

一致性意识形态与当代中国制度变迁的动力学

柳新元

(武汉大学政治与公共管理学院,湖北武汉430072)

[作者简介] 柳新元(1966-),男,湖北黄冈人,武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系教授,经济学博士,主要从事政治经济学研究。

[摘要] 当代中国的制度变迁是由政治家主导的,这一制度变迁的动力学在很大程度上可以用新的一致性意识形态来说明。事实上,如果没有新的一致性意识形态,中国的制度变迁是不可能取得成功的。

[关键词] 意识形态;制度变迁;动力学

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)03-0389-06

在本文中,我们首先把当代中国从计划到市场的制度变迁在总体上看成是国家(更准确地说是政治家)主导型制度变迁。以此假说为前提,我们将在第二部分具体分析国家或政治家主导型制度变迁所面临的巨大的私人总成本约束,以及由此造成的这一变迁过程可能不会实际发生的难题。接着,我们将引入一致性意识形态这个解释变量(自变量),来对这场制度变迁之所以能够得以发生的供给主体的动力学作出一个充分的说明。最后,我们将对全文的分析做出一个概括的总结。

一、国家主导型制度变迁假说

我们认为,当代中国从计划经济向社会主义市场经济的制度变迁,在总体上可以假设是国家主导型的制度变迁,即由国家的最高统治者(中央政府的核心领导人或政治家)自上而下发动的强制性制度变迁。它的变迁主体是作为国家的人格化代表的最高统治者或政治家,它的变迁手段是运用国家强制力引入和实行一系列新的政令与法律^[1](第384页)。

国家主导型制度变迁的根本原因一般是因为国家统治者的政治统治面临着潜在的和现实的合法性危机,以至于使民众不愿意照旧生活下去,国家的统治者也无法(在不做出改变从而重新获得民众的支持情况下)照旧生活下去。国家的政治统治的合法性危机可能是由经济发展的危机而导致的财政危机进而人民生活水平下降的危机引起的,也可能是由于地方或其他与国家最高统治者相抗衡的利益集团的强大进而政治谈判能力的增强引起的,还可能是由于国际竞争压力或国家治理绩效的比较劣势引起的,甚至可能是国家的主流意识形态(统治者的承诺)与社会现实(存在)的累积性矛盾或紧张关系引起的。但无论如何,国家的统治者治理国家的长期经济绩效的低劣,以及由此所导致的财政危机和人民生活水平改善的危机,是造成民众对国家的统治者的普遍不满以及国家的政治统治的合法性危机的关键因素^[2](第57页)。

在国家的政治统治面临着合法性危机的时候,作为国家最高代理人或统治者的政治家为了避免国家走向灭亡,会主动出来应付这种合法性危机的挑战,即主动地进行一系列政治和经济方面的制度调整

和创新,以提升国家各方面的治理绩效特别是经济绩效,进而重塑他们对国家进行政治统治的合法性基础。当代中国从计划经济到社会主义市场经济的制度变迁,也可以作如是观。因为中国的政治家进行这场划时代的制度变迁的直接目的是想通过重新界定和实施一整套产权结构以及引入一系列的竞争或赏罚机制,来改善宏观资源配置效率、降低整个经济活动的交易成本、激励各经济利益主体进行生产性(或财富创造)活动,进而普遍提高人民的生活水平和整个国家的综合国力;而其根本目的是以此来实现国家最高统治者(政治家)的税收净收入的最大化、国内政治支持率的最大化以及国际声誉的最大化。

需要指出的是,我们把当代中国的制度变迁(市场化改革)在总体上看成是国家(或政治家)主导型制度变迁,并不是说政治家的私人效用函数与其社会公众(选民)的效用函数存在着绝对的冲突。事实上,由于国家的统治者只有赢得民众的广泛支持才能生存下去,因此,在进行这种制度变迁的过程中,统治者的效用函数与民众的效用函数在很大程度上是可以重合的。例如,国家降低经济活动的交易费用以及鼓励生产性行为的努力,不仅会促进国家的经济发展和人民生活的普遍改善,也会有利于国家的统治者的税收净收益的增长和政治支持率的上升。与此同时,我们也并不认为在国家主导型制度变迁过程中的其他利益主体或利益相关者(如地方政府、企业和个人等)不起作用,即不认为最高决策者(政治家)可以无视其他利益主体的利益诉求而随心所欲地进行任意的制度变迁。相反,我们承认非中央政府利益主体的利益诉求及其参与的积极性和首创精神在这一制度变迁过程中具有巨大作用。

总而言之,我们把当代中国的市场化改革在总体上看成国家主导型制度变迁,只是想藉此说明,由于中央政府及其核心领导人(政治家)不仅是这场制度变迁的主要设计者、组织者和领导者,而且是这场制度变迁的最终仲裁人(因为其他利益主体在这场制度变迁过程中进行的任何制度创新活动只有在得到中央政府及其核心领导人的认可后,才能获得最终的合法性),因此,这场制度变迁的方向、形式、速度、广度、深度以及时间路径等应该主要由中央政府及其核心领导人(政治家)的效用函数来得到说明。即一方面,这一制度变迁得以进行的前提条件是,对于政治家来说的预期收益的增长必须超过他进行这种制度变迁所运用的资源的边际成本;另一方面,政治家进行这一制度变迁的边界是,它的后果必须有助于或者至少无损于其政治统治的合法性。

二、国家主导型制度变迁的成本约束分析

由于我们在本文中的分析重点不在于导致当代中国从计划经济向社会主义市场经济转轨的深刻的政治、经济和文化根源究竟是什么,而在于这场不得不发生的制度变迁过程是如何在主导制度变迁的利益主体(国家的最高统治者)的成本、收益函数约束下得以实际发生的,因此,我们在此不得不进一步假设当代中国从计划经济向社会主义市场经济的制度创新是必然发生的,并在此假设基础上把我们关注的焦点转向国家的统治者主动进行从计划经济向社会主义市场经济转轨的动力学。

用经济学的方法研究当代中国的国家主导型制度变迁的主体动力学,必须从最高决策者在既定偏好下的效用最大化假设出发,充分考虑到影响他(或他们)进行这场制度变迁的各种预期的成本因素,以及他(或他们)在这场制度变迁中各种可能的预期收益,进而用成本—收益的比较分析方法来揭示出他(或他们)进行这场制度变迁的合理性或动因。为此,我们首先必须对构成当代中国的国家主导型制度变迁的成本约束因素进行具体的分析。不过,需要明确或强调的是,这里所讲的国家主导型制度变迁的成本,是特指国家的统治者在一定时期内进行某种制度变迁的整个过程中所面临的总的私人成本(包括直接成本和间接成本)。如果具体到当代中国的市场化改革过程而言,它主要包括如下几个方面:

1. 设计成本。即用于探索、研究、设计、选择、谈判和缔约以使制度变迁目标收敛于某一点(或某一方面)的初始成本。它的高低取决于在这一过程中所支付的人力、物力及其他资源的市场价值或它们的机会成本。其中,信息成本和谈判成本(即用于谈判和缔约以达成制度创新共识的成本)是主要部分。

2. 摩擦成本。这包括消除旧制度的费用,消除新旧体制之间的摩擦所带来的效率损失或相关费用,

以及减少体制变革过程中的阻力所需要的费用等。其中,后者是主要的,它包括两个部分,即解放思想的摩擦成本(意识形态摩擦成本)和直接经济利益冲突引起的摩擦成本。

3. 实施成本。它是指拟行中的制度变迁方案在经过协商被确立以后,具体地组织实施的所有相关成本。它包括建立和维持相应组织(机构)的成本(固定组织成本)、保证该制度在相关组织机构和信息机制作用下有效运行的成本(可变组织成本)、检测违反该制度的费用以及惩罚违规行为的费用(二者被诺斯统称为服从成本^[3](第227页))。

4. 随机成本。这主要是指对付制度变迁过程中的不确定性风险(如社会动乱和社会失范等)以及防范制度实施过程中代理人(如执法者)的机会主义行为所带来的相关成本。例如,在信息不对称和监督机制不完善的情况下,统治者的代理人(官僚集团)往往会从自身利益出发对新制度做出机会主义的解读和实施,甚至会与民众“合谋”使制度变迁的收益流进入自己的效用函数,这一切都将直接或间接地增大国家的统治者进行制度变迁的风险成本。

从总体上讲,由国家或政治家主导或供给的中国市场化改革在其起始或重点突破阶段就将面临着复杂而巨大的成本约束(其中有一部分体现为防范政治不稳定所支付的资源费用),且这一成本约束呈边际递减的特征(即其前期的固定成本多而后期的可变成本少)。而改革前的国家财政的窘迫状况,也使得用财政垫付前期改革成本的可能性很小。另一方面,市场化改革的收益它可用一定时期的体制转轨带来的资源配置效率、有效的劳动激励带来的X效率以及整个社会交易成本降低带来的效率来综合衡量^[4](第89页),且对于国家统治者来说集中体现为税收净收益的增加和政治支持率的上升不仅在一定时期内将是恒定的,而且它的展现也有一个过程或时滞(即它呈边际递增的特征)。这样,按照制度变迁“谁供给、谁支付成本”的原则,以及制度变迁主体只有在制度变迁的总收益大于总成本的前提下才会进行制度创新的行为假设,国家统治者将无力或不愿供给新的经济体制。

但是,中国的实际情况是,国家及其统治者仍然有效地实施了从计划经济到市场经济的制度变迁。这说明,除非国家的统治者从一开始就找到了降低或转移这场制度的私人总成本的有效途径和方法(即尽量使这一变迁的收益内在化而使这一变迁的成本外在化的有效途径和方法),进而使其进行这一变迁的私人总成本小于社会成本或者私人总收益大于社会收益,否则这场制度变迁便不会实际发生。

迄今为止的研究转轨经济学的文献都把中国的政治家降低或转移与市场化改革的相关成本有效的途径和方法归结于强制性制度变迁与渐进性制度变迁的有机结合。我们认为,这些看法有一定的道理。第一,中国的政治家确实可以利用国家至高无上的权威以及中国政治市场的集权性特点,首先有选择地强制推进一些风险较小而收益为正的制度创新,并有效地降低或转移这些制度创新的成本。一方面,由于国家主导的制度变迁并不要求一致同意,因此,中国的政治家可以利用国家至高无上的权威,以忽视某些组织性差因而政治谈判力较弱的利益集团的利益的方式,来先期推进一些满足卡尔多-希克斯条件(即只要制度创新社会收益大于社会成本,而不必要求受益者对受损者的实际补偿)的制度创新,并把这些创新的纯收益归为己有,而将其成本采取歧视性定价办法(即不得罪有政治影响力的利益集团的办法)分摊给社会公众。另一方面,中国的政治家还可以利用中国政治市场的集权性特点,通过牢牢控制最高政治权力以及用手投票(即走马换将)的办法,来防止其代理人通过事后的机会主义行为对制度变迁收益流的侵占,以确保制度变迁的收益流源源不断流向自己。第二,中国的政治家在市场化改革过程采取的先易后难、先体制外后体制内、先经济体制改革后政治体制改革以及分步实施的渐进式改革方式,也的确能将整个从计划经济到市场经济的制度变迁的主要的成本(如摩擦成本和实施成本等)均匀地分摊到不同时期当中去,并能有效地防范和化解变革过程中可能出现的政治风险。可见,通过强制性制度变迁与渐进性制度变迁的有机结合,中国的政治家确实能在一定程度上缓解进行市场化改革的即期的私人成本约束问题。

但要看到,尽管国家强制性制度变迁极大地降低了整个市场化改革过程的交易成本,但由于它未经过充分的讨价还价,忽视了某些利益集团的利益诉求,以致使其初始的产权界定的合法性并未得到保

障,因而其潜在政治不稳定的风险(政治机会成本)是极大的,或者说政治家运用国家强制性制度变迁而降低的改革成本到时是要以成倍的利息偿还的。至于渐进性改革方式,则只是给定改革目标下的改革总成本的分期付款方式,它在本质上并不带来整个市场化改革过程中的改革总成本的节约。因此,我们还需要找到能够说明降低中国政治家主导的市场化改革总成本酌新的解释因素。

三、一致性意识形态与国家主导型制度变迁的动力学

这里讲的一致性意识形态主要是指国家主流意识形态,它是由国家进行反复的和大规模的意识形态投资形成的。由于对于既定历史条件下既定的制度变迁目标及其一定的时期来说,制度变迁供给主体的收益是既定的,因此,谈到一致性意识形态与当代中国国家主导型制度变迁的动力学,在实质上也就变成了国家供给的一致性意识形态是如何使上述的制度变迁过程中的相关成本得以降低的。换言之,只要我们充分论证了一致性意识形态是如何使上述的制度变迁的相关成本(总成本)得以降低的,也就在很大程度上说明了这场制度变迁的动力学。

我们认为,如果从一定时期既定的改革措施或改革方案的酝酿、出台和实施的全过程来讲,一致性意识形态降低国家或政治家主导型制度变迁总成本的作用是十分明显和巨大的。这具体表现在:

1. 一致性意识形态,能明显减少政治家进行制度变迁的初始的设计成本或决策成本(它主要包括搜寻和选择新制度所支付的相关成本以及为新制度进行谈判和缔约的成本)。这是因为,一致性意识形态的形成不仅能明显地减少最高决策者选择制度品种的范围,而且能明显减少相关制度需求主体(非国家统治者主体)对拟行中的制度变迁的偏好和选择集合,从而极大地降低政治家进行制度变迁的信息(搜寻)成本、选择(菜单)成本和谈判(缔约)成本。

2. 一致性意识形态,除了能使制度变迁过程中基于意识形态分歧所带来的意识形态摩擦成本趋向于零以外,还能够在很大程度上减少这一过程中基于直接的经济利益冲突所带来的摩擦成本。因为国家的统治者供给的一致性意识形态总是倾向于模糊社会变革中的利益冲突,或者总是倾向于把制度变迁说成是符合所有人的利益,甚至总是鼓励人们为了“美好的未来”而暂时做出牺牲。这样,相信这种一致性意识形态的社会群体或个体,有可能自觉或不自觉地在一定程度上放弃自己的眼前利益诉求,从而使统治者进行制度变迁所支付的经济利益冲突摩擦成本会比实际需要的低得多。

3. 一致性意识形态还能在很大程度上节约已经供给的新制度的实施成本(包括维持制度运行的信息成本以及保证制度有效实施的服从成本)。一方面,一致性意识形态本身作为节约信息费用的工具,能大大降低相关制度运行的信息费用(包括搜寻、传递、筛选和反馈信息的费用)。另一方面,一致性意识形态可以部分或全部地替代规范性规则和服从程序,因而它可以起到降低服从成本(检测违反契约安排和制定惩罚的费用)的作用^[3](第 229 页)。这是因为,服从成本与相关规则的可感知的合法性有密切的关系,即个人对现存制度安排或制度结构合乎道德的意识形态信念越强,个人违反规则的可能性越小。因此,政治家在一致性意识形态进行的投资越多,其维持现有的制度安排或制度结构所支付的服从成本也就越小(在最优情况下,后者可能逼近于零)。

4. 一致性意识形态还可以大大降低政治家在制度变迁过程中由于知识不完全、信息不对称和其他不确定性因素所带来的随机成本或风险成本。一方面,一致性意识形态的形成,可以大大降低制度变迁过程中因代理人的机会主义行为而导致的高昂的代理成本或监督费用。因为,对现存制度安排的合乎义理性(合法性)的意识形态信念,会淡化代理人的机会主义行为,使他们不再按有关成本与收益的简单的享乐主义的个人的计算来行事,这样将会大大降低政治家进行制度变迁所支付的代理(监督)成本。另一方面,一致性意识形态还可以在体制变革过程中代替正式规则而起作用,从而在一定程度上减缓由于体制变革过程必然存在的规制真空所带来社会震荡或社会失范的成本。这是因为,一致性意识形态本身包含一套伦理道德规范,当体制转轨过程中旧的正式规则和权威已经退出,而新的规则和权威还未

真正到位或实际发生作用时,一致性意识形态(它是由国家进行的有目的和连续性的意识形态投资及其创造性转化而生成的)所蕴含的伦理道德规范便会适时地发挥着规范社会秩序的作用。这一点也是解释为什么中国在体制转轨过程中社会失范的程度比预期要低得多的一个重要因素。换言之,在体制转轨期必然出现的规制真空面前,如果没有一个相对稳定而又灵活有效的一致性意识形态及其所蕴含的伦理道德规范的整合作用,中国的政治家可能会为体制转轨过程中必然存在的社会失范现象支付更多的维持社会秩序稳定的成本。

不过,需要补充说明的是,一致性意识形态降低国家的统治者(政治家)进行某种制度变迁的总成本的作用是以一国范围可能存在一个一致性意识形态(它的内容应该主要由一国社会各阶级或阶层的价值观念的交集成)以及国家的统治者对这种一致性意识形态进行了足够的投资,以至使一国内的绝大多数人对它的认知和信仰达到了相当的稳固程度为前提的。这也就是说,国家的统治者所提倡的主流或一致性意识形态,只有具有广泛的阶级或阶层代表性并能契合拟行中的制度变迁的客观要求,同时得到了最为广泛而有效的传播和灌输,才能最大限度地发挥降低政治家进行整个制度变迁的总的私人成本(或社会成本)的作用。

但问题是,在制度变迁或体制转轨时期,无论政治家如何重视对一致性意识形态的形成和巩固的投资,也无论他们在这一合法性投资过程有多少可资运用的手段和技巧,上述前提条件也不可能完全具备。这是因为:(1)与旧的经济体制或制度结构相适应的旧的一致性意识形态存量具有资产专用性特征(即它只适合旧的经济体制或制度结构),它一经形成并沉淀到社会公众的人格特征当中去,便很难予以剥蚀。这不仅是因为在未来的不确定性影响下,人们剥离它仍然面临着较高的政治风险(或政治机会成本);而且是因为在国家投资形成的旧的一致性意识形态已经转化为个人的具有资产专用性的人力资本的一个重要组成部分的情况下,人们剥离它还将面临较高的经济机会成本。换言之,此时如果人们剥离它不仅意味着旧有的蕴含着机会收益的专用人力资本的无偿丧失,而且需要自己付出一定的时间和努力(即需要自己支付一个额外的成本),因此,除非等到旧的一致性意识形态对于个人来说的时间价值或机会利益越来越低,否则我们将很难期望作为理性经济人的社会个体自觉地改变或剥离旧的一致性意识形态的努力会大面积出现。这一点也在一定程度上解释了为什么中国市场化改革之初“左”的意识形态(反对市场化改革的意识形态)仍占有上风,以及为什么中国市场化改革的后期“左”的意识形态会自动地偃旗息鼓。(2)与新的经济体制或制度结构相适应的新的一致性意识形态要广泛传播开来并巩固起来,也会有一个沿时间序列不断拓展的过程即时滞。这不仅是因为“头脑中的革命”(即观念更新)往往比新的正式制度的建立(即制度创新)更为艰难,而且是因为新的一致性意识形态只有接受了新的实践经验的检验和再检验并最终与绝大多数人经验性感知大体相一致后,才能变成社会公众的普遍性信仰。特别地,如果旧的一致性意识形态起作用的时间越长,或者新的经济体制或制度结构相对于旧的经济体制或制度结构的变革程度越大,则剥离旧的一致性意识形态所需要的时间或时滞就会越长(相应地,其难度和代价也就愈大)。总之,正是因为体制改革或制度变迁的过程中新的一致性意识形态的形成和巩固是一个复杂而代价高昂的累积性过程,因此,它在这一过程中降低政治家进行制度变迁的成本的最优条件并不会完全具备或马上出现。这也解释了为什么中国的政治家在市场化改革过程尽管十分重视新旧一致性意识形态的创造性转化,以及对新的一致性意识形态的巩固进行大规模的和反复的合理性投资,但他还是不得不为这场制度变迁支付较高的经济成本和政治成本。不过,有一点仍然是十分明确或确定无疑的,如果没有一个借助于旧的一致性意识形态的合理成分及其话语体系创造性转换而创立的新的一致性意识形态,如果没有对这一新的一致性意识形态进行大规模和行之有效的合理性投资,中国的政治家进行这场制度变迁所支付的相关的总的私人成本(包括经济成本和政治成本)将会大大增加,甚至会使他在高昂的制度变迁成本的约束下而无力将这一制度变迁进行下去。换言之,正是由于经过巧妙而低成本的创造性转换而形成的新的一致性意识形态,及其对它的大规模的有效的合理性投资所发挥的降低政治家进行市场化改革的私人总成本的作用,在很大程度揭示了中国的政治家进

行这场改革的动力学。

四、简短结语

在本文中,我们通过引入一致性意识形态这个解释变量(自变量),并运用理性选择分析方法,对当代中国国家(更准确地说是政治家)主导型的制度变迁的动力学做出了一个初步的理论分析。

我们认为,如果说只有在政治家的预期私人总收益大于预期私人总成本时才会进行制度变迁的话,那么,当代中国的国家主导型制度变迁的动力学可以由强制性制度变迁、渐进性制度变迁以及一致性意识形态这三个因素的综合作用得到较充分说明。首先,运用国家或中央政府至高无上的权威进行强制性制度变迁,能够大大节约国家进行制度变迁的总的交易成本(包括谈判成本、组织成本和执行成本等)。其次,渐进性制度变迁方式,即以不触及旧体制的既得利益集团以及分步实施为主要特征的增量改革或边际改革,则使政治家将整个改革过程的总成本较均匀地分摊到一个较长时期中去成为可能。最后,对新的一致性意识形态的投资以及由此导致的全社会改革共识的形成,则能在很大程度上降低政治家进行强制性制度变迁的总的私人成本(包括决策成本、谈判成本、摩擦成本、实施成本、代理成本和其他相关成本),进而使政治家在进行了整个制度变迁的每一个阶段都可能会有一个私人净收益。一言以蔽之,在改革面临着较高的预期成本约束而改革前中央政府的财力有限(从而没有可能对预期的改革成本进行先期的财政支付)的情况下,要完整地说明当代中国的以中央政府及其核心领导人为主体的市场化改革的动力学,不能离开国家主导型制度变迁(以及中国政治市场结构)的比较优势、最高决策当局的渐进式改革策略以及新的一致性意识形态的独特功能这三个因素的综合作用。

[参 考 文 献]

- [1] [美]诺 斯,等. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:三联书店,1994.
- [2] [美]利普塞特. 政治人——政治的社会基础[M]. 北京:商务印书馆,1993.
- [3] [美]诺 斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海:三联书店,1994.
- [4] 柳新元. 利益冲突与制度变迁[M]. 武汉:武汉大学出版社,2002.

(责任编辑 叶娟丽)

Consistent Ideology and Dynamics of Chinese Institutional Change at Present Age

LIU Xinyuan

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LIU Xinyuan (1966-), male, Doctor, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in Political Economy.

Abstract: In the article, I think that the institutional change in China at the present age is dominated by politicians, and its dynamics can be explained with the new consistent ideology to a great extent. In fact, if it had not been with the new consistent ideology, the institutional change of China would not be successful.

Key words: ideology; institutional change; dynamics