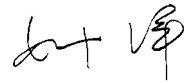


中性政府與中國的經濟奇迹



對任何不帶偏見的人來說，中國過去三十年的改革開放無疑是取得了成功。它令中國保持了年均9.7%的經濟增長率，經濟模式也從計劃經濟轉變為市場經濟；同時，二億多貧困人口脫離了絕對貧困。儘管有關中國即將崩潰的警告不絕於耳，但實際上，中國經濟至今仍然相對穩定並富有活力。對大多數中國人而言，過去三十年是自鴉片戰爭以來一百多年裏最好的時光。

一些經濟學家傾向於相信，中國經濟奇迹般的增長可以用傳統的經濟理論來解釋，即中國符合絕大多數標準理論的要求。標準理論認為高儲蓄率、優秀的人力資本、技術進步和自由貿易等因素是經濟發展的關鍵，而中國在所有這些方面都做得比其他發展中國家好很多。從這種觀點來看，中國的經濟高速增长是毫無奇迹可言^①。但這種觀點不能回答一個問題，即如果標準理論是對的，為甚麼其他發展中國家沒有採取它們的建議呢？換句話說，為甚麼我們可以說中國採用了正確的發展方案？這個問題讓我們退後一步，去研究中國經濟增長奇迹背後的政治經濟學。本文使用的方法本質上與阿西莫格魯 (Daron Acemoglu) 和羅賓遜 (James A. Robinson) 的方法相一致^②，即為政治行為給出一個經濟解釋。

本文的中心論點是中國的成功依賴於中性政府。中性政府是指政府對待社會各階層的利益沒有任何差別，它是奧爾森 (Mancur Olson) 所說的「泛容性組織」(encompassing organization)^③，這種組織的利益和整個社會的利益相重合；也就是說，中性政府追求的是整個社會的經濟增長，而不是增加它所代表或與之相結合的特定集團的利益。

本文認為有三個主要原因幫助轉型期的中國政府成為中性政府。第一，是中國政府從1949至1978年間得到的經驗教訓。在那段時間裏，中國共產黨把自己定位為工人階級的政黨，在經濟建設的同時強調階級鬥爭，但結果卻很糟糕，而且為其合法性帶來了危機；第二，是由於1949年的共產黨革命和1949至1978年間的平等主義政策，使中國社會在改革之初變得較為平等。當社會實現

一些經濟學家傾向於相信，中國經濟奇迹般的增長可以用傳統的經濟理論來解釋，即中國符合絕大多數標準理論的要求。但如果標準理論是對的，為甚麼其他發展中國家沒有採取它們的建議呢？

基本平等的時候，政府沒有任何動機去和社會的某一階層結盟，因為某一階層的力量不足以對抗其他階層的反抗；第三，是中國共產黨有意識地調整其意識形態和社會認同，在改革過程中成功地從一個工人階級政黨轉變成一個全民黨，從而為成為一個中性政府奠定了意識形態基礎。

本文首先闡述中性政府的理論；然後利用證據表明中國政府在轉型期間確實是一個中性政府；接着分析導致中國政府成為中性政府的三個原因；最後總結全文，討論中國經驗對其他發展中國家的啟示。

一 泛容性組織和中性政府

奧爾森在他的經典著作《國家的興衰》(*The Rise and Decline of Nations*)中，發展了一套關於利益集團的理論來解釋戰後英國、中國和印度的經濟停滯，以及其他國家如德國、日本在戰後的經濟飛速發展。他從這套理論中得到了九條論斷，和本文有關的是第五條對泛容性組織的論斷：「泛容性組織有動機讓它們的社會更加繁榮，也有動機在把財富分配給它們的成員的時候盡可能減少社會的負擔。除非再分配的收益相對於成本而言非常顯著，否則他們便會停止財富的再分配。」^④

這裏的核心概念是泛容性組織。奧爾森將其定義為「和它們所屬的社會重合較大」的組織^⑤；也就是說，泛容性組織代表了一個國家中很大部分的成員。這裏的意義在於，「泛容性組織的動機和代表少數人的組織的動機是不一樣的」^⑥。這可以從兩個方面來理解：第一，泛容性組織代表大多數人的利益，相對那些代表少數人利益的組織而言，它們更關注整個國家的經濟增長。例如，如果一個組織擁有一個國家三分之一的人口，那麼這個組織就擁有這個國家國民經濟三分之一的份額。因此，泛容性組織不太可能採取不利於經濟增長的政策；第二，同樣是因為它代表了大多數人的利益，一個泛容性組織更難容忍過多的再分配政策所導致的較高的社會成本，因為如果其成員代表了三分之一的人口，則其成員就必須支付三分之一的成本。

泛容性組織的概念是本文的出發點。但是，我們首先注意到這個概念存在兩個潛在的問題：第一，奧爾森用一個組織的成員在人口中佔有的份額來定義泛容性組織，但規模大並不能保證一個組織的泛容性。以庇隆(Piron)統治下的阿根廷為例，庇隆的權力基礎是工人階級，其人口眾多而且通過工會組織起來。為了討好工人階級，庇隆實施了極端民粹主義的政策，這些政策嚴重阻礙了阿根廷的經濟增長；第二，奧爾森把泛容性組織視為外生給定的。這種處理方法讓他在解釋不同國家的興衰時帶來了很大的靈活性，但同時也阻礙了它被用於解釋本文的問題，即甚麼樣的社會條件更容易產生泛容性組織。

本文和奧爾森看法的不同在於，認為一個組織的泛容性是該組織內生選擇的結果。基於這個原因，我們用「中性」來代替「泛容性」。一個中性政府就是一

一個中性政府更容易實施有利於經濟增長的政策：一方面，由於不用偏袒任何集團，它可以把精力從再分配轉移到經濟增長上來；另一方面，關注經濟增長比關注再分配更可能鞏固它的政權。

個不偏袒或依賴任何一個社會集團的政府。由於兩個相關的原因，這樣的一個政府更容易實施有利於經濟增長的政策：一方面，由於不用偏袒任何集團，它可以把精力從再分配轉移到經濟增長上來；另一方面，關注經濟增長比關注再分配更可能鞏固它的政權。那麼，甚麼樣的社會有利於中性政府的產生呢？我們可以確定三個條件：第一，一個代表性廣泛的政黨更容易組建中性政府。當政黨的成員來自社會各個階層的時候，它的選擇就更可能有利於社會整體，而不限於某些階層；第二，社會平等和經濟平等更容易產生中性政府。一個平等的社會使得政府和任何一個集團結盟都成為對其統治的威脅，而不是幫助，因為沒有一個集團強大到足以和社會的其他集團相抗衡的地步；第三，政府對反抗行動的鎮壓能力愈強，它就愈不可能成為一個中性政府，因為其鎮壓能力足以壓制任何反抗行動，哪怕它只為一個小集團服務。

國民黨在大陸和台灣的不同表現，可以作為一個例子來幫助我們理解中性政府的概念。國民黨建立之初是一個反清的政黨，具有濃厚的民族主義色彩。國民黨的很多重要成員是漢族精英，這些精英為遭受滿族統治而感到恥辱。在1927年鞏固政權之後，國民黨和商業精英的瓜葛漸深；蔣介石自己也因為和宋氏家族的關係，和商業精英走得很近。另一方面，當時的中國社會在經濟和政治上高度不平等。國民黨繼承和整合了軍閥的軍事能力，有足夠的實力鎮壓反抗勢力；要不是日本入侵，蔣介石有可能把紅軍趕出中國。但是，正是由於它強大的軍事力量和過於關注當時不平等社會中的一個強勢集團，國民黨不可能採取讓所有人——城市商人和農村地主除外——都受益的政策。因此，一個不平等的社會、強大的軍事力量以及和精英階層的結盟，使國民黨無法變成一個中性政府，而是一個為精英階層服務的政府。

然而，到了台灣之後，國民黨採取的政策與其在大陸的所作所為截然不同。甚至在撤退到台灣之前，蔣介石就已經要求台灣省省長陳誠在台灣開展土地改革。顯然，蔣介石在大陸沒有進行土地改革，不是因為他沒有意識到其必要性，而是因為地主階層是其統治的一個重要同盟。台灣對他而言卻是一個全新的地方，他在那裏沒有任何個人或政治上的淵源，無需和任何人結成同盟。另一方面，台灣本土的反抗情緒很高，二二八起義就是一個例子。儘管起義最終被鎮壓，但在1949年後的三十年裏，面對大陸持續的軍事威脅，台灣社會充滿着不穩定因素，而內部的不穩定很容易成為大陸進行軍事攻擊的機會。由於上述原因，國民黨政府在台灣成為一個中性政府。

正是由於國民黨強大的軍事力量和過於關注當時不平等社會中的一個強勢集團，它不可能採取讓所有人（城市商人和農村地主除外）都受益的政策。因此，國民黨無法變成一個中性政府，而是一個為精英階層服務的政府。

二 改革時期中國的中性政府

正如筆者在引言中所指出的，中國經濟的成功應該追溯到其背後的政治經濟學原因。但經濟的成功並不能成為中國政府是中性政府的證據；相反，我們應該找出更直接的證據，說明當中國政府遇到不同社會階層的利益衝突時，所

採取的行動是中性政府的行動。本節採用三個例子來說明中國共產黨所採用的策略是有利於社會整體的利益，而不是個別群體的利益，甚至是在如此作為的時候有可能威脅其權力基礎。下面，我們首先討論改革初期經濟增長共識的形成，然後會討論價格雙軌制和國有企業改革的問題。

(一) 經濟增長的共識

鴉片戰爭之後，建立一個強大的中國一直是幾代中國領導人的夢想。無論是孫中山、蔣介石，還是毛澤東、鄧小平，他們都有一個共識，即十九世紀以來中國面對西方列強的欺凌，是因為中國經濟落後。不幸的是，經濟增長被內戰、日本入侵和國民黨政府的無能所阻礙。1949年新中國的建立給了中國一個致力於促進經濟增長的機會，但這個夢想一次次被一浪高過一浪的政治運動擊碎。二十世紀70年代末，以鄧小平為核心的務實派領導層開始主政，給了中國又一次的機會追逐其強國夢，經濟增長的共識開始形成。

為了達到經濟的建設目標，中共悄悄地放棄了建立平等社會的信條，開始「讓一部分人先富起來」。也就是說，中共的任務從再分配轉移到經濟增長上，完成了從民粹主義政府到中性政府轉變的重要一步。

經濟增長的共識本質是把經濟建設作為政府和社會所追求的核心目標。為了這個目標，中共悄悄地放棄了建立平等社會的信條，開始「讓一部分人先富起來」（鄧小平語）。也就是說，中共的任務從再分配轉移到經濟增長上，完成了從民粹主義政府到中性政府轉變的重要一步。對於一個長期受正統馬克思列寧主義支配的國家而言，這並不是一個容易的轉變。為了贏得黨內的支持，鄧小平在1978年底發動了真理標準問題的大討論。這個討論的指向表面上看並不是要不要市場化改革，而是在辯論真理的源泉問題。這在後來被證明是一個高明的政治策略，它用一個傳統的馬克思主義問題掩蓋了其真實的動機，讓黨內的保守派無話可說。討論的結果是，真理的源泉只能有一個，那就是實踐。從那時起，通往改革的大門就打開了。當時可能誰也沒有料到，改革最終將把中國帶入一個截然不同的社會，但當時以鄧小平為主的務實派領導層清楚地認識到，市場化是實現中國經濟增長的唯一出路。為了防止保守派的反擊，鄧小平給黨定下的基調是：「不爭論」。

經濟增長的共識成就了以下幾項變革：第一，是把黨和國家的施政整合到經濟建設這個單一目標上。在文革的黑暗年代之後，人們普遍厭煩了政治運動，需要一個新的前進方向。中共內部在國家發展的方向上分歧也很大。作為毛澤東的繼承者，華國鋒儘管較文革極左人物而言是比較溫和的，但他仍然堅持毛澤東在文革時期的思路，試圖帶領中國繼續沿着激進革命的方向發展；鄧小平和其他務實派領導人則認為改革是必要的，但他們並不希望和華國鋒發生正面衝突。將黨的工作中心轉移到經濟建設上固然會導致體制上的變化，但經濟追趕對中國而言是如此重要，激進派也無法拒絕。

第二，是展開體制的變革。部分改革是由務實派構想並設計的，如提高農產品價格最初是為了增加農業產量，但是，許多變革並非經過事前設計，如家庭經營不是計劃好的，但因為這樣能增加糧食產量，最終也被接受，甚至得到

黨的高層的鼓勵並加以推廣。鄉鎮企業的興起和國有企業私有化是另外兩個例子。鄧小平說鄉鎮企業是「異軍突起」，出乎他和其他領導人的預料；更重要的是，鄉鎮企業的興起顛覆了長久以來「農民就該種田」的認識。不過，既然鄉鎮企業不僅能增加國民生產，而且能提供就業，因此也就得到默許。國有企業私有化更是觸動了計劃經濟的根本，而且動搖了黨的傳統社會基礎——工人階級——的地位，但因為它大大提高企業的效率，因此也得到推廣。一旦目標設定，制度便成為實現它的一個工具。

第三，是中共在意識形態上的轉變。從允許一部分人先富起來開始，追求經濟增長的共識淡化了中共原有的意識形態信條。經歷了三十年的轉變，今天的中共已不再是一個建立在意識形態上的政黨，而成為一個不折不扣的「全民黨」。中共在意識形態上的轉變既是經濟增長的共識得以形成和維持的原因，也是中國政府成為一個中性政府的原因。我們在下一節將會回到這一話題。

當然，經濟增長的共識也導致了一些始料不及的不良後果。在過份強調經濟增長的地方，我們發現了環境的惡化、社會的不平等、社會保障的侵蝕、地方政府的商業化等。對這些後果進行全面的探討將會偏離本文的主題，但值得強調的是，儘管經濟增長的共識在過去三十年對中國的經濟增長起到了促進作用，但過份強調也許會適得其反，引出其他嚴重的問題。

(二) 價格雙軌制

於1984年實行的價格雙軌制是在兩種傾向——即完全拋棄和繼續堅持計劃定價——之間的一種妥協。價格雙軌制允許國有企業在完成國家計劃限額之後，在市場上自由銷售產品和購買原材料；而市場價格往往高於國家規定的價格，最明顯的例子是1984到1994年間實行的雙重匯率制度，中央政府維持一個官方匯率，同時在上海開放一個掉期市場，企業可以在這個市場上以較高且浮動的匯率自由買賣外匯。

價格雙軌制使經濟激勵開始在國有企業的決策過程中發揮重要作用。但是，雙軌制導致了眾多始料未及的結果，遠比其本身對國有企業的影響更為深遠，其中之一是為非國有制企業提供了發展空間。最好的例子是鄉鎮企業，這些農村企業不屬於中央計劃範疇，因此，改革之前在原材料購買和產品銷售方面障礙重重。儘管它們在二十世紀70年代一度有過非同尋常的發展^⑦，但對國民經濟的貢獻卻是微不足道。價格雙軌制為鄉鎮企業進入市場提供了新的機會，使之得以迅猛發展。

劉遵義、錢穎一和羅蘭(Gérard Roland)認為價格雙軌制為中國帶來了帕累托改進(Pareto Improvement)^⑧，即在沒有傷及任何人利益的前提下改善了多數人的生活狀況。這個判斷在很大程度上是正確的。但是，價格雙軌制也帶來了一些嚴重的後果。後果之一是價格的差異創造了巨大的尋租空間。計劃內和計劃外價格的差異有時非常大，企業和控制配額的政府官員可以通過把配額賣給

價格雙軌制使經濟激勵開始在國有企業的決策過程中發揮重要作用。但是，它導致了眾多始料未及的結果，其中之一是為非國有制企業提供了發展空間。最好的例子是為鄉鎮企業進入市場提供了新的機會，使之得以迅猛發展。

其他企業和個人，從而輕易致富。在二十世紀80年代末，「官倒」成為一個流行的詞彙，並激起了公眾的極大不滿。由於掌控配額的往往是黨內或政府的強勢人物，因此，如同很多學者所說，像價格雙軌制這樣的部分改革會造就一些坐享好處的利益集團，從而使進一步的改革變得非常艱難^⑨。

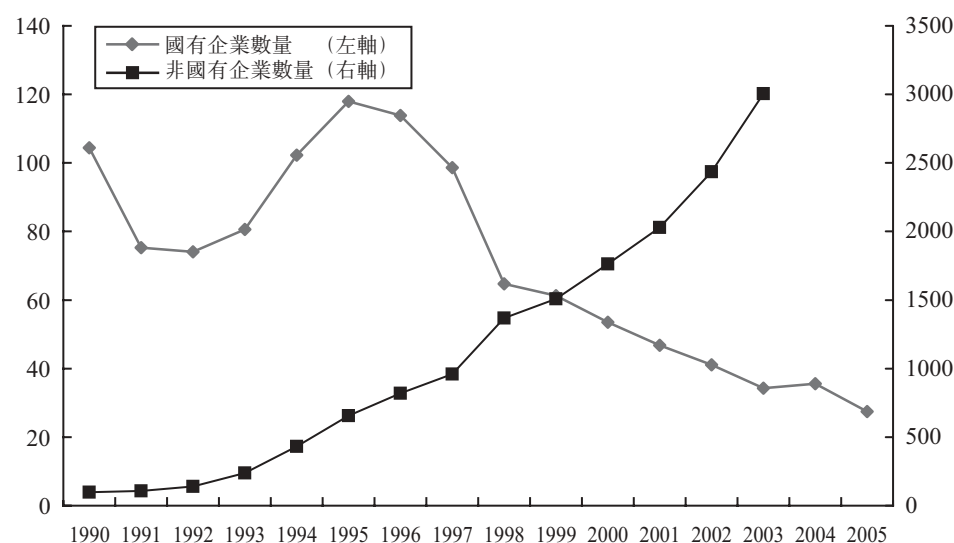
但是，中國的發展證明，這種預言是錯的。在二十世紀90年代初，雙重價格開始被統一成單一的價格，到1994年，最後的雙軌制價格——雙重匯率制度——被取消。中共沒有被既得利益所限制，而是堅決地把改革推向新的階段。

(三) 國有企業私有化

顯示中國政府為中性政府的最佳例子是國有企業的私有化。從1984年開始，國有企業改革就成為了一個重要目標。政府工作的重點是通過調整國有企業的內部治理結構來促進績效。

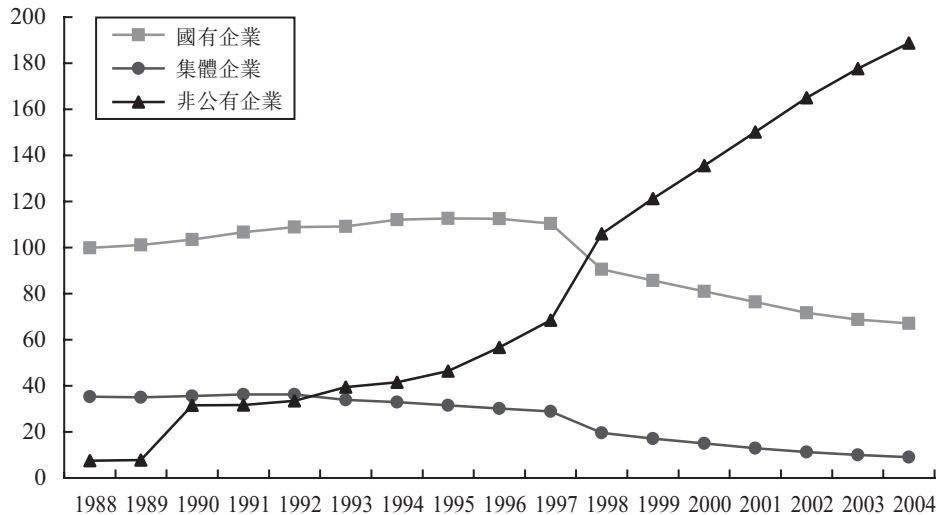
顯示中國政府為中性政府的最佳例子是國有企業的私有化。從1984年開始，國有企業改革就成為了一個重要目標。儘管當時也有私有化的呼聲，政府工作的重點是通過調整國有企業的內部治理結構來促進績效。比如，在農村改革中屢見成效的承包制被引入到國有企業，經理承包成為1980年代國企改革的主導方式。但是，經理在承包過程中只能做到負盈不負虧，承包制不能根本解決國企的激勵問題。1992年鄧小平南巡之後，廣東順德和山東諸城開始了國企的私有化^⑩。經過廣泛的調研和討論，中央政府於1995年出台了「抓大放小」的政策，決定保留500到1,000家大型國有企業，允許較小的企業租賃或轉讓。「放小」政策衍生出被稱為「改制」的政策；在很多情況下，改制導致了私有化。直至1998年底，80%以上的國有和集體制企業都經歷了改制，而改制在很多情況下意味着直接的私有化^⑪。至2005年底，1995年的118,000個國有工業企業中，76.7%已經私有化或破產了（參見圖1），保留下來的僅有27,477個。

圖1 工業部門國有企業和非國有企業的數量（單位：1000個）



數據來源：中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑒》（北京：中國統計出版社，1995-2005）。

圖2 城鎮國有企業、集體企業和非公有企業的就業人數(單位：百萬人)



數據來源：中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社，1988-2004)。

與私有化相伴隨的是國有企業就業人數的下降(參見圖2)。與國有企業數量上的變化趨勢一致，1996年以前國有企業的就業人數持續增加，但在私有化後卻持續減少。最大的裁員潮發生在1998年，這一年國有企業中有二千萬員工下崗或失業。到2004年，國有部門的職工人數僅相當於1995年的60%。集體所有制企業的裁員較平順一些，但是卻更深入。2004年，集體企業的就業人數僅相當於1990年代最高就業年份——1991年——的四分之一。同時，非公有部門的就業人數從1988到2004年增加了近25倍，一躍成為城市中規模最大的部門，71%的城鎮勞動力在這個部門就業。實際上，早在1998年，非公有部門就已經成為中國最大的就業部門了。

值得注意的是，私有化並不一定是導致大規模失業的原因。黃玲文和筆者甚至發現^②，由於私有化使企業的績效提高，從而增加了就業。在私有化之前，國有企業存在大量冗餘的職工，而且他們大部分已經很多年沒有領取工資。私有化之前，這個問題一直被掩蓋，私有化只不過是把冗員這個「爛柿子」的皮捅破了。但是，私有化仍然很容易被當作造成下崗和失業的替罪羊，並成為國內很多人反對私有化的理由之一。對共產黨而言，這構成了一個嚴峻的挑戰，使之不得不面臨一個難題：如果支持私有化，它將失去其權力基礎——工人階級——的支持；如果放棄私有化，制度轉型將會停滯，中國將失去趕上發達國家的機會。中共解決這個難題的辦法是：悄悄地進行私有化，同時盡最大可能幫助下崗失業工人再就業。這個策略被證明是有效的。到2005年，國有企業的改革已經接近尾聲，大多數失業和下崗工人找到了新的工作或進入城市最低生活保障。但是，中共需要考慮的一個後果是，私有化衝破了原有的以公有制為主導的意識形態，因此必須建立一套新的意識形態。

對共產黨而言，如果支持私有化，它將失去其權力基礎——工人階級——的支持；如果放棄私有化，制度轉型將會停滯，中國將失去趕上發達國家的機會。中共解決這個難題的辦法是悄悄地進行私有化。

三 為甚麼中國政府能成為一個中性政府？

為甚麼中國政府能成為中性政府？以下將提供三個與本文理論相關的解釋。

(一) 1949至1978年間的教訓

1949年中共建國以及隨之而來的土地改革和工業的國有化，在中國創造了一個基本平等的社會。按理，中共應該以一種中立的面貌出現，畢竟當時中國的大部分人口由共產黨的群眾基礎——即工人和農民組成，定位於為這兩個階級服務，並不會妨礙中共成為一個泛容性組織。但是，錯誤的經濟政策和反覆且規模巨大的政治運動葬送了中國經濟增長的機會。

在農村，家庭經營很快被人民公社所取代，農民被迫參加集體勞動。1958年的大躍進本意是要在瞬間「超英趕美」，結果卻造成一場規模浩大的饑荒。大饑荒後建立的人民公社體系，其主要特徵之一是工分制度，對勞動力的獎勵一視同仁，而不考慮其實際的勞動投入。這個體系相當於對能幹的人徵稅來補貼偷懶的人，從而嚴重打擊了農民的生產積極性。

在城市，一般職工的工資水平很低，但國有部門的職工得到大量的實物性補貼，包括食品、醫療、住房和子女教育等，政府的負擔非常沉重。儘管農民本來維持生計就已經比較艱難，但通過所謂的「剪刀差」，農村仍然向城市轉移了幾千億的資金。

在這些不利的政策之上，還有在政治領域裏對階級鬥爭的強調。任何偏離正統說教的行為——比如在市場上出售農副產品，甚至飼養較多的牲畜——都被視為「走資本主義道路」而受到壓制。階級鬥爭本應是保護工人和農民利益的工具，但最後卻變成了針對他們的武器。更糟的是，文化大革命期間整個國家捲進了一場非理性的政治運動。這場運動以民粹主義的面貌出現——權威被否定、國家機器被砸爛、群眾要奪權——但到頭來遭殃的卻是普通百姓。在一個沒有多少階級矛盾可言的國家搞階級鬥爭，階級鬥爭只能成為一群人打壓另一群人的便利工具。

及至1976年毛澤東去世，文化大革命正式結束，中共的一些務實主義者開始重新思考文化大革命期間以及之前的政策。在他們看來，對於「群眾」的過份強調不僅不利於中國的經濟增長，而且最後還會傷害群眾的利益。在1978年11月的十一屆三中全會之後，中共的官方文件和公眾討論徹底剔除了「階級鬥爭」這個詞。中共由此走上了一條向中性政府演變的道路。

(二) 一個平等的社會

1949年後的中國社會已經成為一個基本平等的社會，但中共仍然強調自己是工人階級的政黨，這妨礙它成為一個中性組織。改革開放以後，這個信條開始動搖，一個基本平等的社會促使中共在很多方面採取了以經濟增長為出發點的政策。

1949年中共建國，大部分人口由共產黨的群眾基礎——即工人和農民組成，定位於為這兩個階級服務，並不會妨礙中共成為一個泛容性組織。但是，錯誤的經濟政策和反覆且規模巨大的政治運動葬送了中國經濟增長的機會。

首先，基本平等的社會保證了中共的成員來自於基本平等的社會群體，因此階級出身不會成為中共成員的包袱。這可以同印度的國大黨加以對比。國大黨的大部分創始人——如甘地 (Gandhi) 和尼赫魯 (Nehru) ——均是婆羅門，因此在歷史上國大黨一直是一個被上層階級控制的政黨。印度獨立之後，國大黨在印度擁有壟斷性的政治地位，但正因如此，印度無法認真實行土地改革，因為地主大都屬於高種姓。相比之下，中共分散的成員構成使之可以實施對整個國家、而非對某個特定階級更有利的政策。

第二，平等的社會使中共能夠免於被既得利益集團所控制。在價格雙軌制這個例子中，中共並沒有陷入既得利益集團的控制，而是很快取消了雙軌制，因為中共意識到這樣做會得到絕大多數老百姓的支持。中國持續的反腐鬥爭也是基於同樣的道理。如果中國當時不是一個基本平等的社會，而是像從前中國國民黨所面對的那樣，存在着執政黨不得不依靠的強大利益集團，那麼，很難想像中共可以這麼大膽地採取改革行動。

第三，平等的社會同時也幫助中共成功地實施有利於經濟增長的政策。如果說中國經濟學家在中國經濟增長的原因上存在一點共識的話，那就是財政分權。財政分權充分調動了地方的積極性，同時又限制了中央政府對地方和企業的攫取能力^③，因此對經濟增長產生正面作用。但財政分權也不是萬能的，俄羅斯的財政分權就未能發揮作用；在發展中國家，分權常常會導致當地政府被商業力量所掌控。分權化改革在中國之所以能夠成功，很大程度上是因為中國的基層社會相對比較平等，沒有人擁有足夠的資源或意願來控制政府。由於在平等和經濟增長之間存在正向的關係，我們有理由相信平等的社會促進了中國的經濟高速增長。

分權化改革在中國之所以能夠成功，很大程度上是因為中國的基層社會相對比較平等，沒有人擁有足夠的資源或意願來控制政府。由於在平等和經濟增長之間存在正向的關係，我們有理由相信平等的社會促進了中國的經濟高速增長。

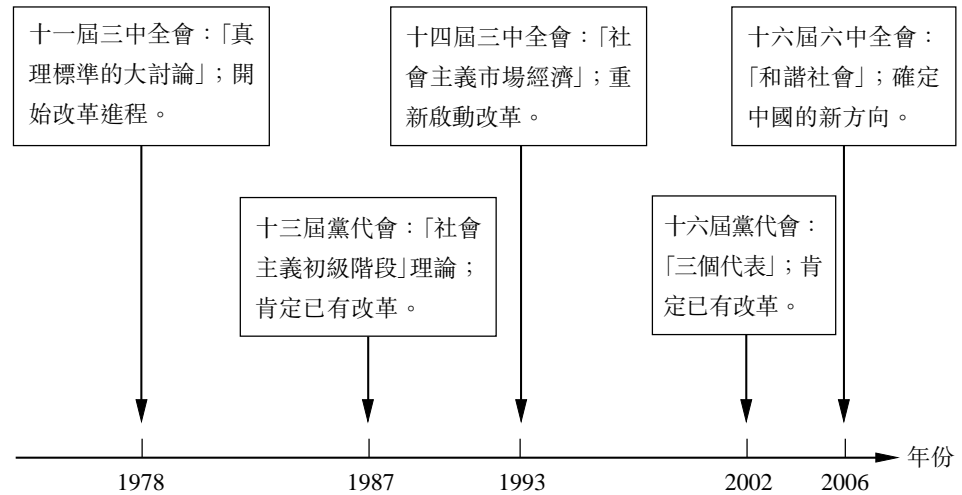
(三) 中共意識形態的調整

在過去的三十年中，中共進行了一系列大大小小的意識形態調整，其累積效果非常顯著。也許中共的核心信念——建設一個強大而平等的中國——沒有改變，但關於社會應該如何組織起來才能達到這個目標的主張，卻發生了巨大的變化。如前所述，中共從一個無產階級的政黨變成了全民黨。圖3顯示了1978至2006年間中共主要意識形態的轉變及發生時間，從中可以確定三波意識形態的轉變。

第一波發生在1978至1987年期間。1978年召開的十一屆三中全會揭開了改革的序幕，放棄了文化大革命中激進的意識形態，在經濟體制上採取了實用主義的態度。1987年召開的第十三屆黨代會肯定了1978年以來的改革，並提出了「社會主義初級階段」的理論。這個理論放棄了在中國建設共產主義的目標，強調中國仍處在社會主義的初級階段，因此應該實行比較靈活的經濟體制。

第二波轉變始於1993年並結束於2002年。1989年天安門事件之後，中國的改革進程經歷了巨大的倒退。直到1992年春鄧小平南巡之後，改革才重新開始。1993年的十四屆三中全會公布了改革的新方向，提出了「社會主義市場經

圖3 中國共產黨意識形態的主要轉變 (1978-2006)



濟」的概念，從而為1990年代的改革清除了意識形態的障礙。2002年底召開的十六屆黨代會提出了「三個代表」理論，為這波意識形態的轉變畫上了一個句號。從此，中共不再僅僅代表無產階級，而是代表「先進生產力發展的要求、先進文化前進的方向以及中國最廣大人民的根本利益」；換言之，中共從此變成了整個國家的政黨，而非工人階級的政黨。以1990年代的變革觀之，這個轉變其實並不新鮮。1990年代是中國完成市場化改革的關鍵性時期；尤其是工業結構的調整和國有企業私有化已經表明，中共放棄了作為工人階級利益保護者的角色。

第三波轉變才剛剛開始，其標誌性事件是2006年十六屆六中全會上提出的「和諧社會」理論。按照官方的說法，和諧社會的特點是「民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處」，而關鍵詞是「公平正義」。在過去的三十年裏，隨着經濟高速增長，累積了許多沒有解決的問題，其中最重要的，就是逐步拉大的城鄉收入差距。從城鄉差距或沿海—內地差距的角度來衡量，中國是世界上差距最嚴重的國家。這一波意識形態轉變的目標，在於糾正經濟高速增長的負面影響。一些人傾向於認為這個轉變標誌着民粹主義的回歸；但是，極端不平等從理論和實證上講都是對經濟增長有害的。中共的這個新轉變仍然是與其中性政府的角色相一致。

四 結 語

本文試圖為中國奇迹般的經濟增長提供一個政治經濟學的解釋，其中的核心概念是中性政府。我們給出了中性政府會採取有利於經濟增長的政策的原因，並論證了產生中性政府的三個條件。通過證據列舉，我們證明了改革期間的中國政府的確是一個中性政府；並進一步討論了促使中國政府成為中性政府的三個原因。

十四屆三中全會提出了「社會主義市場經濟」的概念，為1990年代的改革清除了意識形態的障礙。十六屆黨代會提出了「三個代表」理論，為這波意識形態的轉變畫上了句號。中共從此變成了整個國家的政黨，而非工人階級政黨。

中國的經驗在多大程度上具有普遍意義？在某種意義上，中國的歷史和政治背景是獨特的；但這不妨礙本文核心思想的推廣，即對一個國家來說，要採取有利於經濟增長的政策，中性政府是至關重要的；然而大多數國家都不存在這樣一個政府，政府被商業精英控制或者被民粹主義所挾持是普遍情形而非例外。經濟和社會平等更容易產生中性政府。或許，社會平等相對於經濟平等來說更為重要，因為社會不平等通常與種族或成見相聯繫，而經濟不平等則可以通過政府政策得到糾正。

多數發展中國家至少在名義上實行的是民主制度，一個未回答的問題是，中國的一黨制是否妨礙了中國經驗對其他發展中國家的適用性？要回答這個問題，我們應該意識到，中共並沒有像專制君主那樣統治中國，中國的政治體系中存在着民主的因素。比如，中國的農村已經實行選舉制度二十年了，地方人民代表的直選制度存在時間更長。另外需要注意的是，本文的理論模型並不局限於解釋一黨統治，我們可以通過將「政府」替換成「在位政黨」，從而把模型直接應用到民主社會。中國的一黨制並不應該阻礙本文的邏輯應用到其他發展中國家的。

中國的歷史和政治背景是獨特的；但這不妨礙本文核心思想的推廣，即要採取有利於經濟增長的政策，中性政府是至關重要的；然而大多數國家都不存在這樣一個政府，政府被商業精英控制或者被民粹主義所挾持是普遍情形而非例外。

註釋

① 帕金斯(Dwight Perkins)：〈國際視野裏的中國經濟增長〉，載林毅夫、姚洋主編：《中國奇跡：回顧與展望》(北京：北京大學出版社，2006)。

② Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2006).

③④⑤⑥ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven and London: Yale University Press, 1982), 47; 74; 47; 48.

⑦ Justin Yifu Lin and Yang Yao, "Chinese Rural Industrialization in the Context of the East Asian Miracle", in *Rethinking the East Asian Miracle*, ed. Joseph Stiglitz and Shahid Yusuf (Washington, D.C.: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2001), chap. 4.

⑧ Lawrence Lau, Yingyi Qian, and Gérard Roland, "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition", *Journal of Political Economy* 108, no. 1 (2000): 120-43.

⑨ 如Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform", *Quarterly Journal of Economics* 107, no. 3 (1992): 889-906。

⑩ 黃少安、魏建：〈山東諸城國有中小企業股份制改革研究報告〉，山東大學經濟研究中心工作論文，2001；Yang Yao, "Privatizing the Small SOEs", in *China's Third Economic Transformation: The Rise of the Private Economy*, ed. Ross Garnaut and Ligang Song (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004), chap. 7.

⑪ 趙曉：〈競爭、公共選擇與制度變遷〉，北京大學中國經濟研究中心討論稿，No. C1999025，1999。

⑫ 黃玲文、姚洋：〈國有企業改制對就業的影響——來自11個城市的證據〉，《經濟研究》，2007年第3期，頁57-69。

⑬ Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives* 11, no. 4 (1997): 83-92.

姚 洋 北京大學中國經濟研究中心副主任、教授。