

# 权力、政策与经济增长的动力

黄德海

**摘要:** 权力在政治科学中是一个核心概念。在最近的十几年当中,这一概念被越来越多地用于解释与改革有关的经济秩序问题,因而逐渐成了政治经济学科的一个重要的研究范式。一国经济发展的总政策决定着该国的经济增长秩序,而在总政策的背后,则有立足于权力之上的政府。对权力来源的进一步分析表明,权力实际上是经济增长动力机制的一个重要组成部分。针对于此,本文不仅将分析的视野扩展至卡尔多—希克斯补偿检验规则,同时还沿此逻辑思路建立了检验改革开放总政策的一个简单模型,提出了政府政策的效率曲线并总结了其变动规律。

**关键词:** 权力 秩序 政府政策

## 一、权力、政府权力与服从的秩序

在政府的经济政策中,一个较为规范的理论内容是公共利益理论,即政府的存在是否是为了谋求公共利益的增长。在这里,规范性实质上包含了对政府行为的一个假定。这一假定认为,现实社会当中的政府不再是万能的制度设计者、资源分配的统治者或慈善的分配裁定者,而是一个拥有独特的激励结构的博弈参加者(青木昌彦等,1999,4 页)。政府权力的行使是以人们的效用满足作为参考标准的,但是由于知识和信息的不足以及获取知识与信息将要付出的巨大成本,政府很难区分并了解到个人的内心需求。换言之,在政府的偏好函数中,个人实质上是没有个性特征的。尽管现实中的个人都分别拥有特定的偏好和不同的初始资源禀赋,但在满足个人偏好以及配置个人资源的过程中,个人却以某种相似的方式对周围的各种事件做出程度不一的调适和应对(Hayek, 1973)。这种通过个人需求的满足来为未来的政策及其实施找到一个普遍的立足点是政府政策制订及其实施的政治经济学基础。

政府是依靠权力来促进经济发展的,它是一个决策主体,它代表人民的利益,并把“人民的意愿”纳入社会福利函数(Downs, 1957)。广义地看,政府的权力是国家赋予的,或者说政府权力就是国家权力。它派生于国家庞大的自然资源、军队以及分别属于不同组织的人民。就像一座“地球城堡”一样,国家权力时刻履行着保护其人民免受外来的破坏和侵略;而狭义的政府权力则是指派生于政府领导人的人格、政府财产、官僚机构以及政府政策赖以实施的知识与信息体系。也就是说,政府是一个由人组成的利益集团,在理性的前提下,它通过政策手段使其“选票”最大化(Samuelson, 1985)。

“选票”一词的权力理论涵义是服从,即人民对其政策的广泛理解与支持。对政府而言,赢得服从的真实涵义仍然是服从。在现代社会中,权力是相对的,没有一个至高无上的权力。或者说,一种权力的存在是以服从其他权力为前提条件的。政府权力也一样,如果它不服从大众的力量,那么它的权力就不能被称之为权力,而只能是权术。权术需要的不是服

从,而是顺从。通常的规律是,权术是一种暂时现象,总有一天,权术的短命特征会把玩弄权术的人送进坟墓,因为顺从在危机时刻总是潜伏着巨大的危险。为了获得人民的支持与服从,政府便使其权力工具具备了更多刺激经济增长的功能。概括起来,主要有以下几个方面,即:影响态度,形成经济制度,影响资源的使用,影响收入分配,控制货币量,控制波动,确保充分就业以及影响投资水平(刘易斯,1955,476 ~ 478 页)。其中,影响态度是政策实施的关键环节。如果人们不具有或拒绝具有政府所希望具有的那种态度,那么其他政策,诸如资源配置政策、收入分配政策等等,也只不过是一种奢谈而已。

权力既是一种手段,又是一种目的。仅就权力的这一特征而言,政府的权力也不例外。也就是说,政府影响和刺激经济发展的手段和目的都是权力。政府如果想要获得“选票(权力)”,那么它就必须发展经济,单纯依靠军事威慑和政治运动不仅于事无补,甚至还会危及政府本身,因为不论是军事威慑还是政治运动都是对个人权力的打击与扼制。政府权力之所以能刺激经济发展的根本原因在于它是由惩罚权、奖励权、制约权和行动权所组成的。这些权力的不同组合及其行使的广度与深度构成了政府权力的独特之处,同时也构成了它与其他任何个人与组织权力之间的主要差别。

在现代市场经济条件下,个人或其他非政府组织的权力仅限于制约权和行动权。至于奖惩的权力,已经所剩无几,或者说已经被局限于一个很小的范围。个人不可以无限度地惩罚或者奖励什么人。非政府组织也一样,如果非要这么做,那么也只能是通过政府的权力来完成。这是一种秩序,同时也是政府权力在保障人类社会有序发展方面的一个重要贡献。

至于制约权和行动权,则是本节所要讨论的核心命题。同样也是在市场经济条件下,个人及非政府组织的制约权力被局限在说服、操纵和权威的范围之内。它们之间的区别在于说服强调基于论据、呼吁或劝告的语言特征并使他人接受自己的价值观;操纵则强调在对方不知道的情况下,蓄意并成功地影响他人的行为;而权威可被分为强制性权威和诱导性权威。前者是指政治权力,后者是指经济权力,即:依靠给予奖励,而不是靠予以剥夺、威胁来达到遵从命令的目的(朗,1994,55 页)。

除说服、操纵和权威以外,如果再加上武力,那么就构成了一个完整的政府权力行使的基本架构。在此架构内,政策,包括政策的制定、实施及其绩效在内,是一个关键的可控变量。也就是说,在市场经济条件下,政府权力是依靠政策程序来发挥作用的。在一定程度上,政策更多地体现了政府的能力,并且这一能力对于经济增长率有着很强的影响作用。

## 二、政策程序、财产关系与大众利益

能够改变一国经济状况的政策通常被称为总政策(欧根,1950,322 ~ 333 页)。它是国家意志的体现或安排,是指导和影响个人或组织行为的准则和措施。例如“改革开放”就是事关我国国民经济发展大局的一项总政策,它既是宪法规则又是经济思想,两者一起共同决定着中国经济演变的内容和路径选择。在政治条件一定的情况下,经济力量之间博弈的基础是财产关系,它对经济的调节作用是任何一届政府明智的选择。所谓财产的调节作用是指利益手段,它表明,政府只有充分利用权力为大众谋取利益才能换取人们的服从和支持。既如此,那么政策就显得格外重要,因为政策是游戏规则,是政府对经济事务行使权力的一个主要渠道,正如崔之元所言,“产权明晰重要,但更重要的是谁有权,以及通过什么过程来界定产权”(崔之元,1999,106 页)。

财产的重要性主要体现在它所派生出的权力是报偿权,也就是说,是一种以利益关系为主要内容的激励机制,比如说产权制度就是一种激励制度。之所以说它是一种激励制度的原因是因为所有权体系明确地规定了个人与组织的经济权利,即分清是谁的,以什么方式以及各占有多少资源。从这种意义上说,产权制度也是一种秩序。如果个人和组织的经济权利是一笔糊涂帐,那么交易的过程势必是一片混乱。当然,混乱的后果则毫无疑问是秩序的破坏和经济的衰退。

有效率的产权制度是经济增长的基础,而政府的政策程序则是经济增长的关键。产权制度的建构是国家行使权力的结果,或者说是政府领导下的利益各方博弈的结果。作为一个权力机构,政府通过政策程序代替国家发挥建立和保护产权的职能。国家权力的合法强制性和自然垄断性使政府处于如此一个特殊的地位,以致于政府活动的规模经济特征能够通过产权的界定行为大大降低交易成本,或者说是大大减少个人和组织活动和努力的成本和费用,增加其获利的可能性,使个人收益接近社会收益(诺斯,1973,5 页),从而增大经济激励,使整个社会更富于创造精神,并推动经济向前发展。

政府政策的制定是一个决策的过程,但是不论决策是由领导人个人做出的,还是集体做出的,一个初次做出的决策很难说是没有问题的,也就是说,一项新政策的实施总会使某些人受益或受损。一般情况下,人们对于谁受益,谁受损的问题极为关注,因为受益意味着获得权力,受损意味着丧失权力。政策的非完美性产生的根源在于决策者的知识结构与信息来源存在差异。前面说过,政府制定一项政策实际上是政府在基于一定知识和信息的基础上所采取的行动,即行使行动权。但是由于现实社会当中,政府的知识与信息体系是不完全的,或者说政府不可能做到全能全知,因此,这就使得政府的行动在理论上具备了这样两种可能性:

一是在假定政策制定者的知识与信息是完全的情况下,由于制定者的个人信仰存在隐蔽性和不可捉摸性,于是导致其行使权力的真实目的与公开宣布的目的之间产生偏差。通常情况下,偏差越小,受益者越多,受损者越少;偏差越大,受益者越少,受损者越多。

二是假定政策制定者行使权力的真实目的与公开宣布的目的之间完全重合,即政策的制定纯粹是为了增加大众的利益。那么此时的政策水平(包括政策制定的效率、内容以及实施效果在内)则取决于制定者的知识与信息水平。一般的规则是:知识与信息越丰富,政策水平就越高;知识与信息越贫乏,政策水平就越低。

上述对于政策制定过程中的两个假定实质上表明了这两个政治经济学涵义:不论政策制定者的知识与信息水平有多高,也不论他制定政策的真实目的与公开目的之间的偏差有多大,政策的制定与实施必须符合下列两个条件:一是政府内参与者的多数同意或一致同意;二是政府外的个人和非政府组织的广泛服从。

第一个条件表明,一项新政策的制定在被纳入政府决策的过程当中总有一个始作俑者或者叫推动者。推动者有可能是决策层的主席,也有可能是有关部门的代表。但是不论是谁,被提出的议案必须获得多数同意或一致同意。这一过程是一场“政治游戏”,并且这一游戏所遵循的规则是“多数或一致规则”。过程一词的本身意味着在一段时间内利益各方的讨价还价,意味着推动者不断采取说服、操纵、控制甚至威胁等手段逐渐地集中权力,最终造成服从的局面。因此说,议案能否获得通过的关键在于推动者如何运用权力手段使其他参与者服从自己。如果没有服从,那么“讨价还价”的过程还将继续进行下去。

第二个条件实际上涉及对一项政策好与坏的判断。在这里,我们引入卡尔多—希克斯补偿检验规则。按此规则,如果一项政策有改善某人的状况而不致恶化他人状况的潜力,或者说,如果获益者在补偿受损者之后还有剩余,那么就应采用该政策,因为它表示有一个潜在的帕累托改善(Kaldor, 1939; Hicks, 1939)。

## 三、卡尔多—希克斯补偿检验规则的扩展

卡尔多—希克斯补偿检验规则适用于讨论不同个人之间的效用比较问题,因为在现实社会中,人们的确关心自己是否受益。这是一个十分重要的问题,对于决策者来说,政策的成功与否取决于人们是否服从它。如果有人不服从或服从程度较低,那么这意味着政策的执行遭遇了阻力,而阻力则会加大政策的操作成本。通常情况下,为了降低成本,政府不得不改变权力组合,比如加强强制手段的作用等等。但是有意思的是,强制手段并不能根除阻力,再说强制还极有可能引起大众与政府之间的激烈对抗。

政府要想使人们对政策普遍服从,那么就必须将政策的首要目标集中在促进生产的增长之上,即:首先做大“经济馅饼”,提高经济效率。给定收入分配的方式和比例,惟有生产增长,总福利水平才会提高,从而出现某人状况改善而无人状况恶化的帕累托改善结局。退一步讲,即是说有一方受损的话,那么也只是相对的。总福利水平大幅度提高后的情形往往是一方受益,另一方更受益,因为从长期看,经济发展的趋势是在增长,而不是下降。对此不论进行怎样的分析,它都是一个不可避免的历史事实。

对卡尔多—希克斯补偿检验规则的扩展可从效用一词着手进行讨论。效用是福利经济学家杜撰的一个分析工具。准确地讲,效用是一个抽象的概念,是一个被高度理论化了的东西,这是因为效用所赖以产生的人的主观愿望有着极大的随意性和不确定性。因此在实践中,要想精确判断一个人的效用并不是一件容易的事情,再说要让一个人在报告自己

的收益和损失的时候说实话(樊纲,1990,58 页)则是难上加难。但是人不是为了效用本身才进行经济活动的,他的目的在于怎样使其效用得到充分的满足。满足是个有用的词汇,因为要满足,人类就必须通过谈判达成合约并最终完成交易。合约是妥协的产物,而妥协的前提则是交易双方对需求—满足原则的服从。因此在经济社会中,与其说效用是一个人的需求得到满足之后的主观感觉,倒不如说是对政府政策做出了某种程度上的服从之后所获得的物质和精神收益。

卡尔多—希克斯补偿检验规则在实践中的应用可以从下列几个方面进行扩展:

1. 初始条件。这是指一项政策发布前一国经济增长所处的某种状态,即这时经济具备了发展或者说应该发展的潜在需求。相对于即将发生的改变来说,一切都是相对不变的。然而不论经济发展的条件是否具备,政府的作用都是关键性的。

假定一国有消费者A和消费者B,他们共同服从一个政府。在新一轮经济增长启动时,他们的总效用分别为 $U_a$ 和 $U_b$ (参见图1)。令 $U_a$ 和 $U_b$ 相交于C点,则形成政策的初始均衡点,即:旧的政策在C点使A和B的总效用分别最大化。

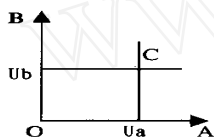


图1 政策的初始均衡点

2. 效用改进的潜力。假定在一项新政策出台前,A和B的总效用是一定的或者说是相对不变的,并且他们都有改进的欲望或需求,那么此时政策的出台会造成以下结果:

- (1) 当政策是一项有效率的政策时,则有三种可能性:
  - A和B的总效用都得到了改进;
  - A的总效用上升,而B不变;
  - B的总效用上升,而A不变。
- (2) 当政策是一项无效率的政策时,则有三种可能性:
  - A和B的总效用都未得到改进,甚至下降;
  - A的总效用下降,而B不变;
  - B的总效用下降,而A不变。

将以上两点进行归纳可以看出,不论是A还是B,面对一项新政策,他的总效用总要发生上升、不变或下降这三种变化。

3. A或B争取政策的努力程度。对A和B来说,从政府那里争取到有利于自身发展的政策是一项很重要的战略措施。虽然争取政策是一个耗费成本的过程,但是只要当所耗费的成本低于对新政策所带来收益的预期时,A或B还是会不懈努力地去争取,直至达到目的。假若A争取到了有利于自身发展的某项政策,则有图2的情形(见图2)。

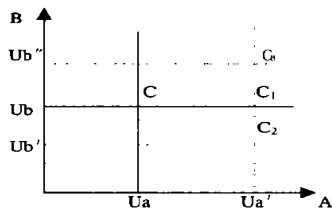


图2 A争取到政策后的满足程度

虽然A的总效用从 $U_a$ 移到 $U_a'$ ,得到了改进,但是B却

面临着以下三种可能的结果:

- 效用为 $U_b$ ,并与 $U_a$ 相交于 $C_1$ 点;
- 效用为 $U_b'$ ,并与 $U_a$ 相交于 $C_2$ 点;
- 效用为 $U_b''$ ,并与 $U_a$ 相交于 $C_3$ 点。

反过来说,假若B争取到了有利于自身发展的某项政策,则有图3的情形。此时,A也面临着以下三种可能的结果:

- 效用为 $U_a$ ,并与 $U_b$ 相交于 $C_1$ 点;
- 效用为 $U_a'$ ,并与 $U_b$ 相交于 $C_2$ 点;
- 效用为 $U_a''$ ,并与 $U_b$ 相交于 $C_3$ 点。

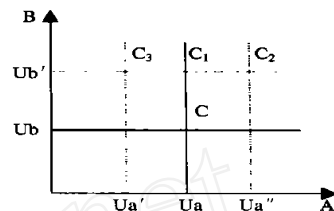


图3 B争取到政策后的满足程度

然而,不论是A还是B抢先付出争取政策的努力,他们愿望的实现均取决于政府发展经济的意愿。

4. 政府的意愿。一般来说,政府政策的出台对A或B造成的结果是基于以下四种意愿之上的:

- (1) 使A和B的总效用都得到改进;
- (2) 使A和B的总效用都未得到改进,甚至下降;
- (3) 使A的总效用得到改进,而B下降;
- (4) 使B的总效用得到改进,而A下降。

在以上四种政府的意愿当中,使A和B的总效用都得到改进则无疑意味着该项政策是一个好政策,并且该政府也是一个好政府。依此逻辑继续进行推论则有:使A和B的总效用都未得到改进,甚至下降,则说明政策无效,政府无能。对于第三、第四种情况,可进一步根据卡尔多—希克斯补偿检验规则进行解释,即:如果一方受益,而另一方受损,那么假如受益一方补偿受损一方之后还有剩余,仍可说明政策是一项好政策,反之,则是坏政策。

但是判断一项政策的好与坏总是与时间概念紧密相联的。一项政策,尤其是一项具有划时代意义的总政策,其效果不可能在几天或几个月之内显现出来。通常情况下,它需要一个较长的过程,因为在短期内,一项政策的实施极有可能导致一方受益而另一方利益不变或受损。另外,从权力的双峰对称理论(加尔布雷斯,1983,44 页)来看,政府在政策出台时,其对内与对外的权力是不平衡的。其内部虽然已就该项政策达成一致,但其外部,即大众对新政策的服从,却仍然是一个未知数。因此在短期内,政府无法做到这一点,也就是说,短期内它不可能使A和B都服从自己的权力,因为如果有人不服从,那么就会加大政策的实施成本,而成本的加大则无疑会改变人们对新政策实施效果的价值判断。

“时间之窗”的作用说明,政府的知识与信息是有限的,因而派生于知识与信息的政府的行动权力也是有限的。而权力的有限性则决定了政府的行动会带有一定程度的不确定性。但是随着时间的推移,政府会“摸索”(Lindblom,1959)出另外一些可替代的修正方案来降低不确定性以弥补先前政策的不足,从而通过在越来越多的既得利益者之间达成一致来逐渐地缩小不服从群体的规模和数量,当既得利益者成为多数时,这个多数就成了政府命令大众的一个资源,它的说服力量有时候甚至会超过政府政策本身。从这个意义上讲,政策实施中的短期困难并不可怕,可怕的是政策所指明的方向出了问题。

#### 四、一个实例分析：扩展之后的卡尔多—希克斯补偿检验规则的应用

在假定国家的宪法、法律制度和市场结构暂时不变的情况下，政府出台方针性的政策应被看作是改变整个国民经济发展格局的一项决策。决策一旦做出，它即成为整个经济社会的一个较高层次的游戏规则。进行以上假定的目的在于忽略政府政策运作过程的复杂性和现实性，从而将注意力集中于长期政策的实施效率及其动力机制。

改革开放是一项总政策，它的出台和实施可以说是 20 世纪 70 年代末中央政府的一次极为困难的选择。用邓小平的一句话来概括，即：“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”邓小平的总结实际上可被看作是改革开放总政策实施前的初始条件。也就是说，中国的经济改革是在中央政府控制整个国民经济全局的成本达到一个历史时期的顶点时开始的。这一成本的构成内容较为复杂，它不仅是指费用或货币成本，同时也包括沉重的政治与社会成本。收益与成本高高倒挂的现状迫使中央政府不得不在这一条件的约束下去另行寻找经济发展的动力。

如果以 1978 年为界截断中国历史，那么其横截面恰巧处于中央政府控制经济社会的成本—收益曲线的一个峰尖之上。仅以农村为例，也是在这次峰尖之上，中国的农业政策发生了一次大调整。图 4 中的箭头所指表明：中央政府也只有在这种条件下才不会顾及既有的权力结构和意识形态的连贯性，及改变政策对原政策制定人的权威甚至国家合法性的不利影响，而考虑经济政策的改弦更张（周其仁，1994）。

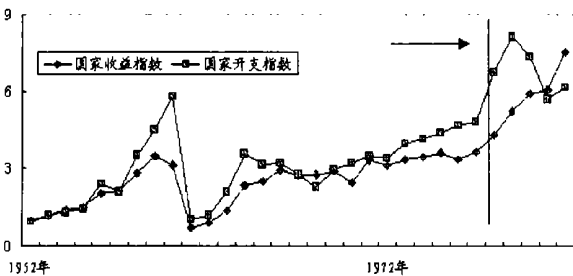


图 4 国家控制农村的收益和费用指数：1952- 1982

资料来源：转引自周其仁，1994。

如果把改革开放作为中央政府以后 20 年始终坚持的总政策，那么观察这一政策实施效果最好的手段莫过于分析总量指标，其中一个富含哲理性的陈述是：既然峰尖已经过去，那么日后中国经济的发展还会有迈不过的门槛吗？

1978 年开始的改革开放是以东部沿海城市的对外开放为突破口的，然后逐步在内地形成梯度辐射状。中央的这一地理经济学的选择在空间上把整个国家经济分成了东、中、西三大部分。这一划分实际上为我们的分析提供了契机。

如图 5 所示，1978 年，东部 12 个省区人均国内生产总值（GDP）为 780.82 元，西部 10 个省区为 301.3 元，前者约是后者的 2.59 倍。东、西两部好比是这个国家的两个消费者，他们的总效用可分别用  $U_{东}$  和  $U_{西}$  来表示。图 5 中的 C 点既是上一个总政策的均衡点，同时也是改革开放总政策的历史出发点。以坐标原点为参照系，C 点无论朝那个方向移动，都意味着一个新的政策均衡点即将诞生。

改革开放总政策的实施之所以选择东部作为突破口的原因除来自于国内外政治、社会、民族和军事等方面的压力之外，主要还是经济方面，而解决经济问题的根本出路则是推动经济增长。在当时的情况下，中央维持经济社会的成本正处于

峰尖之上，再走老路是行不通的，必须重新选择政策方向，并且这一方向还要符合一个经济学规律，即：低成本和高收益。

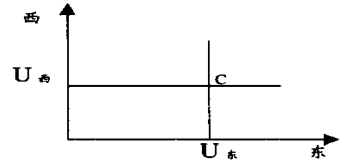


图 5 改革开放总政策的历史起点

所谓低成本有两层含义：一是中央不必花费太多的财政力量；二是在不花费太多资金的前提下，通过给予政策使某个具备爆发性潜力的地区优先发展。显而易见，能够符合中央政府意愿的地区是东部，尤其是东部的沿海省市。另外，除中央政府有意优先发展东部以外，东部自身的经济禀赋所显示出的比较优势，以及东部地区上上下下要求优先发展的“喊叫声”，也使中央政府经济发展的天平自然会向他们那儿倾斜（张杰，2001）。

事实证明，20 年之后，东、西部地区的人均 GDP 都有了很大幅度的提高，尤其是东部，增长的幅度更大，几乎是西部的 3.15 倍。反映在表 1 和图 6 当中， $U_{东}$  和  $U_{西}$  两点分别右移和上移了一大截。

表 1 东、西部地区的人均 GDP (元)

	1978	1990	1998
东部 12 个省区	780.82	2 957.18	12 884.82
西部 10 个省区	301.30	1 260.00	4 096.00

数据来源：《新中国五十年统计资料汇编》。

依照表 1 就可以绘制出东西部之间的政策均衡曲线（参见图 6）。

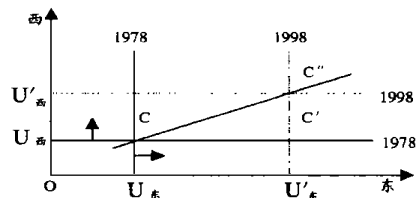


图 6 东、西部之间的政策均衡示意图

根据卡尔多—希克斯补偿检验规则，改革开放的总政策不仅使西部受益，而且使东部更受益，因此毫无疑问，它是一个好政策。退一步讲，即是西部未受益，如果将东部受益的部分拿出来用于补偿西部，那么数据显示，它仍然还是一个好政策。

如果连接 C 点和 C' 点，即可得到 1978-1998 年间的政策均衡曲线。我们暂且称这条曲线为政策效率曲线。它的经济学涵义是说这条曲线反映了改革开放总政策的帕累托效率。一如乔·B·斯蒂文斯所言：效率模型的美感也许来自它的简单化。如果某人能够过得更好而又不使别人过得更坏，那么为什么不这样做呢（斯蒂文斯，1993，49 页）。

#### 五、总政策效率曲线的变化规律

也许改革开放政策的绩效太大以致于人们无须对其做出补偿检验即可证明它不仅使 A 受益，同时也使 B 受益。但是问题是，在推动经济增长以及解决地区差异方面，政策是力量的源泉吗？上文的政策效率曲线显示：

(1) 从 C 点到 C' 点，政策的实施经历了一个漫长的过程。在这一过程中，政策的主要运行方式是摸索，因为摸索可以使对立的各方逐步走向妥协，而妥协无非又说明这样一个

经济哲理,即:你服从我的权力,我服从你的权力。

(2)如果按照谁受益,谁受损的原则来看效率曲线的走向,那么双方都受益和都受损与一方受益,另一方受损的情况截然相反。从静态的角度讲,在一个较长时期内,前者在边际上是递增的,而后者是递减的,参见图 7a、7b、7c 和 7d。

在图 7a 中,当双方都受益时,政策效率曲线的延伸方向是从 C 点移到 C' 点,它所包含的经济学意义是说:由于在 C 点实行了新政策,于是导致 A 和 B 的总效用分别移向了  $U_{a'}$  和  $U_{b'}$ ,并使该政策在 C' 点形成了新的均衡。C 点仅代表一个理论观察点,并不能说明该政策已经实施完毕。但是由于 A 和 B 的总效用都增加了,于是我们可以说,该项政策是一项有效率的政策,并且它的效率在边际上呈正向递增,即:新的政策均衡点越是向右上角移动,A 和 B 的总效用就越大,同时政策的效率也就越高。

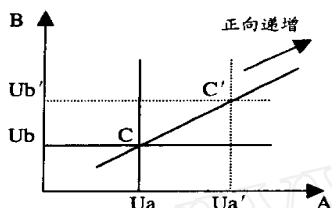


图 7a 双方都受益时的政策效率曲线走势

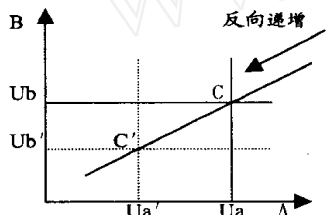


图 7b 双方都受损时的政策效率曲线走势

相反,在图 7b 中,当双方都受损时,虽然政策效率曲线的延伸方向也是从 C 点移到 C' 点,但是 C 点并不意味着一个坏政策在此结束,除非有新的权力来制止这一切。这条曲线所表示的政策效率是呈反向递增的,即:新的政策均衡点越是向左下角移动,那么证明 A 和 B 的状况将越恶化,同时该政策的效率也就越低下。

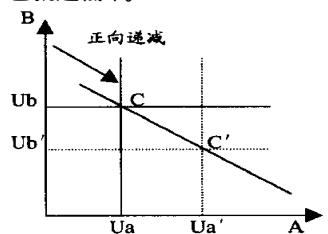


图 7c A 受益, B 受损时的政策效率曲线走势

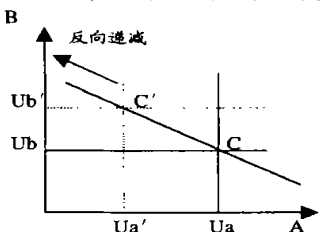


图 7d B 受益, A 受损时的政策效率曲线走势

依照同一推论方法,就图 7c 和图 7d 中的政策效率曲线而言,前者呈正向递减,后者呈反向递减。一方受益而另一方受损是卡尔多—希克斯补偿检验规则最适合解释的一种福利状态。尽管在受益一方补偿受损一方之后仍有剩余,也就是说,尽管该政策是一项好政策,但是与双方都受益的政策

相比,它仍是一项成本较高的政策,因为其中有一方受损。一般情况下,如果政策效率曲线继续朝 C 点(图 7c 和图 7d)以远移动,那么则意味着一方更受益,而另一方更受损。这时,政府权力若不及时介入并修正这种状态,则势必会加大政府政策的运行成本,并最终导致这一矛盾的尖锐化。

不论政策效率是正向递增还是反向递增,是正向递减还是反向递减,它们都面临着同样一个操作性问题,并且这一问题与政府的现实状况密切相关。比如说,在图 7a 中,当政策均衡点从 C 点再次向右上角移动,那么一个较为现实的问题是,东、西部之间的发展差距将越来越大。当差距达到一定程度并引发了新的不可忍受的社会矛盾时,我们还能说它是一个有效率的政策吗?如果说它不再是一个有效率的政策,那么这就等于又给政府出了一道难题。政府不得不面对第二个选择,那么它该怎样选择呢?换句话说,政府该如何再次行使它的权力呢?

(3)根据对东、西部发展的对比分析可以看出,一个政府出台的总政策是推动并保证经济增长的关键因素。尽管在总政策之下,政府及政府各部门还将出台众多的其他政策,比如:财政政策、货币政策、税收政策、就业政策、产业政策等等。但是这些政策都可被看作是总政策的有机组成部分,即:分政策。它们和总政策一起构成了政府的政策体系,并且在整体上形成了一个“一般动态均衡的秩序”(纳尔森,1996,4 页)。20 年来,总政策的实施为我国的经济安全提供了有力的保证,它的最大功能主要在于缩小人与人、人与政府之间的“思想差距”(罗默,1993)。一句话,总政策成了一切经济政策的中心,它不仅为解决地区差异问题指明了方向,同时其实施效率也决定了我国经济的走向及其绩效。

(4)经济政策分析的关键在于解开政府的权力之结,而解开政府权力之结的关键却在于把握两点:一是权力之结的核心是总政策对公众信仰的影响与制约。这种影响与制约在现代市场经济当中最为惹人注目。其主要的制约过程集中在总政策的经济思想对经济发展现实需要的不断适应。在制约目标的选择方面,年轻的一代越来越成为制约的对象,因为让年轻人树立起“改革开放”的信念比什么都重要;二是权力的运作也必须符合成本-收益原则。在知识与信息一定的条件下,公众的服从度越高,权力运作的成本也就越低;服从度越低,成本也就越高。

## 六、结语

权力在政治科学中是一个核心概念。在最近的十几年当中,这一概念被越来越多地用于解释与改革有关的经济增长的动力问题,因而逐渐成了政治经济学的一个重要的研究范式。

在政治科学的领域内,权力最基本的涵义是指能力,即狭义上的个人能力和广义上的政府能力的总称。这一能力在经济领域内的表现是:个人能力主要体现在如何通过合作去实现个人价值;而政府能力则体现在如何通过保证个人之间合作的实现以增强整个国家的经济实力,也就是说,政府保证个人之间合作的一个最根本的干预方式不是参与,而是规制,即通过制定政策规则来保证交易的顺利完成。

在中国,经济长期增长的主要动力来自于以“改革开放”为主要内容的总政策。它集中体现了政府发展经济的能力,同时也是政府权力的主要表现形式,即在总政策约束下的政府权力及其运用是推动并保证中国经济长期增长的一个主要动力。

(下转第 62 页)

治贫困人口病区等;同时还应建立面向贫困家庭子女的奖学金,资助贫困学生完成学业,并鼓励贫困学生在获得稳定收入后积极向非营利机构捐款。<sup>28</sup>

6. 完善转移支付制度。转移支付是经济的“自动稳定器”,通过政府对低收入者进行直接的财富转移,实现收入的再分配,可以起到缩小贫富差距的作用。利用转移支付(社会保障+价格补贴)在GDP的比例分别对居民消费率和城镇居民基尼系数进行回归分析,结果得出转移支付占GDP的比例与居民消费率正相关,与城镇居民基尼系数负相关,即增加转移支付可以起到减小收入分配差距并增加居民消费需求的作用。目前,我国转移支付水平极低,并且占GDP的比例还呈逐年下滑之势,1999年转移支付(社会保障+价格补贴)仅占GDP的1.1%,而20世纪90年代初,美国仅社会保障支出就占财政支出的30%左右,德国则达到50%。我国转移支付水平不足与我国转移支付经费来源不足有关。转移支付的来源是社会保障税以及累进的个人所得税、遗产税、赠予税等。我国要在加强对个人所得税的征管力度的同时,应尽快开征遗产税、赠予税和财产税等税种,为转移支付提供稳定的收入来源。<sup>29</sup>

7. 加强法制建设,运用法律手段规范分配行为。法律对个人收入分配的调节具体表现在立法调节和司法调节两个方面。(1)立法对个人收入分配的调节主要包括工资立法、最低工资立法、公务员工资立法、各种社会保障立法等。针对当前个人收入立法不健全不完善问题,今后应采取积极稳妥的措施,加快立法步伐。(2)司法是法律实施的保障,收入分配司法主要是监督检查收入分配方面已制定法律法规的执行情况,解决收入分配和社会保障中发生的争议,调解裁决有关案件。有人认为针对个人收入分配方面存在的问题,当前收入分配司法的重点应是打击和取缔非法收入。从执法的角度看,当前我们对经济领域内的犯罪打击过轻,这不利于遏制非法收入的滋生。从监督的角度看,当前应健全分配监督体制,在加强国家对个人收入监督的同时,动员社会各个方面对个人分配活动实行监督,形成包括国家监督、社会监督、群众监督和党的监督的、上下联动的分配监督体制。<sup>30</sup>

#### 注释:

- 22 林幼平、张澍:《20世纪90年代以来中国收入分配问题研究综述》,载《经济评论》,2001(4)。
- 顾海兵:《基尼系数批判》,载《经济理论与经济管理》,2002(3)。
- 陈宗胜:《中国城市居民收入分配差别现状、趋势及其影响因素——以天津市为案例》,载《经济研究》,1997(3)。
- 黄泰岩:《我国个人收入差距的变动特征及其调节政策》,载《当代经济研究》,2001(4)。
- 王检贵:《倒U现象是不是一条经济法则》,载《经济研究》,2000(7)。
- 30 潘胜文、欧阳国文:《当前我国居民收入差别程度的判断及其变动趋势》,载《经济与管理研究》,2002(2)。
- 16 17 28 宋晓梧、高书生:《对当前城镇居民贫富状况的思考》,载《经济学家》,2001(3)。
- 曾国安:《20世纪80、90年代世界各国居民收入差距的比较》,载《经济评论》,2002(1)。
- 10 孙健、朱建武:《地下经济与收入不公的相关分析》,载《经济纵横》,2001(11)。
- 11 24 王培先:《对我国居民收入差距的一种解释》,载《学术研究》,2001(1)。
- 12 杭行:《中国居民收入分配差距扩大的原因及对策分析》,载《复旦学报》(社会科学版),2002(2)。
- 13 宋德勇:《中国地区差距的演变趋势及原因》,载《华中科技大学学报》(社会科学版),2001(2)。
- 14 25 武少俊:《农民增收,重中之重》,载《金融研究》,2000(4)。
- 15 27 曾国安:《论中国居民收入差距的特点、成因及对策》,载《中国地质大学学报》(社会科学版),2001(12)。
- 18 韩克勇:《中国居民消费问题研究》,载《经济评论》,2001(1)。
- 19 29 胡日东、王卓:《收入分配差距、消费需求与转移支付的实证研究》,载《数量经济技术经济研究》,2002(4)。
- 20 杨天宇:《城乡收入差距与有效需求:一个马克思主义的模型》,载《经济学家》,2001(3)。
- 21 冯招客:《浅谈我国收入差距的正负效应及对策》,载《延安大学学报》(社会科学版),2001(4)。
- 23 曾国安:《关于政府调节居民收入差距的六个原则性问题》,载《学术研究》,2001(1)。
- 26 赵满华:《我国现阶段城乡居民收入差距研究》,载《当代经济研究》,2000(3)。

(作者单位:武汉大学商学院 武汉 430072  
华中师范大学经济学院 武汉 430079)  
(责任编辑: N)

(上接第47页)

#### 注释:

全国人民代表大会八届一次会议已将“坚持改革开放”写入《宪法》。  
参阅邓小平在中共十一届三中全会召开前的一次中央工作会议闭幕式上的讲话:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》。

#### 参考文献:

1. 青木昌彦、奥野正宽、冈崎哲二,1999:《市场的作用,国家的作用》,中文版,北京,中国发展出版社,2002。
2. Hayek, F. A. Von.,1973. Law, Legislation and Liberty: Rules and Order. Vol.1, Chicago: the University of Chicago Press.
3. Downs, A.,1957. An Economic Theory of Good Decision-making in Democracy. New York Harper & Row.
4. Samuelson, Paul A. and Nordhaus, William D.,1985. Economics.15th edition, McGraw-Hill, Inc703-704.
5. W·阿瑟·刘易斯,1955:《经济增长理论》,中文版,上海,上海三联书店,上海人民出版社,1994。
6. 丹尼斯·朗,2001:《权力论》,中文版,北京,中国社会科学出版社,2001。
7. 瓦尔特·欧根,1950:《经济政策的原则》,中文版,332~333页,上海,上海人民出版社,2001。
8. 崔之元,1999:《“看不见的手”范式的悖论》,106页,北京,经济科学出版社,1999。
9. 诺斯,1999:《西方世界的兴起》,中文版,5页,北京,华夏出版社,1999。
10. Kaldor, Nicholas,1939. Welfare Propositions of Economics

and Interpersonal Comparisons of Utility. Economic Journal 49 (September):549-552.

11. Hicks, John R.,1939. The Foundations of Welfare Economics. Economic Journal 49(December):696-712.
12. 樊纲,1995:《市场机制与效率》,58页,上海,上海三联书店,上海人民出版社,1995。
13. 约翰·肯尼思·加尔布雷思,1983:《权力的分析》,中文版,44页,石家庄,河北人民出版社,1988。
14. Lindblom, Charles E.,1959. The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19(Spring):79-88.
15. 周其仁,1994:《中国农村改革:国家和所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回溯》,载《中国社会科学季刊》,1994年第3卷,总第8期。
16. 张杰,2001:《国家的意愿、能力与区域发展政策选择》,载《经济研究》,2001(3)。
17. 斯蒂文斯·乔·B.,1999:《集体选择经济学》,中文版,49页,上海,上海三联书店,上海人民出版社,1999。
18. 纳尔森,1996,《经济增长的源泉》,中文版,4页,北京,中国经济出版社,2001。
19. Romer, P. M.,1993. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development. Journal of Monetary Economics, December.

(作者单位 西安交通大学经济与金融学院 西安 710061  
河北经贸大学 石家庄 050091)  
(责任编辑: N)