

中國政府汲取能力的下降及其後果

王紹光

胡鞍鋼

在一般人的印像中，中國政府是一個很強的政府、一個威力無邊政府，或簡言之，一個集權政府。本文的主旨是想指出，這個印像已不適於描述當今的中國政府。實際情形是：在過去十幾年中，中國政府的國家能力已受到極大的削弱。如果這種勢頭不被阻止的話，會後患無窮。現在是敲響警鐘的時候了。

下面的第一節將介紹「國家能力」這個概念；第二節將討論中國政府是否已變成了一個「弱政府」；最後一節將指出國家能力的下降已帶來了甚麼樣的嚴重後果，還可能帶來甚麼更嚴重的後果。

國家能力的四個指標

國家能力是指國家實現自己意志的能力。任何政治制度必須具備四種基本國家能力才能生存和運作：(1)汲取能力(extractive capacity)，是指國家動員社會經濟資源的能力；(2)調控能力(steering capacity)，是指國家指導社會經濟發展的能力；(3)合法化能力(legitimation capacity)，是指國家運用政治符號在屬民中製造共識，進而鞏固其統治地位的能力；(4)強制能力(coercive capacity)，是指國家運用暴力或暴力威脅維護其統治地位的能力。

在這四種國家能力中，汲取能力最為根本，因為只有當國家掌握了必要的財力時，才能實現它的其他功能。從歷史的角度看，一部現代國家演化史就是一部國家財力增長史。早在十六世紀，當現代民族國家剛開始形成時，布丁就已認識到，「財力資源是國家的神經」。考察國家財政收入佔國民收入比重在過

在過去十幾年中，中國政府的國家能力已受到極大的削弱。如果這種勢頭不被阻止的話，會後患無窮。現在是敲響警鐘的時候了。

去幾個世紀的變化，我們會發現，這個比重一直呈上升態式。如果我們承認總的說來世界各國的國家能力在過去幾個世紀裏有所增強的話，大概就會想到將汲取能力作為衡量總的國家能力的主要指標。事實上，將汲取能力作為衡量總的國家能力的指標是個不錯的選擇，因為第一，汲取能力比調控能力、合法化能力和強制能力更容易量化、更容易測量其波動方向和波動幅度、更容易摒除主觀判斷的干擾；第二，正如熊彼特所說，「財政上的變化是一切變化的重要原因之一」，反過來，「所有的變化都會在財政上有所反映」；第三、已有一批學者在他們的實證研究中表明，用汲取能力作為總的國家能力的指標不失為一種有用的分析工具①。

為了將國家的汲取力量量化，並對之進行歷史的比較，我們需要兩個參照點：一是由國家汲取的財力資源總量，一是全社會的財力資源總量。在一般情況下，前者表現為預算收入，後者表現為國民收入。由此，我們得出了下面的等式：

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{預算收入}}{\text{國民收入}} \quad (\text{I})$$

在中國，國家汲取的財力資源不僅包括財政預算內收入，還包括由中央各部門、地方各級政府，及其所屬企業掌握的所謂「預算外收入」。由於預算外資金的存在，(I)式需要稍作修正。由此，我們得出等式(II)：

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{預算內收入} + \text{預算外收入}}{\text{國民收入}} \quad (\text{II})$$

(I)式和(II)式背後有一個未經言明的假設，即國家機器是一個整體，最高決策者可以全權支配所有以國家名義從社會汲取的資源。事實上，這個假設並不總是成立。明末、清末和民國年間，國家財政為地方勢力分割，中央調度不靈，就是明顯的例子。當國家機器內部的整合程度很低時，最高決策者能掌握的資源實際上只是中央政府的預算收入而已。就中國特有的預算外資金而言，它從一開始就被定義為由各級地方政府、各部門和各企事業單位支配的資金。中央政府對這類資金的使用雖有一些限制，但即使在最理想的情況下也無法完全控制。這樣說並不意味着地方預算收入和預算外收入從來都是用來追求與中央政策相悖的目標，但也不能否認這種可能性。而且，地方勢力掌握的資源越多，它們就越有實力與中央競爭。為此，我們得出下面三個新的等式，以便更全面地反映國家的汲取能力：

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{中央預算收入}}{\text{全部預算收入}} \quad (\text{III})$$

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{中央預算收入}}{\text{預算內收入} + \text{預算外收入}} \quad (\text{IV})$$

$$\text{國家汲取能力} = \frac{\text{中央預算收入}}{\text{國民收入}} \quad (\text{V})$$

等式(III)、(IV)和(V)是對等式(I)和(II)的必要補充。當中央與地方的政策偏好重合時，等式(I)和(II)可以用來量度國家的汲取能力；而當中央與地方的政策偏好不一致時，等式(III)、(IV)和(V)便是更可靠的指標。後三個等式表明，如果地方政府運用它們掌握的地方預算收入和預算外收入來追求自己的狹隘利益，則國家的汲取能力會遭到嚴重損害。而且在這種情況下，地方政府掌握的資源越多，國家總的汲取能力下降得越厲害。

外強中乾的「弱政府」

中國過去十幾年的改革一直以「放權讓利」為主線。「放權讓利」對調動企業和地方政府的積極性、發揮企業和地方政府的創造性是完全必要的。中國的改革能取得舉世矚目的成就，「放權讓利」功不可沒。但凡事皆有度，在度以內可以成好事的，一到度以外就可能變成壞事了。現在的問題是，「放權讓利」是否過了度？今後的改革還能不能沿着「放權讓利」的思路繼續走下去？

為了回答這兩個問題，讓我們首先看看在過去十幾年裏，上面五個等式中涉及的各项變量（國民收入、預算內收入、預算外收入、中央財政收入）發生了甚麼樣的變化②。

國民收入可以用國民生產總值(GNP)來表達。自改革以來，中國國民生產總值增長速度在全世界是數一數二的，在1979年至1991年間，年均增長率達8.7%之高。預算內收入同時也增長很快，達8.5%，但低於國民生產總值的增長速度。計算財政收入與國民生產總值的增長彈性進一步揭示了政府財政收入與國民生產總值增長的不同步性。改革以前，財政收入增長彈性值大於1，但在1979-1985年期間，財政收入（不含債務收入）增長彈性值下降至0.736，小於單位1，屬於低彈性範圍；在1986-1991年間，這一彈性值又降至0.429，即國民生產總值每增長1%，政府財政收入只增長0.429%。

在此期間，預算外資金則急劇膨脹。預算外資金早就存在，本來是為了給地方和企業一點機動性而設置的。在改革前的三十年間，預算外資金總是伴隨着中央的分權政策而擴大，建國初它只相當於預算內資金的幾個百分點，但大躍進和70年代初兩次權力下放期間，預算外資金得以擴大自己的比重。到改革前夕的1978年，預算外資金已相當於近三分之一的預算內收入。在1979年至1991年十三年間，預算外資金年均增長率達19.2%，比預算內收入的增長速度快十個百分點以上。1988年以後，預算外資金收入的規模已幾乎與預算內資金的規模並駕齊驅。在相當一部分省、市，預算外收入（或支出）已超過了預算內收入（或支出）。無怪乎，不少人已把預算外資金稱作中國的「第二預算」。一個

中國過去十幾年的改革一直以「放權讓利」為主線，對調動企業和地方政府的積極性、發揮企業和地方政府的創造性是完全必要的。但凡事皆有度，現在的問題是，「放權讓利」是否過了度？

年度 \ 公式	I	II	III	IV	V
1952-1966	0.35	0.40	0.67	0.59	0.24
1967-1977	0.33	0.41	0.62	0.50	0.20
1978-1989	0.25	0.45	0.50	0.28	0.13

表一 國家汲取能力在1952至1989年間的變化

國家有兩個規模旗鼓相當的預算，也算得上一件咄咄怪事。

就中央財政收入而言，其絕對值仍是上升的，但其增長速度卻還不如地方政府財政收入的增長速度。例如，在1980年至1986年期間，地方財政收入平均每年增長8.3%，比中央財政收入的年均增長速度高出2.8%。

把國民收入、預算內收入、預算外收入、中央財政收入四個變量的歷年數據代入前面討論過的五個等式，我們得到以下的結果。

需要說明的是，為了便於與改革之前時期比較，計算表一時，國民收入是指中國統計口徑中的「國民收入」，而不是國際上運用的「國民生產總值」，因為《中國統計年鑒》沒有給出1978年以前的國民生產總值。中國口徑的國民收入只計算物質生產部門的勞動成果，而國民生產總值除計算物質生產部門勞動成果外，還計算非物質生產部門的勞動成果。所以，前者要比後者小許多。這樣一來，如果我們用國民生產總值作為式(I)、(II)和(V)的分母，則所得的比值會比表一顯示的比值要低一些。

欄(I)表明，政府財政收入佔國民收入的比重已急劇下降，如採用國民生產總值作為式(I)的分母，中國政府的財政收入(包括中央政府和地方政府)佔國民生產總值的比重已從1978年的31.2%下降到1992年的14.2%，跌了一半以上。如果現行財政管理體制不變的話，預計中國財政收入佔國民生產總值的比重將在1995年跌至13.3%，在2000年跌至11.3%。

欄(II)最有趣。它表明，在放權讓利的改革過程中，由各級政府及其所屬企業掌握的資金(預算內加預算外收入)佔國民收入的比重不僅沒有縮小，反而擴大了。不過，雖然預算內外的資金在理論上都屬「國家所有」，它們的使用並不一定服從一個統一的國家意志；相反，地方政府和企業常常用他們掌握的預算內和預算外資金追求與全局利益相悖的特殊利益。在這種情況下，將每分每厘以國家名義計賬的收入都當作國家汲取能力的表現顯然是不正確的。

欄(III)、(IV)和(V)從不同的角度揭示了同一個事實：中國中央政府能控制的財力在比重上是越來越小了。中央財政收入佔整個財政收入的比重，在50年代曾高達70%-80%，60年代仍在60%以上，而在80年代已降到50%左右。80年代中後期更跌至50%以下，如1988年只有47.2%。如果我們按中國財政學教科書的定義，把預算外資金也計入財政收入的話，中央財政的比重則顯得更小，只佔整個財政收入(預算內加預算外收入的總和)的四分之一左右。如果我

在放權讓利的改革過程中，由各級政府及其所屬企業掌握的資金佔國民收入的比重不僅沒有縮小，反而擴大了。地方政府和企業常常用他們掌握的預算內和預算外資金追求與全局利益相悖的特殊利益。

	財政收入佔GDP比重(%)		中央收入佔財政收入比重(%)		中央收入佔GDP比重(%)	
	1979	1989	1980	1989	1980	1990
美國 [#]	32.03	34.59	63.35	59.94	20.85	20.24
加拿大 [#]	36.63	40.36	47.42	47.99	17.90	19.37 (1989)
法國	41.42	46.41	91.08	88.35	39.63	40.89
德國 [#]	43.77	45.94	62.66	63.56	28.54	28.69
英國	38.10	41.38	85.23	85.86	35.10	35.53 (1989)
印度 [#]	18.33	20.46 (1987)	69.18	70.67	11.85	15.25 (1989)
印度尼西亞	20.44	17.06	97.63	97.42	21.40	16.62 (1989)
馬來西亞 [#]	28.38	29.93	84.67	84.43	26.35	27.60
泰國	14.86	19.49	94.57	95.23	14.99	20.41
埃及	37.00	34.94	100	100	47.07 (1981)	34.94 (1989)
巴西 [#]	28.06	96.67	80.01	95.42	22.18	92.24 (1989)
墨西哥 [#]	17.41	20.55 (1987)	80.35	84.72 (1987)	15.78	18.79 (1989)
南斯拉夫 [#]	32.46	22.21	26.91	19.23	8.12	4.27 (1989)
中國	31.20 (1978)	14.20 (1992)	60.00 *	47.20	14.57 *	8.85

表二 十三國情況比較

* 為估計數 # 為聯邦制國家

們進而按國際通例，計算中國中央政府財政收入佔國民生產總值的比重的話，則其結果比式(V)給出的結果還要令人咋舌：這個比重在1989年只有8.8%，比1979年的16.6%，下降了近九個百分點。跌幅之巨，世界罕見。

以上的討論證明，中國政府的汲取能力在過去十幾年中已大大削弱。但僅僅指出這一點仍是不夠的，因為削弱並不一定意味着中國政府的汲取能力比別國弱。要證明中國政府已變成了一個「弱政府」，還必須把中國與其他國家進行比較。不然的話，有人會說，「中國政府以前汲取太多，現在消消腫，沒甚麼可大驚小怪的。」表二給出了其他有關十三個國家的三組數據。這十三個國家既包括西方發達國家，又包括發展中國家；既包括單一制國家，又包括聯邦制國家；既包括傳統偏向「無形之手」的國家，又包括政府干預色彩較強的國家。這些國家的共同特點是：人口數量比較多、基本上可稱為市場經濟，在80年代中都經歷了不同程度的「經濟自由化」。用這些國家與中國相比，我們可以得到以下五點啟示。

一、總的來說，經濟越發達的國家，政府財政收入佔國民收入的比重越高。在西方發達國家，這個比重一般都超過了40%，美國只是少數例外之一。在中等收入國家，這個比重一般都在25%至30%之間；即使在低收入國家，這個比重也在20%-25%之間。改革前，中國政府財政收入佔國民收入的比重高於多數中等收入國家，但大大低於蘇聯和東歐社會主義國家。而今天，這個比重已跌到20%以下，低於第三世界國家的平均水平。

改革前，中國政府財政收入佔國民收入的比重高於多數中等收入國家，但大大低於蘇聯和東歐社會主義國家。而今天，這個比重已跌到20%以下，低於第三世界國家的平均水平。

二、儘管各國在80年代都聲稱要縮小政府在經濟中的作用，政府財政收入佔國民收入的比重仍呈上升態式。在表二給出的十三個國家中，這個比重只在印度尼西亞、埃及和南斯拉夫三國下降了。而且，前兩個國家的跌幅都不大，只有二、三個百分點。只有南斯拉夫是唯一的異數，跌了十個百分點。最有意思的例子是美國和英國，列根和戴卓爾夫人都是「自由放任主義」的信奉者，成天嚷着要給政府消腫。不知內情的人因此得到一個印像：這兩位「自由經濟」的鬥士會不縮小政府功能決不收兵。而實際情況是，在這兩位領袖的統治下，英美的經濟陷入了戰後最長的衰退，但政府財政收入佔國民收入的比重不僅沒減，反而上升了二至三個百分點。這個結果與其他發達國家相比，幾乎同出一轍。中國可能是在過去十多年中，政府財政收入佔國民收入比重下降最多的國家，比南斯拉夫跌得還要多。

三、從中央政府財政收入佔整個財政收入的比重看，中國目前的情況也十分特別。在多數國家，包括聯邦制的國家，這個比重都在60%以上，在人口超過五千萬的大國中，只有在實行聯邦制的美國、德國和印度，中央政府財政收入佔整個財政收入的比重在60%至70%之間，其餘國家(法國、英國、印度尼西亞、泰國、埃及、巴西、墨西哥)的中央政府收入都佔80%以上。而中國中央政府的財政收入現在已跌到整個財政收入的50%以下，比以權力分散著稱的美國聯邦政府得到的還要低許多。就財政支出而言，發達國家中地方政府的開支平均只佔整個公共支出的30%；第三世界國家地方政府的開支更少，通常只佔15%，而中國地方政府的財政支出在1990年已超過60%。因此，可以這樣說，無論就收入而言，還是就支出而言，中國中央政府能支配的資源都大大低於國際通例。只有南斯拉夫的情況比中國更分散，其聯邦政府收入只及總財政收入的四分之一和五分之一之間。無怪乎，這個國家不久便分崩離析了。

四、財政分權的趨勢並沒有想像的那麼明顯。從70年代中後期開始，財政分權的呼聲日高，不少政治領袖人物也推波助瀾，信誓旦旦要把盡可能多的權力從中央下放到地方。至少從財力分配看，這個勢頭兇猛的分權運動至今收效甚微。人們也有理由懷疑，財政分權到底能走多遠。在表二所列的十三個國家中，中央財政收入佔整個財政收入的比重，只在美國、法國稍有下降；在加拿大、德國、英國、印度、印度尼西亞、馬來西亞、泰國、埃及幾乎沒有甚麼變化；在巴西和墨西哥，還有上升的趨勢。只有南斯拉夫的變化最大，該比重從本來就夠低了的26.91%再降到19.23%。事實上，就中央財政收入佔整個財政收入的比重而言，80年代發生在中國的變化比南斯拉夫還要大。在這一時期，該比重在中國的跌幅達10%以上，比南斯拉夫的7.5%還要高好幾個百分點。

五、世界上的所有國家中，只有在幾個人口幾百萬的小國，其中央政府財政收入佔國民收入的比重才低於10%。尼泊爾、薩爾瓦多、瓜地馬拉便是幾個例子。在人口多於二千五百萬的國家中，只有南斯拉夫和中國的中央政府財政收入不足國民收入的10%。在人口過億的大國中，中國是這方面的唯一例外。印度和孟加拉的人均收入雖低於中國，但其中央政府財政收入佔國民收入的比

在資源動員和分配方面，中國的中央政府已變成了一個「弱中央」。這個「弱」，不僅是與自己的過去比「弱」了，而且是與別國比「弱」了；不僅是比別的「強」國「弱」了，而且是比別的「弱」國還「弱」。在財政上，中國的中央政府已成了世界上最弱的中央。

重也高於10%；印度中央政府的收入比重且在過去十年中有顯著的提高。尤其令人擔心的是，如果中國財政分配格局不發生大的變化，中央財政收入佔國民收入的比重會不會降到5%以下。值得注意的是，國民黨中央政府1934年的水平是約4.8%，而當時中國還沒有真正統一；南斯拉夫1989年的水平是4.3%，而它一年後便分裂了。

上面五個方面的比較以無可辯駁的數據證明，在資源動員和分配方面中國政府已變成了一個「弱政府」，中國的中央政府已變成了一個「弱中央」。這個「弱」，不僅是與自己的過去比「弱」了，而且是與別國比「弱」了；不僅是比別的「強」國「弱」了，而且是比別的「弱」國還「弱」。幾乎可以這樣說，在財政上中國政府已成了世界最弱的政府，中國的中央政府已成了世界上最弱的中央。

國家汲取能力下降的連鎖效應

也許有人會對第二節的結論不以為然。他們會說，政府或中央政府的財力削弱一些沒甚麼壞處，因為中國正是在過去十幾年中取得了驕人的經濟成長。本文無意否認過去的成績，它的出發點是《易經·繫辭下》中的三句話：「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂。」改革以來，雖然成就巨大，但也問題多多。國家汲取能力的下降，也導致了其他三種國家能力的削弱。

本文的出發點是《易經·繫辭下》中的三句話：「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂。」改革以來，雖然成就巨大，但也問題多多。

一 調控能力的削弱

在任何經濟制度中，對有效需求的調節都是實現宏觀穩定的必要條件，而且這個職能只能由中央政府來承擔。中央政府用以實現和維持宏觀穩定的工具主要應是財政和金融槓桿，行政手段雖然也能起些作用，卻會造成效率上的犧牲。但是，運用財政和金融槓桿的前提是中央政府手中掌握了足夠的資源。否則政府穩定宏觀經濟的努力就不會那麼有效。由於中國政府的汲取能力已嚴重下降，它的調控能力不能不受到很大的影響。這表現在幾個方面。

第一、消費失控。在1978年至1987年間，城市居民收入平均每年增長17.2%，社會集團購買力，平均每年增長16.3%，都大大高於國民收入增長的速度。自80年代初以來，中央政府不知想了多少辦法遏制消費膨脹，但沒有甚麼效果。原因很簡單，職工獎金、福利和津貼收入的約四分之三來自預算外資金，社會集團購買力的相當部分也來自預算外資金，中央政府對預算外資金的使用往往只有乾瞪眼的份。

第二、投資失控。一般說來，在投資決策分散的格局下，中央政府應對投資總額和投資結構實施宏觀調控。前者是為了緩解對資源的過度需求；後者是為了提高資源配置的效率，或實現長期的動態效率。不如此，國民經濟就會失

衡。在過去十幾年裏，由於地方掌握的財力和財權都擴大了，中央在這兩方面的控制都有些失靈。在1978年至1987年間，中國的固定資產投資平均每年遞增21.9%，大大高於計劃速度和國民收入增長速度。地方政府是資本擴張的急先鋒，預算外資金和銀行貸款是投資的主要來源。國家預算內投資在1979年佔總投資額的75.9%，但到80年代末期已降到10%左右。中央因此無法有效控制投資規模。每次中央喊壓縮基建時，充其量只能壓縮它自己的投資項目，而難以壓縮總的投資規模。比投資規模膨脹更嚴重的是，投資結構失衡。地方政府的投資熱點是所謂「短、平、快」加工工業。大量資金流入長線部門，擴大了對短線產品的需求，而財力日漸衰弱的中央無力獨身負擔起對短線部門的投資。由於短線缺乏投資，難以形成有效供給，這便加大了供求缺口。

消費投資雙失控造成總需求過旺，造成了通貨膨脹的壓力。80年代中期以後，通貨膨脹像出籠的猛獸，激烈地衝擊着社會。1989年上半年通貨膨脹率達25.5%，搞得人心浮動，是百萬人上街的一個重要原因。

消費投資雙失控造成總需求過旺；總需求超過總供給又造成了通貨膨脹的壓力。改革頭幾年，物價上漲仍比較緩和，但80年代中期以後，通貨膨脹像出籠的猛獸，激烈地衝擊着社會。1989年上半年通貨膨脹率達25.5%，搞得人心浮動，是百萬人上街的一個重要原因。1989年後的治理整頓時期，物價上升的勢頭被壓了下來。但1992年後，通貨膨脹重新出現，威脅着經濟和社會的安定。

與此同時，基礎設施和教育的投資不足又可能危及中國長期發展的前景。如果目前的體制不發生大的變動，經濟中的「瓶頸」問題不可能得到解決。這樣，中國經濟能否持續穩定地增長便有了疑問。世界上不乏短期的「經濟奇迹」，如70年代初的「秘魯奇迹」、「巴西奇迹」就曾被人稱道一時，但很快變成了「明日黃花」，南斯拉夫在50-70年代的增長速度可以媲美「日本奇迹」，但現在連國家都不存在了。如何保持中國過去十幾年實現的記錄，對中國政府來說是一個巨大的挑戰。在這個問題上掉以輕心，是十分危險的。

二 合法化能力的削弱

這個能力下降的直接原因有二：一是貧富懸殊，二是腐敗。二者都與中央汲取能力削弱有關。首先，財力分散嚴重損壞了中央政府的再分配功能，使地區間、行業間、單位間、社會集團間的差距日益擴大。過去，由於中央政府手中集中了財力的大部分，它可以用調撥款的方式來縮小各經濟單元間的差距，或至少阻止差距進一步擴大。如今在「分灶吃飯」和「承包」的體制下，留在企業和地方的資金份額越來越大。這些資金只供企業或地方內部分配，不參與更大範圍內的再分配。同時，由於稅制不健全，驟富的人們很少依法納稅，偷漏稅又使他們越來越富。中央政府由於集中的財力有限，可供再分配的資金因而也不多。這樣的資金分配格局帶來的是「馬太效應」：多者愈多、寡者愈寡。

合法化能力下降的直接原因有二：一是貧富懸殊，二是腐敗。二者都與中央汲取能力削弱有關。財力分散嚴重損壞了中央政府的再分配功能，使地區間、行業間、單位間、社會集團間的差距日益擴大。

其次，捉襟見肘的中央財政已無力為國家機器的日常運作提供充足的經費，更不要說為政府公務人員提供足以養廉的待遇了。在日益沉重的赤字壓力

下，中央政府不得不允許、鼓勵、甚至迫使國家機關另謀出路，並美其名曰「創收」。這個綠燈一開，各級黨政軍警教機關紛紛「下海」，成千上萬個公司一夜之間從地底下冒出來。政府機關「創收」不外有三種作法，一是建立下屬公司，讓其與別的公司市場上作公平競爭；二是利用自己對信息和物資分配渠道的壟斷，鑽價格雙軌制的空子；三是利用種種行政權力對企業和居民亂攤派、亂收費、亂罰款。第一種作法是正當的，但如此安分守紀的「官商」很少見。官商的看家本事是官倒，即以計劃價格賤買，然後以市場價格貴賣。從「尋租」中嚐到甜頭的官商，不會輕易讓所尋之「租」隨改革消失：相反他們會不惜一切代價，包括犧牲國家整體利益，來擴大「租源」。人們一般認為，只有第二種作法是腐敗，其實不然。第三種作法赤裸裸地以權謀利，連作買賣的門面都不屑一裝。由於「三亂」得來的錢與有關部門工作人員的收入直接掛鉤，「三亂」屢禁不絕愈演愈烈就不難理解了。很明顯，「三亂」與價格雙軌制沒有甚麼關係。即使取消雙軌制，「三亂」也不會絕迹。因此，要消除腐敗，不僅有待於進一步的改革來消除雙軌制，也有待於改善政府財政狀況，使之不必逼迫國家機關「創收」，只有當「推」和「拉」兩種誘因都消除了，腐敗才會得到控制。

三 中央被駕空

過去，中國政府曾以權力高度集中，中央調度自如、令行禁止而著稱於世。那是國家能力強的表現。國家能力強，可以是件好事，但不一定總是好事。如中央領導人頭腦發熱、瞎指揮起來，其危害是很可怕的。現在，以「放權讓利」為思路的體制改革已造成了一個「弱中央強地方」的局面。財力分散以後，經濟的確活了起來，改革帶來的繁榮是有目共睹的。問題是，今後的改革能否繼續沿「放權讓利」的思路走下去？目前這種財力分佈格局中潛藏着甚麼樣的危險？對第一個問題的回答明顯是否定的。現在，中央政府只能集中整個財政收入的二分之一，預算內外資金總額的四分之一，國民收入的十分之一，卻要負擔龐大的國防與行政開支，「吃飯」之外，餘錢無多，如何拿得出錢來繼續讓利？對第二個問題，人們還沒有足夠的認識。稍微回顧一下明末、清末的情形，便會發人深省。明初、清初都曾建立過強有力的中央集權制度，但到明末、清末，雖然由各級政府徵收的賦稅有增無減，中央政府能支配的份額卻大為減少。地方勢力財一大，氣便粗，先是對中央政府陽奉陰違，繼而與中央爭權奪利，再則多方設法駕空中央，只差公然與中央分庭抗禮。到這兩個朝代崩潰前夕，國家機器內部早已被蛀空，只剩下副嚇人的架子。外力稍微一推，便嘩啦啦塌成一堆廢墟。南斯拉夫的例子，更應引起人們的警覺。第二節的分析中，我們看到中國的情況與南斯拉夫極為接近。有人以為南斯拉夫的種族矛盾是該國崩潰的唯一原因，這是一個很膚淺的看法^③。在任何地方，只要中央權威弱到不能支配地方勢力的地步，都可能發生內戰。中國歷史上、世界歷史上

捉襟見肘的中央財政已無力為國家機器的日常運作提供充足的經費，更不要說為政府公務人員提供足以養廉的待遇了。因此，要消除腐敗，不僅有待於進一步的改革來消除雙軌制，也有待於改善政府財政狀況，使之不必逼迫國家機關「創收」，腐敗才會得到控制。

上，這類例子不勝枚舉。今日的中國當然與明末、清末的中國很不一樣，與南斯拉夫的情況更不相同，但我們必須記取「前事不忘，後世之師」的箴言，在關係民族命運的大問題上切不可須臾存僥倖心態。

1993年10月

今日的中國當然與明末、清末的中國很不一樣，與南斯拉夫的情況更不相同，但我們必須記取「前事不忘，後世之師」的箴言，在關係民族命運的大問題上切不可須臾存僥倖心態。

註釋

① 有人已用這個方法成功地解釋了國際衝突的結果，見A.F.K. Organski and Jacek Kugler: *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980); 各國人口變遷的異同，見A.F.K. Organski, Jacek Kugler, J. Timothy Johnson, and Youssef Cohen: *Birth, Death, and Taxes: The Demographic and Political Transitions* (Chicago: University of Chicago Press, 1984); 發展中國家無力支付外債的可能性，見Lewis W. Snider: "Political Strength, Economic Structure, and the Debt Servicing Potential of Developing Countries," *Comparative Political Studies*, vol. 20 (1988), pp. 455–87; 國內暴力衝突的頻率等現象，見Lewis W. Snider: "The Political Performance of Governments, External Debt Service, and Domestic Political Violence," *International Political Science Review*, vol. 11 (1990), pp. 403–22.

② 本節中所引的數據來源是：國家統計局編《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社，歷年)；財政部綜合計劃司編《中國財政統計：1950–1991》(北京：科學出版社，1992)；The World Bank: *World Development Report* (New York: Oxford University Press, various years); IMF: *Government Finance Statistics Yearbook 1991* (Washington, DC: IMF, 1991)。此外，還參見了王紹光、胡鞍綱：《加強中央政府在市場經濟轉型中的主導作用——關於中國國家能力的研究報告》(北京：中國科學院，1993)；《中國國家能力報告》(瀋陽：遼寧人民出版社，1993)；《中國國家能力報告》(香港：牛津大學出版社，1993)。以下將不一一注明出處。

③ 見Dinko Dubravacic: "Economic Causes and Political Context of the Dissolution of a Multinational Federal State: The Case of Yugoslavia", *Communist Economies & Economic Transformation*, vol. 5, no. 3 (1993), pp. 259–72.

王紹光 美國耶魯大學政治學系助理教授。

胡鞍綱 北京中國科學院國情分析小組研究員。