

中国经济增长 40 年的动力

——地方政府行为的视角

沈坤荣 金 刚

内容提要:改革开放 40 年来,中国经济获得了堪称奇迹的高速增长。现有研究大多侧重于揭示中国经济高速增长的经验,却忽视了伴随高速增长频繁波动现象。一个完备的理论解释应该既能解释中国经济的高速增长,也能回答为什么经济波动频仍的问题。从这个角度看,基于地方政府行为的解释无疑更加深入。本文首先梳理众多解释中国经济高速增长的观点,指出地方政府竞争理论的成功之处。然后,从地方政府行为的视角出发,分析过去几十年中国经济的波动,发现根源于地方政府的“理性预期”和“学习效应”,地方政府的行为是导致中央政府宏观微调常常失效的关键。最后,本文从矫正地方政府行为的角度,提出适应新环境、构筑新动力以及拓展新空间是推动中国经济走向高质量发展的必然路径。

关键词:中国经济 增长动力 地方政府 经济波动 黄灯效应

中图分类号:F120.3

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2018)12-0003-11

一、前言

自 1978 年改革开放以来,中国经济增长已然走过 40 个年头。在这期间,中国经济实现了举世瞩目的增长奇迹,取得了长达 30 多年年均 10% 左右的经济增速。这一经济成就,与全世界其他任一高速增长经济体相比,都有过之而无不及。尽管 2010 年以后,中国经济增速进入持续下滑轨道,但是与同时期其他国家相比,中国经济增速仍然独树一帜。因此,中国经济增长表现引起了国内外经济学界的广泛关注,如何解释中国经济增长成为热门的研究话题。

遗憾的是,现有研究给出的种种解释往往偏离推动中国经济腾飞的根本原因。一方面,学者们给出的解释大多停留于工业化、城市化、市场化以及国际化等表层的经济因素,没有触及引致经济因素改善的内在机制。另一方面,认识到中国经济增长归根结底来源于中国独特的政府作用的部分学者,又偏向于挖掘中央政府做对了什么,相比之下,忽视了在央地关系中同样扮演重要角色的地方政府。地方政府既是中央政策的主要执行者,又是市场变化与社会反应的直接感知者。因而脱离地方政府行为视角去研究中国经济问题,无

收稿日期:2018-11-06

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国经济增长潜力和动力研究”(14ZDA023)

作者简介:沈坤荣 南京大学商学院教授、教育部长江学者特聘教授,南京 210093;

金 刚 南京大学经济学院助理研究员。

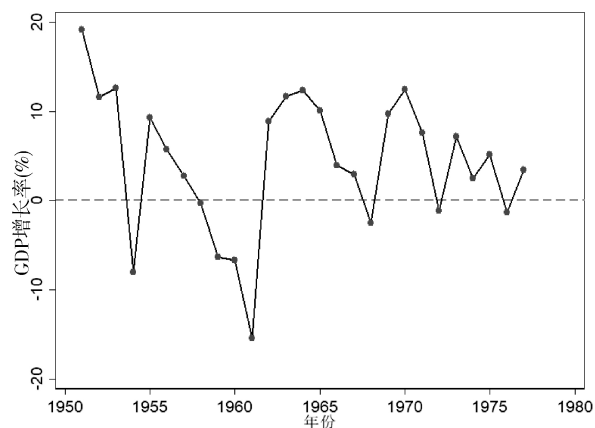
异于搭建中国经济增长理论的“空中楼阁”。更为重要的是解释中国经济高速增长的观点大多没有认识到地方政府行为对中央政策的扭曲。事实上,中央政府与地方政府之间并非孤立存在,二者之间的不断博弈一定程度上造成了过去几十年中国经济频繁的波动,这也深刻影响了过去40年中国经济的增长。

本文将从地方政府行为视角出发,试图透视改革开放以来中国经济增长的宏观趋势与微观脉络,揭示中国经济增长和波动的动力因素,从而为中国经济长期稳定增长提供可靠的政策启示。本文的核心观点是:地方政府的行为既有扮演中央政策执行者的一面,也有出于自身独立利益诉求而违背中央政策的一面;地方政府行为对中央政策的扭曲,往往是中央政府激励设计时所不曾预期的,因而也是重塑地方政府行为激励时应当重点考量的。对于中国这样一个大国而言,有一点可以肯定的是,中央政府在具体事务上不可能事必躬亲,因而根据地方政府行为与中央政府目标的偏离,设计出更加激励相容的机制,推动地方政府成为经济稳定增长的持续动力来源,是完善中国政府治理和稳定中国经济增长的不二法门。

二、改革开放后中国经济增长的演进

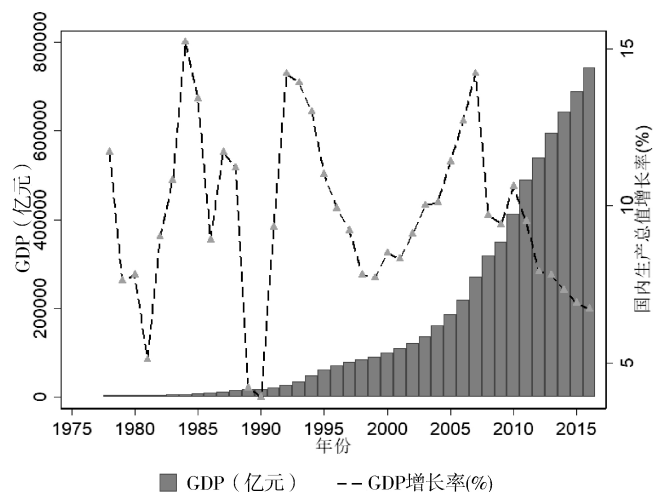
从新中国成立开始到改革开放之前,参考苏联模式的指令性经济,百废待兴的中国相比过去获得了较快的经济增长。但是,由于“大跃进”运动(1958—1960年)和“文化大革命”(1966—1976年)的影响,经济发展付出了沉重的代价,几经大起大落,经济增长整体呈下降趋势(见图1)。一直到改革开放伊始,中国的人均国内生产总值(GDP)都不及亚洲平均水平的一半,甚至不及非洲平均水平。根据Maddison Project Database 2018的相关数据,1978年中国的人均GDP在所有提供相关数据的153个国家和地区中仅排名倒数26位。不仅远远落后于美国、日本、法国以及德国等发达国家,甚至与朝鲜、阿富汗、突尼斯以及泰国等国相比也存在不小的差距。除此之外,当时中国和世界上其他国家几乎都没有任何贸易联系,出口不足100亿美元^[1-2]。

但是随着改革开放的深入,中国创造了举世瞩目的经济增长奇迹。从1978年至2016年,中国的GDP年均增长高达约9.5%,国内生产总值不断增加(见图2)。从2010年起,中国GDP超过日本,稳居世界第二大经济体,占世界GDP比重从1978年的2%上升至2017年的15%。以进出口总额计,自2013年以后,中国连续三年成为全球货物贸易第一大国。



资料来源:根据2018年麦迪逊数据库(Maddison Project Database 2018)相关数据绘制。

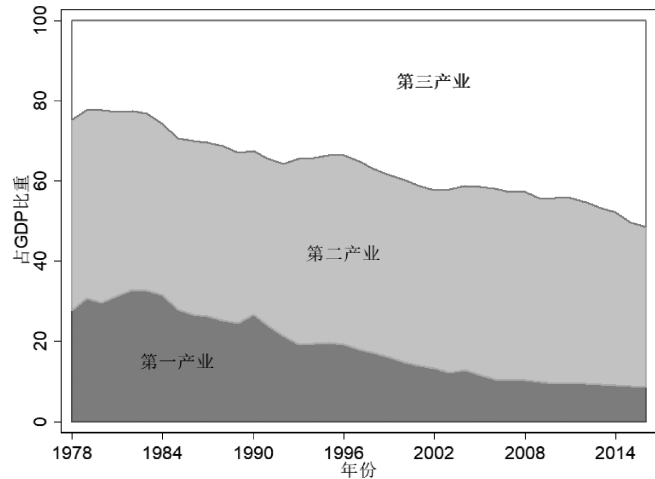
图1 1951—1977年中国GDP增长率



资料来源:根据国家统计局网站相关数据绘制。

图2 改革开放后(1978—2016)中国GDP及其增长率

2014 年,国际货币基金组织(IMF)更是声称,以购买力平价方法计算,中国已经超越美国,成为全球第一的经济体。IMF 预计,到 2019 年,中国经济规模将超过美国 20%。伴随着经济规模的快速增长,中国的产业结构也在不断升级。1978—2016 年,中国的第一产业增加值比重从 27.7% 下降至 8.6%,第二产业增加值比重从 47.7% 下降至 39.9%。引人注目的是,第三产业增加值占 GDP 比重从 24.6% 大幅上升至 51.6%,产业结构整体上呈现服务化趋势(见图 3)。更为突出的是,从经济增长的内涵来看,中国全要素生产率(TFP)对经济增长的贡献率也呈现了大幅增长,从 1978 年前的 11% 迅速提高到 1978 年后的 40% 以上^[3]。



资料来源: 根据国家统计局网站相关数据绘制。

图 3 改革开放后(1978—2016)中国产业结构变化

不可否认,中国的经济表现也存在一定的争议,如争议的一个焦点在于中国 GDP 数据的质量问题。部分学者认为,由于 GDP 统计技术缺陷和体制干扰因素,中国的 GDP 长期以来被过分夸大,实际经济增速并没有官方数据显示的那样高^[4-6]。但是,抛开 GDP 数据不谈,改革开放以后,中国城市和乡间的巨大变化,以及总体上从一个贫穷的落后国家发展成为一个中等偏上收入的国家,却是有目共睹而无可争议的。作为拥有 13 多亿人口的发展中大国,中国过去 40 年的经济发展惠及了广大的人民群众,从人民生活水平的方方面面来看,中国经济增长取得的减贫成果足以引以为傲。

三、中国经济增长的动力是什么?

无论是纵向与 1978 年之前中国自身的经济增长相比,还是横向与同时期世界上绝大多数国家相比,改革开放以后,中国经济的持续高速增长都足够令人瞩目。尤其是 2001 年加入世界贸易组织(WTO)以后,中国更是经历了一个长达 10 多年的经济超高速增长黄金时期(年均增速达到 10.7%)。尽管历史上有不少经济体都曾经历较长时期的高速经济增长,但是中国经济高速增长的事实在学术界引起了更为广泛的关注。这不仅是因为与其他那些同样经历高速增长的经济体(如日本、韩国、新加坡等)相比,中国是一个拥有巨量人口的发展中大国,面临更为困难的经济增长初始条件。更是因为相比之下,中国的高速经济增长建立在并不十分完善和健全的制度基础上。传统的观点认为,一个经济体只有具备良好的政府规制、公司治理、法律以及金融等制度,才能获得高速的经济增长。从这个角度来看,中国的经济增长奇迹着实令人困惑。因而,有学者认为,中国经济的成功经验向现有的经济理论提出了挑战,也否定了基于其他国家发展事实提炼的“华盛顿共识”^①[7-8]。但是,中国的经济发展取得如此显著的成就绝非偶然。中国一定做对了什么,才能

① “华盛顿共识”是根据 20 世纪 80 年代拉美国家经济改革经验提炼出来的政策主张,主要包括 10 个方面:(1) 加强财政纪律,压缩财政赤字,降低通货膨胀率,稳定宏观经济形势;(2) 政府开支向经济效益高、利于改善收入分配的领域倾斜;(3) 开展税制改革,降低边际税率,扩大税基;(4) 推行利率市场化;(5) 实施具有竞争力的汇率制度;(6) 实施贸易自由化,开放市场;(7) 放松对外资的限制;(8) 对国有企业进行私有化改革;(9) 放松政府的管制;(10) 保护私人财产权。

在众多新兴经济增长体中成为最璀璨的一个。由于中国经济增长与既有理论存在一定的差异,学术界热衷于讨论背后的“中国模式”相关的研究可谓汗牛充栋,但也争持不下。这些研究在分析的起点就产生了分野。其中,一部分研究着眼于影响中国经济增长的表层经济因素,而另一部分研究则认为,中国政府的独特作用才是推动经济高速增长的根本原因。

(一) 经济因素

有相当一部分文献从经济因素层面解释中国改革开放以后的经济高速增长,将其归因于工业化、城市化、市场化以及国际化等方面。

(1) 工业化。改革开放以后,由于大量劳动力从农村转移至城市,增长速度较慢的农业部门逐渐被增长速度较快的工业部门所代替,劳动力生产率的潜力不断释放,从而呈现出工业化引致“结构性加速”的经济增长局面^[9-11]。从工业化的角度解释中国经济高速增长成因,实际上与产业结构变化的解释视角如出一辙。将增长成就归因于工业化的优势在于,不仅能够解释改革开放以后的经济高速增长过程,同时还能解释2010年以后中国面临的“结构性减速”现象^[12-13]。

(2) 城市化。与东亚其他国家和地区的增长起步于美国的援助和支撑不同,中国经济增长的第一桶金来自创造性的“土地财政”。21世纪以来,“土地财政”使得中国进入快速的城市化阶段,大幅扩张了公共基础设施的建设^[14]。尽管中国的城市化一直被诟病为土地城市化快于人口城市化,但是以土地财政为基本特征的城市化进程确实产生了显著的经济增长效应。

(3) 市场化。1978年的改革开放主要体现为以市场化改革为方向的经济转型,改革前中国所采用的计划经济体制被市场经济体制逐渐替代。在经过一段时期的经济和政治波动后,邓小平同志的南方谈话推动了市场化体制改革的深化^[15]。与计划经济体制相比,市场经济条件下才能有较快经济增长的判断,与西方发达国家的兴起、原先计划体制国家的改革事实相符^[8,16-17]。由于从计划体制向市场经济转变,长期被压制的企业家精神和创业积极性得到释放,造就了数量巨大的民营企业。正是这些民营企业的快速发展,才决定了中国经济的惊人表现^[18]。更为具体的,正是由于企业家人才从政府和农业部门向工商业活动的重新配置,以及由此带来的大批中国企业家的创新活动,才推动了中国经济增长的繁荣^[16]。樊纲等(2011)通过构建中国各省份的市场化指数,提供了市场化改革加速经济增长的实证证据。他们的研究表明,从1997到2007年,由于市场化改革提高了资源配置效率和微观经济效率,对经济增长的贡献达到年均1.45%^[19]。

(4) 国际化。1994年外汇体制改革以及1997年中国在亚洲金融危机的背景下大幅提高出口退税率,有效促进了国际贸易部门的发展。在出口退税等优惠政策以及国内市场割据的背景下,中国企业纷纷转向出口市场。出口则主要通过非贸易部门的技术外溢促进中国经济高速增长^[20]。不仅如此,在对外开放过程中,由于中国的劳工等成本较低,外国投资产业也纷纷向中国转移,这些外商直接投资通过外溢效应与学习效应,提高了全要素生产率,同样促进了中国经济走向快速增长^[21]。

(二) 政府作用

尽管从表层的经济因素解释改革开放后中国经济的高速增长,在一定程度上反映了中国经济增长的特征,但是在揭示经济增长内在原因方面却不够深入。例如,如果认同市场化改革能够推动经济增长,那么中国为什么能推动普遍的市场化改革?尽管基于市场化改革视角解释中国经济高速增长的观点极具洞见,容易引起广泛的认可,但并非无懈可击。根据2018年麦迪逊数据库的相关数据,在1950—1989年,美国平均

GDP 增长率(3.72%) 低于苏联(3.81%)。这一增长事实充分说明,脱离经济增长所处的阶段,就推动经济增长而言,市场主导经济并不必然比中央计划经济表现得更好。因而,排除体制机制因素而将中国高速增长仅仅归因于市场化改革的探讨可能并不全面。无论是工业化、城市化、市场化还是国际化等经济因素,都属于新古典经济学指出的经济增长所需的必要因素,与现有理论相比并无特殊之处。因而,从中国政府的独特作用视角出发,可能更能展现中国经济高速增长背后的“中国模式”。

从政府作用视角解析中国经济增长“密码”的文献同样汗牛充栋。这些研究致力于回答关于中国经济增长更为本质的问题,相对深入地讨论了表层经济动力因素为何能够在当时的中国发生,其背后的动力机制是什么。基于经济因素解释中国经济增长成就的研究中,多数学者并不存在异议,工业化、城镇化、市场化、国际化以及信息化等是推动经济增长的因素基本已经形成共识,尽管部分学者认为这些只是经济增长的结果而不是原因。但是,相比之下,在讨论推动中国经济高速增长的深层动力机制时,学者们提出了一系列关于中国政府独特作用的不同理论,这些见解虽有共同之处,但总体而言分歧很大。

首先,一些研究在讨论政府作用时将政府看作一个整体的概念,并不特别强调和区分不同层级政府的差异性作用。例如,林毅夫等(1994)提出发展战略理论,认为政府放弃赶超战略而改为实行比较优势战略,是改革开放以后中国经济能够获得成功的关键^[22]。林毅夫(2012)提出的“新结构经济学”倡导“有为的政府”,指出政府的作用应该限定在保护产权、推行法治以及维护社会秩序等,而不是取代市场决定价格、配置资源^[23]。从这个角度来看,改革开放以来,政府主动向市场让位构成了经济增长的根本动力。在发展战略理论和有为政府理论中,中央政府与地方政府均是推动中国经济高速增长的关键组成部分。

其次,另一些研究虽然明确区分了不同层级政府的作用,但是偏重于讨论中央政府做对了什么。例如,姚洋(2009)^[24]、贺大兴和姚洋(2011)^[25]提出的“中性政府理论”。姚洋(2018)在探究中国经济成就的政治经济学原因时详细总结了四个关于中国政府作用的理论:制度变革理论、发展战略理论、中国模式理论以及文化基因理论,并且逐一对上述四个侧重不同的理论进行了分析。他认为,中性政府理论能够弥补现有理论的不足,最为关键的是,这一理论能够回答为什么中国总是能够采取这样或那样有利于经济发展的政策和制度。中性政府指的是既不与社会中任何利益集团结盟,也不会被任何利益集团所俘获的政府。因而,中性政府制定的经济政策往往具有很高的包容性,既能脱离既得利益集团的牵制,也能避免民众情绪的干扰,最终更能推动经济增长^[26]。

中性政府理论的可贵之处在于能够解释为什么中国政府采取了有利于经济增长的政策,以及结合经济分权和官员选拔制度能够进一步解释这些政策为什么会在基层得到实施。但是,中性政府理论更多着眼于中央政府的视角,而相对忽视了地方政府做对了什么。事实上,地方政府实施的一些有利于经济增长的政策,并非简单地基于对中央政策的执行,有些甚至是地方性的政策创新。因此,解释为何中央政府能够制定有利于经济增长的政策,以及这些中央政策为何能在地方实行,并不能概括改革开放后中国经济增长的全部。

再者,部分研究区分了不同层级政府的作用,并且重点强调了地方政府做对了什么。地方政府既是中央政策的主要执行者,又是市场变化与社会反应的直接感知者。因而,地方政府的行,既有扮演中央政策执行者的一面,也有回应自身利益诉求而自主抉择政策的一面。从这个角度展开分析的观点,最为典型的比如白重恩(2016)^[27]提出的“普惠与特惠制度模式”。这一观点认为,在中央政府制定的普惠制度环境下,地方政府会为某些特定的企业提供特殊的帮助与保护,即对这些企业提供特惠的模式。由于地方政府在改革开放以后选择效率较高的企业作为特惠的对象,使得中国经济获得了快速的增长。再比如,张五常

(2014)^[28]提出的地方政府政策选择性执行的观点。对于一些中央政府制定的政策,地方政府往往会视是否有利于辖区经济增长而决定认真执行还是敷衍了事,由于各地区的差异较大,这往往导致中央政策在各地区的实际执行千差万别。

尽管上述观点从地方政府行为视角展开分析,对中国经济过去40年的增长提供了独到的解释,但是仍然有一些根本性问题不能回答。最为关键的是,如何解释地方政府为经济增长提供的动力机制?具体而言,为何地方政府愿意冒着违背中央政策的风险,而进行有益于辖区经济增长的政策选择?为何地方政府会选择效率较高的企业作为特惠对象,而不是效率较低的企业?从地方政府间关系的视角出发,可能能够较好地回答上述问题,这就涉及最为人所关注的地方政府竞争理论。

最后,可能也是讨论最多的,改革开放以后中国经济的高速增长可能根源于地方政府之间的竞争。而在解释中国地方政府为何展开竞争的分析中,周黎安(2004)^[29]提出的官员晋升锦标赛得到了最为广泛的关注。但实际上,张五常(2014)^[28]也提出了具有足够洞见且视角不同的制度解释。前者的解释基于地方官员的政治晋升激励,地方官员为了在以GDP为主要考核指标的晋升竞争中获胜,纷纷致力于促进辖区经济增长。后者则基于佃农分成理论将地方官员发展经济的激励理解为对地方政府增值税分成和个人引资分账奖金的追求。尽管中国地方政府(尤其是县级政府)竞争被张五常(Cheung 2014)称为“平生没有见过这么好的中国制度”^[28],但是各地方政府之间的竞争推动中国改革开放以后经济高速增长的观点实际上备受质疑。最为典型的质疑来自韦森(2011)。韦森(2011)认为,中国计划经济时代,地方政府同样存在“发展经济”的竞争,甚至比市场经济时代有过之而无不及,但是却并没有竞争出经济的高速增长。因而,他认为,地方政府竞争理论并不能解释改革开放以后的高速增长^[30]。

需要指出的是,尽管韦森(2011)所讨论的地方政府竞争与计划经济时代的特征事实部分相符^[30],但是,他指出的计划经济时代地方政府官员“发展经济”的政绩决定升迁的逻辑前提可能并不成立。最为典型的证据是,1966—1976年,政府自上而下以阶级斗争为纲,而并非以经济发展为重心。当时,作为东西铁路大动脉陇海线和南北铁路大动脉津浦线的交会点,徐州铁路局在1975年3月之前甚至有长达21个月没有完成装货和发车指标的记录^[31]。可想而知,在这样的大环境下,地方政府即使展开激烈的竞争,也不可能以经济增长为目标,未能获得高速的经济增长显然在情理之中。因而,用计划经济时代中国经济增长的表现来反驳改革开放以后地方政府竞争的关键作用,可能不太站得住脚。现有研究在总结中国高速增长经验时,往往试图强调中国的特殊性。但事实上,从表面的经济因素来看,市场化、城市化以及国际化等增长战略,与那些同样实现经济赶超的国家所采用的战略实际上十分相似,至少没有明显的差异。如果一定要说中国经济增长的特殊性的话,那可能就是政治集权与财政分权相结合的科层组织体系了。政治集权通过上级部门任命下级官员的方式,保证了中央政府与各级地方政府始终以经济增长为目标;财政分权又使得地方政府具备自主发展辖区经济的足够空间和激励。这一特色的科层组织体系,不可避免会带来地方政府之间为经济增长而展开的竞争。因此,本文同样认同,地方政府竞争对中国经济的高速增长起到了最为关键的作用。

在讨论过去40年中国经济增长奇迹的同时,不应忽视的是,伴随着经济的快速发展,一系列负面效应也不断凸显,例如环境污染恶化、资源消耗过大以及科教文卫等社会支出不足。本文认为,推动中国经济高速增长最为关键的因素,应当同时也能够对伴随经济增长出现的负面现象提供足够的解释力。从这个角度来看,地方政府竞争理论无疑比其他解释更为深刻。例如,政府选择具有比较优势的产业并不必然会导致中国成为发达国家污染产业的“污染避难所”。但是,地方政府围绕经济增长展开激烈的竞争,必然会导致那

些短期内与经济增长存在矛盾的公共品的供给不足。在这样的机制下,即使中央政府很早就开始强调环境保护,但只要与环境治理相比,经济发展仍然是考核的首要目标,地方政府竞争仍然会持续导致严重的环境污染。

四、不止于增长:中国经济的波动

长期以来,宏观经济学最为重要的两个研究问题一直是经济增长和经济波动。改革开放以后,中国经济增长的特征除了长期高增速以外,还体现为频繁的经济增长波动。尽管与改革开放之前经济增长的大起大落相比,改革开放以后的经济增长波动相对较小,但是依旧频仍(见图2)。遗憾的是,在总结改革开放以后中国经济增长经验的一系列研究中,学者们较多地将研究视角着眼于增长的速度,对于经济增长的波动现象及其背后的影响机制却鲜有探讨。事实上,很长一段时间以来,中国经济的一个特定难题就是找不到一条较为稳定的增长路径,经济不是处在过冷就是处在过热的状态中^[32]。有研究表明,经济向下波动对经济增长存在负向影响,在中国的绝大部分省份,经济波动性均与长期经济增长速度呈现负相关关系^[33-34]。因此,清楚地认识到改革开放以后中国经济的发展不止体现于高速的增长,还在于频繁的波动,以及在此基础上剖析中国宏观经济波动的内在机制,对于中国经济的长期稳定增长具有重要的参考价值。

相比经济增长,虽然研究中国改革开放以后经济波动的文献较少,但是在这些研究中,对中国改革开放以后经济波动内在因素解释同样没有形成共识。其中,张五常(2014)提供了一种解释。他认为,经济增长波动来源于中央政府不恰当的宏观调控,而不是商业周期的体现。在他看来,当年增长率高于8%或9%时,就会被中央政府视为经济“过热”,从而倾向于采用宏观调控来冷却经济,人为形成了宏观经济的波动^[28]。针对这一观点,本文认为有两个有待商榷的地方。第一,改革开放以后,尤其进入21世纪以来,中国经济“过热”现象一定程度上确实存在,而不仅仅是中央政府的“误判”。例如,1998年通货紧缩以后,伴随着每年超过15%的M2货币供应量增长和一路走低的利率水平,经济增长速度在短时间内连续出现加速现象。其中,仅2004年前两个月固定资产投资甚至就达到了53%的增长率,可以说,那个时候的中国确实在经历严重的通货膨胀和经济过热^[35]。第二,如果中央政府能够有效地通过宏观调控影响经济增长的波动,那么目的在于降低波动的政府调控应该能够控制住经济波动,事实上观察到的经济波动似乎不应该那么频繁;并且,中央政府的宏观调控结果还并不完全取决于中央政府的意愿,还受到地方政府行为的影响。而这些并没有在张五常(2014)的观点中有所体现。

与张五常(2014)从中央政府的角度解释中国经济波动相类似,刘霞辉(2004)同样认为中央政府是改革开放以后经济波动的始作俑者^[32]。但不同的是,他认为,中央政府主要通过不断影响货币供给量变化这一机制,导致了中国经济频繁的波动。郭庆旺和贾俊雪(2006)则从地方政府的视角展开分析,他们认为,各地方政府展开激烈竞争,虽然促进了经济的高速增长,但是由于过度竞争往往表现为吸引资本、项目等方面“大干快上”的急切心态,不可避免会导致中国经济的波动^[36]。除此之外,还有不少学者抛开政府的因素,基于市场性因素对经济波动的来源进行剖析。例如,有不少研究将中国经济波动的原因归结于技术冲击、随机冲击以及产业结构等^[37-40]。

本文认为,如同地方政府行为在中国过去40年经济高速增长中起到了关键作用,经济增长频繁波动也离不开地方政府行为的干扰,因而单独从市场性因素解释经济增长的波动,并不能深入地揭示经济波动的本质。但是,上述基于中央政府或者地方政府视角的解释,虽然均在一定程度上显示了政府行为对经济波动存在干扰,但是均侧重于中央政府和地方政府中的一方,未能将二者联系起来,因而也未能厘清政府行为

影响中国经济波动的过程。事实上,中央政府与地方政府一直处于不断博弈的过程,经济波动是二者博弈均衡的结果。基于此,沈坤荣和孙文杰(2004)提出了从中央政府与地方政府的博弈视角解释改革开放以来中国经济波动的内在机制,并将这种机制概括为“黄灯效应”^[41]。

所谓“黄灯效应”,是指中央政府的宏观微调常常失效,其原因在于地方政府的“理性预期”与“学习效应”。一般而言,针对不断升温的宏观经济,中央政府采取温和的“微调”措施,发出经济应该放缓的信号,力图实现“软着陆”。但是,这些温和的“微调”措施往往产生逆向效果,出现中央喊停而各地经济反而冲刺的现象。为了能在中国特有的经济周期波动中获取最佳的发展空间,各级地方政府往往在经济紧缩的“前夜”进行最后的冲刺,而这种白天学习贯彻中央文件,晚上继续加班加点开工建设的行为,往往都能够取得经济上的成功,比如可以在下一轮经济启动时占有先机,可以先将项目突击审批上马而向上级政府进行融资的“倒逼”等,而最后政治上的“进步”就是对这种经济成功的“肯定”。有了这种理性预期概念,也就不难理解地方政府的“非理性”冲刺行为了。中央政府不断出台的“微调”政策,恰似十字路口不断闪烁的“黄灯”,刺激着各级地方政府在即将到来的“红灯”亮起之前,猛踩投资扩张的“油门”,作出最后的冲刺。为此,中央政府必须采取更为严厉的紧缩政策,“一刀切”式的行政手段也就在所难免,这样的宏观调控就像抗生素类西药,尽管不能增强机体的内在素质,但是却会有立竿见影的效果,中国的宏观经济也就随之潮起潮落,显示出特有的周期性特征。

五、推动中国经济走向高质量发展的路径

推进经济平稳健康可持续发展,是党的十九大以后中国经济增长的主旋律。这要求切实有序推动中国经济走向高质量发展,同时将经济波动维持在可控区间内。当下中国经济正处于转型期,面临着改革开放40年来从未有过的国内外发展形势。从国际形势来看,随着中国经济快速发展、国际地位提升、外部影响崛起,越来越多的发达国家没有做好准备接受更加强大的中国。国际贸易方面,由美国单方面挑起的中美贸易争端对中国产品的国外市场拓展蒙上了一层阴影。从国内环境来看,内部转型正面临新挑战,供给侧结构性改革进入深水区,遇到的困难与阻力更大。面对这样的新形势,结合过去40年推动经济高速增长和频繁波动的内在机制,在此基础上不断总结,进而制定出适宜的宏观政策,对于促进中国直接尽快走向高质量发展的稳定轨道具有重要的价值。

新时代,地方政府互相竞争的机制仍然是引领中国经济走向高质量发展的切入点,但是与过去40年增长的经验不同,中央政府需要诱导地方政府从“为更快的经济增速而竞争”逐渐走向“为更高的经济质量而竞争”。因而,中国经济需要以稳定增长为首要目标,从中央政府至地方政府自上而下地贯彻与落实。并且,在此基础上,各级政府应致力于适应新环境、构筑新动力、拓展新空间。

(1) 适应新环境。新环境体现在国际贸易形势和国内发展阶段两个方面,各级政府应该主动与两个新环境对接,调整对外对内政策,适应不断变化的环境。国际贸易形势方面,美国特朗普当政以后,贸易保护主义抬头,全球出现逆全球化趋势,中美贸易争端不断。为适应国际贸易的新形势,应坚持开放共赢的对外发展政策,积极加大对外直接投资。国内发展阶段,中央政府激励下的地方政府竞争是中国过去几十年经济高速增长的关键。但是,以GDP为主要考核指标的官员晋升激励,也使得地方政府的竞争产生了一系列负向效应。不仅如此,中央政府与地方政府关于宏观调控的博弈,进一步加剧了经济的波动,使得经济总是处于过热或者过冷的阶段。如果说,在以经济增速为首要发展目标的阶段,过去中国经济增长的动力来源是最优的选择,但是随着新常态下经济发展的目标转向稳定可持续的高质量发展,如何约束地方政府竞争

的负向效应,以及纠正地方政府行为与中央政府宏观政策的偏离,就成为高质量发展政策制定的关键所在。这首先需要完善中央政府主导下的官员考核体系,将绿色 GDP 而不是 GDP 作为官员考核的主要指标。并且,进一步深化改革,厘清市场与政府的边界,由市场决定价格、配置资源,政府则专注于保护产权、推行法治以及维护社会秩序。

(2) 构筑新动力。尽管地方政府竞争仍然是推动中国经济走向高质量发展的关键,但是新形势下,经济增长目标从高速度转向高质量,要求全要素生产率成为推动经济增长最为关键的因素。从现实客观条件来看,当下的中国由于长期推行计划生育政策,逐渐步入老龄化社会,刘易斯拐点的到来使得中国经济发展已经不能再享受人口红利,企业用工成本上涨将成为必然趋势。与此同时,由于长期以来中国经济增长均依赖于投资驱动,资本边际收益已经进入递减轨道。因此,以增加劳动和资本数量来推动中国未来经济增长的动力已经基本殆尽,从理论上来看,提升全要素生产率是推动经济高质量增长的必然选择。全要素生产率的提升取决于技术创新和制度创新,因而中央政府应推动地方政府围绕技术创新和制度创新展开竞争:一方面,各地方政府应致力于构建良好的创新氛围,加强知识产权保护,提高科研人员待遇,在创新增长方面展开地区竞争。但是,也要避免急功近利和粗制滥造,杜绝垃圾专利扎堆的现象。另一方面,各地方政府应致力于打破体制障碍,消除横亘在地区间的市场分割,改变劳动、资本以及土地等要素在空间上的低效配置现象。总而言之,地方政府应该既竞争,又密切合作,通过鼓励创新,让市场特别是企业成为创新的主体。

(3) 拓展新空间。习近平总书记审时度势创造性地提出“一带一路”倡议,对于当下中国在全球竞争格局演变中争取开放红利具有重要的指导意义。随着中国经济发展水平不断提升,以美国为首的发达国家开始盛行保护主义,这直接使得中美贸易战不断升级,中国经济增长长期依赖的出口市场不断受到冲击。在这样的背景下,中国政府仍然应该坚定不移地加大开放力度,“引进来”与“走出去”并驾齐驱。在引进外资方面,加强资格审查和环保监督,避免中国继续成为发达国家的“污染避难所”。引导外资企业在各地区实现均衡合理分布,缩小地区差距。在对外投资方面,应该把握“一带一路”倡议带来的历史性契机,与沿线国家通力合作,实现双方共赢。

总体而言,对于中国经济增长走向高质量发展通道的路径选择,既要考虑当下,更要着眼长远,重点在于深化结构性改革,完善驱动中国经济稳定增长的动力机制。当下的中国,适应内外环境,构筑崭新动力,拓展发展空间,是扩大增长总量与提升增长质量的关键所在。这尤其需要依托地方政府竞争机制,摒弃 GDP 崇拜,转向创新驱动和制度保障的双轮驱动发展。改革开放后,中国经济增长的 40 年经验表明,只要更为优化地方政府竞争机制,并且矫正中央政府与地方政府之间的扭曲行为,中国经济一定能够驾驭复杂环境,跨越中等收入陷阱,实现以外部拓展和总量增加的空间来赢得内部改革和提质增效的时间。

六、总结

本文总结了关于中国经济增长动力的理论解释,不仅强调了中国经济为什么能够获得高速增长,也提出了经济波动背后的内在机制。本文认为,尽管提炼中国经济增长成因的观点汗牛充栋且争执不下,但是从政府尤其地方政府的视角去揭示中国经济增长背后的规律可能更加接近真正的“中国模式”。一方面,地方政府竞争给中国经济增长提供了源源不断的动力,只是由于促进经济增长的粗放方式变得不再适宜,近年来才会遭遇经济增速的下滑。因此,在保持地方政府竞争机制的基础上,诱导地方政府摒弃粗放的投资模式,转向围绕技术创新和制度创新的锦标赛竞争,对于未来中国经济的长期增长仍然十分关键。另一方面,地方政府的“理性预期”与“学习效应”使得中央政府的宏观微调常常失效,最终中央政府不得不采用一

刀切的政策,加剧了经济的波动。矫正地方政府与中央政府目标之间的偏离,正确认识到地方政府既有执行中央政策的一面又有回应自身利益诉求的一面,从而设计更为激励相容的机制,缓解地方政府的扭曲行为,是避免中国经济持续波动的重要措施。

党的十九大报告指出,“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。高质量发展阶段既要求经济的持续增长,也要求经济的稳定增长。因而,依托于长期以来推动中国经济增长的地方政府竞争机制,矫正已有的扭曲行为,通过适应新环境、构筑新动力、拓展新空间,必将推动中国全面进入小康社会,并最终建设成为现代化高收入强国。

参考文献:

- [1]MADDISON A. The world economy: historical statistics [M]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.
- [2]周其仁. 体制成本与中国经济[J]. 经济学(季刊), 2017(3): 859-876.
- [3]XU C. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. Journal of Economic Literature, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [4]RAWSKI T G. What is happening to China's GDP statistics? [J]. China Economic Review, 2001, 12(4): 347-354.
- [5]孟连, 王小鲁. 对中国经济增长统计数据可信度的估计[J]. 经济研究, 2000(10): 3-13, 79.
- [6]徐康宁, 陈丰龙, 刘修岩. 中国经济增长的真实性和全球夜间灯光数据的检验[J]. 经济研究, 2015(9): 17-29, 57.
- [7]林毅夫, 姚洋. 中国奇迹: 回顾与展望[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [8]韦森. 中国经济高速增长原因再反思[J]. 探索与争鸣, 2015(1): 58-63.
- [9]YOUNG A. Gold into base metals: productivity growth in the People's Republic of China during the reform period [J]. Journal of Political Economy, 2003, 111(6): 1220-1261.
- [10]刘瑞翔, 安同良. 中国经济增长的动力来源与转换展望——基于最终需求角度的分析[J]. 经济研究, 2011(7): 30-41, 64.
- [11]袁富华. 长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”: 一种解释[J]. 经济研究, 2012(3): 127-140.
- [12]沈坤荣, 滕永乐. “结构性”减速下的中国经济增长[J]. 经济学家, 2013(8): 29-38.
- [13]金刚, 沈坤荣. 结构性减速真的存在吗: 一个文献评述[J]. 经济资料译丛, 2017(2): 91-102.
- [14]中国经济增长前沿课题组. 城市化、财政扩张与经济增长[J]. 经济研究, 2011(11): 4-20.
- [15]SONG Z, STORESLETTEN K, ZILIBOTI F. Growing like China [J]. American Economic Review, 2011, 101(1): 196-233.
- [16]张维迎. 市场的逻辑[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [17]吴敬琏, 马国川. 重启改革议程: 中国经济改革二十讲[M]. 北京: 三联书店, 2013.
- [18]金炳椽, 王瑾, 许成钢. 私有企业的发展是改革和发展的关键: 来自主要转轨经济的企业层面证据[J]. 经济学报, 2014(3): 57-83.
- [19]樊纲, 王小鲁, 马光荣. 中国市场化进程对经济增长的贡献[J]. 经济研究, 2011(9): 4-16.
- [20]包群, 许和连, 赖明勇. 贸易开放度与经济增长: 理论及中国的经验研究[J]. 世界经济, 2003(2): 10-18.
- [21]沈坤荣, 耿强. 外国直接投资、技术外溢与内生经济增长——中国数据的计量检验与实证分析[J]. 中国社会科学, 2001(5): 82-93, 206.
- [22]林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海人民出版社, 1994.
- [23]林毅夫. 新结构经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [24]姚洋. 中性政府: 对转型期中国经济成功的一个解释[J]. 经济评论, 2009(3): 5-13.
- [25]贺大兴, 姚洋. 社会平等、中性政府与中国经济增长[J]. 经济研究, 2011(1): 4-17.
- [26]姚洋. 中国经济成就的政治经济学原因[J]. 经济与管理研究, 2018(1): 3-12.
- [27]白重恩. 从特惠到普惠, 完善中国经济发展的制度基础[N]. 企业家日报, 2016-01-08.
- [28]CHEUNG S. The economic system of China [J]. Man and the Economy, 2014, 1(1): 1-49.
- [29]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.
- [30]韦森. 从发现市场的逻辑到构建制度基础[J]. 河北学刊, 2011(2): 160-167.

- [31]傅高义. 邓小平时代[M]. 北京: 三联书店, 2013.
- [32]刘霞辉. 为什么中国经济不是过冷就是过热? [J]. 经济研究, 2004(11) : 58 - 68.
- [33]邵军, 徐康宁. 转型时期经济波动对我国生产率增长的影响研究[J]. 经济研究, 2011(12) : 97 - 110.
- [34]陈昆亭, 周炎, 龚六堂. 短期经济波动如何影响长期增长趋势? [J]. 经济研究, 2012(1) : 42 - 53, 79.
- [35]沈坤荣. 新一轮中国经济波动中的“黄灯效应” [J]. 现代经济探讨, 2004(9) : 7 - 8.
- [36]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.
- [37]卜永祥, 靳炎. 中国实际经济周期: 一个基本解释和理论扩展[J]. 世界经济, 2002(7) : 3 - 11, 80.
- [38]王少平, 胡进. 中国 GDP 的趋势周期分解与随机冲击的持久效应[J]. 经济研究, 2009(4) : 65 - 76.
- [39]干春晖, 郑若谷, 余典范. 中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J]. 经济研究, 2011(5) : 4 - 16, 31.
- [40]赵旭杰, 郭庆旺. 产业结构变动与经济周期波动——基于劳动力市场视角的分析与检验[J]. 管理世界, 2018(3) : 51 - 67.
- [41]沈坤荣, 孙文杰. 投资效率、资本形成与宏观经济波动——基于金融发展视角的实证研究[J]. 中国社会科学, 2004(6) : 52 - 63, 205.

The Power of China’s Economic Growth for 40 Years —A Perspective of Local Government Behavior

SHEN Kunrong, JIN Gang

(Nanjing University, Nanjing 210093)

Abstract: After forty years of economic reform and opening up, China has enjoyed rapid economic growth. Most of the existing studies focus on revealing the experience of China’s high-speed economic growth, but ignore the frequent fluctuations accompanying high-speed economic growth. A complete theoretical explanation should not only explain the rapid growth of China’s economy, but also answer the question why economic fluctuations are still frequent. Thus, the explanation based on the behavior of local governments should be deeper. This paper firstly reviews literature explaining China’s rapid economic growth, and points out the advantage of the local government competition theory. Then, this paper argues that the fluctuation of China’s economy in the past decades is rooted in the “rational expectation” and “learning effect” of local governments, and that the behavior of local governments is accounted for the failure of the central government’s macro-control. Finally, from the perspective of remedying the deviant behavior of local governments in implementing the central-government’s policy, this paper puts forward that adapting to the new environment, building new power and expanding new space are the inevitable ways to promote development of China’s economy towards high quality.

Keywords: China’s economy; power of growth; local government; economic fluctuation; yellow light effect

责任编辑: 周 斌