

政府在东亚 经济发展中的作用

比较制度分析

主 编

青木昌彦

金滢基

奥野-藤原正宽

中国经济出版社

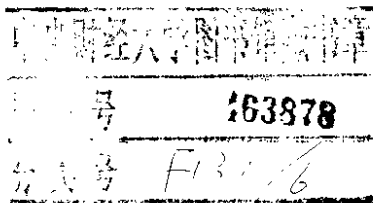


政府在东亚经济发展中的作用

比较制度分析

主 编 青木昌彦
金滢基
奥野-藤原正宽

CD157/6



中国经济出版社

责任编辑 肖 梦 晓 岚
封面设计 君 珺

政府在东亚经济发展中的作用

——比较制度分析

主编 青木昌彦 金滋基 奥野-藤原正宽

出版	中国经济出版社	开本:850×1168 毫米 1/32
	(北京市百万庄北街3号 邮编:100037)	印张 16.125
经销	全国新华书店	千字 390
发行	中国经济出版社	版次 1998年4月第1版
印刷	通县建新印刷厂	印次 1998年4月第1次

| ISBN 7-5017-4196-4/F·3056 | 定价:23.00 元 | |

图书在版编目 (CIP) 数据

政府在东亚经济发展中的作用：比较制度分析 / (美) 青木昌彦等主编；张春霖等译. —北京：中国经济出版社，1998. 2

ISBN 7-5017-4196-4

I. 政… II. ①青… ②张… III. 国家行政机关-作用-地区经济-经济发展-研究-东亚 IV. F131

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 28447 号



*With the compliments of
The Office of the Publisher*

THE WORLD BANK
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

本书由世界银行资助出版

译 者

校 订

第一章	赵辰宁、张 櫓	张春霖
第二章	郝智明	银温泉
第三章	杜育欣	银温泉
第四章	王 信、曹 莉	银温泉
第五章	汪列平	银温泉
第六章	王 信、曹 莉	银温泉
第七章	王慧洁	银温泉
第八章	董彦彬	银温泉
第九章	纪志宏	银温泉
第十章	张云霖	张春霖
第十一章	宋协莉	银温泉
第十二章	刘小勇	银温泉
第十三章	张春霖	刘 卫

序 言

吴敬琏

自从 1993 年世界银行发表它的研究报告：《东亚奇迹：经济增长和公共政策》以来，政府在东亚经济发展中的作用成为一个世界性的话题。讨论有关问题的著作汗牛充栋。在许多的著作中，眼前这本由青木昌彦、金滢基、奥野一藤原正宽主编的集体著作：《政府在东亚经济发展中的作用：比较制度分析》一书，由于荟萃了许多名家的真知灼见，可以说是独树一帜的。它的出版对于正在进入经济体制改革的后转轨时期的中国说来，具有特别重要的意义。

早在 70 年代末粉碎“左”派政治统治后的“拨乱反正”时期，政府在经济发展中的作用，就是一个受到中国经济界和学术界特别关注的问题。从历

不过，刚刚从命令经济的阁楼中探出头来瞻望世界的中国人在看待这些对他们来说是全新的事物时，不免带有计划经济的旧眼光。因此，我们往往把日本经济中政府的行政指导同命令经济中的计划管理混为一谈。而在长时期中影响最大的讨论日本经济发展的著作，也多持本书所称“国家推动发展论”，例如 C. 约翰逊的《通产省与日本奇迹》（1980）、A. H. 阿姆斯特登的《亚洲的下一个巨人》、R. 韦德的《统治市场——经济理论和政府在东亚工业化中的作用》等等。这些著作倾向于认为，东亚经济成功的秘密在于：它们的强势政府对经济的普遍干预弥补了发展时期普遍存在的市场失灵缺陷，促进了产业的繁荣。离开了政府的干预，这些都将难以实现。

由于理解上的这种偏颇，在中国的实际经济生活中，学习东亚新兴工业化经济（NIEs）和发挥政府的作用往往变成保留旧的计划经济体制和行政干预手段的遁词。因此，这种认识和这种做法，受到矢志推进市场化改革的经济学家们的批评。问题在于，后

者对于前者的批评，往往以新古典经济学的“亲善市场论”、甚至以古典经济学的“政府应当无为而治”的观念作为理论武器。按照“亲善市场论”，东亚经济的成就主要得益于稳定的宏观经济为储蓄、投资和高水准的人力资本积累提供了适宜的激励，政府对经济的干预或者不起任何作用，或者对资源配置造成有害的影响。而古典经济学所支持的“自由放任”（laissez faire）主张，更认为政府只应起一个“守夜人”的作用，管得愈少愈好。这样，在讨论政府在转轨期间应当起什么样的作用时，有些经济学家就走向另一极端，认为政府在转轨的过程中要做的事情可以简单地归结为一个“放”字；只要政府放手不管，市场的自发力量会自然而然地把各种事情安排好。

后一种认识的偏颇也是显而易见的。例如，我国各类市场都或多或少地存在着混乱无序的状况。这一方面固然与“裁判员与运动员合一”、政府机构与市场交易活动有过多的利益牵连的状态有关。另一方面，政府未能在制订法规和严格依法治市上发挥自己的职能也难辞其咎。又如在一些市场化程度相当高、但资本市场发育不足的地区，由于政府在跨行业的互补性投资中未能起到协调合约和保证执行的作用，大的投资项目和大型企业很难出现。这些现象说明，政府不履行它在市场经济中应当履行的职能，也会对经济发展造成很大消极影响。

问题在于，对于上述两种各有一偏的观点，缺乏以一种较为平衡的理论为依据的全面分析，因而认识经常在两种极端之间摇摆。这种认识上的不足又使政策缺乏稳定性。

本书可贵之处，就在于它广泛运用信息经济学理论、博弈论等经济学的新成果，提出了研究政府在东亚经济发展中的作用的新的分析框架。这就是本书所说的“市场增进论”。按照青木、穆尔多克、奥野在《东亚经济发展中政府作用的新诠释：市场增进论》一文的说法，市场增进论“认为政府政策的职能在于促进或

补充民间部门的功能”。它“所强调的是这样一种机制，通过这种机制，政府政策的目标，被定位于改善民间部门解决协调问题和克服其他市场缺陷的能力。”

从这个视角深入去分析中国 19 年改革历程中各种举措正反两方面的经济，常常会因为抓住了事情的要领而使人感到豁然开朗。例如，在分析农村家庭联产承包责任制成功的原因时，如果只看到“联产如联心”，“调动了农民的积极性”，就显得过于肤浅；而当我们认识到，承包制是这样一种制度安排，它以巧妙的方式重新界定了土地权利，从而使市场得以启动，它的优势和局限性也就可以看得十分明白了。

更重要的是，运用这一理论武器能够更加正确地规定政府的行为取向。在这方面，赫尔曼、穆尔多克和斯蒂格利茨的《金融约束：一个新的分析框架》对如何进行金融深化提出的政策建议特别具有启发性。特别是对于把金融深化等同于快速自由化的想法提出了质疑，促使人们对金融深化的进程和促进这一进程实现所需要采取的政策作进一步的思考。

赫尔曼等的政策建议的基本思想，是政府通过一系列的金融政策措施，使存、贷款利率低于竞争性均衡的水平，保持低度的正实际利率。这一措施为民间的生产部门和金融部门创造了一定的租金机会（rent opportunities），再辅之以对不同部门贷款利率的调节，就能影响租金在生产部门和金融部门之间的分配。他们指出，这种租金能够减少信息障碍，促使民间部门增加在纯粹的竞争性市场中可能供给不足的商品和服务。

在这里，一个核心的范畴是由上述政策措施创造的“租金机会”，在本书的另一些文章中则称为“相机性租金”（contingent rents）或者“以绩效为基础的租金”（performance-based rents），与作为行政腐败标志的“政治租金”不同，相机性租金不是流向政府官员和受到行政权力宠惠的人们，而是流向民间的工业部门

和金融部门。更为重要的是，租金给予何人不是由掌握权力的官员自由裁量，而是以承租者的绩效作为标准。实际上可以看作以租金奖励市场竞争的获胜者。当然，相机性租金的创造也给了“政治性寻租者”以机会。因此，赫尔曼等的文章在提出实行“金融约束”的同时，要求“打击政治性寻租，保证政策执行过程中合理的透明度，制定明确的准则以确保官员承担一定的责任”。

从这个角度考察各国在转轨过程中的种种不同作法，往往可以引出饶有兴味的结论。例如，韩国作为一个后起的出口国，在短短 10 来年的时间里培养起一批具有国际竞争力的综合商社（GTC），国际社会看作一种有效的做法。按照韩国法律的规定，其程序是：首先以立法的形式规定成为综合商社的“要件”（必要条件）。凡经审查符合上述“要件”者，一律授予综合商社的称号并给予信贷、税收、向国外派驻人员等的优惠待遇。不过，在韩国的综合商社制度下，企业并不能一劳永逸地永久保持综合商社的称号。政府有关部门每年年初都要对已有企业过去一年中的表现是否符合“要件”的要求进行检查。连续两年不合格者，就要从综合商社名单中“脱落”（除名），同时优惠也随风而去。以上这些法律规定，可以看作力求抑制“政治性租金”和“相机性租金”促进产业发展的动力。事实也是这样，从 1975 年韩国开始综合商社试验至今已经有 3 个综合商社被除名和破产。

反过来，运用“相机性租金”和“政治性租金”之间的区别的概念来分析我国改革开放以来在“试点”工作中广泛采用的以“跑步（部）攻（公）关”，领导圈定和“一定终身”等办法，其结果如何也就不难预料了。

政府在经济发展中的作用是经济学、政治学、政治经济学等学科的一个高难问题。本书在一个很高的理论层而上对政府在东亚快速经济发展中的作用展开分析，提出了许多富有启发性的见解，十分值得正在进入改革开放新阶段的中国经济工作者和经济

学工作者根据我们自己的经验，认真加以研究汲取。在这个新阶段中，改革将以设定竞技规则，建立各种经济成份共同发展的平等竞争环境作为重中之重；政府产业政策的执行和对于国民经济的引导，也要遵循依法治国治市的原则重新加以界定。而对于如何在市场经济中和法治的基础上发挥政府的作用，对于我们是一个新的课题。只有广泛吸收市场经济各国的经验和教训，才能把这件事情办好。如果真正做到这一点，就可以把我国经济学界对转轨期间政府作用的研究和政府领导对经济工作的指导提高到一个新的水平，促进我国经济的持续、稳定、协调的发展。基于以上的考虑，我热忱地把这本书推荐给我们的中国同行。

一九九七年六月卅日

中文版前言

青木昌彦

如英文版导言所述，本书是世界银行经济发展局委托斯坦福大学经济政策研究中心从事的一个集体研究项目的成果。但本书中的观点都是作者各自的意见，不代表世界银行。

本书批评了关于东亚经济发展中政府作用的两种对立的传统观点：一种声称东亚经济的成功要归因于强政府领导了经济发展，克服了市场机制的失灵（国家推动发展论）；另一种则断言“东亚奇迹”的出现恰恰在于政府不干预市场机制（亲善市场论）。后一种观点对中国读者而言似乎比较陌生。但在发展管理和信息咨询领域的许多顾问和经济学家对于 70 年代拉美经济乃至目前的次撒哈拉经济因政府过多地武断干预造成的恶劣的发展业绩深为震

惊。相比而言，在成功的东亚经济中政府则汲取了这种教训，其作用远没有那么专断。这两种传统观点看上去完全对立，但非常奇怪的却是建立在同样的假设之上。这就是两种观点都认为政府和市场是可选择的、相互替代的资源配置机制，都认为如果市场失灵，政府应当加以指导，反之则反是。

在批评这一假设的同时，本书提供了一个全新的、影响日益增强的政府观，这可称为政府的“市场增进”论或“市场补充”论。简单说来，我们认为，政府最积极的作用在于增强和发展每个人的意志行使能力和经济活动能力，并且以一种更具竞争性却有序的方式协调其分散的决策，而不是被动地加以指导或使之无序竞争。总之，政府能够为市场机制的发展提供稳固的制度框架，最充分地利用人们的动力和信息。这一观点将在导言性的第1章中详细展开。

本人认为，中国政府在过去20年的政策可以确定为基本是“市场增进”式的，并相信这是造成此期显著的发展绩效的重要原因。海外一些信息缺失的经济学家和评论家认为中国经济的发展在于中国是一个“权威主义和发展主义国家”，也有人归因于海外华侨的直接投资和商业网。但这类观点总体来说是不成立的。首先，我认为中国政府在增进市场、特别是近几年实施稳定的宏观经济政策过程中发挥了非常重要的作用。稳定的宏观经济政策是经济稳步发展的绝对必要条件。只有在这种环境中，每一经济当事人才能做出理性的经济决策，付出与动态经济效率相一致的时间与精力。但要实施稳定的宏观经济政策，政府不一定非要成为权威主义式的。

中国政府已经采取了税收体制和外汇体制等几项重要的制度改革，并且颁布了中央银行法，以确保其中立地位，不向地方政府任意地提供贷款。我感到这种政策在开始相当不受欢迎，但它无疑是确保经济稳定发展的正确政策。而且，如果中国政府能在

未来几年中坚持这种宏观政策，也会极大地促进社会稳定。回顾80年代后期的那个不幸事件，就能很清楚地看到，宏观经济稳定也是社会安定的一个重要前提条件！

其次，中国经济很明显受到海外大量投资的巨大支持。但是，如果内部没有追求发展的基本推动力，海外投资者将不会投资于中国。在这方面，我认为农村工业的发展构成了中国经济发展的重要组成部分。本书详细的研究表明（特别参见青木昌彦等人和寿西重郎的章节），经济开始起飞恰与农村工业发展同步发生是绝大多数东亚经济的一个重要的普遍特性。对这一现象的原因进行考察是发展中国家面临的一个非常重要而急迫的研究课题。在任何情况下，也包括这里涉及的情况，政府都对农村工业发展具有非常重要的作用，这种作用的方式不一定是直接卷入，而是建设有利于农村工业启动的制度和基础设施环境。如本书刘遵义、钱颖一和温加斯特所著章节表明的，中国近年来的经历很能说明这一点。

如上所述，中国政府近年来的政策可以理解市场增进式的而非发展主义和权威主义式的或自由放任式的。不过，如果中国政府继续坚持这种政策倾向的话，看来许多重要的政策问题都要提到议事日程上来。我想在这里提及三个重要政策的领域：公司化、社会保障改革和环境控制。实际上这三个领域的政策都是密切相关的，其改革也是互补的。国有企业公司化是趋向市场增进的下一步重要行动。公司化将使企业的会计更加透明，使经理人员的挑选按照更符合经济效率要求的规定程序进行，并使经理人员因低效率和失误而受到破产约束。不过，一些人对国有企业向公司化迅速转轨犹豫不决，他们担心这与社会主义市场经济的原则不相一致。也有人担心在不良债务问题困扰大多数国有企业时，公司化是行不通的。不过，所有这些问题都可以联系到社会保障制度的改革而得到解决。

公司化和私有化并不是一码事。中国采取俄罗斯大爆炸式的国有企业私有化肯定是不可取的。其结果将可能是内部人控制，即国有企业的经理和工人得到本企业的大部分股份，并带来严重后果。外部投资者因担心资金得不到恰当利用而不会将其资金委托给内部人控制的企业。这里也有一个公平问题。尽管大型国有企业的资本扩张在过去极大地受益于农村部门剩余的转移，但如果内部人控制占据主导地位，农村人口将无法受益。而且，在出现迅速非农业化时，还存在一个如何确保老职工退休收入的问题。这一问题将因独生子女政策的最终结果而变得更加严重。

不过，如果国有企业实行公司化，其大部分股票不一定在市场上或对内部人立即出售，而可以由公共社会保障计划持有。然后，这些国有股票就由代表这些计划的基金经理在证券市场上操作。这与市场社会主义思想是逻辑一贯的，也是与世界经济的大趋势相一致的。在像美国这样的最发达市场经济中，目前上市公司的大部分股票据估计都由养老基金和共同基金拥有，这些基金的一个主要功能是向退休后的普通民众提供收入。20多年前，一位著名的企业顾问和著作家彼特·德鲁克就预言“养老基金社会主义”将在发达经济中来临。这一预言最终表明在某种程度上已成为现实。读者也不应忽略，建立通过国家持有的公司股份出资的稳健的社会保障计划至少能部分解决大型国有企业的不良债务问题。这将最终使企业摆脱提供社会保障的负担。就是说，社会保障计划改革和国有企业改革密切相连，需要通过一种逻辑一贯的、互补的方式进行。这无疑是政府将起重要作用的领域。

最后，我想谈谈政府与环境控制方面可能起到的作用。一些经济学家根据中国经济近年的发展形势推断未来，预计中国2020年的GNP总额将超过美国。我不敢无条件地作出如此果断的推测。我坚信，如果仍然坚持稳定的宏观经济政策并成功地实施企业、银行和社会保障等微观领域的市场增进性的制度改革，中国

经济将继续保持其增长势头。但是，即使采取这些改革，一个稳定的增长轨迹也可能迟早会遇到环境的重要约束。譬如说，中国淡水资源在全球经济中的比例据估计低于7%左右，这远低于其人口比例（三分之一弱）。据我了解，中国政府和人民充分意识到这一潜在问题，计划把更多的资源用于环境控制，同时惩罚造成环境污染的企业。不过，人们在其物质利益增进的同时，容易忽略环境保护并推迟问题的解决，这在全世界都是如此。但是，问题的解决不可能无限期推后，环境问题会突然在某一天显示出其严重程度。对这一问题的突然觉醒可能会引发人们的反企业情绪，导致社会不稳定和经济不稳定。我认为，中国经济在未来5年、10年乃至更长时间稳定增长的能力将取决于控制不爆发环境问题的能力。但这绝非轻而易举做得到的。在这个领域，政府作用同样有很大的空间，尽管仅有政府干预不是最终解决办法。公众对环境控制的意识与推动和政府行动需要相互补充。

本书是来自东亚不同国家和美国学术界的学者的合作研究成果。我们不得不承认，我们尚未做到从一个统一的角度完全成功地理解整个东亚经济的活力。但我希望本书成为迈向这一方向的重要的第一步。我也认为比较制度分析事业应朝这个方向努力。不过，要做到这一点，就非常需要具有共同研究课题和分析方法的亚洲学者更密切地合作。在这方面，令人鼓舞的是中国年轻的经济学家正像中国经济本身一样迅速成长。我本人也为能在斯坦福接触到来自中国的才华横溢的学者和前途无量的学生而感到高兴。读者无疑将发现他们已经在本书中发挥了作用。由于中国学者与学生积极进入经济学前沿，经济学的前景在不远的将来将肯定不同。中国人的历史和发展经历及其超群的理论分析能力，有很多都值得学习。我希望本书有助于使那些居住在中国的学生相信，对中国经济的合乎逻辑的分析是世界经济学界愿意共同从事的一项重要研究议题。

在这篇前言的结尾，我对吴敬琏教授友好地撰写序言表示最真挚地感谢。我非常尊敬吴教授，既因为他对增强政府的“市场增进”作用做出了大量贡献，培养了很多有才华的年轻经济学家，又因为他具有宽厚而完整的人格。我们也极为感谢肖梦女士，她圆满地协调和监督了本书的整个翻译工作。她以其一贯的极端细心、精益求精、全心投入和高度责任感完成了这项工作。我为由她作中文版编辑而深感荣幸。最后，同样重要的是，我代表本书的所有作者感谢译者的辛勤劳动和卓有成效的工作。

1997年5月于斯坦福