

结构变迁背景下的地方政府行为激励机制^{*}

陆明涛

〔摘要〕“把地方政府行为激励做对”是中国政治经济的重要问题。本文将中国的中央政府与地方政府关系放入一个委托-代理模型进行考察，其中中央政府以追求经济产出最大化为主要目标，地方政府则以追求由奖惩系数加权的财政收入最大化为目标。现有的分权制度和分税制改革为地方政府大力发展经济提供了重要的行为激励，使地方政府有动力不断追求资本引进和积累，创造了中国经济增长的奇迹。随着中国经济结构变迁进程的推移，如何重塑地方政府行为激励机制，是中央政府面临的重要挑战。要解决这些问题，中央政府要将培育人力资本和鼓励企业研发创新作为政策目标，引导地方政府通过创设良好社会环境、提高法治建设水平来吸引和培养高素质人才，从而达到降低社会矛盾、提升国家发展水平、实现国家长治久安的最终目标。

关键词：结构变迁 地方政府 激励机制 委托-代理 财税体制改革

JEL 分类号：H11 H70 P35

改革的本质就是要做对激励(getting incentives right)。以家庭联产承包责任制调动农民积极性掀起的改革开放，就是在农业、工业、城镇化等领域重建了激励机制，将个人、企业和政府的行为向经济建设进行引导，造就了中国改革开放三十余年的经济增长奇迹。随着中国经济结构性减速的新常态的逐渐确立，增长放缓，人民群众对于经济增长效率、人民生活质量、能源生态环境安全及各种社会问题的关注日渐上升。在中国共产党的十八届三中全会提出要全面深化改革的历史当口，在结构变迁的关键时期，如何重建面向未来的激励机制，是中国经济跨越中等收入陷阱跻身发达国家的關鍵。

在改革开放以来的经济发展历程中，最为重要的改革激励可能是做对地方政府的行为激励机制。通过对内改革，中国实行了典型的地方分权制度，成功地调动起了地方政府的积极性，建立了一种“发展型政府”，这是中国与俄罗斯、印度等经济表现截然不同的一个关键因素(张军,2007)。与此同时，我们也看到，中国现有的中央-地方政府关系中仍然存在一些制度性缺陷，这些缺陷导致了中国经济中目前存在的关键性问题，地方政府采取了很多与中央政府政策目标迥异的政策，如房价调控、投资调控等，体现了地方政府强烈的扩张型财政政策取向(方红生与张军,2009)。更为重要的是，在应对金融危机时各地方政府通过地方融资平台进行了大量债务融资，造成了超大规模的地方政府债务问题，引发了中央政府和学界对于中国可能存在的财政风险的高度担忧，这也成为十八届三中全会报告中明确提出要解决地方债务问题的原因。

十八届三中全会报告的发布，意味着中央政府希望重塑地方政府行为激励机制，包括财税体

^{*} 陆明涛，中国社会科学院金融研究所，博士后研究员。本研究受国家社会科学基金重大招标课题“加快经济结构调整与促进经济自主协调发展研究”(批准文号：12andZD084)和国家社会科学基金重点课题“我国经济增长的结构性减速、转性风险与国家生产系统效率提升路径研究”(批准文号：14AJL006)资助。本文受益于与社科院经济所张平研究员、刘霞辉研究员、陆梦龙研究员的讨论，及在IMF实习工作期间与新加坡国立大学刘政宁博士、马里兰大学朱凌博士的讨论，在此一并致谢。文责自负。

制、政绩考核、财权事权划分等都将进行调整,这对于中国经济进一步增长和发展有着重要意义。结合中国目前面临的经济形势,全球经济危机以来出口的减少导致原有的经济增长模式与产业结构面临巨大转型压力,中国经济正处于结构性减速的阶段(中国经济增长与宏观稳定课题组等,2010)。在一个更为宏大的历史背景中,中国经济处在由不发达经济体逐渐成长为发达经济体的发展过程中,而这一过程隐含了多种重要的结构变迁过程(参见库兹涅茨,1989),更重要的是,中国已经处在增长率下降的节点,甚至有可能堕入中等收入陷阱(Eichengreen, Park and Shin, 2013)。这意味着重塑地方政府行为从而重塑中国经济增长机制需要慎之又慎,必须首先从理论上深刻理解地方政府行为激励机制,厘清中国经济隐含的问题与隐患,才能面向未来中国经济结构变迁的形势,提出有利于经济长期稳定持续增长的改革建议。

本文试图在梳理国内外研究文献的基础上,运用信息经济学的有关理论及方法,探讨中国这种单一式政体下的中央政府和地方政府行为关系,从而推导出地方政府行为激励机制的建立原则^①。在此基础上理解和解释中国自1949年以来中央政府确立的地方政府行为激励机制,并深入探讨了“新常态”和结构变迁对现有激励机制的挑战,从而提出面向结构变迁的地方政府行为激励机制。

一、地方政府激励机制研究述评

地方政府激励机制与中央-地方关系密切相关,这一领域的研究已成为目前中国国情研究的一个热门领域,经济学、政治学、社会学、法学都有大量研究文献深入探讨这一问题。与其他学科不同,经济学家对现实情况进行必要的抽象和简略,比较而言更能够抓住问题的要旨,同时,其模型化、规范化的研究方法,更便于比较不同观点和主张,因此,本文主要对经济学有关研究进行述评。

有关中国改革开放前中央-地方关系最重要的经济学研究成果主要是由钱颖一等人提出的M型层级制经济组织(钱颖一和许成钢,1993)。他们认为,中国和前苏联等计划经济不同,东欧和前苏联的组织结构是一种以职能和专业化“条条”原则为基础的单一形式(“U”型经济),而中国的层级制结构是以区域“块块”原则为基础的多层次、多地区的形式(“M”型经济)。因此,与苏联等国由中央计划部门统一发号施令的情形不同,中国从中央到地方存在着多个计划主体,每一级都有一定的自主权。这是中国改革更容易实现渐进式改革并取得重要成果的一个原因。但这一类研究的一个缺陷是未能解释为什么中国会出现M型结构而不是U型结构。

根据地方政府激励机制的不同,中国改革开放时期大约可以1994年分税制改革实施为界分为两个阶段。在前一阶段,经济改革以分权、放权为主,私营部门的发展推动了经济增长,而在后一个阶段,随着分税制改革的实施和社会主义市场经济的基本建立,政府主导的投资和出口逐渐成为推动经济增长的重要推动力(Naughton, 2008)。或者说,从地方政府激励机制来看,前一阶段主要是中央有意识地向地方分权和放权,授权各地方政府采用各种手段发展经济,激活了地方政府发展私营部门搞活经济的动力,使得私营部门迅速发展,成为推动改革初期中国经济发展的重要动力(钱颖一和许成钢,1993)。改革初期经济发展的相关研究抓住了中国经济发展的重要因素,就是中央政府对于地方政府的授权和分权,但并未能从理论上证明,这种授权为什么能造成如此大的经济成绩,也并未解释为什么中央政府在改革初期要做出向地方授权的决定。更重要的是,这些证明改革初期经济取得重要成绩的研究,并未解释这种放权机制本身蕴含的制度性缺陷,即改革

^① 本文中所述的“政府”是高度抽象的代指,不仅包括履行政府职能的机构,也包括行使这种职权的官员个人。从公共选择角度来看,这种抽象的代称有助于经济人在公共领域和私人领域采取一致的理性行为。

初期的放权为什么会中央导致中央政府财政收入日益紧张,地方市场分割、不作为、乱作为日益严重,从而难以对中国央地关系进行逻辑一致的解释。

改革初期的放权和分权带来的弊端引出了规范中央-地方关系、健全宏观调控的社会主义市场经济体制的全面建设。这一体制至为重要的制度性变化是分税制改革的实施。分税制改革使得中央和地方的财政收入分配以相对契约化、制度化的方式固定下来,免去了双方频繁的事后谈判,在彻底扭转中央政府财政收入紧张状况的同时,为地方政府提供了更为明确的收益激励,这一改革因而成为中国经济改革重要的制度性决定因素(Lin and Liu, 2000)。但目前的分税制改革研究大多为分税制对于经济增长影响的实证研究,缺乏必要的理论机理的解释,同时也缺少对于分税制负面影响的深入研究。

有关中央政府向地方政府的分权对于经济发展贡献的理论研究,一些学者提出了“标尺竞争”假说和“晋升锦标赛”假说(如 Maskin, Qian and Xu, 2000; 周黎安, 2007 等)。即改革开放时期中央政府成功设置了一个激励机制,使得地方政府官员为了提高自己晋升的可能性,在各级政府之间展开了有利于经济增长的竞争(一些重要成果可参见张军和周黎安, 2008)。这种标尺竞争为分析中国中央-地方关系提供了一个较好的分析框架,抓住了中央-地方政府关系中的一些主要制度性要素,如政治上的中央集权与经济上的分权相结合(周黎安, 2007),也能够分析现有央地关系中存在的问题,如因良好治理模式和制度约束造成的地方政府扩张型财政政策等(方红生与张军, 2009)。但这一分析框架仍然缺少较好的微观理论基础,如中央政府如何保证地方政府及其官员能够有动机积极参与标尺竞争,因而较难以在中国现实的中央-地方关系中找到关键问题并提出政策性建议。

在政治学界,郑永年(2007)提出的“行为联邦制”值得关注。郑永年认为,由于中央政府向地方政府的放权已经制度化,地方政府在经济社会事务和部分政治事务上获得了高度自治权限,中国中央地方政府间已逐渐形成事实上的联邦制。郑永年的“行为联邦制”可以解释中央地方关系中的一些博弈行为,但对中央政府为何要放权形成行为联邦制,要如何优化这种行为联邦制,如何在新的经济形势下重塑这一制度,如何调整中央-地方事权和财权的分配以实现中央与地方关心问题的协调一致,行为联邦制分析难以深入展开。

由此看来,现有研究都从一些侧面对中央-地方政府关系进行了较为深入的探讨,提出了许多富有解释力的理论,但对于中国中央-地方关系产生的根本原因、中央与地方政府各自的利益目标等缺乏深入分析,因而难以从动态角度分析中央-地方关系的改进空间和可能的演化态势,从而难以就有关改革提出具有可操作性的意见和建议。

二、国家建设视角下的地方政府行为激励

作为政治国家(the state)的一部分,地方政府(local government)是作为相对于中央政府(central government)而言的泛称。从世界各国政体形式来看,中央政府-地方政府的区分是单一制(又称中央集权制)政体的特征,而对于联邦制政府,大都采用联邦政府、州(或加盟共和国等)政府的区分,在州或加盟共和国下还有更低级别的地方政府。纵观人类文明历史,单一制政权是早期国家建设的最初形式,而中国是“开发国家制度的先行者”(福山, 2012)。中国从秦始皇统一全国以来,除极少数战乱时期外一直是实行单一制政体或集中制的国家,两千多年的大一统治理历史对中国政治经济仍有深刻的影响。世界上大多数国家是单一制国家,因此,深刻理解单一制政体下中央政府和地方政府的行为特点,是从国情出发理解政治经济的重要起点,也是理解和比较各国政治经济行

为的一种可行思路。

考虑中央政府和地方政府之间的关系,还需要考虑人民(或选民)在此中的作用和影响。考虑多个不同经济主体的理论工具是博弈论,而要考虑在既定行为假定下主体之间互动机制设计则可以采用信息经济学中的委托-代理模型框架进行分析^①。

(一)中央政府行为

在单一制政体下,中央政府是政权(political regime)的当然代表,行使治理国家的权利,而地方政府则只是在中央政府的授权下进行行政管理,享有一定权限。这一权力的基本分工,对于采用各种政治制度的单一制国家都基本适用,差异主要在于中央政府对地方政府授权的灵活性、中央政府对地方政府的管束能力上。因此从中央政府角度来看,中央政府是这个政权的所有者。如果将这个政权比作一个企业,则中央政府是这个企业的剩余索取权拥有者。因此,中央政府可以视为中央-地方政府关系中的委托人。

中央政府作为委托人是符合中国政治经济制度现实的。就我国而言,在君主制时期,中央政权由皇帝维系,地方统治由皇帝委派官员进行治理,官员对皇帝负责,形成了典型的委托-代理关系。即便是中央政府被推翻,地方政府仍可能改换门庭而几乎不受影响,典型例子是清朝覆灭后各省宣布“独立”而不受影响。

1949年新中国成立后仍然实行的是单一制政体,仍然可以用一个委托-代理模型框架来刻画这种中央-地方关系。将中国中央-地方政府放在一个委托-代理框架中理解,是符合中国政治经济现状的。中央政府作为政权的代表,对于国家政治经济事务拥有着最终的决定权,因而可以作为这一模型中的委托人。这和西方新政治经济学研究中将选民作为委托人的经典做法不同(Dixit, 1996)。而地方政府作为中央政府的授权代表,贯彻执行中央政府的各项政策,因而可以作为代理人进行分析^②。

在明确中央-地方委托代理角色主体之后,就能够很便捷地对央地关系进行深入刻画。首先对中央政府和地方政府的行为进行刻画。根据新政治经济学的假定,中央政府作为政权的代表,关心的问题是政权的存续。因此,可以假定中央政府的目标函数是最大化政权存续的可能性,而后者是国民收入、基尼系数与其他因素的函数(可参见 Acemoglu and Robinson, 2006)。即有

$$U^c = \min(P) = -\max[P(Y, E, \dots)] \quad (1)$$

其中 P 为政权更迭的概率, Y 、 E 分别为居民收入、基尼系数。在考虑民众可能因福利水平过低而出现不满从而威胁中央政府政权存续后,可以很自然地将中央政府的效用函数与居民效用水平直接联系起来,将中央政府视为旨在追求最大化居民福利的仁慈中央计划者(可参考 Laffont, 2000)。

将中央政府行为抽象为最大化社会居民福利不仅是理论假定的需要,也是现实的合理模拟。从出发点来看,即便是封建王朝统治时期,执政者也希望造福天下百姓从而名垂青史。若有人批评这种抽象违背了当政者也是理性人也需要最大化个人效用的公共选择理论基本假定,则我们也可以看到即便引入当政者个人效用,由于当政者个人的消费能力与整个国家的生产能力相比几乎完全不在一个数量级,特别是在工业化之后的经济中,完全抽象掉当政者自身的消费不影响对现实的拟合性。而之所以未考虑中央政府的财政收入,是因为对于理性的中央政府而言,财政收入只

^① 有关委托-代理理论概述,可参见 Laffont and Martimort (2002)、Laffont (2000)。

^② 聂辉华和李金波(2007)将中央政府、地方政府和企业放入委托-管理-代理(principal-supervisor-agent)框架中处理,认为中央政府通过地方政府的监督委托企业进行生产,从而分析地方政府与企业的合谋行为。但笔者认为,除一定的监管外,企业对于经济活动有较为完全的自主决定权,生产的动机主要是利润最大化,应独立于政府管理体制之外。而中央政府与地方政府间的关系,更符合委托-代理关系的定义。

是为了维系政权需要,这就是奥尔森(1999)所说的“坐寇”与“流寇”的区别。

我们也可以引入人民/选民进入这一模型,构成一个三方委托-代理模型或委托-监督人-代理模型,但在目前的中国政治经济活动中,民众的政治影响力仍然比较弱,尚未具有足够的事实影响力(*de facto power*)和法定影响力(*de jure power*),因而还不是主要的博弈主体。有关事实影响力、法定影响力的论述,参见 Acemoglu and Robinson(2006)。

(二)地方政府行为

虽然在单一制政体中,地方政府由中央政府授权或直接任命,但这并不意味着地方政府就必须与中央政府具有完全一致的效用函数。正如前面所述的分析,中央政府与地方政府面临相同风险(如朝代更迭)所遭受的损失不同,在许多情境下有着不同的行为和效用函数。

一方面,地方政府有与中央政府不同的价值目标。由于政权存续与否可能并不会威胁到地方政府的利益,同时应对威胁地方政治稳定的国防军事支出大都由中央政府承担,因而地方政府可能未必关心政权存续,而利用公共资源追求一些个人效用最大化的目标,如最大化其财政预算,追求更好的办公环境,甚至追求更高的个人收入等。这就是攫取之手(*grabbing hands*)产生的主要原因。另一方面,地方政府按照中央政府的政策目标采取行动是必须要付出代价的。地方政府官员要恪尽职守努力完成中央政府的政策任务,不仅需要克制自己的消费与享受冲动,而且需要耗费大量时间与精力。

承认地方政府具有独立利益诉求,并不意味着对地方政府的完全否定和批评。中央政府不可能事必躬亲,而类似经典的企业主-经理人委托代理问题,企业主要让经理人按照自己的目标行事,就需要设计出激励相容的机制。只有明确各方的利益诉求和效用函数,才有可能进一步分析央地之间利益冲突的解决路径,即寻找既能达到中央政府目标又能使地方政府有积极性按照中央政府的要求履行自己职责的方案。

根据相关理论和现实,我们可以抽象出构成地方政府(及其官员)目标函数的三个要素,财政收入 R 、奖惩系数 w 和其他个人收入 I ,即有

$$U^l = \max U(R, w, I) \quad (2)$$

其中,财政收入是政府机构支出的主要来源,地方政府及其官员很容易将财政收入转换为更好的办公条件、出差标准等更高的效用水平,奖惩系数包括因政绩突出而晋升、奖励、连任,也包括因政绩不够而被调离、免职等。

(三)激励相容的机制

根据信息经济学原理,在完全信息和完全行动的条件下,中央政府能够完全监督到地方政府的行为,则中央政府能够确保地方政府按照自己的意愿采取行动。但现实经济往往是不完全信息的,中央政府并不能观测到地方政府的努力,因而不能确认地方政府的政治经济绩效到底是地方政府努力还是外在不确定性造成的。因此,要让代理人根据委托人设计的游戏规则参与游戏,必须满足代理人的参与约束和激励相容约束问题。

假定财政收入和奖惩系数给地方政府带来的利益是乘积形式出现。地方政府为实现中央政府所提出的目标需要付出的努力成本为 $c(a)$, a 为努力水平, θ 为不受中央政府和地方政府控制的外生随机变量(可称为“自然状态”)。则中央政府面临的问题是如何将地方政府的财政收入和奖惩系数与地方政府的努力水平进行挂钩。在存在外生不确定性的条件下,参与约束(IR)要求地方政府有激励参加中央政府设计的机制,激励相容约束(IC)要求这一机制能起到信息甄别的效果,使得地方政府必须向中央政府发送真实信息,即不能通过伪装来获取利益。则参与约束和激励相容约束可以记为:

$$(IC):R(\theta,a)\cdot w(\theta,a)-c(a)\geq I \quad (3)$$

$$(IR):R(\theta,a)\cdot w(\theta,a)-c(a)\geq R(\theta,a')\cdot w(\theta,a')-c(a') \quad (4)$$

如果地方政府不参与中央政府制定的任何目标,则称地方政府追求以个人收入为代表的保留效用,这容易造成贪污腐败,也会由于民众利益受损引发社会不稳定从而对中央政府的利益造成损害。

也就是说,对中央政府而言,必须设计一个这样的机制,使得地方政府有动机努力扩大经济产出而不是追求自己的保留利益如腐败,同时要向中央政府发送真实的信号,让中央政府得到地方政府/官员类型(如努力状况等)的真实信息以采取针对性的奖惩措施。换言之,对地方政府而言,他们的利益就是在中央政府设置的机制下,决定是否参与中央政府希望他们参与的博弈,若参与则如何尽可能从参与博弈中实现自身效用最大化。

三、1949年以来的地方政府行为激励机制

上一节的模型并未给出中央政府行为的确切形式,这是因为中央政府的效用函数的具体形式是随着中央政府对政治经济形势的判断和认识水平而不断变化的,同时也受到技术水平的影响。结合这些因素,我们就能分析包括中国在内的单一制政体中地方政府的行为激励及其经济社会绩效。

(一)计划经济时期地方政府行为激励机制

1949~1978年,中国经济处于计划经济时期,中央政府关注的首先是阶级斗争,当时的判断是阶级敌人威胁政权存续,因此对地方政府的主要要求是政治正确。对于地方政府而言,喊口号、表忠心就成为当时地方政府积极参与的一种锦标赛,由于要发出政治正确的信号非常容易,要证明别人政治上不可靠也不难,因此就出现了各种政治斗争和整人现象。这一现象充分说明,一个成功的地方政府行为激励机制必须是能甄别地方政府的不同努力程度的,过于简单的目标任务完全起不到激励的作用。

经济方面,由于政治原因,中国政府并未选择现在全球流行的SNA体系,而是选择了更为复杂的物质平衡表系统(MPS)。但由于这一时期中央政府对于知识分子和社会科学理论的忽视,政府并没有雇佣足够的经济学家、数学家在中央计划部门进行统计和计算,因而无法建立类似东欧和苏联的详细的指令性计划体系,为减少计算工作量只能采取层层分解下拨计划的方式建立M型组织。M型组织将中央政府的目标完全僵化地分解到地方政府及其他单位,不仅完全没有调动地方政府的激励机制,而且无视各种自然状态引起的冲击,从而注定难以真正推行。事实上,在计划经济时期,由于政治原因等因素的共同作用,M型组织并未发挥重要作用。在钱颖一与许成钢(2008)的研究中,M型组织也是在改革开放后才取得了令人瞩目的成绩。

由于MPS难以切实发挥作用,SNA系统中的GDP等国民收入统计指标也并未被采用,中央政府在经济方面所提出的发展目标是不断提高粮食产量、棉产量、钢产量等物质产量。为实现这些指标的高速增长,中央政府通过指令性计划等方式要求地方政府达到中央政府提出的目标。由于存在明显的信息不对称问题,中央政府难以监控到地方政府的工作效果,因此地方政府之间的标杆竞争就很容易地演化成了“浮夸风”,地方政府官员通过浮夸就能实现自己利益的最大化,缺乏必要的动机从事生产性经济活动,因而造成近三十年间经济生产效率低下的局面。这充分说明,必须首先建立可靠的产出结果观测机制,才能保证地方政府能积极参与博弈,克服信息不对称问题。

与此同时,当时的中央政府也并未建立有效的财政收入划分体制,自1958年起,中央与地方

财政管理体制一直处在不断调整的过程中,不仅收支权限不断在调整,即便是地方政府当年的收支指标、分成比例和补助数额,每年都必须由中央政府核定(李萍等,2010)。地方政府财权的不自由和地方政府官员晋升规则的不透明,使得地方政府完全失去了激励,地方政府的经济和社会管理职能也随之陷入混乱,造成改革开放前经济社会发展的种种问题。

(二)改革开放后官员晋升锦标赛的建立

改革开放以来,执政者意识到经济落后是影响政权稳定的重要威胁,从而将经济增长确立为中央政府的执政目标,并将其写入宪法。根据《中华人民共和国宪法》,“国家的根本任务是,沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设”,因而其目标函数可以简化为通过最大化总产出来保持政权稳定。

从中国共产党的十一届三中全会公报、十三届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》来看,中央政府已经认识到当时最制约经济发展的是各种制度性扭曲,因此希望地方政府能够大力推进经济体制改革来发展经济,而中央政府实现这一目标的主要手段则是将地方政府官员的晋升机会和地方政府财政收入与改革直接挂钩,从而构筑出推动 20 世纪 70 年代末到 90 年代初的第一波经济增长动力。具体说来,早期的改革促进经济增长的理论机制在于纠正资源配置中的各种扭曲^①,因而中央政府的制度设计就在于努力引导地方政府纠正扭曲。

改革开放是以少数地区官员进行的大胆实验而激发的。这些实验首先是将集体农业改革为家庭联产承包责任制,从而建立了微观生产单位的积极性,这在当时的政治氛围中是有可能带来严重后果的。但是这些官员非但没有受到处分,反而因其大胆进取迅速晋升,其中的突出典型包括批准凤阳小岗村进行家庭联产承包责任制改革的前安徽省委书记万里迅速调任国务院副总理,率先提出发展经济的前广东省委书记习仲勋、杨尚昆均调任全国人大副委员长,充分表明中央政府已经将经济发展状况与官员晋升挂钩,晋升锦标赛拉开序幕。随后出于对官员政绩考核的要求,中国国家统计局迅速采用更为准确的国民收入核算系统计算和统计各地区和全国的 GDP 水平与增长率,作为奖惩地方政府的一个重要依据,这给晋升锦标赛提供了一个较好的尺度,使得地方政府官员效用函数中奖惩系数得到提高。这也是许多晋升锦标赛研究最为重要的样本期。

财政收入方面,1980 年实施的“分灶吃饭”,1985 年和 1988 年两次变革,1988 年实行的“划分税种、核定收支、分级包干”的财政包干体制,总的指导思想都是将固定收入或固定比例的财政总收入上缴中央政府,余额归地方政府所有。这使得地方政府获得的财政收入大幅提高,地方政府参与中央政府设计的博弈机制积极性大幅提高,地方政府只要努力发展经济就能获得相当的财政收入,因而地方政府很快就开始大力发展经济,招商引资、建开发区,吸引外资进入中国,从而提高资本积累速度,中国经济随之大幅增长(经济增长前沿课题组,2003)。

就中央政府预期目标而言,在当时的经济环境中,最重要的改革领域是价格领域,而商业是计划经济价格体系在市场经济体制下的替代品,因此商业的发展就成为中央改革的重要内容,中央政府通过税收体制改革,将地方政府的财政收入与产品税、增值税、营业税等商业有关税收联系起来,这些税收成为中央和地方共享税种,从而使得地方政府有激励发展商业从而促进改革。从图 1 可以看出,随着财政改革的不断推进,来自工业的财政收入不断下降,而来自商业的税收不断上升。同时,地方政府也通过大力发展集体经济,使来自集体经济的税收成为地方政府稳定的重要税

^① 虽然诺斯等人认为增长的根本原因是制度而非生产要素(North and Thomas, 1973),但我们坚持认为,制度要促进经济增长必须通过生产要素来实现,如即便是马克斯·韦伯所提出的新教伦理对资本主义的促进,也可以理解为劳动天职论促进劳动供给、禁欲促进资本积累从而促进生产水平的提高。

收来源。这表明,早期改革建立了引导地方政府积极支持改革的激励,基本达到了中央政府的预期目标。但由于前面所述的信息不对称,地方政府也很容易通过谎报低报税收基数、截留应上缴的中央部门税收,导致中央政府财政收入连年下降(王绍光,1997)。

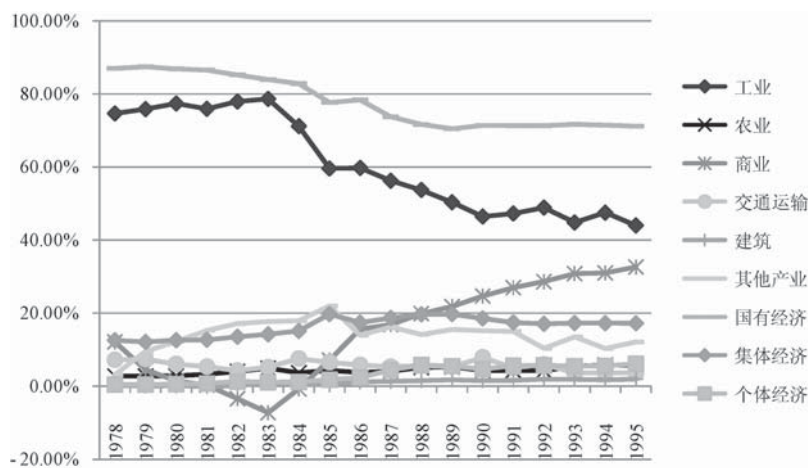


图1 中国1978~1995年财政收入结构

数据来源:CEIC Data Manager;财政部。

(三)分税制改革的影响

1993年前后是我国经济改革开放后的一个分水岭。1992年邓小平南巡讲话以后再次明确了经济建设为中心,1993年中国共产党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,开启了全面建设社会主义市场经济的新阶段。从国内经济形势来看,市场经济体系架构已经基本建立,主要的挑战是如何优化资源配置加快经济发展。中央政府重新调整了财权的划分范围,通过税种划分调整,将地方财政收入占全国比重由70%左右降低到40%,大幅提高了地方财政收入对中央财政的依赖程度,并将与经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税,从而提高地方政府发展经济的激励。

分税制被认为是1994年来中国经济快速增长的一个重要原因。根据该规则,目前各级政府所获得财政收入绝大部分是直接或间接来自企业的税收和国有土地使用权出让收入,直接由个人缴纳的只有个人所得税和一部分社会保障缴费收入(参见图2),这使得地方政府为了追求财政收入的最大化,就会努力通过招商引资、为企业营造良好的经营环境等方式吸引更多更大企业进驻当地。地方政府积极进行招商引资从而促进经济增长这一事实被张五常(2009)视为中国经济改革最重要的经验。

从中国当时的经济形势来看,中国正处于高速工业化和城镇化的进程当中(经济增长前沿课题组,2003)。据世界银行1994年的《世界发展报告》,从世界各国的经验来看,基础设施是工业化和城镇化发展的重要先决条件(World Bank,1994)。而在1994年,中国的基础设施建设水平非常落后,以至于该报告专门指出,中国的城市之间交通网络是世界上最为稀疏的之一,1981~1990年间中国在交通运输方面的投资仅为GNP的1.3%。因此如何迅速引导地方政府大力发展基础设施以提高经济增长速度,成为中央政府面临的重要问题。通过土地要素体制改革,城市土地成为有价资产,地方政府可以从中获得发展基础设施的大规模资金,包括交通、电力在内的基础设施投资速度不断加速,从而开启了中国的城市化进程(经济增长前沿课题组,2003)。

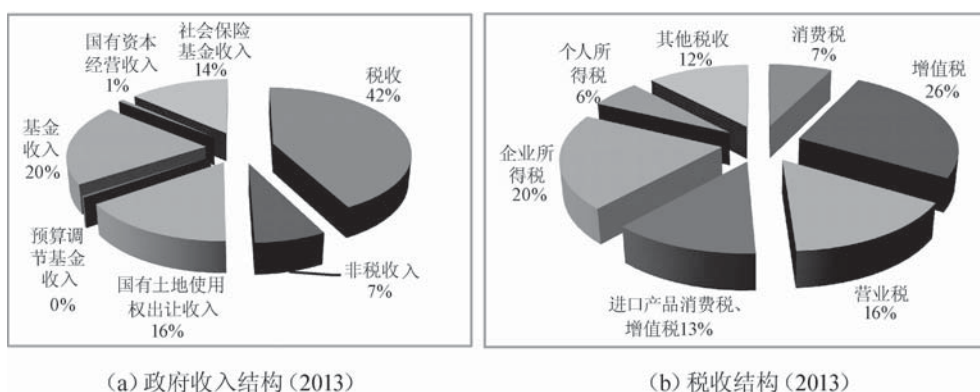


图2 中国政府2013年财政收入结构图

数据来源:CEIC Data Manager;财政部。

四、结构变迁的新挑战

在经历了三十多年的经济增长后,中国经济内外部环境发生了翻天覆地的变化,中国经济结构变迁进程也进入了新的发展阶段,经济未来面临着许多新的挑战,理解这些挑战是重塑地方政府行为激励机制的基础。

(一) 结构变迁的新形势

据世界银行世界发展指数,中国2013年按现价计算的人均GDP已达6807美元,进入中等收入国家行列。从经济体制上看,市场经济制度已基本确立,在国际经济体系中已占有重要地位。从经济结构来看,中国经济结构变迁进入新阶段,农业就业人口比例下降到1/3,服务业就业人口比例不断上升,城镇化率已超过50%,但与此同时人口老龄化趋势带来的劳动年龄人口下降现象已经出现,人口红利消失,劳动力成本不断上升。由加入世界贸易组织带来的全球化红利也因全球金融危机而被消解,为应对金融危机采取的积极财政政策使得国内基础设施建设水平有了巨大的提高,甚至在局部领域出现了投资过剩,因此,原有的粗放式增长模式变得日益不可持续,而内涵式增长模式如何建立,地方政府行为激励机制又该如何依此重塑,是中国经济未来面临的重要挑战(参见中国经济增长前沿课题组,2013;中国经济增长前沿课题组,2014等系列论述)。

(二) 民生与社会发展

随着经济的持续增长和城市中等收入群体的扩大,人民对于物质生活水平的要求逐渐得到满足,而对于生活质量、社会公平正义的追求变得日益强烈,由此造成了人们对于贫富差距、房价、通货膨胀、失业率等社会问题的更多关注(中国经济增长与宏观稳定课题组等,2010)。同为中等收入国家的拉美国家纷纷陷入中等收入陷阱,“阿拉伯之春”也彰显了人们对于社会的不满可能威胁政治经济稳定,这充分说明在结构变迁的关键时期调整地方政府行为激励机制的重要性。

很多研究认为,以GDP为主的绩效考核指标是中国目前问题的关键所在,中央政府应当建立多元的考核指标,将民生变量引入考核指标(如丘丽云,2006等),或者只考核人民生活质量,不考核GDP。Holmstrom and Milgrom(1991)早已证明,在一个多任务的委托代理模型中,如果不同任务的可衡量度不同,会造成代理人片面注重可衡量度高的任务,忽视可衡量度低的任务。相对于可衡量程度低的民生指标而言,GDP是非常容易衡量的指标,因而,由于中央政府难以衡量地方政府在民生方面的成绩并给予激励,地方政府就必定出于最大化自己的利益继续追求GDP的最大化。也就是说,民生难以成为一个与GDP并列的目标。若取消GDP考核而采用某种难以衡量的指标

(如民生或基尼系数),地方政府很有可能转向追求自身利益最大化,从而蜕变为攫取之手,经济社会将有陷入中等收入陷阱的拉美化风险。

(三)贪污腐败问题

贪污腐败是各国都面临的问题,但中国目前的反贪污反腐败形势非常严峻,特别是新的领导集体上任以来,反贪腐进入全新的阶段,揪出了一大把“老虎”和“苍蝇”,为国家挽回了大量损失。如何杜绝腐败现象出现,建立政府官员清廉从政的激励机制,对于国家长治久安是生死攸关的挑战。

本文的中央-地方政府之间的委托-代理模型也可用来解释反贪污反腐败问题,只要将所有官员都理解为具有与中央政府追求政权永续目标不同的地方政府官员即可。一方面由于信息不对称,中央政府对地方政府的努力程度并不了解,地方政府完全能够伪装成工作努力类型从而避免惩罚。另一方面,政绩与奖惩、晋升的关系也许并没有许多文献证明的那样直接,政绩突出的不一定能够得到奖励或晋升,况且政绩的衡量也可能非常含糊。这些事实曾被冯军旗(2011)精心记录和描述,也在反腐报道中得到多次印证。出于这两个原因,地方政府官员就有可能争取个人私利,特别是对于一些没有事业心(career concerns)的政府官员而言更是如此。

(四)地方政府激励扭曲

由于地方政府/官员的目标是财政收入、晋升奖励概率和个人收入,他们会通过各种途径实现目标函数的最大化,特别是当晋升奖励概率较小时,他们就会尽可能追求财政收入和个人收入的最大化,从而使得现有框架下对地方政府的激励发生扭曲。具体表现之一为积极开展城市开发活动,大肆圈地、卖地,造成房价上涨且难以控制。这是因为国有土地使用权出让收入已成为地方政府最重要的收入来源,不仅由于其规模巨大,能为地方政府短时间积累大量资金,同时也因为该笔资金相对于其他税收收入而言支出使用更为容易,虽然已被要求纳入预算,但并未有相关法律法规对其用途做出非常明确的要求。

表现之二为地方政府过度保护企业利益,容易与企业合谋,在城市化或招商引资搞建设过程中为了吸引或留住企业侵害居民或劳动者的利益。这是因为企业也是地方政府财政收入的主要来源,企业能为政府带来大规模且持续稳定的财政收入,而居民并不能给地方政府带来如此重要的收入。因此,在劳资纠纷、拆迁等问题上,地方政府很容易偏袒企业。

上述两个方面均显示出在现有制度条件下,地方政府的行为发生了扭曲,而这些行为显然不应当是中央政府所乐意看到的,因为中央政府应该更重视的是全体国民的总福利水平,国民福利下降势必影响到政权的稳定。因此,必须对现有的财税体制进行改革。

(五)地方政府债务危机

地方政府的另一个重要制度变迁是政府债务要求发生了变化,利用地方政府融资平台公司进行城市化融资的方式被叫停,改为由省级地方政府发行地方政府债券。地方政府融资平台公司曾为中国各地方政府进行城镇化提供了大量资本,盘活了城市土地资源,提高了各地城市基础设施水平,为中国的城镇化做出了重要贡献。但是,融资平台公司债务的主要问题是其规模和风险管理不够透明,隐含着重要的财政风险。通过省级地方政府发行地方债券有助于控制政府债务风险,但也为如何为县市级地方政府进一步发展经济提供激励也提出了挑战,省级政府在控制风险的同时如何为县市级地方政府提供及时、足额的融资成为一个重要课题。

五、重塑地方政府行为激励机制

为了应对结构变迁过程中的重要挑战,避免经济堕入中等收入陷阱,根据上文所提出的委托-

代理模型,可以通过采用如下方案,重塑地方政府行为激励机制。

(一)目标函数的调整

由于中央政府的目标函数是为了实现产出最大化,而这一目标必须通过地方政府才能得以实现,因此对地方政府的激励必须符合经济增长理论,使地方政府能够迅速积累经济快速增长所需的生产要素。经过三十余年的快速增长和积累,中国经济中资本和基础设施短缺的局面已经大大改观,一些省份的人均资本存量和基础设施存量水平已经达到或超过发达国家水平。当经济进入这一阶段,资本和基础设施不再是制约经济增长的因素,转而需要人力资本和研发创新提高经济增长水平。

由于人力资本和研发创新附着在高素质的人才身上,而高素质人才对于生活质量、社会环境等方面都有较高要求,因此可以看出吸引高素质人才和促进人力资本积累与研发创新及改善社会环境是高度关联的,因此中央政府可以将对地方政府的政策目标机制确定为引导地方政府通过创设良好社会环境、提高法治建设水平来吸引和培养高素质人才,从而达到降低社会矛盾、提升国家发展水平、实现国家长治久安的最终目标。

(二)政策机制的确立

从人力资本角度来看,人力资本是附着于个人劳动者的,因此要激励地方政府吸引、积累和发展人力资本,就要让地方政府努力营造良好的社会环境吸引人才入住,并提高教育与社会保障水平。要做到这一点,就应当将地方财政收入与人才流动挂钩,让大多数直接税收成为地方财政收入的主要来源,如与人口规模相关的消费税,与高收入(往往意味着高人力资本)相关的个人所得税(需基于财富和家庭综合状况征收),并通过税收工具降低人口流动的成本,如开征房产税打击囤积住房促进商品房流动以降低房价,开征遗产税降低年轻人对父辈的依赖并鼓励通过创新和劳动创造财富。因此,将直接税作为地方税收的主要来源,不仅能纠正地方政府重企业不重个人、重发展不重民生的激励扭曲,还能促进中国经济由粗放式增长模式向内生增长模式的转型。

从创新和研发角度来看,促进企业进行研发和创新,要求地方政府有动机为企业提供良好的市场环境、引导企业将资金运用到研发创新而非粗放式发展。这就意味着要适当降低流通环节的各种间接税收,与此同时,实行企业创新和人力资源培训减税抵税等措施,并将属地企业研发创新及人力资本培训等开支与中央政府财政转移支付进行挂钩,激励地方政府为企业研发创新提供平台和政策。

与上述政策相配套,为保证中央政府的财政资金来源,将国有土地或土地出让金的大部分或全部收归中央政府,以减少地方政府对土地的依赖。其他主要间接税收,也主要收归中央政府。虽然这一做法基本上很难在国际上找到类似案例,但对于中国这样规模庞大且实行政治集权制度和经济分权制度的国家而言,如果不逐渐开始实施这种有利于经济内生增长的分税制,不仅可能出现经济停滞或经济危机,还有可能导致社会不稳定,从而危及中央政府的核心利益。

(三)一些技术性手段

在确立地方政府的行为激励机制的基础上,还需要采取一些技术性手段,以实现杜绝腐败、确保收入分配公平,促进社会公正和谐。

要从根本上贪腐问题,首先要科学化政绩考核标准,正如前文所述,如果考核结果不能很好地反映代理人的努力程度,基于这一考核结果的激励机制显然不会有效。其次,要加强考核和奖惩乃至晋升的联系。如果考核结果与奖惩措施连统计意义上的联系都没有,则这种奖惩手段必然失效,地方政府官员将不再会努力工作,转而追求个人利益。最后,要加强独立于这一委托-代理关系之

外的信息渠道,尽可能减少信息不对称,主要是一方面要加强对经济外生冲击进行研究以减少测量误差,另一方面加强对腐败的群众监督。

虽然基尼系数等社会分配指标大都难于测定,且多任务目标的委托代理问题往往会引发更复杂的问题,但我们需要确保地方政府在发展经济的同时兼顾民生以确保社会稳定和谐。我们可以从模型中地方政府的奖惩概率入手,采用一个较为简单的方式设置民生政策要求,比如规定民生水平的下限,即规定当地居民最低收入水平不得低于某一水平,否则地方政府应给予政策救助。从理论上讲,这一下限仅提供了一个约束条件,并未显著改变地方政府自身利益的最大化问题的复杂程度,因而不会出现 Holmstrom and Milgrom (1991)所认为的两难困境。从操作上看,最低民生水平容易衡量(如可采用最低5%居民收入水平),不得低于下限的要求简单易行,也能够较好地得到执行且不至于影响地方政府的激励。

六、结 语

把地方政府行为激励做对是中国政治经济的重要问题。对于中国这样的大国而言,调动起地方发展经济的积极性,是中国政治稳定、经济繁荣的保证,也是中国经济改革取得非凡成就的原因。本文将中国央地关系放入一个委托-代理模型进行考察,解释了中国经济在结构变迁过程中的各个阶段取得成功的激励机制,并探讨了目前面临结构变迁的挑战和解决思路。在现有的中国政治结构下,中央政府作为政权的代表,以追求经济产出最大化为主要目标并授权地方政府从事经济建设活动,地方政府则以追求由奖惩系数加权的财政收入最大化目标。由于双方目标不一致和存在信息不对称,中央政府必须设计足够好的机制才能使地方政府按照中央政府的目标行动。

现有的分权制度和分税制改革为地方政府大力发展经济提供了重要的激励,使地方政府有动力不断追求资本引进和积累,在近二十年间较快地扭转了中国经济发展过程中资本和基础设施短缺的问题,创造了中国经济增长的奇迹。随着中国经济结构变迁进程的推移,人民群众对社会分配不公、贪污腐败等问题日益不满,地方政府也存在激励扭曲和债务危机等问题,如何重塑地方政府行为激励机制,是中央政府面临的重要挑战。要解决这些问题,中央政府要将培育人力资本和鼓励企业研发创新作为政策目标,引导地方政府通过创设良好社会环境、提高法治建设水平来吸引和培养高素质人才,从而达到降低社会矛盾、提升国家发展水平、实现国家长治久安的最终目标。为给地方政府提供向内涵式经济增长转型的激励,应通过税制重新设计和税权划分促使地方政府努力吸引、积累和发展人力资本,鼓励、引导企业从事创新研发和企业员工培训等旨在提升经济增长效率的生产行为。只有这样,才能实现经济的增长转型与社会的长期稳定。

参考文献

- 奥尔森(1999):《国家兴衰探源:经济增长、滞胀与社会僵化》(中译本),商务印书馆。
- 方红生、张军(2009):《中国地方政府扩张偏向的财政行为:观察与解释》,《经济学(季刊)》,第3期。
- 冯军旗(2011):《中县干部》,北京大学博士学位论文。
- 福山(2012):《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》(中译本),广西师范大学出版社。
- 经济增长前沿课题组(2003):《经济增长、结构调整的累积效应与资本形成——当前经济增长态势分析》,《经济研究》,第8期。
- 库兹涅茨(1989):《现代经济增长:速度、结构与扩展》(中译本),北京经济学院出版社。
- 李萍、许宏才、李承(2010):《财政体制简明图解》,中国财政经济出版社。

- 聂辉华、李金波(2007):《政企合谋与经济发展》,《经济学(季刊)》,第1期。
- 钱颖一、许成钢(1993):《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》,《经济社会体制比较》,第1期。
- 钱颖一、许成钢(2008):《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》,载张军、周黎安主编,《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,格致出版社,上海人民出版社。
- 丘丽云(2006):《绿色GDP与干部政绩考核》,《广东社会科学》,第2期。
- 王绍光(1997):《分权的底限》,中国计划出版社。
- 张军(2007):《分权与增长:中国的故事》,《经济学(季刊)》,第1期。
- 张军、周黎安(2008):《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,格致出版社,上海人民出版社。
- 张五常(2009):《中国的经济制度:中国经济改革三十周年》,中信出版社。
- 郑永年(2007):《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》(中译本),东方出版社。
- 中国经济增长前沿课题组(2013):《中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径》,《经济研究》,第10期。
- 中国经济增长前沿课题组(2014):《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》,《经济研究》,第12期。
- 中国经济增长与宏观稳定课题组(2010):《后危机时代的中国宏观调控》,《经济研究》,第11期。
- 周黎安(2007):《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,第7期。
- Acemoglu, D. and J. Robinson (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin (2013): “Growth Slowdowns Redux: New Evidence On the Middle-Income Trap”, NBER Working Papers, No. 18673.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom (1991): “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, 24-52.
- Laffont, J. (2000): *Incentives and Political Economy*, New York, NY: Oxford University Press.
- Laffont, J. and D. Martimort (2002): *The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lin, J. and Z. Liu (2000): “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, 49, 1-21.
- Maskin, E., Y. Qian and C. Xu (2000): “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, 67, 359-378.
- Naughton, B. (2008): “A Political Economy of China’s Economic Transition”, in Brandt, L. and T. Rawski (eds.), *China’s Great Economic Transformation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 91-135.
- North, D. and R. Thomas (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- World Bank (1994): *The World Development Report: Infrastructure and Development*, Washington, DC: Oxford University Press.

(责任编辑:程 炼)