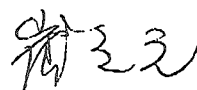


## 「國家能力」辯證觀



王紹光、胡鞍綱先生的論文〈中國政府汲取能力的下降及其後果〉提出了一個值得探討的重大問題。我認為，最可取的是王、胡兩位作者那種冷靜分析的態度。實際上，正如赫伯特·西蒙(Herbert Simon，諾貝爾經濟學獎獲得者)和錢德勒(Alfred Chendler，哈佛大學商學院教授)所指出，離開了制度安排的、籠統「放開」的「市場經濟」，是與「指令性計劃經濟」同樣的「神話」。同一個「市場經濟」國家，在不同時期，由於具體制度安排的演變，可以有興衰之大變；不同的「市場經濟」國家，更是不論是同一時期還是不同時期，由於不同的制度安排及其演變，呈現出多種多樣的類型。王、胡論文正是提醒我們高度注意國家財政在市場經濟的制度安排中的關鍵作用。

但是，我覺得此文在論證上還有不少可以改進之處。

### 「國家能力」的度量

王、胡論文用國家「汲取能力」(預算收入佔國民收入之比例)來度量「國家能力」。一般來說，「國家能力」是指國家「動員社會資源」實現自身意志的能力，其涵蓋面大於財政汲取能力。例如，王、胡論文中未給出日本財政結構的數據(他們給出了其他13個國家的數據)；但值得注意的是，日本中央政府的財政赤字大於其他發達工業國家。然而，日本政府有其他手段(特別是通過影響金融體系)來實現自身意志，故許多學者認為日本的「國家能力」大於許多歐美國家。

這個例子，並不否定國家「汲取能力」在一定條件下，可以作為「國家能力」的合理近似。但是，考察「國家能力」時應該綜合其他動員手段，如若中國政府在金融體系運作上無一槓桿可操縱，則財政汲取能力的下降才可能確標誌着國家能力的下降。但事實是否如此，則需要對中國改革以來的財政、金融做全面研究之後，才可定論。



中共十三大以後，全國全面深化改革與建設。

伯克(Edmund Burke)在其《對法國大革命的反思》中說，「國家就是國家的稅收」(“The revenue of the State is the State”)。現在看來，在高度複雜的貨幣金融經濟中，這一兩百年前的觀察有待充實和補充。

## 「強政府」與「強社會」

王、胡論文中說：「經濟越發達的國家，政府財政收入佔國民收入的比重越高。」這是符合事實的觀察，但他們並未解釋為何如此。關鍵在於，「強政府」與「強社會」是相輔相成的。

「國家能力」這個概念，若要有意義，實際上必須強調「國家在與社會既得利益集團相衝突時實現自身意志的能力」。近代西方國家的經濟發展過程，實際上同時是分化瓦解舊的社會既得利益階層的過程。強大的國家才能分化瓦解舊的社會結構。這就是為甚麼英國最早於1799年引入了個人收入所得稅並保持其人均稅收水平兩倍於法國的原因(見Mathias和O'Brien的論文)。與一般人認為英國王權弱於法國的觀點相反，著名的歐洲中古史家坎特羅威茨(Kantorowicz)指出，由「國王的兩個身體」理論看來，英國強調的是「國王的政治身體」，從而有更多的「國家主權」；法國強調的是「國王的自然身體」，故「國家主權」(可近似理解為今日語言中的「國家能力」)較少。英、法兩國在十八世紀經濟發展的差別由此可以得到部分的說明。

但是，儘管強大的國家是分化瓦解舊的僵化社會結構的必要條件，若沒有新的、充滿活力的「社會自組織」，強大的國家也要逐步失去基礎。中國歷史上充滿了強大的王朝開始時能抑制地方大戶、但最終無力保護小農的例子。因此，「強政府」與「強社會」是互補的。至於如何能「強」，則有賴較具體的制度安排。王、胡論文在比較中國與其他國家的政府汲取能力時，忽略了這些國家都有一個「強社會」存在，而中國近幾十年則缺乏民間社會。改革開放的目標之一，就是促進「強社會」逐步形成。

### 「利改稅」與「大包乾」

王、胡論文未能深入探討「強政府」與「強社會」的辯證關係。中央政府財政收入的下降，在一定程度上是改革所不可避免的。因改掉原先的利稅合一體制，擴大企業自身留利(或稱財政「預算外資金」)，正是改革的目標之一。這是與「強社會」有關的。但問題是，王、胡論文正確地指出，中央財政可能下降過度，從而違背「強社會」與「強政府」的互補關係。這裏的關鍵是中央、地方的財政制度安排，而王、胡文中對此未具體涉及。

自中國改革開始以來，中、外經濟學家一直對「財政包乾」與「利改稅」的利弊爭論不休。許多學者認為，「財政包乾」造成了地方政府的保護主義、盲目投資等行為，應用「利改稅」來取代。從1982年到1984年，「利改稅」的實驗逐步展開，其要點在於用統一稅率對所有企業一視同仁地徵稅，稅後利潤政府不再干預。但由於「利改稅」的設計要求所有企業(無論原隸屬關係)將所得稅直接上交中央(地方政府只徵所得稅之外的土地使用稅等)，故受到地方政府的反對。1986年以後，「財政包乾」又恢復起來。究竟「利改稅」與「財政包乾」誰是誰非，現在難簡單判斷，因二者都可以有不同的具體設計。但若我們要深入探討「強國家」與「強社會」的辯證關係，這個制度安排的具體問題同樣是不可迴避的。

上述感想，是讀王、胡論文激發出來的。正確與否，請王、胡兩先生及讀者不吝指正。

#### 參考文獻

Peter Mathias and Patrick O'Brien: "Taxation in Britain and France, 1715-1810", *Journal of European Economic History*, vol. 5 (1976), pp. 601-90.