

现代政治经济学

前·沿·译·丛

Principled Agents

The Political Economy
of Good Government



守规的代理人

良政的政治经济学

Timothy Besley

[英] 蒂莫西·贝斯利——著

上海人民出版社

李明——译 王永钦 薛峰——审校

非外借

现代政治经济学

前·沿·译·丛

Principled Agents

The Political Economy
of Good Government



守规的代理人

良政的政治经济学

Timothy
Besley

[英] 蒂莫西·贝斯利——著

李明——译 王永钦 薛峰——审校

图书在版编目(CIP)数据

守规的代理人:良政的政治经济学/(英)蒂莫西·
· 贝斯利(Timothy Besley)著;李明译. —2 版. —
上海:上海人民出版社,2017

(现代政治经济学前沿译丛)

书名原文:Principled Agents? The Political
Economy of Good Government
ISBN 978-7-208-14709-6

I. ①守… II. ①蒂… ②李… III. ①政治经济学-
研究 IV. ①F0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 182359 号

责任编辑 刘林心

封扉设计 人马艺术设计·储平

守规的代理人

——良政的政治经济学

[英]蒂莫西·贝斯利 著

李明 译

王永钦 薛峰 审校

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.5 插页 4 字数 257,000

2017 年 8 月第 2 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14709-6/F·2480

定价 58.00 元

前 言

本书的初步构思,形成于我在乌普萨拉大学林达尔讲座(Lindahl Lecture)授课期间,时间是在2002年10月。本人很荣幸能获邀在这样一个神圣的讲坛报告本人的一些研究,因为正是林达尔给出了公共经济学以及政治经济学中的一些极具有解释力的概念,也正是他曾经向人们展示了深邃的思想,并迄今仍是本书需要探讨的。而我也正是要借政治经济学和公共经济学的一些概念,在林达尔贡献的基础上去研究,如何才能使世界变得更美好。我尤其要感谢索伦·布勒姆奎斯特(Soren Blomquist)和伯蒂尔·霍姆兰德(Bertil Holmlund),感谢他们在我访问期间的盛情款待,以及又以极大的耐心准许我一拖再拖,才最终把授课的内容整理出版。同时我还要感谢乌普萨拉大学的师生,与他们的积极互动使得我的本次访问显得兴趣盎然。

而之所以拖沓这么久才把这份讲稿整理出来,一个重要的原因,就是我想尝试更深入、更系统地来梳理和发展当时的一些想法。当然,我也确实有所收获,比如我现在更清楚地知道,政治委托—代理模型并不向我以前想象的那样成熟,甚至还没有完全被了解,故而我们还有机会更深入、系统地来发展它们,使之应用于对更多、更复杂问题的分析,而这一任务又相当紧迫。又比如,这里向读者展现的手稿就对仁善独裁视角下的政府理论和公共选择视角下的政府理论的分野,有了更清楚的分析。而作为一个受过严格学术训练的研究生,我相信健全(不一定

是最小的)政府的重要性,但是政府职责又显然经常被滥用了,我一直试图在两者间进行调和。但如今我的想法却有了明显的改观,至少现在在我看来,政府的激励问题才是第一位的,并应该成为所有公共经济学授课过程中必须重点探讨的一块。当然,相对于初稿而言,目前的这本书里,我还增加了一些更精确的有关政府失灵概念的内容。

本书的若干概念和内容综合了经济学和政治科学的一些成果,希望能对仍处于萌芽阶段的政治经济学有所贡献。尽管我一直试图把书中的技术处理部分减到最少,但如果读者能够掌握一些基本的微观经济学工具,还是有助于理解书中的有关讨论。本书所涵盖的内容远非详尽,实际上整个政治经济学学科还在迅猛发展。在本书中,我仅侧重通过委托—代理方法对政治领域中由非对称信息所引发的部分现象进行了探讨,而基本上没有怎么涉及空间竞争模型。

还需要说明的是,我还曾有幸就本书的部分内容在由哈佛大学社会科学基础研究中心(CBRSS)组织的与作者系列互动会上与部分学界朋友交流过。对此,我首先要感谢吉姆·阿尔特(Jim Alt)、凯恩·谢波斯(Ken Shepsle)盛情邀请和款待。在哈佛交流期间,我也深深受益,期间很多讲座的参与者都是那么的慷慨直言,给出了很多的建议和意见,使我得以发现和纠正一些难以察觉的错误。我要感谢一些人在讲座期间对我研究的慷慨反馈,这些人包括达龙·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)、阿尔伯特·阿莱西纳(Alberto Alesina)、阿比吉特·巴纳吉(Abhijit Banerjee)、约翰·郎德根(John Londregan)、阿瑟·卢比亚(Author Lupia)、亚当·迈罗威茨(Adam Meirowitz)、沙朗·穆坎德(Sharun Mukand)、吉姆·斯奈德(Jim Snyder)、恩里克·斯波拉罗(Enrico Spolaore)。

另外,还有很多人对本书中的一些思想和观点有很大的贡献。纵观已经过去的职业生涯,在众多曾经给过我建议以及帮助的人中,我首先要感谢的是史蒂文·科特(Steven Coate),我一直从他那里得到一些启发和灵感,并与之建立了深厚的友谊。我与科特在很多研究项目中

有过合作,本书中的很多内容(尤其是那些比较成熟和科学的内容)实际上也都可以直接归功于他,或者至少是在长期的合作和讨论中,有些思想已深深内化在我的思维脉络里,以至于在毫无察觉的情况下就下笔成文。此外,在我刚刚尝试研究政治经济学问题的时候,安·凯斯(Anne Case)就已经是我的合作者了,当时我们采用政治委托—代理模型去尝试研究究竟是什么因素在决定美国州长的竞选连任比率。安教给了我很多亦体现在本书中,比如本书第三章中对美国州长(经验)研究的部分,实际上就是建立在我们曾经合作研究内容的基础上的。在采用委托—代理模型研究公共财政问题上,迈克尔·斯马特(Michael Smart)也是我的一位合作者,本书第四章的绝大多数内容都是我们合作研究的成果,另外他与丹尼尔·斯特姆(Daniel Sturm)合作研究的一些内容,也深深影响了我在第三章所研究的委托—代理问题的设定。

伦敦经济学院(LSE)是一个比较特别的地方,我很荣幸能够从1995年以来就成为其经济学院和三得利—丰田经济学及相关学科研究中心(STICERD)的一名职员。这使得我有幸能够与很多同事一起共事,并深深受益于他们的探索精神、真诚以及所展现的活力。我要特别感谢我在研究中心的同事奥丽娅娜·班迪埃拉(Oriana Bandiera)、鲁宾·伯吉斯(Robin Burgess)、梅特里什·格塔克(Maitreesh Ghatak)、马库斯·戈尔茨坦(Markus Goldstein)以及安德烈·普拉特(Andrea Prat),并且与后者我们还曾经就本书的一些问题进行了建设性的探讨,我也得到了一些深受启迪的评论。

还有其他很多人,他们的评论和鼓励帮助我加深了对本书中所研究的一些问题的认识。这其中,我特别要感谢的是达龙·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)、布鲁诺·弗雷(Bruno Frey)、吉姆·海因斯(Jim Hins)、克莱尔·利弗(Clare Leaver)、格拉特·利维(Gilat Levy)、斯蒂芬·莫里斯(Stephen Morris)、罗格·迈尔森(Roger Myerson)、托尔斯坦·佩尔森(Torsten Persson)、吉姆·罗宾逊(Jim Robinson)、保罗·西布赖特(Paul Seabright)、安德烈·施莱弗(Andrei Shleifer)、丹尼

尔·斯特姆(Daniel Sturm)、吉多·泰伯里尼(Guido Tabellini)、康拉德·伯查迪(Konrad Burchadi)、马里克·海森斯特里特(Marieke Huysenstruyt)、马萨·库德姆特斯(Masa Kudamatsu)、玛丽特·里赫维(Marit Rehavi)。另外,西尔维娅·佩兹尼(Silvia Pezzni)出色的助研工作作为本书的写作增色不少,在此一并感谢。还要特别提一下马萨,他仔细通读了本书的手稿,并给予了一系列有益的评论,再次感谢。

最后我还要特别感谢我的妻子吉莉恩(Gillian)和儿子托马斯(Thomas)、奥利佛(Oliver),感谢他们一贯的理解和支持。

目 录

1	前言
1	第一章 政府理论:比较的观点
1	1.1 问题的提出
2	1.2 本书的结构
3	1.3 研究背景
20	1.4 经济政策的制定
27	1.5 政治经济学
38	1.6 政治中的激励与选举
46	1.7 结束语
50	第二章 政府失灵探源
50	2.1 前言
53	2.2 政府失灵的概念
60	2.3 案例分析:公共项目的筹资
65	2.4 政府失灵探源
77	2.5 政治失灵探源
85	2.6 政府失灵的动态学
103	2.7 模型的含义
108	2.8 结语

112 第三章 政治代理和政治问责

112 3.1 引言

117 3.2 政治委托—代理模型的基本内容

124 3.3 基准模型

140 3.4 模型的一些扩展

192 3.5 几点讨论

201 3.6 结语

208 第四章 政治代理与公共财政

208 4.1 导言

212 4.2 模型的说明

214 4.3 三种情形

224 4.4 模型的含义

233 4.5 限制政府

248 4.6 公债和赤字

253 4.7 政府与非政府组织

263 4.8 执政能力存在差别的情况

265 4.9 结论

267 附录:仅存在道德风险情形下的最优财政政策

272 第五章 结语

280 参考文献

第一章 政府理论：比较的观点

所有政治立宪(political constitution)的目标,首先都在于寻求,或应致力于寻求,让那些具备深邃洞察力且怀有崇高道德的人行使公权力,以服务于社会公共利益;其次在于发挥有效的警示作用,使这些执政者在行使(公)权力的同时依然保有上述情操。

麦迪逊[1788(1961)]

1.1 问题的提出

对政府的有关经济分析可以大致分为以下两个阵营。其中一个阵营强调政府的公共利益,刻画了政府可以提高公民生活的活动范围。政府可通过界定产权和司法判决为市场体系提供制度基础,对于那些私人行为不能内化的外部性,也应进行规制。此外,政府还可以弥补市场对公共品供给的不足,规制市场垄断力量的滥用。最后,政府应对有关社会群体在资源分配上予以照顾。以上阵营已经获得了长足的发展,是福利经济学的视角下的现代国家理论。^[1]

另一极端的阵营侧重于强调政府的自利属性。该阵营认为,政府主要着眼于凭借税收权力去寻租,而寻租过程最终会引发私人部门投入大量的非生产性努力去捕获政府,这意味着政府将有可能牺牲民众的利益来满足有势力的利益群体。这种观点指出,甚至政府在执行必要的公共职能时,都会受到这种高度组织化利益群体的影响,政府官员都可能因收受贿赂而很大程度上牺牲民众利益。基于这种认识,政府组织本身缺乏足够的激励来规制所属官员(其本身根本就不可能有公

共意识)以民众利益为导向而作为,这些官员最终将会选择把资源配置向有利于自己的目标倾斜或根本就是简单地卸责。〔2〕

本书拟综合以上两种思路,尝试提供一个逻辑一致的政府理论,并力图揭示政府的内涵。本书的分析理念可以追溯到普布利乌斯(Publius)观点,它今天被归由作为《联邦党人文集》著述者和美国宪法之父之一的詹姆斯·麦迪逊所首倡。它们的理论认为,毫无疑问,政府应基于公共利益而作为,但同时也应该看到,政府存在出错的可能。因而,良政(good government)必须由能对作为政策制定者的政府官员提供足够激励的制度框架来保障。不过,仅有激励条件远不是良政的完备要求,还必须确保能选择出那些具备非凡智慧和相应特质的卓越领导者。激励条件和政治选举是贯穿本书的两大核心主题。

为对上述问题做进一步的理解,我们需要引入相关模型来明析政府是如何进行配置资源的。这里我们指出,有效政府治理的关键在于妥善处理存在于民众和政府间的一个重要委托—代理问题,尽管现代政治经济学文献还发展出了众多其他理论和经验工具,本书的主要基点还是放在委托—代理理论上。

本书承袭普布利乌斯观点的有关概念,同样认为有效的政府必须具备一定的制度前提,不过我们将指出,发现并确立这些前提必须建立在对激励机制和领导层选择过程有充分理解基础之上。即,良政并非仅是一种期待,但也只在条件具备的前提下才能实现,我们对此持审慎乐观的态度。

1.2 本书的结构

本书由四章构成,各章相对独立,可自成体系。第一章对与本书有关的相应问题进行简单介绍,并从政治经济学的视角对政府(的本质)进行了讨论。我们一方面把有关政府角色的论述置于历史和传统公共经济学背景下来考察,另一方面也引入经验证据来对比政府效能的国别差异。此外,本章还对激励机制和政治选择做了一般探讨。

第二章重点对政府失灵进行了研究。当前,尽管经济学家对在讨论政府干预框架内同步研究政府失灵和市场失灵取得了广泛共识,但与市场失灵迥异的是还未能对政府失灵的定義达成一致意见。更进一步,经济学文献甚至还未准确界分哪些政府失灵源于垄断性的强制权力,哪些失灵源于民主政治竞争。本章对政府失灵的各种观点进行了综述,并使用一些简单经济案例来说明主要观点。

第三章,我们转入对政治代理模型的考察,通过对模型的分析来研究受限于信息约束条件下政治领域可能发生的一系列结果。本章首先发展一个规范模型,然后凭借该模型来探讨其所蕴含的一些值得关注的问题。本章在进行文献梳理的同时,还进一步提出若干尚未被充分理解但又值得密切关注的问题。此外,我们还对所构建模型对现实世界政策选择的解释能力做出了展望。这里我们指出,政治代理模型的关键在于政治问责(accountability)概念的引入(而政治问责曾被广泛引用却又未被精确定义),完备构建后的政治代理模型一方面有助于加深对政治责任理念的理解,另一方面更有助于考察政治问责的实际运作。

第四章,我和我的合作者迈克尔·斯马特(Michael Smart)向读者展示了政治代理模型在公共财政领域运用。我们通过一个简化了的模型尝试在委托—代理框架内研究税收、公债和公共支出的决定。我们的模型得出了一些值得关注的结论,它一方面揭示了受约束政府的积极含义,另一方面也讨论了如何使用代理模型来分析确定是由非政府组织来提供公共服务,还是由政府来提供公共服务。

最后,我们向读者展示了一些观测,也尝试给出了一些探索性结论。其中之一,我们强调有必要审慎选择政治经济学模型。当然,我们对此也给出了相关的意见。

1.3 研究背景

本书的研究主要围绕代表性民主国家的政治决策过程而展开。关于

民主制度,这里做一点略带痛楚的说明:尽管今天我们对市场经济,及不同形式的民主制度对公共资源、私有资源的分配效能达成了高度的共识,比如一个显而易见的事实是,世界上绝大部分国家和地区都在民选政府的规制和推动下,致力于运用不断深化的资本主义模式指导社会生产;但即便如此,这样一个制度也仅是最近一个具体历史阶段的情况而已。自 1945 年开始到 1990 年左右,世界曾被划分为显著的两大经济体系,计划经济体制和混合经济体制。计划经济体制采用计划手段把所有经济单位都归为国家的附属,混合经济体制在私人品供给方面由市场起主导作用,公共品的供给则主要依靠政府的力量。与这种经济分裂相伴随的是分裂出了两大政治阵营:计划经济体制国家普遍采用专制制度,混合经济体制主要采用不同形式的自由民主制。关于长期以来世界范围内向民主制转型的具体情况图 1.1 有一个简单说明,可以看出采用民主制度的国家在 20 世纪 50 年代至 70 年代中期经历了一个下降趋势,只在 90 年代才有一个显著的增长。当然,后面一种趋势部分地与柏林墙倒塌有关系。



资料来源: Polity IV (2003 年版)。

注: 一个国家当且仅当其在给定年份在 Polity IV 数据库中的 Polity 2 取值大于零时, 才可以归为民主制国家。上图中每一年的比率值, 由 Polity IV 数据库中满足以上条件的国家除以同在数据库中的国家总数得到。值得提请注意的是, Polity IV 数据库中仅包含那些人口在 2003 年超过 50 万人的国家; 同时也提请注意, 以上国家总量数据也随着殖民地国家的独立、国家的分裂以及合并而改变。

图 1.1 世界民主趋势 (1950—2003 年)

随着近些年来民主价值在世界范围内的逐步推进,对有关不同制度选择所引发的差别的效应问题,学界进行了大量的讨论。^[3]这其中就包括对民主决策究竟能对经济产生多大作用的争论。传统上占主导地位的政治经济学研究,从弗吉尼亚学派到芝加哥学派,都分别给出了自己有关民主制度如何衍生政治政策,以及不同地区和国家在民主本土化过程中,是否存在不同形式的亟待克服的失灵现象的意见。尽管这些研究取得了一些成果,但在政府资源的配置是如何进行的,以及有效的基于民主的治理模式存在的前提究竟是什么,我们的认识仍显不足,仍有必要进行更深入的探讨。

1.3.1 对政府规模的探讨

对 20 世纪中政府规模的显著增长,学界存在两种截然不同的认识,毫不例外,本书也要尝试对这一问题予以探讨。一方面,有人认为政府规模的急剧增长是缺乏有措施约束政府税收权力的表征;而另一方面,也有人认为它是政府有效地为公共利益服务的证明。

由麦迪逊(Maddison, 2001)提供的表 1.1 对部分国家政府规模的膨胀情况给出了一个说明。以政府消费(支出)占国内生产总值的比例来衡量,西欧国家在 20 世纪早期阶段总共仅占 10% 的份额,而该指标在 20 世纪末

表 1.1 政府总支出占同期 GDP 百分比(西欧、美国和日本 1913—1999 年)

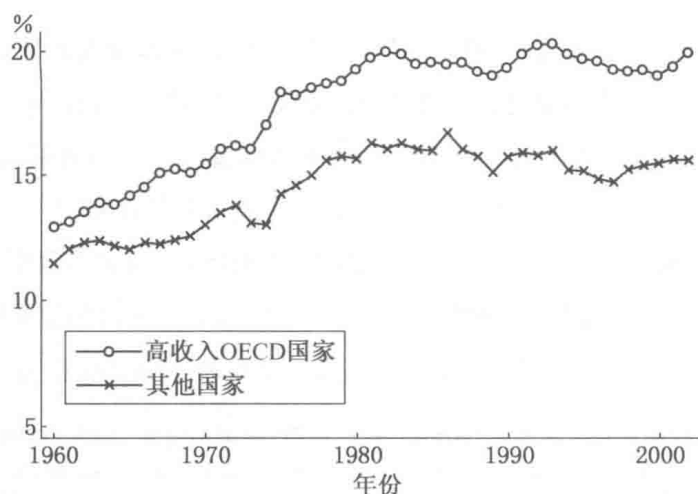
年 份	1913	1938	1950	1973	1999
法 国	8.9	23.2	27.6	38.8	52.4
德 国	17.7	42.4	30.4	42	47.6
荷 兰	8.2	21.7	26.8	45.5	43.8
英 国	13.3	28.8	34.2	41.5	39.7
算术平均值	12	29	29.8	42	45.9
美 国	8	19.8	21.4	31.1	30.1
日 本	14.2	30.3	19.8	22.9	38.1

资料来源: Maddison(2001)。

注:上表荷兰 1913 年的数据由 1910 年数据替代。

却惊人地增长至超过 40%。类似的趋势同样可在日本及美国的研究中看到,尽管它们并没有像西欧国家那样普遍采用福利国家政策。

图 1.2 和 1.3 按照经济发展与合作组织(OECD)和低收入样本国家的加总划分对上述趋势自 1960 年开始做了进一步探讨^[4],这里我们分别以名义值和实际值度量的政府消费占国内生产总值的比例来测度政府规模。可以看出无论以实际值还是以名义值来度量,以 OECD 国家所代表的富国政府规模都显著高于欠发达国家,不过若换用以名义值度量的政府消费占国民收入的份额作为指标,基本上所有国家政府规模都经历了先有增加后在 20 世纪末期又保持平稳的迹象。图 1.3 (以实际值度量)显示 OECD 国家政府增长趋势相对平稳,而非 OECD



资料来源:世界发展指数 2005。

注:政府规模(以名义值度量)由以可变当地货币单位度量的政府一般最终消费支出占同样以可变当地货币单位度量的 GDP 比率来衡量。我们对每一组国家进行了算术平均计算。其中高收入的 OECD 国家包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国(在 1990 年前为联邦德国)、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典、英国和美国。我们没有列出 2003 年的数据,因为该年在 23 个 OECD 国家中有 8 个国家的数据缺失。同时,也为便于与图 1.3 以实际值度量的政府规模进行比较,我们图中的数据也就不包括若干年份实际值缺失的国家的数据。

图 1.2 OECD 高收入国家政府规模(以名义值度量)与其他欠发达国家的比较

样本国家却有一定程度的加速度。这些表明以名义比率度量的政府规模增长主要源于政府提供既定服务项目成本的提升。鲍莫(Baumol, 1967)曾指出这种由成本推动的政府规模膨胀与经济的非均衡发展有关,发达国家所提供的劳动密集型服务与普遍的劳动节约型技术变革进程相逆,因而成本提升并进而推动了由消费比例来度量的政府规模增长。博彻丁(Borcherding, 1985)曾估计约有 31% 的政府规模增长可由成本推动的范式来解释。



资料来源:世界发展指数 2005。

注:政府规模(以实际值度量)由以不变当地货币单位度量的政府最终消费支出占同样以不变当地货币单位度量的 GDP 的比率来衡量。我们对每一组国家进行了算术平均计算。其中高收入的 OECD 国家包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国(在 1990 年前为联邦德国)、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典、英国和美国。我们没有列出 2003 年的数据,因为此年在 23 个 OECD 国家中有 8 个国家的数据缺失。同时,也为便于与图 1.2 以名义值度量的政府规模进行比较,我们图中的数据也就不包括若干年份名义值缺失的国家的数据。

图 1.3 OECD 高收入国家政府规模(以实际值度量)
与其他欠发达国家的比较

不过,民主化进程到底对政府规模增长有何种影响目前还悬而未决。不过有一点,仅从理论的观点看,民主制无疑会增加民众意见的权重,从而会对政府规模有重要影响。阿西莫格鲁和罗宾逊(Acemoglu

and Robinson, 2005)曾把民主制作为政府体系的一部分进行了建模,指出在民主制下贫困民众对政府体系有较大的影响,进而推动了较大规模再分配政策的实施。不过马利根等人(Mulligan et al., 2004)却指出,类似这种对样本数据的分析并没有揭示非民主国家与民主国家对经济和社会政策制定有什么显著的影响,遗憾的是它的数据截止于1990年,根据我们对民主化进程的分段,这些数据未能提供有效的比较分析。此外,上述分析采用的数据(Polity IV data)可能对考察长期趋势有所裨益,但加总建模并应用于考察民主制度的政策激励可能并不是很有效。

图1.4和1.5采用Polity IV数据分别以名义值和实际值考察了民主制及专制国家政府规模的演变趋势。我们看到无论是民主制国家还是独裁制国家,相互间政府规模基本无差异。而采用实际值度量的1990年之前的规模差异也主要来自收入效应,亦即其间重大的收入水平差距。



资料来源:世界发展指数 2005 和 Polity IV。

注:政府规模(以名义值度量)由以可变动当地货币单位度量的广义政府最终消费支出占同样以可变动当地货币单位度量的 GDP 的比率来衡量。我们对每一组(国家)取算术平均计算。一国究竟属于民主制国家还是独裁制国家,取决于它在 Polity IV 数据库中 Polity 2 的取值情况。具体来说,若一国家在给定年份中 Polity 2 取值大于零,该国即属民主制国家;若一国家在给定年份中 Polity 2 取值小于或等于零,该国即属于独裁制国家。值得注意的是,即便一国在若干年份属于民主制国家,然而该国可以在另外一些年份可属于独裁制国家。为便于与图 1.5 比较,我们图中的数据也就不包括在若干年份实际值缺失的国家的国家的数据。

图 1.4 民主制和独裁制国家的政府规模(以名义值度量)的对比