

# 再論中國政府的汲取能力

## ——兼答楊大利、崔之元、饒餘慶、蕭耿諸先生

● 王紹光

《二十一世紀》94年2月號(總第21期)發表了我和胡鞍鋼合寫的一篇短文〈中國政府汲取能力的下降及其後果〉,並同時刊登了楊大利、崔之元、饒餘慶、蕭耿諸先生對它的批評。歸納起來,四位先生的批評提出了三大問題:一、定義——甚麼是判斷國家能力強弱的指標?二、論據——中國政府是否已變成了一個「弱政府」?三、推論——中國政府變成一個「弱政府」又有何妨?限於篇幅,我不可能在此對這三個問題展開討論。我能做的只是對引起爭議的東西稍作澄清,並較為詳細地列舉有關文獻,供有興趣進一步共同探討的朋友參考。

### 汲取能力是否 能代表國家能力?

饒餘慶和蕭耿先生對此持否定態度。他們認為「政府汲取能力之所以

重要,一方面因為它是政府為了維持國防軍費、進行各種基礎設施投資來源;另一方面,它是支付大量福利和公共事業開支的保證。只有當汲取能力下降明顯影響軍費、公共事業投資時,我們才能推出它代表國家能力的減弱」。很明顯,按他們的判斷,雖然中國政府的汲取能力下降了,但並未明顯影響軍費和公共事業投資,因此「僅用政府汲取能力來估計國家能力是大成問題的」。

而在我看來,饒、蕭兩先生對現狀的判斷大成問題。中國軍費佔國民生產總值比重下降,固然是「國際環境變化和中國中央政府主動調整外交政策的結果」,但不可否認的是,中央財政拮据,自1979年以來連年赤字,且赤字佔國民生產總值比重自1985年後逐年升高,這些都對財政為國防提供適當開支造成了極大障礙。為了彌補財政預算國防費用的不足,中國政府不得不默許、甚至鼓勵軍隊經營各類營利性產業。目前陸海空三

軍、總參、總政、總後三大總部，各野戰軍、各軍區無一不開辦公司，涉足的行業從軍火出口到卡拉OK酒吧，五花八門無奇不有。本來軍隊經商的目的只是讓軍隊自行創收，以補軍費嚴重不足。但其後果卻是軍隊迅速商業化、地方化和腐化。嚐到軍火交易甜頭的某些軍辦公司，往往為了賺錢而破壞外交政策的實施，嚴重損害了中國的國家利益。更令人擔憂的是，軍隊已與地方利益形成了盤根錯節的關係。長此以往，人們有理由懷疑一旦出現政治危機，它是否還會為維護國家統一而戰。

國防是最典型的公共財 (public good)，必須由中央政府提供。各國皆是如此。而中國中央政府卻無力以正稅養軍，這在現代國家中是十分罕見的。很明顯，汲取能力下降已使國家難以履行其最基本的職能，不知饒、蕭兩先生怎麼會認為汲取能力下降無關緊要，並未使國家能力傷筋動骨？

國家汲取能力下降對於公共事業投資也有嚴重負面影響。教育、研究與開發、環境保護和基礎設施的投資就是明顯的例子。自文革結束以來，政府一直強調教育的重要性。但政府在教育上的開支佔國民生產總值比重卻仍遠遠低於其他國家。學校經費不足，只好想方法經商賺錢。大學建公司、中學辦商店、小學開旅館早已不是新聞。大學創收的門路也許還多一些，中小學經商賺錢的能力一般則十分有限。不得已，它們近年來已將手伸進了學生和家長的口袋。名目繁多的「費」實際上就是「稅」的別稱，只是這些「稅」具有任意性，且不能在更大範圍內進行再分配。其結果是，家長怨聲載道，社區間和地區間教育質量

差距日益擴大。農村和貧困地區的教育受打擊最大。由於教育經費不足，加之貪官污吏挪用揮霍，不少地區的教員已長期拿不到工資，貧困家庭則因交不起學雜費，只好讓孩子失學。「希望工程」從民間籌積資金幫助解決貧困地區失學問題，的確發揮了很大作用，但它並不能掩蓋政府教育經費不足這個事實。研究與開發、環境保護方面的情況也大致如此。

談到福利開支和基礎設施開支，饒、蕭兩先生指出，這是中國與別國不同之所在。在西方發達國家，這些開支一般由中央政府負擔，但在中國卻是由地方和企業負擔。這倒是目前的現狀，問題是這種財權與事權分配結構是否有利提高整體經濟效率，縮小企業、部門和地區間的不平等。眾所周知，基礎設施有兩個特點，一是投資大，二是經濟外部性 (externalities) 強。由於投資大，個人、企業甚至下級地方政府往往無力負擔；由於經濟外部性強，它們即使有能力負擔也不願負擔，而希望「搭便車」 (free-ride)<sup>①</sup>。其結果是，如僅靠「無形之手」調節，基礎設施投資會嚴重不足，造成效率損失。地方政府可以出面協調地方性基礎設施的投資，這方面我們已看到了一些顯著成效。但全國性的基礎設施投資仍是嚴重不足。能源、交通、原材料的增長速度，一直低於加工產業的增長速度，構成了整體發展的「瓶頸」。從80年代初起，中央政府一直喊要解決投資結構失衡問題，喊了十幾年仍成效甚微。道理很簡單，它自己兜裏拿不出足夠的錢來消除國民經濟中的「瓶頸」。

福利開支具有再分配性質，從道理上說應該由中央政府管理<sup>②</sup>。中國

中國教育開支佔國民生產總值比重卻仍遠遠低於其他國家。學校經費不足，只好想方法經商賺錢。大學建公司、中學辦商店、小學開旅館早已不是新聞。中小學近年來已將手伸進了學生和家長的口袋。

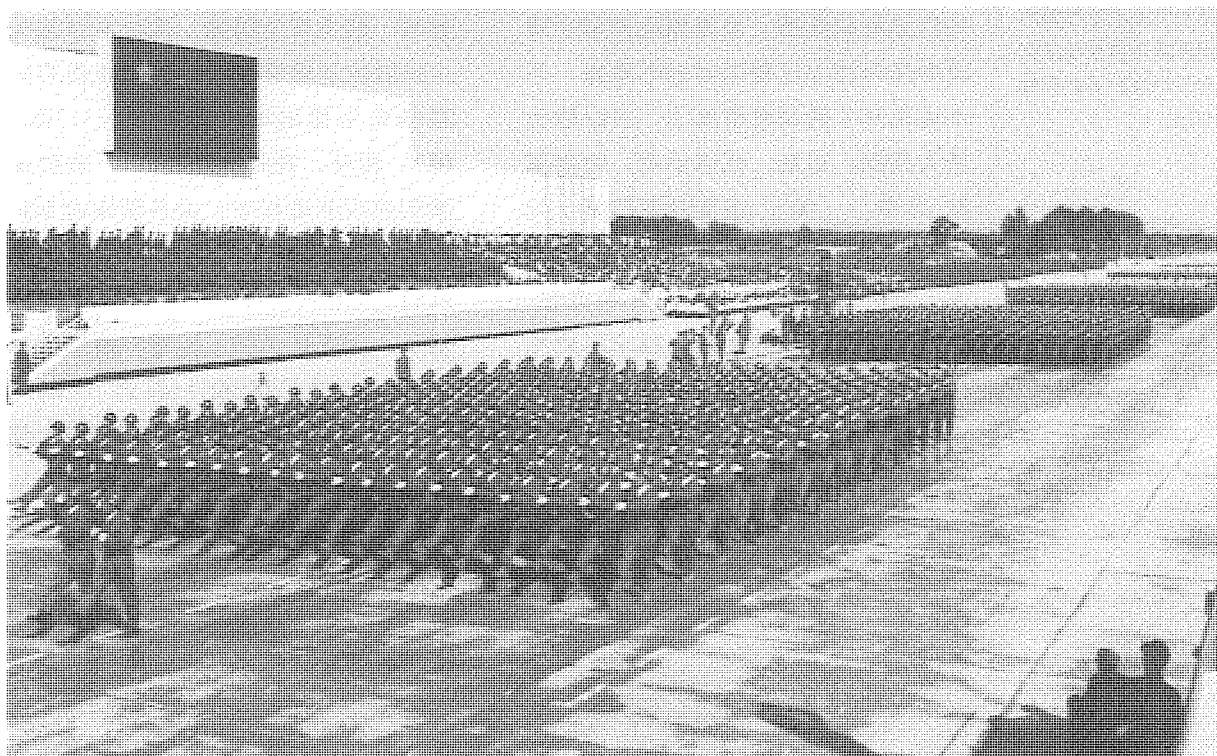
過去福利開支由企業掌握，是因為在中央計劃體制下，中央可以借助統一的工資政策調節全國範圍內的福利分配。改革以後，企業間、行業間、地區間差距日益擴大。在這種情況下，如果福利開支仍由企業負擔，苦樂不均的現象會愈演愈烈。而中央政府要負擔起再分配的功能，必須手中有足夠的資金作「轉移支付」(transfer)之用。汲取能力下降使中國的中央政府無法擔負起它應該擔負的這個責任。這種與別國的不同，凸顯出汲取能力的重要性，而不能用來否認這種重要性。

總而言之，在我看來，汲取能力下降已明顯影響了軍費、公共事業投資、基礎設施投資，和政府履行再分配的職能，為中國未來的經濟、社會、政治的發展留下了隱憂。換句話說，即使按照饒、蕭兩先生自定的判斷標準，汲取能力也是能夠在一定程度上代表國家能力的。

楊大利先生似乎並不否認汲取能力能夠在一定程度上代表國家能力，但卻指責我們沒搞清楚甚麼是「國家」。他的依據是，我們提出了五種量度國家汲取能力的方式，而(III)至(V)式只衡量了中央的相對財力，這樣就「混淆了中央與國家的區別」。我們認為，(III)至(V)式之所以必要，是因為中央政府與地方政府的政策偏好並不一定重合。當中央與地方偏好不一致時，地方政府會用自己掌握的資源來追求自己的狹隘利益。在這種情況下，「地方政府掌握的資源愈多，國家總的汲取能力下降得愈厲害」。不論是就純理論的可能性而言，還是就中國目前的狀況而言，這段話的意思都明明白白，不知為甚麼楊先生理解不了。他質問我們：「難道地方政府不屬於國家的組成部分嗎？」我們倒要請教楊先生，難道古今中外由國家組成部門或個人破壞國家意志實現、甚至造成政權崩潰的例子還少嗎？這

中央政府要負擔起再分配的功能，必須手中有足夠的資金作「轉移支付」之用。汲取能力下降使中國的中央政府無法擔負起它應該擔負的這個責任。

中國政府無法負擔龐大的國防開支，致使軍隊紛紛搞起營利性事業。



裏所謂「國家意志」就是最高決策者的意志，就是中央的意志，而不是國家各組成部門意志的算術和，或政府大小官員意志的算術和。代表國家意志是李維(Levi)所說的“the ruler”<sup>③</sup>，齊斯曼(Zysman)所說的“the national political executive”<sup>④</sup>，克拉斯納(Krasner)所說的“central decision makers”<sup>⑤</sup>，或茹雪美亞(Rueschmeyer)和伊文思(Evans)所說的“state elite”或“state managers”<sup>⑥</sup>。同理，所謂「國家能力」是國家作為一個整體(a corporate entity)，在最高決策者指導下實現自己意志的能力。關於這個問題，我在另一篇文章中已有詳細的討論，這裏恕不贅述<sup>⑦</sup>。

## 中國政府是否在資源動員和分配方面已變成了一個「弱政府」？

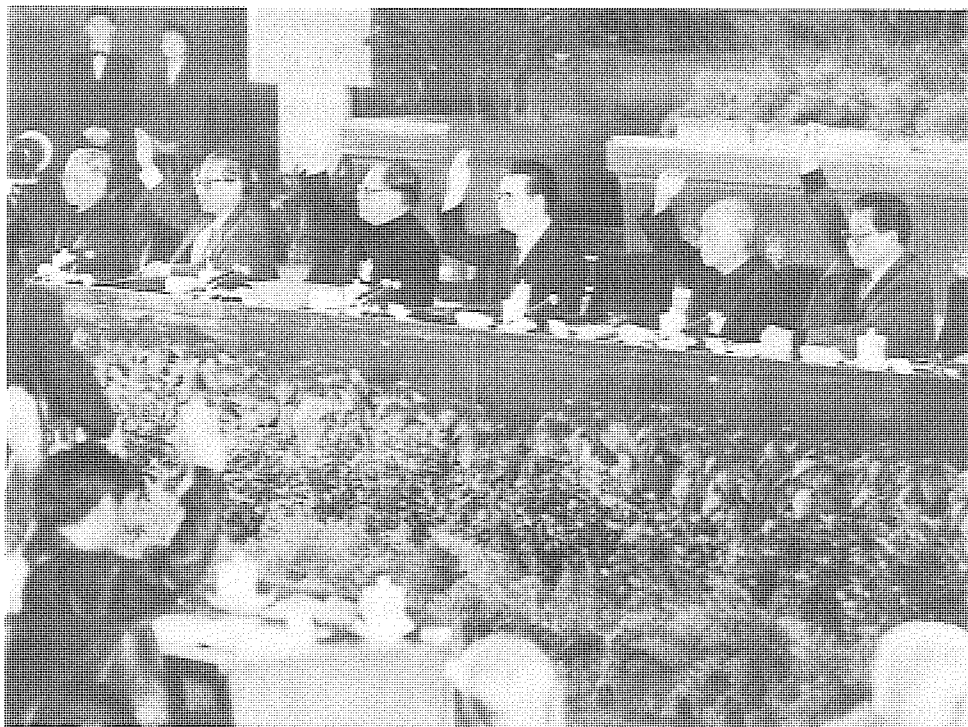
楊大利先生認為實際情況並不像我們說的那麼糟，他猜測我們稱中國政府汲取能力已變得很弱的動機，只不過是為了販賣改革而已，所以難免誇大其詞。這裏，我得承認，我素來對「改革」、「保守」這類時髦標籤十分反感。我不喜歡將這類標籤強加於人，當然也對販賣「改革」毫無興趣。引用赫希曼教授的高論，看來對楊先生揣度我們的動機毫無幫助。我們說中國政府汲取能力已大大下降，並不是為了聳人聽聞，而是從分析數據得出的實實在在的結論。

楊先生進而希望在數據處理上挑出毛病。但他的作法莫名其妙。我們用(I)式，算出中國政府的財政收入佔國民生產總值的比重在1978年為31.2%，他用(II)式算出1978年預算

內收入加預算外收入之和佔當年國民生產總值的比重為40.9%。(I)和(II)的結果當然不同，但楊先生卻據此宣佈我們對數據的處理「有不謹慎之處」。他倒是蠻大度，說甚麼「這樣基本的數據處理偶爾模糊，可以諒解，改正起來也不難」，真是叫人啼笑皆非。我想奉勸楊先生，今後批評別人「不謹慎」時，自己先要慎之又慎。

楊先生說他根據我們的定義，分別計算出1952年至1991年間中國財政收入佔國民收入和佔國民生產總值的比重，並據此畫出了一幅圖。從圖上看，國家汲取能力在80年代裏只比歷史最高水平「略低一點」。這分明是在用老祖宗傳下來的「以子之矛攻子之盾」的辯術。但楊先生忘了告訴讀者，他用的是五種定義中的那一種，也沒向讀者解釋，為甚麼他認為他選定的那種定義最能反映國家汲取能力的變化。其實，楊先生用的這幅圖，我在1991年寫的一篇文章中就曾使用過<sup>⑧</sup>。如果我記得不錯的話，蕭耿先生也在他的一篇文章中用過。即使在被楊先生批評的這篇文章中，我們也沒有迴避楊先生指出的現象(見表一、第II欄)。相反，我們明確指出，「在放權讓利的改革過程中，由各級政府及其所屬企業掌握的資金(預算內加預算外收入)佔國民收入的比重不僅沒有縮小，反而擴大了。不過，雖然預算內外的資金在理論上都屬「國家所有」，它們的使用並不一定服從一個統一的國家意志；相反，地方政府和企業常常用他們掌握的預算內和預算外資金追求與全局利益相悖的特殊利益。在這種情況下，將每分每厘以國家名義計賬的收入都當作國家汲取能力的表現顯然是不正確的。」<sup>⑨</sup>不知楊先生在畫他的圖以前讀到這段話沒

地方政府和企業常常用他們掌握的預算內和預算外資金追求與全局利益相悖的特殊利益。



在放權讓利的過程中，中央的控制能力不知不覺被削弱。

有？如讀到了，他理應反駁我們的這段話，而不是花功夫去畫一張毫無新意的圖。如沒有讀到，則是他又「不謹慎」了一次。

拿各國的數據互相比較，往往很難剔除諸多的不可比因素，但為了說明中國政府在資源動員和分配方面已變成了一個「弱政府」，又不得不進行國際比較，這是我們碰到的麻煩所在。我們解決這個麻煩的方法是不強調靜態的絕對值，而將注意力主要放在平均水平和發展趨勢上。依據這兩個指標，我們發現中國的情況十分「出格」，且與南斯拉夫崩潰前的經歷很相像，由此引起我們的擔心。我們之所以在文章中七次拿南斯拉夫與中國比較，並不是有意嚇唬讀者，而是因為我們在所有查得到相關財政數據的國家中，只有她與中國的情況最接近。鑒於南斯拉夫已經陷入了慘絕人寰的內戰，我們似乎有責任向讀者特別指出這一點。

崔之元先生指出，我們沒有給出

日本的數據。這倒不是因為我們要有意隱瞞與我們結論不一致的例案，而是因為國際貨幣基金組織編的《各國政府財政統計年鑒》(*Government Finance Statistic Year-book*)沒有收入日本的材料；世界銀行編的《世界發展年度報告》(*World Development Report*)收錄有關日本的數據很零散，並缺乏可比性。日本是一個很重要的國家，忽略它的確大不應該。讀了崔先生的批評後，我設法找到了一些有關日本的資料，就政府財政收入佔國內生產總值(GDP)比重而言，日本的經驗似乎與別國沒有甚麼不同，亦即該比重在過去幾十年中上升了許多<sup>⑩</sup>。在1970年這個比重不足20%，而到1989年它已超過了30%<sup>⑪</sup>。至於崔先生說的日本中央政府財政赤字大於其他發達工業國家，近來情況似有一些變化。的確，從1975年起到80年代中期，由於財政支出急劇增長，日本中央政府的財政赤字一度高於多數發達國家。例如在1980年，中央財政

我們之所以在文章中七次拿南斯拉夫與中國比較，並不是有意嚇唬讀者，而是因為我們在所有查得到相關財政數據的國家中，只有她與中國的情況最接近。

赤字佔國民生產總值的比重高達7%左右。然而，到90年代初，該比重降到了2%以下，已低於多數發達國家<sup>⑫</sup>。令人遺憾的是，我仍未找到關於日本中央財政收入佔財政總收入比重的準確資料。但透過分析相關數據，我認為有理由相信，這個比重在三分之二左右，與英美的情況差不多<sup>⑬</sup>。1991年，日本中央政府財政收入相當於國民生產總值的15%左右<sup>⑭</sup>，而在1990年中國中央政府財政收入佔國民生產總值的比重不到9%。前者比後者高出了許多。總而言之，在我們原來給出的表二中加入日本的資料，並不會改變我們得出的那些結論。相反，由於日本一直被稱為「小政府」的典範，拿它與中國比較，正可進一步凸顯出中國的情況有多「出格」。

在中國事務評論家的詞彙中，「分權」就等於「改革」，誰若膽敢談論適當集權，便是大逆不道，一頂「反改革」的帽子就會被扣上腦袋。

## 國家汲取能力下降 是否無關緊要？

我們認為汲取能力下降會造成國家整體能力下降，而國家整體能力下降可能導致政權崩潰，天下大亂。現在是該引起警覺的時候了。但楊大利、饒餘慶、蕭耿諸先生對此很不以為然。分歧似乎集中在對四個相關問題的判斷上。

第一、國家能力強是好事還是壞事？我們文中有這樣一段話：「過去，中國政府曾以權力高度集中，中央調度自如、令行禁止而著稱於世。那是國家能力強的表現。」這句話觸怒了楊大利先生。他質問我們：「真是這樣嗎？那是甚麼時候的過去？」我想反問楊先生：「你難道連事實也不願承認嗎？」50、60年代的中國政府是不

是一個強政府？」楊先生指責我們「避而不談中央幾乎集中了大部分財力時，同樣也發生過投資失控（如大躍進）和嚴重浪費（如大三線）」。這句話中包含有三個錯誤：一叫「人云亦云」，大躍進時期的投資失控，實際上發生在中央大幅度下放計劃、基建、物資、財政和企業管理權之後。二叫「事後諸葛亮」，大三線的建設始於美國開始轟炸北越，戰火已燒到家門口的1965年，而1971年以後投資便急劇下降了。當中國處於敵對勢力的包圍圈中時，不作最壞打算行嗎？三叫「有視無睹」，我們並沒有「避而不談」國家能力強也可能帶來的問題。事實上，在楊先生批評的那句話後，我們接着寫道：「國家能力強，可以是件好事，但不一定總是好事。如中央領導人頭腦發熱、瞎指揮起來，其危害是很可怕的。」不知楊先生為甚麼對此視而不見，大概是又「不謹慎」了一次。

1993年諾貝爾經濟學獎得主諾斯(North)說過一段令人玩味的話：「國家(the state)的存在是經濟增長的前提條件，但國家也是人為經濟衰退的罪魁禍首。」<sup>⑮</sup>國家能力也是如此。大概可以這樣說，國家能力強不一定是件好事，但國家能力弱一定是件壞事。

第二、分權應不應該有個限度？限度在哪裏？80年代裏，隨着新古典經濟思潮在世界範圍內得勢，「分權」(decentralization)幾乎變成了一條道德法規。凡是分權便是好的，凡是集權(centralization)便是壞的。在中國事務評論家的詞彙中，「分權」就等於「改革」，誰若膽敢談論適當集權，便是大逆不道，一頂「反改革」的帽子就會被扣上腦袋。我們十分贊同饒餘慶

和蕭耿先生的說法，「中央集權制適度削弱，對經濟發展反而有利」。這裏的關鍵詞是「適度」。過去中央集中太多，在改革過程中，中央所控制的財力有所下降是題中應有之義。但是，如果中央財力下降過度，好事就可能變成壞事了。那麼，中國政府的汲取能力是否已下降過度了呢？我們認為情況的確如此，其他幾位先生看法雖然不同，但他們似乎都同意分權不能過度。有待進一步研究的是如何確定這個「度」。

第三、在多大程度上國家對金融體系的影響可以彌補汲取能力的不足？崔之元先生提出了這個很有意思的問題。的確，在日本、南韓、台灣的發展中，政府對金融體系的控制發揮了相當大的作用<sup>⑥</sup>。就連一向主張政府少干預經濟的世界銀行也不得不承認這一點<sup>⑦</sup>。我對金融問題沒有專門研究，發言權不夠，提出下面幾個問題，希望能引起進一步討論。(1)政府在混合經濟中進行調節的工具主要有兩大類：財政槓桿和金融槓桿。汲取能力太弱則會導致財政槓桿失靈。雙管齊下是不是會比僅靠金融槓桿更有效一些？(2)政府影響金融體系運作的最好辦法不是行政命令，而是間接手段。而運用間接手段，如貼息等仍需從政府財政中開支。汲取能力不足是否會影響政府干預金融市場的效力？(3)財政手段不僅可用於調節宏觀經濟，還可用於調節收入分配，金融手段能在兩方面都起作用嗎？(4)運用財政手段是否比運用金融手段更簡易一些？如果答案是肯定的，在經濟轉型初期，汲取能力是否就顯得更為重要？

第四、汲取能力下降會不會引起政局不穩？我們在文章中指出，這種

危險性是存在的，但楊大利、饒餘慶、蕭耿先生認為我們是杞人憂天。說實話，我真希望他們是對的，我們的擔心是多餘的。但回顧歷史，卻不能不叫人憂心忡忡。熊彼特說：「財政需求是現代國家存在的第一個迹象。」蒂利(Tilly)認為，西方民族國家的興起，是與政府汲取能力的發展分不開的<sup>⑧</sup>。兩千多年前，埃及哲人坎蒂雅(Kantilya)早已認識到一個有效的政府，必須在財政上是健康的。十七世紀法國的財政官員李雪連(Richelien)更直接了當的說：「財政就是國家的肌肉。」如果財政對國家的誕生和日常運作如此重要，從邏輯上推理，國家汲取能力過弱就會危及其生存。一個政府可以很野蠻、專制、無法無天，但如果沒有足夠的財力支撐，它只不過是個野蠻的弱政府而已<sup>⑨</sup>。縱觀中外歷史，有一個現象很值得注意：每當政權崩壞、國家分裂時，其財政狀況都是很糟的。財政危機與政治危機到底是甚麼一個關係？這正是我目前有興趣深入研究的問題。大約十年前讀民國史時，一位作者的話給我留下了深刻的印象，他說：「一部民國史就是一部財政史。」這話初聽好像很離譜，但仔細想一想，其中有很多耐人尋味的東西。我們有理由相信，汲取能力過弱即使不直接導致政治危機，也會嚴重削弱政府的彈性，使之難以應付危機。如果情況果真如此，關心中國前途的人們不應陶醉於目前的大好形勢，而應以百分之九十九的努力，去阻止哪怕只有百分之一可能性的內亂。還是《易經》那句老話：「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂。」

我們有理由相信，汲取能力過弱即使不直接導致政治危機，也會嚴重削弱政府的彈性，使之難以應付危機。關心中國前途的人們應以百分之九十九的努力，去阻止哪怕只有百分之一可能性的內亂。



## 註釋

- ① M. Olson: "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Functions Between Different Levels of Government", *American Economic Review* (1969).
- ② W.E. Oater: *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovion, 1972).
- ③ M. Levi: *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988).
- ④ J. Zysman: *Government, Markets, and the Growth* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- ⑤ S.D. Krasner: "United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", in P. Katzonstein (ed.), *Between Power and Plenty* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978).
- ⑥ D. Rueschemeyer and P.B. Evans: "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", In Evans, et al. (eds.), *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).
- ⑦⑧ S. Wang: "From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and [Un]governability in China", in Peter N.S. Lee (ed.), *Reform and Policy Implementation in China* (Hong Kong: The Chinese University Press, forthcoming).
- ⑨ 關於預算外資金的討論見 S. Wang: "The Rise of the Second Budget and the Decline of State Capacity in China", in A.G. Walder (ed.), *Unmaking State Socialism: Political Consequences of Departure from Central Planning* (Berkeley: University of California Press, forthcoming).
- ⑩ D.R. Cameron and K.A. McDermott: "The Expansion and Contraction of the Public Economy 1960–1992", a paper presented at the

Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C. (September 1993).

- ⑪ CIA: *Handbook of International Economic Statistics 1992*, p.52.
- ⑫ 同註⑩，並見World Bank: *World Development Report 1993*, pp. 258–61.
- ⑬ G. Hughes and S. Smith: "Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance", *Economic Policy* 13 (October 1991). 又見OECD: *Revenue Statistics 1992*.
- ⑭ World Bank: *World Development Report 1993*, p. 261.
- ⑮ D. North: *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981), p. 20.
- ⑯ 關於南韓的例子，見 Jung-en Woo: *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization* (New York: Columbia University Press, 1991).
- ⑰ World Bank: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1993); Y.J. Chao and T. Hellmann, "The Government's Role in Japanese and Korean Credit Markets", a working paper of the World Bank (Sept. 1993).
- ⑱ C. Tilly: *The Formation of Nation States in Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975).
- ⑲ J.B. Collins: *Fiscal Limits of Absolution, Direct Taxation in Early Seventeenth-Century France* (Berkeley: University of California Press, 1988).

王紹光 1982年畢業於北京大學，1990年獲康乃爾大學政治學博士，現任耶魯大學政治系助理教授。