

也談中國「國家能力」

• 汪丁丁

《二十一世紀》最近刊登了胡鞍鋼、王紹光及幾篇不同觀點的文章，由此提出了一個有意思的學術問題：到底多大規模的「政府」是「最優規模的政府」？這個問題我從1986年開始思考，到現在也還沒有一個成熟的理論。藉着這次討論，希望得到讀者的幫助與指教。

一 決定政府規模的幾個重要因素

法律的制定是一個「公共選擇」的問題，布坎南認為：嚮往自由的人，自願通過法律限制自身的選擇自由，為的是換來其他人對自身自由的約束，避免霍布斯的人人為敵的「野蠻叢林」。

首先我想強調，諾貝爾經濟學獎得主布坎南(James Buchanan)的「憲法與立憲改革」理論體系^①，至今仍未引起中國經濟學界的足夠重視。概而言之，勞動分工及其規模收益是經濟發展的原動力，由此而生的協調分工的社會經濟制度，則是勞動分工賴以存在的「形式」。這些思想其實是亞當·斯密(Adam Smith)以來發展經濟學思想的主線，最近由貝克爾(Gary Becker，另一位諾貝爾經濟學獎得主)和揚曉凱等人再加闡發^②。為了

理解中國的經濟發展，我認為應當把這條主線與布坎南的理論結合起來。

分工是把一個產品的生產過程分成若干個工作，參與分工的人「各司其職」，產品所得的收入在分工者之間分享。自願的分工要求人們互相尊重對方的財產權利，以自願交換和契約來安排人與人之間的利益關係。產權的保護和契約的監督可以有三種方式。其一謂「自我約束」(first-party enforcement)，例如訂約人考慮到未來長期合作的利益而不願主動違約。當然，自我約束還有其他的重要原因，例如自我行為規範、「君子喻於義」、宗教信仰引起的「犯罪感」等等。其二謂「對稱約束」(reciprocal enforcement)，又稱「第二方約束」，例如，違約者可能受到其他締約方的同等嚴厲的懲治，以牙還牙、以眼還眼。其三謂「第三方約束」(third-party enforcement)，即訴諸法律、黑幫幫規等等正式規則的約束。這些約束方式在不同的社會、文化、歷史和政治環境中會有不同的成本。參與分工的人基於自我利益，會選擇和創造出對

他們各自而言成本最低的契約和約束機制。這就是制度與分工演進的道理。

然而約束規則，例如法律的制定是一個「公共選擇」的問題，布坎南認為：嚮往自由的人，自願通過法律限制自身的選擇自由，為的是換來其他人對自身自由的約束，避免霍布斯(T. Hobbes)的人人為敵的「野蠻叢林」。這就是「憲法」的經濟學意義。立憲之後，才可能自願交易和發展經濟。在這個意義上說，一個代議制的政府、一個君主立憲的政府，或一個獨裁的政府(韓國60至80年代)，只要提供了保護產權和契約的有效服務，就比「無政府」要「好」。這是我們需要一個政府的經濟學理由。

但是，不同的政府在提供同樣有效的產權保護和契約服務時，會有很不同的成本。威克塞爾(K. Wicksell)曾論證(後來得到布坎南的發揮)，「全體一致的同意」(unanimity)可以有最低的效率損失，但為達到一致所費的討價還價成本則相當高。這就是布坎南在《「一致」的計算》一書表達的觀點，即在交換意見的成本與協議通過後，一部分人的效用損失之間的權衡^③。

上面的討論對決定政府規模有重要意義。一般而言，給定了社會、文化等等因素，一條法律的通過得到越多公民的支持，其執行成本就越低。前蘇聯的經濟計劃及其所有制基礎雖有法律效力，卻由於執行成本太高而最終放棄。因此，我們可以說，決定一個政府的最佳規模，首先取決於該國憲法的實質。其次，取決於憲法規定的投票準則和公民政治經濟權利所決定的法律體系(或「正式規則」體系)的成本。例如，公有制下，事無巨

細，產權的使用統統要由國家監督，相應的規則體系無比繁雜，成本高昂。而正式規則的成本高昂，就意味着龐大的政府規模(給定國土、人口、經濟發展程度、社會、文化等等因素)。目前造成中國財政危機的國營企業虧損就是一例。

除了上面說的兩個要素外，政府規模還取決於非正式規則在保護產權和契約方面的有效程度。試想像在中世紀基督教道德社會中，猶太人放高利貸的契約成本，會由於社會規範反對借貸收息而大大增加。在中國傳統社會中，家族制度(宗法體系)代替政府管理了很大一部分(縣以下的)事務，並通過鄉紳士族與皇權的關係，幫助維持了龐大國土上的政治經濟活動。錢穆曾指出「廢科舉」的後果之一是知識分子失了「進途」，社會管理體系失了平衡，部分地造成了「天下大亂」局面。我可以進一步發揮這一思想，以它來解釋在不同的憲法(皇權、公有制、私有制基礎上的交易權利)之下，為執行憲法所需的正式規則由於與傳統的非正式規則相容的程度不同，而有截然不同的成本。這是另題，容作它鉞。

最後，如通常觀察到的，政府規模與經濟規模成一定的比例關係。我以為胡鞍鋼等人的觀點(中國國力的下降)便是基於這一關係，然而統計的關係不是事物內在的發展機理，我甚至可以用休謨(David Hume)的「因果性聯想」來支持這一看法。從北歐各國龐大的政府規模，到香港這樣的城邦式政府，到韓國、新加坡、北美、日本、拉美諸國的政府，我們可以看到政府開支在國民收入中的比重變化相當大。更何況，這些政府的服務效率各有優劣，簡單地比較中國與

簡單地比較中國與各國政府收入在經濟中的比重，遠遠不能說明中國國力的變化及其對經濟發展的意義。這是我對胡文和他的其他「國情報告」的總體看法。

各國政府收入在經濟中的比重，遠遠不能說明中國國力的變化及其對經濟發展的意義。這是我對胡文和他的其他「國情報告」的總體看法。

二 中國政府的職能轉變、產權關係和立憲改革

基於中國的現狀來討論適度的政府規模或「國力」(我不認為在目前國際局勢下，國防的考慮應主導社會對「國力」的需求)，我以為有兩個方面的因素是不容忽視的：(1)大規模的產權關係(從公有制向私有制的)轉變，減少了對政府服務的需求。因為大量的契約現在可以借助民間的非正式的，或「第一方」和「第二方」約束來實現。香港的政府就是這方面的例子。(2)大規模的產權關係變化增加了對立憲和立憲改革的需求，亦增加

中國現階段改革，很大程度上仍依賴宗族的力量，但長遠來看，必須擺脫目前的格局。



了對這一方面的法律及政府服務的需求。這也是目前中國正在做的事，即政府職能的轉換。但如果沒有立憲改革作基礎的話，僅僅轉換政府職能是不夠的，甚至是注定要失敗的。也就是說，私有經濟部門的發展得不到足夠的憲法保護，而提供給公有部門的憲法保護又佔用了大量政府資源(腐化現象是例證)，這就說明問題的核心不在於政府規模或國力是否太弱，而在於要界定清楚政府應當做甚麼和不應當做甚麼，這方面要靠立憲改革方能竟其功。

這裏的問題更加複雜。如諾斯(Douglass North)或布坎南指出的，制度或整套的規則是「不可分的」。這種「牽一髮而動全身」的情況是使問題變得複雜的根源。「修憲」的建議時見有人提出，但其最終結果，必定是憲法的重寫，或如布坎南所說的「憲法革命」，究其原因是在於憲法的整體性。這樣一來是否意味着「激進式的改革」呢？我沒有研究過。但是激進式改革的問題在於政府於一夜間失去了合法性，從而令分工與交換陷入混亂。如果是「漸進式的改革」呢？政府官僚機器總是傾向於加強政府在舊體制下的那些職能(這種傾向可以被既得利益集團的支持強化)，結果是與改革的初衷相抵觸。中國到目前為止的改革，其實很大程度上是靠傳統社會非正式規則(農村家族、鄉鎮「准行會」等等)的幫助。所謂「放權讓利」的改革，實際上是把以前由政府管的事交給各自為政的政府部門(所謂「部門主義」departmentalism)和民間去管，把原來完全沒有效率的經濟劃分成無數的「小市場」。這是由於沒有一個可以支持全國大市場的規則體系或憲法(各位可以回想美國聯邦立憲過程中

關於維護統一大市場的觀點，和「小農市場經濟」思想的鬥爭）。進一步的經濟發展，必須突破以小農或家族為界限的「市場半徑」。在這個意義上說，政治體制的改革確實是不能再拖了。

三 政府規模在經濟規模和政府效率之間的決定

如諾斯所說，制度的好處在於降低了交易中的「不確定性」。海納(Ronald Heiner)更強調，給定人的獲取和處理信息的理性能力，較高的環境不確定性必定產生較僵硬的制度和規則。因為一旦有助於生存的規則確立後，任何為眼前利益的靈活變通，都可能使決策者在未來的逆境中無所適從，失去方向(不知道是否應繼續變通和怎樣變通)^④。

經濟發展是分工和交換規模的擴張，每一個人面臨的不確定性隨之增高(包括交易人的行為的不確定性和環境不確定性)，於是發展了越來越多的制度規則來降低這種不確定性，進而有了分工維護和協調各種規則制度的機構，又有了協調這些機構的機構等等。大體上說，一個政府是由許多不同層次的機構組成的。為降低不確定性，這些機構必須具有某種「官僚性質」(僵硬的、照章辦事的行為規範)。

威廉姆森(O. Williamson)^⑤指出，「縱向組織」(vertical organization)——例如「政府」——的協調成本增加的主要原因，在於信息從底層向上傳遞過程中發生的扭曲(導致決策錯誤)。而「橫向組織」(horizontal organization)的協調成本增加，則由

於組織內部信息交流和橫向聯繫的人們之間討價還價所費的成本(延誤時機、相互「威脅」，例如hold-up potential問題等等)。

中國是個大國，就算經濟規模不變，也需要一個許多層次的政府來管理。政府層次增加到一定程度，其運行效率會大大降低(收益遞減)。為提供有效的(可以接受的)契約和產權保護服務，一個效率因層次太多而降低的政府，於是需要課更多的稅來維持。但是政府稅收能力受到政府效率和政府稅入在經濟中所佔比重的制約。希克斯(John Hicks)和巴塞爾(Yoram Barzel)都認為財政危機是使歐洲的王權最終與貴族和資產階級妥協並接受憲政的原因。在中國傳統社會中，我估計政府規模的一個均衡點在「縣」一級。目前中國重視的「鄉政府建設」，反映了中央權力的「鞭長莫及」和傳統「鄉村宗法」的作用。

如果不容許「地方自治」，一個有效的中央政府會是甚麼樣子呢？一個滲透到所有生產和生活過程中去的政府，如海耶克(F.A. Hayek)筆下的「計劃經濟」，將是「有效的」(是effective而不是efficient)。在這個意義上，強大的政府可以扼殺經濟效率。不過中國的社會土壤始終沒有產生過這樣的強權政府，不論是皇權還是計劃經濟體制。「鄉土中國」的很大一部分是由「家族」管理着的。中國政府機構也從來沒有足夠穩定，使職業文官階層得以發展。

如果容許地方自治，可以預期政府規模會縮小許多。這時決定政府規模的因素，主要取決於各地經濟的規模和各地間分工與交換的市場形成的情況。許多原來由地方或中央政府做的事，現在都可以由市場來完成，諸

中國的改革，其實很大程度上是靠傳統社會非正式規則的幫助。這是由於沒有一個可以支持全國大市場的規則體系或憲法所致。

如教育、人力資本投資、城市住房、會計、律師、道路橋樑、開礦、發電等等。

總而言之，在其他因素不變的假設下，政府自身辦事效率越低，其規模就應當越小，而代之以其他較便宜的協調機制（家族、黑幫、行會、宗教、社會規範等等）。另一方面，經濟規模或社會分工與交換規模的擴張，要求憲法更具「包容性」（inclusiveness）和要求維持憲法的政府具更大的規模。這兩方面的因素就構成我們所討論的「政府規模」問題的複雜性。

四 結 語

在中國改革的現階段，關鍵問題是如何較穩定地轉換產權關係（包括「改造」國營企業、保護私有產權的交易、「金融深化」等等）。「穩定」意味着生產過程不因此而陷入混亂。我認為可行的過渡方式，是周其仁最近在其論文中提出的「建立社會各階層、各集團之間經常性的、制度化的對話或討價還價的渠道」。這其實是政治體制改革的內容，進而產生「憲法」和相應的維護新生市場關係的法律體系。這也就是樊綱最近在《二十一世紀》發表的文章所說的「理性化制度」的內容。

換句話說，關於「國力」增強或減弱的討論，其本身也許成為一種「誤導」（misleading）。我們應當關心的問題是「憲法」和「立憲改革」；是目前「國力」中有多少力量可以用來維護正發展為近十五年來中國經濟發展主要動力的新產權關係及其基礎上的分工、專業化、交換和規模經濟等等。

如果低效率的公有部門在與高效率的非國營部門競爭中，長期受到現行憲法的保護，那麼一個維護現行權利格局的政府及其「國力」的增強，對中國經濟發展有甚麼好處呢？在這個意義上說，「國力」從來就不是一個抽象的概念，而是如「民族主義」一樣，可以促進也可以壓抑經濟的發展。

註譯

① James Buchanan: *The Limit of Liberty: Between Anarchy and Leviathan* (University of Chicago Press, 1975).

② Gary Becker and Kevin Murphy: "The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge", *Quarterly Journal of Economics* (1992), no. 4, pp. 1137-60.

Xiaokai Yang and Jeff Borland: "A Microeconomic Mechanism for Economic Growth", *Journal of Political Economics* (June 1991), no. 3, pp. 460-82.

③ James Buchanan and Gordon Tullock: *The Calculus of Consent* (Michigan University Press, 1962).

④ Ronald Heiner: "The Origin of Predictable Behavior", *American Economic Review*, vol. 73, no. 4 (September 1983), pp. 560-95.

⑤ Oliver Williamson: *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control* (Sussex: Wheatsheaf Books, 1986), chapter 3.

有關「國力」增強或減弱的討論，是一種「誤導」。我們應當關心的是「憲法」和「立憲改革」；是目前「國力」中有多少力量可以用來維護正發展為近十五年來中國經濟發展主要動力的新產權關係及其基礎上的分工、專業化、交換和規模經濟等等問題。

汪丁丁 1984年獲中國科學院系統科學研究所數學理學碩士，1990年獲美國東西方中心與夏威夷大學經濟學博士學位。現任香港大學經濟與金融學院講師。研究領域包括制度經濟學、資源經濟學、增長與技術進步等。