

“中国奇迹”与制度基因 纪念中国改革开放四十周年

许成钢

一种流行的说法，称中国改革开放以来取得的成就为“中国奇迹”。所谓奇迹指的是不可复制的现象。但在中国改革开放之前，日本、韩国、新加坡等都经历过高速发展；甚至苏联和纳粹德国，也都曾经经历过高速经济发展。因此，经济高速发展本身很难称为奇迹。真正的中国奇迹，不是经济发展本身，而是中国的民营企业，从不合法到合法，从无到有的巨大发展。为什么民企的大发展在中国可以被称为奇迹呢？原因在于，改革开放开始时的中国经济，禁止私有经济。全部资源，都完全由政府自上而下控制。在民企没有解禁的条件下，许多地方政府，违反当时的党纪国法，暗中掩护甚至支持当地的民企发展，不仅帮助了当地经济的发展，更为后来的民企大发展奠定了基础，以至最终做大做强民企，获得了完整的合法地位，成为中国经济的主角。这个“奇迹”的产生，是一些中国制度基因的成分催生出来的结果。

当我们观察长时期制度演化的时候，我们会发现，在长时期制度演变中，有一些基本制度成份会不断自我复制，因而重复地出现。我把这些不断自我复制的成份称为制度基因。之所以这些基本制度成份会不断自我复制，往往是因为这些成分决定了制度主要当事人的自身利益。

以下，我概要解释中国经济改革 40 年的起点，它继承的部分制度基因，以及这些制度基因在造成这个“奇迹”中的作用。

改革的起点

中华人民共和国建国以来，以全盘苏化的方式，全面建立了苏联式的极权主义制度。但是，经过 1957 年的“大跃进”和 1966 年的“文化大革命”，中国的制度系统地偏离了苏联式的极权主义制度，而变成了向地区分权的极权主义制度，简称分权式极权制。在党政军意识形态方面，这个制度与苏联式的极权制相同，极度集权。但是，在行政、经济管理和资源配置机制方面，这个制度则高度向地方党政放权，把中国经济建成了大而全，小而全的行政管理经济（与苏联的中央计划经济在结构和操作上都基本不同）。中国改革开放的开始，正是文革的结束。文革遗留的制度遗产，正是中国改革开放时的制度。

为了迅速摆脱文革带来的灾难，为了在灾难中寻找出路，在改革之初，中国紧密追随中东欧国家的改革模式。其中最重要的国家包括匈牙利、捷克、波兰、南斯拉夫等等。在 70 年代末，中国共产党邀请东欧的经济学家、政府高官来中国，向中国介绍其改革的经验和教训。中国政府也派代表团去中东欧国家学习。

这些中东欧国家改革的基本想法是市场社会主义，基本特点是由市场运作完全取代中央计划，但不改变资产完全所有的制度。1968 年，匈牙利率先完全放弃中央计划建立市场社会主义经济，其他中东欧国家和苏联跟随其后。但是由于意识形态和政治的限制，所有这些国家的改革中，都禁止私有企业的建立和发展。不幸的是，在经历 20 多年的改革之后，从经济发展、技术创新、和满足消费者需求等所有方面，所有坚持全面国有制的中东欧国家，都承认他们的市场社会主义改革全面失败。而失败的最主要原因是不允许私有企业发展。他们普遍认识到，所有制改革需要政治制度的改变。这正是导致 1989 年到 1992 年之间，所有中东欧和苏联国家改变政治经济制度的基本原因。

这里需要补充的一点是，很多人把中东欧以及苏联 1990 年代开始的转轨，和 1990 年前 20 多年的改革混淆了。所谓转轨，是在经历了 20 多年的改革彻底失败、整个系统已经崩

塌的基础上，转变基本制度的轨。只有在转轨时期，才有私有化，才允许私有企业发展。那些国家，在转轨过程中出现了严重的经济衰退。很多人将转轨中的经济衰退归罪为休克疗法等政策。而实际上，20多年的改革失败，不仅导致国有制度的崩溃，而且已经为经济衰退奠定了基础。

回到本文“中国奇迹”的出发点，我们要回答的一个问题是，为什么在中东欧和苏联，20多年的改革，严禁民企发展，直至全面崩塌后才不得不转轨。而中国的改革，起始于步东欧国家之后尘，然而，学生超过了老师，民企居然在非法中长大，变成了国民经济的主角。这又是因为什么？

改革的动力与制度基因

中国40年改革开放的起点，恰恰是十年文革的终点。从文化革命继承来的、向地区分权的极权主义制度中，各级大而全，小而全的政府，控制着所有人，掌握着全国所有地区的全部的资源。无论中央的决定是什么，改革的成败取决于如何解决各级地方官员的激励机制问题。改革有没有可能推进，经济是否增长，首先取决于各级政府的动力是什么。

改革的动力来自哪里？或者说谁来改革？这些问题的核心是激励机制。在中国的体制内，整个社会是自上而下统治的。因此，如何解决上下级之间的激励机制问题，决定了这个体制的改革与发展。但事实证明，古今中外所有极权和威权主义官僚体制中，各层官僚的激励机制问题都无法得到基本解决。因为这个体制要求下级官员要服从上级官员，但上级领导又要从下级那里获得信息，并且根据下属报告的信息来决定奖惩。知情的下级很容易为了自己的利益欺骗上级。“上有政策，下有对策”是普遍规律。

没有适当的激励机制，多数地方官员不会自动努力改革。正如同在企业里，如果不能解决激励机制问题，多数企业雇员不会自动努力工作和创新。不同制度决定权力、资源的分配特点；决定上下级之间信息问题。这是激励机制问题的来源。任何改革、创新都需要下级的努力。一方面，对下级来说，努力工作是他的成本，上级只能观察下级的业绩，无法观察其努力程度。另一方面，下级的业绩同时取决与其努力程度和其他外在因素，因此，如何把奖惩(如升迁)与业绩挂钩是激励机制的核心。因为在任何制度下，权力、资源分配都是解决最重大激励机制问题的安排。

所谓“中国奇迹”的诞生，恰恰是源于改革早期，用地区排序竞争经济增长的方式，解决了地方政府的改革动力的问题。所谓地区排序竞争是指，上级政府以其下级地方政府的业绩排序为评审标准，并把下级政府业绩排序与他们的升迁直接挂钩。除了经济增长之外，最常见的其他业绩指标包括吸引外资，出口额，工业产出额等等。在学术上，把这类竞争方式称为排序竞争，或锦标赛。

在用地区排序竞争方式，解决各级政府追求经济增长、推动改革的动力问题的基础上，激励地方政府大胆地进行地方试验，是民营经济之所以能在不合法的背景下，在许多地区得到地方政府的保护，得以生存、成长的起点。最重要的例子之一是温州等浙江中、南部地区。温州几乎没有国有资产。要和其他地方竞争经济增长速度，就需要保护和纵容民企发展。在私有企业不合法的背景下，就以集体制为名义进行保护。使名义上的集体企业，事实上的私有企业，大规模发展。

但是，经济学的理论告诉我们，原则上不存在解决政府官僚体制的激励机制问题的普遍办法。我们在理论上证明，在满足以下四个特定条件下，地方排序竞争能解决官僚体制内的激励机制问题（马斯金、钱颖一、许成钢，2000；许成钢，2011）。大量证明排序竞争有益于经济增长的实证证据（例如李宏彬，周黎安，2005），都满足所有以上这些条件。但必须强调的是，以上这四个基本条件，在多数时候是无法同时满足的。当不能同时满足的时候，违反其中任何一个条件，地区竞争就不能解决官僚机构内的激励机制问题。有坚实的实证证据表明，当违反其中某个条件时，排序竞争则可以导致恶果，如破坏环境（贾瑞雪，2017）。

1. 自上而下有效任命、监督、执行的官僚体制(极权制和威权制的共同特点)。
2. 除最高层外,各层官僚机构都组织成“大而全、小而全”的结构(中国向地方分权的特点)。
3. 政府只有一个可以明确定义、清楚度量的竞争目标。
4. 忽略以上的竞争目标之外的其他问题,不会造成严重后果。

中国与转轨前的苏联、中东欧国家的极权主义制度都满足以上的条件 1。在中国全盘苏化,建立苏式极权主义制度的时期,条件 1 类型的制度得到极大强化,与此同时,中国历史上遗留的、条件 2 类型的制度则被严重摧毁。经历了大跃进和文化革命的两场运动,中国部分偏离了全盘苏化形成的制度,在极权主义制度框架内,把帝制时期就稳固建立的地方掌握行政和经济权的制度要素,在新情况下重建起来,使得条件 2 得到满足。这一点至关重要,因为它的存在使得中国区别于苏式的制度,并且成为地区竞争机制可行的基本条件之一。

向地方分权的极权制,不仅是中国改革成就的制度基础,而且因为地区排序竞争这类的机制,在苏联中东欧国家的经济改革中即不能应用更无法复制,因此也使得中国的改革和发展成了“奇迹”。虽然帝制在中国早已不复存在,但中国传统制度基因却在现代社会里,自我复制,而且奠定了“中国奇迹”的基础。

改革的明天

制度基因这个概念的意义在于,它即可以帮助我们分析和理解改革开放早期取得的重大成就,也可以帮助我们认识近十年改革道路中遇到的困境甚至倒退。在政府或者制度层面,地区竞争之所以能够发挥非常重要的作用,其先决条件就是政府必须只有一个目标:即 GDP。但世界上任何政府一定都不是单目标而是多目标的。

在改革开放的早期阶段,文化革命刚结束,出于政治的原因,所有的力量都集中在经济增长才能减少高层的分歧。再加上中国当时是世界上最贫穷的国家之一,把所有的力量都放在经济增长上,对全社会来说是可以接受的。因此,可以用地区竞争的方法,解决官僚制度内的激励机制问题。

但是,当中国变成了中等收入国家之后,政府的基本性质意味着它一定要面对多目标。于是,中央不可能再继续使用地方政府互相竞争的办法作为激励机制。因此,过去曾经行之有效的造成了中国奇迹的那些做法不可能持续奏效。在中国从世界上最贫困的国家变成中等收入国家之后,当社会产生无数超出经济增长的重大问题时,例如环境、不平等、腐败、社会稳定等等,支持地区竞争机制的条件 3 和 4 就都不能得到满足,而且会越来越得不到满足。一系列的数据告诉我们,在十几年前,在全球金融危机爆发之前,许多严重的社会问题,以及由此带来的地区竞争激励机制逐渐失效的后果,就已经开始显现。

曾经行之有效的地区竞争这种机制,和在这个机制下改革开放早期取得的奇迹般的成就,只是过渡性的,只是为进一步改革赢得了时间。对这个问题没有认识,反而误将此吹捧为永远可以推行的“中国模式”,反而会一叶障目,使制度改革更难进行。

社会科学的理论和实证研究发现,在政治、经济、司法等领域,除了军队、消防队等任务简单而且应急的组织之外,以中央集权的官僚制度统治资源和人力,都面对无法解决的,激励机制问题的陷阱。具体地看,只要面临重要的多重任务,自上而下的政府官僚制度就无法解决各级官僚的激励机制问题;自上而下的司法制度,无法有效执法;自上而下的财政金融制度,会产生软预算约束问题,从而限制创新。

因此,市场经济超越计划经济;而且,为了市场经济的秩序和发展,从政治、经济、司法制度上,都应尽可能减少自上而下的行政制度、财政金融制度以及司法制度。在不得不保持自上而下统治的领域,则要尽力缩小其统治的范围。例如,要把所有竞争性经济活动,尽可能多和尽可能快地,从政府,从国企,分离出去。让市场配置资源,让民

企去竞争，让民企在市场上解决激励机制问题。

中国过去 40 年取得的成就有目共睹，有让人们足够乐观的理由。但是支撑“中国奇迹”的制度引擎已经失效。改革的明天不容乐观。另一方面，虽然中国依然具有大量老的制度基因，但是一些新的制度基因正在产生、萌动之中。对这一点的认知非常重要，因为正是这些新基因和旧基因的融合与分化的过程，决定着中国可以走多远，走多快。（作者为长江商学院经济学教授）