

保障制度效率的若干思考

● 朱仁显

[内容提要] 制度是一个社会运行的基本规则,健全、严密、科学而又充满人性化的制度体系是现代文明的标志之一,也是其得以有序发展和延续的基础。但是制度要实现其效率,发挥规范或激励功能,节约人们交易的成本,必须从制度设计、制定和执行的各个环节抓起,贯彻科学民主的原则,寻求社会的认同,落实强制性措施,进行及时的制度绩效评估。这是制度建设中的基础性工作,也是确保制度效率的必要条件。

[关键词] 制度 效率 民主 科学 执行

制度是一整套的游戏规则和行准则,它对人有激励和导向作用,也可以规定一个社会发展的方向和路径,不断地因时因地地进行制度创新,是保持一个组织和一个国家兴盛的重要源泉。保持一种制度的生命活力和效率,有赖于不断而及时地推进制度创新。作为一种特殊的公共物品,制度不能简单地像一般资源投入那样通过产权交易变更使用者以改善使用中的低效率问题,而是要从制度建设的基础性工作入手,从制度设计、制定和执行的各个环节抓起,贯彻科学民主的原则,寻求社会的认同,落实强制性措施,进行及时的制度绩效评估,才能使制度创新收到预期的效果。

第一,把民主的生产方式引入制度创新过程中,这是产生最有效率的制度的根本保证。一种制度形式是否有效,很大程度上取决于它对需求者的适应程度,取决于制度是否体现了社会绝大多数成员的共同利益和意志。适应性程度高,良好地体现公众利益和愿望的制度,必然容易得到实施,产生预期效果。否则,制度可能成为一张白纸。为此,制度创新过程中就必须贯彻民主化原则。民主化可以使制度供给多元化,克服单一主体因智力稀缺所造成的供给不足,扩大制度的选择面;可以分散制度成本;民主参与可以更好地表达制度需求者的意愿,提高他们对新制度的认同。所以,在制度创新过程中要避免闭门造车,主观武断,要面向实际,面向社会公众,走群众路线,从群众中来,到群众中去,真正做到集思广益,体现民意,反映民情,顺乎民心,使制度规则能很好地代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民群众的根本利益。只有这样,新的制度才具有广泛的现实基础,才会比较容易得到实施,并发挥效力。

第二,科学设计制度。从宏观上看,对全社会来讲,制度是否健全合理,对于微观的、个体的效率有决定性的影响。制度是否健全至少要看:一是有关规则的边界是否清晰;二是相关规则配置是否公平、合理,是否有利于效率的产生。三是有关规则是否与宏观制度环境、生产力水平、人们的道德水准、社会文化心理等基本国情相适应。规则的边界不清,则权责不明,人们将无所适从,规则也将难以实施:规则配置不公,则权责不平衡,不免冲突内耗,效率就要降低;一项制度安排与其他制度安排不协调,与基本国情不相适应,从抽象理论上看来美好的制度在实际生活中就可能成为无效的或低效的。改革开放以来,我们在各个领域都先后制定了大量的法律、法规和规章,对实现社会生活的制度化、规范化贡献良多,但也存在大量法律、法规和规章虚置的现象,其原因固然多种多样,其中重要的原因之一就是制度设计不够科学合理,难于切实执行。如某些制度过于笼统,缺乏实施细则,令人无从下手:某些制度存在太大的弹性区间(如部分罚款、税收、财政补贴、行政执法等规定),难免导致主观随意性泛滥:某些制度缺乏执行主体或执行主体太多,造成无人负责或职责不清、相互扯皮;有些制度执行成本太高,令人望而生畏,等等。因此,在落实民主化原则的同时,必须将科学原则落实到制度建设中,优化制度设计,实现制度设计、论证、选择的程序化、科学化,要组织专家、学者、实际工作者,遵循科学原则和程序,综合考虑技术、信息、人员素质、管理水平、机构设置、监督机制、社会文化心理、公众态度和实施成本等多种因素,制定多种方案,经过多层面、多角度、多学科的反复论证,制定出比较健全完善、公平合理、切实可行的规则体系,使之具有可操作性和公平合理性。

第三,优化制度实施机制,落实强制性惩罚措施。制度是对人类行为的人为约束,这种约束是否有效,很大程度上取决于惩罚是否到位。强制性惩罚措施常常不能到位的制度不仅是无用的,而且是有害的,它将损害制度的权威性,使人产生蔑视制度的文化心理和行为,从而增加制度创新和执行的成本。如,我国对假冒伪劣行为的处罚太轻和打击不力,就导致此类行为的泛滥成灾,对国民经济和民生造成了难于估量的损害。因此,为了确保制度达到顿期的效果,就必须落实强制性惩罚措施,以维护制度的权威。这就要求健全制度执行组织,明确组织职责;加强对执行主体的管理和培训,使其尽心尽职;增加经费投入,确保制度执行的人力、物力和财力;强化对违法违规违约行为的打击,使此类行为主体为此付出高昂的成本代价,发挥制度的约束功能和激励导向功能;加强对执行主体的监督,以保证制度执行的公正性和普适性,防止执行者的徇私舞弊行为。只有不断地完善制度的执行机制,才能有效地发挥制度的威慑力量,增强人们对制度的信心,从而发挥制度的效能。

第四,促进制度认同。人类历史上任何一次文明的进步和突破,都与相应的文化和价值观念的更新密切相关。外在制度的有效性在很大程度上也取决于它们是否得到包括意识形态、道德观念、价值观念、习惯、风俗习性在内的非正式制度的有力支持和配合。如果新的制度建立了,但内在的非正式制度没有相应地改变,就会和正式的制度发生冲突,造成“穿新鞋,走老路”的怪现象,那样,即使是再好的正式制度也可能失去其应有的绩效。当代西方现代化理论家英格尔斯指出:如果一个国家的人民缺乏一种能赋予现代制度以真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用这些现代制度的人,自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变,失败和畸形发展的悲剧是不可避免的。另外,制度的落实需要一个有相当权限又能对制度调控对象发挥影响的执行主体的积极作为,也需要制度调控对象的良好配合。而没有制度认同,此种积极作为和良好的配合就不可能产生,相应的制度效率也就不会太高。我国颁布的一些法律和政策之所以被束之高阁,除了制度设计和执行环节存在问题外,另一个重要原因就是现行的文化结构模式对其缺乏认同,故加以排斥,因此造成这些规则难以融入现行制度体系。因此,要确保新的制度的有效性,就必须培养崇尚制度、照章办事的制度文化,改变人们习以为常的心理、观念和积习,使制度的主体和客体能从思想和心理上对制度规则有基本的认知和理性识别,对新制度规则的价值和预期收益有所感知,对新制度产生认

同并作出积极的回应。如,在司法改革中,要使体现更为公正的新的司法制度得到落实,就有赖于改变长久以来形成的人情社会的关系网络,和徇私舞弊的文化积习。

此外,还要开展制度绩效评估。一般地说,在一项制度制定过程中,对制度的可行性和制度的可能效果都会有预评估,但这只是一种理性的推测。对提高制度效率更为重要的评估是制度执行后评估。制度评估可以诊断制度效果、效率、效益和适应性程度,还可以发现制度设计和运行过程中所存在的问题,对完善制度,提高制度效率裨益良多。比如,通过对最低生活保障制度的调研,我们可以发现最低生活保障制度效果之所以目前还难尽人意,不能适应不同类型贫困家庭的特殊要求,是因为制度设计中存在保障标准偏低,标准的覆盖面偏窄,制度结构过于简单等问题。这样,有关部门就可以有针对性地完善低保制度。通过对上市公司会计信息披露监管制度的成本和收益的分析,我们不仅可以发现现行的监管制度基本失效,而且可以发现监管制度本身存在缺陷,如,监管目标错位、监管滞后、复审制度失效、监管法规系统性和操作性差、监管处罚力度不够、上市公司内部监管功能虚化和弱化等,这样也就可以对症下药完善监管制度,逐步消除我国上市公司的虚假会计信息披露现象,提高会计信息披露监管制度效率。所以,为要提高制度效率,就必须进行跟踪调研,积累数据,通过对制度的投入和对制度约束下的人和组织的产出结果进行观察比较,以测算制度的效率,发现制度实施成效不尽理想的原因,了解制度的优劣,从而进一步完善制度,降低制度的生产成本和交易成本,提高制度的收益率。

参考文献:

- 1.[美] 道格拉斯·C.诺斯.《制度、制度变迁与经济绩效》[M].上海三联书店,1994.
- 2.[美] J.R.康芒斯.《制度经济学》(上、下)[M].商务印书馆,1962.
- 3.[德] 柯武刚、史漫飞.《制度经济学》[M].商务印书馆,2000.
- 4.[日] 青木昌彦.《比较制度分析》[M].上海远东出版社,2001.
- 5.卢现祥.《西方新制度经济学》[M].中国发展出版社,2003.
- 6.周天勇.《效率与供给经济学:中国经济的制度、行为、效率、供给分析》[M].经济科学出版社,1997.

[作者单位:厦门大学公共事务学院]

(责任编辑:王玮)