

改革中的国家体制： 经济奇迹和社会危机的同一根源*

[文 / 黄宗智]

[内容提要]改革 30 年来中国在旧体制和市场化的相互作用下 ,形成了一个比较独特的国家体制 ,它既是中国 30 年来经济发展“奇迹”的能动主体 ,也是同时期凸现的社会和环境危机的主要根源。它既可能凝固为一个僵化的体制 ,也可能是一个仍然在“转型”中的体制。本文先讨论此体制和发展与危机之间的关联 ,再讨论其在运作中所显示的一些特点 ,最后提出对进一步改革的设想。

Abstract : A distinctive state system has taken shape from the interaction between the old state system and the new marketization of the past 30 years of Chinese Reform. It is both the principal actor in the economic “miracle” of the past 30 years and the main source of the current social and environmental crisis. This state organization could become a rigidified system , but it could also be something still “in transition”. This essay explores first the interconnections between this state system and development as well as crisis , then some of its operative characteristics , and concludes with some thoughts about further reform.

改革 30 年来中国在旧体制和市场化的相互作用下 ,形成了一个比较独特的国家体制 ,它既是中国 30 年来经济发展“奇迹”的能动主体 ,也是同时期凸现的社会和环境危机的主要根源。它既可能凝固为一个僵化的体制 ,也可能是一个仍然在“转型”中的体制。本文先讨论此体制和发展与危机之间的关联 ,再讨论其在运作中所显示的一些特点 ,最后提出对进一步改革的设想。应该说明 ,关于国家体制的正面探讨比较少见。本文只是一个初探性的思考 ,不是一篇严格意义上的研究论文。

一、作为经济发展奇迹的能动主体和动力

资本主义市场经济的关键动力是企业家们的创业。在中国旧的计划经济体制下 ,私人创业基本被完全扼杀。从潜在企业家们的视角来说 ,在那样的制度环境下 ,创业的“成

本”高得简直不可能克服。在党—国集权制度之下,基本上唯有国家才具有创业的可能。它的优点是可以在短时间内动用大规模的资源,可以做到一般资本主义经济所不可能达到的创业“效率”,尤其是中央直接创办的战略性大企业。在这样的经济体制现实下,要发动潜在企业家们的创业,一个可能是解散旧体制,完全转向市场机制。前苏联和东欧采用“休克治疗”办法来创造新制度环境,试图全盘移植资本主义的模式和动力,正是出于这样的逻辑和动机。但是,它们的经验已经证明,资本主义市场经济需要一系列的配套制度,不可一蹴而就,苏东的休克治疗在短期内只可能导致经济衰退。中国则没有采用苏东的方法,而是用计划和市场的“双轨”进路,“摸着石头过河”来逐步市场化,结果在旧体制的基础上,通过中央和地方的分权(20世纪80年代的“分灶吃饭”、“财政包干”是其最具体的体现,而1994年的“分税制”则是在分权现实上扩大中央的税收和功能),以地方政府为能动主体,结合市场刺激而形成了改革经济的主要动力。正因为是借用旧体制,才有可能首先在基层的旧大队、公社的基础上,发动了上世纪80年代蓬勃的“乡镇企业”。与上级的政府机关不同,作为集体单位,大队和公社既拥有资源的管理权,又拥有其所有权,因此能够在中央的号召下更灵活地创业。其后,伴随投资规模的扩大,经济发展的主要载体上升到县、市、省级政府,以它们为“招商引资”的能动主体,配合“经济特区”等措施,大规模引进国内外资本,借此推动了进一步的快速经济发展。

今天回顾,我们可以断言推动中国改革时期经济发展的主要动力既不简单是计划经济下的“国家”,也不简单是市场经济下的企业,而是两者的结合。在维持党—国旧有体制的客观环境之下,其实唯有政府本身才可能快速克服体制性的障碍而实现低成本高效率的创业,体制外的可能创业者则仍然面对重重关卡。同时,正是改革中形成的体制把旧制度下政府庞大管制权力的弱点变成市场化经济发展的优点,正因为旧体制所特有的国家威权,改革中的地方政府能够高效率地动用旧体制所掌握的资源,包括“人力资本”(尤其是能干的集体和国家干部)和土地(因此才会有大规模“征地”的现象),以及资本、劳动力和原材料。同时,正因为国家是个威权政府,才有可能在现有劳动法规之外,使用不必遵照劳动法规、也不必为之提供福利的廉价劳动力——即两亿多“非正规经济”中的“农民工”和“下岗工人”。①威权性地压低劳动成本,甚至省略基本安全措施,使用每日工作时间超出八小时一半到一倍的、不附带福利成本的、不允许组织工会的劳动力,全是由这样的“改革的国家体制”所主持的。由此在追求全球资本的竞争下,提供了极其廉价的劳动力,利用新古典经济学家之所谓“比较优势”,②在短期间内使中国成为世界外资投入最多的发展中国家。

和“右派”的市场主义的解释不同,改革30年的经济发展绝对不简单来自市场化的动力。正是经过旧体制的分权,结合新的市场化,激发了全国各地地方政府的积极性,推动了他们之间的竞争,并且建立、形成了以扩增GDP为主要审核“政绩”的制度。中国经济之与一般资本主义不同,主要是因为地方政府在其经济发展中所扮演的特殊角色。如果要用“中国特色”的“社会主义市场经济”来描述的话,那么地方政府所起的作用应该是

其核心内容之一。

面对这样的经验现实,有的西方经济学者采用了来自美国的“联邦主义”(federalism)范畴,借此来突出中国改革中地方政府所起的关键作用。他们首先颇费口舌地为其西方读者说明“联邦主义”用于中国和在西方的不同:它不附带美国联邦主义对权利、宪法、民主等的关心,并且不是一个完全的共同市场(common market),因此乃是“中国式的联邦主义”(“Chinese federalism”)。经过这番解释之后,方才能够说明“中国式的联邦主义”概念的实质性内容,即在一统国家内地方政府经济分权以及竞争的现实。如此绕了大圈子来为之说明中国改革的特色可以说是煞费苦心,也展示了西方在经济学话语中占据绝对霸权的事实。^③但是,对于习惯以中央和省、市来区分电视频道的中国读者来说,美国式的“联邦主义”概念其实只会引起对对美国政治经济实际的误解(比如,由联邦政府以及加州、纽约、华盛顿等州、市来主办电视频道可以说完全不可思议),并使中国的政治经济现实更难掌握。我们也许可以倒过来想像,西方学者们如果必须绕大圈子采用中国古代的“封建”范畴来说明西方中世纪的“feudalism”,会意味一个什么样的语境和效果。其实,我们完全可以更直接,更具说服力地把改革中的分权体制与“大跃进”和“文化大革命”的地方分权传统连接起来说明。^④当然,改革在其上附加了新的市场化。无论如何,地方政府所起的关键作用今天已经成为西方经济学对中国改革的一种共识。^⑤

二、作为社会(和环境)危机的同一根源

经济奇迹的来源也就是今天的社会(和环境)危机的来源,两者其实乃是同一现象的两个方面。在“招商引资”和“征地”等改革经济发展所采用的方法下,只可能形成官员+企业家的“官商勾结”的新“利益集团”。同时,在“非正规”地使用廉价劳动力的“比较优势”下,也只可能形成尖锐的贫富不均和社会矛盾。加上原有的城乡间的差别,便是今天“社会危机”的主要内容。根据世界银行的基尼系数指标,在改革30年后的今天,中国已经从世界上最平等的国家之一转化为最不平等的国家之一。

和“左派”的批评不同,现今的社会危机并不简单来自市场化或资本主义。今天的社会不公平、不平等并不简单是资方对劳方的剥削,也不简单是外来资本对中国廉价劳动力的剥削。它附着着中国国家(一个与帝国主义时期的中国十分不同的国家)的强力推动。不遵循国家劳动法规、不允许农民工组织自发的工会等政策乃是国家的抉择,不是资本或外国的单边行为。它当然也不能简单地等同于中国近现代历史中,在帝国主义入侵之下所形成的“买办”机制。今天的国家是主权高度发达的、追求自己的经济发展的国家,何况它确实通过这个改革体制而做到了举世瞩目的GDP增长,提高了大多数人的收入和生活水平,虽然也同时导致了对农民工的不公平待遇以及人们收入上的高度不平等。

环境污染也不简单地引进了西方资本主义的结果,让它把工业对环境的破坏从自己国家转移到了中国。当然,这是事情的重要的一面,西方在人均能源消耗方面仍然要远

大于中国,因此对全球环境所引起的人均污染也远大于中国。中国确实已经成为“全世界的工厂”,接纳了大规模的能源消耗以及环境污染。但同时,我们不能忽视中国国家体制在其中所起的作用和责任。我们既要直面全球化下的客观历史背景,也要直面国家抉择的作用和责任。正是靠分权和市场化激发的地方政府发展积极性,以及其围绕GDP的政绩审核制度,促使地方官员在资源稀缺的大环境下,把招商引资作为第一优先目标。这样,相互竞争引进资本。一方面提供廉价土地、劳动力、原材料、财政优惠等等条件,同时,为了提高本地的竞争力,更着重优先发展基础设施建设(道路、铁道、供能等方面),而环境保护则可能是次要的考虑,不可能获得其需要的资源。^⑥结果是环保部门变成多唱高调而缺乏实质性措施的部门,大大加剧了环境污染。^⑦

也就是说,改革的地方国家体制在推动了“奇迹”性的发展的同时,也严重破坏了环境,两者乃是同一事物的两个方面。正因为其把GDP发展放在第一位,才会相对忽略环境政策的实施。其实,这不仅是一种忽视,它更是“招商引资”策略的一个重要组成部分,是提高全球资本投资者的回报率的一个重要结构性组成部分,是吸引外来投资的秘诀之一。其道理和廉价劳动力是一样的。

同时,外资和地方政府不可避免地形成一个要卫护这种机制的利益集团。正如众多的民众抗争运动的调查报告表明,各地环保抗争运动几乎不可避免地会首先遇到政—资方联合的压制和打击。它们不可能简单通过各地的环保部门和法院而获得公正,因为后者在经费和人事上都受地方政府的管辖。唯有通过组织动员、网络联系、媒体曝光等而形成了一定的声势之后,才有可能突破地方上官商勾结的第一层的“捂盖子”回应,进入到第二层的“摆平”矛盾回应。那样,抗议运动才有可能通过妥协得到部分满足。^⑧

所以,左右双方之把问题形容为资本对劳动、西方对中国、资本主义对社会主义、市场主义对计划经济的非此即彼绝对对立,都是片面的。事实是,改革及其过程中所形成的国家体制既非简单的资本主义,也非简单的计划经济或旧体制,而是两者结合之后的产物。它以发展主义式的地方政府为主体和动力。它是市场化、企业化了的地方政府,是一种地方国家+企业的结合体、外资+中国政府的结合体,它不能简单地用非此即彼二元对立的市场经济和计划经济、西方和中国、资本主义和社会主义来理解。

三、改革的国家体制的一些特点

这个“改革的体制”已经形成一个比较特殊的体系,具有自己的特色。上面突出了地方政府的经济角色,但我们不能忽视集权(尤其在人事方面)的中央的角色。在我看来,中国中央政府在改革中的一个重要特点首先是其表达和实践间的背离。一方面,为了促进快速的经济增长,不惜摆开国家劳动法规而利用农民工的极其廉价劳动力来吸引全球资本,而另一方面,它也打出社会公正、和谐社会,甚至于社会主义的理念。一方面,它不惜不顾环境污染来吸引外资,推动工业发展,但又同时设立了许多环保的机构和法则。它既

提倡发展主义,并设置了以扩增GDP为本的地方官员审核制度,也同时提倡社会公正、环境保护等理想。

这样的背离是地方政府运作中普遍的“上有政策、下有对策”现象的一个重要来源。正是中央的矛盾行为,导致了各级地方政府的类似行动。一方面,在涉及比较“软”的指标的时候,地方上下层政府显示了一种“共谋现象”,大家心照不宣地摆样子来满足中央对那方面的要求。同时,一致比较集中地追求大家知道是真正关键的扩增GDP的发展主义“硬道理”。正是沿着这样的逻辑,县、镇、村各级可以串通了把一个比较“软”的指标的中央拨款(如退耕还林)用来满足更“硬”更重要的指标的需要(比如基础建设,用来招商引资、扩增GDP)。

周雪光用组织理论来解释地方政府上下层间的“共谋现象”,说明它的来源是制度化了的组织环境,是中央政策与地方实际之间的距离,是在中央集权制度下县、镇、村不同层级的地方政权机构所具有的共同利益所促使的对付中央的行为。^⑨他的分析毋庸说有一定的说服力,并且很好地与现有西方组织理论对上话,既不限于其视野,又同时把中国经验用西方学者所能理解的概念来解释。但我们也可以从中央政府在表达和实践上的矛盾性来理解这个现象:地方政府官员都知道经济发展是“硬道理”,是共产党执行的干部审核制度的关键标准,而环保、卫生、和谐等则是相对软的道理,因此,才会有多层地方政府在表面上满足中央的软要求,显示了一种“共谋现象”。在资源稀缺的现实下,地方政府权衡轻重,会作出优先照顾硬道理的“理性”抉择。从这个角度来考虑,地方政府和中央同样区分“硬”和“软”的道理,其实也是一种“共谋现象”。改革的国家体制其实既是一个分权的体制,也仍然是一个中央集权的体制,它是两者微妙结合的体制。

这个逻辑的另一方面是,为了发展的硬道理而优先要求稳定、避免“生事”,尽量“摆平”矛盾,因此导致地方上对民众抗议事件的压制、隐瞒或迫不得已的妥协。上面已经提到环保方面的例子。最近在四川汶川大地震中对许多学校因建筑不达指标而轻易塌毁的民众抗议的一些措施更是众所周知的例子。

此外,改革的国家体制更显示了政府部门牟利化的特点。政府各部门的利益追求,和因这种追求而出现的部门间的矛盾,也是旧体制和新市场经济结合的另一面。从我自己关于离婚法实践的研究中举一例来说,南方R县的民政部门近十几年来竟然拒绝继续处理、登记夫妻双方同意的离婚,其原因是不同意为十分有限的收费(8元的登记手续费)而冒被卷入登记过程中临时可能出现的当事人间的矛盾的麻烦,为此把简单的离婚登记也全部推向当地法院,因此引起了部门间的矛盾和上访。^⑩这虽然是只一个小小的例子,但它说明部门主义的现象。它是在市场化了的新体制要求地方政府创收的大环境下形成的。而我们可以更进一步把官员腐败也视作政府部门及其官员牟利化现象的一个方面。在现阶段的改革中的地方政府体制下,人们普遍认为与官员打交道,没有礼物和其个人或部门利益便什么事都不可能办成。

如此这般的现象尚待系统研究和梳理,但我们也许可以初步提出这样一个概念:改

革过程中形成的特殊国家体制既可能是一种过渡性的体制,也可能是长期凝固的体制。从正面来说,它推进了震惊世界的经济发展“奇迹”;反面来说,它导致了社会和环境的危机,并在许多方面具有既是旧体制的也是新牟利化的制度性劣质。在原有的官僚化倾向——繁琐的程序、形式主义、臃肿和低效率、官官相护等等——之上,消除了过去的为人民服务意识形态以及其钳制作用,更加上了部门和官员的谋利意识,其弊端可能更甚于过去的官僚主义。如果不进一步改革,很可能会凝固成一种新的僵化体制。那样的话,只可能导致更严重的社会不公和更污染的环境,触发更多、更大规模的民众抗议。

四、进一步改革?

当务之急可能是,怎样来进一步改革这样的现存改革体制?今天政府已经打出要从汲取型、管制型政府转化为服务型政府的理念。这是个非常关键的概念,它意味着由政府来(再次)负起公共物品的主要责任,为广大农村人民和农民工,以及城市的(下岗了的)非正规就业人员,提供公共服务和社会保障。它也意味着国家体制根本性转型的可能。

有的市场主义者从原则上、理论上反对如此的政府角色,认为更庞大的政府只可能导致计划经济时期那样的官僚化;同时,他们认为,由私营企业提供服务——教育、医疗、卫生、福利——会有更高的经济效率。这其实完全是一种原教旨市场主义,只符合西方在新保守主义下的意识形态,并不符合任何西方国家的实践实际。即便是哈耶克那样的新古典经济学理论家都承认,公共用品必须由公共的国家来提供,不可能完全依赖追求自家利润最大化的私家公司来提供。^①在实践中,西方先进国家其实全都是市场主义和福利国家结合的产物。毛泽东时代中国充满过度意识形态化的例子,今天绝对不应犯过度依赖西方新保守主义意识形态的错误。

当前的世界经济大萧条危机其实已经再度证明了原教旨市场主义和新古典资本主义的不足。事实是,中国在改革中借助出口带动的经济增长,今天已经受到严重的挫折。作为手段,过去的发展不可厚非,它帮助给予二亿多中国农民农业之外的工业、打工收入,也给予中国经济大规模的外来投资和技术转移。但是今天,更关键的是要提高广大中国人民的消费,扩大中国自己的市场,借此来推动更具可持续性的经济发展。

这里的关键概念是利用社会改革来推进经济发展。低收入人民是消费占可支配收入最大比例的人群,提高他们的收入,要比提高“中产阶级”收入具有更快、更多的扩大消费效应。面对经济萧条和海外需求的萎缩,这是刺激进一步经济发展的关键因素。它也是美国奥巴马总统新政下对经济大萧条所采用的主要药方之一。换言之,扩大“内需”可以同时缓解当前的严重分配不公和社会危机。

至于福利,其逻辑同样。由政府来提供、组织免费教育和合作医疗,会立刻影响中下和低收入人群的消费。他们对教育与(疾病和失业的)风险特别敏感,因此会更重视储蓄,借以为自己提供保障。如果由国家来承担这样的社会保障,一旦在民间建立了这方面的

安全感,便会刺激消费、扩大国内市场。中国政府最近几年其实已经开始采纳这种逻辑,连贯出台了一系列如此的措施,包括取消农业税、确立九年义务教育、赋予农村60岁以上人民生活补贴、组建覆盖大部分人民的合作医疗制度等等。其他方面的福利和卫生及环保则尚有待进一步的推进。

在此同时,也许可以借鉴改革经验,适当考虑结合政府的威权功能和私营企业的创新性和积极性。在公共物品提供上,可以利用旧体制的威权特点来带动新型的公共物品服务,同时借用市场机制来激发创新性,利用竞争来提高效率,考虑部分采用公私合营的半企业性的服务,由政府来领导、发动,私营企业或地方集体来配合。在合作医疗方面,经过多年的摸索,看来将会以国家投资和领导,地方和集体配合,人民交费型来推动。^⑫这样的多元参与的公共物品提供,其不同于管制型政府的是,后者是由上而下的单向机制,权力在上,人民没有选择余地,而多元的社会服务则不同,人民有购买或参与与否的选择权力。因此,应该不会像管制型政府那样几乎必然陷入官僚主义化泥沼。在卫生、环保和保险等方面,也许可以部分借鉴改革体制中的经过分权的地方政府的招商引资来推动,采用半市场化了的机制。

应该说,中央政府的政策抉择非常关键。鉴于过去30年的经验,最关键的步骤也许是地方官员审核的制度。如果能够把优质福利、社会公平和环境保护变成“硬”道理,采纳具有长远视野的审核制度来替代现在的GDP政绩机制,应该不仅能够推动市场发展,也能促进国家体制本身的转化。毋庸说,目标是从旧管制型国家体制转化为真正为人民服务的体制。

中华人民共和国建立以来的60年中,有一个前后一贯的优质体制性特点可以用来推进这样的进一步改革。正如Sebastian Heilmann指出,和一般的民主制度国家不同,中国政府的决策过程经常先在地方上“试点”,然后由中央决策,“以点带面”推广。民主制度下的国家,则必须在采用某一政策之前,预测其可能后果,凭此而后采用,但中国的集中和分级的政权则允许试点型的测验,在看到某地某级实际结果之后,方才采用、推广某一政策。^⑬王绍光进一步指出,从改革30年对农村医疗政策的摸索和演变中,我们可以看到中国政府在试点的进路之外,更显示了吸纳基层创新的“学习”能力,以及在实践之中逐步适应实际需要的能力。^⑭这种实用性的决策方法和进路,完全可以灵活使用于进一步的国家体制改革。从管制型政府转型为服务型政府是已经被充分明确的理念和道德价值,所缺的只是对其促进经济发展的认识 and 付之于实践的决心。

* 感谢汪晖、李放春、彭玉生和白凯给我的鼓励和建议。

注释:

①黄宗智《中国被忽视的非正规经济 现实与理论》,载《开放时代》2009年第2期。

②Justin Lin(林毅夫), Cai Fang(蔡昉) & Zhou Li(李周), *The China Miracle: Development Strategy*

and Economic Reform, rev. ed., Hong Kong: The Chinese University Press, 2003 [1996].

③ Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, "Federalism Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics* 48 (October 1995), pp. 50-81. 亦见 Qian Yingyi & Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (fall, 1997), pp. 83-92。

④ 例见 Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

⑤ 在钱颖一等的著作之外,例见 David Li, "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy", *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (1988), pp. 393-397.

⑥ 最近这方面的研究颇多,例见张恒龙、陈宪《财政竞争对地方公共支出结构的影响——以中国的招商引资竞争为例》,载《经济社会体制比较》2006年第6期;傅勇、张晏《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,载《管理世界》2007年第3期。

⑦ 张玉林《中国的环境战争与农村社会——以山西省为中心》,未刊稿;Elizabeth C. Economy, *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2004。

⑧ 关于环保运动的调查报告相当多,例见张玉林《中国农村环境恶化与冲突加剧的动力机制——从三起“群体性事件”看“政经一体化”》,载《洪范评论》第9辑,北京:中国法律出版社2007年版;黄家亮《通过集团诉讼的环境维权:多重困境与行动逻辑——基于华南P县一起环境诉讼案件的分析》,载《中国乡村研究》第6辑,福州:福建教育出版社2008年版;石发勇《关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动个案为例》,载《学海》2005年第3期。

⑨ 周雪光《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》2008年第6期,第1~21页。

⑩ 黄宗智、巫若枝《取证程序的改革:离婚法的合理与不合理实践》,载《政法论坛》2008年第1期,第3~13页。

⑪ Friedrich A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, 第六章, Chicago: University of Chicago Press, 1948 [1980].

⑫ 王绍光《学习与适应:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,载《中国社会科学》2008年第6期,第111~133页。

⑬ Sebastian Heilmann, "Policy Experimentation in China's Economic Rise", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 1 (March 2008), pp. 1-26. 中文版见 Sebastian Heilmann: 《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,载《开放时代》2008年第5期,第31~51页。另见同一作者: "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, No. 59 (Jan. 2008), pp. 1-30.

⑭ 同注⑫。

黄宗智:中国人民大学农业与农村发展学院、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系

责任编辑:吴 铭