

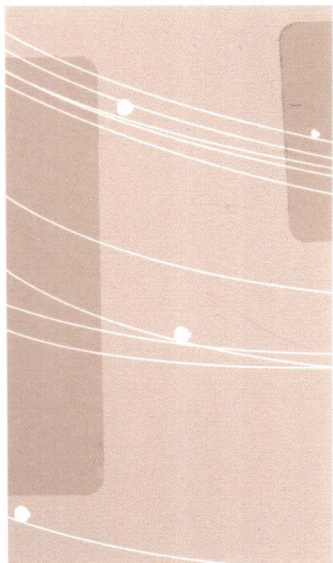
天则丛书 / 盛洪主编

规则与繁荣

国富民强的可能途径

冯兴元◎著

基本规则乃是大国善治与繁荣的根基。古今中外的制度创新已经为人类造就一个取之不尽、用之不竭的规则宝库。



中信出版社·CHINA CITIC PRESS

规则与繁荣

国富民强的可能途径

冯兴元◎著

图书在版编目(CIP)数据

规则与繁荣：国富民强的可能途径/冯兴元著. —北京：中信出版社，2013.8

ISBN 978-7-5086-4039-6

I. ①规… II. ①冯… III. ①中国经济—经济发展—文集 IV. ①F124-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第110821号

规则与繁荣——国富民强的可能途径

著 者：冯兴元

策划推广：中信出版社（China CITIC Press）

出版发行：中信出版集团股份有限公司

（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029）

（CITIC Publishing Group）

承印者：北京诚信伟业印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：19 字 数：308千字

版 次：2013年8月第1版 印 次：2013年8月第1次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第8087号

书 号：ISBN 978-7-5086-4039-6/F·2940

定 价：48.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com



推荐序 preface

新思想火花的产生总是源于旧观念的新组合。因此，在社会和经济思想方面最重要的是跨文化话语。例如，一些历史学家认为，西方国家有关经济的一些基本自由主义思想观念是来自中国的舶来品，而且法国经济学家弗朗索瓦·魁奈就是第一个将这些思想融会贯通、形成一种理论体系的人。这种观点认为，自由主义经济思想是道家的“无为”思想的一个遥远飘渺的回音。这些跨文化邂逅并不需要跨国界搬移特定的思想，而是只需要传播有关如何看待事物的有高度影响力的基本观念、思维定式和一般视角，显然这也体现在这样一种情况中：道家思想家将人类社会及其秩序作为“自然”现象来对待，在此不直接施加干预而保持均衡是可能的。这种思想与中世纪欧洲的思想截然不同，因此，欧洲有可能从中国引入了一些新鲜的概念。

冯兴元教授的新著《规则与繁荣》是有关跨文化转移的另一例证，虽然这里的转移基于有关转移对象的详细的知识和信息。要紧的是德国有关“秩序”的基本理念，其中涉及“宪法”观。根据德国人的理解，这些就属于“秩序”形态。因此，按照瓦尔特·欧肯的观点，一个“经济系统”是某种一般性的协调体系，如“中央计划经济”体系，但一种“经济秩序”则指涉一些特定国家的基本政治经济形态，它们嵌入于这些国家的历史和文化当中。

看看当前的经济科学，许多观察家已经指出，它在某种程度上似乎是对美国经济的最抽象意义上的研究。如果考虑政治经济学问题，这一点更为明显。比如，“寻租”理论显然是在抽象层面指涉美国的政治“机器”。事实上，考虑到有关政府和经济之间关系的基本设想，不同国家之间历史和文化背景的差异是最明显的。区别之一是对“自由”的理解。美国人对这一术语的理解是个人主义的，它把独立的个体置于国家及其政府的对立面。这与政治经济学的“社会契约论”相契合：处于“自由”的“自然”状态的个体同意建立政府，因此个人的自由限制了政府的作用。当然，这些理念反映了美国的历史，它产生于来自“古老欧洲”的移民和定居者的流入，其中很多人往往是为了逃离政治迫害和出于严重的经济困境。美国独立战争为本国人有关政府的态度和价值观创设了另一种具体背景。这一历史背景与欧洲非常不同。在欧洲，各种形式的政府、宗教信仰和区域文化相互之间处在不断的军事和经济竞争之中。在那里，18世纪末和19世纪初的革命运动，最终导致了现代民族国家作为一个紧密整合的文化、社会和政治单元而出现。

在这一欧洲背景下，另一种有关自由的思想得以创立。有趣的是，这种思想位居弗朗西斯·福山的《历史的终结》一书的中心。这是一部饱受批评的著作，有关新近时期一些国家从计划经济向市场经济的转型。公众在阅读这部书的过程中，很少注意到，这不是简单地为西方资本主义的胜利高唱赞歌。福山也指出，部分被视作最“西方”的自由理念，并非真正如此，也许应该被视为“欧洲大陆”的自由理念。他认为，一方面，有关自主个体的自由和社会契约的理念主要是英美政治思想传统。但是，还有另一种传统，它属于欧洲大陆的传统，典型地体现在哲学家黑格尔的著作当中。福山偏重这一传统，而在现代美国，它可能干脆已被人遗忘。在托克维尔撰写有关美国早期民主的著名观察《论美国的民主》时，这一传统还相当富有生机。

事实上，黑格尔可以被视为现代德国“秩序”观在智识上的开山鼻祖。这一“秩序”观在冯教授的这部书中有其重要的地位。黑格尔和现代英美政治思想传统的根本区别是，黑格尔认为，自由不是“自然”的，它只能是制度发展的结果，而且这种制度发展，主要是指市民社会和政府的兴起，两者都使得自由表达成为可能。政府对于个人自由的创立是必不可少的。这样，自由最基本的决定因素就是福山所指的、作为自主的人类个体的“理性的相互承认”，今天，这可以与更时

髦的术语如“包容性”相联系。在黑格尔的思想中，“包容性”体现在这样一种理念中：“工作的权利”是一项基本人权，因此实现充分就业是政府的一项任务。对于黑格尔，“工作”是紧要的，它使人拥有一种“生活的目的”，由此，这一点在市民社会被所有其他市民所承认。所以，自由的理念也与繁荣的理念相衔接。而“繁荣”乃是冯教授这部书中在“规则”之外所关注的另一主题。

有趣的是，这一思想遗产从来没有得到现代德国自由主义，尤其是其中的“秩序自由主义”的完全承认。原因是，很多人把黑格尔的思想视为马克思思想的前身，从而将其视为似乎是与自由主义有着重重矛盾的思潮。但事实上，黑格尔是德国自由主义的一个重要来源。现代秩序自由主义认为，政治和经济秩序的最根本问题就是权力。权力可以出现于市场和政治之中，因此不能简单认为，“自由市场”意味着根本的政治和伦理意义上的“自由”。社会和政治秩序的根本困境是，在市场中的权力只能通过强有力的政府才能加以限制，而且在此政府需要强大到足以创造反制力。因此，最坏的结果可能是强大的政府权力和雄厚的经济权力的勾结。秩序自由主义思想家认为，只有在法治下才能解决这种困境。反过来，法治需要嵌入文化框架之内，比如，法治要纳入德国的背景下，就要嵌入基督教形式的宗教中。这些理念造成德国的现代经济体制（即所谓的“社会主义市场经济”）甚至德国宪法的很多具体的历史特点。例如，德国宪法严格保护私有财产保护，但又通过规定更根本的社会责任价值和规范，以防止滥用来自财富所有者的私人权力。这反映了黑格尔对政治共同体中的“伦理生活”（即“德性”）的关注，这种“伦理生活”是市民社会和市场赖以蓬勃发展的基础。法治必须成为一个正式的宪法原则，但它需要植根于社会伦理和非正式制度，以保持其完整性。

这里不是要详细讨论上述这种思维方式，读者会从本书中找到很多信息和灵感。作者是一位对德国自由主义的敏锐的观察者和研究者。我对黑格尔思想的评述旨在补充一些额外的洞见，以帮助读者进一步看到这种思维方式对于观察当前中国状况的潜能。在设计其未来政治和经济秩序的过程中，中国必须找到自己的方式来平衡众多个体、团体和政府在一套规则安排中的不同要求，这种规则安排将正式法律与自身的“伦理生活”方式结合在一起。因此，本书也反映了中国的文化传统。问题在于，我们在何等程度上甄别中国社会秩序的文化和非正式的方面，这两方面需要与正式的制度安排相结合，形成一个和谐的整体，由此较之于

诸如美国、德国或者欧洲的道路，形成一条“中国”道路。在我看来，存在着重要的历史路径可供考虑，将之作为通往未来的道路。例如，传统中国的“低税”国家可以是一个重要的概念框架，也可用来考虑借以形塑政府与市场之间关系的进一步发展；这一问题与应该如何调节中央和地方之间关系的问题（本书的两个主题）有关。例如，“低税”国家与社会相结合，在地方社区蓬勃发展，并且依托公民对公共产品的其他贡献。事实上，公共服务和基础设施大部分都是由乡镇和城市提供的。在低税国家，中央政府会专注于处理涉及真正的国家和全球利益的问题。清朝政府确实就是这样去做的。古代中国的文明在18世纪发展到了顶峰，得到了欧洲众多观察家和思想家的赞赏，包括魁奈，他甚至被誉为“法国的孔夫子”。

中国是否会找到自己的道路，这对于找到全球秩序问题的解决方案而言，即使不是关键，也很重要。在这一语境下，再回到政治哲学分析，可以取得累累硕果。约翰·罗尔斯是20世纪最重要的政治哲学家之一，他曾提出他的“政治自由主义”理论，似乎也呼应了黑格尔的重要思想。在当前的语境中，最重要的是他对“福利资本主义”的批评。这一批评所强调的要点常常被观照社会秩序观的经济学家所忽视，比如近期诺斯、沃利斯和温格斯特的论著《暴力与社会秩序》就是如此，本书中也提及过。这些作者以纯粹形式的角度定义了“开放进路的秩序”，并认为20世纪政府规模扩大，无须从负面的角度去观察，它反映了政府越来越多地响应人民群众的愿望和要求。罗尔斯对多数“福利资本主义”社会的看法，其批评性要强烈得多。他也关心秩序自由主义思想家所强调的问题：权力高居哪个位置？权力的来源是什么？这些权力如何对人们施加影响？在罗尔斯看来，福利资本主义从事收入的再分配活动，但他们维护更根本的财富和权力分配，使其不受影响，因此违背政治自由主义的基本原则。

如果我们考虑到新近发生的两场当然存在相互连带关系的危机，即2008年的金融危机和持续的欧元危机，罗尔斯的批评就非常具有启发意义。谁从所有那些救援操作中获益？受益者都是当前的权贵。“对银行施救”意味着维护这些权贵的权力地位。几乎所有的顶级高管都毫发无损地逃过了危机。举个例子，根据当前的货币政策，利率为零或几近为零。这导致对普通公民的剥夺：他们为自己的退休生活而进行储蓄，很少拥有实物资产和其他形式的财富，比如房地产。这是罗

罗尔斯认为需要批评福利资本主义的地方。最终，福利资本主义牢牢把守目前的权力结构，甚至以损害那些人为代价，从表面上看，那些人似乎是领取福利服务的受益者。零利率不会对缓解在南欧的巨量失业人员和成千上万的中小企业所面临的可怕的信贷紧缩问题有所助益。但它撤销废除了对储蓄的回报支付，削弱了养老金制度。最糟糕的事情是，普通公民没有真正的选择自由，无法去选择一种替代的方式以保护归其所有的小份国民财富。

罗尔斯认为，只有两种可替代选择与政治自由主义的基本原则相符：存在财产权的民主和自由社会主义。在我看来，这种理念对于中国这样一个正在发展市场经济的社会主义国家来说有着极端重要性。德国秩序自由主义学派显然赞成存在财产权的民主。这是一个系统，其中生产性资产的财产权主要归私人所有，而其分布广泛分散。事实上，许多早期的秩序自由主义者甚至批评一些当前流行的制度，比如上市公司制度和有限责任公司制度，因为他们认为这些制度为公司权力的膨胀奠定了基础。事实上，最近银行惹的麻烦，甚至是“大而不倒”问题证实了他们自己的担忧。另一种选项，即自由社会主义，会表现出很大的公有制成分。这当然引起了其在市场竞争中的可持续发展问题，但罗尔斯的观点是，自由和权力之间的关系是更根本的，所有权问题可以单单基于效率理由就能被部分得到决疑。

罗尔斯的政治自由主义反映了黑格尔的承认原则。在一个自由的社会中，每个人都被纳入政治进程之中，每个人都有参加的手段，每个人的贡献都被视为对于一个社会的一般善是有价值的。这包括某些基本的经济权利和能力，按照阿马蒂亚·森的说法：人们可以每天苦干12小时，而没有空余时间参与公共活动。政治参与需要政治素养，从而要求参与者接受高水准的教育，而且这种机会对于每个人来说都应该是平等开放的。诸如此类，以此类推。

这种政治自由主义的特定制度条件需要在特定的历史背景下得到酝酿。例如，政治自由可能意味着地方社区依托公民参与而发挥强有力的作用。它并不仅仅意味着“不受约束的市场”，也可能包括国有制遵循一些基本的规则在经济中发挥强大的作用，具体视发展的水平和历史条件的不同而不同。这里重要的是，生产性资产的国有制是否为经济中的特权和权力的不平等分配（这可能体现为获取信贷和补贴的特殊待遇，或对民营企业的市场进入设置障碍）提供了依据。如果是这

样，国有制就违背了政治自由主义原则。我认为这样的推理方式提供了一个解决中国问题的良方，以更好地直面中国未来的政治和经济秩序。

如果中国能够找到属于自己的秩序观念，这将在世界历史上构成重大的分水岭。中国自身不标榜霸权，而是偏重于一个多极化的世界体系。中国这样做有其道理。然而，这里在价值观和观念方面的引领上肯定会发挥一大作用，这种引领只是反映了在一定的历史情况和背景下公共话语和智识辩论的创造力和创新。中国需要重新思考诸如“秩序”和“繁荣”之类基本观念的含义。就个人而言，我认为中国的文化传统也提供了一些灵感。繁荣指涉一种“美好的生活”，后者意味着享受生活，但主要是指过一种有道德责任感的生活。在这方面，古代中国的儒家思想家和早期欧洲也即希腊的哲学家，其看法似乎接近。良好的生活意味着在秩序、正义和繁荣中生活。今天，这意味着包容性增长，承担环境和社会责任的工商活动，或不存在腐败和政治权力的滥用。我希望中国能够找到自己的梦想。

何梦笔 (Carsten Herrmann-Pillath)

德国法兰克福财经管理大学东西方文商研究中心主任、教授

2013年7月1日



序言 preface

大到国家，小到家庭，都离不开规则。正如孟子所言，“不以规矩，不能成方圆”。布坎南把基本规则叫作“宪”。我们可以借用古文，将它称作“宪则”。《国语》曰“顺其宪则”，《旧唐书》又曰“永垂宪则”。

就像诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯把制度分为正式制度、非正式制度和实施机制一样，规则也分为正式规则、非正式规则和实施机制。原因很简单，规则是制度的组成部分。

非正式规则与正式规则同等重要，它们基本上源自我国习惯法的一些内部规则，比如讲诚信、讲正义与讲是非。根据斯普纳（Spooner）的观点，这些规则都是自然法中的核心要素。它们也是中华文明的根基之所在。《周礼》和与之相关的儒家伦理，其源头均可追溯到这些自然法的核心要素。我们要实现中华民族的伟大复兴，讲诚信、讲正义与讲是非既是起点，也是手段，更是目标。这些非正式规则的实施并不依赖于外在的实施机制，而是出自内心，是自我实施的。

中国过去 30 余年的改革历程，总体上取得了较大的经济成功，目前已经成为全球第二大经济体。但是我国的人均国民收入仍然较低，各种问题也不少。很多经济学人担忧我国目前处于“中等收入陷阱”，甚至身处诺斯在其新著《暴力与社会秩序》中所指的“自然状态”之中，或“有限进路的秩序”之下，还需要走

向“开放进路的秩序”。根据诺斯的观点，在自然状态下，统治者通过操控经济系统，获得租金，分配特权，同时也为了自身的利益而力图维持社会秩序稳定。因而，自然状态给社会带来了一定的（尽管是有限进路的）秩序、劳动分工与专门化，以及经济增长。但是，问题的关键在于，在自然状态下，没有任何内在力量有动机主动带领社会走向“开放进路的秩序”。因为在自然状态下，处于享受租金、特权以及垄断地位的既得利益阶层，企图顽固地拒绝任何转变。诺斯的研究表明，全世界人均收入较高的国家，除了少数资源丰裕型国家之外，其余都是实现了“开放进路的秩序”的国家。诺斯的新著主要在论证“开放进路的秩序”与繁荣的关系，以及如何从“自然状态”或“有限进路的秩序”走向“开放进路的秩序”。

本书是我多年来所写的短文汇集而成的，聚焦于规则与繁荣两大主题。全书共分为五篇，分别探讨政府治理、经济改革、社会发展、竞争秩序与规则问题。我也关心中国当前的“自然状态”和“有限进路的秩序”问题，有意探究如何走向“开放进路的秩序”。

本书所关注的规则涉及治理市场、社会和政府。需要说明的是，有关这些规则的思想，均非我所发明或者发现。人类历史发展到当今，已经积聚了足够的思想资源，用以形塑一个面向规则的社会。科斯和诺斯的新制度经济学为我们提供了基本的制度分析工具。知识大师哈耶克强调全体公民应该遵循“法律下的自由”原则，提出政府的具体政策措施应遵循一套事先确定的一般的、抽象的、非选择性的规则。德国的弗赖堡学派（也称“秩序自由主义”学派），其代表人物瓦尔特·欧肯强调国家应该为经济的运行而建立和维护一套竞争秩序，也就是建立和维护针对市场的宪制，这为“二战”后德国的“经济奇迹”和社会市场经济大厦的构筑做出了不可低估的智识贡献。这一竞争秩序由一套构成性原则组成：一个有运作能力的价格体系、币值稳定、私有制（私人产权）、开放市场、契约自由、承担责任以及经济政策的连续性。“中国奇迹”之所以发生，可以说与中国无意中部分遵循了这一套原则有关。布坎南在其1986年诺贝尔经济学奖授奖典礼上以“经济政策的宪制”为题，来说明需要对经济政策的决策者施以规则约束。此外，奥斯特罗姆夫妇的政治学和政治经济学理论强调联邦制、多中心与自主治理的理论。

上述思想本书均有所涉及，可以说是对这些思想的运用。我深切体会到，要树立经济、社会和政治领域的一整套正式规则，需要一些核心的非正式规则予以配合，甚至需要其在前开道。这些核心的非正式规则就是上述的自然法要素，包括讲诚信、讲正义与讲是非。这“三讲”，不过是反映了底线伦理——它们相当于康德所指的“绝对命令”、孔子所指的“己所不欲，勿施于人”，或者亚当·斯密在《道德情操论》里所指的“通感”。也就是说，要解决现代中国的问题，离不开利用传统智慧。

推荐序 /VII

序 言 /XIII

第一篇 政府治理

地方政府分析范式评述 /3

纵论我国的地方政府竞争 /11

中央和地方财政关系的症结与应变 /16

“省管县”和“扩权强县”都需要健全地方基层民主制度 /23

要用财政联邦主义原则来框定政府财政竞争 /27

地方负债透明度有赖于地方财政民主 /30

哈耶克意义上的税制效率和公平观 /32

反对高累进所得税制的理由：哈耶克的观点 /36

哈耶克论整体税收累进和累进税 /38

反对高累进所得税 /42

低税模式是个税改革可选项 /49

土地财政、地方政府融资平台与规则 /51

主体功能区规划带来的挑战与机遇 /57

城乡统筹的逻辑：成都经验评述 /61

- 地方基层治理需要引入制度创新：从美国理事会—经理制谈起 /67
- 警惕部门立法，树立法治观念 /69

第二篇 经济发展

- 改革要循“天下模式” /75
- 经济治理的逻辑：2009年诺贝尔经济学奖获奖者思想述评 /78
- 应加强保护农村外嫁女的土地权益 /84
- 谨防统制主义 /87
- “国进民退”辨析 /89
- 中国中央银行也应实现四大独立性 /94
- 后发国家的改革战略仍然是市场化和民营化——诸种“共识”盘点 /99
- 我国局部试错式改革的是非与利弊 /106
- 非正式制度、改革与中华民族的伟大复兴 /109
- 国有企业整体亏损 开放市场是最大的经济安全 /113
- 如何看“以经济建设为中心”？ /116
- “重复建设”的背后更多的是行政性经济问题 /122
- 区域文化与区域经济发展 /124
- 民营企业的生存环境到底怎么样？ /133
- 石油行业垄断亟待打破 /139
- 温州的金融改革试验及其意蕴 /142
- 农村金融的发展依赖于发现和利用大量的分散和局部知识 /147
- 以差别化金融监管控制金融风险 /151
- 要搞什么样的农业，做什么样的农民？ /155

第三篇 社会发展

- 让更多的人分享更多的选择机会——读书有感 /161

中国社会的知识、竞争与制度演化 /164

成本外部化问题及其对策 /170

从钱会看仁义礼智信 /173

废除户籍制度属于原则政治 /176

医改方案要有长远战略 /179

通过促进竞争来打造一流大学 /183

居住可以救济，住房不需保障 /186

推入品与奴役 /189

自主治理：定制与自制的世界 /191

社会越是失范，次劣法则越是重要 /193

第四篇 竞争秩序

市场交换与反垄断：从孟子“通功易事”说谈起 /197

房地产市场发育关键在于疏通和增加供给渠道 /199

竞争是通往繁荣与和谐之路 /206

所有权结构调整更重要 /209

弗赖堡学派的竞争秩序观 /212

奥地利学派的竞争秩序观 /226

熊彼特创新理论与动态竞争理论 /234

竞争政策是最好的产业政策 /238

市场过程与企业家发现：柯兹纳《市场过程的含义》评述 /241

反垄断有赖于改变反垄断法之外的“法外之法” /248

我们需要建立一个怎样的经济体制？ /252

第五篇 规则之道

哈耶克的秩序观及其意蕴 /259

布坎南与公共选择理论 /266

布坎南的宪政经济学思想 /272

超越传统财政学：布坎南的财政理论贡献 /277

布坎南的正义与伦理观 /280

参考文献 /285

第一篇

政府治理