

二十一世紀評論

分權式威權制與中國改革的制度障礙

許成納

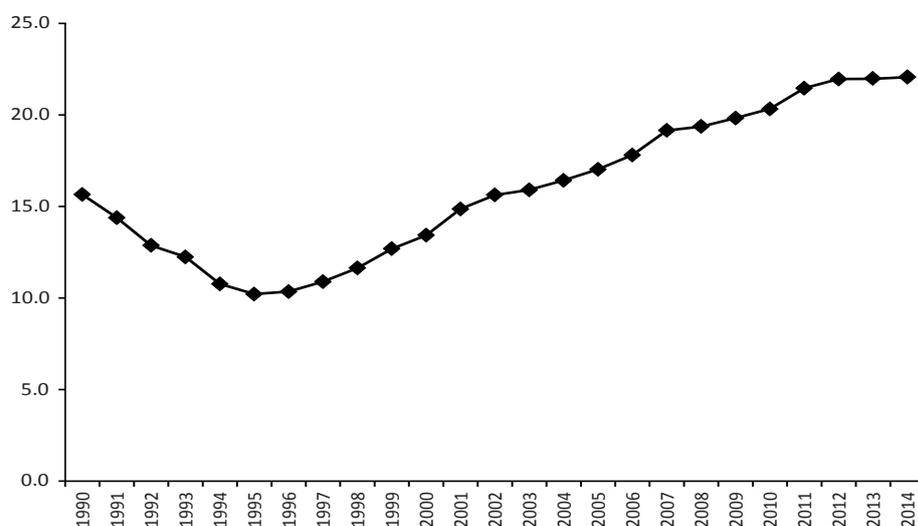
本文討論的核心內容是如何理解所謂的「中國模式」。自2008年全球金融危機以來，關於「中國模式導致了中國三十年的高增長，並將繼續支持其長期增長」的斷言甚囂塵上，更有甚者提出要在全世界推動這所謂的「中國模式」。但對於社會科學學者而言，針對上述斷言，必須回答以下三個基本問題：第一，這樣的斷言是不是反映事實；第二，這樣的斷言是否具有科學道理；第三，甚麼是所謂「中國模式」的性質。

與以上這三個問題緊密連在一起，2013年中國共產黨十八屆三中全會提出「要讓市場發揮決定性作用」的要求。但是，無論從數據還是媒體的大量報導，我們都不難發現，自十八屆三中全會提出這個要求後，市場在中國經濟中的作用不升反降。這是為甚麼？在過去的三十多年裏，中國經濟一直在發展，但制度演變並不總朝着同一方向：有朝着市場經濟方向發展的變化，也有朝着反市場方向的變化。如今大家公認的「中國經濟正面對着嚴重的挑戰和困難」這一現狀，與反市場方向的發展直接相關。那麼又是甚麼力量在推動中國經濟朝着反市場方向發展？為了認識這些問題的實質，讓我們先通過一些數據來觀察這些問題的表象。

一 中國發展和改革面對的問題

與以國有制為基礎的計劃經濟不同，市場經濟的基礎是民間的財富和經濟活動。除了個別高度依賴出口的小國之外，所有實行市場經濟的國家，國民經濟的主體都是國民家庭的財富，經濟增長的最大動力來自家庭需求，但最近十幾年來中國經濟的發展不盡如此。圖1顯示官方統計的財政收入佔國內生產總值(GDP)的比例，從中我們可以看到一個非常重要的基本現象：從1990年代中期開始(1995年以後)到現在的二十年期間，整體而言，中國財政

圖1 中國財政收入佔GDP比重(%), 1990-2014年



資料來源：筆者基於國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社)相應各年的數據所做的計算。

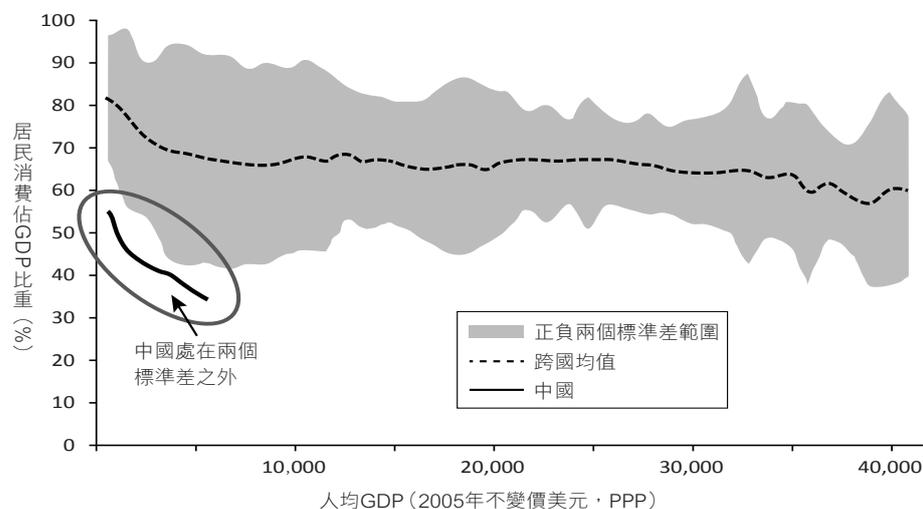
收入佔GDP的比例持續上升。如果包括官方統計之外的數據，把各級政府的所有收入都統計進來，則財政收入佔GDP的比重將會更大，而且這一比重逐年上升的速度比這裏顯示的更快。

經濟學者常引用俗語說「沒有免費的午餐」，政府財政在國民經濟中所佔的比重過大，使得中國居民消費佔GDP的比例不斷下降。其結果是，居民消費佔國民經濟的比例持續下降。因篇幅限制，這裏只引用復旦大學經濟學系張軍教授的數據，作扼要說明。

圖2將中國的居民消費佔GDP的比例和人均GDP，與全世界一百多個國家的統計分布進行對比。我們可以直觀地看出，中國居民消費佔GDP的比例不僅是世界上最底的，而且處於世界均值的置信區間(confidence interval)之外，即低到了不服從世界其他國家的統計規律的程度。更成問題的是，隨着中國的人均GDP和收入水平上升，中國居民的消費佔GDP比值與世界其他國家的差距，不減反增，而且快速加大。一系列經濟學者的研究結果都得出與此相似的結論。

這兩個圖表告訴我們，中國居民收入以及居民消費佔GDP比例過低，是由於政府財政收入在GDP佔比過高，也就是政府從居民手中拿走的太多所造成的。實際上，早在全球金融危機前幾年，這個問題在經濟學界和政策界就已經引起了廣泛關注，認為中國家庭收入以及消費佔GDP比例過低且出現持續下降的趨勢，會使得中國的經濟不僅內需不足而且持續惡化，致使經濟發展不可持續。如圖1和圖2所示，過去十多年中國經濟整體情況一直惡化，造成的嚴重後果早已預料。如今嚴重的產能過剩問題，其背後一部分原因也源於此。最近幾年雖然中國居民收入的增長速度略超過GDP的增長速度，但遠不足以校正長期積累的嚴重不足。

圖2 中國居民消費佔GDP比重和人均GDP (與其他國家比較)



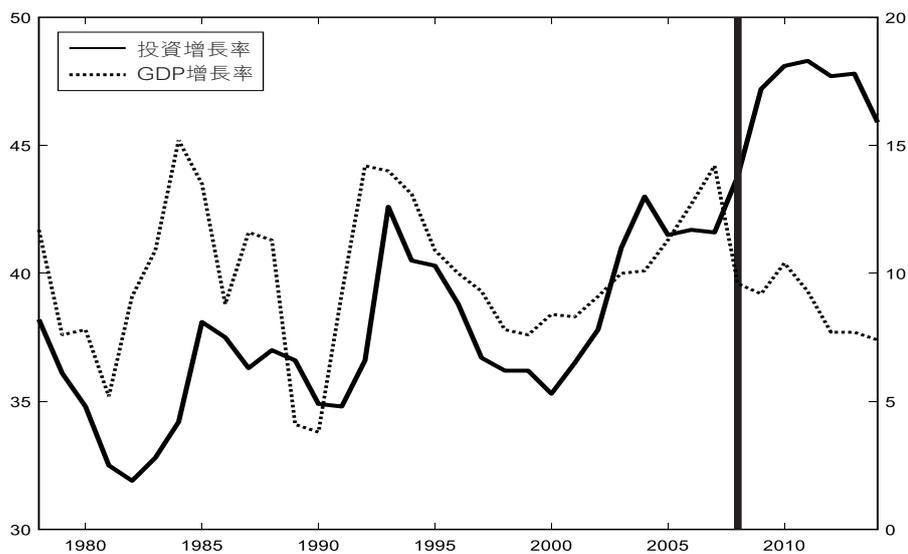
資料來源：張軍：〈被誤讀的消費率〉(2014)，觀察者網，www.guancha.cn/ZhangJun/2014_01_07_196580.shtml。

說明：張軍根據2013年之前的官方數據做出這個圖，他的數據來源和方法都是嚴格的，但其原文的本意與本文不同。

市場經濟的企業主體必須是民營企業。民企發展，經濟發展；民企受阻，經濟發展受阻。下面以香港中文大學經濟學系宋錚教授的研究結果作為基礎，從國際對比的角度，簡要看看中國民企與國有企業發展的狀況。

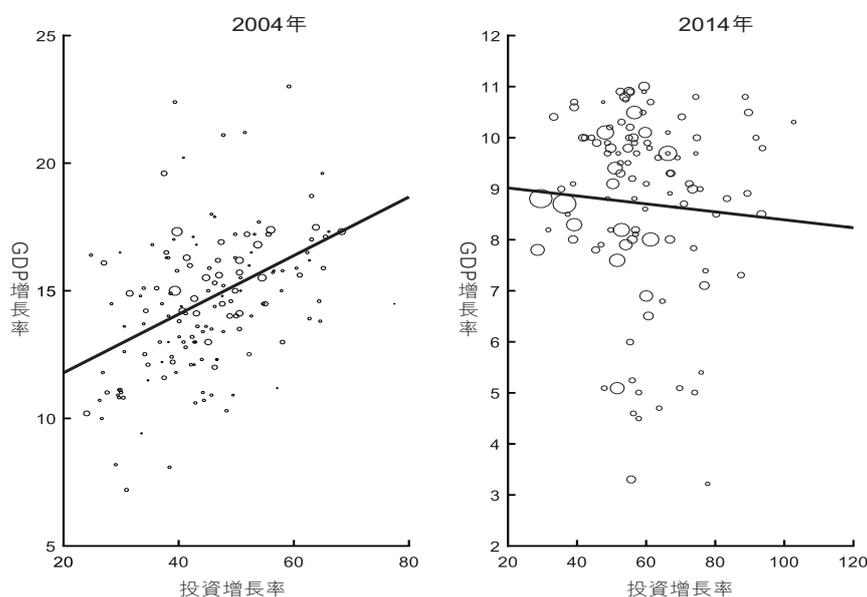
圖3展示中國全體企業過去三十多年固定資產的投資與GDP增長的關係。從中可以發現，大約從2007年開始，中國經濟出現了違反經濟增長規律

圖3 中國企業固定資產的投資與GDP增長(%)，1978-2013年



資料來源：宋錚：〈投資、錯配與中國經濟增長：挑戰與機遇〉，中國經濟學獎頒獎盛典暨第二屆思想中國論壇(北京，2016年12月4日)。圖3、4、5、6都援引自宋錚教授，在此致謝。

圖4 中國企業固定資產的投資與GDP增長(%), 2004與2014年



資料來源：宋錚：〈投資、錯配與中國經濟增長：挑戰與機遇〉。

說明：圖中圓點分布代表企業原始數據；直線是基於企業數據的統計回歸線。

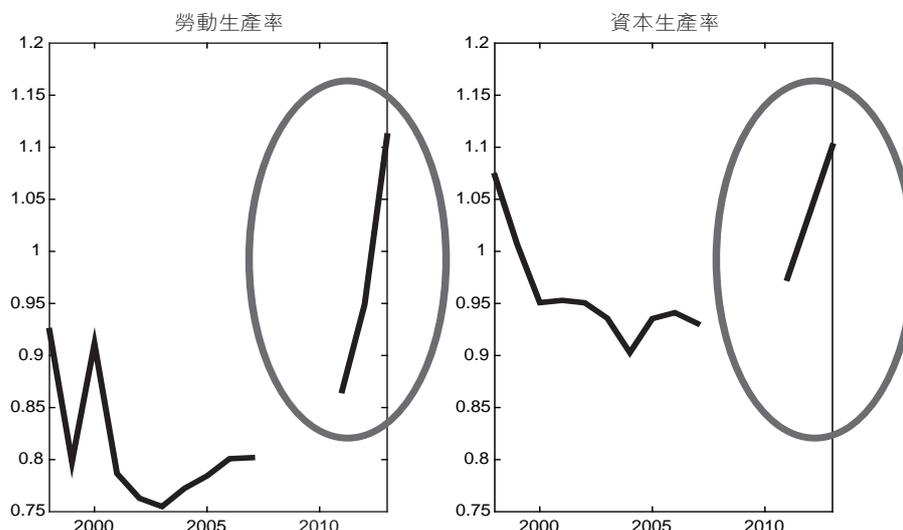
的現象：投資增長率上升與經濟增長率下降呈負相關——即投資愈多，經濟增速卻反而下降。

圖4對比2004和2014年的全國所有企業的總體情況。從中可以看到，在2004年，中國固定資產的投資與GDP增長率之間的關係符合世界經濟增長的規律——即投資增加，經濟增長加速。但2014年的數據則顯示，增加投資反而減慢經濟增長。這不僅與政府決策層討論和媒體報導的產能過剩、高槓桿率、僵屍企業等現象一致，更揭示深層的問題所在。

投資與經濟增長呈負相關意味着投資效率低下。改革前，中國經濟的投資效率極其低下，最重要的原因是中央實行計劃經濟導致資源配置不合理。改革以來，在提高中國經濟效率方面起最大作用的是資源配置的改進^①。但最近幾年重現的資源配置效率問題之嚴重，讓人們感到不合理的老一套資源配置體制又回來了。圖5從勞動生產率和資本生產率兩方面，以全國企業的數據印證了人們的這個感覺。經濟學普遍的規律是，經濟資源配置愈好，就愈能夠把不同企業、不同部門之間的效率的差距縮小。因此，不同企業、不同部門之間的效率的差距是度量資源配置效率的一個重要手段。

中國在改革早期，通過以市場取代計劃、民企的發展等，大大提高了資源配置的效率。從圖5可以看到，2004年之前，中國的資本和勞動力配置效率一直在明顯改進，尤其是勞動力配置效率取得了長足的進步（因為這方面的制度限制打破得更早、更全面）。這反映了早期改革的成就。但是2004年之後，資源配置效率開始下降。正是這個時期，「國進民退」的抱怨開始興起。更為嚴重的是，2011年之後，資本和勞動力的配置都出現迅速惡化的趨勢。不同企業間的資本生產率和勞動生產率之間的差距迅速拉大，甚至超過了

圖5 中國不同企業間勞動生產率和資本生產率的差距，1998-2013年



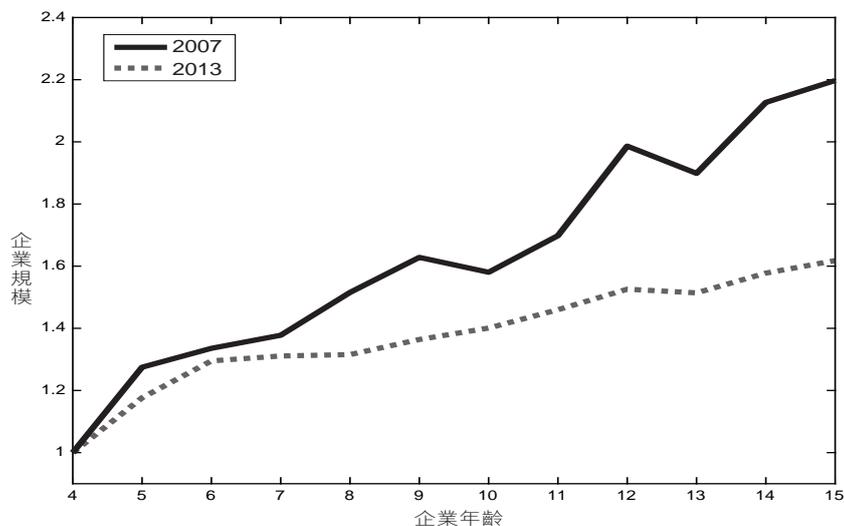
資料來源：宋錚：〈投資、錯配與中國經濟增長：挑戰與機遇〉。

說明：兩個圖的縱軸分別度量企業之間的資本和勞動力生產率的差距。差距愈大，表明市場資源配置的效率愈低。

1990年代後期，尤其表現在勞動生產率方面。這表明，雖然有一些企業的效率有較大的提升，然而有相當多的一些企業卻效率下降。更重要的是，一反改革以來的常態，這些效率低下的企業能夠得到大量資源，在統計上顯現出資源配置迅速惡化的趨勢。

為了確認「國進民退」是否一個決定中國經濟基本問題的重要環節，圖6對比2007與2013年全國私營企業的企业發展水平。在正常發展狀態的經濟中，

圖6 全國私營企業的企业發展水平，2007與2013年



資料來源：宋錚：〈投資、錯配與中國經濟增長：挑戰與機遇〉。

說明：樣本中的所有企業的銷售額大於等於2,000萬。縱軸是用僱傭職工人數度量的企業規模。度量的單位以每個企業在第四年時的規模為單位1。因此，數據反映的是企業隨時間規模擴大的程度。

統計上的普遍規律是，廠齡愈老的企業，積累的增長愈多，因而規模愈大。如果經濟擠壓民企或擠壓所有企業，即便是老企業也得不到規模擴張的機會。因此，企業年齡與企業規模之間的關係，表明企業隨時間增長的狀態。我們可以清楚看到，2007年，中國的私企增長很快。但到2013年，私企增長大幅度放緩。例如在2013年，有十五年廠齡的私企的平均規模只達到2007年的57%。這表明私企近年普遍面對比過去更嚴峻的困難和挑戰。雖然國家統計一直否認中國大陸媒體和大眾普遍所認為的「國進民退」，但數據表明，中國在最近十幾年以來，不僅的確存在「國進民退」現象，而且情況非常嚴重。

二 造成問題的制度根源

對比中國改革發展的前期和後期，為甚麼在改革早期私企能夠從無到有，從有到大，獲得巨大的發展，而最近十幾年卻出現發展減緩甚至倒退的現象？上文的數據表明，中國改革失效的轉捩點大體出現在2004到2007年之間。究竟這期間中國的經濟改革發生了甚麼？是甚麼導致了最近十幾年持續的「國進民退」？事實上，在十八屆三中全會提出要讓市場在中國經濟的發展中起決定性作用的同時，卻出現政府介入操縱市場比以前更多的局面。比如2015年發生的股災，就是政府操縱市場的後果。這是為甚麼？

對這些問題的解答，關係到對中國基本制度的認識以及對中國改革的認識。為了準確刻畫中國制度的性質，我把中國今天的制度定義為「分權式威權制」^②。其基本特點是，同時存在政治的高度集權和行政、經濟的高度向地方分權。這是在中國繼承的制度的基礎上，在改革過程中形成的。我把中國在改革以前的制度定義為「分權式極權制」。這個制度形成於1950至1960年代。在1950年代，中國從蘇聯複製引入以列寧主義黨為核心的典型的極權主義制度。1989年之後蘇聯東歐制度的全面崩盤，充分證明了典型的極權主義制度的全面失敗。這一制度的基本特點是：第一，全面國有（集體）制；第二，一黨執政，黨政不分；第三，以嚴格的、自上而下組織和控制的黨政機構，嚴密控制全國政治、經濟、意識形態和武裝力量。

自從大躍進和文化大革命這兩場災難性的運動之後^③，中國的制度轉變為向地方分權的極權制。這個制度，除了保持上述典型極權制度的三個主要特點（即極度的政治集權）之外，還增加了第四個主要特點：在行政、尤其是經濟方面，向地方黨政機構高度放權。由此，全國的經濟由千百個「大而全、小而全」的地方經濟組成。這是使中國制度區別於以蘇聯為代表的典型極權制度的基本特點。最重要的是，這就是中國經濟改革開始時繼承的制度。

如上所述，從啟動改革起，中國經濟的基本特點之一就是各級政府擁有和控制大量的資源。在這個制度下，控制資源的官僚的動機極其關鍵，因為它不僅關係到政策能否順利落實，而且直接左右中國的經濟發展。官僚的激

勵機制決定了改革是進還是退。在中國改革的前二十幾年裏，依靠地區之間的排序競爭，中國成功解決了各級官僚的很大部分的激勵機制問題，這是改革能夠取得重要成果的基礎。必須強調，這個手段以及依此所獲的成就，為將來可能的改革贏得了時間，但這只是過渡性的。如果對這個過渡性缺少認識，盲目鼓吹所謂「中國模式」，將使得中國的制度改革進程更加艱難。

在普遍推行地區排序競爭這個基本機制的作用下，經過二十幾年的改革，民企從非法變成合法，並成為中國經濟的主體。在經濟範圍內的多數領域，市場替代了計劃。此外，在政治、社會、法律制度、經濟的寬廣範圍裏都發生了重要的變化。其中包括出現大量民間和跨國的非營利組織、非政府組織；國家修改了憲法，建立了民法保護私有產權（雖然還極不完善）；國際通行的經濟學、政治學、法學等社會科學以及哲學、文學、宗教等人文學科在中國大陸的高等學府得到正式承認和發展。這些變化加上從過去繼承下來、沒有基本變化的政治制度，共同構成了中國今天的制度——中國的制度從分權式極權制轉變成為分權式威權制。分權式威權制決定了中國過去的經濟高速發展，又是中國今天面對的所有重大政治、經濟、社會問題的基礎，同時也是中國未來改革和發展的起點。特別值得強調的是，與所有威權制相似，這個體制有一個非常重要的特點：為維持一時的穩定而採取的措施，往往會加劇長遠的不穩定。由此導致中國發展和改革不可避免地面對一系列問題。

前面提到在中國改革的早期，依靠地方政府的排序競爭，解決了部分官僚激勵機制問題。但需要強調的是，不可以誤以為這個手段可以一直使用下去，因為這個手段並不是在任何情況下都可以有效起到作用的。地方政府的排序競爭能夠按照上級的要求激勵地方政府，需要滿足四個重要的基本條件：

條件一：自上而下有效的任命、監督、執行的官僚體制（這是任何極權制和威權制都追求的目標，但嚴重的腐敗可以破壞其有效性）；

條件二：除最高層外，各層官僚機構都組織成「大而全、小而全」的結構（中國分權式威權制滿足這個條件）；

條件三：政府只有一個明確定義、清楚度量的競爭目標^④；

條件四：忽略競爭目標之外的其他問題不會造成嚴重後果^⑤。

理論的論述以及經驗證據表明，在以上四個基本條件下，中國制度能夠較好地解決各層官僚的激烈競爭問題^⑥。違反這四個基本條件中任何一條，官僚的激勵機制問題都不能得到較好的解決。要是忽略以上基本條件，對現象做出的普遍解釋很可能是錯誤的。在官僚制度以及中國研究領域裏，自韋伯以來，很多文獻都把中國傳統官僚制度的運作刻畫成所謂「精英治國」（meritocracy）^⑦。但是，官僚制度的有效運作，取決於正確的激勵機制，所謂「精英治國的官僚制」也不例外。中國的分權式威權制決定了前兩個條件比較容易得到滿足，但是後兩個條件是否能得到滿足，是關鍵性的未決問題。

概要地說，以上四個基本條件，在大多數時候都不能得到滿足，這是最重要的問題。在滿足條件一和二時，條件三保證地區排序競爭能夠對所定目

標提供高強度激勵。例如，把GDP增長速度作為地方政府競爭的唯一目標，即滿足條件三。而條件四保證忽略地區排序競爭不會帶來嚴重負面效果，但中國的現實是否滿足條件四，取決於違反條件四的後果的嚴重程度，以及社會對這些後果的容忍度。在改革早期，當經濟增長的重要性壓倒其他問題、違反條件四的後果能夠被容忍時，把GDP增長速度作為地方政府競爭的唯一目標這一做法，能夠提供強大激勵，不僅促進經濟增長，也決定了以制度試驗的方式幫助民企的發展^⑥。但是，政府的職責從來不只是促進經濟發展，社會對違反條件四的後果的容忍也只是暫時的。因此，問題回歸到如何面對各級政府基本的激勵機制問題。

中國的威權制度決定了條件一，決定了官僚由上級任命、考核、決定其升遷；決定了下級對上級的考核負責。但上級也要依賴下級報告信息、執行命令。問題是，所有官僚都會衡量自身利益，自身利益讓他們既有能力、也有意願欺騙上級，導致「上有政策，下有對策」，激勵機制出現問題。而且，錯誤設計的高強度獎懲和錯誤的激勵機制，會導致如今黨中央、國務院不斷提及但又無法解決的「不作為、亂作為」問題。

試圖在不改變制度的情況下尋找其他出路，結果只能是依靠自上而下的多項考核指標去取代地區排序競爭，由此帶來官僚統治的逆施，造成經濟的倒行。在無法解決官僚的激勵機制問題的條件下，自上而下的官僚統治結構決定了政府的財政收入和國有部門的壟斷持續加強，並超過GDP增速，對國內內需造成擠壓；政府對民企擠壓和限制；政府和民企之間的關係、政府的收入和個人的收入之間的關係趨於惡化；同時，政府的「軟預算約束」創新，造成金融市場混亂和地方融資平台等問題^⑦。長期無法從根本解決官僚制度中的基本激勵機制問題，會導致所謂的「改革」陷入「一收就死，一放就亂」的惡性周期。

三 制度改革的原則意見

總結上文所述，在改革前期，在分權式威權制的基礎上，地方政府的排序競爭曾經有效地解決部分激勵機制問題，由此創造了轉型經濟高速發展的奇蹟。但這只是在特定時期、特定條件下暫時解決問題，是過渡性質的。它為將來的改革提供了時間，是一個很重要的機會。在這個過渡性質的手段沒有完全失效前，政府必須抓緊推動基本的制度改革——改革自上而下的官僚統治制度，這是其他一切改革的前提。但是，官僚自身的利益是這一改革面對的最大阻力。

如何從基本上改革這個威權制？以下是一些原則性意見，核心是從四個方面改革自上而下的官僚統治制度：

第一，必須把政府的職責限制在維持秩序、提供公共服務等主要功能。這樣可以把官僚制度的激勵機制問題以及市場失靈的負面影響，同時降到最低。

第二，必須把經濟和社會中絕大部分資源和決定權的主體轉移到公民個人、民企、市場和非政府組織。因為政府在任何官僚體制下，都不能最終解決自身的激勵機制問題。

第三，逐步地、自下而上地，以選舉取代自上而下的任命。如完善村級選舉、推動鎮級選舉、準備縣市級選舉，從縣市級起確立各級人大作為立法機構的基本權力，保證地方立法機構約束地方政府的財稅行為，自下而上推動立法機構的獨立行使權力、實行各級官僚首長(尤其地方首長)的激勵機制，必須與公民直接掛鉤，而不是僅僅透過上級考核等等。

第四，推動司法獨立，這是法治選舉的秩序和市場秩序的前提。如現今中國村級選舉呈現很大的弊病，根本原因是法律不完善，缺少司法獨立，法庭跟政府串通、跟惡勢力串通，造成選舉無效，而並非選舉制度的問題。

總的來說，中國的分權式威權制，曾在改革早期為解決政府的激勵機制問題提供了制度基礎，但那只是過渡性的解決。事實上，這個制度的性質決定了政府的激勵機制問題難以得到基本解決。因此，從改革威權制入手是解決中國經濟問題和社會問題的根本。當然，如何把上述的改革原則變成政策，仍需要大量研究。

註釋

① Xiaodong Zhu, "Understanding China's Growth: Past, Present, and Future", *The Journal of Economic Perspectives* 26, no. 4 (2012): 103-24.

②⑤ Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature* 49, no. 4 (2011): 1076-1151.

③ 大部分史學、政治學的大躍進和文革研究，都是從災難的角度去探討。不可否認並必須強調的是，深刻認識這些災難的一個重要方面是，這些災難性運動如何改變了中國的制度，以及如何影響中國的未來。

④ Bengt Holmstrom and Paul Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization* 7, special issue (1991): 24-52.

⑥ Eric Maskin, Yingyi Qian, and Chenggang Xu, "Incentives, Information, and Organizational Form", *Review of Economic Studies* 67, no. 2 (2000): 359-78; Hongbin Li and Li-an Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics* 89, issues 9-10 (2005): 1743-62.

⑦ 韋伯(Max Weber)著，王容芬譯：《儒教與道教》(北京：商務印書館，1995)，頁87。

⑧ Yingyi Qian, Gérard Roland, and Chenggang Xu, "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations", *Journal of Political Economy* 114, no. 2 (2006): 366-402; Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", 1076-1151.

⑨ 「軟預算約束」的概念是科爾內提出的。在中國最早的出版物參見科爾內(János Kornai)著，張曉光等譯：《短缺經濟學》(北京：經濟科學出版社，1986)。