

印度经济改革的制度经济学分析

刘小雪

内容提要: 本文试图以制度变迁理论来分析印度的经济改革。分析制度的起点模式, 是为了说明在印度开展经济自由化改革势在必行。分析旧制度下的既得利益集团以及变化了的内部和外部环境, 是为了说明印度经济改革既困难重重, 又有它不可阻挡的一面。

1991年印度爆发了支付危机, 当时的外汇储备只能维持两个星期的进口, 拉奥政府不得已求助于国际货币基金组织。而国际货币基金组织也早已厌倦了印度“头痛医头, 脚痛医脚”的危机处理模式, 趁此机会压印度进行全面的经济改革, 从政府管制走向市场自由, 从进口替代走向更为开放的出口导向。印度的改革已经进行十三年了。这期间虽然经济增长保持在5%~6%之间, 是印度独立以来最快的增长时期, 但与1997亚洲金融危机爆发之前的东亚国家相比, 这个数字就逊色了许多。而与同样处于经济转型阶段的中国相比, 中国改革所释放出的生产力, 使中国过去二十多年的平均经济增长率超过9%。印度的差距就更明显。

应当说, 在印度几乎所有人都明白问题的症结和解决的方法, 不外乎更坚决地、更迅速地推进经济自由化的进程。然而, 它在政治上是否可行却依然是一个问题。因为在印度这样一个由无数的宗教、种姓、阶级、党派的大小团体所构成的多元社会里, 不同团体的利益往往是相互冲突的, 即使他们都是完全的经济理性, 而经过议会民主制筛选的结果也并不总是等于全社会的经济理性, 所以才会有半心半意、瞻前顾后的改革举措。在这个意义上, 对经济改革的制度经济学分析, 要比单纯地对经济数字的研究, 也许更能把握印度经济发展的趋势。

制度变迁的起点模式及影响

(1) 政府管制与进口替代

独立之初, 印度的选择是成为一个民主的社会主义国家, 既政治上保留西方的议会民主制, 经济上实行公私并举的混合经济模式, 通过经济计划逐步消除印度社会的不平等, 并最终彻底地消灭阶级差别。计划的执行手段包括工业许可证、价格管制、企业的国有化以及进口和外汇管制。1956年颁布的《工业政策决议》可以说是一部以印度宪法为政治蓝图制定的一部经济宪法。社会主义类型的混合经济目标通过这个决议有关工业发展的规定得到了体现。它将工业分为三大类: 完全由政府负责的工业部门; 逐步由国家所有并且通常由国家建立新企业的部门; 所有余下的工业部门留给私营部门。但是这三大部类的区分并不严格, 也可以允许有例外。而工业许可证的审核与颁发就是政府手中最有力的政策工具。即使改革进展到现在, 印度政府也始终没有明确表示过要废止该决议, 只是承认要进行修改和完善。印度的进口管制也很严。“二五”计划(1956~1961)中规定: 取消非必需品进口或将其保留在最低限额之内; 对进口进行的诸多限制; 加强外汇管制。为此, 又出台了进口许可证制度。虽然随国际收支情况的变化印度的进口政策时有松紧调整, 但直到世界贸易组织建立, 印度依然是世界有名的“许可证国度”。而国有经济成分随着大型重化工企业的建立、交通电信等基础设施的国有化以及1969年完成的商业银行国有化, 在整个国民经济中占有举足轻重的地位。应当说, 印度政府的经济权限之大, 丝毫不亚于改革前实行计划经济的中国政府。

政府的积极干预虽然使印度在较短的时间内就建立起了完整的工业体系, 基本实现了“二五”计划所提出的“经济迅速工业化和多样化”目标。但代价也是高昂的。农业在投入减少了的情况下, 还必须强制性地向工业提供积累, 农业的发展被忽视, 结果导致了1966年

饥荒的发生（与中国大炼钢铁之后的“三年自然灾害”的经历相似）。所幸当时还有美国提供的紧急粮食援助，才没有造成大规模的死亡。产业结构失调往往是计划经济最早暴露出的失误之一。其原因就在于计划经济造成信息成本迅速上升，使及时的政策反馈成为不可能，经济因此陷入停滞。拉吉夫·甘地也承认，在印度发展计划所需要的大量信息的收集、调整、分类和分析已经随着经济规模的不断扩大，正变得越来越困难。但他依然不愿意放弃计划，宁愿寄希望于资料收集和分析工具的改进能最终解决问题。然而即使计划是全面和完善的，但它仍然无法保证高效率地实施。这又是计划经济的另一个缺陷，即缺乏提高生产率的激励机制，使寻租行为盛行。对企业家来说，如果寻租的边际收益大于产出的技术投入、资本投入的边际收益时，那么他就会选择寻租；而对于执政者而言，风险则是违法的钱权交易可能带来的法律责任。但随着腐败群体的不断扩大，每个成员支付的成本将下降，法律的威慑力量将被削弱，所谓“法不治众”。

（2）缺乏有效的产权保护

私有产权与效率的关系一直以来就备受经济学家的关注。斯韦托扎尔曾说过，“生产的技术效率是私有产权的一个重要结果。……经济分析已确切地说明所有权和契约自由影响经济主体行为所带来的激励机制促进了生产中的效率。”^①今天，这种观点在学界引起的争议已经越来越少。印度漫长的历史上，一直缺乏私人产权或产业的观念。因此，“没有人敢于露富，因为害怕敲诈和没收。没有人留心于改善生产方式或生产工具。大家只敢保留两种财富形式，那就是现金和珠宝”。^②1949年印度通过的宪法虽明确规定，“公民有取得、保持、处置财产的权利”，但又认为为了“公正”的目的，公民的财产权应受到限制。第三十二条规定，“除非给予赔偿，否则任何私人财产权利不得以公共利益为由被占有或取得”，但对赔偿的情况宪法没有再做更具体的说明。这就为法庭的随意解释打开了方便之门。直到80年代初，按收入划分印度有15%的富裕阶层、不足8%的中产阶级，剩下70%以上是贫困人口。虽然创造财富和减少贫困都十分重要，但对执政的政党或政客而言，稀缺的不仅是已有的和将要有的财富，而且还有他们执政的时间。如果等着财富的溢出效应普惠到穷人时，恐怕穷人早已不耐烦地用脚投票了。因此，不管是国大党还是人民党或其他政党，无不倾向于提供更多的公共物品和财富的再分配，一方面这意味着更多的政府支出和政策干预和对私人产权不断的侵害。而另一方面积累起来的庞大的政治租金又成了滋养腐败的温床。仅本2004年产生的新一届印度国会有犯罪记录的国会议员就有44名，而邦议会议员更多，达到700名，指望这些人对以公正的名义搜集来的社会财富进行公正地分配，根本就是不现实的。

旧制度下的既得利益集团：旧制度的维护者

对制度变迁的起点模式及影响的分析，证明了改革是必要的。但是，不可忽视的是在制度变迁过程中起着核心作用的利益集团的选择，特别是旧制度环境下的既得利益集团政治倾向性和行动策略最值得关注。

作为既得利益者的政治组织——政党 国大党长期一党独大，缺乏统一的意识形态引领，造成政策目标多元、执行效率低下；后国大党时期，由政党、官僚、特殊利益集团构成的分利联盟作用突显，改革依然阻力重重。由于国大党是在印度争取独立的过程中发展壮大起来的，在当时的历史条件下，力图淡化意识形态的冲突，尽可能多地赢得社会各个阶层人士的参与。这与西方国家最小获胜联盟的竞选理念完全不同。独立之初，由于国大党及其领导人尼赫鲁在普通选民中享有知名度，每一个投机的政客都不愿抛弃这样的政治财富，因此，政治斗争更多地是来自党内不同派别。其结果就是党的竞选纲领里充满了空洞的、无所不包的、甚至是相互冲突的政治许诺。而受制于自身文化水平、信息获取能力的限制，选

民更易接受的信号不是政策而是所选政客的出身、种姓与宗教信仰，即使他们对政策有所关注，也主要集中在地区的、局部的问题上。上个世纪80年代，印度经济发展缓慢，问题

丛生，人民对国大党的不满情绪日隆。在国大党势力衰微之际，带有极端民族主义倾向的印度人民党（BJP），受到下层印度教民众的欢迎迅速崛起就不足为奇了。但至少现在它还没有能力单独组阁，只能与二十多个党派联合执政，其中多以地方党为主。地方势力不仅直接参与到中央政府的决策过程中来，甚至还能够左右最终决策的结果，这在国大党执政时期是没有的。另一方面，只具有微弱多数的政府也不可能采取大刀阔斧的改革措施，因为自由的市场一方面会令丧失了腐败权利的政客不满，另一方面也使失去垄断地位的利益集团不满，这都是立竿见影的，而改革的效果却不能在一个选举周期中就适时显现，“广大人民的支持”很可能仅是一个遥远的“政治神话”，因此投机的政治家都不愿冒这样的风险。

作为既得利益者的垄断组织或个人随着他们在垄断中获利增加而日益壮大的同时，拒绝对迅速变化了的环境作出反应、决策或行动迟缓，对凡是可能威胁到自己既得利益的创新一概排斥，并且为了特殊利益而不惜牺牲全社会的利益。以劳工法为例，印度虽然是世界上拥有廉价劳动力最多的国家，但是它也是世界上劳工法最严的发展中国家，劳工法使企业要解雇工人几乎不可能，即使是在印度设立的经济特区里，劳工法的束缚依然存在。不仅外商对此怨声载道，而且就连改革最重要内容的私有化进程也因此难以进行下去。由于70%以上的正规就业都发生在国有经济部门，工会的政治影响力十分巨大，使劳工法的修改成为议会的禁忌。目前印度国有企业占国内生产总值的26%，比例虽不高，但由于控制着能源、电力、通讯以及交通等基础性行业，效率低下，构成了印度经济增长的瓶颈。印度国家电力公司的改革一直都是社会呼吁最高、动静最小。在赢利由国家拿走、亏损由国家承担的计划体制下，委托—代理人的矛盾往往表现得尤为突出。虽然由于国家对农业用电的补贴政策导致电力公司长期亏损，而电力公司的经营者并不会因此就支持改革，因为只有短缺才能带来高租金，才能引来寻租者。而租金是属于他们自己的，国家拿不走。

民主制国家的民众还可以用手中的选票去购买政治家的政策，如果他们对现状不满，为什么不选出一个自己满意的政府呢？关键在于印度的人口现状：农村人口占60%，文盲率占50%，贫困人口占53%（日平均收入少于1美元），再加上安贫乐道的民族性与宗教的偏执，使他们的政治选择复杂到超出了经济理性所能解释的范围。

那么这是不是意味着印度将被永远锁定在无效率的旧制度中，无法建立一个更具有适应性效率的新的制度体系呢？

变化了的社会内部条件与外部冲击：制度变迁的路径依赖

制度变迁的主体是有效组织，而引起变迁的源泉就是相对价格和偏好的变化。印度近年的经济发展使中产阶级队伍不断扩大，社会偏好在发生相应的变化；而自由的市场竞争使经济组织逐渐恢复活力，企业家精神再度涌现。这两股力量不断强化，从内部推动着改革继续深化。

中产阶级的兴起使社会行为偏好发生变化。变化了的偏好又引起相对价格的变化，人们之间的激励结构因此发生改变，而讨价还价能力的变化又导致了重新缔约的努力。过去连续十年的经济中速增长相对减少了印度的失业和贫困人口，中产阶级人数有了明显增加。而信息产业的迅猛发展不仅缓解了印度一度十分严重的高级人才普遍失业问题，而且也造就了不少的知识新贵。印度现在每年有10万名大学毕业生进入信息产业，他们都有迈入中产阶级行列的潜力。据印度《周刊》杂志估计，到2010年，印度中产阶级的人数有可能达到4.5亿人，也即人口的40%左右。他们对经济政策的影响随着他们消费能力的不断提高而增加。比如过去印度15%的富有阶层或通过高价购买、或通过权力的交易平价获得进口的高档消费品，不必在乎政府对进口消费品的管制。而70%以上的穷人一日三餐都难以为继，更不会想到要拥有国外进口的奢侈品。而现在随着中产阶级（有意思的是在印度称为消费阶级）队伍地不断扩大，对消费品需求的不断上涨，他们已经不再满足于受国内市场保护而生产出的质次价高的商品了，而要求能够买到有更多选择的、物美价廉的商品和服务。这就要求政府打破垄

断限制、引入竞争机制。

米塞斯曾经说过，“古今中外，每种新的思考和行动方式的探索者之所以能得以涌现，就是因为私有财产能够使其对多数认同的方式的蔑视成为可能。大量这样特立独行之士，惟有在经济上充分地独立，才能公然向政府挑战多数人的意见。”^③作为垄断资产阶级和无产阶级之间的缓冲阶层的中产阶级，正好符合这样的要求。他们一般具有较高的文化知识和工作技能，保有中等财资，持有自由、民主的价值观。而他们手中所掌握的消费力量正是他们通过市场实现民主的最重要武器，也就是所谓“消费者主权”。

外部冲击——全球化时代的制度竞争 四十多年的发展道路以及东亚国家成功的发展经验使印度认识到封闭的经济是不可行的，封闭只能带来落后。而要想获得国外的资金和技术，仅有廉价的劳动力和广阔的市场前景是不够的，还必须具备稳定的政治制度、高效运行的经济体制等良好的制度环境。特别是在这样一个全球化的时代，制度创新的边际收益大大提高了，“赢者通吃”成为每一个参与者可及的梦想。

1.随着世界贸易组织对贸易、投资自由化进程的推进，印度的经济自由化也被纳入其中。虽然印度外贸占世界贸易量不到1%，但是在中国长期缺席的情况下，作为关贸总协定和后来的世界贸易组织中最大的发展中国家，印度自然地成为了发展中国家的代言人，在贸易谈判，印度总是与发达国家“唱反调”，更使它在世界贸易组织中的地位具有了某种道义上的象征。1996年在新加坡召开了第一届部长会议，发达国家就希望能对投资、竞争政策、政府采购的透明度以及贸易便利化等问题展开新一轮谈判。但以印度为代表的发展中国家坚决反对，认为仅完全落实乌拉圭回合达成的协议就已经很困难了，发展中国家没有能力再做出新的承诺。最终会议只是决定对上述问题进行一般性的研究。但到1998年的西雅图会议和2001年的多哈会议上，形势就发生了变化。发展中国家中只有津巴布韦、古巴还继续支持印度的立场，其他国家不是保持中立，就是已经对发达国家的主张表示支持了。最终在多哈会议最后发布的部长声明中，还是将有关投资政策、竞争以及贸易便利化和政府采购透明化列入了新一轮谈判的主要内容。这说明经济全球化、自由化的观念已经被更多的国家接受。印度在世界贸易组织的舞台上需要转换角色了，从以往喋喋不休的抱怨者（抱怨发达国家在自由贸易体制下获利更多）变成一个建设性的参与者。^④

2.中国经济的崛起带给印度人更多的震撼与反思。中印两国发展条件相似，是世界上人口第一和第二的发展中国家。但印度一直骄傲于它的议会民主制度。而且在冷战时代，印度不断接受来自美苏的经济和军事援助，而中国则处于近乎孤立的境地。因此，虽然印度在六十年代的那场边境战争中输给了中国，但并没有失去它对中国的优越感。而现在中国的人均收入已经接近印度的两倍，并且伴随着国力的增强，是中国日益提高的国际地位，这既使印度人感到嫉妒，也带来了深刻的不安。而这种不安又因为对产品市场的竞争而加剧。它们的竞争不仅表现在对发达国家市场的争夺，而且还表现在相互市场的渗透上。2001年4月1日，根据印度对世贸组织做过的承诺，印度全面取消了对进口商品的数量限制。来自中国的廉价商品包括家用电器、电池、玩具、手表、医药等立刻就受到印度消费者的青睐。主要生产这些消费品的印度中小企业在价格上几乎不可能与中国的企业抗衡，仅劳动生产力方面（单位时间生产的产品数量为标准），中国工人就要比印度工人高出10%到300%。^⑤为了保护本国的生产企业，印度政府最后不得不利用世界贸易组织的反倾销法案，限制中国商品进入。但正如印度工商部长马兰自己所承认的，反倾销税并不是控制中国商品涌入印度市场的永久良策，唯一的办法只能是印度提高自身出口产品的竞争能力。以前印度的政客还可以庞大的人口、落后的经济基础为他们的政策失败找寻借口，那么现在中国的成功则迫使他们无法回避制度的弊端。

根据诺斯的理论，在制度变迁中，由于存在着自我强化机制，使制度变迁一旦走上了一条路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。而印度社会出现的上述内部及外部环境的变化使1991年由国大党开始的这场变革已经具有了不可逆性。

与中国不同，印度的经济改革并不是主动地进行。实际上它是在一种非自愿条件下，由于支付危机的爆发，政府为了获得国际货币基金组织等国际机构的救援，而不得不接受它们开出的猛药：实现经济自由化。因此虽然在形式上与中国的改革一样都是政府主导型的，但从最初表现出的政策混乱、缺乏主次以及遇到阻碍即出现犹豫不决和不断反复，都说明印度的改革准备不足，强制性因素超过了诱致性因素。这就使它有可能违背一致性同意的原则，在政治上很可能导致政府的垮台。拉奥政府的短命很好地说明了这一点。而经济上，则会因为“阳奉阴违”而抵消任何改革措施的作用。实际上，正如印度人自己说的，印度从来都不缺好的政策，只是没有合格的人去贯彻和实施。这一切都说明印度经济改革要成功，并不是今天出台一个放松进出口管制的政策、明天制定一个加快私有化进程的计划就能够实现的。还需要变革的是内在的制度，包括习惯、伦理道德等。因为它们都是自我实施的，一旦形成就将有助于减少制度供给的边际转换成本。而这还需要一个过程。

转变政府职能、提高政府的效率也是改革成功的关键。也许有人说，印度早已经是议会民主制国家，而且还是直选政府，还能朝什么方向改呢？首先这里要弄清楚的是民主并不等同于效率，人们在要求民主的时候看重的也不是它的效率，而在于它的公平性。实际上，正是因为市场经济没有产生出足以和民主制相匹配的经济平等，才需要各个民主制国家通过国家干预的方式来扩大平等并阻止不平等现象发展。这正是政府再分配职能的体现。国家干预分配的方式有很多种，可以通过税收和社会保障安排直接对分配结果进行干预，也可以在市场运行过程中通过对价格的控制来最终影响分配结果，还可以通过提供教育和技能培训尽可能使每一个人都能够平等地参与竞争。第一种干预方式虽然最直接，但破坏了市场竞争对个人的激励机制，还有可能出现道德风险；第二种则扭曲了市场的价格机制，有可能严重降低资源的配置效率；而第三种则最为新自由主义者赞赏，认为既摆脱了“丛林法则”的野蛮，又保留了竞争的效率。除了收入再分配以外，政府的另一个职能就是提供对秩序的保护。而产权制度是国家保护职能中最重要的部分。即使是再小的政府，也必须坚持这两部分职能。与此相比较，印度政府职能过于分散，而这也正是政府效率低下的重要原因。

印度的改革目前的着眼点主要在提高资源的配置效率，而不是培育组织的适应性效率。因为在一个不确定的世界里，无人知道如何正确解决所碰到的问题。关键是应当鼓励人们的实验和消除错误。从这个意义上说，适应性效率才是制度创新的基础。因为再完善的政策也有事过境迁的时候。如何使组织具有适应性效率呢？第一是要有竞争；第二分散决策；第三形成有效的产权保护；第四出台破产法。印度目前改革的内容多集中在具体的经济政策上，而没有对由宪法等纲领性文件等构成的制度环境进行必要的调整。到现在为止，印度亏损严重的国有企业还没有一家允许宣布破产，而宪法有关产权保护的内容依然漏洞不少，修订工作还没有列入议会的议事日程。诺斯认为，组织的适应性效率是经济保持长期增长的关键。因此印度必须对这个问题引起重视了。

参考书目：

- (1) 马洪，孙尚清，《西方新制度经济学》，中国发展出版社1996年版。
- (2) 张五常，《经济解释》，商务印书馆2000版。
- (3) 鲁达尔·达特，《印度经济》，四川大学出版社1994版。
- (4) 孙士海，孙培钧，《转型中的印度经济》，鹭江出版社1996版。
- (5) 弗兰西斯·弗兰克，《印度独立后政治经济发展史》，社科出版社1989版。
- (6) 诺斯，“新制度经济学及其发展”，《比较制度经济学》，2002年第2期

①斯韦托扎尔·平乔维：《产权经济学——一种关于比较体制的理论》，经济科学出版社1999版，第50页。

- ②戴维·兰德斯:《国富国穷》, 新华出版社2001年版, 第209页。
- ③米塞斯,《自由与繁荣的国度》, 中国社科文献出版社1994年半, 第104页。
- ④India at Doha, Arvind Panagariya, *Economic and Political Weekly*, Jan.26, 2002.
- ⑤India-from emerging to surging, Amadeo Di Lodovico, *The Mckinsey Quarterly*, 2001 Number 4.