

港大教授许成钢谈新兴国家的动摇

中国地方政府的巨额债务让世界各国均感到不安，其背后更可窥到影子银行问题。地方之间竞争产生的发展原动力，是否会反转变成为导致中国经济成长减速的风险？在这个拥有 13 亿人口的国家，一党专政是否有局限性？对此，《朝日新闻》采访了长久以来在香港关注中国政治和经济问题的许成钢教授。以下是采访记录。

问:美国的金融缓和缩小了，新兴国家的经济似乎出现了动摇。您的看法是什么？

答:我认为新兴国家最近的弱势是暂时的。由于它们的经济距离世界先进水平非常远，处于从不发达经济追赶发达经济的过程中，无论是工程的技术还是管理的技术，都可以直接从发达国家借鉴，这应该是很容易，有空间。它们真正的困难其实是能否改进自己政治体制的问题。如果不能，就很容易跌入发展陷阱。

中国

问:也就是通过廉价劳动力来让经济走上成长的轨道，之后因无法推动社会变革而减速的“中等收入国家陷阱”吧？

答:不过中国的问题比较复杂一些。一党专政的高度中央集权下，最重要的政治权力和人事任命权都掌握在共产党手中，但是它在很多的具体执行层面不是集权的。因为它没有办法操作，这个国家太大，这是中国在全世界独一无二的这么一种特殊体制。最突出的例子就是经济资源向地方分权；再一个就是行政，从社会保障建设到基础设施建设，是大规模向地方放权的。我把中国的这种体制叫做“分权式威权制”，就是向地方分权的威权主义体制。

向地方分权的威权主义体制是中国自古就有的制度。封建时期的最高权力者皇帝也并不直接主管地方经济事务，古代中央政府控制地方官员任命权及军事，而地方所有事务都分给地方政府去统管。

在中国前 30 年的改革开放过程中，中央政府考核地方政府官员业绩的重要指标是 GDP 增长速度。为了 GDP，地方政府投资开发，引进外资等等。那个时候，主要的财源是卖土地的收入。虽然中国土地基本上是国有的，但直接卖的是地方政府。

放弃 GDP 至上主义？

问:从上一届开始，中央政府一直在强调，要放弃 GDP 至上主义，转变为顾虑人们生活、权利和环境的经济增长方式。在习近平政权下，3 月召开的全国人民代表大会上也再次做出了这样的宣言吧？

答:现在在中国，就是从习近平主席到每一个老百姓，所有的人都认为竞争 GDP 增长速度是个错误的做法。但实际上没有办法放弃。因为税收任务、财政收入必须完成，同时，中央还

要求地方政府完善民众的福利保障问题。所以各级地方政府都必须保证 GDP 增长速度。而且不得不出售土地使用权、投资、持续开发来赚取税收。

另外，中央政府考核地方政府的首要指标实际上已经不是增长速度，而是维稳。强行征地以及公害等，对经济增长的负面部分感到愤怒的居民增加了，结果就是新增了一些新的干部考核基准。就是看当地有没有恶性群体事件，以及到北京上访的人数也有影响。所以对于示威、游行等，有时不惜出动警察也要压制下去。因为考核地方政府官员的不是地方公民，而是上面的人。

什么叫恶性群体事件呢？比如说发生暴力冲突了，大规模暴力冲突，这是最坏的情况。如果没有发生大规模暴力的冲突，那么是不是会有大规模的示威游行等等公开性的冲突表达。既然这个事情这么重要，地方政府就一定要去想办法让它不发生，那么它讨论的就不是说我怎么解决，而是让这个事情不发生。就是说你要想办法事先能够搞到情报，他们是不是要游行了，他们是不是要示威了，然后万一在事情发生的时候，我是不是要及时调警察来把他们压制下去等等。用各种手段，有时甚至暴力手段，保证所谓的维稳。

另一个维稳的指标是看有多少人从你辖管的地区跑到北京去上访，它要查那个数字。那好，如果上级政府要查我的上访数字，那我一定要想办法压制你让你不能上访。所以维稳的手段导致了不稳定。地方政府不关心问题是否解决，是因为上级也没有办法来量化问题是不是解决，上级考核它的就是看有没有恶性社会群体事件、有没有人来北京上访。如果你就看这两个东西，我保证把这个东西压制下去。那么导致的就是社会上出现更多问题，因为它用的是压制的手段。

还比如说腐败。社会不稳定是因为有腐败，然后人要去上访，或者要出来抗议示威，但地方官员把这些人压制下去，就更腐败了。你没有办法去管制腐败的人，他就更腐败了。所以，它的一系列的作法实际上导致大量社会问题无法从基本上解决，不断地压制就会导致社会更脆弱。所以当我们讨论到中国面对的问题的时候，经济发展的问题是相对还小一点的问题，更严重的是社会很脆弱，换句话说就是它不稳定，很容易不稳定，这个是更大的问题。

问：前总理朱镕基在 90 年代中期实施的税制改革中将地方政府应得的税金从 7 成以上减少了一半以下，您对此怎么看？

答：在朱镕基任职的早期，中国没有分税制，中央和地方（省）是一对一的，每年来靠讨价还价决定省级政府向中央上缴多少税收。而且这个财政收入的大头是地方政府拿到的。地方自己拿收入很热情，但给中央并不热情。中央对宏观经济控制也很难做。

分税调整后，中央政府把财政收入的主体拿走了。但是在中国，从道路、机场等基础建设到社会保障等的公共服务，财政支出里面的 80% 以上的主体一直都是地方政府。

而且，中央政府不允许地方政府融资，地方政府没有权利发行地方政府债券。所以地方政府就想到将手里的土地变成金融资源。就是地方政府拿土地去抵押，向金融机构融资。进

行大规模借贷和大规模投资，来保住 GDP 的增长。地方政府堪称中国最大的投资家，他们创造了类似于美国华尔街的地方地方融资平台。

影子银行

问:这就是被称作“影子银行”的、不通过正式银行的资金流通吧。资金来源当中，还有一些是投资家购买的被称作“理财商品”的高收益率金融商品。地方政府似乎接手了这些无法偿还的商品债务。是这样吗？

答:影子银行实际上是一种在地方融资平台这个金融创新的背景下继续再演化出的。贷款需要抵押，一般是两个东西做抵押，一个是土地做抵押，一个是地方的财政收入做抵押，这两个东西的背后都是政府。这样银行会认为，万一这个地方政府出了问题，中央政府会救它，而且利息又高。所以借贷双方“何乐而不为”？

问:但是土地的价格不可能一直上涨。即使是正式发表中，地方的欠债也已经达到了 20 万亿元。这是不是和发生债务危机的欧洲很像呢？

答:什么地方像？

问:在欧盟中，即使用的是一样的货币，但各国的财政不一样。希腊凭借欧元的信用发行低价国债，最后偿还不了了。中国虽然也是用的一样的货币，但地方凭借中央的信用来集资，出现了不动产泡沫的症候。如果中国全体的经济增长减速的话……

答:有意思。中国跟欧盟表面上有很多相似之处，但是有一个最基本的方面——政治体制，他们是不相似的。欧盟每一个国家的首脑都是地方选举的，然后国家内每一个城市的首脑也是地方选举的，所以无论城市，还是成员国，首脑最关心的是地方选民的意愿，这是为了争选票。这个体制从最基本上已经和中国不一样了。中国的体制是一个分权制，从分权的角度考虑有点像欧盟，但是它是威权制，所以它不是欧盟。

中国各级政府的首脑是从上至下任命的，然后从上至下考核的。在欧盟谁去考核他们呢？选民考核他们，你下一届能不能选上是由这个决定的。所以德国要考虑自己的选民的利益和意见，但是在中国地方官员只对上级负责。在中国，如果某个地方面临危机时，中央应该会立刻行动吧。这和欧盟主要成员国德国不同，中国不必在乎民意。

现在中国政府的财政总平衡仍然是盈余，再加上有约 4 万亿的外汇储备，经济增长速度也不是特别慢，所以在目前这个情况下，如果有错误可以处罚，如果不犯错误，那么目前还能够应付。所以暂时还不至于立即发生大规模的金融危机和财政危机。

但是这个会越来越困难，而且会非常快的变得更困难。中国现在进入了一个恶性循环。政府刺激政策一减少增长速度马上下来，接着经济就出问题。当政府意识到出问题之后，又开启刺激政策。除北京、上海、深圳、广州和杭州等需求非常非常高的城市之外，大部分地

方的房地产市场都可能会垮掉，依靠土地和中央政府信用的财政将难以维系。一旦房地产市场崩溃，就会导致金融危机，这个问题非常严重。

对比欧盟，他们的选民可以通过投票来替换掉引发危机的领导人。但是中国的地方领导人都是中央指定，人民无法直接进行选举。出现问题时，人民就会怨恨当地领导，一旦发生冲突，后果不堪设想。地方政府也知道中央不愿意看这样的事情发生，所以也就导致了地方包括散漫财政等恶性循环。

政治改革

问: 习近平似乎想把权利集中到中央，具体而言就是集中到他自己身上来推进改革。是这样吗？

答: 实际上，中国过去的改革三十年一直走的是这个路——努力保障不触动政治体制，然后尽量地来推动市场经济的发展。共产党是以新加坡为榜样。但我认为学习新加坡是搞错了。为什么呢？有两点原因。

首先新加坡很小，甚至没有中国的一个城市大。对于这么小的一个国家，他的总理是有能力直接看到它的国家里所有的大企业，可以及时掌握情况及控制事态。而对于中国这么大的国家，建立一个让民众能够将自己的需求反映到政策中、能够监视权力行使的机制更为重要。

中国需要的是真正的地方自治。中国改革相对成功的原因是，调动了地方政府几百万名官员的动力来集思广益。回顾中国前三十几年改革中最有成绩几件事，都是地区官员想出来的，中央集中制定政策是行不通的。那里面没有任何一件事是邓小平设计的，都是地区官员想出来的，所以当人们把这个功劳都放到邓小平身上的时候是不对的。如果说邓小平有什么功劳，就是他允许这些人做。

实际上，中国过去的改革三十年一直走的是这个路，它就是努力保障不触动政治体制，然后尽量地来推动市场经济的发展。

问: 那么另外一个不同点是什么呢？

答: 还有一个方面就是新加坡有英国殖民时期留下来的重要法治传统。司法独立是保证新加坡的市场正常运行的最基本条件。而中国并非如此，司法体系不可以独立审判任何共产党的官员。这样就无法控制权力的暴走。

中国超越美国的时候

问: 但是中国经济规模是日本的 2 倍，到了 2020 年代似乎可以追上美国了。

答:我们可以看一下历史。在 19 世纪前半的时候,中国是当时的世界第一大经济体。但那时中国没有任何先进的内容和优秀的领导政权。鸦片战争爆发,西方列强入侵,归根结底中国衰落的最大问题是在内部。满清的腐败的问题还不是最大,但是它的体制不能接受新东西,比如宪法和民主等等。它的体制是完全没有效率的。若是不解决这一内因会怎样呢?经济规模的大小并不能决定所有的价值。

父亲

问:许教授的父亲是爱因斯坦研究者许良英(去年去世)吧。他作为民主派科学家非常知名,曾发出声明要帮助在天安门事件中被逮捕的年轻人,对保护人权的活动也及其热心。您怎么评价您的父亲呢?

答:1960 年代到 80 年代的 20 年间,我父亲被共产党打为右派分子,剥夺他在中国科学院的教授位置,下放到农村自谋生路。那时我们父子的生活是分开的。比起绝大多数右派,他被迫在农村的时间特别长。1989 年的六四事件之后,政府把他定为学生运动背后的黑手,被软禁了大约十年的时间。他住在一个楼的第七层,第一层就住着警察。

六四事件之前关于新权威主义有热烈的讨论,新权威主义认为民主和人权会影响经济发展。父亲对此是很反对的。他是强烈反对新权威主义的,认为中国的改革必须要有政治改革,政治改革的意思就是民主化。就是说,没有民主,中国的改革不可能成功。

那些年我父亲讲的这个话我原则上同意。但是我的认识没有他清楚,所以我在过去的时候认为他讲的比较遥远,只是一个抽象的道理,纵观近年来的中国经济,我越发觉得父亲的主张是正确的。中国现在最大的风险是它自身的政治以及由其衍生出的社会问题。包括被认为是世界经济危机的地方贷款问题,中国大部分经济问题都是因为土地、金融等国家支配的领域过多而引起的。

比如说刚才我们提到,有可能产生严重的财政危机和金融危机,这是不能排除的,而严重的财政危机、金融危机触发的原因和市场经济的原因非常不一样。就是我们前面讲的,是中国的体制造成的软预算约束问题。

所以,怎样让民间力量参与进入市场竞争?能否完善监督权力的司法机构的独立性?这个应该是个非常重要的问题。随着增长率的降低,问题的解决变得越来越困难了。中国三月召开人大会议的时候,我们也要关注这个方面。}}

人物简介:许成钢,1950 年生。清华大学硕士(机械工程)毕业后赴美留学,获哈佛大学经济学博士学位。英国,伦敦政治经济学院经济学终身教职副教授。

采访后记:

{{天安门事件发生时,许成钢正在哈佛求学。恩师、匈牙利著名学者科尔奈·雅诺什对血气方刚的青年说道:“是政治运动还是做学问,你选哪一个。”许成钢选择了探寻“问题

根源”的学者道路，现在其母校清华大学任教。记者认为，许教授的激烈批判和父亲终生宣扬的“民主与人权”都是“爱国”的表现。