

对中国转型的政治约束条件的经济学分析

傅 耀

(广东金融学院 经济贸易系, 广东 广州 510521)

[作者简介] 傅 耀(1964-), 男, 内蒙古察右中旗人, 广东金融学院经济贸易系副教授, 经济学博士, 主要从事制度经济学和经济学方法论研究。

[摘 要] 中国转型经济走向何方受到诸多政治条件的制约。全球化降低了转型的交易成本, 也导致效用函数不同的利益集团的分野, 只有在转型过程中的收益大于损失, 利益集团才会有支持转型的动力。在中国工业化的富国征程中, “三农”问题如影随行, 这不仅是一个经济问题, 也是一个政治问题, 转型的成功也取决于下一步能否取得农民的持续支持。政府是转型的推动者, 同时也必须面对转型。这些因素的交互作用成为中国下一步转型的逻辑起点, 导致中国的经济转型仍存在很大的不确定性。

[关键词] 转型; 政治约束条件; 经济学分析

[中图分类号] F120.3 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0463-06

经济学界近年来对转型分析的文献已经很多, 但大多集中于转型的“休克疗法”和渐进之路二者优劣性的评论, 而疏于对其约束条件的分析, 或者说更多地集中于转型方式对经济绩效的分析, 而缺乏对其进行政治经济学的分析。罗兰的《转型经济学》提出了一个全面系统的分析框架, 本文借用他的分析框架, 对于中国转型的政治约束条件进行了尝试性分析。文章认为, 中国转型的事后政治约束是全球化和工业化以及政府的职能, 由于不同利益集团在这两个过程中的损益不同, 决定了转型的实际过程是不同利益集团的利益博弈过程。博弈的结果不同, 从中会演绎出一些对于中国下一步转型有意义的结论。在本文中我们有时将转型和改革并用, 但是在此它们是同一个层次的概念, 是可以互相代替的。

一、转型的政治约束的一般理论

政治约束在转型过程中起着至关重要的作用。政治约束分为事前的约束和事后的约束。事前的政治约束是阻碍决策的可行性的约束, 它意味着对于改革方案必须进行妥协, 必须制订对受损者可信的补偿方案。事后的政治约束是决策已经制订并看到后果以后的反作用和逆转约束, 事后的约束通过试图创造不可逆转性来加以处理。事前的政治约束和事后的政治约束在一个确定性的世界中将是相同的, 然而, 如果在转型路径上存在不确定决策, 两者就会有实质的不同。费尔南德斯和罗德里克是在一个贸易自由化模型的框架中做出这一证明的^[1](第 1146-1155 页)。要使得改革发生, 必须使事前和事后政治约束两者都得到满足。在所有其他情况下, 改革都不会被接受。正是由于这一原因, 存在一个被费尔南德斯和罗德里克称为反对改革的现状偏好(status quo bias)。得到这一重要的结果不一定需要风险规避的假设, 所需要的假设仅仅是在改革过程中存在时间上的不确定决策, 不确定决策在时间上使支持和反对改革的多数发生转移。这种转移对简单改革的最佳顺序是至关重要的。

政治约束分为确定条件下的约束和不确定条件下的约束,在不同的情况下,转型的政治约束具有不同的特点。在确定的条件下,假定不存在总和的不确定性,这种情况相当于我们有增进效率的把握,因此不存在试验的问题;假定也不存在个别的不确定性,这就使得事前的和事后的政治约束的动态变化不复存在,因为选民确切地知道谁会成为赢家。然而,即使在确定条件下,在设计改革政策时政治约束仍然是重要的。由于中国的转型从 20 世纪 80 年代算起,已经有 20 多年了,而且充满了不确定性。因此,这一条件对于目前的中国意义不大,在此不做详细分析。

在不确定性的条件下,转型出现的结果是出人意料的。不确定性存在于总和的 (aggregate uncertainty) 和个别的两个层面上。如果不确定性是个别的时候,既得利益集团在改革的间歇期间会阻碍改革,或者使改革半途而废,于是采取渐进性的改革可能会产生中期偏好状态,此时,采取激进的改革策略可能是最优的。因为,它可以通过把可能逆转的改革方案打包,从而防止中期现状偏好。如果不确定性是总和的时候,转型就没有确定的路线,此时转型路线就像对意外事件和压力的即兴反映一样,是一种不确定条件下有意识的前瞻选择。不同国家的初始状态和政治约束的不同,对于转型起着不同的作用,有时政策可能会被利益集团俘获。

总和的不确定性至关重要,经济活动的代理人和政策制定者的行事和决策是以总和不确定性为既定前提的。这就是说,当不确定性是总和的话,就可能会出现多重均衡的结果,没有人能事先预知将被选择的均衡点。由于转型过程是个人和决策者面对重大的不确定性进行决策的结果,因此,转型理论必须包含转型中必然发生的试验 (试验就允许失败) 和学习 (学习就允许犯错误) 的过程。而且,当不确定性是总和的时候,由于转型具有的灵活性和试验性的特点,渐进主义的改革是克服现状偏好的一种方法,因为它不但允许进行改革试验,而且它具有大爆炸所没有的早期逆转的选择值。但是,渐进主义也能够产生新的现状偏好,中期现状偏好通过特殊利益集团可能阻碍改革过程。这时的改革顺序应当以比较可能给多数人重大收益的改革打先锋,而不是以损害多数人的利益的改革为开始。在比较改革的策略时,不确定性的种类和改革过程中的学习起着关键的作用。

转型的政治经济学其实就是在事前的政治约束与事后的政治约束,即改革的可接受性与不可逆转性之间寻求均衡。这个均衡的实现取决于逆转成本、早期逆转的期权值以及改革所能带来的预期收益。逆转的期权值^[2] (第 1207-1223 页)^[3] (第 240-278 页)是指,当人们接受改革并在得知改革以后,也即在不确定性解除后,选择一个返回现状的逆转和选择继续改革。早期逆转的期权值与总和不确定性密切相关,早期逆转的期权值越高,总和的不确定性就越高。由此可见,转型就是各个利益集团在不确定性局限下,追求自己利益最大化的一个博弈过程。这种不确定性对于中国的转型有着重要的意义。

二、全球化对于转型的约束作用

全球化成为不可抗拒的潮流,任何一个国家都无法回避。在这样的背景下,中国的转型也不能脱离全球化的制约。

首先,全球化使得市场机制传达价格信息的功能在全球得到了扩散,降低了制度变迁时所需的费用。制度经济学认为,如果进行生产决策的时候,可供选择的技术和方法的范围越广泛,生产的成本便越低。同样,可供选择的生产制度形式范围越广泛,其采用的制度安排的交易费用也越少。经济全球化意味着一个开放的、完全融合的全球性的商品和资本市场,并可以形成有利于世界范围内生产、贸易扩张及资本流动的新的国际秩序。现在,市场将在全球范围内整合其资源,使得价格机制能够迅速地传达出全球各地资源配置的效率程度。更为重要的是,在贸易往来中,能够比较和发现哪一种制度是最为节约成本的制度,哪一种制度是最为便利交易的制度。全球化中也包含着信息化,信息化使得知识的扩散更加迅速和便捷,它是经济发展的基础。

其次,全球化已经导致了“制度”竞争,制度系统对成本水平的影响极大。全球化的作用,最初表现

为资源的配置在全球范围内竞争,可是一旦要素的流动和资源的配置功能达到较高的水平之后,全球化的作用就表现为不同国家之间的更高层次的竞争,即制度的竞争。所谓的转型,就是创设这些制度。转型国家在创设这些制度的时候,必须受到全球化的约束。全球化近几十年来在整体上成为推动国家制度演变的主要动力。中国改革开放 20 多年的经济发展过程,本身就是一个重大的制度变迁过程。制度是在有关的局限条件下,人类行为所作出的选择结果。不论一个制度是如何的独裁和暴政,这个制度的出现仍然是人类行为选择的结果。制度既存在维护的费用,也存在转变的费用。只有当一种制度的运作成本转变到另一种制度的转换成本可以明确地进行比较的时候,我们才可以准确地推测制度的取向。因此,我们的制度建设没有取得重大突破的原因,是制度的转换成本太高。只有当运行成本大于转换成本时,制度的变化才有边际上的可能。国际竞争使得国家之间改变他们各自的制度结构,以便为经济增长和产业革命的推广提供同样的动力^[4] (第 171 页)。

再次,全球化过程中,利益集团面对不同的激励,对转型采取不同的态度。在任何制度安排中,产权结构决定了游戏规则,游戏规则决定了区别胜负的条件,游戏规则改变,胜负和先后次序也会改变。胜者必然在利益分配中拥有话语权,占有支配地位,左右收入分配。如果在转型过程中增进了本身的利益,利益集团就促进经济的发展,否则阻碍经济的前进。社会转型的成本往往是由竞争中的失败者来承担的。自由市场经济与既得利益集团之间的共同利益有限,既得利益集团希望继续从权势的庇护下获得超额利润。因为,竞争性的自由开放市场,为新近进入的竞争者提供了机会,因此,利益集团感觉到了来自自由市场竞争的威胁,这是他们最不愿意看到的结果。如果少数利益集团拥有很大的经济权力,他们就能依靠自己的政治影响来实现经济目标,而不需要建立透明的市场规则让所有人都能自由参与。如果利益集团在经济上是没有能力的,他们会采取积极的行动来压制市场竞争,以确保自己的位置。这两种影响都是消极的,而后一种比前一种更加危险^[5] (第 244 页)。

总之,全球化使得价格机制传递信息的成本降低、范围扩大、程度加深,使得不同的利益集团判别转型对于自己的净利得方面由过去的模糊变得比较清晰,也即他们能够对于未来的转型提出明确的赞成或者反对意见,从而面对不同的激励采取不同的选择。在长期的计划经济时期,既得利益集团已经积累了强大的制度惯性,这使得制度发生偏离的任何力量都会受到利益集团的抗衡。制度系统的事前制约作用主要体现为,我们的改革在当时的条件下采取双轨制的方式,其实就是对于改革受损者的暗中补贴,使得改革的方略不至于因利益集团的阻挠停滞。由于事前的政治约束得到了满足,所以中国的渐进式转型就没有导致类似前苏联那样严重的经济衰退,国民经济没有出现大起大落,人民的福利没有遭受强盗式的劫掠,同时又为下一步的改革提供了边际空间。事后的政治约束在这里主要表现为,随着全球化的深入和加速,原来赞同或者至少不反对全球化的那些集团或者阶层,由于在转型中利益受损,将会对于全球化持有迟疑或反对态度,这是转型中必须要面对的问题。

三、工业化对中国经济转型的约束作用

在经济发展过程中,以农业为主的第一产业在国民经济总量中所占的比率逐渐缩小,以工业为中心的现代产业生产力提高速度高于农业,农业因此失去比较优势,这就是所谓的工业化过程。工业化成为中国转型的又一个约束条件。

首先,中国在转型过程中,必须处理好“三农”问题。由于最初的农村改革取得了成功,农民当时成为中国改革的拥护者和推动者。但是 20 多年以后的现在,“三农”问题已经成为中国下一步改革无法绕开的问题。目前,“三农”问题的根本症结就在于农村土地不属于农民所有,从心理上农民不认为自己种的地是自己的,所以没有长远投资于土地的打算。解决“三农”问题需要大量的信息,这些信息的获取是相当困难的。即便是能够获取,也是相当难以处理的,哈耶克和兰格在 50 年以前的争论,言犹在耳。“三农”问题的出路只有靠市场制度才能解决。实现农业的现代化,是关系到中国现代化的一个战

略问题。显然,农村改革“身后无退路,脚下是雷区,改革触及到深层次的所有制问题,触及到了经济体制与政治体制相结合的问题,难度是空前的。但是,社会利益主体多元化已经形成,已经使得我们今天的改革开放,具有了空前的社会基础和深化动力,具有了不可逆转的趋势。”^[6](第 460 页)如果单纯地从社会经济的角度讲,土地的自由转让对于社会是有益的。转让权能使社会的每一个人得到价格指引,去选择自己认为是比较优胜或者成本较低的行业。只要土地可以自由转让,农民就可以将他们在土地上的投资出让,换取一些本钱,自由迁徙自由择业。但是,在目前的中国很难从现实层面上来操作这件事。

农村改革对于改革初期的事前政治约束,随着农民生活水平的稳步提高,现在看来已经不再成为制约因素。事实上,20 多年的改革开放,与社会进步相伴而生的社会收入水平的进一步拉大,广大农村的基尼系数仍然比较高,目前大致在 0.45 到 0.5 之间。这样,最初是以积极的态度赞成改革的农民利益集团成为中国下一步改革的怀疑者,如果处理不好农民的利益关系,他们甚至会成为改革的阻碍者。可见,当这种改革的边际能量释放完后,在进一步的改革中得不到更多的利益的时候,农民对改革的支持程度就会降低。因此,为了防止改革出现逆转,要求改革者必须增强人们对改革的信心,强化人们对于改革收益的预期,使得改革的成果不可逆转。尽管近年来国家对于农村农业税的减免,使得广大农民有一定程度的受益,但是根本问题依旧没有解决。农村改革的事后政治约束仍然对于中国下一步的改革存在着制约作用。如何创造不可逆转性来消除事后的反作用,成为政策制定者的重心所向。

其次,中国在转型过程中,选择好适合国情的发展战略。在改革以前,中国已经经历了几十年的工业化发展,到 20 世纪 70 年代末已经形成了完整的工业体系。然而,由于推行了重工业优先发展的战略,重工业比重过高,人民生活所需的轻工业产品却严重不足。因此,在转型过程中发展战略的选择就是至关重要的。速水佑次郎在其著名的《发展经济学》中提出一个非常有意义的假说,认为经济的现代化可以走多条道路。“能够支持现代经济发展的组织原则显而易见地潜伏在前现代的文化中。支持日本工业化的组织主要以个人关系为基础,几乎不依赖于明文规定的法律规则。……隐含在日本组织中的基本规则是可以根据人际关系的便利特定规则进行事后调整。相对于坚决地按正式的规则(如法律和法院)执行合同的西欧制度,日本更依赖于人际关系。”^[7](第 326 页)这为我们思考中国的现代化道路提供了广阔的想象空间。

中国的现代化道路的选择一定不能脱离中国的文化。著名人类学家许烺光从文化的角度佐证了速水佑次郎的观点。他认为:“中国特性中最突出的一点就是相互依赖,这种根深蒂固地依附于他人,尤其是依附于主要团体成员的倾向,使中国人产生了一种社会上和心理上的安全感。由于有了这片锚地和由此而生的超自然观念,中国人就不大愿意去寻求物质的和心理的其它满足形式。”^[8](第 277 页)他甚至认为,相互依赖的文化模式是中国工业化失败的主要原因。每个社会都有自己的文化前提,一个社会的成员总是根据该社会的文化前提来选择自己的行为。中国人总是在亲族和熟人的圈子里寻求安全感,这是由于拥有相互依赖的文化前提。这就是中国不发展工业化的原因,因为,经济收益不是他们安全感的主要源泉^[8](第 298-306 页)。马克斯·韦伯也有着惊人相似的观点,他认为,中国具有几乎所有的有利于工业化发展的因素,但是没有走上现代化的原因是由社会和政治结构中的某些不合理因素造成的。诺斯也认为意识形态是一种节约机制,人们通过意识形态认识他们所处的环境。成功的意识形态可以克服搭便车的问题,从而使得决策过程简单化^[9](第 53-59 页)。尽管诺斯本人没有明确提到文化,但笔者认为,这其中包含着特有的文化因素。

既然文化因素对于现代化或者工业化有着如此重要的作用,而文化又是一脉相承割不断的,因此,在中国当下的转型过程中就不能忽视其重要作用。因为,我们面临的仍然是同样的文化,在通向现代化道路的征程中,既要吸收发达国家工业化的先进经验,也要注意文化的传承。日本能够在不同于西方文化的基础上,建立起一个有效的借用西方技术的经济制度。我们以为,日本文化与中国文化具有同源性,日本的现代化模式可能对中国具有更加现实的意义。中国的转型当然不能克隆日本模式,但是,中国文化十分注重人际关系,隐藏在组织中的基本规则,也是可以根据人际关系的便利特定规则进行事后

调整, 人际关系可以降低交易费用, 温州商人的故事就是一个典型案例。我们为什么必须按照标准经济学的理论来设计制度改革呢? 目前争论热烈的中国工业化过程究竟是走重化工业的道路, 还是利用后发优势走高新技术的道路, 抑或是利用比较优势发展劳动密集性的产业, 各有一定的道理。但是, 我们认为它们共同的一个缺陷似乎都忽视了文化在其中的作用。当然, 适宜于中国的发展道路或者制度的设计是一个极端困难的任务, 我们现在对此还知之甚少, 但是绝不可以忽视文化的约束作用。

四、政府对经济转型的约束作用

政府职能的转变对于经济转型也有约束作用。转型的目标之一就是创造对市场经济来说“更适应”的政府机构^[10] (第 25 页)。

“在这个利益主体多元化的世界里, 每一个利益集团都可以在法律划定的框架内公开地为自己的利益而奔走, 每一个利益集团都可以出于自己的利益而要求政府采取或拒绝某种改革措施, 最后的结果很可能是‘会哭的孩子有奶吃’”^①。在利益格局的大调整下要实现帕累托最优是不可能的, 可在某些时期要做到帕累托改进是可能的。但是长期的保持一部分人得到更多而没有任何人受损是不太容易的。即使所有人都增加了福利, 但是因为有人增加的多, 有人增加的少, 也会造成社会矛盾的激化。在这种情况下, 就需要一个拥有强制力量的政府组织, 责无旁贷地承担缓解社会矛盾的责任。但是, 必须防止政府俘获 (state capture) 的问题, 即权势集团在制定政策, 甚至在为制订游戏新规则时所享有的新的优势。政府俘获的通常手段是设置不利于竞争的壁垒, 以高昂的社会代价创造出高度集中的利益。如果俘获型经济陷入了恶性循环, 改善政府治理机制和改革被有权势的企业和因管理长期不力而获得巨额私人收益的政府官员暗中勾结而破坏了^[11] (第 47 页)。

政府是中国工业化的主导力量, 因此政府的转型也是经济转型中的关键因素。政府提供的基本原则是博弈的基本规则^[9] (第 24 页), 这些基本规则旨在建立和实施一套产权, 并指定统治者代理人的权力代表, 尽量采取一个合理的制度安排——即交易费用最低的官僚系统, 使得统治者租金最大化和国家税收最大化。政府的转型, 主要是两个方面: 一是要从全能政府转变成为有限政府, 二是政府要从资源的基本配置者, 转变成提供市场运作的外部环境的服务者。就是从一个无所不管的政府变成一个提供社会服务的政府。这个转变涉及到政府工作人员的权力和利益, 有些人可能利用转型把原来的公共财产变成少部分人和个人的财产。如果政府或政府工作人员可以随意利用游戏规则, 让少数接近权力的人发财, 那么, 这样的政府就是凌驾于法制之上, 对社会是有害的。统治者租金的最大化与社会产出的最大化是一个恒久性的矛盾^[9] (第 25 页)。

目前, 中国的转型, 已经不具有事前政治约束的意义。转型总和的不确定性使我们选择了渐进之路。根据转型的政治约束条件理论, 渐进之路容易产生中期现状偏好, 因此转型必须适时调整不同集团的利益, 防止形成现状偏好, 阻碍改革的深化。但是, 我们可以充分利用渐进之路局部改革和试验的优点, 来推广改革的成果, 降低利益集团的阻碍作用。中国的转型具备事后的政治约束, 在以后的转型过程中, 我们必须注意处理好转型制度上的不一致所导致的冲突。新制度可能要使人们付出学习成本, 并可能在转型期导致协调不良的后果。因此, 中国的转型还是要尽量注意在保持社会稳定的前提下, 稳步推进改革, 防止出现新的中期偏好状态。我们认为, 在中国市场体制还不健全的情况下, 纵然具有高质量的人力资本, 政府依旧必须首先面对转型。

由于没有现成的经济体制模式可以依循, 改革就是一个“干中学”的过程, 加之党和国家领导人不受意识形态的束缚^[12] (第 52 页), 而且他们采取的改革措施在政治上是可行的^[12] (第 417 页), 这就意味着改革每走一步, 失利者所受到的损失总是能够得到受益者的补偿, 保证了改革的稳定性和连续性, 改革总体上是一个帕累托改进的过程, 这些注定了转型是一个合理的过程。由于中央计划体制下的官僚主义经济体制没有完全隐退, 这注定了转型是一个长期过程。

注 释:

- ① 张春霖翻译弗里兰《世纪大拍卖》一书所写的后记, 中信出版社, 1989年版。

[参 考 文 献]

- [1] Fernandez R, and D Rodrik Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty [J]. American Economic Review 1991, (81).
- [2] Dewatripont M, & G. Leland The Design of Reform Package under Uncertainty [J]. American Economic Review 1995, 85.
- [3] Dewatripont & G. Leland Transition as a Process of Large Scale Institutional Change [J]. Kreps D & K. Wallis (eds) Advance in Economic Theory Cambridge UK Cambridge University Press 1997.
- [4] [美]诺 斯, 托马斯. 西方世界的兴起 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [5] [美]拉 詹, 津加莱斯. 从资本家手中拯救资本主义 [M]. 北京: 中信出版社, 2004.
- [6] 陈桂棣, 春 桃. 中国农民调查 [M]. 北京: 人民文学出版社, 2004.
- [7] [日]速水佑次郎. 发展经济学——从贫困到富裕 [M]. 北京: 社会科学出版社, 2003.
- [8] [美]许烺光. 美国人与中国人. 两种生活方式比较 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [9] [美]诺 斯. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海人民出版社, 上海三联书店, 1994.
- [10] [比]热若尔·罗兰. 转型与经济学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [11] [德]柯武刚, 史漫飞. 制度经济学 [M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [12] [美]邹至庄. 中国的经济转型 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

(责任编辑 邹惠卿)

Economic Analysis on Political Constraints of China's Economic Transition

FU Yao

(Department of Economics and Trade Guangdong University of Finance Guangzhou 510521, Guangdong China)

Biography FU Yao (1964-), male, Doctor, Associate Professor, Department of Economics and Trade Guangdong University of Finance, majoring in institutional economics and methodology of economics

Abstract: There are many political constraints in china's economic transition. Globalization reduces transaction cost of the transition, but brings about the dividing line between the interest groups originating from different utility functions. Only when total returns over total cost, interest group supports reform on china's economic transition. Problems over agriculture countryside and farmers in china's industrialization are not only an economy question, but also a political question. The success of the transition depends on the deep support from farmers. Government is the promoter of the transition, and it has to face transition. All these relative factors will become the beginning of logic for the transition. They lead to uncertainty of the future economic transition of china.

Key words: transition; political constraints; economic analysis