

## 導 論

# 發展是如何實現的？

上帝創造的人類，既非完全獨立，亦非純粹奴隸。它其實劃定了一個無人能夠擺脫的命運之環。然而，在這個圓環的巨大邊界之內，人是有力和自由的；人民亦然。

1

——亞歷克西·德·托克維爾：《論美國的民主》  
(Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*)

在所有的願望中，最狂熱的莫過於相信一定能夠重塑人生。有的人嘗試並取得了成功，而許多人則沒有成功。更加引人注目的是，歷史告訴他們千萬不要嘗試，他們對此卻不屑一顧。

——歐逸文：《野心時代》  
(Evan Osnos, *The Age of Ambition*)

假設一個窮人向兩個金融專家討教致富之道。這個窮人一貧如洗，沒有受過什麼教育，居住在貧民區。第一個專家敦促：「你先賺到第一筆錢。當你開始賺錢時，你的境況就會好轉，你

最終也會擺脫貧困。」第二個專家則提出了不同的建議：「首先你要像我的富有客戶那樣做：進入大學，搬到安全的城鎮，購買健康保險。只有先達到富裕的前提條件，你才可能擺脫貧困。」

這兩個專家心懷好意，但是他們的建議明顯都有缺陷。第一個專家的建議無助這個窮人去賺取他的第一筆錢，更不要說維持穩定的收入。相反的是，第二個專家忽視了貧困的現實。如果這個窮人能夠負擔得起，他早就達到更好生活的前提條件了。達到這些前提條件不是貧困的解決辦法；難以達到它們本身才是問題所在。

這個窮人和兩個專家的寓言故事，反映了在現實世界中發展所面臨的根本問題。所有富裕的資本主義國家都以好的治理制度為特徵，例如保護私有產權、推崇職業官僚、現代法庭、正式問責和多元參與，所有這些看似都是成功市場所不可或缺的。<sup>1</sup>但是，達到這些前提條件看似也取決於經濟財富水平。

2 因此，貧困和底子薄弱的社會如何才能跳出貧困陷阱？在發展道路上，應該是經濟增長還是善治先行？

答案相當分歧。現代化理論認為是「增長→善治」，指出當國家變得富裕，迅速發展的中產階級將要求更多的問責和對個人權利的保護，最終導致資本主義民主。<sup>2</sup>類似地，其他人也認為國家只有在達到相當程度的富裕以後，才能實現公共管理的現代化並根除腐敗。<sup>3</sup>

但是，就像第一個專家的不足那樣，現代化理論未能解釋經濟增長的起源。根據古典經濟學的哈羅德—多馬模型 (Harrod-Domar model)，增長源於資本投資。但是，一貧如洗的國家如何可以確保投資？經濟學家傑弗里·薩克斯 (Jeffrey Sachs) 指出，這種投資應該來自發達國家，並以大規模對外援助的形式提供。<sup>4</sup>他堅信一旦第三世界國家啟動起來，「所有的好事」都將接踵而

至。<sup>5</sup>但是許多研究都發現，對外援助和繁榮之間的聯繫微乎其微。<sup>6</sup>一些人甚至認為，對外援助實際上助長了腐敗，對窮國弊大於利。<sup>7</sup>

第二種獲廣泛接受的理論，強力提倡相反的因果理論：「善治→增長」。世界銀行和國際貨幣基金組織等國際機構，以及許多西方決策者和學者，都堅持在「搞對治理」之後市場才能夠成長。<sup>8</sup>這種邏輯是直截了當的，所有繁榮的經濟體都有一套相同的治理制度，它強而有力並受法律約束。因此，希望發展經濟的國家應該首先複製在富裕民主國家都能看到的最佳實踐清單。然後，這一派預期，良好制度的土壤自然能夠結出經濟成長的果實。

但是，這種範式讓人想起上述寓言故事中的第二個專家，因為它忽略了貧窮和底子薄弱的國家如何才能切實地實現善治的問題。「切實地」一詞值得強調，因為形式上照搬最佳實踐是一回事，而將它們切實地實施是另外一回事。<sup>9</sup>例如，許多發展中國家按照國際機構的要求設立法庭並頒行成文法，但是它們普遍缺乏專業法官去裁決糾紛。即便是在頒行了新的法律以後，公民也普遍不信任並規避法律體系。<sup>10</sup>如果實現善治只是照搬西方發達國家最佳實踐的技術性問題的話，那麼後發國家早就實現了善治。事實上，正如兩位國際發展領域的權威專家普萊查特 (Lant Pritchett) 和烏爾庫克 (Michael Woolcock) 所哀歎的那樣，強加的善治標準「是發展中國家遇到的深層次問題的根源之一」。<sup>11</sup>

第三種學派則走得更遠，將歷史視為善治或政府能力的根本原因。這種觀點可以概括為「歷史→善治→增長」。遵循路徑依賴的邏輯，多位學者將殖民視為當今各國不平等的根源。<sup>12</sup>在《國家為什麼失敗》( *Why Nations Fail* ) 一書中，德隆·阿西莫格魯 (Daron Acemoglu) 和詹姆斯·羅賓遜 (James A. Robinson) 追溯了北美洲與南美洲之間的巨大分野，並將其歸結為截然不同的殖民遺產。<sup>13</sup>

根據他們的觀點，英國殖民者在北美洲的土地上按照平等機會和有限政府的原則建立殖民地，為未來資本主義的成功鋪平了道路。西班牙征服者則在拉丁美洲強加了不平等和剝削性的結構，並阻礙了長期繁榮。

儘管第三種學派提醒我們歷史的持久作用，但是它沒有指明走出貧困陷阱的道路。<sup>14</sup>相反，《國家為什麼失敗》的作者得出結論，「現在不同的制度模式深深地植根於過去，因為一旦社會按照一種特定方式組織起來以後，它就會一直持續下去。」他們還補充指出，「這種持續性及其背後的力量，也解釋了為什麼消除世界不平等並使窮國繁榮是如此困難。」<sup>15</sup>他們的結論提出了一個令人擔憂的問題：如果國家成敗的種子很早就種下了，並且隨時間而根深蒂固，那麼歷史上沒有走對路的國家今天可以做什麼呢？<sup>16</sup>

許多窮國失敗是因為它們遭遇了糟糕的歷史和惡劣的起點，這種觀察沒錯，但是觀察本身並不特別令人驚異。更加困難和有用的，是解釋為什麼一些國家儘管起點糟糕且條件不好，但是卻成功了。這方面最具戲劇性的就是1978年後改革開放的中國。<sup>17</sup>

本書考察中國如何跳出貧困陷阱，從一個閉塞落後的社會主義國家崛起為一個全球強國。更概括而言，基於我對中國嬗變的分析，這是對發展「實際上」是如何發生的研究。現在向發展中國家費心兜售的善治制度，真的可以啟動市場嗎？還是增長使善治成為可能？又或是歷史宿命論？

「貧困陷阱」這個概念指的是貧困和不良制度互相惡化的效果。更簡單地來說，窮國之所以貧窮是因為他們的制度落後、缺乏秩序或政府能力低——在本書統稱「弱」，而他們弱則源於他們的貧窮，這種互相催化產生了一個難以跳出的陷阱。正如我先前全面回顧的那樣，學界與政策界多年的辯論並未解決這個發展領域長期存在的「雞生蛋、蛋生雞」問題。

我強調，爭辯善治與增長到底孰先孰後，本身就是誤導人的偽問題。事實上，發展是一個共同演進的過程。政府與市場互相影響，互相適應，兩者隨着時間共同演進。中國的經歷尤為突出地展現了發展的共演 (coevolutionary) 過程，但是這個過程並非中國所獨有。正如我們將在本書結尾看到的，西方社會的崛起實際上也遵循了共演模式，就像當代尼日利亞電影產業令人吃驚的蓬勃發展一樣。

雖然發展是一個共演過程這個觀點看上去似乎是常識，但要想準確解釋這一過程如何啟動、展開、需要哪些必要條件才能發生，這卻並不容易。為此，我提出了一個系統地刻畫國家與市場共演的框架。這種方式在發展的因果順序方面展現出令人驚訝的洞見，並提出了有關社會適應來源的新問題。

對於中國——以及一般意義上的貧弱社會——如何跳出貧困陷阱這個問題，我的回答有三點。第一點：「有什麼用什麼」——利用窮國家既有的條件，哪怕是常規的弱制度，去建立市場。就常規的弱制度而言，我是指按照第一世界的標準來看，是脆弱、錯誤或落後的結構、做法、規則或傳統。窮國最不缺的可能就是標準的弱制度。在本研究中關注的弱制度包括公私不分（相對應的是專業官僚體系）、偏袒性監管（相對應的是公正監管）、運動式政策執行（相對應的是常態化政策執行）、無差別和缺乏協調的產業促進政策（相對應的是有選擇的產業促進政策）、用小筆回扣作為激勵（相對應的是根治腐敗），等等。<sup>18</sup> 一般來說，我們相信走出貧困陷阱的途徑，就是要用發達國家的強大制度「快速地」取代這些弱制度，一步達到現代化。<sup>19</sup> 本書指出一種不同路徑，展示看似脆弱的制度背後可能隱藏的發展潛力。這個觀點具有極大的政治和實踐意義。

第二點：現代發展的過程可簡化為一個共同演進的進步法。

首先，發揮現有制度的優勢來建立市場；市場啟動後，經濟的變化將進一步推動制度的演化；最後，利用強化的體制維護和鞏固市場。我的分析指出，促進增長的制度、策略和政府能力，會因為不同的發展階段、不同國家甚至國家內部的不同地區而有所不同。建立和維護市場是兩碼事。更加令人驚訝的是，違反善治規範的實踐和特徵——通常被視為「脆弱」制度——在市場完全不存在時恰恰是建立市場的原材料。與此成對比，富裕國家隨處可見的「良好」或「強大」制度，是維護既有市場的制度。

第三點：「引導創變」——培育適應力，打造制度與經濟共演的基礎環境。歷史不是宿命，雖然過去的實際決定了起點，但是任何遺產都能被重塑。我沒有將國家的成敗僅僅歸結為歷史或地理原因，<sup>20</sup> 而是強調改革者在鼓勵基層執行者因時因地制宜方面所付出的努力，從而使他們可以有效利用既有資源去解決問題，進而將貧困的典型問題轉變為促進發展的方案。

但是，儘管創變是發展過程所不可或缺，創變本身卻不會自動發生，而且會經常失敗。我不會兜售像「避免模仿」、「促進創新」和「擁抱實驗」這樣一些顯而易見的建議——它們在大談適應性的發展專家間很流行——而是強調為實現這些目標所需要應對的內在挑戰。<sup>21</sup> 通過研究中國如何應對這些挑戰，我們將學到一些可以激發國家與市場共演的行動，以及實施具體措施將會產生的影響。此外，通過解開中國跳出貧困陷阱的過程，我們也將理解中國今天所面臨的具體問題是如何一步步形成的。

## 中國如何跳出貧困陷阱？

今天，中國引人矚目崛起的消息毫無新意地不斷重複，這使人們很容易就忘記了在毛澤東逝世以後，改革者面對的惡劣環

境。<sup>22</sup> 人們也會很容易就得出錯誤的認識，將中國的轉型歸結為「強大國家」，或者認為中國在改革伊始可能並沒有那麼貧窮。因此，這裏有必要帶出當時的基本現實。

中國在1980年的人均GDP只有區區193美元，<sup>23</sup> 比孟加拉、乍得、馬拉維這些現在「最底層的10億人」國家都要低。<sup>24</sup> 就其實際意義而言，人均收入193美元意味着平均食品消費低於基本營養標準。與1930年代中國共產黨還未上台的時候相比，1970年代的中國人並沒有吃得更多或更好。<sup>25</sup>

中國不僅窮得可憐，而且體制也在集權獨裁和政治動盪之間搖擺不定。在毛澤東統治的30年間，中國遭遇了兩次重大政治浩劫。大躍進（1958–1961）是毛澤東通過政治命令加速經濟生產的狂熱計劃，這場運動最終導致了大饑荒。據估計奪去了3,000萬人的生命。毛澤東隨後發動了文化大革命（1966–1976），在這場後來被稱為「十年浩劫」的政治運動，試圖重新鞏固權力。<sup>26</sup> 忠於毛澤東的年輕紅衛兵針對各級政府所謂的階級敵人發起了大清洗，也包括像鄧小平這樣的國家領導人遭到衝擊。在許多官方年鑒中，文化大革命期間的統計數據都是缺失的，<sup>27</sup> 因為官僚機構被毀壞殆盡，以致基本上停止了統計。大屠殺在社會中擴散，並走向魏昂德（Andrew Walder）所描述的「實質內戰」。<sup>28</sup> 一整代年輕人都失去了正規教育。回憶這段無政府狀態，馬若德（Roderick MacFarquhar）和沈邁克（Michael Schoenhals）總結道：「十年間，中國的政治系統先是轉入混亂，然後進入癱瘓。」<sup>29</sup>

退一步講，當鄧小平和他的改革團隊接管權力的時候，在中國共產黨的領導下，中國至少統一起來了。然而，他們所繼承的國家機器，很難說得上是一個強大國家。再加上中國比乍得這樣最底層的10億人國家還要貧窮，1978年的起點預示國家前途黯淡。

6 35年轉瞬即逝，中國已成為世界第二大經濟體，世界最大的出口國，以及美國最大的債權國。2012年中國的人均GDP已經從193美元躍升了30倍達到6,091美元，將其他的最底層10億人國家遠遠甩在了後面（馬拉維的人均GDP在32年間僅僅增長了50美元，是一個典型的停滯案例）。<sup>30</sup>支撐這些驕人增長數字的，是經濟的深刻重構。今天中國可以引以為傲的，是一大批民營企業、財富世界500強（Fortune 500）企業、跨國投資者、蓬勃發展的中產階級，以及像證券、電子商務和公司治理標準這樣的資本主義制度。<sup>31</sup>

在政治上，中國共產黨仍然牢牢抓住權力。但是，沒有多黨制選舉並不意味着就沒有政治變革。在專制的體制內部，官僚制業已經歷了多次改革，改變了政府職能、公共服務提供，以及公民與政府日常打交道的方式。特別值得一提的是，儘管改革年代的官僚制在腐敗方面仍然臭名昭著，<sup>32</sup>它也同樣因為適應能力和企業化特徵而著稱。中國是世界上最權力下放的國家之一。地方政府擁抱市場經濟，促進政策創新，並相互競爭去創造經濟成果。在毛澤東的領導下，官僚制是僵化的，並且頑固地反對資本主義。但是在今天，就像一位中國官員略帶諷刺地說：「我們國家現在重視企業。我覺得任何資本主義國家都達不到我們國家的重視程度，企業家都是政府的重點保護對象了。」<sup>33</sup>

對於主流政治經濟學者來說，中國經濟和官僚體系的偉大轉型，既引人入勝，但也令人費解。<sup>34</sup>在《國家為什麼失敗》一書，阿西莫格魯和羅賓遜費力地理解中國的崛起。根據他們的觀點，增長先天地取決於能否建立非攫取性（nonextractive）和包容性（inclusive）的制度，本質上來說就是民主制度。但是即便到了今天，中國也不是一個民主國家。中共不容許進行全國民主選舉，司法和立法機關的人員仍是由執政黨親自挑選。在中國很多地



方，攫取性做法仍然普遍存在。在改革初期，也沒有對私有產權的正規保護。

作為回應，阿西莫格魯和羅賓遜推測中國的超速增長將遲早會失去動力。<sup>35</sup> 但是即便增長放緩——對於任何達到中等收入狀態的經濟體來說這都是可預期的——燙手的問題依然存在：中國如何令人驚異地走了這麼遠？他們的回答是在「關鍵時刻」，即在毛澤東逝世以後，鄧小平努力建立改革聯盟，將中國扭轉過來了。此外，他們還認為在攫取性制度下的增長是可能的，因為像中國這樣極端貧困的國家，有可以「趕超」的巨大空間。最後，他們總結道：「有點運氣很關鍵，因為歷史的發展總是帶有偶然性。」<sup>36</sup>

當然，運氣會影響任何結果。但是，將持續30年的經濟轉型和制度巨變歸結為運氣，很難令人感到滿意。此外，所有貧困國家都有「趕超」的巨大空間，但是為什麼它們沒有像中國那樣趕超過來呢？

中國問題專家超越了運氣和簡單的解釋，提出了豐富的理論去解釋中國令人驚異的轉變。所有這些理論都是卓有成效和富有價值的，但是就像我們將要看到的那樣，迄今中國政治經濟轉型的重要圖景仍然不完整，這些理論只是構成了它的一部分。

首先，一些人將中國的勃興，歸因於在一個擁有基本增長要素的經濟體，例如過剩勞動力和準備好從事出口貿易的沿海城市，放鬆了對資本主義的限制。<sup>37</sup> 毫無疑問的是，像資本和勞動力這樣的投入在經濟增長中必不可少，但是認為這些要素本身就會製造經濟奇跡，就像相信把雞蛋、糖和麵粉放入一個攪拌盆，隔一夜就會變成蛋糕一樣荒唐。<sup>38</sup> 尤其是在一個後發的社會主義國家，國家如何動員和分配基本投入，對於市場的興起和塑造至關重要。

另一套解釋從經濟因素轉向政治因素，將官僚激勵的變化作為中國增長迸發的關鍵所在。在鄧小平的改革議程中，實現繁榮

的地方領導會得到提拔，<sup>39</sup> 而在地方政府可從徵收的財政收入保留相當大的比例。<sup>40</sup> 這種觀點認為，這些激勵上的變化激發全國的地方官員都去追求經濟增長。但是，這些激勵在全國各地並非同等奏效。眾所周知的是，雖然集中在沿海的一些地區富起來，建立了勝任的行政管理體系，但是其他地區仍然一貧如洗和掠奪成性。<sup>41</sup> 這些理論在地理上是有局限的，不僅掩蓋了中國內部地方成果的巨大差異，而且更為重要的是，它們低估了區域不平等在中國取得全國改革成功的過程中所發揮的作用。正如我的研究將要說明的那樣，不同地區的政治經濟共演速度不同，這加速了沿海地區率先騰飛，並讓內陸地區後來起飛。

還有第三種解釋，關注的是中國改革的漸進特徵。眾所周知的是，中國的改革者拒絕了前蘇聯的休克療法，轉而選擇去修補現有制度的次要方面，例如創造價格雙軌制和混合產權制度。<sup>42</sup> 一些人認為，這種「次優」和「過渡」的制度形式，足以在一開始就激發市場。<sup>43</sup> 然後，就像他們預測的那樣，一旦市場成熟，早期的制度「應該最終會被更加常規的最佳制度所取代」。<sup>44</sup> 我的著作拓展了這個關鍵概念，即常規意義上的好制度，對早期增長也許並非必須。但是，之前的文獻僅止於認定初始制度「應該」最終會被取代，<sup>45</sup> 而本研究則提供了歷史證據，揭示了制度替代是何時、為什麼和如何發生。

然而，第四類文獻認為，黨國體制採取了各種適用性行動，這些是「威權韌性」(authoritarian resilience) 和改革成功的原因。<sup>46</sup> 8 這方面的例子包括政策實驗、<sup>47</sup> 吸納社會反饋、<sup>48</sup> 黨收買私營企業家、<sup>49</sup> 官員增加財政收入的首創精神，<sup>50</sup> 以及努力學習其他國家的經驗。<sup>51</sup> 這方面的豐富文獻描述了各種適應性或創新性行動，<sup>52</sup> 但是它不能解釋為什麼中國能展現出如此異乎尋常的創造力，尤其是與許多停滯的前共產主義體系和失敗國家更形成了鮮

明對比。此外，中國顯而易見的適應能力不能解釋威權韌性，因為這種適應力本身就需要加以解釋。

已有不少著作追溯中國適應力的起源，韓博天 (Sebastain Heilmann) 和裴宜理 (Elizabeth J. Perry) 的《毛澤東的看不見的手》 (*Mao's Invisible Hand*) 是其中之一。他們提出，毛澤東以後的領導人從中國共產黨的革命經歷繼承了「游擊隊」的靈活傳統，並將這些傳統應用於市場改革。<sup>53</sup> 我完全同意毛澤東的思想遺產，促成了現在領導層隱藏的言辭和做法。<sup>54</sup> 但是，它不能解釋為什麼改革者如此持之以恆，專注於重新組合過去和現在的各種要素，並形成新的解決方案，以及為什麼其中許多解決方案都成功推進了變革。革命遺產會導向許多路徑，而中國採取的具體路徑——有其獨特的步驟、成就和代價——並不是過去就可以恰好說明白的。

簡而言之，已有的解釋各自強調這幅大拼圖的不同塊件：基本增長要素、官僚激勵、漸進式改革、歷史遺產等。每件拼圖塊都不可或缺，但是沒有一件可以解釋其他拼圖塊是如何相互影響並匯聚在一起，在一代人的時間改造了整個政治經濟體。

既有的理論都不能解釋中國資本主義革命的三個獨特模式。首先，變化是廣泛的。中國的改革以漸進聞名，但是最終卻在全國範圍導致猛烈的經濟轉型和官僚重構。其次，方法是大膽的。為了實現目標，國家行動者似乎並不擔心使用極端和非正統的方法。最後，地方成果是不均等的。像上海和深圳這樣的沿海地區率先發展，在其他地區之前就培育了市場並進行治理現代化。在中國，國家的成功與鮮明的區域不平等交織在一起，而這是在東亞或像美國這樣的大國都看不到的。

顯而易見，在中國的大轉型中有許多因素同時發揮作用。但是，要想對其進行動態和綜合地刻畫，就必須更進一步去考慮，

使多種因素相互作用和共同演進的根本條件，並解釋這種異乎尋常的廣泛、大膽和不均衡的變革模式。要想從中國的獨特經歷中汲取可推廣的經驗，我們也必須回答這個問題：關於中國的適應實質，什麼是獨特的，什麼不是獨特的。

- 9 要建構說明中國如何跳出貧困陷阱的全新綜合解釋，我們需要重新思考傳統社會科學分析的一些基礎問題。

### 變易性：一種替代性範式

發展絕不僅僅是從貧困走向富裕的問題。正如對貧困陷阱的學術研究強調的，<sup>55</sup> 貧困同時受到許多問題的困擾，包括不穩定、腐敗、世襲主義和低效的政策執行；這些問題源自於貧困，但又會加劇貧困。毫無疑問，富裕國家也有自己的問題，例如過度肥胖和人口老齡化，但是這些都是物質豐裕導致的問題。如果用博弈論的術語精確刻畫的話，發展是轉型問題，即從一個均衡（貧困陷阱）走向另一個均衡（富裕和現代），可以稱之為大跳躍的過程。

在回答一些與內生性（endogeneity，互為因果）不相關的問題時，既有的社會科學框架和工具極為有用，但是卻難以讓我們理解像政治經濟發展這些本質上是互動的變易過程。

以諾斯（Douglass North）、瓦利斯（John Wallis）和文賈斯汀（Barry Weingast）的最新研究為例，他們力圖解釋欠發達國家如何實現了向市場經濟和現代化的轉型。他們認為，這個過程需要多個「門檻條件」，包括精英之間的依法治國和對軍隊的集權控制。一旦這些門檻條件就緒，他們認為有可能但未必一定的是，「轉型就註定會恰當地發生。」<sup>56</sup> 毋庸贅言，在我們能夠跨越任何大門之前，我們必須首先來到門檻前。雖然諾斯、瓦利斯和文賈斯汀帶