

从政府主导型制度 创新到市场主导型制度创新

——对东亚 现代化路径的考察

马宏伟

摘要: 导致东亚金融危机的原因与带来东亚战后几十年的繁荣的原因是一致的,那就是经济与制度的创新能力。战后东亚的政府主导型创新是沿着两条线索展开的:一是政府对资源配置的直接干预,二是政府对市场取向的制度变迁的推动。这两方面是对立统一的,在发展的早期相辅相成、互相促进是主要的,它们共同促成了“东亚奇迹”。然而,随着生产力发展水平的提高和社会经济系统的日益复杂,政府主导型制度内在的冲突和矛盾日益激烈;这种制度虽然在特定发展阶段有利于制度创新和经济发展,但本质上是压抑创新的;政府对制度创新的包办又导致微观经济主体创新能力和激励不足。因而,不仅资源配置失误的风险越来越大,而且制度创新失误的风险也越来越大。东亚金融危机的爆发表明,比经济发展更重要的是制度创新;东亚续写经济奇迹的根本在于,扬弃政府主导型制度,尽快完成向既能激励创新、又具有自我创新能力的市场主导型制度的转型。

关键词: 经济发展 制度转型 政府主导 市场主导

虽然绝大多数经济学家承认制度在经济发展中具有不可替代的作用,以及市场经济制度是迄今为止最有效率的制度,但是,与一定经济发展水平相适应并能充分激励经济发展的现代市场经济制度的形成,究竟是一个自然演化的过程,还是包含了人为设计的因素,或者说源自政府的有意识的推动,却始终是一个众说纷纭的问题。一些自由主义者从考察西欧市场经济的发生发展过程出发,认为国家只应扮演“守夜人”的角色,自然选择的结果就会实现社会经济制度的最优化。哈耶克就认为,社会制度作为一种自然秩序不是人为设计的结果,而是人类活动演进的结果。而主张政府推动制度变迁的学者则主要是以东亚等地区的新兴工业化经济体为研究对象,从东亚的经济发展实践中看到了政府几乎无处不在的干预之手。其实,东亚与西欧在制度发展方面如此不同,是由它们各自发展的社会经济条件迥异、历史文化传统差异悬殊决定的,因此,既不能因为东亚的成功而把政府干预经济、推动制度变迁的作用无限夸大,甚至把它当作不变的终极模式;也不能以西欧资本主义发展的理论和历史来否定东亚发展的现实,否认东亚制度发展过程的历史合理性和现实意义。

一、东亚形成政府主导型制度的历史必然性

东亚文明发展本身的路径依赖以及西方文明的严峻挑战,决定了东亚不可能再重新走西欧式现代化道路。迎接挑战,发挥后发优势,既不固守自己的制度、文化传统,也不因循、照搬别人的发展经验,在继承中创新、在学习中发展是东亚急起直追、避免再次错过历史机遇的必然选择。

(一)东亚“被改造-被动创新-主动创新”的现代化道

路及制度演进的特殊性

与以英国、法国为代表的原生型现代化和以美国、加拿大为代表的欧洲移民型或次生型现代化类型不同,东亚现代化是在遭受西方挑战之后开始的“被改造-被动创新-主动创新”的现代化。西方现代化的共同特点是:从西方发源的近代工业文明、西方式的市民生活方式与文化价值模式,虽程度不同,但都长期、直接地渗透在这些国家和民族社会经济生活当中,并构成这些社会文化不可分割的基本组成部分。换言之,西方工业文明与西方文化价值属于这些国家现代化过程的内部因素(萧功秦,1999)。然而,属于“被改造-被动创新-主动创新”现代化类型的传统国家,有着自己独立的悠久的历史与文化传统,近代工业文明和市场经济因素并不是其社会经济生活的自然生发物,也不是其内部成分,而是一种前所未有的外部压力与刺激,是被殖民统治者带到他们的社会中来的。这些国家在承受西方挑战的压力、被迫接受西方工业文明的改造以后,便开始逐渐进入一种被动的创新过程,当这种被动的创新积累到一定程度,社会中的先进分子就逐渐开始承担起“制度企业家”的角色,主动学习西方的制度文化并将其应用于改造自己的祖国,也就是开始了主动创新过程。这是一种特殊的社会变迁过程。这种社会变迁的自然逻辑结果是,传统社会的各种器物、制度,以及对传统社会进行整合的各种机制,渐渐被过去所没有的新的因素和机制所取代,各种可以作为衡量现代化程度的量化指标,如市场化、社会流动性、独立的社会群体与市民社会、工业经济、交通与通信、信息的交流、世俗化的价值取向等等,均有了前所未有的发展。

但是,由于现代因素的外来性和现代化变革的急剧性,

传统社会的各种器物 and 制度,特别是传统文化还会在相当长的时期内发挥作用,必然要经历一个长期的文化的冲突和碰撞的过程,经过一个传统与现代的调试和互适过程,现代经济制度及与市场经济相适应的社会文化才会最终确立起来。这里应该注意两点:第一,这种“被改造-被动创新-主动创新”的现代化决不是对西方制度和文化的简单复制,由于文化和制度变迁的路径依赖,不论主观愿望如何,任何一个国家(地区)的现代化都有其本民族的特色;另一方面,这种现代化自然也不是对传统制度文化的任何意义上的复归,因为尽管还有或多或少的有益因素,但从总体上看,传统制度和制度文化终究不适应现代经济社会发展了。所以,这种现代化开始于学习西方的制度文化,但又不是克隆西方,而是有着本民族的深厚底蕴;这种现代化立足于民族的制度文化,但又不拘泥于本民族的制度文化,而是采取开放的态度,采取“拿来主义”的方式,兼收并蓄,是对传统制度文化的批判和扬弃。从这个意义上讲,东亚正在创造一种新的制度文明和新的文化,正在进行实践创新、制度创新和文化创新。第二,这种新文明的最终确立需要一个长期的过程(东亚各国和地区现在正处于这一过程的关键时期),在“被改造-被动创新-主动创新”过程中,前两个阶段所打下的基础固然重要,但主动创新时期对实现现代化是最为关键的,在这一时期,传统与现代既会发生激烈的冲突和碰撞,也会相互借助、彼此融合——以现代的形式重构传统中的有益成分,借助传统发展现代的因素。正因如此,我们才说没有完全脱离传统的现代化,也没有对现代化毫无助益的传统文化;也正是在这个意义上,如何正确处理和驾驭传统与现代的关系,是关乎一个民族的现代化进程顺利与否的关键,如果能够做到追求现代而又不失去传统的滋养,借助传统而又不被传统所羁绊,那么,“主动创新-经济社会持续快速健康发展-实现现代化”,这就是一幅后发展国家急起直追、实现超越的生动图景。在某种程度上,东亚国家和地区20世纪60年代至80年代的快速发展就是由于它们处理好了传统与现代的关系,实现了创新;而随着经济发展的约束条件的变化,没有处理好传统与现代的关系,创新受阻,也是导致1997年的金融危机的原因之一。传统与现代的关系是东亚断裂的发展必须处理好的关系。

总之,由于社会制度和发展的路径依赖,特别是由于先发展起来的西方资本主义文明的严峻挑战,东亚不可能重复西方的发展道路。而且,不难看出,主张制度自然演化的自由主义论者,其理论是以存在有效竞争的市场为前提的,但在东亚则恰恰不存在有效竞争的市场。同样应该强调的是,当东亚经济发展到一定阶段,即已完成整合资源、凝聚力量、奠定基础、明确方向的任务以后,政府必须减少以至停止对经济发展的直接干预,而专注于分工的网络和鼓励创新的制度环境的构建。东亚新兴工业化国家和地区1997年爆发金融危机的根本原因就在于没有及时进行这一转变(本文稍后将对此作更为详细的分析)。也就是说,本文与经济自由主义者的分歧,不在于当已具备形成有效竞争的市场的条件的时候,国家应放弃直接干预经济的做法,而在于本文认为在20世纪50、60年代以后,东亚已不存在通过自然演进建

立现代市场经济制度的必要和可能。要理解这一点,需要进一步理解东亚现代化的特点:从传统向现代发展的非连续性或断裂性。

(二) 东亚发展的断裂性及后发性

东亚发展的初始条件或者说共同起点,除了地缘接近、文化传统相似、都曾遭受过殖民统治以外,还有发展的断裂性或者说非连续性以及后发性。所谓发展的非连续性或断裂性是指东亚的现代化不是内生的、自然发展起来的,而是原有发展逻辑被打断,在发达国家(西方文明)的刺激和挑战下,由被动应战(被动创新)再到主动创新发展起来的。

东亚断裂的发展的一个特点是,传统制度和文化的惯性依然程度不同地存在。制度的改变是从文化和习俗的边际的改变开始的,而文化、习俗的演进是渐进的、需要经历一个长期的人类经验的积累和筛选过程。但由于东亚向现代市场经济的演变缺乏过渡,现代市场经济因素是殖民主义者通过殖民征服,几乎在一夜之间强加的,而殖民主义者不可能有意识地引导当地现代因素的生长,因此,虽然一些现代社会的制度形式可以建立起来,但在很多情况下,在这些现代的形式背后起作用的仍然是传统的观念和习俗。比如,马来西亚独立后,其基本政治框架是民主的,有经过选举产生的国会,有合法的选举程序,有独立的司法机构。但同时,民主的结构却伴随着广泛的权威控制,使得政治上的反对派不可能有效地在选举中通过合法的方式推翻执政党;由政府主导发展市场经济,但政府反市场的经济干预又随处可见。“宪法的结构是民主的,但实际上的行政却是权威主义的”(陈晓律等,2000)。这种情况在其他东亚国家和地区,如韩国、台湾、印尼等也程度不同的存在着。

东亚断裂的发展的另一个特点是,社会的自组织能力和自我发展能力较弱。由于东亚的现代市场经济因素不是社会内生的,没有经过资本主义长期的浸润和发展,社会经济发展的内在机制、社会自组织能力的发展相对于经济发展水平存在相当大的滞后性。就是说这些国家(地区)在社会权力中心(国家政权)的强制推进下,经济发展可以达到一定水平,但并没有足够的利益驱动或内在机制调动社会微观主体的创造力和活力;社会中介组织等发育不完善、不健全,社会自我协调能力不足,社会经济发展的内在机制不健全,有时甚至不得不依靠政府来做组织协调工作。“权威主义的发展模式”或“政府主导型的发展模式”,与其说是东亚国家(地区)的主动选择,不如说是它们不得不走的发展道路。下面就对政府主导型的发展作一简要分析。

由于经济发展的实质是创新(马宏伟,2003),所以,我们把东亚权威主义的经济发展模式称为“政府主导型创新”。东亚实行政府主导型创新有其客观必然性。首先,东亚的现代文化重构尚未最终完成,崇尚权威的传统文化以及统治者“内圣外王”、“泽加于民”的价值取向和历史使命感,是政府主导型创新的内在逻辑。其次,由于没有经过资本主义的长期发展,民间资本力量薄弱,产权保护制度不健全,社会信用体系不完善,因而社会化大型股份制企业民间难以发展起来,因而不得不由国家出面在一些重要行业和关键领域创办大型企业。第三,东亚走上现代化道路时与西方开始工业

化时面临的世界经济环境发生了根本变化,世界上已没有“新大陆”可供开发,也几乎没有未被占领的市场(甚至国内市场也已国际化),有的只是强大的跨国公司的激烈竞争和不平等的国际经济秩序。在这种情况下再靠民间的力量自己去积累、去发展、去参与国际竞争就成了幻想。第四,如果依靠资本主义的自发发展,即使不考虑严峻的现代化挑战和国际竞争的因素,别人能够平静地坐待其发展,也是非常不经济的,因为后起国家最大的优势——后发优势——并没有得到发挥。

但同时必须看到,东亚政府主导的发展模式,又必然地存在着矛盾:(1)政府主导型发展虽然在特定发展阶段有利于实现制度创新和经济发展,但从本质上说,它是压制社会的创造力的,而对现代市场经济发展来说,最为可贵的因素就是创新,就是形成一种崇尚创新、激励创新的社会制度环境(马宏伟,2003)。(2)这种发展道路,实际上是用反市场经济的方法来发展市场经济,主观上发展市场经济的愿望与客观上对经济的控制和干预又是一对悖论。因此,决定东亚发展道路成败的关键,就是能否在发展的过程中妥善地解决和克服这两个矛盾,说到底,也就是能否在传统与现代之间找到平衡点,而由于这个平衡点是随着经济发展而变化的,是非常难以把握的,因而在这一过程中出现错误、遭受挫折的风险极大。

可见,制度文化的路径依赖、断裂发展的特性、发达国家垄断资本主义的严峻挑战决定了东亚走政府主导型创新发展道路的历史必然性,而在这种必然性中,又包含着传统与现代、手段与目的发生激烈冲突的必然性。前进,荆棘载途;而怨天尤人,则只会再次错失发展的机遇。

二、政府主导型创新——参与资源配置

政府主导型创新在东亚各国和地区的表现形式不尽相同,如韩国以政府扶植大企业(财阀)发展为特征,台湾从限制性经济发展为混合式的“计划性自由经济”(邓利娟,1997),马来西亚政府把注意力放在通过发展国营经济以扶植马来人的经济势力,印尼从政府主导开发到20世纪80年代中期开始转变为苏哈托家族主义,泰国实行专家治国体制,新加坡政府进行家长式严格管理等,但这并不妨碍我们把东亚的发展归结为一类——政府主导型创新。

东亚各国(地区)独立后的经济发展其实质是政府主导型的创新,这就意味着各国(地区)的政府对社会经济生活的全面介入。政府介入经济生活可以分为两种情况,或者说有两种方式:一种是直接参与资源配置,即直接干预经济;另一种是推进制度变迁,即致力于经济运行和资源配置的环境和机制建设。实际上,这种分类是相对的,政府直接干预经济事实上也是在构建一种制度,其极端类型是计划经济体制,而且在政府的干预下经济的发展或停滞也将影响到制度;政府推动制度变迁则可看作是对经济生活的间接干预,但其长远影响一般远大于对具体经济事务的直接参与。这两种经济介入方式在东亚的经济发展中普遍存在。

以1980年左右为界,东亚绝大多数国家和地区在此一时限前后的政府主导型创新具有明显不同的特征。概括地

说,1980年左右以前,国家对经济生活的介入以直接干预(包括干预资源配置和强制性制度变迁)为主,1980年左右以后则基本转向了间接干预为主,即更加重视发挥市场机制的作用。因此,本文把东亚各国(地区)独立后迄今的经济发展分为两个阶段:第一阶段从东亚各国(地区)战后开始走上独立发展民族经济的道路到1980年前后,是东亚经济发展的早期,其实质是从殖民地、半封建经济向政府主导型的资本主义经济转变,是政府主导型经济对殖民地、半封建经济的否定、扬弃和创新;第二阶段是1980年以后的经济发展和制度演化,其实质是从政府主导型经济向市场主导型经济转变,是市场主导型经济(创新)对政府主导型经济(创新)的否定、扬弃和创新。前一转变或者说创新基本取得了成功,后一转变或创新比前一转变更为困难,目前正处于艰辛的探索阶段。

(一) 政府直接参与资源配置取得成效的原因

政府直接干预资源配置可分为两种情况:一种是投资于大型基础设施和公共设施包括基础产业,如邮政、通信、交通、电力等。在发展初期,这些基础设施和基础产业基本属于公共物品,对于经济发展极为重要,但私人没有力量也没有利益激励,社会经济也没有形成机制(如产权保护制度、股份制)投资于这些设施和产业。国家组织资源流入这些领域,一般是有利于经济发展的,所要注意的只是投资与消费等大的比例关系。另一种是对于竞争性行业资源配置的干预,包括国家直接兴办企业、给特定产业甚至企业以信贷等方面的扶持、制定和实施产业政策、进行市场准入限制等。这类经济干预引起的争议一向很大。研究表明,在经济发展的初期政府参与资源配置、直接干预经济包括对竞争性行业资源配置的干预,有利于经济创新,能够促进经济的较快启动和初期的迅速发展。事实也证明,作为政府主导型经济发展的结果,东亚各国和地区早期的经济发展成绩堪称世界经济史上的奇迹(由于有关文献对此已多有描述,本文不再赘述)。

东亚各国和地区经济发展早期对经济生活的直接干预为什么能够取得显著成效呢?首先,这是由于前面提到的东亚发展的初始条件,如长期的殖民地、半封建社会导致经济发展畸形、落后,竞争有序的、统一的资本主义市场远未形成,市场失灵普遍存在等,因而需要国家直接参与资源配置以打破低水平的经济循环、启动经济;而东亚的文化传统也使国家的意志得以贯彻下去,使政府主导型的发展成为可能。其次,有研究表明(青木昌彦等,1998),对经济的协调和干预能否导致较优结果,关键取决于所干预的经济项目在技术上是互补性的还是互替性的。如果它们属互补性项目,那么协调和干预将增进投资业绩。因为这时协调失灵的成本得以最小化,即便事后发现最初的期望并不准确,其结果对经济发展仍会有所促进。如果这些项目具有互相替代的性质,它们彼此竞争稀缺资源,那么分散化的投资决策将会带来更好的整体经济效果;在这种情形下,如果事后证明协调和干预的预期目标存在误差,那么协调和干预只能导致所有的机构都选择了不适当的投资水平。在东亚,具有殖民性质的资本主义经济因素基本集中在为数不多的城市以及一些

乡村的资本主义种植园,其他广大地区基本还处于前现代经济发展阶段,这是一种“点状”经济发展状态,而不是“网状”的已形成了一个整体的经济发展格局。而且这样的经济发展点数量有限,主要是面向殖民地宗主国出口能源和原材料等初级产品,对国民经济的带动作用有限,类似于发展的“飞地”;对经济运行机制和制度演化的作用也因此而受到限制。所以,东亚在发展初期,投资项目间一般具有互补性质,比如,一座钢厂与供应其能源的煤炭企业、与购买其产品的机械制造业,它们的赢利能力是紧密相关的,国家无论在哪个行业投资建厂(该厂在当地或该行业一般是或近似于从无到有),都有利于其他两个行业的发展,因而,政府直接参与资源配置取得成功的机会很大(但是青木昌彦等人的研究还表明,随着经济发展,技术前景和市场机会都变得更不确定,就出现了不同项目间相互替代、竞争资源的情况)。第三,这时经济发展主要受供给的制约,有广阔的国内市场有待开拓,因此,几乎投资就有效益,而东亚的高储蓄率以及外资的涌入又为投资的增长提供了条件;而且增长方式(粗放型或集约型)还没有成为经济发展的带有决定性的制约因素。第四,此时资源(特别是劳动力)大多处于分散和闲置状态而并未得到有效率的使用,因此,不论政府把资源组织起来投向哪个企业或行业,只要考虑到大体的供求平衡,都会带来经济的迅速增长。第五,此时的社会经济关系也比较简单,对于一个致力于经济发展的政府来说,有效协调主要经济关系和供求比例还不是非常困难。第六,对于发展中国家来说,它们能够发挥后发优势,可以引进和借鉴发达国家的技术、企业制度和经济运行机制,因此,尽管手段不同,但其发展方向大概是不会错的。

总之,东亚发展初期国家直接干预资源配置之所以能取得一定成效,是因为这实质是对原有生产方式的突破和创新,从而使经济发展潜能得到了释放。这还体现在东亚国家和地区的制度化上。

(二) 政府直接参与资源配置对制度建构的影响

政府参与资源配置从两个方面对制度建构和演化产生影响:一方面,在经济发展初期,政府的参与打破了低水平的经济循环,使现代经济在东亚发展起来,经济基础的深刻变化必然影响作为上层建筑的经济制度。(1) 政府主导的现代经济的发展打破了原有的殖民地、半封建的经济制度体系,使国民经济不能再按照原来的秩序运转下去了,摆脱了原来的发展轨道。所谓“不破不立”,这是对旧制度的破。(2) 现代经济的初步发展为现代经济制度的建立奠定了初步基础。随着现代企业数量的增长,新的生产经营方式不断壮大;企业雇用人员增多,社会流动性增强,人们的观念急剧转变;现代意义上的市场交易规则开始形成,商品流通日益否定自然经济,畸形的殖民地经济开始得到矫正,经济生活逐渐健全,国民经济运行机制和国家经济安全机制得到了有意识的加强。另一方面,政府干预经济的手段和方式也有制度化的趋势。这又分两种情况:第一种情况是市场经济正常运行所必需的宏观调控手段和方式制度化。第二种情况是政府直接干预资源配置和组织经济运行的手段和方式的制度化,表现为主管经济的政府机构及其协调功能成为经济运行的重要

组成部分。这是由于,从统治者到一般政府官员,即从制度企业家到制度变革的执行人,由于干预的成功而增强了自信;干预意味着经济权力掌握在政府部门手里,或具体说,很多重要的权力掌握在官员手里,这必然导致设租-寻租的后果,在利益驱动下,政府官员不愿放弃手中的权力;企业和个人则逐渐产生了依赖性,习惯于在国家经济政策下行事,习惯于在国家的支持、管制下从事经济活动。

三、政府主导型创新——推进制度变迁

第二次世界大战以后,东亚国家和地区的统治者,如韩国的朴正熙、台湾的蒋氏父子、印尼的苏哈托、菲律宾的马可斯、马来西亚的拉赫曼、拉扎克、马哈蒂尔、新加坡的李光耀等,尽管他们各自的品质、素养和风格、特点差异很大,他们的统治也或许不同程度地借助于民主的形式,但在以专制家长式的方式致力于推动经济增长和制度变迁这一点上却是相同的,他们是东亚政府主导型创新得以有效进行的必不可少的制度企业家,在推动本国(地区)的经济制度向现代市场经济演进方面做出了努力。

(一) 政府主导制度变迁的政策手段

工业化的充要条件是保证市场激励创新作用的充分发挥,但对于发展中国家(地区)来说,问题的关键并不在于是否认识到了市场和分工的决定性作用,而在于怎样才能得到这样一个有效的市场。政府推动市场取向的制度变迁是过去几十年东亚快速发展最重要的制度基础。

政府推动制度变迁具有规模经济效应,政府推进市场化进程,比市场经济体制的自然形成成本更低,新制度确立的时间更短、更有效率、相对收益更大(黄少安,2000)。但必须把握好的一点是,以政府的力量推动市场经济制度建立和完善,应该是一种强制性变迁与诱致性变迁相结合的过程。也就是说,政府推动的制度变迁从本质上看是一种强制性变迁,但由于这种变迁以市场经济为取向,因此,政府的力量必须限制在一定限度之内,即政府不能包办一切,只能在可行的区域和时间内运用非市场化的手段,而且在运用这些手段的时候,必须充分考虑对经济主体的正常的利益激励,以诱致竞争性的、健康运行的市场经济制度的建立和不断完善。“当干预的目的在于增强经济利用市场力量的能力时,干预政策就执行得好;反之,当干预逆市场力量而动时,干预政策的偏差就会加大。”(马库然,1987)。

东亚各国和地区推动市场经济制度建立和发展的政策可以分为基础性政策和引导性政策两类,基础性政策主要包括:(1) 清晰地界定和保护产权,并保证产权的实施。(2) 对垄断行为进行监管,以保证经济效率。(3) 通过干预增加市场供给不足的公共物品或具有广泛外部性的商品的供给,或者为这类商品创造一个准市场环境,这常常能为民间部门在其他领域的发展创造良好环境。基础性政策是政府为了保证市场运转良好所必须采取的政策。

引导性政策就是通过向民间经济组织提供激励、协调私营经济的活动,帮助经济朝着特定的方向发展。包括采用诸如产业政策等手段扶持民间投资和发展工业,促进民间的创新活动。引导性政策可以分为两种:一是协调宏观资源配置

置,即对民间提供各种激励,以引导资源向特定的行业流动,如向出口行业和高新技术行业流动。二是协调微观企业战略,即为企业提供新的质量控制标准,为工人提供新职业的培训,促进企业产品的标准化以及信息交换以改进企业的产品等等(冈崎哲二,1998)。

在基础性政策中有些可以促进经济增长从而补充引导性政策,如,通过建立适当的产权制度如专利制度,通过为研究和开发提供货币和非货币激励,来为民间的创新以及产品和服务过程的改进提供恰当的激励。

政府引导性政策以及补充引导性政策的基础性政策,从动态的观点看对制度变革起推进作用,它在一个经济体由发展初始的不完善状态向具有自组织能力的较成熟状态过渡的过程中,具有举足轻重的作用;而在这一过程中,随着经济的日趋成熟,即随着新制度的逐步确立,这种引导作用将逐渐减弱;这种减弱不会对经济发展造成损害,相反,如果这种减弱不能及时到来,则会损害经济发展。

东亚各国和地区在经济发展中,综合运用了包括基础性手段和引导性手段在内的多种政策措施,有力地推动了市场经济制度的确立及其作用的发挥。这也说明了为什么东亚政府对经济进行了大规模的干预,但其最终建立或者说正在建立的却是市场经济体制而不是计划经济体制。曾担任亚洲开发银行总裁、菲律宾总统府秘书和财务部长官顾问、后任现代建设公司高级副总裁的郑沐勋博士说,虽然“朴正熙是一个经济计划的信奉者”,但“他要建立起市场经济体制”(唐纳德·科克,1998)。马来亚从殖民社会向独立国家的过渡基本上是继承式的,独立后的马来亚基本沿袭自由市场经济的发展模式,采取自由、开放的经济政策,鼓励更多的外资流入(陈晓律等,2000)。新加坡在完善市场经济体系方面着力很深,如设立了金融管理局等市场监控机构,建立了独具特色的社会保障制度等。

(二) 社会自组织能力和创新精神的发育

政府推动市场取向的制度变迁涉及面很广,东亚各国和地区在很多领域进行了卓有成效的努力。限于篇幅,本文主要讨论对市场经济制度和经济发展最具决定意义的社会自组织能力和创新精神在东亚的发育过程。所谓社会自组织能力,是指民间组织自我协调和发展的能力。社会自组织能力强是一个社会成熟的重要标志,它意味着市场机制能够有效地配置资源,民间部门具有竞争、择优机制和广泛的协调能力,因而微观经济主体的积极性、主动性和创造性强,具有迎接新的挑战的能力。简单地说,社会自组织能力完善的情况是一种纳什均衡。如果社会处于低整合状态,缺乏自组织能力或自组织能力弱,就会存在普遍的市场失灵,难以实现自我发展和创新;另一方面,政府对经济生活的长期的过度干预,也可能使微观经济主体的积极性、主动性、创造性被抑制,对政府的依赖性增强,社会活力和创新精神不足。这两种情况都会导致社会自组织能力难以发育。东亚开始走上独立发展经济之路时,前一种情况非常突出,社会处于低整合状态,社会经济自组织能力很差。这时,如果没有政府的广泛干预,社会经济就难以较快走出低水平循环。幸运的是,东亚传统文化在解构以后,其积极因素逐渐扩散和发展

起来,东亚权威主义的政府利用这些积极因素,并积极吸收和继承了西方先进的制度和文化的,通过各种基础性和引导性手段使东亚的社会自组织能力得以不断发展和提高。

1. 克服市场失灵,完善基本的市场交易制度。发展中国家能力的发展可能受各种市场失灵之苦,尤其是在工业化开始时更是如此(斯蒂格利茨)。投资的公共物品性质(基础设施、教育、某些科学研究、工业标准),私人活动的外部效应(负效应,如污染,对生产能力建立的抑制;正效应,培训、研究或承包中技术流动的溢出效应),信息市场的不完全都可能产生市场失灵。技术合约双方获得信息的不平等性,缺乏技术中间商,交易双方缺乏信任或尊重,或缺乏提供信贷的信息,都会增加投资、引进技术或在国内传播技术的成本。检验、质量控制和一些基本研究与开发设施等的“集中性”(即大量初始资本成本)使得除非有制度性机制来提供或使企业进行合作,否则,私人主体难以承担。有些市场失灵能够在发展过程中自然得到解决,如会出现专业商业中介,有时制造业本身也会增长到把市场不足“内在化的规模”(有关跨国公司的文献把跨国公司存在本身作为技能与技术市场失灵国际化的产物)。但在有些情况下,仅靠市场驱动来解决市场失灵问题可能所需时间很长,或者根本得不到解决。这时就需要政府进行干预以弥补市场失灵。但干预可能更适用于一次性问题,而制度则可以形成一种支持市场的长期机制。制度的优越性还在于,可以自发地解决问题,并能直接影响私人主体的经营。

东亚国家和地区,特别是韩国、台湾和新加坡在建立支持工业发展的制度方面进行了最为系统的努力。它们推出了工业标准、质量保证、培训、信息收集、技术推广、检验和研究支持机构。韩国与其他新兴工业化国家和地区的不同之处在于,它有意推动大型联合企业的发展,以克服资本、技术和信息市场的市场失灵。台湾主要发展小型和中型企业,但作为补充,它提供了对技术引进、采用、发明和推广的制度支持(桑加亚·拉尔,2000)。

2. 通过建立和完善法律法规保护和激励创新,发展社会自组织能力。政府不断完善维护市场秩序和交易正常进行以及降低交易成本的法规制度,是建立健全市场经济制度的必要条件。比如,有时从长期看,遵守合约对交易双方都有利,但在有些情况下,如果一方遵守合约,另一方违背和约,违背合约的一方就会得到更大的利益,在这种博弈中,交易双方的短期行为有可能促使他们都做出不遵守合约的选择,从而导致交易无法进行,这就妨碍了市场交易的进行和整体经济福利的增进。这时就需要政府的介入,通过法律法规的不断完善,强制性地剥夺违背合约的收益,惩罚违背合约的行为,促使交易双方形成稳定的预期,遵守合约,保证市场交易的进行和经济福利的增进。东亚的经济成长始终伴随着适应市场经济运行的法律法规的建立和完善。

3. 通过设立相机性租金(即租金的实现视表现或结果而定)鼓励创新和培育社会自组织能力。在东亚比较典型的例子是出口补贴政策。当政策引致的租金不是按照一个固定的标准发放时,例如实行进口配额时的情形,企业就可能会致力于获取这种政策性租金,而不是尽力从事生产性活动。

如果政策性租金是以符合某种客观标准为条件加以分配时,就会鼓励企业提供在竞争条件下供给不足的商品。The East Asian Miracle 称之为“与业绩挂钩的报酬”(World Bank, 1993),具体表现为,在出口导向战略中,对表现更好的出口企业给予奖励。在东亚,诸如补贴、获得信贷支持和外汇、税收减免等许多政府辅助都是在出口“竞赛”基础上向企业提供的。这些竞赛因为规则透明度高,因而限制了非生产性寻租活动,刺激了企业努力开拓国际市场,有助于增强企业的国际竞争力。

对表现更好的出口企业给予奖励是一种相机性租金,相机性租金不仅能解决激励问题,而且与直接补贴政策相比,还有利于增强社会自组织能力。在前面讲的交易双方因为短视而导致交易无法达成的例子中,国家除了颁布和执行法规等强制性手段以外,还可以通过采用相机性租金政策来达到目的,即只有合作成功,才给予奖励,从而诱导民间部门克服合作的障碍。而无条件的直接补贴政策则不会增强社会自组织能力,因为这种政策不会改变交易双方在合作均衡状态下与不均衡状态下的相对收益。

4. 通过金融约束发展社会自组织能力。由于信贷市场上的信息不对称,愿意付最高利率的借款人不一定是能给银行带来最高收益率的借款人,因为他们之所以愿意支付高利率可能就是由于高风险,即借贷双方信息分布不对称,借款人清楚自己的风险如何,但贷款人却不知道;而竞争性的市场也无法激励借款人如实提供有关信息。所以,信贷资源不能通过瓦尔拉市场得到高效配置。存在这种市场状况是银行等金融中介机构得到发展的重要原因。银行作为专业性组织,比单个贷款人更能监控借款人的资信水平。怎样激励银行进行明智的投资,并尽力监控借款人呢?赫尔曼、穆尔多克、斯蒂格利茨(Hellmann, Murdock, Stiglitz) (1998)认为,东亚实行的金融约束——由存款监管、市场准入限制、限制资本市场竞争和稳定的宏观政策构成的一整套政府干预措施——就能够提供这种长期激励。即政府控制存款利率,保证其低于贷款利率,并掌握为银行新设分支机构发放许可证的权力,这样,只要银行能把贷款发放到有效率的领域,就一定能够获得利润——存贷利差(此为租金一)。而如果银行贷款资产组合风险高,它就可能面临丧失获得租金收益的风险。对经营得好的银行(资源配置有效),政府批准它开设新的分支机构(此为租金二)。对经营差的银行,则不许开设新的分支机构,这也就意味着它不能得到更多的租金。可见,在东亚,金融约束形成的租金机会为银行提供了一种长期激励,对银行监控贷款的努力和成效给予奖励,对风险性贷款给予惩罚,从而帮助金融市场形成良性发展机制。

金融约束是随着经济不断成熟而进行调整的一系列政策,在经济和金融发展的低级阶段,可以采取控制存贷款利率、市场准入限制和限制债券市场的竞争等政策措施;随着金融深化程度的提高,尤其是随着金融部门资本基础的加强,这些干预应逐步放松,经济应逐渐转向“自由市场经济”模式。

5. 通过发展教育提高社会自组织能力和创新能力。对教育的投资也存在扩散型外部效应,因而需要政府承担发起

展教育的职责。东亚具有重视教育的历史文化传统,东亚的政府在发展教育方面也取得了显著成效,奠定了更好的人力资本基础,从而有力地推动了东亚经济社会的发展(桑加亚·拉尔, 2000)。除了直接为经济发展提供人才和具有一定技能的劳动力以外,发展教育还有那些突出作用呢?“教育水平的提高,一方面使人们获得了知识,提高了技能,从而增加了人们对新的工作机会的适应性和在工作中发挥专门才能的可能性,这是教育的知识效应;另一方面,人们在接受较多的教育之后,可以改变不正确的价值判断,提高纪律性,增强对工作和社会的责任感,从而促进受教育者参与经济活动并做好工作的积极性,这是教育的非知识效应。这两种效应的综合作用,就通过人员素质的提高而促进了劳动生产率的上升,进而有力地推动了经济的向前发展。”(赵春明, 1995)。这是关于教育的作用的很好概括。本文还想强调一点——教育的制度变迁效应:一方面,知识的积累是创新——包括科技创新、制度创新和理论创新——的基础,另一方面,随着受教育水平的提高,人们更容易接受和理解外界的新事物、新思想,更容易摆脱各种狭隘观念的束缚,从而为创造新制度、引进新制度准备必要的基础。

(三) 政府推动制度变迁的约束条件

综上,在经济发展初期,在经济发展和制度变迁过程中,政府的积极参与必不可少,但不能因此而把政府的作用强调到不适当的地位。事实上,政府推动制度变迁是有严格的约束条件的,从对政府的要求来看,这些约束条件是:(1) 必须拥有一批能够分析、设计和实施一种合适的经济计划的官员,同时还要有一种能保持政府内部的道德纪律的社会制度和官僚文化。(2) 政府官员们至少应当拥有与民间部门一样的知识和分析能力(理想的情况是比民间部门更好)。否则,以竞争压力为基础的市场机制将找到更好的解决办法。(3) 政府只有在被一个纪律严明的、为全社会利益服务的集团控制时,才能实现理想的目标。如果某一个特殊利益集团控制了政府,制度变革的效率就会大打折扣。虽然幸运的是在东亚这些约束条件得到了满足,但这些严格的条件仍然决定了,政府对经济和制度变迁的直接引导应该是在特定时期的一种特定政策,而不能是一种经济发展的常态。政府的政策应特别注意不能损害经济的创新能力。

从社会经济发展进程来看,政府推动制度变迁的作用是经济发展阶段的函数。从长期来看,政府的作用在于:(1) 为市场经济的发展提供稳定的可预期的制度基础,包括稳定的宏观经济政策,因为只有在稳定的环境中,经济当事人才能做出理性的经济决策,付出与动态经济效率相一致的时间与精力;(2) 增强和发展社会自组织能力,激发微观经济活力和创造力。为此,应把政府参与经济生活的界限限制在那些民间部门所不能解决的协调问题。但这一界限不是固定不变的,而是经济发展水平的函数,依经济发展水平而动。当经济处于低发展状态时,中介组织尚未发展起来,企业的经济协调能力也很不成熟,社会自组织能力很弱,甚至市场效率也由于缺乏统一性以及产权安排的低发展水平而大打折扣。在这种情况下,民间部门缺乏解决富有挑战性的协调问题的能力,而且协调失灵的原因也很容易辨别,政府政策在促进

发展方面有相当大的适用空间。在东亚就表现为政府大规模的经济干预取得了明显成效。但随着经济日趋成熟和复杂,以及民间部门的能力不断提高,政府政策运用的范围应不断缩小,因为“政府失灵”的危害甚至大于市场失灵。尽管随着经济的发展需要减少政府的干预,但其目标并不是瓦拉模式。即便在高度发达的经济中,协调失灵也是很普遍的(松山公纪,1998)。当技术与市场机会愈加不确定和复杂之后,这些协调失灵问题的解决将变得更为困难。因此,通过健全的市场经济体制和具有较强自组织能力的民间组织进行广泛的试验是非常重要的。与经济发展水平较低、市场自身难以解决协调失灵时的情况不同,这时,经济的创新能力最重要。这就要求政府在参与社会经济生活时,应注重发展社会自组织能力,不断增强经济创新能力,而不是代替社会和微观经济主体做出决策;当市场经济已经启动时,政府应逐渐把主要精力放在提供法治、保护产权、维护市场秩序和提供基础设施上。

四、东亚金融危机——制度创新危机

1997年爆发的东亚金融危机,给东亚造成了巨大挫折和损失。导致东亚金融危机的原因与带来东亚战后几十年的繁荣的原因是一致的,那就是经济与制度的创新能力。经济发展的实质就是创新。政府主导型制度由于是对殖民地、半封建经济的创新,而且是当时的社会历史条件下唯一有效的创新,因而带来了东亚经济的迅猛发展;政府主导型创新是沿着两条线索展开的:一是政府对资源配置的直接干预,二是政府对市场取向的经济制度变迁的推动。前者迅速地启动了经济,在一些国家和地区造就了一批具有国际竞争力的产业和企业;后者奠定了东亚发展的市场经济方向和基础,特别是增强了各国和地区的社会自组织能力和微观主体创新能力,为东亚经济的长期发展打下了基础。政府对资源配置的直接干预与推动制度变迁是对立统一的,在发展的早期互相促进的方面是主要的,它们共同促成了“东亚奇迹”;而随着经济发展水平和技术、制度水平的提高,社会经济日益复杂,加之新技术革命使世界经济发展出现了新趋势,以及国际形势的变化,政府主导型制度内在的冲突和矛盾日益激烈。虽然20世纪80年代初的挫折使各国和地区开始意识到这一矛盾,但有关制度转型没有成功。制度危机和转型危机开始显现。由于政府直接干预资源配置一般有超经济的行政权力介入其中,因而是凌驾于市场及制度变革之上的,突出表现在国家政权的力量与市场经济制度争夺资源,并进而削弱了制度变革的能力和动力,增强了非生产性的寻租和企业、个人对政府的依赖性,压抑了民间创新的积极性主动性,导致大量资源配置到无效或低效的领域,经济结构问题严重。使问题变得更糟的是,东亚很多国家和地区在远未形成成熟的市场经济制度特别是金融监管机制的情况下,在国际金融体制远不适应金融创新的危险时刻,贸然地、过快地开放国内金融市场。一方面经济自由度不够、管制过多,另一方面是金融领域的过快开放和自由化,同时,经济创新动力和能力不足。这些因素结合起来,加剧了资源的非理性配置和经济结构的畸形发展。在问题愈积愈重的时候,国际金

融投机资本抓住了东亚经济发展的致命弱点,一击而中,终于爆发了席卷东亚、影响世界的金融大动荡。

(一) 结构危机 - 创新危机 - 制度危机

东亚金融危机的表现形式是货币危机、债务危机,而其深层原因则是金融结构、债务结构、特别是实体经济结构的畸形发展,是一场经济结构危机。经济结构的畸形发展表明资源配置的扭曲,表明资源配置机制出了问题,其实质则是整个经济体系创新能力下降,是一场创新危机。而资源不能有效配置和经济创新能力欠缺的根源则在于制度,在于激励和约束人们行为的一系列规则已不能适应经济发展的需要,所以说东亚金融危机是制度危机。这种制度危机有两个层次,一是制度不能再激励创新,二是制度本身开始僵化、难以自我创新。这种制度危机表现在两个方面:一方面是政府主导型的经济制度已不适应本国(地区)的经济技术发展水平,也已不适应世界经济发展和竞争的趋势;另一方面是东亚国家和地区在某些方面(如金融领域)的过快开放和自由化与本国(地区)的经济发展水平和监管能力不相适应,也超前于国际经济制度和规则的发展。

韩国金融危机是典型的政府主导型制度的危机,它经历了制度危机 - 创新危机 - 结构危机 - 金融危机等逻辑环节:(1)大企业大规模举债扩张。(2)大规模的扩张使大企业成了吞噬资金的黑洞,政府则通过其控制的金融体系为大企业的扩张提供资金支持。(3)政府或大企业的决策失误,必然导致巨大的结构问题和资源浪费。这三个环节是政府主导型制度危机向创新危机、结构危机的演变。(4)投资饥渴症使得韩国处于长期的资金短缺中,通过高利率支撑的国内高储蓄率,仍不足以满足投资饥渴;政府主导型制度早期的繁荣和高回报诱使银行、企业大量举借外债,以满足国内企业的投资需求,其中很多是短期外债。(5)在畸高的负债率下,企业效益的下滑必然对银行造成巨大压力;如若因投资失误导致企业无力还贷甚至倒闭,必然使银行呆账、坏账大量累积,银行信誉大跌,甚至难以借新债还旧债。这时,经济结构危机开始转化为金融风险。如果银行资产和信誉良好,那么外债多了可以与债权人协商,重新订立还债日期;短期债务太多也可以通过借长期债先把短期债还了。但由于银行坏账太多,信誉剧降,所以这两种途径都被堵死。当韩国银行无法到国际市场上融资时,金融危机的爆发就不可避免了。第四、第五个环节是经济结构危机演变为金融危机的情况。

东亚金融危机表明,比经济增长更重要的是不断进行制度创新,以保持和增强经济的活力和创造力;比引进外资更重要的是建立有效监管的金融制度,以充分发挥外资的积极作用,限制其负面影响。

(二) 政府主导型制度的创新能力枯竭

政府对经济生活的参与是经济发展阶段的函数。随着东亚经济发展水平的提高和经济联系、经济协调关系的日益复杂,及其与世界生产和世界市场联系的日益紧密,政府主导型制度的弊端日益显现:首先,难以保证政府经济政策的选择是最优的。因为社会经济的日益复杂必然对国家分析处理信息的能力提出严峻挑战,而政府及其官员也必然受有限理性的限制,不可能全知全能,所以政府协调失误在所难

免,而一旦错误酿成,则损失巨大。而市场机制的协调,则是无数个市场主体在利益驱动下相互竞争、博弈、选择的过程,也就是说,市场机制是经过“试错”(索罗斯,2000)、优胜劣汰确定生产可能性曲线的,从而可以在相当大的程度上避免经济人有限理性的限制。所以,在复杂经济环境和发展前景不明确的情况下,如果又没有可据以比较借鉴的经济体系,市场机制比政府协调可能更为有效。有学者说,“成功的资本主义最终与其说取决于一套特殊的制度,还不如说取决于具备一种维持自由试验环境的能力,即保证自由地建立新制度和允许现有制度不断被那些更成功的制度所取代。”(松山公纪,1998)。其次,政府对经济运行的直接协调压抑了社会经济的自我协调能力和社会的自组织能力的发展,而且会导致非生产性的寻租行为。最后,也许最为重要的是,政府的包办代替最终会压抑微观经济主体乃至整个经济的创造力,而创新对于经济发展是最为重要的。随着政府主导型制度创新潜能的枯竭,经济发展中的这些暗流使东亚付出了代价。

五、向市场主导型制度转型

事实上,在世界经济波动的影响下,早在1980年前后,东亚政府主导型制度的危机就已经开始暴露出来,其时,东亚国家和地区的经济增长率陡然下降,内外经济矛盾突出。这使东亚国家和地区意识到了政府主导型制度的弊病,开始改变国家过多参与社会经济生活的状况,开始重视市场机制作用的发挥,开始了经济自由化。如,韩国从1982年开始的第五个五年经济开发计划提出要“从‘政府主导型’的经济体制过渡到‘民间主导型体制’”;菲律宾政府1982年秋公布的新经济开发五年计划(1983-1987年)明确提出,要把政府对国民经济活动的直接参与和控制限制到最低程度,从而为私人资本创造积极从事经济活动的气氛和环境(赵春明,1995);马来西亚1983年开始了私有化;台湾当局于1986年3月提出“自由化、国际化、制度化”的经济发展战略,开始对各项经济制度进行较大幅度的改革,旨在减少不必要的行政干预,健全市场机制(邓利娟,1997);印尼等国家和地区也从20世纪80年代开始减少对经济的干预。本文称这种变化为由政府主导型制度向市场主导型制度转型。这一阶段的制度转型虽有一定成效,但由于政府主导型制度的惯性和既得利益集团的阻碍,特别是历史文化传统变革的渐进性,加之制度变革主体的态度、措施和方式等方面的问题,并未取得预期效果,东亚最终没能避免金融危机的发生。因此,从制度创新的角度看,东亚金融危机的发生是由于没有及时完成从政府主导型制度向市场主导型制度的转型,是由于制度转型遭受挫折而发生的危机,因而也可称为制度转型危机。1997年金融危机的爆发标志着从20世纪80年代开始的制度转型的失败,也证明了继续推进制度转型的必要性和紧迫性。

东亚国家和地区1980年前后开始的制度转型,有一些共同的特征和问题。

首先,国营企业的私有化是制度转型的重要内容。国营经济在经济发展中具有必不可少的作用,特别是在东亚经济发展的初期,国营企业的作用更是无法替代的。这是因为东亚建立在殖民地、半封建经济基础上的民族经济,面对着资

本不足而又异常分散难以有效整合、社会基础设施及公用事业的供给严重不足、不同阶层不同地区的利益矛盾突出等非常棘手而现实的问题,而国营经济的发展弥补了私人资本的不足,整合了经济资源,发展了基础设施和公用事业,为经济发展提供了基础,创造了社会需求,并平衡了社会经济矛盾。所以,发展国营经济作为政府主导型制度的一项重要内容,是对殖民地、半封建经济的创新,极大地促进了东亚的经济起飞。但国营经济存在一些致命的弊端,国营经济向不具竞争优势的行业领域的过度扩张,使这些弊端暴露无遗:第一是产权关系不明确,所有者缺位,很难找到明确的主体充分行使所有者权利、承担所有者责任,“财产权利私人化,财产责任公有化”的矛盾不断激化,政府建设项目存在巨大浪费。第二是国营企业大多官僚主义作风严重,人浮于事,经济效益较差,资源配置效率低下。第三是国营企业创新动力不足,对市场变化反应迟钝,尤其是在转向出口导向经济发展战略后,国营经济越来越不适应国际竞争的要求。国营经济的这些弊端随着时间的流逝和经济发展水平的提高而越积越重,到20世纪80年代,规模庞大的国营经济已经成了经济进一步发展的障碍。所以,泰国早在20世纪60年代,其他国家从20世纪70年代或80年代初开始,对国营经济的扩张采取了限制措施,特别是80年代以来,东亚许多国家和地区都加快了私有化的步伐,从竞争性领域到传统上认为的应由国家垄断经营的领域都有进一步私有化的趋向。但是,由于政权力量的介入和各种非经济因素的影响,以及大量的寻租行为,东亚一些国家和地区以私有化为标志的经济自由化是不完全的,有的甚至仅仅是使公共垄断权力从国家转移到了与政府官员有密切关系的私人手中。

其次,政府对经济的直接干预并未根除,具有较强自我协调机制的市场经济制度依然没有建立起来。东亚经济起步时的经济和文化基础使政府对经济的强力干预成为必然和必要,使政府主导型制度的建立成为合理。但是,从长远看,政府的职责在于为经济发展提供一个良好的环境,在于维护市场经济的正常运行。但说起来容易,做起来难:第一难在东亚经济起步时并没有一个有效的国内市场和相应的社会文化,特定的国内国际条件又使市场经济制度不可能自然发育起来,因此,以国家政权的力量推动市场取向的制度变迁就成为政府主导型制度的另一项内容;第二难在政府及其官员在干预经济和推动制度变迁的过程中,不可能完全理性、完全中立、完全考虑经济因素,这就决定了政府主导型制度难免会留下后遗症:(1)政府官员同样受有限理性限制,要求他们在作决策过程中不出现失误是不现实的,而且政府政策的有效性是经济发展阶段的函数,经济发展水平越高、经济越复杂,失误的可能性越大。同样,在制度转型过程中,政府及其官员的有限理性也必然存在。(2)政府官员作为经济人,也是受个人收益最大化支配的,在一种权力就意味着经济利益的制度中,握有重权的官员能够做到一时清廉,很难做到一世清廉;个别官员能够做到洁身自好,大多数官员很难做到两袖清风。所以说,好的制度能够使坏人变成好人,坏的制度能够使好人变成坏人。从这个意义上说,政府主导型制度也不宜长期实行。东亚国家和地区原本比较廉洁高

效的政府,到后来在许多国家和地区反而成了既得利益集团的利益的维护者,有的甚至自身也成了既得利益集团。特殊利益集团的影响必然渗透到制度转型过程中去,使市场经济制度在建立和完善中走形。(3)政府直接参与资源配置,难以避免非经济因素进入政府决策函数。政府不应过多干预经济的另一个理由是,政府的目标是多元化的,不仅有经济目标,还有政治目标,特别是维护和巩固自己的统治等目标,而且当经济目标与政治目标发生冲突时,前者常常要为后者让路,这就必然要以经济效率的丧失为成本。在政府主导的制度转型过程中同样存在这一问题。这些问题使东亚的制度转型成效不彰,而结构问题却越来越突出。

最后,在转型过程中没有充分调动微观主体的创新积极性,特别是制度创新的积极性。政府主导型创新是以政府为主体进行的创新,在东亚殖民地、半封建的经济基础和社会文化基础上,这是一种必然的创新方式,是后起国家发挥后发优势的重要内容。但是,从长远看,分散的市场经济主体的创新,以及具有内在经济激励的制度变迁,是一个经济体始终保持旺盛的创新活力和经济发展动力的源泉。而制度的最重要的职能就是为分散的经济主体提供创新的激励,即制度是一定约束下的激励机制的组合,因而能否适应经济形势的变化不断调整,以始终保持对经济主体的充分激励,是衡量制度和制度变迁绩效的最主要的标准(马宏伟,2003)。之所以说政府主导型制度在东亚经济发展早期是合理的,就是由于它是在当时的社会历史条件下最能激发整个经济体的创新潜能的制度;之所以说政府主导型制度必须适时转型,也是因为这种制度长期实行必然抑制创新。随着社会经济系统的日益复杂和国际经济环境的变化,只有能够保证市场主体分散决策的制度,只有能够为市场主体提供内在经济激励的制度,才是最能激发创新精神、调动创新积极性、释放创新潜能的制度,才能保证制度演进的绩效。而政府主导型制度往往造成微观经济主体对政府的依赖,抑制其创新积极性,甚至消磨掉微观主体的创新精神。因此,不仅政府主导型制度的适时转型十分必要,在转型过程中充分调动微观主体的创新积极性,特别是制度创新积极性,进而使微观经济主体具有持续进行制度变迁的内在激励,也十分必要。然而,东亚一些国家和地区,在微观经济主体的能力已有相当发展的情况下,仍然把制度转型主要看作是政府的事,看作是政策的调整和权力与利益的再分配,没有充分激发微观经济主体的制度创新积极性,导致制度转型基础薄弱、动力不足,而且制度创新失误的风险也越来越大。

正是由于制度转型的缺陷,所以,尽管20世纪80年代,韩国提出“科技立国”,新加坡提出“第二次工业革命”,台湾提出“科技升级”,1996年出台的第七个马来西亚计划(1996-2000),也制定了从传统劳动密集型产业向高科技产业转变的发展策略,试图通过发展电脑、生物工程和智力服务等行业,来推动产业结构升级,解决经济结构问题,但是这些措施的实行没能避免几年以后金融危机的爆发。这充分证明,产业政策固然重要,但更重要的是形成一种鼓励创新的制度。

综上,东亚彻底摆脱金融危机的阴影,续写经济奇迹的

根本在于,扬弃政府主导型制度,尽快完成向既能激励创新、又具有自我创新能力的市场主导型制度的转型。我们看到,在金融危机过后,东亚一些国家和地区已开始在这方面投入更多的精力。

注释:

本文中的东亚包括韩国、台湾、新加坡、泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等第二次世界大战以后获得迅速发展,而且受1997年下半年爆发的金融危机冲击最大的国家和地区。

参考文献:

- [英]约翰·希克斯:《经济史理论》,中文版,北京,商务印书馆,1987。
- [德]马克思·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,中文版,北京,生活·读书·新知三联书店,1987。
- [英]汤因比:《历史研究》,中文版,上海,上海人民出版社,1997。
- 萧功秦:《中国早期现代化的文化背景》,见姚申主编:《东亚:经济、政治与文化阐释》,上海,学林出版社,1999。
- 桑加亚·拉尔:《对发展中国家工业成功的解释》,见《发展经济学前沿问题》,北京,中国税务出版社和北京腾图电子出版社,2000。
- 陈晓律等:《马来西亚——多元文化中的民主与权威》,成都,四川人民出版社,2000。
- 马宏伟:《经济发展与制度创新》,载《经济评论》,2003(1)。
- 赵春明:《亚太地区经济发展多元化研究》,北京,北京师范大学出版社,1995。
- 邓利娟:《台湾经济现代化过程中的宏观经济管理》,见罗荣渠、董正华编:《东亚现代化:新模式与新经验》,北京,北京大学出版社,1997。
- [美]吉姆·罗沃:《亚洲的崛起》,中文版,上海,上海人民出版社,1997。
- 青木昌彦等:《政府在东亚经济发展中的作用》,中文版,北京,中国经济出版社,1998。
- [美]索罗斯:《全球资本主义危机》,中文版,西宁,青海人民出版社,2000。
- [美]唐纳德·科克:《大韩帝国——郑周永和它的现代集团》,中文版,北京,中国计划出版社,1998。
- 松山公纪:《经济发展:协调问题》,见《政府在东亚经济发展中的作用》,中文版,北京,中国经济出版社,1998。
- World Bank, 1993. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press, Oxford.
- 黄少安:《关于制度变迁的三个假说及其验证》,载《中国社会科学》,2000(4)。
- [美]J. 马库然:《东亚与拉美经济发展的比较》,载《日本发展经济》,1987年10月号。
- 冈崎哲二:《战后日本经济恢复时期的政企关系:对产业合理化过程中协调失灵的协调》,见《政府在东亚经济发展中的作用》,中文版,北京,中国经济出版社,1998。
- 赫尔曼·穆尔多克、斯蒂格利茨:《金融约束:一个新的分析框架》,见《政府在东亚经济发展中的作用》,中文版,北京,中国经济出版社,1998。

(作者单位:人民日报理论部 北京 100733)

(责任编辑:Z、S)