

中国式分权与经济增长研究综述

余泳泽 陈 蕾 杨晓章

(南京财经大学 产业发展研究院 江苏 南京 210023)

摘要: 中国经济保持了30多年的高速增长,也面临着一系列问题,诸多学者从制度角度解释中国经济高速增长与伴随问题的原因。经济分权与政治集权是中国式分权的核心内涵,在这一制度安排下,地方政府对经济增长产生了重要影响。通过对中国式分权与经济增长的文献进行梳理,发现有两种观点:中国式分权为地方政府提供经济激励和晋升激励,通过招商引资、基础设施建设和对外开放,有效推动地区经济增长;中国式分权对经济增长的可持续性产生抑制作用,表现为市场分割、地区间差距扩大、重复建设和公共服务不足。在开展财政体制改革的背景下,系统探讨中国式分权与经济增长的关系,对于供给侧结构性改革、增强经济持续增长动力具有一定的启示意义。

关键词: 中国式分权; 地方政府行为; 竞争激励; 经济增长

中图分类号: F061.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6049(2017)02-0017-09

一、引言

自改革开放以来的30多年,中国经济持续以近10%的高速度增长,创造了举世瞩目的“中国奇迹”。中国经济增长具有其“超常”之处:经济增长理论所强调的一些增长条件,例如自然资源禀赋、物质和人力资本以及技术创新能力,中国与其他国家相比并无独特之处,在人均占有自然资源和技术创新等方面还处于低水平阶段。中国经济长期、高速增长背后的动力是什么?从2010年一季度后,中国经济开始处于下行状态,增速放缓的压力不断增大,经济发展进入新常态。在发展的新阶段,经济增长面临着若干难题:如基础设施的重复建设、地区之间的市场分割、公共服务水平偏低和环境恶化等。

近年来,众多学者开始从制度角度寻找中国经济增长的答案。物质资本、人力资本、技术进步等都只是经济增长的结果,不是增长的内在源泉,制度安排与地方政府行为才是决定增长的深层次原因^[1]。经济上的分权和政治上的集权构成了“中国式分权”^[2]的特定制度安排,地方政府对经济增长产生了深远的影响。20世纪80年代分税制改革后,我国官员晋升考核的重点从政治表现转变为经济绩效,地方官员有足够的动力推动本地基础设施的建设,为招商引资、改善出口等进一步推动经济增长创造了先行资本。地方政府为实现经济增长而展开了良性竞争,导致中国工业化与资本积累加速,蕴生中国经济的高速度增长^[3]。“财政联邦主义”认为,财政分权对地方政府形成经济激励,加快了市场化进程^[4]。周黎安^[5]提出地方官员政治锦标赛(political tournaments)的思想,即地方官员面临与经济增长相挂钩的政治激励,他们不遗余力甚至不择手段地促进地方经济增长。然而,在以GDP为主

收稿日期:2016-10-25

作者简介:余泳泽(1982—),男,河北承德人,南京财经大学产业发展研究院副教授,研究方向为技术进步与产业成长;陈蕾(1991—),女,江苏常州人,硕士研究生,研究方向为区域经济与产业发展;杨晓章(1990—),男,河北邯郸人,硕士研究生,研究方向为创新价值链。

的考核机制下,地方官员往往有高涨的热情加大基础设施建设的投入,而忽视科教文卫的长期性投资^[6]。作为政治参与者,地方官员只关注自己与竞争者的相对位次,地方官员的非合作甚至互相拆台倾向明显,通过市场分割来保护当地企业成为地方政府的理性选择^[7-8]。

中国式分权对经济增长的作用机制究竟是什么?地方官员的行为激励是否与市场经济所需的政府治理设计相符合?关于中国式分权对经济增长的作用学者们莫衷一是。在分税制改革后的早期发展阶段,中国式分权对经济增长的正效应明显,近年来随着市场分割、经济效率低下等问题的凸显,分权促进经济增长的主流观点开始受到各种质疑。本文试图梳理关于中国式分权与经济增长的相关文献,从政治经济学角度解释中国经济增长奇迹及其面临的问题,对新常态背景下的供给侧结构性改革、增强经济持续增长动力提供政策参考。

二、中国式分权理论的演进

(一) 第一代财政分权理论

Tiebout 的开创性贡献奠定了财政分权理论的基础,他首次在分析地方政府行为时引入竞争性市场的概念。他假设居民可以在不同地区之间进行自由迁移,“用脚投票”机制反映了居民的真实偏好。在市场机制的作用下,当地方政府之间的竞争不断加剧,公共物品的供给会逐渐趋向帕累托最优,政府运作、资源配置的效率得以提升,实现削减预算赤字、防止权力滥用的有效治理目标^[9]。Stigler 指出,地方政府比中央政府更具信息优势,更加了解本地居民公共服务的需求偏好。Oates 继承并发展了以上观点,他认为由中央向地方转移财政收入和支出的权力能够提高经济效率,加快地方经济增长。他提出了分权定理:当异化供给的边际收益等于外部性边际成本时,公共物品的供给达到最优均衡。一方面,不同地区居民的公共物品需求具有异质性,地方政府能替代中央政府实现这一异化供给;另一方面分权又会失去集中供给的规模效应^[10]。Gordon 认为,同级地方政府之间的税收竞争和公共物品供给竞争,会产生外部性成本,适当的集权能够发挥中央政府的规模经济优势。Conyers 提出,地方政府可能会被少数利益集团控制,忽视当地居民的公共物品需求、滋生腐败弊端。围绕地方政府职能与公共物品供给的讨论形成了第一代财政分权理论的分析框架^[11]。

(二) 第二代财政分权理论

具体到中国,钱颖一、Weingast 等从软预算约束的视角出发,通过对中国的分权化问题进行考察,提出“中国特色经济联邦制”是促进市场化进程和效率改善的有效途径^[12],中国式分权的概念开始界定。我国财政税收体制的改革路径为:从统收统支的财政集中体制到 1978 年的分成和财政包干体制,再到 1994 年的分税制改革。早期过于集中的财政体制下,资源配置成本高昂的弊病日益显现,1978 年中央开始下放一些经济管理权到地方,实行财政包干体制,财政体制的改革成为整个经济体制改革的关键^[13]。钱颖一等认为,财政包干体制提供了一个可信的承诺,地方政府拥有相对自主的经济决策权和财政收入激励,有能力也有高涨的热情去推动市场化进程,加快经济增长^[14]。为了更好地发挥财政分权的激励效应,中央和地方管理权限的划分一直处于不断变迁之中^[15]。1994 年开始推广分税制改革,税种被划分为中央税、地方税和共享税。在分税制改革后,中央收入的比重从 1993 年的 22.0% 上升至 1994 年的 55.7%,地方财政支出比重也一直稳定增长,地方政府获得了更多的财政支配权。地方政府为了引入私人资本(包括外资)来发展地方经济,展开了激烈的竞争,从而硬化了预算约束,财政分权对经济增长具有正效应得以证实^[16-17]。但是,中国经济增长在受财政分权之惠的同时,也开始受其之害。一些学者将注意力转移到财政分权改革导致的经济增长负面效应上。他们认为财政分权会导致不断的市场分割,不利于国内统一市场的形成和增长效率的改善,阻碍了市场化的进程^[18];地方保护与市场分割之下,城乡与地区收入差距持续扩大^[19];陈抗等发现分税制改革促使地方伸出攫取之手(grabbing hand)。地方政府之间形成恶性竞争,纷纷降低税率和环境监管标准,这些都对经济增长的可持续性造成不利影响。

(三) 晋升激励理论

1979 年后的中国财政体制变动,构成了中央与地方之间关系演进的主线,从财政分权的角度解释

经济增长成为当时的主流。但是这一理论难以回答中国和俄罗斯的分权绩效差异问题:中国的财政分权促使地方政府伸出“援助之手”,而俄罗斯的分权却被地区利益集团俘获,成为“攫取之手”^[20]。Blanchard and Shleifer^[21]认为,中国在财政分权的同时,结合了“晋升集权”的制度安排,使得地方政府在追求财政收入的同时,具有“向上负责”的趋向,不存在为获取民主选票而被地区利益集团俘获的情形^[22]。中国特定的晋升集权制度安排开始受到更多的关注。

1. 自上而下的标尺竞争。中国的经济分权伴随着政治集权,政府之间的“标尺竞争”(yardstick competition)对地方政府产生重要作用。标尺竞争最早由国外学者提出,这一概念对应的是向下负责的政治体制。分权形成一种类似于多部门平行的M型层级结构,关于地方政府的行为信息,普通居民(选民)和中央政府均处于信息弱势。选民以其他政府行为作为参照,来评价自己所在地的政府行为,从而节约行政管理成本,防止权力的滥用。地方政府知道选民以其他地方为标尺,于是效仿其他地方政府的相关政策。同级政府之间相互监督、相互学习,提高了政府部门的运作效率。但我国的政治体制与其不同,地方政府不是向下负责,而是向上负责。在政治集权体制和以GDP为主的相对绩效考核机制下,地方官员形成推动辖区经济增长的政绩观,地方政府竞争体现为基于上级政府评价的“自上而下的标尺竞争”。

2. 政治锦标赛。周黎安提出政治锦标赛的观点,认为它是20世纪80年代开始的经济快速增长的重要根源。我国地方官员的升迁标准由过去的政治表现为主,转变成以经济绩效为主,行政和人事集权是政治锦标赛得以有效实施的前提之一。政治锦标赛将关心仕途的地方政府置于强力的激励之下,相对绩效考核制度将官员的升迁与地方经济增长绩效挂钩。其激励效果强力的原因在于:地方官员处于一个全国统一的政治劳动力市场上,只有一个雇主,即买方垄断的市场,一旦离开了这个政治市场,就难以寻找其他政治机会,地方官员的保留效用很低。然而,政治锦标赛的强激励会导致扭曲效应,甚至成为政府职能转变和经济增长模式转型的桎梏。周黎安指出,基于政府的职能具有多维度、多任务的特征且不易量化,绩效考核的指标应该考虑到诸如消费者剩余、生产者利润、社会公平公正、环境污染等。如果考核指标只侧重在某一可测度的维度或任务,会使官员努力向这一维度倾斜,造成努力配置的扭曲。有效激励地方政府的治理方法成为难点,如何把“激励搞对”(getting incentives right)尤为重要^[19]。

3. 隐性治理机制。为了降低官员腐败水平,防止地方政府行为偏移中央政策的导向,中央还通过异地交流、任期限制等“隐性治理机制”对地方官员进行治理^[23]。刘本义发现,官员的异地交流可以从一定程度上降低因代理人互相“拆台”而产生的扭曲成本,促进地区之间的合作与经验交流。徐现祥等通过考察地方官员交流的省级数据,发现省长交流能使流入地的经济增长速度显著地提高约1个百分点,而且这种官员交流效应是通过在流入地采取大力发展第二产业、重视第一产业、忽视第三产业的产业取向实现的^[24]。官员任期长度与地方官员的晋升概率之间呈现反向关系,具有良好职业前景的官员会有更大的动力推动经济增长,65岁以上的官员因面临政治竞争程度的弱化,几乎没有显著地推动地区经济增长^[25-26]。

(四) 中国式分权的理论框架

从财政分权到晋升激励,研究地方官员行为的视角越来越微观化^[27]。前者强调财政分权促使地方官员推动市场化进程、提高税收收入,后者则将地方官员作为政治参与者,强调中央政府利用人事权激励地方官员促增长,晋升激励是官员激励的主要来源。这两种解释视角有所不同,但其逻辑路径又是统一的,应将财政分权与晋升激励纳入同一个理论框架,使其在中国式分权理论中得以融合。如刘瑞明等^[28]认为,地方官员的晋升激励来源于“政治控制权收益”,“政治控制权”可以简单理解为处于一定政治位置的官员所能控制的资源数量,而“收益”可以分为纵向晋升激励(政治激励)和横向自我晋升激励(财政分权的经济激励),官员的政治控制权越大,所享受的名誉满足、福利、灰色收入和反监督能力等政治控制权收益越大。刘瑞明等^[28]还将财政分权激励纳入一个基于政治控制权收益概念的分析框架,把经济分权和晋升集权加以融合,用以解释中国式分权背景下晋升激励的增长绩效问

题。另外,在经验证据方面,现有文献几乎都从财政支出结构的角度间接对地方官员的行为进行测度,缺乏公开的制度外支出数据,这种测度方法得出的结论值得推敲。

三、中国式分权对经济增长的双重效应

(一) 中国式分权与经济增长的激励逻辑

毋庸置疑,中国经济与中国式分权的制度安排密切相关,地方政府具有经济参与人和政治参与人的双重身份,其在混合激励下的行为对中国经济产生了深远的影响。中国式分权下地方政府的竞争激励成为推动经济增长的动力之源,尤其是在中国经济转型的初期。中国式分权对经济增长的正效应得到了不少学者的理论分析和实证研究的支持。关于中国式分权对经济增长的促进作用前文已有所提及,那么中国式分权具体是通过什么渠道作用于经济增长?在财政激励和晋升激励下,地方政府为了促使地区经济增长达到既定目标,不遗余力地获取和控制对经济增长有益的要素资源:资金、人力资本、技术和制度等,通过投资干预、获取优惠政策等影响本地经济。具体而言,地方政府推动地区增长的途径大致包括:招商引资、基础设施建设、干预信贷资源、积极获取政策优惠和扩大对外开放等。

1. 为招商引资而竞争。地区 GDP 增长或增长率是地方官员最主要的考核指标,作为政治参与人,他们关注政治晋升和政治收益,通常“为增长而竞争”。资本积累是驱动中国经济高速增长的重要引擎。为了赢得“政治锦标赛”,地方官员往往会依靠投资来增加资本存量,在短期内推动经济的增长。因为在拉动经济增长的引擎中,消费依赖于收入水平,出口依赖于国外需求,只有投资最具可操作性和短期收益性,而招商引资成为地方官员影响资本存量的重要方式^[29]。国际大公司、制造商的 FDI 实现了中国出口的很大一部分,不仅为高资本存量做了贡献,在净出口上也有推动和拉动效应。此外,分税制改革后,在“权责下放、财源上提”的财政体制下,地方政府财政收支压力骤然增加,需要扩大税源来增加固定资产投资。相对于劳动密集型企业,资本密集型企业的计税工资较少,固定资产按直线法折旧在总收入中扣除,因而其所得税计税基础较高,有利于增加地方财政收入。政治晋升和财政收入压力促使官员致力于为招商引资而竞争,这也为地方经济带来了发展所需的资本,推动了经济的快速增长^[3]。

张晏等指出,吸引外商直接投资已成为地方政府标尺竞争的一项重要策略。地方政府为了吸引外资而展开激烈的竞争,争相出台吸引外资企业的优惠政策。例如在具有区位优势沿海地区,吸引直接外商投资更是受到了地方官员的高度重视。上海、浙江和江苏等地均以远低于成本的土地价格吸引外商,并一再减免外商投资企业所需负担的税收,使得外商投资企业长期享受着超国民待遇。然而,实证研究表明,为吸引 FDI 的流入,地方政府有放松环境管制的动机,这使得中国成为跨国企业的“污染避难所”^[30]。中国式分权背景下,地方官员为招商引资而竞相降低税率和环境监管标准这种“竞争到底”的行为,虽能通过外商资本的流入有力地拉动经济增长,却也为此付出了沉重的代价。

2. 加大基础设施建设。Qian and Roland 证实,财政分权下的地方政府竞争增加了政府对国企补贴和救助的成本,预算约束得以强化。政府缩减了对无效率国企补助支出,扩大了对生产性基础设施的投资建设,加快了国企民营化改革步伐。基础设施建设的投入本身容易度量,能够很好地满足地方官员的政绩需要。地方政府通过加大基础设施建设的投入,有利于吸引 FDI 流入本地,实现更快的经济增长。地方政府面对标尺竞争,纷纷为招商引资而竞争,这样就派生出了改善地方基础设施水平的激励^[31]。地方政府有高涨的热情促进当地基础设施的快速改善,基础设施水平的提高给人们的生活带来了极大的便利和福祉,也为经济增长提供了重要的基础保证。基础设施水平的改善会扩大人员和商品流动,进而使运输成本降低,有利于区域经济的集聚与规模效率的提升。交通基础设施建设的作用尤其突出,它犹如润滑剂可以对资源要素的流动产生减小摩擦的效果,使资源在更为顺畅的流动中具备更高的配置效率,进而促进经济的有效增长^[32]。

3. 支持企业出口、扩大对外开放。中国式分权的制度安排下,地方政府不乏积极招商引资、改善基础设施条件的动力,也有努力推进地方市场与国际市场接轨、加大本地区对外开放程度的动机。因

为支持本地企业出口,使其利用国际广阔的市场需求而扩大生产,可以为地方政府带来丰厚的税基,可以在晋升竞争中获得基于经济增长考核的优势。“三资企业”的出现,使得引领对外开放的沿海地区不再依赖国有企业的经济产出,地方政府开始关注更具活力的非国有经济。在地方政府的推动下(如通过出口退税等方式鼓励企业出口),外向型非国有部门得到了迅猛发展,促进了中国经济的民营化、市场化^[33]。实证结果表明,经济激励因素和政治激励因素都直接促进了我国省级出口增长,由于两者的内在联动作用,财政分权还通过地方政府竞争间接促进了省级出口增长^[34]。在地方政府推动下的对外开放加快了中国经济的转型进程,同时中国适逢经济全球化带来分工变动的契机,劳动力资源丰富的优势使得中国在国际分工中获得了巨大的收益。我国非国有企业通过承接发达国家的直接投资、生产外包订单和设备供应等形式,生产能力迅速提升,带来了经济的快速增长^[33]。

(二) 中国式分权与政府主导型经济的扭曲成本

中央或上级政府以GDP为主的相对绩效考核决定下级政府官员的升迁,是中国式分权的一项重要机制。通过省级数据的实证研究,验证了中央运用相对绩效的方法考核地方官员。关于在政治激励的设计上,为何采用相对绩效而不是绝对绩效进行评估,可以通过委托代理理论来解释。首先从委托人的角度来说,委托人的偏好具有异质性,难以界定衡量绩效的唯一指标;其次,政府职能具有多任务的特征,不仅要追求经济增长,还要考虑社会公平、环境保护等目标,考核指标不能以单一维度或任务来衡量,基于增长指标的强激励容易造成代理人的努力配置扭曲,不利于其他目标的实现,因而弱激励形式是一种常见的政治组织设计;最后,中国地区之间的差异巨大,绩效评估的参照系难以固定,而国与国之间的差异更是难以比较。但是相对绩效考核也只是一种次优选择,代理人为了提高自己的政绩位次而降低对方的位次,往往会采用以邻为壑的手段进行恶性竞争,对经济增长产生抑制效应。

政府作用和社会作用的严重不平衡,决定了我国政府主导型的增长模式,而中国式分权的制度安排带来地方政府之间的竞争,强化了地方政府在经济增长中的主导作用。诸多学者开始将注意力转移到中国经济高速增长伴随的其他问题上,他们认为在以GDP为主的相对绩效考核机制下,地方官员的激励会产生扭曲,烙有地方官员偏好的政府主导型发展模式给当地经济增长带来了负面效应。中国式分权对经济增长带来的成本主要表现为:

1. 地方保护、市场分割与社会产出损失。中国式分权下的晋升博弈中,地方政府作为政治参与者只关心自己与竞争者的相对位次,因而地方政府既有动力去推动本地区经济的发展,也有对竞争者不利的行为激励(如阻碍外地产品进入本地市场等),这使得地方官员的非合作甚至互相拆台倾向明显。虽然我国长三角区域的地方政府间合作倾向越来越强烈^[35],但前提是这种合作不改变地方官员的相对位次。在相对绩效考核方式下,地方官员之间相互拆台的恶性竞争行为,使得地方保护主义和市场分割问题长期存在,阻碍了整个国内市场整合的进程。

在中国式分权的体制下,地方政府拥有发展辖区经济的行为激励。从地方产业发展的角度来看,地方政府具有保护当地落后产业动机,尽管这些产业在本地缺乏比较优势。这类产业一般具有一定的技术含量和市场前景,地方官员试图通过干中学的追赶,逆转地区间的比较优势,从而带动整个地区经济的增长。即使无法逆转本地产业的比较优势,退而其次,地方政府也希望能提高未来在跨地区产业调整和整合中的谈判地位,从而获取更多的分工收益。因此出于对自身晋升收益的考虑,通过市场分割来保护地方企业成为地方政府的理性选择。从财政分权的激励角度来看,地方政府实施地方保护的政策有助于本地企业占据市场份额,本地企业通过扩大生产可为当地带来丰厚的税基,提高财政收入水平。地方保护主义政策的盛行,阻碍了国内市场的整合和统一,使我国的经济增长难以发挥其应有的规模效应,导致分工的低效率和社会总产出的损失。

2. 资源禀赋、分权效应差别与地区增长差距。我国幅员辽阔,各地区自然资源禀赋、人力和物质资本积累等差异明显。相对绩效评估使不同地区的经济绩效纳入同一考核体系,但异质性的存在造成相对绩效带有许多噪音,基于相对绩效考核的激励效果也大打折扣。地区资源禀赋差异造成地方

官员行为的异质性:发达地区的地方政府在增长竞争中更具优势,他们更愿意也有条件去开拓局面,积极推动本地经济增长以获得晋升收益;欠发达地区的地方政府由于处于先天的弱势地位,他们往往缺乏推动本地经济增长的动力,甚至可能会通过其他替代方式来寻求收益(比如寻租腐败),最终导致落后地区越来越落后的恶性循环。主要原因在于收益递增效应,存在差异性的地区本身会出现不同的经济增长表现:即使不存在其他因素的影响(比如官员的努力程度相同),发达地区会越来越发达而落后地区会越来越落后,使得地方政府的努力程度难以甄别^[36]。

从官员交流的角度考察亦是如此,面临相同激励的地方官员被调动到资源禀赋不同的地区,分权激励的竞争会出现极化效应:被调动到资源禀赋优越地区的官员积极参与政治竞争,被调动到资源禀赋劣势地区的官员可能会选择不参与政治竞争。最终在资源禀赋的差异下,交流到发达地区的官员对当地经济增长具有正效应,交流到落后地区的官员对当地经济增长具有负面影响,使得地区间经济增长差距越来越大^[37]。

3. 投资冲动、重复建设与效率损失。我国经济增长高度依赖于资本投资,分权的激励可能引发地方政府的投资冲动^[38],上演着与本地区比较优势不符的投资竞争大战,形成地区间资源误配置、产业同构化等问题^[39]。地方政府拥有较大的重要资源配置权和行政管理权,能够对企业的融资、获取土地与能源等方面产生影响。而地方政府对金融信贷的干预,助长了其非理性投资,如地方政府通过对地区金融机构的资金运用进行干预,使其资金向符合政府利益相关的部门、行业或产业流动。由于金融机构的资金计划和运用受到了地方政府直接或间接的干预,因此容易形成地方政府推动型关系融资制度。投资冲动给中国经济带来低效率问题,抑制了经济增长的可持续性。尽管地方政府干预与区域金融发展的交互作用加快了资本积累速度,提高了固定资产的投资占比,实现了经济的快速增长^[40],但是以提高固定资产投资占比来推动经济增长的模式正逐步显现其弊端。当投资过快增长而无法吸收与匹配更多的劳动投入时,资本会出现深化现象,蔡昉证实了中国工业行业的资本深化趋势。张军的实证研究表明,资本迅速积累的同时投资效率已明显下降,最终投资的边际效率递减会使经济陷入增长趋缓的境地。吴敬琏指出,地方政府的投资冲动导致投资与消费结构失衡,中国经济增长陷入过度依赖投资驱动的低效率模式^[41]。

在中国式分权的制度安排下,我国出现了在通讯、能源、公共交通等基础设施方面投资和更新过度、重复建设的现象。一个国家的基础设施水平是政府治理水平、政治管理模式和分权效率的典型体现。由于通讯、交通、能源等经济性公共物品具有较强的外部性,有利于招商引资,从而推进当地经济的发展。这类公共物品的投资能很好地显示地方官员的政绩,因而地方政府会加大本地区基础设施建设的投入。地方政府之间展开了激烈的重复建设大战,这些重复建设却不一定能给当地带来高额利润和税基,很多大项目在地方政府的盲目投资下缺乏效率甚至面临亏损。这种只重数量而非质量的重复建设,容易突破地方政府的预算软约束,严重时甚至可能导致地方债务危机的发生,对宏观经济的稳定性和增长的可持续性产生负面影响。

4. 目标短期化、公共物品供给缺失与增长可持续性。Tiebout 提出,当居民可以自由跨区域流动时,“用脚投票”机制得以运行,具有相对信息优势的地方政府可以有效提供公共物品,满足居民的特定偏好。也就是说中央政府向地方政府分权,可以提高公共物品的供给效率。然而,反观我国的现实情况,财政分权体制的实施对提高公共物品供给的效率却与理论不符。一些研究文献表明,我国在教育、科学、医疗卫生、社会保障等领域的财政支出远远不足。虽然我国有巨大的流动人口,但由于户籍制度的存在,迁移成本高昂,“用脚投票”机制难以有效发挥其作用^[42]。

中国式分权的制度安排和地方官员的激励机制是我国公共服务长期缺乏的制度性因素。中央政府以标尺竞争替代了对地方官员的政治说教,自上而下的标尺竞争使得地方官员一味追求满足考核的硬性指标,公共服务由于难以很好地纳入到考核指标中而被地方政府忽视^[43]。实证研究表明,地区竞争的加剧使得地方政府忽视对人力资本和公共服务的支出,他们更倾向于将增量资源投于见效快、政绩显著的基本建设上。晋升锦标赛下,地方官员关注的焦点是任期内的经济增长指标,而科教

文卫的投入通常要长期才能产生效果,短期内无法“兑现”为经济增长。尽管居民对科教文卫这类公共物品更为关注,但他们不能直接决定地方官员的任免,这类公共物品往往被地方官员忽视。中国式分权的制度安排导致了地方政府“轻人力资本投资、轻公共服务、重基本建设”支出结构的扭曲,造成公共物品供给的失衡。而教育、科学、医疗卫生、社会保障等公共物品的长期供给缺乏,会对人才引入、技术创新、效率等产生不利影响^[44],进而对经济增长产生潜在的影响。

四、结论与启示

通过以上分析我们可以看出,在中国式分权的制度安排下,地方政府间的竞争对中国的经济增长产生了重要的影响。中国式分权不仅给经济增长带来了收益,创造了中国的增长奇迹,也引致了市场分割、地区间收入差距扩大、重复建设和公共物品长期供给缺乏等弊端,这些后遗症可能会对经济增长产生抑制作用。经济新常态背景下,我国经济增长已告别GDP增速持续保持在8%左右的阶段,经济增长放缓,经济增长动力结构亟需转型:从主要依靠“三驾马车”转向主要依靠制度变革、结构优化、要素升级“三大发动机”来拉动经济增长。中国的经济增长进入了新的阶段,如何保持中国式分权对经济增长的激励作用,同时最大程度地减弱其扭曲效应至关重要。对于中国式分权的制度设计,本文提出两点建议:

(一) 改进地方政府的考核机制

中国幅员辽阔、地区差异巨大,中央政府对地方政府的行为具有很高的监督成本,分权是对地方政府治理的必要模式。虽然中国式分权的经济激励与政治激励有其自身的副作用,但我们不需要对这种模式进行彻底的转变,应该对分权的激励机制进行不断的调整,如何“做对激励”、“搞对治理”才是经济增长的重要议题。“自上而下”的政绩考核机制过度强调GDP增长等硬性指标,存在显性指标强化、短期性增长的激励偏向,使得地方政府在政治博弈中容易产生投资冲动等有悖于中央政策导向、长期性增长目标等行为。如何在考核机制中更好地纳入关乎经济健康发展、可持续发展的激励指标(比如社会发展、环境治理等),并考虑到与人民福利更为密切的科教文卫等公共服务建设,是一项艰巨而又无法逃避的课题。

(二) 减弱地方政府对经济的干预能力

中国式分权的特定激励使得地方政府对本地区经济发展负责,也让他们不惜一切代价去谋求经济增长,这种恶性竞争行为会带来市场分割等对经济发展不利的影 响。地方官员扮演着裁判员和运动员的双重身份,其对经济的干预往往有碍于良好市场秩序的建立,因而必须减弱地方政府对经济的管控能力,弱化他们作为裁判员身份带来的负面性。要明确政府的职能,促使增长型政府更好地向服务型政府转变,这样才能有效促进市场化进而使经济增长步入良性循环。不仅要减少地方政府对经济资源的获取和控制作用,还应该限制地方政府的流动性创造功能,尤其是地方政府对信贷金融体系的干预。金融机构的运作在地方政府的干预下难以实现其市场导向作用,应着重减少地方政府的干预而增强金融机构的独立性,促进经济的稳定增长。

参考文献:

- [1]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [2]傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12.
- [3]段国蕊,臧旭恒.中国式分权、地方政府行为与资本深化——基于区域制造业部门的理论和经验分析[J].南开经济研究,2013(6):37-53.
- [4]QIAN Y, WEINGAST B. Federalism as a commitment to preserving market incentives [J]. Journal of economic perspective, 1997(11):83-92.
- [5]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.

- [6]马光荣 杨恩艳. 中国式分权、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J]. 制度经济研究 2010(1):10-24.
- [7]林毅夫 刘培林. 何以加速增长 惟解自生难题——《前10年的转轨——东欧和前苏联的经验和教训》述评[J]. 经济学:季刊 2003(4):237-252.
- [8]陆铭 陈钊 严翼. 收益递增、发展战略与区域经济的分割[J]. 经济研究 2004(1):54-63.
- [9]TIEBOUT CHARLES. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of political economy, 1956(64):416-424.
- [10]OATES W E. Fiscal federalism [J]. Journal of public economics, 1973 2(2):188-191.
- [11]张晏 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学:季刊 2005(4):75-108.
- [12]WEINGAST B R. The economic role of political institutions: federalism, markets, and economic developments [J]. Journal of law economics, 1995(11):1-31.
- [13]钱颖一 许成钢. 中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张[J]. 经济社会体制比较 1993(1):29-40.
- [14]QIAN Y ROLAND G. Federalism and the soft budget constrain [J]. American economic review, 1998 88:1143-1162.
- [15]林毅夫 刘志强. 中国的财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报:哲学社会科学版 2000(4):5-17.
- [16]张军. 分权与增长:中国的故事[J]. 经济学:季刊 2008(1):21-52.
- [17]周业安 章泉. 财政分权、经济增长和波动[J]. 管理世界 2008(3):6-15.
- [18]YOUNG A. Gold into base metals: productivity growth in the People's Republic of China during the reform period[R]. NBER working paper, 2000.
- [19]王永钦 张晏 章元 等. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. 经济研究 2007(1):4-16.
- [20]陈刚 李树 余劲松. 援助之手还是攫取之手——关于中国式分权的一个假说及其验证[J]. 南方经济 2009(7):3-15.
- [21]BLANCHARD O SHLEIFER A. Federalism with and without political centralization: China versus Russia[J]. IMF staff papers, 2001(48):171-179.
- [22]傅勇. 分权治理与地方政府合意性:新政治经济学能告诉我们什么[J]. 经济社会体制比较 2010(4):13-22.
- [23]田伟. 晋升激励与中国经济增长研究综述[J]. 华东经济管理 2011(11):43-48.
- [24]王贤彬 徐现祥. 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J]. 管理世界 2008(3):16-26.
- [25]王贤彬 徐现祥. 地方官员晋升竞争与经济增长[J]. 经济科学 2010(6):42-58.
- [26]张军 高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据[J]. 经济研究 2007(11):91-103.
- [27]皮建才. 中国式分权下的地方官员治理研究[J]. 经济研究 2012(10):14-26.
- [28]刘瑞明. 晋升激励、产业同构与地方保护:一个基于政治控制权收益的解释[J]. 南方经济 2007(6):61-72.
- [29]李永友 沈坤荣. 辖区间竞争、策略性财政政策与FDI增长绩效的区域特征[J]. 经济研究 2008(5):58-69.
- [30]陈刚. FDI竞争、环境规制与污染避难所——对中国式分权的反思[J]. 世界经济研究 2009(6):3-7.
- [31]张军 高远 傅勇 张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施[J]. 经济研究 2007(3):4-19.
- [32]徐现祥 王贤彬. 晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济 2010(2):15-36.
- [33]孙景宇 何淳耀. 论对外开放与分权改革的互动[J]. 当代经济科学 2008(6):1-9.
- [34]任志成 巫强 崔欣欣. 财政分权、地方政府竞争与省级出口增长[J]. 财贸经济 2015(7):59-69.
- [35]皮建才. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合[J]. 经济研究 2008(3):115-124.
- [36]田伟 田红云. 晋升博弈、地方官员行为与中国区域经济差异[J]. 南开经济研究 2009(1):133-152.
- [37]杨海生 罗党论 陈少凌. 资源禀赋、官员交流与经济增长[J]. 管理世界 2010(5):17-26.
- [38]郭庆旺 贾俊雪. 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定[J]. 管理世界 2006(5):19-25.
- [39]孙犇 宋艳伟. 官员晋升、地方经济增长竞争与信贷资源配置[J]. 当代经济科学 2012(1):46-57.
- [40]张璟 沈坤荣. 地方政府干预、区域金融发展与中国经济增长方式转型——基于财政分权背景的实证研究[J]. 南

开经济研究 2008(6): 122 - 141.

- [41] 丁骋骋, 傅勇. 地方政府行为、财政-金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析[J]. 经济社会体制比较 2012(6): 87 - 97.
- [42] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. 经济研究 2010(8): 4 - 15.
- [43] 张牧扬. 晋升锦标赛下的地方官员与财政支出结构[J]. 世界经济文汇 2013(1): 86 - 103.
- [44] 顾元媛, 沈坤荣. 地方政府行为与企业研发投入——基于中国省际面板数据的实证分析[J]. 中国工业经济 2012(10): 77 - 88.

(责任编辑: 康兰媛)

Literature review on Chinese style decentralization and economic growth

YU Yongze , CHEN Lei , YANG Xiaozhang

(Institute of Industrial Development Research , Nanjing University of Finance and Economics , Nanjing 210023 , China)

Abstract: The economy of China has maintained a high-speed growth for more than 30 years. It has been also faced with a series of problems. Many scholars try to explain the cause of the rapid economic growth and problems in terms of institution. Economic decentralization and political centralization constitutes the core connotation of Chinese style decentralization. Under the specific institutional arrangements ,the local government behavior has an important influence on economic growth. By sorting out the related literature on Chinese style decentralization and economic growth ,this paper finds out two views: Chinese style decentralization provides economic incentives and promotion incentives for local governments. By the competition for investment attraction ,strengthening infrastructure construction and expanding the opening to the outside world ,the local governments promote the regional economic growth effectively; Chinese decentralization brings negative effects on the sustainability of economic growth ,such as market segmentation ,widening income gap between regions ,redundant construction and the lack of public goods supply. Under the background of carrying out financial system reform ,the paper investigates the relationship between the Chinese style decentralization and economic growth. It has the certain enlightenment significance for the structural reforms on the supply side and the strengthening of sustained economic growth.

Key words: Chinese style decentralization; local government behavior; competitive incentive; economic growth