

# 中國有沒有可能實現發展轉型？

吳木奎 計巍巍

中國有沒有可能實現發展轉型？所謂「發展轉型」，是指改革開放後經濟社會發展路徑的根本性調整，即從經濟增長導向的發展路徑轉向社會經濟平衡發展的路徑。在經濟領域，「發展轉型」意味着投資主導型轉為內需主導型的經濟增長模式，以及外向型轉為內向型的經濟增長模式。在當前複雜的政治經濟格局下，轉型異常艱難，實際政策效果未必理想。

在經濟增長與社會發展關係的辨析中，傳統發展戰略通常以經濟增長為核心，特別以國內生產總值 (GDP) 的數字增長為目標。經濟增長至上論在發達國家實踐之後蔓延至發展中國家。然而，此發展路徑在各國的命運極為不同。有些國家的人民生活水平得到有效提高，成功擺脫貧困，財富分配比較平均，社會矛盾較少；而另有一些國家的確實現了經濟增長，但擴大了社會的貧富差距，積累了更多的社會矛盾，之後甚至連經濟增長也停滯了。中國經濟發展的前景尚難估計。現在是經濟快速增長與嚴重的貧富差距並存。如果政府沒有出台有效的解決方案，此發展路徑的前景堪憂。筆者在本文中除了評估發展轉型的實效外，還會闡述社會結構和中央地方關係的大背景下社會轉型的艱難。

所謂「發展轉型」，是指改革開放後經濟社會發展路徑的根本性調整，即從經濟增長導向的發展路徑轉向社會經濟平衡發展的路徑。在經濟領域，「發展轉型」意味着投資主導型轉為內需主導型的經濟增長模式，以及外向型轉為內向型的經濟增長模式。

## 一 有關發展轉型的辯論

中國近年來努力邁向威權主義政治體制下的市場經濟。正因如此，有關轉型的辯論都無法避開國家與市場的關係。這一領域的爭論往往都會提及哈耶克 (Friedrich A. von Hayek) 的《通往奴役之路》(The Road to Serfdom) ①和波蘭尼 (Karl Polanyi, 又譯博蘭尼) 的《大轉型：我們時代的政治與經濟起源》(The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time) ②這兩本書。哈

\* 筆者感謝葉林、李娜的協助和評論。

耶克是市場自由主義的代表人物，主張不受國家干預的自發市場；而波蘭尼則批評自我調節的市場經濟，認為自由的市場並不存在，而是從屬、內嵌於社會的。

在解釋中國的轉型問題時，有些學者運用了波蘭尼的理論。在分析波蘭尼所謂的「雙向運動」(double movement)時，王紹光認為不當的市場化改革是社會問題產生的原因之一，並認為中國出現了蓬勃的「反向運動」，即「政府通過再分配的方式，盡力將對與人類生存權相關的領域進行『去商品化』，讓全體人民分享市場運作的成果，讓社會各階層分擔市場運作的成本，從而把市場重新『嵌入』社會倫理關係之中」<sup>③</sup>。在市場經濟改革初期，人們普遍對市場機制有一定的好感；不過，在市場化浪潮的衝擊下，中國出現大規模失業，此後就醫難、上學難、居住難等社會問題陸續出現，因此普通民眾自然開始懷疑市場化改革的好處，利益受損的民眾對市場化逐漸抱有敵對態度。在這種背景下，政府要麼讓市場發育得更成熟一些，由市場機制來調解各種複雜關係；要麼主動干預，進行深入的再分配改革。最終的選擇顯而易見，中國政府選擇了本文所研究的「發展轉型」路徑，也就是選擇了王紹光所提的以政府之手實施再分配。這方面的公共政策除了西部大開發等，還有近年來實施的全民覆蓋醫療保障制度、城市和農村全覆蓋最低生活保障制度，以及城鄉新型養老保險制度，等等。

不過，從一開始，一些學者(特別是經濟學家)對所謂的「反向運動」就有不同意見。他們認為中國市場化改革本身並不徹底，政府的干預行為由於不能很好地尊重市場規律，造成越位和錯位，從而惡化分配和再分配領域的問題。因此，政府主導下的轉型並不能對症下藥。比如，吳敬璉認為經濟改革中形成的諸多問題是由權貴資本主義壟斷帶來的，是市場化改革沒有繼續推進的結果。他指出<sup>④</sup>：

各級政府和政府官員在經濟資源的配置中仍然處於主導地位。這主要表現在三個方面：(1) 國有經濟仍控制着國民經濟的制高點(一般稱為「經濟命脈」)，國有企業在石油、電信、鐵道、金融等重要行業中繼續處於壟斷地位；(2) 各級政府握有支配土地、資金等重要經濟資源流向的巨大權力；(3) 現代市場經濟不可或缺的法治基礎尚未建立，各級官員有着很大的自由裁量權，通過多種手段對企業的微觀經濟活動進行頻繁的直接干預。

所有這些，都是中國式轉型的內在問題。在重要的政府與市場關係的辯論中，中國式治理的慣性是傾向給予政府一定的角色。如後文所述，根本的問題在於，政府本身及依附於政府的利益團體是中國實現發展轉型的最大障礙。

## 二 發展轉型的過程及成效

許多人將發展轉型歸功於胡(錦濤)溫(家寶)政權，認為2003年是重要的轉折點。表面上確實如此。在胡溫任內，中央政府多次要求地方政府更加重視社

在市場經濟改革初期，人們普遍對市場機制有一定的好感；不過，在市場化浪潮的衝擊下，利益受損的民眾對市場化逐漸抱有敵對態度。在這種背景下，政府要麼讓市場發育得更成熟一些，由市場機制來調解各種複雜關係；要麼主動干預，進行深入的再分配改革。

會發展、優先投入民生財政；與教育、醫療和社會保障有關的重要政策大多在胡溫任內出台。

但筆者認為，「發展轉型」的提出並付諸實施最早在1990年代末出現。在研究中國財政體制的變遷時，許慧文和黃佩華認為1998和1999年是一個重要的轉折點<sup>⑥</sup>。許多重要的政策包括西部大開發、中央層面的財政再分配力度的增強都是在此階段形成並推行。在1990年代中期國有企業改革推行之後，人們面臨的不再是改革共贏的局面，而是大規模的失業和相應的經濟社會的微妙變化，有可能影響社會的穩定。因此，中央政府強力出台了一些扶貧抑富的措施，規模宏大。而在胡溫任內，有關政策的出台變得更加有連續性。有些項目涉及的公共資金規模雖然不大，不過也影響深遠，最明顯的例子是農村的最低生活保障制度。此外，胡溫任內也推出多項對此後的社會經濟變化影響深遠的政策，比如取消農業稅以及要求增加財政在教育、醫療方面的投入。

在1990年代中期國有企業改革推行之後，人們面臨的不再是改革共贏的局面，而是大規模的失業和相應的經濟社會的微妙變化，有可能影響社會的穩定。因此，中央政府強力出台了一些扶貧抑富的措施。在胡溫任內，有關政策的出台變得更加有連續性。

除了出台相應社會政策外，政府內部的行政機制也有調整和變化，對社會、政治、經濟產生了重要的影響。以下主要討論兩項重大調整：一是影響官員激勵機制的政府績效評價指標改革；二是政府的公共財政改革。

自1980年代中期以來，中國政府就開始推行績效考核機制，績效評價覆蓋機構、領導和個人。一些學者和官員稱之為官僚機構的「數字化管理」<sup>⑦</sup>。最早的績效評價指標比較粗糙，不過，自1990年代初開始，績效評價就逐步精細化。從地方的層面上看，地方政府普遍看重經濟發展指標，一些領導的考評指標大多與經濟績效有關。也就是說，官員只要把GDP推上去，晉升的概率就高出許多。不過，近年的一些調研發現，政府的績效評價指標已發生重大變化，比如福建省政府對設區市政府的績效評估設定了「可持續發展水平、構建和諧社會進程、勤政廉政等一級指標和經濟增長率、恩格爾系數、社會保障覆蓋率、環境質量指數、依法行政質量等二級指標」<sup>⑧</sup>。此外，浙江等地將環境保護、公共教育等內容列入考核<sup>⑨</sup>。經濟績效指標顯得沒有原來那麼重要。

從中央的層面上看，政府績效評價指標也有重要的變化。2006年通過的〈國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要〉將績效指標分為預期性指標和約束性指標。根據綱要的要求：「預期性指標是指國家期望的發展目標，主要依靠市場主體的自主行為實現。政府要創造良好的宏觀環境、制度環境和市場環境，並適時調整宏觀調控方向和力度，綜合運用各種政策引導社會資源分配，努力爭取實現這些目標；而約束性指標是指在預期性指標基礎上進一步明確並強化政府責任，這是中央政府在公共服務和涉及公眾利益領域對地方政府和中央政府有關部門提出的工作要求。」因此，官員若沒有完成約束性指標，就需承擔相應的後果。根據綱要，預期性指標包括GDP增長率、城鎮化率等，而約束性指標包括單位GDP能源消耗降低率、城鎮基本養老保險覆蓋率、新型農村合作醫療保險覆蓋率等<sup>⑩</sup>。

2011年通過的〈國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉進一步提出：「預期性指標和產業發展、結構調整等任務，主要依靠市場主體的自主行為實

現。各級政府要通過完善市場機制和利益導向機制，創造良好的政策環境、體制環境和法治環境，打破市場分割和行業壟斷，激發市場主體的積極性和創造性，引導市場主體行為與國家戰略意圖相一致。與此同時，約束性指標和公共服務領域的任務是政府對人民群眾的承諾。」<sup>⑩</sup>因此，過去人們認為政府官員只要抓經濟績效就可以獲得晉升的模式，在紙面上已成為過去式。中央和地方政府主動調整官員的激勵機制，目的就是實現從經濟績效至上轉向經濟社會均衡發展的方向。

在政府施政中，人事激勵機制固然至關重要，但財政導向的變化也舉足輕重。從1990年代末開始，國家財政部多次強調要從「建設財政」轉向「公共財政」<sup>⑪</sup>。所謂「建設財政」是與計劃經濟相適應的，也就是財政的功能是協助政府完成經濟建設，既包括基礎設施建設，也包括投資建廠；而「公共財政」則要求財政應優先保障公共服務（教育、醫療、社會保障）的投入。

時任財政部長項懷誠於1998年最早提出「公共財政」的理念。他在全國財政工作會議上說：「公共財政的特點，就是國家以社會和經濟管理者身份取得收入並用於政府公共活動支出，保障國家安全和社會秩序，提高社會公共服務水平，實現經濟均衡發展，促進社會公平。」<sup>⑫</sup>從這個表述來看，財政的投入主要分布於兩個領域：一是與保障國家安全和社會秩序有關的支出；二是與公共服務有關的支出，而後者的支出可以促進經濟均衡發展和社會公平。有公共管理學者對這種變化提出解讀：「公共財政體系開始發揮作用，具體內容包括：財政支出大筆投向教育、醫療等基本公共服務和住房、就業、社會保障等重大民生事項；公共財政支出開始覆蓋農村，啟動城鄉一體化進程；着力縮小地區間差距，目標定為基本公共服務均等化。貫穿30年財政體制改革的是政府職能的轉變，從大量直接參與經濟運行到提供公共服務為主，即承擔『公共性』事務。」<sup>⑬</sup>

促成這些變化的原因是顯而易見的。當時，很多學者（也包括一些政府官員）批評說，各級政府一味追求經濟增長，形成經濟增長、環境保護和社會平等之間的巨大反差<sup>⑭</sup>。如英國經濟學家奈特（John Knight）指出：「中國出現一個極不平等的社會，雖然不平等的程度沒有南美一些國家高，不過比亞洲的許多發展中國家更加糟糕。亞洲開發銀行的一項研究表明，在二十一個亞洲國家中，中國民眾的收入不平等與尼泊爾並列第一。」<sup>⑮</sup>從不平等到社會動亂的可能性，在一定程度上構成了中國政府推動轉型的動力。

不過，還有一項相關因素不能忽視，就是政府合法性的弱化。依據韋伯的著名分類，合法性來源可分為傳統型、法理程序型和統治者魅力型。許多發展中國家，特別是社會主義國家，包括中國，均依賴經濟績效（經濟增長）來獲取執政黨執政的合法性。不過，正如陳峰所指出的，中國政府也面臨三項重大的認受性危機：一是合理性危機，價值中立的經濟績效與有強烈價值取向的意識形態的認受性之間發生衝突；二是期望危機，人們對績效（如經濟增長）的期望和實際產出之間的落差；三是服從危機，物質誘導和全心全意服務之間的

從1990年代末開始，國家財政部多次強調要從「建設財政」轉向「公共財政」。所謂「建設財政」是與計劃經濟相適應的，也就是財政的功能是協助政府完成經濟建設，既包括基礎設施建設，也包括投資建廠；而「公共財政」則要求財政應優先保障公共服務（教育、醫療、社會保障）的投入。

差距<sup>⑥</sup>。建立在經濟績效基礎上的政權合法性在現實中往往遇到兩難困境。例如，地方領導人要追求高速經濟增長，就難免大拆大建；不過，從意識形態的角度來考慮，共產黨是代表工農階層的利益，因此地方政府不當拆毀並剝奪一些工農階層的不動產，又是不合執政黨自身的要求的。值得注意的是，現實中，中國政府更看重的是價值中立的經濟績效。只有當一些個案引發社會強烈不滿時，中央政府才會妥協和讓步。在大多數情形下，對地方政府大拆大建的行為，中央政府不會輕易介入。此外，也有學者認為，過去的若干年，中國政府還訴諸民族主義、精細化管理和有限的政治改革來獲取合法性<sup>⑦</sup>。這都說明，當局業已認識到，統治的合法性僅僅建立於經濟績效基礎之上是脆弱的。從目前的發展方向來看，當前合法性的另一來源將是社會政策的發展<sup>⑧</sup>。不過，實際的成效令人擔憂。

從2001年至2011年，消費佔GDP的比重迅速下降，投資所佔的比重卻是迅速上升。改革開放後三十餘年，2010和2011年的投資佔GDP的比重接近五成。中國的經濟增長模式仍然是投資主導型，胡溫施政不僅沒有改變這一點，反而使之強化。

通過分析一些宏觀的數據，可以發現發展轉型的實際成效並不樂觀。比如在經濟領域，政府提出以內需主導型替代投資主導型的發展模式，以內向型經濟取代外向型經濟，但是第一個目標並沒有實現。在1980年代，最終消費佔GDP的比重體上均在六成以上，而進入1990年代，許多年份的比值都不足六成。從2001至2011年，消費佔GDP的比重迅速下降，從61.4%下降至49.1%。與此同時，投資所佔的比重卻是迅速上升。改革開放後三十餘年，2010和2011年的投資佔GDP的比重居然接近五成<sup>⑨</sup>。可見中國的經濟增長模式仍然是投資主導型，胡溫施政不僅沒有改變這一點，反而使之強化。



近年來中國政府意識到內需不足與社會政策投入不足之間的關係

以內向型經濟取代外向型經濟的發展目標也無法從數據中得到證實。從出口對GDP的貢獻率來說，2005年為22.8%，2007年下降至17.9%。在2008至2009年全球金融危機的影響下，出口的貢獻率大幅下降；之後，又由於歐債危機的影響，出口始終難以提振<sup>②</sup>。在此背景下，中央政府出台四萬億公共投資計劃；然而，國內最終消費對GDP的貢獻率仍然不高：2008年為44.1%，2009年升至49.8%，而2010年只有43.1%<sup>③</sup>。

許多人認為，內需不足的原因之一是中國的社會政策投入不足：個人支出在教育、醫療等領域過多，而且社會保障的體系也不夠發達，因此人們傾向於壓抑普通消費。近年來中國政府也意識到內需不足與社會政策投入不足之間的關係，因此宣稱要改善社會政策的供給。

簡單回顧近二十多年的歷史，1990年代，中國曾有一段社會政策轉型的黃金時間，可惜政府沒有抓住機會，反而使問題加重。政府在處理國有企業的改革過程中，沒有「兩手」抓。一方面，許多國企民營化和市場化，因此國企人變成社會人；而另一方面，政府把社會政策視為經濟發展的附屬物。在此過程中，政府本應在醫療、教育、養老等領域有所作為，實際的情況卻是大幅度退出。1997年，江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告中明確提及經濟建設的中心地位，卻對醫療、教育、社會福利等社會政策着墨極少。江澤民宣稱<sup>④</sup>：

社會主義的根本任務是發展社會生產力。……但社會的主要矛盾是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾，這個主要矛盾貫穿我國社會主義初級階段的整個過程和社會生活的各個方面。這就決定了我們必須把經濟建設作為全黨全國工作的中心，各項工作都要服從和服務於這個中心。

很有趣的是，2002年，江澤民在黨的十六大上所作的報告中提出<sup>⑤</sup>：

發展經濟的根本目的是提高全國人民的生活水平和質量。要隨着經濟發展不斷增加城鄉居民收入，拓寬消費領域，優化消費結構，滿足人們多樣化的物質文化需求。……建立適應新形勢要求的衛生服務體系和醫療保健體系，着力改善農村醫療衛生狀況，提高城鄉居民的醫療保健水平……

與十五大的報告相比，口風有所調整。前文已述及，在1990年代末，政府和民間已對發展轉型有一定的共識，因此，後來黨的報告也不再僅強調發展經濟和發展生產力，而是強調提高人民的生活質素。

2007年，胡錦濤在黨的十七大上的報告中用了專門的章節討論「以改善民生為重點的社會建設」。報告提到<sup>⑥</sup>：

社會建設與人民幸福安康息息相關。必須在經濟發展的基礎上，更加注重社會建設，着力保障和改善民生，推進社會體制改革，擴大公共服務，完

江澤民在十五大的報告中明確提及經濟建設的中心地位，卻對醫療、教育、社會福利等社會政策着墨極少。但他在十六大上所作的報告中，口風有所調整。後來黨的報告也不再僅強調發展經濟和發展生產力，而是強調提高人民的生活質素。

善社會管理，促進社會公平正義，努力使全體人民學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居，推動建設和諧社會。

由此可以看出，政府開始認真考慮社會政策問題。

以下我們從《中國統計年鑒》和《中國財政年鑒》的統計數據來審視2007至2011年中國財政支出的轉型發生的積極變化。自2007年起，政府使用新的財政科目表。因此，以下的研究分為兩個時間段：一是1978至2006年，二是2007至2011年；並分別運用兩個指標進行考察：一是社會政策相關項目佔財政總支出的比重；二是其佔GDP的比重。

簡單的統計分析顯示，1978至2006年間，文化教育、科學和衛生支出佔財政總支出的比重，1978年為10.0%，此後一直上升，高峰期出現於1994年的22.1%，之後稍微下降，到2006年為18.4%。社會保障的支出比重從1978年1.7%攀升至2002年的12.0%，此後略微下跌，到2006年為10.8%。至於2007至2011年，財政支出類別劃分的口徑與以前不一樣。在此期間，胡溫政權對社會建設興趣濃厚，「民生工程」成為政府官員績效考核的重點，而「民生財政」也成為地方政府工作報告中的重要詞彙。但從統計數據來看，這一情形並未得到充分的反映。從2007至2011年，教育支出佔全部預算內財政支出的比重從14.3%上升到15.1%，但期間呈波動狀態，若干年間還低於14%的水平。社會保障和就業的支出佔比則出現輕微下跌，從2007年10.9%跌至2009年的10.0%，之後又上升至2011年的10.2%。醫療衛生的支出則處於較穩定的增長狀態，從2007年的4.0%上升到2011年的5.9%<sup>25</sup>。

2007至2011年，財政支出類別劃分的口徑與以前不一樣。在此期間，胡溫政權對社會建設興趣濃厚，「民生工程」成為政府官員績效考核的重點，而「民生財政」也成為地方政府工作報告中的重要詞彙。但從統計數據來看，這一情形並未得到充分的反映。

以支出佔GDP的比重來考察，在1978至2006年這段期間，文化教育、科學和衛生財政支出佔GDP的比重在1978年為3.1%，1985年出現第一個高峰值，達3.5%；此後，這個比值一直下滑；從1997年開始，這一比值再次上升，到2006年終於又回升到1985年的水平。社會保障支出佔GDP的比重，在1978年僅為0.5%，後來一直處於升勢，2002年是個高峰年，達到2.2%，之後略微下降，2006年為2.1%。總的來說，從1978至2006年，社會保障支出總體呈上升趨勢，而文教、科學和衛生的支出則不然。從文教、科學、衛生支出佔GDP的比重來看，2006年僅是1980年代中期的水平。前已述及，從2007年開始，統計口徑有所變化。2007至2011年，教育支出佔GDP的比重從2.7%上升至3.5%，但依然沒有達到中國政府早已承諾的4%<sup>26</sup>。社會保障和就業的比重也從2007年的2.0%上升至2011年的2.4%。醫療衛生支出的上升是比較明顯的，從2007年的0.8%上升到2011年的1.4%<sup>27</sup>。

當然，上述統計數據的簡單分析並不能完整地反映中國政府在社會政策領域的支出情況。事實上有數據顯示，自2003年以來，中國政府在城鄉最低生活保障制度中的投入有實質性的增長<sup>28</sup>。此外，環境保護儘管不屬於國際上通稱的「社會支出」(social spending)類別，但這個項目的政府支出對民生也有重大的影

響。環境問題與民眾健康、醫療衛生投入有一定的關聯。不過，環境治理產生的正面效應有較長的時滯，在既有的政府官員激勵結構下，地方政府在環境保護上增加投入的動力遠遠低於在其他經濟領域(例如基礎設施建設)的動力<sup>29</sup>。

通過這些簡單的數據分析，我們可以發現，中國政府在社會建設領域的財政投入的確是有一定的增長，特別是在2007年之後。不過，在得出樂觀的結論之前，我們需要注意促成政府投入增長的兩方面因素：一是教師和醫生的工資提升導致教育和醫療衛生的政府財政支出規模增長，但這種增長是否會提升教育和醫療服務質量，基本上尚難樂觀；二是地方政府運用一些非正式制度弱化中央的指令。比如中央政府要求地方政府加大社會建設的投入力度，但有各種證據表明，地方政府仍然着力於當地經濟增長和一些形象工程的建設，而對社會性基礎設施(social infrastructure)的興趣較小。事實上，在一些訪談中也有人提及地方政府財政安排的非正式制度，也就是「預算內保吃飯，預算外搞建設」<sup>30</sup>。在這種安排下，地方政府仍可以通過各種途徑(包括發行地方債)確保地方基礎設施建設得到充分的資金保障，而對社會建設領域的投入則根據當前預算內的財力進行一些安排。特別是當中央政府對地方有大量財政轉移支付的背景下，預算內教育和醫療支出微小增長的政策含義就顯得更加模糊不清。這是地方政府在財政好年景下的理性安排(改善社會服務也會吸引投資)？還是中央政府用自己日益增強的財力推動社會政策的發展？

總之，中國各級政府在社會政策投入上的可持續性及實際效果是令人擔憂的。在當前的財政制度安排下，最不確定的因素就在於，如果經濟增長下滑，而地方政府財力不足，那麼在現有地方官員激勵機制的支配下，社會建設支出是否會成為財政緊縮的對象？

從政府內部重要人事和財政機制的調整來看，政府貌似有決心從經濟建設為中心轉型至社會發展為中心的發展模式。現實中，除了宏觀數據之外，微觀的觀察也難以支持轉型得到落實的結論。大量訪談表明地方政府仍將經濟增長作為核心任務。

### 三 轉型的決心？

從上述的政府內部重要人事和財政機制的調整來看，政府貌似有決心從經濟建設為中心轉型至社會發展為中心的發展模式。現實中，除了上述的宏觀數據之外，微觀的觀察也難以支持轉型得到落實的結論。有大量訪談證據表明，地方政府仍將經濟增長作為核心任務<sup>31</sup>，而觀察地方政府的「紅頭文件」和地方黨報的報導也會發現，地方政府最熱衷的仍然是如何吸引新的投資項目、如何做大大某些產業，以及如何進行產業升級換代。

社會建設的核心問題就是再分配。在分析亞洲社會政策發展的經驗時，有學者提出，當影響再分配的權力掌握在一部分精英手中，經濟增長便很難是給貧民造福的<sup>32</sup>。在多數情況下，不均衡經濟增長的結果就是社會貧富差距愈來愈大，社會愈來愈不和諧。中國的情況是否如此？一般的判斷是，影響再分配的權力確實集中在少數重要的利益群體手上。除了公務員團體外，影響政府決策



的還有不少既得利益集團：一是權貴集團，其人員大多有紅色家族背景，即他們的父輩或者重要親屬曾經是政府高官或國企領導。該集團人員有着廣泛的社會關係網絡，可以利用官場的資源來為個人及家族事業牟利。他們常常涉足基礎產業、能源、房地產行業等；二是國有壟斷集團，自1990年代中期「抓大放小」政策推行之後，許多國有企業起死回生，成為行業的龍頭老大<sup>③</sup>。許多國有大企業壟斷要素市場，因此利潤相當豐厚。此外，在政府和國企關係較密切的背景下，國企獲得大量優惠補貼及銀行貸款，甚至與政府一起制訂市場規則、排斥其他企業的進入；三是金融一虛擬經濟集團，此集團也興起於1990年代，利用政府賦予的金融特權，「合法」、「迅速」地發家致富。有不少紅色家族的人員控制着此行業的發展<sup>④</sup>。

中國既得利益集團的形成與當前經濟轉型的艱難有很大的關係。當政府需要將一部分控制權讓渡給市場時，利益集團抓住了機會，利用「市場經濟」為自己的集團合法牟利。這也與中國的政府權力過大、約束較少有關係。近年來關於再分配的壓力持續上升，許多人認為應該將提高公眾福利放於優先位置。不過，當再分配的權力掌握在一部分精英手中，社會政策就難有突破。比如，上文提及政府官員績效評價體系有所變化，但實際效果不彰。隨着國有企業實力的壯大，其投資逐漸受地方政府歡迎。因此，儘管有所謂「綠色GDP」等新績效導向，但地方政府也難以阻擋對環境有破壞作用的中央企業項目的投資。即使部分地方官員考慮到環境破壞的負面影響，實際上也很難有所作為。在中央和地方編織的官場利益鏈條中，央企領導人也有很大的話語權。此外，近年來還有不少央企的管理層任職地方政府，許多地方政府還特別歡迎此類人員的「空降」，這樣該省的投資額就有可能上升。

政府的財政支出導向也受到現有利益集團的影響。在發展中國家中，基礎設施建設導向的地方經濟往往盛行。除了有公共利益的目的外，基建項目還可以給地方官員提供腐敗收入的機會。權貴集團、國有壟斷集團和金融一虛擬經濟集團均可以從「地方經濟發展項目」中獲利。一項基於2000至2009年腐敗案例的研究表明，中國當前最嚴重的腐敗類型是政府採購、工程承包、組織人事、財務管理和土地、城市規劃案件<sup>⑤</sup>。當然，即便是在醫療、教育和社會保障領域，很多政府投入實際上是用於基礎設施建設，其中的腐敗空間也不可小覷。但相對而言，這些領域中的尋租和腐敗屬於「小兒科」級別。多數社會保障、福利和民政事務牽涉的官員級別低、權力小，腐敗空間也不大。因此，從自身利益考量出發，許多掌權者仍然熱衷於「建設財政」而非「公共財政」，民生領域的政府投入增長自然不高。

近年來，許多人認為中央政府確有決心轉型，而地方政府則是無心為之<sup>⑥</sup>。根據筆者的觀察，中央和地方政府的立場並無二致。在胡溫任期內，中央政府曾要求地方領導執行轉型任務，不過中央政府此後也要求地方政府必須確保經濟增長的速度（俗稱「保八」）。在目標混雜和衝突的背後，體現了中央政府對轉型的三心二意。

相對而言，醫療、教育和社會保障領域的尋租和腐敗屬於「小兒科」級別。多數社會保障、福利和民政事務牽涉的官員級別低、權力小，腐敗空間也不大。因此，許多掌權者仍然熱衷於「建設財政」而非「公共財政」，民生領域的政府投入增長自然不高。

就績效評估體系的變化而言，地方政府官員的體會就不一樣。學者對地方官員（特別是縣長等）的採訪表明，官員仍然認為經濟增長是最重要的工作任務。比如有地方官說到，中央政府要求全國經濟增長「保八」，省政府就要定出「保十二」的目標，縣裏可能定出更高的目標<sup>⑥</sup>。縣政府之所以這麼做，原因在於：一方面，如果定一個更低的目標，上級領導有可能不高興，影響地方官員的晉升；另一方面，更高的目標也意味着有可能獲得來自上級更多的財政資源，因此地方官員也希望做大蛋糕。

中央政府對轉型立場並不堅定的最明顯例子出現在2008年。在此之前，中央政府出台了許多文件要求地方政府從經濟增長導向轉向社會建設導向。但面對國際金融危機，溫家寶總理推出「進一步擴大內需、促進經濟增長」的十項措施，公共資金項目的金額高達四萬億。從中央政府的決策來看，保經濟增長是首要考慮，因此一些重要措施是與加快鐵路、公路和機場等重大基礎設施建設有關（俗稱「鐵公雞政策」）。此外，這項決策也涉及到一些民生工程，如要求地方政府加快醫療衛生、文化教育事業發展的投入，不過，在議程的設置中，社會政策有關項目並不佔有重要位置。從四萬億刺激計劃的細項來看，醫療和教育相關支出僅佔3.8%而已<sup>⑦</sup>，基本上只有裝飾性作用。

中國政府意識到發展轉型的必要性，不過，目前的轉型路徑和發展對策仍然無法達到理想的程度，特別是希望以政府之手調解再分配是很難解決實質問題的。當前政府的政治行政架構及與之相關的社會分配模式需要得到徹底的改革；同時，市場化改革還需得到深化。

#### 四 小結

本文回顧了近年中國政府提出的「發展轉型」，並評估了其成效。從討論國家和市場的關係入手，本文認為中國政府強調用政府介入的方法改善社會矛盾的方向是正確的。但在簡單分析了中國宏觀經濟數據和財政支出數據之後，本文發現發展轉型的實效令人擔憂，而財政支出無論從總量還是從結構來看，除了在2007至2011年間的情況較好外，從長遠的趨勢來看，也是無法令人樂觀的。本文也回顧了轉型改革所面臨的障礙，由於當前關於再分配的權力掌握在一部分精英（也受既得利益集團的影響）手中，因此經濟增長往往難以達到普惠的效果。此外，當前的中央地方關係的制度框架也不利於發展轉型的實現。

經濟學家森（Amartya Sen）主張「以自由看待發展」的觀點，「自由不僅是發展的首要目的，也是發展的主要手段。……政治自由（表現為言論民主和自由選舉）有助於促進經濟保障。社會機會（表現為教育和醫療保健）有利於經濟參與。經濟條件（表現為參與貿易和生產的機會）可以幫助人們創造個人財富以及用於社會設施的公共資源。不同類型的自由可以相互增強。」<sup>⑧</sup>從發展中國家的發展研究歷程來看，起初人們對經濟發展為中心的發展模式相當推崇，之後這些國家陸續在政治、經濟和社會上出現重大危機。根本的原因就在於過度強調經濟發展而忽略綜合的平衡發展。

中國政府意識到發展轉型的必要性，不過，目前的轉型路徑和發展對策仍然無法達到理想的程度，特別是希望以政府之手調解再分配是很難解決實質問

題的。政府本身及依附於政府的利益團體是社會轉型的最大障礙。當前政府的政治行政架構及與之相關的社會分配模式需要得到徹底的改革；同時，市場化改革還需得到深化<sup>⑭</sup>。這些都知易行難。

### 註釋

- ① Friedrich A. von Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994).
- ② Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston, MA: Beacon Press, 2001).
- ③ 王紹光：〈大轉型：1980年代以來中國的雙向運動〉，《中國社會科學》，2008年第1期，頁148。
- ④ 吳敬璉：〈中國可能中斷現代化進程〉（2012年2月14日），金融家網，[www.jrjia.com/2012/02/14/1184.shtml](http://www.jrjia.com/2012/02/14/1184.shtml)。
- ⑤ Vivienne Shue and Christine Wong, "Introduction: Is China Moving to a More Equitable Development Strategy?", in *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*, ed. Vivienne Shue and Christine Wong (London; New York: Routledge, 2007), 1-11.
- ⑥ Jie Gao, "Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China", *Public Administration and Development* 29, no. 1 (2009): 21-31.
- ⑦ 吳建南、閻波：〈地方政府績效評估體系的路徑選擇——福建的分析〉，《中國行政管理》，2008年第2期，頁27。
- ⑧ 〈地方官員政績新考卷〉，《中國經濟周刊》，2004年第31期，參見人民網，[www.people.com.cn/GB/paper1631/12723/1143065.html](http://www.people.com.cn/GB/paper1631/12723/1143065.html)。
- ⑨ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要〉（2006年3月16日），中國政府網，[www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content\\_228841.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content_228841.htm)。
- ⑩ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要〉（2011年3月17日），人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/14163112.html>。
- ⑪ 馬海濤、和立道：〈公共財政保障民生的次序研究——基於民生支出項目的「層級分布」要求〉，《地方財政研究》，2010年第2期，頁28-34。
- ⑫ 項懷誠：〈項懷誠同志在全國財政工作會議上的講話〉，載中國財政年鑒編輯委員會編：《中國財政年鑒（1999）》（北京：中國財政雜誌社，1999），頁711。
- ⑬ 侯一麟：〈政府職能、事權事責與財權財力：1978年以來我國財政體制改革中財權事權劃分的理論分析〉，《公共行政評論》，2009年第2期，頁47。
- ⑭ Kinglun Ngok, "Redefining Development in China: Towards a New Policy Paradigm for the New Century?", in *Changing Governance and Public Policy in East Asia*, ed. Ka Ho Mok and Ray Forrest (London; New York: Routledge, 2009), 49.
- ⑮ John Knight, "Reform, Growth, and Inequality in China", *Asian Economic Policy Review* 3, no. 1 (2008): 140.
- ⑯ Feng Chen, "The Dilemma of Eudaemonic Legitimacy in Post-Mao China", *Polity* 29, no. 3 (1997): 421-39.
- ⑰ Gunter Schubert, "One-party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary China: Preliminary Thoughts on Setting Up a New Research Agenda", *Journal of Contemporary China* 17, issue 54 (2008): 192-93.
- ⑱ Dingxin Zhao and Hongxing Yang, "Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle", Working Papers No. 132 (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, April 2013), [http://iis-db.stanford.edu/pubs/24079/Performance\\_legitimacy\\_%28Zhao%29.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/24079/Performance_legitimacy_%28Zhao%29.pdf).

- ⑲⑳㉑ 參見中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑒(2012)》(北京：中國統計出版社，2012)，頁44；63；63。
- ㉒ 〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉(1997年9月12日)，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。
- ㉓ 〈江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告〉(2012年11月8日)，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。
- ㉔ 〈胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告〉(2007年10月15日)，人民網，<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>。
- ㉕ 有關財政分類支出與財政總支出的統計數據，參見歷年的《中國統計年鑒》以及《中國財政年鑒》。
- ㉖ 顧昕、周適：〈中國公共教育經費投入與支出的現實審視〉，《河北學刊》，2010年第3期，頁9-14。
- ㉗ 以上分析所依據的統計數據，參見歷年的《中國統計年鑒》。
- ㉘ 參見Dorothy J. Solinger, "The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization", *China Perspectives*, no. 4 (2008): 36-46。
- ㉙ Jing Wu et al., "Incentives and Outcomes: China's Environmental Policy", Working Paper No. 18754 (National Bureau of Economic Research, February 2013).
- ㉚ 袁飛等：〈財政集權過程中的轉移支付和財政供養人口規模膨脹〉，《經濟研究》，2008年第5期，頁70-80；Alfred M. Wu, "Civil Service Pay Arrears at County Level in China: Causes and Implications" (Ph.D. diss., City University of Hong Kong, 2010)。
- ㉛ 劉明興、侯麟科、陶然：〈中國縣鄉政府績效考核的實證研究〉，《世界經濟文匯》，2013年第1期，頁71-85；Ting Gong and Alfred M. Wu, "Central Mandates in Flux: Local Noncompliance in China", *Publius: The Journal of Federalism* 42, no. 2 (2012): 313-33。
- ㉜ Robert Walker and Sony Pellissery, "Giants Old and New: Promoting Social Security and Economic Growth in the Asia and Pacific Region", *International Social Security Review* 61, no. 2 (2008): 81-103.
- ㉝ 吳木鑾：〈走向國家資本主義？〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，2008年12月號，頁24-35。
- ㉞ 清華大學凱風發展研究院社會進步研究所、清華大學社會學系社會發展研究課題組：〈「中等收入陷阱」還是「轉型陷阱」？〉，《開放時代》，2012年第3期，頁126-27。
- ㉟ 公婷、吳木鑾：〈我國2000-2009年腐敗案例研究報告——基於2800餘個報導案例的分析〉，《社會學研究》，2012年第4期，頁204-20。
- ㊱ 關於民眾對中央和地方政府的信任感，參見李連江：〈差序政府信任〉，《二十一世紀》，2012年6月號，頁108-14。
- ㊲ Ting Gong and Alfred M. Wu, "Central Mandates in Flux", 313-33.
- ㊳ Christine Wong, "The Fiscal Stimulus Programme and Public Governance Issues in China", *OECD Journal on Budgeting* 11, no. 3 (2011): 1-21.
- ㊴ 森(Amartya Sen)著，任曠、于真譯：《以自由看待發展》(北京：中國人民大學出版社，2002)，頁7。
- ㊵ 基於重慶的經驗，有學者指出政府主導經濟發展模式的弊端，因此，市場化改革仍需要得到進一步的發展。參見游宇、雷艷紅：〈「重慶模式」的經濟維度〉，《二十一世紀》，2013年2月號，頁50-58。

吳木鑾 香港教育學院亞洲及政策研究學系講師

計巍巍 香港大學社會工作及社會行政學系博士候選人