

经济增长中政府行为的制度分析^{***}

□谭洪江 [西安交通大学 西安 710049]

【摘要】 制度因素是经济增长动态过程中的内生变量,它构成经济增长中合作与竞争的基本秩序。而作为国家意志的代理人,政府用以交换和服务于委托者的基本形式,就在于制度供给。它不断界定和明晰产权结构,为经济增长提供生产性制度安排,也可引导社会意识形态和制定生产计划与宏观政策,为经济增长提供必要的制度协调框架,以此将政府对经济增长的作用机制融入到制度分析框架之中。

【关键词】 政府; 制度; 产权; 意识形态

【中图分类号】F20 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-8105(2002)02-0032-(04)

经济学说史上各个流派大都将经济增长作为经济运行的一个基本目标,但在解释经济增长中政府的角色问题时,态度却有所不同。本文尝试在对政府行为的探讨中引入新制度经济学的基本思想,从动态的角度把握政府如何通过制度来影响经济增长的机制与边界。

一、经济增长系统中的政府与制度因素

一个完整的增长系统有着较为复杂的结构,该结构包含有多方面的推动效率提高和经济增长的有效因素。经济主体进行经济活动,首先要具备一定的经济条件,这包括自然禀赋、实物资本、人力资本以及相应的技术工艺水平等要素,这些要素的变化,与长期的经济增长有关。另一方面,一个社会的经济主体依赖于一定的经济条件所进行的经济活动总是相互关联的。因此,经济活动得以开展的另一个前提条件是要对经济主体的行为进行约束和调整,使其行为能在经济活动中产生一种合作秩序。这便是我们所说的制度。

制度作为人类行为的结果,是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,是不同的社会群体为了存续和利益分配而在交互作用的过程中,通过复杂的交易方式共同选择,共同安排且必须共同遵守的关于人们社会行为的规则体系。制度旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为,构成经济增长中合作与竞争的基本秩序。它的基本功用主要体现在三个方面:一是设立财富和收入的社会分配方式;二是在资源稀缺的竞争环境中界定一个保护体制;三是为体制建立设置一个框架以减少交易费用。

与此相联系,在现代经济中,政府的行为极为重要,它是一种既影响国民道德行为,又影响经济增长的特殊行为。作为在一定疆域内垄断了合法使用暴力权利的制度安排,一方面它能利用宏观投资来控制物质技术水平,从而影响经济增长的速度与质量;另一方面它用以交换和服务于委托者的基本形式,就在于制度供给。没有政府提供秩序和稳定性,理性行为是不可能发生的,产权亦无应有的意义。这样便将政府对经济增长的作用机制融入到制度经济学的分析框架之中。可见,政府是影响经济增长的一个内生变量(如图1)。

二、政府影响经济增长的机制与边界

以上分析可以看出,政府与制度是不可分的,它通过制度是可以影响经济增长的,这主要体现在三个方面:

(一)界定和保护产权

产权是指人们对物的占有和使用所引起的相互认可的行为关系,排他性的使用权、收入的独享权和自由的转让权,是判定产权完整与否的主要标准。产权的界定状况影响经济效率从而也影响经济运行。诺思认为:一种提供适当个人刺激的有效产权制度是促进经济增长的决定性因子。换言之,要保持经济增长的效率,需要在制度上做出安排和明确产权,以造成一种激励,将个人的经济努力性,变成私人收入率接近社会收入率的活动。那么,谁来不断界定和明晰产权呢?按照诺思的新古典国家理论,国家是唯一能够通过非人格化的立法和执行机构降低交易费用的主体,其可能性、必要性和有效性在于第三种当事人——政府通过制定法律和公共政策使谈

* [收稿日期] 2001-12-09

** [作者简介] 谭洪江(1976—)男,江西萍乡人,西安交通大学人文学院硕士研究生。

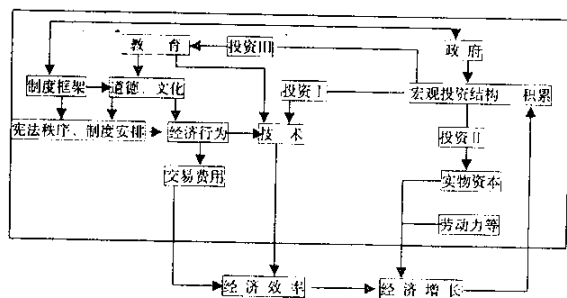


图1 经济增长系统

判和行使产权的费用不断减少,进而促进经济增长。这样国家权力就构成有效产权安排和经济发展的一个必要条件。

一个社会可能维持有效率的产权,也可能维持无效率的产权,相应的便有经济的增长或停滞。比如我国家庭联产承包制实施前后农业生产效率的明显变化。那么为什么不能保证有效率的制度总会出现呢?我认为主要在于两种因素:一是统治者的效应函数和偏好多元化。对于经济增长过程中不可避免的制度非均衡,只有统治者认为制度创新所带来的自身边际收益高于预期成本时,才会使用强制力建立新的制度均衡。反之,基于自利,统治者会听任不均衡继续存在,从而导致无效率制度安排的延续,危害经济增长。二是竞争的约束。出于社会稳定和自身地位的巩固,统治者自我创新愿望并不强,只有在外部竞争国与内部潜在竞争者发生重大变化情况下,才会主动推动制度创新。一方面与竞争国的绩效相比较,经济发展的持续性及效率就成为一国生存与发展的重大问题;另一方面无效率制度及恶化的经济条件将形成潜在竞争者对执政者地位替代的机会和条件。中国改革总设计师邓小平就曾说过:“现在,周边一些国家和地区发展比我们快,如果我们不发展或发展太慢,老百姓一比较就有问题了。”执政者如果意识到这种潜在的危机,其效用最大化的理性决策,就是对相对无效的制度结构进行改革,以避免经济条件的绝对恶化。这就引出一个重要的命题:通过什么途径才能建立实现经济持续增长的制度?答案就在于不断地制度创新,即在一个动态变化的过程中通过不断界定和明晰产权、降低交易成本和不断实现有效率的组织对无效率组织的替换,最终促进经济的不断增长。当然,要提高政府公共管理的有效性和推动制度创新的连续性,还必须明确两点:第一,合理界定政府作用的有效性边界;第二,探索有效的公共权利制约机制。

政府不仅要界定产权,而且要保证产权,一个随意改变的产权制度不利于行为主体的预期,也无法鼓励生产,从而也不利于经济发展。我国在对外开放中,就需要保证法律的稳定,并且不能随意征用外资及内资的财产,这样才能给经济提供一个稳定的运行环境。同时,政府在遵守国际惯例与国际贸易准则的前提下,制定适合我国特点的对外贸易政策,既积极参与国际交换和国际竞争,又要保护国内市场和产业免受外

来商品的太大冲击,并作为国家代表负责保护自己的主权不受侵犯,保证国家安全。总之,政府界定产权影响经济运行的作用机制主要体现在两个方面:一是提供激励,保证生产性制度;二是保障稳定的经济运行环境,明确行为人的预期。

(二)引导意识形态,寻求经济体制可行的社会稳定机制

诺思认为,意识形态是与个人所理解的关于世界公平的道德伦理判断交织在一起的,但它不同于道德,意识形态主要是对制度、特别是对交换关系的正义与否的判断。我不完全赞同这种观点,道德是指公平、正义、诚实、善良、勇敢、勤奋、社会理想和社会责任心、自尊以及对他人权益的尊重和关怀等人的精神世界中美好的部分,它应属于意识形态的一部分。笔者认为,意识形态作为一种人力资本,其核心问题是人们关于制度公正性的看法,它表现出两个特点:一是可以将意识形态看作是一种认识体系,是某一团体对世界的认识;二是意识形态与个人、集体的行为密切关联,是行动的思想前提,在某种程度上决定着个人和集体的行为。因此,意识形态不仅为团体的集体行动提供了合理性辩护,而且对这个团体中的个人提供一套约束。因而可把意识形态的作用概括为以下几点:

第一,道德素质的提高既能使人们认识到建立公正制度的重要性,又将全面改善制度的公正和公平性。良好的道德使人们具有尊重和关怀他人权益的感情,使人们更多地关心社会上利益竞争中弱者的权益。公平与效率二者间有一定的冲突,但道德水平的提高会降低公平与效率的冲突性,提高两者的一致性。

第二,在力量均等和道德文明的基础上,竞争力量的对抗趋于理性和文明。这种转变既会在制度规则上体现出来,又会借助制度规则得以强化。

第三,意识形态的一致性能够保证良好的制度规则有效地实施和逐步完善,进而有效地消除社会中的利益冲突,增加社会的稳定性,并使社会进入良性循环的状态。

第四,成功的意识形态教育,能使人们强化遵纪守法的意识及修正个人行为,从而使个人“搭便车”或违规的行为减少,并且有些情况下甚至做出与自身利益相违背的决定。在参与者相信制度是合理的范围内,即使私人成本收益计算不合算时,个人也不会违反规则和侵犯产权。由此可降低个人与其环境达成“一致同意”后的信息费用、谈判费用与执行费用,而且还能激发所有成员的信心与热情,坚定实现行动目标的决心。

因此,政府必须建立一种有效的意识形态,以便促进一些群体放弃按照简单的成本—收益、个人利益至上的计算行事,从而为经济增长提供有利的条件。反之,从节约社会成本角度看,可以认为意识形态具有外部经济性。正是因为意识形态是能产生极大的外部经济效应的人力资本,任何政府都乐意通过向意识形态进行投资以便对个人意识形态资本积累进行补贴。如果将公平、公正、诚实、信赖、良知、理想看作是一个社会所必需的公共物品的话,意识形态教育投资又能使这

些物品增殖,那么政府进行意识形态教育投资就不仅是一种社会需要,更是一种社会责任。

(三)确定干预目标和制订相应的政策,弥补制度安排的非生产性

市场失灵表明,单纯的市场机制难以保证资源配置的合理性,也难以保证经济社会的协调发展,因而政府制定生产计划和宏观政策成为必要之举,以弥补制度非生产性的一面。因此政府必须:

第一,调节总供给缓和总需求的平衡。为保持整个经济稳定和市场有效运行,维持总供求的平衡和物价稳定就成为政府宏观政策的一个基本目标。对于市场机制尚不完善的我国,政府更要特别注意市场调节的盲目性和资源的有效配置问题,政府要从经济运行的全局出发,通过财政、货币、收入分配等多种手段组合加以解决。

第二,调节产业间的资源配置结构和地区的平衡发展。一个经济内部各行业是相互关联的,比如农业为工业提供原材料,工业为农业提供制成品等,所以一个经济发展的最佳途径是各产业协调发展和结构优化。但一些重要的基础产业由于自身的生产特性与利润引诱不足,得不到合理投资,从而形成经济协调发展的瓶颈制约(如农业)。因此“十五”期间,在重点扶持那些产业关联度大、附加值高、具有巨大市场潜力的主导产业和新兴产业的同时,政府也要加大农业、某些重要的能源和原材料等基础部门的投资和开发,以推动产业结构的演进与升级,从而带动经济协调发展。同理,地区间的平衡发展也是经济发展的必备条件,如今西部大开发战略就是基于东西部平衡发展的考虑而制定的。

第三,调整收入再分配和社会保障制度。社会保障制度是现代市场经济体制的安全网和减振器。政府有责任以行政、经济、法律手段来参与社会的收入再分配,以使社会最终的分配结果符合政府和公众所追求的社会公众目标。

第四,提供公共物品。由于市场经济中的决策主要是由自主经营、自负盈亏的企业分散进行,而这些企业经营的决策是根据利润最大化的行为目标做出的,因而对于社会共同使用的物品和一些投资大、周期长、见效慢的高投入产业作用很小,换言之,许多社会消费领域的公共物品难以通过市场供给机制来加以实现,如邮政、国防、基础设施等。

此外,由于公共物品自身消费特点很难收回投资,从而导致许多社会必需品无人提供。因此向社会提供公共物品的任务只能由政府来承担。

在我国,政府不仅为经济增长提供必要的制度框架的协调措施,而且利用国有企业这种经济运行主体来直接推动经济增长,使制度安排更有生产性。但由于内存于官僚供给中政府容量的局限,这些企业的持续存在多大程度上增加社会福利主要由决定其预算和监督运行的代表们的努力程度与动机决定。尽管一般说来雇员希望企业经营得更好,可由于代理人有比委托人更多的有关自己活动的信息,代理人可以在某种程度上谋求个人利益,因而委托人面临着设计使代理人

的行为引致的成本和从事监督代理人活动的成本最小化的组织安排与机制安排问题。行政上的提拔与降职是一种符合要求的组织安排,但可惜的是很难找到一种合适的监督机制,即使有一个纪检部门,又有谁来监督纪检部门?政府与纪检部门之间也是一种相同的政府—政府官员委托代理,所以政府官员的监督机制很大程度上所依靠的是官员的自律。只要不能对政府官员的行为作有效的监督,那么政府官员作为国有企业的股东代表就不能有效地监督经理,即杨瑞龙博士所说的“廉价投票权”现象。因此还须寻求一种更有效的制度约束,以使经济运行依赖的制度安排更有效率、更有生产性。这应该包括三个方面的内容:

第一,改善政府决策系统,建立经济决策责任机制、知识更新机制、成就激励机制、职业道德导向和约束机制,按照程序、原则规范政府行为、强化政策导向目的。

第二,以法律形式细致规定不同监督主体对政府行为的监督权利、监督方式和处理结果,使监督真正有法可依,有法必依,同时建立人才竞争机制,把高素质的人才吸引到政府中来,培育廉洁的政府组织,提高政府机构的效率。

第三,要建立科学的效果评价机制和行为终止机制。

当通过目标评价、成本评价、专家评价、公众评价等机制作用发现政府行为失效时,关键的是有权威的行为要终止机制,通过政府行为法制化加以实现。

三、结论

以上分析表明,在一定的初始条件下,制度是政府与社会经济关系形态的主要形式,因而是社会经济兴衰的主要形式。政府作为一种具有强制力的“巨物”代表着公共规则,其作用是不可缺的,它主要通过制度供给提供有效的产权激励和稳定的秩序促进了经济增长。由此可以明确政府在经济增长中的作用:

第一,保证生产性制度,保证为社会提供稳定的经济环境;

第二,通过生产计划、公共政策来协调经济,投资教育以发展人力资本,大力促进交通通讯等基础设施建设,从而加快市场体系的发育;

第三,既要致力于正式制度的建设,也要培育与市场经济相适应的非正式制度,如文化、道德、历史等,从而实现两者的协调。

当然政府不可以无限制地影响经济增长,统治者在谋求效用最大化时要受生存问题、代理问题及度量成本问题等限制,会无形中对制度的依赖性而导致创新意愿和动力不足,进而导致经济增长停滞。因此政府是否有足够的意愿和能力,有效地克服国家存在的约束性,则在于政府自身公共管理的有效性和规范性。

参考文献

书店, 1989 394.

[1] 道格拉斯·C. 诺思. 陈郁等译, 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1999 225 ~ 226, 229, 39, 229.

[3] 张军. 现代产权经济学 [M]. 上海: 上海三联书店, 1994 60.

[2] 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 [A]. 见财产权利与制度变迁 [C]. 上海: 上海三联

[4] 邓小平. 邓小平文选(第三卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1993 375.

An Institutional Analysis on the Mechanism of State Influence over Economic Growth

Tan Hongjiang

(School of Humanities xi'an jiaotong university xi'an 710049)

Abstract As an inherent element of economic growth, institution provides cooperative and competitive basic rules. The government, as an associated agency of state, can exchange and give service to commissaries by providing institution, thus, the state may not only defines and protects proper rights in order to supply productive institution, but also brings the institutions to be more productive by terms of guiding ideology and drawing up plan.

Key Words State; Institution; Proper rights; Ideology

·小知识·

文后参考文献著录方式

一、文献类型标识: 专著 M 论文集 C 学位论文 D 报告 R 标准 S 专利 P 其他文献 Z

二、参考文献采用顺序编码制, 按文中出现的先后顺序编号(内部资料、私人通信、报纸、待发表的文章一律不引用)。文献的著录格式严格按照以下形式书写(含标点符号):

1. 专著: 作者. 书名 [M]. 版本(第 1 版不著录). 出版地: 出版者, 出版年 起止页码
2. 译著: 作者. 书名 [M]. 译者名. 出版地: 出版者, 出版年 起止页码
3. 期刊: 作者. 题名 [J]. 刊名, 出版年份, 卷(期) 起止页码
4. 论文集: 作者. 题名 [A]. 见(In) 编者. 论文集名 [C]. 出版地: 出版者, 出版年 起止页码
5. 学位论文: 作者. 题名 [D]. 保存地: 保存者, 年份
6. 专利文献: 专利申请者. 题名 [P]. 专利国别, 专利文献种类, 专利号. 出版日期
7. 报纸文章: [序号] 著者. 篇名 [N]. 报纸名, 出版日期(版次).
8. 电子文献标注格式: 作者、题名. 电子文献的出处或网址, 发表或更新日期/引用日期(任选).
9. 注意事项:

(1) 参考文献中的外文作者名、外文刊名的缩写一律不用缩写点。

(2) 外文著者一律用姓在名前, 采用首字母缩写(中国人用全名不缩写)。姓名之间不加逗号, 名两个以上写首字母间空一字。文献作者 3 名以内全部列出, 4 名以上则列前 3 人, 后加“et al”。各著者间不加“and”“和”等, 应用逗号分开。

(3) 外文题名第一个单词首字母大写, 其余单词(专有名词除外)均不大写。

(4) 外文刊名应按国际标准规定缩写, 不加缩写点。

三、参考文献书写格式举例(含标点符号):

- 1 姜书俭, 黄书万. 电阻器 [M]. 成都: 电子科技大学出版社, 1991
- 2 杨中海, 周 勇, 杨存宇, 等. 真空微电子三极管的计算机模拟 [J]. 电子科技大学学报, 1996, 25(3) 299302
- 3 刘万明. 三维复射理论及其在雷达截面分析中的应用 [D]. 成都: 电子科技大学, 1992

作者: [谭洪江](#)
作者单位: [西安交通大学, 西安, 710049](#)
刊名: [电子科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA](#)
年, 卷(期): 2002, 4 (2)
被引用次数: 2次

参考文献(4条)

1. [道格拉斯;C 诺思;陈郁](#) [经济史中的结构与变迁](#) 1999
2. [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](#) 1989
3. [张军](#) [现代产权经济学](#) 1994
4. [邓小平](#) [邓小平文选](#) 1993

引证文献(2条)

1. [张涌](#) [产业集群发展中的政府行为探析](#)[期刊论文]-[甘肃理论学刊](#) 2007 (1)
2. [潘雄锋](#) [产业集群发展中的政府行为研究](#)[期刊论文]-[中南民族大学学报\(人文社会科学版\)](#) 2005 (3)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200202009.aspx