

## 许成钢：地方竞争的困境

近几年来，关于中国经济的结构性问题的讨论越来越热烈，解决之道虽有大致共识，但具体的方案设计却不多见，造成这种局面的重要原因是官员和学界对于这一问题的本质和成因缺乏深刻认识。

许成钢教授长期关注这一问题。他广泛阅读中外文献，深入思考，对中国经济成长机制和面临的结构性问题提出了新颖的阐释。他认为中国的体制与世界各国均不相同，他独出机杼地概括为“向地方分权的威权主义体制”，或简称为“分权式威权制”。这一体制既帮助中国实现了 30 多年的经济高速增长，也存在很多自身难以逾越的障碍。解决中国经济的结构性问题只能是体制改革，别无出路。

——编者

### 中国还差得很远

财新《中国改革》：2010 年，中国成为世界第二大经济体，“中国模式论”甚嚣尘上。从历史的、国际比较的角度，如何看待中国的经济增长？

许成钢：近 30 年中国经历了非常快的经济增长，成了世界第二大经济体。从战后历史，甚至最近八九十年看，这个成就都非常了不起。由于中国人口众多，从对全球中长期经济增长的贡献看，中国近 30 年的经济增长的影响似乎可与美国 19 世纪末的状态相比。但是，我们必须看到，当时的美国，凭借其体制的优越性，凭借其第二次产业革命的领导地位，不仅在 GDP 总值上而且在人均水平上都超过了当时世界首强大英帝国。相比之下，今天中国的人均 GDP 仍然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）。在全世界名列第 94 位（IMF，2011），还不及泰国。收入水平才刚进入低等中收入国家行列，技术水平还远远落后于发达国家。中国能否有持续的长期经济增长仍然面对巨大的挑战，前景很不确定。

很多人把 GDP 总值超过人口不到中国十分之一的日本，即人均达到日本的十分之一，当成骄傲的资本，是由于中国曾经败落得太过悲惨。如果把历史时间拉长一点，根据最近十几年国际经济史学界核算的世界各国的历史数据（例如 Maddison, 2006）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中等水平的历史地位的恢复，而且只恢复到中国历史上衰落时期的水平。中国 2010 年 GDP 为世界第二，大体上是美国的五分之二。如果我们只看 GDP 总值的国际历史排行，中国在 2010 年实际上只是恢复了她在 1913 年的国际地位。

在 1913 年，美国的 GDP 是全世界第一，中国是第二，而且中国的 GDP 总值大体上也是美国的五分之二。但是，1913 年是中国政治经济加速衰败的一年，即将出任中华民国内阁总理的宋教仁被刺杀，孙中山发动“二次革命”讨袁，军阀混战开始。

随着中国成为世界第二大经济体，国内、国际间有很多预言，说中国很快就要超过美国，成为世界最大经济体，甚至要成为世界最大的超级大国了，等等。根据其中乐观的估计，2025 年或更早，中国的 GDP 总值可能会变成世界第一。从历史的角度看，即使这些乐观预言得以实现，中国在 GDP 总值方面也不过大体上恢复到了其 1880 年时的国际相对水平。而 1880 年是大清王朝在太平天国内乱后经济一蹶不振，秩序勉强恢复的年代。

应该指出，即使只看 GDP 总值的国际排名，中国在几十年后也难以恢复其 1850 年时的国际地位。当时，作为世界最大经济体，中国的 GDP 比当时位居世界第二、三、四位的英、德、美三国总和还大，当然，这主要得益于中国庞大的人口数量。

财新《中国改革》：众所周知，衡量一国的人民生活水平，人均 GDP 比 GDP 总值更科学、更重要，那么，在人均 GDP 方面，如何认识中国目前的水平在世界上、在历史中的地位？

许成钢：确实，人均 GDP 是比 GDP 总值更能说明经济发展水平的指标。第一次产业革命以前，全世界都是农业经济。根据经济史文献，此前 1000 多年里，世界各国人均 GDP 既无明显增长，也无巨大差异。各国 GDP 总值的差异取决于人口。产业革命在人类历史上第一次改变了这一状况。产业革命起源于英美两国，从 18 世纪起，人均 GDP 开始以每年 1%-2% 的水平长年稳定增长，积累到 1850 年，已经扩大成三倍。当时，中国人口为美、英、德三国人口总数的五倍，仰仗这一点，中国仍然保持世界最大的经济体地位，但中国的人均 GDP 则落到英美等国的三分之一左右，而且在持续下降。在两次产业革命的推动下，市场经济的人均 GDP 持续提高。以美国为例，其人均 GDP 从 1850 年的 1800 美元增长到 1950 年的 9560 美元。但是，体制问题和战乱导致中国的人均 GDP 在 100 年里不仅不增，反而逆世界发展的趋势而下降，从 1850 年的 600 美元降到 1950 年的 439 美元，不到美国水平的二十分之一，沦落为世界上最贫穷的国家之一，比印度甚至尼泊尔还贫穷。

以上从历史和对比的角度对国际数据的反思，实事求是地认识到中国还差得很远，既是警钟，也是好事。这不仅告诉我们，中国还有很远的路要走；同时也告诉我们，经济的持续发展依赖体制，依赖技术进步。

历史数据的对比表明，把日本的 20 世纪 80 年代末以来的问题与今天中国的问题相提并论，纯属无稽之谈。当时，日本的名义人均 GDP 超过了美国，而中国今天的人均 GDP 还只是美国的十一分之一！日本过去 20 年的问题是世界上最富有的经济体面对的问题。中国则是一个穷国起飞不久面对的发展问题。两国因经济发展不同阶段而面对性质不同的问题。虽然今天的中国比 1950 年的状况有了很大改善，但同日本的 20 世纪 80 年代末相提并论是无知和误导。

## 能走多远取决于体制

财新《中国改革》：中国的经济结构问题，比如投资、消费、出口不平衡，地区、城乡发展不平衡，收入差距扩大，“国进民退”等问题依旧突出，甚至还在加剧，这些结构问题产生的原因何在？

许成钢：关于中国的经济结构问题有大量讨论，很多结构的问题已经得到认同。但是，对结构问题背后的原因认识还很不够。我想强调，所有重要的结构问题都产生于同一个体制。如果不解决体制问题，结构问题就解决不了。中国的历史表明，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。中国经济长期发展的持续性取决于中国的体制改革。

最近有两位学者的研究很好地从宏观角度概括了中国的经济结构问题。据其估算，由于资本和其他资源的错误配置，中国的生产率比美国低约 50%。就是说，不需要增加投资，只要解决结构性问题，改善资源的配置，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。

如果经济结构问题不解决，中国经济增长很难持续。中国主要结构性问题有哪些呢？第一个结构性问题是以出口推动增长是不可能持续的。中国出口占 GDP 的比例极高，最近这些年还在剧烈地增长。有人说中国很快就会成为全球第一大经济体，而世界最大的经济体靠出口来推动是不可能持续的。基本的道理是，占世界人口五分之一的国家不可能主要靠卖给别人东西变富强。第二是内需不足。其首要的原因是国内的消费水平极低，老百姓的消费占 GDP 的比例之低在世界上是空前的，而且在过去几年里持续下降，这一点与美国的发展趋势正相反。造成低消费的一个主要原因是劳动收入非常低，而且其占 GDP 的比例在最近几年里还在持续下降，这在世界主要国家的发展史里也是空前的。其次的原因是中国的储蓄率在世界上是最高的，而且还在持续上升。其中，政府的储蓄、企业的储蓄在快速增长，而住户的储蓄占全国总储蓄的比例在近几年里稳定下降。这当然也进一步导致内需不足。

第三个巨大的结构问题是中国经济的不平等，社会经济的不正义，如土地问题。中国经济的不平等在最近 20 年，尤其是近十年里迅速恶化，其程度已达世界之最，早就超过了印度。不平等严重威胁了社会稳定，从而威胁经济增长的可持续性。不平等本身也是导致内需不足的一个基本原因。第四个重大的、一直被人们热烈讨论的问题是中国的制造业，即中国制造业升级换代和中小企业发展不够等问题。最后一个重大问题是环境问题。

几乎所有这些结构性问题都已经写在了“十二五”规划里。但是，这些问题统统都是由同一个体制问题产生出来的。关于这一点，“十二五”规划并不清楚，它似乎把许多问题归结为增长速度，或单纯追求增长速度，似乎降低经济增长速度是解决问题的中心环节。这是只见树木不见森林，单靠降低增长速度不仅解决不了绝大多数的结构性问题，而且，如果不改革体制，在增速下降时许多结构性问题反而会更加恶化。值得指出的是，大部分“十二五”规划中包含的结构性问题在“十一五”规划中就已经讨论，并且已经做过相当多的许愿。但是，五年过后，多数问题不但没有改进，反而变得更严重。因此，是否写入规划与这些问题的解决没有一定的关系。如果不改革产生这些问题的基本体制，写在规划里也不可能被纠正。中国的经济发展能不能走远，能走多远，取决于体制改革。

### 地方竞争流弊尽显

财新《中国改革》：在你眼里，当今中国是一种什么样的体制，存在什么问题？

许成钢：中国的体制与世界所有国家都非常不同。我把中国的体制总结为“向地方分权的威权主义体制” (Regionally Decentralized Authoritarianism, RDA)，或简称为“分权式威权制”，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得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。这一体制决定了中国改革与发展的轨迹，也同时制造了我们面临的严重结构性问题。

分权式威权制是创造中国地区间竞争的基本的体制结构，是地区竞争和地区实验的制度基础。这个机制解决了地方政府的激励机制问题、信息问题。依赖解决这些核心的激励机制问题，地区竞争和地区实验使得中国的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，造就 30 年的快速增长。分权式威权制是对中国体制的抽象概括描述，有意忽略了相对次要的因素。例如，中国至今仍然存在像铁道部这样统治全国一个行业的区别于分权式威权制的机制。这不仅是特例，而且不是解释中国高速发展特点的基

本因素。假如中国的体制是像以铁道部这样的几十个中央专业部门为主的机制，中国的改革不会走上今天的道路，也不会有持续 30 年的高速增长。铁道部对全国铁路的高度垄断，是逆改革的大方向而行。由此产生的问题经常要比分权式威权制产生的问题更糟糕。

可以说，当今所有最重大的经济结构问题和社会问题都是从分权式威权制中产生的。分权式威权制是创造地方竞争的基本的体制，地方竞争是驱动 30 年改革和快速增长的基本机制。重要的是，地方竞争是一个极其有力的工具，却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的目标是什么。

财新《中国改革》：地方竞争有效促进了经济增长，那么，它能不能同时达到中央或上级确定的其他社会目标？

许成钢：在中国很穷的时候，所有人都认为经济增长最重要，所以，GDP 增长速度自然成为过去 30 年各地的竞争目标。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。“十一五”和“十二五”规划都把大量 GDP 以外的问题列为目标。

能不能用地区竞争的机制同时解决 GDP 以外的目标，包括收入分配、社会稳定、环境保护等问题？答案是不能。经济学理论可以严格证明，不存在一种能同时有效解决多个目标的激励机制问题的体制。如果一定要求地方政府同时在许多方面展开竞争，其结果会适得其反，即地方政府会把这些竞争变成逐底竞争 (race to the bottom)。如果收入分配公平与获取财政收入有矛盾，他们会竞相寻找增大财政收入而牺牲收入分配公平的新方法。

那么，是否能用科学的方法设计一个综合指标来包含所有重要目标，例如绿色 GDP，作为地方竞争的指标？答案是不可能，其科学道理如下：第一，许多指标相互之间存在深刻的内在矛盾；第二，诸多指标里，有的是界定明晰从而容易度量的，如 GDP，有的是界定模糊难以量化的，如社会稳定；第三，这些指标里面，不仅执行有易有难，而且以不同方式、不同程度涉及地方官员的自身利益，这三重因素使得地方政府有动力、有能力极其容易地选择符合自身利益的目标；第四，中国不存在真正独立于地方政府的、有权力全面收集和审计地方政府各方面工作数据的机构，绝大部分信息收集要依赖地方政府，因此，他们可以轻易做手脚。

如果退一步，是否可以放弃 GDP，用地区竞争来解决某些单项社会经济问题？答案仍然是否。否则，30 年前中国就不需要推动经济体制改革。分权式威

权制并不是新体制，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事物，GDP 才是新事物，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。而且，由于 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从任何地区的市场收集信息，从而验证各地的 GDP 统计数字。这使得 GDP 数据比较难以造假。这本身在很大程度上解决了考核地方政府的信息问题。

试图让地方转而竞争(或单项考核地方政府)市场以外的其他定量指标，实际是背离 30 年的市场改革，退回到漏洞百出的计划体制。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。地方政府会不惜造假，不惜牺牲其他，由此会恶化一系列相关问题，导致灾难性后果。最坏的、最极端的例子就是“大跃进”。它就是地区竞争出来的，是当时中央鼓动，地方实验、地方竞争产生出来的。

1958 年，河南嵕岬山卫星人民公社放了全国第一颗“丰收卫星”。三个月后，毛泽东视察其附近的七里营人民公社，肯定创建人民公社的地方实验。从此发动了全国的竞争。所有地方都和它比，你后院砍树伐木炼铁，我就砸锅炼钢。你办食堂，我也办。你的食堂便宜，我的食堂不要钱。你声称亩产要达万斤，我吹牛亩产可超 10 万斤。最后许多公社、许多县为了证明生产了足够多粮食，把农民的口粮种子都上交。这场地方竞争导致数千万人饿死，酿成古今中外空前的大灾难。

相比之下，地方竞争 GDP 增速则性质不同。这是因为 GDP 是市场活动的总结。虽然地方竞争 GDP 仍会产生许多问题，但不至于出现地方竞争市场之外的单项定量指标时的灾难，尤其是“大跃进”式的灾难。不过，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。大量的社会问题，包括不平等、不正义、污染环境等等，和 GDP 增长有矛盾或不直接相关，甚至还触动很多既得利益，都不能以此解决。

## 宪政与法治才是根本出路

财新《中国改革》：在分权式威权制下，中央与地方之间复杂的博弈关系对中国经济产生了哪些现实问题？

许成钢：分权式威权制的核心特点是以一种特殊结构的政府机制，在宏观和

微观层面全面干预经济。中央政府一方面主要依赖人事权控制地方政府，保证地方政府能执行中央政府的宏观政策，包括财政政策；另一方面给地方政府自主权处理地方事务以提供激励机制，并保证地方事务能在极不相同的条件下得到适当处理。中央的宏观政策中带有很强的自身利益，每个中央部门都有其自身利益。但无论中央意图为何，地方政府如何行事总是受自身深层利益驱动。20世纪80年代以来发展起来的市场经济并没有从根本上改变这一特点。在市场经济迅速扩张的同时，各级政府的作用也在迅速扩张。

财政和土地问题可以说明这一体制的运作和问题的产生。土地问题是深刻影响中国城市化进程，影响内需，决定中国长期经济发展可持续性的重大结构性问题的根源，又是集中产生尖锐社会矛盾和重大社会问题的根源。

十年来，全国绝大部分基础建设是地方政府投资、负责的，而且份额一直在增加。至2009年，全国90%以上的基础建设投资是地方政府投入的，中央政府只占微小部分。从最简单的激励机制的角度分析，一个有效的体制应该是谁投入、谁负责、谁受益。但是，绝大多数地方政府是赤字运行，全国过半数税收收入都进入中央政府腰包，而全国绝大多数的公共服务、基础建设、行政工作都依赖地方政府负责。这与中央政府掌握巨大财政盈余和巨大外汇储备，同时只负责很小比例的公共服务形成鲜明对照。对这一扭曲的政策的一种解释是，中央把多数的财政收入以转移支付方式返回地方政府。因此，不但不影响地方财政，还缩小了地区差距。此说法的良苦用心可以理解，但这种做法的效果值得商榷。如此大规模使用财政转移支付机制，在各级地方政府中制造了严重的激励机制和信息问题。第一，这把地方政府努力推动经济以增加税收的动机，扭曲为到中央游说获得中央返税的动机(即所谓“跑部钱进”问题)，并造成巨量的无谓损失(deadweight loss)。更不用说由此造成了无数寻租腐败的机会，成为破坏法制和秩序的根源。第二，中央返税主要返到省级，给了省级政府更大财政资源，但是，全国大多数公共服务是市县级政府提供的。基层地方政府财政问题日趋严重是不争的事实，这一做法严重扭曲省、市、县政府之间的激励机制。第三个扭曲激励机制的方面是，中央拿走全国税收主体，刺激，甚至迫使地方政府依赖土地解决地方财政。近十年来，土地财政收入已经成为绝大多数相对发达的地方政府的主要财政收入来源。

在中央收走全国税收大部分的同时，作为对地方政府损失税收收入的补偿，从20世纪90年代后期起，地方政府不仅得到授权，更被鼓励以土地收入解决其财政问题。地方政府以地区实验的方式寻找新方式征地、卖地；以地区竞争的方式获得更多的土地收入。最近十年里，大多数相对发达地区的GDP增速与当地政府土地财政密切相关。地方政府以低补偿价征收土地，以高价市场出租、出卖或拍卖，获得巨额收入。失地民众(包括农民、市民和小企业主)则怨声载道，民怨

沸腾，造成尖锐社会矛盾。自从 2002 年以来，由此引发的社会冲突愈演愈烈，全国多数的恶性群体事件由征地引发，且数量不断上升，性质越发趋于恶性。经济增长可以使社会更和谐，也可以造成更多社会矛盾，这取决于增长方式。土地财政带有明显的掠夺性，使得由此推动的 GDP 的增长伴随着日益尖锐的社会矛盾。相比之下，土地承包制和发展乡镇企业是靠给与民众财产、资源和机会发展经济。在 20 世纪 80 年代地方政府推动土地承包制改革时代和 20 世纪 90 年代地方政府推动乡镇企业时代，地方 GDP 的增长伴随着多数人的共同富裕，甚至许多地方变得比改革前更平等 (Ravallion 和陈, 2007)。

财新《中国改革》：看来，土地财政和征地引发的社会问题现象产生于分权式威权制，那么分权式威权制自身能否解决这个问题？如果不能，出路何在？

许成钢：对这一问题，很多人都提出过建议。第一种建议是改变考核地方政府 GDP 指标，原因是包括土地问题等结构性问题都源于粗放式增长模式。但是，如上所述，在分权式威权制下，没有比地方竞争 GDP 增速更有效的解决激励机制问题的方法了。加上 GDP 增长自身的重要性，因此靠放弃地方竞争 GDP 增速来对付结构性问题是“病急乱投医”，不仅不能解决结构性问题，反而会破坏各级地方政府的激励机制，制造出更多问题。第二种建议是中央除了考核 GDP 以外，还同时考核甚至直接监督地方土地财政和社会稳定方面的指标。如前所述，经济学理论关于此类面对多重目标时，甚至相互矛盾的目标时，对政府的激励机制问题有清楚的否定结论。因此除非改变体制，否则就没有解决办法。具体地说，由于面对多重目标时无法解决信息问题（地方政府可以轻易地伪造数据欺骗考核），最好的机制是削弱对其中任何指标的考核。例如，考核内容不与奖惩挂钩或甚至不考核。这一理论结论也许抽象地看上去不容易理解，但是，想一想“大跃进”中央号召地方政府“以粮为纲，以钢为纲”无情竞赛的血的教训，也许有助于看清这一结论的精髓。第三种建议是，中央将全国土地收入全部收回并直接决定全国土地使用。近年来，在许多难以解决的社会经济问题上都能听到这种声音。中央一些部委也有沿着这个方向的说法或动作。提出这类建议的人可能是出于纠正问题的好心，但这是个退步的建议。从实质上看，这类建议相当于不经意地要把中国的体制或至少一部分，改回到苏联式的中央计划经济。在古今中外的任何官僚体制里，下级永远知道的比上级多，总是下级决定上级知道什么，不知道什么。由中央全盘计划管理的体制永远无法解决最基本的信息与激励机制问题。所谓“上有政策，下有对策”是对这个经济学普适原理的既通俗又精辟的概要。此外，任何进一步向中央集权的转变都会给市场改革造成更多难以逾越的体制障碍。