

关于中国增长引发了很多话题,其中一个就是所谓的中国之谜,为什么叫谜呢?一般就是很难被正规理论、主流理论、标准理论解释。比如根据标准理论,制度是长期增长的根本要素,谁也不能否认制度是重要的,无非就是大家在争议制度是不是最重要的。过去文献做了很多分析,这里列举了理论分析,还有经验分析的文献,大家提到制度对增长作用的时候,列这些文献就够了。

政企合谋:理解中国模式的钥匙

■ 聂辉华 中国人民大学经济学院教授、国家发展与战略研究院副院长

首先,我介绍一下为什么讨论这个问题。我先说一下中国之谜,然后谈一点对中国模式看法,然后引出我的一个分析框架,政企合谋的分析框架。在谈政企合谋的时候,我谈两个问题,一是什么决定了政企合谋,二是政企合谋决定了什么。

首先,我们谈一下中国之谜。我想所有人不管是左派也好,右派也好,都不能否认中国经济在过去30年来实现了举世瞩目的经济增长。一般讲到中国经济增长的时候,几乎所有人都说是“令人瞩目的、非常炫酷”的经济增长,这是非常有意思的。这里有一些具体数字,1980年到2008年中国GDP年均增长率超过10%,人均GDP翻了好多倍。下面这个图辅助说明中国的经济增长奇迹。这里面有几条线,红色的是代表中国,其他是加拿大、法国、德国、日本、英国、美国,如果加上意大利的话,除了中国正好是G7俱乐部,就是世界上主要的资本主义国家。我们看到中国经济一路高歌猛进,在所有年份都超过世界主要资本主义国家的增长率,除了1989年。尽管经济出现很好的增长,但是不能像很多媒体说的中国经济是“一枝独秀”。这里我举了金砖四国,即印度、中国、巴西、俄罗斯,再加上南非就是金砖五国,这些国家增长都很快,所以中国增长很好,但是不能说是一枝独秀。

关于中国增长引发了很多话题,其中一个就是所谓的中国之谜,为什么叫谜呢?一般就是很难被正规理论、主流理论、标准理论解释。比如根据标准理论,制度是长期增长的根本要素,谁也不能否认制度是重要的,无非就是大家在争议制度是不是最重要的。过去文献做了很多分析,这里列举了理论分析,还有经验分析的文献,大家提到制度对增长作用的时候,列这些文献就够了。

Acemoglu和Johnson 2005年在JPE上有一篇文章,把制度分为横向制度和纵向制度,我们把前面的制度叫做契约制度,后面的制度叫做产权制度。他们认为产权制度比契约制度更重要。无论是从产权制度角度还是契约制度角度讲,中国这方面都不是特别好,而且中国也没有好的金融制度和法律制度。Allen等人2005年的这篇文章比较有名,他们对中国制度进行了量化分析,并且把中国的制度质量和其他国家的制度质量进行对比,发现中国在制度方面不能说很差,但是只是稍微超过世界的平均值。前面谈的是经济制度,如果谈政治制度的话,像Persson和Tabellini认为民主制度是更有利于经济增长,但是大家知道中国没有西方式民主制度。所以,无论是经济制度也好,政治制度也好,我们都很难从制度角度解释中国增长。

前面讲的都是比较正能量的一面,光明的一面,非常好看的一面。但是,我们不要忘记中国经济除了高速增长之外还有很多不能忽略的成本,这些成本也构成了中国模式的一部分,而且是很重要的部分。我列举了一些例子。第一,全世界80%的矿难发生在中国,这是BBC做的报道。中国只生产全球40%的煤炭,换句话说就是我们多死了一半的人。第二,全中国70%的河流基本上都被污染。另外,普遍的食品不安全,以及严重的贪污腐败。除了上述问题之外,还有土地违法,很多土地被更换用途,地方大量重复建设,高房价泡沫,走私、造假、偷税漏税等等,这些都不是见得光的现象。

前面介绍了中国基本情况,正面也有,反面也有。下面看看现有文献如何解释中国之谜,做的什么地方比较好,什么地方不足。首先,有人认为前面强调的只是正式制度,Acemoglu是只看正式制度,因为Acemoglu发现非正式制度根本不显著。有人认为中国恰恰注重非正式制度,比如社会关系、声誉。我认为这个假说有一定道理,但是不能解释长期增长,因为中国过去几十年一直是这样却没有增长。所以,非正式制度也许可以提供一些解释,但是很难解释前后30年的增长差异。

第二个原因,有人区分了所谓的真实的制度质量和名义制度质量。中国虽然有统一的宪法和法律,但地方只有法规没有法律,他们认为中国各个地方的制度质量差异很大,所谓的制度质量是衡量制度的一个量化指标。他们说中国的经济增长可能是集中在制度质量比较好的地区,比如东南沿海。或者那些制度质量比较好的产业有比较高的增长,制度质量不高的行业可能增长比较慢。但是,我认为这个也很难解释大范围、长时期的经济增长。中国增长不仅仅在沿海,而且几乎所有地区都有增长,这个也很难有说服力。第三个就是许成钢的文章,他说中国特色的制度,主要是政治集权和分权相结合的威权体制。这也是一个角度,也有一定道理。

上述文献可能从不同方面对中国之谜做了解释,但是他们可能都有一个相同的弱点,或者是不足,为什么呢?它只能解释“高速增长”,但是不能解释另一方面,就是“多事故”,



换句话说只能解释好的方面,不能解释坏的方面。也有人专门解释坏的方面,但是像我是做理论出身的,我觉得这些理论是不完整的,为什么呢?我经常举一个例子,比如我们分析微观经济学,知道企业利润最大化,竞争性企业只能改变产量,一方面通过提高产量带来收益,另一方面也会带来成本,当边际成本超过边际收益的时候就实现均衡了。在这里,不管是收益还是成本,都是由产量这个变量带来的,不能说收益是一个因素驱动的,成本又是另一个因素驱动的。所以我认为如果要解释中国经济增长完整的故事,必须同时解释高速增长和多事故,而且必须是用一组参数来推导出高速增长和多事故。因为过去模型没有把在统一框架下解释高速增长和多事故,没有办法刻画中央政府的权衡,比如说中央政府要高速增长,为什么不把速度弄的更快一点?总而言之,只要你没有均衡,人们就会问这个问题,就是边界在哪里?比如说中央可以把GDP往下调,到7.5%,我问你为什么不是7%,为什么不是4%呢?所以,我们必须有一个统一的均衡模型。

在介绍正式模型之前,我讲一下我的思路。我根据两个维度区分制度和增长,以及生产方式。首先,横轴代表制度质量,左边代表比较弱的制度,或者是比较差的,比较坏的制度,右边代表比较好的制度,比较好的制度就是有法治,有好的契约制度,有好的产权保护,有民主政治。纵轴代表生产方式,上面代表好的生产方式,好的生产方式就是不出事的,比较环保的,但是成本比较贵的生产方式和技术,下面是比较坏的生产方式。在一个好的制度下,可能诱使你采取好的生产方式,这样你有好的增长。但是,如果制度很弱,不能用好的生产方式维持好的增长,只能用坏的生产方式维持增长。我觉得世界上的增长主要是出现在第一象限或者第三象限,德国和美国可能是第一象限。中国本来制度不完善,不可能指望企业用好的生产方式维持增长,比如说你偷税漏税——我不偷税漏税,我肯定搞不过你,这是一个直观的猜想。简单地说,就是在一个弱的制度下,不可能指望企业用好的生产方式维持高速增长。所以要解释中国在这么弱的制度还有好的增长,只能从左下角来看,很可能是企业或者政府采取坏的生产方式,从而获得高速增长,但是与此同时会带来多事故。

下面这个框架是我很多文章共同的框架,我花点时间介绍一下。

首先看中间,就是我们有三个博弈主体,最上面是中央政府,它是委托人,中间是地方政府,是监督者。最下面是企业,作为代理人,这是三层的委托人——代理人分析框架。如果我们看左边,它代表光明的一面,左边是什么意思?在政治集权和分权的背景下,中央政府、地方政府和企业签一个契约,这个契约是总契约,就是中央政府委托地方政府监督企业生产,企业生产之后交给中央政府和地方政府。如果企业采取坏的方式会有惩罚。如果要解释多成本、多事故的一面,我们就要看右边,右边最关键是什么?有两个基本假设。第一,企业有两种生产方式,一个是采取高成本的,很环保的,很安全的生产方式,这种生产方式成本比较高,但是几乎不出事故,或者不会出事故。它也可以采取另外一种坏的生产方式,就是成本比较低,不环保,不安全、高污染,但是增长比较快,因为成本比较低。我们假设企业有这两种生产方式,地方

政府知道企业采取什么生产方式,因为地方政府是企业监督者和审批者,但是中央政府不知道,中央政府只能看到经济增长结果。所以,中央政府在地方政府(和企业)之间是信息不对称的,中央政府只能看到增长的结果。在这种情况下,地方政府就有可能和企业合谋,它让企业选择低成本、多事故、不安全,但是高速增长的方式,这样它可以获得GDP。获得高GDP之后,一方面它会得到政治晋升好处,另一方面它得到财政分权好处。而企业可以通过降低成本,或者是选择差的生产方式得到更高利润。所以,政府和企业可以合谋。如果地方政府和企业合谋,这就是我的题目“政企合谋”的意思,它们将签订一个私下契约,这是一个跟腐败有关的契约,比如企业向地方政府行贿,地方政府允许企业选择坏的生产方式,这样就有高速增长,同时会有多事故。出事故了中央政府有可能知道企业采取的生产方式,中央政府怎么办?它可以防范政企合谋,也可以默许这种合谋,因为处于坏处,它就默许这个合谋。如果是坏处大于好处就不允许这种合谋。但是中央政府会周期性干预,在一些比较敏感的时期,如果合谋的后果比较严重,它更倾向于防范合谋,导致它有时候允许合谋,有时候防范合谋。当然,如果中央政府防范合谋,除了让地方政府管理企业之外,它也可以设置一个直属机构。如果是地方政府管的话,这就是属地管理,但是有些机构是垂直管理,比如安监、质检、海关、银行、检察院系统。中央政府也可以绕过地方政府设置直接管理机构管理企业。比较一下,在选择地方政府的属地管理和垂直管理这两种行政管理体制下,它们对于中央政府允许合谋和防范合谋又有什么变化呢?这是我们稍后要讨论的问题。以上就是我们的基本框架。

然后,我介绍几个定义和概念。首先,“政企合谋”在这有特殊含义,这个中文词可能是我最早使用的,但是它的意义很多地方已经用过了。我这里特别讲的是地方政府通过默许、纵容或者鼓励企业选择坏的生产方式来发展本地经济的例子。政企合谋包括但不限于官商勾结。举个例子,一个地方政府引进了污染行业,负责招商引资的人没有拿企业一分钱,但是企业带来了污染和个人好处,这不属于官商勾结或者是腐败,因为他没有收钱。另外就是政企合谋往往表现为政治关联和腐败,政治关联就是你企业里面有多少董事曾经是政府高官或者是现在的政府高官,它更强调官员个人与企业的关系,而我这里的政企合谋更强调政府与企业的关系。

这些年我与合作者围绕政企合谋写了一些文章,包括一些英文文章,红色那条就是《政企合谋与经济增长:反思中国模式》,这是一本书,这本书是为了评职称赶快写出来的,前面部分不错,后面部分比较仓促。我挺反感这个规定的,没听说在国外评教授还要有专著,我本来打算用五年写的书,几十天就写完了。

所有看过文献的都知道,就是太阳底下没有新鲜事。我曾经有很多想法,看了文献之后,发现你想过的别人都想过了,你没有想的,别人也替你想过了,所以有绝对的创新是很困难的。在过去文献里面也稍微提到了与政企合谋有关的东西,稍微梳理一下。

先说英文文献,第一个词就是race to the bottom,就是“比脏”,看谁比谁更糟糕。这个很多是讨论招商引资,或者是地方政府

进行税收竞争,纷纷降低税收,或者允许污染企业到本地带来更多的经济增长。这类文献一般没有考虑中央政府在里面,它可以看作是合谋,但是不涉及到中央政府的角色,所以很难说是严格意义上的合谋。因为一旦有合谋的话必须有委托人在上面,必须是三层,两层结构是不构成纵向合谋的,所以角度跟我们不一样。这个文献一般是做实证比较多。第二个就是capture,比较有名的是蔡洪滨和Treisman的文章,这个文章是做理论模型,它强调的是地方政府之间恶性竞争导致中央政府丧失了税收,如果中央政府没有税收,就无法进行协调,所以很难发挥中央政府作用,所以他的题目是“地方侵蚀中央”。就算我们让中央政府有很强的协调能力,在信息不对称的情况下,协调加强也不会改变我们的问题,也解决不了政企合谋的问题,所以我们的角度跟他们是互补的。再一个是逃税的问题,也谈的是地方政府竞争导致的企业更多的逃税。第四个文献基本上都是我自己的文献,是关于“矿难”的。我一开始是研究矿难,因为通过矿难我发现这样一种普遍的模式,所以我用政企合谋来解释矿难,而且试图解释更多现象。就是刚才说的污染、食品安全问题、豆腐渣工程、走私、土地违法、恶性竞争,我觉得都有共同特征,就是地方政府允许企业采取不安全、不合格、不合法的生产方式进行经济增长。

这几年我非常高兴看到越来越多的学者同行,主要是年轻人开始做我这个框架,做了一些拓展和应用。前面是我自己的,我在《经济学季刊》发的那个文章本来是做理论模型的,但是在中国做模型太麻烦,第一是大家不愿意做你的理论,第二是大家不愿意推广你的理论,第三是大家不愿意简单你的理论。所以,我做度量,否则这个领域不能推进,所以关于2006年矿难的问题做了一些指标,后面一些人基本上用了我的指标,看主管事物的官员是不是本地人,以及他的任期多长等等。土地违法这个就是这个思路。另外梁平汉研究环境污染的时候也是这个思路,除此之外我的学生也是按这个思路研究房价。其实更应该用这个框架的应该是地方债,但是我没有看到这方面文献。

前面只是一个概括性的东西,就是讲了一下我研究的思路。接下来说一下为什么需要做这样一个框架?我谈一点理论贡献。当然这都是边际上的贡献。最重要的是我觉得我这个框架能在统一模型下解释为什么有高速增长,为什么有多事故,可以解释中央政府的权衡和内生变量,从而比较完整地解释中国模式或者中国之谜,如果存在所谓的“中国模式”的话。第二,这里区分了好的增长和坏的增长,所以我们相当于探究经济增长的道德后果。过去文献只是说有增长还是没有增长,而不考虑这个增长可能带来负面效果。第三,尽管过去的文献,比如Acemoglu等人的,从制度角度讨论增长,这个做的很多。但是我们这里讨论得更为细致,我们讨论不同制度条件下不同增长方式的组合,就是我们细分了不同的经济类型和增长后果。

我觉得这个框架挺有意思的,现在做的人也比较多。提这样一个庞大的框架也许和我年龄是不相称的,但是这个框架还是有些优势和机会。首先,它非常简单,它只有三个主体,中央、地方和企业。虽然它简单,但是它足够重要,因为在中国经济增长模式下,政府是主导,企业是主体,基本上抓住了最重要的东西。另外,它不能太简单,太简单就不能刻画复杂的东西,但是又不能太复杂,太复杂就不好操作。所以,一方面要好操作,另一方面又有足够的结果。我们的三层分析框架虽然简单,但是很灵活。因为有三个主体,所以我可以分析集权问题、授权问题,中央政府什么时候应该集权,什么时候应该分权。还可以分析地方政府的竞争问题,可以分析腐败问题,可以分析经济增长,换句话说在这个情况下可以分析所有的跟中国政治经济学相关的问题。所以,我觉得这个框架很好。另外,如果这个框架只能解释中国问题,很难发英文文章,比如说巴西的人为什么关注中国的增长?或者中国也不会关心一个拉美国家的增长。所以,这个框架不是只有中国独有的。我让我的学生找了一些资料,我们发现这个现象不仅在中国存在,在一些发展中国家,甚至一些发达国家的发展中阶段也存在这样的现象。日本、韩国、我国台湾地区在高速增长的时候也出现了大量的类似于食品安全、环境污染的问题。比如大家知道伦敦有雾霾,洛杉矶有雾霾,比我们时间长,所以我们北京的雾霾也不知道要忍受多少年。因此,也许这个框架也可以解释其他国家在高速增长的时候面临的问题。

前面只是介绍基本情况。接下来,我介绍这个框架的主要内容,我主要讲两个主题,一个是什么决定了政企合谋,第二是政企合谋决定了什么。我关于这个主题加一起有十来

篇文章,我只讲两篇文章为主。

下面这是基本假设,这个比较技术化。我们有三个主体,中央政府、地方政府和企业。讨论的基本环境是经济分权加政治集权。信息结构就是中央政府和地方政府之间存在信息不对称,地方政府了解企业生产方式,中央政府不了解。企业有两种生产方式,一个是好的,一个是坏的。企业是唯一的生产单位,产量为q,市场价格为p。企业可以选择好的生产方式,就是成本比较高,但是不出事。采取坏的生产方式成本很低,但是容易出事,假设一旦出事就会被媒体发现。好的生产方式和坏的生产方式在成本上有差异。如果企业选择好的生产方式,他不需要和地方政府合谋,就光明正大生产;如果采取坏的生产方式,就必须和地方政府合谋,而且地方政府有全部谈判力,但是必须满足企业的参与约束和激励相容约束。这是效用函数,中央政府是风险中性的,它收税要和地方政府分一部分。中央政府还要承担事故发生的成本,假设地方政府不需要承担。为什么呢?每届地方政府的官员只是在他任期内把经济增长做上去,做上去就走了。我这是有现实基础的,根据现有研究,省委书记和省长在任平均期限3.03年,市长和市委书记2.8年,县委书记稍微长一点就是3.2年左右。大家会觉得奇怪,我们党代会五年一届,人代会也是五年一届,所以一般任期都是五年,但是党代会一般是提前一年,就是在第四年换届,所以在第三年就要做出政绩。如果你在这个地方当省长或者省委书记,三年还没有走,就说明你没有关系。所以,为什么他在第三年要把政绩做出来,这就是一个程序性的原因。我这里主要说的是地方政府的主要官员,他把GDP做上去就走了,所以他不用对GDP的后果负责。比如他升官了,你不可能追究他这个地方有多少污染,而且这个污染不是马上出现的,可能是五年或十年后出现。但是中央政府没有办法,他是唯一委托人,要承担所有最终的后果,所以他也要承担社会稳定成本。如果一旦出事了,这个后果中央政府要承担,所以中央政府既要收税,也要承担可能的后果,如果发生事故的话,这就决定他既要经济增长负责,又要对社会稳定负责。地方政府是风险中性加有限责任,这个等同于风险规避,但是风险中性是效用函数的,比较好处理。地方政府的效用首先来自税收。如果合谋的话,除了中央政府给的税收分成之外,地方政府还得到企业给的好处。就是如果企业通过合谋节约成本了,我拿一部分给地方政府。第三部分是地方政府可能面临的惩罚,这个惩罚可能是被摘了官帽子,或者是进了监狱。地方政府如果被合谋可能得到贿赂,但是可能会被中央政府惩罚。企业也是风险中性加有限责任。如果合谋,它的成本降低了,利润更高,但是可能得到中央政府的惩罚,但是如果合谋的话就得到正常利润,就是收益减去总成本。

接下来是博弈顺序。首先是中央政府向地方政府发出一个要么接受、要么拒绝的总契约,规定了税率、分成比例和罚金。地方政府和企业决定是否合谋,签订私下契约。如果有私下契约就执行私下契约,如果没有私下契约就执行总契约。这个时候地方政府和企业之间是完全信息动态博弈。所以,我们求解的时候是用逆向归纳法。

首先看一下基准情形。基准情形就是企业选择好的生产方式,也不合谋,也没有事故,我们可以求出来一个最优解。如果合谋,假设我们先不考虑中央政府的反应,即中央政府很难察觉合谋,或者是罚金太低了,地方政府和企业一定选择合谋。因为地方政府合谋可以得到额外收益,但是惩罚后果很低,或者可以忽略不计。所以,第一个命题,如果不考虑中央政府的反应,地方政府和企业合谋会构成一种均衡。地方政府合谋受到什么因素影响呢?除了前面那个因素,还有两个因素,一个是地方政府竞争,如果地方政府竞争越激烈,合谋越严重。第二是和政治关联有关,因为合谋是打擦边球,或者是违法的事情,如果上面有人罩着你,就更倾向于合谋,如果没有人罩着你,就倾向于更少的合谋。

前面是理论分析,我们提供一点点辅助证据,假设用各个省的信访数量度量政企合谋的程度,这是环境方面的信访。如果环境问题越严重,信访越多,代表合谋越多。我们可以看到信访的数量和GDP增长率是正相关的关系。另外更准确的度量,如果用环境污染的程度,就是用几个指标衡量,我们可以发现污染和经济增长也是正相关的。换句话说,通过合谋确实可以带来更快的增长。

刚才我们基本上从不同角度验证了一个命题,就是政企合谋确实可以解释,一方面有高速增长,一方面有多事故。就是如果合谋经济增长速度更快,但是通过合谋方式带来后果更多,事故更严重。这些事故包括矿难、环境污染、土地违法、食品安全、恶性竞争、假冒伪劣、走私等等。

(下转 03版)