

# 威權政府還是中性政府？

如 師

在過去的幾年裏，國內外對「中國模式」的討論非常熱烈。在全球金融危機後哀鴻遍野的情形下，中國經濟的快速復蘇更給這個討論增添了幾分熱度。一個似乎被普遍接受的觀點是，中國經濟的快速復蘇、乃至中國經濟在過去三十年的超常增長，都得益於中國有一個威權政府。國內的一些學者熱衷於重新發現政府干預的優勢，而國外的一些學者則熱衷於探討中國威權體制是如何通過政治、社會和經濟扭曲來維持經濟增長並得以長期延續的。這樣就出現了「北京共識」(Beijing Consensus) 與「華盛頓共識」(Washington Consensus) 之爭，前者代表威權體制和政府干預，後者代表民主體制和自由市場。這也許不是國內「北京共識」支持者的本意，但卻似乎是國外一些人願意看到的結果。在兩個共識的對比中，中國顯然被置於當今世界政治話語所設定的道德低地，其推論是顯而易見的：如果中國的經濟成功是以民主和自由這樣顯見的價值為代價，那中國的發展道路就沒有甚麼值得肯定的，也不值得其他發展中國家效仿。

在過去的幾年裏，國內外對「中國模式」的討論非常熱烈。似乎被普遍接受的觀點是，中國經濟的快速復蘇、乃至中國經濟在過去三十年的超常增長，都得益於中國有一個威權政府。



全球金融危機後，中國經濟快速復蘇。

然而，上述對「北京共識」和「華盛頓共識」的解釋本身就是錯誤的，羅默 (Joshua C. Ramo) 在首次提出「北京共識」的時候並沒有把威權體制當作「北京共識」的特徵之一，而威廉姆森 (John Williamson) 在首次提出「華盛頓共識」的時候，也沒有把它當作對放任的自由資本主義的總結<sup>①</sup>。另一方面，把中國經濟的成功說成是政府干預的結果，更是與過去三十年的改革歷程南轅北轍。恰恰相反，中國過去三十年所做的，正是「華盛頓共識」所倡導的東西。威廉姆森的「華盛頓共識」有十條內容，可以歸納為三個方面，即穩健的貨幣和財政政策、開放市場和保護產權。對中國經濟改革歷程稍有了解的人就應該知道，中國在這三個方面取得了巨大的進展。即使是不了解改革歷程的人，只要粗略對比一下改革前後三十年的歷史，也會發現，政府干預不可能是中國經濟成功的關鍵，因為前三十年的政府干預要比後三十年大得多，而那時的經濟表現和後三十年相比，有着天壤之別。

中國政府在過去三十多年來基本上是一個「中性政府」。「無偏的利益」體現在，中國政府既沒有屈服於精英的力量，也沒有遷就民眾的短期利益，經濟政策的制訂和實施主要是以國家的長遠經濟發展為導向。但是，「有偏的政策」導致了城鄉收入差距的拉大。

一些人也許承認中國前三十年國家過度干預及其所帶來的問題，但或許會堅持認為，後三十年的高速經濟增長得益於威權政府和市場經濟的結合。這種觀點似乎是有根據的，第二次世界大戰後出現的經濟趕超的經濟體——如亞洲「四小龍」——至少在它們經濟起飛的早期，都採取了這個模式。這是一個誘人的觀點，不僅僅是一些左派喜歡，連信奉自由資本主義的右派也喜歡，1980年代幫助智利總統皮諾切特 (Augusto José Ramón Pinochet Ugarte) 的「芝加哥男孩們」(Chicago Boys) 就是一個例子。然而，「威權政府+市場經濟」也只有東亞取得了成功，在其他地方(包括智利)，都以失敗告終。東亞的成功必須從其他方面尋找原因。

東亞成功其中一個最重要的原因是，東亞的政府都是或接近是「中性政府」(disinterested government)，即不長期偏向某個(些)社會群體的政府。在美學文獻裏，“disinterestedness”一詞有三層含義：對所觀察的事物不感興趣、在觀察事物的時候不帶入個人感情、在行動或感情中不摻雜個人訴求或利益。這裏使用這個詞的時候，意思接近它的第二層含義。中性政府並不是不對社會群體感興趣，在制訂政策的時候也不是不摻雜自己的利益訴求，中性政府也是自利的，也可能對社會群體採取掠奪性行為，只不過在掠奪的時候不看群體的政治和社會身份。因此，中性政府在制訂政策的時候可以不受社會利益集團的限制，放開手腳把資源分配給那些最具生產力的群體，從而促進經濟增長。也就是說，我們可以用「無偏的利益、有偏的政策」來概括中性政府的特徵。

中國政府在過去三十多年來基本上是一個中性政府。具體而言，「無偏的利益」體現在，中國政府既沒有屈服於精英的力量，也沒有遷就民眾的短期利益，經濟政策的制訂和實施主要是以國家的長遠經濟發展為導向。

反映第一方面的一個例子是價格雙軌制改革。從1985年正式開始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，但是它也帶來了一些嚴重的後果，其中之一是價格的差異創造了巨大的尋租空間，企業和控制配額的政府官員可以通過把配額賣給其他企業和個人，從而輕易致

富。在1980年代末，「官倒」成為一個流行詞彙並激起了公眾的極大不滿。顯然，控制配額者往往是黨內或政府的強勢人物，因此，對很多學者來說，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。但是，中國後來的發展證明這種預言錯了。在1990年代初，雙重價格開始被統一成單一的市場價格，到1994年，最後一項雙軌制價格即雙重匯率被取消。

反映第二方面的一個例子是國有企業民營化。民營化提高了企業效率，但其代價是超大規模的下崗和失業。從1995到2005年，近五千萬國有部門的職工經歷了下崗或失業。對執政黨而言，這構成了一個嚴峻的挑戰。政府解決這個難題的辦法是：低調進行民營化，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都找到了新的工作或進入城市最低生活保障。

但是，「有偏的政策」也導致了收入差距的拉大，最顯著的例子是城鄉收入差距。農村改革一開始是一個「有偏」的改革，它以提高農產品價格為核心，從而使農民得益，城市居民受損。家庭經營的重新確立，進一步提高了農民的生產積極性，他們的收入進一步提高。儘管政府對城市居民的食物補貼增加了，但總體而言，農民收入的增長速度超過了城市居民，城鄉收入差距由1978年的2.8倍縮小到1985年的1.8倍。不過，自1985年之後，城鄉收入差距就沒有縮小過，到今天已經達到3.5倍<sup>②</sup>。這其中的原因比較複雜，但政府對城市投資力度的加大是一個重要因素。然而，從純粹經濟收益的角度來看，投資城市比投資農村的收益大得多，因此，這既符合政府的利益，也在一定程度上符合整個社會的利益。

中國政府之所以能夠成為中性政府，和中國改革開放初期基本平等的社會結構有很大關係。中國和其他發展中國家之間的最大差別在於，中國是發展中國家之中少數發生過類似於法國大革命的社會革命的國家。二十世紀完成的「偉大的中國革命」（費正清[John K. Fairbank]語）開啟了中國由古代社會向現代社會轉型的大門，其中最重要的成就之一，是打破了舊有的等級社會結構，建立了一個基本平等的社會。這裏，「平等」指的是社會平等，即不存在排他性的強勢社會集團，不存在一個集團主宰其他集團的情形。這樣一個社會有利於中性政府的產生。在一個不平等的社會裏，政府的一個理性選擇是和強勢集團結盟，因為後者可以為它提供經濟和軍事支持，這正是蔣介石1927年「四·一二」政變之後投靠壟斷資本的原因。相反，在一個平等的社會裏，政府和任何一個集團結盟都是危險的，因為其他集團容易聯合起來把它推翻。實際上，政府沒有必要和任何集團結盟，只要平等地對待所有集團就可以維持統治。進一步而言，此時採取有利於經濟增長的政策不僅可以提高所有集團的滿意度，而且可以提高政府自己的收益。

相比之下，其他發展中國家卻存在深刻的社會不平等以及由此而生的政治和經濟不平等。以印度為例，種姓制度和宗教至今仍然是影響其政治的重要力

在一個平等的社會裏，政府和任何一個集團結盟都是危險的，因為其他集團容易聯合起來把它推翻。政府只要平等地對待所有集團就可以維持統治。進一步而言，此時採取有利於經濟增長的政策不僅可以提高所有集團的滿意度，而且可以提高政府自己的收益。

量，一些政客和宗教領袖以種姓和宗教為依托建立起龐大的政治勢力，左右政府政策。另外，儘管印度政府很早就通過了土地改革法案，但至今仍然有11%的農民沒有土地，在共產黨長期執政的西孟加拉邦，更是達到30%以上。儘管印度人口中擁有大學文憑的比例高於中國，但其文盲率卻達到40%，其中多數是地位低下的婦女<sup>③</sup>。

另一個例子是菲律賓。在1960年代，菲律賓是發展中國家中的明星，但是，馬科斯 (Ferdinand Marcos) 長達二十年的獨裁統治卻毀掉了菲律賓的經濟，而其統治的基礎是地方上的舊勢力。在殖民時代，這些舊勢力是殖民者的統治工具，殖民時代結束之後，它們非但沒有消失，反而得以發展壯大。儘管馬科斯獨裁統治已經結束二十多年，但今天的菲律賓仍然處於地方舊勢力的控制之中，2009年11月發生在棉蘭老島的屠殺事件就是舊勢力之間火拼的結果。

再如，委內瑞拉的土地分配的基尼系數 (Gini coefficient) 達到0.9以上，歷史上曾經有過四次不成功的土地改革，每次都以軍事政變告終。世界銀行2008年的發展報告發現，土地分配不平等是阻礙一個國家經濟發展的關鍵性因素之一，其背後的原因是大土地擁有者左右着國家政策，阻礙教育的普及和新技術的推廣<sup>④</sup>。

「中性政府」是一個很弱的概念，它不要求政府是一個「好人政府」，而只要求它不和強勢集團結盟，也不被利益集團所左右。但這個要求在一般發展中國家卻很難達到，我們通常看到的，要麼是和強勢集團結盟的政府，要麼是被民粹主義利益所裹挾的政府。圍繞中性政府來總結「中國模式」，既可以說出中國政府促進經濟增長的真諦，也可以為其他發展中國家提供有益的借鑒。反之，以「威權政府+市場經濟」的所謂「北京共識」來總結「中國模式」，極容易掉入冷戰以來「民主—獨裁」、「資本主義—共產主義」這樣的兩分法所設定的陷阱，把中國推入一個被動的局面。

圍繞中性政府來總結「中國模式」，既可以說出中國政府促進經濟增長的真諦，也可以為其他發展中國家提供有益的借鑒。反之，以「威權政府+市場經濟」的所謂「北京共識」來總結「中國模式」，極容易掉入冷戰以來「民主—獨裁」、「資本主義—共產主義」這樣的兩分法所設定的陷阱。

### 註釋

① Joshua C. Ramo, "The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power" (London: Foreign Policy Center, 2004), <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>; John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform?", in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* ed. John Williamson (Washington, DC: Institute for International Economics, 1990), 7-20.

② 參見中華人民共和國國家統計局網頁，[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)。

③ Dilip Mukerjee, "An Analysis of Compensation in Land Acquisition", International Workshop on Development Economics, 復旦大學經濟學院，2009年8月。

④ World Bank, *World Development Report 2008: Agriculture and Development* (Washington, DC: World Bank, 2007), 72-94.