



政府太累 Zhengfu Tailei

政府

杨宇立 著

太累

当代中国出版社

杨宇立
著



政府太累

ZHENG FU
TAI LEI

當代中國出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府太累/杨宇立著. —北京: 当代中国出版社,
2004.5

ISBN 7-80170-310-3

I. 政... II. 杨... III. 社会主义经济: 市场经济
—经济体制改革—研究—中国 IV. F123.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 033937 号

责任编辑 唐合俭
装帧设计 许 烈
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京地安门西大街旌勇里 8 号
邮政编码 100009
发 行 部 (010) 66572157
印 刷 廊坊北方彩色印务有限公司
开 本 787×960 毫米 1/16
印 张 17.5 印张 2 插页 246 千字
版 次 2004 年 5 月第 1 版
印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷
印 数 1—7000 册
定 价 26.00 元

序

袁恩桢

(上海市经济学会会长)

政府太累,好醒目的书名。人民政府为人民,其职责与任务是要比西方国家政府更多一点,更重一点,但问题是出在“太累”上。一个“太”字,点出了中国政府当前的问题与症结所在。

回顾二十余年来我国经济体制改革历程,从农村“大包干”到城市国有企业改革,从价格体制改革、财税体制改革、外贸体制改革到金融体制改革,从深圳、珠海等四个经济特区建设到浦东新区开发开放,哪一项改革不是依靠政府的推动!?就以农村“大包干”来说,尽管发轫于20世纪70年代末的安徽凤阳农村,初起完全是农民的一种自发行动,但是,它之所以能迅速而规范地推广于全国农村,完全是依靠政府之力。至于其他一系列改革,更直接是由政府发动。

中国的经济体制改革,采取的是一条由简到繁、由易到难、由体制外到体制内的局部推进的渐进式改革思路。这条渐进式改革思路,必然要求改革是自上而下、有领导、有组织的推进,从而必然赋予政府以改革中的巨大权威。正是由政府权威领导的渐进式改革,与当年苏联的“休克疗法”形成了极其显明的反差:中国经济出现了二十余年高速增长的辉煌成就;俄罗斯经济却是十余年来一蹶不振。

在中俄改革路径对照中,人们不能不得出一些有益的启示:即高度集权的计划经济体制,不是单靠自发的市场经济规则与机制所能打破的,否则,有可能导致权力与资本的畸形结合,并造成整个社会经济的混乱甚至停滞。高度集权计划经济体制的存在,是依赖于政府的强大权力。所谓解铃还需系铃人,对传统计划经济体制的最有力冲击,还得来自政府。这正是政府为什么成了中国经济体制改革的第一推动力或者说第一执行人的原因。正是政府的理智,保证了中国经济体制改革

的有序推进,较大限度地避免了改革过程中所可能产生的摩擦与阻力,保证了中国经济的高速增长。

但是,在这个渐进式改革过程中,我们的政府确实太累了!看一下中央政府,研究宏观经济,抉择改革方案,协调各方关系,处理紧急事件,关心弱势群体等等,真的是千头万绪、日理万机。就说2003年当选的新一届的国家领导人,除了研究协调改革发展,还频频处理“非典”事件、穿梭洪灾地区、访贫弱势群体、扶持东北基地,如果排一下他们在半年内的工作日程,那真不是常人的精力所能胜任。

再看一下我们的地方政府,改革以来,特别是地方财政“大包干”以来,压力大增,为了地区经济的发展,为了城市面貌的改变,为了能引进更多的外资,那真叫千方百计、千辛万苦了。

对照发达国家的一些政府官员,就以美国国家领导人来说,多是指手画脚,纵论国内外大事,活得何等潇洒!这里是不是有值得我们思索的地方。

经济体制改革改到今天,我们议论政府太累,议论政府的职责与权力,还处于如下几方面的原因:

一是经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,从而,政府在改革初期作为破除旧体制的第一主力的作用,必须逐渐让位于市场机制。如若在市场经济环境中,政府再过多地保持原有对资源配置中的支配作用,必然会影响市场经济的健康发展。就以浦东开发为例,从1990年春浦东开发的决策,陆家嘴等四个经济小区的规划,到证券、期货、外汇、黄金、钻石等金融市场体系的建设,无一不是依靠强有力的政府推动,否则,不能在如此短的时期内能创造出一个当前中国最现代化的城区。但是,当进入21世纪,在浦东开发已经出了形象以后,未来浦东的功能开发,必须大量依靠市场之力,按照市场机制要求进行操作,从而政府在许多方面的作为必须逐渐淡出。

二是我国渐进式改革遗留下来的一个最大问题,就是国有企业改革的严重滞后,大批国有企业至今仍陷于困境之中。为什么会如此?因为国有企业是属于体制内的改革,国有企业改革的核心是政企分离,或者说是政府体制改革,从而在渐进式改革路径中必然放于最后。国

有企业改革由于涉及政府体制改革,是改革到领导改革者的头上了,是对领导者权力与利益的一种改革,从而,这场改革的深度与难度必然更大,但这却是改革进程所不可逾越的有机组成部分。

三是社会主义市场经济的核心问题,是处理好政府与市场在经济运行中的关系。这是前无古人的一场伟大探索。在新的经济运行机制中,政府的职能将要重新定位,并为未来的政府改革提供科学的理论依据。在新的经济环境中,至少有一条会比较明确,即政府不可能像今天这么累,政府将能集中精力,去关心与处理国内外的宏观大事。

杨宇立教授的《政府太累》一书,既立足于国内经济体制改革现实,更是旁征博引,考察了国内外大量史实,是一本极具功力之作。书中的许多观点,很有新意。有关政府改革民主化进程的议论,符合辩证思维,颇有渐进式改革的创意。

目 录

序/袁恩桢 /1

引论 /1

第一章 政府:有限责任还是无限责任 /5

- 一、客观评估中国改革成就 /5
- 二、迅速膨胀的财富蛋糕 /11
- 三、中国市场经济制度的历史意义和现实政治负担 /19
- 四、什么是中国的实质性进步 /28
- 五、公道地为政府工作评分 /36

第二章 历史告诉未来:“进口”理念易,洋为中用难 /47

- 一、清点中国的历史遗产 /47
- 二、古代社会结构中的传统文化因素 /50
- 三、唤起民众、组织民众与现代理性 /61
- 四、“左”、右倾现象的政治涵义 /73
- 五、“大跃进”、“文化大革命”的教训和政治遗产 /78

第三章 政府主导型经济体制改革及其终结 /90

- 一、经济体制改革的政治条件:争取渐进改革选票 /90
- 二、农民版的改革动员报告 /98
- 三、乡镇企业、“三农”问题与政府 /107
- 四、20 世纪 80 年代改价格 /116
- 五、20 世纪 90 年代改产权 /128
- 六、国有企业改革的约束条件与政府担保的信用链条 /137

第四章 人性假设与市场体制	150
一、经济人假设的普遍性	150
二、市场经济体制之于人性的意义	157
三、政府对于不成熟市场的特殊责任	165
四、富人的负效应	173
五、谁最有资格抱怨	183
第五章 腐败瘟神的到来与送出及政府规模	188
一、腐败的涵义及必然性分析	188
二、发达国家政府现代运作的起点	198
三、分析腐败指数	205
四、中国历史上的腐败记录	212
五、体制转型期反腐败的力度和时机	217
第六章 自由民主价值观与政治文明进程	227
一、民主的历程	227
二、民主的主要细节和实践条件	237
三、整合不同群体的意见与利益诉求	248
四、讨论与妥协的意义	251
五、历史经验是中国未来发展的精神财富	262
后记	270

引 论

中国渐进式经济改革获得引人注目的成就，与政府引人注目的作用有着密切关系。

所谓渐进式改革，意味着改革进程受控制，控制主体必是政府。因此，研究政府的工作与研究渐进改革的逻辑有绝大的相关性。中国业已取得的经济成就对于发展中国家政府根据不同约束条件、国情，选择现代文明中自由经济、民主政治、理性文化三大要素中“配方的剂量”，提供了一种现实的比例选择和组合方式示范。

近四分之一世纪，中国的第一目标是要逐步建立市场经济体制，这也是中国在“文革”大乱之后各种资源条件能承受的有限目标。这在逻辑上所碰到的公理（前提）性问题是，市场并非给定的制度存在，而是要建立的制度目标和结果。那种以为只要政府不干预经济并保护私有财产权利，市场机制就会立刻显灵的判断，显然包含了过高比例的一厢情愿。所有涉及变化的哲学或信仰，都不能假设时间为零。因此，假定市场已经存在的各式经济均衡模型分析，及其将政府视为多余的思维倾向，事实上只为中国提供了一种工具理性尺度，尽管它十分必要，但在操作上却需要政府把握其时机和“剂量”，这是发达国家的“好东西在中国变味”的必然性所在。

在渐进经济改革的实践中，中国政府成功地改变了计划体制与市场体制的比重，这个事实恰好满足了市场体制供给的生物进化秉性而排斥了不大真实的类似物理世界的因果关系。这意味着，即使不存在政治方面的负担，政府也具有对幼弱的市场体制的发育过程承担政治监护的责任，而这个责任又的确被“社会主义市场经济”的前四个字落到了实处。

鉴于市场具有的分散责任的性质和非人格化特征，在市场中遭遇风险或因市场幼弱而遭遇挫折和失败的人，未必会抱怨市场，但可能会抱怨其监护人——政府。这是一个经济问题将以过快速度转化为政

治议题的时代。政府，毕竟首先是一个政治概念。

中国政府在改革的旗帜下承担对幼弱市场体制生长的政治监护责任，是责任政府的应有之责，政府在改革的实战中也确有无无限承担责任之嫌，不可能不忙、不累。问题是，中国是否还有成本更低的宏观改革路径选择。

循渐进改革思路观察中国，政府太累的结论是比较容易获得的：在第一层次上，中国要在一代人的时间里从计划转向市场，从传统走向现代，从封闭到开放，从农业国发展到工业国，同一时空的目标繁多，手段和关键资源却相对稀缺。而在中国社会制度结构调整中可指望的现实的力量支点，主要是以政府为主体的公共权力。因此，现代化进程往往会增加而不是减少发展中国家政府的责任；在第二层次上，渐进改革经济体制，政府既要照料旧体制，又要培育新体制，经济职能不减反增。政府纵有管理计划体制的经验，但政府管理市场的经验却不可能比市场自身的发育速度更快。在市场制度供给不足的地方，政府享不了“政府调节市场，市场引导企业”之福，更难奢望“尽可能市场，万不得已政府”的减压顺序。政府能及时转变职能就具有自我革命的性质，就不容易。

在经济体制改革中，不成问题的是一定要在社会稳定的前提下改变旧的资源配置方式；成大问题的是先改什么？后改什么？以及如何巧用过分集权所形成的旧体制势能，使之与政府的政治资源大体匹配。

事实证明，中国政府现成地利用农民的传统期盼和经验先改农村，由农民帮政府来作改革的“动员报告”获得了成功，但这不算大成功。渐进改革中真正富于理智的大手笔在于：（1）20世纪80年代先改价格，先形成市场环境和定价机制，然后在90年代改企业，强化市场主体，使得改价格、改企业的代价——“通胀”和“失业”，分别用两个十年来到中国，政府避免了同时与两个经济“敌人”作战；（2）政府先放松对产品市场的管制，消除短缺，使市场竞争成为可能，后放松对生产要素的管制，使“购买”一套新制度的“本钱”（国有资产、国有银行）被有控制地支付。政府实质上买到了使通胀

潮和失业潮分期到达中国的时机，使改革力度能满足中国现实的约束条件。

上述两件事，铺展了一幅壮观的渐进改革画卷，离开政府与公民同舟共济的勇气和智慧，或许一件事情都做不了，恐怕也做不好。在这段新旧经济体制惊心动魄的“决斗”过程中，人们很难理性地准确评价“哪一拳必要，哪一拳不必要”。但上述改革路径也在颇大程度上形成了一旦离开政府，很多公共事务就推不动的操作惯性。这种代价是必然的、相对较小的，也是危险的。

近代以来，中国积贫积弱。对于发达国家，人们看到的是诱人的结果以及由此转化来的目标理性，而政府则要权衡中国的本钱并选择发展路径，更须注重过程和手段理性。中国两千年的大一统历史遗产造就了，中国现代化进程的正确方向与巨大力量长期分裂，技术进步与社会进步难以自然协调，大政府小社会是给定而不容选定的改革初始条件。问题是，当政府必须用公共权力来催化市场发育时，约等于权力在不成熟的市场中游弋，最好的结果也许就是经济迅速增长和腐败迅速蔓延的现象并存。

从世界范围看，腐败与人均 GDP 的相关度大大高于与民主政治的相关度，发达国家较之发展中国家有着程度明显的较低腐败指数。根除腐败的条件是权力撤出市场，但发展中国家催化市场发育的努力又离不开政治权力的帮助，这是一大时代矛盾，却未必是历史的矛盾。政府从基本成熟的市场中撤出，符合多数人的利益、符合市场规律，也有助政府自我减负。虽然公共政策与公职人员不是一回事，从人民政府为人民的前提推不出政府公职人员必然为公益服务的结论，然而在逻辑上，经济体制与政治体制、司法体制和公共管理体制均有可讲清楚的边界。中国既然有能力在短期内改革一套体制，也就预示着中国可望以较低成本与时俱进地改革其他旧体制。

中国的社会制度结构以政府权力为惟一支点的时代是风险最大的时代。市场经济体制初步成熟以后，社会制度结构的支点多了一个。伴随着这个过程，中国打破了“贫困的专制”，有更多人生息于小康。但政府与市场二支点社会结构仍远达不到制度稳态，中国还需要民主

政治和法制来为政府分载社会压力，或许还需要能使人向善的道德规范的帮助，来实现多支点的现代社会制度结构安排。

如果未来政府的负担越来越少，那么未来公民的私权就越有保障，但这毕竟是理想目标。在建立政治文明和法治国家的进程中，经济体制改革既有的成功经验或能帮助中国在选择优化的手段时获得如下启发：（1）用渐进的改革方式，更容易接近类似革命的结果；（2）选择手段时发掘智慧比一哄而起的气势更重要；（3）改革和发展离不开政府自上而下的政治监护；（4）改革应由易到难，从共识多而不是分歧多的领域开始；（5）潜心造就一种制度的实质性基础比追求形式更重要；（6）改革的时机和力度应落在中国政治、经济等资源可承受的范围内。

第一章

政府：有限责任还是无限责任

一、客观评估中国改革成就

1. 引言

中国大气磅礴的经济体制改革在短期内迅速做大财富蛋糕，大大拓展了人类对经济奇迹概念^①的认识疆界。它证明，中华民族能够从失误中汲取教训，从挫折中得到锻炼，能以更快速度前进来弥补曾欠缺的发展时间。对此，政府和人民都有一份不容置疑的功劳。中国的成就或者能用历史的偶然性来解释，或者能用新“制度是由‘文化基因’编程的结果”^②来解释。但是，其中的必然性与其说是由于这一代人比其先辈聪明，不如说这一代人对先辈的经验和失误进行了充分反思而更富于智慧和创造力。

在迈过新世纪门槛之际，中国大陆所创造的商品和劳务价值按固定汇率计算已突破 1 万亿美元大关。考虑到真实（市场）汇率和庞大的未进入统计口径的经济渗漏，2003 年中国大陆的 GDP 大约应是这个数的一倍以上。^③

① 外国人常说中国的发展是个“奇迹”，即没有什么现成的理论能够全面解释中国迄今为止的巨大进步。理论解释不了的实践只能用“奇迹”一词来概括。

② 青木昌彦：《比较制度分析》，上海远东出版社 2001 年版，第 3 页。

③ 自下而上的数字“水分”肯定有，但地下经济和瞒产逃税之数亦不在少，二者都有事实支撑。一般说来，乡镇企业倾向于高报产值，而民营企业和私营企业倾向于低报、瞒报产值。目前在中国经济发达的东南部地区，真实的民营企业和私营企业要多于乡镇企业，而且前者的市场竞争力也大于后者。

所有不怀偏见的人在评估中国改革开放以来的成就时，至少存在一点共识，即中国人在创造财富方面的才能得到了充分施展：除了生活经验上的证明，没有几个人愿意再去过 30 年前的日子，能最有力地证明“今胜昔”的判断。最重要的是，曾经积贫积弱的多数中国人吃饱了，穿暖了，享受了莫大的实惠。首先取得温饱，人们方能以“饱汉”的状态追求其他目标，包括有时间培育权利意识、拷问宇宙或者享受闲暇甚至消费无聊……

客观评价现实中国，很难在“好得很”和“糟得很”之间作一秒钟内的简单选择。“很好，但是……”的思维方式较为接近真实。所谓“很好”，不但指经济实惠，最可喜的是出现了那些保证改革势头不可逆转的因素，中国社会结构开始向着现代文明靠拢，百姓精神生活大为松弛，言论自由水平超过了历史上的最好时期。人们开始享受不放肆的自由，私下“骂娘”的自由几无约束，人们有理由预期更多的个性延展；所谓“但是……”大抵要包括富而不均、腐而不败、同而不和、言而无信、政府管得太多或政府管得太少，还有环境问题等等。

讲清楚中国的成就和问题远不像在仓库里清点存货、计算损耗那样简单。把“成绩讲足，问题讲透”已属典型的“说起来容易做起来难”的事情。渐进改革的关键在于“进”，“渐进”远不像字面所显示的那么慢。中国改革开放以来，每隔几年，960 万平方公里土地上演奏的政治经济交响乐的主旋律（热点问题），就会随着各种乐器的协同变奏而变化一次。这就要求本书的研讨必须尽力保持在同一逻辑层次，既不能以京城、长三角、珠三角的经济表现妄推全国的经济繁荣水平，自欺或难以欺人地谎称到处莺歌燕舞；也不能以农村贫困户、城市贫困家庭和个人权利屡遭侵犯者的不幸经历，来劝诱正直的人掬泪，对现实一骂到底。

2. 评价改革绩效的维度

评价中国改革绩效的维度很多，第一个引人注目的变化来自自我评价。与 30 年前中国从上到下敢于、善于、长于、精于自吹自擂相比，高纯度的夜郎自大心态已经被中国人扔进了太平洋。在大部分地

方，“人人都说家乡好”的习惯，逐渐被检讨自己的差距和不足所取代，理性进取精神在中国历史上前所未有。据此人们有把握判定，中华民族的忧患意识惟此时代为甚。改革开放初期被中国知识界所赞赏的日本国民的忧患意识，目前在中国只多不少。作为中国改革的主导力量和社会信息中心，政府有比公民更详细的问题清单。

发展中国家的忧患意识是推进社会进步的动力。巧于利用，会产生类似知耻而后勇的发展动力；但如果驾驭不好，则会导致危险的社会失序。无论哪一种情况，由此形成的政治经济压力都需要政府来承担，这是由特定社会制度结构决定的。

评价当今中国的第二个维度来自国际间。当中国人在封闭中自封为世界之中心、财富之源泉、制度之典范的时候，外国人总是颇不以为然。^①当中国人致力于富民强国，一尺一寸、一分一厘地计算与发达国家差距时，中国的经济成就获得了国际舆论并不吝啬的好评。

世界银行认为，“中国成为世界上经济增长最快的国家。自1978年以来，人均收入增长了4倍多，中国只用了一代人的时间，取得了其他国家用了几个世纪才能取得的成就。在一个人口超过非洲和拉丁美洲人口总和的国家，这是我们这个时代最令人瞩目的发展”。^②享有国际经济“乌鸦嘴”称号、言词刻薄的著名美国经济学家P. 克鲁格曼，在其《萧条经济学的回归》一书中也金口难开地赞扬中国“在近20年的时间里，其十多亿人口的收入提高了4倍。在人类历史上，还从未有过如此多的人，在物质生活方面经历如此快的改善”^③。而那些以中国越穷世界就越安全为思维基础的“中国威胁论”，是人类进步过程中产生的新鲜垃圾。

上述两个评价维度都没有理论价值，不过是对事实的简略陈述。然而官民对具体问题的价值判断是否一致，无疑具有深刻的政治意义。

① 利玛窦当年画了一幅西方版的世界地图，为了满足当时中国人认为中国是世界中心的“品味”，他不得不把处于远东位置的中国尽量往中间画。

② 世界银行：《2020年的中国》，中国财政经济出版社1997年9月版，第1页。

③ 转引自易纲等：《关于中国经济增长与全要素生产率理论思考》，载《经济研究》2003年第8期。

政府对自己的工作给予表扬和自我表扬，基本上符合国际惯例，各国政府都善于自我表扬。问题是弱势群体并不同意政府对自身工作的所有评价。由于缺乏合理辩论机制，各社会阶层对同一问题的判断亦存在不少谁也说服不了谁的分歧。因改革收益差别导致的政治态度十分复杂——人们甚至不能区分哪些差别由市场机制造成，哪些差别由政策失误造成。但是，官民对同一问题判断的关键差异是，公民追求微观层面上的合理性，政府则追求宏观层面上各政策方案的代价之可承受程度。二者侧重点的差别在于目标合理与手段合理。而问题的实质是，由谁来承担一项公共政策的经济代价更合理？该问题当然极具政治敏感性。它始终在考验着政府的智慧。

应当看到，现在中国各级政府承受的政治经济压力不比历史上的任何时期小，有些值当，有些不值当。不是简单的政府职能“越位、缺位、错位”等概念能诠释和轻易打发的。

现实中国社会脉动的强定理是，全社会技术结构进步的速度快于制度结构调整的速度。由于公民自主解决各种“人民内部矛盾”的制度供给不足，因而使得指出、归纳存在的问题太容易，找出、选准低成本解决问题的方案太难。“办法总比问题多”的自信已经很令人怀疑和过时了。这是改革涉及到更多人、更深层次的利益关系决定的。

3. 不轻松的归功问题

有了在短期内中国财富多倍翻番之“功”，便有了一个怎样“归功”的问题。这不是小问题，它关系到我们怎样评价中国官民的智慧和运气、经验和教训以及对未来改革的预期。特别是，中国的政治文明进程应从相对成功的渐进经济改革过程中汲取哪些经验。其中对政府工作的评价尤具关键性。

追求政治安全的“归功”方式，不外乎把一切成就归功于十几亿中国人民。这种政治漫画式的恭维，表扬了每一个人，也等于批评了每一个人——它经不起反证。比如，为什么 20 世纪前 70 年中国人就不能创造经济奇迹？

抽象地把一切成功全部归于人民的思维方式过于大而化之。这种

抽象掉政府作用的评价一向华而不实。真正的问题也许是，在不为政府“护短”的前提下，在政府主导的市场化进程中，人们是否客观地评价了政府的工作？一个基本的事实是，目前中国的各项事业离开了政府的推动和组织，或者说政治监护，我们依靠什么现成的机制更有效率地填补这种真空？市场一碰到公共问题就失灵，且不说中国的市场制度供给还不充分，不大灵。

由下一代人来评价历史应该更客观一些。我们不妨猜测，下一代中国人将如何评价这一代人的功过？我想，这个答案的主流部分不会少于以下要点。

第一，改革开放 25 年的成就将使中国公民长久地享受一份实惠和自豪。因为在这一代人手里，中国大陆创造了一个大国用最短的时间使经济翻番的世界纪录。作为大国经济，该纪录以最和平的方式改变了世界经济格局。中国未来的任何发展都离不开这 25 年所积累的本钱。这一时期铸就了现代中国相对丰富的物质基础。现在对 GDP 失去了兴趣的人将被证明过早地转移了注意力。

第二，“渐进改革”概念最主要的实践效果在第二个字。“渐进改革”终究是中国的特色和向人类贡献的一份独特的制度演进路线图。“渐进改革”本质上是一种受控制的改革，控制主体只能是政府权力。这决定了，中国改革路线图对纪律的强调多于对自由的强调，并以物质实惠加以补偿。但相对于计划体制下“不服从者不得食”的约束，向自由经济迈进的任何一小步，都会导致个人选择空间的实质性扩大。

第三，渐进改革为中国的和平崛起提供了制度保证。总结这一点至少可以讲三重因果关系：(1)渐进改革是距离暴力形式最远的一种制度调整；(2)渐进改革使社会“安全阀”不必在短期内承受难以预测的巨大压力，而代之以在长期内能承受相对较小的压力；(3)渐进改革更能确保中国的贸易路线不依靠炮弹的轨迹引路，外资至少可以期待政府严肃地对待契约和承诺。当中国和平崛起时，中国比谁都更希望和平地发展、和平地改革。中国人想“屹立在世界的东方”而不是“横行”。中国说到做到了。

第四，跨世纪的中国大陆，兼有生气勃勃和缺规少矩两大特征。