

学习机制、适应能力与中国模式*

[文 / 王绍光]

到 2008 年,中国的改革开放已经走过了 30 年的历程。现在,越来越多的人开始探索是否存在一个“中国模式”。

改革开放 10 周年时,几乎没人想到有谈论“中国模式”的必要。虽然中国的国内生产总值在 1978~1988 年间,平均年增长率高达 10.2%,但那时的增长率波幅巨大,很不稳定。更严重的是,1988 年出现了 1949 年以来从未有过的高通货膨胀率,引起社会上一片恐慌。那时,戈尔巴乔夫已在苏联启动了以“公开性”、“多元化”为特征的政治改革,成为西方人心目中的“时代英雄”。相形之下,不仅没有人谈“中国模式”,人们听到更多的是国内外观察家的预测:中国的政治体制即将崩溃。

到改革开放 20 周年前后,虽然还有人耸人听闻地预测中国体制即将崩溃,但大多数人已经不以为然。那时,中国经济不仅已经连续 20 年以年均 10% 的速度增长,而且学会了避免增长的大起大落,还成功地抵挡了亚洲金融危机对自己的影响。对比前苏联和东欧国家在转型过程中遭遇的经济衰退,中国的转型模式引起了广泛的注意。那时人们对“中国模式”的概括集中在两方面:一是转型的速度,据说中国采取的是“渐进主义”,有别于苏东地区的“震荡疗法”;二是转型的顺序,据说中国是“先经济改革,后政治改革”,而苏东地区是“先政治改革,后经济改革”。

到 2008 年,中国已经创造了人类历史上前所未有的奇迹。尽管存在这样那样的问题,一个十多亿人的超大经济体,以年均 9.9% 的速度持续增长达 30 年之久,大幅减少了贫困人口,并大体上保持了政治稳定。这很难用偶然或幸运来解释。因此,更多的中外人士开始思考中国成功的秘诀,谈论“中国模式”。

乔舒亚·雷默(Joshua Ramo)将中国模式概括为“北京共识”,它包括三方面内容:注重技术创新,追求发展的平等性与可持续性,坚持自主发展的道路。①林毅夫曾在很长时间里用比较优势战略来解释中国奇迹。②姚洋则把“中国模式”归纳为四项主要内容:第一,中国政府是一个以社会长远利益为追求目标的政府;第二,财政分权带动了地方的积极性;第三,中国探索了一条新的民主化道路;第四,中国的执政党不是一个僵化的意识形态政党,而是一个求真务实的政党。③

我认为,用任何特定时段内的政策特征或体制特征来概括中国模式都是不够的。模

式必须是动态的,而不静态的,随着国内外形势的变化,它必须与时俱进,这样才具备可持续性。

在 2007 年的马歇尔讲座中,林毅夫开始强调“想法”(idea)的重要性,并暗示,中国过去近 30 年之所以能取得奇迹式的发展,从根本上来说是因为中国政府在进行决策时是针对本国国情,解放思想,实事求是,与时俱进。^④这样的解释便是动态的。

虽然在其近作中,德国学者韩博天并没有谈论“中国模式”,但他认为中国的“中央主导的政策实验”是一种“独特的政策过程”。中国由此获得了非同寻常的适应能力,得以破除一些长期困扰经济发展的障碍,不断推进制度与政策创新,适应不断变化的内外政治经济形势,及时抓住转瞬即逝的机遇。这才是中国经济崛起的制度条件。^⑤

所谓“适应能力”是指,面对环境变化等因素造成的种种不确定性时,一个制度发现和纠正现有缺陷,接受新信息,学习新知识,尝试新方法,应对新挑战,改进制度运作的的能力。适应能力对任何国家都十分重要,因为人类社会必须应对种种复杂局面、未知环境、价值与利益冲突,而所有人,包括决策者和专家都只具备有限理性,无力预见一切可能出现的局面以及自己行为的可能后果,因而也无力做出最佳抉择。他们能做的仅仅是优先诊治最迫切的议题,在不断试错中,通过比较不同的选择,最终找到未必最佳、但令人满意的方案。对于像中国这样处于快速转型期的国家,适应能力更是至关重要,因为这个过程好比穿行在一条没有航标的河道上,水流湍急、暗礁密布、险象环生。如果缺乏适应能力,随时都会有翻船的危险。

的确,如果存在一个“中国模式”的话,中国政治体制的适应能力肯定是最关键的环节。在过去 30 年间,中国在转型过程中跨过了无数道被外人认为不可逾越的制度和政策障碍。曾几何时,领导干部退休制度改革、工资改革、物价改革、国企改革、金融体制改革、财政体制改革、军队与公检法经商、三农问题、住房体制改革、教育体制改革、医疗体制改革都曾被人看作一道道“险关”,稍微处理不慎,就可能造成全局性的灾难。然而,回首过往,不由人不发出“两岸猿声啼不住,轻舟已过万重山”的感叹。

关于适应能力,社会科学家们知之不多。但有一点是肯定的,它的基础是学习能力。社会科学中与政策与制度学习相关的概念很多,虽然叫法不一样,但它们的含义大同小异,都是指有意利用某时、某地有关政策或制度的经验教训来调整此时、此地的政策或制度。为了归纳方便,我们可以依学习的推动者和学习源两个向度区分四大类学习模式(见表 1)。

表 1 四种学习模式

学习的推动者	学习源	
	实践	实验
决策者	1	2
政策倡导者	3	4

学习的推动者有两大类,一是决策者,二是政策倡导者。为什么决策者会对学习产生兴趣呢?最早研究学习对政策与制度变迁影响的赫克洛说得好,“政治不仅仅与权力相关,也与不确定性相关——人们会好奇应该做些什么?”^⑥为此,决策者会想方设法诊断当前面临问题的性质与严重程度,探寻解决问题的潜在有效方式,这就需要学习。特别是当政策失灵、制度失效显而易见时,决策者更会产生从自己过往的经验教训和别人的经验教训中获得灵感的冲动。

除了决策者以外,还有不少决策圈以外的人可能变成学习的推动者,如政策主管部门、地方政府、政策专家、公务员、媒体工作者、社会上的利益相关群体等。如果基本信念、对问题的看法相近,这些人就可能组成某个政策领域内有形或无形的“倡导者联盟”。倡导者联盟自己会通过各种方式学习,为支撑自己的主张寻求理据;同时,他们也会坚持不懈地向决策者推介自己的学习成果,以期影响政策和制度变化的方向。^⑦

学习源也可以分为两大类,一是各个时期、各个地方的实践,二是系统性实验。前者包括本国的政策与制度遗产、本国内部各地区不同的实践,以及外国过往与现实的经验教训。后者是指在小范围进行的、旨在发现解决问题有效工具的干预性实验。一般而言,由于人类社会太复杂、有着太多价值与利益的冲突,进行类似实验室那样的实验是几乎不可能的。然而,在有些具体政策领域,对不同观察点或对相同观察点在不同时段进行干预性实验(抓点)还是可行的。这类控制关键政策或制度参数的实验有利于发现哪些政策和制度选项是可行的,哪些是不可行的。当然,实践与实验并不是绝然分开的,不同的实践往往成为政策与制度性实验的基础。

表1中的四大类学习模式并不是相互排斥的,一个国家完全可能采用不止一种模式进行学习。一个体制适应能力的强弱取决于它是否能充分利用所有模式来进行学习。从逻辑上讲,适应能力强的体制应该具备以下几个特征。

第一,体制安排使得决策者对新出现的问题、困难、不平衡十分敏感,并感到有责任做出回应。

第二,决策者深信只有通过实践与实验的方式进行学习,而不是照搬外国的经验或时髦的理论,才能找到解决政策与制度问题的途径。

第三,在政治统一的前提下,在相当多领域允许进行分权式决策,从而为通过分权式的实践与实验最大限度地探寻解决问题的不同方式创造制度条件;换句话说,体制培育着丰富多彩的学习源,同时又不失全局性的协调。

第四,对从实践和实验中产生的新东西,在进行集中式纵向推广应用的同时,允许或鼓励分权式横向推广应用,尤其是在决策前期。

那么,依据上面的理论分析,我们应该如何判断中国政治体制的适应能力呢?韩博天的近作告诉我们,中国十分注重第二类学习模式,即他所称“中央主导的政策实验”。而早在25年前,研究创新推广理论的学者罗杰斯就注意到,即使在毛泽东时代与改革开放初期,中国已堪称分权式政策或制度创新和推广的典范。分权式实践与实验涉及的领域是

开放的,包括行政、卫生、教育和产业等;分权的层次包括省、地、县、公社和大队等。^⑧换句话说,中国也很擅长其他三类学习模式。

《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》一文试图探索中国是如何进行政策与体制学习的。^⑨它运用“解剖麻雀”的方法,集中剖析一个政策/制度领域,即农村医疗卫生的融资体制。中华人民共和国成立以来,中国农村医疗卫生融资体制几经周折,走过了五个阶段,即医疗合作的萌芽(1954年以前),合作医疗的兴起(1955~1968年),合作医疗的普及(1969~1978年),传统合作医疗的衰落(1979~1985年),新型合作医疗的探索(1986~2008年)。过去60年,这个领域每次发生变化,其走向都与中国整体的政策/制度走向十分吻合。这样,回顾该领域过去60年的变化就具有了普遍意义。该文的目的并不是要对各种医疗融资体制的优劣做出评判,而是试图通过细致梳理史实来分析决策者与政策倡导者如何利用实践与实验进行多方位的学习,获取必要的经验教训,以调整政策工具和政策目标,回应变化了的环境。该研究达至以下七点观察:

第一,在以往60年里,基层的实践一直是最重要的学习源。上世纪50年代最早出现的合作医疗范例均源自基层的实践,而不是决策者与专家的设计。“文革”中一度盛传,上海川沙县的赤脚医生和湖北长阳县的合作医疗都是“伟大领袖毛主席亲自抓的点”。实际上,它们都是基层实践在先,中央抓点在后。基层的实践为中央决策者和政策倡导者提供了灵感,是政策/体制演变的动力源。除了中国本土的实践以外,改革开放以后,中国也十分注重其他国家实践中的正反两方面经验教训。

第二,中国的体制允许实践的多样化是出现这种局面的前提。即使在“文革”最激进的时期,中国政府也从来没有要求全国采取同一种模式来实施合作医疗。不同地区,不同的县、公社、大队实行的合作医疗存在很大差别。实践的多样化为考察不同医疗筹资体制的优越性、可行性提供了可能。

第三,80年代以后,在小范围进行的、旨在发现有效政策目标、政策工具的干预性实验也变为重要的学习源。这类实验往往需要利用现代统计技术。

第四,80年代以前,学习的推动者主要是决策者。他们通过各级卫生行政部门、媒体的内部或公开的报道了解各地的实践。

第五,80年代以后,学习的推动者开始包括政策倡导者(包括中央政府部门、地方政府、国际组织、国内外学术机构等),他们在政策/体制变迁中发挥的作用也變得越来越大。有些时候会出现不同的倡导者同盟,各自推动不同的政策选项,如80年代有关合作医疗、健康保险的辩论。这表明中国的政治体制正变得越来越开放、越来越包容。

第六,随着学习源从基层的实践扩展到系统的实验,学习推动者从决策者扩展到政策倡导者,中国体制的学习与适应潜力得到了进一步的增强。

第七,旧矛盾解决了,一定会出现新矛盾,学习与适应是永无休止的过程。

对其他“麻雀”(其他政策/体制领域)的解剖应该可以印证以上七点观察。韩博天认为“中央主导的政策实验”是一种中国“独特的政策过程”,但它实际上只是四类学习模式

中的一类。该研究证明,中国也十分善于利用其他三类学习模式。换句话说,中国体制的学习能力和适应能力远比韩博天理解的还要强得多。例如,韩博天断言,“中央主导的政策实验”在经济政策领域具有优势,但它无助于改善公共产品的提供,他并特别提到以基本卫生服务为例。该研究证明,他这个判断恐怕过于武断;中国的体制完全能够通过各类学习模式探索符合中国国情的医疗卫生体制、以至整个福利体制。

受西方主流意识形态的影响,不少人以为划分政治体制的标准只有一个,即是否存在竞争性的选举。该研究告诉我们,世界上的政治体制也可以按是否具有学习/适应能力来划分。而学习模式的优劣、适应能力的强弱与有没有竞争性选举毫无关系。按照这个标准,中国的体制属于高适应性体制,而许多选战喧嚣的体制却只能归入低适应性体制。从动态的角度看,适应能力也许比什么都重要。不具备适应能力,富国可以变为穷国、强国可以变为弱国,具备适应能力,贫穷、落后、不平等的国家也可以逐步迈向繁荣昌盛、人民幸福的康庄大道。过去60年里,虽然左一脚、右一脚,深一脚、浅一脚,中国就是这么一步步趟过来的。可以期待,未来中国还将这么一步步迈向社会主义的彼岸。

* 本文是对《学习机制与适应能力: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)的总结和进一步讨论。

注释:

①Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*, London: Foreign Policy Centre, 2004.

②林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版。

③姚洋:《是否存在一个中国模式》,宁波市图书馆“天一讲堂”,2008年3月8日。

④闵捷:《林毅夫:在世界顶级经济学讲坛剖析“中国奇迹”》,载《瞭望东方周刊》2007年10月26日。

⑤Sebastian 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。

⑥Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and in Sweden*, New Haven: Yale University Press, 1974, p. 305.

⑦Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

⑧Everett Rogers, *Diffusion of Innovations*, New York: Free Press, 1983.

⑨见《中国社会科学》2008年第6期。

王绍光:香港中文大学政治与公共行政系

责任编辑:吴铭

专题二 :中国改革往何处去 : 中西方学者对话(二)

■ 黄宗智

此辑若有一个统一的中心论点的话 ,是要同时把原教旨市场主义以及旧计划经济的社会主义置于一旁。在承认市场的经济动力之上 ,也需要承认政府的监管和公共服务与福利的必要。此辑正是对这样既包含而又超越两者的另类道路的初步探索。

■ 樊 纲 胡永泰

像一切理论概念一样 ,平行推进的体制转轨路径也有些理想因素在内。它可能只是一些经济的一些领域的实践的近似描述。但它是思考实际的改革政策的有用方法。这一概念最关键的现实意义可归结为两个短语 :“不要在任何领域等待”和“尽量保持彼此的协调”。

■ 王绍光

世界上的政治体制也可以按是否具有学习 / 适应能力来划分。而学习模式的优劣、适应能力的强弱与有没有竞争性选举毫无关系。按照这个标准 ,中国的体制属于高适应性体制 ,而许多选战喧嚣的体制却只能归入低适应性体制。从动态的角度看 ,适应能力也许比什么都重要。

■ Sebastian Heilmann

地方政策创新是中国改革的重要基础和机遇 ,但是地方政策试验在中国并不等于放任自流反复试验 ,或者随心所欲扩大政策范围。在分级制度之下最大限度地进行政策试验——这恰恰体现了地方积极性和中央决策之间的辩证作用 ,这让中国从 1978 年到 2008 年的经济治理在具有适应能力的同时又富有创新性。