

张军◎主编

市场、政府治理 与中国的经济转型

Unfinished
Reforms
in the Chinese Economy

格致出版社  上海人民出版社

张军◎主编

市场、政府治理 与中国的经济转型

Unfinished
Reforms
in the Chinese Economy

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场、政府治理与中国的经济转型 / 张军主编. —
上海: 格致出版社; 上海人民出版社, 2013
ISBN 978-7-5432-2324-0

I. ①市… II. ①张… III. ①行政干预-关系-转型
经济-中国-文集 IV. ①F123-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 267463 号

责任编辑 李 娜
美术编辑 路 静

市场、政府治理与中国的经济转型

张 军 主编

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23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 上海图宇印刷有限公司
开 本 635×965 毫米 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 285,000
版 次 2014 年 1 月第 1 版
印 次 2014 年 1 月第 1 次

ISBN 978-7-5432-2324-0/F·694

定 价 48.00 元

目 录

0	导言 市场、经济转型与国家能力：中国的经验 / 张 军	001
1	政府与市场之间：中国特色的经济转型与增长 / 张 军	023
2	经济转型中的政企关系与民营企业发展 / 徐 伟 孙永智 陈 钊	057
3	产业升级、技术创新与创新政策——建设创新型国家 进程中的政府与市场 / 寇宗来	073
4	经济转型中的地方公共投资和经济增长 / 吴建峰 戴元骏	108
5	区域视角的中国城市化道路：市场推动与国家 治理 / 周伟林 王 洋 郝前进	125
6	地方财政分权与县级财政支出的模式——中国浙江省的 经验证据 / 章 奇 钱 滔	145

目 录

7	发展中国家的城市化与农村土地制度选择:私有化是必需的吗? / 王永钦 谈有文	172
8	义务教育应该如何分权? / 张 晏 李英蕾 夏纪军	218
9	中国医疗市场中的市场机制与政府作为 / 李 婷	240
10	生态税制改革及其对未来十年中国工业经济增长的影响 / 陈诗一	263
11	中国转型期犯罪率的上升及治理对策研究 / 章 元	286

0 导言 市场、经济转型与国家能力:中国的经验^{*}

张 军

0.1 引 论

30 年来,中国经历了经济增长、转型和制度变迁的精彩过程。这个过程包含了太多引人入胜的故事、试验、决策、辩论和学术上的研究,不胜枚举。它是经济变迁的过程,也是政治过程,还是一场大规模的社会试验和思想革命。经济学家在这个过程中的参与、感受和经历显得格外不同。与其他社会科学家不一样,自从 1978 年安徽小岗村实行土地联产承包制和 1979 年 4 月政治经济学的“无锡会议”以来,两代经济学家 30 年来积极传播思想、参与政策讨论、走进真实世界、推进经济研究。他们坚持不断地在各自的领域出谋划策、大声疾呼、撰写报告、发表评论。他们自己内部也因意见分歧而争执不休,甚至相互指责。但是他们一直在跟随经济改革和发展的脉搏而进步。虽然经济学家在思想上经历着禁锢与解放之间的痛苦挣扎,但开放和市场化带来的经济

^{*} 《21 世纪经济报道》2008 年 9 月 9—10 日以“中国的经济转型:30 年的经验贡献了什么”为题分两次发表过该文,发表时有删节。

发展和结构变迁总是不断打破我们原有的神话和教条,推动思想和学术的创新。

在2007年夏天,我决定以我个人的视角动手写一部反映这个30年的书,就叫《改革记述》。为了开始这个系列的记述,我把目光首先放在了中国经济改革的头几年,特别是1982—1987年这段时间,思想和学术领域的确异常活跃。老中青年学者不仅积极参与中国经济改革的研究,而且与政府保持了相当紧密的关系并得到政府的积极推动与支持,形成双方互动的最难忘的一段时间。

在那个时间段里,1984年的“莫干山会议”和1985年的“巴山轮会议”最让我感兴趣。前一个会议上,中国的经济学家,尤其是新生代经济学人,为价格改革这个如中枢神经般关键的问题寻找可行方案;而在后一个国际会议上,如何理解和处理转型初期出现的宏观经济失衡与通货膨胀,成为中国经济学家需要向国外经济学家当面求教的大难题。中国的经济改革就像一个活生生的经济学课堂。的确,中国经济改革的过程也是一个大家、包括我们的政府官员在内都在学习现代经济和经济学的过程。这个改革过程里面当然会有来自经济学的智慧,但更重要的是,它让我们自己的经济学家(无论是老一代还是青年一代)从传统的书斋和经典作家的全集中走了出来,开始直面真实的中国经济现实。在这种情况下,再去争论经济学家对中国经济改革的贡献有多大,就变得没有意义了。

我选择从“莫干山会议”开始这个系列的记述,还有另外一个考虑。我要在记述改革的历程中更多地讲述经济学家自己的故事,因此,我从经济学家以一个集体的形象走上历史舞台的重要事件开始当然是最恰当的。在“莫干山会议”上,上百位“中青年经济理论学者”作为整体开始形成,走上了摆脱注释经典的经济研究道路,成为活跃在中国经济改革理论和政策研究领域的重要力量。我在记述这个会议的文字里是这样写的:“往事回头,中国经济改革和开放以来,几乎没有一个学术性的经济讨论会,会像1984年的莫干山会议和1985年的巴山轮会议那样,让经济学界那么记忆深刻,让与会者至今那么津津乐道。而且我认为,如果说莫干山会议推动了中国经济体制改革的进程,那么巴山轮会议,

则启蒙了中国的宏观经济管理。当然，两个会议都无一例外地改变了一群年轻人的命运。”

2007年夏天，我去美国波士顿见了我的合作者，在Brandeis大学执教的Gary Jefferson(中文名字是谢千里)教授。一见面我就立刻告诉他，我自己在写一本叫《改革记述》的书。我向他提到了几章已经完成的内容。他很感兴趣。而他应《比较经济研究》(*Comparative Economic Studies*)杂志主编的邀请正在为该刊物出版50年撰写周年纪念论文，他也选择了中国经济改革30年这个主题。但与我的书不同，他想总结的不是中国经济的改革和发展本身，而是中国的经济崛起对现代经济学的贡献是什么。于是，在谢千里教授的家里，我们进行了长时间的讨论。我们最后有一个基本的共识，就是中国的经验首先验证了很多成熟的经济学理论，但同时也向很多被广为接受的理论提出了疑问。最重要的是，中国经验为我们更深入地理解制度与经济发展的复杂关系提供了最佳的观察机会。

终于，谢千里教授在2008年6月的《比较经济研究》上发表了他的论文《中国的经济崛起是如何为经济学作出贡献的？》。在论文的开始他就说：“对中国经验的研究值得在两个方面引起关注。第一，作为转型和发展中的经济，中国为测试和解读经济科学上的很多重要的思想见解提供了大规模的、异质性的和快速变化的实验室。这些思想来源包括(但不局限于)增长经济学方面的Solow、发展经济学方面的Lewis、Kuznets和Sen，以及制度经济学方面的Buchanan、Coase和North。第二，对中国经验的研究扩展了经济分析的范围。中国经济发展经验的故事说的是关于在不同制度和不同时间上包含复杂的相互影响机制和反馈机制的一个大系统如何演化的事儿。对独特的中国之谜的解释很大程度上取决于我们是不是把经济转型视为一个过程而不是事件。也就是说，视为一个产权再界定的过程；一个不断走向市场经济的过程；一个技术转移和创新的过程；一个学习和心智模型去适应新的经济现实的过程。如果这样看问题，那么，与中国相连的研究就扩展了经济改革和发展的内生性质的范围。”

有意思的是，就在中国经济改革和发展走完第一个10年的时候，

经济发展开始再度成为西方主流经济学家的重要话题。这是自 20 世纪 60 年代以来不曾有过的现象。经济发展受到主流经济学家前所未有的关注。不过,这一次,经济学家对经济发展现象的认识和研究达到了一个全新的高度——制度与经济发展成为发展经济学的制高点。于是,中国经济转型和发展的经验就变得弥足珍贵。

在本文中,我希望把 30 年来中国向市场经济体制转型、发展并不断提升国家能力的话题放入制度与发展的经济学文献背景中,从一个侧面来回顾和讨论经济学家在中国经济改革和发展的经验中看到了什么?看重了什么?中国的经验对经济发展的理论贡献了什么?发展了什么?为了回答这些问题,我这里准备涉及和讨论 5 个问题。一是关于改革方式或转型战略的选择问题;二是关于分权与集权的问题;三是转型与国家能力的问题;四是制度与经济发展的关系;最后我还想讨论一下中国作为大国可以为观察和研究经济发展与制度变迁作出的另外一个不怎么被人提及的贡献。

0.2 认识转型:战略差异与比较制度经济学(CIE)的形成

20 年前,关于经济转型的话题无疑还是崭新的。大多数经济学家把从中央计划经济向市场经济的转变过程定义成“经济转型”。到了 20 世纪 90 年代初,中国的经济表现优于俄罗斯已不可否认,渐渐成为被经济学家接受的所谓“程式化事实”。于是,解释中国和俄罗斯各自转型以来的经济绩效差异就成为经济学家不能回避的题目。

就在这样一个背景下,20 世纪 80 年代末和 90 年代初,中国年轻一代的经济学家先跨出了第一步,运用现代经济学的基本原理与方法去思考和观察中国的经济改革,希望在理论上能够解释中国改革和经济发展的事实。这个集体的努力也在事实上推动了中国本土经济学家的现代转型。

以当时的上海三联书店推出《当代经济学系列丛书》为起点,由时任上海三联书店社长的陈昕先生倡导,每年在上海闭门举行以“过渡经

经济学与中国经济改革”为主题的学术研讨会。因为不向外界公开,这个连续多年举行的学术会议在外界并没产生轰轰烈烈的影响,但《当代经济学系列丛书》提供的这个出版和交流平台却在事实上塑造了一批当今活跃在国际和国内经济学舞台上的中青年经济学家。丛书中 1994 年出版的盛洪主编的《中国的过渡经济学》文集收入了 8 位中国本土年轻经济学家的 10 篇研究论文。这本论文集很好地反映了 15 年前我们所拥有的对计划经济向市场经济过渡的基本知识。这个知识大概可以用盛洪在为《中国的过渡经济学》所写的前言中的一段话来概括:“[正统经济学]一般只进行在既定制度安排下的成本—收益分析,却很少研究制度变革过程中的经济学问题。由于存在这一缺陷,不少人误以为只要选择对了目标模式,改革就大功告成了。但不同国家的改革实践及其不同后果,提醒我们认识到,市场化改革的更为重要的问题是如何改革的问题。这正是正统经济学所不能解释和没有解决的问题。”

这一看法与在同一时期观察中国与俄罗斯经济改革的西方经济学家非常接近,海内外的研究交相呼应,映射出当时相似的认知水平。例如,同样在 1994 年,OECD 出版了《从改革到增长:中国、亚洲和中东欧的其他转型国家》的论文集,主编 Reisen 和 Lee 也在导言中写下过这么一段话:“现在,时间的流逝足以使经济学家来聚集并评价不同转型方式的经验证据。不管什么原因,两种改革方式之间,生产出现的反应之差异实在令人吃惊。中国的 GDP 在过去的十年以平均 8% 的速度增长,而俄罗斯、中东欧国家在过去的四年却经历了 15% 到 50% 不等的生产下降。在生产上出现的这一差异使得比较这些国家的转型经验以寻求中国的经验可能为其他过渡经济提供的教训(如果有的话)变得相当有价值。”可见,改革方式或者转型策略在当时被经济学家看得多么重要。

不可否认,与俄罗斯和东欧等其他转型经济相比,中国改革的战略是显著不同的。基于那时候中国经济学家对经济转型的战略特征所作的总结与概念化的文献,我在即将发表的英文论文《中国经济转型与增长的再评价》中对中国的改革方式作了如下的归纳:

(1) 价格“双轨制”:企业高于计划配额的生产不受计划的限制,其

销售价格也不受控制；对于生产和销售，两类价格同时存在。双轨定价的好处是它避免了国有企业由于政府支持的突然中止而垮掉。政府会逐步减少配额，而市场价格存在收敛趋势。

(2) 增量改革：经济的自由化政策仅允许新兴经济(部门)的扩张和建立，而不允许整个经济(部门)失去政府控制；经济的新成分是在计划之外获得鼓励和增长的。

(3) 试验性改革：改革方案一般不由中央政府设计，在许多情况下它们甚至不被广泛实施。改革是在试错方式下推进的。中央制定一些指导性方针，但中央政府会鼓励地方政府去发现改革的对象以及实施改革的最好方式。改革方案经常被修正以适应各地情况。

(4) 微观改革走在宏观改革前面：改革方案最初集中于把产品市场的激励搞对而不是把要素市场的价格搞对。虽然中国通过双轨定价逐步使产品的价格市场化了，但为了保持转型的平稳，大多数要素的价格仍未市场化。经济学告诉我们，微观激励的改善是产出增长的基础。

(5) 经济改革走在政治改革之前：经济改革是在给定的政治体制内执行的。虽然中国经历了财政分权，地方官员仍然由党和中央政府任命。从经验上看，政治集中的体制似乎更容易保持宏观的稳定。

我在这篇英文论文中总结道：“总之，与后华盛顿共识提出的激进改革方案不同，中国经济改革更好地建立了制度激励的条件以驱动经济增长。中国的经验表明，把价格搞对似乎不是经济成功的唯一决定因素。中国的经验中真正起作用的是一套协调和激励机制，该机制在市场制度最终建立之前看起来是非常必需的。”

尽管对改革战略的比较研究对于我们认识经济转型和解释转型经济的表现是有帮助的，但以今天的认知能力来审查，早期的这些研究存在两个缺憾：一是对改革国家的经验观察仅仅停留在改革方式或者改革战略的差异性上面，缺乏对改革国家不同的自然禀赋、政治、历史和意识形态等初始条件更深入的观察，也较少考虑制度与经济增长的复杂关系；二是缺乏丰富的经验实证研究。

中国与俄罗斯经济表现的巨大差别，或者更宽泛地说，亚洲的转型

经济与苏东的转型经济(一般简称 CEEFSU)在经济发展上的分野,作为可探究的题目可谓经久不衰,至今仍然吸引着经济学家的眼球,成为转型经济学发展的重要生长点之一。但是,今天对这个问题的回答已经不同。对转型经济的研究早已逾越转型战略优劣的早期认识而转入了深度的制度比较研究。得益于这一研究的深入推进,一个被称为“比较制度经济学”(Economics of Comparative Institutions)的学术团队正在蓬勃兴起。

比较制度经济学显然把研究的视角聚焦在制度的转型和变迁方面。弄清楚制度变迁的逻辑与过程本是新制度经济学的主题。新制度经济学以主流经济学的思想为灵魂,吸纳历史学和政治学,用丰富的素材构建出一个关于制度和制度变迁的概念框架。毫无疑问,经济学家诺思是代表人物。从《西方世界的兴起》(1973),到《经济史中的结构和变迁》(1981),再到《制度、制度变迁与经济绩效》(1990)以及到最近的《理解经济变迁的过程》(2005),诺思对经济发展与制度变迁过程的认识得以不断升级。

诺思的理论构架恢宏,视野宽广,但它是在试图解读人类历史(特别是 18 世纪以来的西方历史)的努力过程中形成的,因而在本质上是历史的理论,而不是经济发展的理论。它与今天我们所关注的特定的经济发展与经济转型现象之间依然有着隔膜。正因为如此,比较制度经济学是在经济发展、增长和制度转型等学术的范畴内形成的,它本质不是历史的理论,而是经济学理论。比较制度经济学十分注意对不同经济发展现象的比较研究,高度关注对经济发展产生重要影响的国家制度、治理、政治制度、行政官僚、政府间财政关系、法治、禀赋、增长战略、政策选择等涉及现代经济学经典范畴之外的要素。在诺思的意义上,这些要素都在制度范畴内,或者干脆说,它们就是制度。因此,最终,与诺思一样,比较制度经济学也坚持这样的信念:制度是重要的。

就特定的转型经济来说,比较制度经济学显然克服了早期研究经济转型的两个缺憾,不再单纯地讨论改革方式的差异,而是从初始的制度约束来解释政策选择的差异。另外,比较制度经济学依赖丰富的经验和计量研究的支持。值得指出的是,我下面的那些讨论不仅是围绕

中国经济改革 30 年的话题而展开的,而且它们本身就是比较制度经济学的重要内容。

0.3 增长的激励:分权还是再集权

不可否认,现代经济学对中国经济的转型和发展产生了不凡影响,而且帮助我们看懂了很多发生在这 30 年的事情。与此同时,中国经济转型与增长的经验也帮助我们去进一步检验经济学在经济发展与制度转型方面的一些理论成果,推动了理论的发展。这并不是文字的游戏。这里面藏有一个有趣的、不容易看清楚机制。我记得德国著名物理学家海森堡曾经说,是现有的理论决定了我们能观察到什么。对经济学家来说,当他们观察中国的经验时,他们可能常常不是因为找到了好的经验才去建立理论,而是因为有了理论才容易地发现好的经验。事实上,经济学家的头脑中有很多现成的理论和知识体系,而这些东西很大程度上决定了经济学家能在中国经济转型中看到一些不同的东西。

把在西方发展起来的“财政联邦主义”(fiscal federalism)的现有理论与中国经济发展经验去作对照,就自然是一个例证。按照西方的这个理论,财政联邦制在一些特定的条件下可以导致经济增长。那么,对照起来看,改革以来,中国的经济增长现象背后有没有分权和财政联邦的机制在起作用呢?一些中国的经济学家在 10 多年前开始对中国的政府间财政关系和财政分权现象表现出浓厚的兴趣,并从此推进了有关财政分权与财政联邦主义理论的发展。这大概给海森堡的那个说法提供了一个脚注。

2008 年初,我与北京大学的周黎安教授联袂编辑、出版了一部研究文集,并取了“为增长而竞争:中国经济增长的政治经济学”这样的书名(格致出版社、上海人民出版社 2008 年版),与英文里的“race to the top”的类似说法相对应。编辑这个文集的目的就是为了能够总结和展现过去 10 多年来中国经济学家依托中国政府间财政关系的改革和经

经济增长的经验而在“分权理论”上取得的研究成果。这也是我们对发展经济学、比较制度研究和转型经济学文献的一个重要贡献。

在经济学文献里，有关财政联邦制的研究至少有半个多世纪了。一般认为 Charles Tiebout 1957 年在芝加哥大学的《政治经济学》杂志 (*Journal of Political Economy*) 发表《地方支出的一个纯理论》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的理论或者“集权”的理论。在发表了这篇经典的论文之后，分权的重要性开始受到经济学家的注意。随后，George Stigler、Richard Musgrave，尤其是 Wallace Oates 等经济学家进一步发展了向地方分权的思想，形成了早期的财政联邦主义的文献。我们可以把这些文献看成第一代的财政分权理论。2006 年 6 月，正是 Charles Tiebout 发表他 1956 年的经典论文 50 周年的时候，美国的林肯土地政策研究院 (Lincoln Institute of Land Policy) 出版了 William Fischel 编辑的一本公共经济学的纪念文集《Tiebout 模型 50 年》，封面上却写着“为了表彰 Wallace Oates 的贡献”。

Charles Tiebout 的分权理论简单地说是这样的。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的问题。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。

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。

1993 年，中国经济学家许成钢与钱颖一在《转型经济学》(*Economics of Transition*) 杂志(《转型经济学》)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-型的层级制与非国有部门

的进入与扩张》。这篇论文让他们开始了长达十多年的对研究财政联邦制的兴趣。在 1993 年发表的这篇论文中,他们就有了一个初步的观察,认为中国改革前的经济在组织的意义上与原苏联就不同。他们认为这个组织结构的不同对后来的改革方式和经济增长都有影响。在原苏联,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-型的组织结构的分野。在中国,这个结构被习惯地称之为“条条”(中央部委)和“块块”(地方各级政府)。

之后,另外一些西方的经济学家和政治学家(如 Gerard Roland 和 Barry Weingast 等人)也加盟其中,与中国经济学家联袂合作,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。由于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,他们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,他们强调了地方的分权促成地方竞争的条件,而且他们认为这是一个“趋好的竞争”(race to the top)。分权竞争不仅促进了乡镇企业和不可逆转的市场机制的发展,还导致了改革实验的发生和模仿。这就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。

但是,强调分权重要性的这些研究仍然是有局限的,面临着进一步的挑战。第一,固然中国在 1949 年之后,特别是“文化大革命”时期,中央向地方分权的体制架构逐步形成,这算是 1978 年中国经济改革的有利的“初始条件”。但是,改革以来,中央与地方的财政关系并不是一成不变的,相反倒是不断变化和调整。既然财政分权并不稳定,为什么地方官员推动经济增长的竞争激励没有改变呢?第二,这些研究似乎没有注意到再集权的重要性。事实上,大多数经济改革的国家都在改革之初推行了中央与地方的财政分权。比如,俄罗斯在戈尔巴乔夫时期就进行了向地方政府的财政分权。而且,无论是中国还是俄罗斯,在财政分权之后,中央财力的持续下降以及地方支出缺口的扩大成为经济

改革和稳定的最大威胁。当中央财力出现持续下降以及地方公共财政支出缺口扩大以后,两个国家的改革当局又都作出了重新集权的考虑与回应。可是,俄罗斯的重新集权表现为重新扩大公共财政的规模,而中国在1994年前后的重新集权则是由一整套精心设计的关于国家能力建设的制度改革实施的。

我在2007年9月提交联合国大学经济发展研究院(UNU-WIDER)的一篇国际会议论文中讨论了1994年之后中国政府进行的一系列制度改革对经济发展的影响。这些制度改革包括了党政治理和财政体制两个方面。(1)加强中央对地方领导人的直接控制。地方政府的官员,特别是省长和省委书记由中央直接任命。他们的晋升和轮职都由中央控制,以此来保证地方政府对中央的绝对忠诚和规避两者信息上的不对称。(2)引入基于经济业绩的官员晋升体系(所谓“内部劳动力市场”)来加强中央的权威,强化对地方的政治激励。(3)重新划分并制度化中央和地方的收入与支出范围(所谓分税制),认可并维持地方的财政自主权,在确保中央收入的前提下,加强中央对地方收入的调节与平衡能力。(4)剥离四大国有商业银行的坏账并组建资产管理公司(AMC)来减轻政府公共部门的负债和堵住公共部门的补贴漏洞。

这些制度改革确保了中央的再集权和政治权威,在党政官僚系统内部建立了类似于“政治锦标赛”的竞争机制。北京大学的周黎安教授对这个政治锦标赛有一个研究。根据他的看法,有几个因素导致了锦标赛机制在中国能够正常运转。首先,中国的集权制度使得中央政府可以来设定游戏规则和评价标准,并可以决定到底是谁可以被提升;其次,中国政府是一个M型的层级制结构,组织内部各部分都可以直接进行比较,实施锦标赛就相对容易些;最后,虽然非国有部门增长迅速,但是地方政府依然控制着大部分的金融资源、土地、其他生产要素和政策的制定权。因而,政治激励就能够对地方的经济发展产生深远影响。

我可以为这个解释找到一些间接的统计证据。2006年,张晏和龚六堂发表过《分税制改革、财政分权与中国经济增长》一文,他们的计量估计考虑到了1994年的分税制并涵盖了1994年之后的数据。对财政分权影响经济其估计结果显示,分权与增长的影响存在明显的跨时差

异：在 1994—2002 年间显著为正，而在 1986—1993 年间则显著为负。如果不考虑 1994 年前后旨在加强中央集权的政治与财政制度的改革因素，我们是不能很好地解释他们的这个估计结果的。

Ekaterina Zhuravskaya 在 2000 年发表的关于俄罗斯财政分权的激励效应的研究论文中发现，地方政府自有收入如果增加 1 块钱，地方分享到的收入会下降 9 毛钱。所以，俄罗斯的财政再集权无法给地方政府提供足够的财政激励，地方政府没有动力去促进经济发展。

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。他使用了 Zhuravskaya 的研究方法，但与俄罗斯的情况正好相反，他的估计结果显示，在 1994 年的分税制以后，中国地方政府面临的财政激励大大增强了。

傅勇在其博士论文中还考察了 1994 年分税制之后地方财政支出结构的变化。他使用了 1994—2004 年中国 29 个省市的面板数据，估计发现，在 1994—2004 年，财政分权对东部和西部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仍然显著为负。这个发现帮助说明，1994 年实行分税制之后，地方政府的预算约束硬化了，经济增长的激励改善了。这是俄罗斯没有发生的现象。

所以，以我之见，中国和俄罗斯在 20 世纪 90 年代以来在经济增长和发展方面的不同表现，与其归因于财政分权，还不如归因于分权导致的再集权方式的差异。那么，为了再集权，中国的改革当局为什么会选择制度改革来应对分权出现的威胁而不是像俄罗斯那样去重新扩大公共财政的规模呢？一个简单的答案是，俄罗斯政府有足够的石油收入和财政补贴能力，这使得它会更自然地去选择以扩大公共财政的规模为特征的再集权，而中国政府除了寻求改变游戏规则之外似乎别无选择。