已经维持不了制度的生存,从而导致不同资源要素相对价格的变化,正是资源要素相对价格的变化,使得个人或集团要求成为该要素的所有者,也就是对“要素”具有产权。新的产权规则的出现,打破僵滞阶段的原有产权规则,促进经济出现新的增长。

诺贝尔奖获得者、新制度经济学的代表人物诺斯在 1976 年曾对此作了经典性的解释:由于资源要素相对价格变化,出现了新的获利机会,引起了不同集团间新的不均衡。要素相对价格的变化,使劳动价格不断上升,创新者拥有了对自己劳动资源要素的所有权。原有的产权形式,即契约形式不能不发生某种程度的变化,产权从一种短期、无保障性的合约形式,逐步向长期的合约形式转变。在僵滞制度越来越走向危机状态的时候,独占型利益集团由于要素相对价格的变化,不能不改变所掌握的产权的合约形式,使创新集团变相地具有了某种个人所有的产权形式。这一深刻变化的含义在于:创新型利益集团与独占型利益集团以某种“合资”的形式,使其独占的资产缓慢进入市场,“权力”开始逐步瓦解。在多种资源要素反复的自由交易中,创新集团的产权得到了进一步明晰,而明晰的产权,又促使个人收益与社会收益的更加一致,促进了社会创新能力的进一步加强,社会经济摆脱僵滞状态而开始强劲的增长时期。由于创新推动,新的经济资源不断涌现,技术的创新不断受到激励,新的需求也开始出现。创新型利益集团面对着新的获利机会,开始独创性的经济活动,并使创新集团与独占集团的力量发生逆转,社会的大部分增量收益都来自于创新集团的贡献。

要使自身的收益长期化,就必须有国家的保护。由于创新集团的贡献已占社会总收益的大部分,他们可以将产权新增的部分收益交给国家,从而获得国家对产权的保护。由于国家并没有付出产权的成本,或者它所付出的成本低于先前的成本,因而它愿意对这种新的产权予以某种程度的保护,使得这种创新获得了某种“合法性”的意义。另外,由于国家财政出现相当程度的危机,它的垄断权又成为经济创新的阻力,于是创新集团便会以某种“赎买”的形式,来获得国家管制的放松。先前各种阻碍市场发育的管制逐步开始破裂,市场的自由交易进一步发展。

制度创新阶段的主要特征就是新的产权形式的出现,而且这种新的产权形式演进的方向是:愈来愈与个人的努力成正比,使个人收益与社会收益日趋一致。科斯曾以“交易费用”为正,证明了产权是市场得以运行并降低交易成本的充分前提。市场的交易从本质上讲是交换中的个人权利的交换,因而必须建构明确的法律保护制度,使个人权利能够平等、自由地得到交换。一个区别于僵滞阶段的创新阶段,其产权是明确的、人格化的、自由交易的,是以当事人个人的意愿和个人权利为基础的,收益也是确定的。

但是,创新集团所创新的规则,在这一阶段依然没有上升为社会的基础制度,创新收益不能为社会各集团所分享。因而,新旧两种制度处于暂时性的胶着状态,往往就会出现制度规则的相对混乱。但是,创新型利益集团的力量已经足够强大,他们有了将集团的创新制度扩展为整个社会基础制度的需求,以获得更大、更长远的制度收益。从而,创新阶段又面临着新的制度变迁的演进趋势。

中国改革是在 1979 年从农村开始的,而且是以安徽凤阳县小岗村的 18 个农民自发的将土地分户的行为为先导的,由此开始了一场席卷全国的否定人民公社制度,实行联产承包责任制的改革。这一新制度之所以能够开始,源自于原有的人民公社制度实际上已经不能有任何有效的增量产出。联产承包责任制,不仅使农民获得了新增收益,而且也使国家从中获得新增收益。所谓“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”,就鲜明地表现这一制度实际上已经从分配上改变了人民公社的产权制度。将土地长期承包给农民,更使农民获得了经营权和收益权上某种个人产权的形式。所以,农村改革的实质是产权制度安排的变化,由此有效地促进了农民劳动积极性的提高,农业资源配置效率的改进,农村经济在改革后的几年中呈现高速增长。制度在农民这个创新集团的推进下,摆脱僵滞阶段而进入了创新阶段。在城市也大量出现了各种非国有的工商企业,打破了国有企业一统天下的局面,对于吸纳新增劳动力,改善资源配置,增加国家税收,都起到了重要的作用,也成为了重要的创新集团。由农民和城市非公有的工商企业所形成的创新集团,不仅破除了制度僵滞所形成的大量管制,而且合乎逻辑的要求建立新的基础制度规则。

三、制度变迁的完成：均衡阶段

一个制度向另一个制度转轨的完成，或新的制度替代旧的制度，往往是以新的制度规则的确立为标志的。新的制度规则一般都是基础性的规则，这些基础性的规则通常表现为宪法或重要性法律的修订。因为，在制度创新阶段所出现的新规则，如果不能形成宪法或重要法规的形式，则其规则的长期性和效能都不会受到全社会的保护，而且新制度的收益也没有稳定的预期。制度创新阶段合乎逻辑的演进规律，便是将创新制度确定为全社会和国家所认可的基础性制度，只有基础性制度得到确立之后，新的制度替代了旧的制度，从而制度变迁的阶段才真正的完成。以下，我们简单地应用“博弈论”和“路径依赖”的基本方法，具体展开对制度完成阶段的分析。

制度变迁理论中的“路径依赖”是一个重要的分析方法，即在制度选择过程中，初始选择对制度变迁的轨迹具有相当强的影响力和制约力。人们一旦确定了一种选择，就会对这种选择产生依赖性，这种选择本身也具有发展的惯性，具有自我积累放大效应，从而不断强化这种初始选择。创新集团也遵循了这种“路径依赖”的惯性。作为一个选择了产权创新的集团，他们从中得到了创新的收益，但收益依然是不确定的，是他们从社会中“呼喊”和赎买而来的。产权作为一种“公共产品”，需要由有合法的暴力潜能的政府来提供，并使之成为一种基本的社会制度。因而，创新集团合乎逻辑的进一步选择，便是将这种给自己带来收益但又仍不确定的集团性产权，变为一种确定的社会产权制度。然而，创新集团的这种进一步的产权创新，受到来自其他利益集团的约束。其他集团由于成本与收益的不对称，缺乏创新的动机，他们更多的是新制度的“搭便车”者，但是没有他们的同意，仅以创新集团一个集团的力量是不足以推动进一步的制度创新的。其他集团对于产权进一步创新的同意与否，不在于整个社会是否有新增的净收益，而在于他们是否能够得到新增收益。因而创新能否实现，不是是否可行的问题，而是是否可接受的问题。那么，制度能否进一步创新，关键的取决于创新集团是否愿意将自己的利益拿出一部分，与其他利益集团分享，从而获得其他集团对进一步创新的同意。创新集团由于拿出一部分收益来与其他集团分享，仍有较大的收益剩余，这时他们便会同意与其他集团分享收益。在

这个制度变迁阶段，各集团都从制度变迁中获得了利益，从新增利益中得到了分享，因而，我们将之称为“分享型利益集团”。当然分享型利益集团并不是指各集团均分利益，而是指他们均从进一步的创新中获得了比原有制度更多的收益。我们可以进一步推导，新的制度虽然表现为国家在宪政层次上的强制力，但实际上仍是集团利益均衡的结果，并不纯是创新集团推进的结果。实际上，新制度是各个集团共同推进的结果，因而制度是自然演进的过程。

新的制度是各利益集团博弈的均衡结果，它是各集团最优战略选择的集合，制度处于“帕累托最优”状态，我们将这一阶段的制度变迁称之为“制度均衡阶段”。制度均衡阶段是整个制度变迁的完成阶段。在制度均衡阶段，总是以某种形式表现出对创新阶段中新制度的确认，因而往往是整个社会最基本规则，如宪法和其他重要法律制度的修正。国家由于保护了社会各集团的均衡利益，使得整个社会的总产出能够达到最大化。同时，国家权力受到各个集团的制约，使其在基本规则的推行方面，更似一个对各集团博弈结果的确认者，以及一个遵循程序的裁判者。更进一步的是，由于国家也从新制度中获得了统治权更大的“义理性”，以及较之旧制度更大的收益，他也乐于扮演新制度的供给者。因而，诺斯所谓的“国家悖论”在此得到解决，社会产出最大化和统治者租金最大化在制度均衡阶段是一致的。这个阶段的基本规则确立之后，最突出的状态特征是：各集团之间都不愿意破坏这种均衡，他们的行为也处于均衡状态，整个经济处于较长时间的稳定增长。

制度均衡阶段是“帕累托最优状态”，缺乏通过制度创新而获得新增利益的机会。因为社会不可能在不使任何一个集团利益受损的前提下实现新增利益，再加上还有“搭便车”的作用，各分享集团都不愿从事新的制度创新。因而，利益集团要想获得新增收益，就只能从现有制度的总收益中去获取更大的份额。分享型利益集团中将逐渐演变出独占型利益集团，制度均衡阶段也有向制度僵滞阶段演进的可能。

农民之所以害怕政策的改变，实际上是出于对新制度不确定性的担忧，因为这种新的制度必须成为真正的基础性制度，否则就多少带有权宜之计的色彩。于是，从邓小平理论对姓“社”姓“资”的界定，到中央所作出的联产承包责任制长期不变的承诺，一直到宪法的某些条文的修正，都使得农民

所创新的一些新的制度,逐步形成社会的基础性制度规则。基于中国特有的政治体制,不仅宪法带有基础性制度规则的含义,而且占主流地位的意识形态、党的文件都带有基础性制度规则的意义。因而,新的产权制度从创新集团的规则,扩展为基础性的制度规则,制度变迁由创新阶段进入均衡阶段。更进一步的是,新的制度规则的确立,也为其它的社会群体带来新增收益,这些新增收益在很大程度上都是创新集团的贡献。农村粮食价格的逐步市场化,就是以国家对城市居民的价格补贴为条件的;非国有企业的发展,也是以国有企业职工仍然享有一定程度的国家保障为前提的。所以,新的基础制度的确立,不是由少数的创新集团,也不单纯是由政府推动的,而是由整个社会群体共同博弈的结果。社会中不同的利益集团,包括政府都维持着这种利益的战略均衡,经济处于一个稳定增长的时期。

四、一般理论的概括和政策含义

本文的基本结论是:制度变迁是一个由制度僵滞阶段、制度创新阶段和制度均衡阶段构成的周期。制度变迁的一个周期完成之后,即进入下一个制度变迁的周期。制度变迁的周期主要是由不同阶段的主导型利益集团所决定的:决定制度僵滞阶段的是独占型利益集团,决定制度创新阶段的是创新型利益集团,决定制度均衡阶段的是分享型利益集团。因而,可以从这个一般理论中得出一些非常重要的推导:

第一,每一个制度变迁都有三个不同的阶段,在制度变迁过程中不能跨越阶段,而只能尽量缩小对人们不利的制度阶段,但不利的制度阶段是制度变迁的必然过程。失败的制度变迁,一般都是超越了三个阶段的自然演进过程。

第二,利益集团的优劣没有绝对一般的标准,制度就是利益集团博弈的结果。在制度变迁的不同阶段,利益集团有不同的功能,那么由利益集团所决定的制度变迁既不是绝对中性的,也不是绝对非中性的。

第三,制度变迁取决于利益集团的行动。因而在一个社会越是允许不同的利益集团在一定的规则和程序下自由选择,则制度变迁的可能性愈大。国家力量愈是过于强大,则新的制度愈是难以形成,所以国家应扮演程序性的裁判角色。

本文的政策含义在于:政府在政策制定过程中,应该放松管制,允许不同群体和集团自由的选择,同时更应该破除某些部门的独占性利益垄断,促进整个社会群体的创新。政府应着力建立公平的竞争规则,而不要热衷于扮演新制度的设计者。同时,政府应针对制度变迁的不同阶段的周期特征,相机采取不同的政策手段。

我们以本文所提出的制度变迁周期理论检验中国与俄罗斯改革的异同,就可以发现中国改革的成功在很大程度上就是遵循了制度变迁的周期性:从制度僵滞,到制度创新,再到制度均衡,是一个逻辑非常清晰的改革过程。俄罗斯迄今为止的改革之所以仍不成功,从最根本的原因分析,乃是因为俄罗斯的改革不是循着制度变迁的周期理论而展开的一个逻辑过程。从制度僵滞阶段所开始的改革,没有经历创新阶段,而一步性地就要进入到均衡阶段,从而没有在创新阶段出现一个具有进步意义的创新集团。创新集团的缺失,使得改革中也就没有了一个足以制约独占型利益集团的力量,也就导致了独占利益集团可以通过权力的垄断,继续在新的制度规则中建立并强化自己的垄断性。这样的制度变迁并没有新增收益,而是以另外一种独占代替了传统的独占形式。所以,跨越制度变迁周期的改革是无法获得成功的。从市场化的角度,我们还可以发现,中国的改革更注重过程的展开。在过程之中逐步形成新的制度规则,并且在过程中使得不同的利益集团可以有自由选择与创新的机会,在这种选择中逐步演进地形成一个更加市场化的制度。因而,中国的改革是一个市场化的过程改革,而不是一个通过各种理性设计来建立市场制度的改革。俄罗斯的改革是一个更加注重结果的改革。为了市场制度这个结果的获得,采取了由政府强制推行,而不是由各利益集团自由博弈来建立市场制度的办法。结果由于传统的独占利益集团具有更大的垄断力量,导致其强制推行的市场制度并不是一个真正公平、自由的市场制度。所以,中国的改革实际上更符合新古典自由主义经济学所界定的市场制度的含义,俄罗斯的改革实际上则是一种违背市场制度所要求的自由选择的政府强制行为。

(责任编辑 邹惠卿)