

复旦大学新政治经济学研究中心

走向新的政治经济学论丛

30 年与 60 年

中国的改革与发展

主编 史正富

格致出版社  上海人民出版社

复旦大学新政治经济学研究中心

走向新的政治经济学论丛

30 年与 60 年

中国的改革与发展

主编 史正富

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

30 年与 60 年:中国的改革与发展/史正富主编. —上海:
格致出版社:上海人民出版社,2009. 9
ISBN 978-7-5432-1664-8

I. 3… II. 史… III. ①改革开放-研究-中国②经济
发展-研究-中国 IV. D61 F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 154869 号

责任编辑 忻雁翔
装帧设计 陈楠

30 年与 60 年

——中国的改革与发展
史正富 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www. ewen. cc www. hibooks. cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海市印刷七厂有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 21.25
插页 4
字数 335,000
版次 2009 年 9 月第 1 版
印次 2009 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1664-8/F·214
定价 45.00 元

编者的话

2006年初,复旦大学新政治经济学研究中心决定以改革30年为主题出版一套研究丛书,这个想法得到了上海世纪出版集团的热情响应和全力支持,于是,两家单位携手启动了“中国改革30年研究与出版工程”。中心邀请了14位国内知名经济学家,组成了丛书的学术指导委员会,拟定了12个研究专题,并在全中国通过公开课题招标、挑选特约研究员来撰写专题论著。通过激烈的竞争,来自北京大学、中国社会科学院、中国科学院、复旦大学、南开大学等全国著名学府和研究机构的15位专家学者脱颖而出,获选来担纲各项专题的特约研究员。2008年10月特约研究员们如期完成了他们的书稿,交由上海世纪出版集团出版。2008年12月初,在标志史无前例的改革开放起点的中共十一届三中全会召开30周年之际,我们在复旦大学举办了“中国改革30年国际学术研讨会暨‘中国改革30年研究丛书’发布会”。在这套丛书中,专家们从不同的领域和不同的角度对过去30年的改革开放做了全面的历史回顾和深入的理论探讨。丛书出版后,受到各界广泛的好评,丛书的英文版也将由上海世纪出版集团与美国圣智学习出版公司合作出版,于2009年10月在德国法兰克福国际书展上向全世界推出。

2009年10月是新中国成立60周年国庆,为了纪念中华人民共和国走过的第一个甲子,我们中心编辑出版了这本论文集。论文集的作者都是“中国改革30年研究丛书”的作者,论文集要求作者们浓缩提炼他们各自专著的精华,并以新中国成立60年为历史视角来反思和诠释改革30年的成就和经验。我们希望,这本论文集不仅可以帮助读者更好地分享丛书的成果,而且能帮助大家从更长的历史视角对改革30年的历程和意义做更深广的理解和开掘。

今天已经没有人会否认,在过去的30年里,我们国家在改革开放和建设发展上取得了举世瞩目的成就,但是人们对于改革30年的解释却见仁见智,有时甚至截然对立。造成各种观点歧异纷呈的原因固然是由于人们各自不同的理论背景,不同的学养见识,不

同的立场处境;不过,我们不应忘记,在理解和诠释改革 30 年时采取什么样的历史视角,如何看待改革 30 年与更长时段历史的关系,必然会在很大程度上左右我们对改革 30 年的看法。我们知道,人不能随心所欲地创造历史,改革 30 年不是中国人在这一时期随心所欲的创造,而是他们在“既定的、从过去承继下来的条件”(马克思语)下做创造性努力的结果。如何评估和认识这些“既定的、从过去承继下来的条件”,毫无疑问会影响我们对改革 30 年的理解和诠释。而对改革 30 年来说最直接、最贴近的过去就是新中国 60 年中的前 30 年。把改革 30 年放到新中国 60 年的历史中来观察,是我们认识和研究改革 30 年时绝对无法忽略的一个视角和参照。

正是基于这样的想法,我们编辑出版了这本论文集。我们希望这本论文集能够激发人们对改革 30 年和新中国 60 年有更多、更全面的反思,能引发人们从更长时段的历史视角来思考当代的经验和问题。这样的反思、这样的思考是面对更具挑战性未来的我们不得不做的课业。

这本论文集得以出版,我们首先要感谢所有论文作者的支持与合作。虽然大家都担当很多教学、科研及其他工作,都很忙,但今年初当我们向他们约稿时,立刻得到他们非常积极的响应,6 月底大家都如约按时完成了论文写作。我们之间的合作像上次组织“中国改革 30 年研究丛书”项目一样愉快和成功。我们同样要感谢上海世纪出版集团的陈昕总裁和格致出版社的何元龙社长的大力支持,感谢格致出版社的编辑们为本论文集做的非常专业而出色的编辑工作。最后要感谢我们中心的郑伦为本论文集所做的大量学术联络工作。

2009 年 9 月

目录

史正富	史无前例 30 年:中国发展道路的政治经济学	1
刘霞辉	新中国成立 60 年来的中国经济增长与结构变迁	28
姚 洋	社会平等与新中国 60 年经济增长	60
陆德明	新中国开放前后的 60 年经济发展	80
蔡 昉	中国“三农”政策的 60 年经验与教训	111
黄季焜	中国农业的 60 年发展和 30 年改革奇迹 ——制度创新、技术进步和市场改革	128
张 军	国企改革:一场错了再试的改革	151
刘小玄	突破计划经济循环陷阱的企业革命	163
寇宗来	中国科技体制改革的历史进程和经济逻辑	183
胡汝银	中国资本市场的历史变迁 ——一个能力禀赋诱导的资本市场发展模型	202
李志辉	从“司库”到“银行家”:中国银行业的发展与变迁	226
杨志勇	新中国财税制度演进的逻辑	246
陆立军	王祖强 杨志文 中国专业市场的演进与扩展	270
周黎安	官员激励、政府治理与中国经济增长:60 年回顾与展望	292
周天勇	中国现代化的历程与未来发展的任务	314

史无前例 30 年：中国发展道路的政治经济学

史正富 复旦大学新政治经济学研究中心

一、中国发展提出了什么样的理论问题

以 1978 年 12 月中共中央十一届三中全会召开为标志的中国的改革开放,已走过了 30 个年头。30 年来,中国的变化用史无前例和翻天覆地来形容毫不为过。一方面,中国的经济取得了飞速的发展,较为成功地完成了由计划经济向社会主义市场经济的转型,亿万人民的生活有了根本的改善;另一方面,改革和发展也带来了许多结构性的失衡,产生许多经济的、政治的、社会的、文化的乃至生态的问题。因此,中国 30 年改革开放的故事,是一个复杂的多面体,它既有辉煌的成功,也面临许多亟待解决的问题。如何解读这个精彩而复杂的中国故事是研究中国改革与发展的经济学者不可回避的任务。

对于中国 30 年改革与发展的评价,人们也是见仁见智。大多数学者和观察家认为中国这 30 年的发展是当代世界历史上的一个奇迹。林毅夫是较早把中国增长称为奇迹的学者(林毅夫、蔡昉、李周,1994)。美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨也对中国的经济成就持同样积极的看法,他说:“世界上还从未出现过如此大规模而持久的增长”(斯蒂格利茨,2006)。

但是,也有不少学者对奇迹的说法不以为然,他们认为中国的发展只是一种正常现象,甚至对中国的发展速度持负面的看法。如旅美经济学家钱颖一就说,中国的发展谈不上奇迹,只是一种正常的现象(钱颖一,2008a, 2008b)。另一位旅美经济学家陈志武则说,中国增长并没有奇迹可言,只是赶上了全球化的好运(陈志武,2008)。

但是,更为重要的不是争论中国发展是不是奇迹,有无弊病,而是要对这 30 年的发展纪录给出一个理论解释,正如著名经济学家张五常(2008) 所说:

不错,中国是有种种弊端;一周之内,我就可以写出整本关于中国缺点的书来。但是,尽管如此,中国的增长速度之快,时间之长,史无前例……中国一定做了某种特别正确的事情,才创造出我们看到的经济奇迹。做对的是什么?这才是问题的关键。

再打个比方。一位跳高者,在专家看来啥都不懂。他跌跌撞撞,姿势笨拙。但是,他跳到了 8 英尺,世界纪录。这位跳高者肯定干了某些事,比以前的所有同行做得都更好。这是什么呢? 换个场景,这就是中国问题。

是的,30 年的改革开放,产生了值得世人关注的“中国问题”。所谓中国问题,并不仅仅是长时间的高速经济增长;它更为独特之处,也是更为值得探讨的焦点,乃是大规模的社会经济制度变迁与长时段的高速经济增长同时发生这一独特的历史现象。而且,在这个高速经济增长的过程中,多种形式的发展不平衡始终存在。解读 30 年改革发展的中国问题,就必须解释下面这两个子问题:

问题之一:为什么执政党领导的渐进的自我改革能够成功?

今天,很少有人会否认中国 30 年改革的渐进特征,以及执政党领导改革的自主性。但是 30 年前在改革刚刚起步的时候,几乎所有西方经济学家都怀疑中国共产党主导的渐进的自我改革能够成功。换言之,共产党怎么可能在保持执政党地位的前提下,实现苏联模式的计划经济向市场经济的转型? 用主流经济学理论来看,这个转型是不可能完成的使命。在实践中,在中国之前,还没有任何一个采纳苏联经济模式的国家完成过这个变革过程。

其实,改革的始作俑者不是中国,而是苏联和东欧这些老牌社会主义国家。比如 20 世纪 60 年代匈牙利提出的整体设计的经济体制改革(Kornai, 1990; Bauer, 1990),还有更为激进的捷克斯洛伐克政治经济制度的全方位改革(奥塔·希克、张文武,1981)。其他国家如保加利亚、波兰,都长时期地探讨在保持政治安定的前提下,逐步改革它们的政治经济体制。可惜,这些改革实践的记录,是无一例外的失败。

为什么会失败？按照过去几十年西方经济学家的研究（Viniecki, 1990；Schroeder, 1979；Ericson, 1991），这种由执政党领导的渐进自我变革是必然要失败的。究其根本原因，是一直存在执政和经济发展两大目标的冲突。要维护执政的稳定性，就需要使用那个模式中基本的制度主体力量，那就是计划经济的科层部门体系。但是当改革的目标是转向市场经济时，又意味着大规模经济资源和社会权力的重新配置，这就影响到执政党执政基础的稳定性。因此，在改革具体实施时，通常是某些局部的、半吊子式的政策措施的组合；但这种半吊子的改革丝毫不能解决经济体制的原有弊端，反而激发旧体制力量的反弹。改革与反改革力量的反复拉锯，导致改革走走停停，却无法根本打破旧体制的藩篱，就形成了西方学者所说的“改革的循环”或者“改革弯弯绕”（treadmill of reform）（Schroeder, 1979；Nee and Stark, 1989）。正是这个政治权力和市场体制的根本矛盾，决定了这些自我领导的改革注定不可能成功。也正是基于这些理论和此前苏东各国改革普遍失败的事实，才使得萨克斯（Sachs, 1989）的“大爆炸”（big bang）理论和所谓“休克疗法”红极一时。可以说，休克疗法的一时走红是对共产党领导的自我改革普遍失败记录的一种极度失望的反映。

后来中国在改革的过程中，也曾同样面临着这个问题的挑战。在中国改革开始后的许多年里，有无数的经济学家和各种“预言家”，一次次地宣称，这种改革不可能成功。但是，30年后，人们看到，与苏东的渐进改革不同，中国共产党领导的渐进式自我改革已成功地打破了“改革弯弯绕”的魔咒，突破了旧体制的藩篱。经过30年的改革实践，中国基本建成了市场配置资源的经济体制，成功地实现了从计划经济向中国特色社会主义市场经济体制的转变。而与此同时，中国社会主义基本经济制度仍旧在位：国有企业仍然支配着关系国计民生的主导产业，国有资产、国有土地和资源仍旧构成国民财富的主体，国家的宏观管理仍对国民经济的运行发挥着指导的作用；而作为执政党的中国共产党本身在这一过程中，也积累了管理社会主义市场经济和多元现代社会的丰富经验，重塑着执政为民的意识和能力，正在有序地展开它由革命党向现代执政党的转变。

为什么中国共产党领导的改革成为了例外？为什么同样性质的改革在苏东失败了，而在中国却获得了极大的成功？为什么中国共产党能够在保持执政连续性的基础上，实现社会经济制度的转变并重新塑造执政党的执政理论和执政基础？这是至今没有得到

符合现代学术规范的理论解释的大问题。

问题之二：为什么高速增长与不平衡长期并存？

中国改革 30 年中的经济持续高速增长已是不争的事实。但是，这一增长的显著特质乃是各种不平衡的长期存在。长期不平衡的表现是几个“高”和几个“低”：“低”是指低工资、低消费、低度发展的国内需求市场；对应的几个“高”是相对的高积累、高投入、高速增长速度；低的国内需求和高的生产能力的增长相结合，就产生了高度的对国际市场的出口依赖。

按理来说，这个不平衡增长模式是不可能长期持续的。但是，它在中国已经走了 30 年，却还没有看到终结。科学发展观提出了经济模式调整的任务，但仍然是摆在我们面前的考验。

还有一个与此相关的现象，即中国宏观经济经常面对的难题是经济过热，而不是西方市场经济中的有效需求不足。防止宏观经济过热，经常是中国政府宏观经济管理者所要面对的首要任务。

典型的市场经济以解决有效需求不足为重心；相应地，宏观理论和政策目标的设计也是以解决有效需求不足为目标。但是，中国的宏观经济管理重心和我们学习过的现代经济理论显然不同。为什么国家发改委拥有控制增长和资源调配的权力？实际上，在中国确立了社会主义市场经济体制这个基本思想之后，不少政府部门的权力不但没有缩小反而扩大了。为什么？我们不可能用新古典经济理论的框架来观察这些事实而获得答案。我也没有答案。但是，我的看法是，我们只有首先来读懂我们现在生活在其中的中国经济制度的特质，才有可能理解国家宏观管理部门和其他政策制定部门所有这些在参照新古典经济学框架看来不合理的地方。

上述两个问题合在一起，即在大规模社会经济制度变迁的历史长时段中，实现以不平衡为特征的长期经济增长。我们也许可以把它称为“中国问题”或“中国现象”。至今为止，对这里所说的“中国问题”，我们还没有看到富有现代学理逻辑的解释。显然，这是当代社会科学一个具有重大意义而又极富挑战性的大问题。

在本文中，我将提出两个基本概念作为对上述中国问题的理论解释。

第一个概念,是三元的改革治理结构。改革作为一个社会制度变迁的历史进程,是由参与改革进程的不同社会主体或社会力量的互动推动的。中国参与改革互动的主体力量有三种,即中央领袖、部门科层和地方政府。这和苏东的情况不同;在苏东,参与改革互动的主体力量是两种,即中央领袖和科层官僚。参与改革决策的主体结构,或者说改革的治理结构,从苏东的“二”到中国的“三”,是使中国的改革能够成功的关键。这是本文的第一个命题。

第二个概念,是三维的市场经济体制。传统的或经典的市场经济里面有两大经济主体,一个是国家或政府,一个是企业。政府和企业的关系构成了市场经济的主轴。政府管的多了,市场经济的程度就低一些;政府的管制少了,市场的自由度就高一些。这是一个两维的关系。而在中国经济现在形成的体制当中,又是“二变三”。一是中央政府,一是竞争性企业,相当于经典市场经济中的政府和企业两个概念。但是,我国还多出来一个经济主体,那就是地方政府。这里的关键在于,地方政府作为一个竞争性的经济主体系统,和竞争性企业所构成的主体系统具有同等重要的地位。这个看法的依据是,中国的地方政府特别大和多,不像一些小国家。我们有两三千个县级政府,几百个地级市,这些单位既是政府,又承担了经济发展的功能,具有两重身份。一方面,它们是政府体系的一个组成部分,履行治安、法治、社会管理等任务,这是其公务职能;另一方面,它们又受命并有动力从事投资开发、扶持企业、推动经济发展的任务,这是其商务功能。就其商务功能而言,地方政府构成的竞争性主体系统和企业构成的竞争性市场系统,既互相依存又相互独立。我把这个包含竞争性地方政府系统的特殊市场经济称为三维的市场经济。

在本文中,我试图用三元的改革治理结构解释中国的自主改革为什么可以在艰难曲折中持续地进行下去,而不是打道回府;用三维的市场经济体制来解释中国的这种不平衡的经济发展为什么可以持续。

二、渐进改革的成功与三元的改革治理结构

为什么三元的改革治理结构能够使自主改革在渐变中完成?要理解这个问题,就需要理解渐进改革战略的内在矛盾。

如前所述,苏东各国在 20 世纪 80 年代前实行的改革都是渐进主义的,但都告失败。匈牙利 1968 年的改革采用了所谓总体设计(而非渐进主义)的办法,初期取得了明显成效;但随后因官僚与垄断企业对原设计方案的诘难,牺牲了某些原定改革,使得改革方案从比较有系统性变成了残缺不全。这种渐进主义乃是由改革反对派的抵制所致,后果则是改革的停滞(Kornai, 1990)。苏联从斯大林逝世后不久直到戈尔巴乔夫下台为止,这段长达 30 多年的时间中,经济改革从来都是渐进主义的。如同研究苏联经济改革历史的学者们早已指出的那样,苏联经济改革中的渐进主义实际上表明苏联政府在改革问题上的局限性以及苏联权力结构中反对改革的官僚集团的强大有力(Nove, 1986)。正是基于苏联及其他东欧国家奉行渐进主义而一事无成的历史教训,学者们早已系统论述了渐进主义改革的危险。最大危险之一就是渐进主义改革导致经济系统的内部矛盾以及经济行为的混乱,从而为反对改革的力量提供肢解改革的机会与口实。基于此种认识,萨克斯所提出的“休克疗法”才得到了广泛的欢迎。

中国的渐进改革也遇到了新老体制并存及其内在的各种矛盾。在中国,这种新老体制并行并存的情况被叫做“双轨制”。中国渐进改革的一个突出特点就是“双轨制”,它既是渐进改革的产物,也是其得以推进的形式。“双轨制”的实行在改革年代具有广泛性和普遍性,在中国改革的各个方面和环节,如价格、企业、产权、生产资料、金融等等,我们都可以看到“双轨制”的踪迹。

中国的渐进改革从农村开始,更确切地说,从农村的家庭联产承包责任制(包产到户)开始。包产到户一开始并未改变农村人民公社的集体所有制,而是在其框架内,把农业生产的责任落实到每家每户,以提高农民的生产积极性和效率。当个别省份的实验取得成效后,才逐步在其他省份、最后在全国推广,并最终取消了人民公社制度(Shi, 1995, 2008)。

在城市工业领域,改革同样是渐进的(张军,1997),先从改革企业内部的激励制度着手,然后下放部分生产决策权给企业(放权让利),再到逐步放开市场价格,在这一系列改革取得初步成效时,才开始企业制度和市场体系的改革。而这其中每一步改革也是逐步渐进展开的。如价格改革就是由点到面,并按产品、分阶段逐步地放开。而企业改革也是从激励开始,到承包经营、资产责任,再到抓大放小、战略重组,直至大企业上市、中小

企业转制。

财政体制的改革也走过了这样的历程,从“分灶吃饭的分类包干”,到税利分开,到 20 世纪 90 年代分税制,再到现在的公共财政运动(杨志勇、杨之刚,2008)。金融领域的改革如银行、证券市场的发展(胡汝银,2008;李志辉,2008),外经领域的改革如特区设立、“三资”企业、进出口权开放及汇率管理(周小川,2003)等,也均有同样的渐进变化的特点。

为什么同样采用了渐进主义的战略,中国的改革得以成功,而苏东却都告失败?中国旅美经济学家钱颖一与许成钢(Qian and Xu, 1992)最早从改革的动力结构的角度考察,提出了“M 型”政府的理论。他们认为,与苏东各国的政府组织以垂直一元化的等级结构为特征不同,中国的政府组织是以在地方政府级别上实行行政分权为特征的。这种分权的或“M 型”政府组织形态,十分有利于非国营系统的成长和市场导向政策的出台。这一理论解释,得到了多位后续研究者的支持和推进(如 Qian and Weigast, 1997; Blanchard and Shleifer, 2000)。

他们的看法与观察到的事实相符合。但是问题在于:为什么权力较大的地方政府就有利于改革?地方政府只不过是政府科层体系的一层而已,为什么它的行为方式会与其他政府部门或层级不同?事实上,1990 年以前,研究中国经济改革的中外学者对地方分权强调更多的是其消极后果,如“诸侯经济”、市场分割、重复投资等等(Donnithorne, 1978; Naughton, 1985, 1987; Wong, 1987)。因此,这里面的理论逻辑尚待进一步澄清。

我的看法是,中国的特别之处在于,自 20 世纪 80 年代初,逐步形成了有中央领袖、部门科层、地方政府这三大主体构成的三元的改革治理结构;而财政分权的实施,将地方政府由国家科层系统的层级代理人转变成为地区经济剩余索取权的部分所有者,从而根本上改变了改革的动力学。

(一) 三元的改革治理结构与主体的改革取向

我们知道,制度选择是由具有不同利益的主体的互相作用而作出的。制度选择和其他许多人类决策(如投资、消费的决策)一样,基于选择者的利益考虑之上。制度改变需

要付出代价；理性的经济主体对制度改变的需求受该项制度变迁的预期成本与收益关系的制约。一个经济主体究竟愿意花多大资源去进行制度创新，或者在现行制度下追求利益极大化，从根本上说，取决于等量资源投资在制度创新上与投资在现行制度下的谋利活动之间的比较收益。由此推论，社会主义计划经济中不同主体对市场导向的经济改革是推动或是反对，也就要看市场化对这些主体可能带来的收益以及实现这种改革所需花费的成本了。

考察中国的改革治理结构，我们聚焦于中央领袖、部门科层组织和地方政府这三大行为主体；至于企业与社会大众，虽然也有自己的利益取向，但因他们在当时并不直接参与制度选择的决策过程，所以在本文中就作为社会背景来看待。为了讨论的方便，本文也不考虑这三大决策主体内部可能存在的差异，而把它们简化地当作内部同质的社会主体。

1. 首先来看中央领袖

对于中央领袖，执政权与国家实力发展的最大化是显而易见的长期目标。作为一国的治理者，出于治国的需要，中央领袖设立中央科层部门及地方政府，聘用科层人员与地方政府官员来履行政府工作。这种职位上的结构差异决定了他们有不同的利益偏好。

作为治国者，中央领袖控制一国所有资源。因此，从根本上说，中央领袖的利益在于有效地利用一国总体资源，而不是资源在不同团体间的再分配。日益激烈的关于国家地位的国际竞争，也造成了提高本国经济实力的外部压力。但是，另一方面，作为治国者，中央领袖也必须维持政治权力与社会秩序。可以说，经济发展与政治稳定是中央领袖偏好函数中的两项基本要素。而这两者既可能一致也可能相互冲突，取决于具体时间和具体条件。一方面，经济发展可以提供更多资源，增强国家实力，改善公众生活水准，从而提高政府继续执政的合理性。另一方面，经济发展也会引起社会结构的调整，社会阶层相对位置的转变，文化与意识形态的演进，从而对基于现存社会秩序的执政力量及执政方式提出挑战。在这种情况下，执政者对于更有效经济制度的偏好可能与其继续执政的愿望产生冲突。如果提高效率所进行的制度创新必须瓦解现行执政者的社会基础，则上述这一冲突将会显得尤其尖锐。

一般说来，中央领袖对有效经济制度与政治稳定的平衡将决定其对市场化的承诺程

度。一国的经济压力越大,通过提高经济效能来改善执政能力的可能性越大,该国中央领袖对制度变迁的需求也就越强。另一方面,中央领袖的权力基础越是广泛,继续执政的能力受经济改革的威胁越小,则中央领袖承担改革风险的意愿就会越高。

2. 再看部门科层

从组织特征来看,科层组织不论是否处在社会主义社会,都有某种共性。最大共性就是追求尽可能多的资源(预算)与尽可能容易的任务(克罗齐埃,[1986]2002)。道理很简单,因为按照定义,科层组织就是通过政府预算过程获得资源,并且向政府预算上交各种收入。一个科层组织,比如一个工业部,一般不会从更有效地利用资源中获得利益;相反,它的利益可以在降低上级下达的工作指标或提高上级拨付的经费中获得体现。因此,一个科层机构满足自身利益的最好方式,应该是建立人际关系网络,游说预算过程的决策者,或者谋略性地运用自己控制的信息来影响预算分析,等等。简言之,科层制机构的理性选择常常是利益再分配而不是生产性的利益创造。

另外,科层机构的官员也从对经济与社会的自由干预中获得满足。这不仅是一个心理状态问题,而且事关地位与收入。众所周知,现代社会主义计划经济是以利益的行政再分配为特征的,而科层机构正处在这一巨大的再分配网络的中心地位。通过控制各种稀缺资源的分配权,科层机构的官员使得自己成为社会中最有影响力的人物,并借此从社会上的“寻租者”那里分享巨大的经济利益。尤其值得提起的是,科层机构成员在增强对企业的干预中获得好处,而由此造成的效率上的损失并不影响其自我利益,因为这种损失是由社会和中央政府统一承担的。

总而言之,如果科层机构及其官员按照其职位的利益进行选择,那么,反对市场导向的改革是其最自然不过的态度了。市场化的结果正是行政性利益分配网络的消亡,也就是科层组织的既得利益的丧失。正因为如此,我们才发现在各国社会主义计划经济的改革中,中央科层部门,尤其是专业性主管部门,总是与改革格格不入。

不过,中央科层部门的作用并不总是负面的,在中国改革的三元治理结构中,对于地方政府之间过分的竞争和对资源和环境的过度开发,中央部门常常可以发挥积极有效的制衡作用。另外需要指出的是,中国的中央科层体系从未像苏联那样强大,又经过“文化大革命”的冲击,到改革开始时重新组建恢复,控制能力相对较弱(Lieberthal and Oksen-

berg, 1988);而且,其成员包括部长、局长、处长各个级别,大多在“文革”中受到冲击,有下乡、下厂、进干校的经历,对旧体制的弊病和民间疾苦有切身感受和理解。因此,他们大多对旨在改善国计民生的改革予以理解和支持;部分先进分子甚至成为改革的热情倡导者和决定推动者。

3. 最后来看地方政府,这是中国特有的经济主体

在传统的中央集权政府体系中,地方政府和中央部门一样,都是科层等级系统中的一个层次,它们的职位特征与利益倾向也并无明显区别。但是,正是在这一领域,中国发生了决定性的变化。改革年代的若干政策变动深刻地改变了地方政府在中国政治系统中的地位与利益导向。一是决策分权,允许地方政府在中央给定的大框架内发挥自主创造性,进行不同方式的政策试验;二是财政分级核算,收入分成,在经济上使得地方政府有了追求经济绩效的动力。这两项变化,使中国的地方政府有了双重身份:一方面它是中央政府在一个地区的“代理”,是统一的全国政府系统中的一层;另一方面,它又是一个地区的“老板”,组织与运用本地区的经济资源来增进自己辖区的生产力发展成了它的根本利益。这种双重身份使得地方政府的行为模式比较复杂,因为它既可以用老式的“寻租”办法来谋利,也可以通过制度与政策创新去提高所占有的生产要素的生产率,从而增进自身利益。至于地方政府究竟付出多大努力去“寻租”,付出多大努力去提高经济绩效,从逻辑上说,应是由这两项努力的相对收益所决定的。

这就意味着,不同地区的政府在不同时间里对市场化改革的努力是不同的。在一个制度创新的产出弹性比较大的地区,地方政府应当比较愿意付出较大的努力去改善制度安排与政策;同理,如果一个地区的政府比较不易从与中央的讨价还价中获得好处,那么这一地方政府也就不乐意付出太多的努力去“寻租”,而是更乐意付出较大的努力去提高经济绩效。由此可以理解,为什么在改革前期,广东、福建诸省对改革的投入要比上海这种老工业中心明显高。另外,由此也可以理解,随着中央政府财政收入比例的下降,中央在地区间实行再分配的重要性的下降,地方政府也就日益发现“眼睛向上”的寻租努力反而不如“眼睛向下”的发展本地经济来得更有实惠。所以,动态地说,地方政府对改革的投入与支持应是越来越强的。

另外,在“发展是硬道理”的大政方针下,地区发展成绩的好坏不但影响地方的经济

收入和可用财力,而且和政绩与个人职业生涯直接相关(周黎安,2008)。这样,在追求经济发展这个目标上,地方政府的经济利益和政治前途得到了高度统一。随着地方政府自主权的扩大,地方政府就既有动力又有权力和资源推动本地经济发展。因此,地方政府在改革年代的作用就值得我们特别的关注。

(二) 三元改革治理:从改革弯弯绕到改革的持续推进

上述中国政府系统中的三大利益主体,对改革的利益关系是不尽相同的。而这当中,最关键的变化是地方政府。假如没有地方政府利益与行为的变化,那么互动关系就变成中央领袖与中央科层组织这两者之间的事了,因为此时的中央部门与地方政府一样是以“寻租”为行为导向的。苏联与东欧主要国家在自由化之前,基本上是属于这种二元主体互动的决策体制。中国因为地方政府地位与行为之变化,使传统的二元互动决策模式变成三大主动互动的格局。这一决策体制的结构变动,对改革的前途与结局的影响,乃始料所不及,实在太强大而深远了!

我们不妨简单论述一下传统的苏联式二元互动决策模式的后果。在此模式中,中央领袖既要改革以提高国力、又要维持政府科层系统的忠诚来继续执政。这是一个难以解脱的两难困境。从过程角度看,中央领袖改革意图的实施,离不开中央科层系统的配合。原因之一,中央领袖的决策总是受其对政策后果的认识之影响,但这种对政策后果的认识又受其所拥有的信息及对这种信息的解释所影响。在传统决策体制中,中央科层组织控制了政策执行过程的全部环节,包括文件起草、试点选择、信息搜集、筛选与评估。这就使得科层组织可以通过操纵信息的流动过程来影响中央领袖的认知与决策。结果是,中央领袖尽管时常有愿望进行经济改革来提高经济实力,但因为不得不依靠反对改革的中央科层机构去实施改革,因此总是陷入虎头蛇尾的结局。每一次中央领袖在经济压力下被迫发起改革时,中央科层机构往往消极附和;但在政策措施产生了经济生活中的混乱时,这些官僚组织便会用这些消极现象来夸大改革的副作用,并迫使中央领袖收缩和停止改革。由于这种半吊子的改革丝毫不能解决经济体制的原有弊端,经济绩效继续恶化的压力便会迫使中央领袖再度重弹改革之音。然而,只要二元互动的决策体制不变,官僚机构的有效抵制必然又使改革再度搁浅。这样走走停停就形成了西方学者所说的