分报告一

从制度变迁的尺度看当前经济增长

摘要：制度通过影响经济参与人的激励和行为从而影响经济绩效。本文把制度聚焦于优先改革权纵向分配下的地方政府的激励和政企关系，通过分析地方政府激励机制的变化对投资的影响来剖析当前中国经济增速放缓背后的制度原因。我们认为，导致 GDP 增速放缓的直接原因是投资增速下降，而投资增速下降本质上反映了地方政府激励机制变化以及由此带来的政商关系变化，具体表现为官员考核机制变化和传统政商关系破裂，在新的制度尚未建立的条件下政府和企业投资激励不足。政府和企业投资激励迅速下降是当前投资增速放缓的重要原因。从制度变迁的尺度看，外部环境的变化导致传统政商关系难以维系，只有尽快理顺政商关系建立新的制度，投资才能稳固，增长才能持续。

一、当前经济增长放缓的制度原因

从直接因素看，当前中国经济增长放缓的主要原因是投资增速显著放缓。投资增速放缓与政府行为变化密切相关。特别是地方政府激励机制的转变以及由此引发的政府和企业关系变化是导致投资增速放缓的重要原因。

2015 年 3 月，固定资产投资累计增长仅为 13.5%，而此前 2003－2011 年固定资产投资平均增长 25.6%。尽管中国政府通过调整经济结构，刺激消费需求，定向调控等政策积极稳定经济增长，但是投资增速的大幅下降还是不可避免地对经济增长产生了深刻的负面影响。图 1 显示，中国的投资增长与 GDP 增长速度具有非常强的正相关。当前投资增速的下滑必然拖累经济增长。换句话说，想要把中国经济增长稳定在较高水平，没有较高的投资增长是无法实现的。那么，什么原因导致投资增速放缓呢？

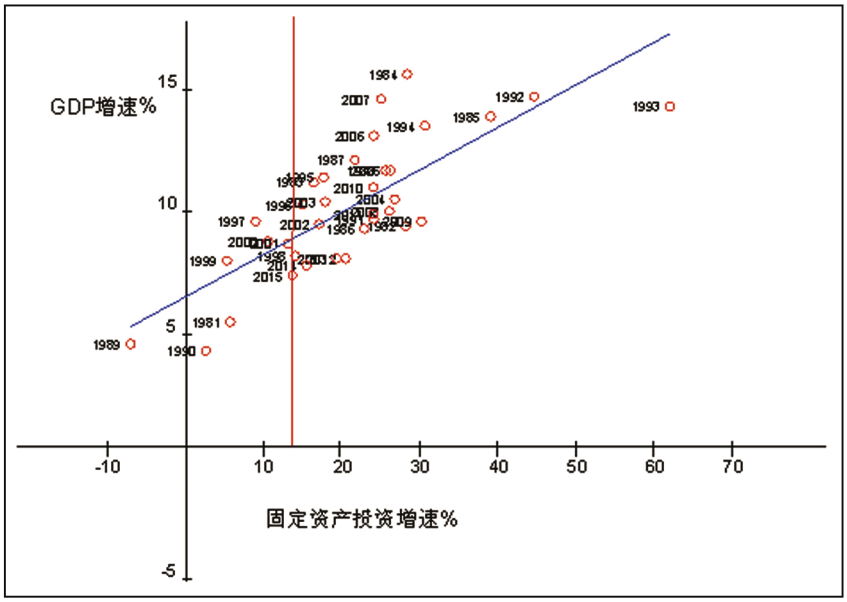

图 1　中国的投资增长与经济增长

注：数据来源 1982－2013 年数据来自《中国统计资料汇编 2013》，2014 和 2015 的数据来自国家统计局的公开发布。其中 2015 年投资增长为 3 月份固定资产投资同比增长，GDP 增速为一季度 GDP 增速。图中反映了中国投资增长对经济增长具有重要影响。

目前流行的观点主要有以下几方面：第一，传统产业产能过剩，国家大力调整经济结构，导致投资放缓。例如房地产市场增长放缓导致投资增长放缓。第二，环境保护的要求增加，环保标准一定程度上抑制了投资增长；第三，出口下滑导致投资下滑；第四，资金成本较高导致投资增长缓慢。上述分析都有一定道理，但也都忽视了制度对投资增长的影响。

在制度经济学家看来，制度是约束人们行为的正式的或非正式的规则，制度是决定经济增长的根本原因，制度决定了资源配置的方向和资源配置的效率。投资作为一种资源配置活动，必然受到制度的影响。如果把制度聚焦在地方政府的激励机制上，在晋升激励和权力租金的双重驱动下，过去地方政府具有强烈的投资激励，而企业预期到地方政府的隐形保护也会促进投资增长，这种政商关系相互作用构成了投资高速增长的重要原因。而随着外部环境的变化，官员考核机制变化，特别是反腐力度增加导致权力租金迅速下降，传统政商关系难以维系，成为当前投资增速下滑的重要诱因。

我们认为，更确切地说，中国的投资波动与特定制度下的政府行为密切相关，特别是与地方政府的行为密切相关。即从制度的视角看，地方政府一直是中国过去投资高速增长的重要推手。在改革开放的大背景下，地方政府具有推动经济增长的内在激励，因为较快的经济增长能够提高地方官员的晋升机会和权力租金。在晋升与权力租金的双重因素驱动下，地方政府积极招商引资，为企业提供税收优惠，支持房地产发展过程中的强力拆迁；与此同时，虽然缺少了相应的正式的制度安排，但是企业在地方政府较强的增长激励下，企业愿意进行高投资以换取高回报。给定政府的激励机制，企业可以预期到地方政府会对企业的投资行为进行保护，因为投资增长有利于政府提高晋升机会和权力租金，地方政府可以给企业提供隐性的产权保护。

最终，地方政府和企业维系了一种共同推动经济增长的局面。尽管这种政商关系具有一定的负面影响，但当中央政府和普通民众在经济发展的早期阶段，都具有较强烈的经济增长愿望时，中央政府和普通民众都会相应减少对这种传统政商关系的约束。当然，随着外部环境的深刻变化，即经济发展带来利益集团的分化，各种矛盾不断增加，在制度转型时期，传统投资激励的下降必然导致投资增速放缓。因此，与流行的分析不同，我们认为在关注影响投资放缓的直接原因的同时，需要深入分析中国投资增速放缓的的深层体制原因。解决投资的制度根源才能稳定投资和经济增长。

看待中国过去的经济增长以及当前经济增长速度的变化，不能离开对中国制度变革的讨论，我们认为需从制度变迁的尺度审视中国经济增长，需从制度变迁的高度理解中国经济的路径和当前的困难。换句话说，经济学者不仅要研究什么样的政策是好政策，而且要理解经济参与人如何对政策做出反应，才能认识政策的实际效果。而理解人们对政策作出的反应的关键，就是经济参与人所面临的制度环境。正如李克强总理指出："政策千条万条，不干就等于'白条'！"[①]

理解中国经济增长的本质，需要理解中国的制度变迁。立足于当前投资增速显著放缓，且投资增长是稳定经济增长的重要手段，本文试图从制度层面剖析投资增速放缓的原因。我们把制度聚焦在地方政府的激励机制以及由此衍生的政商关系。分析激励机制与政商关系如何影响投资增长和经济增长。

本文的结构安排如下：第二部分对研究政治经济周期的文献进行梳理。第三部分讨论本文的一些关键概念和基本的理论框架。第四部分分析中国过去投资高速增长的制度原因。我们认为，尽管存在人口红利，加入世贸组织等有利投资增长的外部条件，但没有制度改革，中国不可能实现过去的高投资和高增长。讨论传统的政商关系下的投资模式为什么难以持续。第五部分讨论如何从传统的政治经济周期中突围，实现投资的稳定增长。

二、制度如何对经济产生影响：文献与中国事实

虽然中国已经经历了30年高速增长，市场化改革的进程也在不断推进，但中国经济增长的模式仍然深受体制性因素的影响。其中，投资受制度影响因素的影响更为明显。从季度投资波动看，中国的投资增长与制度因素密切相关。通常每年1季度投资增长较低，2、3季度增长较快，4季度增长再次放缓。这背后反映了中国的制度因素。每年3月召开全国人民代表大会，批准全年的投资计划，之后各地开始具体落实全国的计划。一般到5月份，全国的投资计划会传导到微观企业。虽然从表面看全部或部分由政府直接控制的投资占全部投资的比重并不高，但这并不能说明政府对投资的影响较少。实际上，政府对各个层面的投资都具有较强的控制。在中国，各种投资活动一般都需要经过政府的审批。虽然市场导向的改革已经进行了较长时间，但政府引导了投资决策，国有银行和国有企业仍然带有较

① 李克强总理察东北时指出，问题是"土地给了，一直闲着；钱下拨了，仍然'趴'在账上；项目批了，迟迟未见开工！政策再好，不干有什么用？"

多的计划色彩。整个经济活动仍然反映中国的政治经济特征。Rawski(2002)指出的中国投资体制中的制度问题,政府对投资进行审核,政府从政治的角度考虑投资,企业投资需要满足政府的需要,国有银行和企业负有投资的政治任务,这些问题在某种程度上仍然存在。Rawski(2002)认为有三个指标可以用来观察投资体制是否经历了制度变迁:1.投资的季节波动是否减少,2.未完成或未销售的商品房比例是否降低;3.收息率是否明显上升。图 2 给出了 2011－2015 年季度 GDP 增速环比波动。仍然能够发现 GDP 变化存在较为明显的季节波动。

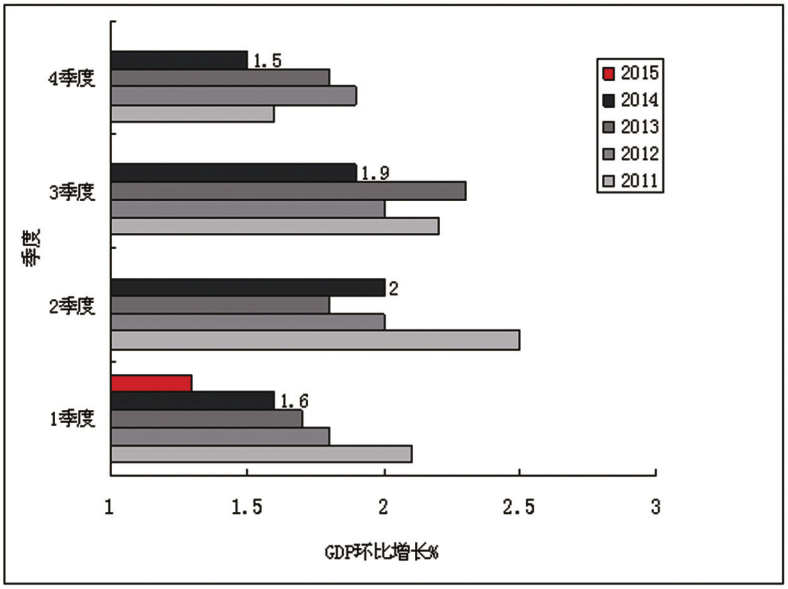

图 2　2011－2015 年季度 GDP 增速环比

基于导致我国经济周期性波动的主要因素之一是固定资产投资的变化这一认识,陶仪芬(2004)发现:自 1987 年以来,每次党的代表大会期间,都有放松银行信贷的现象;而且,总固定资产投资增长率的 4 次峰值分别出现在我们党的 13 大、14 大、15 大和 16 大召开的次年(Tao,2003)。但 Tao 承认,自 1993 年以来,中国的政治经济周期已经出现了逐步减弱的迹象。但她认为,这种正常化是领导人更为熟练地运用宏观调控工具的结果。从这个意义上说,似乎并不能认为中国经济的政治周期是像西方一样,由国家领导人有意造成的,而更可能是源于党代会所出台的改革措施给人们所带来的良好预期,这种预期鼓励了投资者的信心。

政治商业周期理论最初来自诺德豪斯(Nordhaus)对美国总统选举和商业周期关系的观察。为了赢得选举,执政党会选择扩张性的宏观经济政策,在选举年通常

经济会处在相对繁荣的阶段。然而，扩张性的宏观政策不可持续，在选举年之后，经济会出现收缩。而在下一次选举之前，经济又会出现一个繁荣。如图 3 所示，自 1976 年之后，美国经济存在一个为期 4 年的商业周期。经济增长率在选举年最高，接下来的两年增速下降[①]。

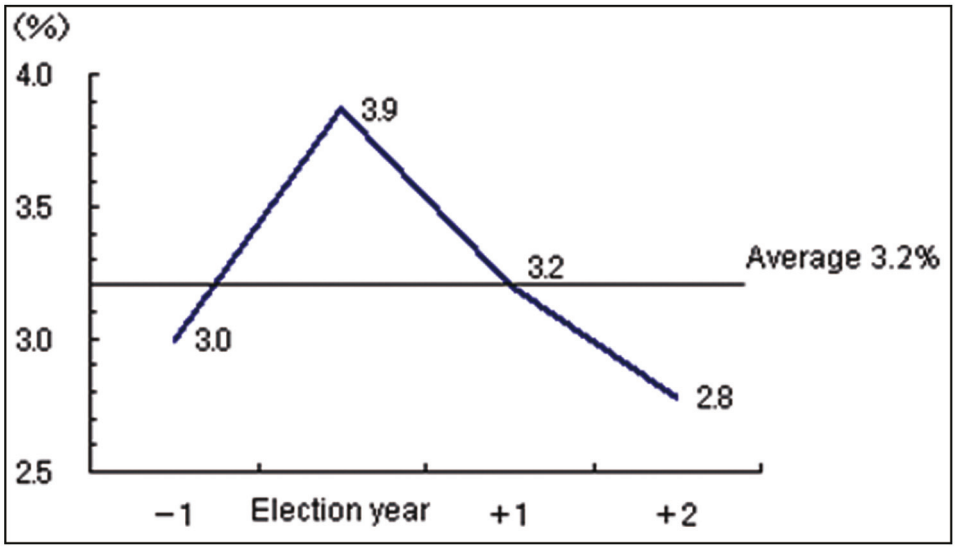

图 3　美国的政治经济周期

注：Average growth rate from 1976 to 2003

数据来源：U.S. Bureau of Economic Analysis。

中国政治家并不受选举影响，但是来自数据分析发现，中国经济也存在五年的商业周期。在党的全国代表大会召开年和之后的第一年，经济增长率最高，随后经济增长率下降。图 4 通过分析 1976－2003 年中国的数据，发现党代会召开年平均经济增长率为 9.9%，第二年为 10.7%。随后经济增速明显下滑。

鲁政委(2004)曾对中国的投资周期假说进行了理论上的梳理。基于对中央计划经济的系统观察，科尔奈(Kornai)以预算软约束为出发点，首先提出了“投资周期假说”。他认为，既然国有部门的预算约束是软的，那他们就总会有强烈的投资冲动；这样，当投资需求增长到超过经济的供给能力时，经济过热就会发生。最终，由于过热所造成严重的经济和社会问题，政府便不得不采取强硬措施来使经济“降温”。

① 引自 http://www.rieti.go.jp/en/china/04071401.html.

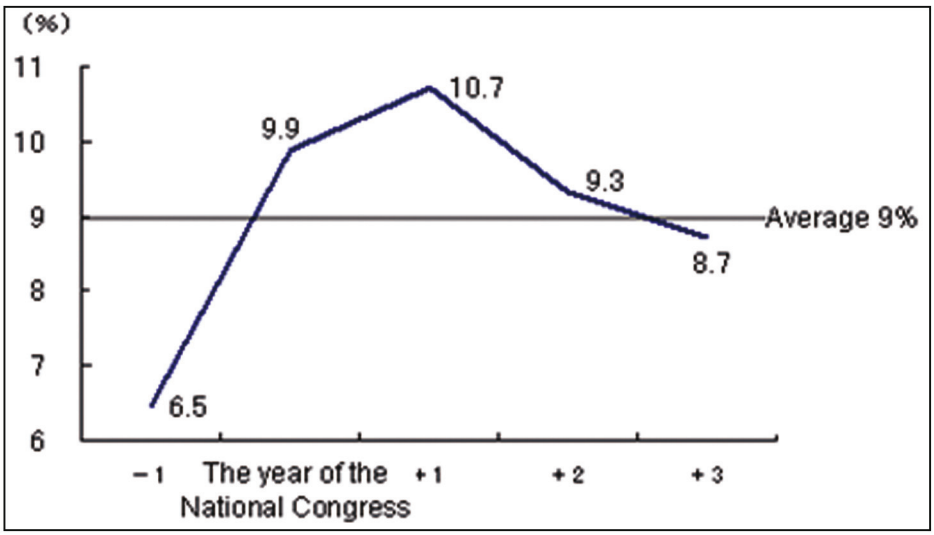

图 4　中国的政治经济周期

注：Average growth rate from 1976 to 2003，中共全国代表大会 5 年召开一次，2002 年是党的十六大。

数据来源：U.S. Bureau of Economic Analysis.

基于 Kornai 的思想，Naughton(1986)首先提出了一个关于中国的投资周期模型。他发现，每当消费品部门不足以满足居民需求时，在需求拉动下国有部门的固定资产投资就会有一个较大幅度的扩张；相反，如果消费需求显著下降(相对于居民收入而言)，随后就会出现国有部门固定资产投资的收缩。在 Naughton 模型中，消费品短缺程度指标与国有部门固定资产投资水平呈现出滞后正相关关系。进一步地，Naughton 在把中央投资和地方投资(under central and local authorities)区分开之后发现，真正决定中国经济周期性过热的是地方政府控制下的投资扩张。因为他发现，每次投资的急剧扩张都与大幅度的分权(decentralization)有关；而每次的投资紧缩，则总与权力的重新集中(recentralization)相联[①]。

尽管仅从衡量经济紧张程度(tension indicators)的指标来看，Naughton 认为其模型对 1973 年以后的中国经济分析并不适用，但是，如果从审批权重新集中作为每次(包括眼下正在经历的这一次)治理过热的必要措施来看，Naughton 模型似乎到目前为止依然具有一定的解释力。

Imai(1994)如果考虑到一个企业无论其所有权归属如何，只要其承担了国家

① 参见鲁政委（2004）

的政策性负担，对其后果国家就往往不得不买单。所以，(准)国有经济部门的涵义实际上比单纯从所有权角度定义的更为广泛(我们不妨称之为“广义的国有经济部门”)。这就使“投资周期假说”即使对纯粹国有企业已大幅度减少的转轨经济波动依然会具有一定的解释力。

三、关键概念与理论框架

为了建立我们的基本理论框架，我们首先介绍本文使用的几个关键的概念。

(一)关键概念

制度：制度是政治经济活动中，影响参与人激励和协调参与人活动的基本机制。这些机制决定了中国改革与发展过程中最重要的参与人的激励。

政治经济模式：影响经济增长的直接因素是资本，劳动和技术，但这些直接因素能否有效发挥作用依赖制度和政策。制度和政策的制定和执行又受到政治因素的制约。特别是受到官员激励和约束机制的影响。

不同层级的政府：中国幅员辽阔，人口众多决定了中国行政管理具有多个层级或多个地区。从空间看，中央与地方关系扮演了重要角色。地方政府主要对中央政府负责。但是地方政府也存在对中央政策执行不力的情况。

中央与地方关系：在权力划分上看，中央政府对经济增长负责，地方政府对中央政府负责。影响中央与地方政府激励的因素：1.经济增长对职业晋升的重要程度；2.潜在租金的大小；3.不同地区的重要性程度。

经济增长目标的一致性：经济活动中包含了不同参与人之间的博弈。当参与人具有一致的目标时，利益冲突较小，但随着参与人目标冲突加剧，参与人之间的利益冲突也会加剧。如果考虑中央政府和地方政府两个参与人，那么改革之初，中央政府和地方政府正在追求经济增长目标上具有较高的一致性。但随着经济发展，中央政府越来越重视民生和环境方面的目标，而在这些目标不能有效纳入地方政府考核体系的时候，中央与地方之间经济增长目标的一致性将会受到破坏。

权力与寻租：政府具有干预经济的权力，这种权力会产生相应的租金。当政府官员考虑私人利益时，就有强烈的动机获取租金，把权力货币化，进而产生了大量的腐败现象。也有人把这一过程理解为：权力寻租。就是把权力商品化，或以权力为资本，去参与商品交换和市场竞争，谋取金钱和物质利益。即通常所说的权物交

易、权钱交易、权权交易、权色交易等等。

企业家保护：经济发展离不开企业家的投资活动。企业家投资离不开产权保护。尽管中国正式的产权保护程度并不高，中国似乎在缺失制度的情况下实现了经济增长。但实际上，地方政府为企业家的投资活动创造了非正式的产权保护。一方面，在GDP竞争的条件下，企业家相信地方政府会全力支持经济发展，地方政府通过补贴、低价出让土地等方式支持企业发展；同时，企业与政府官员之间形成了特殊的保护关系，官商交织为企业提供了隐形产权保护。

（二）基本理论框架

如果把市场参与人分为居民，企业和政府，那么中国经济发展过程，最重要的参与者就是政府。政府不仅制定发展经济的政策，而且还通过多种方式直接参与生产过程。同时，相比于前苏联的U型组织结构，在中国特殊的M型的组织格局下，即中国经济以地方政府为单位被分成多个“块块”，这些块块中的省、市、县具有相对独立和完备的经济部门。在改革开放以来，国家经济的发展权被授予给地方政府。地方政府负责辖区经济发展，公共品提供。地方政府可以控制企业，土地，金融和能源。政府对资源配置具有至关重要的影响。在全部的财政支出中，大约70%的财政支出是由地方政府执行的，而这当中，省以下的地方政府又占全部支出的55%（World Bank 2002）[①]。在“四万亿”计划中，中央政府的直接投资仅为30%左右，很多一部分资金也是由地方政府配套的。地方政府主导了中国经济的发展。进而，这种格局导致地方政府激励和协调机制的变化必然影响中国的投资路径，进而也必然影响中国经济的增长路径。图5中反映了地方财政支出占全部财政支出的比重，不难发现，地方政府实际主导了财政支出。2013年地方财政支出已经占全部财政支出的85%。

经济发展离不开制度创新。制度创新通常有两种方式：自上而下的制度创新和自下而上的制度创新。中国并没有直接采取这两种方式，为了避免政治风险和改革的平稳推进，同时推动经济发展，改革初期，中央政府鼓励地方政府进行制度创新来推动经济发展，这被称作“中间诱致型”的制度变迁。所谓的中间，就是不同层级的地方政府。

---

① World Bank，2002. China：National Development and Sub－national Finance，A Review of Provincial Expenditures.

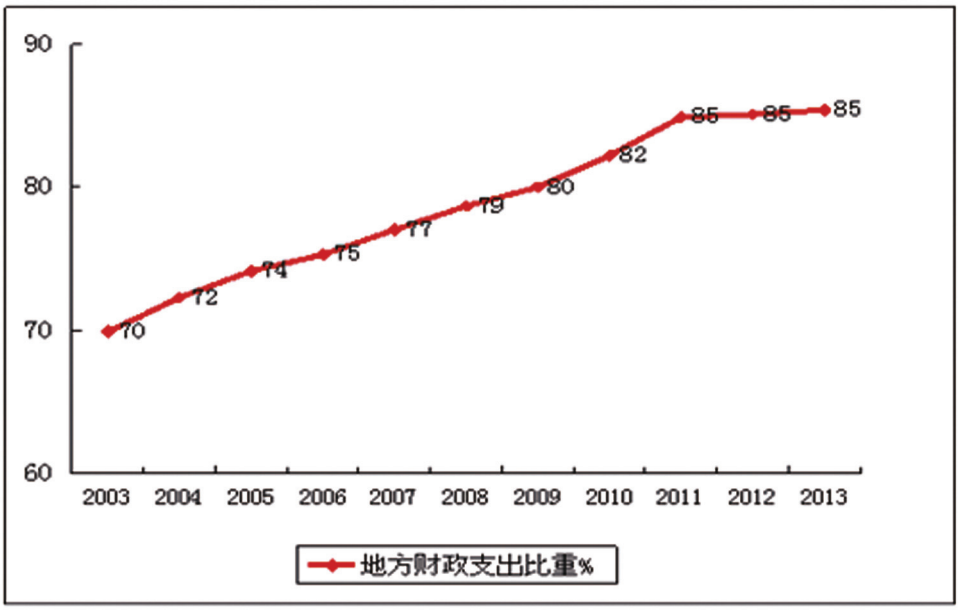

图 5　地方政府对经济的影响力——基于财政支出考量

中央政府把改革优先权进行了纵向分配。鼓励地方政府推动经济发展。虽然没有明确的规定，实际上地方政府具有优先改革权，即在没有正式制度确认的改革领域，地方政府可以先行试验，成功后再由中央政府确认。优先改革权给地方政府带来了两个重要激励：第一，通过发展经济，地方官员获得了更高的晋升机会；第二，发展经济也带来了大量的寻租性租金收入。政治升迁和权力货币化导致地方政府具有极高的发展经济的热情。在没有中央的监督下，地方政府也具有较高的发展经济的内在激励。

（三）核心观点

综上，从传统计划经济向市场经济过渡的过程中，中国仍然保留了较多政府对经济的干预。政府发展经济作为自己的一项任务，设定相应的目标。在具体执行经济增长的目标中，中央政府负责政策制定和调控监督，地方政府负责政策的具体落实和执行。地方政府能否有效地落实中央的政策不仅依赖中央的监督，更加依赖地方政府自身的内在激励。在改革早期，中央政府与地方政府在增长目标上具有高度的一致性：中央政府通过增长目标评估地方政府的表现，而增长在提高地方官员晋升机会的同时，也会提高地方官员的权力租金，所以增长与地方政府的激励具有内在一致性。投资是促进经济增长较为直接和快速的手段，地方政府为了追

求政绩和租金，具有较强的投资激励。在这种激励下，即使没有正式的制度保护，地方政府也会对投资的具体实施主体企业进行隐性保护，为企业提供审批、税收以及拆迁等方面的支持，这会相应降低企业的成本，提高企业的利润，进而也刺激了企业的投资。从而确立了政府和企业相互收益的高投资模式[①]。而此时，由于中央和普通民众同样关注经济增长目标，而对环境问题，不平等问题关注度较低，所以导致对政商结合下的高投资模式不会进行过多约束。高投资的结果是带来了高速增长。

我们的逻辑与有些分析类似，例如 Guo(2009)从财政预算的角度讨论了地方政府官员对预算支出的影响。随着经济绩效激励的增加和官员晋升体制的变化，地方官员会策略性地安排政府支出，增加上级对其能力的认识进而以增加晋升的机会。同时，经济和财政分权增加了官员策略性安排政府支出的能力。基于 1997－2002 年县级层面的面板数据分析表明，地方财政支出在领导人任期的第 3 年和第 4 年增长最快。但与我们的观点相比，我们更注重政府行为对投资的影响，并且，除了政府直接投资外，政府会通过其激励机制来影响企业的投资行为，进而影响整个经济的投资。

狭义的政治经济周期主要关注围绕党代会召开的五年时间内经济增长的变化。这类研究也强调经济分权与辖区竞争导致地方官员追求短期内的经济增长，地方官员为了晋升具有强烈的投资冲动，但受到供给能力的约束，中央政府会对经济过热进行抑制，从货币政策和财政政策方面对地方政府的行为进行约束(Li，2012)。但这种周期性研究主要关注五年一期的经济波动。本文认为，中央与地方的互动关系贯穿于整个改革进程中，尽管中央政府可以通过宏观调控对地方的投资热情进行控制，但如果没有制度变迁存在，地方政府的投资冲动就一直存在，持续的投资推动了经济的高速增长。然而，在经济新常态下，传统激励机制积累的问题已经不能通过周期性的调控来进行解决，随着官员考核机制的转变和反腐败的持续深入，必须重构政府激励促进经济健康发展。

Imai(1994)认为，尽管改革使中国经济出现了一系列变化，但导致经济周期性波动的核心特征却依然未变：国有部门的固定资产投资在总固定资产投资中仍占

---

① 一项“2013 年中欧国际工商学院中国商务调查”显示，在接受调查的 1214 位中外企业高管中，有 90％的高管认为，与中国政府搞好关系对其企业重要或者非常重要，中外企业的情况都一样。有 53％的外企宣称，在中国为了维系关系投入的资源比在本国市场多。http://guancha.gmw.cn/2015－03/13/content_15091645.htm

主导地位；国有企业面临的依然是弱金融约束；投资依然受到官僚体制内讨价还价的影响。中国经济的周期性波动是由投资的周期性波动所导致的；投资增长率与上一年的（调整过的）通货膨胀率负相关，而（调整过的）通货膨胀率则与固定资产投资水平正相关。Rawski（2002）的研究也与 Imai 的结论不谋而合。通过对中国固定资产投资季节性波动特征的观察，Rawski 发现：虽然改革使中国在很多方面发生了变化，但投资季节性波动的规律并未因此而改变。他由此推断：中国的投资体制并未真正被改革所触动，它在本质上依然遵循着计划时期的模式。据此，Rawski 断言：如果不改变投资领域的旧体制特征，它必将构成中国经济长期稳定增长的障碍。

四、中国政商关系视角下的投资波动

（一）政治经济驱动的投资增长

根据前文，改革开放以来，为了稳步推动改革和促进经济增长，中国选择了中间扩散型制度变迁，地方政府成为推动制度变迁的重要力量。中央政府通过控制地方官员政治升迁来对地方政府进行控制。较高的 GDP 增长会提高晋升的概率。这进一步推动了政企合谋，带来两方面投资激励的增加。一方面政府投资激励增强，另一方面，企业具有较高投资。优先改革权租金的垂直分配带来增长的同时，也导致了一些负面结果。许成钢教授（2011）把上述体制总结为“向地方分权的威权主义体制”，其主要特点是中央对政治、人事权的高度集权与在行政、经济控制权方面向地方高度放权相结合。这一体制决定了中国改革与发展的轨迹，也同时制造了我们面临的严重结构性问题。分权式威权体制是创造中国地区间竞争的基本的体制结构，是地区竞争和地区实验的制度基础。这个机制解决了地方政府的激励机制问题、信息问题。地区竞争和地区实验使得中国的经济在向市场经济转轨的过程中，在市场经济还没有很好发展的阶段，就能产生强劲的驱动力，造就 30 年的快速增长。

图 6 给出了中国固定资产投资增长率的时间变化，不难发现投资增长存在较为明显的周期行为，除了一些经济因素外，投资波动与政府行为密切相关。在经济进入“新常态”之前，投资高速增长与地方政府的内在激励机制密切相关。

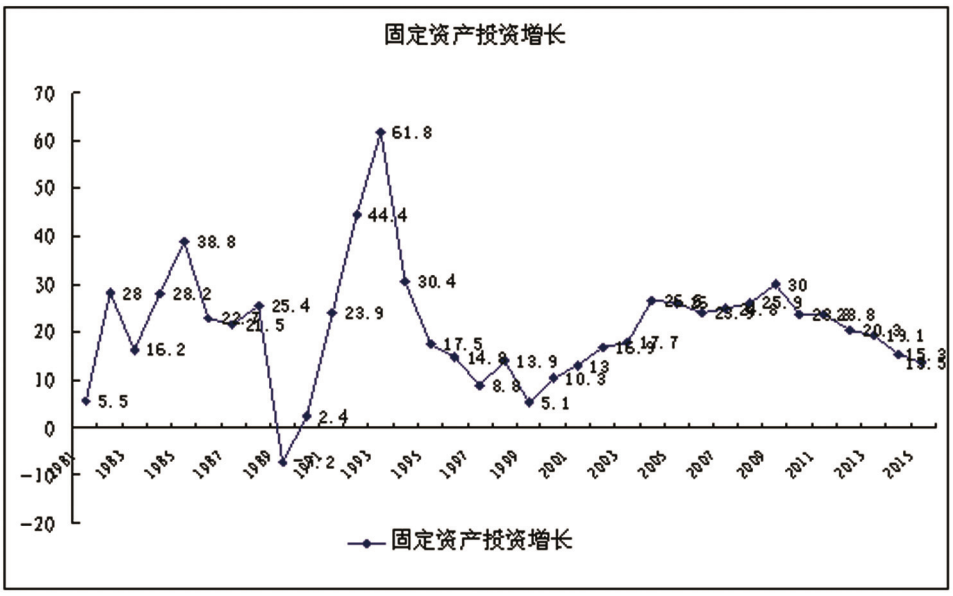

图 6　1981－2015 年中国固定资产投资增长率

传统的政企关系在促进投资增长的同时，也产生了一些负面后果。例如，政府干预经济权力较大，权力结构的失衡会影响市场发育，使规则性契约失去作用，而关系型契约则大行其道，从而导致市场滑入成一个“权贵资本主义”（吴敬琏，2008）。根据王小鲁（2006）一项涵盖全国四千家企业的调查，对于“贵企业去年用于政府和监管部门人员的非正式支付有多少？”这一问题，只有 19.8％的企业负责人回答“没有”；回答“有一点”、“比较多”、和“非常多”的，总共占到了 80.2％，其中回答“比较多”和“非常多”的占了 18.1％。

随着传统制度下的投资模式问题日渐突出，新一届政府开始革除传统激励体制的弊端。例如，加大了反腐力度，改变官员考核体制，增加对环境问题的考核。激励机制的变化必然影响政府的行为。从激励角度看，处在转型期的地方政府和部分企业投资激励显著下降。图 7 表明各地区投资增速都有所下降。同时，各地区增速下降幅度存在差异。例如，北京 2015 年投资增速 8.4％，但与上一期相比，投资增速降低幅度为 3.6％；但是宁夏和新疆虽然投资增速仍在 15％，与前一期投资增速相比，投资增速下降了 10 个百分点。后面我们把投资增速降幅与市场化程度相关联，我们发现市场化程度越高的地区，投资增速降低幅度越低。

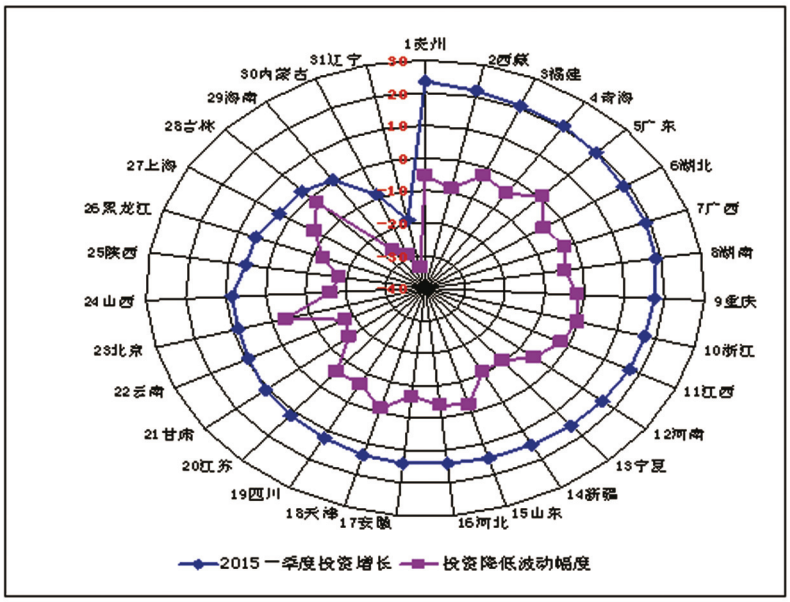

图 7　2015 年 1 季度各省投资增速排名

(二)为什么过去的政治经济模式难以持续

即使没有中央的大力反腐败,传统的政企互惠关系也难以持续。原因在于,传统政企关系的成本日益提高,特别突出的问题是,产能过剩严重,收入分布不均加剧,地方政府债务增加,自然环境恶化,腐败问题突出。传统考核机制在逐渐退出,新的考核机制尚未建立。官员激励处在一个转型时期。

第一,产能过剩日益严重,传统政治经济运作模式下的投资空间不断萎缩。在过去的政治经济模式下,地方政府展开经济增长竞争,推动经济增长的主要动力来自投资,导致经济增长主要来自外延式增长而不是内涵式增长。换句话说,经济增长主要依靠投资增加,企业规模增加带来产出增加实现高速增长,而不是依靠提高自身效率实现经济增长。这种增长模式导致严重的产能过剩。地方政府追求GDP、税收等政绩,促使地方政府给予产能过剩行业企业土地、税收等优惠,又进一步扭曲了企业行为。

工信部原部长李毅中接受和讯网访谈时指出,2012 年中国粗钢产能是 10 亿吨,占全球 46%,产量是 7.2 亿吨,利用率是 72%;电解铝产能是 2765 万吨,产量是 1988 万吨,占全球 42%,利用率是 72%;水泥产能是 29.9 亿吨,产量是 21.8 亿吨,占全球 60%,利用率是 73%;平板玻璃产能是 10.4 亿标箱,产量是 7.1 亿标箱,占

全球50%,利用率是68%。“按照世界公认的标准,小于75%就是严重过剩,中国39个行业中有21个都属于产能严重过剩。”[①]根据IMF2012年的估计,产能利用率从危机前的80%下降到2011年底的60%左右。

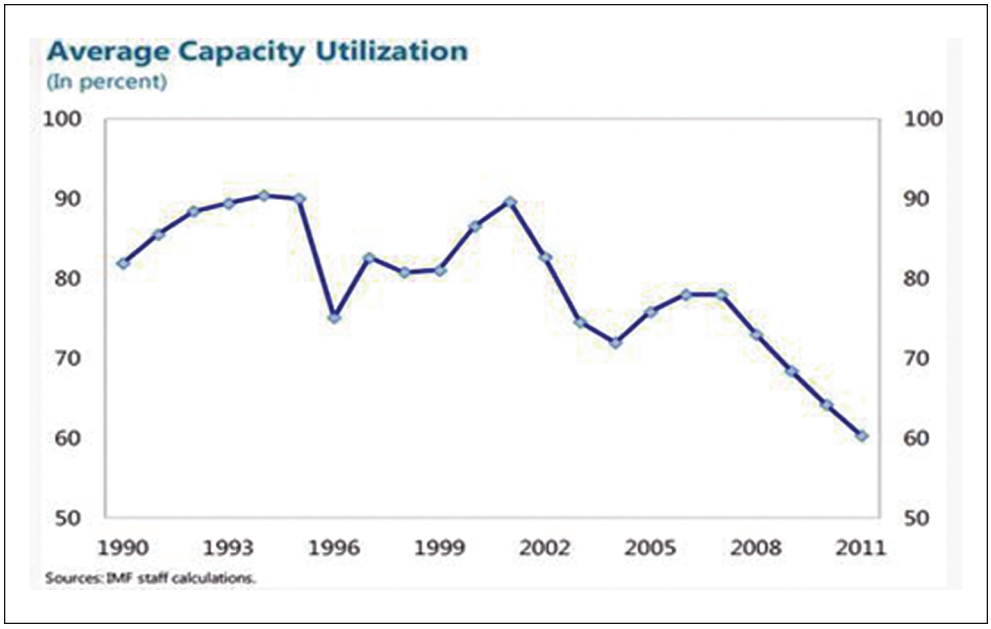

图8　中国产能利用率的变化趋势

数据来源:IMF计算。

在2012年12月的中央经济工作会议上,习近平指出,要充分利用国际金融危机形成的倒逼机制,把化解产能过剩矛盾作为工作重点。在2013年4月、7月和9月,习近平多次强调要做好产业结构调整,化解产能过剩。国务院总理李克强也曾表示,产能过剩越来越成为经济运行中的突出问题。要坚定不移地化解产能矛盾。造成产能过剩的一个重要原因就是地方违规上马项目。过滤掉数据周期性因素,自从2007年以来中国一直是负产出缺口,即便价格压力基本不存在,同时过剩的产能仍然继续增长。

第二,传统模式的收入分配问题。当前,收入分配不平等逐渐加剧。在传统政商关系下,政府和企业收入不断增长,但居民收入增长缓慢。居民收入长期增长缓慢,不仅容易引发社会冲突,而且容易导致经济中内需不足,经济增长依赖外部需求,而当世界经济增长放缓的时候,国内经济就会受到较大的冲击。

① http://news.hexun.com/2013-10-16/158760584.html

第三，地方政府驱动投资增长需要一定的资金支持。随着政府投资不断增加，政府通过负债融资的模式难以持续。根据审计署的统计，截止 2013 年 6 月，地方政府负有偿还责任的贷款约为 10 万亿[①]。此后，政府债务仍然保持增长。随着经济增长速度放缓，财政收入增速放缓，税率难以大幅提高，如果中央政府对地方的转移支付比例也不会上升，那么地方政府通过举债来投资的空间将会不断缩小。最新数据显示，2015 年一季度全国财政收入增速只有 2.4%，而 2014 年同期的增速为 9.3%，今年的财政收入压力不小。

第四，自然环境恶化。前文论述的激励机制导致追求短期经济增长的激励较强，忽视了生态环境的成本。社科院副院长李扬表示，“如果在 GDP 中扣除生态退化与环境污染造成的经济损失，我国经济增长速度仅有 5%左右。”生态环境的持续恶化已经到了不容忽视的地步。“十八大”报告将“建设生态文明”写入其中，也正说明了无论决策层还是更为关注当下经济发展现实的地方政府，都应形成在尊重、重视自然生态的基础上发展经济的共识，将保护环境生态内生为我们社会文明的组成部分。

第五，腐败问题突出。十八大后，中国新一届政府大力推行反腐败。许多政府官员、国有企业老总都因腐败问题被查处，中国反腐迎来了高潮。据统计，自 2012 年 11 月底到 2014 年，大约有近 60 位省部级以上干部被查处，被查处的处级以上干部则成百上千。中国进入了反腐败的高潮时期。

（三）政商关系转型下的投资变局

图 9 和图 10 再次描绘了投资增长率的时间序列变化。从民间投资增长速度看，最近两年民间投资增速下降较快。2015 年 3 月，固定资产投资完成 77511 亿，民间固定资产投资完成 50349 亿。但是民间固定资产投资增长速度大幅下滑。从 2012 年 3 月的 28.9%下降到 2015 年 3 月的 13.6%。

从划分中央项目和地方项目投资增速看，2012 年中央政府投资仍然保持相对稳定的增速，然而地方政府项目的固定资产投资增速显著下降。尽管上述变化可能是多种因素共同作用的结果，但本文认为这种增速变化蕴含了中国的制度性特征。本文认为，地方政府和企业面临的激励机制变化是产生投资变局的重要原因。

导致传统政商关系转变的主要原因有三点：一是 GDP 考核机制发生变化；二是反腐败不断深入；三是经济发展环境发生显著变化。这导致投资激励减弱，传统

① 审计署发布的全国政府性债务审计结果，2013 年 12 月 30 日公告。

宏观调控政策失效,短期内加强监督也不足以解决问题。

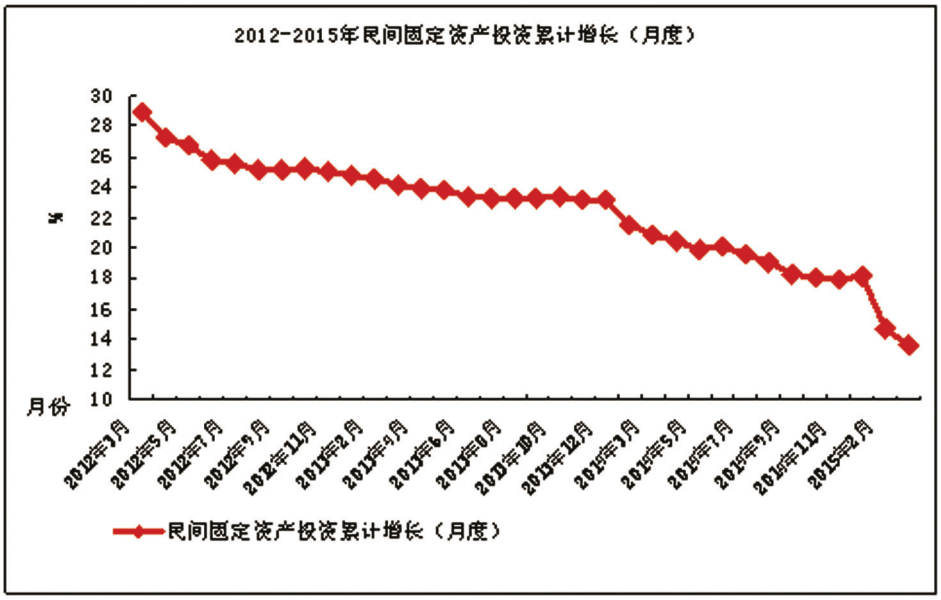

图 9　月度民间固定资产投资增长

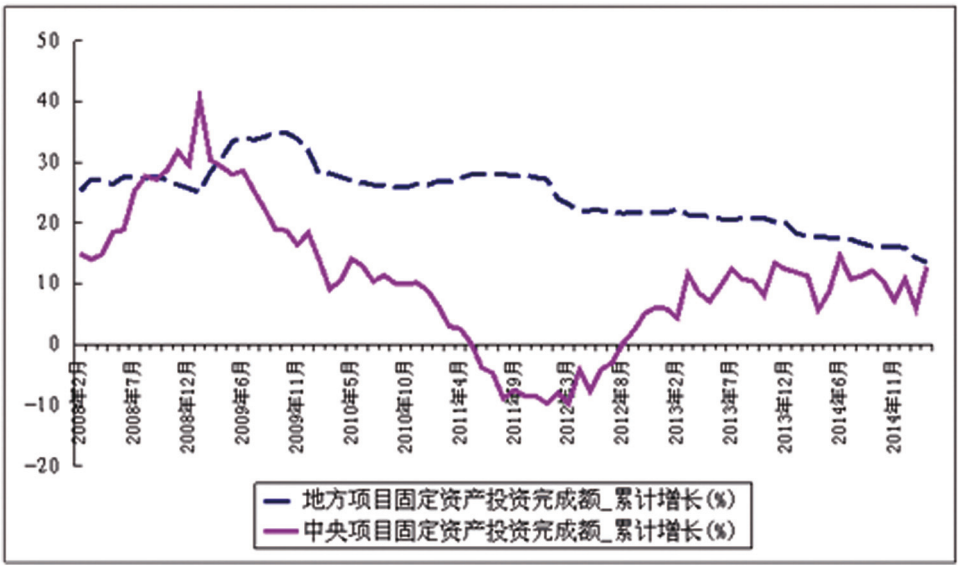

图 10　固定资产投资:中央与地方增速对比

2013 年中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》(以下简称《通知》),其中强调落实地方官员政绩考核机制改革。此举将加快政府职能和经济发展方式的转变,对短期内政府投资增速构成影响。

反腐败不断深入。这次反腐运动的外生性主要表现为时间短、突发性强，很多官员和企业都无法预料。图 11 为 2003—2014 年中国由于腐败而被查处的中国副厅级及以上干部的数量。

图 11　反腐态势

经济发展环境发生显著变化。传统投资模式下的投资项目回报率不断降低，生态环境成本不断提高，导致原有投资激励的相对成本不断降低。

如果官员行为会对投资产生重要影响。从制度变迁的角度看，不同的制度给官员提供了不同的激励，官员自利的人性不可能改变，唯一可以改变的就是制度，如果找到一套激励相容的制度，就可以让官员追求自利与政府实现公共利益能够在方向上契合。那么为了重构地方政府和企业的投资激励，并且寻找有效率的投资项目，就需要进行相应的制度改革。

五、如何重构地方官员的激励体系和投资

当下，社会各界对经济增速下行形成了一定的共识，对经济放缓的容忍度也不断提高，形成了一些“新常态”共识。然而，惯于在高增长的环境中前行的中国经济，是否能够承受增长速度显著下滑带来的冲击，仍是各方忧虑的焦点。随着一季度经济增速 7%成为近年的最低点，经济增长速度的底部在哪里？经济增速何时

见底？经济增速迅速回落是否会引起经济硬着陆？如何稳定经济增长再次成为决策层关心的重要问题。特别地，较为宽松的货币政策和财政政策也逐渐失去昔日提振经济增长的威力。如何稳定经济增长，再次成为社会各界关注的焦点。实际上，如果没有配套的制度改革，技术层面的调控作用可能日益收缩，制度经济学认为，制度是决定经济增长的根本原因。资本、劳动等生产要素，甚至技术创新只是经济增长的直接原因。制度决定了要素和技术的结合方式，资源使用方式和资源配置效率。如果不能正确认识中国经济增长的制度动因，不能把握当前经济增长的制度困境，不能推进有效的制度变革，中国经济增长的困境可能会继续加深。寄希望简单地创新宏观调控的思路，调整货币政策和财政政策等政策工具，通过特定的定向调控稳定经济增长的政策可能会大打折扣。从制度变迁的角度看，当前为了重构投资激励机制，需要进行更深层次的简政放权和市场化改革。

（一）更深层次的简政放权

针对庸政和懒政的问题，一个解决的方法是增加对官员的监督和审查。通常监督能够起到一定作用，但这种作用也不能高估。主要的问题是：第一，监督者自身可能发生腐败；第二；且不容易找到有效的监督方法；第三，腐败的官员能够找到腐败的替代形式。在研究方面，Olken（2007）提供了一个案例说明了监督官员腐败可能存在的问题。在印度尼西亚进行的一个关于修筑乡村公共道路的实验研究中，增加监督确实减少了道路修建过程的腐败，但并没有消除腐败。增加政府审查，腐败性支出减少了，但增加了裙带关系，乡村领导更容易任用自己的亲朋参与修路。增加监督导致90％的项目发现存在腐败的证据，但最终这些证据并不足以对腐败人员进行刑事惩罚。Olken还发现除了上级监督外，还可以引入群众监督。相比群众代表出席审查大会的形式，通过填写匿名表格对官员进行监督的形式更能抑制腐败行为。

布坎南在1960年写的著作《公共财政》中指出，政府也是经济人，公务人员的政治行为的目的和市场中的个人一样，也追求个人利益最大化。但公务人员的利益与企业家又是不同的。企业家追求的是利润，而官员不是。政府关心自己的威信和权力如何维系。他们会利用其特有的身份地位和掌管的权力，扩张预算，掌控资源，将其用于追逐自己的政治地位和影响力上。因此，更深层次的简政放权才能约束政府的权力租金，保护企业的产权，刺激社会资本投资增长。

(二)转向新的激励体制与市场经济相对接

为了考察投资增速下降的制度原因,我们使用市场化指数作为各地区制度水平的测度,把省级地区投资增速的降低幅度作为被解释变量进行了一个简单回归分析。我们预期,尽管整体上中国普遍存在地方政府对经济的干预,但不同地区的干预程度存在差异。在市场化水平越高的地方政府对经济的干预越小,政府对经济干预越小的地区投资增速首要由市场驱动,那么由政治经济驱动的投资下降水平就会相对较低,进而市场化程度越高,投资增速降低幅度也会越低。图 12 给出了线性回归结果。我们发现,尽管经济新常态下投资增速全面放缓,但是越是市场化程度较高的地区,投资增速放缓的程度越弱,越是市场化程度低的地区,投资增速放缓的程度越大。如果投资受到政府激励和政企关系变化的影响而发生变化,那么市场化程度提高则有利于减弱这种作用。

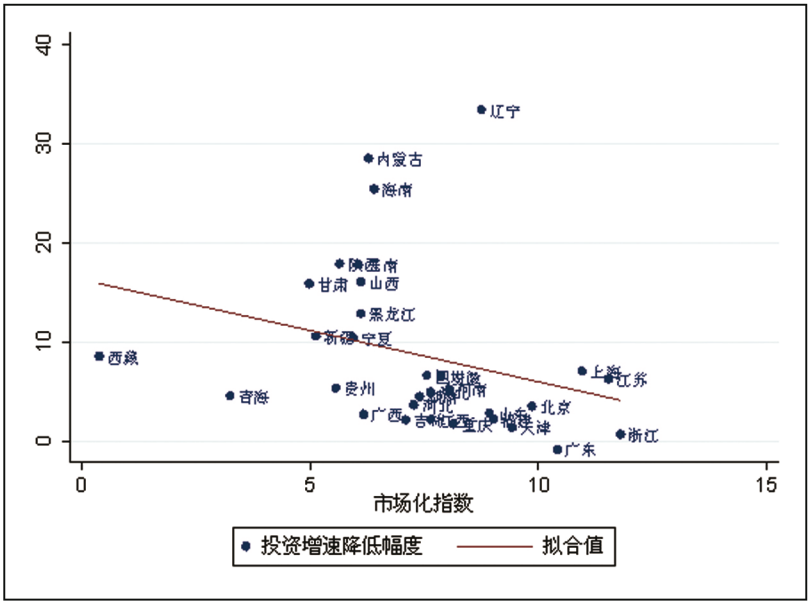

图 12　市场化程度与投资增速下降

参考文献

[1]鲁政委,《中国的经济波动:理论假说与宏观调控》,《社会科学辑刊》,2005 年第 5 期。

[2]许成钢,《从体制认识中国经济的结构性问题》,《比较》2011 年第 5 期。

[3]许成钢,《地方竞争的困境》,《中国改革》,2011 年第 9 期。

[4]Guo, Gang. 2009, "China's Local Political Budget Cycles." American Journal of Political Science, Volume 53, Number 3, July 2009, Pages 621－632.

[5] Imai, Hiroyuki, 1994, China's Endogenous Investment Cycle, Journal of Comparative Economics 19: 188－216.

[6]Naughton, Barry, 1986, Macroeconomic Policy and Response in the Chinese Economy: The Impact of the Reform Process, Journal of Comparative Economics 11: 334－353.

[7]Olken, B,2007, "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia."Journal of Political Economy, 115: 200－249.

[8]Rawski, Thomas G., 2002, Will Investment Behavior Constrain China's Growth? China Economic Review 13: 361－372.

[9]Shleifer, A.and Vishny, R. (1993)."Corruption" The Quarterly Journal of Economics, 108(3):599－617.

[10]Tao, Yi－Feng, 2003, Rationalization of Political Business Cycle in China, [iir.nccu.edu.tw/meeting paper/陶仪芬.pdf], acc.July 24, 2004.

[11]World Bank, 2002. "China: National Development and Sub－national Finance: A Review of Provincial Expenditures." World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit Report 22951－CHA.