

当代
经济学
系列
丛书
Contemporary Economics Series

陈昕
主编

当代经济学文库

权力结构、政治 激励和经济增长

基于浙江民营经济发展
经验的政治经济学分析

章奇 刘明兴 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代
经济学
系列
丛书
Contemporary Economics Series

陈昕
主编

当代经济学文库

权力结构、政治 激励和经济增长

基于浙江民营经济发展
经验的政治经济学分析

章奇 刘明兴 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力结构、政治激励和经济增长:基于浙江民营经济发展经验的政治经济学分析/章奇,刘明兴著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2016.4

(当代经济学系列丛书/陈昕主编,当代经济学文库)

ISBN 978-7-5432-2371-4

I. ①权… II. ①章… ②刘… III. ①民营经济-经济发展-研究-浙江省 IV. ①F127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 019111 号

责任编辑 钱敏 李娜

装帧设计 王晓阳

权力结构、政治激励和经济增长

——基于浙江民营经济发展经验的政治经济学分析

章奇 刘明兴 著

出版

格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司

开本 710×1000 1/16

印张 17.75

插页 3

字数 265,000

版次 2016年3月第1版

印次 2016年3月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2371-4/F·910

定价:48.00 元

献给我们的父亲母亲

主 编 的 话

上世纪 80 年代，为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程，总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果，展示当代经济学新的发展方向，我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列：(1) 当代经济学文库；(2) 当代经济学译库；(3) 当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面，不仅着眼于各传统经济学科的新成果，更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就；在选题的采择上，广泛联系海内外学者，努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平；“译库”翻译当代经济学的名人名著；“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了，本丛书先后出版了 200 多种著作，在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面：一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨；二是培养了整整一代青年

经济学人，如今他们大都成长为中国第一线的经济学家，活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展，我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果，加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流；同时，我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系，在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果，并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验，进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论，使中国经济学真正立足于世界经济林。

我们渴望经济学家支持我们的追求；我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

厉所

2014年1月1日

序

中国自 1978 年所启动的经济改革至今已近四十载,无论是其经济增长的成就还是其所带来的问题均令人瞩目并引人深思。如何解释并评价这一“中国模式”背后的决定因素和驱动力量,已经引起学术界的极大兴趣。我自己和合作者在这一方面的研究发现,虽然中国拥有一个高度中央集权的体制,但不同地方的经济发展模式有很大的差异,例如珠三角和长三角、苏南与温州、上海与北京、山东与江苏的模式差异。这些地方模式(包括资源禀赋、社会、政策与体制条件等各方面)的差异,为我们研究中国经济提供了一个很好的观察对象和自然试验场地。在我近年来主编出版的《市场、政府治理与中国的经济转型》和《登顶比赛:理解中国经济发展的体制》两本书中,我强调了这一现象及其背后所揭示的中国地方政府在经济发展中所扮演的不同寻常的角色。不过,目前大部分研究均着眼于经济发展模式的差异描述以及其中的激励机制对地方政府行为的影响,但为什么在中国高度集权的体制下可以出现如此大的地方差异,及其背后的政治经济含义,相关的研究却并不多见。

章奇博士和刘明兴博士的这本《权力结构、政治激

励和经济增长：基于浙江民营经济发展经验的政治经济学分析》则为解答上述问题提供了一个视角。他们指出，地方政治精英常常面临不确定的政治和政策环境，为保证其政治生存，就必须向上或向下寻求政治支持。前者指向上级或更有权力的人寻求支持和保护，后者指向下级甚至更基层的支持者寻求政治支持。最终从何处获得政治支持，取决于他们在权力结构中所处的位置。如果他们在整个权力结构和网络中处于边缘地位，向上寻求政治支持和保护的渠道不存在，导致他们无法依靠上级的庇护，因而这些边缘化的政治精英就必须从更基层的力量中寻求政治支持，以最大限度地提高自己的政治生存概率。对于体制内那些被边缘化的政治精英来说，要把这些潜在的基层支持力量转化为现实的政治支持力量，就必须给他们提供现实的好处，尤其是经济上的好处，以换取他们对自己在政治上的支持。如果这些边缘化精英的资源有限，那么以私人物品(private goods)的方式持续地向某些特定的社会力量提供物质利益以换取其支持就会是一个代价高昂的策略。一个具有可行性的方案，就是政治精英承诺不剥夺和没收其潜在支持者的财产，对其投资及其收益予以承认并进行保护，从而提供类似于产权保护之类的非排他性的公共产品(public goods)。这就出现了学者经常称之为“帮助之手”(helping hand)的政府行为(他们把这一机制称为“地方化产权保护机制”)。与之相反，那些和权力上层关系紧密的地方政治精英，由于其政治前途取决于体制内权势人物的提拔和保护，因此，其施政核心，不在于促进本地的经济利益，而在于如何优先满足上级的偏好和完成上级交代的任务，至于这些是否会以损害本地经济利益为代价，则并不在此类地方干部的优先考虑范围之内。因此，在后一类政治精英主政的地方，其经济绩效就会更差，也更可能导致出现“掠夺之手”(grabbing hand)性质的政府行为。

两位作者在对浙江民营经济发展历程的考察的基础上，进一步分析了地方化产权保护机制能够长期有效运行的条件，即导致边缘化政治精英和基层支持者之间形成长久持续的可置信合作关系的结构性条件，包括历史形成的地方精英动员基层支持者集体行动的能力、体制环境和高层政治动向所赋予的活动空间和机会，地方政治精英是否对这些变动具有足够的敏感度和把握机会的能力，以及地方权力结构的稳定性，等等。他们同时指出，这些条件在催生了地方化产权保护机制的同时，也决定了其作用的有限性，

因而地方化产权保护机制虽然在整体产权保护环境仍有改善空间的情况下会发生积极的作用,但终究只是对完全产权保护的一个补充机制,不能完全替代正式的、成熟的产权保护制度。

在我看来,本书的学术价值首先在于提供了一个理解地方政府行为的分析框架,即通过地方权力结构的权力异质性和地方政治精英在这一权力结构中的不同地位,来分析地方政府和官员的激励机制,从而指出了地方政府行为差异巨大的原因。其中,两位作者尤其强调了基层支持力量对边缘化政治精英政治利益的重要性。这一点,以往仅聚焦于现有体制内自上而下决定激励机制的文献并没有予以足够的注意。另外,根据本书的研究,改革以来的经济发展和改革之前的政治经济发展情况密切相关,不能孤立地把改革前和改革后的经济表现人为割裂开来。实际上,两个历史时期的政治经济现象背后都有逻辑一致的因素在起作用。最后,本书在正式制度分析的基础上,十分强调非正式制度在政治经济发展中也会发挥相当的作用,这也给分析和理解中国经济现象提供了一个有价值的视角。

当然,地方经济发展模式和地方政府行为及其背后的逻辑十分丰富和复杂,还有很多问题仍有待深入观察和分析。例如,本书的分析基本上覆盖了1990年代。但1990年代之后中国政府(包括中央和地方政府)的行为方式和发展手段和之前相比,有了很大的变异。作者的分析框架是否能对此进行解释?在经济改革过程中,市场在资源配置中所起的作用越来越大,尤其是新兴的企业家阶层,如何看待他们的角色?他们在作者所提到的权力结构中究竟处于什么地位并发挥什么作用,并如何进一步地影响到政府-市场关系和政府行为,等等。这些问题,需要作者进一步思考并做出回答。

我曾经说过,对学者而言,中国这样的“自然实验”是不可多得的,细心的观察常常带来格外的喜悦。本书正是两位作者对中国经济发展现象进行仔细观察和剖析之后的诚心之作!我期待他们未来有更多的佳作问世,以飨读者!

张 军

2016年1月12日

(作者系复旦大学经济学院院长,中国经济研究中心主任)

前 言

在很多人看来,中国自改革开放以来提供了一个在没有有效产权保护制度下经济仍能高速增长的绝好案例。一方面,改革开放后中国经济的高速增长离不开非国有企业的推动;另一方面,实际上直到今天,非国有企业不仅无法像很多国有企业一样进入一些所谓的战略性行业(例如电信、石化、铁路、邮政,等等),而且中国对非国有产权的保护仍然有很大缺陷。因此,一个颇具挑战性的问题是:如果产权保护是经济持续增长的前提,那么为什么中国经济能在产权不完善的情况下持续快速增长了近三十多年的时间,并且在可预见的将来很可能继续高速增长呢?

我们对这一问题的思考主要从两个现象出发:改革开放以来,中国经济增长相对来说更快的地区主要是浙江、广东、江苏等沿海省份;同时,即使在这些省份内部,也存在相当大的地区增长差异,有些地区增长势头很快,而其他一些地区则相对逊色很多。例如,浙江的浙南、浙东地区和浙北、浙西南地区之间的对比;江苏的苏南地区和苏中、苏北地区的对比;广东的珠江三角洲地区和其他地区的对比;等等。如果说,产权等宏观性的政策和法律因素对经济增长至关重要,那么给

定这些宏观因素的同质性,为什么这些省份的增长会相对更快?或者更进一步地问,为什么在这些省份内,一些地区的增长又会相对更快呢?这种增长差异,能用政策、地理甚至文化等因素来解释吗?

本书认为,政治因素而不是其他因素是解释中国经济增长(包括地区经济增长地区)差异的最重要的因素。本书的核心观点是:政治精英都面临着政治承诺可置信的问题,导致他们的政治生存都面临着很大的不确定性。为了确保“政治生命”无虞,他们要么寻求上级或更有权力的人的庇护和支持,要么从下级或基层支持者那里寻求支持,或同时从这两个方面寻求支持。究竟能从哪里获得政治支持,取决于政治精英在权力结构中所处的位置。有些政治精英和上级或更有权力的人维持了很好的政治关系,属于政治上占主导地位的精群体,因此他们的政治生命和前途可以主要依赖权力的自上而下的庇护和支持;相比之下,另一些精英则与权力高层和核心的关系很差,属于政治上被边缘化的精群体,因此无法依赖体制内自上而下的庇护,而只能向下寻求下级甚至更基层的支持者的支持。这里的基层支持者,可以是普通群众,也可以是那些乡镇基层干部或商人、企业家,后者的共同点是也处于权力结构的边缘和底层,甚至是体制外的力量,但他们能够进一步对一部分社会力量进行动员从而具有政治谈判能力。而为了获得基层支持者的支持,就必须提供给他们一定的好处,包括提供事实上的产权保护,以保证其经济利益,从而换得后者向边缘化的政治精英提供政治支持。这种通过政治—经济上的利益交换所体现出来的产权保护是一种非正式契约式的公共产品提供机制,虽然它的效果具有很大的局限性(见本书最后一章),但对于那些本来就缺乏完善的正式产权保护制度的经济体而言,这种机制对经济所能起到的正面作用还是不可忽视的。

本书选取浙江作为分析对象,考察了1949年后浙江民营经济发展背后的政治逻辑。我们发现:1949年前的共产主义革命经历决定了浙江省1949年后的政治权力在不同政治精英群体间的分配。在这一权力配置基础上,地方政治精英会根据自己在权力结构中的地位确定如何对待民营经济,以最大化自己的政治利益,保证自己的政治生存。我们指出,相对于那些在权力结构中处于主导地位的政治精英而言,在权力结构中被边缘化的政治

精英更有动力来保护地方民营经济。具体而言,新中国成立后浙江省的政治权力结构是:1949年后随野战军部队进入浙江的南下干部占据了主导地位,而浙江本地的游击队干部虽然对共产主义革命事业做出了卓越的贡献,但在1949年后的权力版图中却被边缘化了。这些浙江本地的游击队干部在新中国成立后的历次政治运动中承受了极大的压力和冲击,面临极大的政治不确定性。为确保自己的政治生存,地方游击队干部只能采取支持和保护地方经济利益的方式(即保护和鼓励民间经济利益的方式)来最大限度地巩固自己的政治基础。这样,在浙江省内,和那些地方游击队干部影响较小的县相比,地方游击队干部具有较大影响的县的民间经济在很大程度上得到了更多的保护,且更具有活力。这种政治—经济利益相互交换机制从20世纪50年代开始逐渐发挥作用,经由“文革”,一直延续到改革开放后的90年代。其经济结果就是和地方游击队干部影响较小的县相比,地方游击队干部影响较大的县的民营经济基础更好、发展更快。我们把上述影响地方经济增长的机制称为弱产权保护环境下的地方化产权保护机制。

无疑,这种地方化产权保护机制提供了中国地方经济增长的动力,但它的效果也存在很大的限制,尤其是受制于宏观政治经济形势和环境的变化,后者决定了地方化产权保护机制的作用范围和存在空间。例如,20世纪50年代的“反地方主义”,60年代的“四清”和随后的“文革”,80年代的经济改革,都直接影响了这一机制的具体效果。而随着经济的发展和企业规模的扩张,企业迟早会发现自己的进一步成长会受到更高层次产权保护制度的制约。这说明地方化产权保护机制并不能替代正式的产权保护制度。另外,地方化产权保护机制是政治上的弱势群体为确保自己的政治生存所形成的结果,因此它也不太可能影响到上层的政治决策。

本书的逻辑不仅能够分析包括浙江在内的中国地方经济发展的绩效差异,同时也为进一步理解集权体制下的政治经济学及其性质提供了一个分析框架。在这一框架中,体制内政治精英之间的非正式政治关系和斗争,决定了他们的政治地位不同,尤其是其政治生存所依赖的政治基础不同,从而也就决定了他们需要采取不同的方式和选择不同的政策来获得其潜在支持

者的信任与支持。这一过程,就是政治的实际展开、政策的选择,以及资源分配的实现,并最终形成相应的政治、经济和社会后果。我们可以进一步利用这一分析框架来解析不同政治条件下的政治精英的行为和后果,如政商关系和腐败、财政和金融资源的分配、政治精英的任命和选拔,甚至不同政治精英群体之间的权力平衡及其变化,等等。

ABSTRACT

China's spectacular economic growth in the past three decades provides a prime example of gains that took place without effective property rights institutions and under a weak rule of law. Unlike the former Soviet economy in its golden era, China's growth was driven, in large part, by the expansion of the non-state sector. In fact, up until the mid-1990s China's political and legal systems officially discriminated against the non-state sector. So why and how did China's non-state sector in certain regions show such persistent dynamism, even though the party remained dominant in every aspect of economic life and had the power to expropriate or extract at will at some time?

We argue that even where no institutionalized credible property rights (PR) protection was provided, local elite cleavages afforded credible protection of private economic activities in certain localities, especially at a time when national level political authorities and policy demands were unclear to local political actors. It is the very nature of authoritarianism that links elite cleavage to

the commitment problem in authoritarian politics, where new distribution of power can undermine all previous promises and thus creates a very uncertain political environment for political elites. To secure their political survival, elites can seek protections from their patrons at higher authorities or elicit support from their subordinates or grassroots constituents in the society, or both, depending on their particular positions in the political hierarchy. By grassroots constituencies, we do not mean “the people” necessarily, although that could be the case. Instead, that can include community level political or commercial elites, who may further mobilize individual members of a community. In the context of China, this includes township or urban district level officials or merchants.

In this vein, political elites differ from each other in terms of their political resource endowments and thus tend to employ distinct strategies for political survival. While some enjoy close ties with patrons and thus can rely on established patron-client networks to advance their careers, others may have loose relationships with the power holders at higher levels. Without political support from the above, the latter group of elites is marginalized and more vulnerable to attack in political systems. To ensure political survival, they are more likely to seek support from economic and social groups in the society and in the meantime make concessions to these groups. Therefore, it is elite cleavage that provides fertile soil for the formation of alliances between politically marginalized elites and social and economic groups.

In order to consolidate grassroots support, the county or township elites must make political or economic concessions to their grassroots supporters. A primary concession may be the commitment against expropriation or extraction. As long as their marginalized power status persisted, the commitment these elites made to their allies remained credible. The political economy implication of this reasoning is clear: when a subset of elite suffered from insecurity due to marginalized power status, they provided the public good of localized property rights protection, which we refer to the geographical boundary of PR security, in order to consolidate grassroots support. The implication is clear: politically

marginalized elites are motivated to make concessions to grassroots constituents and protect their economic interests and that localities governed by political marginalized elites tend to have better economic performance in the long run.

This book investigates a natural experiment in China's Zhejiang province in order to identify the mechanism through which power status of political elites determined their motivations, and their capacity as well, to protect local economic interests. By analyzing the post-1949 power structure in Zhejiang, we find that local elites at the periphery of power were forced to provide quasi-public goods like PR protection to win over grassroots support to secure their political survival, while their counterparts with close ties with the provincial patrons had no such incentive to foster local business interests. The most surprising finding is that it is the breakout of the Cultural Revolution that brought about the urgent need as well as opportunities for the marginalized elites to openly organize their grassroots constituents, which in turn led to the flourishing local non-state sector development and laid the seed for the private sector development in the reform era.

To be more concrete, as the result of communist revolution before 1949, all Zhejiang's counties were divided into two categories in 1949: guerrilla counties and non-guerrilla counties. In guerrilla counties, local cadres were marginalized by the newly established provincial power structure and faced huge political insecurity, while their counterparts in non-guerrilla counties could rely on the patron-client network that was built by the provincial leadership for promotion. The local cadres in guerrilla counties were forced to cultivate popular support from below in order to guarantee their political survival, i.e., they looked after local economic interests by supporting local private sector development in exchange for the grassroots' support. This mutual protection between local elites and potential private entrepreneurs explains why, relative to the non-guerrilla counties, the private sector of guerrilla counties was effectively protected after 1949 and therefore better developed in the long run.

Although the localized property right protection under the CCP's command

structure, giving rise to a flowering of local economic initiatives and an era of strong growth among some coastal counties, the model has its boundary conditions beyond local elite's control. For one thing, the effects of localized property right protection is contingent on the situation of national politics, like the Cultural Revolution and policies adopted by central government since the 1980s, which created space for local elites to maneuver under various circumstances. Besides, the symbiotic relationship between local elites and businessmen is best viewed as a spatially limited solution to the problem of PR insecurity. For one thing, when firms grow bigger in scale and look for investment opportunities in other counties or even other provinces, they encounter PR insecurity problem shaped by local political environment very different from their hometown. This again suggests that localized PR protection cannot be the perfect substitute for national PR protection in the long run. More importantly, because in our model it is those who are politically marginalized in the power hierarchy tend to provide PR protection to grassroots forces, this bodes ill for those who expect the interactions between elites and social forces to affect policymaking in high politics. As mentioned above, as an alliance between the weak in local society, it is always liable to the changes in high-level politics, rather than the other way around, and lacks necessary strength and resources to articulate their interests in institutionalized manners. As Chinese authority always likes to emphasize their role in managing this country by saying that the economic reform cannot succeed without the appropriate design at the top, China's economic prospects in the long run are more determined by the decision making of central government at Beijing than by those made in affluent provinces like Zhejiang and Jiangsu.

The theoretical framework developed in this book does not just aim to explain the political driving force behind China's economic growth. But also, it helps understand the political economy in authoritarian politics. As we argue in the book, it is the informal politics that determines the de fact power status of political elites in the power hierarchy and further the political foundations for their political survival. Political elite, based on their power status, will then de-