

地方政府竞争特点及态势

中国经济增速为什么能长期独占鳌头?国内外许多人都感到好奇,不能理解,希望探寻这一“奇迹”的内在奥秘。据我们观察,“地方竞争”这一尚未被深入解读的巨大内生性发展动能,是观察中国强劲增长的另一视角。

仅以中国的城市建设为例,国外的很多小城镇往往几十年都没什么变化,但是在中国,不仅中心城市,就连小城市也是日新月异,一年一变样,三年大变样。各地政府为了当地发展,你追我赶,各出奇招,已成为一道独特的风景。

有经济学家指出:“不同国家有激烈竞争不难明白,但一国之内不同的地区有像中国今天所见到的激烈竞争,历史上没有出现过。”正是这种激烈的竞争,推动了各地快速发展,但竞争过度的负面效应也在凸显,诸如基础设施的重复建设、地区产业结构趋同、市场的严重分割、招商引资的竞争混乱等问题已成为中国未来经济和社会发展不得不面临的独特课题。因此,如何规制地方政府的各类竞争行为,维护良好的地方政府竞争秩序,推动中国改革发展持续进行,亟待一套独特方法与工具。

从史料上看,我国历史上一直存在着地方政府竞争,只不过那时的竞争缺乏必要的制度平台,而显得有些杂乱。改革开放以来,不同类型的地方政府竞争不仅存在,而且还对当地乃至中国的经济社会发展产生了重要的影响。地方政府直接介入到经济活动中,通过经济绩效的相互竞争,不仅带来了中国经济的持续增长,而且也产生了一系列不利的影响。因此,要理解我国改革开放三十年的增长奇迹及其存在的问题,必须从地方政府竞争着手,才能够真正得以揭秘。

财政包干下的地方政府竞争

改革开放伊始,出于财政的压力,一些地方自发实施了承包制,比如安徽凤阳小岗村的农村土地承包制。这种制度通过赋予农民必要的剩余要求权,给了农民巨大的激励,从而大大提高了农业生产率。承包制在不耗费政府资源的条件下,改善了农民和政府的收入,可谓一举两得。随后,承包制不仅推广到企业,而且也推广到政府内部,从而形成了我国当时独具特色的地方政府财政包干制度。

在财政包干制度下,一方面地方政府可以多劳多得,这对政府、官员、当地居民都有利;另一方面上级政府根据各地方经济绩效的对比,可以很容易地判断地方官员的努力程度。这两方面的动因就激发了地方政府发展当地经济的积极性。但是,资源是有限的,一个地区资源用得越多,另一个地区就可能用得少。于是地方为了本地利益,必须展开资源争夺,由此引发了地方政府间的竞争。这一阶段地方政府竞争相应地表现为如下特点:

第一,以GDP为导向的官员升迁模式开始形成。上级政府根据各个下级政府所完成的承包合同的情况,通过比较不同地方的经济绩效,来进行官员选拔。

第二,兄弟竞争占据重要地位。由于改革初期中央直接控制或者通过国有企业间接控制了大部分资源,地方政府纷纷去中央各部争取项目资金,即通常所说的“跑部钱进”。对中央来说,各级地方政府都是兄弟,如同一个大家庭在各兄弟之间分配家产,因而此种竞争就被一些学者戏称为“兄弟竞争”。

第三,恶性竞争和地方保护主义明显。由于改革初期市场刚刚开始发育,人们对市场经济的认识不深,地方政府可用的竞争手段较少,出于规避风险的考虑,地方政府大多采取了模仿策略,竞相通过各种形式的税费优惠来吸引资本流入,从而引发了地方政府之间的价格战。同时,地方政府为了防止当地的资源流出,通过行政手段来进行强制,比如外来物流入管制,这就导致了当时地方保护主义的风行。

分税制下的地方政府竞争

虽然财政包干制度有效地激励了地方政府追求本地经济利益最大化,促进了各地的经济发展;但是由于各地区资源禀赋、现有产业和地理位置不同,导致了大多数内陆地区和农村地区在竞争中处于劣势,地区差距和城乡差距不断拉大。这不仅给整个国民经济带来了不稳定性,而且可能阻碍以后的经济增长。基于此,1994年,我国对财政包干制度进行了彻底的改革,开始推行分税制。

随着分税制的推行,以及产品市场和要素市场的逐步发育,地方政府发现,仅仅依靠税费优惠未必能够吸引到高质量的企业和人才,并且中央对地方的考核标准也不再仅仅依据经济绩效,而是开始考核包含社会和经济因素在内的综合绩效,这就使得地方政府之间的竞争开始出现了本质的变化。

第一,兄弟竞争的重要性开始逐步下降。分税制后,一方面,政府以及国有企业逐步退出竞争性行业,政府手中掌握的资源在减少;另一方面,市场化开始让地方政府认识到,不仅仅可以从部委获取资源,如果政策适当,也可以从社会上获得大量的资源。此时兄弟竞争尽管重要,但通过市场展开竞争开始变得越来越突出。

第二,差异竞争策略逐步获得青睐。这是因为一味地采取模仿策略导致各地区政策雷同,对要素吸引力大大减弱;同时很多能带来高经济附加值的要素,并不把税费优惠当做最重要的决策依据,而是更加重视当地的软环境。于是一些具有前瞻性的政府开始通过制度创新以及调整支出结构,来满足这些要素的需求,从而形成了地区之间的差异化策略。

第三,地方保护主义在弱化。随着市场化进程的加快,要素的流动障碍越来越少,依靠过去那种堵的方式已经无法强制要素在当地扎根。比如过去很多地方政府通过扣留人才档案的方式来限制人员流动,但其他地区可以新建档案,这种做法已经毫无意义。要素的快速流动,直接导致地方政府不得不改变过去的保护主义策略,转而实施其他的竞争策略。

第四,官员升迁的考核内容也在悄悄发生变化。过去以GDP为核心的经济绩效是最重要的考核标准,但分税制以后,中央通过转移支付来有力地调节地区和城乡差距,这就使得一些先天不足的地区可以通过其他方面的改进来获得好的评价,比如促进社会稳定、增加当地居民的精神食粮等等。



当前竞争的态势

分税制以后,地方政府竞争虽然逐步开始走向正轨,但存在的弊端也是非常明显的,比如政府主导的重复建设还是存在,公共支出结构仍然扭曲,一定范围和一定程度的地方保护仍然存在等等。

当前,随着我国政府体制改革的深入,地方政府竞争逐步呈现出以下的发展趋势:

第一,经济绩效的竞争仍在延续。这是因为我国人口压力导致了当地就业压力巨大,为了把失业率尽可能压低,必须尽快发展当地经济,这就不可避免地会展开GDP竞赛。加之,经济绩效往往可以在官员任期内迅速提升,因而地方政府有动力围绕经济绩效展开激烈竞争。不过尽管如此,竞争的形式和策略都会有所变化。

第二,兄弟竞争逐步让位于市场竞争。地方政府之间越来越重视在市场上的一较高下,而不再依赖过去的兄弟竞争模式。同时,地方保护主义已经越来越难以实施,可以预见地方政府将会逐步抛弃保护主义的政策,转而采取市场竞争策略。

第三,差异化竞争策略将成为主要竞争手段。由于产业的升级,使得人才和技术的竞争显得至关重要。而为了吸引人才和技术要素的流入,地方政府只能通过加大教育、医疗等社会性支出的比重,提高当地公共服务水平,改善当地软环境的差异化竞争策略,来吸引要素流入,并扎根。

第四,社会绩效的竞争越来越重要。不仅中央开始调整对地方的考核指标体系,而且当地居民也越来越重视当地的环境、社会安全等公共服务设施和质量,这就促使地方政府开始逐步转向向社会绩效的竞争。当然,这一系列趋势的延续,依赖几个前提:各地区之间产品和要素市场逐步实现一体化,无流动方面的行政障碍;公共财政制度得以落实;考核考核体系得以完善,社会绩效和经济绩效并重等等。

竞争过度催生负面效应

当前地方政府竞争中的一个突出问题是竞争过度问题,表现在多个方面,如招商引资竞争、制度竞争、产业竞争、公共物品竞争、税收竞争、人才竞争等。从实际中看,地方政府竞争过度集中体现在以下几个方面:

基础设施重复建设。基础设施重复建设,属于多余和不必要的建设。这方面的突出表现是地方政府由于政绩竞争的激励,脱离本地经济社会发展水平,过分超前建设基础设施,并由基础设施的重复建设,造成资源的严重浪费。

在长三角地区,港口建设的过度竞争十分明显。据统计,在长江从江阴至南通60公里的岸段,共建有68个万吨级泊位,平均0.9公里就有一个。如此密集地在同一河段建设万吨泊位,实属资源浪费。

开发区重复建设也是相当的严重,不少地方的开发区建设过多过滥,一些市、县甚至出现了“县县办开发区”、“镇镇建工业园”的情况。这不但违背了开发区建设的初衷,而且造成了土地资源和相关资源的严重浪费,且建成的开发区往往不符合标准,规模小、设施差。引进的企业大多是冲着优惠政策而来,优惠不满意即设法走人。各类开发区之间的恶性比拼和过度竞争造成了新一轮的重复建设,难以形成产业互补和资源的合理配置。

从2003年7月起,国务院部署开展了对全国各类开发区的清理整顿工作。经过有关部门和地方的努力,开发区清理整顿工作取得了一定的成效,但是开发区数量往往是在一次次突击检查之后死灰复燃。

地区产业趋于同构。地区产业同构,是指各地区在主导产业的选择、产业组织规模和技术水平的确定以及产品结构安排等方面的雷同现象。

在地方政府竞争中,尽管地方官员很清楚

模仿其他地区的产业结构会导致产业同构化和过度竞争,但是在中国现行的政绩考评机制下,经济落后就意味着地方官员在政治晋升博弈中处于竞争劣势。地方政府官员为了保持经济绩效的相对优势,宁愿保持与竞争对手相类似的产业结构而造成过度竞争,也不愿承担政治晋升博弈中的相对位次下降的风险。因此,模仿其他地区投资,发展本区域加工工业成为几乎所有省区的战略重点,致使各省(市)产业专业化系数普遍下降,工业结构之间存在明显的重复和同构,从而形成了主导产业不切实际的状况。

据调查,长三角16个城市的支柱产业,选择汽车业的有11个,选择石化业的有8个城市,有12个城市选择通信产业。近年专家学者屡有预警:“长三角产业同构比例过高。”产业结构的趋同化必然会对我国经济发展带来很大的负面效应,使中国经济无法享受到地方协作、优势互补和规模经济所带来的巨大的经济利益。

地方市场分割严重。地方市场分割的主要表现是利用种种非市场手段来保护地方产品在本地市场中的地位,同时采取各种措施禁止外地商品在本地销售,抬高外地产品和服务进入本地的门槛或者对外地产品增加歧视性收费项目,甚至限定本地企业、单位或个人只能经营、购买、使用本地产品或者只能接受本地企业、其他经济组织或个人提供的服务。

从行业来看,利税高的行业易遭受封锁;从地区来看,欠发达地区保护更加严重。比如,黑龙江省龙江县政府就以整顿啤酒市场秩序为由,依据齐齐哈尔市人大颁布的《酒类管理条例》以及齐齐哈尔市政府签发的《关于整顿酒类市场的通知》成立了由酒类专卖局牵头的啤酒市场稽查队,多次封锁、扣押和没收外地生产的啤酒,给经营者和生产厂家造成了严重的损失。

地方市场分割导致经济运行机制扭曲,市场信号失真,干扰宏观经济运行平衡,使社会资源无法实现最优配置,严重妨碍国内统一市场体系的形成,造成国民的福利损失。

招商引资竞争混乱。由于目前在地方政府的绩效考核中招商引资规模占相当比重,因而地方政府在招商引资过程中,地方政府官员为了扩大政绩,引进外资,纷纷采取各种优惠政策,从而展开了地方政府间招商引资优惠政策恶性比拼。

一些地方政府在招商引资的过程中让利“过度”,在“招商竞赛”中频频撞墙,土地等政策“红线”。有些地方政府甚至由以前的“吐血”优惠转变为不透明招商政策,即优惠政策不透明化和制度化,采取随机应变的招数,只顾目的,不顾手段,并造就了一个特殊的职业群体:“招商游击队”。这些“游击队员”有着古代钦差般的便宜行事之权,在地方官员的口喻之下,可以不惜一切代价与其他地方比拼优惠政策甚至互相拆台。

此外,在土地价格上的恶性竞争也是相当的严重,比如苏州将土地价格由原来的每亩20万元降到了每亩15万元,昆山也由原来的每亩15万元降到了每亩10万元,而无锡甚至降到了每亩2-3万元,这远远低于一般土地成本每亩15万元的标准和水平。地区政府一味追求以GDP为主的经济指标增长,使地方政府间招商引资竞争变成了低水平、“让利竞赛”,造成巨大的资源浪费,经济社会发展也深受影响。

据《人民论坛》杂志



房价远未驯服 调控仍须努力

被称为史上最严的楼市调控新政刚一推出,购房者视为特大利好,并对房价下调满怀信心。然而新政实施一月,楼价不降反升的事实,对公众的降价预期无疑是个不小的嘲弄,并无法不让人生出如下疑问:到底是新政威力还不够猛,还是新政的滞后效应尚未显现出来?实事求是地说,此轮调控可谓不够严厉,从差别化信贷到认房不认贷,从增加土地供应到加强融资监管,倘若都能落到实处,房价没有不降的道理。可为何堪称史上最严调控的新政,只调控了成交量,却未能立时降下虚高的房价呢?

重新审视新政,一个不容忽视的症结在于,新政从一开始定下的基调就是要遏制房价过快上涨,而没有旗帜鲜明地提出让房价合理回落。精明的房地产开发商自然对此心领神会,变过上涨为小幅上涨,似乎就能应付过去。但公众对新政的理解显然与开发商不一样,认为降房价才是新政的初衷所在。再加上新政对炒房投机者确实具有一定的威慑力。基于此,成交量的锐减也就不难理解。

而且新政的落地,很大程度上取决于各地对新政的执行力度,以及相关配套细则。可是即便被认为是地方新政中最严厉的“京11条”,也未能降下北京的房价。4月份,北京房屋销售价格同比上涨14.7%,涨幅比3月份提高2.4个百分点,从环比看,4月份销售价格比3月份上涨2.6%。地方新政为何难耐高房价?有人一语中的:“没有哪个地方愿意主动降房价,这关系到土地财政问题。”

开发商可以降房价,甚至逆市提价,但成交量大幅下降的杀伤力毕竟非同小可。成交量下降,资金的周转就会有问题。短期内还可以死扛,但长期来说,没有成交量的市场对开发商是致命打击。因而,有开发商玩起了打折促销的把戏。尽管受到了“假打折”的质疑,但开发商加速资金回笼的迫切心情可见一斑。

眼下靠“假打折”的粗劣手段已很难再忽悠购房者,谁能率先捅破降价的窗户纸才是关键。就在房产税传闻满天飞、后续调控预期不减的大背景下,万科悄然降了,北京万科某楼盘开盘降价800元。了解房地产市场的人都知道,2008年的那一轮降价潮,某种程度上正是从杭州万科的“四盘同降”而开始,由此万科也被业界视为降价的风向标。鉴于万科在业界的位置和前车的鉴,此次万科率先降价能否再次起到风向标的示范效应,从而推倒降价的多米诺骨牌,不妨拭目以待。

其实,降房价而不是扛房价对目前的开发商来说,不失为明智的选择。一方面可以回笼资金,另一方面多方消息显示,此轮调控是不见兔子不撒鹰,开发商的一味坚挺只会换来更为严厉的调控。昨日有报道说,国家发改委目前正牵头起草一部“更严厉”的新文件,力度和范围将大于前“国十条”。因而,无论从调控政策的公信力来说,还是从挤干高房价的泡沫而言,对高房价都应该保持穷追猛打的态势,而不能满足于房价过快上涨势头初步得到遏制。

粤文



消解资本暴利强加的一种选择

绿豆是个好东西,可制成多种糕点,绿豆汤还可败火。可眼下,这种杂粮价格飞升,成了让人上火之物。距离端午节还有不足一个月的时间,有细心市民逛市场时发现,与去年相比,今年的粽子总体价格普涨1-3成左右。商家也很无奈,因为与去年相比,作为粽子原材料的杂粮纷纷涨价,糯米上涨了15%,绿豆更是上涨了300%。

不光是广州,在其他地方的零售市场上,绿豆价格也是几天变个价,不断刷新最高价纪录。有时绿豆的价格,直逼肉价。绿豆在人们日常生活中,算不上稀罕的食品。绿豆还有吃不起的一天,估计多数人都想不到。因绿豆、糯米等杂粮的交易是在充分开放的市场上运作,价格就有可能一起一落,但像今年这样的大起大落,却几十年都未见过。在市场的供需关系中,只有供应出现缺口之时,价格才会有暴涨的空间。绿豆价格上涨300%,乃至更多,除了市场这只无形之手在起作用,还有一个重要因素不能排除,就是有人把绿豆这种物品当成了炒作物品,大量囤积起来后,运用各种手段炒炒。可以说,资本的逐利本性在炒作绿豆这个事上已表现得淋漓尽致。

实际上,人们只要想开一点儿,在饮食生活中,吃不

不妨宽厚、宽容、宽松一些

据报道,北京社科院研究员阎崇年校注《康熙顺天府志》后,公开声明“挑出一个错,奖金一千元”。古汉语教授白平自称挑错420处,但阎并未履行承诺,于是告上法庭追讨42万元奖金。北京朝阳法院已受理此案。

任何人做任何事都难以保证不出差错,何况这编校古代的煌煌书稿呢。要知道,莫衷一是的核对,单是文字的推敲就够让人烦心的了,因为汉字诞生几千年来,字形字义演化产生异体歧义者颇多,许多字词很难说只有单一标准,众多学者或许会有不同见解。对于一个字的订正与否,往往会有“公说公有理,婆说婆有理”的情况。

假如从“言必信,行必果”的做人信条而言,阎先生还真不好紧钱袋拒不掏兜。问题是,对某一处文字歧义,到底算对还是算错,不能只由白教授说了算,也不能只由阎先生说了算,得由权威部门组成权威班子,反复探讨,认真论证,得出权威结论方可服人。由是观之,我主张某些糊涂案,不妨就让它含糊一点罢了,免得闹得既伤元气又伤感情。想起了刚刚辞世的朱厚泽先生曾经提出的“三宽”观点:宽厚、宽容、宽松,我以为不妨引用到学术争鸣中来,必定对形成“百花齐放,百家争鸣”的局面大有裨益。吴之如 文/画

吃绿豆都不是个问题。开门七件事,柴米油盐酱醋茶。这些是人们日常生活的必需品。绿豆虽营养丰富,蛋白质中含有人体所需要的各种氨基酸,但它也是人们日常生活的必需品它就是,不吃它就不是。说它不是,是因为它有太多的替代品。如果求营养,它有营养的替代品。如果求败火之功能,它亦有败火的替代品。生活可以离开它,只要人们愿意让自己的生活暂时离开它。

绿豆作为食品,对个人生活是个小问题,对整个民生而言,却是个大问题。资本欲求取暴利,不会理会人们买得起还是买不起绿豆。一般消费者,无力也要前行,无力也要吃饭,但在绿豆问题上,却有一种可供选择的办法:替代效应。从经济学的层面解释,就是当绿豆的价格上升到疯狂的程度,使得其他物品能够替代绿豆时,就要发生替代效应。在局部市场失灵的情况下,在资本失去理性支持,囤积绿豆、炒作绿豆之时,众多消费者应自觉地创造替代效应。资本人为地制造紧张气氛,甩出价格高挺的绿豆,作为消费者千万别用自己的行动助长其气势,不吃它就行了嘛。这种选择虽是无力的选择,是无力者用脚做选择,是没办法的办法,是别无选择的选择,但谁能不说,这也是无力者消解资本暴利强加的最有效的办法。

今语

出国培训校长不如重金培育大师

教育部决定组织实施高校领导赴海外培训,今年共100名左右高校领导将到日本、美国、英国、澳大利亚等地培训。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,到2020年,建成一批国际知名、有特色高水平高校,若干所大学达到或接近世界一流水平。教育部有关负责人解释,组织高校领导海外培训,是为了学习世界著名大学的成功办学经验,推进我国高水平大学建设。(《新京报》5月18日)

很显然,有计划、有组织地实施高校领导赴海外培训,终极意义还是为了推动“十年建成若干所达到或接近世界一流水平”大学的建设。我认为,让大学校长们出国培训开阔一下眼界,取人之长补己之短,也没什么不可以的。

只是我们需要厘清的是:一流的大学不等于一流的大学校长,不要说20多天的培训起到的效果很有限,纵然是将大学校长们都培训成“一流的大学校长”,也只是仅此而已。甚至可以说,即便是我们高薪将世界一流大学的现任校长们都聘请到中国来,我们的大学也不可能因此就变得“世界一流”了。

10年将建成一批国际名校——这样的目标的确很美好,只是让人感觉有些难以实现。前北大校长许智宏认为,世界一流大学主要有三个标准:一是有从事一流研究工作的国际知名教授;二是有大批影响人类文明和社会经济发展的成果;三是培养出一大批对人类文明作出伟大贡献的优秀学生。套用此标准,中国目前没有世界一流大学。杨振宁教授也认为,中国所有大学都还没达到世界第一流水平。第一流大学不是一两天时间建成的,也不是一两亿投入就见效的。用许智宏先生的话说,中国大学与世界一流大学的差距还“很远很远”,我想这不是十年的时间能追上的。况且,咱们进步人家同样也在进步。

巴黎大学、柏林大学、牛津大学等世界一流大学全部拥有20位以上的诺贝尔奖获得者,蜚声世界的学术、文化大师辈出。在美国历史上,哈佛大学培养出众多成就杰出而举世公认的科学家、文学家、教育家、哲学家、诗人等。这是“一流”的实力。而反观我们,大师渐去几成绝响。大学校园里重科研、轻教学的氛围非常浓厚,且建立起了功利的考评机制。所谓“一流”教授搞科研,“二三流”教授搞教学。教学是大学的基本职能,一所合格的大学需要合格的教授来教出合格的学生——连教授都不“教”不“授”,谈何出大师、奔一流呢?

从这个角度看,出国培训校长还真不如重金培育大师——改良现行高校人才培养和科研机制,加大投入让更多的人安心学术,从中培养出推动学术发展和文化创新的“大师”,这远远比培训校长和建设豪华校园更重要、更迫切。

陈一舟