

中央集权官僚制的陷阱

许成钢荣膺 2016 年中国经济学奖获奖感言全文

我首先真挚地感谢北京当代经济学基金会建立中国经济学奖，以此推动经济科学和社会科学在中国的进步；感谢他们对钱颖一和我有关激励问题研究的认可。

我感到自己在许多方面都非常幸运。首先，能够有机会同时亲身经历和观察文化大革命、毛泽东时代后的经济改革以及其他国家的社会经济发展。这对于一位社会科学研究者是极其难得的机遇。其次，我从自学时期起，就有机会结识了很多在自然科学、社会科学和工程方面国内最优秀的学者，在诸多方面受到他们的熏陶和影响，并且有幸得到老一代经济学家于光远、张宣三、刘源张、乌家培等的重要帮助。特别是在国外学习和教学的阶段，我很幸运能够在最优秀的学术环境接受学术熏陶；有机会师从于世界上最优秀的经济学家，成为科尔奈（Jonas Kornai）和马斯金（Eric Maskin）的学生，也有机会结识如 Oliver Hart, Martin Weitzman 和 Andreu Mas-Colell 等这些优秀的经济学家。同时，我也有机会向国内最优秀的学者以及无数优秀管理人员和企业家学习，尤其是吴敬琏、茅于軾等老一代的学者。我还要特别感谢吴敬琏和肖梦主持的《比较》杂志及其前身，在过去二十几年里，及时、系统地在经济学前沿与中国改革的实际之间建立传播交流的桥梁。

最后，我特别感激能有机会与许多最优秀的学者，成为同学、同事、合作者和亲密的朋友。特别是合作最多的，钱颖一、马斯金（Eric Maskin）、罗兰（Gerard Roland）、皮斯托（Katharina Pistor）、黄海洲、魏兹曼（Martin Weitzman）、博尔顿（Patrick Bolton）等。没有他们，我就无法拥有今天的成就。他们的支持不仅使我在具体研究上受益匪浅，而且还得到无尽的精神启发。我们由合作产生的感情，既是知识分子的合作关系，也是深厚又亲密的普通人友谊，远远超出单纯的学术往来。始于共同的旨趣和热情，我们的友情使我们在对中国和世界的研究中，坚持去不断探索人类社会的发展路径，挖掘更多的维度，并且阐明这些问题和现象。但是，我必须澄清，本致词没有同任何合作者讨论过。所有的表述，尤其是任何可能引起争论的不当表达或者谬误，都完全是我个人的责任。

接下来，我将简略地从三个方面来概述我的工作。第一个方面是对中国官僚制度中的激励机制问题的分析。第二个方面是对司法制度中相关的激励机制的研究。第三个方面是软预算约束对激励机制的影响，包括和制度与创新的关系等。其中后两个方面是普遍性研究。我把中国面对的问题，看成世界共性问题的某种表现。这三个方面的研究所得到的发现，都有一个共同点。最后，我会在总结里，对这个共性谈几句。

1. 对中国制度的分析

自从公元前 220 年秦朝建立帝国，中国就开始了以官僚制度为基础的自上而下的统治。这个官僚制度历史久远，结构复杂，其影响早就远超出中国的范围。对这个制度进行理论分析，不仅对中国的改革至关重要，而且在社会科学中，如同对民主制度、对市场制度的理论分析一样，自古就具有普遍的学术价值。在现代化之前，从很大程度上，欧洲的官僚制度是从中国引进的，或至少曾经深受中国传统官僚制度的影响。在 18 和 19 世纪，一些社会科学大师们就认识到了这点。其中亚当·斯密、马克思、韦伯等，对中国帝制下的官僚制度和土地制度等内容，都有过深入的研究。在这个官僚体制中，被社会科学文献称为任人唯才或择优录用(meritocracy)的制度，至今都在社会科学中有着基础性的影响。如今，对相关问题的研究又重新引发热烈的关注。当前在政治学、经济学和社会学里，有大量关于这方面文献的研究。这关系到认识这个官僚制度的激励机制、用人制度，以致于其基本性质。接下来将概述中国在改革开放时期是如何解决官僚制度的激励机制的，这一综述研究将从机制设计理论的角度认识中国官僚制度的性质。

中国 20 世纪 50 年代所建立的制度，起源于中国两千年演变而来的帝国官僚制度，加上在 19 世纪末以来的外来制度的冲击，尤其是全面引入的苏联极权主义制度的官僚制，综合而成。在这一制度的基础上，历经灾难性的大跃进和文革等重大制度变革，形成了改革开放初期的制度。其基本特点是：（1）全面国（集体）有制；（2）党政不分；（3）以严格的自上而下组织和控制的党政行政机构，作为严密控制全国政治、经济、意识形态和武装力量的核心；（4）在行政、经济方面，则高度向地方党政放权；全国经济由千百个大而全、小而全的地方经济合成。其中最后一点是使中国制度区别于以苏联为代表的典型极权制度的主要特点。基于已有的政治学和经济学的文献，为了更确切地分析，我将其描述为“向地区分权的极权制”，或简称分权式极权制。

自改革开放起，民企从非法变成合法，驱动了国民经济的高速增长。中国人均 GDP 在三十几年里增长了 26 倍。相比改革前，中国的经济制度有了很大变化，相应的政治、社会、法律制度也都有了显著的变化。在经历三十年的改革后，包括非营利组织在内的民企成为全国经济的主体；私有产权得到了宪法的保护；经济学、政治学、法学等国际上的主流社会科学，不但得到了承认，而且获得了发展。这些变化了的制度成分，加上继承的一些老制度的成分，合在一起成为中国今天的制度。这是世界上独一无二的特殊制度（但并不意味着这个制度不遵循人类社会相同的基本规律，例如激励相容原理等）。作为深入认识这个制度的一个阶段，我把这种政治上高度集权，行政和经济上高度分权的，民企占经济主体的制度，描述为“向地区分权的威权主义制度”，或者分权式威权制（Xu, 2011）。

从分权式极权制过渡到分权式威权制，用了二十多年。其间发生过几个较大的变化，但多数是渐变的。然而，2002 年中共党章正式承认企业家在社会中的地位，2004 年国家宪法正式承认私有产权，从基本法的角度，标记了制度性质的变化。

中国如何成功地从一个由文革继承而来的极具压制性的分权式极权制，变革成如今民企占多数的经济中等发达的分权式威权制？在这个改革过程中官僚体制内的激励机制问题是如何解决的？对这些问题的回答，直接关系到以下更迫切、更具挑战性的问题：在今后的改革过程中如何解决官僚体制内的激励机制问题？中国的改革能走多远？中国能否或如何面对今天和未来的挑战？

改革前，几乎所有经济的资源完全由各级政府控制。数以百万计的官员是否积极参与，他们的激励机制问题是否能够得到解决，是改革成功和经济增长的必要条件。困难的问题是，改革官僚体制需要依赖于官僚体系内的官僚自身。改什么，如何改，谁来改，都直接涉及到他们的自身利益。如果改革与他们的自身利益冲突，很多官僚体制内的人会消极怠工，甚至抵抗。这个问题不解决，无论看上去设计多么完美的改革方案，都一定无法实施。在苏联东欧集团的改革过程中，不能解决官僚体制所面对的激励机制问题，正是他们失败的主要原因之一。

高度集权的官僚制度的组织方式类似于军队。问题是，在庞大的政府官僚体系中，我们是否能够模仿军队解决激励问题的办法，即依赖自上而下发布命令，监督各级官员的业绩，并将业绩与严厉的奖惩机制挂钩？哈耶克早在 20 世纪 40 年代就讨论过，在军队中行之有效的一套制度，对于面对社会经济问题的政府，往往行不通。原因是，军队面对的是杀敌取胜这一简单易见的目标。下级官员少有欺骗的机会，而且上下级之间的利益冲突较少。但面对社会经济问题的政府，不仅目标复杂、多样、多变，而且为达到目标所使用的手段（成本）更加复杂、多样、多变。此外，更为困难的是，下级对情况的了解程度超过上级，而且下级的自身利益通常与上级不同。这些都使得下级既有动力也有能力欺骗上级，使得激励机制问题更严重，更难解决。

因此，如何设计并解决各级官僚的激励机制问题，是改革必须面对的最基本问题之一。但是，设计和解决各级官僚的激励机制问题并不能离开已有的制度随意设想。因为任何能够实施的激励机制，都一定会受到已有制度的约束。

通过解决苏联东欧无法解决的官僚体制的激励机制问题，改革早期，中国在似乎创造了“中国奇迹”。中国为什么能做到这点？改革早期行之有效的激励机制能永远持续起作用吗？

中国改革早期的做法是，政治上高度集权的中央政府，引诱拥有大量行政和经济资源的地方政府，以排序竞争的方式竞赛（或称锦标赛）GDP 增长速度。在排序竞赛的强大激励下，许多地方政府主动创新改革的方式和手段，甚至敢于冒险，从而推动了改革和经济的发展（Qian and Xu, 1993; Qian;Maskin, Qian and Xu, 2000; Roland and Xu,

2006)。这里我要强调，是否能靠地方政府的竞争，有效地解决他们的激励问题，依赖于一系列条件。最基本的是以下四个条件：（1）自上而下有效任命、监督、执行的官僚体制（威权制的特点）；（2）除最高层外，各层官僚机构都组织成“大而全、小而全”的结构（在学术文献里，称其 M-型组织）（Qian and Xu, 1993; Maskin, Qian and Xu, 2000; Qian, Roland and Xu, 2006）；（3）政府只关心唯一的可以明确定义、清楚度量的竞争目标；（4）忽略了那个唯一的竞争目标之外的其他问题，不会造成严重政治、经济、社会后果。在隐含假设了以上的条件（1）、（3）和（4）下，马斯金、钱颖一和我于 2000 年发表的论文证明，同是政府控制的经济，中国经济的组织方式（M-型组织）比苏联经济的组织方式（U-型组织），能更好地解决激励机制问题（Maskin、Qian and Xu, 2000）。除了我们自己提供的证据以外，最近十几年来，迅速增长的大量实证研究的证据（例如 Li and Zhou, 2005）都表明，地方政府之间的竞争对于中国的经济增长起了重要作用，与我们的理论预言一致。伴随着这方面文献的发展，政治经济学和政治学对中国官僚制的激励机制，以及这个官僚制的择优录用性质的文献也在快速增长。

这里我想特别强调，试图把改革早期曾经行之有效的地区竞争经济增速的机制，在时间和领域方面推广，可以严重误导。原因是上述提及的四个基本条件，只在相当狭窄的范围内能够同时得到满足。因此，类似地区竞争这样的官僚机构之间的排序竞争，并不总能解决官僚机构内的激励机制问题。在中国的分权式威权制下，如果没有产生严重的制度性腐败，前两个条件在中国，都自动地得到满足。下面我们注重分析后两个条件。

在分权式威权制下，条件（3）保证在前两个条件得到满足的前提下，地方竞争能够生效，达到对所设定目标提供高强度激励的效果。条件（4）则保证，地方竞争不会带来严重负面效果。由于 GDP 是度量市场活动总和的统计指数，其定义明确、度量清楚，而且地方政府之外的机构容易独立核算，因此，把 GDP 增长速度作为地方政府竞争的目标，不仅满足条件（3），而且全面覆盖了经济的所有领域，减轻了条件（4）的限制。这与大跃进时期，地方政府竞争亩产，有巨大不同。但是，GDP 统计不包含教育、环境、不平等、社会稳定、腐败等社会问题的诸多方面，而这些都是政府的基本责任。因此，把 GDP 增长速度作为地方政府竞争的唯一目标，带来的负面后果是否严重，是决定性的问题。在违反条件（4）的后果可以接受的情况下，地区竞争能够较好地解决激励机制问题。但这只能是暂时的。

早在十年前，人们就已经逐渐认识到，唯 GDP 的地方竞争在许多方面会带来严重的负面后果，希望能够对此做出改进。但是，如果不改变体制，即保持条件（1）和（2）不变，那么，几乎所有其他的应对官僚体制内激励机制问题的解决方案，例如，以其他单项指标取代 GDP；或者因为违反条件（3）而丧失激励效果，例如以多项指标或以定义不清、度量困难的其他综合单项指标取代 GDP，很都会比地方政府竞争 GDP 的结果更差。正如霍姆斯特朗和米尔格罗姆(Holmstrom and Milgrom, 1991)早就指出的。

下面让我简单总结这部分内容。自上而下的官僚体制永远面对基本的激励机制问题。因为官员由上级任命、考核、并决定其升迁，因此，下级必须对上级的负责。但是，下级通常比上级更知道地方发生了什么，上级依赖他们报告信息、执行命令。当涉及下级的自身利益时，作为当事人，他们不仅有意图，也有能力欺骗上级。这是系统的制度问题，而不仅是道德问题。“上有政策，下有对策”是激励机制出问题的典型表现。在不当设计的厚奖和严惩与官僚的自身利益不相容时，就会导致“不作为，乱作为”的现象出现¹。通常来说，只有在特殊情况下，官僚体制内的激励问题才能得到较好的解决，比如，狭窄界定的特殊任务（如军事行动或者赈灾任务）或者特殊时期（如中国改革早期）。没有基本的体制改革，保持官僚体制不变，穷于应对官僚制度的问题，其“解决方案”就永远被限制在放权和收权之间，导致“一收就死，一放就乱”的恶性循环。

地方 GDP 竞争，在特定时期、特定条件下暂时解决了官僚体制激励机制的一部分问题，是过渡期的行之有效的手段。当地区竞争这个过渡手段还没有完全失效的时候，必须抓紧制度改革，用更好的机制取代官僚机制，用更好的方案取代唯 GDP 地方竞争这种方式。最终解决方案的原则是：（1）政府的主要职责必须限制在维持秩序和提供公共服务上。经济和社会中的绝大部分事务的主体，包括资源和决定权的主体，必须是民企、市场和非政府组织；（2）使各级官僚的首长，尤其使地方首长的激励机制，与公民的利益和监督直接挂钩，而不是由上级来考核。逐步地、自下而上地，以选举取代自上而下的任命。而法治是这两个转变能正常进行的条件。下面我结合与皮斯托（Katharina Pistor）的研究，对此做些讨论。

¹ 在 2016 年第 12 届人大会议期间，李克强总理指责官员的“不作为，乱作为”导致业绩不良；并声称要严惩这类干部(<http://news.qq.com/a/20160305/021848.htm>)。

2. 对司法制度的研究。

市场经济的发展是以司法制度提供的秩序和保护为基础，为前提的。特别是，以独立的司法制度保护私有产权、执行合同的基本重要性，在经济学界和法学界里是无争议的。在所有发达国家，中立的法庭是执法的主体，这是几代人经历的基本制度，被当代发达国家视为天经地义，因此在当代的西方文献中较少提及。但是，自从 20 世纪以来，在发达市场经济的许多领域中，例如在金融、医药、航空以及许多有重大安全后果的领域，都引入了监管机制，辅助法庭执法。监管意味着执法者包括了非中立的行政机构。在引入监管维护市场秩序方面，无论在经济学界还是在法学界中，都存在严重分歧。第一个问题是，为什么需要监管？在经济中引入监管会产生新的问题，如官僚主义、腐败、政治俘获等问题。因此，如果中立的法庭执法能解决所有的执法问题、维持市场秩序，引入监管则只有弊而无利。为什么不能用法庭执法解决所有问题呢？第二个问题是，谁来监管，或谁来执法。当由不中立的行政机构执行监管时，政府失灵的问题就堂而皇之地进入了执法领域。如果没有监管，可能产生市场失灵，那么，市场失灵与政府失灵，孰轻孰重？对这些问题的解答，不仅关系到对司法制度的基本认识，也直接关系到普遍的制度设计，关系到普遍的改革的设计。

上述提及的这些问题是所有已经建立了法治的发达国家面对的重要问题。与发达国家相比，中国面对的问题更基本、更严重。在缺少独立有效的法庭执法的条件下，事实上政府监管取代了大量法庭执法。在相当普遍的范围内，过度依赖监管往往是有意的政策设计，有些是一厢情愿，有些可能是不得已而为之。过度依赖监管的弊病在中国广泛而且严重。这不仅导致大量执法不公的问题，而且导致很多领域存在没有执法、不能执法的问题，因为监管不可能面面俱到。如何改革中国的司法制度，是中国改革面对的最基本问题之一。

受哈特（1995）用不完备合同理论解释产权的启发，我们提出了不完备法律的理论，解释执法制度的基本机制（Pistor and Xu, 2003）。解释在什么条件下，何种类型的执法机制对社会最好。例如，在什么条件下，只使用中立的法庭执法是最优的执法机制；在什么条件下，需要监管一类的行政执法制度辅助法庭执法，等等。

不完备合同理论是在完备合同理论基础上的发展。与这点相似，不完备法律理论是在经典法学基础上的发展。也就是说，我们的理论与经典法学理论是包含的关系，而不是冲突的关系。已有的经典法学或法-经济学关于执法的理论，都有两个隐含的基本假设作为起点（尽管有些经典法学理论奠基者们可能并没有意识到存在这个假设）。第一，法律是完备的（或者可以设计成完备的）；第二，法庭是中立的。第二个假设符合所有发达国家

的基本现实。也是我们的基本假设。但我们的理论放弃了经典法学理论中，法律完备性的基本假设。因为，这正是理解不同执法制度的起点。这不仅使得我们的理论比经典的理论能解释更多的重要现象，也更接近现实。

法律完备性的假设，意味着完美设计的法律条文中应该既没有漏洞，也没有歧义。在这个条件下，为保证司法公正，独立法庭必须只能是事后执法、被动执法，以保持在中立立场。通过法庭事后执法，最优设计的完备法律可以达到最优阻吓的效果。最优设计的完备法律规定，任何违法行为招致的惩罚，必须超过此行为给违法者带来的收益。这使得在公正执法的社会里，所有理性的人，面对法律和执法，会选择不犯法。这就是法庭执法的最优阻吓的均衡状态。这是著名的边沁（Jeremy Bentham，18 世纪；法学家、功利主义哲学家）和贝克（Gary Becker；他关于法庭执法的论文是获得诺贝尔奖的主要工作之一）理论的概要。按照这个理论，监管不仅多余，而且因为监管导致政府失灵影响社会而有害。在 1930 年之前，完全依赖法庭执法维持市场秩序，在没有政府监管的条件下，英美金融市场的大发展，为产业革命提供了必要的金融支持。这段重要的历史事实，可以视为支持边沁—贝克理论的证据。但是，自从 1929 年危机以后，从美国开始，几乎所有现代法治社会中，都逐渐引入了监管，即两种不同的执法制度。

我们对此做出的理论解释是，如果法律是不完备的，理性的人，包括法官、律师和任何非法律行业的人，对法律的理解，尤其是关于法律覆盖的范围和惩罚程度，就会各有不同。他们的计算就会不同。这样，即便有了最优设计的法律，即便是中立的法庭执法，单靠事后执法，也会丧失最优阻吓的功能，即我们称的阻吓失灵。因此，需要设计不同的执法制度，来辅助法庭执法。这是不完备法律从理论解释为什么存在多种司法制度的基本要点。

按照不完备法律理论，引入不同于法庭的执法机制，是为了应对法庭阻吓失灵。因此，这种机制必须是与法庭的被动执法互补的，是事先主动预防机制。而这是不能由法庭执行的。这就是通称为监管的实际运作机制。但问题是，无论是作为行政分支的监管机构，还是与政府独立的其他实际施行监管的机构（例如商会、行会等），无论他们是否独立，无论他们是否有高尚的道德，只要从事主动执法，就自动丧失了中立的立场。不中立的执法机构不仅可能会执法不公正，而且其执法的权力，可能会成为产生腐败的制度根源。我们统称以上问题为监管失灵，是政府失灵的一种类型。

为了减少出现监管失灵，并减轻监管失灵带来的社会后果，监管制度的设计应该遵循以下原则：（1）保持监管机构中立；（2）限制监管的权力范围。由于监管的主动执法方式，使其运作丧失中立，监管机构比法庭更容易不公正，更容易腐败。这使得监管机构本

身在所监管事务中是否中立，对于执法公正和防止腐败，变得尤为重要。保持监管机构的中立，包括独立于政治权力，以力保其执法的中性，防止政治权力扰乱执法公正；独立于商业利益，防止商业利益侵蚀执法公正。监管机构一定要尽量独立于其他行政权力。在限制监管的权力范围方面，监管机构的独立执法权力，必须严格地限制于预防性的民事执法，限制于狭窄界定的专门领域。即便在其负责的专门领域内，所有超出预防的执法及刑事执法方面，监管者都必须无权独立执法。面对任何事后执法和刑事案件，执法权必须在法庭，而监管者的执法职能必须转变为起诉方。

法律的不完备性，与技术和社会的变化，及其复杂性紧密相关。技术和社会越是经历快速革命性变化，法律就越是不完备。熊彼得的“创造性破坏”通常用来讨论在技术革命时期，技术、企业、市场和经济增长中的现象。我们的不完备法律的理论则从新的角度，从制度的角度，重新认识“创造性破坏”。重要的是，技术革命带来的破坏，不是天经地义地注定会成为“创造性破坏”，而可以成为绝对的破坏，包括对法律、对秩序、对社会的绝对破坏。实际上，在已经建立了法治的发达经济社会里，技术和社会经历的快速革命性变化，常会破坏已有法律的完备性，因而破坏市场秩序。能够以创新方式应对这些挑战的制度，能够在司法制度中产生“创造性破坏”的制度，才能把绝对的破坏，转变成“创造性破坏”，才可能在技术革命的经济中保持法治，保持市场秩序，使得新技术得以有利于经济增长，有利于和平与进步。

引入监管会给社会带来很高的成本，因为预防性事先主动执法的性质，也因为监管失灵会带来很大的社会成本。在已经建立了法治的社会里，对于某个领域是否引入监管，都要认真权衡利弊。只有在满足以下条件，不得不监管的领域里，才引入监管：（1）法律高度不完备的领域；（2）伤害性活动导致的社会后果特别严重的领域，例如直接威胁生命安全或产生巨大负外部效应的行为。

对中国，国情决定改革和关切的重点不同。如上所述，司法制度的核心是独立的法庭。在尚未建立独立法庭，甚至意识不到司法独立重要性的条件下，把主要注意力放在政府监管上，会误导改革的方向，而且会阻碍建立法治的长远努力。建立有效的独立的执法制度需要长期努力，不可能一蹴而就。但是，建立执法机构，往往是推进许多改革的前提。很多改革不能坐等法治的建立。在实际中，为应付当务之急，经常转而依赖行政监管，取代法庭。必须注意，这种监管与法治社会中的辅助法庭执法的监管有本质差别。因为这里法庭执法碰到的大多数严重困难，更多不是因为法律不完备造成的。这里，监管往往不限制在事先预防上；在权力结构上，监管机构往往更服从上级，而不是服从法庭。而且，为

暂时目的建立了行政监管机构，而这些机构在这个制度中形成了自身的利益，这些利益就会成为影响长远的法治改革的障碍。

不完备法律理论告诉我们，法庭的独立被动执法是法治的基础；在法庭执法的阻吓功能因法律不完备而大大削弱的某些领域，以监管机构的主动执法作为补充，是最优的执法机制。这是包括中国在内的发展中国家，建立法治制度的发展方向。因此，在改革过程中，一定要首先把重点放在建立独立法庭的制度上。

3. 软预算约束理论：解释制度与创新及中国面对的经济问题

研发与创新对长期经济增长起决定性作用。但研发和创新面对严重的激励机制问题。制度通过决定研发和创新中的激励机制问题，深刻影响研发和创新的效率。例如，国有制（包括研发与生产）的苏联东欧国家，研发占 GDP 比例曾持续远高于市场经济国家。但由于无法解决激励机制问题，其创新的成果，除了航天与核工业外，普遍远劣于市场经济，尤其是在计算机和生物等前沿领域（因为紧密影响军事能力，苏欧极端重视在这些领域研发的投入）。在创新创业成为中国举国政策的今天，清醒认识制度与创新的关系，尤其是制度改革与创新创业的关系，至关重要。

受到哈耶克、熊彼德等等人的启发，以科尔奈、德瓦特里庞和马斯金的软预算约束理论模型为基础(Kornai, 1992; Dewatripont and Maskin, 1995)，颖一和我提出了一个理论模型，解释制度是如何决定研发和创新中的激励机制的 (Qian and Xu, 1998)。我们理论的要点如下：（1）市场制度下的硬预算约束，决定了市场中的研发过程中，事后选择的优胜劣汰的机制（事后特指产生研发的结果之后；事前特指尚未进行研发活动之前）；（2）优胜劣汰的激励机制，保证研发过程高效率，在较低成本的代价下，使得市场上有大量研发项目，以并行方式竞争，由此提高了全社会研发成功的机会；（3）国有制度下的软预算约束使得事后优胜劣汰机制无法运作；而且由于难于淘汰差的项目，使研发成本上升，研发效率低下；（4）作为替代，国有体制只好在研发尚未展开的条件下，依赖自上而下的官僚体制，对研发项目进行事先评估。靠减少研发项目，尤其是减少并行的项目，来控制成本；（5）这不仅扭曲研发的激励机制，而且在最前沿的创新领域里减少并行竞争，导致“失误”不断。因此，官僚体制中表现出的“错误”百出，实际源于制度。在这个制度内，无论如何奖惩管理人员，都永远不能在前沿领域摆脱“错误”百出的状态。

即便在发达的市场经济里，研发也深受不同的企业制度、市场制度和司法制度的影响。例如，最近半个多世纪以来，绝大多数的革命性或开创性的原始发明和创造，几乎都产生于风险资本资助的创新公司；相反，有充分自有资金的大公司，其研发则集中于改进型或渐进型的创新；或依赖收购已经拥有创新成果的小公司。

然而，风险资本的发展依赖发达的金融市场制度，后者则以发达的司法制度为基础，为前提。风险投资在参与创新活动时，大多同时涉及多个独立投资者。这是使风险资本能形成硬预算约束的条件。与此成鲜明对照的是，虽然在市场上运作的大公司整体上受硬预算约束，但其内部的创新活动依赖自有资金。大公司的内部资本市场无法模拟大量独立的、可以破产的风险资本。因此无法模拟硬预算约束机制。内部独资、充分的现金支持，使得大公司从事创新活动的核心机制是软预算约束（或公司能承受的软预算约束）。这从根本上决定了大公司不在风险最大的领域从事创新（Huang and Xu, 1998a, 1998b, 2003; Maskin and Xu, 2001）。在一定意义上，这是从金融的角度重新讨论科斯在 1930 年代提出的著名问题——“什么是企业边界”。企业的所有制与企业的边界，是密切相关而又不同的问题。只有在私有制为基础的市场经济中，由资产的所有者在市场上自己决定企业的边界，才能在市场上同时存在有以创新为主的中小企业，又有以大规模开发、生产、销售和服务为主的大企业。既有创新的高效率，又有生产销售的高效率。

与此相对应，政府建立的风险资本，则难以产生政府期待的市场运营结果。欧盟、日本，其他一些国家以及近些年的中国等曾试图靠政府建立风险资本，模拟美国的独立私有风险资本，希望推动创新。但是这些努力忽略了风险资本的制度条件。因此，经过了二三十年的努力，这方面的尝试都不成功。这个教训，以及其中的道理，需要国人吸取(Huang and Xu, 1999)。

下面，我应用软预算理论，讨论一下中国经济中目前最受关注的问题：产能过剩与杠杆率猛增。这两个并行的问题都是软预算约束驱动的。而软预算约束的核心在于国有企业和地方政府在资不抵债的时候，有政府救助，不会破产。这导致他们没有自我约束，不负责任地借贷和扩张。

软预算约束是改革早期人们就熟悉的老问题。在 1990 年代，经过有效的硬化预算约束的改革，问题有所解决，为后面的经济发展奠定了基础。但是，硬化预算约束的改革没有继续，近年来，软预算约束以新形式迅猛重返，后果严重。表现为，地方政府以土地抵押的融资平台大规模借债；各类国有企业以巨额银行债务为支持快速扩张，导致恶性能过剩问题。更重要的是，软预算约束进入了证券市场。上市企业资不抵

债时，不会破产，也不会退市，而是由政府通过各种各样的方式向这些业绩差、严重亏损的上市公司注资。这不仅扭曲了金融市场，而且破坏了金融市场的基本秩序，直接从负面影响创新的融资。

之所以风险资本主要集中在证券市场发达的国家，原因就在于证券市场是一个硬预算约束的市场。而且，硬预算约束反过来又是保证证券市场健康的必要条件。当把这个约束破坏后，整个证券市场便会出问题。

4. 结束语：三个方面的共性

以上各节的讨论，分析了在不同制度下如何解决激励机制问题：包括在官僚制度中，解决各级官僚的激励机制问题，促进社会的改革和经济的增长；在不同的司法制度下，解决所有的人（官僚、企业、个人）守法的激励机制问题；最后，在不同的财政金融制度中，解决官僚、企业高管和企业家人与创业、投资相关的激励机制问题。对这几个领域的分析得到的结论中有一个共同点：在任何政治、经济、司法领域，除了军队、消防队等任务简单而且应急的组织之外，以中央集权的官僚制度统治资源和人力，都面对无法解决的，激励机制问题的陷阱。具体地看，只要面临重要的多重任务，自上而下的政府官僚制度就无法解决各级官僚的激励机制问题；自上而下的司法制度，无法有效执法；自上而下的财政金融制度，会产生软预算约束问题，限制创新。这些结果不仅说明为什么市场经济超越计划经济，更说明，为了市场经济的秩序和发展，从制度上，应尽可能减少自上而下的行政制度、财政金融制度以及司法制度。在不得不保持自上而下统治的领域，则要尽力缩小其统治的范围。

参考文献

Becker, Gary S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, 76:169-176.

Bentham, Jeremy. 1830. *The Rationale of Punishment*. <http://www.la.utexas.edu/labyrinth/rp/index.html>
ed. London: Robert Heward.

Dewatripont, Mathias and Eric Maskin (1995), "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies," *The Review of Economic Studies*, 62(4): 541-55.

Hart, Oliver (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure: Clarendon Lectures in Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom (1991), "Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design," *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 24–52.

Huang, Haizhou and Chenggang Xu (1998a), "Soft budget constraint and the optimal choices of research and development projects financing," *Journal of Comparative Economics*, 26 (1): 62-79.

Huang, Haizhou and Chenggang Xu (1998b), "Boundary of the Firm, Commitment and R&D Financing," mimeo, *London School of Economics*.

Huang, Haizhou and Chenggang Xu (1999), "Institutions, innovations, and growth," *The American Economic Review*, 89 (2): 438-444.

Huang, Haizhou and Chenggang Xu (2003), "Financial syndication and R&D," *Economics Letters*, 80 (2): 141-146.

Kornai, Janos (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.

Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics*, 89(9–10): 1743–62.

Maskin, Eric, and Chenggang Xu (2001), "Soft Budget Constraint Theories: From Centralization to the Market." *Economics of Transition*, 9(1): 1–27.

Maskin, Eric, Yingyi Qian, and Chenggang Xu (2000), "Incentives, Information, and Organizational Form," *Review of Economic Studies*, 67(2): 359-78.

Pistor, Katharina, and Chenggang Xu (2003), "Incomplete Law," *New York University Journal of International Law and Politics*, 35(4): 931–1013.

Qian, Yingyi, and Chenggang Xu (1993), "Why China's Economic Reform Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector," *Economics of Transition*, 1(2): 135-170.

Qian, Yingyi and Chenggang Xu (1998), "Innovation and Bureaucracy under Soft and Hard Budget Constraints," *Review of Economic Studies*, 65:1:151–64.

Qian, Yingyi, Gerard Roland and Chenggang Xu (2006), "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations," *Journal of Political Economy*, 114(2):366-402.

Weitzman, Martin L. and Chenggang Xu (1994), "Chinese Township Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," *Journal of Comparative Economics*, 18(2): 121-145, 1994.

Xu, Chenggang (2011), "The Fundamental Institutions of China's Reform and Development," *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.