

中国的经济体制不是最好的制度，但是最妙的制度



张军 复旦经济学院院长，中国经济研究中心主任、教授

2018-10-31 07:23:05 来源：陆想汇

https://www.guancha.cn/ZhangJun/2018_10_31_477584.shtml

2018年10月20日上午，中国经济学界年度盛会——第4届复旦首席经济学家论坛在复旦大学盛大开幕。复旦大学经济学院院长、中国经济研究中心主任张军教授发表主旨演讲。



张军 复旦大学经济学院院长、中国经济研究中心主任

以下为演讲全文：

谢谢。时间已经这么晚了，我真的不忍心再讲下去，可我精心准备了这些图片想与大家分享，所以还是请大家忍受一下吧。

我想过去40年我是走过了的，但是不像华生先生那样在80年代有很多参与改革的机会，那个时候的大部分时间我还在复旦很安静地念书。10年前在我们改革30年的时候，我写过一本书，试图以第三者的眼光记录一下80-90年代那些重大改革的精彩历程。现在又10年过去了，这本书我最近刚刚做了增补和修订，很遗憾出版社没有赶在本论坛之前印出来，不过我想是应该可以赶在十一届三中全会召开40周年的日子之前出版的。

就在10年前的这个时候，为了纪念改革开放30周年，我应邀出席了在北京郊外举行的一个关于市场化改革的学术会议。那个时候正值坊间盛传吴敬琏先生是间谍云云，而吴老却出现在那个会上了（笑）。会议邀请了张五常先生做主旨演讲，我和张维迎担任评论。但是张五常先生在演讲中遭到在场某些经济学家的当面质疑，张五常先生当然非常不高兴，于是演讲完毕便拂袖而去。

2008年9月12日，南方网发表了对那个会议的整版报道，不过，题目却是这样写的，“张五常：平生没有见过这么好的制度”。我记得张五常先生在那次演讲当中确实讲了这样一句话，他说2005年他70岁的时候，写了一篇非常重要的论文，就是那篇著名的“中国的经济制度”。

我查了一下，文章中他说了这样的话“平生没有见过这么好的制度，其中可以修改一下，这个合约的结构，每一个地区都等于一个公司在竞争，通过层层承包，推动佃农分成。”

张五常先生离开会议现场后，轮到吴敬琏先生演讲，吴老不认同张五常的这个判断。实际上，吴老在多个场合也表达过类似的看法，认为中国的这个经济体制很非常糟糕的。在吴老看来，中国的经济体制非常不健全，不仅市场没有发育很好，更重要的是，资源大多数还掌握在政府的手中，所以一旦搞市场化，权力与市场之前因为没有阻隔，权力缺乏制约，就造成官商交易和腐败盛行，对经济的负面影响就非常大。

那么，张五常先生为什么会对这个经济体制评价这么高？我曾经建议说，张五常说到的那个“最好的体制”最好改为“最妙的体制”，我猜想这应该是张五常先生的原意，因为他拍案叫绝的地方其实就是中央与地方各级政府分成增值税的体制，而这个体制在他看来非常类似于他 60 年代博士论文所研究的农业中的地租分成合约。这是他惊愕的地方。在他看来，租税同源，都来自于土地。

对经济学家而言，这里有两个问题需要回答。第一，这个备受争议的经济体制是如何来的？第二，如果这个体制很糟，那为什么我们的经济还能在此之中增长这么快呢？

要回答这个经济体制是怎么成型的，我们必须回顾中国经济改革的历程。对大多数经济学家和政治学家来说，中国经济改革的战略在经历了第一个 10 年之后发生了一个非常大的变化。前几天我在德国碰到一些研究中国的政治学家，也聊到这个问题。大家普遍认为 1989-1992 这几年是中国经济改革战略发生转变的转折点。1992 年初邓小平发表的南巡讲话要表达的是非常激进的市场化改革思想，而且的确朱镕基副总理在 1994 年之后的 4-5 年内大刀阔斧地推行了结构改革。可是，与 80 年代围绕中央向下分权的改革战略不同，1994 年之后的改革更像是中央重新集中权力的改革。这听上去似乎是个很矛盾的事情。西方的政治学家常常把这个看似矛盾的做法解释成中国党内的改革派与保守派之间达成的政治妥协的结果，并体现在 1993 年 11 月 4 日召开的十四届三中全会通过的要建立社会主义市场经济体制的决定里。实际上，社会主义市场经济这个提法的出现，体现了邓小平作为政治家的超高智慧。邓小平 1992 年的南巡讲话超越了学术界的讨论，给计划、市场与社会主义、资本主义的关系定了调。这确实，因为有了这个讲话，才能在 1993 年的决议中把市场经济纳入社会主义制度中，而且为无休止的争论画上了句号。

对于 1989-1992 那几年党内关于改革的争议和决策细节我们不得而知，等待以后解密吧。但是政治学家和经济学家一定意识到 89 年的政治风波以及苏联和东欧的剧变无疑极大影响了中国最高领导层在改革思路和方式上的抉择。加州大学圣地亚哥分校的巴里·诺顿 (Barry Naughton) 教授在他的《中国经济：转型与增长》这本书里曾经说到，由于保守派对改革前途的担忧和不同意见，改革派在 80 年代进行的改革非常小心谨慎，而且经济一旦因改革而遭遇恶性通胀和宏观失衡，常常不得不后退一步以避免保守派的挑战，结果形成了比较明显的改革的政治周期现象。

而 1993 年十四届三中全会的决定清楚地表明，中国的改革开始告别了 80 年代的阶段，进入一个完全不同的阶段。在这个阶段，我们看到包括分税制在内的主要改革方案实际上重新集中了权力到中央，大大增强了中央的权威和对经济的管控能力。同时也强化了中央对地方官员的任命和调配的权力以及对大型国有企业和银行领导人的人事控制权。

中国的经济体制也就是从这个时候开始逐步成型的。由于 1993 年后的经济体制实际上强化了政府的权威和政府资源配置中扮演的举足轻重的角色，吴敬琏先生以及许多经济学家对在此基础上成型的这个经济体制显然持怀疑和批评的态度。

照理说，这样看似有着内在矛盾的体制不太可能对经济增长有什么帮助。可就是在 1994 年之后，中国经济就像涅槃重生那样，迅速从前几年的极其困难时期摆脱出来，开始转入高速增长，长达 20 年之久。

怎么解释？这个问题困扰了我很多年。除了我在别处讲到的加强中央权威有助于实现宏观稳定之外，想来想去只有一个答案，那就是这个经济体制跟之后长达 20 年的高速增长很可能没有太大关系。因为如果有因果关系，那就挑战了经济学的很多常识。

那它和什么有关系呢？我认为真正与我们 GDP 增长有关系的是我们各级地方官员面临的激励变化。换句话说，经济增长跟我们所推行的治理体系（governance）有关。没有中国那种独特的治理模式，那个经济体制难以为中国高速增长 20 年提供高能激励，而一个市场主导的经济体制也是做不到那样的激励。不过是组织人事上因为把地方的经济增长纳入了上级对下级政府官员表现的考核，并以此来影响官员职位的晋升，才驱动地方官员在这 20 多年为 GDP 增长亲力亲为，地区之间展开横向的基于增长绩效的竞赛。

这就很清楚了，如果我们从经济体制上去寻找解释增长的原因，我们会陷入困惑和争议，而一旦我们关注我们的治理体系和来自组织人事的激励，增长的理由就清晰可见。其实 90 年代之后，中国的治理体系发生的变化和公司治理模式引入组织人事制度中，地方官员面临的激励发生了根本性变化，这在别的国家是不曾见到的，是独立无二的。

一些经济学家在过去 10 几年里已经关注到了这个治理和激励对经济增长的决定性影响。这个影响的最重要机制就是地方官员为争取相对更好的 GDP 增长率而推动的地方之间的竞赛。竞赛是一种竞争，而竞争对经济增长当然有非常积极的影响并会利用市场的作用，但竞赛跟竞争不同的地方在于它会有副作用，因为官员在竞赛中胜出的是极少数，极端的情形是类似体育比赛中的锦标赛，所以竞赛会是一种非常过度的竞争。比如，地方会层层放大中央制定的经济增长目标，但也会为了 GDP 增长而不惜牺牲其他应该有的社会福利目标，包括环境。

前几天我们请了上海交大的经济学者来做一个报告，他们用中国 2006-1995 年地级市数据库研究了什么样的官员更容易在竞赛中胜出，非常有意思。根据他们的数据观察，在 10 年里差不多两百多个地级市的市长中约有四分之一强晋升到了省级主要官员中。这说明，竞赛是严酷的。考虑到竞赛的残酷和职位晋升的概率，大多数处于竞争不利条件的底层官员会把推动经济增长与个人或家庭的利益“小目标”结合起来，这会导致官员与企业之间复杂的政商关系的形成和腐败在底层的蔓延。

说到政商关系，前不久加州大学伯克利分校经济系的巴丹（Pranab Bardhan）教授来复旦经院做报告，他说有统计表明，中国的矿难数量几乎是印度的 15 倍。当然有很多原因可以解释这个，但也有学者做了很好的实证研究，发现政商关系的存在可以部分解释矿难的发生概率，因为官煤勾结可以让安全标准不达标的矿主逃避安全监管。这就是竞赛的一个副作用或代价。

我们的治理困境就在这里。对官员的激励对增长至关重要，但激励又有副作用。很容易推测，为了消除副作用而减弱对官员的激励，应会对 GDP 增长造成负面影响。最近我的学生们做了一个统计上的计算，发现这几年各地的增长目标逐年下调，但依然有相当高比例的地级市完

不成他们自己制定的增长目标。从省级数据看，这几年，各省加权平均的 GDP 增长率跟全国的增长目标非常接近，不再像 2013、2014 年之前那样，前者远高于后者，以致于中央政府制定的增长目标实际上成为全国经济增长率的下限。但现已不同了，各省加权平均的 GDP 增长率几乎就等于了中央政府制定的增长率目标。我认为这跟中央对地方官员的激励减弱有关。现在中央不鼓励地方追求 GDP 的锦标赛，而组织部门把多个社会福利的目标纳入了对地方官员的考核，尤其对污染排放指标给予优先的考核。这是我们治理体系和激励这几年来一个非常明显的改变，而这一改变已经显著影响了 GDP 的增长。这反过来证明真正影响我们 GDP 增长的主要是我们的治理体系和对官员的激励。而我们的经济体制并没有什么变化。

除了改变考核目标之外，这些年最高领导人呼吁地方政府官员建立一个清明的政商关系以减少官员腐败，但反腐运动也使官员促进地方经济增长的动力明显减弱。据报道，地方官员倾向于懒政并加剧官僚主义作风。若 GDP 不再度量他们的相对表现，中央如何有效考评官员并实行有效的激励？这也说明 GDP 增长跟官员激励之间有因果关系。

在经历了几十年的成功追赶之后，中国经济正在进入不同的阶段，经济决策者越来越面临由日新月异的技术创新和市场快速变化引发的各种层出不穷的风险挑战。在这种情况下，已有的治理和激励模式也面临重大挑战，向更多地由市场分散风险和市场纠错的机制转型越来越必要。

从这个意义上说，2013 年，中共十八届三中全会通过的深化经济体制改革的决定非常重要，让经济学界充满期待，可以看成是超越 40 年改革遗产的一个正确的方向。中国必须进一步改革经济体制以确保让市场在资源配置当中起决定性作用。《决定》还首提改革我们的治理体系。这两方面当然是非常重要的改革方向。

要建立一个让市场在资源配置中起决定性作用的市场经济体制，那么资源的控制权或产权就需要确权明确并得到政府的尊重和有效保护。所以产权的界定和保护就变得非常重要。如果私人部门的各类产权，包括土地的租用权、企业家精神和创造力，得不到有效的界定、尊重和有效保护，市场机制就难以发挥决定性作用。而要改革治理模式，改变现在的这个“锦标赛”制度，也就首先需要市场经济体制能对经济增长产生决定性影响。谢谢大家！

（根据演讲录音整理而成，有修改和删节，并去除了图表。）