


张军 周黎安 | 编

为增长而竞争

中国增长的政治经济学

*G*rowth from Below
The Political Economy of China's Economic Growth

 格致出版社
上海人民出版社

为增长而竞争

中国增长的政治经济学

*G*rowth from Below
The Political Economy of China's Economic Growth



格致出版社
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

为增长而竞争:中国增长的政治经济学/张军,周黎安编.
—上海:上海人民出版社,2007
ISBN 978-7-208-07454-5

I. 为… II. ①张…②周… III. 经济增长-研究-中国-文集 IV. F124-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155844 号

责任编辑 李 娜
美术编辑 路 静

为增长而竞争:中国增长的政治经济学

张军 周黎安 编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 635×965 毫米 1/16
印张 27
插页 2
字数 357,000
版次 2008年1月第1版
印次 2008年1月第1次印刷
ISBN 978-7-208-07454-5/F·1689
定价 40.00 元

为《为增长而竞争》而写

◆ 张 军

我与北京大学的周黎安副教授联袂编辑这部文集,并取了《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》这样的书名,可谓煞费苦心。我们编辑这个文集的目的是为了能够总结和体现这些年来中国经济学家对财政分权、地方竞争与经济增长的经验研究成果。我们认为这将会是转型经济学文献中的重要内容。

1985年以来的财政分权体制演变至今,判定中国已是一个高度分权的国家,应该没有什么疑问的。即使1994年以来的分税制使得中央的收入更加集中了,但依然没有改变由地方担当发展经济和组织投资活动重任的分块结构。如果用地方政府支出的相对比重来衡量的话,中国可能算是当今世界上最分权的国家了。

1997年的世界发展报告《变革世界中的政府》提供的数据显示,在发达国家,省(州)级政府财政支出占各级政府支出总额的平均比重只有30%左右,最分权的加拿大和日本也只有60%^①。在20世纪90年代,发展中国家该平均比重是14%,转型经济是26%,美国也

^① 世界银行:世界发展报告《变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版。

不到 50%。中国的省级财政支出十几年来一直维持了占全国财政支出的将近 70%^①。因此,高度的分权体制就成为改革后中国经济增长的一个重要的特征性现象。

中国不是一个政治上实行联邦制的国家。但是自 20 世纪 50 年代实行了中央集权计划经济模式之后不久,中央与地方之间围绕计划管理与财政收支管理分权的制度就一直处于政策和理论争论的焦点,导致中央与地方之间反复不断进行权力的划分、调整与妥协。

这种现象并不典型,在中央集权计划经济模式下是不多见的。苏联式的集权计划模式一直都是依赖中央的专业部门对生产者进行垂直的计划控制,在财政上地方政府并没有自主的权力。但中国的计划经济模式一开始就烙上了分权的烙印。即使中央又多次重新尝试集权,地方政府的权力也始终没有受到削弱。每一次的集权努力都是短暂的、不成功的,而且都是以过渡到更大程度的分权而收场的。

总而言之,由于长时期演变出来的在计划管理和财政上向地方分权的体制,特别是又经过了“文化大革命”和 1970 年的大规模向地方分权的运动,使得中国在 1978 年决定实行经济市场化的转型战略之后,具有了与标准的苏联型计划经济非常不同的初始条件。这个经验现象后来成为一些经济学家解释中国经济转型成功的一个重要的经验观察。

1993 年,许成钢与钱颖一在《转型经济学》杂志 (*Economics of Transition*) 上发表了一篇题目比较冗长的文章《中国的经济改革为什么与众不同? M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张》。在这篇论文中,他们有一个初步的观察,认为中国改革前的经济在组织的意义上与苏联就不同。在苏联,计划经济的管理是垂直的、纵向的,而中国的计划体制内始终存在着多层次的和多地区的管理层次,这样就构成一个产业组织学上所谓 U 型的和 M 型的组织结构

^① 这个数据参考了黄佩华的文章。见黄佩华:《21 世纪的中国能转变经济发展模式吗?》,《比较》2005 年第 18 期。

的分野。在中国,这个结构被习惯地称之为“条条”(中央各部委)和“块块”(地方各级政府)。

这个早期的观察就已经强调了地方政府相对于中央政府的与众不同的角色。而在后来的一篇研究论文中,他们则进一步把这个基于中国的经验现象的观察理论化了,于是在2000年,许成钢与Eric Maskin和钱颖一联合发表了《激励、信息与组织的形式》一文。从某种意义上说,这篇理论文章提升了中国经验的经济学意义。虽然这个理论依然留下了一些更基本的问题没有解决,比如它还不能回答这样的问题:由分权驱动的地方竞争为什么一定是趋好的(race to the top)而不是趋坏的(race to the bottom)呢?但是,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“财政联邦制,中国特色”(fiscal federalism, Chinese style)的基本概念框架,可以用这个框架来解释中国的经济转型与增长。这样就把经济学和公共财政文献里早已存在的财政联邦制的研究向前推进了。

在经济学文献里,有关财政联邦制的研究至少也有半个多世纪了。一般认为,Charles Tiebout 1957年在芝加哥大学的《政治经济学》(*Journal of Political Economy*)杂志上发表的《地方支出的一个纯理论》一文是一个转折点。因为在这之前,公共财政的学说,如果有的话,也都是关于国家财政或者“集权”的理论。在发表了这篇经典论文之后,分权的重要性开始受到经济学家的注意。随后,Stigler、Musgrave和Oates等经济学家进一步围绕向地方分权的思想,形成了早期的财政联邦主义的文献。可以把这些文献看成第一代的财政分权理论。

Tiebout的分权理论是这样的。在公共品的供给问题上,向地方政府的分权可以解决困扰中央政府的信息缺损问题。因为只要居民可以在不同地方之间自由迁徙,他们自己的真实偏好就实际上通过“用脚投票”的机制显示出来了。而且,因为地方政府的收入与“逃离”的居民多少成反比,所以也就必然因此产生地方政府之间的竞争,这个类似于竞争性市场的机制就可以影响地方政府的公共支出模式。这个重要的思想在后来的Stigler、Musgrave和Oates那里

得到发展，逐步形成了中央与地方分权的财政联邦主义的基本思想。

但是，早期这一代的财政联邦制的思想还主要局限在公共财政的范畴内，还没有更集中地涉及地方政府的激励模式以及分权与经济增长的关系等问题。一直到了20世纪90年代初，随着中国和俄罗斯等经济转型国家的经验现象受到重视之后，早期财政联邦制的思想才得以发扬光大。在这个时候，许成钢、钱颖一、Gerard Roland以及政治学家 Barry Weingast 等人联袂合作，开始把财政分权的思想更多地与地方政府的激励、经济转型和经济增长联系起来。这很大程度上是受了中国和俄罗斯经济转型经验现象的影响，他们的研究方法和视角与早期的公共财政理论已经不同，这一转变把公共经济学引入了更精彩的领域，形成了今天可以称之为第二代财政分权或财政联邦制的基本文献。

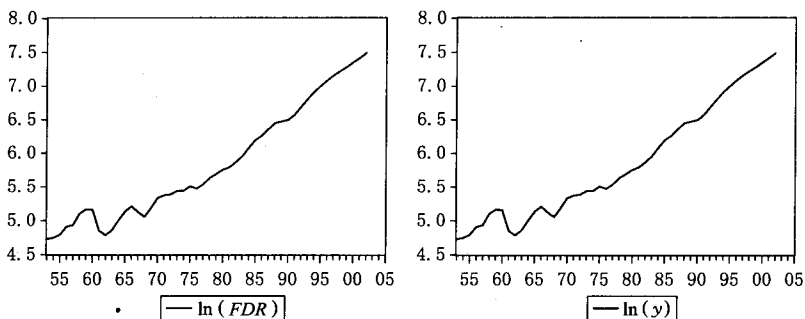
这些研究的贡献是，它们发展了早期的分权理论，尤其是，这些文献突破了公共品供给的局限，然后进一步把向地方的财政分权与地方政府的激励和地方的竞争联系起来，建立了解释经济转型的一个概念框架。在这个框架里，他们强调了向地方的财政分权促成地方竞争的条件，而且他们显然认为这是一个“趋好的竞争”（race to the top）。概括来说，分权竞争（1）促进了不可逆转的市场机制的发展（所谓的 market preserving）；（2）促进了乡镇企业（TVE）的发展；（3）促进了城市化和基础设施的建设；（4）导致了改革实验的发生和模仿；（5）促进了外商直接投资（FDI）的流入。

但在经验上，处理财政分权与经济增长的关系是复杂的工作。我们先来看下图。左边的图给出了用省级政府的财政支出占全国财政支出的比重来度量的分权。右边的图给出了GDP的实际增长率，两者都用对数进行了处理并经单位根检验，两者都是一阶单整时间序列数据。^①看上去，总体的趋势是，两者表现出某种正相关的关系。但是，我们下面要提到的那些细致的计量检验却告诉了我们

① 周文兴和章铮：《中国财政分权对经济增长的影响：一个假说及检验》，《制度经济学》2006年第11辑。

不同的“故事”。

中国的财政分权与经济增长(1955—2005年,对数值)



资料来源:周文兴和章铮:《中国财政分权对经济增长的影响:一个假说及检验》,《制度经济学》2006年第11辑。

在经济学文献里,Charles Tiebout 1956年的经典理论以及Wallace Oates 1972年在《财政联邦主义》(*Fiscal Federalism*)^①一书中提出的分权有利于增长的理论总是会受到挑战。比如,Bardhan教授曾经评论说,在Tiebout的理论里,要素(尤其是居民/选民)的完全自由流动和政府对选民负责是两个最重要的假设。^②而这两个假设对不发达的经济显得过于苛刻了,不太容易得到满足。对中国的经验而言,要素的流动性在改革开放之后的确在不断加快,但各地区的禀赋条件差异巨大依然难以支持要素流动的假设。另一方面,中国的政治体制和官员治理的特殊性又使得政府与地方民众的关系变得微妙和复杂了。看上去,中国的地方政府更多地对中央负责,但又因为受到中央执政理念和官员治理模式的约束而未必不向下负责。

对经验现象的观察和经验研究也是极为复杂的。技术上,影响经济增长的因素复杂难辨,而准确衡量分权程度的方法并不容易获

① Wallace Oates, 1972, "Fiscal Federalism", New York: Harcourt Brace Jovanovic.

② Pranab Bardhan, 2002, "Decentralization of Government and Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4):185—205.

得,也常常不可靠。增长与分权之间必然相互影响,要找到合适的工具变量来确认因果关系不容易做得到。Wallace Oates 在 1993 年的论文《财政分权与经济发展》中对这些问题做了细致的讨论和说明。所以,要弄清楚中国的财政分权是否正面影响了经济增长,绝不是一件简单的事情。

比如,1998 年张涛和邹恒甫在《公共经济学》(*Journal of Public Economics*)杂志上发表了《财政分权、公共开支与中国的经济增长》的文章,这几乎是英文世界里第一篇公开发表的用中国数据系统检验财政分权与增长关系的论文。^①他们使用 1978—1992 年的省级数据检验了财政分权与经济增长的关系,发现财政分权有利于经济增长的理论没有得到中国经验的证实。他们给出的解释是,财政分权之后中央政府对外部性较强的基础设施的公共投资减少了。

2000 年,林毅夫和刘志强发表的论文《中国的财政分权与经济增长》却证实中国的财政分权改善了经济效益,促进了经济增长。^②他们使用的是 1970—1993 年 28 个省市的面板数据。

这两项研究的被解释变量都是人均 GDP 的增长率而且都使用了巴罗-曼昆(Barro-Mankiw)式的增长经验方程来进行回归估计。对于经验研究而言,读者往往更感兴趣的是他们使用什么样的数据来源,如何形成数据,对财政分权的度量方式以及计量策略有什么不同。在这里,除了度量分权的方式不同,其他方面没有实质性的差别。张涛和邹恒甫用地方相对于中央的预算支出的比重这个传统的指标来度量财政分权的程度。^③这个方法常常因为是否要把转移支付计算进来等原因而受到批评。支出是否比收入能更恰当地衡量财政分权也是有争议的。不过,对于中国的具体情况而言,用

^① Tao Zhang and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, 67:221—240. 当然,即使在 1998 年之前,从理论上定性地讨论中国的财政分权与增长关系的文献并不少见。另外,张涛和邹恒甫的文章正式发表之前最初是 1996 年在世界银行内部刊印出来的。

^② Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, 2000, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Cultural Change*, 49(1):1—21. 中文版见林毅夫和刘志强:《中国的财政分权与经济增长》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000 年第 4 期。

^③ 他们选取的指标分别包括人均省级财政支出与中央财政支出的比率、人均省级预算支出与中央预算支出的比率以及人均省级预算外支出与中央预算外支出的比率。

支出比用收入衡量分权更适当。真正的问题在于他们度量分权的支出是预算内支出,而给定中国预算外资金膨胀的事实,他们肯定低估了向地方的分权程度。

在林毅夫和刘志强的研究中,他们认为财政分权应该从1985年开始。他们还进一步确认在1985—1987年间共有4种类型的中央与地方的财政分权安排,在1988—1993年间有5种安排。他们以省级政府提留的财政收入的增加额作为省级政府在本省预算收入中的“边际分成率”,用这一指标来衡量财政分权。假如某省可以从其财政收入中保留一个份额,度量的财政分权的程度就等于所提留的份额。他们发现,在1985—1987年间有14个省、在1988—1993年间有5个省都可以归入这一类。其余几种类型的财政安排根据定义都意味着100%的边际分成率。根据这个定义,接受财政补贴的省份当然也意味着100%的边际分成率。而在1985年以前,所有省份的财政分权程度都记为0。

林毅夫和刘志强用这种方法衡量的分权指标很容易把经济发展程度完全不同的省份以及前后不同的时期都处理成相同的分权程度。这是一个比较大的问题。因此,总体上,这些早期的研究都因为数据的约束和度量方面的差异而导致结果上存在较大的分歧。同时,以上两项研究都没有涵盖1994年实行分税制以后的经验数据。

2006年,张晏和龚六堂发表《分税制改革、财政分权与中国经济增长》一文,^①改进了对分权的度量方法,也获得了更完整的数据(包括28个省市在1986—2002年的数据),重新对中国的财政分权和经济增长的关系进行了检验。他们使用的估计方法与以上研究并没有不同,但是他们在度量分权程度时考虑了转移支付和预算外资金,构造了四类分权的定义。他们除了用预算内本级政府的财政收入(支出)占中央预算内财政收入(支出)这个传统的方式度量分权程度之外,还分别使用了不包括转移支付和包括预算外收支的另外

^① 张晏和龚六堂:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》2005年第5卷第1期。

两种定义。但是他们发现估计的结果是一致的。由于考虑到了1994年的分税制并涵盖了1994年之后的数据,他们的估计显示,中国的财政分权与经济增长存在明显的跨时差异,在1994—2002年间显著为正,而1986—1993年则为负。因此,他们认为分税制改善了财政分权对经济增长的影响。

但是他们对不同的地区所做的计量检验部分地提供了上述结论的原因。他们发现,14个人均GDP高于6000元的发达地区,财政分权对经济增长的影响显著为正,而对另外14个不发达地区而言,这一影响则不显著异于0。因此,在他们看来,财政分权对经济增长的影响同时也存在跨地区的效应。

毫无疑问,这类研究总是有益的。但是,因为经济增长与分权的关系复杂,彼此相互影响,经验研究中如何巧妙处理内生性的问题对于研究者总是一个严峻的考验。人们当然可以说,在没有找到更好的工具变量(IV)解决内生性问题之前都有理由对这些研究结果谨慎对待。但无论如何,财政分权对地方政府的支出行为影响是不能低估的。问题只是在于,财政分权在不同的地区可能以不同的方式影响了经济的增长。

要说明地方政府在财政分权之后的财政激励是否得到加强并不难做到。逻辑上说,如果分权导致地方政府的支出越来越受制于地方的财政收入,那么,一般而言,地方政府就有更大的激励致力于地方的投资与经济增长,税基扩大。所以,一个简单的处理技巧是拿地方的财政支出对财政收入做回归,看看相关系数有多大。这个方法曾出现在Ekaterina Zhuravskaya于2000年发表的对俄罗斯分权的研究论文中。^①她用俄罗斯35个城市的数据,考察城市自己收入的变化对自己支出的影响。结果发现,相关系数为-0.9。也就是说,地方政府自有收入增加1块钱,地方的分享收入下降9毛钱,地方的财政收入只能增加1毛钱。所以认为俄罗斯的财政分权无法

^① Ekaterina Zhuravskaya, 2000, "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style", *Journal of Public Economics*, 76, 337—68.

给地方提供足够的财政激励。地方政府也没有动力去发展地方的经济。后来 Hehui Jin 等在 2005 年的论文里用中国 1982—1992 年的省级面板数据,也做了回归,发现地方政府面临的财政激励非常显著。^①

2007 年 5 月,由我指导的博士研究生傅勇在其博士论文中也做了一个这样的财政激励的检验,他把数据扩展到了 1970—2004 年,而且考虑了转移支付和分税制。^②与 Zhuravskaya 的研究一样,他也控制了地方的人口规模,还加入了时间虚拟变量来控制宏观波动。结果是,1970—1979 年,支出对收入的系数为 0.16,说明两者基本没有关系。而 1980—1993 年,该系数变为 0.85—0.91。分税制后的 1994—2004 年,该系数为 0.95—1.08,取决于固定效应还是随机效应。Xiaobo Zhang 使用 1993 年和 2000 年 1 860 个县级的财政数据所做的类似回归也得到非常接近的结果。1993 年的系数是 0.815,2000 年的系数则是 1.144。^③

我们自然会去问一个问题,财政分权之后地方政府面临这样强的财政激励是促进了地方的经济增长还是会阻碍经济增长呢? Hehui Jin 等人的研究使用的是分税制改革之前的数据,他们发现地方的财政激励促进了经济增长。但是,陈抗、Arye L. Hillman 和顾清扬三人的论文则坚持,他们认为 1994 年分税制改革使中央加强了预算内财政收入的集权,从而改变了地方政府的行为,从“援助之手”(helping hands)回到了“攫取之手”(grabbing hands)。

在陈抗、Arye L. Hillman 和顾清扬给出的一个简单模型里,分成比例是中央决定的,中央的份额越大,地方越倾向于选择非预算收入来回应。当中央集权之后,地方的最好策略是选择非预算收入来增加自己的利益。但是他们认为,非预算收入的扩张代表了地方政府从“援助之手”到“攫取之手”的转变。他们的论文没有去证实分

^① Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry Weingast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89:1719—1742.

^② 他的博士论文的题目是《中国式分权、地方财政模式与公共物品供给:理论与实证研究》。

^③ Xiaobo Zhang, 2006, "Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality", mimeo.

税制后预算外收入的增长是否促进了经济增长,但是他们相信这一转变会使腐败加剧、投资减少,从而不利于经济增长。

这个推理有待经验的检验。但经验观察似乎是,对地方政府来说,预算外收入的增加很可能更促使地方政府致力于经济增长。比如说,1994年以来,地方基础设施的投资活动事实上反而加快了,投资环境更加显著地得到改善,外商直接投资(FDI)也是在1994年之后加快了落户中国的步伐。不过,问题是,分税制以后地方政府的财政行为的变化是促进还是妨碍了经济增长,答案依然取决于地区的初始条件。

以基础设施的投资为例。在我和我的学生们做的一个关于基础设施的研究中发现,^①在基础设施融资中,国家预算内资金已从1987年的32.6%迅速下降到20世纪90年代中期的10%左右;国内银行贷款的比例近年来也一直在23%—25%之间徘徊,自筹投资成为中国基础设施建设的中坚力量。这就意味着对基础设施建设的投入在20世纪90年代中转入以地方预算外投资为主的阶段。在1994年之前,基础设施项目中来自中央的比例一直在50%以上,而到1999年该比例仅为32.5%。这样一来,东西部地区之间在基础设施投资上的差距就变得明显了。在新疆、甘肃等经济欠发达省(区)市,中央项目的比例普遍高于全国水平,新疆的这一比例甚至在1998年达到了55.9%;而在海南等沿海经济发达地区,中央项目的比例不到15%,完全依赖于地方的自筹资金。因此,基础设施的投资在分布上向沿海地区偏斜就不足为怪了。

我指导的博士研究生傅勇在其博士论文中考察了分税制之后财政分权对地方财政支出结构的影响。他使用了1994—2004年中国29个省市的面板数据,分别估计了财政支出中基本建设支出和科教文卫支出的比重是如何受到分权和地方竞争影响的。他用人均省级财政支出占人均中央财政支出的比例来度量分权,用各地外商

^① 张军、高远、傅勇和张弘:《中国为什么拥有了良好的基础设施?——分权竞争、政府治理与基础设施的投资决定》,《经济研究》2007年第3期。

投资企业的实际负担税率去除均值作为竞争程度的度量。在控制住其他因素之后,他发现,在1994—2004年,财政分权对东部和西方的基本建设支出比重的影响显著为正,而对科教文卫支出的比重的影响显著为负,对中部的影响不显著。而把数据推广到1986—2004年再做回归,发现在1994年分税制之前,财政分权对基本建设支出比重的影响不显著,而对科教文卫支出的比重的影响显著为负。

这个发现帮助说明,分税制之后,地方政府的财政约束更明显了,似乎诱导了增长导向的财政支出结构。^①当然,我们在前面曾经讨论指出,由于地区的经济发展水平和禀赋条件不同,分税制对投资和增长的影响就会不同,而这又会进一步帮助拉大地区间的差距。Xiaobo Zhang用1860个县的财政数据计算发现,县级政府财政支出中生产性支出比重的“基尼系数”从1993年的33.04增加到了2000年的41.61,增加了26%。他还回归发现,农业比重大的地方,经济增长慢。^②这背后的逻辑可能是,一个地方如果工业基础雄厚,它的财政税收就比较容易征收,地方政府就有财力致力于改善投资环境和推动经济增长,而一个农业比重大的地方,当地的企业必然承担更大的税负,这会恶化投资环境,不利于经济增长。地方的不平衡发展就会愈演愈烈。

在这些问题上,当然还需要更多的经验研究。历史上长期以来的演变导致中国各地区在初始禀赋上的差别惊人,很难把中国经济想象成一个单一的经济。所以,在经验研究上把地区分开的做法是更有意义的。对一地方进行案例的跟踪和实验研究对于澄清一些复杂的经验现象有时候也非常有用。

当然,在理论上,这个分权的分析范式也面临一些挑战。第一,这个理论的核心是,向地方的分权产生了地方之间的竞争,而竞争维护了市场,竞争推动了经济增长。一个自然的问题当然是,这个

^① 张恒龙与陈亮的研究也得到了类似的结论。见张恒龙和陈亮:《财政竞争对地方公共支出结构的影响》,《经济社会体制比较》2006年第6期。

^② Xiaobo Zhang, 2006, "Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality", mimeo.

“趋好的竞争”是必然的吗？我们也许需要问的是，这个“趋好的竞争”发生的条件是什么？在什么情况下向地方的分权可能产生“趋坏的竞争”呢？

问题似乎是，这个“趋好的竞争”和“趋坏的竞争”在中国似乎同时出现了，尤其是在经济转型和经济增长的后期阶段。在经验现象上，这些年来人们用来描述中国经济转型和增长过程中的那些可以称之为“趋害的竞争”的现象许许多多。比如，市场的分割、地方保护主义、重复建设、过度投资和过度竞争、宏观调控的失灵、司法的不公、地区差距的扩大、对环境的破坏、“裙带资本主义”以及忽视基础教育、卫生保健支出等。这些问题最终又要回到政府的性质和目标问题上才能回答。财政分权并不解释政府的目标。我们在中国观察到的现象似乎意味着在财政分权体制下，地方政府的目标已经演化成了“单任务”（single task）性质的了。但这是向下分权的必然结果吗？显然，分权还不能很好地解释这个问题。

第二，就地方政府推动经济增长的激励来说，从20世纪80年代以来财政体制与中央和地方的行政分权一直在变化之中，为什么地方官员推动经济增长的激励没有什么改变呢？这个问题是周黎安教授在最近的研究中提出来的。^①他认为，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。由于中国不是真正意义上的联邦制国家，按目前的体制，中央和地方的分权只能属于行政管理性质的向下授权，下放的权利随时可以收回。事实上，自分权改革以来，中央和地方的管理权限的划分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？另外，目前中国治理地方官员的激励模式在深层次上与市场经济的培育和发展有着内在的矛盾。换句话说，这种激励模式与一个良好的市场经济所需的政府“多任务”（multi-task）的职能之间存在严重冲突，使得行政与财政分权可能无法确保市场维护的合理激励。周黎

^① 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

安的一篇文章试图说明,中国过去近三十年来所创造的巨大经济奇迹和当前所面临的重大挑战均与中国治理地方官员的独特方式——基于经济增长的政治晋升锦标赛——有着深刻的联系。

我在复旦大学的年轻同事们王永钦等于2006年完成了一篇文献综述,叫做《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》。^①在这篇文章中他们给出了四个理由来说明为什么中国地方政府的激励模式与市场经济所需要的政府职能是不可能协调起来的。他们认为政治组织中的激励与经济组织中的激励相比有很大的不同。第一,政治组织中委托人的偏好往往是异质的,而企业组织中股东的偏好基本上是一致的,即利润最大化。在政治组织中,每个利益集团都有它自己的偏好和利益,因而,无论对于任务本身,还是对于委托人,都很难界定一个指标对绩效进行衡量。

第二,与委托人偏好的异质性有关的是,政治组织一般是多任务的,这也与主要追求利润最大化的企业不同。除了效率和经济增长之外,政治组织还需要追求社会公正、收入平等、环境保护、公共服务质量等等目标。所以,从理论上来说,由于政治组织的这种多任务性,在政治组织中很难通过基于单一维度(任务)的类似企业中计件工资式的强激励来追求各种目标,而且基于增长目标的考核很容易损害其他的社会目标。

第三,与企业绩效易于找到同类企业作参照不同,政治组织的绩效难以找到一个可以参照的标准。中国的地方政府之间虽然可以进行一些比较,但地方之间的巨大差异也使得地方政府间的相互参照非常有限。换言之,政治组织是一个垄断组织,因而很难找出一个具有充分信息量的指标对其进行比较。

第四,政治组织与经济组织不同,它在激励机制的设计方面更多地会采用相对绩效评估,而非绝对绩效评估。在中国,所演变出来的一个机制是将相对的GDP增长率作为评估的唯一信息。但相

^① 王永钦、张晏、章元、陈钊和陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期。

对绩效的评估会造成代理人之间相互拆台的恶性竞争。其中,最典型的就是形形色色的地方保护主义,地方保护主义造成的地区分割和“诸侯经济”会阻碍中国国内市场整合的过程。在资源配置方面的深远影响是,这种市场分割会限制产品、服务(甚至还有思想)的市场范围,市场范围的限制又会进一步制约分工和专业化水平,从而不利于长远的技术进步和制度变迁,这最终会损害到中国长期的经济发展和国际竞争力。

以上这些问题的提出给了我们一个有益的提醒。我们要对地方政府的激励来源做更深入的分析才能准确地把握分权与竞争的关系。对地方官员激励的观察和分析肯定需要联系中国的政治制度和官员治理的重要特征才有望获得突破。事实上,正如周黎安2004年的一篇文章所指出的那样,^①从激励结构来说,我国地方官员具有双重特征:他们一方面是“经济参与者”,即像任何经济主体一样关注经济利益,20世纪80年代以来的行政性分权和财政包干强化了地方政府的经济动机;但另一方面,这些地方官员同时也是“政治参与者”,他们关注政治晋升和政治收益,各地的官员不仅在经济上为财税和利润而竞争,同时也在“官场”上为晋升而竞争。20世纪80年代初期实施的领导干部选拔和晋升标准的重大改革使地方官员的晋升与地方经济发展绩效挂钩。过去大量的研究仅仅从市场和经济竞争的逻辑出发,强调行政性分权和地方官员的财政激励对区域间经济互动和发展的影响。这种研究角度的一个缺陷是只注重我国地方官员的第一种特征,而忽略了地方官员的第二种特征及其影响。在中国当前的行政体制下,地方官员作为政治参与人的晋升激励在很多场合比他们作为经济参与人的财税激励更为重要。

毫无疑问,中国的党政系统是如何运作的、党的中央如何治理其党政官员是一个非常复杂的现象。这些在中国被称为“干部人事制度”。一般来说,政治学家对它的了解多于经济学家。不过,这些

^① 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。