

政府转型、政治治理与经济增长：中国的经验

发布时间：2007-03-06 文章来源：张军经济学网站 文章作者：张军

1、从印度和中国的增长现象说起

去年1月份在瑞士达沃斯世界经济论坛上，印度的外交攻势显得异常猛烈。看得出，那是为了与中国的地位保持平衡。印度政府似乎认为全世界的眼球都被“中国奇迹”迷住了，而印度还没有受到足够的重视。在达沃斯论坛上，印度领导人声称，印度是民主国家行列中目前发展最快和最好的国家（不幸的是，印度也是民主国家当中出机场的车速最慢的，可见其糟糕的基础设施）。不错，OECD国家的成员大多数只能增长2%左右（那是因为它们的高速增长阶段已经过去），而印度过去20年实现的平均增长率是5.9%。印度的增长难道不是奇迹吗？

关于印度和中国经济增长模式与趋势的文字讨论这些年来林林总总已不算少数。一开始，人们似乎总是会简单地把印度今天的增长归结于印度在1991年以后的自由化的改革政策。但随着对印度改革政策的深入了解，我们就会发现这实在是比较牵强的看法了。一些细心的经济学家发现，印度其实早在上世纪80年代初就加速了经济的增长。哈佛大学的罗德瑞克教授前不久发表长文，发现印度经济在1981年出现的增长拐点现象与私人部门的增长势头有关，而与国有部门的改革关系不大。

实际上，印度在1991年推行的自由化改革政策就其力度和执行的结果而言根本无法与中国相提并论。以国有部门为例，因为政府和议会的党派差异，印度地属国有企业的民营化改革可谓步履艰难。对国有企业进行持续的补贴比民营化当然更符合地方民主政治的利益。既然如此，谁还会对国有企业的私有化感兴趣？最近我与印度的同行正在进行的一项关于中印国有企业改革的比较研究就证明了这一点。

英国《经济学家》周刊去年10月29日发表过一篇文章叫“**What ‘s to stop India and China**”（什么东西能让印度和中国停下来）。文章大胆地提出了一个敏感的问题。什么东西将会阻止印度的经济增长呢？文章认为是政治。印度是除了美国之外世界上唯一一个在经济发展之前就实现了民主的国家。这么好的制度为什么可能会在政治上导致经济停滞呢？这篇文章说到，印度民主带来的最大问题就是，政府根本没有办法去推动经济改革。在经济改革定为大局的情况下，印度的地方政治家们却在想着别的事儿。有文章说，在印度的硅谷，他们当地的议会讨论的不是当地的经济增长，不是如何去改造地方的基础设施，而是在无休止地讨论着如何把英文地名“班加罗尔”改成印度名“班加路路”。这也难怪，在民主体制里，政治本来就应该是如此。

去年底在巴塞罗那的一个会议上，印度德里大学校长，著名经济学家迪帕克·纳亚尔教授亲口对我说，印度的增长是自然而然的。对经济学家来说，这可能是一个最好的解释。作为上百年来英伦制度成功移植的结果，印度还能有不增长的道理？一些经济学家干脆把印度自上世纪80年代以来的增长解释成所谓制度资产的“红利”。而印度最大的制度资产就是英语和资本市场。是的，如果我们把印度的制度控制住，几乎找不到解释印度增长的其它显著变量。投资、FDI、技术进步、贸易、开放政策、地理、教育等这些通常被认为是解释增长的重要因素，在印度的经济里几乎都不出色。而以上这些东西却全部解释了中国的增长故事。

近来一直有文章讨论印度的金融制度。《远东经济评论》前不久就有一篇文章提到，自1988年以来，在亚洲只有香港和印度资本市场的投资回报超过了世界的平均水平，而投资于亚洲的其他资本市场

的平均所得还不敌在美国银行里的存款利率。尤其是1993年以来的12年里，四个新兴亚洲资本市场（包括中国、菲律宾、泰国和印度尼西亚）的股市实际上已经摧毁了投资者的资本。只有在香港和印度的资本市场上获得了超过美圆存款利率的收益率。印度的资本市场的繁荣与效率是印度增长的一个缩影。我曾经说到，印度的增长是金融现象。

与印度自然而然的增长现象不同，中国的增长显然来自于“工业化”这个传统的模式。农业国的工业化是发展经济学家研究的一个经典题目。张培刚先生早年在哈佛求学时就在寻找适合中国工业化的模式。1949年以后，中国进行了苏联式工业化的模仿与努力，但直至70年代末，似乎并没有成功地实现经济增长-一个被经济学家定义为人均实际收入增长的现象。那是一个狂热的政治取代了经济理性的年代。

中国在过去的20多年里实现了经济增长的现象，并且是工业化推动的经济增长。但是中国的政治制度并没有发生改变。同样是工业化的模式，为什么不是上世纪80年代之前而是之后才有了增长？我的看法是，虽然中国的政治制度没有改变，但过去20年却改变了政治的治理模式。什么是政治治理？很多人对“公司治理”很熟悉。可是一个国家的“公司治理”就是政治治理。我们之所以需要“治理”，大概是为了两件事情，一个是要面对决策环境的复杂性；一个是要执行决策的结果。决策越复杂，越有不确定性，包含的利益冲突越多，越需要复杂的治理结构。除了这个，我们还需要治理结构来贯彻和执行决策。

中国的政治体制和印度比，相对优势是决策的结果能贯彻到底，可以执行。尤其是，当决策过程并不过于复杂时，中国体制的优势就显现出来了；而印度的体制似乎是处理简单决策的昂贵制度，其长处是能够稳健地应对复杂的决策环境和多元的社会结构及其利益冲突问题，能消解利益的矛盾，但靠民主程序解决问题的时间可能过长。民主治理能解决较为复杂的决策问题，而相对劣势是执行不力。而中国政治治理的核心是执行。在工业化和经济起飞时期，一般来说，决策的环境相对比较简单，因此执行力是考验一个政治体制是否可以推动经济改革和经济增长的关键。

对印度而言，文化、宗教和价值观的复杂与多样性会让印度更容易走上民主的体制，而在中国，经历了频繁的政治运动和长时期的“文化大革命”之后，社会结构与价值观变得相对简单和同质，再加上90年代后大力推行的技术型官僚队伍的建设，执行政治则更容易行得通。因此在印度，增长成了与政治几乎没有什么直接关系的“金融现象”，而在中国，经济增长越来越与政府参与、政治治理和财政开支联系在一起，成了一种“财政现象”。

2、政府转型与基础设施

中国与印度两国基础设施的天壤之别为我们理解增长与政治治理的差异提供了一个典型的例子。为什么中国的基础设施发展得这么快，而印度的基础设施如此落后？事实上，印度落后的工业化和制造业状况大概可以从其糟糕的基础设施中寻找答案。而中国的快速工业化和贸易部门的扩张均得益于在基础设施上的持续的更新速度。在印度的民主和多元政治体制下，地方基础设施的改善无疑是一个牵涉各种利益的复杂的决策过程。有消息说，由于改善基础设施的政策难以执行，印度政府无奈只能决定把机场私有化。而在中国，有意思的是，基础设施几乎全部是由地方政府投资和建设的。基础设施的改善是中国地方政府官员“为增长而竞争”（所谓争“政绩”）的必然结果。这反映出两国政治治理的巨大差异。

在讨论和对比不同经济增长绩效的文献里，人们常常把“硬件”与“软件”分开评价，这样的做法并不合适。印度基础设施的严重滞后并不说明印度可以很快地赶上中国的水平。对于经济发展而言，制度的细节与健全的法制固然是重要的决定因素，但基础设施这个所谓硬件的改善并不是一件孤立的事情，也更不简单。基础设施的建设表现为了高速公路、轨道、通讯电缆、机场、车站、整洁的城市容貌和高楼大厦这些物质上的改变，但却远远超出这些物体本身。当我们对比印度与中国的经济发展时，我们一定会在两国的软体制上去寻求硬的基础设施差异的原因。毋庸置疑，一个没有作为的体制是造不出这些硬东西来的。看上去，投资于基础设施是典型的“扶持之手”的政府行动。那这是否意味着中国的地方政府更懂得如何去实现公共利益呢？或者中国的政治治理模式是否更有利于基础设施的改善呢？

要回答这样的问题，我们需要观察中国现行的基础设施的投融资模式。有意思的是，相对于中国在科技的研究与开发（R&D）方面不成功的商业模式而言，中国在改善基础设施问题上却演化出了一个成功的模式。我的观察是，自上世纪90年代以来，中国的城市建设和基础设施的改善多是地方政府与市场

进行交换的结果。想来想去，这该是非常精彩的经验。在理论上，基础设施的投资周期长，私人回报低，折旧快，市场的解决办法不能保证足够的投资。以此而论，假如没有确保投资基础设施之外的可观的回报和承诺，单纯依赖市场机制应将无法来解决中国基础设施投资的问题。那么，什么是政府可以给市场投资者参与投资基础设施提供的可观的回报和承诺呢？由于存在土地的政府所有权和复杂而普遍的政府管制，政府可以给市场投资者提供的回报机会当然就应该包括基础设施本身的经营特许权，土地的协议转让、房地产开发以及对本地市场的进入许可等等。在中国，政府管制的放松和变迁常常就是与市场进行互利交换的结果。

那问题是，为什么中国的地方政府在改善基础设施问题上会变得那么有“市场头脑”呢？在这个问题上，我们常会有完全相反的解释。在理论上，经济学家一般并不相信“扶持之手”的政府随处可见，而是把政府的“公益”行为更多地解释为官员的逐利行为的结果。经济学家看待和解释这些现象的理论基础仍是建立在“个人理性选择”的经济学逻辑之上的。这意味着我们需要那些把持续改善基础设施的政府努力与政治约束模式下的官员选择行为联系起来。这样的结合是揭开中国为什么拥有一流基础设施之谜的关键。

在最近的研究中我发现，中国在投资和更新基础设施上的出色成就是中国的政府转型的一个可以解释的结果。这个模式的核心部分是，在中国的政治治理模式下，对官员的正面激励很好地把市场因素与政治因素合成在了一起。这个激励的核心被称为基于经济发展的政治表现（简称“政绩”）。这非常重要。不仅基础设施的改善有助于实现当地更快的经济增长，而且显著改善的基础设施本身就是最容易度量、从而能最好地满足地方官员的“政绩”需要的东西。“把激励搞对”是邓小平先生和毛泽东先生在政治治理上的最大差异。毛泽东排斥市场，而邓小平却利用了市场。

经济学家对转型经济的研究一直以来都集中于经济部门的改革和转型，时常忽视政府自身的治理转型。实际上，为了实现政府向市场扶持型的转变（政府转型），从而支持和利用市场的作用，更新政府的人力资本是至关重要的战略。早在1996年，正是因为介入并亲身观察了俄罗斯与东欧的经济转型过程，美国的经济学家施莱弗和维什尼教授才注意到了政府转型在经济转轨中的重要性。在“转轨中的政府”（收入在他们两人编著的《掠夺之手》2004年中文版一书中）一文中，他们强调，“无论对经济还是对政治而言，如何更新过时的人力资本也许都是转轨的中心问题。”（中文版，第213页）

在中国，给定了政治的体制和政治的约束，尽快克服“左”的意识形态的束缚是邓小平先生推动的重要的思想解放运动和干部人事制度改革的重要内容。我们应该把这样的改革理解为人力资本的更新。由于在上世纪90年代后加速了党和政府官员的人力资本的更新速度，中国较好地实现了政府转型和政治治理模式的变迁。这是中国的地方政府比印度和俄罗斯的地方政府在市场“亲善化”和鼓励经济增长方面表现出色的重要原因。相比之下，印度复杂的政治体制和政党之间的利害关系使政府的作为降到了最低限度。而在意识形态上，针对市场经济和外国投资行为，印度的政治家们却显得“极左”多了。

3、转型、治理与增长：中国的经验

国家在经济发展史上的重要性越来越受到重视，但是研究国家的经济理论却还是显得陈旧了。这几天重读施莱弗和维什尼的著作《掠夺之手》（2004年中文版），又发现，在此之前的解释国家与增长关系的理论多是支离破碎的，而之后能构建出关于国家的经济学解释的大的理论还是少得可怜。《掠夺之手》算是一个尝试。

所谓“好的”理论，定有超越局部经验特征而在更一般层面上—气贯通的气魄和解释力量，形式简洁。对于做理论的，要有这样的成功实在是运气了。因为，你不能脱凡超俗地远离“学术圈子”，必须生活在大多数人所做的局部经验观察及小问题的密集研究的氛围里。经验观察和小理论的持续积累，不知道在谁那里纵然间看见了大理论的模糊轮廓。我以为，经济学家近20年来对“转型经济学”的研究就有这样的情景。

十多年前，经济学家研究经济转型的注意力集中在经验的差别上。解释所看到的不一样的结果成为第一代转型经济学文献的主力。经济学家试图要弄明白中国的局部改革为什么促进了经济增长而俄罗斯批发式转型导致了不增长。早期代表性的解释理论是，中国农业主导的经济结构有利于局部改革的推行。而后来的研究则进一步发现，中国的转型成功地促进经济增长是因为分权财政下的竞争促进了私人部门的崛起。之后的这类研究文献都在关注中国转型的局部经验和转型体制的独特性，如“财政联邦主义”、“价格双轨制”、“乡镇企业”、“官员的政绩观”、“放权让利”、“开放与引资”以及“抓

大放小”、“经营承包”、和“让一部分地区和个人先富起来”等。但是总的来说，这些文献并不入主流，因为它们不能与主流的经济学文献关于国家与经济增长的理论命题贯通起来。主流的理论强调了私产制度、金融发展、健全的法制以及民主的政体等对经济增长的重要性，而这些经济学家对中国经验的解释却背道而驰。这说明，虽然经济学家对中国的经验进行了不懈的解读，也许一个更重要的问题还没有被提出来。

中国的改革和增长一直是在西方世界并不看好，甚至对中国崩溃的预言不绝于耳的环境里发生的。但是，由于体制的灵活和容易适应，中国经济在过去25年里多次避免了灾难的发生。当西方的正统国家理论和主流的经济发展理论把一党政治、强势政府、缺失的法制以及资本不发达等“国家因素”看成经济落后和阻碍经济增长的重要原因的时候，中国的经验却把经济增长与国家增长协同起来了。

与主流经济学那些一成不变的命题相对照，我们会发现中国的经济成功恰是得益于它的现存体制的可塑性和灵活性。这的确是一个少见的治理模式。中国的政治家们在策略上保持了对多种形式的经济活动并存的开明，使得中国的转型以经济形式的多元化为起点。时至今日，演变出来的体制的多样并存仍然奏效。不仅在经济转型时期始终保持着所有制的多元化，而且在很多方面，同在一个“单位”的人却能够生活在不同的体制里。一个被大多数人接受的做法是，“老人老办法，新人新办法”。

从国家的现存经济理论中我们总是不能很好地解释下面的事实：中国的政党和政府不仅是改革与经济增长的推动者，也是改革和经济增长的受益者。经济的增长导致了国家和政党的增长。而要解释改革后中国经济增长的成功模式，不研究中国的政治治理模式、行政执行力、对外部环境不断适应的能力、官员激励模式和竞争促进的微观机制之间的关系是根本做不到的。中国政治治理的一个优势就是不断适应外部变化了的环境和需求，不断调整其方法和理论。这在承认市场经济、发展私人企业和承认私人财产权利问题上表现得非常典型，最终将保护私人产权的条文写入了宪法。中国经济体制今天的可塑性和灵活性来源于政治治理，而后者是形成得益于改革初期邓小平先生倡导的务实政治哲学（所谓“猫论”）和大多数人对中国的前途与命运的担忧。

正是由于体制的灵活，当西方观察家们指责中国在市场制度、法律体系等制度的基础设施方面表现落后的时候，他们没有看到中国能灵活地用政治模式和国家治理的其它优势来弥补那些缺失。在法律和财产权制度跟不上的时候，是政府注重培养良好亲商环境的诚信使外商直接投资得以大规模进入，而这些就是政治治理的作用。政治治理的优势的另一个表现在于中国行政系统的改革对地方经济增长的重要性上。它把正确的市场激励引入了地方官僚系统并能保持着政治上和人事上的集中制度。它促进了经济增长，尽管也制造了不小的代价。功过评说的背后依然需要依托理论。

很有意思的是，在发展经济学的文献里，大量的经验研究发现政府的财政支出对经济增长往往有显著的负面影响。而中国倒是一个例外。首先，过去十年的经济增长与政府支出比重的增长相伴随。无论沿海还是内地，地方政府支出占GDP的比重都经历了类似的变化模式，从80年代开始的持续下降至1994年之后转为持续上升。而且，由于政策可以执行，中国在向市场化体制转型的过程中，中央政府将更多的权力转移给了地方政府，产生了所谓“财政联邦制”的地区分权制度，地方政府为了引进域外资本（包括吸引外资）发展地方经济而展开激烈的相互竞争，推动了工业化和贸易的增长。我的同事最近的一项经验研究发现，中国财政分权与经济增长的关系事实上存在显著的跨时差异和地区差异。他们的这个研究证实，1994年之前二者之间的关系显著为负，而分税制改革后财政分权则有利于经济增长。这支持了我的一个观察和思路。实际上，在我自己的研究中，我们基于中国29个省市1987-2001年间的面板数据的计量回归发现，在控制住其他因素之后，政府的支出比重的增长对全要素生产率的增长有正面的影响。这表明，差不多在1994年以后，“资本形成”明显地成为了经济增长的主要来源。

再回到英国《经济学家》周刊的那篇文章。什么东西会将印度和中国的增长停下来？对于印度，是其民主政治阻碍了经济改革和未来的增长。而对于中国，已有的增长发生在一个均齐的社会结构和政治集中的框架里。持续的收入增长和经济的不平衡发展带来社会结构的变化。从未来看，价值观的多元化和异质特征必然不断显现，利益冲突的矛盾也会更多地伴随并影响经济的增长模式，而中国的政治治理的重心就需要更多地朝解决利益冲突的决策方面转移。第十一个五年规划中似乎就可以看出，中国政府显然对这些外部条件的变化做出了明显的回应与努力。

4、结束语

中国的改革与经济增长即将进入第30个年头。按照中国古人的智慧，30年为一世。在政治稳定、政

府治理、适应能力以及经济增长等方面所取得的成就和积累的大量独特经验，值得现代经济学认真总结和研究。经济发展模式与国家治理和政治模式紧密联系，则是懂得中国经济的必修课。中国也一直在向西方学习，而且在因地制宜消化国外的经验。而今天中国的经济增长经验也受到他国的关注与仿效。例如，印度就在研究中国的特区和招商引资的经验，越南则在关注中国国有企业的改革策略。

构造和发展一个解释中国经济成功的新的理论，是一个可以对经济学和经济发展理论有重大贡献的机会。现有的经济学文献在中国的财政分权与改革的不可逆性、内生的产权理论和体制的灵活性、增长的诊断学以及模糊产权理论等解释局部经验方面都取得了理论的发展，提供了重要的参考和基础。但一个完整的解释理论则需要将中国的国家治理模式、政治发展的道路与经济增长的推动机制之间的关系确立在一个逻辑一致和有微观基础的框架内。未来数年，做出这样贡献的经济学家就是我们自己。

毫无疑问，科技起飞是一个经济实现跨越式发展的决定因素。在上世纪50-80年代，日本和东亚新兴工业化经济均在比较短的时间里实现了科技的起飞，成功地完成经济发展的跨越发展的目标。科技起飞的一个重要的标志不仅仅是R&D占GDP的比重，而且是本土技术创新能力的培育。我们往往只看到日本和韩国的R&D支出占GDP的比重从长期不到1%到跨越2%只用了比较短的时间，尤其是韩国只用了8-10年的时间，于是就加速提高投入力争尽快实现R&D占GDP的比重突破2%，但是我们忽略了技术创新能力的培育是一个要突破纵向控制体制的问题，需要在体制上做文章的事。为什么中国的问题很多都是体制问题？体制问题在中国又是什么意思呢？

最近在美国的《外交》杂志上发表了MIT国际问题研究中心研究员高承智先生（George Gilboy）的文章“中国奇迹背后的迷思”（2004年7/8月号）并在中国《21世纪商业评论》（2004年10月第2期）上发表了什么阻碍中国成为科技强国？”的专栏文章，对中国现有的科技创新能力的培育方式提出了质疑。他说：技术开发的成功和创新成果的商业化不仅仅要求大量的资本投入以及科研与工程能力，更重要的是产业与公司的结构和组织如何根据市场信号来影响资本和知识投入的流动。创新是一种社会活动。中国并不缺乏资金投入，也不缺乏科学、技术及工程能力，而且很多改革中的中国企业（特别是民营企业）很有创造力，但是缺乏内外组织、管理、沟通和“联系”的能力。这个观察道出了中国体制的一个特征，那就是纵向控制的能力过度发达，抑制了朝“横向联系”方向发展的能力。20年来，尤其是近10年来，尽管我们对科技、教育和研究的资金和资源的投入按几何基数增长，但这些资源的分配、管理和使用仍然是纵向的，获得资源的竞争方式也是纵向的，科技创新活动变成一种完全是寻求部门利益最大化并成为归属部门的活动。在国外，研究项目资助的70%以上用于项目负责人和市场招募研究力量的人头报酬支出上，而在中国，80%的项目经费用于本部门的装备建设上。即使少部分用于人头，也很少用于市场招聘人员，而是依赖本单位的人员。

对于大学科研院所，现有的鼓励科技创新的政策和资源的分配还基本上是纵向“设点”，重点建设“点”的做法，这个做法依然带有计划经济下的纵向控制的色彩。而对于科技创新能力的培养而言，我们真正需要的是把这些“点”之间给连接起来，建立起这些能量点之间横向释放潜能流量的“高速公路”，让资金、人力、思想和创造力处于高速流动中。这是我们政府在规划和指导科技起飞进程中今天面临的一个根本的挑战。如何把这些点连接起来应该成为我们政府考虑和规划科技创新战略的出发点。政府的钱应该多用于建立这些点之间的连线上，应该用于将这些点连接成发达的“高速公路”网络的制度基础设施建设上。研究基金的资助在国外也通常是对研究者“移动”的支付，包括工资的替代和访问住所研究期间的费用等。没有这样的高速公路，横向的联系就发达不起来。靠投资我们也许能有1-2所一流大学，但这将意味着我们的高等教育的失败，这样的话，我们也将不可能实现科技创新的真正的起飞。

由于纵向的组织和控制体系存在，中国的技术市场（市场总是朝横向发展的联系扭结）还没有真正发展起来，中国的企业每年还主要依赖技术和设备的整套进口，技术的吸收和扩散可以说微不足道。科技部的官员最近说，2002年，中国花费在技术引进上的费用与消化吸收费用之比为12.7:1，而日本和韩国曾经分别为1:5与1:8。我们完全是一个“倒挂”的支出比重，这说明，尽管我们与韩国和日本一样也在引进技术，但并没有像它们那样真正培育出技术创新能力来。前几天在上海的一个会议上，国家创新体系研究专题组组长马俊如等专家透露，国家创新体系将以提升技术创新能力为重点，以培育科学创新能力为储备。这是一个重要的战略，但不克服和解决好我们在科技研发机构与创新主体方面的纵向控制结构和管理体制，不发展出资源和组织的横向流动与组合能力的话，各种投资的创新工程和项目只会强化孤立的“点”的能量，而不可能发展出释放这些能量的系统来。

[【评论】](#) [【打印】](#) [【大 中 小】](#) [【关闭】](#) [【顶部】](#)

相关文章

- 中国: 如何维持平衡的增长
- 我国西部地区的经济增长模式及其转变难点
- 新一轮经济增长的性质、特征和政策取向
- 积累欲、节俭与经济增长
- 中国经济正在积聚突破能量

发表评论: 昵称: Email:

发表内容:

※ 您要为您所发的言论的后果负责, 故请各位遵纪守法并注意语言文明。

-感谢访问, 如果您觉得该文章涉及版权问题, 请联系我们!

[| 设为首页](#) | [| 加入收藏](#) | [| 联系站长](#) | [| 留言评论](#) | [| 学说文库](#) | [| 前沿学刊](#) |

copyright © 2002-2006 www.xslx.com, all rights reserved .

蜀ICP备05000396 学说连线: 版权所有

当前在线: 人