

从特惠到普惠，完善中国经济发展的制度基础

■白重恩 清华大学经济管理学院教授

我在海外遇到很多学者，他们都会问这样一个问题，就是中国经济发展到底是什么样的制度因素在驱动？我们提出一个“特惠”的概念，认为这是中国特有的一个制度的元素。想不到更好的名字，所以就叫做“特惠市场经济”。

跟大家描述一下我们说的特惠市场经济到底包含什么样的成分，什么样的情况下这样的特惠制度能够起到促进经济增长的作用，条件是什么？这些条件随着经济的发展会产生什么样的变化？普惠的问题是什么？最后，如果想从特惠向普惠过渡，可能会遇到什么样的困难？

第一部分，世界银行营商环境指数说明的问题。世行每年做这样一个报告，2015年是第13年，每年设10个子指标——其实本来是12个指标，后来因为种种原因，就把另外两个指标拿出来了。比如说企业是一个子指标，雇普华永道，到每一个国家去看规章制度，看每一项市场做成要花多少时间，走多少步骤。为了让国家之间数据可比，选同样业务，每一个国家都选最大的商业城市，把程序都走一遍，看要花多少时间，要花多少钱。

这个研究很有意义，因为数据完全是国家与国家之间可比。比如设立企业，有十来个子指标，把这些子指标再综合，就得到一个关于设立企业的难度指标。指标体系中一共是189个国家和地区，在这189个国家和地区中设立企业，中国排名第158。就是比我们设立企业更难的国家或地区只有30个，有150多个国家和地区设立企业要比我们容易，步骤少一点，花的钱少一点，花的时间少一点。

刚才说的10个指标，其中有一个“建筑许可”，建筑许可我们的排名特别低，在189个国家与地区中我们排名第185。不管怎么说，我们总的排名不是很好，综合排名第96名，跟我们排名前后的是赞比亚等一些经济发展不好的地方。刚才说有12个指标，除了这十个指标以外，另外还有两个，一个是劳动力市场灵活性，一个是纳税。

这个指标也受到政治干扰，比如劳动力市场灵活性，在国际劳工组织反对下把它拿掉了。国际劳工组织说强调劳动市场的灵活一定不保护劳动者的利益，有争议就把它拿掉了。税收这一项有税率、纳税程序有多麻烦等等，是在欧盟国家反对下拿到的，因为欧盟国家一般税率比较高，尤其是北欧国家，它们觉得按照这个排名就排到很后，不反映现实也拿掉了，最后就剩下10指标。三年前，一些发展中国家对这些指标也不满意，尤其是中国 and 印度，世界银行也建立一个专家委员会，从十个国家分别找一个代表分别进行评估，我是中国代表参加评估。尽管有各种各样的问题，专家都认为每一项指标都说明一定的问题，可能数字不是很精确，但是确实代表了被评估的国家和地区营商环境会遇到什么麻烦。

比如说建筑许可保护投资者这一项我们排第98位，正好差不多在中间的地方，我们对投资者保护并不完善有各种各样的问题。抱怨比较多的就是高速公路收费，2012年7月24号国务院下发文件，假期不能收费，文件中说要切实做好与收费公路经营者的沟通，争取其理解和支持，确保各项工作顺利开展。开展是顺利和开了，但是否通没有多少，投资者很不满意，不给补偿就把收费取消了。2015年免收天数是20天，而且是收入比较高的20天，免收费就使得投资回报受到了很大的影响。在宏观调控过程中，要一家企业关掉就关掉，引起较大关注的就是铁本，这家企业大概100亿人民币投资，最后说关就关，不仅没有补偿，戴国芳还差点进监狱，他不清楚到底是犯罪还是没犯罪。我们对投资者利益的保护不是很充分。

建筑许可，排名是185位。一个报道称要盖一栋楼需交95种税费，盖192个章，盖多少章，30多个部门，每个部门盖章要签很多涉及，往住是部门主要领导签了字，底下的副手要签字，每个人都要走一遍。采访说如果按照规矩把这些章都盖下来，需要三年半时间才能完成程序。八年前，2006年只需要盖100个章，到2014年需要盖192个章，2006年的时候这些章用时是一年半，2014年的时候用时就到了三年半。哪些部门盖哪些章，列的清清楚楚，比如说有一个叫做“稳定评估”，盖房子要问他周围的邻居是不是会影响稳定，这个过程也会很长，要一家家的谈才能搞下来。在国内讲可能比较容易说我们的制度不是很完善，到国外讲，人家说你们的经济增长挺好的，怎么有这样的問題？不可理解。

根据世界银行的指标，我们的经济制度基础不是很完善，企业会遇到很多困难，很多研究发现，良好的制度基础是经济发展的前提条件。两年前有一本书叫做《为什么有些国家会失败》，引起很多人的关注，书里特别讲到了中国，提到了铁本的例子。作者把国家分成两类，一类包容性比较强，保护投资者，另一类对投资者进行掠夺，作者把中国定义为掠夺性国家。结论是中国经济不可能有很好的增长。



但是，尽管有很多不满意的地方，增长率还不错，6.9%是官方数字，即使是5%，也比大部分国家增长得快。这是什么原因？刚才说盖房子很困难，要盖192个章，交90多种税费，似乎盖房子做不成，但是中国大量房子被盖出来，这些障碍实际并没有影响人们盖房子，尽管盖房子成本很高。怎么来解释这个矛盾？按章办事所有事情做下来要三年半，但不断地看到新房子盖起来，到底是怎么回事？

我们提出这样一个观点，按照普惠制度我们的营商环境不好，世界银行数字反映了现实。但并不是每个人都规规矩矩的等三年半盖完章以后才盖房子，走了一些捷径，章也盖了房子也盖了，为什么能做到呢？尽管普惠的制度化的营商环境很不完善，但是各级政府这里强调的是地方政府有能力也有激励，为某些企业提供特殊的帮助和保护。你没有很好的产权的保护，只要有人给你罩着，你就有把握，法律没有保护没有关系，总是有人给我提供保护。我要盖房子盖章比较困难，我只要找这个人，他就能帮我把章盖下来，他们就可以帮助我们企业克服不良营商环境对企业造成的障碍。没什么新的东西，但是应该把它说清楚。

有几个关键，第一个是普惠制度不完善；第二，地方政府有能力帮助；第三，地方政府有激励帮助；第四，地方政府并不会帮助所有人，他会帮助某些特地企业。这是为什么把它叫做特惠，如果地方政府帮助每个企业，那不就是普惠了，之所以强调特惠，就是因为并不是每个企业都得到这样的帮助，而是某些企业得到帮助。

是不是同意这样一个观点，是另外问题。即使同意这个观点，还要看这个制度，它帮助经济增长是不是有前提条件？一些事其他国家也有，比如说亚洲金融危机发生之前的印度尼西亚，当时的印度尼西亚制度环境也不好，但是你只要和苏哈托家族立上关系，什么问题都可以解决。有一篇美国经济评论的文章，构造了一个苏哈托指数，看印度尼西亚每一个企业离苏哈托家族成员有多大距离。从所有权向上追，看能不能追到苏哈托家族的人——好多企业都能追到，有的是第一级就到了，有的到第十级才到。他发现这对企业的发展有很密切的关系，听上去跟中国情况很像，但是如果把同样的故事拿到其他国家，不是亚洲国家，到刚果，多半也可以造这样一个指数。企业跟刚果的统治者有多大的距离，距离越近对你的企业发展越有帮助。这好像不是中国特殊的地方，中国不是印度尼西亚，不是亚洲金融危机1997年前的印度尼西亚，也不是现在的刚果。

并不是这种特惠制度在每一个国家都能促进经济增长，中国到底有什么特殊的地方，使得这个特惠制度能够在一定的条件之下和经济增长共存？如果跟一个国外的听众讲，就要讲地方政府怎么起作用，比如我们到某地调研，说你们这里的招商引资到底怎么做的？他给我一个表，表上列出流程，当地的政府会有专门的部门来负责招商引资，也并不是引来的全是他的亲戚朋友，这跟印度尼西亚有点不同，政府主动出击寻找优质意向投资者，初步洽谈了解意向投资者基本情况，深入调研，到合适工厂项目进行可行性分析，为企业物色合适厂房或土地，领导审批，然后正式签约。我找这个地方政府说你能不能给我几份你跟企业签的投资协议，它们坚决不给；我费了九牛二虎之力终于在某一个地方看了一份这样的投资协议，里面列得很细，说在哪一项上地方政府要帮助企业做什么，各种各样的帮助，各种各样的优惠，都是很特殊的为企业定制的义务。

我们来看这个条件是什么？我们写了一个模型，大概的意思是，每一个地方政府或者某一个地方政府官员控制了一定的资源，

资源可以是权力，你要盖章可以打一个电话就把你的章盖了，也可以是免税或者是提供土地，或者是帮助这个企业关键员工的孩子上当地的好学校，各种各样的事，就是地方政府官员手中控制的资源。

这些资源不是平均分配到所有企业，要选一些企业，可供选择的企业很多，由于普惠制度不完善，所以没有政府帮助或者保护企业的盈利能力就会比较弱，盖章要盖三年半，使得税费加起来92种，各种各样的麻烦事使得企业很难去秩序的盈利。

第三点就是地方政府有能力为企业提供帮助。地方政府掌握的资源，包括权力和各种各样的要素或者是服务的资源，但是资源有限，不能帮助所有企业，所以从这些企业中选一些企业来帮助。选哪些企业来帮助呢？这就要从激励来考虑，地方政府选择帮助的企业是这些地方官员可以从这些企业的成功中获得最大收益的那些企业。如果你不成功，跟我们没有关系，我帮助你的积极性就不大；如果你成功了，也可以给我带来收益，我就更有激励来帮助你。这个收益是什么呢？收益也不是很狭义的贿赂，一些地方政府官员谈，激励是多元化的，各种各样的激励都有。有的说我就想为地方做点事，或者我就觉得这个事做成了就很有意义。从某些企业的成功中能带来成就感，一个地方的领导讲，焦裕禄就想种泡桐树，他觉得种泡桐树对这个地方最好，但是其他的领导就想做别的事，所以每个人都有自己的好恶，他就会选择自己不是好的事。这个泡桐树都是好的，也就是说我满足了我的成就感，是不是这个事对这个地方最好呢？并不一定，这是我个人好恶。至于收益，可能种泡桐树真对兰考县很好，也有可能不是很好，但是不管怎么样，他是根据自己的好恶做这个事。

第二，除了成就感或者满足自己偏好以外，就是晋升的资本，把某些项目做成了，就得到了晋升的政治资本。或者是税收，或者其他可供支配的资源，甚至是贿赂，这也是有可能的。地方政府有能力、有激励来帮他，激励来自于从这个企业成功中得到收益，选择他能得到最大收益的企业帮助。这就是特惠的模式。

特惠模式跟经济增长的关系是什么？首先，如果说普惠制度很好的话，你不需要地方政府帮助也能把事办成，这时候有特惠可能造成效率的损失。如果普惠制度不完善，没有特惠，企业就没办法经营，特惠至少让企业有机会经营，不是所有企业有机会，至少给某些企业有机会。所以在普惠制度不够完善也没有特惠，企业经营就无法实现。所以有三种可能，普惠制度很好，普惠制度很差，中间就是普惠制度不好但特惠还在。就看地方政府支持的企业是不是经济上有效率的企业，如果这些企业是有效率的企业，地方政府官员个人的好恶就和经济发展没有多大冲突。地方政府官员得到了好处，经济也得到了发展。但是这个条件并不总是满足。

尽管有些企业效率高，有些企业效率低，如果地方政府从效率比较高的企业中获得更大的收益，他就愿意支持这个效率高的企业，他从效率比较低的企业中得到更大受益，就支持效率低的企业，所以就要求地方政府的利益和企业的效率要有交集。问题是如果这些条件都满足，地方政府官员掌握资源，愿意帮助企业，他的利益跟社会利益又有很大交集，扶持企业又是效率高的，似乎问题不大了。但是作为是一个政府官员，我帮了这家企业，比如这家企业是一家盖房子的企业，我之所以扶持它是因为我可以从这个企业中得到收益。如果有另一家企业盖房子效率更高，技术更好，它要进入这个市场，

我会不会帮第二家企业呢？假定他帮助一家企业有一定成本，他要动员各种各样的成本，要花力气、精力，这是沉默成本。他帮第一家企业，如果再帮第二家企业又要花这个成本，除非第二家成本给他带来特别大的更多的好处，他就不会帮第二家企业，尽管第二家企业比第一家企业有效率。所以这种特惠带来的问题就是准入障碍，如果新的企业进来，如果它跟我帮助的企业竞争，我就会遏制它的发展，这是特惠模式带来的成本，刚果和印度尼西亚就是这样。印度尼西亚很多企业是垄断的，对新企业进行有很大障碍。中国也有但是中国和印度尼西亚和刚果不同的地方就是中国大，中国有很多不同的地方政府，在这个地方说服不了政府官员帮助我，我可以跑到第二个地方，跑到第三个地方，也许在某一个地方就可以找到一个愿意帮我的地方政府。所以这是中国和其他国家比较不同的地方，就是地方之间不是铁板一块，我在这个地方得不到的东西可能在另外一个地方得到，帮助我们克服了准入障碍。所以**特惠模式促进增长有三个要素：一是地方政府有能力帮助企业；二是地方政府有激励帮助企业；三是分权减弱了特惠带来的准入障碍。**

关于中国地方政府的激励有很多研究，最普遍接受的一个假设就是地方政府之间进行GDP锦标赛，因为考核GDP地方政府为了追求GDP，都愿意帮助企业，所以经济就发展起来了。这跟特惠模式是不是有不同？GDP锦标赛还是特惠模式都带来一些问题，想改变它？GDP锦标赛假设的动力来自于自上而下的考核，只要把考核指标变了，动力就变了，但是我们认为解决不了，动力不是来自于GDP锦标赛，GDP锦标赛只是一个故事之一、理论之一，可能还不是最重要的理论。特惠模式的激励主要是自下而上，地方政府之所以想帮某些企业，因为它从这个企业中得到好处，而不仅仅是考核。当然，从企业中得到好处也可能间接跟他升迁有关系，如果这家企业跟某某领导有关系，我帮他可能会我会有好处。这样的动力不会通过改变考核指标而改变，所以未来要改变这个基本模式就很困难，和GDP锦标赛的解释有根本的区别。

当然，还有其他的区别，比如说在GDP锦标赛的模式之下，如果地方政府只关心GDP，它应该帮助所有企业，它应该鼓励积极改善普惠制度，但是改善普惠制度经常遇到地方政府的阻力，地方政府还是想要权力，还想用权力配置资源，并不仅仅是要当地的所有企业发展；它不在乎每家企业发展，在特惠模式下，它要权力，能控制资源支配，而且它给企业优惠有选择的给，这时候企业才会去求它，它才能从企业中得到更大的收益。GDP锦标赛下，地方政府应该会公平对待所有企业，当然有的时候地方政府有短期行为，对企业有差别对待，但是地方政府对企业差别对待的时候，不仅仅是考虑短期利益和长期利益的差别，而是考虑了其他的因素。特惠模式之下，地方政府的特惠对象是有限的，它不会公平地对待所有企业，这是我们认为特惠模式和GDP锦标赛模式有不同的地方。

下面举几个例子，都是分析数据得到的发现，说明GDP锦标赛和特惠模式的差别。实证中更多的证据支持特惠模式的理论。统战部、工商联和中国民营经济研究会对一些民营企业做调查，发问卷收集数据，调查中间这些企业很多问题，其中一个问题是这个企业的所有者、老板的政治地位，是不是党员？是不是政协委员？是不是人大代表？如果是政协委员和人大代表，是哪一级别的政协委员还是人大代表？是中央的？还是地方的？然后问他们是否参加慈善活动？是不是慈善捐款？也问其他问题，比如信用评级是多少？内控制度是怎样的？企业的规模、资本劳动比、过往盈利情况，是不是遇到非正规收费？他们对腐败有什么样的感受？腐败很严重还是不那么严重？是不是受歧视？

我们从中抽出一个问题，获得银行贷款的难易程度。这个问题答案是1-5，如果是5就很容易获得，1就是很不容易获得，每个企业都会给一个1-5之间的数。我们就来看获得贷款的难易程度跟其他指标有什么关系，一些常用的指标，比如信用评级，获得贷款比较容易，在数据中确实有反映，企业大获得贷款容易，也有反应，企业是重资本的企业，获得贷款比服务业容易，在数据中也得到证实。如果过去盈利比较好，获得贷款也相对比较容易，所以数据还是有一定可信度，就是我们通常认为会帮助企业获得贷款的因素确实到数据中得到了反应。我们也希望得到数据证实，考虑各种各样的因素之后，如果它信用评级一样，内控制度质量一样，企业大小也差不多，管理层资历也差不多，过往盈利情况都差不多，其他各个方面都差不多，如果唯一差别就是企业的老板是不是人大代表，看这两家企业获得贷款难易程度是不是有差别？果然是人大代表这个指标很重要，如果老板是人大代表，获得贷款相对比较容易。另外，如果这个企业参加慈善活动，获得贷款比较容易。从中得到的推论是如果说地方政府对银行贷款有一定影

响力，会让谁更容易获得贷款呢？会让这些人大代表更容易进行贷款，或者企业进行慈善活动的更容易获得贷款，推论就是并不是所有企业都获得公平对待，确实是有差异。

不同所有制企业回报率是一样的。如果资本回报率不同，我们的解释就是它获得资本的难易程度不同，如果很容易获得资本，获得资本的成本比较低，就会做多投资，投资得到的回报和获得资本的成本差不多。所以，获得资本的成本低，必然这家企业的资本回报比较低。看不同企业在国企回报，把所有企业分成三类，一类是国企，一类是民企，一类是国企改成了民企。我们把现在是国企的作为基数，假如说它的回报率标准化成1，我们来看其他企业的回报率是多少。比如说完全的民营企业，他们的回报率比国有企业回报率高出100-120%，就是两倍还多。现在是民企，就是改制的国企民营化的国企，它们的回报率要低于民营企业，但是要高于纯的国企。所以，在特惠模式之下，我们认为如果有特惠对象，有选择，很多国有企业应该都算是特惠对象，它们获得资本相对比较容易，所以它们的回报率相对低。

普惠模式很差又没有特惠的情况下相比，特惠模式至少是让某些企业能够生存下去，所以它确实有可能促进经济增长，但是没有问题，下面来分析它可能存在的问题。第一个问题，就是不公平。并不是每家企业都能得到优惠，有一些得到了，有一些没得到，这就是不公平。当把资源更多的用到某些特惠对象，其他企业能获得的资源就会被挤压，因为资源是有限的。第二，其他企业就可能挤出效应，如果挤出效应很严重，资源配置效率就会很差。这是特惠模式带来的效率的损失。2008年之后我们这种挤出效应变得越来越大，所以2008年之后这三种特惠模式带来的成本就越来越高了。第三个问题，如果特惠对象并不是效率较高的企业，这对资源配置效率的影响更大，而且更加不公平，地方政府有没有能力选择支持效率较高的企业，有没有激励支持效率较高的企业。随着经济的发展，越来越难以选择效率较高的企业作为特惠对象，并不容易能选对，也许在经济发展初期比较容易选对，只要看韩国十年前做什么，日本二十年前做什么，基本上你跟着做就差不多。但是现在我们再做就就很难。所以，地方政府选对特惠对象变得越来越难。不知道大家有没有这个感觉，一到地方就被问到这个问题，下一个经济发展的热点是什么？如果它找到了热点就扶持热点，但是谁能说清楚下一个经济发展的热点是什么？十年前能说清楚，二十年前更能说清楚，现在很难说清楚，热点是什么。还有一个问题，就是本来效率更高的特惠对象，可能效率不再高了，过去支持的这些企业，过去有效率但未来效率不高了，但是因为已经扶持它了，你可能就继续扶持它，这就带来成本，特惠模式效果可能越来越差。

特惠模式带来的一个成本是挤出效应，资源过多地倾斜到特惠对象，就产生挤出。2008年之后有一个特征就是基建投资占的比重特别大，在经济发展早期基建有很大需求，因为基建有外部性，是经济发展的基础，所以，那个时候对基建实行特惠可能是有效的，不仅仅对社会回报比较高，而且基建创造了大量的农民工的就业，在农民工有剩余劳动力的情况下，为农民工创造更多就业有社会价值，这是2008年之前。随着基建的存量变得越来越多，有的地方基建就饱和了，同时劳动力又变得紧张，剩余劳动力不那么多了，这个时候如果继续对基建进行强力扶持，就不再有效率，一是本身回报不那么高了，二是现在资源变得更加紧缺，尤其是劳动力资源变得更加紧缺。当一个部门使用很多劳动力的时候，其他部门能使用的劳动力减少，其他部门劳动力成本就会增加，就会造成挤出效应。

我们看基建的一些数据，把投资分成三类：一类是机器设备投资，一类是非居民建筑结构；还有一类是居民建筑与结构。橙色这块是每年居民建筑结构投资占资本比重，比较稳定基本上是20%左右，但是非居民建筑与结构投资占资本比重2007年不断上升，没有更新到2013、2014年年数据，2013年数据是继续上升，非居民建筑结构是什么呢？道路、办公楼、厂房、港口，铁公基都在内，都是基础建设，这部分投资占总投资比重不断增加。这些投资很多得到补助，而这些行业又是初级劳动密集行业，建筑行业雇佣的大部分是农民工，如果我们把经济分成两个部门，一个是被补助部门，或者是政策扶持部门，另一个是市场部门，政策扶持部门因为获得资金比较容易，获得各种各样资源，所以它可以做大量投资，大量投资的时候，它们雇佣很多初级劳动力，促进对初级劳动力需求，工资增长很快，前几年都是10%几的速度增加，去年总体工资增加加速度是9.5%，其中外出打工的农民工工资增加加速度是11%点几。所以初级劳动力工资在过去几年中增加的速度比普通劳动力工资增加的快。

(下转 04 版)