

经济治理、增长和政府能力

蒂姆·贝斯利 (Tim Besley)

2015年11月6日

北京凯恩克劳斯经济研究基金会年度讲座



演讲议题

- 过去30年来经济学家的思路有两大重要改变
 - 更加重视政府在有效促进经济增长中的作用
 - 更加重视制度在国家长期成功发展中的作用
- 中国的进步是推动这些研究领域的主要原因之一
 - 自1980年代中期以来，采用了更为市场导向的经济政策
 - 但政府发挥了强大的支持作用
- 这给市场引导和政府引导的标准二元发展理论提出了挑战
 - 强调了保持平衡的重要性

演讲的安排

1. 分析政府能力的不同维度及其重要性
2. 结合经济治理问题
3. 探讨对增长和稳定的影响
4. 总结

演讲主题

- 本人的研究，是从建设和增进政府能力的视角来分析政府的作用
- 核心观念是，政府能力由三方面组成
 - 合作能力
 - 财政能力
 - 法治能力
- 这些是成功的市场经济的基础
 - 要求政府进行投资，并反映着一个国家的制度架构和层次

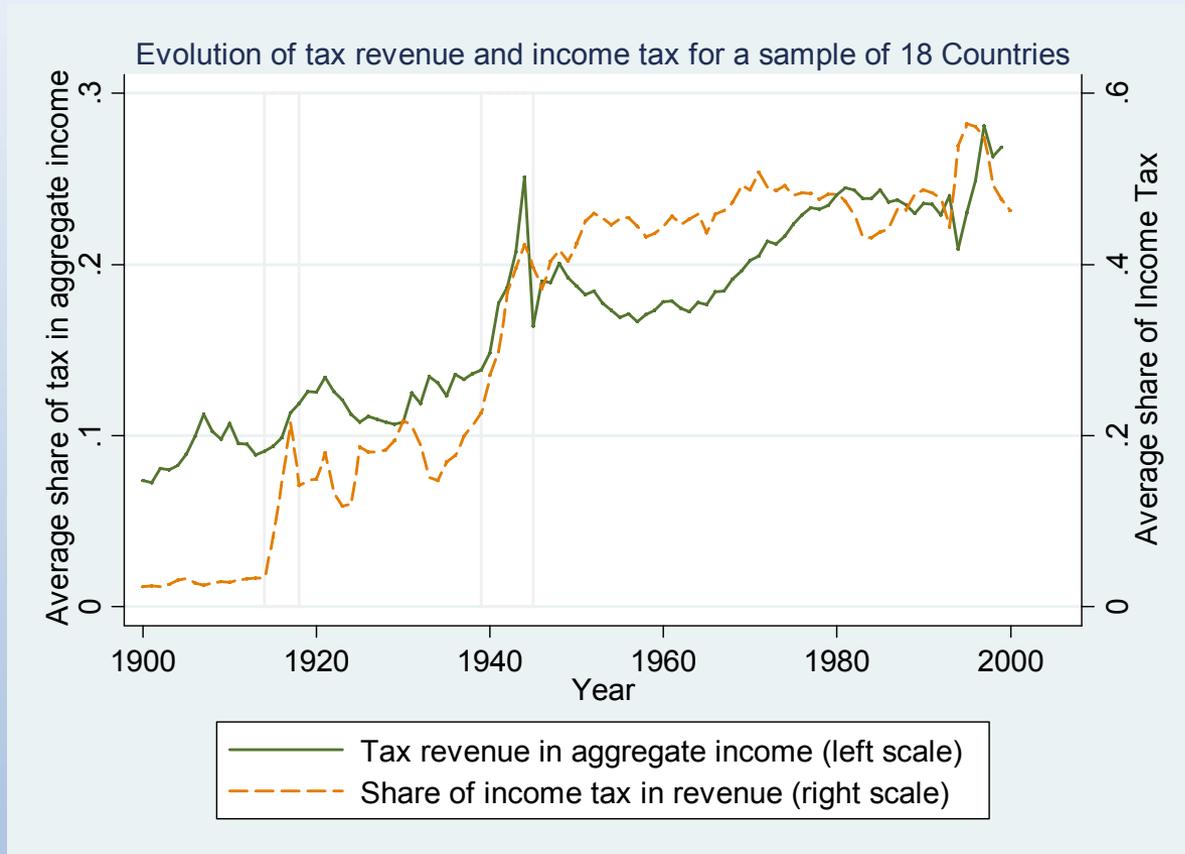
合作能力

- 政府如何为其公民提供.....
 - 核心的公共产品，例如
 - 教育
 - 住房
 - 医疗
 - 人与人之间和生命周期中间的再分配
 - 扶持弱势群体
 - 退休保障
- 要求对专业化的管理机构和优秀的实施能力进行投资
 - 对政策的评估

财政能力

- 征税权是政府权力的基石之一
- 政府如何向公民征税.....
 - 税基广泛的税种具有吸引力
 - 利用增长的收益来扩大公共预算支出
 - 鼓励政府推动受益面广泛的经济发展
 - 税收体制需要做到.....
 - 公正：按规则办事
 - 有效：依靠对监督和守法的投资

对20世纪的概览



该研究包含的样本国家有：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、丹麦、芬兰、爱尔兰、日本、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、瑞士、英国和美国

法治能力

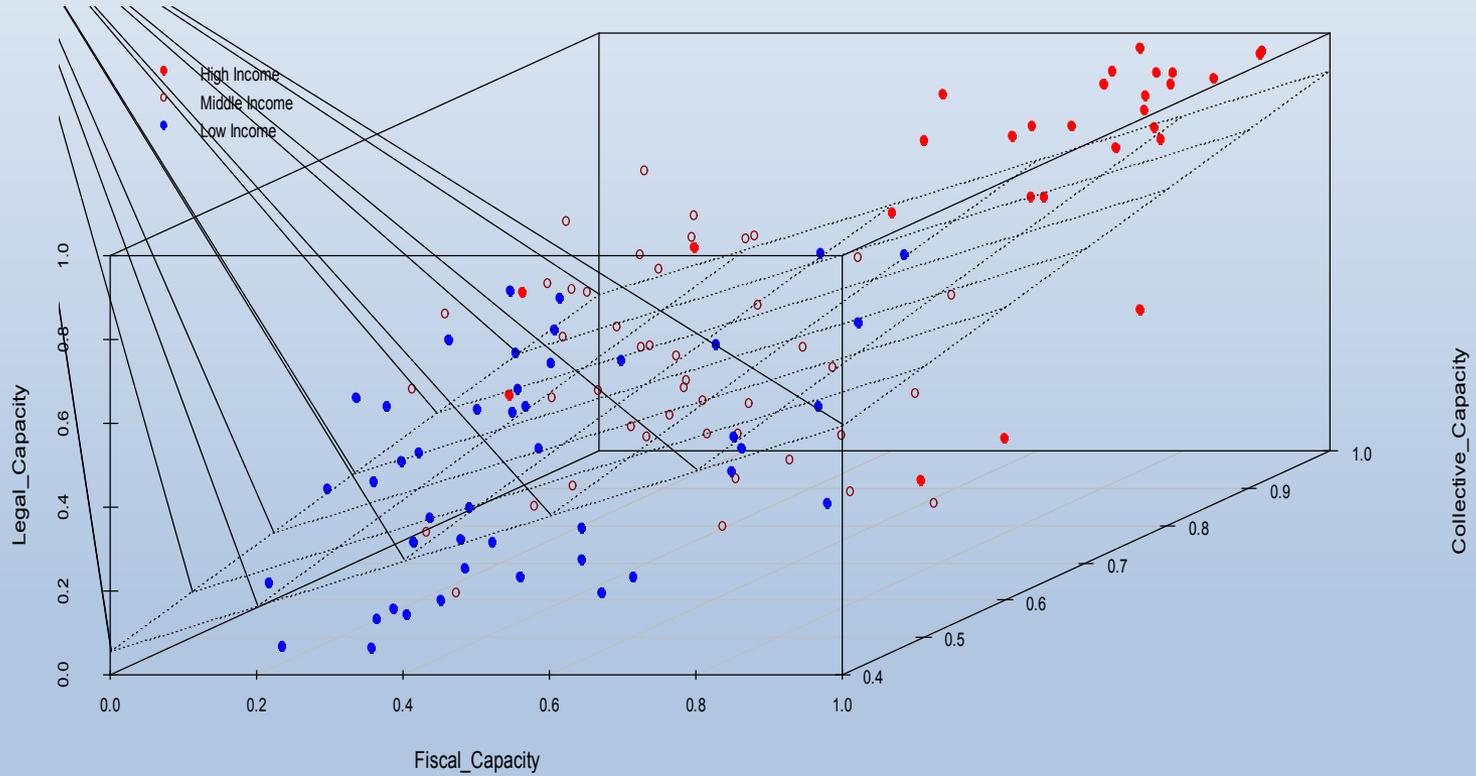
- 公正无偏的法律体制能创造公平环境，促进市场经济发展
 - 人们知道能够在平等条件下相互开展贸易
 - 促进新企业的市场进入
 - 保护财产权利能鼓励投资和创新
- 司法独立是法律公正的保证
 - 要求对独立的法律专业人士进行培养投资
- 法律和监管能共同发挥作用
 - 监管需要服从有明确定义的法律架构

如何衡量政府能力？

- 难以直接地做到
- 可以通过粗略手段来反映这些指标
 - 合作能力是基于1999年的学校教育和预期寿命编制的指数
 - 财政能力是1999年的税收收入占总收入的比重
 - 法治能力是2006年的世界银行商业环境调查的合同执行指数
- 然后再结合各国的收入水平把每个得分点用颜色区分开

各国的政府能力

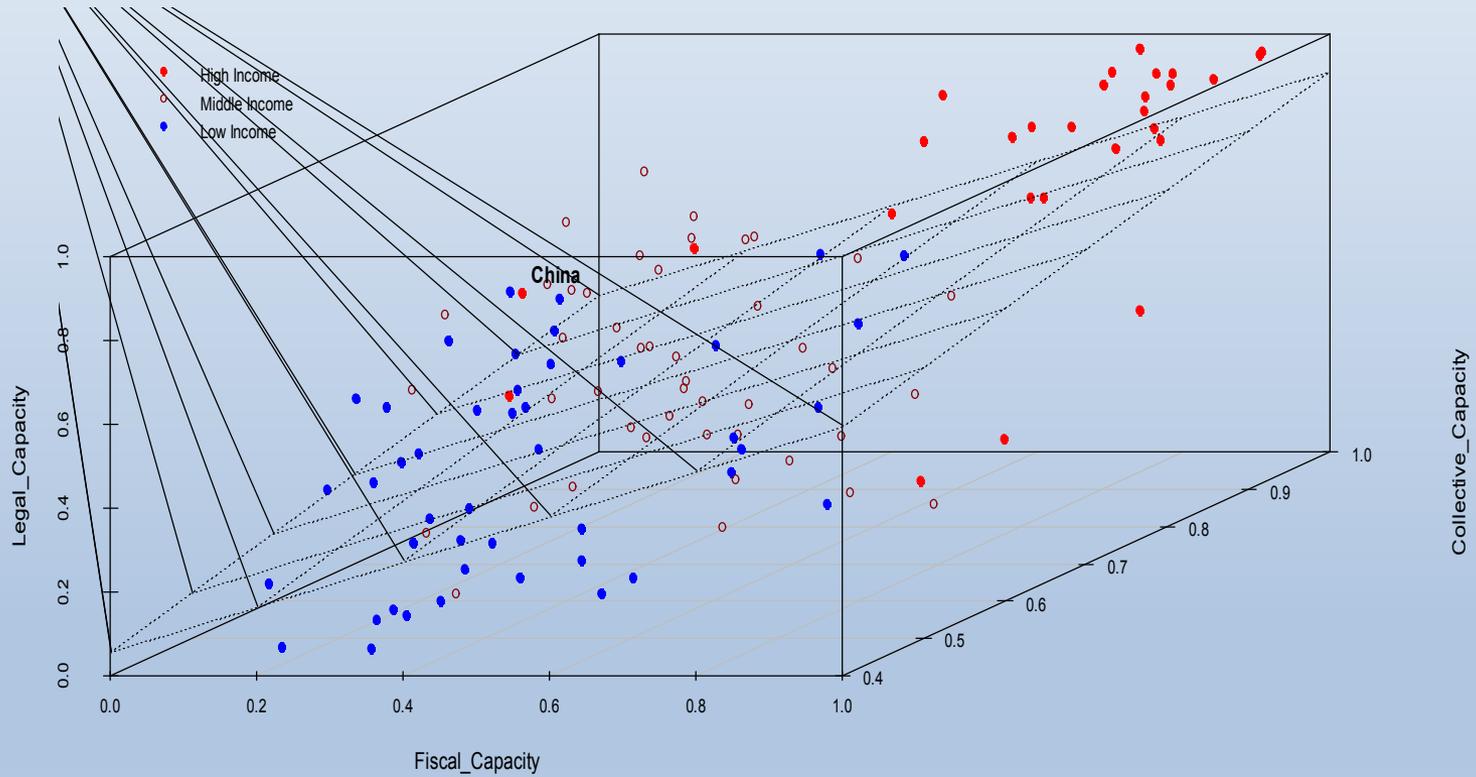
Figure 2: Three Dimensions of State Capacity



各国的政府能力

(中国被单独标注出来)

Figure 2: Three Dimensions of State Capacity



各国的政府能力

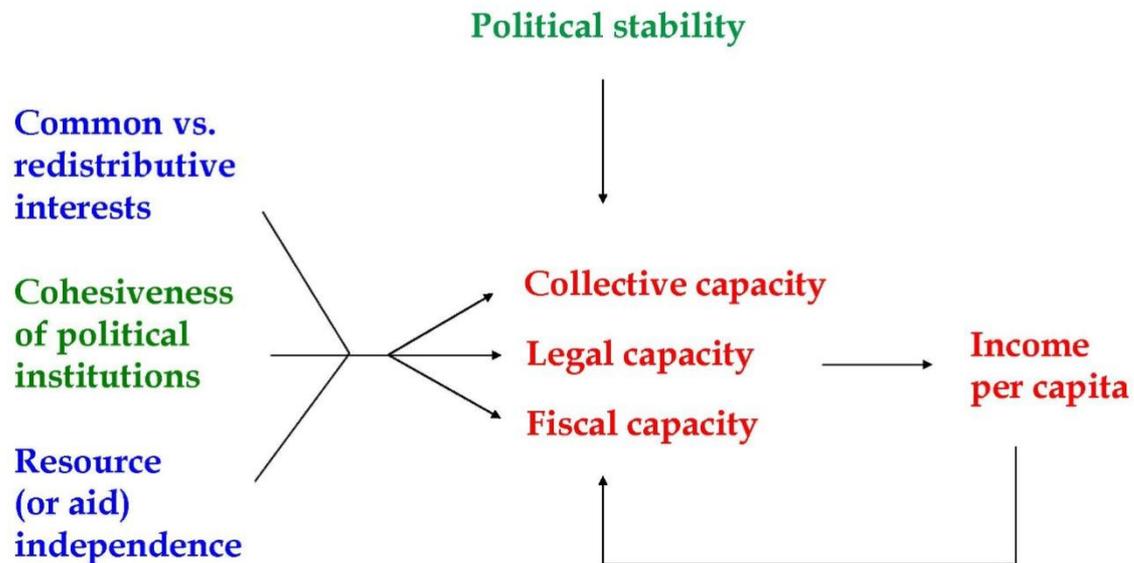
- 从图中能得到怎样的结论？
 - 不同维度的政府能力存在关联，背后应该有共同的决定因素
 - 收入较高的国家通常有着更强的政府能力
 - 但并不代表存在因果关系
 - 政府能力建设是发展过程的一部分，也是我们需要研究的目标
 - 提高政府的运转水平并不是经济发展的自动成果，而是需要政府有意识地采取行动

理解政府能力投资

- 能力建设是政府的核心职能之一
- 对政府追求的目标如能达成共识，将产生最大的投资激励
 - 中国的政府行动高度关注经济发展
- 制度的作用是形成并保持共同的关注
 - 核心的关注点是实现良好的经济治理
- 如下的理论范式来自本人与Torsten Persson的合作研究，概括了我们认为会影响政府能力投资的因素

政府能力建设

Figure 3 What determines different types of state capacity and why do they vary together?



政府能力建设

- 某些影响因素是由历史和地域条件决定
- 但这些不是决定性的
 - 良好的治理能改变一个经济体的发展轨迹及其政府能力
 - 法治能力建设能创造良性循环
 - 关键的挑战是把专家经验与问责制结合起来
- 成功的经济体经常会探索治理改革的新方向
 - 以便解决现有体制的问题
 - 例如，英国刚宣布成立一个新委员会来研究有价值的基础设施项目
 - 这是在长期的低投资后采取的行动

中国的发展案例

- 从2007年开始，中国正式承认了私人产权的地位
- 集体合作能力也得到了加强，扩大了教育和（部分的）医疗服务的公共提供
- 伴随着经济增长，财政能力得以加强，税收收入增加，自1994年税收改革以来也进行了深入的财政体制调整

实践中的经济治理

- 制度架构的重要性在于，给好的政策创造激励
- 经济学分析不但适用于市场研究，也适用于对行政机构、政治家、法官、家庭和社会状况的研究
 - 我们发现，人们总是会采取对自己最有利的行动
 - 诀窍在于把私人利益和公共利益结合起来
 - 成功的治理要求找到能持续地做到这个的办法

解决治理问题的两个途径

- 正式的规则
 - 宪政安排和规范
 - 谁来监督监督者？
 - 靠法律体制来制定规则
 - 这些决定了谁能得到怎样的授权，以及如何对他们问责
- 非正式的习俗
 - 默认的规则
 - 从习惯和实践中发展出来
 - 留下更多灵活性

一个案例

- 英格兰银行的货币政策委员会
 - 本人曾担任委员（2006-2009年）
 - 在月度会议上负责决定利率水平
- 按照正式规则进行运转
 - 会议
 - 任期
- 但非正式习俗同样重要
 - 投票的次序
 - 关于公报的协定
 - 参与“非强制性”事件

非正式的习俗

- 具有灵活性优势
 - 例如，对金融危机的反应
- 此类规范是否容易被打破？
- 经济治理是否必然要求增加正式规则？
 - 本人对此并不完全肯定
 - 自身的激励是需要利用的重要力量
 - 某些人较为诚实，具有公益心
 - 某些人热爱努力工作，甚至不在乎物质回报
 - 太多的规则是否会破坏这些激励？

上述观念的应用

- 良好的经济治理应实现正式规则与非正式习俗的平衡
- 对正式规则的某些改革可以起到效果
 - 例如法治改革
 - 对公务员的监督体制
 - 公司治理方面的透明规则
 - 由独立监管者制定规则，强调可预见性
- 中国的制度架构在这些领域仍处于发展中
 - 这些领域的良好发展，将更好地支持各种维度的政府能力
 - 实现经济的成功发展
 - 增强国民在公共服务上的可及性

经济治理与稳定

- 政策应对的一个重要内容是对冲击和意外事件的反应
- 许多OECD国家在2008年金融危机后的表现就是明证
- 各国的应对措施不同，制度架构对此有着关键的影响
 - 各国中央银行的应对权限有很大差异
 - 各国金融市场也有不同的监管体制
 - 货币政策和财政政策之间的外溢效应很重要
 - 欧元区设计的结构较为僵化
 - 限制了协调行动

英国的案例

- 英格兰银行的应对措施是放松货币政策
 - 在达到利率下限后，又转向（由财政部支持的）量化宽松政策
 - 在一定程度上模糊了货币政策与财政政策的界限
- 财政部组织主要的银行救助行动，使两家大银行转为国有
- 对银行的监管从此移交给英格兰银行
 - 英格兰银行还获得了执行宏观谨慎监管的授权
- 英国受益于灵活的汇率体制

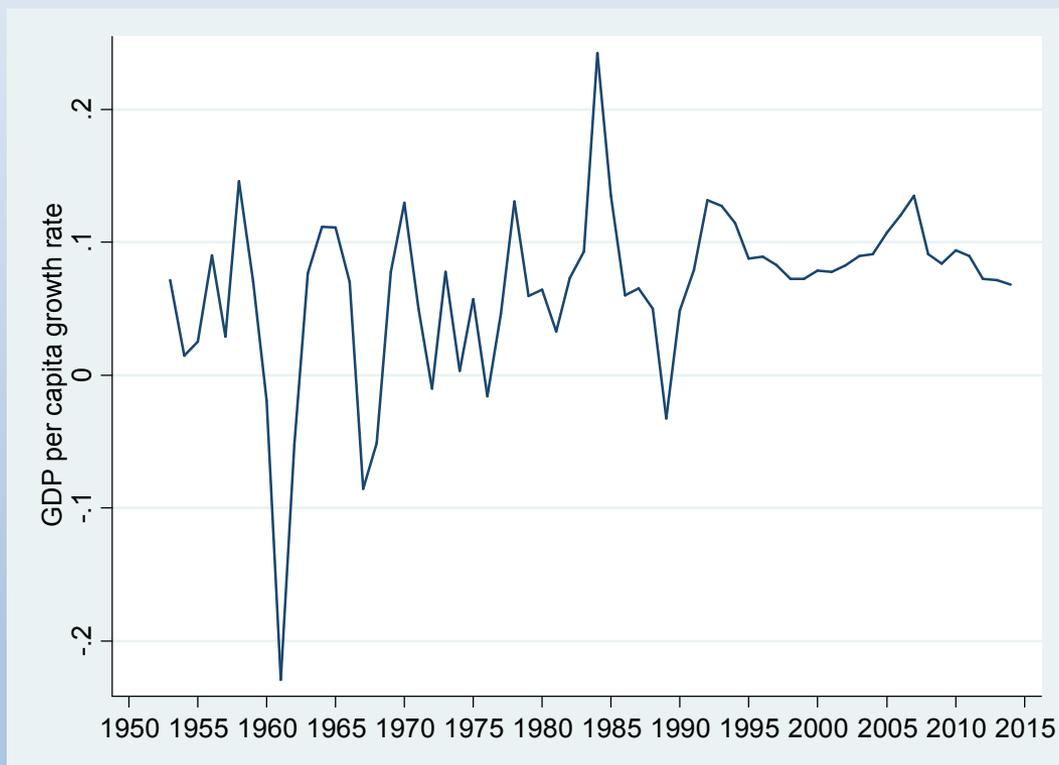
英国的案例

- 对于危机应对来说，这是个很有价值的案例研究
- 习俗和非正式规则发生了某些改变
 - 以新的方式执行货币政策
- 正式规则发生了某些改变
 - 创立了预算责任办公室以监督财政政策
 - 调整了责任安排
- 但这些工作是在稳定规则的架构下开展的
 - 让决策者承担责任
- 从经验中成长
 - 不是所有事情第一次都能做对
 - 重要的是在必要时调整路线

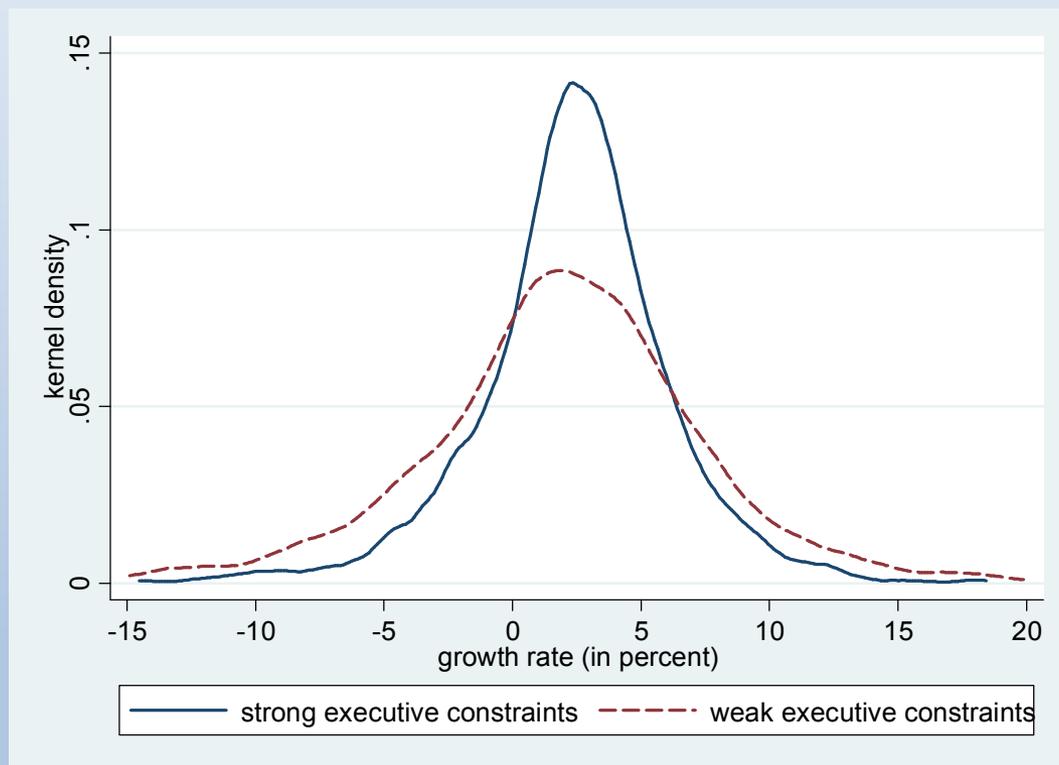
良好的治理还关系到对挑战的正确应对

- 这方面的研究还不够丰富
- 大多数研究是关注基本业绩水平，而非波动性
- 但波动问题至关重要
 - 所有经济体都经历过不稳定期
- 中国近来的增长成绩令人瞩目，不但增长率高，而且稳定
- 本人与Hannes Mueller最近的合作研究，试图分析增长的波动性问题及其与良好的经济治理的联系

中国的增长历史



增长波动性与行政约束因素有关



经济治理与稳定

- 制度设计的一个关键是对冲击能否保持稳健
- 飞机设计中采用了稳健控制理论
 - 稳健控制方法试图找出不确定性的边界，而不是何如用分布函数描述。找到不确定性的边界后，控制手段就能产生满足所有情况下的控制系统要求的结果。因此，稳健控制理论也可以视为最坏情况分析法，而非典型情况分析法。必须认识到，为保证系统满足特定的要求，某些性能可能被牺牲掉。在处理安全性要求较高的系统时，这应该是常识。——Leo Rollins，稳健控制理论（Robust Control Theory）
http://www.ece.cmu.edu/~koopman/des_s99/control_theory/
- 对未来的制度研究而言，如何设计更为稳健的制度将是个有趣的课题

经济治理和稳定

- 需要建立一套制度来平衡灵活性和限制性
 - 过分僵化导致缺乏活力
 - 金融危机之后的欧洲的情况？
 - 不负责任的过大的自由裁量权也可能带来危险
 - 给金融危机中的中央银行的独立性提出了挑战
 - 中央银行在什么时候应该同政治家合作？
 - 中央银行以自己的资产来直接承担风险，是关系重大的议题
- 良好的经济治理要实现专业技能、灵活性和问责制的平衡

中国的治理改革：前进方向

- 加强法治
 - 增强司法独立
 - 提高法律程序的职业性
 - 更多地以普遍接受的原则作为指导
- 中国正在取得的进步：
 - 中共中央办公厅和国务院办公厅在今年发布文件，制定新的规范以限制对司法案件的干预
 - 例如，不再允许政府部门来决定是否采信证据
- 关于监管改革的讨论
 - 监管部门的授权和问责是关键
 - 使中国做好应对未知挑战的准备

总结

- 目前的普遍共识是，制度架构对经济的成功发展至关重要
- 市场经济的成功发展要求得到政府的有力支持
 - 包括对冲击的应对，以及保持良好的平均发展水平
- 建设和维持政府能力关系重大
 - 这也要求对经济的发展做出响应
 - 建立非意识形态的理论架构来探索建设优秀政府的问题



谢谢！