

制度与经济发展：理论、历史与现实

邹 薇

作者 邹薇，武汉大学经济学院副教授，武汉，430072

关键词 制度 经济发展 制度创新

提 要 制度与经济发展之间是怎样的联系，这是一个恒久的问题。过去两个世纪中，西方经济学家围绕生产制度、政治法律制度、文化制度等与经济发展的关系建立了一般理论框架，值得引鉴。透过制度分析的视角，中国经济发展中的种种困境，尤其是改革前“高增长低发展”的困境得到了新的阐释；中国经济改革作为一个制度创新过程得到了新的认识。

经济发展与一国制度结构有无联系？如果有，是怎样的联系？这些问题涉及到经济发展过程的内在机制，是长期以来被视为“黑匣子”的东西。传统新古典经济学不愿向匣子里看，而宁肯把这些内容舍象掉。新制度经济学家对新古典传统作出了扬弃，他们研究“生产的制度结构”，试图在经济发展与制度安排、制度结构之间建立起内在联系，把人们的关注焦点重新集中到黑匣子内部。在他们的研究里，有两条并行不悖且互相关联的思路：其一是对生产组织绩效的比较研究，他们把新古典经济学关于价格由供给和需求决定的原则推广到了关于供给和需求本身如何受家庭与企业内部制度影响的原则，并且表明，服从某种最大化约束的经济人关于各种制度的选择都受到交易成本结构的影响；其二是对西方世界历史的经济阐释，由此建立了内生的技术进步、制度变迁与经济绩效之间的理论联系。制度与经济发展的一般理论对于我们探讨中国经济发展的制度障碍与制度创新，具有借鉴与启示意义。

一、制度与经济发展的一般理论

（一）生产制度与经济发展

谈到生产的制度结构对经济绩效的影响，我们不得不回顾到亚当·斯密所作的开拓性分析。斯密的研究首次把经济学的重点集中到生产领域，把国民财富增进的根本原因归结为劳动分工。他所说的劳动分工不限于企业内部的分工，而实际上是一种生产性的制度安排，正

是这种安排带来了三个直接好处，即由减少转换工作所节约的时间，由专于同一工作所造成的知识与技能的积累，和由工作的单调性和知识积累所产生的发明工具的可能。表面上看，这些优势都导致直接生产成本下降。然而更重要的是，分工制度在经济领域中引入了迂回生产方式（roundabout），表明企业内部契约安排有可能带来收益递增、技术进步和知识信息存量的扩大，从而降低生产领域的交易成本。这种思路在此后得到了许多发挥。一般地，生产过程越是复杂，分工越细致，则对专门化生产工具要求越高，迂回时间可能越长；但分工反过来又促进专门化工具的发明与创新，使得生产方式中资产专于某个用途，从而效率大大提高，迂回时间也得到节省。可见，生产效率提高降低了生产成本，而迂回时间的节省则降低了生产中的交易成本。

自本世纪 20 年代艾林·杨总结出“劳动分工受市场范围限制”的定理^①之后，逐步形成了企业生产制度与市场交易制度之间在一定时点上互为限制互为替代，但在时间序列上互为补充互为推动的新观念，从而把分工制度更紧密地与整个经济发展联系在一起。分工所带来的知识技能也被归纳为“边干边学”，成为 80 年代以来新增长理论中不断予以探讨的重要内生增长因素。许多学者指出，分工的好处是动态的，一方面促进专业化人力资本的加速积累，另一方面通过生产中工人的集中减少信息成本，强化社会分工，进而为市场发展和社会一般性人力资本积累提供了更多机会。从某种意义上讲，这种以分工制度为出发点，以人力资本积累为枢纽的收益递增经济发展模式是斯密理论的现代扩展。

（二）政治法律制度与经济发展

一国政治法律制度制约着经济自由度和个人行为特征，进而作用于经济绩效，这样的观念也得首先归结到斯密所建立的“经济人”思想上。在斯密体系中，经济人的自利即是其行为理性的保证。他一方面指出建立合适的法律结构和完善的政治制度十分重要，另一方面又指出，国家作为整个社会有机体的一部分，应该仅仅提供一种框架，使人们在其中可以在最大范围内自由行动，并且他认为这样的制度结构会自动地实现社会经济发展目标，即“无为而治”。哈耶克可以说把经济自由和个人主义推崇到近于极端。在他看来，完全的经济自由和真正的个人主义能够产生出一种行之有效的秩序机制，即非强制性惯例。个人宁愿遵从惯例互相协作，而不愿意政府干预。由此推论，经济发展要求政府强制尽可能地削减，直至形成哈耶克所谓“自发秩序”。

阿罗研究的问题是：是否存在一种民主的政治制度可以满足不同个人的经济需要？他的结论是：从逻辑上讲，人们不可能建立完全协调一致的集体选择制度，亦即著名的“阿罗不可能定理”。阿罗的论证大致是：假如大家没有对自己偏好进行分类的共同标准，又假设两个以上的投票人和选择项，那么人们不可能制定出达到一致的集体选择的投票程序。阿罗定理表明，真正的民主政体是不存在的，也是不可能存在的，多种现行政治制度的经济效应主要是负面的。

公共选择学派对政治制度的研究则带有较强的实践性和建设性色彩。他们指出，西方经济的困境与其说反映了市场经济的破产，不如说反映了西方政治结构的彻底失败。政治权力的分配并不比经济权力的分配更平等，现行民主政治制度最终给利益集团的权力远大于给纳税人的权力，这样的结构是上个世纪根据适合产业革命初期条件的政治技术设计的，可是一直没有改进，以致在一系列内在不平衡作用的冲击下，现代国家的增长只能有害于市场和经

济发展了。布坎南在《自由的限度》中表达了这样的思想: 我们时代面临的不是经济方面的挑战, 而是制度和政治方面的挑战。良好的政治法律制度是经济发展的重要保障。

(三) 文化制度与经济发展

关于文化制度对经济发展的影响的阐述表现在两个不同角度上, 一个是以道德伦理观为主体的社会精神对人们价值取向的影响, 另一个是以习俗、习惯、知识等形式累积下来的非正规规则对人们经济行动的约束。

最早对此作出合理解释的是斯密。他认为经济关系同宇宙一样, 是看得见的现象与事件的不完全流动, 是一种可用“无秩序的秩序”来加以解释的东西, 这实际上是一个“经济能量守恒定律”。据此, 经济生活中表面上的混乱无序可以通过市场主体的自我矫正而导向有序, 结果是每个人都较以前更加富裕, 而不是尔虞我诈, 损人利己。也就是说, 财富增长不是以道德沦丧为代价的。

马克斯·韦伯对社会文化制度作了广泛的分析, 他所说的“资本主义精神”实际上是含义丰富的文化范畴。在西方世界, 典型的精神观念, 即时间就是金钱、信誉就是金钱、金钱应该用于增殖、善于付给别人钱的人是别人钱袋的主人等等, 总结起来便是“从牛身上榨油, 从人身上赚钱”的哲学。这种贪婪哲学一经从神学的轻蔑中释放出来, 就构成了人类行为的强大动力, 甚至成为具有信誉的正直人的理想。这种社会精神所劝诫的不仅是取得经济成功的手段, 而且是一种特殊的伦理规范, 谁要是违反了它, 就被视为忘记了他所应付的义务, 而不是愚蠢或懒惰。他认为正是这种道德观念使得西方形成了理性资本主义经济制度, 建立了有规则的市场, 使人们合法地追求利润或效用的最大化, 从而造就了西方资本主义文明。而在中国和印度等东方社会, 资本主义萌芽之所以未得到发展, 也正是由于缺乏适宜的具有资本主义理性的文化制度相支持。

就文化知识的累积和沉淀而言, 它们通过建立起一些习俗惯例, 构成了经济生活中非正规的、然而可能十分有效的约束。哈耶克的“自发秩序”即是对非正规约束所能达到的结果的高度概括; 熊彼特也认为, 如果没有习惯的帮助, 人们一天也无法工作, 甚至于无法生存; 诺思称习惯性行为具有制度的功能, 它告诉人们关于行为约束的信息。文化是知识与信息的载体, 知识与信息之所以重要, 是因为人们不是无所不知的, 现实世界充满了不确定性和风险, 因此需要通过“集体学习”把知识、信息、价值观念及其它影响人们行为的因素一代代传下去, 这个过程蕴含了大量非正规规则的形成和信息的传递, 体现了文化与经济发展之间的动态关系。

二、中国经济发展中的制度障碍

回顾改革以前中国经济发展的历程, 人们不禁困惑: 为什么政府有着强烈的富国强民愿望, 人民也付出了艰苦努力, 可是经济发展绩效却差强人意? 在此我们试图从制度角度分析和把握中国经济发展的障碍, 同时对中国特殊的经济发展道路作出一个重新阐释。

统计表明, 中国在 1952—1978 年间按可比价格计算的社会总产值、工农业总产值和国民收入的年均增长率分别达 7. 9%、8. 2% 和 6. 0%, 这样的增长速度不仅高于同期世界平均水平, 而且与韩国、台湾的速度也相差无几。然而问题在于, 经济增长很不稳定, 波幅相当

大，GDP增长率在 1963—1965 年（14.9%）与增长最慢的二五期间（-2.2%）相差 17.1 个百分点；经济结构极不均衡，1952—1978 年工业年均增长 11%，商业为 4.2%，农业仅为 3.2%；居民收入和生活水平长期得不到应有的提高，居民消费指数与国民收入指数差距甚大；中国人均 GNP 一直很低，到 1978 年仅 210 美元，没有突破联合国工业发展组织确定的 265 美元的低收入国家界限，而当时亚洲四小龙人均 GNP 早已突破 1000 美元大关了。由此可见，中国改革以前高经济增长的背后是很低的发展水平。为什么会出现“高增长低发展”的困境，这是发人深思的。

建国以后，中国在政治上形成了一个高度中央集权的民族国家，摆脱了长期以来分裂割据、遭受外辱的状况。为了在极低的起点上建立起与政治独立性相匹配的独立国民经济体系，政府采取了统一决策机制，力图赢得较快经济增长，实现赶超目标，这决定了必须在全国建立起以集中的资源配置制度为核心的经济制度。

集中的资源配置制度是对旧中国汪洋大海般的自然经济和正在萌芽的市场经济的资源配置制度的否定，它的建立依赖于两条途径：一是人为扭曲价格。尤其是为了降低工业生产成本和工业企业的创建成本，实行了工业投入品人为低价格供给、资金信贷低利率和低汇率等政策，致使市场经济所藉以实现资源配置的主要价格杠杆都失去效力，同时人为助长了对投入品、资金和外汇的饥渴式需求。这些领域中持续普遍的短缺局面又反过来强化了集中资源配置的必要性。二是人为地隔离城乡联系，取消了城乡之间长期形成的带有易货性质和一定商品经济成分的社会经济往来，把农业剩余强制性地集中到国家手中，农产品价格大大低于价值，农村劳动力终身被束缚在土地上，生产率停滞不前。这样，固有的城乡结构二元化问题被进一步地强化，农业剩余的高度集中为集中资源配置制度提供了物质基础和现实可能。

实行集中资源配置制度的初衷，是为了以整齐划一的秩序性来克服自然交易与市场交易制度下的交易成本，从而最方便地使资源配置适合于计划的需要。然而，这种设想低估了配置全社会资源所需的信息量，低估了生产经营过程中的种种不确定性和风险。结果集中资源配置实际上忽略了信息的收集、贮存和整理等过程，把主观意愿的配置格局刻画到现实中去，这就蕴含了很大的风险，即由于信息不完备，资源配置计划可能有错误，同时由于没有信息反馈，出现的错误可能得不到及时发现和纠正，以致一错再错，直至不可收拾时再幡然悔悟，改弦易辙。因此，集中资源配置制度事实上是实施成本很高的一种安排，特别是在价格已丧失显示与传导信号的功能的情形下，这种成本就更高了。

与集中资源配置制度相应的是纵向统一的管理制度和统一分配制度。统一管理制度意味着从生产什么、生产多少到如何生产的问题都是统一决策的，企业既无权支配投入要素的质量和量，也无权支配产品的去向，更无权支配利润的分配。因此，企业缺乏技术创新动力，养成了严重依赖上级计划的惰性，成为完成计划指标的机器。统一分配制度，一方面体现在为满足资金配置的需要而长期压低消费基金，另一方面体现在每个人的工作都由统一安排所固定，工作收入在农村是刻板的工分制，在城市是固定的级别工资制，人们逐渐习惯于平均主义和吃大锅饭，工作积极性越来越不足。这样，在各个生产层次上，人们既不具有也没有必要具有对市场价格作出反映的经济理性，仅存的“理性”恐怕就是在监督与计量不严格和利益相关性极低的条件下，企业和生产队选择了不问产出效率、不问需求状况和不问技术创新的盲目生产和产量浮夸，职工和农民选择了在固定收入下的闲暇极大化和对产出质量、效率

的漠不关心。中国的生产经营尽管生产成本可能不高 (由于职工工资低),但是基于上述激励弱化和大量存在的机会主义、逃避责任、偷工减料、出工不出力等现象,生产过程中的交易成本其实很高。这种特征决定了生产经营过程只是效益低下的数量扩张。以全要素生产率计,中国在 1952-1981 年全要素生产率每年提高 2%, 占经济增长份额的 8%, 而同期发展中国家全要素生产率年均增长 3%, 已构成经济增长份额的 31%, 韩国 1955-1970 年间全要素生产率年递增 5%, 已构成经济增长份额的 57%。可以说,正是生产过程中的交易成本上的差距,造成了中韩两国经济增长速度尽管接近,而经济发展水平却大相径庭的结果。

在高度集中的政治制度和以集中资源配置为核心的经济制度下,中国的社会文化经历了一场巨大变革,形成了与这种政治经济制度相一致的“计划文化”。中国历史上积淀千年的传统文化,经“五四”运动之后被改造成带有新兴资产阶级科学与民主精神的新文化,但由于经济制度仍未摆脱封建性和殖民地性,政治制度仍然割据分散,因此新文化运动没有改变自然经济时代的文化基础。建国以来,政治上的统一和高度集中计划化的发展,促进了文化制度的变迁。在前“文革”时期,“计划文化”的主要特征是集体主义,人们建立了完全信赖的相互关系,在经济建设中舍小我为大公,这种强大的热情成了高速经济增长的“润滑剂”和“发动机”。然而在集体主义背后,也出现了一些“等靠要”,依赖政策和上级指示,好大喜功,不承担具体责任,缺乏主动创新精神等问题。到后“文革”时期,由长期阶级斗争注入到文化中的怀疑主义、自我否定和互不信任等意识强烈,逐步演化成个人主义实用主义文化,比如各地方各企业的本位主义、国有资产“无人所有”“大家拿”等思想。同时,“计划文化”中还残留了许多传统文化因素。一方面,传统文化中以家为核心的“不患寡而患不均,不患贫而患不安”的观念十分深入人心,因此从国家到人民都对失业、物价上涨等不均或不安现象极为反感,于是奠定了全民就业和物价固定的长期政策基调;另一方面,传统文化强调亲疏有致、上下有序,由此决定了分工不能完全服从经济效率原则,市场事实上依赖于人际关系而发展,价格脱离真实成本,进入每个人成本核算的不只是或者主要不是经济成本。这使得市场即使存在,也是有名无实,成为交易成本极高的非经济关系的载体。此外,传统文化中“农本商末”,“学而优则仕”等观念使人们在意识深层排斥商品交易活动。这便是市场经济长期得不到发展的重要的文化基础。

总之,改革前的政治经济制度,在它尚能集中社会资源并调动集体主义热情时,是能够取得高增长速度的,但是随着集中资源配置的交易成本越来越高,非市场经济的文化逐渐滋长,经济增长不可避免地陷入了结构畸形、效率低下、激励不足的“高增长低发展”困境之中。

三、制度创新与中国经济发展

从制度角度看,不同的制度安排会产生不同的理性经济反应,进而产生不同的经济绩效。然而,当现有制度安排既无法为经济行为人带来与其努力相应的收益,又无法确保经济制度有效运作时,人们会通过长期集体学习,在经验与知识积累的基础上达成新的有关制度的思维模式,从而谋求改变现有制度安排和正规规则,以此影响人们的行为反应和经济绩效。改革本质上是一场制度创新与制度变迁过程,其主旨无非是通过改变旧的制度规则,建立新的

制度规则，以促进经济发展。中国的改革为论证制度创新与经济绩效之间的关系提供了丰富的实证资料，其中农地制度改革即是一个检验与扩展理论认识的“试验场”。

70年代末期，经过30年“集体学习”的农民从历史经验中认识到“还是单干好”的道理，于是，家庭联产承包责任制这一制度创新先是在少数贫困地区秘密萌生，而后政府由反对、默认真至正式批准，这是中国经济史上罕见的一场诱致性制度创新。尽管具体做法不尽相同，但是这种新制度安排具有以下共同性：（1）强调集体土地只是分包给单个农户，相当于一种“租赁制”，而土地所有制不变；（2）都选择了“交足国家的、留足集体的、剩余归自己”这种契约结构；（3）都使家庭再次成为农业生产经营的基本决策单位。不难看到，这场制度创新实际上是在特定历史条件下包含着丰富的成本收益分析的理性选择。首先，强调土地所有制不变，这就减低了当时积习颇深的“一大二公”主流意识形态对这一创新的阻挠，也防止了土地分包过程出现混乱无序现象，从而降低了制度创新的政治成本；其次，强调保证国家与集体所得，这就承诺了原农地制度结构中有关利益各方不因这场变迁而遭受利益损失，而农民对创新的效益后果负有全部责任，这就降低了创新的经济成本；最后，强调以家庭为基本生产组织也是最经济的选择。这是因为，通过土地和生产要素在各农户间平均分包，适应了具有传统平均主义意识的农民心理承受能力，降低了创新的文化成本；同时，由于家庭拥有了土地使用权和剩余索取权，那么这个生产组织内部就不存在计量与监督问题了，节省了新制度的运作成本；此外，包产到户并未改变以农业劳动力计算的 land 经营规模，并且提高了单位土地利用效率，切实保证了农民的努力能得到相应的回报。因此，联产承包制的成功不是偶然的，1978—1984年按不变价格计算的农业总增长率和年均增长率分别为42.23%和7.7%，为建国后最高水平，充分证明了有效率的经济组织是经济增长的关键。

然而，1984年以后农业制度绩效却出现了逆转，粮食产量连年徘徊，农民对承包的土地失去了热情，甚至出现了撂荒现象。从制度变迁观点来看，改革的产生源于人们的“集体学习”，改革中也伴随着“集体学习”，因此改革与新知识的积累一样，具有收益递减性质。一般地说，人们的学习与知识积累都是渐进的过程，只有当关于既有制度绩效的信息存量明确表征，既存制度已成为经济绩效的障碍时，人们才会在既有正规规则的边际上引入替代性的非正规规则，随后逐步建立起新的有效率的新正规规则，这就是制度边际演进的规律。但是，由于每个时期客观环境与主观认识能力，人们过去认为理性的制度安排也会在日常运转中暴露出其内在不完善性和与外部环境的冲突，因此创新后的制度的经济效应日渐缩小，这实际上是1984年后农地制度面临困境的内在逻辑。

联产承包制收益递减的直接原因在于改革的边际性质。由于农村改革毕竟是在原有的社会经济文化制度背景下进行的边际调整，旧的规则和制度环境对于边际上引入的新制度安排是有抵触的，这种负效应在改革之初还不太明显，但它会日积月累，直到使改革落入收益递减区间。首先，在集体所有制框架内，尽管农户在承包期内享有土地所有权和剩余索取权，但他们无法排斥各个层次“所有权的代理人”随意参与分享收益，这就严重挫伤了农户生产积极性。其次，由于土地承包上不计人力资本素质，一律按人口（或劳动力）均分，这就要求随着农村人口的膨胀，不断调整土地分配格局，这不仅增加了实施成本，而且使土地经营越来越偏离有效使用稀缺土地的现实需要。最后，在整个经济制度尚未全面改革的背景下，农村改革的单刀突进自然是风险较大的。由于农村财政税收仍沿用旧体系，农村生产资料和产

品市场不成熟,农民收益仍然遭到明税“暗税”的侵蚀,以致在农业与工商业间比较利益相差很大,诱使农民弃农从工、从商,农业生产陷于困境。

现实表明,要使农业经济走出低谷,需要进行新的制度创新。近年来一些地区的农民通过在联产承包制下的“集体学习”,已作出了新的尝试。一种创新是引入土地转让机制,藉以克服土地平均分配的不足;另一种制度创新是形成“两田制”,把土地分成口粮田和责任田两部分,前者仍按人口分配,后者实行招标经营,改土地要素的平均分配为土地收入的平均分配,在维持必要的土地耕种面积基础上,提高土地利用率;还有一种创新是建立健全农业双层经营体制,集体经营层次提供农业基础设施、要素供给和产品销售等服务,以扩大交易规模,降低交易成本,使农户在家庭经营层次上广泛地分享外部规模经济。这些制度创新不仅具有很强的针对性,而且得到了正在改革的制度环境的支持,因而已经带来了农村复耕率提高、生产率回升等农业发展效应。

透过中国农地制度创新与农业发展的沿革这个有代表性的“试验田”,我们得出如下结论:

第一,每一项制度只有在它能够有效地把收益报酬结构与人们经济努力挂钩时,才具有经济激励;并且在它能把人们的努力集中到生产性活动中去时,才能带来好的经济绩效。

第二,人们的集体学习和对既有制度运作绩效的知识积累是诱致性制度创新的深层原因。人们在既有制度最不利于经济发展的环节上作出突破,同时适当保留既有制度规则,以减少制度创新的阻力和成本,因此,边际改革是富有实效的制度创新路径。

第三,制度创新与集体学习过程一样,具有收益递减性质。这是由于人们的知识需要时间积累,制度绩效也需要一段时期的运作才会显现出来。因此,要推动经济不断发展,就得找出创新后的制度收益下降的根源,在集体学习中诱致新的制度创新。也就是说,改革不是一劳永逸的,改革必须首先是不断学习与创新的过程,然后才会是不断推进经济发展的过程。

注 释:

① 参见艾林·杨《收益递增与经济进步》,载《经济学杂志》1928年 12月号。

(责任编辑 邹惠卿)