

解读中国经济增长 之谜：一个激励导向的分析^{*}

单豪杰 沈坤荣

摘要：经典经济增长理论只重视了资源配置的运行层面，没有很好地探究经济增长的深层次的增长源泉即制度因素在经济中的重要作用。在一种强大发展共识环境之下，由中央政府主导的政治集中的行政管理体系、经济分权体制以及与之伴随的不健全的法治等核心要素所形成的缓慢演进制度构成了转型期中国经济增长的宏观制度框架，以国内生产总值增长作为考核各级地方政府的主要政绩标准，虽有利于各地方政府的竞争，但也严重损害了资源的有效配置，从生产效率和金融效率两维角度定量评估了资源配置的均衡绩效状况，最后为改进目前相对效率低下的绩效状况给出了相应的政策选择并认为加快法治建设已成为保证中国经济持续增长的一个非常关键的问题。

关键词：经济增长 法治 制度 地方政府

一、经典经济增长理论的反思

自从 1776 年斯密的《国民财富的性质和原因的研究》问世以来，众多经济学家投身于经济增长理论这个引人入胜的研究领域，之后经济史上发生的“边际革命”使经济增长理论研究处于低迷时期，但 20 世纪 30 年代的“凯恩斯革命”又重新引起了人们的关注，80 年代的内生经济增长理论的问世使它又焕发出了青春。从古典模型、新古典模型到内生增长模型，主流经济学对经济增长的研究，也昭示着经济增长理论随时代发展而演变的过程。

从世界各国的经济发展历史来看，各国经济增长从长期来看基本上存在着一个增长的趋势，但也呈现出明显的差异，由于每个国家的具体国情不同，经济增长呈现出相当的复杂性。综观主流经典的经济增长理论，如果从研究的内容上看，Harrod-Doma 模型通过引入了数理经济方法，因而被认为是经济增长理论的第一次革命，它可以作为现代经济增长理论的起点。因模型假设的局限性，Solow(1956)和 Swan(1956)修正为资本和劳动可以相互替代，并假定生产要素边际收益递减，从而建立了新古典经济增长模型，并得出长期经济增长只能借助外生的技术进步结论。Cass(1965)和 Koopman(1965)通过把 Ramesy(1928)的研究引入新古典增长模型，建立

了内生储蓄率的 Ramesy-Cass-Koopmans 模型，但最终也没有解决技术的内生化问题。之后，Arrow(1962)提出了“干中学”模型，将技术进步看成是经济系统决定的内生变量，并取决于外生的人口增长率；Uzawa(1965)则建立了包括物质生产部门和人力资本生产部门的两部门经济增长模型。总之，上述的增长模型都没有解决技术的内生化问题。在经历了 20 世纪 70 年代的低潮后，Romer(1986)沿着 Arrow(1962)的研究思路并克服了缺陷，提出了 Arrow-Romer 模型，而 Lucas(1998)则继承了 Uzawa(1965)的思想，强调人力资本的重要性，建立了 Uzawa-Lucas 模型，此后许多经济学家沿着这条收益递增和外部性的假设考察经济增长；内生增长理论的另一个分支是，Jones 和 Manuelli(1990)、Rebelo(1990,1991)以及 Barro(1990)强调决定经济增长的关键因素是资本积累(包括物质资本积累和人力资本积累)而不是技术进步，并利用了不满足 Inada 条件的凸性生产函数修正了新古典经济增长模型，建立了内生经济增长的凸性模型；但由于上述两类新增长模型的假设都是建立在完全竞争的条件下，为了更好地贴近现实，从 20 世纪 90 年代开始，一些经济学家抛弃了完全竞争的假设，开始在垄断竞争的框架下考察经济增长，这类增长模型分为两种基本形式：产品品种增加(Romer,1987,1990;Grossman and Helpman,1991;

^{*} 本项研究是南京大学研究生科研创新基金项目(2006CW01)和国家社科基金重大项目(05&ZD033)的阶段性成果之一。

Barro and Sala-i-Martin, 1995) 和产品质量改进型 (Grossman and Helpman, 1991; Stokey, 1991, 1995) 的内生增长模型, 后者的模型可用于分析开放经济条件下的经济增长。总之, 内生增长理论并未成型, 它还需要不断的完善。

从上述简要的理论回顾中, 我们知道虽有众多经济学家在增长的迷雾中勤奋地探索, 然而确也难以达成很令人信服的分析框架, 在基于新古典经济增长模型后, 主流经济增长理论的主要任务就是技术的内生问题及其扩展, 而对经济增长源泉的分析还基本上停留在技术知识、劳动和资本的层面上, 即使在内生增长理论中, 制度和个人的偏好仍是外生因素。也就是说这些经济增长模型只是重视了资源配置的运行层面, 而没有很好地深究经济增长的深层次的增长源泉, 例如, 制度和地理因素, 特别是制度因素, 正像新制度学派的 North 和 Thowmas (1973, 1981, 1990) 所批评的那样, 主流增长理论只讲了增长的本身, 并没有说明产生经济增长现象的动因, 他们通过历史的分析得出, 制度的变迁对经济增长起着决定作用。North 的经济增长理论以产权为基础, 以制度变迁为核心, 形成了包括国家理论和意识形态在内的严密体系。此后, Greif (1999) 以中世纪晚期地中海为案例, 进行了历史制度的研究; 杨小凯和黄有光 (1999) 则是沿着“斯密定理”和阿伦·杨格 (1928) 提出的“杨格定理”即分工决定分工的思路, 提出了分工水平的不断演进是长期经济增长微观基础的思想, 他们利用超边际的分析框架研究得出, 一个国家的制度安排很大程度上影响了这个国家的交易费用, 而交易费用又决定专业化水平, 从而导致一个国家经济绩效的差异; Acemoglu, Johnson 和 Robinson (2002, 2004) 则运用计量的方法对 1500-1995 年近 500 年的财富逆转进行了实证研究, 并认为这种逆转是由殖民地国家初始建立的制度所导致的, 在此基础上他们综合了以前的研究成果提出了一个一般性的分析框架, 在这个框架中他们以政治制度与资源分配为恒量和内生的社会利益集团的政治权力为中介推理出经济制度是决定长期经济增长的根本原因。

North 和 Thowmas, Greif 和 Acemoglu 等人的研究是从历史的长河中得出的结论, 但放到较短的时期内却未必完全正确, 这里便存在一个制度、技术和地理等因素到底谁是经济增长的原动力。像美国和西欧等制度相对稳定的发达国家, 技术的发展速度往往快于制度的变迁, 因而制度因素往往被忽略。但是制度与技术之间的关系在绝大多数情况下应该是相互依赖、相互促进的, 人们根本无法把两者分割开来, 更不能武断地认为哪个因素是经济增长的决定性原因 (Ruttan, 1978; Matthews, 1986)。其实, 在马克思关于生产力与生产关系的论述中也没有把二者完全隔

离开来。因此, 我们应结合具体国家的国情进行分析, 使理论分析具体化, 这样的分析就显得更有意义。

1978-2006 年, 中国经济经历了 28 年来的快速发展, 国内生产总值 (GDP) 由 1978 年的 3645.2 亿元增至 2006 年的 210871 亿元, 经济总量已经位于世界的第四位。中国的辉煌成就, 受到了国内外的高度关注。国内外的许多研究机构和经济学者做了大量的研究, 但很难取得一致的意见。本文所要探讨的是中国经济经过了 28 年的持续增长, 这种高增长的真正的源泉是什么? 中国经济增长过程中形成了怎样的循环特征? 还有, 未来的经济增长能否持续以及如何实现持续?

二、中国经济增长的分析框架

中国自 1978 年经济转型以来的“增长奇迹”, 已引起了国内外众多经济学家的热切关注和深思。1989 年担任世界银行的经济学家约翰·威廉姆森把当时大多数主流经济学家的认同的观点和信念记录下来, 归纳为 10 个方面的政策工具, 并称之为“华盛顿共识”, 它是一个深刻影响世界发展形势尤其是发展中国家的重要术语。其中在这些政策中, 要促使一个国家获得经济快速的增长必须满足三个核心条件即产权私有化、自由化与稳定化。然而根据中国近 30 年的经济发展历程, 我们可以很容易地发现, 这样一些经济事实特征, 在中国法治、产权保护等很不健全, 也没有好的金融体系和商业环境。自 1978 年改革开放以来的大多数时间里, 中国的法律法规都存在歧视私营企业的情况, 直到 2004 年, 中国才修改了宪法, 首次将保护私人财产写入了宪法, 在契约的执行效率方面也没有完善的法治作为保障, 同时根据国际金融公司和世界银行编制的营商环境宽松度指标, 中国在 155 个国家中排名第 91 位。即使在经济增长的基础条件方面, 我们国家在技术创新、人均资源和金融体系方面都处于落后的状况, 根据这些经济现实, 如果按照“华盛顿共识”的观点, 中国在这近 30 年的时间里是不可能创造“增长的奇迹”的。因而这个“增长悖论”似乎挑战了经典的西方经济理论, 因为产权清晰、法治完善下的契约执行和政府效率等被看作是经济增长的必要条件, 那么对于这样的“增长之谜”, 究竟应怎样解读呢?

我们认为寻找答案的谜底还是要从中国经济背后的激励机制寻找线索。按照现代经济学的分析框架, 首要的组成部分就是要对所研究的问题和对象所处的经济环境给出界定, 包括了解具体的国情、意识形态、现实背景等 (田国强, 2005)。根据历史的经验现实, 一国内部的政治压力和国家间竞争的外部约束机制往往会促成一个国家的经济转型 (Acemoglu and Robinson, 2002; 王一江, 2005), 中国就是在这样的初始条件下开始了经济转型的尝试, 这

也是本文分析的逻辑起点。众所周知,中国的经济转型是在政治制度相对稳定的情况下进行的,政府在转型中发挥了极其重要的作用,作为国家意识形态的重要组成部分,中国政府的政治优势以及所倡导的各种思想在中央和地方各级政府达成了一种强大的经济发展共识。斯蒂格利茨(1998)根据转型国家的经济事实研究得出,在经济发展过程中除了实物资本、人力资本和知识资本之外,组织和社会资本对经济增长的作用也很重要,这种资本包括各种形式的社会资本和组织资本以及价值观的形成、调节交易和解决争端的各种制度和关系等。由此,强大的发展共识可以看作是一种社会资本,对政府来说它具有工具性和规范性的功能,通过大众对现状的认同和增强各级政府机构的凝聚力而减少交易费用和协调成本(林毅夫,1989,1994)。总之,强大共识的形成不仅有利于实现政治和社会稳定,而且有利于改变人民的价值观和思维方式,而这种状况的改变增加了人民的自主参与性和积极性。此外,在经济转型过程中虽然基于个体交易的法律还没有完善起来,但中国从传统社会中继承下来的社会结构和基于血缘关系远近的传统社会在规范市场的交易中也发挥了较大的作用(费孝通,1948),经济交易主体还通过代理人机制(黄少卿,2005)和互连的合约关系使合同执行的效率得到了较大幅度的提高(王永钦,2006),这些过渡的替代机制在较大程度上减少了市场的交易费用。

为了了解中国所处的经济背景和发展约束,我们有必要考证经济史的事实状况,18世纪英国崛起的外部环境靠的是殖民统治和军事占领,19世纪崛起时的美国有着丰富的资源和较少的人口,所以当时这两个国家都没有剩余劳动力和原材料的约束,而现在的中国却是人口众多,人均资源很少,目前近30%的石油、45%的铁矿石及10类有色金属中的44%需要依赖进口(黄海州,2006),因此在审视中国既有的客观资源禀赋和国际经济背景的基础上,我们认为开放中国中的劳动力供给、自然资源和民用技术的标准及利用却有着外生性,这也是对中国经济环境客观约束的一个刻画。现代经济学分析框架中的另一个组成部分是给出制度安排,因为在理性人假定的条件下,不同的制度安排会导致经济主体做出不同的激励反应,不同的权衡会导致不同的经济结果。值得指出的是一个好的发展制度应该对经济行为主体(政府、企业和个人)既有激励作用同时还得有约束作用,这样才会有一个好的均衡结果。

在新制度经济学中,制度的分类主要是以North为代表的外生模式和以Schotter、Aoki和Greif为代表的内生博弈模式。Roland(2004)在考察国家的制度移植问题时,为了能够较为清晰地理解转型国家的制度变迁问题,在基于诺斯的外生模式基础上把

制度具体划分为快速变革的制度和缓慢演进的制度,前者主要是以政治制度为代表,后者主要指的是文化,包括价值观、信念和社会规范,他在科尔奈(Kornai,1995)关于制度具有整体性和连贯性理论的基础上,发展出了一套新的分析框架,认为两种制度之间发展的互补性和协同性是决定制度有效性的先决条件。由于分析的问题对象不一样,鉴于中国的具体现实和市场演进的国际视角,在汲取了Roland分析框架核心思想的基础上,我们把这种制度所包含的内容进行重新界定,快速变革的制度主要包括市场化、私有化和对外开放等;缓慢演进的制度是政治制度、法治建设、经济分权制度、社会结构和文化等,从现实中我们可以发现,自新中国成立以来这种意义上的制度在中国是相对比较稳定的。事实上,缓慢演进制度是在转型背景下内生的结果,而快速变革的制度内生于缓慢演进的制度,但快速变革制度的完善程度又会影响到缓慢演进制度有效作用的发挥,也就是说二者之间的互补性必然要求其演进的协同性,否则就会影响整体系统功能的有效发挥。根据计划经济失败的教训,经济发展的关键是要处理好产权、知识信息与激励问题,那么快速变革的制度就是为了实现市场化的资源配置方式和增强经济主体的激励作用,从中国的情况来看,这个推行的过程固然有很多问题,但已实现的部分无疑对经济效率的改进起到了很大的激励作用,而缓慢演进的制度固然也得到了一些改进,从而对快速变革的制度起到了一些积极的作用,但由于演进的速度缓慢,导致对经济行为主体的约束大大削弱,例如,多年来被忽视的法治,由于其建设的滞后已成为很多问题的根源,特别表现为政府对其他行为主体强加的约束过多,而对政府的权力约束却远远不够。

制度与增长的关系问题历来是一个难解的谜题,虽然North和Acemoglu等人从历史的长河中得出制度的决定性作用,但放在较短时期内他们的内涵假定和分析框架就会发生很大的变异。通过上面的初步分析,在一个新的逻辑起点上,我们认为中国自1978年以来以经济转型为主导的全面大转型与1978年前传统的计划经济有着很大的区别,这段时间总体的宏观制度框架有着一致性也就是我们内生于意识形态和经济环境的缓慢演进制度。因此,在一种强大发展共识环境之下,由中央政府主导的政治集中的行政管理体系、经济分权体制以及与之伴随的不健全的法治等核心要素所构成的缓慢演进制度就构成了转型期中国经济增长的宏观制度框架和决定因素,进而在一定程度上解决了制度与增长之间的循环问题。在这里我们为什么要强调意识形态呢?通过阅读中国现代经济史可以发现,这样的缓慢演进制度自计划经济时代的20世纪50年代以来虽然形式多有变化但基本格局已经存在,那么为什

么没有发生“增长的奇迹”的呢？这就是我们强调意识形态的关键原因，否则就无法解释为什么几乎相同的宏观制度架构却有着天壤之别的经济形态。

早在1956年中国政府在《论十大关系》中就提出了防止模仿前苏联的发展模式，而应该分散过于集中的中央权力，提高地方政府的行政自主权力进而发挥它们的积极性和创造性。因此在很长的一段时间内，怎样合理地设立中央与地方的协调和激励机制一直是中央政府的工作重点。在20世纪80年代行政分权和财政金融上的经济分权又得到了进一步的强化和提升。那么在新的时期内，这样的制度安排使地方政府拥有了相对独立的经济决策权和地方经济利益，从而使分权起到了激励地方政府的作用，在新的意识形态下，则为地方政府以竞争促发展的格局形成留下了很大的自主进行政策创新和试验的空间。由此，钱颖一等人（1993,1997,2000,2005）就中国转型经济的发展提出了维持市场化的联邦主义，他们认为分权化制度安排可以向地方政府提供市场化激励，保持和促进市场化发展进程。这种提法固然提供了很好的分析视角，但中央与地方的关系虽然维持了分权的格局，实质上中央往往拥有强势地位，偏向中央的政策调整时常发生，例如20世纪90年代的银行区域调整、工商、税收、土地等的管理以及1994年的分税制等，这种结果导致地方的利益受到很大的冲击。陈抗等（2002）就在财政分权的框架下，利用奥尔森的关于政府行为的理论分析，分阶段从理论和实证两个方面对地方政府竞争所导致的经济行为的变化进行了独特的分析，认为1994年后财政分权程度的降低，使地方政府的行为有从“扶持之手”转向“掠夺之手”的倾向。然而最近一些年，我们发现地方政府推动经济发展的积极性似乎更加高涨，从地方辖区的投资率数据就可见一斑，因此仅有行政和经济分权还不足以提供市场维护和发展的合理激励，我们还必须从中国的政治制度的特征以及资源的约束空间上寻找进一步的答案。由于历史现实和意识形态等原因，自1949年新中国成立以来，中国一直实行政治集权制度下的行政管理体系，这种管理体系不同于西方发达国家自下而上的政治制度，中国地方政府官员的行为主要不是对下级负责而是对上级负责。为了克服这种机制的一些局限性，中央政府设法在20世纪80年代初期大幅调整了行政管理体系，官员升迁的考核标准由过去以政治表现为主转向以个人领导素质和经济绩效为主，例如，强调领导干部的年轻化、知识化和专业化，强制实行退休制，引入年龄限制和任期制等，这种行政体系的设计使各级政府都引入了类似市场竞争的激励机制。由于留在行政系统当中的官员所获得收入稳定，社会评价的报酬也很高，因而往往使得官职成为炙手可热的追求目标，同时

由于绝大多数官员都处于一个全国统一的政治市场，只有一个“雇主”，一旦离开这个市场就很难找到其他的政治机会，而且他们的外部机会也往往是有限的，因而一旦进入这个市场，地方政府的官员就面临着“锁定效应”，不得不寻求晋升机会（韦伯，2004；周黎安等，2005）。由此，新的行政管理体系将省、市、县和乡镇等各级地方政府转变成了一个真正赞成市场改革、推动经济发展的政府竞争网络，在现有的政治体制下的行政管理体系中，对官员仕途的考核指标主要是以地方官员所在省市的相对经济业绩（主要表现为地理、禀赋相似的地区间横向竞争和同一地区不同任期间官员的纵向比较）为考核指标，而指标的选择则往往是显性易度量的GDP数值及增长速度，因为在考核的过程中显性指标比较容易量化而且简单易行，而已有的大量因经济发展贡献突出的官员晋升，则起到了“示范效应”的激励作用，即使不能够晋升，最起码也要通过发展经济保持住已有的职位，因此各级地方政府官员具有强大的发展本地区经济的愿望，而生产要素市场化的滞后、大量公有资产的存在、法治建设的不完善以及大量劳动力的供给，为地方政府利用所掌握的大量资源和权力推动经济增长起到推波助澜的作用，最终形成了省、市、县等各层次地方政府“热火朝天”的竞争格局。而这种在政治集中背景下通过评价官员的经济业绩的激励方式也同时构成了中国经济增长的重要来源。

那么这两种作用机制的关系又是如何呢？中国作为一个人口规模和疆域宏大的大国经济体，由于信息和委托代理的原因，政治集中的体制下实行分权激励的模式不失为一种合理机制的内生选择。因为只有这样的政治集中体制下才能产生为经济增长的政治竞争，而这种竞争的基础前提是地方政府必须拥有较大的自主决策权和控制一定的经济资源，这就需要行政与经济分权；同时也只有这种能够指定以经济业绩为考核标准来选拔官员的政治集中体制，才能使为了能够保住职位和具有较强的升迁预期的官员更加努力，分权的激励效果才能更加明显，因而，行政与经济分权和基于政治集权下的“业绩晋升模式”是相互补充和共同作用的，而不能过于强调哪一个方面更为重要。在已有的经验研究中，Fye和Shleifer（1997）认为，在基于中、俄两国的比较研究中发现，中国政府扮演的是“扶持之手”，而俄罗斯政府扮演的是“掠夺之手”的主要原因是中国政府的权力更为集中；而在另一项相似的研究中，Blanchard和Shleifer（2001）认为，俄罗斯的中央政府对地方政府的控制力较弱，地方政府没有主动推动经济发展的激励，而中国的经济分权和政治集权则给了地方政府官员发展经济的强大激励；同样，Tsui和Wang（2004）则认为，中国自治性不强的财政分权

和垂直控制的行政管理体制为地方经济增长提供了源动力。而在另一项大型的实证研究中,Ruben Enikolopov和 Ekaterina Zhuravskaya (2003) 通过对 95 个国家长达 25 年的实证分析,得出经济分权对经济增长、政府质量和公共品供给的作用在相当程度上取决于政治分权的两个方面:(1)国家政党体制;(2)依附关系,即地方和国家领导是任命产生还是选举产生。他们发现,发展中国家的数据显著支持了 Riker(1964)的理论:强大的政党显著地改善了财政分权对经济增长、政府治理水平和公共品供给等方面的影响结果。同时,他们也发现一些证据表明,地方政府对更高层政府的依附关系能改善分权对经济增长和公共品供给(无论对发展中国家还是发达国家)以及政府质量(对发展中国家)的影响。这项研究也证实了中国的强大政党在经济分权中的重要作用以及二者相互依存和促进的关系,但值得注意的是,中国不存在政党的轮流执政,也不存在真正的自下而上的选举,同时由于中国的法治建设滞后,因而这种机制也必然孕育着其他的经济效应。在发展的过程中,地方政府掌握了大量的经济资源和行政权力,而私营企业和外资企业的优势是能创造更多的利税、产值和劳动岗位,而这正是地方政府官员为了政绩所希望发生的,所以每当现有体制或思想理念与经济增长和创造就业相冲突时,地方政府总是倾向于拿出促进发展的解决方案,例如税收和土地优惠等各种形式的招商引资,他们通过鼓励私人经济活动,为经济市场化发展“助力”,由此促进了各级政府和企业的利益协调,这种利益协调让中国政府的改革承诺更具可信性,在缺乏相应的法律和宪法规定的情况下,为中国私营企业家提供了事实上的私人产权保护,这样的产权保护基础不是来自法治因素,而是来自地方政府的政绩考核和经济分权的激励,这个替代机制让政府伸出了一只“扶持之手”,这也在一定程度上为中国在法治和产权保护不力情况下的快速经济增长提供了一个合理的解释。同时有了这样的激励机制也就必然会内生出市场化等快速变革的制度。Easterly(2005)通过对发展中国家的实践观察提出了“把激励搞对”是促进经济增长的根本保证,因为人们会对已有制度下的激励做出反应,那么快速变迁的制度变革无疑对经济的微观主体起到了很好的激励作用。20 世纪 80 年代的家庭联产承包的制度创新解决了农民的激励问题,劳动力的可流动性也提高了生产的效率,而政府对国有企业的放权让利、承包制以及后续的民营化等,则为非农的微观生产主体提供了强大的市场激励;其次,快速的对外开放不但增加了微观主体的激励效果还获得了来自技术管理等后发优势,提高了资源的利用效率,致使政府有很强的动机提高这一层面的制度创新。应当说,对微观主体产权的保护和微观激励的

提高是政治集中和经济分权的正面经济效应,在这个过程中各级地方政府在既有的分权财税体系下,便会利用各种渠道和手段来发展经济,形成了官僚晋升考核和行政与经济分权双重体制压力下的循环活动,有力地促进了经济的快速增长,进而解决了目前中国经济发展的动力问题。

至此,我们已经分析了缓慢演进制度的两个核心因素,接下来我们有必要谈一下缓慢演进制度中另外一个重要的核心要素——法治。在现代经济学发展起来之前,西方发达国家已经建立了完善的法治体系,所以我们运用西方经济理论分析中国问题时,要格外小心,因为它们已经暗含了一些假设条件,例如产权清晰和法治健全等。法治的经济作用主要体现在对政府“掠夺之手”的约束和规范交易主体的契约执行,新制度经济学家们认为约束政府的行为是促进经济持续发展的重要保证(North and Weingast,1989;Mancur Olson,1996)。从目前来看,中国的法治还远没有健全,缺少司法独立,在各级地方层次上,更没有司法独立可言,地方法院几乎完全受控于地方政府,在这种情况下政府在追求政绩的短视行为驱使下就会伸出另一只没有受到很好约束和监督的“掠夺之手”,肆意干预经济,破坏市场发展。例如在发展经济的过程中处于弱势劳动者的合法权益往往得不到合理的保护;在环境资源承受力很弱的情况下环境污染越发严重,资源利用效率低下;技术创新严重不足,导致产业升级艰难;失业、收入差距和城乡分割问题日益严重;官商合谋引发腐败和金融风险问题;地方重复建设延缓了统一市场的形成等,这些问题的产生都与地方政府的非市场化行为相关,其根本原因是我国法治建设的滞后,那么在这样一种法治相对缺失的条件下,我们需要进一步分析地方政府行为的综合经济作用。

三、对地方政府行为的进一步分析

关于辖区政府间的竞争,西方学者很早就从事了这项研究,Tiebout(1956)基于选民对政府税收和服务的评价而导致其流动这一视角,首先提出了政府间的竞争模型;Oates(1972)继承了 Tiebout 的主要精髓,突出强调政府在引资和经济发展中的关键作用,并从实证的角度分析了政府规模与财政分权的关系;而 McGuire(1991)的政府竞争模型则得出政府之间的竞争往往是破坏性的,并不必然导致公众和政府福利的改善;Wolkoff(1997)则从政府选择补贴的角度对政府间竞争行为进行了分析,认为由于信息的不对称和不完全,政府间竞争运用补贴的手段往往是浪费性的;Breton(1996)则从更广泛的视角研究了政府竞争行为,具体包括中央与地方之间的纵向竞争和地方之间的水平竞争,并认为为了避免地方竞争的无序,就需要一个强有力的中央政府提供

合理的竞争秩序。根据第二部分的内容可知,钱颖一等人则运用委托代理理论和公共选择理论对地方政府竞争的重要作用做了新的论述。与此前不同的是,我们在上节中的制度框架基础上建立了一个新的简化模型重新解释了地方政府扩张经济规模的冲动行为的内在机理和经济效应。

首先建立一个地方政府行为模型来解释其经济行为,地方政府的效用函数 $U(o, g)$ 取决于两个变量:地方 GDP 的增长率和秩序稳定性。在未达到合意增长率之前,增长率与秩序之间是正向关系,之后经济增长与秩序之间存在反向的关系,这是过度的经济增长导致了許多无序问题的产生,给地方政府带来了许多负面影响。数学的简化表达式表示为:目标函数: $\text{Max} U = U(g, o)$, 约束条件: $g \geq 0, o > m > 0, g = g(o)$ 。由此可见只有地方政府的效用无差异曲线为水平直线时,增长与秩序达到一个良好的均衡,地方政府才能够保持一个健康的发展水平,这种情况一般是在各项制度特别是法治很健全的情况下才能实现。但在中国现行的制度安排下,地方政府的无差异曲线是凸向原点的,这样只要地方官员在任期内的秩序维持在一个可以容忍的程度水平上,他们就会通过各种手段以不惜牺牲经济与社会的秩序稳定性来换取更高的经济增长率,最后的均衡点即为无差异曲线与综合秩序线的相切之处(见图 1)。

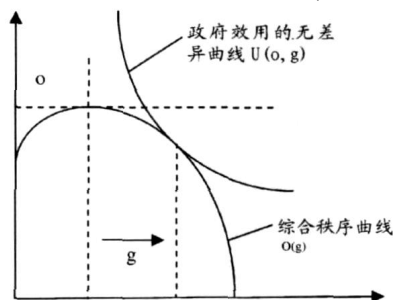


图 1

任何的激励机制都是有代价的,地方官员对地方提供的服务应该是多纬度的,如果激励只是侧重某一可测度的任务指标,将会导致官员努力向这一敏感指标倾斜,从而会产生配置扭曲,而忽视其他的有益指标 (Holmstrom and Milgrom, 1991)。中国粗放型经济增长的形成还要归因于增长的现有制度安排下的激励机制,由上面的模型可以看出,以 GDP 增长作为考核各级地方政府的主要政绩标准,这种体制虽有利于各地地方政府的竞争,但也产生了政府的短视行为,造成了种种问题,严重地损害了经济的持续发展;而 1994 年引入的财税体制改革,导致政府的开支显著地向地方政府倾斜,同时改革中一些遗留问题也由地方政府承担,致使地方政府在全国预算开支中所占的份额从 1980 年的 45% 上升到 90 年代的 70%。同时由于目前我国的地方政府仍保持拥有包括信贷、土地等重要经济资源的配置权力,那

么在这种现行政绩标准和财税体制的压力下地方政府的竞争会导致地方政府掠夺金融资源和通过出售土地等行为来为本地区筹集财政资金,再通过建设大量的基础设施,实行土地、税收的优惠措施引进外资,以提高当地的 GDP 增长率和财政收入水平,从而形成了双重制度下的政府推动的经济循环特征。

总之,在给定制度环境和制度安排以及其他必须遵守的约束条件后,在经济系统中的政府、企业和个人都会根据自己的行为方式做出激励反应,在可行的众多行为方式中,通过权衡选择对自己最有利的结果,即均衡结果。接下来,我们需要对这种均衡结果进行评估,以判断这样的制度安排是否导致了“最优”的结果,同时对这种制度安排做出优劣的判断,以便发现制度安排中的漏洞与不足,并提出改革的政策选择。

四、对中国经济增长绩效的评估

我们已分析了这种增长的制度安排,这部分我们主要在基于已有的经济学文献和中国经验证据从生产效率和金融效率两维视角来评估中国经济增长中经济运行层面的宏观经济绩效,以便对现有的制度安排的均衡结果做出较为科学、准确的评估。

(一) 生产效率视角的考察

在测定宏观资源配置效率的方法中,比较常用的是全要素生产率法、动态效率法、ICOR 指标法(包括 K/Y 和 I/Y)、资本报酬率法、资本边际收益率均一法,通过研究已有的大量文献,并对这些评价方法进行了对比分析,我们认为尽管全要素生产率和边际资本 - 产出比例 (Incremental Capital-Output Ratio, 简称 ICOR), 这两个指标都有一定的缺陷,例如在全要素生产率的计算中,资本和劳动力的质量问题没有考虑,隐含在资本和劳动力中的技术进步被忽视等;在计算 ICOR 的过程中可能由于国民的储蓄偏好和经济发展阶段不同,而出现一定的偏差等,但它们毕竟还是能够提供一些相对有效的信息,相比较其他的方法在中国的适用性更好一些,所以经济学界还是把它们作为测定增长效率的主要指标。国内外许多经济学者运用不同的方法对中国全要素生产率进行了测算和分解(见表 1),虽然这些研究由于方法、数据处理等因素的不同,呈现出一些差异,但总体来看,中国全要素生产率从转型开始到 20 世纪 90 年代初期的时间区间里是较高的,特别是 1979-1985 年期间 TFP 的平均增长率和增长贡献率是最高的,但在 1989 年左右由于受到政治因素的影响其贡献率较低,从而拉低了平均值,而在 1994 年前后开始的十几年间里 TFP 的增长率呈现出了总体下降的趋势(见表 1)。此外,由于最近国家统计局(2005, 2006)大幅度地调整了 1993-2005 年的 GDP 的数值,由此在较大程度上影响了部分研究结论的准确度。

表 1 中国 TFP 的实证研究结果比较

	时期	GTF	GT		时期	GTF	GT
李京文等 (1996)	1978-1995	3.62	36.23	郭庆旺、贾俊雪 (2005)	1979-1985	2.43	
	1980-1985	4.7	43.91		1994-2004	2.05	
	1986-1990	1.74	22.17	孙琳琳、任若恩 (2005)	1981-1985	6.53	
	1991-1995	4.62	38.70		1980-1993	5.38	
Jefferson 等 (1995)	1980-1992	2.50	29.94		1994-2002	2.37	
沈坤荣 (1996)	1979-1994	4.05	43.81	郑京海、胡鞍钢 (2005)	1979-1995	4.60	43.00
胡永泰 (1998)	1979-1993	1.80	22.22		1995-2001	2.28	27.8
Young (2000)	1978-1998	1.50	18.51	徐瑛等 (2006)	1987-1993		18.77
张军 (2003)	1978-1993	4.12			1994-2003		23.27
	1994-1998	3.50		Perkins (2005)	1978-2003		29.41

注：GTF、GT 分别为综合要素生产率 (TFP) 的年均增长率和综合要素生产率增长对产出的贡献份额。笔者根据已有文献重新整理计算所得。

在运用 ICOR 进行测算之前,我们来看一下经济学中资本边际生产率的概念,它是指资本存量的边际产量 (dY/dK),而边际资本 - 产出比率是资本边际生产率的倒数即 $ICOR=dK/dY$, 所以 ICOR 的提高意味着投资效率的下降。我们根据国家统计局最新修正的数据,运用永续盘存法对生产性资本存量进行了重新估算,并对 GDP 增量做了通胀指数上的调整,更为准确地计算出了中国各年度的 ICOR (见表 2、图 2)。计算的数据显示中国的 ICOR 的情况在 1993 年以后一直趋于上升的恶化状况,根据项目建设的平均周期取 3 年作为移动平均的参考标准,在 1979-1988 的 9 年间,ICOR 的数值相对较小平均为 1.63,而在 1993-2005 的 13 年间中国平均

ICOR 为 2.31,即为了比前一年多生产 1 元 GDP,中国需要追加 2.31 元的投资,特别是 1998 年以来中国的 ICOR 处于急剧恶化的状况,而过去 8 年,这个指标平均上升至 2.44,其中 2004 年和 2005 年已经达到了 2.7 左右。值得注意的是,我们主要是基于固定资本形成而估算的生产性资本存量,不包括土地和存货投资等,因而测算的数据比另外一些估算要少一些,但反映资本投资效率的准确性也更高了。由此,我们发现,中国的投资效率确实不容乐观,这其中既有产业结构升级问题,更主要是政府干预而导致的资本加速深化,从而产生资本替代劳动的倾向,致使中国大量的富余劳动力不能得到有效的配置。

表 2 中国的边际资本 - 产出比率(ICOR)

	GDP 增量 (亿元)	生产性资本存 量增量(亿元)	ICOR	ICOR (3 年移动平均)	年份	GDP 增量 (亿元)	生产性资本存 量增量(亿元)	ICOR	ICOR (3 年移动平均)
1980	316.88	547.12	1.73		1993	3 769.29	7 275.93	1.93	1.56
1981	236.37	501.57	2.12	1.82	1994	4 628.74	9 840.78	2.13	1.79
1982	445.13	618.41	1.39	1.75	1995	5 253.57	11 785.34	2.24	2.10
1983	580.25	768.17	1.32	1.61	1996	6 079.37	13 305.69	2.19	2.19
1984	906.32	1 083.28	1.20	1.30	1997	6 619.42	13 714.94	2.07	2.17
1985	973.09	1 405.32	1.44	1.32	1998	6 159.90	14 899.41	2.42	2.23
1986	793.41	1 607.48	2.03	1.56	1999	6 414.57	15 375.57	2.40	2.30
1987	1191.92	2 013.05	1.69	1.72	2000	7 532.87	16 889.14	2.24	2.35
1988	1362.62	2 422.78	1.78	1.83	2001	8 234.81	18 999.46	2.31	2.32
1989	616.76	1 653.27	2.68	2.05	2002	9 978.62	22 860.42	2.29	2.28
1990	645.71	1 686.86	2.61	2.36	2003	12 033.27	29 811.23	2.48	2.36
1991	1 717.44	2 458.85	1.43	2.24	2004	13 718.10	36 836.84	2.69	2.49
1992	3 092.97	4 091.56	1.32	1.79	2005	16 627.35	44 839.94	2.70	2.62

资料来源:国家统计局网站以及国家统计局网站的修正数据(2005,2006),其中 1978 年的资本存量采用了黄勇峰和任若恩(2003)的估算,折旧率采用了白重恩(2007)的估算,固定资本形成指数用固定资产投资价格指数替代,1979-1990 年采用了刘明兴(2000)的估算,1992 年后采用官方公布的数据。

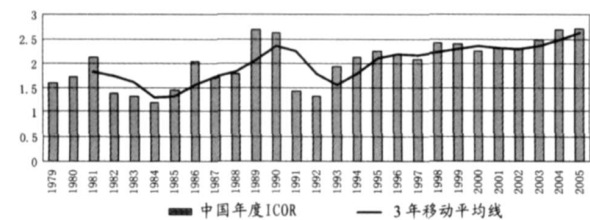


图 2 中国年度 ICOR 和 3 年移动平均线

(二) 金融效率视角的考察

自 1978 年的经济转型以来,政府行为始终贯穿经济之中,而在快速经济增长中的政府行为、国有企业的治理结构和宏观经济管理所导致的低效率问题最后都会集中反映在金融业特别是银行体系的业绩上,因为从转型初期到 20 世纪末,金融部门特别是银行部门很大程度上为政府所控制,它们已经成为政府二十几年来推动经济增长的“助力器”,所以政

府与金融部门存在非常紧密的关系,而地方政府与当地的金融机构更是形成了利益共同体,由此产生了许多负面的宏观经济问题。由于在过去近三十年中中国经济保持了较高的经济增长,同时由于国内住房、保险和教育改革的深入以及劳动力市场的变化致使居民的消费预期发生变化,在金融市场不发达和其他金融投资产品缺乏的情况下,居民的边际储蓄倾向明显提高。通过观察近三十年的储蓄结构,我们发现,尽管政府、居民和企业储蓄的比例发生了较大的变化,表现在最近几年来企业和政府的储蓄明显上升,但总体来讲,中国储蓄率一直在上升,特别是1994年以来,中国储蓄率持续保持在40%以上,使得大量资金进入受到国家隐性担保的银行体系,从而使银行有充足的现金流,这也为银行系统源源不断地将资金贷给政府和企业等相关部门创造了有利的支撑条件。由此银行通过把中国的高储蓄转变为高投资率,从而拉动了GDP的增长(如图3)。在这一过程中由于资源配置的低效率导致银行产生了大量的不良资产,金融潜在的风险愈加增大。据有关权威机构估计,中国需要当年GDP 40%的资金才能核销这些不良贷款,因此有的经济学家把中国的增长称为“借来的增长”,即用银行借来的钱维持经济增长。只要满足一定的条件,例如高储蓄、国有银行的垄断地位以及外汇管制等,这种增长方式就可以维持下去。但由于2007年我国全面开放了银行业务,这在一定程度上会稀释国内银行的资金来源;其次,得益于外汇管制的银行稳定性也由于开放和通讯技术的发展而受到大大削弱;另外,2015年老龄化导致的人口结构变化也必然降低储蓄率。众所周知,在现代经济中金融业是一个关系到全局的经济核心问题,而银行业是中国金融稳定和发展的核心,所以政府通过本国财政税收和金融垄断的收益对银行进行了大量补偿,同时极力推动公司治理结构改革,经过近5年的努力,从官方最新公布的数据来看,金融改革在当前还是取得了非常大的成绩,但中国银行不良资产一直以来是一个“黑洞”,官方的数据与非官方的评估总存在很大的差距。例如,虽然几乎所有商业银行都采用了五级分类体系,但分类的标准,如:逾期3个月或逾期12个月仍然由银行制定,如果在使用严格统一的分类标准后,不良贷款比例肯定会有所上升,而最近几年屡次报道出的银行丑闻表明银行内部存在很多未知的黑洞。同时,在繁荣期这个问题似乎可以得到很大程度的缓解,如果发生没有预期到的萧条,那么掩盖的问题会以更强大的破坏力迸发出来。因此,我们应高度重视金融风险问题,防止金融危机的发生,这是巩固我们多年经济发展成果的重要保证。应该说金融改革是一个系统工程,它的成功还依赖于整个社会信用文化的培育、金融基础设施和金融监管的健

全以及整体经济素质特别是微观主体效率的提高。

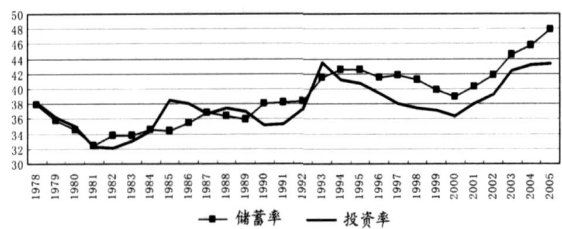


图3 中国投资率与储蓄率的比较

五、政策选择及引申的含义

本文在基于已有的经济学文献和经验证据的基础上,在一个新的逻辑起点上为解读中国经济增长提出了一个基于从意识形态与经济环境 - 制度安排下的激励机制 - 经济行为选择 - 均衡结果下的增长绩效 - 绩效的评估 - 政策选择的逻辑一致的现代经济学的一般理论分析框架,为解读“中国经济增长之谜”提供了一个合理的解释。通过以上分析,我们发现,中国现阶段投资效率的低下与金融风险不断累积,倘若考虑到资源环境和不良资产等因素,其官方公布的增长率要大幅缩水,在这个分析框架内详细地分析了这一问题发生的机理和负面影响。应该说,这个均衡结果的产生与政府的行为息息相关,那么为了削弱乃至消除这种制度安排的负面效应,我们认为主要有以下几条途径:(1)应从根本上解决官僚体系的晋升机制和考核办法,重点把环境和人民的福利评价加入考核的内容中,同时要大力加强法治建设、转变政府职能,把动力机制由官商合谋转变为企业的自我激励;(2)进一步规范和完善财政分权制度,提高分权效率,促使地方政府的财权和职责对等,以便提高地方政府的治理效率;(3)宏观效率低下的一个重要原因是地方政府竞争导致的重复建设和市场分割,因此我们可以考虑司法改革,建立凌驾于省市之上的区域性的司法系统,同时政府创造条件鼓励企业跨地区兼并和重组从而打破经济的行政分割,从而有利于合同的执行和统一市场的形成,此外,行业协会的规范和完善在未来的经济发展中可能是解决负面影响的有效途径之一。

从当前中国的经济增长绩效中可以看出,随着增长与转型的时间推移,愈来愈多的问题和矛盾被积累起来,会阻碍经济转型的进一步深入。当前经济增长的质量问题、社会公正和腐败问题以及贫富差距等问题已经成为经济进一步发展的障碍。应当说转型与发展是一个系统工程,它包括经济、政治和社会等许多子系统,因而需要各个系统能够存在一定的互补性和协调性。在转型的过程中,我们为了保持社会的稳定,采取了经济改革优先于政治改革的策略,然而随着经济改革的推进必然会引起社会的政治、文化等上层建筑与之发生变化。因为当经济发展到一定程度后,不适应经济基础的上层建筑

必然会阻碍经济的改革。同时,转型中的增长过程是对既有的社会资本和组织资本的破坏和摧毁,当这种新的资本没有建立起来时,就会使社会失去正常运转所必需的制度基础和道德准则,所以增长与转型必须与一国的传统文化相适应,转型的速度在很大程度上取决于技术变革所要求的价值观及其准则重建的快慢(斯蒂格利茨,1998)。而法治通过约束政府和经济人行为为现代市场经济提供制度保障,它的核心是确定政府与经济人之间保持距离型关系,从而建立一个有限和有效的政府,以利于经济的发展(North and Weingast, 1989; 钱颖一, 2000),所以加快法治建设和包括政府在内的政治改革,就成为保证中国经济持续发展的一个非常关键和迫切的问题。

注释:

卡尔·曼海姆在《意识形态与乌托邦》中把意识形态定义为“由个人组成的群体无论是在相同状况做出直接反应,还是由于直接的心理相互作用,都做出相似的反应”;Roy C. Macridis在《当代政治意识形态》中认为意识形态是行动的准则,它“由许多人共有的思想构成,这些人采取一致的行动或者受到影响而采取一致行动,以达到确定的目标。”

见黄海洲在《从国际市场视角看中国经济发展》一文中的论述,载《比较》,2006(23),北京,中信出版社。

见哈耶克:《通向奴役之路》,中文版,北京,中国社会科学出版社,1997;斯蒂格利茨:《社会主义向何处去》,中文版,长春,吉林人民出版社,1998。

法治是一个不太好明确的概念,富勒在《法律的道德性》一书中给出了法治的八个要素,本文主要强调法治的经济作用,钱颖一(2000)在《市场与法治》一文中从两个方面对其做了较为详细的论述(见《经济社会体制比较》,2000(3));而North和Weingast(1989)则在《有限政府的政治基础:17-18世纪英格兰的议会和君主债务》中较早提出法治在经济中的关键作用这一思想。根据经济史,我们发现近500年的以英、美为代表的国家崛起和持续繁荣,无不是在一个法治健全的制度体系内实现的,但法治的最终形成确实经历了漫长的历史进程,在欧洲始于11世纪,到法治的完全确立则经历了数百年的演进,在中国虽然有了法治的初步观念,但在现实中法治的不健全确是毋庸置疑的,而中国学者在分析中国经济问题时往往是将其放在次要的位置,这不能不引起我们的反思。

Tiebout, Charles, 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424; Oates, W. E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich; McGuire, Therese J., 1991. "Federal Aid to States and Localities and Appropriate Competitive Framework", in Daphne A. Kenyon and John Kincaid, eds., *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press; Breton, Albert, 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Political Finance*. Cambridge University Press; Kenyon, Daphne A., 1997. "Theories of Interjurisdictional Competition." *New England Economic Review*, March, April, 34.

秩序的稳定性,具体包括收入差距、资源环境问题、就业问题、地方治理水平、金融风险的累积、与中央政策的不一致性等由此引发的社会安定问题。经济增长与秩序的稳定性在达到合意的增长率之后,存在着替代关系。

见黄佩华在《21世纪的中国能转变经济发展模式吗?》一文中的论述,载《比较》,2005(18),北京,中信出版社。

高盛研究报告《中国的银行改革:关键使命》(2002)认

为,实际的不良资产率接近40%。若包括划拨到资产管理公司的1.4亿元人民币,那中国不良资产率最高时曾达到50%;单伟建:《中国经济增长的巨大悖论》,载《财经》,2003(17)。

根据公开的资料统计,1998年至2005年底,为了保持金融稳定,国家累计投入了3.24万亿元的资金来支持金融企业的改革和化解金融风险,见《经济观察报》,2005-11-14。

根据2002年的官方数据显示,大型国有银行的不良资产比率为26.1%,其他的商业银行的不良资产比率要低得多。Anderson(2003)认为由于以下原因使情况更加严重:(1)会计体系依然不健全,仍依赖各行的执行,缺乏可靠的银行信息,因此,在分行级别审计质量和可靠性往往存在很大的问题;(2)一些不良贷款项目很容易通过“不断展期”来加以掩盖;(3)因为国有银行的高层管理人员都是通过政府来任命,则他们为了不失去自己的位置或对银行的控制,便会有故意隐瞒不良贷款的动机,尤其是治理机制不完善的情况下,他们非常有可能这样做。见安德森:《中国银行业的风险与出路》,载《经济观察报》,2003-06-02。

参考文献:

1. 田国强:《现代经济学的基本分析框架与研究方法》,载《经济研究》,2005(2)。
 2. 斯蒂格利茨:《走向一种新的发展范式》,载《经济社会体制比较》,2005(1)。
 3. 诺思、托马斯:《西方世界的兴起》,中文版,北京,华夏出版社,1989。
 4. 沈坤荣:《经济增长理论的演进、比较与评述》,载《经济学动态》,2006(5)。
 5. 格雷夫:《后中世纪热那亚自我强制的政治体制与经济增长》,载《经济社会体制比较》,2001(2)、(3)。
 6. 罗伯特·J. 巴罗、哈维尔·萨拉伊马丁:《经济增长》,中文版,北京,中国社会科学出版社,1995。
 7. 王一江:《国家与经济》,载《比较》,2005(18),北京,中信出版社。
 8. 潘士远、史晋川:《内生经济增长理论:一个文献综述》,载《经济学》(季刊),第1卷,2002(4)。
 9. 周黎安等:《相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,载《经济学报》,第1卷,2005(1)。
 10. Acemoglu, Daron; Johnson, Simon and Robinson, James A., 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Development in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), pp. 1231-1294.
 11. Acemoglu, Daron; Johnson, Simon and Robinson, James A., 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." *NBER Working Paper*, No. W10481.
 12. Blanchard, Oliver and Shleifer, Andrei, 2001. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, pp. 171-179.
 13. Holmstrom, Bengt and Milgrom, Paul, 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, pp. 24-52.
 14. Jin, H.; Qian, Y. and Weingast, B., 2005. "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 1719-1742.
 15. Jones, Larry E. & Manuelli, Rodolfo E., 1997. "The Sources of Growth." *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 21(1), pp. 75-114, January.
 16. Lin, J. Y., 1989. "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change." *Cato Journal*, 9, pp. 1-33.
- (以下文献略)

(作者单位:南京大学经济学院 南京 210093)

(责任编辑:刘成奎)