

中国经济制度创新的政治经济学分析

张道根

摘要 制度创新是改革开放后中国经济高速发展的内在动力。中国经济制度创新有很强的内生性和路径依赖，与国情、历史、发展阶段密切相关，通常是从内部、自上而下的改革，逐渐从量变到质变。经济制度创新既受生产力的约束，又受历史文化传统的深刻影响。1978年以来，中国走的是符合中国实际的渐进式道路，是从计划经济最薄弱环节和最边缘地区，从规避或突破已有规章制度开始，以点带面，逐步展开。综观中国经济制度的创新历程，未来中国经济制度创新要把握正确方向，坚持渐进式道路，不断全面深化改革。

关键词 经济制度 制度创新 政治经济学

作者张道根，上海社会科学院研究员（上海 200020）。

中图分类号 F01

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)03-0005-10

经济制度总是不断调整变化，经济制度创新没有止境。人类社会发展过程中各国经济制度的演进，揭示了经济制度创新的基本方式和途径。改革开放是中国的第二次革命^①，经济制度创新给中国经济社会发展提供了强劲而持续的动力和活力，带动中国经济实现了历史性变化。

一、经济制度创新的路径依赖

经济制度通常与一国国情、历史、发展阶段有关，具有内生性特点，更多是连续性渐进演化，路径依赖很强。经济制度变化一般由表及里、由小到大、由点到面逐步展开。许多制度性变化很难察觉，就如同气候变化、全球变暖等生态环境变化一样，随着时间推移，静悄悄的大变革已经发生并难以逆转。

（一）经济制度具有内生性和客观必然性

制度的内生性决定了制度创新有较强的路径依赖。诺思认为，由于存在不完全市场与规模报酬递增，形成了制度创新的路径依赖。^②从社会进步的角度看，人类经济政治制度总是要不断创新，拓展到更长的历史进程中，制度创新更多依赖已有的制度模式、制度规则、制度传统。制度创新具有在同一轨道上进行变迁的特征^③，是逐步完善、修补的持续过程。制度的内生性还与环境密切相关。一种制度只有在其形成、发展的环境和条件成熟后才能产生；反之，环境和条件变了，一种制度或迟或早必然要变。人们很多

① “习近平出席博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式并发表主旨演讲”，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-04/10/c_1122660064.htm。

② 道格拉斯·C. 诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：上海人民出版社，2014 年，第 111—113 页。

③ 黄少安：《关于制度变迁的三个假说及其验证》，《中国社会科学》2000 年第 4 期。

时候都喜欢横向比较,看看其他国家就急于想改变自己国家的制度,试图建成世界上最好的制度。很多人对现有制度都有不少看法和建议,这无可厚非,但制度是客观的,制度变迁是不以某个人、某些人的想象而转移、转换的。具体来说,制度的内生性包括以下两个方面:

一方面,经济制度与生产力的客观现实相适应,制度创新要与生产力发展相一致。马克思说:“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。……社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系发生矛盾。于是这些关系便由生产力发展的形式变成生产力的桎梏。”“无论哪一个社会形态,在它所能容纳的全部生产力发挥出来之前,是绝不会灭亡的;而新的、更高的生产关系,在它的物质存在条件、在旧社会的胎胞里成熟之前是绝不会出现的。”^①因此,经济制度创新不能脱离生产力现状,必须与生产力发展的客观现实相一致,才能稳定、有效。

另一方面,制度创新与客观的已有制度、习俗紧密相联,难以挣脱。制度具有客观必然性,存在决定意识,过去影响未来。某种持续的观念被深深地内化于制度的定义和形成过程中,制度具有内生性、持续性和稳定性。^②制度变迁一定是结合、参考已有的制度、文化、习俗等,进行边际创新甚或重大改革。

(二) 经济制度具有国别属性很难照搬移植

首先,经济制度创新通常仅在主权国家边界范围内进行。离开主权国家研究经济政治制度,更多是价值观和意识形态意义上的,在实践中很难把握。国际制度的核心是有效性,国际制度要能影响国家行为才能发挥作用。^③但超越单个主权国家,在国际上并非完全没有经济制度创新。比如,WTO改革是经济制度创新,联合国、世界银行、经合组织、欧盟等改革也是经济或政治制度创新,然而这些制度相对每一个国家的经济制度都是软约束。超越国家之上的国际惯例、国际规则一旦有悖各国核心利益,更容易失灵失效。长期获益是建立国际秩序的基础,是敦促这些国家履约的前提,任何国际秩序都必须促进有能力创立这个秩序的那些国家的利益。^④在国际经济政治制度上有重要话语权,能改变规则规矩的,迄今为止还是超级大国。美国以“美国优先”为准绳,不满意WTO制度就可以不遵守,反而制裁其他国家,引起全球贸易摩擦。超越国家的制度话语权掌握在更有实力的一方手里,是否执行多边规则或双边规则也是看国家实力。现在中国的经济科技实力比美国弱,美国有硬制约、有“卡脖子”技术限制,我们很有效、管用的反制手段不多,所以在很多方面只能采取跟随被动策略。任何经济制度创新,在一个国家内可实施、可监管、可惩罚,但超越国界的规则制度很难始终得到各国共同遵守。

其次,经济制度很难照搬移植。经济制度创新难,很大程度上是因为制度不容易照搬移植。制度不同于技术,技术直接拿来就有用,制度直接从外面拿来不一定管用。制度是内生的共同信仰、规则,直接移植容易水土不服。制度不是天生由一个人单独设计的,是人类长期活动,共同交往以后,在这个过程中慢慢形成的自发的认同、自为的规则、自愿的契约,然后形成共同的习惯、规则和方法。从这个意义上说,制度的形成是客观的,是受客观规律和人们之间活动等内在因素决定的。技术解决人和自然的关系,是不分社会性质、不分国籍的;制度解决的是人和人之间的关系,不同国家的文化、历史传承、习惯、宗教信仰等都有很大差异,不能直接套用,从国外直接搬是不行的。

政府和秩序起源于某种自愿和自发的选择,内植于社会形成过程。如中国的“道法自然”、斯密的“看不见的手”、凡勃仑在《有闲阶级论》里所阐明的私人财产权的自发起源等,都说明了制度变革的自发性。但奥尔森运用“集体行动的逻辑”分析指出,当群体较小时,秩序自发产生是可能的;当群体相当大时,秩序自发产生的难度就很大。^⑤人数少时,个人为公共产品所做的贡献回报容易识别和计算,提供

①《马克思恩格斯文集》第二卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,北京:人民出版社,2009年,第588—599页。

②詹姆斯·马霍尼、凯瑟林·西伦著:《渐进式制度变迁理论》,郭为桂、王超杰译,《国外理论动态》2017年第2期。

③王明国:《国际制度的有效性:研究现状、路径方法与理论批评》,《欧洲研究》,2011年第2期。

④布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯蒂芬·约翰·斯特德曼:《权力与责任——构建跨国威胁时代的国际秩序》,秦亚青、朱立群、王燕、魏玲译,北京:世界知识出版社,2009年,第62—64页。

⑤曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰、李崇新译,上海:格致出版社,2014年,第80—95页。

公共产品的成本与收益关系更加直接也更为明确。人数众多时，个人对公共产品的用途影响微乎其微，“搭便车”的可能性增大，秩序产生比小群体困难。

总之，对制度变迁，既要看到其自身内在必然性，不可任意设计，也要看到重大制度变迁离不开积极主动积极的设计。除非某个国家、某个时期具备某种制度变革的基础和条件，才能根据这个基础和条件，把众人内心要求的自愿自发的选择概括、提炼出来，从而推动制度创新，照抄照搬是行不通的。

资本主义经济制度在欧美等发达国家的确很成功，然而，在南美洲、非洲以及亚洲等过去帝国主义殖民过的，同样继承着欧美制度范式的一些国家，经济上搞得并不成功，人民生活质量改善也不够好，民主政治制度的腐败无序也很严重。深入一步讲，文明、传统和意识形态，往往决定着各个国家的制度差异。如果不考虑文明、传统和意识形态的不同，当今世界被称为资本主义的国家，似乎就应当拥有基本相同的制度模式，被称为社会主义的国家似乎也应当在制度上没有多大区别。但实际上，许多都叫资本主义的国家，制度差异巨大；自称是社会主义的国家，各自制度也相差甚远。美国是典型的资本主义国家，印度也自认为是资本主义国家，把这两个国家放在一起比较研究，会发现制度差异非常大。中东很多国家，非洲不少国家，都搞民主选举、三权分立，也搞市场经济，把它们跟西欧资本主义国家相比，可以说经济制度完全不一样。根本原因是文化、宗教、意识形态、历史传承、习俗等方面的差异，导致了表面上看似相同的制度，实质上在不同的国家千差万别，所以不可能将制度简单照搬移植。

（三）经济制度创新的突破通常从边际违规开始

经济制度创新从边缘部分开始最容易突破。1978年以来，中国经济体制改革是增量改革与边际制度创新互动的结果。所谓边际制度创新就是对原有制度进行边缘性改进。^①中国改革开放以来的多项经济制度创新的突破都是从边际违规开始。比如，家庭联产承包责任制，就是从违规开始，在保留集体土地所有制名义的基础上，把农地实际上分给农民，变集体经营为家庭经营。把土地分给家庭承包，就回到了曾经被批判过的承包制、单干户。一家一户承包土地，一个人包一亩三分地，一户包五六亩，劳动积极性马上就调动起来了。农忙的时候种地，农闲的时候搞副业，外出打工、做生意，市场活起来了，农民收入也提高了。再比如，20世纪70年代末80年代初，乡镇企业在苏南等地迅速兴起、蓬勃发展，就是少数乡镇集体经济组织中的“能人”利用集体组织资源，钻计划经济体制与价格双轨制空子，挖上海国有企业墙脚，搞联营合作，吸引“星期日工程师”等，逐渐做大做强。

进入21世纪以后，中国基本建成了市场经济体系，但是不少经济制度创新仍然是从规章制度的模糊地带开始突破。比如，阿里巴巴的支付宝实际是从突破已有规章开始的。企业只有拿到银行牌照才能从事存贷款业务，支付宝不是银行，不能从事存款贷款业务。它就先抢占模糊地带，从支付环节入手，支付业务不需要银行牌照，但却很容易切入到事实上的存贷款业务，实际办成了银行，“违规”从事银行业务。再比如快递公司，也是从打擦边球开始的创新。邮政系统是计划经济体制下国家垄断的大企业，所有的包裹信件都是邮政一家送。顺丰、申通等快递公司就是从帮企业、居民更快运送物品入手，打擦边球进入国家垄断行业，打破了邮政一统天下的格局。可见，很多经济制度的创新往往是从“违规”开始，从小地方切入，把口子越撕越大，最终形成被认可的制度。

二、历史文化传统长久影响中国经济制度创新

经济制度是决定国家性质的基本制度，很多时候无论作为上层建筑的政治制度怎样变化，基本经济制度长期没有多少改变。以中国为例，自秦汉以来，中国政治上层建筑周期性振荡，国家管理制度每个朝代都有不少调适变通，以顺应皇权帝国统治的需要。周期性农民起义和王朝更替，冲击了政治上层建筑，清除了社会积弊和腐朽势力，而小农经济的制度基础依然故我。即使1840年以后，中国从封建社会逐渐沦为

^① 张道根：《中国经济体制变迁的基本特征和趋势性方向》，《上海经济研究》1998年第11期。

半封建半殖民地社会，再经过革命而进入了社会主义社会，但是，长期以来历史文化传统还是顽强地存在并深刻影响着中国经济制度创新。

（一）中国经济制度变迁的历史延续性

制度从来就有很强的历史延续性，是一个国家、民族长期形成的共同认知，具有历史性、遗传性、系统性和符号性等特征，是可认识、可传承、可积累的关于人们之间如何协作分工、共同生产生活的知识。人们对自然界现象和规律的认识是自然科学与技术的范畴，人对自然界的认识不断丰富、不断深化形成了自然科学与技术理论。制度是对人与人关系的认识和把握的知识，很多制度往往隐含着丰富而深刻的历史文化传统、约定俗成的共同价值观念和行为准则，很难被简单推翻抛弃。1911年辛亥革命后建立中华民国，1949年建立了中华人民共和国，经过一系列经济、社会、文化革命后又经历改革开放的洗礼，但直到现在中国人很多东西没变。比如，法治规则和意识欠缺，喜欢找关系、开后门，潜规则比显规则重要，这个风气习惯依然没有彻底改观。建立了一个新制度，并不代表旧制度真的就消失了。没有人可以割断历史，也不可能超越发展阶段，脱离现实基础和具体实际，凭空捏造一个新制度。我们中国如此，十月革命以后的苏联如此，世界上许多国家革命、改革以后也如此，很多东西改不了，根本原因是制度有很强的历史延续性。

中国历史悠久，受历史文化传统影响大，经济制度创新更为艰难。中国是历史悠久的文明古国，中华民族共同体数千年历经诸多浩劫和磨难，文化传统都没有被割断。中国虽然广土众民，但国家内部可以互相沟通，促使文化产生了共同性，经过不断融合，总体上，中国文化只有渐变，而没有突然断裂，才使“中国”的观念长期维持。^①中国又是长期中央集权的国家，有着儒家思想的社会认同、完善发达的官僚体系以及长期稳定的小农经济制度作为坚实支撑。这些传统特征却意味着，中国历史上的经济制度创新，往往从体制内开始，自下而上创新很难，自上而下更有可能推进创新。中国要实施重大经济制度创新非常困难，历史上很少有根本性、大规模制度创新。正如钱穆先生所言：“中国历史上的经济与文化基础，一向安放在农村，并不安放在都市。从先秦到中唐，城市工商资本，在中国历史传统上，始终不得成为主要的文化命脉。”^②从管仲改革到商鞅变法、王安石变法，再到洋务运动，中国的经济制度创新始终逃脱不了小农经济的现实束缚和儒家思想的精神禁锢。

（二）中国经济制度创新动力主要来自体制内

制度创新中存在历史和现实、传统和现代的冲突，是由客观历史必然决定的，某个事件、某个外部因素、某个伟人只是必然性中的偶然，根源在于内部改革动力的逐渐增强。中国是历史上唯一没有被中断的文明古国，上下五千年，历史悠久，历史积淀多，同时历史包袱也重，对经济制度创新的影响也大。在中国数千年历史上，搞革命、搞改革，要深刻理解中国历史文化传统，要有使亿万人相信的理论思想、要有严密的政治组织、要有强有力的政治领导人，通常从体制内部变革开始，外部很难驱动中国制度创新。

比如美国一直都在给中国压力，从新中国建立之初就封锁、打压中国，但中国经济制度创新并没有因为美国的压力而乱了阵脚。中国的历史文化传统，中国共产党领导人民摆脱半殖民地半封建的浴血奋斗实践，决定了中国只能走也只会走自己的发展道路，不会跟随美国学制度。后来世界环境形势变了，美国意识到对中国不能一味封锁遏制，还是要接触、交流，所以尼克松在 20 世纪 70 年代开始跟毛主席接触，再到改革开放、加入 WTO 以后，美国同中国的经济往来和交流合作不断加深。美国本来想通过开放逼着中国学美国的制度，后来发现中国发展很快，但美国的制度中国并不接受。美国希望中国私人经济、民营企业大发展，国有企业进行私有化，他们认为只要先推行市场经济，经济自由了，西方的民主自由制度、美国的宪政与三权分立一定会在中国生根、发芽。但是，面对中国经济的高速发展和制度的超稳定结构，美国发现中国没有按其期望走，就开始不断调整其对华战略，逐步从“经济接触”转向“经济防范”再到

① 许倬云：《说中国——一个不断变化的复杂共同体》，桂林：广西师范大学出版社，2017年，第3页。

② 钱穆：《中国历代政治得失》，北京：生活·读书·新知三联书店，2012年，第65—67页。

“战略竞争者”。^①中国支持鼓励引导非公有制经济，但公有制尤其是国有制经济依然是国民经济重要基础，多种所有制经济共同发展，而且发展都很快，社会主义中国越来越强大，共产党执政能力也逐渐增强。所以，中国经济制度创新在外部冲击下很难奏效，主要靠内部力量的集聚，逐步引起质变。

当内部共同意识形态、共有文化传统等变化还不具备客观条件时，只靠外部压力、外部因素干预怎么也搞不出国家经济制度创新，只会把国家搞得四分五裂，动荡混乱。比如，美国打着制度重建的幌子，鼓动“颜色革命”，搞得中东、北非地区战火遍地，恐怖组织越来越多，难民数量猛增，有制度创新了么？老百姓不关心你经济制度性质，只要它能保障人民安全、推动经济增长、提高生活水平，就是易被接纳的好制度。

（三）长期影响中国基本经济制度自上而下创新的三个重要因素

长期以来，中国基本制度创新难，从根本上说是中国政治、经济、文化的特殊性使然。总体来看，主要受到以下三个方面的影响：

1. 儒家思想。儒家文化思想是一个整体性思想体系，它包括以家庭为中心、以忠孝仁义为基础的价值观、大一统的仁政思想和天不变、道亦不变的哲学观。国家在意识形态上实行独尊儒术，儒家学说思想不仅成为官方正统意识形态，而且广泛深入渗透到社会最基层，成为对百姓实行教化的伦理准则。儒家的哲学观、社会观、价值观，不仅是封建社会上层结构中官僚体系的指导思想和核心要义，也是封建社会中层结构中乡绅自治体系的根本遵循和核心准则，还是封建社会下层结构中宗法组织的道德观和行为准则。这种儒家思想几千年一脉相承，从没有中断，中国儒生阶层也一直是中国的主要组织力量，封建士大夫在国家管理体系中作用很大。

2. 科举制度。科举的影响，不只是在官场，而及于整个社会。^②中国几千年来，特别是实行科举制度以后，穷人至少有机会通过读书考秀才、当举人、中进士，走上做官这条道路。做官这条通道，在中国历史上从来没有把穷人排除在外，只要认真读书，书读好了，学而优则仕。科举是中国读书人向上攀登的最好阶梯。中国历来倡导精英政治，不论身份，贤能治国，这同欧洲许多国家的历史不一样。他们是讲身份、地位、等级的，贵族往往是世袭的，农奴是从属于贵族庄园主的。后来欧洲资产阶级革命，打破了封建贵族统治，人们才得到普遍的自由解放。当今时代，现代社会包括美国、欧洲、中国，曾经自由的向上流动机制开始出现问题，人的纵向流动难度越来越大。以前书读得好，就可以进入上层社会；现在书读得再好，也不一定能上去。科举制度让聪明人只想读书，将时间精力用在考秀才当举人中进士上，不在社会上滋事。过去农民起义好多是考不上秀才和举人的，最后揭竿而起。精英政治、贤能治国的科举制度可以把大量人才笼络进帝国的统治系统。通过科举制度不断把最优秀的人吸引到统治阶级里面来，形成了士绅阶层，也有利于治理国家、管理百姓。万志英认为，中华帝国独一无二的延续性可能源自士绅阶层对政府机构、土地所有制、知识生活及文化等极为长期的主导，中国的士绅垄断了政治、经济及文化的权威。^③所以中国以科举制度形成了传统精英社会，中国的政治就是贤均从众，这对中国经济制度创新具有深刻影响。

3. 官僚政治。中国国土辽阔、民族众多、地区差异很大，容易一盘散沙、地方割据、四分五裂。大国统一需要中央集权，要求集中统一的高效率管理，因而较早就形成了官僚体系的科层制度、分级管理。封建官僚政治下，一个县太爷，聘请一个师爷和几个临时工，可以管理一个县。现在一个县，有四套班子、N个委办局，县下面还有乡镇、村，治理能力虽然比过去的县太爷提高了，然而各种问题矛盾依旧很多。同时要看到，官僚政治也存在诸多问题，对中国经济制度变迁影响巨大。王亚南认为官僚政治对中国的影响主要包括三个方面：一是延续期间悠久；二是包摄范围广泛；三是影响深远，中国人的思想活动，乃至整个人生观，都拘囚锢蔽在官僚政治的樊笼里。^④经济制度创新要通过官僚体系贯彻执行下去，而官僚体

① 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，《外交评论》2019年第5期。

② 郭培贵：《中国科举制度通史·明代卷》，上海：上海人民出版社，2018年，第39页。

③ 万志英（Richard von Glahn）：《剑桥中国史——古代到19世纪》，北京：中国人民大学出版社，2018年，第1—3页。

④ 王亚南：《中国官僚政治研究》，北京：商务印书馆，2010年，第29页。

系的效率又直接影响经济制度创新的效果和继续推进制度创新的决心。

由于上述三个特点，中国的历次政治运动和经济制度创新基本上是自上而下有控制的变革。哪怕暴民造反，要么很快被纳入到有组织、有纲领、有领袖的改朝换代政治和军事行动中去，要么就被正规力量剿灭。直到近代，中央政府对军队领导仍有很强掌控，很少出现武装力量割据和中央对军队的失控。即使晚清以镇压农民大起义起家的湘军、淮军统帅，如曾国藩、左宗棠、李鸿章等都是儒臣，手握重兵也不违抗中央搞地方割据，况且那个中央还是非汉人的满清王朝。^①

三、1978 年以来中国经济制度创新的渐进式道路

在中国这样一个有着几千年封建社会历史并一步跨入社会主义制度的国家，重大的、猛烈的革命性制度变革往往难上加难，且常常无疾而终。静悄悄的渐进式改革，成功的概率更大。1978 年底以来，中国经济制度改革摸着石头过河，走出了中国特色的渐进式改革开放之路。

（一）中国渐进式改革与东欧及苏联激进式改革的区别

渐进式改革与激进式改革，不是改革速度快慢的问题，而是改革思维观念与战略选择的问题。不同改革思维与战略，反映了不同国家对自己的历史、传统、国情和未来走向的深刻认识，对客观存在的利益结构、权力架构、制度特征的深入把握。中国不同于东欧和苏联，中国走的是渐进式改革的中国特色社会主义经济发展道路，而东欧和苏联走的是激进式改革的回归西方资本主义经济发展道路。两种改革的主要差异在于：（1）是不是坚持原有的社会主义基本思想、基本方向、基本原则。是彻底否定过去，全部推倒重来；还是否定历史，坚持批判、继承、创新并重，逐步构建新经济体制。（2）是采取自上而下、一步到位实行休克疗法，强制快速推进全面制度变迁；还是鼓励自下而上、因地制宜的边际制度创新，允许各地区、各部门、各类企业和个人探索创新、先创先试，不断总结典型经验、复制推广，一步一步往前走。（3）政治与经济是不是相对分离。是政治改革与经济改革全面推进；还是保持政治稳定，强化中央政治集中集权，再着力推动经济改革不断深化。激进式改革以政治多元化为前提，先改变原来社会主义政治制度，再实施经济一揽子全面改革。渐进式改革以强化一元化政治领导、确保中央权威和政治稳定为前提，有序有力有效推进市场取向经济改革，培育发展市场经济。

概括地讲，渐进式改革与激进式改革的差异，根本上是宪法秩序的差异。前者是在原有秩序的基础框架下，通过学习借鉴国际国内成功经验和做法，在干中学和试错过程中推进经济国际化、市场化；后者是对原有宪法秩序根本否定后，直接全面拷贝西方发达国家的制度模式，全盘西化搞资本主义民主政治与自由市场经济。中国结合自身国情、历史文化特点、发展阶段等，选择了渐进式改革道路。中国的渐进式改革是在旧体制改革阻力大还“改不动”的时候，先在其旁边发展起新体制或新经济成分，不断令其壮大，逐步改革旧体制^②，是从增量入手，在增量中引入市场机制的渐进式改革^③。

（二）中国选择渐进式改革路径的主客观因素

第二次世界大战以后，传统社会主义集中计划经济体制国家或多或少都于 20 世纪 50 年代末期进行了改革，直到 80 年代末，大部分改革还是按渐进方式进行的。后来苏联、东欧都发生激进式改革，激进式改革一度成为主流。中国选择渐进式改革道路，究其原因，乃历史、传统、文化与国情实际以及国内外环境共同作用使然。

第一，从客观角度来看，中国经济制度创新走渐进式道路与当时中国的经济现状有关。一方面，中国传统集中计划经济体制，远没有达到苏联和东欧国家的水平。中国虽学习苏联集中计划经济体制，但无论在中央计划集中程度上，还是在计划经济覆盖范围上，都远远低于苏联和东欧国家。中国的计划经济体制

① 金观涛、刘青峰：《开放中的变迁》，北京：法律出版社，2011 年，第 155 页。

② 樊纲：《渐进与激进：制度变革的若干理论问题》，《经济学动态》1994 年第 9 期。

③ 林毅夫、蔡昉、李周：《论中国经济改革的渐进式道路》，《经济研究》1993 年第 9 期。

发育不成熟，整体计划水平不高，稍微放松管制，就有利于市场经济自发成长。另一方面，当时中国工业化水平相对较低，城市化水平也低。1978年改革开放开始时，中国农村人口占总人口的比重超过80%，与1953年的比重接近。^①中国的工业化是通过城乡二元结构，把绝大多数人限制在农村，依靠强制集中经济剩余实行的。因此，占人口80%以上的农村人口没有享受到计划经济体制的好处。中国的渐进式改革最早从农村开始，调动了中国最广大人民群众的积极性、主动性、创造性。而苏联和东欧国家工业化水平较高，城市化水平也高，大部分人民都享受了计划经济较好的基本保障和公共服务，是计划经济受益者，搞渐进市场化改革比中国难得多。

第二，从主观角度来看，中国经济制度创新的渐进式道路与当时人们的热情和历史文化传统有关。首先，中国实行经济改革是在十年内乱的“文化大革命”结束后开始的，国民经济处于崩溃边缘，人们热切希望发展经济。在当时的历史环境下，亿万人民拥护以经济建设为中心的经济改革，渐进式经济改革得以稳步推进。反观苏联和东欧国家，尽管经济社会发展水平和人民生活水平比中国要好很多，但是比周边的西欧、北欧、南欧等资本主义国家差得不少。到20世纪80年代，苏联、东欧经济长期停滞，共产党领导集团严重脱离群众并腐败严重，渐进式改革的机会不复存在，最终陷入解体和剧变。其次，中国几千年封建社会留下的根深蒂固的历史文化精神遗产，从思想深处影响中国经济制度创新的路径依赖。历史遗产不管是好的还是坏的，都没有办法简单抛弃；历史越长、文明越悠久，越不容易挣脱。中国人的文化思想总有中国特色的历史传统，中国的改革也难以完全摆脱历史传统的烙印。不忘初心，沿续历史，渐进式的改革逻辑是中国人数千年正统的思维方式。这种历史文化传统同欧洲历史文化传统有很大差异，20世纪80年代以来，东欧、中欧社会主义国家的激进式改革，很难说不是受了欧洲历史文化传统的深刻影响。

（三）中国渐进式改革的突破口：计划经济最薄弱环节、最边缘地区

中国的渐进式改革从传统社会主义集中计划经济体制最薄弱环节、最边缘区域开始，既减少了改革阻力、降低了利益摩擦成本，也充分利用了长期积累的知识经验，降低了改革的信息成本，有利于改革的推进。我们先从毗邻港澳的沿海地区搞开放，引进港澳台资金，再建立经济特区，实行沿海地区对外开放，以点带面，推动改革。1979年的深圳还是一个小渔村，受计划经济的影响也很小，在这里开启经济制度创新风险小，回旋余地大，干不成还可以从头再来，干成了可以复制推广。再比如，企业制度改革也是从农村，从乡镇企业开始。鼓励支持农村地区发展乡镇企业，再通过重新确定产权推动乡镇企业改制及制度变迁。彻底明晰了集团所有制企业的产权，把乡镇党政领导对企业的支配权从企业管理里撤了出来，理顺了市场与政府的关系。^②但是，渐进式改革过程中不可避免地出现了新旧体制并存和冲突胶着状态，利益结构固化日趋加大，也积累了一些深层次问题，越往后边际改革成本越高，把改革进行到底的风险挑战也在增多。这是渐进式改革中躲不了、绕不过的难题，也唯有靠深化改革才能真正破解。

（四）未来渐进式道路的方向：坚定不移全面深化改革

面向未来、面向世界，要坚持问题导向、结果导向，把握正确发展方向，坚定不移地推进全面深化改革。一是要坚持以经济建设为中心不动摇，牢牢把握以人民为中心的发展导向，全面激发亿万人民的积极性、自主性、创造力，推动经济高质量发展，为人民创造高品质生活。二是要正确处理好经济体制改革与社会体制改革、政治体制改革等各方面改革的关系，协调配套推进社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制、社会主义法治体制改革，为国家现代化建设提供有效的制度保障。三是要把握好改革的顶层设计和基层创新的关系，顶层设计要更加注重提供公平竞争、保护产权、规范和强化政府宏观管理与公共服务责任的制度改革；基层创新要更加注重促进创新、创造、创业，提高稀缺资源配置效率和劳动生产率，增强个人、企业、社会组织内在经济动力和发展活力。尤其要防止信息化、数字化时代经济社会快速发展导致人类的狂妄自大，没有人拥有绝对的理性和全面的知识，经济越发展、科技越创新、社会越进步，人

^① 数据来源：Wind数据库。1978年，农村人口比重82.08%；1953年，86.69%。

^② 邹宜民、戴澜：《苏南乡镇企业改制的思考》，《经济研究》1999年第3期。

们的信息不对称、知识不完全越严重,任何顶层设计都更要慎而又慎,防止制度设计成为不切实际、不合民意的摆设。

四、中国经济制度创新的经验与启示

渐进式改革使中国从国民经济处于崩溃边缘、80%的人口处于贫困或绝对贫困的严重困境中迅速走出,创造了四十年接近两位数持续增长的奇迹,14亿人口的大国从低收入迈入上中等收入国家行列。今天的中国已经是全球第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国和第一大外汇储备国,实践证明中国的经济制度创新是科学正确的选择。改革尚未完成,未来挑战仍大,我们要不断总结中国经济制度创新过程中的经验教训,理论指导实践,稳步推进经济制度变迁。

(一) 遵循经济制度创新的供求原理

任何制度创新都有对制度变化的需求和相应的供给。制度变化总是在改变制度后的利益增加超过制度变化所需成本时才发生的。只有在制度创新的预期净收入超过预期成本时,我们才有可能期待这个社会存在着改变现有制度结构和产权的意图。^①但在实践中,有的制度创新或变化,尽管社会利益是负的,变化后制度的净收益远低于制度变化或创新所付出的成本,却仍然发生;反之,许多净收益为正的制度创新,并没有被采纳。这是因为制度不仅受需求方面影响,还受供给方面影响,影响制度供给和需求的因素共同决定着经济制度创新。

一是准确把握经济制度创新需求的变动趋势。人们对制度创新有需求,希望改变现存相关制度,主要是感到现有制度安排限制了资源配置效率和经济福利改进,而在新的制度安排下,能够获得比现存制度下更大的潜在利益。一旦大多数人都认为改变旧制度、引入新制度的净预期改善为正,也就是预期收益超过预期成本时,他们就会要求有新的制度安排。进一步说,究竟有哪些因素会影响人们对制度变化的需求,让人们相信改变制度安排所产生的预期净收益会大于预期成本?根据经济制度变迁的历史分析,人口规模与结构变化和技术变化等引起的产品和要素相对价格的变化、宪法秩序即政权的基本规则变化、市场规模变化等,是影响制度需求的重要因素。

比如,20世纪70年代中国农村广泛采取工分制的分配制度严重影响了生产效率,而农村联产承包责任制把农民利益同农业产出增长直接挂钩,生产效率大幅提升,分配制度改革应运而生。再比如,市场规模迅速扩张,增加了企业大规模扩大投资和生产的需求,企业通过规模经济可以分摊更多固定资产投资的成本以获得更多利润。大规模生产导致企业资金需求增加,从而要求私人企业调整制度,建立有限责任公司,让更多投资者参与创投公司、募集更多资本发展生产。

二是尊重制度创新供给的发展规律。制度创新的供给,取决于政治秩序和治理体系中提供新制度安排的能力和意愿。影响这种能力和意愿的因素很多,主要包括制度设计的成本、现有的知识积累、新制度安排的预期收益、社会相关利益人群的认同度等。制度创新供给要遵循以下三方面的规律:(1)制度设计的成本如果太高,很难有人愿意提出新制度,更不会去试验。比如改革开放初期,农村是在集体经济不变基础上搞家庭联产承包制改革,如果直接实行农村土地私有化,那样的制度设计成本就极高。这就需要准确掌握每一块土地包括土地肥力、土地面积、灌溉系统等情况,还要把历史上农地产权变更情况,每个农户家庭人口、劳动力等各方面情况,都摸得清清楚楚,从而再设计如何分配土地的规则、制度、办法。这种重大产权制度变革,牵涉到亿万农民、关系到国家基本经济制度变化、影响到中国最稀缺的土地资源长期利用,因此设计根本性一揽子制度改革,成本很高、风险很大。农村家庭联产承包责任制的微小制度改革,不触动集体经济组织的制度基础,不影响国家基本经济制度,简单易行,制度设计成本低,是个重大创举。(2)制度创新既要有对原有制度深刻全面的了解认识,也要有对新制度的科学思考和深刻认识。没有充分丰富的知识积累,根本不可能提出制度改进或制度变革的可行方案。许多关于制度运行、制度规

^① 兰斯·E·戴维斯、道格拉斯·C·诺思:《制度变迁与美国经济增长》,张志华译,上海:格致出版社,2019年,第9页。

则、制度功能的知识，不仅仅是书本上的，更重要的是在干中学的过程中积累起来的；这些关于制度的知识，不仅是倡议者、决策者、实施者要充分拥有，而且受制度影响并在制度中生活的大众都要知道、了解，进而认同并遵守。比如，垃圾分类制度是充分利用资源、减少污染的好制度，但是，形成的总体方案、具体细则等制度的执行效果，与公众的相关知识积累尤其是普遍的认识水平、知识状况等密切相关。为什么好多制度创新方案，看似很好、说得漂亮，搞个试点也成功，一旦大规模实施就效果不理想，其中一个原因就是全社会知识积累的水平还不够。(3) 制度创新需要有强有力的支持力量。制度创新是艰难的推陈出新过程，常常受到各种利益集团的干扰。一个国家上层利益阶层（主要包括掌握大权的、拥有巨额财富的、拥有思想文化影响力的那部分人或集团），对制度创新有极大影响，他们的预期净利益多少（不一定是财富，还有权力、声望、荣誉等），往往对制度创新有着决定性影响。中国的改革试点，实际是由中央赋予地方政府或企业在规定范围内进行制度创新的优先权或特许权。^① 现在的自贸区、高新区等创新举措都有类似的制度供给特征，中央政府是增加制度创新供给的重要力量。任何制度变迁模型如果试图把政府排除在外，那么当把这一模型放入现实经济发展中就会发现其作用大打折扣。^②

（二）坚持任用推动经济制度创新的人才

一个社会能够不断进行制度创新，关键靠人，靠那些具有创新能力、善于创新、敢于创新的人。主流社会中有多少人具备创新能力，并能够把握时代要求、未来发展、人民意愿，组织动员人们拥护、支持、参与制度创新，决定着一个国家的制度创新状况和水平。一个社会，具备创新能力的人越多，理论上讲这个社会创新就会越多。制度创新是靠人发动、组织、推广的，那些具有勇气胆略、远见卓识、果断坚决的人非常重要。制度创新尤其是经济制度创新，主要依靠三类有创新能力的人，一个是微观层面上的企业家，另一个是宏观层面上的政治家，还有一个是理论层面上的思想家。

一是从微观层面看，创新主要靠企业家。企业家最早感知市场需求、消费者变化，能够把握市场转瞬即逝的机会，发现新的生产方式、新的生活方式、新的技术走向。这些人决断企业的发展方向、制度设计。比如，如何超越个人资本筹措社会资本并推动企业良好运转，是企业家的本事，他们的创新才能在于能够组织市场需要的产品生产或服务供给，能够提出有效管用的筹措资本的机制办法。企业家可能白手起家，但他们必须有一手高招、专技，否则起不了家，这个高招、专技就是企业家才能的一种体现。企业家要有承担风险的能力，现代社会中有企业家精神的人，要有实力、有能力承担风险。所以真正意义上的企业家，是拥有资本和资源，还有能力承担风险，有办法规避风险，并推动生产要素组合方式创新的人。中国的经济制度创新就是激发了数以万计的企业家，投身到全社会的创新创业中，推动经济发展。马云能在互联网基础上进行商业模式创新，能让有钱人、让风险资本为其企业烧钱，就是微观制度创新。

二是从宏观层面看，创新更多靠政治家。政治家有政治远见和胆量，拥有果断勇气和力量，知道什么时候要改变政治规则，什么时候要推动政治决策，什么时候要让人进行政治行动，从而促进政治经济改革，改变现有制度，达到新的制度均衡。尤其是政治家能引导人们形成共同理念，让人们相信应该朝他指引的方向走，组织并行动起来。新中国的建立和中国经济的发展奇迹就是依赖政治家的准确把握。毛主席创建人民军队，把枪杆子牢牢握在手中，让党指挥枪，加强党的思想、政治、组织、作风建设，强调制度、纪律、规矩。邓小平同志对和平发展世界主题的判断、一个中心两个基本点的提出、推动改革开放的决心等都对中国腾飞起到极大的作用。这些无一不是重大的制度创新，在不同时期驱动着中国实现新的发展。

三是从理论层面看，创新离不开思想家。人类社会许多伟大的制度创新，少不了洞察人类社会规律的思想引领，那些情怀高尚、学富五车、崇尚真理的思想家，对世界各国政治、社会、经济制度创新的重要影响不可低估。古今中外，中国的孔子、孟子、老子等的思想理论，古希腊的亚里士多德、柏拉图等

^① 杨瑞龙：《论制度供给》，《经济研究》1993年第8期。

^② 兰斯·E·戴维斯、道格拉斯·C·诺思：《制度变迁与美国经济增长》，第33页。

的思想理论，不仅过去、现在还是将来，都深深影响着人类社会制度变迁。

总之，推动经济制度创新，需要政治家决断组织，需要企业家勇敢实践，需要思想家理论支撑。政治家要鼓励知识流动、思想解放、理论创新、实践创新，激励一切创新人才主动创新，让人们为追求美好生活而奋斗。同企业家、思想家一样，对政治家也要给予激励，形成制度创新的激励机制。比如政府的有些办事员，工作效率非常低，实际就是激励机制、奖惩机制的问题。经济制度创新一定要能给大家带来利益，包括政治家、企业家、思想家，制度创新都要能为其带来新增收益，或者不创新就有负收益或者亏损。

（本文为上海市哲社重大项目“中国特色社会主义经济发展史”（2019WDX001）与“中国政治经济学思想史”（2019WDX002）的阶段性研究成果）

（责任编辑：沈敏）

A Political-economic Analysis of China's Economic Institutional Innovation

ZHANG Daogen

Abstract: Institutional innovation is the source power of China's rapid economic development after the reform and opening up. China's economic institutional innovation is highly endogenous and path-dependent in nature, and is closely related to China's conditions, history and development stages. Such an institutional innovation usually takes an internal and top-down approach, and quantitative changes gradually accumulate to qualitative transformation over time. The innovation of economic institution is not only restricted by productivity, but also deeply influenced by historical and cultural traditions. Since 1978, China has adopted a step-by-step approach to reform its economic system which is in line with China's reality. The reform starts from the weakest part and the most marginal area of the planned economy, begins with circumventing or breaking through the existing rules and regulations, and is implemented from micro-level to macro-level gradually. Having witnessed the transformation of China's economic system, China's economic institution innovation should follow the right direction, persist in adopting a progressive approach and deepens reform comprehensively in the future.

Key words: economic institution, institutional innovation, political economy