

【经济与管理】

利益冲突的制度分析

谢小平,王忠民

(西北大学 经济管理学院,陕西 西安 710069)

摘要:以中国的市场化改革为研究对象,将利益分析方法与制度分析方法结合起来,构造利益冲突的制度分析框架,对中国渐进式改革的启动及其改革过程中凸现的利益冲突与制度变迁的关系、利益冲突的制度根源、解决利益冲突的制度创新途径做了详细论述。认为利益冲突引发的制度创新必须使各利益主体间的利益达成一致,因此制度变迁要使社会各方博弈达到均衡,完善配套的改革措施是必要的。

关键词:利益冲突;制度分析框架;渐进式改革

中图分类号: F123.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2003)01-0040-04

System Analysis on Conflict of Interest

XIE Xiao-ping, WANG Zhong-min

(Economic and Administration Institute of Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract The paper takes the marketing reformation as a major investigation object, combines interest analyzing method with system analyzing method together and construct a framework of system analysis on conflict of interest, particulaly discussing in China, the relationship between conflict of interest and system innovation existing in the startup of gradual reform and the process. The systematic root of conflict of interest, and settlement a system innovation approach on conflict of interest can be studied here in detail. It is believed that the systematic innovation of conflict of interest must make the interest of every part compass consistence in order to equilibrate communities. So it is necessary to perfect matching reform pace.

Key words conflict of interest; framework of system analysis; gradually reform

在人类社会的历史变迁中,利益冲突是导致社会革命和社会制度变迁的根本原因,合理的制度安排既能使个体利益得到满足,又能使个体利益冲突得到社会的整合。中国渐进式改革的成功依赖于激励约束机制与协调整合机制的启动,改革过程仍然存在的无序和不必要的利益冲突,预示着进一步创新的必要性。本文遵循马克思主义政治经济学的基本观点,运用新制度经济学、“过渡经济学”以及产权理论、博弈论等分析工具,对改革过程中利益冲突与协调进行系统的制度分析,建立一个融利益激励与约束、利益增长与协调于一体的利益制度安排体系。对这一理论分析框架进行了实证分析。

一、利益冲突的制度分析框架

分工一旦出现,人们的选择与转换存在路径依赖性,特定发展阶段,分工水平、结构固化,占据了社会优势地位的一部分人将享受特殊利益,而另一部分人则丧失了这种机会与权利。对共同利益的直接参与权逐渐被具体承担者剥夺,造成利益分配的不均衡。通过契约的制度化使人的理性保持在一定限度内,利益各方达成一个可自我执行的契约,可以成为激励和约束实现自我利益与社会利益的规范。以法律制度为核心的系列制度安排成为利益协调的根本保证。但是制度的制订、实施、修改都需要成本,在

经济原则基础上,制度协调范围要小于人类的行为,因此制度的合理性总是相对的。随着环境的变化,一定条件的制度将变得不合理,构成了进一步制度创新的基础。

制度是“一个社会中的游戏规则;或者更正式地说,制度是人类设计出来调节人类相互关系的一些约束条件。”^[1]新制度经济学把制度作为经济发展的内生变量引入经济分析。认为:(1)制度是与人类行为有限理性相联系的调节经济利益关系的社会行为规则的集合,制度安排在承认、引导和协调利益追求过程中的冲突,从人的需要出发,充分调动利益主体的积极性,实现社会整体的经济发展。(2)制度的功能在于为利益主体提供一种激励,通过界定产权,消除经济过程中可能存在的外部性与机会主义行为,使权责对等,个人收益率不断接近社会收益率,通过保护产权提供一种自利的制度装置,为创造性生产活动提供激励。(3)通过解决利益冲突与协调而起作用的特殊公共物品。制度的创新与选择是利益集团相互制约、相互冲突与相互妥协的契约过程,制度环境既定,合理的制度结构在协调社会利益冲突、促进经济发展与维持社会秩序有重要作用。

从制度的创新主体来看,当制度的边际替代成本等于边际收益时,人们才有积极性参与制度创新。正如诺思指出的:“如果预期的净收益(即潜在利润)超过预期的成本,一项制度安排就会被创新。只有当这一条件得到满足时,我们才可望发现在一个社会内改变制度和产权结构的企图。”^[2]从制度创新的客体来看,制度创新受宪政秩序和意识形态的影响,宪政秩序的既得利益格局规定了制度创新的选择空间与制度变迁的方式进程,意识形态不过是现实经济利益的反映,制度创新影响到利益预期,将受到抵制或延误;现存的制度安排处于均衡状态,加之受到路径依赖,长期被锁定在无效率的状态;技术变迁使产出在相当范围内发生了规模报酬递增现象,使制度变迁和制度创新存在潜在收益。此外制度创新还会与市场规模的扩大、现在有关制度科学知识的积累及克服机会主义行为的努力水平有关。

制度变迁赖以发生的动力来源于创新主体对外部收益内部化的实现,整个制度安排创新的过程,就是由相对价格变化引起潜在利润存在到创新主体实施制度创新,从而获取潜在利益和实现制度均衡的制度替代和转换过程。当制度变迁总的收益大于社会总的预期成本时,制度安排与创新才能得到社会的普遍认可。它取决于创新主体对成本—收益的主

观评价,也取决于不断创新的企业家所具有的创新能力与适应效率。

制度变迁具有层次性。即个人建立然后大家仿效的制度、大众自愿联合形成的制度与政府强制推行的制度。在个人安排中,没有组织成本和强制服从成本,但收益的增长可能很有限。在自愿性团体安排下,不仅要支付创新的组织成本,而且要求一致同意的谈判成本,它随组织规模的扩大而上升。在政府强制安排中,政府利用“暴力潜能”使组织成本低于团体安排的组织成本,但存在强制服从成本。制度是公共物品,在全体社会共同“消费”过程中,对某些社会成员不利,引起这一群体的不满与抵制;制度变迁是一个“非帕累托改进”过程,具有权力与利益的再调整功能,难以达到“一致的同意”,一部分人利益的增加得益于另一部分人利益的减少,具有利益冲突性质。作为官僚系统的官员,他们也是追求自身利益最大化的经济人,他们供给的制度可能是租金最大化,也可能屈从既得利益集团允许制度无效率存在甚至成为制度创新的障碍,使得公共政策的制订愈来愈复杂。

制度选择过程实质上是利益冲突下的公共选择过程,它提供了制度变迁中利益冲突分析框架:

(1)制度不均衡且存在外部潜在利润是制度创新的前提条件。制度变迁的预期收益大于预期成本是制度变迁的基本动力。

(2)制度变迁的诱致因素是制度创新的净收益,因而进行成本—收益分析成为可能。

(3)制度变迁主体参与制度创新的行为是理性行为,预期净收益、计算能力决定了制度的安排层次与不同组合。

(4)诱致性变迁的不稳定和适用范围的有限性加上公共物品的特性,占社会制度结构中绝大部分制度供给属于强制性制度变迁,两种制度方式能得到很好结合。

(5)内生的制度创新中的利益冲突涉及到公共政策的制订,利益冲突及其解决方式的选择与优化共同决定制度变迁的过程。

二、中国渐进式改革中的利益冲突与协调的分析

中国人民选择了强制性制度变迁为主,诱致性制度变迁为辅的渐进式改革方式。经过 20 多年的改革开放,国民经济高速增长,GDP 年增长约 9.8%,相当于每 8 年翻一番,综合国力得到增强,现阶段已

形成多元化的利益主体,对利益主体的生产积极性的激励制度及稳定的社会秩序。但是受到体制转轨中的深层次矛盾,旧制度中的既得利益集团与多元化利益主体间矛盾凸现,对利益格局的再分配,带来社会政治稳定方面的压力。

(一)制度结构残缺与利益冲突

1. 市场机能缺陷与利益冲突 转轨过程中市场主体在承担税负与社会义务上优势不同,在部分要素市场上结构不完善,规则供给不力引起市场秩序的混乱,非生产性活动与交易费用提高。在长期重复博弈的社会过程中,已形成了独立化和多元化的利益主体和市场竞争主体,加深了多元化利益主体的利益冲突;市场经济固有的内生缺陷:人力资本与要素占有的差别在市场机制下产生的贫富差距过大问题,行政性垄断,外部性,经济周期波动及无序的竞争,加剧了利益主体间的利益冲突。

2. 政府机能缺陷与利益冲突 转轨过程中政府越位与缺位并存,权力与暴力机关办实体,市场竞争秩序失范,政府职能转换严重滞后,对市场规则的监督明显不力,不能协调好社会利益。政府的内在性行为使政府行为偏离公共目标,公共选择本身的缺陷使多元化目标的公共政策很难满足一致性。而机构臃肿,政府行为派生的外部性造成典型的国企“内部人控制”侵犯了全民利益。

(二)不合理制度结构与利益冲突

1. 当前中国收入分配现状

(1)城乡居民收入差距扩大 1978年中国城乡人均纯收入比为 2.37:1;1984年为 1.86:1;1995年为 2.49:1;1996年为 2.249:1;1997年为 2.47:1;农村人口分配到的总收入只占社会总收入的 49.1%,并在近年有逐渐拉大的趋势。

(2)行业间收入差距扩大 “八五”计划期间,垄断部门的职工平均工资比其他产业高出 20%~50%,产业工资最高者与最低者之比从 1990年的 2.7:1上升到 1995年的 3.9:1。

(3)地区间收入差距扩大 1995年《中国统计年鉴》披露,1994年东部职工平均工资比中部高 41.8%,比西部高 74.6%;东部农民人均纯收入比中部高 63.98%,比西部高 111.2%,上海农民人均年纯收入是甘肃的 4.75倍。

(4)城镇居民间、农村居民间内部收入差距扩大。国家统计局资料显示,城镇居民的收入基尼系数从 1978年的 0.17,1990年的 0.23,1995年的 0.31到 1998年的 0.45。占城镇居民 10%的最高收入户

人均生活费收入与占城镇最低收入户人均生活费之比,从 1985年的 2.8:1,1993年的 3.8:1扩大到 1995年的 3.92:1。城镇居民中 20%的最富裕家庭占全部城镇居民收入的比例由 1985年的 26.83%,1989年的 29.38%,到 1994年的 44.46%;同期 20%的最贫困家庭占全部城镇居民收入的比例由 1985年的 14.39%,1989年的 11.63%到 1994年的 6.04%。农民居民收入的基尼系数从 1985年的 0.30到 1994年的 0.41;农村内部最高收入 10%农户与最低收入 10%农户收入之比高达 14.7:1。

从基尼系数看,1994年中国城乡居民收入分配总的基尼系数为 0.467^[3]。收入差距过大使财富集中在少数人手里,中低收入者购买力下降。人们对体制转轨过程中的无序现象强烈不满,影响人们的生产积极性。这些矛盾不得到有效地协调与整合,将会危及社会稳定。

2. 收入分配不公的根本原因

(1)约束制度安排不合理原因 立法不完善、执法不严、司法腐败、司法成本过高,使法律和市场规则丧失有效性与严肃性,社会上存在偷税漏税、假冒伪劣、贪污腐败等行为造成的暴富现象;行政性垄断和行业垄断大量存在,权力渗入利益追索过程,强化了特殊利益集团的利益刚性;国有经济存在的大量“内部人控制”导致国有资产的流失与收入分配不公。

(2)激励制度安排不合理 正常的激励机制应使劳动所得与劳动报酬对等。个人收益率接近社会收益率,将人们行为最大限度地引导到生产性活动过程中。而不合理的激励制度可能存在激励过度与激励不足,社会的分配性逐利活动膨胀,导致人们行为的扭曲与不正常的利益预期,人为造就利益矛盾。利益分化既不规范也不合理,市场经济本身具有的两极分化功能使社会利益分化过大过快,而政府、市场及道德调节的社会利益协调机制又未建立,利益分化不能得到有效控制,社会矛盾积累,社会冲突加剧,社会不稳定因素增加,成为今后解决分配问题不公的制度条件之一。

3. 利益冲突协调的制度对策

无论从长期还是短期,合理的利益制度安排结构才是解决社会利益冲突的根本途径。启动利益杠杆,建立有效的激励机制,有利于调动人们生产的积极性,在改革过程中,有效的利益制度体系(激励、约束、协调、整合制度)将解决各种原因引起的利益冲突。它包括:

(1)建立产权结构为基的多元化利益主体结构。

有效地界定和保护产权,明确市场行为主体的责权利,可以降低冲突程度、交易成本,产生激励与约束,消除对非公有制产权的歧视,完善市场化的收入分配制度与社会保障制度。

(2)完善社会评价机制和利益激励约束机制。现存的社会评价机制有极强的主观色彩,在经济人假设前提下,社会评价行为扭曲,使人们的基本权利分配不平等,使任何激励制度失效。激励不足与激励过度仍是招致利益冲突的根本原因,加上约束软化,加剧了社会无序。

(3)完善社会利益协调与整合机制。经济杠杆和法律手段进行利益协调可实现效率与公平兼顾,政府的利益调整和再分配与补偿政策的实施,可以有效地疏导改革过程中的利益冲突。

(4)改革政府及公共选择机制

(三)利益冲突的制度分析实例

利益冲突引发制度变迁,创新主体的利益得到满足后制度创新才能实现,在新旧制度转换的过程中,既得利益集团与各利益主体间矛盾产生了新的矛盾冲突。要缓解这一冲突,根本出路在于建立比较完善的制度结构,我们以农村改革对上述假说进行实证分析。

1. 利益冲突引发的农村改革

改革开放前,中国农村实行“三级所有,队为基础”的政社合一的人民公社制;土地集体所有制,生产队为生产经营单位;收入分配实行平均主义;非农业消费品凭票供应。另一方面城乡隔离的户籍管理制度把农民束缚在土地上,利用“剪刀差”将农业剩余补给工业进行资本积累。在农村制度结构内部存在广泛而深刻的利益冲突:政府强制抽取农村集体剩余与农民瞒报收入的矛盾;生产队与大队间为减少订购任务与工业消费品计划指标的利益冲突;公社干部阶层与农村社员之间的矛盾冲突以及农民间为争工分的利益冲突。已使得 20 多年的人民公社制度结构存在深刻的社会危机。社会生产力下降,粮食供需缺口越来越大,1952 年中国人均粮食产量为 288 公斤,1965 年只有 272 公斤,直到 1980 年才增到 372 公斤。三年自然灾害期,甚至有很多人被饿死。农业效率低下一直没有解决,“由于农业生产中的监管相当困难,且成本很高,在一个强制形成的农业社中的劳动激励必然很低,一个农民就不会像他在家庭农庄时一样努力劳动”^[4]。加上重工轻农、重积累

轻消费、重市民轻农民的发展战略,国家、集体与农户间产权与分配关系没有理顺,农民对现实表示强烈的不满。在城乡差别、工农差别导致的社会利益冲突刚性增长这一背景下,农村改革在农民发动、中央政策支持下,引致了诱致性变迁与强制性变迁相结合的成功范例。

家庭联产承包责任制的农村改革的成功,主要原因是:农民获得了生产经营的自主权,除了上缴与提留,获得了直接劳动收益并改善了生活状况;国家在产量增加、税收增加的同时,降低了农业补贴成本,加大了农业基础设施的投入,赢得人民的支持;市民并没有支付改革成本;农村干部也因发展乡镇企业获利,反映了农村改革的卡尔多—希克斯效率改进状态。

2. 改革过程中的利益冲突及其解决方式

在改革后期,农民负担增加,据有关部门统计,1997 年农民承担的“提留”、“统筹”、“以资代劳”及各种税负,全国人均 180 元,约占上一年农民年人均纯收入的 10%,占农民人均现金收入的 16%,大大超过了国家规定的“农民负担不得超过上年人均收入的 5%”的最高限额。从本质讲,是一个制度现象,是农村制度结构和具体制度安排不完善、不合理的产物。对于因农民负担不合理引起的农村社会利益矛盾和冲突解决的核心问题,除了实行村级民主选举、村务公开的制度建设、规范收费与管理外,应解决如下的具体制度安排:

(1)县乡两级机构改革与人员分流,以减少农民负担。

(2)改变县乡两级干部考核标准

(3)依法征收和管理涉农税费。

(4)进一步完善“分税制”的财税体制,增强县级以上政府的财政实力。

参考文献:

- [1] [美] 诺思.制度、制度变迁与经济绩效 [M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [2] [美] 科斯,诺思,等.财产权利与制度变迁 [M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [3] 赵人伟.中国居民收入分配再研究 [J].经济研究,1999,(4).
- [4] 林毅夫.制度、技术与中国农业发展 [M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.