

# 国家与产权： 来自新制度经济学的透视

□黄新华

“国家的存在是经济增长的关键,然而,国家又是人为经济衰退的根源。”<sup>①</sup>这一悖论使国家成为新制度经济学研究的核心。但是“离开产权,人们很难对国家作出有效的分析。”<sup>②</sup>可以说,对国家与产权相互关系的研究是新制度经济学的基本主题之一。本文首先对新制度经济学的国家理论作一初步透视,然后在此基础上分析国家与产权制度的形成。“因为是国家界定产权结构,因而国家理论是根本性的。”<sup>③</sup>

国家理论首先要说明国家的起源。关于这一点,政治学中不乏这样或那样的学说,但主要有两种:契约论与掠夺论(或剥削论)。契约论认为,国家是公民达成契约的结果,它要为公民服务。近年来,由于新古典经济学家在逻辑上拓展了交换定理,认为国家在其中起着使社会福利最大化的作用,因而这一理论得以复兴。由于契约定限着每一个人相对他人的活动,因

而它对经济增长来说是十分重要的。掠夺论或剥削论则认为,国家是掠夺或剥削的产物,是统治者掠夺或剥削被统治者的工具。“这一观点认为国家是某一集团或阶级的代理者,它的作用是代表该集团或阶级的利益向其他集团或阶级的成员榨取收入。掠夺性国家将界定一套产权,使权力集团的收益最大化而无视它对社会整体福利的影响。”<sup>④</sup>

显然,上述两种理论所说的国家都能在历史与现实中找到佐证,但它们均不能涵盖历史和现实中的所有国家形式,因而不具有一般性、普遍性。新制度经济学指出,契约论可以解释为什么国家提供一个经济地使用资源的框架,从而促进福利的增加。然而,国家作为每一个契约的第三者,又是强制力的最终来源,它成为控制其决策权而争斗的战场。各方都希望能按有利于自己集团的方式再分配福利和收入。因此,“尽管契约论解释了最初鉴定契约的得利,但未说明不同利益成员其后的最大化行为,而

掠夺论忽略了契约最初鉴定的得利而着眼于掌握国家控制权的人从其选民中榨取租金。”所以这“两种理论都是不全面的。”<sup>⑤</sup>从理论推演的角度看，国家带有契约和掠夺的双重属性。因而，新制度经济学倡导国家起源的“暴力潜能”分配论。“正是‘暴力潜能’分配论使两者（契约论和掠夺论）统一起来。”<sup>⑥</sup>若暴力潜在在公民之间进行平等分配，便产生契约性国家；若这样的分配是不平等的，便产生了掠夺性（或剥削性）国家，由此出现统治者和被统治者，即掠夺者（或剥削者）和被掠夺者（或被剥削者）。

在“暴力潜能”分配论的导引下，新制度经济学认为，国家可视为在暴力方面具有比较优势的组织，在扩大地理范围时，国家的界限要受其对选民征税权力的限制。而且，在这样一个组织中，统治者也是一个具有福利或效用最大化行为的经济人，他们既面临着生存和发展的问題，也面临着潜在竞争对手，他们与选民是一种交换关系。这样一个具有福利或者效用最大化的统治者的国家具有三个基本特征：（1）国家为获取收入以一组服务——保护与公正——作交换。由于提供这些服务存在着规模经济，因而作为一个专门从事这些服务的组织，它的社会总收入要高于每一个社会个体自己保护自己拥有的产权的收入。（2）国家试图像一个带有歧视性的垄断者那样活动，为使国家收入最大化，它将选民分为各个集团，并为每个集团设计产权。（3）由于总是存在着提供同样服务的潜在竞争对手，国家受制于其选民的机会成本。它的对手是其他国家，以及现存政治——经济单位中可能成为潜在统治者的个人，因而，统治者垄断权力的程度是各个不同选民集团替代度的函数。这三个基本特征构成了新制度经济学分析国家行为及其变迁的基础，并在此基础上解释了无效率产权的产生。

从国家的起源及其特征出发，新制度经济学进而分析了国家的目的。在新制度经济学看来，国家提供的基本服务是博弈的基本规则。

这些规则有两个目的：一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则（即在要素和产品市场上界定所有权结构），这能使统治者的租金最大化。二是在第一个目的的框架中降低交易费用以使社会产出最大，从而增加国家的税收。这第二个目的将导致一系列公共（或半公共）产品或服务的供给，以便降低界定、谈判和实施作为经济交换基础的契约所引起的费用。这就是说，国家有两个方面的目的，它既要使统治者的租金最大化，又要降低交易费用以使社会总产出最大化，从而增加国家的税收。然而这两个目的是相互冲突的。也正是因为存在着这样的冲突，并导致相互矛盾乃至对抗行为的出现，国家由此兴，由此衰。

为什么上述国家的两个目的是冲突的？冲突的根源是什么？新制度经济学指出，上述两个目的存在着内在的矛盾。第二个目的包含一套使社会产出最大化而完全有效率的产权，而第一个目的是企图确定一套基本规则以确保统治者自己收入的最大化。到底是使统治者的租金最大化，还是使社会产出最大化，在许多情况下，这确实是一个鱼与熊掌的两难选择，要在这两者之间选择一个“皆大欢喜”的均衡点是很困难的。从历史上看，“在使统治者（和他的集团）的租金最大化的所有权结构与降低交易费用和促进经济增长的有效率体制之间，存在着持久的冲突。这种基本矛盾是使社会不能实现经济持续增长的根源。”<sup>⑦</sup>换言之，国家两个目的冲突的根源在于有效率的产权制度的确立与统治者的利益最大化之间存在着冲突，建立有效率的产权制度有利于社会产出最大化，但可能并不有利于统治者租金的最大化。从自身利益出发，统治者往往可能维持或建立一套无效率的产权制度。新制度经济学揭示了国家与产权制度之间的内在联系。

## 二

在新制度经济学看来，产权的本质是一种

排他性的权利,而在暴力方面具有比较优势的组织(国家)处于界定和行使产权的地位。因此,离开产权,人们很难对国家作出有效的分析。最终是国家要对造成经济增长、停滞和衰退的产权结构的效率负责。可以说,对国家与产权关系的研究是新制度经济学的基本主题之一。正如道格拉斯·诺思所指出的那样,新制度经济学的国家理论“关键是解释由国家界定和行使产权的类型以及行使的有效性。最富挑战性的挑战是,解释历史上产权结构及其行使的变迁。”<sup>④</sup>那么,在人类社会产权制度的演进过程中,国家究竟充当了什么样的角色,起着什么样的作用呢?新制度经济学对此作了形象的回答:国家仅仅在那些统治者的福利最大化目标范围内促进和界定有效率的产权,历史上有效率的产权和无效率的产权都与国家有关,产权的出现“是国家统治者的欲望与交换当事人努力降低交易费用的企图彼此合作的结果。”<sup>⑤</sup>

新制度经济学阐明了国家在产权制度形成中的作用:(1)国家凭借其暴力潜能和权威在全社会实现所有权。没有国家的权威,很难想象所有权会普遍地实现。(2)建立排他性的产权制度以及产权的转让有利于资源配置效率的提高,但是产权的界定与转让涉及到一系列交易费用,如度量费用、信息费用等。过高的交易费用往往限制了排他性产权制度的建立和产权的转让。而国家作为第三种当事人,能通过建立非人格化的立法和执法机构来降低交易费用。当交换的基本规则确立之后,只要存在法律机构,谈判和行使的费用会不断减少。换言之,国家可以降低产权界定和转让中的交易费用。(3)国家在产权制度形成中的作用还取决于国家权力介入产权安排的方式和程度的差异。在历史与现实中的国家只为产权安排和产权变革提供“游戏规则”;有的国家不仅提供“游戏规则”,而且还直接参与甚至干预产权的安排与产权变革。国家权力介入产权安排的方式和程度的差异,会导致出现不同的产权制度,从而促进经济

增长或引起经济衰落。总之,离开了国家,现代意义上的产权制度无法建立起来。

新制度经济学进一步指出,有效率的产权制度将促进经济长期增长,从而使国家的收入最大化,因此,按理说,国家应选择一种最有效率的产权安排,但是,即使是对历史和当代世界最一般的考察,也可以清楚地看到无效率的产权是常态而不是偶然。究其原因在于:(1)统治者面临着交易费用和竞争的双重约束。界定一套有效率的产权,需要耗费一定的监督和检测费用,于是从短期看来,统治者的收入会减少。由于统治者的理性和生命都是有限的,因此,当统治者的短期利益与经济增长的长期利益相冲突时,统治者往往会注重眼前利益。竞争约束是指统治者总存在竞争对手,包括与之竞争的本国和本国内部的潜在统治者。在这种情况下,统治者将避免触犯有势力的选民集团。如果这些集团的势力达到威胁统治者利益的边界时,统治者会同意一个有利于这些集团的产权结构而无视它对效率的影响。(2)统治者偏好的多元性。产权的有效性主要视它对国民财富的影响而定。统治者可能是一个财富最大化者,但财富仅仅是被统治者所重视的许多效用中的一种,其他的效用还有威望、历史地位、国际影响等。随着财富的增加,财富的边际效用在降低,然而其他非财富的边际效用却在增加。在这种情况下,统治者就有可能界定一套有利于获得非财富效益却不利于财富增长的产权制度,从而导致经济增长的停滞。

那么,国家又是怎样建立无效率的产权制度呢?新制度经济学指出,国家可以通过以下三种方式建立起无效率的产权制度:(1)国家为了自身利益最大化而维持有利于某一集团的财产权利制度。(2)在多种收益都大于运作成本的产权中,由于偏好的多元性,统治者选择了一种并不是最有效的产权结构。(3)国家的干预和管制造成所有权(产权)残缺,而所有权残缺妨碍了人们在现金边际报酬上的全部最大化,从而阻

碍经济的增长。

由于国家与产权的形成关系密切,因此,为充分发挥国家在产权制度建设方面的积极作用限制其消极影响,新制度经济学指出:一是要明确国家在产权方面的两项基本职能。国家在产权方面的基本职能之一是为产权的运行提供一个公正、安全的制度环境。如果没有一个公正、安全的制度环境,任何产权都失去了意义与价值。国家在产权方面的另一项基本职能是为产权的运作提供“游戏规则”。如资产评估、产权的量度、产权交易契约的实行、产权市场的建立等都需要国家制订相应的法规。二是要利用法律和宪法制约利益集团,通过国家重构产权实现财富和收入的再分配。为此,应该建立三道防线:(1)健全有约束机制的政治体制和权力机制,使人们难以通过重构产权实现财富和收入的再分配。(2)建立宪法秩序,使限制国家权力的一整套综合性规则体现在宪法结构中,这套规则不会因政治的需要和统治者的变动而变化。(3)完善法律制度,使产权交易规范法律化,因为有效的产权制度的基本标志之一就是产权的交易能否法律制度化。

综上所述,新制度经济学把国家视为一种组织,并认为这种在暴力方面具有比较优势的组织处于界定和行使产权的地位,从而揭示了国家与产权的内在联系。在政治学众多的国家起源理论中,都未能把国家与产权确立联系起来,新制度经济学填补了这方面的理论空白。实际上,新制度经济学的最大贡献之一就在于抓住了国家与产权的内在联系。国家在历史上产权结构及其行使的变迁方面起着至关重要的作用,历史上和当今世界上各种产权制度和产权结构的差异只能在国家身上找到完整的答案。可以说,新制度经济学关于国家与产权关系的研究,不仅有助于我们进一步认识国家的起源、演变及其职能,而且这一研究取得的丰富成果,将给予政治学从方法到内容的大量启示,促使政治学走出长期以来运用历史的、伦理的、

宗教的、法律的眼光来分析国家、建构理论的巢臼。尤为重要的是,新制度经济学关于国家与产权关系的研究提示人们,国家作用于社会(尤其是经济方面)的杠杆是界定和实施产权。然而,由于国家自身目的的双重性,它介入社会时受到双重约束,这使得国家既可能是有效产权制度的保护神,也可能是无效产权制度的供给者。而只有有效的产权制度才是经济增长的源泉。因此,为实现经济持续增长,必须重视国家在产权制度形成中的作用,并采取有效措施克服其消极影响。这一点对于正处于经济体制转轨中的我国来说尤其重要,因为国家是体制转轨中能否构建促进经济增长的有效产权制度的关键。这是由于我国转轨过程中的一些问题大多与产权有关。公款消费问题,车子问题,房子问题,权钱交易问题,寻租问题,腐败问题等等,哪一项与产权无关呢?如果国家“不能建立一套适应市场经济的国有产权制度,那么终究有一天我们的国有资产会被一部分人暗地瓜分完毕。这绝不是杞人忧天。从1982年到1992年的十年间,我国的国有资产流失达5000多亿元。”<sup>⑩</sup>更为严重的是,如果国家不能将与计划经济相适应的产权制度转变为与市场经济相适应的产权制度,那么要建立市场经济体制是不可能的。纵观当今世界,凡是发达的市场经济国家,都是建立了有效率的产权制度的国家。可以说,产权制度是各项市场制度的基础,建立有效的产权制度应该是国家在经济体制转轨中的一项基本职能。

注释:

①②③④⑤⑥⑦⑧⑨:道格拉斯·C·诺思著:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社,1994年版,第20、21、17、22、22、22、25、21、17页;

⑩卢现祥著:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,1996年版,第256页。

作者黄新华:厦门大学政治学与行政学系  
博士研究生