

论改革条件下我国创新机制的转变

张建华

实行经济体制改革以来,我国无论是在宏观的经济体制创新方面,还是在微观的企业行为和中观的产业组织创新方面,民间诱致性创新力量都得到了极大的增强,尤其是在非国有经济领域,市场机制被引入,企业作为市场主体的自主创新机制逐渐形成。但是,在整个 20 世纪 80 年代直至 90 年代初期,国有经济受控于国家(政府)的创新机制并没有发生根本性的变化,政企不分仍然以多样化的形式不同程度地存在,这明显地表现为企业技术创新机制和制度(或组织)创新机制,仍然基本上由国家主导,而企业的自主性则极其微弱。从历史发展来看,实行改革的目的在于:最终能形成一个象发达市场经济体制那样的具有良性循环的灵活的取向的改革是十分必要的,但问题是,在改革条件下,为了促进创新机制的转变,我们又面临一系列的难题:如何处理好政府这一传统的创新主体的位置,如何培育和重塑经济发展的微观基础,如何推动经济体制的整体创新,等等。本文旨在对这些问题作一初探。

一、转换创新机制的两难处境: 政府的退出与创新主体缺位

中国的工业化和经济发展起步于传统的计划经济体制,天生就缺乏现代化生产所需要的企业家和经理人才,政府行政系统理所当然地替代了企业家和经理阶层,充当了工业化的组织要素功能。从理论上讲,对于经济发展水平较低,而且市场极不发达的国家,计划经济体制在动员资源和配置资源等方面具有其它体制(包括传统经济和不发达的市场经济)所没有的优势。从实践来看,这种优势在许多实行计划经济体制国家的工业化起步阶段得到了充分的发挥。因为当国家感受到某个产业或部门太落后,已成为整个经济发展的瓶颈,或迫切感受到某个新产业应尽快建立和发展时,就会作出某些重大技术创新及其相关的投资决策,甚至可能重组力量进行重点攻关。与此同时,国家也可根据工业化进程的需要,依靠行政推进的方式开始组织和实施一系列制度和组织创新。总之,在政府的主导作用下,一个较为完备的工业体系可以在短时间内获得成功的建立。然而,随着工业化的推进,经济活动日趋复杂,如果仍由政府包揽一切事务,个体和微观经济组织将不能也无能自主而有效地发挥作用,经济发展也很难达到预想的目标,国民生活水平也难以有根本性的改善。因此,如何培育市场和引进市场机制,最终彻底完成计划经济体制向市场经济体制转换,就成为历史发展的必然趋势。从实践来看,这就必然要求技术创新和

制度创新机制发生根本性变化,即从以国家为主导的创新机制转变为以企业为主体和主要动力的创新机制。而创新机制的转换,则意味着政府作为组织要素的退出。

然而,从改革实践来看,尽管中央政府在很大范围内和很大程度上已从企业管理中退出,国有经济比重也迅速下降,但这些变化并没有使政府的组织功能削弱,反而强化了各级地方政府的经济组织功能。可以说,直到今天,中国的经济运行主要仍是靠政府来组织的。事实上这也是中国渐进性改革的特性之一,甚至可以解释为什么中国的改革能做到相当平稳和成功。一般来说,由政府所组织的经济,必然受政府行政系统的左右。政府行政系统内部是非竞争性的,这就决定了同一政府行政区划内的企业之间必然缺乏竞争,因为政府总是采取措施削弱竞争,使其所管辖的各个企业都能生存下去且相安无事,而各不同行政区划之间则受政府部门垄断性分割,目的在于帮助自己所管辖的企业提高竞争力,结果恰恰限制了企业之间的有效竞争。同样,由于政府介入经济运行系统,中国产业组织从来就缺少弹性的创新机制,协作性差,规模不经济,企业办社会等非专业化倾向越来越明显。

近年来,大多数经济学家对于上述问题已有了清醒的认识,政企分开无疑是问题的要害,从理论上讲,要求政府退出企业的经济活动领域也是合理的。但更为深层的问题是:政府退出之后,如此庞大的中国经济系统的运行将由谁来担当原先由政府充当的组织要素功能?换言之,政府退出之后,微观经济组织面临“创新主体”缺位的危险。实际上,它已成为经济体制转换中的一个难题。例如,从改革当初的意向看,中央政府希望把经济决策权下放给企业,但结果却大部分下放给了地方政府。学者们一向指责地方政府截权,阻碍了企业改革。其实,在中央政府退出之后,因其他组织要素的缺乏,而迫使地方政府不得不填补组织真空,当然地方政府介入经济运行也是可以带来利益的。显然,中国在推进工业化和经济发展的过程中,国民经济体系已庞大和复杂化到相当的程度,如果没有更为有效的产业组织要素来替代政府,政府的退出所形成的组织真空将导致社会难以承受的混乱。

从长远看,由市场机制和企业家阶层来替代政府的组织功能,是理论上和历史发展中的必然要求。但是市场的发育和企业家阶层的形成都需要经历一个学习和建设的过程,不是一朝一夕可以完成的。所以,在短期内,政府也许还不可能完全退出本该退出的领域。中国产业组织机制的转换还要经历一段十分

复杂、充满困难甚至痛苦的过程。进一步而言,中国的改革实质上是一个异常艰苦卓绝的新体制建设的过程,而并不是一个简单地放松或放弃管制的过程。

二、培育和重塑经济发展的创新主体和微观基础

西方主流新古典经济学一般认为,市场价格机制能否充分发挥作用直接关系到经济运行效率,它是微观经济的核心问题,因而经济发展的微观基础在于“获得正确的价格”。但如何获得正确价格呢?我们是很难从新古典主义经济学那里找到答案的。我们注意到,自20世纪70年代末期以来,在发展经济学领域里出现了所谓“新古典主义复兴”。它们将许多发展中国家所出现的经济危机,归于由政府过度干预所导致的市场价格扭曲,以及由此产生的资源配置低效和增长阻碍。正是在这种思想指导下,国际货币基金组织和世界银行提出了自由化的结构调整方案,主张在发展中国家大力推行私有化,减少国家干预,以消除扭曲,使经济体系获得正确的价格。然而,直至20世纪90年代,这一做法并未在发展中国家中获得预想的成功。这是因为,在发展中国家里,一方面,当政府干预过度造成的后天性的扭曲消除后,由市场经济欠发达所导致的先天性扭曲还将继续存在;另一方面,在市场经济欠发达的背后,还存在着传统经济的运作方式和分配机能。因此,对于发展中经济而言,即使消除了政府的“扭曲”,一个发达的市场经济也不可能像新古典经济学所设想的那样自然获得和自动正常运转。新制度经济学经过深入研究指出,要获得正确的价格,必须要有产权明晰或微观制度正确的市场经济组织,换句话说,经济发展的微观基础就在于有效率的、制度规范的微观经济组织的存在。

在我国,现存的微观经济组织,同现代市场经济的要求相比,尚有很大的差距。一般来说,在市场经济中,社会经济活动主体之间的相互联系、相互作用和相互制约关系都是通过非人格化的契约关系来维系和运转的。而在我国微观经济组织以及其他经济主体之间则表现为人格化的交换关系。人格化契约关系的表现形式之一,就是经济组织的行政化倾向。我国的企业或直接或间接受行政机构的控制,至目前为止,行政约束力逐渐从中央转移到地方政府以及更多的地方官员手上,同时,由于市场因素渗入经济肌体,企业逐渐衍化成商品货币关系与行政权力相互交织的行政约束性经济组织,“人际关系”、“贿赂”与价格机制共同配置资源,经济运行具有明显的反市场倾向。值得注意的是,由于行政体制在我国具有较悠久的历史,在经济体制转轨过渡时期,一方面,新生的市场经济组织受到了行政渗透,另一方面,一些经济组织通过行政手段创建并在极短时间内得以运转,于是,这种在微观经济组织发育过程中出现的行政蜕变和行政依附,破坏了市场组织的发生机制和发展机理,结果企业要立足于市场,首要的不是着眼于组织内部的优化,而是寻找有实力的行政机构做靠山,通过“挂靠”形成行政与市场的统一。即使一直被认为市场性很强的乡镇企业,也逐渐显示出行政化倾向,在经济特区这种现象也很普遍。人格化契约关系的另一种表现形式就是以血缘、邻里、友团等特殊“人情”媒介为纽带建立起局部市场交换关系。以这种人际关系为基础发展起来的经济组织,在我国广大农村、城镇的个体、私人或合伙人经济中是广泛存在的,并由它们组成若干个非正规市

场组织,结果,人际组织替代了正式市场组织,垄断了社会大量短缺资源,而且控制了许多资源流通渠道,社会资源配置不是以市场半径和边际最大产出为标准,而是以人际关系的帕累托最优进行。与此同时,在人际关系的经济组织包围和渗透下,一些按法律程序建立起的一些正规市场组织,从内部构成了对市场机制的抑制和对行政指令的弱化。结果,从整体经济看,市场体系是分割的、局部的,难以向统一完整的市场方向发展。显然,在以人格化交换为契约基础建立起的微观经济组织,其行为是不利于整体经济发展的。我们发现,在现实中,即使在某些领域较为成功地进行了市场化改革,但由于人格化交换倾向的经济组织的影响,使新生成的非人格化市场关系发生变异,使市场取向改革陷于两难境地。因此,尽快实现从人格化交换向非人格化交换的转变,并在此基础上重构经济发展的微观基础。

重构市场经济组织的核心内容,就是使其产权结构及其行为方式,符合市场关系下的契约准则。在进行产权重构的过程中,不仅要推进股份制,而且还要相应地建立产权市场,允许企业自由兼并,使企业彻底摆脱行政等级的束缚,成为真正意义上自负盈亏、自主经营的独立市场主体。企业无上级,企业家亦无上级,企业与企业家的地位应是在市场竞争中决定的。与此同时,还需进行一系列配套改革,在内部管理制度和行为自我约束机制上实行创新,制定和健全有关市场经济组织的法律、法规来规范市场主体,确立企业行为与宏观管理行为的耦合机制,并从长期发展趋势着眼,探索国民经济宏观稳定的微观基础。

三、推动经济体制的整体创新

美国学者内森·罗森堡和S·伯泽尔认为,为了解释西方经济长期持续增长,必须深入西方各国的经济结构,寻找隐藏在其背后的经济增长机制。他们指出,西方国家差不多花费了五百多年的时间,才逐渐发展了企业的自主性、市场、技术创新、企业多样化和政府管理方式的革新,而正是这些体制因素的创新,才支撑了西方资本主义经济的产生和发展。对比中国等原计划经济体制各国的改革,我们可以清楚地看到,改革的目标实际上就是重新引进和发展上述各种体制因素。

事实上,改革迄今,我们已形成了共识:争取企业的自主权并使之成为规范的市场主体,是经济发展重要的微观基础。但是,在重构市场经济的微观基础的同时,必须推动经济体制的整体创新,这就意味着改革必须从传统体制外推进到传统体制内,从单项制度创新转向制度结构变迁,并把微观经济制度变迁同宏观经济制度变迁结合起来同步进行。具体来说,应考虑如下一些方面的问题:

1. 加快市场的形成和发展

史学家布罗戴尔把欧洲从市场经济的底层发展到建立市场经济的上层建筑,划分为六个阶段:(1)集市贸易(一手交钱,一手交货);(2)专业性市场(小麦市场、毛皮市场、蔬菜市场,等等);(3)商店、零售商、批发商以及信贷发展起来;(4)交易会 and 远距离贸易;(5)银行和证券交易所应运而生;(6)财政的国有化以及金融资本和产业资本的结合。中国经济在前三个有较好历史基础,但后三个的发展是依靠计划体制的自上而下的行

政办法来配置资源的,只会带来粗放式的增长,因此,中国向市场经济体制转轨的重要内容之一,就是加强市场经济的上层建筑建设,推进生产要素市场(尤其是金融市场)的发育和成熟,继续改革国有商业银行系统,使其成为竞争的商业银行系统,同时鼓励企业尤其是大企业采取股份公司的形式,通过金融证券市场,加速生产要素流动和重组,使经济能得到集约化的有效增长。

2 造就适应市场经济条件的企业家阶层,培育竞争性经理市场

进入1992年以后,随着将国有企业缺乏活力的症结归结为产权不清,并将股份制作为消除产权不清问题最有效的方式的观点占据了上风以后,推行股份制成为新的时尚。但实际上,股份制的推行并没有直接挽救缺乏活力的国有企业,因为在现实中,只有最有效率的企业才有可能被批准发行股票,其股票才有可能被股民认购,因而才有可能推行股份制,所以股份制改造事实上成为效益好的企业筹措发展资金的一条捷径。同时,股份制改造也没有真正解决效益好的国有企业内部管理的问题,因为股份制的推广和有效运作是在一定经济环境中起作用的,即需要有竞争的产品市场、要素市场和经理人员市场,但这三个市场在我国均没有得到良好发育,其中经理人员市场的问题尤为突出。1993年5月至7月,国务院有关部门对全国2620家企业的调查显示:企业家对自身社会地位和经济地位持不满意看法的占21.1%和42.7%。这在企业外部干预减弱时,国有资产和集体所有资产遭侵吞的危险就大为增强。这就导致承包制解决不了的问题,股份制也解决不好。可见,企业家造就及其市场建设问题也就成为企业制度变迁和企业运行环境改善的基本条件之一。

从另一角度看,在我国由于长期受实行计划经济体制的影响,企业家是相当缺乏的,其成长所必需的气候和土壤也是不如人意的。因此,从今后的发展趋势看,要造就一个适应市场经济条件的、具备创新能力和动机的企业家阶层,就必须首先培育和建设起一个竞争性的企业家市场(经理市场),真正做到公平竞争、合理流动、优胜劣汰,彻底消除企业官员,实行企业家职业化。与此同时,国家还应为培育企业家阶层创造必要的社会环境,加强相关的立法和司法工作,使之朝法规化、正规化方向良性发展。

3 实行基本交易制度的规范和创新

没有规范的制度安排,竞争将是无序和消极的,为此在体制转轨时期我国已付出了较大的代价。从当前和今后发展来看,我们必须动员社会各方力量,倡导普遍尊重财产权利,普遍遵守社会契约规范,建立起完备的商业法规体系,促进交易活动的公开化、提高其透明度,发挥社会舆论的监督作用,保护公开公平竞争,疏通信息传播渠道,用立法和司法力量抑制行政割据的垄断行为和民间垄断行为,减少行政上的随意性干预。总之,在法律制度和社会伦理制度建设基础上,形成一个完备有序的交易制度。

4 发挥技术进步的作用

技术进步本身既对生产作出贡献,又对交易发生极大的影响,例如现代通信技术、信息传播技术、交通运输技术等都为交易方式和交易制度的创新奠定了基础。同时,由于技术进步可以节约新制度生成的费用,从而提供了更大的制度集合,如计

算机技术的普及,几乎带来一次人类社会的全新革命。要充分发挥技术进步的作用,必须进一步改革科研体制、教育体制、科技推广体制以及人力资源开发体制等。

5 逐渐实行政府管理体制和方式的革新

继续承认各级主管政府的市场行为主体的地位,并使其法律身份明确化(即政府法人),以利于其进一步地开展产品市场和要素市场上的交易活动。同时,推动各级主管政府的政府职能和企业职能的分离,例如建立国有资产管理局,或实行行业的市场组织改造,最终使各级主管政府越来越倾向于选择打破行政割据局面,走向统一市场。

最后,值得特别指出,在向市场经济体制转轨的过程中,为了推动经济体制的整体创新,必然要加强政府的主导作用。这是因为,第一,市场经济本身是一种“公共财物”,作为一种制度安排,它的运行规则不会在自发交易中形成,即使形成之后,也无法保证人们在交易中会遵循市场的运行规则。作为公共权威机构的政府通过强制执行,其维持成本最低,由此可见,国家和市场并不是一种“零和”关系或此存彼亡的关系,因为如果政府全面退出经济,市场机制也不可能存在了。第二,从历史上看,市场制度的形成从来都不是一个自发的过程。卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在研究美国市场制度形成后得出一个结论:“正是在中央集权式的干涉主义不断膨胀的前提下,通向自由市场之路才得以开拓并未曾再关闭。”国家强制力之所以必要,是因为在市场经济形成以往往往存在着某种“伦理经济”。在中国,这种伦理经济中则混杂着传统的自然经济属性和传统的计划经济观念,没有国家的强制推进,锁定(lock-in)是完全可能发生的。这就是说,在没有国家强制作用下,市场化的经济发展将陷入僵局,即锁定状态。第三,市场转轨不仅涉及观念转变,也涉及资源和权力的重新分配,即利益的再调整。这些都要付出代价,政府应责无旁贷地作出调解和妥善安排。当然,在以政府推动的强制性制度变迁中,还必须兼顾社会各界的利益,并注重激发和尊重个人或群体的诱致性力量,适时推进体制创新进程。总之,在向市场经济体制转轨中,通过一系列有效的制度创新(包括法律体系的建立和完善),逐步创造和形成一种激励和保障创新的体制环境。

注释:

N·罗森堡等人认为,企业摆脱政府和宗教的控制而取得自主权,是具有创新功能的体制的动力和基础。参阅N·罗森堡、S·伯泽尔:《西方致富之路》,中文版,北京,三联书店,1989。

布罗戴尔:《从15世纪到18世纪的物质文明、经济、资本主义》,中文版,第2卷,北京,商务印书馆,1994。

陈小洪:《国有企业的现状和主要问题》,载《管理世界》,1996(3)。

刘茂松:《培育职业企业家阶层》,载《经济研究》,1994(6)。

Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, 1975, pp. 140

盛洪在研究中国市场化方式时发现:用自由选择的方式推进市场化,结果人们有可能不选择市场化。...因而市场化在市场方式下却可能是行不通的。参见盛洪:《市场化的条件、限度和形式》,载《经济研究》,1992(11)。

(作者单位:华中科技大学经济学院 武汉 430074)

(责任编辑:刘传江)