

锦标赛机制、治理模式转型与改革进路

程永林

〔摘要〕 目前为增长而竞争的锦标赛激励机制仍然是政府推动经济增长的动力源泉，也是导致政府治理模式日渐异化为趋利性政府甚至公司化政府的重要诱因。由于金融危机以来政府干预和资源配置的能力加强，其弊端和危害与日俱增。当前正处于改革政府治理模式的转折点，如果一味强调维稳不仅会日益抬高问题的治理成本，而且可能会错失改革的机会窗口。在沉淀了师从苏联与欧美发展模式的有益养分与体制痼疾之后，中国既需要继续实行带有试验主义性质的增量改革模式，更需要通过顶层设计厘清改革的战略目标模式以推动政府治理模式转型，减少发展中的随机性风险和高度不确定性。否则，当前的经济转型和政府治理模式将会面临严峻挑战，在中长期内会导致中国陷入越来越严重的治理困境甚至转型危机。

〔关键词〕 锦标赛机制；经济治理模式；政府治理；转型危机

〔中图分类号〕 F121 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2013) 02-0034-05

一、问题的提出

1978年改革开放以来，中国的各项事业取得了举世瞩目的发展成就，经济领域从制度、结构到绩效都发生了巨大变化。关于中国发展模式与体制改革的争论近年来再度成为热点议题。许多学者尝试把中国的成功归功于政府主导下的经济发展路径、社会治理方式及政治权力结构，提出了“中国模式”的观点并引发了广泛争议。因为无论是从初始条件所导致转轨路径的差异性、转型终极目标的相同性，还是从世界上转轨国家成功原因的相似性分析，中国的社会经济转型均存在着较大的不确定性，政府治理模式和体制转型面临着诸多问题与挑战。从2012年全国“两会”

期间温家宝所作的《政府工作报告》，到胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上所作的《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》的报告，无不表明，党和国家领导人以及学术理论界对改革的高度关注。

二、现有解释及其不足

为了解释中国的经济增长与体制改革，学术界先后创造出系列理论。目前影响比较广泛的财政分权理论综合了经济学和政治学的分析元素，将视野转向地方政府官员在维护市场、促进竞争和推动经济增长中的激励机制和行为差异。许成钢与钱颖一（1993）认为，中国改革前的组织结

〔基金项目〕 教育部社科重大课题攻关项目（11JZD010）；中国博士后科学基金面上资助课题（2012M511016）；教育部社科青年课题（12YJC630003）；广东外语外贸大学校级科研创新团队项目

〔作者简介〕 程永林，复旦大学经济学院博士后流动站研究人员，广东外语外贸大学教育部区域与国别研究基地（加拿大研究中心）研究员，广东 广州 510420。

构约束条件对后来的改革路径选择和经济增长具有显著影响。长期以来，中国实行的计划经济体制采用多层次和多地区治理结构，构成了 M 型的组织治理结构。⁽¹⁾ 驱动增长的不是制度而是向地方分权的制度安排，因为分权式改革不仅硬化了中央政府对国有企业的预算约束，而且还促进了地区之间的竞争。中国的 M 型经济结构（资源按照“块块”来配置）使得经济可以在局部进行制度实验，地区之间的竞争为中央政府提供了反映地方政府绩效的有效信息，并且使得经济体更容易抵抗宏观经济冲击。⁽²⁾ Jin, Qian and Weingast (2005) 基于 1982 - 1992 年省级面板数据的实证研究进一步验证了分税制改革前中国省级政府的财政激励促进了市场发展和经济增长。⁽³⁾ Acemoglu, Aghion and Zilibotti (2005) 认为，发展中国家的最优选择是模仿发达国家的现有技术。因为如果发展中国家首先模仿发达国家的现行技术，而后进行创新发明，那么发展中国家就有可能向发达国家收敛，但是如果发展中国家在模仿技术阶段就形成利益集团，那么利益集团可能阻碍从模仿技术阶段向技术发明阶段的转变，从而无法实现与发达国家的经济收敛。⁽⁴⁾ Sachs (1996) 则认为，中国模仿发达资本主义经济工业化模式的策略，在缺乏资本主义基本制度时能够产生短期且显著的增长绩效。然而当模仿的潜力耗尽，这种策略的长期代价将超过它的短期利益，因为这种体制没有自我制度创新能力及相关的制度基础设施。⁽⁵⁾ 杨小凯、胡永泰等 (2003) 认为，经济改革实质是宪政转型的一部分，中国的双轨制改革是缺乏宪政秩序的市场导向型经济改革。中国的经济转型有可能会沦为国家机会主义的附属品，在中长期内将妨碍宪政转型。⁽⁶⁾ 林毅夫、龚强 (2010) 发现，当经济体资本禀赋水平较低时，如果政府偏好本国工业部门的优先发展，政府将通过扭曲经济以达到其战略目标。尤其当资本的禀赋水平低至一定程度时，依靠市场经济体系中的税收和补贴手段将无法实现政府的战略目标，政府就只能选择对资源配置进行直接干预和剥夺企业自主权的计划经济体制来实现其发展战略。⁽⁷⁾ 贺大兴、姚洋 (2011) 通过构造一个考察社会平等、中性政府以及经济效率之间关系的动态斯塔克伯格模型，认为得益于中国革命所带来的平等的社会结构，以及改革开放初期党的工作重点向经济建设的转移，中国政府在过去 30 多年作为一个中性政府，采纳了有利于经济长期发展的政策，从而促进了经济增长。⁽⁸⁾ 种种迹象显示，

杨小凯等学者当年争议的学界话题正在现实中不断发酵，当中国政府治理模式改革与经济转轨逐渐步入深水区后，改革共识越来越难以凝聚，利益调整和利益冲突的幅度和难度变大，由此引发群体性事件频发和高发。吴敬琏先生等著名经济学家纷纷撰文批评当前的维稳机制和发展导向实质是在回避问题从而贻误改革机遇，是抱着炸弹在击鼓传花。如果说过去阻碍体制改革和政府治理模式转型的主要因素来自意识形态层面的束缚，如今的主要阻滞因素则可能是既得利益集团的阻挠和既得利益格局的制约。那么当前阻碍深化体制改革和政府治理模式转型的利益束缚和体制束缚是如何形成和发展演化的？如何才能打破这种束缚？如何系统总结过去政府治理模式转型的经验教训以深化和推进改革？现有研究的不足在于：一是研究切入点缺乏对中国与前苏联、东欧等不同转轨国家之间政府治理模式、制度、传统等初始条件更为深入的观察，也较少考虑制度转型或体制变异与经济增长的复杂动态耦合关系；二是研究方法过于偏重实证分析，缺乏跨学科视角和方法论融合，导致宏观战略研究不足。基于此，本文尝试基于政策评估、战略研究和制度分析融合视角，研究中国体制转型与政府治理模式的绩效，探讨当前治理模式转型的必要性和可行性，回应针对中国经济转轨路径和政府治理模式转型的理论挑战与现实疑问。

三、激励机制与锦标赛竞争

从新制度经济学的观点分析，中国先体制外后体制内、先市场化后私有化的强制性制度变迁模式避免了制度转换危机，节约了制度实施成本。追根溯源，这与中国发展的初始条件有关。建国之后，即使中央政府有多次重新集权的尝试，地方政府的权力却基本没有受到削弱，甚至有所强化。当时的国家领导人毛泽东可能并不欣赏苏联的集权计划模式，因此他一直试图打破苏联式的发展模式，在经济上实行“虚君共和”的治理体制。⁽⁹⁾ 由于长时期演变出来的计划经济体制和财政上的地方分权体制，使得中国在 1978 年决定实行市场经济取向的转型战略之后，存在与前苏联的计划经济模式非常不同的初始条件，这后来成为中国经济转型成功的重要内生因素。

与俄罗斯的治理模式转型相比，中国的分权是在大的政治架构不变、中央和地方政府不断调整二者之间财政关系的过程中实现的。从 1970 年代末的放权让利到 1980 年代的财政包干体制，再

到 1990 年代的分税制改革，如何合理划分中央和地方的利益关系，调动地方政府的积极性，不仅始终是中国政府治理模式改革的重要环节，也是整个经济和政治体制改革的突破口。由中央向地方转移财政收入和支出权力将更有利于提高经济效率，加快地方经济发展，进而推动全国经济增长。⁽¹⁰⁾分权化的制度安排可以有助于向地方政府提供市场化激励，保持和促进市场化进程，维持市场化的联邦主义。改革开放以来，中国采取区域分权式的治理模式，将中央和省级政府之间的财政关系逐渐制度化，来自税收和国有企业利润的政府收入，依据一定的分配规则在中央和省级政府之间划分，一种中国式的财政分权和政府治理模式改革为 20 世纪 90 年代以后的体制改革和市场化进程提供了主要推动力量。

然而，财政分权模式并不足以构成地方政府发展经济的全部激励和推动政府治理模式转型。因为从中国和俄罗斯改革的实际情况出发，中国的经济分权与政治集权之间存在着一种纽带作用，而俄罗斯的中央政府对地方政府的控制力较弱，地方政府不存在主动推动经济发展的动力。⁽¹¹⁾有部分学者认为，这主要是中国自治性不强的财政分权和垂直控制的行政管理体制提供了经济增长的动力。⁽¹²⁾其实，中国改革的内生性逻辑是从发展战略选择与资源禀赋之间的矛盾出发的，关键在于采取了成本低、风险可控的分权式增量改革与渐进转轨的发展模式。因为中国的经济分权伴随着政治集权，晋升激励使得地方政府官员有非常强的动力促进地方经济快速发展。⁽¹³⁾与此同时，经济分权和政治集权对地方政府最重要的影响渠道是政府之间的竞争。由于这样一种自下而上的竞争，同级政府之间的相互监督和学习能够提高政府部门的运作效率，节约行政管理成本，防止滥用权力。而在政治集权和政绩考核机制下，地方政府官员为了政绩有竞争 GDP 增长率的激励，从而形成了一种基于上级政府评价的标尺竞争。⁽¹⁴⁾这种为增长而竞争职位升迁的激励机制和锦标赛竞争，某种意义上逐渐成为中国政府推动经济增长的动力源泉，有助于增进转型初期的经济增长和资源配置。但是，随着经济的转型和发展，地方政府的理性经济人和自利特质越来越明显，现实中部分地方政府的行为日益市场化与企业化，与民争利现象与日俱增，有沦为趋利性政府甚至异化为公司化政府的危险。于是，现有治理模式的成本会被重新予以评估并且治理成本开始递增。同时由现有政府治理模式导致的收入分

配不均、政府官员寻租设租、地方保护主义、地区差距扩大、宏观调控政策失效等问题开始日益制约经济增长，进而诱致群体性事件频发和社会治理结构呈现刚性稳定。而且更让有识之士忧虑的是，中国的体制转型与政府治理模式改革正逐渐受到利益集团的侵蚀与民粹主义思潮的影响，由于产权保护的匮乏与宪政秩序的缺失，中国发展模式的不确定性和体制转型风险日益增大。杨小凯等学者关于中国的经济改革有可能会沦为国家机会主义的附属品，在中长期内将妨碍宪政转型的观点并不完全是盛世危言。中国的各级政府部门或地方政府通过不断强化资源配置的权力和对经济活动的干预，使寻租的基础在许多领域继续保持甚至扩大，从寻租活动中得利的特殊既得利益者，必然力求推动现有经济体制向国家资本主义乃至权贵资本主义蜕变。因此，吴敬琏先生等有识之士一再呼吁要完善民主化、法制化建设和宪政转型，避免中国市场导向型经济改革沦为权贵资本主义滋生的温床。⁽¹⁵⁾国外学术界的研究成果也一再证实经济基础决定上层建筑是有约束条件的，意识形态和道德准则决定宪政秩序，宪政秩序决定政治体制和法律体制，然后政治体制和法律体制产生一定的经济绩效。由于国际社会本质上遵循丛林政治的竞争规则与生存铁律，因此不同国家间经济绩效和治理模式的差异足以产生改变意识形态和宪政规则的压力，而当今国际网络化信息传播方式和舆论形成模式更是加剧了治理的难度和发展转型的压力。2010 年 12 月以来，在中东国家先后爆发的阿拉伯之春从某种程度上印证了这点。西方发达国家也一度寄望于这种以民主和经济为议题的社会政治运动能够波及到中国，进而产生足以导致中国制度转型甚至经济崩溃的压力和危机。那么中国的经济改革与治理模式转型的终局，是否也会因此而因循与模仿西方发达国家的制度演化路径和治理模式呢？

四、改革进路与治理模式转型

事实上，关于政府治理模式转型和改革进路的争论一直在国际学术界蔓延与持续。西方的自由主义经济学家们认为，中国发展模式的实质在于市场化取向的改革是在政治垄断的游戏规则下进行的。但是由于中国长期以来缺乏制度、文化、观念等内生性因素的支撑，因此政府治理模式转型和宪政秩序转轨是一个较为艰难的博弈过程。⁽¹⁶⁾不过也有学者认为前苏联、东欧等许多转

型国家现有制度试验的普遍性足以保持西方学术界对传统体制转型看法的主流信念，而中国的改革经验不足以提供改变这一信念的信息。因为欧洲和美国的制度试验空间比在中国大很多，所以向宪政秩序的西方发展模式转轨才是正确选择。⁽¹⁷⁾ 基于西方关于经济改革、体制转轨与政府治理模式转型的主流观点，当年苏联和东欧国家设计的转轨路径和治理模式转型目标非常清晰：市场化、自由化、私有化、民主化、稳定化。而今 20 多年过去了，俄罗斯等国还没有跨过经济转轨与政府治理模式转型中最艰难的激流险滩，也没有走上复兴大国梦想与西方所谓民主宪政国家比肩而立的康庄大道。而 2007 年以来西方发达国家以美国爆发金融危机、欧洲爆发债务危机的方式在惊醒世人，有必要深刻反思社会经济发展的复杂性和国家治理模式的多样性。与此同时，俄罗斯始于 20 世纪 90 年代初的经济转轨和政府治理模式转型，以自由主义和市场化导向为起点，经过近 20 年的经济转轨与政治重构，却走向目前威权主义导向的政府治理结构。⁽¹⁸⁾ 与此同时，伴随着和平发展战略的有序推进与改革开放政策的实施，中国市场经济取向的改革任务基本完成，国民经济得到迅速发展，综合国力跃居世界前列。当然，伴随经济改革和体制转轨的进程，为了更好地控制发展风险和提高增长绩效，中国政府也面临着治理模式的深刻转型。学术界的最新研究显示，如果基于制度变量演进的马尔科夫过程和含有纠偏因子的随机过程假说，那么现有改革路径存在不稳定性与阶段性发散，经济主体预期的静态性和预期误差的阶段性都在逐步递增。⁽¹⁹⁾ 因此，在未来改革战略的推进与具体制度设计中尤其需要加强顶层设计，逐渐形成一套更为清晰和系统的战略与模式，而摸着石头过河的策略选择与历史经验应该淡化。建国之初，中国师从苏联，在地方分权与中央集权问题上反复拉锯，试图以社会政治动员的国家治理模式解决发展问题，十年文革浩劫的积重难返，孕育了后来的改革土壤与草根理性。而今天的改革基本上师从欧美，发展成绩有目共睹。当追求经济增长的目标受到国内条件约束时，往往借助外部力量打破相关壁垒和体制约束，或在国内现有制度框架内寻求一致，或对现有制度框架进行适度调整，尽量避免因大范围制度变迁而付出巨大代价。而当国际力量成为干扰变量时，往往通过国内制度调整设计出国内改革和转型的目标、次序和速度，使得外部力量成为推动中国经济增长的动力。但是由于中国

内生性的制度、观念、文化与传统约束，要么导致对西方的发展模式顶礼膜拜，要么导致自身因循守旧裹足不前。恋旧怀古的情性与改革的惯性在不断角力，原生性的制度设计导致国家坐大，社会治理缺乏张力与弹性，而金融危机以来的社会经济发展形势更是加强了政府而非市场对于资源配置的权力，体制的自我纠偏与调适机制的运行空间日渐逼仄甚至匮乏，经济转轨与政府治理模式转型进程伴生的腐败现象也多为民众诟病。部分激进的学者甚至认为，中国在现阶段实行多党制和三权分立体制改革是实现中国政府治理模式转型的必要甚至是必然选择。而中国之所以没有在现阶段向多党制发展，完全是因为执政党在意识形态上与利益上排斥政治多元化。其实，这种观点不仅逻辑上有问题，而且也经不起晚近中国政治嬗变与历史变动的现实检验。西方的宪政制度和政府治理模式得以有效运行，是以其历史观念、治理传统、分权模式、经济与社会文化条件为基础的。当今中国内地已经进入有限多元化的发展阶段。现阶段具有改革开放导向的现行政府治理模式在维持政治稳定、经济改革、社会和谐、文化繁荣等所需要的整合机制和发展动力方面仍然有其巨大的调整空间和发展理性。但是值得警惕的是，由于改革早期阶段达到的增量改革空间即将耗尽，基于共识的发展模式越来越难以形成，当经济发展和现有体制无法有效遏制利益集团对于国家利益和民众福利的侵蚀与攫取，政府的现有管理职能和治理模式就会面临巨大的转型压力与现实挑战。因此，政府作为过去经济改革的组织者和管理者，需要更多地向利益冲突调节者和仲裁者的方向转型。所以，寻求治理模式转型是执政党的主动自觉与明智选择。而中国的政府治理模式转型尤其需要同时考虑实现整体性的战略演进，注重从国情特色导向转向普世价值导向，从集权制衡导向转向分权制衡导向，从经济建设导向转向制度建设导向，从政府管理导向转向公共服务导向，从行政控制导向转向法律治理导向。这或许意味着中国的政府治理模式转型与市场经济转型逻辑相似，可能将会是渐进的带有试验主义性质的增量改革模式。

五、结语

为增长而竞争的激励机制和锦标赛竞争成为中国政府推动经济增长的动力源泉，也是政府治理模式开始异化为管制型政府与公司化政府的重要诱因，它在发展的初始阶段有助于增进转型初

期的经济增长和资源配置,但是现在由于政府干预和资源配置能力的加强,事实上已经开始越来越表现出其弊端和危害。在晚近荣辱浮沉的历史湍流中,在沉淀了师从苏联与欧美发展模式的喧嚣与浮躁之后,我们需要汲取他们发展模式的有益养分,也必须看清中西问题的体制症结所在。由于国际社会本质上遵循丛林政治的锦标赛竞争机制,因此不同国家间经济发展绩效和政府治理模式的差异终将会产生改变意识形态和宪政规则的压力。所以,在西方发达国家先后爆发金融危机和债务危机,阿拉伯国家近期发生一系列社会政治运动事件以来,中国更应该有一种深度的忧患意识和前瞻性的战略思维,而当下如果一味地强调维稳或社会控制则是在消极回避问题而非积极应对,而且会日益抬高问题的治理成本,甚至

错失改革与发展机遇。因此,当前的中国面临着调整改革方略和政府治理模式的转折点,既需要继续实行带有试验主义性质的增量改革模式,更不失时机地通过顶层设计厘清改革的战略目标模式,减少发展中面临的随机性风险和不确定性,需要注重从国情特色导向转向普世价值导向,从集权制衡导向转向分权制衡导向,从经济建设导向转向制度建设导向,从政府管理导向转向公共服务导向,从行政控制导向转向法律治理导向。但是,应当注意和提高警惕的是,俄罗斯等国始于20世纪90年代初的经济改革与政府治理模式转型,以市场化和自由主义导向为起点,却演变成在国际上面临被大国集团肢解与削弱国家实力和战略空间的命运,国内则走向威权主义导向型政府治理结构的发展困境。这足为我国殷鉴。

(参考文献)

- [1] [2] Ying yi Qian, and Cheng gang Xu, Why China's Reforms Differ: the M-reform Hierarchy and Entry Expansion of the Non-state sector, *Economics of Transition*, 1993, p. 1.
- [3] Jin, H., Y. Qian, and B. Weignast, Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, *Journal of Public Economics*, 2005, p. 89.
- [4] Acemoglu, Daron, Philippe Aghion and Fabrizio Zilibotti, Distance to Frontier, Selection and Economic Growth, *Journal of the European Economic Association*, March, 2006, pp. 37-74.
- [5] Sachs, J. and W. T. Woo, Understanding the Reform Experience of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Journal of Comparative Economics*, June, 1994, p. 18.
- [6] [17] Jeffrey Sachs, 胡永泰, 杨小凯. 经济改革和宪政转轨 (J). *经济学季刊*, 2003, 2 (4).
- [7] 林毅夫, 龚强. 发展战略与经济制度选择 (J). *管理世界*, 2010, (3).
- [8] 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).
- [9] 张军. 分权与增长: 中国的故事 (J). *经济学季刊*, 2007, 7 (1).
- [10] 王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭. 中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失 (J). *经济研究*, 2007, (1).
- [11] Blanchard, Oliver and Andrei Shleifer, Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia, *IMF Staff Papers*. 2001.
- [12] Tsui, K. and Y. Wang, Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China, *China Quarterly*, 2004, p. 177.
- [13] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 (J). *经济研究*, 2007, (7); 周黎安, 陶靖. 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例 (J). *金融研究*, 2011, (3).
- [14] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长 (J). *经济学季刊*, 2005, 5 (1); 张晏, 夏纪军, 张文瑾. 自上而下的标尺竞争与中国省级政府公共支出溢出效应差异 (J). *浙江社会科学*, 2010, (12).
- [15] 吴敬琏. 当前中国面临的最严重危险是权贵资本主义 (J). *领导文萃*, 2012, (7); 吴敬琏. 当前中国改革最紧要的问题 (J). *中国改革*, 2011, (12).
- [16] 郑家昊. 我国社会转型时期政府治理的省察与进路 (J). *理论导刊*, 2012, (3).
- [18] 弗拉基米尔·波波夫. 俄罗斯转型为一个发展中国家的根源 (J). *国外理论动态*, 2011, (2); 黄秋菊. 俄罗斯转型期的国家制度能力与经济发展 (J). *俄罗斯中亚东欧研究*, 2011, (3); 刘燕. 俄罗斯转型教训与启示: 基于制度陷阱问题的分析 (J). *思想战线*, 2012, (4).
- [19] 王曦, 舒元. 摸着石头过河: 理论反思 (J). *世界经济*, 2011, (11).

(责任编辑: 张琦)