

改革分权式威权制

许成钢

香港大学经济学教授许成钢小时候的梦想是当一名工程师。“文革”爆发后，16岁的他去了北大荒，在农村思考为什么社会主义会产生新阶级。

被关进牛棚之后，他开始自学数学、无线电和英语，后来以初中学历直接考上清华大学研究生。

1984年，许成钢受哈佛燕京学社资助前往哈佛大学，先是作为访问学者，后转为博士研究生。他的博士论文导师是转轨经济学国际权威科尔奈（Janos Kornai）和后来的诺贝尔奖得主马斯金（Eric Maskin）。

与自身经历紧密相关，许成钢出国后早期研究工作的核心问题集中在经济体制改革上。他研究了中央计划经济为什么会失败、为什么会有乡镇企业奇迹、中国改革的机制及制度原因，以及苏联和东欧转轨失利的制度原因，等等。许成钢的许多研究已成为转轨经济学中的重要文献。他还研究金融与司法制度及其对经济发展的影响。他提出的不完备法律的概念为深刻认识司法制度提供了分析框架，代表了用经济学分析方法研究法律问题的一个重要方向。

1991年从哈佛大学毕业之后，许成钢一直在伦敦经济学院经济系任教，并于1998年获终身教职。为了更深入地研究中国经济改革，他回到香港大学任教。在此前研究的基础上，许成钢又开始关注最基本的体制问题，比如宪政、法治。许成钢的特殊经历，使得他对于社会主义的经济制度和中国的经济改革有着深刻的认识，对很多问题往往有独到的见解。

2011年，许成钢受聘成为财新《中国改革》首席经济学家。在中国经济前景未明之时，在许多人开始担忧中国陷入“中等收入陷阱”之际，《比较》副主编吴素萍与许成钢共同探讨中国经济与社会的基本问题与可能出路。

财新记者：30多年中国经济经历了持续的高增长，成为世界第二大经济体。这个成就被大家惊呼为“奇迹”，国人也备受鼓舞，甚至沾沾自喜。但是也有识者对此提出不同看法，比如清华大学经管学院院长钱颖一就说，从国际上来看，当年的日本和韩国都曾经经历过这样的增长，中国并不独特。你怎么看？

许成钢：中国改革开放后的经济增长，放到世界近100年的历史中看，非常了不起。从对全球中长期经济增长的贡献看，由于人口众多，中国近30年经济增长的影响可与美国19世纪末的状态相媲美。但是我们必须看到，当时的美国，依靠其体制的优越性，依靠其第二次产业革命的领导地位，在总值和人均水平上都超过当时世界第一的大英帝国。相比之下，今天中国的人均GDP只相当于美国的十一分之一（按照市场汇率计算），或六分之一（按照购买力计算）。在全世界只名列第94位（IMF，2011），还不及泰国。如果把历史时间拉长一点，根据最近十几年国际经济史界整理核算的世界各国的历史数据，就会清楚地看到，即使只看GDP总值，最近30年中国取得的成就也只是一个中等水平的历史地位的恢复，而且

才只恢复到了中国历史上衰落时期的水平。从历史和比较的角度进行反思，能让我们实事求是地认识到中国还差得很远，还有很远的路要走；同时也能告诉我们，经济的持续发展依赖体制和技术进步。

财新记者：的确，经历了数十年的高速增长之后，中国经济不可避免地出现了减速。这种减速固然有主观的意愿，但更主要的是受客观条件的制约。在制约因素当中，国际经济衰退所导致的外需长期不振是一个重要原因，但许多学者认为，当前决定中国经济能否持续高速增长最为关键的因素是自身的结构问题。对此，你有什么看法？

许成钢：对经济的可持续发展来说，结构问题的确非常重要。最近有两位经济学家谢长泰和克列诺的研究很好地从宏观角度概括了中国的经济结构问题。他们的估算表明，由于资本和其他资源的错误配置导致中国的生产率比美国低约 50%。也就是说，不需要增加投资，只要纠正结构性问题，改善一下资源配置，中国的经济就能增长很多。这证明结构问题浪费了中国大量的资源。

我更强调的是，中国当前最重要的几个结构问题，如出口比例过高、内需不足、收入分配不平等、制造业升级换代以及环境问题等，都产生于同一个体制。如不解决体制问题，结构问题就解决不了。中国历史表明，体制问题是落后的根源，而贫穷落后本身并不能保证持续发展。中国的经济发展能不能走远，能走多远，归根结底取决于体制改革。

财新记者：说到体制问题，我注意到最近你在《经济文献杂志》（*Journal of Economic Literature*）上发表的一篇文章，题为“中国改革和发展的制度基础”。其中就提到无论是中国突飞猛进的发展，还是它所面临的诸多严峻问题，都源于一个体制，你把它称为“分权式威权制”。应该怎么认识这个体制？

许成钢：“分权式威权制”是我以古今中外许多研究为基础，加上自己长期研究抽象概括出来的概念，忽略了相对次要的因素。其主要特点是中央对政治、人事权的高度集权与在行政、经济控制权方面向地方高度放权相结合。这二者的紧密结合使中国的体制在世界上独一无二，超出政治学和政治经济学已有的理论范畴。该体制决定了中国改革与发展的轨迹，同时也制造了我们所面临的严重的结构性问题。

财新记者：对于中国的经济奇迹已经有许多不同的解释。基于你的理论框架，请具体解释一下，这个体制是如何发挥作用，成就了中国经济的持续高速增长？为什么又说，当前最重要的经济结构问题，乃至社会问题都根源于这个体制？

许成钢：分权式威权制主要通过地方竞争 GDP 增速来发挥作用。分权式威权制是创造中国地区间竞争的最基本的体制结构，是地区竞争和地区实验的制度基础。这个体制帮助解决了地方政府的激励机制问题和信息问题。由于解决了这些最核心的激励机制问题，地区竞争和地区实验使中国经济在向市场经济转轨的过程中，在市场经济还没有很好发展的阶段就能产生强劲的驱动力，从而造就了 30 多年的快速增长。

地方竞争是一个极其强有力的推动经济增长的工具，但是它也可以成为一个威力巨大的摧毁工具。在分权式威权制下，地方竞争做什么，取决于中央或上级规定的竞争目标是什么。在中国很穷的时候，所有人都认为经济增长最重要。所以各地方竞争 GDP 增长速度自然成为过去改革 30 年的竞争目标。但是当中国的经济已经脱离贫困，进入低中等收入水平后，大量超出 GDP 范围的社会经济问题变得越来越重要。各地方竞争 GDP 增长速度不仅不能满足民众的意愿，甚至产生出大量社会经济问题，比如地方保护和忽略环境保护等不能直接促进增长的任务等。

财新记者：你的意思是说，如果放弃 GDP 指标，地区竞争的机制就不能解决收入分配、社会稳定、环境保护等问题？

许成钢：分权式威权制没有办法解决 GDP 增长之外的问题。只要面对的问题和 GDP 增长不直接或间接相关，这个体制就没有办法解决。这些不能解决的问题中包括大量的社会问题：不平等、不正义、环境污染等。

为了说明这一点，我们先要解释，为什么地方竞争 GDP 增速，能有效解决地方政府的信息和激励机制问题。实际上，这是事关经济改革的最基本问题。如果地方竞争能独立于市场解决社会经济定量指标的问题，我们 30 年前就不需要推动经济体制改革。分权式威权制并不是新的体制，地方竞争也并不是改革才有的新机制。市场才是中国体制里新的东西，GDP 才是新的东西，而且是一个特别好的东西，它是市场活动的总体指标。

地方政府竞争 GDP 增速是决定中国经济改革不同于计划经济的关键点，也是决定中国经济改革不同于前苏联、东欧改革的一个关键点。地方政府竞争 GDP 增速的时候，竞争的既不是计划体制下的单项定量指标，也不是千百万定量指标，而是市场的整体活动。当行政与市场有矛盾时，这一竞争可以大大削弱改革的阻力。

由于市场向所有人开放，GDP 是市场活动的总体指标，无需授权，任何独立的机构都可以独立地从任何地区的市场收集信息，从而验证各地区的 GDP 统计数字。这使得经济数据难以造假，在很大程度上帮助解决了考核地方政府的信息问题。当地方竞争 GDP 之外的东西时，信息和激励机制方面的基本问题无法解决。

财新记者：随着中国进入中等收入国家行列，大量社会经济问题超出 GDP 范围，如你说，分权式威权制不能解决这些问题，已到了必须改革的阶段。其实，改革已成为整个社会的共识。问题在于，改革从何入手？

许成钢：改革分权式威权体制，首先，通过重新分配部委和省级政府的任务可以缓解多任务的问题。地方政府承担的任务范围应该缩减。比如，带有很强跨区外部性的活动应该由部委来集中管理。而且，为了减少中央层面的多任务问题，中央政府担负的任务应该交给专门的部委、专门的法院和专门的监管机构来完成。

其次，很多监督、执法和管理功能都可以从地方政府剥离，比如由媒体和司法来完成。这不仅将有效缓解地方政府的多任务问题，而且还能极大提升监督和执法的中立性、客观性、公正性和有效性。

第三，大部分市场活动应该由企业开展，地方政府应从市场中抽出身来，这还能进一步巩固改革。此举不仅能缩减地方政府的任务，而且在即便地方政府激励减少的情况下，也使企业有推动经济发展的强烈动力。

最后，也是最重要的，是向法治转化。这要求以法律为基础的治理机制逐渐代替大量的行政机制，要求宪法保护民众的私有财产，包括土地私有权，要求各级司法独立于各级地方政府，要求各级政府必须服从宪法。

根据以往改革的经验，中国应该开始在最基层的县级建立独立的司法体系，然后由下而上推进改革。

如果没有相当程度的法制改革，法治的缺乏将使利益团体(尤其是腐败官员)阻碍改革、拖后发展，甚至威胁国家的政治稳定。

记者点评：与自身经历紧密相关，许成钢出国后早期研究工作的核心问题集中在经济体制改革上。他研究了中央计划经济为什么会失败、为什么会有乡镇企业奇迹、中国改革的机制及制度原因，以及苏联和东欧转轨失利的制度原因，等等。许成钢的许多研究已成为转轨经济学中的重要文献。他还研究金融与司法制度及其对经济发展的影响。他提出的不完备法律的概念为深刻认识司法制度提供了分析框架，代表了用经济学分析方法研究法律问题的重要方向。

1991年从哈佛大学毕业之后，许成钢一直在伦敦经济学院经济系任教，并于1998年获终身教职。为了更深入地研究中国经济改革，他回到香港大学任教。在此前研究的基础上，许成钢又开始关注最基本的体制问题，比如宪政、法治。许成钢的特殊经历，使得他对于社会主义的经济制度和中国的经济改革有着深刻的认识，对很多问题往往有独到的见解。