

中国的大国发展道路^{*}

——论分权式改革的得失

王永钦 张 晏 章 元 陈 钊 陆 铭

内容提要:本文从分权式改革的视角提供了一个自治的逻辑框架,全面地分析了中国的发展道路。这个逻辑框架不仅能够分析中国前期改革的成功,也能够解释目前浮现的诸多社会经济问题。政治集权下的经济分权给地方政府提供了发展经济的动力,尤其是完成了地方层面的市场化和竞争性领域的民营化。但是,内生于这种激励结构的相对绩效评估又造成了城乡和地区间收入差距的持续扩大、地区之间的市场分割和公共事业的公平缺失等问题。由于中国的渐进式分权改革在很大程度上可以看作一个中央政府主导和控制下的机制设计问题,所以,在认清中国分权式改革的得失的基础上,正确地设计合理的改革方略,对于下一阶段改革的成功是至关重要的。如此,中国就可能走出一条独特的大国发展道路。

关键词:分权式改革 收益 成本 机制设计

一、引 言

2006年7月1日,在经历了无数艰难险阻之后,寄托着几代中国人梦想的青藏铁路正式通车,从此,山不再高,天不再远。中国经济就像快速驶向高原的列车,它能否持续高速增长直接关系到13亿人口的福祉,同时,它的动向也对全球经济的未来有着重大的影响。而中国的发展道路也是一条充满挑战的“天路”,经过了近30年的高速增长之后,中国经济走到了一个关键的阶段,在这个阶段,经济增长与社会和谐面临着一系列的难题:如城乡和地区间收入差距的持续扩大,地区之间的市场分割,公共事业的公平缺失,等等。如果这一系列难题能够被一一克服,经济持续增长与社会和谐发展能够同时实现,那么,中国就不仅创造了人类历史的奇迹,而且还将形成具有一般意义的“大国发展道路”。

对于中国可能形成的“大国发展道路”,经济学家的任务是建立一个一以贯之的理论逻辑来理解中国获得的成就和面临的挑战。为此,本文将提出:中国前期改革的卓然成效和近期改革中出现的很多问题都与分权式改革有关系。借助于对中国分权式改革的得失分析,我们试图建立一个完整的分权理论。在已有的研究中,关于分权式改革的好处,国际经济学界基本上已经达成了共识,

^{*} 在本文作者中,王永钦、张晏、章元、陈钊工作于复旦大学中国社会主义市场经济研究中心,陆铭工作于复旦大学经济学系和就业与社会保障研究中心,同时兼职于复旦大学中国社会主义市场经济研究中心。通讯作者为陆铭,邮政编码:200433,电子邮箱:mingleu73@263.net。本文是复旦大学“当代中国经济与社会”工作室系列研究成果之一,也是复旦大学经济学院985创新基地研究成果之一。本文作者感谢很多海内外学者的有益的评论,他们(按姓名音序)是:柴桦、陈茁、代谦、丁菊红、杜巨澜、何帆、胡晓鹏、华民、纪月梅、刘春荣、刘明兴、陶然、王红霞、王勇、王振、韦森、姚洋、袁志刚、张军、张爽、钟宁桦等。感谢本文的匿名审稿人有价值的评论。此外,王永钦感谢国家社会科学基金课题(05JL014)的研究资助,张晏感谢教育部人文社会科学基金(05JC790090)的研究资助,陈钊感谢教育部人文社会科学重点研究基地重大课题(05JJD790004)的研究资助,陆铭感谢来自教育部对全国优秀博士论文作者的研究资助和上海市教委“曙光学者”项目资助,文责自负。

最为经典的是建立在新软预算约束理论 (Maskin and Dewatripont, 1995) 基础上的财政联邦主义理论和建立在 M 型组织和 U 型组织理论之上的解释 (Qian and Roland, 1998; Qian, Roland and Xu, 1988; Qian, Roland and Xu, 1999; Qian and Weingast, 1997)。这些文献的一个基本观点是,经济结构(如分权程度和整个经济体的组织结构)造成了中国和俄罗斯经济改革绩效的巨大差异。这些理论固然可以较好地解释分权是如何促进地方政府的竞争,从而促进经济增长的,但是,它们却不是一个完全的分权理论。一个完全的分权理论应该不仅能够分析分权体制下地方政府获得的正面激励(分权的收益),也应该能够分析分权体制下地方政府有损社会目标的负面激励(分权的成本)。从中国目前的情况来看,这些负面激励导致的影响正在日益凸现,并且集中表现在三个方面:(1)城乡和地区间收入差距的持续扩大;(2)地区之间的市场分割;(3)公共事业的公平缺失。虽然已经有一些国内外的实证文献研究了分权化改革带来的某些扭曲,但是还没有一个理论系统地论述分权化改革的成本。

在这篇论文中,我们将系统地回答以下问题:中国分权式改革的实质和作用机制究竟是什么?中国的分权式改革带来了哪些代价和扭曲?为什么分权式的改革会导致这些代价和扭曲?如何在下一步的改革中科学地进行机制设计,避免或者尽量减轻这些代价和扭曲?这些理论分析的主旨将直接指向中国的“大国发展道路”。中国之所以采取分权式的改革方式,直接与中国是一个在疆域和人口双重意义上的“大国”有关,而中国分权式改革的代价又直接与中国是一个地区间差异巨大的“大国”有关。因此,全面地总结分权式改革的收益与代价是极为重要的,这将有利于思考中国是否可能成功地走出一条可借鉴的“大国发展道路”。

本文的结构安排如下:第二部分分析中国分权式改革的收益,从这个维度可以很好地解释中国改革开放以来的高速经济增长;第三部分提出一个框架来分析分权式改革的代价,从这个视角可以很好地分析中国目前出现的各种问题;第四部分则在第三部分的基础上,提供一些分权式改革的代价的例证;第五部分从机制设计的角度提出了一系列的政策建议,讨论在下一阶段改革中如何充分发挥分权式改革的收益,并尽可能地降低分权式改革的代价。由于有关分权式改革的收益的理论和实证已有大量的文献,本文将在分权的代价上着墨更多。

二、经济分权与经济激励结构

中国是一个在疆域和人口双重意义上的“大国”,这意味着中央政府对地方政府的监督面临着极高的成本。因此,经济分权是大国治理必须采取的模式。迄今,中国经济转型的成功很大程度上要归功于中国在经济领域的分权式改革。从这种分权式改革中得到的更一般的经验是:对经济转型而言,最重要的可能不是“做对价格”(getting prices right),因为在市场不完备的时候,根本就不可能存在正确的价格;更重要的可能是“做对激励”(getting incentives right),因为激励机制是经济发展中更为深刻的主题,价格机制不过是激励机制的一种方式而已。

对于分权式改革的收益,国际经济学界形成了很多共识。已有的文献认为,经济结构(如分权程度和整个经济体的组织结构)的差异造成了中国和俄罗斯经济改革绩效的巨大差异。分权式的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(Qian and Roland, 1998)。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,地区之间的标尺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冲击;相反,俄罗斯的 U 型经济结构(资源按照“条条”来配置),则不具备这样的经济结构收益。

与俄罗斯等转型经济相比,中国的分权是在大的政治架构不变、中央和地方政府不断地调整它们的财政关系的过程中实现的。从 20 世纪 70 年代的放权让利到 20 世纪 80 年代的财政包干体制,再到 20 世纪 90 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,不仅始终是中国财政体制改革的要点,也是整个经济和政治体制改革的突破口。传统的财政分权理论认为,地方政府具有信息优势,居民根据地方政府提供的公共品质量来选择居住地可以形成用脚投票机制,促使地方政府来提供优质的公共品(Tiebout, 1956)。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(Buchanan, 1965; Oates, 1972)。具体到中国,以钱颖一等为代表的一批经济学家从软预算约束的视角出发,认为分权化制度安排可以向地方政府提供市场化激励,保持和促进市场化进程,即所谓的维持市场化的联邦主义(market-preserving federalism)(Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian and Weingast, 1997)。

在实证研究中, Jin, Qian 和 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之前中国省级政府的财政激励促进了市场发展。对于 1992 年之前中国财政分权与经济增长的关系, Lin, Liu (2000) 与 Zhang 和 Zou (1998) 的检验得到了相反的结论,而张晏和龚六堂 (2005) 对 1986—2002 年扩展样本的研究发现分税制改革之后我国财政分权对经济增长的影响显著为正,同时财政分权效应还存在跨时差异和地区差异。

经济分权还不足以构成地方政府发展经济的全部激励。20 世纪 90 年代末以来,文献更多地开始关注发展中国家分权的特殊经历,尤其是中国特殊的政治激励。从经济学的视角,我们更关心中国政治体制的两个特征,一是以 GDP 为主的政绩考核机制(Li and Zhou, 2005),二是(基于民意调查基础上的)官员任免制度。Blanchard 和 Shleifer (2001) 从中国和俄罗斯的比较出发,强调了中国的经济分权与政治集权之间的纽带。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。而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(政治)动力促进地方经济快速发展(周黎安, 2004)。Tsui 和 Wang (2004) 认为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区域经济增长的动力。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标尺竞争。文献通常所说的标尺竞争对应于对下负责的政治体制,也就是说,对于地方政府行为的信息,普通民众和中央政府都处于信息弱势,但选民会参考其他地方政府的行为评价自己所在地区的政府行为,地方官员知道其选民会以其他地方为标尺,从而会效仿其他地方的相关政策来发展本地经济(Besley and Case, 1995; Baicker, 2005)。这是一种自下而上的标尺竞争,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(Martinez-Vazquez and McNab, 2003)。而我国政治体制的特点不同,地方政府主要不是对下负责,而是对上负责,在政治集权和政绩考核机制下,地方政府每年不仅要保证 GDP 的高增长(否则在政绩考核中被一票否决),还要根据 GDP 等指标排名,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“自上而下的标尺竞争”(张晏, 2005)。这种为增长而竞争的激励成为中国政府推动经济增长的动力源泉,它是有助于转型初期的经济增长和资源配置的。

三、经济分权的代价:一个理论分析

钱颖一等人的财政联邦主义理论可以较好地解释中国分权式改革迄今所取得的成就,但是这个理论更多地强调了中国分权式改革的好处,却没有分析分权式改革的代价。一个完整的分权理论应该既能够分析分权式改革的收益,也能够分析分权式改革的代价。否则,我们就无法回答如下问题:中国分权式改革的渐进转型的潜力还有多大?我们应该如何在发挥分权式改革的好处的同时避免它所产生的负面效果?这一节将从组织理论的角度提出一个分析分权式改革的代价的框架。

严冀、陆铭(2003)较早地意识到分权体制的代价这一问题,特别是其在地方保护主义和市场分割方面的表现。

与俄罗斯相比,中国经济转型的一个很大的不同在于,从中央政府的角度来看,中国的分权式改革在很大程度上是将整个经济当作一个大的政治组织来看,中央政府在这个大的组织内部通过“分权”模拟出一个类似企业组织的激励机制。给定地方各级政府尚控制着大量经济、政治和社会资源的事实,在现有的政治架构下对地方官员提供适当的激励,让他们直接分享发展地方经济的收益,将有利于他们追求经济的增长。问题的关键在于,政治和行政体制内部的激励机制是否可以通过模拟企业内部的激励机制而被有效地复制出来?要回答这个问题,我们就必须找到政府部门的激励与私有部门的激励之间的实质性区别,说明政府部门在利用财政分权模拟企业的激励的时候会遇到哪些难题。

从契约理论的角度来看,政治组织中的激励与经济组织中的激励相比有很大的不同。第一,政治组织委托人的偏好往往是异质的,而企业组织中股东的偏好基本上是一致的,即收益最大化。在政治组织中,每个利益集团都有它自己的偏好和利益,因而,无论对于任务本身,还是对于委托人,都很难界定一个指标对绩效进行衡量。第二,与委托人偏好的异质性有关的是,政治组织一般是多任务的(multi-tasking),这也与主要追求利润最大化的企业不同。除了效率和经济增长之外,政治组织还需要追求社会公正、收入平等、环境保护、公共服务质量等等目标。所以,从理论上来说,由于政治组织的这种多任务性,在政治组织中很难通过基于单一维度(任务)的类似企业中计件工资式的强激励来追求各种目标,而且基于增长目标的考核很容易损害其他的社会目标。所以,我们观察到政治组织中工作人员的工资一般都是弱激励的固定工资制。第三,委托人的异质性再加上外部条件的差异,又引起了第三个政治组织和企业组织的差异。与企业绩效易于找到同类企业作参照不同,政治组织的绩效难以找到一个可以参照的标准。中国政府不可能与美国政府进行比较,因为两国在很多方面都很不相同。中国的地方政府之间虽然可以进行一些比较,但地方之间的巨大差异也使得地方政府间的相互参照非常有限。换言之,政治组织是一个垄断组织,因而很难找出一个具有充分信息量的指标对其进行比较。

以上三个特征无非是说,很难有一个外部的充分统计量指标可以对官员进行客观的评估。这就决定了政治组织与经济组织的第四个区别,即在激励机制的设计方面,它更多地会采用相对绩效评估,而非绝对绩效评估。在现实世界中,政治组织中常用的一种基于相对绩效评估的激励手段就是职务晋升。中国的分权式改革过程中的一个重要机制是,上级政府通过考察下一级政府辖区的经济发展(尤其是 GDP)的相对绩效来晋升地方官员,而且这个机制在实证研究中已经被证明的确是在被中国政府使用着(Li and Zhou, 2005)。在缺乏充分统计量的政绩考核体系下,相对的 GDP 增长可能是一种次优的考核地方官员政绩的具有信息量的指标。但是,这种财政分权加相对绩效评估的体制正在日益显现它的弊端。第一个弊端是,相对绩效的评估会造成代理人之间相互拆台的恶性竞争。确实,我们也观察到各地政府为了在 GDP 竞赛中名列前茅而采用了各种各样的以邻为壑的手段。其中,最典型的就是形形色色的地方保护主义,地方保护主义造成的地区分割和“诸侯经济”会阻碍中国国内市场整合的过程。在资源配置方面的深远影响是,这种市场分割会限制产品、服务(甚至还有思想)的市场范围,市场范围的限制又会进一步制约分工和专业化水平,从而不利于长远的技术进步和制度变迁,这最终会损害到中国长期的经济发展和国际竞争力。

过于依赖 GDP 作为相对绩效的考评指标,就给城市倾向的经济政策提供了另一个理由。因为城市的第二、三产业是经济增长的主要源泉。于是,地方政府对于农村地区的经济发展就大大忽视了,一个直接的表现就是地方政府用于支持农业生产的财政支出比重在相当长的一段时间里急剧下降(陆铭、陈钊, 2004; Lu and Chen, 2006)。同样是为了追求经济增长的目标,在各地的经济增

对此,不妨参见严冀、陆铭(2003)的评论。

长都依赖于招商引资的情况下，一旦发生资本拥有者和普通劳动者之间的利益冲突，地方政府就会优先考虑资本拥有者的利益，而普通劳动者的利益则很容易被忽略。

相对绩效评估发挥作用的一个重要前提是，代理人面临的冲击或者风险是共同的，这样仅仅通过代理人之间业绩的相对排名就可以比较准确地反映出他们的绩效。但是在中国这样的大国，各个地区之间在自然、地理、历史、社会等很多方面可以说是千差万别，由于这种异质性的存在，相对绩效是一个噪音很多的指标，基于相对绩效评估的激励方案的效果就会大打折扣，这可以看作是相对绩效激励的第二个弊端。

第三个弊端实际上是第二个弊端的一种形式，鉴于问题的重要性，我们将其拿出来独立论述。由于各地区之间先天的（自然、地理、历史、社会等）差异性，或者由于改革后享受的政策差异性，会出现由收益递增效应导致的经济增长差异，即使没有其他外力，穷的地区也可能相对地越来越穷，而富的地方则相对地越来越富（陆铭、陈钊、严翼，2004），这样就加大了相对绩效评估标准中的噪音，中央政府很难区分地方的经济增长绩效是由收益递增机制造成的，还是地方政府努力的结果。

相对绩效评估的第四个弊端来自于如下事实：在基于相对绩效评估的锦标赛下，赢家的数量是有限的，而大部分则是输家。更为重要的是，由于比较富裕的地区更多地享受着先天的优势和收益递增机制的好处，这就使得经济较落后地区的地方官员不能在相对绩效评估的机制下获得激励，通俗地说就是，努力了也未必有用，所以相对绩效评估对落后地区的官员基本上是没有作用的。但是官员也是理性人，在晋升的可能性比较小的前提下，他们会寻求替代的办法进行补偿，如贪污腐败，或者“破罐子破摔”。这样一来，从整个经济的角度来看，就会加剧落后的地区越来越落后、发达的地区越来越发达的两极分化现象。

对地方政府官员进行激励还有一些其他与相对绩效评估无关的难题。一方面，与企业的经理相比，地方政府官员的绩效更加取决于一个团队的努力，而不是自己的努力，一个政府目标（如扩大就业）的实现取决于多个政府部门作为一个“团队”的共同努力，因此，在地方政府的“团队生产”中，不同的地方官员之间就可能存在严重的搭便车现象。另一方面，在企业经理的激励计划中，可以比较容易地找到激励经理追求企业长期目标的手段，比如说给予经理股份或者股票期权，但是，对于地方政府的官员却很难进行类似的长期激励，从而使得地方政府的长期目标被忽视，而这又集中体现为地方政府对于环境、收入差距、教育和医疗服务质量这些问题的忽视。

四、经济分权的代价：一些具体的分析和例证

上一节中，我们提供了一个简明的框架来分析中国分权式改革的代价，下面将结合现有的实证文献，为经济分权的代价提供一些例证。

1. 经济分权与城乡、地区间收入差距持续扩大

中国经济改革开放以来所付出的一个代价就是收入差距的持续扩大，特别是，构成收入差距的主要部分的城乡和地区间收入差距正在扩大（陆铭、陈钊，2004；Lu and Chen，2006；万广华、陆铭、陈钊，2005），如果追根溯源的话，城乡和地区间的收入差距都在一定程度上与经济分权体制有关。城乡收入差距与经济（财政）分权的联系是非常易于理解的。由于经济增长的主要来源是城市部门，因此，地方政府存在着优先发展城市、更多考虑城市利益和实施城市倾向的经济政策的激励。不少文献都指出，中国1978年改革开放以后伴随着经济快速增长而出现的城乡间收入差距加剧现

Cai 和 Treisman (2005) 指出，由于存在地区间的差异性，地区间为争取资本而展开的竞争对不具有先天优势的地区而言激励效应较弱。

象,与中国政府实施的城市倾向的经济政策有关(Yang, 1999; Chen, 2002; 陆铭、陈钊, 2004; Lu and Chen, 2006)。李实(2003)指出的影响城乡收入差距的几点因素都可以作为城市倾向的经济政策的具体表现:政府对农副产品价格的控制;农村居民承受的不合理的税费负担;城乡劳动力市场的分割和城市劳动力市场的封闭;社会福利和社会保障的歧视性。除了以上四点, Yang(1999)、Tian(2001)以及 Yang 和 Zhou(1999)还强调了金融体制中系统性的城市倾向,包括通货膨胀补贴和对城市部门的投资贷款;政府在政治晋升和分权体制双重约束下也存在减少支援农业公共支出比重的倾向。我们的一系列研究(陆铭、陈钊, 2004; Lu and Chen, 2006; 陆铭、陈钊、万广华, 2005)用中国省级面板数据全面地考察了城市倾向的经济政策对城乡收入差距的影响,发现中国改革以来的一系列经济政策(如经济开放)都使得城市部门获益更多,具有扩大城乡收入差距的作用。其中,政府财政支出中用于支持农业生产的支出的比重——这个指标的下降可以代表地方政府政策的城市倾向——增加可以显著地缩小城乡收入差距,但从趋势上来看,这一比重却在急剧地下降。Knight 和 Song(1993)认为城市倾向政策下存在对农村劳动力向城市的流动的限制,这导致了中国的贫困问题主要体现为农村贫困。在城市倾向的政策下,城市居民在住房、医疗、养老及教育等方面拥有更好的福利,加剧了实际的城乡收入差距,即使取消了户籍制度对劳动力流动的限制,这些倾向性政策也会使流动到城市后的农村居民面临更高的生活成本,所以劳动力的流动依然难以缓解城乡收入差距(Yang, 1999; Yao, 2000)。此外,城市倾向的经济政策还有一系列对城乡收入差距的间接影响。

地区间收入差距的扩大也与财政分权体制有一定的联系。在财政分权体制下,地方政府之间进行着发展经济的竞争。中国的各地区之间在历史、地理和政策等方面的条件差异非常大,在地区间竞争中,东部地区因为有着各方面比较优越的条件而获得了相对更好的经济发展绩效,而且这种优势具有自增强的效应,相对发达的地区一旦领先就很难被落后地区追赶。张晏和龚六堂(2005)对中国财政分权与经济增长关系的实证研究发现,东部地区和发达地区更能获得财政分权的积极效应,而在中西部地区,财政分权对经济增长的影响不显著或为负,这种财政分权效应的地区差异也加剧了地区差距。从县级财政数据来看, Zhang(2006)认为地区初始经济结构特征影响经济增长,经济发达的地区有较低的工业税和较高的土地收益,从而形成良性循环的高增长,而不发达地区对非农部门征收较高的税收,阻碍了经济增长。由于中国总体上来说资本相对不足,所以各个地区之间展开了吸引外资的竞争。在这场地区间吸引外资和发展外向型经济的竞争中,东部地区特别是长江三角洲、珠江三角洲和环渤海湾三大地带获得了更多的外资和国际贸易份额,在经济发展方面获得了更好的绩效(Déurger et al., 2002; Zhang and Zhang, 2003; Kanbur and Zhang, 2005; 万广华、陆铭、陈钊, 2005)。实证研究表明,各地区经济开放进程的差异所导致的地区间收入差距还与工业集聚有关,东部沿海地区由于拥有历史、地理和政策等各方面优势,获得了更快的工业发展速度,在全国总的工业产出中所占有的份额也越来越高(金煜、陈钊、陆铭, 2006)。

地区间收入差距的扩大还与不同地区所获得的中央财政转移有关。转移支付通常有两种目标,一是出于公平考虑的均等化目标,二是基于发展考虑的激励目标。按照均等化原则,中央政府的财政转移支付本应对经济落后地区给予更多的补贴,而实际的情况是,地区转移支付不仅没有达

Carter(1997)的研究认为,城市倾向政策对于农业生产也产生了负面影响,同时,也造成了农产品和农业生产要素市场的扭曲。另外,杨涛认为中国实行的城市倾向政策会由于部门倾斜的收入转移以及在健康、住房和教育方面的支出,不仅扭曲了这些部门中的工人的激励,而且也将影响到他们子女的人力资本投资并进一步扩大城乡收入差距,这些都将对未来的经济增长不利(Yang, 1999)。

到地区收入均等化的目标,反而加大了地区间的收入差距(Raiser, 1998; 马拴友和于红霞, 2003)。最近的研究表明,分税制改革以来的税制安排和转移支付体系加大了城乡差距和地区差距。Tsui (2005) 利用 1994—2000 年的数据分析了县级财政不平等的变化趋势,发现非农业税收的差异是财政不平等的主要原因,其中所得税的影响因素大约为 21%,而税收返还和分税制改革后实施的过渡期转移支付不仅没有缩小财政差距,反而占财政不平等的 20%。Yao (2005) 发现 2002 年县级转移支付数据对城乡差距存在显著的反均等化效应和挤出效应。

2. 地区间的市场分割、重复建设与效率损失

在财政分权体制下,地方政府拥有发展地方经济的激励。地方经济的发展既直接关系到当地的财政收入和就业,又影响到对于地方官员的绩效评价,还进一步影响当地获得更多经济资源的能力。既然完全自由的市场机制在实际上并没有带来地区间的平衡发展,那么,地方保护主义和分割市场就成了地方政府的理性选择。从地方政府的行为逻辑来看,导致地方保护主义和分割市场的原因至少有以下两个方面:第一,在计划经济时期形成的地区间资源误配置已经成为事实,在市场经济体制下,违反地方比较优势的产业和企业是缺乏竞争力和自生能力的(林毅夫, 2002),而这些产业和企业在改革开放以后仍然拥有大量的就业岗位,创造着地方政府的财政收入,因此,通过分割市场来保护本地企业就成了地方政府的理性选择(林毅夫、刘培林, 2004)。第二,很多产业(特别是具有一定技术含量的成长性产业)都存在着由“干中学”机制所导致的收益递增性,因此,一些没有比较优势的地区如果能够较早地发展这些产业,在理论上就可能获得两种效果:一方面,如果当地的学习速度足够快,就可能实现在这些产业上的追赶,经过一定时期的发展,可能逆转地区间的比较优势;另一方面,即使追赶不能实现,当地也能够提升本地的经济独立能力,从而提高未来分享地区间分工收益时的谈判地位,获得更多地区间分工的利益。在这样的机制下,各地都会争先恐后地发展一些所谓的战略性产业,从而造成一轮又一轮的重复建设(陆铭、陈钊、严冀, 2004)。当重复建设的格局形成之后,各地的相关企业是否能够在市场上生存下去最终还是要接受市场本身的检验,当某些企业竞争能力不足时,地方政府则又有了通过市场分割和地方保护主义政策来获得短期利益的动机。

尽管当地区间差距扩大的时候,地方政府有通过分割市场的方式保护本地利益的动机,但改革开放以后,促使地区间市场走向整合的力量也是存在的。因此,中国国内市场的整合程度及变化趋势就成了一个需要通过实证研究来进行判断的问题。早期的研究发现,中国国内的市场并没有在改革过程中走向整合,相反,却存在着严重的市场分割的迹象(Young, 2000; Poncet, 2002, 2003)。这些研究引起了很多的争议。近年来,越来越多的研究发现,从总体上来说,中国国内市场是在走向整合的(Naughton, 1999; Xu, 2002; 白重恩等, 2004; 桂琦寒等, 2006)。尽管如此,但几乎没有人否认,中国的财政分权体制为地方政府采取市场分割和地方保护主义政策提供了激励,并造成分工的低效率和社会产出损失(陆铭、陈钊、严冀, 2004)。同时,国内市场的分割也使得中国经济增长难以发挥中国经济本应具有的规模经济优势。近来的一项研究还认为,由于国内市场分割严重,使得国内企业纷纷转向国际市场,借助于出口来扩大市场规模(朱希伟、金祥荣, 2005),这就是中国国内经济的规模经济优势未得到应有的发挥的一个体现。

3. 公共服务市场化改革中的群分效应与动态效率损失

对于一个大国而言,实施财政分权体制之所以重要,一个非常突出的原因就是利用地方政府之间的竞争提高地方公共品提供的效率。由于中央政府难以掌握地方政府提供公共品的效率的有关

从省级数据的相对指标来看,尽管分税制改革后的转移支付政策没有明显地扭转转移支付资金分配格局,但东部地区获得的转移支付相对于自有收入的份额有所下降,2001 年比 1995 年减少了近 12 个百分点(张晏和龚六堂, 2005)。

信息,也不了解当地居民的偏好等信息,有效的地方公共品提供方式就是让地方政府去提供当地的公共品。在这样的分权机制下,看上去地方政府是公共品的垄断者,难以保证公共品提供的效率,但是,在居民可以自由地搬迁的机制下,实际上居民就可以通过“用脚投票”的机制来形成地方政府之间的竞争,从而保证地方公共品的提供效率(Tiebout, 1956)。

以教育为例,如果地方政府不把当地的学校办好,大家都会搬离这个地方,于是当地的房地产价格就会下降,当地的人力资源和经济增长也相应地受影响。因为居民对于居住地的自由选择,以及房地产市场的存在,地方政府的教育投入和质量通过房地产市场被“资本化”了。在美国,一个地区的居民通过投票的方式决定财产税的税率,作为公共教育财政支出的基础,而学生家长则通过居住地的调整选择最适合自己的教育服务。由于教育财政的税基是基于地方房产价值的财产税,因此,教育的投入和质量就通过影响房产价值而与当地的经济增长和政府的收入联系起来了,以财产税为基础的教育财政也就成了一种激励地方政府努力办教育的最优合同的执行机制(Hoxby, 1995)。而在中国,虽然政府没有将财产税作为教育财政的收入,但居民通过变换居住地来选择教育并影响房价的机制同样存在,至少在同一个城市的不同区之间,甚至在不同省区之间变换居住地都是比较自由的,对于高收入者来说更是如此。而房地产价格仍然影响着土地批租收入和房产交易税,也影响着当地居民的收入和受教育水平,这些都会直接或间接地影响地方经济的发展和地方政府的收入。来自美国的经验研究发现,教育财政集权的确对提高教育的生产效率不利(Hoxby, 1995; Peltzman, 1993, 1996)。

但是,在中国由地方财政提供教育和医疗这样的公共服务的体制下,却导致了社会公众对于这些行业的极大的不满,这又是为什么呢?下面我们来进一步分析在简单的公共服务财政分权过程中可能存在的公平和效率损失。

首先,地方政府的目标相对于社会目标来说更加短期化,特别是在地方政府的官员根据经济增长绩效来获得晋升的体制下,地方政府更加会注重能够很快在经济增长上获得效果的工作,而对其他长期目标则相对忽视,而且也很难找到相应的机制来激励地方政府追求长期目标。教育和医疗的发展就是对于经济增长短期效果不显著,但长期来看非常重要的目标,因此,地方政府对教育和医疗采取了“甩包袱”的做法,进行了大规模的市场化改革。尽管公共品提供的财政分权体制本身并没有错,但由于没有正确有效的激励机制,就使得像教育和医疗这样的公共服务提供反而出现了政府投入相对不足的现象。

其次,与计划经济时期政府包办一切相比,政府对于经济活动的退出本身并没有错,但是,政府退出什么领域却是应该仔细考虑的。哈特等(Hart *et al*, 1997)的理论研究说明,政府和市场的边界取决于产品的性质。私人部门有充分的激励降低生产成本,因此,当产品的质量比较容易监督的时候,通过市场来组织生产就比较有效。但是,当产品的质量非常难以监督的时候,如果通过市场来组织生产,私人部门的生产者就可能牺牲质量而降低成本,这时,由政府来提供这些产品就更加有效。不难理解,教育和医疗这样的服务之所以比较适合由政府来提供,是因为这类服务的质量非常难以监督。

通过上述分析,我们就不难明白了,在财政分权体制下主要由地方政府来提供当地的公共服务是较为有效的机制,但这并不意味着地方政府可以通过彻底的市場化和私有化来推卸政府责任。而中国的地方官员升迁制度过于强调增长目标则是财政分权体制带来公共服务提供的低效率的原因。因此,地方公共品提供的有效机制是在财政分权的大框架下形成正确的激励机制,并通过中央政府的适当干预来纠正其中可能存在的误区,而不是从根本上改变地方公共品提供的财政分权体制。

在教育发展中,如果缺乏适当的机制设计和适度的中央政府干预,那么,简单的教育财政分权

体制可能会存在一些直接的效率损失。首先,在劳动力存在可以跨地区流动的情况下,特别是在城市内部可以自由搬迁的情况下,人们会在好学校附近聚居,并且导致周围的房价上涨。另一方面,那些没有居住在好学校附近的家庭也往往愿意花费额外的成本让子女上好学校接受教育,这就是择校行为。两种行为的结果都是使得收入较高和社会资源丰富的家庭有更强的实力获得优质教育资源,最终形成不同家庭的子女按照收入和拥有的社会资源来进行教育群分(sorting)的现象,并且在居住方面表现出不同收入水平、职业和社会地位的社区之间的相互隔离,而按居住地段入学的政策大大加快了聚居和群分的现象。在缺乏适当的机制设计和中央政府的适度干预的情况下,产生了基础教育投入的地区和城乡间不平衡,于是优质教育资源(如优秀的老师)也在收入的吸引下向经济发达地区和城市聚集。在劳动力不能完全自由流动的情况下,这也加剧了教育的群分和教育机会的不平等现象(丁维莉、陆铭,2005)。

教育的群分和教育机会的不平等除了有碍公平以外,在人力资本生产上也是没有边际效率的,同样的资源在边际上如果能够更多地投向低收入家庭中的高能力孩子,显然将提高社会总的人力资本积累,有利于经济可持续发展的实现。同时,教育机会的不平等也将进一步加剧社会的阶层分化,并有可能使某些特殊的人群始终处于社会的底层,成为社会难以医治的痼疾。在美国,一些大城市内部贫民窟的社会问题与教育群分现象联系紧密,一些低收入的家庭(特别是黑人家庭)难以让他们的子女获得优质教育资源,已经形成了低收入-低教育-低收入的恶性循环。类似的问题也应引起中国社会各界的关注和思考。需要特别强调的是,改变原来的政府包办教育的模式,实行教育的产业化本身并不是错误的,教育财政的分权、学校之间的竞争和优质教育资源在一定程度上的市场定价是提高教育资源利用效率的必要条件,同时,政府应该推动奖学金和教育券制度来减少教育群分中出现的动态效率损失。特别需要加以强调的是,在教育市场上,只要居民能够自由地搬迁居住地,那么,简单地通过禁止择校只不过是使得高收入者更多地借助于买房来获得优质教育资源,并推动房价的上升,更为合理的政策应该是适度地为低收入家庭提供有利于提供其获取优质教育资源的机制。

五、机制设计与下一步改革的政策建议

如果说中国的前期改革正是充分利用了分权式改革的好处的话,那么下一步改革的重点则是如何减少目前的分权体制的弊端。与俄罗斯等其他转型经济相比,中国的分权式改革在很大程度上可以看作中央政府主导和控制下的机制设计问题。在认清中国分权式改革的动力机制和局限条件的基础上,正确地设计合理的改革方案,对于中国分权式改革的成功是非常重要的。而且,由于不同的改革阶段的目标和面临的约束条件不同,因此,不同的改革阶段需要不同的改革方略。中国的经济转型已经进入了新的阶段,根据我们前面的分析,下一步的改革方略应该包括以下内容:

1. 地方层面的放松管制

通过放松规制和改进公共部门本身的治理来减少公共部门控制的社会经济资源。给定我们前文刻画过的中国分权式改革下独特的政治和经济结构,公共部门这两个层面的改革都首先应该在地方的层面上进行,应该减少地方政府所掌握的社会经济资源,削弱地方政府官员的政治企业家(political entrepreneur)地位,从而降低它们在资源配置中的作用。这样做的好处是可以减少中央政府对地方政府的倚重,从而就无需借重相对绩效评估的激励机制,在此基础上就可以减少相对绩效评估带来的各种代价。随着地方政府掌握的社会经济资源减少,可以在地方性市场化的基础上促

Fernández 和 Rogerson (2001) 的研究发现,群分现象的加剧将显著地提高收入不平等状况。

对这些问题的详细讨论可参见丁维莉、陆铭(2005)。

进全国性市场的整合,实现国内统一大市场,这会极大地促进专业化、内生的技术进步和经济增长。

2. 限制地方政府的流动性创造功能

仅仅在地方层面放松规制还不够,因为从金融的角度来讲,地方政府还可以内生地创造很多流动性和金融资源出来。这是因为,虽然财政分权化的改革在一定程度上硬化了地方政府的预算约束,但是由于转型期间制度上的不完备,地方政府仍然在很多方面创造流动性。地方政府创造流动性的手段主要有:(1)干预设在地方的银行的信贷行为;(2)通过各种形式的乱收费行为而创造了大量的预算外收入;(3)在市场化过程中,通过土地批租等方法创造出大量的“资本化”的收入。按照软预算约束理论的逻辑,流动性创造的对资源配置的影响在一定程度上等价于集权下的情形(Dewatripont and Maskin, 1995)。所以,尽管财政分权可以硬化各级地方政府的预算约束,但是内生的流动性创造功能又弱化了这个效果。所以,中国分权式改革下一步改革的成功,很大程度上要取决于对地方政府的流动性创造功能的约束和限制。

如果对这些流动性创造约束不加限制,就有可能导致以下后果:(1)地方政府的预算没有得到硬化,从而可以继续保护国有企业和低效率的国有部门(尽管此类现象已经不严重),这就使得地方政府没有充分的激励来放松规制;(2)在要素市场不完备的时候,土地批租行为会导致资产市场发生很大的扭曲;(3)由于先天条件、政策优惠和规模经济的原因,不同的地区在流动性创造功能方面存在很大的差异,从而导致地区发展差距的扩大和地方公共品提供的不平衡加剧。

还是从改革的时机(timing)上来看,由于地方政府目前基本上完成了地方层面的市场化、民营化和基础设施建设,所以如果现在限制地方政府的流动性创造功能,对经济造成的扭曲就会比较小(早期的流动性创造功能在基础设施建设方面是有好处的)。限制流动性创造功能可以从以下几个方面入手:(1)限制地方政府对银行的干预行为;(2)对政府的土地批租行为进行规范化的管理,包括对其进行立法;(3)加强各级政府的预算过程管理和监控,对预算外各种收入进行严格审计;在时机成熟的时候,才能赋予地方政府发行地方政府债券和其他财政工具的权利。

3. 改进地方政府的治理和绩效评估机制

通过地方层面的放松规制和限制地方政府流动性创造功能减少了地方政府控制的经济社会资源和金融资源之后,就应该不失时机地推进地方政府的治理和绩效评估机制。这是因为,地方政府在“软件性”公共品(如教育和医疗)的提供方面仍还有很大的改进余地,但由于中央政府的信息劣势,分权的公共品提供模式需要保持,但需要加以改进才能解决地方层面“软件性”公共品提供的质量和数量问题。用赫希曼(Hirschman, 1970)的话来说,如果说前期的改革主要运用了“退出”(exit)和“用脚投票”机制,使得地方政府为了追求 GDP 和吸引内外资而展开了 Tiebout 意义上的竞争的话,下一步的改革应该适当引入“呼吁”(voice)的机制来改进地方政府和基层政府的治理。如果不能适时地推进这两个方面的改革,地方政府的行为很有可能从前期的“援助之手”变成“攫取之手”,随着时间的推移,地方政府会更容易与地方性的有势力的利益集团合谋或者被他们收买。改进政府治理的一个题中应有之义是,改进对地方政府以 GDP 为基础的相对绩效评估体系,更多地引入其他目标的权重,如社会发展、环境保护等等,这样就可以降低前期相对绩效评估带来的负面效果。

以上几个方面的改革将会改变前期改革中地方政府的激励结构和行为,从而会从根本上解决内生于前期改革中的诸种问题(收入差距、重复建设与市场分割、公共品供给的公平缺失等)。始于 1978 年的中国经济改革是人类历史上一项伟大而艰巨的社会工程,中国的分权式改革在第一阶段已经远远地走在了其他转型经济的前头。分权和集权的选择其实是“激励与协调”之间的权衡,中

由于篇幅关系和主题所限,本文没有涉及这一点的宏观经济含义,尽管中国当前宏观调控的困难与地方政府内生的流动性创造功能有很大的关系。

国前期的改革的成功之处在于做对了地方政府的激励,但是在协调方面的问题则越来越凸现出来。所以,现在正是中国调整发展方略的转折点。正如前期的改革是积极的制度变革和机制设计的结果那样,在第二阶段的改革中,政府同样也应该考虑到新阶段的目标和变化了的约束条件,不失时机地将改革推向前进,走出一条独特而成功的中国式的分权式改革之路,这种发展道路不仅能够实现中华民族的伟大复兴,而且可能对其他转型经济和发展经济具有普适的意义,从而为全人类的发展提供宝贵的精神财富。

参考文献

- 白重恩、杜颖娟、陶志刚、全月婷,2004:《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》,《经济研究》第4期,第29—40页。
- 丁维莉、陆铭,2005:《教育的公平与效率是鱼和熊掌吗——基础教育财政的一般均衡分析》,《中国社会科学》第6期,第47—57页。
- 桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊,2006:《中国国内商品市场趋于分割还是整合?——基于相对价格法的分析》,《世界经济》第2期,第20—30页。
- 金煜、陈钊、陆铭,2006:《中国的地区工业集聚:经济地理、新经济地理与经济政策》,《经济研究》第4期,第79—89页。
- 李实,2003:《中国个人收入分配研究回顾与展望》,《经济学(季刊)》第2卷第2期,第379—403页。
- 林毅夫,2002:《发展战略、自生能力和经济收敛》,《经济学(季刊)》第1卷第2期,第269—300页。
- 林毅夫、刘培林,2003:《中国的经济发展战略与地区收入差距》,《经济研究》第3期,第15—25页。
- 陆铭、陈钊,2004:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》第6期,第50—58页。
- 陆铭、陈钊、万广华,2005:《因患寡,而患不均:中国的收入差距、投资、教育和增长的相互影响》,《经济研究》第12期,第4—14页。
- 陆铭、陈钊、严翼,2004:《收益递增、发展战略与区域经济的分割》,《经济研究》第1期,第54—63页。
- 马拴友、于红霞,2003:《转移支付与地区经济收敛》,《经济研究》第3期,第26—33页。
- 万广华、陆铭、陈钊,2005:《全球化与地区间收入差距:来自中国的证据》,《中国社会科学》第3期,第17—26页。
- 严翼、陆铭,2003:《分权与区域经济发展:面向一个最优分权程度的理论》,《世界经济文汇》第3期,第55—66页。
- 张晏,2005:《标尺竞争在中国存在吗?——对我国地方政府公共支出相关性的研究》,复旦大学工作论文。
- 张晏、龚六堂,2006:《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》第5卷第1期,第75—108页。
- 周黎安,2004:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期,第33—40页。
- 朱希伟、金祥荣,2005:《国内市场分割与中国的出口贸易扩张》,《经济研究》第12期,第68—76页。
- Baicker, K., 2005, "The Spillover Effects of State Spending", *Journal of Public Economics*, 89, 529—544.
- Bardhan, Pranab, 2002, "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16, 185—205.
- Besley, T. and A. Case, 1995, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review* 85, 25—45.
- Blanchard, Oliver and Andrei Shleifer, 2001, "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia", *IMF Staff Papers*, 48, 171—179.
- Buchanan, J. M., 1965, "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 31, 1—14.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman, 2005, "Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy", *American Economic Review*, 95, 3, 817—830.
- Carter, Conlin A., 1997, "The Urban-Rural Income Gap in China: Implications for Global Food Market", *American Journal of Agriculture Economics*, 79, 1410—1418.
- Chen, Aimin, 2002, "Urbanization and Disparities in China: Challenges of Growth and Development", *China Economic Review*, 13, 407—411.
- Dénurger, S., Jeffrey D. Sachs, Wing T. Woo, Shuming Bao, Gene Chang and Andrew Mellinger, 2002, "Geography, Economic Policy and Regional Development in China", *Asian Economic Papers*, 1(1): 146—197.
- Dewatripont, M. and E. Maskin, 1995, "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies", *Review of Economic Studies*, 62, 4, 541—555.

- Fernández, Raquel and Richard Rogerson, 2001, "Sorting and Long-Run Inequality", *Quarterly Journal Of Economics*, Nov., 1305—1339.
- Hansmann, Henry, 1996, *The Ownership of Enterprises*, Harvard University Press.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1997, "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, Nov., 1127—1161.
- Hirschman, Albert, 1970, *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press.
- Hoxby, Caroline Minter, 1995, "Is There an Equity-Efficiency Trade-Off in School Finance? Tiebout and a Theory of the Local Public Goods Producer", NBER Working Paper 5265.
- Inman, R. and Rubinfeld, D., 1997, "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 4, 43—64.
- Jin, H., Y. Qian, and B. Weignast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89, 1719—1742.
- Kanbur, Ravi and Xiaobo, Zhang, 2005, "Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey through Central Planning, Reform and Openness", *Review of Development Economics*, 9, 87—106.
- Knight, John and Lina Song, 1993, "The Spatial Contribution to Income Inequality in Rural China", *Cambridge Journal of Economics*, 17, 195—213.
- Li, Hongbin and Li —An Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89, 1743—1762.
- Lin, J. Y. and Z. Liu, 2000, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, 49 (1), 1—21.
- Lu, Ming and Zhao Chen, 2006, "Urbanization, Urban-Biased Policies and Urban-Rural Inequality in China: 1987—2001", *Chinese Economy*, 39, 3, 42—63.
- Martínez-Vázquez, Jorge and R. M. McNab, 2003, "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development*, 31, 1597—1616.
- McKinnon, R., 1997, "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union", in Mairo, B. and T. Ter-Minassian (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, Routledge.
- Naughton, Barry, 1999, "How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?" paper presented for the Conference for Research on Economic Development and Policy Research, Stanford University.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Peltzman, Sam, 1993, "The Political Economy of the Decline of American Public Education", *Journal of Law and Economics*, 36, 1—2, 331—70.
- Peltzman, Sam, 1996, "Political Economy of Public Education: Non-College Bound Students", *Journal of Law and Economics*, 39, 1, 73—120.
- Poncet, Sandra, 2002, 《中国市场正在走向“非一体化”吗? ——中国国内和国际市场一体化程度的比较分析》, 《世界经济文汇》第 1 期, 第 3—17 页。
- Poncet, Sandra, 2003, "Measuring Chinese Domestic and International Integration", *China Economic Review*, 14, 1, 1—21.
- Qian, Y. and G. Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, 77, 265—284.
- Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1988, "Coordinating Changes in M-Form and U-Form Organizations", Mimeo, European Center for Advanced Research in Economics and Statistics, Université Libre de Bruxelles.
- Qian, Y., G. Roland and C. Xu, 1999, "Why China's Different from Eastern Europe? Perspectives From Organization Theory", *European Economic Review*, 43 (4—6): 1085—1094.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 83—92.
- Raiser, M., 1998, "Subsidising Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Provinces", *Journal of Development Studies*, 34, 3, 1—26.
- Tian, Qunjian, 2001, "China's New Urban-rural Divide and Pitfalls for the Chinese Economy", *Canadian Journal of Development Studies*, 22 (1), 165—190.
- Tiebout, Charles, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 416—24.
- Tsui, K. and Y. Wang, 2004, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China", *China Quarterly*, 177, 71—90.
- Tsui, K., 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities", *Journal of Comparative Economics*, 33, 173—196.

- Weingast, B., 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law and Economic Organization*, 11, 1—31.
- Xu, Xinpeng, 2002, "Have the Chinese Provinces Become Integrated under Reform?" *China Economic Review*, 13, 116—133.
- Yang, Dennis Tao, 1999, "Urban-Biased Policies and Rising Income Inequality in China", *American Economic Review Papers And Proceedings*, May, 306—310.
- Yang, Dennis Tao and Zhou Hao, 1999, "Rural-Urban Disparity and Sectoral Labor Allocation in China", *Journal of Development Studies*, 35 (3), 105—133.
- Yao, Shujie and Liwei Zhu, 1998, "Understanding Income Inequality in China: A Multi-Angle Perspective", *Economics of Planning*, 31, 133—50.
- Yao, Shujie, 2000, "Economic Development and Poverty Reduction in China over 20 Years of Reform", *Economic Development and Cultural Change*, 43, 447—474.
- Young, Alwyn, 2000, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China", *Quarterly Journal of Economics*, CXV, 1091—1135.
- Zhang, T. and H. Zou, 1998, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*, 67, 221—240.
- Zhang, Xiaobo and Kevin H. Zhang, 2003, "How Does Globalization Affect Regional Inequality within a Developing Country? Evidence from China", *Journal of Development Studies*, 39(4): 47—67.
- Zhang, Xiaobo, 2006, "Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Regional Inequality", *Journal of Comparative Economic*, forthcoming.

On China's Development Model: The Costs and Benefits of China's Decentralization Approach to Transition

Wang Yongqin Zhang Yan Zhang Yuan Chen Zhao Lu Ming
(China Center for Economic Studies and Economics Department, Fudan University)

Abstract: This paper provides a coherent framework to fully account for China's development model, both the successes and the failures of the China's decentralization approach to reform. The combination of political centralization and economic decentralization provides local governments with enough incentives to develop local economies, in particular the incentives to promote markets and privatization locally. In the meantime, the relative evaluation based incentive schemes lead to inter-regional market segmentation, increasing inter-regional development gaps and unequal provision of certain public goods. The success of early-stage reform can be attributed to the benefits of the decentralization approach. The next stage reform should minimize the costs associated with the approach. China's gradualist reform can be taken as a problem of mechanism design by the central government. So, after identifying the costs and benefits of the decentralization approach, it is essential to have a reasonable design of the next-stage reform package.

Key Words: Decentralization; Benefits; Costs; Mechanism Design

JEL Classification: P200, D720, H700

(责任编辑:詹小洪)(校对:芝山)