

中国经济增长的制度主义解释^{*}

杨 龙 张振华^{**}

(南开大学周恩来政府管理学院)

内容摘要：制度结构是指不同形式、层次、类型、功能的制度安排之间的关系。政治制度和经济制度之间的搭配是制度结构最为核心的内容之一。在中央与地方政府的关系上，它具体表现为政治集权和财政联邦主义。这种制度结构对改革开放以来中国经济的快速增长起到了重要的推动作用，但同时也产生了负面影响，需要对既有制度结构进行适应性调整，以保持制度的弹性。

关键词：制度主义 制度结构 财政联邦主义 政治集权 政绩考核机制

改革开放以来我国取得了令人瞩目的经济成就。据英国经济史专家麦迪逊的统计，1952~1978年间我国人均GDP年均复合增长率仅为2.3%，这不仅低于新型工业化国家和地区（同期日本人均GDP年均复合增长率为6.7%、新加坡为4.8%、韩国为6.3%、台湾为6.6%、香港为5.4%），而且低于2.62%的世界平均水平。但在1978~2003年间我国人均GDP的年均复合增长率达到了6.6%，是之前27年平均水平的2.9倍，远远超过了新型工业化国家的水平（同期日本人均GDP年均复合增长率为2.1%、新加坡为4.2%、韩国为5.6%、台湾为4.7%、香港为3.9%），是世界平均水平（1.55%）的4.3倍。麦迪逊还乐观地预测，中国在2003~2030年间仍能保持人均4.5%的年均GDP复合增长率，GDP总量会在2015年前后超过美国，成为世界第一大经济体。^[1]

中国持续快速的经济增长引起了学界的广泛兴趣，学者们从不同的角度对这一问题进行了理论和经验研究。除制度主义外，对经济增长源泉的分析形成

^{*} 教育部人文社会科学研究一般项目《新政治经济学及其在中国的适用性分析》(05JA810008)的阶段性成果。

^{**} 杨龙(1952—)，南开大学周恩来政府管理学院常务副院长，政治学系教授、博士、博士生导师，亚洲研究中心主任；张振华(1979—)，政治学系讲师、博士。

了所谓的生产要素决定论、文化宗教信仰决定论和地理条件决定论。这些理论将经济增长的原因或者归咎于资本、劳动力、技术进步和人力资本水平等要素投入的增加和改善，或者归咎于文化差异以及由此导致的人们经济行为的不同，或者归咎于一国或地区的地理位置、自然禀赋乃至气候等条件。以美国经济史学家诺斯为代表的制度主义者认为，任何经济增长过程都是在一定的制度环境和制度安排下进行的，经济增长不可能脱离制度背景而独立存在。制度因素贯穿于经济增长的全过程，技术创新、规模经济、教育投资、市场交易成本下降等因素“与其说是经济增长的原因，倒不如说是经济增长本身”。经济增长的关键是制度因素。^[2]

一、制度与经济增长

（一）制度的概念及其经济功能

对于制度是什么，德国学者柯武刚等人曾给出一个最为简略的定义：“由人制定的规则。”但概念越简略，意味着它的外延就越宽广，因而柯武刚等人紧接着对制度进行了分类。按照制度的起源，它可分为内在制度和外在制度。内在制度是群体内随经验而演化的规则，包括习惯、内化规则（internalized rules，是指人们通过习惯、教育和经验习得的规则，并达到在正常情况下无反应地、自发地服从的程度）、习俗和礼貌、正式化内在规则（formalized internal rules，在一个群体内是以正规方式发挥作用并被强制执行的，如行业的自我管理）；外在制度则是外在地设计出来并靠政治行动由上面强加于社会的规则，包括外在行为规则、具有特殊目的的指令和程序性规则。制度“总是依靠某种惩罚而得以贯彻。没有惩罚的制度是无用的”。按照惩罚是自发发生还是有组织发生，制度又可以分为非正式制度和正式制度。内在制度的前三项是非正式制度，第四项内在制度和所有的外在制度都是正式制度。^[3]

制度对于一个国家或地区的社会生活起着广泛的作用。从一般意义上看，制度起码具有如下两项基础性功能。一是制度能够促进合作和信任。在一个大型共同体中，人们不可避免地要跟一些陌生人交易，它需要制度来限制对方的机会主义行为，减少交易结果的不确定性，使得我们可以获得对于对方行为的一种稳定预期。当我们确认，如果交易中的一方采取了机会主义行为，他几乎必然会得到惩罚，这种惩罚常常包括以后找不到交易对象、被撤销交易资格、第三方的正式处罚等等，这样人们之间的信任就会建立起来，合作也就会更加普遍。二是制度能够有效地协调、降低和化解冲突。每个个体都是具有不同偏好的存在。在对偏好进行加权的时候，面临着取舍问题。在一个资源相对有限

的社会里，偏好的满足存在一种竞争关系。制度能够规范人们的任意行为，限制人们追求偏好满足的行为选择（如不能损人利己，不能通过偷盗、欺骗等不正当的手段来追求个人利益最大化或个人利益的优先满足），使得个人在追求自身利益的同时，也要尊重其他人对于利益的追求，这有助于形成一个稳定有序的竞争秩序。

制度的基础功能在经济领域表现为它能够促进劳动分工，扩大经济合作，协调利益冲突，从而有效地降低市场交易成本，推动经济增长。美国经济学家舒尔茨将注意力集中到“为经济提供服务的制度”上。他列举了四类执行经济职能的制度：①用于降低交易费用的制度（如货币、期货市场）；②用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度（如合约、分成制、合作社、公司、保险、公共社会安全计划）；③用于提供职能组织与个人收入流之间的联系（如财产，包括遗产法，资历和劳动者的其他权利）；④用于确立公共品和服务生产与分配框架的制度（如高速公路，飞机场，学校和农业试验站）。^[4]

这样，制度按其对经济增长的作用方式可以分为两类：一类是对经济增长起直接作用的制度，舒尔茨所说的四类执行经济职能的制度，制度经济学所特别强调的产权制度都属于这种类型。这些制度安排的特点是制度直接参与到经济增长过程中，对经济主体的活动范围、商品交换的类型、市场交易的规则等起着限制、规范或塑造作用，是经济主体进行市场决策时必须考虑的因素。另一类则是对经济增长起间接作用的制度，如家庭制度、教育制度以及文化制度等。这些制度并不直接影响经济，其对经济的推动或阻碍作用是通过某种中介实现的。制度本身也并不是基于或主要不是基于经济增长的目的而构建起来的，但在运作过程中客观上能对经济发挥作用。例如，家庭制度会影响劳动力的供给，教育制度会影响人力资本的水平，文化制度则会影响人们经济行为的选择。

在各项制度安排中，制度主义尤其强调产权制度对于经济增长的作用。一种产权结构是否有效率，主要看它是否能提供将外部性内在化的激励，也就是将个人收益/成本与社会收益/成本趋同。美国经济学家阿尔钦比较了集体产权、国有产权和私有产权三种制度安排。在集体产权下，集体收益的维系需要花费监督和惩罚成本，由此得到的收益却是共享的，成本的承担者得不到额外补偿，因此集体产权具有很大的外部性。在国有产权下，产权由国家代理人行使。代理人对资源的使用与转让以及利润的分配等都不具备充分权能，这使得他对经济绩效和其他成员监督的激励降低，而国家要对这些代理者进行充分监察的费用又极其高昂，再加上国家在选择其代理人时有从政治利益而非经济利益考虑的倾向，所以国有产权下的外部性也较大。在私有产权下，所有者会充

分考虑行为的收益与成本，选择他认为能使他的私有权利现期价值最大化的方式，由此产生的成本也只能由他个人来承担，这样，在集体产权和国有产权下的许多外部性就在私有产权下被内在化了，从而产生了更有效的利用资源的激励。^[5]这种理念已经成为西方主流经济学的共识，并曾经主导了前苏联和东欧等社会主义国家的国有企业改革。

（二）制度与中国经济

一些经济学者试图量化制度因素对中国经济增长的贡献率。王文博等人将经济增长的因素分为制度、产业结构、劳动力和资本因素，又用产权制度变迁（非国有化率）、市场化程度（市场化指数）、分配格局（市场化收入分配占GDP的比重）和对外开放（对外开放度）四个二级指标来度量制度因素。结论是：制度因素对国民经济的贡献率为8.4%，产业结构为7.04%，劳动力为11.64%，资本为72.92%。^[6]孙浩在其博士论文中用了三个指标来合成制度变迁变量：产权指标（用非国有化率来表示，非国有化率=非国有工业总产值/工业总产值）、经济体制指标（用非国家财政收入占GDP的比重来表示）和对外开放度（用进出口总额占当年GDP的比重来衡量）。指标所占权重是：产权指标70%、经济体制指标20%、对外开放度10%。结果是：资本对中国经济增长起着第一位作用。制度不如资本因素那样重要，但对经济增长的作用也很显著。^[7]这两项研究都支持这样的结论：制度或制度变迁对于中国经济增长的作用并不像制度主义者所强调的那样重要，起码不是经济增长的关键因素，相反，资本是推动中国经济增长的“头号功臣”。但问题是，在制度主义的论域中，制度是一个庞大的规则体系，上述研究都只是挑选了几个有限指标。这可能与其研究方法有关。试图用量化的方法来度量制度因素对中国经济增长的贡献率，势必将那些难以量化的制度因素排除在外，更不用说那些对经济增长起间接作用的制度了，这是导致上述研究“贬低”制度因素的原因。

对中国经济的制度主义解释，清华大学教授秦晖提出了一个影响力很大的分析。^[8]他在总结中国三十年的发展成就时，指出这一时期的经济增长按照增长原因的不同可分为三个阶段。第一阶段是1978~1989年。这一时期的经济增长原因是，改革开放前“中国既不要西方的市场经济，也对苏联奉行的理性计划经济持批判态度”，因而“中国在走出文革的基础上一方面苏式社会主义（理性计划）有一定程度的发展，另一方面市场经济的因素也随之兴起。在这个时期，计划理性和初步市场化都给经济带来改善”。第二阶段是1992~2001年，其增长的奥妙是降低交易费用，但它“不是建立在正统西方经济学所谓的保障各方权利基础上，而是通过压制一部分群体的权利来降低交易的费用”。第三阶段是从2001年中国加入WTO一直到现在。这一时期中国发挥了

低成本优势——“福利国家竞争不过低福利国家，低福利国家竞争不过低人权国家”——扩大对外出口，实现了经济的持续增长。秦晖的观点可能会同时受到新“左”派和自由主义人士的诘责。但如果抛开意识形态的分歧不谈，仅从分析角度看，秦晖的分析无疑为我们开创了一个从政治与市场、政治与社会角度分析中国经济增长的宏大视角，这正是量化研究所欠缺的。

中国经验也为修正西方制度主义提供了机会。改革开放以来中国经济的快速增长是在产权制度不完善的情况下实现的。在西方社会看来，中国在产权的保护方面有着糟糕的记录。在产权联盟（Property Rights Alliance）2007年制定的国际产权指数中，中国在70个国家中排名第46位。在《华尔街日报》2008年“经济自由指数”中，中国在165个国家中排名第126位，在财产权方面的得分最低。这与西方奉为圭臬的产权理论明显相悖。^[9]有学者试图来调和两者的矛盾。一些学者提出了所谓的“分级产权制度”，认为中国的经济增长依赖一种划分不同安全等级的产权制度。根据财产所在的位置以及财产所有人，它分三个等级，农民受到的保护最少，城市居民受到较好的保护，而外国投资者拥有最可靠的产权。有学者提出了一个模糊产权（Ambiguous Property Rights）的概念。在中国转型过程中，模糊产权的大规模出现不是一个偶然现象，而是经济主体在当时市场环境下的一种理性选择。在市场机制不健全的条件下，企业如果能使政府主管部门成为自己的合伙人之一，在企业碰到诸如合同纠纷、寻求紧缺原材料等“麻烦”时，就能顺利地政府官员那里得到帮助。“这是一种相对有效率的，从而具有进步意义的制度安排”^[10]，有助于弥补当时市场机制的不足，提高资源的配置效率，从而有助于经济增长。

（三）本文的关注点、主要概念和基本观点

本文将中国置于社会主义转型经济体中进行考察。这些经济体均面临一个相同的任务，即改革原有的计划经济，发展市场经济。所不同的只是改革任务的轻重。像俄罗斯这样的转型经济体，继承了前苏联“丰厚”的计划经济遗产，改革的任务要繁重一些。而像波兰这样有过市场经济的底子，只是在苏联的威慑下加入社会主义阵营，奉行计划经济体制的国家，改革的任务要相对轻一些。但不管任务轻重，这些前社会主义国家在改革其经济体制的同时，其政治制度也有了很大的不同，多数引入了西式民主制度；而中国在经济体制改革轰轰烈烈开展的同时，其政治制度基本保持了稳定，形成了一个在西方主流经济学理论看来颇为“奇特”的搭配：政治集权和市场经济的组合。如果说这种搭配尽管不合常理，但也并非完全不可理解——因为许多发展中国家和转型国家在发展和转型过程中都往往会呈现出不同于西方教科书上的制度搭配，那么中国在这种制度搭配下所取得的经济成就显得更加“突兀”。在转型过程中，

中国不仅取得了比计划体制更高的经济成绩，而且还大大超过了前苏联和东欧等社会主义转型经济体，甚至比后发现代化国家的典范——东亚新型工业化经济体都要高。这种对比就提出了这样的问题：政治集权和市场经济的搭配与改革开放以来中国经济的高速增长之间是否有着某种联系？这正是本文关注的主要问题。

为了便于理解本文提出的问题，本文要用到制度主义的一个相关概念：制度结构。林毅夫曾区分过制度安排与制度结构的不同。制度安排是“管束特定行动模型和关系的一套行为规则”。经济学家在用“制度”这个术语时，一般情况下指的是制度安排。制度结构则是一个社会中正式的和非正式的制度安排的总和。^[1]在这里稍微扩展一下林的定义，即将制度结构定义为不同形式、层次、类型、功能的制度安排之间的关系。它不仅包括不同形式制度间的关系（如正式制度和非正式制度之间的关系），而且包括不同领域制度间的关系（如政治制度和经济制度之间的关系），还可以包括同一制度形式、同一领域制度内部不同制度安排间的关系（如政治制度中的党政关系、代议制制度、选举制度等）。不同制度安排之间如果能够相互支撑、互相补充和配合，就能够充分发挥制度的约束机会主义行为、节省交易成本、促进合作等功能；反之，则会增加制度的实施成本，导致制度功能的紊乱。

在制度结构的众多内容中，政治制度和经济制度之间的关系是最为核心的内容之一。在我国中央与地方政府关系上，这两方面的制度安排具体表现为政治集权和财政联邦主义。本文力图证明，这种制度结构一方面使得地方政府受到很强的增长激励，另一方面又约束着地方政府向被产业利益集团“俘获”的方向发展，同时还为地方政府创新、地方政府间的竞争提供了广阔的空间。这种制度结构的另一大优势是，制度有足够的弹性，能够根据形势的变化作出适应性调整。政治集权和财政联邦主义的配合以及由此所塑造的地方政府增长偏好和制度弹性可以在很大程度上解释改革开放三十多年来中国的经济成就。

二、政治集权与财政联邦主义的制度结构

（一）政治集权：中央与地方政府间的政治制度安排

政治学中常用的集权概念一般用于表述如下两方面内容：一是从国家与社会的关系看，国家的势力过于强大，社会自主发展的空间相对狭小。二是从中央与地方政府的关系看，中央政府的权力过大，地方政府的权力相对较小。由此不难发现，集权是一个模糊的概念，它只能在相对意义上得到理解。

集权是我国政治制度安排中的一个突出特征，它大体表现在两个层面上：

一是在中央与省级政府、上级地方政府与下级地方政府间实行地方服从中央，下级服从上级的原则；二是在党政关系的安排上，实现党委的一元化领导，政府要负责贯彻党的路线、方针和政策。然而在实践中，这两方面是纠缠在一起的。在中央与地方政府的集权安排中，上级党委与下级党委之间的关系是一个重要的组成部分，甚至是最为重要的部分。因此，尽管我们考察的只是中央与地方政府间的制度安排，但并不能因此就撇开党政关系。就当前情况来看，中央与地方政府间的集权制度包括如下几方面内容：

一是人事制度上的党管干部原则和分级管理原则。党管干部被视为加强党的执政地位的重要保障措施，指各级党委按照党的原则选拔任用干部，并对各级各类干部进行监督和管理。具体内容包括：党负责制定干部工作的方针政策；推荐和管理重要干部；指导干部人事制度改革；对干部人事工作进行宏观管理和检查监督。^[12]分级管理是指中央和各级党委按照干部管理权限实行逐级分工管理干部。从1984年开始，我国实行各级党组织按照下管一级的原则确定干部管理范围的制度。中共中央负责管理中央机关、国家机关、全国人大、全国政协、最高法院、最高检察院，以及党中央国务院的直属机构、办事机构、直属事业单位、部委管理的国家局中的主要领导干部，同时，还管理部分国有重要骨干企业和高等院校的主要领导干部；省级党委和中央、国家机关党组（党委）管理地厅级、司局级干部；地（市、州、盟）委管理县级干部。

二是事权设置上的职责同构制度^[13]和党委对口管理制度。职责同构制度在我国的具体表现是：下级政府在机构设置、人员构成、组织功能等方面模仿甚至照搬上级政府，结果导致我国各级政府间除了管辖范围不同和有限的几项专门权力（如外交权）外，其他多数权力都大体类似。对口管理则要追溯到计划经济时期。毛泽东在1957年提出，地方政法文教部门要同时受命于党委和政府。同年，最高法院和司法部党组向中央报告，要求各级法院必须绝对置于党委的领导下，不仅在方针政策上，而且全部审判活动，都必须坚决服从党委领导。一年后，中共中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》，提出：“大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。”各小组还与行政机构的相关部门实行对口领导，这样，中共中央通过党的系统直接指挥了国务院各职能部门的工作。

改革开放以来，我国试图改革党委对口管理制度。1987年党的十三大专门规划了政治体制改革，这一改革包括七项内容，第一项就是党政分开，提出“各级党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委。党委办事机构要少而精，与政府机构重叠对口的部门应当撤销，它们现在管理的行

政事务应转由政府有关部门管理。政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，要逐步撤销。党的纪律检查委员会不处理法纪和政纪案件，应当集中力量管好党纪，协助党委管好党风。”^[14]然而 80 年代末期爆发的政治风波，使得从 1990 年开始，恢复了 80 年代中期以前的一些制度安排，包括重新设立与政府对口的党委功能部门；在政府部门中恢复党组制度；加强党的各级政法委员会制度等。其后，我国频繁地进行过行政管理体制改革，但基本上没有触及上面两方面内容，集权制度的多数内容一直延续到现在，甚至有学者注意到在某些方面还有所强化。^[15]例如，在下管一级干部管理制度实施的同时，中央组织部门有意识地对地方官员选拔任用的程序和制度进行了规范，防止地方人事任命造成地方庇护体制和对地方领导的个人忠诚。同时，组织部门还掌握着任命下级组织人事部门领导的权力。

党管干部和分级管理干部的制度强化了党的领导，便于中央对地方、上级对下级的控制。由于党政在政权的各个层次均是一体的，又可以确保政令畅通，提高政策制定的速度，减少政策执行的阻力，最终起到降低交易成本的作用。在这种制度环境中，只要中央政府是“亲市场取向”的，市场化改革不但不会受到阻碍，反而会迅速推进。事权设置上的职责同构制度便于中央的政策或上级的意志落实到地方或下级政府，“条条”强的计划体制遗产同样能够用于推进市场化。党委对口管理制度也可以起到类似的功能，而且具有设置灵活的优点。

（二）财政分权：地方增长偏好的经济塑造机制

计划经济时期形成的集权模式，在财政体制上有一个表现，就是实现统收统支的体制。改革开放以来，我国在保持政治集权的同时，却对财政体制进行了数次较大的改革。在改革告一段落后，如果仅从财政收支的角度来衡量，我国已是世界上最分权的国家。下表是华裔学者黄佩华从财政支出的角度对中国财政体制的度量。数据显示，2003 年地方政府财政支出占国家总支出的比例已经达到 70%，这一比例不仅高于老牌的联邦制国家，而且高于印度、俄罗斯等新兴大国。

表 1 中国的分权程度

国别	地方政府开支（占国家总开支的百分比）
中国（2003）	70
发展中国家（20世纪90年代末）	14
转轨国家（20世纪90年代末）	26
OECD国家（20世纪90年代末）	32
其他大国（20世纪90年代末）	
德国	40
印度	46
日本	61
巴基斯坦	29
俄罗斯	38
美国	46

资料来源：黄佩华《21世纪的中国能转变经济发展模式吗》，《比较》第18辑，中信出版社2005年版，第33页。

在这里姑且不去理会这种分权是否过度，而集中讨论财政分权对地方政府行为的塑造作用。改革开放后，财政分权对地方政府形成了有效的财政激励。实证研究表明，1980~1992年，地方预算内收入增加1元，财政支出将增加0.8元。比较起来，改革之前的1970~1979年，地方财政收入增加1元，财政支出只能增加0.2元。1994年的分税制改革进一步加强了财政激励。在1994~2004年间，地方财政支出与地方政府收入几乎是一对一增加。^[16] 反观俄罗斯，城市自有收入的增加几乎完全被分享收入的下降抵消。当地方政府自有收入增加1元，分享收入至少会下降0.9元，结果地方政府只能增加0.1元的财政收入。^[17] 财政分权不能为地方官员提供发展经济的激励，这被视为俄罗斯地方政府容易被地方利益集团“俘获”的原因之一，同时也是造成两个转型大国经济绩效差异的关键。

但这是激励地方官员增长偏好的全部吗？公共选择理论学家尼斯坎南曾将官僚目标假设为：追求“官僚机构的预算最大化”。^[18] 理由是：官僚机构的预算最大化与工资、办公室津贴、公众声誉、权力、奖金等官僚个人目标是正相关的。然而后期的经验研究表明，两者之间只有微弱关系。因此，尼斯坎南将这一假设修正为：“官僚力图使其自由决定的预算最大化。” 尼斯坎南对于官僚行为假设的转变提醒我们：只有当地方官员能够便利地将增加的财政收入转化为个人收益时，预算最大化才会成为地方官员一致追求的目标。

地方官员可以从预算增加额中得到一笔合法的个人收入，这为我们对 T 市 A 区的调研所发现。根据该区《各镇、长青办事处党政领导班子和领导干部综合考核方案（试行）》，年度考核工资与各项考核指标全年完成情况挂钩。计算公式是：年度考核工资 = 基础奖 + 重点工作加奖 - 扣罚。每个考核单位有 2 万元的基础奖。乡镇领导如果能超额完成区下达的财政收入、利用外资、吸引内资、新建规模企业等指标，就能得到数额不等的加奖。超出的比例越大，奖励的力度就越大。以财政收入为例，当年区下达的财政收入增长指标是 31.5%。对财政收入比上年增长 31.5%~40% 的部分，以 31.5% 为基数，每超一个百分点奖励 2000 元；超过 50% 的部分，每超一个百分点奖励 4000 元，这是所谓的“增速奖”。此外，还有“台阶奖”，方法是：在完成财政收入比上年增长 31.5% 的基础上，每上一个亿元台阶，奖励 5000 元。那些没能完成财政增长、利用外资和吸引内资指标，或者发生了安全事故、违反计划生育、辖区事务引发了群体性事件等要受到扣罚。经过考核，2007 年该区的 10 个乡镇考核单位的乡镇书记和乡镇长各自拿到了 5.5 万元~12 万元不等的年度考核工资，平均考核工资为 7.7 万元。这大约是这些乡镇领导干部一年工资性收入（不包括隐形福利）的总和。这种考核方式使得预算水平与辖区官员的个人利益密切挂钩。地方官员因此获得很强的激励去约束自己的寻租行为，积极地采取有助于辖区经济增长的政策。

在调研中，还发现了一个值得注意的方面，不仅乡镇一把手可以合法地将一部分增加的财政收入转化为个人年度收益，而且考核单位的党政副职、党委委员也可以分别享受“该考核工资额的 70% 和 50%”。中层干部、一般干部发放水平则由被考核单位自定，因而这是一个“一荣俱荣，一损俱损”的考核制度。它使特定官员危害辖区经济增长的行为具有了负外部性，地方官员因此有了监控其同事行为的动机，这有利于剔除那些“害群之马”。因此，从财政激励的角度来讲，构成对中国地方政府增长激励的因素是两个：一是地方政府能够分享辖区税收的边际增加额，二是增加的预算能够合法和便利地转化成官员的个人收益。

（三）政绩考核：地方官员增长偏好的政治塑造机制

1. 预算最大化之外的激励机制。在这里要引入本文的另一个重要概念，即联邦主义。联邦主义常被用于描述处理中央与地方政府间关系的一系列制度安排。它与单一制相对，是指各级政府^[19]公共物品提供、行政管理事务、财政收入和支出乃至立法权限、司法管辖等方面有着明确的划分。每级政府在各自的职权范围内都拥有最高权威。这种划分得到了宪法和法律的保障，制度化程度较高。根据制度领域的不同，它可分为政治联邦主义、经济联邦主义以及

立法联邦主义、司法联邦主义等。经济联邦主义主要包括财政权和经济管理权两方面。改革开放以来，中国的分权被有意识地限制在经济领域，经济领域的分权又被进一步限制在财政领域。经济管理与其他行政管理事务一样，奉行职责同构体制，是集权制度的一个组成部分。比较而言，在财政制度安排特别是在财政收入的划分上，分权较为明晰和彻底，因而一些学者用财政联邦主义来描述中国的财政分权制度，并以此来解释改革开放以来中国经济翻天覆地的变化。以对中国财政体制研究而知名的钱颖一、美国政治学家温加斯特（Weingast）等人就认为，中国式分权将地方政府行为与地方经济发展结合起来，而使得二者结合的机制就是财政激励。^[20]这种观点对于理解中国财政分权的重要意义无疑具有很强的借鉴作用。但不禁要问的是，财政激励是塑造地方增长激励的唯一机制吗？换言之，只要财政分权能够保证地方政府保留辖区经济增长所带来的边际税收增加额中的很大一部分，就足以塑造地方政府的成长偏好（主动约束自己和下属的寻租行为、积极扶植辖区内企业的成长等）吗？

本文认为，这种观点忽略了三个重要的方面。一是上面提及的，只有当地方财政预算能够便利地转化为官员个人收益，换言之，预算中自由支配的份额足够大时，官员才会有足够的增长动力。二是官僚不是一个整体。“任何既定的官僚都拥有可以用来增进其福利的个人策略和集体策略。当采用个人策略时，官僚能够最直接、最明显地改善其个人地位。因为在这种情况下，成功的努力带来的报酬是不需要与其他人分享的。而当采用集体策略时，成功的产出和增进的个人福利之间存在着更间接、更复杂的关系。当多个官员共同制定机构政策时，预算最大化就是增加官僚福利的集体手段，而不是个人手段。”^[21]所以，单个官僚有着很强的搭便车动机，即让别人去推动辖区经济增长，但自己去盘剥企业，从而获得“双份收益”。按照美国经济学家奥尔森的说法，如果官员的利益足够狭隘的话，他就有很强的动力这样做。^[22]三是财政激励有个基本的假设，即官僚是纯粹的经济人，他追求的是纯粹的经济目标，但事实上，官员的行为动机是混合型的，他不仅追求经济目标（个人经济收益），而且追求政治目标（个人的政治升迁、辖区公共利益等）。因此，只有当增长激励与官员的政治目标兼容时，官员才会有充分的增长激励。本文下面的分析表明，这三个问题是通过政绩考核来实现的，换言之，政绩考核是塑造地方增长偏好的政治机制。本文前面已经说明，政治考核机制是如何解决第一个问题的，而第二个和第三个问题是密切相关的，是一个问题的两个方面。如果政绩考核能够与增长激励高度兼容，那么就意味着那些不能很好地促进经济增长的官员会因此受到惩罚。所以本文下面着重说明，政治考核是如何通过激励增长来使其与地方官员的政治目标兼容的。

2. 政治集权与政绩考核机制。政绩考核机制是政治集权的产物。政治集权使得上级政府能够通过考核的方式来督促、检查和评价地方官员的绩效。由于政绩考核的标准是由中央政府制定的，中央政府就可以通过它来贯彻自己的意志。又由于下级地方政府的绩效直接影响到上级政府的政绩，因此，在不同地方政府层级之间也模仿中央和省级政府间的考核指标建立起对应的考核方式，这就使得中央意志能够在整个行政过程中得以贯彻，从而能够有效地降低中央与地方政府间的偏好分歧。^[23]由此，政绩考核不是一种简单的选拔任命官员的方法，而应该被视为一种政治治理手段。

表 2 T 市 A 区各镇党政领导干部综合考核指标体系表

经济建设	政治建设	文化建设	社会建设	党的建设	
财政收入、结构优化、生态环境、科技创新、重点项目建设	村务公开、政务公开与为民服务	宣传教育、精神文明创建、文化事业	就业和社会保障、社会治安综合治理、信访工作、生产安全、食品安全、计划生育、市容环境治理、教育事业、卫生事业、国防事业	思想、组织、作风建设；领导班子自身建设；廉政建设	群众满意度
42 分	4 分	6 分	25 分	13 分	10 分

根据对 T 市 A 区的调研，针对乡镇领导干部实施的政绩考核由经济、政治、社会、文化、党建和群众满意度六个一级指标构成（参见表 2），除群众满意度外，其他五类一级指标都各自包括了 2~10 项二级指标。经济建设中的“结构优化”二级指标又分了 6 项三级指标。最后的三级指标总数多达 28 个，几乎涵盖了乡镇政府的所有功能。这构成了一个复杂的多任务委托代理模型，但它并不意味着上级要求下级政府将资源同等程度地用在各类指标上，相反，上级更希望下级将精力集中于有限的几项指标上。政绩考核所具有的这种“资源引导”功能是通过三个办法来达成的：一是指标赋值，指标在政绩考核体系中所占权重不同。在六个一级指标中，经济建设指标所占权重最大，占了 42 分（总分为 100 分），政治建设指标所占权重最小，仅占 4 分。二是将指标区分为优先指标、硬指标和软指标。^[24]优先指标是全国性指标，其属性通常更具有政治或政策导向，包括维护社会稳定、完成计划生育等。硬指标主要涉及经济方面的任务，包括完成税收收入指标以及达到一定的增长水平等。软指标通常是定性考核指标，如群众满意度、政务公开、精神文明创建等。对于地方官员来说，完成优先指标和硬指标是最重要的。在表 2 的考核指标中，经济建设指标是硬指标，优先指标主要集中在社会建设指标中，其他四类指标大体都可以归为软指标。

指标权重的大小和指标类型的不同会对代理人造成不同强度的激励。代理人会将资源优先用于完成那些对其激励强度最大的指标上。在各类指标中，经济建设指标所占权重最大，而且全部是硬指标。一个合理的推论是，地方官员会将资源优先用于完成经济建设指标。从A区的考核表看，9个乡镇行政区考核单位中，经济指标的完成情况都接近“完美”，有6个乡镇得到了满分42分，仅有1个乡镇被扣了2分，有2个乡镇被扣了1分，且都是吸引外资指标的结果。在调研过程中还发现，上级政府有意识地强化下级政府将资源投入到经济建设领域的激励，这是通过考核机制中的加奖来实现的，它是我们所谓的第三个能发挥“资源引导”功能的方法。加奖因素全部是经济指标，当年该区10个乡镇考核单位（除了上述9个乡镇行政区考核单位外，还包括一个属于功能区的开发区）的乡镇党委书记和乡镇长分别获得了3.05万元~10.18万元不等的加奖。加奖是造成年度考核工资不同的最重要因素。上面三个方法使得地方官员的政治目标（政绩）与增长激励高度兼容。而政绩评价与官员的晋升联系在一起，按照相对绩效来选拔任用官员，使得政绩考核具有筛选官员的功能。

公共选择理论认为，比照经济市场，政治过程也是一个市场过程。政治市场中的交易双方是政治家和选民。如果略微扩展一下，从中央与地方政府的角度来看待这个市场，将市场的交易双方换成上下级政府官员，交易的商品当做职位晋升机会，就会发现政治集权使得中国的政治市场成为一个统一市场。在这个市场上，只有一个雇主。被雇主所淘汰的官僚不会有其他雇主来为他提供政治岗位。这对于政府官员而言，无疑具有极大的威慑力。而在那些实施政治分权的国家，中央影响地方官员政治任命的能力较为有限，这使得其政治市场是一个分割的市场类型，政治家可以在多个雇主（地方选民、竞争性政党）那里谋取政治岗位。所以，从中国地方官员的角度看，有效的财政激励是“胡萝卜”，政绩考核是“大棒”。^[25]“胡萝卜”和“大棒”的交互使用对于转型国家产生了非常积极的影响。忽略“大棒”对于地方政府行为的塑造作用是财政联邦主义理论所欠缺的。

三、政治集权与财政联邦主义制度结构分析

（一）政治集权与财政联邦主义制度结构的优势

1. 财政联邦主义导出的市场维护型联邦主义。地方政府在辖区经济中可能扮演两种角色：一种是“攫取之手”，地方官员会肆意侵犯私人财产、无度掠夺辖区劳动成果，使得投资、分工、合作等经济活动萎缩；另一种是“援助

之手”，地方官员运用手中的权力保护产权、打击掠夺活动，提供地方性公共产品和服务。^[26]如果地方政府扮演的是“援助之手”，这种类型的联邦主义就被称为“市场维护型”联邦主义。而对于地方政府扮演“掠夺之手”的联邦主义，学者们没有给出一个明确的说法，我们不妨将之称为市场破坏型联邦主义。学界的基本共识是，诸如俄罗斯、乌克兰、保加利亚、克罗地亚等转型国家，形成的是市场破坏型联邦主义。而中国在改革过程中，形成的是市场维护型联邦主义。如上面分析的那样，它是中国特色的制度结构（政治集权和财政分权）共同塑造的产物。

较早提出“市场维护型”联邦主义的概念并将之用于中国转型研究的钱颖一等人提出，作为一般意义的市场维护型联邦主义需要满足五个条件，分别是：①存在一个明确界定权威范围的层级政府，各级政府在各自己的职权范围内高度自治；②地方政府对辖区经济具有首要权威；③存在全国统一市场，中央政府有能力保证商品和要素在地方政府管辖的范围内自由流动；④各级政府相对独立核算，面临预算硬约束；⑤联邦制度具有稳定性，既不能由中央政府单方面改变，也不能由地方政府改变。^[27]这些条件在中国转型过程中出现了不规则的变体，形成了中国式的市场维护型联邦主义。

中央向地方分权是中国改革最主要的内容之一，它对中国经济增长产生了积极影响。首先，地方政府获得了前所未有的经济管理权，承担着推动辖区经济增长的首要责任，这有利于发挥地方政府的信息优势，调动地方发展经济的积极性。其次，信息和权威的分散限制了中央政府的任意行为。中央政府难以控制地方政府庞大的预算外收入和非预算收入，地方政府因而得以保留辖区经济增长所带来的边际税收增加额中的很大一部分，这有利于形成和维持对地方政府的有效财政激励。这一点又产生了第三个重要的结果，那就是由于地方政府是改革的主要受益者之一，它有动力来扩大，起码是保证既有收益不受威胁，这使得改革在某种程度上变得不可逆。当20世纪90年代初的政治风波出现后，保守力量试图逆转改革进程，广东省带头，其他省份附和，使得这种企图破产。^[28]这意味着中央与地方政府间的关系，可能在初期是由中央政府来构建的，然而这种分权形态一旦稳定下来，中央政府就不能单方面改变。

2. 为地方政府创新和竞争留下了广阔的空间。市场维护型联邦主义最积极的意义是诱使地方政府间展开竞争。^[29]为了吸引流动性资源，地方政府必须约束自己的掠夺行为，积极为经济发展创造有利环境。为了在竞争中占得先机，我国各地政府通过花样翻新的各种创新来改善当地经济发展的“小环境”。有学者对2005年申报“中国地方政府创新奖”的133个政府创新项目进行的文本分析表明，区域经济发展差异是地方政府创新的主要动力。经济发达的东

部地区的政府创新远多于中西部地区。创新的内容也呈现出明显的区域差异：东部地区的行政改革与公共服务创新最多，政治改革创新相对较少；中西部地区主要开展的是公共服务创新，政治改革创新次之，行政改革创新最少。^[30]政府创新频率和内容上的地区差异，“可能是因为经济社会发展水平的不同导致不同地区的公民对各方面的诉求不同所致”。^[31]政府创新与区域需求之间互相推动、相辅相成，最终使得区域政治经济发展越来越具有个性化的特征。

与一般的市场维护型联邦主义相比，中国式市场维护型联邦主义在两个方面具有优势。一是由于在经济分权的同时，政治集权得以保留，中央政府有能力将经济分权所带来的部分负面影响限制在可以被接受的范围内。例如，地方保护和诸侯经济常被作为分权的负面影响之一。地方政府在竞争过程中，除了争夺其他辖区的要素，还要确保本地要素不流出。后者经常是通过行政和法律手段来做到的，这被称为地方保护主义，所形成的存在流通障碍的“块块经济”就被称为“诸侯经济”。^[32]然而根据国务院发展研究中心在2003年3~6月所进行的一项问卷调查：在3156份针对企业的有效问卷中，分别有25.7%和34.4%的被调查者认为，当前地方保护程度与10年前、20年前相比减轻了很多。只有2.3%和3.2%的人认为，当前的地方保护程度比10年前、20年前严重很多。在针对非企业问卷的1367个有效样本中，超过70%的人认为地方保护程度略有减轻和减轻很多。^[33]这说明，地方保护就是在既有的制度结构内可以解决的问题。另外，创新活动主要发生在地方政府层面，因而制度创新失败的风险可以被控制在有限的范围内。如20世纪90年代初广西北海和海南的房地产热，在政治权威的强制下，没能蔓延到全国。对于中国这样一个大国来说，“可以回头”是非常重要的方面。

组织理论认为，分权结构有利于创新，集权结构则长于推广。^[34]如果事实如此，那么单纯的分权或者单纯的集权都不是最佳选择，因为分权所导致的创新，可能始终会被限制在地方政府层面上，难以通过其他地方的学习和模仿获得更大的创新收益。而如果只有集权的话，创新活动几乎不可能发生，没有创新，集权结构所具有的推广优势就失去了意义。因此，理想的制度结构应该既能提供创新激励，同时也能将这种创新推广。中国的财政分权为地方政府创新提供了很大的空间，而政治集权又使得地方创新的成果能够在权力的主导下在全国推广，从而节省了制度变迁的成本。这就是中国这种制度结构与一般形式的市场维护型联邦主义相比具有的第二个优势。这方面的典型例子是改革开放后我国农村经营体制的转变。农业中的经营单位由人民公社、三级所有，队为基础的制度转变为家庭承包制就是在1980年秋到1982年秋两年的时间内完成的。这样一个涉及数亿农民的改革在这样短的时间内完成，没有强大的中央集

权体制是不可能实现的。

3. 制度具有较大的弹性，可以根据形势需要作出适应性调整。中国改革的一个突出特点是其实用主义趋向。一方面，“改革者从革命意识形态的概念库中选择出某些特定的概念符号，对其进行创造性的重新强调与解释”，^[35] 经过重新解释的意识形态“仍然保持社会主义的基本价值体系，作为执政党组织整合与党内凝聚的基础。但其意识形态的符号内涵已经‘去乌托邦化’，不再具有原来的平均主义的目标意识”。^[36] 另一方面，尽管在社会主义建设初期，苏联模式一度主导过中国的发展道路，但中苏交恶使得苏联模式对于中国的影响削弱。这种“没有学习对象”的局面在改革开放后表现为“摸着石头过河”的发展战略。因此，中国改革有着浓厚的实用主义趋向。换言之，集权也好，分权也罢，它们都只是发展经济的手段，并不与任何特定的政治体制相联系。改革的实用主义趋向使得中国的制度具有较大的开放性，可以根据形势的需要灵活地作出调整。

改革开放初期为了调动地方的积极性，作为财政分权的一项重要内容，在中央与地方政府财政关系的制度安排上采取了财政包干体制。这一体制在实施了10年多的时间后，在1990年代初期开始显现出它的弊端。那就是财政分权的力度过大，中央财力急剧下滑。王绍光在1995年提出了衡量财政分权是否适度的标准：一国中央政府的财政收入或支出不应低于财政总收入或支出的50%，或国内生产总值的10%。当一个国家在这四个方面全部低于指标的话，就可以说是超过分权的底线了。根据他的计算，当时只有南斯拉夫和分税制改革前的中国在四个方面都低于指标。^[37] 而1991年开始，南斯拉夫解体。王先生为此忧心忡忡，担心中国走上南斯拉夫的老路，提出分权要有底线。这种观点无论在当时还是在现在，都具有很重要的意义。但现在看来，这个问题已经得到了较好的解决。1994年开始我国逐渐调整中央与地方政府间的财政关系，以解决中央财力过于薄弱的问题。1994年的分税制改革，将税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并专门成立了国税局来负责征收中央税和共享税。之后，中央又先后对证券交易印花税（1997年和2000年）、所得税（2002年）和出口退税（2004年）分享比例进行了改革。这些改革极大地提高了中央可支配财力，以至民间流传着“中央财政喜气洋洋、省级财政勉强勉强、市级财政摇摇晃晃，县级财政拆东墙补西墙”的“戏言”。中央与地方财政关系的这种变化在解决了中央财力过于薄弱问题的同时，也有着这样或那样的问题，但这一变化本身充分说明了中国制度结构的弹性。

集权是我国中央与地方政府间政治制度安排的突出特征，但这并不意味着我国的政治体制是改革的“禁区”。事实上，政治上的松动不仅是中国启动经

济改革的前提，而且它能够根据经济改革的进程进行适应性调整，以缓和政治集权和经济放权之间的紧张关系，它是我国制度结构具有较大弹性的第二个重要表现。从实践来看，我国的政治改革以一种相对被动的方式进行，当经济受到来自政治制度的制约、影响时就会启动。因而政治改革的内容较为零乱，往往是就事论事，很少涉及宏大的内容。这种改革动力机制的一个佐证是，在政治改革中行政管理体制改革较为活跃，这是因为对经济的直接影响多数来自于行政管理层面，所以经济体制改革所带来的政治冲击首先在行政层面上展开，行政管理体制也因而成为历次改革的重点。行政管理体制改革以及在党政关系、人大制度等方面具体但不间断的、逐渐积累的改革为经济改革所释放出来的新事物、新情况和新问题提供了发展、处理和应对的空间。可以说，在中国的制度环境中，政治制度在很大程度上决定了经济改革所能腾挪的空间。在一些人看来，中国的政治制度似乎是僵硬的，铁板一块，这是由于在衡量标准的选取上过于“西化”，只将视野集中于西式民主化所划定的多党政治、竞争性选举、三权分立这样宏大的制度安排上。在这样的度量下，中国政治制度基本上是没有变化的。但“政治评价的标准不应当只有一种，如果从中国政治的分析标准来看，如政治的内容、领导内容、公民的权利、中央与地方的关系、党与国家的关系、政府与企业的关系等，这种看法就是不正确的。”^[38]

（二）政治集权与财政联邦主义制度结构的不足

对于政治集权与财政联邦主义制度结构的不足，可以从这种制度结构所导致的问题来进行观察和分析。我们把问题分为两类：一类是由具体的制度安排所造成的问题，这类问题可以在既有的制度结构内，通过特定制度安排的调整（如提高或降低中央与地方财政分享的比例，改变政绩考核指标的权重及组成要素）来加以解决，如前面提及的地方保护问题。根据我们的判断，事权与财权不对等、地方政府过度竞争的问题也可以在既有制度结构内得到解决。另一类问题是由制度结构本身引起的，它不能通过对某项具体制度安排的修修补补来解决，或者这样做的成本很高，因而需要对宏观的制度结构进行调整。换言之，这类问题是制度结构本身所固有的缺陷，它主要包括地方政府预算软约束的问题、地方政府对于上级政策选择性执行的问题和官员的纵向合谋问题。

1. 在既有制度结构下地方政府的预算难以硬化。“软预算约束”这一概念起初被用以描述公有制企业在经济活动中一味追求产出，不注重效率。在出现亏损或资源短缺时，可以通过向上级部门索取资源来弥补亏空的现象。^[39] 20世纪80年代以来，“软预算约束”成为解释社会主义计划经济及其企业行为的一个重要分析概念和思路。后来的研究将这一概念扩展到对地方政府财政支出特征的分析中，指“下级政府的支出超过预算，而自己并不为其缺口负责，通

常由上级政府的事后追加补助或者借债来填补。对于借债而言，下级政府相信自己没有或只有部分偿还责任，包袱最终还是由上级政府来背”。^[40]软预算约束的存在，会鼓励下级政府超额支出。

市场维护型联邦主义的一个条件是各级政府的预算要硬化。钱颖一等人认为，中国式的财政联邦主义也有助于硬化地方政府的预算。^[41]理由是，改革开放以来我国在税收、财政、货币和银行等方面的改革都有助于硬化地方预算。尤其是分税制改革后，地方政府不能控制银行，也不能发行货币和国债，同时《预算法》规定地方政府必须保持预算平衡。在硬预算约束下，地方政府补贴国有企业的成本加大，国有企业的预算也得以硬化，计划经济时期“优胜劣汰”的情形由此得以改变。事实表明，这种观点可能过于乐观。地方政府有能力化解中央硬化地方预算的多项举措，地方财政预算离硬化还差得很远。

央行的调查显示，截至2009年5月末，全国共有政府投融资平台3800多家，总资产近9万亿元，负债升至5.26万亿元。负债相当于2009年全国GDP的15.7%，相当于2009年全国财政收入的76.8%，地方本级财政收入的161.35%。^[42]除过度举债外，“土地财政”也是地方政府扩展其财政实力的“法宝”。土地有偿使用制度的实施，特别是土地市场化程度的不断提高，使得土地出让收益由开始只能“补充城市建设资金的不足”，过渡到能够“以地养地，实现城市建设资金的良性循环”，最后发展到“以地聚财，以地生财”的规模。^[43]我国土地出让收入在2001~2003年间增长迅速。2003年土地出让收入已经达到了5384亿元，比2002年增加了122.8%，相当于该年地方预算内财政收入的54.7%。^[44]2007年我国土地出让收入再次大幅增长，全年达到了1.2万亿。尽管由于受到国际金融危机的冲击，2008年土地出让收入下降到了9600亿元。^[45]但是2009年再次出现“井喷”，全年土地出让收入高达1.5万亿元。^[46]

在中央与地方政府财政博弈的过程中，存在的一个悖论是：要想维持对地方政府的有效财政激励，地方政府就必须保有地方经济发展所带来的辖区财政收入增加额中的大部分，而且预算中由地方官员自主支配的份额必须尽可能大，以便地方官员从中获得合法个人收入。而要做到这一点，预算就不能硬化，预算外收入和非预算收入等地方可以自主支配的收入必须要有，而且要占相当的比例。换句话说，预算外收入和非预算收入是维持对地方有效财政激励的条件。而预算外收入和非预算收入的大量存在就意味着地方的预算没有得到硬化。

2. 政策过程中地方政府对中央政策目标的选择性执行。戴慕珍 (Jean Oi) 很早就注意到中国政策过程的一个悖论：一方面，国家制定政策的自主程度相

当高，几乎没有其他的社会力量能够有实质意义地介入到政策过程或对某一项政策提出有力的挑战；另一方面，政策的执行过程却不能保持像政策制定过程那样高的自主性，政策执行能力不同程度地受到各种复杂因素的影响，政策的实际执行能力相当有限。^[47]对于地方政策执行者享有多大的自主性，一些学者认为，政策执行者的自主空间有限，主要是影响政策目标的实施策略而不是政策目标本身。^[48]黄亚生将之称为“操作性自主”（operational autonomy）。^[49]另一些研究者则发现，执行者自主决定的机会更多一些。执行者拥有许多“抵制资本”，可以不断地把中央的命令变成为地方谋私利的政策。^[50]

造成这种现象的原因——中央利益与地方利益可能不一致。从全局与局部的关系看，中央政府的政策目标是全局性的，地方政府的目标则以考虑地方利益更多。“在一定时期内，一个国家的利益总量是个常数，而中央与地方的领导所处的位置不同，考虑问题的角度与方式不同，对利益的要求也不同。他们为了在这个利益总量中争取更大的份额而产生利益矛盾。”一般而言，全局利益包含了局部利益，但局部利益也有自己的独立性，两者可能不一致。在地方利益与中央利益出现矛盾的时候，如果地方政府仅考虑地方利益，坚持本位主义，就会出现“上有政策，下有对策”的现象。二是行政性放权本身有一定的模糊性，地方政府有意无意地在政策和规则的边缘行走，将其自主行为空间推进到下放权力的极限值上。三是缺乏有效的机制约束地方政府的机会主义行为。在地方政府超越其权限，违反制度规则的情况下，中央政府往往既不能对各种违规行为作出明确判断，更难以根据其违规情况给予恰当的制裁，而只能选择个别突出的典型事件给予惩罚，或者再制定出一些“下不为例”的禁止性规则。这使得中央政府几乎每赋予地方一项自主权，各地方政府都会想方设法地将其放大，甚至可能出现“一放就乱”的局面。^[51]

政策过程中，必须赋予地方政府一定的自主性，这其中的合理性在于，中国是一个超大规模的国家，人口众多，各地经济发展很不平衡。因此，中央政策要想能够适用于全国各地，就必须尽可能在政策制定中考虑各地的不同情形，这就意味着政策必须具有充分的灵活性，留给地方自主调整的空间。另一方面，在集权体制下，中央政策执行的效果如何，主要取决于中央规范和约束地方政府行为的能力。在理论上，要想有效地约束地方政府，中央就必须尽可能地细化政策，减少地方政府的“自由裁量权”，并运用同一个标准来衡量和评价所有地方政府的行为，但这显然不能适应地区差距巨大的现实。这种悖论给地方政府“上有政策，下有对策”的做法创造了空间。

3. 纵向共谋与政绩考核的困境。政绩考核机制发挥作用的一个必要条件是“参与人之间不容易形成合谋”。如果官员通过私下合约使得所有人的绩效

都保持相同，那大家就都成了胜者，平分最高奖，或以相同的概率获得晋升。^[52]这无疑会损害政绩考核的效力。中国政绩考核机制能够在塑造地方增长偏好中发挥重要作用，意味着合谋并不是一种常态。但需要注意的是，这种论点仅适用于横向层级的官员，也就是所谓的处于“政治晋升锦标赛”中“只关心自己与竞争者的相对位次”的官员。^[53]对于纵向层级的官员来说，由于下级政府的绩效会影响到上级政府的政绩，二者在共同面对来自更高层级政府的监督时，这两级政府有合谋的动力。在理论上，这种合谋关系能够在除中央政府外的其他任意具有隶属关系的政府间存在。尽管“这些共谋行为大多与正式政策法规的明文规定不一致甚至相悖，旨在应付、欺骗、蒙蔽上级政府，因此多以非正式方式出现；但在另一方面，这些行为并不是个别官员或个别部门的私人活动，在许多情形下，它们在正式组织权力结构下公开运作，以政府部门的组织权威辅予以实施，甚至是大张旗鼓地加以部署安排。这些做法已经成为上下级政府甚至中央政府的共有常识。”^[54]

政绩考核机制能够充分发挥作用的前提是，地方政府能够模仿中央与省级政府间的考核标准建立起相应的考核指标，通过层级节制的方法来贯彻上级意志。而要让上级都有监控下级的激励，就必须把上下级政府“绑在一起”，让下级政府的绩效影响上级政府政绩。然而“绑在一起”也就意味着上下级政府间成了一个利益共同体，存在合谋的动机。合谋关系的普遍存在反过来会削弱任命体制的威力。最近的一个案例是，2010年10月国土资源部通报了5起国土资源违法案件的查处结果，其中包括四川省简阳市政府违法批地案。之后，简阳市所属的地级市资阳市给出了一份颇为严厉的罚单：简阳市市委副书记、市长段成武党内警告处分，调离市长岗位。然而，一周之后，段成武就“华丽转身”，被任命为资阳市财政局局长。这一幕被媒体称为“问责双簧”的闹剧表明，地方政府对于官员行为的评价标准已经与中央政府的评价标准渐行渐远。政绩考核机制对于二者的弥合作用有所下降。此外，纵向共谋行为的普遍存在也强化了地方政府抵制、变通中央政策的能力和机会，使得那些可能危及到地方政府与官员利益的公共政策在执行过程中难以得到有效落实。

四、结语

本文从中央与地方政府间的政治集权和财政联邦主义搭配的角度对中国经济增长进行了初步的制度分析。文章认为，单纯的政治集权或单纯财政联邦主义都不足以塑造地方的增长偏好，我国地方政府之所以能对辖区经济发挥“援助之手”的作用，是两者共同作用的结果。这种制度结构所具有的优势对于中

国的经济增长起到了重要的推动作用。但同时也造成了不可忽视的负面影响。有些负面影响难以通过具体制度安排的调整来加以解决，需要我们对宏大的制度结构进行相应改革，以保持制度的弹性，进一步发挥制度的经济功能。

郑永年曾以分权的对象是国家——社会（企业）还是中央与地方政府、分权的领域是经济分权还是政治分权两个标准，将分权界定为四个层面。^[55]从前文的分析可以看出，中国现有的制度结构集中在政府间和经济分权层面，这种分权特点造成的管辖权竞争、市场化、地方保护等后果也可以在中国改革进程中观察到。软预算约束、机会主义行为和官员纵向合谋等既有制度结构的不足，其产生的一个根本原因是，地方官员的行为激励主要来自于上级，辖区民众对于地方官员的影响很小，而这又导因于国家对社会的分权不足。因此，要弥补既有制度结构的缺陷，需要超出传统的制度结构领域，通过国家与社会关系的调整来实现。

注释：

[1] (英) 安格斯·麦迪逊. 中国经济的长期表现：公元 960—2030 年 [M]. 伍晓鹰等，译. 上海：上海人民出版社，2008.

[2] (美) 诺思等. 西方世界的兴起 [M]. 厉以平等，译，北京：华夏出版社，1999.

[3] (德) 柯武钢、史漫飞. 制度经济学 [M]. 韩朝华，译，北京：商务印书馆，2003：32、119—147.

[4] (美) 科斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店，上海人民出版社，2003：251—255.

[5] (美) 科斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店，上海人民出版社，2003：166—178.

[6] 王文博. 包含制度因素的中国经济增长模型及实证分析 [J]. 当代经济科学，2002 (2)：33—37.

[7] 孙浩. 制度与中国经济增长 [C]. 华中科技大学，2009：71—75.

[8] 秦晖. “中国奇迹”的形成与未来——改革三十年之我见 [N]. 南方周末，2008—02—21.

[9] Craig Richardson, China's New Landed Gentry: Foreigners, *Barron's Weekly*, Monday, October 27, 2008

[10] 李稻葵：“转型经济中的模糊产权理论” [J]. 经济研究，1995 (4)：42—50.

[11] (美) 科斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店，上海人民出版社，2003：377—378.

[12] 中共中央关于加强党的建设的通知 [M] // 十三大以来重要文献选编. 北京：人民出版社，1991：591.

[13] 张志红. 当代中国政府间纵向关系研究 [M]. 天津：天津人民出版社，2005：269.

[14] 沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告 [R] //OL, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697061.htm, 1987-10-25.

[15] Yasheng Huang, Central-Local Relations in China during the Reform Era: The Economic and Institutional Dimension, *World Development*, Vol. 24, 1996, No. 4. pp. 665-672.

[16] 傅勇. 中国式分权、地方财政模式与公共物品供给 [博士论文]: 复旦大学, 2007: 59.

[17] Zhuravskaya, Ekaterina, V., Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, *Journal of Public Economics*, 2000, Vol. 76, pp. 337-368.

[18] (美) 尼斯坎南. 官僚制与公共经济学 [M]. 王浦劬等, 译, 北京: 中国青年出版社, 2004.

[19] 广义上的政府, 包括立法、行政和司法部门。在本文中, 我们只在这里使用广义上的政府, 其他处都仅指行政部门。

[20] Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry Weingast, Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, September 2005, pp. 1719-1742.

[21] (英) 敦利威. 民主、官僚制与公共选择, 张庆东, 译 [M]. 北京: 中国青年出版社, 2004: 194~196.

[22] (美) 奥尔森. 权力与繁荣 [M]. 苏长和, 嵇飞, 译. 上海: 世纪出版集团、上海人民出版社, 2005.

[23] Yasheng Huang, Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the reform Era. New York: Cambridge University Press, 1996.

[24] (美) 托尼·赛奇: 盲人摸象: 中国地方政府分析 [J], 经济社会体制比较, 2006 (4): 102.

[25] Olivier Blanchard and Andrei Shleifer, Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia, *IMF Staff Papers*, Vol. 48, Transition Economics: How Much Progress? (2001), pp. 171-179.

[26] 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手 [J], 经济学, 2002 (1): 111-130.

[27] Gabriella Montional, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics* 48 (October 1995), pp. 50-81.

[28] Yingyi Qian and Barry R. Weingast, Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 11, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 83-92.

[29] Gabriella Montional, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics* 48 (October 1995), pp. 50—81.

[30] 俞可平. 创新型国家需要创新型政府 [J], 经济社会体制比较, 2006 (2): 1—2.

[31] 吴建南等. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效 [J]. 管理世界, 2007 (8): 48.

[32] 周叶安、宋紫峰. 中国地方政府竞争 30 年 [J], 教学与研究, 2009 (11): 33.

[33] 中国国内地方保护的调查报告 [J]. 经济研究参考, 2004 (6), (18).

[34] H. Wolman, Innovation in Local Government and Fiscal Austerity, *Journal of Public Policy*, Vol. 6 (1987).

[35] 萧功秦. 从转型政治学看中国意识形态创新的特点 [J], 浙江学刊, 2006 (4): 131—136.

[36] 萧功秦. 从转型政治学看三十年中国变革 [J], 探索与争鸣, 2008 (5): 4—10.

[37] 王绍光. 分权的底线 [J]. 战略与管理, 1995 (2): 37—56.

[38] 闫健编. 民主是个好东西——俞可平访谈录 [M]. 社会科学文献出版社, 2006: 57.

[39] Janos Kornai, Resource — Constrained Versus Demand-Constrained Systems, *Economics*, 1979, Vol. 47, pp. 801-819. Janos Kornai, *Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland, 1980. Janos Kornai, *The Soft Budget Constraint*, *Kyklos*, 1986, Vol. 39, pp. 3—30.

[40] 周飞舟. 分税制十年：制度及影响 [J]. 中国社会科学, 2006 (6): 103. 周雪光. “逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析 [J]. 中国社会科学, 2005 (2): 132—143.

[41] Yingyi Qian and Gerard Roland, Federalism and the Soft Constraint, *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 5 (Dec., 1998), pp. 1143—1162.

[42] “10 省市贷款债务率超 100%，地方融资平台监管意见难产”，《中国经济周刊》，2010—4—6.

[43] 张飞. 中国农地非农化中政府行为研究 [博士论文]. 南京农业大学, 2006: 63.

[44] 汝信等主编. 2007 年：中国社会形势分析与预测 [M]. 社会科学文献出版社, 2006: 268.

[45] 2007、2008 年土地出让收入数据来自于 2009 年 1 月全国国土资源厅局长会议，参见《徐绍史：“地方政府土地出让预期下降”》，<http://www.caijing.com.cn/2009-01-16/110048732.html>, 2009—1—6

[46] “09 年全国卖地进账 1.5 万亿，约占全年 GDP4.4%”，《新京报》，2010—1—9.

[47] Oi, J. C., The Role of the Local State in China's Transitional Economy, *The China Quarterly*, No. 144, 1995, pp. 1132—1149.

[48] Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Lanham: University Press of America, 1989. Paul A. Sabatier, *Top-Down and Bottom-Up: Approaches to Implementation Research*, *Journal of Public Policy*, 1986, 6, pp. 21—48.

[49] Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*. New York: Cambridge University Press, 1996.

[50] Richard E. Matland, *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Impementation*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2 (April 1995), pp. 145—174.

[51] 何显明:《市场化进程中的地方政府行为自主性研究——基于浙江的个案分析》[博士学位论文]: 复旦大学, 2007年, 第46—47, 77页。

[52] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. *经济研究*, 2007 (7): 40.

[53] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作 [J]. *经济研究*, 2004 (4): 34.

[54] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象” [J]. *社会学研究*, 2008 (6): 1—21.

[55] Zheng Yongnian, *Institutional Economics and Central-Local Relations in China: Evolving Research*. *China: An International Journal* 3, 2 (Sep. 2005): 240—269.

The Institutionalism Explanation of Economic Increasing of China

Yang Long Zhang Zhenhua

(Zhou Enlai School of Government Nankai University)

Abstract: Institutional structure refers to the relationship among institutional arrangement of different forms, levels, types and functions. The cooperation between political and economic institution is an important component of institutional structure. As for the relationship between the central and local authorities, it's characterized by political centralization and fiscal federalism. The institutional structure plays a key role in China's booming economic growth since reform and opening up as well as brings about negative consequences. As a result, certain compatible adjustment to existing institutional structure is needed to keep its elasticity.

Key Words: institutionalism; institutional structure; fiscal federalism; political centralization; performance evaluation mechanism