

當代中國研究中心論文

*Papers of the Center for Modern China*

ISSN 1053-1076

每期成本費：三美元

Cost per copy: \$3.00

---

王紹光：

**建立一個強有力的民主國家  
—兼論“政權形式”與“國家能力”的區別**

**Shaoguang Wang:**

**Building a Strong Democratic State:  
On Regime Type and State Capacity**

---

一九九一年二月，第四期

February 1991, Number 4

---

# **Building a Strong Democratic State: On Regime Type and State Capacity**

**Shaoguang Wang**

Assistant Professor  
Department of Political Science  
Yale University  
New Haven, CT 06520

## *Abstract*

"Regime type" is distinct from "state capacity." Democratic states do not have to be weak and authoritarian states are not necessarily strong. This paper first tries to draw a distinction between the two concepts. Based on the distinction, it argues that a weak state, even a democratic one, is not desirable, particularly in large developing countries like China. It further argues that, contrary to what many believe, the transition to democracy would more likely be peaceful and smooth if a strong state were in place, so that it would be able to help steer the transition and define the boundaries of the new democratic system. The weakening of the state capacity in China thus should not be read as a good sign. Rather than bringing about Swedenization, as most of us have hoped, it may, at best, lead to the creation of a stable but weak democracy, or Indianization. At worse, the collapse of the central authority may even lead to the disintegration of the nation, or economic Africanization plus political Lebanonization. The third possibility is Latin Americanization, namely, the alternation of authoritarian rule and democracy accompanied by an enormous gap between the haves and have-nots. Thus, our goal should be to democratize the regime, not to weaken the capacity of the state. In other words, the state capacity should be strengthened, but not by the "old" or "new" authoritarian method; and the regime should be democratized, but not by weakening of the state capacity.

# **Building a Strong Democratic State: On Regime Type and State Capacity**

**Shaoguang Wang**

Assistant Professor  
Department of Political Science  
Yale University  
New Haven, CT 06520

## *Abstract*

"Regime type" is distinct from "state capacity." Democratic states do not have to be weak and authoritarian states are not necessarily strong. This paper first tries to draw a distinction between the two concepts. Based on the distinction, it argues that a weak state, even a democratic one, is not desirable, particularly in large developing countries like China. It further argues that, contrary to what many believe, the transition to democracy would more likely be peaceful and smooth if a strong state were in place, so that it would be able to help steer the transition and define the boundaries of the new democratic system. The weakening of the state capacity in China thus should not be read as a good sign. Rather than bringing about Swedenization, as most of us have hoped, it may, at best, lead to the creation of a stable but weak democracy, or Indianization. At worse, the collapse of the central authority may even lead to the disintegration of the nation, or economic Africanization plus political Lebanonization. The third possibility is Latin Americanization, namely, the alternation of authoritarian rule and democracy accompanied by an enormous gap between the haves and have-nots. Thus, our goal should be to democratize the regime, not to weaken the capacity of the state. In other words, the state capacity should be strengthened, but not by the "old" or "new" authoritarian method; and the regime should be democratized, but not by weakening of the state capacity.

## 作者簡歷

王紹光 山東榮成縣人。一九五四年生於武漢，一九七二至一九七七年在武漢一所中學任教。一九七七年入北京大學法律系，四年後獲法學學士學位。一九八二年獲富布賴特獎學金資助赴美留學，一九九零年由康奈爾大學授予政治學博士學位，現任耶魯大學政治系助教授。

## 內容提要

“政權形式”與“國家能力”是兩個不同的概念。民主國家不一定弱，專權國家不一定強。這篇文章試圖首先分清這兩個概念。在此基礎上，本文想說明，即使在民主政權形式下，國家能力太弱也不是一件好事。尤其是在中國這樣的大的發展中國家裡，國家能力太弱會帶來嚴重後果。更重要的是，歷史經驗表明，在向民主政權形式轉化的過程中，現有政權在壓力下作出妥協是使民主政權穩定發展的最佳條件。這樣，國家可以保持一定能力來界定新制度下的秩序，減少轉型期的痛苦。因此，民主運動的目標不應是不擇手段地盡量削弱現政權的國家能力，如鼓勵地方分裂主義等。民主運動的目標只能是促使現政權民主化。

# 建立一個強有力的民主國家

—兼論“政權形式”與“國家能力”的區別

王紹光

## 引言

匈牙利經濟學家科爾奈最近推出了一本新書《通向自由經濟之路》。在討論了種種變革措施之後，作者在書的最後一節中突然筆鋒一轉談起一個強有力的政府的必要性。依科爾奈的看法，沒有一個強有力的政府，實現向自由經濟的轉型幾乎是不可能的。怎樣才能造就一個強有力的政府呢？什麼樣的政府才能稱得上強有力呢？科爾奈並沒有深談。不過他聲明他不喜歡建立在強制基礎上的權威主義型政府。他所希望看到的是建立在人民共識基礎上的民主政府。無獨有偶，不少中國改革經濟學家也認識到一個強有力政府的必要性。不過這些中國經濟學家認為，在制度轉型期內希望以民主方式建立一個強有力政府無異於痴人說夢。道理很簡單。對很多社會集團來說，轉型期將是一個很痛苦的時期。給他們民主權利，制度轉型就會無疾而終。出路何在呢？只有建立一個權威主義型的政府。是謂“新權威主義”。

另一方面，也有人對建立強政府的必要性不以為然。恰恰相反，這些人認為，解救中國危局之道在於促進集權主義的中央權威瓦解。他們相信只有當中央官僚機構對全國的控制能力大大削弱之後，民主政治和自由經濟才有可能得以發展（李湘魯“為什麼說分權改革方針是正確的”，《知識分子》1990年秋季號）。有的人走得更遠。如張欣斷言“未來中國經濟改革和發展的命運，取決於是否地方能够實行自治獨立”（張欣“區域經濟自治的可行性”，《中國之春》1990年10月號）。楊小凱說得更形象一點：“如果兩廣兩湖重建楚國，華東重建齊國，中國的經濟現代化肯定馬上會加速若干倍。”（楊小凱“中國經濟體制改革的教訓”（《當代中國研究中心論文》第一期，1990年11月）。把中國分割成若干小國以後，小國政府應不應搞得強一些

呢？也未必。楊小凱愛談私有制，張欣斷言“市場這個看不見的手會將人們謀私利的經濟活動導向整個社會最有效的資源分配。”言下之意很明顯，“不管事的政府是最好的政府”。強政府在他們看來是成事不足，敗事有餘。

### “政權形式”與“國家能力”的區別

這些主張雖然觀點迥異，但是都犯了一個同樣的錯誤，即混淆了“政權形式”(regime type) 與“國家能力”(state capacity)。現在比較經濟制度和比較政治制度是熱門的話題，人們的注意力多集中在政權形式上，即要民主制還是要權威制，要中央集權還是要分權，要公有制還是要私有制，要計劃經濟還是要市場經濟。國家能力問題不是被完全忽略了，就是被當成特定政權形式的固有屬性。例如，認定弱政府是民主制、分權制、私有制、市場經濟的屬性；強政府是權威制、中央集權、公有制、計劃經濟的屬性。這種貌似有理的相關關係其實大謬不然。研究國際政治經濟的學者早就指出，同是民主制、私有制、市場經濟的日本和英國，前者國家能力比後者強得多；同是聯邦制的美國與西德，後者比前者的國家能力強得多（見Peter J. Katzenstein, ed. Between Power and Plenty, Madison, Wisconsin: the University of Wisconsin Press, 1978）。絕大多數第三世界國家的國家能力相對於發達國家則十分弱，儘管他們的政權形式往往是權威主義的，且有相當數量的國家實行中央集權、公有制、計劃經濟（Joel S. Migdal, Strong Societies and Weak States , Princeton: Princeton University Press , 1988）。

引起將政權形式與國家能力混為一談的原因是沒有將國家干預社會經濟的外延範圍(how extensive) 與力度或有效程度(how intensive) 區別開來。Migdal 有一好比喻，在很多國家，政府干預就像一塊落入池塘中的大石頭，儘管其激起的水波可以從池塘中心延到週圍，但一條魚也打不中。政權形式不同，國家對社會經濟干預的範圍的確不一樣。如集權主義(totalitarianism)試圖干涉經濟生活、社會生活、甚至精神生活的每一方面；權威主義(authritarianism)大大縮小了干涉範圍，其最低限度是不許對政權本身提出挑戰；而民主制下，基本人權完全不容國家干預，且一切必要的國家干預須由法律認定並依法定形式進行。但“管得寬”並不意味着“管得住”。集權主義

模式之所以受到批評就是因為它只描述了集權政體試圖干涉的範圍，而對認識集權政治的有效程度毫無幫助。新權威主義論者認為只要採取權威主義的政權形式，國家就可能有效地干預社會、經濟，實際上是一種誤解。世界上有國家能力較強的權威主義政權，如新加坡，南朝鮮，台灣等；但是也有國家能力很弱的權威主義政權如非洲的一些國家。新權威主義者大概不會否認目前中國的政權仍是權威主義的一種。但是同時他們也看到中國政府干預經濟、社會的面雖仍然很寬，有效程度却很低。要不然他們就不會提倡新權威主義。可是，如果目前的權威主義政權國家能力不強的話，新權威主義何以見得就能加強國家能力呢？新權威主義者明確是在解決國家能力問題的題目下，寫了一篇如何改變政權形式的文章，這叫文不對題。分省自治論者也犯了同樣的錯誤。他們明確是想改變政權形式，但拿出的辦法却是削弱國家能力。除非我們相信國家完全不必干預社會經濟事務，否則國家能力總是越強越好。

### 什麼是“國家能力”

那麼，到底什麼是國家能力呢？這是一個相對概念。當然，政權形式也是一個相對概念，但是它是相對其他政權形式而言，如權威主義政體是相對集權主義政體與民主政體而言。國家能力則不然。它是指國家將自身意志(*preference*)轉化為現實的能力。借用公式表達則是：

$$\frac{\text{國家實際實現的干預程度}}{\text{國家希望達到的干預範圍}}$$



很明顯，國家能力受兩個變量的影響。一是國家希望達到的干預範圍，一是國家實際實現的干預程度。前者越大，國家能力越弱；後者越大，國家能力越強。權威主義政權、公有制、中央集權、計劃經濟固然有可能加大分子，但它們同時肯定加大了分母，因此國家能力反可能較小。反之，民主政體，私有制，分權制、市場經濟下，分母相對較小，但分子決不一定小，因此國家能力反可能較大。需要說明的是，當我們用“國家能力”這個概念時，我們指的

是中央政府的能力，不是泛指公共權威的能力。後文將會討論，地方政府干預社會經濟的能力的擴大，並不意味着國家能力的增強。相反，它還及可能削弱中央政府實現自己意志的能力。

國家能力主要表現在三個方面。第一，是葛蘭姆西講的文化或意識形態霸權問題(cultural hegemony)。換句話說是國家對社會各階級的文化滲透。這種滲透以教化的形式實現，學校，教會，大眾媒介是主要載體。這方面的國家能力表現在合法性上(legitimacy)。第二，是國家的社會控制能力問題。文化霸權指的是對屬民的內心征服，社會控制(social control) 指的是對屬民外在行為的約束。軍隊，警察，法院等國家強制機構是實行社會控制的主要工具。一個政權哪怕已經失去了合法性，也可以靠刺刀繼續維持。歷史上不乏此類先例。第三，是國家實施其社會經濟政策的有效程度問題。換句話說，是國家以動員、分配、使用各種資源的方式實現其既定目標的能力問題。隨著技術發展、生產進步，社會經濟組織日趨複雜，這種能力對現代國家來說越來越重要。在所謂社會主義制度下，國家承擔起社會生產、再生產、分配、再分配的主要責任，這種能力的重要性可想而知。即使是在現代資本主義制度下，自凱恩斯革命以來，這種能力的重要性也顯而易見。按哈巴瑪斯的說法，經濟是否增長已成為現代資本主義國家合法性的基礎。由此可見這種能力對西方工業化國家實在是性命攸關。社會主義制度自稱比資本主義更有活力且保證實行遠較資本主義公平的分配方式，這樣當社會主義國家無力實現這兩項承諾的部分或全部時，合法性危機就很可能爆發了。在這個意義上，國家實施其社會經濟政策的能力是三種國家能力的關鍵：這種能力強的話，國家的合法性基礎就不會弱；合法性基礎堅實，自然社會控制就不會那麼困難了。

由於國家實施其社會經濟政策的能力如此重要，也由於篇幅所限，本文將集中討論這種能力及影響這種能力的各種因素。度量這種能力當然可以使用很多種指標，但為了討論方便，本文將只限於討論一種指標——國家動員、分配和使用財力的能力。這不是一種隨意的選擇。幾個世紀以前，布丁(Jean Bodin) 就認識到了財力對於國家的重要意義。他說：“財力是國家的神經系統。”的確，國家的所有職能都需要財力支撑。現代國家要指導經濟社會發展，沒有財力就寸步難行。另一方面，國家的所有活動都會反應到其財政統計上，財政統計比政策聲明更能如實地顯示國家活動的軌迹。如果我們接受政治

學就是研究“誰在何時何地以何種方式得到了什麼以及多少”這個定義，則分析國家的財政活動便可看作瞭解國家與社會關係、國家內部關係的最佳出發點之一。財政是各種政治力量較量的特殊戰場。國家能力是強是弱，看看它的財政活動，應能看出個端倪來。熊比特相信財政社會學(fiscal sociology) 將極大豐富國家理論，決不是偶然的(Joseph Schumpeter, “The Crisis of the Tax State”, in Alan T . Peacock, ed. International Economic Papers: Translations Prepared for the International economic Association , N.Y. MacMille 4:5-38)。

### 社會制度與國家能力

在西方工業國家，由於政治民主制度的存在，各種社會階級必定會以政治參與的方式影響國家財政。說到底，各階級的利益都在於盡量減少自己承擔的稅負，同時盡量擴大有利於自己的財政支出的份額( 參見 James O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, NY St. Martin's Press,1973)。在這種政治制度下，國家動員、分配、使用財力的能力取決於國家在多大程度上能超脫各階級( 包括統治階級) 的影響。國家的超脫度(autonomy) 越高則其動員、分配、使用財力追求自己目標的能力越大。能力大的國家謂之曰有個“強政府”(strong state，不同於通常所說的“強國”)，能力小的國家謂之曰有個“弱政府(weak state)”。最強的政府能夠改變各社會集團的行為，甚至整個經濟結構；弱一點的政府雖能抵禦各社會集團的影響，却無力改變它們的行為；最弱的政府則往往成了特殊利益的俘虜。例如，戰後的日本、法國常被認為有最強的政府。高度的中央集權，精細的內部分工，加之配以訓練有素的科層人員，使這兩國的政府在很大程度上能影響市場，而不是被動地跟着市場轉。美國、意大利則是弱政府的典型。政府內各個部門互相掣肘，使政府作為一個整體無法以合作主義(corporation) 方式化解政治衝突及對資源的競爭。結果是兩國在國際市場上的競爭力逐漸下降( 參見 Peter J . Katzenstein, ed. Between Power and Plenty; John Zysman , Government, Markets and Growth: Financial System and the Politics of Industrial Change , Ithaca, Cornell University )

Press , 1983) 。

在多數第三世界國家，社會是一種網狀結構。宗教、种族、民族往往把一個社會割裂成許多小塊。政府只不過是諸多尋求統治權的組織之一。雖然到處都可以看到政府活動的影子，實際統治權却往往不在政府或政府授權的組織手裡。社會控制權的支離破碎嚴重削弱了政府的動員能力。這些政府的統治方式也許很殘暴，但就動員、分配、使用各種資源(財源當然也包括在內)的能力而言，它們都是些很弱的政府。這是很多第三世界國家無力形成社會經濟發展計劃或有計劃而無力實施的主要原因之一(參見Joel S. Migdal: Strong Societies and Weak States)。

在傳統國家社會主義(state socialism)體制下，由於實行生產資料國有制和計劃經濟，個體經濟成分微不足道，集體經濟成分嚴重依附國家，國營企業不光在法律上而且在實際上佔據統領地位。同時由於政治上採取集權主義或權威主義方式進行統治，社會學所稱的“中介社會團體”(secondary group)幾乎完全被消滅了。這兩方面的制度特點導致黑格爾所謂“公民社會”(civil society)嚴重萎縮或缺位。換句話說，國家宰制了社會。既然各社會集團無力影響國家的決策，國家也不必對社會各集團負責，國家的超脫度當然很高。在這種情況下，國家動員、分配和使用財力的能力是不是很強呢？相對於西方工業國家和第三世界國家，國家社會主義制度下國家在這方面的能力一般說來的確較強。但相對這種制度下國家給自己提出的任務而言，它們的國家能力却顯得太弱了。號稱計劃經濟，但經濟運行却表現出極大的無計劃性，就是其表現形式(J. H. Wilhelm “The Soviet Union has an Administered , not a Planned , Economy ”, Soviet Studies, vol. XXXVII,no. 1 , Jan. 1985; C . Bettelheim, “More on the Nature of the Soviet System ”, Monthly Review, Dec. 1986)。如果說，在西方和第三世界國家，獨立的社會勢力是影響國家能力的主要因素，那麼在缺少獨立社會勢力或社會勢力弱小的國家社會主義制度裡，什麼是影響國家能力的主要因素呢？十五年前，菲力普·施密特(Philip C. Schmitter) 在一篇不太引人注意的文章中指出：權威主義政權的致命弱點並不在於它與公民社會的關係中，而在它自身的結構之中(Philip C. Schmitter “Liberation by Golpe ”, Armed Forces and Society, Nov. 1975)。這是個一針見血的看法。權威主義政權

要宰制社會，就要建立從中央到地方一整套政權機構。組織理論早就發現，在複雜組織中，各部門都有尋求較多獨立的傾向，或離心傾向。加之由於權威主義政權的各個組成部分也是權威主義性的，它們在各地各部門據壟斷地位。因此這些組成部分反倒可能構成對整個政權的潛在威脅。這一點對中國歷代統治者來說並不是什麼秘密。漢初的分封制下，連皇親國戚都想擁兵自重，向天子挑戰，更何況如今非親非故的官僚呢？國家社會主義制度不僅政治上實行權威主義，經濟上還實行公有制，指令性計劃，其制度後果是鼓勵了縱向交往，切斷了橫向聯繫，造成了一個蜂窩狀的體制（參見Vivienne Shue, The Reach of the State, Stanford University Press, 1988）。這種體制中，地方各級政府（尤其是省級政府）具有離心傾向且有能力追求與中央政府相左的目標是不足為怪的。

### 國家社會主義制度下的地方政府

以往分析國家社會主義制度的理論，往往把地方政府看成是中央政府的代理人(agent)，這顯然是錯了。近來有人試圖修正這種理論，提出地方政府是當地利益的保護者的看法。但這種新看法解釋不了實際中大量存在的地方政府與當地老百姓之間的衝突。我認為，地方政府從根本上來說既不是中央政府的代理人，也不是當地利益的保護者，它具有其獨立的利益。過去十幾年裡，國家的超脫性(the autonomy of the state)在政治學界是個熱門的話題。這裡所謂“國家”是指中央政府，“超脫性”是指不受社會勢力影響。我想借用“超脫性”這個概念來形容國家社會主義制度下地方政府的地位。當我說“地方政府的超脫性”時，我是指地方政府有自己的政策偏好(policy preference)，這種偏好與中央政府的偏好及當地社會的偏好（為了方便起見，我在這裡假設當地社會的偏好是一致的。實際情況當然不是這樣。）有下圖表現的四種可能關係：

表場域：社會學

	一致	不一致
地方政府偏好與 當地社會的偏好	一致	II
當地社會的偏好	不一致	III
		IV

地方政府當然總是希望能將自己的政策偏好轉化為政策行動。在I種情況下，地方政府即使按自己的偏好行事也不會造成什麼矛盾，因為它的偏好與中央政府和當地社會的偏好一致，是個皆大歡喜的局面。在這種情況下，地方政府當然樂得聲稱“與中央保持一致”，“為人民服務”；中央政府也會不失時機地、大張旗鼓地製造“和睦的社會主義大家庭”、“全國一盤棋”的形象。在III情況下，雖然地方政府與當地社會的偏好不一致，但與中央政府的偏好一致。因為是權威主義的政權，地方政府並不過多考慮來自社會的壓力，所以它將自己的偏好轉化為行動應沒有什麼大的困難。這種情況下，地方政府有點像中央政府的代理人。在II情況下，地方政府的偏好與中央政府的偏好不一樣，但與當地社會偏好一致。如果地方政府能設法將自己的偏好轉化為行動的話，它就可能被人看作是當地利益的保護者。地方政府超脫性主要表現在IV情況下，亦即當它的偏好與中央政府偏好和當地社會偏好都不一致的時候。如在IV情況下，地方政府總可以實現自己的偏好，則沒有人會懷疑地方政府的超脫性了。正因為它不可能作到這一點（如各當地政府都能做到這一點，便意味着整個政權的崩潰），且存在其他三種情況，它的超脫性才顯得很模糊。但以上分析表明“地方政府超脫性”這個概念，比把地方政府看作“中央政府代理人”或“當地利益的保護者”更具說服力。

研究西方和第三世界的學者發現，國家（中央政府）的超脫度（相對與社會）越高，其能力越強。上面關於國家社會主義體制的分析却顯示，地方政府的超脫度（相對與中央政府和當地社會）越高，中央政府動員、分配和使用資源的能力越弱，因為地方政府可能為了實現自己的偏好與中央政府展開對資源的明爭暗奪（在實行文化霸權和社會控制方面，地方與中央政府的偏好常常

是一致的）。換句話說，在國家社會主義制度下，影響國家能力的主要因素是地方政府的超脫程度。

就地方政府具有自己的政策偏好而言，其超脫性也許永遠存在；但就地方政府能否如願以償地將其偏好轉化為政策行動而言，其超脫程度則是個變量。這個變量與地方政府掌握的資源量成正比，亦即當地方政府掌握的資源量擴大時，它可能利用這些資源擴大自己的超脫程度。在國家社會主義制度下，總的趨勢似乎是地方政府的超脫程度越來越高，其結果是中央政府的國家能力日益空洞化，徒留下一個大一統計劃經濟的表象。中國過去四十年的歷史就是一個例子。

### 中央計劃經濟體制下的國家能力

共產黨剛剛奪取政權那幾年，其國家能力是很強的，與腐敗無能、支離破碎的國民黨政府形成了鮮明的對照。一九五零年中央政府成功地完成了從根據地時期分散經營、自給自足的體制向全國統一集中型財經管理體制的過渡，使中國自晚清以來第一次真正實現了統一。統一的全國財政收支、統一的物質調撥、統一的貨幣發行使國家得以動員和集中有限的資源投資重大基本建設項目，在全國範圍內有計劃地合理安排生產力布局，並通過價格，稅收，信貸等經濟槓杆調節私人資本主義經濟和個體經濟。國家能力的增強為國民經濟迅速恢復到戰前最高水平提供了有力條件。

隨著第一個五年計劃的展開，中國的生產資料所有制由五種經濟成分並存的結構轉變為國有經濟成分佔絕對優勢的比較單一的結構，使國家指導經濟發展的責任大大擴大。與此相適應，國家加強了自己動員各類資源，尤其是財源的能力。財政預算收入佔國民收入的比例從一九五二年的29. 5% 提高到一九五七年的34. 15%。五年之內提高了近五個百分點。同時絕大部分資金仍集中在中央手裡。“一五”時期的財政總收入中，中央佔80%，地方（包括省縣兩級）只佔20%；在財政總支出中，中央75%，地方只佔25%。在“一五”期間預算內基本建設撥款中，屬於中央項目的佔79%，屬於地方項目的佔近21%。由此保證了中央政府關於集中力量進行重點建設的方針得以實施，使第一個五年計劃順利完成，奠定了中國工業化的初步基礎（柳隨年、吳敢群《中

華人民共和國經濟史簡明教程》北京，高等教育出版社，1988，pp. 100–101，141–143)。

## 一九五八年權力下放與國家能力的變化

如果存在理想的中央計劃經濟體制(central planning)的話，“一五”時期也許是中華人民共和國經濟史中最接近這種理想的時期。但是毛澤東發現這種蘇聯模式中包含着他所厭惡的東西，亦即隨中央計劃體制而來的龐大的官僚體制。儘管我們不喜歡毛澤東的許多做法，儘管毛澤東本人是中國最大的官僚，但我們不得不承認，他從骨子裡反感官僚體制，而且他晚年攻擊的主要目標就是官僚體制。毛澤東的問題在於他選擇的反官僚方式代價太大，收效甚微。思想教育、下放勞動、整風運動都是着眼改造官僚的世界觀，而未着眼於制度改造。而當毛澤東着眼於制度時，他選擇了化整為零的方式，亦即要求各地建立獨立的經濟體系。這樣做在他看來既可以避免維持一個龐大的中央官僚體系，同時又不必採取可能造成不平等的市場機制(Carl Riskin, China's Political Economy: The Quest for Development Since 1949, Oxford University Press, 1988, Chapter 9)。一九五六年毛澤東開始思考如何脫離蘇式中央計劃體制。一九五八年大躍進中，他便將其對蘇聯模式的反思付諸實踐了。這次經濟體制改革集中表現在大規模下放管理權，其要旨在於打破“條條專政”，建立以“塊塊”為主的體制，盡快地實現工業總產值超過農業總產值，使各省，市，自治區都建成獨立完整的經濟體系。下放的管理權主要包括以下幾個方面。

第一，改變企業的隸屬關係(不是改變企業與政府的關係)把中央各部所屬企業，除一些特別重要的特殊性和試驗性企業以外，原則上一律下放給地方管理。短短幾個月間，中央直屬工業企業下放了88%。荒唐的是，把一些地方根本無法管的大型骨干企業也下放了，特別滑稽的是把鐵路、公路、郵電、航空、港口、電網、軍工企業及各個地區的商業大批發站也下放了。結果造成了地區分割，週轉不靈。

第二，下放計劃管理權。當時提出所謂“兩本賬”、“三本賬”的說法，即：中央的第一本賬是必成數，第二本賬是期成數；中央的第二本賬就是

地方的第一本賬。地方再提出自己的期成數作為自己的第二本賬。這樣的計劃等於沒有計劃，無法進行宏觀經濟控制。嚴重的是基本建設審批權也下放了。中央只審批特大建設項目，地方興建限額以上的項目，只須報國家計委備案，限額以下的項目完全由地方自行決定。這樣一來，就形成了自成體系、各自為政的局面。基建急劇膨脹、重複建設、盲目生產等現象比比皆是。

第三，也是最重要的，下放財權。這主要是擴大地方財權，把大部分財政收支劃歸地方掌握，只把為數不多的中央直屬企業收入以及如外貿、海關等不便按地區劃分的收入留在中央。

下放財權，不僅沒有減少財政收入佔國民收入的比率，反而增大了這個比率。“一五”期間財政收入佔國民收入的比率平均為32.7%，而五八年為39.86%，六零年為46.91%。這說明，地方政府一朝有權，便會不遺余力地擴大屬於自己支配的財力。一九五八年地方分成收入達30多億元，是原來設想的三年累計總數。在所有財政收入中，中央支配的份額大幅下降，從“一五”期間的75%下降到50%，地方支配的財力則由25%上升到50%。與此同時，稅收管理權也下放了，允許地方有減稅、免稅和加稅的權力，後果是很多地方和企業任意擠佔國家財政收入，“化大公為小公”。大躍進期間，預算外資金第一次開始迅速膨脹。1957年預算外資金總數僅為26.33億元，1958年增為55.99億元，翻了一番。1959年再增為99.55億元，幾乎又是一番。1960年達117.78億元。四年間翻了近五倍。本來“一五”期間，預算外資金平均為預算內資金的6.5%，但1960年已達20.6%。中央政府很難掌握預算外資金的流向和流量，結果各地區紛紛以預算外資金安排計劃外基建或其他非生產性開支，加劇了基建膨脹，造成國民經濟比例嚴重失調。中央財權的萎縮還導致了巨額赤字。1958年至1961年財政四年連續入不贍出，總共造成180.3億元的赤字。

大躍進的惡果人人皆知。論者一般認為毛澤東的經濟浪漫主義是造成三年災亂的主要原因。這當然是對的。從經濟管理體制的角度看，這場災亂幾乎是不可避免的：當資源配置的市場機制根本不存在，而計劃機制又棄之不用時，除了混亂我們還能期望什麼呢？大躍進的實踐對我們認識國家能力的重要性應是極有啓示意義的一課。至少，我們可以初步得出結論：且不管計劃體制本身的優劣，國家能力強的計劃體制比國家能力弱的計劃體制要好。聯想到其

他學者關於國家能力強弱對西方資本主義經濟和第三世界國家經濟發展的影響之論述，我們也許可以說，在任何經濟體制中，國家能力強比弱好。

### 毛澤東的“虛君共和”與國家能力的變化

一九六一年後，中國恢復了國民經濟的集中統一管理。中央政府強調所有生產、基建、物資，勞動、收購、財務工作都要執行全國一盤棋、上下一本賬的方法。一九六四年，成立了由毛澤東名義牽頭、劉少奇實際掛帥的國民經濟統帥部，以保證中央對計劃、經濟工作的高度集中領導。同時加強國家計委，使它真正成為中央領導在經濟工作方面的總參謀部（房維中主編，《中華人民共和國經濟大事記》，中國社會科學出版社，1984，p. 382）。由於強調集中統一，把關係國民經濟全局的計劃決策權和財權牢牢掌握在中央手裡，使得國家對宏觀經濟的控制能力大大增強，保證了國民經濟調整任務的勝利完成。毛澤東這幾年已退居二線，但他對官僚體制的反感不減當年，“社教運動”是他反官僚體制的一個重要步驟，後來的“文革”更是如此。至於重新強化中央集權，在他看來只是擺脫經濟困境的權益之計，絕非他的真正意願。一旦經濟從危機中復蘇，毛澤東再次下決心將中國的經濟體制從中央計劃的軌道上拖出來。這一次中蘇交惡、美軍在印度支那卷入日深等國際因素，也是促使毛澤東重新主張建立地方自給自足經濟體系的重要原因。毛澤東在杭州政治局擴大會議上的講話再次提出應實行“虛君共和”，批評中央部門收上來的廢收多了，凡是收了的都叫他們出中央，到地方上去，連人帶馬都出去（趙德馨主編《中華人民共和國經濟史：1967—1984》，河南人民出版社，1989，pp. 1—42）。兩個月後，他又寫出了著名的“五七指示”。其中透露出他對社會分工的反感，也暗示他希望看到地方自給自足的哲學落實到最基層。

文革開始後，頭三年是天下大亂，從基層到中央各級政權處於癱瘓狀態。毛澤東個人雖有至高無上的權威，國家指導經濟活動的能力却降到了極低點。六六年底決定的六七年年度計劃，根本無法傳達到各地，更談不上貫徹落實了。六八年的年度計劃根本就沒法制訂，成為中國實行計劃經濟以來唯一沒有國民經濟計劃的一年。

七十年代初的經濟體制改革，與“大躍進”時期的做法一樣，仍是以擴

大地方權力為中心的行政管理權的轉移，只不過是以地方政府這個婆婆代替了中央政府那個婆婆，以地方分散計劃代替中央集中計劃。勞動者個人的民主管理權沒有落實，企業這個國民經濟的基層單位沒有適當的經營管理權，市場調節機制的作用沒有得到承認。這樣的權力下放當然正中地方政府的下懷，但却嚴重削弱了國家對宏觀經濟的調控能力。實行中央和地方之間收入分成措施後，地方政府為了擴大地方財政基礎，增加自己的收入，大量發展創利高的企業。同時，地方政府利用中央政府對地方小工業的優惠政策，大量增加預算外資金投資於所謂預算外企業，以期以滾雪球方式，擴大不受上級政府約束的財力。從一九七零年至一九七六年，預算外資金佔預算收入的比例從15. 29% 猛增二十個百分點，達到35. 5%，成為繼“大躍進”後的又一次預算外資金大規模膨脹。稅收權限下放以後，地方稅務部門為了扶持本地經濟，隨意減免稅收，加重了國家財政困難。部分物資劃歸地方管理以後，在建立自給自足的地方經濟政策鼓勵下，地方政府對完成國家調撥指標持消極態度，不願意按國家撥價把物資轉給外地。七零年代初的權力下放這樣一方面造成了各自為政、自成體系的封閉式地方經濟，一方面造成了宏觀失控(Thomas P. Lyons, Economic Intergratiun and Planning in Maoist China, NY: Columbia University, 1987)。毛澤東統治的最後幾年，中共政權的確稱的是集權主義登峰造極，但國家指導經濟發展的能力却十分有限。七一、七二年出現的三個“突破”（基建、職工人數、工資總額）和“一個窟窿”（進口糧食挖國家庫存），就是一個典型的例子。毛澤東的“虛君共和”理想喚醒了地方政府的自我利益意識，加強了地方政府追求自身利益的實力，這樣造就了一批日後可能威脅中央權威的“諸侯”。

但是那時的“諸侯”畢竟羽毛未豐，對以毛澤東為首的中央並不構成現實威脅。“諸侯”們雖然都在盡量追求自己的利益，但他們背離中央指定方向主要是採取鑽中央政策空子的方式；在中央決策過程他們還不敢站出來為自己叫喊，在與北京打交道時還不免戰戰兢兢，尤其重要的是，那時省級政府比地縣級政府更為小心謹慎。在文革後期那種險惡的政治環境下為求生存，剛剛經歷了文革前期批鬥、囚禁的省級領導人無不謹小慎微，生怕再次失足又被打入禁宮。再說毛澤東雖然經濟上要搞“虛君共和”，政治上却一直主張一元化領導，誰也不願背上個搞“多中心”的黑鍋。地縣級領導人不必面對坐鎮北京的

那些兇神惡煞，他們的頂頭上司省級領導班子沒有那麼可怕。很多省級領導班子，用鄧小平的話說，太“軟、懶、散”。這種情況正是求自身發展的大好時機，何況毛澤東提倡各級建成自給自足的體系，省級領導人既不敢把自給自足解釋得太寬，又不敢解釋得太窄，這樣為地縣領導人留下廣闊的回旋余地。文革後，一批地縣級經濟單位（如江蘇的常州、無錫，山東的煙台，浙江的溫州等）能異軍突起，其發展基礎都是七十年代初期奠定的（Penelope B. Prime, “The Paradox of Industrial Take-off in Jiangsu Province during the Cultural Revolution,” paper for the conference “New Perspectives on the Cultural Revolution,” Harvard University, 1987）。

毛澤東雖然主張“虛君共和”，反對中央計劃體制，但他不願看到各省、各地區間出現太大的經濟差別。因此在推行行政管理權下放的同時，當時的中央一直力圖保留相當大一部分財權在自己手中。這從一九七一年至一九七六年間財政收支體制的變化中就能看出來（財政部綜合計劃司編：《中華人民共和國財政史料，第一輯，財政管理體制（1950—1980）》，中國財政經濟出版社，1982）。這幾年財政管理體制的變化雖然頻繁，但貫徹着一條主線，這就是財政分權應有限度，中央財政收入應有保障。正是因為在行政管理權限下放的同時，中央政府仍保留了相當的財權，它的再分配能力才沒有受嚴重的負面影響。這種再分配能力在一定程度縮小了地區差別。勿庸諱言，文革結束前，地區間的差別仍是很大的。但如果中央政府沒有較強的再分配能力，這種差別會更大。一九四九年之前的情況便是一個鮮明的對照（Nicholas R. Lardy: Economic Growth and Distribution in China, Cambridge: Cambridge University Press, 1978）。

縱觀整個毛澤東時期，我們也許可以得出這樣的結論：毛澤東的“虛君共和”理想為離心勢力的出現開了方便之門，但毛澤東本人的存在，政治上的一元化，加上中央政府保留的財權，制約了離心力作用的範圍。

### 鄧小平的“放權讓利”造成財力極度分散

毛澤東的經濟改革着眼於脫離中央計劃體制的軌道，而鄧小平的經濟改

革則着眼於脫離計劃體制軌道本身，或稱作“計劃與市場相結合”。總而言之，是要加強市場在經濟中的調節功能。毛澤東和鄧小平都搞權力下放，但目的、做法却有很大的不同。毛澤東主張權力下放，是基於他對中央計劃官僚的厭惡和對市場機制的反感；鄧小平主張權力下放，是為了讓市場機制得以發揮作用。毛澤東下放的主要行政管理權，鄧小平除下放行政管理權外，又加上了企業自主權。毛澤東希望下放的行政管理權能促使形成各地自給自足的經濟體系；鄧小平認為自給自足是小農意識的產物，他希望他的“放權讓利”能促使形成專業化生產和全國市場。毛澤東的權力下放增加了地方政府作為利益主體的自我意識，但地方政府追求自身利益的能力仍受到很多限制；鄧小平的“放權讓利”帶來了什麼樣的後果呢？

### 一. 財政收入佔國民收入比重大幅度下降

1953年至1978年的二十六年間，中國財政收入佔國民收入分配的比重平均為34. 2%，其中1978年佔37. 2%。從1979年起，逐年下降為31. 9%，28. 3%，25. 8%，25. 4%，1983年起略有回升，為25. 6%，1984，1985年分別佔26. 1% 和26. 9%，1986年起又是急劇下降的態勢，當年下降為25%，1987年落至21%，1988年僅佔19. 3%。這個比例在全世界範圍內無論是與發達國家、中等收入國家和低收入國家比，都算是低的。據世界銀行測算，1988年，中國財政收入佔GNP 比重的19. 8%，其他社會主義國家佔62%，工業發達國家佔24. 1%，中等收入國家佔24. 0%，低收入國家佔15. 4%。值得注意的是，其它國家的數字只包括中央政府的財政收入，中國的數字是全部國家財政收入。如僅僅拿出中央政府的財政收入比，中國比低收入國家的比重還要低。

### 二. 國家財政預算收入中，中央政府所佔的比重大幅度下降

在國家財政收入中，歸地方支配的比例上升。50年代中央財政所佔的比重大體是70%，60年代為60%，而80年代平均只有50%左右，88年比例僅為47. 2%。80年實行分灶吃飯財政體制以後，80—86年中國財政收入平均每年遞增5. 5%，同期地方財政收入平均每年遞增8. 29%，大大高於中央財政的增長速度，也高於同期財政總收入增長6. 9% 的速度。同期地方財政支出年平均增長9. 2%，中央財政支出却只增長3. 6%（單欣紅：“財政分配不合理是造成財政不理想的重要原因”，《財貿經濟》1987年第10期）。蘇聯

東歐等國家社會主義國家，中央財政收入佔全部收入的比重在70%左右；連不負擔經濟建設任務的資本主義財政中，中央收入佔總收入的比重也通常在50%左右，如實行聯邦制的美國，州和州以下政府的稅收只佔43%，聯邦政府則佔57%。從支出角度看，地方政府財政支出佔全部國家財政支出全世界平均為30%左右。在像中國這樣的低收入國家，地方政府的財政支出一般只佔15%，而中國地方政府的支出高達55%，實在是個異數。連世界銀行也驚呼“世界上沒有什麼國家財政分散到如此程度”。

中央財政收入比重下降的一個重要原因是財政補貼增加幅度太大。1978年財政補貼僅為160億元，81年增至441億元，86年達700億元，今年估計可高達1000億元。財政補貼主要包括價格補貼和企業虧損補貼。近年來，兩者都大幅度增長。以前，中國的財政補貼是用沖減財政收入的辦法處理的，財政補貼在財政收支中沒有反映出來。從86年起，修改了預算編製方法，把財政補貼中的價格補貼由沖減收入改為同時列進收入和支出欄，但是企業虧損補貼部分仍是暗補。如把財政補貼明目列入預算，則其佔財政支出的比重78年為12.6%，85年為21.2%，86年佔38.4%，其後一直佔三分之一強。財政補貼多由中央財政收入開支，目前中央財政補貼已大於地方財政上繳，中央財政超負荷支出使其負擔越來越重（梁天征：關於近幾年財政赤字問題的實證分析，《財貿經濟》1987年第5期）。

### 三。預算外資金飛速膨脹

國家財政收入佔國家收入的比重下降，並不意味着各級政府掌握的財力下降了。實行分灶吃飯財政體制以後，全國財政被分為互不相幹的四大塊。除國家預算內資金外，還有預算外資金，各級地方政府以攤派方式籌集的資金，和銀行貸款。

中國的預算外資金在世界上恐怕是獨一無二的。蘇聯雖然也有預算外資金，但數額很小，只有相當於國家預算的2-7%，而且受財政嚴密監督（汪學謙：蘇聯的預算外資金，《外國經濟管理》1983年第二期）。理論上，“預算外資金是根據國家財政預算管理體制的財政、財務制度的規定，由各地區、各部門、各企業事業單位自行提取、自行使用的不納入國家預算的財政性資金”。

既然預算外資金也屬財政性資金，則中國的真實財政收入應為預算內收

入加預算外收入。如果我們算一算“真實財政收入”佔國民收入的比重，結果是驚人的：分權時期這個比重較高，中央集權時，這個比重反較低。如“一五”期間，62—66年調整期間，“真實財政收入”佔國民收入的比重都未大過40%（只有66年的40.35%是例外）；而大躍進期間，七十年代初放權以後，及經濟改革期間，該比重却全在40%以上，到八十年代末已接近50%。問題在於整個預算外收入不在中央政府掌握之中，中央政府在綜合財政收入中所佔的比例是下滑的。

預算外資金在誰的控制之下呢？如果我們看財政報表的話，預算外資金分為三大類：地方財政掌握的預算外資金、事業行政單位掌握的預算外資金、和國營企業及其主管部門掌握的預算外資金。第一類最小，只有區區幾十億元，第二類居中，有幾百億元，第三類是大頭，達二千億元左右。前兩類加第三類中所謂“主管部門掌握的預算外資金”顯然都在地方政府控制之下。第三類中企業留利是財政體制改革後新增部門，其增長速度也最快。這一部分之所以增長快，一方面固然與中央的“讓利”政策有關，另一方面也與地方政府“藏富於企業”的努力有關。“藏富於企業”可以採取各種辦法。一是減免稅，有人估計，1988年經各級稅務部門統一的減免稅約100億元。偷稅漏稅在全民、集體、個體各種經濟成份中普遍存在，集市貿易稅收平均不過20億元。所以偷稅漏稅大戶是集體和全民企業，尤其是後者。每年財稅大檢查，查補几十億上百億元的數額就是例證。查出的當然只是少數，實際偷稅漏稅額應更大。二是對企業偷稅漏稅睜只眼閉只眼。三是在企業承包中留一手。

地方政府之所以“藏富於企業”，並非完全為企業着想。“藏富於企業”等於是把一部分本來屬中央財政收入的資金留在本地。錢只要留在本地就對地方政府有利。一方面，企業留利多了，就可以減少地方政府進行技術更新固定資產投資等方面的開支。更重要的是企業的錢在很大程度上受地方政府的支配。由於地方政府所處的特殊地位和所具有的權威性，它對當地企業行為具有強大的行政約束力，可以按自己的意志干預企業的行為。企業為了解決生產經營中存在的困難，為了在下次協商承包同時得到照顧，也樂於依靠主管部門。拿投資來說，地方政府可以誘發企業投資，可直接集中和調配企業預算外資金，可支持企業的“釣魚”性投資行為，也可向企業進行各種攤派或硬性集資，並按不同比例攤入成本、福利和技術改造開支之中。總而言之，現在地方

政府不僅有與中央政府討價還價的本錢，還可以找到各種辦法擠中央財政和向企業攤派。它真可謂左右逢源：變中央和企業收入為地方收入，變地方支出為中央和企業支出是地方政府的拿手好戲。說地方政府是“放權讓利”的最大獲益者，大概不算過分。

#### 四。攤派成風

上面說到攤派是地方政府干預企業投資行為的方式之一。實際上，攤派已變成了地方政府自籌收入的一種重要途徑。攤派之風始於農村。公社解體以後，村幹部的工資，社會治安費用，民兵訓練費用，計劃生育費用，甚至教育經費，無法落實，鄉鎮政府只好將這些費用攤派到本地居民頭上。攤派搞的農村怨聲載道，中央政府也三令五申，但此風不但沒有在農村剎住，反而刮進城裡。八十年代中期受廣泛宣揚的所謂“人民城市人民辦”就完全建立在攤派的基礎上。僅農村政府經費和“人民城市人民辦”費用，全國每年不下200億元（王紹飛：“中央和地方財政關係的目標模式”，《財貿經濟》1988.6）。

除硬性攤派外，任意增加收費項目，隨意提高收費標準，也是一種變相攤派方式。本來經同級政府或人大依法批准，國家機關為居民和單位提供某些特殊服務時可收取一定工本費和手續費，一般統稱“規費”。但目前規費管理處於混亂狀態，不少部門和單位自行收費，不受法律約束；而且收費名目五花八門，據初步統計，達幾百種之多。

另一種攤派是隨意對企事業單位和群眾罰款，甚至亂設關卡，敲詐勒索。所有的攤派實際上都是政府向企業和居民征收的捐稅。在23個市普查中，對100家企業攤派情況進行抽樣調查表明，攤派額平均佔企業留利的7.65%。各種攤派的20%進入企業成本或營業支出，約10%列入企業稅後集體福利費開支，約70%列入企業稅後更新改造基金支出。不管怎麼說，這實際上是政府多加了一重稅負。以前人們常說“國民黨的稅多，共產黨的會多”，現在共產黨的會少了，稅却多了。也許共產黨更像1949年前的國民黨了。的確，以攤派形式出現的“苛捐雜稅”多由地方政府強加與當地人民頭上，所得由當地政府支配，這一點也與1949年前國民黨統治時期相像（梁華萍：“加強預算外資金管理，搞好綜合財力平衡”，《江淮論壇》1989年第4期）。

目睹攤派之風愈演愈烈，中央政府從1982年起屢次發出措辭嚴厲的文件，禁止攤派，但收效甚微。一九八八年四月二十八日，國務院再次發布了《

禁止向企業攤派暫行條例》，可第二年五月分一位財政學家訪問四川時發現，該省根本對此置若罔聞。當然攤派改了名目，不叫“費”，而叫“基金”。在從1988年6月起不到一年的時間裡，光省政府就開徵了五種基金：繭絲風險調節基金、煤炭勘探開發基金、地方電力建設基金、糧食補貼基金、主要副食品價格調控基金。嚴重的是這些基金都由稅務局統一征收，混淆了“基金”與稅收的界限（王紹飛：“要重視基金風和集資熱對財政分配的衝擊”，《財政》1989年第八期）。這種現象決不限於四川一省。正因為如此，中共中央、國務院九零年十月份又一次作出決定，要求堅決制止亂收費、亂罰款、亂攤派。該決定承認，中央政府這方面的努力“總的說來，效果不明顯，問題仍相當嚴重”（《人民日報》海外版，1990.10.16）。為什麼效果不明顯呢？原因很簡單，中央政府要靠地方政府去制止“三亂”，但地方政府正是製造“三亂”的根源。與虎謀皮，怎麼可能呢？

##### 五。銀行貸款也在地方政府控制之下

由於貸款利率明顯低於通貨膨脹率，在中國用銀行貸款投資是很合算的。加上企業投資的稅前還貸政策，實際上其歸還貸款的60%以上最終以隱性方式由財政負擔了。由此可想而知，企業對貸款的需求有多大。但什麼項目拿得到貸款，拿得到多少貸款，在很大程度上却不取決於銀行而取決於當地政府。銀行系統原則上說是“條條專政”的，為什麼地方政府能玩銀行於股掌之間呢？道理很簡單，第一，目前銀行的管理體制在人事、職工福利等方面都與地方政府有千絲萬縷的聯繫，銀行“身在屋檐下，不能不低頭”。第二，雖然各基層行的貸款能力依賴於對中央行的再融資，但信貸額度的多少却往往是基層銀行與地方政府共同與中央談判的結果，這樣銀行在運用資金時，必須考慮地方政府的要求。第三，“多存多貸”的信貸政策使銀行的存款來源依賴本地經濟的發展，這樣造成銀行與地方政府利益一體化（劉家祥：“現階段信用膨脹的新特點及其對策”，《財經研究》1989年第三期）。基於這些原因，當地方政府用行政命令強迫銀行貸款時，銀行很少會抵制。實踐證明，單個企業申請超額貸款的能力和手段遠不如地方政府。凡是大規模的計劃外新建擴建項目，集資支持的大宗投資，無一能够脫離地方政府的支持。要求銀行發放貸款，或給予優惠信貸條件，來為擴大投資規模提供資金保障，乃是地方政府軟化信貸約束的慣用手段。據對基層銀行行長的調查，在發放“有問題貸款”的

主要原因中，首推地方領導和地方財政有要求（“融資：現時運行的機制及其改革”，《經濟研究》1987年第十一期）。來自地方政府的壓力，大概是信貸急劇擴張的重要原因。1979年固定資產投資來源中，國內貸款只佔1%，84年升至15.4%，87年再昇至23%。1984—87年間銀行固定資產貸款年末約依次為290億元，705億元，1026億元，1265億元，四年的平均增長速度達59%。軟貸款已成為投資膨脹的首要原因。

除銀行貸款外，地方政府為了支持一些盈利期望值高的地方項目，還直接參與高價資金市場活動，如成立股份集資公司；或建立開發公司，吸收貸款，高利貸出；或發放經濟性地方債券，集資辦項目等。這些也反映了地方政府在“放權讓利”新體制下動員資金的巨大潛力。

上面五方面的討論得出一個結論：“放權讓利”的改革方針並沒有縮小公共權力機構（各級政府及其分支）在國民收入分配中的作用，只是縮小了中央政府在國民收入分配中的作用。有人估計，1987年，預算內外資金加基層政權的自籌和各種攤派總和約為4600億元，相當於該年國民收入總額9153億元的50.3%，也就是說從中央到基層的各級政府支配了國民收入的一半以上。與其它國家比不能算少了。但是在4600多億元中，國家預算的資金為2400億元左右，其中中央財政收入約佔50%，亦即1200億元。換句話說，中央政府只能支配4600億元的26%，或四分之一。其余四分之三的資金在分灶吃飯的名義下受基層各級政府支配，使有限的財力被分散到千家萬戶（王紹飛：“中央和地方財政關係的目標模式”，《財貿經濟》1988年第六期）。隨着地方政府財權的擴大，他們以行政手段對經濟生活進行干預的能力不是減弱了，而是加強了；而且這種干預比以往中央政府的干預更為直接。“放權讓利”的改革方針並沒有導致傳統命令經濟體制的消亡，而是造成了傳統體制小型化。這是我們的第二點結論。國民收入分散化和傳統體制小型化的核心問題是地方政府相對與中央政府和企業地位大大加強。本文在開始的時候指出，地方政府自有其獨立與中央政府和當地社會的政策偏好，但他們能否如願以償地將其政策偏好轉化為政策行動在很大程度上取決於歸他們支配的資源量。現在相對於中央政府，中國的地方政府所能支配的財力比以往四十年裡的任何時期都大，也比世界上多數國家裡地方政府所能支配的國民收入份額大許多。雖然名義上他們仍是中央

政府在各地的代理，他們追求自身利益的實際能力，却對中央政府的權威構成潛在的威脅。天下表面上還有一個“共主”，但各路諸侯日見坐大。中央政府號令天下的時代過去了。中央控制的領域正在縮小，地方政府控制的領域正在擴張，至少經濟已開始呈二元狀態。如果說毛澤東的權力下放政策增強了地方政府作為利益主體的自我意識，鄧小平的“放權讓利”則極大地增強了地方政府追求自身利益的能力。毛澤東時代，地方政府一般只能在圖一的I、III情況下追求自身利益，現在他們即使在II、IV情況下也經常能實現自己的政策偏好。一言以蔽之，地方實力的擴張嚴重削弱了國家能力。

### 鄧小平的放權讓利造成國家能力嚴重削弱

國家能力的削弱表現在兩個方面，一是地方政府用其掌握的財力追求局部利益；二是中央政府缺乏必要的財力無法進行宏觀調空。

如前所述，地方政府掌握的財力不僅僅指國家預算內的地方固定收入和中央—地方分成收入中歸地方的那一部分，還包括預算收入，攤派收入，和本地銀行貸款。這五大塊近年來都在急劇增長。地方政府兜裡有了錢後，干些什麼呢？

一是用在自己身上，自我服務，先“現代化”起來。這一點看看國家財政支出構成的變化就能找出蛛絲馬跡。國家財政支出各大類中只有兩類佔總支出的比例79年以後呈上升態勢。文教、科學、衛生事業費比例增長最快。但這屬補償“欠賬”性質，過去長時期內，由於輕視它們，使這些部門的經費所佔比例很小。現在雖有增長，仍未達到應有的水平。第二類便是行政管理費。79年前，行政管理費通常只佔整個財政支出的4—9%。大躍進和文革年代基本上都低於5%。而88年却達到前所未有的9%。而且行政管理費的平均年增長速度超過同時期財政支出。國民收入和工業總產值的平均年增長速度，地方行政經費的增長率又高於中央（李秦鼎，范窮，從燕滋“當前財政面臨的主要問題及對策”《財政經濟》1987年第四期）。預算外資金中的行政事業費開支也大幅度增長。1984年此項開支比上年增長16.7%，85年比上年增長42.8%，86年比上年增長25.5%，87年比上年又增長32.2%（從燕滋“加強對預算外資金

的宏觀管理”《財貿經濟》1990年第一期》）。行政事業費這個概念當然比行政管理費要寬，地方政府機關總的開支是其中的主要組成部分。很難設想這部分開支沒在行政事業費的膨脹中起推波助瀾的作用。

地方各級政府的財力中有相當部分轉化為社會集團購買力。1977年全國社會集團購買力為135億元，1987年達562億元。10年增長4.15倍，81—86年平均每年遞增17.8%，其中83—86年平均每年遞增21.8%（劉力，李慧軍“工資總額的宏觀規模與消費基金增長關係”《金融時報》1990年3月27日）。這部分高度增長的購買力，很大部分用於購買高級消費品如小轎車。

地方政府追求奢華，既違背中央政府政策（這並不是說中央政府本身不追求奢華），更違背人民意愿。但地方政府奢華之風却愈刮愈烈。這是在情況IV下，地方政府現在也有能力實現自己意志的佐證。

在情況II下，地方政府實現自己意志的能力似乎更強。改革前几十年里，在所謂“骨頭”（生產）和“肉”（生活，或消費）的關係上，一般是“骨頭”取向。”一五”到“三五”在積累基金總額中，非生產性的投資的比重僅為28.9%。這個比重確實低了一些，致使城市公用事業、商業、文教衛生和住宅建設遠遠落後於經濟發展和改善人民生活的要求。“分灶吃飯”以後，各級地方政府投資轉向城市公用事業和住宅建設，特別是城市間，甚至縣城間，集鎮間在市容上相互攀比，出現突如其來的非生產投資傾向。非生產建設項目有利于改善當地人民的生活品質，也可使市容發生很大改觀。當地人民當然歡迎這些項目。地方政府上這些項目可謂一舉兩得，既方便了自己，又贏得了民心。無怪乎很多大廈、立交橋等項目被地方首長作為表現自己的“樹碑工程”。

當然地方政府不會把自己所有財力投向非生產建設。既然是分灶吃飯，地方政府自然要打自己的算盤。為了增加財政收入，它們必須進行生產性建設投資，而且投得越多越好。這就是為什麼地方政府除動員預算內外資金以外，還要壓銀行貸款，強迫企業和居民集資搞建設的原因。在選擇投資目標上，地方政府表現的十分“理性”。對於交通、通信、能源、原材料等基礎設施的建設，地方政府主觀上總希望中央投資自己受益；客觀上，由於這些建設項目工期長、投資大，地方自身受益小，以地方的財力也確實難以負擔。地方投資的主要出發點是追求地方近期效益。於是我們看到省地市縣甚至鄉鎮各級政府爭

相興建投資少、見效快的加工工業，資金涌向價高利大的家用電器及輕化等“短平快”項目。1980年“分灶吃飯”的體制剛見雛形，各地短期內一下子上了許多小煙廠、小酒廠、小紡織廠等小型加工工業。其後隨着地方政府財力逐漸擴大，它們便相竟鋪攤子，項目越上越多，規模越來越大。

地方政府投資的另一出發點是追求區域生產一體化，或稱“小而全”，“大而全”。由於地方政府投資方向過度集中於加工工業，尤其是一些熱門行業，造成了各方面供給的緊張。面對約束着地方經濟發展的短缺，地方政府的反應是盡可能作到萬事不求人，使本地區工業盡可能“門類齊全”。因此造成不少工廠因陋就簡、工藝落後、消耗大、成本高、質量差。在低水平上重複建設，造成嚴重的浪費。

地方發展的趨同傾向引起了全方位的利害衝突。資源和市場的有限性與投資需求的無限旺盛必然引發相鄰地區，交叉行業，同類企業之間對資源和市場的爭奪，其實質是利害的衝突。過去講“全國一盤棋”，現在是省與省衝突，縣與縣衝突，行業與行業衝突，企業與企業衝突。地方政府仍靠手中的行政權力，既互相爭奪資源，又互相封鎖貿易。爭奪和封鎖都是為了保護本地經濟。這種爭奪和封鎖表現為，一方面禁止本地資源外流，一方面禁止外地商品的侵入。有些地區不許原材料外流，不計生產規模，不算成本效益，提倡就地建廠加工，有的更進一步以行政命令要求在道路、車站、碼頭、省、地、縣邊界設管卡，阻堵原材料輸往外地，或征收罰金和捐款。

各地政府以行政手段搞經濟割據的結果是所謂“諸侯經濟”的出現。有經濟學家說，中國現在30個省、市、自治區是30路大諸侯；300個地區、市是300系路中諸侯；2000多縣（市）是2000多路小諸侯。各求發展，各據一方，個自為政（沈立人，戴國晨，“我國‘諸侯’經濟的形式及其弊端和根源”《經濟研究》1990年第三期）。各自為政的諸侯們不僅憑借手中的行政權利互相爭奪，還憑借手中日益增長的財力與中央政府抗衡。公開的“分庭抗禮”雖然還少見，但我行我素的離心傾向已十分明里。據說瀋陽規定各單位不許直接執行中央命令。中央政府下達的指令只有經過瀋陽自己的體改廳裁減為適合本地利益的政策後才有效。這種“潛越”行為却美其名曰為“根據本地實際情況變通中央指示”。“靈活變通中央政策”事實上已成為各地政府的法寶，有些地方甚至公開提倡“打擦邊球”。於是出現了所謂“三燈”現象：“見了紅燈

繞道走，見了黃燈趕快走，見了綠燈擠着走”。各路“諸侯”的摯肘使中央政府的權力極度空洞化，它變成了一個泥足巨人，龐大的架子還在，但內裡却被逐漸蛀空。與地方政府坐大相對的另一極是中央政府宏觀調控無力。

宏觀失控的主要表現是投資、消費雙膨脹。由於企業承包和財政包乾制，中央收入得不到保證，大量資金分散到千家萬戶，中央無法控制投資和消費的需求總量。地方政府和企業把它們掌握的錢投向哪里，投多少，什麼時候投，都不是中央所能決定的。前面講到的地方政府在財政包乾之下傾向追求急功近利。事實上，企業在承包制下也有同樣的傾向（復旦大學經濟系國民經濟研究小組“目前我國的消費資金膨脹及其對策”高尚全主編《中國：發展與改革》中共黨史出版社，1987年）。兩個急功近利加在一起的結果是投資、消費雙膨脹。

投資膨脹 1981年進行國民經濟調整，全民所有制單位的固定資產投資由1980年的749.5 億下降到1981年的677 億元，減少78.4 億元，下降10.5%。結果不僅沒有損害經濟發展，而且使工農業比例逆象以及積累與消費比例逆象趨於協調。但是，從1982年開始，出現了新的一輪投資膨脹，全社會固定資產投資當年增長了28. 6%。82年的膨脹不同於過去歷史的投資膨脹。過去幾次膨脹的起因是中央追求高速度，這次的起因却是來自地方企業。財政界當時就對這個新特點給予了特別的關注。不料，地方政府和企業推動的投資膨脹由此一發不可收拾。1983年全社會固定資產投資增長14. 5%，84年增長33. 4%，85年增長38. 7%，都大大高於同期國民收入的增長水平。此時投資主體結構已發生了根本變化，1979年國家預算內投資為75. 9%，1985年降至只比三分之一多一點，而由地方政府和企業用預算資金安排和集體、個人進行的投資則佔三分之二。86年投資規模大幅度突破國家計劃，對全面執行“七五”計劃很不利。中央於1987年1月召開省長會議要求嚴格控制固定資產投資規模，並規定當年一律不再安排新的項目。但地方對中央指示置若罔聞，一、二月份新開工的項目就有1105個，其中地方安排的佔88. 8%。很多是“書記定的項目”或“市長定的項目”。因此，三月份，中央又發文要求凡新開的項目一律停下來。姚依林在七月份還發表了措辭嚴厲的講話。但截止年底，自籌基建仍在大上特上。結果87年比86年全社會固定資產投資又增長了20. 7%。這些年的情況表明在分灶吃飯的格局下，中央只能控制自己的投資規模，無法

控制總的投資規模。因為三分之二以上用於投資的財力已不在中央政府的控制之中了。

消費膨脹 在傳統體制下，工資基金由中央計劃規定，會不會發生消費膨脹的主動權掌握在國家手中。改革後，中央政府對於工資基金和工資標準仍舊是嚴格控制的。但獎金却增加得很猛，使工資總額居高不下，集團購買力更達到前所未有的高峰。前面已講到，財政包乾制給了地方政府機動財力，相當一部分擴大的財力轉化為地方政府官僚們奢華的消費。同時企業承包制擴大了企業留利和企業對各項資金的支配權，這就為企業擴大獎金、津貼、勞保福利、實物的發放開了方便之門。1978年，全社會職工工資總額為623.5億元，1986年達到1847.6億元，八年合計增加1224億元，增長1.96倍，平均每年增加153億元，年增長率為14.5%。在這八年的後三年平均增長速度是前五年的兩倍。具體表現在，1978年至1983年合計增加419億元，平均每年增加84億元，年增長率為10.9%；83年城市改革全面鋪開，從84年到86年全社會職工工資總額合計增加805億元，平均每年增加268億元，年增長率為21%。在工資總額中獎金部分增長更快。除工資和獎金等現金支出外，企業還大量發放實物。社會集團消費支出因此大幅度上升。與投資膨脹一樣，消費膨脹之所以得不到有效控制，說到底是因為中央政府用以作為調控力量的財政資源大大減少了。真正支配企業行為的，在很大程度上不再是中央政策，而是日益擴大的地方政府針對中央政策的對策。

投資膨脹和消費膨脹使需求總量大大超過供給總量。中國近幾年總需求大於總供給的幅度分別為：1985年11%，1986年13%，1987年13%，88年和89年也許更高。這種居高不下的社會總需求是造成過去幾年嚴重通貨膨脹的主要力量（徐振良“通貨膨脹：特徵、成因及其治理對策”，《財經研究》，1989年第四期）。談總量不免產生誤導。如我們從投資膨脹是造成通貨膨脹重要原因這一現象得出結論，凡通貨膨脹就要全面壓縮投資，那就不免失之片面了。為此，有必要瞭解總需求和總供給的主要缺口在什麼地方。過去幾年的投資不僅總量過大，更嚴重是它偏於長線部門，使長線更長，短線更短。長線投資擴大了對短線產品的需求，而短線由於缺乏投資，難以形成有效供給，這樣加大了供求缺口。如果相當數額的投資進入的是短線部門，投資規模擴大應不至於產生總需求超過總供給從而引發通貨膨脹。問題是，在放權讓利的體制下，財

力日大的地方政府和企業無意投資那些短線部門，而財力日小的中央無力獨自負擔起對短線部門的投資（田源，馬建黨，王育琨“中國通貨膨脹的成因與對策——兼論結構性通貨膨脹”《中國留美經濟學會第五屆年會論文集》）。

前面說到，地方政府和企業瞄準的是單項投資，所需資金少，投資回收期短的加工工業和其它盈利行業。佔全社會固定資產投資80%以上的預算外投資大量涌向這些部門。能源、交通、原材料工業的資本有機構成高，單項投資所需資金量大，建設週期長，利潤低。因此，除小煤炭，小電力，輕工水路運輸外，主要倚靠中央政府投資。近年來，基礎產業投資比重持續下降。據計委測算，“一五”到“五五”期間，能源、交通、原材料工業的投資約佔全社會固定資產投資的50%左右，“六五”期間，這個比例下降為22.7%，1986年下降為21.1%。基礎工業的幾個方面，除煤炭供應因大上小煤窯暫時有所緩和外，其它幾個方面供給都很緊張。電力、交通運輸和能源已成為制約國民經濟發展的三個最細的“瓶頸”。一般工業化國家的電力與工業的增長速度之比為1:1，而1988年在中國是0.51:1，華東地區（上海除外）只有0.186:1。由於缺電，全國至少有四分之一的生產能力閑置。1986年全國工業總產值已達11570億元，按閑置25%的生產能力計算，減少工業總產值3700億元，按13%的產值利稅率計算，減少稅收總額500億元。除電力緊張外，交通運輸和原材料供應也非常緊張。由於交通運輸能力不足，大量的生產資料和生活資料無法起運。由於建設規模超過原材料供給能力，近幾年來，近百種原材料中有95種提價，1985—1987年平均漲價幅度為50%，其中，輕工業原料1986年漲49.5%，1987年漲55.32%。原材料的短缺還加劇了對外倚賴程度，進口鋼材料佔消費總量的比，已由1980年的17%上升到近幾年的36%。在人民幣對美元對日元雙重貶值的情況下，進口的增加也推動國內價格水平上升（果愛堂“投資管理體制改革——當前經濟工作中的一個急待解決的重大課題”《投資與建設》1985年第二期）。

面對嚴重的結構失衡，中央政府一直是產業結構調整任務的主要承擔者，幾乎包攬了所有能源、交通、採礦等基礎產業的重點建設項目。例如進入80年代以來，中央政府為能源和交通郵電部門進行了大量投資，從1987年的135億元增加到1987年的519億元。但相對地方政府和企業對加工工業的大量投資，中央政府對基礎產業的投資似乎只是車薪杯水。中央政府為消除“瓶頸”

不得不以盡可能的“重點建設”項目追趕控制不住，遍地開花的一般項目對原材料、能源、交通等不斷地需求。這又使已很緊張的中央財力顯得捉襟見肘。年年財政赤字就是在這種情況下出現的。為了應付入不敷出的局面，中央政府不得已採取了種種辦法：(1) 向地方財政借款，借後不還；(2) 發行國庫券（在國家信用非市場化的情況，實際是搞行政攤派）；(3) 向銀行透支。這些辦法等於飲鴆止渴，其結果是逼銀行搞超經濟發行，最終導致通貨膨脹。

世界銀行的一份研究報告發現兩個有趣的現象：(1)就中國各省征稅的努力程度而言，窮省一般比富省更賣勁。富庶的江蘇、浙江、山東、遼寧的努力程度都低於平均水平。而征稅最努力的四個省是雲南、甘肅、貴州和江西。(2)就各省預算內財政支出量而言，富省增長幅度一般快於窮省。如1983—1986年間上海預算內支出增加了兩倍，廣東增加了128%，浙江增加了132%，而青海只增加了65%，山西只增加了71%，寧夏只增加了73%。窮省征稅之所以賣勁是因為在“分灶吃飯”體制下，它們征得的所有稅收留歸自己，並從中央接受定額補助；富省之所以不賣勁是因為稅收要與中央分成，它們情願先“藏富於企業”，然後再以別的方法設法支配留在當地的資金。但是儘管窮省征稅比富省賣勁，“分灶吃飯”的體制還是不能保證它們的財政收支水平快於那些不賣勁的富省(World bank, China: Revenue Mobilization and Tax Policy, 1990, pp.253, 282)。窮省的財政收支增長速度不如富省快，中央對窮省的補助如何呢？以最窮的省份之一寧夏為例，“二五”時期中央補助收入年平均增長率為71%，“四五”期間年平均增長率還有20%以上，“六五”時期降至14.29%，86年和87年分別降至11.8%和8.4%。換句話說，中央對窮省的補助能力越來越弱了（寧夏回族自治區統計局《寧夏統計年鑒1988》，中國經濟出版社，1988年，p. 357）。

預算內收入只是各省自己能支配財力的一部分。現在已有省份的預算外收入超過了其預算內收入。比較各省預算外收入的增長速度，我們發現1982—1985年間，遼寧的預算外收入增加了86.5%，江蘇增加了57%，浙江增加了68.1%；而寧夏只增加33.9%，甘肅只增加41.3%（財政部綜合計劃司：《中國財政統計1950—1985》，中國財政經濟出版社1987）。看來，富省預算外收入增長速度一般也快於窮省。

就銀行貸款而言，“多存多貸”的指導方針造成了信貸地區化。在這種

情況下，能供窮省使用的貸款也一定大大小於富省能得到的貸款。

總而言之，在中國這樣一個國民經濟發展極不平衡的國度里，“分灶吃飯”不僅不能緩解地區之間的差異和矛盾，而且可能激化這一矛盾。沒有一個強有利的中央財政居中平衡，窮富地區之間的差距會逐步擴大幾乎是必然的。

中央政府要對經濟進行宏觀調解必須要有一定的資金後備為基礎。沒有財力作基礎，投資、補貼、稅率、貼息等經濟手段的作用就會受到限制。在中央財力過少的情況下，即使國家想控制需求也控制不住，想調整經濟結構也調整不了，想縮小地區差距也縮小不下去。經濟手段無效，則中央只得訴諸於行政干預來解決矛盾。而行政干預給經濟運行過程中添加了不確定因素。

綜上所述，鄧小平的“放權讓利”造成了一個“弱中央強地方”的局面。過去很長時期里，中國政治中存在一個惡性循環，叫作“一管就死，一死就放，一放就亂，一亂就管”（周雪光：“論一管就死，一放就亂”，《社會科學戰線》，1989年第三期）。現在，這個循環恐怕已快成歷史了，因為作為這個循環存在前提條件之一的強中央已在成為過去。“放”固然仍是“亂”，想“管”却沒有以前那麼容易了。這個循環很有可能以“亂”局結尾。最近關於中央與地方圍繞制定“八五”計劃產生爭執的報道，絕不是空穴來風。地方政府這次敢於並且能够成功抵制中央的收權計劃正是“弱中央，強地方”的真實寫照。表面上，中央政府還維持“一個黨，一個軍隊，一個主義”的大一統局面，但人們有理由懷疑這個大一統的局面還能維持多久。前不久，中央政府開始自1973年以來的第二次大規模調換各軍區司令員，並着手輪調省委，省政府領導人，其目的顯然是為了“削藩”。據Migdal 說，大換班(big shuffle)是第三世界弱國中央政府為求生存而常用的手段之一，由此看來中國中央政府為“弱中央”並不為過。這個弱中央只是由於仍有一批“第一代革命家”支撐才能夠維持大一統的局面。一旦這些“第一代革命家”過世，中央權威會不會崩潰？一旦中央喪失權威，中國將會是一種甚麼局面？這是每個關心中國前途的人所不能不思考的。

#### 中國的未來：四種可能性

中國政府已變成了一個權威主義的弱政權，上面分析了這個局面是如何

形成的，現在的問題是從這裡我們向何處去。理論上，依政權形式和國家能力兩個角度，可以畫出四種體制：

		政權形式	
		權威主義	民主主義
國 家 能 力	強(集中財力)	I	II
	弱(分散財力)	III	IV

I 為權威主義的強政權，1950—1957年的中國就是這種情形的典型。58—61年間以及66年以後，毛澤東下放權力，弱化了中央政府的能力，但程度還不嚴重。財力還大量集中在中央，因此整個毛澤東世代的中國可以看作一個權威主義的強政權，67，68年的無政府狀態除外。

III 為權威主義的弱政權。新權威主義倡導者們心目中的理想大概就是這樣一種政權。他們認為只有全面私有化市場中國經濟才有救。對於放權讓利，他們原則上並不反對，還覺得財權放得讓得還不够。放够讓够的標準是出現徹底的私有化企業，出現不許政府染指的市場機制。但他們認識到，私有化市場化是一劑猛藥，很多社會階層會有強烈反應。但這劑藥非服不可，不然不能救中國。於是他們得出結論，只有一個權威主義的政權才能保證徹底的市場化和私有化，使社會變革引起的震蕩不致中斷變革過程。

IV 是弱民主主義政權。印度大概可以歸入這一類(llogd I. Rudolph and Susanne Hoeber Rudolph: In Pursuit of Lakshin: The Political Economy of the Indian State, chicago: The University of Chicago Press,1987)。政權形式雖然是民主的，但國家無力實施自己的社會經濟發展綱領。張欣、楊小凱宣稱的“分省自治”其實質是經濟自由化和政治民主化，國家在他們的理想中沒甚麼地位，最多只扮演一個守夜人的角色。而且這個守夜人對各省的事最好不要管。各省想採取什麼樣的經濟制度就採取什麼樣的制度，想選擇什麼樣的政治和社會制度就選擇什麼樣的社會政治制度( 張欣、楊

小凱當然希望它們原則上都是民主的）。微觀的問題有了私有制就會迎刃而解，宏觀的問題自有市場這只“看不見的手”來調節。如果在這種模式里，國家能力會很弱的話，張欣和楊小凱認為這正是該模式的強點。

II 是一種強民政權。政權形式是民主的，同時國家能力很強。經過民主程序決定的事情，國家有能力實施。這是我所贊成的模式。

由於篇幅限制，我只能對I 、III 、IV 作簡短的評論，最後我將說明為什麼我贊成模式II 。像前面一樣，我將只討論國家能力的一個方面：財力。

模式I 的弊端已為人們所熟知，即使這種模式的長處（如能集中財力優先發展某些基礎工業）也是以很重的代價取得的，斯大林三十年代的工業化就是一個典型的例子。由於沒有民主機制，花很大代價集中起來的財力很可能因為領導人錯誤的決定而被白白浪費掉，中國在這方面的例子舉不勝舉。李鵬政府目前正試圖集中財力。江澤民在89年建國40週年大會上的講話中就強調要“逐步提高國家財政收入在國民收入中的比重，提高中央財政收入在國家財政收入中的比重”。最近的“八五計劃”和“十年規劃”也透露中央希望收回下放給地方的權力。且不說不改變政權權威主義性質的情況下集中財力會產生多少負作用，但就現政權重新集中財力的可行性而言，疑問就很大。中央如只想收回財政，羽毛已豐的地方政府大概不會答應。中央如想硬性收回的話，經濟矛盾有可能演化為政治矛盾。除直接收回地方財政權外，中央至少還有兩種間接方式可提高中央收入：一是不提高中央財政收入在國家財政中的比重，只是提高國家財政收入在國民收入中的比重。這樣作的後果是可能造成社會普遍不滿。二是設法以其他方式削弱地方政府，以期有朝一日能收回地方政府不願放棄的財權。這樣作的危險是整個政治制度的社會控制力可能隨之減弱，引起整個制度的崩潰。在中國歷史上，在第三世界地區，這兩種方法經常被弱中央採用，很少有好結果。

倡導模式III 的新權威主義者們在總結歷史經驗時犯了兩個錯誤：(1) 他們在讀日本、南朝鮮、台灣發展經驗時，把注意力集中在權威主義因素上，由此得出結論：權威主義政治能保證工業化的起飛。被忽略的是國家能力問題。就財力而言，南朝鮮政府財政收入佔GNP 的比重在1950—1975 年間增加了三倍。台灣在1961—1981 年間支出佔GNP 比重從21. 4% 提高到27. 5% ，稅收和國家壟斷收入佔GNP 比重從14. 5% 增加到20% 。在1965—1981 年間財

政一直有剩余。即使政府支出高於稅收時(如1981年)，國家壟斷行業收入，公營企業收入和建設貸款却足以防止出現赤字。同是權威主義的其他許多第三世界國家並沒能出現工業起飛，恐怕與國家能力太弱有關。(2) 他們忘記了中國仍是一個非常權威主義的政權且國家能力正日益弱化。如果中國目前的權威主義加弱國家能力沒產生什麼好東西，何以見得“新”權威主義加更弱化的國家能力會產生更好的結果呢？

模式IV 是否可以從蘇聯經濟學家們的一種擔憂中看出。這些經濟學家們說：“我們希望民主，但如民主的結果是使蘇聯印度化，把蘇聯變成三流國家，這種民主值得嗎？”的確，一個民主體制如果弱的連地方政府都支配不了，或弱的統一都維持不住，它自身能存在下去嗎？即使存在其積極意義大嗎？倡導模式IV 的張欣，楊小凱大概希望中國能美國化，而不希望她印度化。但他們的“分省自治”計劃也許會把中國引向政治上黎巴嫩化。經濟上拉丁美洲化。他們提出的這種主張犯了兩個錯誤：(1) 他們手中只有一把尺子——經濟理性。凡是符合經濟理性的就是好的，凡是不符合經濟理性的就是壞的。依照他們的判斷，中國的統一格局不適合經濟理性，所以是壞的，因此應改變。文化、民族等歷史因素，以及社會公正等價值因素都不在考慮之列。(2) 張欣說：“假如說是諸侯多國林立的歐洲造就了現代文明的發源環境而最後使先進制度推向整個歐洲、世界，那末中國現在的改革首先需要的是創造這麼一個‘多國林立’的環境，讓一個先進制度經濟在一省或數省先產生壯大起來”。這是錯讀了歷史。資本主義的出現恰恰是以消滅諸侯割據為前提條件。熟悉西歐史的人都知道西歐資本主義不是在諸侯林立的時代出現的，而是經歷了中央集權制(absolute state)後與民族國家(nation state)一起到來的。讀讀《聯邦黨人文集》應能認識到美國由邦聯制到聯邦制的過渡是資本主義發展的必然要求。日本史也明確寫着：日本資本主義的發展史在明治克服了諸侯割據，實現了政治統一以後。中國本國歷史也有現成的教訓擺在那里：本世紀前半葉的民族分裂，以及由此引起的內戰到底帶來了什麼？即使忘了歷史，現實中也有許多啓示。在原社會主義國家搞民主改革的人如戈爾巴喬夫，哈維爾、瓦文薩都在碰了釘子之後要求給中央政府以較大權力，我們有什麼理由要以削弱國家能力作為實現民主的手段甚至作為目的本身呢？

我贊成模式II，是因為我相信民主是“民治”(rule by people)。一方面我們不能忘記權力的根源來自人民，另一方面我們不能忘記它的權威性。換句話說，我們要的是民主的權威，不是要民主的混亂，民主的無政府狀態(Robert A. Dahl, After the Revolution, New Haven: Yale University Press, 1990)。好的民主制度必須是強的民主制度。經由民主程序制定的政策應能在整個領土範圍得到有效的貫徹。民主的必要性大家已耳熟能詳，我不再重複。下面單就增加國家能力的必要性談談看法。為什麼中國未來的民主制度應伴之以一個強政府呢？首先我假設未來的經濟制度必然是一種混合經濟，因為像世界上所有國家一樣，中國應追求三個基本目標：經濟增長，社會公正，和生態平衡。要實現這三個目標，純粹靠生產資料私有制和市場機制是不够的。同時國有制加中央計劃經濟顯然也不能帶來這三個目標的實現。因此經濟制度必須是一種混合經濟制度。在這種經濟制度中，國家要實現三個基本目標，必須有較強的動員，分配和運用各種資源的能力，其首要條件是集中財力。

一、現代資本主義國家的財政有三個基本功能：(1) 資源配置功能(the allocation function)，也就是對社會成員提供所謂公共財(public goods)，如國防，環保，公路，公園等。市場機制可在資源配置方面起很大作用，但在公共財方面，却無能為力。因為公共財的享用不具有排他性。故為避免人人都“搭免費車”(free riders)，必須由政府來提供公共財。(2) 調節分配功能(the distribution function)。如果沒有外力干涉，收入和財富的分配在市場機制首先是由能力、財力或其它資源的分佈決定的。這種分配的結果往往是不同社會集團和不同地區之間的嚴重不平等。雖然各個社會對公正這個觀念有不同理解，但一般都會覺得財富和收入的過度不平等需要市場以外的機制來調節。十九世紀以後，調節分配變成了財政的第二種主要功能。(3) 宏觀調節功能(the stabilization function)，也就是要盡量減少失業，盡量防止通貨膨脹，盡可能不出現國際收支不平衡，盡可能使國民經濟平衡平穩地發展。如果只有市場機制這只看不見的手起作用，充分就業和物價穩定是很難保證的。因此需要公共政策對市場加以引導。沒有公共政策的引導，市場會經常出現大幅

度的波動，導致大規模失業和嚴重通貨膨脹。凱恩斯革命使公共政策變成了一種重要的宏觀調控工具(Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, NY: McGraw-Hill Book, 1984)。市場機制本身不可能替代這三種功能，市場經濟難以正常運行。如果現代資本主義國家的公共財政都具備這三種功能，中國的財政至少也要具備這三種功能。而要使中國財政發揮這三種功能，適當集中財力於中央政府幾乎是必不可少的。

二. 如果我們希望未來的中國社會有較大的社會公正，或者說，希望她多一些民主社會主義的成分(北歐模式)，中央政府需要集中比一般資本主義社會更多的財力到中央政府手中。國家社會主義聲稱要取得較大社會公正，它的方式是盡量將生產資料和決策權集中在中央政府手中。但由於沒有民主，中央官僚機制發展成為一個特權階層，憑借手中的政治特權追求其他特權，結果達不到平等。另一方面，政府事無巨細地規範個人和企業的行為，使這些經濟機體失去活力。民主社會主義的目標也是較大的社會公正，但它以政治民主作為基礎，實行混合經濟。它的要訣不是規範行為而是規範結果。私有制、市場都可存在，個人可以在其中盡量發揮作用，但國家要規範結果，以財政稅收手段盡可能消除社會不公正。這樣的體制要求中央政府比一般資本主義體制中的政府集中更多的財力。

三. 作為發展中國家的中國，由於基礎設施軟硬件都很薄弱，中央政府應集中相對比例更大的財力來發展與國計民生緊密相關的能源、交通、原材料、通訊、教育、科研以及其他投資大、風險高、收效慢，或收效難以顯著的重大經濟社會工程。因為地方政府、集體和私人企業不願也不大可能擔負起這些項目。亞力山大·格謝生倫在《從歷史角度看經濟落後》一書中指出：在世界經濟發展過程中，一國經濟越落後，工業化起步越晚，國家(即中央政府)在其工業化進程中應發揮的作用越大。只有依靠國家的力量才能在短期內集中巨額基金為工業化起飛奠定基礎。十九世紀作為國家的日本之所以能在短期內一躍成為世界強國，就是由於它為盡快擺脫落後狀態，由國家掌握了大量財力，以配合其實現國家目標。南朝鮮、台灣的例子也與日本經驗有異曲同工之妙。而大多數第三世界國家之所以仍遠遠被拋在後面，一個重要原因是那裡的國家能力太弱(Alexander Gerschenkron, Economic Backwardness in

Historical Perspective, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962)。

四. 改革(包括經濟改革和政治改革)說到底是一次利益重新組合。打破原有的利益分配格局，造就新的利益分配格局，會使社會各階層的地位發生變化。社會位遷(dislocation)可能造成某些社會集團的不滿和憤怒，甚至引起社會騷動。89年的所謂民運，實際上是一場廣泛的抗議運動。相當多的參與者攻擊的目標正是知識精英擁戴的改革者。東歐一些國家採取“振蕩療法”後爆發的罷工浪潮是最近的例子。為了使改革能盡量平和的進行，中央政府應掌握相當大的財力調節利益再分配過程，如為失業工人建立失業救濟金，規定最低工資水平等。如果中央政府缺少必要的財力，改革過程將十分可能被社會矛盾引發的衝突打斷。這是人們所不願看到的。

需要澄清的是，我所說的是集中財力，而不是集中財權。集中財力是說國家財政收入佔GNP的比例不能太低，中央財政收入應佔整個財政收入的大頭。預算外收支這個怪胎要徹底打掉，部分併入國家財政收支，部分併入企業財務收支。攤派要完全禁止。銀行貸款決不受地方政府干擾。集中財力不是要集中財權。如留給地方政府支配的財力，地方政府應有充分的自主權。就政府與企業關係講，企業在原則上不僅應脫離中央行政控制，而且尤其應脫離地方政府的行政控制。企業獨立於地方政府有助於消除國家經濟主權的分裂，提高中央政府動用資源的能力。企業對於自己資金的使用，只要符合國家政策，應有完全的自主權。

## 第二章

### 和平過渡到強有力的民主政體的可能性

讀

過去几年中形成的地方勢力如不加遏制可能導致市場分割、社會不穩、甚至內戰。但與中央政府在財力上分庭抗禮的地方實力也為中央政府走向民主化創造了有利條件。正是由於中央現在已無力隨心所欲地收回地方權力，才為中央與地方之間建立談判關係奠定了基礎。現在的談判往往是一對一的談判，且沒有制度化。如果談判的必要性最後導致出現代表地方利益的制度，則最理想不過。中央收回部分財權，但同時允許地方利益在中央決策過程中得以表達，制衡關係就可顯出雛形了。歷史上不乏中央政府以政治參與權換取財力的

先例。代議制實際上就是封建君主為從諸侯征稅而不得不作出讓步的產物。如果中國各省政府向當年諸侯一樣提出“不給代表權就不交回財力”（“No taxation without representation”），中央政府也向當年君主一樣為集中財力讓地方利益在中央決策過程中得到反映，真正的代議制就可能出現了。

O'Donnell 和 Schmittee 說：“政治民主是僵局和歧視的產物，而不是和諧和共識的產物”，可謂一針見血(O'Donnell and Schmittee, Transations from Authoritarian Rule, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. Vol.4, p.72)。Przeworsk 也說民主是一種“制度性妥協”("Contingent Institutional Compromise", 同上, Vol. 4, p. 59)。如果鄧小平政權聰明一點，識時務地作出妥協，也許中國就會出現一個強國家能力的民主政府了。

民主政體僅有中央決策層的制衡還是不完善的。真正的民主政體還應包括使人民大眾參與和影響決策過程和政策執行過程的制度。鄧小平政權如果再聰明一點，應該建立讓人民大眾通過其代表在中央決策過程中表達自己利益的機制。這也是實行真正的普選制，讓中央民意代表的產生脫離地方政府的控制。中央政府直接由全國普選產生，各地民意代表直接參加中央決策，有利於打破地方政府建立“獨立王國”的企圖，加強中央政府的權威。

概括地說，我對現政權的忠告是十字訣“財力要集中，權力要民主”。在目前中國情況下，政權雙向民主化（建立機制使地方利益和各社會集團利益在中央決策過程中的到充分的表達）是中央政府集中財力的條件；而中央集中財力才能建立一個強有利的民主政體。

當然，我們不能把實現中國民主化的希望寄托在鄧小平政權的良心發現上。但作為民運力量，我們應有清楚的認識。我們的目標實是政體民主化，而不是弱化國家能力。如果認為弱化國家能力（尤其是指導經濟的能力）是實現民主的途徑，恐怕是個錯誤。把實現民主等同於推翻現政權，且為了推翻政權而準備不擇手段，包括鼓勵“諸侯經濟”、“諸侯政治”，甚至民族分裂，其後果可能是不但實現不了民主，反而把整個國家推向毀滅。歷史經驗表明在向民主政治轉形過程中，如國家能力沒被嚴重削弱（前提是現政權在種種壓力下作出妥協），則政權形式的更替會一般更和平，更順利；如果國家能力被嚴重削弱，致使公共權威不復存在，則可能爆發內戰或革命。革命也許會造就民主

制度，但更可能帶來混亂。當老百姓經歷了一段混亂，從而相信壞秩序總比無秩序好時，權威主義就會以新的形式出現了。

結論：我們的目標是一個強有的力民主政權。我們實現這個目標的途徑不是弱化國家能力，而是使權威主義政權向民主政權轉化。

### 附錄：

中國社會、法律、人文學科  
NO. 2919A9  
個人、社會問題與重點研究  
KINO ИНСТИТУТ РОДИЧЕСТВА  
更多的學者參與研究和關注這些問題的方針，提供機會使更多的人  
士商、政府和民間活動家達到接觸和提高意識緊急性有興趣的元素，有智  
識、有才華的社會科學工作者繼續進行研究，並在文化整髮和政策制定等  
多方面的專家，為代中國研究中心決定獎勵研究員的公開發佈。

這些獎項將適應各個學科。這些獎項的目的將獎勵在中國內外取得博士學位  
人資格，博士學位申請的個人在他們的具備專長的領域研究和調查能力並能心  
情地中國已經或者將會給獎勵。

研究員獎金將對中國社會科學研究獎金計劃，每年總額獎金費三十  
萬人民幣（約三萬美元），其中一萬美元將被申請人支取以其研究費。申請  
得獎後，獎金費在任何情況下不再追還。研究員在得到獎金時無必要提出本  
中心。對於研究時間超過一年者，獎金將由申請人申請並由申請人提出其研究費。  
研究員獎金申請人將不超過一年的獎金將由申請人提出其研究費。

研究員獎金將對中國社會科學研究獎金計劃，研究員獎金申請人將  
由本人的（或）由本中心選擇的委員會批准。研究員獎金可收到本中心的  
（或）由本人的（或）由各類研究獎金計劃所列。在同等條件下，研究員申請的經  
本中心的項目獎金，本中心將考慮應有特點才能或資質的研究員到所讓  
的工作。申請人可在以下地址和電話索取獎金申請表格：

Center for Modern China

100-12-2012

N

文 10025