

比较

Comparative Studies

吴敬琏 主编

官僚体制的改革理论

李稻葵

为什么有的国家穷有的国家富

曼库尔·奥尔森

农民就业、农村金融和医疗卫生事业

李剑阁

中国公共卫生的危机与转机

王绍光

科尔奈对卫生部门改革的探索

赵人伟

日本金融危机剖析

A.K.卡什亚普

为“财政投融资计画”买单

土居丈郎 星 岳雄

自律监管在支持韩国证券市场中的作用

伯纳德·布莱克

中国是东亚地区的稳定力量还是通缩压力

R. 麦金农 G. 施纳布尔

为什么人民币需要升值

关志雄



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

7

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. 7 / 吴敬琏主编. -北京: 中信出版社, 2003.

ISBN 7-80073-782-9

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045817号

比较·第七辑

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:** 14 **字 数:** 233千字

版 次: 2003年7月第1版 **印 次:** 2003年7月第1次印刷

书 号: ISBN 7-80073-782-9/F·529

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

在过去的两个月，我们遭遇了SARS危机，目前疫情虽已缓和，但从中凸显的制度层面上的问题，由僵硬陈旧的行政体系给国家和人民带来的损害，应该引起我们举一反三的深思。我们特别注意到，在纪念五四青年节时，总理温家宝看望大学生们时所说的“我们要坚持民主与科学精神”的一段话。一些报刊也及时地对危机以及可能带来的转机有广泛和深入的讨论。《比较》第七辑直接或间接地围绕政府职能转变这一主题：面对公共卫生、公共部门的投融资体制等，政府的官员应如何改变其思维定式，提高整个官僚体制的质量与效率。当代经济学在对国家的经济发展进行比较研究中有一个共识，即官僚体制的效率与质量是影响经济发展的一个根本的因素。然而，为什么很多国家认识到官僚体制的效率对经济发展的重要性，且领导人往往有改革的政治决心，但是政府机构改革或官僚体制改革却步履维艰。领导人有什么办法重组庞大的政府行政部门，社会有什么办法推动行政官员体系的变革呢？

开篇的《官僚体制的改革理论》一文尝试着提出这一问题，并对回答这样的问题提出了一个框架和想法，即官僚体制的改革往往是限制改革发展的一个瓶颈。作者是香港科技大学及清华大学经济管理学院特聘教授李稻葵。文章以经济学家的视角，假定政治家是愿意改革的，他是一个改革者，可是他有许多难题，他无法分辨哪些机构好哪些机构坏，无法分辨哪些官僚愿意改革哪些不愿意，因此，究竟采用什么样的激励或机制筛选出好的机构和好的官僚去进行改革大业，就成为一个动态研究的重点。由于信息不对称，上层的领导人，必须要依赖地方官僚和机构官僚的合作，在合作的过程中，改革者必须给在位官僚提供一定的激励。改革者和机构的在位官员之间会有一个比较复杂的改革博弈过程，这个过程有可能产生5种不同的结果，文章推导和分析了改革者能够采用什么样的策略来达到好的或较好的结果。

紧接着我们在“前沿”栏目中为读者提供的是已故著名经济学家奥尔森的《为什么有的国家穷有的国家富？》，这一提问式标题正是所有发展中国家的有识之士总在求索的。奥尔森的回答是“国家富的源泉来自于制度！——官僚体制是否有效率。”有意思的是他对经济学家提出了很高的要求：“一个社会增进繁荣的最佳途径就是明智起来，也就是说，政府内外的经济学家把事情做对是至关重要的。如果我们出了错，便遗患无穷。如果我们做对了，并能清晰地驳斥那些欺人之谈和特殊利益时，我们就为消除贫困和人类进步贡献良多。许多潜在的财富被浪费，是因为穷国只能实现其数以万亿计的经济潜力的一小部分。”

在本辑《比较》中，我们有三组文章来讨论与中国改革和发展相关的三个主题。第一组是关于卫生部门改革；第二组是关于日本的坏账问题的根源，特别是财政和公营部门投融资计划带来的严重恶果；第三组是关于中国的汇率政策。这些主题都与政府机构和官员的行政效率和能力紧密关联的。

李剑阁在任国务院体改办副主任期间，做过农村金融、医疗卫生等领域的调研，2001年底在一次内部座谈会上，作者谈及的几点意见在当时似乎很有些危言耸听，特别是关于农村医疗卫生的危急状况让人十分揪心。他指出，“传染病、地方病仍然严重危害着农村居民的健康。因病致贫、返贫问题已成为影响农村经济发展和农民脱贫致富奔小康的重要制约因素之一。农村卫生投入长期严重不足，公共卫生和预防保健服务得不到保证。农民健康问题已经成为十分尖锐的社会问题。我们有些同志长期蹲在城市，对待农民的疾苦常常采取一种麻木的甚至傲慢的态度。农民对现状感到无助和无奈，于是勾起他们怀旧情结。农民的不满情绪在贫困地区正在日积月累，搞不好甚至会激起民变。”如果作者在一年半前的发言和呼吁能“引起全社会和各级政府的足够重视，切实负起责任，痛下最大的决心，努力使农民获得基本的医疗保健服务。”相信面对这次突如其来的SARS危机时，我们的卫生防疫体系不会如此脆弱。因此，公开发表他的内部发言实在是很有现实意义的。

香港中文大学政治系教授王绍光为我们写了专稿《中国公共卫生的危机与转机》，他说，非典危机早晚会消退，非典传出的警讯却不容忽视。否则，我们为这场灾难付出的沉重代价便白白浪费了。文章试图将非典危机放到更大的背景下加以考察，分析它出现的制度性原因。作者特别批判了两种迷信，即对经济增长的迷信和对市场的迷信。这两种迷信导致在公共卫生领域同时出现政府

失职和市场失灵。文章还讨论了政府失职和市场失灵的后果，包括卫生防疫体系的瘫痪，地区间、城乡间、社会阶层间的卫生不平等，以及医疗体系效率的下降。作者说他的研究发现，中国的医疗卫生体制不仅比已往任何时候都更加昂贵，而且极不公平并效率低下。应该说，这一问题有文献也讨论过，比如黄佩华在《中国：国家发展与地方财政》（中信出版社2003年4月出版）的第七章“提供卫生服务”中指出，“扭曲的激励机制引起不适当的保健行为和费用的增长。”而在科尔奈和翁笙和所写的《转轨中的福利、选择和一致性——东欧国家卫生部门改革》（中信出版社2003年5月出版）中，也多次提到了许多国家与中国相似的不公平问题。科尔奈在他对卫生部门改革原则的阐述中，第八项原则即为和谐增长，批判了计划经济体制下生活过的人十分熟悉的“增长崇拜”。

我们特请赵人伟教授写了一篇科尔奈的《转轨中的福利、选择和一致性》书评。赵人伟与吴敬琏、荣敬本在80年代为中国的经济学者和广大读者介绍了奥塔·锡克、布鲁斯、科尔奈等东欧改革的经济学家的思想，作为经济体制比较研究的学者，一直在该领域跟踪着转轨经济的学术前沿。他在2002年阅读了本书的英文版，又到匈牙利与科尔奈教授有过学术交流，因此，他的书评无疑可以使我们更深刻地理解科尔奈所阐述的卫生部门改革的九条原则的整体性。

编者一直追踪、关注日本经济中政府出面组织的投资，特别是“财政投融资计画（划）”所带来的问题，青木昌彦教授谈到日本政府在70—80年代大力将国债、FILP用于日本的基础设施建设，而这些项目和计划却扭曲了市场资源配置，建设了不少永远也收不回贷款的道路、桥梁和设施。更具有制度层面上的意义是，日本的黑社会正是在这个国家大花钱的时期介入到建筑行业，整个社会呈现了腐败和官商勾结的情景。中国的政府出面组织的财政融资会不会走上日本的路？有财政官员担心这样的问题，提出过要特别注意“大开发”会带来的问题，结果竟然遭遇一些人强烈的反击。正是在这样的背景下，我们本着《比较》“根据中国经济改革中遇到的重大问题，有选择地介绍别国的经验和教训”的宗旨，深入地、详尽地以三篇文章介绍了日本的经验。

《日本近期的坏账问题》是清泷信宏教授今年四月在中国进行学术访问时演讲整理稿。作为一个研究货币理论的专家，他所提供的分析更注重日本坏账问题的体制性因素，其中我们对他所回顾的日本金融体系发展史深受启发，危机重重的日本银行、保险公司和政府金融机构，它们都面临着表面上看似不同但其实又互相关联的问题，背后是历史发展轨迹中制度形成的深层原因。清泷教

授诚恳地说，“我对中国的情况不是很了解。但通过日本的银行坏账问题可以看出，在经济增长率下降的时候，压力就会逐渐地显现出来。我希望大家能从日本的失败教训当中总结出经验，及早地解决问题，不要重复出现日本的失败。”

土居丈郎和星岳雄的《为“财政投融资计划”买单》是对FILP的总清理。编者将直译的“财政投资和信贷项目”（Fiscal Investment and Loan Program）最后改为日文汉字的原样，也许可以让我们更觉“亲切”。星岳雄是国内一直关注坏账问题研究的专家所熟悉的作者，早在1994年主编吴敬琏教授领导的课题组曾提出过解决坏账问题的三套方案，即京伦会议上吴晓灵、谢平方案，刘遵义、钱颖一方案和周小川方案，当时青木昌彦提供了星岳雄所做的关于日本战后坏账重组的研究报告，为中国经济学者了解资产负债表的清理是相当重要的背景资料。只是我们错译了这位日本学者的姓名为星武雄！文章对FILP的结构、规模和历史状况有简要描述，对FILP借款人的资产负债表进行仔细的调查，获得了FILP重要借款人——地方政府的财政状况，这是其他研究人员未重点研究的课题。作者指出，FILP的账目几乎是不透明的，FILP因允许政府从事浪费的项目很可能阻碍了社会福利的提高和经济的发展，更因为FILP的巨大规模使得资源误配置的成本也十分巨大。FILP借款人包括国有公司和地方政府，众多借款人实际上已丧失支付能力。作者计算有75%的FILP贷款是坏账，预计损失金额超过GDP的15%，即75万亿日元之多。

芝加哥大学商学院的卡什亚普教授的文章首先提供了日本金融危机严重程度的相关信息，其次分析了日本金融危机为何如此难以化解，指出了要成功克服危机所必须采取的措施。作者指出，虽然日本的银行、保险公司和政府金融机构存在不同的问题，需要不同的解决方案，但是这三方面相互联系，如果不能同时解决其存在的问题，任何方案都很难奏效。在这篇文章中，我们可以从日本的银行、保险公司和政府金融机构存在的问题中，看到我们自己的未来图景。我们不厌其烦地用三篇文章来谈日本的坏账问题，特别是对日本自称的“财政投融资计划”的起因与后果三篇文章都讨论，观点几乎是一致的，且互引文献。并非啰嗦，浪费读者的时间阅读同样的内容。我们仅希望给关注坏账问题的读者足够全面的资料，能为大家提供一个可参考细节的引据。

关于中国的汇率政策，面对外国向中国施压，要求人民币升值的局面，我们发表了意见针锋相对的两篇文章。来自美国斯坦福大学的麦金农教授和德国图宾根大学的施纳布尔教授忧心忡忡，担心中国在逼迫或哄骗下对人民币升值。

文章提供了大量理论和实践上的分析，来说服中国必须面对所谓的“鱼和熊掌”问题，努力摆脱人民币升值压力。在他们看来，中国和日本的情景似曾相识，被逼迫本币升值，会使中国的局面紧步日本的后尘：日元被迫升值后对日本造成了通缩压力，却没能减少其经常账户顺差。中国如今已处在通缩的边缘，其消费价格指数一直保持稳定或略有下降，人民币任何幅度的升值，特别是可能紧随其后的更大幅度升值，都可能使中国陷入完全的通缩境地。在国内价格持续下降、人民币持续升值的预期下，中国可能陷入像日本那样的低利率流动性陷阱，而货币政策将无力扭转通缩局面。

来自日本经济产业研究所的高级研究员关志雄则恳切地告诉我们，为什么人民币需要升值，因为货币是反映一国经济实力的一面镜子，由于中国竞争力的提高，人民币升值是一种自然的趋势。如果漠视这一情况，拖延人民币的升值，将产生诸如资源配置低效化、泡沫经济膨胀以及对外贸易摩擦加剧等一系列弊端。他说，对汇率进行调整，中国才是真正的受益者。文章提到，外汇制度自身的改革也迫在眉睫。

在“法与经济学”栏目中，我们提供的是斯坦福大学法学院教授伯纳德·布莱克为韩国证券交易所年会所作的文章。布莱克是美国最有影响的公司法和证券法专家之一。文章回顾了证券交易所自律监管的性质，并就如何加强两个最主要的证券交易所——韩国证券交易所和KOSDAQ的自律监管水平提出了建议。作者认为，韩国的自律监管的对象范围应该被定义的更加宽泛一些：不仅包括上市公司的监管——通过上市条件标准、信息披露标准和公司治理准则来实行，经纪人——交易商的监管，交易活动的监管，而且还应包括交易所组织结构的监管，这也许是最为基本的。最重要的监管应是上市公司的监管和证券交易所组织结构的监管。对于同时在韩国以外的证券交易所挂牌上市的那些异地上市的公司，为了扩大其在本国证券交易所的交易量，韩国政府应该取消证券交易税，并提高信息披露以及公司治理结构中的现实可靠性，以及投资者自我保护意识。上市标准应该成为改革的一个重要因素。

目 录

第七辑

- 1 官僚体制的改革理论 李稻葵

前沿

Guide

- 21 为什么有的国家穷有的国家富 曼库尔·奥尔森

Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor

by Mancur Olson

改革论坛

Reform Forum

- 41 农民就业、农村金融和医疗卫生事业问题的几点意见 李剑阁

- 52 中国公共卫生的危机与转机 王绍光

转轨经济比较

Comparative Transition

91 对卫生部门改革的有益探索

——读科尔奈等著《转轨中的福利、选择和一致性》一书

赵人伟

比较之窗

Comparative Studies

101 日本近期的坏账问题

清泷信宏

Bad Loan Problem in Recent Japan

by Nobuhiro Kiyotaki

114 为“财政投融资计划”买单

土居丈郎 星 岳雄

Paying For The FILP

by Takero Doi and Takeo Hoshi

142 日本金融危机之剖析

阿尼尔·卡什亚普

Sorting Out Japan's Financial Crisis

by Anil K. Kashyap

法和经济学

Law and Economics

165 自律监管在支持韩国证券市场中的作用

伯纳德·布莱克

The Role of Self-Regulation in Supporting Korea's Securities Markets

by Bernard S. Black

179 中国是东亚地区的稳定力量还是通缩压力之源

——兼论鱼和熊掌不可兼得

罗纳德·麦金农 甘瑟·施纳布尔

China: A Stabilizing or Deflationary Influence in East Asia?

The Problem of Conflicted Virtue

By Ronald McKinnon and Gunther Schnab

202 为什么人民币需要升值

关志雄

——中国才是真正的受益者

官僚体制 的改革理论

李稻葵

引言

当代经济学在比较国家的经济发展过程的研究中有一个共识，即影响经济发展的一个根本因素，是这个国家官僚体制（bureaucratic institutions）的效率与质量。这个问题经济学家有明确的描述，所有研究经济增长的回归模型中，一个最主要的因素是官僚体制的效率。然而，为什么很多国家认识到官僚体制的效率对经济发展的重要性而且往往有改革的政治决心，但又提高不了官僚的质量呢？这就是我研究官僚体制改革的第一个动机。^①

我开展研究的第二个动机在于，经济转型和经济改革的本质是政府的改革。科尔奈在分析社会主义国家的低效率时指出，社会主义国家的本质，不是短缺也不是软预算约束，而是官僚体制，他称之为官僚协调机制（bureaucratic coordination）。政府在所有的重大经济决策中都起直接作用，由于党政不分、政经不分，导致了許多经济上的低效率现象、包括软预算约束、短缺、通货膨胀、投资不足，等等。因此，社会转型过程中，如何重组官僚体制是改革的核心思

* 作者系香港科技大学经济系副教授、清华大学经济管理学院经济系特聘教授。本文是根据作者在2002年6月27日至7月2日于中国人民大学第五届现代经济学前沿专题研讨班（研讨班由人大经济学院、财金学院和梁晶工作室主办）所做的演讲，以及作者的相关资料整理而成。——编者注

① 在下面的论述中，官僚和官员是通用的同义词，都没有贬义，是中性的。

想和核心任务。不仅转轨国家如此，很多发展中国家也是如此。因为很多发展中国家经济发展落后的原因，就是因为官僚体制过于庞大、落后与低效。

我开展研究的第三个动机在于，尽管中国改革面临的问题很多，但与俄罗斯和中东欧相比，我们还是相当成功的。为什么会这样？一个重要的原因就是新企业进入的速度与力度比他们来得猛。很多学者研究发现，俄罗斯和中东欧的政府就像一只抓钱的黑手，是“掠夺之手”；而中国政府是“扶持之手”，扶持新企业和非国有企业进入。所以，中国改革的相对成功，其本质的原因，不是发展战略的改变，它的确存在，但它是从生的，不是原生的。本质性的原因是我们改革开放以来政府行为的改变，从“扼杀经济发展之手”变为“扶持之手”。我坚信，把这一过程研究清楚，是我们中国经济改革对发展经济学和转型经济学最大的贡献。

此外，关于如何改革政府，我们已有文献的研究存在很大的不足。已有文献讨论经济改革并不谈及政治问题，只谈经济问题本身。在谈到政府作用的时候，都只涉及民主制度下的政治因素，即如何赢得大多数人的同意来支持改革。绝大多数英文文献尤其是那些以东欧经济转型为研究对象的文献所关心的是如何赢得多数人来支持改革，是分步改革好呢还是一次性改革好，他们的核心问题是如何赢得改革的政治意愿和决心（political will and political commitment），而非怎样去改革官僚体制。

以上就是我进行研究的大背景。我的研究紧紧围绕两个主要问题来讨论。第一个问题就是为什么政府机制改革或官僚改革如此困难；第二个问题是什么政府体制改革往往是不完全的，不是一步到位，而且是一步一步进行，比如中国进行了四五次改革，到现在也未完全完成。首先，我要回顾已有的理论文献，官僚体制的模型部分只是为了更清楚地描述改革官僚体制的策略选择，然后在此基础上简单论述我的研究推论。

制度变迁理论中的缺失

官僚体制改革是制度变迁的一个重要方面，对转轨国家来说更是如此。回顾一下有关制度变迁方面的研究文献，我们可以发现，主要有以下四类：

第一类文献强调制度在经济发展和经济增长中的重要作用。例如，已故的著名经济学家和政治学家曼库尔·奥尔森在其1995年发表在美国《经济展望》杂志上（*Journal of Economic Perspective*）的一篇文章中比较了世界上不同国家

的收入水平，在分析了引起这种差异的各种原因后得出结论，认为经济制度的差别是最为根本的。^①

第二类文献以早年的诺斯为代表。着重从历史研究中分析制度变迁的缘起。这些文献的一个共同点是，强调生产要素的价格变化所带来的制度变迁。诺思以美国和欧洲的历史，尤其是英国的历史为研究主体，他指出，当工业革命发生之后，资本的重要性提高了。由于资本的重要性提高了，生产节奏也加快了，因为资本是按时间计价的，如果生产节奏快一点，周期短一点，占用的资本就越少，成本也就比较低。由此导致交通运输的重要性提高，从广义上说，运输是生产的一部分，也是厂商合作的一个重要渠道，与交通运输相关的一些产业和制度就建立起来了。交通运输成本降低以后，企业的规模就可以做大，对现代化企业的要求也提高了，随之而来的是企业的制度变迁。斯坦福大学的经济学教授，阿夫纳·格雷夫是这一理论的后继者。

第三类文献以热若尔·罗兰（Gérard Roland）的研究为代表。罗兰的一个很重要的工作就是研究政治博弈怎样影响经济改革和制度变迁。他和德瓦特里庞（M.Dewatripont）的一系列文献，都有一个大前提，即政治上的游戏规则是给定的，是民主制度或者说投票选举制度。给定这样的政治游戏规则，他们研究在什么情况下会有经济上的制度变迁，且以什么形式来做最好。在什么情况下，我们可以看到快速的制度变迁，在什么情况下，我们可以看到渐进式的改革，在什么情况下，渐进式的改革会优于休克疗法的改革。

我一直认为，在制度变迁理论中比较缺乏的就是制度变迁怎么样通过重组公仆、重组官僚、重组公务员体系来贯彻下去。这一点特别表现在像中国这样的制度变迁过程之中。中国的制度变迁，不能简单地将其概括为在没有政治制度变化的情况下进行的经济改革。其实，邓小平复出后的第一件事就是进行了干部制度的改革，包括废除干部终身制，18个月之内，90%的老干部刚恢复工作不久就离退休了，采取的是赎买的办法，包括多发一个月工资，维持级别待遇等等。关于这方面的内容，我在1998年5月《美国经济评论》年会论文集（American Economic Review Papers and Proceedings）的一篇短文中讲过。可见中国的改革比前苏联改革更根本，更触及神经。如果没有那次改革让年轻人上台，而且建立起干部年轻化、专业化的制度，后面的经济改革几乎不可能进行。

① 奥尔森的这篇文章在本辑“前沿”栏目刊出，以飨读者。——编者注

可以说，中国的政治家在过去20多年的主要时期都有相当大的经济改革决心，但是碰到的阻力是中层官僚和官僚体制。印度也有这样的问题，1990年开始印度的总理上台之后，要搞改革，选民对他的改革很支持，他也有相当大的改革决心，但是改革进行得很慢，甚至中间出现了反复。原因是总理一个人很难进行改革。他的改革政策要想获得成功，必须要说服、拉动官僚，也就是说必须要说服部长、副部长。前苏联更是如此，政治上变得很快，通过选举政治家们一夜之间被换掉了，戈尔巴乔夫下去，叶利钦上来，后来是普京上来，但是各个部的副部长、司长没有变。因此，其改革的进程很慢。从这个角度来看，中国的改革具有普遍性。

第四类文献与官僚体制有关。最先研究官僚体制的是威廉姆森，他研究了官僚阶层体制（hierarchy）的低效率。随后法国经济学家让·梯若尔（Jean Tirole）把共谋（collusion）概念引入官僚阶层体制。一般认为，官僚体制的重要特性是阶梯型的，上级可以指挥下级。但是梯若尔认为，在官僚体制中，不仅上级可以指挥下级，下级之间也可以共谋来欺骗上级。所以上级在设计改革方案时必须考虑到下级共谋的可能性。阿吉翁（Aghion）和梯若尔在1997年《政治经济学》杂志（*Journal of Political Economy*）上发表的一篇文章中，又进一步将信息引入了官僚体制的分析中，他们指出，在一个经济组织里有两种权威：一种权威是来自于上级对下级的正式权威（formal authority），上级可以指挥下级，上级看到下级的某种行动之后，可以进行惩罚或者奖励。另外还有一种权威是非正式的权威（informal authority），下级掌握信息，可以操纵这个信息，从而使得下级对上级造成威胁。最后是关于腐败的文献，魏尚进教授对此有很多的实证研究。但是这些传统的官僚体制改革文献也存在很大的不足，都是对静态的官僚体制进行研究，对动态的官僚体制，即如何进行改革，在我看来好像没有什么直接的帮助，而我们研究的是官僚体制怎么改革，这是我们跟其他文献的一个重要区别。

另外还有一些文献是从政治经济学的角度来研究的，这些文章也都是以民主投票为基础的，民主投票只是对政治家起作用，对官僚不起作用。近年的代表作是格罗斯曼（Grossman）和赫普曼（Helpman）的游说模型（lobby model）（*American Economic Review*, 1994），他们以美国的政府为例，说明美国政府在制定贸易政策的时候，如何让很多利益集团为制定有利于其利益的贸易政策而向政府提供好处，这是一个分析利益集团如何通过游说影响政治家决策过程的

模型，讨论的仍然是政治家而不是官僚。然而在实际生活中，政治家和官僚是不一样的，我们的研究主题就是为什么官僚体制在经济生活中这么重要，或者说为什么改革官僚体制这么困难，在什么情况下改革官僚体制比较快，在什么情况下改革官僚体制比较慢？

官僚体制改革理论的研究框架和思路

在制度研究中，有一点被忽略掉了，那就是制度和人是不同的。按照诺斯的定义，制度就是一种约束人的行为的正式的或者非正式的游戏规则。比如说踢足球，它的游戏规则就是制度。这个制度是干什么的呢？是来约束行为的，犯规以后就要被惩罚。为什么要约束人的行为呢？诺斯认为，如果不约束人的行为，人和人之间就很难合作，因为人都是自利的，出于自利的考虑，都可能在与其他人的经济合作中有侵权的行为，有违反他人利益的行为，至少有这种倾向。有了这种倾向以后，如果没有外在的力量来约束，人和人的经济合作就很难进行下去。约束就是制度。具体说来，制度可以分为正式的和非正式的。一些可以明文写出来的，是正式的。另一些是写不出来的，比如说通过父传子，子传孙这样代代相传下来的。制度是超越任何一代人的，一个制度形成之后，它是要通过不同的各代人传递下去的。比如我们中国人有一个习惯，即谦让，初次见面不能一上来就推销自己。谦让是一种非正式的制度，是代代相传，超越于每一代人的。在官僚体制上也是这样。一个政府机构，比如某个局，它代表了很多约束行为的制度和规则，这种非正式制度跟局长本人是相关的，但又不同，因为制度是由局长来执行的，局长退休了之后，他把棒交给了下一任的局长，接任的局长一般说来也要执行这个制度，除非有制度变迁。在这里，人变了，但是制度延续下来了，因此制度是超越于每一代人的，至少超越于每一代人的职业生涯。这是一个重要的观察。西方有个常用的成语，是引用皇宫大臣在传讯皇帝归西时的话：“皇帝驾崩——皇帝万岁”（The King is dead——long live the king），意思是说，老皇帝死了，新皇帝以得其位，愿后者万寿无疆。这个成语生动地说明，制度是独立于个人而存在，但又是通过一代一代人延续的。

从这儿出发有一个很简单的推论，也是本文的核心点，即如果要改变一个制度，怎么改变？至少要在一代人身上下工夫。比如说谈中国足球，足协说，我们要从现在的初中生和高中生开始，培养足球文化，培养足球意识。制度也是这样的道理，搞经济改革，要制度变迁，得抓住一代人，说服这代人同意采

取新的制度，而且把这个新的制度传给下一代人。换句话说，为了进行制度变迁，必须要由一代人做起，为了让这代人同意制度变迁，就要使这一代人的激励相容。这一代人必须要有兴趣，或者面临压力和诱导去进行改革。至于到底是用施加压力的方式还是用诱导的方式促使这代人进行改革，就取决于当时的经济情况和政治情况，包括政治领导人有多少时间；手里掌握多少资源；如果进行改革，能否达到目的，会不会有其他的副作用等等。这是推论之一。

再往下推一步，在中国这样的制度变迁环境里面（在印度也有一定的相同性），制度变迁的核心问题是什么呢？就是政府对经济干预过多的制度。要改变这么一个制度，关键是在位官僚的激励相容问题。要把这部分人说服了——通过施压也好，给他物质利益上的好处也好，让他们乐意改变现行制度，制度变迁才能进行。给定你的政治体制不变，你就不能对目前的在位官僚施加过大的压力，而是要进行诱导性改革。怎么诱导呢？就是要在很大程度上让他们分享经济改革和经济增长的好处。具体到中国的情况，就是给定政治格局基本不变，进行比较大的经济制度改革就要使目前在位的官僚能够从经济改革中得到好处。他们的利益、他们的改革行为要和经济改革的成果挂钩。换句话来讲，中国正在进行的改革过程，还有其他许多非常不合理、让人不可理解的制度安排和做法，这只是一个改革的过程，并不是改革的目标。因此，需要强调指出的是，在经济改革中，一定要分清改革的最终目标和改革的过程，如果将这两个部分混淆的话，就会有很多争论，并造成思想混乱。以上就是我们进行研究的基本框架。

稳态官僚体制的延续及其代理问题

接下来，我们要分析整个官僚体制是如何运作的。给定现在要研究的问题，我们只关心经济中存在的三类人：

第一类人是政治家或者说改革者。不管他是不是民选出来的，都要面临老百姓的信任问题，即使不是民选的领导人，他也要考虑政治体制和执政有多少公信力，能不能在历史上留名。严格地说，政治家的地位是不稳定的，他可能被置换，没有终身制。他在很大程度上要直接或间接地对老百姓负责任。换言之，最高层的领导人关心的是他能不能在位置上坐得住，以及政治上的后世影响（legacy）。在改革的问题上，政治家关心的是如何通过成功的改革创造更高的社会福利。

第二类人是官僚，或者说是政府公务员。这部分人是终身制的，他不用对老百姓，对选民直接负责任。在一个比较稳定的经济体里面，这部分人的位置