

文章编号:1003-2398(2012)04-0001-08

“借口”:中国城市资本高度集聚的政治经济学分析框架

保继刚,李 郇

(中山大学 地理科学与规划学院,广州 510275)

"EXCUSES": A POLITICAL ECONOMIC ANALYSIS OF THE HIGH CONCENTRATION OF CAPITAL IN URBAN CHINA

BAO Ji-gang, LI Xun

(School of Geography and Planning, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Since the introduction of reform and opening up in 1980s, a phenomenon is seen in China, i.e. the high concentration of capital and a continuous growth of investment in cities of particularly higher administrative ranks, and this often occurs together with mega-events hosted by Chinese urban governments. Therefore, an excuse-driven development mode is proposed in this paper. This paper analyzes the relationship between investment, efficiency and mega-events. At first, this paper postulates two assumptions. The first one is government official's promotion. Since the 1980s, the primary promotion standard of government officials has shifted from political conduct to economic performance as the central government is devoted into economic growth. As a result, GDP growth developed into "promotion championship" targeted to political promotion by local officials. The second assumption is fiscal decentralization, namely the partial transfer of fiscal power to the local governments from the central government, which has given considerably independent fiscal power and routine power to local governments and thus has highly motivated governments at all levels to develop economy. However, there is still a 30% gap between income and expenditure in provincial and city government after the tax distribution. In an effort of getting promoted, officials have to choose to host competitive-bidden mega-events to balance income and expenditure. In this way, the mega-events should possess five conditions. According to an analytical structure of "Government Construction-Breaking out Constraints-Government Officials' Promotion", it interprets the fact that Guangzhou Municipal Government construct social consensus and holds Asian Games to break out fiscal constraints and attract huge investment, eventually promoting city development and achieving political promotion. Finally, future development trend of the excuse-driven development mode is discussed.

Key words: excuses; constraints; investment concentration; official promotion

提 要: 面对改革开放以来中国快速城市化现象, 本文从中国投资拉动的经济增长模式出发, 发现中国城市存在着高度积累, 特别是行政级别高的城市持续投资增长的现象, 在分析投资、投资效率与大型事件关系的基础上, 提出了官员晋升竞标赛和财政分权预算约束条件下的制度机会主义行为假设, 认为大型事件不过是政府构建的一个有利于在城市体系下, 通过打破传统的政府预算约束, 实现资本高度集中促进经济持续增长的制度机会主义行为。“借口”模式旨在

揭示大型事件现象背后的政治与经济激励, 并以2010年广州举办亚运会为例, 按政府构建—突破约束—官员晋升的结构, 分析了广州市政府构建全社会共识, 举办亚运会带来巨额投资促进城市发展实现政治与经济激励的事实, 为“借口”模式提供了实证的案例。最后, 对“借口”模式的未来趋势进行了探讨。

关键词: 借口; 约束; 投资集聚; 官员晋升

中图分类号: K901.4; F291 **文献标识码:** A

基金项目: 国家自然科学基金项目(40871066), 教育部人文社会科学重点研究基地项目(08JJD820170)

作者简介: 保继刚(1964—)男, 教授, 博士生导师, 中国地理学会副理事长, 主要研究方向为旅游地理和旅游规划。

E-mail: yeshjg@mail.sysu.edu.cn。

收稿日期: 2012-04-28; 修订日期: 2012-06-28

1 引言

“借口”是一个十分普通的日常用语，本文把“借口”作为一种发展的模式引入城市发展研究，是基于“借口”在语义上具有“现象+目的”的双层结构。在这里“借口”并不是贬义词，只是尝试把现象与行为主体和行为激励连接在一起，为资本在中国城市，特别是一些行政级别较高的城市中的高度集聚提供一种解释，揭示快速城市化的政治经济学逻辑。

“借口”的模式来源于对两个典型现象的思考。一是中国城市资本集聚与资本效率的关系。改革开放以后，中国进入快速城市化阶段，城市化水平从1980年22.87%上升到2010年的49.68%，年均增长率在3%以上，而这个时期，全球的平均城市化率的年均增长率不到1%，同样创造了经济增长奇迹的东亚地区，近30年的城市化增长率只是在2%~3%之间。对中国快速城市化动力的经典的解释来自于“推力和拉力”模型^[1]。1978年以来，中国实施了改革开放的政策，通过农村经济体制的改革，释放了大量的农村剩余劳动力和农村剩余产品，为城市化进程提供了“推力”，另一方面是经济体制的对外开放和国有企业改革，促进了“出口导向”的产业发展为城市化提供了“拉力”。在21世纪后，在

经济全球化的背景下，对中国快速城市化的解释更多与中国投资拉动的经济发展相结合。全球化的资金在中国找到了成本最低的空间，创造出中国“增长的奇迹”。事实上，中国城市从改革开放以来就是资本高度集聚的空间^[2]。

问题在于，资金在中国城市中的分布是持续的偏向等级高的城市，资金不断的流入到直辖市、省会城市，城市的人均资本量不断的增加，但同时城市的投资占GDP的比重却不断上升，投资产出比在下降（见图1），这与经济学中资金总是倾向于不断向能够提供最大边际收益的城市集中的定律是相悖，也就是说，为什么有些城市，特别是大城市总是可以而且能够吸引到大量的资金。

与此同时，可以发现城市政府总是热衷于举办各种大型运动会、博览会等大型事件。从图2可以看出，这些活动与项目为城市带来了大规模投资的机会，而且城市的行政级别越高，活动的等级就越高，可以筹集或集聚的资金就越多。事实上，各级别城市都热衷举办各种事件^[3]，在这里自然提出的问题就是大型事件作为政府行为与城市资本积累之间的逻辑关系是什么？

本文认为举办重大事件是城市政府政治激励与经济激励统一的产物，是城市政府微观行为的结果。城市政府总是尝试构建一个能够得到上级管理部门、市场以及城市居民共同

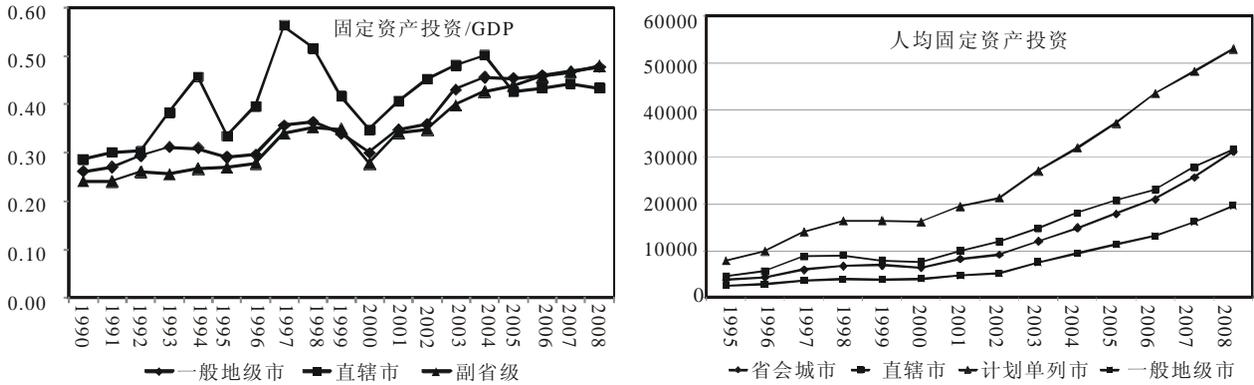


图1 不同等级城市的资本效率和人均投资

Fig.1 Capital Efficiency and Investment Per capita of Cities with Different Levels

数据来源：中国城市统计年鉴（1995-2009）。

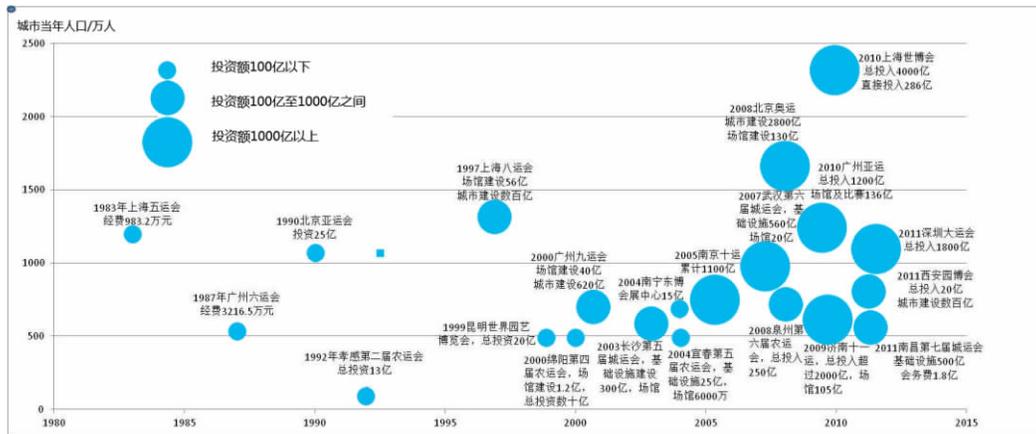


图2 1980年以来的城市大型事件与投资

Fig.2 Major Urban Events and Investment since 1980

数据来源：来自于相关的网络报道。

认可的活动,摆脱现有体制的束缚与发展路径的依赖,吸引新的资本或实现资本在城市之间的重新配置,推动城市经济的快速发展,在这个过程中,企业的效益和市民的福利都得到了有效的改善,政府官员达到晋升的目的。重大事件不过是城市政府突破各种约束获得更多发展资源,达到政治目标的“借口”。

以下部分将分为三个方面,首先是理论部分,在制度机会主义的前提下,提出城市政府构建“借口”的理论框架与研究假设,其次,以广州2000年以后的城市化为例,分析一个“借口”是如何构建和如何起作用以及效果如何,最后,对“借口”作为一种模式进行讨论。

2 中国城市政府的制度机会主义行为假设

改革开放以后,中国经济处于由计划经济向市场经济转型时期,从制度尤其是经济和政治制度的角度研究中国经济增长的奇迹,成为理解制度结构变化与经济主体行为关系的重要钥匙,其中,制度机会主义行为假说对中国城市资本高度积累具有很好的解释。

机会主义是制度经济学中交易费用理论的基本假设。交易费用理论认为实际的人都是契约人,他们总处于一种交易关系之中,这种契约人具有机会主义的行为特征,威廉姆森把机会主义定义为“追求利润的利己主义”^[9]。威廉姆森认为机会主义来自于制度结构的缺陷,在不完全契约和人的自利动机下,“经济人”必然产生机会主义行为倾向,并通过种种手段谋取利益或交易优势。

与经济行为一样,社会权力在制度结构的激励下同样会产生机会主义行为,不同类型制度结构对行为者的信念、态度、行为产生不同的影响,并且决定了是否出现机会主义行为,同时,作为制度的执行者和制定者,社会权力具有利用机会主义行为不断支持自身的倾向^[4]。因此,社会权力往往会利用制度结构的激励,形成最大化自身利益的行为。

由于机会主义与制度之间有紧密的联系,我国许多研究者都认为,制度性机会主义行为是我国机会主义行为的主要形式^[5,6],这是由于我国传统的政治集权管理制度和转轨时期的财政分权体制共存,具体表现在政府官员具有官员晋升锦标赛中胜出的激励,但随着预算缺口的增加,城市政府官员产生了突破发展资金约束的冲动。

2.1 官员晋升锦标赛

对于中国投资拉动性的经济增长,不少学者发现中国地方政府在地区的经济增长中扮演了一个非常重要的角色,“他们那种寻求一切可能的来源进行投资、推动地方经济的发展的热情在世界范围内也是罕见的”^[7]。对于这种现象,学术界提出官员晋升锦标赛的假设。该假设认为改革开放后,中国出现了经济增长市场,在这个买方垄断的市场上,地方政府官员为增长而竞争,展开了以政治晋升为目标的锦标赛^[8-10]。

从上世纪80年代开始,中央开始致力于经济建设,强调“发展是硬道理”。几乎与此同时,中央对地方官员的晋升标准由过去的以政治表现为主转变为以经济绩效为主,这种政绩激励为地方官员发展当地经济提供了适宜的激励^[8,11]。

因此,在我国经济发展中,嵌入了政治晋升博弈的性质,地方官员围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”。周黎安^[7]把这种晋升锦标赛定义为在上级政府直至中央政府推行和实施行政和人事方面的集权体制下,地方政府之间展开了一场以经济增长为目标的竞标式的晋升竞赛。现有大量研究证明,地方经济的快速增长的地区,官员成功晋升的概率较高^[10,12]。

官员晋升锦标赛是在地区与地区之间横向展开,而晋升又是在纵向实现的。中国政治的层级制,即一种以区域“块块”为原则的多层次、多地区的形式的“M”型经济组织结构^[12]有利于各地区独立发展并展开竞争,而中央权威则通过纵向的财政和人事管理等实施有效的控制和激励^[13]。这种行政制度为官员晋升锦标赛式机会主义行为提供了制度基础。

官员晋升锦标赛是中国解决官员激励的政治制度,在这种制度下,地方官员成为地区经济增长中扮演重要的角色,并且存在最大化地区经济增长,实现自己政治目标的机会主义行为倾向。

2.2 财政分权

与政治晋升激励相匹配的,是经济上的财政分权。大量的国内外的研究都表明,改革开放以后的中央与地方之间的财政分权是中国经济增长奇迹的重要原因^[12,14,15]。财政分权的实质在于中央政府将部分财权限下放给地方政府,使各级政府都有了相对独立的财权和事权,加强地方政府发展经济的积极性。在转型国家,财政分权赋予了地方政府独立的利益主体资格,成为地方经济发展的主要行为者,形成一种新的政治经济形态。

财政分权的另外一个重要作用是把经济发展的主体落实到了具有产权属性的城市政府,这是财政分权研究一直忽略的问题。因为,对地方政府的界定就存在很多的概念,如省级政府相对中央是地方政府,地级市相对省政府是地方,市辖区(县级市)相对地级市也是地方,但从财政属地管理和征收的角度看,市辖区(或县级市)才具有直接的税收的征收权利和直接使用的权利,是具有属地产权形式的地方单位。因此,城市政府是具有行为主导权的地方政府主体。

但是,财政分权在对城市政府发展经济产生激励的同时,中央、省和城市之间财政与责任的关系是出现了税收上移、责任下移的状况,从1994年后省市一级政府的财政支出在不断的加大,省市一级政府财政支出占全国财政总支出的比重约为70%,美国和德国则分别约为46%和40%^[16]。分税制改革就形成了省市财政几乎30%的巨大收支缺口。可见,地方政府依靠自有正式财政收入和上级政府的转移支付是难以满足本级政府财政支出。

城市政府的财政收入和支出也表现出同样的特点,从地级市市辖区的预算内缺口^②就可以同样发现这个问题,1999年后预算内财政缺口一直在0.5以上,并在2003年达到峰值;东部城市财政缺口较小,而中西部城市相比较较大,特别是西部城市在2002年后成为缺口最大地区。值得注意的是,1992—1998年各地区的预算内财政收支政策趋同性较强,但1999年后开始出现分化,东部城市一直处于平稳状态,中西部地区进一步恶化(见图3)。

因此,政治晋升激励和财政分权激励使城市政府作为主

体的政治和经济行为保持一致,城市政府可以集中一切政治力量进行经济发展。但是在财政分权下,城市预算内的发展资金不断出现缺口,预算缺口对城市政府实现政治目标产生了财政上的约束,这种约束制约了城市政府通过实现经济效益最大化而实现晋升的行为,因此,作为理性的城市政府总是具有想方设法打破这种约束的冲动。

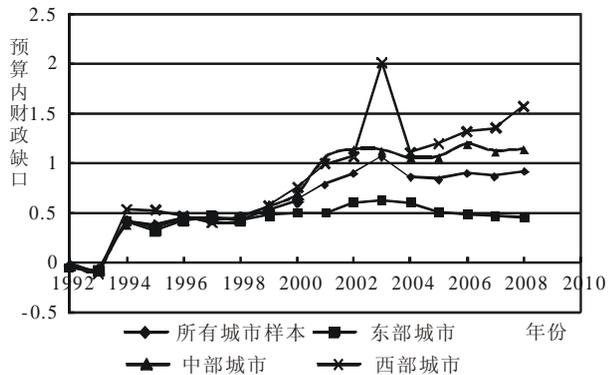


图3 不同地区城市的预算内财政缺口

Fig.3 The Financial Gap of Budget in Different Cities

3 命题与推论

3.1 命题1:“借口”是政府以城市为平台,构建的具有社会共识的制度机会主义行为

根据制度机会主义行为假设和城市资源配置平台的假设,各级城市政府以城市为平台,官员为晋升而展开城市GDP增长的竞争,也就是说,城市作为资源配置的平台,是官员晋升锦标赛的空间载体,这是由于城市满足周黎安(2007)^[7]提出的锦标赛式官员晋升的五大前提条件^⑧。

第一,城市体系的结构与中央的行政管理体制一致,在这个行政体制中,中央或上级政府有权力决定下级政府官员的任命,即具有集中的人事权。第二,城市体系与城市体系之间的发展条件具有非常相似的地方,有利于竞标公正判断。第三,由于产权的地方化,在以地级市为单位的城市体系中,地方官员对地方经济的发展具有巨大的影响力和控制力;第四,在城市与城市之间的竞争就是官员的竞争,而且是一种常态。第五,由于城市体系是金字塔结构,在这个平台上锦标赛的激励效果可以逐层放大的。在这里,本文把周黎安(2007)的五个条件空间化了,而且在官员晋升锦标赛假设中引入了空间的概念。

但是,根据政治激励的假设,如果城市政府官员要在晋升锦标赛中胜出,关键在于如何最大化自身城市的投资进而实现经济增长的最大化。但是根据财政分权和城市资源配置平台的假设,城市之间的资源配置是稳定的,同时,每个城市都存在预算缺口。因此,在资源条件一定的情况下,城市政府实现本级城市投资最大化的途径无外乎要么加入到全球化资本地域化的竞争,要么突出城市体系配置的稳定性的,把低层次城市的资源向高层次资源的集中。

政府如何吸引全球资金或在城市这个平台上把资源集中到少量高等级城市中呢?该问题的实质就是,城市政府如何突破资源的城市等级配置,吸引更多的集聚资本。由于在这

种锦标赛的竞争中,各级政府的官员都想胜出,对发展的资源都具有强烈的占有欲望,即使在上级政府对下级政府具有很强的管理能力的时候,要突破资源的城市等级配置是十分不容易的事情。

这种情况下城市政府的制度机会主义行为出现了,就是构建一个“借口”。当少数城市要求新的资源配置权利的时候,需要寻找一个市场和各城市都存在广泛共识的“借口”,来打破现有的资源配置体系,获得新的资源配置能力,以实现投资最大化的目的。在等级结构的城市体系中,由于行政级别高的城市具有较强的资源控制能力和行政管理能力,这些城市总是能成功的构建出一个具有广泛共识的“借口”。这个“借口”具有以下特征:

(1)“借口”是一种活动,成为官员晋升锦标赛的手段,“借口”通过活动可以带来大量的投资促进经济的增长,在资金总量一定的情况下,“借口”具有打破资源配置体系的能力,吸引全球化资本和其他城市的资源。同时,“借口”作为一种活动是可以分出成功与失败,可以成为锦标赛中可以测度的、具有高显示性的指标^⑨,成功的“借口”或活动,可以使城市官员在晋升的锦标赛中脱颖而出。

(2)在城市资源配置的平台上,作为“借口”的活动是需要具有增强城市功能的作用,只有通过增加城市功能,才能够促进城市的经济增长,因此,作为“借口”的活动往往是和城市建设或经济建设相关,是城市的新增功能或原有优势功能的改善。实际上,在城市间体系中,提升功能是竞争的手段,不仅能够提升城市在城市体系中的层次,也可以使投资能长期的发挥效益。

(3)“借口”是一个全社会的共识。首先,“借口”必须获得上级管理层的认可,除了具有更好的显示度外,还可以在上级资源配置的时候获得倾斜,即能够在指标资金分配、用地指标分配和投资计划上获得额外的份额或权利,这就使得具有“借口”的城市在资源配置上比其他城市更加具有优势。其次,“借口”必须得到商业机构的广泛认同,并能够使参与者在活动中获利,对于商业机构而言,对“借口”活动的认可就是对利益上的认可。当“借口”成立的时候,商业机构对未来的收益充满信心,并愿意依据政府的投资意愿进行跟进,使城市的投资规模快速膨胀,进而促进经济的增长;并且,对利益的认同,可以引导投资都集中在少数或一个城市,或者是集中在城市的某一个方面,使有限的资源在某一点或某一个空间上得到有效的放大。第三,“借口”必须得到市民的认同。作为“借口”的活动可以改善市民的生活环境,为市民提供就业机会等,政府可以从中获得好的“口碑”,从而在晋升锦标赛中获得市民的支持,并可以获得低成本或无偿的市民的投入。

一个被广泛认可的“借口”,是具有“共识—资源再配置—官员晋升”的结构。

推理1:城市重大事件,是一个很好的“借口”

重大事件已经是城市就业和投资竞争以及城市再发展的战略,并具有显著的经济效益、积极的政治影响以及广阔的发展机遇,它不仅在引导城市土地利用与空间发展,改变和重构城市的空间结构中发挥重要的作用,而且还能体现了地

方政府的意愿,调控市场、引导经济要素聚集等作用。重大事件具备了城市催化剂和加速器(catalyst & acceleration)的功效^[18,19],并逐步成为政府政策的工具(tools of government policy)^[20]。

与西方的重大事件的影响相一致的是在中国重大事件的真正受益者政治精英们,政府与城市开发商、投资商结成了庞大而目标明确的短期城市增长机器(增长联盟),城市政府是这个增长联盟的主导者和最大的即期获益者^[21]。政治家可以在重大事件中获得政治及非政治领域的社会资本。政治领导者可能会因成功举办重大事件而在下一轮竞选中处于有利条件^[22]。

一个事件之所以可以称为“重大”,是因为这个事件在政府、市民和企业中形成共识,就是大家都认为该事件不仅有利于自己、整个城市发展,而且有利于国家的利益。一个城市在申办或策划举办重大事件的时候,一般都是以或者说是“借用”了公众利益和国家利益的名义,使这件事可以凌驾于一般的城市资源配置体系之上。因此,政府可以有理由动员一切资源来办该重大事件,包括在正常情况下不能够实现的事情,如向省一级政府争取额外的税收返还,或直接投资,争取比其他城市更多的用地指标、信用贷款和可以批准的投资额度。结果,为举办重大事件,引发了一连串的投资,使发展的资源高度集中到了举办城市。

成功举办重大事件对所有的人都是具有激励作用,市民获得环境的改善和荣誉感与自豪感,企业直接从商业活动获利,政府官员更是获得晋升的激励。三方力量的共同作用使城市获得快速增长的动力,这也是很多城市不断争取举办重大事件的重要原因。

综上所述,重大事件具有“共识—资源再配置—官员晋升”的结构,是一个通过推动城市资本集聚,实现官员政治目标的“借口”。

3.2 命题 2:“借口”会导致资源配置的扭曲,形成资源的过度集中与投资效率的下降

“借口”充分利用了中国行政制度提供的激励,实现资源的重新配置,做到了资源在少数城市的高度集聚,这种资源的集聚虽然产生了少数城市的超常增长,但也产生了资源配置的扭曲。产生的原因来自两个方面:①资源的集聚不是在市场条件下产生的,在空间的配置体现出政治与权力的倾向,资金并不是在最有效率的地方集聚;②“借口”是一个可测度的具有显示性的指标,在锦标赛的晋升中,政府官员会将精力完全放在这个任务上,以实现目标的完成,而忽略了其他的不可测度但同样重要的任务(周黎安,2007),其结果就是导致资源结构的扭曲和空间的扭曲。

资源结构的扭曲表现在大量的资源集中在具有显示性的,在短期内能够很快见效果的建设项目上,特别是城市基础设施建设投资的数量大大增加,比如建设新区、快速道路系统,甚至对城市的美化工程,但忽略的是那些社会福利事业,如教育投资、社会保障体系投资,显然这些投资是需要较长的时间才能发挥作用。这种资源在结构上的扭曲的结果就是城市发展往往是具有短期的效应而缺乏长期的效应。

资源的空间扭曲是指资源向少数城市集中,在资源总量

一定的情况下,必然会“剥夺”城市体系中其他城市的发展的权利,在这里“剥夺”的涵义注重的是,“借口”成为少数城市从上级管理部门获得更多的资源,同时使得城市体系中的其他城市获得的资源相应减少的现象,其结果是少数城市投资超额增长,而大多数城市投资长期处于缺乏状态,城市发展的区域空间极度不平衡。

4 广州亚运会:基于“借口”的解析

在 20 世纪 90 年代末期,广州在珠江三角洲中的地位逐渐下降,投资增长率明显下降(见图 4)。面对深圳、东莞等城市的竞争,广州在 2000 年完成《广州城市发展战略规划》提出了“南拓、北优、东进、西联”的城市发展策略。那么,如何吸引投资实施这个策略实现经济的持续增长呢?

与此同时,2001 年北京申办奥运会成功,公布了 5000 亿的城市投资计划,提出了“新北京、新奥运”的城市发展思路,2002 年上海申办世博会成功,公布了 4000 亿的城市投资计划,提出了“城市让生活更美好”的主题。大型事件与大规模投资密切结合,为城市建设带来了新的活力。广州 2004 年抓住机会成功申办亚运会,为资源的集聚提供了一个全新的“借口”。

4.1 “亚运会”:资金约束的突破

在 2004 年广州成功申办了亚运会以后,广州市政府提出的《2010 年亚运城市规划建设纲要》中明确认为“亚运会成功申办对广州的社会、经济、文化、城市建设和形象等方面产生深远影响,也是广州迎来迈向国际化、提升城市竞争力的空前机遇”,“为顺利举办 2010 年亚运会,并以此为契机推动广州城市建设的发展,确定 2010 年的广州城市形象和亚运会重点地区的空间……”^⑤。显然,亚运会从一开始就是城市建设和发展的一个“契机”和“机遇”。

“机遇”与“契机”的核心是什么?是投资。这一点可以从申请单位看出,“2003 年 12 月 10 日,国家体育总局、广东省人民政府、外交部和财政部联名向国务院请示,以广州市名义申办 2010 年第十六届亚洲运动会”。国家体育总局、省政府和外交部的职能都很好理解,核心在财政部。这暗示着,亚运会投资额的审批权限已经突破了省一级的权限,存在一个较大规模的投资计划。

事实上,时任广州市市长的张广宁在飞赴多哈之前,接受媒体采访的时候就说到“与北京申奥、上海申博一样,2010 年举办亚运会对广州是一个很大的机遇,申亚将使广州获得更加快速的发展。从国家的产业政策等各方面,未来我们将会上报给国家一个“一揽子”计划。在此基础上,政府要完成符合申亚条件的 44 个训练场馆、44 个比赛场馆、亚运村,以及满足各国官员、媒体记者、观众游客的服务设施,还有地铁、城市主干道,飞机场二期工程、新火车站、港口等等交通基础设施和城市的环境整治等。经过初步估算,这些投入大概要达到 2200 亿元左右。这么大的投资总量,肯定提供了无限的商机”^⑥。

进一步的,分析 2011 年关于广州亚运账单的报道,可以发现,亚运会投资的核心项目场馆和亚运村建设费用不过 136 亿元,包括运行经费 73 亿元,场馆建设经费 63 亿元。

但与之相关的, 纳入到亚运投入的城市建设费用达到 1090 亿元。其中, ①地铁、道路等交通基础设施建设经费 732 亿元, 新建了 177 公里地铁线路, 推进了洲头咀隧道、黄埔东路、护林路、中山大道 BRT 试验线、仑头—生物岛隧道、生物岛—大学城隧道等市政道路的建设; ②环境综合整治经费 190 亿元, 推进了市政道路两侧、老城区人居环境、亚运场馆及重点区域周边环境、机场高速公路、空气环境、绿化、绿道建设等整治工程; ③污水治理与河涌综合整治经费 168 亿元。其中中心城区雨污排水系统改造 43.4 亿元、农村污水治理 5.4 亿元, 完善城乡管网系统; 中心城区调水补水 27.6 亿元, 建设中心城区 4 个调水补水系统工程; 中心城区水浸街治理 9 亿元, 完成中心城区 227 处水浸街地段的治理工作; 河涌整治 82.3 亿元, 中心城区整治 66 条、整治总长度 241 公里。因此, 亚运会不过是广州筹集城市建设资金的一个“借口”。

其实, 大部分项目都是城市日常的建设项目, 但为什么要利用这个“借口”纳入亚运会的名目之下呢? 对亚运会期间的城市建设项目进行分析, 可以发现, 这些项目都是城市建设中的“难点”, 所需资金巨大, 在财政分权下通过一般的手段和渠道, 很难筹集到这么多的资金。但是一旦和亚运会捆绑在一起, 就可以得到中央政府的批准, 有了打破预算缺口约束, 筹集到大量的资金的机会。

早在 2004 年 7 月底, 广州成功申办亚运后, 就有媒体质疑当时提出的 2200 亿的亚运投资计划, “地铁、大学城、开发区、城市广场以及歌剧院等文化项目的报批手续并不容易, 而广州官员把包罗万象的 2200 亿元人民币“一揽子”列为“亚运会配套项目”来向国家报批, 广州举办 2010 年亚运是不是有一些不便挑明的考虑?”^⑦。当时的广州市体育局经济开发处处长梁国标表示, “广州的另一种意图, 把举办亚运会和城市建设的步伐结合起来, 可谓一举两得。申亚报告中列举的很多配套设施如环城路、地铁、环保工程等, 即使不办亚运会也要建, 举办亚运会就正好可以将两者结合起来”^⑧。事实上, 这种“考虑”就是, 2003 年开始, 国家采取了稳健的财政政策, 对项目投资的审批管理越来越严, 广州当时要实现 2000 年提出的城市发展战略, 就必须需要一个能够得到中央充分认可的“借口”。

这个“借口”是成功的。在申办亚运会的时候, 时任广州市长的张广宁曾经承诺不需要国家投资, 主要是通过国家批准举办的“亚运会”从银行上筹集大量的资金。2008 年 12 月广州市政府为此搭建了七大融资平台, 广州组建交通投资集团公司、水务投资集团公司、地铁集团公司、广州发展集团燃气板块、广日集团有限公司垃圾处理板块、城市建设投资集团公司和亚运城经营开发等七个大型国有投融资集团^⑨。2009 年这些公司获得了足够多的银行授信, 其中城市建设投资集团公司获得了 813 亿元的授信^⑩; 交通投资集团公司获得了 689.89 亿元授信, 水务公司 500 亿, 合计达到 2000 亿元, 与预期的投资数量相当, 同时, 广州城建投资集团向机构投资者公开发售 28 亿元企业债, 广州交通投资集团发行了第一期 5 亿元的企业债券^⑪。

实际上, 亚运会成为了广州市政府成立新的融资平台,

获得大量银行信贷进行城市建设投资的重要“借口”。

4.2 亚运会是政府构建的具有“共识”的集体行为

如果一个“借口”可以成为集体行为, 那么这个制度机会主义行为就能够实现多方利益的平衡。亚运会作为一个城市举办的洲际项目, 按照传统的说法是一个可以充分体现中国人民精神的盛会, 很容易在城市居民和市场之中达成共识, 形成集体行为。在这个集体行动中, 不仅参与者可以获得集体的荣誉感, 而且市民可以获得生活福利的提高, 如生活环境的改善。

亚运会作为“借口”的表现是市政府从申办一开始就通过一系列活动和媒介在构建了一个全民“共识”。首先是经过系列活动包括亚运会徽评选, 亚运理念评选以及志愿者活动, 强化市民对亚运会的认同, “激情盛会, 和谐亚洲”充分体现中国的好客传统以及内部团结的信心^⑫, 而志愿者的口号“一起来, 更精彩”更是体现集体行动的重要性。在集体行动中, 行动计划成为共同行为的准则, 2004 年出台《亚运会空气质量保障战略》, 2008 年底, 以第 16 届广州亚运会召开为契机, 广州市委、市政府提出“举全市之力, 系统推进污水处理系统、调水补水和河涌综合整治工程”, 2007 年, 广州公布《广州市迎亚运城市管理行动计划——关于贯彻落实“广州 2010 亚运城市行动计划”的实施方案》, 2008 年年底, 广州市规划局、广州地铁总公司联合发布广州新一轮近、远期轨道线网规划方案, 计划到亚运会前, 广州要形成 8 条轨道的交通线路。

构建具有“共识”的集体行为的核心是为了突破原有的发展约束。最为典型的案例是亚运会筹办期间的城中村改造。从 2000 年开始, 广州就开始推进城中村改造, 但由于补偿问题, 改造主体问题等难题, 没有成功推动过任何一条村的改造。为了打通横跨珠江的猎德大桥北部延长线, 改善亚运会开幕式海心沙周边的环境景观, 市政府以保证亚运会顺利进行为目的, 2007 年政府采用全新方法成功推动猎德村的改造, 引入了房地产发展商^⑬, 突破集体用地直接通过拍卖转为国有用地, 对村民采用了市场价格的安置, 对大量的违章建筑采用了有限的补偿的方法^⑭, 容积率也大大提高至 5.2。这些条件在亚运会前几乎是不可能的。在这个过程中, 猎德村的拆迁住户获得的复建房的价值当时就达到每平方米 2 万^⑮, 拆迁补偿造就了具有千万身价的村民^⑯; 发展商由于获得城市中心区的土地, 单位土地价格在短期内就从土地升值上获得 8000 元的收益, 市政府则获取了最大的正外部效应。相似的案例还有广州东濠涌的改造, 总体改造费用达 10.38 亿, 涉及拆迁房屋面积约 21600 平方米以及 600 多户居民^⑰, 东濠涌拆迁安置的最高标准达到每平方米 13000 元^⑱。政府愿意出如此高的补偿费用, 市民愿意如此的配合, 与政府和市民要办好亚运会的共识密切相关。

4.3 政治激励与经济激励

亚运会的成功举办, 政府的政治激励和经济激励得到实现。首先, 城市环境的改善大大提高了城市居民的福利, 如广州耗费 2.5 亿元打造, “一线花带、十里花堤、百道花廊、处处花境”的景观, 其次是城市装饰工程带来的视觉上的享受, 更为实际的是亚运为广州带来 1.71 万新增就业岗位

位^⑥;还有珠江新城的中轴线建设、新电视台“小蛮腰”的建设,河涌整治,还有地铁线路和公交 BRT 的建设,都使市民亲身体会到了城市环境的变化,提高了政府在市民中的信誉,也在城市与城市之间的竞争中获得了最具有显示度的成果。

亚运会给广州市带来的大量投资,直接推动了城市的经济增长(见图 4),在 2008 年全社会固定资产投资总额突破 2000 亿元后,2010 年广州市的投资额达 3000 亿元,投资增速连续两年超过 20%,并创下近十六年来的新高,其中,建筑安装工程完成投资 2151.30 亿元,比上年增长 28.4%,而同期财政一般预算收入计划为 790.3 亿元,实现了财政约束下的投资大幅增长。

资金在广州的高度集聚,直接推动了广州市 GDP 的平稳增长,除 2009 年受到全球金融危机的影响外,从开始亚运会筹备和建设工作的 2006 年开始,GDP 的增长率维持在 12% 以上。比较 2010 年周边城市的增长率,广州名列前茅,在围绕 GDP 的净增长中获得胜出。

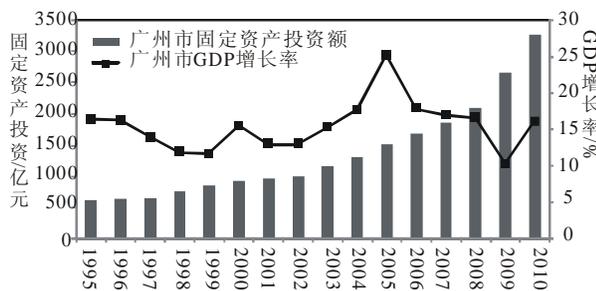


图 4 广州市固定资产投资额与 GDP 增长率

Fig.4 Fixed Asset Investment and GDP Growth of Guangzhou

作为亚运会组织者的激励是在政治上肯定并获得晋升。2005 年 7 月,国务院办公厅同意成立第 16 届广州亚组委。广州亚组委主要由政府各机关抽调的人员和组委会从社会招聘的人员组成。当时提出赛后安置的思路是,从机关事业单位抽调人员原则上回原单位工作,社会招聘人员通过公务员招考、企事业双选会等多种渠道进行安置。由于亚运会的成功举办,从官方公布的人员安排看,绝大部分领导干部回到了原来的工作单位,也有一些官员走上新岗位(见表 1)^⑦,但官员级别都上升一级。这正是对政府官员 5 年卓有成效工作的奖励。

表 1 亚运前后亚组委官员安排情况

Tab.1 Officials arrangement of Asian Games Organizing Committee before and after Asian Games

原 职	亚组委部门及任职	新 职
广州开发区经济发展和科技局局长	先后任宣传部副部长、外联部部长	广州经济技术开发区、广州高新技术产业开发区、广州出口加工区、广州保税区管委会副主任
广州市规划局副局长	场馆器材部部长	增城经济技术开发区管委会副主任
广州市文化广电新闻出版局副局长	庆典和文化活动部部长	广州市委宣传部副部长
广州市环保局局长	兼环境空气质量保障部部长	广州市委常委、统战部副部长
广州市白云区政府办公室主任	亚组委办公室副主任	白云区副区长
广州市国土房管局办公室主任	场馆器材部副部长	白云区副区长
广州市政府办公厅正处职秘书	人力资源部副部长	黄埔区副区长

在政府官员的推动下,亚运会为广州带来连续 3—4 年的固定资产高额投资,突破了财政预算收入的约束,实现了 GDP 的持续增长,市民增加了对政府能力的认可,同时亚运的组织者也获得了晋升。

5 结论与讨论

以“借口”模式完成城市资本的高度集中,促进城市持续发展,实现城市经济发展、市民福利改善和官员的政治激励,“借口”已经成为中国城市发展的一种模式。

“借口”的发展模式与国外的大型事件促进城市发展有相似之处,但还是存在一个根本的差别。首先,从现象上是一致的,带来的大量的投资和促进了城市的发展,从政治激励的角度看,都可以视为制度机会主义的行为,但从激励制度看却存在根本的不同,实质在于中国的自上而下的政治激励和选举激励的不同。与西方国家最大的不同在于,在自上而下的政治激励的促动下,政府官员可以采用集中精力办大事的方法,动员一切力量完成“借口”的构建,实现制度机会主义的行为;西方自下而上的选举制度,往往使官员的行为受到约束,企业的认可来自于对市场的认识,市民的认可来自于对所在城市财政能力的判断,与自上而下的构建存在差异,当然这一部分还需要深入的讨论。

“借口”的模式,可以带来资本的重新配置,对促进城市经济走出宏观经济低潮期起了很好的作用,但既然是一个机会主义行为,那么就会因为其对于“利己”的重视而违背经济规律,如政府债务的大规模增加。2011 年 6 月 27 日国家审计署发布公告指出中国地方政府债务超过 10 万亿元,高额政府债务危机造成的后果就是代际不公,寅吃卯粮,对下一届政府的财政造成更大的困难。由于我国暂时没有对政府债务问责或财务处理的方法,很可能的结果就在在各种“借口”下,政府不断的获得突破预算收入的能力,同时政府的债务也不断增加,最终反过来会对国家宏观经济的不良影响。

本文只是从政治经济学的视角提出一个“借口”的城市资本积累模式的分析框架,尝试性的解释近十年以来中国城市资本高度集中背后的政治激励,显然,该框架仍然需要大量的实证分析进行完善。

注释:

①河南省委书记批评各地官办节庆活动多效果差 <http://news.qq.com/a/20101111/000215.htm>, 对过多的节日, 媒体提出了两个质疑, 首先是钱花到哪里去了, 其次是政府存在政绩焦虑症。

②预算内缺口=(预算内支出-预算内收入)/预算内收入

③周黎安(2007)提出锦标赛发挥作用的技术条件包括 a. 上级政府的人事权力必须是集中的, 它可以决定一定的晋升和提拔的标准, 并根据下级政府官员的绩效决定升迁 b. 存在一种从委托人和代理人的角度看都可衡量的、客观的竞赛指标, 如 GDP 增长率、财政收入、出口创汇量 c. 各参赛主体即政府官员的“竞赛成绩”是相对可分离和可比较的 d. 参赛的政府官员能够在相当程度上控制和影响最终考核的绩效 e. 参与人之间不容易形成合谋。

④晋升锦标赛是一种强激励(high powered incentives)的形式, 政府官员的晋升高度依赖于一些可测度的经济指标(周黎安, 2007)。

⑤吕传廷主编《广州市城市规划理论与实践探索》, 第 265 页。

⑥广州 2200 亿迎亚运促城建, 2004-06-29 广州日报。

⑦2200 亿办亚运 广州报批项目悬疑。 <http://news.beelink.com.cn/20040704/1620263.shtml>。

⑧广州轻松“夺魁”的背后 2200 亿办亚运会的“悬疑”。 <http://www.guangzhou.gov.cn/zhuanti/2004/2010gz/news/0726/032.htm>。

⑨广州组建七大投融资集团 地铁公司将上市, 2008-12-17 大洋网, 广州日报, <http://news.21cn.com/guangdong/guangzhou/2008/12/17/5629463.shtml>。

⑩这次银团贷款由工商银行广东省分行营业部牵头, 共有 16 家金融机构参与贷款, 融资额达 713 亿元, 其中包括 433 亿元的存量贷款重组及 280 亿元的新增授信。另外工行还将向城投集团提供 100 亿元的临时周转贷款。城投集团表示, 贷款将用于未来广州市道路交通工程、绿化景观建设、环境综合整治工作以及广州新电视塔、珠江新城地下空间等城市基础设施项目的建设, 接下来集团还将重点做好南越王宫博物馆的建设, 争取在广州亚运前完工。 http://www.guangzhou.gov.cn/node_2190/node_2207/2009/03/04/1236135244288319.shtml

⑪数据来自于中国经营报, 2010-04-03 <http://stock.sohu.com/20100403/n271299041.shtml>。

⑫官方的解释是“激情盛会”有两个含义, 一是指广州人民将用最大的热情来迎接全亚洲的运动健儿, 二是广州亚运会将是一场充满激情与活力的盛会, 充分体现动感亚洲这一意义。而“和谐亚洲”则道出广州人民、中国人民对亚洲的期待, 我们不光要建设和谐中国, 也要为和谐亚洲而努力, 同时也希望前来参加亚运会的各国人民, 不分社会制度, 不分肤色, 不分语言, 以相互之间的友谊共同营造一个和谐的亚运。大洋新闻, 2007-03-10 来源: 广州日报, 作者: 林洪浩。

⑬早在 2004 年, 政府相关部门在答复政协委员提案时曾表示, 广州城中村的改造将拒绝房地产开发商的参与, 而是坚持“政府不直接投资”、“不以房地产开发启动”的改造原则。因此, 多年以来, 地产商只能是广州城中村改造的旁观者。“广州改革城中村改造模式 三巨头共建猎德村地王” 广州日报, 2009-06-19。

⑭村民如需增加安置面积, 可按 3500 元/平方米的价格购买, 放弃安置面积则每平方米补 1000 元, 违章建筑房屋也将给予框架结构 1000 元/平方米的材料损失补偿。

⑮广州城中村改造“造富” <http://hhht.bbs.house.sina.com.cn/thread-5358792-1.html>。

⑯有村民拥有 3000 万价值的物业 城中村改造频频造富 防冲动

消费返贫 回迁房只租 <http://news.cntv.cn/china/20100826/100442.shtml>。

⑰详情见“东濠涌旧城改造方案通过”, 大洋新闻, 时间: 2008-08-14 来源: 广州日报, 作者: 曾卫康。

⑱广州据“拆迁补偿细则”住宅每平方米最高补 13360 元。 http://finance.ce.cn/money/200903/19/t20090319_14353625.shtml。

⑲见 http://news.ifeng.com/gundong/detail_2010_10/21/2854764_0.shtml。

⑳广州 50 名亚组委官员明确去向 5 人赴任副区长。南方都市报, 2011-04-06. http://nf.nfdaily.cn/nfdsb/content/2011-04/06/content_22338850.htm。

参考文献

- [1] Bogue D. Internal migration. In Hauser and Duncan(eds). The study of population: an inventory and appraisal[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1959:486-509.
- [2] 李郁,徐现祥.20 世纪 90 年代中国城市效率的时空变化[J].地理学报,2005,60(4):615-625.
- [3] Williamson O E. Economic institutions of capitalism[M]. New York: Free Press, 1985.
- [4] John G. An Empirical Investigation of Some Antecedents of Opportunism in a Marketing Channel [J]. Journal of Marketing Research, 1984,21:278-289.
- [5] 李厚廷.机会主义的制度诠释[J].社会科学研究,2004(1):24-28.
- [6] 保继刚,左冰.旅游招商引资中的制度性机会主义行为解析——西部 A 地旅游招商引资个案研究[J].人文地理,2008,23(3):1-6,91.
- [7] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [8] 周黎安.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 [J]. 经济研究,2004(6): 33-40.
- [9] 张军.中国经济发展:为增长而竞争[J].世界经济文汇,2005(4): 101-105.
- [10]徐现祥,李郁,王美今.区域一体化、经济增长与政治晋升[J].经济学(季刊),2007,6(4):1975-1096.
- [11]Li H, Zhou L. Political turnover and economic performance: the incentive role of personal control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005,89(9-10):1743-1762.
- [12]钱颖一,许成钢.中国的经济改革为什么与众不同——M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张 [J]. 经济社会体制比较,1993(1): 29-40.
- [13]Blanchard, Shleifer. Federalism with and without political centralization: China versus Russia. Transitional Economics: How Much Progress?[Z]. IMF Staff Papers, 2001.
- [14]Shirk S L. The Political Logic of Economic Reform in China [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.
- [15]Qian Y, Roland G. Federalism and the Soft Budget Constraint [J]. The American Economic Review, 1998,88(5):1143-1162.
- [16] 许成钢. 中国问题: 从制度到结构 [EB/OL]. (2011-10-17) [2012-01-21]. <http://opinion.hexun.com/2011-10-17/134259971.html>.

责任编辑:李九全