

对中国深层次改革的思考：不完全契约的视角

聂辉华*

提要：本文重新考察了中国改革开放的总体战略，从不完全契约理论的角度解释了“摸着石头过河”战略在过去三十年中取得成功的原因，并指出了这一战略所内含的中央政府的承诺问题以及地方政府的激励扭曲问题。本文初步提出了一个改革试验的剩余控制权在中央和地方之间分配的最优原则，认为改革总体战略应该从“摸着石头过河”转换为“架起桥梁过河”。本文还从不完全契约理论的角度提出了国企改革、医疗改革以及政治和社会改革的一些基本见解。

关键词：改革 开放 中央政府 地方政府 不完全契约

JEL 分类：O100 O170 D860 H100

一、深层次改革需要新的分析框架

中国的三十年改革取得了举世瞩目的成就，这一点已经毋庸置疑。从 1978 年到 2008 年，中国的国内生产总值（GDP）已经跃居世界第三位，人均收入超过了 2000 美元，贫困人口减少了 2 亿人。然而，总体上中国的改革并未完成，而是进入了深层次阶段。经济改革初见成效，但现代市场经济体系尚未完善，政治改革蹒跚起步，社会改革任重道远。事实上，中国社会仍面临着许多重大问题的考验：住房问题、“三农”问题、城乡分割、收入差距、教育问题、社会保障、腐败问题和行业垄断。粗略地说，过去三十年的改革基本上解决了中国人的生存问题，而下一步的改革则需要解决中国人的发展问题。相对于在“一穷二白”的基础上实现快速的经济增长，在增长的基础上实现经济、政治和社会的系统性改革则牵涉到方方面面的利益分配，可以说改革进入了边际成本递增的阶段。如果说基本路线提出的“富强、民主和文明”是经济、政治和社会改革的目标，那么如何在战略上实施这些目标呢？特别是，作为改革实施主体的中央政府和地方政府如何在改革中发挥恰当的作用？如何看待国企改革、医疗改革以及未来的政治改革和社会改革？本文试图在一个统一的框架内讨论这些问题，从而为下一步的深层次改革提供理论启示。

新时期的改革需要新的分析框架，这一分析框架不仅要解释过去三十年改革的成败，而且要为下一步的深层次改革提供洞见。在现有文献中，国内外学者对中国改革的模式提出了若干种解释。有人认为，中国是“先增量改革，后存量改革”（例如，樊纲，1993；张军，1996；吴敬琏，2000）；也有人认为，中国改革的推动力来自财政分权下的地方政府竞争（钱颖一等，1996；杨瑞龙，1998；张维迎等，1998）；还有人认为，中国改革的特点是政府主导型或者利益集团推动型（例如，黄少安，2000；张宇燕，1994；姚洋，2008）。虽然这些观点能够在不同程度上解释过去的成功改革，但是却难以为未来的深层次改革提供前瞻性建议。就第一种观点而言，当改革深入进行时，存量改革不可避免，因此必然触动一些既得利益者的利益，从而纯粹帕累托式的“增量模式”将难以持续。第二种和第三种观点虽然强调了地方政府在改革中的角色，但是没有清楚地界定政府的行为范围，特别是没有考虑地方政府与中央政府的利益分歧以及由此带来的代理成本。一个有解释力的改革理论必须回答这些问题：过去的改革为什么能够成功？当前和未来的改革为什么是边际成本递增的？中央和地

* 中国人民大学经济学院。通信地址：100872，北京市海淀区中国人民大学经济学院，niehuihua@263.net。作者感谢“全国优秀博士学位论文专项课题”的资助以及在哈佛大学经济系从事博士后研究期间哈特教授（Oliver Hart）提供的学术指导。本文的修改得益于作者在斯坦福大学和青木昌彦（Masahiko Aoki）、阿罗（Kenneth Arrow）两位教授的讨论以及匿名评审人的建议，但所有可能的错误由作者承担。

方如何在深层次改革中扮演恰当的角色？为此，我们必须寻找一种新的分析框架，在识别改革的性质的前提下，站在历史的基础上探求未来的改革战略，厘清作为改革主体的中央政府和地方政府的分工，并且针对当前改革的几个热点和难点问题提出建设性的政策建议。这正是本文的任务。

中国的改革是在社会主义宪法框架下将西方市场经济的成功经验和中国独特的政治经济环境相结合的过程，因而在这个意义上是一个不断试错的过程，甚至是前无古人的探索。“摸着石头过河”这句话形象地概括了中国改革的总体实施战略。如果把改革理解为一种契约，那么它显然是一种不完全契约（incomplete contract），即各个利益主体无法预料到未来的各种情况，并且在或然事件发生前以可证实的方式写出一个完美的改革实施计划。各个利益主体只能走一步看一步，等情况明晰之后再行谈判和利益分配。这是我对中国改革性质的一种理论“识别”（identification）。不完全契约理论（incomplete contracting theory）主要来源于哈佛大学奥利弗·哈特关于企业最优产权安排的开创性论著（Grossman and Hart, 1986; Hart and Moore, 1990），因此又称企业的产权理论。^① 不完全契约理论的逻辑是，由于当事人的有限理性或者缔结契约的高昂交易费用，当事人不能预见到未来所有可能的情况并且以没有争议的语言写入契约，或者缺乏一个公正的第三方来执行契约的关键条款，因此双方达成的契约是不完全的。在这种情况下，当事人先进行专用性投资，待未来的自然状况清楚之后进行再谈判。由于当事人的机会主义行为，这会导致事后对关系内准租金的敲竹杠现象，从而导致当事人事前关系专用性投资的激励扭曲。因此，应该通过最优的产权安排或者契约形式的设计来最小化交易费用。^② 在本文中，我将尝试从不完全契约理论的角度，基于历史的经验，分析中国的深层次改革困境，对改革的总体实施战略进行评价，并将这一理论框架用于分析若干改革难题，包括当下的国企改革、医疗改革以及尚未完全启动的政治改革和社会改革。

二、“摸着石头过河”的战略是不可持续的

（一）“摸着石头过河”的成功

中国改革开放的总设计师邓小平确定了改革和开放的基本国策，但是并没有为改革的具体过程设计详细的路线图。相反，他认为改革是“伟大的试验”（邓小平，1993，第156页），鼓励地方政府“看准了的，就大胆地试，大胆地闯”（邓小平，1993，第372页）。这是一种典型的“摸着石头过河”的战略。我们可以这样认为，在这场伟大的改革试验中，中央政府和地方政府达成了一个不完全契约：地方在事前投入专用性人力或物力资产进行改革试验，如果成功则在事后得到中央肯定，并且其经验作为正式的政策或制度推广到全国，然后中央和地方分享改革成功的收益，如果失败则地方自己承担风险。这一不完全契约被进一步细分出更多子契约，它们界定了地方政府及其下属部门以及进行改革试验的个人之间的关系。

以农村家庭联产承包责任制为例。在“文革”结束之后，面对农村经济一片凋零，中央尚无明确的政策来改变现状，并且中央和地方对于什么是符合当时意识形态的改革措施并无明确的规定。在这一背景下，1978年安徽省凤阳县小岗村的18位农民秘密签署了一个承包村内田地的协议，开创了家庭联产承包责任制的先河。当年小岗村就获得了粮食大丰收，推动了这一做法在安徽省内大规模实施。小岗村民的做法在当时需要冒着生命风险。事实上，当年《人民日报》发表了一封来信，批评安徽的做法动摇了“三级所有，队为基础”的体制。

^① 奥利弗·威廉姆森开创的交易费用经济学也可以认为是不完全契约理论的早期成果，但由于缺乏正式的数学模型，因此主流的不完全契约理论通常指企业的产权理论。

^② 后期的不完全契约理论没有考虑专用性投资，而是把契约看作一种参照点，考虑通过设计契约形式或者产权安排来减少敲竹杠损失，参见Hart和Moore（2008）。

幸运的是，当时的安徽领导人万里顶住了压力，并获得了邓小平的支持，这使得联产承包责任制很快成为惠及全国的国策。乡镇企业、经济特区、经济开发区和股份制银行等改革措施也都是通过类似的渠道由地方试点变成中央决策。然而不幸的案例同样很多，只不过在改革总体上成功之后，失败者的悲剧很容易被胜利者的光辉所掩盖。在发展非公有制企业的过程中，一些地方官员和民营企业家因为触及了当时的意识形态底线而丢掉官帽或深陷牢狱。由于中央对于改革的具体步骤并无明确的法律规定，因此一旦政治风云变动，地方政府以及当事人就很可能为改革付出代价。

1978年之前的若干年是一个经济增长几乎停滞的时期，只要松动僵化体制的任何一个方面，都会释放生产者的动力，从而带来快速的经济增长。因此，在中央政府和地方政府关于改革的不完全契约中，尽管改革的目标尚不明确，改革的路径尚不清晰，地方政府进行改革试验的努力在总体上风险并不大，实际上乃是卓有成效的。在策略上，“双轨制”在保护既得利益者的前提下，为增量改革领域的参与者提供了足够的物质激励。在要素禀赋上，中国庞大的廉价劳动力市场是其成为“世界工厂”的最有力武器。这是“摸着石头过河”这一战略能够成功的基本原因。公平地说，从世界范围来看，中国的改革并非孤军奋战。且不说英美发达国家已经确立了成熟的市场经济体制，从而为广大发展中国家的经济增长提供了现实的学习模板。何况近在咫尺的韩国、新加坡、中国台湾和中国香港等“亚洲四小龙”更是通过利用外资和发展劳动密集型产业取得了对中国大陆来说可望而又可及的成功。当然，中国的政治体制和社会环境与欧美国家甚至其他亚洲国家相比差别明显，因此经济改革容易成功而政治和社会改革至今迟缓。但是，当经济改革逐步深入，成为一项带动经济体系的各个方面并且受制于政治和社会环境的庞大工程时，当原有的改革动力已经充分释放时，“摸着石头过河”这一战略的弊端开始显现出来，并且其带来的改革成本开始超过改革收益。

（二）“摸着石头过河”的弊端

“摸着石头过河”的改革实施战略会导致中央（或上级政府）的承诺问题和地方（或下级政府）及底层改革试验者的风险分担问题。因为改革契约是不完全的，事前无法清晰地界定中央和地方的权利和义务，也无法定义改革试验的性质，因而实际上拥有决定性谈判力的中央总是处于强势地位。事前的不确定性一方面来源于当时领导人的认知局限，因为中国的改革是非常特殊的，没有先验的模式可以完全借鉴，当时国内的信息和知识也相对封闭；另一方面来源于当时意识形态方面的冲击，因为在改革过程中中国高层一直面对“左”和“右”两股力量的平衡问题。如果改革试验是成功的，那么中央可以在事后对地方的行为表示认可，同时分享改革的成果，并将改革模式由局部向全局推广。正如杨其静和聂辉华（2008）所指出的，这是一些地方政府竞争或“财政联邦主义”文献所看到的地方政府（或地方官员）与中央政府在经济增长方面激励相容的一面，然而也仅仅是一面。然而，一旦地方的改革试验是失败的，或者说虽然取得了经济成就但是不被当时的主流意识形态所接受，中央可以在事后将责任完全推卸给地方，地方也可能将责任转而推卸给个别官员或者具体实施的个人（官员或企业家），总之处于弱势地位的地方政府或改革的具体实施者将承担主要风险。例如，在姓“公”还是姓“私”、姓“资”还是姓“社”的思潮论争中，很多改革派官员被调离关键岗位，很多企业家关闭企业。由于改革前景的不确定性和改革契约的不完全性，中央对地方进行改革试验的显性或隐性承诺难以完全兑现，这也就是所谓的“时间不一致”问题。

如果地方改革成功的收益将被中央分享，但是改革的成本却要自己完全承担，就会造成地方对改革试验的事前专用性资产投入不足和努力的激励扭曲，这是被成功改革所掩盖的激励不相容的一面。为了进行改革试验，地方必须在宣传、人事、机构、资金和基础设施等各个方面进行筹备，一旦改革试验失败或者中途夭折，这些人力和物力方面的专用性投资都变成了沉淀成本，并且常常会给以后的工作带来负面影响。在充满派系色彩的官场，这一点尤其值得重视。尤其是当改革进入深层次时，任何一个环节的改革都会“牵一发而动全身”，

因此改革失败的成本更高、风险更大、影响更持久。理性的地方政府预期到这种情况，相对于社会最优的标准，就会减少事前的改革试验的投入，使其在边际上与预期收益平衡。地方政府的激励扭曲不仅表现为事前专用性投资不足，还变现为利用信息不对称在改革成功时夸大自己的努力成果，而在改革失败时尽量掩盖事实或者推卸责任。

相对于前期的改革，深层次的改革所要解决的问题更加复杂。在“增量改革”的思路下，容易改的肯定都先改了，而那些一时改不动的难题（例如城乡分割问题、收入差距和腐败问题）已经积怨颇深，因此深层次改革所能释放的改革动力更少。另一个减少了改革动力的原因是在改革过程中形成了既得利益者。这些群体从前期的改革中尝到了甜头，但是进一步的改革会削弱他们的利益，因此这些群体从过去的改革动力变成了改革阻力。典型的既得利益群体是垄断行业的国企领导和员工，他们受益于国家对国企的“抓大放小”。但是，如果继续打破国企的行政垄断，就将使他们损失垄断租金，从而导致他们抵制进一步的改革。总之，深层次改革使得地方政府进行改革试验的收益更少或者成本更高，因此中央政府的承诺问题将会导致地方政府更严重的激励扭曲，从而延缓改革的进程。这是我们当前的深层次改革举步维艰的主要原因，而此前的改革理论则无法解释这一点。

（三）从“摸着石头过河”到“架起桥梁过河”

那么，在改革实施战略中，究竟中央和地方应该各自扮演什么缔约角色呢？在回答这个问题之前，我们首先要明确的问题是改革的目标。明确了改革目标，就相当于规定了改革契约的方向，即改革契约的不完备性得以降低，这会减少改革主体在投资激励上的扭曲程度。深层次改革涉及经济、政治和社会三个领域的改革，但是这场史无前例、错综复杂的改革似乎还没有一个统一的目标。我认为，中国改革的目标应该是党的基本路线所规定的“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家”。其中，“富强”对应于经济改革，“民主”对应于政治改革，“文明”对应于社会改革。以这三个关键词为统领，深层次改革就有了明确的目标。有了明确的目标，就相当于把过河的对岸方位确定了，接下来的问题是如何组织过河。

由于中国改革的方式和结果充满了不确定性，因此无论是中央还是地方都不可能单方面完成改革，并且仍然必须不断地进行改革试验。根据不完全契约理论，当出现不确定性时，为了减少由于契约不完全导致的敲竹杠或承诺等交易费用，应该将契约的剩余控制权赋予对关系专用性投资更重要的一方。对于改革而言，剩余控制权是一种对改革试验的成败承担责任并享有相应收益的权力，准确地说是一种在不违背先行约定和法律的情况下处置不确定性的权力。地方政府的优势在于，由于中国各个地方的情况千差万别，地方政府对改革试验所依赖的“分立的知识”较之中央政府拥有更多信息。例如发展非公有制经济、对中小国有企业的处置、开放民间投融资渠道等等，各地都可以根据本地实际情况大胆探索，总结经验，逐步推进。由于多个地区之间存在竞争，这会产生地区间的外部性，这是地方主导改革试验的劣势。过去频繁出现的重复建设、产业结构趋同、市场分割和分离倾向正是这些负外部性的真实写照。中国实行渐进式改革的好处是，改革试验是在政治集权下进行财政分权，这保证了中央政府在改革实施过程中的协调优势。从欧美发达国家的历史来看，中央政府的协调优势不仅可以来自政治集权，也可以来自法律授权，还可以来自对地方的信息加总后的纯粹信息优势。

从理论上讲，最优的改革实施战略应该是这样的：如果信息优势相对更重要，那么就应该将改革试验的剩余控制权赋予地方政府；反之，如果协调优势相对更重要，那么就应该将改革试验的剩余控制权赋予中央政府（聂辉华，2010）。如果将改革试验的剩余控制权交给地方政府，这意味着中央要充分放权，一旦改革试验失败了，地方只需承担失败的后果，不应该受到中央的额外责罚，而一旦成功则应该得到高强度的激励（high-powered incentive），一种类似于财政包干制下的奖励。一般地，对地方性的改革而言，信息优势更明显，因此应

该由地方政府为主导，例如安徽的联产承包责任制；对区域性的改革而言，协调优势更明显，因此应该由中央政府为主导，例如西部大开发和振兴东北老工业基地；然后再将成熟的地方性改革和区域性改革推广到全国，此时“试验”的性质不复存在了，中央政府的协调优势更加明显了，因此应该由中央政府来推行，确保“全国一盘棋”。上述分析表明，在深层次改革中对地方放权并不必然削弱中央的权威。当我们根据中央和地方的相对优势分配最优剩余控制权时，不仅确定了改革实施的整体战略，而且实际上厘清了改革的次序问题。而过去对局部性改革的分析则忽视了中央和地方之间权力的分配问题，从而只看到了激励相容的一面，而遗漏了激励扭曲的一面。如果说早期的改革是“摸着石头过河”，那么最优的改革实施战略就是“架起桥梁过河”，不仅明确了过河的目標，而且明确了地方“打桩”、中央“架桥”的职能分工。

但这里还隐含着两个问题。一个问题是深层次改革的目标问题。深层次改革是一项系统工程，需要在全社会进行关于改革目标的大讨论，然后形成改革目标的共识，并进而根据未来的目标和当前的发展阶段来确定改革的总体实施战略。我们已经有相当多文献总结了改革三十年的经验，有少数文献总结了改革的教训，但很少有文献讨论改革的根本目标和具体目标。另一个问题是，如何在中央集权的体制下构建中央和地方的分工格局，这涉及到如何实现中央的承诺问题。只有分权才有承诺。因此，未来的深层次改革必然伴随一个中央向地方逐步分权的过程。在分权之后，中央和地方的角色应该根据改革的类型进行法律上的界定，以确保中央的权威和地方的自主。因此，“依法治国”的理念和方针在深层次改革进程中将发挥极为重要的作用。

三、国企应成为特殊企业

我从不完全契约理论的角度提出了一个关于中国改革的总体实施战略，从而确定了中央和地方在改革试验中的分工格局。接下来，我将继续应用不完全契约理论来分析改革的几个难点问题。首先考虑国有企业改革，这被一些学者认为是一个行将结束的话题。他们认为国企改革的方向已经十分明确，就是民营化，剩下的只是如何实施的问题。但问题绝非这么简单。第一，三十年的国有企业改革并没有提供充分的证据表明国有企业的效率比非国有企业更高；第二，中国的金融类和非金融类国有企业和事业单位仍然控制了全社会最重要的金融、能源、工业品和社会服务，并且这些国有单位直接和间接拥有的经济总量仍然占据了主要份额；第三，伴随国资委系统的建立和中央企业的强大，可能产生了一种以新加坡式的国家资本主义取代计划经济来实现社会主义的倾向。以上第一点说明了国企的改革并未结束，第二点和第三点则表明国企问题仍然是深层次改革中不可避免的重要问题。重要的是，我们对于国有企业并没有一个准确的定位，而是根据意识形态和政府财力的波动反复地进行调整，并且对国企的改革也没有放在未来深层次改革的框架中考量。在深层次改革中，国企下一步究竟应该如何改？

回顾起来，国企改革的成败从一个独特的角度验证了不完全契约理论。从1979年开始，国企先后经历了“放权让利”、“两步利改税”、“承包制”、“股份制”和“抓大放小”等五个主要阶段的改革。单纯从一个企业的角度讲，由于作为所有者的委托人和作为经营者的经理人面对未来的不确定性，他们之间的契约注定是不完全的，因此必须通过所有权的转移将剩余控制权配置给对生产更重要的一方或者拥有重要专用性资产的一方。对于国企而言，不考虑风险偏好问题，如果经理人的努力相对于国家的投资更重要，那么国企的所有权就应该转移给经理人，即实行股份制或民营化；反之，如果国家的投资或者赋予的垄断地位相对于经理人的努力更重要，那么国企的所有者仍然应该是国家。请注意，不完全契约理论并没有天然地认定国企应该私有化。对于一般竞争性行业的国企而言，通常经理人的努力相对更重要，

因此应该通过所有权的转移赋予经理人剩余控制权，股份制其实就是做对了这件事。在没有改变所有权成分的前提下，仅仅是放权让利和利改税的确不能充分地调动国企经理人的激励，因此这些改革失效是很自然的。至于承包制，很明显它会导致发包人（委托人）的承诺问题以及棘轮效应，并且代理人的机会主义行为会导致短视问题，根本不应该成为国企改革的选择方案。^①

先看国企的定位。作为一个赶超型发展中国家，中国要在短期内完善基础设施，进行技术创新，发展战略性产业，仍然需要国有企业。因为民营企业不会进入投资大、周期长、盈利慢的领域。中国资本市场和风险投资机制并不完善，民营企业难以在短期内不具备比较优势的领域发挥攻坚作用，而在政府协调下的国企则能利用“集中力量办大事”的优点有所作为。但国企不应该与民争利，因此国企应该逐步从竞争性领域完全退出。

再看国企的治理结构。对于非竞争性行业的国企——特别是资源型国企，比如电力和石油国企——而言，由于国家赋予的垄断地位是这类企业最主要的盈利来源，经理人的努力相对不重要，因此保持国有制符合不完全契约理论的预期。问题是，在国家（所有者或大股东）和垄断型国企（经理人）所缔结的不完全契约中，由于国企承担了政治、经济和社会等多重性质的任务，导致国企利润的来源和成本分摊具有不可证实的特点。举例来说，如果中国铁路局某年亏损了，究竟多大程度上是因为修建关系国家稳定的非营利性铁路（或承担普遍服务）？多大程度上是因为经营不善？多大程度上是因为解决再就业人员的工作？根据多任务代理理论，如果国企承担的政治、经济和社会目标之间存在冲突，应该对国企实行低能激励（low-powered incentive），以防止国企利用不同任务进行套利。最简单的低能激励机制是将国企看作一种特殊企业，类似于事业单位或者政府的分支机构，将国企领导人看作公务员，但同时保留国企经理人的市场待遇，即将企业行政领导和职业经理人区分对待。国有企业利用垄断地位赚取的利润，包含了国家行政许可的价值，因此毫无疑问应该给国家分红。问题是，现在的国企一方面占有行政垄断的权利，另一方面又占有市场化的超额利润，这不可避免地导致了低效率、腐败和收入分配不公平等诸多问题，而这些问题又成为深层次改革的羁绊。

四、政府与市场的边界尚待厘清

一年多前，一场围绕医院究竟应该是公立还是私立的争论成为医疗体制改革的核心话题之一。这个话题实际上触及了政府的最优边界问题，即政府哪些事该管，哪些事不该管。具体地说，假如政府（或社会）需要一项服务，究竟应该让公立机构来提供还是让私立机构来提供呢？在关于医疗体制改革的争论中，讨论的焦点变成了究竟应该让政府替代市场还是让市场替代市场这样一个简单的非此即彼的问题。实际上，现代经济学既不否认市场失灵，也不否认政府失灵。问题的关键在于，在什么样的条件下政府或者市场更能发挥作用？遗憾的是，虽然国务院通过的《关于深化医药卫生体制改革的意见》明确了“公立医疗机构为主导、非公立医疗机构共同发展的办医原则”，但是有关部门和学术界并未提供“公私分明”的基本原则，这与国有企业的边界不清是同一类性质的问题。

不完全契约理论已经被成功地应用于分析政府的最优边界问题以及公私合营问题（Hart等，1997；Hart，2003）。假设服务商在提供公共服务时，降低成本和提高质量的努力和收益对委托人和代理人双方是可观察但是不可证实的。由于一个公立服务商的经理人是官员，因此难以从降低质量或减少成本中直接获益，而私立服务商则拥有减少成本的剩余控制权。此时就存在一个权衡取舍：公立服务商提供服务的好处是更能保证质量，坏处是更难降低成本，而私立服务商则相反。因此，对一项公共服务来说，如果保证质量比降低成本更重要，

^① 如果现代企业理论或者契约理论能够早日传入中国，国企改革很可能要少走一段弯路！

那么最好实行公立；反之，如果质量变动不大，而降低成本更重要，那么最好实行私立。根据这个原则，对于那些常见的、成熟的、标准化的病症诊断服务，完全可以由私立医院来提供（聂辉华，2009）。公立医院的存在是基于政府的规制能够保证其相对于私立医院没有太多的激励通过减少成本来降低质量，因此如果不能对公立医院进行恰当的规制，那么“公立”医院并不天然等于“公益”医院。对于高度信息不对称的医疗服务而言，问题的关键不在于私立医院是否应该谋取私利，而在于公立医院能否像一个 NPO（非营利组织）那样运营。因为 NPO 不允许将利润用于股东分红，而只能投入经营，这恰恰使得它在产品质量不可证实的情况下相对缺乏激励去提供伪劣产品（Glaeser and Shleifer, 2001）。

运用不完全契约理论的逻辑，我们还可以类似地继续分析医药卫生体制中的其他环节。给定其他情况不变，OCT 药品（非处方药，例如饮食补充剂、皮肤用药、感冒药等）应该放开竞争，允许民营药店经营，因为这类药品在使用时信息不对称的程度相对于处方药很低，其质量也容易得到保证。进一步，如果医生的诊断并不特别依赖于某些特殊的药品，那么不管是公立医院还是私立医院，都应该将医疗服务和药品出售两种业务分离。一旦医疗服务能够由市场定价，药价自然也就降低了，纠结已久的“以药养医”问题也就不存在了。

在深层次改革中，经济越是发展，交易就越是复杂，因此需要政府或市场提供的公共服务将越来越多。除了医院，包括各级学校、新闻媒体在内的事业单位和中介服务机构都使政府面临着最优边界问题的考量。不完全契约理论为厘清政府和市场的最优边界提供了一个有力的分析框架。

五、系统性改革不可回避

人们常说，改革是一项系统工程。当经济改革日渐深入时，由于政治改革和社会改革没有及时跟进，一些经济领域的深层次改革备受掣肘。当经济领域发生了翻天覆地的变化时，政治领域还是一片微澜，而社会领域则晦明晦暗。政治和社会改革已经成为中国改革进程的“短板”。例如城乡二元体制问题，这不仅仅是一个城市化的问题，还涉及到国家行政管理体制的变动和市民社会的构建，而这些有赖于政治改革和社会改革的推进。时不我待，系统性改革已经不可回避。

政治改革的主要任务之一是解决腐败问题，而解决腐败问题的关键是对政府的权力实行有效的监督与约束。不完全契约理论为政治改革也提供了一些思路。政府的权力来源于由全国人民代表大会所代表的全体人民，即作为委托人的全国人大与作为代理人的政府之间存在一种政治契约。但政治契约是高度不完全的，它无法详细地规定政府的所有行政活动。从理论上讲，政府只能在法律的授权范围内行使权力，一旦超出法律范围，其行为的决定权乃在全国人大。即作为最高权力机关的全国人大应该拥有对政府行为的剩余控制权，而政府拥有的只是法律范围内如何行事的“自由裁量权”。当前，政治体制还不完善，突出表现在政府作为行政机关实际上通过扩大自由裁量权的方式侵占了本属于全国人大的“法外”权力，并且实际上通过主导立法的形式赋予了偏向自己的“法内”权力。当然，有效发挥人民代表大会的作用只是政治改革的必要内容之一。

经济改革和政治改革都是正式的制度变迁，而社会改革则属于非正式的制度变迁。我所说的社会改革包括重塑与市场经济体系相配套的社会规范、传统文化和价值体系。相对于正式制度的改革，非正式制度的改革难度更大，时间更长，效果更迟缓。如果整个社会契约是完全的，那么正式制度和非正式制度之间存在完全的替代关系，非正式制度的匹配不是问题。但现实是，整个中国社会处于不完全契约之中，两者之间不是简单的替代关系。建立在小范围重复博弈基础之上的非正式制度可以作为解决契约不完全的一种机制，但不能扩展到大范围的、匿名的市场经济体系。我们固然可以在短期内借鉴西方市场经济的各种正式制度，

但是如果没有配套的非正式制度作为支撑,则会导致社会评价体系混乱,最终破坏正式制度。一个突出表现是,中国自古以来并没有契约精神,强调的是实名的小范围交易,而现代市场经济则建立在匿名的大范围交易基础之上。写了合同不能执行,有了法律难以实施,不尊重游戏规则,都是正式制度和非正式制度不协调的表现。如何在市场经济条件下重建中华文明,可能需要几代人的努力。

本文强调了改革的整体实施战略的重要性,并利用不完全契约理论作为分析框架提供了一个关于中央和地方在改革试验中如何分工的观点,然后重点讨论了国企改革、医疗体制改革,展望了政治改革和社会改革。改革是一场关乎中国国运的宏大事业,在改革进入深层次之时,我们必须利用大智慧、大框架和新视野,提纲挈领,高瞻远瞩,才能完成这一事业。

参考文献

- Glaeser, E., and Andrei Shleifer, 2001, "Not-for-Profit Entrepreneurs", *Journal of Public Economics*, (81)1: 99-115
- Grossman, Sanford, and Oliver Hart, 1986, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719
- Hart, O. and J. Moore, 2008, "Contracts as reference points", *Quarterly Journal of Economics*, 123(1): 1-48.
- Hart, Oliver and A. Shleifer and R. Vishny, 1997, "Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1127-1161
- Hart, Oliver and John Moore, 1990, "Property Rights and Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 98(6): 1119-1158
- Hart, Oliver, 2003, "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships", *Economic Journal*, 113(486): 69-76
- Qian, Y., and R. Weingast, 1996, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform*, 1: 149-185.
- 邓小平, 1993, 《邓小平文选》第3卷, 北京: 人民出版社。
- 樊纲, 1993, "两种改革成本与两种改革方式", 《经济研究》, 第1期
- 黄少安, 2000, "关于制度变迁的三个假说及验证", 《中国社会科学》, 第4期
- 聂辉华, 2009, "定量分析、理性判断——对医疗领域市场失灵问题的探讨", 《中国医药报》6月18日
- 聂辉华, 2010, "中国的改革战略: 承诺与分权", 中国人民大学经济学院工作论文
- 吴敬琏, 2000, "中国改革的回顾与前瞻", 《经济社会体制比较》, 第2期
- 杨其静、聂辉华, 2008, "保护市场的联邦主义及其批判: 基于文献的一个思考", 《经济研究》, 第3期
- 杨瑞龙, 1998, "我国制度变迁方式转换的三阶段论", 《经济研究》, 第1期
- 姚洋, 2008, "中性政府: 对转型期间中国经济成功的一个解释", 北京大学中国经济研究中心工作论文
- 张军, 1996, "中国的渐进改革为什么能成功?", 《经济学家》, 第3期
- 张维迎、栗树和, 1998, "地区间竞争与中国国有企业的民营化", 《经济研究》, 第12期
- 张宇燕, 1994, "利益集团与制度非中性", 《改革》, 第2期

The Rethinking of China's Deep-seated Reform

Huihua NIE

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: From the perspective of incomplete contract theory, this paper revisits China's overall strategy for reform and opening, "crossing the river by feeling stones", and specifically analyzes the reasons for success of thirty years, commitment problem for central government, and incentive distortion for local governments. Furthermore, this paper initially provides the optimal principle for allocation of residual rights of reform trial between central government and local governments, and argues that overall strategy should change from "crossing the river by feeling stones" to "crossing the river by building a bridge". Lastly, this paper provides some insight on the reform of SOEs, medical care, political system, and social culture.

Key words: reform, opening, central government, local governments, incomplete contract

JEL Classification: O100 O170 D860 H100