

## 转变制度供给方式,降低制度性交易成本

○ 卢现祥

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430073)

**〔摘要〕**供给侧结构性改革的实质就是降低制度性交易成本。我国基于部委供给制度的有限准入秩序、资源重新配置追赶型经济模式及政府与市场关系的非制度化等经济制度特征都会导致制度性交易成本的上升。在我国经济体制改革还没有到位的情况下,经济下行与制度性交易成本上升是一种互动关系:经济下行导致制度性交易成本的上升,而制度性交易成本的上升又导致经济下行。供给侧结构性改革的关键应该是转变制度供给方式,也只有通过制度变革才能从根本上寻找经济发展的新动力,从根本上遏制我国经济下行。

**〔关键词〕**供给侧结构性改革;制度性交易成本;经济下行;制度供给方式;非市场交易成本

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.10.003

自 2008 年金融危机以来,我国采取了多轮刺激经济的措施,但是经济下行的态势并没有从根本上遏制,周期论和结构论对经济下行的解释力在下降。诺思指出,对交易成本的研究是加强对长期经济和社会绩效理解的关键。我国近些年的经济下行,制度性交易成本上升已经成为主要原因。制度性交易成本难以解释某一年份的短期下行,但在解释近些年的长期下行是有说服力的。但问题是,如何衡量制度性交易成本的变化?应该讲,在一个制度变化相对稳定的国家,制度性交易成本也是相对稳定的,但我国处于转型时期,制度还在变革中,那么,如何衡量制度性交易成本的变化?更重要的是,为什么我国一边改革一边制度性交易成本还在上升?这要从我国制度特征中去找原因。还有外部因素的冲

击如何影响制度性交易成本的变化?我国正式制度供给的目标是对的,但是制度供给的方式存在许多局限性,这是我国制度性交易成本上升的主要原因。因此,明确改革目标,改变制度供给方式,降低制度性交易成本,应该是我国供给侧结构性改革的关键。

## 一、制度性交易成本的实质

科斯所定义的交易成本是正常市场运行(或制度环境既定)中搜集信息和签订及履行合约的成本。但制度性交易成本是指因体制或制度构建不到位而引起的社会运行成本增加。这是转型国家都要面对的成本问题。张五常把交易费用界定为“制度成本”。制度性交易成本是由于制度性因素而产生的企业成本,具体讲主要是指企业因遵循政府制定的各种制度、规章、政策而需要付出的成本。这里的制度性交易成本不是指遵循合理的制度的成本,而是指为了应对不合理的制度而引起的成本,如审批环节过多、检查评比过滥等都会产生更多的交易成本。

制度性交易成本是难以测度的那部分成本,这些难以测度的部分是制度不完善的结果。从计量角度来看,交易成本包括两部分:一部分是市场交易成本,一部分是非市场交易成本,前者是可度量的成本,而后者是难以度量的成本,如找关系、贿赂、排队等候的时间,以及由不完全监督和实施所导致的损失。制度性交易成本也就是非市场交易成本,这是相对科斯所说的市场交易成本而言的。这实际上是合法规制生成的另一种交易成本即腐败带来的非市场交易成本。大多数非市场交易成本强调的是政府强加的冗长的规则和规制,如各种进入行业的障碍、注册和许可证、进出口管制等,这些障碍也迫使企业家在正式经济外从事部分腐败交易。<sup>[1]</sup>制度性交易成本对于企业来讲就是一种负担,它主要包括两个部分,一是因为制度设计的不合理而引起的额外成本,如同样是融资,为什么中国的融资成本要比美国高?这与我国商业银行并没有真正企业化和政府对金融业的管制太多有关。二是制度摩擦引起的成本,如制度与经济主体的理性行为是冲突的,那么绕开制度或者对制度实施主体贿赂会引起成本。这些年尽管我们不能测算企业制度性交易成本上升的幅度,但可以通过企业投资(尤其是民营企业)减少、利润减少及外资减少及生产性活动减少来间接测度制度性交易成本的上升。制度性交易成本测度最难点的地方在于我们无法准确地界定哪些制度是不合理的,但是制度供给方式及其特征却在一定程度上有利于我们分析制度供给中存在的问题。

制度性交易成本除了测度难以外,确定其范围也是比较难的问题。制度性交易成本主要有两类,一类是制度供给过剩或过多的管制引起的成本,如行政审批的时间成本、机会成本和搜索成本等较高。还有中介收费不规范,甚至较为混乱。这些能收费的中介都是有政府背景的。二类是制度供给不足引起的成本,如政府该管的事没有管,市场管理“缺位”带来的成本,如企业法律诉讼及维权成

本高昂。企业法律诉讼及维权成本高昂又促使企业或个人把契约的实施或纠纷的解决又寄希望于政府,这又增加了行政成本。为什么政府总是管了不该管的而应该管的又没有管呢?这背后的逻辑其实很清楚,有利的就管无利甚至要付出成本的就不管。这验证了布坎南讲的政治家和政府官员也满足经济人假设。

我国不少成本上升实质上是制度性交易成本的上升。这些年我国除了人工成本上升外,融资成本、用电成本、物流成本、税费、土地成本等都在上升,并且大多数成本都比美国高。我们高的地方主要是制度性交易成本。这些制度性交易成本上升有一些共同的特点,一是要素市场的垄断引起的成本上升,如土地、资金供给的垄断引起的成本和价格上升。二是政府控制较多的领域成本容易上升。没有政府的介入,制度性交易成本一般是不会上升的,这些年经济下行过程中政府采取的一些措施有意或无意地都提高了制度性交易成本。三是一些垄断行业。我国的垄断行业大多数是一种行政垄断,而不是在市场竞争过程中形成的垄断。我国天然气、电、物流成本、融资成本、土地成本等的上升从表面看其成本高是一个市场问题,但从深层次看,这些成本的推高是一个制度的问题。

我国供给侧结构性改革的实质就是降低制度性交易成本。不合理的制度安排(供给)——制度性交易成本上升——经济下行。不合理的制度安排并不是认知上的问题,而是根源于制度供给方式本身有问题。外部冲击(2008年金融危机)加剧了我国制度供给方式的局限性,从而使我国制度性交易成本上升。对我国经济下行原因的分析,目前主要有周期论和结构论的观点,那么我国经济下行与制度是什么关系,是不是制度运行的成本上升导致经济下行?还是经济下行导致制度性交易成本上升?对此,我们认为,我国经济体制改革的核心就是处理好政府与市场的关系,这两者的界定、权力的划分还没有制度化,还是处于不确定性、不稳定状态之中,一旦经济出现问题或受到冲击就会使这两者关系有所变化。2008年金融危机,使我国这种不稳定的关系加剧,政府的作用就在这种条件下被加强,这就使有利于政府管制的规则等容易出台,从而使制度性交易成本上升。许多市场机制被政府管制替代,如我国房地产市场就有这方面的表现。我国一些部委和地方频繁出台管制的条例、政策不可能使房地产市场按照自身的规律来发展,所以房地产市场成为政策市。

经济下行是宏观上的资源配置出现了问题,也就是我们经常讲的经济结构和动力出现问题。新古典经济学关注的核心问题是制度(组织)给定下的资源配置问题;交易成本经济学则是研究制度结构与资源配置(技术结构)之间的互动关系、合约和权利问题。不同的制度结构下,资源配置方式及绩效是不一样的。我国处于转型期,制度结构对我国经济运行及资源配置的影响很大,但我国现在关于宏观经济的判断从政策和调控层面谈到较多,只分析这些调控的效果,而不管这些政策和调控手段是如何决定的,其决定的机制是什么,存在什么问题,这些都鲜有分析。我们采取交易成本理论“可操作化”的研究思路,一是将制度的选择与一些可观测的交易属性联系起来,这使得理论具有了可证伪性。我们可

以采用科斯所说的范围广泛的包括案例研究、历史的和商业记录的分析、合同实践的分析、真实市场、企业、产业和政府代理的分析等等来探讨制度性交易成本。二是“将经济体系的特征纳入我们的经济学分析”(科斯)。我国经济体系中基于部委供给制度的权利限制秩序、资源重新配置追赶型经济模式及政府与市场关系的非制度化等经济制度特征都会导致制度性交易成本的上升。制度性交易成本上升的最大问题并不仅仅是经济下行,更重要的是使我国转型升级、创新驱动等新动力无法形成。权利限制秩序、资源重新配置追赶型经济模式及政府主导经济所引起的制度性交易成本上升不利于创新。

## 二、制度供给方式的局限性导致制度性交易成本上升

为什么一方面我国在进行简政放权、下放行政审批事项、优化程序等方面做了大量的工作,可是我国企业现在拿到营业执照,前置审批还有 34 项,后置审批大类接近 300 项。世界银行每年对营商环境有一个评估体系,分九项指标,第一项是企业市场主体进入市场的便利化程度。商事制度改革三年,每年提高 6 位,提高了 18 位,但是我们仍在世界 189 个经济体当中处在中游位置。而另一方面,为什么我国的制度性交易成本还呈上升态势?这与我国制度供给方式有关,在我国,部门立法是惯性,我国政府部门(部委)代表国家制定制度,从表面上看,他们是为了改革在制定法律、规则及政策等,这些制度不少是从本部门考虑,并且还把部门视角考虑的东西上升到国家层面。这种制度供给方式会导致制度的过剩与短缺。从本部门看,它们都不是“坏”制度,但是从社会来看,从对经济运行影响来看,它们有些就是“坏”制度,这种“坏”制度必然导致制度性交易成本的上升。我国这种制度供给方式是导致制度性交易成本上升的重要原因,而面对 2008 年金融危机政府出台的一系列强刺激政策又强化了我国这种制度供给方式的局限性。

我国现行制度供给方式的主要特点是由部委来制定规则。如我国的财税改革或方案由财政部和国家税务总局来制定,我们的教育制度或规则由教育部牵头来制定。这种方式有它的优势,来得快,并具有两大特征,特征之一:部委制定规则存在难以克服的两个目标之间的矛盾。一方面,部委代表国家制定规则,要降低社会的交易成本,从而使社会产出最大化,但另一方面,本部委管理的范围(包括企业、各种组织)的利益又要最大化。由此可推论,各部委制定的规则有利于本部门及所管领域利益的最大化,但不一定导致社会利益的最大化。例如,为什么我国信息化成本高?以我国的人数光纤基干网一二条就够了,但一些部委从各自利益出发,全国搞出了六七条。特征之二:部委制度供给方式容易出现一是抵制分权化趋势;二是抵制私有经济(私人部门)发展的趋势。<sup>[2]</sup>由此可推论,政府部委对资源的配置及对经济的干预主要是通过公共产品、国有经济及政府事业单位等组织形式来实施的,所以尽管我国已经强调公有制经济非公有制经济同等对待,但是实际上是有较大差异的。只要政府部委拥有制定规则的权力,

那么简政放权是很难的。在形式上,他们可能会支持简政放权,但实质上他们会选择替代方法来维持其权力。这些部门经常出现用计划经济方式或思维来供给市场经济的制度。

下面三大因素会导致制度性交易成本的上升:

### 1. 部委制度供给的方式会导致有限准入秩序

为什么改革开放三十多年,我国还是一个有限准入秩序?这与部委制度供给方式是有关的。诺思把人类社会所经历的社会秩序划分为三种,一是原始社会秩序,即狩猎采集社会秩序;二是有限准入秩序,即通过限制进入产生租金,以此来维持社会秩序;三是开放准入秩序,即通过政治和经济上的相互竞争而非创设租金来维持社会秩序。<sup>[3]</sup>有限准入秩序的特征表现为人格化交易的制度设计,存在特权,限制贸易准入,产权保护不完全等。我国有限准入秩序的特点,是对关系到国计民生的产业有准入限制,对公有制和非公有制企业理论上是平等对待但实际上是有差异甚至歧视的;我国公有制企业所获得的资源投入与产出是不对称的,政府过多的干预及对资源的控制产生了大量的租金等。总之,围绕限制与反限制、设租与寻租必然导致制度性交易成本的上升。尤其是这种高的交易成本使许多潜在的交易不能转化成现实的交易。权利限制秩序下的制度性交易成本远远高于权力开放秩序下的制度性交易成本。

为什么我们一方面取消和下放行政审批事项,而另一方面我国营商环境并没有大的改善?导致这种矛盾现象的重要原因是政府的审批和收费是减少了,但不少改头换面成为事业单位、中介的审批和收费。权力没有关进制度的笼子里,政府汲取之手就会伸出来,可能是公开的也可能是隐藏的。在这种环境下,各部委有竞相扩权和多控制资源的趋势。政府的扩充表现为规章制度、管制、项目及对人财物的控制,由此可知法不禁市场即可为在中国实施起来为什么那么难。比如,为什么不取消企业一般性投资项目备案制?现在总的条件成熟了,不能再用投资额的大小来决定它的备案比。还有尽快推出企业自主登记制度等。创新最重要的来源是小型企业,这在美国、德国、日本体现得非常明显,选择生产组织方式的权利,获得资源的权利以及使用它们的权利这三个因素决定着自由创新者和小企业产生的数量。在有限准入秩序下,这三个重要因素被抑制。在美国硅谷,有了专利就可以立刻办一个企业去实现创业创新。而我国交易成本很高的制度使创业创新的成本太高,技术不制约但制度制约我国的创业创新。

为什么在我国会形成有限准入秩序?在我国这种自上而下的资源配置过程中会出现两种因素,一是抑制国家部门中分权化管理因素,即国家部门支配非排他性拥有的资源,实际上是把租金占为己有。他们通过对财富创造过程的控制而获取租金。各部委的焦点就在于争夺从无效率的经济体制获取更多利益的位置。各部委都想控制更多的资源和掌握更多的规则制定的权力。二是抑制扩大私人部门的因素。从国有部门向私人部门的转移活动减少了经济官员们获取租金的可能性。为什么国企改革阻力重重?为什么民营经济面临着“弹簧门”“玻

璃门”“旋转门”? 产权不清晰会导致人们争相攫取稀缺的经济资源和机会。如国有经济产权不明晰就会产生大量的租金,国有经济在市场中的腐败成为国有资产流失的重要因素。2008年金融危机强化了上述两种因素,我国出台的一系列刺激政策导致国进民退,这与我国部委供给制度的方式有关。

由于部委制定规则存在难以克服的两个目标之间的矛盾,即本部门利益最大化与社会产出最大化是存在冲突的。这就可以发现我国不少制度是妥协的产物,并且可以发现我国一些规则或政策总是带有利益集团的痕迹,从而会大大地降低制度供给的质量。我国现行的制度供给方式也可以解释为什么这些年我们不断地简政放权但是管制并没有减少的原因。权力和特权被看成是获得财富的手段,获得财富的欲望成为这些决策者采取行动的动机。思拉恩·埃格特森认为,个人既可以在现有的制度框架内从事经济活动,也可以通过政府相关部门争取法律或规则的有利变动,以实现个人利益最大化,是前者还是后者就取决于改变权利结构的相对成本。我国部委制定规则的模式为后者提供了机会,也大大地降低了改变权利结构的相对成本。这就使我国的制度供给难以摆脱利益集团的阻碍。韩国成功之处在于转型初期有效的、相对独立的顶层设计避免了利益集团对制度构建的干扰。而像土耳其、叙利亚等国由于在制度转型时期受多种利益集团的影响而难以建立解决集体行动困境的制度体系<sup>[4]</sup>。

## 2. 部委制度供给方式会导致资源重新配置的追赶型经济

为什么我国市场决定资源配置的体制难以落到实处? 这与我国部委制度供给方式有关,部委制度供给方式使我国难以改革资源重新配置追赶型经济模式。资源重新配置追赶型经济从形式上看似乎存在市场经济的特征,但实际上政府在操控了主要经济(国有经济加宏观调控)资源的基础上按追赶目标在配置资源,即以政府为主体对资源的行政型重新配置。现代经济增长可以分为启动经济增长与维持经济增长两个阶段。资源重新配置追赶型经济模式有利于启动经济增长,但不适用于维持经济增长。启动经济增长与维持经济增长对制度的要求是不一样的。后者对制度能力的要求远远高于前者。维持经济增长需要建立起一个健全的制度基础,并且具有制度适应性效率,从而具有能抗御各种冲击的能力,并保持生产的活力。<sup>[5]</sup>我国在2008年金融危机之前可以说是启动经济增长的阶段,2008年后我国进入维持经济增长阶段,这对制度能力提出了更高的要求,但稳增长与改革之间是存在矛盾的,稳增长的压力不仅不利于改革,甚至在一些地方出现倒退。2008年金融危机后我国资源重新配置追赶型经济得到强化,从而使我国制度性交易成本上升。

(1)在我国经济下行过程中,资源重新配置追赶型经济模式又发挥着极为重要的作用。当年我国4万亿投资及地方政府的配套投资是资源重新配置追赶型经济模式的典型表现。2008年后外来的冲击强化了现行制度和体制的负面功能,从而增加了制度性交易成本。这个经济模式在2008年金融危机之前就存在,但2008年后这种模式被加剧,如政府收入占GDP的比重增大,政府汲取的

资源更多了,地方债和土地财政增长快等。政府一方面通过税收、收费、基金及直接经营企业占有过多的资源,从而使市场决定资源配置缺乏“物质基础”,另一方面,政府各部门又通过项目、补贴、支持及直接投入等方式把这些集中上来的资源分配下去,这会大大地扭曲市场要素价格,这种再分配式的增长有利于实现特定的目标,有利于经济增长中数量的扩张,但不利于经济增长的质量的提高。我国的再分配式增长已经超出了财政学所讲再分配的范围。我国税收、土地出让金、社会保险金、国有企业上缴、彩票销售、预算外及非税收入、没有进入预算统计等政府实际总收入占 GDP 比重由 1995 年的 16.45% 上升到 2015 年的 36.92%。

(2)我国现在三重的再分配使市场决定资源配置的空间越来越小,一是财税再分配,我国分税制改革的最大局限性是形成了中央与地方的再分配关系,由于地方政府财力与事权不匹配,当前地方政府开支占全国总支出的 85%,但是其收入却不到全国政府总收入的 50%。一旦中央转移支付无法应对地方需求,于是土地财政和地方债务规模必然增加。二是财富再分配,这些年金融与房地产也成为政府集中和再分配财富的工具。我国过高的房地产价格与政府部门追求自身利益最大化是有内在联系的。中国金融行业的利润占到中国整体经济的利润超过 80%,我国几家大银行持有股份最多的也是政府部门,他们凭借垄断地位和制定规则的权力从实体经济部门汲取了过多的利润。三是资源再分配(要素市场)。我国各部委控制和配置的资源大大地缩小了市场决定资源配置的空间。现在我国土地、资金及劳动力等还是由政府所控制,存在着市场化的阻力。

(3)再分配式增长和高水平的转移支付及其后果。2008 年金融危机后,为了应对经济下行,我们强化了政府对经济的干预,从而导致了更大规模的再分配式增长。利益集团想要政府根据他们的利益重新分配财富的要求在中央集权的体制下最容易达成此目标,因为成本可以转嫁出去。<sup>[6]</sup>在这种体制下,决策者可以不对自己的决策后果负责,决策错误导致的损失可以转嫁。值得注意的是,我国制度供给与财力分配往往是联系在一起的,这两者的相互强化大大地增加了政府再分配的能力。再分配式增长和高水平的转移支付的后果表现为三种效应,一是挤占效应,即政府占有资源实际是对民间资源的占用,这种再分配抑制了个人消费及内需的形成,挤占了民间投资。二是低配效应,政府使用资源是用张三的钱为李四办事的模式,其效果远远低于用自己的钱为自己办事的自主模式的效果。通过政府配置资源的效率呈递减的态势,并且抑制了市场机制对产业发展的优化功能。这些都成为我国经济下行的原因。三是腐败效应,政府主导的一些资源配置不可避免地会存在寻租和腐败之类的现象,如有人估计一些基础设施项目的腐败成本占其总项目支出的 20%。这种再分配式增长还会导致非生产性或寻租活动,出现资源配置的低效和错配。自 2008 年世界金融危机以来,中国政府主导的 4 万亿投资项目加上各级政府以及银行配套的投资,其中有多少流入了各类私囊之中是一个未知数。高水平转移支付是再分配式增长的

重要特征。当前,我国经济面临两大高水平转移支付的困境,一是源于我国再分配式增长中的高水平转移支付,二是面对2008年金融危机后我国出台强刺激政策,这些强刺激又不得不加大政府的再分配能力,进而导致更高的转移支付。

### 3. 部委制度供给方式会导致政府与市场关系的不确定

政府与市场的边界的不确定引起的制度性交易成本的上升。我国政府与市场的关系还没有处理好,边界没有划清楚,也没有制度化。是政府管得多一点还是市场管得多一点在我国当前是不确定的,我国这种体制一旦遇到外部因素冲击会出现体制性倒退。我国民间力量还不足以制约政府的权力。政府权力的扩张和政府管理范围的扩大会导致制度性交易成本的上升。经济下行给政府部门扩张自己的权力提供了理由,我国各部委控制和配置的资源(包括制度供给)大大地缩小了市场决定资源配置的空间。一是政府部门可以通过制度、规则及政策来限制市场对资源的决定作用。市场经济不仅仅是一个“使价格正确运转”的事情,如科斯所说,这个价格体系包含一系列制度,那么,问题可能是一个“使制度正确运转的问题。”我国市场化改革没有按市场+制度的方式去推进,而是市场+政策。这就导致我国许多市场变成了“政策市”。美国就一个商务部,商务部是管市场的,不管企业,我们不是,一直管到企业去了。我们大多数部委不是去管市场,而去管企业。二是政府部门可以用更多的再分配来减少市场对资源的决定性配置作用。我国金融业、土地、房地产等要素也没有市场化,总之我国要素市场并没有让市场决定资源配置,我国商品市场由市场决定资源配置的程度远远高于要素市场由市场决定资源配置的程度。金融危机使我国市场化改革速度放缓。这种逆市场化在短期是可以的,但有把其长期化、固定化的态势。三是政府部门可以通过国有经济及宏观调控来限制市场的作用。我们检验真改革还是假改革就是看市场化程度的进展,供给侧结构性改革的实质就是要降低制度性交易成本,让市场作用的空间更大,让市场决定资源配置。从近些年一些地方或部门来看,我们的“三去一降一补”并没有让市场机制去发挥作用,我们并没有让市场机制去纠正过去的错误。四是地方政府也可以通过上述手段来减少市场对资源的决定性配置作用。

综上所述,有限准入秩序的制度性交易成本高于权力开放秩序下的制度性交易成本(解释各种管制、准入限制等);资源重新配置的追赶型经济的制度性交易成本高于市场决定资源配置的制度性交易成本。政府与市场关系的不确定性在外部因素的冲击下更加剧了政府对经济的控制从而导致制度性交易成本的上升。上述制度性特征在2008年金融危机后有所强化,这是导致我国制度性交易成本上升的重要原因。

## 三、制度性交易成本上升对中国经济下行的影响

经济下行是一种外部冲击(周期性因素),我国面对这种冲击,由于体制和制度方面的原因,适应性效率比较低。为了应对冲击,我国采取的一些应对措施中



断了改革或者说不利于改革。改革出现调整或曲折也是正常的。应该讲,这是我国制度性交易成本上升的重要原因。为了应对危机,我们加强了政府主导的投资和经济活动,这是不利于市场化改革深入的,为了解决危机问题,政府调控替代了部分市场的功能。为此,企业因遵循政府制定的各种制度、规章、政策而需要付出成本,这就是一种制度性交易成本。另一方面,为了应对经济下行,政府加强了投资和项目建设,国有经济是重要的载体,尽管我国提出了混合所有制改革,但是解决下行比改革还要重要,国有经济控制的资源和投资会不断增加。这两个方面是相互联系相互制约的。

在我国经济体制改革还没有到位的情况下,经济下行与制度性交易成本上升是一种互动关系:经济下行导致制度性交易成本的上升,而制度性交易成本的上升又导致经济下行,这是中等收入国家在转型中面临的一个重要问题。一项近期的跨国研究表明,制度因素是中国经济增长最严重的威胁,可能导致中国落入中等收入陷阱。<sup>[7]</sup>但每个国家又有自己的特殊性。我们现在还没有办法去量度制度性交易成本,所以也难以用实证分析的方法去研究制度性交易成本上升如何导致经济下行。但我们可以从以下四个方面来定性分析制度性交易成本上升对经济下行的影响,这些影响有的是直接的,有的是间接的。我们这里主要是一种长期和趋势性分析。制度性交易成本的上升导致经济增速下行其实并不可怕,更值得关注的是制度性交易成本上升对市场体系运行、对分工及专业化、对利润和创新及对民间和外资投资的影响。中国经济运行中的问题并不简单是经济增速下行的问题,其实更重要的是一些结构性矛盾的问题。

### 1. 制度性交易成本上升大大地降低了我国市场体系运行的效率。

经济下行导致我国一些管制措施的加强,这是我国制度性交易成本上升的一个重要原因。一旦经济下行压力增加,一方面,政府就主导投资稳增长。政府主导的投资占用了资源,增加了要素的成本,市场中的企业投资不积极,政府那一部分占的比重越来越大,市场占的比重越来越小,整体效率下降,又导致经济下行的进一步压力,这就形成恶性循环。另一方面,面对经济下行中出现的問題,政府各部委就出台相应的政策、规则及改革方案,我们统称制度供给。如典型的是房地产市场,房地产价格无论是涨还是降,政府都要管。我国许多市场由于制度的缺失、制度的扭曲导致其供求关系无法形成均衡。尤其是2008年后出台的许多规则不仅增加了企业的制度性交易成本,而且还不利于市场机制的运行。体制成本是中国经济的决定性变量,体制成本降,经济增;反之亦是。<sup>[8]</sup>我国市场中的成本除了科斯所讲的正常市场机制中的成本外,还存在我们所讲的制度性交易成本,如准入限制,获得资源的限制,各种管制,过高的税费等。我国市场的总交易成本=市场型交易成本+非市场型交易成本(制度性交易成本)。制度性交易成本提高的后果表现为,一是抑制了市场功能的发挥,导致市场失灵;二是增加了市场的不确定性,从而为进一步的控制提供了依据,又会增大制度性交易成本,从而形成恶性循环。

2.制度性交易成本上升使生产可能性曲线内移,使许多交易无法进行,降低了潜在增长率;制度性交易成本上升使市场规模减小,影响分工的深化,影响新的产业发展。

(1)我国不仅有部委纵向的制度供给,还有地方政府的制度供给

地方制度壁垒既导致我国统一市场无法形成,没有开放统一的市场就不可能有市场规模,同时也产生制度性交易成本。产业发展的两个条件一是产权保护,二是市场规模。如,由于地区分割,我国大约40多万家零售药店当中连锁药店竟不到40%。这导致的制度性交易成本使我国医药行业流通环节交易成本相当于国外的2—3倍。又如,某部委搞了一个电动车的十城千辆计划,现在大概有20多个城市都在搞。中央政府、地方政府各拿一部分钱来补贴,十城千辆总共就是一万辆轿车,而两三万辆车才达到规模经济。类似现象在我国许多行业都存在,几乎每个省都搞,全国产量加起来都不错,但都达不到规模经济。这是因为各地为了保护自己的利益限制跨区兼并重组和连锁经营,从而增加了制度性交易成本。“坏”的制度可能人为地制造制度性交易成本,在这种情况下,交易成本占GDP的比重会上升,而人均GDP可能减少。亚当·斯密讲,分工受市场范围的限制。而过高的交易成本会抑制分工和专业化的发展。

(2)制度性交易成本降低了潜在的增长率

在科斯看来,交易成本不仅影响生产要素的合约安排,而且还有可能使许多商品和服务的交易无法进行,从而降低潜在增长率。制度性交易费用的发生往往与政府的法律法规、政府行为有关。一个明显的例证是,政府取消企业注册时的最低资本金要求,使得2014年一季度的新公司注册数比2013年同期激增了43%。因为新创办的企业多是民营企业,而国有企业可以通过保留利润等方式获得政府的股权投资,这样的限制在取消之前显然意味着民营企业和国有企业在市场进入方面并不在同一起跑线上。类似的规定限制了我国新企业的产生。

(3)资源配置上的所有制歧视

在我国转型期,竞争性行业的国企资源利用率整体低于非国企。尤其是在国企占优势地位的现代服务业,非国企有潜力发挥更大作用。更重要的是,各种所有制类型的企业在市场上平等竞争,是以多种所有制并存为特征的“基本经济制度”的基石。假如国企与非国企的平等竞争被证明在中国根本就无法实现,多种所有制并存就很难长久。我国平等对待公有制经济与非公有制经济的产权原则与实际的所有制歧视是相互冲突的。

3.制度性交易成本上升使企业的利润越来越少,弃实转虚导致经济下行;制度性交易成本上升使社会资源由生产性转为非生产性,社会的创业创新活力减少。

诺思研究表明,制度安排在决定收益结构中扮演着重要角色,所谓收益结构是指从事社会中的不同创业职业所带来的相对报酬。这些制度对决定创业活动在再分配性职业和生产性职业的配置中发挥着主要影响。直到英国工业革命之

前,绝大多数国家在绝大多数时期的通行制度,均倾向于支持经济体中富于创业精神的个人从事分配性活动。<sup>[9]</sup>

如果是生产性制度就可以大大地增加财富的生产和利润的增长。世界各地的单位资本收益差异应该由制度环境差异来解释(奥尔森)。“尽管低收入社会得到自强化贸易中所得的大部分收入,但他们并没有实现专业化和贸易中所能得到的最大收入。他们没有公正执行合同的制度,所以,他们失去了从那些要求公正的第三方强制的交易中所能得到的收益的大部分,他们没有保护产权在长时期安全的制度,因此,他们失去了从资本密集产品中所能得到的收益的大部分。这些社会中的产品和贸易进一步被错误的经济政策以及个人的、公共的掠夺行为所阻碍。当存在复杂系列的市场时,就会出现错综复杂的社会合作,这就要求比其他大部分国家好得多的制度和经济政策。”<sup>[10]</sup>这也可以用来解释为什么有些国家繁荣,有些国家落后。

如果是再分配式制度增长,那么就会减少财富和利润的增长。再分配式增长会破坏利润规则,再分配式增长不可能让利润在不同行业相对平均的增长。再分配式增长会导致利益的再分配,并且使成本信号失真。在竞争性市场经济中,等量资本获得等量利润。在我国经济下行过程中,我国有几个产业的利润是很高的,一是银行业,美国麦肯锡公司一份研究报告测算,中国金融行业的利润占到中国整体经济的利润超过80%而美国这一比例在20%左右。<sup>[11]</sup>二是房地产行业。资源过度向房地产领域集中,挤压实体经济发展空间,抑制了创业创新活力。三是一些垄断行业有垄断利润。一方面它们凭借垄断地位获得高额利润,另一方面,这些行业也是政府调控经济和再分配的工具。如前所述,实体经济在制度性交易成本上升的情况下,其利润减少,制度性交易成本的上升必然挤占实体经济的利润。加上上述几个行业在利润上的比较优势,实体经济就越来越不划算了。四是产能、库存及高负债使实体经济的利润越来越少。现存的产能过剩压低了中国企业的投资回报率,从12%的回报率落到6%左右。制度的扭曲使制度性交易成本上升。资源重新配置追赶型经济中的误配也会导致利润的减少。

制度性交易成本会改变生产性与非生产性活动的报酬。制度性交易成本的上升使生产性活动的利润减少,甚至亏损,而此时,搞非生产性活动更有利。社会产品没有什么增长,而非生产性活动有利可图,也会导致经济下行。市场决定资源配置的经济会促使企业在竞争中去寻利,而资源重新配置的追赶型经济则会导致寻租。一个社会再分配大,寻租的可能性就大大地增加。政府再分配资源本意是要促进产业的发展,但分配资源的过程却演变为瓜分而不是做大经济蛋糕的行为。政府过多干预经济和管制经济也会导致寻租,因为很多机会源于制度空缺,中国企业领导者将他们的注意力放在利用这些机会而不是探索新颖的创新活动上。中国商人与欧美国家的商人的区别在于,中国的商人不是做更好的捕老鼠器,而是搞到捕鼠的特权。<sup>[12]</sup>

4.制度性交易成本使外资投资减少、民间投资减少,也会导致经济的下行。国与国之间的竞争最重要的是制度的竞争。好的制度可以降低交易成本,从而把世界的资源吸收过来。从投资主体来看,外资及民间投资对制度性交易成本上升反应要敏感得多。

制度性交易成本上升对外资投资的影响到底有多大,还需要进一步分析。一国制度性交易成本上升会引起外资用脚投票。据国家统计局数据,2016年外资在中国固定资产投资额仅为1211.97亿,对比2011年3269.81亿这一数字,短短五年时间便下跌了62.94%。根据官方估算,全部外商投资企业吸纳的直接就业人数超过4500万。跨国公司是逐利的,哪里利润高,它们的资金会投向哪里。如这些年来我国成本包括制度性交易成本的上升使我国制造业成本与美国制造业的成本差距越来越小了。经过改革开放以来的发展,当2008年中国取消外资优惠政策的时候,国内的内需市场开始在扩大。但是,经过房地产大跃进、政府货币的超额发行、过多的基础设施建设及制度性交易成本的上升,外资在中国的投资开始减少。与此同时,我国对外投资开始增加,但是监管体制和投资的效率并不理想。由于我国企业制度竞争力不够,中国有两万多家企业90%以上在海外投资是亏损的。从2011年到2016年我国直接利用外资额与对外直接投资额的差额分别是560、345、274、167、83、-479亿美元。而另一方面,中国开始兴起了对外投资,这意味着中国的产业正在迁出,财富开始逃离。这些年来我国把外需减少看作是世界经济不景气的结果,而忽视了我国制度性交易成本上升引起的外需减少。

近几年我国民间投资减少,民间投资对制度性交易成本上升反映是最敏感的。我们从全社会固定资产投资的结构来看,国内全社会固定资产投资额占GDP的比重在不断上升,从1992年的不到30%提升到2006年的50%,2015—2016年该比例高居80%,其中非民间(政府和国企)投资额占固定资产投资额的近40%,占GDP的30%;美国及欧元区的固定资产投资额占GDP的比重只有20%,其中美国政府投资占比GDP为4%,欧元区不到3%。日本的占比分别是23%和不到5%。这些年我国民间固定资产投资还在下降。

制度性交易成本的上升对民间投资及非公有制企业的影响可以从以下几个方面来看,第一,从平等地获取生产要素来看,刘小玄等人的研究发现在2000—2007年,国企的信贷成本平均为1.6%,而其他所有制企业为3.7%—6.9%。<sup>[13]</sup>杜大伟和魏尚进分析了在120个城市分层随机样本获得的12400家企业在2002—2004年期间的企业层面的财务数据,发现国企比民营企业更容易获得银行融资,而国企的平均资本回报率显著低于民营企业或外资企业。<sup>[14]</sup>据估计,在2001—2013年,国企在工业用地使用费方面比市场水平少交了2500—5000亿元,相当于其账面利润的25%—122%。第二,从财政补贴来看,例如在2015年获得政府补贴最多的10家上市公司中,有7家是中央国企。《中国财政年鉴》发布的数据,其中显示非金融类国企中的国有资产存量增长迅速,2005年以来的增速达

到两位数,现有国有资产存量超过 80%是在 2003 年以后积累起来的。这应该主要是国企的利润留存所致。生产效率更高的企业应该多研发,而效率低的企业应该多模仿,而中国相对效率更低的国企却做了太多研发,效率更高的私企却研发不足。有研究认为,如果能够纠正这一资源错配的现状,中国 2001—2007 年间制造业的生产率增速能够增加 33%—50%,这是相当可观的数字。<sup>[15]</sup>在全球性“产能过剩”的背景下,全球各大经济体所实施的量化宽松的货币政策的受益者是其境内所有的企业。但是,中国只有国企成为这一政策的主要受益者。中国政府对创新活动的补贴对象主要是国有企业,但是创新活动,包括专利,大部分来自于国内的民营企业。第三,行政审批对竞争的影响,不仅限于正式法规,还应包括诸如领导批示一类的行政指令,其中有很多不属于公开信息,这增加了研究的难度。例如,对投资项目的行政审批是产业政策的主要工具之一,要判断投资项目的审批在多大程度上存在所有制偏向,就非常困难。但总体来说,目前中国的监管环境对国企与非国企竞争的影响不太可能是中性的。上述都是所有制歧视和部委制度供给制中抑制私人经济的必然结果。这些制度性交易成本是这些年我国民间投资减少的重要原因。制度性交易成本的上升导致外资和民间投资的下降,为了稳增长和抑制经济下行,这会增加政府和国有企业的投资,而国有经济投资低效、损失、错配又会加剧经济下行。

#### 四、结论与思考

“三去一补一降”中的降成本主要是指要降低制度性交易成本。供给侧结构性改革的实质就是要降低制度性交易成本。

为什么我国一边改革一边制度性交易成本还在上升?我们认为,这与我国部委制度供给方式有关。这种制度供给方式导致有限准入秩序、资源重新配置的追赶型经济以及政府与市场关系的不确定。我国这种改革方式遇到了当年苏联改革中曾经遇到的问题,即这种改革会抑制分权化和抑制非公有制经济的发展。“早在信息技术革命来临之前,哈耶克(1949年)和冯·米塞斯(1981年)就已指出,现代经济不断增长的科技复杂性需要更高层次上的权力下放。”<sup>[16]</sup>启动经济增长时期可以权力相对集中、依靠国有经济,但维持经济增长需要权力下放、需要大力发展非公有制经济。米塞斯在《自由与繁荣的国度》中指出:“要么停止干预市场的自由运作,要么把物质资料以及财富的生产和分配的全部管理权交给政府——除此之外我们根本别无选择”。<sup>[17]</sup>米塞斯的这一论辩逻辑是否成立还可以讨论,但有一点是值得我们注意的,我们既想搞社会主义市场经济,但又不停止干预市场,这就会导致既得利益集团把干预市场的好处通过市场体制去兑现,这种状态是不可持续的。我国必须从制度变革层面构建市场决定资源配置的体制,因此,必须在供给侧结构性改革中转变制度供给方式,把部委制度供给方式上升到全国人民代表大会层面(税收法定是良好的开始),把制定规则与执行规则区别开来,解决我国制度供给的集体行动困境,即每个制度或规则

从部委或行业自身来看都是好的,但从全国或整体来看就不是好的(或次优的)。

制度性交易成本的上升与经济下行的关系应该引起我们高度重视。国内理论界和决策者对我国经济下行从政策和调控层面分析的比较,但从制度层面关注还不够。经济下行从短期看可能是一个周期性甚至结构性问题,但长远来看,经济下行可能是一个制度性问题。本文分析制度性交易成本上升对经济下行的影响主要是定性的和粗略的。面对经济持续的下行,一是从经济发展阶段来讲,我们要防止陷入中等收入陷阱。要把面对经济下行的对策从政策和调控层面转到制度改革和制度能力提高上来。二是要把政府调控真正转到市场决定资源配置上来。要把产权改革落到实处。要大力发展非公有制经济,通过混合所有制改革优化所有制结构。三是要从再分配式增长转到共享式增长上来。不进行制度转型而仅仅进行经济结构转型是不能维持经济增长的。供给侧结构性改革的关键是制度变革。

### 注释:

[1]胡凯、周鹏:《非市场交易费用的测度及其应用:研究综述和展望》,《制度经济学研究》2011年第2期。

[2][美]李·J·阿尔斯通等编:《制度变革的经验研究》,经济科学出版社,2003年,第82页。

[3][美]诺思等:《暴力与社会秩序——诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》,上海三联书店,2013年,第152页。

[4][美]戴维·瓦尔德纳:《国家建构与后发展》,吉林出版集团有限责任公司,2011年,第35页。

[5][土]丹尼·罗德里克:《一种经济学,多种药方》,中信出版社,2016年,第45页。

[6][美]迈克尔·S·格雷弗:《真正的联邦主义》,陕西人民出版社,2011年,第9页。

[7][美]乐文睿、马丁·肯尼等:《中国创新的挑战》,北京大学出版社,2016年,第320页。

[8]周其仁:《体制成本是中国经济的决定性变量》,《经济参考报》2017年1月11日。

[9][美]戴维·兰德斯、乔尔·莫克、威廉·鲍莫尔编著:《历史上的企业家精神》,中信出版集团,2016年,第XI页。

[10][美]曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,上海人民出版社,2005年,第95页。

[11]麦肯锡:《中国80%经济利润流向金融业》,http://mt.sohu.com/20160711/n458838993.shtml, 2016-07-11。

[12]郑琳:《中国商人的传统为啥不是造更好的捕鼠机》,《钱江晚报》2012年1月8日。

[13][14][15]张春霖:《分析:形成国企与非国企平等竞争的环境》,http://www.sohu.com/a/137925122\_313170,2017-05-03。

[16][美]福山:《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社,2007年,第53页。

[17][奥]米塞斯:《自由与繁荣的国度》,中国社会科学出版社,1994年,第113页。

〔责任编辑:马立钊〕