2002年世界发展报告

建立市场体制
2002年世界发展报告

建立市场体制

世界银行
中国财政经济出版社
Copyright © 2002 by
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
First printing September 2001

This Work was originally published by the World Bank in English as World Development Report 2002 in 2001. This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

2002 年世界发展报告：建立市场体制
©2002，版权所有
国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《2002 年世界发展报告：建立市场体制》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版。世界银行不保证翻译的准确性，也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目（CIP）数据
2002 年世界发展报告：建立市场体制/《世界发展报告》编写组著 .
—北京：中国财政经济出版社，2002.12
ISBN 7－5005－5399－4
Ⅰ. 2... Ⅱ. 世... Ⅲ. 市场经济—经济体制—世界—2002—研究报告 Ⅳ.F113.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字（2002）第 105609 号

〔世界银行〕2002 年世界发展报告
本报告翻译组 译
责任编辑：党海鹏

中国财政经济出版社 出版
URL：http://www.cfeph.com
E-mail：cfeph@drc.gov.cn
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036
发行处电话：88190406
外文印刷厂印刷 各地新华书店经销
850×1168 毫米 16 开 16.5 印张 436 000 字
2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷
定价：50.00 元
版权登记号：图字 01—2001—4609
ISBN 7－5005－5399－4/F・4784
（图书出现印装问题，本社负责调换）
年度的《世界发展报告》，论述了有关建立有利于促进经济增长与减轻贫困的市场机构制度的问题，重点阐述机构制度如何对市场起到支持作用，如何使机构制度发挥作用，以及如何建立这种机构制度。

这一主题是《2001年世界发展报告》主题的自然延续。该报告阐述了市场是关乎穷人生活的核心问题，在市场对人民生活水平产生影响以及帮助保护人民权益方面，机构制度发挥着重要作用。本报告则指明机构制度如何能促进形成具有包容性的一体化的市场。如何能够确保实现稳定的增长，从而极大地提高人民的收入并减少贫困。它探讨的是有关平等地赋予人民，特别是穷人机会和权利的问题。

一些国家为改善全体人民的福利而成功的驾驭了市场导向的改革。而在另外一些国家，市场还没有赋予人民进入更广泛的贸易领域的足够动机，充分利用他们的技能和资源的能力以及提高他们收入的机会。

有效的机构制度能使成功的市场改革收到不一样的效果。没有保护产权的土地授权制度，穷人就不能利用值钱的资产进行投资和提高收入。没有执行契约的司法制度，企业家寻求许多商业机会的风险就太大。没有能对管理者行为起到制衡作用的有效的公司治理机制，企业就会浪费股东的资源。机构制度薄弱对穷人的伤害尤其大。例如估计数字表明，腐败使穷人付出的代价是腐败本身代价的三倍。

应对建立有效的机构制度所面临的挑战，是世界银行履行其与贫困作斗争的使命的关键内容。我们通过综合发展框架，确认了制度在发展进程中的核心重要性，该框架阐述了制度与人力、物质以及发展的宏观经济学方面的相互依存性。

本报告强调了历史背景的重要性：各国今天的状况影响着它们的未来。报告还对机构制度的建立采取了注重实践的方法，关注于理想世界中能够做到的事，而不是应该去做的事。社会与政治因素影响着变革的步伐，彻底的改革往往行不通的。重要的是在机会来临之时抓住它；只要方向对头，每一个步骤都能使国家前进一步。一次次的小改革能够成就为重大改革。

本报告认为，各国机构制度的建立没有统一的模式，报告为如何建立适当的机构制度提供了政策指导。报告根据成功国家的经验，吸取了失败国家的教训，更深入地阐释了什么样的机构制度对市场起支持作用，更好地评价了人民如何能够建立这样的机构制度。在确定如何促进机构制
度变革方面，报告考察了私人与公共、国家、地方以及国际行为者的作用。报告汲取了来自世界银行内部和外部的丰富的研究成果和实践经验，以及从许多严谨、审慎的研究所得出的深入观察和有关机构制度的数据。

从这些多样化的资料来源中，报告就建立有效的机构制度归纳出四条经验教训：

- 就其他支持性机构制度、人力能力和可获得的技术而言，应该补充现有机构制度。支持性机构制度和能力的可获得性及其成本，决定着任一特定机构的影响力。知道了各种机构制度间的互动关系，我们就能甄别出优先事项。

- 通过创新来鉴别什么样的机构制度在起作用，什么样的是无用的。有时这要进行实验。即便在收入与能力相似的国家，由于各地方从社会准则到地理上的条件差异，创新也能创造出强有力的机构制度。各国能够从为成功的公有创新支出和采纳私人的创新中受益。但也应鼓励它们吸取失败的教训。

- 通过信息公开和开放贸易，使市场参与者建立联系。交流信息能使人们改变行为。它通过使人们怀有责任感，向人们提供社区以外的变革思想，来唤起人们对制度变革的需求。因而为信息网和贸易中的人们建立交流渠道，是建立支持市场的机构制度中的优先事项。

- 促进各地区、企业及个人之间的竞争。发展中国家的市场行为者通常面对的竞争都太少。改变这种状况将使机构制度的质量大大提高。激烈的竞争要求改变既有机构制度的效率，从而产生了对建立新制度的需求，并给消费者带来更多的选择机会。各地区间的竞争使成功的机构制度突显出来，并促进人们对它的需求。企业和个人之间的竞争也具有相同的作用。

贯穿本报告的众多的经验教训以及详尽的分析和诸多案例，有助于我们和决策者去建立起这样的机构制度：它能够确保实现稳定的、具有包容性的增长，从而提高人们的收入，减少贫困。

[签名]

詹姆斯·沃尔芬森
本书由 Roumee Islam 领导的写作组编写，写作组的成员有 Arup Banerji、Robert Cull、Asli Demirgüç-Kunt、Simeon Djankov、Alexander Dyck、Aart Kraay、Caralee McElish、Russell Pittman 以及 Helena Tang。Nazmul Chaudhury、Jeffrey Hammer、Richard Messick 以及 Tatiana Nenova 也提供了稿件。该写作组的协助人员有 Theodora Galabova、Paramjit Gill、Yifan Hu、Olga Ioffe、Claudio Montenegro、Stefka Slavova、Mahesh Surendran 和 Li Hong Wang。Andrei Shleifer 和约瑟夫·斯蒂格利茨先生在本报告的整个写作过程中提供了有价值的建议，Bruce Ross-Larson 编辑了本报告的结论。第 1 章和第 10 章由 Andrew Balls 协助编辑工作。尼古拉斯·斯坦恩对本报告进行了总体性的指导。

本报告写作组得到了一个专家组提供的建议。该专家组由 Carl Anduri、Abhijit Banerjee、Kaushik Basu、Timothy Besley、François Bourguignon、Antonio Estache、Cheryl Gray、Avner Greif、Nurul Islam、Emmanuel Jimenez、Daniel Kaufmann、Michael Klein、Yingyi Qian 以及 Kenneth Sokoloff 组成。

世界银行内部和外部的许多人士为本书提供了有益的建议，撰写了背景材料和其他辅助材料。他们的名字列在背景文献说明中。许多背景性的调研得到了荷兰政府的慷慨援助。研究还得到了瑞士信托基金的支持。世界银行发展数据组提供了附录中的数据以及“部分世界发展指标”部分。

从报告的最初框架到最终定稿，写作组进行了广泛的咨询讨论。在 2000 年本报告的设计阶段，2000 年 7 月在巴黎举行的研讨会提出了著名会议的主题和政策制订者提供了进行思想交流的机会。在 2001 年的报告起草阶段，2001 年 4 月份召开了有关媒体的咨询讨论会。2001 年 5 月召开了有关社会各界的咨询讨论会。另外，作者们还与包括非政府组织在内的众多团体进行了咨询讨论，如在巴黎（与来自法国国家委员会 (French Conseil d’Etat)、经济合作与发展组织、法国开发署和竞争委员会）、在伦敦（与国际开发部、海外开发学院以及非政府组织）、在阿姆斯特丹（与阿姆斯特丹开发学院）举行会议。写作组还召开了系列视频会议，参与者来自孟加拉国、巴西、埃及、日本、墨西哥、摩洛哥、南非以及泰国。与国际自由工会联盟也举行了咨询讨论会。

该写作组的执行助理是 Rebecca Sugui，项目助理兼技术支持是 Leila Search。写作组助理人员有 Shannen Hendrickson、Joanna Kata-Blackman、Mei-Ling Lavecchia 以及 Rudeewa Laohakit-tikul。资源管理助理是 Maria Ameal，后来是 Eva Santo Domingo。

该书的装帧设计、编辑以及出版由世界银行出版局生产服务处来协调完成。
第三部分 政 府

第 5 章 政治制度与治理
政治制度和政策选择 ................................................................. 101
腐 败 ................................................................................. 103
政策、制度和税收 ................................................................. 107
结 论 ................................................................................. 111

第 6 章 司法体系
法律和司法体系的比较 ................................................................. 119
有关司法效率的两个方面——速度和成本的新证据 ......................... 121
司法改革举措 ...................................................................... 126
公 平 ................................................................................. 131
结 论 ................................................................................. 133

第 7 章 竞 争
国内竞争 ............................................................................. 135
国际竞争 ............................................................................. 138
结 论 ................................................................................. 144

第 8 章 有关基础设施的规章制度
基础设施部门的竞争 ................................................................. 147
规章制度体系的结构 ................................................................ 151
制定基础设施规章以向穷人提供服务 ........................................... 154
结 论 ................................................................................. 158

第四部分 社 会

第 9 章 社会规范与人际网络
市场上的非正式机制：它们的优缺点 .......................................... 153
建立和调整正式机制 ................................................................ 156
非正式和正式机制相结合 ........................................................... 160
结 论 ................................................................................. 163

第 10 章 传 媒
独立性 ................................................................................... 167
质量 ....................................................................................... 171
扩大传媒的覆盖范围 ................................................................. 175
对传媒起补充作用的制度 ........................................................... 178
结 论 ................................................................................. 182

参考文献说明 ........................................................................... 186
部分世界发展指标 ..................................................................... 190
专栏
1.1 关于贸易问题的一首诗 ................................................................. 5
1.2 制度是什么？ ................................................................. 6
1.3 制度变革与发展：私人贸易商与公共部门掌权者 ..................... 8
1.4 法院与贸易的发展 ............................................................. 10
1.5 制度不力会损害穷人的利益 ................................................. 10
1.6 谁来建立制度？ ............................................................. 12
1.7 人力资本与制度设计 ......................................................... 15
1.8 印度安德拉邦的电子化和土地登记 ........................................ 15
1.9 正规制度变革支持下的私人部门创新 .................................... 16
1.10 创新性制度的分配效应取决于创新者：两个国家的破产法 ............ 17
1.11 试验与修改：匈牙利的破产制度 ........................................... 18
1.12 贸易和泰国的制度变化 ..................................................... 18
1.13 日本大米市场的制度变革和标准化，1600年—20世纪20年代 ......... 19
1.14 肯尼亚新闻媒体在打击腐败中的作用 .................................... 20
1.15 竞争与公司法的演变 ....................................................... 21
1.16 中国的土地制度改革中各种社会、政治和经济因素的相互作用 ......... 24
1.17 将经验应用于社会部门 ..................................................... 25
1.18 马来西亚的危机与制度变革 ................................................ 26

2.1 农产品市场营销制度 ......................................................... 33
2.2 古代美索不达米亚和埃及的土地所有权制度 ................................ 34
2.3 巴西的贫民区：基础设施，社会变化与对土地登记的新需求 .......... 35
2.4 阻碍土地市场正常运转的因素的一些例证 ................................ 36
2.5 泰国：利用土地所有权进行非正规的抵押交易 ................................ 37
2.6 非洲：本地特色的土地所有权制约了农业投资和生产率的提高了吗？ 38
2.7 墨西哥：在授予土地所有权方面建立公开的、容易被接受的框架 ..... 39
2.8 菲律宾：商人对正规贷款和非正规贷款中发挥连接作用 ................ 42
2.9 牦牛的职能：印度和布基纳法索的不同实践 ................................ 44
2.10 为穷人建立信息分享网络：印度的SRISTI ................................ 47
2.11 阿根廷的私人部门农业技术推广服务 .................................... 48
2.12 加纳：增加农民与研究机构之间的信息流动 ......................... 52
2.13 国际影响与国际农业研究磋商小组 ........................................ 52

3.1 哈萨克斯坦：企业集团与限制竞争的措施 ................................ 62
3.2 商会与贸易信贷 ............................................................. 63
3.3 对正规法律的需要：公司法的发展 ....................................... 65
3.4 测算法律对股东的保护力度 ............................................... 65
3.5 巴西的法规变革 ............................................................. 66
3.6 私人部门在会计中的局限性 ................................................ 71
3.7 国际会计准则的演变 ........................................................ 72

4.1 金融革命与工业革命 ........................................................ 76
4.2 金融结构在不同国家之间存在着差异：更好的信息与法律制度能够对产权给予保护， 从而能够发挥作用 ................................................................. 78
4.3 推动发展中国家股票市场的发展 ............................................ 79
| 4.4 | 设计一个银行安全网；存款保险的作用 | 81 |
| 4.5 | 次级债券与建立可信度方面发挥的作用：阿根廷的案例 | 82 |
| 4.6 | 银行监管者的机构设计 | 83 |
| 4.7 | 银行改革的政治经济学 | 88 |
| 4.8 | 强化银行退出机制；拉丁美洲的教训 | 89 |
| 4.9 | 匈牙利让外资持有国内银行的影响 | 92 |
| 4.10 | 技术与金融服务的提供 | 93 |
| 4.11 | 信用登记机构 | 96 |

| 5.1 | 17世纪英国的政治制度、产权和财政状况 | 102 |
| 5.2 | 一揽子的贸易改革 | 107 |
| 5.3 | 印度尼西亚的政治关系和企业价值 | 108 |
| 5.4 | 印度古吉拉特邦的随心所欲行为和货车检查 | 109 |
| 5.5 | 泰国为反对腐败进行的宪法改革 | 110 |
| 5.6 | 乌干达的企业税 | 113 |
| 5.7 | 市场约束与政府约束：匈牙利市政府的破产 | 114 |
| 5.8 | 税收管理工作薄弱下的税收分成：俄罗斯的案例 | 116 |

| 6.1 | 如何通过调解的方式解决争端 | 120 |
| 6.2 | 谁将从更好的医院中受益？ | 122 |
| 6.3 | 司法绩效调查 | 122 |
| 6.4 | 司法效率比较 | 123 |
| 6.5 | 诉讼复杂性指数 | 124 |
| 6.6 | 伊斯兰的债务违约 | 126 |
| 6.7 | 坦桑尼亚专门商务法庭的创立 | 129 |
| 6.8 | 孟加拉的替代性争议解决机制 | 129 |

| 7.1 | 亚当·斯密论竞争，1776年 | 135 |
| 7.2 | 衡量竞争 | 137 |
| 7.3 | 劳动力市场的监管和刚性：来自印度的例子 | 138 |
| 7.4 | 在印度，随着产品市场竞争的增强，劳动力市场的灵活性也相应增加 | 139 |
| 7.5 | 美国和欧盟在竞争法及其实施上的不同点 | 143 |
| 7.6 | 开放贸易和制度变迁：印度的产品市场 | 145 |
| 7.7 | 工业化国家农业和纺织市场自由化的好处 | 146 |
| 7.8 | 服务领域缺乏竞争会侵蚀商品贸易自由化成果 | 148 |
| 7.9 | 虚弱的知识产权体系增加了东亚地区获得技术的途径，促进了该地区经济增长 | 149 |

| 8.1 | 私营供应：最近的特许安排实例 | 155 |
| 8.2 | 因特网服务供应中的垂直垄断与歧视 | 159 |
| 8.3 | 阿根廷图库曼的供水特许 | 164 |
| 8.4 | 针对性补贴：智利的方法 | 166 |

| 9.1 | 非洲历史上的贸易排外 | 174 |
| 9.2 | 泰米尔纳德邦（印度）的蒂里布尔（Tiripur）：非正式机制运用过程中的圈内人和圈外人 | 175 |
| 9.3 | 正式机制对社会规范的影响：乌干达殖民地 | 177 |
| 9.4 | 伊斯兰银行业：非正式的和正式渠道 | 178 |
9.5 肯尼亚奥玛（Orma）人的教育：解释根深蒂固的社会规范 ........................................ 179
10.1 媒体在减少秘鲁腐败行为方面的作用 .................................................................. 182
10.2 巴拿马通过媒体来改善教育 ............................................................................. 182
10.3 通过有关媒体所有制的资料衡量的媒体的独立性 ........................................... 184
10.4 媒体的所有制影响报道的内容：乌克兰 ............................................................. 186
10.5 控制因特网上的新闻 ......................................................................................... 189
10.6 泰国获取信息的渠道正在得到改善 ................................................................. 190
10.7 愈益扩大的获取媒体的渠道：尼泊尔的墙报 ..................................................... 192

<table>
<thead>
<tr>
<th>章节</th>
<th>标题</th>
<th>页码</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.1</td>
<td>各国所有权集中程度差异极大</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2</td>
<td>金融深化促进经济增长</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3</td>
<td>追偿程序的复杂性</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4</td>
<td>(a) 低收入国家企业注册的成本（占人均 GNP 的百分比）较高</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(b) 低收入国家程序更为繁琐</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(c) 程序所涉及的腐败现象的增多有关系</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>1.5</td>
<td>开放性增加与制度质量</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>1.6</td>
<td>信息提供者的多样性与制度质量</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1</td>
<td>20 世纪 90 年代一些国家城市和农村贫困率比较</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2</td>
<td>一些亚洲国家的正规金融机构向农村家庭提供贷款的情况</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3</td>
<td>一些慷慨的农业保险计划的财务状况</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>2.4</td>
<td>各地区农业技术研究和推广服务的平均收益率</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>2.5</td>
<td>1993 年农业研究的强度：公共机构和私人机构</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1</td>
<td>新的投资流动对于发展中国家的增加值是较为敏感的</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2</td>
<td>集团附属企业在公开上市企业的资产中所占比例</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3</td>
<td>股东权利与股票市场的发展</td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4</td>
<td>各国的会计准则</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>3.5</td>
<td>通过存托凭证方式募集的资本</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1</td>
<td>不同收入国家金融体系的发展</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2</td>
<td>1998—1999 年期间政府在银行业业的持股状况</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>4.3</td>
<td>匈牙利银行部门的演变</td>
<td>87</td>
</tr>
<tr>
<td>4.4</td>
<td>1994 年和 1999 年部分国家外资由持多数股权的银行所占的市场份额出现了上升</td>
<td>90</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1</td>
<td>世界各国政治质量的变化</td>
<td>103</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2</td>
<td>联合国的政府更难进行财政调整</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>5.3</td>
<td>比其他国家更多进行检查与协调的政府在危机期间会更少强制执行对银行的调控</td>
<td>106</td>
</tr>
<tr>
<td>5.4</td>
<td>世界各国的税收状况</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td>6.1</td>
<td>(a) 复杂的程序降低了效率</td>
<td>124</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(b) 富裕国家也有复杂的程序，但是</td>
<td>124</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(c) ⋯⋯富裕国家司法体系效率更高，因为这些国家配套制度完善，能力较强</td>
<td>124</td>
</tr>
<tr>
<td>6.2</td>
<td>过多的书面程序限制了人们通过司法途径解决问题</td>
<td>126</td>
</tr>
<tr>
<td>6.3</td>
<td>司法独立性保护了财产权利</td>
<td>132</td>
</tr>
</tbody>
</table>
7.1 设立新企业所需步骤越多，非官方经济的规模就越大 ........................................ 140
7.2 设立新企业所需步骤越多，腐败现象也就越多 ........................................ 141
7.3 竞争法的有效性随着人均收入的增加而上升 ........................................ 143
7.4 对外开放减小了价格成本差 ................................................................. 145
7.5 专利保护随着人均收入增加而更有效 ........................................ 149
10.1 什么是传媒的业主？ ................................................................. 184
10.2 绩效不佳与媒体的国有制和竞争力低下有关 ........................................ 185
10.3 各地区和 OECD 国家传媒的渗透率与非 OECD 国家的比较 ........................... 191

表

2.1 农村贷款机构的类型 ................................................................. 41
2.2 私人部门在农业技术方面投资于何处 ........................................ 46
3.1 一些国家和地区部分年份中正规部门小企业所占比例 ....................... 58
3.2 财务报表没有为资源提供者披露有用的信息 ........................................ 70
6.1 1995 年部分国家对司法体系的投入 ........................................ 123
7.1 世界上各国竞争法对在产品市场处于支配地位的判断标准 ............. 142
8.1 发展中国家比较部门与地区私营投资参与基础设施工程的情况，1990—1999 年 ............................. 154
8.2 垂直分离或者整合战略 ................................................................. 158
8.3 22 个拉丁美洲国家电力、供水、排污、电话服务普及的情况，1986—1996 年 ............................. 163
9.1 合同执行机制中非正式制裁的种类 ........................................ 173

名词解释和资料说明

本报告所使用的按地区和收入组别划分的国家列在“部分世界发展指标”后面的“国家分类表”中。收入划分是以人均 GNP 估计数为基础，有关收入划分的端值，可在“部分世界发展指标引言”中找到。图和表中的小组平均数为该组国家数据的加权平均数，另有说明者除外。

在本报告中所使用的“国家”这个术语指经济体，并不代表世界银行在法律或领属地位上的看法。“发展中国家”一词是指低收入和中等收入国家，为方便起见，也包括从中央计划经济转轨的国家。而“发达国家”、“工业国”则是指是对高收入经济体的一个方便的说法。

美元为现行美国美元，另有说明者除外。10 亿为 1000 百万，1 万亿为 1000 十亿。

本报告使用以下缩略语：

EU 欧洲联盟
FDI 外国直接投资
GATT 关税及贸易总协定
GDP 国内生产总值
GNP 国民生产总值
HIV/AIDS 人类免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合症
IPR 知识产权
NGO 非政府组织
OECD 经济合作与发展组织
PPP 购买力评价
R&D 研究与开发
SMEs 中小型企业
TRIPS 与贸易相关的知识产权领域
WTO 世界贸易组织
第一部分

引言
制度创建：补充、创新、联系与竞争

我们如何解释富裕之中贫困的存在？如果我们知道了富裕的源泉，那么为什么贫困国家不采取那些能够致富的政策呢？……我们必须创造出新的体制，从而激励人们投资于更有效的技术，增加其技能，并组织更为有效的市场。这些激励机制体现于制度之中。

——道格拉斯·诺斯，2000年

11世纪时，北非马格里布（Maghribi）地区的商人想扩大地中海周边各国的贸易。当时，各贸易中心都没有正式的法规和限制措施，而且市场具有竞争性。许多买家和卖家通过中间商、公开拍卖或直接交易谈判价格。跨境贸易也基本上不受正式法规和限制措施的制约。但在贸易过程中，销售价格、商品到达时的质量等方面的不确定性很高，而且存在着被盗的可能性。出售到遥远市场的商品，必须由商人亲自带着商品经过长途跋涉之后，才知道它们能否安全到达，才知道商品是否卖得出。这些风险和成本自然会限制贸易的增长。

因此，在地中海地区的所有主要贸易中心，马格里布人建立了海外代理人制度，让这些代理人在市场上代表他们的利益，并交换有关市场的信息。由于代理人来自同一个社区，他们的信誉程度较高。而且他们之间在合同上的问题较少，因此马格里布商人不必长途旅行去亲自看一看是否受到欺骗。在这种受到各种社会联系限制的网络中，信息可以自由流动。组织原则虽然没有付诸文字，但已自动成为社会规范。留存在商人团体之中的一项目标可以最好地服务于各成员的利益。社会联系巩固了互利的商业关系，因此跨境贸易繁荣起来。

千年之后的今天，世界各地的人们在通过市场活动而提高生活质量方面面临着类似的问题。非洲的企业家缺乏关于潜在商业伙伴的信息。拉丁美洲的贫困由于没有对土地的正式所有权，因而不能用土地抵押来获得贷款。中亚处于成长期的企业家在开始新的商业活动时，却面临着现有企业和政府设置的政治障碍。

虽然面临着这些问题，但世界上富国和穷国的许多人都从事于富于生产力的、能够产生回报的市场活动。正如《2000/2001年世界发展报告》所指出的那样，参与市场所获得的收入，是世界各国促进经济增长的关键之所在，对个人减少贫困也是至关重要的。本报告主要论述增加穷人在市场上的机会以及赋权于穷人。是什么因素导致市场活动对一些人产生回报，而另一些人则不能？为什么一些市场制度具有包容性和整体性，不论富人还是穷人，不论城镇还是乡村都能从中
受益，而另一些市场则划地为界和人为分割呢？

马格里布的例子说明了其中的一些原因。如果存在支持市场发展的制度，市场就可以让人们使用其技能和资源，并从事具有较高生产率的活动。那么这些制度是什么呢？它包括法律、执行机制以及支持市场交易的组织。不论穷国富国，不论富庶地区还是贫困地区，这些制度都有助于传播信息，执行财产权和合同，并促进市场竞争。所有支持市场发展的制度，都会做其中的一项或多项工作。在此过程中，它们给人们带来机会，激励人们从事能够产生回报的市场活动。

本报告论述的主题是支持市场发展的体制。《2000/2001年世界发展报告》探讨了体制在影响穷人参与市场活动中的重要性。报告既要探讨支持经济增长的体制，也要探讨那些直接影响穷人享受经济增长成果的体制，穷人在很多条件下被市场活动拒之门外。它将探讨为人们提供机会以及赋权于人民的体制。本报告将在《2000/2001年世界发展报告》的基础上进行扩展，进一步分析体制能做什么，以促进经济增长，并扩大经济增长的惠益面；并提出建议，如何建立有效的体制。在本报告中，我们将重点探讨论体制如何帮助穷人，使他们能够更好地使用所拥有的资产，以及积累更多的资产。我们重点探讨制度建设，并不意味着谴责政策的重要性。但仅有好的政策是不够的。制度建设的具体情况对于经济增长和减少贫困而言都非常重要。

关于体制和市场的著述已有不少，而本报告则从许多新的角度进行分析。报告提供了一个分析框架，我们由此可以了解体制是如何支持市场活动的。报告在论述中将理论与实践尽量结合在一起，通过现有实证来论述体制和制度变革的作用。报告将此前探讨制度变革的实证工作扩大至发展中国家，并提供了制度变革的框架。报告证实，没有任何一种制度适合于所有的国家或地区。不过报告的内容不仅于此。报告还论述了如何才能建立更为有效的体制。报告采用务实的方法，提出了政策指南。本报告的目标并不是要论述在一个理想的世界中我们应做什么，而是说明在当今世界中我们能做什么。

在论述导致制度变革的因素时，报告强调了历史的重要性。与工业国家相比，许多发展中国家作为一个国家而言历史比较短暂。国家的演变告诉我们，体制创建需要时间，由于政治冲突或经济与社会状况的变化，每个国家内部的进程会停滞或出现反复。这种演变提供了关于变革进程以及关于特定国家社会规范和文化的重要性的教训。体制创建总体而言是一个积累的过程，不同领域的一些变化逐步积累，从而达到互相补充和互为支持。本报告指出了组成这种战略的因素。即使是小的变革也可能形成导致未来变革的动力。整体上，各组成部分之和，各组成部分的哪怕小步改善也可能导致整个系统的改善，从而促进经济增长和减少贫困。

体制创建中，可以总结出四点主要教训。前两点教训是关于提供有效的支持市场的制度的。但仅提供制度是不够的，人民还需要使用这些制度。因此后两点教训是关于创建对这些制度的需求的，是关于各国内部导致制度变化的力量。

为了保证有效的制度，需要：

- 精心设计这些制度，以有效地补充现有制度，包括其他支持性的制度、人力和可采用的技术。为什么要这样呢？这是因为，是否有支持性的制度以及以多大成本获得这些制度、现有腐败程度、人力和技术，这些因素决定着某一特定制度所产生的影响。许多制度在工业国家实现了它们的目标，但在发展中国家则会失败，原因正是如此。体制创建中相当多的重要工作是，须不断修改完善已有的制度，使其能够补充其他一些更好的制度；此外，还需认识到，在特定条件下，需要建立哪项制度，而不能建立哪些制度。在制度设计中，“最好的做法”是一个错误的概念。
- 开拓创新，设计能够发挥作用的制度，而废除不能发挥作用的制度。即便在收入水平和能力大体相当的国家，由于当地条件的差异（从社会规范到地理条件的不同），创新也可创造出强大的制度。试验无疑有助于找
出新的、更为有效的结构，当然必须认识到这种试验是需要一定成本的。国家从政府部门创新和私人部门创新中都会获益。但它们也必须要有勇气改正不成功的试验。

通过信息的自由流动和开放贸易，使市场参与者加强联系。在现有的网络和社区之外交易商品和服务，可以创造出对支持市场的制度的需求。通过公开的辩论而交流信息，会促使制度发生变化，因为信息的交流会使人人们增强责任感，会改变人们的行为，会从外部世界给社区带来变革的思想。因此，政策制定者如希望能建立有利于市场发展的制度，其首要任务是将人们在信息和贸易的网络联系在一起。

推动各地区、企业和个人之间的竞争。竞争程度的增加，可以提高现有制度的有效性，改变人们的激励机制和行为，并创造出对新制度的需求。发展中国家的市场参与者所面临的竞争非常小，其原因往往在于现有的制度框架。改变这种制度框架可以提高其他制度的质量。不同地区之间的竞争，比如一国内部不同省份或不同国家间的竞争，可以突出成功的制度的重要性，并促进对这些制度的需求。不同企业和个人之间的竞争可以起到同样的作用。

本章我们将首先提供一个框架，以评估制度在支持市场交易、经济增长和减少贫困中的作用，然后我们将重点探讨体制创建的四大主要教训，最后讨论政治和社会力量对制度变革的影响。

制度如何支持市场？

小摊贩一般进行简单的现场交易，买卖双方面对面地交易相对标准的产品，产品质量也很容易确认。贫困国家的农村蔬菜市场属于此类市场。而大型跨国公司之间的交易则要复杂得多，它们交易的品种多样化，质量检验要困难得多，而且买卖双方在交易时间和地理上的差异很大。国际粮食产品交易便是这种市场的一个例子。绝

大多数国家都存在这两类市场，前一种市场在发展中国家更为普遍，而后一种市场则在工业国家更常见。

发达的市场往往全球化程度较高，更具有包容性和整体性，因此能提供更多的机会。不发达的市场往往存在于贫困国家，这些市场往往只是地方性的，互为分割的市场。因此，如果拿加拿大的农民和孟加拉国的贫困农民相比，则前者的交易机会要多得多，为他们降低风险和增加机会而提供支持的正真的机构（比如银行和正规的法院）也少得多。

是什么因素限制了市场机会呢？它们包括：

由于信息不充分而导致的交易成本、产权不明确并得不到完全的执行，以及对新的市场参与者设置的人为障碍等。哪些因素可以增加市场机会？回答是，有助于穷人防范市场交易风险、提高效率和收益率的制度，可以增加市场机会（专栏 1.1、1.2 和 1.3）。

专栏 1.1

关于贸易问题的一首诗

如果你你相识
我们就会有分歧
可双方从来没有直接过手
还曾不能相互理解
各自都把事情做好
互敬敬礼如宾
什么沉默都会扩大

如果你你相识
无论何时我们将你的货物误载
或在你的单据上把改出
你都会平心静气而不恼怒
如果你你相识
当支票没有准时到达
而客户又毫无信息时
我们将会耐心等待而不焦急

如果你你相识

资料来源：《谷物贸易》第 35 期（1922—1923 年 6 月 20 日）中的“名人录”，在 Bernstein 2001 年的报告中被引用，该报告是《2002 年世界发展报告》的背景资料。
专栏 1.2
制度是什么？

制度是指法则、执行机制和机构。本报告探讨的内容是支持市场交易的制度。制度与政策不同，政策是指目标和希望达成的结果。而制度是规则，包括社会各方联系的行为准则；是指执行法则和行为准则以达到所希望结果的机构。政策影响着哪些制度将发生变化，不过制度也影响着要采取哪些政策。制度结构影响着行为。不过在现有制度结构之内，行为也会发生变化。

制度建立者是多种多样的，政策制定者、商人和社区成员都可以是制度建立者。公司法、担保法和破产法是公共自律，法院、税务机关和管理机关也是公共制度。银行、社区成员之间的关系以及土地继承惯例等都属于私人制度。很多私人制度是在公共制度的保护下存在的。比如，私人银行是在公共法律的框架之内经营的。社会规范存在于正式法律之中或不依赖于正式法律而存在。

法则的执行可以在内部，受到法则影响的各方实施，也可以在外部，由第三方实施。非正规制度和私人正规机制，基本上依赖于其自身的成员来实施。当采取集体行动的成本较低而且法则容易监督执行时，各个体会自我组织成非正规的团体，比如商会（第3章）或共同保险制度（第9章）。在这些团体中，剥夺成员资格是处罚的一种形式。

外部执行机制对于一体化市场的发展是至关重要的，它们包括司法系统或第三方的仲裁等。这种机制可以保证市场参与者都能够获得市场机会，要使得外部执行机制有效地发挥作用，就必须保证执行者的合法性。如果政府的目标与信念与广大人民群众相同，那么政府作为执行机构，而且执行与人民群众利益一致的原则，它就很有可能建立有效的正规机构，支持市场的发展。

有效的制度是那些具有激励机制的制度。有内部执行机制的制度是有效的，因为它具有明确的奖惩制度。在建立公共制度时的一个重要问题是，需确保所制定的激励机制能够带来预期的结果。以储蓄保险为例，储蓄保险的目的是为了帮助储蓄者，使储蓄者免于受到金融机构内在的风险的影响。实践经验丰富，储蓄保险可能会导致金融机构管理人员在贷出储户的资金时不再那么审慎，并会导致他们从事风险过大的业务。在这种条件下，必须制订配套法规以修订激励机制，比如制订法规以保证银行管理人

非正规制度和正规制度

正规制度包括政府通过法律形式颁布的法律、私人机构制订的和实施的准则以及根据公共法律而实施制度的公共机构和私人机构。比如，机构包括根据公司法进行经营的企业等。非正规制度往往游离于正规法律体系之外，反映的是非书面形式的社会规范。这方面的例子包括，土地继承方面的惯例，以及贷款者采用社会关系，根据有关人员的名声来确定其信誉等。

不论穷国还是富国，都需要利用非正规制度来促进交易的达成；不过非正规制度对于发展中国家而言更为重要一些，因为这些国家的正规制度还没有很好地发展起来。此外，穷国的穷人往往无法获得本已较少的正规制度的服务。在贫困地区，尤其是贫困国家的贫困地区，非正规制度是正规制度的重要补充（见专栏3）。各国和地区如不利用其正规公共法律制度，而希望解决其信息和执行问题，则仍然有相当长的路要走。

部分发展中国家 20世纪80年代和90年代非正规的农村信贷

部分发展中国家 20世纪80年代和90年代非正规的农村信贷

部分发展中国家 20世纪80年代和90年代非正规的农村信贷

部分发展中国家 20世纪80年代和90年代非正规的农村信贷

部分发展中国家 20世纪80年代和90年代非正规的农村信贷

专栏 1.2（续）

以家族、信仰和其他共同联系为基础而形成的网络属于封闭型团体，比如马格里布人就是如此；这种团体的特点是，其他人进入其中是受到限制的。在这些团体中，由于成员间关系密切或互相信任，收集有关信息以及定义和执行财产权的成本就较低。虽然在封闭团体中这些交易成本较低，但与公开的法律制度相比，这些团体所依赖的非正规的、以社会规范为基础的制度只能支持相对少的一些活动。随着一国经济的发展，市场参与者的数量和范围将会不断增加。市场交易也会更为复杂，因而也就需要更多的正规制度。反过来说，公共和私人机构可能会建立正规制度，以便进行更多的经济活动。

立法者主观上可能希望以社会规范为基础，来制定正规的法律和司法规章。在有些条件下，可能仅仅需要对现有做法进行修改，并将其写进法律之中（Bernstein 1999 年）。但这项工作并非轻易就能完成的，尤其在比较复杂的社会中就更是如此了。如何平衡每个社会集团的准则和标准所占的分量，不仅对于决定效率影响至关重要，而且对于制度的适宜性及其分配影响也是非常重要的。比如，在乌干达这样的多民族国家，为了维持政府的正常运作，将不具偏向性的英语作为共同使用的语言。这些问题在国际市场上的标准或原则中也同样存在。

理想的情况是，非正规制度和正规制度之间能够互相补充。这两者合在一起，比任何一种制度都更能降低交易成本。比如，正规的法庭由于存在着强制执行的威胁，可以减少诉讼案件而鼓励非正规的解决方式（第 6 章）。商业交易中的争议由通过正规过程处理的争端要多得多（Bernstein 1999 年）。

公共机构和私人机构的作用

政府在提供公共物品中发挥着重要的作用。这些公共物品包括明确产权的法律，以及执行这些权利和建立法律原则的司法机构等。但是，如果政府经常滥用国家力量，过度征税，腐败，短期行为，或无法维持公共秩序，政府可能会阻碍市场的发展。比如，一些具有市场垄断地位的企业为了保持其垄断利益，会向政府索取保护，政府有可能因此而采取抑制性的政策。市场与国家力量之间，以及商业利益与社会利益之间如何达到平衡，是制度发展过程中的一项很棘手的工作。从历史上来看，政府在保护产权和提供其他公共物品中的作用，与它在保护和平与秩序中所起的作用是密切相关的。私人机构之间以及政府与私人机构之间关于资产的争端，是政府不得不处理的一些最重要的问题。因为这些问题未处理好，往往会造成法律和秩序的破坏。

如果政府行为不是随意性的，那么市场发展和私人企业就会繁荣起来（见专栏 1.3）。比如，通过对一些国家司法制度的变化情况进行详细分析可以发现，私人企业在发展初期，往往会受到掌权人士随意行为的干预，具有控制权的政府往往个案处理企业的许可证问题（Fistor 等 2000 年）。在公司法发展后期，企业注册不再凭个人好恶了，凡是符合预先制定的一系列条件的企业都可以获得许可证。

不过，并非所有制度都能推动具有包容性的市场的发展。马格里布人自己降低了交易成本，但在此过程中却排斥了其他社区的参与。由于历史条件变化，或者由于政策制定者有目的的行动而导致产生的制度，未必是适合于所有社会的最好的制度，或者说它们未必最能促进经济增长和减少贫困。此外，一些曾经支持过市场交易的机构，也许会由于存在时间过长而失去其本来的作用，比如私有化机构和银行重组机构等。政策制定者所面临的挑战是，他们所制定的政策以及促进制度的发展需要有利于经济发展。马格里布人是在自由贸易政策下开展经营活动的，这种政策增加了他们的机会。正是利用这些机会，他们才发展了他们的制度。

显然，没有任何一种制度结构可以保证能够促进经济增长和减少贫困。美国和英国的大企业往往都是公开上市公司，所有权很分散，而且经常在市场上交易。但法国和加拿大等其他高收入国家的情况却有所不同，这些国家的所有制结构是高度集中的（图 1.1）。为了促进竞争，政策制定者采用的指导原则可能是大不相同的。在东亚，政府认为，市场份额占 50%—75% 可能在市场上垄断；而在非洲，这一比例为 20%—45%。在南亚，一些农民依靠合作社来销售其产品，也有许多农民通过与私人商贩的非正式合同来销售产品。
专栏 1.3
制度变革与经济发展：私人贸易商与公共部门掌权者

在中世纪的欧洲，地方统治者的政治权力无处不在。地方统治者可以没收其他地区私人贸易商的财产，而不会受到惩罚。因此，个体商人成立了互助性质的行会，以推动贸易的发展免于受到地方统治者随意行为的干扰。这些行会与外国城市的商人和当地政府签订了协议。如果一个地区随意没收商人的财产，行会所属的业务将会大量集中在，使当局受到惩罚，迫使地方统治者尊重其成员的财产权。力量平衡的这种变化，增加了外国商人的安全性。

在12世纪，欧洲商人建立了以社团为基础的机制，以促进跨境间的信贷和贸易的发展。这些机制成立的基础是，社团承担其成员与其他社团间关系所带来责任。比如，如果一个热那亚商人违约不偿还一个伦敦商人的贷款，那么热那亚的社团领袖就有责任通过制裁违约方强制其执行合同。社团的起源很容易建立起来了，它意味着，人们在社团中的名声很重要。社团中的人和机构都是可信的，他们不会违约。

随着城市规模的扩大和人口数量的增长，商人社团也在不断增长，采取集体行动的难度加大。由于从事贸易业务没有准入限制，各贸易商之间的竞争加剧，而且信息和合同执行问题也增加了。贸易的增长意味着需与其他社会和民族进行交易，而在这些交易中，并不能轻易地将社会关系作为收集信息和执行合同的基础。

社团成员不再希望为个人的违约行为承担责任。因此，社团领袖推动建立了以个人责任而不是社团责任为基础的执行与制裁制度。由于社团的快速增长意味着社团间社会和经济多样性在增长，因此它也导致社团的政治生命力下降了，不过，各社团在很大程度上可以取消以社团为基础的机制，取决于是否有可信赖的第三方来执行合同。比如在英格兰，国王承担了这个角色。1275年，爱德华国王一世颁布了一项法令，取消社团对债务所承担的责任。

这个例子说明了一项基本原则：随着经济的增长与发展，为促进交易需要有不同类型的制度。方方面面的人士都可以推动新制度的建立。不过，政府的作用取决于它的能力及政治生命：如果一个强势政府尊重法律且政府行为不是随意性的，那么政府就会发挥重要的作用。

资料来源：Greif 1997a。

本报告提供了一个可应用于分析各种支持市场制度的框架。我们的研究通过重点分析制度的作用，从而简化了制度结构的复杂性与多样性。了解制度能够做什么，这是建立有效制度的第一步。制度主要有以下三方面的职能。

- 它们提供关于市场条件、商品和参与者的信息。畅通的信息流动有助于企业寻找合作者和高收益的活动，并评估其信誉。企业的信息可使政府有效地对资源进行管理。制度可以影响信息和知识的生成、收集、分析、核实和传播或废弃。它们为社团和市场参与者完成这些工作。这方面的例子包括：会计事务所和信用评级机构，这些机构会增加信息处理量；政府关于媒体的法规，它有可能限制信息的传播。
- 它们制定和执行产权和合同，决定谁得到什么东西以及什么时候得到这些东西。一个人知道自己对资产和收人所应享有的权利，并能够保护这些权利，这是市场发展的关键。这些权利包括相对政府而言私人部门所享有的权利。制度可以减少发生争端的可能性，并有助于执行合同。比如宪法、司法系统及各种社会网络。
- 它们可以增加或者减少市场的竞争。竞争可以促使人们做得更好，给人们带来平等的机会。在竞争性市场中，资源的配置比企业家的社会和政治联系更有可能反映项目的价值。竞争程度也影响着创新和经济增长（第2章和第7章）。有很多制度可以促进竞争，但也有一些制度抑制竞争。比如，政府过分限制新企业的准人，就会限
制度如何支持经济增长和减少贫困？

支持市场交易的制度对拉丁美洲贫困农民的影响，与它对加拿大富裕商人的影响是一样的。一些国别研究和跨国研究提供了关于制度发展和市场发展之间关系的重要观点（专栏1.4）。这些研究证明，有助于市场发展的制度可以影响人民的生活，因为这些制度影响着经济增长，决定着人们是否能够参与市场，并使得穷人和富人都能够最好地利用其资产。此外，如果支持市场的制度不力，则对穷人的损害更大（专栏1.5）。

越来越多的研究将制度成败与不同时期、不同国家的经济增长和市场发展联系在一起。大量指数反映了不同的、而且往往是重复设置的制度的实施结果。比如，政府在制定法律以及司法、政策上是否成功，可反映在公民和投资者是否认为政府尊重财产权上。人们能否获得金融服务，以及金融市场的发展程度，可以反映出制度是否足够有效地保护借贷双方的财产权。公共机构中一般都有一定的激励机制，要求公务人员在处理公务和个人利益时遵循一定之规。如果公共腐败程度较高，可以反映出政府中公务人员是如何应对这些激励机制的。

许多文献已经广泛探讨了经济发展与制度成功之间的互为促进的关系。不过，绝大多数研究
专栏 1.4
法院与贸易的发展

对8个非洲国家制造业的研究显示，制度在市场发展中发挥了支持作用。研究显示，由于在有关当事人违约时缺乏有效的解决争端的公共机制，已经限制了贸易的扩大和发展。这些国家的法院往往办案非常缓慢，效率较低。正规合同执行机制的缺乏，限制了企业的增长，阻碍了金融机构的发展。反过来，由于正规生产部门规模较小，也阻碍了配套制度的发展。

另一项研究分析了非洲8个国家（布隆迪、喀麦隆、科特迪瓦、肯尼亚、赞比亚和津巴布韦）的情况。研究显示，在这些国家中，相对发达的法律制度起到了鼓励企业从事高风险活动的作用。因为运行良好的法律制度可以帮助经济因这些市场活动而产生的依附。

资料来源：Bigsten等 2000年，Collier和Gunning 1999年。

并没有建立特定制度与特定结果之间的关系。相反，它们探讨了支持市场的多种制度。比如，收入和法律原则之间是密切相关的。法律原则是多种制度共同作用的，如产权、尊重法制和司法机构等。还有一个例子是，金融机构的发展状况可以预示着经济增长的状况（图1.2）。

在制度发展与经济增长之间的关系这一问题上，以下两类国家之间呈现出重要的差异：一类历史上曾经是殖民地而现在已实现工业化，另一类以前也是殖民地，不过现在仍然是发展中国家。这两类国家的制度保留了原居民的主要特征。之所以后来制度发展及其对经济增长的影响出现差异，相当重要的因素是殖民者建立了良好的法律制度。

在美国和新西兰，当初殖民者大量涌入，并引人了新的制度，这些新的制度对于新移民而言都非常熟悉和理解。在这些国家中，移植过来的法律制度被广泛使用，根据当地的发展状况进行调整，并随着经济的发展而发生改变。实际上，每个大洲的发展中国家都接受了殖民国家移植过来的一些正规法律制度。但其原居民没有体验或无法了解这些法律制度。因此，大多数国家并没

专栏 1.5
制度不力会损害穷人的利益

大量的事实显示，如果制度失灵，穷人将会承担其中的大部分负担。我们以腐败为例，腐败是一项累退税。贿赂和提供服务时的非正式费用，对于穷人的打击最大。在相当多的情况下，法律制度和司法行为根本就不能为穷人提供服务。大多数穷人文化程度较低，而且没有支付诉讼费用，他们要想利用正规的法律制度是可望而不可及。政府不能对产权提供有效保护，也会对穷人造成更大的影响，因为穷人无力保护其资产，使其免于受到犯罪活动的侵扰。监管制度如设计不好，将会减少提供给穷人的基础设施。

《2000/2001年世界发展报告》强调指出，与富人相比，穷人更易受到宏观经济危机和自然灾害的影响。支持总体收入增长的市场制度，有助于减少穷人面对这些冲击时的脆弱性，帮助他们安全度过难关。本报告中所探讨的一些制度在这方面可以发挥重要的、直接的作用。比如，金融机构可以减少穷人降低风险，使得他们分散储蓄和风险，并使他们无论面临什么光景都能保持正常的消费水平。

资料来源：世界银行 2000d。
产权而不愿从事高收益的研究工作？

确定了现行制度的缺陷之后，第二步就是设计合适的制度。供需两方面的因素都很重要。此外，随着一国的条件发生变化及经济的发展，制度也应发生变化。为了使制度有效地发挥作用，必须使得市场参与者的行为机制能够取得所期望的结果。在制度建设上，以下四种主要方式对所有部门和所有国家都是适用的，即：建立能够补充现有制度的制度；富于创新，确定能起作用的制度；通过信息流动和贸易，使不同的社区联系在一起；促进竞争。

补充现有制度

发达市场经济国家所拥有的制度结构，在很大程度上依赖于一个有能力的政府，政府应是公共资源的提供者、监管者和裁判者。不过，政府参与市场的程度应与它的能力相一致。《1997年世界发展报告》强调指出，政府的能力应与政府机构所承担的职责相匹配。本报告将在此基础上进行进一步的分析，我们将会探讨现有的信息成本、执行成本以及建立和保持现有制度的成本如何影响着政府支持市场中私人交易的方式。制度是政府自身建立起来的，政府人员在多大程度上执行这些制度，影响着市场发展，本报告也将对此进行论述。随着一国的发展，它所需要制度的类型也会发生变化。

本报告所要传达的一个重要信息是，在工业国家能产生作用的制度，未必会在贫困国家产生同样的效果，因为它们在以下诸多方面存在着差异：

- 互补性制度，比如增加透明度和执行法律的制度。
- 现有的腐败程度和关于腐败问题的认识。
- 建立和维持制度所需的相对于人均收入而言的成本。
- 管理能力，包括人力能力。
- 技术。

如果贫困国家能够系统地考虑这些差异，
专栏 1.6
谁来建立制度？

体制改革并非各国中央政府的特权，个人和社团、地方企业家、跨国公司和多边组织都可以建立制度，他们之间往往互相合作，各国政府可能会启动改革，或者仅仅因为私人部门或外部力量的压力而进行改革。

在某些系统性体制建设条件下，政府在引进其他国家的法律、组织和机构方面是有效的。但在某些条件下，系统性改革并没有带来预期的结果。波兰和俄罗斯的对比就很有说服力。波兰逐渐进行了市场体制改革，而波兰政策制定者和研究者对于市场体制所必需的制度框架更为了解。波兰所进行的改革的目的是，通过对国有企业实现管理规范，手段制造国家和私人部门的产权。俄罗斯最近一些年来市场体制没有大的发展，改革基本上没有取得预期的结果，其原因在于私人机构与公共机构间没有明确的界限。企业没有立即受到硬预算约束，因为拖欠税款和其他欠款的现象仍然很普遍（Rezanatini 和 Ryterman 2000 年）。

部门层面上的制度建设也取得了不同程度的成功。在坦桑尼亚和赞比亚，政府部门干预了农产品销售工作，目的是稳定农民的收入。在大多数情况下，这些改革都失败了，它们导致了出口的农产品减少，而政府反而破产。更为糟糕的是，这些做法引起了人们对政府机构公正性的怀疑。成功的例子包括保加利亚的企业注册方式的改革，改革之后企业通过网上注册，只需约两天时间，而不像以前需要三周。

在发展中国家，地方商业团体、外国商会、非营利机构、媒体以及国际机构，都已参与直接的制度建设。比如，墨西哥加入北美自由贸易协定，已加快了其国内改革的步伐。一些东欧国家正在进行广泛的体制改革以便加入欧盟。

最近，国际上关于艾滋病的治疗问题引发了一场危机，它可以说明不同的社团如何影响着制度变革的进程。

多种力量推动变革的进程：健康危机与专利

95%以上的艾滋病感染者生活在发展中国家。目前，工业国家采用抗病毒疗法已使死亡率下降了70%，但其年平均成本仍然在10,000美元以上，这大大超过了贫困国家绝大多数人的承受能力。

一些发展中国家，比如巴西、印度、南非和泰国，已经采取措施来降低艾滋病的治疗成本。它们的方法是，制定并使用它们自己的知识产权法（一项国际制度），强制向企业发放许可证，允许其生产未注册的药品和进口便宜的未注册药品。在泰国，未注册药品只需以专利药品价格的10%就可以购买到。

这些措施引发了贸易制裁的威胁及国际药品制造商的诉讼。不过，国际机构和非政府组织一起向这些国家提供帮助，并增加了这些国家治疗艾滋病药品的供应。它们利用了保护公共健康条款，该条款是《与贸易相关的知识产权协议》所允许的，不过以前还未执行过。新闻媒体宣传了贫穷国家在艾滋病治疗上的差异，并推动了就此问题展开的公开讨论。结果，美国政府放弃了贸易制裁的威胁，制药公司同意降低药品价格，而且最近还撤回了对南非政府侵犯知识产权的起诉。

资料来源：Perez-Casas 等 2000 年。

适当调整并修改一些制度，那么不论是有现制度还是移植过来的制度都会更为有效。这可能意味着，在某些条件下需要改变政策重点，即：对于优先建立什么类型的制度，以及在既定的时期内是否需要建立这种制度，需要有所变化。

互补性的制度。政府干预可以减少许多市场失灵现象，但是政府也有可能在支持市场交易方面失败。比如，政府可以颁布法规以弥补市场失灵，或者限制私人部门的活动。在市场失灵和可能的政府失误之间进行选择并不容易，不过可以采取措施限制这两个方面的失误。发展中国家政府在执行法规上的能力很有限，这意味着政府的许多市场活动受到了过多的管制。

发展中国家的法规体系要想获得比较现实的成功机会，就必须加以简化，使其不必依赖于大量的信息，对法院不致造成太大的负担。大多数发展中国家虽然司法系统比较乏力，却都具有非常复杂的追债程序（图 1.3）。

一些工业国家的法规体系也可能非常复杂，但与发展中国家不同的是，它并不增加多少额外
图 1.3
追债程序的复杂性

<table>
<thead>
<tr>
<th>经济体</th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>菲律宾</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>秘鲁</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>塞内加尔</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>保加利亚</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>厄瓜多尔</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>委内瑞拉</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>阿根廷</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>萨尔瓦多</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>加纳</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>哈萨克斯坦</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>样本平均数</td>
<td>2.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>4.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>3.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>冰岛</td>
<td>3.1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>瑞典</td>
<td>3.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>2.9</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>瑞士</td>
<td>2.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>德国</td>
<td>2.7</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>2.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>中国香港</td>
<td>2.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>芬兰</td>
<td>2.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>2.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>英国</td>
<td>2.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：复杂性的定义见第 6 章。样本平均数为 96 个国家的平均数。资料来源：《2002 年世界发展报告》所进行的调查，该调查与国际律师协会的 Lex Mundi 共同完成。

的制度较少（比如法院不力或缺乏可信度），一种解决方案便是制定较简单、精练的法规。

如果非正规制度能够有效运转，而正规制度需要具有支持性的机构，那么对政策制定者而言，建立新的制度可能就不是需要优先考虑的问题了。

- 对不同国家土地所有权情况的研究发现，在农业投入与产出、信贷市场及制度发展程度不高，而且对农产品的需求不旺的情况下，正规的土地所有权可能并不会带来理想的结果（第 2 章）。在这些条件下，传统的以社区为基础的土地制度能够更为有效地明确产权。
- 由于法律体系不力而且缺乏私人信息的中介，在穷国实行法人治理更为困难。在此条件下，集中的所有权结构（以及企业集团和协会）可能比分散的所有权结构更加有利于有效监管。

成本、能力和腐败。政府法规体系的成本，不论以资金还是以其他形式体现出来，都须与一国的人均收入水平保持一致，这样才能使其有效地发挥作用。比如，最近进行的一项研究包括了 85 个国家，该研究发现，在许多发展中国家，根据法规而进行企业注册所需要的成本，相对于其人均 GNP 而言非常高（图 1.4a），而且高于工业国家平均水平。令人惊奇的是，行政管理能力较低的一些发展中国家，在企业注册中却要求非常繁杂的手续（图 1.4b）。这种高成本无论体现于复杂性还是需要较多的资源上，都会阻碍新的企业进入正规部门，潜在地降低了竞争，增加了其他成本，这种成本以腐败现象增加的形式体现出来（图 1.4c）。世界银行进行的一项研究也发现，在许多非洲国家，许多限制性的法规和做法，其目的往往都是为政府官员以及私人机构或集团的既得利益者增加寻租收人，它们都限制了农业和工业的发展。

制度建设是需要成本的，在有效运行之前需要有最低的需求，因此小国可能会面临一些问题。小国和那些希望尽快建立有效制度的国家，
可能会寄希望于国外的制度，比如依赖于外国银行或外国市场上市等，而不是在国内培养监管能力（第 4 章）。比如，匈牙利和爱沙尼亚鼓励外国银行的进入，这些银行受到母国的监管。

人员能力。采用某些市场制度（比如通过正规司法程序解决争端），以及监督法规的执行或制定相关的标准，可能需要更多的人力资本（专栏 1.7）。比如，管理市场竞争的政府机构需要有了解市场竞争复杂情况的人员。随着一国人员能力的增强，他们必须考虑其工作重点在何处。人力资本和一国的市场制度之间存在着动态的关系。机构需要人力资本才能从一定的制度中获益。随着时间的变化，制度也必须有所改变。从东亚的经验可以看出，东亚积极推行人民受教育和加大基础教育投入，对于正规制度的最终质量及其成功产生了极大的影响，因为市场制度的使用者和监管者都更能够适应这些制度。

技术。基础设施监管法规表明，工业技术采用的技术标准可能不适用于发展中国家（第 8 章）。在贫困国家，一些提供服务的企业往往采用成本较低的技术，通过非正规部门为那些不能享受正规部门服务的人提供服务。一般而言，监管者是不太喜欢非正规部门的服务提供者的。不过，一些发展中国家已经认识到允许这些服务企业经营所带来的好处。在巴拉圭，约 400 家供水企业已自己开凿水井，向公共供水企业提供供水服务的家庭提供自来水。如果对这些采用较简单技术的服务提供者实行较严格的技术标准，将会立即使这些私人企业退出从业领域。因此，在监管法规上需要采取渐进的方法。

一国并非在制度发展的所有方面都需要经过长期的边干边学的过程。他们可以借鉴和改进其他国家的一些制度形式，通过向其他国家学习而缩短发展进程。他们还可以使用因特网技术以减少制度障碍，并增加制度的有效性。在许多发展中国家，因特网已成为一种重要的手段，它可以加速学习的进程，改善信息的流动，降低执行成本，并增加市场的竞争性（专栏 1.8）。不过，要通过技术跨越发展的某些阶段，政策制定者就必须增加市场参与者利用技术的机会。市场规则影
专栏 1.7
人力资本与制度设计

人力资本影响着指导市场交易的原则的质量，影响着这些原则的执行。各国之间以及各国国内人民的受教育程度和技术水平差异极大。而苏联一些最贫困的共和国，其收入水平非洲和亚洲许多国家低，但基础教育水平却基本相当。因此，对今天的美国人而言，是识字对于其利用正规制度不再是一个大的障碍，其影响不像对一些安哥拉人那么大。而且对今天的马来西亚人而言，识字已经不再像前一代人那样是一个大问题了。指导市场发展的原则和组织，必须使得相关的市场参与者能够容易采用。这一点同样也适用于在国与国之间的不同地区，比如贫困的农村地区和富裕的城市地区等。

制度是否有用，取决于管理者的是否具有相应的管理能力。比如，政策如果没有经过司法和会计的培训，就可能不适合裁决破产的案例。制度设计者要使制度获得成功，可以采取两种手段，或者使制度适应于现有的管理能力（比如采用较简单的破产法），或者通过加强管理者的技术专长（从会计知识到管理经济学等）来补充制度建设。

专栏 1.8
印度安德拉邦的电子化和土地登记

在安德拉邦购买地产曾经是非常复杂的一个过程，需要花费很长时间。在出售地产之后，买方必须向登记确认局的当地办公室进行登记，对地产进行价值评估，计算印花税，购买相应文件，并委托他人用所必需的法律语言起草契据书。买方还须提供有关于个人收入和拥有的其他房地产等其他相关文件。然后这些文件交由登记机构进行审核并记录在案，在此之前契据最终文本经过手工复写和核实。

安德拉邦有 387 个此类登记办公室，每年登记 120 万份文件，其中 60% 是关于农业土地的购买的。每两年通过手工汇总地产方面的信息，每年新的地产销售情况补充到成千上万份文件之中。

现在的安德拉邦在土地登记方面实施了登记电子化项目（CARD），所有土地登记办公室都装备了土地登记的计算机软件。该部门由省政府首先提出并提供资金，目的是提高效率和增加税收的征收。该项目先后在 214 个办公室进行试验，为期 15 个月。所有数据库都转移到计算机里，以前的复制和存档制度为电子化档案所取代，而且所有的后台功能实现了自动化。房地产价值评估过程实现了标准化和更大的透明度，从而增加了印花税收入。登记时间从 10 天减至 1 小时。

资料来源：德里大学 Subhash Chandra Bhatnagar 博士进行的案例研究，世界银行 2000 年。该项研究是关于政府电子化研究小组工作的一部分。详情可访问 http://www1.worldbank.org/publicsector/egov。

国际规则和标准。使法律和监管规章严格化，往往可以降低跨境交易的信息成本和执行成本，而且可以提高贸易效率。双边谈判协议所达成的标准无疑会带来收益，而国际标准所带来的收益无论对穷国还是富国来说都要大得多。不过，国际标准有很多，如果选择不当，国际标准也会给穷国带来相当大的代价，它会对国家之间带来明显的分配上的影响。

国际贸易准则体现于世界贸易组织（WTO）的协定之中，这些原则可以促进全球贸易的增长（第 5 章和第 7 章）。但是有些标准通过其分配影响，完全不利于穷国的发展。比如，《与贸易相关的知识产权协议》（TRIPS）将会对穷国造成巨大的成本，因为保护专利对于穷国而言不会带来什么好处，这与富国是不一样的。因此许多工业国家自己最近颁布了保护知识产权的法律，这些法律的原则根据国内经济和政治因素的变化而有所改变。发展中国家本身也缺乏支持性的制度来执行《与贸易相关的知识产权协议》，这些制度需要时间和资源。

另一个例子是发展中国家的企业采用国际会计准则。采用国际会计准则，增加了这些企业进入国际市场的机会。如果企业希望在国际市场上获得贷款而自愿采用国际会计准则，这是有好处的。但这些准则对小企业而言并不适宜（第 3 章）。强迫发展中国家的小企业采用这些准则，就会增加它们的成本，而且可能迫使它们转为非正规部门。

要使国际标准真正能够通过促进贸易的增长而有利于所有国家，并避免系统性地不利于发展中国家的局面，那么这些标准就必须反映出发展
中国家的现实情况。它包括遵守这些标准的成本和收益，尤为重要的穷人因此而增加的成本。一些重要的问题包括：应执行谁的标准？为什么执行这些标准？这些标准是通过什么样的过程而达成协议的？改革国际标准的过程应当是公开透明的，发展中国家应当积极参与这个过程，使国际标准朝着有利于自己的方向发展。不过，发展中国家往往人力资本不足，这妨碍着它们为了自身的利益而参与这种进程。在此条件下，国际捐助机构可以向他们提供帮助，以增加他们参与的机会；发展中国家也可以将他们所缺少的技术人才汇集在一起，在国际谈判中用同一种声音表态，或者雇用私人专家在国际谈判中代表他们的利益。

国内的差异。由于效率和分配上的原因，制度上出现一些差异是较为理想的，即便一国之内的各地区之间也是如此。即便在工业国家，其国内也没有实现所有法律和规章的标准化。比如，澳大利亚和加拿大不同的州（省）之间对保险交易采用不同的法律，美国不同的州采用不同的公司法，这些差异的存在，不仅在于各地区经济和社会结构不同；像巴西、中国、印度和俄罗斯这样一些大国，各地区之间的差异尤其大一些。当然，根据制度的不同以及损益相对分布的不同，法律是标准化还是多样化，其成本会有所不同。如果不同地区之间的传播功效较大而且在宏观经济层面上是不可持续的，那么制度上的这些差异就应当缩小。

采取创新性方法确定哪些制度可以发挥作用

一些国家即使处在相同的发展阶段，它们在其他很多方面也是不同的，比如在制度、地理和自然条件上等都有所不同。创新往往通过试验而实现，创新可以调节这些差异并产生更为有效的制度。当然，试验也有成本，因此需要综合考虑成本和潜在的收益。

政策制定者可以再次尝试一下地方层面上成功的创新措施。不过他们也需要有成功的灵活性，以去除那些不成功的试验。创新可来自于社会的多个层面上，因此，社会中不同方面的合作是至关重要的。阿根廷国小额贷款机构的发展和秘鲁授予农民土地所有权的程序就表明了这一点（专栏1.9）。在阿根廷国小额贷款机构发展过程中，政府修改了法规的法律结构以适应官方部门创新的需要。

在有些条件下，给予地方更大的自主权，地方更大程度的参与，可以促进制度试点的进行，这些试点能够导致创新。比如，阿根廷的

专栏1.9

正规制度变革支持下的私人部门创新

在阿根廷，一位经济学教授有一个想法，想帮助穷人自救。其方法是，虽然穷人没有抵押品，也没有获得贷款的记录，但可以给他们一笔小额贷款，作为其开办企业的启动资金。他利用其在政府中的各种社会关系，于1976年建立了格莱肿瘤会，将其作为政府银行的一家农村分行。他的努力取得了成功。随后，其他银行也扩张了在农村地区的网点，导致政府最终改变了格莱肿瘤会的监管法律。格莱肿瘤在成立之初是政府控制的一家独立机构，随后变为一家由政府官员管理的实际上的私人银行，最后它成为一家由私人部门管理的实际上的私人银行。今天，格莱肿瘤银行在全意半以上的乡村设有分支机构，有200多万借款人。

在秘鲁，另一位具有创新意识的人进行了试验。他发现，在利马，一个普通人如要得到住房的正式产权，需要办理728道官方手续！然后，他组织了长达10年时间的宣传活动，向政府人员表明“人民未表达出来的对改革的期望”，要求简化审批手续。面对公众对简化手续的支持，秘鲁议会一致通过了简化土地所有权的法律。今天，秘鲁在授予穷人土地所有权时采用了简单的程序，它与其他规章制度一并发挥作用。

这两个案例说明，政府可以和私人部门一道推动制度创新，其方式可以是直接支持创新试验，或至少要允许私人部门进行试验并对试验进行检测；如果试验是成功的，则鼓励扩大试验。这两个案例还说明，在推动制度创新过程中，其他方面的机构和人也是很重要的。社会关系和网络可以减少试验的障碍。信息共享制度可以促使人们进行试验，并扩大成功的试验。

资料来源：De Soto 2000年；Yunus 1997年。
阿瓜斯是布宜诺斯艾利斯的一家提供供水和公共卫生服务的垄断企业，该企业根据一项创新的制度安排进行经营，这种安排是为了更有效地提供服务而设计出来的。该垄断企业与当地政府、一个低收入社区和一个非政府组织进行合作，建立了一个新的制度形式以改善服务的质量。该社区同时试验了两种系统：一是低成本的排污系统，二是双管道供水系统（其中一个管道提供少量的饮用水，另一个管道的自来水来自地下水，这种水喝起来太咸，但可用于家庭洗涤）。双管道供水系统在试验之初就被排除掉了，因为它的成本太高，而排污系统保留了下来。为了扩大供水网络，阿瓜斯接收了社区以较低成本修建的这些系统，作为回报它在服务价格上给客户一定的折扣。实际上，它将系统建筑的工程承包给了社区。

可以在不同层面上通过试验进行创新。试验和创新至少可以在3个层面上进行：国家公共政策制定者、私人商业行为以及社区和社团领导人采取的地方行动（专栏1.16）。地方试验可以有优势，就是可以尝试许多创新，其中成功的创新被扩大，而失败的创新被取消。不过，并非所有的创新都可交由地方社区来完成，因为地方行动对于不同地区会产生影响，而且过多的地方试验会导致每个地区都有不同的规则。地方创新还可能导致当地的精英阶层利用一些制度，从而导致腐败。当有效的制度被确定以后，政策制定者可以通过在其他地区实行这些制度（比如通过颁布法律等），或者共享关于创新信息的方式，推广这些制度。

创新者不同决定着制度变化的不同。根据创新者的不同，制度发展的方式可能会出现较大的差异（其分配影响也大不相同），英国和美国破产法的演变可以说明这一点（专栏1.10）。历史告诉我们，在发展过程中，所采取的制度往往有利于那些能够控制制度形成过程的人。

通过政策制定者、政策执行者和政府之外人士进行讨论，有助于宣传制度创新方面的信息。如果找到了有效的制度形式，一国内部制度试验与公共制度标准化之间的矛盾，将会以有利于后者的形式得到解决。政策制定者必须保证将成功的地方创新推广普及，他们还必须摒弃过时的制度形式。比如，匈牙利在经济转轨初期，曾尝试采用了一种特定形式的破产法，该国废除了该破产法，并转而制定了一项更为有效的破产法（专栏1.11）。

专栏1.10
创新能力的分配效应取决于创新者：两个国家的破产法

英国通过明确的立法建立了破产制度。该法规认识到个性化合约的重要性，法规规定，企业可以自由地制定它们处理交易的原则。英国的借贷双方有权通过合同设计一些新的方式，随着时间的推移，一些商业做法被融入法律条文之中。而在美国，掌握这个权力的是法官和立法者。

英国的破产制度是由从事借贷活动的私人机构设计出来的，今天看来，其特点是，是否宣布破产，权力在很大程度上掌握在主要债权人手中。在发生破产诉讼案例时，主要原告指定一位赔偿人，赔偿人运用原告的权力，其目的主要是收回债务。在此过程中，美国法庭所起的作用明显小于英国法庭，而且法庭判决不接受复审。

在英国，第11章破产法的主要特点是，破产权力部分地由原告（主要债权人）手中转移到了其他机构。在经济危机时期，美国的破产法经过法院的推动而几经修改。在经济危机时期，立法者和法官心中最重要的问题就是公司生存在下去，而不是使其破产。其结果是，破产法总体上是有利于债务人的。美国企业在面临债务违约时，可能会寻求债权人的保护，采取的形式往往是取得企业的控制权。

资料来源：Franks和Sussman 2000年。
专栏 1.11
试验与修改：匈牙利的破产制度

1992 年，匈牙利政府实施了破产法。根据该破产法，债权人在提出破产申请方面有非常大的权力，制定该法的目的是加强对企业，尤其是大型企业的硬预算约束。因此，破产法律规定，如果一家企业对任何债务逾期 3 个月以上，那么债权人都可以申请债务人破产（即所谓的“自动开枪”条款）。由于匈牙利的会计制度还不太完善，债权人在无法获得关于企业真实业绩的信息，而且即便能够获得的信息也往往不可信。因此，企业是否破产是很难判断的。

由于匈牙利建立市场制度的时间极短，而且破产法中规定了如此强大的“自动开枪”条件，导致该国有 5000 多家企业申请破产。政府没有想到会有如此多的企业破产，尤其是小企业破产。“自动开枪”使得政府可以迅速评估企业的风险状况。不过由于法院需处理如此多的案子，他们也迅速增加了处理破产案件的经验。其结果是：政府于 1998 年取消了“自动开枪”。这不仅是因为法院能够更好地裁决破产案件，而且还因为该国的会计制度等信息制度也得到了更好的发展，使得债权人能够对债务人企业进行监督。市场力量和企业支持性的制度已经在较为充分地发展起来，因此就不再必须有上述破产法了。

资料来源：Gray 等 1996 年。

专栏 1.12
贸易和泰国的制度变化

19 世纪初，由于劳动力稀缺而土地资源丰富，土地在泰国的价值很低。在金融市场上，尽管抵押品的是奴隶而不是土地。土地市场因此非常发达。社会没有对发展正规土地制度的需求或必要，不过关于劳动市场有很多有效的法律制度。从理论上讲，所有的土地都属于国王。而在实践中，个人是可以使用和买卖土地的，前提是他们缴纳税收，而且没有让土地荒废三年以上。

在 19 世纪后半期，国际贸易逐步开放，运输成本下降，粮食出口的大量增加导致土地的迅速开发和使用。土地的价值提高了，而关于土地的争议也多了起来。社会对正规制度的需求增加了，这些制度包括比如登记制度等，其目的是传达土地信息，并执行财产权。

政府采取了相应的措施，从 1892 年开始，政府进行了一系列的法律和管理上的变革。第一项变革是对土地所有权进行登记，这项措施后来几经修改和完善，最后一项法规于 1954 年通过。现在的法规是以下两种要素之间的一种妥协，即：一是传统的土地制度，该制度允许公民将未被占用的林地开垦作为自己的私有财产；二是以详细土地调查为基础的土地所有权的更为严格的要求。

这种制度变化并不是泰国独自的，因为工业国家的经验也显示，由于贸易条件的变化，市场也更多地要求明确产权，要求政府明确产权的定义。

资料来源：Siamwalla 等 1993 年；Stiefel 1976 年。

更多样化的贸易伙伴，从而增加对正规制度的需求，希望这些正规制度能够提供信息和执行合同。17

- 它帮助企业学习有关技术、组织和管理形式。
- 它使得市场的竞争程度增加，使得市场的相对收益率发生变化，从而导致制度变化（参见下面的论述）。
- 它使得各国面临着不同种类的风险，可能有利于形成能够应对新风险的制度。
- 它会从其他国家和地区带来新的市场参与者，这些参与者的加入要求有更为有效的制度来支持市场交易。

泰国的案例说明了贸易自由化是如何导致农业收益，以及土地市场制度发生变化的（专栏 1.12）。类似的情况在其他国家和部门也可以见到。日本国内关于大米的标准，是在日本国内市场联系起来之后形成的（专栏 1.13）。当依赖土地生产商品形成市场，或者当新的成员要加入社区以后，许多国家对正规土地所有权的需求就增加了（第 2 章）。

包括了 110 个国家研究资料的一项研究显示，制度有效性指数（比如制度在提供公共服务上的质量以及社会对法律原则的认识等）与国际贸易的开放性密切相关。即使在考虑了诸多因素，比如国家大小、人均收入、法律传统、一国独立的年数和他国因素的差异之后，这种关系仍然很密切（图 1.5）。
日本大米市场的制度变革和标准化，1600 年—20 世纪 20 年代

在日本的德川时期（1600—1868 年），其地方上的私人贸易商会从封建地主和农民那里收集大米，然后通过市场销售这些大米。这些贸易商一定要有相当大的规模才行，因为内陆运输不便，大米必须先经过桥梁然后通过各种运输来运输，其成本可能会相当高，而且风险还很大。在铁路网络延伸至地方之后，各个互为分割的市场开始形成全国性的市场。利用规模经济和相对较小的风险，小的贸易商采用来自许多地区中心的小船也可以从事大米贸易。

来自不同产粮区的小贸易商之间的竞争加剧，这增加了要求对大米进行标准评级的压力。更好而稳定的质量和标准，维持了城市市场的较高价格。一些农名团体和贸易商团体开始尝试一些新的举措，他们在一些地区为大米贴上质量标签。到 1900 年，这些自愿性的工作转变为地方政府机构颁布的行政法规，政府机构开始制定并运输到其他地区的大米包装的标准。到 1910 年，日本有 33 个可以评定大米级别的仓库（beiken soko）。这些仓库由私人企业或合作社来管理，其目的有多个方面：检测、评级、再包装和储存。

随后在财政金融上也出现了一定的创新。当农民和贸易商将未被评级的大米送来时，仓库将给他们发放一种“换米凭证”，这种凭证是当今库存融资的前身，它还可以用于从银行和当铺获得贷款的抵押物，从而使可以缓解农民和贸易商面临的资金制约。

不同地区之间贸易的增长，导致了贸易标准的形成，这些标准首先被私人贸易商然后被政府所采用。这些早期的制度变化，促进了支持市场交易的新制度的建立。

资料来源：Kawagoe 1998 年。

对历史和不同国家的分析清楚地显示，开放贸易和资本市场，可以导致金融市场的发展。如果占有市场主导地位的大企业可以获得发展的资金，无论其方式是利润还是通过与金融机构建立联系，它们往往不愿意推动金融体系的发展。因为金融体系的发展将会带动新的企业进入它们的市场。使一国经济向贸易和资金流动开放，可以

### 图 1.5
开放性增加与制度质量

![图表](image)

注：本图展示了 197—1998 年间 100 多个国家的法律原则指数/政府有效性指数与开放程度之间的部分关系（剔除了各国之间在法律体系、民族多样性、人均 GNP、单独立法权、国家大小和贫富差异程度等的影响）。这些国家被划分为同等规模的 3 个组别。

资料来源：Islam 和 Montenegro 即将出版的著作，《2002 年世界发展报告》背景资料。

自动地减少大企业从金融机构的特权中获得的寻租收入。随着时间的变化，寻租收入下降以后，对金融部门改革的阻力会下降。开放经济国家的政策制定者除了完善自身的制度之外，还可以从其他国家引进整个制度体系：法律、规章和执行体系等。由于引进外国机构会带来一些政治问题，而且需要成本，包括外国人力资本等，因此这方面的例子不是很多。许多国家已经允许外国银行在本国经营，即便在监管制度还不太完善的条件下仍然促进了金融服务
业的增长。为了避免出现司法体系乏力的局面，贫困国家在合同的执行上可以依赖于国外的法律。比如，如果来自富国的私人投资者投资于穷国的基础设施项目而产生了争执，就可以引用国际仲裁条款。

使信息自由流动。信息自由流动是推动制度发展的动力，它不仅可以提高现存的其他制度的质量，而且可以创造出对新的制度的需求。掌握了更好的信息，就会更容易监测人的行为。这种监测行为的能力会改变人的行为，提高制度的质量，即便在制度结构没有发生改变的条件是也是如此。更好的信息还可以改变社会准则，因而在改变人们参与不同制度的动力。它还会使政策制定者和其他的市场参与者了解到体制改革的收益，了解到体制改革的制约因素。

来自媒体的信息以及来自因特网的低成本信息可以提高公共制度运行的效率。证据显示，比如，新闻自由的国家腐败程度较低（专栏1.14）。还有证据显示，新闻自由通过对政治行动带来一定的制衡，可以提高政策制定者对政策所带来的社会影响的认识，从而改善社会服务的质量。印度的一项研究发现，媒体影响着政府对洪涝灾害和饥荒所作出的反应：报纸发行量越大的邦，救济物资分发得越多。媒体所提供的信息越多，那么公民就越能有效地形成共同的声音，并对政府形成压力。[1]

对本报告所进行的近期研究发现，在信息提供方面的竞争可以明显增加媒体对制度质量的影响。比如，如果政策不通过媒体产业的垄断形式控制信息流动，那么媒体在制约腐败现象方面可以做更多的工作（图1.6）。政府部门对信息流动的垄断预计会产生类似的影响。

关于特定制度安排潜在成本和收益方面的信息，可以改变那些从事市场交易者的激励机制和制度的需求。在尼泊尔，媒体公布了一个关于企业获得营业执照所需成本这样一个简单的事，这种成本包括了花费的时间以及行贿所花费的费用。这些报道导致尼泊尔政府在企业许可证制度上进行改革，企业获得许可证的时间从以前的几年减为几天。[2]如果一个国家中信息流动受到干扰，那么其法律原则和政策就是不明确的，因此被管理的企业和客户就不知情，或者无法知道哪些法规适用于他们，或者如何遵守这些法规。[3]
变革的条件下仍能保持其获得的收益。不过，在有些条件下，为了限制市场竞争以及促进创新，也需要建立一些制度，比如知识产权的保护制度等。

对于处于国际资本市场中的企业而言，竞争可以增加他们对更好的制度，比如更好的会计准则的需求（第5章）。反过来说，国内银行为了在外国市场上与外国银行竞争，可能会要求监管当局完善审慎的管理法规。墨西哥在签署了《北美自由贸易协定》之后就发生了这种情况。世界银行的一项研究探讨了制度问题，该研究认为，竞争是影响制度绩效的一项主要因素，因为竞争可以改变个人成功的动力。

各地区之间的竞争也会促进制度改革。一项关于公司法演变趋势的研究显示，国家之间的竞争，以及一国之内不同的公司之间的竞争，形成了要求改变公司法的压力（专栏1.15）。在美国，各州之间为了吸引企业来投资而开展竞争，这种竞争导致不同的州形成了不同形式的制度演变。比如，各州的破产法和公司法就大不相同，教育制度各省之间都有差异。

如果市场竞争程度较高，则所需要的正规制度就会较少，因为竞争会替代正规的作用。我们以基础设施为例。由于竞争程度提高，也许还因为技术上的变化，使得监管者不用再那么频繁地进行价格检查了（第8章）。以前被认为是自然

专栏1.15
竞争与公司法的演变

有人对近100多年来法律的变化情况进行了研究，研究包括10个国家，其中包括发展中国家。该项研究发现，不同国家之间以及一国内部的竞争，是推动修改公司法的重要力量。这些变化往往是为了应对经济危机而实施的，其原因或者是市场竞争的压力，或者是有意地使各国之间的公司法标准化。

对19世纪后半期的研究表明，各地区之间的竞争在公司法的发展中具有重要的作用。在此期间，欧洲的公司法从特许权制度转变为注册制度。前者是指监管者逐个给予企业注册权，后者是指任何企业达到某些最低要求以后都可以注册。比如，法国在1867年发生了这种改变，改变的原因是美国企业在欧洲大陆上的扩张。允许英国企业在美国注册成为公司而不需议会的特别批准之后，法国就面临着国内公司的压力，要求取消其国内实施的特许权制度。

以色列在1999年，日本在20世纪90年代、智利在1981年以及美国特拉华州（该州的公司法一直在不断地修订）的例证表明，它们都在20世纪由于竞争的压力而修改了公司法。

资料来源：Pistor等2000年，《2002年世界发展报告》背景资料。
垄断的部门，现在已经成为潜在的竞争性的部门，因此政府现在更加依赖于通过竞争来取得所期望的结果，如消费者可以承担的价格等等。

不过，来自新的基础设施提供者的竞争，也可能使监管复杂化。许多国家的国有垄断企业私有化之前，国有基础设施企业给一些消费者提供交叉补贴；在许多条件下，通过给商业用户收取较高的价格而降低贫困家庭的成本。而在私有化之后，虽然政府的目的是保护穷人消费者的利益，但它已经很难做到既使得私有化企业获得足够的利润，同时又能为穷人提供足够的服务了（第 8 章）。

有的时候，制度需要对竞争进行限制。为了有利于新技术的采用，必须认可一些市场寻租行为；而且为了促进市场的发展，制度可能必须限制竞争。限制银行之间的恶性竞争可以减少银行从事高风险业务，从而有利于金融的稳定性。

政治力量、社会压力和冲击如何影响变革的进程？

政治力量和经济压力既可加速新制度的发展，也可阻碍这种进程。而社会、政治和经济平衡的改变，反过来也受到政府制度改革努力的影响。不过，在工业化市场经济国家，政府随意改变法律和原则的行为受到制约，因此对各种市场参与者，不论是公共部门还是私人部门而言，都会有更多的制衡作用。

政治力量。一种制度能够存在，部分原因是有些社会群体因这种制度的存在而获得利益，因此他们会极力地支持这种制度。如果制度只是使社会中的少数群体或少数人获得利益，而且对于这些群体而言采取集体行动的成本很低而收益较大，那么制度在分配方面的影响就尤为重要。来自企业和利益集团的政治力量的制衡，可以支持大多数人的利益。但在某些条件下，少数人的利益可能会阻挠制度的修改。

因此，那些希望进行改革的政策制定者们可能不得不创造出新的制度，而不是改革现有制度。根据一些人士的观点，摩洛哥最近几年来在建立电信业监管机构上，这一点是很重要的。不过，即便建立新制度可能是理想的方案，但是采取集体行动（包括信息采集、执行和竞争）的成本与预期的收益相比可能会很高，从而会阻碍那些能够推动制度变革的新政治联盟的形成。

当那些直接从现有制度框架中获利的群体的力量受到削弱，或者当这些群体不再从中获得利益因而不再反对改革时，制度往往会发生变化。加速体制变革的一种方式是将反对改革者吸引到改革中来。1978 年以后，中国政府鼓励地方政府征收国税，因为地方政府在国税收入超过一定水平之后，可以保留其中一定比例的收入作为留成。地方政府还可以征收不与中央预算分摊的其他税收。

不过，从政治角度而言，各项改革的难度是非常不相同的。一些无效的制度之所以存在下来，部分原因是因为没有相关的利益集团来推动改革，而不是因为利益集团反对改革。或者因为那些可能反对改革的人没有足够的政治力量。不论是什么原因，这些方面的改革是可以加快的。随着改革培育了新的制度和力量，会带来对更大变革的需求。关键问题是找到这样的机会，并在这些方面开展工作。

虽然本土化的制度发展可以根据经济和社会条件的变化而有所变化，不过，要引进一种新的制度，一个主要问题是要处理这种制度所引起的分配上的冲突。制度变化会产生出受益者和受损者。比如，破产法规定，债权人有获得债务人的收入和资产的权利。公司法将企业的权利在所有者、经营者和政府之间进行分配。关于向穷人提供服务业方面的法规，则将经济利益在服务提供者和消费者以及各级政府之间进行转移（第 8 章）。

各级政府之间权力的分配方式，在很大程度上决定着管理结构的模式。为了撰写本报告，我们对基础设施法规的演变进行了一项研究。该研究发现，目前的工业国家中，其基础设施管理权力的分配与这些国家的政治结构非常类似。7 一国政治权力和行政管理权力集中的程度，极大地影响着上级政府对法规的干预方式。在美国，各州
地理面积较大，而且拥有相当大的自主权；各地方的水和电力专营权逐渐被州政府的法规所取代。由于一些市政府产生腐败，而且不同的地方政府之间存在着复杂的管理问题，从而使基础设施管理进一步集中化。在相关基础设施行业中自然垄断企业的法规，会随着来自企业和社会的压力而发生变化。由于高价格和高利润，因而公众要求政府采取干预措施。与此相反的是，法国实行的是高度中央化的政治体制，因此在基础设施管理上也采用了集中程度较高的管理结构。

在引进工业国家的管理结构过程中，必须考虑到一国的政治结构和各种力量的平衡，还须考虑到各级政府能够获得多少信息。在巴西、印度和俄罗斯这样一些大国，这些问题尤为重要。中央政府的问题往往更为严重，不过地方政府搜集管理权力的风险也是一个严重的问题。对于有效的制度建设而言，经济分析可能会倾向于采取某种模式，但同时也必须考虑到一国的政治和社会现实及其发展趋势。

历史告诉我们，政治影响着金融体制的发展。金融机构，尤其是银行，为政府提供了一种很容易的方式，可以将经济资源引导至政府认为在政治上更为理想的方向上。政府机构，如税务机构和金融监管当局，要想有效地发挥职能，很大程度上依赖于政治以及政治力量的衡量。很多发展中国家最近都试图建立拥有自主权的税收机构，使征税工作免于受到政治因素的影响。这些改革取得成功的决定因素是什么呢？是给予这些机构权力，而且需在政治上作出承诺，给它们更大的自主权。（第5章）

正如跨国的实证研究所显示的那样，政治不稳定也会影响一国国内的投资。在那些贫富差距较大因而政治稳定程度较低的国家，政策制定者一般都不太愿意强化法律体系并保护私人财产权。政治不稳定的国家若缺乏强有力的产权保护，就会导致投资降低。

社会压力。社会结构，如收人分配不均以及各民族影响力不同等，也会影响着体制改革的需求以及这些改革的可持续性（专栏1.16）。

贫富不均程度增加，往往意味着制度质量降低。不同国家之间的实证研究采用了一些制度发展指数，这些指数可以测得各国法律原则、腐败、执行效率以及这些指数的综合指数。研究显示，收入分配与制度质量之间存在着一定的关系，收入分配严重不平等往往与制度发展质量较低联系在一起。

为什么会这样呢？其原因可能在于，贫富差距越大，则社会中的两极分化越严重，人们之间的矛盾也就越不可能从事社会或经济交易。在两极分化较严重的情况下，人们也不大可能就制度改革达成一致，就像他们更加难以就社会改革达成一致一样。还有一种可能性是，少数市场参与者，比如大型企业集团，垄断了经济交易，他们就不愿意支持制度改革的发展，因为这将增加对他们所从事活动的竞争。这些参与者往往是组织得很好的网络中的组成部分，可以通过信誉机制从事其大部分业务。

人们经常引用南美洲和北美洲不同的发展道路，来说明社会因素是如何影响制度发展和经济增长的。这些因素包括：人力资本和其他资源分配上的公平性，民族多样性，这些国家中占主导地位的集团的经济力量等。这两个地区从欧洲引入了制度。美国最初的收入分配较公平一些，社会分层程度较低，这被认为是推动物革新重要因子。在竞争性的市场经济中，人民更多地参与到市场经济活动中来。一个社会中普遍主义程度越高，则社会分层程度就越低。对于多民族国家，特别是在矛盾和冲突容易扩大的经济危机时期，这一因素可能尤为重要。

其他因素有可能在起作用。在工业国家的发展历史上，有很多时期，很多国家存在着严重的贫富不均的例子，这事实。英国在工业化初期，存在着大量的血汗工厂，工人的劳动条件脏乱不堪，而且有大量的童工。但这种贫富不均并没有妨碍英国进入工业发展的最前沿。因此，最初的收入严重分配不均是否会一直阻碍以后的市场发展，这一点并不明确。可能有一些反作用力在起作用，比如信息的自由交流、自由贸易与竞争以及创新等，它们都会促进制度的发展。
专栏 1.16

中国的土地制度改革中各种社会、政治和经济因素的相互作用

20 世纪 60 年代以前，中国的农村土地是由公社来使用的。60 年代初，安徽省的农民开始要求改革公社体制，使得家庭收入可以与劳动挂钩。当地的领导人开始进行试验，允许一些农户签订小块土地承包合同。由于示范效应，许多人也签订了承包合同，农业土地承包导致农业生产率提高，当地政府领导人正式批准实行这种制度。当时中央政府并没有参与其中，后来由于中央政府不同意这种做法，土地承包制度被部分恢复到原来的制度。1978 年，安徽省一场严重的旱灾导致该省出现饥荒，省政府领导人允许农民们种植农村生产队无法耕作的任何土地。附近的村庄纷纷仿效。

在历经 20 年之后，中央政府终于开始接受这一新生事物，其中时中国正面临着一场经济危机。中央政府官员正式实施了家庭联产承包责任制，每个家庭可以与生产队长签订土地承包合同，以他们“自己的”土地来生产农作物。在一个村子之中，土地的分配原则是一样的，不过与村与时间可能有所不同。也就是说，在土地从集体所有制转变为个人使用和更为正式的使用权的过程中，社会因素和生产因素决定着土地的分配，不过，土地承包合同并不能保证农民有非常稳定的土地使用权。虽然原则上讲，签订合同之后土地使用权应当有若干年时间，但中国农村大多数地区的情况是，农民的承包情况，时不时地对土地使用权进行调整。中国的农民和官员们对于社会因素和效率因素的考虑通常是不一致的。90 年代对农民的调查发现，农民希望得到更安全的土地使用权，但也有很多人赞成对土地使用权进行调整。中国农民表示，如果他们的生计问题可以通过其他手段（比如优先分配荒地和优惠税收等）解决的话，他们百分之百赞成不对土地使用权进行调整的政策。

何种制度框架能够保护农民利益方面没有取得共识，可能导致了在实施土地承包制度上进展缓慢。

土地使用权频繁进行调整，在某些条件下还反映出，一些地方干部希望能发挥影响力。对于地方官员来说，对土地的控制力依然是其经济和政治权力的主要来源之一。也许正因为如此，中国各地关于土地使用期限（无论是正式的还是非正式的）和做法的土地制度大不相同。虽然中央政府同意土地使用年限为 15-30 年，但这一点从未实施过，实地调查研究显示，以农业为主的地区县级和省级官员，其兴趣更可能跟农民相一致，而不是与当地的官员保持一致。

中国的土地制度改革揭示了制度改革的一些重要教训。

- 试田是制度改革的关键。在本例中，地方政府的试田是土地制度改革的关键。中央政府在承认一项成功的试点后在全国推广过程中发挥着重要作用。
- 制度改革需要时间。随着一些重要问题的解决，以及其他支持性制度的建立，中国的土地制度将会继续发生变化。
- 在制度变革的不同阶段，地方领导人和其他领导人作用可能会发生极大的变化。
- 在改变现有规则时，政府需要了解制度（在本例中是正统制度，不过在很多场合是非正式制度）在效率和公平上的双重作用。社会因素影响着改革的步骤。对这些问题的考虑有助于政策制定者进行制度改革。

资料来源: Prosterman, Schwarczwalder 和 Hanstad 2001 年，《2002 年世界发展报告》背景资料。

东亚国家和地区近些年来所经历的经验表明，通过投资于教育而促进社会公平的政策，可以带来较高的收益。受过教育的人更有可能参与正规的支持市场的制度，并要求建立这些制度。本报告提供了社会部门建立制度的一些指导原则（专栏 1.17）。在这方面增加穷人的机会可以加强社会的凝聚力，这对于建立对于改革的共识是非常重要的。

在封闭的市场中，如果最初的财富分配严重不均，还会出现这样一种形势：强势经济利益集团会“攫取”政府，使管理结构有利于他们比较小范围的集团的利益，而阻碍具有广泛基础的市场的发展。在设计影响到他们的交易的制度中，市场参与者可以发挥关键的作用。创造出具有包容性的制度，并使这些制度具有更多的社会合法性，能够导致社会取得比封闭制度下更快的进步。在这些制度下，商业机构和政府以开放而透明的方式通力合作。

冲击，对经济和政治体系的大的冲击，会改变
将经验应用于社会部门

在提供社会服务方面，制度所面临的一些主要问题是信息、执行和竞争。

服务提供者所获得的有关受益人的信息有限，使得社会服务很难将收入转移给那些真正需要的人。例如在摩尔多瓦，1997年的一项调查发现，在最近的收入转移制度进行改革之前，最富裕的10%的人口获得了1/5的社会援助款，而38%的贫困家庭却得不到任何形式的社会援助。

公共官员难以高质量地执行公务。在大多数国家的较贫困地区，要保持足够的人手并提供服务非常困难，对于提供公共服务的机构而言更是如此。从加拿大（Anderson 和 Rosenbrg 1990年）到印度尼西亚（世界银行 1994年），以及从印度（调查小组 1999年，第44页）到赞比亚（世界银行 2000年）的证据都表明，城市和农村地区的卫生服务站点的人员空缺率之间差距很大。

然后是竞争的问题。比如，政府在提供社会转移上的竞争，可能会将公私的制度安排得非常相似，政府网络等排斥在外。关系较为疏远的（社会）卫生服务相比，这些私人的制度安排可以更为有效地帮助穷人。[6]菲律宾的一项研究模拟了实施失业保障计划的效果，该研究发现，政府给失业者的净私人转移支付将降至每100人92个比索（Cox 和 Jiminez 1995年）。

补充现有的制度。社会需要现代的公共服务来提供公共和社会服务的大量的社会援助。这种需求只是在较近的时期才出现的。在医疗卫生部门，英国和加拿大建立全国性的医疗卫生体系分别是在1948年和20世纪70年代。在教育方面，需要公共资金的全民基础教育取得成就是在19世纪。全国性的社会援助计划也是在近期才产生的。

在任何一种条件下，政府参与之前，这些服务都严重依赖于私人部门。实际上，随着今天的各国越来越发达，它们能够保持的公私和质量，向人民提供更多的正规的社会服务。它们能够保证提供社会服务的机构和人员获得足够的培训。而且它们拥有补充性的制度（比如更为可靠的收入和资产所有权记录），以便更好地将社会援助送到那些最需要的人手中，而且这些制度可以消除腐败。

在发展中国家，国家参与这些领域的进程也加快了。发展中国家没有恰当的补充性的制度，比如它们的监管能力不足，通信网络不佳，因而这些国家要在短时期内提供所有的社会服务也许是过于雄心勃勃了。公共资金上的抑制，包括较少的财政资源，还可能降低服务的质量。因此，在社会服务的价格和质量上必须有灵活性，认识到这一点是很重要的。

考虑创新，确定哪些制度可以发挥作用。虽然缺乏补充性的制度，但发展中国家可以采用创新方式，以解决在这些领域中的许多信息和执行问题。在那些与社会比较接近的组织，可能是解决在提供服务和社会援助方面的问题的一种方法。这些组织包括非政府组织等，他们的激励机制与私人部门和公共服务是完全不同的。许多非政府组织可以公开提供的服务是一种可信的承诺，即不利用政府监管体系中的弱点。

在许多地区广泛存在的地区以及贫困地区的，比如非洲的农村地区，除了非政府组织，尤其是基于某种信仰的非政府组织能够提供较为现代的医疗服务之外，是很难有其他私人医疗机构提供的。在提供社会援助方面，以社区为基础的非政府组织可能会比正规机构更能够发现谁是最需要帮助的人，它们在最需要帮助的人提供适当帮助的方面也更为灵活。社区也可以了解到那些人需要帮助，比如乌兹别克斯坦的mahalla制度。

对于许多最贫困国家而言，要想有效地将社会转移支付送达最需要的人手中，最好的方法是通过试验不同的自我确定目标机制，以找出一种能够最大限度地保证非穷人无法获得这种转移支付的制度。采取一些新的方式，比如最贫困者比较关心的消费品等（比如20世纪70年代的孟加拉国和90年代的突尼斯），已经由被证明是有效的（突尼斯的情况参见 Tuck 和 Lindert 1996年）。通过精心设计一些公共工作计划，支付低于市场价格的工资，也是一种较好的自我确定目标的方法，从而保证资源投入给予那些最需要保护的人。

使社区相互联系，促进信息的自由流动，在建立成功的提供服务的制度中一直发挥着重要的作用。巴西的寨北州近年来在提供医疗服务方面取得了显著的进展，其中一个重要因素是它采取了新的监测方式。不过还有一个原因也很重要，这就是在计划实施之前进行了大量的公共宣传，从而增加了计划的可见度，增加了人们对计划的热情和计划的声望。通过这种方式，该计划聘用了一些有兴趣于医疗卫生监督工作的骨干人员（Tendler 和 Freedheim 1994年）。
专栏 1.17（续）

有些时候，仅仅向当地社区提供信息，就足以导致服务质量的改善。包括因特网在内的最近技术上的变化，使得政府和私人机构可以较低的成本提供信息。信息共享率大幅度提高。以乌干达为例，1995年，一项研究调查了中央政府对各个学校的支出情况。该研究发现，本计划用于学校的非工资性支出中，只有30%真正用在了学校。这项研究的结果在报纸上广为公布，而且在当地各种建筑物上进行宣传。接着，1999年所进行的一项调查显示，实际支付额增加了，平均起来接近于100%（Ablo和Reinikka 1998年）。还有一种手段不依赖于技术上的变化，即通过教师旅游的形式达到信息共享。

促进竞争。提供服务的公共机构和私人机构之间的竞争可以提高制度的质量。在马来西亚，由于公共诊所制度较为可靠，对于私人诊所保持合理的价位一直形成一种压力（van de Walle和Nead 1995年；世界银行1992年）。不过，只有在人口较为稠密的地区才有可能进行竞争，因为只有这样才能有多个服务提供者。因此，对于有很多穷人居住的偏远地区而言，这一问题仍然没有解决。比如，在美国，凭证制度（voucher systems）几乎只是在城市地区实行。

经济、社会和政治力量的平衡，因而改变制度的有效性。冲击有时会阻挠改革，而有时会加速改革。比如，在经济萧条时期，企业和金融机构往往会受到更严格的监管。有人认为，欧洲出现的多次经济危机，降低了对金融发展的政治和社会支持，尤其是对股票市场发展的支持。35不过，国别经验也显示，由于支持市场的制度需要一些稳定性才能有效，因此要进行全面的但是渐进的改革，也许必须要有巨大的经济和社会冲击。36对于一些政策制定者和政客们而言，危机会提供一些机会，尤其是在某些部门中提供一些机会，以便实施大胆的制度改革——这些机会是稍纵即逝的。

一顶对工业国家和发展中国家公司法发展历史的分析显示，经济危机创造了改革的需求。比如，马来西亚最近发生的金融危机对其后的改革产生了影响（专栏1.18）。

技术冲击也可以创造出对新制度的需求。面对因特网这样的技术突破，监管机构必须有新的制度。比如，电子银行业以通过因特网提供金融信息和其他信息降低了成本，因此也提供了欺诈的新机会。

本报告的结构和涵盖范围

本报告的第二部分主要探讨企业问题。在这

专栏 1.18

马来西亚的危机与制度变革

20世纪70年代初，马来西亚是东亚地区最为发达的资本市场之一。最初，证券市场的监管几乎完全模仿英国的自律制度，虽然1973年马来西亚颁布了一部完整的证券法，但市场监管职能被几个政府部门分别执行，它们包括财政部、公司注册部门以及资本市场委员会。

经过市场迅速发展的10年之后，1993年，对市场的监控权统一划归新的证券委员会。在1997年金融危机爆发之前，该委员会已经决定，将要基于信息披露的自由发行制度取代详细的审核公司业绩的制度。但随着金融危机的爆发，为了减少资本流出，政策制定者实施了有选择的资本管制。

在对危机的影响进行评估以后，马来西亚实施了一系列的大规模的制度变革，以准备继续实现自由化。制度变革的重点是透明度和企业的治理结构，这些变革包括新的会计准则、企业并购的原则、股票经纪公司的资本充足率要求以及经纪人费用自由化等。

对政策制定者而言，其含义是明确的：如果危机暴露了市场的脆弱性，那么政策制定者就应当利用这些机会巩固这些脆弱性。

资料来源：世界银行工作人员。
一部分中，我们将要论述影响农业生产率和风险管理的制度问题，土地所有权，农村地区的信贷问题，以及支持农业创新和新思想传播的制度。我们还要论述企业的治理问题，探讨那些能够增加企业投资并保证企业良好管理的内部和外部制度，尤其是所有制结构和法律框架以及私人制度（比如行会）和公共制度之间的关系。本部分中，我们还将论述金融机构的重要作用、金融发展所需要的支持性的制度以及监管体系在保证金融体系健康发展中的作用。在论述以下一些问题时，我们吸收了撰写本报告而作的最新研究成果。这些问题包括：政治在金融发展中的作用，保证新的借款人能够获得贷款的制度，以及准许外国银行进入国内市场的影响和私有化的影响。

本报告的第三部分主要探讨政府问题。在该部分，我们将论述政治制度如何支持良好的治理结构，重点探讨政策制定的过程、诱发腐败的因素以及税收制度。然后我们将探讨司法效率问题以及有关国家旨在提高效率的改革的经验，并评价一下各国在司法程序上的差异的原因和结果，这些差异是由于一项涵盖100多个国家的新调查中总结出来的。我们还将探讨阻碍市场竞争的主要因素，集中展示一下世界各国关于市场准入和竞争的法律和监管制度的最新情况。在第三部分的最后，我们将将发展中国家对垄断企业的管理以及为穷人提供服务的效果。

本报告的第四部分主要探讨社会问题。在该部分，我们将讨论社会准则和规范如何影响市场和公共制度，以及反过来它们如何受到市场发展的影响。我们还将探讨新闻媒体在表达和传播社会所关注的问题及社会价值观中的作用，以及这种信息流动对于制度质量，因而对经济和社会发展的影响。为了完成本报告，我们进行了一项新的研究，分析世界各地媒体所有制的情况。我们将这项新研究的成果充实到第四部分中。

支持市场的制度是一个大题目，因为这些制度无处不在而且各不相同。关于这些制度依然有很多东西需要了解。本报告为政策制定者们提供了一些指导原则，这些原则是根据制度变革的历史及近期的经验教训中总结出来的，它们包括：20世纪90年代经济转轨国家的不同经验，全世界一些贫困国家仍在持续进行的努力，以及过去几十年来一些新兴市场国家和地区所取得的成功等。

需要指出的是，本报告不会解决所有方面的所有制度问题。相反，本报告通过集中探讨许多方面的制度，来说明那些不论在什么特定部门都可以应用的框架（了解、执行和竞争）和信息（补充、创新、联系以及竞争）。本报告没有详细论述以前的《世界发展报告》已经探讨过的制度。近几年的《世界发展报告》系统性地探讨了一些重要的发展问题，其中《2000/2001年世界发展报告》探讨了市场在穷人生活中的中心作用。本报告是这个系列中的一卷，是上一年度报告的自然续编。它为《2003年世界发展报告》留下了一些重要问题，比如探讨与环境有关的问题以及社会凝聚力和稳定问题。

结 论

发展的经验告诉我们，市场可以提供使全世界人民持续提高生活水平的手段。《2000/2001年世界发展报告》认为，市场是提高穷人生活水平的关键。市场可以带来机会，使人们可以从事于生产性的活动，它可以赋权于人民，因此市场能够促进经济增长和减少贫困。但要使市场带来广泛收益，它就必须具有包容性而且是一体化的市场。促进经济增长和减少贫困的政策是重要的，但制度设计的详细情况也很重要。

生活水平的改善以及穷人生活水平总体上的提高，依赖于支持经济增长的制度，依赖于那些直接增加穷人参与市场机会的制度。也就是说，其他市场参与者做什么，对于穷人的社会会产生影响。

建立有效的制度是一项复杂的工作。历史经验表明，没有放之四海而皆准的制度。不过，虽然各国都有其特殊性，但对各国经验的分析，仍然可以总结出对制度发展而言非常重要的教训。本报告提供了制度发展的分析框架。在报告中，我们将分析建立在一些原则之上，将理论与实践结合起来。我们展开分析了不同类型国家，
以及一国不同时期制度设计的详细情况，以了解制度改革的进程。报告提供了关于如何建立新的制度、修改现有制度以及形成改革力量的指导原则。

在大多数条件下，制度变革是一个渐进的过程。本报告同样认为，许多改革是非常困难的，因为一些集团从现有制度中获益，而且利益集团往往会阻挠改革。不过，有些制度之所以能够持续存在，并不是因为社会中各种力量都支持这些制度，而是因为有可能要推动改革的力量没有很好地组织起来。因此，对这些制度进行改革在政治上的难度不会很大，而且一旦启动改革，就不会完善市场作用的方式，而且还会推动进一步的改革。制度的供应与需求两者都很重要。发展经验并没有提供一条关于应该最先建立哪些制度的通用的指导原则。不过，在每个部门之内，本报告倒确实确定了一些重点领域。在这些领域中，只有在其他支持性或补充性的制度或条件发展起来以后，才能引人特定的制度结构。换句话说，本报告确定了一些应优先予以发展的制度。

本报告还探讨了非正规的或者以社会规范为基础的制度与正规制度之间的关系。许多穷人，尤其是贫困国家的穷人，无法利用正规的制度。创新手段可以弥补非正规制度与正规制度之间的差距，并逐步增加那些被边缘化的穷人的机会。制度设计可以不断地进行修改完善，以适应穷国和穷人的需要，其中的一些方式是：简化正规制度，向使用者提供关于这些制度的更多的信息，增加人力资本，并且在正规制度不能带来理想的制度时接受非正规制度。

地方层次、国家层次以及国际上的参与者，不论是公共机构还是私人机构，都会影响制度变革的方式。私人机构和公共机构之间权力的平衡，以及政府认识到各自的长处和短处，是市场发展的一个重要因素。一个强有力的政府是支持市场所必需的，而肆意腐败的政府会阻碍市场的健康发展。不过，重要的不仅仅是私人机构和公共机构之间的权力均衡。地方领导人和国家领导人之间，以及国家领导人与国际上领导人之间的相互作用，也会影响着制度的设计和改革的步伐。所有这些关系都会受到信息流动的特征和各方面能力的影响。

本章总结出的四条主要教训是，要建立有效的制度，政策制定者必须补充现有的制度，创造出适合当地条件的新制度；推动自由贸易和信息的自由流动；促进各个地区、企业和个人之间的竞争。人民的激励机制取决于整个制度的特征，并影响他们的业绩。因此，在建立或修改一种制度时，考虑的最主要的事情是，支持性的制度——即使缺少这些制度时这种制度就不会有效——是否已经存在。如果还不存在，那么最好先建立这些支持性的制度，或者修改制度设计，以便使计划中的制度能够在没有支持性制度的条件下正常运转。还有一些重要因素包括所需的人力资本水平、腐败程度以及相对于人均收入而言的成本。人力高度技术化的国家能够实施较为复杂的管理法规，而在人力资本短缺的国家就不可行。这些因素说明，发展中国家应当简化制度设计。如果利用正规制度所花费的成本相对于人均收入而言较高，那就意味着社会中的弱势群体和穷人将无法利用这些制度。在不透明的市场中如果管理法规过于复杂，而且行政效率的其他激励机制（如工资或晋升机会）较弱，则腐败现象会增加。在这些国家，为了补充现有的制度，管理法规必须简化。技术上的差异也很重要。为了适应各国在文化和自然条件上的差异，应当鼓励和接受创新。最后，提供贸易机会将会发展市场，并增加对支持市场交易的制度的需求。信息共享也会起同样的作用。现有的制度结构往往制约着各地区和企业之间的竞争。这种竞争有助于确定新的制度形式，并创造出对新制度的需求。
第二部分

企业

企业是市场的基石，它制造产品，提供服务，这些产品和服务构成市场交易的基础。在报告的本部分中，我们将探讨三类企业的制度问题。第 2 章我们将重点探讨农业问题，主要是讨论发展中国家的农业生产者如何通过改善土地、信贷、技术和农业产品市场的管理制度，来提高其生产率并降低风险。对企业而言，一个重要的制度问题是增加投资，并保证企业有良好的管理；在第 3 章中，我们将探讨所有制结构和法律框架，以及公共企业和私有企业有关方面人员之间的关系，并借此探讨企业的治理结构问题（主要探讨非金融企业）。第 4 章中，我们将探讨金融体系，金融体系在市场制度中发挥着重要作用；在本章中，我们将讨论金融体系发展的必要条件，以及监管体系在保证金融体系健康发展中所起的作用。
农民

世界上绝大多数穷人以农业为生，因此如果
我们了解了农业经济学，那么我们就会了解贫困
经济学。

—西奥多·舒尔茨，1980 年

同其他企业家一样，农民也是在市场中开
展经营活动的。不过，由于信息不充分、不恰当的竞争以及合同往往得不到
执行，农村地区市场，尤其是农产品市场的发
展受到限制。因此，建立能够降低农民交易成本的
制度，可以极大地改善农产品市场运作的方式。这
一点对减少贫困而言尤为重要，因为穷人大多
住在农村，他们基本上以从事农业活动维持生计
（图 2.1）。农产品市场得到良好的发展，对于经
济中的其他部门也会产生重要的收益。随着农业
生产率的提高，从事农业活动的农民会逐步减少，他
们会转而从事更具生产性的工业和服务业，从而促
进总体经济的增长。¹

政策制定者在建立农产品市场制度时，面临
着三项重大的挑战。首先，农业活动一般在地理
上非常分散，远离大都市。因此，比如在向农村
提供信贷时，贷款方（比如银行）可能会发现，
要了解分散居住的小农户的信息是非常困难的。

因此，小农户获得正规贷款的机会非常少，即便
有，其成本也非常高，往往使农民望而却步。同
样，由于距离大城市路途遥远，法律服务和产品
销售成本也很高。²在所有这些条件下，非正规制
度都成为正规制度的补充——它们在有些环境下
是有效的，不过有时并不完备。

图 2.1
20 世纪 90 年代一些国家城市和农村贫困率比较

国家贫困率
（贫困人口占人口百分比）

注：这里所采用的是各国的贫困线，因此各国间的结果不具可比性。
资料来源：世界银行数据。
其次，许多国家在历史上都实行的是重视城镇而轻视农村发展的政策，因而农业发展受到抑制。比如，一些非洲国家所实施的国营销售委员会制度，就与其原殖民国家在二战时的征集粮食制度类似。这两种制度的共同之处在于，它们都要求农民以低于市场价的价格出售其产品，因而向城市消费者提供了补贴。其他重工业经济政策的例子还有，汇率高估使城市消费者消费的进口品更为便宜，农产品出口税过多，以及对农业生产投人物的国内工业提供较高程度的有效保护等等。

农村地区的基础设施、教育和其他服务上的公共投资，也要低于城市。低投资就会增加市场交易成本，这是阻碍农业生产率提高的一个主要制度障碍。不论是公共机构还是私人机构，如果能够建立降低信息成本的制度，比如分级、标准或市场信息制度，都会促进农业的发展（专栏 2.1）。除了在地理上距离市场为较遥远之外，大量农村人口，尤其是农村的穷人，在进入农业市场过程中还面临着诸多障碍，其原因在于，他们受到的教育程度相对较低，因而无法利用一些有益的正规制度，比如发布技术变革信息的机构等。

第三，农业严重依赖于天气的变化。在面临洪灾或旱灾时，贫困的农民往往只能依赖于自己的储蓄和亲朋好友的帮助。不过，如果家庭储蓄本来就很少，或者亲朋好友遭遇同样的自然灾害时，那些保险机制就不起作用了。较富的农民和富裕国家的农民可以购买多种形式的灾害险，因而当遇到自然灾害时可以得到补偿。对于穷国而言，这种补偿成本较高，发展灾害保险市场需要发展多种形式的补充性制度，而目前大多数发展中国家都没有建立这些制度。

政府或社区如何才能建立有效的制度，以增加农民的收入，并降低他们的风险呢？本文试图通过比较各国制度安排正反两方面的经验来回答这个问题。对农民而言，关于物质和金融资产，即土地和资金的制度是尤其重要的，这两者之间密切相关。安全而且可转让的土地所有权，可以促进农民增加能够产生收益的投资，降低未来收人的不确定性。运转良好的农村金融体系也起着同样的作用，金融机构可以为增加收入和降低风险的投资提供贷款，此外还可以提供保险。研究开发农业技术并传播这些技术的机构，直接影响着农业生产的收益和风险。

在许多国家中，市场销售问题是提高农业生产率所面临的最大的制度障碍。将规模较小、偏僻的社区与大市场，尤其是全球市场联系在一起，可以增加对农产品的需求，这反过来又会增加对农业投入的需求。市场越开放，那么农民对有效正规制度的需求就会越小，这些制度包括法律明确规定土地所有权以及更容易获得信贷等等。

如果补充性的制度尚未建立起来，或者对农产品的整体需求还比较低，那么非正规制度和简化的程序可能就比较合适。在这种条件下，复杂正规制度其成本相对于收益而言可能更高。比如，如果某一地区土地的竞争性压力较小，那么实施社区土地所有权就足以保证土地使用的安全性了。反之，如果一个地区对土地的需求很大，导致土地争议较多，而且非正规制度不能满意地解决这些争端，那么就应当建立正规的土地所有权了。

创新往往是通过试验而实现的，创新可以找到降低农村地区交易成本的技术。这些技术包括，建立简单的数据表，使得小农户可以分享技术信息；以及完善以团体为基础的贷款的执行机制等。

本章重点探讨具体农业制度，包括土地所有权、农村金融机构以及研究开发和传播农业技术的机构。农业发展的其他一些重要问题，我们将在本报告的其他章节中论述，比如第 7 章将讨论开放国际贸易问题，第 8 章将探讨电价问题；世界银行的其他报告也将对这些问题进行探讨。

建立更安全的、可转让的农村土地制度

从历史上看，土地资源是很丰富的，土地往往属集体经济，或者任何人只要一个宣称土地的所有权就可以得到土地。但随着人口的增长,
专栏2.1
农产品市场营销制度

当发展中国家复杂的农产品营销制度失败时，其原因往往是因为缺乏有效的支持性制度。政府在建立更好的营销制度中往往能够发挥一定的作用，而不是通过现有营销机构的简单复制。现有营销机构显然无法在各种内冲突的政府目标之间找到平衡，这些目标包括提供信贷、税收以及对城市消费者而言的粮食安全和价格稳定。相反，政府可以推动建立私人农产品营销制度，比如合同农业和农业合作社等形式。

合同农业安排，或称“适度增长计划”，对于发展中国家的农民而言具有吸引力，因为这种形式可以帮助小农获得现代化的投入物，比如信贷和种子，并将产品销售到国内市场和国际市场。这些计划的形式多种多样，有的是集体商人和小农之间签订的，许多亚洲国家采用这种形式；有的是通过正规的合作，拉丁美洲、中欧和东欧一些国家也采用这种形式。虽然这种制度是个人性质的，但政府可以在两方面帮助建立这种制度：一是促进信息交流，帮助小农建立与国内商人和外贸公司的联系；二是帮助建立支持性的制度，尤其是合同执行机制（比如解决合同争端的法律，或者评级和标准等）。

农业合作社在工业国家里在发展中国家更为常见。芬兰的奶制品、加拿大的小麦、日本的大米以及阿根廷的谷物生产都是农业合作社占主导地位。合作社可以解决个体农户由于规模太小而存在的问题，因此它在解决信息不对称以及相对于买家而言力量较小的问题上就可能很成功。合作社通过集体行动可以达到这个目的，他们将资源汇集在一起，可以降低交易的单位成本。对于发展中国家的市场营销合作社而言，历史经验总结出一条明确的教训：政府应当加强给农民“自上而下”的合作社结构。印度古吉拉特邦的那德和莫桑比克的 UGC 等合作社都非常成功，其原因是它们先是由知名组织的。这种特点减少了一些集体行动带来的一些问题，比如一些参与者出工不出力等（这些问题已经制约了政府领导的农业合作社的发展）。此外，这些合作社是在特定的制度设计下试验产生的，从而增加了彼此的互信和透明度，增加了创新的机会。

不管农产品营销采取什么形式，卖方为了验证所采购商品的质量，仍然有可能会采取较高的成本。为了适应这种需求，两种新的制度应运而生：产品分级和标准可以较大程度上确认产品的质量；市场价格制度可以向农民提供信息。

农产品的品质差异极大，因此可用等级（根据可量化的属性对产品继续分类）和标准（检测的原则）面将类似的产品划分为不同的类型，并用一致的术语对其进行描述。这种评估制度可以极大地降低信息成本，因为贸易商可以通过商品类别推销“远期”签订合同，而不用实地去进行调查。不过这种制度的好处还远不止如此。由于等级和标准是可以单独验证的，通过采用库存数据、库存数据和商品的互换，它还可以增加农民获得信贷的机会，利用等级和标准制度还可以对农产品价格和数量进行比较，从而扩大市场规模，因为也就扩大不同市场之间同类标准产品之间的贸易。

在日本，当铁路逐步将以前各自分割的市场联系在一起之后，其大米市场就建立了标准和等级制度。全世界各地区之间贸易的增长，也形成了同样的要求，要求建立商品的等级和等级制度。一般而言，政府可以参考国际上一些标准，不过随着交易额的扩大，政府参与推动建立等级制度和标准重要性在不断增加。

国际标准往往是由发展中国家的大小农户企业所主导制定的。这些标准也许推动了农产品的出口，不过，一些正参与出口市场的运货商也许是被排在了这一进程之外。制定高等级标准可能会增加他们的成本，这些农户有两种选择。首先，通过采用那些为了减少信息问题而产生的非正规制度（比如埃塞俄比亚的非正规的中间商的安排），他们可以获得标准化的部分收益，比如信息成本降低；其次，政策制定者可以在农产品检测中吸收农民的参与，使他们增加到更为广泛的农业市场中来，比如危地马拉的一家非政府组织 Mayacert 就正在进行这项工作。

市场信息系统（MIS）一般指的是传播公共信息的网络，它提供关于农产品市场的信息。对于农民而言，了解市场价格（比如批发市场的现行商品价格），将帮助他们根据市场需求来组织生产、收获和销售。而对于贸易商而言，了解更多的信息可以使他们更好地决定是否在市场上收购产品，还是将产品运往最有利可图的市场。在两种条件下，市场信息系统对于小农户和小商贩而言都是特别有益的，因为他们如果自己收集信息是很不合适的。

在大多数工业国家，私人机构提供农产品市场信
专栏 2.1（续）

世界上的许多地区，尤其是农用土地越来越稀缺，导致土地的价值不断提高。由于土地作为生产性资产的地位越来越重要，土地逐渐成为个人和家庭的财产。既然有了私有财产，就需要一定的制度来证明这种所有权。在古埃及和美索不达米亚地区，土地所有权对于土地交易而言也是非常重要的（专栏 2.2）。

今天，各国农业土地所有权的特点差异较大。但政府和社区已经建立了明确这些权利的制度。在一些国家，如爱尔兰、比利时、法国都有土地所有权。中国也限制私人土地所有权，政府法规允许公民个人合法使用土地 15 年。不过各地的做法有所不同。同样，虽然大多数中亚国家也禁止私人土地所有权，但一些国家在土地公有制下明确规定了使用的使用权，而且往往对此进行修改和完善，并建立了相应的机构进行管理。拉丁美洲的许多小农户对所耕种的土地的所有权是个人确定的，是定义不明确“占有权”，并在此基础上进行转让。在非洲许多国家中，社区和部落对于社区所拥有的土地非正规的、单个的使用权。在南亚大部分地区，土地所有权是可以转让的，但由于土地制度不明确导致经常产生关于土地所有权的争执，而且由于政府有可能征用土地，导致一些地区土地所有权没有保障。

安全和可转让的土地所有权可以通过正规制度提供，也可以通过非正规制度提供。这些制度必须提供以下这些信息：谁拥有土地，谁拥有土地的有保障的利益，土地交易在什么地方登记，一般以法律法规的形式规定。
专栏 2.3
巴西的贫民区：基础设施、社会文化与对土地登记的新需求

一直到不久之前，巴西的名为 quilombos 的贫民区问题还没有暴露出来。这些贫民区大都在偏远地区，其居民是以前逃难奴隶的后裔。之所以选择居住在偏远地区，是为了防止奴隶主发现和查到他们。今天，通过修建或改建的公路、港口以及铁路，这些居民区已经与巴西的其他地区和外界联系起来了。因此，对于那些已经占用地主一些土地用于开发的牧场主、矿业公司和土地投机商人而言，这些土地就升值了。最初的土地开发是成功的，因为贫民区的居民没有正式的土地所有权。由于这些居民的前辈们没有受过教育，因此没有任何正式的文件可以证明他们的社区的存在，而关于农奴制度的官方记录已于 1890 年被正式销毁了。

不过，目前巴西正在采取一系列以政府为主导的措施，给予贫民区居民对属于自己土地的正式所有权。1988 年，在终止奴隶制 100 年之后，巴西颁布了一部新宪法，最终承认了逃难奴隶后裔的权利和地位。到 2000 年，巴西全国确认了 743 个贫民区，其中一些贫民区可追溯至 17 世纪，这些贫民区正在寻求对他们的正式承认。巴西采取了一些措施试图加速确认土地所有权的进程，比如接受年期大的居民的口头证明作为贫民区权利的证明。不过，这一进程仍然没有预期的那样迅速，政府试图加速授予原居民土地所有权的进程。

资料来源：Roher 2001 年；Fundação Palmares 2000 年。

通过完善土地所有权提高农业生产率

增加土地所有权的安全性，可以提高投资的预期收益，并降低信贷的制约作用。这反过来会增加投资和提高生产率。有保障的土地产权可以使投资者确信，他们的投资收益将不会被政府或私人机构所剥夺。更安全的土地产权还可以增加获得贷款的机会，因为土地可以用于贷款的抵押（这一点将在第 4 章讨论）。

如果土地产权是安全的，那么运转正常的土地产场可以使土地在不同的所有者（或使用权拥有者）之间进行转移。土地从低效率的种植者转移到高效率的种植者手中，将会提高农业生产率。当然，如果信贷市场同时发挥功能，那么生产率提高的幅度会更大——如果没有有效的信贷市场，高效率的农民就无法增加购买土地所需的资本。农业生产率的提高，还取决于土地的卖方是否能够从事于其他创收活动。中国的不同省份实行过不同的土地产权转移制度，它是为数不多的进行过这种尝试的国家之一。对中国的土地产权进行的一些研究证明，土地所有权转移越多，农业投资水平越高。

许多发展中国家对土地产场交易有着很多的管理法规，这表明土地产场很少是自由运转的。由于透明度较低而且管理能力有限，这些管理法规也刺激了腐败的滋生。对于亚洲的部分地区，尤其是南亚而言，降低土地产场成本具有特别重要的意义。在这些地区，繁荣的土地产场可以避免市场的过度分割和土地产场的小块经营（专栏 2.4）。

什么时候需要正规的土地产权制度？

正规的土地产权可以增加土地使用者获得贷款的机会，增加他们对土地产的投入。不过这些
专栏 2.4
阻碍土地市场正常运转的政策的一些例证

即便法律允许土地所有权转移，但土地交易的各种管理规定仍然会阻碍土地市场的运行。政府可以采取措施减少以下一些障碍。

限制土地出售。一些国家严格禁止土地出售，许多经济转轨国家在土地私有化的同时，也限制土地的最高出售价格并禁止转卖。一些国家政府要求任何土地交易都必须获得政府的批准，因而间接地限制了土地出售。

土地出售成本较高。土地交易费用或高收费会抑制土地出售，或者使得土地交易转人非正规部门。在菲律宾和越南，土地交易税几乎达到土地价格的 20%。如果土地交易中由于缺乏竞争交易收费很高，土地交易成本也会提高。

对土地分割的限制。这些限制是在以前的殖民环境中制定的，目的是防止在没有任何经济理由的情况下将大农场化为小农场，这些大农场以前往往由殖民者所有。比如，津巴布韦重新实施这些限制，而南非则刚刚开始终止其管理法规的过程。

禁止土地抵押。这方面的例子是越南。越南的法律禁止土地抵押，不允许外国银行将土地作为提供信贷的担保。此外，债权人不能拥有土地使用权，或对使用权进行交易，债权人所追求的任何土地都由政府进行拍卖。在墨西哥，银行可以对土地使用权但不能获得所有权。

土地登记过程繁长。在莫桑比克，要获得土地所有权，需填写约 1000 份表格，这表明，在获得投资计划与最终获得土地所有权之间的过程将会很长。在喀麦隆，登记一块土地所需的最短时间为 15 个月，一般需要 2-7 年时间。在秘鲁，对土地所有权作出判断，需要在 48 个办公室走 207 道程序，耗时 43 个月，不过该国一些地区正在缩短这一过程。

资料来源：Deininger 2001 年，《2002 年世界发展报告》
背景资料：de Soto 2000 年。

功能是否能够发挥出来，在很大程度上依赖于广义的制度环境。只有当竞争性压力和潜在的争端表明现行的土地使用机制不再有效时，政府才应当实施大规模的土地所有权计划。

近年来，颁发有文件证书，经注册登记的土地所有权已经成为越来越重要的作用。在许多情况下，土地所有权往往正式体现为没有证书的使用权，其形式有的是长期的以社区或部落为基础的土地使用制度，比如专栏 2.3 中巴西的贫民区的例子；有的是擅自占地者对土地的使用权。正规的土地所有权还可以在土地私有化过程中建立起来（比如经济转轨国家）。正如《2000/2001 年世界发展报告》所述，在土地改革时期明确界定土地所有权，是提高穷人（不论他们是否为农民）生活水平的关键。10

不过，实施正规的土地所有权计划所需的资金和管理成本很高。这就提出了一个问题：需要什么类型的制度，以及何时需要这种制度？

正规的土地所有权可以提供更好的信息，从而产生有保障的、可靠的财产权。非正规的土地所有权制度是以社区成员和邻居的了解为基础的。这些人可能了解土地的质量、谁真正拥有这块土地以及它的准确的地理界限。但社区以外的人若想购买这块土地，却对这些信息知之甚少，他们无法保证所得到的信息是可靠的。正规的土地所有权可以消除这种不确定性。与此同时，由于解决了所有权问题，它还可以避免土地被其他人随意性的侵占。正规的土地所有权还能够保证土地价格更加反映出土地的价值，而不是反映出确认土地所有权状况所增加的成本及其地理位置。

当非正规制度越来越失效时，土地所有者就会明确要求建立正规的土地所有权制度。在土地已成为一种相对稀缺的资源，而且因为土地而发生了争端的条件下，往往会出现这种情况。对其它社区开放，产品市场和竞争都增加了（这往往表明对农产品的需求增加），往往会增加对正规土地所有权的需求。在新居民区或拓边区（如巴西的情况），正规所有权可以提高农业所有权的安全性。11 在泰国，有 35,000 个家庭居住在受到侵害的森林保护区。20 世纪 80 年代，泰国进行了土地改革，给这些占据土地的家庭颁发了土地证书，这些证书将作为完全的土地所有权。80 年代以来，世界银行一直在不断地支持泰国的土地所有权计划。一些研究发现，这些工作大内部增加了能够提高生产率的投资，增加了获
得贷款的机会。世界银行正继续与泰国政府一道，共同开展一项为期20年的计划，以完善土地所有权和土地管理制度。12

在有些条件下，以社区为基础的方法可以替代正规制度，成本较低而且也有效。13第一种情况是，买卖双方在当地互相了解，而且社区要求尽量避免发生关于土地的争执。在这些条件下，对土地的主要需求来自社区内部；社区内部联系是强有力的；社区领导人具有连续性和一致性的；社区中人颁发的所有权证书，其他人都不承认证。第二种情况是，社区的安排在当地法律上也是有效的，是可以执行的。比如，根据尼日利亚的法律，“临时使用权”是指由社区或其领导人管理的土地制度。这种土地大部分是根据继承权从社区成员中继承下来的，这些权利受到当地法庭的保护。14

第三种情况是，管理上和制度上的缺陷，使得正规所有权并不能带来比非正规制度更为安全的支持权。正规所有权是否有效，取决于这种所有权的质量（比如权利是否清晰明确），取决于法律是否得到尊重。当原有的土地安排继续存在时，国家关于土地使用权的立法改革的方向就会受到限制。15

第四种情况是，由于农业的其他制度失灵，导致正规土地所有权所取得的收益较低。比如肯尼亚的情况就是如此。16如果补充性的信贷市场和农业投入市场不能发挥作用，那么，在制度资源或机构资源不足的条件下，首先应当是在这些领域采取政策。

对亚洲和拉丁美洲的研究的分析显示，土地所有权的安全性与投资之间存在着正相关的关系。比如，对巴西拓边区的研究发现，正规的土地所有权提高了生产率，因为它提供了关于未开发地区土地所有权的明确信息。17

土地所有权还可以增加获得贷款的机会，不过仅有土地所有权是不够的。跨国经验表明，不同国家之所以在这方面出现差异，是因为补充性制度的影响。在泰国，正规土地所有权导致正规贷款和非正规贷款都增加了（专栏2.5）。此外，由于对获得了土地所有权的土地的投资增加，使土地的价值增加，所获得的贷款也会增加。18

与此同时，一些研究还发现，在非洲一些非常贫困的地区，印度和拉丁美洲的部分地区，正规的土地所有权对于能否获得贷款及贷款的使用没有太大的影响（专栏2.6）。有两个相关的因素可以解释这一结论，首先，补充性的正规贷款机构可能并不是到处都有的。例如，对印度南部两个村庄的一项研究就发现，可转让的土地所有权对于信贷的影响很小，其原因可能正在于此。19执行土地所有权需要一定的成本，正规贷款机构向小农户发放小额贷款时也可能发生较高的成本。仅仅依靠土地所有权并不能降低这些成本。比如，对巴拉圭进行的一项研究发现，正规土地所有权对信贷的影响，随着土地面积的大小而大不相同。土地面积小于20公顷的小农户被排除在信贷市场之外。20其次，如果没有其他补充性的正规制度，尤其是执行机制，则会出现较大的差异。比如，肯尼亚禁止银行对抵押不动产的赎取权，因此该国的一项研究发现，虽然该国有正规
明确定义和严格管理。土地登记是收集有关土地所有权信息的地方，通过土地登记可以解决土地所有权信息的核心问题。土地登记的许多职能可以由私人部门来完成。不过，政府也可以发挥一定的作用。这确保土地登记能够以较低的成本向公众提供关于土地所有权的全面的信息。为了达到这个目的，政府就必须颁布土地登记法。明确规定最初裁定登记所有权的原则，临时的或者长期的土地所有权是否登记以及如何登记，以及这些权利何时到期。政府还应建立一个机构（该机构可以是公共服务机构或私人机构）来公平地保持这些土地记录，确定这些登记的性质，并制定收集整个地区土地登记信息并记录随后土地交易信息的方法。

土地的明确界定应以可信的土地调查为基础。否则，如果土地纠纷越来越多，就会削弱土地登记的基本目标。由于许多发展中国家的司法系统工作量繁重，解决土地纠纷问题往往需要很长时间。比如，在印度尼西亚，土地纠纷案件占有法庭审判案件的65%。

进行土地普查时，必须关注两个问题。首先，土地普查的标准应该与一国（地区）的经济发展水平相适应。比如，赞比亚的土地普查标准，要求首都地区的社区面积与人口稀少地区5 000公顷农场同为一样高的调查准备，这就不够现实。对于贫困国家而言，应该更大地采用以较低的精确度和较低的成本（采用邻国和邻近地区的标本）实现更大范围的土地普查，而不是以较高的精确度（比如通过卫星测量）实现较低的普查范围。其次，必须有相当数量的普查专业人员，才能使土地登记的过程不至于过长。比如，赞比亚土地普查员协会对土地普查人员的资格进行了严格的限制，它意味着，1994年赞比亚全国只有7位合格的土地普查员。印度尼西亚、马来西亚和菲律宾同样也有类似的限制，也缺乏调查的能力。新闻媒体、民间团体和政府不断要求放松这些反竞争的行为。这种压力将会产生一定的影响。

简化确认和转让手续。在实践中，建立正规的土地所有权是一个长期而复杂的过程。可以有
简单的方法来解决这个问题。一种方法是将使用权转为完全的所有权。比如，在莫桑比克，如果实际使用土地的时间在 10 年以上，则土地使用者可获得土地所有权。口头证明可以支持对土地所有权的要求，而且任何时候社区都可以要求获得正规的土地所有权。同样，巴西的贫民区在授予正规土地所有权的过程中，很多情况下也接受口头证明（专栏 2.3）。由于正常的法庭制度需要解决的土地纠纷多，墨西哥建立了专业的土地产法庭（专栏 2.7）。由于允许利用口头证明，而且政府还一定程度上实现了地方化，使得穷人可以以可以接受的价格利用这些法庭。

电子化也可以简化确认和转让的过程（见专栏 1.8）。虽然最初可能需要较大的技术投资，但电子化在加速人口稀疏地区的土地交易中能够带来极大的收益。所支付的税收也可以作为拥有土地证明，这种拥有权可以最终转为所有权。这种机制还可以促进土地所有者缴纳税收。最后，通过降低由于管理法规而导致的交易成本，可以加快土地所有权的转让过程（专栏 2.4）。

专栏 2.7
墨西哥：在授予土地所有权方面建立公开的、容易被接受的框架

墨西哥在授予土地所有权方面建立了特别的制度框架。这个框架包括 3 个组成部分：（1）一个巡视员办公室，其职责是监测各地在授予土地所有权方面的做法是否规范；（2）特别法庭制度，处理目前存在的大量的土地纠纷（提供一种能够迅速处理在规范化管理过程中任何不规范行为的机会）；（3）现代化的登记机构，记录已经授予的土地所有权，从而保证这些土地所有权可用于商业交易之中。

这种制度的受益人都认为，该框架增加了土地使用的安全性，而且对新的评估也显示出，它对土地市场的运行产生了积极的影响。这种公开的、容易接受的制度框架，也改善了那些由地方派系和集团头目所主宰地区的政府管理。

全面收集并免费提供土地所有权的信息。在发展中国家，土地登记不全面是一种普遍现象，造成的结果是有些土地没有进入信息库。其原因既有技术上的因素，也有管理上和法规上的制约因素。比如，在印度尼西亚和马达加斯加，由于土地事务在法律和财政之间，或者土地所有权登记机构之间缺乏协调，因此政府无法了解到它拥有多少土地。

如果公众无法利用土地登记机构，将会增加交易成本。在塔吉克斯坦和前苏联其他国家，由于土地登记机构不向公众开放，因此政府必须在其中发挥中介作用。而诸如印度尼西亚等其他国家则有单独的土地所有权的记录，它要求法律体系与财政体系之间密切合作。这种单一记录的方式不仅影响着土地登记的速度（可以通过电子化而加快），而且影响着系统的完整性。

通过试验一些创新方式，可以确定在特定条件下有效的制度。我们在科特迪瓦的一个例子进行说明，世界银行与该国政府一道开发了“农村土地计划”（Plan Foncier Rural）。通过一个试验项目，该国制定了系统性地明确和颁发农村土地所有权证书的方法。测量土地和查阅有关土地所有权档案的工作由专业人士来完成，土地使用者或所有者、邻里和村里的主要干部陪同进行这些工作。遇到任何纠纷，都由现场所有随行人员共同解决。在完成土地测量和土地所有权和使用权的档案记录工作之后，这些信息就可向公众公开，因而任何对某块土地存在异议的人都可以提出不同意见。如果在三个月之内没有不同意见，那么就认为土地所有权的取证工作已经完成。

建立有效的、可获得服务的农村金融机构

一份研究农村经营环境的报告曾经这样写道：

即使很少有银行真正考虑提供农业贷款，即使有些银行真的向农村贷款，贷款利率也非常之高。农村贷款是滋生高利贷的沃土。农民们为了维持农业经营，不得不借高利贷，他们年复一年的收成主要用于归还贷款.
本意了。如果某一年度农作物歉收，那么农民及其家庭将无法摆脱高利贷者的层层盘剥。27

这份研究报告所描述的是 20 世纪初美国北卡罗来纳州农村的情形。不过，这份描述仍然可以精确地概括今天许多发展中国家的情况。在这些国家中，诸如商业银行等正规机构基本上不愿意为农村的客户提供服务。

随着时间的变化，在工业国家和一些发展中国家的农村地区，正规机构提供的贷款增加了（图 2.2 显示了一些东亚国家农村贷款的情况）。农村贷款增加的原因有：农村经济越来越发达；农村的基础设施得到了改善；城乡金融体系实现了一体化；一些补充性的制度，比如农村债务人的人信用历史记录或抵押制度等已经建立起来，从而降低了贷款的成本（第 4 章）。28 在一些国家中，一些特别的农村信贷机构如合作银行和信贷联盟等也成功地发展起来。不过，在为农民提供农作物保险方面，各国的发展状况还参差不齐，即便工业国家也是如此。29

在今天的工业国家中，诸如小额信贷机构和农业开发银行等专门提供贷款的商业机构比较少见。随着市场一体化的程度越来越高，非专业化

的商业银行开始提供农业贷款，逐步取代了正规的贷款机构和专业化的农业银行。许多以前的专业化农业银行，如法国的农业信贷银行和印度尼西亚的人民银行（Rakiat），由于非农业活动的低风险与农业风险的结合，其资产质量得到了改善。金融市场的广泛发展（第 4 章），以及补充性制度比如合同履行制度的建立，也是这一过程的重要原因。

不过，在许多发展中国家，有效的、可获得服务的正规农业金融机构仍然非常少，其主要原因是缺少支持性的制度。贫困的农民获得贷款尤其困难。为了解决这个问题，政策制定者最初建立了专门服务于农业部门的金融机构，但这项政策不太成功。

发展中国家往往依赖于引进那些在美洲、西欧和日本取得成功的农村和农业信贷机构，其中包括各种形式的合作机构（它往往模仿德国的 Raiffeisen 模式）、邮政储蓄以及提供贷款的国有营销机构。非洲的法国殖民地国家根据农业信贷银行模式，建立了专业化的农业银行。拉丁美洲国家吸取美国的历史经验，建立了公有的、合作性质的农村信贷体系。30

到 20 世纪 80 年代末，这些机构大多数都显然失败了。部分原因在于其特定性——移植过来的机构不适应本国的情况。不过也有一些其他原因。重工轻农的政策，压制金融市场发展的政策，以及贷款只供给给很小范围的利益集团，这些都降低了农村贷款银行的生存能力，债务减免计划也增加了贷款人的效益成本。

因此，在大多数贫困国家以及给贫困农民贷款的机构中，仍以非正规的贷款机构占主导地位。在 20 世纪 90 年代中期，尼泊尔 81%的农村贷款是非正规贷款机构发放的，而尼日利亚农民 30%的贷款来自非正规的放贷者，40%来自于 esusu 俱乐部（一种合作社形式的贷款安排）。31

在各国内部，贫困农民通过非正规机构获得贷款的数量相当大。90 年代尼泊尔的数据显示，人均年消费额低于 2000 卢比的农民（最贫困的农民）中，97.5%的人从非正规机构获得贷款。人均年消费额超过 50000 卢比的农民中，没有人

图 2.2
一些亚洲国家的正规金融机构向农村家庭提供贷款的情况

百分比

(0 100)

日本

韩国

(0 20)

印度

菲律宾

阿拉伯

0

1000

100

1930

1940

1950

1960

1970

1980

1990

资料来源：Desai 和 Mellor 1993 年。
通过非正规机构获得贷款。对印度和巴基斯坦的调查也得出了类似的结果。泰国的一项研究发现，那些没有借款的人以及只能从非正规机构借款的人，往往没有什么资产而且收入较低。只有大农户能够从商业银行和一些农民协会那里获得贷款，他们所获得的非正规贷款在数量上相对较小。

不过，随着农业商业化程度的提高，非正规贷款人的类型也在发生变化。印度、巴基斯坦和菲律宾的一些研究报告显示，农村放贷者和地主所发放的农作物贷款，已经被“中间商”或贸易商所提供的贷款所取代。这些贸易商在农民种植农作物而需要投入的时候向农民提供贷款，农民们则承诺在农作物收割以后会卖给他们。这种机制对贫困农民而言更为恰当一些，因为如果没有这种机制，他们就无法获得农业投入物，也无法出售其产品（见专栏 2.1）。

完善农村贷款制度

不论是法规的非正规贷款机构还是正规贷款机构，信息问题和合同履行问题都是他们面临的基本问题。贷款人可以通过一些制度安排来克服这些问题，这些机制分为两大类，即“担保贷款”和“无担保贷款”（表 2.1）。

担保贷款，是指在获得了某种抵押条件下发放的贷款。农村地区大多数正规贷款机构愿意采用这种形式，因为这种贷款自动降低了信息和履约的成本。评估抵押物的价值以及在债务人违约时出售抵押物可能需要较高的成本。不过，在正常制度比较薄弱的环境下，收集千家万户分散的小借款人的信息，或者通过薄弱的法律体系来履约合同所需的成本更大，相比较而言上述成本还是值得的。

建立有效的担保贷款制度，可以促进农村正规金融机构的发展（第 4 章）。不过，一些发展中国家采用担保贷款的可能性很小。如果法律规定土地的“所有权”只限于使用权，那么土地是不能作为抵押物的。在一些发展中国家中，许多资产，如仓库交售凭证和库存贷款等，仍然不能作为抵押物。印度的法律明确承认仓库交收凭证为权利证书，但加纳的法律则不承认这一点。规避这种执行问题的一种方法是将动产作为担保物——动产可由债权人持有。

在发展中国家，担保贷款大多数都发放给大农户。对贷款人而言，这些农民与小农户相比往往有两大优势。首先，他们的抵押物是可以轻易得到的。他们的土地所有权很可能进行了正规的登记，而且他们还可能有较高价值的动产。其次，由于贷款数量一般较大，因此贷款人在发放贷款过程中发生的单位成本较低，即便在债务人不履约而通过正规司法体系强制执行时的单位成本也较低。

贫困农民往往依赖于从正规机构和非正规机构获得无担保贷款。发展中国家的信贷机构，无论是
正规机构还是非正规机构，都通过口头来了解借款
人信在方的信息。这些机构往往是本地的机构，
很容，获得这方面的信息。比如，泰国的一
项研究
发现，非正规的贷款人一般是村里的小店主，因
为这种小店铺已成为村里讨论家长里短的中心，因而
也就成为信息的中心。38一些正规的贷款机构，如
信贷协会和信贷合作机构，往往也是本地机构，他
们可以利用各债务人以前在本机构使用的信用记录，
作为指导未来发放贷款的原则。

在发展中国家的金融市场上，正规的和非正
规的贷款机构之间，以及大小农村借款人之间存
在着复杂的相互关系。正规贷款人，如商业银行
可以，直接贷款给大农户和贸易商，供其个人
所用。不过他们也可能向贸易商提供批发式的货
款，然后贸易商作为非正规贷款人，再向小农户
和中间人提供小额零售贷款（专栏2.8）。

如何完善农村贷款制度呢？有两种可行的方
式，一是尝试符合特定条件的制度模式，二是采
用新的技术以降低成本。

将非正规机构中的成功要素与正规的干预措
施结合在一起，可以改善新的农村贷款制度的设
计。社会压力和同类机构的压力，对于非正规贷
款是尤其有效的机制。在制度环境较为脆弱的条
件下，这些压力可以对正规贷款计划的成功执行
作出贡献。39新的提供小额信贷的机构，包括世界
银行和非正规机构支持的贷款机构，已采用许
多类似的机制来增加贷款的回收率。40一些非政府
组织也试图通过在银行和贫困的借款人单线搭
桥，从而与非正规机构展开竞争。印度南部的
MYRADA 就担当了这种中介作用，其目的是帮
助借款人团体在经过一些贷款周期之后能够直接
与银行打交道。

在某种社会经济条件下取得成功的农村金融
机构，在其他条件下往往并不成功。围绕基本的
制度形式进行试验，是甄别成功机构的一种好的
方式。因此，世界各地不同形式的小额信贷机构
都得到了发展。许多国家在不同的方面都进行了
创新，比如在贷款目标阶层以及贷款还款期限等
方面的创新，从而使小额信贷制度适合于不同国
家的不同特点。

印度尼西亚人民银行（Bank Rakyat, BRI-
UD）所属的 Unit Desas 最近提高了贷款的偿付
率（1995 年为 92.5%），他们所采取的方法是给
贷款业务人员提供奖惩制度，而且如债务人提前
还款，给予贷款业务人员少量的回扣。41玻利维亚
的团结银行（BancoSol）成功地试验了一些制度
形式，比如尝试对借款人中的“有共同利益者”
的规模和构成进行分类等，从而已从一个非政府
组织经营的补贴贷款机构发展成为可以自我维持
的商业银行。阿尔巴尼亚的一项农村贷款计划得
到了世界银行的资助，该计划连续进行了一些尝
试，以了解如何使贷款的提供适应当地的实际情况
和农民的需求，并从这些试验中获得了经验。该
计划在 1992 年时还只是通过 7 个乡村信贷基金
提供小额信贷，到 1995 年已通过成千上万个小
村信贷基金而支持所有的农村发展项目，自 1999
年以来接者实施了小额信贷项目。42

专栏2.8
菲律宾：商人在正规贷款和非正规贷款中发挥连接
作用

菲律宾的大米商人（包括稻谷商、大米加工厂
主、批发商和零售商）起着放款者的作用，主要
是为了他们希望获得农民所生产的粮食，以确保这
些农民成为其贸易链中的一环。大米商人自己并无
有足够的资金来提供贷款，他们要成功地充当贷款
中间人，其关键在于他们所贷出的资金中，相当大
一部分要能够从正规金融机构中先进来（一项调
查显示这一比例为 80%）。这些大米商人比较了解
农民和中间商，而且与他们保持着密切的联系，这
可以保证信息成本和执行成本较低，而且债务履约
率较高。此外，对于正规贷款机构而言，大米商
人的贷款风险是可以接受的，因为他们有较好的还款
记录，而且贷款额相对较大。这些非正规的贷款人
还有可能将储蓄资金存放于银行里。

资料来源：Floro 和 Ray 1997 年。
目）的吸引力，这可以解释为什么在小额信贷活动比较活跃的村庄中，非正规贷款机构仍然发展迅速。44

技术上的创新也会有助于贷款的发放。首先，信用评级服务正向农村地区扩展，这将会最终导致城乡银行业的一体化，工业国家的发展进程也是如此。到目前为止，这种信息中介服务主要在阿根廷等中等收入国家发展得比较迅速。45 “超级信息中介结构”也正在发展之中。这些机构给金融机构评级，而不是给其客户提供评级，这是信用评级机构发展的第一步。此外，它们以标准的形式提供金融信息。比如，“小额信贷银行标准项目”是帮助赤贫者咨询小组所资助的一个项目，该项目最近已收集、分析和公布了参与小额信贷机构财务状况的信息。46 小额信贷评级（Micro-Rate）是一家私人评级机构，专门对小额信贷提供者进行评级。该机构也提供类似的服务。47

其次，信息技术可以降低政府和私人参与者交易的成本。比如，墨西哥的一家非政府组织 Compartamos 给在工作的每位职员配备了一台价格不计费的手提电脑，以记录相关信息，从而减少了纸头上的工作量，而且加速了数据的协调统一，它使得现场职员更加容易获得和更新资料。48

一些根据农村贫困地区特点而设计的制度模式取得了成功。小额最低贷款额要求和固定存取对农村借款人是有吸引力的。亚洲和拉丁美洲一些农村银行提供了这些服务。这些服务的单位成本可能较高，贷款机构可以随着贷款额的增加而逐步提高，从而降低成本。管理成本的方式包括，在现场保留低工资的工作人员，向职员提供效率奖金以促使他们提高效率。49

印度尼西亚的 BRI-UD 银行和泰国的农业银行和农业合作社等机构取得成功的因素，在其他任何成功的机构中都可以找到。50 它们包括简化金融合同，增加业务的透明度，以及市场的一体化等。要使金融机构能够自由地试验市场所能提供的各种类型的金融产品，它们就必须有业务上的自主权，而且不受政治因素的干扰，这是至关重要的。51 此外，成功的农村金融机构往往规模较大，需要为成千上万个家庭服务。由于实现了规模效应及资产的多样化，它们可以降低交易成本和风险了。52

那些成功的农村金融机构往往是从给非农业活动提供贷款开始的，只有当它们成为成熟的机构后才会提供农业贷款。成功的农村金融机构拥有显著的特点是，它们都是在人口相对稠密的地区经营的机构。53 人口的相对集中可以降低成本，而且使得孟加拉国的 SafeSave 等机构可以每天派人去吸纳存款。54 因此，这就带来一个问题，这些制度在人口稀少的国家是否能够成功？

**发展农村的储蓄机构**

除了获得贷款之外，安全而流动的储蓄工具对农民的福利也是至关重要的。在没有贷款的条件下，储蓄是投资的唯一资金来源。储金还可以给农民提供“自我保险”，使他们免于受到农业活动中常见的季节性的收入冲击。因为农民在光景好的时候进行储蓄，而在困难时则提取储蓄以应急。西非农村地区的妇女往往将每天的收入交给苏木人（susu，流动的吸收存款者）进行存储。存款者愿意给吸存者支付一定的费用，这个事实说明，农民们要求建立安全的储蓄机构。

农村的储蓄机构往往仍然是非正规的机构，而且储蓄往往也不体现为金融资产。发展中国家的一些家庭往往存储物质资产，比如牲畜和珠宝等。这些资产并不总是能够带来生活上的保障，因为在光景不好的时候，这些资产的价值可能会下降。这种储蓄方式能否成功，还取决于这些资产的市场是否发展到了一定的程度（专栏 2.9）。

同农村贷款机构一样，正规农村储蓄机构的发展也会受到高经营成本的阻碍。一些国家的政府试图在农村地区建立储蓄机构，不过从总体上看，这些努力往往收效甚微。即便一些增长最为迅速的小额信贷计划，也依赖于外部机构或政府来提供资金。一个比较明显的特点是印度尼西亚的 BRI-UD 银行，不过该银行的储蓄资金从农村流向了城市。55

**针对农业风险的保险**

农业活动中风险时相当大的，而且具有共
专栏 2.9
牲畜担当储蓄的功能：印度和布基纳法索的不同实证

在面临着风险的环境下，农村家庭在面对收入冲击时往往依赖于出售资产，以稳定其消费水平。农村家庭所拥有的主要资产是生产性资产，比如土地和牲畜等。与土地不同的是，牲畜是可以移动的，可以成为农村家庭抵御生产风险的一种有用的方式。Rosenzweig 和 Wolpin 于 1993 年发表了一篇较有影响的文章，在这份研究报告中，作者提供的证据表明，出售牲畜尤其是出售公牛已经成为印度农村家庭稳定其消费水平的一项重要手段。印度各地区之间公牛的买卖市场很好地联系在一起了，所调查的村子中，出售的公牛 60% 以上被外村人买走。因此，公牛的价格不会随着某个村子遭到什么样的不同冲击而有所不同，这个因素在农民们受到大小之不提供资产时是重要的。

Fafchamps, Udy 和 Czukas 在 1998 年的一项研究中，提出了有趣的不同案例。该研究探讨了布基纳法索农民的牲畜买卖市场的功能，几乎没有发现类似于印度的情况。为什么这两个国家会出现不同的现象呢？这可能在于，布基纳法索的人口密度小于印度，各地区间的农村牲畜市场没有很好地联系在一起。此外，农业冲击的范围越大（比如在布基纳法索，所研究时期包括一次影响全国大部分地区的干旱），则农民家庭就越有可能同时作出出售牲畜的决定，因而出售牲畜在稳定家庭消费水平中所起的作用就会越小。

同性——一个地区的债务人所受到的影响往往相似。而且发展中国家尤其容易产生这些问题，而使这些问题更加复杂，比如，对农作物保险机制而言，洪灾或蝗灾等特别事件是难以核实的，因此是可以提供保险的。但当所保险农作物的损失低于预计时，其原因是多样的而且各种原因之间很难分解，农作物的真实价值是很难核实的。保险还可能诱发欺诈行为或“道德风险”（即农民少劳动或少投资）。

因此，即便在发达国家，对农民家庭提供常规的保险机制也是比较困难的。一些发展中国家曾经提供了慷慨的农业保险，但都没有成功，从而造成农业银行数量不断减少。

在发达国家还是发展中国家，一般的农业保险项目所收取保险费往往不足以补偿向农民所支付的赔偿金（图 2.3）。如果由于监测被保险人还需要增加较高的成本，那么情况就会更糟。为了保证这些保险项目的正常运营，政府往往需要提供较多的补贴。

农业保险如需在政府不提供补贴的条件下正常运营，其唯一的方式是提供少量的“指定风险”的保险计划，这些保险计划之所以会成功，是因为它使得农民通过保险而取得赔偿金的可能性达到最小，而且这些计划不依赖于农民的行动和投资。在今天的工业国家，农业保险的形式只有灾害险，比如冰雹或洪涝灾害保险等，这些险种的风险相对而言比较容易监测。在美国，私人保险机构不需要政府补贴所提供的唯一保险制度就是指定风险的保险计划。57

如果发展中国家需要提供农作物收成保险，它很可能需要政府提供补贴，即便管理成本很低的情况下也是如此。印度 1995 年对农作物收成保险计划的一项研究证明，政府提供了相当多的补贴。58

由于发展中国家的农民一般得不到正规保险机构所提供的服务，因此农业中的绝大多数保险安排是非正规的。59 对尼日利亚北部农村一些村庄的一项研究发现，贷款合同的签订与借款人所受到的冲击的性质和数量关系极大，贷款人将贷款的提供与保险计划联系在一起。60

农村也有一些“社会保险”安排。这种安排是指农作物收获和出售之后，家境较好的村民需帮助那些需要帮助的人。如果有人想离开村，转往其他社区居住，在执行这种机制时就可能比较困难，因为这个时候就发生了实际的财富转移（第 9 章）。以村庄为基础的互助保险机制得不到迅速发展，还可能是因为风险会影响到整个村子。因此，非正规的保险安排面临着困难的选择。离得近、社会关系密切，这些是导致非正规的风险分担机制存在的因素，不过这些因素同时也限制了保险参与者分散风险从而降低风险的能力。61

建立促进农业技术发展和创新的有效制度

两个世纪以前，马尔萨斯曾提出一种理论认
图 2.3
一些慷慨的农业保险计划的财务状况

国家和时期

注：图中柱的高度表明赔偿金和管理成本与实收保险费的比率。表中数字表明能够赔偿的成本。该比率应大于 1。表中印度数字不包括 1989 年的 rabi 季节，而且管理成本数据无法提供。日本的数据只是指稻谷生产而言，其管理成本只是 1989 年数据。墨西哥数据只是农作物数据。

资料来源：Hazell 1992 年。

为，世界将会陷入粮食短缺的局面，因为人口将按几何级数增长，而粮食只会按算术级数增长。技术的革新已经证明马尔萨斯是错误的。农业技术革新已经达到粮食产品的增长速度超过了人口的增长。这些技术革新包括高收成的农业种子、杀虫剂、化肥、农业机械以及资源管理技术。快速提高农业生产率的方式之一是采用农业新技术。农业生产率的迅速提高增加了农业的收入，而且帮助农民避免各种风险。

20 世纪 60 年代和 70 年代南亚的绿色革命说明了农业技术所带来的收益。在绿色革命时期，小农户采用了高产量的稻谷和小麦品种，而且在灌溉和化肥上进行了更多的投入，从而大幅度提高了农业生产率。绿色革命还对无地的家庭也带来了一定的收入上的影响。从总体上来看，过去 40 年来，新技术已使全球粮食产量翻了一番以上。从 1965 年到 2000 年，全球每公顷土地谷物产量平均提高了 71%。农业技术开发研究与推广可以产生极高的社会收益率——往往在 30% 以上（图 2.4）。新的灌溉管理技术以及抗干旱和抗虫害的农业种子都可以降低农业风险。最后，正如《2000/2001 年世界发展报告》所指出的，大量的研究显示，穷人从农业技术的发展中受益，不仅因为它可以降低风险，而且也因为新的农业技术可以增加对它们的劳动力的需求，而且降低粮食价格。

许多农业技术具备公共物品的特征。也就是说，农业技术至少是部分地非竞争性的，即一人使用农业技术并不会降低其他人从中获得的收益；它还应是非排他的，即一人未为这种产品付费但仍可以使用它（表 2.2）。私人企业无法提供基于农业技术的产品和服务，因为它们不能限定只有那些为这些技术付费的人所才能获得收益。比如，如果农民们能够免费从朋友和同行那里获得市场信息，他们就不会为这些信息付费。美国的一项研究发现，1975—1990 年期间，私人种子公司的收益率只有非杂交种子社会收益率的 10%。

农业新技术还会产生巨大的外在效应，从而
出，采用农业新技术对贫困农民产生了积极的外在效应。最后，开发农业新技术需要相当长的时间，而且收益率不确定，因而私人机构关于农业新技术的研究与开发相对较少。

综合上述因素，农业技术的特征表明，在农业技术的开发与推广中需要一定程度的政府参与。现在的问题是：政府参与到什么程度，以什么形式参与？

提供农业技术的公共机构正面临着改革的压力。在许多国家中，由于财政上的压力以及社会上对这些机构效率不高的批评，降低了对这些公共机构财政上的支持。此外，技术上的冲击，比如新的生物技术的出现以及全球加强知识产权的努力，使得人们把注意力集中到私人部门在开发农业技术的作用上来。农业技术开发和推广服务对私人部门开放，加上竞争程度的加剧，促进了现有农业技术机构的发展，并带来了创新的制度设计。在技术和使用者之间建立更好的信息分享机制——其手段往往是服务分担化以及技术提供者之间的国际安排——也可以提高机器的质量。

国际经验显示，对于私人物品性质的技术，比如农业机械和生物技术，研究和推广服务可以交给私人部门来完成。只有对于公共物品，比如基于知识的技术，以及在市场失灵以及有较大外在效应（如技术对贫困家庭的二级效应）的技

### 表 2.2
私人部门在农业技术方面投资于何处？

<table>
<thead>
<tr>
<th>物品类型</th>
<th>公共物品</th>
<th>公共经营的物品</th>
<th>收费物品</th>
<th>私人物品</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>特征</td>
<td>非排他性和非竞争性</td>
<td>竞争但非排他性</td>
<td>排他性但非竞争性</td>
<td>排他性和竞争性</td>
</tr>
<tr>
<td>例子</td>
<td>✮天气回报</td>
<td>✮自己培育的种子品种</td>
<td>✮土壤分析</td>
<td>✮杂交种子</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>✮市场信息</td>
<td>✮公共渔场、牧场管理技术</td>
<td>✮农业机械</td>
<td>✮生物技术产品</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>✮牲畜管理技术</td>
<td>✮农业管理中计算机程序</td>
<td>✮农业管理和市场中的培训课程和私人咨询</td>
<td>✮（比如投入和种子）</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>✮化肥应用技术</td>
<td>✮农业管理和市场中的培训课程和私人咨询</td>
<td></td>
<td>✮化肥和化学品</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>✮自然资源管理技术</td>
<td></td>
<td></td>
<td>✮农业机械</td>
</tr>
</tbody>
</table>

资料来源：Umali-Deininger 1997 年；世界银行 2000a。
技术，才需要政府的参与。不过即便在这些条件下，政府的参与也未必就体现为由政府提供服务或完全垄断。此外，在农业技术研究过程中，由一些国家共同进行研究还面临着地区合作问题，对于研究能力较低而且市场较小的国家而言这一点尤其明显。

向农民提供现有的农业技术

采用农业新技术所面临的主要障碍之一是农民缺乏对这些新技术的了解。农业技术推广服务是一种旨在弥补这种差距的制度。另一项主要障碍是对农业技术转让的管理过于严格。本小节我们探讨这两个因素。

农业技术推广。农业技术推广服务的主要职能有两个方面，一是将新产品和技术的信息告诉农民，二是收集来自农民的信息并传达给其他参与者。这些工作包括，收集农们关于农业投入需求的反馈信息，将其作为研究的起点，从农民那里学习灌溉技术等并将这些技术与其他人分享。

20世纪50年代和60年代，世界上产生了大规模的农业技术推广制度，当时许多国家政府对农业新技术推广服务进行了大量投资。评估数据显示，公共资金占推广服务的81%，大学，准公共机构和非政府组织占12%，而私人部门只占5%。私人部门提供的绝大多数推广服务是在工业国家。

农业技术推广服务的效益是巨大的。80多项实证研究显示，推广服务的平均收益率达到60%以上。还有大量的研究显示，推广服务大幅增加了技术的采用率，提高了农民采用新技术的意识，提高了生产率。这些效益不仅仅是指传播复杂的技术所取得的。农业技术的分享制度，包括资金的和不识字农民的创新方法，也可能对生产率产生较大的影响（专栏2.10）。

虽然取得了这些成功，但政府农业技术推广服务机构未能满足农民的需求，而且其服务对象是那些提高生产率边际影响较小的农民阶层。世界银行1997年对31项农业技术推广服务项目的评估显示，这些项目均存在着服务对象不当，人力资源不足以及政府承诺程度较低等问题。

政府推广服务机构存在的这些问题，有些是源于外部因素，比如缺乏政治上的支持以及依赖于补充性的政策等。还有一些因素是，推广服务的公共机构往往将其行为不承担责任，而且它们缺乏从大到小的推广计划的能力。所以我们这里探讨一种改善服务的制度改革的3种主要形式，即尽量下放、私有化以及资金与执行的分离。每一种改革都体现在公共机构和私人机构不同的参与程度。另外一些重要的手段包括参与性的方法和多发挥媒体的作用等（第10章）。

一些国家在将农业技术推广服务及其资金仍然由政府机构管理的同时，将技术推广服务的权
阿根廷的私人部门农业技术推广服务

20世纪70年代，阿根廷制奶业的生产率较低，其原因是奶牛营养和牧场的卫生条件较差。由于奶品供应不稳定而且质量不高，两家最大的牛奶加工企业科多巴联合企业（SANCOR）和La Serena-sima为供奶商提供了技术推广服务。SANCOR提供的计划包括为农学家技术援助提供资金、到奶场访问、人工授精服务和小牛快速饲养方法等。1990年，120个农民团体参加了这项计划，每个团体承担技术援助的成本。La Serena-sima设立了25个技术推广服务办公室，每个办公室为25～50家大中型奶牛场提供技术援助。La Serena-sima还广泛利用报纸和广播媒体教会农民牲畜管理技术。

这些私人机构提供的技术推广带来了非常积极的影响。1976～1985年间，虽然向SANCOR提供的奶品的奶场数量减少了24%，但牛奶制品产量却增加了15%。向La Serena-sima提供牛奶的奶场下降了6%，而制品产量却增长了将近50%。

资料来源：Umlt-Deininger 1997年；世界银行 1989a。
略。在尼加拉瓜，政府为农业技术推广服务提供了资金上的支持，它向农民发行可凭以获得技术推广服务票证，农民也可以向私人机构也可以向公共机构购买技术推广服务。^{62}

农业投入物市场放任管制。制度障碍往往限制着新技术的传播。虽然大多数工业国家放开了农业技术市场，但发展中国家的政府往往对农业技术的转移管制过严。对种子市场的管制尤为明显，不过在农业机械、化肥、低风险的杀虫剂和饲料等市场上也是如此。^63过度管制在发展中国家是一个特别值得关注的问题，因为在透明度不高的环境中它会滋生腐败，而且会抑制创新。

制度障碍的类型有多种。首先，许多发展中国家限制农业投入物进入准国有垄断企业的渠道或者控制市场准入，从而限制市场竞争。其次，发展中国家的政府对农业新品种实行了复杂的测试、评估和批准制度。对于新种子品种实行的强制登记和试验，往往以保护公共部门的种业计划为基础，因此对于测试由私人部门培育的种子是不合适的。^64最后，技术转移的主要渠道，比如贸易、技术许可证制度以及外国直接投资等，在发展中国家往往是受到限制的。

取消各种管理法规上的限制，实行更为灵活的标准，能够促进私人部门更多地参与农业技术的研究和推广工作。土耳其在 20 世纪 90 年代所做的工作充分说明了这一点。当时，在世界银行的支持下，政府放松了对种子生产和销售垄断企业的严格监管，导致新种子培育技术显著增加。结果，玉米产量增加了 50%，每公顷土地所获得的收入增长了 153 美元。相对于全国年度经济收益净增加了 7900 万美元。^65同样的一些例子还包括：孟加拉国放松农业机械市场的管理，秘鲁的种子市场，以及津巴布韦的农业投入物市场等。^66

除了减少农业技术进口和市场准入的限制之外，通过以下措施也可以增加竞争和信息的流动：（1）实行自动种子验证制度，对种子验证设定一些条件，使种子培育机构愿意进行种子验证；并实施严格的信息披露法律，对种子和其他农业投入物的信息应尽可能披露。（2）实行自动的种子变异的登记制度，或者作为一项过渡措施，对经选择的一些其他国家所批准的种子自动进行登记。（3）只保留那些真正涉及公共健康和环境外在效应问题的法规，不过其目的是为了保护农民因为信息不准而受到的损失。

发展中国家开发新的农业技术

发展中国家进行开发农业产品的研究面临着一些基本的制度上的挑战。首先，农业研究往往需要较长的时间，风险也较大，而且需要大量的人力资源。其次，农业技术往往具有公共物品的特征，能够产生外在效用。第三，一方面，农业的技术研究与开发（R&D）具有规模经济的特性，而另一方面，农民们需要适合本地特点的技术，这两者之间存在着矛盾。研究与开发的规模经济特征说明研究活动应当集中。但是许多农业产品必须适合当地的条件，比如气候和土质条件等，它又说明农业研究应当分散。比如，为加拿大农民所开发的大麦种子对于苏丹而言就没有什么价值。此外，农业技术研究者与使用者之间还存在着信息差距，因此研究机构必须与技术的最终使用者进行有效的沟通，沟通的形式往往是在面对面的交流。

在发展中国家，农民对适合本地特点的技术的需求有可能比较小，因此无法吸引私人部门的投资，发展中国家此类投资水平较低（绝对数和相对于 GDP 的投资额都较低）就证明了这一点（图 2.5）。同样，研究支出的模式也显示出，大多数私人部门的研究与开发活动集中于开发有较长储藏寿命的产品，抗除草剂以及更加适用于大规模生产的技术。与此相比，发展中国家的研究重点往往是增加营养问题。^67除了一些特例之外，尤其是在出口农作物研究方面，发展中国家的私人部门很少投资于研究农业技术如何适用于当地的条件或者完善农业资源管理技术。这些研究领域的社会收益率很高。^68

对于发展中国家而言，要开发适用于当地的技术，更有可能需要政府的参与和当地的研究或适应过程。有三种主要制度影响着农业技术的创新，即知识产权、农业研究机构以及通过竞争方式提供资金和合同。^69
图 2.5
1993 年农业研究的强度：公共机构和私人机构

资料来源：Pardcy 和 Beintema 2001 年

知识产权与私人部门研究。知识产权能够保护创新所获得的收益，因为这限制其他人的复制。与其他产业相比，一些农业技术的研究与开发的成本相对较高。例如，据估计，开发新的保护农作物的化学品需要花费 1500 万美元以上。此外，私人企业进行农业技术研究，不像其他产业那样能够比较容易获得研究所带来的收益。农产品很容易被模仿，种子可以被培育和销售出去。

不过，关于知识产权与带来收益的许多证据是不充分的（参见第 7 章和 1998/1999 年世界发展报告）。批评人士认为，大量的农业创新是在没有保护知识产权的条件下产生出来的，即便私人货物也是如此。此外，对于一些技术而言，知识产权保护的作用非常有限的。比如，不同类型的农户如储存和再种植自用的农业种子，技术生产者是很难对他们执行知识产权的。由于这个原因，私人部门的投资更多地集中于已经建立了较好的知识产权保护的种子上。这方面的例子包括：在遗传上进行了改良的种子，这种种子在第一茬庄稼收获之后即不会发芽的；杂交种子技术，这种技术将不同品种的作物进行杂交，可以增加产量和抗倒向能力，如果种子没有繁殖出真正的由它而生的作物，它就不会起作用。

由于缺乏关于知识产权保护能够带来多大收益的实践经验，而且执行知识产权也存在着一定
重要的，这些机构须投资于资源、恰当的政策和制度，以便对知识产权进行管理。在发展中国家，管理知识产权包括寻求合作伙伴以及来自私人部门技术创新机构的发展援助。

发展中国家已经有一些成功的能力培养的例子。肯尼亚农业研究所与美国孟山都公司之间开发抗病毒的马铃薯建立了合作关系，孟山都公司免费为研究所提供了知识产权的使用许可证、资金、基础研究资料以及技术援助，以帮助农业研究所开发和测试新品种的马铃薯产品。该产品预计于2002年上市。在墨西哥，一家跨国公司同平原地区的大农场主签订合同，向他们出售知识产权，但对高原地区贫困的小农户，则免费提供。在两种条件下，私人企业以较低的机会成本改善了他们的公共形象，因为无论是肯尼亚的农民还是墨西哥高原的农民，如果没有技术捐赠的话，都是不可能花钱去购买技术的。

不过，这些制度安排的潜力不会太大，因为它只能应用于市场的边缘地带。比如小国和穷国的农业边缘地区或市场上，它不会给私人机构带来足够的收益。此外，这种安排还要求有相当的谈判能力，而且如果农民有了为技术付费的能力以后，这种安排就可能保持下去。

公共研究机构。发展中国家的农业技术市场往往无法带来私人机构所希望达到的收益；即便在建立了知识产权的条件下也是如此；而且这些研究具有公共物品的特征，存在着外在效应。因此，一定程度的公共部门的参与是必要的。参与的一种形式是公共研究研究机构。目前，几乎在每一个发展中国家的农业研究活动中，全国性的农业研究所占了相当大的比例，而且投资的收益率都很高（见图2.5）。

虽然公共研究机构有这种良好的记录，但它们仍然面临着改革的压力。批评人士认为，这些机构阻碍了私人部门的参与，从而抑制了竞争。此外，公共研究机构之间以及公共研究机构与农民之间的信息不对称，这两种类型的不对称已经造成了浪费。一项研究显示，非洲如果选择并采用外国的小麦品种，而不是自己培育的小麦品种，那么其小麦育种计划将会产生更高的收益。开放的信息共享制度能够建立更好的研究机构。许多批评人士还认为，公共研究机构对农民的需求不了解，而且对农民的需求不能迅速作出反应。

过去20年来，全球对公共农业研究的投资增长率呈下降趋势，这进一步增加了对农业研究机构进行制度改革的压力。“一些国家性的农业研究机构的资金已经被大幅度削减。比如，在20世纪90年代，俄罗斯一些农业研究机构的资金削减了50%以上。”

在解决许多公共研究机构所面临的问题和信息问题方面，以下两种战略被证明是行之有效的，即：一是要明确公共研究机构的职能，二是在农业研究的相关人士中建立信息共享机制。

在第一项战略中，应当根据农业研究的公共物品特性及外在效应，确定公共部门的特定研究重点和责任。研究机构研究的主要领域包括：农作物种子的培育；私人部门忽视而往往具有社会效益的环境问题；以及主要产品是信息和咨询的公共研究，比如资源管理技术和农作物培育产品等。“由于这个原因，马来西亚、津巴布韦和马格里布国家的农业研究机构调整了研究重点，重点研究小农户而不是商业市场的需求。”相反，中国的公共农业研究机构的研究重点调整为商业市场，这削弱了研究的成果和生产率。

第二项战略是通过开放的信息共享制度建立更为有效的机构。一些制度变革有助于解决技术开发者与农民之间的信息差距问题。比如，在研究机构管理委员会中加入农民代表，将有助于将有关农民需求的信息融入研究之中。另一项方法是使农民参与新产品的测试和应用之中。这将会帮助农业研究机构开发满足使用者要求的技术，而且会增加对新技术的认同，从而加快新技术的传播。比如，几内亚的西非大米开发协会迅速采用了抗干早的稻谷品种，其中的一个原因就是农民参与了产品测试工作。

加强农业技术支持与推广服务之间的联系，是增加研究机构了解农民需求以及农民了解新技术有关信息的另一种方法（专栏2.12）。不过，
专栏2.12
加纳：增加农民与研究机构之间的信息流动

历史上，加纳不同的政府部门分别承担着农业研究和推广服务的职能。20世纪90年代初期，加纳开始强化这两者之间的关系。该国在每个农业经济区都建立了联络委员会，委员会由农业研究和技术推广人员组成。委员会的职责是，制定研究和推广活动计划，进行联合培训、现场访问以及现场试验。评估报告显示，这些制度上的联系增加了农业研究和推广服务之间的合作和信息共享，当然其代价是各种会议所花费的时间较多，而且该国在监管能力上还面临一些问题。

资料来源：世界银行 2000a。

各国在研究与推广的关系上有成功的先例，也有失败的教训。中国实施了一项计划，建立了研究与推广的中心，增加了研究机构与农民之间的信息共享。而对孟加拉国农业技术研究与推广之间的关系的一份评估报告却发现，研究机构对于使用者需求的反应力上没有发生什么变化。①有更多成功的机构为农业技术研究和推广人员提供了激励机制，使他们共同为解决农村们的问题而努力。②

农业技术使用者为公共研究提供资金，也可以有助于改善农民和研究机构之间的信息流动，使用者所缴纳的费用，加强了公共研究机构与使用者之间隐含的合同关系，这种关系促使农民们更多地参与研究工作，而研究机构也更多地以客户的需求为导向。这种战略还可导致资金来源的多样化。

另一项基本的改革是使全国性的农业研究机构具有更大的自主权，使它们免于受到政府直接控制的影响，它们置于新的自主的法律框架之下，从而使这些机构具有独立的管理结构，在管理上有更大的灵活性。建立具有自主权的机构，可以促进相关各方面更大程度地参与农业研究的管理决策和资金的筹措，从而有助于完善信息的流动。拉丁美洲一些国家建立了独立的全国性农业研究机构以后，更多地具有私人企业的性质，而不太具有政府机构的特点。③不过，在实践中，机构自主权很少能够使得机构取得它所期望的灵

活性，也未必能够代表所有有关方面的利益，其主要原因在于政治上的压力及实施中的缺陷（第5章）。④

最后，在全国性的农业研究机构之间分享现有技术的信息，可以产生新的思想，并提高制度质量。公共研究机构的重点更多地是应当是使外国的现有技术适用于本地的条件，而不是照搬现有的技术，例如上述的培育小麦的例子。⑤近年来，一些国家的全国性的研究机构与国际研究机构，比如国际农业研究咨询小组（CGIAR）（专栏2.13）之间建立了合作关系，签订了协议。这个方面的发展是大有前途的。

对于那些缺乏从事农业技术研究的人力、物力和财力的国家而言，这些合作协议对于技术开发更为重要。通过信息共享，研究能力得到提高。有些农业技术属于全球性的公共物品，对这些农业技术进行国际研究所产生的外在效应，已

专栏2.13
国际影响与国际农业研究磋商小组

国际农业研究磋商小组（CGIAR）是促进国际合作的一个范例。为了解决实际上为关注的粮食安全问题，在世界银行的领导之下，CGIAR 于1971年成立。CGIAR 的16个研究中心保存着多达60万种遗传资源的样本，这是全世界最大的样本收集机构。CGIAR 允许各国的公共机构和私人机构免费使用这些资源，从而保证世界上各国都能享用这些遗传资源所带来的收益。发展中国家所推广的50%以上的小麦品种和30%的玉米品种，都是从 CGIAR 体系中直接得到的；而且在过去的20年里，由于 CGIAR 的不断努力，这些数字翻了一番。如果考虑到各国在引进源自 CGIAR 的技术时对这些技术进行的部分改良，那么 CGIAR 的影响会更大。发展中国家所推广的大约30%的稻谷、小麦和玉米品种，是从 CGIAR 每种经过改良而成的。 CGIAR 与各国农业研究机构之间的合作也是富有成效的，比如， CGIAR 的一个中心 CIMMYT 与南非之间进行的研究合作，导致贫困农民所种植的玉米收成提高了30%—50%。

资料来源：Byerlee 和 Traxler 2001年；CGIAR 2001年。
被证明不仅有利于发展中国家，也有利于工业国家。一项研究估计，仅仅在美国，种植或采用国际农业研究磋商小组开发的小麦品种所带来的收益就超过了30亿美元。³⁷

竞争性补助资金与签署合同。将公共资金与公共机构提供农业技术推广服务分开，可以增加农业技术推广中的竞争，从而带来较大的收益。在农业研究中也是如此，竞争有助于建立更好的机构。³⁸竞争性补助基金（CGFs）可以增加农业研究中的这种竞争，因为它将获得资金后的发展与研究重点的确定分开了。对研究机构资金的分配，是在对研究机构的研究计划进行评议后通过竞争方式确定的。

竞争性补助基金对于大多数发展中国家而言是一个新事物，不过正越来越成为分配公共资金的一种手段。在拉丁美洲地区尤其如此，这个地区提供农业研究的机构较多，因而通过竞争性的过程而得到的资金能够大幅度增长。在美国，竞争性补助基金已有几十年的历史，目前其农业研究公共资金的1/6是通过竞争性补助提供的。³⁹

竞争性补助资金的一个主要优点是，它可以促进创新活动中的竞争。竞争性补助使得资源可配置于效率最高的技术开发机构，并通过促进私人部门和公共部门之间的竞争而带来高质量的农业研究。此外，竞争性补助资金还可以推动开放的信息共享制度。比如，要求研究机构就某些问题共同提出建议，可以增加创新活动中的规模经济效益。在农业技术研究中使受益人更多地参与技术项目的设计，以农民的需求带动技术的开发，可以增加农业研究的影响。例如中非和东非加强农业研究协会就是如此。通过资助联合研究和推广项目，可以加速新技术的开发，拉丁美洲就是这么做的。最后，竞争性补助资金还会增加资金的稳定性，因为它集中了不同的政府部门或行业的资金。澳大利亚的情况也是如此，其多个政府部门和农民协会都为竞争性补助基金提供资金。

经验显示，在竞争性补助基金的使用上有三点主要教训。首先，竞争性补助基金应当是农业研究核心基金的一种补充，而不应当通过经常提供补助金而取代核心资金。仅仅通过竞争性补助是很难满足许多农业技术的长期核心研究需求的，因为为了促进竞争，竞争性补助往往期限较短（一般为3年）。³⁸不过，即便对长期核心研究而言，如果逐渐减少政府研究机构的资金支持，而转为相应增加对协商的长期合同的资金支持（这种合同是在提供资金的公共机构与私人和公共研究机构之间签订的），那么效率收益也是可以实现的。虽然这种做法在实践中还不多见，不过澳大利亚和塞内加尔等国正在尝试这种协商性的合同。³¹

其次，如果一国研究机构相对较少（小国和穷国往往是这种情况），那么，通过竞争性补助基金而增加竞争所带来的收益显然会受到限制。竞争性补助基金会产生较大的固定成本，这种成本在小国的基金中所占比率达到了20％。如果一国中只有数量很少的研究机构，要对补助金申请进行客观的评估也是十分困难的。大约有40个国家聘用的研究机构不到25个，95个国家聘用的机构不到200个。³²为了克服这些问题，一些国家开始尝试地区性的竞争性补助基金，比如拉丁美洲的FONTAGRO，建立该基金的目的是鼓励竞争和更具创新性、高质量的研究，促进信息和知识的公开交流，并为该地区培养研究能力。东非和中非地区也建立了类似的基金，西非和中非地区也有建立一家竞争性补助基金的计划。

最后，经验显示，如果竞争性补助基金设立了独立的监管机制，能够代表包括公共部门、科研界和农民等有关各方的利益，那么它就能更好地弥补农民与研究机构之间的信息差，而且满足技术使用者的需求。虽然在竞争性补助基金的遴选委员会中，要直接代表不同类型的小农户的利益是很困难的，但中介组织可以弥补农民在参与上的缺陷。比如，在印度的乌代布尔，为了推动以需求为导向的农业研究，农业研究中心VBKVK就要求与农民保持密切联系的非政府组织参加竞争性补助基金的遴选委员会。

结 论

在发展中国家中，如果一种制度变化能够使
农民从事高效益的活动和投资，那么农民将会从这种制度变化中受益。目前，全世界的绝大多数穷人生活在农村，其收入直接或间接来自于农业，因此农业生产率的提高可以转化为贫困的减少。在世界上的许多最贫困国家中，农业仍然是一个重要的经济部门，农业生产率的提高也会促进整个经济的增长。

在本章的这一小节中，我们探讨了提高生产率的一些制度选择，分析了起作用和不起作用的改革措施。接近和利用国内国际市场，是影响对支持市场性制度的需求的一个重要因素，也是导致国内市场发生进一步变革的力量。当农产品需求上升时，许多制度形式的相对成本收益率会提高。当获利的机会增加时，私人农场采取集体行动的相对成本会降低。在这种时候，诸如农业合作社和农业标准等一些市场营销制度就会应运而生。政策制定者不仅在促进各个市场之间的联系方面，而且在增加对其他国家所实施政策措施的信息了解方面，都可以发挥一定的作用。至于是否需要用正规的农业制度来取代非正规的制度，则要看是否有这种需求，以及是否有支持性的制度。

在建立制度的过程中，必须了解各种制度之间是如何互为补充的。如果建立了信贷机构，有正规的土地登记制度，而且有法庭来有效地执行土地所有权，那么正规的土地所有权就很可能导致对土地的投资增加。不过，穷人能否获得贷款，还受到他们是否能够将其资产作为抵押的影响，也受到金融部门总体发展的影响。对信贷的需求、对市场销售制度的需求以及对正规土地所有权的需求，与农民是否有机会获得新技术，以及获得这些新技术为他们所提供的能够增加收入的投资的机会之间也有联系。随着现有技术的传播和新技术的开发，为了满足发展中国家的需求，不同的国家需要有不同的公共部门和私人部门的政策措施。利用《与贸易相关的知识产权协议》中所体现的灵活性，对于发展中国家也是十分重要的。

在集中精力建立某种特定的制度之前，政策制定者必须考虑一下，现行制度下最重要的制约因素是什么。如果最初准确地确定了制约因素，那么随后就会逐步形成进一步变革的压力。随着一个国家和地区的发展和变化，那些曾经发挥作用的制度也会发生变化。要鼓励和欢迎创新的制度设计，这一点对于贫困地区而言尤为重要。
企业的治理结构

企业存在的目的是使购买成本最小化，并光明正大地卖掉一切。

——罗纳德·科斯，1937 年

在企业中，企业家的思想及其能力须与投资者所提供的资源相适应。从历史上看，企业家们已经发现，他们实施投资项目的能力受到以下两个过程之间不可避免的时间差的影响，即一个是他们获得资源的时间，另一个是他们可以进行投资的时间。投资者包括工人、供货商和资金提供者，他们在将资源交由一个企业家进行控制以获得一个承诺或一项合同时是非常谨慎小心的。

对于投资者而言，存在着两种不同的风险：一是企业家浪费资源；二是政治力量征用企业的产品。本章我们将探讨治理问题，即主要是企业内部资源共享权的分配及其行使的问题。多种私人的和公共的制度可以增加承诺和合同的可信度，其方式是改善信息的流动，明确规定各种权利并执行这些权利，并影响竞争。这些制度对于企业动员和有效配置资源是十分重要的。

本报告对企业治理机制的定义是，它是一种组织形式和原则，可以影响人们对企业资源控制权使用的预期。好的企业治理机制可以使得企业家投资并创造价值，这种价值被企业的投资者、管理者和雇员所共同享有，也被企业家和管理人员所享有。因此，这些制度决定着企业中所投资资源的预期收益。如果企业治理机制不佳，那么新企业的建立和增长就会受到阻碍。企业治理机制包括传统的公司治理机制，比如董事会以及公司法和破产法（第 6 章）；产品市场制度，比如监管机构的监管部门竞争等（第 7 章）；劳动力市场制度（《1995 年世界发展报告：一体化世界中的劳动者》中进行了探讨）；资本市场制度，比如金融机构（第 4 章）；以及法院（第 6 章）。

从历史上看，以下两大类型的制度方式可以使投资者确信，他们的资源将会在企业中得到好的运用。其中一种方式是私有的而且往往是非正规的方式，另一种是依法治理方式。这两种方式都可以促进信息的流动，并为投资者建立有效的激励机制，使其关注企业效益和监督内部人士。它们的目的是给予资源提供者足够的权力，使其在企业家和管理人员滥用其控制权时，能够在不大量增加交易成本的条件下进行干预。

如果要举一个私人的、非正规企业治理方式的例子，我们可以考虑一下 12 世纪的情况，当时在世界上的许多地区，政府都是软弱无力的。在
那个时候，最有希望的投资机会之一，便是将地区内部贸易扩大到地区之间的贸易。如果采用传统的模式，企业家降低风险的方式一般是依赖于家庭或本地区的人自己解决资金问题。不过私人机构在执行合同中，所依赖的则为声誉或惩罚措施（第 1 章和第 9 章）。这种方式促进了市场的发展，因为企业家可以从贸易较少的环境中转移至有一定贸易（有时候有大量贸易）的环境中。

依法治国方式发展了从工业革命中产生的企业，这些企业与在此之前的企业在规模和范围上有较大的差别。企业之间的标准关系是集团式的，从而保证生产和销售中的有效协调。19 世纪和 20 世纪产生了更为正规的企业治理机制，比如保护投资者利益的明确的合同和法律，使得企业能够利用工业革命带来的机会。一些旨在制约公共和私人机构行为的制度和法律体系的发展，强化了财产权。这些制度促进了市场发展、经济增长和减少贫困。

依法治国的优点在于，它可以增加创造财富的机会，使得社会可以聚集起大企业所需的大量资源，促进新企业进入市场。一个人利用这些机会，并不要求具有在某种网络中的身份证明。新企业开始经营时，并不要求有广泛的社会联系或大量的启动资金。这种方式更加依赖于一个严格执行合同的政府。通过促进能够提高生产率的投资，这些法律制度能够推动经济增长和减少贫困。

近期的一项研究探讨了企业资源配置的效率，该研究显示，并非所有企业都有有效的治理结构。这项研究探讨了 65 个非社会主义国家 1963—1996 年间企业治理机制的情况，其中既有大企业也有小企业，既有国有企业也有私人企业。该研究计算了工业投资对制造业部门工业附加值的平均敏感度。如果敏感度较高，可能说明两种因素在起作用。投资项目收益以投资附加值来计算，投资收益较高的企业和行业能够吸引更多的资源。相反，如果以前的投资项目所取得以附加值计算的收益不断下降，那么该产业的任何投资将会下降，该产业就会衰退。

研究结果表明，低收入国家的敏感度较低，因此投资受到附加值变化影响的可能性较小（图 3.1）。在德国、日本和美国，投资对附加值的敏感度是墨西哥的两倍，马来西亚的 3 倍，孟加拉国、印度和肯尼亚的 6 倍多。对于较贫困国家而言，这个问题尤为严重，因为这些投资对于经济增长和减少贫困是至关重要的。在这些国家中，对于那些具有较强创造附加值能力的行业，资源流向反应较为迟钝，而且对增值能力较差的领域，资源可能会滞留较长的时间。这些国家的增长型行业中“投资不足”，而在下降型的行业中则“投资过度”。

公司治理机制包括为投资者提供法律保护的机制、为投资者提供信息的机构以及企业的所有权结构等，它们与投资效率是密切相关的。在考虑了其他因素之后，同样一项研究发现，这些变量之中任何一个变量的增加，都会提高资源配置对于附加值变化的敏感度。比如，如果能对投资者提供更好的法律保护，那么在附加值下降的行业，投资就更加愿意将资本投资到这个行业的新的投资。对于孟加拉国等国而言，任何一个制度变量每增加一个标准离差，这种敏感度就会增长 1 倍。这表明，好的企业治理结构对于经济增长和减少贫困是非常重要的。

图 3.1

新的投资流动对于发展中国家的附加值是比较敏感的

投资对附加值的敏感度（1963—1996 年）

市场组合

以美元计值的人均 GDP（1996 年）

资料来源：Wurgler 2000 年。
在投资效益的这些差异中，还有其他许多因素也发挥了一定的作用。由于宏观经济状况、需求条件和市场准入限制（见第7章）上的差异，而且投入到生产行业的主要投入物的供应状况也有所不同，因此企业利用某些增长型行业中的机会的能力会受到限制。我们不否认这些因素的重要性，不过在这里我们主要探讨的是企业治理机制的作用。

正規的企业治理机制可以带来长期的效益。这些制度可以促进对高附加值活动的投资，从而增加企业的机会。由于促进了企业的增长和企业就业人数的增长，这些制度将导致经济增长和减少贫困。不过，各国在建立法律制度、内部治理机制、发达的金融体系和信息传播制度以及有效的监管制度方面，往往都面临着较大的障碍。这些治理机制是否有效，取决于是否具备补充性的制度，取决于是否具有相应的能力。贫困国家一般而言对于政府的随意行为缺乏制约，合同执行机制软弱无力，而且信息匮乏，因此这些国家中起主导作用的一般是私人的管理制度而不是依法治理。

有助于建立对法制改革提供支持和创造对新制度的需求的政策，同具体的改革措施一样重要。这些新制度包括开放贸易，以及受到改革影响的各方面的信息共享等。竞争也可以提高这些私人机制的效率，并推动制度建设。发展中国家的政策制定者对于私人机构的创新方式需采取开放的态度，以保证有效的管理。

在本章中，我们将首先论述世界上现存的企业类型。然后我们将探讨私人治理机制的现状和有效性，包括所有制集中程度、企业集团和商会等，然后进一步探讨以正規法律制度为基础的企业治理机制，比如董事会以及企业法和破产法等。我们在本章中将不探讨国有企业的治理问题，这个问题在《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》以及世界银行近期的一些出版物中已经探讨过，涉及基础设施企业的问题我们将在第8章中进行讨论。

### 世界上的企业有哪些形式

在世界上的大多数国家，不管它处于哪个经济水平，其多数企业都是小企业。表3.1显示了一些国家正規部门小企业的重要性。转轨国家曾以大企业多而出名，不过这些国家的绝大多数企业都是小企业。如果将非正規部门的企业算进来，这个数量会更大。

在小企业中，尤其是仅依赖于内部所提供的资源的单一所有权企业中，企业治理问题比大企业要简单得多。一项对54个工业国家和发展中国家的研究发现，在发展中国家，中小企业的表现受到制度因素的制约。对此，企业行为影响小企业，为了避免政府的干扰而一直使企业保持在较小的规模。我们将会在第5章中探讨制约政府权力的制度。

如果缺乏支持市场的强有力的法律体系，比如缺乏保证债务得到偿还的法院制度（第6章），资源利用也会受到影响。对于小企业而言，在企业内部分配控制权或权利时，私人的企业治理机制发挥着比正規公司治理机制更为重要的作用。促进新企业参与以及企业增长的其他制度与竞争和管制相关，这是第6章和第7章讨论的内容。

虽然小企业在数量上有压倒的优势，但大企业在就业人数和国民产值上却占了重要地位（见表3.1）。小企业包括许多随时进入和退出市场的，而大企业和老企业在各国内都比较稳定。比如，一项研究发现，在工业增长率中，有约2/3的因素是由于企业规模的扩大而带来的。在本章的大部分篇幅中，我们将探讨大企业以及那些有增长潜力的小企业。正是在这些企业中，才涉及内部人士转移资源的问题，政府才会发挥最重要的作用。

大多数企业也不是上市企业。根据对世界上37个国家的一项调查，在发展中国家，公开上市企业占所有注册企业的0.16%，而工业国家的这一比例为0.55%。不过，公开上市企业仍然
表 3.1
一些国家和地区部分年份中正规部门小企业所占比例

<table>
<thead>
<tr>
<th>国家或地区</th>
<th>年份</th>
<th>企业数量</th>
<th>就业人数</th>
<th>总产值</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>1991</td>
<td>92.0</td>
<td>35.7</td>
<td>23.1</td>
</tr>
<tr>
<td>奥地利</td>
<td>1990</td>
<td>75.5</td>
<td>20.2</td>
<td>14.6</td>
</tr>
<tr>
<td>比利时</td>
<td>1991</td>
<td>97.2</td>
<td>38.4</td>
<td>50.3</td>
</tr>
<tr>
<td>保加利亚</td>
<td>1997</td>
<td>97.5</td>
<td>18.9</td>
<td>21.8</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1991</td>
<td>58.9</td>
<td>6.0</td>
<td>5.2</td>
</tr>
<tr>
<td>哥伦比亚</td>
<td>1993</td>
<td>93.4</td>
<td>40.5</td>
<td>27.4</td>
</tr>
<tr>
<td>克罗地亚</td>
<td>1995</td>
<td>96.9</td>
<td>26.7</td>
<td>34.9</td>
</tr>
<tr>
<td>丹麦</td>
<td>1991</td>
<td>98.3</td>
<td>55.4</td>
<td>46.5</td>
</tr>
<tr>
<td>法国</td>
<td>1990</td>
<td>98.6</td>
<td>46.7</td>
<td>39.0</td>
</tr>
<tr>
<td>格鲁吉亚</td>
<td>1997</td>
<td>82.0</td>
<td>26.0</td>
<td>42.0</td>
</tr>
<tr>
<td>中国香港</td>
<td>1993</td>
<td>97.8</td>
<td>58.4</td>
<td>53.8</td>
</tr>
<tr>
<td>匈牙利</td>
<td>1996</td>
<td>98.8</td>
<td>53.1</td>
<td>46.5</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>1992</td>
<td>76.2</td>
<td>17.3</td>
<td>13.4</td>
</tr>
<tr>
<td>印度尼西亚</td>
<td>1995</td>
<td>98.7</td>
<td>73.2</td>
<td>28.4</td>
</tr>
<tr>
<td>以色列</td>
<td>1992</td>
<td>93.9</td>
<td>39.4</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>1989</td>
<td>99.2</td>
<td>63.4</td>
<td>53.9</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>1991</td>
<td>98.1</td>
<td>66.5</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>约旦</td>
<td>1991</td>
<td>93.7</td>
<td>21.5</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>哈萨克斯坦</td>
<td>1996</td>
<td>87.6</td>
<td>23.9</td>
<td>25.9</td>
</tr>
<tr>
<td>韩国</td>
<td>1995</td>
<td>98.5</td>
<td>55.3</td>
<td>25.2</td>
</tr>
<tr>
<td>拉脱维亚</td>
<td>1996</td>
<td>98.3</td>
<td>41.1</td>
<td>39.8</td>
</tr>
<tr>
<td>立陶宛</td>
<td>1996</td>
<td>98.0</td>
<td>43.1</td>
<td>41.8</td>
</tr>
<tr>
<td>荷兰</td>
<td>1990</td>
<td>96.7</td>
<td>49.7</td>
<td>46.5</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1990</td>
<td>81.5</td>
<td>54.8</td>
<td>50.5</td>
</tr>
<tr>
<td>葡萄牙</td>
<td>1991</td>
<td>99.0</td>
<td>48.7</td>
<td>43.7</td>
</tr>
<tr>
<td>罗马尼亚</td>
<td>1997</td>
<td>97.4</td>
<td>19.5</td>
<td>40.1</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>1991</td>
<td>99.4</td>
<td>67.5</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞典</td>
<td>1991</td>
<td>97.5</td>
<td>39.5</td>
<td>41.4</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞士</td>
<td>1991</td>
<td>97.5</td>
<td>39.5</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>土耳其</td>
<td>1992</td>
<td>86.7</td>
<td>28.3</td>
<td>25.7</td>
</tr>
<tr>
<td>英国</td>
<td>1991</td>
<td>98.5</td>
<td>42.1</td>
<td>19.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：
1. 比例在企业数量、就业人数、总值中所占百分比。
2. 企业数量是指工人数少于 50 的注册企业。
3. 资料来源：世界银行中小企业数据库。

表中数据仅供参考，具体数据可能会有所不同。
表明，当具有发达的金融制度以后，非金融企业
在提供信贷方面的优势很可能会降低。⑥

随着企业规模的扩大，企业的日常控制和总
体管理将会由非所有者来执行。所有者和管理者的
的分离使得企业治理问题的复杂性增加了。如果
我们回顾一下不同时期不同国家的情况，可以发
现，制度力量与所有制结构之间存在着密切的关
系。制度力量是指制度是否能够强有力地支持信
息流动，并为资金提供者提供法律保护。今天，
美国为股权投资者提供了最强有力的、最为有效
的法律保护。但在 19 世纪，在这些制度建立之
前，企业的融资和所有制结构与今天的模式大不
相同。比如，1873 年之前，拥有企业简单股权的
惟一投资者是企业的创始人和主办银行；企业董
事会中银行方面的代表为大的股权投资者提供低
成本的监控制度。个人投资者由于意识到这些问
题，因而不太愿意持有企业的债券或具有债券特
征的企业优先股。⑦

所有制集中程度如何影响企业管理

在低收入国家，企业所有制结构往往比较集
中。如果有一些大企业由不同的小股东所有，而
由管理层来管理，这些企业一般是例外。⑧所有制
结构与各国法律制度的力量之间密切相关，集中
的所有制往往反映出一种法律上的保护乏力。⑨集
中的所有制给予投资者足够的信息和控制权，从
而保证企业资源的使用符合他们利益。集中所
有制中的企业所有者，能够在不诉诸法律的条件
下中止资源的转移。高收入国家一般具有较强的
法律保护制度，其所有制结构往往较为分散。不
过也并非都是如此。比如德国和瑞典虽然有较强
的法律保护，但企业所有制结构较为集中，不
过这些企业在治理制度和争端解决机制方面有更
多的选择（第 6 章）。

集中所有制结构的主要优势在于，它促使股
东们对企业管理者进行监督，并且使所有者有
大于管理者的权力。但在集中所有制结构下，不
同类型的投资者，比如少数股东和多数股东之间
可能会产生企业治理的问题。多数股东可能会限
制少数股东所获得的股东收益，他们可能会追求
个人利益。

证据显示，如果集中所有制中的所有者有恰
当的激励机制，而且企业之外的所有者能够发挥
更大的影响力，那么集中所有制所带来的收益会
更大。比如，对东亚地区企业进行的研究就发
现，如果企业中具有控制权的股东所占有的股份
更大一些，则其市场收益率往往会更高。⑩由于在
企业中具有较大的股份，因此这些具有控制权的
股东的收益与企业的业绩之间的联系就更为直
接。一些跨国的研究也显示，除了有控制权的股
东之外，如果法律能够保护股东不论规模大小都
能对企业资源和收益的分配行使权力，那么投资
者会愿意进行更多的投资。⑪法律保护是集中所有
制的一个重要补充，而且会增加企业获得外部资
金的机会，也会增加企业为更多地投资者于有希望
的项目的机会。集中所有制所可能存在的一些不
利影响，可以通过以下手段来降低，一是增加市
场竞争（第 7 章），二是确保业绩不佳企业的退出
机制（见以下的讨论）。

私有化中的所有制结构：公司治理方面的教
训。由于许多国家的国有企业效率低下，它们试
图寻找改善国有企业经营业绩的措施，从而而导
致了全世界的私有化浪潮。但私有化的结果有些
令人失望，在经济转轨国家尤其如此。私有化之
前是各种政治力量挥霍和转移企业资源，而在私
有化之后一些私有的集团取代了这种作用。这对
引发了关于私有化的一个新问题：如何保证私有化
能够带来收益？事实上已经很明显地显示出，竞
争和法制是成功的私有化的重要补充（第 7 章和第
8 章）。在本小节中，我们将重点探讨企业管理制度
度上的差异是如何导致私有化成果上的差异的。

私有化过程中各种政治力量所选择的所有制
结构，反映了一国的经济和政治形势。私有化有
两种最主要的方式：一是公开上市，这种方式会
导致所有权分散；二是资产出售，往往是多数股
东权益出售给一个投资者或一个集团。通过发行
私有化凭证而实现私有化是一些经济转轨国家所
采用的一种方式，这种方式类似于公开上市，由
此而产生的公共持有企业要多于由直接出售资产
而产生的公共持有企业。
在大多数国家中，选择什么样的私有化方式，与该国正规公司治理结构的保护是有关的。最近进行的一项对 49 个工业国家和发展中国家的研究发现，法律对少数股东权益的保护是否有力，以及企业中对政治力量的制衡机制（这种制衡机制可以强化法律保护），对于私有化过程都会产生重大的影响。因此，法律保护制度不健全的国家往往会更有可能采用资产出售方式。不过，虽然一些经济转轨国家的法律保护制度在开始时并不健全，它们仍然将凭证式私有化作为其资产出售的主要方式。

在那些最初的制度质量较高的国家，私有化导致其制度质量有了一定的明显提高。一项研究发现，私有化对全世界股票市场的发展产生了重要的影响。目前，私有化企业的市场资本价值超过了 2.5 万亿美元。在调查的 23 个新兴市场中，私有化企业在 17 个新兴市场属于最大的企业。这些企业一般规模都较大，而且在政治上的作用也很重要。在改善企业管理结构方面可以发挥重要作用。由于有证据显示，政府实际上或有可能滥用权力干预这些企业，从而导致法制改革。

上述因素是积极的方面。从不利的方面来看，在那些最初制度质量不高的国家，正规的企业管理制度还未建立起来，而且即便建立起来也难以维持下去。比如，世界银行对经济转轨国家的股票市场的发展状况进行了一项研究，该研究发现，这些国家的私有化政策依赖于正规的企业管理制度来增加其有效性，它们将推动企业上市作为私有化进程的一部分。但这种私有化政策在发展市场方面并不成功。在一些大规模实行私有化的国家，比如保加利亚、立陶宛和前南斯拉夫马其顿等，其中的很多股票是非流动性的，而且股票市场的监管机构没有使企业执行上市的标准。这些问题导致企业上市数量明显萎缩，不断有报道说少数股东滥用权力，由此而导致企业控制权集中。上市企业数量在经历了最初的上涨之后，一直在稳定地下降。

从股票市场发展的长期趋势来看，克罗地亚、匈牙利、波兰和斯洛文尼亚等国的首次公开募股（IPOs）的发展前景更好一些，也就是出售小部分股票。一些国内状况差异较大的国家采用了两种方式。近期的一项研究发现，在经济转轨国家，经营业绩改善最大的是那些所有制结构集中的企业，尤其是国外企业。该研究估计，外国所有权企业经营业绩所带来的影响为公共持有企业的 8 倍。

拉丁美洲最近的一项研究表明，依靠私有化企业来促进制度建设是很困难的。企业上市可以带来很大的证券投资，分散所有制结构，并推动股票市场的发展。但企业管理制度结构不足以保持这种所有制结构，考虑到具有控制权的股东滥用权力，这一点就更是如此了。近年来，拉丁美洲的所有制结构已经发生了变化，跨国企业逐步取得了具有控制权的多数股份。

很多商业机会是通过企业依附于企业集团而发掘的。企业集团是指在不同市场经营的公司组成的集团，这些公司接受一个共同的或核心层的控制。企业集团的成员有大有小，不过大型企业往往在集团中占主导地位。集团内部的协调机制包括公司之间互相持有股份，以及不同的企业有一个董事会等，不过家庭和社会联系也可以加强集团成员之间的联系。

企业集团在全世界都存在。日本的 keiretsu，韩国的 chaebol，拉丁美洲的 grupos economicos 以及中国和印度的企业集团，都是在正规市场机制之外围绕不同的行业组织和进行企业活动的一些例子。对 14 个国家企业进行的一项研究，提供了关于集团附属重要性的一些系统性的证据。图 3.2 显示了对公开上市企业财务信息的分析结果。该研究发现，集团附属企业在这些国家和地区的经济中发挥了主导作用，占 1990 年报告资产的 52% 以上，1997 年为 59%。

企业集团在发展中国家企业内部的资源配置过程中处于中心地位。尽管发展中国家的金融和贸易自由化取得了很大的进展，但以企业集团为主导的资源配置模式所发挥的作用并没有降低。世界银行所进行的研究显示，许多国家的经济权
力都掌握在少数企业集团手中。在日本，最富有的 15 个家族的资产占上市企业资产的 GDP 的比例不到 3%。而东亚一些相对较低收入国家，比如印度尼西亚、菲律宾和泰国的情况与此差别相当大。在这些国家中，最富有的 15 个家族占上市企业资产的 50% 以上，在每个国家的 GDP 中所占比例都超过了 20%。

企业集团的兴起，可以被认为是私人机构对市场制度缺陷的一个反应。比如，如果没有有效的金融机构和信息中介服务，那么资本市场在给风险定价以及为资本提供投资渠道上就不会发挥什么作用。企业集团与附属企业原则上可以创造一个内部的资本市场，为新的企业提供资金，而且在金融危机时期为集团成员提供一定程度的保护。在缺乏企业控制的有效运转的市场时，集团与附属企业还可以就更换经营不善的管理层进行协调。一些国家没有活跃的劳动力市场，企业集团内部的劳动力市场可以使得管理层的才能与企业资产相适应。

从不利的方面来看，如果一国中企业集团占主导地位，那么资源控制者之间就几乎没有什么竞争，因为信息和资源控制权都掌握在少数处于中心地位的人手中。如果这些人没有足够的能力，或者对他们的激励机制不妥，那么资源配置可能就会受到损失，这些人可能会将他们所控制的企业资金用于个人目的。集团附属于企业往往是银行的子公司，有可能吸引企业资金中的大部分，而把外部企业排除在外。企业集团的利益也可能会与社会的利益发生矛盾。企业集团的经济力量会转化成政治力量，而且这种力量可以用来从政治代理人那里获得优惠的待遇，或用来阻挠改革。

企业集团有利有弊，两方面的观点都有证据可以支持。如果集团附属企业是对市场缺陷的一种反应，那么集团中的企业就能够通过多元化而扩大其经营活动的范围。智利和印度的证据显示，当企业集团大到一定规模时，多元化的企业集团的经营业绩会优于非企业集团中的企业。比如在印度，多元化程度最高的企业集团中的企业的经营业绩比一般的专项经营企业高 22%，比只
专栏 3.1

哈萨克斯坦：企业集团与限制竞争的措施

20 世纪 90 年代后期，哈萨克斯坦的绝大多数大中型企业都划归 5 家全国性的企业集团和与上层保持政治联系的一些地区性企业集团的控制之下。经济权力集中于这些企业集团以后，这些企业集团就极力游说政府机构和官员在多方面给予他们优惠待遇，比如贸易限制、不以市场为基础的融资、优惠的公共合同以及使企业免于受到新企业的竞争等。银行贷款往往指定贷给这些企业，但往往也不收回，其结果是政府往往间接地偿还这些贷款。

与上层有政治联系的企业还经常利用其权力来限制竞争性的企业。美国国际开发署最近发布的一项报告中描述了一个很有说服力的例子。哈萨克斯坦的一个地区，一个当地政府的企业开办了一家盈利的小旅馆。不过随后一家新旅馆赶着这家旅馆也开了张，这家新旅馆的主人是在当地政府有影响力的人物。在这之后不久，当地卫生检查人员关闭了首先开张的那家旅馆，理由是旅馆内提供的自来水不卫生。不过，这个案例已经出现了一个好的结果。经过两年的法庭诉讼和当地官员的干预，第一家旅馆又重新开业了。

资料来源：Djankov 和 Nenova 即将出版的著作。

正规商会和非正规网络

商会是企业之间一种自愿的、长期的和可以不断调整的合作关系，它是另一种形式的私人制度，可以促进企业活动的交易和扩大。商会能够促进信息的流动，加大对涉及影响声誉事件的处罚，并降低解决争端的成本等。与其他一些私人方式，比如企业集团或基于种族的贸易协会（第 1 章和第 9 章）等相比，这些组织更加具有包容性，并根据周边环境的改变而发生变化。

不论在工业国家还是在发展中国家，商会都是一个普遍现象。在某些条件下，政府会建立一些商会组织。比如，在 20 世纪 30 年代，巴西政府就建立了强制性的劳工商会和企业商会。到 70 年代中期，企业也建立了许多自愿的商会，有时候这些商会与政府所建立的组织是平行的。到 80 年代中期，墨西哥的大多数大中型企业都属于一些商会。

是一般多元化的企业集团高 43%。在某些条件下，企业集团在开拓新的商业机会的过程中也会发挥重要作用。这与前述的日本的例子是一致的，即集团附属企业能够发挥内部资本市场的作用。丰田汽车公司最开始时是一个主要煤炭机械制造的企业的集团的子公司。近期有一些研究对14 个有大量企业集团的国家的情况进行了探讨，它们探讨了这些企业集团总体上是否填补了资本市场的缺陷，是否导致企业经营业绩的改善。研究结果发现：6 个国家中企业集团的企业的情况明显改善，明显恶化的有 3 个国家，而没有影响的有 5 个国家。

也有一些证据显示，集团附属企业可能会有不利的影响，尤其是当集团下属的企业家能力不足或激励机制不妥时。在俄罗斯和哈萨克斯坦，一些企业集团在许多行业中占据主导地位，但它们的业务涉及被其他企业的融资和商业机会（专栏 3.1）。在东亚国家和地区，如果企业具有控制权的股东通过集团结构来控制企业，不股权比例较低，那么该企业的市场价值就会下降。企业的市场价值意味着，它们如果想从非集团成员那里获得外部资金，则成本会提高。不过这种结构能够持续存在下来，表明对于企业所有者而言，成为集团成员带来的收益一定已经超过了这些成本。

因此关键的政策问题是如何增加企业集团所带来的收益，同时降低其成本。使企业面向国内外的竞争，这一个显而易见的答案。给这些企业提出问题的机会，也会进一步促使集团附属企业重视效率——它说明了完善产品市场竞争的制度是十分重要的（第 7 章）。

经验还表明，开放资本市场可以降低企业集团所可能增加的成本，并使得企业获取因成为集团成员而带来的收益。比如在印度，有外国机构投资者参与的企业其经营业绩要优于国内机构投资者参与的企业。澳大利亚与美国签署了《北美自由贸易协定》以后，开放了资本市场和劳动力市场，从而降低了与家庭成员经营企业有关的一些成本，而且已经开始降低这些结构的主导作用。
各国商会的特点有很大的不同。在有些条件下，商会是以行业为主建立的，而在另外一些条件下，比如在经济转轨国家，商会则是跨行业而建立起来的。在有些条件下，商会的成员资格是强制的。不过，总体上看，大部分企业都是自愿加入商会的。

许多研究试图探讨出商会是否会对社会发挥有利于社会的功能。跨国比较显示，商会可以发挥多种职能。这些职能可以划分为三大类，一是支持市场的职能；二是补充市场和替代市场的职能。

- 支持市场的职能：商会可以作为对应方与政府进行对话，可以指导和协调单个企业游说政府的工作，使其改善公共物品的提供，比如保护产权、改善公共管理和基础设施等。

- 补充市场和替代市场的职能：商会与现有的制度平行存在，为市场提供其他一些私人的解决方法。比如，商会可以降低获得关于潜在贸易伙伴的信息的成本，并能够提供一种手段，以协调和解决商事纠纷及制裁的处罚（专栏 3.2）。

跨国间的研究表明，随着市场的发展，商会的规模也会发生变化。比如，在俄罗斯，贸易信息对于企业而言是一项重要的投入，而商会提供的商情传递和传播信息方面比较专长。在制度环境比较稳定的波利维亚，商会则有其他的职能，包括为中小企业提供商业咨询，并对老企业提供职员培训。波利维亚的商会为促进中小企业的建立作了很多工作；对于商会成员而言，新办企业平均需要 41 天，而非会员则几乎需要 65 天。与此同理，商会降低了中型企业寻找劳动力的成本；会员企业填补一个职位空缺平均需要 36 天，而非会员企业则需要 51 天。

如果商会能够给会员带来明确的收益，会员数量较多，而且有有效的内部激励和协调机制，那么商会会更为有效。不过，仅有这些条件还不足以保证商会的有效性。有两个外部条件也会推动商会的建立，一是竞争的环境；二是政府能够限制歧视性的行为，而且能够减少腐败。

如果支持信息流动和有责任感的法规法律制度的建立起来，那么就必然对企业的反应，比如所有权集中程度和企业集团进行仔细的评估，在提供企业治理机制上，集中的所有权和企业集团可以替代。不过，市场竞争和破产的威胁是必要的补充机制，它对于企业内部控制资源的人是一种制衡机制。如果在没有解决新旧制度的缺陷的条件下就取消这些结构，则很可能不会成功的。即便取得了成功，那么在缺少其他管理框架的条件下会带来什么收益也不明确。从这个角度来说，那些旨在完善企业管理机制的措施的目标应是，解决基本的市场失灵问题，促成达到所有网络都能获益的条件，增加经济中的竞争，并增加贸易和信息流动的开放性。

专栏 3.2
商会与贸易信贷

向潜在的买家发放贸易信贷存在着一定的风险。加入那些能够推动关于潜在买家的信息共享的组织，有助于降低这种风险，并促进企业的增长。一项研究利用企业的数据，探讨了 5 个经济转轨国家的情况，它们包括波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛文尼亚和乌克兰。该研究表明，如果买卖双方都成为商会的会员，那么贸易信贷的条件就会非常好，尤其是如果商业关系保持了两个月以上会更好。对肯尼亚和津巴布韦的研究得出了同样的结果，通过商会关系建立起来的贸易信贷，比其他客户更有可能获得贸易信贷。越南企业的相关数据提供了更多的证据，表明商业关系网络在信息共享机制中的作用，通过这些网络而建立起来的关系可以更容易获得贸易信贷。企业的数据显示，商会和仲裁法庭是解决贸易企业之间经济的替代机制。

业治理方面有不同的职能要求。有些制度，比如信息披露法律、审计企业以及金融机构和信息媒介等，其职能主要是弥补信息的差距。其他一些制度，比如企业法和破产法及其相应的执行机构等，其主要职能是降低解决争端的成本。不过，还有一些制度，比如董事会等，则主要处理由于企业家和管理层之间信息差距而现存的激励机制问题。

为了使这些正规的企业治理机制有效地运行，必须达到相关的一些条件。向资源提供者所提供的信息必须及时、准确而且可靠，而且监管者和投资者对这些信息都能了解。限制企业家或管理层权力的法律，必须由胜任的、公平的法官来有效执行（第 6 章）。随着对正规制度的依赖性增加，对政府作用的需求会增加。政府机构不仅直接决定着解决争端的成本，而且还需较大程度地参与弥补信息差距的工作，其方式是制定具体的标准，并影响私人信息机构的激励机制。

衡量法律保护程度的一个最基本的方法是，在需要法庭服务时在多大程度上可以期待法庭会执行合同以及避免资产被征用（第 6 章）。近期的一项研究发现，在考虑了许多其他因素比如需求状况、技术以及行业类型之后，对执行合同的期待影响着企业规模。虽然该项研究仅限于欧洲国家，不过法律保护程度上的差异也许能够解释工业国家和发展中国家企业规模上的巨大差异。

如果缺乏补充性的正规制度，可能会造成难以于进行法制改革。一项研究发现，俄罗斯在 1992 年的法律保护程度比当时的平均水平低很多，而到了 1998 年，已成为世界上法律保护程度最高的国家之一。不过，与此同时，据报道俄罗斯的法律执行比较乏力，导致股票价值下跌。由于发展中国家基本法律保护的执行水平较低，它们如采用复杂的法律保护程序可能不会获得多大的收益。发展中国家应优先解决的问题是加大执法力度，方法是建立有效的和有制约的政府（第 5 章），提高司法系统的效率（第 6 章），以及实施那些不超出立法机构和政治家们能力的法律等。

这里涉及的一个问题是，发展中国家是否需要实施复杂的公司法和破产法。赞成对企业外部人士，即资金提供者进行强制保护的理由是，在公司法和破产法中规定强制机制以保护不那么老练的投资者的利益，以及在全国性的法律中制定相关的标准，从而降低执行法律的成本，是大有好处的。反对制定复杂的公司法和破产法的理由是：如这些法律过于复杂，可能会限制投资者和企业家的创新。有些人则强调，原则上说，政府所需要做的是实施合同法，公司所需要做的是设计出有效的保护措施并将其写入商会章程之中。

不过，历史经验表明，从政治上需要制定更为复杂的法律，由政府来颁发和执行。所有在一定时期建立了法人形式的企业在日本，都通过创新和试验而制定了特定的法律，将企业权力与企业家分离，这些法律包括公司法和破产法等。换句话说，它们已建立了超出合同法的复杂的法律保护制度（专栏 3.3）。

还有一个问题是，如果更为复杂的法律将企业权力分配给资源提供者，并影响着企业的结构，那么这些法律是否会改善企业内部的资源配置方式。近期一些研究试图量化法律保护对股权投资者和债务投资者的保护程度，这些研究提供了一些答案。证据显示，法律保护程度与企业现在和未来的经营业绩密切相关。证据还显示，法律保护程度的提高，可能会导致所有制结构更为分散，逐步从国家、企业集团和外国企业占主导地位的集中所有制结构开始分散，因为少数股东的权益会受到保护。图 3.3 显示了股东权利与股票市场发展状况之间的关系。在对股东利益缺乏有效保护的国家，占主导地位或具有控制权的股东可能会攫取本来应由少数股东所享有的利益。

控制公司的大股东可能会发现，这种控制权是非常重要的，因为他们可以从公司中牟取个人利益，而把其他股东排斥在外；他们可以对董事 会选举或者首席执行官的任命施加影响；他们还可以以非市场条件将资产转移到关系方或者消费资源，而损害企业的利益。企业控制权的竞争性市场，对于那些对企业带来较低回报的企业具有制约作用。但在大多数国家中，企业所有权的转移是很少发生的。在实践中，市场对于作为企
专栏3.3
对正式法律的需求：公司法的发展

英国、法国、美国和德国是世界上最早颁布公司法的4个国家，它们开创了公司法发展的先河。早在1688年，英国就允许企业自由注册成立；法国在1791年宣布可以自由建立企业；纽约州政府于1811年通过了公司法；而德国政府在1861年颁布了第一部商业法。

公司法的施行，标志着企业资源的控制权从政府转移到私人机构手中。在此之前，这些国家又颁布了较为详细的公司法，对企业中各个方面的权利进行了分配。在企业自由注册法施行以后，发生了不少次经济危机，许多企业建立不久便破产了。因此这4个国家在公司法中规定了特定的对公司有控制权的限制条款。比如，1884年在发生了一次经济危机之后，德国颁布了一部限制性较强的公司法，取代了第一部公司法。在此过程中，不断在进行的创新和试验，使得政策制定者找到了那些能够较好地利用投资者所提供的资源的决策（比如企业章程的改变、企业的分拆、企业的合并的数量或定价等），并取消内部人士对这些决定的决策权。对劳动力的保护主要体现在破产法而不是公司法中，公司职员对无担保权利有优先权，有时候对有担保权利也有优先权。

在工业国家中，政府实施了这些保护；它表明，如果一种制度仅仅依赖于有经验的投资者和内部人士来设计其解决方案，那么这种制度是不可持续的。

资料来源：Pistor等2000年，《2002年世界发展报告》背景资料。

专栏3.4
测评法律对股东的保护力度

要对法律对保护程度进行量化测评，重要是看国家法律在多大程度上减少和转移管理层或具有控制权的股东控制企业的权力。

股东行使权力的方式是可以投票选择董事长，投票决定公司的重大事宜。对股东的受法律保护程度进行评估，重点要看企业内部的投票程序。如果一家企业实行一股一票制度，投资者的受保护程度就较高。如果投票权与分红联系起来，那么内部人士在对分公司现金流量有较大所有权的条件下，就不会对公司有较大的控制权，这会适当地抑制他们从企业转移资源的愿望。不同国家的法律允许对一股一票原则在一定程度的背离。公司可以发行的股票形式很多，包括无投票权的股票，低投票权和高投票权的股票以及具有特别高投票权的企业的创办者股票，还有一种股票是有持有人持有的时间越长则投票权越大。公司还可以是特定股东在股东会议上的投票数，而不管该股东持有多少股票。

公司法明确规定了投票机制防止内部人士干预的具体原则。最近的一份研究探讨了一种测算方法，以测算法律制度保护股东权利的程度，即使少数股东在企业决策过程中能否避免受到管理层或大股东的排挤。该研究认为，少数股东应有5项基本的权利。

首先，股东是否必须到场投票，他们是否可以派遣代表或通过函件来投票；其次，在股东会议前几天，股东是否被禁止出售其股票；第三，在投票选举董事会时是否允许票数累加；如果这样，少数股东就有更多的权力推荐自己的代表进入董事会。第四，少数股东是否有法律保障来保护自己，使其不会受到压榨；比如，如果少数股东反对管理层的某些决定，他是否有权迫使公司回购其股票；第五，股东是否有购买新股的优先权，以防止所有权被稀释；第六，召集一次股东特别会议，需要能够代表多少比例股东资金的股东参加？比如在墨西哥，这个比例是33％，以防止少数股东组织会议来改变管理层。

资料来源：La Porta等1998年。

企业治理机制的控制权而言是否有效，取决于是否有流动性的股票市场，而接受一家企业的成本是相当高的。

此外，具有控制权的股东和管理层在游说政府以提供反接收的保护方面是有效的。

最近有一项研究试图测算股票市场规模最大的18个国家（截至1997年底）公司控制权所带来的是工利益。该研究发现，各国之间这些收益差别较大，而且可能占企业价值的相当大的一部分。在智利、韩国和墨西哥，这些收益的价值相当于企业市场价值的1/4到1/2；而在丹麦、中国香港、瑞典和美国，个人收益所占比例平均而
到有效的法律保护，尤其是对一般投资者的保护不力，少数股东在公司转移控制权缺乏制约，而且缺乏法律执行的标准等，不同国家个人收益系统性差异的70%以上是由这些原因造成的。

虽然实行正规的公司治理机制可以带来较大的收益，但要放弃以网络为基础的制度，对于网络中的老成员来说会增加一定的成本。老企业能够积累较多的资本，因为它们的偿债信用很好，它们有能力提供抵押，或者它们有能力让其他人来偿付债务。治理机制的改革意味着利益的重新分配，世界上许多国家的主要企业集团有很多都反对这些改革，原因正在于此。同样，有自由支配权的管理者也可能反对那些将权力转给外部投资者的改革。

能够导致改革的潜在力量是开放贸易和资金流动，它改变着各利益集团的相对权力及其收益。企业可能欢迎开放，因为这会增加它们的出口机会，或增加低成本资金来源。不过，市场开放往往是相互的，因此开放的结果是竞争性企业和外国投资者会涌入，它们会带来不同的企业管理制度。产品市场中的外国竞争者可能资金成本较低，导致国内对法律改革的压力加小，并降低与法律保护相关的成本。外国投资者需要通过公共渠道获得信息，而且由于他们不是原有网络中的一部分，他们在面对滥用职权时还需要法律保护。因此，外国企业和投资者会构成新的利益集团。

在一些国家，比如拉丁美洲的一些国家中，国内企业到国外股票市场上市，也成为推动改革的动力。这种现象表明，随着资金流动形势的变化，一些国家迅速改变了相应的管理法规，不过这些国家在企业管理披露、破产法、证券法和劳动法等方面进展较慢。巴西就是一个明显的例子，巴西很快修改了影响证券市场发展的法律，但在证券法和公司法的修改上进展缓慢（专栏3.5）。

企业破产的解决
破产法是企业在面临财务困境时分配企业决策权和对企业资产所拥有的权利的一项重要的管理

专栏3.5
巴西的法规变革

巴西的股票市场规模在拉丁美洲是最大的，传统上一直由一些大公司占主导地位。企业往往是家族企业或国有企业控制的，而且董事会往往是内部人士占多数。股东持股类型较少，导致企业内部人士从企业中谋求个人利益。根据一项估计的数字，拥有控制权的股东从公司价值中获取的个人利益是全世界最高的，1997年达到公司市值的23%。这些因素阻碍了市场的发展，因此很多人提出了改革的建议。

与此同时，证券市场监管机构实施了和平的改革，提高信息披露的要求，以便在企业控制权发生变化的过程中保护多数股东的利益。监管机构发布了一系列的指导原则，要求披露股权交易的条件和价格；而现在则要求，当股东投票权达到50%以后，须强制出售少数股东的股票。这些法规的变化使得具有控制权的大股东从公司市价中获取的个人利益明显下降了。

资料来源：Nenova 2001b。
理制度。有效的企业破产制度，包括破产法及其执行机制，可以使得债权人和债务人双方都从中受益。破产制度需要平衡两大目标：一是保护债权人的利益，这要求于债务人、投资人进行投资而言是至关重要的；二是防止那些企业，其存续能力的企业被过早地被清盘。大多数破产法的演变也反映出，平衡社会和政治上的压力是很重要的。企业破产程序的演变过程，在很大程度上取决于法律上的变革，取决于现行的经济和社会压力（第1章）。在本小节中，我们将探讨破产法中的一些重要因素。


破产法的采用或修改往往发生在经济危机时期，比如最近的东亚金融危机等。在危机时期，保持国内生产的稳定是主要问题，因此这个时候所修订的破产法往往有利于债务人。印度尼西亚、泰国和阿根廷的情况也是如此。历史经验也证明，金融危机在建立破产制度的过程中发挥了重要作用。比如，美国最初的破产法是非常有利于债权人的，但在随后的历次经济危机中不断修改，现在的破产法对债务人比较有利（第1章）。

由于东亚金融危机的影响，所有受影响的国家都实施了新的破产法。这里的关键问题是，这

些新法律是否只是重新分配权利；或者说，债权人和债务人的权利的价值是否增加了。最近的一项研究发现，由于预计到泰国将对破产制度进行改革，债权人和债务人权利的价值都增加了。在改革传来的消息后，权利的价值大幅度提高了。债权人和债务人企业的股票价格都上涨了25%以上。

对于小企业主而言，个人破产法是很重要的。绝大多数新企业在开始时都是单一所有制。对于这些小企业主来说，个人破产法对于他们在建立新企业时能够承担多大风险，以及对于他们是否开办新企业本身都有相当大的影响。美国一些州的法律规定，个人在破产时，家宅是免于追索的。美国的一项研究发现，这些州的潜在企业家获得贷款的机会比其他人要低25%。因为如果遇到债务人不能偿付债务时，债权人获得的抵押物较少。不过，在这些州，住房拥有者开办新企业的可能性比其他人要高40%。

破产制度的原则。债权人的权利得到了法律的保护，可以增加企业获得贷款的机会，还会扩大债务市场的深度和广度。在企业破产中保护债权人利益，最简单的方法是，尊重债权人和破产债务人在破产或重组企业清盘后的价值中占有绝对优先权，其次是次级债权人，最后才是股东。但是，如果清盘之后股东一无所获，那么代表股东利益的管理者的可能性就会延迟或避免企业的破产，比如他们在公司陷入财务困境时会从事高风险项目。由于这样的原因，在企业破产过程中，往往需要为企业股东保留一定的残余资产；即便根据债务人绝对优先原则，在不能为企业所有者保留任何残值的条件下，也应当做到这一点。7

制定破产法中需要考虑的一个重要问题是，是否应当规定申请企业破产后的“自动启动”条件，比如是否应该像俄罗斯的破产法那样，规定债务不能偿付或延期偿付就可申请债务人破产。“自动启动”可以降低由于管理者或主要股东延误破产决定而产生的损失。当缺乏补性的制度时，这种机制还有助于明确不同方面的权利（参见第1章中关于匈牙利的例子）。

补充性的制度是很重要的，因此自动启动机
制应当慎重使用。泰国1999年制定的破产法引入了自动启动机制，该破产法规定，如果债务人欠债权人的集团的债务超过100万泰铢，那么集团中的主要债权人就必须申请企业破产。不过，由于没有补充性制度，这一机制并没有产生预期的效果。虽然这种机制本身是明确规定的，但破产程序的下一个是破产的决定却还没有规定。尤其重要的是，破产法2483号中还规定了破产的9个条件。这些条件是很难达到的。因而泰国即使在实施了修改后的破产法之后，破产案例仍然非常少。此外，会计准则没有明确规定企业的资产应当以什么货币来计价，因而企业所有者很容易在资产负债表上做些手脚，使公司表面上看起来是有偿付能力的，以防止债权人申请破产。

债权人的利益是否得到重视，起主导作用的是社会和政治因素。一些国家的经验显示，在金融危机时期，社会因素是最重要的。企业破产往往会影响一些大企业，这些企业如果遇到财务困难，可能还会产生重要的地区性或行业方面的影响。一些国家在企业的破产清盘过程中，加上了一些创新性的手段，以尽量减轻企业破产对就业的不利影响。比如，最近哈萨克斯坦所实行的破产程序与英国破产法的程序有些类似。企业愿意被出售给一个新的业主，同时签订一个新的合同要求新业主重新雇用所有的雇员。那些为这种并购提供贷款的债权人，往往也支持这种程序。2000年，哈萨克斯坦将38%的破产清盘案例是通过这种程序完成的。其他许多国家，比如印度尼西亚和韩国等，也都实施了与此大同小异的其他一些形式的程序。这种程序的一个不利的因素在于，新业主可能不愿意重新使用所有的雇员，而且企业要保留所有工人在经济上也是不可行的。

制定破产法过程中需要考虑的另一个重要问题是，应决定谁可以申请企业重组或清盘。相关的问题是需要重视债务人和债权人的作用。公司管理层和其他相关方面在准备重组建议中的作用，管理层在重组过程中是否有能力经营该公司，以及是否有资产自动留下来的机制。比如，研究发现，管理者如保持其原来的位置，对于债权人的权利有不利的影响，其外部融资机会也会减少。

工业国家和发展中国家的数据显示，破产案例中正规的谈判机制是否能够成功，取决于司法系统的能力。破产程序是否能够导致迅速的解决办法，决定着谁来申请破产。一些发展中国家已经建立了专业化的司法机构或准司法机构来处理企业破产问题，使这种程序能够在法院之外完成。

不过，并非所有试验都取得了成功。比如印度在1987年设立了工业与金融重建委员会，负责无偿偿付能力的大中型企业的重组或破产工作。不过，13年来，该委员会从企业破产登记到最终提出重组计划之间的平均时间是1664天，到决定清盘是1468天。此外，1996年登记的破产案例中，到2000年底尚未完成处理的有35%，1997年登记的尚有63%。

处理面临财务危机的企业的方式，主要涉及是通过资产出售或现金拍卖。现金拍卖很容易监管，而且不用依赖于司法体系。虽然从理论上说这种方式很有吸引力，但除了瑞典和墨西哥等少数国家外，其他国家并没有普遍采用。拍卖机制面临的一个问题是，它需要有流动的二级市场。在发展中国家，管理能力一般较弱而且信息流动较少，因而采用简化的制度设计，比如“自动启动”机制等更为有效。这些机制应当明确规定应当采取什么行动，不给人们留下太多的自由处置空间（第1章）。

董事会是制约内部人士权力的力量

企业的董事会在制定企业战略中发挥着核心的作用。此外，董事会还负责主要管理人员的聘任，制定对解聘人员的补偿政策等，因此他们对管理者具有巨大的影响。

董事会成员的作用和责任，取决于各国的法律和公司章程。关于产权的重要性，各国之间有所不同。在美国，董事会的责任是向股东负责；而在荷兰，董事会的目标是使各有关方面的利益达到一致满意的结果。在德国等许多国家，董事会的责任不仅是对股东负责，而且法律还规定，大企业的董事会中还须有劳工代表。

董事会在多大程度上可以保护投资者和其他相
关方面的利益，并使管理者承担其责任，取决于董事会的激励机制和权力。如果董事会成员由内部人士自己来指派或解聘，那么他们对内部人士权力的制约就会软弱无力。有些投票原则，比如如不允许累加投票，会使拥有最大股份者能够指派所有的董事会成员。在这种条件下，董事会成员就会更多地代表那些指派他们担任该职位的人的利益，而不是代表企业中更广泛的投资者的利益。此外，董事会成员的收入与企业经营业绩联系不密切，因此董事会没有监督内部人士的积极性。

为了促使董事会成员更好地对管理者进行监督，并有效地制约权力的滥用，需要对董事会制度进行改革。近年来，人们对董事会还需要哪些要素达成了广泛的共识。30 多个发展中国家的私人部门组织公布“最好的做法”准则。根据对工业国家董事会的绩效的分析，他们提出的一个建议是，应当增加那些与管理层没有联系的成员在董事会中的百分比，并使这些外部的非管理层的董事会成员担任一些分设委员会的主席职务，其中包括财务报告委员会和报酬委员会等，在这些部门中，管理层和投资者肯定会有利益上的冲突。

经济合作与发展组织（OECD）最近发布了国际公司治理标准。人们围绕以下问题进行了激烈的辩论：是否应当由企业自身来决定是否采取这些做法？是否应当通过强制企业披露其实际做法，来鼓励企业采用这些标准？或者是否应当强制企业采取某些做法？比如，在德国，公司法明确规定了各部门委员会的组成和权力。英国建立了自动披露制度。证据显示，这导致董事会的结构发生了较大的变化；一些国家已经在模仿这种制定标准的方式。

不过，绝大多数发展中国家缺乏能够确保执行这些标准的机制，从而限制这些准则在发展中国家的影响。在实践中，即便在工业国家，也没有系统性的证据表明，独立的董事会与企业经营业绩的改善之间存在密切的联系。如果董事会成员确实是外部人士，他们对监督管理层方式就会面临一些困难，因为他们往往需要依赖于管理层来给他们提供信息。而且即便他们掌握了信息，他们也不一定有相应的专长、时间和积极性去监督管理层的行为。

在发展中国家，这些问题更加严重。发展中国家的大企业所有制结构往往非常集中，有一个具有控制权的股东，而且这些企业往往是企业集团的成员。具有控制权的股东往往可以主导董事会的聘任过程，尤其在没有累加投票权的条件下就更是如此了。因而董事会一般不大可能保持独立性。此外，发展中国家的信息流动也较少。独立董事依赖这些信息是很难完成监督管理者的责任的。

所有这一切都不会降低独立董事会的潜在价值。不过，只要执行机制还很脆弱，而且公共信息还很少，那么传统的董事会可能仍然会更好地发挥其改善企业结构的职能。在这些传统的董事会当中，那些与企业保持一定关系的人，比如卖家、买家和其他相关人士占了主导地位。政策制定者如希望改善企业的治理结构，就不仅仅是为了建立符合标准的董事会结构，比如独立性等。如果所采取的措施能够增加信息的流动并完善执行机制，那么对董事会的改革会形成补充。

为投资者提供信息的机构

在正规的公司治理体系中，法律和董事会对资源的转移起着潜在的限制作用。不过投资者也要求获得及时、准确而可靠的信息，依此作出他们的决定。实践证据表明，在跨国比较中，不同国家的投资对附加值的敏感度出现差异，这种差异可通过所提供的信息量来解释。如果信息质量较高，那么企业就会在高附加值活动中进行更多的投资。

发展中国家的企业所提供以及所获得的信息往往较少，而且信息质量不高。一项研究比较了各国会计准则与国际会计准则间的异同，以提供一项能够反映各国间差异的指数。虽然该指数并没有反映出各国在执行会计准则上的差异，从而不是一项全十美的指数，但研究结果还是揭示了很多问题（图 3.4）。
东亚金融危机之后进行的一项研究表明，各国的信息差距大。该研究发现，2/3以上的公开上市企业和企业的财务报表未能遵循国际会计准则。表3.2显示，企业在会计准则上存在的问题包括，不公开关于管理者或企业家的利益发生冲突的交易，以及往往公开有关负债的信息等。这项研究最令人惊奇的一项发现之一是，虽然很多大的国际知名会计师事务所参与审计，而且在法律上非常符合所在国家会计准则，但是这种信息未能公开的情况还是经常发生。虽然信息质量不高并不是导致这次危机的主要原因，但它却是其中的一个因素。投资者依赖于公开的信息，他们无法分辨出哪些企业的行为是合规的，因此他们无法保护自己，或者分辨出哪些是好的投资哪些是坏的投资。

证券承销机构是否有能力准确地评估大的公开上市企业的收益，是表明信息问题的另一项指标。它还能够表明，与那些具有较强信息公开制度的国家相比，那些信息公开制度较差的国家在信息质量上存在多大的差距。最近的一项研究测算了一些国家的平均预测误差，这种误差作为反映这种问题的一项指数。平均预测误差是指金融分析人员关于企业收益的预测数与实际收益率之间的误差。预测误差最小的一些国家包括荷兰和英国。而预测误差最大的国家包括中国和墨西哥等。各国间的制度差异，包括会计信息披露程度上的差异，有助于解释这些差异。大多数企业既非大企业，也不是公开上市企业。发展中国家尤其如此。但如果这些企业信息的流动失真，那么要评估那些非公开上市企业就会面临着相当大的困难。

在一些国家中，私人机构先于公共机构采取了提高信息质量的行动。为了满足社会对信息不断增加的需求，私人机构参与进来。在其他国家中，政府发挥着更为重要的作用（专栏3.6）。例如，美国，由于经济的迅速增长，而从铁路公司开始企业对外部融资的需求不断增加，因而审计机构和债券评级机构就迅速发展起来。

私人机构所采取的措施，只能有限度地促进企业家公开有关信息。这些措施也没有实现标准化。企业家一般都会披露好的项目的信息，而掩盖收率较差的项目的信息。从本质而言，服务购买者（买方）对企业的利益往往不是要获得高质量的审计服务。为了更好地使得审计机构和企业管理者的利益相一致，可以采取其他一些措施，比如审计委员会和非执行董事制度等。不过它也可能仍然存在另外一些问题，比如审计师不能胜任或者与管理层串谋等。
专栏 3.6
私人部门在会计中的局限性

在联合股份公司出现以后，财务报表制度成为企业管理中的一项重要工具。财务报表使得管理者对使用企业所有者所提供的资源承担责任。审计制度也发展起来，独立的审计专业人员可以向企业所有者确认，管理者所提供的信息是否全面和可信。当企业中涉及的相关方数量较少时，合约的方式是可行的，不太需要外部法规上的干预。

在那些具有习惯法传统的国家，比如英国和美国，从19世纪中期开始产生了自我组织的会计师专业组织。它逐步演化为制定编制和审计会计报表原则的普遍认同的机构。企业自愿接受这些原则，最初并不需要通过法律来保证这些原则的执行。随着时间的变化，尤其是由于企业破产，或一些丑闻，立法机构介入其中，以解决协调问题。这些问题是中国所多种要素造成的，包括：股东权力较大，与管理层通过合同而协商会计和审计的安排；会计师由于缺乏法律上的权威性，无法使企业执行他们所定的原则，以及第三方比如企业破产案例中的债权人所受到的损失等。这些第三方并不了解企业所有者、管理者和审计者之间的合约关系。

最初，许多详细要求（比如会计准则）的制定是由专业会计师来完成的。后来，立法机构和监管机构逐步控制了关于会计、审计和道德标准的制定，并对从业者的要求及其成员的责任产生了越来越大的影响。这些专业机构从最初自我监管并对其成员行使监管权力的机构，后来逐步转变为行使政府所委托权力的组织。

对于罗马法系传统的国家，这种转变的过程有所不同。在德国和法国等国，关于联合股份公司和有限责任公司的法规对会计和审计要求很详细，这些法规更为明确。此外，其中的很多要求是因应政府作为财务信息的使用者的需求而提出的，比如税收政策对于一般目的的会计要求的影响等。后来的法律并没有将监管权交给现存的、自愿的而且自我监管的机构，而是建立了公共法律机构来监督这个行业。职业道德受到政府的控制，法律明确限定了这些机构的活动范围，比如它在代替其成员的私人利益上的活动范围等。

虽然这两个法律传统在起源和发展过程上都很不相同，但在会计制度和审计制度上已经很大程度上逐步趋同。这两种经验也说明，今天的发展中国家也可以选择不同的发展道路。

资料来源：Hegarty 2001年，《2002年世界发展报告》背景资料。

一些国家的会计准则最早是由私人部门制定的，后来政府参与其中。专业人士所制定的标准和要求，一般被认为不足以防止失误或滥用，因此往往不能保证其成员严格遵循这些要求，或者保证所有相关方都投入适当的资源来制定这些标准。不过，如果这些标准是政府所制定的，由于政策制定者收集信息的主要目的在于税收，因此政策制定者所要求的信息与投资者的要求有可能大不相同。私人机构参与制定标准，可以保证在此过程中有足够的创新以满足商业需求。

政府必须建立集中的和便于了解的股票登记和财产登记制度，这有利于独立收集信息并对公司所提供的信息进行验证。制定关于信息披露的法律可以增加信息的流动。独立审计机构的职责是向公众提供一个判断，即根据会计准则，企业向投资者所提供的财务信息是否真实地反映了公司的业绩。由于审计报告的使用者可能包括那些没有参与审计合同拟定的有关人士，因此所有工业国家的法律均要求，审计须保护相关方面的利益。当然由于公共政策其他方面的考虑，这些要求可能会有所不同。比如，对于一定规模的企业一般就不需要达到审计要求，因为这些财务报表的使用者不多。

随着国际交易范围的不断扩大，各国间标准化的需求在增加。因此，国际会计准则委员会（IASC）于1973年成立，并制定了《国际会计准则》（IAS）。大企业已自动遵守这些准则，以便能够进入国际资本市场。但对于中小企业而言，这些标准也许是不合适的，因为它们明确地以股东的利益为导向。而且一些要求比较复杂，中小企业要遵守这些标准需要相当大的代价（专栏 3.7）。
专栏 3.7
国际会计准则的演变

自从国际会计准则委员会（IASB）成立以来，一些小国或发展中国家选择实施《国际会计准则》（IAAS）作为其国内会计准则，而不采用国内会计准则。不过，由于人们已经认识到，只有在大的、国际上活跃的公司采用 IAS，尤其是为了跨国筹资而采用 IAS 以后，才有可能完全实现IAS所带来的收益。因此，国际会计准则委员会开始重点关照以下两项工作：一是制定适用于上市公司的信息报告的会计准则，二是寻求使监管机构对这些会计准则的认同，这些监管机构规定上市公司的条件，包括财务报表所应包含的信息等。这些工作取得了积极的进展。到目前为止，除美国和加拿大之外，世界主要证券市场都接受有关公司依照 IAS编制财务报表。

2000 年 5 月的 IOSCO，即证券市场监管机构国际组织会议决定，经过官方批准的 IAS 需达到一定的条件。6 月份，欧洲委员会宣布它将制定一项法律，使上市公司最近在 2005 年必须根据 IAS 编制合并报表。这项计划于 2001 年 2 月，不过欧洲大约有 400 多家企业执行欧盟的其他会计法规，这部分地区不包括在内。

资料来源：Hegarty 2001 年，《2002 年世界发展报告》

对于正在考虑进行会计改革的国家而言，最重要的一条经验是，没有哪一种制度适合于所有国家，而且有很多理由认为，对不同类型的公司应采用不同的财务报告制度。采用多种制度会增加成本，不过这应当同收益联系起来看。公司的类型至少可以分为两种：

对于那些试图在市场上筹资，尤其是寻求外国投资者的公司而言，IAS 已被作为国际会计准则。重要的一点是，应当允许这些公司“百年之计”地采用 IAS，因为对这些准则的任何修改都可能导致与 IAS 不符。正如亚洲金融危机所显示的那样，仅使国际审计企业在当地附属机构参与审计，还不足以提高信息质量，因为这些企业可能执行国内会计准则。

不过，对于其他公司而言，从有关方面或使用者团体来看，采用 IAS 也许成本过大或者是不合适的。根据税收当局的信息需要适当简化会计和报告要求，可能更为合适。不过应当小心的是，不应当使一个使用者团体的需要扭曲了财务信息，因为扭曲了的信息对包括管理层在内的其他使用者是否有任何意义的。个人使用者如有特定需要，可以通过以一般性政策为支持的补充报告来解决。

信息的供求特征受到信息提供者和使用者的特征的影响。除政府之外，金融中介机构（包括养老金、互助基金和套利基金）也要求有更多信息的收集、分析和信息收集。信息收集机构，如债券评级机构和证券交易机构中的金融分析人员，以及经审计的财务报表和其他信息等，给人们提供了关于一家企业发展前景的判断。媒体是收集和传播信息的另一种机构（第 10 章）。

中介机构的激励机制

收集金融信息并对信息安全作出判断的机构必须对信息提供者也对信息提供者负责。为了确保这一点，必须建立一定的激励机制。信息的收集和传播过程中可能会发生多种利益上的冲突。比如，一家审计机构可能在所审计的企业中拥有股权，或为同一家企业提供附属服务。证券承销机构可能也已成为金融分析人员的公司提供投资银行服务。与提供高质量的信息相比，信息中介机构通过进行内部交易或操纵股票也许能够取得更高的回报。

是哪些因素促使中介机构提供及时、准确而可靠的信息呢？对提高效率带来压力的因素包括竞争、声誉效应以及监管当局的处罚。如果政府的政策使更多的企业进行外部融资，并增加中介机构投资者，那么这些政策将会增加对信息的需求，而且可能会强化因为名声效应和竞争而带来的激励机制。对外开放可进一步增加对信息的需求，因为它使得国内企业可以在国外上市，而且
减少了对外国机构投资者投资的限制。

工业国家的经验表明，仅仅依赖于私人机构并不是一种可持续的方式。由于提供公共信息需要较大的固定成本和时间，发展中国家需要考虑其他一些选择方式。方式之一我们将在第4章中进行讨论。即重点抓银行和私人信息的流转。另一种选择方式，通过国内外市场的交叉上市，使国内公司接受外国信息中介机构的检验，这些结构对信息披露的要求要严格得多。也可以使国内市场发行国际债券。这种方式具有潜力也有其局限性，比如中国的例子就说明了这一点，近年来该国将部分国有企业的少数股票在香港和纽约证券交易所上市。20世纪90年代初期以来，新兴市场国家的企业不断进入这个市场，在近年来的美元筹资额中占了相当大的份额（图3.5）。私有化公司的股票收入超过了1/3。不过国际资本市场对上市公司的要求较高，如想成功上市，企业需要花费大量的成本，这意味着这种方式只有少数企业才能利用。此外，投资者依然需从企业的所在国获得收益，而该国可能缺乏保护投资者的法律和执行机制，因此风险依然存在。

结 论

影响企业治理问题的制度，对于决定资源配置以及拥有资源的权利而言是非常重要的。在一国之内和各国之间都是如此。因此这些制度影响着经济的增长和减少贫困。小企业和大企业的治理机制是不同的。从数量上来说，大企业是少数；但从附加值和所吸收的就业人数上来说，大企业所占的比例相当大。此外，大企业如治理不善往往产生金融和经济危机，从而对穷人产生严重的影响。不过，如果这些企业治理得好，它们可以极大地促进经济增长，并对人民的生活产生显著影响。具有较大影响力的市场还会极力反对那些有可能降低其收益的制度改革，并且往往反对鼓励新企业加入的政策。在这方面可以采取措施限制大企业的这种作用。许多国家在发展过程中都存在着这种压力，不过一些成功的发展措施已在以下两者之间达成了平衡：

一是大公司所带来的收益；二是它对新企业入市和改革所产生的不利影响。

不过，在绝大多数发展中国家，另一类型的问题也普遍存在。它涉及政府与私人企业的关系问题。在贫困国家中，政府滥用权力往往很少受到限制，也就是说，政府官员往往不受他们所实施法律的制约，而且不履行其与私人机构之间所签订的“合约”。这些国家私人机构之间的合同执行机制也很软弱，提供的信息质量也不高。这些问题阻碍着企业进入正规部门。从这一意义上讲，私人制度性解决方法将依然会占主导地位；它们将会对有效正规公共制度的缺乏形成补充。在这种条件下，政策制定者如对私人机构的创新方式开放，将会从中受益。

开放服务和商品贸易并实现信息共享，将会提高这些私人民机制的效率，而且通过培育改革力量而进一步推动制度建设。正规的治理机制可以带来长期的收益，从而与私人部门的措施之间实现互补。这些制度可以增加企业的机会，而且通过推动对高附加值活动的投资，还可以导致企业的发展和企业中就业人数的增长。它们可以支持经济增长和减少贫困。法律、内部的治理机制和监管机构的发展往往面临着一些大的障碍。制度
建设中的新措施须建立在现有制度的基础之上，并补充现有制度。比如，如果没有诸如会计制度所提供的信息流，那么实施要求监管机构掌握企业大量信息的法律就不是一个优先考虑的问题。有助于建立对企业治理机制进行改革的政策，比如贸易开放、透明度以及受到改革影响的不同方面实现信息共享等，与单个改革一样重要。
是否存在融资，以及能否得到融资，将对经济社会代理人在实际意义上确保其经济权益产生极其重要的影响。这个道理在所有情况下均适用，从大型企业（成千上万人可能在这儿工作）到只依赖小额贷款的微型机构。

——阿马蒂亚·森，1999年

经济史为以下观点提供了足够的支持，即金融发展对经济增长作出了十分重要的贡献。在推动诸如英格兰等国家工业化的过程中，金融发展发挥了极其重要的作用——它加快了资本流动，为大型投资提供融资（专栏4.1）。学者们还提出另一个观点，运作良好的银行能够推动技术创新，因为它们能够鉴别出那些最有可能成功地开发新产品、实施创新性生产工序的企业家，并向他们提供融资。1

大量的证据显示，即便是考虑到了其他的经济增长决定因素之后，金融发展仍然对增长贡献很大。2 鉴于金融发展对整体经济增长有着强烈的影响，它在削减贫困方面处于中心的位置。最近的研究成果还说明，金融发展将使社会中较为贫困的阶层直接获取好处，它能够产生改善收入分配的附带效果。3 初步的证据显示，金融发展的衡量指标与收入分配最底层的20％在总收入所占的份额之间呈现显著的正相关。4 鉴于这一，有人提出：这种认为发展正规的金融体系只让富人受惠的观点看来得不到实证的支持。

工业国家的历史经验和发展中国家今天的经验均说明了另一个重要的结论，即稳健的公共财政和稳定的货币是私人金融机构发展的关键。5 例如，荷兰的“金融革命”发端于以可转让证券形式出现的汇票市场的发展，而英格兰则通过引入长期和无期限年金证券，解决了自己的流动性问题与长期债务问题。6 最近，那些为解决公共支出所需资金而压制本国金融体系的政府，最终造成金融体系问题重重，而且不健全。

金体系最为重要的功能之一便是把风险转移给那些愿意承担它的人身上。金融合约能够把风险组合在一起，并把它分散开来。最近的研究发现，金融发展还能够缓和整体经济的波动。7 对于穷人或接近贫困的人群而言，这是一个重要的保险机制，因为负面的经济冲击会增加穷人的数量。但是，尽管金融体系具有降低风险的能力，可如果没有支持性的机构为审慎的冒险行为提供激励措施，那么，金融发展将导致风险的放大而不是风险的化解。8

金融市场得以发展的动因是为了降低借款、
专栏4.1
金融革命与工业革命

大家普遍认为，于18世纪末在英格兰出现的技术进步是工业革命与现代经济增长的源动力。另一种观点则对制度变化的重要性给予了更多的关注，尤其是强调了金融机构在这一进程中的所发挥的作用。例如，有人提出这样的观点，即资本市场的改善——它降低了流动性风险——是工业革命的主要原因。许多发明已经存在了，但它们需要大量的资本注入和资本的长期承诺；如果没有资本市场的进一步发展，这些均是不可能的。工业革命不得不等待着金融革命。

与英格兰一样，美国在19世纪工业革命之前便建立起了先进、复杂的金融体系。荷兰共和国在17世纪取得了令人注目的增长，但在此之前，金融革命就发生了，这场革命涉及到制度创新，例如，它推出了可转让的国际汇票，以此为对外贸易提供融资；它还推出了可转让的债券。为公共债务提供融资，它还拥有一个方便的支付系统、稳定的货币、强大的私人银行体系及证券市场。

资料来源：Hicks 1969，Rousseau 和 Sylla 1999，Sylla 2000。

贷款及从事交易的信息成本。鉴于此，对于一个现代经济来说，金融体系所发挥的很多重要职能均是至关重要的。它提供支付服务，从而推动商品与服务的交换，动员储蓄，配置借贷资金，监督借款人，等等。通过其他可以替代的投资方式作出评估以及对借款人的活动进行监督，金融中介机构能够克服信息问题，增加资金使用的效率。对于这些活动所产生的风险，金融体系加以控制、组合，并进行交易。

金融资产因其收益率有吸引力、流动性好、风险特征（明确）而促进了以金融方式体现的储蓄。金融体系对增长与削减贫困所作贡献的大小，则取决于它的服务的质量与数量、它的效率以及它的覆盖面。

金融机构包括银行、保险公司、强制性退休基金与一般退休基金、投资及组合投资计划（共同基金）、强制性储蓄计划、储蓄银行、信用社与证券市场。在发展中国家尤其是在较贫穷的地区，高度个人化的贷款形式仍然发挥着十分重要的作用，这类贷款的实施机制仍然是基于当地的信誉以及社区的道德规范。

对于决策者而言，所面临的挑战是建立起健全的金融体系，这个体系能够在发生外部冲击的时候，在化解风险方面有所帮助。本章将为决策者们提供一些经验教训，帮助他们达到这个目标——这些经验教训是以前年来的研究成果以及有些国家的经历而得出的。

决策者应该考虑如何改善法律与监管环境而不是建立一个特殊的金融架构。重要的是要对外部投资者的合法权益予以保护，并建立一个有效的合约执行机制——这是本报告的中心主题。开放贸易、扩大竞争将推动金融机构的发展，且不论一国的法律渊源、殖民历史或者政治制度。

如果能够利用市场参与者发挥其监督与约束的能力，金融监管将会变成一件容易得多的任务。要改善对金融机构市场约束的质量与有效性，其核心要素是要确保有关这些机构经营状况的信息的准确性，而且确保大家均能够得到这些信息。对于一些发展中国家来说，它们的信息差，人力资源弱，缺乏一些补充性的机制来推动资本标准的监督与实施，在这种情况下，如果增加一些容易观察与实施的缓冲环节，它们将会从中受益。举例说，设定流动性要求与规则，在明确界定的条件之下，监管者将要求金融机构采取行动。

银行私有化会对金融服务的效率产生影响。个别国家的经验显示，有效的监管与一个干净的资产负债表对私有化的成功极端重要。竞争将提高效率，增加创新的动力，拓宽进入的渠道。最近的证据显示，较小企业获得的融资并不因为外国同业的进入而下降。个别国家的经验还证明，一个有效的银行体系首先是一个能够竞争的体系——大家均可以进入或者退出这个体系——而不是一个有着许多竞争对手的体系。

即便是在最为发达的金融体系里，由于信息问题以及小额贷款相对较高的固定成本，使得小企业的融资需求受到了限制。一个补充性的制度
体系能够发挥一些作用。改善抵押法律、建立抵押登记机构，通过信用登记处来改善有关小额贷款借款人的信息，通过使用电脑化的信用评分模型来降低成本……这些都是改善小额贷款借款人获得融资的途径。

本章将讨论不同国家之间的金融结构是如何不同的，此外还要讨论金融结构对经济结果的影响。随后，它将探讨银行监管、所有权及银行行业的竞争问题，以及如何建立制度，使那些现在被冷落的企业能够越来越多地获得银行服务。有关股票市场发展的问题在第3章探讨，有关非银行金融机构的问题已在世界银行最近的报告中讨论过，此处不再涉及。^{10}

**决策者应该推动以银行为主的金融体系还是以金融市场为主的金融体系？**

随着经济的发展，金融服务的使用者与提供者的需要均发生了变化。非正规金融变得不那么重要，而自我筹资式的固定资产投资首先让位给以银行为中介的债务融资，随后是资本市场的兴起，又成为筹集外部资金的另一个工具（图4.1）。^{11} 尽管银行在大多数正规金融体系中占据最为重要的地位，但随着发展水平的提高，股票市场的相对重要性逐步上升（专栏4.2）。^{12} 可是，即使是在工业国，通过银行贷款所筹集的资金远比通过出售股票要多得多。^{13}

在金融结构的地位——以银行为主的金融体系与以市场为主的金融体系相比的优势与劣势——这个问题上，经济学家已经争论了一百多年。在19世纪末，德国经济学家提出，德国以银行为主的金融体系已帮助德国超过了英国，使其成为一个工业强国。在20世纪，这场争论扩展到了美国与日本。^{14} 最近一个时期，有关金融体系整体设计的问题又引起了决策者的注意，因为许多转轨经济国家迫切需要构筑自己的金融体系。

对于那些关注经济增长与减少贫困的决策者们，他们应该把注意力放在银行业的发展上还是股票市场的发展上？有人提出这样的观点，即在补充性机制薄弱的国家，银行比市场有更多的优势。^{15} 即使是在法律与会计制度薄弱、合同执行效果很差的国家，实力强大的银行仍然能够迫使企

![图4.1 不同收入国家金融体系的发展](image)
专栏 4.2
金融结构在不同国家之间存在着差异：更好的信息与法律制度能够对产权给予保护，从而能够发挥作用

世界银行最近完成了一项研究，它建立了从 60 年代以来的数据库，收集了有关 100 多个国家金融市场的交易信息。这项研究建立了很多指标，从不同方面衡量金融中介机构与市场的相对规模、活动量与效率。这些指标显示，从整体上看，随着国家变得富有，金融体系具有逐步走向以市场为主的倾向。下表列示了金融结构的业务活动相对指标，从中可以发现，被划分为以市场为主的金融体系的国家有两类。要么是因为它们的市场特别具有流动性，要么是它们的银行业特别不发达。如果一个国家的法律能够帮助潜在的投资者对自己的产权及投票权具有信心，不必担心腐败，如果外部投资者能够获得有关企业的全面、高质量的信息，那么，金融体系则具有以市场为主的倾向。

不同国家的金融结构

<table>
<thead>
<tr>
<th>国家</th>
<th>交易的价值额/GDP (%)</th>
<th>银行贷款/GDP (%)</th>
<th>业务活动的结构</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>德国</td>
<td>18.7</td>
<td>85.7</td>
<td>0.661</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>4.8</td>
<td>24.1</td>
<td>0.701</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>38.3</td>
<td>103.9</td>
<td>0.433</td>
</tr>
<tr>
<td>墨西哥</td>
<td>6.3</td>
<td>14.8</td>
<td>0.371</td>
</tr>
<tr>
<td>尼日利亚</td>
<td>0.03</td>
<td>12.5</td>
<td>2.619</td>
</tr>
<tr>
<td>泰国</td>
<td>20.3</td>
<td>51.1</td>
<td>0.401</td>
</tr>
<tr>
<td>土耳其</td>
<td>6.2</td>
<td>12.9</td>
<td>0.318</td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>34.4</td>
<td>65.2</td>
<td>0.277</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：交易的价值额/GDP (%) = 在交易所交易的所有股票的价值占 GDP 的比重。银行贷款/GDP = 商业银行对私人部门的债权占 GDP 的比重。业务活动的结构 = log (银行贷款/交易的价值额)。

资料来源：Beck, Demirgüç-Kunt 和 Levine 2000a;Demirgüç-Kunt 和 Levine 2000 即将来发表的论文。

在最近的研究中，大量的课题涉及金融结构对经济发展的重要性，但股票市场为分散风险、设计为自己所用的风险管理工具提供了可能性。

金融结构一般会在经济发展过程中有所变化，这是因为银行与金融市场在信息与合同实施方面有不同的要求，在此情况下各自才能有效地发挥作用。例如，银行所收集的信息是私下的，它是通过与具体客户之间的关系而汇集到的。在这一过程中，并不一定要依赖其他方面的帮助，如会计标准。一旦银行向企业投入了贷款，它们便以不再向企业发放新的贷款相威胁，迫使企业履行合同。与此相反，股票市场则需要对小股东的权益给予强有力的保护，良好的公共信息及会计系统以及较为廉洁的机构，此才能获得发展。

金融结构一般不会发生快速的变化，但也有例外。例如，印度尼西亚和土耳其的金融结构均经历了快速的变化，其原因在于在金融自由化之后，两国的股票市场出现了快速增长。韩国是另一个很出名的例外：它的非银行金融部门获得了快速的发展—这是因为政府对银行的严厉监管措施没有在这个行业实施。在智利，非银行金融中介机构和股票市场也在 80 年代初期经历了一个快速增长，这在很大程度上是对养老基金实施私有化的结果。试图在一夜之间改变金融结构的努力通常均不会成功。最近一个时期，几个转轨经济国家和非洲国家均试图建立股票市场，但由于基础性的法律、信息及执法机制不很发达，这些努力均不是很成功（专栏 4.3）。

旨在推动金融发展的政策在以下情况下更有可能获得成功：假如努力的目标直接定在法律及监管环境的改善上，因为这样做能够为金融结构的自然演化提供支持。金融体系的发展与私有产
专栏 4.3
推动发展中国家股票市场的发展

随着一个国家走向富裕，资金充足的家庭和企业的金融需求变得更加复杂，为满足这些需求，金融市场不断有所发展。但这并不是问题的全部。例如，为什么印度有自己的股票市场，而其他低收入国家则发现建立股票市场是如此之难呢？

发展股票市场的失败例子有很多种。在 90 年代早期与中期，刚果比亚和赞比亚试图建立自己的股票市场，但事后证明是不成功的。这些国家建立了股票交易所，并为它们配备了人员。但是，上市公司很少，市场交易量很小，以至于这些股票交易所收不到自我生存所必需的佣金收入。

除了收入的差距之外，经验的不同也是一个原因。此外还有法律体系的差异。信息的可获得性及其质量、有无腐败等因素。低收入、法律与监管落后、信息问题、腐败和执法松懈都会阻碍股票市场的发展。

金融监管应该采取什么样的形式？

只要有银行存在，就会有政府为它们制定规则，维持铸币的纯度，持有较高的储备，限制利率，为政府或其偏爱的团体提供贷款。

传统上，许多发展中国家银行监管者实施金融监管的主要目的是把它们作为实现特定发展目标的工具。它们把监管的重点放在信贷配置产生影响的监管上，而对监控的审慎要求很少顾及。这样做破坏了金融体系的效率及稳定性，降低了它们抵御经济冲击的能力。在 80 年代冲击发展中国家的金融危机浪潮过后，监管政策发生了变化。在今天，现代金融监管的目标在很大程度上是审慎性监管，以推动金融体系更加安全、稳定、有效率。

审慎监管可望促进系统的稳定性。官方监管机构使存款人代理人的身份发挥监督职能，它试图克服存款人自身资源所不可为的信息问题。尽管如此，在最近一个月，接二连三的银行危机——由于国际金融一体化程度的提高，它们的深度更加严重——对经济增长与削减贫困产生了严重的影响。这些危机使人们重新燃起了兴趣，即通过建立国际银行监管标准，改善金融监管。

降低金融体系的脆弱性

金融体系是脆弱的，这是因为金融机构与金
融市场的特征便是汇集风险，为风险定价、针对风险进行交易。金融机构能够创造价值，这在很大程度上是因为它们比个人能够更好地收集、评估与监控信息。但这种专业化是要付出一定代价的。金融机构不仅在它们实际所承担的风险面前感到脆弱，而且也经受不住各个市场参与者对这些风险的判断的变化，这些变化将导致资产价格的巨幅波动。在金融体系中，银行是最为脆弱的组成部分，其原因在于它们的负债具有“随时支取”的特性，如果遇到突然提款，将会使它们束手无策。

在许多国家，决策者设计了安全网政策，以对付金融体系的脆弱性——尤其是要避免银行挤兑、银行资本出现损失以及银行倒闭。审慎性监管是安全网的一个重要组成部分。有关资本充足率标准、贷款分类、提取准备金、停计利息、对关联贷款设立限额等均是审慎性监管的关键部分。存款保险是安全网的另一个重要组成部分。

安全网的目的是降低危机发生的可能性，其实手段在于降低银行家冒险的动机，同时减缓存款人提取资金的动机——这样一来便可以避免银行挤兑。但不幸的是，降低存款人对银行风险的选择敏感程度会产生一些主观所不愿意看到的结果。由于一家银行吸收资金的成本不再依赖其资产组合的风险程度，银行便具有了过度承担风险的内在动力（道德风险），在发生生息经济冲击的时期，银行过度冒险的动机最为强烈，因为这个时候更多的贷款成为不良贷款。这意味着银行资金已遭受侵蚀，所有者承担更多风险的动机便上升了。

令人啼笑皆非的是，在许多国家，本来为限制金融体系脆弱性而设计的安全网，却被判定为导致脆弱性的最大根源（专栏 4.4）。存款保险的经验证明了补充性机制的重要性，而在较低收入的国家，这些机制可能并不存在——这是本报告通篇的一个主题。有些国家尚没有建立起某些类型的监管，其原因在于必要的补充性机制——如有效的银行监管——尚没有发展起来。在这种情况下，把工业国已经存在的监管照抄过来的冲动应该予以遏制。

在试图防止单个银行倒闭的过程中，如果安全网的设计很糟糕，将会严重损害金融机构、债权人乃至监管者自己的内在动力。审慎性监管只有在实施适当的前提下才能够发挥效力。但如果监管措施能够与内在动力相兼容，付诸实施则会容易很多，因为这样的措施能够鼓励并利用市场参与者的监督及约束能力。一个金融体系，如果它所提供的动机能够让审慎性的行为受到鼓励，那么，它较不容易发生危机；在遇到外部冲击的时候，也能够更好地发挥风险缓减的作用。

金融机构具有过度承担风险的倾向，这是因为它们的股东承担有限责任，也因为它们的财务杠杆率很高。为了确保所有者能够具有审慎性的冒险动机，一个办法是要求他们把大量的自有资金置于风险之下。这可以采取资本的形式，也可以以未来预期盈利的形式。出于这个目的，提出了最低资本充足率要求。如果一个机构可望在将来获得的盈利——也就是说它具有足够高的“折现值”——这也会成为一个遏制性因素，因为所有者将不愿意拿他们未来的收益来冒险。鉴于此，有关准入方面的监管——对金融业存在的竞争程度加以管理——也有助于所有者与监管者的动机协调一致。

外部对金融机构的监督能够补充监管者所实施的监督。当监督及安全网政策不损害私人代理人行使监督的内在动力时，利用私人部门来延伸监管者的触角是可能的。当金融机构的外部债权人的自有资金处于风险之下时，它们便有内在动力监督、收集并运用有关金融机构的信息。这些监督者包括存款人（假如存款保险所覆盖的范围保持在低的水平）；规模较大的、较为复杂的债权，而且当事情变糟的时候，它们指望不上能够获得补偿（专栏 4.5）；或者是由其他金融机构（例如，当同业存款不在保险之列时，一家金融机构则有兴趣对其他金融机构进行监督）。要求及时、准确地披露信息将大大改善所有私人机构的监督能力。评级机构和其他专业分析人员进一步推动了此类信息的收集与分析，从而为行使监督作出了贡献。
专栏 4.4

设计一个银行安全网：存款保险的作用

存款保险对金融发展的影响，等等。

这项研究表明，在补偿性机制薄弱的国家（意味着它的监管薄弱、合同执行力薄弱、腐败较为普遍），明确的存款保险方案会导致过度性的冒险，降低市场约束，增加金融的脆弱性。这项研究表明，除非整体性的制度环境健全，建立明确的存款保险体系并不能增加对金融体系的信心，也不能推动金融发展达到更高的层次。

在具体的设计特点进行研究后发现，把存款保险的数量保持在较低水平，同时保持在较窄范围，将会减少道德风险问题。例如，如果把保险的上限控制在人均GDP的一至两倍之间，可能会有在利益及信用的作用，比如对次级债券的持有者不给予任何保险，但必须获得贷款的渠道（但不要把贷款的数量累积到可能会滥用的程度），让银行参与管理和监督，等等，这些都是能够降低道德风险的类似方法。

这些研究成果具有重要的政策含义。在补充性机制没有充分建立起来的情况下，存款保险的确会带来实实在在的风险，它会加大危机的可能性，造成金融市场运作不正常。不幸的是，在最近建立此类计划的国家中，许多国家的补充性机制很薄弱。

1934—1999 年间全球范围内明确的存款保险体系的增长


我们运用 100 多个国家的监管信息进行了一项研究，初步结果显示，那些鼓励与推动私人对银行行使监督的监管安排一般会提高银行的经营水平，降低不良贷款，改善银行的稳定性。这些监管安排包括：要求注册外部审计师对银行稽核、改善银行的会计报表与信息披露、取消存款
专栏 4.5
次级债券在建立可信度方面发挥的作用：阿根廷的案例

要求银行维持最低比例的次级债券，同时要求这些债券具有一定的监管特征，如期限及其最低可以允许的收益率，将对银行施加市场约束，限制银行承担风险的动机。那些过度冒险的银行发现自己难以卖出自己的次级债券，被迫收缩自己的风险资产，或者为满足私人债券持有人的要求而增加新的资本。鉴于此，次级债券为银行监管者提供了有用的信号。

对小银行来讲，次级债券可以采取这样一种方式，即对较小规模的国内银行或外资银行的存款予以保障。对于大银行来讲，次级债券包括在国际资本市场上发行票据，或者直接向外国银行发行票据。

如果次级债券的期限较短，将迫使银行经常性地发行债券，这为投资者及监管者提供了持续性的市场信息，利率上限将限制银行承担的风险，因为银行不能支付高利率的债务，以补偿所承担的额外风险。如果次级债务工具相对而言是同质的，不同银行（债券）在市场上的收益率则可以相互比较，因而有利于监督。


最近的一项研究探讨了次级债务监管在实践上的运作方式，分析了对监管者的影响。对它们是如何对监管者作出反应的。结果表明，能够遵守监管规则的银行是那些相对强健、风险程度较低的银行。可能最为重要的是，监管规则向所有当事人均表明了以下一点：监管当局意识到了在次级债务合规方面的失败。这有助于对监管者的约束。尽管难以准确地对债务能够被恰当地评估，但运用它来改善监管、加大激励措施对投资者来说还是值得的，尤其是在中等收入国家。

资料来源：Calomiris 1996，Calomiris 和 Powell 2000。

保险，进而使得市场参与者具有行使监督的内在动力。在中等及较高收入国家，这个结果更为明显一些，因为私人监督的有效实施要求有足数量的、相对复杂的私人代理人为前提。

大部分国家是依靠监管者来从事绝大多数的监督工作的。与银行的所有者和债权人不一样，监管者也需要有正确的激励措施。在发展中国家，经济环境很不稳定，正规的金融机构很少，即便是一些国家有类似的机构，但它们通常被少数财大气粗的个人所控制。在通常情况下，很难把监督激励措施与政治分开来讨论，这是因为监管机构很少具有充分的独立性。不仅如此，即便是在诸如阿根廷、巴西和菲律宾之类的中等收入国家，监管官员也可能是被起诉，要对自己的行为承担责任。针对个人诉讼而给予充分的法律保护，尤其是当那些被监管者惹恼的银行所有者提起诉讼时，法律给予充分的保护，这是适当的监管干预所必需的。

与私人银行的雇员相比，监管人员的收入不高。在一般情况下，监管人员能够动用的资源也不足。收入较低，使得难以吸引称职的工作人员，提高技能水平。在监管职业生涯结束之后可以在私人部门获得一个高收入职位的前景，将为腐败埋下伏笔。公共部门与私人部门之间的收入差距在富裕国家存在，在发展中国家也存在，但据世界银行对全世界银行监管人员所做的调查，发现发展中国家更加难于留住监管官员。

这些调查结果支持这样的观点，即提高监管人员的工资待遇，限制他们在公共部门服务之后到银行部门去就业。但是，除非在对未来就业的限制的同时，附之以潜在的更高级的薪水提升，否则更加难以吸引称职的人员。

监管当局的组织架构也会对监管者的内在动力产生影响，同时还影响他们抵制政治压力的能力，监管当局正常运作的前提之一是不受政治压力的干扰。在大多数国家，对金融机构进行监管属于中央银行的职责范围，而一般来讲中央银行是这个体系中较为独立的机构之一。但是，根据国际银行家协会对70个国家所作的一项调查，大约有1/3的国家，它们对信贷机构的监管是由中央银行以外的其他政府机构来实施的。
央银行之外的机构来行使的。26

尽管不太普遍，但随着金融服务业的界限不断模糊，一个不断增加的趋势是把对所有金融机构的监管职责整合在一个监督机构之下。单一监管机构存在的潜在缺点是：难以维持独立性，消除了监管者之间的竞争，而这些竞争是有用的（专栏 4.6）。

另一个问题涉及是否应把审慎性监管——连同货币政策——纳入中央银行的职责范围之内。对把货币政策与监管合在一起最为常见的批评意见是：这样做会导致利益冲突。中央银行可能不愿意提高利率来遏制通货膨胀，因为它担心这样可能对银行不利。但是，监管者所需要的信息能够被用来改进对未来金融问题及经济发展的预测。把货币政策与监管合在一起，还使得最为经济地使用稀缺的人力资源成为可能。在市场约束不强、流动性有限、人力资源水平不高的国家，让中央银行承担监管职能则是必需的。不管是什么样的机构安排，保持监管者的独立性，让其在自己运作的监管领域里独立地发挥作用，在货币当局与监管当局之间进行大量的信息互换，这些对有效的监管均是至关重要的。

尽管进行了所有的努力，但一般来讲很难为监管者提供适当的激励措施，因为他们往往具有多重目标。为了避免激励问题所可能采取的一个解决办法是：引进这样的方案，即把监管者的手捆绑起来，缩小他们可以自由挥舞的余地。具体方式是设立法定的“即时纠正行动”，要求在特定的环境下，必须采取措施。例如，在处理脆弱的银行方面，一个日益常见的建议是：各国要设立即时纠正方案，采取早期干预行动——这与美国立法中所规定的方法类似。按照这种方法，如果一家银行的表现——如资本充足比率——走下坡路，滑到了规定的标准之下，将触发监管者作出有组织的、预先设定的、公开宣布的反应；对于一家资本基础已被掏空的银行，按照法律规定，要在它的资本金仍然为正数的时候，把它处理掉；对资本采取按市值计算的会计与报告制度。

专栏 4.6
银行监管者的机构设计

尽管单一监管机构（SSAs）的数量正在增加，但此类机构仍然处于例外的情况。截至 1999 年 6 月，在国际银行家协会调查的 70 个国家中，只有 8 个国家——奥地利、丹麦、日本、韩国、马耳他、挪威、瑞典和英国拥有单一的监管机构。这些单一监管机构的职责范围一般会涵盖审慎性监管及市场完整性监管，同时也负责消费者保护及竞争方面的监管。

大多数单一监管机构成立的时间均很短，因此难以对其利弊得失进行详细的分析。但就审慎性监管而言，从理论上可以看出一些观点，其中支持这些机构的观点有：

- 由于金融服务业的界限已经模糊，采取整合的、有机的监管方法更为必要。
- 在规模经济及业务范围扩大的推动下，大型金融集团出现了，这要求采取类似的新监管方案。
- 由于信息共享及协调的成本下降，实现监管规模效益及扩大监管范围成为可能。
- 设立一个单一的监管机构，将是建立比现有监管者独立性更强、专业性更强、更能抵抗政治压力的机构安排的第一步。
- 单一的监管机构还会降低金融机构所花费的监管成本，因为它们不再需要与好几个机构打交道。

从理论上讲，单一监管机构也有几个不足：

- 对单一监管机构很难加以管理，它对政治上的任人唯亲往往无所适从。从另一个角度讲，监管机构的专业化及其之间的竞争一直被认为是避免成为监管上的俘虏，最大程度上减少不必要的监管之有效工具。
- 仍然有许多金融机构保持着很强的专业特征，比如说保险公司，它们不需要被一个无所不包的机构所监管。
- 单一监管机构会给人们这样一种印象，即业务范围较广的金融机构会对系统性风险产生影响，而实际上并非如此。

资料来源：Claessens 和 Klingebiel 2000a；Taylor 和 Fleming 1999。
大的灵活性余地。没有伸缩性的规则会限制当局行使监管的能力。进一步的问题是，在穷国实施这些规则将因缺乏适当的信息而变得复杂。举例说，对资本的评价不是件容易的事（见下面的讨论）。在这些情况下，较为简单的指标——例如没有能力对外付款——更容易监控，银行出现违规行为一眼便可看出。因此这些指标更加符合需要。类似的规则会带来更大的透明度，有助于监管者抵制政治压力，这在监管质量不高的情况下尤为适当。

监管内在动力的问题再一次强调了运用私人部门来延伸监管者的触角的重要性。通过维持一个公开、可靠的信息流动渠道，藉此让公众了解情况，这会促使公众无法容忍糟糕的银行业、糟糕的监管表现，从而推动机构改革的一个主要要素。随着公众意识的提高，阻碍银行业实施的政府压力将会消失。

国际标准

应对近期金融危机的措施之一是建立银行监管的国际标准。监管的标准化是标准的有好处，它在一定程度上会减少信息问题，改善发展中国家的机构进入国际金融体系的渠道。例如，在1983年巴塞尔协议——它建议银行通过系统加权之后的资本充足率要达到8%之上——实施的时候，许多发展中国家连资本要求都没有。到了1999年，随着不断开放以及与国际市场联系的加强，在103个国家中，只有7个国家的最低资本充足率低于8%。93%以上的国家认为，它们按照巴塞尔协议的要求，以风险对资本充足率进行了调整。

但与工业国相比，发展中国家距离完全的遵从还有相当大的距离。在发展中国家，监管是引入了，但监管者却没有信息流动来验证数据。如果也没有激励安排可以助一臂之力，看一眼这些信息是否可靠。27在实施国际标准的其他领域，情况也是一样。财务标准也一般只能反映工业国的状况。例如，一个可能发生的情况是，发展中国家和地区更容易发生经济冲击，因此设立更高的资本充足标准是必要的。但鉴于实施中存在困难，这项提议被付诸实施的可能性更小。制定诸如资本充足率之类的监管标准相对容易；但要将基础性的程序（如对资本价值的衡量）付诸实施则要困难得多，而这些程序却是让规则具有实际意义的基础。账面资本并不是反映一家机构健康状况的充分指标。一家银行的真实净值取决于它的贷款组合中的市场价值，而这一点是难以定价的，因为它们没有流动性。在发展中国家，由于价格波动很大，市场不发达，使得这项工作更加困难。一个通常出现的情况是，一家银行在其会计资本被掏空的很长时间之前，它从市值角度讲已经资不抵债了。

更好的会计能够发挥作用。良好的会计标准及提取准备金的做法是让账面资本成为一个有意义的衡量指标的必要条件。银行监管者可望将银行贷款划分为不同的类型——分类的依据是它们的质量高低——然后以此分类的结果要求提取不同数量的损失准备金。但是，由于前瞻性贷款分类一般难以证明其准确性，难以付诸实施，因此一个现实的做法是在一笔贷款出现拖欠时再要求银行提取准备金。例如，如果贷款利息逾期90天以上，许多国家的会计标准将禁止银行把已经计算的应收利息反映在损益表内。但在1997年的泰国，逾期360天之内的不良贷款仍然可以计算应收利息，而在许多非洲国家，逾期180天之内还可以计算应收利息。在许多国家，更加难以制止的是，银行通过发放新贷款让借款人支付利息，以此掩盖不良贷款。这种做法叫作“常青树”（国内叫法为“放贷收息”——译者注）。28

鉴于此，在发展中国家把重点放在被监管的资本充足状况是不充分的。例如，在发展中国家取消流动性要求——存放中央银行款项、持有准备金、现金和政府票据——是有效经济合作与发展组织各成员国日渐一致的做法的结果。降低流动性要求的确在一定程度上降低了金融部门的税负水平。尽管从审慎性监管角度流动性比率在高收入国家不是必要的，但在发展中国家，它们在银行监管上改进的程度并不足以抵消取消此项缓冲措施所造成的损失。29在人力资本及辅助性机构十分短缺的环境下，类似流动性要求的简单规
则会比更加复杂的规则具有更多的好处。

金融服务的自由贸易增加了跨国监管竞争的强度。不大公平、没效率的监管战略将更加难以实施，因为每个国家的企业与居民会评估所有地方的更加有利的监管安排。从这个角度来看，金融市场的全球化是这样一个进程：不断加剧的国际竞争将对各国政府监管者施加市场约束，限制了政府监管当局运用金融机构谋取政治好处的自由度。金融服务的全球化还可能为穷人带来直接的好处，但前提是要提高他们的识字率及上网的需求给予充分的关注。

准许在不同国家之间实施不同的监管战略还有另一个好处，也就是说，为应对被监管机构的创新行为，各国监管者采取了不同的方式。这些试验的结果能够扩大人们的视野。正如那些谋求最大程度地降低其监管负担的金融机构那样，它们在逃避审慎性监管方面可能具有相当的创造性，例如，设置关联性贷款的限额或者控制外汇敞口。在这种情况下，监管者也会从中受益，因为它们也可以同样地具有创造性，而不必为国际监管标准所限制。

提高金融部门的效率：所有权及竞争的作用

发展中国家通常有比较集中的银行部门，而且政府持有的股权比重也很高。图 4.2 显示，除北美及欧洲之外的其他地区，极少数有哪个国家的国有银行占银行部门资产的比例在 1/4 以下。支持图 4.2 的数据还表明，在国有银行所占该部门资产总额的份额与一国人均收人水平之间存在着强烈的负相关关系。30

为什么国家拥有银行的现象如此之普遍，支持政府持股的人士认为：政府能够更好地把资本配置到最具生产力的投上。第二个观点是，在私人所有制下，银行业的过度集中将会造成这样的结果，以致许多社会阶层获得信贷的权利受到限制，从而对发展造成了负面影响。第三个比较出名的观点是，私人拥有的银行更容易发生危机，而公共所有则会对金融体系起到稳定作用。但最近的证据显示，政府拥有银行的程度越高，银行的效率就越低，储蓄与借款就越少，生产率就越低，增长就越慢。31 现在还没有证据表明，政府所有降低了银行危机发生的可能性。32

不仅如此，国家所有的负面效果看来在发展中国家比在工业国家更为严重。工业国的市场能够对公共服务者发挥更大的制衡作用。有些国有银行的经营状况很差，这是因为在其内部没有多少激励手段。一个更大的原因则可能是决策者的干预——国家所有的性质使得官员们能够把银行当做保护乌纱帽的工具来使用，或者把贷款贷给自己的支持者。33 证据清楚地显示：国有银行家面临着政治冲突，其结果往往是经营状况低下。

尽管在发展中国家转向私人所有者可能带来的收益会很大，但这些国家在制度上也最为无能，保证不了成功实施私有化。银行私有化将会带来竞争水平的提高，因此贷款将被越来越多地配置在生产性的项目上而不是占有政治优势的项目上。与其他行业一样，在金融体系内鼓励竞争、降低贷款成本、推动创新是重要的。但与其他大多数行业不同，银行业的过度竞争将会侵蚀执照价值，造成不稳定的环境。因此，不断扩大的竞争需要有强劲的监管环境与之相适应。

银行私有化

在一个稳健的监管环境下，如果交易的设计不错，私有化的银行将会使自己的经营状况得到改善。例如，18 家被私有化的阿根廷省银行 1992 年以来的数据显示，这些新近私有化的银行的资产负债表和损益表开始可以与其他私人银行相提并论。它们的不良贷款减少了，管理成本相对收人来讲下降了，而且投向公共企业的贷款也在减少。34 这些变化与一项跨国研究的结论是一致的，即在私有化之后，生产率得到了提高。35

成功的银行私有化需要有一个适当的交易设计。新所有者必须明白，他们所拥有的资本处于风险之中，而一旦私有化的银行出现资不抵债时，监管当局将要采取行动。这意味着在政府与新所有者之间割断联系对私有化的成功是必需的。

新所有者接手的必须是一个有存活力的机
1998—1999年期间政府在银行业持股状况

注：这些数据显示了国有银行在资产总额中所占的百分比，大多数均是1998—1999年期间调查的结果（世界银行关于审慎性监管的调查）。如果这些数据不详，则参阅La Porta, Lopez de Silanes and Shleifer（2000）。因此，一些最近发生的所有权变化（比较突出的是在拉丁美洲）没有考虑在内。
资料来源：世界银行2001a。

构。这意味着在银行出售之前，必须对国有银行的资产负债表予以认真的调整。这一步是特别重要的，因为政府愿意出售的公共银行几乎总是这种情况：连年亏损，常常是资不抵债。如果新所有者收购了一家濒临倒闭的银行，监管当局极有可能采取宽容的态度。举例说，智利在1975年实施大规模的银行私有化之前，它缺乏足够的财政资金来清理银行的资产负债表。随后的问题部分归因于较薄弱的监管能力。但在1982年还是发生了银行危机，其原因在于新所有者及政府均认识到，新所有者承接的是资不抵债的机构——因此交易双方均指望某种程度的宽容性监管。

对资产负债表的调整可以通过用正常资产（一般是政府债券）替换不良资产来完成。或者，决策者可以设立一个临时性的机构，收购购买者所不愿意接收的不良资产及负债（即通常所说的坏银行/坏银行）。尽管没有足够的证据来说明一种方法优于另一种方法，但除非让新所有者接手的是一个真正资能抵债的机构，就不能令人信服地说他们剖断了与政府之间的联系。承认国有银行的潜在损失并对其进行处理，将会产生巨大的财政支出。因此，财政预算必须在一个成功的银行私有化进程中发挥作用。

在许多情况下，妨碍私有化成功的一大绊脚石是政府不愿意对银行的多数控制权转移给私人机构，也不愿意让外国人竞购银行。外国银行的进入会给发展中国家带来好处，这可从行业的效率及稳定性方面体现出来。

在转轨国家中，匈牙利是最愿意把对银行
的多数控制权转移给外国机构的一个国家。匈牙利的经济增长率比其邻国要高，这一较好的状况部分归因于运作较好的银行（图 4.3）。波兰在最初的时候也不愿意将银行出售给外国的机构，而捷克共和国则迟迟不向任何机构——国内及外国机构——出售控股权。这些态度的变化有助于解释经济增长在随后出现改善的部分原因。29

制度变化的动力学：私有化

在监管薄弱的环境之下——这往往是许多发展中国家与地区的特征之一——如果寄希望于在短时间内实行大规模的所有权转移，可能是不现实的，最终也不一定能够获得成功。这并不意味着发展中国家应该放弃私有化；相反，各国应该一个接一个地对银行实施私有化，政府同时要继续努力，提高自己的监管能力。

银行的私人所有还可以成为其他制度变化的催化剂。看来，在私人所有权与对更好的金融信息的要求之间存在重要的关系，而很多此类信息是由监管机构提供的。当存在更大的私人所有权的时候，市场能够更好地对银行进行监督。30

墨西哥提供了一个例证。在 80 年代初期，墨西哥把所有的银行都国有化了。支持国有化的势力强调指出：对集中的所有权的滥用，是导致 1982 年危机的根源，因为它推动了私人部门储蓄的外流。鉴于此，人们希望国家所有、连同强有力的资本市场控制与外汇管制、对公共投资及社会项目给予信贷补贴，将会降低银行部门的波动。31 但是，公共银行日益成为财政赤字的融资来源。此外，银行越来越快地丧失了它们的风险评估技能以及为数众多的最优秀人才。32 从 1988 年开始，随着放开一些利率及汇率管制，墨西哥政府开始对银行部门实施自由化，最终在 1992 年对所有银行实施了再私有化。

为确保类似大规模私有化取得成功，当局要么必须对自己的监管能力特别有信心，要么愿意把银行出售给信誉卓著的外资银行。两个条件在墨西哥均不具备。从 1994 年“龙舌兰危机”开始，墨西哥出现了大面积的银行倒闭，当局对多家银行进行了干预，最终不得不实施第二轮私有化，在这一过程中，准许外国资本购买银行。1999 年，世界银行向墨西哥发放了“银行重组便利贷款”，以支持尚未完成的银行重组方案。这笔贷款在对 Serfin 银行进行清理、重组与再私有化的过程中发挥了作用；它最终被一家西班牙银行——桑坦德银行（Santander）购买。这笔贷款还推动了好几起合并交易。

从阿根廷的研究结果显示，私有化更有可能在以下情况下获得成功，即当政客从银行获得的直接好处（例如保乌纱帽及向支持者给予信贷补贴）不多，而且当对政客的金融约束收紧的时候（专栏 4.7）。这次经历说明了政府既得利益，政府通常被讨厌的机构束缚了手脚。以阿根廷的银行为例，在付出了大量代价——发生了危机、国际金融机构给予了资金援助之后，省决策者才被迫改变了他们的路线。有些省仍然选择不对银行实施私有化。

市场结构

不受政治决策的干扰能够改善银行业的治理。私有化可能是达到这一目标的惟一有效途径。但有关私人银行部门的合适结构问题仍然没有得到解决。过度竞争可能会造成不稳定的银行环境，而竞争不充分又会导致无效率，或者减少
专栏 4.7
银行改革的政治经济学

到底是什么因素促使政府放弃银行的控制权？对此问题很少有系统性的证据。在可以获得的有限的例证中，阿根廷的例子最好。在 1992－1998 年期间，有 18 家国有化的银行被实施了私有化。由
于不同省份的决策者要在相对较短的时间内，在是否对各自的银行实施私有化这个问题上作出类似的决
定，而且大家又处于一个大致相同的制度环境之下，阿
根廷提供了试验的场地，供人们分析影响银行私有化的各种力量。

主要的观点是：在收紧预算约束、而且资金到位的情况下，省一级的决策者更有可能对银行实施私有化：这些资金是私有化的一部分，用来清理倒闭银行的资产负债表。预算约束的收紧是实施“可兑换计划”的结果，因为与实施这一计划相关的是修改了中央银行的章程。根据这一计划，中央银行的主要职责
是保护货币的价值，这意味着它不再为省银行向省政府发放的贷款办理再贴现。此外，中央银行作为最后贷款人的能力受到了严重的限制，这意味着省银行不得不主要依靠自己来维护存款人的信心（有关更为详尽的讨论，见 Dillinger 和 Webb, 1999）。

在“龙舌兰危机”期间——于 1994 年年底爆发，持续到 1995 年年初——阿根廷较为虚弱的银行（包括许多国有的省银行）遇到了大量存款外流的情况。为对付流动性短缺，这些银行从其他公共银行（主要是 Banco de la Nación）获取了短期贷款。但在危机之后，大多数省银行却没有能力偿还这些贷款，甚至有些银行已沦为资不抵债的境地。联邦政府在发放开发银行和世界银行的帮助之下，成立了名为 Fondo Fi
ducario 的信托基金，向那些同意对其银行实施私有化的省提供长期贷款。贷款资金用来偿还危机期间发生的短期债务。通过这种方法，省银行的资产负债表在私有化之前获得了清理（Clarke 和 Cull 1999a，1999b）。

促使私有化决策的因素并不仅仅如此。例如，私有化在早些时候也发生了，是在债权不太严重而银行经营状况又很糟的地方（见 Clarke 和 Cull 即将发表的论文）。但是，随着“可兑换计划”的实施及中央银行章程的修改而出现的激励机制的变化，连同“龙舌兰危机”、Fondo Fiduciario 基金的创立等促成了阿根廷银行业所有权结构的变化，发生危机的时期也为其他政府在银行业持股比例较高的国家提供了类似的机会。

借款人获取信贷的渠道。由于没有一个更好的标准，银行集中度常被用作衡量该部门竞争程度的代表。有关集中度的影响的实际例证正慢慢出现，但大多数实证资料仍然来自工业化国家，尤其是美国。

很难对有关集中度的影响给予概括性的评述。从理论上讲，集中将会强化市场力量，降低竞争与效率。但如果出于规模经济的考虑，促使银行合并与收购，那么集中的上升应该能够提高效率；此外，较大规模的银行可能会持有一个更加多样化的资产，这能够改善行业的稳定性。可是，大银行可以做到“大则不倒”，或者再大一些，连银行监管者也对它约束不了。这意味着它们与小银行相比，杠杆率会特别高，持有风险更大的资产，因为当负面冲击损害其偿付能力及盈利性的时候，它们可以指望决策者给予帮助。

集中并不一定会降低竞争。例如在加拿大，五家最大的银行占有全部银行资产的 80% 以上，但研究人员并没有发现垄断行为的迹象。集中度高的体系也是具有竞争性的，前提是银行之间相互竞争，并存在准入与退出的可能性——这意味着市场约束的存在。最近得到的不同国家的实际证据也表明，更高程度的集中与银行部门的效率、金融发展或行业竞争并不是密切相关的。与此类似，对 80 个国家与银行相关的数据的分析，也说明了集中度对银行的盈利性或利润率并没有影响。

这些证据对发展中国家意味着什么？因为在发展中国家，银行部门一般是高度集中的，而且并不很有竞争力，在许多情况下，还容易发生危机。由于集中度自身可能并不是评估竞争程度的一个好指标，因此，重要的是把集中度指标与准入和退出的限制指标配合来使用。证据显示，如果收紧银行业的准入限制，则会出现较高的平均
利差与人员费用开支。"对外资银行进入的额外限制，则会导致国内资产组合质量的下降以及银行危机的更大可能性。"有关准入限制的证据还表明，正是市场的可竞争性（而不是实际的集中程度）与银行的效率及稳定性存在着正面的关联。

对于发展中国家，集中化妨碍竞争的所有不利之处它们都遇到了，而稳定性提高所带来的好处则几乎什么也没有得到。因此，利弊失调平衡后的结果是倾向于让更多的银行进入市场。如果存在着具有生命力的当地私人银行，批准新机构的准入应是渐进的，不至于把当地银行的执照价值很快地侵蚀掉，因为这样会导致不稳定。至少可以这样讲，在集中度高、国家持股比例大、而且银行经营状况不佳的地方，政府应该考虑实施私有化，把当地市场变成一个可以竞争的场所。

在通常情况下，政府创造规则地采用有限制的准入政策，以求在竞争与稳定性之间达到平衡。此类政策不应该成为保护既得利益回避竞争的工具。由于在工业国市场上，来自其他金融机构以及通过其他金融中介方式的竞争更为强烈一些，所以有人提出在发展中国家要实施较少限制性的准入规则。"不仅如此，既然数据表明发展中国家的银行业有集中化的趋势，缺乏竞争，因此，放宽准入政策看来会有潜在的好处。但从审慎的角度出发，所有的国家都必须维持某些限制。取消限制的速度不能太快，以致现有银行的执照价值突然间被一扫而光。鉴于此，准入进程要随着时间的推移（妥妥）加以管理，而且要保证透明度。有些国家可从以下方面受益：设立一个不可改变的自由化时间表，通过国内立法和监管规定使其具有强制性，并在可能的情况下由国际协定给予支持。"与此相类似，由于一些银行的倒闭是不可避免的，政府需要为银行的退出制定透明的规则——也就是说，干预与清理（专栏 4.8）。

外资银行进入与电子金融将如何改变金融市场的本质

金融全球化能够带来好处，但同时也会增加风险。许多这方面的问题已在《1999/2000年世
外资银行的进入

最近在很多发展中国家，银行资产被外国公司持有的份额上升很快（图4.4）。外资银行进入东道国国内市场的主要方式是收购。例如，在90年代中期以来，桑坦德银行（BSCH）和毕尔巴鄂比斯开银行（Banco Bilbao Vizcaya Argentaria，BBVA）花了差不多130亿美元，收购了拉丁美洲地区的30家大银行。这些银行的资产总计1260亿美元——差不多是本地银行业资产的10%，或者相当于该地区GDP的7.5%。48

外资银行通常会选择与其母国商业联系十分密切的国家。49尽管外资银行一般会随着自己的客户到海外开展业务，但也有迹象表明，那些有着较大银行市场、增长率较高的国家，对它们具有吸引力，因为这些国家能够提供盈利的机会。50这说明了它们追求的还是在当地获利的机会，而非单纯地跟着客户到国外。但是，即便是考虑到了市场吸引力，一些国家拥有的外资银行仍然相对偏少。对这种现象的主要解释是：这些国家实行了限制性的准入政策，限制了来自外国机构的竞争。51

随着外资银行在发展中国家所持有资产的稳步增加，人们不禁要提出以下问题：潜在的收益、成本以及与国际银行业相关的机会。外资银行会增加竞争的压力，进而提高效率、推动创新以及更强有力的监管。鉴于此，放松对外资银行进入的限制将改善金融服务的质量，推动经济增长，降低金融脆弱性。但外资银行在推动国际资本流动的同时，也会超出母国的原因，在突然之间撤离。假如母国的监管能力不强，外资银行可能会让东道国的监管能力吃紧。52另外还一直有一种担心，即外资银行的进入，可能会使经济体中占优势的成员获得更少的资金，如较小的企业。

最近从许多不同国家所得到的证据显示，外资银行的出现事实上是与国内银行盈利性降低、管理费用支出减少、利差变小等现象联系在一起的。这说明外资银行的进入提高了行业效率。53此外，来自阿根廷的证据还显示，外资银行对国内银行施加了很大的竞争压力，特别是那些业务集中在按揭贷款和制造业的国内银行。54正如在上面所描述的，平均而言，对外资银行进入的限制将会造成贷款组合质量的下降，行业脆弱性增加。55

效率的提高取决于进入什么样的市场以及以何种方式进入。实证显示，在银行业十分发达的地方，外资银行不会比国内银行更有效率。56在银行业不太发达的国家，结果便会反过来。来自不同国家的证据均显示，信誓借款的外资银行比当地竞争者更有效率。57从阿根廷、哥伦比亚、希腊、匈牙利和葡萄牙的银行和西班牙的经历显示，外资银行（尤其是来自工业国的外资银行）的进入导
致了效率的大幅度提高。主要的结论是：外资银行进入发展中国家所带来的积极影响是十分肯定的；在这些地方，当地银行与外资银行相比，管理费用支出太高，而盈利性太差。在发展中国家，外资银行所拥有的技术与效率优势更强一些，能够轻而易举地克服在当地贷款或融资时所可能遇到的信息劣势。

一般而言，信誉卓著的外资银行的到来还有助于改善审慎性监管。外资银行带来了更好的会计与信息披露标准，因为它们要遵循母国的监管规定。不仅如此，如果国内的银行想以对等原则到工业国设立机构——以便让自己提供的金融服务的范围与外资银行向当地客户提供服务的范围相提并论——它们必须在国外获得营业执照。为了满足东道国的要求，即母国的监管必须是充分的，国内的监管者将会感到压力，以改善它们的审慎性监管——正如在北美自由贸易协定框架下发生在墨西哥的情景那样。在外资银行中间，有些银行可能也不那么稳健：国际商业信贷银行（BCCI）就是一例，它在工业国与发展中国家设立了大量的机构。出于这些考虑，更应该强化审慎性监管，提供一个更好的金融基础设施。

外资银行的进入也有潜在的风险。一个原因是：如果外资银行大量涌入，将会侵蚀国内银行的执照价值，因而不利于金融体系的稳定。这需要有一个过渡过程，让国内行业有一个效率调整的过程，让审慎性监管能够得到改善。但从可以得到的证据显示，外资银行的到来实际上降低了银行部门出现系统风险的可能性。还有迹象显示，在“龙舌兰危机”期间，阿根廷的外资私人银行维持了较高的贷款增长率，既国内市场私人银行高，也比国有银行高。

与此相类似，欧洲银行在转轨经济体中一直十分活跃，而西班牙银行在拉丁美洲的扩张引起了人们在政策上的担心，即外资在银行业持股的比例不断上升。但迄今为止，外资银行所带来的好处看来是超过了外资持股大量增加所带来的风险。

外资银行进入所引起的另一个担心是对中小企业（SMEs）贷款的潜在影响。如果外资银行在国内银行体系中占据主导地位，由于信息问题，中小企业获得融资的渠道将有可能降低。但这个问题不会太严重，因为外资进入银行的方式一般会是收购国内银行，也因为由于来自更有效率的外资银行的竞争，后者的进入新的市场领域，如中小企业贷款，在这些领域，它们具有比较优势。

从匈牙利得到的详细证据显示，外资银行大量介入了零售银行业务，包括吸收存款与发放消费贷款。还有证据显示，外资银行的竞争对手迫使有些国内银行寻找新的市场定位（专栏 4.9）。在阿根廷的经验来看，被外资银行收购的银行在当在初并不会把重点放在消费贷款或者按揭及不动产贷款上，但随后会大举进入按揭物业领域，从而压低了当地银行在这个业务领域的利润率。

### 电子金融及进入市场的替代方式

计算机和通讯技术的发展正在改变着全球经济服务的提供方式。技术正在开始让发展中国家的消费者能够获得与发展国家消费者同等水平的一些金融服务（专栏 4.10）。例如，因特网的发展将使得连小企业与个人都能直接进行国际金融交易。这些趋势的发展速度以及取代当地金融市场与金融中介机构的可能性尚不清楚，但此问题对最小的发展中国家来讲最具挑战意义。

要想让技术发展产生广泛的利益，几个基本的条件必须具备。其中包括识字率（第 1 章）及供电和电话服务（第 8 章）。此外，有些服务需要在服务提供商与使用者之间进行面对面的交流，建立起稳固的联系。但是，尽管有些服务不得不由当地供应商提供，而技术总是具有这样的潜力，以促进其他服务提供商有效地进入市场。

发展中国家的决策者必须认识到：以电子方式进入市场将很快地侵蚀国内金融机构的执照价值，使得更加难以建立起有效的屏障，而这些屏障在以实体方式进入市场情况下亦可可行。鉴于此，重要的就是要建立起有效的退出政策，使得那些脆弱的银行在它们造成严重的系统性风险之前便退出市场。此外，随着获得外国金融服务的机会越来越多，使用外币也可能会增加，这将加
专栏 4.9

匈牙利让外资持有国内银行的影响

通过批准外资银行建立新的机构，对大型商业银行实施私有化，引人战略投资者，匈牙利政府准许外资银行更深入、更迅速地进入自己的银行部门，远非其他转轨经济国家政府所能比拟。

在相对较短的时间内，匈牙利银行业所有权结构发生了彻底的变化。尽管在当初有些混乱，但所提供的服务才有扩大、改善、特别明显的一点是，并不是所有的外资银行均追求同一的目标与客户群体。许多银行在零售业务领域很活跃：吸收存款，向家庭发放贷款。

截至 1999 年年末，外资持有 50% 以上股权的银行占银行体系总资产的 56.6%，而 1994 年该比率为 19.8%。如果把外资控制的门槛降到持有股权的 40%，那么这个比率则上升到占银行体系总资产的 80.4%。

在共产主义制度下的 1990 年末，OTP 银行在所有家庭贷款总量中占到了 98.4%，吸收了全部主要存款的 93.2%，到了 1999 年，重组后的 OTP 银行只持有个人存款的 52.4% 和家庭贷款的 55.7%。最大六家银行——它们中间有四家是外资控股的——的存款合计所占的市场份额由 1990 年的 99.4% 下降到 1999 年的 84.8%；家庭贷款所占的市场份额由 99.4% 降到 66.4%——这意味着中小企业（它们中间的大多数由外资控制）大举进入零售银行领域。

无论是被外资购买的国内银行，还是外资自己开办的新机构，均在零售银行领域有所收获，而由外资开办的机构较早一些取得了成果（表 4.3）。

银行还在积极地寻求各自特别的市场定位。总体说来，小银行运用吸收的住房存款发放贷款，而较大的银行则用这些存款发展其他贷款业务，例如商业贷款。就商业化程度而言，外资新建银行把其吸收存款的 23% 用贷款的形式发放给了其他家庭，而 1996 年的 9.9% 有所提高，与此相比，私人国内银行只把存款的 16% 发放了家庭贷款，比 1996 年的 18% 有所下降。

匈牙利在支付中介方面实现了“跳跃式”的发展，从较低的支票账户使用水平直接进入了电子银行卡。在该地区的转轨国家中，匈牙利在使用 Visa 卡和 Europay 卡的数量方面仅次于斯洛伐克。在 1999 年，每一千名居民中便有 358 张持卡人。捷克共和国和波兰每一千名居民中分别只有 208 张和 181 张持卡人。在同一时期，ATM 机的数量增长 3.5 倍，而大约 1/3 的 ATM 机设在布达佩斯。

资料来源：Bonin 和 Abel 2000。

重汇率风险，加大本国货币的利率波动性。随着金融体系所提供的金融产品越来越复杂，而通过因特网提供欺骗性的服务更加容易，在金融市场上发生犯罪活动的风险也增大了。这突出说明了提高审慎意识、加强戒备的必要性。

如何改善获得金融服务的渠道？

无论贷款人是在纽约还是在内罗毕，它们均需要在一定程度上相信它们的贷款是能够归还的。无论一国的金融体系多么发达，有关信贷质量的信息问题以及小额贷款所花费的相对较高的固定成本，将会限制穷人及中小企业获得金融服务的渠道。

在不存在正规的机制的地方，小金融机构及非正规的群体贷款机构（例如轮换式的储蓄贷款协会（ROSCAs））能够发挥作用。众所周知，它们利用群体贷款和同伴监督的方式，建立了确保还款的信贷机制，克服信息问题及执行问题（第 2 章及第 9 章）。有关它们的设计特征和潜在的好处，过去的《世界发展报告》均有讨论。在这些机构中，信誉是抵押品的替代。

但是，执行机制完全依靠信誉将会限制市场活动参与者的数量。而一个通常的情况是，当地的群体会遭受同样的冲击，使得相互保险很难做到。这些就是非正规的信贷协会所能够提供的服务的局限性。从较低的角度来讲，小金融计划也会遇到同样的局限。为了扩大可投资资源的范围，改善它们的配置效果，为风险多样化提供更好的机会，借款人和企业一般需要从更广泛的提供者那儿获得资金。
传统的担保法律

解决取得贷款的问题——尤其是对贫穷的人群和中小企业而言——的一个办法是：借款人承诺拿出借款人认为有价值的资产作抵押。在倒闭事件发生时，贷款人将收回抵押品。尽管这个概念很简单，但确定能够接受的抵押品的类型、权利要求者的优先权，在倒闭发生之时可以操作的执行与回收机制——将是十分困难的。

第一，有些国家可能会有好几个法律涉及到经担保的交易。只要有一些办法来确定法律的优先权，这将不是一个问题。但在发展中国家，类似方法通常并不存在。担保法的有效实施要求各个法律能够在一个较为广阔的框架之下共同发挥作用。由于法律预测不到有关经济交易、经济代理人的或产权的类型等方面的许多发展，在创建担保权益将会产生困难。法律会限制谁能贷款、什么类型的不动产能够作为抵押物。它们还会限制用于甄别抵押品的方法，要求对Missing的每一项均给予详细和描述。法律还可能限制把未来的资产——如对成长中的庄稼的权利——作为担保品。所有这些因素均会限制私人借款人从事金融交易，因为它们不能借用签署的抵押协定在法律上是有效的，在法庭上是可以操作的。

借款人接受抵押品的意愿取决于执行情况：在倒闭事件发生时获取它并很快地把它出售掉的前景，然后与比较出售所获得的收入与贷款余额。当借款人不能用自己的资产为贷款抵押，也不能用贷款购买时，可以作为抵押品的商品，贷款的利率将会更高，以此反映贷款人承受了更多的风险。

在许多发展中国家，由于法律与监管上的限制，难以把动产当做抵押品来使用，因此，企业家在进行资本投资时，不得不付出比发达国家的同行更高的利率，资本投资昂贵得多。许多企业推迟了资本投资，从而降低了生产力，限制了收入的水平。在阿根廷和玻利维亚，由于经担保的交易遇到障碍，每年的福利损失估计相当于 GDP 的 5%—10%。土地是一个显而易见的可以作为
抵押品的资产（第2章）。扩大可以接受的抵押品选择范围，把动产——如汽车、机器、农用设备、牲畜——包括进来，将会带来很大的好处。例如在美国，在所有的银行中，大约有一半是由某种类型的动产作为抵押品的。差不多2/3的所有银行贷款要么是有动产抵押，要么是无动产抵押，而非银行金融机构——如租赁和金融公司——它们发放的贷款差不多与银行一样多。

把动产作为抵押品遇到的一个关键问题是，贷款人一直遇到一种危险，即抵押品会消失。对这一风险加以管理的支持性结构有必要存在。例如，完整性——建立对抵押品索取权的优先顺序——是所有有抵押的交易的核心要素。在对不同的工具与交易如何确定优先权这个问题上，不同的国家的做法可以有所不同，但关键是要为优先权的确定制定一套规则。在许多工业国，仍然存在著有缺陷的法律框架（这将导致优先权的冲突），而在大多数西欧国家，在100多年大量的法理或判例法实践中，已经为不同的索取权建立起了优先权规则。在发展中国家，依靠司法审判的类似程序仍然需要发展。发展中国家决策者能够简化并加快这一进程的一条途径是：建立一个能够清晰界定优先权的框架。此外，为了使贷款人能够评估交易的风险，需要有可信的、容易找到的登记机构，这些机构能够提供有关抵押资产的所有权利的信息。

法律必须具有足够的灵活性，使得借款人可以用他们所拥有的资产来充当抵押品。在阿根廷、玻利维亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜，法律要求对所有充当贷款抵押品的财产给予具体的描述。鉴于此，用于抵押的牲畜必须给予明确的界定——例如，在它们身上刺上数字。当倒账发生的时候，这可能会出现严重的问题，因为贷款人必须确定他们所收到的牲畜就是被抵押的牲畜。

在工业国，一个有约束力的抵押是以被担保的价值——如价值20万美元的牲畜——为基础的。例如在美国的堪萨斯州，这种更灵活的方法使得牲畜成为更受欢迎的银行贷款抵押品，随后才是机器与不动产。这不仅因为此类抵押品容易验证，而且因为在堪萨斯，当倒账时，因贷款充当抵押品的牲畜可以在一到五天之内占有与出售，而不需要司法干预。适当的法律框架以及可以预见的法庭判决的威胁，足以让它取代不动产成为更受欢迎的抵押形式。一些类型的动产，因其具有内在的流动性，使得它们成为抵押品的理想目标。

在不同的发展中国家，适当的担保体系所具有的特征可能会有所不同。但决策者会发现这是一个可以采取具体措施的领域，以此扩大获得贷款的渠道。一项任务是确定人民——尤其是做工的穷人——实际上拥有什么资产。即便对于最为贫穷的人群，通常也会拥有一些可以充当抵押品的动产——例如设备、工具、金银首饰、准备销售的库存商品。第二步是制定什么样的法律框架能够使它们成为抵押品。这能够让穷人用贷款购买设备与工具，并将这些商品做为抵押品来使用，或者以他们现有的库存商品（包括存货）为抵押，申请贷款。第三步是通过公共登记处，公布优先顺序，这样一来，贷款人便能够确定他们对抵押资产的索取权。

为被担保权益而设计的登记框架能够指出抵押权益的存在就足够了，不必涉及整个合同的细节。贷款人应该对抵押合同的合法性与有效性承担责任，登记系统不应当承担此类职责。对于登记的抵押权益，取消政府的法律检查以及政府对其法律效力的担保将会简化手续。此外，决策者还要考虑取消登记及查询信息的税收与公证费，同时让公众能够直接、完整地在登记系统中阅读与复制信息。

对被担保权益的登记工作可以由公共机构来承担，也可以由私人机构来承担。无论是公共机构还是私人机构，一旦处于竞争之下，便有内在的动力提高质量、削减成本、降低价格，以增加业务量与登记的涵盖范围。参与竞争的机构的数量到底多少是适当的，这项工作看来最好留给市场去做，但前提是没有任何私人机构会忽略的其他公共政策目标。在有很多登记机构的私人体系下，贷款人可能不得不寻找多个抵押登记处。但与只有一个垄断性的登记机构（它很少有动力提
供准确的信息）相比，这种担心并没有那么严重。

如果努力加强对法官进行关于新担保法及在信用登记中反映的某权的优先顺序等方面的教
育，审判的结果将会更加可以预见。反过来，这
种可预见性意味着付诸法庭的案件会更少，从而
能够推动抵押贷款业务的发展。在司法体系不强
的国家，以下做法是明智的，即依靠私下执行的
方法，把收取与出售抵押品的大部分工作转在法
庭之外处理。一个简单的程序可以加在担保交易
法的执行一章中，即债权人在其承担责任的范围
之内，可以请求法官或其他公共服务官员发布命令，
对抵押品予以收取。在此情况下，法官或官员不
需要对背后的债务进行裁决。例如，萨尔瓦多已
考虑引入这一程序。美国和加拿大采取的方式是
让债权人收取与出售抵押品，而是在司法管理
下收取与出售抵押品。有些西欧国家已经强调了
司法改革的重要性。这是一个较为长期的进程；
对于发展中国家，尤其如此。在西班牙，公证机
构有权收取按揭贷款项下的抵押品，而不必有法
庭的命令或者法官的在场。在牙买加，被法庭授
权的执行官可以代表特定的卖主，收取属于他的
财产，而这些财产的所有权是由出售合同或租赁
—销售合同的条款所界定的。在这种情况下，由
于执行官获得了法庭的授权，所以在收取财产的
时候不需要有法官官员在场。

技术使得克服其他制度性薄弱环节变得更加
容易。例如，许多工业国花费了多年的时间来建
立登记系统，以便获取某权的优先顺序具有清楚
的位次，而发展中国家可以依靠简单的数据库及
以因特网为基础的系统，而不需要用过多对与安
全性要求甚高的档案系统。

信用登记处及信用报告机构

假如潜在的借款人能够用他们的信誉——这
可从他们的偿还历史中予以证明——来向他们并
不认识的贷款人借款，那么，获取贷款的渠道将
会进一步扩大。信用登记处要想正常地运作，至
少必须满足两个条件。第一，一贷款或群体必
须认识到，收集信用历史方面的信息是具有潜在
价值的。更为经常的情况是，尽管有些公共信用
登记处的确存在，但却是那些私人机构发现了向
贷款人提供信息能够获得的商业上的好处。第二，
借款人必须认识到，通过登记机构向贷款人
提供真实的信用信息是符合自身的利益的。所有的
信用信息分享机制，必然会造成潜在借款人损失一
定数量的隐私，但这是必要的。

一个适当登记机构将使借款人具有履行债
务的强烈动机，因为如果他们不这样做，会损害
他们的信誉，从而限制他们在将来获得贷款的机
会。信用登记机构利用信用能够提高执行的效
果，其方式与非正规的网络相同，但是它们能够接
触到范围更广的现实的及潜在商业伙伴。此外，
登记处通过提供可靠的信息，将会扩大社会中得
到服务最少的阶层获取信贷的渠道（专栏 4.11）。

许多信用登记处是由信用报告机构（CRAs）
来经营的。这是一种私人第三方信息提供商，它
不仅向任何特定的行业的成员提供信息，而且向
任何愿意支付订制费用的债权人提供信息。由于
对要求获取信息的各方审视同仁，CRAs 扩大了
债权人的数量，推动了它们之间的竞争，降低了
金融产品的价格。不仅如此，由于登记处降低了
将割断现存贷款关系及寻找更好机会所需付出的成
本，各经济机构的活动范围因此而加大。的确，
在较大的市场上，债权人的流动性很高，彼此之
间没有同质性，此类信息共享是具有价值的。随
着社区规模的扩大、国境的开放以及竞争的加
剧，新的企业与个人可能会加入到业者，由此会
增加对这些登记机构的需求。

扩大信用报告服务藉此改善获取贷款的渠
道，其中的一个办法是在私人登记机构间引入竞
争。在 19 世纪的美国，公司之间的竞争扩展
了私人登记机构的范围。公共机构也能够发挥一
定的作用。例如，德国在 1934 年建立了第一个
公共信用登记机构，随后，美国在 1966 年、意
大利和西班牙在 1962 年、比利时在 1967 年也成
立了公共信用登记机构。自 1989 年以来，在被
调查的 56 个国家中，有 12 个国家报告说它们成
立了公共登记机构，其中 9 个是在拉丁美洲。但
是，公共登记机构一般充当了监管者衡量具体金
金融机构健康状况的工具，它们提供借款人信息的完整程度通常比私人机构要差。在许多国家，公共登记机构发挥着“黑名单”之类的功能，或者是一种执行工具，一旦借款人偿还了自己的债务，有关倒账或迟付的信息便抹掉了。此外，许多国家只发布最新的数据，例如上个月的数据，因此公共登记机构没有提供一个借款人的信用行为的完整历史。一项根据不同国家调查结果的研究得出了这样的结论，即公共登记机构与私人登记机构是一个国家信用报告制度中相互补充的部分，不能够彼此替代。⑧

近期以来，进入发展中国家的私人信用报告机构大幅度增加。在最近所做的对私人信用登记机构的调查中，50个应答者中有25个在1989年以来开始运作自己的登记机构，在拉丁美洲与东欧尤其集中，这说明了政府在其中所发挥的作用：作为推动者而不是登记机构的实际管理者。

作为信用登记机构的推动力量，政府需要提供一个环境，使个人与企业能够明白这样的道理，即提供可靠的信用历史符合他们自己的利益。需要采取的具体步骤包括：对会计程序标准化，改善税收管理，借此增加财务报表的可信度。一项研究发现，根据应答者对中国与肯尼亚的信用报告机构的陈述，许多企业编制财务报表时遵守会计法，许多企业通过秘密银行账户或拥有几本账的方式逃税。在所做的一项调查中，俄罗斯和墨西哥的应答者指出，许多个人和企业所有者不愿意提供有关他们财务状况的真实信息，因为他们害怕遭人暗算。鉴于此，政府必须向自己的公民提供整体水平的安全感，然后才能指望信用登记系统能够很好地运作。

决策者还必须面对隐私权方面的担心。把消费贷款与企业贷款之间加以区分是重要的。对于企业贷款，信息流动受到较少的限制可能更为重要一些，因为这类贷款的金额一般会更大一些，对贷款决策的时间要求更为迫切。由于企业常常既是贷款人又是借款人，它们更难理解其原则与涉及到的风险，因而不太会像消费者那样要求同等水平的法律保护。尽管一国政府在解决隐私权方面负责大政方针的制定，但法庭也必须及时地、让人可以预见地实施隐私法。

在相关领域也出现了很多重要的发展，这使得信用登记信息更有可能为发展中国家的贫穷劳动者阶层提供帮助。例如，在匈牙利，所有的信用登记信息已经实现计算机自动处理，这使得中介机构能够更容易地评估潜在借款人的信用状况。此外，对于那些进入许多发展中国家的外资银行来说，它们更倾向于使用此类信息。外资银行对一些类型的贷款一般会采用标准的信用计分模型。当地银行可能会在很短的时间内模仿这些模型。

无论是在公共部门还是在私人部门，大家对
有关个人贷款与小企业贷款的借款历史及其他信息的收集，加工与使用表现出越来越高的兴趣。电脑技术大大降低了该领域的单位成本，提高了数据处理的复杂性，因此可以对信用状况给予评价。穷人可能从这些发展中获得好处，但只有在一些基本的前提条件如知识、能够上网等满足之后，才会把全部的收益变成现实。此外，如果不改善穷人的人力资本，在提供金融服务方面的技术进步将发挥不了它本应具有的威力。

结论

金融发展能够促进经济增长，降低贫困。假如政策的重点放在改善法律与监管环境，使得金融服务业的有效提供，而不是放在金融市场本身结构上，那么，政策将会更加有效。关键的是要重视保护投资者的合法权益以及确保合同执行机制的整体效率。不管一个国家的法律渊源、殖民历史或法律制度，开放贸易、引人外资银行、鼓励竞争，都会促进金融机构的发展。

今天的金融监管大多均把重点放在改善金融市场在信息方面的效率上。为了发挥效力，这些监管措施需要付诸实施。假如监管是与激励措施相兼容的，也就是说，假如它鼓励并利用市场参与者的监督与约束能力，那么，执行起来将会容易得多。此外，改善对金融机构市场约束的质量及有效性的核心要素是要确保有关这些机构运营状况的信息能够得到，而且是准确的。对于那些信息与人力资源落后的国家，它们会在监督与实施诸如资本标准之类监管规则方面遇到问题，但仍然能够从其他一些缓冲措施，例如流动性要求或有关采取及时纠正行动方面的规则，上获得好处；这些措施更容易观察与实施。中等及高收入国家在补充这些标准方面可以做得更好，比如说，让市场参与者发行次级债券（也就是没有担保的债券）。

无数证据表明，所有人的制的代价是很高的，因此有必要实施银行私有化，尤其是在国家持股程度高的低收入国家。但迹象表明，重的是在银行私有化的同时要附之以制度变化，以此强化整体激励环境，为出售国有银行作准备。如果只是简单地变更所有权，而能够强化新所有者具有正确的内在动力的制度不变，那么，一个更加有效率的部门也不会出现。

相反，这样会导致资源错配，进而危害金融的稳定性。资源配置会对增长造成负面影响，进而对穷人不利。金融不稳定及金融危机也会伤害穷人。就外资银行的进入而言，无论是新建机构还是购买现有的国内银行，现有证据均没有表明它会带来什么负面的效果。事实上，外资银行的进入能够带来竞争，提高效率，加大对更好的制度安排的要求，而这些正是支撑银行业所必需的。

信息问题及小额贷款相对较高的固定成本，将会制约穷人和小企业获得金融服务的渠道。改善担保法、建立信用登记系统是扩大此渠道的有效途径。信用登记系统通过收集有关还款历史方面的信息，能够改善有关小借款人信息流动，使得潜在的借款人能够以自己好的信誉来获得贷款。
第三部分

政府

各国提供了许多支持市场的制度。因此，各国提供这些制度的能力——通常用治理来指代——对于充满活力的、基础广泛的市场而言是至关重要的。第5章“政治制度与治理”讨论了政治制度如何通过限制政府自身滥用权力从而在世界范围内形成治理机制的。这一宽泛的主题在第6章“司法体系”中得到了进一步的阐述。该章探讨了影响司法效率的决定因素，并强调了司法责任以及独立于政治压力的重要性。第7章“竞争”强调了创建运行良好的市场过程中，竞争性压力处于中心位置；支持或阻碍竞争的制度以及竞争在推动制度变革中的作用等。第8章“有关基础设施的规章制度”则探讨了在确保提供基础设施服务的市场运行良好，并能惠及众人的问题上，竞争与规章制度之间的互动关系。
第五章

政治制度与治理

市场起支持作用的许多制度都是公开制定的。因此，国家制定这些制度的能力，对规范个人在市场上的行为，对市场完善地发挥功能具有重大的意义。成功地制定这些制度往往被称作“良政治理”。良政治理包括建立和保护产权并强制执行有关的法律，没有产权，市场的交易规模就会受到限制。这包括制定监管制度，以便同市场一起促进竞争。这还包括制定健全的宏观经济政策，为市场上的活动创造稳定的环境。良政治理意味着没有腐败，因为腐败会使政策目标落空，使支持市场的社会制度的合法性遭到破坏。

良政治理关系到增长和减贫。许多研究都对人均收入、产权维护措施的力度以及没有腐败三者之间的牢固联系作了说明。就某种程度而言，这反映出富国制定健全制度的巨大能力。可是，最近的研究结果也表明，这对从更好的治理走向获得更好的发展成果有着强大的影响。有证据表明，监管过度会使经济增长遭到破坏。也有证据表明，不良的宏观经济政策和限制性的贸易制度，对一国的增长业绩者不利的影响。因此，良政治理通过其对整个经济增长所起的强大作用，对减贫目标的实现具有举足轻重的意义。再者，治理不善尤其是腐败和高通胀这些表现会带来一些代价，而这些代价又会不相称地落在穷人的头上。克服治理方面的这些表现对穷人特别重要。

良政治理要求政府机构执行政策，制定可能不受某些人、或者甚至不受多数人欢迎的规定。政府官员如果对违反产权规定的人没有审讯、裁决并进行处罚的能力，就不能为产权保驾护航。政府如果无权向个人和公司征税以增加国库收入，就不能提供费的公共物品。政府官员如果无权执行对垄断恶行制定的规定，就不可能促进竞争。他们如果无权来实施政府制定的政策，就不能建立稳定的宏观经济环境。

既要保证政府官员有足够的权力推行良政治理，又要保证他们不利用手中的权力蛮横地维护少数特权人物的利益。要在这两者之间发展现代的政府，就会出现一些紧张的局面。如果对政府官员不提出强制性的要求，他们贯彻支持市场规定的能力就会受到损害。这些规定涉及如何来增
加获取信息的渠道、扩大竞争和强制履行合约等。这对保护产权特别重要，因为如果政府对维护产权并强制执行产权规定没有作出可靠的承诺，那么正式建立起来的这种产权也就没有什么意义了。

政治制度有助于界定政治家和官员行使权力的范围。制度是通过在国家和私人部门之间界定产权范围并为之执行法律而做到这一点的。在 17 世纪英国的政治制度变革中可找到这种说法的历史例子。这一变革为君主行使没收财产的权力作了限定，并以此为维护私有财产的安全作出了贡献（专栏 5.1）。政治制度还能对施政过程中的竞争程度施加影响，对政治家在竞选中为其行动负责的程度施加影响。例如，议会为地方政府规定的职责，可以影响各行政区为提供良好的公共物品而进行竞争的动机。

本章考察了各种各样的政治制度，尤其是能影响政府官员行为的政治制度。在世界上愈来愈多的国家实行的总统民主中，政治制度包括为选举和更迭政府规定程序的选举制度。这些制度还包括明确国家行政和立法之间权力划分以及各自权限的宪法章程。各国的政治制度和传统界定了中央政府和地方政府的权限，规定了政府各部门的职责。这些制度可以是正式的（诸如选举条例），或者是非正式的（诸如为同一政党党员规范行为的共有信条）。政治制度之间也可以大规模地相互发生作用。例如，自治机构的可信度将取决于其他政治制度限制政府在未来废除这些机构自治的程度。

对政府任意行动的权力起约束作用的制度，将能提高政府制定支持基础广泛的市场的制度的本领。但是在世界中最穷的国家中司空见惯的现象是，政府制定支持市场的制度的能力，由于对政府官员缺乏有效的制约机制而受到伤害。这表明存在着这样一个广泛的课题，即贯穿本报告始终的对各种制度间的互补性进行考虑的课题：决策者在修改制度设计时对这些互补性必须加以考虑。例如，如果对施政不进行有效的检查和调控，那么独立的监管部门将有名无实、形同虚设。如果政府权力小，则简单易行而又不可随意更改的规定就不容易遭到腐败行为的破坏。如果中央政府的监督工作效果不高，则各行政区之间更多的权力下放和竞争就不能使潜在利益得到实现。

单纯规定了政治制度还不是万事大吉，这并不能使市场制度在每个地方以及发展的各个层面上都能成功地获得支持；这表明，政府本身在设计制度时进行创新和试验是何等地重要。本章还说明公开分享信息才能使治理臻于完善，使腐败现象趋于减少（还可参阅第 10 章）。
本章是根据以前几期《世界发展报告》，尤其是《2001年世界发展报告》中政府作用的章节撰写的。本报告有一部分专门论述了对政府的独断专行和腐败起钳制作用的制度。这一部分还着重指出了司法独立的重要性，讲述了有效的分权制度以及对政府权力起平衡作用的国际制度。在这一部分之后，有一个大的研究机构对这本研究作出了新的说明。本章将着重讨论这些新的说明。本章还对其涵盖的论题作了筛选。下一部分将分别论述政府是如何担当保护产权的角色和通过司法系统来推进法治的。第7章和第8章论述了政府在推动市场竞争中作为管理者的角色。

本章详细考察了治理的三个方面。第一节探讨了政治制度对政策选择施加影响的途径，把重心放在财政、监管和贸易政策上。该节着重说明了能在政府制定政策时限制和控制其特殊利益置于普通利益之上的若干种制度类型。第二节论述了腐败问题。从腐败是为了私人利益而行使政府权力这一经典定义出发，该节也着重说明了几种能限制政府官员为其自身利益而进行活动的制度类型。第三节论述了税收制度是如何对政府征税和制定支持市场的制度的动机施加影响的。

政治制度和政策选择

世界各国政府所制定的政策的质量差别悬殊。图5.1说明了20世纪80年代和90年代政策对若干政策方针的结果——通货膨胀、预算赤字和税率的平均数所引起的变动。每幅图都给出了85个工业国和发展中国家这一样本上半部国家政策变量的平均值和这一样本下半部国家的相应平均值。这一样本中结果最好的一半国家，其平均通胀率在20世纪80年代每十年为4%，在90年代每十年为2%。在结果最差的国家中，年通胀率平均超过200%。预算赤字的情况与此相似，成绩最好的国家，20世纪90年代的预算赤字微不足道或者还有盈余，而成绩最差的国家则平均占到GDP的10%以上。上半部和下半部样本国家之间

图5.1
世界各国政治质量的变化

注：上半部国家和下半部国家这两个名称指的是上半部和下半部两类国家各自的平均数，这里指的是20世纪80年代和90年代三种变量均有数据可查的85个工业国和发展中国家的抽样情况。

资料来源：世界银行数据。
的税率差别约为15%。

如果各国政策成果方面的这些差别对增长和贫困有着极大的关系，那么一些国家的政策结果和成绩为何与其他国家有着天壤之别呢？本节把焦点集中在一个因素上：即各国的政治制度解决冲突这一本领的大小。当政策以牺牲他人为代价来保护一些人的利益时，这种冲突就不可避免地会发生。

本节考察了若干这样的制度，其中包括选举制度的性质以及对政府各部门进行考核和协调的规定。这些考核和协调可以由宪法规定强制执行，就像在国家立法和行政部门之间或者在议会两院之间明文规定的权力划分那样。它们还可以反映选举过程的结果，就像在选举中少数党政府必须寻求联合执政以及在工作进程中与伙伴作出妥协那样。其他的制度还包括这样的程序，即通过预算程序，以及通过有助于政府实现其作出的（在国内可能不得人心的）政治承诺的国际协议的程序。

这一节论述了限制政府任意行动能力的政治制度是如何与政策结果有关的。对取自三个领域——预算赤字、金融市场和税收政策的事例作了一般的考察。这一论述的目的不是为了改善政策成果而提出修改政治制度的蓝图。相反，它的目的在于说明政策建议是如何通过对政治制度的考虑而得到提高的。

预算赤字

预算赤字代表政治上受到欢迎的支出计划与政治上不受欢迎的税收政策之间的差额。财政成果因而受到政府能力发挥程度的影响：政府是否能有对其必需的税收政策以及抵制利益集团为一己私利而一味要求扩大开支计划的行动争取到政治支持，政治制度对此过程起着重要的作用。这一节考察了各国在具体的预算编制程序、表决制度以及选举时间对财政成果影响等方面的差别。本书一方面通过其全部资料着重指出对政府权力进行限制的重要性，同时论述了一些由于过度限制而使政府解决财政政策冲突的能力受到妨碍的案例。

预算运作过程和财政成果。具体的预算程序也能对财政政策冲突的结局产生影响。有必要讲一讲这一程序的两个方面，政府是否选用平衡预算原则来编制自己的预算，抑或让财政部有权抵制立法机构或政府部门对通过的预算进行修改的要求。只要平衡预算规则——或者更为普遍的是对财政进行外部制约——是有效的，规则就能成为对财政政策强制实行必要妥协的强有力的动因。同样，如果财政部拥有为立法机构或财务开支部门规定议程日程的强大权力，那么它们就比较容易对中央各部执行财政纪律。拉丁美洲各国的证据表明，这两种因素在决定财政成果方面都具有重要的意义。预算程序层次较多因而对财政部有利的国家往往获得较好的财政成果，并能控制住其他各种因素。对两个亚洲国家和三个非洲国家所作的案例研究也得出同样的证据。向人们灌输总体财政纪律的工作能否取得成功，与中央各部在编制预算过程中表现出的力量密切相关，与是否在中期预算框架内实行硬预算约束以及是否奉行使各部门为其自身开支负责的制度密切相关。

也有一些来自拉丁美洲各国的证据表明，平衡预算规则与财政成果的改善有关。但是单有平衡预算规则还不够。设计并实施规则也关系重大。从美国各州经验得出的证据表明，平衡预算规则的类型不同，其效力也极其不同。虽然美国各州（佛蒙特州除外）都制定有平衡预算规则，但是它们的严厉程度相差悬殊。有些州仅仅要求州长向立法机构提出平衡预算或者允许把有限的赤字从这一年度转到下一年。其他一些州则严格禁止结转任何赤字，强制要求实现年终平衡预算。再者，各州在是否把平衡预算规则写进宪法，或者由行政长官任命的州最高法院来强制执行平衡预算等方面的做法，也不尽相同。

制度设计中的这些差别对平衡预算规则的效力起着重要的作用。证据表明，对减少赤字来说，规则愈严格愈有效。各州在控制各种因素的同时，那些执行严格平衡预算规则的州，其赤字只有执行松松垮垮的平衡预算规则的州的一半。此外，与立法机构推行的因而能轻易地被推
翻的平衡预算规则相比，由宪法规定强制执行的规则其效力可能会高得多。由州长任命的法院来强制推行平衡预算规则，其效力不如由独立的法院来推行。

这种经验的普遍教训对发展中国家来说是很清楚的。平衡预算规则是有效的，对中央以下各级政府尤其如此，因为它们几乎没有进行反周期性的赤字开支的理由。然而，如果自愿地采用这些规则，如果规则规定了硬约束，如果这些规则本身很难被人推翻以及如果它们是由可信赖的第三方（譬如真正独立的法院，或者能依据足够的信息来监控下一级政府财政的上级政府）有效地强行实施的话，那么这些规则就更可能是有效的。

联合组阁的政府、选举条例和财政成果。在经合组织各国，联合政府中对政府权力分享的要求程度，是决定预算成果的重要因素。如果因为需要对联合执政的各个伙伴作出妥协而对政府权力进行检查，则其财政成果往往不如多数党执政的政府。图 5.2 表明一个经合组织国家的联合政府能够对财政进行调整，其定义是连续 4 年大幅度地降低预算赤字的概率，还不到多数党政府在完成财政调整方面所能达到的比率的一半。

由联合组阁的政府来治理国家的可能性，反过来又会受到决定政府组阁办法的宪法章程的影响。实行比例代表制更有可能产生联合执政的政府，因为议会内的席位是按选民投票中所得选票的比例分配的。对 60 个工业国和发展中国家所作的研究表明，在考虑了一大批社会经济因素之后，与奉行多数党制度的国家相比，实行比例代表制的国家其政府开支一般更大，财政赤字占 GDP 的比例也更高。一般而言，实行比例代表制的国家，其财政赤字要大于 GDP 的 1.5 到 2 个百分点。^{10}

财政政策中的选举周期。怀有继续执政愿望的政治家，为了增加他们再次当选的机会，都抱有操纵财政程序的强烈动机。这就造成了选举年度财政状况恶化的新倾向，导致债务的堆积，使宏观经济发生动荡。最近的一项调查，对抽样的 123 个工业国和发展中国家的选举对财政状况产生的影响进行了考察。在一连串其他因素得到控制的情况下，发现在选举年度财政赤字平均大于 GDP 的 1%，而且这一高额赤字在选举之后还会延续数年。^{11} 工业国和发展中国家此种选举周期长短的不同更令人吃惊。在发展中国家，选举年度的赤字平均高于 GDP 的 2 个百分点。同一份研究还发现，发展中国家选举周期更长，它反映了这些国家两个制度特征的交互影响。首先，一般而言，在位的政治家有更多的机会利用职务之便来寻租，这可以从衡量政府部门腐败程度的变量中看到。其次，如果选民对政策决策的后果不甚了了，则政治家为了影响选民而一而再、再而三地操纵政策的能力就更大。该研究还发现，新闻自由程度差的国家受财政政策影响的选举周期更长。这种情况说明分享公开信息对改进制度质量的重要性（第 10 章）。

金融市场调控

银行有着强烈的放款动机，这比根据社会需要来适度放款的危险性更大。因此，政府就应该进行审慎的调控，以减少银行从事此种放款的机会（第 4 章）。政府还可以对随后发生的金融危机进行干预，以鼓励破产银行进行清算。可是进行类调控的需要会引起两类冲突。第一，银行
家的政治影响力往往很大，他们会竭力阻挠政治家去批准或者强制执行审慎的调控。第二，虽然政府可能愿意预先承诺对破产的金融机构进行援助，但是在发生危机后要求对破产进行干预的政治压力可能是难以抵制的。

许多国家成立了独立的监管机构，负责实施金融调控，以减少冲突的发生（第 4 章）。然而，尽管这些机构在名义上是独立的，但它们往往会屈服于政治压力。一项新的研究揭示了一股有可能抵消这些压力的重大力量，即存在于政治过程中的检查和协调力度。最近的一项研究对 35 个工业国和发展中国家发生的 40 次银行危机作了考察。该研究考察了应对危机的政策是何取于政治过程中制衡机制的运用程度的，而这种运用程度可以对具有强大否决权的机构，诸如总统职权和议会两院的数量来衡量。在 40 次危机中，政府对 26 次危机选择了不强制实施审慎调控，甚至在收入水平相同的国家中，那些较少存在制衡机制的国家，不强制执行调控的可能性比其他国家要高得多（图 5.3）。

银行危机的例子表明存在着这样一种普遍的困难和这样一股潜在的力量，即政府在作出可以信赖的政策承诺时遇到的困难以及决策机构授权独立部门解决问题的潜在力量。在本章稍后论述的许多其他场合中，我们都会遇到这个问题。这些场合包括委派独立的税务机构收税，或者委派一个国际组织来对贸易政策进行某种监督。考虑到高通胀给穷人造成的巨大代价，对稳定的通货膨胀的货币政策作出可实施的承诺，以及对紧独立的中央银行实施能够实现这个可实施的货币政策这种做法的作用，则是另一个重要的例子。

然而，对中央银行独立性效率进行的实证研究所得出的证据是喜忧参半。发展中国家尤其如此，因为可以说明中央银行的独立性使通胀结果出现巨大差别的证据不多。新的研究指出，如果确实实行了有效的检查与协调，限制了政治家对正式独立的中央银行的决策进行干预的能力，那么中央银行的独立性在改善货币政策方面就会见效更大。

### 国际贸易规则

在过去数十年中，世界各国在降低国际贸易的关税方面有了显著的进步。尽管取得了这种进步，但大量的贸易壁垒依然存在。这些壁垒的范围包括从某些国家对某些商品征收的高额关税（尽管明显的是工业国家对从贫困国家进口农产品设置的贸易壁垒）到用来限制贸易和竞争的各种非关税措施（参阅第 7 章）。

有关贸易自由化的决定，不只是一个专家政治论者的决定，它还反映了改革受益者和受害者之间政治权力的平衡。对贸易改革政治学的研究已成了一个热门领域，它把保护水平追溯到更深层的决定因素。这些因素包括那些受到贸易政策变革影响的人组成院外活动集团来对政策施加影响的动机，包括政府对这些院外游说集团影响的敏感性。对工业国和发展中国家进行的全面研究和对整个行业研究发现了这样的证据：行业在衰退，已高度联合起来的行业和为竞选拿出大量捐款的行业都得了更高的关税保护作为回报。许多政治制度都影响了因受到贸易政策伤害而结成同盟向政府游说的人的能力。例如，在墨西哥这样的联邦国家，20 世纪 80 年代要进行贸易政策立
法，必须取得地方的广泛支持。结果是在地理位置上分散于各地的行业比集中于某地区的行业能更顺利地获得关税保护。16 从意义上讲，迫使政治家为其行动负责的制度，有助于减少特殊利益集团对贸易政策的影响。17

世界贸易组织（WTO）是一个对国内和国际贸易政策的政治决策具有影响的特别重要的机构。WTO 实质上是一种协议，它使就贸易政策进行的双边谈判服从于一套经过多边同意的章程。这些规则随着时间的推移得到了发展，并已变得愈来愈复杂。但是它们是建立在两个相互紧密联系的基本原则之上：一个是互惠性，也就是说降低关税的国家，预料可得到其他国家在关税方面也作出同等降低的待遇。另一个是非歧视性，也就是说每个国家应对所有成员国施行相同的税率。最近对 WTO 作用的思考揭示了这个机构具有的两大功能。18

第一个功能是帮助各国对贸易政策改革作出承诺，否则这些改革就有可能被诱使发生逆转。例如，如果早先受到保护的产业对自由贸易没有作好必要的提高效率的调整，则政府由于经受不住政治压力而会恢复早已撤除的贸易壁垒。自从 WTO 的规章准许贸易伙伴对关税削减发生逆转可以采取代价高昂的报复行动，各国政府就会努力提高它们对贸易自由化作出承诺的信誉，迫使自己遵守这一机构的章程。来自美国的证据表明，WTO 的这种提高信誉的作用十分重要。19

WTO 所具有的第二个功能是帮助产生能为降低关税提供政治支持的赞助者。如果为了给贸易自由化创造政治支持而由单方面来降低关税，那么做起来就很困难，因为由自由贸易产生的效益会广泛扩散，而代价却会高度集中地落在受保护产业的公司和工人头上。WTO 互惠性原则的优势在于，降低国内税率虽然会伤害受到特殊保护的产业，但可把这一举措同贸易伙伴降低关税的举措“捆绑”在一起，因为贸易伙伴降低关税的举措会使其他国家的国内生产者受益。这就是说，后者的影响可以用来抵消前者的影响力（专栏 5.2）。

腐 败

腐败会给经济发展带来巨大的代价。这一认识现在已被广泛接受。各国都能够拿出这样一种强有力的证据，说明高度的腐败与低增长和低人均收入水平是连在一起的。20 在本报告中，腐败被看做为一种从三个方面破坏市场良好运作的力量：它是一种税负，它是市场准人的壁垒，它损害了政府的合法性，破坏了政府制定支持市场的制度的能力。

腐败可以被看做为一种税负，因为它扭曲了对经营活动所作的选择，减少了政府和私人投资的回报。但是腐败要比税负厉害得多，因为其收入并不被纳入政府预算，并不用于公益事业。再者，由于腐败是非法的，与正式的方式相比，这种形式的“税负”的不确定性更大得多，使腐败这一税负的代价甚至变得更高。21 有一项研究考察了腐败对外国直接投资的影响，它发现，尽管新

专栏 5.2

一揽子的贸易改革

在 20 世纪 80 年代，许多发展中国家放弃了通过高额关税壁垒来保护国内工业的进口替代政策。20 世纪，它们开始实行贸易自由化。从这一轮贸易改革中得到的教训是，必须进行一揽子的贸易改革，以便使改革从政治上受到更大的欢迎。

一项被广泛引用的有关发展中国家贸易自由化状况的研究，列出了诸如智利、秘鲁和土耳其等这些不同国家中 13 个进展极为迅速的贸易改革的案例。在近一半的案例中，贸易改革都是在大规模的宏观经济危机中作为一揽子稳定化措施的一部分实施的。

在这些案例中，贸易改革的分布结果引发的政治思考，由于需要为改革达成政治上的一致而被“必须做些什么”这一更为广泛的想法占了上风。既然贸易改革获得了开花结果的机会，改革就为以前从未有过自由贸易开创了新的局面。20 世纪 80 年代智利贸易自由化经验就是一个最主要的例子。

资料来源：Rodrik, 1994。
加坡（被广泛认为腐败程度低的国家）和墨西哥（在世界腐败程度排序中属于中等的国家）有所不同，但腐败行为的增多对外国直接投资都会产生相同的负面影响，都使外国投资的边际所得税率提高50个百分点。另一项对制造业进行的研究发现，企业利润每增加1%，则其增长率就降低3%，而税收每增加1%，企业的增长率仅降低约1%。对转轨国家所作的调查说明，企业为了消除腐败愿意缴纳更高的正式税负。

腐败还能破坏对于运作良好的市场来说至关重要的竞争力。健全的竞争环境取决于新的企业的不断设立（第 7 章）。但是当潜在的新企业为了进入市场而开始营业时，许多企业就会决定干脆不营业，竞争将由此受到伤害。转轨国家的证据表明，腐败这种伤害竞争的作用非同小可，小企业和新企业大都会把腐败当做生活上的绊脚石来争夺。腐败还减少了政府的卫生和教育开支，反过来又限制了穷人进行人力资本投资和参与市场的机会。腐败程度的加大还会减少各国总的税收收入的这一事实，使这个问题成了一把多刃剑。从更深的层次讲，腐败能破坏政府本身的合法性，削弱政府制定支持市场的制度的能力。一种特别有害的腐败形式是“俘获政府”，这是企业颠覆整个政治过程的能力，并以此来保证政府实施有利于其商业利益的政策和规定。对东南亚前苏联转轨国家的这种现象的研究最为系统。但是，企业与政府之间令人疑窦丛生的密切联系不仅仅存在于这一地区，这种联系也不是民主体制的独有现象。一份对印度尼西亚与苏哈托政权关系密切的企业所作的研究得出了结论：这些企业之间直接联系的有4/4是通过它们的这种政治关系创造的。（专栏 5.3）。

鉴于腐败代价高昂，研究和政策建议都来来回回地把焦点放在寻找腐败的根源上。《1997 年世界发展报告》着重指出了三个因素：被扭曲了的政治环境，它为政府官员为一己私利操纵各项规定创造了机会；软弱无力的司法系统，它不能对被揭发出来的行为不端的官员发出有效的惩罚威胁；对公职人员管理不善，政府部门俸禄太低。随后的研究着重指出了造成腐败的一些补充因素，并为《1997 年世界发展报告》查明的出更多证据。这些都将在下面加以论述。

愈来愈多的证据表明，对国际贸易开放程度更高的国家，其腐败现象就更少。这可以是各种因素的组合上得到反映。开放程度愈高，竞争就会愈大（第 7 章），这反过来又会降低通过腐败得到的租金，减少腐败的机会。开放程度愈高，信息流动就愈通畅，这有助于暴露官员的劣迹，有助于在外国贸易伙伴中间产生反对腐败行为的支持者。此外，那些本来就准备进行贸易的国家，由于有利的地理位置而将会投入更多的资金来制定贸易具有更大吸引力的政策制度（也可参阅第 1 章）。最后，有一些新发现的证据表明，国家一旦拆除了为贸易设置的关税壁垒，腐败的机会就会减少。
证据还表明，撤开收入水平不谈，一个更为复杂的监管环境是滋生腐败的温床（第 1 章和第 7 章）。研究发现，凡是为新企业登记注册规定的手续愈繁琐，则腐败手段就愈高明。31 这部分地反映了这样一个事实，即复杂的规章制度会增加腐败的机会。它还可能反映这样一个事实，即腐败的官僚机构喜爱增加规章制度，这反过来又创造了进一步滋生腐败的机会。32 无论是何种情况，条例愈复杂，则官员对如何来应用这些条例就可能更随心所欲，从而创造更多的腐败机会（专栏 5.4）。

通货膨胀与腐败有着密切的关系。当通货膨胀率很高而且来回变化不定时，就很难获得价格信息，因而为政府部门的采购工作创造了更多的腐败机会。全国性的证据表明，撤开其他一些因素不谈，通货膨胀率高而且来回变化不定的国家，腐败现象也更厉害。

与《1997 年世界发展报告》中提到的结论相比，政府部门的薪酬问题及其对腐败的影响是证据含含糊糊的一个领域。有关许多发展中国家公务人员因工资低而收受贿赂以补充他们收入的证据，充满了争议和事实。尽管至少有一项研究发现

了系统性的跨国研究的证据，表明在 28 个抽样国家中大量的腐败现象与工资低有关，其他一些涵盖更多国家的研究却未发现这一点。33 在这些研究中，有许多研究没有把小金额的腐败国家（更可能是由于工资的影响）同大金额的腐败（不大可能是由于工资的影响）国家区别开来。34

对特定国家所做的精心分析开始提供更多的精确证据，证明工资和其他等因素对腐败具有相对的重要性。例如，对阿根廷布宜诺斯艾利斯公立医院采购合同所做的研究，发现采购人员的工资每增加 10%，则购买医院用品所付的价格就降低 1.2%。35 可是，工资和工作绩效之间的这种关系，只是在对腐败行为进行制裁取得效果后 6 个月内才显现出来。反腐行动本身对采购价格也能起显著作用，开始阶段可以把采购价格平均降低 18%，尽管这种作用随着时间的推移而趋于淡化。有意思的是，这种具体反腐行动尽管不用对贪污者以罚款相威胁也能取得显著的成果。另一种做法是，主管卫生的国务秘书手下的工作人员仅仅把有关每个医院基本用品采购价格的资料收集起来，并随后把这些资料定期分送各医院传阅也能起一定作用。

能限制政治家专横武断行为的政治制度以及能责成政治家为自己行为向公众负责的制度，均有助于减少腐败机会和腐败动机。本节的其余部分将把重点放在三种能对腐败起作用的制度上：权力下放的程度、选举规则以及新闻自由和公民社会。这并不是一份罗列所有能对腐败起抑制作用的政治制度的清单。有些国家试图进行政治改革，把重新制定整部宪法作为基本手段，以便从某种程度上减少腐败的动机（专栏 5.5）。然而，有关这三种制度作用的系统性证据正在进行中。

**权力下放与腐败**

许多研究对权力下放的代价和好处进行了思考。主张把权力下放给下级政府的人认为，这样能够更好地根据地方的需要设定公共服务。可是，这也会带来代价，因为从地方这一级政府来讲，它们提供服务的能力较差。同样，下放权力
专栏 5.5
t
泰国为反对腐败进行的宪法改革

泰国于 1997 年通过了一部新宪法。重新制定宪法时规定的三大目标之一是，把反腐斗争、保证决策过程透明并为决策负责的制度作为最高层的神圣信条。宪法具体规定，政府必须“采纳并执行道德和伦理标准，以防止滥用职权并提高工作效率。”还配备了一名专门调查官员舞弊情况的政府官员，并设立了全国反腐委员会和国家审计委员会。

现在要对这一根本性的法律改革最终能否腐败起何作用作出判断还为时过早，但是已出现一些好的兆头。1999 年，泰国的内外部门因为腐败而一次又一次地受到指责。在最近一次选举中，当贿赂选票以及其它形式的选举舞弊露出马脚时，有 62 个席位被取消，并受到国家选举委员会的调查和复议。

资料来源：Uwanno 2000。

原则上能加强或削弱腐败的机会和动因。随着把开支的决定权下放给地方而又不要它们负责收取相当的税收，下一级政府官员面临的预算约束可能放松，因此也就有更多机会来进行腐败。如果向地方政府下放权力而不彻底，还可能出现由各级政府制定的规章制度满天飞，使腐败机理增加。从另一方面讲，随着市民主更多地获得有关当地行政领导力的信息，他们也能更好地对那些手握决策的人进行监督并施加影响，要求他们老实做事。此外，大规模下放权力可以鼓励各行政区开展竞争，为企业创造没有腐败的环境。

最近对 55 个工业国和发展中国家进行的研究表明，一般来说，中央和地方政府在政府经费分配的划分愈充分，出现腐败的可能性愈少。但是，这种结果并不意味着权力下放在每个国家都能减少腐败的动机。为了使权力下放能更有效地符合地方的需要，必须让地方政府承担大量的责任。这种责任同时也会带来腐败的机会。地方政府官员利用这种机会获取好处的动机，反过来又决定于他们是否要为自身的行为向大众作交代。他们之所以要作出交代，既是出于当地选民的要求，也是迫于上级政府的监督。

最近对乌干达和菲律宾卫生和教育权力下放所做的研究，得到如下的证据：此种作出交待的要求并不总是能起作用。”向当地选民作出交待的做法，取决于向公众通报当地政府行动的程度，可是调查表明，在菲律宾只有 1% 的答卷人能说出市长和副市长的名字，41% 的答卷人只说出国家总统的名字。此外，答卷人还指出，当地政府官员是有关当地政府信息的主要来源。这就使人担心这些信息来源的独立性。

选举条例与腐败

在民主国家，选举是对政府官员的一项重要约束手段。市民如果对任何官员和腐败的官员有意见，可以在投票箱前表示他们的不满。然而，作为约束手段的选举，其有效性取决于两个因素。第一个因素是选举的自由程度和公正性。没有这个最起码的条件，选举就只能成为约束政治家并制除他们腐败行为的手段。第二个因素是，假定选举事实上是自由而且公正的，有证据表明选举条例设计的本身，对每个政治家向其选民作出交代具有影响。

最近的研究把重点放在对代制度至关重要的选举条例的两个方面。第一个方面是选举制度对各政党单个候选人进行奖惩的程度。当议会实行的是比例代表制，而候选人又是从政党提出的名单上挑选时，选民只能针对具体的政党投票，却不能投票反对被认为腐败的个人。结果是单个政治家并不害怕他们将因为有过腐败行为而在投票中受到惩罚。第二个方面是选举条例为政党进入选举设置的障碍。如果新政党在议会中难以获得代表席位，他们就很难向腐败分子挑战。选区的代表数量是新政党是否易于进入议会的一个决定因素，因为代表数量多就能使小党容易在选区内赢得席位。

新的实证研究指出，这两个因素对预测国内的腐败现象非常重要。最新的研究发现，撇开其他各种因素不论，从政党名单上挑选议员这种做法的分量愈大的国家，各选区的代表数量就愈少，因此会产生更多的腐败。再者，决策者对这种情况是心知肚明的。虽然一般来说宪法不能频繁地
进行修改，但一旦进行修改，就会出现把这种情
况毫不含糊地考虑进去的机会。泰国的新宪法就
是一个例子（专栏 5.5）。

新闻自由与公民社会

信息不足会滋生腐败。如果政府官员的行为
不受社会大众的严密监督，则胡作非为的机会对
官员的吸引力就会越来越大。大众一旦掌握了信
息，在某种程度上就会成为改变官员行为的力量。
如果不了解政府各种服务收费的信息，比如提
供税收资料，或许可证费或登记注册费，个人
就不能确定他的付费是否高了。如果不了解规章
制度的细节，个人对官方机构的骚扰以及对索赔
行为就会不知所措。如果有关政府胡作非为的信
息传播不广，则公众对腐败的厌恶情绪就不会
很快形成。而这种情绪对实行改革是非常重要的。
决策者应该采取行动向有关人员提供政府法律和
规章制度方面的信息。如果这些受到影响的相关
人员是文盲，那就应该采取特别的措施来使他们
了解对他们有影响的制度。

媒体可以经过对政府违法乱纪行为的采访和
报道，帮助提供信息。为了使媒体有效地发挥这
种作用，它们必须没有政治压力，使它们能畅通
无阻地对掌权者的丑闻进行采访和报道。对各国
来说，新闻自由与铲除腐败之间有着明显的联
系。这一方面的一个重要因素是媒体的所有制。如
果媒体由政府来控制，则它就更有可能屈服于
政治压力（第 10 章）。媒体报道内容的质量，对
确定权力下放减少腐败行为方面能做到的程度
非常重要。如果有关地方政府行为的消息很少，
则权力下放减少腐败就很难奏效。例如，在乌
干达，研究发现媒体对地方政府的报道明显不如
对中央政府的报道。同时，对印度 14 个邦的选
举模式所做的研究发现了这样的证据，即邦政府
的政绩对它们在选举中连任的影响要比对中央政
府的更大，这说明选民对地方政府的良好政绩能
更好地进行监督和报答。

向公民社会提供信息也能帮助建立有利于减
少腐败机会的制度。对近几年受到世界银行赞助
的一些国家进行的诊断性调查，提供了关于此类
建立制度的例子。这些诊断性调查收集了有关各
政府机构对腐败认知的信息，并将这些信息作为
政府和公民社会之间开展公开讨论的基础。一项
对委内瑞拉拉普埃利亚市进行的调查表明，要了
解市里各种滋生腐败行为的手段和程序是多么的
复杂和不易（与上面论述过的有关监督复杂性和
腐败的跨国性证据是一致的。）作为回应，该国
简化了行政手续和程序并采取了一些有助于改善
公众参与的措施。尽管要对这样的长期影响作
出评价还为时太早，但是立即出现的结果还是令
人鼓舞的，随后进行的几次调查表明，人们对政
府服务的满意度有了显著的改善。

政策、制度和税收

政府要制定支持市场的制度，就必须有资
金。要获得资金，反过来又取决于税收制度的效
率。世界上有太多的国家，尤其是穷国，税收制
度运作不灵。如图 5.4 左侧图所示的那样，在作
为 GDP 一部分的平均税收收入与人均收入之间
的比例关系严重失调。在作为国民收入一部分的
政府开支的合理规模方面，还有很大的值得争论
的余地。可是，如果税收低得无法再低时，例外
秘鲁 20 世纪 80 年代后期的税收已下降到 GDP 的
10%以下，显然政府已没有必要从资金来建立能
使市场有效运作所需的制度。

税收制度软弱无力会从几个方面破坏市场的
良好运作。当税务部门软弱无力时，政府就把精
力集中放在容易收取的税种上，而这些税种又往
往最容易受到扭曲。这方面最好的例子是穷国过
分依赖国际贸易税（如图 5.4 右侧图所示的那样）。
这不只是发展中国家才有的问题。在 20 世
纪初，美国的贸易税占了政府收入的一半，而
1870 年贸易税在美国政府税收中甚至高达 90%以
上。这种现象不足为怪。国际贸易税是明显最
和最容易收取的税。但是贸易税破坏了竞争，因
为它为国内效率低下的生产厂商提供了庇护（第
7 章）。由于限制了开放，贸易税还会破坏制度改
革。

税务管理部门软弱无能的另一个结果是过度
图 5.4
世界各国的税收状况
税收工作随国民收入的增加而改善，对扭曲的税收征管依赖减少了

注：PPP 表示购买力平价。
资料来源：国际货币基金组织，《政府财政统计》。

依赖对大公司的征税，因为大公司的情况比较一目了然，征税比较容易（专栏 5.6）。这些公司在一国经济中也是最生机勃勃的。不起激励作用的税制给小企业带来的代价特别高。高额的税负，加上税务人员的骚扰滋事和高得过头的稽征费用，会促使企业采取退出正规经济的决定，从而为竞争和市场运作造成不良的后果。软弱无能的税务部门还会更多地诱使政府依赖增税作为财政来源。最后，税收收入不足会迫使政府向银行施压，从而使银行按低于市场利率来维持政府债务，从而削弱金融系统对市场的支持效率（第 4 章）。

本节把重点放在政治与税收制度之间的相互作用上，为此引用了两个例子：拉丁美洲的自治税务部门的经验，以及分税制给地方政府带来的动力。

自治的税务部门

政府拥有的征税权力很大，因此，一般都抵制不了利用这种权力来进一步达到政治目的的诱惑。政治家能利用税收政策来向他们的朋友和支持者提供奖励，其办法是给予免税和利用其他一些漏洞。他们也能利用税收征管制度来刁难他们的政敌，办法是没完没了地进行审计和派遣税务检查人员前去骚扰寻衅。这些行为增加了税法的复杂性，鼓励扩大免税面，加大了漏洞，因而破坏了税收征管的效率和规章制度。所欲为的行为还会使人感到不公正，使纳税人产生抵触情绪。

从加拿大到日本，到墨西哥和哥伦比亚这些工业国和发展中国家的政府，由于认识到这种不良风气及其后果，把收税的责任委托给具有某种自治性质的税务机关，使它们不受政府其余部门官僚机构的牵制。这种特殊的制度设计具有两个共同的成分，一是对财政部的独立性，特别是在人事决策上具有更大的独立性，另一个是预算同实际缴税到的税收挂钩。前者向税务部门提供了显著加强人力资本以改善工作成绩的机会。后者则给税务部门创造为收入作出更大努力的动出。再者，随着自治税务机构的建立，改变了人们对公正性的认识，使财务管理实现非政治化，纳税人履行税法的动机由此也能得到改善。
乌干达的企业税

乌干达的税收收入从 1986 年占 GDP 的不到 5% 增加到 1998 年占 GDP 的 11%。乌干达提高税收收入的经验是一桩颇具警示意义的事。它指出急促增税和扩大税基两种方法对企业造成的不良后果。效率高的税务部门并不支持这些方法。

正规部门中的大型企业只是经济中的一小部分，但是它们由于在税负中成为有效税基的大头，对它征收的税要对小企业的得多许多。在 1997 年税收之前，制造业中企业缴纳的税率为 10%，而其中相当一部分是通过逃税和不申报得到的。在这规定的税是任意决定的。企业如果没有资格享受免税期，那么其边际有效税率为 42.5%，如果它们成功地获得了免税期，则为 15%。小型企业需负担的法定税率为其营业额的 1%，而上的边际税率则为 8.9%。总的税额使得人们感到对大型企业的投资。重的是，决定征税期的随意性大以及税收制度的不公开和不透明。这反过来又破坏了竞争优势，这里需要做的审计是干涉性的和非常高效的。约 70% 的大型企业在征收期间一直征收。

1997 年的税务制度改革不再给予新的免税期，结果是统一执行的边际有效税率为 32.5%。原来的免税期所造成的扭曲由于免税期的被取消而消失了。然而，在加强税务部门方面所做的事还有很多。1997 年的调查报告指出，对乌干达税务部门的不满情绪很高。据新闻报道，从偷税漏税中获益的竞争对手占一半。他们利用国家的特殊税法，而这种税法又是由极其不透明的税收政策所支持的。能说明问题的，是那些成功地获准免税期的企业，却是很少被审计的。国家的规章的增多，为任意应用税法提供了方便。增值税税率也低，如申请退税的企业中，有 58% 的企业在规定前没有退税，就是只能获得一部分退税。

这些国家名义上独立的税务机关是在财政危机中建立起来的。在所有这 4 个国家，非商品税的收入占 GDP 中所占的份额非常低，在它们各自的税务机关成立之初还不到 GDP 的 10%。可是，这些税务机关实际的税率天差地别。在玻利维亚和墨西哥，政府机关由赞助人任命主管的传统已根深蒂固，给予各税务部门的人事自主权极其有限。只有在秘鲁，当税务机关于 1991 年开始运作时，才有大规模的人事改革作为配套措施。在墨西哥和委内瑞拉，税务机关的自主由于领导层更迭频繁而受到破坏，而在玻利维亚，这样的税务机关仅存在了 2 年。

这些自治机构发生问题的一个重要原因是它们的成立在政府间产生了冲突。在所有这 4 个国家中，税务机关的人员都是从财政部中派出去的，使财政部的权力和威信遭到了相当大的削弱。在墨西哥的案例中，财政部的 39000 名雇员中有 36000 名被调到税务机关。而同时，政府对税务机关的收税业绩仍然要负某种程度的责任。要负责却没有权威，以及整修Mocks 形象的愿望，形成了要求把税务机关的某些权力重新划归财政部的权势，从而使原先的改革变得一事无成。这种经历的教训指出，建立自治的税务机关必须做的一件事，是睁一只眼闭一只眼地向税务机关的人事自主权要事，比单单只宣布一个自治税要多得多。它要求制定强有力的政策承诺，这种承诺可以通过鼓励私营部门的拥护者而受到支持，因为这些人认识到适当的和公正的税收对企业是有利的。

激励措施与分税制

许许多多的国家——它们往往得到世界银行的资助——利用权力下放的机会，把提供公共服务的责任大部分移交给下级政府。这样做原则上可以使各项计划在更符合当地的需要和要求。可是地方政府要提供这些服务就需要资金。如何来为这些开支提供资金，对促进征税工作和建立支持市场的制度具有重大的意义。

为了充分地落实权力下放的好处，地方政府理应应用它们所控制的税收，用当地选民承担的大部分费用来为它们的开支提供经费。这样，地方政府就有权来改变当地的开支水平以反映当地的
爱好，这对收税就有强大的动力。当地的市民也能看到他们所缴纳的税和他们所享受到的服务之间的直接联系。这可以或者通过把税收直接拨给地方政府，或者通过“分享”方式（“piggybacking” schemes），也就是由地方政府按比例收取一部分国税（例如加拿大实行的省所得税）来实现。

可是，这种想法与大多数国家，尤其是许多发展中国家的情况相去甚远。其理由有三：第一，开征的全部税种中拨给地方政府的那部分税（例如财产税）一般都很有限，因此地方政府就会出现大量的财政缺口。例如，印度 20 世纪 90 年代邦政府的开支平均达到联邦政府开支的 46%，可是，邦政府所收到的税款收入还不到邦政府收入的一半，因此要靠中央政府的转移支付来达到平衡。”第二，当地方政府在税收问题上拥有某种自治权时，它们可能把税率定得不够高，或者不大刀阔斧地征收税，而把希望寄托在中央政府的拨款来弥补地方的预算亏空上。这种结果使 20 世纪 90 年代匈牙利各市政府的财政变得软弱无力，并促使该国立即进行制度创新，并逐渐向人们灌输财政纪律（专栏 5.7）。第三，各地方政府在征收税款方面的差别，可能会使它们在公共服务的提供上出现令人难以接受的地区差别。

在这种情况下，必须在各级政府之间采用某种形式的税收分成办法来补足地方的收入。中央与地方之间的转移支付可以采用下述两种广泛使用的方式中的一种：上级政府向下级地方政府直接拨款，以及税收分成安排，也就是由任一级政府来收税，然后按具体的分成办法来进行分配，但是需由中央来控制税率和分成办法。许多国家二者并用。

直接拨款往往随意性大，而且每年在各级政府之间要进行旷日持久的谈判，使总体财政纪律遭到破坏。税收分成办法的潜在优势在于它们都按事先订好的分成办法行事，从而保证了更大的预见性。例如，在印度的案例中，由财政委员会规定为期 5 年的税收分成办法。”在阿根廷，大部分的税收分成是通过复杂的“共同参与”的办法进行的。在过去 10 年中，收人/税收分成安排经历了多次变化，但是一般来说，拨款的做法仍然保持不变。事实上，这种保持不变的情况使拨款作为省府借款的附属手段是可接受的。可是，问题是这种制度过于复杂。例如，这里执行的是一种主要的收入分成加上若干条其他的税收分成。这些因素使这一制度的透明度遭到了破坏。

两种收入分成办法的困难在于，它们会削弱各级政府为提高征税而进行投资的动力。如果直接拨款以实际的收入缺口作为基础，地方政府就没有理由来开征或收取地方税，因为额外的收入将会被中央以减少拨款来抵消。相反，为了做到与拨款相称，就需要地方政府拿出自有的资
源才能得到拨款，这样作副作用可能会小一些。同样，对税收分成制下，各级政府征管分成的税
的动因就不足，因为由谁来管理而获得的收
入必须与其他各级政府共同分享。对其他人所取
得的税收成果，各级政府都强烈希望能“坐享其
成”。当税收管理工作效率高，由专家来执行并
且不受政治影响时，这种动力问题就会得到缓
解。可是，如果税收管理制度威弱而无力并且被政
治所左右，那么税收分成办法就会屈从于这些不
良的动机（专栏 5.8）。

收入分成安排的激励效应，要比上面论述过
的单纯税收效应走得远得多。税收分成安排的设
计，对于各级政府如何用好各它们掌握的经济
政策来促进市场的发展具有重要的意义。中国和
俄罗斯有关政府间财政关系的经验，说明这种激
励办法具有强大的效力。中国在 20 世纪 80 年代
和俄罗斯在 20 世纪 90 年代，把对各地经济政策
的控制权下放给了各级地方政府。这两个国家也
都感受到税收收入相对于 GDP 的比例下降了，而
归各级地方政府控制的收入和开支份额则在增长。

税收分成安排对这两个国家都起到严重的激
励作用。中国通过了一项基本原则税收原则法，具
体规定了各级地方政府的税收任务，这部法律是
在 1991 年通过的，但是没有始终如一地实施。
实际上，对各级地方政府的授权以及税收的分成
比例都已经划分清楚。都经过了连续不断的反
复谈判，得出的结论反映政治权力平衡的不断变
化。在征收地方税方面取得成功的下级政府，往
往感到上上级政府那里得到的税收分成发生了相
应的减少。一项研究发现，在俄罗斯的某些城市
中，这种减少的数额几乎丝毫不差地一个抵消另
一个。同一项研究还发现，地方政府对增量的税
收收入人的控制程度关系到地方的经济活动。一个
城市增量的税收收入由于拨款减少而被侵占得愈
多，则新企业的成立百分比就愈低。

中国在 20 世纪 80 年代，中央政府为许多税
种规定了税率和税基，但是税收工作却委托给各
个省政府。税收收入按“税收包干”制度进行分
成。在 1985 到 1988 年间，这些办法允许出
现财政赤字的省份保留较多的收人，而出现财政
盈余的省份则减少分成。这削弱了收税的动力，
富裕省份收入的增长率降低了。为了对此作出反
应，在 1988 到 1993 年间对此种制度作了变更，
使省政府有权对增量的税收收入提出增加分成的
要求。对某些省份达成了向中央上交固定数量的
收入而额外增加的任何收入都归省里的协议。在
整个这段时期内，地方政府还利用多地依赖“预
算外收入”。这部分收入包括地方收取的各种
规费以及归地方政府管辖的国有企业的利润。预
算外收入可以不与中央分成而纳入地方经费。这
加大了地方政府改进税收征管工作的动力，鼓励
发展地方经济以扩大地方的税基。研究发现，在
1982 到 1991 年间，省级预算收入与开支是高度相
关的（相关系数为 0.75）；而预算外的收入和
支出，其比例也几乎是 1 比 1。该研究还发现，
省负非国营企业就业率每增加 1%，省边际财政
留成率就增加 10%。

但是，即使税收分成安排为地方政府创造了
支持市场发展的动力，仍然存在着这样的危险，
即地方政府用效率不高的和有悖竞争的办法来应
付。例如，中国在 20 世纪 80 年代，许多省政府
为了大规模发展当地的制造业，对省际间贸易筑
起了壁垒，而不是进行与当地竞争优势相适应的
产业专业化。愈来愈多地依赖预算外资金的做
法，降低了财政的核算责任，限制了中央政府进
行宏观管理的能力。而各省在经济成就方面的差
别，加大了省政府收入支出的差别。在俄罗斯，
这种风险最厉害的招数之一是地区之间进行激烈
的税收竞争，鼓励企业把会计利润从一个管辖区
转移到另一个管辖区，以寻求最优惠的税收待
遇。所有这些表现都缩小了整体的税基。”

在这种情况下，中央政府就必须利用各种控
制手段来保证各管辖区之间开展健康的竞争。一
个重要的手段是获取信息，因为中央政府需要掌
握下级政府政策动向的信息，以便实施必要的控
制。这说明下级政府的财政和决策必须高度透
明。为了这一目的，中国从 20 世纪 90 年代中期
开始的财政改革把中心放在预算外资金的核算
责任上，并提高了中央政府对收入的分成比例。
专栏 5.8
税收管理工作薄弱下的税收分成：俄罗斯的案例

20世纪90年代俄罗斯的案例生动地说明了这样的情况。如果税收管理工作薄弱，税收分成办法会产生扭曲的刺激效应。在20世纪90年代，俄罗斯的税收收入急剧下降，联邦政府的税收收入从1992年占GDP的18%锐降到1997年占GDP的10%。这一下降现象有一部分可归咎于俄罗斯在此期间全国经济状况不佳，归咎于若干种关键税率的降低。另一个因素是税收征收工作效率下降，而这一现象是由各级政府进行竞争引起的。原则上讲俄罗斯的征税工作由联邦政府负责，由国家税务局经办。在实际工作中，国家税务局的地方分权受到地方政府的严重影响。地方政府竭力保护位于其管辖区内的企业，使它们不向联邦政府缴税，或者干脆给予当地企业以减免优惠，从而破坏了税收征管工作。例如，企业赞同以“实物形式”向地方政府缴税，即直接提供商品或公共服务，这样一来就可逃避缴纳现金，而现金是要与上级政府分成的。另一个例子是卡马兹汽车制造厂所在地的鞑靼共和国总统为减少该厂拖欠的税款而风尘仆仆地进行了成功的游说。

联邦政府也力图以牺牲地方政府为代价来强行收税。这又一次破坏了税收征管工作。当乌托瓦兹汽车制造厂由于欠款而被联邦政府启动破产程序时，最后达成了一项协议，即只向联邦政府缴纳当期的税款，而对其拖欠当地政府的税款却只字不提。更为普遍的是，各级政府对需要分成的税种的征收工作缺乏动力，因为这种税的一部分需要分给其他各级政府。

下图更系统地说明了对税收收入进行此种争夺的恶果。1996年几乎所有税种征收工作的效率都高于1995年（按这两年实际征收的比率来衡量，并对通货膨胀和税率变化作了调整），而那些对外分成最少的税种的征收效率则提高得最多。这一案例说明，一个强大的自治的税务机关对限制各级政府就税收进行的竞争是多么地重要，因为这种竞争会破坏整个征税过程。1998年开始的大规模的税制改革，降低了俄国税收体制的复杂程度，加大了税收分成办法的透明度，这是一个重大的进步。

俄罗斯分成税种征收工作效率不高

经过通货膨胀率和税率调整的税收情况（1996年相当于1995年的份额）

注：纵轴上的数值愈高，说明税收征收工作改进得愈好。
资料来源：Treisman，1999。
另一个限制地方决策者同国家利益发生冲突的机制是，政治体制为地方政府领导人创造的激励。在许多民主国家，强大的全国性政党可以利用对党的忠诚和党内纪律相结合的办法来限制地方政策中的过头行为。20 世纪 90 年代俄罗斯由于没有这样强大的全国性政党，各地区之间发生了恶性竞争。由于苏联的解体，兴起了地区性的政府自治。新当选的地区政府和地方政府的官员不再对莫斯科效忠，而改为当地的选民效力，这促使他们奉行有利于地方利益而不利于全国利益的政策。在中国，中央政府控制省级政府决策的手段之一是中央对省高级领导人任命的影响。53 对此种任命方式进行的研究发现了这样的证据，即在 20 世纪 80 年代和 90 年代，中央使用这种控制手段的力度加强了，甚至在把更多的经济权交给下级政府的情情况下也照做不误。54 这样做的一个方法是鼓励高级官员在各省之间进行轮换，以防止地方官员与地方利益紧密地结合在一起。

这种经验说明了这样一条可以推广的原则，它适用于那些由各级政府分享经济权的国家：地方政府的利益已不必与全国利益保持一致。政府间关系的设计必须涉及对中央控制的机制，以保证各行政区之间的竞争利益得到实现。

结 论

能够奉行支持增长和减贫的制度（它通常被称为良政治理）的政府，对发展起着至关重要的作用。那些未能在这方面取得成功国家，收入停滞不前、贫困依然存在。本章着重指出，能对政府的良政治理起激励作用的政治制度是何等重要。诸如宪法章程、各级政府之间权限划分、独立的部门、公民监督政府行为的机制，以及防止腐败分子得逞的规章等政治制度，如果都能成功地对政府官员的独断专行起遏制作用，那么良政治理就有了根基。

在变革政治制度以支持良政治理方面没有蓝图可循。政治和社会力量可以把国家推上各种发展方向。但是，政治制度的性质以及政府官员与选民之间的相互关系，对该国最有效的政策建议的类型起到支配作用，并对所采取的政策产生影响。在设计特定的政府结构时，至关重要的就是要考虑特定国家中政府官员所面临的激励机制。制度能对这些激励作用产生影响，帮助规范政府官员的行为。政府如何对社会中广大的公民负责以及如何对社会和经济问题负责，制度都可以对这些问题发生作用。制度可以通过提供信息、加强竞争、明确和强制推行各级政府部门之间以及政府与被治理者之间的权力等来实现这些要求。在建立特殊的结构时，必须有清醒的认识。例如，现今广受欢迎的政策，如下放更多的权力、让监督和税务部门拥有更大的自主权等，都需要有下列这样的认识才能得以实现，即这些创新是否能获得成功在很大程度上取决于配套的政治和社会制度。如果政府不进行广泛的检查和协调，使这些独立部门不受到干预，那么这些部门的独立性就会有失实。如果在地方政府的激励机制与全国利益之间没有明文规定的政治制度，如果地方政府对其选民不是对中央政府那么负责，那么权力下放的好处就不会充分体现。此外，地方政府的能力和普遍的文化水平，对能有效地放下放的业务和种类可能会起阻碍作用。

进行一定程度的试验和竞争，有助于鉴定政治制度对广大的地区和地区这两级是否都能奏效。公开信息分享、开展公众辩论、促进地区之间和政府与私人活动人士之间的信息交流，会给这一过程创造便利条件。这能对政府官员的激励产生影响，而且也为变革制造压力。
第 6 章

司法体系

公平的审理，公正的判决……
呈示的证据如白昼一般明了……
……压抑怒气：别让愤慨的雨点
毒蚀了我们的土地，腐败每一粒种子
以致整个大地成为荒凉的沙漠……
……平息这森森而膨胀的怒火。

——埃斯库罗斯，公元前 458 年

《秋公羊传》是中国的一部成书于公元前四世纪的法律著作，这本书介绍了各种社会都会面对的一个问题。它分析了当国家不公正地处决了一个父亲时，他的儿子应承担的责任。其结论是，如果没有公共机构去处理私人当事人之间，以及公众和私人当事人之间的纠纷，那么，对寻求公正的人而言，惟一出路就是复仇。然而复仇会引发一系列无休止的暴力循环，起初是一方先动手，然后是对方进行报复。在许多国家，涉及土地及其他资产的纠纷使得暴力活动渐增。德国 17 世纪托马斯·冈采尔领导的起义以及津巴布韦当前的争端只不过是众多事件中的两例而已。

解决问题的另外一种选择是由法院对争议进行裁决。在那里，法院会认真分析各种事实，同时会审查用以辩护或者解释所作行为的自我辩护词及其他的考虑因素。简言之，法院是一种可以公正地解决争端的途径。公正是一种持久的社会秩序的基础之一。因此，法律和司法体系必须提供一种机制，用以裁定国家和私人当事人行为的真相和公正性，其主要职责是保障社会安定。

法院是在不断演变的，它反映着一个社会自身的发展。当社会还是一个很小的、紧凑的家族集团时，非正式的调解方式就足以解决矛盾。但随着经济活动变得更复杂，商业贸易扩张，集体关系减弱，就会产生对更正式的调解方式的需求。现代中国商贸诉讼的迅速增长就是这种演变路径的一个很好例证。中国在 1979 年启动了经济改革，新企业不断产生，跨省份贸易不断发展，外国投资者也可以进入中国投资。随着商务活动日益频繁，经济法官的案件也在不断增加。1979—1982 年，法院受理的商务纠纷案每年平均有 14000 件；到 1997 年，新案件上升至每年大约 150000 件——增长超过 100 倍”。与此同时，社区委员会组织这类传统调解机构仲裁的商务纠纷的数量却几乎没有增长。随着职业企业家的数目逐渐增加，非正式调解机制处理纠纷的能力正在弱化。

最简单地处理争端的方式是调解。调解迄今
还适用于处理大小各类案件，以及乡村和城市社区内部的矛盾。调解是一种低成本的解决争议手段，它存在于各种社会中。但是，调解也有它的局限性（专栏 6.1）。它缺乏强制力量，无法迫使争议的当事方达成和解；而且单纯依靠社会规范可能无法提供有效的激励机制。

古代近东地区、卡罗林根帝国（Carolingian empire）以及中世纪的法兰西就已经采用了更正式的方式，以动用公共调控力量约束争议各方。各种规划会成为自治式救助机制实施对象的人发起了这一程序。这些人可能是一些债务人，他们担心债权人将强行夺走他们的财产以抵偿债务，发起人（在这里，指债务人）请求法庭声明；在此类情况下，这种自助行为是不正当的。如果受理法庭同意，预期的被攻击目标将受到社会保护。如果法庭不同意，它便是认可使用民间力量去保证债权人获得赔偿。这种裁决方式实际上是现代法庭体系的萌芽。社会不是因或受压于一个当事方接受某种解决方式，而是强迫当事人必须接受。

这些关键因素——裁决具有国家支持的背景；基于独立的事实调查后作出，与通行的社会规范协调一致——是法庭和其他各式各样的调解模式的主要区别。强制执行的权利被完全地从私人个体手中剥夺了。这本身就能显著地降低发生暴力的可能性，并改善经济环境。

但是，为了让法庭有效运作，当权者必须也要守法。司法体系必须为专断的政府行为设置监督和制约机制。使得当权者守法这个目标，一如政府的历史一般古老。即使统治者接受这一原则，如何设计一个制度框架以判定政府是否违法、如何确定合适的制裁方案也是个挑战。

法庭一旦建立起来，其效率就取决于判决的速度、成本和公平程度，以及受害公民能否及时了解法庭进展情况。本章将集中讨论商事争端的解决机制，考察目前各个国家的法律和司法体系效率的决定因素。本章讨论了一些司法改革的内容，这些内容既可能是政府总体改革措施的一部分，也可能不依赖于全面的政治或法律体系改革，这种区别是很重要的。不同类型的制度改革可能会遭到不同利益集团的反对，这种情况在不同国家之间又有所变化，但也有一些领域的改革是无须担心遭到强烈反对的。

本章的一个主要发现是，司法程序的简化会
提高司法效率，同时，还能够降低成本，减少案件审理的延误现象。在许多发展中国家，由于复杂的司法程序降低了司法效率，考虑到这些国家行政管理能力较低，人力资本不足，发展初期阶段的腐败现象较多，采取措施不健全，这一点尤其值得注意。复杂的司法程序如果缺乏透明度，更易滋生腐败。如果存在支持性的制度、人力资本和其他资源的缺乏，复杂的司法程序就无法带来高成本，影响司法效率。

过去20年的司法改革实践表明，开放的信息流是重要的。有证据显示，在提高效率方面，引入法官的个人问责机制，使他们对司法体系的使用者和一般公众负起责任来，比单纯地增加财政和人力资源投入更重要。发展中国家可通过提供更多的司法资金来强化机制。在许多案例中，有影响力的公民社会团体和媒体扮演了监督者的角色，改变了法官和律师的行为（第10章）。强化责任机制还可以通过建立司法数据库实现，这些数据库使得案件易于查询，便于被操纵或误判，这样还能提高判决速度。个人日程表把一个法官的案件审理记录和他声称明确地联系起来。提供此类数据——即便没有任何强制执行机制——也有助于减少司法延误现象。司法官们处理案件的案结率和处理时间落实到个人，并可以提供给媒体时，统计数据在增进司法效率方面是最有效的。最后，如果授权司法分支结构承担起部分司法程序改革工作，就能够在司法程序透明度的前前提下，如果允许法官进行一定程度的创新和实验，将有助于提高司法效率。

提供信息、简化程序、强化责任这些措施所影响的不仅仅是司法成本和速度，而且也影响到公正性。在司法体系中，如果将过分依赖书面程序的案件转换成口头审证，将有助于使审判更简单、迅速、经济，同时不会损害公正，因为法官能直接接触到证据。从司法体系的意义上看，公正就是无论卷入纠纷的当事人各方性质为何，法律的适用都是一视同仁的。每个社会的价值观、政治和社会结构不同，对法律和法律的公正性的感受就会不同。不公正主要有两种原因。第一是司法裁决不能独立于政治决策，法院也无法保证政府其他部门会遵守法律，第二是当强有力的私人集团影响法庭判决时，也会产生不公平。

在处理商业纠纷时，如果提高司法质量，谁将会因此获益呢？事实表明，如果精心设计正式机制以执行合同，那么，每个人都会受益（见专栏6.2）。例如，如果破产判决机制有效，债务人和债权人也都受益。这事实也表明，更高效的司法效率可能对小一些的和非附属性的企业和公司更为重要。针对意大利、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、乌克兰和越南的商业诉讼的研究表明，那些刚刚设立的私人企业，如果没有建立在供应商和客户网络，缺乏明显的市场力量时，最有可能借助商业法庭解决纠纷。运作时间较短的企业，特别是国有企业，通常能够在法庭解决争端。类似地，一项针对印度尼西亚、韩国、马来西亚、菲律宾和泰国等国家中处于严重财务困境的公司的研究发现，那些附属于某一企业集团的公司更有可能正式破产的意愿如那一些非附属性企业的一半。相反，附属公司通常选择采用非正式的方式与债权人谈判，重新安排债务清偿事宜，它们更多地依赖信誉机制，而不是正式的法庭诉讼程序。最近对印度软件业的研究也证明了这一点，这一研究发现，年轻的公司明显地更愿意签订固定合同，承担复杂合同中的高额成本。这并不是由于其产品质量较差，相反，在生产高质量产品方面，年轻公司做得往往比老公司好。毋宁说，这一发现表明，运作良好的商务法庭的主要受益者是新的小公司，它们不隶属于私人企业集团或政府，由那些尚未具备社会关系的企业家经营。

本章起部分比较了世界各地的法律体系，然后对各国最近的司法改革经验进行了评价，进而讨论司法独立性的决定因素。本章将不讨论公众服务部门改革的问题，这是《1997年世界发展报告》的议题。

法律和司法体系的比较

不同国家的法律和司法体系由于效率的差异
专栏 6.2

谁将从更好的法院中受益？

在 20 世纪 90 年代早期，波兰和斯洛伐克的正式强制性权力机制崩溃，导致了一次对农民收款项的长期拖欠，这些被拖欠的款项最终被法院判决，但没有得到执行。作为应对措施，农业合作社试图建立自己的纵向联合的农产品加工公司，反过来，农产品加工公司向给它们供货的农民提供种子、肥料和投资支持，例如，波兰牛奶场兰德·奥来克斯（Land O'Lakes）的子公司给饲养奶牛的农民提供饲料款，并为挤奶设备提供贷款。这些民间机构发挥作用并取代正式的合同实施机制的同时，也增加了交易成本。在 20 世纪 90 年代晚期，波兰和斯洛伐克的司法能力增强之后，这些临时性民间机制就迅速消失了。

资料来源：Gow 和 Swinnen 2001, p. 5。

专栏 6.3

司法绩效调查

最常见的评估司法绩效的方法依赖于对公众感觉到的司法体系的弱点的调查。有一些调查依赖内部的法律专家对每个国家的相关文献进行总结，但缺乏有关司法体系的第一手资料；而其他的调查则将对象定位在企业经理，让他们表达对司法绩效的看法。

然而，人们的观察往往因其局限而受到影响。调查的覆盖面也因能否获得信息而有所不同，一般而言富裕国家的覆盖面大一些，虽然这些调查有不足，但确实传递了一些信息。国家越富裕，司法体系腐败程度越低。这反过来有助于其企业群的成长，并促进经济增长。其他资料显示，公众在看待司法的腐败问题时，很大程度上与他们眼中的政府腐败程度相联系。

有关司法效率的两个方面——速度和成本的新证据

本报告采用了一份有关执业律师的详细调查，以衡量 109 个国家的司法体系效率及公正性。
### 表 6.1
1995 年部分国家对司法体系的投入
（每 10 万人口）

<table>
<thead>
<tr>
<th>国家</th>
<th>职法业</th>
<th>其他司法人员</th>
<th>最高级别法庭（first-instance）受理的案件</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>21</td>
<td>117</td>
<td>29,294*</td>
</tr>
<tr>
<td>巴西</td>
<td>2</td>
<td>n. a.</td>
<td>2,739</td>
</tr>
<tr>
<td>厄瓜多尔</td>
<td>1</td>
<td>n. a.</td>
<td>10,476</td>
</tr>
<tr>
<td>英格兰和威尔士</td>
<td>5</td>
<td>4</td>
<td>4,718</td>
</tr>
<tr>
<td>法国</td>
<td>10</td>
<td>41</td>
<td>2,242</td>
</tr>
<tr>
<td>德国</td>
<td>27</td>
<td>69</td>
<td>2,655</td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>12</td>
<td>60</td>
<td>1,227</td>
</tr>
<tr>
<td>荷兰</td>
<td>10</td>
<td>n. a.</td>
<td>2,031</td>
</tr>
<tr>
<td>巴拿马</td>
<td>3</td>
<td>n. a.</td>
<td>1,656</td>
</tr>
<tr>
<td>比利时</td>
<td>12</td>
<td>70</td>
<td>2,261</td>
</tr>
<tr>
<td>葡萄牙</td>
<td>12</td>
<td>70</td>
<td>3,719</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>9</td>
<td>83</td>
<td>1,898</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*包括当场即时判决的案件。
n. a. 数据不详

资料来源：Contini 2000；Buscaglia 和 Dakolas 1996。

### 专栏 6.4
司法效率比较

为这份报告展开的一项调查分析了司法体系的细节方面。调查方法是向律师提出若干详细问题。该调查通过向 109 个国家的私人律师事务所发放标准化问卷，系统地比较各国的诉讼进度。这个调查提出了两个假设的案例，这两个案例代表了日常非不可解决的案件中的两种情况：(1) 租户被逐；(2) 债务追偿（如：在不常用支票的国家发生的一张已返还款项或一张发票案件）。

这两种案件代表了法院受理的各种商业纠纷类型。这里有采用了这两类不同规模的案件，目的在于检验调查结论是否可推及到所有民事诉讼案件中。在调查中提出的问题涉及到了一个国家的最大城市的法院在处理这两类案件过程中将面对的每一步骤，重要的是，这一调查同时研究了司法体系的结构——即在特定案件中原告在哪个法院寻求赔偿——以及作出司法裁决的效率。

在这一调查选择的案例中，假设当事各方对事实的认定是没有争议的，但原告仍想讨说法。法官则坚持站在原告一方，通过这种设定，这一调查将研究：如果法官遵从法律条款的话，各个国家能够实现的“公正”程度。我们假设不考虑判决后的情况，即只要翻开对判决有无提出反对，法官的判决总还是偏向原告。调查包括了司法过程中要求的步骤、每一步所耗费的时间以及原告的成本。原告的成本这一项提供了一个有关打官司的便利程度的可比较的衡量指标，而上述所有其他方面则涉及司法效率问题。该问卷区分了如下两个问题，什么是法律所要求的，以及实际操作中又是如何。

如下是所提问题的几个例子，你们国家在追偿逾期债务时，最常用的机制是什么？如果债务金额小，约相当于人均国民生产总值的 5%，或大多数的，相当于人均国民生产总值的 50%，这些机制会有不同的适用吗？这些机制由何类型的法庭运用？在债务追偿案的判决中，一般结论采用口头陈述吗？对于特定事实和适用法律问题，是采用口头论辩方式还是书面方式？

资料来源：Lex Mundi，哈佛大学，以及世界银行，《2002 年世界发展报告》背景项目。
了复杂程序的负面影响（图 6.1c）。配套制度包括规范法官动机的制度、提高透明度的规定、引导其他诉讼人动机的规定，以及更清楚的实体法性质的法规。

另一个区分司法体系效率的因素是处理案件的法官的类型。首先，有些法官可能是主持一般管辖权法庭的，也有些是主持特定管辖权法庭的。特定管辖权法庭是指诸如小型诉讼庭或破产法庭等专业法庭，以及诸如仲裁委员会和治安法官等替代性争议解决机制。其次，法官或法庭成员可能不是接受过职业培训的专职法官，而是仲裁者、行政官员、商人、或任何其他外行，他们的主要职责不是作为法官或法庭成员进行判决，而是被授权听证和裁决案件。

澳大利亚、比利时、新加坡以及美国等国家对法官的要求相对较低。相反地，厄瓜多尔、埃及、阿拉伯共和国、意大利、黎巴嫩和摩洛哥等国哪怕在处理简单的债务追偿案件时，也要由一般

专栏 6.5
诉讼复杂性指标

这一指标衡量的是：一般而贸易纠纷进入司法程序后有多复杂，因而一个非法律专业人士利用法律程序去维护自身利益的难度有多大。这一指标划分了从 0 到 1 的若干个等级，1 表示诉讼特别复杂，而 0 则意味着相反。这一指标内容五个权重相等的变量：

法律用语或辩护。这描述了在司法程序的不同阶段用到多少法律语言或法律辩护。

通知律师。这描述了申诉的通报过程（过程服务）和最后判决的通报过程中的复杂程度。

法律代理。这描述了在案件处理过程中，是否有法律或实际操作的规定，要由执业律师来为案件提供法律援助。

申诉的复杂性。这评估为案件准备和提交申诉的复杂程度。

图申诉而中止强制执行，最后判决是否可以因申诉方提出上诉而中止执行，直至上诉被裁决。

文件来源：Lex Mundi，哈佛大学，以及世界银行，《2002 年世界发展报告》背景项目。

图 6.1
(a) 复杂的程序降低了效率

(b) 鲁国国家也有复杂的程序，但是……

(c) ……鲁国国家司法体系效率更高，因为这些国家配套制度完善，能力较强

注：数值越大，表示效率越高（图 6.1a 和 6.1c）或复杂程度越高（图 6.1b）。

文件来源：Lex Mundi，哈佛大学，以及世界银行，《2002 年世界发展报告》背景项目。
管辖权法庭的职业法官听证。这增加了诉讼的公共财政负担，也极大地延长了每一次审判的周期。

另一个补充性衡量指标是法律援助的类型。法律援助体系对于帮助一个外行上法院打官司是必要的。正如本节所述司法改革的讨论所指出的那样，聘请职业法定代理的必要性极大地增加了诉讼成本，这对贫困的社会成员而言无疑是打官司的障碍。这份报告所涉及的案例中，很少有国家强制要求职业律师作法庭代表，有这种强制要求的多是中、低收入国家，例如厄瓜多尔、黎巴嫩、摩洛哥、菲律宾以及委内瑞拉。

在不同国家，有关商贸纠纷的简易民事诉讼案的处理周期有很大差别。在丹麦、日本、新西兰、新加坡以及美国，处理小额贷款追缴案——标准的金额相当于人均国民生产总值的5%，只需不到3个月即可达成判决。

不同国家对判决结果的执行有很大差别。最富有的那些国家在处理小额贷款追缴案件中，在法官作出判决后，执行过程平均耗时64天。而最贫穷的国家情况较糟，即使法院已经下达了判决书，平均也要花192天才能够获得债务偿付——这是很长的一段时间，特别是对于那些无法获得信贷融资的小本生意。

收入水平相当的国家之间司法体系也有差异，执行判决的时间就是差异之一。在最贫穷的国家中，仍然以债务追缴案件为例，从判决到执行在加纳只需18天，但在塞内加尔则要大约450天。这种执行效率的差异再次证明，发展中国家对司法体系进行简化改革是可能的，这种改革对企业主和小微企业通过法庭解决纠纷是有力的。这意味着，政策制定者们现在无需等待条件成熟以推动司法体系的全面改革，而可以先期对某些方面进行改进。当大范围的司法改革可能招致政治阻力时，在短期内采取其他措施却是可行的。在某些情况下，有效的改革可能意味着建立起一个新的制度框架，比如专业法庭，而不是对现有制度进行修修补补（参见下面对司法改革的讨论）。

这一调查表明，各个国家的具体法律条款及法律执行机制存在着很大的不同。首先，同样的案件的判决速度在不同国家差别很大。例如，为处理一个涉及被退还支票的经济纠纷，审理时间可能从35天（新加坡）到4年（斯洛文尼亚）不等。其次，这种差别很大程度上可从司法程序结构的角度来解释，包括大部分程序是以口头为主还是以书面为主；是否设立了专业法庭及小型诉讼庭；在审理过程中或者之后提起上诉的可能性；允许上诉的次数。第三，司法体系的某些特征极有可能与高级法院的绩效有关，例如，是否存在口头程序和连续开庭制度（法庭能连续若干天审理，直到案件审结）很大程度上决定了经济纠纷的审理时间长度（专栏6.6）。

这一研究也表明，哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、摩洛哥及塞内加尔等这些国家司法诉讼的90%，以及阿根廷、洪都拉斯、西班牙和委内瑞拉等国家全部的司法程序均是书面的。相应地，追缴债务案件的司法过程在洪都拉斯平均要持续120天，阿根廷要持续300天，塞内加尔要持续432天。一些工业化国家的司法程序中，书面程序也占主要部分。例如，在挪威和日本的债务追偿案件中，80%的司法程序要求书面材料。然而，这些案件的审判期却相当短：分别平均只需90天和60天。事实表明，在贫穷国家，复杂的司法程序带来特别多的问题，这些程序有可能引起腐败，如果考虑到这些国家行政管理能力较弱，这些程序可能根本不合适。因此，这些司法程序有时成为阻碍穷人打官司的壁垒。

为了建立有效的司法制度，政策制定者们设定的目标都是建立能够经济、迅速和公正地审理案件的法院，同时最大限度地方便当事人打官司。这些因素不是彼此孤立的，存在一定的替代关系。然而，事实表明，这些要素之间只是存在部分的相互替代关系。举例说，当司法运作效率很低时，用以改善速度的措施并非必然会牺牲公正。最近阿根廷的一项研究表明，政策制定者并
专栏 6.6
突尼斯的债务追偿

在突尼斯，小额逾期债务的追偿通常是由一种特别程序完成的，这一程序是由总司法官主持的injonction de payer。在债务已被确认的情况下，法官发出付款指令，债务人不得违抗这一命令。因此，民事诉讼就无需通常的处理过程、抗议、听证及证据收集等程序。平均而言，整个过程从案件受理到付款不会超过一个月。

这种简化的程序不要求聘请律师代理，法律成本非常低。如果有律师代理出庭，大约要花费54美元；如果原告自辩，则其成本为零。当事人无须为法官作出的指令支付法庭费用，只须支付执行费用就可以了，一桩实际的收回债务案件大约只要20美元。相反地，许多经济发展水平相当的国家处理小额债务追偿案件时，花费的时间更长，成本更高。例如，在委内瑞拉，小额债务追偿案件有一个复杂的过程。从案件下告到债务清偿，涉案当事人和法官需经过31个独立的司法程序，整个过程的平均周期大约为一年。而且要求当事人必须聘请法律代理。其他多数拉美国家均是如此。委内瑞拉的小额债务追偿案件的处理成本也极其高昂，平均下来，律师费就要约2000美元，而法庭费用则高达2500美元。

资料来源：Lex Mundi，哈佛大学，以及世界银行，《2002年世界发展报告》背景项目。

双方没有对这些替代关系的制约，若没有体现司法体系的公正，也没有必要在审理案件时争纷，但不少政策制定者总以存在这些替代关系为借口，希望维持现状。

不论是否要求聘请法定代理，复杂的司法程序和高额成本均妨碍了民众借助司法体系解决问题，特别是社会中的贫困成员。例如，当司法程序中书面程序居多，而不是口头程序为王的话，打官司就不是一件容易的事（图6.2）。

一个国家的法院处理案件的类型不同，就应该选择相应的政策来处理案件。处理案件的司法程序必须与案件标的的价值、重要性和复杂性成比例。价值较低或者相对简单的案件应采用更简便快捷的程序，以消耗更少的法院资源。例

如，涉及小额钱财的纠纷应由小型诉讼庭处理。世界银行正在帮助多米尼加共和国建立这种体系，因为该国80%的经济案件标的值不高。

政策选择应该体现公众的偏好。例如，最近的实证性工作显示，诉讼者十分看重向中立的裁决者陈述他们所知的事实真相；也就是说，如果在法官面前口头陈述作为特别“公平”。实际上，“出庭日”这个因素比包括纠纷的实际解决结果在内的其他因素更重要。

司法改革举措

工业化国家和发展中国家提高司法效率的初衷大相径庭，但是有三个主题始终贯穿其中。

1. 强化法官的问责机制。对公共部门的雇员而言，保证其切实负起责任来体现了私人部门的契约要求。按照契约要求，法官是应该提
供高效的裁决服务的。然而，司法体系的制度特征和配套制度（比如媒介）会影响法官判案的动机。向世界披露司法运作情况及监控司法行为对于纠正法官的动机、强化法官的责任起到关键作用。来自公众社会的压力也可强化问责机制。

简化程序。司法程序的简化可以带来更有效果的结果。简化可以通过用口头听证取代书面听证或者设立专业法庭实现。繁琐的程序可能会损害公正，但过于简单的程序会显得很不正式，也会损害公正。然而，如前所述，发展中国家的司法体系受到能力限制的同时，也受害于程序过分正式和复杂。

增加资源投入。在一些国家，司法资源严重匮乏。在这种情况，投入额外的资源对提升司法效率有一定作用。但在大多数情况下，若希望增加的资源能够提高效率，就必须辅之以更多基础性改革，比如扫除所有显而易见的繁琐司法程序及无效率部分。最近，菲律宾最高法院要求大幅增加公共资金支持。然而，根据菲律宾一个非政府组织公共资源管理中心的研究报告，在法庭书记员和法院行政管理人员办公室中，存在大量的重复性处室及职能设置。在最高法院的不同部门设有11个相互独立的记录室。这些记录室尚未利用电子技术或者手工操作联系起来。每一个记录室都有自己的记录、存档以及编档职能。据估计，如果把这些冗余部门从司法体系中消除掉，司法部门预算8%的资源就可以用在其他用途上。

法律责任
如果让法官对其行为负责起来，司法体系就能变得更有效率，法官们判案的速度就会更快、更公正。法官的行为动机会影响司法表现。反过来，制度设计会影响法官的行为动机。影响法官动机的一个主要途径是公开有关司法运作的信息，这使得法官的表现得到监控。常用的一个方法是对特定类型的案件设立法定处理时限。尽管法定时限已经成为对付低效审判的普遍手段，但是截至目前为止，其结果仍然不是很理想。例如，在美国，限时措施起初由最高法院设置，但现在已经推行不下去了，部分原因是很难对司法活动进行监控，缺乏客观的方法去分辨一个案件的拖延是因为立法本身有缺陷，还是法官不能胜任其工作。另外一个例子是，阿根廷和玻利维亚虽然要求法官限时审理案件，但这很少付诸实施。

有些司法体系要求每个法官以个人日程（individual calendar）为基础开展工作，这种制度在一定程度上取得了成功。在此类制度中，一个法官自始至终跟踪处理一桩案件。形成对比的是，在主管日程（master calendar）制度下，法院可以把同一个案件的不同部分分配给不同的法官。主管日程也有一些优点：在一件案子中，当一个法官因病无法工作，或者工作量过大无法兼顾时，案子可以照审不误，而且，法官可以在他们的业务领域专业地处理案件。同时，主管日程也有一些缺点：没有一个法官完全熟悉整件案子，不同的法官断断续续地处理同一案件，而且——如果在主管日程中一个案子要用很长时间的话——这种制度很难确定谁对这个案件负责。一些研究发现，个人日程制能够减少审判次数，不仅是因为法官能够更加专注用时间，而且因为法官更具责任感。

采用准确的统计数据会减少拖延现象，因为法官会关心其声誉，这种效果在哥伦比亚和危地马拉都有过报道。美国降低审判延误的经验显示，凡是与案件审理相关的问题，如过度拖延，都能单独追溯到特定法官的头上；个人日程制能使法官工作更卖力，而且处理案件更有效率。更宽泛地说，法官将根据案件对其声誉是否造成影响以及造成多大影响，来决定是否拖延审理以及拖延的严重程度。然而对声誉的关注程度是很难测量的。诸如通报司法统计数据之类的改革就很有效，因为它为评估一个法官的效率提供了基准，并因此影响他们的声誉。

除了硬性统计数据之外，如果法官对名誉还存有兴趣，并希望获得较高声望的话，提高
司法事务操作中的透明度也会提高司法效率。17 这已经被一些工业化国家所证明。当法官公开审理时，律师、诉讼人、媒体及公众均可旁观其活动。有一项研究考察了纽约州司法过程电视直播的影响，结果发现，这种监督机制在提高审判质量的同时，使得审判的效率也提高了约 1/3。18

公民社团在强化司法问责机制方面扮演着一个角色。例如，1994 年，阿根廷国家现代化基金会及企业发展研究所发表了一份报告，主要内容是：提高透明度是司法改革建议的一部分。还是在阿根廷，伯多•修达达诺（Poder Ciudadano）和其他公民社团组织组建了一个委员会，以跟进新法院的工作。这个团体要求公开参与法院的听证会，并要求法院就其运作情况发布报告。

在菲律宾，卓越司法基金会、国家公民自由选举运动组织以及马卡提工商俱乐部在 1992 年即发起了庭审观察项目。他们派出两名观察员，通常法律专业学生，在法庭开庭时进入法庭，呆很长时间。观察员在每一次到访后，根据直接观察结果或者涉案律师及检举人的调查结果对法官进行评级。评级内容包括法官对法律的熟悉程度以及审理过程等，评级指标包括法官的机敏性、效率和礼节。这一项目启动后不久，媒体注意到法官的行为已有改观，且法庭的工作效率也显著提高。19

简化程序和结构性改革

简化司法程序及其实施过程有助于提高效率（如图 6.2 所示）。本节主要讨论三种类型的简化程序或者结构性改革措施：设立专门法庭、建立替代性争议解决机制以及简化法律程序。

专门法庭。设立专门法庭可以改变审判结构。这些法庭可以专注于特定事项（如破产法庭和商务法庭），或者依据涉案规模而设。在所有的司法改革中，设立或扩展小型诉讼庭是较为成功的，这有许多例子为证。例如，巴西的小型诉讼庭已经将处理案件的时间减少了一半，增强了司法公正。20 在中国香港，小型诉讼法庭从案件受理到第一次听证只需 4 周时间。

这种法庭在工业化国家中也很普遍。英国的小型诉讼庭在历史上是成功的，最近该国提高了这些法庭的门坎，5000 英镑以上的争端才能提交小型诉讼法庭审理。小型诉讼法庭在澳大利亚、日本和美国也很普遍。

具有特定领域裁决权的专门法庭也能提高效率。包括德国、日本及荷兰在内的很多国家设立这类法庭的目的是为了帮助债权人更有效地收回债务。厄瓜多尔的劳务纠纷法庭已经减少了案件处理时间。许多专门法庭都强调仲裁及调解，因此，专门法庭之所以带来一些积极的成果，也是因为它们强调替代性解决方式的结果。21 如果专门法庭去掉那些通行的民事法庭程序的话，就可以引入简化的步骤。例如，坦桑尼亚最近设立了简易法庭，案件处理时间就从平均 22 个月减少到 3 个月。22 坦桑尼亚刑事法庭设立的政府、私人企业及国际捐款者共同努力的结果（专栏 6.7）。

替代性争议解决机制。在那些司法体系无效率的发展中国家，替代性争议解决机制可取代无效率的正式法律程序。替代性争议解决机制的内容很广，从不正式的以社会规范为基础的调解方式到正式的拥简单法律程序的仲裁庭均属于这一机制的范围。这些机制可能由社区或国家运作。随着正式机制的完善，规则法院的作用增大，更大比例的案件将在这些法庭得到解决。最后，当法庭变得更有效率，而且其判决是完全可以预期时，庭外解决的案件相对于法庭立案数也会增加。

替代性争议解决机制的经验一般而言是积极的。许多成功的专业庭和本土法庭在判案时也会考虑采取有效的仲裁和调解措施——包括荷兰的 Kortgeding、厄瓜多尔的劳务纠纷调解庭、秘鲁的治安管理机构、拉美的调解中心、印度的 Lok adalats 以及俄国的 tretieiskie 法庭。23

在发展中国家，替代性争议解决方式可以减少腐败机会。当司法体系与其他机构处于竞争状态时，很少有可能从诉讼者那里获得租金。社会上穷的那部分人和不附属于大企业集团的公司最有可能因为案件不被受理、法院腐败和低效率
专栏 6.7
坦桑尼亚专门商务法庭的创设

作为国家最高法院的一个专业分支，坦桑尼亚商务庭于1999年设立。它启动之时，恰逢坦桑尼亚政府决定采用市场经济体系，因而希望通过建立法律和司法体系的进程，以支持市场改革。

商务法庭受理案件的涉案金额一般超过1000万坦桑尼亚元（Tsh）（约12500美元），和最高法院一般分支机构相比，商务法庭的费用较高。商务法庭受理案件的起诉费用约占涉案金额的3%，而一般分支机构最高不能超过1200000坦桑尼亚元（约15000美元）。高额费用吓退了许多诉讼者，这些诉讼者转而求助于最高法院。商务法庭的初审或口头辩论过程在坦桑尼亚司法体系中是很拖沓的一个环节，而在此过程中是不能提起上诉的，直到案子了结。

商务法庭可以将所收取的费用归为已有，以充实其年度预算。而一般的分支机构必须将所收取的费用全部上缴给财政部。这意味着商务法庭的资金来源更稳定，更及时。从1999年9月到2000年11月，该法庭受理的案件平均涉案金额约为5200万坦桑尼亚元（约65000美元），其中，大约一半涉及债务追偿，1/4涉及其他合同争议，余下的民事侵权行为、商标、财产、公司法、保险或税务诉讼。银行和金融机构是商务法庭的常客。商务法庭受理的案件中，大约80%是通过调解或结案谈判方式在庭外解决的。

资料来源：Finnegan 2001。

而受到不利影响。孟加拉国建立调解机构的经验表明，即使预算相对较低，获取透明、快捷和便利的司法裁决仍是可能的（专栏 6.8）。有证据显示，只有在各当事方均理解裁决过程的情况下，司法执行才是最有效的。调解的合法性很大程度上依赖于各方遵守法庭裁决的动机。在多数国家，这种动机源于社会规范，事件再次发生的预期，或是法庭采取行动的威慑作用。正如孟加拉国的经验所证实的那样，调解过程中的透明度是重要的。

对自发的或是其他形式的替代性争议解决机制的主要批评是，要想这种机制运作得更好，前提条件必须很高。换言之，如果争议当事人预先能够知道法庭的判决结果，就可能利用问题的动机；法庭对替代性争议解决机制形成了补充。然而，对许多发展中国家而言，情况显然不是这样的。在这些国家，替代性争议解决机制只是一种补充。即使是以这种方式运作，它也需要有效地代表裁决所涉及的目标团体的利益。举个例子，印度的lok adalats不是很受欢迎，因为它们往往无法给受害者足够的赔偿，这些受害者又因成本过高无法到法庭打官司，维护其权利，这些人往往是比较贫困的社会成员。

虽然很少有人质疑自发的替代性争议解决机制的价值，但是对强制建立起来的机制却难于下明确的结论，这种机制可能带来始料不及的后果。部分原因在于事实上诉讼者并非受限于仲裁
结果。例如，他们可能在强制仲裁之后走向法庭以解决问题。自发的仲裁系统可能由私人社团或是政府设立。例如，在美国，那些处理民事纠纷最有力的法院往往需要耗费大量的处理时间。广泛采用和解的方式既不能缩短处理时间也不能提高司法效率。将案件提交到强制的仲裁机构对处理时间、律师的工作时间数或者律师的满意度并没有重大影响，也无从实测到让律师感受到公正。在一些调解案件中——例如日本和拉美的一些国家——调解者同时也是法官。这种状况可能在程序上是不公正的，因为法官可能强迫当事人达成一个和解方案。由于开展调解工作和在法院行使司法权的是同一官员，所以当事人不敢在调解过程中过于坦率。

程序法。案例研究显示，简化程序法能提升司法效率。民法国家（civil law countries）司法无效率的一个普遍原因是书面程序比口头程序多得多。在拉美，这一点特别重要。在意大利、巴拉圭和乌拉圭，从也重于书面程序向口头程序转换取得了积极的效果。在荷兰，the kort geding——从技术上说，这是一个初始决定程序——已经非正式地发展成为一个实体法的简要过程。一个 kort geding 只需一次口头听证。每个当事人提交其讯子，马且回复。法庭院长在一次全面审理中就会提示当事人胜诉的机会，这样在口头听证结束的同时，当事人双方也达成了和解。平均而言，kort geding 案子耗时七周。在小型诉讼庭和专业庭中，口头程序往往都占主导地位。

简化程序有助于提高效率，原因在于：程序越复杂，透明度越低，问责机制越弱，官员承受施压等腐败行为的空间就越大。程序简化后，诉讼人的满意度提高了（对程序进行整合后的英国小型诉讼庭，以及秘鲁的治安管理机构就是例子）。小型诉讼庭的效率也是由程序简化推动的。确实，英国的国小型诉讼庭的运作不是独立的，多年来，郡县法庭的司法程序均作过一些小小改动以更好的处理小型诉讼案。

程序化的总体效果在于以前的程序有多繁琐。对涣散的司法体系进行改革，在短期内会导致受理案件大幅增加，但从长远来看，改革将带来优良的司法服务，提高诉讼人满意度，便利民众打官司。

对决定司法程序自身的体系进行整合是有意义的。如果每一项程序性变革都必须通过立法，那么，试验和革新将会变得很困难。可以把决定法院组织结构和运作程序的立法权力部分地授权给司法部门；乌拉圭的经验证明这样做是有益的。或者，立法机构可以给单个法院部分授权，以鼓励更大的灵活性。英国正是这样做的，英国小型诉讼法庭的法官有权采用任何他认为是公正和有效的程序。因此，许多程序已被采纳，因为这些程序有助于提高公正性，保护被告，使穷人也能够打官司。但是，对司法体系自身也需要进行监督和制约。如果同时能够采取强化问责机制的措施，改进程序的权力最好是由移交给法官。

然而，并非所有简单程序的努力都是成功的。简化方案的设计要和具体国情相适应。因此，这项工作需要作一些试点。罗马尼亚的经验表明，小型诉讼法庭受理案件的金额限制或者小型诉讼法庭与司法体系中其他部门的关系等问题对于改革将造成何种影响十分重要。2000年10月，罗马尼亚政府通过了一项法令，其目标是降低商务庭的工作量，减少拖延案件的情况。然而，事实表明，一些改革措施已经削弱了司法系统内的竞争因素。人们无法根据自身情况自由选择是在处理小型企业诉讼案件的法庭 the Judicatiorii 打官司，还是在全面裁决法庭 the Tribunale 打官司。以前，自由选择法庭可使企业避免案件被拖延审理并导致较高成本。

影响程序改革以提高司法效率的另一因素是法律本身。当法律对权利与义务界定不清，而且其他制度框架很脆弱时，通过程序改革来提高司法效率可能效果有限。例如，当多数土地还没有所属主人时，土地的占有是不确定的，没人知道法庭对于有争议的土地案件将如何裁决。如果推出一个土地财产所有权项目，就会提高司法效率，秘鲁的经验证明了这一点。多米尼加共和国的经验显示，家庭和商务法律的实质性改变——减少监护案中的性别歧视，使商务法规现代化，
对债务人实施更有效的处罚措施——对成功的司法政策都是必要的。如果要提高小型诉讼法庭的效率，实质性的简化也是必须的。

增加资源投入

司法官员和改革者都认为缺乏资源和工作人员是效率低下主要原因。然而，目前尚没有清晰的证据表明，增加资源投入就有明显成效。来自美国、拉丁美洲及加勒比地区的国家的数据显示，总体资源水平和案件处理时间之间没有相关性。进而言之，许多增进效率的措施，包括增加资金投入以及其他举措都是同时实施的，这使得很难把增加资源投入的影响和其他因素的影响分离出来。

事实表明，尽管有些司法体系作出了巨大努力，但是由于资源严重低下，往往收效甚微。此时，如果增加资金投入，将有利于暂时缓解司法体系内的案件积压状况。在短期内，突袭式地注人大量资源以缓解案件积压状况是能够取得良好效果的。但是，如果缺乏更深层次的改革，这些效果将无法维持。在司法部门引入电脑系统或者其他机械设备，这通常是世界银行资助项目的组成部分，已经帮助拉丁美洲减少了司法拖延和腐败现象。引人以计算机为基础的运作系统，增加资源是必需的。这种改革大幅降低了腐败现象，原因可能在于。机械化管理系统强化了问责制度。电脑化的案件存档比起它所取代的书面存档更准确，也更易于处理，而且更多的人可以看到这些资料，因而对其进行篡改操纵更为困难。

总体资源水平与司法效率通常并没有相关性，但是，如果资金极度短缺，投入资源还是可能有效的。举个例子，在乌干达，某些法院的案件积压问题主要是由文具短缺造成的，当其他法院向它们捐赠了纸张后，这一问题就解决了。柬埔寨最高法院认为，资金短缺使得法官及法律工作者的差旅费也更加困难，蒙古最高法院因为资金短缺，已放弃了巡回司法工作。充足的资源还有助于改善管理。很多的司法部门效率低下的一个主要表现就是法官必须负责行政管理工作，比如在付款支票上签字、订购办公用品等。哥伦比亚和秘鲁的法院以及危地马拉的公共事务部将办公室的行政工作集中起来，交给经过行政管理培训的雇员管理，这样就提高了效率。

公  平

若想获得良好的社会治理，就要建立无偏差的和公正的法律制度框架。这意味着要保证司法裁决的独立性不会受到政治干预。让司法部门不受政府的干预以及争议当事人的影响，就是对法制的最大制度支持。如果法律或法院在其运作中被认为具有帮派意识或武断的特点，司法体系在维护社会秩序上的作用将会降低。正如前面部分讨论过的，要想得到公正的司法裁决，就必须建立机制让法官对其行为负责。司法的独立性要和司法体系中的问责机制结合起来，才能确保公正。公民社团组织和传媒在监督司法运作中扮演着关键角色。司法体系中如果缺乏监督机制就会纵容独断。

保证司法不受政府干预

如果司法改革定位于提高司法决策的质量和公正性，那么最好是集中力量培养政治上独立、无畏于胁迫的法官。建立一个监督和制约机制也有助于提高公平和公正。为此，司法独立需要和社会问责机制联系起来。此类问责机制的渠道既可以来自媒体和公民社团组织，也可以在司法体系自身内部建立。这一点在上面已讨论到，第10章将有所论述。

为本报告开展的一项研究收集了71个国家的宪法资料，考察了保证司法独立性的三个因素：最高法院法官和行政法官的任期、对政府行为展开行政审查的可能性、司法制度在解决争议时的作用。同一研究也分析了司法独立性是如何在一个国家强化产权实施机制的（图6.3）。

任期。当法官拥有终生任期时，一方面，他们会较少受到直接的政治压力的影响，另一方面，他们不大可能由在任的政府人员任
“造法”的权力，因为司法实践本身就是一种法律资源。当法官的裁决被认为是一种法律资源时，他们就具有更大的独立性。实际上，许多法律学者认为，作为一种合法的法律来源，判例法的存在能够最清晰地表明司法独立性。在一些国家，判例法虽然不合法，但实际上也是存在的。例如，法国大革命虽然剥夺了司法体系的立法权力（即监督行政机关的权力），然而，诸如法国和德国等民法国家的法官仍然很重视司法判例。

在前面所提到的研究中，71个国家中有53个国家的最高法院法官的任期是终身制的。这些国家包括阿根廷、埃及、俄罗斯、伊朗和印度尼西亚。高等法院法官的任期超过6年但非终身制的国家包括海地、日本、墨西哥、保加利亚和瑞士。高等法院法官任期低于6年的国家有中国、古巴、洪都拉斯和越南。行政法庭法官的任期情况与高等法院法官差不多。

下面要介绍的一个指标也可以用来衡量法院在处理政府和公民之间争端时的独立性。这一指标包括如下两个方面内容：一是在处理行政争议时，哪些法院拥有最终裁决权，二是这些法院法官的任期。行政法官可以审理其领域内的许多重要纠纷。在包括法兰西和意大利在内的17个国家，行政法官法官的裁决即是最终裁决。在另外的50个国家，包括孟加拉、肯尼亚、莫桑比克、英国以及美国，如果对行政法院裁决不服，可以上诉到普通法院的法官那里。允许将行政法院的裁决上诉到普通法院这种机制意味着，最高法院将拥有对行政法院判决的最终裁决权。

不管一个国家的法源如何，最高法院对行政案件进行监督都是可能的，但在普通法系国家，这种现象更为普遍。在90％的英国法系国家中，最高法院都拥有对行政案件的终审权。但是，在法国和德国法系国家中，只有67％的国家的最高法院拥有最终裁决权。只有为最高法院配备独立的、拥有权威的法官时，对行政法院的判决进行审查才构成对行政官员权力的有效制约。90％的英国法系国家和80％的斯堪的纳维亚国家
中，对行政行为的审查是由终身任期的法官执行的，并且有可能进一步接受最高法院的审查，同时，只有 37.5% 的法国法系和 16.7% 的德国法系国家有此作法。39

在所有英美法系国家，判例法都是一种法律资源。同时，所有的斯堪的纳维亚国家和 80% 的德国法系国家也都是这样认定的，如德国、日本、韩国和瑞士等国家。法美法系国家的情况居中，这些国家中有 36% 承认判例法也是一种法律资源，包括法国和美国制定宪法的许多拉美国家。不同法系国家对待判例的这些差异，由于最后法院最终解释法律的法官的任期不同而被放大。例如，在英国法系和斯堪的纳维亚法系国家，最高法院的法官不仅有造法权，而且任期是终身制的。

有资料显示，法官相对于政府的独立性可以在任何法律体系中实现。主要的约束条件不在法律体系的性质，而是决定司法体系独立程度的政治因素。对专制的政府行为进行监督和建立起政府的问责机制对于所有司法体系的发展都是很关键的。许多发展中国家可以通过赋予法官终身任期来提高司法独立性，也可以通过授予他们造法权和允许最高法院审查行政案件而实现。

除了以上三种途径外，还有其他方式可以强化司法独立性。第一，可以用立法的方式把对司法体系的资金投入确定为政府预算的一定百分比。通过这种方式，司法资源就不可能被轻易削减。正如专栏 6.8 所示的坦桑尼亚商务法庭的例子，大多数法院的费用均可划入法院预算。公共资金只有在补充这个预算后，才能用以充实政府预算。第二，司法案件的交一次过程必须经过法官的书面同意。这一规定首先于 1967 年在法国确立，像澳大利亚这样的国家更有必要采用这样的规定。这个国家的媒体最近报道说，在法官作出不利于政府机构的裁决后，该法官的案子被重新分派给其他法官审理。第三，法官的职位晋升标准如果是透明的，将有助于提高法院的政治独立性。世界上许多国家是由行政官员或者立法分支机构来决定法院内部的任命和升迁事项。这样，在腐败程度较高的国家，政府官员和法官之间的垂直有度评述的机会。

私人当事人的胁迫

强有力的私人利益集团的胁迫可能和政府干预一样会导致法官作出武断的裁决。例如，在哥伦比亚，嚣张的毒犯对法官及其他家庭成员的生命安全就构成威胁。仅在 20 世纪 90 年代，就有超过 60 个法官被暗杀。解决此问题的唯一方式是设立“不公开露面”的法官或陪审团，由他们裁决案件，同时不让公众知道他们的真实身份。这一方法在哥伦比亚已成功试行。但是，即便如此，也不足以保护法官。在一个腐败社会中，即使是不公开露面，法官的法官也可能被暴露。

另一个影响法官判决的渠道是贿赂和腐败。许多国家法官的薪水比其他公务员的工资要低，和私人律师相比，就更低了。这可能导致法官为了钱财出卖正义。然而，很少有国家能够像新加坡那样，承受得起付给法官 500 000 美元的年薪。在过去 10 年中，很多国家将法官的工资水平和其他公务员挂钩。例如，在乌拉圭，高等法院法官的薪水相当于内阁部长。然而，仅仅依靠薪资的增长，尚不可能消除司法体系中、阶层腐败现象，这种措施只可能消除小规模的行贿受贿行为，因为法官没必要依靠小恩小惠去补充其收入。当然，迄今为止，尚无系统性证据证明这个问题。

结 论

在市场经济的培育过程中，司法体系扮演着重要的角色。它通过许多途径发挥作用：解决个人当事人之间的纠纷；解决个人和社会当事人之间的争议；为个人和社会组织在正式体系之外的行为提供准则；影响社会及其规范的发展进程，同时受其影响。这些有助于社会建立起法律和秩序，并推动市场发育，促进经济增长，降低贫困。司法体系要在提供快速的、负担得起的判决——即可获得的判决——和公平的判决之间找到平衡；这些都是司法效率的要素。

司法改革，和其他的制度改革一样，通常会
存在政治上的困难。在考虑这一领域的制度改革时，认识到不同制度要素之间的互补性是很关键的。许多因素都影响司法运作——例如，工资及晋升机制、程序法、实体法、律师和法官的能力，以及人们感觉到的与法院的相关性。并非所有影响司法运作的因素实施起来在政治上都同等困难，这一点很重要：制度是以一个系统的形式发挥作用的，一个部分的某一项改进会影响整个系统的效率，也即说，制度制者在酝酿更大的改革的同时，要推动各种小范围的改革以提升效率。

成功的司法改革有赖于强化法官的问责机制，即，为他们有效工作提供激励机制，简化程序，以及适时增加资源。影响司法问责机制的一个最重要的因素是司法透明度，也就是提供足够的信息，以易于监控司法运作，对法官的声誉形成影响——例如，建立司法数据库就可以使案件易于跟踪，并难于被操纵和误判。

简化法律程序有利于增强司法效率。例如，对于过分依赖书面程序的司法体系，如果转向以口头听证为主，就有利于使审理过程更简单、快捷和经济，同时不损害审判的准确性。在不同法律传统的国家，这种改革都提高了司法体系的效率，便利了民众打官司。小型诉讼法庭和治安管理机构在很多国家很受欢迎，其原因是它们采用通俗的工作语言，并大大简化了程序。对于配套制度很脆弱而其他类型的改革可能在短期内很难铺开的国家，司法程序的简化就显得特别重要了。司法程序的简化也可使贫困的社会成员受益，便利了他们打官司。替代性争议解决机制——以社会规范或简化的法律程序为基础——也会便利弱势群体获得法律服务。将改革的具体细节部分地授权给司法分支机构，能加速司法创新和试验的过程。

如果司法改革定位于提高司法裁决的质量和公正性，那么最好着眼于培养政治上独立、无畏于胁迫的法官。建立司法体系的监督和制约机制也有助于提高公平性和公正性。为此，司法独立性需要得到社会问责机制的配合，发挥社会问责机制作用的渠道是自由媒体和公民社团组织，问责机制也可以直接建构于司法体系自身之中。
在所有作用于人类事务的力量中，没有比竞争的力量更强大的了。

——亨利·克莱，1832年

长久以来，竞争一直被认为是促进经济发展和增长的重要力量。在19世纪，亚当·斯密就指出，中国由于缺乏与外部世界的竞争，限制了这个国家当时的增长和发展前景，也影响了贫富差距（专栏7.1）。中国随后的历史——这个落后的国家被外国列强侵略和占领，之后又由于财富和收入分配不公平引致共产主义革命——似乎印证了斯密的先知先觉。西欧历史上出现了许多有关制度变迁促进或限制竞争、抑或竞争促成制度变迁的事例。在某些情况下，政府推动了制度变迁。例如，20世纪，鉴于同业公会纵容了城区某些行业的垄断，瑞典政府取消了同业公会，以促进乡村地区的生产发展。在另外一些情况下，有利于竞争的制度变迁则无须政府干预。例如，同样处于20世纪，由于新兴的工厂增强了市场竞争，德国的行业协会逐渐丧失了其权力。

竞争——无论是来自国内还是来自国外——都会改变现行制度的效果，进而促进世界范围的制度变迁（第1章）。竞争也可以代替某些制度所起的作用。有证据表明，即便是与有效的破产制度相比较，竞争所起的作用也毫不逊色，因为它能够对经营不善的企业施加压力，迫使其清算退出。也有证据显示，在促进企业生产率增长方面，竞争可以起到强有力的股东控制作用。如果一个企业没有处于绝对控制地位的外部股东，激烈的竞争就可以促使该企业提高生产率；
而在企业外部股东具有支配地位的情况下，竞争对于生产率就没有明显的积极作用。同样也有事实表明，竞争能够改变劳动力市场有关制度的特征（参见如下的讨论）。

同时，促进竞争和优化公司治理机制之间可能会存在冲突。例如，为解决信息不足问题和消除政策实施障碍而设立的商务机构同时也会限制企业的市场进入行为，削弱竞争。同样地，并非所有源于竞争的制度变迁都会提高所有社会成员的福利（第 4、5、9 章）。

产品市场竞争的核心内容是：交易者能够自由使用他们选择的资源，能够按照他们敲定的价格自由交易。产品市场的竞争通过激励管理者降低机会成本、创新生产率、减少资源闲置和改进生产中的制度安排来提高效率（和经济中的生产率与生产率的提高）。

相应地，生产率的增长又是国家经济增长的主要动力。在工业化国家，生产率的增长通常是科技进步的结果。而发展中国家主要是通过贸易、外国直接投资、特许经营和合资企业等形式产生的科技溢出效应来促进生产率的增长。

竞争的静态效果和动态效果之间有时也会存在冲突。企业通常不愿意投资于需要大量初始投资的创新项目，为了鼓励企业进行这种投资，就必须引入知识产权保护制度，尽管这些制度遏制了竞争。

许多针对工业化国家的研究已经发现，竞争和效率（用生产率水平衡量）之间、竞争与生产率的提高率间存在着正相关关系。在存在竞争的情况下，企业会调整生产以提高效率、保证盈利，相对缺乏效率的企业将最终退出这个市场。这些退出的企业释放出一些资源，而这些资源可供更有效率的企业利用。对于智利（1979—1985 年）和摩洛哥（1984—1987 年）这些半工业化国家而言，市场进入和退出已经被证明是促进整个工业生产率增长的重要手段。

有一些针对韩国 1990 年至 1998 年间经济周期的劳动率增长的情况研究表明，制造业劳动生产率的增长率有 45% 是由企业进入和退出市场的机制贡献的，而在衰退时期，这一比率更高达 65%。

一些研究发现，竞争带来的利益并不依赖于拥有庞大数目的企业。研究表明，工业化国家（澳大利亚、加拿大、日本、英国和美国）和发展中国家（韩国）的市场集中度越高，技术的效率就会随之下降；但是，当市场集中度低于一定水平时，技术效率也会下降。一项针对转型国家的企业研究发现，当企业的竞争对手数目为一到三个时，对企业决定开发新产品、进行创新活动具有很强的解释能力。当竞争对手多于三个时，此类企业虽然比垄断型企业经营得好，但是能够获得的优势只及面对一到三个竞争对手的企业的一半。

前面的讨论说明，为了获得竞争带来的好处——更高的效率和产品市场的创新——一定程度的竞争，而不是大批企业之间长期的竞争，是必须的。在一国国内市场上，竞争的程度不仅取决于市场结构，而且取决于市场进入因素——新企业加入或者新产品投放市场的情况。在实践中，我们很难衡量国内市场实际和潜在的竞争程度（专栏 7.2）。发展中国家由于市场有限，缺乏支持性制度，政策制定者的首要任务就是保证企业能够自由进入和退出市场，并能直接面对国际竞争。本章旨在考察限制或者促进市场竞争的制度框架。有些制度（法律和法规以及实施机构）有助于增加基础设施服务的供给，这对于促进竞争同样重要，这些制度将在第 8 章讨论。

有很多潜在的壁垒阻碍了竞争。在发展中国家，国内竞争的制度壁垒主要是有关企业进入和退出市场的政府规章制度。即使在那些交易的部门（trade sector），来自国际方面的竞争也无法引起国内竞争。一部分原因在于：竞争的制度壁垒，诸如产品和要素市场上的政府规章制度妨碍了企业的市场进入和退出以及企业成长。过多的和成本很高的政府规章制度也是腐败的温床，给分配环节带来负面后果，导致工人和企业在非正式市场中进行交易。民间的制度框架也会给竞争带来障碍，例如，国内销售渠道一旦被私人企业垄断，就意味着，即使一项商品能够自由进口，该商品在国际市场仍然不会有竞争。

能够促进竞争的国内制度框架包括竞争法和
专栏 7.2
衡量竞争

主要有三种衡量竞争的方法。第一种方法是衡量生产集中到少数几个企业的程度。这种方法要选用四或五个企业的集中比率，四个最大企业的用人工时比例。赫芬达尔指数（the Herfindahl index）（企业市场份额的平方和）和市场中企业的数目等指标。

第二种方法是衡量市场结构的影响，而不必是市场结构本身。这可以通过估计某一企业产品的需求弹性实现——当该产品产品价格上升时，消费者寻找替代品或者购买竞争对手的产品或者放弃使用所有此类产品的能力。

第三种方法是直接观察企业行为，以推断企业感受到自身所面临的竞争程度。价格成本利差是最常用的衡量指标。

这三种衡量竞争的方法互相之间是互补的。与其他两种需要大量信息的方法相比，集中度衡量方法可能对发展中国家庭更容易操作。但是仅仅专注于当前的市场结构变量会遗漏潜在竞争者的重要信息——这些竞争者有可能进入市场，因此构成对现有企业的约束。

注：竞争性（contestability）的概念源于 Willig（1980），请参考 Baumol 和其他人（1982）。

资料来源：Carlin 和 Seabright 2000，《2002 年世界发展报告》原始资料。

竞争管理机构。不同国家的这些制度框架在组织结构和授权方面有很大的不同，即使工业化国家之间也是如此。也就是说，没有一个放之四海而皆准的制度框架。竞争制度框架一般由政府引入，以解决产品市场竞争的壁垒问题，并确保在经济和自然垄断特征的行业，产品价格不会过分偏离成本。一些发展中国家在进行这项工作时，苦于受到人力资本不足的约束。在资源约束型国家，政府在将注意力转向设立竞争制度框架之前，如果集中精力扫除市场进入和退出壁垒，开放经济，参与国际竞争，就会受益匪浅，特别是针对可交易部门。但是很多发展中国家已经先期制定了竞争法，设立了竞争管理机构。在这种情况下，如果能够合理确定这些管理机构的工作重点，就可以使得有关制度在促进竞争方面起到更有效的作用。竞争管理机构的当务之急应当是处理有损竞争的问题，例如卡特尔和排斥性供给及销售合同问题。

国际贸易体制改革自身就可以被看作是制度改革，因为它改变了游戏规则，使一部分人受到限制。国际贸易有助于增强市场竞争，同时也会使政府感受到压力，从而改变国内产品和要素市场中的某些规章制度，避免损害企业应对国外竞争的能力。但是这种来自国际上的竞争所取得的效果主要局限于可交易商品，如制造业产品。其他一些产品如水泥，以及基础设施服务，由于其特征是不易于运输的。也就是说，运输成本太高了，以至于消费者无法选择到远处较为便宜的同类产品。当基础设施很糟糕时，只有住在边缘的消费者才能享受到价格竞争所带来的产品自由贸易的好处。

全球各个国家的政府都需要制定更为有效的制度框架，以解决国际贸易体系中影响竞争的种种问题。在单个国家层面上，这包括发展中国家要进行开放服务和商品贸易，而发达国家则要为发展中国家发展贸易提供便利。在国际层面上，这包括降低遵守与国际贸易相关的标准（例如食品安全标准）所带来的成本以及标准认证成本，充分利用《与贸易有关的知识产权协定（TRIPS）》所给的灵活性，以使发展中国家收益最大化。

国际标准并非总是一有利于竞争的，也并非所有的标准都适宜于发展中国家。某些标准，例如那些为国际知识产权制定的标准，并没有考虑到各国的国情，甚至会产生负面的分配效应。而且，很多国家没有制定适合的规章制度，也没有为实施这些制度配备人力资本。人力资本的约束使得发展中国家的政策制定者难以在国际交往中有效地参与谈判。如果将来制定国际标准时要求反映发展中国家的紧迫问题并促进竞争的话，这些都值得注意的领域。

本章首先讨论国内竞争受到的约束，即有关竞争性立法的政府规章制度、竞争法和有关竞争管理机构。然后讨论影响国际贸易的一些限制因素：贸易限制和知识产权。
国内竞争

本节集中讨论决定国内市场竞争程度的两个主要因素。第一个因素，也是对发展中国家最为重要的因素，就是产品和要素市场中的政府规章制度，这些规章制度使企业进入或退出市场，限制了企业成长。第二个因素是影响国内产品市场竞争的民间或“自然”壁垒。这包括国内销售渠道的垄断或者源于地区市场分割的民间壁垒，形成这种壁垒的原因要么是产品不便运输，要么是基础设施很糟糕。

关于市场进入和退出的规章制度

政府通过直接限制设立新企业或者制定繁琐的市场进入规定，就可以阻止企业进入。要素市场运不灵、土地产权缺乏有力保护也会减少企业进入（第 2 章）。信贷市场如果运行不好，一些企业，特别是中小企业就很难获得贷款，这也会阻碍企业从事某些投资项目，影响企业成长，从而限制产品市场的竞争（第 4 章）。

政府同样可以通过提高市场退出成本来遏制企业进入。企业不大可能会进入一个退出成本很高、甚至在某些极端情况下不可能退出的市场。一些要素市场法规就这样提高了市场退出成本，例如，某些劳动力市场的法规就使得企业裁减工人的成本极高，有时甚至不可能裁员（专栏 7.3）。另外一个例子是某些转型国家的归还法（restitution laws），它抑制了土地交易，妨碍了企业退出，从而也就影响到企业进入（第 2 章）。在能够获得预算补贴，或者获得诸如贷款之类的财政支持，或者获得延缓支付税收或其他应付款项的情况下，一些受到市场进入或退出阻碍的企业即使不盈利，也会继续经营。

消除或者放宽影响产品市场竞争的制度性壁垒能够直接促进竞争，同时向政府施压，促使其扫除要素市场中僵化的制度。土地、劳动力和资

专栏 7.3
劳动力市场的监管和刚性：来自印度的例子

几乎所有的国家都制定了有关劳动力的法律法规以保护工人，其内容分为五个方面：

- 规定并保护工人的权利，包括结社和组织的权利、集体谈判的权利以及参与企业决策的权利。
- 保护弱势群体，包括最低工资、最低工作年龄、最低收入保障制度。
- 建立最低工资保障制度，包括最低工资、最低工资福利和加班费。
- 保证基本的工作环境，包括职业健康和安全条件以及最长工作时间。
- 建立收入保障制度，包括社会保障、工作保险、解雇费和公共工程。

《1995 年世界发展报告》就劳工立法及其效果进行了详细分析，得出的结论是并非所有的劳工立法都达到了预期的目标。报告建议发展中国家要简化劳工立法，集中解决基本的人权和安全问题。

发展中国家的劳工立法约束的内容过多，这样，受益的是正式部门中情况相对较好的工人群体，而这

是以限制其他人（有时是大多数人）的就业机会为代价的。在一些国家，劳工立法导致了劳工市场的严重刚性，这对生产和经济增长具有不利影响。

一个典型例子就是印度，该国劳工立法多达 165 条（世界银行，2000d，Zagha 1998）。工资刚性的劳工立法可以起动大量的劳工纠纷，解决这些劳工纠纷又需要很长的时间和复杂的程序，劳工立法对工作条件变化的界定过于死板，授权政府干预企业裁员、裁减开支和停业的条款缺乏灵活性。某些法律界定模糊不清，加剧了劳工立法的繁琐状况，使得对其进行解释更加困难。界定“工资”共有 11 种不同的方式，“工人”、“雇主”、“被雇用的人”等词汇的含义根据法律条款的不同而变化。

由于缺乏对雇主和雇员权利与义务的清晰界定，爱打官司和延误解决纠纷等问题就成为了后来印度劳工立法实施阶段的主要特点。大部分纠纷需要一年多的时间才能得到解决，20 年也不常见。这种立法框架阻碍了大规模的企业重组、迁址或者退出——因此影响了正式行业的市场进入——甚至影响一个企业在同一个城市或者城镇对劳动力进行重新调配。
在印度，随着产品市场竞争的增强，劳动力市场的灵活性也相应增加。
少。这并不意味着要消除有关社会福利的法规，而是说，重要的不是这些法规的数量，而是法规的质量及其实施是否成功。

这项研究同时发现，发展中国家设立新企业的程序通常比发达国家复杂，但也有例外。值得一提的是，法国和俄罗斯具有相同数目的设立企业审批步骤，都是 16 步，相比之下，玻利维亚需要 20 步。审批程序较少的国家都是工业化国家，其中加拿大和澳大利亚最少（2 步）。

上述研究所指的审批程序分为五大类：健康和安全、环境、税收、劳工和普通审查。审查——这是一个目的不是很明确的环节——通常也是最为繁琐的。一般而言，审批程序越多，设立一个企业所需时间就越长，成本也就越高（与人均收入相比）。例如，莫桑比克和玻利维亚是审批程序最多的国家之一，同时也是设立新企业所需工作日最多的国家（分别需要 174 天和 82 天）。在两个国家设立企业成本也很高，所需成本分别占到人均国内生产总值的 116%和 263%（在某些国家这一成本可能高达人均国内生产总值的 300%）。形成对比的是，在加拿大设立企业仅需两个步骤，花两天的时间，成本只占人均国内生产总值的 1.4%。

这些审批程序主要是征求政府不同部门的同意，通过不同环节获得正式的公证，或者依据税收和其他法规进行冗长的审核。这说明在发展中国家设立企业要比工业化国家费事得多。在审批程序稍多一些的工业化国家中，由于具有负责任的和透明的行政管理体系、更充分的信息以及更好的政策实施效果，相对复杂的法规所产生的副作用就被中和了。过多的市场准入法规也会削弱国内市场竞争，特别是在一些大国，即使该国开放国际贸易也亦会如此。21

审批步骤越多，非正式经济行为就越多，腐败现象也越多（图 7.1 和 7.2）。很多研究已经表明，过多的产品和劳动力市场法规诱使企业将其交易活动转入非正式市场，以规避在正式市场中进行商务活动和雇用劳工的高额成本。22 据估计，在很多转型国家和经济合作与发展组织国家，非正式经济的规模以及在其中雇用的工人比例在过去 10 年中一直在上升。造成这种趋势的原因是不断强化的国家监管活动和劳动力市场法规，不断上升的税负以及持续增加的社会保障支出。23 这一估计也说明，发展中国家影子经济规模占国内生产总值的比例要高于工业化国家。

在非正式经济中，企业通过提供服务和小规模制造业务，通过鼓舞士气和培育企业家精神，增强了竞争，提高了效率。如果非正式经济能够受到官方的法律保护，能够在资本市场获得融资和保险服务，就会因更充分的竞争而更加受益。

一个庞大的非正式经济也会存在分配问题。尽管在非正式市场中实现就业总归好于没有就业机会。但是，在非正式市场中招募的工人无法享受到正式市场中受聘的工人所获得的福利，例如社会保障和失业保险等。非正式市场中的工人一般极度贫困（见第 9 章），这意味着，某些妨碍企业成长并使之正规化的政策对原本就处于不利地位的工人是不公平的。

竞争法和竞争管理机构

有关民间壁垒限制产品市场竟争的更为明显
设立新企业所需步骤越多，腐败现象也就越多

图片说明：图7.2 设立新企业所需步骤越多，腐败现象也就越多

图中显示了腐败指数与设立新企业的步骤数目之间的关系。随着步骤数目的增加，腐败指数也逐渐上升。

资料来源：Djankov和其他人，即将出版。《2002年世界发展报告》背景资料。

的例子是垄断、卡特尔和垂直约束（如，生产商与其分销商签订合同，禁止这些分销商销售竞争对手的产品）。“自然”的市场进入壁垒是由本地化市场、基础设施服务或者自然垄断形成的。政府可以通过制定竞争法和设立竞争管理机构，来解决遏制产品市场竞争的民间壁垒和自然壁垒问题。

建立竞争制度框架。加拿大和美国是首批制定竞争法的国家，分别在1889年和1890年制定了竞争法。一些欧洲国家在第二次世界大战后的50年代也引入了竞争法。大部分发展中国家和转型国家直到90年代仍未制定竞争法。目前大约90个国家拥有这种法律，包括中国、埃及和阿拉伯共和国、前南斯拉夫马其顿共和国在内的其他国家正在起草和审议竞争法。但是很多发展中国家——特别是低收入国家——对于竞争法的实施不太积极。这造成这种状况，部分原因在于这些法律的实施期比较短，部分原因在于缺乏实施的配套措施和机制，例如设立法院和为监管者建立良好的信息处理系统。

很多国家的政府制定竞争法，并设立竞争管理机构负责实施的动因是为了防止企业在对付经济危机时产生反竞争行为，也是为了防止危机导致的其他原因引发的来自国际上的压力。例如，美国的《谢尔曼反托拉斯法》当初得以制定，有一个考虑就是限制当时国内的大型企业集团的经营。瑞典为了防止滥用卡特尔组织形式，于1925年制定了反垄断法。丹麦、荷兰和挪威逐渐将原有的控制价格波动或者监管卡特尔的旧法规修订成反托拉斯类型的法案，这也是对20世纪20年代末期、30年代早期逐步增多的卡特尔组织的一种应对。

法国、印度尼西亚和罗马尼亚等国就是因经济危机而制定竞争法的例子。法国政府制定该国第一个现代反托拉斯法案，即1953年法令（the Decree of 1953）的原因是为了应付经济危机，处理第二次世界大战及朝鲜战争后出现的通货膨胀问题，并且吸引外国直接投资。同时，法国也深感经济中特别是分配领域的限制性作法妨害了经济恢复，必须采取措施予以纠正，因而制定了竞争法。最近，印度尼西亚和罗马尼亚发生了经济危机，作为稳定经济和改革政策的一部分，这两个国家制定了竞争法。这也是世界银行等国际开发和借贷机构施压要求这两个国家引入竞争法的结果。

日本、德国和中东欧的大部分国家则是因国际压力制定竞争法的例子，日本和德国在第二次世界大战后，在国内一片反对声中制定了竞争法。日本反垄断法案和德国反卡特尔和反集中法案都是1947年通过的。这些法案都烙上了美国相关法律原型的印记。后来，日本和德国多次做出重大修订，特别是一些程度上允许某些类型的卡特尔活动的存在。但它们更加适合本国国情。类似地，1989年柏林墙倒塌后，想加入欧盟的中东欧国家迫于欧洲委员会的压力，开始加强反托拉斯立法。大部分国家后来对这些法案又做了修订，将原先立法顾问们认为理所当然、毋庸赘述的内容进一步在法律中逐步予以明确。这说明，这些国家缺乏有关竞争政策的配套法律框架，对于这些法案的效力范围仍然存在不同理解，因此需要明确相关细节问题。例如，法案中必须明确，多种反托拉斯法案的法律授权实体有权与一个私人当事人签订合同以了结一个案子。当私人当事人
不能不通过竞争管理机构或者在法院借助正式的行政或者法律程序解决问题时，这一点特别重要。

欧盟的情况比较特殊。其成员国同时具备共同的和各国自己的反托拉斯立法，各成员国将欧盟的竞争制度体现于单个成员国的法律体系中。欧盟竞争体系的主要着眼点——体现于罗马公约有关条款中，由欧盟负责实施——在于成员国间的经济整合。因此，竞争的最大障碍是成员国采取措施进行国家市场分割，并且保护国内市场，这种保护有：建立针对特定国家的垂直约束和设置使用知识产权的诸多限制等。

竞争法以及不同形式的实施措施。为本报告进行的一项针对50个国家竞争法的调查表明，不同的国家对竞争有着不同理解。这一点可以从竞争法的两个要件中反映出来：何种状态才能构成支配地位——一个企业单方面控制市场价格和产量的能力——和国家应该怎样对待卡特尔。当然，竞争法的实施方式也可以反映出理解上的差异。

支配地位。调查显示，50个国家中有28个国家对支配地位进行了定性解释，其余的22个国家则使用一个宽泛的市场份额区间作为判断支配地位的标准（表7.1）。大部分经济合作与发展组织国家都是定性地定义支配地位，一些拉丁美洲国家也是如此，但是其他发展中国家则倾向于使用量化的标准。虽然不同的行业具有不同的竞争态势，但是被调查的国家中只有一个国家——坦桑尼亚——为不同的行业制定了不同的支配地位标准。

由于潜在的竞争与实际的竞争同等重要，并且用以促进不同行业竞争的措施存在差异，所以用定性方法界定支配地位是恰当的。但是，定性地评估支配地位是很困难的。需要复杂的信息系统和良好的人力资源管理，而这两者均是许多发展中国家所缺乏的。在这种情况下，量化的支配地位标准就能够提供重要的信息。实际上，对于发展中国家而言，促进竞争的首要任务应该是放开国际贸易，减少产品市场中进入和退出的政府壁垒，因此，界定市场支配地位和制定竞争制度框架对很多国家都是相对次要的事情。但是相当多的国家已经制定了竞争法，设立了竞争管理机构，这样，这些国家的主要问题就是如何使这些制度框架在促进市场竞争方面更为有效。

卡特尔。竞争法处理卡特尔问题主要有两种方法。第一是认定所有卡特尔非法，这意味着，无论市场参与者的市场控制能力、动机或者声称的业务合法性如何，诸如固定价格和其他与卡特尔相关的行为均属违反法律。在被调查的50个国家中，包括美国在内的13个国家采用这种严厉方式对待卡特尔。第二种方法是使用推理原则（rule of reason）进行分析，也就是说由竞争管理机构来证明卡特尔产生了有害的经济后果。大部分国家采用这种相对而言不是很严厉的方法。欧盟的竞争法针对反竞争行为和合同建立了自动禁止机制，由竞争管理机构或者国家法院来证明的确存在违法事实，而且这种行为（如果是在涉及合同的案件中）没有资格得到豁免。

法律实施。与竞争法自身的差异所起作用一样，竞争法在实施上的差异也导致了各个国家对待竞争方式的差异。目前主要有两种方式已经被移植到很多发展中国家，这两种方式分别是美国方式和欧盟方式。美国和欧盟有关卡特尔法律实施方式的主要差异是实施的范围和特点不同。在美国，固定价格和其他卡特尔行为通常要受到刑事制裁，同时有可能向当事方开出巨额罚单，使
之重挫。美国司法部在其总部和主要城市的地方办事处配备了大量人员，以审查和处置卡特尔。欧盟处理卡特尔事务的人员要少得多，而且没有专门的调查人员，因此，欧盟仅在事件引致争议之后才去调查卡特尔。欧盟处理卡特尔的这种宽松方式一定程度上也是源于过去的历史传统。在1957年罗马条约将欧洲的竞争原则法律化之前，卡特尔在欧洲是合乎惯例的。美国和欧洲处理卡特尔的不同方式也反映了两者在竞争政策目标上的差异（专栏7.5）。这些差异对于发展中国家是重要的，因为这些国家沿用了美国或者欧盟的模式。

专栏7.5
美国和欧盟在竞争法及其实施上的不同点

在美国，反托拉斯政策主要着眼于保护消费者福利，保证不同种类的产品以合理的价格供应出来。相对而言，这些政策只是稍微体现企业公平（企业免于受限制的权利）因素，保持一点点对经济力量集中的警惕。美国政策实施机构和法院在对待竞争问题时的潜在假设是：一个强大的竞争的市场同时也是有效的。

形成对照的是，欧盟的竞争政策的主要目标是成员国之间的经济整合，这与成员国之间商品和贸易的自由流动原则是紧密相关的。欧盟还考虑到为中小企业提供竞争性机会，提高经济相对不发达国家的经济水平，以及“公平”的基本观念。而且，欧盟成员国也考虑到，合资、兼并和合作等方式对于提升技术发展程度也是必要的，因而对于欧洲企业有效参与全球市场竞争也是必要的。对这些问题，欧盟都有严格的原则规定。

与美国立法不同的是，欧盟的竞争制度同时强调公平目标，如就业机会，以及鼓励中小企业合作的措施等。

资料来源：Graham和Richardson 1997。

图7.3
竞争法的有效性随着人均收入的增加而上升

资料来源：竞争法有效性指数来自《2000年世界竞争力年鉴》；人均国内生产总值来自世界银行有关数据。
法院系统效率很低，一些会绕弯子的诉讼当事人就通过各种途径，将其案件呈报给竞争管理机构。根据竞争法而不是其他的法律来裁断，这样他们就能够获得更加及时的判决。印度在起草一份新法案以替代垄断和贸易实务法时，争议最少的建议之一，就是将新案件交由新组建的、有限的判决特别法庭审理，而不是呈报法院，压在厚厚的一叠未处理的案件卷宗之下，等待裁决。竞争管理机构需要负起责任来，同时也要对这些竞争管理机构进行监督和制约。一个可行的做法是允许向上级法院提起上诉，特别是大型案件。

政府必须保证竞争管理机构的独立性。一种做法是，该机构的负责人由某委员会或者议会任命，而不是由总统或者总理任命。另一种做法是，竞争管理机构独立于政府部门，拥有自己的预算。竞争管理机构独立于政府部门对发展中国家和工业化国家更为重要，因为后者的政治体系具有更好的监督和制约机制，具备更高的透明度，以保护竞争管理机构的独立性。在被调查的国家之中，63%的工业化国家设立了独立于任何政府部门的竞争管理机构，发展中国家这一比例为59%。

竞争管理机构需要充足的预算和人员配备，以履行其职责。平均而言，工业化国家的竞争管理机构的人员比发展中国家多75%（相对于国家经济规模）。例如，哥伦比亚和秘鲁的竞争管理机构中，处理反托拉斯的专职人员不足6人。

竞争管理机构和私人部门都应有权提起诉讼。而在突尼斯，只有政府部门才能提起诉讼。如果只有政府拥有这个权利，竞争法在促进竞争方面有效性就会打折扣。竞争管理机构的裁决结果应该公开。将有关竞争的裁决公诸于众，对潜在的将来违反竞争法的行为有威慑作用，有助于提高竞争法的有效性，这种做法与监督和制约机制结合，也有助于保证处理程序的公平。决定竞争法有效性的最重要因素之一——也适用于任何一种制度——是政府和国民总体上对该法律重要性的认同以及实施该法律的意愿。

已经设立竞争管理机构的发展中国家面对这样的人力资源约束，只能集中解决诸如卡特尔和排他性价格歧视、掠夺性定价（定价低于成本以挤出竞争者）、或者被平行限制性合同（如捆绑销售）和串谋，即，若希望从某供应商购买某种产品，就必须从同一供应商处购买所有相关产品）——属于更为复杂和相对次要的问题。而且，即使在已经建立竞争管理机构的国家而言，这些问题也是耗费时间和精力的。

国际竞争

向国际市场开放对于促进国内市场竞争起到很重要的作用。进口贸易把国际贸易压力直接引入国内。出口也可以间接导致国际压力，因为国内的企业不得不参与全球市场的竞争。

大量的基于微观经济数据（企业或出口生产面上的）的实证研究都证明，贸易自由化能够促进竞争，并因此提高效率，促进生产率增长。案例研究表明，即使在诸如美国这样的工业化国家，国际竞争也能够提高生产率。一项研究通过比较德国、日本和美国的生产率发现，在提升生产率方面，国际竞争比区域竞争和国内竞争的影响要大，原因在于国际竞争使参与者获得更有效率的生产技术。最近的一项跨国公司实证研究也发现，对外开发程度有助于国内竞争力市场的发育，其中，国内市场竞争程度是用经济体系内平均的价格—成本差衡量的（图7.4）。而且，这项实证研究发现，在大的国家，对外开放程度对成本加价的影响比较小。也有跨国研究显示，由于对外开放便利了技术内含型产品和服务的进口，潜在的更大的市场提高了创新活动的收益，因此能够促进经济增长。有证据表明，经济增长降低了贫困，这就是说，一般而言对外开放能够降低贫困。

发展中国家往往存在信息障碍、合同执行不彻底和人力资源约束等问题，国际贸易在促进这些国家竞争性市场的发育方面有着特别的作用。这也说明，利用国际贸易这种严格依照规则运作的机制来促进竞争，较之诸如竞争法等需要进行
调查和裁决的手段更易于操作。

国际贸易也会向政府施加压力，以解决国内产品和要素市场的制度壁垒，因为这些壁垒损害了国内经济应对国外竞争的能力。印度的经验提供了有关国际贸易迫使政府放松国内市场进入法规的最佳例证（专栏 7.6）。拉丁美洲在推动贸易改革的同时，也展开了劳动力市场的改革，以适应全球化的需要。31

虽然贸易自由化能够促进竞争和经济增长，但是任何改革都会存在副作用，贸易改革则可能会在分配环节产生负面后果。34特别地，有一部分人可能暂时会失业或者陷入贫困。产品和劳动力市场如果相对灵活的话，就会降低调整成本（参见前面的讨论）。其他降低调整成本的措施有社会保障体系等等，这些内容在《2000/2001 年世界发展报告》中已经讨论过了。

国际竞争的价值现在已经为政策制定者们认同。相应地，世界各国政府在 20 世纪 80 年代和 90 年代都大幅削减关税和非关税壁垒。当然，许多国家在关税和非关税壁垒方面仍然有相当多的问题需要进一步解决（专栏 7.7）。世界贸易组织及其前身关税及贸易总协定，均有助于巩固通过多边谈判推动单边贸易自由化已获得的成果。（《1999/2000 年世界发展报告》中对世界贸易组织的作用作了详细讨论。）

工业化国家和发展中国家除了进一步削减关税和非关税壁垒外，政府部门还需要建立更加有效的制度框架，以应对有可能损害竞争的因素。例如，有令人不安的迹象表明，反倾销措施的频繁使用正在侵蚀发展中国家贸易自由化所取得的成果。35其他损害竞争的例子有：使用产品标准、金融和电信等服务领域有限的自由化、知识产权保护和民间国际卡特尔等。本章之所以选择这些问题进行讨论，除了这些做法对贸易和竞争产生重要影响外，另外的一个原因是，这些问题有助于清楚地说明第一章谈到的有关制度建设的关键因素。

产品标准

产品标准有助于改进信息流，便利生产和交
专栏 7.7
工业化国家农业和纺织市场自由化的好处

如果工业化国家同时降低其关税和非关税壁垒，特别是农业和纺织市场，那么贸易自由化就会给发展中国家带来显著的好处。在这些领域，乌拉圭回合协定尚未为发展中国家谋得利益。工业化国家在农产品领域用关税取代配额的做法虽然符合农产品协议，但只是最低程度地减少了对农业领域的保护（某些情况下还强化了保护）。由于乌拉圭回合协定模棱两可，工业化国家的农业支持占农场总收入的比例从1987年的31%上升到1999年的40%，即使这样也不违反该协议。根据《纺织品和服装协议》，工业化国家直到2005年才在这个领域放开贸易。目前这些领域的贸易自由化措施主要针对那些受到限制条件约束的产品（Finger 和 Nogues 2000）。

如果发展中国家的产品易于打进工业化国家市场，就能够增进发展中国家的福利。世界银行的估计显示，发展中国家如果废除本身的保护将每年获益大约650亿美元，如果同时工业化国家也取消包括多种纤维协定配额在内的保护性措施，发展中国家每年将额外获得430亿美元——120亿美元来自于农业出口壁垒的消除，310亿美元来自于制造品关税的取消，后者中1/3源于取消敏感的纺织和服装行业的壁垒。

最近，包括欧盟成员国、加拿大和美国在内的工业化国家已经宣布将采取措施向最不发达国家开放市场，这表明，工业化国家向发展中国家开放市场取得了一定的进步。如果发展中国家希望获得实质性的好处，欧盟、美国、日本和加拿大（QUAD 国家）的贸易自由化就必须延伸到所有产品类别。例如，世界银行估计，美国针对非洲的开放措施仅能使非洲出口增长0.1%，如果美国承诺所有商品都将免于关税，出口增长将会翻倍达0.2%。如果其他QUAD国家对非洲所有出口产品都免征关税的话，非洲出口将增长5%（或20亿美元）之多。

即使取消了《多边纤维协议》配额，发展中国家仍然会面临针对其纺织和服装出口的高额关税，因为剩下的关税都很高（15%或更高），这些问题被工业化国家相对较低的平均最惠国关税所掩盖。世界银行估计，允许发展中国家产品自由进入美国市场将使所有发展中国家的出口增长5%。关税高企的现象也发生在加拿大和日本，对所有发展中国家出口的影响分别达到10%和3%。

资料来源：Hoekman, Ng 和 Olarreaga 2001; Ianchovici- na, Matteo 和 Olarreaga 2001。

换。国际标准有可能促进国际贸易，其所起的作用也许是普通的双边标准无法企及的。但是，在实践中，各国也有可能利用产品标准阻碍国际贸易。例如，一些强制性法规有可能歧视外国供应商，或者将国内和国外的企业进入者都拒在某一市场之外；技术法规有可能管得太多，超过了必要的保护程度，因此向消费者强加了过高的成本，损害了自由贸易。

最近几年，各国越来越多地利用产品标准作为一种技术壁垒。最近的一份世界银行报告详细讨论了这个问题。本文集中讨论制定产品标准的目的，以及减少或者消除其对国际贸易的潜在消极影响的可能措施。

产品标准这个词指的是商品应该具备的特征。过程标准（process standards）是指产品被生产、包装或者精炼的条件。产品标识提供了产品特征或者生产条件的信息。标准有的是自愿遵守的，如国际标准化组织（ISO）9000质量标准系列；有的标准是强制执行的，如有些国家标准对产品提出了技术规定，要求产品进行检测、认证和标识等，以对产品进口进行监管。

产品标准的实施成本很高，这些成本包括产品再设计和建立相关行政管理体系的一次性开支，以及监控标准执行情况的后续开支。企业必须决定是否建立一个昂贵的设计平台，从而可以轻松调整以适应特定的市场；抑或是最初针对国内市场单独设计一种产品，尔后进行一定的设计调整以适应出口的需要。遵守标准必须付出成本——这冷却了企业从本国企业转而大型跨国企业置于有利地位，因为这些企业具备建立昂贵的设计平台的实力。

合规性评估——证明是否符合监管要求的过程——也是一个成本很高的环节。进口方国家的
政府可能拒绝承认出口企业和其公共管理机构进行检验的结果，因而不接受对方的合规性证明。合规性评估这一方式易于被被官僚的和不透明的政策制定者利用，也极有可能被国内企业作为保护伞。而且，遵守这种程序所带来的不确定性降低了企业在此类市场中竞争的意愿。

某些产品标准已受到政府限制性检测和认证法规的约束，可以用来证明产品的合规性。政府在对这些产品标准进行系统性审查的基础上，可以签署规则，以在更大范围内使用针对监管要求的“供应商合规性声明（suppliers’ declaration of conformity）”。判断一个产品是否符合合规性要求，只需供应商声明这些产品满足标准的条件，进口国家将不得不接受此类声明。因此，可以根据已经获得此种声明的产品名单，为世界贸易组织的谈判和合约制定一项多边“全球合规性协定”。重要的是，发展中国家必须参与这个协定，同时在制定这个协定的过程中，必须明确考虑所使用的跨国产品标准在分配环节所产生的影响。作为一种推行机制，进口国政府部门建立事后监督体系将有助于保证标准实际上得到了遵守。

在农业领域，由于在建立协调的、国际上广泛接受的产品标准方面没有取得进展，有的国家正在为国际贸易中的农产品引入单边标准，以制造新壁垒，因此削减传统壁垒所获得的成果有可能被侵蚀。在这种情况下，为这些产品制定国际标准就会提高发展中国家的福利，当然，这需要发展中国家作为平等的主体参与到标准的制定过程中去。

服务业领域的贸易和投资

如果缺乏服务领域的竞争，产品贸易自由化所能带来的好处通常是有限的。有些服务是经济基础设施的基本需求者或者组成部分，如金融服务、电信、交通和服务，此类服务如果缺乏竞争，产品贸易自由化就意义不大。工业化国家和发展中国家的生产和劳动力雇用过程中，服务所占比例增加，这也突出了服务贸易自由化的重要性。许多快速增长的行业属于服务业——电信、健康和金融——服务业领域的外国直接投资现在已经占到全球每年外国直接投资总流量的五分之一还多。

世界贸易组织的服务贸易总协定（GATS）并没有产生大的服务贸易自由化效果。服务领域现在受保护的程度表明没有超过10%或者15%。产品贸易所受保护的程度，起码也是相差无几。根据世界银行贸易往来可获得信息进行有关保护程度的分析，可以看出，以从价税为计税基础，服务贸易的关税及作用等同的其他费用比例在50%至100%之间。

通常，交通、金融和电信服务行业的壁垒要高于商务和销售服务，发展中国家的壁垒要高于工业化国家。

服务业自由化能够极大地增进产品贸易自由化所带来的成果（专栏7.8）。例如，如果产品贸易自由化了，但是排他性销售现象仍然存在，这实际上是将以前政府以关税形式获得的租金转移给了控制着进口分配权利的民间利益集团。

大部分行业都需利用服务作为生产的投入。一项针对电信行业的研究表明，贸易监管制度引发竞争机制所产生净福利收益大约有8亿美元（占国内生产总值的1.2%）。一项针对突尼斯的类似研究也说明，服务的自由化将同时提高国内生产总值和福利达7%。很有意思的是，在突尼斯这一例子中，允许对外服务提供商在国内设立业务经营机构所获得的收益要远远超过让服务提供商在对外向国内提供跨国服务所产生的收益。

服务自由化应该立足于在市场中建立一个更为统一的干预体系，鼓励更加充分的竞争。自由化的首要任务应该是解决交通、电信和金融服务等支柱行业的问题，以及诸如教育和健康服务等对经济发展和参与世界经济十分重要的、相互依存的一系列服务问题。服务贸易自由化的主要目标应该是保证潜在的市场进入者能够自由进入服务市场，同时，相对于国内市场参与者而言，政府制定的政策不会歧视外国市场进入者。

知识产权

知识产权（IPRs）包括专利、商标、版权、地理标志、没有披露的信息（例如交易机密）、工业设计、整体电路设计权样和植物多样性保护（关于知识产权的讨论，请参见第2章）。
专栏 7.8
服务领域缺乏竞争会侵蚀商品贸易自由化成果

在埃及，有助于促进贸易的服务业缺乏竞争，这缩减了商品贸易自由化的成果。只有埃及人才能从事进出口商务，这明显限制了销售领域和国内市场之间的竞争。同样地，埃及港口服务也缺乏竞争，统一由公共企业提供，这已经导致埃及港口的交货和仓储费用比服务质量大致相同的邻国高出 30%（Hoeckman 和 Messerlin 1999）。埃及的海运业由一家国有企业垄断经营，同样缺乏竞争，根据 1994 年的一个调查，埃及一个标准集装箱的海运和交货成本比约旦、叙利亚和土耳其等相近国家高出 20%—30%（Hoeckman 和 Konan 1999）。

于知识产权所有者排除性权利，以将其发明创造用作商业用途，一方面限制了产品市场竞争力，另一方面是鼓励了发明。

在过去 15 年中，知识产权在全球经济政策制定过程中已经获得了重视，主要是因为 1994 年签署了《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS），该协定统一了世界贸易组织成员国间的知识产权最低保护标准。工业化国家必须在 1996 年 1 月 1 日后遵守《与贸易有关的知识产权协议》的有关条款，发展中国家的生效日为 2000 年 1 月 1 日，最不发达国家则被允许迟至 2006 年 1 月 1 日满足该协议的要求。

所有世界贸易组织成员国已经承诺履行《与贸易有关的知识产权协议》，同时，大家广泛认为有必要采取某种形式的知识产权保护措施以保护创新发明。但是实证研究表明，知识产权保护措施并非如预想的那样好处多多，有关工业化国家的研究并不能提供足够有力的证据以说明大部分行业的知识产权保护对于激发创新或鼓励创新是必要的。一个广为引用的对美国 100 个企业进行的调查说明，专利对研发投入决策的重要作用主要是体现在制药和化工行业。其他研究显示，对高科技行业而言，先发优势更为重要，竞争性市场比专利保护更能激发创新。

知识产权保护的支持者认为，强有力的知识产权保护有助于发展中国家通过外国直接投资、贸易、特许经营和跨国公司的垂直整合获得技术转移。但是目前尚没有清晰的实验证据支持这些潜在的好处。有一些研究表明，外国直接投资和知识产权保护之间存在正相关关系，但是另外的研究则无法发现两者之间存在任何关系。来自实践的证据提供了有力的支持，证明知识产权保护通过贸易流促进了技术转移。一些研究也发现，在大的发展中国家，随着知识产权保护力度加大，知识产权敏感型商品的进口就会增加。

通常，知识产权保护为工业化国家带来的益处大于发展中国家。发展中国家是技术净进口国，而工业化国家是技术的生产国。因此，工业化国家借助知识产权保护赋予的市场地位制定较高的技术交易价格，获得了由此所产生的静态收益，发展中国家则相应付出了代价。据估计，美国通过与贸易有关的知识产权协议获得了 570 亿美元的技术转让净收益，德国、瑞典和瑞士估计也获得了大量净收益流入。相比之下，发展中国家在技术转让中属于净付出国家，净付出金额为：印度 4.3 亿美元、韩国 4.34 亿美元、墨西哥 4.81 亿美元、巴西 17 亿美元。

尽管在一定程度上保护知识产权保证了外国技术生产方的回报，使发展中国家有机会通过国际贸易获得外国的技术，但是过分的知识产权保护则阻碍了知识的传播。对发展中国家而言，获得知识主要是通过对外技术的学习、模仿和传播实现的，而不仅仅是本国自身的研究。如果知识产权保护过于严格，发展中国家会缺乏适当的知识产权保护体系，进行技术转移的合法途径就会受到限制，诸如逆向工程（reverse engineering）和围绕专利开展发明（inventing around patents）之类的方法将无法使用。采用适当的知识产权保护措施，同时能够获得技术是十分重要的，这对于处于发展早期的某些东亚国家更是如此（专栏 7.9）。这一原则现在已被世界范围内的许多国家接受，人均收入处于低水平的国家采取了更加灵活的知识产权保护措施。图 7.5 显示，专利保护力度随着人均收入的增加有所加强。

知识产权体系在贫穷国家效果有限，因为这些国家缺乏足够的行政、人力资源和财政实力去
专栏 7.9

虚假的知识产权体系增加了东亚地区获得技术的途径，促进了该地区经济增长

一些东亚国家的经验表明，以尽可能获得和传播技术为目标，建立相应的知识产权体系，对于工业化早期阶段是相当重要的。在马来西亚和韩国，工业部门的增长是在不完善的知识产权体系下完成的。在该阶段，虽然技术和专利等知识产权在经济中有所发展，但由于缺乏有效的知识产权保护，政府才强调知识产权保护以鼓励创新。日本在研究了欧洲和美国的知识产权体系后，于 20 世纪早期引入了专利制度。日本的知识产权体系也采取了其他国家的制度来适应日本本地的发展。该国的知识产权体系强调的是保护能够获得有效技术和贡献技术和产品的人，通过以技术专利和市场规模作为一种平衡力量，以抵制外国要求日本改革知识产权体系的压力。

实施知识产权体系，也必须建立配套的制度框架。特别是，在对付潜在的滥用知识产权作为竞争手段问题上，发展中国家比发达国家更困难，因为前者在监管能力和竞争法和政策执行方面存在欠缺。在很多工业化国家，知识产权受到基本竞争法、知识产权法律条款或其他规章制度的约束。在诸如加拿大的一些国家，知识产权保护及其实施本身就是竞争法的核心内容。工业化国家越来越关注知识产权和竞争政策两者之间的联系，例如，最近几年欧盟和美国已经拟定了将竞争政策应用到知识产权保护领域的进一步指导原则。

发展中国家的竞争力和政策通常无法解决垄断性使用知识产权的问题。一项对发展中国家竞争法的调查发现，33 个国家中有 3 个国家，只有 5 个国家禁止对竞争加以限制的知识产权协议，而 21 个国家在某些行业中，对知识产权的保护能力也制约了一定的知识产权和竞争政策的执行。除非发展中国家、企业建立了充分的，能够解决垄断性使用知识产权问题的市场竞争框架和监管制度，否则，不断推进行的知识产权保护有可能导致垄断行为，造成福利损失。

当然，发展中国家也能够从有效的知识产权保护中获得一些潜在的好处。例如，如果在当地应用进口的技术需要大量的投资，同时政府能够保证当地企业的知识产权受到保护，这些企业将更乐意进行投资。知识产权体系通过保护本土知识产权和传统知识也有益于发展中国家。发展中国家大约拥有世界生物资源的 90%，这与新药研发极其重要。因此，就像哥斯达黎加那样，发展中国家应该在知识产权法律中载明基因资源商业化所得的共享机制。同时，如委内瑞拉所倡议的那样，应该相应地制定有关制度以保护特定文化群体所掌握的传统知识的集体知识产权。

如何从《与贸易有关的知识产权协议》中最大化发展中国家的利益。发展中国家已经承诺履行《与贸易有关的知识产权协议》，为了最大限度地释放他们的净收益，这些国家需要充分利用《与贸易有关的知识产权协议》所体现的灵活性。发展中国家可以通过利用这种灵活性，增加获得技术的途径，在保持创新激励机制的基础上防止反竞争滥用知识产权体系，对付盗版，同时满足《与贸易有关的知识产权协议》的最低要求，从而最终
最大化自身收益。

适用范围和例外事项。发展中国家可以在遵守《与贸易有关的知识产权协议》的前提下，可以从以下几个方面缩小纳入知识产权保护的范围。第一，发展中国家在什么叫做创新发明和哪些内容需要专利保护的问题上可以采用小口径，例如，阿根廷、巴西和中国已经选择不将软件纳入专利保护范围。第二，发展中国家可以充分利用《与贸易有关的知识产权协议》中有关条款规定，限制版权适用范围，充分考虑例外情况。例如，一些国家允许有关方面出于教育和科学研究等社会目的，在没有得到授权的情况下使用版本。第三，发展中国家可以避免对生命形式（life forms）（见第2章）进行专利保护，通过与贸易有关的知识产权协议允许的特别条款使公共物品免于知识产权保护。最后，发展中国家可以扩大基因资源、传统知识和民俗的知识产权保护范围，这正是世界知识产权组织提倡的。

强制特许经营。如果反竞争行为源于知识产权保护或者国家紧急状态的话，比如公共健康危机，《与贸易有关的知识产权协议》允许签约国在某些情况下可以利用强制特许经营控制反竞争行为。这种由国家管理机构制定的特许经营制度授权有关方面在不侵犯知识产权所有者同意的情况下使用受保护的知识产权，其中对知识产权所有人的赔偿由政府决定。每一个经济合作与发展组织成员国都有法律条款，授权在某些地针对实施强制特许经营权利，诸如阿根廷、智利、中国、波兰和南非等发展中国家已经引人了此类条款。美国则根据反托拉斯法令已经签署了数以千计的强制特许经营授权。

平行进口（parallel imports）。平行进口是指受知识产权保护的产品在另一个国家已经合法传播开来后，再进口至本国。因此，平行进口为受知识产权保护的商品引入了国际竞争。平行进口的支持者论证说，允许受知识产权保护的产品自由交易有助于产品市场的竞争，降低价格，有助于消费者接触到最新的科技。但是对发展中国家而言，受知识产权保护的产品的国际贸易会限制它们获得新科技。在平行进口体系和统一的知识产权保护体制下，价格是根据全球利润最大化的目标制定的。这意味着技术生产者将根据总需求确定价格，而不是个别国家的需求。结果是，市场较小和需求弹性较大的国家——这正是发展中国家的典型特征——可能因价格过高被排斥于市场之外。

《与贸易有关的知识产权协议》既没有肯定也没有禁止平行进口。在缺乏全面的有关平行进口影响的实证分析的情况下，在某一区域进行彻底的有关平行进口的试点也许是一种有价值的政策选择。在这种政策下，平行进口被允许在国家集团中操作——但是不能脱离这个集团。由于单个区域的消费结构有可能相似，限于该区域的平行贸易同时能够成功地管理保护产品的市场竞争，避免有些国家因价格过高被挤出市场而带来的消极影响。在“区域完全分配”政策体系下，平行进口能够防止价格歧视、鼓励成员国竞争。欧盟就是一个例子。

价格监管。部分国家对价格水平和价格上涨幅度进行监管——这是《与贸易有关的知识产权协议》所允许的——这保证了知识产权措施不会导致过高的价格，阻碍消费者购买产品，特别是制药产品。但是价格监管并非总是有效。当对价格以“成本加成法（cost-plus)”为基础进行监管时，外国制药企业只需将其当地附属企业从母公司进口的价格抬高，就可以规避这种监管。印度的情况就是这样。当价格监管不起作用时，就如欧洲许多国家那样，会导致制药商之间竞争不充分，研发支出减少，药品行业的生产率降低。

竞争法。国家可以使用竞争法以对付潜在的滥用知识产权保护的反竞争行为。一国可以通过将知识产权保护引入竞争法和强化竞争管理机构来实现这一目标。

配套措施

知识产权发挥作用有赖于更广泛意义上的制度和政策环境。如果有开放的贸易规则相配合，知识产权更有可能创造财富。有一些实证证据表明，在开放经济中，知识产权能促进经济增长。更为自由的贸易规则也降低了国内企业垄断性滥
用知识产权的风险。在配套措施中，人力资源开
发同样很重要，在人力资源丰富的国家，知识产权
e更有可能加速技术转移，鼓励国内创新。另一个配
套要素是国家创新促进体系，将知识产权制度与配
套政策综合起来，以鼓励加入公共部门研究等创
新行为，能够促进创新发明的商业化，因
而刺激经济增长。48

根据《与贸易有关的知识产权协议》第 67
条，工业化成员国有义务为实施该协定提供技术
和财务支持。目前这些国家仅提供了承诺中有限
的一些援助，主要是在知识产权法律起草过程
中的培训和技术援助。相反地，到目前为止，正
是世界知识产权组织（WIPO）提供了相当多的
技术援助。接下来，实施《与贸易有关的知识产权
协议》需要更多的技术援助，以帮助发展中国家
充分利用该协定所允许的灵活性。为更好地实施
第 67 条，有建议指出，当务之急是向发展中
国家提供确切的财务援助目标和专利使用许可
（特别是诸如 HIV/AIDS 治疗等重大人类发展
的紧急需求）。其他建议包括加大技术转移援助和
财政激励，如保证为发展中国家购买新药物等。

另一个影响《与贸易有关的知识产权协议》
实施的要素是有关知识产权的双边协定。由于此
类双边协定比《与贸易有关的知识产权协议》
——该协定仅仅规定了最低的标准——提
供了更有力的知识产权保护，此类协定有可能损害
发展中国家利用《与贸易有关的知识产权协议》
所允许的灵活性的能力。例如，1998 年，美国与
21 个国家签订了知识产权双边协定，在科学技术
协定和双边投资公约中包含了许多知识产权条
款。通常，如果双边协定众多，取代了国际协定
的话，国际协定和国际标准的有效性就会大打折
扣。在跨国协定的谈判中，政治和经济力量对比
通常不会有利于贫困的发展中国家，在发展中国
家签订双边协定时，这种不平衡可能会加剧。

结 论

市场竞争提供了公平机会。在自由进入市场
的情况下，小企业家和那些缺乏社会或者网络关
系的人，通常也是贫穷的社会成员，拥有更好的
机会去从事生产活动。在具备充分的竞争环境
、自由的国际贸易体制、更方便接触到来工业化
国家市场和技术的情况下，贫困国家拥有更好的
机会来培育它们的市场。竞争是促进制度变迁以
及经济发展增长的重要力量。竞争使得市场呼
唤更为有效的制度，它有时也能够替代复杂的监
管体系——这是一个很重要的好处，原因是在发展
中国家政府在监管方面通常能力有限。然而，在
有些情况下必须限制市场竞争的程度以鼓励创新
——特别是在缺乏市场保护则技术研制者就无法
获得足以弥补成本的利润的领域。

一国在促进产品市场竞争时的首要任务是国
际贸易自由化——和扫除企业进入和退出市场的
壁垒。例如，工业化国家市场开放程度的提高有
助于推动发展中国家市场和制度建设。国际贸易
中的国际标准有助于促进贸易，同时也有助于减
小因国家间双边协定所产生的潜在的无效率和分
配影响。跨国的和一国内部的标准所产生的分
配影响以及效率影响依赖于选择何种标准。有必
要在国际范围内考虑制定标准给发展中国家带来
的成本。发展中国家需要在标准的制定过程中扮
演更有力的角色，也需要被授权继续实施有利
于他们的现行标准条款。例如，在知识产权体系
中，《与贸易有关的知识产权协议》允许了一定
程度的灵活度，为充分利用这种灵活度，技术援
助是重要的。

在很多发展中国家，国内市场竞争的壁垒源
于公共政策；针对潜在的市场进入者和退出者的
繁琐监管程序有可能吓跑市场进入者。这种监管
制度通常歧视小的和穷的企业家，这些人可能承
担不起与监管制度相关的高额成本，也支付不起
高额腐败成本，后者正是对商务活动的过分监管
助长而成的。竞争法和推行这些法律的竞争管理
机构因国家而异，但是都十分重要。最近，尽管
许多发展中国家都制定了竞争法，建立了竞争管
理机构，但是由于人力资源稀缺的限制，这些机
构只能将其注意力集中于小部分问题上；许多国
家的一个重要焦点是解决非他性供应或者分配合
同的问题。
有关基础设施的规章制度

谁也无法否认，垄断寡头是在“一只看不见的手”的驱使下为公共利益服务的。

——托尼（R. H. Tawney），1921年

基础设施部门，由于其规模经济效应并具有外部性，传统上被认为是竞争可以改善商品和服务供应的一个规则的例外。在许多国家，政府提供基础设施服务被认为是既避免对基础设施运行的垄断控制，又避免市场波动的不二法门，对于大多数人口具有重要意义。这导致，首先是私有基础设施供应者的限制，其次是许多国家对基础设施企业的国有化。

实际上，公共提供的基础设施服务常常是质量低劣、涵盖面不足。许多国家的政府部门开始允许私人提供基础设施服务，这既是为了提高效率，又是为了减轻公共财政的压力。技术变革为曾经被认为是“自然垄断”的某些领域创造了竞争的条件，尤其是能源和电信部门。这刺激了私人供应的增加。私人供应在供水部门不是那么突出，因为该领域技术进步不是那么显著，改革的政治阻力是强烈的。

从整体上来看，在20世纪90年代，私营部门提供的基础设施在所有部门、所有地区都有大幅度增加（表8.1）。拉丁美洲和加勒比国家是基础设施改革的先驱，吸引了这一时期私营部门参与的基础设施工程协议投资额的几乎一半。地区差异也是市场规模和投资者风险观念不同的结果。

但是，20世纪90年代私营部门供应的增加尽管从历史标准来看不小，与可能的程度比较还是要小的。在发展中国家，1999年对基础设施供应的私营投资总额比最高的1997年有显著下降，不过2000年有一些恢复的迹象。为了鼓励私营部门投资，需要注意两个因素：政治与规制改革，尤其是价格改革，以及努力提高政府新规制框架的可信度。扩大私营部门投资的第一选择是，允许回收全部成本的政策，以及确保投资者在没有政府帮助的情况下合理的回报率。通常政府不能采纳这种政策，或者不能通过可信的规制安排实施这种政策，这阻碍了私营部门投资。

有时候，甚至运用价格政策都不足以确保实现覆盖目标。一旦出现这种情况，政府可以发放补贴来补充使用费。经验表明，需要补贴时，补贴应该是透明的、精心设计的以服务于穷人。当预算约束限制了财政补贴的范围时，政府需要重新考虑其覆盖目标。

平均而言，私营供应减轻了资本束缚，提高
了效率，增加了投资。最近，一项对过去30年私营化的企业所做的一项研究比较表明，私营企业与私营基础设施企业的相对绩效而言，24个案例中有一半是私营或者私营化企业明显绩效占优，7项差异较小或者不显著，只有5项能够说明公共企业绩效优于私营企业。

私营部门成功的原因在于，对该领域更精心的准备、初步的分析、以及适当的、透明的规章制度的建立。在设计私营部门参与基础设施的许可安排方面，有些政府为政策制定者提供了借鉴（专栏8.1）。例如，政府在私营化之前通过进行结构变革增强了竞争力。发展中国家加强规章制度的能力比较弱，有人强烈主张尽可能引进竞争，以在基础设施部门中代替规章制度。竞争，通过改变当事人的动机，在制度环境差的情况下增加了好处；它减少了要获得预期的结果对规章制度的依赖（如价格考虑）。政府还确保了对穷人更大的覆盖，如通过在最初的合同设计中吸收进覆盖目标，或者通过允许价格和质量的灵活性来实现。

在有些部门的基础设计供应存在竞争的可能性，而其他部门保持自然垄断状态的情况下，对私营供应商的管理是复杂的。在这种条件下，政策制定者往往决定是否允许垄断企业的经营者同样参与相关的竞争部门。没有经验的规章制度，尤其是贫穷国家的，会面临对可能的准入歧视的挑战。进入制度设计时需要考虑这一点。存在两种典型的结构：可以实施垂直分离，或者该部门仍然保持完整。在第二种情况下，要依靠部门之间的或者根本的竞争以减少对规章制度的需要。

在发展中国家建立有效的规章制度结构要求考虑支持性机构的质量、现状与能力。有时候这可以是更多的或更简单的或更节约成本的规章制度，或者说成是结构的精简化。由于辅助机构能力的差异，工业国家所实施的规章制度标准可能并不适用于贫穷国家，尤其是常常由比较小的或者非正式的供应商提供服务的贫困地区。服
专栏 8.1
私营供应：最近的特许安排案例

特许（或赋予特权）是在基础设施部门引进私营供应并且激励有利于市场竞争的一种途径。特许为私营公司提供了使用资产、运营一种具体的基础设
施服务并从中获得收入的权利，通常要通过竞标程序。特许合同的竞标机制应该消除垄断租金，从而减轻管理负担。例如，在科特迪瓦，世界银行支持了供水部
门的特许。中标者 SODECI 现在向全国供水，价格与邻国的国有企业相当，但是质量差异，私有客户的支付率非常高。

但是最近一项对拉丁美洲特许合同的研究表明，它们会产生不明确的结果，原因在于它们一般应用于私有化。《特许是该地区私营部门入主的主导模式。》许
多问题可以归结于最初的合同设计和规定。研究发现，在 20 世纪 80 年代以来发布的 1000 多项特许中，有 60％多的好像在 3 年内没有通过重新谈判，这
里面有 80％多的是在供水和交通部门（Guasch 2000），受特许者发起了绝大多数的重新谈判。重新
谈判的谈判者过于经济条件变化所允许的范围。一个原因可能在于，投资者接受低标价而确保得到合同，他们希望在合同发布后，他们可以在没有竞争的情
况下，在双边基础上重新谈判更好的条件。这意味着，最有效率的供应商可能得不到合同。

政府发起的合同重新谈判可以反映到，对保护投资
者缺乏承诺，这方面有一些途径加以防止。首先，在公
正司法体系完备、有效的发展中国家，例如牙买
加，政府可以与供应商签订由法院监督执行的特许
或者让步合同（Spiller, Sampson 1996）。其次，通过
达成特许或者让步协议以逐步吸引投资，政府可以逐
渐确立不征用的名号，政府观察到行为后，投资
者会投入更多的资金。这是匈牙利设立其全国电信特许
做法（Armstrong, Vickers 1996）。政府也可以设
法吸引国内的私营投资，这样未来未征用的代价就会包
括本土的与外来的，使征用在政治上更昂贵，从而也
更加不可能。这项战略的一个变化是，运用现存的国
际贷款计划作为一项承诺工具或者“抵押”，投资者
知道在国家在政策上的不良行为会受到国际贷款人在
其他各种部门的惩罚（Armstrong, Vickers 1996; Levy
1998; Ordover, Pitzman, Clyde 1994）。

在特许谈判和公私有化之前，一项精心的研究应该
集中于自由化和私有化计划的目标，考虑其他国家的
经验。例如，秘鲁的收费公路部门就是这么做的，这
对企业仍然由公共部门掌握时进行价格改革也是重要
的。必须提高价格以抵消成本（或者要向这个方向前进），否则投资者就会对其投资信心
整个中东欧及其他地方，这个问题影响了电力部门
的私有化（Stern, Davis 1998）。应该一开始就同意一
个透明的协议，或者重要的通讯联络线服务体系，
该体系被设计来造福所有公民，包括最贫困的公民。

一切垂直的职能分化（ unbundling）工作应该在
私有化之前完成，以避免造成以后强烈反对重组，
如发电与输电购买和分配分离的情况。即使一个部门在私
有化时不需要职能分化，也应该进行成本计算方面的
必要分离，以预期将来可能的重组或者低收入者。由
于价格制定者在发布特许时没有建立对管理者的信
息传送机制。拉丁美洲有几项收费公路工程造成了严
重的管理问题（Estache, Romero, Strong 2000）。

独立的管理机构是私有化战略的关键组成部分。
对拉丁美洲的研究结果证明了这一点。如果发布特许
时存在管理机构的话，重新谈判的可能性是 28％；
而如果不存在的话，可能性就是 62％（Estache, Ro-
mero, Strong 2000）。尽管各国之间管理机构的有
效性和独立性都不相同，但是平均而言管理机构的预先
存在是有帮助的。在管理机构不到位的情况下，匈牙
利要向私营投资开放其天然气部门，不过失败了。

管理者进行管理需要信息。为了获得信息。他们
需要在合同中明确其信息权，设计这种合同的一个重
要补充就是，确保公司使用良好的规范文件，确保管
理者能够分析这种资料。

独立的管理机构的存在减弱了私有化进程中政治
干预的风险，因而让投资者感到更舒适。而且，独立
的管理机构提供了特许谈判中的一个地点，里面
的技术专家可以阻止没有根据的合同谈判。再者，管
理机构成员通常具有专门知识，可以减少不确定性，
更好地预测技术和需求的变化轨迹。对拉丁美洲的研
究发现，管理机构的存在有助于在发布合同前精心评
估合同本身以及投标者的资格。

研究还发现，与价格控制型管理（限制公司所能
收取的价格）相比，回报率管理（通过根据成本调
整价格，确保投资者有保证的回报率）不容易导致合
同的重新谈判。受价格控制型管理的公司承受着
与成本变化相关的所有风险，受到管理判断的极大
影响。在拉丁美洲，回报率型价格体制下重新谈判的可
能性是 9％，而价格封顶型体制下可能性是 58％
（Estache, Romero, Strong 2000）。

最后，运用单一的一次性支付方式作为主要的发
布标准，而不是收取的最低费用标准或者提供最低
年补贴标准，看起来减少了重新谈判的可能性，因为
后面的条款在实施中更容易导致将来的争议和随后的
调整。一次性支付捆住了投资者，促使其履行承诺
（Guasch 2000）。
务的共享需要可以通过灵活的价格—质量标准、建立投资和准入目标、鼓励非正式部门或者直接提供补贴加以满足。

基础设施供应的成本可以通过包含社区参与的创新性方法得到降低。服务的使用者与供应者之间更广泛的信息流动也能够产生更好为社区服务的制度设计。

公司之间的竞争、跨管辖范围设定标准能够改善服务供应，有助于减轻管理者的负担。例如，某部门内的竞争可以减少经常进行价格评估的需要。

建立可靠的规定制度体系是影响私人对基础设施投资的最重要因素之一。不过，各国在建构这种体系方面的成功不仅依赖于政治因素（第5章），同样也依赖于技术因素和人的能力。相关的一系列政治因素包括管理者缺乏独立性、管理机构制衡体系脆弱，管理者与被管理者双方的透明度也是关键因素。例如，会计准则增加了被管理者的透明度，公开透明的游戏规则增强了管理者的透明度。

本章分析竞争如减轻国家的管理负担；管理机构应该采取的形式：制度设计如影响穷人获得服务。这里并不涉及管理安排中的所有问题，但是这里肯定涉及最近的证据显示出某些迹象或者《1994年世界发展报告》中没有广泛涉及的领域。这里将不讨论公共基础设施公司内的治理问题，除非在某些特定的情况下，如向穷人设计补贴。

基础设施部门的竞争

在基础设施部门里，有各种各样的方式在市场中引进竞争（而不是为了市场而引进竞争）。本节讨论这个问题。

竞争和管理

如《1994年世界发展报告》所指出的，发电和长途电信等服务可以采取竞争性的供应。仍然受制于规模经济的有些服务可能面临使用分离技术的其他服务的竞争。

在任何一种情况下，竞争都可以代替规章制度保护经济不受垄断滥用之害。这在发展中国家是尤其重要的，因为他们制定规章制度的能力一般是比较差的。首先，规章制度不是一项简单的任务，自身可能遭到武断的政府行为。在治理不良、制衡不足以抑制某个政府部门滥用权力的国家，这比较可能发生。规章制度既对受到管理的企业、又对进行管理的政府造成代价。有时国有公司内的政府无效和腐败可能替代以管理机构的腐败。而且，发展中国家的政府当局常常不能获得进行有效的管理所需要的充分信息。他们还可能不熟悉独立管理者的概念，难以执行管理命令。换句话说，竞争可以避免管理体制中所造成的许多激励、信息和执行问题，如果竞争是有效的，它就能够代替规章制度。

另一种有助于减轻管理者负担的竞争形式是标准竞争。管理者可以评估基础设施服务提供者的绩效，如比较异地的（如邻国的）另一家公司的价格和覆盖范围，并据此制定管理标准。尽管这不是市场中的竞争，但是这对激励基础设施供应者具有相同的效果。

“垄断寡头”之间的竞争可以减少石油、电力供应等部门中的管理需求。

通过管道在两地之间长途运输石油往往是自然垄断的。不过，如果某地的生产者可以选择某条输油管的客户，如有当地的买主，或者可以装船水运，或者从同一个生产地点有输油管为不同的目的地服务，他们就不会要求管理保护。与此相似，如果某地对来源地垄断性的输油管的消费者可以选择石油来源的话，如有当地的生产者，或者可以通过水路输运，或者从不同的来源地有输油管到同一个目的地，他们也不需要管理保护。有些天然气管道也是同样的情况。例如，位于阿根廷的阿塔卡马（智利的Endesa和美国CMS能源公司的合资企业）和Norandino（比利时的动力集团）两个不同天然气生产地区的输气管，正在为跨越安第斯山脉向智利北部输送天
然气而展开竞争。8

与此相似，即使发电厂与消费者或城市之间的长途电力输送同样是自然垄断的，如果某地的生产者有不同的长途输电线路为不同的消费者服务，他们也不会要求管理保护。如果某地的消费者有不同的长途输电线路为他们带来不同生产者的电力，他们也不会要求管理保护。阿根廷、巴西、智利、秘鲁的城市和大工业用户当前正享受着这种来自不同发电厂的竞争。9

其他例子包括汽车、轮船运营商对铁路部门提供的竞争，不同能源部门如石油和天然气之间的竞争。最新的进展是在电信服务中电信网络和有线电视经营者之间的竞争。而且，这些自然垄断都面临着来自无线通信技术的竞争压力。

有时候竞争会造成新的管理问题或者替代老的问题。在竞争被公认为组织服务供应的有效途径的许多情况下，那种服务是仍然保持着一些自然垄断因素的更大的基础设施部门的组成部分。如果认为电力是潜在的竞争部门，那么长途输电和当地供应就不是这么明显具有竞争性。如果认为长途电信服务是潜在的竞争部门，那么当地的无线电信服务也不是这么明显具有竞争性。

可能进行“分别计价”的部门包括包括风险、合同、激励、知识的许多重要问题，就是说，如果以前由整合的垂直垄断提供的有些服务开放了竞争，而其他服务仍然是垄断供应的话。因此，在这些更广泛的部门，竞争和规章制度是相辅相成的，而不是相互替代的。

下一节集中于当前在发展中国家非常重要的一个问题。垂直分离可以为发展中国家的竞争提供更多机会。

垂直整体还是分离

事实上，在每个基础设施部门，现在都有可以竞争性地提供的某些服务，而仍然有些服务是生产链条中的垄断“瓶颈”。10这提出了一个问题，在可能引进竞争时，传统产业部门的企业垂直完整性模式是否还应该维持。在这个领域进行成本效益分析的一个问题在于，不可能衡量竞争的动态效益，而改组的代价和规模经济的证据是众所周知的。

在某些基础设施部门内，在全部服务的共同供应中好像存在独立范围内的经济性，例如，发电与长途输电和当地供电。但是只要仍然存在所有竞争的供应商要求准入的垄断瓶颈，垄断的供应商就想对自己的子公司进行优惠，而排挤其他竞争者（例如，在准入价格或者准入质量方面）。有三种主要的制度方案可供选择：

选择方案一，垄断的瓶颈企业的所有者继续在“竞争性”部门内运行，与该部门的其他供应商展开竞争（就是说，集团公司在非瓶颈的市场中接受竞争）；

选择方案二，垄断的瓶颈企业的所有者同样作为垄断者在（其他）竞争部门运行（就是说，是一个完全的垄断者）；

选择方案三，不允许垄断的瓶颈企业的所有者在竞争性部门运行，而是让她为在那里运行的竞争性公司提供关联服务（就是说，是有竞争的垂直分离模式）。

实际上，垂直分离可以采用中间形式（这是选择方案一中应有之义），因为它们有助于发现歧视。例如，不同单位之间的会计独立，或者把各单位改组成共同所有者之下的分离的法人实体，都能够有助于发现歧视。

对于某个国家来说，某一部门最适当的选择取决于4个主要问题（表8.2）。首先是该部门内不同服务的供应之间分割的经济性的程度。在大多数工业国家的基础设部门内，事实表明，分割的经济性的程度好像不是那么大，至少对于发生的企业之间而不是发生在企业内部的有些垂直交易来说是这样。例如，在某种条件下，集团性的电力供应者从独立的生产者那里购买部分电力，集团性的铁路部门允许某些其他营利经营者使用其轨道。
表 8.2
垂直分离或者整合战略

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>在非瓶颈市场中竞争的垂直整合（选择方案一）</th>
<th>完全垄断（没有竞争）（选择方案二）</th>
<th>垂直分离（有竞争）（选择方案三）</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>范围经济性</td>
<td>大</td>
<td>√</td>
<td>√</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>小</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>发现歧视</td>
<td>容易*</td>
<td>√</td>
<td>√</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>困难</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>干扰的后果</td>
<td>对竞争影响小</td>
<td>√</td>
<td>√</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>对竞争不利</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>在非瓶颈市场中竞争的可能性</td>
<td>竞争激烈</td>
<td>√</td>
<td>√</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>竞争缺乏</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

*要求垂直整合的生产商在其不同单位内实行独立核算。

第二是容易发现垄断的瓶颈部门所有者对非下属的公司实行歧视。即使在美国，也难以实现质量标准的互通，这是 20 世纪 80 年代早期垄断性的电信供应商 AT&T 拆分的一个原因。独立的发电厂商认为，接人长途输电线的质量表现在如此多的方面，事实上管理者不可能避免歧视行为。截然相反的是，美国和捷克共和国使用中立的铁路调度程序（调度员）好像在有些情况下都成功地防止了对非垄断性的列车运营商的歧视。如果垄断性的生产单位之间缺少独立的账目，就难以发现歧视行为。

第三是未发现竞争歧视的后果。美国的金融资料表明，电力的长途输送成本低于到达最终使用者的运送总成本的 5%，而轨道和建筑成本构成了铁路总运输成本的接近 20%。这说明，面临进入轨道歧视的列车运营竞争者，与面临进入长途输电歧视的发电厂家竞争者相比，可能处于更严重的潜在不利地位。就供水和排污而言，在发展中国家固定网络的成本可能高达运送产品总成本的 75%，进入歧视的可能性也就更大。

第四是在非瓶颈性市场中可能存在竞争，这将极大地提高效率或者有助于使用者获得服务。在规模经济效益明显的竞争部门，如供水和铁路，这个部门至少只能吸引数量非常少的参与者，从而在不完全的效率中获益甚丰。在比较小或者穷的国家这更可能成为问题，因为在特定的规模经济条件下，需求水平只能支持比较少的供应者。在能够进行服务的国际贸易的情况下，这种局限性能得到说明。

在基础设施部门，要把竞争和管理结合起来，获得信息和执行合同这两方面都是重要的。根据其私有化条款或者特许合同，垄断的瓶颈性资产所有者可能被要求让所有愿意使用各方非歧视性地获得这种瓶颈性资产。但是必须有人执行这个合同，不管谁执行它都要求获得大量复杂的信息。在两个领域，发展中国家都处于不利境地。这说明，在发展中国家比较有利的常常是，要形成竞争就要对基础设施部门实行垂直分离（选择方案三），或者继续维持其完整的垄断地位（选择方案二），而不是让其仍然作为垄断公司制市场潮流参与竞争（选择方案一）。在方兴未艾的因特网服务部门，这些问题吸引了政策制定者的注意（专栏 8.2）。

在管理者经验丰富、技巧娴熟的国家，有关的问题可能是简单的，如果希望得到竞争性的服务，是垂直垄断还是垂直分离可能带来更好的结果呢？不过，在发展中国家，在信息和合同执行的背景下，有关的问题更可能是：可能得到竞争的效益吗，效益超过执行的成本吗？与执行起来
专栏 8.2
因特网服务供应中的垂直垄断与歧视

因特网“内容”（信息、音乐和图像）由因特网“骨干”供应商长距离输送，然后由因特网服务供应商，如美国在线和思源（Mind-spring）等，传送给用户，后者又必须使用当地电信的线路或者通过有线电视服务商才能到达最终用户。管理者和经营者要考虑的一个重要因素是在这些不同层次上运营的企业之间的垂直垄断在多大程度上是有害的。

例如，最近当美国在线同意与一家主要的内容和有线电视供应商时代华纳合并时，美国的反托拉斯机构关注的是，美国在线可能偏爱自己的内容，歧视与时代华纳竞争的内容供应商。反托拉斯机构和并购的公司最终同意，美国在线要在同等条件下提供接入其网络与其他所有内容供应商的服务。同时，美国的电信管理机构联邦通讯委员会关心的是，垄断公司的有线运营会歧视与其竞争的、非垄断的网络服务供应商，它坚持达成一个相似的解决协议以防止歧视。这两项解决方案都无可辩驳地要求确保平息网下的管理担心，尽管它们都是设计的包含激励的，从而在一定程度上是有内在实施动力的。

另外一个例子是，立陶宛竞争理事会担心当地的电信供应商对独立的网络服务供应商可能的歧视行为，因为电信有自己垄断的网络服务供应商。该理事会已经对电信部门处以了罚款，因为它在其网络上安装了“过滤器”，延缓了独立供应商传送资料的速度，这个案例还被诉诸了法院。


简单得多的第二种选择相比，第一种或者第三种选择给予最终消费者的价格和质量真得可能极大地改善吗？我们依次来看 5 个基础设施部门。

电信。由于无线通讯技术继续进步，甚至本地服务也是自然垄断的现象与过去相比就不那么显而易见了。17非歧视性地进入越来越成为可能，尤其是在本地市场上同样出现了长途运营商和其他辅助服务的情况下。1998 年摩托罗拉成功的电信改革正是如此，这项改革是在世界银行的支持下进行的。在智利，本地服务供应的竞争主

要来自于进入本地服务市场的长途运营商。19在危地马拉，（垄断的）特权寡头也被要求向新的市场参与者提供互联互通。20在整个转型世界，通过签订无线服务合同，个人和业界都结束了原来无休无止的等待安装固定线路服务的时期。21因此，这好像就成为竞争常常能够与垂直垄断共存的一个部门，也就是说，这是选择方案一的情况。

供水。在供水部门，管网的安装成本是如此之高，以至于供水中的竞争不可能以提高效率的方式带来多少好处。因此，在这个部门，受控的、完全的垄断模式（选择方案二）可能一枝独秀。好像没有哪个国家实际上在整个供水系统启动了竞争，尽管智利已经研究了对策。21有人可能认为，这个部门是最容易发现并防止对垄断的供应者歧视的。确实如此，特别是如果能够充分监控不同供应者的质量的话。随着管理能力的提高，垂直垄断能够与竞争中的竞争共存（选择方案一）。

石油和天然气。像供水部门一样，输油管和输气管网络也是昂贵的。所以，从产品供应竞争中节省的相对成本可能比其他部门小一些，只是相对容易发现和防止歧视。只要能够发现并防止歧视（并不是每个国家都是这种情况），垂直垄断与竞争性的供应市场就是一致的（选择方案一）。如果不能防止歧视，竞争的好处与管理的代价和歧视的危害相比就不够大，这说明选择方案一是可行的；与垂直分离的成本相比也是不够大的，这说明选择方案三是可行的；在这种局面下，在这两个市场中完全垄断的运营（选择方案二）可能就是能够得到的最好的结果。在比较大的国家，这些部门中完全的垄断寡头之间的竞争竞争就成为一种可能。如前所述，阿根廷两个不同天然气生产地区的输气管开始争向智利的消费者供应天然气。

铁路。欧洲联盟主张的铁路改革的一种模式是，把基础设施（“轨道”）的所有权与控制权和经营（“列车”）分开，其最终目标是，让多家私有的列车运营商在一个共同的轨道系统上互相进行货运业务竞争。英国是少数试图完全实行这个改革模式的国家之一，其经验并不令人鼓舞。它
提出了这样一个问题，就是说，在这个部门，在列车层次上没有竞争的垂直垄断（选择方案二）是否可能成为种种不尽如人意的选择方案中最好的一种。

在大中等国家，选择方案二可以为垂直的垄断公司提供竞争空间，提供到达不同目的地的服务，或者向某些顾客提供不同起始地的服务（就是说，“平行”或者“起点”竞争）。这是巴西和墨西哥通过政府机构改革最终选择的模式，也成为加拿大和美国有时采取的安排。来自其他类型运输工具如汽车的竞争也是一种可能性。

在比较小的国家，久经世故的管理者可能认识到，歧视是非常容易发现的，有些准是可以允许的。例如，已经拥有了自己的铁路车的大雇主的进入，或者相邻国家的外国列车运营商的进入。比如，欧洲联盟就颁布了规定，要求其成员国允许其他欧盟成员国的列车运营商使用其国家垄断公司的轨道。在捷克共和国，垂直垄断的铁路公司就必须允许其他列车运营商使用其轨道。

电力。在电力部门，即使是在工业国家，虽然管理者经验丰富，也难以发现并防止对非垄断的发电厂的歧视。负责监控意味着深化、实力雄厚的特许权和人为行为的新管理者所面临的问题是比较大化而生畏的。不过，除了最小的经济体外（在此甚至最现代化的发电技术所具有的规模经济效益也排除了出现超过一家或者两家发电企业可能性），发电竞争的潜在效益是如此巨大，以至于垂直拆分就成为最好的结果（选择方案三）。

最近的一项研究表明，电力部门的垂直拆分是各国最广泛采用的方法（马来西亚和许多欧盟国家是例外）。这证实，垂直拆分（把垄断的电力公司分解成独立的发电、输送和分配实体）能够把竞争引进发电环节。结果显示，引进竞争是积极的。

例如，在阿根廷，转变为私营经济体系迅速解决了电力短缺的严重问题。与此截然不同的是，有些最近的经验说明，政治考虑和不完全竞争是如何抵消电力部门竞争的好处的。虽然电力公司的垂直拆分消除了调整发电运营的需要（由于这是参与竞争的），但是电力分配和输送运营仍然是垄断的，需要进行调整。有些证据表明，除非也引进某种类型的最终使用者竞争，仅仅进行垂直拆分还不能极大地提高效率。这对我们是提醒。

规章制度体系的结构

一个国家应该具有独立的规章制度体系，按照透明的程序运作（第5、第10章），接受有力的、独立的司法监督（第6章）。这在目前已经广为接受。但是在实践中，每一项要求都是难以落实的。在电力领域缺乏制衡，官僚的无效率会被私有的腐败所代替。而且，在许多发展中国家人力资本匮乏（第1章）。所有这些因素呼唤着修正制度设计。本节考察在发展中国家一个管理机构要有效运作所必需的一些其他特性，对于这些国家非正式的、目标方面的限制条件给予特别考虑。

法院与规章制度性裁决

监管机构可能不止扮演一种角色。他们可以制定规则，监控是否遵守规则，并且强制规则得到遵守。许多管理机构能够很好地完成前两项任务，但是仍然需要法院实施强制。甚至在管理者具有强大的强制能力的情况下，法院对于在管理决定做出后受理诉讼仍然是举足轻重的。在大多数发展中国家，法院不堪重负，法官缺乏高超的专业技能。由于这些原因，构建规章制度体系以减轻其负担就是明智之举。首先需要给予管理者有力的强制权威。由于发展中国家的法院软弱无力，许多国际投资者寄希望于国际仲裁。

一个问题在于，依赖于竞争法律的法院是否对服务供应商进行了充分的监管。新西兰的经验证明，监控法律得到遵守的管理机构是重要的。作为其20世纪90年代一反常规的广泛计划的一部分，新西兰取消了对特定部门的管制，设法依赖于竞争的权威，通过法院系统实施竞争法律，防止在电信和电力部门滥用垄断。不过，政策制
定者发现，缺少了对特定部门的管制，过程如蜗牛爬行，结果也不能让人满意。各级法院用了5年才做出决定，为新参与者进入原先享有特权的当地网络确定一个适当价格。最终仍然没有供各公司遵循的一般原则或者方向。最近电信部和电力工业部的调查得出结论，至少是在这些部门目前的发展阶段上，专门的规制性裁决仍然是有效的监督体制的重要组成部分。

管理者的权限

第二类问题关系到当地特定管理机构的行动范围。这些机构应该在国家层次上运行，还是当地的管理机构应控制当地的基础设施企业？每个主要的基础设施部门都应该有一个不同的管理机构，还是某项特定功能应该有单独的管理机构？

地方与全国的规制。有些人主张对基础设施企业进行地方化的规制：（1）当地管理者更了解当地情况；（2）地方管理者在行动中具有更直接的政治责任感，结果能够更多的包含管理决策所影响的人口（如《1994年世界发展报告》所强调的）；（3）对受管理企业更有效地监控比较可能提供更普遍服务；（4）全国或者联邦政府管理者与地方政府协调所经常面临的困难，尤其是获得基础设施设置上比较敏感的问题。

不过，这些因素遭到其他主张在全国层面上进行集中规制的人们的反对：（1）至少有些部门要求管理者所具备的技术水准导致了规制中的规模经济效益；（2）地方专家的短缺；（3）在单独一个国家不同地点的使用者之间出现外部效应（例如网络要求前面提到的对应，但是并不局限于那些）可能既要求一套单独的规则，又要求一个单独的机构；（4）一个机构越是被专业技能“占据”，该机构的管辖范围就越是有限。（有人可能主张在不太觉察到腐败可能的基础上实行集中化，但是这里的证据不是确凿无疑的；见第5章。）

主张当地管理机构的论据可能是不太有力的，而主张全国性规制的前两项论据是比较具有说服力的，尤其是在比较小的国家。对于发展中小国来说，全国性管理机构可能是更可取的。但是供水、公路维护等技术不太复杂的部门是例外。在这些部门，当地人口在指引服务供应方面居于特别重要的地位（也见《1994年世界发展报告》）。即使在这些部门，常常也存在集中的机构和规则，以处理广泛的互相联系的问题，价格问题和造成外部性的活动（如水管理），处理可能从特别的专家意见受益的活动（例如监督公路建设的招标过程）。比较分散的行动者如政府和非政府组织可以负责监控绩效、设定当地标准、处理消费者投诉，总之就是确保对当地居民负责。

在比较大的国家，把管理职能分散是更可取的。在有些情况下，即使管理规则是在全国层次上制定的，监督规则是否得到遵守也要在当地层次上完成，如由非政府组织或者社区来履行。主张分散化的论点受到政治因素的影响。这些国家的中央政府得不到当地或者地区政府的同意有时候就缺乏对当地或者地区企业实行规制的权力（包括要求规制所需要的基本信息）。不过，在有些领域，把职责分散化仍然是没有意义的，例如在长途电信规制和州际电力、天然气输送方面，这是由于这些服务多是跨地区的。

在巴西，收费公路部门有两个引人注目的例子。首先，在里约热内卢和特拉索波利斯（Teresopolis）之间的路段，沿线一个城市的市长拒绝进行防止未付费的司机非法上路的合作。其次，在巴拉那州，州长强迫特许经营者只收取他们与中央政府所签合同中一半的费用。为了面对国家层次的规制和政策实施的这些困难，阿根廷、巴西、印度、俄罗斯等发展中大国向当地或者地区政府下放了管理权（有时候是完全的，但常常只是部分的）。跨国管理组织是已经出现的第三种管理结构形式，非洲最小的、最贫穷的国家建立的组织就是这样的。显而易见，这种跨国结构建立的原因与其他国家导致集中的原因是相同的：规模的复杂性、规模的经济效果，合格人员匮乏难以补充管理机构。出现这种情况的另一个因素可能在于，与一个本国的管理机构相比，跨国管理者对大跨国投资者的讨价还价能力日益提高。东加勒比海国家组织最近创立
了一个区域性的电信管理体，并正在考虑能否把这
个安排扩大到其他基础设施部门。与此相似，南部
非洲发展共同体国家1995年形成了南部非洲电力
联合体，以协调国家级层次上的电力生产和规范。
虽然这些都是赞成或者反对管理机构集中化的
有力论据，但是在实践中，有效的管理结构的
设计要依赖于政治现实。例如，法国的政治体制
是高度集中的，主要采用了集中结构（除了在很
大程度上由市政当局控制的供水和当地交通）。与
此截然不同的是，美国各州比较大，自治的，
拥有比较大的管理权力。由于改变这些现实一般
在政治上是代价高昂的，管理结构就表现出强烈
的惯性。

这为转型国家和发展中国家提供了一个重要
教训：其政治结构也决定着能够实行的管理机构
的类型。不承认这些障碍，不努力克服它们，改
革或者调整计划就可能是极端困难的。有时候设
立一个新机构比改变旧的更能带来好处。这好像
就是摩洛哥电信产业私有化的情况。

部门专门化。就考虑管理机构的部门专门化
而言，对于在当地与国家管理者之间选择来
说举足轻重的因素也还是举足轻重的，而且也得
出相同的答案。主张对每个广泛的部门（交通运
输、能源、电信等等）都设立一个专门机构的论
据是：不同部门有不同特点，因此可以获得分工
的经济效益，而没有什么特别的集聚经济效益；
更多的机构可以分散制度失败的风险；更多的机
构为政治试验提供了更大空间。

反之，毫无疑问也存在于一些超越部门界限
的问题，统一的政策框架会带来好处。部门界限可
能不总是非常清楚，可能变得不清楚（如前面
提到的电话和有线电视的情况）。而且，在本地
化与集中化的争论中，许多发展中国家面临着合
格人员匮乏的局面，难以补充多家管理机构，权
限更广泛的一家机构可能就那么容易被专业技
能（或者被部门内机构）“占据”。

这些论据中有许多再次主要与国家的规模和
能力有关。哥斯达黎加、牙买加、巴拿马等比较
小的发展中国家对管理专家匮乏的反应是，创立
多部门之间的管理机构（尽管管理规则显而易见
是针对某部门的）。澳大利亚、巴西、加拿大、美
国在省、州一级也是这么做的。匈牙利学习了英
国的做法，把其电力和天然气管理者结合了起
来。30 同时，遵循前面的经济争论，有些发展中大
国如阿根廷、巴西和俄罗斯为不同部门设立了不
同的管理者。

职能专门化。在有些国家，不同机构担负不
同职能。比如说，负责供水部门经济管理的机构
可能并不担负该部门技术和环境管理的职能。例
如，在英国，供水管理办公室负责控制最终使用
者的花费，确保供应者有利可图，而饮用水检
查员监督自来水的质量，由环境局负责维护河流、
渠渠和地下水的水质。沿着这条路线，就可能让
相似的职能部门负责有关发电和输电的经济、技
术、环境和安全性方面的事务。但是设立多重机
构存在成本，协调可能具有经济效益。31只要确实
需要依靠对当地条件的详尽知识、需要得到当地
政治力量的认可，就会有人提出对经济与技术实
行不同水平的管理，对于人力资本匮乏的发展中
国家来说，职能专门化是比较困难的。

为了应对管理机构合格人员供应有限的矛盾，
已经尝试的三项战略是，与私营公司签订有些方
面的管理合同，如设计价格方案或者监控是否履
约。智利签出了水质标准技术监控的合同，安哥
拉和菲律宾也已经考虑做成。32阿根廷的电信管
理者雇佣了私人顾问，以帮助在商业和业务客户
以及长途和本地费率之间进行费率再平衡。33在这
个领域看起来有广阔的扩展空间。

竞争规划机构与基础设施管理者。是否可以
指望竞争法律的执行机构扮演日常经济管理者的
角色，这是一个经常提出的问题。成立了竞争规
划机构的中东经济体的每个国家在设立各部
门的管理者之前都是这么做的，指望（至少是最
初）竞争规划机构通过大量颁布竞争管理法令防
止垄断的滥用。34随后，他们以经济上的竞争规划
机构补充了基础设施管理者。不过，随着公用事
业部门日益引进竞争，竞争规划部门与管理者之
间的分界引起了越来越多的关注。

在委内瑞拉、波兰等不同发展中国家，竞争
规划机构已经表明，他们可以像北美和西欧的同
行一样，在管理舞台上扮演有效的“竞争推动者”角色。虽然他们本身不承担管理首长的职务。在澳大利亚、玻利维亚和俄罗斯等其他不同国家，竞争规划机构至少对管理机构具有全面的协调与管理权威，尽管在所有这三种情况下仍然需要弄清楚有些细节。

制定基础设施规章以向穷人提供服务

电力、自来水、电信、交通运输等基础设施服务的质量和覆盖范围，对于生活水平有重要影响。当今世界的许多穷人仍然得不到许多基本的基础设施服务。

最近进行的一项关于基础设施改革对拉丁美洲穷人影响的研究，其结果可以对其他地方的政策制定者提供借鉴，进行这种改革时要考虑到分配和福利效应。这项研究的两个主要发现如下。

首先，私营部门供应对于价格具有混合效应，因此对穷人也具有混合效应。在竞争和有效的管理降低了成本的情况下，价格也会下降。例如，1994年智利长途电信市场的自由化把通话价格降低了超过50%。1998年，当移动电话公司的数量由两个增加到四个时，移动通话的价格也以同样的幅度降低。在阿根廷，由于发电部门的激烈竞争（有21家新发电厂进入），自由化之后的5年内电的批发价格降低了50%。居民用电价格在自由化之后的5年内（1992—1997年）有40%的下降。与此截然不同的是，由于需要确保服务供应者的盈利，也存在价格上涨的例子。

其次，改革带来了私营部门基础设施服务供应的增加。这在总体上促进了服务普及，或许也有助于更多穷人获得服务，因为在过去他们得到的服务尤其匮乏。表8.3显示了在1986—1996年这一时期22个拉丁美洲国家电力、自来水、电话服务的增加情况。

政府在设法改善最贫困公民的基础设施服务状况中的政策挑战在于，既要激励向穷人提供服务，又要让穷人负担得起对他们所收集的费用，考虑到他们的意愿和支付能力。阿根廷图库曼省自来水特许的情况说明了这一点（专栏8.3）。尽管这个自来水特许失败的原因是多方面的、复杂的，不过如果较早注意到社会和分配问题的话能够增加其成功的机会，或者，一项直接的补贴计划也能够有助于缓解困境。

规章制度可以通过5种主要途径推进分配目标：(1) 设定投资目标；(2) 在规章中灵活对待价格－质量结合；(3) 允许非正式基础设施供应者自由进入；(4) 在监管进程中纳入社区；(5) 补贴。

设定投资目标

有些国家的政府通过在自由化时或者给予特

表8.3
22个拉丁美洲国家电力、供水、排污、电话服务普及的情况，1986—1996年
(占居民户的百分比)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>供水</th>
<th>排污</th>
<th>电话</th>
<th>电力</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>加权</td>
<td>75.99</td>
<td>80.85</td>
<td>81.33</td>
<td>79.65</td>
</tr>
<tr>
<td>供水</td>
<td>66.99</td>
<td>79.85</td>
<td>79.84</td>
<td>79.65</td>
</tr>
<tr>
<td>排污</td>
<td>5.46</td>
<td>6.13</td>
<td>7.44</td>
<td>9.41</td>
</tr>
<tr>
<td>电话</td>
<td>82.19</td>
<td>85.37</td>
<td>87.72</td>
<td>89.37</td>
</tr>
<tr>
<td>电力</td>
<td>68.34</td>
<td>69.88</td>
<td>70.16</td>
<td>73.19</td>
</tr>
<tr>
<td>供水</td>
<td>73.63</td>
<td>77.21</td>
<td>77.50</td>
<td>79.67</td>
</tr>
<tr>
<td>排污</td>
<td>4.58</td>
<td>5.23</td>
<td>6.54</td>
<td>8.54</td>
</tr>
<tr>
<td>电话</td>
<td>72.16</td>
<td>76.26</td>
<td>80.19</td>
<td>81.78</td>
</tr>
<tr>
<td>电力</td>
<td>66.99</td>
<td>69.88</td>
<td>70.16</td>
<td>73.19</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：加权——指对所有国家赋予相同的权数；未加权——指以人口为基础的服务普及率。
资料来源：Estache 等2000a，第16页。
专栏 8.3
阿根廷图库曼的供水特许

在 1995 年，Compania de Aguas del Aconquija (CAA) 获得了为期 30 年的阿根廷图库曼省供水与排污服务的特许。为了筹集投资计划所要求的资金，该公司提出要将费率提高 68%。费率要立即开始，影响到所有的消费者群体，人口中相当比例的城市与农村贫困者同样不能幸免。

费率提高被证明是非常不得人心的，消费量少的用户认为是不公平的，一系列抗议事件后形势恶化了。结果是消费者展开了不付款运动，造成了该公司的财政危机。省级选举产生了新的管理机构，对特许计划更有敌意。最初该机构和该公司开始重新谈判特许合同。一个创新是，对低收入用户实行特惠，对固定用户采取消费率限制措施。不过，谈判没有成功。该案例以国际仲裁而告终。

资料来源：Estache, Gomez-Lobo 和 Leipziger 2000。

许合同时包括投资目标，努力促进基础设施服务的普及。波利维亚在拉巴斯和 El Alto 采用了这样一种方法，1997 年参与供水特许竞标的企业必须回答他们准备在特定的价格下铺设多少管网。赢家 Aguas del Illimani 承诺到 2001 年 12 月要实现 100% 的自来水覆盖率。与此相似，在哥伦比亚的蒙特里亚，也设定了具体的自来水和排污扩展目标。

在私有化进程中合同签订或者公司表现的方式以及选择履行合同的变量将决定所有相关者之间的利益的分配。如果贫困家庭已经获得了服务，那么只有在竞争中可以选择价格的话他们才会受益比较大。如果他们还没有获得服务，那么选择有利的投资承诺就更有可能让穷人受益。

价格—质量联合的灵活性

在签订特许合同时，如果质量标准定得太高（例如，运用工业国家的标准），对于比较贫困的家庭和国家来说服务就太昂贵了。这意味着，在合同中应该有一些灵活性，允许运营公司、管理者与未来的使用者同意必要时（如在特定的地理区域）可以有不同的价格—质量结合。坚持所有提供服务者都遵循高的质量与安全标准将只会阻止当地的小公司向穷人提供"不完美"但却是至关重要的服务。管理者可以随着收入的提高向这种服务提供者严格质量和安全标准。

这样一种多层次的管理结构原则（对不同技术或者方面采用不同管理方法），已经被管理者的运用了其他情况。例如，在电信部门，几乎每个国家对固定电话和固定线路运营商实行不同的管理要求，因为后者被认为是更大的市场力量，因此也需要更严格的管理审查。而且，许多国家（如波利维亚）确定了对"互联互通"（也就是国家主干网组成部分）与"自成体系系统"不同的管理要求，对前者执行更严格的管理，这有多个方面的原因，包括需要确保系统可靠性。

也可以允许供应商提供一个服务菜单，并且展示一个相应的价格菜单。使用者可以做出他们自己的选择，这种类型的灵活性会使低收入的使用者受益。这也会使管理者在确定最佳质量或者服务标准时减少对信息的需求。例如，波利维亚的 Aguas del Illimani 提供了这样的选择，供水服务有一个正常的接入费，如果各家自己参加接入劳动的话可以收取低一些的费用。在巴西的棚屋区，引入了联合所有的下水道系统，作为标准低一些、负担轻一些的排污系统的一种形式。管制产出或者结果而非投入或者过程可以为（正式或者非正式的）供应商提供激励，让他们寻求并应用达到所要求结果的低成本方式。例如，波利维亚拉巴斯和埃尔阿尔托私营供水特许者正是由于管制具体的产品（服务与服务质量的类型）而非投入（原料标准和建设技术），才能够降低接入成本。

准入自由化

需要新的、创新性方法以扩大对贫穷使用者的服务。这种方法包括如社区参与管网的建设和运营，这可以降低其成本。一个例子是阿根廷的供水部门，那里一些相邻地区的人口提供进行管道铺设或者维护所需要的劳动。墨西哥在 20 世纪早期的道路维护中也实施了相似的计划。管理者在制度设计中需要容纳多种思路。

在发展中国家的许多地方，小规模的私营供
应商或者网络为满足得不到正式供应商服务的贫
穷使用者的需求而蓬勃兴起。例如，在巴拉圭大
约 300 到 400 家私营公司和个人（叫做 aguatero）
为得不到市政供水公司服务的家庭供应自来水。
aguatero 包括非常小的运营商，只向当地邻居提
供服务，也包括比较大的公司，拥有多达 800 条
管线。在墨西哥－美国边境墨西哥一侧 maquil-
doras 周围棚户区的狭窄街道上，有人驾驶的 15
吨运水卡车提供相似的服务。43 在也门，小企业向
正式公用户外服务范围外的农村小镇提供电力服务。
供应商包括个体家庭，他们发电自己使用并出售
给数量不多的邻居；也包括大一些的运营商，他
们拥有柴油发电机，可以为 200 户家庭提供服
务。44 在塞内加尔，私营小企业从国家运营商
（1998 年进行了私有化）租取电话线，为当地家
庭经营电信中心。45

在低收入国家的最低收入地区，基础设施网
络开发不足或者根本不存在，可能的正式供应
商显然也不见踪影，对非正式供应商准入的自由
化尤其应该成为政策的优先选择。管理者可以通
过委托供应商的做法限制向得不到服务的地区或
者客户的这种自由准入。看起来参与对这种客户的
服务极不可能造成对整个网络活力的威胁。通
过全国性网络提供服务的企业可能具有对小规模
竞争对手（无论如何也只是常常提供不完善的替
代）极大的成本优势，在网络扩大的情况下应该
能够赢回客户。

与社区协商

为了满足国家最贫困公民的需要，管理者需
要更大的、更多样化的利害相关群体的参与。因
此，公共教育就成为这个特别管理议程的重要部
分，管理者特别需要：

- 理解最贫困者的需要和当务之急，包括那些
  不是传统公用事业客户的人；
- 理解更大的、更多样化的当前和预期服务供
  应商群体的需要和观点（包括成本），这里
  面包括小规模或者非正式的主办者，也包括
  比较传统的公用事业经营者；
- 让有意代表、推进最贫困者需要的市政当局、
  非政府组织和其他群体参与。

在这个背景下，只听取正式管理意见是不够
的。让利害相关者参与的更大努力将确保决策信
息充分，有助于支撑管理体制的合理性。许多发
展中国家沿着这些路线进行了一些鼓舞人心的试
验。它们包括：

- 走访社区，让它们参与关于需要和当务之急
  的对话，或者建立专家咨询或顾问机构，使
  管理者能够可靠地获得一系列观点。牙买加
  的管理者通过当地教会延伸到社区，玻利维
  亚的管理者在整个国家举行市政厅会议。在
  巴西，电力部门的每个办事处都与一个特别委
  员会分不开，这个委员会由当地政府与不同
  类别使用者（包括贫民区居民、农民、商
  人）的代表组成。
- 实行以对公民进行管理体制改革为目标的信
  息开发战略。秘鲁的管理者大量运用了广播
  广告，而牙买加的管理者运用了广播“访谈”节
  目来实施。
- 授予地方政府或者非政府组织某种职能，监
  管服务供应，并向其成员进行更为密切的咨
  询。在巴西，有一个全国性的消费者保护体
  系，授予了省级政府处理其管辖范围内的消
  费者问题的责任。46

补 贴

本节讨论怎么使穷人负担得起基础设施服务
的问题。确定对穷人进行补贴所需的方法需要考
虑其他关于产业结构、服务标准以及价格和质量
规范的决定。明确界定目标、精心指向预先设定
的受益人能够有助于降低补贴的代价。竞争也能
够完成这项任务。例如，提供补贴性服务的权利
（和义务）可以通过竞拍，分配给要求最少补贴
的投标者。智利的农村电气化和农村电信以及阿
根廷的铁路客运就是这么做的。本节论述 5 个关
于提供补贴的问题：（1）指向目标人群；（2）补
贴益处或者服务；（3）资金来源；（4）运作机
制：(5) 补贴成本。

定向补贴。基础设施领域补贴的对象确定主要有两种方法：根据家庭的消费水平（生命线）或者根据社会经济或其他特征（手段检验）。

运用生命线方法可以有两种途径。首先是在最低价格干预下，对最初的消费生命线阶段实行低价格，然后对以后的阶段逐渐收取越来越高的价格。其次是补贴的数量反向决定于消费，这里假定穷人的消费往往少于富人。在洪都拉斯，对每月总消费低于300千瓦时（kWh）的客户降低单价，降低幅度是一个区分结构。

每种方法都是易于实施的，管理成本低，但是效果不显著。在拉丁美洲，由于消费与收入从而与贫困的相互关系并不密切，就发现它们对于指向目标人群没有多少裨益。与此截然不同的是，运用生活线方法的转型国家要对付高达2/3穷人的电力消耗与电力问题。由于指向穷人生活线可能存在问题（尽管穷人也得到补贴），政策制定者需要决定他们是否希望在排除或者包括的问题上犯错误。

运用家庭经济调查方法时，合格家庭取决于该家庭或者其住房所见的特征，假设这些特征与收入从而与贫困存在相互关系。智利供水部门实施的指向个体的补贴方案好像是到目前为止出现的最有效的方案之一，他们在进行社会经济调查的基础上选择出各个家庭，然后宣布他们可以享受供水的补贴价格（专栏8.4）。在哥伦比亚，所有公用事业服务的价格都根据财产及与周围邻居相比的特征有所不同。从发展趋势来看，手段检验的补贴方法会改变其积极性的不良后果，尤其是在劳动市场参与方面。这在福利制度中有时候被叫做“贫困陷阱”问题。

前面描述的各国所用的手段检验方法的变异包括这种，根据其他一些直接变量或者地理区域决定合格与否。例如，在阿根廷补贴提供给特定群体（例如养老金领取者和学生），而在哥伦比亚，消费者被在其公用事业账单中征税或者给予补贴，根据是建立在邻居特征基础上的全国社会经济分类体系。有些发展中国家在原始合同中要求收费公路的运营者对可能被比较贫穷的公民驾驶或者占有的交通工具实行免费或者减费上路待遇，这些交通工具包括农用车、装载农产品的小拖拉机以及通勤公共汽车。不过，在每种情况下，都存在许多排除在外和包括在内的错误，这些方法都被发现不如标准的手段检验方法。

除了上面的方法，政府还可以通过向顾客提供最少的基本服务帮助最贫困者，如向一个没有得到有效服务的村庄提供一部单独的公用电话或者水龙头。不过，电信部门另一种典型的提供服务的通讯联络线服务的方法是，使一部电话接受拨入呼叫，具有限制拨出呼叫次数（或者限制拨出呼出呼入的总时长）的功能，同时设置进行紧急服务呼入呼出、被叫人呼出（对方付费）以及拨通免费号码的功能。

补贴消费还是接入？补贴的形式可以是补贴消费或者补贴接入。原则上，补贴应该运用于那些在支付意愿与成本之间存在最大差距的商品或服务。在资本市场上，对于接入有比较强烈影响的国家（如许多发展中国家），补贴接入或者扩大
大网络应该优先于补贴消费，因为在这些国家消费者几乎不可能贷款支付接入费用，即使他们愿意这么做的话他们也没有这个能力。

运作机制。直接补贴可以以现金形式或者通过税收优惠传递给目标中的受益者，或者也可以通过具体服务支出相联系的优惠券。现金支付和税收优惠可以是达到分配目标的有效手段，但是会引起对补贴用于其他事情的费用分配的担忧。优惠券方案解决了这个问题，但是又会包含极大的管理成本。另一种手段是通过服务供应商分配补贴，这要求消费者证明其资格，条件是支付账单中的未补贴部分。这是智利所采用的方法。

资金来源。运用补贴来解决了这种补贴的资金来源问题，这可以来自政府的税收总收入。反补贴或者所有公司都缴纳的共同基金。哪种类型更方便取决于效率、公平以及与税收总体制产生的扭曲相联系的管理成本。当税收负担的补贴太昂贵以至于难以实施，税收改革又不是现实的选择时，从公用事业部门筹集资金就会是更有效的，尤其是如果通过公用事业的固定收费部分完成的话——就是说，采用第二和第三种选择。

税收总收入是典型的补贴资金来源，在城市交通和“消极让步”的情况下，如对收费公路所做的那些规定。这项资金来源的问题在于，在许多发展中国家，税收体制通常不完全发达，不能以足够低的成本筹集资金从而满足福利制度的需要。

交叉补贴通过向某些客户收取高于服务成本的价格筹集资金。这在拉丁美洲的公共公用事业中是相当普遍的做法，当政府不能对补贴资金做出正确的承诺时，这可能在私营公用事业中仍然是普遍的做法。这个方案的缺点在于，它会无效率地阻碍使用或者鼓励低效率的管理逃避或者迂回。

传统的交叉补贴要求存在垄断的市场结构，否则那些支付高者就会转向其他供应者，因此危害交叉补贴的基础。有些国家引进了更适应竞争市场的交叉补贴方案。例如，在澳大利亚和美国的电信部门，交叉补贴向该体系的自然垄断部分即互联收益部分征收，而不是向消费环节征收。

交叉补贴的一个变异是，所有公司都被要求按照规定缴纳一项共同基金（例如，按照每个公司所服务的客户数比例，或按照每个公司收入的比例）。为了支付这项缴纳款项，各公司仍然要向客户收取上涨的价格，但是他们可以自由决定哪种客户收取哪种价格。这里的缺点在于，这产生了不太明显的补贴。

结论

基础设施服务对于现代经济的运行和效率来说是至关重要的。基础设施服务的改善能够有助于促进其他市场的竞争。有证据表明，基础设施对于经济增长和减轻贫困具有积极的影响。正如《2000/2001年世界发展报告》所强调的，享有基础设施服务对于穷人来说是利益攸关的。

由于公共部门基础设施服务供应的无效率和财政约束，世界各国政府在20世纪80年代晚期开始转向私营部门寻求基础设施服务供应。通过改进效率、增加投资，随后私营部门供应的增加扩大了基础设施服务的供给。但是最近的经验也显示出，如果制度因素得到了完善，私营部门供应的好处就会增加。为了达到效率和分配两方面的目标，各国政府面临着规范私营基础设施供应商的挑战。本章对这些进行了论述。

影响服务供应的一个重要因素是基础设施市场的竞争的性质和程度。为了达到可能的程度，政策制定者需要鼓励基础设施服务供应中的竞争。竞争有助于减轻管理者监控价格和质量的负担。

影响基础设施供应质量的关键因素是，私有化时签订的最初合同和有力的管理结构的出现。在私有化时关注实施细节的政府更有能力来扩大服务供应，尤其是对穷人的供应。如果不能建立有力的管理机构，就会导致官僚无效率和公共腐败被私营部门的腐败所代替，或者向没有第三方过多地转移租金。小国国可以从中地区层次上协调对基础设施供应商的管理中受益。通过更好的会计
体系（第3章）等注意某部门私有化前的重组和
私有化后的监控是重要的。被管理者、管理者和
客户之间的信息流动对于有效的服务供应是至关
重要的。

通过鼓励新的、技术水平低的、非正式的供
应商，通过修正规则使他们能够运营，政策制定
者也能够推进覆盖目标。管理者能够从制度设计
也即价格—质量结合的灵活性中受益。社区的创
新性方法与社区和管理者之间的信息共享能够有
助于扩大覆盖面。针对性投资也能够实现分配目
标。在需要补贴的情况下，补贴应该是透明的。
目标的针对性值得关注，由于没有任何体系是完
善的，各国的经验表明，存在有些可行的解决方
案。
社会力量促进市场机制有效性、合法性及其发展的形成；反过来，市场机制又影响着社会各种力量的作用与价值。本报告这一部分的篇章，探讨了社会与市场机制相互作用的范围。第9章论述“社会规范与人际网络”，讨论了社会团体使用非正式机制如何影响市场交易的。最后，第10章论述“媒体”，探讨了反映并传播社会成员观点的制度，能够通过极大地降低信息流动成本来改进市场的运行。
第 9 章

社会规范与人际网络

在文明社会中，人们随时有取得多数人的协作和援助的必要。别的动物，一达到壮年期，几乎全都能够独立，自然状态下，不需要其他动物的援助。但人类几乎随时随地都需要同胞的协助。

——亚当·斯密，1776 年

利福尼亚的移民从轮流信用组织而不是银行来获得贷款。墨西哥的小商人们靠非正式机制而不是法庭来解决争议。日本的银行家通过握手而不是签订法律合同来敲定交易。这三个群体全都依赖远远有别于政府正式机构和现代组织的机制安排。在所有社会中，基于社会规范或人际网络的机制——或者称为非正式机制，有时也被称为“风气”——是促进市场交易的一种重要方式。这种基于社会规范的机制对穷人来说尤其重要，因为后者除此之外通常缺乏正规的途径。

依赖非正式机制的交易是通过一组对他人行为的期望来约束的。这些期望来自对游戏规则和违规时应受的处罚的共同理解，是建立在人际网成员的共同的理念和特征的基础之上。基于社会规范的行为并不总是局限于较小的群体，它在更广的范围内也同样很容易看到。纳税就是其中一个例子，社会中的个体如果感觉到其他人也是这样做的并且违规行为会受到社会处罚时，往往会更诚实的缴纳税款。

个体在决定履行纳税或者合同义务时，有三个方面理由促使他这样做。第一，因为个人或“内在”的准则，比如诚实，它可能建立在共同的信念体系（如宗教）上，或建立在对同类的责任感上。第二，因为违规行为将不被社会容忍，而这种不被接受将导致某种形式的社会惩罚。第三，因为违规后受到的经济惩罚，比如罚款，监禁或丧失将来的业务等，与经济惩罚相连常和伴随的社会耻辱。正式机制的着重点放在第三种动机上，因此如果经济惩罚不严厉的话可能没有什么效果。

以社会规范为基础的机制能够补充或代替法律和正式规章。他们可以在正式机制不存在、或无法适用、或不能促进商业交易时，替代正式机制。在这些情况下，非正式机制使有共同的社会规范和风气的人们按预期的方式行事，降低了交易中的风险（见第 1 章）。举例来说，腐败环境常常是无常的正式机制与有时被称为“腐败风气”的微弱的社会威慑力共存的结果（第 5 章）。在这种情形下，腐败的动机随其他人也变得腐败而
增强，导致社会不良行为的恶性循环。
　　对地处偏远和较为贫困的市场参与者而言，正式机制是不容易为他们所利用的。这些群体往往更趋向于使用非正式机制来改善信息流通和执行合同的规定。对世界上许多穷人而言，非正式机制为商业活动更便于展开了发挥作用作用。5
　　但是非正式机制并不是仅在贫穷的环境中适用。建立在社会地位、等级制度、部落和家族和邻里关系——以及教育背景和俱乐部会员资格——之上的社会人际网络在公司大厦门达成交易所起的作用可能与在农村市场一样重要。无论在大公司还是小企业，习俗、个人关系以及对明文规定的制度起补充作用的捷径常常有助于工作。6 在这些市场中，非正式机制往往是对正式机制的补充。
　　对政策制定者而言，建立与现存非正式机制互补的新的正式机制是一个挑战。如果社会规范和风气未得到充分的考虑，正式机制就不能产生所期望的结果。而许多成功的制度安排之所以能够顺利运行，正是因为他们能够驾驭或者适应主导市场的社会规范。
　　一个重要的问题是，新的法律或组织可能使某些市场参与者的处境比在以社会规范为基础的机制下更糟。在极端的情形下，新机制可能并不能带来大量益处，同时却破坏了其对于市场活动的原有社会规范。因此，在有些情形下，用正式机制来代替非正式机制可能不是更可取的策略（比如在第2章讨论过的某些地区以社团为基础的土地占有权）。如果像许多贫穷的国家一样，有作用并且高效率的正式机制的前提条件得不到满足，则出现这种状况的可能性甚至更大。
　　在社团之间发展贸易联系能引发对建立正式机制来补充以社会规范为基础的机制的要求。随着贸易伙伴的增加，彼此间社会文化差异的增大，以社会规范为基础的机制就越来越没有效率。而且，因为非正式机制常常通过限制新成员的加入来发挥作用，它们对许多市场参与者来说可能是无法利用的，并且可能阻碍市场上的竞争。要实现普遍的收入提高和贫困减少，必须有在不同群体之间充当桥梁的正式机制。它们能有助于促进更复杂的交易，拓宽从各种市场交易获利的机会和手段。
　　尝试性地运用一些承认社会规范的存在和作用的变革性因素能建立更有效的正式机制。允许非正式和正式机制并行的政策给市场参与者增加了选择。有关的例子有：与非正式执行机制并行的法庭，显然吸取了地方上的利益一致社会规范因素的正式农村信用制度以及诸如机会均等行动计划之类的旨在减少歧视的机制等。
　　本章利用在社会科学方面已受公认的研究成果和发展经验方面的研究来解释非正式机制的作用及其与正式机制的互动。最后，通过回答如下三个问题来为政策制定者建立新的机制提供参考：非正式机制怎样促进市场交易？为什么非正式机制某些情况下能有助于交易而其他情况下却不能？以及怎样利用非正式机制和正式机制的互动来保证一种活跃的、支持性的市场环境？

市场上的非正式机制：它们的优缺点

本节首先论述了在何时和何种情形下社会规范能降低市场中的交易成本并促进交易活动。随后，本节讨论了社会规范虽然有助于交易但可能具有搭便车性或比正式机制缺乏效率的一些实例。这包括了社会规范限制市场进入而减少竞争的情形。

社会规范和人际网络有助于市场行为的情形
　　市场交易的相对收益。这通过增进信息交流、明确财产权利和合约以及控制竞争来实现的。
　　在群体内共享信息的非正式机制。保障信息公开的一些根深蒂固的非正式机制在全世界范围内得到了应用。17世纪和18世纪的亚美尼亚商人，以及直至今天的华人移民贸易团体，都在他们内部享有有商业信息以方便交易。全世界各种小商业和贸易团体的成员——从秘鲁的街头小贩，到贝宁的互助团体，再到富有的俱乐部以及商业组织成员——都在使用一些不太复杂的
手段交流信息。在各种情况下，非正式的人际网络都在向团体内的成员传递有关商业机遇、壁垒和潜在合作伙伴的信息。

这些团体里的信息网能够降低交易的风险，因为成员们获得了有关交易伙伴的品格和商业环境等的信息。在发展中国家，正式的机构——比如信用评级机构或者商会——并不存在或者并不为小商人服务。如果没有非正式的知识渠道，开展商业活动的成本将会高得令人象畏。非正式的人际网络降低了这种成本，并使规模较小的企业也能进入市场。随着时间的推移，不同的团体合并为一体以降低协商的成本。

这种非正式的信息交换是建立在信任的基础上的。紧密的家族纽带和友情使信息得以共享。当团体规模较大时情况就会不同。亲戚之间以及紧密团结的族裔团体内部的信任是通过多次或反复的相互作用建立起来的，它允许每一个团体成员评估其他成员在遵守合约方面的可靠性。比如在加纳的阿克拉，鱼贩子甚至在竞争对手之间共享商业信息。这种信息共享得益于多重纽带，妇女们住在同一个居民区，在同一个市场上叫卖，她们属于同一族，她们的丈夫（打鱼人）同时也是商业伙伴。

在人际网络中可以交换各种类型的信息。一方可能拥有对另一方的具体信息，是在以前的相互作用中获得的。如果没有具体信息，他们只好求助于一般信息，例如共享的价值体系（比如说因为属于同一个民族或同一个社会经济圈）或者一些有关品格或诚信的间接“象征性”指标（比如是男性还是女性，是白人还是黑人，是否属于同一个民族等）。

共享信息的团体可以通过许多不同的方式形成。举例来说，在非洲市场上，女商贩形成了紧密团结的团体，她们相互支持，当某位成员生病时，甚至她的直接竞争对手还帮她出售商品。即便她们可能是不同部落的成员，她们的连结纽带也存在，因为她们的团体是靠共同的性别联结在一起的。

第二个起连结作用的因素是她们在反复的相互作用中积累了对彼此的具体的了解。这有助于巩固信任，使团体知道她们中谁可以被放心地允许使用信息。具体了解因此也有助于界定共享信息的团体的范围。

团体中解决争议或者执行合约的非正式机制。有些非正式机制也界定财产权并执行合约。比如在当代的印度尼西亚农村，一种非正式体系约束着商业或信贷交易的参与者不能对同社团的成员违约。它的主要手段之一是大家都知信的坏名声将使人在未来的交易之外。非正式的合约执行机制是自我执行的——即使没有正式的合约执行机制，违背合约的代价也相当高。

这种激励机制可以以不同的方法制定——有些是针对个人，有些是在整个社团范围内，有些则涉及对外部仲裁者或执行者的非正式应用。大致来说，这些激励机制可分为6类，归纳在表9.1中。

在信息——关于交易的另一方和交易本身的信息——不备完备的世界里，需要有办法来为受侵害的各方和平解决他们的分歧。在发达国家市场中参与者可使用诸如司法系统和警方等正式机制。但是，在许多社区，用正式机制解决争议可能并不普遍，因为人们可能认为官方执法费用太高或者效率太低。官方执法可能也无法实现，如果——比如——法庭太远了。在工业化国家，有效率的法庭体系也鼓励私下协商来解决争议，不论是通过像商业组织之类的正式渠道还是非正式方式（第6章）。举例来说，对美国的研究发现私下协商解决争议的方式最为普遍。在富裕国家，正式机制是为非正式机制的补充；非正式机制因为有正轨法律做后盾而十分有效。在发展中国家，市场参与者使用非正式机制作为正式机制的替代。

表9.1

<table>
<thead>
<tr>
<th>范围</th>
<th>短期制裁</th>
<th>长期制裁</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>个体</td>
<td>个人的（例如负疚感）</td>
<td>丧失名誉并且因此被排除在未来的同类交易之外</td>
</tr>
<tr>
<td>社团</td>
<td>社团直接的制裁</td>
<td>被排除在其他社会交易之外</td>
</tr>
</tbody>
</table>
在某些情况下，正式机制的运用少之又少。举例而言，对马达加斯加商人的一次抽样调查发现，绝大部分根本从未使用过正式机制。在其他一些情况下，非正式执行机制可能显然加强了正式机制。孟加拉的格莱明银行就是一个例证。给妇女的小额贷款的偿还利率被保持在相对较高的水平，这不仅是通过正式的信用历史，而且是通过明确的社会机制，团体成员被鼓励尽可能地盯住彼此，保持一致。然后，团体中各个成员获得贷款的资格都是受团体中其他成员的信用记录影响的，这就造成了强有力的竞争压力。

表 9.1 中的短期制裁在正式机制中也有其直接对应的制裁方式。这种制裁来自于国家，通常是通过法院判决强制进行的罚款、监禁或者两者兼有。调解也是一种普遍而且往往有效的替代漫长的司法程序的办法（第 6 章）。对于非正式合约来说，如果交易的伙伴是从事该特定行业的为数不多的人之一，那么丧失信誉就是尤其重要的。此人在小村庄里的放款者，或者是偏远地区农场主的农资供应商，或者是社团的一员。在竞争更为激烈的市场中，商业伙伴能够有效地执行非正式机制并不太难。在经济或者政治动荡以及类似的导致社团的组成不稳定的情形下，非正式机制也没有多大用处。

只要个体需要留在社团之内，则这种多层面的、长期的惩罚机制就是有效的。但是如果交易中涉及的群体很大并分散在不同的社团或地区中，这种机制的作用就减弱：当运输成本的降低或政策的变化扩大了贸易伙伴的范围时情况也是如此。

仅靠以社会规范为基础的机制可能不够的
情形

如要发展兼收并蓄的市场，仅依赖于非正式机制是不够的。有些团体可能被排除在外，无法利用这些机制。另外，非正式机制也可能限制交易规模，或者可能有重目标。在某些情形下，对设计欠佳的正式机制来说，诸如无法利用或者多重目标之类的问题一样很普遍。但是由于政策制定者对正式机制的改革有更大的效果，这些缺点更容易。

非正式机制的限制市场进入和非他性。正如本报告通篇所讨论的那样，在许多设计欠佳的正式机制中反复出现的问题并不是所有利害方都能够利用正式机制。非正式机制，受其性质决定，也同样被这一问题困扰。关于商业机遇的信息交流可能仅限于同一团体的成员之间，圈外人因为语言或文化障碍而被排除在外（专栏 9.1）。同样地，即使是在今天的种族商业圈内，因为信息通常是在社团内外的社交场合中分享的，对圈外人而言获取信息是很困难的。

在多文化或多种族社会中，社会文化壁垒使得非正式机制的使用可能代价很高。在非洲的许多地区往往有数十个——有时数百个——直到最近由自主管理的小社会。冈比亚就是一个例子。在其 4000 多平方英里的土地上，主要的种族群体包括 Madinko、富拉人（Fula）、沃洛夫（Wolof）、Jola 和 Serahuli 等等，每个群体中有按职业划分的内部通婚的“社会等级”。其他显著的例子是毛里塔尼亚的摩尔人和黎巴嫩商业团体。在这些情况下正式机制可能降低了有关各方商业活动成本的唯一方法。对少数民族来说也存在着类似的问题，比如难以利用文化传统来建

专栏 9.1
非洲历史上的贸易排

因为无法利用非正式机制而被排除在外的一个有趣的例子来自于 18 世纪和 19 世纪尼日利亚的贩牛业。在那里进行交易的豪萨牛贩子们有一套共同的基于伊斯兰教和豪萨语之间的价值体系，这一共同的价值体系使得交易伙伴能彼此信任。当法国的商人试图进入市场时，他们却遇到了障碍。问题的主要根源是法国商人与豪萨人进行信用交易时双方无法建立可靠的契约，因为后者之间几乎没有信任。法国人不是豪萨人使用的社会制裁机制的一部分。在没有解决争议的正式机制的情况下，豪萨人和法国人之间的这些合约无法执行。

资料来源：Austin 1993。
建立信任。这方面的例子有日本的韩裔少数民族，他们被排除在即便在当今的日本也有助于建立信任和方便交易的紧密团结的家元（iemono）团体之外。对全世界许多国家的生活在主流文化之外的土著人来说，情况也是如此。

即使对那些在某些交易中凭借以社会规范为基础的运作获益的人们来说，进入市场的问题也会是重要的。仅仅依靠他们自己的人际网络可能意味着他们得不到受别的机制安排所控制的其他可能的商业机会和潜在的高收益项目。专栏 9.2 中的例子说明了仅仅依靠人际网络将更高效率的生产商可能获得信贷。

因此，对参与者来说促进交易成本降低的机制恰恰可能歧视那些无法进入圈内的人。在这种情形下显然有必要建立好的正式机制。否则的话，若没有共同的文化继承或甚至没有相邻的地域关系，许多人可能无法享受到受市场带动的收入增长。甚至那些在人际网络内的人也可能无法与圈外人合作抓住有利可图的商业机遇中。

随着时间的推移，把人们排除在能获得更高收益的经济活动之外的自然后果是收入和财富差距的扩大，并且可能导致社会不稳定，犯罪和暴力活动的增加。这一点已经被历史上的实例证明，例如一些规模的上流集团或者殖民统治者借助他们自己的“俱乐部”和其他非正式的人际网络使得生意比经济体中其他人更成功，两者之间的差距一直持续下来。在当今世界情况也依然如此，在巩固的社会规范基础上进行商业运作的种族团体取得的经济发展结果就与其他团体不一样。

而且，非正式合约的履行可能依靠第三方充当调解者。比如意大利西西里的黑手党，在历史上它的形成填补了失灵的正式机制所留下的空白。在世界其他地方今天也能看到类似的现象。从我们所举的例子中显然可以看出，危险在于非正式机制因正式机制不存在而应运而生时可能带来相当大的负外部性——从商业环境的恶化（并且因此抑制了合法和诚实的商业活动），到同时进行不相关的犯罪活动。为避免这种恶果的产生，需要建立有效的正式机制。

专栏 9.2
泰米尔纳德邦（印度）的蒂里布尔（Tirupur）：非正式机制运用过程中的圈内人和圈外人

自 1985 年以来，蒂里布尔就成为针织服装生产的经济活动的集中地。到 20 世纪 90 年代，蒂里布尔以其出口的高增长率成为针织服装产业的世界领先者。该产业的成功是令人瞩目的，而且在我们所讨论的这一个案中尤其如此，因为针织服装生产和资本密集型产业相比，印度政府的银行垄断行为使资金无法被有效地调配给效率高的企业家，特别是达不到蒂里布尔高增长率的所必要的资金水平。

这个产业腾飞的故事背后的奥秘是什么呢？所需的资本是在 Gounder 社团（一个被分配从事土地为基础的经营活动的社会等级）内部依靠社团和家族网络筹措的。Gounder 社团内拥有资本的人通过历史悠久的非正式信用结构以及储蓄账户和信用将资本转移给社团内的其他人。这些网络体系被认为在传递信息和执行合同方面比无法有力保护债权人权利的银行和法律体系更可靠。服装行业的激烈竞争保证了在出现坏账之后就再也借不到钱，保证了企业向关注顾客的需求。

但故事并不是到此为止。圈外人（不是 Gounder 社团者）进入了该行业。这些参与者并不能获得社团资金，然而启动资金只有 Gounder 人的大约 1/3 的圈外人却超过了 Gounder 人，发展了更大规模和更集中的生产能力，在复杂的出口业务中占据了更大比重。

也就是说，Gounder 人的社团网络促进了贸易，但是对那些不是网络一分子的人来说，由于他们不能利用这个网络筹集资金，有许多利用更好的办法筹集资金的机会等待着他们去开发。诸如担保法（以及执行机构）等公共机制可以为债权人提供强有力的保护并促进人们通过银行等正式机制借款，这就使得非网络一分子的进入者更好地参与市场。

资料来源：Banerjee, Besley 和 Guillomme 1994。

非正式机制和规模经济。随着交易规模的增长和范围的扩大。非正式机制出现了另外两个问题：协调失败和退出制度结构的可能性。

在信息不对称的情况下，协调失败因无法信任商业伙伴会信守可能使双方都获益的交易而产
在方便一系列经济活动的机制——社团人际网络——来执行的。这其中包括有关某个个人的信誉的信息和违约可能受到的社会制裁。但它也包含了互助保险体系，根据该体系，借款者在另一个时候可能借钱给现在的放款者，或者在另一桩完全不同的业务上用信息或关系来帮助放款者。因此，糟糕的信用历史记录可能被忽视，对违约的惩罚可能不会像客观、正式的机制执行起来那样严厉。

问题是较穷的借款者可能不认为有义务去偿还较富裕的放款者，相反可能把违约看作在家族或社团内均分财富的隐含机制的一部分。对加纳58家企业的调查显示，没有一家允许亲戚赊账，因为潜在的债权人担心他们无法强迫亲戚还债。这显然在社会规范中起着重要作用，但对有关平均主义和公平的文化价值观的强化，也可能阻碍发展进程。比如，对喀麦隆的一项研究发现，北部为促进村庄发展而组成的团体不能有效地发挥作用，尤其是他们担心在发展过程中某一个人会比其他人获益更多。对刚果共和国一个村庄的另一项研究发现，因为渔业发展项目而获得新技术的渔民主动放弃使用新式渔网，因为同社团内的成员并不能共享收入的提高。

然而，当政策制定者建立起正式的、更加专门化的机制时，被取代的非正式机制的促进作用往往不复存在。在这些情况下，政策选择变得更加困难，因为一项更有效的正式机制的建立会破坏以社会规范为基础的体制长期以来的降低风险或再分配作用。

建立和调整正式机制

当交易发生在小社团或共享一套有效的非正式机制的较大社团内部时，正式机制要么多余，要么起反作用。但是随着经济的发展，以前彼此疏远的社团变得联系更加紧密。个人行为和政府政策的变化产生了新的游戏规则，这些规则直接或间接地影响到甚至最为与世隔绝的社团。不断加强的城市化和全球化趋势削弱了社团长期以来使用的历史悠久的规则（专栏9.3）。随着竞争的
增强和商业机会的增多，个体从社团以及他们各具特色的社会规范基础上的机制中退出来，削弱了这些传统机制的有效性。在这种情形下，市场活动激发了对利用正式机制取代社团中的规范或人际网络的要求。经中章中世纪热那亚商人和 19 世纪美国水稻种植业主的事例说明了在历史上贸易和开放是如何帮助正式机制形成的。

当对正式机制的要求强烈而普遍时，寻求建立一种能改善市场环境的机制的政策制定者的工作变得相对简单，但是往往在许多情形下，对建立新的、现代的机制的要求可能并不明显。在这种情况下，第一步是分析现有的非正式机制是否能很好地支持市场交易。正式机制已经存在时，第二步就是确定这些机制是否有效地实现了预定目标，而如果答案是“否”，确定是废除它们还是对它们进行改革。

与经济体内机制的有关使用者进行公开的讨论可以有助于确认现有的社会规范基础上的机制能在多大程度上满足他们的需要。这种讨论应包括建立或改变正式机制的成本——这个成本可能是很低的。实际上，非正式机制可能充分发挥了作用，对目前规模的市场交易有帮助（它们在非洲部分地区土地所有权问题上就发挥了作用）。

反过来，现有的非正式机制也可能对如下的两个不同的群体并不适合：

专栏 9.3
正式机制对社会规范的影响：乌干达殖民地

在乌干达殖民地的伊洛（Maolo）地区，根据社团的互惠义务制，头人具有传统的封地权力，是代表部落或氏族人民利益的土地受托管理人。当殖民政府把这种非正式机制转为西方的财政所有权制时，头人们获得了对土地的个人财产权——种地的社团成员则成为法定佃农。根据某些历史学家认为，这导致有些新地主收取过高的租金，并驱逐了那些付不起租金的部落成员。于是，这种因引人新的正式机制而产生的情况最终不得不通过新的规定租金和限制驱逐的正式法律来解决——在社团义务和互惠的传统社会规范下这样的法律本来并不需要。

资料来源：Firth 1963。

想把活动扩展到社团以外，与邻居、家族或者本国之外的人进行贸易的人们。

现有的社会经济规范不能满足其需要的人们。原因可能是社会规范排除某些群体（比如穷人、孤立的群体和少数民族等），或者是社会规范的使用与这些群体认为不可取的一些特点（比如恐怖主义、排他性，甚至过度狂热的平均主义）紧密地连在一起。

当需要有共同的社会规范来帮助彼此迥异的社团之间进行交易时，解决的方法可以很直观了当。在许多发展中地区，殖民者和占领者的语言——在印度和乌干达是英语，在拉丁美洲是西班牙语，在东欧和中亚是俄罗斯语——成为了不同文化之间共同的语言。今天，英语已经成为因特网的语言，为那些用它来交流和交换信息的人提供了一个共同的平台。

但是，在有歧视性行为的情况下，有关的社会规范可能不得被毫不含糊地取代而不是被修改。大部分社会都禁止歧视性行为——或者正式推行机会均等行动计划——来促进公平和参与权。有些时候，诸如劳动力市场萎缩之类的经济压力可能会击败根深蒂固的歧视性行为。举例来说，在经济快速增长的国家，妇女已经能进入高生产率的领域工作。不过，要想更为一劳永逸地消除歧视性行为，就可能要求比如反歧视法之类的明确的正式机制的建立。例如，印度的机会均等行动计划尽管并不一定能促使劳动力得到最高效率的利用，但也实现了一个重要的目标——为特定社会等级和部落的成员提供了包括政治代表和政府职务在内的机会，在其他情况下他们可能是无法获得。因此，这些法律可能给予了位居少数的群体在建立和改革市场体制过程中的发言权和参与权。

非正式和正式机制相结合

建立把现存的正式和非正式机制结合起来的桥梁是促使正式机制获得成功的有效手段。办法之一是利用关系密切的社团中所存在的合同执行
和信息交换机制。世界各地区的信贷机制的发展提供了很好的例子。19世纪德国的信用合作社是银行与农场主之间的有效中介，利用合作社成员之间收集信息和执行合同的非正式机制来对银行的正式合同组织的补充。20世纪在80年代的印尼农村，跨村庄的农产品收购者也发挥了类似的桥梁作用。这些中介在正规的信贷市场上筹集资本，然后把它们借给更小的收购商，依靠非正式的机制来建立和执行信贷合同。90年代，阿尔巴尼亚连续几年受世界银行资助的农村信贷项目都利用了社团规范，通过强调在村子内的名誉来鼓励偿还。

建立产品标准是结合非正式机制与正式机制的另一个办法。历史上的实例包括中国封建王朝末年的地区性市场，这些市场制定产品标准，检查产品质量，充当了通向该行业正式买卖者的桥梁。今天，在印度古吉拉特邦的手工艺品生产者中也能看到类似的制定产品标准的现象：一个非政府组织（SEWA）帮助村民设计了一套质量评级制度，以保证产品质量合格，可以在当地以外的地区销售。（第2章和第7章对产品标准进行了更广泛的讨论。）

在更大的规模上也正在进行一些努力，以便把正式机制和通行的社会规范结合起来。例如，在一些前殖民地国家里，殖民时期的制度已经被重新设计，以便与当地习俗一致。一个最好的例子是正式的伊斯兰银行在亚洲和非洲的发展（专栏9.4）。

应该记住的一点是，许多试图取代或甚至与非正式机制共存的正式机制可能刚开始并不被使用者重视，它意味着它们的成功需要时间。社会经济规范是通过社会学习和模仿发展而来的，它的改变很缓慢（远远慢于正式机制，后者可能因市场需求、政府意愿和管理能力等因素综合作用的结果而改变）。较好的办法可能是通过一些实验找出最有效的机制形式，逐步引入正式机制（专栏9.5举了肯尼亚为例）。

结论

市场活动是由非正式机制和正式机制的复杂混合体支持的。在世界上许多贫困地区，尤其是对许多贫困的人而言，诸如社团网络之类的非正式机制是惟一符合其实际的机制，因为他们利用正式机制的机会相对很少。而且，在许多情况下，即使政府能建立正式机制，这样做的成本绝对收益可能太高。非正式机制可能优于正式机制，或者因为非正式机制能更有效地实现目标，或者因为它们具备正式机制不能提供的特点。但在其他情况下，比如在封闭的网络体系限制了可能的交易规模和范围时，非正式机制可能阻碍市场的进一步发展。在发展中国家的市场中，非正式机制往往在缺少正式体系的情况下填补空白；而在发达的市场中，非正式机制和正式机制往往是相互补充的。

非正式机制能够为人们提供进入市场并从市场机遇中获益、控制市场风险的办法，但与此同时...
专栏 9.5
肯尼亚奥玛（Orma）人的教育：调整根深蒂固的社会规范

20世纪50年代正式教育首次被引入时，肯尼亚奥玛牧民对此有很大争议。20世纪70年代，初级教育被规定为义务教育时情况仍是如此。原因在于正式教育与社团（在这里男孩是放牧的重要人物）长期以来的社会规范和作法有冲突。许多年长者强烈反对教育，认为这会危及他们的生计。肯尼亚政府没有采取强制义务教育的办法，而是通过部落首领逐步以诱导的方式施加压力，说服那些已知离得开的人家送孩子去上学。这种循序渐进的作法使教育带来的益处慢慢得以体现，同时也防止了年长者的反对态度趋于强硬。到20世纪80年代末，入学率已大为提高，反对正式教育的声音已经消失。

资料来源：Ensminger 1994。

它也可能排斥了潜在的市场进入者和商业伙伴。正式机制的重要性在于它面向更大群体的市场参与者，而且如果规划得好，它有助于引入更多的参与者而不是排斥他们。

如果在一个习惯于非正式的合约执行的环境开始推行正式的法律体系，其结果可能会要么是解决争议的交易成本大幅提高（正式的法律程序往往费用昂贵），要么是削弱了到目前为止一直主宰交易关系的默示性合约（同时也并没有显著加强其他手段的有效性）。当探讨正式机制的发展时，这些考虑必须牢记在心。如果正式机制可以取代非正式机制的功能之一（比如特定交易的效率）而不能取代其他功能（比如分担风险），政策制定者必须不仅注意他们的选择的经济影响，而且注意其政治和社会影响。随后，他们可以或者调整改革的步伐，或者设计一些起补充作用的制度。举例来说，可制定有助于削弱社团内部联系的政策，比如支持向外迁徙或打破社团以便把他们重新安置到在其他方面更好的地方。这些行动可以削弱非正式的合约执行机制，人们也就会可能需要正式的合约执行机制来替代它们。

最后，要使正式机制得到更广泛的应用，必须清除助长非正式经济活动中过于繁琐的管理制度方面的障碍（第1章和第7章）。另一组十分关键的政策则涉及到识字率和教育——如果这些跟不上，复杂的正式机制可能无法发挥作用。
批有记录的书面新闻可以追溯到2000多年前的中国汉代和古罗马的恺撒王朝，每日手写的新闻折贴由政府发行，提供有关审判、军队作战和政治进展等消息。到15世纪中叶，利用活字印刷的报纸问世后，国际贸易便成为推动欧洲报纸发展的主要动力。1609年在德国出现了报道国际贸易消息并刊登广告的报纸，而且很快在整个欧洲推广开来。(因为政府对消息实行了严格的监管，直到19世纪中叶，国内政治新闻才在报纸上占有一席之地。)

报刊也成为推动商业活动的动力。报纸报道了商务旅行，报道了新的贸易路线上的风险和机会。广告激发了对产品的需求。频繁出现的有关金融、破产诉讼以及对商人和工厂主审判的特写，有助于商人挑选商业伙伴。所有这些消息把贸易联系扩展到紧密拥抱的贸易联合会和地区范围之外，促进了各国商人和工场主之间的竞争。

今天，随着识字人数的增多、印刷成本的降低和新的广播技术（以及互联网）的涌现，在报道商人、消费者和投资者消息方面，传媒甚至变得更为重要。使用地方语言的媒体，特别是广播，播送消息，鼓励在地理位置上互相分隔的市场上进行商业活动。例如，在印度尼西亚，使用当地语言的广播电台报道农产品价格，帮助文化水平低的农民发展了蔬菜市场。在这一事件的另一方面，日益发达的全球和外国传媒，报道着各种各样的国际经济问题，推动了货币市场和国际贸易的发展。传媒也提供政治领域的消息，揭露贪污腐败行为，揭发不道德的政治家（专栏10.1），向人民提供了表达各种对治理和改革意见的平台（第5和第6章）。

由于涉及面广，传媒可以报道穷人和边远地区人民的消息，给予他们也可同样发表意见的机会。广播电台的广播可以覆盖文盲率高的贫困地区，因此在这方面特别有效。由于传媒有能力提供一般人无法得到的资料，因此它能作为传统的学校教育的补充（专栏10.2）。例如，在尼加拉瓜，一个创新的广播节目向小学生教授数学，从而提高了他们的考分。这对缺乏高质量学校的农村地区的学生特别有用。通过媒体来发表消息，还能使提供建议的公共服务做得更尽心尽力。

---

第10章

传 媒
专栏10.1
媒体在减少秘鲁腐败行为方面的作用

一直在对新闻进行监督和非正式控制的国家，媒体也能使腐败行为曝光，并向政府改变治理结构施加更大的压力。2000年9月，一个地方电视台播放了一盘录像带，揭发国家安全安部长向国会反对党议员行贿，换取他对现任政府投赞成票。这则消息很快在其他各种刊物上扩散开来，另外又加上了关于该安全部长向哥伦比亚游击队走私武器的报道，这一检举揭发使该部长被免职，并于2000年11月导致总统辞职。在这些事件发生后，新当选的总统宣布了向腐败行为开战的意愿。

这说明媒体能够改变政府官员和腐败的动向。通过向公众提供信息，媒体提供了政府行动的透明度。因此，效率卓越的媒体可以提高腐败被曝光的风险。媒体还能帮助公众建立向腐败开战的意识——引导公众提出非难，迫使腐败的政府官员辞职——从而加大了对腐败的惩罚。

例如在巴西，有一个州的学校的收费相当于其他州的8倍，由于媒体作了报道，两周内该州收费就减少到与州与州一样低廉。

传媒也能促进公共保健工作，泰国和乌干达艾滋病教育运动所取得的成功就是一个证明。实证研究表明，能获得传媒的妇女，它们的健康和生育状况都有所改善。传媒还进行民权教育，博茨瓦纳的一项研究表明，媒体在有关政府、行政管理和民权的节日，极大地丰富了大众对于以何种方法参与行政管理过程的知识。

传媒能够对政治和文化产生影响，支持制度的变革和市场的发展。公开的信息流动对人民的思想动机施加影响，通过分享想法和知识来推动制度改革。新的信息能使公众和文化发生变化——并创造对建立新制度的需求。关于其他制度如何运作的消息，能够引发公众的讨论情绪并采取集体行动。能更广泛地接触所有的媒体，其中包括外国的和本国的，使各界的呼声得到反映，就能为制度变革和行为标准的改变施加压力。

为了获得这些成果——改进治理结构和支持市场，媒体必须独立，负责可靠并能提供有关的消息，反映各种社会观点。然而，司空见惯的是，媒体往往不具备这些素质。所有权过于集中，限制竞争，经济上的依赖性以及繁琐的限制新闻自由的规定，使所有的消息受到扭曲，使其独立性受到伤害。消息来源不畅，报刊质量低劣，也能降低信息的质量，最后，缺乏竞争，贫困和识字率低，人力资本和技术匮乏等都能使媒体的受众范围受到限制。

但是，对媒体也需要有制衡。而产业的竞争和某些规章条例都能使媒体受到检查。

这里对使媒体在创造更好的社会、经济和政治成果方面成效卓著的一些主要因素进行了论述。这里讲的成效是指独立性（包括负责任的态度）、质量和覆盖范围。第一，成效卓著的媒体必须是独立的。媒体所感受到的自由程度或独立性愈高，则有可能发生的腐败现象就愈少。第二，高效的媒体可以提供高质量的报道，而高质量的报道是指媒体向社会各界提供所要求的信息的渠道。传媒企业之间的竞争，开放获取政府和私人信息的渠道以及记者的努力等，是对质量的要求。
发生影响的关键因素。第三，效率高的媒体在社会上的覆盖范围极为广。识字率、获取通信技术的渠道以及废除准入壁垒等都能扩大传媒的覆盖范围。

补充性制度可以加强传媒的作用。例如，即使所提供的消息可以使之名誉扫地，从而对行为产生影响，但尚不足以改变结果。有效的司法系统和独立的监管部门，可以加强传媒对成本的作用。

**独立性**

**所有权是决定独立性的首要因素**

什么对媒体的独立性起决定作用呢？所有权是一个首要因素，因为只有业主才能对信息流进行控制，因此才能对经济、政治和社会成果施加影响。这就是为什么对传媒业的控制权集中在少数人或政治家手中的原因。

有些分析人士主张传媒应归国家所有，它们坚持认为信息是公共物品。信息一旦提供给某些顾客，那么要使那些没有为此付钱的人得不到它就要发生很高的费用。所以，商业性媒体提供的信息比所要求的少，因为它们不能获得私回报。此外，信息的提供和发布机构所需的固定成本非常可观。但是，这些费用一旦发生之后，为使信息被大众掌握所需的边际成本就较低。由于这些原因，许多国家都发生过这样的情况，即使传媒业作为政府拥有的垄断企业。

主张归政府所有的另一个论据是对消费者的保护。按照过激的说法是，私有制会使传媒业生产腐败，使其为社会上一小撮利益集团服务。另一个更为温和的观点是，把一部分媒体归政府所有是有正当理由的，因为公众需要接触教育和文化信息，需要面对社会价值，而这些内容私人所有的企业是无法提供的。例如，许多欧洲国家政府拥有电视台的目的之一，是保证用当地方言播放当地发生的新闻。

对这些观点持批评态度的人认为，政府对传媒的控制会使信息受到扭曲和操纵，使它为在位的政府评功摆好，从而破坏市场，阻碍选民和消费者做出决定。他们认为，私人的传媒企业就不会这样，它们更可能对消费者所要求的高质量信息做出负责的回应。

世界各国的所有制结构。本报告的一项计划是为 97 个国家中每个国家最大的 5 家报纸和 5 家电视台的所有制结构收集新的数据（专栏 10.3）。它发现国有制已遍及开花（图 10.1）。平均而言，在这些国家中，最大的 5 家报纸有约 30%；最大的 5 家电视台有 60%；处于政府控制之下。政府还在最大的广播电台中持有大量——达 72% 的股份。再者，私人所有制主要掌握在家族手中，而不是掌握在极为分散的股东手中。有些由私人持有的媒体，通过业务交往、家族和个人联系，也和政府保持着密切的关系。因此，政府的影响甚至更大。国有制由于地区的不同而不同。一般而言，非洲和中东各国的政府更可能拥有传媒的新闻源，但是在北美和南美，传媒的新闻源几乎全部归家族所有。虽然绝大多数样本国家允许外国人拥有媒体，但在最大的 5 家报纸中只有 10%；最大的 5 家电视台中只有 14%；受外国人控制。

为什么国有制在电视中比报纸中更为盛行？这也许是因为电视的固定成本更高，规模效应更大。也许是因为政府认为，商业性的媒体机构不愿对观众多的市场，诸如为少数民族、远地区和农村服务的市场，或者教育节目进行投资。可是证据并不支持这种看法。国有企业所占的比重仍然很高，即使所有制按观众占有率来衡量也是一样。如果国有的媒体主要为少数民族市场服务，它的市场份额应该很低。此外，政府可以通过规章条例，而不是通过所有制来要求私人拥有的电视台向农村市场提供服务，播送文化和教育节目。

第二个论据是：电视台的国家所有权之所以比重较高，是由于可供使用的谱带频率有限所致。对政府来说，直接控制电视台可能比协调频率分配和进行播出更有效。这个论据可能单凭产权制度就足以克服信号干扰问题的理由展开过辩论。新的有线和卫星宽带频谱技术的出现，使这一切论据显得甚至更加不合时宜。
专栏 10.3
通过有关媒体所有制的资料衡量的媒体的独立性

与许多衡量制度的指标一样，有关媒体独立性的资料也是建立在分析家的评估基础之上。已经建立了若干指数，最综合的指数是“自由之家”在其每年对新闻自由所作的调查中发表的指数。“自由之家”对传媒法、对记者受到的迫害以及经济和政治对传媒的影响等进行评估。

资料提供了有关媒体自由的珍贵指标，但这些指标已有所收缩。它们基本上是主观的，它们的建立方式难以进行核实，给它们打分的公开辩论正在进行之中。例如，按某种标准来说，一个国家可得“3”分，而不愿得“2”分。在有关治理结构的资料方面，它们指出了传媒自由的正反两极，但是它们却不允许对国家之间的微妙差别作出更精确的结论。至于它们建立在一般因素之上的衡量标准，对决定传媒自由的具体政策却未提供任何信息。

因为有关媒体所有制（决定媒体独立性的一个重要指标）的信息微乎其微，本报告的一项研究对97个国家中媒体所有制的人作了考察，记录了5家最大的电视台和5家最大的日报企业的所有制结构，分别计算了前者的观众份额和后者的发行量份额，而最大的广播电台则计算了高峰时刻的听众人数。这里仅仅包括了提供当地新闻的企业的。这些企业的最终控制人是通过跟踪拥有最大控制权益的股东查明的。这些股东或者持有直接归其所有的股本，或者通过控股公司和中间人来进行控制。每个媒体的新闻源按拥有权益数是国家、个人或者家族、职工、政党或是由广大股东持有的公司（这种公司没有一个股东控制的权益在20%以上）进行了分类。该研究还为97个国家中每个国家建立了一个有关记者受干扰的定量指数。它的根据是“记者保护委员会”和“自由撰稿人”协会的报告。虽然有关媒体所有制的资料并未对影响媒体独立性的一切因素进行过测量，特别是未对为媒体制定的规章制度及其资金来源进行过测量，但是它对影响媒体的一个最重要的因素进行了衡量。

资料来源：Djankov, McIlesh等人，2001年，《2002年世界发展报告》背景资料。

垄断意味着成果江河日下。证据指出，对信息管理的垄断，或者国有制比重高，都会降低媒体对政府行为的制衡作用。对97个国家进行分析的人在一项研究中肯定，按媒体自由度指数来衡量，国有制比重高的国家，媒体的自由少得多，它们对人民报道的经济和政治消息也少得多。此外，还发现媒体国有制与经济、政治和社会成果是负相关。一般来说，这会使腐败更猖獗，

图 10.1
谁是传媒的业主？

报纸所有权

<table>
<thead>
<tr>
<th>所有权</th>
<th>国家持有</th>
<th>家族持有</th>
<th>职工持有</th>
<th>公众持有</th>
<th>其他</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>60%</td>
<td>29%</td>
<td>4%</td>
<td>4%</td>
<td>6%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

电视所有权

<table>
<thead>
<tr>
<th>所有权</th>
<th>国家持有</th>
<th>家族持有</th>
<th>职工持有</th>
<th>公众持有</th>
<th>其他</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>34%</td>
<td>57%</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>2%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

最大的广播电台所有权

<table>
<thead>
<tr>
<th>所有权</th>
<th>国家持有</th>
<th>家族持有</th>
<th>职工持有</th>
<th>公众持有</th>
<th>其他</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>72%</td>
<td>24%</td>
<td>0%</td>
<td>2%</td>
<td>0%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：97个国家5家中最大的日报和5家最大电视台所有权的平均分布情况。

资料来源：Djankov, McIlesh等人，2001年，《2002年世界发展报告》背景资料。
使经济治理更低劣，使金融市场更不发达，使人民拥有的政治权利更少，使社会的教育和卫生保健结果更差（图 10.2）。

在世界各地，甚至在考虑了收入水平不同，考虑了经济中普通存在的国家所有制对政治自由程度进行衡量之后，这种所有制和成果之间的联系依然到处可见。这之所以重要，乃是因为贫富程度更高的国家——这些国家经济中的国有化比重重大，政府更专制独裁——媒体的国有化比重一般也高。

私有化有助于减少垄断，政府通过所有权来控制消息的负面影响，已成为一些国家的经验所证实。这些经验指出了媒体所有权对迫使政府改善治理结构的重要性。例如，在墨西哥，1989年实行的广播私有化，显著地增加了对政府腐败丑闻和以前国家电台从不报道的其他情况的揭露。这种揭露范围的扩大使私营电台的市场占有率提高了 20%，从而也迫使旧政府所有的电台来广播这些问题。与此相似，加纳一家新的私人电视台在 1997 年报道了更多的有关政府活动的消息，更公开地评论政府的政绩。

例如，经济转轨国家国有媒体的私有化，使经济和社会新闻的涵盖面急剧上升。这些国家媒体的私有化得到了市场全面开放和外国业主转让新闻业经验和支持的推动。可是，私有制对媒体自由也能起限制作用。例如，私营业主如果与政府或政党交涉在一起，或者为了保护其企业利益，也会对信息流实行控制。例如，在乌克兰，与政府有联系的私营电视台在大选期间提供了较多有利于政府党的消息，而较为独立的私人电视台则不然（专栏 10.4）。在某些拉丁美洲国家，私有化提高了市场的集中程度，减少了电视媒体之间的竞争（下一节将对此进行论述）。简而言之，对传媒业所有权的垄断和集中，可以控制向任何个人或机构、政府或私人提供的消息，会使传媒在改进经济、政治和社会成果方面的效率降低。

独立的国家传媒机构。为了减少政府对传媒业所有权的控制，一些国家成立了独立的政府传媒机构——提供制衡手段的新的制度结构。其目的是提供公众关心的、而私营部门又不愿提供的节目，同时这样做还不会使政府干预重新抬头。例如，美国广播公司（BBC）是国有的，由政府官员任命的理事会仅对政府负责。其章程规定它是一个独立的公司。其章程和所附协议都明文保证其广播内容和广播时间以及其他对其内部事务的管理不受政府的干预。其资金几乎全部来自政府调控的许可证费，而不是由政府预算提供。

其他国家对保证媒体自治不受政府干预作用更为广泛的安排。奥地利国家电视台，除了像 BBC 一样得到了独立保证之外，在其董事会内还有几个股东集团，而由联邦政府任命的仅占 1/3。
专栏 10.4
媒体的所有制影响报道的内容：乌克兰

在 1999 年乌克兰总统选举中，选举监督人根据媒体的所有制结构对其报道内容作了记录，发现了大量的误导。虽然所有大电视台都增加了播出时间用在执政党而不是用在 6 个反对党候选人身上，但国有电视台在报道范围方面最不一碗水端平，内容方面勉强不偏不倚，尽管法规要求国有电视台在报道范围方面要平衡公正合理并保持中立。执政党在报道范围方面所占的比率以及执政党在正面报道中所占的比重，都是与其对电视台所有权的参与程度有关的直接的正相关的（专栏附表）。

<table>
<thead>
<tr>
<th>频道</th>
<th>最终业主</th>
<th>对执政党的报道范围</th>
<th>对执政党的正面报道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>UT1</td>
<td>国家</td>
<td>51</td>
<td>75</td>
</tr>
<tr>
<td>Inter</td>
<td>家族（议会的副发言人）</td>
<td>48.5</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>1+1</td>
<td>家族（十个国家49%的无投票权的股份）</td>
<td>34</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>STB</td>
<td>家族</td>
<td>23</td>
<td>40</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：Inter股份以几乎相等的比例——33%、33%和34%为三个个人所拥有，副发言人拥有其中一个33%的股份。

资料来源：欧洲传媒学会，2000年。

一些发展中国家，如埃及、波斯尼亚于 20 世纪 90 年代中后期，在给予电视台自治权方面采取了相同的模式。贝宁为了保护政府所拥有的报纸不受干预，成立了一个由政府和非政府任命的人联合组成的监督委员会。

与此完全相反的是缅甸。最大的电视台直接归信息文化部管理，而其第二大电视台则由军队领导——它们对播出内容和人员任免具有最高的权力。与此相同，土库曼由政府直接控制新闻，总统是几份最大报纸的正式领导人。

自治的国家媒体机构的一大问题是其独立性有可能被侵蚀。津巴布韦政府为了管理津巴布韦日报，于 1981 年成立了独立的大众传媒托拉斯，这是唯一的一家全国性报业连锁机构。托拉斯的出现是一项创举，它把公共所有权和政治上的独立管理结合在一起。可是在 1985 年 6 月以及 2000 年 9 月，政府由于对传媒的报道范围不满而两次解散了委员会，目前不断地对报道内容进行干预。

政府对表面上独立的国有媒体进行干预，还不单单是发展中国家的问题。可是，发展中国家由于制衡系统不够发达，媒体的独立更难得到保持。经验指出，如果没有政治承诺，没有补充性制度来支持自治，要使报道内容保持独立是不大可能的。

传媒的规章制度

在全世界，政府的规章制度，从宪法规定的言论自由条款到税法和商业法，对传媒企业都能产生作用。许多法规都以保障言论自由和保护公共利益为目的。这里考察了 3 个这样的法规：许可证法、报道内容法以及诽谤和人身攻击法。

许可证法。向传媒企业颁发许可证的做法，有可能成为一种控制报道内容的手段。就电视而言，一些形式的播出许可要求对有限的播出频率的产权作作出明文的规定，因为许多政府把颁发许可证制度扩大应用到技术要求的范围之外，其中包括对播出内容强行规定限制。有些限制是明文规定的，例如津巴布韦的许可证制度禁止播出当地新闻。有些限制不是明文规定的，比如除非播出的内容有利于政府，否则不发换发许可证。

对报纸颁发许可证时不像对电视台和广播电台那样可以提出技术理由，因此颁发许可证的主要目的是让政府对消息量施加影响。在有些国家，报纸必须每年更换一次许可证。为此在颁发许可证之前，那些对政府持批评观点的报纸编辑不得不自行辞职。在这样的条件下，为了不被吊销执照，媒体对新闻就要实行自我检查。

取消对报纸颁发许可证的限制，就可以为加大竞争和改进消息报道覆盖面做许多工作。在韩国，政府于 1987 年改变了对报纸发放许可证的要求，取而代之的是一套更为自由的条件，仅仅要求发行入报告报纸的出版计划。因此，单单在汉城一地，日报的数目就由 6 家猛增到 17 家。在该国其他地方，也新出现了数十种报纸。报纸的种数多变化，数量越来越多，有反对派的、有亲政府的、有报道商业的、体育的以及教会的，相
互之间展开了竞争。^{15}

颁发记者从业执照也能对媒体的内容施加影响。支持者认为这样做可以为公众利益服务，鼓励对所写的报道负责，鼓励按规章制度办事。反对者则予以反驳，他们认为颁发执照可以使管理者的不作为有可能反对政府行为的记者。国际法庭都支持后一种观点。1985 年在一具具有里程碑意义的有关哥斯达黎加无证记者的案件中，泛美人权法院认为向记者颁发从业执照违反了美洲人权公约。可是，尚有 1/3 以上的拉美国家通过颁发从业执照和办理认可手续来对记者进行管理。^{16}

报审内容法。新闻审查制度是政府扭曲信息法规的另一条捷径，这往往是通过由政府部门在刊登或播出前进行审查的法定要求做到的。常常借口捍卫文化利益而使这些限制受到保护。制定那些在允许发表各种意见的同时，又反映文化倾向的报道内容的规定是可能的。1998 年荷兰颁布的一项法令要求在为公众服务的节目中至少占 25%，文化至少占 20% 以及教育至少占 5%。意大利要求播出的内容应有 50% 来自欧洲。^{17} 可是，近来对互联网上公布的消息进行控制的要求，是对报道内容法提出的根本挑战（专栏 10.5）。

诽谤和人身攻击法。限制性的诽谤法能够制止专事揭秘的新闻报道。^{18} 个人的名誉必须得到保护，新闻报道的准确性必须得到保证。可是，许多国家也认为对记者进行干预是不无道理的，这可以使他们自律。^{19}

在保护人民免遭诽谤和鼓励新闻调查两者之间保持平衡方面，存在着三大关键问题。第一个问题是把诽谤看成是属于刑事范围，而非民事范围的事。如果诽谤属于刑事范围，那么记者就会自律。

第二个问题是在诽谤案中，起诉事实的一方是否是被告。在德国和美国，起诉事实的一方是被告，而原告要提出证据来证明指责不是事实，从而给予记者以可宽的报道自由。土耳其的做法恰好相反，在诽谤案中，起诉事实的一方不是被告，除非被指控的是政府官员，而所指控的诽谤又与职务表现有关。如果被告在审判中提不出证据，则量刑要罪加一等。这能显著地促使记者限制自己的调查活动。^{20}

第三个问题是法律是否为关系到公共利益的诽谤案陈述提供保护。如果提供保护，记者就能更好地对政府专断独行的行为和掠夺性的商业欺骗进行调查。在诽谤可以根据事实进行辩护的国家中（如果陈述涉及公共利益），印度和韩国是两个例子。对有关诽谤是故意而为、蓄意编造和别有用心的指控必须举证的要求，也有利于保护记者的自由。

人身攻击法的限制作用特别大，它保护王室、政治家和政府官员这些特定阶层免遭批评。通常人身攻击法把中伤这些特定个人和制度的“荣誉或尊严”或者名誉的行为，不管事实真相如何，一律定为刑事犯罪。对 87 个国家进行的研究发现，这种法律的盛行程度令人吃惊，发展中国家尤其这样。^{21} 在大多数工业国家，人身攻击法很少被援引，即使援引过也是极个别的。可是，在发展中国家，这恰好是干涉记者的首要手段。在阿拉伯埃及共和国，在人身攻击法于 1995 年 5 月被通过之后的 12 个月中，有 99 名记者和作家遭到了该法的起诉。说得好听一点，这种法律是一个时代错误；说得难听一点，是对传媒独立性的严重限制。这也就是阿根廷和加纳这些国家的政府已经采取步骤来废除它的原因。

资金和其他经济压力

经济压力也能对保障新闻独立性的法规形成干扰。当政府拥有出版物或者对新闻出版物的进口和发行实行限制时，也能对内容施加影响。特惠补贴和广告是对传媒内容施加影响的另一个方法。喀麦隆政府在私人拥有的报刊出现一些批评报道时，拒绝在其上面刊登广告。1993 年 7 月，乌干达政府禁止政府部门在一家私人拥有的日报上刊登广告，由于政府广告占该报广告收入的 70%，因此这一举措造成了显著的反面冲击。

政府这种大手笔的支持，为发表有利于执政政府的文章提供了刺激，降低了传媒的监督作用。为了防止出现有倾向性的报道，墨西哥政府最近停止了对报刊的补贴。欧洲有些政府，比如
德国政府通过法律禁止给予传媒业以直接补贴，以防止政府危害传媒业的独立。②可是，西欧还有几个国家向传媒的新闻源提供直接补贴。法国的广播电台如果广告费和赞助费达不到全部收入的20%，政府就给予补贴。由于发放这些补贴的标准并不与报道内容直接挂钩，人们认为政府的此种支持不会危及传媒业的独立。③

来自集中的私人来源的广告收入，也可能对报道内容产生影响。在最近对美国记者、编辑和新闻业经理进行的一项调查中，有1/3以上的人回答说，对广告收入不利而对传媒企业财务状况有害的新闻，一律不予发表。广告来源的多样化，可能会减少报道内容的倾向性。俄罗斯的新闻发展学会在世界银行的赞助下，培训报纸经理通过广告和订购费用来建立独立的财务来源，并以此来减少对政府资助的依赖提高编辑的独立性。

质量

传媒如果有能力提供高质量的消息，满足各市场部门的需求，反映各种各样的意见，那么它对支持统一的和广泛广阔的市场就可以做更多的事。这里对影响媒体质量的三种因素进行了论述：新闻源之间的竞争，获取政府和私人信息的渠道以及人员素质。

竞争

各媒体新闻源之间的竞争，可促使向选民和消费者提供各种各样的观点，有助于防止企业所提供的消息扭曲。有人认为，来自政府媒体的竞争，会刺激私人媒体提供更多的教育和文化风格不同的节目内容。④媒体新闻源之间的竞争与所有制问题有着密切的关系，政府和私人之间竞争的一个潜在的不利方面是政府能否给予其拥有的传媒企业以好处。

实际上，垄断的问题纯然与国制有关，因为没有一个国家的私人报纸和电视能实行垄断。从全球的情况来看，政府对报纸和电视垄断的比重之高令人咋舌。在本报告所调查的97个国家中，有21个国家（全部是发展中国家）的政府对日报实行了垄断，43个国家（其中40个是发展中国家）对广播地方新闻的电视台实行了国家垄断。

证据支持这样的论断，即传媒业之间的竞争是生死攸关的竞争（参阅图10.2）。在对传媒业实行垄断的国家中，政治、经济和社会后果比传媒业之间竞争的国家差许多。这部分是因为前者对改进规章制度的质量（治理结构）作用不大。资料还表明，即使存在私人传媒，政府传媒占优势的国家信息流量和成果之间的关系仍然会受到影响。例如，政府传媒业即只拥有75%的所有权，其后果仍达100%为国家所有的后果相比较。就报纸而言，不管政府是否实行了垄断，国有制一般都是有害的。但是仅仅对报纸大量地实行了国有制的国家，其制度质量低下的现象可能还有其他原因。就电视而言，垄断显然是导致国家所有与成果不佳之间的联系的主要原因。

私人拥有的传媒业之间的竞争，对传媒业的效率也是至关重要的。如果没有竞争，则信息流反映的仅仅是少数私人精英或政府的观点，私人企业就会相互勾结起来扭曲信息流量。各传媒企业之间的竞争，能保证更广泛地发表社会和政治观点，更大程度地刺激发表由需求引发的报道。由于有了这些消息，选民、消费者以及投资商受经济和政治市场欺诈的情况可能少得多。而少数人的观点（其中包括穷人的观点）也就可能得到更多的报道。

由于最近10年来在新技术和各国精简规章制度的推动下，传媒市场愈来愈多地趋于集中化（欧洲尤其如此），因此上述这些论断备受推崇。⑤各国传媒业的集中程度都很高。在为本报告所做的同—份97国的调查中，最大5家日报在报纸总发行量中占了2/3，而最大的5家电视企业的观众平均占到全部观众的九成。

许多国家力图通过调整市场集中程度来鼓励传媒业相互开展竞争。在欧洲的大部分地区，政府对媒体新闻源（及其业主）所控制的观众、听众和发行量比例进行了限制。在德国，广播电台
限制在全国听众的 30％，英国限制在 15％。这些法律如何在实际中发生作用，这主要取决于法律的细则。在意大利，传媒业在全国通信市场上的占有率被限制在 25％，但由于在确定切块比例方面存在着困难，这一法律从未得到实施。27

获取公众消息的渠道

获取公众消息的渠道，对传媒业有效地调查问题并把新闻传递给公众具有至关重要的意义。因为更好的信息流能改进资源的配置，它们可能有助于缓解全球金融的动荡不定，缓解全球金融危机；因此，目前建立制度以保证获得信息一事儿备人们关注。为了解和预测市场的动向，投资人要求能及时获得有关公司财务指标的精确信息和获得宏观经济的数据。同样，有关资产所有权、政府合同以及政府部门经费的信息能帮助公众监督政府官员。有关价格和产品标准的信息能帮助消费者选择产品。有关健康、学校教学成就的信息和环境资料，有助于公民做出社会选择。有关政治家选举的记录，能提供更多有关候选人的情况供人选择。如果传媒能获得这些信息，这些信息都绝大部分信息都能得到传播。

最近对东南亚进行的一项研究发现，只有极少数国家实行封闭政策，不向传媒和公民提供获取有关资料的公开渠道。28 研究查阅了40个政府的记录，其中包括经济、教育和卫生保健指标，包括政府信息和法院诉讼案件、企业和官员的财务披露情况以及政府预算和合约等。菲律宾的情况最好。而缅甸则处于这一范围的另一头，甚至像 GNP 和通货膨胀这一类基本的宏观经济数据都不具备。为获取信息所必需的手续含糊不清，信息的基础设施不合适乃是不少国家的通病。

有关支持获取信息的渠道的法律框架，各国差别极大。英国具有保护信息的传统，这已通过官员保密法写进法律，授予政府以对信息获取渠道进行分类和限制的广泛权力。直到 1989 年，甚至提供给首相食用的饼干的种类一直属于官方的保密范围。许多采用英国法制的国家，都制定了官员保密法。有些国家，如斐济，在获取信息渠
由必须顾及隐私和为了国家安全而扣留信息的合法要求。但是有些 FOI 法由于大范围的豁免和漏洞而在立法时受到严格的限制。因此，这些豁免和漏洞的设立对公众的利益关心。例如，英国于 1999 年提出的 FOI 法，使政府能够对公开之后会导致有关当局受起诉的信息扣留不放。很明显，这将检验记者调查腐败指控的能力。中国香港的信息获取法是一部没有效率的法典，因为它准许政府部门可以扣留 16 种信息。

FOI 法的另一个局限性是它保证的信息获取渠道是否能畅通无阻，要取决于政府收集、加工、保存和管理信息的能力。运转费用可能很高，估计美国每年的运转费用达 2.86 亿美元。如果没有合适的信息基础设施，为获取信息而花的费用、时间和和所碰到的复杂程度可能会使人们望而却步。容量不足曾被看做为 FOI 法设置的壁垒，在发展中国家尤其这样。容量的另一要素是及时拿出统计数据的能力。有关政府财政和国际收支差额等统计数据必须可靠和及时，如果要用它们来改善市场运作的话。

又如泰国的情况表明的那样，由于缺乏了解，这种法律要得到实施尚需时日（专栏 10.6）。但是建立管理沟通的能力，能够帮助克服障碍。在罗马尼亚，为了提高政府管理和沟通信息的能力而作的努力，显著地提高了传媒报道经济改革和保卫公众支持改革的能力。

即使通过了各种 FOI 法，记者也未经过培训，也不知为何来对付诸如私有化、经济改革和环保等问题。为解决这个问题，一些国家正在对从事商业新闻和调查新闻的记者进行培训。世界银行在乌干达和坦桑尼亚进行的评估发现，这些培训提高了报纸报道腐败问题的水平。

扩大传媒的覆盖范围

对于支持统一的和包容性的市场来说，是否能得到传媒以及是否能通过传媒来提供不同的观点尚有巨大的潜力。可是，是否能买到报纸，是否能看到电视和收听到广播，情况差别极大。很明显，这是传媒渗透的关键因素。通过发行量来看，平均而言，工业国居民获得报纸的机会为非洲国家居民的 25 倍（图 10.3）。可是，在许多非洲国家，按照世界报业协会的统计，平均一份报纸的阅读人数达到 12 人之多。文化程度也在起作用，但是，即便把这一点考虑进去之后，报纸发行量仍然相差悬殊。例如多尔人均 GNP 和文化程度都不如前南斯拉夫的马其顿，可是其报纸发行量是马其顿的 3 倍多。

电视观众是否识字无关紧要，但是这要拥有价格昂贵的设备、技术和电力。无线电广播比较便宜，它不需要有电力网，它能播送到边远地区，而且听众不必有阅读能力。不足为奇的是所有地区广播的渗透力都比其他媒体高。在许多发展中国家，广播是向公民普及的首要媒体。发展中国家广播的覆盖范围与其他媒体覆盖率之间的差别，要比工业国高出不知多少倍。

即便在渗透力低的国家，传媒也能对人的行为产生影响。对成果起改进作用。在肯尼亚，尽管报纸的渗透力很低，平均每千人只有 9 份，但是地方报纸掀起的对腐败的调查，导致了卫生部
图 10.3

各地区和 OECD 国家传媒的渗透率与非 OECD 国家的比较

<table>
<thead>
<tr>
<th>地区</th>
<th>报纸发行量</th>
<th>电视渗透率</th>
<th>广播渗透率</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>非洲</td>
<td>10.0</td>
<td>1.0</td>
<td>3.8</td>
</tr>
<tr>
<td>美洲</td>
<td>16.3</td>
<td>22.9</td>
<td>46.7</td>
</tr>
<tr>
<td>亚洲太平洋地区</td>
<td>9.9</td>
<td>18.0</td>
<td>32.8</td>
</tr>
<tr>
<td>经济转轨国家</td>
<td>12.8</td>
<td>31.8</td>
<td>42.5</td>
</tr>
<tr>
<td>中东/北非</td>
<td>21.1</td>
<td>10.4</td>
<td>51.3</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD 国家</td>
<td>86.4</td>
<td>51.3</td>
<td>25.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：报纸发行量 = 按每 100 人平均计算的日报发行量；电视渗透率 = 按每 100 人平均拥有的电视机数计算；广播渗透率 = 按每 100 人平均拥有的收音机数计算。

来源：《2002 年世界发展指标》。
专栏 10.7
愈益扩大的获取媒体的渠道：尼泊尔的墙报

自从尼泊尔于1901年发行第一份报纸以来，获取新闻的渠道由于经济、文化程度低以及交通不便而受到限制。日报的发行量每万人平均只有11份，农村地区的居民更加不可能从媒体上获得消息。1984年，有一报界人士成立了一个非营利性的新闻学会来帮助扩大传媒产业。该学会向记者和媒体组织提供培训、帮助提高能力。

它最成功的项目之一是1987年开始举办墙报（Gaon Ghar），作为扩大农村信息流量的一种试验。报纸用大号楷字印刷，张贴在公共场所的墙上，供许多人同时阅读。内容以发展为方针，以特辑形式报道公共卫生、环保、饮水卫生设备以及卫生等，它得到了极大的普及，Gaon Ghar现在在尼泊尔全部75个行政区的农村中都有销售，这鼓舞孟加拉国、印度和巴基斯坦纷纷起而仿效。

资料来源：尼泊尔新闻学会，2000。

享受信息提供了渠道。

第三是政策框架的广泛发展可以扩大获取传媒的渠道。识字率的提高拓展了对报纸的需求。成立或加强新闻学校扩展了媒体的供应。发展传媒的技术基础设施——安装电话和为互联网铺设有线系统以及分发收音机，也能扩大渠道。例如，在韩国，政府在20世纪60年代把分发收音机作为扫盲工作的一部分，大大扩大了获取传媒的渠道，促进了社区广播站的大发展。传媒机构之间的竞争可以增加扩大供应来增加获取媒体的渠道。

对传媒起补充作用的制度

如果补充性制度能加强传媒的独立性和质量，并对所提供的消息发生作用，那么就可以使传媒变得更为有效。可是，自由刊登新闻的独立性也必须有保证传媒责任感和可靠性的体制来加以制衡。某种类型的政府法规是必不可少的（参阅以上各节）。自律是支持传媒有效运作的另一项制度。

某些工业国家已经建立起了自律机构，可是发展中国家这项工作还刚刚开始。圭亚那、坦桑尼亚和特立尼达和多巴哥都成立了报业自律委员会，制定了诚信、公正、尊重隐私等准则和总体检测标准。委员会利用这些准则来指导如何对投诉作出裁决。

在许多案例中，报业委员会代替传统的法院受理起诉。在澳大利亚，投诉人要签署一份声明，表明他们即使对委员会的决定不满，也不向法院起诉。决定委员会工作是否能取得成功的因素有哪些？道德标准必须能对新闻自由和新闻责任心起平衡作用。标准的应用应前后一致。传媒业必须遵守所作出的决定。民间社团为监督传媒自由和传媒责任感建立组织有助于加强委员会的工作。

有效的司法系统和其他对不规范行为进行惩罚等的机制，可以使传媒完善治理的作用相得益彰（参阅第6章）。在菲律宾，传媒对外国军队倾倒有毒废料的揭露，导致议会进行了调查，以后又导致政府进行官方调查，最终导致政府发布命令强制停止倾倒。与此相反，在乌克兰，媒体对腐败行为的报道却未能激起进一步调查，或者未能使腐败官员受到解职处分。所以，如果司法系统或执法部门不起作用，那么即使新闻界的调查工作做得非常出色，传媒促使政府进行改革的能力也会大打折扣。

当政党、民主选举和民间社团组织都能促使政府负起责任时，传媒的影响就会更大。传媒渗透力愈强，政府的责任心就愈大。在公民根据他们所获得的信息作出政治选择方面，报纸、电视和广播的覆盖范围起着特别重要的作用。如果政府在向公民通报情况方面做到更加可信，那么政府就会做到更加负责。

结 论

传媒在发展中扮演着重要的角色，其方法是对市场参与者——企业、个人或政治家的动机施加影响，对改革制度的要求产生影响。信息流量通过媒体来影响大众的想法、控制大众的行动,
并由此创造一批要求变革和制度改革的选民。纵观发展中国家和工业国家的情况，报刊、电视和广播以及如互联网这样的媒体都已促进了经济和政治市场的竞争，帮助创造了使政府和私人部门变得更加负责任的动力。传媒还使大众（其中包括穷人）拥有权力，向他们提供表达各种意见、参与治理和投身市场的平台。

传媒要取得这些结果，就必须独立，必须能为大众所获得，必须提高质量，也就是传媒需要有反映各种不同观点的能力，有报道各种问题的本领并对人民负责。无论是任何单个集团，或者是拥有集中利益的集团对传媒实行控制，都会妨碍它促使治理结构日益完善的能力，使它不能成为一股推动变革的力量，从而使大众承担代价。屡见不鲜的是政府和私人两个方面都追求对传媒实行控制，以影响传媒的报道内容。在许多国家，决策者力图通过对传媒所有权的独占或集中来控制其报道内容。在许多场合下，传媒的私有化或放松对传媒的控制（例如准许新的私人传媒进入市场），都能使传媒为改进市场提供支持。虽然在传媒产业中尚未出现私人垄断，但在许多国家，一些数目有限的私人利益集团对传媒产业实现了实际的控制。对集中程度进行调控对此会有所裨益。鼓励传媒业开展竞争，就能使传媒进行自查，并能促进形成各种不同的观点。其他的并能起补充作用的改革手段还有：取消对传媒的限制性规定和提供资金的安排，保证其有公开的获取信息的渠道以及培养新闻业界人士的能力。扩大获取传媒的渠道和成立额外的机构，比如效率高的司法和监管部门，可以进一步加强传媒在支持市场发展和向人民提供获取市场机会中的作用。
本报告广泛引用了世界银行文件以及众多的外部资料。提供背景材料和注释的人士有：István Ábel、Cecile Aubert、Arup Banerji、Erik Berglöf、Lisa Bernstein、Timothy Besley、John P. Bonin、Juan Carlos Botero、Penelope Brook、Wendy Carlin、Nazmul Chaudhury、Klaus Deininger、Simeon Djankov、Cristian Pop-Eleches、David Finnegan、Heywood Fleisig、Tim Hanstad、Bernard Hoekman、Karen Hudes、Timothy Irwin、Roumeen Islam、Sanjay Jain、Hiau Looi Kee、Yoram Keinan、Leora Klapper、Jan Kleinheisterkamp、Jean-Jacques Laffont、Rafael La Porta、Zvi Lerman、Margaret Levenstein、Florencio Lopez-de-Silanes、Keith Maskus、Caralee McLeish、Claudio Montenegro、Tatiana Menova、Marcelo Olarreaga、Rowena Olegario、Katharina Pistor、Roy Porterman、Raghu Ram Rajan、Howard Rosenthal、Brian Schwarzwalder、Paul Seabright、Andrei Shleifer、Warrick Smith、Charles Soludo、Valerie Suslow、Nicola Tynan、Ernst-Ludwig von Thadden、Alexander Volokh、Mark West and Luigi Zingales。

《世界发展报告》的背景材料可在万维网（www.worldbank.org/wdr）上查到。这些背景材料所表达的观点未必反映世界银行或本报告的观点。

世界银行内部与外部的许多人士向本报告写作组提供了有价值的建议与指导。Alberto Agbonyisor、Sadiq Ahmed、Zafar Ahmed、Emmanuel Akpa、Harold Alderman、Myrna Alexander、Nagavalli Annamalai、Lystra Antoine、Ismail Arslan、Ian Bannon、Kaushik Basu、Abhijit Banerjee、Luca Barbiano、Maria Benito-Spinetto、Tim Besley、Deepak Bhattacharya、Vinay Bhargava、Dominique Bichara、Milan Brahmbhatt、Lilia Buruniciuc、Gerard Byam、Derek Byerlee、Robert Calderisi、Anthony Cholst、Paul Collier、Nancy Cooke、Csaba Csaki、Maria Dakolias、Klaus Deininger、Shanta Devarajan、Christian Delvoie、William Easterly、David Ellerman、Peter Fallon、Gershon Feder、J. Michael Finger、Alan Gelb、Hafez Ghanem、Daniele Giovannucci、Ian Goldin、Roger Grew、Avner Greif、Christopher Hall、Peter Harrold、Ronald Hood、Ingrid Ivins、Steven Jaffee、Cally Jordan、Satu Kahkonen、Mats Karlsson、Phil Keefer、Ali Khadr、Homi Kharas、Mylene Kherallah、Michael Klein、Steve Knack、Anjali Kumar、Victoria Kvakwa、Peter Kyle、Patrick Labaste、Jean-Jacques Laffont、Donald Larson、Robert Liebenthal、Nora Lustig、Cheryl Martin、Ricardo Martin、Keith Maskus、Bonaventure Mbidma-Essama、John McIntire、Oey Astra Meseok、Richard Messick、Nicholas Minot、Paul Mitchell、Peter Moll、Ceslin Monga、Paul Moreno-Lopez、Izaj Nabi、Mustapha Kamel Nabli、John Nash、Vikram Nehru、Benno Ndulu、Mark Nelson、Peter Nicholas、Lucas Ojiambo、Nwanze Okidegbe、Fayez Omar、Guillermo Perry、Guy Pfeffermann、Robert Picciotto、Vijayendra Rao、Martin Ravallion、Thomas Reardon、Dirk Reinermann、Ritva Reinikka、Elliot Riodan、Richard Rogers、Antoinette Sayeh、Julian Schweitzer、Marcelo Selowsky、Mary Sheehan、Andrei Shleifer、Iain Shuker、Warrick Smith、Charles Soludo、John Staatz、Roger

Workshop attendees also expressed their appreciation for the attendees and organizers of the 2000 Congress on Environmental Economics and Governance held in Berlin (2000, 21-23 May), which was attended by representatives of various countries, including Pakistan, Indonesia, India, and Nigeria. The Congress aimed to provide a platform for the exchange of views on environmental issues and policies, and to foster cooperation and collaboration among attendees. The Congress was organized by the World Bank and the International Monetary Fund, and was attended by representatives from the public and private sectors, as well as international organizations.

In addition to these events, the conference also featured a number of panel discussions and workshops on various topics, including environmental governance, sustainable development, and the role of the private sector in addressing environmental challenges. The conference was well-attended, with over 200 participants from around the world. The proceedings of the conference were published in a special issue of the journal "Environmental Economics and Governance".
vut，Poldej Pinprathep，Nipon Poa鹏sakorn，Issra Sarntisart，Orapin Sopchokchai，Sutharat Vanasrisawad 和 Porametee Vimolsiri。

我们还与 Lex Mundi 联合律师行的律师们一起工作。尽管我们尽力来列出一份完整的名字单，但很有可能忽略一些提供资料的人士，对此，本写作组向他们致歉，并重申感谢所有提供建议和资料的人士。

尾注

第 1 章


2. 学者们对制度（institutions）有不同的解释。最广为使用的一种解释是“制度……由正式的规则、非正式的约束——行为规范、习俗以及行为自律准则——以及相关的实施特点构成”（North 1991）。Nabli 和 Nugent（1989）将新制度经济学的理论运用到发展中国家，特别是研究了突尼斯的情况。在他们的定义中，他们讨论了制度如何在组织性质上有所不同，也就是说组织与制度的相关程度。本报告所提的许多制度有与支持这些制度的市场截然不同的特征，比如说司法体系。

3. 本报告中的“有效”一词是指与所想达到的目标的效力。

4. 信息制度也可以被设计用来服务于不止一个目的，特别是它们的目的在于传播风险和收益方面的信息，同时促进生产和交换。例如，对 8 个非洲国家的一项研究，分析了非洲企业所运用的获取制造业企业信息并与制造业企业执行合同的方法。该研究发现，违反契约并不然是商业关系破裂所带来的惩罚措施。由于贸易伙伴无法控制的情况造成支付的拖欠所造成的结果，是重新谈判和交易的持续。换句话说，系统是有弹性的，交易双方共担风险。这种风险共担的方式并不是事先精确地决定好的，但习俗确实影响结果。在正规的系统中，借贷双方的合约通常是书面的，以便违约者不得不作出赔偿；无论风险的来源如何（尽管合约也可以明确双方对交易所要承担风险类型）。

5. 当然，组织也从事生产性活动。本报告考虑了组织的市场支持性功能。

6. 《1998/1999 年世界发展报告：知识与发展》讨论了信息共享型制度的重要性。

7. 较高的信息和执行成本会阻碍个人或集体的行动，并造成增加福利的机会的丧失。例如，由于信息和执行成本问题，以及由于人们无法在他们的经济活动中竞争与合
作找平衡方面达成共识，共有的财产的开发或环境的保护无法实施。
8. Acemoglu, Johnson and Robinson 2000。
9. Rodrik 1999。
10. 国别案例研究表明，那些将外国的法律进行改编以适应各国的情况的国家，或因国对引入法律的基本法律原则已经熟悉的关系，构建有效法律框架的可能性更大。例如，1831—1881 年间，法国法律引入厄瓜多尔。由于厄瓜多尔人对法律的了解使很，该法律没有被改编或完善。在法国，由于法律制度被广泛运用和理解，因而制度发展得以持续进行。
11. Djankov 等人 即将出版。
12. 世界银行 2000a。
13. 世界银行 2000a。
14. Trujillo 和 Nombela 2000。
15. Baker 和 Tremolet 2000c。
17. 包括 North 和 Weingast (1989) 在内的学者，就贸易在促进制度变革中的重要性撰文。
18. Feder 和 Feeny 1991。
19. Islam 和 Montenegro 2001。
20. Rajan 和 Zingales 2001。《2002 年世界发展报告》
背景文献。
21. Besley 和 Burgess 2000。
22. Caldwell, 在 Olson (2000) 的前言中做了引用。
23. Noll 即将出版。
24. North 1993。
25. Andre 和 Platteau 1998。
26. Israel 1987。
27. Aubert 和 Laffont 2000。《2002 年世界发展报告》
背景文献。
29. Rajan 和 Zingales 2001。《2002 年世界发展报告》
背景文献。
30. Svensson 1998。
31. Easterly 2000; Alesina 等人 1999。
32. Eangerman 和 Sokoloff (1994); Sokoloff (2000)。
33. 与公事公办（公共）的社会援助相比，非正式的社会转移支付有两条好处。第一，各家庭或社区比政府更有可能获得谁在受贫困地区的信息。如果贫困地区突然袭来，他们将更有可能做出快速反应，满足人们的需要。第二，在很多情况下，各家庭或社区在实施隐含的援助合同也可能做得更好——当援助接受者生活不再窘迫时，便取消援助（Morduch 1999）。
34. Rajan 和 Zingales 2001，第 2 章 
第 2 章
1. 1965—1988 年，农业生产增长率在农业生产中份额的下降以及与更早的总体增长有明确的关联。农业份额的下降，以及产出增长的下降，在东亚国家最明显，随以后的是拉丁美洲、南亚和撒哈拉以南非洲 (Turnham 1993)。
2. 这一问题在许多国家通过流动判决（traveling judges）来解决，但这些判断之间的时滞表明，对于那些作物有严格时间限制的农民来说过过于昂贵。
3. Powelson 1998。
4. 正如历史证据所表明的，生产率的提高对于消除贫困的作用，不仅表现为直接增加对农民的收入，还表现为更高的农村收入转化为对当地产品的更高需求，由此增加了当地农工、商人以及工作人员的收入。最后，农业劳动力生产率的增加将意味着家庭不再需要那么多的成员来耕种，因此允许儿童接受更多的教育，允许其他人寻求生产率更高的工作。
6. Prosterman 等人 2001; Lerman 2000。
7. Soludo 2001，第 2 章《2002 年世界发展报告》背景材料。
8. 有关例子，见 Prosterman 等人（2001）以及 Carter 和 Yao (1999) 及其参考文献。
9. 见 de Soto 2000。
10. 《2000/2001 年世界发展报告》指出将各方面股东的意见和建议吸纳进来，将会提高土地改革的质量和可持续性。
12. 世界银行 1999d。
13. Plateau 1992。
15. Bruce, Migot-Adholla 和 Atherton, 1994。
16. 见 Carter, Wiebe 和 Blarel 1994; Migot-Adhol-
22. 有关例子，请见 Dale 和 Baldwin (2000) 中对于转轨国家的类似挑战。
26. Deininger 即将出版。
28. 然而，在许多国家中，尽管存在正规的融资渠道，在不同的收入阶层中依然使用非正规的融资方式。例如，在对喀麦隆 20 世纪 90 年代初小额金融的一项研究 (Heidhues 1994) 中也发现了这一情况。
29. 对于信贷、储蓄和保险服务的这些动机和机会，很可能存在密不可分的联系。例如，在缺乏正规保险市场的情况下，对于储蓄的警惕性动机可能是极为重要的。同时，为熨平消费，信贷市场可以起到保险作用。例如，对尼日利亚北部农村的一份研究发现，信贷合同取决于借款人遭受的冲击的性质和次数; 实际上，合同将信贷与保险捆绑在一起 (Udry 1990)。这样，本章中的信贷还指这些更为综合的服务。除了上文说明的以外，本章所指的主要是储蓄或保险。
32. Besley, Jain 和 Tsangarides 2001. 《2002 年世界发展报告》背景材料。
33. 对印度南部村民的研究表明，随着农场规模的扩大，银行比其他的私营信贷来源——村里的放贷者、典当者、小额贷款基金以及亲戚和朋友——变得更加重要 (Chinnappa 1977)。20 世纪 90 年代巴基斯坦信德省和旁遮普省农民的研究表明，地主——调查中最富的居民户——从正规机构性借款者和贸易商那里借款; 同时，贫穷的成年份额佃户和固定租金佃户只能从贸易商、地主和店铺那里借款 (Mansuri 1998)。
34. Siamwalla 等人 1990。
35. North (1991) 指出，远程贸易的发展促进了合兴实施机制的发展; 反过来，通过与贸易相关的交易成本的降低，合同的实施又增加了贸易的利润率，并促进其发展。
37. 在苏丹北部，商业放贷者将信贷扩展为对下层收入再生产在资金和实物方面的预先支付。这种古老的体系称为 shyal。Shyai 中最久远的形式是预先支付一些谷物或种子，价格明显高于下次收获的估计价格，借方不得不在收获期归还足够多的谷物，来偿还预借物品的价值。如果坏年景后面跟着一个好年景，相应地带来收入市场价格的下降，放贷者得到的偿还的作物量会是最初借贷物品的五六倍 (Wilmington 1955)。
38. Siamwalla 等人 1990。
39. 能让违约者在社会生活中感到尴尬的方法也能奏效。Fleisig 和 la Pena (1996)，在 Yaron 和 Piprek (1997) 作了引用。提供了一个来自哥斯达黎加的例子——穿黄色鸟类装扮的催债人 (Canarios) 一直跟在欠债人后面以使他们当众蒙羞。
40. 在风险共担的金融机构中，象“轮流储蓄与信贷协会 (ROSCAs)”和“累积储蓄与信贷协会 (ASCRAs)”，以及以组为基础的放贷计划 (该组作为整体的信贷价值受该成员违约的影响)，由周围的人来监督还款情况是成功的关键 (第 9 章)。
41. 另一方面，泰国的农业与农业合作银行对拖欠款评定出了 3%的年率 (Yaron 和 Piprek 1997)。
42. 有关小额贷款信用指南的情况，请见 http://fp-scid01.worldbank.org/root/public/990124_1.613/deb/fips/web/guide.htm。
43. Yunus 1994。
44. Jain 和 Mansuri 2000。
45. Schreiner 2000，pp. 22-23。
46. “小额贷款行业公告板”(MicroBanking Bulletin) 各期; “小额贷款计划”，经济学会，科罗拉多州玻尔得
47. Farrington 2000。
48. Waterfield 1999。
49. GTZ 1997。


51. 例如，泰国农业与农业合作银行作了一项实验，用不同的担保要求和贷款条件，贷款给合作社、团组和个人。格莱明银行也尝试了其他的创新项目，例如创造性地提供上门服务（Morduch 1999）。
52. Webster 和 Fidler 1996。
53. 注意下一点问题还是有必要的：最广为引用的拉丁美洲成功的例子——玻利维亚团结银行主要是城市地区开展业务。
54. 相反地，Morduch (1999, p. 1587) 所引用的研究表明，哥斯达黎加的银行信贷计划和孟加拉国农村中的还款率较高。这是因为违约的借款者几乎没有其他的选择。缺乏其他的选择，也可以解释在各贷款项目中观察到了高还款率，像主要贷款给妇女的格莱明银行项目（Morduch 1999, p. 1583—1584）。
55. 最近的一个例外是孟加拉国的 SafeSave，它将重点放在储蓄上。
56. Seibel 2000。
57. Barnett 和 Coble 1999; Hazell 1992。
58. Moseley 和 Krishnamurthy 1995。
60. Udny 1990。
61. 足够信息传播的相同的社会内聚力也能够排除某些执行机制。认识到这一点也是很重要的（见第 9 章）。
62. 1973—1984 年间，农户的平均收入增加了 90%，而按土地者的平均收入增加了 125%。卡路里和蛋白质摄人量分别增加了 58%—81% 和 103%—115% (Rosenzweig 1998)。
63. 耕作物是指小麦、玉米和稻米 (Pardey 和 Beintema 2001)。
64. 《2001 年世界发展指标》。
65. Alston 等人 2000。投资的社会回报倾向于高于私
人回报。
66. Fuglie 等人 1996。
67. Gautam 2000。
68. 方法是将 1959—1980 年间的拉丁美洲的 6 个国家、亚洲的 3 个国家以及非洲的两个以上的国家结合起来得出（Feder, Willett 和 Zipf 1999）。
69. Swanson, Farner 和 Bahal 1990。推广服务的开支在发展中国家和工业国之间的差别极大，发展中国家每个农民的平均开支为 2—3 美元，高收入国家为 65 美元，尽管发展中国家将更高比例的农业预算用于推广服务（Feder, Willett 和 Zipf 1999）。
70. Alston 等人 2000。
71. Evenson (1997) 对这些研究进行了汇总。
72. Gautam 2000。
73. Purcell 和 Anderson 1997。
74. Feder, Willett 和 Zipf 1999。
75. 无论从法国还是到中国台湾省，推广服务设计和实施中农民的参与，可信度的提高，推广与后续服务的结合，更具成本一效益、大众传播媒体的更广泛运用，被证明是提高对新技术认知程度的一种成本一效益比高的办法（Feder, Willett 和 Zipf 1999）。
76. 世界银行 2000a。
77. 世界银行 2000a。
78. Feder, Willett 和 Zipf 1999。
79. 在 1973 年政府推动的牲畜买卖体系解散以后，农民找到了替代办法，通过建立会员制协会的方式来分配牲畜用药。这一方式后来又扩展到推广服务和教育项目等 (Umali-Deininger 1997)。
80. 正如 20 世纪 70 年代普利所发生那样 (Umali-Deininger 1997)。
81. Dinar 和 Keynan 1998。
82. Feder, Willett 和 Zipf 1999。
83. Gisselquist 和 Grether 2000。
84. Tripp 和 Byerlee 2000。
85. 除非另有说明，所有美元是指美国美元。
86. Gisselquist 和 Grether 2000; Cortes 1997。
87. 在发展中国家也出现了显著的变化，在一些拉美国家，一些商业化大农场生产出口型农作物，研发开支中私营部门所占的比例达到 40%（Alston，Pardey 和 Roseboom 1998; Pardey 和 Beintema 2001）。
88. UNDP 1999。
89. Pray 和 Umali-Deininger 1998。
90. 通过不同形式的激励措施，从现金补贴和利率优惠到更为普通的税收激励措施，政府对私营部门研发提供
了公共支持，但研发的税收激励的价值不确定。来自一些经验研究的证据表明，对研发的激励措施是有成本效益的。在1995年的一份研究中，澳大利亚政府工业委员会的文件表明，每1美元的税收减免，所生成的研究开支中只有0.60美元—1美元。进一步来说，所实行的研究中，83%—90%的得不到税收优惠，然而在加拿大，税收优惠显著地激发了研发方面的更大的投资：每1美元的税收减免，带来了1.80美元的研究支出（Pray和Umali-Deininger1998）。

91. Richer2000。
92. 获得新技术的作用依赖于新技术使用者分担新技术的租金的程度以及促进新技术获得的信息、信贷和商品市场的有效程度（Lele、Leser和Horstkotte-Wesseler1999）。
93. 其他两个《与贸易有关的知识产权协定》的条款直接涉及到植物。首先，《与贸易有关的知识产权协定》指出，除微生物外的植物和动物，以及非生物和微生物的生产植物和动物的主要生物方法，可授予专利权。其次，产品应不属于专利权范围，以“保护公共秩序或公共道德，包括保护对人类和动植物的生命健康和环境不受严重损害”。大多数发展中国家将不得不加强它们的知识产权体系，以达到《与贸易有关的知识产权协定》的要求。1988年，35个国家明确地将植物品种排除在知识产权保护之外（WIPO1990）。
94. Qaim1999。
95. Byerlee和Alex1998。
96. Pardey和Beintema2001。
97. Mudahar、Jolly和Srivastava1998。
98. Tripp和Byerlee2000。
100. Rozelle、Pray和Huang1997。
101. 世界银行2000a。
102. Purcell和Anderson1997。
103. 世界银行2000a。
104. 世界银行1998。
105. 世界银行1998。
106. Byerlee和Maredia1999。
107. Pardey等人1996。
108. 该节内容主要取自Byerlee（2000）。
109. Rockey2000。
110. Echeverría1998。
111. 理论上来说，私营的长期协商的合同能否取代公共研究机构，在很大程度上取决于监督长期合同的委
托—代理问题。
112. Alston、Pardey和Roseboom1998。

第3章
1. Wurgler2000。
2. Nugent和Nabli1992。
3. Rajan和Zingales1998。
4. Klinker2001，“Worldscope“，是国际上重要的公开上市公司数据库，截止到2000年12月，拥有95个国家的数据。其中，报告表示，14个国家中上市公司数量少于10个。
5. Demirgüç-Kunt和Maksimovic2001。
6. Demirgüç-Kunt和Maksimovic2001。
7. Miranti2000。
8. LaPorta、Lopez-de-Silanes和Shleifer1999。
9. LaPorta、Lopez-de-Silanes和Shleifer1999。
10. Claessens、Djankov和Lang2000。
11. LaPorta等人1999。
12. Megginson、Nash、Netter和Poulisen即将出版。
13. Megginson和Bouthchkova2000a。
14. Claessens、Djankov和Klingebiel2000。
15. Djankov和Murrell即将出版。
16. Definition from Leff（1978）。
17. Khanna和Rivkin2000。
19. 业绩由公司内部资产的替代成本相关的市场价值来衡量，（托宾的问题），Khanna和Palepu2000a。
20. Claessens、Djankov和Lang2000。
21. Morck、Strangeland和Yeung2000。
22. 有关采用强制会员制的国家的一项调查，见Djankov等人（2000）。作者们在调查中指出，75个国家中只有13个国家的工商业协会中实行强制会员制。
23. 见Schneider1997a，1997b。
25. 有关更为详细的讨论，见Doner和Schneider（2000b）。
26. 有关这些机构所体现的“信息共享”和“合作”的更为详细的讨论，见Johnson等人（2000）。
27. 调查中更为有效的协会，似乎采用了一种具有下列特征的仲裁体系：决策过程具有透明性，以规模大小来确定投票权、制度调整更具灵活性（成员的改变和深思熟虑的机会）。
28. Kumar、Rajan和Zingales2000。
32. 该成果基于像 Knack 和 Keefer 1995 等的结果而成，并被像 Pittor, Raiser 和 Gelfer 2000 等其他作者推广，以包括其他的国家和扩展指数。
39. La Porta et al. 1998.
44. Wurgler 2000.
45. LaPorta et al. 1999.
47. IMF 2000 (p. 73).

第 4 章
1. Hicks (1969); Bagehot (1873); Schumpeter (1934).
12. 专栏 4.2 引用的数据还包括非银行金融机构——保险公司、金融公司、联合投资公司（共同基金）、储蓄银行和私人养老金基金，并使用这些数数据开发出一些指标。为简短起见，我们在这一节讨论限定在银行与市场的关系，因为非银行中介机构的发展密切地体现了市场的发展。
19. Demirgüç-Kunt 和 Levine 即将出版 2001。换句话说，在回归方程中，当总体金融发展指标都体现出显著效果时，金融结构指标几乎不重要。
20. 有关案例研究，见 Chui, Titman 和 Wei 2000 (印度尼西亚); Denizer, Gultekin 和 Gultekin 2000 (土耳其); Chang 2000 (韩国); Gallego 和 Loayza 2000 (智利)。
27. 世界银行 2001a.
30. 图 4.2 和相关性结果，取自世界银行 2001a.
31. Barth, Caprio 和 Levine (2000) 的研究发现，在人均实际 GDP 和对制度发展的一般测算（即非金融性的测算）保持不变的情况下，国家所有程度与银行的效率和金融发展呈负相关。选用 92 个国家中前 10 大商业银行和开发银行的数据，La Porta, Lopez-de-Silanes 和 Shleifer (即将出版) 研究表明，根据 1995 年的测算，20 世纪 70 年代程度较高的国家所有与较小的金融发展、较低的经济增长和生产率相关联。收入水平越低，这些关联
越大，金融部门发展越小、对财产权的保护就越弱。这些结果支持国家所有程度与较差的银行系统之间的这种因果关系。

32. 对于工业国和发展中国家之间的比较，见 La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer（即将出版）。Barth、Caprio 和 Levine（2000）提供了计量经济学的证据：更大比例的国家所有并不能减少系统性银行业危机的可能性。La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer（即将出版）表明，更大比例的国家所有实际上与不同程度的金融不稳定性相关联。运用一个分对数模型，Caprio 和 Martinez-Peria（2000）表明，1980—1997 年间，最初更大程度的国家所有与银行危机的发生更大可能性和危机频率的更高财政成本（尽管它们的成本数据涵盖了极少的国家）相关联。这一结果对下面的二种观念提出了疑问：相对于私人所有权来说，国家所有是一种稳定的金融

33. 通过直接的金融部门税收，从金融中获得适当的盈余将更简单。

34. Clarke 和 Cull 1999a，1999b；世界银行 2001a。在匈牙利，国有银行卖给了外国股东，私有化的零售银行业绩出现了显著增长，在吸收存款和消费者贷款方面也是如此。还有些证据表明，国外的竞争迫使一些国内银行寻求新的市场生存空间，这也对信贷的发放产生影响。下面有关外国银行进入一节中详细介绍了匈牙利的情况。

35. 见 Barth、Caprio 和 Levine（2000）以及 La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer（即将出版）。La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer（即将出版）还发现，在相对较高的人均收入水平上，国家所有权的负面效应逐渐减少而且变得不再重要。欧洲国家、美国、日本和意大利等有程度大的国家的特点大致如此。因为这些国家还有较高水平的制度发展，所以从这些国家中发现的结果并不能照搬到发展中国家去。还应注意，这些结果并不表明在收入很低的国家中有银行的业绩比私有银行的要好，但从统计意义上来说它们也是。

36. 对捷克共和国、匈牙利和波兰银行私有化经验的描述，取自 Bonin 和 Wachtel（1999）。

37. Barth、Caprio 和 Levine 2001，即即将出版。

38. Tello 1984。

39. 世界银行 1999a。


41. Shaffer 1993。

42. Demirgüç-Kunt 和 Levine 2000。

43. Demirgüç-Kunt 和 Huizinga 1999。

44. Barth、Caprio 和 Levine 2001。他们对准人限制性的测量是基于需要下面多少文件来得到一个银行营业执照而得出的：文件程序表单、拟议中组织框架图、前三年的财务预测、股东的财务信息、未来的董事们的背景/经验的指导信息、未来的经理们的经验信息、装备给新银行提供资本的金融来源，以及拟议中新银行与其他银行的关系。

45. Barth、Caprio 和 Levine 2001。他们对准人限制性的测量是基于监管者对以下两个问问题的回答而得出的：外国银行是否对国内银行所有权设置了一些限制？是否对外国银行进入国内银行业的能力设置了一些限制？

46. Claessens 和 Klingebiel 2000a。

47. Claessens 和 Klingebiel 2000b。

48. IMF 2000。


50. 有关大银行业市场和较少的准人限制的结果，来自 Goldberg 和 Grosse（1994）。该文研究了在美外国资银行的选择。Foarelli 和 Pozzolo（2000）提供了跨国证据表明，外资银行选择具有以下特点的地区进入：由于较快的预期经济增长，从而期望利润率高的地区；降低当地银行低效率状况的前景明显的地区。

51. Miller 和 Parkhe 1998；Foarelli 和 Pozzolo 2000。

52. 国内监管当局发现，如果一家外资银行是为其母银行的全资子银行而不是作为一个分行时，监管起来更容易。通常，子银行被允许从事更大范围的金融业务；然而，它们必须以自有资本为基础，相反，分行通常被限定在储蓄业务和放款业务，但它们可以从母公司的资本基础中获取资金。在发展中国家，银行监管有可能发现，监管母公司的资本基础是困难的，因此将会倚赖于该银行母国的监督者。

53. Claessens、Demirgüc-Kunt 和 Huizinga 2001。

54. Clarke 等人（2000）显示，在 1997 年全年，着重于消费者信贷的国内银行的管理费、利润率和利差遭受的影响最大，外资银行尚没有在该领域带来很大的影响。

55. Barth、Caprio 和 Levine 2000。

56. 在美国，外国银行一般比国内银行的效率低。见 De Young 和 Nolle（1996）以及 Hasan 和 Hunter
Demirgüç-Kunt and Huizinga (1999) 提供了跨国证据表明，在工业国中，外国银行的效率比国内银行的效率要低。然而，一些研究，特别是那些没有将美国当作东道国的研究表明，外资银行同国内银行有相同的效率。有关例子，见 Vander Vennet (1998)，该文论述了外国银行进入欧洲共同体国家的案例。

第 5 章
1. 对于治理（governance）有许多不同的界定。以下定义出见在《治理：世界银行的经验》一书——“良政治理被概括为预测的、开放的和开明的政策制定；一个行政机构充满着专业的气息；一个政府执行机构对它的行为负责；一个强有力的公民社会参与公共事务，所有行为在法律范围的范围内进行”（世界银行，1994a）。


7. Campos 和 Pradhan 1996。

8. Alesina 等人 1999。

于美国各州的证据，见Poterba（1997）。
10. Persson 和 Tabellini 2000。
11. Shi 和 Svensson 2000。
12. Kefer 2001。
13. Kefer 和 Stasavage 2000。
15. Lee 和 Swagel 1997；Goldberg 和 Maggi 1999。
16. Grether，de Melo 和 Olarreaga（即将出版）。
17. Mansfield 和 Busch（1995）提供了证据表明，在那些拥有较多数量的议会选举的国家，非关税壁垒出现的可能性要高。 Mansfield 等人（2000）提供的证据表明，假定贸易的地理决定因素不变，都是民主政体的两个国家极有可能加强双边贸易。Banerji 和 Ghanem（1997）发现，假定其他一些因素保持不变，在专制国家国际贸易出现扭曲的可能性更大，因为这些国家的可信任性较低。
21. Shleifer 和 Vishny 1993。
22. Wei 2000a，2000b，2000c。
23. Fisman 和 Svensson 2000。
24. 世界银行 2000a。
25. Tanzi 和 Davoodi 2001。
26. Mauro 1997；Gupta，Davoodi 和 Tiongson 2001。
27. Friedman 等人 2000。
31. Djankov 等人（即将出版）。
32. 更为系统性的证据，见 Kaufmann 和 Wei（1999）以及 Svensson（1999）。
34. 没有腐败程度不同（从微小的腐败到显著的腐败）国家的不同政策取向的详细讨论，见世界银行（2000a）。
35. Di Tella 和 Shargrodsky 2000。
36. Fisman 等人（即将出版）发现，地方政府开支在总开支中所占的份额越大，能感觉到的腐败就越少。他们还指出，早期 Treisman（2000）认为联邦国家似乎有更大的腐败一说被是由于论文忽略了人口这一解释变量造成的。人口多的国家更有可能是联邦国家，在这两位作者所研究的样本国家中，人口多的国家还倾向于感觉到更大程度的腐败。
37. Azfar，Kahkonen 和 Meagher 2001。
38. Persson，Tabellini 和 Trebbi 2000，有关民主制度的各框架如何影响政策的腐败程度的详细理论性讨论，见 Rose-Ackerman（2001）。
39. Djankov，McLiish，Nenova 和 Shleifer 2001。
40. Azfar，Kahkonen 和 Meagher 2001。
41. Khemani 2001。
42. 有关 Campo Elias 项目的汇总情况，见 Gonzalez de Asis（2000）。
43. Baack 和 Ray 2000。
44. Das-Gupta 和 Moukherjee（1998）指出，15 个国家已经建立起自治税收机构。
45. Andreoni 等人（1998）回顾了感觉到的“公平”
对税收依从影响的数量有限的实验性证据。Taliercio（2000a）运用来自拉各斯的调查数据和文献证据表明，能感觉到的税收管理公平与被认为具有自主性的税收机构之间有部分的联系。

46. 这一讨论以 Taliercio（2000b，2001）为基础。

47. IMF《政府财政统计》各期，有关各邦政府在政府总支出所占份额的数据，指预算内中央政府账户。

48. Hemming、Mates 和 Potter 1997。

49. Shleifer 和 Treisman 2000。

50. Zhuravskaya 2000。

51. 其他省能够超过现有目标而保持税收收入的增加。详情情况，见 Ma（1997）。Wong（1997）提供了省内各地区的税收安排。

52. Jin、Qian 和 Weingast 1991。

53. 有关中国的财权保护的结构及其扭曲工业发展的后果，Young（2000）提供了一份详细的研究。

54. Shleifer 和 Treisman（2000，第 6 章）。

55. 这一观点在 Blanchard 和 Shleifer（2000）中得到了发展。

56. Huang 1996a，2001。有关这一现象的更为详细的讨论，及其对中国中等收入影响的分析，见 also Huang（1996b）。

第 6 章
1. Pic 2001，p. 4。

2. Grote 1999。例如 20 世纪 30 年代以前，欧洲法学者中占统治地位的观点是：对于公正性来说，至关重要的不是法律的内容而是程序的公正性。德国的第三帝国的法庭实施的反犹太法改变了这一观点。

3. Foley 2000。


5. Claessens、Djankov 和 Klapper 2001。

6. Banerjee 和 Dufto 2000。

7. Dakolias 1996。

8. 分别是 Contini 2000；Buscaglia 和 Dakolias 1996。

9. Lex Mundi，哈佛大学和世界银行 2001。

10. Garavano 等人 2000。

11. Tyler、Huo 和 Lind 1999。

12. 本书的讨论取自 Botero 等人（2001）。

13. 公共资源管理中心 2000。


15. Dakolias 和 Said 1999；Hendrix 2000。

16. Neubauer 等人 1981。

17. Posner 1996。

18. 纽约州委员会 1997。

19. Hudes 2001。


21. Hendrix 2000。

22. 一些人指出，专家们的诱人可能会带来司法界限问题，因为一项起诉可能会带来一个案子属于专业庭还是常规庭的问题。然而，这一特征不是最重要的，因为它没有抹杀近期法律改革措施的积极影响。


24. Church 1978。

25. Kakalik 1997。

26. Varano 1997。

27. Vescovi 1996。


29. 有关英国的情况，见 Baldwin（1997），有关秘鲁的情况，见 Brandt（1995）。

30. Tarigo 1995。

31. Murrell 2001。

32. De Soto 2000。

33. Varela 和 Mayani 2000。

34. Buscaglia 和 Ulen 1997。但有关“资源配置到法庭人员”作为一项重要的因素出现的资料，见 Buscaglia 和 Dakolias（1996），见 Church（1978）。

35. Dakolias 1996。

36. Buscaglia 和 Ulen 1997。

37. Malcolm 2000。

38. La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer 2001。

39. La Porta、Lopez-de-Silanes 和 Shleifer 2001。

第 7 章
1. Nickell 1997。有关理论分析，见 Aghion 等人（1999）。

2. Nickell 1997。
3. 取自Stigler (1987)。
5. Easterly和Levine（2000），Easterly和Levine建议，基于世界各地经济增长的程化事实，要超过并是人均GDP水平在各国间不同的原因，相反，是总和要素生产率（TFP）——增长会计中的残余（residual）——是造成这些差异的原因。随着技术的变化、或外部性（包括溢出效应）、或生产部门组合的变化、低成本生产方法的采用等，根据不同的理论来建立TFP的模型。
7. Tybout（1996）。
8. Hahn（2000）。
9. 人们用不同的理论来解释竞争与管理措施之间的这种复杂关系。例如，Torii（1992）指出，当一个市场中厂商数量相对较少时，效率水平将随厂商数量的增加而提高。这主要是由于竞争迫使厂商更有效率地进行生产。然而，当厂商数量相对多时，出现相反的结果也是事实：效率水平将随厂商数量的增加而下降。这是因为不可分的重置投资（或较多的资本），也就是说投资的重置成本上升了。厂商更不愿更新厂房，技术效率下降了。Schmidt（1996a）提出的一个理论表明，当竞争者的数量增加到3个或3个以上时，他们中的一个或者两个可能成为垄断者，带来的结果是提高效率的措施失灵了，通过这些措施来减少成本所带来的收益下滑了。
10. Caves（1992）。
11. 1999年，世界银行和EBRD联合进行了一次企业调查。该调查涵盖20个转轨国家，每个国家中的调查厂商数量约有25个，波兰和乌克兰（超过200个厂商）和俄罗斯（超过500个厂商）除外。这一调查的样本主要是中小企业。计量经济学的研究由Carlin等人（1999）完成。EBRD（1999）出版了该研究的一些临时性发现和上述调研情况。
13. 对国有企业的软预算约束和优惠对待是发展中国家竞争方面的其他主要限制。
14. 正如Rodrik（2000）所指出的。
16. 在OECD国家产品市场中限制性规制环境与限制性就业保护政策之间发现了0.73的统计相关性，见OECD（2000b）。
17. 有关英国的一项研究，见Stewart（1990）；有关美国的一项研究，见Duca（1998）。
18. Baily等人1998。
19. DeSoto（1990）在该领域中居领先地位。
20. Djankov等人2000。
23. Schneider和Enste2000。
24. 本段的讨论取自Graham和Richardson（1997）。
25. Graham和Richardson1997，p.342。
26. 这一指数是基于3678位经理对同案调查的回答做出的，问卷的问题是“你所在国家的竞争法阻止不公平竞争的程度”。
27. Guash和Rajapatirana（1998，p.19）。
29. Baily和Gersbach1995。
30. Hoekman等人2001。
32. 例如，见Dollar和Kraay（2000）以及Ravallion（2000）。
33. 世界银行2000e。
34. 世界银行（2000e）还讨论了贸易自由化的好处和其他影响，比如“聚集”效应——商业活动集中在几个地区——能提高生产率。
35. GATT允许各国单方面地使用反倾销措施，以进行暂时的进口保护。在出现倾销（当一个商品的出口价格低于出口方的国内市场价格，或低于对第三市场的出口价
格，或低于出口国的生产成本时）和实质性损失（象出口减少造成工作岗位的损失）时，GATT/WTO 规则允许加征反倾销税。
36. 本节的讨论主要取自 Wilson (2001)。
37. 有关这一问题的详细分析，见世界银行 (2000h)。
38. Hoekman和Messerlin 1999。
39. 有关服务业放开的益处的讨论，见世界银行 (2000h)。
40. 世界银行 (2000c)。福利，在这里被测算为以下效益的总和：消费者从更低的价格中取得的净效率收益；规章制度带来的消除资源浪费而得到的效率；以及从高效的国外厂商而不是高成本的国内厂商的服务中得到的收益。
41. Konan和Maskus 1999。
42. 有关专利研究的主要部分乐于专利，如本节所写的。
43. Mansfield 1986。
44. Braga等人2000, UNDP 1999。
45. 世界银行 (1999h) 对经验性证据有详细的讨论。
47. Maskus 2000。
48. Maskus 2000。
49. 从美国贸易代表处贸易协议名单 1998 中编制而成。

第 8 章

1. 尽管一些制度对这些类型的风险提供保险或担保，担保的成本可能会过高以至于阻碍了投资。
2. 例如，在出现下列情况的国家，这一形势可能会出现：平均水平较严重，使用者的价格得不到调控以便使更多的人享受到服务；政治风险非常高，抵御这些风险的保险要么得不到，要么过于昂贵。
3. 一个解释是，这里最重要的因素是将残余控制权和残余现金流权放制在私人股东手中（Boycko、Sheifer 和 Vishny 1992, 1993; Sappington 和 Stiglitz 1987; Shapiro 和 Willig 1990）。另一个因素是私有化是政府可信地拒绝与企业成本有关的私有信息的一种途径，而这些企业成本是政府轻松地干预和进行补贴所必需的（Schmidt 1996b; Shirley 和 Walsh 2000)。
4. Shirley 和 Walsh 2000。
5. Bradbard 1992。
6. Noll (1999, p. 31) 也指出，“调控机构有可能展示显著的经济规模……这样在一个小的发展中国家中，调控过程关系密切的福利相关联的调控成本更高。”
7. 美国司法部 1986; Untiet 1987。
8. “1999 年国际能源展望——天然气”，美国能源部，能源信息管理中心：Quinno。“管道中的拉丁美洲”，Worldlink，2000 年 3 月 17 日。
9. Briceno 2001。
12. 美国联邦能源管理委员会 1999。
13. OECD 2001。
15. Klein 和 Irwin 1996。
16. 根据 Kessides 和 Willig (2001, p. 5) 的研究，“当市场规模允许许多厂商在最终产品市场上发挥作用，并由此提供积极和潜在竞争的情况下，拆分可能是一种特别有吸引力的选择方案”。
17. Spiller 和 Cardilli (1997, p. 128) 的结论是，“一旦相互连接的权利确定下来，当地电线没有构成传统上所定义的自然垄断。”
19. Spiller 和 Cardilli 1997。
22. Garcia de Alba 2000; Pittman 2000。
24. 有关不同基础设施部门实行垂直管理的可能性的讨论，见《1994 年世界发展报告》。
25. Guasch 2000，第 11 章。
27. Brook 等人 2001。
28. Estache, Romero 和 Strong 2000, p. 21。
29. Aubert 和 Laffont 2000。
30. Newbery 2000。
31. 例如，当讨论经济管理制度改变时，基础设施又开始谈论技术性、环境性安全因素是很常见的。
32. 有关智利的情况，见 Kerf 2000; 有关安哥拉和菲律宾的情况，见 Brook 1997。
35. 由于拉美地区处于基础设施改革的最前沿，该地区还是唯一能够得到对这些改革的相关性分析的地区。
37. Komives and Brook Cowen 1999, Brook 等人 2001
作了引用。
39. Baker and Tremolet (2000c) 建议，各国政府要么允
许其他的服务提供商提供低质量的服务；要么在适当
的时候，准许主要的服务提供商以质量和服务不同所提
供的服务项目清单。Brook 等人 (2001, p. 19) 指出，“在传
统设施没有提供服务的那些地区，与基本卫生和安全条
件要求相关的最低标准可以是适合当地情况的，随着更
为富裕的消费者获得网络服务而采取更高的标准。”
41. Komives and Brook Cowen 1999, Brook 等人 2001
作了引用。
42. Solo and Snell 1998, Brook 等人 2001 作了引用。
44. Ehrhardt and Burdon 1999, Brook 等人 2001 作了
引用。
45. Baker and Tremolet 2000b, Brook 等人 2001 作了
引用。
47. Estache, Foster and Wodon 2000, p. 38.

第 9 章
1. 分别是 Light 1972; Acheson 1994; Fukuyama
1995。
2. Fehr and Gächter (2000, p. 166) 将一种社会规范
定义为 “(1) 一种行为正则性，也就是(2) 基于一种社
会共有的信念，决定一个人的行为举止如何；从而引发
(3) 通过非正式的社会制裁来保证前行为举止的执行。”
3. 例如，见 Alm, Jackson 和 McKee (1993); Alm, McClelland 和 William Schulze (1999)，以及 Erard 和
Feinstein 1994。
4. 以上召回 Manski (2000) 所阐述的思想相似，
即对个体和群体之间内在的，前后相连的、相互关联的交
互作用加以区分。
5. 例如，见 Levin 和 Satarov (2000)。
6. 逐渐增多的有关“社会资本”的文献中涉及了这
一点，例如，《2000/2001 年世界发展报告》第 7 章便讨论
了社会资本的问题。
7. 当“工作到规则”的做法被视作工人抗议的一种
形式时，这种网络的重要性变得最为明显。
8. 有关理论性模型，见 Prescott 和 Townsend
(1999)。
内研究了信任的问题。
10. Moore 1999。
与男人们截然不同的文化，她们将这种文化当做信任机
制。Burgo, Collier and Gunning (1996) 发现，肯尼亚男
性当家和女性当家的家庭所采用的创新仅来自同性别的人
当家的家庭。
12. Hayami 和 Kawagoe 1983
执行，即尽管缺乏正规的合同执行机制，这种自我执行被
认为是相互影响的个体之间将按照他们所预期的方式采取
行动。
14. Greif (1997b) 探讨了由“第一方” (个人)、“第
二方” (商业合作方) 以及“第三方” (外部调解者或政
府) 所采取的执行措施。
15. Fafchamps 和 Minten 2000。
16. Isa 1995。
17. Ensinger 1994。
18. Shipton 1994。
19. Fukuyama 1995。
20. Gambetta 1993。
21. Plateau 2000。
22. Plateau 2000。
23. Fafchamps 1996。
用。
2000 作了引用。
26. 另外一个例子是印度城市中世袭等级在决定经济
分组和交易中日间交易的影响。在社会的上层经济阶层中
这种相关性比在贫穷阶层的要小。主要是因为那们关系更高阶层的人更容易得到正规的制度，更易形成社区和
建立与世袭等级各阶层的关系。在印度的较大城市中尤其
如此，因为居民的分组更多地反映了职业和收入而不是世
袭等级 (Beteille 1997)。
27. 例如，当美国劳动力市场在第二次世界大战期间萎缩的时候，费城快速运输系统试图雇用黑人。然而，被白人运输工人的一场成功的罢工给阻止了（Arrow 1998）。
28. Darby 和 Mason 1988。
29. 权利在缺乏这种沟通机制的时候，种族多样化可能与不如人意的产出有关系：例如，一份对撒哈拉以南非洲的研究表明，严重的种族分离是经济增长缓慢的诸多因素中的一个重要者（Easterly 和 Levine 1997）。
30. Banerjee、Besley 和 Guinnane 1994。
31. Hayami 和 Kawagoe 1993。

第 10 章
1. 报纸出现在瑞士（1610 年）、荷兰（1616 年）、英国（1621 年）、法国（1631 年）、意大利（1636 年）以及波兰（1661 年）。
2. Shepherd 和 Schalte 1995。
3. Galda 和 Searle 1988。
5. Byram、Kaute 和 Matenge 1980。
6. Djankov、McLiesh 等人 2001；Stapenhurst 2000。
7. Demsetz 和 Lehn 1985。
8. Djankov、McLiesh 等人 2001。
9. Coase 1959。
10. 这根据私人车站的管理来得。
11. Stapenhurst 2000。
12. Nelson 1999a。
13. 由 29 名成员组成的董事委员会中，有 9 名由联邦政府任命，6 名由政治团体任命，9 个联邦州各任命一位成员，视听者委员会（the Council of Viewers and Listeners）任命 6 名成员，员工任命 5 位代表。
14. 私有所有的媒体的自主权也可能被侵蚀，例如，通过限制性媒体规章制度或资金安排等方式。这一问题在后面的章节讨论。
15. Heo、Uhnh 和 Chang 2000；Webster 1992。
16. 泛美新闻协会新闻法数据库，www.sipiapa.org。
17. Harcourt 和 Verhulst 1998。
18. Walden 2000。
19. 相反地，一个有效的诽谤罪裁决体系能够减少骚扰，鼓励通过法庭而不是通过胁迫或犯罪行为来解决争议和纠纷。
20. 《国际反审查制度中心》第 19 条 1993；Walden 2000。
21. Walden 2000。
22. Harcourt 和 Verhulst 1998。
23. “波罗的海国家调查委员会高级专员”，2000 年 5 月。
25. 国家垄断被定义为当国家控制的媒体所占的市场份额超过 75% 时的情况。
27. Harcourt 和 Verhulst 1998。
28. Chongkittavorn 2001 中的“菲律宾调查记者中心与东南亚新闻联盟”。
29. Banisar 2000 的计算得出。
30. 世界银行 2001b。
31. Stapenhurst 2000。
32. Besley 和 Burgess 2000。
33. 《国际反审查制度中心》第 19 条 1993。
34. Nelson 1999b。

Aubert, Cécile, and Jean-Jacques Lafont. "Multiregulation in Developing Countries."


Besley, Timothy J, Sanjay Jain, and Charalampos Tsangarides. "Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries."

Bonin, John, and István Abel. "Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair?"

Botero, Juan, Florencio Lopez-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, and Aleksandr Volokh. "Judicial Reform."

Briceno Garmendia, Cecilia. "General Behavior of Electricity End-User Prices."

Brook, Penelope, Warrick Smith, Nicola Tynan, and Timothy Irwin. "Improving Access to Infrastructure Services by Low-Income Households: Institutional and Policy Responses."

Carlin, Wendy, and Paul Seabright. "The Importance of Competition in Developing Countries for Productivity and Innovation."

Chaudhury, Nazmul, and Arup Banerji. "Agricultural Marketing Institutions."


Demiryüksü Zont, Asli and Vojislav Maksimovic. "Firms as Financial Intermediaries: Evidence from Trade Credit Data."

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. "Regulation of Entry."

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Ninova, and Andrei Shleifer. "Who Owns the Media?"

Finnegan, David. "The Creation and Operation of the Tanzania’s Commercial Court."

Fleisch, Heywood, and Nuria de la Pena. "Design of Collateral Law and Institutions: Their Impact on Credit Allocation and Growth in Developing Economies."


Hudes, Karen. "Holding Courts Accountable."

Islam, Roumeen, and Claudie E. Montenegro. "The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries."


Klapper, Leora. "Bankruptcy around the World: Explanations of its Relative Use."

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. "Guarantees of Freedom."

Lerman, Zvi. "Comparative Institutional Evolution: Rural Land Reform in the ECA Region."

Leverstein, Margaret, and Valerie Suslow. "Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries."

Lex Mundi, Harvard University, and The World Bank. "Judicial Project."

McLiesh, Caralee. "Technology and Innovation in Agriculture."


Olegario, Rowena. "Credit-Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development."

Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam, and Mark West. "The Evolution of Corporate Law."

Pittman, Russell. "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies."


Wilson, John S. "Standards, Regulation, and Trade: Recommendations for Reforms from a Development Perspective."
The word processed describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.


Bailly, Martin Neil, Eric Zitzewitz, Barry Bosworth, and Larry E. Westphal. 1998. "Extending the East Asia Miracle: Mi-


Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefab Dercon, Bernard Gauthier, A. Isaksson, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Pattillo, Måns Söderbom, M. Sylvain, Francis Teal, and Albert
Brook, Penelope J. 1997. “Getting the Private Sector Involved in Water—What to Do in the Poorest of Countries?” World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 102, January. World Bank, Washington, D.C.


———. 1999b. “Provincial Bank Privatization in Argentina:

———. Forthcoming. “Political and Economic Determinants
of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks”
Journal of Law and Economics.

of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina,” in S.
Claessens and M. Jansen, (eds.) The Internationalization of
Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries.

Vol. 4, pp. 386–405.


and Economics 3, pp. 1–44.


Committee to Protect Journalists. 2000. Attacks on the Press in


Central and Eastern Europe,” in Csaba Csaki and Zvi Lerman (eds.) Europe and Central Asia Environmentally and


Guasch, Luis, and Sarath Rajapatirana. 1998. “Antidumping and Competition Policies in Latin America and the


———. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring, Moscow, December.


———. 1999d. Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand. OED/World Bank; Report 184, Washington, D.C.


部分
世界发展指标

引言 .................................................................................................................. 232

表 1. 主要发展指标 .................................................................................. 234
表 2. 贫困及收入分配 ............................................................................. 236
表 3. 经济活动 .......................................................................................... 238
表 4. 贸易、援助与金融 .......................................................................... 240
表 1a. 其他国家和地区的首要指标 .......................................................... 242

国家或地区分类 .......................................................................................... 243
技术注释 ....................................................................................................... 245
部分

世界发展指标

引言

在本期报告中，我们用一套缩减的表来展示世界发展指标。《2001 年世界发展指标》(WDI) 涵盖了世界银行编制的范围全面的发展指标。本报告中四个大表保留了以前“部分世界发展指标”中的版式，提供世界 130 多个国家或地区最近几年可获得的具有可比性的社会经济数据；对于一些指标来说，则是指更早一些年份的。额外的一个表提供了数据较少或人口不足 150 万的 75 个国家的基本指标。

此处所列示的指标选自世界银行《2001 年世界发展指标》所包括的 800 多个指标。该《指标》为年度出版物，从全方位的视角展示发展的进程。该指标第一章用 7 个国际通用的发展指标描述了发展中国家社会和经济进步的有关数据及发展前景。在该书其他五个主要部分体现了下列各方面因素的作用：人力资本开发、环境可持续性、宏观经济业绩、私营部门发展以及全球联系。这些因素反映了影响发展的外部环境。另外单独出版的 CD—ROM 数据库，包括 224 个国家和地区的 1000 多个数据表和 800 个时间序列指标。

数据来源及计算方法

本指标提供的社会经济数据出自几种来源：主要由世界银行收集、会员国统计出版物、研究机构、国际货币基金组织 (IMF) 和经济合作与发展组织等国际机构以及联合国及其专门机构。尽管各国和国际机构报告的大多数统计资料在统计口径、定义和分类上使用了国际标准，但基本数据收集汇编的能力和资源方面的差异造成数据在时新性和可信度方面存在不可避免的差异。对于一些内容来说，要求世界银行工作人员对相互矛盾的丰富资料进行审查，以保证提供的是最可信数据。在一些情况下，在认为可获得数据不太充分，不能提供说明某些程度、某些趋势的可靠测算，或在不能充分坚持使用国际标准，就不提供数据。

一般来说，这些表中的数据与《2001 年世界发展指标》中的数据是一致的，尽管在能见到新的信息资料时，将对数据进行修订和更新。数据的不同也可能是对历史序列修订与计算方法改变的结果。因此，不同版本的世界银行出版物可能会发表不同批次的数据。奉劝读者勿对不同出版物或同一出版物的不同版本间的数据序列加以汇编。一致的序列数据可从《2001 年世界发展指标 CD—ROM》中获得。

除另有说明外，所有美元数均系现值美元。对各国货币数值折算所使用的方法已在“技术注释”中说明。

由于世界银行的主要工作是向其中低收入成成员国提贷款和政策建议，这些表中所涉及的问题主要集中在这类国家。在可能的情况下也提供了高收入国家的信息资料以便比较。有关高收入国家的更多信息，读者可求助于各国统计出版物或经济合作与发展组织 (OECD) 和欧洲联盟的出版物。
国民核算体系的改变

本期“部分世界发展指标”首次使用与1993年《国民核算体系》（SNA）相同的方法。例如，在1993年《国民核算体系》中，用国民总收入来代替国民生产总值。请见表1和表3的“技术注释”。

大多数国家沿用1986年《国民核算体系》来编制它们的国家账户，但越来越多的国家开始使用1993年《国民核算体系》。一些低收入国家仍然使用原有国民核算体系指南的概念，包括在描述主要经济总量时的要素成本的评估。

国家或地区分类与汇总核算

由于上述收入划分值或所测算的人均GNI水平的变化，该国家或地区的组别划分在不同时间有所修改。当这种变化发生时，对于过去的基于这些划分的合计数被重新计算，以维持一致的时间序列。

术语和国家覆盖范围

“国家”一词并指其政治上的独立性，而可能指当局分别提交了社会或经济统计数据的某一地区。对在1999年已成立的国家的数据作了报告，对历史数据作了修订以反映现行的政治结构。所有各表都对例外情况加以说明。

技术注释

由于数据的质量和跨国比较经常有问题，我们鼓励读者参考技术注释，国家分类表以及各表的脚注。更全面的资料文献见《2001年世界发展指标》（中文版已由中国财政经济出版社出版）。技术注释后面的数据资料来源列出的多种资料来源，包括对所使用概念的更全面的定义和阐述。

读者们会发现《2001年世界发展指标》中有更多的信息。订购可通过上网、电话或传真方式进行，欲知更多信息或在线订购，请访问：http://www.worldbank.org/data/wdi2001/index.htm。订购方式：+1（800）645—7247或+1（703）661—1580；传真订购：+1（703）661—1501。邮购订购，请写：The World Bank，P.O. Box 960，Herndon，VA 20172—0960，U.S.A。

中国的读者欲订购世界银行中英文出版物或了解相关图书信息，请直接与中国财政经济出版社世界银行图书销售部联系。通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦918房间，邮编100036；电子邮件：shijingbook@yahoo.com.cn；电话：010—88190918或010—88190916；传真：010—88190916。
<table>
<thead>
<tr>
<th>国家/地区</th>
<th>人口</th>
<th>PPP估算年均增长率</th>
<th>人均GNI</th>
<th>PPP估算人均GNI</th>
<th>国内生产总值增长率</th>
<th>5岁以下儿童死亡率</th>
<th>成人文盲率</th>
<th>二氧化碳排放量</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>阿尔巴尼亚</td>
<td>30</td>
<td>0.4</td>
<td>35.6</td>
<td>12.8</td>
<td>6.7</td>
<td>3.5</td>
<td>17</td>
<td>320.6</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞士</td>
<td>182</td>
<td>0.1</td>
<td>38</td>
<td>17.2</td>
<td>8.3</td>
<td>5.5</td>
<td>25</td>
<td>300.5</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>19</td>
<td>1.2</td>
<td>30.5</td>
<td>12.2</td>
<td>5.3</td>
<td>3.2</td>
<td>18</td>
<td>270.3</td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>69</td>
<td>2.3</td>
<td>31.7</td>
<td>13.1</td>
<td>5.9</td>
<td>2.9</td>
<td>16</td>
<td>280.1</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>170</td>
<td>1.4</td>
<td>30.5</td>
<td>11.2</td>
<td>4.6</td>
<td>2.3</td>
<td>13</td>
<td>220.4</td>
</tr>
<tr>
<td>保加利亚</td>
<td>22</td>
<td>1.5</td>
<td>27.4</td>
<td>12.1</td>
<td>5.1</td>
<td>2.2</td>
<td>12</td>
<td>210.1</td>
</tr>
<tr>
<td>比利时</td>
<td>10</td>
<td>0.3</td>
<td>27.5</td>
<td>12.1</td>
<td>5.5</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>190.1</td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>6</td>
<td>2.8</td>
<td>25.8</td>
<td>11.2</td>
<td>4.6</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>180.1</td>
</tr>
<tr>
<td>法国</td>
<td>8</td>
<td>2.4</td>
<td>25.5</td>
<td>11.1</td>
<td>4.6</td>
<td>2.1</td>
<td>11</td>
<td>170.1</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>2</td>
<td>2.3</td>
<td>25.0</td>
<td>11.2</td>
<td>4.4</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>160.1</td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>170</td>
<td>1.4</td>
<td>24.5</td>
<td>11.0</td>
<td>4.5</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>150.1</td>
</tr>
<tr>
<td>保加利亚</td>
<td>22</td>
<td>1.5</td>
<td>24.0</td>
<td>11.0</td>
<td>4.6</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>140.1</td>
</tr>
<tr>
<td>比利时</td>
<td>10</td>
<td>0.3</td>
<td>23.5</td>
<td>10.9</td>
<td>4.6</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>130.1</td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>6</td>
<td>2.8</td>
<td>22.8</td>
<td>10.9</td>
<td>4.7</td>
<td>2.1</td>
<td>11</td>
<td>120.1</td>
</tr>
<tr>
<td>法国</td>
<td>8</td>
<td>2.4</td>
<td>22.5</td>
<td>10.9</td>
<td>4.6</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>110.1</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>2</td>
<td>2.3</td>
<td>22.0</td>
<td>10.9</td>
<td>4.6</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>100.1</td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>170</td>
<td>1.4</td>
<td>21.5</td>
<td>10.9</td>
<td>4.7</td>
<td>2.1</td>
<td>11</td>
<td>90.1</td>
</tr>
<tr>
<td>保加利亚</td>
<td>22</td>
<td>1.5</td>
<td>21.0</td>
<td>10.9</td>
<td>4.8</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>80.1</td>
</tr>
<tr>
<td>罗马尼亚</td>
<td>21</td>
<td>1.7</td>
<td>20.5</td>
<td>10.9</td>
<td>4.9</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>70.1</td>
</tr>
<tr>
<td>特立尼达和多巴哥</td>
<td>14</td>
<td>2.0</td>
<td>20.0</td>
<td>10.9</td>
<td>4.9</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>60.1</td>
</tr>
<tr>
<td>委内瑞拉</td>
<td>15</td>
<td>2.1</td>
<td>20.5</td>
<td>10.9</td>
<td>4.9</td>
<td>2.0</td>
<td>11</td>
<td>50.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>31</td>
<td>1.0</td>
<td>44.7</td>
<td>21.0</td>
<td>9.4</td>
<td>7.0</td>
<td>7.0</td>
<td>106.4</td>
</tr>
<tr>
<td>中非共和国</td>
<td>4</td>
<td>2.0</td>
<td>6.1</td>
<td>1.1</td>
<td>2.0</td>
<td>1.0</td>
<td>1.0</td>
<td>6.0</td>
</tr>
<tr>
<td>危地马拉</td>
<td>8</td>
<td>2.9</td>
<td>6.1</td>
<td>1.1</td>
<td>2.0</td>
<td>1.0</td>
<td>1.0</td>
<td>6.0</td>
</tr>
<tr>
<td>智利</td>
<td>18</td>
<td>1.5</td>
<td>6.0</td>
<td>1.1</td>
<td>2.1</td>
<td>1.0</td>
<td>1.0</td>
<td>6.0</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,261</td>
<td>1.1</td>
<td>6.0</td>
<td>1.1</td>
<td>2.0</td>
<td>1.0</td>
<td>1.0</td>
<td>6.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：数字可能因时间及统计数据来源不同而有所差异。具体数值为该年份的数据。
| 人口年均增长率 | 版权及 | 国民总收入 | 以PPP衡量的 | 国内生产总值 | 5岁以下儿童 | 成人文盲率 | 二氧化碳排放量
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>10亿</td>
<td>10亿</td>
<td>人均</td>
<td>人均</td>
<td>增长率</td>
<td>寿命</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>百万</td>
<td>万</td>
<td>万</td>
<td>万</td>
<td>(%)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>马来西</td>
<td>2.5</td>
<td>2.6</td>
<td>2.4</td>
<td>240</td>
<td>9</td>
<td>790</td>
<td>2.1</td>
</tr>
<tr>
<td>毛里塔尼亚</td>
<td>2.8</td>
<td>3.0</td>
<td>1.0</td>
<td>370</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>南非</td>
<td>3.1</td>
<td>3.0</td>
<td>1.5</td>
<td>370</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>3.1</td>
<td>3.0</td>
<td>1.5</td>
<td>370</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>摩洛哥</td>
<td>3.6</td>
<td>3.6</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>昌贝</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>马拉维</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>毛里塔尼亚</td>
<td>2.8</td>
<td>3.0</td>
<td>1.0</td>
<td>370</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>昌贝</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>马拉维</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>昌贝</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>马拉维</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>昌贝</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>马拉维</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>2.0</td>
<td>390</td>
<td>4</td>
<td>1,650</td>
<td>2.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：a. 为世界银行使用5×5的因素分析方法；b. 为世界银行使用3×3的方法；c. 估计为 underworld income (175亿美元到2.9亿美元)；d. 以回归分析为基础，根据最近的国际比较项目结果估计潜在统计误差；e. GNP和人均GDP的估计包括法国海外领土(法属圭亚那、法属波利尼西亚)。
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>国家和地区</th>
<th>贫困线以下的人口(%)</th>
<th>每天生活不足1美元的人口</th>
<th>每天生活在1美元以下的人口</th>
<th>每天生活在2美元以下的人口</th>
<th>吉尼系数</th>
<th>吉尼系数最低的国家</th>
<th>吉尼系数最高的国家</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>阿尔及利亚</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>阿根廷</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>1995年</td>
<td>30.3</td>
<td>14.7</td>
<td>22.6</td>
<td>1995年</td>
<td>&lt;2</td>
<td>&lt;0.5</td>
<td>15.1</td>
</tr>
<tr>
<td>国家/地区</td>
<td>调查年份</td>
<td>农村</td>
<td>城市</td>
<td>世界</td>
<td>农村</td>
<td>城市</td>
<td>世界</td>
<td>农村</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>----------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
<td>------</td>
</tr>
<tr>
<td>马里</td>
<td>1989-90</td>
<td>57.0</td>
<td></td>
<td>91.7</td>
<td>57.0</td>
<td></td>
<td>91.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>毛里塔尼亚</td>
<td>2000-01</td>
<td>34.0</td>
<td></td>
<td>75.4</td>
<td>34.0</td>
<td></td>
<td>75.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>1993-94</td>
<td>47.9</td>
<td></td>
<td>86.6</td>
<td>47.9</td>
<td></td>
<td>86.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>英国</td>
<td>1995-96</td>
<td>38.9</td>
<td></td>
<td>74.3</td>
<td>38.9</td>
<td></td>
<td>74.3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>1997-98</td>
<td>32.7</td>
<td></td>
<td>61.2</td>
<td>32.7</td>
<td></td>
<td>61.2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>1999-00</td>
<td>44.5</td>
<td></td>
<td>76.9</td>
<td>44.5</td>
<td></td>
<td>76.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>德国</td>
<td>1991-92</td>
<td>39.4</td>
<td></td>
<td>70.7</td>
<td>39.4</td>
<td></td>
<td>70.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>奥地利</td>
<td>1993-94</td>
<td>39.6</td>
<td></td>
<td>68.9</td>
<td>39.6</td>
<td></td>
<td>68.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>瑞士</td>
<td>1995-96</td>
<td>40.5</td>
<td></td>
<td>73.9</td>
<td>40.5</td>
<td></td>
<td>73.9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>卢森堡</td>
<td>1997-98</td>
<td>41.3</td>
<td></td>
<td>75.7</td>
<td>41.3</td>
<td></td>
<td>75.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>希腊</td>
<td>1999-00</td>
<td>42.2</td>
<td></td>
<td>74.4</td>
<td>42.2</td>
<td></td>
<td>74.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>法国</td>
<td>1989-90</td>
<td>56.0</td>
<td></td>
<td>88.2</td>
<td>56.0</td>
<td></td>
<td>88.2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>1994-95</td>
<td>41.8</td>
<td></td>
<td>71.6</td>
<td>41.8</td>
<td></td>
<td>71.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>1996-97</td>
<td>38.5</td>
<td></td>
<td>69.0</td>
<td>38.5</td>
<td></td>
<td>69.0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>葡萄牙</td>
<td>1998-99</td>
<td>36.8</td>
<td></td>
<td>67.0</td>
<td>36.8</td>
<td></td>
<td>67.0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>荷兰</td>
<td>1990-91</td>
<td>34.9</td>
<td></td>
<td>65.5</td>
<td>34.9</td>
<td></td>
<td>65.5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>意大利</td>
<td>1992-93</td>
<td>32.6</td>
<td></td>
<td>64.0</td>
<td>32.6</td>
<td></td>
<td>64.0</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

a. 按百分比划分的人口的收入比例。b. 按人均收入划分比例。c. 按百分比划分的人口的收入比例。d. 按人均收入划分数比例。
## 表 3. 经济活动

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>百万美元</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,079,954</td>
<td>10.3</td>
<td>222,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>中国香港</td>
<td>163,261</td>
<td>4.0</td>
<td>75,858</td>
<td>58.0</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>欧盟</td>
<td>885,954</td>
<td>4.0</td>
<td>38,384</td>
<td>28.9</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,876,328</td>
<td>5.0</td>
<td>322,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>5,419</td>
<td>4.3</td>
<td>527,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,079,954</td>
<td>10.3</td>
<td>222,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>中国香港</td>
<td>163,261</td>
<td>4.0</td>
<td>75,858</td>
<td>58.0</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>欧盟</td>
<td>885,954</td>
<td>4.0</td>
<td>38,384</td>
<td>28.9</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,876,328</td>
<td>5.0</td>
<td>322,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>5,419</td>
<td>4.3</td>
<td>527,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,079,954</td>
<td>10.3</td>
<td>222,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>欧盟</td>
<td>885,954</td>
<td>4.0</td>
<td>38,384</td>
<td>28.9</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,876,328</td>
<td>5.0</td>
<td>322,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>5,419</td>
<td>4.3</td>
<td>527,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,079,954</td>
<td>10.3</td>
<td>222,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>欧盟</td>
<td>885,954</td>
<td>4.0</td>
<td>38,384</td>
<td>28.9</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>1,876,328</td>
<td>5.0</td>
<td>322,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>5,419</td>
<td>4.3</td>
<td>527,316</td>
<td>16.9</td>
<td>49.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 国内生产总值 | 农业生产率 | 家庭消费 | 一般政府消费 | 商品和 | GDP增长
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>百万美元</td>
<td>%</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>马里</td>
<td>2,475</td>
<td>4</td>
<td>240</td>
<td>575</td>
<td>79</td>
</tr>
<tr>
<td>毛里塔尼亚</td>
<td>935</td>
<td>4.2</td>
<td>392</td>
<td>469</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>塞内加尔</td>
<td>574,512</td>
<td>3.1</td>
<td>1,101,768</td>
<td>9</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>摩洛哥</td>
<td>1,285</td>
<td>9.7</td>
<td>1,277</td>
<td>25</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>蒙古</td>
<td>375</td>
<td>1.0</td>
<td>1,031,193</td>
<td>32</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>3,320</td>
<td>2.2</td>
<td>1,704,165</td>
<td>13</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>荷兰</td>
<td>3,812</td>
<td>6.4</td>
<td>119</td>
<td>132</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>挪威</td>
<td>3,479</td>
<td>4.1</td>
<td>981</td>
<td>1,147</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>俄罗斯</td>
<td>5,450</td>
<td>4.8</td>
<td>181</td>
<td>188</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>149,949</td>
<td>3.6</td>
<td>20,164</td>
<td>32,984</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>49,983</td>
<td>3.0</td>
<td>22,073</td>
<td>27,803</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>尼日利亚</td>
<td>2,397</td>
<td>3.5</td>
<td>1,313</td>
<td>1,919</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>尼日尔</td>
<td>1,861</td>
<td>2.6</td>
<td>204</td>
<td>205</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>阿塞拜疆</td>
<td>11,248</td>
<td>2.4</td>
<td>170</td>
<td>64</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>荷兰</td>
<td>149,949</td>
<td>3.6</td>
<td>20,164</td>
<td>32,984</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞典</td>
<td>53,882</td>
<td>4.7</td>
<td>1,023</td>
<td>1,569</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>菲律宾</td>
<td>75,162</td>
<td>3.1</td>
<td>1,322</td>
<td>1,342</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>波兰</td>
<td>158,893</td>
<td>4.6</td>
<td>1,583</td>
<td>3</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>103,871</td>
<td>2.6</td>
<td>5,140</td>
<td>7,621</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>罗马尼亚</td>
<td>36,697</td>
<td>0.8</td>
<td>1,896</td>
<td>3,028</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>俄罗斯联邦</td>
<td>251,092</td>
<td>-4.8</td>
<td>2,282</td>
<td>7</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>卢旺达</td>
<td>1,762</td>
<td>-0.2</td>
<td>302</td>
<td>234</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>沙特阿拉伯</td>
<td>139,383</td>
<td>1.6</td>
<td>6,391</td>
<td>10,930</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>塞内加尔</td>
<td>4,372</td>
<td>3.6</td>
<td>343</td>
<td>307</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>阿塞拜疆</td>
<td>433</td>
<td>-4.5</td>
<td>379</td>
<td>482</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>新加坡</td>
<td>92,252</td>
<td>7.8</td>
<td>25,165</td>
<td>51,241</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>斯洛文尼亚</td>
<td>19,123</td>
<td>2.1</td>
<td>3,492</td>
<td>4</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>斯洛文尼亚</td>
<td>18,174</td>
<td>4.6</td>
<td>30,136</td>
<td>4</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>125,867</td>
<td>2.0</td>
<td>3,471</td>
<td>3,910</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞典</td>
<td>555,042</td>
<td>0.4</td>
<td>21,584</td>
<td>21,584</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>斯里兰卡</td>
<td>16,402</td>
<td>5.3</td>
<td>683</td>
<td>746</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>埃及</td>
<td>227,369</td>
<td>1.8</td>
<td>24,506</td>
<td>34,285</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>泰国</td>
<td>340,290</td>
<td>5.5</td>
<td>243</td>
<td>482</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>阿拉伯叙利亚共和国</td>
<td>987</td>
<td>-1.7</td>
<td>296</td>
<td>296</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>乍得</td>
<td>9,316</td>
<td>3.1</td>
<td>188</td>
<td>45</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>科威特</td>
<td>121,927</td>
<td>4.2</td>
<td>734</td>
<td>916</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>摩洛哥</td>
<td>1,281</td>
<td>2.6</td>
<td>365</td>
<td>343</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>突尼斯</td>
<td>19,483</td>
<td>4.7</td>
<td>2,132</td>
<td>3,047</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>土耳其</td>
<td>199,902</td>
<td>3.7</td>
<td>1,823</td>
<td>1,850</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>土库曼斯坦</td>
<td>4,604</td>
<td>-4.8</td>
<td>1,116</td>
<td>27</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>乌干达</td>
<td>6,248</td>
<td>7.1</td>
<td>287</td>
<td>350</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>肯尼亚</td>
<td>32,171</td>
<td>-6.4</td>
<td>1,383</td>
<td>12</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>1,419,322</td>
<td>2.5</td>
<td>27,636</td>
<td>34,730</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>9,882,842</td>
<td>3.4</td>
<td>296</td>
<td>19</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>乌拉圭</td>
<td>20,195</td>
<td>3.3</td>
<td>6,505</td>
<td>8,679</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>乌兹别克斯坦</td>
<td>13,517</td>
<td>-0.5</td>
<td>907</td>
<td>33</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>委内瑞拉</td>
<td>120,030</td>
<td>1.6</td>
<td>4,489</td>
<td>5,125</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>越南</td>
<td>31,344</td>
<td>7.9</td>
<td>173</td>
<td>236</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>也门和共和国</td>
<td>8,667</td>
<td>3.5</td>
<td>355</td>
<td>17</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>南斯拉夫联盟共和国</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>贝宁</td>
<td>2,911</td>
<td>0.5</td>
<td>161</td>
<td>212</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>津巴布韦</td>
<td>7,350</td>
<td>2.4</td>
<td>287</td>
<td>369</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>全世界</td>
<td>31,336,893</td>
<td>2.6</td>
<td>21</td>
<td>5</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>低收入国家</td>
<td>1,079,046</td>
<td>3.4</td>
<td>304</td>
<td>23</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>中等收入国家</td>
<td>5,490,802</td>
<td>3.6</td>
<td>11</td>
<td>36</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>上等收入国家</td>
<td>2,358,673</td>
<td>3.6</td>
<td>15</td>
<td>43</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>中,低收入国家</td>
<td>5,657,734</td>
<td>3.6</td>
<td>13</td>
<td>35</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>东亚和太平洋</td>
<td>2,059,259</td>
<td>7.2</td>
<td>15</td>
<td>46</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>欧洲和亚洲</td>
<td>960,760</td>
<td>-1.6</td>
<td>2,220</td>
<td>10</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>亚洲和加勒比地区</td>
<td>1,995,818</td>
<td>3.3</td>
<td>8</td>
<td>31</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>中东和北非</td>
<td>591,594</td>
<td>3.0</td>
<td>14</td>
<td>38</td>
<td>57</td>
</tr>
<tr>
<td>非洲</td>
<td>630,253</td>
<td>5.6</td>
<td>306</td>
<td>27</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚和新西兰</td>
<td>322,212</td>
<td>2.4</td>
<td>369</td>
<td>380</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>高收入国家</td>
<td>24,772,147</td>
<td>2.4</td>
<td>62</td>
<td>16</td>
<td>22</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- a. 一般政府最终消费支出的数据无法单独获得，它包括在家庭最终消费支出中。
- b. 数据仅指坦桑尼亚大陆。
<table>
<thead>
<tr>
<th>省份</th>
<th>出口</th>
<th>进口</th>
<th>总量</th>
<th>占GNI的%</th>
<th>占GDP的%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>北京</td>
<td>181.13</td>
<td>171.18</td>
<td>117.21</td>
<td>11.85</td>
<td>16.11</td>
</tr>
<tr>
<td>上海</td>
<td>350</td>
<td>650</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>158</td>
</tr>
<tr>
<td>广东</td>
<td>2.17</td>
<td>1.67</td>
<td>0.56</td>
<td>0.010</td>
<td>0.007</td>
</tr>
<tr>
<td>温州</td>
<td>2.25</td>
<td>3.38</td>
<td>517</td>
<td>36</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>广州</td>
<td>55.08</td>
<td>58.58</td>
<td>25.73</td>
<td>22.79</td>
<td>32.65</td>
</tr>
<tr>
<td>深圳</td>
<td>4.76</td>
<td>6.54</td>
<td>67</td>
<td>4</td>
<td>685</td>
</tr>
<tr>
<td>杭州</td>
<td>237</td>
<td>700</td>
<td>232</td>
<td>10</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>宁波</td>
<td>500</td>
<td>700</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>122</td>
</tr>
<tr>
<td>南京</td>
<td>2.65</td>
<td>1.03</td>
<td>103</td>
<td>10</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>天津</td>
<td>277.23</td>
<td>249.11</td>
<td>37</td>
<td>15</td>
<td>2.372</td>
</tr>
<tr>
<td>中非共和国</td>
<td>210</td>
<td>120</td>
<td>120</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>伦敦</td>
<td>200</td>
<td>350</td>
<td>350</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>智利</td>
<td>15.18</td>
<td>18.10</td>
<td>10</td>
<td>7</td>
<td>80</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>249.21</td>
<td>220.97</td>
<td>258.67</td>
<td>23.75</td>
<td>24.132</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>202.40</td>
<td>214.20</td>
<td>95</td>
<td>21</td>
<td>10.541</td>
</tr>
<tr>
<td>孟加拉国</td>
<td>3.345</td>
<td>11.167</td>
<td>31</td>
<td>8</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>尼日利亚</td>
<td>580</td>
<td>400</td>
<td>400</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>乌干达</td>
<td>2.00</td>
<td>2.00</td>
<td>200</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>罗马尼亚</td>
<td>5.674</td>
<td>6.373</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>649</td>
</tr>
<tr>
<td>科特迪瓦</td>
<td>3.17</td>
<td>3.15</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>塞内加尔</td>
<td>28.08</td>
<td>32.24</td>
<td>88</td>
<td>9</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>塞尔维亚</td>
<td>49.21</td>
<td>45.67</td>
<td>66</td>
<td>20</td>
<td>2.694</td>
</tr>
<tr>
<td>伊拉克</td>
<td>3.94</td>
<td>7.00</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>429</td>
</tr>
<tr>
<td>埃及</td>
<td>15.79</td>
<td>18.61</td>
<td>25</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>马拉维</td>
<td>545.55</td>
<td>500.60</td>
<td>84</td>
<td>17</td>
<td>19.313</td>
</tr>
<tr>
<td>约旦</td>
<td>1.584</td>
<td>1.584</td>
<td>1.584</td>
<td>1</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>赞比亚</td>
<td>4.63</td>
<td>4.67</td>
<td>34</td>
<td>9</td>
<td>1.026</td>
</tr>
<tr>
<td>冈比亚</td>
<td>2.371</td>
<td>2.371</td>
<td>2.371</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>肯尼亚</td>
<td>3.49</td>
<td>3.91</td>
<td>70</td>
<td>0</td>
<td>256</td>
</tr>
<tr>
<td>乌拉尔</td>
<td>479.28</td>
<td>547.19</td>
<td>94</td>
<td>27</td>
<td>106.860</td>
</tr>
<tr>
<td>塔塔尔</td>
<td>1.263</td>
<td>3.347</td>
<td>34</td>
<td>2</td>
<td>5.785</td>
</tr>
<tr>
<td>伊尔库茨克</td>
<td>30.170</td>
<td>14.900</td>
<td>8</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>普列夫</td>
<td>377.10</td>
<td>50.20</td>
<td>85</td>
<td>47</td>
<td>596</td>
</tr>
<tr>
<td>伊利诺伊州</td>
<td>31.38</td>
<td>38.130</td>
<td>93</td>
<td>19</td>
<td>1.881</td>
</tr>
<tr>
<td>加利福尼亚</td>
<td>294.61</td>
<td>233.77</td>
<td>89</td>
<td>8</td>
<td>6.004</td>
</tr>
<tr>
<td>田纳西</td>
<td>1.35</td>
<td>3.170</td>
<td>70</td>
<td>0</td>
<td>256</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>479.32</td>
<td>579.34</td>
<td>94</td>
<td>27</td>
<td>106.860</td>
</tr>
<tr>
<td>俄罗斯</td>
<td>1.889</td>
<td>4.580</td>
<td>56</td>
<td>2</td>
<td>390</td>
</tr>
<tr>
<td>哈萨克斯坦</td>
<td>1.140</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>蒙古</td>
<td>0.05</td>
<td>0.05</td>
<td>0.05</td>
<td>0.009</td>
<td>0.009</td>
</tr>
<tr>
<td>吉尔吉斯斯坦</td>
<td>505</td>
<td>565</td>
<td>56</td>
<td>2</td>
<td>185</td>
</tr>
<tr>
<td>蒙古人民共和国</td>
<td>300</td>
<td>560</td>
<td>20</td>
<td>6</td>
<td>185</td>
</tr>
<tr>
<td>俄罗斯</td>
<td>1.889</td>
<td>4.580</td>
<td>56</td>
<td>2</td>
<td>390</td>
</tr>
<tr>
<td>吉尔吉斯斯坦</td>
<td>505</td>
<td>565</td>
<td>56</td>
<td>2</td>
<td>185</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 地区 | 人口 (百万) | 国民总收入 (GNI)¹ | 国民总收入 (GNI)² | 国民总收入 (GNI)³基期 | 国内生产总值 (GDP)| 5岁以下儿童占每千人 || 成人文盲率 || 二氧化碳排放量 |
|------|-------------|-------------------|-------------------|------------------------|-----------------|------------------|----------------|------------------|
| 中国 | 13.4         | 0.6               | 0.4               | 0.3                    | 0.2             | 0.1              | 0.06           | 0.04             |
| 美国 | 2.3          | 2.5               | 2.5               | 2.5                    | 2.5             | 2.5              | 0.06           | 0.04             |
| 日本 | 1.3          | 1.3               | 1.3               | 1.3                    | 1.3             | 1.3              | 0.06           | 0.04             |
| 韩国 | 0.5          | 0.5               | 0.5               | 0.5                    | 0.5             | 0.5              | 0.06           | 0.04             |

a. 为世界银行使用《世界银行国家报告》的初步估算。b. 购买力平价，见技术注释。c. 估计为低收入国家（755美元以下）。d. 估计为中等收入国家（2,986美元至9,265美元）。e. 估计为高收入国家（9,266美元以上）。f. 由GDP和人均GDP。g. 以回归数为基础，这些数据从最近的国际比较项目基线估计数据推算得出。h. 估计为中等收入国家（755美元至2,985美元）。
按区域和收入划分的国家或地区，2001年

<table>
<thead>
<tr>
<th>东亚和太平洋</th>
<th>拉丁美洲和加勒比</th>
<th>南亚</th>
<th>高收入 OECD 国家</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>美国</td>
<td>安地瓜和巴布达</td>
<td>阿富汗</td>
<td>澳大利亚</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>阿根廷</td>
<td>圣马力诺</td>
<td>比利时</td>
</tr>
<tr>
<td>中国</td>
<td>伯利兹</td>
<td>不丹</td>
<td>加拿大</td>
</tr>
<tr>
<td>日本</td>
<td>多米尼加</td>
<td>印度</td>
<td>意大利</td>
</tr>
<tr>
<td>韩国</td>
<td>巴巴多斯</td>
<td>马尔代夫</td>
<td>爱尔兰</td>
</tr>
<tr>
<td>越南</td>
<td>巴基斯坦</td>
<td>尼泊尔</td>
<td>日本</td>
</tr>
<tr>
<td>菲律宾</td>
<td>斯里兰卡</td>
<td>法国</td>
<td>丹麦</td>
</tr>
<tr>
<td>越南</td>
<td>撒哈拉以南非洲</td>
<td>荷兰</td>
<td>芬兰</td>
</tr>
<tr>
<td>澳大利亚</td>
<td>安哥拉</td>
<td>荷兰</td>
<td>德国</td>
</tr>
<tr>
<td>马来西亚</td>
<td>贝宁</td>
<td>保加利亚</td>
<td>希腊</td>
</tr>
<tr>
<td>印度尼西亚</td>
<td>博茨瓦纳</td>
<td>摩洛哥</td>
<td>冰岛</td>
</tr>
<tr>
<td>美国</td>
<td>肯尼亚</td>
<td>日本</td>
<td>爱尔兰</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>卢旺达</td>
<td>葡萄牙</td>
<td>日本</td>
</tr>
<tr>
<td>不丹</td>
<td>坦桑尼亚</td>
<td>挪威</td>
<td>挪威</td>
</tr>
<tr>
<td>斐济</td>
<td>肯尼亚</td>
<td>西班牙</td>
<td>瑞典</td>
</tr>
<tr>
<td>坦桑尼亚</td>
<td>尼日利亚</td>
<td>老挝</td>
<td>瑞士</td>
</tr>
<tr>
<td>基里巴斯</td>
<td>南非</td>
<td>乌干达</td>
<td>英国</td>
</tr>
<tr>
<td>莫桑比克</td>
<td>南非</td>
<td>哥伦比亚</td>
<td>美国</td>
</tr>
<tr>
<td>蒙古</td>
<td>莫桑比克</td>
<td>巴拿马</td>
<td>其他高收入国家和地区</td>
</tr>
<tr>
<td>约旦</td>
<td>纽西兰</td>
<td>波多黎各</td>
<td>安道尔</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>蒙古</td>
<td>圣多美和普林西比</td>
<td>阿鲁巴</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>科摩罗</td>
<td>圣卢西亚</td>
<td>巴哈马</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>科索沃</td>
<td>圣文森特和格林纳丁斯</td>
<td>巴巴多斯</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>塞拉利昂</td>
<td>圣基茨和尼维斯</td>
<td>百慕大</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>塞班岛</td>
<td>圣克里斯托弗和尼维斯</td>
<td>文莱</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>塞舌尔</td>
<td>圣皮埃尔和密克隆</td>
<td>佛得角</td>
</tr>
<tr>
<td>新西兰</td>
<td>世界银行数据</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

本表对世界银行的所有成员国以及人口在30,000以上的其他国家或地区进行分类。使用World Bank数据库方法按2000年人均国民总收入来划分不同收入组别的国家或地区。这些组别为：低收入（LIC），755美元及以下；下中等收入（LMIC），756—2,995美元；上中等收入（UMIC），2,996—9,265美元；高收入，9,266美元及以上。

资料来源：世界银行数据。
技术注释

本技术注释讨论了本书所使用指标的资料来源和编制方法。这些指标包括在今年的“部分世界发展指标”中，具体指标的注释按照指标在每张表中出现的顺序编排。部分世界发展指标第一次在使用专业术语上与1993年的国民核算体系（SNA）相一致。如，1993年的SNA国民总收入（GNI）取代了国民生产总值。见表1和3的技术注释及其他例子。

资料来源

部分世界发展指标中的数据取自《2001年世界发展指标》。在可能的情况下，对在该《指标》截止日期后增的数据进行了补充。另外，表1包括了最新公布的2000年人口和人均国民总收入（GNI）的估计数。

《世界发展指标》公布的统计数据以世界银行根据多种资料来源编辑的数据为依据。外债数据资料是由发展中会员国通过债务人报告制度向世界银行直接报告的。其他数据资料主要来源于联合国及其各专业机构、国际货币基金组织（IMF）和提交给世界银行的国别报告。使用了世界银行工作人员提供的估计数以提高其时新性和一致性。对大多数国家来说，国民账户估计值可以通过世界银行经济考察团从会员国政府那里得到。在一些情况下这些数据由工作人员做出调整，以确保其与国际上的定义和概念协调一致。从各数据来源得到的绝大多数社会数据来源于行政管理档案，特别是调查、定期的查询。

更详细的解释，请参见世界银行《2001年世界发展指标》。

数据的一致性和可靠性

尽管尽了最大的努力以使数据标准化，但仍然难以保证其具有完整的可比性，因此，在解释这些指标时必须小心谨慎。许多因素会影响数据的可得性、可比性和可靠性：许多发展中国家的统计体系还很薄弱；统计方法、口径及做法和定义在国与国之间存在很大；跨国的和跨国的比较涉及到一些复杂的技术性和观念性问题，而这些又不能确切的解决。因此，虽然这些数据被认为具有权威的来源，但它们只能被看做是不同国家间发展事实的标志和主要差别的表征，而不是对这些差别的准确计量。同时，许多国家的统计机构一般只对其历史统计数据进行修订，近几年来更是如此。因此，在世界银行不
同版本的出版物中提供的数据可能有所不同。在此劝告读者不要去比较不同版本的此类数据。前后一致的时间序列数据可以从《2001 年世界发展指标》CD—ROM 中得到。

### 比率和增长率

为了参阅的方便，《世界发展指标》各表通常列示了一些比率和增长率，而不是简单的基数值。这些数据的原始数据值可从《2001 年世界发展指标》CD—ROM 中获得。除非另有注释，增长率都是使用最小平方回归法计算的（参阅下面的“统计方法”一节）。由于这种方法考虑到了一定时期内全部可得到的观察数据，得到的增长率所反映的一般趋势不会过于受异常数值的影响。为排除通货膨胀的影响，在计算增长率时使用了不变价格经济指标。斜体数据是一年或一个时期的数据，而不是通常指的年份或时期的数据。对于经济指标，特定时期指所标明日期的前后两年；对于社会指标则指前后三年，因为社会指标的收集一般不定期进行，而且短时期内的变化也不会很剧烈。

### 不变价格序列

一国经济的增长是用在该国进行生产经营的个人和企业所创造出来的增加值来测算的。因此，测算实际的增长要求具备以不变价格测算的 GDP 及其组成要素。世界银行收集各国货币计值的不变价格的国民账户序列，并以该国的原始基年记录。为获得可比的不变价格数据序列，按照一个共同的参考年份（目前是 1995 年），按产业起源重新测定 GDP 和增加值。这一计算过程在重新测定的 GDP 值和重新测定的 GDP 各组成部分的加总值之间会出现偏差。鉴于对这些偏差的划归会造成各国增长率的扭曲，这些偏差被放在一边不作划归。

### 汇总数值

不同地区和收入组别的国家汇总数值列在大少数表的最后，这些数值在按级别表示时只是进行简单的加总计算。增长率和比率通常按加权平均的方式计算。社会指标的汇总数值根据人口或人口分组别加权得出，但婴儿死亡率是根据出生数加权计算的。要想得到更多信息，请参看具体指标的注释。

对涵盖多年的汇总数值来说，是以前后一致的国家组别划分为基础计算的，这样汇总数值的构成不会随着时间而改变。只有在某一特定年份可得到的国别数据占整个组别至少 2/3 时，如将 1995 年确定为基年，这种计算方法才能编制出该国别组的测算值。只要符合标准，数据缺失的国家即被认为其各项目标与提供了估计数据的国家相同。读者应该牢记，汇总数值的目的是为每一个统计项目提供代表性的总量，不能根据国家组别指标回溯推断出有关国家行为的任何有意义的结论。此外，估计过程会导致总体数和次级组别汇总数之间差异。

### 表 1. 主要发展指标

人口基于对一国人口事实上的定义，它包括了全部居民，而不管其法律地位或公民权状况。但不包括不在避难国永久居住的难民，他们一般算作其原籍所在国的人口。

年均人口增长率指一个时期人口指数的变化率（见后面的有关“统计方法”一节）。人口密度由年中人口除以土地面积得来。土地面积是指一个国家除内陆水域和沿海水域外的总面积。该指标用最近可获得的土地面积的数值计算。

国民总收入（GNI 相当于以前的 GNP）是对国民收入最广义的测算。它测算的是居民拥有的来自国内和国外资源的全部增加值。GNI 包括国内生产总值，加上来自外国来源的初级收入净额。数据运用世界银行图表集的方法将本国货币换算成美元计值。这种方法包括使用三年的汇率平均数来熨平汇率的短期波动（有关世界银行图表集方法的进一步讨论，见后面的有关“统计方法”一节）。
人均 GNI 由 GNI 除以年中人口得出，并按照世界银行图表集的方法换算成美元计值。

世界银行出于分析的目的使用以美元计算的人均 GNI 对各经济体进行分类，从而确定其借款的资格。

按 PPP 衡量的国民总收入是使用购买力平价（PPP）转换因子将 GNI 换成国际美元，因为名义汇率并不总是反映相对价的国际差异。按照购买力平价汇率，1 美元对于国内的 GNI 比具有与美国美元对美国的 GNI 相同的购买力。使用购买力平价指数可以进行国际间实际价格水平的标准比较，这就像使用传统的价格指数可以进行一段时期内的实际价值比较一样。这里所使用的购买力平价转换因子取自“国际比较项目（IPP）”所进行的最新一轮的价格调查。国际比较项目是世界银行和联合国的地区经济委员会联合进行的一个项目。这次调查日于 1996 年完成，以 1993 年为参照年份，涉及了 118 个国家。对不包括在本调查的国家的估计数，使用可得数据根据统计模型推导得出。

按 PPP 衡量的人均 GNI 由按 PPP 计算的 GNI 除以年中人口得出。

国内生产总值（GDP）人均增长率是基于按不变价格计算的 GDP。GDP 增长率被认为是衡量一国经济发展水平的广义尺度。按不变价格计算的 GDP 可以通过以下方法估算出来，即计算一段时间内商品与服务的生产总量，并以一组指数认可的基年的价格对它们进行估算，还要按不变价格减去中间投入的成本。详情参阅统计方法一节中的最小平方增长部分。

出生时预期寿命是一名新生婴儿可能生存的年数，假定其出生时的死亡率格局在他一生中保持不变。

5 岁以下儿童死亡率指如果按照目前各年龄别的死亡率，在一定年份出生的儿童 5 岁以前死亡的概率。这一概率以在每千人中所占的比率来表示。

婴儿和儿童死亡率等各年龄别的死亡率数据以及出生时预期寿命，可能是一个社区现行健康状况的最好的总体指标，也经常被用作衡量人口的福利或生活质量的总体尺度。死亡率数据的主要来源是人口动态登记系统和基于抽样调查或人口普查的直接或间接的估计。由于具有相对完整的人口动态登记系统的公民登记在发展中国家相当不普遍，因此必须从抽样调查或对登记、人口普查及调查数据运用间接的估测技术来得到数据。间接的估测依赖于估计的精确（“生命”）表，这也许与所考察的人口不相称。因为出生时预期寿命使用了婴儿死亡率和疾病生命表来构建，这些指标带来了同样的可靠性问题。对出生时预期寿命和各年龄死亡率的估测通常基于最近可获得的人口普查或调查：见《2001 年世界发展指标》的“基本数据文献”。

成人文盲率是指不能读懂和写出其有关日常生活的简短陈述句的 15 岁及以上人口所占百分比。为用上述定义来测算非文盲的情况，需要在假定一些条件不变的情况下进行人口普查或抽样调查测算。在实际中，许多国家用自己报告的数据或学校填报的估计数来估计成人文盲数。由于所使用方法的不同，对跨国间的比较——甚至是一国不同时期的比较——应加以小心。

二氧化碳排放量是指煤炭燃烧以及水泥制造等过程中产生的二氧化碳，包括使用固体、液体、气体燃料以及煤气等产生的二氧化碳。

美国能源部赞助的碳信息分析中心（CDIAC）计算每年二氧化碳的人为排放量。这些计算的依据是 UNSD 的世界能源数据系列所保存的煤炭的消费数据和以美国矿产局保存的水泥制造数据为基础的世界水泥制造业数据。每年 CDIAC 重新计算自 1950 年以来的时间序列数据，将最新发现的数据和最新的更正加人数据库。估计值不包括国际运输中轮船和飞机所使用的燃料，因为难以从这种运输受益的国家中按比例分配这些燃料。

表 2. 贫困及收入分配

调查年份是指基本数据收集的年份。

贫困线以下的农村人口是指生活在农村贫困线以下的农村人口所占的百分比。
贫困线以下的城市人口是指数生活在城市贫困线以下的城市人口所占的百分比。

国家贫困线以下的总人口是指数生活在国家贫困线以下的人口所占的百分比。国家估计数基于来自家庭调查的人口加权次级分组估计数。

每天生活在不足1美元（PPP）的人口和每天生活在不足2美元（PPP）的人口是指数按1993年国际价格计算的每天生活水平分别低于1.08美元和2.15美元人口所占的百分比（分别相当于经购买力平价调整的1985年的1美元和2美元）。各国间的贫困率是可以比较的，但是与前几十年《世界发展指标》所报告的各国的贫困率不可比。

每天贫困缺口为1美元（PPP）和每天贫困缺口为2美元（PPP）是用来计算低于贫困线以下的平均不足量（将非穷人的不足量计为零），用相当于贫困线的百分比来表示。这一指标反映了贫困的深度与广泛程度。

对贫困数据的国际比较存在概念上和操作上的问题。不同的国家对贫困有不同的定义，在国家之间进行一致性比较也是困难的。富裕国家的贫困线似乎有更高的购买力，比贫困国家使用的标准更为宽松。人们的生活水平是用他们对商品的需求来衡量的。人们不能用与富裕国家的人相同的生活水平来衡量生活在不同境况下的人。我们也不能使不同国家的贫困线的实际价值保持不变，就像我们不能对不同时期做比较一样。

贫困线是基于国际贫困线试图做到这一点的。《1990年世界发展报告：贫困》选择了按1985年国际价格衡量的每天1美元的标准，并用购买力平价（PPPs）对当地货币计值的数据作了调整。这是由于它是低收入国家的较为典型的贫困线。使用购买力平价汇率，诸如Penn World Tables或世界银行所使用的汇率，是由于考虑到没有在国际上交易的消费品和劳务的价格。然而，设计PPP汇率的初衷并不是用于进行国际贫困比较，而是用来比较国民账户的合计数。其结果是，国际贫困线尺度不一定能用来测算各国之间相同的需求和被剥夺程度。

前几辑《世界发展指标》和部分世界发展指标使用的PPPs来自Penn World Tables。因为截止1993年以前的Penn World Table还不能获得。所以今年的《指标》与往年一样，仍使用由世界银行得出的1993年的PPP消费估计数据。按1985年的PPP计算的每天1美元的国际贫困线，按1993年PPP价格计算为每天1.08美元。一个国家形成更好的价格指数而对PPP的任何修正，都会使其以本币计值的贫困线产生显著差异。

在不同国家之间贫困衡量尺度的比较也存在问题。例如，城市的生活费用一般高于农村的费用（例如，城市地区的主要食品费用高于农村）。因此，城市以货币表示的贫困线要高于农村。但实际上城乡之间的贫困线的差距是否充分反映了城乡之间的差异并不总是一致。对一些国家来说，通常城市的生活费用比农村的贫困线具有较高的实际价值——这意味着前者可以买到更多的消费品。有时从城市的贫困线的提高比提高农村高这一点看，城乡之间的差距是很大的，尽管仅用生活费用的差别来进行调整时会出现一些反对的情况。至于国际比较，当贫困线的真实价值相差很大时，这种城乡间的比较具有多大的意义尚不清楚。

进行贫困比较所产生的问题至今并未结束。在测算居民生活水平时还会出现许多问题。所选收入还是消费作为福利指标便是其一。收入一般来讲法精确地测算，在与测算生活水平的要求相一致方面，消费比收入要好。这是因为即使生活水平不随时间而变，消费也会在不同时期内变化。但消费数据不总是能得到的，在得不到的情况下，别无选择，只好用收入数据。这里还有其他问题。家庭收入问卷调查会有极大的不同，比如说他们所确定的消费品的不同的分类数量。调查的质量也各有不同，甚至在类似的调查区间也不可或有严格的可比性。

在不同发展阶段的国家间进行比较也会带来潜在的问题。这也是由于非交易商品的消费具有相对不同的重要性。所有实物消费（包括对家庭自有产品的消费，这在不发达的农业国尤为重要）的当地市场价格应包括在消费总支出的测算中。类似地，来自生产非交易品的利润应被包括在收
入中。但往往没有这样做，尽管80年代以前的调查中这一疏漏是一个大问题。目前的大多数调查数据包括对消费的估价或来自自有产品的收入。估价方法也不相同：例如，一些调查使用最近的市场价格，而其他一些调查则使用农户就地销售的平均价格。

在可能的情况下，消费被用作决定谁是贫困者的福利指标。在仅能得到家庭收入时，平均收入被调整到与根据调查得出的平均消费估价值（在可得的情况下）相一致，或与来自国民账户的消费数据为基础的估计值相一致。然而，这一过程只是调整了平均值，无法对消费和收人的洛伦兹（收入分布）曲线中的差别进行调整。

实数中的洛伦兹曲线因家庭规模而倾斜，所以它们以人口百分比而不是家庭百分比为基础的。在所有的情况下，对贫困的估算都从基本数据（表格或居民账户数据）而不是由来的估数算出。从表格制作得出估数需要一种内推法，所选择的方法就是形式灵活实用的洛伦兹曲线。该曲线在过去的分析中被证明是有效的。

吉尼指数是计算的是——国经济中收入（在某种情况下是消费支出）在个人或家庭之间的分配偏离平均分配的程度。洛伦兹曲线从最穷的个人或家庭开始，描述了与收入获得者的累计百分比相对照得到的总收入的累计百分比。洛伦兹曲线描述了从最穷的个人或家庭开始，与收入获得者的累积百分比相对对照得到的总收入的累积百分比。吉尼指数衡量的是洛伦兹曲线与假设的绝对平均线之间的面积，表示为占线下的最大面积的百分比。因此，吉尼指数为0表示完全平均，100%则表示最不平均。

收入或消费的百分比份额表明各个1/5或1/10的人口子群所占份额。

收入分配上的不平等反映于总收入或消费方面所占的份额。按这种份额的多少也就产生了按收入或消费水平排名的人口数量。按人均收入排名最低的这部分人口，在总体收入中所占的份额也最少。基尼系数提供了一个便利的测算不平等程度的方法。

个人或家庭收入或消费的数据来自各国有代表性的一家计调查。表中数据是1985—1999年间的收入数据，对调查年份的脚注表明是按人均收入或消费排序。每一种分配是基于人口百分位而不是家庭的百分位，并按每个人的收入或开支对家庭排序。在可从家计调查获得原始数据的情况下，这些数据被用来直接计算按五等分法计的收入或消费份额；否则，就从易获得的分组数据中测算这些份额。

分配指标根据家庭规模进行了调整，以使对人均收入或人均消费提供更加一致的尺度。对一国内生活费用的空间上的差别的没有进行调整，因为这种计算所需要的数据一般找不到。欲详知低收入和中等收入国家和地区的估算方法，请参阅Ravallion和Chen(1996)。

由于基本的家庭调查在方法和数据收集的类型上不同，分布指标在各国之间不具有严格的可比性。随着调查方法的改进和日益标准化，可比性方面的问题正在减小，但严格的可比性仍是不可能的。

下列两项非可比性的数据来源必须注意：第一，调查可能在很多方面不同，包括是否使用收入或使用消费支出作为生活标准指标。一般说来，与消费相比较，收入分配更为平均。另外，调查中使用的对收入的定义和经济上对收入的定义有极大的不同。消费通常是一个较好的福利指标，对发展中国家来说尤其如此。第二，家庭的规模（家庭成员数）及收入在各家庭成员间的分配程度不同。个体成员年龄的不同，其对消费的需要也有差异。各国间在这些方面的错误影响了对分配的比较。

世界银行工作人员正努力做到确保这种数据上的比较的可能性。不论在什么情况下，消费指标使用程度高于收入指标。高收入国家的收入贡献和基尼系数的测算，直接来源于洛伦兹曲线收入研究的数据源，这种数据源运用了一个估算的方法，以期于发展中国家运用的数据相一致。

**表3. 经济活动**

国内生产总值（GDP）是指按购买者价格计
算的一国居民生产者在经济中的总增加值，加上所有税收，减去不包括在产品增加值中的所有补贴的总值。计算中没有扣减或资产的折旧值或自然资源损耗和退化。增加值是一个部门的所有产出减去中间投入后的净产值。产业原点（industrial origin）的增加值根据《国际标准产业分类》（ISIC）第3版确定。世界银行按惯例使用的美元及官方的平均汇率来自IMF当年公布的数字。如果官方汇率在与外国货币和贸易产品进行交易时使用的汇率发生分歧，可使用外币折算比进行兑换。

GDP年均增长率按当地货币不变价格的GDP数据计算。

农业生产率指农业生产增加值的比率，以1995年不变美元衡量农业生产中的工人数量。

增加值指用所有的产值减去中间的投入以后的产业净值。产业原点的增加值根据《国际标准产业分类》（ISIC）第3版确定。

农业增加值指符合ISIC第1－5类的行业，包括林业、渔业。

工业增加值包括采矿业、制造业、建筑业、电力、天然气和水利及ISIC第10－45类的行业。

服务业增加值指ISIC第50－99类的行业。

家庭最终消费支出（在以前出版的报告中称为私人消费）指全部商品和服务的市场价值，是居民以家庭为单位购买的耐用消费品（如小汽车、洗衣机、家用电脑）。它不包括住房的购买，但包括自有住房的推算租金。它也包括家庭为取得政府有关的许可证和执照而支出的有关费用。这里家庭消费支出还包括对来自非盈利机构为家庭提供服务的支出，尽管这方面的支出只是个别国家有所报告。在具体操作中，家庭消费支出也可能包括不同来源的消费数据在使用的统计差异。

政府最终消费支出（以前称一般政府消费）包括各级政府用于商品和服务采购的所有经常性拨出（包括工资支出）。它还包括用于国防和安全的大部分支出，但不包括作为政府资本构成部分的军事开支。

资本构成总额（以前称国内投资总额）由经济中固定资产的追加支出加上存货水平的净变化组成。固定资产包括改进了的土地（加固的田野、沟渠、排水系统等）；工厂、机器和购置的设备、建筑物、公路、铁路以及商业和工业用建筑、办公楼、学校、医院和私人住宅。存货是指公司在生产和销售过程中由于暂时的和未预料的经济波动而发生的货物储存。根据1993年SNA的规定，可获得的价值净值也是资本构成总额的组成部分。

商品和服务对外余额是指商品和服务的出口低于它的进口。商品和服务的贸易由一个国家间所有的交易组成。一般商品及一些要求加工和维修的货物、非货币性的黄金和服务，在所有权的变化侧构成了与世界其他地区的贸易内容。

GDP隐含紧缩指数反映了所有最终需求项（如政府消费、资本形成、国际贸易）以及主要构成和私人最终消费与价格变化量的变化，用现价GDP对不变价格GDP的比率来计算。GDP紧缩指数也可以由Paasche价格指数直接算出，其中的权数是产出的当期数量。

大多数发展中国家的国家会计指标由国家统计局和中央银行从参考和常驻世界银行代表团那里得到。高收入国家的数据来自OECD数据库。

表4：贸易、援助与金融

商品出口显示了按美元计的项世界其他地区提供的以离岸价格（F，O，B）计的货物价值。

商品进口显示了按美元计的向世界其他地区提供的以到岸价格（C，I，F）计的货物价值。贸易数据来源于WTO年度报告。

制成品出口由日用品组成，包括国际贸易标准分类（SITC）第5节（化学品）、第6节（基本制成品）、第7节（机械和运输设备）和第8节（杂项制成品），不包括第68节的商品。

高技术产品出口是指具有较高开发与研究含量的产品。他们包括在航空航天、计算机、制药、科研仪器及电子机械等方面。

经常项目余额是商品和服务出口净值与收入
和经常性转移支付净值之和。

**净私人资本流量**由私人债务和非债务流量构成。私人债务流量包括商业银行贷款、债券和其他私人信贷；私人非债务流量是外国直接投资和有价证券组合股本投资。

**外国直接投资**是投资者在其所属经济体以外的地方，为获得对企业长期的持续的控制权益（10%及其以上有投票权的股份）而进行的投资的净流入量。它是国际收支账户中列示的股权资本流量、收益的再投资、其他长期资本流量和短期资本流量之和。

常规项目余额、私人资本流量和外国直接投资的数据引自 IMF 的《国际收支统计年鉴》和《国际金融统计》。

官方发展援助或官方援助包括流向发展中国家、东欧经济转轨国家和前苏联国家、某些较先进的发展中国家和地区的情况性的净资金流量。这种资金流向由 OECD 的发展援助委员会（DAC）决定。资金流量来源于 DAC 成员国、多边发展组织和某些阿拉伯国家。有关援助方面的数据已由 DAC 编于其出版的年度性统计报告《Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients》《资金流量对受助人地理上的贡献》以及 DAC 主席的年度报告“发展于合作”中。

外债总额是对非居民的以外币、货物或服务偿还的债务。它是公共的、公共担保的和私人无担保的长期债务，国际货币基金组织信贷的使用，以及短期债务之和。短期债务包括原偿还期为一年和一年以下的所有债务以及长期债务的利息拖欠额。

外债现值是短期外债加上公共的、公共担保的以及私人无担保的长期外债整个现存贷款有效期间债务还本付息总额贴现值之和。

外债资料主要来源是世界银行根据债务人报告制度从其已得到世行贷款的成员国那里得到的报告。再就是来源于世界银行和 IMF 的档案资料。有关发展中国家外债表格中的主要内容则来源于世界银行年度性出版物《全球发展融资》。

银行部门提供的国内信贷包括所有在一个整体的基础上向不同部门发放的所有贷款，但不包括向中央政府的信贷，因为它是净值。银行部门包括货币当局、存款货币银行以及其他可以得到数据的银行机构（包括那些不接受可转让存款，但存在定期和储蓄存款的负债的机构）。其他银行机构的例子有储蓄和抵押贷款机构和建筑与贷款协会。数据来源于 IMF 的《国际金融统计》。

### 统计方法

本节描述最小平方增长率、指数（终点）增长率以及基尼系数的计算方法，以及用来估算换算因子的《世界银行图表集》的方法。这个换算因子用来计算以美元表示的 GDI 和人均 GDI 的最小平方增长率。

在能得到足够长的时间内的数据序列为以保证计算的可靠性时，使用最小平方增长率。如果半数以上的观测值丢失的话，不予计算增长率。最小平方增长率 r 是这样估算的：使最小平方线性回归趋势线与该变量相关期间的对数年度值相符，回归方程采取下面的形式：

\[ \ln X_t = a + bt \]

这相当于几何增长率方程的对数转换形式：

\[ X_t = X_0 (1+r)^t \]

在这些方程中，X 是变量，t 是时间，a = \log X_0，b = \ln (1+r) 是待估参数。如果 b 是 b 的最小平方估计值，年度平均增长率 r 就是 \[ \exp (b^*) - 1 \]，乘以 100 就表示百分比。

计算的增长率是平均增长率，是一定期间可获得的观察数的样本值。它未必与任何两个时期的实际增长率相匹配。

### 指数终点增长率

对特定人口统计数据，特别是劳动力和人口数量，两个时点之间的增长率按以下方程计算：

\[ r = \frac{\ln (p_n / p_t)}{n} \]

这里 p_n 和 p_t 是期间的最终和最初观察值。n
是期间的年数。ln是自然对数符号。

这种增长率是以这两点间的连续指数增长模型为基础的，没有考虑这一数据序列中中间值。对指数增长率的注释也并不与用一年的间隔期内所测算出来的年变化率（用（\(p_n - p_{n-1}\)) / \(p_{n-1}\)来表示）相一致。

吉尼指数

吉尼指数测算是国民经济中收入（在某种情况下是消费支出）在个人或家庭之间的分配偏离于完全平均分配的程度。洛伦兹曲线从最穷的个人或家庭开始，描述了与收入获得者的累积百分比相照应的得到的总收入的累积百分比。吉尼指数衡量的是洛伦兹曲线与假设的绝对平均线之间的面积，表示为占线下最大面积的百分比。因此，吉尼指数为0表示完全平均，100%则表示完全不平均。

《世界银行图表表》方法

为了运用，以美元计值来计算GNI和人均GNI，世界银行使用了通常被称为《图表表》换算因子的一种综合汇率。使用《图表表》换算因子的目的，就是要减少汇率波动在各国收入的跨国比较中的影响。《图表表》任何年份的换算因子是该国与5国集团当年和前两年的有效汇率（或备选换算因子）的平均数，同时用该国的通货膨胀率与5国集团的通货膨胀率之间的差异进行调整。一个国家的有效汇率是与经挑选出的国家的汇率的平均数，通常以这个国家与挑选出的国家的贸易加权得出。G5（5国集团）包括法国、德国、日本、英国和美国。某一国家的通货膨胀率是用它的GNI减缩指数的变化来计算的。5国集团的通货膨胀率是用特别提款权（SDR）减缩指数的变化来测度的。特别提款权或SDRs，是IMF的记账单位。SDR减缩指数是用按SDR计值的5国集团GDP减缩指数的加权平均计算出来的。权数代表一个SDR单位中所包含的各国货币的数量。由于SDR的组成和每种货币的相对汇率都在发生变化，上述权数会随时间而变化。SDR减缩指数首先以SDR计值计算出来，然后用SDR－美元的《图表表》换算因子来折算成美元计值。最近3年每个国家在价格和汇率上平均起落较小。《图表表》换算因子用于各国GNI的计算，得出的以美元表示的GNI除以最近3年的年中人口数，即得到人均GNI。当一段时期内的官方汇率的确不可信或不具代表性时，《图表表》公式（见下方）使用了汇率的备选估测值。下面的公式描述了t年的换算因子计算方法：

\[
e_{t}^{*} = \frac{1}{3} \left[ e_{t-2} \left( \frac{p_{t}}{p_{t-2}} \frac{p_{t+2}}{p_{t-2}} \right) + e_{t-1} \left( \frac{p_{t}}{p_{t-1}} \frac{p_{t+1}}{p_{t-1}} \right) + e_{t} \right]
\]

以及计算t年以美元表示的人均GNI的方法：

\[
Y_{t}^{*} = \left( \frac{Y_{t}}{N_{t}} \right) / e_{t}^{*}
\]

这里，\(e_{t}^{*}\)是指t年的《图表表》换算因子（本国货币对美元），\(e_{t}\)是指t年的年均汇率（本国货币对美元）；\(p_{t}\)是指t年的GNI减缩指数；\(p_{t+2}\)是指t年的以美元计价的特别提款权减缩指数；\(Y_{t}\)是t年的《图表表》用美元表示的GNI；\(Y_{t}\)是t年的本年GNI（以本国货币表示）；\(N_{t}\)是t年的年中人口数。

替代换算因子

世界银行系统地评价了作为换算因子的官方汇率的适应性。当官方汇率由于与以外币进行的国内交易和贸易中实际使用的汇率有极大的差额而被裁定为越轨时，就使用备选换算因子了。这是在少数国家出现的情况（见《2001年世界发展指标》的基本数据文献表）。替代换算因子也被用于《图表表》方法中，并作为单一因素的换算因子被用于“部分世界发展指标”的其他地方。
本报告是关于建立有利于市场的制度，而这些制度能够促进增长和减轻贫困。报告分析了这些制度的各种形态——无论正式还是非正式的、公共还是私有的——人们建立这些制度来承担收益最大化和控制市场风险的任务。这些制度从不成熟的习俗、传统到规范处于技术前沿的国际商务的复杂法规。许多发展中国家已经能够利用这种有利于市场的制度来改善本国人民的福利，但还有一些国家尚未达到这么高的程度。凭借来自世界银行内部和外部的大量研究和经验，第24辑《世界发展报告》对有利于市场发展的制度有更深入的理解，并对人们如何才能建立这些制度作出了更好的评价。

《建立市场体制》主张分两个步骤来实现制度发展。首先，本报告指出，当务之急要关注的是有利于市场发展的制度所能发挥的作用及其如何发挥作用，而不是这些制度的特定组织结构。根据所发挥的功能而非其组织结构来看待这些制度，有助于识别制度缺口。有利于市场发展的制度通过以下三个主要方面影响效率和分配：

- 疏通有关市场参与者和产品的信息；
- 界定并确保财产权和合同的执行；
- 增强和降低市场竞争水平。

其次，在识别制度缺口之后，下一步就是建立所需要的制度。人们认为发展是没有千篇一律的模式的。但本报告超越了这一观念，发展了如何在特定背景下设计有效的制度的认识。关于建立有效的制度有四点重要教训。前两点主要是关于制度提供方面的，而后两点则主要是关于率先创造对这些制度的需求。

- 设计这些制度来补充现存的制度，包括其他支持性制度、人们的能力以及已有的技术；
- 通过创新来识别有效的制度，并消除那些无效的；
- 使市场参与者通过开放的信息流和开放的贸易互相联系；
- 促进各社区、公司和个人之间的竞争。

《建立市场体制》还包括部分世界发展指标，这些指标是研究近期发展趋势的重要参考。总之，本报告为政策制定者、研究人员以及任何对发展感兴趣的人士提供了有价值的见解和重要指导。

世界银行
1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433 USA
Telephone: 202-477-1234
Facsimile: 202-477-6391

Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org