

为什么选择国有金融制度*

张 杰

〔摘要〕长期以来,理论界对于国有金融制度角色及其绩效的评价见仁见智。不少人认为,除了国有安排,中国经济改革过程还有其他更好的金融制度选项。本文试图对此问题进行系统梳理与澄清。若基于理论与历史相统一的逻辑视角,作为一种特殊的金融安排,国有金融制度先是承接了中国深厚制度传统,特别是战时金融的制度遗产,后又为支持经济赶超与经济改革而重新量身定做;它深嵌于由新中国建国以来的后发工业化、放权让利改革中的财政困局,以及经济崛起对战略性金融制度的长期需求等重要环节联接而成的逻辑链条之中。其制度面目虽然迥异于欧美模式的标准轮廓,但却别无他选,因为除此,其他任何金融安排均无力支持过去近40年来史无前例的伟大制度转型和经济崛起。更何况,这种被国内外长期诟病甚至诅咒的“异类”金融制度,经历数度劫波之后已然成长为全球最具影响力的金融力量之一。本文的结论是,准确评判国有金融制度角色与绩效的要害不是看它是否符合什么先验的标准模式,而是看它能否有效支持长期的经济增长与社会福利的增进。

关键词:政府主导型金融体系 赶超战略 国有银行 中国金融制度选择

JEL 分类号:B25 G29 P34

一、引言

中国金融制度的结构及其变迁过程具有显著的特殊性,这是近年来国内外越来越多相关文献逐步形成的一种共识。这里尤当期许的是,对中国金融制度特殊性的考察将是制度金融分析史中最为重要同时也是最具吸引力的篇章^①。透过绵延厚重的传统文化背景、货币金融历史演进的些许片段以及经济改革中金融因素所充当的特殊角色,中国金融制度的独特轮廓已经清晰可辨,但是,若要对中国金融制度的结构及其变迁逻辑做出完整精确的理论刻画,尚需了解更多的微观制度细节。特别是,针对长期金融演进过程的某些“宏观制度刻画”固然重要,但一种金融制度的内在机理及其绩效则需要“微观制度分析”框架中得到具体确认,或者说,只有具备坚实微观金融制度基础的宏观金融制度分析框架才不至于“大而无当”。

当然,强调中国金融制度结构的微观结构并不意味着针对金融制度演进逻辑的宏观历史刻画

* 张杰,中国人民大学财政金融学院,中国财政金融政策研究中心,教授。本研究得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国金融市场体系完善过程中的政府与市场关系研究”(14JJD790040)和国家哲学社会科学成果文库项目“金融分析的制度范式”(16KJY013)专项资金的支持。

① 从某种意义上讲,有关中国金融制度结构及其变迁的研究对于制度金融学基本框架的确立具有不可替代的重要作用。当然,从更为宽泛的角度看,“离开和无视中国文明来勾画人类社会演进的整体图画,根本是不可能的。以中国文明为参照系,不但可以弥补以往理论家基于西方社会历史经验来绘出人类社会普遍图画时的偏颇,而且更重要的是,无论是革命乌托邦的兴起,还是不同于马克思和韦伯所想象的另一种现代社会形态的实践,主要是在非西方社会,特别是在对人类文明演进有举足轻重影响力的中国进行的。离开中国的历史经验,就不可能完整地理解20世纪人类社会的演化以及其中的崭新因素”(金观涛和刘青峰,2011,第一版序,第4页)。不仅如此,除非考虑中国因素,否则我们也无法完整而清晰地勾画与探究未来全球经济社会发展的基本走向和演进逻辑。

就不重要,事实上,对金融演进过程的宏观刻画在很大程度上提供着微观金融分析所必需的适合角度。从某种意义上讲,只有确立了宏观金融制度框架广阔视角的微观金融制度分析,方能避免在纷乱的具体金融现象面前“一叶障目”。换言之,若离开看似写意的宏观廓清,再精致的微观分析也会迷失方向。进一步地说,金融制度分析的宏观微观结合在很大程度上意味着历史逻辑与理论逻辑的一致,而这种“逻辑一致”便从来都是制度金融理论分析所追求的至善境界。毫无疑问,欲深究中国金融制度结构及其变迁的特殊性,须先系统理清与之相关的基本宏观脉络。

二、“政府主导型”金融体系:“制度遗产”还是制度反应?

若先抛开更为久远的传统文化以及制度积淀因素的影响,如今中国金融制度的特殊结构以及所担当的特殊角色,其实直接导因于近代以来日渐剧烈的“外部竞争”以及应对这种竞争而迅速内生的国家的经济增长责任和经济控制职能。尽管迄今为止人们对20世纪最初二三十年中国的经济金融发展存有迥异的绩效评判,但是,越来越多的文献倾向于支持这样的观点,即随着延续两千余年的传统(皇权)政治制度的最后解体,中国的经济金融因素意外地获得了一段短暂而有力的恢复与增长时期。这一时期,“尽管政治上不稳定,经济活动仍然在进行”,“现代经济体制在一个市场经济中自然而然地演变”;甚至在某些方面,“包括制度结构、商业银行与许多工业企业的运作,当前的状况仍然没有达到20世纪30年代的最高点”(邹至庄,2002,第20页)。一项更早的研究文献(Rawski,1989,第49-64页、第173-182页)确认,战前中国经济具有高度竞争性,私有部门对经济的影响超过了政府,经济资源的分配首先在私有部门内部进行,且与市场紧密相连;与此同时,“金融中介的数量与功能的增加、货币供给的增长、银行和信贷手段的多样性、整个货币系统实力与稳定性的增强等促使经济一体化得到前所未有的发展”;此外,“货币供给与信贷的扩张极大地推动了专业化、生产与贸易的发展”。特别是,此间全球经济正在经历前所未有的大萧条,中国货币存量和银行业却保持了稳定增长,货币化水平也大幅提高,这与多数工业化国家的情形形成了鲜明对照^①。不幸的是,随着战时经济的降临,这种眼看着就要走向现代市场制度轨道的金融成长过程便戛然而止。从此,中国的金融制度演进出现了戏剧性的重大转向,并通过“路径依赖”效应影响了迄今为止的金融制度结构与金融增长绩效。

一国应对战时经济或者外部竞争压力的本能制度反应无疑是尽快建立能够集中控制经济金融资源的制度安排,而作为这种制度反应合乎逻辑的结果,此前由民营企业主导的经济制度迅速被全新的所谓“国营企业制度”所取代,市场导向的金融安排被逐步“挤出”,一种国家或者政府主导的金融体系便应运而生^②。饶有意味的是,当时的战时经济早已为如今仍在运转的政府主导型金融体系做好了最初的制度准备。根据诺顿(2008,第49-53页)的研究,20世纪40年代末,国民政府的“资源委员会”基本控制现代产业资本和银行体系,此后,这些都成了新中国政府得以“接管”或者继承的制度遗产。客观地说,国民政府已经建立了一个计划机构的核心部分,“战时的经济变化有助于共产党政府实施其社会主义工业化战略”,因此,新中国政府的中央计划经济“并不是从零开始”。不无讽刺意味的是,“过去的成果掉到了新政权手上,新政权就像接到了一份对其新的发展方式的授权书一样”。1949年以后,外部竞争以新的形式依然存在,而且变得更为严峻,因此,政府主导的金融制度结构随即完成了平稳过渡并从一开始就取得了存在的合理性。

^① 城山智子(2010,第243页)曾经感叹,“尽管大萧条引发了重大的变化,但它却一般不被认为是中国历史上的严重事件”。

^② 一些文献认为政府主导型经济金融体系的形成另有他因,比如Coble(1991)发觉“政府利用了经济衰退期上海资本家面临的困境夺取了经济控制权”(第160、250页);其他一些文献如James(2001)则认为,国民政府的经济干预是为了回应陷入困境的企业的求救。

或许,迄今仍有不少人认为,政府主导的金融体系是新中国政权成立后才开始着手建立的全新制度安排^①,殊不知,它具有浓厚的制度继承色彩以及内生制度演进的“本土根源”(卞历南,2011,第289页)^②。新中国国有银行体系的建立,与其说是一场剧烈的金融制度革命的后果,毋宁说是一种跨越漫长战时经济岁月方渐次形成的集权金融制度演进的最后结晶。当然,同为金融集权,其旨趣却大相径庭:此前的战时经济对经济金融资源的集中与控制,是为了赢得战争,而此后的金融集中则意在经济赶超。可以说,迄今已延续60余年的政府主导型金融体制其实是新中国政权肇建伊始应对日益严峻外部竞争的“本能”制度反应。具体而言,它内生于一种激进的经济发展战略的迅速推行,其逻辑起点则是国有企业制度框架的构建。

三、“赶超战略”:别无他选的选择

经济学家们对于1949年以后中国经济发展道路的选择一直存在不小的争执,这种争执直接关系到对中国金融制度在随后几十年演进逻辑的判断。林毅夫等(1994,第46-57页、第88-91页)曾坚持认为,经济发展战略在当时是“外生的可以由政府选择的变量”,除了重工业优先发展的赶超战略之外,还有一种以廉价劳动力资源为主要依托的比较优势战略;舍比较优势而就比较劣势,中国无疑选择了“错误的发展战略”^③。诺顿(Naughton, B.)在其近期完成的一项研究中十分详尽地对比分析了中国大陆“重工业优先”与中国台湾以及香港地区“轻工业优先”两种不同工业化战略的内涵与绩效,认为前者的经济增长虽然“也在加速”,但却“慢于同时期亚洲其他地方”(2007,第55-60页)。同样地,他明显忽略了两者之所以选择不同经济发展战略的外部条件。从理论上讲,若着眼于中国的特殊国情以及长期的经济增长绩效,比较优势战略理应成为中国经济发展战略的首选,但此种好的战略从一开始就没有被选中,必有常理难以洞悉的特殊缘由。有人可能会做如是猜测:选择赶超战略要么是决策者的一时冲动甚或“心血来潮”,要么是决策过程受到重要人为因素的干扰而最终导致的战略误判?对于以上猜测,我们无需做理论层面的逻辑辩驳,因为只要摆出当时的些许历史事实便可轻松证伪。其实,在尽可能短的时间内实现经济赶超,变落后的农业国为先进的工业国,以增强应对外部竞争的能力,是经决策层反复磋商与慎重谋划之后所达成的一种“政治共识”(胡鞍钢,2007,第202-207页)^④。退一步讲,它至少在起初是一个理性而合理的集体抉择。

① 有关1949年以后中国经济发展战略选择以及中央计划经济体制形成的原因,理论界一直存有不同看法,国内外主流文献一度认为新中国经济体制的基本框架完全是对“苏联模式”的沿袭和照搬。相关文献及其评论可参见卞历南(2011,第3-4页)。

② 根据吴晓波(2013,第155-169页)的考察,中国近现代历史上的“两个民国”(即“北洋民国”与“国民党民国”)曾经实施过两次截然不同的经济试验,即北洋民国的大自由、大混乱试验和国民党民国的重归中央集权试验。历史地看,“国民党从诞生之日起便是国家主义的信奉者,发展国营经济,节制民间资本,乃是一贯的基本经济主张。在经济增长模式上,国民政府推行的是坚定的、优先发展国营企业的战略”,其中自然包括银行国有化政策。当然,国民政府在20世纪20、30年代之所以推崇统制经济,自有其国家干预主义(应对经济危机)的“全球背景”。不过,国民政府在战后依然存在选择不同经济模式的可能与空间。比如,当时以翁文灏、何廉为首的“经济部”就曾极力主张“混合经济”模式,而更为强势的以宋子文为首的行政院和财政部则继续坚持战前的“统制经济”立场。

③ 林毅夫等(1994,第86-90页)进一步强调,一个国家可以选择的经济发展战略并非惟一,“无论是中国还是其他选择了实行赶超战略的国家,本来都有可能避免走这样一条成本高昂的经济发展战略”;一个国家如果“利用市场机制发挥一个经济的资源比较优势,在发展早期劳动力还相对丰富时,以劳动密集型产业作为经济增长的支柱,以国际贸易作为实现比较优势的途径,经济增长速度不仅可以高于那些实行赶超战略的国家,而且能够高于发达国家,从而真正实现‘赶超’”。

④ 起初,优先发展重工业并非新中国政权的首选,刘少奇曾经提出优先发展轻工业的工业化思路。与此相联系,在1953年以前,中国的经济体制“不是苏联式的计划经济,而是某种政府主导的市场经济”(吴敬琏,2010,第31页)。可是,朝鲜战争这一突发事件所凸显的外部竞争压力的增大,直接改变了中国领导人对工业化道路的战略选择。1953年9月,针对梁漱溟提出的工业化须照顾农民利益的观点,毛泽东曾直言不讳地反驳道,“须知有大仁政小仁政者,照顾农民是小仁政,发展重工业、打美帝国主义是大仁政”。经济发展战略一旦“尘埃落定”,投资结构向重工业显著倾斜便顺理成章,比如国家计委在安排“一五”期间国家基本建设投资时,用于重工业的资金占36.2%,用于轻工业和农业的资金分别只占6.4%和7.1%(参见胡鞍钢,2007,第205-207页)。

或许换一角度的发问更有价值:当时决策者是否具有从容选择“正确”(比较优势)经济发展战略的制度空间呢?答案无疑是否定的。对此,张杰(1998a;1998b,第2-4页、第30-32页)曾经基于长期历史角度尝试性地给出了某些可能解释,认为早期中国已经逐步形成有别于西欧的特殊制度结构,在多数时期,由于中层结构式微(与前文所述儒家伦理作用缺位紧密相关),上层(政府)与下层(民间)之间围绕经济政治权利以及经济社会资源不时发生周期性直接冲突;每当冲突过后形成新的制度均衡,经济社会资源及其获益机会便会重新向上层结构迅速集中。结果,各类经济金融要素在一个权利分布严重倾斜的制度结构中配置与流动就成为几千年经济运行的常态。在中国历史上,除了少数几个时期(如汉唐两宋某些阶段),多数时期经济金融资源的社会分布结构极不均衡,国家拥有和控制的资源量远远大于民间部门,由此决定国家(不管是否意识到)需要长期担负经济增长责任(同时也要为绝大多数时期的经济衰退负责)。近代以来,中国经济金融资源的分布结构出现短暂的分散格局,但不幸的是,这种格局随即被新一轮的战时经济所逆转。到了新中国政权建立,新一代建国者与经济决策者其实继承的是一个资源分布结构严重失衡的制度“遗产”,新中国政权建立伊始外部竞争压力的陡然增大随即确认了这笔制度遗产的巨大价值,进而赋予国家集中配置经济金融资源的义理性与必要性^①。

从理论上讲,出于应对外部竞争而构建集中配置经济金融资源的制度安排从来就是国家或者集权体制的比较优势。由此看来,在当时根本不存在选择比较优势战略的余地。外部竞争内生着对非均衡资源分布结构的需求,非均衡的资源分布结构又进一步派生出与之对应的非均衡制度结构。显而易见,赶超战略并非可以自由选择,而是当时中国特定“国情”与制度结构“内生”的结果。有些文献曾就当时以张培刚为代表的“农业国工业化”理论^②“没能形成足以影响中国领导人决策的主流学派”而扼腕叹息(胡鞍钢,2007,第137页),其实,不管私人发动的“演进型”(evolutionary)工业化具有多么充分的理论合理性,若考虑到当时特殊的外生条件,则政府发动的“革命型”(revolutionary)工业化依然注定成为决策者的政策首选。理论通常讲求逻辑缜密,而政策则需要可行有效。面对“一穷二白”的经济现实和异常严酷的外部竞争,“温文尔雅”的私人工业化顿显苍白无力,而“粗疏干练”的国家工业化则恰逢其时。当然,确认初始点上制度选择的内生性与合理性,并不意味着就排除了由此形成的制度结构被随后的复杂因素所扭曲并引向某种极端情形甚或发展歧途的可能性。不难推测,人们通常认为赶超战略导致了中国经济发展的诸多“灾难性”后果,此中其实包含着一些严重误解,因为战略推行过程的人为政策失误是一回事,而战略选择本身是否“错误”又是另一回事。

^① 台湾大学朱云汉(2015)在《高思在云:一个知识分子对21世纪的思考》一书中曾经争辩道,长期以来,许多学者认为从1949年新中国成立到1979年改革开放,中国前30年都被浪费掉了。其实这是一种误解。“恰恰是这个时期,中国以高昂的社会代价建设了动员能力特别强的现代国家,完成了相当彻底的社会主义革命,将土地和工业资本全面公有化,建立了非常强的国家意识”。现在回过头来看,以上这些都成为“中国近30年快速发展的制度基础”。他还认为,中国的经济崛起和发展模式“震动了西方,也让许多发展中国家思考,如何在社会公正、可持续发展和利伯维尔竞争之间更好地取得平衡”。他强调指出,“对东亚来说,21世纪最重要的挑战是去理解和应对中国崛起及其带来的世界秩序重组。过去300年里,只有4个历史事件可以跟中国崛起相提并论。第一是18世纪英国的工业革命,第二是1789年的法国大革命,第三是1917年的俄国十月革命,第四是19世纪末到20世纪初的美国崛起”(引自《参考消息》2015年8月10日,第10版)。

^② 张培刚在其1945年完成的《农业与工业化》(哈佛大学博士论文)一书中首次系统探讨了农业国工业化问题,他认为,工业化是指“一系列基本的(strategical)生产函数连续发生变化的过程”,这些生产函数的变化会进一步加强伴随现代化工厂制度、市场结构以及银行制度兴起而来的经济组织的变化;工业化不仅包括工业本身的机械化和现代化,而且还包括农业的机械化和现代化;工业化可以划分为三种类型,即个人或私人发动的“演进型”工业化,如英国、法国和美国;政府发动的“革命型”工业化,如苏联;由政府 and 私人共同发动的混合型工业化,如德国、日本等(1949,第70-71页、第107页)。

四、“国有化”的逻辑、国有企业与国有金融制度

无论如何,经济发展道路一旦选定,则需要特定的经济金融资源动员和配置流程与之匹配,而相应的制度安排也将紧随其后。直观地看,“革命型”工业化必然首先寻求“国有化”的制度逻辑,因为工业化的核心是资本形成,而对于一个长期饱受经济动荡折磨的传统农业国来说,相对于充裕的劳动力等生产要素,资本最为匮乏,由此导致资本品的市场价格十分昂贵。在这种情况下,如果沿着市场化的逻辑,则“工业化无疑会受到严重的高成本约束”而寸步难行(张杰,1998b,第39页),此刻,国家因素的介入不可避免。道理很简单,只有基于国有制度,国家方能采取“超常规”的手段突破工业化面临的资本短缺瓶颈。就这样,国有化便被“革命型”工业化活生生地“内生”了出来。

如前所述,虽然一开始在认定和评价国家工业化道路的选择逻辑以及绩效方面多少有些草率^①,但林毅夫等毕竟正确地指出了由此导致的可能制度演进后果。他们认为,在资本短缺条件下强制推进国家工业化,“需要有一套不同于市场机制调节的宏观政策安排”,其核心是“全面排斥市场机制的作用,人为扭曲生产要素和产品的相对价格”,以“降低发展重工业的成本”(林毅夫等,1994,第29-30页);如果单纯依靠市场机制,则不但难以将资源成功配置到重工业部门,反而会诱使大量投资流向具有更高盈利能力的“比较优势”部门(如轻工业)(林毅夫等,1997,第16-17页)。从理论上讲,市场制度的核心是价格,资源配置需要遵循价格信号的指引,因此限制市场机制的要害自然得从价格约束入手。其实,决策层早就意识到,由国家出面集中设计和强制推行“低价格制度”(包括低工资、低利率、低物价等)是在资本短缺条件下有效推进国家工业化的必要前提。而事实上,自新中国建国伊始,国家针对价格制度的低位锁定迅速而有力(参见林毅夫等,1994,第30-35页)。既然产品和要素价格已被人为压低,资本形成的“门槛”就会随之下降,“低成本”的国家工业化进程便可扬帆远航了。

不过,问题的复杂性却超乎想象。对于中国的工业化进程而言,价格约束只是必要条件,而不是充分条件。首先碰到的问题是,正如林毅夫等(1994,第19页)早已设问的那样,如何保证被压低了价格的生产要素和产品能够顺利地配置到重工业部门?答案似乎只有一个,那就是直接建立国有企业(或者对既有的非国有企业进行国有化改造),以最大限度地动员和控制经济剩余,并将其统一配置到国家战略目标所要求的投资方向上面。从这种意义上看,国有企业无疑是重工业优先发展战略“所诱致出的一种内生性制度安排”(林毅夫等,1997,第15-22页),或者说,国有企业是国家工业化的必要条件。

进一步地,国有企业能够作为国家工业化的必要条件,其实隐含着的一个重要假定,那就是面对稀缺而廉价的经济资源,国有企业及其代理人本身不会萌生机会主义冲动。按照常理,一旦经济资源的计划价格与市场价格存在差距,资源配置中的套利行为将在所难免,由此必然内生出国家的监督行为,而监督本身则需要支付监督成本。显然,国有企业的建立并没有从根本上解决国家的监督成本问题,尽管相对于将低成本资源配置给非国有企业并使其服务于国家发展战略而言,针对国有企业的监督成本问题在理论上似乎有所缓解。因此,为了确保国家工业化战略的顺利实施,还需要进一步设计和确立旨在有效削减国家监督成本的内生制度安排。问题的难度在于,人们需要在“价差”既定的前提下寻求抑制资源配置过程机会主义冲动进而削减国家监督成本的可能路径,这

^① 后来,林毅夫等(1997,第17页)对原有的看法有所修正,如其认为,“选择优先发展重工业的战略目标,与当时中国面临的国际政治、经济环境也是相吻合的”;面对当时异常严酷的外部政治经济形势,“中国领导人明确地意识到:能否迅速地建立起工业体系,尤其是(包括为军工服务的)重工业体系,是关系到国家和政权生死存亡的头等大事”。

在经济理论史和经济政策史上都属于前所未有的难题。既然作为问题始作俑者的“价差”从一开始就被深深嵌入国家工业化的制度逻辑而失去调整空间,那么,缓解乃至消除机会主义动机进而节约国家监督成本的可能方式就只有从国有企业本身的深层制度结构和治理机制中去寻找了。

我们已经触碰到问题的核心地带。尽管国有企业具有特殊的财产权利(全民所有)内涵,但是全体所有者不可能均匀分享经营权,所有权的拥有者需要将企业的经营权委托给少数代理人,因此,国有化经济依然存在委托代理关系。可以想象,这种委托代理关系一旦遇到要素价差以及要素边际报酬率“产业差额”的诱惑,其机会主义冲动将在所难免。具体地说,代理人会想方设法利用委托代理关系中的信息不对称,将到手的低价资源配置到能给自己带来额外收益的所谓“比较优势项目”。如此看来,限制乃至取消代理人(国有企业)的经营自主权就成为国家工业化必然“内生”的制度后果。极端地说,将国有企业由可以主动配置资源的经济组织转变成一个只能被动接受并完成生产任务的“车间”或者“流水线”,是当时特殊市场背景下监督成本最低的制度安排^①。

就在国有企业完成功能与角色转换的同时,新的问题随之出现。国有企业一旦变成纯粹的“车间”,则意味着它失去独立的经济行为能力,在这种情况下,企业的人财物配置以及产供销活动便需要一些“外在于企业”的配套制度安排来完成;这些制度安排理当涵盖与国有企业生产经营活动相关的所有领域和环节,其中当然包括与国有企业资金配置环节紧密关联的国有金融制度(张杰,1998b,第40页)。在既有的文献中,林毅夫等(1994,第37页)对上述资源配置制度已经有所刻画,并初步梳理了高度集中的金融体系及其管理体制之所以建立的内在逻辑。如其认为,资金的低价格(低利率)一方面降低了人们的储蓄意愿,使得银行体系吸收的资金大大少于社会潜在的资金供给能力,此时如果存在其他金融安排,则大量储蓄会被分流到无法为国家工业化提供金融支持的渠道,因此需要建立十分严格的存款市场准入制度以便集中控制金融资源;另一方面,资金的低价格使得企业倾向于使用更多的资金,“面对众多的贷款申请人,把有限的资金配置到符合国家发展战略目标的企业和部门,要求有一套有效而集中的资金配置制度”。显然,国有金融制度是低利率条件下保证国家工业化得到有效金融支持的最优金融制度安排。

洞悉国有金融制度的内生逻辑对于理解经济改革以来中国金融制度的结构与变迁至关重要。和其他众多派生制度安排一样,国有金融制度只是担负着国家工业化重任的国有企业的一种配套安排;既然是配套安排,那就意味着国有金融制度属于国有企业制度的一个构成要素。饶有意味的是,国有企业和国有金融的上述关系理应成为人们业已耳熟能详的中国现代经济史的常识,但是基于既有的文献(包括前述林毅夫等的研究),想必仍有不少人对隐藏其中的深层机理缺乏深究和不甚了了。而让人惊喜不已的是,循着前面的分析逻辑,我们意外地获得了一种重新考察国有企业制度深层内涵进而为国有金融制度进行历史与理论定位的全新视角。由此视角看过去,国有企业制度不再是那些已经转变为“车间”的国有企业的简单加总,而是由国有企业和包括国有银行在内的一系列配套制度安排组合而成的特殊制度结构。仅从这种意义上看,如若抛开对这种特殊制度结构来龙去脉的考察,我们便无从理解国有金融制度的性质与结构。而更为重要的是,理解国有金融制度的性质与结构又是洞彻中国金融制度深层结构及其诸多变迁谜团的关键。

五、“放权让利”改革中的企业、财政与银行

起初,由于工业化伊始的经济结构及其要素流程相对简单,国家的监督成本较低,因此围绕国有企业而设立的这些配套制度安排尚能专注于服务国家的工业化目标而较少顾及自身的利益诉

^① 有关中国国有企业形成逻辑及其绩效的详尽讨论,可参见林毅夫等(1997,第15-34页)。

求。可是,到后来,随着国家工业化进程的迅速推进,经济结构以及要素配置流程日趋复杂化,原本单调服从国家利益函数的配套制度安排开始逐渐形成自己有别于国家效用的独立利益函数。结果,相对于作为国家工业化主体的国有企业而言,这些配套安排渐成“反客为主”之势。特别是,当20世纪70年代末期国有企业改革进程终于启动,那些曾经被长期剥夺了经济自主权利的“车间”开始获取和追求自身的相关利益时,与已然成为利益主体的这些“配套制度安排”之间的利益冲突或者利益博弈将在所难免。而作为配套安排之一的国有金融制度特别是国有银行体系,自难超脱于这种利益博弈格局之外。

我们已知,国有企业制度是一种由国有企业和配套安排组合而成的特殊制度结构,而在这一特殊制度结构中,国有企业并无实际经济行为能力,资源配置权利几乎悉数操控于配套安排之手。这就意味着,国有企业制度改革要害其实不在曾经一度沦为“车间”的企业本身,而在长期手握实权的众多“配套安排”。或者更直观地说,国有企业制度改革是一个资源配置权利在国有企业和配套安排之间进行重新分配和界定的过程。因此,将滞留于配套安排的资源配置权利“下放”或者回归于国有企业,当属“放权让利”改革题中应有之义。仅从这种意义上看,对于渴望获得资源配置权利的国有企业而言,“放权让利”改革无疑为其追求和建立属于自己的效用函数提供了重要机会。

如所预料,“放权让利”改革毕竟遵循着“自上而下”的制度变迁逻辑,它具有政府主导的性质,而作为“放权让利者”的那些“配套安排”也早已进入政府的治理结构之中,与政府部门拥有相同的利益函数,简言之,它们已然直接构成了政府。由权利拥有者来主导权利出让,这种格局从一开始就意味着此番改革在很大程度上取决于政府部门(配套安排)的放权态度与让利决心。再看国有企业,虽然原来的角色是被动的,但毕竟属于国有部门,因此,它们一旦获得了相应的资源配置权利,也就在很大程度上具有了“政府”的性质^①。由此不难发现,所谓“放权让利”其实是国有经济内部的权利之争。国家或者中央政府之所以倾向于支持权利出让,除了在理论上谋求建立支撑改革与增长长远而有效的微观经济机制之外,还有更为实际的考虑,那就是借此缓解长期以来针对国有企业的巨额补贴压力;国有企业自然希望尽快获得更多的经营自主权,而事实上,自20世纪80年代以来它们陆续得到了包括利润分配、生产决策以及管理层聘用等在内的大量经济权利(世界银行,1997,第15页),但是它们都不愿以财政补贴的减少乃至丧失为代价。

实际情况是,与改革中的其他部门相比,国有企业产出、利润的增长与管理决策权利的下放并不匹配。虽然拥有了不少经营自主权,但是国有企业的一些制度特征(诸如社会服务功能、低效的投资决策机制以及“铁饭碗”制度等)并未发生实质性改变,这些都持续内生着对财政补贴的制度性需求。国家一时无法在权利出让与补贴削减之间做出有效权衡,只能眼巴巴地看着刚刚启动的经济改革陷入僵局。由此预示着,除非国家(以及配套安排)和国有企业双方达成某种利益妥协,事关中国未来长期经济增长前途的“放权让利”改革将极有可能半途而废。

任何伟大的制度变迁都会遭遇困局,但又都能绝处逢生。就在国家(以及配套安排)因财政汲取能力下降而一筹莫展之时,金融资源却以前所未有的方式和规模迅速扩展与聚集。客观地说,“放权让利”改革对政府的财政能力的确造成了不小的短期“伤害”,但由此有意或无意间带来的居民收入与储蓄存款的增长却影响深远。可以想象,在当时,财政资源的萎缩与金融资源的“扩张”相映成趣,这种景象一定让在财政安排上“捉襟见肘”的国家“浮想联翩”:这些眼看着日渐充盈的金融资源能否为我所用呢?让人料想不及的是,国家起初的这一“私心杂念”以及紧随其后的制度变迁行动深刻而显著地影响了中国长期经济金融制度变迁的方式与路径。话说回来,从更为实际

^① 樊纲和张曙光等(1990,第51-53页)曾将国有“企业”和“地方”都定义为公有制经济的“基层单位”,在它们之上,则是所谓的“中央”计划者。不难推测,将国有企业与属于一级政府部门的“地方”相提并论,也就意味着前者同样具有一级政府的性质。

的角度看,对于国家和国有企业,在居民结余现金流开始大量涌向国有银行体系账户成为储蓄存款的那一刻,双方便立刻不约而同地意识到,达成利益妥协的条件已经成熟。

六、“量身定做”的国有银行体系

不用强调,国家与国有企业达成利益妥协的要害是尽快打破经济改革以来双方围绕财政补贴形成的僵局。经济改革决策者又一次做出了史无前例的精妙制度设计,那就是尽快恢复和重建了国家可以控制的国有银行体系,以最大限度地吸纳和集中改革以来“散落民间”的大量金融资源。根据张杰(1998c;2003)的研究结论,“自改革开始以来,国家就一直在寻找这样一种制度安排,它既可以让国家在一段足够长的时间内获取和支配一笔巨额资金,又不伤及声誉,既有利于改革顺利推进和经济增长,又能最大限度地节约财政资源,国有银行制度几乎可以满足上述全部条件”,可以说,国有银行制度带有“量身定做”的意味,是国家面对国民储蓄结构发生戏剧性变化所做出的一种“本能反应”。在国有银行体系按照国家的意图如期建立之后,国有企业开始逐步走出既有的财政博弈困局,转而向国有银行寻求“金融支持”,从此,原来由国家财政体系提供的巨额财政补贴顺理成章地转换为由国有银行体系提供的更大规模的“金融补贴”。而依照前述麦金农(1997,第271-290页)提出的“金融剩余”逻辑,经济改革中的大量金融资源由相对自由的“非国有部门”(包括城乡居民)持有,而需要补贴的却是政府控制之下的国有部门(包括国有企业)。

要成功实现这笔金融资源由非国有部门向国有部门的“让渡”,其关键是建立一种既能从非国有部门那里吸收资金同时又能将这笔资金中的绝大部分贷放给国有部门的特殊金融制度,而国有银行制度便是这样一种制度。其实,在经济改革开始不久,国家便很快发现了一种金融“差额”,即居民部门(一种非国有部门)的金融供给(储蓄)大于金融需求(借款)的余额;国家也同时意识到,能否充分动员和控制这个余额,事关总体改革的成败。正如张杰(2003)所指出的那样,国有银行制度便是能够将这种差额转化为“金融剩余”并为国家所用的绝妙制度安排。

在国家与国有企业基于“金融补贴”达成利益妥协之后,长期以来“蛰伏待机”的国有银行体系开始走到经济改革的前台。依照前述,由于国有银行体系是国家与国有企业出于解决利益冲突而最终“内生”的博弈均衡解,因此其主要职能便是作为既有财政补贴的一种替代安排而向改革中的国有经济提供金融补贴。在起初的国家工业化进程中,作为国有企业制度框架的一种“配套安排”,国有银行的位置并不十分显眼,它更多履行的是工业化资金配置流程的监督作用,即便存在资金流动,也只是“奉命行事”,而与其本应发挥的金融功能基本无涉^①。未曾料想,在后来波澜壮阔的制度变迁过程中,正是这样一个曾被国家财政机制数次排挤乃至剔除的小小“配套安排”,却长期担当着支持经济改革与增长的关键角色。

应当提醒的是,无论国有银行制度在改革进程中的地位变得何等显赫,它毕竟只是金融补贴的提供者,既然如此,也就最终无法逃避其作为财政替代性安排的角色。此外,紧随其后的国有企业对国有银行的刚性金融依赖,“与其说是体现了金融安排地位的上升,毋宁说是反映了国家对金融制度控制的加强”,“国有金融制度安排的扩展只是改变了国家垄断产权形式的内部结构,国有金融安排作为国有企业配套角色的性质并未发生改变,改变的只是其配套的相对重要性比以往大为提高了”(张杰,1998b,第50页)。后来的金融制度变迁事实一再表明,上述理论视角对于正确理解和客观估价经济改革过程中国有银行制度的结构及其绩效至关重要。

^① 张杰(1998b,第44页)曾经认为,“国有金融安排真正的功能是为工业化提供节约监督成本的装置,也就是在被动分配金融资源的同时监督国有企业的资金使用,以使其符合国家的效用函数”。

七、竞争约束、交易成本约束与中国的金融制度选择

中国长期的金融制度变迁过程之所以形成上述特殊格局,显然是外部竞争约束与交易成本约束的相互影响使然,而国家因素于其中的作用自当举足轻重。诺斯(1994,第20-28页)在其修正的新古典国家理论中反复强调,国家的经济作用不可小觑,它既可作为经济增长的关键,又会成为人为经济衰退的根源。对于长期行进于国家主导路径的中国经济增长过程而言,以上命题无疑具有特殊提示意义。那么,何以让国家成为经济增长的推动因素而避免其导致人为的经济衰退呢?在诺斯看来,问题的关键是正确理解和处理国家与产权之间关系。一般说来,国家是一种拥有“暴力潜能”的特殊组织,它具有按照自己的效用函数安排产权结构的意图与能力;如果由它“界定一组产权,将会使权利集团的收益最大化而无视它对社会整体福利的影响”,这就意味着,“使统治者(或统治阶级)租金最大化的产权结构与它推进经济增长的作用是相冲突的”。归根结底,对于国家,在其所追求的社会产出最大化和租金最大化两大基本目标之间存在着两难困境。有意思的是,没有国家无以界定产权,有了国家,产权的效率又无从保证^①。既然如此,问题就最终归结到国家界定以及调整产权结构的权利是否受到约束上面。

在随后提出的“国家模型”中,诺斯(1994,第23-29页)认为国家通常会面临两种约束,即竞争约束和交易成本约束。他将竞争约束进一步划分为内部竞争约束与外部竞争约束,就前者而言,如果国内“存在能提供同样服务的潜在竞争对手”或者“替代者”,则国家就会“受制于其选民的机会成本”,“替代者越是势均力敌,统治者所拥有的自由度就越低,选民所保留的收入增长份额也就越大”;虽然内部竞争约束的总体经济后果并不确定,或许还会“造成无效率的产权”,但有一点似乎是明确的,那就是据此可以有效限制国家的单方面行为,因为“统治者权力的垄断程度是各个选民集团替代度的函数”。就后者而言,“在与更有效率的邻邦相处的情形下,相对无效率的产权将威胁到一个国家的生存,统治者面临着或者灭亡或者修改基本的所有权结构以使社会降低交易成本和提高增长率的选择”。显然,若排除低效率一方与高效率一方自愿签订“城下之盟”的情形,则外部竞争似乎在总体上具有增进本国产权结构效率的作用。

基于既有的理论逻辑,交易成本约束可部分地由竞争约束内生地导出。原因很简单,统治者之所以在竞争中败下阵来,可能的情形显然是由于相对于潜在竞争对手,现存的产权结构已然丧失了节约交易成本的优势。仅从这种意义上看,上述国家层面的竞争在很大程度上涵盖了交易成本竞争。按照诺斯(1994,第45页)的理解,“国家往往确定规则以使统治者及其集团的收入最大化,然后在一定的约束下设计出降低交易费用的规则”。简言之,国家存在的理由就是它在提供节约交易成本的制度安排方面具有比较优势,但是由于“有效的规则可能需要更高的税收成本以至于降低统治者的岁入”,而且,“国家只有在其代理人的福利最大化目标取得一致的限度内,才会鼓励和规定有效率的所有权”,因此,无效的规则也时常会存在(诺斯,1994,第35页;2003,第17页)。不过,从长期看,如果由于内部组织和监督方面的原因,国家无法继续保持其在节约交易成本方面的优势,它将会被其他更有效率的制度安排或者“组织形式”所取代。显而易见的是,按照 Coase (1937)的逻辑,一旦国家(可视为一种经济组织)失去节约内部交易成本的优势抑或其配置资源的交易(组织)成本超过市场上的交易成本,则人们会毫不犹豫地抛弃层级组织(国家)而选择市场。正因如此,作为一种理性的组织安排,国家通常会通过及时而适度的制度设计和规则调整来持续保

^① 有人曾将这种情形概括为“诺斯悖论”。诺斯本人1995年访问中国时曾经十分形象地描述道,“没有国家办不成事,有了国家又有很多麻烦”(参见卢现祥 and 朱巧玲,2007,第358-359页)。

持其组织与监督效率;在不少情况下,统治者需要以严格抑制其“暴力潜能”进而牺牲其租金最大化为短期代价来换取有效的长期制度均衡。

中国金融制度演进中的国家角色自难超脱于上述竞争约束和交易成本约束,但实际情形及其逻辑则别有一番景象。依照前述,中国的国家工业化以及“赶超战略的选择在很大程度上是基于(外部)竞争约束,而与赶超战略相配套的资源配置制度则是交易成本约束的产物”(张杰,1998b,第40页)。大致看来,20世纪50年代以来中国的工业化进程可能恰好为诺斯的“竞争约束假说”提供了一个经典反例。在排除了内部竞争约束情形之后,我们已经初步揣测,诺斯总体上倾向于强调外部竞争具有增进本国产权结构效率的作用,虽然他并未明确指明效率得到增进的究竟是何种性质的产权结构(市场导向的抑或政府控制的),但若拿他始终坚持的是否有利于经济增长的标准来判断,其所主要针对的显然是市场导向的产权结构。可是在中国,外部竞争引致的却是国有产权结果,而在当时特定的经济社会环境与制度背景下,对于快速推进的工业化进程以及与之伴随的经济增长而言,这种产权结构无疑是最有效率的。

相比之下,诺斯的“交易成本约束假说”却似乎得到国有产权结构确立之后制度变迁过程的支持,尽管从严格意义上讲,这种支持只是部分的。当时面临的实际情形是,国有化固然可以为国家工业化进而为国家有效应对外部竞争准备相应的制度条件,却不能同时消除交易成本。正是交易成本的存在,(国有)企业(而不是市场)才成为国家工业化唯一可能的微观制度“选项”。仅从这种意义上说,国有企业制度以及包括国有银行体系在内的配套安排的建立,与其说是支持了诺斯的成本约束假说,毋宁说是验证了科斯的“市场选择命题”。不过,若仔细看来,在国有化(基于外部竞争约束)的既定背景之下,其实并不存在市场与企业之间的选择空间,因为外部(市场)交易成本已经被先期介入的国家因素所排除。结果,进一步的制度选择就只有与“内部”交易成本相关。也就是说,在企业制度已被“外生”选定的前提下,唯一剩下的事情就是选择最能节约内部交易成本的企业制度安排,而根据前面已有的讨论,这种制度安排就是国有企业制度(而不是市场化的企业制度)。如此看来,不管是“诺斯假说”还是“科斯命题”,都不足以完整解释中国的制度选择过程^①。

同样地,国有银行制度也是人们寻求内部交易成本最小化的结果。乍一看,作为国有企业制度“派生”的配套安排,国有银行体系只是国有企业“内部金融功能”的“外置”,旨在为金融自主选择权被彻底剥夺之后的国有企业提供替代性金融机制。其实,若着眼于交易成本约束视角,起初国有银行体系的监督功能远胜于金融功能。直观地看,它只需要建立一个“转账流程”^②,以便让国家拨付给国有企业的专用资金从中流过并加以记录,仅此而已。

从理论上讲,代理人的机会主义空间以及委托人监督企业的成本是现金交易量的增函数,因此,降低监督成本最直接的方式就是减少企业间的现金交易量;当进出国有企业的资金都必须经过上述那个担负着监督功能的外置金融安排时,企业间的现金交易规模会趋于最小化,紧随其后的则是企业金融层面机会主义空间的迅速压缩乃至消失。尽管充当企业的监督者角色也属金融中介的

^① 从一般意义上看,即便在民主社会,公共产品的价格并不完全由市场决定,而在很大程度上取决于社会公众的承受能力,这个由后者决定的价格便是所谓的“公平价格”,它一般由政府来实施。对于政府来说,实施“公平价格”的选择有三:补贴、管制与建立国有企业。显然,国有企业是补贴与管制的替代品,或者说是实施“公平价格”的制度工具。当然,仅从理论上讲,民营企业也可按照公平价格提供公共产品,但需要政府对其实施补贴与监督,因为这种产品既为公众所必需,产出成本也十分高昂。因此,一国究竟采用何种方式,“全在政府对其经济成本和政治成本的判断”。总的说来,国有企业存在的条件是交易成本(补贴与监管成本)过高,国有企业的本质是政府职能的“企业化”。无疑地,“不提供公共价格下的公共产品的国有企业,就是利用国家权力与民争利的‘国家强盗’,不能降低补贴与监管成本的国有企业是浪费资源”(于中宁和丁梦,2011)。

^② 易纲(1996,第23-24页)区分了改革以前中国实际存在的两个货币流程,即现金流程和银行转账流程,认为前者主要针对非国有当事人,而后者则针对国有部门间的交易。国有企业一般被要求使用银行转账货币来完成其交易,而不能从其银行账户中自由提取现金。结果,现金和银行转账货币之间的可转换关系在很大程度上被国有银行所控制。

固有功能甚至比较优势(Diamond,1984),但仍有不少人抱怨,国有银行体系自建立伊始就被过早地赋予监督职责,与此同时使其长期疏离于金融资源的实际配置过程,最终导致其信贷机制“先天不足”。

实际上,如果考虑到当时由政府主导的国民储蓄结构以及资金分布状况,与国家工业化进程相关的任何资金流动都只能是“内部配置”或者财政性配置。更何况,对于国有银行体系,还有一个“监督监督者”的问题。如果国有银行体系除提供“转账流程”之外拥有些许金融资源的实际配置权利,内部交易成本问题将再度凸显;一旦国有银行被过早地赋予金融功能,则难免会在国家的效用函数之外行事,围绕国家工业化进程而专门设计的整体制度框架将濒于崩溃。

八、国有银行的“后发优势”

人们可能不曾料及,对于国有银行体系而言,剥夺了金融资源配置权似乎是一笔不小的损失,殊不知它却因此拥有了一种巨大的后发金融优势,那就是借助履行监督功能在其资产负债表上长期积累起来并由其垄断了的“信用记录”。重要的是,这些记录完整刻画了国有银行体系与国有经济曾经发生的几乎全部金融关系,由此等于事先锁定了国有银行制度在经济改革中的位置;同时也预示着,改革以来相当长一段时期的经济增长将“别无选择”地与国有银行制度结下不解之缘。仅从此种意义上讲,在随后的长期改革进程中,与其说是国有企业甚或国有经济“套住”了国有银行,倒不如说是国有银行体系“绑定”了国有经济。可以设想,当经济改革伊始,居民储蓄以前所未有的规模进入国有银行体系的存款账户时,尽快寻找到“大宗”而且风险较低的贷款对象,就一下子成为当务之急。这不管是国家的刻意安排,还是国有银行体系的有意行动,仅从理论上讲,此时此刻后者把目标锁定在拥有完整“信用记录”的国有企业身上,则是合乎逻辑的理性金融选择。正是基于这种原因,虽然当时那些“未被分组的”(upgrouped)^①其他类型的企业(如非国有企业)一直“嗷嗷待哺”,且事实证明它们对于未来的经济增长与市场制度建设极端重要,但也一时无从顺理成章地获得国有银行的信贷支持。

国内外不少文献时常责备国有银行体系把大量资金贷给了国有企业而置那些正在市场化的企业于不顾,从而导致了金融资源的低效配置^②。我们暂且不去分辨上述信贷关系是否导致了低效

① 有关此概念的初步描述,可参见斯蒂格利茨和格林沃尔德(2005,第258页)。

② 与此同时,有不少人诟病国有银行在经济改革过程中难以为广大居民部门(消费者)提供良好的金融服务,银行与老百姓的“柜台冲突”与信任危机也时有发生。但话说回来,一般而言,在追求经济快速增长的特殊时期,一个国家往往存在呵护“生产者主权”的现象。因为相较于消费者,生产者对于一个初涉成长期的经济增长的贡献更加立竿见影。从理论上讲,任何一个国家某一时期的金融资源以及金融支持的规模都是一定的,合理的选择是将其配置到最有利于经济增长的方向。如此看来,中国经济改革过程存在的“生产者主权”现象与其说是决策者的刻意安排,毋宁说是经济改革与增长的逻辑使然。可以预见,随着经济改革与增长进程的推进,特别是消费者对于经济增长贡献度的提升,中国的整体金融体系结构(特别是银行体系)也会逐步迈入“消费者主权”时期。值得赘言,为了论证市场过程的权威性,米塞斯对“消费者主权”概念偏爱有加。根据柯兹纳(2010,第98-99页)的诠释,米塞斯试图通过这一概念,在其竞争性市场过程理论与相关政策之间确立“一个可能的联系”。何为“消费者主权”?简言之,消费者至上之谓也。米塞斯(1991,第365-367页)强调,“肤浅的观察者以为”企业家(生产者)是“至高无上的”,因为他们是“这条船的舵手和驾驶人”。其实不然,“他们必须无条件地服从船主的命令,这位船主就是消费者”。将消费者视为“船主”,米塞斯意欲何为?不妨接着往下看。米塞斯认为,在市场过程中,“决定生产什么的,既不是企业家,也不是农民,更不是资本家”,而是“消费者”。“消费者”何以具有这般神力?答案是,他们可以坚决精准地传递“市场命令”,并在优胜劣汰的市场民主中拥有最终“投票权”。显然,消费者就是市场的代言人或者化身;“消费者主权”就是“市场主权”。仅从消费者与市场过程的内在(理论)逻辑而言,米塞斯的“消费者主权”命题非但不错,毋宁正确。可是,若将其置于特殊的发展背景(历史逻辑)之下,则非但不正确,毋宁谬误。一个国家到底是崇尚“生产者主权”还是“消费者主权”,并不取决于人们的主观(良好)愿望,而在很大程度上取决于社会经济的发展阶段以及资源配置过程的实际需要。通常而言,在经济发展的初期或者“起飞阶段”,生产者(以及政府因素)对经济增长的贡献较大,因此会崇尚“生产者主权”。当经济发展进入成熟阶段之后,消费者(以及市场因素)对经济增长的贡献增大,此时自然会崇尚“消费者主权”。

率配置,仅从信贷选择的信息门槛角度观察,那些所谓“市场化企业”的品质或许确属优良,但因其缺乏相应的信用刻画,相对于与之“摸爬滚打”多年从而知根知底的国有企业而言,它们只能面对相当严酷的信贷约束。对于这些市场化企业,其信贷约束的放松最终取决于它们与银行体系之间实实在在的金融交易以及与之相伴随的信用刻画;其对未来经济改革与经济增长的重要性是一回事,相应的信用识别度与金融联系又是一回事。与崇尚匿名交易且信息可以共享(至少在理论上是这样)的资本市场不同,信贷活动归根结底不是“陌生人”之间能玩的金融游戏,更直白地说,它需要拿已有的金融“关系”说事儿。这就是问题的要害。

国有银行体系的重要性不仅因为它是国家与国有企业达成的“微观制度妥协”结果,更为重要的是,经过长期的积淀,它已经深深嵌入改革以来的高速经济增长链条,成为在居民部门与企业部门之间担当储蓄投资转换责任的稳定的宏观金融支点。尽管市场主导型金融一度受到人们的追捧,但是相对于银行主导型金融体系,它一时无法成为制度变迁中经济增长的金融支撑安排。道理很简单,中国的经济改革与经济增长不断产生着对银行体系的金融需求,银行体系的重要性及其金融地位来自于政府部门与居民部门以及整个经济改革逻辑的“托举”。

英国学者米尔恩(2012)似乎悟出其中三昧,他觉察到,中国通过实行全球规模最大的经济刺激计划,安全渡过了2007-2008年的全球危机。但饶有意味的是,与欧美国家不同,“中国并没有通过超支或印纸币来做到这一点,中国政府可以利用对银行和大型国营企业的所有权和控制权来增加放贷和投资”;更有意思的是,“与毛泽东时期的社会主义经济相比,中国已经发生了很大变化,有巨大的私营部门和大规模外资,但其混合的经济模式仍以银行和企业的国有核心为基础。所以,当欧洲和美国政府依靠间接的(而且迄今为止完全无效的)机制来扭转私人投资暴跌的局面时,中国有能力直接刺激投资、就业和收入”。毋庸讳言,这种“国有核心”体制“是过去30年中国经济取得非凡增长的最重要原因”,而面对于此,曾经风行一时的美英经济理论和市场共识遇到了前所未有的挑战。

九、关于“最优金融结构”

但令人不解的是,不少国内经济学家却一直在质疑国有银行体系存在逻辑的制度合理性。有人着眼于整体金融体系结构,坚持认为,提高金融资源配置效率的要害是通过发展资本市场改变中国既有倚重银行体系的金融体系结构。另外一些经济学家则将注意力放在银行体系本身的市场结构之上,比如林毅夫就曾对中国经济金融改革过程中“重”大银行(特别是国有银行)而“轻”小银行的发展策略颇有微词。林毅夫(2012a,第205页)在阐释其“最优金融结构”命题时认为,“中国当前的最优金融结构应该是建立以中小银行为核心,辅之以大银行和股票市场的金融体系”。他曾进一步对中国为什么更倾向于发展大银行和股票市场这一问题做出如是回答,即“这种倾向一方面是由于支持国有大企业的现实需要,另一方面,国内舆论界和决策界因为看到现在发达国家的金融结构主要是大银行和证券市场,受认为发达国家的制度比较先进的传统思路影响,所以在金融结构上也倾向于向国外学习,发展大银行和证券市场”。

我们不妨对上述看法进行初步猜度和评判:首先,一国某个特定时期的“最优金融结构”取决于经济发展本身对金融因素的“内生需求”,据此,以大银行为核心的金融(体系)结构实际上体现的是中国经济改革与发展过程对金融体系的特殊需求,它并不一定先天地决定于某种体制性因素自上而下的刻意安排,当然就更不是“向国外学习”的结果了。重要的是,中国特殊的经济改革过程一开始对长期且具“公共性质”的金融产品提出更多需求,而只有大银行(特别是国有银行)才能大量提供这种金融产品。由此看来,林毅夫意义上中国“金融结构”的改善(即中小银行份额的增

加)取决于经济改革过程对“私人性质”的金融产品需求的增加,而不是对既有“公共性质”金融产品供给的人为削减。其次,中小银行在中国金融(体系)结构中的角色及其重要性并不取决于理论上的先验判断,它最终依然要看错综复杂的经济改革与发展本身的实际需求。再次,从表面上看,中国证券市场的建立和发展倒是盲目学习“发达国家先进制度”的结果,若向金融制度结构的深处探究,其实它的演进也同样遵循的是“内生需求”逻辑。

不用讳言,相较于制度变迁、经济发展战略以及农村经济改革等领域的系统研究,林毅夫有关中国货币金融改革领域的讨论相对表层与零散。他曾正确地指出,“模仿发达国家的金融模式既不会提升金融体系的效率,也不能带来更优的经济表现,相反甚至可能引发破坏性后果,譬如金融危机”(林毅夫,2012b,第253页)。但是,在金融理论建构方面,除了上述基于经济发展阶段角度提出所谓“最优金融结构”命题并作了初步且表层性的描述之外,未能向前再走一步,以期建立进一步的分析框架。以林毅夫为代表的一批“海归”经济学家的理论目光未能更多停留于中国的金融制度变迁领域,这对于亟需重建分析范式的中国金融学而言,不能不说是一种学术缺憾。不仅如此,经过30多年的制度变迁,中国货币金融体制的深层矛盾已近完全暴露,但同样遗憾的是,一直亲身经历中国金融改革“风霜雨雪”磨砺锤炼的中国本土经济学家们迄今仍未提出系统解释中国金融制度变迁过程及其绩效的可信理论框架。在这种情况下,尽管西方(主流)金融理论范式的解释力每况愈下,但它仍然是国人赖以观察、解释和评判本土金融运行的基本理论依据。

值得进一步提及的是,林毅夫(2012b,导论,第4-5页)在其新近构建的所谓“新结构经济学”(New Structural Economics)框架中正确地强调了政府因素的重要性,虽然其理论切入点未能超越一度成功诠释了“东亚增长奇迹”的“市场增进论”(the market-enhancing view)(青木昌彦等,1998)曾经达到的高度,但他真切地意识到“市场和国家在促进经济发展过程中”都扮演着“重要角色”,已属难能可贵。随后,在一些经济学家针对“新结构经济学”提供的相关评论中,克鲁格(Krugger)和罗德里克(Rodrik)的观点其实乏善可陈,而斯蒂格利茨(Stiglitz)有关政府与市场的见解则相当精辟,如其认为,“政府干预从来不会是完美的,也未必具有改善经济绩效的效果。问题不是在不完美的政府和完美的市场之间做出选择,而是在不完善的政府和不完美的市场之间做出选择,二者应该成为互相检验的工具。它们应被看作是互补性的,我们需要在二者之间取得一个平衡。这种平衡不应仅仅是给一个分配一些任务,给另一个分配另外一些任务,还应设计一些制度使二者有效地互动起来”(林毅夫,2012b,第57页)。

可令人不解的是,林毅夫对于克鲁格和罗德里克相关评论的回应可谓“曲尽其趣”,但围绕斯蒂格利茨观点的讨论则显得有些“避重就轻”。毋庸讳言,他实际上回避了“政府与市场关系”这一双方理论攻防主题而言它,难道林毅夫没有参透斯蒂格利茨观点的真义?!平心而论,林毅夫对政府因素作用的强调是有条件的,那就是市场因素必须拥有优先排序与基础地位,仅从这种意义上看,林毅夫依然是一个新古典主义者;而在斯蒂格利茨那里,市场因素与政府因素的地位则是平等的。政府与市场地位的不平等性,在很大程度上影响了林毅夫对中国“最优金融结构”及其绩效的判断。显然,若着眼于其政府与市场的“不平等结构”视角,“将中小银行作为金融系统的基础”先行一步顺理成章,而由政府出面率先建立“大银行”则有悖常理。若遵循斯蒂格利茨的逻辑,中国经济改革过程中长期存在的“大银行”格局,其实是具有互补性的政府和市场因素在当时背景下取得的一种金融制度“平衡”。

若着眼于更为基本的改革逻辑层面,中国既有改革之所以取得成功的奥秘就在于决策层或者改革的推动者“尽力维持了自由与控制之间的微妙平衡”(傅高义,2013,第249-263页),而在经济金融改革方面,自由与控制之间的平衡就是市场因素与政府因素之间的平衡。饶有意味的是,在中国,谨慎的平衡派(the balancers)与开放的建设派(the builders)之间的力量博弈时急时缓,能够长

期贯穿经济改革过程的始终。前者坚守既有的制度遗产以及政府对经济改革节奏的积极控制,后者则更加强调计划之外的市场力量;他们之间的关系有时紧张乃至对立,但从未达到绷断的地步,双方之间的回旋(妥协)余地也从未消失;久而久之形成了一种奇妙的“张力”,并由此勾勒了整体改革的“中国逻辑”。

可以说,没有这种“天设地造”般的力量平衡和“张力”,就不会有迄今为止中国经济改革的成功推进。原因很简单,在经济改革进程的任一时点上,一旦博弈双方的任何一方占据上风,自由与控制之间的力量平衡就会被打破,那个奇妙的“张力”也会随之消失,整体改革进程最终将会走入跌宕起伏的可怕歧途。与其他中央计划经济国家的转型不同,中国的经济改革是在不急于触动计划或政府控制这“一极”的前提下,通过孕育和发展市场制度这“另一极”来逐步推进的。相比之下,苏联的经济改革则是用一极(市场和自由)来迅速取代另一极(计划和控制)。正因如此,我们才反复强调,中国市场制度的建立离不开政府因素与市场因素的共同作用,或者说,政府因素与市场(私人)因素的力量平衡奇迹般地塑造了中国市场经济制度的特殊面貌^①。

十、结语:不妨立足中国本土提个“好问题”

回过头来看,面对波澜壮阔的经济金融改革与发展现实,中国经济学家的当务之急不是试图构建一种精致的理论框架,而是从头锤炼“发问”的能力。立足于中国本土提一个原汁原味的“好问题”,这是对每一位有责任感的中国经济学家的起码要求。好问题往往深藏于经济金融运行的各种“悖论”之中,而且,越是经济金融体制的变革时期,各种各样的经济金融悖论就越是层出不穷。重要的是,要在经济改革与发展过程中发现悖论,就需先摆脱主流经济理论预设的各种理论框框。

面对经济改革以来一度被人们奉为理论神灵的现代(西方)经济学,林毅夫曾经给出坦诚而尖锐的评价,如其认为,“我过去总相信西方发达国家拥有一部真经,只需学会,带回国来应用,就可以帮助祖国实现现代化,走向繁荣昌盛,使中国重新屹立于世界发达国家之林”,“但牛刀初试之后,却让我对在国外学到的那一套逻辑严谨、看似完美的现代经济学理论体系在中国的运用产生了疑惑”。于是乎,林毅夫便开始了一系列发问,诸如:为何在改革开放之前中国政府要采用会降低资源配置效率的各种市场扭曲?针对1988年的通货膨胀情形,政府为什么不愿意采取一般理论所主张的提高利率政策?既然不少人已在理论上提示“双轨制是最糟的经济”,为什么中国政府还要执意推行双轨制的改革策略?等等(林毅夫,2012a,中文版序)。不管上述发问是否深刻,以及提出的问题是否是真问题,当时以林毅夫为代表的一批经济学家的“发问”实际上开启了中国本土经济学家直面中国经济改革现实、思考中国经济问题的帷幕。

其实,在经济改革伊始,当时的决策者(如邓小平)就已清晰地认识到“一些自由市场经济学家没有认识到的事情”,那就是“不能全盘照搬国外的整个制度,因为任何外来制度都不适合中国的特殊需要”,特别是,对于中国这样一个“有着丰富的文化传统”,且“幅员辽阔,各地差异巨大,十分贫穷”的国家来说,“单靠开放市场并不能解决问题”(傅高义,2013,第18-19页)。无疑地,当下中国的经济金融改革过程当属经济学家们发问的绝佳时机。何为悖论?许多经济金融现象看似相互矛盾、有悖常理,其实合乎逻辑、顺理成章。由矛盾切入,剖析其中机理,进而梳理逻辑,最后得到“情理之中、意料之外”的结论,当为经济学家的至善追求。

^① 吴晓波(2013,第236页)不无尖锐地指出,“当今中国,极左的民粹主义和极右的自由主义,如同两条随时可能失控的大龙,盘旋在上空,为改革增添许多的不确定性”,因此,“在看得见的未来,中国的经济和政治改革很可能是一次以自由市场化为取向、以维持‘统一文化’为边界、在民主法治与中央集权体制之间寻求平衡点的非西方式改革”。

参考文献

- 卞历南(2011):《制度变迁的逻辑:中国现代国有企业制度之形成》,浙江大学出版社。
- 城山智子(2010):《大萧条时期的中国:市场、国家与世界经济》,凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社。
- 樊纲、张曙光等(1990):《公有制宏观经济理论大纲》,上海三联书店。
- 傅高义(2013):《邓小平时代》(中译本),生活·读书·新知三联书店。
- 胡鞍钢(2007):《中国政治经济史论(1949-1976)》,清华大学出版社。
- 金观涛、刘青峰(2011):《中国现代思想的起源——超稳定结构与中国政治文化的演变》(第1卷)(香港第1版)(简体字版),法律出版社。
- 柯兹纳(2010):《米塞斯评传:其人及其经济学》,上海译文出版社。
- 林毅夫(2012a):《从西潮到东风:我在世行四年对世界重大经济问题的思考与见解》,中信出版社。
- 林毅夫(2012b):《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,北京大学出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周(1994):《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周(1997):《充分信息与国有企业改革》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 卢现祥、朱巧玲(2007):《新制度经济学》,北京大学出版社。
- 麦金农(1997):《经济市场化的次序:向市场经济过渡时期的金融控制》(第2版),上海三联书店、上海人民出版社。
- 米尔恩(2012):《中国的经济成功挑战美国 and 英国失败的市场共识》,《参考消息》,1月19日,第14版。
- 米塞斯(1991):《人的行为》(上、下册)(繁体),远流出版事业股份有限公司。
- 诺顿(2008):《中国转型过程的政治经济学分析》,载《伟大的中国经济转型》,格致出版社、上海人民出版社。
- 诺斯(1994):《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 诺斯(2003):《新制度经济学前沿》,经济科学出版社。
- 青木昌彦、穆尔多克、奥野-藤原正宽(1998):《东亚经济发展中政府作用的新诠释:市场增进论》,载《政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析》,中国经济出版社。
- 世界银行(1997):《2020年的中国:新世纪的发展挑战》,中国财政经济出版社。
- 斯蒂格利茨、格林沃尔德(2005):《通往货币经济学的新范式》,中信出版社。
- 吴敬琏(2010):《当代中国经济改革教程》,上海远东出版社。
- 吴晓波(2013):《历代经济变革得失》,浙江大学出版社。
- 易纲(1996):《中国的货币、银行和金融市场:1984-1993》,上海三联书店、上海人民出版社。
- 于中宁、丁梦(2011):《重新认识国有企业》,《财经》,第16期。
- 张杰(1998a):《二重结构与制度演进——对中国经济史的一种新的尝试性解释》,《社会科学战线》,第6期。
- 张杰(1998b):《中国金融制度的结构与变迁》(第1版),山西经济出版社。
- 张杰(1998c):《渐进改革中的金融支持》,《经济研究》,第10期。
- 张杰(2003):《中国国有银行的资本金谜团》,《经济研究》,第1期。
- 张培刚(1984):《农业与工业化:农业国工业化问题初探》,华中工学院出版社。
- 朱云汉(2015):《高思在云:中国兴起与全球秩序重组》,中国人民大学出版社。
- 邹至庄(2002):《中国经济转型》,中国人民大学出版社,2005。
- Coase, R. (1937): "The Nature of the Form", *Economica*, 4, 386-405.
- Coble, P. (1991): *The Shanghai Capitalists and the Nationalist Government, 1927-1937*, 2nd Ed, Massachusetts, Cambridge: Harvard University Press.
- Diamond, D. (1984): "Financial Intermediation and Delegated Monitoring", *Review of Economic Studies*, 51, 393-414.
- James, H. (2001): *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Massachusetts, Cambridge: Harvard University Press.
- Rawski, T. (1989): *Economic Growth in Prewar China*, Berkeley: University of California Press.

(责任编辑:马辰 赵一新)