



No. C2001005

2001-05

## 自生能力和国企改革

林毅夫 刘培林

北京大学中国经济研究中心

自从 1978 年以来，经过 20 多年的改革开放，中国在经济体制转轨和经济发展方面的成就，堪称奇迹。展望未来，中国增长的潜力还很大；反观现实，中国的改革还远远没有获得最后的成功。在新旧世纪交替之际，中国经济改革面临的最为急迫和重要的问题是，国有企业改革还没有取得实质性突破。中国加入 WTO 之后，国家对于国有企业的各种保护将渐次取消。如果国有企业改革不能在较短时间内取得实质性进展，那么，处境会更加艰难。而且还会影响其他方方面面的改革。关于国有企业改革的急迫性与重要性，可以说已经达成广泛的共识。一言以蔽之，国有企业改革一招棋活，则整个经济体制改革全盘皆活；而国有企业改革不成功，则整个经济改革的许多方面就会处于被动局面（林毅夫，1999）。

### 一、引言：提高自生能力是国有企业改革的根本出路

回顾 20 多年来的改革、开放进程，我国政府在国有企业改革上所下的功夫可说是最大。理论界的讨论、研究也最深入，提出的各种政策建议也最多，从早期的放权让利、承包制，到现在的股份制、现代企业制度、债转股改革等等，可以说，

除了直截了当的私有化尚未实行外，各种可能的改革措施都已经尝试过了。从点上来看，这些改革确实也产生了一些效果，涌现了像长虹、海尔、联想等非常有竞争力的国有企业，但是从面上讲，相当大比例的国有企业处境越来越艰难。有些学者认为国有企业的根本问题是产权改革还不彻底，预算约束尚未硬化所致。但从东欧和前苏联的经验来看，它们的国有企业都已经私有化了，然而，根据 1996 年世界银行《世界发展报告》的研究，在这些私有化了的国有企业，预算软约束的情形并未消除，而且还更为恶化，因此，国有企业的问题应该有比产权更为根本的症结。

令人堪忧的是，由于对过去改革不成功的原因认识不清，导致了对未来改革方向的不正确把握。当前许多流行的关于国有企业改革的政策建议中，表现出了脱离国情、贪大图新求洋的倾向。例如，有的主张认为，中国企业规模小，无力参与国际竞争，所以应该倾力组建大的企业集团；再如，有的政策建议认为，中国的企业技术水平低下，所以应该开发具有国际水平的设备、生产线和工艺技术。这些政策建议的出发点是好的，表面上看起来似乎有道理，容易为人们所接受；而且改革以来的诸多方案设计实际上一直受到这种思路的左右。然而到目前为止，实践却一再证明任何脱离国情的国有企业改革措施，都是缘木求鱼。

观察国际上的经验也有助于我们对国有企业改革出路的认识。韩国的例子不能不引起我们的警醒。韩国的企业以私有为主，不少名牌企业规模不可谓不大、设备、技术不可谓不先进，然而在东南亚金融危机中受到最严重冲击的却正是这些大企业，韩宝、起亚、大宇的破产，及现代、三星的危机重重，不能不让我们有所反思。与韩国形成鲜明对照的是，台湾企业的规模相对较小、产业、技术结构相对“落后于”韩国的企业，却安然度过了冲击。

总结国内和国际的经验教训，笔者在这里想大声疾呼，“千改革、万改革，提高国有企业自生能力<sup>1</sup>是第一条”。<sup>2</sup>提高国有企业的自生能力是改革成功的第一位的必要条件。预算软约束、政企不分、缺乏自主权、激励不足、效率低下等等一系列问题都是由于国有企业缺乏自生能力所诱发出来的内生性表象问题。针对表象

---

<sup>1</sup> 自生能力的定义后面将要详细介绍。

<sup>2</sup> 尽管早在改革之初，著名经济学家孙冶方就振聋发聩般地大声疾呼“千规律、万规律，价值规律第一条”，但是国内却是在改革开放进行了很长时间之后，才普遍认可价值规律在社会主义经济中调节作用的。与此类似，长期以来我们未能从产业和技术

问题的改革，必然会产生“压下了葫芦浮起了瓢”的结果，没有国有企业自生能力的提高，就一定没有国有企业改革的最终成功。

## 二、要素禀赋结构和企业自生能力<sup>3</sup>

1999年，我在《美国经济评论》撰文，提出了自生能力的概念（Lin et al, 1999）。**自生能力**是根据一个企业的预期利润率来定义的。在一个自由竞争的市场经济中，一个正常经营的企业在没有外部扶持的条件下，如果能够获得不低于社会可接受的正常利润率水平的预期利润率，则这个企业就是有自生能力的。这是因为，如果一个正常经营的企业预期利润率低于社会可接受的水平，则不会有人投资于这个企业，这样的企业只有靠政府的扶持才能够生存。

显然，在自由、开放、充分竞争的经济中，一个企业经营、管理的好坏会影响这个

---

结构与要素禀赋结构的吻合角度，探索国有企业改革的出路，以致于迟迟走不出困境。依笔者之见，目前是大力鼓呼提高国有企业自生能力的时候了。

<sup>3</sup> 本节的内容取自Lin, Justin Yifu. “Development Strategy and Economic Convergence,” The Inaugural D. Gale Johnson Lecture, Department of Economics, the University of Chicago, May 14, 2001.

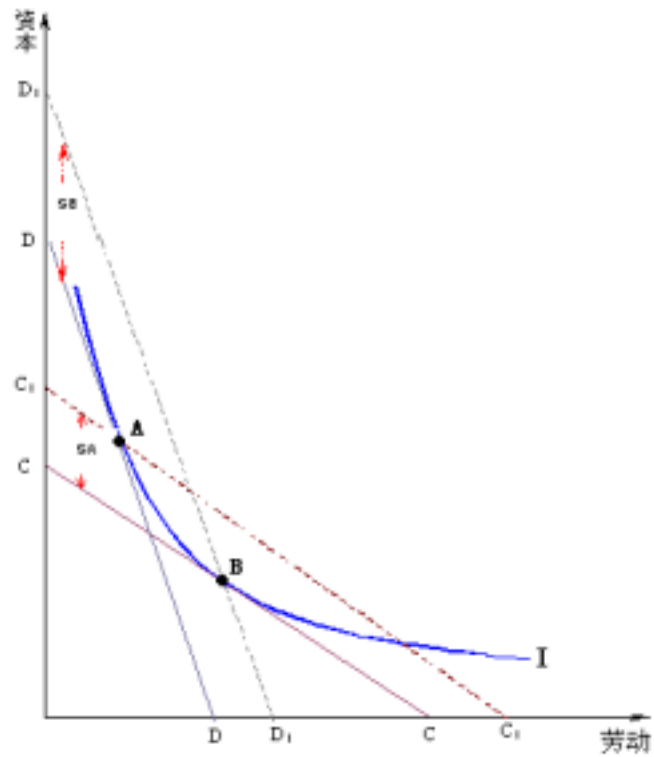


图1：要素相对价格和产品的技术选择

说明： $I_1$ 、 $I_2$  和  $I_3$  分别代表某个给定产业中，三种产品 1、2 和 3 的价值为 1 元等产量线  
 $I$  代表该给定产业中的各个产品价值为 1 元等产量线的外包络线，也即该产业的 1 元等产量线  
 $C_1C_1$ 、 $C_2C_2$  和  $C_3C_3$  分别代表资本相对丰富程度由低到高三种情况下的要素相对价格，同时也表示在对应的要素禀赋结构下 1 元钱的等成本线  
 $A_1$ 、 $A_2$  和  $A_3$  分别代表相应要素禀赋结构之下各种具体产品的成本最小化的要素投入结构

企业实际的利润率水平，这是大家熟悉的。但是在给定正常经营管理的条件下，一个企业的利润率还决定于其产业和技术选择是否得当。

如图 1 所示，图中的曲线 I 是生产一个单位的某种产品的各种可能的不同资本和劳动比例的技术所组成的等产量曲线。A 点所代表的技术和 B 点所代表的技术相比，前者劳动较为密集，而后者资本较为密集。图中的 CC、 $C_1C_1$ 、DD、 $D_1D_1$  则代表几条不同资本和劳动价格之下的等成本线。在两条斜率相同的等成本线中，越接近原点 O 的，成本越低。等成本线的斜率则代表资本和劳动的价格比。在图中 CC 线的斜率小于 DD 线，其意义为 CC 和 DD 相比，CC 的劳动价格相对低而资本的价格相对高。

从图 1 中可看出，当一个经济中的劳动价格相对低而资本的价格相对高，如等成本线 CC 所示时，选择以劳动较密集的技术 A 来生产这种产品比选择以资本较密集的技术 B 来生产的成本低。反之，当劳动的价格相对高而资本的价格相对低，如等成本线 DD 所示时，选择以资本较密集的技术 B 来生产比选择劳动较密集的技术 A 来生产成本低。

在一个只生产一种产品的完全竞争的市场经济中，给定资本和劳动的相对价格，一个企业要获得正常的利润水平，即具有自生能力，必要条件是其生产成本必须最小化。成本最小化要求企业所选择技术的资本和劳动的相对密集度，必须吻合于反映这个经济体劳动和资本两种要素相对稀缺性的要素相对价格，也即等产量线正好和这个经济的等成本线相切的点。在图 1 所示的经济中，如果其资本和劳动的相对价格可由斜线 CC 来代表，只有选择 A 点的技术来生产，其成本才是最低的，采用任何偏离 A 点的技术来生产的企业，其成本没有最小化，从而无法获取市场可接受的平均利润水平。市场竞争的结果，只有采用 A 点的技术来生产的企业才能生存。在竞争性的市场中，采用这个技术所得到的利润是没有超额利润的正常利润。所以在给定资本和劳动相对价格的竞争性市场中，企业的自生能力取决于它的技术选择。

在一个自由、开放、竞争的市场经济中，资本和劳动的相对价格会反映这个经济的禀赋结构中资本和劳动的相对稀缺性，当劳动的禀赋相对丰富而资本相对稀缺时，劳动的价格将会相对低而资本的价格将会相对高；当要素禀赋结构中资本的相对丰富程度提高而劳动的相对丰富程度降低，劳动和资本的相对价格就会往相反

的方向变动。<sup>4</sup>因此，如果原来的要素禀赋结构决定的资本和劳动的相对价格为 CC 线所代表时，某个企业选择 A 点技术生产，那么，当要素禀赋结构中资本的相对丰富程度提升，等成本曲线由 CC 线变为 DD 线时，这个企业也必须改为选择技术 B 来生产，才有自生能力。<sup>5</sup>由此可见，一个有自生能力的企业，其技术选择是由这个经济中的要素禀赋结构来决定的。当要素禀赋结构变化时，其技术选择也必须跟着变化。为了行文简便，资本相对丰富的要素禀赋结构，将简称为水平高的要素禀赋结构。

现实经济生活当中，如果不是由企业自主按照市场价格信号的引导进行决策，而是由外在力量（如政府）出于特定的目标而干预企业的决策的话，那么，企业的生产行为就未必能够实现成本最小化。进而这些企业也就没有自生能力。在图 1 中，如果资本相对稀缺的经济体想要追求高水平的技术 B，政府就必须给予企业一定的扶持。扶持的方式有二：一是在不扭曲要素价格的条件下，给予企业以总量的补贴。补贴额相当于 SA 刻划的那样多资源；另一种方式是，直接把要素价格扭曲到 DD 线反映的水平。

同样的道理，当资本相对丰富的经济体想要维持低水平的技术 A 时，也需要对于企业进行扶持。

上述在只生产一个产品的假想经济中所阐明的道理，运用到现实生活中一个有许多不同的产业，以及一个产业中有许多不同的产品的经济时<sup>6</sup>，仍然成立。

现在我们放松只生产一种产品的假定，引入产业的概念。许多生产技术有关联的产品，共同构成了一个产业。比如数字控制机床、一般机械设备和通用的标准件共同构成了机械制造业。如图 2 所示， $I_1$ 、 $I_2$ 、 $I_3$  分别代表某一产业 I 中的 3 种

---

<sup>4</sup> 一个经济中的要素禀赋包括土地（自然资源）、劳动和资本三种生产要素，为简便计，本文假定只有劳动和资本两种要素。

<sup>5</sup> 这里假设一个企业从原来采用的技术 A，改为新的技术 B，可以即时完成，而且，不需要任何技术变动成本。

<sup>6</sup> 在现实的社会中，一个产业，可以将各个生产区段按资本和劳动的相对密集度的不同，从高到低排列成资本最密集的区段到劳动最密集的区段。以生产计算机的产业为例，大致可区分成为研发、核心芯片生产、零部件生产、和组装四个区段。研发的资本最密集，IBM 一年的研发投入在 50 亿美元以上，intel 的投入则在 30 亿美元左右，核心芯片的生产资本密集度次之，一条生产线大约在 12、3 亿美元，零部件的生产，资本密集度和传统的电子产业无多大差别，组装则纯属劳动密集的生产区段。在一个经

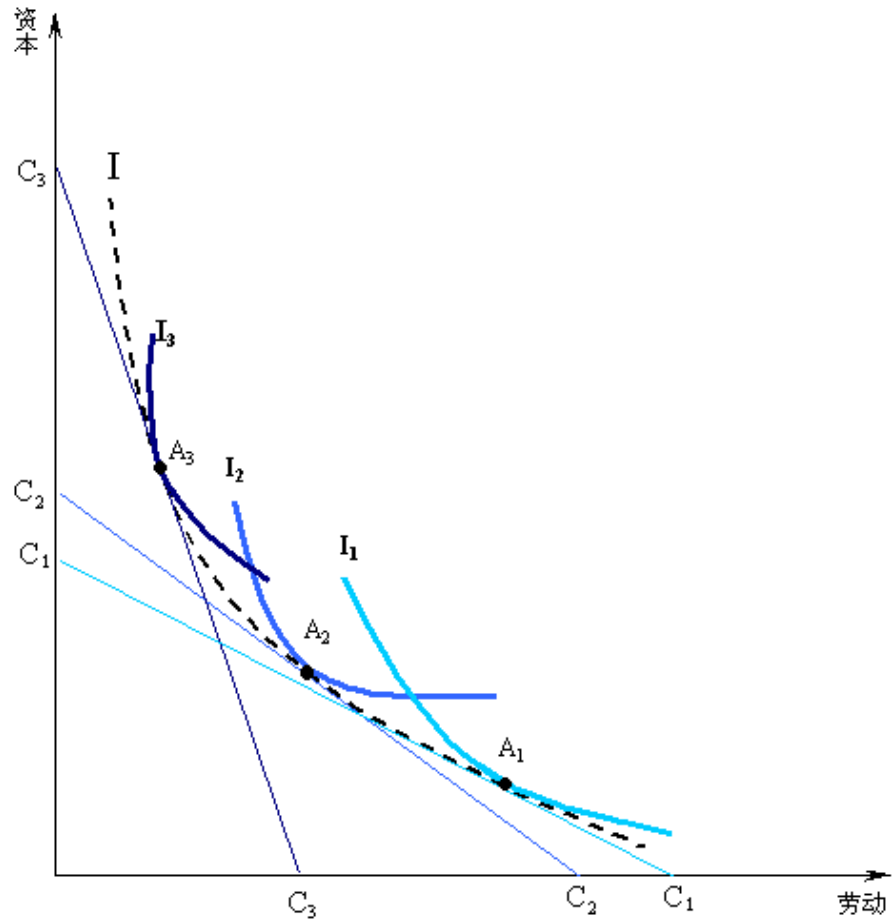


图2：要素相对价格和某一给定产业中不同的产品选择

说明： $I_1$ 、 $I_2$  和  $I_3$  分别代表某个给定产业中，三种产品 1、2 和 3 的价值为 1 元等产量线  
 $I$  代表该给定产业中的各个产品价值为 1 元等产量线的外包络线，也即该产业的 1 元等产量线  
 $C_1C_1$ 、 $C_2C_2$  和  $C_3C_3$  分别代表资本相对丰富程度由低到高三种情况下的要素相对价格，同时也表示在对应的要素禀赋结构下 1 元钱的等成本线  
 $A_1$ 、 $A_2$  和  $A_3$  分别代表相应要素禀赋结构之下各种具体产品的成本最小化的要素投入结构

中，也可以根据生产和技术的特性，将各个产业按平均资本和劳动相对密集度的不同，从高到低排列成资本最密集到劳动最密集的产业。

不同产品的等产量曲线，它们所代表的产值相同<sup>7</sup>，但产品的特性和所使用的技术不同，平均相对劳动密集度  $I_3$  大于  $I_2$ ， $I_2$  大于  $I_1$ 。当这个经济的要素禀赋结构的水平较低，等成本线是  $C_1C_1$  时，一个企业只有选择  $I_1$  所代表的产品，并以  $A_1$  点所代表的技术来生产时，才是有自生能力的。当这个经济的要素禀赋结构水平提高，等成本线变为  $C_3C_3$  时，只有选择  $I_3$  产品并以  $A_3$  技术来生产的企业才有自生能力。

一个产业其实包括许许多多像图 2 中  $I_1$ 、 $I_2$ 、 $I_3$  这样性质和技术有所差异的不同的等产量曲线。这些等产量线的外包络线就够成了该产业本身的等产量曲线，如图 2 中所示，整个产业本身的等产量曲线  $I$  是  $I_1$ 、 $I_2$ 、 $I_3$  以及许多其他未标出的等产量线的外包络线。在这个等产量曲线中，每一点代表的是这个产业中的一个性质不同但产值相同的产品。

现在我们进一步把分析的视野由一个产业拓展到整个国民经济。国民经济有多个产业组成。如图 3 所示，假定在一个经济中有三个资本密集度渐次降低的产业，分别由 H、M、L 三条曲线刻划。H、M、L 表示三个归属于不同产业但是价值相同的等产值曲线，H 是资本相对最密集的产业，L 则是劳动最密集的产业。当这个经济的要素禀赋结构水平较低，其等成本线为  $C_1C_1$  时，一个企业选择进入 L 产业或 M 产业并生产以  $A_1$  点的技术或  $A_2$  点的技术所代表的产品时都是有自生能力的。但是在这个经济中，不管采用什么技术来生产，一个企业在资本最密集的产业 H 中，都是没有自生能力的。当这个经济的要素禀赋结构水平提高，等成本曲线由  $C_1C_1$  变为  $C_2C_2$  时，这个经济就会出现技术和产业结构水平的升级。产业结构由原来的 L 和 M 升级到资本相对较为密集的 M 和 H。这个经济开始生产 M 产业的产品，并且原来处于 L 产业的企业将缺乏自生能力而退出生产。在产品和技术选择上，M 产业则由原来的  $A_2$  升级到  $A_3$  点。

产业/技术结构的升级决定于资本和劳动相对价格的降低，而后者则决定于要素禀赋结构水平的提高。因此，在一个完全自由、开放、竞争的市场经济中，只有提高了要素禀赋的结构水平，产业和技术结构的水平才可以提高。而且，由于在自

---

<sup>7</sup> 在自由、开放、竞争的市场当中，给定产品的价格（如国际价格）之后，等产量线就同时具有了等价值线的含义。如果生产技术是规模报酬中性的，那么，我们可以进一步在劳动和资本投入量的坐标系当中构造出价值为 1 元的等价值线，其含义是：在给定的产品价格和不变规模报酬生产技术之下，生产价值为 1 元的某种产品的各种可能的劳动和资本投入量的组合比例。



由竞争的经济中，企业的自生能力随着要素禀赋结构的提高和资本与劳动的相对价格的变化而变化，因此，只要提高要素禀赋结构的水平，这个经济的产业和技术结构的水平自然会随着企业的自主决策而提高。

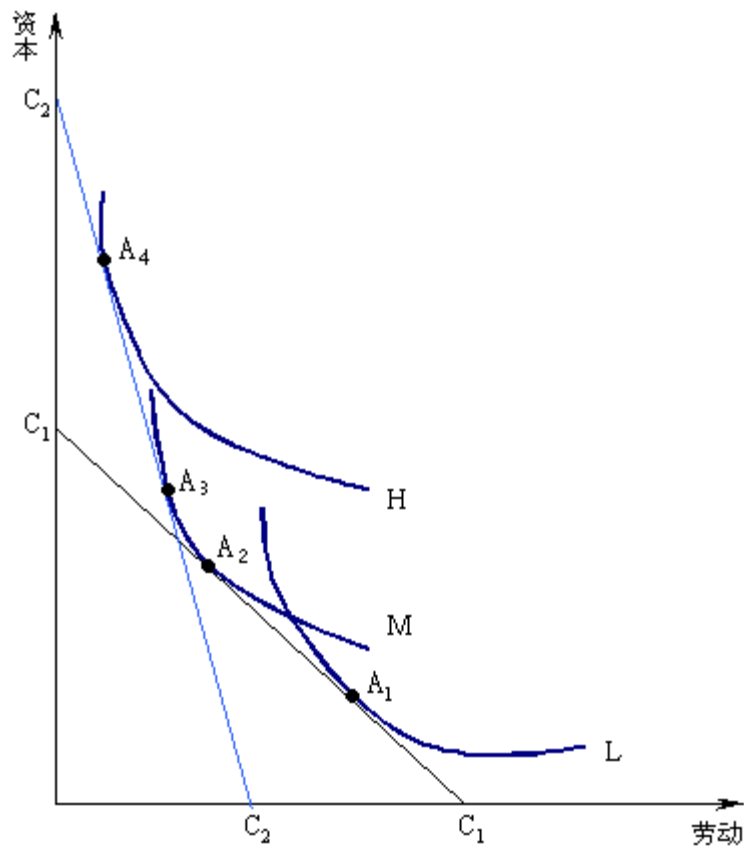


图3：要素相对价格和产业选择

说明：H、M和L分别代表三个资本密集程度由高到低的产业等价值线

$C_1C_1$  和  $C_2C_2$  分别代表资本相对丰富程度由低到高两种情况下的要素相对价格，同时也表示在对应的要素禀赋结构下1元钱的等成本线

从图中可见，在资本相对稀缺时，有自生能力的产业是中等和低等资本密集度的产业M和L；在资本相对丰富时，有自生能力的产业是高等和中等资本密集度的产业H和M；另外，尽管在两种不同的资本丰富程度之下M产业都具有自生能力，但是所选择的具体产品却是不一样的

同  
的产  
集度  
具有自

从上述的讨论中可以看出自生能力和比较优势的概念高度相关，两者都决定于一个经济中的要素禀赋结构。自生能力是从企业的角度来分析问题，而比较优势则是以产业为讨论的对象。以图 3 为例，当一个经济的要素禀赋结构水平较低，等成本曲线由  $C_1C_1$  来代表时，这个经济在劳动力相对比较密集的 L 和 M 产业有比较优势，在资本比较密集的 H 产业则没有比较优势，而这个经济中的企业则只有在具有比较优势的 L 产业或 M 产业中，采取以  $A_1$  或  $A_2$  的技术来生产相应的产品时才有自生能力，而在没有比较优势的资本密集产业 H，则不管采用/生产何种技术/产品都没有自生能力。当一个经济的要素禀赋结构的水平提高，等成本线从  $C_1C_1$  变为  $C_2C_2$  时，具有比较优势的产业变为 M 和 H，而企业则只有在此两个具有比较优势的产业中，采取以  $A_3$  或  $A_4$  的技术来生产相应的产品时才有自生能力，同样，在没有比较优势的劳动密集产业 L，则不管采用/生产何种技术/产品都没有自生能力。

在这里值得指出的是，一个经济中的各个企业面对的是同样的资本和劳动的相对价格水平，但在不同的具有比较优势的产业中，各个有自生能力的企业所采用/生产的技术/产品的资本密集度也不会一样。如图 3 所示的 3 个产业，当一个经济的要素禀赋结构的水平比较低，具有比较优势的是劳动较为密集的 L 和 M 产业，在 M 产业上具有自生能力的企业所采用/生产的技术/产品  $A_2$  比在 L 产业上具有比较优势的企业所采用的技术/生产的技术/产品  $A_1$  的资本密集度高。其次，两个具有不同要素禀赋结构水平的经济可以在同一产业上具有比较优势，但要素禀赋结构水平高的经济中具有自生能力的企业所采用/生产的技术/产品的资本密集度，会比要素禀赋结构水平低的经济中具有自生能力的企业所采用的资本密集度高。以图 3 为例，如果  $C_1C_1$  和  $C_2C_2$  分别代表两个具有不同要素禀赋结构水平的经济的等成本线，这两个经济都在 M 产业具有比较优势。但同样是具有自生能力的企业，在要素禀赋结构水平较高的经济中所采用/生产的技术/产品为  $A_3$ ，其资本密集度高于在要素禀赋结构水平较低的经济中所采用的技术  $A_2$ 。

在上述讨论中，我们假定每个企业所面对的等成本曲线的斜率都相同，因此，在具有比较优势的产业中，企业可以采用/生产而能具有自生能力的技术/产品，只是具有比较优势的产业的等产量曲线上的一个点。如果要素市场发育完全，

竞争充分，要素（特别是劳动力）可以完全自由地在地区、产业、企业之间流动，企业家以及其他要素市场主体之间不存在信息不对称问题，企业家在信贷和劳动力市场上的谈判能力相同，那么，要素市场会形成唯一的相对价格。然而，即使在发达的市场经济国家，要素市场的发育不完善，竞争也是不充分的，要素在地区、产业、企业之间的流动不畅、摩擦大，交易费用高，市场主体之间的信息不完全对称，金融市场和劳动力市场上的行为主体在市场交易中的地位不对等。因而要素相对价格在地区、企业等之间就有所不同。因而在现实生活中，每个企业所面对的等成本线的斜率不会完全一样，所以从经验现象来观察，在一个经济具有比较优势的产业中，企业可以有自生能力的不会是一个点，而是一个区间。但是，要素价格水平在企业 and 地区之间的差异，并不违背要素禀赋结构决定要素价格的原理。因为，尽管要素价格表现出一定范围的差异，但是平均来讲，资本相对丰富的国家，利率/工资率相对低，而劳动力相对丰富的国家反之。即使资金在国际间可以自由流动，资金价格在发达国家和发展中国家趋同时，但是由于劳动力在国际间和地区间流动的成本大，所以工资水平在发达和不发达国家间差异巨大，进而要素相对价格在国际间（地区间）的对比关系，仍然呈现通常的规律。

由上述可见，就一个经济体当中具有比较优势的产业而言，企业可以在其中具有自生能力的不是整个产业，也不是产业当中的一个生产点，而是整个产业当中的一个区段，我们将称此区段为这个经济具有比较优势的产业区段。

一般发展中国家的要素禀赋特征是劳动力相对丰富，资本极端短缺。这个经济体当中具有比较优势、企业可以在其中具有自生能力的是劳动较为密集的产业区段。但在一般人的理解中，资本越密集的产业、技术，代表着越先进的产业、技术，因此，发展中国家的政府经常为了追求产业、技术的先进性，而鼓励企业进入资本过度密集而没有比较优势的产业或产业区段，从而致使响应政府号召的企业缺乏自生能力。发展中国家的政府为了达到其目标，只好给予这种企业以政策性补贴、优惠、和保护。在发达国家则正好相反，原先劳动力相对密集产业中的有自生能力企业，在要素禀赋结构的水平提高以后，随着产业升级，可能变为没有自生能力，如果没有政府的保护，这些企业将在市场竞争中被淘汰，但发达国家的政府往往为了维持劳动者的就业，而给予这些企业以各种保护和扶持。

### 三、赶超战略下企业自生能力和传统体制

经过 20 余年的改革、开放，和 GDP 每年接近 10% 的快速增长，我国的要素禀赋状况有了很大的变化。但从表 1 可看出，我国还是一个劳动力相对丰富、资金相对稀缺的经济。和发达的国家相比，我国具有比较优势的是劳动力相对密集的产业或产业区段。在建国之初，我国的要素禀赋结构的水平应当比现在低的得多，在市场竞争中企业可以有自生能力的、具有比较优势的产业区段应该是劳动力很密集的。

表 1：要素禀赋、要素密集度和要素相对价格

国家或地区	占全球要素禀赋的份额 (%)			要素密集度		要素相对价格		
	土地	劳动力	资本	资本/劳动 (1000 美元/工人)	土地/劳动 (公顷/工人)	资本回报率/工资	土地回报率/工资	资本回报率/土地回报率
美国	12.7	5.0	19.3	115.6	1.4	0.47	0.47	1.01
加拿大	3.1	0.6	1.7	88.6	2.9	0.79	0.22	3.54
欧盟	5.9	6.4	30.7	144.2	0.5	0.34	0.91	0.37
澳大利亚和新西兰	3.5	0.4	1.5	114.1	4.8	0.58	0.28	2.08
日本	0.3	2.4	22.7	281.9	0.1	0.25	12.13	0.02
韩国	0.1	0.8	1.5	56.5	0.1	1.65	109.90	0.02
中国台湾	0.1	0.3	0.6	53.1	0.1	1.08	19.20	0.06
中国香港	0.0	0.1	0.5	115.6	0.0	0.99	293.83	0.00
中国大陆	6.5	26.5	2.0	2.2	0.1	49.69	102.88	0.48
新加坡和马来西亚	0.5	0.4	0.6	48.1	0.8	2.86	10.00	0.29
印度尼西亚	2.1	3.3	0.5	4.6	0.3	24.9	58.71	0.42
菲律宾	0.6	1.0	0.3	7.3	0.3	16.39	47.74	0.34
泰国	1.4	1.2	0.6	14.4	0.6	17.64	31.18	0.57
南亚	13.9	19.3	1.2	1.8	0.4	39.66	64.99	0.61
墨西哥	1.9	1.3	0.8	18.9	0.8	10.73	11.12	0.96
加勒比和中美洲地区	1.1	1.0	0.3	8.4	0.6	14.21	16.46	0.86
世界其他地区	46.4	30.0	15.3	15.3	0.8	5.78	4.87	1.19

资料来源：李善同、王直、翟凡、徐林著“《WTO：中国与世界》，中国发展出版社，2000 年 3 月版，第 12—13 页。

在一个国家，如果政府想要发展或保护的产业和产业区段不是这个国家具有比较优势的产业或产业区段，那么，就必须给予响应政府号召的企业政策性的补贴、优惠。新中国成立之初，为了在较短的时间内实现工业化，迅速缩小与发达国

家的产业/技术结构差距，建立独立的重工业/军事工业体系，我国政府选择了资金密集的重工业优先发展的赶超战略。当时中国资本存量少，由市场决定的利率很高。如果由市场竞争决定价格，由价格来配置资源，那么，如图 4 所示，在重工业中符合我国比较优势的产业区段是在  $A_1$  点附近劳动力相对密集的加工、组装、修理等，而非政府想要优先发展的在  $A_2$  点附近的冶炼、重型机械制造等资本密集区段的产品。在  $A_2$  点，如果不扭曲要素价格，那么企业的等成本线为  $C_2$ ，政府必须给予企业价值等于图 4 纵轴上  $C_1C_2$  距离的资本的价值补贴才能生存。

由于发展重工业的战略目标与中国国情之间的尖锐矛盾，当时的政府有两种选择，一是维持市场经济体制，利用税收的手段，从有比较优势的产业区段的企业中收税，然后以财政转移支付的方式直接补贴在  $A_2$  点的企业。但是当时我国还是一个落后的农业国，城市经济基础薄弱，生产活动和经济剩余主要还在广阔的农村，政府收税的成本高、税收的能力弱，因此，这个方法不可取。另一方法是，利用行政手段人为压低利率，使等成本线由  $C_1C_1$  变为  $C_3C_3$ ，让在  $A_2$  点上的企业能够维持生产。

压低利率，虽然一方面使在资本密集的重工业区段的企业能够维持生产，但在较低的利率水平下，政府不想优先发展产业区段的企业也想多得资金，采用资本更为密集的技术来生产，因此，资金的需求大增。另一方面，利率的水平被压低以后，储蓄的意愿受到抑制，资金供给的来源减少。结果必然出现资金供给和需求的缺口。如果由市场来配置资金，就不能保证有限的资金被配置到政府要优先发展的重工业项目当中。因此，政府必须用计划和行政的手段把稀缺的资金直接配置给执行政府投资意图的国有重工业企业。

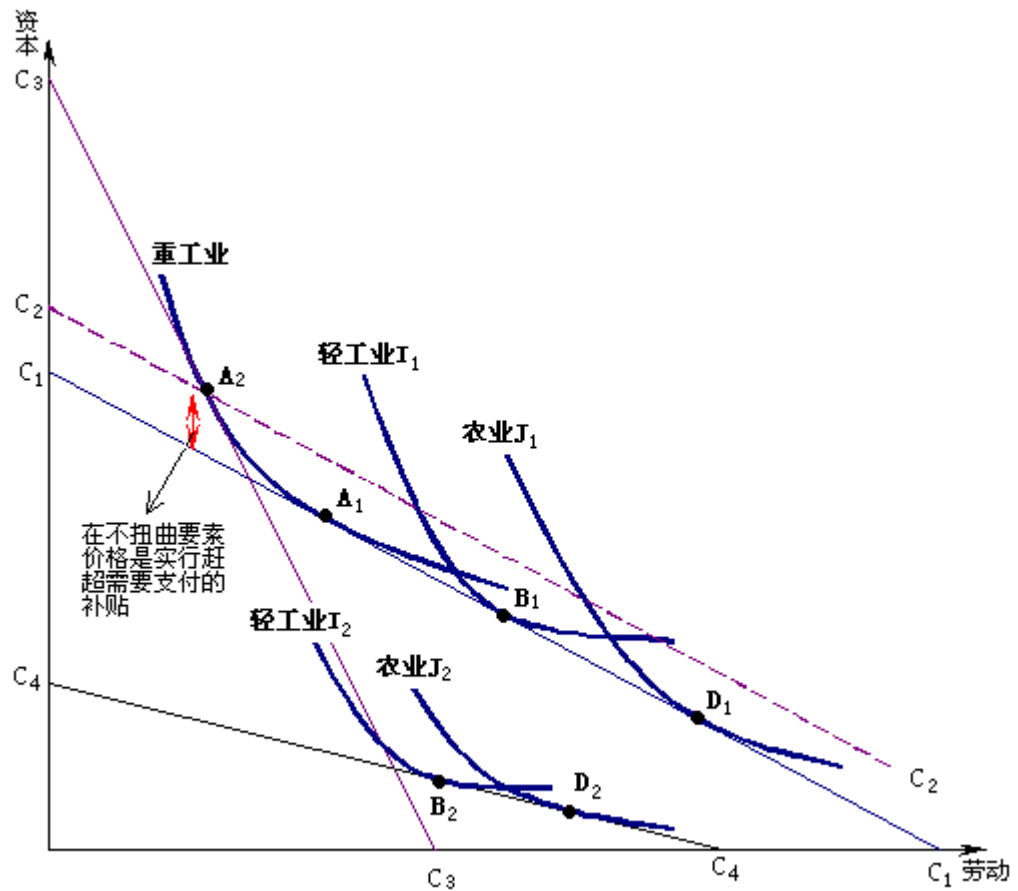


图4：赶超战略下中国政府的选择

说明：A<sub>1</sub>、B<sub>1</sub>和D<sub>1</sub>代表未扭曲要素价格条件下，重工业、轻工业和农业的产品和技术选择  
A<sub>2</sub>、B<sub>2</sub>和D<sub>2</sub>代表赶超战略下，扭曲要素价格之后，重工业、轻工业和农业的产品和技术选择

当政府把更多的资金配置到重工业时，农业和轻工业必然萎缩，而使其等产量曲线从 I<sub>1</sub> 和 J<sub>1</sub> 下降为 I<sub>2</sub> 和 J<sub>2</sub>。这是因为，一个经济体中每一时期的资金和劳动力总量是给定的，当政府把更多的资金配置到 A<sub>2</sub> 的重工业企业时，剩下来可用于发展轻工业和农业的资金将少于未扭曲前的资金量，而重工业企业在 A<sub>2</sub> 所雇佣的劳动数量少于在 A<sub>1</sub> 时的情形，因此，剩下来可用于发展轻工业和农业的劳动力将比未扭曲时的多。轻工业和农业所面临的将是一条如 C<sub>4</sub>C<sub>4</sub> 所示、斜率较 C<sub>1</sub>C<sub>1</sub> 平坦

（即资本更加昂贵、劳动力更加便宜）的等成本线，<sup>8</sup>轻工业和农业将会采用比原先更为劳动密集的技术如  $B_2$  和  $D_2$  来生产。

同样，基于动员资源来发展没有自生能力的重工企业的目的，政府也一一干预汇率、原材料价格、工资、物价等价格信号，形成了扭曲的宏观政策环境，并相应采取了计划管理体制替代市场机制来将资金、外汇、原材料等配置到重工业部门。在农村也形成了以统购统销和集体化为特征的经济体制将农业生产的剩余集中起来支持重工产业和某些技术水平较高的轻工业产业<sup>9</sup>的发展。<sup>10</sup>

国有企业为国家所有，但国家作为所有者并不直接参与企业的经营，而是委托经理人员来经营，因此，和任何大型企业一样，必然会产生激励不相容和信息不对称的问题。在扭曲的宏观政策环境下，一个企业盈亏不反映其经营状况，而在计划取代了市场以后，企业之间不再有竞争，一个企业到底是该赢多少或亏多少，也没有一个参考的标准。在这种状况下，如果企业经理享有经营自主权，必然会有积极性增加在职消费、职工福利等损公肥私的“道德风险”行为。为了保证国家的产业发展意图不至于被国有企业经理人员的自利行为所影响，国家就要剥夺国有企业在“人、财、物、产、供、销”上的一切经营自主权。企业的职能仅在于实施上级下达的生产计划、投资计划。<sup>11</sup>

我国政府在改革前的传统经济体制中，人为扭曲价格体系、建立相应的以行政手段配置资源的计划体制、剥夺企业的经营自主权，这些做法，实质上是在资金

---

<sup>8</sup> 这里假定政府对重工业和轻工业和农业的资金价格采取差别定价的方式，压低重工业的资金价格并优先保证重工业的资金需求，剩余的资金则由市场定价。在诸多采取资本密集产业优先发展的市场经济国家，这是一个常用的政策措施。在我国的计划经济时期，轻工业的资金则和重工业一样由政府财政拨款，但能得到的量非常少，在“一五”计划时期，整个轻工业的投资仅占总投资的 6.4%，因此，得不到发展。农业则除了一些大型的水利项目外，政府在生产上没有资金投入，农民必须靠自有的很少的资金，以接近原始工具的方式来生产。

<sup>9</sup> 在图 4 中标出的情形中，政府仅仅以压低的资本价格扶持重工业企业，这样做是为了画图方便。事实上中国赶超战略之下，国有的重工业和轻工业企业，都享受到了压低资金价格的优惠，但轻工业企业能分配到的资金很少。农业的有些项目，如大型水库、灌渠等，也能分配到廉价的资金，但大多数的农业生产项目和非国有的其他工业企业，则没有享受到这种优惠。

<sup>10</sup> 参见 林毅夫、蔡昉、李周，《中国的奇迹：发展战略和经济改革》（增订版），上海：上海人民出版社和三联出版社，1999 年，第 2 章，对传统计划体制形成机理的讨论。

极端稀缺的要素禀赋结构下，推行资金极端密集的重工业优先发展战略，为了使实现这个战略意图但在市场竞争中不具自生能力的企业能够被建立和生存的必要制度安排。

#### 四、国有企业改革、政策性负担的显性化和企业绩效

传统的计划体制使我国在一穷二白的基础上建立起了一个完整的重工业体系，而且很快地取得了能原子弹试爆和卫星上天的骄人成绩。但是在微观基础上，传统的农业集体化制度不仅导致了 1959 到 1961 的农业危机及长期的农业生产率水平低下，<sup>12</sup>毫无自主权的国有企业管理体制也出现了干好干坏一个样、大锅饭、铁饭碗等问题，工人没有积极性，生产效率低下。<sup>13</sup>结果人民生活水平长期得不到提高，和东亚地区的新兴工业化经济的表现形成了强烈的对比。

1978 年底 11 届 3 中全会开始的改革开放，以放权让利、提高工人、农民的积极性为入手点。在农业上推行家庭联产承包制，取代集体性质的生产队体制。由于农业是在我国具有比较优势的产业区段生产活动，家庭农场具有自生能力，因此，在实行“交足了国家、留足了集体、剩下的都是自己的”分配制度后，农业生产生产力马上得到解放，在 1978 年至 1984 年间出现了超常规的增长<sup>14</sup>，成为改革、开放 20 多年来最为成功的一项改革。但是，在国有企业改革上，由于许多国有企业在要素价格完全放开的竞争性市场中缺乏自生能力的根本问题没有得到解决，20 年的努力并未能使国有企业的改革得到突破性的进展。

在传统体制下，许多国有企业，尤其是大型的国有企业，是为了我国的战略目标而设立，其所处的产业区段在我国不具比较优势，在竞争性的市场中企业不具有自生能力。改革前由于价格的扭曲，和资源的行政配置，使许多国有企业不具自生能力的问题没有显现出来。但从 1978 年开始的改革、开放，虽始于放权让利的微观经营机制改革，但逐渐被推向计划配置体制和宏观政策环境，市场竞争开始出

---

<sup>11</sup>参见 林毅夫、蔡昉、李周，《充分信息与国有企业改革》，上海：上海人民出版社和三联出版社，1997 年

<sup>12</sup> 林毅夫，《制度、技术与中国农业发展》上海：上海人民出版社和上海三联出版社，1994 年，第 1 章。

<sup>13</sup> 林毅夫、蔡昉、李周，《充分信息与国有企业改革》上海：上海人民出版社和上海三联出版社，1997 年。



现，产品和要素价格逐渐放开，国有企业缺乏自生能力的问题也就由隐性变为显性。由于这些企业的投资决策是为了实现政府的战略意图，而不是企业的自主决策的结果，因此，缺乏自生能力的问题，可称为加诸于国有企业的一种战略性政策负担。

除了自生能力所形成的战略性政策负担的问题外，改革后还出现了一种新的社会性政策负担问题。在传统的体制下，资金密集型的重工业投资创造的就业机会少，而政府负有安排城市劳动力就业的责任，因此，政府经常将三个工人安排到国有企业的一个工作岗位来就业<sup>15</sup>，使国有企业有了大量的冗员。同时，改革前国有企业工人的工资只够支付当前消费，个人的养老、医疗、住房等只好依赖企业的供给。由于改革前推行的是“统收统支”制，企业将一切收入交给国家，企业的一切开支由政府财政拨付。因此，养冗员和退休老工人等支出对企业自身并不构成实际的负担。但是，自实行了放权让利的改革以后，这些开销逐渐转移到企业来，因此，冗员和老工人越多，企业的负担就越重。这些负担，也不是企业自主决策形成的，而是传统体制遗留下来的问题，可以称为社会性政策负担。

政策性负担，不管是战略性的还是社会性的，使国有企业在市场竞争中和没有这些负担的非国有企业相比，处于不利的地位。政策性负担会带来政策性亏损，政府必须为政策性亏损负起责任。为了维持国有企业的生存，国家就必须给予各种政策性优惠、补贴和保护。包括：（1）继续压低资金的价格，并通过国家控制的银行系统把社会储蓄优先分配给国有企业；（2）技改资金继续由国家财政拨款投入；（3）继续给予各种垄断、限制非国有企业的进入等保护。

---

<sup>14</sup>林毅夫，《制度、技术与中国农业发展》上海：上海人民出版社和上海三联出版社，1994年，第2、3章。

<sup>15</sup>一个人的工作三个人来干，这个事实和追求资本相对密集、劳动力相对不密集的技术赶超，是两个概念，两者并不矛盾。这是因为雇佣同样劳动力数量之下，实际的劳动力利用效率可以大不一样，广大发展中国家大多都在赶超的同时，出于就业目的而实行类似中国一样的高就业政策。但是高就业的表象背后是实际上的大量隐性失业。

在进行经验研究时，大部分观察到的经验资料都无法反映出真实（或者说有效）的劳动力雇佣量。这样一来，以通常的历史统计资料分析执行赶超战略企业的技术选择时，往往高估劳动力雇佣量，从而低估人均资本装备水平。

但是由于政策性负担的复杂性和多样性，在信息不对称的情况下，企业可以把任何经营失败的责任都归咎于政策性负担上，国家只好把国有企业亏损的所有责任都背起来，导致了国有企业的软预算约束。<sup>16</sup>

硬化国有企业预算的重要性在理论界和决策界已有共识，承包制、股份制、现代企业制度的改革目的都是为了硬化国有企业预算约束所做的尝试。但是，预算软预算的问题仍然存在，其原因在于国有企业的预算软约束内生于政策性负担，上述改革没有消除政策性负担，没有从根本上解决国有企业的自生能力问题，所以这些改革只是治标而非治本之策。即使在市场经济条件下，如果私人企业有了政策性负担，政府也必须给予政策性优惠、保护等，而使这些企业有了软预算约束。<sup>17</sup>国有企业预算的硬化、改革的最终成功有赖于政策负担的消除。

经过多年的改革，剥离国有企业的社会性政策负担，如冗员下岗<sup>18</sup>，建立社会保障体系等正在有序进行并初见成效。然而，对于国有企业的战略性政策负担的解决，使国有企业获得自生能力的问题，则没有引起人们的足够重视。

国有企业改革发轫于放权让利，中经利改税、承包经营责任制，直到实行现代企业制度等，一直围绕微观的激励和企业的内部治理机制苦苦探索。这些改革背后的思路也认识到了国有企业绩效低下和传统治理结构之间的共生性。但是共生性并不是因果关系。事实上这两者都是国有企业自生能力低下内生决定的<sup>19</sup>。国有企

---

<sup>16</sup> Justin Yifu Lin and Guofu Tan. "Policy Burden, Accountability, and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, Vol. 89, No. 2 (1999), pp. 426-31.

<sup>17</sup> 韩国的大企业集团是最好的例子，在朴正熙时代韩国政府鼓励大企业集团去发展资本过度密集、不具比较优势的技术/产品，大企业集团就以此为借口向政府要各种银行贷款、税收、关税等方面的优惠和扶持。前苏联、东欧的许多国有企业私有化后，预算软约束继续存在，政府给的各种补贴不减反增，原因也在于政策性负担并未被消除。

<sup>18</sup> 冗员下岗是消除社会性政策负担的办法之一，而消除战略性政策负担的基本方向之一则是降低企业的资本密集度。乍一看，冗员下岗的直接后果是提高人均资本装备水平，似乎两者似乎顾此失彼。但是事实上二者并不矛盾。一来冗员本身作为社会性负担应该消除，二来，经过 20 多年的持续高速增长，中国现在要素禀赋结构已经较建国之初大大提升。在建国之初没有自生能力的某些行业，现在就具有了自生能力。对这些产业而言，尽管冗员下岗会提高资本装备水平，但提高后的装备水平，在当前是符合具有自生能力的要求的。另外也可以和资本丰富的外资企业合资或到国外上市的方式来克服我国资金相对稀缺的劣势，以消除战略性负担，详见下节讨论。

<sup>19</sup> 这里涉及到经济学的方法论问题。可参看笔者为《中国经济学 1999》（上海人民出版社 2000 年出版）撰写的前言中有关部分，和“经济学研究方法与中国经济学发展”《经济研究》2001 年第 4 期。

业自生能力低下，所以其绩效不可避免也低下；国家和国有企业之间存在委托代理关系，而传统体制下的国有企业治理结构，是在存在政策性负担，导致没有公平竞争时，防止委托代理问题过分恶化的内生选择。如果国有企业的自生能力没有提高，公平竞争的环境尚未形成，就把传统的治理机制予以改变，赋予企业以经营决策权和利润支配权，委托代理问题一定会恶化。这正是国有企业改革迟迟不能突破的根本原因所在。

值得特别指出的是，有一种观点认为，既然国有企业享受了政策性补贴，那么政策性负担就不成其为负担了，国有企业也就不能再以此为借口，为其经营性失败开脱了。这种看法看似有理，实则混淆了因果关系。政策性补贴是结果，是内生于政策性负担的。而问题的要害之处在于，国家与企业之间在政策性负担方面存在严重的信息不对称问题。只要政策性负担不消除，那么国家永远难于确知其真实水平，企业可以继续把经营性亏损的责任推给政策性亏损，要求国家予以政策性补贴。只要政策性补贴、软预算约束的源头依旧存在，国有企业经营的激励就不会加强、绩效就不会提高。

## 五、消除政策性负担，调整生产活动布局，引进国外资本，提高企业自生能力

归结上面的讨论，可以得出结论：在当前阶段国有企业改革的当务之急是在巩固剥离社会性负担取得的成果的基础上，尽速剥离国有企业的战略性政策负担，使国有企业获得自生能力。

这个改革逻辑决不是就事论事、头痛医头，而是事关国家整个经济安全的。由于许多国有企业存在于我国不具比较优势的产业区段，它们的生存依靠政府的补贴、优惠和保护。加入 WTO 之后，随着体制的规范化，金融市场的开放，内资银行如果维持低息，那么许多储蓄将会分流到外资金融机构。如果国有银行的存款不能不断增加，或是出现减少的情形，现有的巨额不良贷款就会成为无法承受的问题，甚至演变成为危机。因此，面对外资银行的竞争，中国的资本价格必定将回归其均衡水平。如此背景下，等成本线会从图 4 中的  $C_3C_3$  变为  $C_1C_1$ 。而在 WTO 的框架下，国家又不可能（也没有财力）继续给予国有企业高额的资金成本补贴，和其他各种保护。许多不具有自生能力的国有企业将会垮台，目前被国有企业占用的大量银行

贷款就会变为坏帐，同样会激化成金融危机。所以，消除战略性负担，使国有企业具有自生能力，刻不容缓。

国有企业所以没有自生能力是因为它所在的产业区段我国不具有比较优势，而我国所以在那些产业区段不具有比较优势，又是因为在竞争的市场条件下，按我国当前的要素禀赋结构水平，资金的相对价格太高。根据国有企业的产品的国内市场的大小，解决国有企业自生能力的问题有两个可能的途径：

1. 如果某一不具自生能力的国有企业的产品有很大的国内市场，则可以用和发达国家的外资企业合资，或是直接到国外的资本市场上市的方式获取国外的资金，克服国内资金相对稀缺的比较劣势。发达的国家的资金相对丰富，资金的成本较低，和发达国家的企业合资或是直接上市，都可以引进便宜的资金，改变企业所面对的等本线的斜率，而使其变为有自生能力。而对国外资本来说，如果该国有企业产品的国内市场很大，和这个国有企业合资或是购买这个国有企业的股票，是进入我国市场的一个捷径。因此，这是一个双赢的措施。我国主要汽车制造厂和外国汽车制造厂的合资，以及中国移动通信、中国石化到海外的上市走的就是这条途径。
2. 如果某一不具自生能力的国有企业的产品，在国内的市场规模很小，而这种产品又不是国防安全不可或缺的，则可以鼓励这个企业，转产、转业以提高自生能力。有一些老军工、重工企业，产品老旧，已无市场，但有相当好的工程设计力量。对这一类型的企业，利用其较好的工程设计能力，转业转产劳动力较密集、在我国具有比较优势区段的产品是使其具有自生能力的可行办法，四川的长虹、嘉陵即是这类例子。第二类是产品在企业的所在地已不符合当地的比较优势，但在我国其他地区则还有比较优势，如上海的纺织业，因为劳动力成本在上海远比在国内的其它地区高，因此，无法和其它地区的纺织业竞争，解决的办法则是转移产地，整厂迁移到劳动力成本较低的中西部地区。还有一些国有企业，其产品已无国内市场，而又无转产和转业的可能，则只好让其破产。最后，还有少数一些企业，其资本和技术密集程度很高，其产品为国防安全所必需，不管国有或是民营，这类

企业既不适合转产也不适合让外资参股，其生存只能靠国家财政的支持。

## 六、结论

国有企业改革关系到整个中国经济的长远发展，但 20 多年的努力尚未在国有企业改革上取得根本的成功，原因在于许多国有企业尚未解决自生能力的问题。事实上，我国在新兴的家电产业涌现一批非常成功的国有企业，如海尔、长虹等，原因则在于这些企业的产品劳动相对密集，在我国具有比较优势，所以，这些国有企业是有自生能力的。

按照自生能力的逻辑深化改革，首先要摒弃的是本文一开始就提到的盲目贪大、求洋、图新的观念。这些以新的形式表现出来的赶超思想和做法包括两种：以非市场的方式超前地追求先进技术，和企业规模的扩大。尽管出发点是好的，但是这些主张和做法不仅不能提高国有企业的自生能力，相反会南辕北辙，弱化国有企业的自生能力。所以必须首先抛弃之。技术水平低固然是落后的标志，但正如前文分析所表明的那样，企业具有自生能力的产品、技术，决定于这个国家的符合比较优势的产业区段。除非提高了要素禀赋结构，或是引进外资，否则难于提高一个国家的技术结构水平。技术上的后进其实恰恰正是落后国家经济高速增长潜在源泉，日本和东亚的新兴工业化国家，就是凭借技术上的后发优势保持了长达 40 年左右的高速增长。

技术后进所以成为后发优势，是因为后进国家无须投入巨资进行高风险的 R&D，只须以较低的成本从发达国家引进已经证明有商业价值的、符合自身比较优势的适用技术（林毅夫等，1999）。而这些技术往往是发达国家中丧失比较优势、需要转移出去的。后发优势也是中国未来 30 年甚至更长时间内高速增长潜力所在。<sup>20</sup>中国只有通过选择劳动密集的技术，才能把潜在的后发优势与现实的劳动力

---

<sup>20</sup> 中国在 1999 年时人均收入为 780 美元，美国则为 30,600 美元，中国约为美国的 1/40。因为，我国的人口约为美国的 5 倍，因此，总体的经济规模约为美国的 1/8。人均收入水平是要素禀赋水平和技术总体水平的一个很好指标。如果利用这个技术差距，而使中国再维持 30 年每年 10% 的经济增长，而美国维持每年 3% 的经济增长，则中国的人均收入水平将为美国的 1/5。届时中国总体的经济规模将和美国相等。但因和发达国家还有一段技术差距，仍然可以利用这个后发优势，取得比发达国家更快的发展，中国的总体经济规模将可超过美国。当然，总有一天中国的收入水平和技术和发

相对丰富的比较优势结合起来，赚取最大的利润，以“小步快跑”的方式缩短与发达国家要素禀赋结构的差距。要素禀赋结构差距缩小后，中国的比较优势区段才能够向上演进，技术上的差距才会相应缩小。

同样的道理，企业规模大是市场竞争的结果，而不是参与竞争的必要前提。企业的竞争力取决于成本水平，而不是企业规模的大小；而成本水平归根结底取决于产品/技术选择和要素禀赋结构所决定的比较优势的吻合程度。发达国家跨国公司较大的规模，是横向一体化、纵向一体化、经营多样化的结果。横向一体化旨在追求同一产品的最优经济规模；纵向一体化旨在克服上下游生产环节之间的交易不确定性，减低重大投资的风险；经营多样化的目的，是高资本密集度企业为规避单业经营的风险。中国未来相当一段时间内，劳动密集产业将占主导地位。劳动密集产业中，同一产品的最优规模小，横向一体化的经济意义不大；上下游之间的交易联系不太紧密，企业进行大规模投资的必要性并不明显；企业转产转业比较容易，也无须通过多样化经营分散风险。所以，不顾现实条件片面追求企业规模扩大，不具有经济合理性。发展先进技术和扩大企业规模，一定要建立在市场规律之上，由企业自主按照价格信号和经营需要决策。各级政府任何拔苗助长般的赶超行为，都会欲速不达。

政府在经济发展的指导思想上重视比较优势的原则，让国有企业根据市场竞争在有比较优势的产业区段发展，不仅是解决国有企业自生能力问题，完成从计划经济向市场经济过渡的必要条件，而且，也是任何一个经济有效运行的必要条件。钱颖一教授在最近的一篇文章中将资本主义经济分成“好的资本主义经济”和“坏的资本主义经济”。如果一个资本主义经济，不重视比较优势，采取赶超战略，那么，必然要采取行政手段，扭曲价格信号，干预市场配置资源的功能，去扶持不具有自生能力的企业的发展。这种战略性负担不仅成了企业预算软预算的藉口，而且，企业为了多得到政府的优惠、补贴，必然造成寻租行为的普遍化。分配不公，效率低下，成了钱颖一所描述的“坏的资本主义”。

当然自生能力是企业在竞争的市场中经营成功的必要条件，而非充分条件。一个具有自生能力的企业，并不一定会在竞争的市场中获得盈利。在有了自生能力

---

达国家的差距缩小，必须靠自主的技术研发来取得技术进步，到那时我国在技术研发上的大国优势就会发挥出来，会比美国和其他发达国家更有优势。

后，企业还要不断根据市场的供给、需求、产品、技术、竞争的状况，改进激励机制、管理水平和治理结构等，才能在市场竞争中获胜。但是自生能力的问题不解决，任何针对国有企业的改革都无法取得预期的效果。

#### 参考文献：

北京大学中国经济研究中心发展战略研究组，2000，《国有企业改革的回顾与展望》，北京大学中国经济研究中心内部讨论稿，No.C2000006。

李善同、王直、翟凡、徐林，2000，《WTO：中国与世界》，中国发展出版社，2000年3月版。

林毅夫，1999，“展望新千年的中国经济”，载于林毅夫、海闻、平新乔主编《中国经济研究》，北京大学出版社，1999年版。

林毅夫、蔡昉、李周，1994，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994年。

林毅夫、蔡昉、李周，1997，《充分信息与国有企业改革》，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1997年。

林毅夫、蔡昉、李周，1999，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》增订版，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1999年。

吴敬琏，1994，《现代公司与企业改革》，天津：天津人民出版社，1994年。

张维迎，1999，《现代企业理论和中国企业改革》，北京大学出版社，1999年。

Lin, Justin Yifu. “Development Strategy and Economic Convergence,” The Inaugural D. Gale Johnson Lecture, Department of Economics, the University of Chicago, May 14, 2001.

Lin, J.Y., Cai, F., and Li, Z., (1998) “Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprises Reform” *American Economic Review*, vol. 88 (2), pp422-427, 1998

Lin, J.Y., and Tan, G., (1999): “Policy Burdens, Accountability and Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, vol. 89 1999