

比较

Comparative Studies

吴敬琏 主编

政府与法治
钱颖一

作为稳定博弈结果的国家元类型
青木昌彦

政府治理至关重要
考夫曼 克莱 索伊多-洛瓦顿

转轨国家中的政府俘获问题
乔尔·赫尔曼等

中东欧国家的公司治理
埃里克·伯格洛夫 阿涅特·帕尤斯特

经济学要与时俱进
罗伯特·福格尔

平衡表的传染效应
清泷信宏 约翰·穆尔

欧洲公司治理的共同准则
克劳斯·霍普特

法和经济学学科介绍
秦海

中国的财政分权改革
罗依·伯尔



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

5

F0-53
19
:5

比较

Comparative Studies

吴敬琏 主 编

中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

比较. 5 / 吴敬琏主编. -北京: 中信出版社, 2003.3

ISBN 7-80073-681-4

I. 比… II. 吴… III. 比较经济学 IV. F0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第013730号

比较·第五辑

主 编: 吴敬琏

责任编辑: 肖 梦

责任监制: 朱 磊 王祖力

出版发行: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 12.25 字 数: 200千字

版 次: 2003年3月第1版 印 次: 2003年4月第2次印刷

书 号: ISBN 7-80073-681-4/F · 479

定 价: 20.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

E-mail: sales@citicpub.com

010-85322522

卷首语

新的一年，新的气象，即将召开的全国人民代表大会要诞生五年换届的新政府，此时此刻《比较》应该为读者提供什么？编委钱颖一教授说：“在当前中国经济发展和改革的实践到了以实现‘全面建设小康社会’为目标的时刻，深入地在理论上探讨法治、市场、政府这三者之间的关系，推动政府角色在市场和法治的背景下的转变，不仅是学者关心的问题，也是我们面临的现实问题。”因此，我们组织、挑选了一组从法治、政府治理和政府角色定位方面的文章。我们高兴地看到，编者的前瞻性与中国共产党十六届中央委员会第二次全体会议公报的主题紧紧相扣：“全会强调，行政管理体制和机构改革是推进政治体制改革的重要内容，是推动我国上层建筑更好地适应经济基础的一项重要的制度建设和创新，也是建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要。要充分认识行政管理体制和机构改革的重要性和必要性，按照十六大提出的要求深化改革，进一步转变政府职能，改进管理方式，改进工作作风，提高行政效率，努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务。”

我们请美国伯克利加州大学教授钱颖一把近年来他在国内一些场合阐明的看法，写成文章《政府与法治》作为本辑《比较》的开篇。他曾在2000年发表的《市场与法治》一文中，提出了好的市场经济和坏的市场经济的概念，并分析了市场和法治的关系，以论证好坏市场经济的成因。引起国内许多人的认同。而《政府与法治》是立论于政府与法治的关系对经济发展的作用，继续探讨好坏市场经济的制度根源的“姐妹篇”。政府与法治是市场与法治的延伸。无论是在对市场与法治关系的探讨上，还是在评判市场经济的标准上，政府这一角色在研究中都占据着关键地位。政府可以说是市场与法治相互关系中的核心纽带。文章十分清晰地指出在政府与经济人关系中有三种视角，人们判断问题的标准一般都离不开他所持的视角。由此，如何造就有限政府和有效政府，如何建立

一个法治国家，是走向好的市场经济或坏的市场经济的制度性根源。文章深入探讨了当前存在的政府—市场—法治中存在的问题。

青木昌彦关于日本政府政治形态的官僚多元主义的观点，已经被中国许多经济学家所熟知。这里为读者提供的是他以博弈论——政治博弈的稳定结果所建构的三种国家类型。这三种国家类型是民主型、剥夺型和勾结型。在青木教授的定义里，最一般的民主型国家，对产权的自发秩序侵犯最少。但这种民主型国家的出现不是自动的，不能视为理所当然的事情。勾结型国家是指政府(总统办公室、司法机关、永久性官僚部门、独裁者、统治集团等等，视具体情况而定)与特定私人集团(利益集团)为了自身利益相互勾结的状态，这种状态有时可能是稳态的，有时可能是周期性振荡的。即使在20世纪，勾结型国家的某些方面依旧在许多经济中得以存续，干扰和阻碍着市场和经济的长期发展。但也有不少形式各异的国家演化出一些制度安排，克服和防止了勾结型国家的非对称性和剥夺性。作者讨论了这样一些国家形态：市场维护型联邦主义国家、自由民主型国家、社会民主社团主义国家、包容乡村的发展型国家和官僚多元主义国家。这些国家形态的活力可能与政治域之外的制度安排相互依赖。由于我们明确认为政府是一个追求自身目标但又受到私人策略行为制约的策略性参与者，我们的观点既区别于新古典经济学的国家观，即视政府为仁慈的社会福利最大化者或潜在万能的社会工程师，同时又区别于超自由主义者的国家观，他们认为政府在本性上是侵犯个人权利的。作者指出，“我们需要在新的国际环境下透视这些国家形态的内在困境，并考察它们是否需要沿着自由民主型国家的方向经历一次巨大变革。这个问题非常有趣，关于它的答案并不象人们一般想像的那样简单。研究这个问题需要准备更多的分析工具，尤其是分析制度变迁机制和政府与私人部门各种制度安排的相互依存性的工具。”青木昌彦的文章总是提供一些新的分析，让中国学者觉得受启发。

来自世界银行的考夫曼等经济学家近年来做了一项引人瞩目的工作，把近百个国家的数据汇总起来，考察政府治理结构的优劣，比较政府行为对该国经济发展的影响。世界银行中国代表处曾请考夫曼为中国行政单位、学界和财经媒体做过演讲，似乎并没有引起太多的反响，完全无法与当年引入“寻租”理论时的热络情景相比。《比较》愿意把这两篇两年前的文章再次提供给读者，无论“政府俘获”的指标数据尚待进一步完善，但还是可以让我们依据这些指标去衡量政府角色扮演得究竟怎样。

埃里克·伯格洛夫是近年活跃在转轨经济学领域的著名经济学家，他在瑞典的斯德哥尔摩经济学院转轨经济学研究中心当主任，却把研究活动的范围扩展到俄罗斯、波兰等所有的转轨中国。在今年一月，为了与清华大学经济研究中心等中国经济学界共同举办的“推动国有商业银行改革”的讨论会，他来到中国，并接受《比较》编辑室邀请作了有关转轨国家公司治理的演讲。伯格洛夫教授的讲座把我们带到了公司治理问题的经济学研究的前沿。他的研究具有独特的视角，在一些重要的方面不同于我们在各种公司治理研讨会上经常听到的那些观点。比如，我们经常听到人们强调要保护少数股东利益以及如何去保护，却很少听到有人分析这样做的成本。另外一个重要的区别是，伯格洛夫教授向我们表明，在集中型的所有权结构下，各种公司治理的机制会变得不那么有效。比如董事会，他认为在一个股东主导的所有权结构下，很难期望董事会能具有独立性。他认真分析了不同的所有权结构会如何影响董事会这样一种机制的有效性。股票期权的情况也一样。在股权分散、所有权和控制分离的英美公司中产生的这种机制，在控股股东亲自参与管理的集中型所有权结构下不能发挥作用，是一个讨论得很不够的问题。他还认为，当转轨国家中采取措施消除大股东很可能会导致经理层为所欲为，控股股东是应对不健全的司法制度的次优选择，因为在转轨国家里，没有其他的机制去约束经理层，而且遗留下来的相关利益者文化很可能会阻碍公司经营目标的实现。

在“前沿”中，我们向读者推荐中国经济学界不太热门的经济学诺贝尔奖得主福格尔的文章。这篇讲演文章给我们开辟了一片新天地，让经济学家知道——充分关注精神财富的不公平问题！福格尔认为，“经济学的专业研究滞后于经济本身的发展，这种滞后超出了应该的范围。我们纠缠于各种经济概念和分析技巧之中，而这些分析技巧是20世纪前三分之一左右的时间所发展起来的，当时经济学正作为一门现代学科而出现。该学科的范围在20世纪中叶的数十年中并没有得到巨大的扩展，这可以部分地归因于人们把精力集中于以更复杂和更一般的数理模型来重新表述以前的分析概念和技巧。尽管这些努力的回报很高，强化了经济学的适应性和分析能力，然而，它们并没有鼓励人们对一些业已接受的、有关经济分析的范围和重点的假设进行再思考。最近几十年，经济学的研究范围得到了显著性扩大，出现了一些新的研究领域，像新家庭经济学、新制度经济学、老年经济学和医疗经济学，但是，需要去做的事情依然还有很多。”作者提出了精神财富的再分配的真知灼见：和收入再分配相反，精神财富

的再分配不是一个总量不变的博弈——只有当其他人的处境变得更坏时，才能让一些人的处境得到改善。在精神财富的再分配中，总的财富会增加，在变大了的总财富中，被剥夺者的份额会提高，而同时那些奉献者所剩余的部分从任何方面看也没有变少。

清泷信宏和约翰·穆尔的《平衡表的传染效应》针对日本经济中的不良贷款问题，提出了他们的观点。所有的不良贷款并非都是银行贷款。在日本的非金融公司部门，金融资产对总资产的比率大约为40%，远高于美国的水平。这样的金融资产包括对其他私人机构的贷款以及这些机构所拥有的证券。即非金融机构以相当大的规模相互借贷。许多不良贷款环环相套，致使金融体系陷于瘫痪。重要的是认识到，日本经济中的几乎所有部门均经历过这种波动。然而，在其他国家，可比的资产价格波动很少有蔓延的后果。例如，最近美国纳斯达克指数的波动并不比日本的资产价格波动要小，但是，破坏仅波及关系密切的部门，不良贷款的水平相对有限。为什么一些国家比另一些国家似乎更容易受传染？这种传染与融资的本质或者连锁贷款的程度有关系吗？这一理论性的论文考察了传染可能发生的两种不同机制。在这两种情况下，传播都是通过平衡表效应，即通过资产价格波动对抵押品价值的间接效应，以及在存在信贷链条时，通过债务偿付的违约或延期的直接效应。

由吴敬琏教授主持的《中国财税体制的进一步改革》课题组在2002年12月8日召开了国际研讨会，中外专家讨论十分热烈。外方专家美国财政学会主席、佐治亚州立大学的罗依·伯尔教授的发言格外引人注目，他是中国财政学界的老朋友，研究中国和中东欧转轨经济国家的财税体制改革多年，他对中国财政分权问题提出了七个问题，这一连串的意见是建立在对中国情况十分关注和了解的基础上的。他说，目前，中国政府财政总支出的65%集中在省以下各级地方政府，与世界其他国家相比，65%是一个很高的比例。这一比例是否要长期保持不变，未来省以下地方支出比例的目标是多少呢？他殷切希望“中国的政府间财政关系改革应该有一个总体的规划蓝图，包括具体改革步骤等等。知道下一步要怎么做，会发生哪些事情，三四年内怎么改革，还要做哪些工作，如何解决等等。”“作为一个外国人，我很想知道中国政府间财政关系下一步要怎么走，改革目标是什么？”在他的问题中，包含了他为中国提出的中肯的建议与意见。

在本辑的“法与经济学”栏目中，德国教授克劳斯·霍普特比较了不同法

律体系下的公司治理结构的准则。他开宗明义地指出,“长久以来,人们一直梦想能够实现普通法与大陆法的融合。在公司法、资本市场法领域,一定程度的融合已经实现。这不仅是市场力量和面临跨国竞争的经济界人士推动的后果,还由于政治因素深化了法律协调进程。就公司治理而言,也不例外。实际上,已经出现了普通法和大陆法融合的强劲趋势。然而这些趋势并不能完全归功于欧盟及其所作的协调努力。更为重要、更为彻底、也可能是不可逆转的原因在于,极为重要的市场推动力量而产生的趋同。并且,其他方面的作用力仍然存在,如影响甚至决定法律的传统、历史,以及文化的作用力。”作者着重介绍德国,来分析普通法国家与大陆法国家公司治理中的市场推动的趋同,在三个方面体现得最为明显:单层制和双层制(公司的内部治理);公司的外部控制市场(公司的外部治理),即兼并与接管;披露、审计以及中介(联系内外部之间的公司治理)。而差异方面以英国与德国的公司治理来说,如职工共同决策与股东理念;全能银行与资本市场;公司集团法与退出公司的权利(强制收购),等等。文章详尽的介绍和分析可以给关注公司治理领域的读者相当国际视野的信息。

秦海关于法与经济学的综述,从什么是法与经济学;法与经济学的起源;法与经济学的的方法论三个方面追根溯源,全面而又深入,对读者了解法与经济学的历史会有很好的帮助。

目 录

Contents

第五辑

- 1 政府与法治 钱颖一
- 14 作为稳定博弈结果的国家元类型 青木昌彦
States as Stable Equilibria in the Polity Domain
by Masahiko Aoki
- 38 政府治理结构至关重要
——从衡量评价到采取行动
丹尼尔·考夫曼 阿尔特·克莱 帕夫罗·索伊多-洛瓦顿
by Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton
- 46 解决转轨国家中的政府俘获问题
乔尔·赫尔曼 丹尼尔·考夫曼
by Joel Hellman and Daniel Kaufmann

转轨经济

Transition Economy

- 55 逐步兴起的所有者，日渐衰退的市场？

——中东欧国家的公司治理

埃里克·伯格洛夫 阿涅特·帕尤斯特

Emerging Owners, Eclipsing Markets?

Corporate Governance in Central and Eastern Europe

by Erik Berglöf and Anete Pajuste

- 90 短评：伯格洛夫研究的价值

张春霖

前沿

Guide

- 93 经济学要与时俱进

罗伯特·W·福格尔

Catching Up with the Economy

by Robert W. Fogel

- 109 平衡表的传染效应

清泷信宏 约翰·穆尔

Balance-Sheet Contagion

by Nobuhiro Kiyotaki and John Moore

法和经济学

Law and Economics

- 119 欧洲公司治理的共同准则？

克劳斯·霍普特

Common Principles of Corporate Governance in Europe?

by Klaus J. Hopt

- 151 法与经济学的起源和方法论

秦海

海外特稿

Special Features

- 179 关于中国财政分权问题的七点意见

罗依·伯尔

Reform Visions on Fiscal Decentralization in China

by Roy Bahl

政府与法治

钱颖一

编者按：钱颖一教授在2000年发表的《市场与法治》一文中，提出了好的市场经济和坏的市场经济的概念，并分析了市场和法治的关系以论证好坏市场经济的成因。这里发表的他的《政府与法治》一文，立论于政府与法治的关系对经济发展的作用，继续探讨好坏市场经济的制度根源。我们相信会对读者有所启发。

“政府与法治”是“市场与法治”的延伸。无论是在对市场与法治关系的探讨上，还是在评判市场经济的标准上，政府这一角色在研究中都占据着关键地位。政府可以说是市场与法治相互关系中的核心纽带。在当前中国经济发展和改革的实践到了以实现“全面建设小康社会”为目标的时刻，深入地在理论上探讨法治、市场、政府这三者之间的关系，推动政府角色在市场和法治的背景下的转变，不仅是学者关心的问题，也是我们面临的现实问题。

一、市场经济有好坏之分

“好的市场经济和坏的市场经济”这一概念在2000年初提出是缘于我国当时的环境转变。自20世纪70年代末的改革开放一直到90年代初，理论界的注意力集中在计划与市场之争，因为这是在当时经济现实中的主要矛盾。因此，那时候要论证的是为什么市场经济比计划经济在整体上具有优势。理论和政策争论的焦点是计划经济制度的弊病，搞得好的市场经济国家或地区的经验，以及市

作者为美国伯克利加州大学经济系教授、清华大学经济管理学院经济系特聘教授（yqian@econ.berkeley.edu）。

场经济的潜在制度优势。当时比较经济学所比较的主要是计划与市场这两种经济体制的优劣。

90年代情况发生了变化。计划经济在全世界的范围内基本结束，而且以失败告终。苏联东欧各国全面向市场经济转轨，中国也在1992年9月正式确定要建立“社会主义市场经济”。接下来的问题是如何从计划经济转轨到市场经济。但是在90年代，人们对市场经济的认知还是比较含混的。对于经济中出现的问题，当时流行的说法是归结到改革不彻底，市场经济体制不完善。但事实上，这样的说法回避了较深一层的理论问题和现实问题。如果我们看一看世界范围内的市场经济，我们就会发现市场经济有好坏之分，虽然好的市场经济表明了市场经济体制的优越性，但有许多市场经济搞得并不好。因此，我们不能仅仅停留在改革不彻底这样的层次上了，需要进一步来研究不同市场经济的差别。这时候比较经济学所比较的对象是不同类型的市场经济的优劣。

人们对“好的市场经济和坏的市场经济”这一概念没有争议，而且都希望建立一个好的市场经济。但是究竟哪些因素决定好的市场经济和坏的市场经济呢？这就不是一个简单的问题了。经典的经济增长模型预测穷国的增长速度会高于富国，最终所有国家的收入水平会趋同。但事实并非如此。经济增长的源泉，可以分为两个层次。根据新古典的增长理论，经济增长的直接源泉是资本和劳动的投入以及“其他因素”，后者包括技术进步。最初的有关增长的经验实证研究都是把经济增长率对资本增长率和劳动增长率做回归，其中的“剩余”便归功于技术进步。这是我们认识经济增长的有用的第一个层次。但它没有回答深一层的问题，比如什么因素决定资本和劳动的投入以及技术进步？除了技术进步还有什么因素包含在“其他因素”中？经济学家现在把潜在决定经济增长（或经济发展水平）的第二层次的因素概括为三类：地理、开放和制度。

第一，地理因素。一个国家或地区的地理位置会影响它的经济发展。纬度决定气候，气候又影响生产环境和人的生产力；地理条件决定资源储备；地理位置（离海口的距离）还决定运输成本。因此，地理与经济发展有密切关系。地理因素在很大程度上是人无法改变的，但也不完全如此，比如国家疆界的变动会改变是否有出海口的状况，又比如技术进步会改变气候对经济发展的影响力，象空调的发明就极大地提高了热带地区的人的生产力。

第二，开放因素。国际贸易和投资与经济发展有关系，开放不仅使现有资源得到有效配置，而且促进新思想的交流，引入新产品和竞争。开放既与政府

的政策有关，也与地理有关，比如地处交通要塞的岛国，显然比一个远离国际市场的内陆国家在开放上更有利。开放的实际效果又受到国内制度的制约。比如同样实行开放政策的国家，有的就能吸引外资，有的就不能，其原因在很大程度上是国内的制度环境的不同。

第三，制度因素。广义的制度包括正式和非正式的规则，这些规则约束人的行为，决定人的激励，影响资源配置的效率，从而与经济发展相关。制度与地理和开放也都有关联。比如，当地理环境使经济回报较高时，一个有利经济发展的制度就更可能建立；反之，便不大可能建立。另一方面，开放使得制度变化更有可能朝国际通行的方向发展。

总而言之，地理、开放和制度是目前经济学家们探讨经济发展较深层次的原因时的三类因素。虽然制度不是决定经济发展的惟一因素，但是，它是一个非常重要的因素，也是本文分析好的市场经济和坏的市场经济的焦点。

二、观察政府与经济人的三种视角

在讨论制度如何决定市场经济好与坏之前，我们首先要认识政府与经济人的行为（一种形象的说法是认识“市长”与“厂长”的行为）。经济学家们对此认识差别很大。但根据观察问题的出发点不同，经济学家大致有三种视角。

第一种视角的出发点是“善政府，恶经济人”。即政府的动机是秉公的，目的是为了社会福利最大化，但经济人的动机不仅是利己的，而且为了达到利己的目的不顾他人甚至不惜损人，经济人在做决策时是机会主义的。以这种视角看问题往往对市场持怀疑态度，对政府行为却比较乐观，相信政府都是为人民的，政府的行为在本质上是好的。在讨论问题中，具有这种视角的人倾向于论述应该如何大力发挥政府在经济中的作用。

第二种视角的出发点是“恶政府，善经济人”。虽然经济人有利己动机，但他们的机会主义行为会被神奇的市场规范好，从而达到好的结果。不能指望政府是为人民的，因为政府行为的本质可以是坏的或愚蠢的，政府失灵是普遍的。以这种视角看问题往往对政府行为很悲观，但对政府远离市场后的市场很乐观。在争论问题时，持这种视角的人通常坚持政府撤出后市场会自然地进入美好状态。

第三种视角的出发点是“恶政府，恶经济人”。即政府的行为和经济人的行为本质上都可以是机会主义的。因此，如果没有某种约束，政府的行为会是恶

行为, 同样, 经济人的行为也会是恶行为。政府和经济人的行为会表现为善的行为, 是因为受到了某种约束。在看待政府行为方面, 第三种视角比第一种视角要悲观, 因为它不自动假定政府是善的。在看待经济人的行为方面, 第三种视角比第二种视角要悲观, 因为它不自动假定抛开政府后市场自然而然就会进入美好状态。

与现实相对照, 第一种视角对政府的动机和行为的假设在很多情况下显得过于乐观了。这种视角较难解释大量存在的政府失灵的现实。虽然第二种视角对市场的信任在很多情况下是正确的, 但它没有追究市场之所以运行的原因, 也就较难解释为什么市场在另一些情况下运作不好。第三种视角更为接近现实。如果说政府表现出为人民, 我们要理解其中的条件。如果说市场会规范经济人的行为, 我们也要理解其中的条件, 而不是假定市场一定会这样。

三、制度所要解决的市场经济的两大问题

以下我们从第三种视角来分析制度所要解决的市场经济中的根本问题。根据这一视角, 政府的行为和经济人的行为从本质上来说都可以是利己的和机会主义的。只有约束政府和经济人的行为, 才能使他们的行为达到好的结果。

市场经济的基础是分散决策, 经济人(企业和消费者)根据自己掌握的信息, 为了自己的利益作出决策。把个人的自利行为化为共同的社会福利, 并不是显而易见和自然形成的。亚当·斯密把市场形容为一只“看不见的手”, 指的是市场可以把个人的自利行为化为共同的社会福利的奇妙结果。当我们进一步研究时, 就发现市场并不是总能实现这一结果的。若要实现市场的“看不见的手”的效果并不简单, 需要条件。用第三种视角, 我们可以分析出市场这只“看不见的手”的形成条件。

首先, 经济人的天性是机会主义的: 只要有可能, 总想扩大自己的利益, 即使这样做会损害其他经济人的利益。如果抢东西、偷东西不受惩罚, 抢和偷就有吸引力。如果违反承诺不受惩罚, 守信就没有吸引力。自由竞争能解决问题吗? 不一定, 因为竞争可以提高福利, 也可以减少福利, 后者就是经济学家描述的“寻租”现象, 关键是看产权和竞争规则的确定。

因此, 为了实现市场的“看不见的手”的功能, 市场经济必须解决的一大问题是经济人必须被约束。这种约束至少包括三项内容: 产权的界定和保护、

合同的实施、适当的监管。没有这些，经济人的行为不受到约束，市场就是无秩序的，经济人的为自己利益的努力将互相伤害，而不是互相有利。

由谁来约束经济人？一种可能是经济人自己，经济人为了自己的利益也许会遵守秩序，比如他在乎自己的“声誉”，因为坏的声誉导致将来别人的不合作，丧失图利的机会。如果短期的利益小于长期带来的损失，经济人基于声誉的考虑会遵守秩序。另一种可能是社会的非正式的习俗，比如“诚信”。它是一种“社会资本”或共享的信仰。在现代市场经济中，虽然个人声誉和社会诚信起很大作用，但它们对维持大量的、复杂的交易是远远不够的。产权的保护、合同的实施、适当的监管需要一个执行规则的第三者。这个第三者便是政府。为了维持市场秩序，引入政府是必然的。

人们习惯对政府的“守夜人”职责轻描淡写，实际上，政府要做到使市场有秩序是非常不容易的。它要保护产权不受侵害，特别是不受强势的侵害；它还要保障合同的实施，公正地实施；它还要做适当监管，保障竞争的秩序。经济史学家认为，历史上大多数国家——今天还有许多国家——的政府完成不了守夜人应该完成的任务，为此，经济付出了沉重的代价。因此，并不是把政府推到一边，市场经济就自然是好经济了。经济人，如果没有制度的约束，都是机会主义者。并不是企业家天生就是伟大和高尚的，企业家只有在一系列制度的约束下，才能使得他们的行为在自己利益的驱动下，客观上却是对社会负责的。

但是，引进一个强大的政府马上引入另一个问题：当这个政府用它的权力去保护产权，实施合同，并做有利于市场的监管时，这个政府也可以用它的权力破坏产权，不公正地实施合同，做不利于市场的管制。有两个基本原因使人们对政府的滥用权力极为忧虑。一是政府的垄断性强制权力。本来，赋予政府垄断的“守夜人”职责是为了节省成本，但是这一垄断性强制权力自然使经济人受到政府的威胁。第二，政府并不是由一个人组成的，而是一个庞大的组织，即使有些官员是为了公共利益的，却不能保证所有官员都这样。

因此，为了实现市场的“看不见的手”的功能，市场经济必须解决的另一大问题是政府必须被约束。如果政府不受到约束，它就容易用自己的权力换取利益，它所做的事情就会对社会不利。政府的行为可以通过非制度原因，比如考虑自己的声誉，意识形态，以及技术条件受到制约，但这些都是有限的。通过制度的方式来约束政府，是现代社会的创新。解决这两大问题是困难的，

它往往反映了两难：太弱的政府不好，因为它不能解决第一个问题；但太强的政府也不好，因为它不能解决第二个问题。

四、法治造就有限政府与有效政府

什么制度可以较好地解决这一两难问题呢？既约束经济人，又发挥政府的作用，但同时又约束政府呢？没有完美的制度，但目前人类发明的最好的制度叫做法治。从历史上看，这是英国的制度创新，对全世界做的贡献。从1215年的自由大宪章起，到1688年的光荣革命，在英国经过四百多年，中间有很多反复，最终法治的框架基本形成。所谓法治，就是经济人和政府都置身于法治的框架之下，都受到法律的约束。法律通过政府保护产权，实施合同，维持市场秩序，但同时法律也约束政府。

法治的约束政府的作用是区别“以法治国”(rule by law)(或称“法制”)与“法治”(rule of law)的试金石。“以法治国”是政府以法律为工具来管制经济人，但是政府自己在法律之上，不受法律的约束。因此，“以法治国”下的政府在本质上是无限政府。与此相反，“法治”下的政府在法律之下，受法律约束，是有限政府。我在《市场与法治》一文中特别强调法治的第一个作用是约束政府，第二个作用才是约束经济人，是针对常见的误区提出的。重要的是，法治造就一个有限与有效的政府。因此，法治是建设好的政府、好的市场经济的制度保障。在法治下，政府与经济是一种“保持距离型”的关系(arm's length relationship)。

目前，研究一国的法律制度对经济的影响和政府的治理结构问题是国际上比较经济学的热门题目。这与国内的研究热点的转移有所呼应。国内对企业的研究，20世纪80年代初的热点是“管理问题”。80年代末开始转为“产权问题”，到了90年代又进一步为“体制问题”，现在又上升为“法律问题”。这说明问题在深入。过去，正确处理政府与企业的关系总是处于两难，不是政府对企业干预太多，就是企业没有约束。在法律和法治的框架下来讨论问题，就有新思路，那就是一个有限和有效政府作为不偏向的第三方发挥支持市场的作用，这是实现政府职能转变的关键所在。

法治通过预先制定的规则来划分政府和个人的权利范围，建立决策和解决纠纷的程序。通过这种方式，政府受到约束。当然，法治并不是约束政府的唯一方式。公民社会和民主是约束政府的另外两种方式。公民社会通过非政府组

织、舆论、媒体等渠道约束政府。民主是以投票的方式，根据少数服从多数的原则确定政府人员，决定事情，从而约束政府。

虽然法治和民主之间的相关性很高，但并不一定总是一一对应。从历史上看，在英国，法治框架的形成先于现代意义下的民主的形成。前者形成于1215年到1688年间，后者则是在1832年的改革法案之后选举权在19世纪后半期逐渐扩大，到了1919年所有男人获得了投票权，直到1928年所有妇女才获得投票权。

民主的基本原则是49%的人服从51%的人偏好。因此在民主下，政府行为受多数人偏好的左右。由于民主本身不能防止51%的人要求平调49%的人的财产，因此民主的决策原则内含有劫富济贫的重新分配财富的倾向，它可能是会破坏产权的。这就是为什么哈耶克非常强调法治，他认为单纯的民主原则，即多数人原则，是会侵害产权的。法治确定什么东西是不能用民主过程来做，这是很重要的。比如公司治理结构中法律要保护小股东的利益，就是说即使是多数人也不能侵犯少数人的利益。所谓保护小股东，就是保护弱势者的权利。法治的重要内容之一是保护弱势群体免受强势群体的侵犯。因此，民主需要同法治结合在一起，对产权的保护和对经济的发展才有效。这就是在有些人看来，没有法治的民主对经济发展极为不利。南美的阿根廷是一个例子。20世纪初，阿根廷的经济发展在全世界名列前十名（按人均收入）。它的资源丰富，也是欧洲移民国家。虽然它难同美国相比，但绝不比加拿大、澳大利亚、新西兰差。但到了20世纪末，就完全不能同这些国家比了。其中的一个制度原因是法治不断被侵害。特别是在40年代末选举出来的民粹主义的政府，为了讨好多数选民，开始了一系列侵犯产权的政策，窒息了经济的发展。法治的削弱最终也不利于民主，导致了政治的不稳定。

在三种约束政府的机制——法治、公民社会和民主——中，我们特别强调法治建设，并不是否认公民社会和民主的作用，而是指出制度建设中的一种适当顺序。在我国目前的经济发展阶段，法治建设可以比较直接而且效用比较高地推动好的市场经济的建立。用法治来约束政府应该排在优先顺序上。法治是独立于公民社会和民主的约束政府的方式，并不是不先建立民主就不能在法治建设上有建树。虽然三者之间确实有联系，但是这种联系并不能推导出没有民主，没有公民社会，就不能去建设法治。实际中存在很多空间，努力推动法治建设是可以有所作为的。