

2015年主题出版重点出版物

登顶比赛

CCES当代中国经济研究系列

理解中国经济发展的机制

RACE TO THE TOP
UNDERSTANDING THE INSTITUTIONAL
MECHANISM OF ECONOMIC DEVELOPMENT
IN CHINA

张军 范子英 方红生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

本书为教育部创新团队发
CCES当代中国经济研究系列

登顶比赛

理解中国经济发展的机制

RACE TO THE TOP
UNDERSTANDING THE INSTITUTIONAL
MECHANISM OF ECONOMIC DEVELOPMENT
IN CHINA

张军 范子英 方红生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

登顶比赛：理解中国经济发展的机制/张军，范子英，方红生著. —北京：北京大学出版社，2016. 1

(CCES 当代中国经济研究系列)

ISBN 978—7—301—26469—0

I. ①登… II. ①张…②范…③方… III. ①中国经济—经济发展—研究
IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 259740 号

书 名	登顶比赛：理解中国经济发展的机制 Dengding Bisai: Lijie Zhongguo Jingji Fazhan de Jizhi
著作责任者	张 军 范子英 方红生 著
策划编辑	徐 冰
责任编辑	李笑男
标准书号	ISBN 978—7—301—26469—0
出版发行	北京大学出版社
地 址	北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址	http://www.pup.cn
电子信箱	em@pup.cn QQ:552063295
新浪微博	@北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
电 话	邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
印 刷 者	北京大学印刷厂
经 销 者	新华书店
	730 毫米×1020 毫米 16 开本 32.25 印张 355 千字
	2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
印 数	0001—4000 册
定 价	82.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010—62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010—62756370

序

中国自 1978 年改革开放以来,逐步由计划经济向市场经济进行转轨,在同时代的社会主义阵营国家中,中国的经济转型成就是令人瞩目的。一方面,中国改革开放三十多年来经济增长迅速,保持了年均 10% 左右的增长速度;另一方面,中国的制度建设和经济结构调整也取得了不俗的成绩。到目前为止,中国已经建立了较为完善的市场经济制度,市场替代了计划在经济发展中的基础性配置作用,中国的经济结构也成功跨越到工业化时代,并朝后工业化时代迈进。在经济转型的影响下,经济学界也展开了诸多的学术研究,旨在剖析“中国模式”背后的核心要素。早期的研究大多从既有的经济学理论入

手，认为中国之所以改革成功，是因为“把价格搞对”了，中国的制度建设是其经济增长的源泉，例如中国在资本市场、劳动力市场、土地市场和产品市场进行了一系列的改革，这些改革参照了成熟经济体的经验，看上去只是把西方的制度移植到中国而已。

但是这些研究都忽视了一个重要的特征，那就是中国的地方政府在经济发展中扮演了不同寻常的角色。在改革初期，对于“休克疗法”和“渐进式改革”是有争议的，决策层并没有一个清晰的改革蓝图，什么领域优先改革、如何改革都是难以决定的。于是，中央开始鼓励地方先行先试，通过“试错法”来发现改革的领域和模式，最后中央再总结改革经验，并在全国进行推广，这就是“摸着石头过河”的改革路径。此外，中国地域广袤，不同地区之间存在显著的差异，中央和地方政府之间存在严重的信息不对称，“一刀切”的改革模式也显然不适用于一个大国，因地制宜的改革方案才是可取的。但是，如果中央政府亲自操刀进行因地制宜的改革，又会面临地方的讨价还价，因此把权力下放给地方也是唯一的选择了。

实际上，地方政府间的这种改革是诸多改革的源头，而政府间的改革又来自于20世纪80年代初的“承包制”。在农业领域推广的家庭联产承包责任制取得了卓越的成就，解决了困扰中国三十余年的温饱问题，并释放了大量的劳动力资源。随后，决策层尝试将这种承包经验应用到其他领域。其中，国有企业的承包制以失败告终，这也是学术界常常涉及的话题，但是经济学理论界却忽略了承包制在政府间改革中的作用。在改革开放初期，中央鼓励一些地方先行先试，但地方政府在具体的政策上却束手束脚，规模稍大的投资项目需要得到上级政府和主管部

门的批准,同时对一些投资领域和投资形式仍然存在禁忌,于是为地方政府“松绑”成为改革的先遣队。在地方政府获得投资支出决策权之后,为了避免地方“大手大脚”透支中央财政,财政收入权也同时被赋予了地方政府。

20 世纪 80 年代的这种政府间财政体制改革被通俗地称为“大包干”“分灶吃饭”,虽然具体的制度细则在各地有所差异,但“大包干”开启了中国地方政府“为增长而竞争”的先河,并由此奠定了中国改革开放三十余年来的经济高速增长的制度基础。地方竞争在一个大国内部确实能够发挥各地的优势,但仅此一项并不充分构成经济增长的全部,地方竞争还可能滑向另一个极端,那就是地方政府与地方精英勾结,地方政府不仅未能成为帮助企业发展的“援助之手”,甚至可能演变为“攫取之手”。这一现象在诸多东欧转轨国家中出现过,地方政府发展为一个利益集团,争相从本地企业中攫取更多的资源。从这个角度来说,中国的转轨成功反而是一个特例,这得益于中国的政治体制和中央—地方关系。中国自上而下的官员任免制度能够对表现不力的官员进行惩罚,同时对表现优异的官员在政治上进行奖励,这种“胡萝卜加大棒”避免了地方政府成为“攫取之手”,并形成了西方人所谓的“登顶比赛”(race to the top)。实际上,很多年之前英国 BBC 推出的一部对比中国和印度经济发展的纪录片,就用了“Race to the Top”的片名,而那个片子中也包括了 BBC 的著名记者在上海对我就中国经济增长机制的采访。

我负责的研究团队在十几年前就着手考察在中国经济增长中中央—地方关系的演变和地方竞争的积极作用,并持续跟踪研究至今。这些研究成果涵盖了地方经济的很多维度,从财政、税收、政府行为到转移支付

等。在现有的研究文献里，虽然国内外关于这一主题的研究颇多，但是覆盖广泛的系统性研究非常缺乏。本书尝试呈现一个关于中国经济发展的中央—地方关系的基本架构，这个框架里最重要的是由政策和财政体制不断改革生成的激励机制。在整理书稿的过程中，我们发现在这一领域里，学者们的研究兴趣也随着时间在不断演变。最早的一批研究集中于探讨地方竞争是否带来了经济增长，之后转向地方竞争的作用机制分析，最近则在地方竞争给整体经济所带来的结构性影响方面有诸多突破。

中国自 20 世纪 80 年代以来的地方竞争并非一成不变，这是《理解中国经济快速发展的机制：朱镕基也许是对的》一文主要讨论的问题。80 年代的分权改革虽然释放了地方的积极性，但是这种地方竞争也是无序和杂乱的。中国政府间治理的模式除了鼓励“块块”之间相互竞争外，还要求“条条”之间能够上传下达，“条块”之间要能够良好互动。但是在整个 80 年代，“条条”几乎是完全失效的，中央将大多数的权力下放到地方政府，中央财政甚至不得不依赖于从地方进行分成，于是中央政策也无法对地方行为产生约束，地方投资一哄而上，造成了投资的混乱和财政的无序。1994 年由朱镕基主政的分税制改革无疑逆转了格局，将中央—地方间的财政结构由“弱中央、强地方”逆转为“强中央、弱地方”，中央财政收入占全国财政的比重一跃上升至 55%。不仅如此，由于分税制改革将企业税收大量上划至中央财政，例如 75% 的增值税，地方发展企业远不如之前有利可图，于是催生了“土地财政”，土地批租制度成为 20 世纪 90 年代以来影响最大的地方创新。

如果要盘点地方竞争的积极影响，基础设施无疑是最主要的观察平

台。在《中国为什么具有良好的基础设施》一文中，我们分析了中国的地方竞争如何促进了基础设施的发展。中国在许多维度上的发展跟不上增长。例如，在教育、医疗、社保等方面，中国的现状与其经济发展水平不相称。但与此相反的是，中国的基础设施远远超过同等水平的国家，这可以从现阶段中国四通八达的高速公路，以及最近几年令世界瞩目的高速铁路看出来，此外在港口、机场和城市建设方面，中国表现都异常优秀。我们在这篇文章中发现，地方政府之间在“招商引资”上的竞争和政府治理的转型是解释中国基础设施投资决定的重要因素，这意味着分权、开放、政府体制的改革与政府职业化水平的提高对政府致力于建设和改善基础设施是至关重要的。

自上而下的官员选拔机制虽然对那些有晋升希望的官员有效，能够防止他们被利益集团俘获，同时鼓励他们在一定的范围内最大限度发挥自身才能，但是这种机制并不能遏制其他官员的自利动机。由于上级政府的空缺职位是有限的，特别是相对于下级官员的数量而言，因此中央需要制定一套官员异地交流制度来防止官员被俘获，这便是《官员任期、异地交流与经济增长》的主要内容。我们在这篇文章中发现，官员任期与经济增长的关系呈现出倒“U”形特征，这说明在中国，官员的任期时间长短会显著影响其施政行为和策略。如果官员在某一职位任职时间过长或者面临年龄限制而即将终结任期，就会改变目标函数和决策方式，弱化激励水平，限制或缩短任期在一定程度上有助于扭转这个目标变化的问题。但如果官员预期的任职时间仅是短暂的或者过渡性的，那么他（她）也会短视，不做长期规划。因此，对于中央政府来说，制定一个合适的任期上限是非常有必要的，并且理论上存在一个最优任期年

限的。

地方政府竞争主要表现在两个维度：一是在财政支出方面竞争，例如争相将政府支出投入到基础设施建设，相应减少其他领域的投入；二是在税收政策方面竞争，即税收竞争。《税收竞争、税收执法与企业避税》就分析了地方政府间的税收竞争对企业的影响。地方政府为了招商引资，最大化财政收入和本地 GDP 规模，会在具体的税收政策方面给予企业优惠，而企业在一系列潜在的地方之间进行选择，这会导致地方竞争演变为“逐底比赛”(race to the bottom)，最后的实际均衡税率远低于初始税率。但地方税收竞争会面临法律上的障碍，这是因为中国的税法权限集中于中央政府，地方不具备调整法定税率和税收优惠的权力，不过幸好地税局还掌握在地方政府手中。我们的研究发现，对于两个完全相同的企业，在地税系统的企业的所得税实际税率比国税系统的企业低 25%。因此，在中国地方之间的税收竞争在宏观上表现为税源损失，在微观上表现为企业税率下降，税收竞争确实会降低企业的实际税负，这便是其中一只“援助之手”。

税收竞争不仅表现在一国内部，还在国家之间出现。国家之间的税收竞争的主要形式是出口退税政策，这是《出口退税政策与中国加工贸易的发展》一文的研究主题。中国的外贸出口对实体经济的拉动作用明显，而发展最为迅速的是加工贸易，很多的加工贸易是“两头在外”，即原材料和产品市场都在国外，中国只是负责装配加工等，早年的“三来一补”贸易就是典型的加工贸易。我们在这篇文章中发现，中国特色的出口退税制度是加工贸易得以迅速发展的原因，具体来说，中国政府针对加工贸易实施“不征不退”的政策，即在进口环节不再征收进口增值税，

同时在出口环节免于退还增值税。“不征不退”政策保证了加工贸易免受宏观政策的干扰,我国频繁调整出口退税税率显著影响到一般贸易的出口,却对加工贸易没有影响。

地方竞争会带来地方政府的投资冲动,固定资产投资具有见效快、周期短、易操作的优点,地方官员能够在其一个任期内将本地的 GDP 提升一个台阶,因此在“GDP 竞赛”的背景下,如何遏制地方的投资冲动是中央政府需要解决的难题。《中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为》一文即分析了地方政府竞争导致的财政扩张行为。1994 年,中央政府为了约束地方的投资行为,专门制定了《预算法》,规定地方政府当年的财政收支要盈亏平衡,不得单列赤字,这意味着中国的地方政府不能向银行借款,也不能单独发债。但即使是这样,我们的研究依然发现在繁荣期,中国地方政府执行的是顺周期性财政政策,但是在衰退期,中国地方政府执行的是非常积极的反周期性财政政策。这意味着地方投资是超过了理论水平的。中国式分权治理模式是一把“双刃剑”,即对于治理经济衰退非常有效,但一旦经济处于繁荣时期,地方政府将不可避免地成为经济不稳定的加速器。

分税制改革之后,中央政府从全国的财政收入中占据了更大的比重,如果地方的政策目标是财政收入最大化,分税制政策就可能导致地方“破罐子破摔”,从而造成税源的大量流失。但实际上,中国的财政收入不仅没有出现滑坡,1998—2008 年甚至出现年均超过 20% 的增速,由于这一段时间的税收收入增速远超过同期的 GDP 增速,因此也被称为“税收收入超 GDP 增长之谜”。《攫取之手、援助之手与中国税收超 GDP 增长》一文首次构造了一个以攫取之手和援助之手为双内核的理论框架

来研究这个谜题。我们有三点重要发现：第一，尽管两只手有时会相互抑制，但是两只手治理模式对于中国税收持续超 GDP 增长现象的确具有正向推动作用，而且其解释力至少为 52%。第二，尽管在提高税收净流出地区的税收占 GDP 比重方面，主要渠道是税收征管效率而非高税行业的发展，但是两只手治理模式的确调动起了地方政府大力发展高税行业的积极性。第三，与税收净流出地区不同，在提高税收净流入地区的税收占 GDP 比重方面，两只手治理模式是将高税行业的发展作为其主要渠道的。

十多年前，陈抗等（2002）发表了一项至今仍被广泛接受的研究成果，即财政集权将激励地方政府伸出攫取之手而不是援助之手。《财政（再）集权的激励效应再评估：攫取之手还是援助之手？》一文对此表示了质疑，并重新评估了财政集权的激励效应。我们发现财政集权将激励净流出地区的地方政府伸出援助之手，而在净流入地区，虽然中央政府的转移支付对财政集权的这一效应有所抑制，但总体上还不足以改变其援助之手的性质。这一发现支持了新财政集权理论而证伪了陈抗等至今仍被广泛接受的一个攫取之手的观点。

过度的分权会导致无序的地方竞争，反而不利于经济增长，《财政分权与中国经济增长的效率》一文即估计了“分权的底线”。理论上，分权会导致如下三方面的不足：城乡差距、地区分割和公共事业投入低。首先，工业和服务业都集中于城市，而农村的农业回报远低于工业和服务业，于是地方政府倾向于将财政资源投入到城市，恶化了原有的城乡差距，如今的城乡差距不仅体现在居民的收入上，还体现在城乡的基础设施和基本服务上；其次，地方竞争势必导致“以邻为壑”，因此区域性的市

场被各地割据；最后，与资本相关的基础设施得到长足发展，基本公共服务则非常落后，如果考虑到地方官员的任期限制，这种支出偏向就更加严重。我们的研究发现，仅仅依赖于提高经济产出并不能有效缓解分权的负面效应，更为重要的是对不利作用进行纠偏。

要依赖于地方政府自身对其行为进行纠偏是行不通的，一个可行的方法是由上级政府来操作，《财政转移支付的市场整合效应》一文则研究了中央政府如何利用“胡萝卜”来诱导地方政府改变行为。关于市场分割的一个解释是地方政府为了财政收入最大化，地区之间倾向于将本地市场保护起来以留给本地产品使用。同样，这种地方保护还体现在要素市场上，早年各地开展的“煤炭战”“棉花战”即是将生产资源留给本地，这些扭曲行为的背后是地方的利益最大化。由于地方保护根源于地方竞争，只要地方竞争的模式没有发生改变，地方保护就不会自行消失。理论上可行的办法是由中央政府基于地方行为进行奖惩，如果地方放弃市场分割，中央则给予更多的财力支持，这样地方政府就会在放弃市场分割的损失和收益之间权衡，只要财力支持超过一定的额度，地方政府就会选择区域分工和合作。

财政转移支付虽然能在一定程度上使得地方政府放弃地方割据，但恰恰是转移支付目标的多元化，导致转移支付难以促进地方的增长。在《财政转移支付的增长效应》一文中，我们估计了转移支付对增长的效应，发现转移支付在短期内能够增加投资，因此能带来短期的增长，但是从长期来看，由于地方政府逐渐依赖于转移支付，财政资源净流入的增长反而下降了。这种负向的增长效应与转移支付的结构效应紧密相关，在《粘纸效应：财政转移支付与政府规模》一文中，我们发现转移支付

会显著增加地方政府的规模，使得地方财政逐步沦为“吃饭财政”；而《财政转移支付与腐败》一文则发现转移支付还带来了严重的官员腐败，这是因为转移支付被地方政府大量挪用于基础设施建设，而基础设施建设又是腐败高发领域。

由于转移支付更像是“意外之财”，地方政府都会想方设法“跑部钱进”，政治因素在转移支付的分配中起到重要作用。《财政转移支付分配中的政治经济学》即研究了地方与中央的政治管理如何影响到地方获得的转移支付，中国现阶段的财政转移支付制度目标多重，特别是为了维系“条条”之间的贯通，财政转移支付过度模糊化，将操作的权限赋予各部委，由部委来决定其领域的财政资源如何在地区间进行分配，这虽然有利于部委政策在地方的落实，但无形之中也增加了人为因素的干扰，特别是放大了作为“一把手”的部长的权限。我们的研究发现，如果有一位部长来自于某地级市，其获得的财政转移支付会相应增加 27%，如果是一个重要部委，这种效应会使得转移支付翻番。地方竞争不仅表现在招商引资和 GDP 竞赛上，还表现在争夺中央财政资源上。

综上所述，这 14 篇论文分别从地方竞争、财政分权、分税制改革、支出偏向、转移支付等维度展开，基本涵盖了有关中国的中央—地方的财政关系和中国地方政府竞争行为的主要领域。我们相信本书是对中国式财政联邦主义和地方竞争理论的一个贡献，希望能够促进未来研究的再深入。

值得一提的是，本书的合著者方红生和范子英博士都曾在我的指导下完成博士论文并在复旦大学获得经济学博士学位，之后分别在浙江大学经济学院和上海财经大学公共经济与管理学院执教。如今他们各自

在自己的研究领域已经取得了丰硕的成果,赢得了学术界的赞誉,成为中国新生代青年经济学家当中的佼佼者。作为导师,对此我感到自豪。收入本书的这些研究论文大多数是他们各自在攻读博士学位期间与我合作完成的,而这些研究的内容在选题过程中也精心设计,彼此互补,因而当我发现我们之间的这些研究几乎可以生成一本主题鲜明的著作的时候,我并不感到意外。于是我决定由我们师徒三人编辑出版这本书,算是对我们师徒过去合作研究的最好纪念。

张军

2015年7月28日于上海

目 录

1	理解中国经济快速发展的机制：朱镕基也许是对的	1
2	中国为什么具有良好的基础设施	42
3	官员任期、异地交流与经济增长	131
4	税收竞争、税收执法与企业避税	176
5	出口退税政策与中国加工贸易的发展	205
6	中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向 的财政行为	235
7	攫取之手、援助之手与中国税收超 GDP 增长	263
8	财政（再）集权的激励效应再评估：攫取之手 还是援助之手	296
9	财政分权与中国经济增长的效率	328
10	财政转移支付的市场整合效应	360
11	财政转移支付的增长效应	388
12	粘纸效应：财政转移支付与政府规模	422
13	财政转移支付与腐败	444
14	财政转移支付分配中的政治经济学	472

理解中国经济快速发展的机制：朱镕基也许是对的^①

一、引言

应 David Greenaway 主编的邀请,我感到非常荣幸能够在 *The World Economy Annual China Lecture* 上跟大家分享我对中国经济转型和发展模式的一些认识。正是这个邀请让我在过去几个月里不得不去认真整理一下我这些年来所做的有关中国经济增长与发展方面的研究片段。事实上,在 2008 年,时值中国经济改革和开放 30 周年之际,我曾受邀在诺丁汉大学、斯德哥尔摩经济学院和大阪工业大学等地就如何诠释中国的经济发展做过几次演讲。在那些演讲的基础上,今天我才能够更系统地给各位展现一个框架,而且我认为这个框架有助于更好地诠释中国经济快速发展的机制,从而帮助人们理解中国经济在过去 20 年来的发展经验。

就在前不久,也就是 2011 年 7 月 26 日,纽约大学的 Nouriel Roubini 教授在上海交通大学高级金融研究院做了一个演讲。他在演讲中提到,中国经济过去的高速增长是靠出口和巨大的固定资产投资支撑的,而且他说高储蓄

^① 发表于《比较》2012 年第 6 期。

和低消费是一个不可持续增长模式。这也是当下非常流行的看法。但我想指出的是,这一说法并不像它看上去的那么正确。例如,尽管中国的出口值相对于 GDP 超过了 30%,但平均而言,净出口(net exports)占 GDP 的份额过去 10 年平均仅有 3.3%,这几年更是在 2% 以下。更有意思的是,Roubini 教授把经济增长的源泉归结于需求的构成,显然这不是经济学家应该有的理解长期经济增长的方法。需求因素,特别是消费需求,并不能作为解释长期经济增长的源泉,相反,它最好被理解为经济增长的结果。因此,站在需求方,断言中国经济过去的高速增长依靠了过度出口和过度投资,忽略了消费,是无益于揭示 20 年来中国经济发展的逻辑与机制的。这种似是而非的言论之所以大行其道,大概皆可归因于当下源于美国和欧洲的全球金融危机。由于过于强调消费需求对经济发展的重要性,储蓄再一次被诅咒而不再被视为美德。尽管这种分析短期经济波动和商业周期的逻辑并不能用于对长期经济增长的解释和预测,然而,令人匪夷所思的是,那些著名的经济学家为什么今天也随波逐流?

那么,要阐释经济发展的机制,我们应该从哪开始呢? 什么才是经济发展的核心问题呢? 还是让我们听一下 Arthur Lewis 在 1954 年是怎么说的吧。他在著名的论文“Economic Development with Unlimited Supply of Labor”中写道:“在经济发展的理论中,核心的问题是要弄清楚一个经济体从前的储蓄和投资仅占其国民收入的 4%—5%,甚至更少,是如何能将其自愿储蓄提高到占其国民收入的 12% 或 15%,甚至更高的。之所以这是核心问题,是因为经济发展的核心事实是资本(包括资本中包含的知识和技能)的快速积累。”(Lewis, 1954, p. 416) (The central problem in the theory of economic development is to understand the process by which a community which was previously saving and investing 4 or 5 per cent of its national income or