

# 国家治理体系，治理能力和经济发展——中国的问题和建议<sup>1</sup>

托尔斯滕·佩尔松<sup>2</sup>

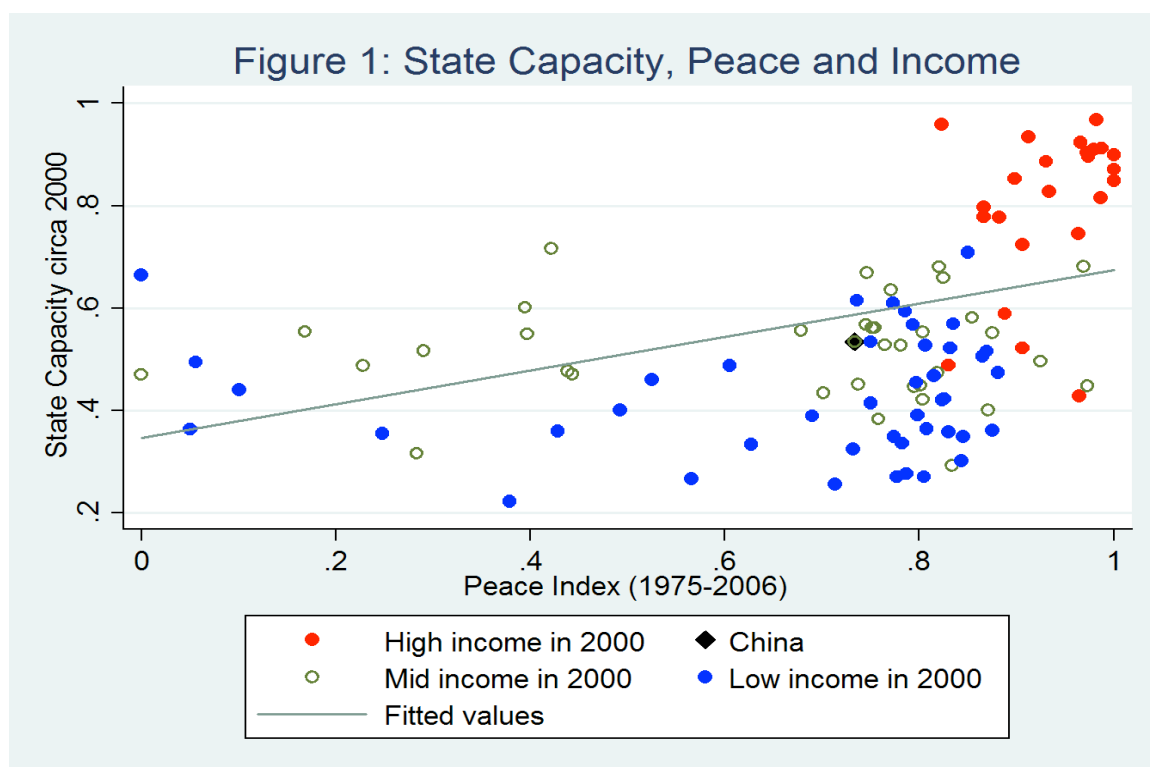
在演讲中，我将首先简单介绍国家治理能力理论，然后我讨论一下该理论对中国有什么样的启示。我会广泛引用我和我的同事，伦敦政治经济学院的经济学家教授 Tim Besley 合作的关于国家治理能力方面的多篇文章以及新近出版的一本书。我想指出的是，我不是中国问题专家，我是以一个外部观察者的身份就中国问题提出评论。

我演讲的具体路线图如下。首先，我会用国家治理理论的框架，谈一下关于发展是怎样以集群的方式呈现的，这意味着发展中有许多元素总是相伴相生的；然后将这一框架应用到中国，谈一下中国政府治理体系和治理能力；最后我想讲一下如何解决中国在当前时刻面临的两大挑战——既要维持现有的经济增长速度和生活水平的提高速度，又要应对各种社会问题，包括环境污染、贫富差距、老龄化等。

## 发展集群

研究经济发展尽管方法不同，但共同的出发点是：世界各国的生活水平差距很大。比如，根据最新的购买力平价数据计算，卢森堡和利比里亚的人均收入之比是168倍。同时，我们也知道，发展不仅仅是一个收入的问题。现实当中，一些穷国往往国家治理能力也比较弱，国家能做的不多，常常陷入内部的暴力冲突。反观发达国家，不仅收入很高，国家治理能力也较强，各种制度比较有效，内部冲突也很少。由此看来，发展是一个多维度的问题。

图一：国家治理能力和国家内部稳定指数



<sup>1</sup>本文由张翊根据托斯滕·佩尔松在“经济学发展与中国改革”会议上发言整理，李一南审定。

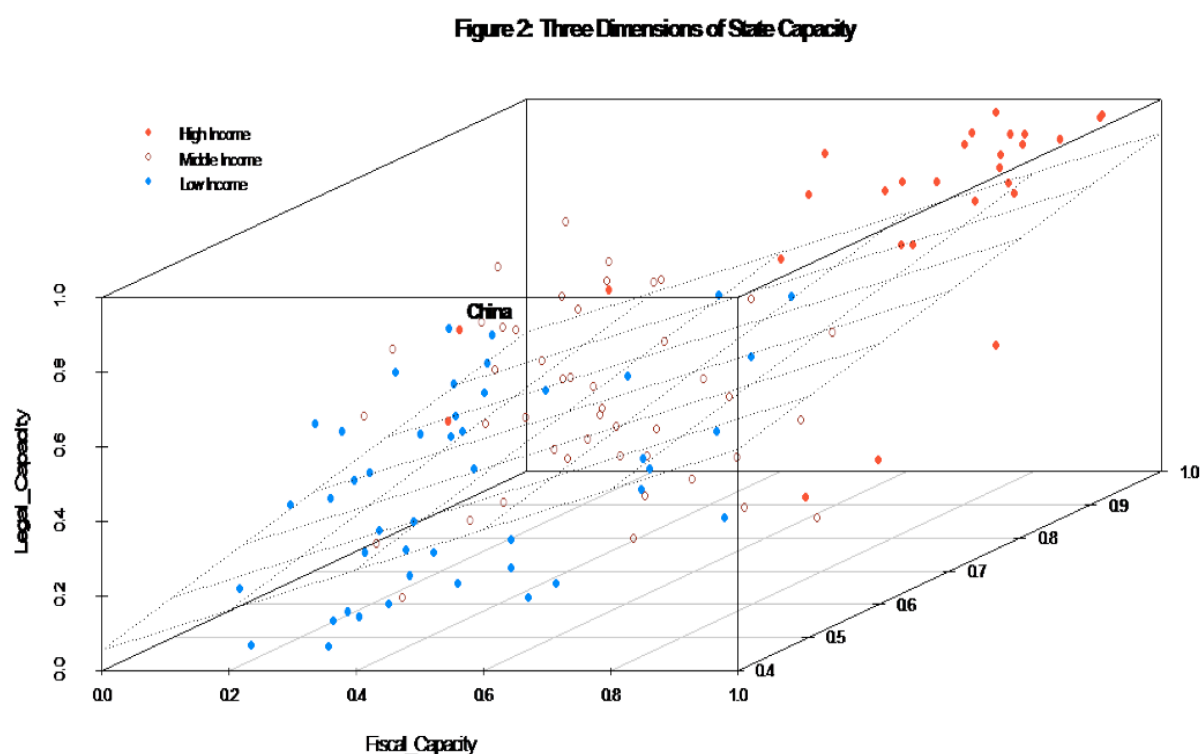
<sup>2</sup> 斯德哥尔摩大学及伦敦政治经济学院教授。

图一描绘的是各国内部和平指数（横轴）和国家治理能力（纵轴）的关系。在此图中，我们按收入水平把各国分为三个类型：红点代表高收入国家，绿色圆圈代表中等收入国家（中国的处于该组，收入低于该组的平均水平，其绿圈用黑色的四边形标出），蓝点是低收入国家。我们可以清楚看到，一方面，低收入的国家（蓝点）的治理能力也较弱，中等收入国家的治理能力则稍强，红点的高收入国家则治理能力最好；另一方面，我们也可以看到和平和暴力方面，也是蓝点在下面，红点在上面，印证了这些维度之间的相关性。该图表明，国家治理能力和国家内部稳定是高度相关的。

国家治理能力的概念，是经济史学家很久之前就提出的，但直到最近才在经济学家中更多地去研究和讨论。治理能力可以分为三个维度：第一个维度是法治能力（legal capacity），也就是说国家支持市场，让市场良好运行的能力。具体而言，这主要就是看一个国家是否有独立的司法，胜任的法官以及各种法则可以在司法判决中运用；第二个维度是国家是否在市场失灵的情况下，有能力补充市场的功能，我们称之为“集体能力”（collective capacity）。具体而言，这就包括政府是否有能力提供医疗、教育、收入救助、保险等等；第三个维度是财政能力（fiscal capacity），反映国家是不是能够为其支出征收足够的收入，是否具有一套对税收的监控和征收体系。

这三个维度之间也有很强的相关性。图二的纵轴是法治能力，横轴向右是财政能力加强，向图内侧是集体能力加强。红色仍然是高收入国家，蓝色是低收入国家，中等收入国家则是圆环。又出现了集群：高收入的国家在三个维度上有很好的表现，蓝色的低收入国家在各个维度上都是处在较低的位置。中国是在中间的位置，它的法治能力可能最多可以说是居中，财政能力也处于不高不低，还有集体能力也是一般。

图二：国家治理能力的三个维度



为什么收入，稳定和治理能力这些因素之间总是呈集群式出现呢？可以这样理解，国家的治理能力是其过去在这些维度上做的有目的的投资的反映，这些投资是相互加强，相互补充的。它们之间产生一些良性或恶性循环，导致一些正面或负面的效应。比如说一个国家有更强的能力支持市场，就是我现在讲的法治能力，又有一个比较大的税基，这种情况下，它就有能力去在一个固定的税率上去扩大税收，创造收入，增强财政能力。又如，收入和国家能力之间，显而易见地存在有一个相互促进的关系。如果收入更高，税基更高，也就更可能投资于财政能力，从而投资于国家的其他方面。同样，如果法治能力较强，也就更能支持市场的运转，从而收入也会增加。这样的话，我们可以理解国家能力跟收入之间相互的促进。

由于以上提到的各因素之间互补性，一些社会和经济的要素可以通过驱动经济增长，产生良性循环，提高国家治理能力。这些要素很多，我今天没有时间一一道来，只会集中讨论于其中一个驱动因素——制度。那么，制度中哪些方面对国家治理能力有影响呢？我谈五个，然后就这五方面，讨论中国的国家治理能力提升。

第一个方面是负责——谁任命政治领导人，任命的标准是什么，领导人对谁负责。现实当中，有可能是选民来通过选举来任命政治领导人，也有可能是一个人数更少的小群体来任命。无论谁来任命，关键在于是否有一些系统性的考核指标。如果考核起到了任免领导人的作用，那么就可以说领导人是需要对这些指标负责的。

第二个方面是代表性——谁参与政治决策。如果不是每个人都能参政，就可能有一些特殊利益集团主导政局，以牺牲大众的利益为代价。种族隔离时期的南非，就是一个突出的例子。

第三个方面是政治的稳定性，这是指一个执政群体所拥有的执政时间，这直接影响到每个执政者或领导者在被取代或晋升前，对国家治理投资多少。

第四个方面是权力的制约，是说一个政治领导人有多大的自主权，能在多大程度上进行自主决策。如果没有权力制约，一国的司法独立就不可信，司法体制都是在统治精英控制之下，因而谈不上法治能力。要保证司法独立，就需要有一定的权力制约。另外，权力制约和政治稳定也会相互作用，影响国家治理能力。如果政局不稳，领导人权力又不受什么制约，那可能就不会愿意投资于国家治理能力，因为领导人担心随时会失去权力，或者担心自己发展出来的强大国家能力未来会被对手用来对付自己。反过来说，也有可能在这种情况下，政局相对稳定，领导人也受到一定制约，政治领导人愿意去投入，但未必是为了全民谋利益，而是为了自身利益。同样可以举种族隔离时期南非的例子，少数白人精英投资于国家治理，但是是为了统治集团的利益，而非整个国家的人民。

最后一个方面，是权力在各级政府之间如何分配。这包含两点，一点是政治和经济决策的权力，如果二者不是协调统一，那就会影响到一国领导人治理的能力。欧盟就是一个很好的例子，其经济决策能力是很集中的，有共同市场和统一货币，但政治权力还是在各成员国之间。在最近的危机中欧盟就没能及时采取所需行动。另外一点是财政收入与支出之间的匹配。如果征税的权力和开支的权力在不同的层级，那就难以产生之前说过的那种良性循环，因为收支权力不掌握在同一个行动者手中，治理能力各维度之间的互补性就消失了。

## 中国

中国自改革开放以来，取得了前所未有的发展成就。中国在 35 年内从低收入国家成为了中低收入国家。中国的国家治理能力也有所提升，几个维度的发展水平略有不同。在法治能力方面——这可以从产权保护、执行合同的能力等方面来看——有所提高。但从世界排名来看，还处在中游，在 180 个国家中大概排到 100 位左右；集体能力方面，即提供医疗、教育、收入支持等方面能力，也有所提高。但这些服务的提供在各省份是分布不均，特别是城乡差异很大；在财政能力方面，也就是要筹集财政收入的能力，水平是相对较低的。中国的税率和很多发达国家的税率差不多，但是税收征缴的水平与税率相比却较低，就是因为财政能力较差。

回到刚才讲的制度影响治理能力的五个方面，我们再来看看中国在这五个方面的具体情况。

首先看看责任的问题。有一些观察家说，没有选举就没有问责，我觉得这是大错特错的。中国确实没有什么选举，领导当然不是向下负责，即不是向基层选民负责。但中国有向上的负责，省对中央，市一级对省，县一级对市，等等。这种负责主要通过职位晋升考核来实现。

政治学者的研究说明，关系网络在干部任用过程中起到了重要作用。但是经济学家指出来，经济表现，特别是 GDP 的增长，在近年来干部考核中起到了重要的作用。最近的一个研究表明，这两者之间也是相互促进的，也就是 GDP 增长和个人关系之间也有很大的相关性。这种向上的业绩问责，给了省市县各层级的党委书记很强的动力去推动经济增长。此外，官员也和同级别的其他官员有所竞争，这也产生了很强的激励，因为并不是说绝对的经济增长绝对业绩有多重要，而是相对业绩。这种竞争的一个副产品就是地方保护主义——你要赢，就要以旁人输的代价来实现。

再看代表性——谁能参与政治决策。中国共产党有很长的传统，就是要达成共识。但即使在有 8500 多万共产党员的情况下，党员人数也只占全部人口的 6%，共产党仍然是一个精英统治集团。党员身份仍然是一种特权，我想这也会带来一些权利滥用的问题，比如腐败。

政治稳定方面，中国的政治当然相当稳定，中国共产党的执政时间非常长，而维持政治稳定也是其主要目标之一。但是如果我们看看具体的领导人，他们的时间维度很不一样，取决于具体的级别。改革开放前，干部任免比较任意；最近是有一些改革来规范干部的任免，在中央一级，一任是十年，或说预期是十年，卸任即退休。而在地方，领导的时间维度短的多，一般重大决定是在领导上任的三到五年内做出，这还是比较短的。将这点结合前述的向上问责，GDP 问责制来看，省市县各级官员就会有特别强的动力来推动短期的经济发展，方法之一就是靠大规模的投资来实现。

再看权力的制约。制约很少，而且看起来各级政府都是如此，也就是说由党来领导，各级都确保党的领导，中央，省级，地市都是如此。这意味着各级官员能够自主去追求自己的目标，有很大的自由决策权。这当然让经济增长政策更容易做到，但同时也有很大的权力滥用的风险，特别是那些没有得到晋升的官员，他们可能就会利用职位中饱私囊。权力制约缺失的另一后果，就是司法独立受到了威胁。在各级政府都

可能干预法院的判决。这也导致了众所周知的“条块混乱”（matrix muddle），也就是条条比不上块块，中央部委很难去管理地方的事情。

最后就是在各级政府之间的任务分配，也存在政治和经济决策权分离，以及财政能力两方面的问题。政治权力很集中，但是从七十年代的改革以来，多数的经济决策是分权的。这意味着，地方领导人不仅有强烈的动力，同时也有强大的能力去实现自己的目标，来追求仕途的晋升。这又反过来增强了他促进经济增长的能力，也增大了那些无缘晋升的领导人滥用职权的可能性。当然，这也使得条块分割的问题更加严重。

任务分配的另外一个问题就是财政的失衡。总体来说，中央收取了 70% 的税收，但只管 30% 的支出；地方的比例则反过来。收支之间的缺口，则通过转移支付、国有企业的隐性借贷等不同方式来去填补。另外还有一种重要方式是通过土地出让金来增强地方的财力。市一级财政中，土地收入往往达到税收收入的三分之二强，成为地方预算的重要组成部分。由于有土地出让收入，各级政府去建立常规的财政能力的动力也就减弱了。因为税收不归地方管，也使用不了，那地方怎么会有动力去改善税收征管呢？而为了支撑土地财政，地方政府总是去投资于基础设施建设，因为这能够增加土地价值，而这又会对其他地区产生负面的溢出效应。

关于财政不平衡的最后一点就是，本来集体能力和财政能力之间能够实现的互相促进作用，现在反而变得很弱，甚至根本不存在。地方政府有支出的责任，但却没有征税权，从而就没有动力去改善财政能力，所以本来应有的互补性就没有了。

## 应对中国增长面临的挑战

在过去的 30 年中，经济增长主要通过资本积累和结构转型——从农业转向制造业——等方面的驱动力实现。这种高增长主要由很高的储蓄率、对国有企业的优惠信贷、公共基础设施的投资外加官员晋升动力来支撑。但是这种增长模式，可能已经失去动力了。投资率已经高达 50%，中国将不免迎来资本回报率的下降，同时也需要更多的消费；而且，工资水平的提高也使得与其他发展中国家的竞争失利，包括东南亚或者非洲国家；并且还有可能房地产泡沫破裂，会导致国有银行放贷能力急剧下降。

那么，中国能否避免中等收入陷阱呢？在中国的十二五年规划，最近十八大三中全会的改革宣言中，也都提到要进行经济升级，转向创新主导型经济。这些都需要大规模的结构转型，而问题就在于国家治理体系的改革和治理能力的加强能否推进这些转型呢？

要管理结构性转型，需要认识到，正如阿奇翁教授指出的，创新会产生赢家和输家。赢家是新兴企业，输家则是在此过程中被淘汰的老企业。输家会要求补贴和保护，可能会阻碍市场准入和创新。创新也会导致失业问题，特别是在一些地区，一些比较上了年纪的工人可能难以进行再就业培训，而这这就要求有较强的集体能力来提供收入救助。那些在现有体系中受益的精英，或许不会走上街头去抗议，但他们会利用自己所有的政治影响来阻碍转型进程。在中国治理体系中，这些问题可能会更加严重，因为向上的 GDP 增长问责制，可能会让地方领导人与老产业的既得利益之间集团

之间产生联系，他们可能会帮助固化这些既得利益，阻碍创新在短时间内产生。所以治理体系的改革将有助于打开这些阻碍。

如阿奇翁教授所说，创新需要法治能力，因为不管是本土还是外国创新者要创新，他们都需要自己的知识产权得到保护。此外也需要各种新型的金融市场，包括股票市场、风险投资等，来支持创新企业的创立。而这些只有在投资者得到更好的保护的情况下才可能发生，只有具有更好的司法体系、更高素质的法官，才可能有这样的法治能力。因而，要保证这种法治能力的提升和可信赖性，就需要有独立的司法体系，保证司法判决不受既有精英集团和地方党委和政府的干预。而这又需要对行政权力加强制约，这些制约需要通过第三方的机构来监督。这些改革会产生良好的作用，因为它们使地方领导受到约束，减少了他们腐败的机会。

中国的很多决策都是分权的，因为中央不可能做这么多的事。这意味着改革治理能力，很大程度上在于改革地方政府治理能力，主要包含两点。首先，在征税权和支出责任之间需要更好的平衡，这可能有助于刺激我之前提到的良性循环的产生——在法治能力方面的投入有利于增强财政和集体能力；其次，对于地方政府权力加强制约，使其具有更平等的代表性。

## 应对社会问题的挑战

中国的领导人在过去的这些年里经常强调保持经济增长和社会稳定，避免国内混乱。从根本上说，要保证社会稳定，就需要能够应对社会新产生的问题，特别是在人们的生活水平提高到一定的程度之上的时候。一些新问题是经济快速增长的副产品，比如贫富差距、污染等；其他一些问题则反映了更长期的趋势，比如老龄化问题。要解决这些问题，也要求提高国家治理能力，治理体系的改革将有所助益，三中全会报告中也已经有所体现。

自 70 年代末以来，中国贫富差距不断加大。各种统计显示，城乡收入比例已经达到了 3:1，收入差距之外还有医疗，教育资源等方面的不平等。中国垂直收入不均的水平已经接近拉美，基尼系数接近 0.5，远超欧美国家。处理好贫富差距，是维持社会和政治稳定的核心问题。解决贫富差距问题的一个典型办法就是累进制的税收，或者通过扩大税基来为教育和医疗提供资金。如果财政能力不加强，就无法实现这种再分配。在这种情况下，有些国家就会采取成本较小的方式，比如津巴布韦所采取的没收企业。

大部分国家通过中央政府进行再分配，处理贫富差距的问题。但由于中国面积巨大，经济决策分权，这意味着仅靠中央政府去解决是不够的，也需要地方政府的参与。而问题在于，地方政府的财政能力很弱，它们无力决定税率或税基，所以可能需要税收的分权化，使得地方政府财权和事权统一，从而应对医疗教育支出所需。从这个角度看，可以考虑提升地方财政能力，使其与集体能力之间达成良性循环。

中国的污染问题也正在迅速恶化，这也威胁到人们的健康和我们所拥有的美好的环境。投资主导型的增长模式当然是罪魁祸首，改革这种模式将产生双重红利：缓解污染，同时也有利于激励创新。地方官员的政绩观进一步放大了增长带来的污染问题。最近的研究表明，污染已经远远超越了它的增长的比例。所以污染已经不是

一个单纯的增长问题，地方官员希望尽一切的办法促进增长，就可能不惜一切代价去追求高污染的增长。理论上说，只要征收环境税，对能源的使用和生产加强管制，污染问题很容易解决。但实际上这个问题会影响到很多既得利益者，要执行这些政策会遇到那些想要维持现有体系人的抵触。

要治理环境污染，就需要通过某些方法将那些受害于污染的群体动员起来，来制衡那些受益于污染者的抵触。如果要靠中央立法来解决这个问题，那么在地方有更独立的司法体系来监督这些法规的执行，会是一个很好的方法。这跟我们之前提到的创新问题是如出一辙的。还有，既然促进增长的晋升动机是关键，那么改革晋升标准应该就是很重要的了。此外还可以进行更广泛的治理体系改革，比如修改目前的向上问责制，在官员考核机制中不仅考虑经济增长，也考虑环境因素，同时也创造一定的向下问责制，对当地民众负责，将村级选举向上延伸。这样改革的道理在于，当地民众会比中央领导人更清楚地方的污染问题，也对这些问题更加敏感，特别是如果他们能有一些独立的地方媒体的帮助，会更好地了解当地情况，并与其他地方有所比照。

我要讨论的最后一个挑战是老龄化。中国人口老龄化速度非常快，老年人对收入支持和医疗需求越来越大。而中国的医疗支出又低于其他中等收入国家，社会安全网现在还比较弱。传统的家庭养老已经不足以解决问题，因为计划生育，抚养的负担比较重，一代养三代，而且人口流动使得一个家庭分散在不同的地方。目前，养老主要还是地方政府的责任，这就包含了系统性和治理两方面的问题。总的来说，养老保障需要有较强的集体能力，一个解决办法是把更多支出责任由地方转移到中央，建立国家养老金体系，或者转往省一级，而不只是依靠基层地方政府，因为目前的模式不鼓励地方政府投资于集体能力的建设。此外，如果老年人有更直接的参政表达渠道，可能地方领导人也会更侧重于投入于养老体系的建设，所以还是需要一定的向下问责制。

## 总结

我的演讲总的结论是，要想应对来自增长和社会稳定的挑战，中国的治理体系就需要改革。削弱晋升体制中的对上负责，可能有助于把地方政府的焦点从经济增长转到其他的社会问题之上。要解决污染等问题，可能需要有更大的司法独立，以及司法和行政之间更清晰的权力划分。另外也需要加强地方的选举，让人民群众直接地表达利益诉求，使得地方政府在经济增长和其他方面的问题之间做出的选择。而允许地方政府对税率、税基的决定权，也能更好地匹配地方政府的财权与事权。

发展其实是一个多维度的过程，收入的增长往往伴随着各种国家治理能力的建设，而治理体系对于国家治理能力的建设是关键。对于应对创新经济增长转型及其他社会问题，国家治理体系的改革和治理能力提升更是关键。中国现在正处于改革的重要的关口，中国过去的治理模式可能在高速工业化的阶段起了作用，但难以应对未来的挑战。改革早期，中国领导人已经体现出了胆略与远见卓识，而未来的改革之路更是需要胆略与远见。治理改革的路径是中国目前面临的重大挑战。