

褚敏 著

The Government Paradox, State-owned Enterprises Behavior and
China's Harmonious Economic Growth

政府悖论、国有企业行为与 中国经济和谐增长

Economics

中国社会科学出版社

褚敏 著

The Government Paradox, State-owned Enterprises Behavior and
China's Harmonious Economic Growth

政府悖论、国有企业行为与 中国经济和谐增长

Economics



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府悖论、国有企业行为与中国经济和谐增长/褚敏著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9572 - 7

I. ①政… II. ①褚… III. ①国有企业—影响—中国经济—经济增长—研究 IV. ①F279. 241②F124. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 325009 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 许 琳
责任校对 鲁 明
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 250 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序

中国改革开放以来 30 多年的快速发展，离不开政府的主导作用，但在这个过程中政府作用既有有效的一面，也有无效的一面，这就是经济学界这些年一直探讨的关于“援助之手”和“攫取之手”的讨论。这实际上就是诺斯所谓的“诺斯悖论”，即“政府悖论”。政府对创造“中国经济奇迹”起了巨大的引导作用；但不必讳言，在这个过程中政府由于自身利益的驱使，也存在着官商勾结、国家利益和社会利益被侵吞等诸多问题，这就是“政府悖论”的体现。在我国经济发展中，政府特别是地方政府与国企之间的关系是非常值得研究的，它们之间是行政关系还是市场关系，这种特殊利益关系对我国经济发展有何影响？很多人认为国有企业由于产权不清，必然导致其低效率，但为何有很多国有企业还是很有效率和竞争力的，如格力电器等，关于国有企业是不是都是低效率的，这需要我们做更多的理论分析和实证揭示。

褚敏博士这本书的特点就是把政府作用和国企行为作为一个互相影响的“特殊利益体”来考证其对我国经济增长的影响，分析其单独作用和交互作用的后果，这种分析视角是很独特和具有创新价值的，因为大多数人的研究仅仅考量政府作用对经济增长的影响，或者国企行为对经济增长的影响，这都会存在片面性，而把这两种因素放在一起考量就会深入得多。如书中分析的，国企行为对我国经济增长有是效率的，而政府作用对经济增长也是有效率的，但它们二者之间的交互作用对经济增长却是不利的。这说明，政府对经济增长影响的副作用很多时候表现在处理国企关系时发生扭曲和变形，这充分说明，我国政府改革与国企改革是互相关联的。

党的十一届三中全会后，中国进入了改革开放的新时代。市场取向

的渐进式改革不断给高度集中的计划经济体制注入市场血液，而作为国民经济细胞的国有企业也进入了持续改革和构建现代企业制度的演进路径中，至今已有 38 个年头。中国国有企业改革总的来看是一个渐变的过程，但在一些特殊的时间点又表现出突变，如在 1992 年确立社会主义市场经济后，国企改革明显就从经营与管理方面的改革改为向产权与机制方面的改革，特别是提出构建现代企业制度改革，这是和之前的改革有巨大区别的改变。这一变化说明，国企改革是经济体制改革的一部分，国企改革的前进步伐受到经济体制改革的制约和束缚，没有经济体制改革的巨变不可能推动国企改革的巨变。2013 年 11 月，党的十八届三中全会明确全面深化改革的总目标。自 2013 年底以来，全面深化国企改革的“顶层设计”一直在有序制定和推进过程中。新一轮的国企改革更应看作是国资的改革，这实际上也是一个巨大的变化。目前，党的十八大提出突出市场经济的主导地位，因为本轮改革的核心不仅包括国企内部的改革，更重要的是改革国有资产管理体制。本轮国企改革面临的问题比以往更复杂，但市场也最为期待。一方面，目前国有企业政企不分、效率低下、债务高企的问题愈发突出，只有改革才能找到出路；另一方面，目前改革的顶层设计和协调能力比以往更强，后续改革的力度和广度都值得期待。但是，无论怎样，国企改革必须与政府改革协调才能取得较好的效果。

如何界定政府与市场的边界是经济学一直存在的巨大困惑，特别是十八大提出确立市场在资源配置中起决定性作用，就目前来看，政府如何改革和转型也值得研究。褚敏博士的研究给我们的启示是政府改革与国企改革应该一起来做，因为两者之间有着复杂而又“多方位”的联系，单独推进政府改革和国企改革都可能会存在改革盲点的问题。

诚然，褚敏这些探究也只是初步的，还需要进一步的深化和细化，其中的一些观点也还有值得商榷和推敲的地方，但作为一个经济研究的新人能做出这样的创新还是非常值得肯定和令人称赞的，我作为其博士生导师也深感欣慰，也乐为其著作作序。

靳涛

2016 年 8 月 25 日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 中国经济增长奇迹的反思	(1)
第二节 财政分权、国有企业垄断与地方政府行为取向： 文献述评	(6)
第三节 研究思路	(19)
第四节 主要内容与结构安排	(19)
第五节 研究方法与创新	(23)
第二章 中国改革开放 30 年增长模式揭示	(26)
第一节 中国经济转型特征	(26)
第二节 中国改革开放后经济体制改革历程和现状	(27)
第三节 改革以来中国经济增长模式的整体评价	(32)
第四节 中国经济增长模式反思	(42)
第三章 政府悖论与经济增长：理论分析框架	(45)
第一节 政府行为与政府悖论	(45)
第二节 从计划经济体制向市场经济体制的转型逻辑	(48)
第三节 政府推动下的转型式经济增长	(52)
第四节 地方政府主导的经济增长模式	(55)
第四章 体制改革、增长潜力与经济的可持续性	(60)
第一节 体制改革影响经济增长可持续性问题的提出	(60)
第二节 制度对经济增长的影响	(62)

政府悖论、国有企业行为与中国经济和谐增长

第三节	理论模型	(65)
第四节	模型分析、指标及数据处理	(68)
第五节	渐近式改革对经济增长质量的实证影响	(73)
第六节	结论与政策启示	(83)
第五章	政府行为、国有企业垄断与民营经济发展	(86)
第一节	民营经济发展的体制内阻力分析	(86)
第二节	研究框架与理论假说	(88)
第三节	政府主导、国有企业垄断对民营经济发展的 双重影响	(93)
第四节	小结与启示	(103)
第六章	政府行为、国有企业垄断与产业结构升级	(106)
第一节	产业结构升级问题的提出	(106)
第二节	理论分析	(107)
第三节	研究设计	(111)
第四节	政府主导、国有企业垄断对产业结构升级的 双重影响	(114)
第五节	结语	(121)
第七章	政府行为、国有企业垄断与收入差距	(123)
第一节	收入差距持续扩大问题的提出	(123)
第二节	中国式增长与公平的内在逻辑	(124)
第三节	指标设计与数据整理	(127)
第四节	政府主导、国有企业垄断对收入差距的 双重影响	(133)
第五节	结语	(139)
第八章	地方政府行为与城市化的发展	(141)
第一节	城市化滞后问题的提出	(141)
第二节	分析框架与理论假说	(143)

第三节 研究设计	(147)
第四节 实证分析：地方政府行为对城市化发展的影响 ...	(149)
第五节 结论与政策蕴含	(155)
 第九章 政府行为、转移支付与效率研究	(158)
第一节 中央—地方政府间的利益博弈	(158)
第二节 中央对地方转移支付效率的实证研究	(174)
 第十章 推动中国经济增长和谐的政策建议	(188)
第一节 研究结论	(188)
第二节 政策蕴含	(192)
 参考文献	(197)
 后记	(216)

第一章 导论

第一节 中国经济增长奇迹的反思

在经济改革的 30 多年中，中国实现了年均 9.8% 左右的高速经济增长，创造了中国式“增长奇迹”。2010 年国内生产总值接近 40 万亿元，经济总量跻身世界第二；2011 年财政收入超过 10 万亿元，政府成为全球第二富政府；外汇储备余额超过 3 万亿美元，是世界上最大的外汇储备国；城市化率从改革之初的 17.9% 跃升至 2011 年的 51.3%；2011 年人均 GDP 已达 5415 美元，跻身中等收入经济行列；^① 等等。然而，在高速经济增长的背后，更要看到中国经济增长质量与增长速度无法统一的现实。尽管政府一直强调经济增长方式转变的重要性，要促进经济速度与增长质量的统一，但现实中经济“重量轻质”却是不争的事实，中国经济依然未能摆脱“高投入、高消耗、高排放、低效率”的粗放型经济增长方式。事实上，进一步探究高速经济增长奇迹的背后，中国经济增长的代价可谓极其高昂。

代价一：失衡的收入分配和恶化的收入差距。在中国经济高速增长的同时，膨胀的经济蛋糕被强势利益集团不断蚕食和掠夺，弱势群体却日益被边缘化，并未能真正分享到经济高速增长成果。从宏观经济数据来看，目前国民收入的分配情况是：政府财政每年拿走了国民生产总值的 35% 左右，企业资本拿走了约 45%，农民和城镇普通劳动者群体只拿走了剩下的 20%。据世界银行的最新报告，2009 年中国居民收入

^① “中国经济增长背后代价：高速增长迷失”，金融博览，2012 年，http://www.cs.com.cn/xwzx/hg/201209/t20120904_3543845.html。

的基尼系数高达 0.47，越过了 0.4 的国际公认警戒线，中国 1% 的家庭掌握了全国 41.4% 的财富，国民财富已高度集中于少数群体。中国已成为世界上贫富差距最严重的国家之一。随着 2010 年居民人均收入跨过 4000 美元的门槛，中国是否会陷入“中等收入陷阱”再次引发社会各界的激烈争论。

代价二：失衡的产业结构和严峻的资源环境形势。目前中国产业结构存在着外向发展层次低、区域发展差异明显、重化工业化的结构和质量问题突出、生产者服务业发展滞后等问题（高煜、刘志彪，2008）。各地重复建设、重复生产、恶性竞争等现象比较严重。工业产品和产能严重过剩，特别是 2001 年以来，以高能耗、高污染为特征的重化工业化现象在中国工业发展中再次出现，造成大量的资源浪费。据世界银行估算，中国自然资产损失占国民收入的比重十分惊人，1981 年最高达到 30%，20 世纪 90 年代以来，由于大规模经济结构调整特别是能源结构调整，这一损失比重逐步下降，到 1999 年降为 3.18%，但是从 2000 年开始资源和环境成本又开始上升，2003 年已经增加到 6.12%。中国环境污染和资源过度开采的宏观成本居世界前列。

代价三：畸形的房地产市场和脆弱的实体经济。GDP 的高速增长过度依赖于房地产这一所谓支柱产业的拉动。近十多年来，地方政府大搞土地财政，^① 土地一级市场被政府垄断，集政治特权、金融特权及垄断利润于一身的国有企业，特别是中央企业纷纷进军地产业，成为名副其实的“地王”，导致房价持续攀升。高地价与高房价共舞，房地产市场泡沫不断累积，房地产腐败严重到“积重难返”的地步。在房地产绑架中国经济的畸形模式下，在中央与地方、企业的一次次博弈中，楼市调控始终处于“头痛医头、脚痛医脚”的尴尬境地，基本上是走出了一条“一边不断调控，一边房价持续上涨”的局面。与之相伴的是，大量资本开始大规模逃离实体经济，纷纷进军地产业，“炒房”成为中国楼市的一大奇观。而形成鲜明对比的是，国内实体经济投资环境不断恶化，制造业领域不少行业的利润不足 5%， “国进民退”之势加剧，

^① “全国土地出让收入 14239.7 亿元，比上年增长 43.2%”，《北京青年报》2010 年 4 月 14 日，<http://www.chinanews.com/estate/estate-tdxw/news/2010/04-14/2224303.shtml>。

民营企业在多方面遭受着制度和政策上的“歧视”；而在市场准入方面的政策“歧视”尤为突出。民营企业主要集中在一般竞争性产业，较少进入基于市场垄断和行政垄断的垄断产业（王劲松等，2005）。陈斌等（2008）发现，只有约20%的民营企业进入了汽车、交通运输、能源、金融等政府管制行业，而国有企业的这一比例则高达90.31%。民营企业的投资机会越来越少。

代价四：潜在的地方债务危机。2011年国家审计署发布《全国地方性债务审计结果》，该报告显示，截至2010年底，全国地方政府性债务余额总计已达10.7万亿元，占GDP的27%；其中，政府负有偿还责任的债务6.7万亿元，占62.62%；政府负有担保责任的或有债务2.3万亿元，占21.8%，政府可能承担一定救助责任的其他相关债务1.6万亿元，占15.58%。但是，中国人民银行发布的《2010年中国区域金融运行报告》显示，地方融资平台贷款近14.4万亿元。国外一些研究机构（如穆迪评级机构）估计的数据更高。尽管不同统计有概念上的差异，但是地方债务增加至危险境地已是不争的事实。如审计署审计的地方融资平台为6576个，比央行统计的数字少3000个，如果把审计署未审计的地方融资平台计算在内，并按审计署已审计单位的平均数计算，地方债务有可能接近15.6万亿元，其中银行贷款为12.37万亿元。^①

必须指出的是，中国经济增长的代价并不止于此。历史已经证明，中国经济高速增长虽然成绩斐然，但代价也十分巨大。这意味着在评估中国经济增长的同时，我们更需要看到增长背后存在的问题。这种问题一定程度上受制于中国经济增长的特殊动力机制，这些问题的长期存在与中国高速经济增长背后的激励结构有何内在的关联？目前还没有一个逻辑自洽的理论框架将增长的奇迹和问题同时予以解释。

中国经济是地方政府主导的经济，地方政府长期以来对地区经济增长和发展具有至关重要的影响力。地方政府总是寻求一切可能的来源进行投资、推动地区经济增长的热情在世界范围内也是罕见；而很多发展

^① 张曙光：“保障房或推高中国地方债”，《中国经济导报》2011年9月22日，http://district.ce.cn/newarea/roll/201109/22/t20110922_22713351.shtml。

中国家和转型国家，政府的表现并不令人满意，经济长期落后。威廉·伊斯特利（William Easterly, 2005）认为，政府的无能、腐败和低效对经济增长产生的阻碍作用是致命性的。那么，我们不禁要问，为什么中国的地方政府能有这么高的激励去推动地方的经济增长，为什么大多数发展中国家的政府没有推动经济增长，而中国能做到这一点？

迄今很多学者从政府体制角度解释中国经济增长奇迹，其中最具影响力的是许等（Xu et al., 2000）发表的《激励、信息与组织的形式》一文，他们把基于中国经验现象的观察理论化了，向地方分权的思想在理论上得到了进一步的发展，形成了后来的“中国特色的联邦主义”（Federalism, Chinese Style）的基本概念框架。他们认为行政分权和以财政包干为内容的财政分权改革是地方政府维护市场，推动地方经济增长的主要原因。许成钢等以及温加斯特（Weingast）等人开始把财政分权的思想更多地与地方政府的激励、经济增长和经济转型联系起来。但是这个理论还留下了一些更基本的问题没有解决，比如，由分权驱动的竞争为什么一定是“趋好的”而不是“趋坏的”？如果说财政分权体制下中国的地方政府发挥了“援助之手”，那么俄罗斯的财政分权却让地方政府被利益集团所俘获变成“攫取之手”（Shleifer, 1997）。因此，强调财政分权的中国特色是非常必要的。

那么，什么是中国特色的财政分权？由于中国不是真正意义的联邦制国家，现行体制下，中央向地方的分权应属于行政管理性质的向下授权，下放权力随时可以收回。事实上，自20世纪80年代以来财政体制和中央与地方的行政分权一直处于调整和变动之中，但地方政府的增长激励为什么几乎不变？虽然行政与财政分权确实构成地方政府激励的重要来源，但它们是否构成中国地方政府内部激励的最为基本和长期的源泉，这是值得进一步推敲和讨论的，周黎安认为晋升锦标赛作为中国政府官员的激励模式，是中国经济奇迹的重要根源；并揭示这种特定模式与中国高速经济增长及其各种特有问题的内在关联（周黎安，2007）。布兰查德和施（Blanchard and Shleifer, 2000）把中国特色的财政联邦制概括为财政分权与政治集权的结合，从联邦制获得的分权的经济收益关键是依赖于某种形式的政治集权；在政治集权的体制下，向地方的分权产生了地方之间的竞争，而竞争维护了市场，推动了经济增长。那

么，我们不禁要问，这个“趋好”的竞争是必然的吗？如果不的话，在什么条件下向地方的分权可能产生“趋好”的竞争？

事实上，这个“趋好的”竞争和“趋坏的”竞争在中国似乎是同时出现的，只不过在经济转型的早期，“趋好的”竞争收益更大；但是在经济转型和经济增长的后期阶段，“趋恶的”竞争表现更为显著：地方政府逐渐被利益集团俘获滥用权力谋取私利形成“裙带资本主义”、市场分割、地方保护、重复建设、形形色色的产业大战和恶性竞争、贫富差距、资源和环境的破坏等等。之所以产生这种结果，主要是由于地方政府主导经济的这种激励模式在深层次上与有效市场体制的培育和发展有着内在的矛盾，也就是说，这种激励模式与一个良好的市场经济所需的政府职能的合理设计之间存在严重冲突，使得行政与财政分权无法确保市场维护的合理激励（周黎安，2007）。因此，从地方政府主导型经济转型来考察和揭示中国经济发展所面临的基本问题是一个有效的研究视角。

中国经济是地方政府主导的市场经济，政府不仅控制了大量的经济资源和经济活动，而且政府权力几乎深入到社会经济生活的各个方面。最典型的特征就是地方政府与国有企业的合谋，即权力与资本的结合。在所谓的“国有企业改革”下，国有企业与政府之间的关系越来越不具有经济属性，而逐渐演变成为一种超经济的行政垄断现象（韩朝华，2003）。在中国目前经济结构中，国有企业垄断及低效率问题越来越突出，“国进民退”现象和国有企业垄断利益集团的存在越来越引起学者的热议，对垄断国有企业的质疑也愈演愈烈。但是将地方政府行为、国有企业垄断以及经济增长放到同一个分析框架的研究尚不多见。特别是在中国这样一个以地方政府主导型发展模式的国家，地方政府行为与国有企业垄断相结合，会将中国的经济增长引到一个什么样的发展逻辑中去，会产生什么样的结果？这些是我们关注的问题。

与此相关的是，我们应该如何理解中国经济运行过程中出现的各种现象。比如，同样是地方政府主导经济增长的模式，日本与亚洲四小龙在经济快速发展的同时实现了公平与效率，为什么中国的收入差距没有像东亚经济体那样在快速发展中逐渐改善，反而逐渐恶化？民营经济在推动中国经济增长、增加出口和税收收入、提供就业等方面起着至关重

要的作用，已成为支撑中国经济大半边天的巨大支柱。为什么在全球经济出现好转，需求逐步得到恢复的今天，民营经济却因遭遇到用工紧张、融资难、缺电和高成本、高税负的难题再次陷入危机之中？为什么在产业规模总量扩张的背后，中国产业结构失衡的矛盾却越来越突出，产业结构甚至已经出现某种畸形发展的趋向？尽管改革开放以来各个地区都取得了一定程度的发展，但为什么地区差距如此巨大，甚至以实现地区均衡发展为目的的大规模中央转移支付仍然没有扭转地区差距扩大的现实？这些看似并不相关的现象是否有着共同的诱因？我们究竟应该找到怎样一把钥匙来解开这些谜题？

就此而言，本书的意图有二个：第一，本书基于中国转型经济的典型特征，从地方政府行为和国有企业垄断相结合的视角探索高速增长背后存在的问题，从而拓展人们的认识，为诸多的改革现象提供一个逻辑自洽的解释。第二，在此基础上，通过一系列的理论和实证分析，尝试回答改革过程中一些长期困扰人们的难题。通过在理论上构建地方政府和国有企业垄断对经济增长拖累效应的数理模型，推导出一般结论；然后利用中国省级面板数据对理论假说给予严格检验，力图提供一个新的视角来理解中国经济增长背后问题的根本原因，并得出一些有益的结论。

第二节 财政分权、国有企业垄断与地方政府行为取向：文献述评

中国的经济增长是地方政府主导的投资拉动型增长模式，而中国的财政分权无疑是影响地方政府行为的最重要的体制因素之一。很多学者已经对财政分权和地方政府行为以及与经济增长之间的关联得到了有影响力的研究成果，下文综述了相关的研究进展。

一 财政分权理论的演进

传统的财政分权理论思想的主要来源是蒂伯特（Tiebout，1956）强调的公共品提供方面的“用脚投票”机制。蒂伯特模型将竞争引入政府部门，假定居民可以自由流动，政府间的竞争有利于居民根据自己

的偏好选择居住区,居民流动的“用脚投票”机制能够保证地方政府提供的不同公共品和居民偏好更好地匹配,同时,地方政府具有信息优势,更了解本地区居民偏好和公共服务提供成本,且向地方政府的财政分权可以解决困扰中央政府面临的信息缺损的问题,因此,财政分权可以促使地方政府提高效率和福利水平。然而,在蒂伯特模型中,分权供给公共品的好处要求居民能通过流动显示出真实的偏好,进而缓解公共部门的“搭便车”行为;本质上,蒂伯特模型直接假定地方政府能够有效地提供公共品。虽然蒂伯特模型最早将公共品供给和分权明确地联系在一起,但模型的假设限制过于严格,很多条件现实中无法同时具备。

随后,蒂伯特模型的问题得到了正面修正。马斯格雷夫(Musgrave, 1959)基于财政的三大职能,分析了中央和地方政府分权的合理性和必要性。他指出,只有税收和支出责任相对应时,分权才能够提高公共品供给效率和改善公共福利,通过税权在各级政府之间的分配固定下来,明确界定了分税制的含义,这种分税制被称为“财政联邦主义”(Fiscal Federalism)。奥茨(Oates, 1972)较早地讨论了分权的成本与收益,得出了著名的分权定理:最优分权的条件是差异化供给所带来的边际收益等于所伴随的外部性的边际成本,即异质性和规模经济之间的权衡。这些早期的代表性开创性的财政分权理论,围绕着地方政府职能和公共品供给形成了较为完整的第一代财政分权理论(First Generation Fiscal Federalism, FGFF)。它所关注的是一般公共品的供给效率问题,而不是经济增长和发展问题,因此,第一代财政分权理论还未触及最核心的问题。

20世纪80年代以来,中央向地方的分权成为一种全球性的现象,推动了第二代财政分权理论(Second Generation Fiscal Federalism, SGFF)的发展。第二代财政分权理论集结了经济学和政治学的元素,不再局限于公共财政的话题,而是将视野转向了地方官员在维护市场、促进竞争与推动经济增长中的激励和行为(张军, 2007),将讨论的重心从公共品供给转向了地方政府行为的研究。主要概括为三个方面:

第一,由于投资活动会转向地方政府对经济活动干预较少的地区,为了竞争税基和产业资本,地方政府会减少干预,放松管制,推进市场

化改革,从而促进经济增长。钱和罗兰 (Qian and Roland, 1998)、马和君 (Ma and Jun, 1997) 利用委托代理和公共选择理论论证,在联邦制下,资源的跨地区流动增加了地方政府浪费公共支出的机会成本。财政支出效率低下的地区,不可能吸引到要素流向该地区。因此,地区间的竞争硬化了地方政府的预算约束,改变了地方官员的激励。第二,有效的财政分权能够将地方财政收入与其支出挂钩,这会促使地方政府更有积极性发展本地区的经济。靳等 (Jin et al., 2005) 将地方乡镇企业的迅速发展视为“保护市场财政联邦主义”的一个成功例子,揭示财政分权对转型的促进作用。第三,财政分权可能硬化了地方政府的预算约束,使不援助低效率的国有企业变得可以置信,从而可能提高地方企业的效率。钱和温加斯特 (Qian and Weingast, 1997) 认为,中国改革开放以来在财政和金融领域的改革硬化了地方政府的预算约束。尤其是1994年分税制改革后,地方政府不能控制中央银行和发行货币,也不能发行国债;同时《预算法》规定地方政府必须自求预算收支平衡。因此,在硬预算约束下,低效率的国有企业成为地方政府的负担,地方政府就有动力推动国有企业改革和重组。

与第一代财政分权理论相比,第二代财政分权理论研究的重心已不再是如何在政府间合理安排公共品的提供责任,而更多的是研究财政分权给地方政府提供了激励推动经济转型和增长。这些研究发展了早期的分权理论,尤其是,突破了公共品供给的局限,进一步把向地方的财政分权与地方政府的激励和地区间的竞争联系起来,建立了解释经济转型的一个理论框架。这种分权的竞争是一种“趋好”的竞争:导致改革实验的发生和模仿;促进和维护了不可逆转的市场机制的发展;促进了乡镇企业的发展和外商直接投资的流入;促进了基础设施的建设和城市化。

二 财政分权与地方政府行为

近期的财政分权研究基本是围绕“市场维护型联邦主义”展开的,主要结论是分权激励地方政府去推动转型和增长。另一种思路则认为中央政府推行和实施的晋升锦标赛是激励地方官员促进地方经济发展的主要来源。现实中,许多转型国家都实行财政分权制度,甚至其本身就是

联邦制国家，如俄罗斯；可是财政分权在中国的实施实现了经济的持续高速增长，地方政府的行为更像是“援助之手”，而俄罗斯的分权却让地方政府被利益集团所俘获，表现为“攫取之手”（Shleifer，1997），通过增加税收、管制和腐败阻碍了经济增长。

布兰查德和施（Blanchard and Shleifer，2000）通过比较中国和俄罗斯的财政分权和地方政府行为的差异，得出了中俄两国分权的结果相反的原因，俄罗斯的分权是在政治自由化背景下实施的，分权的背景是蹼脚的民主（Fledgling Democracy），中央政府没有能力奖惩地方政府，而地方政府很容易被利益集团所俘获，也有激励设置壁垒寻租。而中国是在政治集中条件下进行的，中央政府在财政分权的同时维持了政治的集中和奖惩地方政府的能力，并通过绩效考核制度来有效约束地方政府行为；尤其是确立了以GDP增长为主要指标的政绩考核机制，使地方政府通过相互竞争获得晋升，从而实现了地方经济的持续增长。这种地方政府之间的竞争又称为“标尺竞争”，即在政绩考核中，中央政府不仅考察其经济增长绩效的绝对指标，更重要的是对相对增长绩效的考察，指与其他地区官员的绩效相比是否具有优势。李和周（Li and Zhou，2005）证明了“标尺竞争”的存在，即中央可能按照相对经济增长绩效指标考核和提拔地方官员，从实际的可操作性角度分析，这种相对绩效评估方式尽可能消除评估误差，强化了中央政府指挥棒的激励效果，对经济增长有显著的促进作用。

然而，任何激励机制都是有代价的，地方政府对地方提供的服务应该是多任务和多维度的，如果激励只是侧重某一可测度的任务指标或维度，将会导致地方官员努力向这一敏感性指标倾斜，而忽视其他的有益指标，从而会产生资源配置的扭曲（Holmstrom and Milgrom，1991）。以GDP增长作为考核地方政府的主要政绩标准，虽然有利于地方政府间的竞争，但也产生了地方政府的短视行为，注重政绩工程，而忽视经济增长的质量，严重地损害了经济的持续发展。同时，地方政府间竞争可能导致地方政府在区域合作方面激励不足，相互攀比而引致地方保护主义和重复建设等问题。周黎安（2004）通过建立一个地方官员政治晋升博弈的简单模型说明地方官员的晋升激励对地区间经济竞争和合作的影响，在地方官员的行为存在溢出效应的场合，政治锦标赛的基本特