

# 特殊制度、制度性交易成本与经济增长质量<sup>〔\*〕</sup>

李 慧, 卢现祥

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430070)

〔摘要〕制度决定经济增长的持续性、经济增长的质量及经济增长中的创新性。基于制度如何适用于相应人群以及是否具有普适性或特殊性的角度,把制度分为普遍制度与特殊制度,能清晰地解释制度性交易成本的产生、实质及其对经济产生的影响。制度性交易成本实质上就是由特殊制度产生的交易成本。制度性交易成本对经济增长的可预知效应可以从降低经济增长质量、减少交易量从而损害资产的经济专门化和资源的利用、影响资源使用的边际等式和使用的密集度以及影响合约安排的选择这四方面进行分析。我国的资本、劳动力和土地三大要素市场中存在着大量的特殊制度,产生了较高的制度性交易成本,不利于经济增长质量的提升。在我国当前要素市场化改革尚不到位的情况下,供给侧结构性改革的实质就是从特殊制度转向普遍制度,从而降低制度性交易成本,促进经济高质量发展。

〔关键词〕普遍制度;特殊制度;制度性交易成本;经济增长质量;要素市场

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.10.007

## 一、引言:制度性交易成本范式

科斯指出,我们需要有一个理论体系来分析不同的制度安排能引起什么效果,这样才能对不同的制度安排进行明智的选择。<sup>〔1〕</sup>为此,需要在标准经济理论的前提下将交易成本引入分析中,因为经济生活中发生的很多事情要么是为减少成本而创造出来,要么是使以前受过高交易成本阻碍而不可能实现的东西变成可能。在给定技术水平的条件下,人们创造或选择某种制度来降低交易费用,从而导致一些市场制度安排的出现

和改变,因此用交易成本理论可以研究人类历史上和现实中的各种制度安排。<sup>〔2〕</sup>诺思提出制度能降低交易费用,例如使非人格化交易得以实现的制度、政府为保护和确立产权信念实施的制度。<sup>〔3〕</sup>新制度经济学理论中提出制度能降低市场中的交易成本,那为什么在经济发展现实中制度又会产生交易成本,甚至制度性交易成本还在上升,我国供给侧结构性改革创造性地提出降低制度性交易成本?<sup>〔4〕</sup>这是不是有所矛盾?正如那些限制进入的规则、要求进行无用检查的规则、提高信息成本或让产权变得更不安全的制度等,它们

作者简介:李慧,中南财经政法大学经济学院博士研究生;卢现祥,中南财经政法大学经济学院教授、博士生导师。

〔\*〕本文系国家社会科学基金项目“高质量发展下制造业技术创新提升价值链的组织模式研究”(19BJJ090)的成果。

能提高交易成本。目前我国学术界对于制度性交易成本有很多定义,如企业受制于政府制定的各种制度工具所带来的成本、<sup>[5]</sup>企业因遵循政府制定的各种不合理制度如过多审批环节、过滥检查评比等而产生的成本、<sup>[6]</sup>经济主体为遵守制度规定而产生的非生产性成本。<sup>[7]</sup>这些制度性交易成本定义较为模糊且具有差异,缺少一般性,无法解释大量的不同领域的制度性交易成本,甚至与制度降低交易成本的理论相矛盾。

制度性交易成本实质上是特殊制度的成本。上述科斯和诺思提到的那种能降低交易费用的制度,就是制度规则和权利可以客观公正地适用于所有经济主体的普遍制度。而后一类能提高交易费用的制度实质上就是制度规则和权利只适用于某些特定群体的特殊制度,包含那些设置进入壁垒、鼓励垄断限制、提高信息成本或让产权变得更不安全的制度等。普遍制度能降低市场中的交易成本,而特殊制度却会产生交易成本。基于制度如何适用于相应人群以及是否具有普适性或特殊性的角度把制度分为普遍制度与特殊制度,能清晰地解释制度性交易成本的产生、实质及其对经济产生的影响。制度性交易成本并不是由普遍制度所产生的交易成本,而是由特殊制度所产生的交易成本。

根据制度对经济增长的影响,理论界提出了各种各样的制度分类。例如,诺思等人区分了有利于经济增长的开放准入社会秩序与阻碍经济增长的有限准入社会秩序;<sup>[8]</sup>同样思路的还有阿西莫格鲁和鲁滨逊对有利于经济增长的包容性制度和有碍于经济增长的汲取性制度的区分。<sup>[9]</sup>上述制度分类都关注了制度对经济增长的影响,并且两种制度分类实质一样,然而这种分类都非常宽泛,它们的具体界定很模糊。希拉夫·奥格尔维和A·W·卡勒斯从制度如何适用于相应人群以及是否具有普适性或特殊性的角度对制度分类作了清晰的界定,将制度分为普遍制度与特殊制度。<sup>[10]</sup>普遍制度是制度规则普遍适用于整个社会所有群体,能够为所有群体提供一种相对

公平竞争机会的制度。而特殊制度是制度规则的适用性因人而异、提供有利于某些群体的不公平竞争机会的制度。例如,企业在进入市场中面临制度限制时所花费的排队时间和成本;企业因为产权和法律保障不足而增加的产权保护成本、界定和实施契约的成本以及信息搜寻成本等;企业增加支出与政府打交道以获取政策上的便利而造成的“影子”交易成本(shadow transaction costs)。这些都是由特殊制度所产生的制度性交易成本。

普遍制度具有普适性,其有关规则和权利能客观公正地适用于所有经济主体,不管社会群体的具体身份或是否属于某类特殊群体。普遍制度与诺思等人提到的开放准入社会秩序以及阿西莫格鲁和鲁滨逊提出的包容性制度本质上一致,是一种不依赖于私人关系的非人格化的交易制度,包括法治、产权保护、公正和平等的特征,有利于有效交易市场的形成和扩大,从而促进经济增长。这类制度广泛存在于法治水平较高、允许自由进入的发达国家或竞争性市场中。

特殊制度具有特殊性,其有关规则和权利对于经济中的不同群体具有不同的适用性,不同群体的划分并不是根据与市场交易相关的特征,而是根据性别、宗教、种族、社会阶层、是否拥有特权等个体性特征进行划分。特殊制度与诺思等人提到的有限准入社会秩序以及阿西莫格鲁和鲁滨逊提到的汲取性制度本质上也一样,普通民众接触有特殊价值的权利和活动的特权受到限制,享受不到一些法律、制度和特权组织的好处,这些特权为精英团体所享有。这种人格化的交易制度,阻碍了交易规模的扩大,不利于有效交易市场的形成,从而有碍于经济增长。它广泛存在于市场经济不够发达的转型经济体中。世界经济史上存在的农奴制、奴隶制以及有利于特定阶层、团体或行会的制度等,都属于特殊制度。根据经济主体成员所具有的特殊身份,农奴规则和行会规则只保障了农奴主和行会成员的财产权利及合同执行,而农奴和非行会成员的财产权

利和各种交易则存在制度性限制。与通过特殊方式为拥有特权的行会成员提供财产权利安全相比,通过普遍方式为所有经济主体提供财产权利安全的时期和地区,其长途贸易发展更为成功,如13世纪欧洲商业革命时期的香槟集市、17—18世纪的伦敦等。

产权制度作为最重要的制度也分为普遍产权与特殊产权。产权是影响经济发展的重要制度因素,主要通过其发挥的资源配置作用、激励作用、资本化作用等途径来促进经济增长,具体表现为:(1)产权可以促使资产所有者把资产配置到对其估价最高的人手中以实现其最佳的生产性用途;(2)产权能激励人们更有效地使用资产以实现其保值增值;(3)产权能促使资产所有者以资产作为抵押,将资产转化为资本进行投资。产权实现上述促进经济增长的途径须具备产权明晰化、私有性(排他性)、安全性的属性。然而明晰的、私有的、安全的产权并不总是能促进经济增长。正如上文所提到的普遍制度能促进经济增长而特殊制度有碍经济增长,在分析产权对经济增长的作用时也应该作普遍产权与特殊产权之分。为确保产权促进经济增长机制的发挥,产权除了具备明晰化、私有性和安全性的属性,还需具备普遍性。普遍产权即某项资产的所有权、使用权和转让权必须适用于一个经济体中所有的经济主体,而不是仅仅适用于其中的一部分经济主体,与该项资产有关的交易是竞争性开放市场中的非人格化自愿交易,而非与个体特征有关的交易。特殊产权则意味着产权的功能发挥只限于一个经济体中的部分经济主体之间,并且这种部分经济主体的界定通常按照非交易特征或群体属性进行划分。产权不能适用于所有经济主体,不能自由转让给所有经济主体的程度,会限制产权将资产配置到估价最高且用途最佳的人手中,降低人们有效使用资产实现保值增值的激励,并且限制人们利用资产进行抵押投资的能力,从而限制产权促进经济增长作用的发挥。阿西莫格鲁和鲁滨逊指出不良的产权制度

可能是由完全不同的特定制度造成的,这些截然不同的特定制度可能存在于不同的政治制度之下。<sup>[11]</sup>科斯研究权利和权力的配置问题,这其中包括产权问题。他的研究拓展了大部分现代经济学家关于市场配置资源的研究,因为资源配置的背后往往是权利和权力的配置。研究这一问题对于像中国这样一个正从中央计划经济走向市场经济的转型经济体来说意义更为重要。<sup>[12]</sup>

普遍制度与特殊制度的制度分类可以将制度对交易成本的影响纳入一个分析框架,能降低交易成本的制度是普遍制度,而特殊制度却会增加交易成本,从而产生制度性交易成本。并不是所有的制度都会产生制度性交易成本,只有特殊制度才会产生制度性交易成本。制度性交易成本实质上就是由特殊制度所产生的交易成本。

诺思认为,社会经济发展中的实际制度框架既包含那些有利于提高生产能力的制度,又包含那些为进入设置壁垒、鼓励垄断限制、阻止信息低成本流动的制度。<sup>[13]</sup>这里提到的有利于提高生产能力的制度实质上就是制度规则和权利能客观公正地适用于所有经济主体的普遍制度,这种制度下的交易是非人格化的开放准入秩序,通过降低交易成本,能促进社会生产能力提高。特殊制度只适用于和市场交易特征无关的特殊群体,这种有限准入秩序的人格化交易制度不利于有效率市场的构建,使市场交易受到限制,为克服这种限制通常需要额外支付较高的交易费用,产生较高的制度性交易成本,从而不利于生产能力提高。从诺思悖论的“国家具有双重目标”看,一方面,国家通过向不同的利益集团提供不同的产权,获取租金的最大化;另一方面,国家降低交易费用以推动社会产出的最大化,从而获取国家税收。这两个目标经常相互冲突,国家对于经济增长必不可少,但国家又往往是导致经济衰退的根源。<sup>[14]</sup>第一个目标的实施会产生特殊制度的供给,第二个目标会产生普遍制度的供给。由于存在着选择的悖论、理性的无知,加之政治市场的竞争更不充分和交易的对象更难以考核

等因素,政治市场的交易费用高昂。因此,在政府权力没有受到限制的情况下,政府作用的结果往往是特殊制度占据主导,从而实现国家的目标。

普遍制度广泛存在于发达的市场经济体中,特殊制度广泛存在于转型经济体中。在转型经济体中的制度性交易成本要比发达的市场经济体中的制度性交易成本高。这主要是因为,在转型经济体中存在大量的特殊制度,有限准入秩序的人格化交易制度广泛存在,限制了市场交易,通常有一些非正式部门(地下经济)设法为交易提供一种结构,这种结构伴随着巨大的成本,导致较高的交易费用,所以制度性交易成本较高。而在普遍制度广泛存在的发达市场经济体中,制度规则和权利可以客观公正地适用于所有经济主体,经济主体能自由地进入市场、获取产权和法律保护,这种开放准入秩序的非人格化交易制度能大幅降低市场中的交易成本,提高市场效率,因此制度性交易成本较低。由转型经济体过渡到发达经济体,需要将广泛存在的特殊制度向普遍制度转变,以降低制度性交易成本,促进经济增长。

本文首先分析普遍制度与特殊制度的内涵和性质,并提出制度性交易成本是由特殊制度所产生的交易成本,界定了制度性交易成本的产生与实质;然后分析制度性交易成本对经济增长的可预知效应,提供了清晰的制度性交易成本影响经济增长的分析框架;最后基于中国经济发展的现实背景,从资本、劳动力和土地三大要素市场分析其中存在的特殊制度及其所产生的制度性交易成本,提出供给侧结构性改革的实质就是从特殊制度转向普遍制度,从而降低制度性交易成本,提升经济增长质量。

## 二、制度性交易成本对经济增长的可预知效应

大量史实和分析表明,一种制度框架能促进经济增长还是阻碍经济增长的关键在于其在普适性与特殊性方面的不同。任何经济体都既存在普遍制度又存在特殊制度,但历史经验表明,普遍制度逐渐居于主导地位的社会,能实现持续

经济增长,特殊制度不利于经济的可持续增长。特殊制度及制度性交易成本主要不是影响经济增长的数量,而是影响经济增长的质量。制度决定经济增长的持续性、经济增长的质量及经济增长中的创新性。特殊制度所产生的制度性交易成本影响经济增长质量。结合交易成本存在的可预知效应,我们在这里把制度性交易成本对经济增长的可预知效应归纳为以下四个方面:

### (一)制度性交易成本降低了经济增长质量

制度创新和经济组织的变革及市场交易技术的提升显著降低了交易成本,最终引起经济的增长。张五常曾提出,交易成本在国民收入中的占比是一个社会富裕或贫穷的关键,交易成本占比减少少许,社会就大富,反之,则大贫。<sup>[15]</sup>这种制度引起的经济增长效应是指普遍制度。对于转型国家来讲,由特殊制度引起的制度性交易成本是经济增长的决定性变量,即制度性交易成本(或体制成本)高,经济增长就缓慢。<sup>[16]</sup>当经济体中存在大量的特殊制度的影响,如进入遭遇障碍、垄断限制存在、产权安全缺乏保障、法律实施不力时,这类制度对于其适用的特定群体之外的其他成员具有较多限制,其他成员想获得特定群体所享有的特权如进入某些垄断和限制性的市场、获取安全的产权和法律保障等,需要付出更多额外的交易成本。制度性交易成本如何降低了经济增长质量?这方面我们举出三个实证分析案例:一是张五常认为,在不同的体制下,交易成本在专业化分工所获收益中占比不同,减少这一占比能使财富大幅增加。中国在计划经济体制时期,几乎没有任何市场,只是在中央计划分配体制下发生交换和专业化分工,为获取专业化分工的收益,人们需要付出巨大的交易成本(制度成本),即交易成本在专业化收益中占比非常高,剩余收益较少,因此中国在当时非常贫穷。<sup>[17]</sup>二是格莱尔德·斯库利在研究中发现实行普遍制度的国家比那些特殊制度的国家发展得更好,在法律条例、私有财产和资源市场配置相结合的开放社会中的增长率和效率分别是那

些自由被限制和剥夺的社会的3倍和2.5倍。<sup>[18]</sup>三是诺思分析了建立在特殊制度基础上的有限准入秩序经济增长的三个特点:(1)经历更多的收入缩减时期,并且这些时期负增长率又更高;(2)收入与负增长率联系较强,导致人均收入低;(3)创建组织的权利和第三方实施受到限制,组织创建的规模和复杂程度也受到限制,组织数量较少。<sup>[19]</sup>

(二)制度性交易成本能减少交易量,从而损害资产的经济专门化和资源的利用

经济学家关于经济绩效的各种理论都是基于亚当·斯密的分工和专业化创造财富思想,而分工和专业化又依赖于交易范围,交易范围依赖于交易的低费用,即“低交易成本”。现今的经济学模型都是建立在交易成本特定的假设基础上的。新古典经济学模型建立在零交易成本假设上。新凯恩斯主义模型假设某些资本市场具有很高的交易成本。博弈论模型假设某些不完全契约具有很高的信息执行费用。<sup>[20]</sup>过高的交易成本使许多潜在交易难以转化为现实交易,导致社会财富的净损失。这里过高的交易成本有两层含义:一是现实的过高交易成本使许多交易无法进行或交易量减少。二是预期或潜在的交易成本使经济主体无法开展经济活动或者对经济活动进行调整,如从生产性活动转向非生产性活动,从正式经济转为非正式经济。降低制度性交易成本能增加交易量,例如我国2015年实施的“五证合一”(营业执照、组织机构代码证、税务登记证、社会保险登记证和统计登记证合为一本证)登记制度改革,简化了企业注册程序,降低了制度性交易成本,大大提升了市场主体的积极性,统计数据显示,2016年4月份全国新登记企业数量同比增长9.2%,平均每天新登记企业数量高达1.85万户。实际上我国企业注册方面的制度性交易成本还有很大下降空间,工商登记前置审批项目仍然可以简化。

在特殊制度占据主导地位的经济体中,制度性交易成本较高,对企业和经济发展产生重要影

响,主要表现为两方面:其一,高制度性交易成本使许多潜在的企业无法真正进入市场。一方面,制度性交易成本的上升会挤占企业投资利润,降低企业从事实体投资的动机,从而减少企业进入数量;另一方面,制度性交易成本的上升提高了企业进入的门槛,企业进入的成本太高,从而使潜在的企业难以发展成现实的企业。其二,高制度性交易成本影响企业投资规模从而影响技术创新和经济发展。制度性交易成本较高时,企业的规模通常较小,不利于技术创新和经济发展。因为企业存在的目的是获取利润,而获取利润的机会是由一系列既有的约束界定的,当企业在进入市场、从发展中获取生产要素、寻求政府产权和法律保障过程中需要支付的制度性交易成本过高时,企业组织的创建就会受限,企业的数量相对变少,并且企业规模也会变小,这就对企业技术创新和社会经济发展产生不良影响。

(三)制度性交易成本会影响资源使用的边际等式和使用的密集度

制度性交易成本对资源配置的影响有两方面。其一是制度性交易成本导致资源配置效率低下。正如奥尔森所说,标准经济增长理论模型中的相关变量不能解释世界各地单位资本收益的巨大差异,而应该用制度环境的差异来解释。<sup>[21]</sup>穷国的单位资本收益较低,主要是因为缺少能保护产权和保证公正执行契约的制度,同时政府权力没有约束。由于缺少长期保护产权安全和保证公正执行合同的制度,低收入社会虽然能从贸易中获得大部分收入,但无法获取到实现专业化和贸易中的最大收入,这部分未获得的收入包括从要求公正的第三方强制的交易中获得的大部分收益和从资本密集产品中所获得的大部分收益。低收入社会因为制度性交易成本高而导致单位资本收益较低,并且这种社会中的产品生产和贸易进一步被错误的经济政策以及个人、公共的掠夺行为所阻碍。而复杂的市场和复杂的社会合作就会对制度和经济政策提出更高的要求。<sup>[22]</sup>其二是制度性交易成本使资源错配。

Djankov 等人对 75 个国家开办企业的制度和程序进行调查和分析,发现不同国家之间的企业进入规制存在差异,在进入规制程序繁琐和成本比较高的国家,有着高度腐败和繁重的非正式经济,影响了公共或私人产品质量的提升。生产性活动能增加财富和利润,制度性交易成本过高使社会资源由生产性转为非生产性,不利于经济发展。<sup>[23]</sup>正如诺思研究所表明的,制度安排对于决定收益结构(从事社会中不同创业职业带来的相对报酬)具有重要作用,制度影响着创业活动在再分配性职业(非生产性职业)和生产性职业之间的配置。<sup>[24]</sup>在英国工业革命之前,绝大多数国家在绝大多数时期的通行制度均倾向于支持经济中富于创业精神的个人从事分配性活动,不利于社会生产力的提高。<sup>[25]</sup>在存在大量特殊制度的经济体中,企业在进入市场、从发展中获取生产要素、寻求政府产权和法律保障时面临着较多的限制和不公平的待遇,这将增加许多额外的交易成本,产生过高的制度性交易成本,这部分成本支出用于非生产性活动,严重影响了企业的生产性活动,使企业倾向于作固定资本投入较少的投资并使用固定资本比例较低的技术,降低了企业规模,不利于企业技术创新。固定资本投入较多的大型企业只可能存在于政府的保护伞下,而政府保护包括补贴、关税保护以及对政治组织的支付等——所有这些都无助于提高生产效率。

(四)制度性交易成本会影响合约安排的选择在不同的交易费用下,合约安排的选择不一样。交易成本效应在经济中普遍存在。商人在决定怎样生产和生产什么时都会考虑到交易成本的高低。交易成本不仅影响契约安排,而且影响产品和服务的生产。将交易成本纳入分析,能解释经济体系运行的许多方面。交易成本理论的实质在于强调合约的不完备性、有关的交易成本,以及对经济组织的影响。任何问题都可以直接或者间接地从最小化交易成本的角度通过某种治理机制作为合约问题来处理。实际上,交易成本概念在任何可被接受的关于资本主义市场

经济实际运行方式的解释方面都起着关键作用,资本主义的各种经济制度的主要目标和作用都是为了节省交易成本。<sup>[26]</sup>交易成本理论使我们能够衡量人们的交换成本,同时也为我们提供了分析经济组织成本和更好地理解低经济绩效来源的工具。在特殊制度广泛存在的经济体中,制度性交易成本较高,必然会影响着合约安排的选择。正如上文中所提到的,在高制度性交易成本下,企业会增加非生产性活动投入,减少生产性活动支出,作出减少投资数量和降低投资规模的短期合约安排,妨碍了长期合约的形成。因此,企业规模通常较小,而固定资本投入较多的大型企业往往要依靠政府的保护。

### 三、供给侧结构性改革的实质:从特殊制度到普遍制度

普遍制度有利于经济实现持续增长,特殊制度则有碍于经济增长。运用普遍制度与特殊制度的这种分类方式可以分析我国经济发展中的普遍制度与特殊制度。我国经济体制改革的过程就是大量特殊制度逐渐转向普遍制度的过程,当前我国已经形成了较为成熟的商品市场,要素市场的改革则任重道远。在我国经济体制中,尤其是在要素市场的发展中存在着大量的特殊制度,要素市场中的特殊制度赋予特定群体以特定权利,使不同群体面临的权利有所差异。要素市场存在有限准入秩序,对于特殊制度所针对的特定群体之外的其他成员具有较多限制,其他群体想要获得特定群体所享有的特权必然要付出更多额外的交易成本,这部分交易成本就是由特殊制度所产生的制度性交易成本。本文主要从资本、劳动力、土地三类要素市场进行分析。

(一)资本市场中的特殊制度与制度性交易成本

在资本市场中存在的特殊制度,可以从企业上市制度、获取信贷制度方面来分析。

2019 年《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》的公布,标志着中

国资本市场开启了注册制改革。在科创板的成功经验基础之上,2020年创业板也开启改革并试点注册制。这表明我国企业上市制度正逐渐由原来的审批制和核准制改为注册制。

最早我国企业上市采用的是审批制,由政府部门制定计划额度、选择和推荐企业,证监会负责审批企业股票发行材料。审批制就是一种特殊制度。在审批制下,企业上市须通过政府选择和推荐,通常情况下,国有企业因其特殊身份可优先获得额度与指标,甚至审批部门为了扭转质量差、需要流动资金的国企的亏损现象而向其倾斜发行额度,有技术、有市场、有发展潜力的民营企业却很难得到发行权利和上市安排机会。数据表明,在实行审批制期间,沪深两地上市公司总量中国有企业占比较高,而民营上市企业则寥寥可数。审批制限制了所有企业公平上市的机会,企业上市门槛较高,很多企业无法通过上市获得直接融资,而很多无营收、业绩差的上市公司却不退市,退市门槛也很高。这种完全计划发行的特殊制度,导致大量的租金和寻租行为,大大增加了企业上市的交易成本,这就产生了制度性交易成本。主要表现在:(1)急需上市的企业就会向当地政府部门寻租以获取股票发行额度。据估计,这一阶段每个企业用于股票发行的公关费用大约在50万元~300万元之间,在1997年,有些企业甚至提出若能得到一个股票发行指标宁愿出价几千万元。(2)由于上市制度严格管制,上市资格极其稀缺,催生了巨额的壳价值。据香港学者估算,中国上市公司的壳价值达8000亿元之巨。<sup>[27]</sup>

然后企业上市采用的是介于审批制和注册制的中间过渡模式,即核准制。核准制摒弃了原来审批制时经过政府批准、选择和推荐上市企业的做法,但对于企业的审查仍较为严格,证监会审查企业信息和资质,然后授予发行股票的权利。核准制也是一种特殊制度,虽然政府的行政干预有所减少,但行政力量仍然干预着企业的股票发行,监管机构有权决定企业能否发行股票。

核准制也是由管理层审核批准,与审批制类似,仍然无法从根本上解决新股稀缺的问题。同时,核准制手续多,上市和退市的条件都很多,导致审核过程耗时长,审核工作任务重,在这种特殊制度下的制度性交易成本也非常高,降低了发行审核的工作效率和发行主体的市场效率,不利于企业上市,导致许多有潜力的优秀公司难以获得上市机会。例如,阿里巴巴、京东、拼多多等优质的新兴企业难以在国内上市,只能去境外上市,而一些业绩差的上市公司退市过程很长。2020年,我国的企业退市率仅为3%,远低于美国纽约证券交易所(NYSE)6%的退市率和英国AIM12%的平均退市率。这导致我国企业难以通过资本市场来获得直接融资,我国股权融资占社会融资的比重一直较低,2019年非金融企业境内股票占新增社会融资规模的比重仅为1.36%。<sup>[28]</sup>据中国人民银行研究局课题组的研究显示,中小企业股权融资程度较低,2019年创业板与新三板融资额与同期小微企业贷款增量的比值为1:16,远低于日本2018年的1:7.4。

注册制改变了以往审核企业发行与上市条件的重点,它以信息披露为中心,由市场进行企业价值判断,规则体系更加公开透明完善,审核方式更为合理,使企业上市流程更加市场化。注册制是一种普遍制度,企业在上市过程中不需要政府特别授权,只需要真实完备及时地披露信息,就可以获得发行股票的权利,它使所有符合上市条件的企业都能获得公平上市的机会。注册制赋予了资本市场更多的选择自由,通过市场的力量将资金配置到更有成长性的企业中,促进了这些更有生命力和成长空间的企业对经济增长的作用。注册制降低了发行上市的门槛,减少了很多中间环节,形式审查缩短了股票审核和发行时间,降低了企业的融资时间成本和资金成本,提高了企业上市和资本市场的效率,使潜力巨大的初创企业可以更加便捷地获得直接融资,也减少了政府的寻租行为。这些由注册制改革所减少的交易成本就是制度性交易成本。审批

制、核准制向注册制的转变,实质上就是特殊制度向普遍制度的转变,有利于降低由特殊制度所引起的制度性交易成本。

在我国,企业获取信贷的制度是一种特殊制度。我国资本市场发展程度较低,主要由银行体系主导。国有企业在政府的隐性担保下拥有较大企业规模和充足的抵押品,通常在获取贷款的过程中更具优势。新的市场参与者如民营企业等则面临着极大的贷款困难。这种因为身份差异而导致贷款权益差异的信贷制度就是一种特殊制度。民营企业获取资金的过程是一种人格化交易,存在有限准入秩序和借贷非中性问题,其贷款权益受到限制,而国有企业、政府融资平台等往往能享受到特权。民营企业获取信贷,往往要比国有企业付出更多的成本。中国财科院发布的《2019年“降成本”问卷调查分析报告》显示,2018年民营企业的各项融资成本都明显高于国有企业,民营企业短期贷款、长期贷款和民间借贷利率分别比国有企业高出0.88%、1.03%和3.49%,其中民间借贷利率较高,也反映出民营企业其他信贷途径困难。民营企业信贷可得性远低于国企,近几年民营企业新增贷款规模仅占40%左右,持续低于国有企业,信贷余额规模和占比也不及国有企业。新华社曾在浙江省调查发现,部分国有企业利用自己能从银行借贷低息资金,将借贷到的低息资金转贷给民营的中小企业,赚取利差资金。通常银行基本贷款利率不过6%左右,但是最终转手贷款到中小企业手上利率高达17%~20%。中小民营企业的主要信贷来源大都是企业间的委托贷款,而一些国企利用银行低息贷款赢利已非个别。<sup>[29]</sup>在这种获取信贷的特殊制度下,民营企业获取贷款往往要比国有企业付出更多的包括政治关联支出和额外利息在内的交易成本,这部分交易成本就是由于获取信贷的特殊制度所引起的制度性交易成本。

(二)劳动力市场中的特殊制度与制度性交易成本

劳动力市场中的特殊制度可以从城乡户籍

制度、城市就业制度和养老金制度进行分析。

城乡户籍制度根据身份特征而非与市场交易相关的特征区分了城市与农村居民,并且使不同群体所享有的权利具有差异性,因此属于特殊制度。这种权利差异体现在如下方面:

其一,城市户籍人口与非户籍人口所享有的公共服务和社会保障具有差别。农民进入城市属于城镇常住人口,不具有城市居民所享受的同等的基本公共服务和社会保障。其中户籍歧视最严重的公共服务在于住房、社会保障和子女教育方面。例如,在购买房屋方面,很多大城市存在着户籍身份控制,非户籍人口需缴纳五年社保才有购房资格;在保障性住房方面,绝大多数的城市政府提供的经济适用房、廉租房和公租房等保障性住房往往不适用于非户籍人口,即使满足保障性住房准入条件,在众多的人口流入地中保障性住房供给也远远满足不了需求,一方面是因为供给少,数据显示,2020年深圳市的常住人口住房保障覆盖率不足10%,低于国家规定的23%下限要求,<sup>[30]</sup>另一方面是由于保障性住房由地方财政负担,地方政府为节省成本,往往将保障性住房项目安排在偏远地区而造成闲置;在就业方面,未享受社会保障的农民工比例高达59%;<sup>[31]</sup>在教育方面,外来人口随迁子女的入学仍面临诸多限制,在人口密集的沿海地区,外来人口随迁子女入学面临着“前置报名门槛+入学名额总量控制+积分排名设置”的积分管理限制或购买房屋保障入学的限制,“上不了学、上不好学”等现象广泛存在。<sup>[32]</sup>

其二,城市居民和农民工在就业方面存在差异。在城乡户籍制度衍生下的城市就业制度也是一种特殊制度,限制了农民工在不同行业 and 不同地区的就业。农民工往往因为户籍身份在就业市场上遭到歧视,大多从事的是以体力劳动为主的建筑业、制造业和生活服务业等行业,面临着收入低、就业稳定性差和劳动强度大等特征的就业环境,进入电力、邮电、铁路等行业时被禁止或存在障碍。农民工可以到城市的很多行业打



工,但是很难在一个企业中上升到高层管理者。即使农民工进入高层次部门、选择高端职业的就业机会增加,但与城镇职工的行业、职业分布仍存在户籍身份上的明显差距,甚至还有就业机会户籍歧视恶化的趋势。<sup>[33]</sup>一些地区为保障本地城市居民的就业,对农民工进入城镇就业设置总量控制,在不少行业强行清退农民工,甚至通过向企业征收额外费用来限制其招收外来劳动力。研究表明,在城市劳动力市场上,就业机会户籍歧视是造成农村迁移劳动力和城市本地劳动力工资差距的重要原因,对非户籍人口的歧视能够解释工资差异的36%,<sup>[34]</sup>并且城镇户籍身份反而在市场化程度更高的东部更有助于进入高收入行业。<sup>[35]</sup>近年来户籍制度的改革正在不断改善这种现象。2015年以来我国外出农民工工资和城镇非私营单位职工工资增长率虽然具有差距,但波动趋势开始大体相同。<sup>[36]</sup>这表明农民工与城镇居民这两个群体的工资开始受到经济因素的影响,特殊户籍制度的限制与分割正在不断改善,朝着普遍制度的方向发展。

城乡户籍制度和城市就业制度这种具有身份特征的特殊制度,使劳动力市场上出现歧视与人为的分割,严重阻碍了劳动力资源的优化配置,增加了农民工市民化成本、劳动力流动成本和城市用工成本等。这类成本就是由城乡户籍和城市就业特殊制度所引起的制度性交易成本。具体来说:(1)户籍制度的限制产生了农民工市民化成本,限制了农村劳动力的进城和城市间劳动力的流动,使劳动力流动成本上升。我国城乡二元的特殊户籍制度产生了农民工市民化的成本,据估计,农民工进入城市转化为城市市民需要的平均成本为10万元~14万元,中国未来10~20年将耗费总额为20万亿元~50万亿元的公共成本以促进农民工市民化。<sup>[37]</sup>虽然这一成本有所高估,但农民工市民化所需成本巨大仍是不争的事实。由此限制了农村劳动力的进城以及城市间劳动力的流动,导致劳动力流动成本增加。而在美国,劳动力迁徙流动很自由,每个

家庭或居民都可以根据各地的税负及公共产品情况来选择是否居住在此,据估计,每年跨州搬家的人口比例占到15%。(2)城市用工成本增加。城乡二元的特殊户籍制度人为分割了劳动力市场,导致中国劳动力市场的不完全性,劳动力流动受到限制,无法在全国市场中自由流动,使一些地区面临“招工难”“民工荒”的现象。城市就业制度在行业和地区上人为设定的进入限制,使其无法选到竞争力最强、成本最低的劳动力,从而提高了城市劳动力成本,降低了企业竞争力。表面上保护了城市职工的利益,但实际上不利于这些行业和地区的发展。据估计,2017年,由于人口迁移和劳动力要素不能正常流动和配置而造成的GDP损失为55569亿元,占当年GDP的6.37%。<sup>[38]</sup>这些损失很大程度上是由城乡户籍特殊制度和制度性交易成本所导致。全面放开户籍制度限制,能使1.64亿新增的高龄农民工进入城市,劳动力的优化配置使GDP也大幅增加,同时能使衡量不同户籍劳动者之间收入差距的基尼系数降低81.6%。<sup>[39]</sup>这说明,放开户籍制度限制,在经济发展中弱化城乡居民的身份特征,将城乡户籍制度、城市就业制度这类特殊制度转向普遍制度,能大幅降低制度性交易成本,减少农民工市民化成本、劳动力流动成本和城市用工成本,优化劳动力资源配置,从而促进经济发展。

我国的养老金制度也是一种特殊制度,针对不同人群的权利具有较大差异,养老金制度存在“双轨制”“三轨制”,甚至“七轨制”。例如:机关事业单位与企业养老金的差别、农村与城市居民养老待遇的差别、同在企业内部的正式工与劳务派遣工养老金的差别、同在事业单位内部的全额财政拨款与部分自收自支养老金的差别、不同地区之间养老金的差别等等。这种碎片化和多轨并存的养老金制度使不同群体所享有的权益具有非常大的差异,是不公平的特殊制度。本文主要从机关事业单位与企业单位这方面的差异进行分析。以往如《公务员法》《社会保险法》《事

业单位人事管理条例》等法律法规各自规定了适用于公务员保险制度和社会保险制度不同人群的保障制度,虽然保障内容都包括五项基本保险,但机关事业单位与企业的养老金差距较大。2014年中国社科院发布的调查数据显示,我国75.4%的职工养老金不高于2000元,92.3%的机关事业单位退休人员养老金却都高于4000元。2015年国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》意味着机关事业单位与企业养老金“双轨制”的正式终结,4000万名机关事业单位工作人员与企业员工一样,将纳入统一的养老保险制度体系。这也意味着养老金制度正在由原来的特殊制度向普遍制度转变,机关事业单位与企业单位的养老金待遇差异将逐步缩小,养老金制度将变得更加公平。

养老金制度针对机关事业单位与企业单位不同群体的差异,产生了许多不利于经济发展的后果:(1)两种体制退休人员的养老金差距较大,扩大了居民收入差距,不利于社会公平。2014年全国人大财经委对统筹推进城乡社保体系建设情况的问卷调查显示,对机关事业单位与企业单位职工养老金差距大表示不满的被调查者占比有49%。(2)增加了财政负担。老龄化的加剧使机关事业单位的退休人员数量增多,同时机关事业单位人员退休金与工资工龄挂钩且逐年上调,都日益扩大了政府机关养老保险缴费基数,增加了财政负担。(3)增加了劳动力流动成本,阻碍了人才的自由流动和统一劳动力市场的形成。养老金特殊制度给不同群体带来不同利益,使不同群体横向流动后的待遇衔接变得复杂且困难,一定程度上阻碍了全社会人才的自由合理流动和优化配置以及统一劳动力市场的形成。例如,近年来的“公务员热”实际上导致了人才资源的错配。养老金制度的特殊性给不同职业带来差别化的待遇,这种制度上的障碍,加重了城镇不同群体间的劳动力市场壁垒,增加了劳动力流动成本,严重影响了包括公务员、事业单位专业技术人员在内的优秀人才向企业流动

的积极性,妨碍了人力资源的正常流动和有效配置,产生人才资源的错配,使企业缺乏更好的人才补充而机关事业单位却人才过剩。养老金双轨制度造成的各方面交易成本的上升,就是由这种特殊制度所引起的制度性交易成本。养老金并轨制度改革就是将具有“身份化”的养老金特殊制度转向“去身份化”的普遍制度的过程,将使不同群体的社会保障更加公平,有利于降低这种制度引起的制度性交易成本,提高劳动力资源的配置效率,有利于形成更有效的劳动力市场。

### (三)土地市场中的特殊制度与制度性交易成本

土地市场中的城乡二元土地产权制度也是一种特殊制度。城市土地产权制度与农村土地产权制度所享有的权利存在差异。1988年实施土地有偿使用制度,正式确立了城镇国有土地使用权可交易的产权制度。不同于国有土地使用权,农村集体所有土地使用权属于非正式的产权,缺乏相应的法律保障。同时,现行《土地管理法》规定农村集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设,只有少部分集体建设用地使用权能够顺利抵押,并且从事抵押业务的金融机构是一些农村信用社和农村商业银行等地方金融机构。集体建设用地必须通过国有化征用才能进入市场流转。城镇土地和农村土地这种同地不同权的土地产权制度就是一种特殊制度,土地产权是一种特殊产权。土地的所有权、使用权和转让权只适用于城镇土地所有者,而农村集体土地所有者不能自由地转让土地使用权,农村集体所有土地不能和城市住房一样拥有出售、抵押等多项财产权益。

这种根据身份特征划分适用群体的特殊产权制度导致土地产权的功能发挥仅限于城镇居民而非农村居民。农村集体土地产权的非正式性与转让抵押限制性,限制了土地产权的功能发挥,不利于集体所有土地的流转和农村金融市场发育,不利于农村土地价值的提升,增加了集体所有土地的交易成本,并产生许多不利于经济

发展的后果。具体表现为:其一,集体所有土地利用低效。乡村常住人口在递减,乡村建设用地面积却在增加。据统计,目前中国的农村存量集体建设用地约 19 万平方公里,相当于城镇建设用地两倍以上,其中 70% 以上是宅基地,相当一部分闲置或低效使用。其二,限制了农村居民资本的增加,加大了城乡居民收入差距。我国农民缺少财产性收入和以地为本的创业收入。与日本相比,中国农民半数的收入来自于农业,而日本农民只有 1/5 的收入来自农业,其他则是财产性收入和以地为本的创业收入。与城镇居民相比,农村居民的住宅、耕地、林地等只是生活资料,而不是有价值的资产和财富。2018 年,农村户籍人口与城镇户籍人口的收入比为 1: 12,财产性财富比为 1: 18。<sup>[40]</sup>其三,增加了寻租腐败成本。由于农用地转为非农用地必须经过国家征收,行政权力控制和支配着土地的转换,这种以地生财的方式产生了巨大的寻租空间,而且推高了城市地价和房价。据估计,各级政府通过出售征地能够拿到的土地差价总额高达 20 万亿元~35 万亿元。<sup>[41]</sup>统计数据表明,自 2001 年至 2017 年,全国被查处的土地违法案件多达 137 万件。<sup>[42]</sup>

上述由特殊土地产权制度所产生的各类交易成本就是制度性交易成本。对农村集体土地还权赋权,赋予农村建设用地和城市建设用地以同等权利,推动城乡地权平等交易,使特殊土地产权逐渐转变为普遍土地产权,将有助于降低土地市场中的制度性交易成本,盘活农村闲置土地资源,让几亿农村人口有更多的财产性收入,从而提高农民收入并推动城市化进程。

综上所述,我国包括资本、劳动力、土地在内的要素市场中都存在着大量的特殊制度,行政力量配置着要素资源,使要素市场存在有限准入秩序,对于特殊制度所适用的特定群体之外的其他成员具有较多限制,他们进入要素市场以获取要素资源,需要付出更多额外的交易成本。这也导致我国经济发展中的不少要素成本都在增加,如

融资成本、人工成本和土地成本等,其中除人工成本之外的大多数成本都比美国等发达国家的成本高。这些成本的增加表面看是市场和价格问题,实质上是制度问题,各要素市场中存在的大量特殊制度增加了交易成本,产生较高的制度性交易成本,从而导致要素成本增加。

近些年中央提出供给侧结构性改革,核心是创新制度供给,关键在于降低制度性交易成本,其实质上就是推动经济市场尤其是要素市场中的特殊制度转向普遍制度,促进要素市场化改革。我国商品市场较为完善,而要素市场相对不成熟,在资本、劳动力和土地等要素市场中特殊制度广泛存在,要素市场化配置程度较低。不同要素的市场配置程度不同。总体上,市场配置自然资源要素例如土地要素的程度较低,主要依靠行政配置。土地要素的行政配置,产生了大量的寻租腐败及资源错配现象,增加了企业获取土地要素的制度性交易成本。要素市场化取决于完善的产权制度和严格的产权保护,产权制度是实现要素市场化配置的核心制度。推动土地要素市场化改革,需要不断完善土地产权制度,不断推动农村土地确权改革,促进土地流转,使土地特殊产权制度逐渐转向普遍产权制度,从而减少制度性交易成本,提高资源配置效率。在资本市场中,仍需要不断推进注册制改革,推动资本市场特殊制度转向普遍制度,赋予资本市场更多的选择自由,由市场将资金配置到更需要、更具成长性的企业中,降低企业上市和融资的制度性交易成本,缩减企业上市程序和时间,降低企业上市门槛,从而促进企业和经济发展。同时,进一步推动金融市场改革,打破金融市场垄断,拓宽企业获取信贷资金的途径,为更多的企业提供公平的信贷环境,降低企业制度性交易成本。在劳动力市场中,要进一步推动户籍和养老金特殊制度转向普遍制度,不断弱化“身份特征”,缩小不同地域和不同行业的权利差异,打破劳动力在不同区域和不同行业的流动限制,降低劳动力流动成本,由市场进行劳动力资源的配置,提高劳动

力资源的配置效率。

注释:

[1] Coase, R. H., *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, 1988.

[2] Coase, R. H., "The Nature of the Firm", *Economica*, 1937, 4(16).

[3][13][14][24] North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

[4] 周其仁:《体制成本与中国经济学》,《经济学(季刊)》2017年第3期;卢现祥:《转变制度供给方式,降低制度性交易成本》,《学术界》2017年第10期。

[5] 程波辉:《降低企业制度性交易成本:内涵、阻力与路径》,《湖北社会科学》2017年第6期;常耀中:《企业制度性交易成本的内涵与实证分析》,《现代经济探讨》2016年第8期;常耀中:《交易制度与转型升级的关系和实证分析》,《经济与管理》2017年第6期。

[6] 卢现祥:《转变制度供给方式,降低制度性交易成本》,《学术界》2017年第10期。

[7] 杨艳、车明:《行政审批改革与制度性交易成本——基于效率评价的视角》,《经济体制改革》2020年第1期。

[8] North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R., "A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History", NBER Working Papers 12795, 2006; North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R., *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.

[9][11] Acemoglu, D., Robinson, J. A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publisher, 2012.

[10] Sheilagh Ogilvie, Carus, A. W., *Institutions and Economic Growth in Historical Perspective*, Elsevier, 2014.

[12][40] 卢现祥、李慧:《自然资源资产产权制度改革:理论依据、基本特征与制度效应》,《改革》2021年第2期。

[15] 张五常:《经济解释》,北京:商务印书馆,2000年,第522页。

[16] 周其仁:《体制成本与中国经济学》,《经济学(季刊)》2017年第3期。

[17] 张五常:《交易费用的范式》,《社会科学战线》1999年第1期。

[18] Scully, Gerald W., "The Institution Framework and Economic Development", *Journal of Political Economy*, 1988, 96(3).

[19] North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R., *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009.

[20][美] 科斯、诺思等:《制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视》,刘刚等译,北京:经济科学出版社,2003

年,第427页。

[21][22][美] 曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,苏长和、嵇飞译,上海:上海人民出版社,2000年,第95、95页。

[23] Djankov SR., Laporta F., Lopez-de-Silanes, Shleifer A., "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(1).

[25][美] 戴维·兰德斯、乔尔·莫克等:《历史上的企业家精神:从古代美索不达米亚到现代》,姜井勇译,北京:中信出版集团,2016年,第XI页。

[26][美] 奥利弗·E. 威廉姆森:《资本主义经济制度——论企业签约与市场签约》,段毅才、王伟译,北京:商务印书馆,2002年,第86页。

[27] 卢现祥:《我国要素市场发展中的交易成本与产权问题》,《贵州财经学院学报》2004年第1期。

[28] 数据来源于wind数据库。

[29] 卢现祥:《从三个制度维度探讨我国民营经济发展》,《学术界》2019年第8期。

[30] 数据来源于2021年《深圳市政府关于深圳公共住房情况的专项工作报告》。

[31] 李实、吴彬彬:《中国外出农民工经济状况研究》,《社会科学战线》2020年第5期。

[32] 欧阳慧、李智等:《进一步推动1亿非户籍人口在城市落户的政策建议——基于江苏、浙江的调研》,《中国发展观察》2019年第23期。

[33] 吴彬彬、章莉等:《就业机会户籍歧视对收入差距的影响》,《中国人口科学》2020年第6期。

[34] 章莉、李实等:《中国劳动力市场上工资收入的户籍歧视》,《管理世界》2014年第11期。

[35] 陈钊、陆铭等:《谁进入了高收入行业?——关系、户籍与生产率的作用》,《经济研究》2009年第10期。

[36] 何伟:《经济发展、劳动力市场转型与农民工分化》,《经济学动态》2021年第3期。

[37] 陆铭:《不能高估农民工市民化的成本》,《北京日报》2017年2月27日。

[38] 周天勇:《改革户籍制度提高全要素生产率》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/review/jcgc/2018-11-19/doc-ihnyuqhi2837972.shtml>。

[39] 宋扬:《户籍制度改革的成本收益研究——基于劳动力市场模型的模拟分析》,《经济学(季刊)》2019年第3期。

[40] 卢现祥:《为什么三农问题还是问题?》,《湖北社会科学》2020年第2期。

[41] 吴敬琏:《未来方向》,《中国经济报告》2013年第1期。

[42] 数据来源于2003-2019年《中国国土资源年鉴》。

[责任编辑:刘毅]