

比较译丛 钱颖一主编



掠夺之手

政府病及其治疗

The Grabbing Hand
Government Pathologies and Their Cures

[美] 安德烈·施莱弗 (Andrei Shleifer) 编著
罗伯特·维什尼 (Robert W. Vishny)

赵红军 译 余江 译校

中信出版集团

掠夺之手

政府病及其治疗

The Grabbing Hand
Government Pathologies and Their Cures

[美] 安德烈·施莱弗 (Andrei Shleifer) 编著
罗伯特·维什尼 (Robert W. Vishny)

赵红军 译 余 江 译校

图书在版编目(CIP)数据

掠夺之手:政府病及其治疗/(美)安德烈·施莱弗,(美)罗伯特·维什尼编著;赵红军译.—2版.—北京:中信出版社,2017.11

(比较译丛)

书名原文:The Grabbing Hand: Government

Pathologies and Their Cures

ISBN 978-7-5086-7746-0

I. ①掠… II. ①安… ②罗… ③赵 III. ①国家行政机关—经济管理—研究 IV. ①F20

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第136506号

The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures by Andrei Shleifer and Robert W. Vishny
Copyright © 1998 by the President and Fellows of Harvard College
Simplified Chinese translation copyright © 2017 by CITIC Press Corporation
ALL RIGHTS RESERVED
本书仅限中国大陆地区发行销售

掠夺之手:政府病及其治疗

编著:[美]安德烈·施莱弗 [美]罗伯特·维什尼

译者:赵红军

译校:余江

出版发行:中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承印者:北京顶佳世纪印刷有限公司

开本:787mm×1092mm 1/16

版次:2017年11月第2版

京权图字:01-2004-0591

书号:ISBN 978-7-5086-7746-0

定价:58.00元

印张:20 字数:238千字

印次:2017年11月第1次印刷

广告经营许可证:京朝工商广字第8087号



版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题,本公司负责调换。

服务热线:400-600-8099

投稿邮箱:author@citicpub.com

首先。我们愿意向本书中有关章节的撰写者——马克西姆·博伊科（Maxim Boycko）、布拉德福德·德龙（Bradford DeLong）、弗洛伦西奥·洛佩兹-德-西拉内斯（Florencio Lopez-De-Silanes）和凯文·墨菲（Kevin Murphy）表示感谢，感谢他们与我们共事并允许我们将合作的成果收入本书之中。我们还要感谢詹姆斯·海因斯（James Hines）为本书起的正标题。

在过去的 10 年里，很多同事向我们提供了很多对本书中不同章节有价值的意见。我们要特别感谢菲利普·阿吉翁（Philippe Aghion）、阿尔贝托·阿莱西纳（Alberto Alesina）、约书亚·安格里斯特（Joshua Angrist）、阿比吉特·班纳吉（Abhijit Banerjee）、罗伯特·巴罗（Robert Barro）、罗伯特·贝茨（Robert Bates）、威

廉·鲍莫尔 (William Baumol)、马可·比切特 (Marco Bechet)、罗兰·本纳布 (Roland Benabou)、亚伯拉姆·伯格森 (Abram Bergson)、蒂姆·贝斯利 (Tim Besley)、奥利维尔·布兰查德 (Olivier Blanchard)、马克西姆·博伊科、苏珊妮·库珀 (Suzanne Cooper)、阿维纳什·迪克西特 (Avinash Dixit)、马克·杜根 (Mark Duggan)、斯蒂文·弗里德曼 (Steven Friedman)、蒂莫西·弗赖伊 (Timothy Frye)、爱德华·格莱泽 (Edward Glaeser)、克劳迪娅·戈尔丁 (Claudia Goldin)、奥利弗·哈特 (Oliver Hard)、乔纳森·海 (Jonathan Hay)、卡洛尔·希姆 (Carol Heim)、伊加尔·亨德尔 (Igal Hendel)、詹姆斯·海因斯、本特·霍姆斯特朗 (Bengt Holmstrom)、卡罗琳·霍克斯比 (Caroline Hoxby)、吉多·伊姆本斯 (Guido Imbens)、史蒂夫·卡普兰 (Steve Kaplan)、劳伦斯·卡茨 (Lawrence Katz)、丹尼尔·考夫曼 (Deniel Kaufmann)、雅诺什·科尔奈 (Janos Kornai)、迈克尔·克莱默 (Michael Kremer)、艾伦·克鲁格 (Alan Krueger)、安妮·克鲁格 (Anne Krueger)、保罗·克鲁格曼 (Paul Krugman)、拉斐尔·拉·波塔 (Rafael La Porta)、大卫·莱布森 (David Laibson)、弗洛伦西奥·洛佩兹-德-西拉内斯、埃里克·马斯金 (Eric Maskin)、萨姆·皮尔茨曼 (Sam Pelzman)、安妮·皮埃尔 (Anne Piehl)、詹姆斯·波特巴 (James Poterba)、罗伯特·帕特南 (Robert Putnam)、保罗·罗默 (Paul Romer)、艾尔亚·西格尔 (Ilya Segal)、卡尔·夏皮罗 (Carl Shapiro)、劳伦斯·萨默斯 (Lawrence Summers)、蒂莫西·泰勒 (Timothy Taylor)、丹尼尔·特雷斯曼 (Daniel Treisman)、罗伯特·沃尔德曼 (Robert Waldmann) 和迈克尔·惠斯顿 (Michael Whinston)。

本书的研究得到了很多组织的资助：布拉德利基金会 (The Bradley Foundation)、哈佛国际发展研究所 (Harvard Institute for International Development)、美国国际发展政策改革研究院 (Insti-

tute for Policy Reform of the United States Agency for International Development)、美国国民经济研究局 (NBER)、国家科学基金会 (National Science Foundation)、塞奇基金会 (Sage Foundation) 和斯隆基金会 (Sloan Foundation)。我们要感谢它们的慷慨资助。

最后,我们要感谢哈佛大学出版社的编辑——迈克尔·阿隆森 (Michael Aronson) 和伊丽莎白·格雷茨 (Elizabeth Gretz), 他们对书稿进行了精心的编辑,还要感谢克莱尔·麦克莱恩 (Clare MacLean) 为确保该书的出版所做的很多实际工作。

安德烈·施莱弗

罗伯特·维什尼

致 谢 // Ⅲ

第 1 章 看待政府的视角 // 001

第 2 章 君主与商人：工业革命前的欧洲城市增长 // 023

第 3 章 人才的配置：对增长的影响 // 065

第 4 章 为什么寻租给增长带来的成本如此高昂？ // 097

第 5 章 腐败 // 109

第 6 章 社会主义体制下的普遍短缺 // 131

第 7 章 市场社会主义的政治学 // 147

第 8 章 关于私有化的一个理论 // 163

第 9 章 政治家与企业 // 181

第 10 章 美国的私有化 // 217

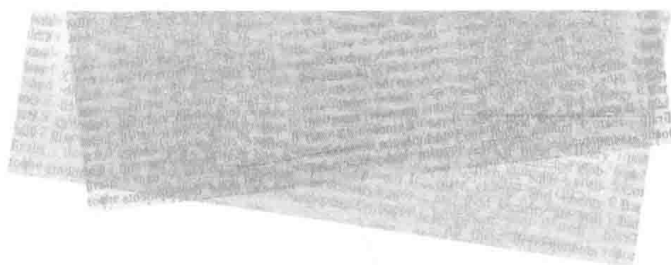
第 11 章 转轨中的政府 // 263

参考文献 // 297

The Grabbing Hand



第1章 看待政府的视角



1.1 关于政府的三个模型

在某个国家繁华的首都，该国最大的商业银行总部鹤立鸡群般地矗立在市中心。正像全世界的惯例那样，它是一家由政府拥有的银行，同时也像惯例那样，该银行正处于深重的财务危机之中。在一桩颇具轰动性的丑闻曝光之后，这家银行的很多大借款人纷纷拖欠债务。一位冉冉升起的电影界新星就因无力偿还自己的巨额欠款，在美国遭到犯罪指控，最终借保释的机会逃之夭夭。另一位重要的债务人，因自己的公司卷入了一桩弥天骗局，事发后跳船自溺。以上两位客户从这家银行借款时，均与该国的执政党有着密切联系。这家银行本来还企图称霸自己所在的大洲，在业务迅速膨胀期间，做出过很多糟糕的借贷决策，然而，在该行高达 300 亿美元的总损失之中，相当大一部分还是要归咎于欺诈。

* 感谢罗伯特·贝茨、奥利维尔·布兰查德、爱德华·格莱泽、奥利弗·哈特、大卫·莱布森和拉·波塔的有益评论。

该银行的自救努力也没能获得成功。例如，在一家本土的优质企业中，这家银行原本拥有一大笔股份。但是，当银行的管理层试图将这笔股权通过竞拍卖个好价钱时，政府却要求他们将股份卖给该企业的创建者，价格只有市价的 1/4。至于这位创建者，原来是该国总统的密友。

这到底是哪个国家的银行？令人意想不到的是，它居然是法国的里昂信贷银行（Crédit Lyonnais）——一家企图成为欧洲老大，却招致了 300 亿美元损失的银行^①。不过，类似的银行随处可见。在西欧、东欧、亚洲、拉美和非洲的很多国家，那些政府控制的银行出现类似情形的简直比比皆是。

远不止银行，全世界的国有企业，不管是从事工业、服务业，还是交通运输业，都苦于错误决策和欺诈活动所造成的大量损失。世界银行在 1995 年的一份出版物中写到，土耳其的一家国有煤炭采掘公司，每年造成的人均亏损是该国人均国民收入的 6 倍；菲律宾的一家国有电力公司，时常中断向很多地方的供电服务，中断的时间每天达 7 个小时；孟加拉的一家国有制糖厂，有 8000 名冗员，导致国内糖价高达国际市场价格的两倍；坦桑尼亚的一家国有制鞋厂，即便在世界银行的帮助下，也只能勉强实现其生产能力的 4%，最终只有关门歇业^②。谈到政府运行的无效率，国有企业的问题只是一个方面，臃肿而低效的机构、欺骗性的再分配计划以及法官和官员的腐败都是明证。同样，这种类型的政府在全世界占大多数。

① 有关资料来自 *The Economist* (1997)。

② 在《商业中的官僚机构》（*Bureaucrats in Business*，世界银行，1995）一书中，还有很多精彩的例子，该书的名称可能产生误导，让人们以为是介绍世界银行自己的历史。

公共部门的运营业绩如此糟糕，使人不免质疑经济学家有关政府问题的传统观点，尤其是对“二战”以后兴起的大规模政府干预思潮形成了挑战，这种干预主义思潮建立在“扶持之手”的政府模型上（比如，Musgrave, 1959; Stiglitz, 1989），目的是为了纠正所谓的市场失灵。根据扶持之手模型，不受约束的自由市场会导致诸多弊病，包括垄断定价、外部效应（例如污染）、失业、不完善的企业信贷供应以及地区发展的失败等。为了矫正这些市场失灵，人们提出了各种各样的解决办法，从矫正性税收、管制、总需求管理到价格控制、政府所有制和计划等。

扶持之手的政府模型起初是一个规范模型（normative model），描述了一个福利最大化的政府应该做些什么，但是，人们逐渐把它当成了一个实证模型（positive model），宣称这个模型描述了政府实际上的所作所为。经济学家们也把各种各样的干预政策说成是对市场失灵的实际反应，包括政府管制、政府所有制、价格控制等。不幸的是，无论是作为一个实证模型，还是作为一个规范模型，扶持之手的政府模型都是失败的。作为一个实证模型，它失败的原因在于，政府采用国家所有制和扶持农业这样的干预政策，是为了服务于自己的政治目的，干预政策如果导致社会福利的提高，那纯粹是一种巧合。扶持之手模型作为政策指导也是失败的，原因正是它假定政府会追求社会福利的最大化，由于错误的前提，该模型的建议常常与服务公众的目标背道而驰。

与扶持之手模型相对的另一个传统模型，是有关政府的自由放任观点，也即“看不见的手”模型。该模型的出发点是，市场运转良好，无须任何政府。政府需要执行一些市场经济赖以运行所必需的基本职能，比如，提供法律、秩序和国防。除了提供这些有限的公共产品之外，政府的干预越少越好。这个模型的追随者很少探询真实经济中存在大量政府干预的原因，也不关注那些

能够遏制政府的改革举措。

和扶持之手模型一样，看不见的手模型起初也是被当作对理想的有限政府的规范性描述。这个模型显然不适合作为实证模型，因为在现实中，政府对经济生活的干预程度远远超出了任何版本的看不见的手模型。与现实的巨大反差也使该模型对提出政策建议无所助益，由于忽视了政治过程，这个模型就不能提出可行的战略以实现自己所倡导的有限政府的最终目标。在很多复杂情况下，通向有限政府的路径往往是曲折的，看不见的手模型提出的政策建议反倒可能有害。

对政府的第三种看法是，应该公正地看待政治，并把政治过程看成是政府行为的决定因素，我们在此将这种看法描述为“掠夺之手”模型。与看不见的手模型一样，掠夺之手模型对政府持怀疑态度，但是，掠夺之手模型却更加准确地描述了政府在实际上的所作所为，因此在设计改革方案时也更具有建设性。掠夺之手模型和扶持之手模型都对政府改革持积极态度，但是由于彼此之间对政府的理解相去甚远，他们对改革的具体看法也就大相径庭。一般而言，掠夺之手的分析会寻找限制政府的方法，反对扩大政府的范围。

掠夺之手的出发点源自如下的政治行为模型：政治家们的目标并不是社会福利的最大化，而是追求自己的私利。独裁者运用他们的权力来维护自己的地位，将资源配置给自己的政治支持者，打击政敌，中饱私囊，以牺牲公共福利为代价。民主政治中的政治家常常抱有更多的公利动机，部分原因在于他们需要再次当选，但是，通过民主方式选举的政治家一般也不会追求社会福利的最大化。正如布坎南和塔洛克（Buchanan and Tullock, 1962）以及《联邦党人文集》（*Federalist Papers*）的作者所强调的那样，民主政治中获胜的多数派经常执行一些破坏性的政策，利用再分配来剥夺那些失败的少数派。比如，有时候获胜的多数派

会向富人征收特别高、几近没收性质的税收，将财富转移给自己，不惜以阻碍企业家的活动和牺牲国家的经济增长为代价。过去30年里的瑞典便是一个很好的例子（Lindbeck，1997）。

民主政治会导致政治家追求非社会福利目标，还有另一个原因，就是利益集团和游说会对政治选择产生影响（Olson，1965；Becker，1983）。游说活动之所以能影响政治决策，原因是政治家需要从他们的成员那里获取选票和捐款。游说集团便利用这一影响操纵再分配，从公众那里掠夺资源，有时会以高额的社会成本为代价。在英国工党政府统治时期，工会的游说导致了对劳动力市场的限制和大规模的社会再分配计划，也许这就是撒切尔改革之前英国经济长期停滞的一个重要原因。

这个政治模型告诉我们，不论是专制政府还是民主政府，它们所追求的目标都与社会福利，或者所谓扶持之手的目标截然不同。因此，所得到的分析结果就与扶持之手模型——政府会最大化社会福利——完全不同。这样的分析也不同于看不见的手模型，因为该模型几乎没有一个像样的政府理论。由于掠夺之手模型是从政治学的分析入手，因此，它可以提供一个实证性的政府选择理论，同时可以帮助分析公共部门的弊病并正确处理，还可以提供有关政府所有权和民营化、腐败、法律制度、政府成长等理论。同时，掠夺之手分析法也可以作为一个有用的指导原则来服务于政策，因为它有助于形成一些实际建议，同时又承认了政府的局限性。该模型能帮助我们设计一些好的制度，使经济行为人为免遭政治家的盘剥（这是扶持之手模型并没有做的事情），同时又没有完全排除政府的影响（而看不见的手模型的普遍假设则不切实际地完全忽略了政府的影响）。

掠夺之手模型是一种激进主义的态度，但它同时带来了一个关键的问题，即谁去推行改革？如果政府是自私的，那么政府的领导去推行政治改革，特别是使政府变得更弱的改革，难道不是

一件自相矛盾的事吗？实际上，掠夺之手分析法并没有假定，那些改善社会福利的改革者唯一的目标就是社会福利最大化。然而，通过民主形式当选的领导，比如英国的撒切尔、墨西哥的萨利纳斯、俄罗斯的叶利钦，或者捷克共和国的克劳斯，以及其他很多人，都实施了收缩国家职能的政策。他们之所以这样做，至少部分在于其主要政治支持者——不论是游说者还是选民——都会从这些政策中受益。这些人获得的利益包括税收减让、通货膨胀得到控制、开办新企业的机会增加、去政治化（depoliticization）带来的增长率和生产率提高、金融市场的发展，等等。事实上，掠夺之手模型指出，最好的改革时机正好就是政府的政治利益与社会福利相一致的时候。该模型的一个中心内容，也是最有兴趣的内容，正是如何构建支持改革的政治联盟。

为了让读者初步了解对政府的上述三种观点之间的区别，让我们再回到里昂信贷银行的案例上。要处理该银行的问题，利用这三个模型分别能得到什么样的结果呢？一个持扶持之手观点的经济学家，可能不会承认里昂信贷银行的问题是源自政治控制。事实上，这位经济学家将承认银行处于困境之中，承认维持现状很可能导致更大的损失和低效，但是，他会把产生问题的原因归咎于公司治理，也就是市场失灵，而不是政治治理，或者说政府失灵。由于这个原因，如果让持扶持之手观点的经济学家来考虑该银行的处理策略，他会提出很多复杂而涉及利益权衡的问题^①。

首先，持扶持之手观点的经济学家，会看到保持大型银行的国家所有权具有很多优点，包括对国家或地区重大项目的补贴贷款，在银行内保留大量员工，运用银行来纠正私人资本市场上多种多样的失灵现象，等等。为了追求这些社会目标，政治控制便

① 有关扶持之手的观点对该事件的更一般看法，还有关于国有企业的麻烦在于公司治理失灵的观点，参见 Bardhan and Roemer（1992）。

必不可少。结果，持扶持之手观点的经济学家们就可能反对对里昂信贷银行实行快速的私有化，特别是该银行的规模庞大，已经拥有了相当的市场控制力。

同时，持扶持之手观点的经济学家会同意这样的观点——里昂信贷银行的公司治理是失败的，因此有必要在该领域进行改进。为此目的，他也许会建议给银行管理层提供一个基于绩效的激励合同，或者任命一个独立的董事会。当然，如果这些变化没有限制到政府为追求社会目标而需要的控制权，那就再好不过了。持扶持之手观点的经济学家，也许还会建议对银行资产进行重组或者分解，最好是在公共委员会的监督之下进行。最终，他很可能会赞成政府对银行采取更多的干预，而不是支持私有化。

相反，持看不见的手观点和持掠夺之手观点的经济学家则认为国家所有权能带来的益处要少得多。通常，他们会认为银行出现问题的根源并不是由于公司治理，而是因为银行被政府控制。只要政府的控制没有改变，不管是直接通过政府任命的董事会进行控制，还是间接通过新的委员会进行控制，银行的资源就会继续浪费在那些没有前途的项目上，到头来牺牲纳税人的利益。里昂信贷银行的公司治理或许也存在问题，但严格来说，它是由于最终的政治控制权带来的问题。结果，不论经济学家是持看不见的手观点，还是持掠夺之手观点，他们都会建议对里昂信贷银行进行快速的私有化。然而，尽管这两类经济学家都赞同银行的私人所有权，他们的观点在很多重要的细节上却存在差异。

持看不见的手观点的经济学家，一般都懒得理会私有化的细枝末节。他们认为政府对银行领域的干预越少越好，而市场上的竞争将会解决银行的任何问题。他们也许还会反对政府对银行进行任何形式的管制，包括存款保险。

持掠夺之手观点的经济学家，则更加关注银行采取国家所

有权的原因所在，以及私有化如何可以使其未来的活动免受政府干预。比如，他们也许会主张，为了降低将来再进行国有化的风险，政府应该将银行的一些坏账转移到自己的账目上。还有，为了增加将来再次进行国有化（renationalization）的政治代价，银行的股份销售范围应该尽可能分散。如果存在某些反对私有化的政治势力，比如那些长期享受优厚待遇的、为政府工作的银行职员，持掠夺之手观点的经济学家会考虑采用某些办法来说服他们，比如给这些职员提供低廉的股权来赎买他们的支持。因此，在这些特定的情形下，持看不见的手观点和持掠夺之手观点的经济学家虽然在基本观点上是一致的，但是后者的分析却更多地关注了实际的政治环境，也就更能提出可行的战略。

以上的讨论旨在证明，我们在分析政府的行为时选择什么样的模型，并不仅仅是一个有关学术的完整性、完美性或者强调重点的问题。我们以为，无论是扶持之手模型，还是看不见的手模型，常常都会对关键的经济问题给出不完整的，甚至不正确的答案，而掠夺之手模型则更有可能给出正确答案。在本章的其余部分，我们将更加明确地论述这一命题。在后续的各章中，我们将利用掠夺之手模型来分析许多具体问题，而不再特别强调这个模型的优点。总之，准确地说，掠夺之手分析法的主要优点在于，它为一些重大问题提供了正确的答案。

1.2 视角的重要性

首先，在理解不同国家现存的制度差异、解释这些制度构建的原因，以及研究它们对经济发展和增长的利弊这些问题上，从掠夺之手的视角出发都是很有助益的。在描述一个国家的制度，比如所有权模式、监管结构和法律机制的时候，经济学家们过去常常关注制度发展的促进作用（例如，North and Thomas, 1973）。