

# 中性政府:对转型期 中国经济成功的一个解释

姚 洋\*

**摘要:** 中国改革开放的三十年是成功的三十年,中国的成功依赖于中国的中性政府。中性政府追求的是整个社会的经济增长,追求的是增加全体人民的利益而不是特定集团的利益。本文的理论模型表明,在一定条件下,政府可以成为一个中性政府并采取有利于经济增长的政策,而且平等的社会更易于产生这样的政府。从实践来看,中国改革初期增长共识的形成、价格双轨制和国有企业改革三个例子说明,当中国政府遇到不同社会阶层的利益冲突时所采取的行动是中性政府的行动,即有利于社会整体的利益而不是个别群体的利益。中国政府能够成为中性政府,主要原因是吸取1949-1978年间的历史教训、平等的社会基础和意识形态方面的调整。尽管在某种意义上中国当时的历史和政治背景是独特的,但其核心经验仍适用于所有发展中国家。

**关键词:** 中性政府 经济增长 中国政府

## 一、引言

中国过去的三十年是成功的三十年,这体现在三个方面。首先,我们保持了年均9.7%的经济增长率,达到了亚洲“四小龙”在其高速增长时期的速度,因此堪称奇迹。其次,中国的经济增长具有包容性,其主要表现是两亿多贫困人口脱离了绝对贫困。而且,脱贫主要发生在前15年,而当时政府的扶贫投入非常有限。换言之,中国的脱贫主要是经济增长带来的。第三,我们在保持高速经济增长的同时完成了从计划经济到市场经济的转型,且没有发生大规模的社会动荡;尽管有关中国即将崩溃的警告不绝于耳,但实际上中国社会至今仍然相对稳定并富有活力。对大多数中国人而言,过去三十年是自鸦片战争以来一百多年的最好时光。

一些经济学家倾向于相信中国经济奇迹般的增长可以用传统的经济理论来解释,即中国做了绝大多数符合标准理论的事情。标准理论认为,高储蓄率、优秀的人力资本、技术进步和自由贸易等因素是经济发展的关键,而中国在所有这些方面都做得比其他发展中国家好很多。从这种观点来看,中国的高速增长并不是奇迹(帕金斯,2005)。但这种观点不能回答一个问题,即如果标准的理论是对的,为什么其他发展中国家没有采取它们的建议呢?换句话说,为什么中国采用了正确的发展方案?这个问题让我们退后一步,去研究中国增长奇迹背后的政治经济学。

本文的中心论点是,中国的成功依赖于中国的中性政府。中性政府指的是政府对待社会各个集团采取不偏不倚的态度,不和任何一个集团结盟。中性政府是奥尔森(Olson, 1982)所讲的泛利性组织(encompassing organization),这种组织的利益和整个社会的利益相重合;也就是说,中性政府追求的是整个社会的经济增长而不是增加它所代表或与之相结盟的特定集团的利益。

本文认为,三个主要的原因帮助转型期的中国政府成为中性政府。第一个原因是中国政府从1949-1978年间得到的经验教训。在那段时间里,中国共产党把自己定位为工人阶级的政党,在经济建设的同时过分强调阶级斗争,结果是造成中国政治、经济和社会的一片混乱。第二个原因是由于1949年新民主主义

\* 姚洋,北京大学中国经济研究中心,邮政编码:100871。

本文为教育部“改革开放三十年应急项目”之一“中国经济体制改革的过程和经验”阶段性成果。

革命的胜利和 1949 - 1978年间的平等主义政策,中国社会在改革之初变得非常平等。当社会是平等的时候,政府没有任何动机去和社会的某一阶层结盟。第三个原因是中国共产党有意识地调整她的意识形态和社会认同。在改革过程中,她成功地从一个工人阶级政党转变成了一个代表全国人民根本利益的政党,从而为其政府成为一个中性政府奠定了意识形态基础。

本文的结构安排如下:第一节通过一个简单的模型讨论中性政府的理论问题;第二节利用证据表明中国政府在转型期间确实是一个中性政府;第三节分析导致中国政府成为中性政府的三个原因;最后,第四节总结全文,讨论中国经验对其他发展中国家的启示。

## 二、中性政府

在 1982年的经典著作《国家的兴衰》一书中,奥尔森发展了一套关于利益集团的理论来解释第二次世界大战后英国、中国和印度的经济停滞以及其他国家如德国、日本的经济飞速发展。他从这个理论中得到了九条论断。和本文有关的是第五条对泛利性组织的论断:“泛利性组织有动机让它们的社会更加繁荣,也有动机在把财富分配给它们的成员的时候尽可能减小社会的负担。除非再分配的收益相对于成本而言非常显著,否则它们便会停止财富的再分配。”这里的核心概念是泛利性组织。奥尔森将其定义为“和它们所属的社会重合较大的组织;也就是说,他们代表了一个国家很大一部分的成员。这里的意义在于,“泛利性组织的动机和代表少数人的组织的动机是不一样的”。这可以从两个方面来理解。第一,泛利性组织代表大多数人的利益,相对那些代表少数人利益的组织而言,它们更关注整个国家的经济增长。例如,如果一个组织拥有一个国家三分之一的人口,那么这个组织就拥有这个国家国民经济三分之一的份额。因此,泛利性组织不太可能采取不利于增长的政策。第二,同样是因为它代表了大多数人的利益,一个泛利性组织更难容忍过多的再分配政策所导致的较高社会成本,因为如果它的成员代表了三分之一的人口,则它的成员就必须支付三分之一的成本。

泛利性组织的概念是本文的出发点。但是,我们首先注意到这个概念存在两个潜在的问题。第一个问题是奥尔森用一个组织在人口中占有的份额来定义泛利性组织,但规模大并不能保证一个组织的泛利性。以庇隆统治下的阿根廷为例。庇隆的权力基础是工人阶级,他们人口众多而且通过工会组织起来。为了讨好工人阶级,庇隆实施了极端民粹主义的政策,这些政策严重减缓了阿根廷的经济增长。第二个问题是奥尔森把泛利性组织视为外生给定的。这种处理给他在解释不同国家的兴衰时带来了很大的灵活性,但同时也阻碍了它被用于解释本文的问题,即什么样的社会条件更容易产生泛利性组织。另外,泛利性这个概念带有一定的道德色彩,容易把人的注意力转移到一个组织的天生的好坏上去。

本文和奥尔森的不同之处,在于认为一个组织的泛利化是该组织内生选择的结果。基于这个原因,我们用“中性”(disinterested)来代替“泛利性”(encompassing)。我们的方法本质上与阿西莫格鲁和罗宾逊(Acemoglu and Robinson, 2006)的方法一致,即为政治行为给出一个经济解释。我们将政府视为一个能够采取一致行动的组织而忽略其内部发生的事情,这可以简化我们的分析。在本节的余下部分,我们将通过一个简单的模型阐明,在一定条件下,政府可以成为一个中性组织并采取有利于经济增长的政策。我们的模型依赖于一些高度简化的假设,但足以表达本文的主要思想。

### (一)假设

假设社会中存在两个群体, A 和 B。两个群体都组织良好,像管理有序的组织一样行动。在没有税收的情况下,它们的产出相同,均为  $Y_H$ 。但它们拥有不同的政治力量,其大小可能与它们的组织能力或历史事件有关(例如,曾经掌握过政权的在位群体的政治力量比另一个群体强大)。不失一般性,假设群体 A 的政治力量强于群体 B。社会中有两种政府形态:一种政府与任何一个群体都无关,我们称之为外部政府;另一种政府的成员来自于这两个群体中的某一个,我们称之为内部政府。两种政府都可以选择下面三种税收水平当中的一种:  $0$ ,  $g_M$  和  $g_L$ , 其中,  $0 < g_M < g_L$ 。税收会降低一个群体的生产动机。对应三种税收水平,产出分别

Olson, Mancur, 1982. *The Rise and Decline of Nations* New Haven and London: Yale University Press, p. 74.

Olson, Mancur, 1982. *The Rise and Decline of Nations* New Haven and London: Yale University Press, p. 77.

Olson, Mancur, 1982. *The Rise and Decline of Nations* New Haven and London: Yale University Press, p. 78.

为  $Y_H$ ,  $Y_M$  和  $Y_L$ , 其中,  $Y_H > Y_M > Y_L$ 。我们假设  $Y_M > 0.5(Y_H + Y_L)$ , 即中间的产出水平大于平均产出水平。

政府把税收用于两个目的:一是提供公共产品,另一个是用于自身消费。第二种用途可以看作政府对第一种用途所提供的服务的回报:特别地,税率  $g_M$  可以看作两个群体和政府之间交易的公平税率。因此,如果政府对两个群体征以  $g_M$  的税率,则这种类型的政府就称为中性政府。此时社会的总产出为  $2Y_M$ 。

当税率为  $g_L$  时,两个群体可能会独自或联合起来反抗政府。当它们独自行动时,群体 A 和 B 反抗成功的概率分别为  $\mu_A$  和  $\mu_B$ ,联合行动的成功概率则为  $\mu_A + \mu_B$ 。成功的概率取决于两个因素:反抗者的政治力量和政府平息反抗的能力。关于这两个因素,我们在进入模型的细节后将会给出更多的讨论。政府的收益等于它的税收乘以它在位的概率。下面首先讨论外部政府。

### (二)外部政府

外部政府不来自于任何群体,它只通过对两个群体征税来获得收入。很明显,对它而言,不征税不是一个可选方案。它只能选择  $g_M$  或  $g_L$  的税收水平,但可以采取选择性的征税方案。例如,它可以和权力较大的群体 A 结盟,对权力较小的群体 B 征税。当政府和群体 A 结盟时,它必须和 A 分享税收的收入,我们用  $\alpha$  表示政府在税收收入中享有的份额。因此,外部政府有三种可选方案:一是对两个群体同时征以  $g_M$  的税收,二是和群体 A 结盟,对群体 B 征以  $g_L$  的税收(此时政府不会只征  $g_M$  的税收),三是对两个群体都征收  $g_L$  的税收。

在第一种情形下,两个群体都没有动机去反抗政府,因此政府的收益是:

$$W_{01} = 2g_M Y_M \quad (1)$$

社会的总产出是  $2Y_M$ 。在第二种情形下,群体 B 会反抗政府,其成功的概率是  $\mu_B$ 。如果反抗成功,政府将被取代,它的收益为零。新的外部政府成立,税率恢复到  $g_M$ 。在位政府的期望收益是:

$$W_{02} = g_L Y_L (1 - \mu_B) \quad (2)$$

社会总产出是  $Y_H + Y_L$ ,这个产出比第一种情形下产出要小。在第三种情形下,两个群体都会反抗,其成功的概率为  $\mu_A + \mu_B$ 。因此政府的期望收益为:

$$W_{03} = 2g_L Y_L (1 - \mu_A - \mu_B) \quad (3)$$

此时总的社会产出为  $2Y_L$ ,为三种情形下的最低产出水平。也就是说,中性政府会使整个社会的产出最高。

为了使政府成为中性政府,我们需要:

$$W_{01} \geq W_{02}, W_{01} \geq W_{03} \quad (4)$$

显然,要使(4)式的比较能够有意义, $g_L Y_L$  应大于  $g_M Y_M$ ,因为否则的话,(4)式中的不等式自动成立。使两个式子成立的充分条件是:

$$g_M \geq \text{Max} \left\{ \frac{(1 - \mu_B)}{2}, 1 - \mu_A - \mu_B \right\} \frac{Y_L}{Y_M} g_L \quad (5)$$

容易发现,如果  $\mu_A > (1 - \frac{1}{2})(1 - \mu_B)$ ,则(5)式右边括号里取第一个值;反之,则取第二个值。

### (三)内部政府

因为群体 B 的政治力量要弱于群体 A,所以使 A 成为中性政府的限制条件同样能使 B 成为中性政府。因此,我们只需考虑内部政府来自于 A 的情形。当群体 A 当政时,它有两种选择:一是成为中性政府并对两个群体都征同样的税收  $g_M$ ,另外一个是对 B 征税而不对自己所属群体征税。第一种情形下它的收益是  $W_{01}$ 。第二种情形下它有  $1 - \mu_B$  的概率保住政权而获得  $g_L Y_L + Y_H$  的收入,同时它有  $\mu_B$  的概率被群体 B 取代,被取代后它将被 B 征以  $g_L$  的税收,因此它的收益变为  $(1 - g_L) Y_L$ 。最终,它的期望收益为:

$$W_I = (g_L Y_L + Y_H) (1 - \mu_B) + (1 - g_L) Y_L \mu_B \quad (6)$$

此时社会的总产出为  $Y_L + Y_H$ ,比中性政府下的产出要少。

对内部政府而言,要使第一种方案比第二种方案显得更有吸引力,我们必须使得  $W_{01} \geq W_I$ ,这等价于

$$g_M \geq \frac{1}{2} (1 - 2\mu_B) \frac{Y_L}{Y_M} g_L + \frac{1}{2} \left[ \frac{Y_H}{Y_M} - \left( \frac{Y_H}{Y_M} - \frac{Y_L}{Y_M} \right) \mu_B \right] \quad (7)$$

对于给定的税率和产出水平,上式是否成立主要取决于  $\mu_B$  的大小。这个值越大,政府成为中性政府而

不是掠夺性政府的可能性就越大,这是一个直观的结果,群体 B 反抗成功的概率越高,则内部政府的期望成本也越高。

#### (四)产生中性政府的条件

我们首先分析内部政府。图 1 帮助我们了解内部政府中性化的条件。

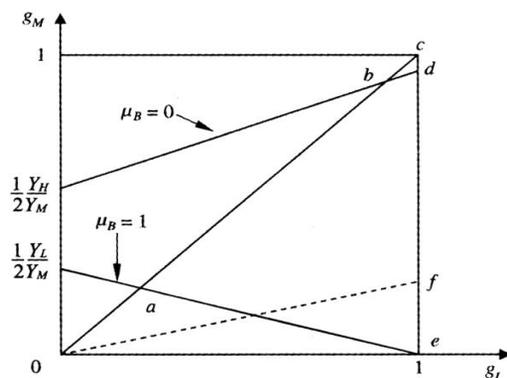


图 1 内部政府可能的参数空间

式 (7) 中不等式成立的边界条件:

$$g_M = \frac{1}{2} (1 - 2\mu_B) \frac{Y_L}{Y_M} g_L + \frac{1}{2} \left[ \frac{Y_H}{Y_M} - \left( \frac{Y_H}{Y_M} - \frac{Y_L}{Y_M} \right) \mu_B \right] \quad (8)$$

在  $(g_L, g_M)$  空间确定了一条直线,它的截距是  $\frac{1}{2} \left[ \frac{Y_H}{Y_M} - \left( \frac{Y_H}{Y_M} - \frac{Y_L}{Y_M} \right) \mu_B \right]$ ,斜率是  $\frac{1}{2} (1 - 2\mu_B) \frac{Y_L}{Y_M}$ 。两者都是  $\mu_B$  的递减函数。注意到这条直线的斜率可能为负数,但截距恒为正数。因为  $g_L$  大于  $g_M$ ,所以由式 (8) 定义的边界条件、45 线以及  $g_L = 1$  所共同决定的、用于确保政府中性的可能参数范围在  $(g_L, g_M)$  空间里形成了一个三角形区域。当  $\mu_B = 0$  时,我们用  $bcd$  来表示这个可行空间,此时  $d$  的取值是  $\frac{1}{2} \left( \frac{Y_H}{Y_M} + \frac{Y_L}{Y_M} \right)$ ,它可能大于 1,此时  $bcd$  三角将消失。当  $\mu_B = 1$  时,式 (8) 定义的直线的斜率为负,可行空间变为三角形  $ace$ ,其中  $e$  是点  $(1, 0)$ 。当  $\mu_B$  处于 0 和 1 之间时,可行空间在上述两个三角形之间。容易证明,这个可行空间的面积是  $\mu_B$  的增函数。

两个因素决定  $\mu_B$  的大小。一是群体 A 和 B 之间的相对政治力量的大小。当群体 A 拥有比 B 群体更多的政治力量时, $\mu_B$  变得比较小。另一个因素是政府的镇压能力,其中包括其军事力量。当政府拥有比较强大的镇压能力时, $\mu_B$  同样也会变小。反过来,当两个群体拥有相当的政治力量或政府的镇压能力不够强时, $\mu_B$  会变得比较大。因此我们有如下命题:

命题 1: 当社会比较平等或政府的镇压能力较差时,内部政府更容易变成中性政府。

对于外部政府,当内部政府能够成为中性政府时,它也能够成为中性政府。为了说明这一点,注意到式 (5) 的边界条件是  $(g_L, g_M)$  空间正象限中从原点出发的一条射线,其斜率是  $\frac{(1 - \mu_B) Y_L}{2 Y_M}$  或  $(1 - \mu_A - \mu_B) \frac{Y_L}{Y_M}$ 。在图 1 中,它所定义的可行空间是三角形  $ocf$ 。我们需要证明,对于任意的参数值, $ocf$  总是包含  $bcd$ ,意即  $f$  永远不可能高于  $d$ 。

为了证明这一点,注意到  $d$  的高度是  $\frac{1}{2} \left( \frac{Y_H}{Y_M} + \frac{Y_L}{Y_M} \right)$ ,  $f$  的高度要么为  $\frac{(1 - \mu_B) Y_L}{2 Y_M}$ , 要么为  $(1 - \mu_A - \mu_B) \frac{Y_L}{Y_M}$ 。很容易证明对于任意的  $\mu_A, \mu_B$  和产出,后两者总是比前者要小。例如,当  $\mu_B$  等于零时,  $f$  高为  $\frac{Y_L}{2 Y_M}$  或  $(1 - \mu_A) \frac{Y_L}{Y_M}$ , 两者都小于  $d$  的高度。当  $\mu_B$  等于 1 时,  $f$  的高度变成零,可行空间变成  $oce$ ,它包含  $ace$ 。

另外,中性外部政府的可行空间随着  $\mu_A$  和  $\mu_B$  的增加而增加,因为  $f$  的高度在增加。因此,我们有第二个命题:

命题 2: 当两个群体反抗成功的概率较大时,外部政府更容易成为一个中性政府。同样条件下,如果内

部政府可以成为中性政府,外部政府也可以成为中性政府。

### 三、改革时期中性的中国政府

正如本文在引言中所指出的,中国经济的成功应该追溯到其背后的政治经济学原因。但经济的成功并不能成为中国政府是中性政府的证据,相反,我们应该找到直接的证据,说明当中国政府遇到不同社会阶层的利益冲突时所采取的行动是中性政府的行动。本节用三个例子说明中国政府所采用的策略有利于社会整体的利益而不是个别群体的利益。下面,我们首先讨论改革初期增长共识的形成,然后讨论价格双轨制和国有企业改革。

#### (一)增长共识

鸦片战争之后,建立一个强大的中国一直是几代中国领导人的梦想。无论是孙中山,还是毛泽东、邓小平,他们都有一个共识:19世纪中国面对西方列强的失败,是因为中国经济落后,“落后就要挨打”。不幸的是,经济增长被内战、日本入侵和国民党政府的无能所阻碍。1949年新中国的建立给了中国一个致力于经济增长的机会,但这个梦想一次次受到政治运动的冲击。20世纪70年代末,中共中央开始实行改革开放的政策,给了中国又一次追逐她的强国梦的机会。增长共识开始形成,并逐渐成为统一全党和全国人民的思想。

增长共识的本质是把经济建设作为政府和社会所追求的核心目标。为了这个目标,中国政府实施一系列改革开放政策,开始“让一部分人先富起来”(邓小平语),从注重再分配转移到促进经济增长上,完成了从民粹主义政府到中性政府转变的重要一步。为了赢得党内的支持,邓小平在1978年底发动了真理标准问题的大讨论。这个讨论的指向并不是要不要市场化改革,而是在哲学辩论的框架下讨论真理的源泉问题。讨论的结果是,真理的源泉只可能有一个,那就是实践。从那时起,通往改革的大门就打开了。

增长共识成就了以下几项变革。第一是把党和国家的工作重心转移到经济建设上来。中共中央十一届三中全会及时调整战略决策,把党和国家工作重点转移到社会主义现代化建设上来,明确提出“对内搞活,对外开放”的方针政策。随着党和国家工作中心的转移,中国的体制也发生了相应的变化。

第二是体制的变革。部分体制改革是由中央政府构想并设计的,如提高农产品价格最初是为了增加农业产出;但是,许多变革并非事前计划好了的,如家庭承包责任制不是计划好的,但因为这样能增加粮食产量,最终也被接受,甚至得到党的高层的鼓励并加以推广。乡镇企业的兴起和国有企业改制是另外两个例子。邓小平说乡镇企业是“异军突起”,出乎他和其他领导人的预料。更重要的是,乡镇企业的兴起颠覆了长久以来“农民就该种田”的认识。既然乡镇企业不仅能增加国民产出,而且能提供就业,因此也就得到默许。国有企业改制触动了计划经济的根本,但因为它能提高企业的效率,因此也得到推广。一旦目标设定,制度便成为实现它的一个工具。

第三是中国共产党在意识形态上的转变。从允许一部分人先富起来开始,经历了三十年的转变,今天的中国共产党已经成为一个代表中国最广大人民根本利益的政党。中国共产党在意识形态上的转变既是增长共识得以形成和维持的原因,也是中国政府成为一个中性政府的原因。我们在下一节还会回到这一话题。

当然,增长共识也导致了一些未预料到的不良后果。在经济增长被过分强调的地方,我们发现了环境的恶化、社会的不平等、社会保障的侵蚀、甚至地方政府的商业化。对这些后果进行全面的探讨将会偏离本文的主题,但值得强调的是,尽管增长共识在过去三十年对中国的经济增长起到了促进作用,但对它的过分强调也许会适得其反,引出其他严重的问题。

#### (二)价格双轨制

于1984年实行的价格双轨制是在两种倾向——即完全抛弃和继续坚持——之间的一种妥协。价格双轨制允许国有企业在完成了国家计划限额后在市场上自由销售产品和购买原材料,而市场价格往往高于国家计划的价格。最明显的例子是1984-1994年实行的双重汇率制度,中国人民银行维持一个官方汇率,同时在上海开放一个掉期市场,企业可以在这个市场上以较高且浮动的汇率自由买卖外汇。

价格双轨制使经济激励开始在国有企业的决策过程中发挥重要作用。但是,双轨制导致的没有预料到的结果远比它对国有企业的影响更为深远,其中之一是为非国有制企业提供了发展空间。最好的例子是乡镇企业。这些农村企业不属于中央计划范畴,因此改革之前在原材料购买和产品销售方面障碍重重。尽管

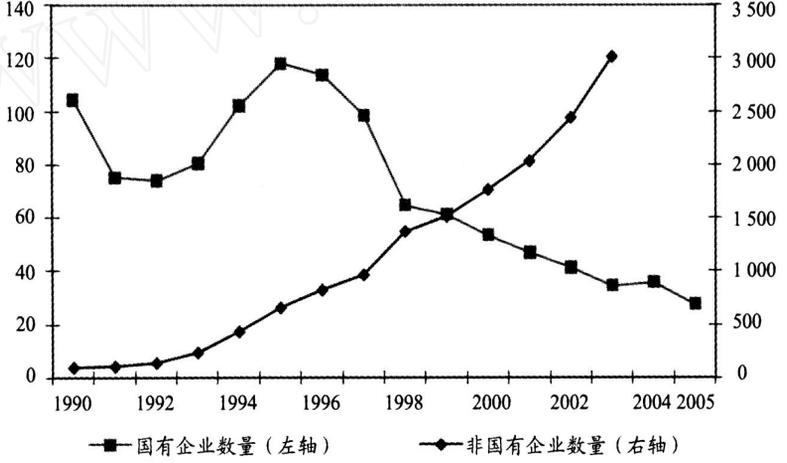
它们在 20 世纪 70 年代有过非同寻常的发展 (林毅夫、姚洋, 2001), 但对国家经济的贡献很小。价格双轨制为乡镇企业进入市场提供了机会, 使它们得以迅猛地发展。

刘遵义、钱颖一和罗兰 (Lau, Qian and Roland, 2000) 认为价格双轨制为中国带来了帕累托改进, 即在无伤及任何人的利益的前提下改善了多数人的状况。这个判断在很大程度上是正确的。但是, 价格双轨制也带来了一些严重的后果。后果之一是价格的差异创造了巨大的寻租空间, 这个价格的差异有时非常高, 企业和控制配额的政府官员可以通过把配额卖给其他企业和个人, 从而轻易致富。在 20 世纪 80 年代末, “官倒” 成为一个流行的词汇并激起了公众的极大不满。但是, 控制限额的是往往是党内或政府的强势人物, 因此, 很多学者 (例如 Murphy, Shleifer and Vishny, 1992) 认为, 像价格双轨制这样的部分改革会制造坐享好处的利益集团, 从而使进一步的改革变得非常艰难。

但中国政府证明这种预言是错误的。在 20 世纪 90 年代初, 双重价格开始被统一成单一的价格, 到 1994 年, 最后的双轨制价格——双重汇率制度——被取消。中国政府没有被既得利益所限制, 而是坚决地把改革推向新的阶段。

### (三) 国有企业改制

显示中国政府中立性最好的例子是国有企业的改制。从 1984 年开始, 国有企业改革就成为了一个重要目标。尽管当时也有改制的呼声, 但政府工作的重点是通过调整国有企业的内部治理结构来促进绩效。比如, 在农村改革中屡见成效的承包制被引入到国有企业, 经理承包成为 20 世纪 80 年代国有企业改革的主导方式。但是, 经理在承包过程中只能做到负赢不负亏, 承包制不能根本解决国有企业的激励问题。1992 年邓小平南巡讲话之后, 广东顺德和山东诸城开始了国有企业的改制 (黄少安和魏建, 2001; Yao, 2004)。经过广泛的调研和讨论, 中央政府于 1995 年出台了“抓大放小”的政策, 决定保留 500 到 1 000 家大型企业, 允许较小的企业租赁或转让。“放小”政策衍生出被称为“改制”的政策; 在很多情况下, 改制导致了国有资产的大量流失。到 1998 年底, 80% 以上的国有和集体制企业都经历了改制 (赵晓, 1999)。到 2005 年底, 1995 年的国有工业企业中的 76.7% 都已经改制或破产了 (见图 2)。



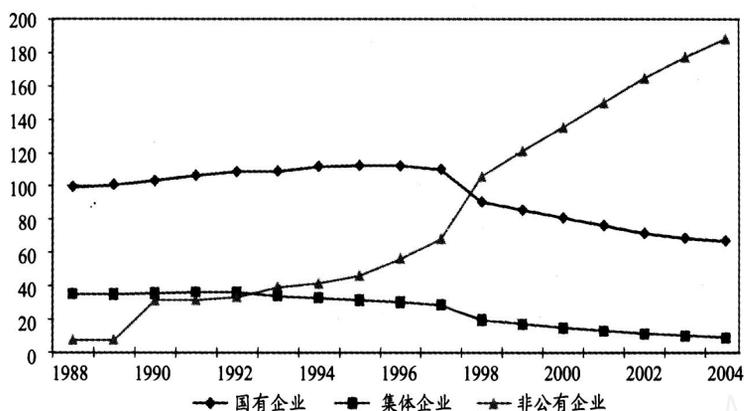
数据来源: 国家统计局: 《中国统计年鉴》(1990 - 2005), 北京, 中国统计出版社, 1990 - 2005。

图 2 工业部门国有企业和非国有企业的数量 (单位: 1 000 个)

与改制相伴随的是国有企业就业数量的下降 (见图 3)。与国有企业的数量趋势一致, 1996 年以前国有企业的就业数量在增加, 而改制后开始下降。最大的裁员发生在 1998 年, 这一年国有企业中有二千万员工下岗或失业。到 2004 年, 国有部门的职工人数仅相当于 1995 年的 60%。集体所有制企业的裁员更平顺一些, 但是却更深入。到 2004 年, 集体企业的就业数量仅相当于 1990 年代最高就业年份——1991 年——的四分之一。同时, 非公有部门的就业数量从 1988 年到 2004 年增加了 24 倍, 一跃成为城市中规模最大的部门, 71% 的城镇劳动力在这个部门就业。实际上, 早在 1998 年, 非公有制部门就已经成为最大的就业部门了。

值得注意的是, 改制并不一定是导致大规模失业的原因。黄玲文和姚洋 (2007) 甚至发现, 由于改制使企业的绩效变好, 从而增加了就业。改制之前, 国有企业存在大量冗余的职工, 而且他们之中的大部分已经

很多年没领到工资。改制之前,这个问题被掩盖,改制只不过是把冗员这个“烂柿子”的皮捅破了。但是,改制仍然很容易被当作解释下岗和失业的替罪羊,并成为国内很多人反对改制的理由之一。这就构成对中国政府的一个严峻的挑战,迫使它不得不面临一个难题:如果支持改制,它将失去自己的权力基础——工人阶级——的支持;如果放弃改制,制度转型将会停滞,中国将失去赶上发达国家的机会。中国政府解决这个难题的办法是:平缓地进行改制,同时尽最大可能帮助下岗失业工人再就业。这个策略被证明是有效的。到2005年,国有企业的改革已经接近尾声,大多数失业和下岗工人找到了新的工作或进入城市低保。但是,中国政府需要考虑的一个后果是,改制冲破了原有的以公有制为主导的意识形态,因此必须创造一个新的意识形态。



数据来源:国家统计局:《中国统计年鉴》(1988 - 2004),北京,中国统计出版社,1988 - 2004。

图 3 城镇国有企业、集体企业和非公有企业的就业人数(单位:百万人)

#### 四、为什么中国政府能够成为一个中性政府?

为什么中国政府能够成为中性政府?在这一节里我们将提供三个与我们的理论相关的解释。

##### (一) 1949 - 1978年间的历史教训

1949年新民主主义革命的胜利以及随之而来的土地改革和国有化运动在中国创造了一个平等的社会。但是,随后的错误经济政策和反复且规模巨大的政治运动葬送了中国经济增长的机会。

在农村,家庭经营很快被人民公社所取代,农民被迫参加集体劳动。1958年的大跃进本意是要在瞬间“超英赶美”,结果却不仅仅是经济上的灾难,而且还包括一场规模浩大的饥荒。大饥荒后建立的人民公社体系的一个主要特征是工分制度,它对成年劳动力一视同仁,而不考虑他们实际的劳动投入。这个体系相当于一个对能干的人征税来补贴偷懒的人的税收体系,严重打击了农民的生产积极性。

在城市,工资被设定在很低的水平上,但国有部门的职工得到了国家的大量补贴,包括食品、医疗、住房和子女教育等,政府的负担很重。尽管农民本来维持生存就已经比较艰难,但通过所谓的“剪刀差”,农村仍然向城市转移了几千亿的资金。

在这些不利的政策之上,还有在政治领域对阶级斗争的强调。任何偏离正统说教的行为——比如在市场上出售农副产品,甚至饲养较多的牲畜——都会被看作是“走资本主义道路”,并受到迅速的压制。阶级斗争本应是保护工人和农民利益的工具,但最后却变成了针对他们的武器。更糟糕的是,文化大革命期间整个国家都被卷进了一场非理性的政治运动。这场运动以民粹主义的面貌出现——权威被否定,国家机器被砸烂,群众要夺权——但到头来遭殃的却是普通百姓。在一个没有多少阶级矛盾可言的国家搞阶级斗争,阶级斗争只能成为一人群打压另一人群的便利工具。

1977年8月召开的中国共产党第十一次全国代表大会宣告文化大革命正式结束。中国共产党开始重新思考文化大革命期间以及之前的政策。在他们看来,很清楚的一件事是,对服务并依赖于“群众”的过分强调不仅不利于中国的经济增长,而且最后还会伤害群众的利益。在1978年11月的十一届三中全会之后,“阶级斗争”这个词被永远地从中国共产党的官方文件和公众讨论中彻底剔除。

##### (二) 一个平等的社会

1949年后的中国社会已经成为一个平等的社会,但中国共产党仍然强调自己是工人阶级的政党。改革

开放促使中国共产党在很多方面采取了以增长为出发点的政策。

第一,平等的社会保证了中国共产党的成员来自于基本平等的社会群体,因此阶级的来源不会成为中国共产党的包袱。这可以同印度的国大党加以对比。印度国大党的大部分创始人——如甘地和尼赫鲁——是婆罗门,因此在历史上国大党一直是一个被上层阶级控制的政党。印度独立之后,国大党在印度拥有垄断的政治地位。正因为此,印度无法认真实行土地改革,因为地主大都属于高种姓。相比之下,中国共产党分散的成员构成使她可以实施对整个国家、而非对某个特定阶级更有利的政策。

第二,平等的社会使中国共产党能够免于被既得利益集团所控制。在价格双轨制这个例子中,中国共产党并没有陷入既得利益集团的控制,而是很快取消了双轨制,因为她知道这样做会得到绝大多数老百姓的支持。中国持续的反腐斗争也是基于同样的道理。如果中国当时不是一个非常平等的社会,而是像旧中国时代的国民党所面对的那样,存在强大的、必须有意无意需要依靠的利益集团,那么很难想象她可以这么大胆地采取行动。

第三,平等的社会同时也帮助中国共产党成功地实施有利于增长的政策。以财政分权为例,如果说中国经济学家在中国经济增长的原因上存在一点共识的话,那就是财政分权。财政分权充分调动了地方的积极性,同时又限制了中央政府对地方和企业的攫取能力(Qian and Weingast, 1997),因此对经济增长产生正面作用。但财政分权也不是万能的,俄罗斯的财政分权就没起到作用,在发展中国家,分权常常会导致当地政府被商业力量所掌控。分权在中国之所以能够成功,很大程度上是因为中国的基层社会相对比较平等,没有人拥有足够的资源或意愿来控制政府。最近的文献显示,在平等和经济增长之间存在正向的关系,因此我们有理由相信平等的社会促进了中国的高速增长。

### (三)中国共产党意识形态的调整

过去的三十年中,中国共产党进行了一系列大大小小的意识形态调整,其累积效果非常显著。中国共产党的核心信念——建设一个强大而平等的中国——没有改变,但关于社会应该如何组织起来才能达到这个目标的主张却发生了巨大的变化。中国共产党将自己从一个无产阶级的政党变成了代表全体劳动人民根本利益的政党。图4显示了1978-2006年间中国共产党主要意识形态的转变及发生时间,我们可以确定三波意识形态的转变。

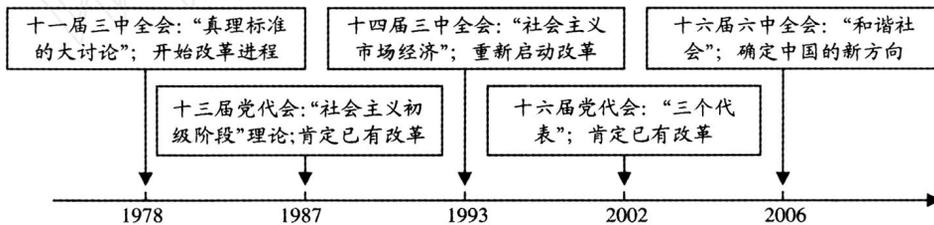


图4 中国共产党意识形态的主要转变: 1978 - 2006

第一波发生在1978-1987年期间。1978年召开的十一届三中全会拉开了改革的序幕,放弃了文化大革命中激进的意识形态,在经济体制改革上采取了实用主义的态度。1987年召开的第十届中国共产党代表大会肯定了1978年以来的改革,并提出了“社会主义初级阶段”的理论。这个理论强调中国仍处在社会主义的初级阶段,因此应该采取比较灵活的经济体制。

第二波转变始于1993年并结束于2002年。1992年春,邓小平发表重要的南巡讲话,改革重新启动。1993年十四届三中全会公布了改革的新方向,提出了“社会主义市场经济”的概念,从而为1990年代的改革清除了意识形态障碍。2002年底召开的中国共产党第十六届代表大会提出了“三个代表”理论,为这一波意识形态的转变画上了一个句号。从此,中国共产党不再仅仅代表无产阶级,而是代表“先进生产力发展的要求、先进文化前进的方向以及中国最广大人民的根本利益”;换言之,中国共产党从此变成了整个国家的政党,而非工人阶级的政党。以1990年代的变革观之,这个转变其实并不新鲜。1990年代是中国完成市场化改革的关键性时期;特别地,工业的结构调整和国有企业改制已经表明,中国共产党放弃了作为工人阶级利益保护者的角色。

第三波转变才刚刚开始,其标志性事件是2006年十六届六中全会上提出的“和谐社会”理论。和谐社会的特点是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”,而关键词是“公平正

义”。在过去的三十年里,增长共识累积下来了许多没有解决的问题,其中最重要的,就是逐步拉大的城乡收入差距——城市人均收入已经达到了农村人均收入的3.3倍。从城乡差距或沿海、内地差距的角度来衡量,中国是世界上收入差别比较严重的国家之一。这一波意识形态转变的目标,在于纠正高速增长的负面影响。一些人倾向于认为这个转变标志着向民粹主义的回归;但是,极端不平等从理论和实证上讲都是对经济增长有害的,中国共产党的这个新转变仍然是与其中性政府的角色是一致的。

## 五、结论

本文试图为中国奇迹般的经济增长提供一个政治经济学的解释。本文的核心概念是中性政府。我们通过一个简单的理论模型说明中性政府会采取有利于经济增长的政策,而且平等的社会更易于产生这样的政府。我们通过证据的列举,证明改革开放以来的中国政府的确是一个中性政府;进一步,我们还讨论了促使中性政府产生的三个原因。

中国的经验在多大程度上适用于其他发展中国家?在某种意义上,中国当时的历史和政治背景是独特的。但核心的经验仍适用于所有发展中国家,即对一个国家来说,要采取有利于经济增长的政策,中性政府是至关重要的。大多数国家都不存在这样一个政府,被商业精英控制或者被民粹主义的压力所挟持是普遍的情形而非例外。在经济和社会上平等的国家更容易产生中性政府。或许社会平等相对于经济平等更为重要,因为社会不平等通常与种族或成见相联系,而经济不平等则可以通过政府政策得到矫正。

一个未回答的问题是,中国独特的政治制度,即中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度是否妨碍了中国经验对其他发展中国家的适用性,因为多数发展中国家至少在名义上实行的是民主制度。要回答这个问题,我们应该意识到,中国的政治体系中存在着民主的因素。比如,中国的农村已经实行选举制度20年了,地方人民代表的直选制度存在的时间更长。另外需要注意的是,我们的理论模型并不局限于解释一党统治,我们可以通过将“政府”替换成“在位政党”,从而把我们的模型直接应用到民主社会。中国特有的政治制度并不应该阻碍本文的逻辑应用到其他发展中国家。

### 参考文献:

1. 国家统计局:《中国统计年鉴》(1988 - 2005),北京,中国统计出版社,1988 - 2005。
2. 国家统计局:《中国经济年鉴》(1990 - 2004),北京,中国统计出版社,1990 - 2004。
3. 黄玲文、姚洋:《国有企业改制对就业的影响——来自11个城市的证据》,载《经济研究》,2007(3)。
4. 黄少安、魏建:《诸城中小国有企业调查报告》,中国经济研究中心工作论文,山东大学,2001。
5. 德怀特·帕金斯:《中国经济发展的国际比较》,见林毅夫、姚洋主编:《中国的奇迹:回顾与展望》,北京,北京大学出版社,2005。
6. 赵晓:《竞争、公共选择与制度变迁》,中国经济研究中心讨论稿,Na C1999025,北京,北京大学出版社,1999。
7. Acemoglu, Daron and Robinson, James, 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press
8. Lin, Justin and Yao, Yang, 2001. "Chinese Rural Industrialization in the Context of the East Asian Miracle," in Joseph Stiglitz and Shahid Yusuf, eds., *Rethinking the East Asian Miracle*. The World Bank and Oxford University Press, Chapter 4.
9. Lau, Lawrence; Qian, Yingyi and Roland, Gerard, 2000. "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition." *Journal of Political Economy*, Vol 108, No 1, pp. 120 - 143.
10. Murphy, Kevin; Shleifer, Andrei and Vishny, Robert, 1992. "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform." *Quarterly Journal of Economics*, Vol 107, No 3, pp. 889 - 906.
11. Olson, Mancur, 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven and London: Yale University Press.
12. Qian, Yingyi and Weingast, Barry, 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives*, Vol 11, No 4, pp. 83 - 92.
13. Yao, Yang, 2004. "Privatizing the Small SOEs," in Ross Gamaut and Ligang Song, eds., *China's Third Economic Transformation: the Rise of the Private Economy*. London and New York: RoutledgeCurzon, Chapter 7.

(责任编辑:陈永清、叶初升)