

评论 深度

## 中国经济的“市场化”与地方政府的“公司化”——评兰小欢《置身事内》

对过去20年的中国经济模式提供了一种很好的解释，但却在“对不对”和“怎么办”的问题上刻意留白。



2022年5月1日，北京一名餐厅工作人员在外卖窗口与一群送餐员交谈。摄：Kevin Frayer/Getty Images



杨路 (+)

| 2022-05-22

市场与政府的关系是中国经济的“元命题”。1949年之后中国的历次重大经济变革，几乎每一次都是围绕着市场与政府的关系展开——在几乎完全消灭了市场后，改革开放将市场与政府的关系从“0-100”（没有市场，全是政府）变成了“1-99”（市场从无到有，但政府仍然是压倒性的力量）。这一阶段的改革虽然也有很多“量”的调整，但更多地是“定性”的问题。

到了2010年前后，民营经济占GDP比重越过了50%这道分水岭，改革就更接近于“定量”的问题——中国几乎所有的经济部门都存在着市场元素，但取决于具体的部门、场景和时点，这些市场元素的“量”千差万别。

在《置身事内》中，作者兰小欢（复旦大学经济学院副教授）质疑了常见的“市场与政府孰重孰轻”辩论到底有多大意义。在他看来，如果只是二元对立地去讨论一个适用于任何时间、任何问题的“市场和政府最佳配比”，无法得出任何有意义的结果。套用市场经济教科书去评价中国经济，好处自然是很容易发现“扭曲”和“错配”，在认知上比较轻松；但坏处是几乎无法解决任何问题。因为“现实世界中既没有皆大欢喜的改革，也没有一无是处的扭曲”，“严格的观念框架无疑有助于厘清问题，但也经常让人错把问题当成答案。”

因此，《置身事内》并不追求形成任何放之四海而皆准的判断，而是追求在具体问题上形成完整而细致的叙事。以地方债问题为例，兰小欢自始至终没有触及“如何解决地方债”这个问题，而是花费了大量笔墨，从1993分税制改革讲起，结合了“工业化”和“城市化”这两大经济主题，仔细叙述了地方债是如何形成，达到了什么程度，又造成了什么后果。策略性地选择了“叙事”而非“辩理”，集中精力把问题解释清楚，同时不讨论解决方案，也几乎不做前瞻预测——这些特点让《置身事内》成为了一本优点和缺点同样明显的经济学专著。



## 《置身事内：中国政府与经济发展》

作者：兰小欢

出版社：上海人民出版社

出版日期：2021.8

## 土地财政的精彩叙事

中央政府的指示常常是“既要马儿跑，又要不吃草”——而究竟这马跑多远，吃什么东西，全要靠地方政府试出来。

《置身事内》最精彩的部分在与其对于地方政府行为的考察。地方政府是中国经济中最活跃、最动态的元素。如果说中央政府象征着“完全政治导向”，而私营企业象征着“完全经济导向”的话，地方政府的行为模式一定是在两者之间的某个地方，并且经常移动变化。地方政府在一些场景下如公司般行动（比如城投平台，城商银行，地方产业基金），有时则会做出一些违背经济理性的事情来。

地方政府同时还是中国经济“摸着石头过河”这一改革方法里的“手”和“腿”：四处摸方向，进行各种尝试，在实践中形成经验和方法，直接影响了变革的幅度。中央政府的指示常常是“既要马儿跑，又要不吃草”——而究竟这马跑多远，吃什么东西，全要靠地方政府试出来。《置身事内》从解释地方政府的权力和责任出发，回顾了中国地方政府在历史路径、政治约束、经济动机的三重作用力下，是如何走上了“四重两轻”的发展道路：重土地，重规模，重扩张，重投资，轻人口，轻消费。

这一政策偏好的组合造成了中国经济今日的许多宏观特征：快速城市化和快速工业化，制造业、出口和房地产受益；与此同时消费不足、债务高企、房地产泡沫、国际收支失衡。地方政府行为不是解释这些经济现象的唯一视角，但确实是一个新颖、自洽、有说服力的角度。

以当下很热的土地财政讨论为例。土地财政体现为地方政府收入高度依赖“卖地”，即有偿转让国有土地使用权。一般智慧认为土地财政是中国房地产畸形发展，楼市泡沫的元凶。这一因果判断不完全错误，但过于单薄，有几个显而易见的空白：第一，分税制改革1994年实施，但中国的房地产市场的爆发，要到近十年之后才发生；第二，同样都是和土地价值直接关联，住房价格增长很快，但工业用地价格的增长却慢得多；第三，虽然土地财政为地方政府贡献了相当可观的收入，但地方政府花在土地收储、整理以及城市基础设施建设上的资金远远超出土地财政收入本身，这额外的资金缺口从哪里来？

《置身事内》花了很大的篇幅来回顾1994年分税制改革。这一改革倒转了中央-地方在改革开放初期的“三七开”收入分配，形成了“五五开”，甚至“六四开”的新格局。地方政府的预算内收入遭到极大削弱，但同时仍然要承担几乎全部的地方公共服务开支及一大部分基础设施投资。在经济高速增长阶段，财政“节流”几乎不可能，这就造成了地方政府在收入上“开源”的动力。

但地方政府并没有第一时间转向土地财政。一直到2000年前，土地出让收入都只占地方预算收入的5%上下。这里的答案一部分在税改谈判的过程中。兰小欢引用了许多当事人的回忆，描绘了当时中央政府的艰难谈判过程——国务院副总理朱镕基亲自带队，一个省一个省去求地方给钱。改革开放初期的中央政府，在财政上相对地方政府非常之“穷”，谈判地位弱势。更重要的是，在中国特色的“条-块”体系下，许多政府“条”系统的最高官僚，比如国务院财政部长，政治级别低于“块”系统的最高长官。时任广东省委书记的谢非，身份是政治局委员，位阶就比财政部长刘仲藜要大，因此必须要政治局常委朱镕基出马才行。而即使是朱镕基，也要在谈判中做出妥协——其中最重要的一项，就是同意了广东提出的以1993年（而不是1992年）为税改基年的要求。

谈判的时间是1993年9月，因此所有人都看得出，一旦确立1993年为基年（日后地方每年的税收保留都不会低于1993年水平），地方政府一定会在当年剩下的时间里突击征税，全力提高基数。事实也果然如此，根据项怀诚等人的回忆，1993最后一个季度地方官员带队突击征税，甚至要求企业贷款交税，把此前多年的欠税也一次都收了上来。地方政府用了三个月的时间，将1993年的全年税收提高了38%。这一高基数的确立，部分解释了为什么税改没有立即让地方政府陷入贫困。而这一央-地博弈过程，也成为了教科书式的案例，充分展示了地方政府与中央政府绝不是发出命令与执行命令的简单关系。借助信息不对称和行政成本的壁垒，地方政府实际经济活动中有很多动力和方法，可以做到既给中央政府面子（中央政府维持形式权威），又留下了经济利益的里子（地方政府行使实际权威）。



对地方政府来说，真正的“商业模式”并不是卖地本身，而是以住房用地补贴工业用地，形成大规模投资，最终带来税收。

一个巴掌拍不响。土地收入成为地方财政的支柱，地方政府单方面行为远远不够，更需要中央政府宏观政策的配合。千禧年前后发生的两个宏观事件催化了土地财政。第一是从1998年开始，福利分房停止，住房分配货币化开始，此前不存在的“商品房市场”开始形成，城市住房用地需求激增；第二则是《土地管理法》规定了农村集体土地（产权为“集体所有”，区别于城市土地的国家所有）要想转为建设用地，必须经过政府征地程序，这就确立城市政府对于土地供给的垄断。一方面是暴增的需求，一方面是垄断的供给，地方政府在新的宏观环境里发现了“财富密码”。根据兰小欢的计算，2003年土地出让收入达到了地方公共预算的55%，2010年甚至一度达到了68%的历史高峰。

但卖地的成本同样很高，地方政府需要向征地对象付出补偿，还需要对土地进行俗称为“七通一平”的改造，将“生地”变成“熟地”，交给开放商，这里也需要花不少钱。在不少年份，地方政府卖地的成本和卖地的收入持平，甚至会超过收入。因此，“卖地”本身并不足以支持地方财政。

对地方政府来说，真正的“商业模式”并不是卖地本身，而是以住房用地补贴工业用地，形成大规模投资，最终带来税收。与最近二十年住宅用地价格暴涨（2000-2018翻了7.4倍）形成鲜明反差的是工业用地的极端“平价”（同期只上涨了85%）。地方政府高价卖出商业和住宅用地，以补贴工业用地，吸引企业（主要是制造业）投资生产。而这些投资所带来的税收才是地方政府的最重要收入来源。2018年，土地转让收入占地方预算收入的65%，算上与土地相关经济活动产生的税收，比如土地增值税、城镇土地使用税，以及房地产业的增值税和土地所得税——宽口径土地财政收入占比达到了地方预算的89%。也就是说，地方财政收入至少有30%是来自于工业用地的“招商引资”功能，而不同于卖地的那部分收入，地方政府对于这一部分收入并不需要付出近乎同等的支出。如果把地方政府看作一家公司，“卖地业务”本身的“收入成本”非常高，本身不能支撑“净收入”。政府的“净收入”主要来自依附于土地的投资和生产活动。这是地方政府能够在有限财政资源限制下维持高投资模式的根本前提。

土地财政在2001年之后基本形成，但在2008年之前对于宏观经济的影响仍然有限，主要原因是地方政府资金体量仍然有限。而2008年之后中央政府因为刺激经济的需要，放松了此前对于地方政府的借贷限制，让地方政府得以以土地为抵押在金融系统中大量借贷，“地根”至此连上了“银根”，地方政府的“工业化+城市化”双轮变身为飞轮，投资规模迅速扩大，而债务隐患也至此埋下。

《置身事内》从地方政府权力与事务框架出发，以央地财政博弈为线索，勾勒出地方政府的政策偏好是如何一步一步从“工业化”走向“工业化+城市化”，从而促成了今天高房价、高投资、高债务的地方经济特征，这是本书最精彩的部分之一。

## 《置身事外》的缺陷与空白

兰小欢对于中国经济的发展路径所作出的是完全的事后解释，在政策评价和前瞻性讨论上明显雄心不足。

“多阐述些问题，少讨论点主义”既是《置身事内》的优势，也是局限。兰小欢对于中国经济的发展路径所作出的是完全的事后解释（尽管这样的解释可以很有意义，也很精彩），在政策评价和前瞻性讨论上明显雄心不足。兰小欢借道科斯-张五常的合同理论，将企业与政府的关系视为一个个具体的、环环相扣的合同，强调每一个合同都有其独特的权责分配和利益动机，对其评价也需要结合具体情境进行判断，从而其实回避了“政府与企业的边界究竟在哪里”这个理论问题。

这样的分析模式本身没有问题，甚至有很多好处。但承认边界模糊多变，与否认政府与企业存在边界还是两回事。政府虽然需要卖地维持财政，但其动机并不是商业盈利。企业或许在一些合同中会参与公共建设，但提供公共服务并不是企业存在的意义。兰小欢对于“特殊性”的强烈关注，有时混淆“实然”与“应然”，削弱了这本书的解释力。

比如在地方政府工业化路径的讨论中，兰小欢使用了华夏幸福“产城结合”的例子。一些经济实力较弱的地方政府没有直接开发土地和招商引资的能力，就选择将这个任务外包给企业做。比如财政贫困，单靠本地资源跑不动“工业化+城市化”增长飞轮的河北固安县，便将此任务交给了华夏幸福。政府首先委托华夏幸福来做住宅土地的一级开发，也就是“生地变熟地”。然后政府将住宅熟地拿到市场上拍卖，其中一部分会卖回给华夏幸福。华夏幸福替政府出了一级开发的钱，但可以通过随后的住宅开发获利，同时还能够和政府分享工业园区的税收收益。

华夏幸福和地方政府，通过这一系列安排，确实形成了许多“合同”关系。但这些“合同”的内容和性质明显违背了基本的市场规则。比如，为了保证华夏幸福能够获利，固安的土地拍卖表面上面向公开市场，实际上必须要“定向”卖给华夏幸福，否则华夏幸福便不可能为政府开发产业园区。根据媒体报道，在实际操作中，与华夏幸福有“合同”的地方政府，会“劝退”参与拍卖的外地企业。如果外地企业硬拍下来，还会遭到政府在后续流程中的刁难。在这个过程中，土地“市场”名存实亡，变成了地方政府直接向华夏幸福输送利益的通道。反过来，华夏幸福与地方政府分享产业园税收的“合同”也让企业明显“越位”到了政府那一边（名义上，政府是通过向华夏幸福“购买服务”来与其分享工业化带来的税收），合法性值得怀疑。

《置身事内》将华夏幸福与宽窄巷子和苏州工业园并列，看似只是严格地执行了作者“只描述，不评价”的写作方针，实际上却不加甄别地将明显不符合基本市场原则的安排合理化了。类似的问题也出现在兰小欢对于地方政府产业政策的讨论中，《置身事内》有一种将实然偷渡为应然的倾向，对于地方政府政策尝试失败的案例缺少足够的关注。

兰小欢的这本书以发展经济学的视角和方法，讲了一个“中国政府是如何建立和发展市场”的故事。按照作者的说法，这本书的理想读者是经济学专业的本科学生，主要目的在于弥合教科书理论与中国经济现实之间的认知分歧。从这个角度来说，兰小欢的写作达到了他的目的——《置身事内》清楚地解释了中国经济的许多例外和特殊现象，是如何从教科书里（其他经济也会遇到的常见问题）一步一步地走到了教科书的外面（中国特色的解决方式和后果）。

《置身事内》面世后广受欢迎，其背后原因除了兰小欢大众向的写作风格（“讲人话”）外，也反映了中国经济学界长期以来在普适性和特殊性之间，对于一个“理论站得住脚，现实解释得了”的叙事方法的渴望。然而，《置身事内》的“好读”是以有限的写作野心为代价的。兰小欢很好地解释了中国经济许多关键问题的来龙去脉，却在“怎么办”这个问题上蜻蜓点水近乎空白，虽说是作者有意为之，但也不免有些遗憾。