

第一章 导 论

第一节 政府治理范式命题的提出

一、治理理论的来龙去脉

对于经济学为何物的问题，不同的学科、不同的研究者、处在不同的时期、站在不同的角度，甚至于为了不同的研究目的，都会有不同的解说，可以说是众说纷纭，见仁见智，不一而足。不过，有一个定义较为流行，即经济学是研究稀缺资源如何在各种可供选择的目标之间进行分配的学问。那么如何配置稀缺资源呢？一般认为在市场经济条件下，社会资源的配置方式有两种，或者市场秩序或者政府秩序。探讨政府与市场的关系，也成为经济学界研究的一个永恒话题和主线，堪称经济学当中的“哥德巴赫猜想”。

人们对事物的看法往往伴随着事物的发展而发生变化——有时甚至是根本性的变化。在对待政府与市场的关系问题上，理论研究也常常是沿着魔鬼的笛音在两个极端跳舞，左右摇摆不定。在日本衰退之前或在亚洲金融危机之前，国际经济组织和学术界对东亚政府在促进经济发展中的作用评价之高达到极致境界，特别是对短期繁荣估价过高，而对中长期发展态势深究甚少。国际组织甚至认为那些评价过低的人是“迂腐”是“噪音”。然而此

后，人们的看法又有来一个一百八十度急转弯之嫌。事实上，就像市场均衡的理想状态难以渴求一样，理论研究要真正做到“不偏不倚”的中庸之道其实并不容易。

哈耶克曾经发过这样的牢骚：“一个令人遗憾却无可否认的事实是，经济学和其他科学学科相比，更易于受到重新出现的时尚的迷惑，对于一些以前的经济学家早已成功地将其打入奇谈怪论和谣言惑众之流的大众迷信（如中央计划体制等，引者注），周期性地一再展开专业讨论。”^①政府与市场的关系虽然周而复始地被“专业讨论”，但却从来没有盖棺定论。正如冈纳森所言：“经济学理论在国家行为模型中从来没有获得过显著的成功。然而，这并不等于经济学家对政府不感兴趣。正相反，自从亚当·斯密以来在市场这只看不见的手与看得见的政府行为之间的适度平衡成为经济政策方面争论的焦点。”^②

在“自命不凡的政府”和“难以驯服的市场”之间有一个巨大的“模糊区”，常令人眼花缭乱；划定国家与市场之间的边界，从来都不是一个能在某个大型的和平会议或国际研讨会上得到解决的问题，无论是暂时、还是永久性地解决。相反，在 20 世纪这一直是重大的思想和政治交锋的主题。“全面地看，这场斗争构成了 20 世纪一个伟大的、具有决定意义的事件。今天，这场冲突具有如此深远的意义和丰富的内涵，它正在重塑我们的世界，并为 21 世纪定下基调。”^③然而，这种传统的非此即彼的两

[英]哈耶克著，冯克利译：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》第 186 页，江苏人民出版社，2000 年。

[瑞]马茨·伦达尔等主编，罗永光等译：《发展经济学新方向——当代的增长、环境与政府》第 291 页，经济科学出版社，2001 年。

③ [美]丹尼尔·耶金等著，段宏等译：《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》第 5—6 页，外文出版社，2000 年。

分法长期占据了人们的视野，模糊了人们的视线。难道就没有第三种替代性的制度选择吗？20世纪90年代出现的治理理论影响日盛。治理范式被认为是社会资源配置方式的另一种替代性制度选择方案。

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，此后“治理”一词便广泛地被用于各种体制问题的研究当中，持续风行而无衰竭之象。治理理论的研究主要有两大派系，一种是以国际金融组织尤其是世界银行，以及罗西瑙、杰索普等人为代表的公共管理研究机构和人员，他们对治理理论进行了系统的论述。主要论著有：罗西瑙主编的《没有政府的治理》、《21世纪的治理》库伊曼等人的《治理与公共管理》，杰索普的《治理的兴起及其失败的风险》，罗茨的《新的治理》，斯托克的《作为理论的治理：五个论点》等等，他们的主要观点大都收集在俞可平主编的《治理与治善》译文集中；另一种是以奥斯特罗姆夫妇为代表的政治经济学派，如埃莉诺·奥斯特罗姆等著《制度激励与可持续发展》、《公共事物的治理之道》、《公共服务的制度建构》，文森特·奥斯特罗姆等编著《美国公共行政的思想危机》、《制度分析与发展的反思》，迈金尼斯主编《多中心体制与地方公共经济》、《多中心治道与发展》等均对多中心体制和公共池塘资源的自组织治理进行了深入的个案研究。另外，就本质而言，政府职能的市场化改造、第三部门的发展、分权的理论与实践等则是治理理论的具体应用与探索。作为一个分支，治理理论在企业的委托—代理关系研究中得到了广泛的应用。

奥斯特罗姆夫妇的理论贡献主要表现在企业理论（科斯、德姆塞茨、威廉姆森等人）和国家理论（诺思）的基础上，提出了自组织和自主治理的理论，以及在市场理论（斯密）和主权理论

(霍布斯)的基础上,创设了多中心的公共经济理论。1991年埃莉诺·奥斯特罗姆入选为美国人文与科学院院士,1996年获杰出妇女奖,1997年获得了塞德曼(Seidman)政治经济学大奖。在颁奖大会上,阿罗发表演讲,系统地阐述了埃莉诺教授对于政治经济学的杰出贡献,认为“埃莉诺·奥斯特罗姆就是公共经济学研究的始作俑者之一”:

福利经济学是经济学的一个分支,一些福利经济学家试图把经济理论应用于公共政策的塑造,他们在一定程度上采用了霍布斯的思想。市场有效地解决大量的资源配置问题,但它不解决所有的问题。在最近若干年里,一些学者运用“囚犯难题”、“公共悲剧”等富有色彩的模型确定了市场失败。这些模型揭示了所有人的利益,或者至少是绝大多数人的利益,并不符合任何一个人的利益。就拿奥斯特罗姆教授研究的两个领域,即警察和公共财产资源的使用来说,即使在最为特殊的假设条件下,市场也不最优地解决问题。在这两种情况下,都存在着单个行为者得不到的因而也不会为此而花费足够资源的收益。

……奥斯特罗姆的创新之处是把整个体制看成是互动的公共机构构成的体制,而不是由一个人控制的单一的体制。把公共当局看作是一个多元的体制,而不是单一的。当然,各种各样的地方政府已经有了很长的历史,但是人们易于认为它们是较大的国家的创造物。在奥斯特罗姆的体制中并不这样认为。它们是自发创造的秩序,实际上,他们必须与其他公共控制机构在同一层次或者不同层次上综合在一起。

这使得奥斯特罗姆教授得出了更为广泛的公共当局之间相互调适的观点。就如市场中的企业那样,公共当局也是竞争者和合作者。诸如规模经济那样的经济上的考虑,与责任的配置高度相关。在两个多世纪里,美国的联邦体制在法律意义上没有什么变

化。但是实际上，联邦政府和州政府之间责任的配置发生了剧烈的变化，并且由于条件变化，也由于理想的变化而在发生变化。地方政府的结构更具有可变性，即使在法律形式上也是如此；正是在这一领域里，埃莉诺·奥斯特罗姆及其合作者已经完成了如此具有创造性的工作。^①

治理理论是针对各国尤其是第三世界国家政府失灵和市场失灵而提出的一种替代性制度安排，这也是本书由分析市场和政府问题而开始的理由。治理理论兴起的时间不长，虽然在国际上正处于风行阶段，而且被广泛应用于各个领域，但总体研究水平还不高、还不够深入，尚有诸多悬而未决而又亟待探讨的问题，譬如说：如何理解治理的概念及其理论；如何相对界定治理理论的边界和确立其核心研究对象；如何认识、调处和整合世界银行的治理理论与奥斯特罗姆夫妇的多中心理论之间的关系；作为一种新的制度安排和人类理性合作精神的体现，治理过程能否解决搭便车问题；如何明确治理责任和纠正治理失败；政府在治理世界中的地位和作用如何定位等。这些问题还需要作进一步的理论分析、实证研究和“实验室”实验，否则就会掣肘治理从理论“高阁”走向世俗社会。

二、政府治理范式命题的提出

自古至今，研究政府问题的作品可谓是汗牛充栋。研究的成果早期有古希腊亚里士多德的《政治学》、意大利马基雅弗利的《君主论》、英国霍布斯的《利维坦》后期突出的有英国约翰·洛克的《政府论》、法国卢梭的《社会契约论》、美国汉密尔顿等

[美]埃莉诺·奥斯特罗姆等著，毛寿龙译：《公共服务的制度建构》中文版译序，上海三联书店，2000年。

人的《联邦党人文集》、约翰·穆勒的《代议制政府》、德国马克斯·韦伯的《民族国家与经济生活》和《官僚政治》、哈贝马斯的《公共领域的结构转型》、法国托克维尔的《论美国的民主》等。从经济领域的角度去分析政府行为的当首推亚当·斯密的《国富论》，此后大多数经济学流派均涉及政府问题，政府问题也吸引了许多经济学名家的垂青，如凯恩斯、米德、萨缪尔森、刘易斯、布坎南、施蒂格勒、斯蒂格利茨、弗里德曼、伯恩施坦、卢卡斯、阿罗、诺思、德姆塞茨等等。近年来，政府问题或者政府与市场的关系问题也引起了国内经济学者的广泛关注，在我有限的图书收藏中就有数十本之多。但多数作品都把注意力集中在对政府职能和政府干预与自由市场关系的论述上，而运用治理理论系统研究政府经济行为的专著尚不多见。俞可平等著《中国公民社会的兴起与治理的变迁》、杨冠琼著《政府治理体系创新》、毛寿龙等著《西方政府的治道变革》、《有限政府的经济分析》、吴锦良著《政府改革与第三部门发展》、李惠等主编《中国政企治理问题报告》等对政府治理问题均有所论及。

在当代，各国政府被纳入一个“共振”系统之中，面临着“共时性”的煎熬，政府在世界范围内受到了全面的挑战和广泛的责难，并陷入合法性危机的泥潭之中。埃尔夫斯罗姆认为，日益兴起的全球经济强烈冲击着政府的合法性和与此相关的结构、功能与过程，使“政府效能”成为前所未有的检验政府合法性最关键的、决定性因素。这是因为：（1）任何一个政府都处于相互依赖的共振网络之中，政府的命运都由其在全球政治和经济舞台上的竞争能力所决定，都由其处理具有全球性特征的问题的能力所决定。（2）任何政府都必须清醒地认识到并有能力做到，在国际共振系统中不遗余力地寻求到保护和促进本国福利的实际提高，才能获得本国人民的认同与支持。（3）政府效能与合法性已

不再能从本国历史的纵向比较中获得令人信服的认同，历史原因已不再成为人们认可的社会福利不及他国的托词。衡量政府成功与竞争力、政府效能与合法性的唯一标准是现实的在国际横向比较的基准上政府促进经济发展和增进国民福利的能力等。（4）以“劣币驱逐良币”为特征的“以足投票”成为政府效能和政府合法性的指示风标。^①

时下许多人都看不起自己的政府，不相信它能发挥什么效力。最近的一次民意测验显示，只有 20% 的美国民众相信政府在多数时候做了正确的决策。公众对政府的冷嘲热讽有增无减，认为他们选出的官员不在乎民意，被任命的官员根本不能胜任自己的工作。林登因此大声疾呼：“我们的公共机构正面临着一场危机。”^②下述两则幽默故事足以证之。

趣论一：政府之犬（Government Dog）

工程师、会计师、化学师和政府职员四个人都在吹嘘他们的狗有多聪明。

为了卖弄本领，工程师招来他的狗，说：“丁字尺，露一手。”丁字尺赶紧跑到桌子边，拿出纸和笔，迅速画了一个圆圈，一个正方形和一个三角形。大家都说这狗很聪明。但会计师说，他的狗更棒。他招来他的狗，说：“计算尺，露一手。”计算尺钻进厨房，拿来一打曲奇饼。它把曲奇饼分成四堆，每堆三块。大家都说这是条好狗。但化学师说，他的狗还更棒。他招来自己的狗说：“量器，露一手。”量器站起来，走到冰箱前，拿出一夸牛奶，从橱柜中拿出一个 10 盎司玻璃杯，倒了 8 盎司牛奶，不多

^① 杨冠琼著：《政府治理体系创新》第 27 页，经济管理出版社，2000 年。

^② [美] 拉塞尔·林登著，汪大海等译：《无缝隙政府——公共部门再造指南》序言第 11—12 页，中国人民大学出版社，2002 年。

不少，一滴不洒。大家都说真是条好狗。接着，他们三人转向政府职员，说：“你的狗能干什么？”政府职员招来自己的狗，说：“咖啡时间，露一手。”咖啡时间一跃而起，吃掉曲奇饼，喝干牛奶，在纸上拉撒一通，把另外三条狗调戏一番，结果说它闪了腰，交了份申述报告，抱怨工作条件不保险，要求给予职工补偿，然后回家休病假去了。

趣论二：政府在工作……（Government At Work……）

某人站在车旁喝可乐，看到两个人在路边干活。一个不停地挖坑，坑深两三尺。另一个跟在后面 25 英尺远的地方填坑。他们从喝饮料的人身边经过，沿路继续干下去。

“我就容不得这样的事，”他沿路去追那两个人。“停下来，停下来，”他对他们说：“挖了填，填了挖，你们告诉我，这是怎么回事？”“噢，我们是给政府干活的，我们只是干自己分内的事，”其中一人说。“可是你们一个挖，另一个填，什么也没干成，难道不是在浪费纳税人的钱吗？”你不明白，先生，”其中一个撑着铁锹、擦着脑门上的汗说，“通常我们是三个人：我、埃尔默和勒罗伊。我挖坑，埃尔默栽树，他，勒罗伊，填土。埃尔默病了，可不意味勒罗伊和我就不能工作了。”

这两则幽默对政府的诟病与攻击不可谓不阴险毒辣，尽显其含沙射影之冷嘲热讽之狼子野心之狰狞面目，但也从一个侧面反映了政府本身存在的问题和面临的危机。为了改变政府所处的被动局面，OECD 曾指出，“在急剧变迁的全球情势下，改善公共管理是为取得更好的政府绩效所必须进行的结构调整的须臾不可分离的组成部分”。^① 但如何改善公共管理呢？治理理论无疑为

^① OECD. 1990. Survey of Public Management Development. (Paris: OECD), p. 1.

我们提供了一个有用的分析工具，因为治理理论的核心就是指有限政府。

20 世纪 80 年代以来，为了根除政府中存在的浪费、欺诈和滥用公共资源这种三位一体的邪恶行为和现象，理论界和实践部门提出了大量的改革政府的理念和做法，各种革新理论纷纷出笼，如“行政大趋势”、“新公共管理”、“无缝隙政府”、“重塑政府”、“解科层范式”等等。在措施方面，提出解除管制、削减规模、再管制、削减预算、市场化等；在目标方面，主张通过签约、赋予权利、增强能力等使政府更关注顾客、结果、产出、绩效等。所有这些来自不同领域的措施相殊、观点各异，有些甚至相互冲突的改革政府的主张，事实上，构成了一个整体，即探寻和构建一种新的政府治理范式（governance paradigm）。^①作为政府改革的一种新的理念和运动，政府治理范式创新实际上是各种改革理论和实践的一种深刻的反思、继承和“集成”，它比任何一种已有的政府改革理论所包容的范围都要更加广泛，所考虑到的维度都更加复杂多样。在当今世界，无论是发达国家还是发展中国家，政府治理范式的构建都是一项重要的制度选择。

政府治理范式的变革是一个复杂的结构化过程，大家对其内涵的看法也不尽一致。杨冠琼指出，所谓“政府治理范式”，是指政府治理理念、治理结构和运作方式与过程所构成的三位一体的有机框架或网络。理念创新是政府治理范式创新的基础和前提。如今发达国家的政府治理理念不再局限于固定的模式，而是以效率效能、回应性和责任性为向导和选择准则；不再寻求整齐

^①“范式”概念最早是库恩在对“科学危机”与“科学革命”的研究中提出的。所谓范式，是指在某一领域内被人们所共同接受、使用并作为交流思想与认识的工具的一套概念体系、价值理念和分析方法。

划一的模式，而是以“问题干预”分析为基础，随机制宜或权变观念成为理念创新的常量。治理结构是指有效促进经济发展的公共权力和权威的运行方式，政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行职能的方式。运作方式的创新是指不断寻求成功的公共管理赖以实现的具体操作机制和过程。^①

美国学者彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中提出了政府治理创新的四种模式：市场化政府，即将市场机制引入政府管理之中；参与式政府，即扩大人们参与政府决策的程度；弹性化政府，即提高政府的应变能力和回应能力；解制型政府，即打破常规，放松公共管制。毛寿龙认为，由市场政府、法治政府、民主政府、分权政府构成的现代政府平台，要远远优越于由无限政府、人治政府、专制政府和集权政府构成的传统政府制度平台。现代政府制度平台不仅具有技术效率、配置效率和制度效率，而且还具有很高的动态效率。^②

我以为，政府治理范式的核心内容有四个方面：治理理念，即树立起服务型政府和有限政府的根本宗旨。前者关注的是目的和效果；后者强调的是降低政府的供给成本和生产成本，其中包括组织成本和交易成本，还权于社会，还权于市场。当代所谓网络政府、电子政府、学习型政府、效能政府、解制型政府、无缝隙政府等提法，即是对政府治理理念创新的具体化。治理结构，即决定如何在一个特定国家中行使权力的传统和组织安排，它涉及选择政府、政府行使职责、监督政府及政府更换的过程；政府有效管理资源，并制定、实施和强制执行健全的政策和法规的能力；公民和政府管理他们之间经济和社会关系的制度

参见杨冠琼著：《政府治理体系创新》前言部分。

毛寿龙：《现代治理与治理变革》，载《南京社会科学》2001年第9期。

的尊重。考夫曼等人认为治理结构包括发言权和责任感、政治稳定性、政府效率、建章立制负担、法律规则以及对腐败的控制等六个方面。治理结构与发展密切相关，许多国家发展停滞不前的根本原因在于治理结构的脆弱性，如法律规则效率的低下，对产权没有适当的保护，系统性腐败以及服务于特殊利益集团的决策等。研究表明，如果法律规则能从俄罗斯带普遍性的低水平向捷克共和国的“中等水平”提高一个标准离差，或者腐败程度能从印度尼西亚带普遍性的高水平向韩国的较低水平降低一个标准离差，它们带来的结果是人均收入增长 2~4 倍，婴儿死亡率减少 2~4 倍，公民识字率提高 5~15 倍。^①

③治理机制。制度分为宪法、法律和操作三个层次，治理机制属于操作层次，反映了政府治理各必要构件的整合状态与调适效能，重点是建立健全约束与激励机制，划定权力的界限，界定国家与市场、国家与社会的关系，调整政府组织架构以及权力运行机制、运作方式和运行过程，重新认识和确定政府在管理市场经济和驾驭市场机制方面所担当的角色。治理目标，即实现由“善政”向“善治”的转变，建立更具效能性、有限性、责任性、民主性、合法性、透明性和回应性的发展新模式。

中国是一个典型的正在转型的国家。随着中国市场化程度的提高、民主化程度的扩散、对外开放的深入以及经济全球化进程的加快，政府的行为将愈来愈受到各界的关注。政府本身也是公地或公共池塘资源，如何生产一件优质公共产品——好政府？政府是事必躬亲或越俎代庖还是适当分权？传统的“统制”或管理方式如何适应当代信息化、全球化潮流？诸如此类的问题，均需

① DANIEL KAUFMANN 等：《治理结构至关重要》，载 IMF 季刊《金融与发展》2000 年 6 月号。

作深入的研究。因之，研究政府治理范式问题不仅具有积极的理论意义，而且具有深远的现实意义。

第二节 制度选择的意义

一、关于制度理论

在新古典经济学中，假定制度不变，生产资料私人所有，交易活动是不稀缺的，交易费用为零，见物不见“制度”。但生产并不发生在制度真空中，不考虑不同的产权对交易费用、收入分配和创新激励的影响，我们就无法解释当前各国之间的经济差距，因此，传统理论对经济增长和经济绩效基本源泉的分析可以说是残缺不全的。当今世界尤其是在各发达国家中，民间的各种制度已高度发达起来，有的国家还形成了多样性的制度体系。无视这样的制度因素而谈论当今的市场经济是不可能的。社会总是需要存在一系列规则来协调人们的偏好以及偏好的集合和种种冲突，降低游戏本身的风险和不确定性，提供对未来确定程度的衡量手段，并且激励个人不必顾及时间跨度去利用最有价值的交易机会。

从 20 世纪 60 年代开始，以阿罗、科斯、诺思、阿尔钦、威廉姆森、德姆塞茨和张五常等人为代表的一批美国经济学家改写了有关制度研究的历史，创立了新制度经济学派（由威廉姆森命名）。他们认为：所有权这个概念并不是唯一具有重要意义的安排。不同的产权通过特定而又可预见的方式影响资源的配置

和创新的进程。 交易费用是正的。^① 具有讽刺意味的是，新制度经济学虽然产生于西方，但其方法和原理则更适合于分析发展中国家，尤其适合于转轨国家。

(1) 制度的涵义。对于制度概念的理解可以说是五花八门。施米德把制度定义为“人们之间的多组安排好的关系，这些关系规定着人们的权利，使人们面对他人的权利、特权及义务”。布罗姆利主张把制度分为两类：惯例与规则或权利。肖特视制度为“社会全体成员一致同意的行为规则，这些规则具体规定了在特定的反复出现的情境中的特定行为”。威廉姆森则认为从制度环境层次上讲，制度就是博弈规则，从微观层次上看，制度就是治理的机制。他对于制度有三个基本主张：其一，制度是重要的，而且是可以分析的。其二，行动在于细节。其三，新制度经济学所集中注意的是实证分析（重点放在私人安排和实际组织上），而不是规范分析（法庭安排和法理上的组织）。^②

制度理论研究的集大成者是诺思，1992年他在《制度、意识形态和经济绩效》一文中对制度理论进行了系统的阐述和总结：制度和意识形态共同决定经济绩效。制度是一个社会中的游戏规则，或者说是为了决定人们的相互作用而人为设定的一些制约。制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构。制度由正式规则、非正规制约和实施这些制约的特性所组成。正式规则可以在一夜之间被政治组织所改变，而非正规制约的变化很慢。惯例、习俗、行为标准、自我施加的行为准则、传统和文化等代表着非正式制约。非正规制约是对正式规则的补

^① [南] 平乔维奇著 蒋琳琦译：《产权经济学——一种关于比较体制的理论》第31—32页，经济科学出版社，1999年。

^② [美] 威廉姆森著 王健等译：《治理机制》第3—4、410页，中国社会科学出版社，2001年。

充——对规则进行扩展、阐述和假定，它解决众多无法由正式规则覆盖的交换问题，并有很强的生存能力。制度变迁决定了社会演进的方式，因此是理解历史变迁的关键。有效率的市场是一种能进行低成本衡量和实施合约的制度结果，这需要由鼓励适应性效率的规则、补充的非正规制约和有效的实施来实现。适应性效率规则能够为获取知识和学习提供激励，能够诱导创新，鼓励冒险和创造活动。合约如何有效地被实施是经济绩效最重要的一个维度。随时随地实施合约的能力是有效市场的核心支柱。

⑥人们需要一个有效的、公正的法律和司法体系，以实施正式规则；进行正确的社会制裁，以实施行为标准；同时提供强有力的诚实和正直的规范性个人标准，以加强自我施加的行为标准。

⑦有效产权的建立和实施依赖于政治，正式规则本身并不能保证适应性效率。正式规则必须由非正规制约和有效率的实施加以补充，才能产生出这种市场。一个社会采用什么正式规则，补充什么非正规制约以及实施的有效性，这三方面的内容构成了我们解释周围世界的基本框架。⑧有四个主要变量决定交易费用：一是在交换中衡量物品和服务的价值属性或代理人绩效的费用。二是市场规模。三是实施。四是意识形态和洞察力将起作用。①

简言之，制度是一整套约束、激励和保护个人行为的游戏规则与社会伦理规范，是人类给自己施加的约束。制度是一种人工产品和历史沉淀物，它构成一种经济秩序，提供了人类相互影响的框架，约束着人们的选择集。人在不同的制度环境中将表现出不同的行为方式，即人的行为方式是制度的函数。制度本身是不能独立的，而必须有其实际承载体。反过来像国家和企业这样的

「美」詹姆斯·道等编著，黄祖辉等主译：《发展经济学的革命》第 109—118 页，上海三联书店、上海人民出版社，2000 年。

合作组织，本身就是由制度来支撑和维系的。

(2) 制度变迁理论模型。制度变迁是制度的替代、转换和交易的过程。斯密德认为制度经济学可以分成制度变迁理论 (institutional—change theories) 和制度影响理论 (institutional—impact theories)。就变迁理论而言，技术和偏好状态的演变能改变冲突和相互依赖的特性，从长期看，机会的把握能改变绩效，而影响理论主要着眼于机会结构中既定法律的变迁。^① 制度变迁对于经济体制来讲既是内生的也是外生的，它是对内部或外部力量做出的反应。制度变迁是制度失衡所引起的，制度失衡则是由于反对现存制度均衡的行为主体集合发现了潜在的利润，也就是说，制度变迁的诱致因素在于行为主体期望获得最大的潜在利润。没有潜在利润，就不可能有制度变迁，但有了潜在利润，制度变迁也未必发生。因为制度变迁还涉及成本问题，只有当通过制度创新可能获取的潜在利润大于支付的成本时，制度创新才可能发生。影响制度失衡并产生制度变迁激励的因素有两个方面，从制度需求变化的影响因素看，主要有产品和要素相对价格、技术、宪法秩序、市场规模、外部挑战和压力等；从制度供给变化的影响因素看，主要有制度设计的成本、现有知识积累和社会科学知识的进步、实施新制度的预期成本、宪法秩序、现存制度安排、规范性行为准则、公众态度和上层决策者的净利益等。

制度变迁过程可分为五个步骤：第一步，出现初级行为团体。第二步，初级行为团体提出制度创新方案。第三步，初级行为团体对预期纯收益为正值的几种制度创新方案进行选择。第四步，形成次级行为团体。初级行为团体可以通过选举、贿赂、收

[美] 爱伦·斯密德著，黄祖辉等译：《财产、权力和公共选择》导言，上海三联书店、上海人民出版社，1999年。

买、恐吓等手段建立次级行为团体，或在现有的制度结构中自动产生次级行为团体，或利用专门提供制度创新服务以牟利的社会经济团体。第五步，初级行为团体和次级行为团体一起努力使新的制度方案得以通过并付诸实施。

• 诱致性制度变迁理论。诱致性制度变迁理论由拉坦等人创立。他们认为，当某一新结构的收益超过制度变迁的成本时，就会产生新的制度；如果制度不发生变迁，那么就说明变迁的成本超过了收益。拉坦一速水模型带有明显的新古典主义色彩。对制度创新的需求主要由技术变化引起，而且要素禀赋和生产需求对于制度变革来说是同等重要的源泉。制度变迁不一定是革命性的，而是一个渐进的自发性过程。一种形式的制度变迁要花费多少成本才为社会所接受取决于既得利益集团的权力结构，同时也取决于传统文化和意识形态。社会科学知识的进步、教育和技术教育，则能降低制度创新的成本。

• 强制性制度变迁理论。强制性制度变迁指的是政府借助于行政、经济、法律手段，自上而下组织实施的制度创新，它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。它以非排他性的产权结构和集权型决策体制为制度条件。强制性制度变迁是制度变迁的补充，它偏重于适应面较广的制度变迁。强制性制度变迁理论的创立人为林毅夫，他认为制度变迁或改革经常误入歧途的原因是：自行其是的权力和统治者的偏好，意识形态的僵化，官僚的自行其是，利益集团的冲突，社会科学知识的局限。^②

戴维斯、诺斯：《制度变迁与美国经济增长》，载科斯等著：《财产权利与制度变迁》第 267—326 页，上海三联书店、上海人民出版社，1994 年。

^② 林毅夫著：《再论制度、技术与中国农业的发展》第 48—53 页，北京大学出版社，2000 年。

二、制度的重要功能

制度的重要性源于它是各种规则的集合，人们的理性选择在很大程度上决定了制度变迁的速率，影响了制度变迁的方向。

科学技术是第一生产力，这一说法当然不错，但它未能回答为什么科技的重大进步是发生在市场制度建立之后，而不是在市场制度出现之前。实际上这里涉及到一个制度问题，一个国家的基础制度安排、制度结构、制度框架、制度环境和制度走向及其“锁定”(Lock-in)状态、路径依赖决定了它的经济绩效。诺思在《西方世界的兴起》一书中指出，对经济增长起决定性作用的是制度性因素而非技术性因素，“有效率的组织是经济增长的关键；一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在”。通常人们一直认为，技术创新、规模经济、教育和资本积累等是经济增长的源泉。诺思认为，它们本身就是经济增长，产业革命不是现代经济增长的原因，而恰恰是结果。1981年他在《经济史中的结构与变迁》中，把制度变迁理论发展为一个包括产权理论、国家理论和意识形态理论在内的完整的体系。即对经济活动产生动力的是产权，而界定和实施产权的单位是国家，决定个人观念转变为行动的是意识形态体系，正是它们共同形成了制度和推动制度变迁。在这种关系中，国家决定产权结构，因而国家最终对造成经济的增长、衰退或停滞的产权结构效率负责。

我国学者吴敬琏、茅于軾等人也同意诺思的这一看法，认为真正起到第一生产力作用的是市场体制。当然，关于制度与技术孰重孰轻，或者关于二者之间的相互影响与作用，学者们可能见仁见智，但我们过去忽视制度而夸大技术的作用则是毋庸置疑的。我们常常运用道格拉斯生产函数或索洛方程（三因素分析法）所测算出的科技进步贡献率显然夸大了科技对经济增长的功