

威权政治

经济学家、政策专家
和那些被遗忘的穷人权利

《华尔街日报》2014年度好书，解读贫困问题背后的政治机理
全球畅销书《白人的负担》作者最新作品

「美」威廉·伊斯特利◎著

冯宇 邓敏◎译

William Easterly

THE TYRANNY OF
EXPERTS

Economists, Dictators,
and the Forgotten Rights of
the Poor



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS

Economists, Dictators,
and the Forgotten Rights of
the Poor



[美] 威廉·伊斯特利 (William Easterly) 著
冯宇 邓敏 译

图书在版编目 (CIP) 数据

威权政治 / (美) 伊斯特利著; 冯宇, 邓敏译. --
北京: 中信出版社, 2016.9

书名原文: The Tyranny of Experts

ISBN 978-7-5086-6445-3

I. ①威… II. ①伊…②冯…③邓… III. ①贫困问
题-研究-世界 IV. ①F113.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第 153610 号

The Tyranny of Experts by William Easterly

Copyright © 2013 by William Easterly

Simplified Chinese translation copyright © 2016 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

威权政治

著 者: [美]威廉·伊斯特利

译 者: 冯 宇 邓 敏

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

京权图字: 01-2014-5232

书 号: ISBN 978-7-5086-6445-3

定 价: 69.00 元

印 张: 27.5 字 数: 368 千字

印 次: 2016 年 9 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由销售部门负责退换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

大其心，容天下之物；

虚其心，受天下之善；

平其心，论天下之事；

潜其心，观天下之理；

定其心，应天下之变。



献给丽兹

俄亥俄州西北部伍德县的农夫们绝对料想不到这一幕会发生在自己的眼前：2010年2月28日的清晨，当他们还在教堂做礼拜的时候，士兵来了。听到外面枪声大作，农夫们急忙奔向自己的农舍，而此时才发现农舍已经被大火吞没。一些士兵拿枪对着手无寸铁的农夫，阻止他们拯救自己的家园，而有些士兵还向堆放着新收庄稼的粮仓泼洒汽油，接着将粮仓付之一炬。一个8岁的孩子来不及逃出来，因此葬身火海。相比之下，奶牛所受的待遇却很人道——一阵机枪轰鸣将它们赶出了牛圈。两万多名农夫在枪口的威胁下由士兵押解着离开了那里，他们被告知：“别回来了，这片土地不再属于你们了。”

这些农夫世代居住于此，耕种于

此。当他们得知是一家英国公司在军队的襄助下霸占了自己家族的累世产业时，他们愤怒了！这家英国公司打算在此地造林，再出售木材。农夫们又得知这家公司的项目得到了世界银行的资助和支持，那可是全球范围内扶贫、治贫的官方国际组织——它不受俄亥俄州甚至美国的法律或法庭制约，这让农夫们无比恼怒又无可奈何。

绝望之下，他们或许只能寄希望于媒体了。事实上，一年后的确有一家英国人权组织——乐施会（Oxfam）就2010年2月在伍德县发生的事件发布了报告。2011年9月21日，《纽约时报》也对此事进行了报道。报道刊出的第二天，世界银行承诺会展开调查，然而农夫们企盼的调查结果至今都未到来。

当我写本书的时候，那场悲剧已经过去了三年，除了受害者之外，几乎所有人都已经遗忘了那次事件，那些农夫大概无法理解为什么没人在意他们的遭遇。

富人和穷人的权利

上述故事是否真实发生过？其实，除了一个地理位置上的小差别外，它千真万确——它并没有发生在俄亥俄州伍德县，而是在乌干达的穆本德地区。世界银行在那里推行植树造林项目以提高当地人的收入，¹但它对有些人的权利视而不见，而这部分人显然不在受益人之列。

这样的故事怎么可能发生在俄亥俄州！倘若是在俄亥俄州，它势必引起强烈的抗议，正义将被伸张，受害者将得到补偿，犯事者将受到严惩。

当托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）于1776年写下举世闻名的政治理想声明时，他列举了王权对个人实施的种种暴行，“他在我们的海域里大肆

掠夺，践踏沿海地区，烧毁城镇，残害人民的生命”。

下面这段话的主旨就是为了阻止这些暴行：

我们认为以下真理是不言自明的：人人生而平等，造物主赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生存权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人们才建立政府，而政府的权力是经被统治者同意授予的。

其他西方国家重申过类似的政治理想，例如法国大革命时期，法国国民议会于 1789 年 8 月 26 日通过《人权宣言》是为了：

把自然的、不可剥削的和神圣的人权阐明于庄严的宣言之中……在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的……自由就是指有权从事一切无害于他人的行为……

这是穷人们对自由的憧憬，毕竟 1789 年的法国人和 1776 年的美国人的
人均收入与今天的非洲居民的人均收入基本持平。

世界银行的总部在西方，它的许多经理和员工也都认同这个自由梦。

然而在受世界银行影响的世界里，即在不同时期被称为“第三世界”或“欠发达国家”的地区，它们并没有清楚地提出这个自由梦。

在发展经济的过程中，世界银行不可避免地遭到了一些质疑，因此它一直在准备各种报告来说明自己的管辖性质，多年来他们用的是一个含糊其辞的说法：“治理”（governance）。对这个字眼的最新诠释出现在 2007 年世界银行的“治理”报告中：

要强化治理……将需要……谨慎地构建……一个详尽的绩效框架，

要考虑预算问题及人员配置问题……并需要进一步与股东进行协商……还需要制订一份《实施计划》，概括说明全面实施该策略所需的具体举措。²

在上面关于治理的文件中，看不到以下任何一个词：自由、平等、权利、民主。这些遗漏绝非偶然，长久以来，世界银行的报告都没有提及这些词。当被问及为什么“民主”一词从未出现在世界银行的任何报告和演说中时，其新闻办公室的回答是：世界银行的章程不允许其使用“民主”一词。稍后我们会追溯到 20 世纪 40 年代，揭示这条规定背后的真实历史。

那些农夫的家园被焚烧殆尽，世界银行却没有对此承担任何责任，这足以证明它并不打算奉行自由、平等、权利、民主的政治理想。这一点在官方文件的措辞中得到了进一步体现，例如“强化治理”并“考虑预算问题及人员配置问题”等。“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的”，这句话在乌干达穆本德地区的农夫们听来是如此令人费解，难道自己不被包括在其中？

技术官僚的错觉

技术官僚们一直坚守着一个错觉：贫困纯粹是个技术问题，只需提供肥料、抗生素、营养补充剂等技术手段就能解决问题。传统的让穷国富起来的经济发展方法就是建立在这个错觉上。世界银行在穆本德地区采取的行动体现了这个观点。其他对抗全球贫困问题的机构，例如盖茨基金会、联合国以及英美援助机构也对这个观点深信不疑。

技术官僚的发展方法忽略了一个重要的致贫因素，而本书认为这才是造成贫困的真正原因，即国家拥有不受约束的权力，而穷苦百姓毫无权利可

言。举个例子，在乌干达穆本德地区，造林技术的确提供了一条解决贫困问题的出路，但是对于穆本德的农夫而言，它恰恰是条末路。“贫困是由技术落后所致”的错觉转移了人们的注意力，士兵及世界银行对农夫权利的侵犯因而被忽视了。

正是由于技术官僚的这个错觉，不经意间，技术专家们将新的权力和合法性授予了愿意实施技术解决方案的国家。那些极力鼓吹技术官僚发展方法的经济学家们对权力有着出人意料的天真认识：他们相信哪怕不给这些新权力施加任何约束，国家也不会凭借它们作恶。

于是，以前国王需要打着“君权神授”的幌子才能享受的权力，在我们这个时代被威权者们借着发展经济之名堂而皇之地掌握在手。拨开重重迷雾看如今的发展，从本质上来说，其实是一群心怀善意的威权统治者在专家们的建议下推行的各种方案，本书将这种模式称为“威权主义发展模式”。“技术官僚”一词是 20 世纪早期的产物，它的意思便是“专家治国”。

从道德的角度来看，威权主义发展是个不折不扣的悲剧。穷人的权利——例如乌干达的农夫们应有权保卫自己的家园不被烧毁，本身就是个道德目的。这世上没有道德中立的治贫方法，任何发展方法都只有两种可能：尊重穷人的权利或者侵犯穷人的权利。没人能通过借助“非意识形态的循证政策”（当下发展理论的流行术语）来避免这个道德选择。

通过将世人的眼球吸引到技术解决方案上，来掩盖对人民权利的侵犯行为，这种障眼法无疑是当今发展中的道德悲剧。

此外，从实用性的角度来说，威权主义发展也是个悲剧。历史和现在的经验告诉我们，拥有政治和经济权利的自由个体——姑且称之为“自由型发展”，构成了相当成功的问题解决体系。在自由型发展中，无数自发的问题解决者群策群力，取得了令采取专家方案的威权者们望尘莫及的成就。稍后

我们将看到，在自由型发展下，“会哭的孩子有奶喝”，而威权主义发展干脆用警察或监狱“不让孩子哭”。换言之，威权主义发展抑制问题的暴露，而自由型发展只要发现问题便会及时解决。

穷人的确面临着一些技术问题，他们也确实缺乏相应的技术解决方案，但这些都只是贫困的表现症状，而非贫困的真实原因。本书认为造成贫困的原因是政治和经济权利的缺失，是因为缺乏一个自由的政治经济系统，所以才不能为穷人寻找技术解决方案。被专家们寄予厚望，期望其能执行技术修补措施的威权者不是问题的解决者，相反，威权者正是问题的所在。

技术官僚错误地认为贫困是由缺乏专业技能所致，但事实上贫困是因为缺乏权利，而对前面问题的重视导致后面这个问题变得越发严重。

隐匿的威权者

我已清楚地表明了本书的观点，不过这个观点也有可能是完全错误的。正因为如此，我才需要用一整本书来详细讨论我们的道德观、理论及证据是否真的证实了专家威权的存在。

有些人认为在经济发展中需要威权者，但这些人并没有把威权本身看作一种目的，他们只是诚挚地相信威权者能比自由社会体制更迅速地拯救万民于贫苦；他们相信给威权者提供建议的专家们总比穷苦百姓强，应该能为穷人提供脱贫方案。也许他们没错，毕竟在个人权利缺失的条件下取得成功发展的故事确有发生，而个人（既有穷人也有富人）倾尽全力却仍然失败的例子比比皆是。尽管我们的直觉认为自由民主才是正道，可现实往往给予我们沉重的打击。

在过去的几十年里，探讨发展问题的评论员们接受了一个概念，那就是

“仁慈的威权者”。基于这个概念，哪怕领导人掌握完全不受限制的权力，他也不会滥用这种权力，而是会用这种权力造福百姓。领导人所需要的只是专家为他提供专业的建议，以助他完成富国强民的大业。每当威权者统治下的国家确实取得进步，例如经济飞速增长或民众的健康状况得到迅速改善时，这些功劳就被冠在了威权者的头上。这种观点或许是正确的（或许真的只有实行威权，才能避免陷入民主造成的僵局，才能成功脱贫），但我们至少应该展开辩论，听听不同的意见，这正是本书的目的。

对威权主义发展的支持有时并不是大张旗鼓，而是含蓄低调。不但如此，它的初衷往往是出于利他主义而非利己主义。此外，对威权者的支持通常是无意中所致，而不是为了剥夺人民权利进行的阴谋。我完全理解为什么那些热心帮助穷人的经济学家们会支持威权统治，因为在很长一段时间里，我也曾是他们中的一员。

威权主义发展的故事

本书讲述了威权主义发展的来龙去脉。事实上，威权主义发展派和自由型发展派也曾有过一场论战，但是对于 20 世纪 50 年代的发展专家而言，论战已经落下帷幕——威权主义发展已经大获全胜。尽管当时有能言善辩的倡导者力挺自由型发展，但是发展界却置若罔闻。时至今日，它仍然对自由型发展充耳不闻。

为了理解这种局面，我们需要了解 1949 年发展正式启动之前的情况，研究 20 世纪早期的、发生革命前的中国及英属非洲殖民地上一段几乎不为人知的历史，同时我们将看到那些后来被称为“发展经济学家”之间的最早论战。

在最初构想发展的时候，当时甚嚣尘上的种族主义致使西方参与者无法

意识到在非西方国家和地区里，基于个人权利和主动性的自由型发展也有可能实现。西方国家开展的殖民（及半殖民）扩张活动直接侵犯了非西方国家穷苦人民的权利。我们将谈到技术官僚发展派是如何将这些行为包装成为殖民地人民的幸福生活而采取的技术措施。

然而，随着种族主义和殖民主义退出历史的舞台，技术官僚发展思想仍然具有吸引力，这段历史让我们得以探究论战背后决定斗争输赢的政治动机。事实上，技术官僚型发展大受各利益集团的追捧，其中不仅有种族主义者和殖民主义者，甚至有深受前两者迫害的非西方国家民族主义领袖。富国中，那些希望终结全球贫困问题的慈善家和人道主义者们欢迎它，全然不关心贫困问题而只关心外交政策和国家安全需要的人也支持它。此外，还有技术官僚发展派极为重视的“发展专家”们理所当然地拥护它。20世纪50年代发展正式启动的前后，无数经济学家如同着了魔一般希望被选定为“发展专家”，只有极少数经济学家能抗拒这种诱惑。而时至今日，这些勇敢的极少数人早已被众人遗忘。

绝大多数评论员认为冷战时期美国的政治利益在一定意义上决定了哪些国家能得到多少援助，也就是富国政府提供的用于发展的捐赠。对于这种援助合法合理性的证明是否也是为了给富国提供政治便利呢？我们大可以进一步探讨这个问题，毕竟早在冷战前就已经开始出现政治利益无处不在的局面了。直至今日，在反恐战争中我们仍然可以看到政治利益的影子。

本书不会武断地反对那些背后藏有政治动机的观点，因为我们所有人或多或少都有些政治企图，也不能否认我们的政治企图中不乏利他主义的体现。我想做的是，就所有观点的优点进行辩论，然而这样的辩论总是无法开展，所以了解政治动机将有助于我们了解这种现象。

新研究带来的曙光

在过去的 60 年里，威权主义发展和自由型发展之间的论战一直缺席。幸运的是，现在我们迎来了新的希望和契机，因为有些经济学家是这次论战的助推器。他们为经济史、政治、制度、文化和技术的新一轮研究提供了丰富的素材，推进了论战的开展。在前面，我们谈到了威权主义发展如何在全球治贫问题上成为约定俗成的选择，而当今的新研究让自由型发展登上了历史的舞台，得以在治贫问题上大展拳脚。

我们将会看到新研究的三个方面如何挑战威权主义发展“一统天下”的地位，这三个方面其实早在几十年前的那场论战中便崭露头角，却又随那场论战一同被遏制、打压。

第一个方面是对历史的重视。技术官僚发展派认为历史无关紧要，我们把这种观点称为“白板论”(Blank Slate)。而新研究对古代历史重新进行研究梳理，例如研究 1176 年意大利北部发生的一场战役，可以用来证明 12 世纪出现的个人自由对今天的意大利仍然影响深远。与白板论相对的观点认为历史很重要，我们需要以史为鉴。这使得历史本身被用作支持或反对威权主义发展的证据。

新研究的第二个方面是重视非国家因素，例如被移民从一个国家带往另一个国家的技术、价值观和人脉关系。这些不可思议的参与者就好比迁入西方大都市的塞内加尔宗教兄弟会。这样的以及许多其他的故事和研究发现将为我们提供重要线索，帮助我们全面了解关于国家特权与个人权利对抗性发展的大论战。

最后，新研究也凸显了人民在政治、市场和技术上群策群力、自发参与解决问题的重要性。研究表明，当地人民的权利得到尊重后，新贸易会如

雨后春笋般涌现，新技术层出不穷，新公共事业遍地开花。这动摇了人们对“仁慈的威权者”的传统认知，引导人们深入思考威权者在发展中起到的作用究竟如何。研究结果让我们终于能对发展领域中最具争议的问题——“是专家有意识的大设计更有效还是个人自发地解决问题更有效”——展开辩论。

富有讽刺意味的是，大多数参与这些研究的经济学家本意并不是为了解决全球贫困问题，他们只不过想更好地理解和解释世界。他们并不知道关于“威权主义发展与自由型发展”的辩论是一场迟到了 60 年的论战，所以官方机构和慈善基金会组成的发展界仍然在坚持威权主义发展。但是现在，我们终于有了足够的论据开展这场论战来警醒世人：哪怕再穷的人也有自己的权利。

危险的论战

本书就“威权与自由”这一话题进行探讨，在发展界看来，这趟学术之旅本身就被打上了“不可信”的标签，因为长久以来（我们稍后将会谈到），发展界的舆论对反对者的一贯做法不是将之排除出局就是无视，以致大家已经形成了许多误解，难以接受不同意见。下面我先来总结一下这些误解：

“你不过是在老调重弹，这其实还是关于‘自由市场与政府干预’的老问题。”的确，在发展领域里，“自由市场与政府干预”之争看起来与“威权主义发展与自由型发展”之争有着千丝万缕的联系，但它们绝不是同一议题，因为前者丝毫没有涉及政府与个人的权力问题。一方面，支持自由市场的一方希望政府拓宽市场的范围，例如他们希望政府能取消为了保护某些产业而设置的贸易关税，让自由贸易决定哪些产业能够幸存；他们还希望政府不再控制价格，而让市场定价。另一方面，支持政府干预的一方希望政府严

控生活必需品的价格以保护穷人，并利用贸易政策挑选出最具潜力的行业以引领经济发展。然而，双方都没有谈及对政府权力的限制。无论哪方赢得这场辩论，政府仍然能肆无忌惮地侵犯个人的权利。政府可以决定个人能暂时享有哪种权利，例如“经济自由”，即个人可以自由选择进行贸易活动的对象。如果政府的权力不受任何限制，如果个人在一切活动中应有的平等权利不被认可，那么政府临时给予个人的权利也无法得到保障。

市场与政府之辩的双方都关注经济自由与政治自由之间的区别，只是他们的关注点不同：有人更关心前者，也有人更关心后者。区分这两种自由显然对我们的分析有帮助，但是只有将两者合二为一才符合我们对自由的定义。世界银行和乌干达政府侵犯的是穆本德地区农夫的经济自由还是政治自由？这两者很难泾渭分明：侵犯财产权是侵犯了农夫的经济自由，而士兵们用暴力压制反抗的农夫则是侵犯了他们的政治自由。本书中所说的“个人权利”既包括政治权利也包括经济权利，也就是当今成熟的资本主义民主国家一贯尊重和认可的所有权利。它既包括保护你不被他人控制的政治自由，也包括保护你的财产不被他人掠夺的经济自由；你既有选择与谁集会的政治自由，也有选择与谁进行贸易活动的经济自由；你既有选择优质的、撤换不称职的公共事业提供者的政治自由，也有选择精湛的、剔除不合格的私人服务的经济自由。

“你是个狂热的政论家。” 著写发展主题的作者们给大众的印象每况愈下。要是你被中间派视为异己，人们会迅速地给你冠上“狂热政论家”的头衔。观众们有时会从你的话语中仔细搜寻一些蛛丝马迹，以证明你的观点太极端。若你敢提市场，人们会认定你崇尚无政府主义；若你经常将自由挂在嘴边，你肯定是极端右翼思想的信徒；若你提起弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek），你绝对比那些夸夸其谈的脱口秀主持人更要右倾。

相比之下，发展主题的作者们较少被认定为“左”派，但这种情况也不是没有。如果你屡屡用殖民主义、种族主义、帝国主义之类的词解释过往及当今的发展，那么你就会被视为“左”派政论家。

我想给热衷于搜寻蛛丝马迹的诸位看客泼泼冷水，因为我从来不为这些所谓的线索真能向我们揭示什么。不可否认，种族优越论者（白种人至上主义者）和阴谋论者的确存在，他们也确实不应该有资格参加这场辩论，但是如果我们派出所有有极端主义嫌疑的人，那么我们只会不断重复那条不知从何而来的、有关发展的共识。在即将读到的故事里，你会发现很多有趣的现象，其中一个现象便是反对技术官僚发展观的人里不仅有“左”派，也有右派，甚至有些人在其他问题上水火不容，可却一致对抗技术官僚发展观。

“你是在攻击稻草人，即偷换概念。”一个搅乱辩论的惯用伎俩是用“真理介于两者之间”“我们的观点其实没有本质的不同”“你是在攻击稻草人”之类的话转移视线。

有的时候，通过了解哪个极端是双方更急于避免的情况能有助于我们理解这场辩论。我们来考虑以下两种相对立的极端情况：（1）纯粹依赖国家领导人和发达国家专家设计的发展方案；（2）完全依靠个人自发地寻求解决方案来带动发展。大概没有谁会毫无保留地选择第一种情况，但第二种情况给发展领域的绝大多数人所带来的嫌恶、恐惧绝对远远超过第一种，因为他们莫名地害怕第二种情况会让发展专家们无事可做。出于对一个极端的异常排斥，另一个极端却成为可接受的主流观点，这不能属于偷换概念。

本书有时会提到自诩为“发展界”的那群人所接受的共识。“发展界”包括政策专家、公共知识分子、经济学家及其他社会科学家。界定某人是否属于发展界取决于他是否在以下机构担任顾问：富国政府设立的援助机构、