

真正的挑戰在於制度競爭

肖聿

兩年多前的亞洲金融危機對中國沒有形成很大的衝擊，很重要的一個原因，就是中國實際上還沒有真正融入本質上由市場主導的世界經濟體系。本文不準備詳細討論這種市場經濟體系有甚麼好處，中國融入其中的必要性，而只想強調一點：市場經濟最重要的特點就是自願交換，正是因為自願交換給雙方帶來的互利使得財富不斷增長。在此基礎上，我們來討論中國怎樣融入世界經濟體系。

兩年多前的亞洲金融危機對中國沒有形成很大的衝擊，很重要的一個原因，就是中國實際上還沒有真正地融入本質上由市場主導的世界經濟體系。本文只想強調一點：市場經濟最重要的特點就是自願交換，在此基礎上，我們來討論中國怎樣融入世界經濟體系。

幾個有助於理解中國經濟改革與開放的理論概念

甲 競爭力由要素成本與交易成本決定

筆者的一個基本觀點是：經濟競爭力是由其總的生產與交換成本（也就是要素成本與交易成本之和）決定的。

甚麼是交易成本？交易成本實際上是人為製造的成本，往往是看不見、摸不着、隱藏的成本，它與要素成本有區別。要素成本，即要素價格，是由需求與供給決定的，但是交易成本很難說是由需求與供給決定的。交易成本是一種制度成本，制度是由人決定的，如果這個社會中的人能夠達成共識，創造出好制度（制度不一定是設計出來，很有可能是試出來的），那麼這個制度就可能大大降低交易成本。因此，交易成本不是一個市場均衡的概念，不能說在某時、某地有一個合理的滿足市場供需均衡的交易成本。

交易成本本質上是人為的，如果能夠降低交易成本，交易量就會增加，創造財富的速度就大大加快。香港所有的要素成本都很昂貴，但香港經濟制度卻能創造出巨大的交易量，從而給香港帶來可觀財富。香港84%的國民生產總值是由服務業創造的，這說明香港的交易成本很低，所以大家都從事交易，使得交易成為經濟活動中最主要的部分。相比之下，大陸的要素成本很具競爭優

* 本文根據作者在北京天則經濟研究所的演講整理而成。本文的整理得到復旦大學張昕、香港大學方舟及天則所幫助。感謝香港研究基金會資助作者有關產權與中國經濟改革的研究項目。

勢，但制度因素造成交易成本過高，阻礙了自由交易，制約了經濟競爭能力的提高。

乙 產權制度實質上是分配風險的體系

產權的一個基本功能就是決定人們的預期。人們對經濟活動的後果事先要有一個預期，此後的行為就受到預期的影響。每一次市場交易實際上是在重新分配風險，而產權為人們分攤風險的方式提供了穩定的預期。

最典型的例子就是證券市場。亞洲金融危機中亞洲股市大幅度下跌就是市場在重新分配風險的表現，體現出市場參與者對經濟全球化過程中投資回報率不可避免的調整過程的一種預期。由於像中國這樣的低要素價格的國家加入部分產業的國際生產鏈，迫使投資者對已有的投資能力的未來盈利能力重新估價。盈利能力調低意味着相對虧損，而這種虧損一定要分攤到投資者當中去。清楚有效的私有產權在市場經濟中的作用在於：在經濟環境發生變化時，能把虧損分攤到具體投資者身上去。股市價格的調整就體現了金融市場中清楚有效的產權所起到的分攤風險的作用。正是在這個意義上，產權制度最重要的功能不是分配利潤（利潤只是一種動機），而是清晰明確、為公眾認可地把虧損最有效地分攤到各個投資者當中去，從而消化風險。市場需要一種機制來吸收消化虧損，然後才有機會去嘗試新的更大的風險。

以目前比較時髦的高科技產業為例，政府希望中國的普通投資者像美國投資者一樣積極投資高科技行業，但是我們必須認識到：美國高科技企業在資本市場獲得的追捧是以美國的制度優勢為前提的。中國的普通投資者不可能僅僅因為政府的宣傳鼓動就投資高科技股票，不是因為沒有錢，而是因為他們對這個制度沒有信心。美國的科技股市盈率那麼高，而現在卻根本不賺錢，但是美國人願意投資，而且還不願意輕易拋售，就是因為人們對美國的制度有穩定、良好的預期：分散投資的結果可以保證投資者有可觀的回報。而保證人們對未來有良好預期的重要因素，就是有完善的產權制度將風險明確地界定、分配。

香港所有的要素成本都很昂貴，而84%的國民生產總值由服務業創造，這說明香港交易成本很低。相比之下，大陸的要素成本很具競爭優勢，但制度因素造成交易成本過高，阻礙了自由交易，制約着提高經濟競爭能力。因為保證人們對未來有良好預期的重要因素，就是有完善的產權制度將風險明確地界定、分配。

丙 開放市場的真正含義：提高生活水平與競爭力

認識全球經濟一體化必須清楚把握開放市場的真正含義。傳統的觀念是：出口能夠創造就業，提高生產力水平，只有出口是好的。但是，值得強調的是進口比出口更重要，特別對中國來講意義更為重大。

美國在過去七八年裏一直都是巨額貿易逆差國，然而同期它的失業率卻不斷下降。「進口創造就業」，這在經濟學教科書裏是錯誤的結論。但事實上由於美國吸收了大量進口，使得美國能保持低價格。由此首先使得美國公眾的實際生活水平大大提高，就業意願也隨之增強。進口國的另一項收益是進口先進產品能夠有效提高進口國的競爭力。開放市場的最終目的是提高生活水平與競爭力。這對中國這樣的後發展國家來說尤為關鍵。

加入世貿的挑戰與機會

本文第一部分解釋了交易成本、產權、開放市場這幾個關鍵的理論概念，在此基礎上我們可以更為深刻地認識加入世貿對中國的意義：世貿使得中國有可能在技術和制度兩個層面全面與國際接軌。今天的中國基本上是半封閉、制度落後、生產力不發達的國家，經濟上是小國、人口上是大國，而中國在加入世貿後，延續世貿所制訂的制度框架，將可能成為一個經濟開放、制度國際化、生產力不斷提高的經濟人口大國。以下就是對此轉型過程中一些具體政策問題的看法。

甲 農業：改革農產品購銷體系

在糧食生產和流通兩個環節中，生產能力問題已經基本解決，導致糧食供需不穩定甚至出現災荒，主要在於糧食流通體制。中國目前的體制實質上是政府主導的一種沒有市場的糧食期貨購銷制度。如果中國加入世界糧食體系，就可能依靠國際糧食期貨市場維持比較穩定的糧食價格和供給，從而為放開政府對糧食流通行業的控制創造條件。

中國工業化過程中的一個核心問題就是如何把農民變成工人，相應的重要前提就是要保證糧食供給和維持穩定的糧食價格。中國的基本情況是總體上恩格爾系數很低，糧食構成了人們消費中很重要的部分。因此，穩定的糧食供給和較低的糧食價格就意味着農民變成工人的成本（即工業化的成本）降低了，改革具備了社會穩定的基本前提。

在糧食生產和流通兩個環節中，中國和全世界總體情況類似：糧食生產能力和技術問題已經基本解決，導致糧食供需不穩定甚至出現災荒的主要問題在於糧食流通體制。

目前中國糧食市場的特徵是：供給彈性非常高，需求彈性非常低。中國農業基本是以家庭為生產單位的小規模生產模式，一家一戶的農民不可能直接進入期貨市場。小農經濟的生產方式和相應的糧食期貨市場的缺位，導致了數量眾多、信息分散的農民對於細微的價格變動會出現大規模的供給調整。而中國人的飲食習慣和消費結構決定了在相當長的時間裏，糧食的需求彈性非常低。這樣的供給曲線和需求曲線正是擴散的蛛網模型所描述的情況，其結果是不穩定的循環。我國糧食流通領域的歷史經驗就反映了這種不穩定的循環。1988、89年的通貨膨脹的主要導因之一就是糧食緊缺。

政府從總體經濟穩定的角度來看，為了防止1988、89年那樣的通貨膨脹再次發生從而拖延國有企業和國有銀行的改制，就一定要穩定糧食價格與供給。中國目前的體制實質上是政府主導的糧食期貨「市場」，也就是一種沒有市場的糧食期貨購銷制度。如前所述，期貨市場、股票市場的一個重要功能是分配風險、分配損失。如果由政府來主導分配損失，損失都是國家的，政府本身無法降低消費、降低投資，無法從經濟舞台上消失，風險最終無法分散、消化。沒有嚴格意義上的期貨市場來預測、調整合理的市場價格，政府自身也無法制訂合理的糧價，最終不得不通過財政補貼來維持有效的糧食收購價格。

在制度落後而又封閉的大國經濟裏，政府要解決糧食流通問題幾乎是不可能的。出路在於將中國轉變為開放的大國經濟，通過進入國際市場並利用其先進制度來達到穩定農產品的價格和供給。糧食的供給彈性比需求彈性高這種現

象在世界各國都不同程度地存在，而人們正是通過期貨市場來預測、協調和決定未來糧食的合理價格和產量。目前國際的糧食期貨市場比中國的期貨市場更為有效和可靠，因此中國如果加入世界糧食體系，特別是通過開放中國沒有比較優勢的土地密集型糧食產品的進口，我們就可能依靠國際糧食期貨市場維持比較穩定的糧食價格和糧食供給，從而為放開政府對糧食流通行業的控制、提高糧食流通行業的效益創造條件。

乙 工業：放企業、抓制度、限制國有資產風險

筆者認為，中國政府關於工業企業改革的基本政策已經走向了正確的方向。但是，一些具體政策還值得進一步探討。

國企改革的要點之一是「抓大放小」，但僅以企業規模來判斷國有資本是否應該退出，並不合理。同樣，政府「抓」高新技術企業也不是科學標準：沒有人能夠準確預期市場的變化，這種預期應該交給市場；政府政策應該集中於制度建設，以不變應萬變。用政策慣用語來概括，企業改革中，政府應該考慮怎麼「養人、關廠、放企業、抓制度」。

筆者在《產權與中國的經濟改革》一書中提出：政府可以擁有國有資產，但是不必擁有國有企業。政府擁有國有企業，就成為國有企業債務的承擔者，但又無法享有國有企業的盈利（企業「負盈不負虧」），權利和責任嚴重不相稱。但是政府可以擁有資產，相應前提是：政府在每一個企業裏擁有的股份不能超過30%，這種安排首先控制了國有資產的風險，而私人投資者擁有大部分股份就可以選擇、監督企業經理，解決企業中「委託—代理」問題。從這個角度看，去年9月中共中央作出的關於國有企業改革的決定，基本上確定了有利於企業改革的政治環境：改革所受到的體制制約進一步減少。如果增加以下的法律保障，政策信號就更加明確了：即全國人大立法規定政府在每一個企業的投資都不超過30%，以此控制政府投資企業的風險。

在國有資本進入、退出市場方面，1998年以來香港政府在股市的表現就是非常生動的例子。恆生指數跌到六千點時，香港政府決定入市。最後，香港政府從一個完全沒有國有企業資產的政府變成擁有香港最好公司10%股份的特殊股東。隨着這些公司市值上升，香港政府賺了大錢。我在《產權與中國的經濟改革》談到，中國政府需要有所謂的資產增值來支付它過去積累的淨負債。香港政府非常漂亮地做到了資產增值這一點，並正在設法將股東這頂帽子還給老百姓。許多人從自由經濟理念出發，認為香港政府這一行動是一種退步。但是就大陸的情況而言，政府如果能從佔有100%企業股份下下調為30%，那是巨大的飛躍，是向市場經濟過渡的進步。如果中國政府能夠立法限制國有資產風險，那將給市場投資者、經理、工人一個明確的改革方向。

在國有資本逐步退出企業的過程中，最嚴重的「摩擦」就是下崗職工的安置。這些工人為國家工作了二三十年，政府應該完全承擔他們的基本生活問題。如果應支付的費用在二三十年的時間上攤銷，政府承擔的負擔在短期內是

筆者認為，企業改革中，政府應該考慮怎麼「養人、關廠、放企業、抓制度」。如果中國政府能夠立法限制國有資產風險，那將給市場投資者、經理、工人明確的改革方向。而在國有資本逐步退出企業的過程中，最嚴重的「摩擦」是安置下崗職工，政府應該完全承擔他們的基本生活費用。如果把應支付的費用分在二三十年中攤銷，政府在短期內是可以承受的。

可以承受的。同時，政府應該允許、鼓勵、幫助他們尋找工作。企業職工的基本生活解決，企業的債務暫時凍結之後，剩下的只是企業的資產，國家通過出售資產退出應該沒有問題。

丙 銀行與資本市場：降低交易成本及金融體系風險

金融市場的改革政策同樣應符合前面闡述的交易成本、產權的原理。基本的改革方向是：通過金融業的改革開放，降低經濟活動的交易成本和金融體系的整體風險。

一個人、一個家庭、一個企業的風險對政府來講是不重要的。西方的經濟包括香港每天都有企業破產、銀行出問題，但經濟整體不會出大問題。金融體系產權明晰的結果就是風險、虧損可以明確分攤到具體投資者身上。股票價格的漲落形式上只是遊戲，實際上正是這個制度使得整個經濟系統能夠維持新陳代謝。

中國銀行基本業務中最重要的是開放貸款業務，而不是存款業務。國有銀行之間存款的競爭非常激烈有效，而由於產權問題，國有銀行貸款很難完全按照市場原則進行。如果將貸款業務對外資、合資、私人銀行開放，它們面對嚴格的預算約束，可以真正地市場化操作。同時，國有銀行可以通過銀行間拆借和其他市場，將吸收的存款轉移到外資銀行，再由外資銀行貸款給企業。這樣的做法可以使中國金融業獲得一個穩定的過渡期。

中國股市上幾乎沒有值得作長線投資的公司。從中國資本市場的發展來看，雖然監管制度很重要，但是更重要的是要有好的公司上市。為了達到該目標，需要一個很重要的制度改進，即允許在中國的外商投資企業在中國上市。如果能夠把在中國的所有跨國公司、優質公司都在中國股票市場上市，中國股票市場的聲譽就能有質的提高，國內外投資者都願意投資。在現在全球化的背景下，從所有權角度來定義企業的「國別歸屬」已不再重要，關鍵是經濟發展的實質。如果中國的資本市場建立了它的信譽，全球的資金都到這裏投資的話，我們得到的利益將不可估量。

丁 通縮：中國經濟中價格下降的特殊原因

通貨收縮是現在討論得比較多的宏觀政策問題。中國的通縮有一個特殊成因：過去幾年深刻的體制改革導致所有家庭對永久性收入產生了不穩定的預期，這是造成消費欲望低、價格下降的需求方主要因素。從供給方看，價格下降一方面是競爭過程中生產力水平提高的結果；另一方面則是過去經濟結構發展不健康，引致積壓商品必須降價銷售。

通貨收縮和通貨膨脹一樣會使財富在貸款者與存款者之間轉移，兩者都不利於經濟健康發展。可是，在通貨膨脹、賣方市場的條件下，企業不可能為生存而提高效率。所以在改革過程中，特別是初期，應該維持一段經濟增長期，增長的質量不斷提高，同時維持低通脹。中國目前的宏觀經濟環境已經非常接

近一個理想的改革環境。在今後幾年裏，還會持續目前這種狀況：價格上升緩慢，投資謹慎，各種閒置的資源大量存在。政府對此不必過於擔心，我們應該關注的是低通漲時期經濟增長的質量是否提高。

其次，統計數據分析可以提供對價格走勢持樂觀態度的另一個理由。中國很多私人經濟活動都沒有被統計數據覆蓋，比如個體餐館、私營企業的盈利，其中有一部分恰恰是經濟效益增加最快的經濟活動。再例如，在目前的通縮背景下，許多資產及服務價格往往在經歷從無到有的「飛躍」：從無到有的房產租賃價格、農民第一次進城打工的工資……這些價格「飛躍」都沒有體現在現有的價格數據裏。中國有相當部分的實物資產及人力資產還沒有進入市場，當這些資產逐步進入市場時，一定會壓低已經市場化的資產的價格，但是對於剛剛市場化的資產來講，它們的價格是上升的。這種由於閒置的實物及資產不斷進入市場而導致的一部分生產要素供給不斷增加、價格不斷下降，顯然與成熟市場經濟中由於信用緊縮導致的通縮不完全相同。我們還應該注意到一些知識技術密集性的資產與服務的價格正在上漲，比如教育培訓諮詢費用、高技術人才的工資、優質房地產等等。因此，中央政府不必因擔心通貨緊縮而採取過份的擴張政策，維持目前寬鬆的財政貨幣政策即可，重點應該放在穩步推進改革，努力降低經濟活動的交易成本上。

戊 財政：支付一個現代化的經濟制度及基礎設施

現在擴張的財政政策是必要的，最根本的目標應該是建立現代化的經濟制度以及各種基礎設施。如果政府現在捨不得借錢、養人、關廠，捨不得清理壞債、放企業、放經理，捨不得修路，則若干年之後中國經濟還將是老樣子；當然這種可能性非常小。

政府機構改革對公務員的處理辦法完全可以推行到國有企業改革中，如前所述：把職工養起來、凍結債務、出售資產。出售企業所得可以用來養人，也可以以國家持少數股份的方式再投到國際市場中的藍籌股企業。我們把錢投給外資企業與吸收外資到中國來其實是很相似的。只要雙方的產權都能得到維護，雙方都能受益。

本文從幾個理論概念出發，針對幾個具體政策討論了中國加入世貿、融入世界經濟體系面臨的機會和挑戰。我深信只要在政策上更具眼光、更具靈活性，中國完全可以應對這些挑戰。只要我們把握機會，完全可以給我們自己和後代創造更具競爭力的經濟制度及更美好的將來。

在通貨膨脹、賣方市場的條件下，企業不可能為生存而提高效率。所以在改革初期，應該維持一段經濟增長期，增長的質量不斷提高，同時維持低通脹。中國目前的宏觀經濟環境已經非常接近一個理想的改革環境，政府對此不必過於擔心，我們應該關注的是低通漲時期經濟增長的質量是否提高。