

三种制度创新主体的比较及西部制度创新主体定位^{*}

严汉平 白永秀

摘要: 制度创新主体可以分为三种,即宏观主体、中观主体以及微观主体。通过对不同制度创新主体进行比较分析,各种制度创新主体在制度创新时各有利弊,在不同经济发展阶段,制度创新的第一主体应有所不同。在西部经济发展不同阶段及不同资源配置方式下,制度创新主体的角色定位不同,在启动期,宏观主体应作为制度创新的第一主体;在开发期,中观主体应作为制度创新的第一主体;在发展期,微观主体应作为制度创新的第一主体。现阶段,西部地方政府作为制度创新的第一主体最具有比较优势。

关键词: 制度创新 创新主体 宏观主体 中观主体 微观主体

大量研究文献认为,制约西部经济发展的关键是制度滞后(魏后凯,1997;邓大才,2000;王燕梅,2001;洪明勇,2001;范如国,2002),而且认为加快西部经济发展的关键是进行制度创新(陈栋生,2000;史晋川和金祥荣,2002;陈健生,2002;白永秀,2002;Sylvie Demurger,2002;陈文玲、王飞,2003;陈剩勇、马斌,2003),但是对于区域经济发展中制度创新主体角色定位问题一直存在着激烈争论(杨瑞龙,1998,2000;黄少安,1999;陈天祥,2002;史晋川,2002;王会华,2003;傅大友、芮国强,2003)。现阶段,西部经济发展中制度创新主体准确定位对于加快西部经济发展具有重要意义,所以笔者在上述文献研究基础上,力图西部经济发展中制度创新主体进行准确定位。在本文研究中,笔者首先把区域经济发展中制度创新主体分为三种,即宏观主体——中央政府,中观主体——地方政府,微观主体——企业、居民户和中介组织;其次,对于不同制度创新主体进行比较分析;最后,在对三种不同制度创新主体进行比较的基础上为西部经济发展中制度创新主体进行角色定位。

一、制度创新主体的划分及其创新方式

(一) 制度创新主体的划分

从现有研究文献来看,由于研究视角不同形成了多个不同制度创新主体,但笔者认为,研究制度创新,有必要对制度创新主体进行分类,笔者将制度创新主体分为三种:宏观主体,中观主体,微观主体。制度创新的宏观主体即中央政府,中央政府在制度创新中扮演着重要的角色;制度创新的中观主体即地方政府,随着分权制和利改税的实施,地方政府在局部地区制度创新中发挥着重要作用;制度创新的

微观主体即企业、居民户和社会中介组织(主要是指商会、行业协会等微观主体自发形成的组织),随着市场化程度提高,微观主体也成为一种重要的制度创新主体。

(二) 三种制度创新主体的制度创新方式比较

1. 中央政府制度创新的方式。一般来看,制度创新方式有多种,既有诱致性制度创新和强制性制度创新之分,又有政府供给性、准需求诱致性和需求诱致性之分。诱致性制度创新指现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造是由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。强制性制度创新必须有某种在原有制度安排下无法得到的获利机会。然而,强制性制度创新可以纯粹因在不同选民集团之间对现有收入进行再分配而发生。中央政府处于权力中心位置并拥有国家机器等强有力工具,而处于这种地位和拥有这样的工具是其他制度创新主体所不具备的,是中央政府独特的、不可替代的优势。正是凭借这种优势,中央政府制度创新方式是一种自上而下政府供给的强制性制度创新。

2. 地方政府制度创新的方式。由于地方政府和中央政府在组织结构中处于不同位置,拥有不同权力以及具有不同信息扩散路径,所以地方政府制度创新方式与中央政府制度创新方式有所不同。相对于中央政府强制性制度创新而言,地方政府制度创新可以采取下述三种方式:

(1) 中央政府授权下的制度创新。中央政府作为制度创新主体进行制度创新存在着巨大风险,为了规避风险,中央政府将制度创新权力下放,即授权地方政府进行制度创新。既然制度创新是在中央政府授权下进行的,所以地方政府制度创新应受到中

* 本文为教育部人文社科重点研究基地重大项目招标课题《西部大开发中的体制创新》成果之一,项目编号:2001ZDXM790Q10

中央政府约束和监督。在我国改革进程中,中央政府授权地方政府进行的“改革试点”就属于在中央政府授权下的地方政府制度创新,如在深圳等地设立经济特区。既然是授权就意味着赋予了地方政府一定特权,地方政府在进行制度创新时就有了“尚方宝剑”,而且制度创新本身是“试错”过程,中央政府很难明确地规定地方政府制度创新的边界,则地方政府制度创新空间就比较大。被授权地方在改革过程中就有了先发优势,东部的地方政府获得了更多授权是东部经济快速发展的重要原因。

(2) 地方政府自主的制度创新。地方政府自主进行制度创新,既可以是地方政府出于保护地方利益需要,对中央政府供给的制度因地制宜地修正或补充,也可以是从本地区或自身利益出发进行制度创新。地方政府作为制度创新主体,除了应具备制度创新动力外,还应具备制度创新的物质基础。制度创新需要支付成本,地方政府自主制度创新要由自己完全承担制度创新成本。地方政府作为制度创新主体,尽管降低了中央政府风险,但是却加大了自身的风险和成本,使创新成本内部化。随着地方经济的发展,地方政府有能力承担制度创新成本,由于地区经济发展水平的差异,我国各个地区承担制度创新成本的能力以及制度创新力度存在差异。经济发展水平低,承担制度创新成本能力有限是西部制度供给短缺的一个重要原因。

(3) 地方政府与微观主体合作博弈的制度创新。地方政府制度创新要充分地反映地方微观主体的利益,若制度创新不能反映微观主体利益,就很难保证制度的顺利实施和运行,也很难达到预期绩效。在温州经济发展中,地方政府与微观主体合作博弈的制度创新方式发挥了重要作用。地方政府和地方微观主体是利益共同体,经过地方政府与地方微观主体合作博弈而形成的制度创新,在体现各方利益的同时又易于降低制度运行的摩擦成本。

3. 微观主体制度创新的方式。考察各种微观主体制度创新过程,不难发现微观主体制度创新是按照自然演进方式进行的。由于微观主体处于权力边缘的位置和个体力量弱又比较分散,微观主体制度创新是基于生存和发展这一最基本、最单纯的需要。微观主体制度创新过程和市场化过程一致,正是微观主体制度创新加速和推动了市场化。微观主体制度创新是各种制度间竞争的结果,是不断扬弃的过程,而不是人为选择和人为设计的结果。如企业制度演进过程可以很好地说明这一点,从个体-合作-股份制-股份合作制-现代企业制度,或者说从古典企业演变到现代企业,不是人们设计的,而是企业根据内部治理结构和外部市场环境变化,满足企业自身发展和竞争需要而自发形成的。可见,微观主体制度创新属于需求诱致性制度创新,与中央政府制度创新方式相反。

二、三种制度创新主体的比较

(一) 宏观主体:中央政府制度创新的利弊

中央政府在其制度创新动因驱动下,采取政府

供给的强制性制度创新方式,既有其他创新主体所无法替代的比较优势,又有自身难以克服的弊端。在此对中央政府作为西部经济发展中制度创新主体的利弊进行分析。

1. 中央政府制度创新的优势。相对于其他创新主体而言,中央政府作为西部经济发展中制度创新主体主要有以下几个方面的优势:

(1) 有利于提高制度创新的效率和降低制度实施的成本。当潜在利益获得受到私人财产权力阻碍时,微观主体作为制度创新主体可能无济于事。从中央政府所具有的功能来看,中央政府具有暴力上的比较优势,它能够维护基本的经济结构,促进社会经济增长。中央政府作为制度创新主体,一方面可以借助其所处权力中心的位置极大地提高制度创新效率,另一方面可以充分地发挥中央政府所具有的权威性,利用已经形成的自上而下的组织网络和制度实施的组织结构,降低制度实施成本。

(2) 有利于推进全国统一市场的形成。假定中央政府制度创新目标和市场化改革目标一致,中央政府作为制度创新主体推动的制度创新必将有利于推进市场化进程,有利于打破地方保护主义和消除地区之间人为设置的壁垒,促进全国统一市场的形成。

(3) 有利于树立中央政府的权威和强化中央政府的力量。制度安排是一种公共产品,制度创新的收益被那些没有参与创新的人所享有,微观主体不愿意承担创新成本,由中央政府供给公共产品比地方政府和微观主体供给公共产品更为有效。中央政府可以凭借其强制力和在意识形态等方面的优势,减少或遏制在制度由微观主体供给中存在的“搭便车”行为,从而降低制度创新成本。而且中央政府作为制度创新主体,在制度创新和制度实施过程中都是借助于中央政府权力,有利于树立中央政府权威,强化中央政府的力量。

(4) 有利于实现中央政府宏观目标。中央政府作为制度创新主体,在制度创新过程中能够更好地顾及到宏观目标,即不仅顾及到经济增长目标,还会顾及到社会公平、民族团结、国家稳定等目标。

(5) 有利于兼顾各个地区利益。当制度创新不能兼顾所有地区利益时,或一部分地区获益而另一部分地区受损时,中央政府作为制度创新主体就比较合适。中央政府作为制度创新主体会从全局利益出发,追求全面、协调和可持续发展。

2. 中央政府制度创新的弊端。中央政府作为制度创新主体除了具有以上优势以外,还存在以下几个方面的弊端:

(1) 增加了制度创新失败所带来的风险。尽管中央政府作为制度创新主体会降低制度创新成本,但是在各个地区推行统一制度,无疑将增加制度创新失败所带来的风险。由于我国地区之间经济发展水平、社会发展状况都存在着明显差异,很难保证一项制度会适应不同地区社会经济发展水平。如果中央政府作为制度创新主体推动的制度创新失败,则造成的影响面广而且损失大。

(2)难以有效地保障制度创新的质量和效益。尽管中央政府作为制度创新主体,但是制度实施和运行需要各级地方政府配合。由于地方政府和中央政府的目标函数经常不完全一致,所以,地方政府在实施和运行中央政府制度中难免会出现将中央政府推行的制度扭曲和变形的问題;或者从地方利益和地方政府官员个人利益出发,出台一些地方性政策与中央政府相抗衡,如“上有政策,下有对策”。由于从中央政府到各级地方政府以及到基层政府之间的链条过长,存在多重委托-代理关系,所以就难以有效地保障中央政府作为制度创新主体所推行的制度实施质量和效果。

(3)会扭曲整个系统的合理运作和制度创新主体。由于制度创新主体与行使国家权力的职能都集中在中央政府,会扭曲整个系统的合理运作。其主要表现在:一是政府立法权集中会导致立法单一,层次不明,结构混乱;二是政府对市场仍要执行其固有的管理职能;三是缺少对政府行为制约导致政府职权滥用;四是政府对市场介入过多;五是政府将法律作为其制度实施的工具。

(二)中观主体:地方政府制度创新的利弊

相对于宏观主体和微观主体而言,地方政府作为制度创新主体,在制度创新过程中既具有其他两种主体不具有的优势,同时还存在自身难以克服的弊端。

1. 地方政府制度创新的优势。地方政府作为中观主体介于宏观主体和微观主体之间,兼有双重身份,既是中央政府制度创新的实施者,本身又是制度供给者,地方政府作为制度创新主体主要具有以下优势:

(1)有利于降低制度创新风险。制度创新是一个试错过程,创新本身就潜藏着失败的风险,由于地方政府制度创新是在一个地区内部进行,试错是在局部地区,即使创新失败其影响也只是局部,所以地方政府制度创新可以降低制度创新风险。

(2)可以降低制度创新成本。一般来说,制度创新成本主要由以下几个部分构成:规划设计、组织实施,消除旧制度,消除变革阻力等费用,制度变革带来的损失以及变革机会成本等。由于地方政府制度创新是在局部地区进行,规划设计、组织实施费用,消除旧制度以及变革阻力费用等都比较小,还会降低制度变革带来的损失和变革的机会成本。

(3)有利于提高权力中心制度安排的质量和绩效。地方政府比中央政府在了解地方实际制度需求上更有信息优势。地方政府制度创新不仅更易于接近地方实际制度需求,而且地方政府制度创新往往是地方政府与地方微观主体合作博弈的结果,更符合地方利益,制度在实施过程中能够得到微观主体接受,阻力相对较小也易于克服,所以地方政府作为制度创新主体有利于提高权力中心制度安排的质量。同时,由于地方政府作为制度创新主体推行的制度创新在实施过程中委托-代理链条较短,而且人们有实施的积极性,发生制度扭曲变形的可能性小,能够有效地保障制度创新绩效。

(4)地方政府的双重身份决定了其在制度创新中的优势。地方政府作为国家机构的一部分,具有中央政府作为制度创新主体的部分优势;同时地方政府作为一级行政单元,具有推动本地经济社会发展和利益最大化的动机和权力;相对于微观主体而言,具有更强的组织集体行为和制度创新能力。

2. 地方政府制度创新的弊端。由于地方政府在制度创新中更多地是从地方局部利益出发,不可避免地存在忽视整体利益的情况,地方政府制度创新的弊端主要体现在以下几个方面:

(1)不利于全国统一市场的形成。地方政府作为制度创新主体进行制度创新,会过多地从地方利益出发,实行地方保护主义,这样不利于全国统一市场的形成及市场经济体制的完善。财税体制改革以及分税制实行的结果使得地方政府和地方企业成为利益共同体,地方政府税收最大化建立在地方企业利润最大化基础之上。所以,为了实现地方政府税收最大化,地方政府的理性选择就是通过各种手段来保护地方企业或采取一切可以采取的手段吸引外地企业入驻本地区。地方政府对地方企业的保护通常可以采用两种方式:一是直接介入。地方政府通过国有资产介入来控制一批国有企业。由于有政府庇护,国有企业在产业进入、融资渠道等方面享有一定特权,结果是在同一个地区的国有企业与非国有企业享有不平等待遇,这种不平等表现为地区内不平等。^①二是通过土地、税收及各种收费对本地企业予以一定保护和扶持,结果使得本地企业和外地企业之间不平等。如地方政府会为本地企业的产品进入其他地区创造便利条件,而对与本地企业相竞争的外地企业产品进入本地区会采取措施加以限制或尽可能地提高进入壁垒。^②

(2)阻碍中央政府推行的制度创新进程。尽管地方政府是中央政府的下级,接受中央政府垂直领导,地方政府是以中央政府的目标为导向。但是在实践中,地方政府和中央政府目标函数并不完全一致,当中央政府和地方政府目标不一致时,即中央政府的制度创新和地方利益发生冲突时,地方政府借助于制度创新权力,往往会对中央政府的制度予以修正;在不能或者不允许修正的情况下,地方政府会想方设法延缓中央政府推行制度创新的进程,结果就表现为同是中央政府出台的政策,在各地区的落实情况千差万别。

(3)导致制度创新水平的区域差异,影响制度创新的整体性推进。由于地方政府之间本身存在差异性,这种差异性主要表现在:官员素质差别,获取信息能力和渠道差别,开放程度差别,创新意识的差别等。区域间制度创新主体的差异会导致区域间制度创新程度的差异,区域经济发展差异可以从不同区域地方政府创新能力差异上得到解释。

(三)微观主体:企业、居民户和社会中介组织制度创新的利弊

在西部经济发展中,除了中央政府以及地方政府以外,微观主体也是一种重要的制度创新主体。而且随着经济社会发展,民主化、市场化水平提高,

微观主体在制度创新中扮演着越来越重要的角色。这里所谈的微观主体主要包括企业、居民户和各种社会中介组织。

相对于宏观主体和中观主体而言,微观主体不具有前者的暴力潜能、权力中心的位置和组织优势,也不具有后者的双重身份。但是微观主体是一个国家和一个地区经济发展的载体,作为制度创新主体具有宏观主体和中观主体所不可替代的优势,同时由于其所处的位置决定了其必然存在弊端。

1. 微观主体制度创新的优势。微观主体制度创新的优势主要表现在以下几个方面:

(1) 成本内部化、收益社会化。所谓成本内部化,即微观主体制度创新成本由自己全部承担,而且独自承担制度创新失败的风险及制度创新的机会成本。收益社会化,即微观主体制度创新一旦成功,具有极强的正外部性,一方面,其他微观主体可以模仿,制度创新收益不是被进行制度创新的微观主体独自获得,而是被众多微观主体获得;另一方面,制度也可能被政府采纳并加以推广,制度创新收益将社会化。如由农户进行的土地制度创新——家庭联产承包责任制,如果创新失败,受到惩罚的只是小岗村几十户农民,但是其成功了,受益的却是几亿农民乃至整个国家。

(2) 真实地反映制度需求。相对于宏观主体和中观主体而言,微观主体制度创新动因非常单纯,即就是为了生存和发展需要,是制度需求的真实反映。而且相对于宏观主体和中观主体多元化制度创新目标而言,微观主体的单一创新动因决定了其制度创新目标的明确性和专一性。为了实现单一目标,制度创新过程能够仅仅围绕问题的本质取得根本性突破。

(3) 制度创新时滞较短。制度需求主体和制度供给主体同一性决定了制度创新时滞较短。微观主体制度创新是自身制度需求的反映,相对于宏观主体和中观主体而言,由于没有中间环节,也不存在信息扭曲和渗漏,微观主体制度创新时滞较短。

2. 微观主体制度创新的弊端。由于微观主体处于权力中心之外,而且高度分散,决定了微观主体进行制度创新又存在以下弊端:

(1) 制度创新的视角狭隘。微观主体的制度创新目标,在于通过创新实现自身利益最大化。微观主体作为制度创新主体,往往会过多地关注个体利益,而忽视或漠视集体利益和国家利益。

(2) 制度创新空间小。相对于宏观主体和中观主体而言,微观主体处于弱势地位,受到约束相对较多,制度创新空间非常有限,这将不利于微观主体制度创新。从中国的实践来看,外部环境一般是不鼓励微观主体制度创新,而是对微观主体制度创新采取压制态度。这种社会环境的形成主要有以下几方面原因:一是中国经历了几千年的封建社会,封建社会中形成封闭的官僚体制决定了社会微观主体不是制度供给者,而是制度需求者,不应去创新,而应该去顺从统治阶级权威,创新的微观主体被视为异类会受到排挤和打压;二是封建文化影响根深蒂固,封

建文化教导人们顺从自然,顺从统治阶级。上述两个方面原因决定了在我国,微观主体缺乏制度创新环境和制度创新空间。尽管我国正在建立和完善有中国特色的社会主义市场经济体制,正在努力地创建一种宽松的创新环境,鼓励微观主体进行制度创新。但是主观上微观主体对制度创新还有所顾虑;客观上我国对微观主体制度创新更多地是采取“事后追认”方式,所以微观主体要真正成为制度创新主体,还有待于进一步建立和完善社会主义市场经济体制,构建一种更为宽松的创新氛围。

(3) 微观主体制度创新结果很难得到认可和推广。由于微观主体所处的位置决定了通过一项制度创新可以使该组织的绩效得到明显提高,但是这项制度要得到推广和普及却比较困难。同时,由于微观主体利益差异性,也限制了这种制度创新结果的推广。

三、西部经济发展中制度创新主体的角色定位及转换

西部经济发展有赖于制度创新,通过对不同制度创新主体制度创新利弊进行比较分析,笔者认为随着市场化程度提高,西部经济发展中制度创新主体呈现出从宏观主体 中观主体 微观主体转换的趋势。

区域经济差距缩小是一个长期过程,所以落后地区经济发展要有一个长远规划。西部大开发要实现预期目标必将经过一个长期过程,为此,应对西部开发进行阶段划分。笔者把西部开发划分为三个阶段:启动期、开发期、发展期。在不同阶段,制度创新主体,即开发主体应有所不同,由于笔者认为西部开发的关键在于制度创新,所以制度创新主体转换也是开发主体的转变,如图1所示。

在图1中,启动期、开发期、发展期资源配置方式不同,并不是指在资源配置中只由计划或市场进行配置,而是计划或市场在资源配置中起主导作用。如图1中,在启动期,指令性计划在资源配置中起主导作用,而不是全部。可见,随着西部经济发展逐渐推进,制度创新主体应转换,即西部经济发展中制度创新主体逐渐到位过程和市场化进程一致。

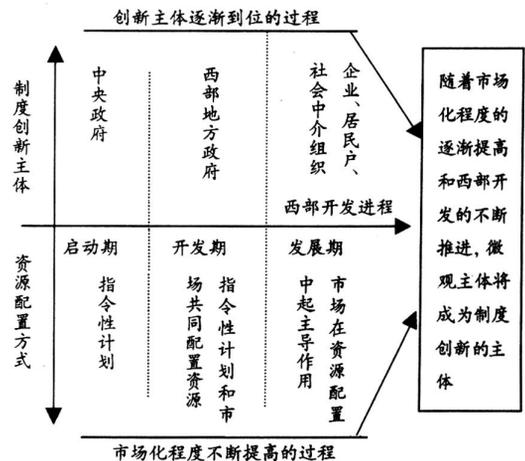


图1 制度创新角色定位及转化趋势

(一) 在启动期,中央政府应作为制度创新的第一主体

在西部经济发展的启动期,由于西部市场化程度还比较低,指令性计划在资源配置中占主导地位,所以,在此阶段可以利用中央政府在资源配置方面的优势,资源配置向西部倾斜。中央政府作用得以充分发挥的一个重要前提是指令性计划在资源配置过程中发挥重要作用,我国西部在“一五”计划和“三线”建设中的快速发展正是中央政府指令性计划对资源配置的结果。中央政府对西部支持应主要通过制度创新,即增加对西部制度供给,以消除制度供给不足,同时对过剩制度及时进行清理。对中央政府来说,制度供给是一种“双赢”选择,相对于采取其他直接投资、转移支付等手段而言,制度供给成本更小;而对于西部来说,增加制度供给或减少各种管制比中央政府直接投资或援助收益更大。

中央政府作为制度创新主体进行制度创新时应注意以下几个问题:一是应将正式制度创新与非正式制度创新并重,正式制度完善受非正式制度约束,当正式制度与非正式制度之间存在矛盾或不兼容时,正式制度难以实施,正是基于这种原因很多正式制度“移植”失败;二是将核心制度创新与配套制度创新相结合,制度创新不是孤立的,一项制度安排的效率不是独立于其他制度安排之外运作的结果,每项制度安排都必定连接着其他制度安排,共同融合在制度结构之中,其效率还取决于其他制度安排的实施及完善程度;三是将自创式制度创新与借鉴式制度创新兼顾,自创式制度创新具有初始成本高、预期可信度低、风险大及摩擦成本较大等特点,而借鉴式制度创新具有制度创新初始成本小、风险小、摩擦小和动力大等特征,所以将自创式制度创新与借鉴式制度创新相结合。^⑩

在西部经济发展的启动期,中央政府作为制度创新主体进行制度创新主要集中在以下几个方面:一是由于指令性计划在资源配置中还占有一定比重,所以利用中央政府的权力调整产品和要素的相对价格,特别是能源和矿产资源等要素价格;二是修正在矿产、能源等自然资源开发中的利益分配制度和补偿制度,使资源所在地能从资源开发中取得更多收益;三是采取集中配置资源方式,以加大对西部重大基础设施投入力度以及加大对西部转移支付力度;四是消除区域间人为设置的各种壁垒,打破地区割据,推进统一市场的形成。

(二) 在开发期,西部地方政府应作为制度创新的第一主体

在开发期,指令性计划和市场共同配置资源,但指令性计划在资源配置中发挥的作用逐渐减弱,而市场在资源配置中的作用逐渐增强。目前西部正处于此阶段,从以指令性计划对资源配置起主导作用的计划经济体制向以市场对资源配置起主导作用的市场经济体制过渡,就是通常所说的转轨时期。

在开发期,从国内环境看,随着改革深化,市场化程度不断提高。所以,在此阶段,仅仅依靠中央政府在资源配置中向西部倾斜、加大转移支付力度或

出台优惠政策已不能够实现西部经济可持续发展。由于市场在资源配置中的作用日益明显,除国家控制的个别领域外各种要素将按照配置效率高低和投资回报率大小从配置效率低的地区向配置效率高的地区流动。从国际环境看,随着全球经济一体化进程的加快,中央政府采取优惠政策等手段的空间已非常有限。中国入世是顺应全球经济一体化趋势,全球经济一体化的本质是市场全球化,即劳动力、资本、技术等要素为追逐配置效率最大化在遵循价格机制、竞争机制的同时在全球范围内流动。优惠政策或倾斜性补贴等措施与市场经济本质及全球化进程相悖,所以,外围环境变化使中央政府采取优惠政策等手段的空间已经非常狭小。

可见,在开发期,一方面,由于中央政府通过制度创新对西部经济发展所能起到的作用非常有限;另一方面,由于西部微观主体不成熟以及实力比较弱,还不具备和外部微观主体进行竞争的条件和能力,而且市场化改革取向已经决定了地方政府不能采取地方保护也不应该采取地方保护。^⑪西部地方政府在此时应成为西部经济发展中制度创新主体,这也是财税体制改革以及地区间竞争的必然结果。西部地方政府作为制度创新主体,不是意味着只出台优惠政策,但现实中许多地方政府就是陷入这样的误区,把制度创新理解为出台优惠政策,提出“三免两减半”、“零地租”等概念。不难发现,如果个别地方政府被赋予特权,通过出台优惠政策确实会起作用,地方政府“制度创新”在东部地区特别是深圳、珠海等经济特区及一些经济开发区发展中起到了重要作用。但是,现阶段,西部开发的背景已经发生了变化,西部地方政府如果仍然寄希望于通过优惠政策、地方保护等来发展地方经济已经不具有可行性,而且无法摆脱落后的困境。

(三) 在发展期,微观主体应作为制度创新的第一主体

随着市场化程度不断提高,市场在资源配置中发挥着主导作用,微观主体将成为西部经济发展中制度创新的第一主体。经过启动期中央政府制度创新和开发期地方政府制度创新,微观主体在政策扶持和市场竞争中已日渐成熟和趋于壮大。这时,无论是中央政府还是地方政府,在区域经济发展中应该逐渐退出,微观主体应成为西部经济发展中的制度创新主体,在推动西部经济发展中扮演主角。微观主体参与西部经济发展的初始动力就是获取利润,完全是遵循市场经济规则。如果说政府在产业和企业发展起步阶段会起到主导作用,但是在完善的市场经济下,产业和企业进一步发展就不是政府能够主导的结果,而是市场竞争的结果。

在这里需要注意的是在不同发展阶段,尽管制度创新主体不同,但并不意味着创新主体是惟一的,而是强调在不同阶段主要创新主体不同,如图2所示。

图2中对不同发展阶段制度创新主体的角色进行定位。在启动期、开发期和发展期,宏观主体、中观主体和微观主体都是制度创新主体,但是在启动期,宏观主体是制度创新第一主体,其次是中观主

体,最后是微观主体;在开发期,中观主体是制度创新的第一主体,而宏观主体和微观主体不同程度地参与制度创新;在发展期,微观主体是制度创新第一主体,其次是中观主体,最后是宏观主体。

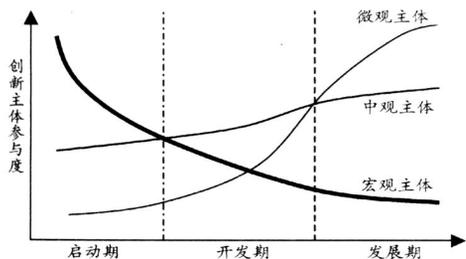


图2 不同发展阶段制度创新主体的角色定位

四、结论

通过对宏观主体、中观主体以及微观主体作为制度创新主体进行比较分析,笔者认为,西部要缩小与东部的差距,必须进行制度创新,但是要针对不同发展阶段制度创新主体进行准确定位。以西部开发进程为例进行分析,在启动期,宏观主体——中央政府应作为制度创新的第一主体;在开发期,中观主体——西部地方政府应作为制度创新的第一主体;在发展期,微观主体——企业、居民户和社会中介组织应作为制度创新的第一主体。在不同发展阶段,随着市场化程度提高,创新主体要及时地进行转换,制度创新主体转换过程和西部市场化进程是一致的。在市场化程度比较低时,指令性计划在资源配置中起主导作用,此时由中央政府作为制度创新主体具有比较优势;随着市场化程度提高,指令性计划在资源配置中的作用趋于减弱,市场在资源配置中的作用逐渐增强,这时由地方政府作为制度创新主体具有比较优势;在市场化程度非常高时,即在相对完善的市场经济条件下,市场在资源配置中起主导作用,微观主体作为制度创新主体更为有效。所以,在不同经济发展阶段、不同资源配置方式下,各类制度创新主体的比较优势不同。随着各种创新主体进行制度创新的比较优势发生变化,制度创新主体也应及时地转换。如果能对不同发展阶段制度创新主体进行准确定位,并随着资源配置方式变化及时地转换,制度创新将会推动经济发展;反之,对制度创新主体角色定位不清或制度创新主体并没有随着上述条件变化而及时地转换,则可能会出现创新主体的“缺位”、“越位”甚至“错位”,则将会出现“制度短缺”或“制度过剩”的情形。

注释:

林毅夫:《诱致性制度变迁与强制性制度变迁》,载《卡托杂志》,1989年春季号。注:林毅夫文中用的是制度变迁,而本文用的是制度创新,因为制度变迁的过程也是制度创新过程。

傅大友、芮国强:《地方政府制度创新的动因分析》,载《江海学刊》,2003(4)。

史晋川、金祥荣:《制度变迁与经济发展:温州模式研究》,270~287页,杭州,浙江大学出版社,2002。

这种方式的一个重要表现就是地方政府在修建一些公

用设施、制定一些生活必需品价格时采用“听证会”方式,而且目前这种方式正在推广,是各方都能够普遍接受的一种制度创新方式。同时这种制度创新方式是地方政府、生产公共产品的企业、消费者三方博弈的结果。此外,还存在大量的地方政府和企业的合作博弈,地方政府的制度创新为企业发展提供了良好的平台,企业发展为地方财政做出了巨大的贡献。

诺思:《经济史中的结构与变迁》,中文版,21页,上海,上海三联书店,1991。

由于中央政府作为制度创新主体风险较高,所以在改革进程中选择了渐进式改革,中央政府出台许多制度都是先在小范围内试验,然后再大面积推广,如设立经济特区就是力图将风险控制在一个较小的范围内。

如人们通常所说的“歪嘴和尚念歪了经”,中央政府作为制度创新主体时会经常出现这种情况,而且经过的中间环节越多,念“歪”的可能性越大,“歪”的程度越严重。

③王会华:《论政府主导型制度创新》,载《黄河学刊》,2003(1)。

中央政府和地方政府作为制度创新主体,都可以降低制度创新成本,但在制度创新成本降低上又有所不同。中央政府作为制度创新主体存在规模经济,成本可以分摊,由于具有权威性,制度易于实施,从这个角度讲可以降低成本;而地方政府作为制度创新主体是针对地区进行制度创新,涉及的利益集团较少,制度创新阻力较小,同时由于在小范围内进行,制度创新成本的降低还反映在机会成本上,可以减少机会成本。

陈天祥:《中国地方政府制度创新的利弊分析》,载《天津社会科学》,2002(2)。

⑩这种不平等就是我们通常能够观察到的“所有制垄断”和“所有制歧视”,即公有制垄断和非公有制歧视。

⑪这种现象在地区之间的烟草企业间表现得最为明显。

⑫对弱者一味地保护可能会导致弱者更弱,不但会缺乏竞争能力,而且会缺乏竞争勇气,后者更为可怕。

参考文献:

- 杨瑞龙、杨其静:《阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,载《经济研究》,2000(3)。
- 黄少安:《制度变迁主体的角色转换及其对中国制度变革的解释》,载《经济研究》,1999(1)。
- 史晋川、沈国兵:《论制度变迁理论与制度变迁方式划分标准》,载《经济学家》,2002(1)。
- 陈剩勇、马斌:《温州民间商会:一个制度分析学的视角》,载《浙江大学学报》,2003(5)。
- Sylvie Demurger:《地理位置与优惠政策对中国地区经济发展的相关贡献》,载《经济研究》,2002(9)。
- 王益谊、席西民、梁磊:《西部区域创新系统的结构及其战略主体演化的研究》,载《研究与发展管理》,2003(3)。
- 魏后凯、刘楷等:《中国地区发展、经济增长、制度变迁与经济增长》,北京,经济管理出版社,1997。
- 邓大才:《东西部制度安排的非均衡性与西部制度创新》,载《上海经济研究》,2000(10)。
- 王燕梅:《东西部地区发展差距的制度因素分析》,载《经济科学》,2001(3)。
- 洪名勇:《制度变迁与省区经济的非均衡增长》,载《云南财贸学院学报》,2001(3)。
- 范如国:《西部地区制度供给的“稀缺性”研究》,载《武汉大学学报》,2002(5)。
- 陈栋生:《制度创新是加快西部发展的主动力》,载《经济研究参考》,2000(2)。
- 史晋川、谢瑞平:《区域经济发展模式与经济制度变迁》,载《学术月刊》,2002(5)。
- 陈健生:《论作为制度变迁的西部大开发》,载《四川大学学报》,2002(5)。
- 白永秀:《西部大开发中的体制创新》,载《西北大学学报》,2002(1)。

(作者单位:西北大学经济管理学院 西安 710069
责任编辑:K)