

导 言

如何认识经济改革的社会成本

—

刚刚过去的 1998 年是中国改革开放 20 周年。20 年来，依靠对内改革对外开放的政策，中国已经从一个孤立于世界经济之外的贫弱国家成为世界经济中不可或缺和日益重要的一员。作为世界第七大经济体和第十大贸易体，中国经济在日益一体化、全球化的世界经济中居于举足轻重的地位，国家的综合实力达到了前所未有的高度。与此同时，国力的增强带来普通百姓生活水平和物质福利的极大改善，中国百姓从来没有象今天这样丰衣足食。

在分析近 20 年来经济发展和人民生活改善原因的时候，人们很自然地把它归因于经济改革和对外开放政策，这是完全正确的。不过，在我们看来，改革开放政策的实质在于经济制度的改变，在于新体制对旧体制的替代。试想，如果没有经济体制的改革，在原有的计

划经济体系下，外资再多也会被低效使用甚至浪费；如果没有市场开放和企业制度变革，外国直接投资与外资企业也不可能有存身之地。而一旦对原有的制度进行了根本改革，经济活动从政府直接控制中解脱出来，民营企业 and 市场经济的发展，以及经济的国际化和一体化也就是自然而然的了。因此，正如人们常说的那样，改革开放过程的实质是思想解放过程、制度变迁过程和经济国际化过程。

中国的改革过程是一个具有鲜明中国特色的过程。正是这种特色保证了中国经济的成功，也正是这种特色带来了中国特有的问题。

中国改革过程的首要特色在于，这一改革过程并没有一个预先设计好的总体方案和实施计划，它是走一步看一步、“摸着石头过河”的过程，或者用研究者通常的说法，是一个“渐进的”过程。这种改革方式十分符合其倡导者邓小平实事求是的精神，也符合中国文化的实用主义传统，它使改革的进行可以避免先人为主的理想主义色彩，避免异想天开的幼稚举动，保证改革进程不出现大的失误。因为每一步前进都是试探性的，谨小慎微的、一有失误，马上转向。我们从中国 20 年改革过程中的很多举措中都可以看到这种特点。

与此相联，中国改革的另一重要特色是改革的“边际性”和“盈利性”。就是说，改革措施总是从最容易推行的部分、实施新制度收益最高的领域开始，分阶段进行。这种策略保证改革的进行不会遇到太大阻力，即便有一些集团和个人不满意改革政策，也可以利用改革带来的财富对其进行安抚和补偿。所以，中国的改革过程相对来说是在比较平稳和冲突不大的环境下进行的。

第三，十分重要的一点是，中国的改革过程是经济改革和社会政治改革相对分离的过程。虽然政治和经济在根本上是统一

的，一种政治体制必然要求一种与它相应的经济体制，反之也是一样。但是，在一定时期、一定程度上，政治体制与经济体制的变革速度存在差异是十分正常的，也是常见的。中国的改革恰恰利用了这种变革差异的可能性，首先进行经济体制改革，而保持社会政治体制的相对集中和集权，以此求得社会的安定与稳定，保证经济改革的顺利进行。这一点，中国的作法再次验证了东亚经验。

此外，中国的改革过程在具体推进方式上也有自己的特色。譬如，任何改革措施的实施都以局部试点作为其先导，经过试点，由点到面，逐步推广。再比如，对于改革措施与传统意识形态的冲突，或者新的意识形态与保守的现实的冲突，我们一概采取“不争论”的作法，不算旧帐，“历史问题宜粗不宜细”，干了再说，先干后说，干而不说。这种中国式的实用主义的变通之方法与欧洲基督教传统中的明理在先、“历史不留空白点”等等作法完全不同。这种作法至少在一定时期内保障了主要路线的贯彻和不受干扰。

二

当中国的经济改革进行了 20 年之后，当我们为改革政策的巨大成功和它给普通百姓带来的巨大实惠而额手称庆的时候，我们也不可能不注意到一些与改革有关的消极因素，一些困惑和矛盾。应该说，当 20 年前改革过程开始的时候，大多数人可能都没有意识到这一过程要持续 20 年，不用说更长。当改革进行 20 年并且取得辉煌成就的时候，可能很多人都疑惑为什么我们遇到的改革难题不是越来越少反而越来越多了，很多人都感到自己开始不断地为经济改革付出成本、代价，而以往我们好象主要是在

享受改革的收益。

如同任何事物一样，经济的市场化改革绝不可能是一个只有收益没有成本和损失的过程。实际上，中国改革 20 年的巨大成就无时不伴随着矛盾、冲突和代价，伴随着成本和付出。就在我们纪念改革 20 周年的同时，我们也面临着市场化改革所带来的严重经济问题和矛盾，诸如下岗失业、贫富分化、社会冲突等等。有一种说法认为，从现在起的未来五年将是中国市场经济改革的关键时期，也是中国改革遇到严峻挑战并为此付出巨大社会成本和代价的时期。无论这种预言是否准确，我们已经多少可以感到市场化冲击的来临。

实际上，这意味着我们对于经济改革的认识从片面开始变得比较全面，从理想主义开始变得较为现实。20 年的改革过程让我们享受了巨大的成功，也让我们开始懂得社会变革的艰巨性、复杂性和长期性。就象人们常说的，天下没有免费的午餐，有得必有失。作为一场重大的社会变革，经济体制改革不可能不付出相应的成本和代价，无论是从国家整体经济发展与社会发展的角度，还是从个人物质与非物质福利的角度。改革要求彻底打碎传统体制下的权利和利益格局，原有体制所具有的一些优势就会丧失，人们在原有体制下的一些福利（如没有失业的担心、物价完全稳定等等）就不复存在。收入、财富和权力的再分配使原有体制下的既得利益集团会失去既得利益，原有的社会集团排序（如工人老大哥，农民老二，知识分子臭老九）也会改变。无论是谁，都开始面对市场经济的激烈竞争、优胜劣败、不稳定、不平等等等压力。所有这些，对于消费者个人肯定是一种福利损失，是物质财富增加的成本和代价。这是任何社会变革都不可避免的代价。

具体到中国的情况，中国向市场经济过渡过程的社会成本和

代价及其表现方式和特点，还与中国经济转轨过程的特殊性密切相联。如前所述，中国经济改革的巨大成功很大程度上得益于特殊的转轨方式和特色。然而，所谓“成也萧何、败也萧何”，我们依靠中国特色的经济改革取得了令世人羡慕的成就，也因为这种特色付出了别人不曾有或小得多的代价。中国经济改革成本与中国改革特点之间的关系即使不是一一对应的，也是紧密联系的。譬如，摸着石头过河的渐进改革固然使中国避免了重大的方向性失误，但长期方向不明、缺乏统一意志的改革带来了许多无谓的争论，这种争论经常干扰甚至改变正确的改革方向，使改革步履维艰。这类争论直到改革 20 年以后仍然不时地出现，以致于要耗费许多精力去平息争议。同时，渐进改革带来的长时间价格双轨制使有些当权者利用权力和价格差牟取私利，加剧腐败和财富分配不公正，这也曾经长期干扰改革进程，并酿成社会动荡。再比如，改革的边际性和盈利性使改革总是从最容易的地方入手，尽可能回避改革的难点。这样，改革的顺序就变成了依难易程度、而不是依据其在经济运行中的地位和重要性排列。于是，改革 20 年过去了，对于一个经济体制最重要的产权改革和企业制度改革始终未能获得突破性进展，改革的成本和代价也随着改革不断转向难啃的骨头而不断增加，如同我们今天所遇到的现实。又比如，经济改革和政治改革的相对分离虽然有利于社会在一定时期内的稳定，但市场经济与传统体制的混合必然带来以权力介入经济活动，使权力成为经济中最具盈利性的资源。这就使中国社会的以权谋私、贪污腐败等现象相当严重，官员犯罪日渐增多，而且都是经济犯罪。与权力无缘的普通百姓必然在财富再分配中处于不利地位，于是导致百姓的不满和社会的不稳。这也是我们目前面临的现实。中国式改革策略与改革成本和代价的关系由此可见一斑。

三

应该注意到，在当今世界，许多国家都在经历制度和社会的重大变革。与中国情况相似可以拿来类比的就是前苏联东欧集团的国家。原苏联和东中欧的一些国家长期实行高度集权的计划经济体制，其集权程度比之中国有过之而无不及。虽然这些国家中的大多数在 60—70 年代曾经进行过简政放权式的改革，但计划经济体制的基本架构没有发生变化。直到 80 年代末，随着东欧集团作为政治联盟的解体和前苏联的剧变，这些国家才无一例外地走上了以市场经济和议会政治为核心的根本性政治经济改革之路。

由于这些国家进行市场化经济改革的条件和背景与中国不同，加之其文化传统、民族特点与我国的差异，原苏联和东欧集团国家的改革采用的都是激进式的改革策略，尽管在这些国家之间也存在着很大的差异。这种激进改革与中国的渐进改革构成了 90 年代计划经济向市场经济转轨的两个重要模式，两种模式差异明显，其结果也不同。首先，东欧国家激进市场化改革的速度比中国快得多，无论是否接受国际货币基金组织的建议，是否采用了休克疗法，其经济市场化、企业私有化的任务大多在几年间完成，经过几年疾风暴雨式的破旧立新，其市场经济的基本架构业已建立起来。其次，东欧各国的改革不存在所谓“边际推进、先易后难、盈利补偿、增量改革”等等中国式的改革策略。这使得改革政策的冲击和震荡剧烈得多，但对矛盾的解决也彻底得多。此外，十分重要的一点，东欧各国的改革是综合性的社会政治经济改革，而不是单纯的经济过程。在这里，市场经济和议会民主政治被作为互为表里的两个方面，政治改革与经济改革同时

甚至先于经济改革而完成。这使得市场经济改革过程是在分权决策条件下展开的，避免了集权市场化改革的矛盾，同时又带来了新的矛盾。

前苏联和东欧各国的激进市场化经济改革带来的结果千差万别，很难用一句成功或不成功来概括。有些国家（如苏联、南斯拉夫）由于国家解体，四分五裂，社会危机不断，甚至引发局部战争。在这种情况下，其成员国经济改革的不良结果自然可以想见。另外一些国家，如捷克、匈牙利、波兰等，虽然也经历了剧烈的社会动荡，但很短时间的动荡以后，便走上了稳定的改革和发展之路，其市场经济和议会民主政治改革的基本任务已经完成。总起来说，这些国家为市场化激进改革付出了巨大的社会成本和代价，特别是在改革的最初时期，物价飞涨、大量失业、经济萎缩、社会动荡是改革成本的共同表现。直到今天，这些问题仍然不能说已经完全解决。然而，就大多数国家而言，市场化改革的最困难时期已经过去，很多国家已经摆脱了负增长，在市场经济的基础上实现了经济发展和社会稳定。与此同时，由于政治改革与经济改革的同步进行，以及由此带来的社会选择过程和决策过程的变化，这些国家的公众对改革方向、进程等日益发挥重要的影响力。公众参与程度的极大提高和社会选择的民主化，大大增加了公众的非物质福利，增加了改革的收益，并使社会对改革成本的承受力明显提高。

归纳起来，似乎可以说，东欧国家激进改革造成的“痛苦”比较深重，但时间较短，而且是一个递减的过程；中国式渐进改革造成的社会代价程度较轻，但时间较长，而且在一定时期内是一个递增过程。用人们喜欢用的比喻，就是“长痛与短痛”的区别。那么，究竟是“长痛不如短痛”还是“短痛不如长痛”？本书的研究将表明作者的观点。相信即使非专业的普通读者也是感

兴趣的。

四

无论如何，我们希望表明，没有哪种收益是可以不付出代价就取得的，否则既违背物理学的原则，也违背经济学原则。经济制度改革作为一次重大的社会变迁过程更是如此。我们因为经济改革而富有，因为市场化而享有更多自由，国家和整个经济也因为改革而更强大、更有效率；但是我们为此付出了代价，这就是物价波动的威胁、竞争压力和下岗失业的威胁、社会贫富差距日益扩大而我们可能成为较贫穷的一群、原有的社会稳定感顿失、社会公正问题的日益严峻，如此等等。

究竟应该如何认识经济改革的这种社会代价呢？

首先，应该认识到经济改革成本和代价的必然性。新制度经济学的研究表明，经济改革作为重大的制度变迁总要支付制度变迁的成本，包括事前成本、事中成本和事后成本；或者认识和设计新体制的成本、实施新体制的成本以及由于新旧体制交替带来的摩擦成本。这些成本中有些直接造成经济损失，如生产的下降、经济增长的降低，更多的则并不能用经济产值来衡量，而属于社会成本范畴，如稳定感的丧失、竞争压力、心理感觉等等。

其次，改革的社会成本说到底涉及到公众的福利状况。无论是直接经济损失还是非经济代价，都是消费者福利的损失。这样，成本的度量就涉及到福利度量和福利主观性的问题。^① 在这

^① 福利度量即福利水平高低或福利大小的衡量，福利主观性则是说对一项福利大小的判断依赖于判断者的主观感觉，因人而异。它们都是西方福利经济学的基本概念福利经济学是以经济行为的结果“好”、“坏”，极其对人的福利的影响为研究对象的经济学科。

方面可以利用福利经济学的成果从福利补偿角度进行研究。但是无论如何，就象福利经济学本身不能最终解决福利度量问题一样，对改革成本的度量和比较由于涉及到消费者的主观感觉，也难于准确。一般而言，经济学的原则是效率优先，但在分析改革成本问题时，这一原则只能相机运用。

第三，改革的社会成本是多种多样的，在各种成本之间存在着替代关系，不同改革方式下成本的表现也颇为不同。这就意味着，通过制定恰当的改革政策和措施并适时加以调整，可以有效地在各种改革成本之间进行选择，负担那些社会和公众较容易承受的成本，避开那些对社会冲击巨大或老百姓反响强烈的成本，在社会负担改革成本的强度和时间上求得平衡。

最后，如上所述，社会、政府和改革的组织者对于改革成本并不是无所作为的。改革的方式和政府的政策，在很大程度上决定着改革成本的状况。在改革成本方面，一项可行的改革过程至少应当考虑到以下几个因素：一，改革成本尽可能地小，成本越小意味着社会付出的代价越小，公众的福利损失越小；二，成本是与收益相对应的范畴，在衡量改革成本时必须考虑到收益的差别；三，改革成本应当由社会全体成员平衡地负担，不能使某些社会集团主要成为改革的得益者而另一些集团主要成为成本的负担者。平衡负担的改革过程是公正的改革，反之则是不公正的改革。四，社会对改革成本的承受力也是一个重要因素，而这种承受力与社会的公正和政治体制改革密切相联。因此经济改革最终必然导致政治体制的改革，而恰当的政治体制改革可以增加改革的收益，降低成本。

第一章

得失之间

——改革成本的理论解析

第一节

从制度变迁成本看经济转轨的成本

原计划经济国家向市场经济过渡的改革和转轨过程已历经有年。虽不能说大功告成，至少是大局已定。改革在各个国家都已经取得了明显的进展，但各国也都或多或少地为经济转轨付出了沉重的社会成本。究竟应该如何认识改革的成就特别是改革的成本，人们已经有过许多的探讨和研究。不过，从已有的研究来看，对这一问题的认识往往缺乏一个清晰的概念和框架，有时如瞎子摸象般就事论事，只见树木不见森林，并没有形成一个总体的把握；有时则又在巨大的成就和沉重的代价面前无以取舍，说不清成就与代价之间究竟存在着怎样

的关系，为什么成就如此巨大而麻烦又如此众多。于是，我们看到不少著述，分析经济改革带来的失业问题、贫富分化问题、贪污腐败问题，但大多是就现象论现象，没有清楚地解析这些现象与我们的改革方式和改革策略之间的联系。这些问题的不可避免，更不用说提供解决问题的出路。

我们以为，之所以出现这种情况，乃是因为我们没有为分析改革成本问题找到一个恰当的理论框架，缺乏一种能够从总体上把握问题的理论基础和分析范式。而新制度经济学的制度变迁理论恰恰可以提供这样的理论框架。就是说，按照制度经济学的制度变迁理论，把现实中的经济转轨作为一次重大的制度变迁来研究，从制度变迁成本和制度变迁收益的角度来认识改革过程和改革成本，可以使我们对问题获得一种全新的分析视角。因此，为了后面对具体问题的讨论深入和清晰，我们有必要结合本书的主题先对制度经济学的有关理论特别是制度变迁理论作一个简单讨论。

一、制度、制度变迁与制度变迁成本

应该承认，80年代后期以来新制度经济学在国际间的繁荣和逐渐传入我国对经济改革理论的研究带来了一次深刻的变化，为后来改革理论和过渡经济学理论的形成提供了必要的分析工具。为了说清制度变迁成本，首先要对制度和制度变迁概念作一些说明^①。

按照新制度经济学的观点，经济制度是用以约束人们经济行为的规则。个人从自身利益最大化角度出发从事经济活动，在这

关于新制度经济学和制度变迁理论的较详细的解释，可参看卢现祥《西方新制度经济学》（中国发展出版社，1996），王跃生《新制度主义》（台湾扬智文化事业公司，1997）。

种活动中人们遵循趋利避害的原则行事。但是，一个人的趋利避害行为应以不损害别人的利益和妨碍别人的自由为前提，这就要求人们在经济活动中必须遵守一定的规则，这种规则就是经济制度。经济制度是一个涵盖非常广泛的范畴，从根本性的财产制度（财产公有或私有）到个别经济行为的契约和规范都属于经济制度。不仅如此，一个社会的社会文化传统、意识形态、道德规范、行为习惯等等也都被看作是经济制度的组成部分，因为它们同样对人们的行为方式产生约束和影响，只不过这些并非明文规定而是约定俗成的规则被称作“非正式制度”，以区别于那些通过法律、法规等明文规定的“正式制度”。不过，虽然经济制度的内容可称纷繁复杂、丰富多采，但对于一个社会起核心作用的，或者决定一种经济制度基本属性和基本特点的乃是那些“基础性制度”，如一个社会的财产制度、企业制度、交易制度、分配制度等等。我们说原计划经济国家的经济改革是一次重大的制度变迁，就是因为它是这些基础性制度的改革。

制度经济学把经济制度作为经济活动的一种要素（生产要素）来看待。这样，如同其它生产要素的供求分析和均衡分析一样，制度也可以进行供求分析和均衡分析，而且这种分析对于阐述制度变迁是必要的。制度经济学表明，制度的形成是在长期历史演进过程中，在经济活动特别是“交易”的普遍化过程中逐渐地发生的。当人们的经济活动仅限于一家一户的独立行为，彼此并不发生经济关系或经济关系只是偶然发生的时候，基本上不需要经济制度的存在。而当人们的经济交往和经济联系日益增多和密切以后，人们发现，没有相应的交往（交易）规则，经济交往就无法维持或者成本很高。这样，人们通过无数次的交往就逐渐形成了一种彼此都遵守的规则，这就是经济制度。最重要也最基础的经济制度就是产权制度（财产制度）。因为对其它人财产权

利的承认是进行经济交往的前提。以产权制度为例，当一个社会具有健全的产权制度，产权清晰明确，人们就有了从事经济活动的动力和刺激，因为产权包括收益权，而且彼此之间的交易关系也可以顺利发展，因为每个人的权力是清楚的。相反，如果产权制度不健全，人们从事经济活动的动机就不明确，交易活动也无法顺利进行。

从产权制度的例子可以看到经济制度的功能。经济制度究竟为经济活动提供了哪些方便，或者经济制度的功能如何？简单地说，这种功能包括四个方面：降低交易活动的成本、对经济活动提供激励机制、为人们在经济活动中的彼此合作创造条件、消除经济中的外部性影响。由于这四个方面的原因，经济活动离不开制度的约束和规范。当一个社会或一个经济体系拥有健全经济制度的时候，这个社会的经济活动就可以顺利地进行，资源得到合理配置，经济运行实现较高的效率。反之，一个社会如果不具备健全完善的经济制度，其经济运行就矛盾重重，经济发展就不可能顺利。前一种情况，即社会经济活动需要制度而该社会又有效地提供了制度，制度的供给与需求相适应，我们称之为“制度均衡”；相反，一个社会缺乏有效的经济制度以致于经济运行和经济发展受到影响，制度供求不相适应，我们称之为“制度失衡”或“制度非均衡”。

当一个社会出现了制度非均衡的时候，就面临着制度创新和制度变迁的压力。按照新制度经济学的概念，当制度非均衡或制度短缺出现的时候，该经济体系中就出现了一种“外部利润”。这就是说，因为制度的缺乏，本来有可能获得的经济利益不能获得，如果实行一种新的制度，就可以获得这些利益。相当于旧制度而言，这些利益是潜在的和外在的，因此称外部利润，而实行新的制度以获取这些利益的过程（即制度变迁过程）也就是外部

利润内部化。我国改革开放初期农业中土地制度和农业生产组织制度的变化可算作这方面的一个经典案例。由于长期实行的人民公社制度妨碍了农民生产积极性的发挥，致使我国农业生产长期发展缓慢，农民普遍贫穷，本来可以获得的更多农作物产出和农民收入都未能获得。家庭联产承包责任制的实行大大调动了农民的生产积极性，我国的农作物生产和农业经济获得迅速发展，农民也随之富裕起来，这就是使人民公社制度的外部利润内部化的结果。所以，经济制度主体（个人、组织、国家）响应制度失衡所造成的潜在外部利润的号召而进行的改变现行制度的活动就是制度创新。而从人们发现制度不均衡的出现及外部利润的存在，到发明和设计出新制度并以此替代旧制度的整个过程，就是制度变迁过程。

我们已经说过，制度变迁的动力或源泉在于获取潜在的外部利润，而只要制度出现失衡就说明外部利润已经产生。不过，并不是任何制度失衡都会导致制度变迁。实际上，制度失衡无时不在，但制度变迁的发生却稀少得多。制度失衡以及外部利润的存在之所以并不必然导致制度变迁就是因为制度变迁和制度创新是有成本的，潜在的收益（外部利润）能否内部化也只是一种可能性。有时候，制度变迁不但未能实现外部利润内部化，反而把原有制度下的收益也丧失了。因此，只有当制度变迁的可能收益明显大于制度变迁成本的时候，制度变迁才会发生。

经济主体制度创新活动的费用以及用新制度代替旧制度的过程中的损失就是制度变迁的成本，它包括创造新制度的生产成本和用新制度替代旧制度的交易成本。制度虽然是一种无形资产，并且不象其它无形资产那样具有市场价值，但新制度的创造同样要求人力、物力、财力的支出，这构成制度创新的直接成本。同时，新制度对旧制度的替代意味着放弃原有制度下的收益，这是

一种间接成本（机会成本）。而实施新制度所必须的谈判、交易、磨合过程也伴随着巨大的交易成本。所以，即使从纯理论的角度看，制度变迁的成本也是不可避免的。

制度变迁成本概念的意义在于，没有这一概念，对制度变迁过程特别是现实中的制度变迁过程常常无法进行令人信服的分析，许多制度变迁的发生与否无法得到解释。实际上，制度变迁过程就是一个收益成本比较的过程，能够发生的制度变迁总是其主体认为收益大于成本的变迁。很多制度变迁过程之所以不能发生，就在于对于其主体来说成本过大或收益过小。另一方面，制度变迁成本概念还使不同制度变迁方案的比较得以进行。经常有几种可能的方案都可以获得潜在利润，实际采用的方案总是其中成本最小即净收益最大的方案。这些，我们在后面对实际制度变迁过程的分析中很容易看到。

二、制度变迁成本的类型与影响因素

1. 制度变迁成本的分类

制度变迁成本包括制度创新的生产成本和制度替代的交易成本。从不同的研究角度出发，可以对制度变迁成本作出不同的分类。例如，可以从时间顺序上把制度变迁成本分为事前成本、事中成本和事后成本；从作用上可以分为规划设计成本、组织实施成本、清除旧制度和消除制度变革阻力的成本、制度变迁造成的损失以及随机成本；从成本的性质上可以分为实施成本和摩擦成本；从影响上可以分为经济成本和非经济成本。如此等等。无论对成本作怎样的区分，总之制度变迁成本包括为制度变迁的实行所付出的实际支出和由于制度变迁而造成的损失两大方面。

制度变迁的实际支出首先是规划设计成本，即认知成本和设计发明成本。所谓认知成本，即从制度不均衡出现到人们对此有

了清楚的认识并形成一致意见的成本。制度不均衡是无时不在的，人们必须对制度不均衡的性质和影响足够敏感，认识到哪些不均衡是无关紧要的，哪些是根本性的。这需要相应的知识积累。人们的相关知识积累越充分，就越有可能迅速发现非均衡并对其性质作出判断。在对不均衡的性质作出判断之后，更重要的是在制度主体内形成共识，这一点有时十分困难。一般而言，制度主体规模越大、成员越多，达成共识越困难。人们在旧制度下所处的地位不同、环境不同、利益更不同，这使不同成员对制度失衡的性质和程度，以及用何种新制度替代旧制度的认识可能完全不同。因此，要形成共识可能需要很长时间进行争论、讨论，为此不得不花费大量的时间、精力、人力、物力，即便如此有时也不能形成一致意见。结果是，或者因此而放弃制度变迁的努力，或者由强势力量进行强制性制度变迁。无论如何，成本都是巨大的。回想一下 80 年代我国改革开放初期为形成一致意见所发生的几次大争论，以及直到 90 年代还在发生的思想交锋，回想一下我们围绕是否可以实行市场经济以及计划如何同市场结合所花费的时间精力和代价，就很容易理解认知成本的重要性。

与认知成本相联的是新制度的设计成本，实际上这是与认知成本交织在一起的。即使人们认识到旧制度下存在着潜在外部利润，但人们并不是总能发明和设计出足以使外部利润内部化的新制度，或者不能以可以接受的成本发明设计出新制度。这与人的智力、科学知识的积累等等因素都有关。为了设计发明出一种适合于经济活动现实所需要的制度安排，人们常常要花费大量时间和精力以及人力物力的投入。举例来说，近两年东亚发生金融危机并迅速扩展到全球，对全球经济产生巨大冲击以后，人们普遍认识到本世纪 70 年代布雷顿森林体系解体以来形成的国际金融制度已经不能适应信息化和全球化高度发展后的世界经济，需要