

体制成本与中国经济

□ 周其仁

北京大学 国家发展研究院 北京 100871

一、新问题：解释中国经济起落

自改革开放以来,中国经济经历了30年高速增长。2009年,中国超越日本成为世界第二大经济体。2010年,中国成为全球最大出口国。2013年,中国成为全球最大贸易国。2014年,国际货币基金组织以购买力平价方法计算,宣布中国经济总规模超越美国成为全球第一。与中国经济增长奇迹并存的,应该有关于中国经济的学术建树。大体在2008年前后,人们不再满足于仅把中国作为验证现成经济理论的一个案例,而立志要从中国经验里提炼新理论和新思想。

其实经济成就与其理论总结之间的关系,并不一定亦步亦趋。1776年,斯密出版《国富论》之时,距瓦特发明第一台单动式蒸汽机不过七年,英国满打满算还处于产业革命的初级阶段。斯密时代的英国经济只不过经历了长久的缓慢增长,他当时看到过的绝大部分企业规模还很小,而不被他看好的像东印度公司那样的获皇家特许贸易权的大公司,为数寥寥。当时英国人的生活水平似乎也普普通通,甚至乏善可陈。

就在那么一个经济基础之上,诞生了足以长久影响后世经济思维的古典政治经济学。以此作为参照,30年中国高速增长的奇迹,就算斯密本人在世,也不能不刮目相看。拿出与当今中国经济绩效旗鼓相当的思想产品,顺理成章。问题是雄心愈烈,挑战愈多。恰从2008年开始,中国经济增长态势开始发生新的变化,虽然2009—2010年因施加强刺激政策

而维系了高增长,但下行压力终究尾随而至。回头看,2007年第一季度中国GDP折成高达15%的年增长率,应该是一个增长阶段结束的空谷绝响。不过几年光景,世界第二大经济体减速一半以上。

这里带出一个新问题,如何阐释中国经济的起落?下文从一个核心概念入手,试图在这个概念的基础上扩展相关分析。

二、体制成本的含义

这个概念就是“体制成本”。人们熟知“成本”,那是任何经济行为主体要获得收益都不得不支付的代价。成本包括货币的、非货币的,时间的、精力和精神的,抽象出来作为谋求任何收益所必不可少的付出,构成经济行为最基本的约束条件。可是在过去很长时期里,从事经济实务人士以及经济学家和管理学家,关注重点一直集中于生产成本,即为生产某物所不得不发生的各项支付。唯有当大规模生产伴随大规模交易的现代经济成形之后,生产成本以外的成本才开始引起注意。1937年,科斯首先提出“交易成本”概念,他发现运用价格机制配置资源本身并不免费。因为存在着正的交易成本,市场里就存在企业和多种多样的经济组织,虽然以往的经济学思维往往对此视而不见。这一朴素发现,改变了现代经济学的基础。

1969年,阿罗提出科斯的交易成本实际上就是“一个经济体系运行的成本”。他因此打通科斯经济学与古典经济学传统的关系,因为在斯密那一代学人那里,最关心经济体系的运行,而不是孤立而零

碎的经济活动。另一方面,科斯的一些追随者则把交易成本概念扩展为“制度成本”。在真实世界,制度无处不在。人们从事生产、消费、储蓄、投资等各项经济活动,无不受制于特定的产权与契约安排,无不组成特定的组织与机构,如家庭、社区、企业、市场、货币体系、立法、税收与政策制定、政府及一系列监管部门。这些交织到一起的组织、机构和制度,不仅源于个人的自愿选择而自发生成,而且受到传统、流行观念与“社会强制力”的作用而被构建。因此,为了在交易成本(或“纯商业费用”)和制度成本的基础上继续前进,我们要把观察和分析的重点转向成体系的制度,特别要关注那些由社会强制实施的组织与制度怎样影响个人的选择,并以此影响经济运行。

本文使用的体制成本,是指经济运行所必须支付的一种成本。体制由一系列制度构成,运行于由社会强制执行的产权与合约的基础之上。举凡体制确立、运行和改变所耗费的资源,就是体制成本。体制成本的性质和变化,对经济增长的影响至关重要。

与狭义的“交易成本”或“纯商业费用”相比,“体制成本”不但可以扩展到对形形色色非市场交易行为的分析,而且可以深化对市场及非市场行为的一般理解,人们习惯于把市场交易视为利益诱导下的自愿选择和契约组合,因此无须涉及那些带强制性性质包括合法强制的力量与机制。“体制成本”则不同。作为真实世界里约束人们行为的一组集合,社会强制力包括流行观念、政府权力以及由此生成的政策制度禁止或许可,从一开始就是经济体制不可或缺的要件。对体制成本的观察和分析,涉及国家行为,离不开国家理论。与“制度成本”相比,“体制成本”更强调成体系的制度而非单一的、个别的制度安排,特别是把重点放到约束着自发自愿行为的社会强制力本身的约束条件。回溯过去,狭义的交易成本和单一的制度成本,可以看作是体制成本的局部或特例,我们的认知从局部和特例开始,走向更一般的抽象。

三、大幅降低体制成本是中国奇迹的奥秘

中国经济高速增长并不是一个自然现象。远的不提,1980年中国制订1981—1985年计划(即第六个五年计划)的时候,确立下来的年平均增长目标不过是4%，“争取达到5%”。为什么处于高速增长起点时段的中国,定下那么一个事后看来低估自己潜力的增长目标呢?

因为当时中国经济面临难以突破的瓶颈。最大问题是在当时这个“十亿人口、八亿农民”的国度,吃饭问题还没有解决,占人口绝大多数的农民非常贫困,无从支持工业和城市发展。那么,为什么农业

拖后腿、农民贫穷?答案是存在严重的体制障碍:不论政府多么急切地希望发展农业生产,也不论几亿农民多么急切地希望改善生活,当时成体系的经济体制,运行效果就是事与愿违,怎么也打不开鼓励农业增产的阀门。

中国解决上述难题是靠体制改革。由于制度障碍并非孤立个别,而是自成一体系,破解之道就是必须多管齐下。当时先实施的治标政策是休养生息;政府动用极为稀缺的外汇,增加进口粮食以减少征购量,让负荷过重的农业、农民和农村缓一口气。接着政府又动用财政资源——当时要靠赤字维持——提升超额出售农产品的收购价,在边际上增加农民增产的激励。更重要的是解放思想,尊崇实践是检验真理唯一标准的务实哲学,鼓励地方、基层和农民突破原有体制的束缚,大胆改革创新。特别是当安徽、四川等省份自下而上冒出来包产到户的时候,中央政府不失时机地运用自己的政治权威给予底层自发改革以合法化承认。结果,仅仅几年时间,在农业生产大幅增加的基础上,中国农业从生产、流通、分配到土地产权制度,渐进而又全盘地推进了改革。

抽象概括,中国经济体系的运行成本即体制成本,经由改革得到大幅度降低。在农村变革进程中,降低体制成本的行为主体,首先是农户和基层社队,因为改革重新划定了集体经济产权的边界,使第一线当事人有权选用较低运行成本的合适体制,而无须屈从按照本本教条设计,但实际运行效果很差的老体制。地方政府以及拥有最后政策决定权的中央政府,则与底层实践积极互动,在时而矛盾对立、时而妥协统一的改革政策制定过程中,最终完成对改革的合法性背书。

很清楚,被历史短缺和农民贫困逼出来的改革,大幅度降低体制成本,才打开了充分释放原本数量充裕的农业劳动力转化为现实生产力的阀门。农业增产、农民增收,从供给和需求两个侧面支持了国民经济增长。回头看历史检验了以下结论:农村改革这场奠基礼,突破了1981—1985年中国经济原先计划“保四争五”的格局,为后来中国经济更高速增长创造了条件。

到20世纪80年代中期,人们已经明白,中国并不需要把八亿农民束缚在农业和农村。数以亿计的“农村剩余劳力”转向生产率更高的非农产业和城镇部门,构成中国高速增长的坚实基础。不过,这波经济潜力的释放要求突破更为严重的体制障碍,包括对从事工业和城镇经济活动的国家垄断,也包括对非公经济(包括个体户、私人合伙以及民营企业)雇工经营的法律禁止。给定那个时代背景,这两大障碍比承认农业家庭经营更难逾越,因为触及更

成体系的意识形态、法律以及习俗惯例。幸亏中国已积累了渐进改革的经验,那就是允许和鼓励先行先试,从局部地方的改革试验入手,直到新选择所表现的经济社会效果为多数人接受,再完成改革的全局合法化。大体到 20 世纪 90 年代,在经历了一轮又一轮思想政治方面的反复之后,中国特色社会主义市场经济体制终于得以确立。

四、比较优势新内涵

更大挑战接踵而至。中国突然爆发出来的务工经商生产力,到哪里去寻找能够容纳其市场?出路是融入全球化。首先是借力发达经济体的市场。这也是从实际出发的选择,因为日后凸显的中国制造能力并非内生而成,从一开始,包括来自发达国家的资本、技术以及商业模式,就参与中国制造能力的形成。后来被称为“世界工厂”的中国,靠全球市场消化自己惊人庞大的生产力,合乎逻辑。

贸易数据让人们对新到来的经济大时代印象深刻。1978—2012 年,中国出口从不足 100 亿美元,到超过 2 万亿美元,增长 210 倍;进口从 108 亿美元,到 1.8 万亿美元,增长 160 多倍;国家外汇储备从 1.67 亿美元,到 3.3 万亿美元,增长近 2 万倍。不过,要深入理解这一翻天覆地的变化,并非易事,通常看法,经济学上历久弥新的比较优势定理,应该是分析中国经济崛起最合适的分析框架。问题是,比较优势理论要获得用武之地,需要一个必不可少的前提,那就是在发达国与后进国之间存在大规模贸易。问题是,究竟具备什么条件,潜在的比较优势才被唤醒并受到强有力激发?

中国的基本经验不是别的,正是经由改革开放大幅降低体制成本。这是实现经济增长的前提。举其大要,破除国家对工业和其他较高收益产业的行政垄断,欢迎外资落地,鼓励民营企业发展,解除国际贸易的国家专营,启动汇率改革(特别是主动减除严重的本币高估),持续改革进出口体制,根本改善外贸服务,所有这些改革硬仗,一役也不能少。归结起来,就是把先前几乎无穷高的体制成本大幅度降下来,同时也包括降低中国人接受一切先进技术管理知识的学习成本。在此前提下,中国潜在生产成本优势才开始得到激发,中国出口才开始发力,世界也才得以发现中国经济拥有惊人的比较优势。

这样来看,不少流行之见需要重新推敲。如“廉价劳力是中国崛起的秘密”,我们不妨反问:改革开放前的中国劳力岂不更为廉价,为什么那时不见奇迹?真实的中国经验是以降体制成本为纲领,靠改革开放释放出中国在全球市场的比较优势。为理解和阐释中国经验,有必要扩展比较优势的内涵,把生产成本与体制成本一并纳入分析框架。

五、成本曲线先降后升

体制成本也是成本,终究服从成本行为的一般规律。在经济学理论上,所有成本曲线一律先降后升。所以如此,传统的解释是边际收益递减。那是说,随着经济规模扩大,在合理的要素结构范围内,增加某一要素的投入,会在边际上带来产出增加,此时对应于产出规模,成本下降;但是过了合理临界点,增加某要素投入带来产出增量不增反减,于是成本曲线见底回升。

这套分析加深了人们对生产成本的理解。给定其他条件不变,对一块农地追加劳力投入,会带来产出增加,追加肥料投入亦然。但过了技术合理临界点,过多劳力引起窝工,过多肥料烧死庄稼,农业产出的边际收益下降,成本曲线上扬。不过,该分析还是忽略了一个问题:即便边际生产成本尚在下降,但随着规模扩大,是不是还可能发生其他成本?其他成本带来的产出效果又怎样变化?这个问题由科斯的发现得到解决。由于产品走向市场、走向消费者要发生非直接生产的交易费用——例如市场营销费用——该成本一旦过了交易结构的技术合理点,可能先于生产成本而上升。这与实际经验吻合,当较多的农产品或工业产品生产出来的时候,即便其生产性的边际收益还在上升,却很可能因为花费过多的市场营销费用而导致交易成本的边际收益减低。真实世界的成本曲线,比在只见生产不见交易的黑板经济逻辑所推导的,可能更早掉过头来重新上升。

不过就算把生产与交易合并起来,也还不足以描述成本行为的全部。除了在生产交易过程中那些显而易见的耗费,如要不要多用劳力、加施化肥、引入机械、扩大厂房和设备、扩展营销等涉及收益考量的成本行为,在真实经济过程中各经济主体还要支付一系列“非自愿耗费”,如不得不缴纳的税款和其他贡赋,不得不耗时费力与管制部门或权力人物所打的交道,以及不得不在生产和市场过程中劳神费力处理的与其他各方事关财产和产品的纠纷、冲突和损伤。虽然在不同经济体系里,自愿耗费与非自愿耗费的比率很不相同,但一般而言,它们普遍存在。遗憾的是,与古典政治经济学相比,现代主流经济学常常忽略了对真实世界里那些非自愿支付耗费的分析。

中国的现实让我们格外关注体制成本。体制成本不是个别生产者、消费者或个别厂商在竞争中为获利所自愿支付的成本,而是成体系的、即使行为个体不自愿也非承担不可的成本。这类体制成本具有强制缴纳的性质,不受一般市场竞争和讨价还价的约束,因此更不容易得到合理节制,可能比生产成本和交易成本曲线更早、更大幅度上涨。

根据国家统计局的数据,1995—2012年,中国名义GDP从60793.7亿元增长到518942.1亿元。这显然是二战后难得一见的高速增长。不过无可避免,中国高速增长也必须付出代价即成本。对此,人们曾普遍关注是不是劳力成本的过快增长削弱了中国制造的竞争力?同期全国工资总额几乎与名义GDP增速持平,并没有特别快于经济增长的出格表现。期间大大快于经济增长的是以下几个变量:税收(包括税外收益的财政收入),全国社保缴纳,土地出让金。

以上诸项,都是为生产附加价值所必须付出的成本。不同之处在于,工资总额发生于劳力市场,包括绝大部分国企工人在内的全国劳力资源,通行劳务合同制,工资决定一般要根据雇佣双方意愿,受市场供求法则支配。但是,税收及其他向政府机构缴纳的行政服务费,属法定负担,带有执行方面的强制性,不存在个人、家庭和企业对政府行政服务满意就多付、不满意就少付的经济关系,而纳税方也难以参与税法制定和税率确定。社会保障项目的缴纳,在理论上用于缴费人未来的生活保障,也是广义上劳务成本的组成部分。但社保缴纳的数目、提取后的营运、支付等管理,依现行法规由政府机构独家执行,也带有法定强制性。最后一项土地出让金,则是转型中国特有的经济运行成本,因为在现行体制下,用于合法经营的土地一律属于国有——包括大部分经由政府征用农村集体土地转为国家所有——然后由政府批租给用地机构及个人。这里虽然存在一个土地批租市场,但唯有政府掌控土地供给,类似其他一切政府或国企行政垄断供给的“市场”,需求者众而竞争激烈,供给者或独或寡,不容他方进入提供替代,因此在此类市场上形成的资产价格,本质上不过是行政权力的租金。

在以上观察期中国经济运行的一个显著特征,是法定的、带强制性成本项的增长速度,不仅大大超过经济增长速度,也大大超过受市场法则支配的其他成本项的增长速度。这说明转型中国在取得高速增长成就的同时,尚没有形成持续约束体制成本增长的有效机制。这是渐进改革远没有到位的表现,也必然对中国经济的持续增长产生消极影响。比照早期以“解放思想、放权让利”为纲领的改革,随着中国开始在全球市场上因发挥比较成本优势而实现高速增长,一度大幅降低的体制成本又重新掉头向上,并以远超高速增长经济的更高速度回升。实际情形很像一匹巨型骆驼,早期减负促其迅跑,却在高速行进中不断被加载越来越沉重的负担,终于令其前行乏力。本文认为,对于一个迄今为止靠比较成本优势在全球立足的经济体,中国高速增长轨迹的变动,可用体制成本的下降和重新上升给予解释。

六、难以量化的体制摩擦力

还有一些体制成本,或难以在统计上得到反映。观察表明,经济活动中涉及产权界定、合同纠纷、新产品开发与相关市场准入、政府专营范围变动、行政诉讼和民事案件审理等事务,都需要在直接生产成本之外另有耗费。虽然这类广义的交易成本或本文定义的体制成本在一切所谓成熟的市场经济中也照样发生,但对中国这样一个转型经济而言,这些非生产成本的形态还是颇具特色、自成一家。据笔者近年研究过的若干案例,本节简要讨论这类成本的性质。

第一个案例涉及政府电信专营。背景是20世纪90年代末互联网兴起,提供了完成语音通信的新机会。与传统电信不同,基于互联网的语音通信(IP电话)无须在通话时独占昂贵的通信电缆,而能够在同一线路上大量传输压缩了的语音数据包,从而可以革命性地降低通信资费。1997年年底,福州市马尾区一家由陈氏兄弟经营的民企开始把IP电话应用于商业活动,在市场上大受欢迎。当时中国的国际长途话费很贵,每分钟在18~32元,而陈氏兄弟提供的IP电话,每分钟收费仅6~9元,于是他们的生意火爆。但是,当地电信局却以涉嫌“非法经营罪”报案,由区公安局查抄经营场地、扣押设备,并限制两兄弟人身自由,后由家属缴纳取保候审费5万元才予释放。陈氏兄弟到区法院提出行政诉讼,败诉后又上诉至福州中院。福州中院院长许永东法官考虑到案件涉及新技术,要求各方提供专家证人,当庭辩论IP电话与传统电信在技术特征方面的差别。经过审理,福州中院认为IP电话不属于传统电信专营范围,而属于国务院文件规定的可以向社会开放经营的新业务。1999年1月20日,福州中院裁定,撤销马尾区法院对陈氏兄弟案的裁定,发回区法院重审。

可惜,这份七千多字写就理据清晰的法院裁定,未得到应有尊重。1999年1月21日,也就是福州中院发布裁定的次日,信息产业部管理局一位处长对媒体公开宣称,“‘IP电话不属电信专营’无从谈起”。他的根据,是信产部发过的一份“通知”,其中规定“计算机信息网络业务”实行许可证制度,“暂不开办电话、传真等电信业务”。这位处长说,既然明确“暂不开办”,“如果有人利用IP电话经营长途电信业务,就是非法经营”。他还通报:“对于经营IP电话这种非法经营行为,目前主要的处理方式是:如果数额不大,一般由行政执法部门追缴违法所得、罚款;如果数额达到犯罪标准,则移交司法机关按照《刑法》第二百二十五条以非法经营罪查处。有关部门已在广东、上海等地查处了一批此类案件,

有的已经移交司法机关处理。”很明白,在这位处长看来,他援引本行政部门的一纸通知,远比福州中院 的裁定,以及在裁定里援引过的国务院文件还要权威,既不容置疑,也无须司法讨论。如此“法制”氛围里,陈氏兄弟案的最后结局不了了之,再也没对公众有一个清楚交代。

第二个案例是一档东莞奇事。作为沿海开放和中国制造在珠三角地区的一个重镇,东莞市绝大多数常住人口非本地户籍,由此导致本地服务严重供不应求。新兴民企乘势进入,其中包括在街上开设药店。2002年3月,《广东省零售药店设置暂行规定》宣布开放广东药品零售市场,外地商家涌入东莞城里,民间投资热情高涨。然而,“他们很快在一道坚实的行政壁垒上碰得头破血流”——东莞市药监局从2001年6月开始施行“500米直线范围内不准开设第二家零售药店”的审批准则,到次年在舆论和省领导干预下宣布撤销,“500米大限”整整实施了一年。在此新政下,很多花费了购租铺面、装修、进货、人工成本的投资方,因拿不到批件而不得开店经营。他们通不过审批的原因,是在500米距离之内,还有其他药店或药品专柜——其中包括某些后来先到的“关系户”。据说,当地药监局开着车用咪表“准确度量”,就算差上几米也不批准。其实在市场里开门店是不小的学问,1万米内只开一家也无从保证一定不赔钱,50米内开三家也不一定不盈利。究竟如何布局,谁投资谁操心,政府要监管的是不卖假药、不准欺诈。

上述案例,在高速增长的中国 经济里似乎小到不足为道。不过深入案例,才清楚认识中国经济所遭遇体制摩擦的经济性质。很明白,在直接生产成本或直接服务成本之外,经济运行还要支付其他耗费。无论是陈氏兄弟被扣的设备、取保候审的“押金”以及为官司所付钱财和精神耗费,还是医药零售业务为谋求合法批准所投入的努力,无一例外都属于本文所关注的体制成本。这些“额外的”代价,可以大到足以让许多商业活动根本无从发生。

七、评论性小结:体制成本至关重要

本文定义的体制成本,是“成体系的制度带给经济运行的成本”。它不但包括由前辈学者原创的极富启发性的交易费用或纯商业费用,而且包括在市场以及非市场环境里通过一系列制度强加给各方当事人的成本,其中包括税费、管制、审批、法律政策的限制及禁止,以及围绕希冀这些变量发生变化的观念、舆论、公共政策辩论以至于政治竞争等相关耗费。强制性成本之所以得以普遍发生,是因为任何经济活动都离不开国家及其代理机构或代理人参与其中。在产权受到合格保护(这本身就是一种国家

行为的结果)、资源利用基于自愿选择的场合,形形色色的契约真要得到执行,在事实上离不开合法强制力居中提供服务。在命令经济即国家直接配置资源的场合,强制力内生于政企合一的行政经济综合体,体制成本直接构成经济体系的运行成本。在任何一种情况下,国家强制力都参与经济运行,经济增长都支付体制成本。体制成本为零的世界,不过是想象中的乌托邦。

转型——从计划命令经济转向市场经济——就是体制变革,即一系列制度发生转变从而影响经济体系的运行。由于体制变量在转型经济中居于更为显著的中心位置,因此超越直接生产成本和狭义交易成本的体制成本,相对容易被纳入转型经济研究者的视野。要理解和阐释转型经济的种种现象,诸如变革动力、阻力与摩擦、潜在生产力的突然释放、长期经济走势的起落,皆离不开对体制成本的分析。毕竟按照常识,为每个单位的产出所不得不支付的成本,低了对应高经济增长,高了则对应低经济增长。这里,仅需把通常的生产成本和交易成本,恰当地扩展为包含强制性元素在内的体制成本。中国经济提供了一个难得案例,改革前令人难堪的贫困,同时意味着拥有极为低廉的直接生产成本,表明在中国经济体内蕴含着极为巨大的潜在比较成本优势。要解决的问题是把高昂的体制成本大幅度降下来,为此必须打破原有体制坚硬的外壳。改革开放实现了以上使命,经由一系列制度变迁——观念的、法律的、成体系政策设计与组织安排的转变——使得中国潜在比较优势在全球市场上破门而出,由此改变经济体系运行的轨迹与绩效,创造了高速增长的中国奇迹。因此,理解中国经验的基本线索,不是别的,正是以一系列制度的变革大幅度降低了经济体系运行的成本。

不过,改变了世界经济格局的伟大中国成就,并没有也不可能改变冷峻的经济法则。成本曲线终究先降后升,体制成本甚至在高速增长中升得更急。伴随高速经济增长,人们观察到曾经大幅下降的体制成本重新上升,表现在税费和各种法定负担以快于经济增长的速度增长,行政审批叠床架屋,设租寻租行为有增无减,必要的市场监管缺位与不当行政管制层层加码并存,所有这一切只能列支在体制成本项下的因素,合成了一个负面结果:单位产出要承受日趋加重的成本负担,并由此削弱中国经济在全球的比较竞争优势,拖累一向靠成本优势发力的中国经济增长。

形势很清楚,以全面深化改革抑制并扭转体制成本重新急升的势头,是中国经济持续增长必不可少的前提条件。

■ 《经济学(季刊)》第16卷第3期,约19000字