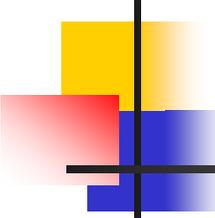


中国地方官员的治理： 政治锦标赛模式研究

周黎安

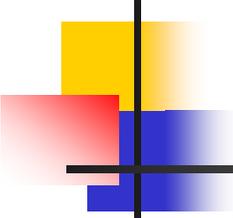
北京大学光华管理学院

2007年11月30日



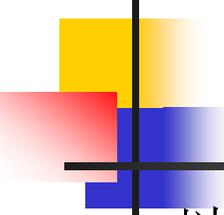
引言：中国经济增长之谜

- 中国近三十年的高速经济增长举世瞩目，国际竞争力和世界经济地位日益提高
- 但为什么是中国？
- 主流经济增长理论强调物质资本和人力资本的积累以及技术进步
- 从国际比较的观点看，中国在这些方面并无特殊之处
- 制度经济学强调产权、司法等经济制度方面的决定性作用（North, Acemonglu, Shleifer等）
- 按照西方的标准，中国的经济制度，如司法、产权保护和市场制度（如金融市场）等方面的世界排名均非常之低（Allen等）
- 高速经济增长必须要有相应的经济和政治制度的支撑，后者为前者提高投资和创新激励
- “中国特色”的经济与政治制度条件



中国增长的政治经济学

- 中国政府尤其是地方政府在经济增长过程中扮演了极为重要的角色，地方政府对增长的关注和追求在世界范围内是罕见的
- 从政府治理的角度理解中国高速增长的微观制度基础，增长的政治经济学
- 从“把价格搞对”（getting prices right）到“把激励搞对”（getting incentives right），政府官员的激励尤其重要
- 在发展和转型经济中，政府掌握大量关键性的经济资源（财政资金、行政审批、信贷、土地批租、税收）
- 政府官员的自由处置权可以成事，更可以败事，“合法伤害权”（吴思语）
- 政府的行为和服务因其垄断地位不易监督和评价，权力难受约束，在中国尤其如此



地方政府与经济增长：现存的理论

- 以钱颖一和Weingast为代表的经济学家提出了著名的“中国特色”的联邦主义理论
- 他们认为，中国经济增长的政治经济基础是：1) 行政权的下放和中央对地方权力的承诺；； 2) 以“财政包干”为特征的财政激励； 3) 地方政府为吸引外资而竞争，导致对企业的预算约束硬化
- 分权、财政激励和地区竞争确实为地方政府推动经济增长提供了重要的激励基础
- 但该解释也有一些缺陷，比如中央随时可以调整权力分配，财政包干合同经常“变相”修改，“分税制”改革之后地方投资热情不减等



对现存理论的一些反思

- 现存理论主要将政府官员作为经济代理人，面临经济和财政激励，忽略他们作为政治代理人的特征（关心权力、职位和晋升），如官场和权力的竞争
- 现存理论主要考察地方政府作为一个整体，而忽略了政府中具体的个人——即官员自身的激励与行为，经济学的基石是个体理性主义的观点
- 中国的政治体制没有发生重大变化，为什么改革开放之后官员的行为与改革前有重大差别？



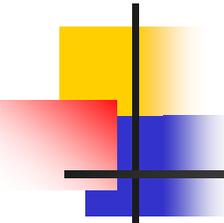
政府治理中的锦标赛模式

- 在中国，同一行政级别的地方官员，无论是省、市、县还是乡镇一级，都处于一种政治晋升博弈，或者说政治锦标赛 (political tournaments)
- 竞赛优胜的标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其它可度量的指标，如财政收入，就业率，治安状况等
- 如大跃进时期各省市竞相就粮食产量大放“卫星”也可以看作是一种以政治效忠为标准的政治锦标赛。
- 但改革以来政治锦标赛的最大特点是以地区的GDP及相关经济指标的竞赛为内容，而不在以政治效忠为标准
- 我个人的一些实证研究表明：省级领导人的政治升迁与当地实际GDP的增长率呈现显著的正向关系，而且具有相对绩效评估的特点



锦标赛作为一种激励机制

- 锦标赛模式是一种重要的激励机制，指在一些候选人中通过竞争选拔优胜者，相对次序决定胜负（Lazear & Rosen, 1981）
- 为了取胜，必须努力使自己的绩效名次好于竞争者，不进则退
- 在体育比赛和组织内部普遍使用，如职位晋升竞争
- 锦标赛作为激励机制的特点：
 - 1) 节约委托人的信息和监督成本；
 - 2) 消除代理人共同面临的冲击；
 - 3) 简单易行，不用精确衡量代理人之间的绩效差别；
 - 4) 委托人的奖励承诺可信度高



政治锦标赛实施的条件

- 存在一种从委托人角度看可衡量的竞赛指标，如GDP增长率，出口创汇量，外资吸引额，最近试点的绿色GDP反映了我国在政治锦标赛框架下修改竞赛标准的努力
- 各参赛主体的竞赛“成绩”是相对可分离和可比较的；中国的M型结构
- 参赛主体能够控制和影响其绩效，地方政府控制许多关键性资源，影响地区经济绩效
- 四是参与人之间不容易形成合谋，政治晋升博弈具有零和性质，不易合谋



政治锦标赛的特点

- 中国行政体制由中央、省、市（地区）、县和乡镇五级政府构成，政治锦标赛可以发生在中央以下的任何一级地方政府之间，而中国“块块”行政管理体制在不同层次上的同构性使得政治锦标赛得以普遍推行
- 从职务晋升路径来说，地方官员从最低的行政职位一步一步提拔，进入一个典型的逐级淘汰的锦标赛结构
- 每一轮被淘汰出局的选手就自动失去下一轮参赛的资格。这是一种非常残酷的政治竞争
- 近年来国家对干部任职的年龄要求越来越趋于年轻化，使得一轮竞争错过提拔机会就可能永远失去晋升机会，这势必影响到地方官员的晋升策略



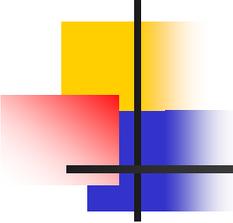
政治锦标赛的作用

- 在各地方政府之间引入了竞争机制，这种竞争随着各种生产要素（尤其是资本和人力资本）的流动性日益增大而加剧
- 地方政府间的激烈竞争大大改变了政府部门对重要生产要素的态度，大幅度消除了政府部门的垄断租金
- 政治锦标赛是企业产权得到保护、政策环境得以优化的基础
- 在政府经常面临的利益集团捕获方面，中国地方政府官员的利益在于晋升，因而主要与有利于地方经济增长的利益集团走在一起，这与民主政体下政治家与阻碍经济发展的利益集团结盟的情况不同



政治锦标赛的负面影响

- **偏好替代：**上级政府的偏好代替了当地公众的偏好
- **激励扭曲：**地方官员的主要激励放在考核指标的绩效，而忽略一些长期的不在考核范围的方面，如环境污染，可持续增长等
- **区域合作中的特殊困难：**地方保护主义和重复建设具有政治锦标赛的后遗症（周黎安，2004）
- **市场秩序与宏观调控问题：**在政治锦标赛下，地方官员一方面是地区经济增长的参赛运动员，同时又是辖区内市场竞争的裁判员，这双重身份使得地方政府急于利用裁判员的身份做运动员的事情
- **“建设性”财政体制向“公共财政”体制转型的困难：**这一转型困难的根源在于地方政府目前的激励性质和结构与这个巨大转型之间存在基本的冲突



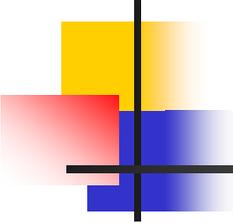
为什么选择GDP为基础的锦标赛模式？

- 这和中国行政体制的监督机制有关
- 以垂直监督为核心，水平监督基本缺乏
- 如果选择平衡的面面俱到的指标，等于弱激励，其结果可能更糟，地方政府的自由裁量权被滥用的可能性很大
- “两害相权取其轻”



最近的发展

- 绿色GDP考核指标，但地方阻力很大
- 降低能耗和污染，指标包干，层层下达
- 最近发改委提出，减排不达标者一票否决
- 党内民主和差额选举，政治体制改革



结论

- 政府官员的激励问题是经济增长的关键性制约因素（Easterly, 2003），中国是这方面的最好范例
- 中国利用自身独特的政治经济条件对政府官员实施了一种政治锦标赛的激励模式，为中国经济的迅速崛起创造了重要基础
- 但是，以经济增长绩效为基础的政治锦标赛模式也是中国目前面临的一系列重大问题的根源
- 目前中央在局部修改这个模式的内容，如倡导绿色GDP，如何寻求转型为中国可持续发展提供新的政治经济基础是一个巨大的挑战