

制度安排的实施 机制与制度安排的绩效

柳新元

摘要: 制度安排的效率得以实现的前提条件和关键是与制度安排相配套的实施机制的完善。现实生活的许多合理的制度安排并未发挥应有的绩效, 主要是由于缺乏有效的实施机制。因此, 研究影响制度安排的有效实施的因素和寻求改进实施机制的对策, 就应成为今后研究制度变迁理论的一个重点。

关键词: 制度安排 实施机制 制度绩效

一、制度安排的实施机制与制度绩效的关系

新制度经济学认为, 制度是一系列管束人们最大化行为的游戏规则的总和。制度体系由制度环境、具体制度安排和实施机制构成。

制度环境“是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会、法律基础规则”。例如, 支配选举、产权和契约权利的规则就属于社会制度环境的范畴。制度环境一般体现在一国的宪法当中(所以也被称为宪政秩序), 并且一般不易被改变。特别是在一个既定的社会形态内, 它作为实现一定的政治理想的工具, 一般不易发生激变而只能发生旷日持久的渐变(革命引起的制度环境改变除外)。因此, 新制度经济学一般把制度环境视为制度变迁模型的外生变量(我们今天所说的改革或制度创新, 实际上也是把社会制度或宪政秩序作为外生变量)。总之, “制度环境可以说是对于可供人们选择的制度安排的范围, 设置了一个基本的界限, 从而使人们通过选择制度安排来追求自身利益的增进受到特定的限制”。

制度安排, 在最抽象的意义上讲, 是指支配经济单位之间和经济单位内部可能合作与竞争的方式的一种安排。例如, 市场制度、公司制度、计划体制、用工合同制、经营承包制、各种行业自律制度、各种工作规章制度以及其他各种具体的奖勤(优)罚懒(劣)的规定等等, 都可以说是特定制度环境(基本经济制度)约束下的制度安排。制度安排可以是正式的, 也可以是非正式的, 可以是暂时的, 也可以是长期的, 可以由社会全体决定或国家规定的, 也可以是由少数人决定的或私人商定的。制度安排是新制度经济学使用“制度”一词最通常的含义, 制度安排的创新及其变迁机制与制度安排的功能及其绩效是新制度经济学研究制度变迁的重点。一项新的制度安排的功能与作用在于: 给制度内部成员提供一种在制度安排外部不可获得的利益, 防止外部成员对制度安排内部成员的侵害并协调社会组织之间的利益冲突, 防止组织内部成员的机会主义行为或“搭便车”行为, 为使内部成员形成稳定的制度预期和提供一个持续的激励机制创造条件, 并在上述这些因素的基础上降低组织内部和组织之间的交易费用(如组织内耗和组织之间的扯皮等)。可见, 制度安排的功能和作用主要是激励与约束; 而约束机制不过是激励机制的背面(反向激励), 因此可以认为制度安排的主要功能是提供一种激励机制(如物质奖励、职位升迁、社会声誉等)。

实施机制是指有一种社会组织或机构对违反制度(规

则)的人作出相应惩罚或奖励, 从而使这些约束或激励得以实施的条件和手段的总称。实施机制对于制度功能与绩效的发挥是至关重要的。对于一个社会或组织系统来讲, 尽管有规则(制度)比没有规则(制度)好, 但有规则而不实施, 即“有法可依”而“有法不依”往往会更糟。这是因为如果制度得不到实施, 不仅会影响制度的稳定性和权威性, 从而使制度形同虚设而不起作用; 而且还会使人们产生对制度的不正常的预期或使人们产生蔑视制度的文化心理, 从而使目无法纪的行为畅通无阻并愈演愈烈。这样, 一方面国家或微观组织为制度设计、创新和演进支付了大量的经常的成本, 另一方面官员、民众甚至执法者可以视制度为未然而滋生大量制度外行为, 从而既支付了大量的制度成本又不能获得应该获得的制度绩效(既定制度得以实施应有的绩效)。长此以往, 一国获得进入有法律约束或制度化社会的机会的可能性将越来越小, 从而该国经济效率不断提升的可能性也越来越小。正因为制度的实施机制对制度的功能与绩效的发挥具有至关重要的作用, 所以斯特考尔认为“制度是能够自行实行或由某种外在权威施行的行为规范”。换言之, 制度或制度化应该内含着实施机制, 没有实施机制的政治制度、法律条文和(挂在墙上的)规章制度只能是制度的纸制复本, 它们不可能对社会效率与公平的提高发挥真正的作用。

新制度经济学还把制度从形式上划分为正式约束和非正式约束两种类型。其中, 宪法、法律、规章、契约等属于有形的(成文的)并在国家或组织强制力作用下实施的正式制度; 而价值观念、伦理秩序、道德规范、风俗习惯和意识形态等属于非正式的(不成文的或无形的)并主要在社会舆论和社会成员自律等非强制力或“软约束”作用下实施的制度。我们通常所说的制度(包括制度环境和制度安排), 主要是指正式制度(而不是非正式制度)。非正式制度由于下列几个原因, 可以看作是正式制度的实施机制的一个组成部分: (1) 非正式制度(如道德规范)由于本身缺乏有约束力的实施机制(如在现实生活中并不存在着一个所谓的“道德法庭”), 因此它本身并不构成一个独立的能真正发挥其效能的制度形态; 相反, 只有借助于正式制度(如赡养法), 它才能真正像一个“制度”那样发挥其效能并使之变成可预期性的行为准则。(2) 与制度环境和制度安排不一致的非正式制度(如滞后的意识形态), 还会阻碍新制度的贯彻实施, 增大制度创新和制度实施的阻力和成本。(3) 非正式制度(如信仰体系)只是个人认知体系用以解释外部社会(制度)环境的内部表象, 没有良好的

制度环境便没法形成稳定的制度文化(或者说是先有制度结构而后有制度观念而不是相反);而人们之所以自觉形成和强化一定的制度观念,是因为外部制度环境决定他不这样做就会受损的反向激励的结果。(4)与正式制度相一致的非正式制度(一致性意识形态)有助于降低正式制度的运行成本(交易费用),或者国家对道德教育投资的目的不过是为了减少或替代投资于法治(国家机器等)的国家治理成本;因此,非正式制度只有与正式制度相一致或成为正式制度的一个补充(替代)因素才能发挥作用。总之,由于非正式制度缺乏实施机制而始终是一种“软约束”,或者只有具有制度化(法律化)倾向的道德观念和意识形态才具有约束力;也由于只有与正式制度一致性、反映性和内生性的非正式制度才能为社会的“制度秩序”作出应有的贡献,因此与其把非正式制度看成一种“制度”,不如把它看成是正式制度演进和实施的手段与工具(即实施机制)。

总结上文,我们认为:正式制度中的制度安排的变迁(即制度安排是如何被创新的以及如何从旧的制度安排向新的制度安排转变的)是新制度经济学研究的重点,而实施机制是制度安排功效得以实现的关键,至于非正式制度(主要是广义的意识形态)则可看成是正式制度安排的实施机制的一个组成部分。在此,我们假设一项新的制度安排已经被创新(或被供给),并且如果得到有效实施就能发挥良好的制度绩效,那么如何排除阻滞其实施的一切不利因素以达到其应有的绩效,就是我们在本文中真正要关注的问题。

二、影响制度安排实施的主要因素

在现实生活中,我们发觉任何国家或社会组织都是有法可依和有章可循的。问题是一个人治国家或家长制的微观组织,往往是权大于法或者存在超法律和规章的特权。从我国的现实来讲,我们出台了許多法律,但是由于法律未得到有效的实施,使得我们离法治国家的目标模式相去甚远。因此,加强对法律制度安排的实施机制研究,就成为我国法律化、制度化过程中绕不过去的难题。现就影响一项制度安排得以实施的制约因素作出分析。这包括:

1. 制度安排的设计是否合理。制度安排的设计必须与制度环境(宪政秩序)、生产力水平、人性假设、人们的道德水准、社会文化心理等基本国情相匹配,否则就会流于空想。例如,发展非公有制经济是我们20年前制定的政策,但只有到了修宪以后才取得“合法”身份并构成社会经济成分结构的一个内在的组成部分;我们曾经刮共产风,搞“公共食堂”式的“免费的午餐”,但事实证明再好的制度如果脱离生产力水平都会带来灾难性的后果,制度的设计也不能建立在人性利他或人性善的假说的基础之上(尽管我们不否认人类行为存在着非自利性动机),因为这样不仅会违反人性或脱离人的道德水准,而且会给那些奸佞自私之徒提供不劳而获和以权谋私的可乘之机;而在我们这样一个人口众多、平均主义思想比较严重的国家,收入差距过分悬殊的制度安排会缺乏普遍的社会文化心理基础(认同感)而遭遇社会公众的普遍不满。因此,要使制度安排得以实施,首先就要使制度设计与社会存在(国情)相适应。

2. 制度安排的供给是否体现社会公众的利益或是否是社会成员(组织)公共选择的结果。任何社会制度在本质上是利益制度,是利益维护、激励、约束、协调与整合的产物,而一项制度安排的选择及供给,只有体现了社会绝大成员的共同利益,才能最终得以认可和实施。因此,制度安排的创新越是具有广泛的民主性、代表性,也即是社会公众公共选择的结

果,新的制度安排就越容易得以实施。例如,农村家庭承包责任制,既尊重了农民的自主权和切身利益,又能增加城市农产品的供给而不损害市民的利益,还能增加农业的剩余和国家(政府)的税收,是对各利益集团都有利的事情,因而得以迅速而有效的贯彻实施。相反,有些改革措施要么损害了许多强势利益集团的利益,要么少数利益集团垄断改革收益而由社会公众来支付改革成本,因而受到了强烈的阻滞和引起了社会公众的强烈不满(即难以实施)。

3. 制度运行的交易成本的高低。按照科斯的说法,制度运行是有交易成本的(一个相对于生产成本而言的具有普遍性的概念),它包括制度实施过程中的维持组织和机构的费用、强制成本、信息成本、监督费用等等。某些有效制度(存在潜在利润的制度)之所以不能被供给和实施,是因为制度运行的交易成本太高,以致使人们得不偿失。例如,由于诉讼成本太高、执行难等因素的综合影响,使得人们求助于法律权威的成本太高而收不抵支,因而有可能转而求助于其他不具有合法性的权威(如黑社会性质的暴力)的保护,以致于使法律的尊严和可信度下降,并产生了更大的不公平性。因此,降低司法成本和严肃执法,就是法律制度安排得以实施的先决条件之一。在此值得指出的,有些法律活动尽管从单个的成本—收益上是不经济的,但从维护社会公正、法律尊严和降低法治的长期成本及提升法治的总体效率上看,仍然是得大于失的。例如,假如一个罪犯携100万赃款逃到国外,而执法部门需要支付100万以上的成本才能将他绳之以法(甚至抓到他时他已经将赃款挥霍殆尽),这看起来是“不经济”的,但从长期来讲是有效率的。它可以看作是一个社会进入法制文明的必要的丧失或代价。

4. 信息机制的有效性。在纵向一体化的制度安排中,信息的相对充分性、对称性、可识别性和连续性,以及信息发布主体与信息接受主体的利益一致性或信息兼容性,也是制度安排得以实施的一个重要的前提条件。例如,计划体制由于内生性存在政府不能获取完全信息的事实,存在下级和微观单位与中央的信息不对称性、存在政策多变而信息缺乏相对稳定性和可识别性、存在地区和企业对中央指令(信息)的不兼容性或自利性筛选,因而最终导致了计划体制的效率低下和破产。

5. 制度安排是否完善及相关组织或机构是否健全并受到有效制衡。制度与组织不同,制度是社会游戏规则本身,而组织是玩社会游戏规则的角色或以执行游戏规则为目的的权威机构。制度或游戏规则是否完善,是制度得以实施的基本条件。例如,某些法律条款过于笼统或弹性区间较大,是其难以实施和引起不公正的重要原因。因此,制定相关法律法规的实施细则和减少法律条款的弹性区间(如罚款1~30万元之类的法律规定)、增加法律条款的客观性和可识别性,就是使法律制度得以实施的基础性的工作。制度安排得以实施还需有管理归口、机构健全和权力制衡的完善的组织机构系统。这其中,如果管辖权不归口、职责不清,则易出现政出多门、相互扯皮和法制不统一的现象,并滋生执法过程中的地方和部门保护主义,从而使之不能得以普遍而有效的实施;另一方面,如果执行制度或法律的权力不受到制衡,便易滋生任意解读法律、以情枉法、以法谋私、知法犯法和权大于法的现象,有碍司法公正和法律制度的有效实施。

6. 制度安排执行者的综合素质的高低。制度安排是人创设的,也需要人的实施才能变成现实;离开了人这个制度创新和实施的主体,便不存在任何制度或游戏规则。因此,在某种意义上讲,制度安排执行者的素质,就是制度得以有效

实施的核心和关键。制度安排执行者的素质包括技术性素质和非技术性素质两个方面。技术性素质是经过专业性教育培训的结果,它是使人成为制度安排执行者的先决条件;非技术性素质是指执行者对制度的主观认识体系的总称,它包括职业道德、价值观念、法制观念、个人品质等许多内容。制度安排执行者的道德素质的提升,一方面有赖于道德教育和自我修为,另一方面有赖于外部约束(包括外部监督与制衡以及淘汰机制等)。由于缺少有良好道德约束或一致性意识形态的制度运行的交易成本是相当高的(甚至可能使有效制度没法实施),因此非正式制度对正式制度安排的实施是十分必要的。只是与制度安排相一致的意识形态(取其广义)是与制度约束相伴而生,所以绝不要指望没有制度化的设施而形成制度文化观念。例如,纳税人观念是与为纳税人服务的制度安排结构相伴而生的,我们绝不能指望在一个缺乏为纳税人服务的制度的国度,会产生普遍的强烈的纳税人意识。

7. 违约成本的高低。检验一国的制度实施机制是否有效,主要要看其违约成本的高低。“强有力的实施机制将使违法成本极高,从而使任何违约行为都变得不划算,即违约成本大于违约收益。”否则,如果违约违规行为实际收益大于可能的违约成本,便会产生大量的违约违规行为。例如,我国对假冒伪劣行为的处罚太轻和打击不力,以致造假售假的收益大大超过法律可能制裁的成本,就是(尽管相关法律较多)其违法犯罪行为泛滥成灾的根本原因。

8. 是否存在对制度安排的执行者的奖励机制。一项合理的有效率的正式规则不能实施,往往与对执行者缺乏有效的奖励机制(利益激励机制)有关。如果严格执法,秉公办事,坚持原则者得不到奖励,而贪赃枉法者却可以在私下中饱私囊,那么作为有自利倾向的执法者的行为取向就可想而知。有人讲,秉公执法本应是执法者份内之事,因而对其奖励纯属画蛇添足。但是,在从人治向法治社会转型的过程中以及司法公正尚无有效机制得以实现的情况下,对合格的执行者的奖励就是十分必要的,也会最终有助于依法办事的风气的形成。

9. 是否存在正确的社会评价机制。一项具体的激励制度安排(评奖、晋职、升迁、收入分配等),还与社会评价体系的科学性、客观性、普适性,具体评价过程的公平性、公开性和公正性,评价主体的外生性(与被评价主体没有利益冲突或亲疏关系)、权威性(专业性),评价标准的相对稳定性和可预期性有关。例如,职称制度是一种典型的激励制度安排,如果对专业技术职称缺乏科学而客观的评价体系,或者不能保证评价主体(如评委)的权威性、专业性和公正性,或者不能做到评价过程的公平、公开和公正这“三公”中的任何一项,就难以达到职称制度的有效激励作用,甚至会形成反向激励,人为增加职称评审过程中的矛盾和交易费用。在现实生活,诸如此类由于缺乏科学而客观的社会评价机制而使激励制度安排失效甚至成为不良之徒以权谋私的手段的现象,可以说是比比皆是。

三、完善制度安排的实施机制和 提升制度安排绩效的政策建议

有效制度安排及其实施,可以充分发挥其激励功能,约束人们的最大化行为(即把它引致到生产性活动中去)、减少社会的无序现象和利益冲突,降低整个社会制度运行的交易费用。因此,与技术创新及其应用会带来技术性效率一样,合理的制度安排及其有效的实施机制也会带来制度效率或制度绩效。然而,在现实生活中,许多在实质内容上有效率的制度安排,由于缺乏配套的有效的实施机制,使制度安排要么

形同虚设,要么并未使其效率得以充分发挥,甚至走向反而,造成负面激励,增加社会矛盾,以致成为某些人以权谋私(或钻制度的空子)的工具。因此,寻求完善制度安排的实施机制和提升制度安排的绩效的对策,就成为国家制度化发展过程中绕不过去的重大课程。下面就此问题谈谈我个人的看法和建议。

1. 努力提升制度安排的决策水平。使之具有客观性、广泛性、公平性、效率性、完备性、科学性和可操作性。(1)提升制度安排的设计水平。任何制度安排必须考虑到人们的道德水平、生产力水平、技术条件、社会文化心理、公众态度和实施成本等基本环境约束条件或前提条件。同时,应充分考虑规则或制度安排设计的完备性、可识别性和(技术上的)可操作性。(2)提升制度安排供给的决策水平。制度安排的方案选择(即决策),必须充分听取专家、社会公众的意见,并建立在程序化和制度化的基础之上。同时,制度安排的决策,必须考虑技术、信息、人员素质、管理水平、机构设置、实施细则、监督机制等相关实施条件的可能性和相关实施手段的创设与配套,以便尽量减少无效制度安排或缺乏可行性的制度安排的供给。只有在制度设计上做到客观性、公正性、效率性、完备性和可操作性,并在制度供给决策上做到科学化、民主化、公开化和制度化,才能最大限度地保证有效制度的供给与贯彻执行。

2. 努力提升制度安排的执行水平和执行力度。首先,要健全制度安排执行的组织机构,做到职责明确、管理归口。其次,要加大对执行机构经费投入的力度,使其有足够的经费和人员来保证制度安排的有效实施。第三,要加强对制度安排执行者的资格认证制度、监督制度、错误追究制度和奖励制度等相关制度建设,确保他们能忠实地履行职责。第四,要加强对制度安排执行者的专业技术教育和职业道德教育,提升他们对有关制度的社会科学知识水平、认同感和使命感,以在全社会形成按制度办事、不循私情的好风尚。第五,任何制度安排的执行,必须坚持一视同仁和公平、公正、公开的原则,使相关条款和信息透明和公开,并要接受群众的监督和受到相关机构稽查,以维护制度执行的公正性、普适性,充分发挥制度的可预期性功能。最后,要加大对制度安排的执行力度。一方面,对违规违约者的惩罚规定要从严,以充分发挥制度或法律的震慑作用,使违约成本低于违约收益而诱致的违法违规行降低到最低限度。另一方面,要加大对已经认定的违法违规行为(如已经审结的案件)的执行力度,并努力降低执行的成本(如对经济案件中的受害者的讨偿成本),以维护制度和法律的尊严并增强社会公众对制度和法律的信心。总之,只有不断提升制度安排的执行水平和执行力度,才能保证有效制度安排的实施和制度安排绩效的发挥,并因此在全社会形成崇尚制度、照章办事的普遍的制度文化。这件事本身就是制度化的一个核心内容,也只有主要通过相关制度的创设才能达到理想的效果。

注释:

转引自樊纲:《渐进式改革的政治经济学分析》,27、28、16页,上海,上海远东出版社,1996。

王建国:《国家的治理成本》,载《经济学消息报》,总第368期。
卢现祥:《西方新制度经济学》,29页,北京,中国发展出版社,1996。

(作者单位:南京大学商学院 南京 210093
武汉大学政治与行政学院 武汉 430072)
(责任编辑: N)