

● 经济学

# 进行制度创新 促进民间投资\*

赵锡斌, 费显政

(武汉大学商学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵锡斌(1948-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学商学院工商管理系教授, 主要从事宏观经济与管理研究;

费显政(1975-), 男, 湖北当阳人, 武汉大学商学院工商管理系硕士生, 主要从事国民经济研究。

[摘要] 近几年宏观经济政策效果不理想的重要原因在于未能有效地启动民间投资, 而民间投资不足则有其深刻的制度约束原因。制度创新无论对于我国以往的改革, 还是对于现实经济状况的改善都有着重要意义。因此, 以有效的制度创新推动民间投资, 从而拓展广阔的经济发展空间, 是当前必要和可行之策。

[关键词] 制度创新; 民间投资; 经济发展

[中图分类号] F 830.592 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)02-0168-05

我国经济已开始从短缺经济向相对过剩经济转变, 从卖方市场向买方市场转变。有效需求不足已成为制约国民经济发展的主要矛盾。近年来, 为拉动经济增长, 国家采取了一系列扩大内需的政策, 如增发国债, 增加财政投资; 连续下调利率和准备金率, 放松银根; 增加个人收入, 鼓励消费贷款, 刺激消费等等, 总之是多管齐下。应该说, 这些政策对保持一定的经济增长率是起了重要作用的。但总的来看, 还不尽如人意, 仍没有改变近几年经济增长率下滑的局面。以 GDP 的增长率为例, 1995 年为 10.5%, 1996 年为 9.6%, 1997 年为 8.8%, 1998 年为 7.8%, 1999 年为 7.1%, 呈现出明显的逐年下降的态势。

为什么西方国家成熟的经济理论和行之有效的经济政策手段, 在运用于我国的实践中, 却没有达到理想的效果? 这就涉及到西方的经济理论与政策手段在我国现实环境中的适应性问题。上述经济政策, 很大程度上是借鉴西方成功的实践, 其有效性是建立在完善有效的市场经济体制基础上的。我国虽然

经过 20 多年的改革, 已初步建立了社会主义市场经济体制, 但是由于改革的复杂性和渐进性, 我国目前仍具有从计划经济向市场经济转轨的体制特征。这就决定了西方国家的某些行之有效的政策, 在我国的特定环境中难以完全奏效。可选择的路径是: 或者是改变环境以适应政策; 或者是进行制度创新或政策创新以适应环境。本文拟从我国扩大内需的政策效率分析入手, 从制度创新或政策创新的角度, 提出一点政策建议。

## 一、民间投资不足是当前制约我国经济发展的主要原因

在当前经济形势下, 有两个现象值得人们关注。一是国家在 1998 年以扩大赤字为代价, 发行 1 000 亿元国债投向基础设施建设, 带动了地方配套资金的投入, 但这种投入的主体是国家财政, 而不是民间投资者; 二是在中央银行连续 7 次下调利率的情况下, 居民储蓄存款余额却一路攀升, 并突破了 60 000 亿元大关。一方面是投资不足, 需要国家投资来牵

收稿日期: 1999-08-08

\* 本文系国家社会科学基金资助的“九五”重点项目研究的部分内容(98AJY002)。

引。另一方面是民间存在大量资金,已有的宏观经济政策显然没有起到充分利用这笔巨大资源的作用,这就决定了政策效果上的低效率。

上述问题从经济学上来分析是储蓄转化为投资的问题,储蓄转化为投资的数量和质量决定了总需求的数量和总供给的质量,它对国民收入水平产生重大影响。如果储蓄转化为投资的渠道出现障碍,流通不畅,必然带来经济上这样或那样的问题。在我国现实经济条件下,国家财政紧张,许多企业(尤其是国有企业)效益低下,所以社会公众是最大的资金供给者和储蓄的提供者。储蓄转化为投资的渠道有两个:一是通过银行系统借贷给企业,用于投资;一是通过资本市场或直接投资兴办企业的方式形成投资。长期以来,第一种方式成为我国储蓄转化为投资的主渠道。相应的,国家扩大财政赤字或增加信贷规模总量就成为启动经济百试不舍的灵丹妙药,这种方法在粗放型经营的道路上取得了骄人的成绩。然而,它的弊端也是显而易见的。首先,它与计划经济体制下片面追求数量增长的粗放型经营方式十分融合,而这又正是我们所要努力改变的。其次,这种投资方式的低效率和高风险决定了它只能在短期内起作用。经济效益低下,巨额银行不良资产的形成是它致命的弱点,东南亚金融危机的爆发已为我们敲响了警钟。近年来,我国在发展直接融资方面采取了一系列措施,但总的来看,直接融资渠道的拓展并不十分理想,适应不了储蓄转化为投资需求的需要,尤其是在促进民间投资这方面,由于职工内部持股的诸多限制、股份合作制的诸多问题、国家对私人投资项目上有形或无形的限制以及私人办企业的注册障碍和税费重负等原因,民间投资远远没有形成气候。这样,虽然国家数次降低存款利率,费尽心机引导居民储蓄向直接投资转化,却依然是收效甚微。

根据凯恩斯的理论,在经济萧条时,由于经济前景过于暗淡,企业家对资本资产的未来收益预期十分悲观,投资需求的利率弹性极为低下,降低了的利率水平仍然不能唤起企业家的投资热情。此时,只有用国家投资来填补民间投资需求不足的空缺,这正是扩张性财政政策启动经济的理论依据。但是,国家投资的作用是启动经济,它不能替代民间投资对经济的重要推动作用。换言之,只有民间投资的后续跟进,才能使经济彻底走出低谷,迎来复苏。我国宏观经济政策低效的一个重要原因,即在于未能带动民间的投资跟进。例如,与上年相比,1998年,我国全社会固定资产投资增长13.89%,其中,国有经济增长17.4%,而非国有经济只增长9%,其中,集体经

济增长8.86%,个体经济增长9.19%。民间投资不兴的原因,除了公众对经济前景预期的因素之外,更为重要的深层次原因则是目前尚未形成有利于民间投资扩张的制度。因此,制度上的创新成为推动民间投资,从而带动国民经济增长的关键。没有制度上的创新,仅是采取现成的一般的扩张性的财政、货币政策及其他经济政策推动经济增长,最多只是短期内的经济增长,而不是长期内有经济效益的繁荣,此次调控也同样是以往扩张经济模式的新的翻版。所以,无论是从短期还是从长远发展来看,制度上的创新比单靠财政和银行以及其他扩张性的政策更有意义,也应当成为目前政府宏观调控的重点内容。

## 二、民间投资不足的制度约束

根据诺斯对制度的定义,制度提供框架,使人们得以在里面相互影响。制度确立合作和竞争的关系,这些关系构成一个社会,或者更准确地说,构成一种经济秩序。……制度是一整套规则,应遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范,用以约束个人的行为<sup>[1]</sup>(第120页)。

制度的选择至关重要,因为人是社会发展的决定因素,而人的能动性只有通过激励才能启动,唯有良好的制度才能够提供有效的激励<sup>[2]</sup>(第76—77页)。丹尼尔·布罗姆利在《经济利益与经济制度》一书中,就将制度交易分为4种:提高生产效率的制度交易;重新分配收入的制度交易;配置经济机会的制度交易和重新分配经济优势的制度交易<sup>[3]</sup>(第151—168页)。从中可以看出,制度对经济中资源配置效果和收入分配的影响是很大的。

同时,制度的创新和完善是一个过程,任何社会都不存在完美无缺的制度形式,每一种制度都处于产生、发展和完善并最终走向衰亡的历史过程中。一种制度形式可能在初期是有效率的,但当效率曲线达到一定点时,再发展下去就会导致效率衰减,制度创新就是对日新月异的社会发展所作出的制度调整。改革就是一种制度创新,只有坚持改革,并把改革不断引向深入,才能让各项制度更好地发挥效率<sup>[2]</sup>(第76—77页)。

从我国改革开放的历程来看也的确如此。最具代表性的莫过于70年代末80年代初在农村出现并逐渐席卷全国的家庭联产承包责任制,在这个制度创新过程中,国家没有向农业多投入一分钱,而仅仅是供给了一个新的制度形式,带来的经济效益却是不容置疑的,这就充分说明了制度创新在我国经济发展中的作用。可以说,我国20年来所取得的经济

成就就发轫于改革开放以来的制度创新,在这 20 年中,每一次成功的制度创新都带来了经济上新的发展,而每一次经济上的进步背后,都能看到制度创新的影子。近几年来经济速度上的放慢,除了外部经济形势的影响、内部长期以来积累的问题爆发以外,更深层的原因,则是我国在有效制度创新上的进展缓慢,影响了经济进一步发展的空间。

具体到民间投资这方面,改革之初,由于从意识形态上认可了非公有制经济的存在,并进行了一整套切实可行的相关制度安排,使民间投资迅速膨胀,也带来了经济上的快速发展。但是,在新的环境中,当需要进一步进行制度创新时,则显得明显滞后了,使民间投资的进一步跟进受到了限制。虽然“社会主义公有制为主体,多种所有制经济共同发展”已作为基本经济制度写入了党的十五大报告,但制度是由多层次的规则构成,相对于大量滞后的其他正式约束以及长期形成的非正式约束和实施机制而言,这句话只能起到灯塔的作用——指明未来发展方向,而在其他制度安排没有跟上之前,它不能独立地为民间投资营造一个宽松的环境。

目前,我国民间投资不兴正源于这种制度约束,即在当前的制度安排下,不能为社会投资降低交易费用和提供有效的激励机制,不能激发民间的投资热情。具体而言,包括以下几个方面:

(1)当前的制度安排不能有效的降低交易成本。有效的制度应能降低市场中的不确定性,抑制人的机会主义倾向,规范人们之间的相互关系,减少信息成本,把阻碍合作的因素减少到最低限度,为合作创造条件,从而降低交易成本。但我国经济生活中,不正当竞争、不讲信用、违约、相互拖欠,以及假冒伪劣商品等现象屡禁不止,都表明现行制度安排上的缺陷。虽然政府在正式规则的制订之中,充分考虑了降低交易成本的要求,但长期根植于社会中的非正式约束却并没有相应改进,而且规则的执行和实施不力,使一些正式规则在公布后或者流于形式,或者执行中变形,或者根本无法实施。(2)产权制度安排上的滞后。产权制度是各项制度的基础,有效的所有权制度是经济增长的源泉。在现阶段,我国产权制度上的滞后不仅表现在对存量资产上的产权界定不清,比如一些带着集体经济、国有经济等“红帽子”的民营企业产权难以划分,还表现在难以在民营企业及社会公众中树立保护巨额私有企业产权的信心,这些都极大地影响了民间投资者的积极性。(3)政府对经济生活不适当地干预及过多的管制也不利于民间投资的启动。(4)民间投资尚未获得公平的对待。

对于国家投资,国家有一整套配套措施保证实施。对于外资,更是形成了一系列的优惠政策,而民间投资则往往会受到各种有形或无形的限制。过去,在国内储蓄不足,资金缺乏的情况下,我们偏重对外资的吸引自然是很有必要的。但是,在当前形势下,一方面以优惠政策大量吸引外资,另一方面则是国内资金的闲置,这就不能不让人们反思。市场经济是开放的经济,这种开放,既包括对外的开放,也应包括对内开放,两者不可偏废。在对外开放上,我们已取得了共识,但如何同时重视对内开放,通过优惠政策,充分调动国人的潜力,吸引内资,加速经济建设,则还认识不够。比如,以 BOT 方式搞基础设施建设,在西方往往是以吸引民间投资为主,对外资则慎之又慎,要求严格,而我国却长期把目光盯住外资。使民间资本有钱无处投资,大量投向一般加工工业,加剧了已有的结构性矛盾。事实上,相对于吸引外资,利用内资的成本往往较小,它避免了反反复复的出国考察、苛刻的交易条件、马拉松式的谈判签约等成本支出,且在同一传统文化和民族精神的熏陶下,政府与企业,企业与市场、社会之间更容易实现沟通和合作。

### 三、以制度创新促进民间投资

要改变目前的困境,必须从制度创新上着手,以有效的制度创新拓展更为广阔的经济发展空间,在发展中解决各种问题。

以制度创新的形式来启动民间投资,不仅仅是当前形势下的必要选择,而且也是一种最优选择,它相对于其他扩张性的经济政策而言,具有许多优点:(1)以制度上创新启动民间投资,将解决短期内的经济困难——启动经济与中长期的战略目标——深化改革结合起来,以改革促发展,同时解决了改革和发展这两个问题。(2)以制度创新方式启动民间投资,政府需要做的是安排合理有效的制度并维护其实施,相对其他扩张性政策需要政府投入大量人力、物力、财力而言,经济成本要小得多,尤其是在我国财政紧张,国债规模日益扩大,而各项改革的进一步推进又急需国家资金投入的情况下,显得十分经济。(3)以民间投资带动经济复苏,利用市场力量来配置经济资源,它克服了政府配置资源的随意性、盲目性,是更有效率和更有经济效益的资源配置方式。而且,投资风险由社会来承担,大大降低了政府全面投资所面对的风险因素,充分体现了市场经济的原则,也推动了市场经济体制的建设。(4)以制度创新推动民间投资所遇到的社会阻力较小。我国的许多制度

创新都最先源于民间,在取得一定成功,并不违反政府的主要原则、制度的情况下,最后被政府所认可,并逐步推向全社会。民间的制度创新需求和自发的制度创新总是先于政府的制度安排,我国私营经济的发展就是这样一步步走过来的。在这个过程中,充分体现了诱致性制度变迁的作用。所谓诱致性制度变迁指的是现行制度的变更、替代及新制度的创造,是由个人或一群人,在响应获利机会时自发倡导、组织和实行,是一种自下而上式的制度创新过程,它具有盈利性、自发性、渐进性的特点。诱致性制度变迁是一国制度变迁的基础,它强调的是制度变迁的经济性原则。这种以需求诱致为主的制度创新更容易为社会所接受,因为它的出现是社会“生产”的,其供给主体和需求主体有较高的一致性,增强了社会对制度的认同程度和实施效率,降低了制度变迁的成本,是一种最接近“帕累托改变”的改革方式。

虽然制度创新存在上述优点,但它要受到现行社会制度变化供给的约束。制度变化的供给,主要取决于政治秩序提供新的制度安排的能力和意愿。因此,在实现制度创新的过程中,也可能会有以下的障碍或困难。(1)制度创新的经济成本虽然较小,但制度的供给不仅仅取决于经济因素,也要考虑政治因素和意识形态因素的影响,尤其是在选择制度创新的方向、目标,以及在实施制度创新的过程之中是如此。在改革开放的历程中,对改革方向、路线的争论就从未停止过,它时常成为迟滞改革进度的障碍。可以想象,在进一步制度创新之中,这种影响还会进一步存在。(2)社会中既得利益集团的存在可能会形成制度创新的重要障碍,比如政府利益中就存在着部门利益、机构利益、地方利益等与社会利益取向不一致的部分内容,对经济过多的干预和管制是实现这些利益的手段,取消干预和管制必然会触及其利益。所以,如何协调不同利益主体之间的关系,增加社会各方面对制度创新的支持,减少反对、阻挠者,也是一个需要解决的问题。(3)制度的创新、实施和维护,需要政府的参与和大力推动,如何走向新的制度形式,如何在新的制度下平稳运作,这对政府的能力提出了新的挑战。

根据前面的分析,我们知道,在当前经济形势下,以制度上的创新推动民间投资,是必要和可行的政策选择。因此,必须克服障碍,不断推进制度创新。事实上,在我国的企业和公众之中,存在着巨大的投资潜力,只要政府思想解放,制定合理的创新政策,就可以把这一巨大的投资潜力转化为现实的投资行为,实现资金的有效配置,为经济建设服务。

首先,政府要转变思想,要认识到改革就是对现存制度的变革,而制度因素对经济发展、资源配置有着重要的意义。同时要认识到政府在制度供给中所担当的角色地位和应承担的责任。人们通常讲到促进经济增长,常常会想到给优惠政策,给人力、物力、财力上的支持,讲优化资源配置也常指人力、物力、财力及自然资源的配置,而对制度也是一种资源认识不足。事实上,制度不仅是一种资源,而且是一种稀缺的资源,它时常是经济发展的瓶颈。进一步,在制度这种公共产品的供给与创新中,政府应当作为一个主角出现,因为经济政策作为国家为影响经济过程而采取的行动,包括从制度的选择和改革,经济活动的参与、干预和调节,直至改造经济主体的所有行为。可见,制度上的选择和创新也应是经济政策的一个重要组成部分。推动制度创新,促使制度优化,是政府制定经济政策的题中应有之义。如何开发制度资源,促进经济发展,在社会主义市场经济条件下,也理应成为需要政府着力研究的问题<sup>[4]</sup>。

其次,采取各项措施,加强经济的对内开放度,创造出适于民间投资的制度环境。(1)规范产权制度,理顺现有“红帽子”企业的产权关系并加强对民间投资者财产所有权的保护,建立私有产权受法律保护的社会心理预期。在特定历史条件下,我国产生了一些带着国有、集体“红帽子”的私营企业,它们曾为经济发展做出了贡献,但随着企业的发展和改革的深入,企业的产权不清问题逐渐暴露出来,如果不能得到妥善安排,这必将成为制约企业进一步发展的障碍。同时,对真正的私营企业而言,财产权的保护也已成为社会所关注的焦点。目前,已出现了私营企业主在企业做到一定规模后,就因担心财产权利不能得到保护而不愿进行扩大投资再创业,将大量资金用于挥霍浪费或将财产转移到国外的情况。产权建设就是要力争做到打消他们的顾虑,唤起民间企业家不断创业进取的热情。(2)实现政府的职能转变,由过去的重管理转向重服务,减少对经济活动的干预或管制,充分发挥市场机制作用,政府则以其权力优势维护市场规则,以其信息优势服务于社会,尽可能地为民投资降低进入门槛、投资成本和经营成本。比如,降低企业的注册资本标准、简化和减少办企业的审批程序、消除对非公有制经济潜意识方面的歧视、清理费项、严禁摊派、税费合一、降低综合负担、扩大投资者利润空间、涵养社会投资和发展能力、促进国内市场的统一和开放性、消除市场保护和分割现象。(3)拓宽民间投资领域,取消现有的有形或无形的限制,给民间资本以“国民待遇”。除了极少

数需要国家独资控制的部门外,在全部竞争性领域和其他所有适于民间资本参与的领域,都可以吸收民间资本投资或参与投资。比如,允许民间资金投向教育事业,实现教育社会化和产业化;鼓励民间资本以 BOT 等方式参与基础设施建设等。这些领域既是我国亟待发展的部门,也是可能产生高投资回报率的部门,民间资金的投入,于国于民都有利。政府则省心省力,社会则得到优质高效的服务。(4)进一步深化住房、医疗、教育、保险等关系人们基本生活保障的改革,减少社会公众对未来生活的不确定性预期,重振社会消费和投资信心。对未来的不确定性是影响人们投资和现期消费的重要障碍,在当前形势下,这种不确定性很大程度上来源于对改革前景的不确定,加大改革力度与透明度,有助于增强微观经济主体信心,改良社会预期,扭转经济形势。(5)加速发展资本社会化。除了严格对上市企业和证券市场加强监管,增加上市公司数量,扩大基金市场规模外,也有必要逐步和有管理地放开证券的场外交易和地区性的一级半证券交易市场,适应不同层次企业的资金需要和中小投资者的投资需要。

此外,政府要鼓励和支持社会的制度创新。如前所述,虽然诱致性制度变迁在我国经济生活中扮演着日益重要的角色。但是,强制性制度变迁依然占有很重要的地位,不仅表现在它能够决定和引导我国

制度变迁的发展方向上,而且因为许多诱致性制度变迁只有在得到政府的批准,或者至少是默许的情况下,才能顺利实施。在许多时候,政府都握有对民间制度创新的生杀予夺的权力。因此,将适宜的制度创新尽快予以认可或者至少保持中立,允许其自由发展,有助于改变目前政府对制度供给滞后于社会经济发展对制度需求的局面,减少制度供给时滞带来的效率上的损失。而且制度供给主体的多元化能克服单一供给主体因智力稀缺所造成的供给不足,扩大政策的选择面。同时,也有利于减少和分担制度创新的成本,以灵活方便的、市场导向的社会制度创新机制来弥补政府在制度创新上的不足。

### [参 考 文 献]

- [1] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1996.
- [2] 李怀. 制度生命周期与制度效率递减[J]. 管理世界, 1998,(3).
- [3] 丹尼尔·W·布罗姆利. 经济利益与经济制度[M]. 上海:三联书店,上海人民出版社,1996.
- [4] 赵锡斌. 开发政策资源 促进经济资源的有效配置[N]. 湖北经济报,1998-10-25.

(责任编辑 邹惠卿)

## Promoting Social Investment by Institutional Innovation

ZHAO Xi-bin, FEI Xian-zheng

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biographies:** ZHAO Xi-bin(1948-), male, professor, Wuhan University Business School, majoring in macroeconomics.

FEI Xian-zheng(1975-), male, Graduate, Wuhan University Business School, majoring in national economics.

**Abstract:** The economic Policies in recent years didn't achieve well. It lies mainly in that the policies didn't bring about the social investment, which was restrained by institutional factors. Institutional innovation has paid much tribute to our reform in the past years, and be of great importance in the latest economics status. Moreover, it prevails over other polices in many aspects. So, it is necessary and feasible for us to promote social investment by institutional innovation, and achieve the further economic development.

**Key words:** institutional innovation; social investment; economic development