

央地关系变迁、分权 与地方政府竞争

——对中国经济增长动因的思考

张 晖^{1、2} 博士生(1、厦门大学经济学院 福建厦门 361005
2、海南大学经济与管理学院 海口 570228)
基金项目:海南省教育厅课题,项目批号 Hjsk2011-09
中图分类号:F061.2 文献标识码:A

内容摘要:中国经济的高速增长得益于地方政府之间的竞争。地方政府竞争是中央与地方关系变迁的附属物,不同时期竞争的形式和内容不同。建国以后不同时期中央地方关系的变迁各具特点,本文认为只有改革开放之后的分权才真正激励了地方政府为发展经济而竞争,即经济制度变迁引致了中央地方关系变迁,进而引发了地方政府竞争。

关键词:制度变迁 分权 地方政府竞争

中国三十年来的年均近10%的经济增长,缔造了“增长奇迹”。而正是地方政府为了自身的政治晋升和经济利益,展开围绕GDP的以经济发展为目标的竞争,才导致了中国的高速经济增长(张军、周黎安,2008)。改革开放后,我国实施了分权让利的改革战略,这就包括中央政府向地方政府的分权,也包括向国有企业的分权。国内外许多学者认为是改革开放后的分权化改革导致了地方政府竞争,从而保证了中国在体制改革并不到位的情况下也能实现经济高速增长。厘清中国经济高速增长的内部逻辑必须了解具有中国特殊的地方政府竞争,而这应该从中央与地方关系入手。

不同时期的中央与地方关系

(一) 改革之前的央地关系

1949年新中国成立后在一定程度上继承了两千年以来的中央集权体制并融入一些前苏联体制因素,建立起了单一的中央集权的计划经济体制。在计划经济体制下,

一切权力属于中央,地方的权力需要中央政府授权,服从中央的指令,并接受中央的监督。中央直接任命、调换和升迁地方官员来操控地方政治,并通过财政权控制地方经济。由于中央集权体制弊端逐渐暴露,国家开始不断调整中央与地方关系。1958年开始,中央进行了第一次权利下放,将大量的企业管理权、计划管理权、基本建设项目审批权、劳动管理权、财税权下放到地方。但是在“大跃进”和“赶超英美”的背景下,由于权力下放过快过大,导致中央财力大大受损,也破坏了中央必要的统一性。于是中央不得不重新集权,收回了下放到地方的权力。

中央的第二次分权始于1970年,当时出于两个目的:实现出于军事考虑的地方自给自足和实现第四个五年计划的高增长目标。这次权利下放,追求地方经济自成体系,调动了地方积极性,但是由于缺乏有效的中央调控,又造成了地区分割、重复建设、管理混乱,于是权力又再一次集中。

从建国到改革开放的三十年间,中央与地方关系一直处于“一放就乱,一乱就收,一收就死”的“放权——收权”的恶性循环之中,放权随意性较大,没有法律根据,全属中央政府为解决集权体制的弊端而采取的权宜之策。在这一时期的中央集权计划经济体制下,地方政府之间也存在激烈的竞争,比如大跃进时期的虚报粮食产量;各地纷纷学大寨,争当南泥湾等(刘亚平,2007)。但这一时期的政治取向是以阶级斗争为纲,经济发展并不是国家的中心任务。当地方政府的独立经济利益

尚未被合法化之前,地方政府即使对某种稀缺资源有需求,也只能通过隐蔽的、非正常的甚至非法的渠道来表达。这种体现为“政治内幕”,更加隐蔽的竞争渠道难以为人们所直接感知。但是这种竞争主要是争夺中央资源分配的竞争,竞争结果全凭中央政府的裁决,地方政府在经济发展中仅仅扮演执行中央政府指令的工具角色,并没有调动生产积极性的有效的激励因素。

(二) 改革开放后的中央与地方关系

1978年改革开放以后,分权伴随着经济市场化而展开,中央给予地方更多的自主权。如从1980年到1984年实行的“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”的财政收入分成体制,1985年的利改税改革,1987年的“财政大包干”。1980年建立了四个经济特区,1983年启动了金融系统的分权改革。由于缺乏规范性的放权让利,衍生出地方政府非理性的追求自身利益,导致地方政府发展经济的冲动和盲目,也削弱了中央宏观调控能力。1994年开始围绕建立“社会主义市场经济体制”在各个领域实行全面改革,产生了分税制和加强中央银行作用,在合理划分中央与地方事权的基础上,明确划分税种,在一定程度上从制度上理顺了中央和地方的财权关系,适度收紧了中央权力,增强了中央的宏观调控能力。这一传统的“活/乱”循环模式因没有随着“一放就活”格局的重新出现而被中断。

改革开放以来的中央与地方关系使中国的经济体制从以往的“条条”为主转变为“块块”为主。地方政府之间的竞争与逐渐从改革之前的争夺中央资源的“奔向顶层的竞争”转向了发展本地经济的“扑向底层的竞争”。

改革前后的分权及地方政府竞争

央地关系的变迁主要就是财权和事权的分配,以及这些权力的分配能否在制度上固化。在改革开放之前,中国的放权程度甚至比改革开放之后还大些,地方政府竞争程度更为激励。因为改革前各地方政府均是中央政府的行政代理工具,具有明显的同质性,同质性个体必然表现出比异质性个体更加激烈的竞争(洛伦茨,2000)。改革之后逐渐形成了“地方政府统御地区经济发展”的格局,地区差异化较大,其竞争激励程度反而会降低。但是,改革前后地方政府竞争的问题不是存不存在

和激不激烈的问题,而是“为了什么而竞争”的问题。只有始于改革开放的与市场化 and 对外开放紧密结合在一起的分权才真正激励了地方政府为了经济发展而展开竞争,就像张军和周黎安(2008)所描述的“为了增长而竞争”。中央高度集权的单一制下,地方政府是纯粹的行政代理人,他们之间的竞争是争夺有限稀缺资源的“分蛋糕”式的向上的分配性竞争,而不是“做大蛋糕”的向下的生产性竞争。最终结果就是总量一定的中央资源分配到了某个地方,而社会资源总量和国家总财富没有明显变化。

改革之后的分权能够实现“增长奇迹”的原因在于其与改革之前的分权在形式和内容上的区别所引致的激励差异:第一,改革前地方政府的竞争压力主要来自中央的政治压力,而非来自本身所辖的社会经济活动的压力。改革后地方政府获得了改革自主权和资源配置权,成为了地区经济的统御者,于是才有了发展辖区经济的意愿和竞争动力。第二,改革前的分权没有涉及政企关系,因为企业都是政府附属物。改革之后开始注重对企业放权,激励了企业追求利润最大化的动机,而且也激励了地方政府对下放企业的扶持。第三,改革之后的分权赋予了地方政府发展经济的自主权和财政收入分享权,使得地方投入的资源能够有效的增值促进社会总福利增长,能够克服中央政府对改革的政治约束,成为改革开放的动力。第四,市场化取向的分权化改革允许地方政府进行经济试点,创造了高度灵活、适应性很强的制度基础,促进改革的制度创新。第五,改革之前,中央政府地方政府的行动是一元的,政治为纲。改革之后,在“经济建设”为中心的新体制下,以GDP为最主要指标的政绩考核体系决定了地方官员的政治利益和经济利益均直接取决于当地的经济增长。第六,改革之后的对外开放导致国际资源大量流入,大大增加了地方政府可以争夺的内容,地方政府竞争也只有对外开放条件下才显示出了对经济增长的巨大作用。

通过以上分析,是否可以得出结论:分权改革导致了中国的经济增长奇迹?其实不然,分权改革是中国高速经济增长的必要条件,而非充分条件。分权化的大国治理结构并非中国独有,西方联邦制国家的分权化程度更高,甚至跟中国同样处于转型时期的俄罗斯的分权化程度也比中国高,但是这些国家都没有出现像中国这样的高

速经济增长。为什么中国的分权化治理就能实现高速经济增长呢?答案在于分权治理的另一面:集权治理。与联邦制国家不同的是,中国的特征是经济分权和政治集权。政治集权保证了中央政府对地方政府的控制和监督,能够通过等级制将中央政府的目标和决策逐级发包给地方政府,交由地方政府来完成和实现。正是因为中央政府手中掌握有政治市场的稀缺资源——政治分配权和控制权,地方政府才为了争夺之而互相展开激烈的竞争,竞争的标尺就是经济绩效。当各级地方政府都为了经济增长而努力时,全国的经济自然而然获得了高速的增长,可以说这是地方政府竞争的一种客观结果。联邦制国家的地方政府也存在竞争,但是它们不会像中国的地方政府这样在中央政府的“增长共识”之下为着一个共同目标而竞争,这也恰恰体现了我国集权体制能够“集中力量办大事”的优越性,这种优越性在较短的变革时期体现得尤为明显。而不恰当的政治和经济分权往往会削弱中央政府的权威,不仅不能激励地方政府发展经济和约束地方政府的“掠夺之手”,而且还助长了地方私利的膨胀和地方保护主义。

制度变迁的解释

地方政府竞争是随着中央与地方关系的演变而变化,主要与中央政府的集权和分权以及分权的形式和内容有关。而我国中央地方关系的变迁与经济体制的变迁紧密联系,即经济制度变迁决定了中央地方关系的制度变迁。改革开放后,三十年来经历了一系列的经济制度变迁,进行了产权制度、企业制度、财税制度、金融制度等改革,经济体制不断完善,中央与地方关系也摆脱了“死乱”循环,引发了追求经济发展的地方政府竞争,维持了三十年的高速稳定的经济增长。制度变迁源于原有制度安排的不平衡,出现了新的获利机会。中央政府的每次集权和分权都是出于改变当时困境,追求潜在利润的制度创新,也使得中央与地方之间的契约关系随之变化。改革之前的混乱制度变迁在于计划经济体制的内生弊端使得价格机制扭曲、偏好模糊,新的获利机会短暂而微弱。改革之后市场经济体制逐渐成长,价格机制和显示偏好完善,制度变迁呈现良性发展,中央与地方的契约关系平稳,地方政府成为推动制度变迁的第一行动集团。

从中央与地方关系变迁及其由此引发

的地方政府竞争的演变我们可以得出我国转型过程中制度变迁的“三阶段假说”:计划经济体制下,中央政府和地方政府是命令与服从的关系,地方无博弈权,有的只是相互争夺中央资源,中央政府总管国民经济发展,是推进制度变迁的主体;转型时期,计划体制向市场体制过渡,市场在逐渐形成,具有独立利益的地方政府为了本地经济绩效以在地区竞争中占得先机,往往会伸出“援助之手”,保护本地企业,促进产权改革,成为有“中国特色的产权保护制度”,地方政府是推行制度变迁的主体;当市场成熟、产权明晰、法治完善后,发展型政府应逐渐退出生产一线,转变为服务型政府,将由占市场主导地位的微观经济主体推进制度变迁(金太军、赵晖,2005;金太军、汪波,2003)。

结论

总之,改革开放后市场化取向的分权改革使得地方政府的自主意识逐渐苏醒且愈加强烈,在“以经济建设为中心”的政治环境下,引发了争相攀比经济绩效的竞争。严格来说,中国的经济增长是地方政府主导的推动型经济增长,这是用西方现代经济增长理论解释不通的。但是由于缺乏健全的法治环境,地方政府的“看得见的手”力量过强,也给高速增长的经济带来了很多的弊端,如地方保护主义、市场分割、重复建设等,这些都是由于地方政府之间出于自身利益的恶性竞争导致(冯涛、赵会玉,2009)。要想解决这些问题,保持经济持续快速增长,必须从政治体制改革入手,合理界定政府尤其是地方政府在经济发展中的行为和作用,使得地方政府的恶性竞争良性化,使中央与地方关系的调整由权力收放的零和博弈转变为增进社会福利的正和博弈。而这将涉及到中央与地方关系的又一次制度变迁。

参考文献:

1. 张军,周黎安.为增长而竞争[M].格致出版社、上海人民出版社,2008
2. 刘亚平.当代中国地方政府间竞争[M].社会科学文献出版社,2007
3. 金太军,赵晖.中央与地方政府关系建构与调谐[M].广东人民出版社,2005
4. 金太军,汪波.经济转型与我国中央—地方关系制度变迁[J].管理世界,2003(6)
5. 冯涛,赵会玉.地方政府竞争视角下的中国经济增长[J].学术交流,2009(9)