

法治民主与经济民主:制度安排的核心要素

——评《繁荣的治理之道》

康 均 心

当前,中国正经历一个制度变迁的时代,经济的发展与繁荣已经不仅仅依赖于经济领域的体制改革,而是开始更多地依赖于政治体制改革。这种广阔的理论研究空间和研究对象给新制度经济学在中国的推广与繁荣提供了契机。近十几年来,制度安排同经济增长之间的相互关系,成为当前中国政治学、法学、经济学研究的一个热点问题。围绕这一热点的探讨,学术界的研究不可谓硕果累累,但比较系统而且深入地阐述制度安排中的经济民主和法治民主问题的佳作,仍值得期待。最近,由武汉大学叶娟丽教授等翻译的《繁荣的治理之道》可谓给致力于该领域的旨趣者奉献了一道色香味俱全的大餐。《繁荣的治理之道》是近年来研究经济增长与制度安排的代表作之一。它对政治与经济,尤其是政治制度设计同经济增长之间的关系,进行了系统、深入的分析,该书各章虽独立成篇,但中心议题突出,所有的论述都在论证政治制度安排对经济发展的积极作用。《繁荣的治理之道》虽为译作,却为中国的改革以及理论研究提供了参照和丰富的思想资源。向西方寻找先进真理,即为该书的指导思想。

一、政治制度与经济政策

在《繁荣的治理之道》一书中,经济学家们通过翔实的历史资料和经验数据,分析了政治秩序、政治制度、民主、法治等与经济增长之间的关系问题。他们认为,经济成功或者失败的关键,在于国家的政治制度,政治制度的安排要么激励领导人致力于促进经济增长,要么断送民族走向繁荣的前景。该书的每一章都分析了制度安排如何刺激和鼓励经济增长或经济倒退。中心议题就是:促进经济繁荣的关键在于建立一种能够激励政治领导者致力于公民福利的政治制度。

然而,政治领导者在制定经济政策时,其动机并不必然出于公民福祉。诺斯等人在第二章中分析英属北美和西属拉美独立后的经济发展时,指出了政治秩序对经济发展的重要作用,但并未指出领导者为什么要提供秩序,即提供政治秩序的动机。这个问题在第一章、第三章和第四章中得到了解答。在第一章《当坏的经济成为好的政治》中,梅斯奎塔和鲁特区分了民主国家和独裁国家,并分析了主权国家内部政治竞争的制度背景,提出了两个核心概念:党团规模和获胜联盟规模。党团即为一国中拥有制度赋予的决定政府组成人员的权利的人,获胜联盟为党团中其支持对维持现任统治很必要的那部分人^[1](第 65 页)。两者规模大小不同,采取的经济政策的侧重也就不同,小规模获胜联盟容易产生有利于自己而非国家的经济政策,滋生寻租和腐败;大规模的获胜联盟由于分配范围过大,缺乏经济上的吸引力,为了同联盟对手竞争,获胜联盟必须向大多数人提供好的经济政策。因此,政治制度同经济增长之间的关系并非那么明确,关键在于政治制度同领导者产生之间的关系。梅斯奎塔等人提出了三个问题:一是政治制度怎样影响政府官员的任期;二是为什么一些政治制度相比其他制度更容易遭遇政策的失败;三是一些独裁者为何故意创制出大规模的党团。梅斯奎塔等人把这三个问题集中在一种政治制度中进行分析,即拥有小规模获胜联盟和大规模党团的政治制度。在这种政治制度中,由于获胜联盟成员的政治忠诚,领导人容易得以留任,即使遭受政策失败,由于政治忠诚,这种政策失败对领导人留任的威胁并不大。这种小规模获胜联盟和大规模党团相结合的制度对于领导者而言是最好的制度,对于公民来讲也是可以接受的。梅斯奎塔等人似乎支持这一政治制度,不过在本章的最后,他们同时指出,对领导者来说,最好的制度安排并不有助于促进好的公共政策的产生,因此,领导者应对政治结构中的制度限制保持敏锐。

政治领导人制定经济政策的目的是为了促进公民福利,而是为了延长自己的任期而取悦于支持者,那么这种政治制度将会带来市场经济发展中的一个重大障碍——信息的不对称。鲁特引用了阿罗·德布勒经济模型的两个基本命

题:“竞争型经济是帕累托有效的”、“每个帕累托有效的资源配置能通过市场机制的运作来达到”^[1](第92页)。这两个命题中,信息和市场起着重要的作用,即这两个命题的成立依赖于完备的信息和完全的风险市场。然而,韦伯所说的“家长式统治”则可以利用政府权力和与之相联系的经济评估权力作为私人相应的经济优势,使掌握权力的政要通过大量的行政裁量手段提供政治庇护(即制定政策的政治制度本身强化了信息的不完备)。在其中,比较随意的税收机制导致了经济评估中信息的不对称与缺失,而这些信息的缺失对于正确评估经济与政策有着重要的影响,这使得政府官员及其利益集团可以故意在市场上制造不完备的或者虚假的信息以渔利。鲁特分析了印度1947年独立后的政治制度,指出其制度设计的失效,尤其是政治责任感的缺乏以及公务员的随意任免使得掌握大量资源的职位往往能标出一个高价以让谋求者“竞拍”。因为,职位的升迁不取决于公共物品的生产而在于上级的决定。这使印度政治制度设计的初衷偏离了轨道,官员们可以利用手中的自由裁量权规避政治风险,从而形成一种恶性循环。当选的官员必须通过分配产品和服务以回报支持者而非公民。那么,这些官员如何应对经济的评估?正是通过信息的不对称来应对测评。这反过来又影响了风险市场的形成。为了避免被官员掠夺,公司不得不掩盖其财务信息,且不能通过发行债券、进入信贷市场或出售股票、股权以降低风险。金融市场不能化解风险,则股票市场、信贷市场和期货市场在政治庇护下将会增加风险。政府的这种干预使公司发展出一种特殊的制度资本形式,即投资指向政治腐败,减少原有合同被否定的危险以获得政治保护。

公司要想避免上述问题的出现,合乎逻辑的结论是完善立法。但在实践中往往不是这样,企业可以滥用法律以掩盖其真实信息而非诉诸法律,法院也可以按照统治者的意愿随意拖延,加大公司的司法成本和机会成本,这些都使公司不愿意诉诸法律。因此,解决这一问题的根本办法在于新的制度设计必须克服信任危机,专注于建立详细的规则和程序,确保对处于社会底层的人民大众负责,并保持其执行亦是为了底层人民的利益。

二、政治稳定与经济增长

政治制度的安排对于经济政策有着重要的影响,而政治不稳定(SPI)会对经济增长产生消极作用。传统的观点认为,政治不稳定会破坏经济增长。哈柏等人对此提出了质疑,认为政治不稳定与经济增长两者何为因何为果并不十分清楚,也没有精确的模型提供证明以解释政治不稳定如何影响经济增长。哈柏等人选取了墨西哥的制造业为分析样本,提供了墨西哥所有机械制造业的全部门,包括冶金业、水泥业、烟草业、造纸业等,并从计量经济学的角度详细分析了全国最为重要的、地域分布最广的、记录最为详尽的棉纺织业。哈柏等人得出的结论是政治不稳定与经济发展没有必然的联系。从结论看,这部分内容同整本书的论调不协调。然而事实上,在第五章的结尾部分,作者指出了一个问题,通过对20世纪20年代墨西哥政府的政治承诺机制的考察,我们发现,围绕8小时工作制、降低关税、劳动法的制定、剥夺财产等问题,企业主们和政府之间存在一个相互协商的博弈过程。通过在劳工问题上的让步,企业家们在关税问题、产权问题上得到了政府的承诺,因为政府无力承担工人运动的后果,为了安抚企业主,政府不得不在产权、关税问题上做出妥协。这种承诺使政治上的不稳定对经济增长的消极影响变得不如传统理论上那么明显。第五章的内容在一定程度上与诺斯等人对北美和非洲的政治承诺对经济的影响的研究结论相呼应,论证了“承诺”对经济发展的影响。

哈柏等人对墨西哥的样本分析虽然有力地说明了政治不稳定同经济增长之间无强关联性,但不可否认,政治不稳定与经济增长之间存在联系。所以,在第六章,扎克更为深入地分析了政治不稳定(SPI)同经济发展之间的关系问题。扎克提到,发展过程中无法实现的收入预期是产生政治不稳定的根本原因。扎克用图表分析了基尼系数同SPI之间的关系,结果证明平均基尼系数越高,SPI指数就越高。在这一部分,扎克提出的理论对于发展中国家尤其是中国,具有重要的参考价值。发展中国家由于经济发展的不平衡,会导致收入分配不公,政治不稳定会随着公民对获得收入的速度和分配的不满而作为发展中的一个阶段自然出现,政治不稳定反过来会影响经济发展。因此,政府及其制定的政策应尽量减少政治不稳定。扎克引用了诺斯等人的研究成果,指出对产权的界定以及交易规则的制定有利于降低交易成本,减少纠纷,以避免政治不稳定,而这些都是法治建设的重要内容。

冯毅在第七章中,以亚太地区为样本,通过数据分析来探究政治与经济增长之间的关系,其基本结论是政治稳定会促进经济发展,经济增长也会促进民主化。冯毅提出了影响经济增长的三个变量:政治不稳定、政治分化和政治压制。通过对菲律宾三个经济负增长期——1964年、1983—1986年、1991—1992年的考察,冯毅得出了结论:在其他条件相同的情况下,现政府维系生存的几率越小,经济增长越慢;政治分歧越大,经济增长越慢;政治压制越强,经济增长越慢。冯毅还分析了经济合作与发展组织成员国、七国集团、拉美国家、非洲国家以及亚太地区,从人均GDP增长率、政权更迭几率、年均革命数以及基尼系数、经济自由、政治自由等入手进行研究,结论为亚太地区的经济增长得益于通过“分享增长”来减少政治不稳定和政治分化。冯毅还着重分析了新加坡和泰国。新加坡的经济发展支持上述结论。但泰国却是一个特例,虽然其政局一直动荡不安,但经济发展速度所受影响不大,其原因一方面是泰国的君主制,另一方面是泰国的军事

政变引起的政治不稳定不是源于根本的体制问题,而是政治精英之间的冲突。可以说,公众对君主制的政治认同保证了泰国的军事政变不会从根本上影响社会稳定和经济发展。亚太地区的经济发展证明了政治制度对经济增长的重要作用。

三、民主、法治与经济发展

在讨论政治与经济的关系时,有两个问题被频繁提及,一为民主,一为法治。梅斯奎塔认为民主并不必然带来经济增长,而是制度安排的动机同经济增长有密切的联系,腐败的制度根源也在于制度安排的动机。因此,促进经济增长必须规范获胜联盟的行为并加以监督。经济的增长与国家的繁荣依赖于制度设计,即创造促使政治领导者为政策结果负责的制度。这一观点,冯毅在第七章再次提及:对于民主在经济增长中的作用,我们应该站在一个更为宏观和复杂的角度来理解,对于某些国家和地区而言,民主对经济增长的作用微乎其微。当然,这并不意味着民主对经济增长毫无作用,而是说,如果存在诸如投资状况良好、经济自由度较高等有利因素,民主的边际效用可能很有限,甚至为零。虽然民主对经济增长的作用不如政治秩序、政治稳定那么明显,不是即时和直接的,但经济增长却是民主化的开始和民主确立的关键,即经济增长能够为发展中国家带来民主。冯毅以韩国为样本,分析了经济发展与民主之间的关系。经济增长是政治变迁的潜在动力,经济发展带来的财富、教育和社会地位的提高使经济行为人在政治和经济决策上摆脱了对威权统治的社会依赖。我国当前的政治体制改革中,经济精英越来越强烈地要求参与到政治决策中,也在一定程度上论证了这一观点。我国的民主化进程一方面源于执政党的锐意改革,一方面也源自于经济发展的必然要求。

巴罗则系统地讨论了民主、法治同经济发展之间的关系。巴罗也认为民主对经济的作用并不清晰,同时认为,稳定的产权、运行有效的法律体系对经济发展有重要的作用,是经济增长和投资的决定因素。他利用相关数据对近百个国家的民主与法治进行了测量,结果表明,法治程度高的国家,民主指数也较高。进而,巴罗将民主、法治和经济增长通过图表进行了详细的分析,结果表明法治指数高的国家,经济增长率也高。而民主指数同增长率之间的相关性不明显。巴罗指出:“这不是一个令人愉快的结论。”民主是一个狡猾的事物。民主对经济的积极作用是有限的,即一旦达到中度的民主化水平,进一步的民主化将会阻碍经济发展。因此,对于像我国这样的发展中国家,在现阶段,由于资源有限,应该将更多的精力和资源应用于法治建设,比如产权的明确界定和市场的健全。这些制度要素远比民主更为重要,是经济增长的关键。当然,这并不是完全排斥民主,经济的发展可以促进民主化,用关系图表示即为:法治→经济增长→民主,民主是长远的目标,而法治可以通过经济增长来产生持久的民主。

《繁荣的治理之道》的经典之处在于每章的论述都有详细的数据支撑,而且时间和空间跨度很大,这秉承了诺斯经济史的宏观视角,为我们呈现了令人信服的研究思路和结论,也为发展中国家尤其是我国提供了重要的理论参考。在经济体制改革日益深入的今天,政治体制改革成为深化经济改革的核心。经济决定政治,经济改革的力度和进程决定政治体制改革的力度和进程。自1978年以来,我国的改革思路是先进行经济改革,再通过协商、妥协,逐步推进政治改革,以保证政治体制的连续性和稳定性。中国经济的高速增长证明了这种改革思路的正确性。但这种渐进性的改革由于先易后难、分段解决,积累了大量的经济难题和政治难题,这已成为市场经济发展的障碍。政治体制改革势在必行。

政治体制改革方案的选择是值得思考的问题,这取决于政治体制的功能。从哲学角度看,结构决定功能。政治体制的功能主要有二:一是促进经济发展,二是注重民主与反腐败。两者虽不能绝对分离,但必定有所偏重。中国政治体制改革的取向必然同经济体制改革密切相关。政治体制同经济体制有三种搭配模式:一是集中的政治体制和集中的经济体制搭配,典型的如前苏联、改革开放前的中国;二是较分散的政治体制和较分散的经济体制搭配,典型的如欧美国家;三是较集中的政治体制和较分散的经济体制搭配,冯毅研究的亚太地区即为这一模式。中国地区间的差异以及转型期复杂的社会经济问题,必须依赖强有力的集中决策去平衡解决。中国几千年的集权统治也使得我们缺乏分散政治的因子。主张全盘西化、引入直接民主、确立三权分立制度的学者没有充分考虑中国的国情和传统,欧美模式不适合中国。

《繁荣的治理之道》以西方学者的视角为中国的政治体制改革提供了思想武器,也支持了我们的观点。诺斯等人的研究成果表明,国家的繁荣、经济的腾飞在当前更多地依赖于法治建设,完备的法律体系可以确定清晰的产权,提供可信的承诺机制,保证提供完备的市场信息,促进市场经济的健康发展。渐进式的民主进程可以在一定限度内刺激经济增长,而经济的繁荣反过来又可以推进民主化进程。在设计民主、法治等政治制度时,应有一种审慎的态度。