

许成钢：打破“分权式威权制”处理好政府市场关系

作者：马广志

来源：华夏时报

发布时间：2014-1-2 15:57:00

摘要：各级政府都在干预企业，以致经济缺乏活力，政府效率和效能低下。“要解决这一问题，就必须重启‘政企分开’，让政府的事归政府，企业的事归企业。”

本报记者 马广志 北京报道

习近平在武汉主持召开部分省市负责人座谈会时指出，中国改革已步入攻坚期及深水区，需要不失时机深化重要领域改革。他提出深化改革面对的6个问题，其中之一就是要进一步提高宏观调控水平，提高政府效率和效能。以加快转变政府职能为抓手，处理好政府和市场的关系。

结合近期多个省份进京“哭穷”寻求财政部支持的经济背景，香港大学经济系教授许成钢在接受记者采访时表示，当前中国经济社会面临的许多问题，其根源都在于“分权式威权制”。在此体制下，各级政府都在干预企业，以致经济缺乏活力，政府效率和效能低下。“要解决这一问题，就必须重启‘政企分开’，让政府的事归政府，企业的事归企业。”

地方财政赤字严重很普遍

《华夏时报》：近来，经济增速放缓、地方财政收入出现不同程度下滑，地方政府“哭穷”的根源在哪儿？

许成钢：其实，地方财政存在严重赤字是一种普遍现象，近两年情况尤甚。当初，在应对金融危机时，许多地方采取了融资平台的运作模式来补救。但近年来，在中央对房地产轮番调控和打压下，多数地方政府的“土地财政”收入大幅度减少；同时，融资平台也受到严格限制，地方政府以此融资的渠道受堵。这导致了严重的地方财政问题，有的地方甚至连利息都支付不起了。

更深层次的原因，则在于中央与地方、政府与公民之间的治理结构，以及国家财税体制——分税制——出了问题。在分税制下，中央拿走全国财政总收入的三分之二以上，但全国绝大部分公共服务和公共品的提供是靠基层地方政府的。

《华夏时报》：那是否应该考虑适度恢复地方被过度压缩的财权，包括税收设定权、发债权等呢？

许成钢：完善分税制，以及给地方政府发债的权力，只是解决非常“巨大问题”中的一个部分。如果暂时撇开其他问题不看，单就财税体制而言，就必须改为地方财政收入是主体，中央拿的财政收入是小头。

当时设计实施分税制的一个想法，就是中央先拿大头，然后再由中央对地方做转移支付。有人说，这可以缩小地方之间的贫富差别，但通过对分税制实施20年来的数据分析，转移支付完全没有缩小地方之间的贫富差别。转移支付实际上成为了中央控制地方的一个集权手段，尤其是最近的十年表现尤甚。

《华夏时报》：那你认为，如何解决这个问题？

许成钢：正确的做法是，大幅度减少中央财政收入的比重，大幅度提高地方财政收入的比重。当然，这毕竟只是“巨大问题”中一个部分，在没有解决这个“巨大问题”时，即使改变了这一比例，也仅是权宜之计，并不能真的比较深的解决现在面对的大量问题。这个“巨大问题”就是“分权式威权制”。

“分权式威权制”是问题根源

《华夏时报》：提到“分权式威权制”，我注意到你曾著文称，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，都源于这个体制。应该怎么认识这个体制？

许成钢：“分权式威权制”是一种自上而下的统治结构，即中央统治地方，给地方一些自主权，地方统治百姓。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。在这样的国家治理结构中，必然是上级考核下级，下级只服从于上级。这是所有问题的根源，这个问题不解决，其他手段都只能是很小的改进。

在改革早期，市场经济还没有很好发展的阶段，倚赖考核地方的 GDP 增长速度，在“分权式威权制”下，地区竞争和地区实验帮助解决了地方政府的激励机制问题和信息问题，对经济发展产生了强劲的驱动力，从而造就了 30 多年的快速增长。

《华夏时报》：但这种考核方式并未解决 GDP 增长之外的问题，比如社会不平等、不正义、环境污染等。

许成钢：是的，“分权式威权制”决定了中国改革与发展的轨迹，同时也制造了当前严重的结构性问题。现在的改革试图离开 GDP 考核方式，以其他方式考核地方政府。但是以从上至下的考核方式来解决，又不用 GDP，实际上是解决不了基本问题的。

取代考核地方政府 GDP 的关键在于政企分开。“政企分开”意味着绝大部分企业和政府没有关系，那么上级对下级的考核是否看 GDP 就不那么重要了。企业的标准是赚钱，那么 GDP 的增长主要就是由企业在市场上赚钱产生的。地方政府只要关心地方的福利、环保等问题就行了。

政企分开在改革之初就已经提出来了，但至今仍没有达到设想目标。而且在最近的十年时间里，政企分开不但基本不提了，“政”与“企”反而抱得更紧了，出现了大面积的国进民退，政府和国企一起挤压民企。在此情况下，试图用其他指标考核地方来解决经济出现的问题，实际上是行不通的。真正解决问题的办法就是实行政企分开，这是触及核心问题的改革。

《华夏时报》：具体来说，现阶段如何进行政企分开呢？

许成钢：进一步让国企脱离政府的保护，即国企应该退出所有的竞争性行业，大多数国企应该改变成民企；而非竞争性的行业不得已保持国有的，也必须建立制度来隔离它和政府的关系。但最近十年来看根本不是这样做的，国企跟政府的关系密切，形成大量垄断。严格来说，其主体都是由政府造成的。这些都是要改革的。

《华夏时报》：不改革，地方财政面临的窘境改变不了，经济也难以有进一步发展。

许成钢：对。在改革开放的前 20 年里，“分权式威权制”下的地区竞争发挥作用，成就了中国经济的持续高增长。实际上，最重要的部分是企业有了巨大的发展，民企在经济中的占比由上世纪 90 年代初期的几乎为零达到了一半，整个中国经济发生了转折性的变化。

这个变化当中，很重要的一部分是地方政府在竞争 GDP 增速中起的作用。但后来迅速的集权，把地方政府的动力改变了很多。

另外，就是城市化代替了工业化，使得多数地方政府的兴趣从工业化转移到了房地产开发上（所谓的城市化的主体就是房地产开发）。这些因素叠加在一起，不但严重地阻碍了中国经济的进一步发展，还造成了当前最重要的经济结构问题，乃至社会问题。现在都在提产业升级，当地方政府的兴趣根本不在工业化上时，但由于政企不分，产业升级当然会很困难。政府的归政府，企业的归企业

《华夏时报》：新一届政府正在力推的“营改增”改革，以及新近提出的激活财政存量资金，是否会倒逼分税制改革呢？

许成钢：“营改增”的改革方向是有好处的，对于提高效率有好处。但是，我不认为这对其他改革会起很大的推动作用。因为中国目前绝大多数的最基本的问题，与此并不深刻相关。例如，“营改增”不涉及中央和地方的关系，也不涉及政企分开。

激活财政存量资金也只是权宜之计，不可能从根本上解决问题，它所起的作用顶多是几个月到一年。因为上级是否应该有权来直接支配地方政府的财政，这是个非常基本的体制问题。如果开了头，上级可以压着下级，随意干预地方政府的预算，那就回到了从经济改革最初就着力解决的一个基本问题——软预算约束问题。

《华夏时报》：按你的意思，最根本的还是要进行财税体制改革，分清中央和地方的权力界限。

许成钢：一个国家，有占 GDP 这么大比例的钱靠转移支付来解决，在中央和地方之间来回折腾，这是非常严重的错误。巨量的财政收入一开始就不应该收到中央，甚至许多都不应收到省里。大量的财政收入原本就应该落在县（市）等最基层政府。

哪些事归中央，哪些事归地方，原本是可以分得很清楚的。同样，哪些事归省里，哪些事归市里，哪些事归县里，这一层一层的也都是可以分清的，其标准就是看怎样做才对国民的福利更好，对制度改革更好，对经济发展更好。比如说省道的建设，就应该由省政府支出，既能减轻更基层地方政府的负担，也能解决大量的冲突和矛盾。

但我最想强调的关键问题，就是必须实行政企分开。因为许多的事权既不应在中央手里，也不应在地方政府手里，而原本就应该在企业手里。也就是说，政府的权力之手在很多地方不应该伸得那么长；但在另一些地方，比如在食品、药品、环境等直接关系到民生安全领域的监管，政府却要承担其不可推卸的最基本责任。改革的结果应该是，让政府的归政府，企业的归企业。

《华夏时报》：看来，所有问题产生的根源都指向还很不完善的市场经济体制改革，那你对新一轮的改革有什么期待？

许成钢：我希望能够重提政企分开。必须要讨论如何打破各种垄断的壁垒，向民企敞开大门，比如说最重要的是应当破除金融垄断，大规模开放民企尤其是中小民企进入金融领域，金融监管方应当对国企和民企一视同仁。总之，要真正遏制经济增长下滑的态势，从长远来看，必须彻底地实现政企分开，真正确立企业作为市场竞争主体的独立法人地位，把政府的功能放在监管市场上面。