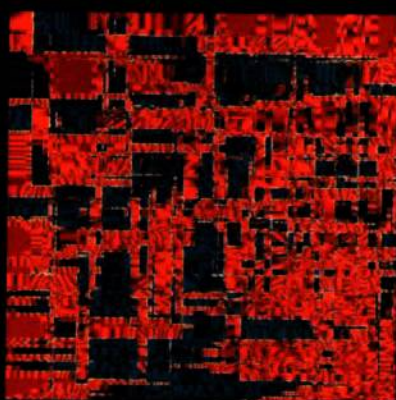


中國改革的政治經濟學



甘陽 崔之元 編

中國改革的 政治經濟學

編者

甘陽 崔之元

牛津大學出版社
Oxford University Press

Oxford University Press
Oxford New York
Athens Auckland Bangkok Bogota Bombay
Buenos Aires Calcutta Cape Town Dar es Salaam
Delhi Florence Hong Kong Istanbul Karachi
Kuala Lumpur Madras Madrid Melbourne
Mexico City Nairobi Paris Singapore
Taipei Tokyo Toronto

and associated companies in
Berlin Ibadan
Oxford is a trade mark of Oxford University Press

First published 1997
This impression (Lowest digit)
1 3 5 7 9 8 6 4 2

中國改革的政治經濟學

甘陽 崔之元編

鄒謙序

© 牛津大學出版社 1997
Oxford University Press 1997
ISBN 0 19 586607 X

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of Oxford University Press (China) Ltd. Within Hong Kong, exceptions are allowed in respect of any fair dealing for the purpose of research or private study, or criticism or review, as permitted under the Copyright Ordinance currently in force. Enquiries concerning reproduction outside these terms and in other countries should be sent to Oxford University Press (China) Ltd. at the address below

This book is sold subject to the condition that it shall not, by way of trade or otherwise, be lent, re-sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than that in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent purchaser

版權所有，本書任何部分若未經版權持有人允許，不得用任何方式抄襲或翻印

Printed in Hong Kong
Published by Oxford University Press (China) Ltd
18/F Warwick House, Taikoo Place, 979 King's Road, Quarry Bay, Hong Kong

社會與思想叢書緣起

歷史悠久的牛津大學出版社從一九九二年起開始出版中文書籍。這或許預示着：中文這一為十多億人所使用的語言文字，在世界文化和學術的發展中將會日益取得其應有的地位。現在，牛津大學出版社又決定出版「社會與思想叢書」，俾更有系統地積累有價值的中文學術著述和譯述，我們希望，這對於中國學術文化的發展，將會起到積極的推動作用。

「社會與思想叢書」將首先着重於對中國本土社會與本土思想的經驗研究和理論分析。誠如人們今天已普遍意識到的，晚近十餘年來中國所發生的深刻變革，並非僅僅只是相對於一九四九年以來甚至一九一一年以來而言的變遷，而是意味着：自秦漢以來既已定型的古老農業中國，已經真正開始了其創造性自我轉化的進程。這一歷史巨變已經將一系列重大問題提到了中外學者的眼前，例如，鄉土中國的這一轉化將會為華夏民族帶來甚麼樣的新的基層生活共同體？甚麼樣的日常生活結構？甚麼樣的文化表達和交往形式？甚麼樣的政治組織方式和社會經濟網絡？所有這些都歷史性地構成了「中國現代性」的基本課題，同時恰恰也就提供了「中國傳統性」再獲新生的歷史契機。可以說，當代中國的這一歷史變革已經為中國當代學術文化的突破性發展提供了充分的歷史可能與堅定的經驗基礎，因為它一方面使人們已能立足於今日的經驗去思考中國的未來，同時也為人們提供了全新的視野去再度重新認識中國的歷史、中國的文明、中國的傳統性。有鑒於此，本叢書將不僅強調對當代中國的研究，同時亦重視對中國歷史的研究，以張大「中國現代性」的歷史文化資源。

「社會與思想叢書」的另一方面則是同時注重對西方社會與思想，以及其它非西方社會與思想的研究。如果說，晚近十餘年來的中國變革標誌着「中國現代性」的真正歷史出場，那麼，七十年代以來西方最引人注目的現象無疑莫過於對「西方現代性」歷史形成的全面重新檢討：在經濟領域，所謂「福特式大生產方式」的危機不僅促發對「後福特時代生產」的思考，而且首先迫使人們重新檢討「福特式生產」的歷史成因及內在闕失；在政治領域，西方現存體制與民權運動以來民主發展的尖銳張力，已重新激發西方近代以來「自由主義 v.s. 共和主義 (Republicanism)」這一基本辯論；在文化領域，形形色色的後現代主義不但已全面動搖近代西方苦心營構的文化秩序和價值等級，而且更進而對「西方傳統性」本身發起了全面的批判。所有這些都提醒人們：自上世紀末以來一直在學習西方的中國人，今天已不能不同樣全面重新檢討中國人以往對西方的理解和認識。因此，本叢書將不僅包括對當代西方的研究，而且更強調對西方歷史傳統的重新認識，特別是西方傳統內在差異性的研究。

本叢書定名為「社會與思想」，自然表達了一種期望，即：對社會制度層面的研究與對思想意識層面的研究，應該日益結合而不是互不相干。從學科的角度講，亦即希望社會科學領域的研究與人文及哲學領域的研究，能夠相互滲透，相互促進。通過多學科的合作與跨學科的研究去深入認識中西現代性與中西傳統性，以往那種僵硬的「傳統 v.s. 現代」、「中國 v.s. 西方」的二元對立思維方式或將會真正打破，代之而起的是人類對傳統與現代、東方與西方的同等尊重和相互理解。中文學術世界為此任重而道遠！

甘 陽

一九九三年十月

目 錄

中國改革的政治經濟學序	鄒謙	ix
導言：中國實踐對新古典主義政治經濟學的挑戰	崔之元	1

第一部分 中國改革的制度背景與組織基礎

1	中國非國有制經濟出現和成長的制度背景	錢穎一	41
		許成綱	
2	中國產權改革的非私有化道路	華爾德	79
3	中國地方政府公司化的制度基礎	戴慕珍	99
4	束鹿縣個案：私有化的局限與國家的作用	布里查	133
5	國家和社會之間的第三領域	黃宗智	155

第二部分 市場機制、國家能力、國際環境

6	中國國有企業的非私有化改革道路及其成就	羅斯基	181
7	中國經濟改革中所有制問題的相干與不相干	盧荻	219
8	中國國家財政能力的下降及其後果	王紹光	253
9	中國在變遷的國際環境中	荻特瑪	299

跋：從經濟民族走向政治民族

——中國政治改革的中心問題	甘陽	335
---------------	----	-----

導言：中國實踐對新古典主義 政治經濟學的挑战*

崔之元

一 引言

詹隼(Chalmers Johnson)、泰遜(Laura Tyson)和塞斯曼(John Zysman)曾說：「如果按照傳統的經濟分析，日本是因為有很多事做得不對，所以才成為一個重要的世界工業強國的。但很明顯，質之日本的可觀成就，真正不對的是有關經濟發展和國際貿易動力的傳統觀念。」(Johnson, Tyson and Zysman, 1989) 這段話準確地表現了很多觀察者對日本看法的轉變。例如，「日本僱傭結構的特點，像企業工會主義、年工序列和雙重薪酬結構，最初是被當作將在經濟逐步現代化的過程中淡出的『舊』社會殘餘」(Aoki, 1984, p.3)，但曾幾何時，這種據稱是「過時」的僱傭結構，被普遍地認為是日本令人炫目的強勁經濟效益的組成部分。(Aoki, 1990)

我拈出日本這個例子的原因，是要提出一個類似的問題：在中國，我們是否也要經歷這樣的思想轉變？有些正在浮現的跡象顯示，我們可能要這樣做。一個顯著的例子是謝椒麗教授(Professor Susan Shirk)的新書《中國經濟改革的政治邏輯》

* 作者感謝阿爾格(Hayward Alker)、多爾(Ronald Dore)、甘陽、羅斯基(Thomas Rawski)、薩布(Charles Sabel)、史塔克(David Stark)對本文所作的批評。本文原題 The Challenge of Chinese Practice to Neo-classical Political Economy. 中譯：曾憲冠。

(*The Political Logic of Economic Reform in China*)——此書原題「中國經濟改革的政治缺陷(failure)」，然而她到前蘇聯跑了一趟回來後，認識到中國的經濟改革比較起來還是十分成功的，題目於是轉了。^①事實上，對本書各篇文章的最佳概括，也許便是它們提示了一個正在進行着的，對中國和東歐改革理解的範式轉移(paradigm shift)。

範式轉移往往由非常態的困結和吊詭激發而來。(Kuhn, 1973)就我們的情況而言，舊範式是新古典主義經濟學。此一範式的核心觀念是「矯正價格」(getting prices right)和「矯正所有制」(getting property rights right)。^②東歐改革的設計者是這一範式真誠的信徒：一系列被廣泛稱為「震盪療法」(shock therapy)或「大爆炸」(big band)的急速價格開放和私有化計劃，是新古典主義範式自然的政策歸趨。但與此強烈對比的，是中國並沒有實行「一步到位」的價格開放（見本書王小強的文章）；而且正如華爾德(Andrew Walder)在本書的文章中指出，正是在中國的集體所有制領域(地方政府所有的，特別是鄉鎮企業)，我們看到了最為強勁的經濟增長；還有，羅斯基(Thomas Rawski)的文章描述了中國的國營企業撇開很多它們在財政上得到「源源補貼」(on “red tap”)的事實，在改革

① 此節乃從私下交往中獲悉。

② 本文所指的「新古典主義經濟學範式」，即「矯正價格」和「矯正所有制」的理論基礎。前者係「福利經濟學第一定理」，後者係阿契安(Alchian)和德姆薩茲(Demsetz)的產權理論。值得指出，匈牙利著名經濟學家科爾奈(Janos Kornai)早期並非新古典主義經濟學家，他1971年曾寫作反新古典主義經濟學的《反均衡》一書。但是，在本人與科爾奈的私人交談中，他表示因《反均衡》在西方的評論很少，故他已不再堅持其中的論點。他近來的支持「震盪療法」的書《走向自由經濟之路》，很顯然是在新古典主義經濟學範式之內的。

中它們也是提高了技術效益的。因此，根據新古典主義「矯正價格」和「矯正所有制」的範式來判斷，中國的改革似乎是走上了歪路。然而，中國十五年的經濟改革(1978-1992)取得了國民生產總值8.6%的增長率，而東歐國家在「震盪療法」之後，國民生產總值每年的下降是兩位數字，用繆羅(Peter Murrell)的話說，這是「歐洲戰後最大的經濟衰退」(Murrell, 1993, p.216)。中國似乎是像日本那樣「錯有錯着」的另一個例子。

哈佛大學著名經濟理論家、美國工業利潤分成改革(profit-sharing reform)的倡議者韋斯曼(Martin Weitzman)，精確地抓住了中國的情況對新古典主義範式作出的挑戰，他說：「主要的悖謬，是中國的實際模式的巨大成就，和東歐模式的急上馬、試驗性而又較為失敗的經驗，形成強烈的對比。為甚麼理論和實踐在這個重要的場合竟好像是如此截然相反？」(Weitzman, 1993, p.553)本書的文章可視作回答這個重要問題的第一步。

我不敢將自己的觀點加給本書不同的作者，但我試圖提出，熊彼特觀點可以說明中國和東歐對經濟轉型的立場的重大分歧。更且，中國模式啓示了動態環境中的所有制問題，又超乎熊彼特之外。這篇文章的其餘部分將作這樣的安排：第二節指出我所謂的熊彼特觀點的兩個原素，而且點出它們對東歐的衰退和中國的增長所具有的意義。這一節可視作對新古典主義「矯正價格」概念的挑戰。第三節提出所有制和「動態效益」之間關係的問題。這是一個重要的熊彼特式問題，但熊彼特的答案並不令人滿意。對此，我以「高斯—哈特—漢斯曼—薩布」(Coase-Hart-Hansmann-Sabel)的理路提出一種集體或共同所有制的理論。這一節可視為對新古典主義矯正所有制概念的挑

崔之元

戰。第四節以和打破新古典主義範式攸關的政治哲學問題的討論作結。

二 新古典主義觀點對熊彼特觀點

我所謂的「熊彼特觀點」包含熊彼特的兩個命題：一是新古典主義經濟學實際上是一種實物交換經濟(barter economy)的理論，二是動態效益只能以靜態或分配效益在某程度上的折損來獲致。由於第一個命題不那麼有名，我會發揮多一點，而只會略為討論第二個命題。

熊彼特著作的一個固有主題是新古典主義經濟學往往偏向於實物交換經濟的「實質分析」(real analysis)：

實質分析來自這樣的原理，即所有經濟生活的基本現象都能夠以商品和勞務、有關它們的決策，以及它們之間的關係描述出來。貨幣只是以一種用來便利交易的中性技術手段的姿態參加進來。這個手段無疑也會出現毛病，而如果是這樣，它實在也只會產生僅僅從屬於它的運作方式的現象，然而，只要它運作正常，它就不會影響那和實物交換經濟運行得一般無異的（黑體為引者所加）經濟過程：這是貨幣中性(Neutral Money)概念的基本意思。(Schumpeter, 1954, p.277)

在這段引文中，熊彼特把「實質分析」和「實物交換經濟」通用是很清楚的。他不是要指出新古典主義經濟學完全不能把貨幣因素結合進去；相反，他強調新古典主義經濟學把貨幣這樣地結合，以至貨幣經濟仍然運行得「一如」實物交換經濟。由是，熊彼特之強調貨幣因素，不應與費利民(Milton

Friedman)的「貨幣主義」(monetarism)混為一談。事實上，正如費利民自己解釋，貨幣因素在他的仍然是一種實物交換經濟理論的「貨幣主義」裏，並不扮演重要角色：「撇開企業和貨幣在我們經濟中的重要角色，也撇開他們所引發的眾多而複雜的問題，藉以獲致協調配置的市場設計，其核心特點完全表現在既無企業，也無貨幣的單純的實物交換經濟之中。」(Friedman, 1982, 14)他著名於這樣的主張，以為大可假設貨幣是從直升機上掉下來的。(Friedman, 1969, p. 4)基本上，費利民的貨幣主義依然是一種有關貨幣「中性」的理論。反而，熊彼特強調「貨幣因素」——貨幣和信貸制度——並不是中性的。

新古典主義對於「實質分析」(即實物交換經濟)的偏向，可以在「震盪療法」式的標準穩定方案之後當前有關嚴重衰退^③的討論中清楚看到。大多數新古典主義經濟學家相信，「震盪療法」後的產出下降是不可避免，甚至是可取的；價格開放後的較低產出反映了經濟中諸般「實質的」(real)競爭力量——產出下降是由於淘汰了經營不善的企業和停止了沒有社會需求的生產所造成的。波蘭著名經濟學家維尼艾基(Jan Winiecki)清晰地說明了這一點：「行為的轉變不可避免地引致產出下降，然而福利水平卻保持不變。」(1991, p.669)立頓(David Lipton)和薩克斯(Jeffrey Sachs)也持相似看法。(1990)

我不想糾纏於這種關於產出下降的「實質」觀點其中所

③ 所有東歐國家，包括蘇聯，在1990和1991年都處於嚴重的衰退中，國內生產總值(GDP)的年均跌幅超過12%（比較起1989年的水平）。每個國家的具體數字可以在《歐洲經濟》(European Economy)增刊甲，1991年8/9月中找到。

崔之元

包含的真實成分：在傳統的指令經濟下，的確有很多為人所不需要的「虛假」產出；而且，對整個經濟的一種健康的結構調整，也實在可能導致產出下降。然而，即使是非經濟學家的普通直觀，也會察覺到可能有其他造成衰退的獨立的「貨幣」因素：因為企業在出售它們的產出前，已須先支付投入和工資，^④僅由於它們受到嚴重的信貸限制——一個和企業「實質」經營效益(X-效益)無關的原因，便足以造成產出下降。換言之，如果我們把「貨幣」因素考慮在內，則不單是「劣等」企業，連「優等」企業也被迫降低了它們的生產。

為甚麼這樣簡單的外行人直觀，為當前關於東歐嚴重衰退的討論所忽略呢？現在我們該回到上面所引述的熊彼特觀點去：新古典主義經濟學事實上是一種實物交換經濟的理論。我相信，我們可以通過扼要回顧新古典主義的「貨幣與價值綜合理論」(integration of monetary and value theory)，完全體會熊彼特的觀點，而這一新古典理論是在熊彼特1954年出版了《經濟分析史》(*History of Economic Analysis*)後，由百廷堅(Don Patinkin)完成的。^⑤此一回顧特別有需要，因為百廷堅的貨幣中性理論是國際貨幣基金會(IMF)贊助的標準穩定方案的理論基礎。

百廷堅的核心主題是要把「貨幣」分析整合進現行「實

④ 正式來說，這可說是企業的預付現金限制。有關這個概念更多的說明，參考註⑨。有趣的是，馬克思可視作「預付現金」(Cash-in-Advance)模型的先行者，因為他強調貨幣—商品—貨幣(m-c-m)的序列。可以假定，這是熊彼特經常對馬克思保持興趣的主要原因之一：他們都把貨幣和信貸視作經濟發展動態過程中的關鍵。

⑤ 當百廷堅的《貨幣、利息和價格：貨幣與價值綜合理論》(*Money, Interest, and Prices: An Integration of Monetary and Value Theory*) (第一版，1965)是新古典學派對貨幣經濟看法的現代經典著作。此一看法在文獻中時常被稱為「華萊士—希克斯—百廷堅傳統」(Walras-Hicks-Patinkin tradition)。

質」分析的架構——競爭性總體均衡理論(competitive general equilibrium theory)——中去。他的理路乃是建基於總體均衡的預設，即每種商品的過度需求函數一致為零。讓他自己來說：

假設現在一個原先的均衡狀態被擾亂了，以至造成所有價格的等比例變化。由於這並沒有改變相對價格，於是，「一致性前設」(homogeneity postulate)意味着實質領域中沒有任何需求函數受到影響。(Patinkin, p.176, 1989 edition)

這是著名的「貨幣中性」(the neutrality of money)命題的表述，它通過把貨幣經濟和實物交換經濟等同起來，整合了貨幣分析和實質分析：「嚴格地說，只有在實物交換經濟向貨幣經濟的單純轉變並不影響均衡的相對價格和利息時，這樣的中性才成立。」(Patinkin, p.75)

由是，我們現在對熊彼特有關新古典主義經濟學是一種實物交換經濟的理論的觀點有了更好的瞭解：不是因為他的觀點沒有提及貨幣因素，而是因為號稱中性的「貨幣」在其理論架構中並不扮演重要的「實質」角色。在百廷堅的理論中，編派給貨幣的唯一角色便是「實質」經濟的「名義制動器」(nominal anchor)：貨幣總供應量是決定絕對價格水平的名義變項，而相對價格則由經濟體系中的「實質」供求拉力來決定。

新古典主義的名義制動器理論對於東歐穩定方案的設計^⑥

⑥ 事實上，穩定方案的主要學者布倫諾(Michael Bruno) (1990)，清楚地提到百廷堅中性貨幣的理論是穩定政策的基礎。當然，正如本文的審稿人之一所指出，對百廷堅的貨幣中性論的理解是有爭議的。本文作者接受目前年輕一代貨幣經濟學家的看法，即新古典主義經濟學的核心基礎之一——瓦爾拉一般均衡理論——不能夠作為結合貨幣與實質分析的基礎。見Martin Hellwig 就任歐洲經濟學會主席的演說(1993)。

有非常強烈的影響。對於選擇何者為「適當」的名義制動器：訂定貨幣增長率還是固定匯率，投入了大量的注意力。^⑦個中道理便是一旦選對了名義制動器從而絕對價格水平受到了控制，其餘一切事情也就可以留給由「實質」競爭力量決定的相對價格去自由發揮，而這就會帶來資源的有效分配。這幅通過價格開放和對名義制動器的操控以「矯正價格」的圖象，是何等乾淨利落！

建基於對名義制動器的選擇和價格開放的IMF贊助標準穩定方案（在東歐使用的），是新古典主義經濟學在宏觀經濟決策中佔主導地位的有力例子。然而，值得指出的，是競爭性均衡理論（「實質」分析）的重要人物阿羅(Kenneth Arrow)，從未在宏觀經濟分析^⑧上運用這個理論。我相信，這是因為他充分認識到，基於對市場完善性的假設，作為交換媒介的貨幣在這個理論裏是沒有地位的：因為每種商品都假設在未來任何時候和可能的情況下均擁有其現價（此即市場完善性之假設），所以不需要現金（貨幣）以應付不確定的情況。^⑨

⑦ 是白蘭查(Olivier Blanchard)等(1991, p. 6)。東歐大多數國家選擇匯率作「名義制動器」。

⑧ 另一個競爭性總體均衡理論的重要人物胡維茲(Leo Hurwicz) (1991)觀察到儘管阿羅的理論工作和競爭性均衡的效率有關，但他的理論應用工作卻全是關於市場的失敗（例如他對醫療服務的研究）。胡維茲認為，阿羅是有意這樣做來警告他的追隨者不要誤用競爭性總體均衡理論（例如百廷堅把貨幣理論結合進價值理論中去）。

⑨ 凱因斯經濟學教科書（希克斯的IS-LM範式）由於其對貨幣作為一項可持有資產的強調，只是表現了貨幣之為「價值儲存手段」。至於「疊瓦世代模型」(overlapping generations model) 所說的無盡時間，也只是解釋了人們把貨幣作為一項資產來持有的欲望。唯有哥羅華(Clower) (1967)的「預付現金」模型嘗試抓住貨幣作為「交換媒介」的角色。但是，如果我們還是在完善市場的框架裏打轉，那麼「預付現金」模型便可被批評為權宜設置。要把預付現金模型的局限內化，我們必須依賴非完善市場的理論。此外，儘管疊

新古典主義之沉緬於實質因素，忽略了震盪療法式穩定方案的重要貨幣效應，這對東歐的嚴重衰退也許有部分影響：^⑩

(1) 把固定匯率作為名義制動器（根據上文提及的貨幣中性理論），會造成很高的實質利率（好維護固定匯率）。這個因素加上補貼的削減和經濟互助委員會(Council for Mutual Economic Assistance, CMEA)的崩潰，迫使企業陷入嚴重信貸制肘的景況；

(2) （由於貨幣增長率也被用作名義制動器）中央銀行對商業銀行借貸的高貼現率和最高直接信貸水平^⑪進一步加劇了企業的信貸短缺。更且，即使沒有政府的最高信貸水平，商業銀行本身為了應付極度不穩定的情況，也會加強信貸配給；^⑫

(3) 由於(1)和(2)，企業三角債大增。

瓦世代模型可以解釋貨幣的存在，但它也沒有回答熊彼特的批評，因為正如前文引述的，熊彼特的觀點是認為新古典主義經濟學只是將貨幣的角色視作「用來以便交易的中性技術手段……不會影響和實物交換經濟一般無異的經濟過程」。

⑩ 在此情況下一個很自然的問題是：如果有的話，甚麼是標準穩定方案及其固有的衰退傾向以外的選擇？愛德華斯(Sebastian Edwards) (1992, pp.35-36)討論了四個解決貨幣這個癱疽的可能方法：(1)通過某種貨幣改革措施（限制或取消現行貨幣）降低名義貨幣的結餘；(2)一次過提高國內物價水平；(3)提高國內實質產出；(4)貨幣實質需求的增加。他把後二者當成是「不切實際和難以置信」而不加理會。然而，中國的經濟改革正是採取後兩種方法解決「貨幣癱疽」問題的。此外，Yoshio Suzuki (1980)有關1954年以來日本貨幣政策的研究，證明後兩種方法是很可信的。

⑪ 這項政策是對東歐非常流行的關於「中央銀行獨立性」的信念的反省。褒斯(Paul Bowles)和韋特(Gordon White)合著的文章包含了中國為何出於很好的原因避免了對「中央銀行獨立性」過分倚賴的有趣討論。

⑫ 史迪里茲(Stiglitz)和韋斯(Weiss) (1981)證明了商業銀行在一個資訊不完善的環境中最恰當的行為是信貸配給，所以，即使沒有政府的最高信貸水平，利率也解決不了信貸市場的需要。這重要的一點將會在下一節多加發揮。有趣的（且也諷刺的）是，新成立的私人銀行（匈牙利有13家，波蘭有36家，捷克有8家「只借錢給國營企業，認為東歐眾多的小型新公司風險太大」。（《經濟學人》[1991.9.21]）這是信貸市場上非政府信貸配給的顯著例子。

把這三個「貨幣」因素加起來看，它們意味着產出的下降並不單單是由於競爭拉力所致，很多「經營妥善」的企業（就其能在不利的宏觀條件下生存而言）也減少了它們的產量，甚至破產了。準確估計「實質」和「貨幣」因素對東歐嚴重衰退的相對影響，超出本文的範圍，^⑬但值得一提的，是對1990年波蘭穩定方案一項重要的經驗研究，顯示「貨幣」因素較具解釋力(Calvo and Coricelli, 1992)。^⑭我的觀點很簡單，新古典主義有關衰退的思想模式對貨幣因素的忽視是毫無道理的。^⑮「矯正價格」可以帶來經濟增長的信念，並不為東歐的經驗所支持。^⑯

倘若現在我們回到熊彼特的第二個命題，即靜態和動態效益之間的此消彼長，我們便可以對經濟增長的性質得到較深入的理論洞察：

⑬ 這樣的估計將會很困難，因為這涉及對立的事實：如果信貸困難不存在，產出的水平將會怎樣？由於資料有限，我在此不能作出這種估計，而只能指出估計的正確方法是「內在標準函數 (endogenous criterion function) 取代遞歸模型(regression model)」。(Maddala, 1988)

⑭ 正如卡伏(Calvo)和哥里薩利(Coricelli)所說：「信貸是投資新部門和技術，甚至有時是讓企業脫離困境的必要條件。假如經濟轉型過程要求收入像波蘭那樣短暫下降，則信貸便變得更為必需。如果沒有充足的信貸渠道，那麼譬如生產庫存產品的企業，可能會出現設備量非最優的下降。所以，如果沒有信貸渠道，最初的調整過程會給經濟烙下持久的負面印記，延緩增長復甦，增加社會緊張。」(Calvo and Coricelli, 1992, p.195)

⑮ 在「震盪療法」之後，交換系統膨脹了，而諷刺的是新古典主義經濟學的「實質分析」在這個意義上對了。

⑯ 世界銀行首席經濟學家費雪(Stanley Fischer)承認，東歐很多企業破產和產出下降的情況不是必然的：「假如經濟體系受制於價格變動，則勞工市場之缺乏彈性和金融市場之缺乏效率將造成不必要的破產和失業。但爭議之處在於逐步的價格開放是金融制度一種不完善的替代物，而它可能能夠生存下去的企業來完成這個制度。」(Fischer, 1993, p.391)我一方面欣賞他對於東歐衰退之為不必要的認識，另一方面，基於本節所援引的熊彼特邏輯，我覺得他對金融市場效率的信念也應該受到質疑。

由於我們處理的是這樣一個過程，它的原素須以長時間來透顯其真正特點和最終效果，所以評估這個過程在某個時間的表現是沒有意義的；我們必須在它展開的漫長歲月中判斷它的表現。一個在任何時間都充分利用它的可能性以臻善境的體系——任何體系，經濟的或其他的，長遠來說可能比一個永不這樣做的體系還要不如，因為後者的缺陷也許正是長遠表現之速度水平的一個先決條件。(Schumpeter, 1961, p.83)

因此，就熊彼特觀點而言，靜態的低效益可能是動態增長所必須的。正如我們所知，新古典主義經濟學的核心概念是「帕累托效益」(Pareto efficiency)。它基本上是一個靜態概念，因為它只是關於給定的資源在價格機制下的最優調配。因此，對「矯正價格」的強調完全指向以靜態效益為代價的「動態效益」。這就是為甚麼熊彼特總是強調實質競爭並不是價格競爭，而是關於實行新的生產要素——新產品、新技術、新市場、新供應品和新組織形式——配置方式的競爭。(Schumpeter, 1934, p.66)此一洞見為中國的改革經驗所支持。儘管沒有全面的價格開放（見王小強的《摸着石頭過河：中國改革之路》），快速的經濟增長來自組織創新，就像錢穎一和許成鋼文章中討論的M-型組織。

更為有趣的，是在熊彼特的精神之下，「內生增長」(endogenous growth)理論的新發展正式地證明了完全競爭性價格機制不能推動發展，從而，偏離於完全的價格競爭對增長是必要的。(Romer, 1990)如果指出這個理論的主要發展人是「芝加哥學派」經濟學家的新生代羅馬(Paul Romer)，只會令它更具說服力。實際上，另一位年青的「芝加哥學派」經濟學家卡爾頓(Dennis Carlton)也發現，在美國，市場主要不是由價格來

調節的，他跟着作了如下的觀察：「如果價格不是用來調配商品的唯一機制，則觀察價格是否保持不變便變得不那麼有趣，儘管在一個簡單的，以價格為唯一用以達致有效資源調配的機制的模型裏，一個固定不變的價格的確意味着低效益，但在一個價格只是企業用以調配商品給買家的其中一種方法的環境裏，一個固定不變的價格卻不意味着低效益。」(Carlton, 1989, p.939)這似乎使中國的價格雙軌改革戰略顯得很有道理。在這個戰略底下，⁽¹⁷⁾每個企業須受計劃價格指導的購入和售出，都面對計劃指標的引力；但在這些指標以外，企業有自由以議價方式購買它們的投入和出售它們的產品。和一次過放開價格相比，這種價格雙軌改革對於價格肯定造成一些僵化，但既然價格不是唯一的，甚至不是主要的調節供求的機制，僵化也就並不意味着靜態調配效益太大的下降。⁽¹⁸⁾按諸東歐一次過價格改革後的嚴重衰退，可見中國的價格雙軌改革方向是對動態效益有利的。⁽¹⁹⁾

①⑦ 要瞭解這個戰略，我們須注意1984年5月中國國務院發出的「十條」，其中把計劃內的生產和計劃外的生產區分了開來，而且准許計劃外產品的價格高或低於計劃價格20%。至於1985年2月這個時刻，其特別之處便是國家物價管理局和國家物資管理局於此時一起取消了20%的限制。

①⑧ 下表列出中國一些主要物資受計劃價格調節的百分比：

	1979 (%)	1984 (%)	1988 (%)
鋼	77.0	66.0	46.8
木材	85.0	40.0	25.9
煤	58.9	50.0	43.5
水泥	35.7	25.0	13.8

此表顯示出計劃價格在同一工業品中所扮演的角色逐漸淡出的清晰趨勢。因此，僵化性並不那麼大。

①⑨ 非常有趣的，是一些西方經濟學家用過去的新古典主義經濟學，嘗試將雙軌價格體制合理化。例如，格蘭尼克(David Granick)聲稱，「既然邊際性效應才是重要的乃是新古典主義理論的一個信條，那麼宣稱這個（經歷了引

「內生增長理論」是近期經濟研究的熱門題目之一，而且卡爾頓有關「理論和市場如何調節的事實」的文章，是發表在阿羅主編的權威參考書《工業組織手冊》(*Handbook of Industrial Organization*)上的。然而，這些理論上的進展似乎對新古典主義「矯正價格」的主導觀念一無影響。這是怎麼回事？我不禁記起史迪里茲對一些西方專家顧問的忠言的美妙描述：「追隨我們的說法，而不是我們的做法。」(Stiglitz, 1992, p.162)實際上，近期的理論和歷史研究已經證明，即使是西方的經濟，事實上也不能稱作是「矯正價格」意義下的「市場經濟」。^②

三 動態環境中的所有制

透過熊彼特的觀點，我們已經看到新古典主義的「矯正價格」概念有甚麼毛病。比較困難的是「矯正所有制」，它是

入價格雙軌制的) 第三階段引入了均衡原理也不為過。」還有，布特(William Bird)證明了價格雙軌制下的均衡價格是帕累托最優。然而，仔細閱讀提出此一雙軌角度的文章便會清楚，新古典主義關於邊際性效應的理論，在提倡「雙軌角度」的思想中並不扮演角色。因為在文章中我們發現了以下的文字：

在對於不同條件作出適當照顧的情況下，我們應該以一個或數個步驟消除現存對企業自行推銷的或計劃產量以外的剩餘物資，以及不被納入統購統銷體制的地方企業生產的物資的價格控制。當各種短缺物資的供求平衡迅速地在一個標準市場價格的基礎上形成起來，我們便可重新劃出一個合理的和富有彈性的價格浮動帶。(黑體為引者所加)

這段引文清楚地顯示了在雙軌角度建議者的心目中，並沒有關於邊際性效應的新古典主義大理論，否則他們在掌握了「邊際性效應」之後，不會還再想去重新建立價格浮動帶。

② 拉松尼克(William Lazonick)的《商業組織和市場經濟的神話》(*Business Organisation and the Myth of the Market Economy*)和列迪(William Reddy)的《市場文化的興起》(*The Rise of Market Culture*)是兩本最近由劍橋大學出版社出版的，有關這個題目最富洞見的著作。

「大規模私有化」(mass privatization)背後的指導思想。熊彼特在此也提供了一個理解軟預算約束(soft-budget-constraint, SBC)的出發點：然而，要回答核心性的熊彼特式問題，即「怎樣才是動態效益的適當的所有制結構」，我們便須邁出熊彼特本身。讓我們先來處理「軟預算約束」的問題，並且研究一下它和所有制問題有着怎樣的關係。

很多人將私有化理解為解決軟預算約束的手段，也就是說置企業於「硬預算約束」之下，使其有強大的提高效益的誘因。據科爾奈所說(1986)，「當一個經濟單位（企業、家庭等）支出和收入之間的緊密關係寬鬆了，預算約束的軟化便會出現，因為支出將由某些機構來負擔，而這通常便是那家長式國家。」國家所有制是軟預算約束的根源，這是普遍的看法。⁽²¹⁾但是，從熊彼特觀點來看，我會主張軟預算約束在任何建基於信用貨幣的現代市場經濟中，都有更深的根源。所以，如果我的主張正確，私有化本身並不能解決軟預算約束的問題。

在這點上，重要的是注意科爾奈的軟預算約束理論和阿契安—德姆薩茲—諾夫(Alchian-Demsetz-North)的所有制理論是密切相關的：科爾奈把軟預算約束界定為一個經濟單位期望其他機構為它負擔開支；這就等如說，所有權是含糊不清的，因為阿契安—德姆薩茲—諾夫時常強調，「所有權是用來內化外界效應(externalities)的」⁽²²⁾——軟預算約束是企業的成本和利益內化闕如的一個清楚標誌。因此，在「內化外界效應」的意義上，「硬預算約束」等同於明確的所有權。

⁽²¹⁾ 科爾奈承認，資本主義也有軟預算約束。但他認為這只是一個例外的現象，而社會主義的軟預算約束則是經濟生活的常態。

⁽²²⁾ Demsetz (1967, p.348)。

熊彼特有關「實質分析」與「貨幣分析」相對立的觀點，可以提供給我們瞭解所有權和預算約束的出發點。在強調「實質的人」(real person) 這個意義上，目前有關東歐私有化和所有權問題的觀點，總的來說基本上是一種「實質分析」：科爾奈(1990, p.85)談到有關作為私有者的「有血有肉的人」(flesh-and-blood person)；波蘭財長鮑塞羅奇(Leszek Balcerowicz)認為私有制推動「市民生活水平改善最快。這是因為節省成本、良好的生產組織、高質產品、成功發掘新市場，以及技術的進步與發展，是領導企業運作的所有者利益之所在」；^{②③}諾夫和湯馬士(Thomas, 1973)指出，受保障的所有權是促進經濟增長的核心因素；阿契安和德姆薩茲(1972)則主張私有制是解決團隊生產的監督問題的方法。然而所有這些主張都忽略了這樣的可能性，即貨幣因素足以使「軟預算約束」也成為建基於私有制的市場經濟的核心特徵。如果我們把貨幣因素也考慮在內，則上述種種主張所描繪的私有制和效益之間一清二楚的關係便變得模糊起來。換句話說，軟預算約束在私有制貨幣經濟之下存在，意味着阿契安—德姆薩茲—諾夫的所有權理論並不是對資本主義經濟的正確描述。

導致軟預算約束在私有制貨幣經濟中出現的其中一個複雜之處，來自現代銀行體制有能力創造信用貨幣的事實。在儲備率制度之下，銀行可使貸款比存款更多。例如，如果儲備率是20%，銀行便可以\$20存款貸出\$100。^{②④}此外，銀行還可以貸

②③ 引自普澤沃斯基(Adam Przeworski), 1992, p.12。

②④ 事實上，美國活期存款目前的儲備要求是首\$41,500,000為3%，以上所有的為12%。非個人的定期存款，18個月以下到期的，儲備要求為3%，18個月以上的則沒有儲備要求。見《聯邦儲備管理局年報》(Annual Report of the Board of Governors of the Federal Reserve System), 1988, p.225。

出它手頭所無的錢：它可以直接開立一個信貸戶口，顧客在其中提取他承諾償還的數目。這叫做「以貸引存」。很明顯，科爾奈有關軟預算約束的定義——「嚴格收支關係」之闕如——對建基於儲備率之上的現代銀行體制的確適用。⁽²⁵⁾

在儲備率制度下，銀行受制於「擠提」的風險：大量存戶同時提款，因為他們覺得銀行不能繼續信守其承諾。擠提足以引起嚴重的生產萎縮，正如過去二百年來許多金融恐慌的經驗所證明的那樣。在歐洲和美國，中央銀行發展成為「最後貸款人」(lender of last resort)，為困難的銀行提供資金。⁽²⁶⁾ 在大蕭條以後，聯邦儲備保險局(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)成立，明確保障十萬元以下存戶。聯邦儲備非正面地防止幾乎所有金融債務的拖欠，包括公司商業票據(commercial papers)⁽²⁷⁾、國庫券的購回協議(repurchase agreements)⁽²⁸⁾、證券公

⁽²⁵⁾ 當然，如果中央銀行控制着儲備，銀行也就可以算是服從於硬預算約束。然而，制度分析和計量經濟研究均認為，儲備量並不是受中央銀行所限制的。正如摩爾(Moore)指出，「傳統上貨幣總量的增長能夠通過對銀行儲備量的約束過程來加以控制的看法，只是到了近期才被認識到是一種對貨幣供應過程在分析上的根本誤解……。銀行貸款是受信貸需求所決定的，此一需求與信用卡的未償付債款十分相似，是銀行在短期內不足以或不能夠控制的。超過半數的貸款是在信用額之下的，而最高信用額的動用率為50%。」(Moore, 1984, p.106)

⁽²⁶⁾ 主流的宏觀經濟教科書把中央銀行描述成貨幣總供應量的調控者。然而，中央銀行發展成最後貸款人，卻是歷史事實。見古迪哈特(Goodhart) (1990)。

⁽²⁷⁾ 例如，當賓夕凡尼亞中央交通公司(Penn Central Transportation Company)不能償付其商業票據，聯邦儲備便會介入，保證包括克利斯拉(Chrysler)和許多小公司在內的公司所借的商業票據由銀行提供資金，以保護商業票據市場。見烏尼路華(Wojnilower) (1980, pp.292-293)。

⁽²⁸⁾ 「購回協議」是指銀行出售政府債券並承諾在第二天以較高價錢購回。這可以用來提高銀行的平均儲備。

司的顧客資產、退休金和一些人壽保險的負債，以及所有十萬元以上的存款。^{②⑨}

我想強調，政府這些正面和非正面保障的理據，就是金融業的「公共財」性質。如果讓一家銀行破產，則其他很多銀行和企業便有可能受到不利的影響。這裏，我們看到了負面的「界外網絡效應」(network externality)。所以，「市場失效」並不局限在國防和污染的問題上。如果我們把現代市場經濟中的貨幣因素考慮在內，那麼界外效應便幾乎無處不在。假如我們只是服膺「實質分析」，則銀行便是私人機構。但是，如果我們採納「貨幣分析」，我們便能看到銀行基本上是公共機構。難怪美國《破產法》(Bankruptcy Code)不適用於銀行。

(它們只能由其調控機構來把它們關閉。)也難怪羅斯福(Franklin Roosevelt) 1933年當上總統時首項建議的立法工作便是《銀行法》(Banking Act)，以防銀行擠提的情況出現。

然而，儘管中央銀行最後貸款人和保障者的角色對於維持整個經濟的金融穩定是必須的，但它也會在銀行和它們的企業主顧之間造成「道德風險」(moral hazard)的問題——這也是某種軟預算約束，因為受保障者期望「其他機構」為它承擔開支，例如，「拿取商業票據的一個後備信貸最高限額，已是企業的一般做法。」(韋雷 [Wray]，1990, p.246)。一般而言，美國現在有雙重的最後貸款人：「聯邦儲備制度是成員銀行（特別是大銀行）的最後貸款人，而大銀行則是使用商業票據市場的機構和公司的最後貸款人。」(明斯基 [Minsky]，

②⑨ 例如，1984年時為了防止芝加哥大陸伊利諾銀行(Continental Illinois of Chicago)（當時美國的第七大銀行）的倒閉，聯邦儲蓄保險公司宣佈保障該行的所有存款——不僅是首十萬元——和它的非存款債務。見美爾·高恩(Meir Kohn) (1991, p.462)。

p.50) 此外，如果條例放鬆了但保障（最後貸款人）仍在，銀行還是會表現得不謹慎的，正如近期美國的存貸崩潰所表明的那樣。這個危機是軟預算約束的最佳示例：1982年，根據「一般可接受核算原理」(Generally Accepted Accounting Principles, GAAP)，上百宗存貸個案出現負淨值。然而，聯邦國內貸款銀行委員會(Federal Home Loan Bank Board)准許這些個案以所謂「調節性核算」誇大它們的淨值。軟預算約束在此成了貨幣經濟在銀行擠提問題上的一個兩難困境：沒有最後貸款人，我們面對金融崩潰的巨大風險；有最後貸款人，我們又不能避免金融機構和它們的企業主顧之間的道德風險問題。

儘管銀行能夠創造信用貨幣，但這並不等如說它會一視同仁地向任何借貸者提供貸款。事實上，在任何特定時間，信貸市場都具有「信貸配給」的特點：貸款需求可能不及貸款供應，於是利率並不上升。理由是信貸市場和商品市場不一樣。正如史迪里茲和威斯(Stilitz and Weiss, 1988, p.18)指出的：「信貸跟例如花生般的商品是根本不同的。如果人們同一時間相互交換商品，則價格便有實際意義：它表示一種商品和另一種商品交換的比率。然而，利率不過是一項承諾，它是一個答應在未來某日子，倘若可能的話，付回一定數量金錢的協議。」所以，如果一家銀行提高利率以清理市場，它便會面臨「不利選擇」(adverse selection)的問題：那些推高利率的人不是冒險家就是騙徒。因此，「如果利率上升的話，貸款申請者的數目便會減少，以致預期從借款人那裏所得到的回報實際上便可能會下降。」(Stiglitz and Weiss, 1988, p.19)

由於信貸市場的均衡狀態具有信貸配給的特點，即信貸市場是非完全市場，所以很多「優良的」企業也許亦不能獲得

信貸。^{③①}這就是在「實質」競爭拉力之外，「貨幣」因素把企業推進困境的另一個例子。^{③②}正是對信貸的不完全市場的注意，驅使羅斯福新政時代通過了美國《破產法》的第11章。^{③③}第11章可被視作以「重整」的方式挽救「優良的」但為信貸所限制的企業的手法。相反，第7章只是關於「清盤」的，它以應該結束（無良好前景）的企業為目標。第7章規定，破產法庭委出一名信託人出售企業的資產，並把收入交給法庭作償還給債權人之用；但是，根據第11章，企業的現行管理人仍然掌管企業，而企業也繼續運作。更為重要的，是歸入第11章的企業，有權終止退休金計劃，而由政府來承擔未償付的退休金成本。同時，它們付息給破產前的債權人的義務也終止了。所有這些補助，意圖提供喘息空間給「暫時處於財政困境但大概應可無礙的企業。」（懷特[White]，1989, p.138）然而，儘管第11章由於不完全信貸市場（信貸配給）而變得合理，但它也造成了軟預算約束的問題，因為很多企業為了獲得補助，事實上應該歸入第7章的，甚至不應該歸於破產的，歸入了第11章。這裏，軟預算約束也是貨幣經濟兩難困境的一個結果：沒

③① 這和銀行創造貨幣的能力並不矛盾，因為它們可以只向熟客大量提供貸款。事實上，現代銀行體制的誕生地—意大利中部—具有家庭網絡的特點。見林摩努斯(Lamoreaux) (1991)。

③② 丹尼沙(Cevdet Denizir)向我表示，優良的企業可以付出較高的利率，於是它們可以獲得信貸。但我相信，信貸配給的均衡狀態是一種「共同均衡」(pooling equilibrium)，而非「分割均衡」(separating equilibrium)，因為信貸配給的原因恰恰是銀行不能分辨「好」與「壞」的企業，於是它們把付出高利率視為一個不利的信號。

③③ 請記住「富蘭克林·羅斯福就職的早上，紐約州和伊利諾州的州長關閉了紐約市和芝加哥的銀行」，而羅斯福所簽署的首項法案是《緊急銀行法》(The Emergency Banking Act)（奧遜 [Olson], p.29）。

有第11章，優良的企業可能破產；有第11章，劣質的企業能在救濟和補助之下生存下去。軟預算約束在破產過程中的一個顯著例子便是德薩高一賓塞奧(Texaco-Pennzoil)糾紛的故事：1987年4月，德薩高歸入了第11章的破產之下，以避開賠償它因干擾賓塞奧收購格迪石油(Getty Oil)而造成賓塞奧的一百億美元損失。(Nagatani, 1989, p.170)

於是，我們看到軟預算約束在現代貨幣經濟中不但不可避免，而且不一定是壞事。就其挽救「優良的」企業而言，它在促進「動態效益」方面扮演了重要的角色。實際上，日本的銀行比美國的銀行拯救企業更為頻繁，並不是偶然的。^③根據多爾的說法，在日本，「短期貸款通常會被轉出，而當一家企業陷於困難時，銀行會加以合作——甚至可能擔當重要角色重組企業。」(Dore, 1986, p.67)用森姆斯(Richard Samuels)的話來說，日本國家石油公司(Japan National Oil Corporation)背後的宗旨是：「我會和在我背後的國家一同承擔風險。如果我贏了，我會償付給國家並保有利潤。如果我輸了，國家會負擔起損失。」(Samuels, p.215)故此，證諸上述的理論討論和日本的經驗，真正的問題不是把軟預算約束排除掉，而是去找出動態環境中預算約束的軟度。華爾德的論文觸及了這個關鍵問題，它展示了中國地方國營企業的預算約束軟度對經濟增長是有用的。既然正如我們指出的那樣，軟預算約束就是指沒有完全把界外效應內化，即等同於較為含糊的所有權，那麼，適當的軟預算約束程度問題便變成適當的所有權共有程度問題。這正

③ 見Takeo Hoshi等(1990)。一個拯救困難企業的重要個案是1974年重組萬事達(Mazda)汽車生產企業。見巴斯格爾及羅倫(Pascale and Rohlen)(1983)。

是我把軟預算約束的討論和所有權問題聯繫起來的道理曲折之所在。

共同所有權可能有利於動態效益的想法，和新古典主義「矯正所有制」的理論，即以產權持有人完全把界外效應內化的徹底性來定義一套毫不含糊的產權，是背道而馳的。因此，我們現在必須轉向並且處理這個理論的主要倡議者。

新古典主義所有制理論的經典論文是阿契安和德姆薩茲合著的文章，^{③④}此文以所有者作為其僱員的監督者的功能來解釋私有制。這個理論可以說是一個「以監督者為所有者」(monitor-as-owner)的理論。它的基本理路如下：

假設一件工作由兩個工人去做，而所投入的工作量不能分清。於是，給予每一個工人的酬勞便必須僅以共同的產出為基礎。假設技術條件為 $y=f(a_1, a_2)$ ，其中 a_1 和 a_2 是兩個工人的工作量水平，按工作量的單位成本計算。工作量的整體最優（具有效益）選擇出現於部分導數(partial derivatives) $f_1=f_2$ 之時。但假設兩個工人根據 $s_1(y)$ 和 $s_2(y)=y-s_1(y)$ 的規則來分配共同產出。在一個非合作性的均衡狀態中，工人會選擇 $s'_1*f_1=s'_2*f_2$ 的工作水平。要使這個均衡狀態和工作量的整體最優選擇相一致，必須肯定 $s'_1=s'_2$ 。但這是不可能的，因為 $s'_2=1-s'_1$ 。^{③⑤}為了解決這個工作量的次優問題，阿契安和德姆薩茲建議引入一個監督者。然而，監督者的誘因從何而來？他們的答案是：必須授予他產出的剩餘權(residual rights)。換句話說，監督者應該是保證效益 [在此，最大的 $y=f(a_1, a_2)$] 的私有者。

然而，阿契安和德姆薩茲「以監督者為所有者」的理論

③④ Alchian and Demsetz (1972)。

③⑤ 這個工作量問題的表達式來自Holstorm and Tirole (1989, p.67)。

只適用於十九世紀的小企業。現代的公司並不由所有者直接監督。事實上，股東會議往往也證明了被公司的管理人員操縱。但不用擔心！「有效資本市場」(efficient capital market)的理論家告訴我們，資本市場會監察管理人員的差失，以使現代公司運行得「一如」一個十九世紀的企業。⁽³⁶⁾也許，有效資本市場是通過兩個主要機制，「一如」作出補救一般來這樣做的：(1)正確估計公司的股票，於是管理不善的公司，其股值便會下跌；(2)奪取公司控制權的收購行動。

然而，近期有關不完全市場和不完全資訊的研究，向這兩個機制提出了挑戰。席勒(Robert Schiller)在他的重要論文《股價變動得是否與其後的股息變動太不相稱》(Do Stock Prices Move Too Much To Be Justified By Subsequent Changes in Dividends)⁽³⁷⁾中表示，「股價在過去一個世紀的升幅似乎太高了——高達五至十三倍——如果未來股息的不確定性是以圍繞着它們的、長線指數增長的實質股息樣本標準差來量度的話，那它就高得難以歸因於有關未來實質股息的新消息。」還有大量有關「泡泡」(bubbles)的文獻：資產價格並不反映資產的「根本價值」，股迷對非根本的要素例如自圓其說的想法和風氣至為敏感。⁽³⁸⁾

至於收購公司的股權，也是一個「檸檬問題」(lemon problem)。正如史迪里茲指出，「當那些持有公司控制權的人願意出售他們的股權，這表示意圖進行收購的個人或企業付出過多了；如果他們拒絕出售，這表示意圖進行收購的個人或企

⁽³⁶⁾ Cui (1989)對「有效資本市場」的理論作了概覽和批判。

⁽³⁷⁾ Schiller (1981)。

⁽³⁸⁾ 概覽見Stiglitz (1990)。

業付出過少：只有當企業付出過多時，收購才會成功。」此外，儘管現行的管理階層不是為股東的利益而工作，但由於股東可以搭收購者改革公司的便車，收購行動也可能是無利可圖的。因此，基於資訊上的傾斜以及搭便車的問題，收購市場——爭奪公司控制權的市場——並不是督促現行管理階層的有效機制。很多實行了收購的企業發覺出現了負回報。這很好地表明，所有權和控制權的分離在一個低效市場上的確是重要的，因為我們不能合理地期望現代公司運作得一如理想化的「以監督者為所有者」的資本主義企業。

注意一下高斯在回顧過去時認為自己犯了一個錯誤，這一點是很重要的，這個錯誤給阿契安和德姆薩茲「以監督者為所有者」的理論開了個頭。高斯在1988年對其1937年的論文的反思值得詳細引述：

我認為我的文章其中一個主要弱點來自於把僱傭關係作為企業的原型。它給企業的性質提供了一幅不完整的圖象。但更為重要的，是我相信它誤導了我們的注意力。這個不完整所自來的僱傭關係的類推物，是一些我在三十年代非常省察的東西……。無論如何，在我的文章中，至少有一處我似乎忘記了這種必要的限定，而我寫起來就像所有的東西都已包含在僱傭關係中了。(Coase, 1988, p.37)

所以，高斯現在的看法不能給阿契安和德姆薩茲「以監督者為所有者」的理論提供支持，因為它來自於把企業的性質視作「僱傭關係」的觀點。事實上，高斯的邏輯和集體或共同所有制的理論是完全一致的，我會通過我所謂的「高斯—哈特—漢斯曼—薩布」的理路表明這一點。

對於高斯來說，核心問題是為甚麼出現了企業。他認為，這是因為在企業內組織生產，成本可能較在市場中利用價格體制來完成為低，因此高斯提供了一種工具以分析這樣的問題：企業何時才應該利用市場去取得它所需要的商品和勞務？它何時才應該自行生產這些東西？「造或買」的決定，在高斯看來是在比較利用企業和利用市場兩者成本的基礎之上作出的。然而，他和他的追隨者威廉遜 (Williamson) 都沒有確切地闡明甚麼是「在企業內組織交易」(organizing the transaction within the firm)的好處，好處可能來自法定的僱傭關係，或者來自先前分割的所有權單位中的單一所有權單位。正如格羅斯曼 (Grossman)和哈特所說，「究竟這些理論是用來解釋那種叫做僱員的人的，還是用來解釋那種在單一所有權單位控制下的資產的，並不很清楚。」(Grossman and Hart, 1986, p.693)正如我們已經看到，高斯現在改變了他的想法，不再視法定的僱傭關係適切於我們理解企業的性質。因此，答案應從資產所有權的含義中尋找。

哈特和格羅斯曼、沙福(John Sanford)的觀點的重要之處就是以不完全契約的觀點去看所有制。在完全契約的情況下，所有制是不必要的，因為我們永遠能夠擬訂出具體列載着所有偶然性的契約。只是由於不完全契約，所有制才變得重要。哈特「以擁有資產的剩餘控制權來辨別該項資產的所有權，那就是在原先契約中已經放棄了的具體權利之外的自由運用該項資產的權利。」(Hart, 1988, p.125)在此，指出哈特是以剩餘控制權(residual control)而非剩餘擁有權 (residual claim)來定義所有權，是很重要的。這是因為剩餘擁有權仍然可以通過固定的股份分配說明，載入原先的契約之中。從不完全契約的觀點看，只是未曾具列的權利

的剩餘控制權，才令所有制成為必要。正如哈特解釋，「例如，經常的情況是工人或管理階層被置諸一個獎勵計劃之內，於是他們在企業的業績中便有其利益。但這不自動令他們成為企業的所有者」(Hart, 1988, p.125)，因為在此種情況下，工人或管理階層只有剩餘擁有權，而沒有剩餘控制權。也許，區別剩餘擁有權和剩餘控制權的一個好方法是指出「剩餘」在「剩餘擁有權」中意謂「剩餘利潤」，而在「剩餘控制權」中意謂「所有在原先契約中未具列的權利」。換句話說，「剩餘擁有權」僅指剩餘的利潤；而「剩餘控制權」涉及所有種類的契約，包括勞工契約、供應契約和負債契約等等之中的剩餘。因此，「剩餘控制權」的觀點開啓了把股東以外的人包括進所有制畫面中去的可能性。

藉着把所有權界定為剩餘控制權，哈特等人得以引入另一個關鍵概念：「所有權成本」(cost of ownership)。意思是「一些人得到了控制權，就會縮小其他人的控制權。只要控制權是有利益的，那麼從管理生產活動的人那裏拿走控制權（即所有權），就往往涉及潛在成本。」(Grossman and Hart, 1986, p.693)

在這之後，漢斯曼假設，有N個不同類別的人和某一個企業交易，如顧客、投資者、供應商以及工人，他認為「所有權將派給j類別的，能夠最有效地把

$$CO_j + \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^N CC_i$$

降至最低的人，其中 CO_i 和 CC_i 分別是i類別的所有權成本

崔之元

(cost of ownership, CO)和市場擬約成本(cost of market contracting, CC)。」(Hansmann, 1988, p.273)具體而言，漢斯曼嘗試指出，不同類別的人是不同產業的最適當所有者，如投資者應是製造業的所有者、工人應是清理垃圾和出租車之類業務的所有者，而顧客則應是零售、批發和物資供應的所有者，等等。

漢斯曼的工作代表了將哈特「所有權成本」的概念運用到經驗研究中去的重要一步，但他卻沒有看到把所有權定義為剩餘控制權的全部含義。他仍在向一個單一類別的人去尋找最適當的所有者，然而，在共同剩餘控制權意義下的集體或共同的資產所有權，是完全站得住腳的。事實上，在日本和在美國的很多高科技工業中，僱員、顧客、投資者、地方和中央政府，全都應該被視為共同所有者，因為他們一同行使剩餘控制權。

但是，「共同剩餘控制權」又是甚麼意思？請記住，「剩餘」在這裏的意思是所有在原先的契約中未曾具列的東西。因此，共同所有權不能是指預先清楚界定的權責。它只能是指不同類別的人一起來界定再界定他們的目標和關係的持續不斷的討論過程。這正是薩布所謂「從監督中認識」(learning by monitoring)：「他們如何使事情做得更好——認識——的討論，從而和甚麼可行甚麼不可行——監督——的討論不可分離。」(Sabel, 1933)

薩布說：「由於一些人的行為影響到其他人的目標，別說應付，就算是根據原先固定的協議去確定其中一方的表現，對彼此都是沒有意義的。」(Sabel, 1933)「共同剩餘控制權」的性質給他抓住了。這個說法意含着共同剩餘控制權不能被化約為個別剩餘控制權的總和，因為就其性質而言，不明確的剩

餘部分是不容固定的擬約的。在這個意義下，談「集體或共同所有權」的確是很有意思，而且必要的。這就是我所謂的「高斯—哈特—漢斯曼—薩布」理路的結論。^{③⑨}

現在，我們可以看到阿契安和德姆薩茲「以監督者為所有者」的理論之所以為非的更深的的原因：由於他們的理論建基於單一監督者的「剩餘擁有權」之上，忽視了所有權的剩餘控制權性質，而這種性質是在不完全契約環境中才有意義的，否則剩餘所有權仍可寫進原先的契約中去。也就是說，由於阿契安和德姆薩茲並不區分剩餘所有權和剩餘控制權，所以他們甚至不能解釋所有制，無論是私有制或共同所有制的必要。此外，我們一旦沿着「共同剩餘控制權」這個主張的思路走，便會達到一種集體或共同所有制的理論。如果不同類別的人對於一個企業的資產擁有「共同剩餘控制權」，那麼要單一類別的人「把界外效應內化」——承受所有的成本和效益——便不可能。^{④⑩}

一點非常重要的，是我們已經可以看到很多高科技工業中「共同剩餘控制權」意義下的集體所有制的標誌。首先，「剩餘擁有權」和「剩餘控制權」實際上是清楚地分開的。很多風險資本投資者或在風險投資中購入大部分股權的買家不一

③⑨ 這種對共同所有權的理解和許多近期的憲法理論研究(Ackerman, 1977)，以及尋找羅馬法傳統的歷史替代的研究(Grossi, 1981)相一致。正如厄坎曼(Bruce Ackerman)指出，「剩餘擁有權」(厄坎曼用的字眼是「一般的東西」[layman's thing])意義下的產權在今日美國早已大大地分解了。此外，正如韋伯(Max Weber)一個重要的老師和非羅馬法理論家積克(Otto von Gierke)在一個世紀前說：集體產權「不是它的部分的總和，而是一個整體，一個有組織的統一體。」

④⑩ 一個很好地表明東歐實在是追隨新古典主義產權理論的例子，是團結工會政府自己把波蘭私營工廠中的工人議局排除掉：因為他們相信只有單一類別的人，即股東，才應該是所有者。

定過問控制權。1990年，賀夫曼—拉洛殊(Hoffman-Laroche)購入真納德(Genentech) 60%股權，但只要求獲得董事局13個席位中的2個。其次，研究單位（僱員）、買家企業（新發明用家）和投資者之間的「共同剩餘控制權」廣泛地實行。例如波音公司(Boeing)准許它的僱員保留他們的新發明的所有權，只要波音公司得到「商號權」(shop right)便可以了。^④在對高科技工業的大量經驗研究，例如紐美耶(Neumeyer, 1971)的經典著作《美國的僱傭發明家》(*The Employed Inventor in the United States*)的基礎之上，兩位重要的經濟理論家總結道：「如果有多種多樣的發明以及或多種多樣的買家，產權就必須在價值創造的比較優勢的基礎之上加以分割。」(Philippe Aghion and Jean Tirole, 1993, p.46)他們「分割產權」的理論肯定和這裏推導出來的「共同剩餘控制權」的觀點相一致。還有，日本共同管理制(corporate governance)經驗，顯示日本的企業不能說是單純由私人投資者所擁有的。^⑤誠如很多日本經濟專家指出，除了股東之外，僱員，銀行，以及其他持股人——包括供應商、承包商、發行商，以及買家——在共同管理體制中全都有發言權。(Miyazaki, 1993; Aoki, 1988)

從這個觀點看，我們不應該把本書中華達，奧伊，黃宗智和羅斯基指出的不同集體所有制形式視為與真正的私有制

④ 「商號權」是指僱主得到它所僱用的研究單位的新發明一種非獨家的、不可轉讓的，和免專利稅的授權。

⑤ 阿北倫(Abeglen)和斯托克(Stalk)在他們合著的*Kaisha* (1985)一書第8章《誰的公司？》中，描述日本企業如下：「日本企業的股東是投資者，但沒有對公司在經營意義上的控制權。……公司的盈利首先作為投資者的回報給回投資者，而整體的結餘則用來保證公司的前景，從而保證僱員的前景。」Komiya (1988)甚至說，管理階層是僱員的代表，而日本企業的行為於是可以用比較經濟學文獻中由勞工管理的企業這個詞來解釋。

經濟之間的過渡階段。中國的工業的確可能是共同所有制的重要典範。根據格蘭尼克所說，中國的所謂「國營企業」事實上是處於中央政府、地方政府，以及企業職工的多重所有權之下。^{④③} 作為研究蘇聯工業的重要學者，格蘭尼克指出，這種多重所有權模式是中國之有別於蘇聯的關鍵因素。(Granick, 1990, pp.25-26)有見及此，我們應該向各種產權的替代形式保持開放的態度，尤其是「共同剩餘控制權」意義下的集體所有權，在下一個世紀的高科技工業中將日形重要。我們就是在這點上超越熊彼特的觀點，因為他對個別企業家的強調並沒有把越來越重要的共同剩餘控制權的現象考慮在內。^{④④}

四 政治的含義與歷史的理解

東歐共產主義垮台後不久，當代著名的政治理論家艾爾斯特(Jon Elster)便提出了他的「不可能定理」(impossibility theorem)：價格改革、民主和憲制，不可能畢其功於一役。^{④⑤} 就像阿羅社會選擇理論(social choice theory)的不可能定理刺激

④③ 格蘭尼克用的是「中國國營企業多重的掌權者」一詞。由於他把掌權者定義為享有產權的各方，所以「多重的掌權者」即等如多重的或共同的所有者。見Granick (1990, p.32)。

④④ 注意一下熊彼特也的確承認新發明成了一種集體活動，這是很有趣的；這就是他談論新發明的常規化和官僚化的原因。很明顯，他沒有看到共同控制權有很多形式，而這種情況把個別企業家和常規化的官僚機構簡單的二元對立模糊了。

④⑤ 艾爾斯特最先在《倫敦書評》(*London Review of Books*) (1990年1月25日)上發表他的「不可能定理」。在Elster (1993)中他作了進一步發揮。他的基本思路如下：價格和所有制改革互為前題，民主和憲制也是。每一項經濟改革措施和民主都不能兼容，但所有制改革的成功，則有賴憲制。

了我們重新思考這個理論的基本前題一樣，艾爾斯特的不可能定理也應該啓發我們重新思考改革和轉型，包括價格改革、所有制改革、民主以及憲制的基本前題。換言之，如果我們發現了新古典主義的價格改革和所有制改革觀點以外的某些替代方法，艾爾斯特的不可能定理也就不再「不可能」了。

在前兩節中，我們看到新古典主義「矯正所有制」的範式是站不住腳的。但民主又怎樣？

寬泛而言，民主有兩個方面：整合 (aggregation) 和議事 (deliberation)。前者是將不同人的既有取向聚集起來，而這一般是通過選舉過程中的投票來完成的；後者是將既有取向通過公共討論轉化為政策。理想地說，兩者都應存在於民主制度之中；然而，「整合」遠比「議事」受研究民主的學者注意，以至通過投票的整合過程成了民主的性質特點。^{④⑥} 只是到了近期，政治理論家如科漢 (Joshua Cohen)、艾爾斯特、費雪根 (James Fishkin) 和曼尼，才開始仔細研究「議事民主」 (deliberative democracy)。

從通過投票整合意見這個觀點看，民主與權威政體並無共同之處；然而，權威政體在邏輯上、在歷史上都和民主一樣具有議事的原素。^{④⑦} 我們可以想像，少數辯證思維理論家之一

④⑥ 這裏不是爭論民主的這個定義的地方。但我們須指出，自亞里士多德 (Aristotle) 以降，許多重要的西方政治哲學家像哈靈頓 (Harrington)、孟德斯鳩 (Montesquieu) 和盧梭 (Rousseau)，都認為選舉是寡頭政治：「以抽籤方式任命官員是民主的，而選舉他們則是寡頭政治。」有關選舉和抽籤之間的選擇的有趣討論，見曼尼 (Bernard Manin) 即將出版的新著《選舉、精英和民主：論選舉的少數政治特徵》 (*Elections, Elites and Democracy: On the Aristocratic Character of Elections* (Cambridge University Press))。

④⑦ 一些相信哈貝瑪斯 (Habermas) 「理想言論環境 (ideal speech situation)」的人可能會反對在權威政體之下議事過程的有意義的運用。然而，正如阿爾斯特

的赫斯曼 (Albert Hirschman)，正是由於權威政體之下通過投票整合意見的過程並不存在，所以主張議事過程甚至可以更大地發展，因為這是唯一的靠倚了。此外，上節所討論的共同剩餘控制權（或薩布的「從監督中認識」）意義下的集體所有制，使經濟議事過程成為中國體制的一個組成部分。

很多人會覺得，權威政體下的議事過程只不過是上對下的統治關係的一重煙幕。然而不一定如此。正如謝椒麗指出，「官僚權力機構往往欠缺資訊以瞭解人們傾向於甚麼具體政策；而政治權力機構尤甚。」(Shirk, 1993, p. 120)單是這種資訊局限已足夠使權威政體下的議事過程變得並非可有可無。在她的近著《中國經濟改革的政治邏輯》中，她打開了權威政體的操作黑箱。用她的話來說，「黨領導與屬下官員之間的關係不是純粹的科層關係：根據黨章，中央委員會有權選出黨領導，而中央委員會包括了由黨領導所任命的黨、政、軍官員。領導任命官員，而中央委員會的官員選出（或至少認可）領導。」(Shirk, 1993, p.83)這就是所謂的「雙向負責」(reciprocal accountability)，在我看來，它提供了並非可有可無的議政過程的制度基礎。在中國，工作會議多得很。一項調查顯示，官員約65%的工作天是花在參加各種會議上的。(Hou Rui, p.104)正

所說，「爭持」(arguing)和「討價還價」(bargaining)往往難以區別；所以，我們須通過舍靈(Schelling)的透鏡來閱讀哈貝瑪斯。」(Elster, 1992, p.3)以下，我會用「議事」這個詞來並指「爭持」和「討價還價」。有些人可能覺得，在權威政體下議事過程是沒有意思的。然而，在歷史上，麥迪遜(James Madison)和穆勒(John Stuart Mill)都願意犧牲一些政治平等以改善議事過程的素質。(Fishkin, 1991, p.38)穆勒甚至把普通公民和立法議員的關係比作病人—醫生的關係：「沒有人敢於指導他的醫生怎樣做。也沒有人會要求他的醫生發誓，為他提供某種治療。」(轉引自Fishkin, p.38)所以，把普通市民從正式的決策過程中排除掉，本身並沒有抹煞議事的重要性。

崔之元

如拉伯托(Lieberthal)和岳辛伯格(Oksenberg)描述的，「定期召開的全國性會議把不同地區和階層的官員聚集在一起……。與會者將之視為克服權力分割的一個主要途徑。」(Lieberthal and Oksenberg, p.152)這些會議用謝椒麗的話來說，「不是形式上的諮詢；實際的討價還價在其中進行，而政策或被修訂，或被拋棄。」(Shirk, p.113)

我們可以通過注意權威政體下的議事原素，獲得對民主過渡的動態過程的更好瞭解。較之單純集中於形式性的全國性選舉，我們應該更加注意在社會各層次上的具體爭持和交易。總之，正如赫斯曼所言，「現代的多元權力制度已經來臨了，這並非關乎對基本價值的某些早已存在的廣泛共識，而是由於長期勢不兩立的各個集團必須承認它們相互之間無能成為主宰。」(Hirschman, 1991, p.168)似乎有這樣一種趨勢，即具體的交易和爭持逐漸發展並鞏固成為形式民主的制度化程序。例如，在1988年後中國鄉鎮、縣和省級的地方選舉中，人們認真地投入，而且競爭相當激烈。^④

從議事的觀點看，中國具有很大的民主潛力。由於毛澤東遺留下來的影響，中國經濟比前蘇聯更為倚賴非集中化的協調。非集中化的協調有兩個方面是特別的：一是鄉鎮企業，二是地方政府在經濟中扮演的角色。鄉鎮工業是所謂「社會主義原始積累」的「價格剪刀差」(price scissors)機制的突破口。

④ 根據新的選舉法，副縣長和副省長由人民代表選舉產生，而縣長和省長仍由上一級的政府任命，但須由當地過半數人民代表認可。兩種有趣的現象產生了：副省長沒有獲得更多的實質權力和認受性，上級政府所委派的人也不被認可。（根據筆者1993年夏季訪問所得）最近的事件是浙江省人民代表拒絕了中央政府任命的浙江省省長。韋特(Tyrene White)正在進行一項中國地方選舉的大型調查。調查的結果可望提供更多資料。

斯大林是價格剪刀差機制的真實信徒，所以他在1938年把集體農場經營的鄉鎮工業企業打成非法：這是很合理的，因為鄉鎮工業是農民足以避開價格剪刀差的一個途徑。^{④9}然而，毛澤東在1958年說，「人民公社必須搞鄉鎮工業企業」。由於大躍進失敗，劉少奇在1961年把人民公社搞的鄉鎮工業定為非法。但是，1970年毛澤東提倡農業機械化計劃時，很多人民公社經營的鄉鎮工業復活了。中國的地方政府在經濟上也比他們的前蘇聯對手來得重要。本書中戴慕珍論「地方的國家集團主義」(local state corporatism)和布里查(Mark Belcher)論「地方發展國家」(local developmental state)的問題很好地證明了這一點。對地方積極性的強調也可以追溯到毛澤東時代。資深中國領導人薄一波在他最近的回憶中，重提到毛澤東以下的說話：「我們的憲法不允許地方有立法權，這是從蘇聯抄襲過來的……。但美國的州有權立法。帝國主義的確很壞，但美國這樣先進，一定有它的理由。我們應該研究它的政治制度。我們似乎也應該擴大地方政府的權力。」（薄一波，1991，頁488）毛澤東在1956年「論十大關係」的著名講話中要求政經各界增加地方的權力和積極性。結果，中國很多企業被置諸中央部和地方政府的共同控制之下。這種組織結構正如錢穎一和許成鋼的文章所解釋的，對八十年代的經濟改革有深遠的意義。

中國經濟由鄉鎮工業和地方經濟力量表現出來的非集中化協調，即使在毛澤東時代也使中國很不同於蘇式中央計劃。中國的經濟管理和今日美國商學院中所謂的「矩陣管理」

④9 由於農產品的價格被壓至低於「價格剪刀差」以使利潤可以被轉移到工業部門，農民遂有轉向從事工業的自然傾向。

(matrix management)，而非嚴格的功能分工，有更多相似之處。「矩陣管理」輕描淡寫地把清晰的功能分工帶過，而強調通過不斷的相互適應調整來作協調的過程。這是「共同剩餘控制權」的另一種說法。我的願望是經濟議事過程逐漸轉化為政治議事過程，並使中國更為接近「議事民主」(deliberative democracy)。^{⑤①}

這種審慎的樂觀是成立的，因為共同剩餘控制權意義下的共同所有制給經濟民主打下了基礎。而正如達奧 (Robert Dahl) 指出，經濟民主反過來是實質政治民主的基礎。^{⑤②} 在此，達奧事實上是在提醒我們穆勒一個久已被人遺忘了的說法：「聯合的形式……即如果人類不斷地去改善，最後必定可望佔主導地位的形式，並不是那種能夠在資本家當老闆而工人無權發言的管理關係中存在的形式，而是那種付出勞力的人自己在平等和共同擁有資本的條件下的聯合，他們以這些條件展開他們的活動，並在他們自己選出的管理人員之下工作。」^{⑤③} 很明顯，穆勒不認為形式民主（諸如投票）是足夠的。路殊梅耶 (Rueschemeyer) 和史提芬斯 (Stephens) 抓住了他的實質民主的理想：「為作為自有和自足價值的民主而戰。……深化民主並使之變得更加現實，要求對經濟和社會不平等的廣泛改革。」 (Rueschemeyer et al, p.ix) 由此看來，東歐的震盪療法和大規模私

⑤① 當然，並不保證這種情況一定會出現。事實上，「深 M 型」經濟中適當的宏觀經濟管理機制，是個還沒有解決的問題。所以，財政和貨幣管理方面的非集中化是有危險的，有些人恐怕這可能使中國分裂。

⑤② 達奧 (Dahl) (1985, p.135) 清楚地說，如果民主「在管理經濟企業方面不能證明自己的存在是合理的，那麼，我們便頗看不到它在管理國家方面如何證明自己的存在合理。」

⑤③ 轉引自米特 (James Meade) (1993, p.100)。

有化，正如上兩節表明，不單是種毫無根據的戰略，而且更重要的，是一種對形式和實質民主都不利的戰略。在形式民主方面，正如耶爾辛近期對俄羅斯國會的鎮壓所顯示的，震盪療法引起的嚴重衰退正在威脅着民主程序。就是科爾奈也因為恐怕「魏瑪化」(Weimarization)^{⑤③}而在改變他對震盪療法的立場。在實質民主方面，大規模私有化會導致社會經濟高度不平等，使民主議事過程變得毫無意義。^{⑤④}因此，我們有理由期望中國經濟改革的不同取向可以逐漸引導出一個與穆勒和達奧的民主理想較為一致的體制。

韓素音在她著名的小說《殘樹》(*The Crippled Tree*)中，描述她父親問到「西方的本質是甚麼，而我怎樣才能理解它？」

(韓素音，頁164) 這樣一個問題時極度痛苦的迷惑。這也是整個二十世紀困擾着中國知識分子的問題。不獨中國為然。赫斯曼在他對拉丁美洲決策問題的研究中，也發現了他所謂的拉丁美洲知識分子的「敗北情結」(failure complex) (Hirschman, 1991, p.162)，即對於所有改革的嘗試都以妥協告終，並且不符合「西方的本質」的判斷。我的希望是這本書能夠說服那些有「敗北情結」的人，「西方的本質在西方也是具有爭議

⑤③ 1993年6月，科爾奈在法蘭西學院(College de France)所作的貝盧講座(François Perrous Lecture)中說：「對於市場的自發力量和私有者的動力的信心非常強大。問題只是等待經濟的內在力量將自己從溝壑之中拉出來。……我必須承認自己在頗長一段時間內傾向這種看法。……但我現在必須對這個也許是太過不現實的立場作若干調整。我被牽引到這樣做是因為覺察到『魏瑪化』的政治危險。」(Kornai, 1993, p.50)

⑤④ 形式民主和實質民主之間關係的透徹討論，見科漢和羅渣士(Joel Rogers)合著的《論民主》(*On Democracy*) (1983)。他們的觀點乃是建基於普澤沃斯基對「資本主義民主」和羅爾斯(John Rawls)對民主聯合體的研究。

崔之元

性的」。⁽⁵⁵⁾ 一句話，新古典主義「矯正價格」和「矯正所有制」的典範不應視作解決發展中國家和社會主義國家問題的萬應靈丹，如果日本可以「因為做得不對而成功」，為甚麼中國不能？⁽⁵⁶⁾

歷史不是給定的，因為只有人才能寫歷史。

參考書目

- Abegglen, James, and Stalk, George. (1985) *Kaisha. The Japanese Corporation*, New York: Basic Books.
- Ackerman, Bruce. (1977) *Private Property and Constitution*, Yale University Press.
- Aghion, Philippe, and Tirole, Jean. (1993) "On the Management of Innovation", manuscript.
- Alchian, A., and Demsetz, H. (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, December, pp. 777-795.
- Bagehot, Walter. (1873) *Lombard Street*, London: John Murray.
- Blanchard, Olivier, et al. (1991) *Reform in Eastern Europe*, MIT Press.
- Bruno, Michael. (1990) "The Choice of Nominal Anchor and Disinflation", NBER Working Papers, no.3518.
- Burawoy, Michael, and Krotov, Pavel. "The Soviet Transition from Socialism to Capitalism", *American Sociological Review*, March, 1992.
- Calvo, G., and Coricelli, F. (1992) "Stabilizing a Previously Centrally Planned Economy: Poland 1990", *Economic Policy*, July.

⁽⁵⁵⁾ 昂格(Roberto Unger)的《偽必然性：為了徹底民主的反必然論社會理論》(*False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*) (Cambridge University Press, 1987)是西方不同的「制度性系譜」(institutional genealogy)的最佳資料來源。

⁽⁵⁶⁾ 文化傳統在這裏並不重要。正如麥克阿瑟佔領軍(MacArthur Occupation)總部勞動部的主管柯漢(Theodore Cohen) (1987)以他的第一手經驗所描述的：很多來自美國的羅斯福新政擁護者有功於日本進步的勞工改革，例如企業工會。眾所周知，新政擁護者為保守的最高法院所批評，但他們在日本實現了他們部分的理想。

- Carlton, Dennis. (1989) "The Theory and the Facts of How Markets Clear", *Handbook of Industrial Organization*, vol.1, ed. by R. Schmalensee and R. Willig.
- Clower, Robert. (1967) "A Reconsideration of the Microeconomic Foundations of Monetary Theory", *Western Economic Journal*, December, pp.1-8.
- Coase, Ronald. (1988) "The Nature of the Firm after fifty years", *Journal of Law, Economics and Organization*, Fall.
- Cohen, Theodore. (1987) *Remaking Japan: The American Occupation as New Deal*, The Free Press.
- Cui, Zhiyuan. (1991) "Market Incompleteness, Innovation, and Reform", *Politics and Society*, No.1, March, pp.59-69.
- Cui, Zhiyuan. (1994) "Moebius-strip Ownership and Its Prototype in Chinese Rural Industry", *Economy and Society*, forthcoming.
- De Roover, Raymond. (1966) *The Rise and Decline of the Medici Bank*, New York: Norton.
- Demsetz, H. (1967) "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, May, pp.347-359.
- Dore, Ronald. (1986) *Flexible Rigidities*, The Athlone Press, London.
- Elster, Jon. (1993) "The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform", in Douglas Greenberg, et al., ed., *Constitutionalism and Democracy*, Oxford University Press.
- Fisher, Irving. (1935) *100% Money*, New York: an Adelphi Publication.
- Fischer, Stanley. (1993) "Socialist Economy Reform: Lessons of the First Three Years", *American Economic Review*, May.
- Fishkin, James. (1991) *Democracy and Deliberation*, Yale University Press.
- Friedman, Milton. (1982) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Goodhart, Charles. (1990) *The Evolution of Central Banks*, MIT Press.
- Graham, C., and Prosser, T. (1991) *Privatizing Public Enterprises: Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford.
- Grossi, Paolo. (1981) *An Alternative to Private Property: Collective Property in the Juridical Consciousness of the Nineteenth Century*, The University of Chicago Press.
- Hayek, F. (1976) *Denationalization of Money*, Institute of Economic Affairs, London.
- Han Suyin. (1965) *The Crippled Tree*, New York: Putnam.
- Hansmann, Henry. (1988) "Ownership of the Firm", *Journal of Law, Economics and Organization*, Fall, vol.4, No.2.

崔之元

- Hart, Oliver. (1988) "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.4, no.1.
- Hellwig, Martin. (1993) "The Challenge of Monetary Theory", *European Economic Review*, 37.
- Hirschman, Albert. (1991) *The Rhetoric of Reaction*, Harvard University Press.
- Hoshi, Takeo, et al. (1990) "The Role of Banks in Reducing the Costs of Financial Distress in Japan", *Journal of Financial Economics*, vol.27, pp.67-88.
- Hurwicz, L. (1991) "Price Mechanism and Resource Allocation", *Journal of Asian Economics*, Fall.
- Kindleberger, C. *Manias, Panics and Crashes*, Basic Books, Inc., 1989.
- Kohn, Meir. (1991) *Money, Banking and Financial Markets*, The Dryden Press.
- Kornai, Janos. (1986) "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, 39 (1), pp.1-30.
- Kornai, Janos. (1992) *The Socialist System*, Princeton University Press.
- Lipton, David, and Sachs, Jeffrey. (1990) "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*:1, pp.75-147.
- Lamoreaux, Naomi. (1991) "Information Problems and Banks' Specialization in Short-Term Commercial Lending: New England in the Nineteenth Century", in Peter Temin ed., *Inside the Business Enterprise*, The University of Chicago Press.
- Lieberthal, Kenneth, and Oksenberg, Michel. (1988) *Policy Making in China*, Princeton University Press.
- Miyazaki, Hajime. (1933) "Employeeism, Corporate Governance, and the J-Firm", *Journal of Comparative Economics*, vol.17, pp.443-469.
- Moore, Basil. (1984) "Contemporaneous Reserve Accounting: Can Reserves be Quantity-Constrained?", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 7, Fall, pp.103-113.
- Maddala, G.S. (1983) *Limited Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press.
- Minsky, Hyman. (1986) *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press.
- Nagaoka, Sadao, and Atiyas, Izak. "Tightening the Soft Budget Constraint in Reforming Socialist Economies", World Bank, Industry and Energy Department Working Paper no.35, 1990.
- Nagatani, Keizo. (1989) *Political Macroeconomics*, Clarendon Press, Oxford.
- Olson, James. *Saving Capitalism*, Princeton University Press, 1988.
- Patinkin, Don. (1989) *Money, Interest, and Prices: An Integration of Monetary and Value Theory*, second edition, abridged, MIT Press.

- Pascale, Richard, and Rohlen, Thomas. (1983) "The Mazda Turnaround", *Journal of Japanese Studies*, vol.9, No.2.
- Poznanski, Kazimierz, ed. (1993) *Stabilization and Privatization in Poland*, Kluwer Academic Publishers.
- Przeworski, Adam. (1992) "Ideology, Theory and Reality: A Note of Caution about Neo-liberal Policies", *Journal of Democracy*, July.
- Sabel, Charels. "Learning By Monitoring", in Neil Smelser, ed., *Handbook of Economic Sociology*, 1994.
- Samuels, Richard. (1987) *The Business of the Japanese State*, Cornell University Press.
- Schumpeter, Joseph. (1954) *History of Economic Analysis*, Harvard University Press.
- Shirk, Susan. (1993) *The Political Logic of Economic Reform in China*, The University of California Press.
- Stanton, Thomas. (1991) *A State of Risk*, Harper Business.
- Stiglitz, Joseph, and Weiss, A. (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, vol.71, pp.393-410.
- Stiglitz, Joseph, and Weiss A. "Banks as Social Accountants and Screening Devices and General Theory of Credit Rationing", NBER Working Paper, No.2710.
- Stiglitz, Joseph. (1992) "The Design of Financial Systems For the Newly Emerging Democracies of Eastern Europe", in C. Clague and G. Rausser, ed., *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Basil Blackwell.
- Suzuki, Yoshio. *Money and Banking in Contemporary Japan*, Yale University Press, 1980.
- Tobin, James. (1985) "Financial Innovation and Deregulation in Perspective", *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, vol.3, No.2.
- Von Gierke, Otto. *Community in Historical Perspective*, Cambridge University Press.
- Winiecki, Jan. (1991) "The Decline of Output in the Polish Stabilization", *Soviet Studies*, Winter.
- Wray, Randall. (1990) *Money and Credit in Capitalist Economies: The Endogenous Money Approach*, Edward Elgar.
- White, Michelle. (1989) "The Corporate Bankruptcy Decision", *Journal of Economic Perspective*, Spring.
- White, Lawrence. (1989) *Competition and Currency*, New York University Press.



中國非國有制經濟出現和成長 的制度背景*

錢穎一 許成綱

一 引言

最近，經濟學者對於中國經濟改革再度發生興趣。自1979年以來，中國的經濟改革獲得了全面而顯著的成就：經濟的整體表現，不僅優於其自身過去的紀錄，亦優於相同發展水平的國家，更優於東歐和前蘇聯（它們在1989年實行激進改革前已比不上中國）。由於中國似乎並無首尾一致的改革方案，並未實行私有化，又未徹底改變其政治制度，而且中國經濟至今仍未完全自由化，因此，從理論和決策兩方面來說，中國經濟改革的獨特策略和卓越成就都格外引人注目並令人困惑。

* 本文是修訂稿，藍本是我們較早前發表於*Economics of Transition*的「中國經濟改革為什麼與眾不同：M-型的層級制結構和非國有經濟的進入與擴張」一文。本文數易其稿，其間得蒙下列人士參與討論和提供意見，謹此致謝。他們是：Philippe Aghion、青木昌彥(Masahiko Aoki)、Patrick Bolton、Avner Grief、Athar Hussain、Carla Kruger、Nicolas Lardy、John Litwick、Eric Maskin、John Mc Millan、Paul Milgrom、Dwight Perkins、Louis Putternam、Gerhard Roland、Anna Seleny、Barry Weingast、Martin Weizman、吳敬璉與及一位匿名審稿員。錢穎一的研究由士丹福大學的下列機構贊助：經濟政策研究中心(Center for Economic Policy Research CEPR)、國際研究所休利特基金(Hewlett Fund of the Institute of International Studies IIS)和東亞研究中心(Center for East Asian Studies CEAS)。而許成綱的研究則由倫敦經濟學院的下列機構贊助：經濟表現研究中心(Center for Economic Performance CEP)和桑特麗——豐田經濟學及相關學科國際中心(Suntory-Toyota International Center for Economics & Related Disciplines STICERD)。

本文原題Organizational Bases for Entry/Expansion of the Non-State Sector。中譯：卜永堅。

1978年12月中共十一屆三中全會召開，中國經濟改革亦於1979年正式展開。就起步時間而言，它遲於南斯拉夫(1950)和匈牙利(1968)，大約與波蘭同時(1980)，而早於蘇聯(1986)。從1979到1991年間，中國的國民生產總值平均每年增長8.6%，以人均計算，亦達7.2%。^①1992年的國民生產總值增長率更達12.8%。^②出口增長得更快，中國出口總值佔國民生產總值的比例，已從1978年的不足5%上升至1991年的接近20%。^③同時，通脹大致保持在一位數字（除了三個年份：1985年11.9%、1988年20.7%、1989年16.3%）；居民銀行儲蓄總額佔國民生產總值的比例從1978年的6%躍升至1991年的46%；財政預算赤字平均僅佔國民生產總值的2-3%，而且其中一半由發行國庫券彌補。

改革成就的更令人信服的證據，是實質的人均消費大大提高。例如，1978年至1991年間，中國人均食用植物油、豬肉和鮮蛋的消費提高了約三倍；同期，在大約居住了全國七成半人口的農村，人均居住面積增長了約130%。電視、冰箱、洗衣機等耐用品的消費亦激劇增長。例如，在1991年，農村每兩戶擁有一部電視，而城市每一戶擁有超過一部電視。中國無疑仍是一個低收入的發展中國家，但上述證據清楚顯示，經濟改革顯著提高了人民生活水平。

比起東歐和前蘇聯，中國的經濟表現更令人注目。在1990和1991年，東歐和前蘇聯的國民生產總值呈兩位數下降，儘管

① 除特別注明外，本文所有數據皆採自《中國統計年鑒》1985年至1992年各期。

② 見國家統計局1992年2月18日發表的「1992年國民經濟及社會發展統計公報」。

③ 這比例雖然是根據人民幣官方匯價計算並有所高估，但這期間出口總值佔國民生產總值的比例激劇上升，應毋庸置疑。

可以說這是過渡性質的現象，但其跌幅太大，實難叫人視而不見。更重要而容易為人忽略的，是東歐和蘇聯經濟在進行激進改革前的八十年代，都停滯不前。根據官方數字，匈牙利國內生產總值的平均增長率，在1981至1985年間為1.8%，而在1989和1990年則近乎零；從1981至1989年，波蘭國內生產總值的平均增長率不足2%^④；蘇聯的情況亦好不了多少。

撇開政治因素不談，人們討論中國和東歐經濟表現異同時往往持兩種看法。一種看法指出雙方改革前經濟發展水平不同：東歐和蘇聯的經濟發展水平遠高於中國，中國人均收入很低，農業是其主要經濟部門；而東歐和蘇聯則「過度工業化」^⑤。另一種看法則指出雙方改革策略不同：中國採取漸進和零敲碎打的策略；而東歐和蘇聯則在1989年後採取「大爆炸」策略，例如在波蘭和俄羅斯的「震盪療法」，以及捷克斯洛伐克迅速和全面的私有化。^⑥

我們認為，上述兩種看法雖然各有道理，但卻不盡令人滿意，至少是不完整的。就第一種看法而言，論者也許低估了中國的工業化程度。在1978年，雖然全國勞動力中受雇於非農業部門的只佔29%，但全國工業總產值已佔社會總產值的62%（重工業35%、輕工業27%）。同年中國工業總產值亦已佔國民生產總值的約一半，而這比例在東歐亦不過是60%至65%之間。更有甚者，在工業化程度高而中央控制弱的地區（如廣

④ 匈波兩國的數據採自Kornai (1992)表9.1。

⑤ 例如，Summers (1992)在高度讚揚中國經濟改革表現時，就提出了這種觀點。Sachs (1992)接受北京《經濟社會體制比較》雜誌訪問時，亦表達了相同的看法。

⑥ 這種觀點見於Singh (1991), McMillan和Naughton (1992), Chen, Jefferson和Singh (1992)。

東、江蘇、浙江各省份)，改革比較成功；而改革不太成功的，要麼是工業化程度不高的地區（如西北省份），要麼是工業化程度高但中央控制強的地區（如上海、遼寧和吉林，它們遇上了類似匈牙利早期改革所產生的問題）。由此可見，僅是經濟發展水平低這一點並不足以解釋中國經濟改革的成功。

至於第二種看法，則引起更多的疑點。首先，中國八十年年代初的農業改革可以說是一場大爆炸。因為，在全國範圍內推行家庭聯產承包責任制（這可是一項所有制的改革）和廢除人民公社，都幾乎一蹴即就。更重要的，東歐的激進改革並非偶然，而是在多年漸進改革後遭遇重重困難甚至失敗才出現的。例如，匈牙利改革早於1968年就開始，且獲得初步的成就，但到了八十年代卻陷入困局。具有諷刺意味的是，中國在某些方面正是模仿東歐的漸進改革措施。如果漸進改革是成功之道，為何中國成功而東歐不成功？還有，中國的改革成就會否延續，中國會否陷入類似匈牙利的困境？

本文提出另一套理論來解釋中國和東歐蘇聯經濟改革的異同。本文首先以大量證據顯示，在中國經濟改革期間，非國有經濟成分迅速出現並茁壯成長，成為八十年代末中國經濟增長的重要動力^⑦，這現象在1989年以前的東歐蘇聯是沒有的。對此驚人現象及伴隨此現象而出現的市場，本文從理論的層面探討其制度原因。本文指出，中國和東歐蘇聯的經濟管理組織，各有不同的制度基礎。這種差別對於雙方採取不同的經濟改革路線，起了重要作用。東歐蘇聯的經濟管理組織，主要是根據功能或分工原則而（即「條條」）建立的單一模式

⑦ 本文刻意迴避國有經濟部門的問題。在評價中國國有經濟部門改革時，中國問題專家及中國經濟學家都莫衷一是。

（「U-型」經濟）。相反，中國的經濟管理組織，自1958年以來，卻主要是根據地域原則（即「塊塊」）而建立的多層級多地區模式（「深M-型」經濟，或者簡稱「M-型」經濟）。在改革期間，由於地方政府的權力和主動性增強，中國的M-型經濟管理組織進一步向地方下放權力；這就提供了彈性和機會，使地區改革試驗得以進行、非國有企業得以成長、各類市場得以出現。本文的制度取向，不僅能夠連接並綜合上述關於中國和東歐蘇聯經濟改革異同的兩種看法，而且能夠解釋更多的現象，例如為何試點改革只在中國才行得通。

比起東歐蘇聯U-型經濟模式，在中國M-型經濟模式下，地區經濟間的相互依賴程度較低，因為每個地區都相對「自給自足」。中國的地方政府（無論是省、縣、鄉、村）一向擁有相當的經濟管理權。尤其值得注意的，即使在改革以前，大批國營企業（其中不少屬於重工業部門）已經受地方政府管轄。因此，不僅每個地區都相對自足，企業的平均規模亦較小，全國的工業佈局亦較分散。在這種環境下，地區改革試驗的代價較輕，因為一地區試驗失敗對於全國經濟的影響微乎其微；而一地區試驗成功對於其他結構相似的地區卻有重大的啟示。

改革期間，中國的M-型經濟模式進一步向地方放權，地方政府所受的制約逐步解除，基層地方政府（即農村的鄉級和村級政府、城市的區級和街道級政府）更掌握了經濟發展的實權。它們扶植的企業，既非國有，又在計劃經濟以外。雖然這些企業大部分亦非私有，但卻從一開始便面向市場。尤有甚者，地區間競逐發展，逼使基層地方政府集中資源實現經濟增長，而又由於它們相對於其他層級的政府機關而言不太容易獲得銀行信貸，它們的經濟行為亦相對地受到約束。正因為如

此，非國有經濟成分才能夠崛興，並逐步削弱現行計劃經濟的控制，卻又不至於一下子摧毀現行體制。

當然，權力下放初期，地區衝突、市場對鎖、重複引進生產設備而浪費資源、生產規模太小而引致經濟效益低下、地方政府攬權等弊端叢生。對此本文並不否認，但本文強調，像中國這樣的多層級多地區組織模式有一重要的優點：這種模式較具彈性，為改革試驗和體制轉變創造了條件，亦為計劃經濟以外、非國有經濟部門的崛興提供了機會。這是論者不應忽略的。非國有經濟部門的崛興，本非決策者所預料、也許更非決策者所樂見，但卻是中國經濟改革成功的關鍵因素。

根據Chandler (1966)的研究成果，Williamson (1975)研究美國商業組織時率先使用了「U-型」和「M-型」。U-型所指的是十九世紀中葉至二十世紀初期的公司組織模式，這種組織單一地循功能不同而分工；M-型所指的是本世紀二十年代以來的新興商業組織模式，這種組織依據產品、技術、地域的不同而組織多個部門。和U-型公司相比，M-型公司內的部門更加獨立，在內部協調、公司盈利等方面擁有更大的決策權。而在中國這樣的多層級多地區經濟管理模式裏，地方政府正具備M-型公司內部部門的特徵。當然，本文無意將Chandler-Williamson關於公司的概念機械地引用到國家經濟組織上。Chandler-Williamson和本文關於M-型組織的概念有着極大的分別：在一間M-型的多部門的公司，權力下放僅止於公司總部和部門之間，而部門之間多半仍是按功能不同而分工；但在中國這樣的M-型經濟模式中，整個管理層的每一級都將權力下放，形成了「深M-型」，這是非常重要的。非國有經濟成分之所以能如此迅速發展，正是拜基層地方政府自主權和能动性所賜。

本文餘下部分的組織是這樣的。第二部分提供實質證據，顯示1979至1991年間非國有經濟成分如何持續出現和膨脹。第三部分描述經濟改革以前，東歐蘇聯的U-型體制特徵和中國的M-型體制特徵，並討論中國經濟改革期間幾項導致地方政府權力擴大的改革措施。第四部分就U-型體制和M-型體制的優劣進行一般和初步的分析，並比較這兩類體制特徵對於體制改革的影響。至於非國有經濟成分為何能夠在中國的M-型經濟管理模式下迅速發展，則在第五部分作出解釋。結尾部分討論非國有經濟成分對於中國經濟進一步改革的成用，以及對於其他國家或地區經濟改革的啟示。

二 中國非國有經濟成分的持續出現和膨脹

1. 何謂非國有經濟成分^⑧

在討論非國有經濟成分前，應該先對國有經濟成分下一定義。根據中華人民共和國憲法，國有企業是由全民所有的。實際上，每間國有企業都隸屬於下列四級政府之一：(1)中央政府；(2)省政府（其管轄的人口往往數以千萬計）；(3)縣政府（其管轄的人口往往數以百萬計）；(4)縣政府（其管轄的人口往往數以十萬計）。市則按其重要性分別授予中央政府以下的三級級別，但多屬地級。一般來說，每級政府都將「它的」國有企業交由該企業的對口工業部或廳局管理。因此，雖然同屬國有企業，其管理體制卻不盡相同。

本文所指的非國有經濟成分，就是在國有經濟部門以外的所有企業。根據中國官方統計範疇，非全民所有制共有三

⑧ 農業部門並不在本文討論範圍之內。

種：「集體所有制」、「個體所有制」及「其他所有制」（後者包括私營企業、外商投資企業及各種合資企業）。迅速發展的農村企業，包括鄉鎮企業，就屬於非國有經濟成分。

直至1989年，中國的非國有經濟成分表現迥異於東歐蘇聯。在中國，自1979年以來，非國有經濟成分迅速出現並持續擴張。其蹤跡遍佈建築、交通、商業、服務等各行業，尤其是工業。非國有工業佔全國工業總產值的比重，從1978年的22%升1991年的47%；同期國有工業佔全國工業總產值的比重亦相應地從78%下降至53%。從歷史上看，1991年國有工業佔全國工業總產值的比重，甚至低於1957年，當年是54%。^⑨

九十年代中國工業的所有制成分的變化，並非一蹴而就。其實上，這變化過程早於1979年前已開始。儘管在八十年代初期，真正意義的私營企業並不存在，但集體所有制企業佔全國工業總產值的比重已由1969年的11%上升至1978年的22%，平均大約每年增加1%。當然，非國有經濟成分的激劇增長，始終是1979年以後的事。從1978至1994年的十三年間，非國有企業佔工業總產值的比重平均每年增加2%。假設這趨勢延續下去，至2000年間，即使不推行大規模的私營化，國營企業佔工業總產值的比重亦會降低到25%左右。

非國有企業除增長率高之外，其經濟效益也比國有企業為佳。例如，鄉鎮企業全要素生產力(total factor productivity)年增長率，比國營企業往往高出數倍。

最後還要強調一點：非國有經濟成分迅速出現並持續擴

⑨ 「一五」計劃於1957年結束。當時仍有不少公私合營企業。但一年之後，由於「大躍進」的關係，國有工業佔全國工業總產值的比重猛升至90%。

張，多半是各地區主動爭取的結果，而非中央政府改革藍圖裏有意識的一步，而且這變化的出現，是循序漸進的，而非急風驟雨的。

2. 農村的非全民所有制經濟：鄉辦、村辦與個體企業

在非國有經濟成分中，最龐大及有活力的，是農村的鄉鎮企業，即鄉辦、村辦、聯辦與個體企業。鄉鎮企業的數目從1978年的150萬個增至1991年的1,910萬個，其就業人數亦由2,830萬增加到9,610萬。1981年1990年間，鄉鎮企業生產總值平均每年增長29%，其中工業總產值平均每年增長28%，遠高於同期全國平均的13%。而鄉辦和村辦企業的出口總值，在1986至1990年間，每年平均的增長率更高達65.6%（見表一）。

表一 中國鄉鎮企業的年均增長率1981-1990

	企業數目	就業人數	總產值	工業總產值	出口
1981-90	29.2%	11.9%	29.1%	28.1%	
1986-90	8.6%	5.8%	25.4%	27.1%	65.6%

1990年，鄉鎮企業的總產值中，約四分之三來自工業。而鄉鎮企業總的工業產值中，輕工業佔55%，重工業佔45%。這一年，全國三分一的煤、40%的罐頭食品、及半數的電風扇，都由鄉鎮企業生產（見表二）。由於發展迅速，鄉鎮企業在國民經濟裏的比重亦顯著提高：從1979到1990年間，鄉鎮企業佔

全國就業人數的比重從23%增至39%；鄉鎮企業佔社會總產值的比重從7%增至22%；鄉鎮企業佔全國工業總產值的比重從9%增至25%；1990年，鄉辦和村辦企業佔全國出口總值的24%（見表三）；到1991年，鄉鎮企業估計已佔社會總產值的四分之一到三分之一之間，鄉鎮企業已從農業的附屬部門一變而為全國經濟增長的動力了。

表二 中國鄉鎮企業部份產品佔全國總產量的份額1990

煤	水泥	棉布	紙張	電風扇	罐頭食品
33.1%	27.5%	21.4%	38.2%	46.5%	39.1%

表三 中國鄉鎮企業佔國民經濟的份額1979-1990

	就業	總產值	工業總產值	出口
1979	22.54%	7.18%	9.05%	
1985	35.27%	16.45%	18.81%	4.8%
1990	38.61%	22.27%	25.29%	23.7%

三 M-型和U-型的層級結構

中國經濟改革迥異於東歐蘇聯之處在於非國有經濟成分的迅速發展並持續擴張。論者解釋此現象時意見紛紜。本文認為，造成此現象的原因在於雙方政治經濟制度上存在差別：中國的經濟管理組織屬於（深）M-型，東歐蘇聯的經濟管理組織屬於U-型。同時，中國在其（深）M-型組織特點的背景向下向地方放權的改革措施，對於中國經濟改革的路線和表現均有重大影響。

1. 東歐和蘇聯的U-型層級制

在東歐蘇聯，經濟管理組織屬於U-型，即根據功能的不同或分工的需要，劃分管理機構，每個機構全權負責其屬下各層級間的信息流通和控制^⑩。在此單一的管理體制下，大多數企業都依其所屬產業而直接隸屬於對口工業部。地方政府權力有限，其角色僅限於傳達信息和執行計劃，並無多大自主權^⑪。

在U-型經濟下，為了充分發揮規模經濟效益和避免政出多門，經濟管理部門的職權範圍鮮有重疊。企業分工精密，且規模龐大。因而導致工業高度集中。由於不同地區間企業的互相依賴程度極高，而市場又不存在，中央高層部委的全面計劃和行政協調對於U-型經濟的正常運作就顯得極為關鍵。在七十年代末期，蘇聯計委屬下的部委多達62個，計委更設下48,000個計劃「點」，負責管理超過1,200萬種產品(Nove, 1983)。

蘇聯推行U-型經濟管理體制的原因有幾點。首先，蘇共對於規模經濟效益和巨型工廠有種意識形態上的着迷^⑫，而U-型組織能充分發揮規模經濟和分工的優勢。尤其當經濟發展階段仍低、發展目標清晰、經濟決策相對簡單時，U-型經濟管理體制確能有效地集中稀有資源以服務迅速超趕的目標(Gerschenkron, 1962)。因此，在蘇聯，一種產品往往只由幾間巨型工廠生產。第二，當蘇聯在二十年代建立計劃經濟時，即使在西方，U-型模式也是唯一組織大規模生產的模式，M-

⑩ 亦稱為「條條」組織。

⑪ 在蘇聯，所有重工業企業都由中央部委管理，而地方政府只管理部分輕工業企業。

⑫ 列寧在《國家與革命》(1917)中有一句著名的話：「整個社會將會成為一個管理處，成為一個勞動平等、報酬平等的工廠」(第五章末)。這種看法可上溯至馬克思。

型多部門模式的公司根本還未出現。列寧和考茨基所謂要將社會主義經濟建成一座巨型工廠的看法，其實符合當時關於經濟組織的理論的主流。第三，U-型模式使蘇聯可以更嚴密地控制各共和國以及東歐，此政治需要在斯大林統治下變得更迫切。由於各地區都成為蘇聯政治經濟管理體制的條條，並且高度互相依賴，因此最終會受制於莫斯科。

然而，當蘇聯經濟變得日益複雜時，U-型模式的弊端也顯得越來越嚴重。1957年，赫魯曉夫曾一度取消所有部委，代之以105個「地區經濟委員會」(Sovnarkhozy)，接管所有國有企業。可是，赫魯曉夫的改革並不深入，且很快便失敗。在蘇聯這樣高度集中的工業結構下，要從單一的U-型經濟管理體制過渡到多部門的M-型經濟管理體制，不僅意味着經濟管理體制的改革，也意味着政治體制的改革。要削減部委的權力、要削減企業規模或建立新企業，都絕非易事。到了1965年，蘇聯「地區經濟委員會」模式被指責助長「地方主義」、以及不能有效協調各地區經濟發展，而終被廢除，並恢復了以前的部委制度(Gregory & Stuart, 1981)。

2. 中國的U-型層級制

中國的行政管理體制共分六層：中央、省、地、縣、鎮（即以前的公社）、和村（即以前的生產大隊）。在城市地區，行政管理體制共分三層：市、區、街道。用中國的官方語言來說，根據這種地域原則劃分的行政單位就叫做「塊塊」，而根據功能不同或分工需要劃分的行政單位就叫做「條條」⁽¹³⁾。

(13) 嚴格來說，每一地區的廳局都受其對口上級部門（條條）和當地地方政府（塊塊）的「雙重領導」，但地方政府的影響力更大。

直接受中央管轄的，是30個省級地區（塊塊）和數十個部委（條條）。中國的經濟管理體制，不像東歐蘇聯那樣完全以功能和分工為組織原則，而是一個以地域原則為主、多層次多地區的模式；每一層次裏的每一地區都可說是一個操作單位。每個單位一方面繼續按地域原則分劃，一方面又按功能和分工管理其屬下企業。每個地區都是相對自給自足的：它們可以在產業結構和生產供應等方面自成一體。

中國在1979年經濟改革前，工業結構已遠比東歐蘇聯分散，而且有大量的國有企業不為中央控制，在輕、重工業方面均如此。早於1978年，中央所能控制的國有企業，其產值佔全國工業總產值的比重已不到一半(Wong, 1987)。又以汽車工業為例，在東歐蘇聯，企業數目不但少，而且幾乎所有企業都由中央控制；在中國，改革前共有58家汽車工業企業，其中大部分由地方政府控制(Wong & Chen, 1991)。同樣，在中國，1979年列入經濟計劃的產品只有791種，遠低於蘇聯七十年代末的1,200萬種；亦因此之故，中央部委數目在中國不足30，而在蘇聯則超過60。

每一個「塊塊」的內部組織結構，都是M-型組織多層次多地域模式的縮影。例如，一個縣轄大至十至二十個鄉或鎮。鄉政府一方面控制其屬下的企業，一方面又管轄境內的鄉或鎮政府。同樣，鎮政府既控制其屬下的企業，又管轄境內的村政府。

1958至1984年間的農村人民公社制度，就是反映M-型組織基層特色的好例子。作為中國的基層政府（公社即現在的鎮，鎮以下只有村），公社的管理體制並非專門化的，而是總一切：工業、農業、商業、教育、文娛、甚至軍事（民兵）。與公社同級的市區街道委員會，也同樣控制不少集體所有制企業。

必須指出：中國M-型組織和東歐蘇聯U-型組織的分別，不僅在於中央政府和省政府這一較高層次的關係上。即使是東歐蘇聯各國組成的「經濟互助委員會」(CMEA)，也非本文所指的M-型組織。因為每個「經濟互助委員會」的成員國，其國內經濟管理體制都是以「條條」為主。另一方面，中國一省雖與東歐一國面積相若，但結構迥異。例如，廣東是中國M-型結構裏的一「塊」，而廣東內部也是依照M-型結構組織起來的：廣東省政府之下有地、市、鄉、鎮、村等「塊塊」，每一「塊塊」又都是自足的經濟單位。這和匈牙利的U-型經濟管理體制是不同的。

中國推行M-型經濟管理體制的原因。首先，在中共1949年上台前，中共各根據地的經濟和軍事組織已經是M-型的了。這種歷史遺留下來的組織傳統和技巧，對於中國經濟管理體制的演變，有着深遠的影響。第二，中國面積廣大，通訊和交通設施落後，從技術的角度來說，推行M-型組織輕易得多。第三，從政治的角度來說，不同於蘇聯，中國的政治離心問題並不嚴重，毛澤東無需用U-型組織來維持國家的整合，他可以利用政治運動等其他手段。第四，從軍事的角度來說，毛澤東擔心「蘇修美帝」的空襲和第三次世界大戰，而於1966年起實行「三線建設」，將大批企業搬進內陸，並交由當地地方政府管理。最後，在中國二千年以上的帝制時期裏，各皇朝的行政管理體制都是根據地域原則組織起來的。這種更宏觀的文化和歷史傳統的影響是不言而喻的。

中國經濟管理體制向M-型的演變，始於1958年。由於意識形態和政治的原因，中國「一五計劃」期間，在蘇聯專家的協助下，把蘇聯U-型經濟管理體制照搬過來。「一五」末期，毛澤東對於這套模式過分集中和官僚主義的弊病越來不滿

意。他在1956年發表著名的《論十大關係》，論及中央地方關係時，主張「調動中央和地方兩個積極性」以及「兩條腿走路」，意即中央和地方工業的發展並重^⑭。這些看法結果成為官方政策且得到推行。

在毛澤東的鼓勵下，中國開始偏離蘇聯模式，而朝所謂體制內「簡政放權」的方向邁進。1958年（大躍進）和1970年（文革）分別出現了兩次大規模放權：期間中央政府的官僚組織被精簡，而許多國有企業的管理權均由中央部委轉移到省、市甚至鄉政府。而地方政府發展地區經濟的積極性得到鼓勵。毛澤東的統治對於中國經濟管理體制留下深遠影響。早於1979年前，中國已形成多層次多地域的經濟管理體制。中國和東歐蘇聯在各自推行經濟改革之前，各自的基本制度條件已有顯著的不同。

3. 中國的改革政策：向地方下放權力

但是，中國地方政府角色的迅速強化，始終是經濟改革後的事。1979年以前，中國的財政制度仍相當集中，地方政府能夠用於自主發展地區經濟的財政資源有限，中央的經濟計劃和對市場的壓制，亦削弱了地方政府的自主權。另外，當時中國經濟仍然封閉，無法和世界各地進行資訊和技術交流。

1979年的經濟改革，使中國對外開放。計劃經濟的範圍縮小，而市場的作用得到肯定。更重要的是：這期間的幾項改

⑭ 「我們的國家這樣大，人口這樣多，情況這樣複雜，有中央和地方兩個積極性，比只有一個積極性好得多。我們不能像蘇聯那樣，把甚麼都集中到中央，把地方卡得死死的，一點機動權也沒有。」「中央要注意發揮省市的積極性，省市也要注意發揮地、縣、區、鄉的積極性，都不能框得太死。」（毛，1977）

革措施，使地方政府增加權力、掌握更多資訊、並提高積極性。只有經過這時期的全面改革之後，地方政府的積極性才真正給動員起來，而各地區的市場亦開始超越地區邊界，形成橫向聯繫。向地方下放權力的改革措施主要體現在下列幾個方面：

首先，1980年實行了新的各級政府財政管理體制^⑮。儘管在不同地區和不同時間有不同實行辦法，但基本構想是：下級政府向上級政府擬好每年上繳利稅或每年接受補助的定額，一定五年不變；期間收入增加或支出剩餘部分一般都歸地方。

以中央和省級政府間的收支劃分為例。財政收入分為「中央收入」和「地方收入」兩種。劃分的方法除根據財政收入的來源之外（例如：關稅屬於中央收入，流轉稅屬於地方收入）；亦根據企業的隸屬關係（例如：中央企業所得稅屬於中央收入，地方企業所得稅屬於地方收入），對於地方收入部分實行分享。當時主要有四種具體施行辦法(Wong, 1992)：

- （甲）定額上繳或補助，這只是在廣東和福建兩省推行；
- （乙）劃分收支、分級分享：省政府收入大於支出部分，按比例或定額上繳，一定四至五年不變，這在全國大多數省份施行；
- （丙）每年調整上繳數額，這在京、津、滬三直轄市施行；
- （丁）每年定額或遞增補助，這最初在西北四個窮困省份推行，後擴大至九個省份。從1988年開始，大多數省份的預算管理體制都轉至（甲）和（丁）種，這就更加提高了地方政府的積極性。例如，上海市自1988年開始，與中央政府定下協議，每年上繳中央105億元。

⑮ 這次財政體制改革俗稱為「分灶吃飯」。

第二，地方政府和中央部委的所謂「預算外」收入亦有所擴張。這部分收入中有八成是國有企業的利潤留成，而地方政府和中央部委對其屬下企業有很大的影響力。在經濟改革以前，1978年，全國預算內收入佔國民生產總值的35%，而預算外收入僅佔國民生產總值的9%，比例相對來說很小。但到了1991年，全國預算內收入佔國民生產總值的比例下降到18%，而預算外收入佔國民生產總值的比例卻提高到15%(Sicular, 1992)。

第三，隨着1983年劃分人民銀行和專業銀行的職能，銀行制度亦下放權力。儘管銀行仍屬國有，但所有專業銀行的地區分行都需做到「存貸掛鉤」。如果一專業銀行的分行存款不足，其總行毋須負責，反而是由當地的人民銀行負責在當地調撥資金、或者由人行總行貸給。這種以地區為主的銀行體系也是「深」M-型的，因為人行的分行直達縣級地區。雖然中央從1988年第四季度起在人事任免方面重新收緊了對銀行的管理，但地方政府對於人行分行和專業銀行分行的信貸始終有很強的影響力。

第四，地方政府的權責有所增加。這包括：中央計劃的範圍縮小，地方政府有更大的權力來管理價格、設立企業以及用「自籌資金」^{①⑥}投資。同時，財政支出的負擔亦下放了：地方政府需在地區教育、醫療、房屋，和基建等方面負起更的責任。

在上述「分灶吃飯」的財政包乾制度下，地方政府幾乎成了「餘產繼承人」(residual claimants)，因此自然希望盡量擴大地方收入^{①⑦}。地方政府既然高度依賴地方企業來增加收入，便極有動機利用新增權力建立更多企業。企業越多，地方

①⑥ 「自籌資金」即從「預算收入」或銀行借貸而來的資金。但部分項目仍需上級政府批准，這手續稱為「立項」。

①⑦ 從某程度來說，地方政府可說是擁有「地方政府或地方產權」。

政府收入越多；地方政府收入越多，可用於地方發展的資源也越多。在放權的過程中，地方政府從中央得到的財政支援並不多，因此它們對中央的責任也比較小。

在中國的M-型經濟模式裏把經濟管理權力下放地方，對於中國的工業結構產生三個重大的影響：首先，更多的國有企業給交由地方政府管理。1985年，由中央控制的國有工業企業的產值，僅佔全國鄉及鄉以上工業總產值的20%，而由省、市級政府控制的佔45%，鄉級政府控制的佔9%（見表四）。1987年，由地方政府控制的八間最大的鋼鐵工業企業，其產量佔全國總產量的12.3%，而由中央政府控制的八間最大的鋼鐵工業企業，其產量佔全國總產量的47.1%(Wang & Chen, 1991)。相反，在東歐蘇聯，幾乎所有鋼鐵工業企業都由中央政府控制。其次，放權亦使中國的工業結構更加分散。例如，在1987年，全國共有超過100條彩色電視機裝配線，每一省至少有一條。汽車工業企業也由改革前的58間增加到1987年的116間(Wang & Chen, 1991)。

表四 國有工業企業按行政隸關係的分佈1985

	中央政府	省市政府	縣政府
企業數目	3,852	31,254	35,263
佔工業總產值	19.57%	44.57%	8.98%

資料來源：中國工業普查(1985)

最後，放權還使中國國營企業的平均規模遠小於東歐蘇聯，而相當接近西方水平。例如，在1988年，製造業平均每一間企業的就業人數，在蘇聯是806、在匈牙利是460、在中國是145、在意大利是96。而服裝業平均每一間企業的就業人數，

表五 中國、東歐、蘇聯和西方企業規模的比較1988

(平均每間企業的僱員人數)

	製造業	食品工業	服裝業
捷克	2,930	1,609	6,600
蘇聯	806	290	402
匈牙利	460	925	307
南斯拉夫	311	243	402
中國	145	75	80
意大利	96	71	71
英國	35	67	25

資料來源：(1)聯合國《工業統計年鑑1988》卷一：

(2)英國中央統計局《商業監察PA1002生產統計報告1989》：

(3)《中國統計年鑑1989》，頁255-291。

在捷克是6,600，在匈牙利是307，在中國是80，在意大利是71。即使經過二十多年的改革，匈牙利的企業平均規模仍比西方水平大得多^⑮。

四 M-型和U-型模式的優劣及其對制度轉變的啟示：一個初步的分析

一個組織的優劣，取決於其結構特徵^⑯。東歐蘇聯的單一化經濟管理體制（U-型）有以下幾個重要的結構特徵：

⑮ 許多經濟學家批評中國經濟改革政策造成宏觀經濟惡果，如中央財政收入萎縮、財政包乾制度不把分成的額度通脹掛鉤、基建投資和信貸失控等。這些批評往往忽略了一點：即使存在這些弊端，但中國經濟仍大致保持宏觀穩定(Lou, 1991)。

⑯ 為表明和突出論點，本文需要有所抽象化，以致本文的描述可能與現實不盡相同，但本文的抽象描述已把握了現實的重要特徵。

- (1) 以功能差別和分工需要為主要的組織原則；
- (2) 地方政府的角色是輔助性的，權力有限；
- (3) 地區間的互相依賴程度很強，中央的協調非常關鍵；
- (4) 企業規模龐大、工業佈局集中。

中國的多層次多地域經濟管理體制卻有相反的結構特徵：

- (1) 組織原則雖也照顧功能和差別，但以地域為主；
- (2) 每個地區相對自足，地區間的互相依賴程度相對來說比較弱；
- (3) 每一層級的協調都很重要，中央的協調並非特別重要；
- (4) 企業規模較小、工業佈局較分散；
- (5) 上述特徵遍及每一層級。

本文所謂U-型經濟和（深）M-型經濟的概念，與Chandler-Williamson關於U-型公司和M-型公司的概念，有何關係、有何異同呢？通過上述的概括，讀者可以進一步明白了。也許有人會問在一間M-型公司內，也是根據產品不同而實行多部門制的，那麼東歐蘇聯的經濟模式是否是更接近多部門制、而非單一化然而，這種相似僅止於表面。從組織的角度來看，在東歐蘇聯，部委間的關係和中央的角色，就像在一間U-型公司裏各部門的關係一樣：部門功能各異、高度互相依賴、總部的協調極為關鍵。另一方面，中國的多層次多地區的經濟模式，卻與M-型公司有着幾個重要的組織特徵：每個操作單位（M-型公司的部門和中國的地區）都是自給自足的，並負責起大部分的協調工作，還通過與其他操作單位的攀比來評估表現。M-型經濟與M-型公司的分別之一，就是上述中國的經濟管理體制的第五個特徵，即多層次多地域的特徵遍及每一層級，換言之，是深M-型。

基於上述的理論抽象，本文將初步分析M-型和U-型模式

的優劣，及其對於向經濟改革的影響。本文將指出，經濟結構特徵的不同，對於各自的靜態和動態經濟效益以及各自的經濟改革路線，都有影響^{②①}。

1. 規模經濟、專門化和工業的集中

U-型經濟模式的設計意圖，是通過技術管理、通過專業化分工，來發揮規模經濟效益的^{②②}。這種模式能夠有效地集中稀有資源以實現少數優先目標。U-型經濟下的企業必有以下三個特點：營運規模大、產品種類少、垂直整合程度高。這就使U-型經濟具備兩個顯著的特徵：產業集中程度高、地區分工程度高。

和U-型經濟模式相比，M-型經濟模式不太能發揮規模經濟效益。中國的汽車工業就是一個極端的例子。在中國，小型的國有汽車製造廠超過一百家，每家的平均產量僅為一萬輛左右。一地的重工業和輕工業均由當地地方政府控制，在中國是常有的事。因此，地區之間產品專業化和產業集中的程度都較低。論者於是批評中國「地方工業化」的種種弊端：規模經濟效益低、重複引進、地區保護主義、市場封鎖等，上述弊端在價格和稅收政策都受扭曲的情況下變得更嚴(Wong, 1992)。

但是，M-型經濟模式也有其好處。例如，重複引進有利

②① Chandler (1966)和Williamson (1975, 1985)率先分析了美國大公司組織裏的單一化和多部門的形態。論者也詳盡地討論了蘇式計劃經濟體制的問題(Kornai, 1992, Ericson, 1991)。此外，不少中國問題專家對於下放權力而引起的問題也做了研究，這些問題包括：重複引進、缺乏規模經濟效益、地方保護主義、市場封鎖等(Wong, 1987, Wu & Reynolds, 1988)。

②② 在所有實行計劃經濟的國家，編排大學專業時的主要考慮，是為實現專業化和分工而訓練人才，學科的劃分非常狹窄，學生的專業化程度高於市場經濟下的大學。

於穩定產品供應、引發競爭、和幫助內地吸收技術。另外，專業化程度低也節省了協調成本(Becker & Murphy, 1992)，而日本的經驗也證明，專業化程度低的工廠也使工人更易於學習和操作(Aoki, 1986)。

2. 協調

在中國的M-型經濟模式裏，協調權遍佈管理體制內的每一層級。中央政府雖扮演重要（但卻並非最關鍵的）的協調角色，然而地方政府也深入參與協調工作⁽²²⁾。協調權分散比協調權集中有兩個好處。首先，由於信息一般來說是分散的，而地方政府比起中央更接近現場，便能夠更好地掌握信息，以促進地區發展。其次，協調權分散，需要傳遞的信息和需要協調的任務大大減少，便不要求太高的通訊和信息處理能力。因此，當一個經濟實體結構複雜、通訊和信息處理能力落後時，M-型模式便顯得有許多好處。

然而，當市場機制不完備時，協調權分散也會造成經濟效益低下(Weitzman, 1974, Bolton & Farrel, 1990, Milgrom & Roberts, 1992)。在中國由於地區間經濟活動的互相依賴程度不高，當其他情況不變時，協調權分散比協調權集中更有利⁽²³⁾。相反，在一個U-型經濟模式裏，產業集中程度高、地區專業化程度高、中央部委和企業的互相依賴程度也高，中央的嚴密協調，對於經濟的正常運作，起着關鍵的作用。因此，協調權分散到地方反而不好。

⁽²²⁾ 在一間M-型多部門的公司，日常的協調工作交給各部門，而總部便可以集中於長遠的戰略規劃(Chandler, 1966, Williamson, 1985)。

⁽²³⁾ 理由類似Weitzman關於價格和產量的觀點(Weitzman, 1974)。Weitzman指出，當投入的互補性低、因而邊際效益曲線比較扁平時，控制價格比控制產量要好。

3. 對外部衝擊的反應

在U-型經濟模式裏，由於產業重複程度低，有時候某類產品只由一家企業生產，而不同單元間又高度互相依賴，一旦這家企業受到衝擊，整個經濟都可能受影響。這就意味着：U-型經濟面對外界衝擊時非常脆弱。相反在M-型經濟中，由於產業結構類同，不同單元間互相依賴的程度低，一個或幾個單元所受到的衝擊，擴散至整個經濟時，速度較慢、程度亦較輕微。這就是說，M-型經濟模式能夠將外界衝擊局部化。

外部衝擊可分為地區衝擊和產業衝擊兩種。U-型經濟和M-型經濟在面對這兩種衝擊時各有不同的反應。在U-型經濟裏，一地區所受到的衝擊，不但影響當地，更因地區間的高度互相依賴而波及整個經濟。「經濟互助委員會」的崩潰就是一個好例子。而在M-型經濟裏，由於產業佈局分散，一地區所受到的衝擊不一定會影響整個經濟。「文化大革命」期間的中國經濟就說明了這一點：當時，派系的武鬥的確導致部分地區經濟崩潰，但整個國民經濟仍能大致維持不倒，國民收入僅下跌了兩年（1967年下跌7.2%、1968年下跌6.5%），之後便迅速恢復。

另一方面，由於M-型經濟裏地區產業結構類同，一產業所受到的衝擊，可能在所有地區都引起同樣的反應，因而減低了整體的負面效應。原因有幾個：(1)由於衝擊的程度較輕微，每個地區便較能夠就地應付衝擊；(2)由於衝擊的性質相似，地區間可以互相學習化解之道；(3)亦由於各地區所受到的衝擊都大致相同，地方政府之間便會展開競爭，早日克服困難；而在U-型經濟裏，每個產業所受到的衝擊都是獨特的(idiosyncratic)，要調動地方積極性並不容易。

4. 積極性

在U-型經濟模式裏，由於中央包辦了最重要的協調角色。下屬只有唯命是從，因此總是避免改變，亦不敢冒險(Ericson, 1991)。在M-型經濟模式裏，中央的協調角色相比來說並不那麼關鍵，地方政府享有半自主權，因而也有積極性。事實上，在中國，有超過二十年的時間，中央不能對地方政府份內的事務發施號令。改革期間的進一步放權，更使地方政府官員銳意建立其地區王國，甚至不願升官。

由於在中國的M-型經濟模式裏，每個地區都是自足的，擁有一定的自主權，亦由於地區的產業結構類同，因此一些總體的指標如財政收入和總產值等，的確能反映地方政府的成績，並不總是虛文。地區間的競賽可以很有效地排除共同的或系統性的不確定因素，調動地方政府積極性(Holmstrom, 1982)。地方政府總以地區競賽中勝出為莫大的光榮，而公眾和官方傳媒亦高度重視地區競賽的排名榜。而在U-型經濟裏，由於每個產業的運作機制和困難都各不相同，要以競賽來調動各部委的積極性不僅不那麼有效，而且還困難得多。

5. 通過放權達到可信的承諾

在任何經濟制度中，除非政府作出令人信服的承諾，不剝奪公民的收入，不津貼失敗者，否則無法調動個人的積極性。計劃經濟之所以產生「棘輪效應」(Ratchet effect，即「超常」利潤被持續地挪移，見Berliner, 1957)和「軟預算約束」(虧損企業長期受到保護，見Kornai, 1980)，就是計劃者權力太大，其承諾無法令人信服。相反，放權則可以使人相信政府的承諾。

Dewatripont和Maskin (1991)認為，銀行制度和信息結構的分散，有助於強化預算約束。因為在分散的銀行制度下，一間銀行的自有資金有限，往往需要向另一家銀行拆借資金來進行信貸。銀行鑒於彼此之間信息不對稱，事後重新談判效率降底，減低回收，因此減少再貸款的積極性^{②④}。中國鄉鎮企業的預算約束之所以較強，部分原因是它們的貸款主要來自規模細小的農村信用社。

中國在下放權力期間，許多高層政府部門被取消或合併，中央部委的數目也有所減少。Milgrom和Roberts (1990)認為，這減少了上級和下級間的信息渠道，從而降低了下級影響上級的成本。由於到達中央的信息減少，因此中央可有更好的承諾。

在蘇聯即使是在改革期間，中央政府仍大權在握。而在中國，向地方政府放權的改革措施，則令中央難以管束地方^{②⑤}。Weingast (1993)指出，國家之所以會切實履行承諾，大力發展市場機制，其政治權力分散是原因之一。中央政府的經濟決策權必須受到限制，並移交至地方政府手中，這是Weingast心目中「保護市場的聯邦制」的關鍵。非如此不能解決「經濟體制內基本的政治兩難問題」，即強而有力的政府既能維護產權，亦能侵吞私人財產。Weingast認為，中國和蘇聯經濟改革的重要分別之一，就是中國向地方政府下放權力，而蘇聯卻沒有。

②④ 另一方面，錢和許(1993)指出，即使銀行信貸能力強，但如果一個項目是由幾家銀行共同融資的話，債務人一旦需要重整債務，要獲得幾家銀行的同意，並不容易，這樣也強化了預算約束。

②⑤ 1990年治理整頓期間，中央曾想修改財政體制，並試圖重新收緊投資決策權，但遭到以廣東為首的各省政府強烈反對，結果不了了之。

6. 試點改革、學習和制度轉變

在1989年以前，東歐蘇聯並非沒有進行過試點改革。但是，這些試驗並不成功，而且即使在試點內成功，亦鮮能推廣至全國。經濟學家總認為試點改革並非改革計劃經濟體制的正途，然而，中國經濟改革的主要特色之一，就是成功地運用試點改革和「自下而上」的策略(Chen, Jefferson & Singh, 1992, McMillan & Naughton, 1992)。這就帶出了一個問題：為何試點改革策略只在中國才成功？

在U-型經濟模式中，由於各單位高度互相依賴，在一個或幾個地區進行試驗，成本會非常高，也許甚至不可行。因為姑不論試驗在當地成功與否，它所造成的衝擊，有可能影響整體經濟的運作。這就限制了試點改革的規模與成功的機會。又由於各單位結構互不相同，一產業或地區試點改革的成功，對其他產業和地區的啟示作用也不大。因此，在U-型經濟模式中，經濟改革往往「自上而下」，由中央推行改革以減低體制轉變的成本。這就是說，U-型經濟體制更加僵化，更加難以通過局部試驗來進行體制改革。

但在M-型經濟模式裏，地區間的互相依賴程度相對來說較低，因此，一試點改革的失敗，並不會嚴重影響整體經濟。這樣，試點改革策略不但成本較低，而且可行性較高。大規模的局部試驗得以進行，每一試點都可發展出大量的「變種」，使中央能夠在不同的改革方案間作出比較和選擇^②。另外，由於各地區經濟結構相似，把一地區試點改革的成功經驗推廣至其他地區，相對來說比較容易。因此，在M-型經濟模式中，

② 中國經濟改革的重要一環，就是建立經濟特區，而其目的是很明確的：就是為了試驗和探索。

「自下而上」的改革策略往往更加有效⁽²⁷⁾。通過此策略，改革者能夠較容易地學習，如何在新環境裏建立和利用市場機制。這也使M-型經濟模式在進行體制改革時顯得比較靈活。⁽²⁸⁾

五 中國的M-型組織與非國有經濟成分的關聯

1. M-型組織對非國有經濟成分的直接影響

在中國，非國有經濟成分之所以能迅速發展和擴張，但又不曾令舊的經濟體制一下子垮台，就是因為M-型經濟模式的緣故。最能反映中國M-型經濟模式特色的，就是最低的兩級政府組織：農村的鄉級和村級政府、城市的區級和街道委員會級政府。下文提到的地方政府，指的是這兩級政府。

(1) 非國有企業的扶植者及其動機

在中國的M-型經濟組織裏，地方政府的主要責任，是地區發展和福利。和M-型經濟組織裏的地方政府比較，中國的地方政府不大重視與上級之間的討價還價，因為它們能在體制內爭取到的好處並不多。地方政府往往得不到上級的援助，需自己想辦法增加收入，因此，它們有極強烈的動機，去建立和扶植地方企業，以增加地方政府的財政收入和安排就業⁽²⁹⁾。一

②⑦ 當然，「自下而上」的改革策略亦有其缺點，稅收制度和財政體制的改革就反映了這一點。

②⑧ 經濟史學家Rosenberg & Birdzell (1986)指出，西方經濟發展的重要因素之一，就是在分散的市場體制內進行試驗：「伴隨着（經濟組織）權力下放的，是（經濟組織）開始廣泛利用試驗來解決技術、推銷及組織等各方面的問題，而這些問題也只能通過試驗來解決。伴隨着（經濟組織）權力下放的另一現象，則是西方經濟組織的巨大的多樣性。」

②⑨ 江蘇省七十年代中期社隊企業的迅速發展，即已反映出地方政府在M-型經濟模式下扶植非國有企業的潛力。

些學者更視一鄉一村為一「法人公司」(Corporation)，鄉級或村級政府為其董事局及管理層。(見本書文)

一項實地調查顯示：鄉鎮企業利潤的相當大的一部分，是用於鄉鎮政府的財政預算中(中央書記處農村政策研究組，1986)。另一份抽樣調查亦發現，村級政府77.5%的預算收入，來自村辦企業的利稅；而大部分村級幹部都承認，設立村辦企業的主要動機之一，是要增加財政收入(Li, 1987)。

(2) 非國有企業的預算約束較硬

國有企業一個嚴重的問題是軟預算約束(Kornai, 1980)。對於中央級和省級企業來說此問題尤其嚴重。可是，在體制的底層，國有銀行的分行、農村信用社和基層地方政府所能動員的資金非常有限；而和國有企業比較，非國有企業要獲得津貼或貸款便因難得多(但仍比私營企業容易)。由於基層地方政府權力有限，無法保住虧損的屬下企業，因此其屬下企業一旦虧損，就只能倒閉(Dewatripont & Maskin, 1990)。這樣，和國有企業相比，非國有企業的預算約束就硬得多。硬(或較硬的)預算約束意味着：基層地方政府會更嚴肅地衡量其屬下企業的風險、盈利、以及經濟效益。

1988至1990年間鄉鎮企業的倒閉數字，便可以反映出非國有經濟成分的預算約束較硬。在1989年，全國共約有三百萬家鄉鎮企業倒閉或被兼併；而同年幾乎所有虧損的國有企業都給國家保住^{③①}。鄉鎮企業企業虧損面從1990年的7.5%降至1991年的4.6%；而1990年國有企業虧損面更達31%^{③①}。

③① 《人民日報》海外版，1990年3月23日。

③① 《中國鄉鎮企業》，1991年第八期。

(3) 地區的橫向聯繫與市場的興起

在M-型經濟模式裏，地方政府和其上下級之間雖然保持垂直的行政隸屬關係，但地區之間也好，地方政府之間也好，卻保持着橫向的、並潛在地以市場為本的聯繫。這是M-型經濟模式有別於U-型經濟模式的另一重要特徵。這些橫向聯繫有三個功能：首先，它們為各地區企業進行計劃外的市場交易創造了條件；其次，它們使各地區產生攀比和競爭的動力；第三，它們使各地區能夠互相學習成功的改革和發展經驗。這就是為甚麼市場機制能在中國的經濟管理體制內如此迅速崛興。

相反，在U-型經濟模式裏，企業間的交易必須通過其對口上級部門來進行。高度的專業化要求嚴密的行政協調，因此發展橫向聯繫反而有害。這就令市場機制難以在U-型經濟管理體制內出現和成長^{③②}。

除非生產要素能自由流動，否則地區間就無法展開有效益的競爭。改革期間，資本和勞動力流動的限制逐步放開，在南方沿海地區尤其如此。在廣東和江蘇這些發展較快的省份，許多非國營企業的勞動力，超過半數是來自四川和湖南等內陸省份^{③③}。勞動力以外，資金也向南方沿海地區集中，從最近幾年這些地區銀行存款額的顯著增長就可說明這一點^{③④}。

③② Kornai (1992)正確地指出，橫向市場協調與（U-型經濟模式的）垂直官僚管理體制是互不相容的。

③③ 據估計，近年來全國每年有七千萬「流動人口」在尋求臨時工（《人民日報》海外版，1993年3月10日，頁八）。

③④ 例如，廣東省中山市的銀行，通過與其他地區的同業拆借，一共借入21億元(Qian & Stiglitz, 1993)。1992年，海南省（目前是經濟特區）全省銀行存款額達200億元，比去年同期增長了142.6%，大部分都是來自其他省份的存款（《人民日報》海外版，1993年3月3日，頁二）。

(4) 企業家精神的發展和局部知識的使用

由於基層地方政府官員在行政體制內的討價還價能力有限，他們在體制內向上爬的動機便大大減弱。許多人寧願成為企業家，或棄官從商、或以企業管理方式來管理自己的單位。他們的主要工作，與其說是執行中央命令，倒不如說是利用自主權來牟利。企業家精神在各層政府中發展，這無論在U-型經濟模式還是在市場經濟模式都是難以想像的⁽³⁵⁾。

基層地方政府官員對地區經濟的熟悉、對中央政策的了解、與地方社區的聯繫和過去工作表現，對他們而言都是寶貴的資產。由於改革並不是一下子搗毀現行機制，因此政府官員向企業家轉化和建立非國有企業過程中，便能更好地利用M-型經濟管理體制內的組織資源和人力資源(Qian & Stiglitz, 1993)。這一點對於人力資源稀缺的中國的來說尤其重要。

(5) 中央政府及高層地方政府的角色

經濟改革以來，中央一直視經濟建設為「中心」，部分原因是要挽回因文革等政治運動而失去的民心。中央鼓勵部分人和部分地區先富起來。改革期間的放權措施，盡量鼓勵地方政府和企業領導試驗不同的改革路向，因而為「自下而上」的改革奠定基礎，可以說是發揮了M-型經濟模式的特徵。

但在改革的其他方面，中央政府的角色卻是有限的。非國有經濟成分的迅速發展，並非中央政府的原定計劃，而是在寬鬆的政治經濟環境裏的自發現象。中央政府也公開承認。

⁽³⁵⁾ 在中國，一個普遍的現象是，個人名片上往往印有幾個職銜：黨委書記、鄉辦或村辦企業的董事局主席和行政總裁。

非國有經濟成分的迅速發展，是意想不到的驚人現象^{③⑥}。中國的經驗顯示：在M-型經濟模式的特徵和地方政府扶植非國有企業的積極性的配合下，儘管中央的角色有限，儘管中央未必有意識地進行經濟改革和下放權力，但改革可以突飛猛進。

和東歐蘇聯比較，中國中央政府在指導改革方面是相等被動的。它並沒有為改革制訂全盤規劃。它只為地區試點改革亮起綠燈，並選擇地區試點改革的成功經驗，向全國擴廣^{③⑦}。但同時它又限制改革或制度轉變的幅度，例如對於國有企業仍然有很多限制，且反對大規模私有化。中國經濟改革備受注目的漸進策略，很大程度上就是這些限制的反映。然而，中央又是務實的，願意修改政策以適應新的環境。中央對於鄉鎮企業的態度就是一個好例子：中央在八十年代初期頗歧視鄉鎮企業，但過了幾年中央發現其價值後，便轉而支持了。

大部分省政府都獲中央授權，在中央指定的範圍內試驗不同的改革措施。這就解釋了為何省與省之間的改革路線有如此大的差異。當整體政治氣候不利於基層地方政府或其屬下的鄉鎮企業時，高層地方政府往往予以保護。

2. M-型層級組織與其他改革措施

本文雖然強調M-型經濟模式和放權措施對於非國有企業崛起的重要性，但並不忽略其他改革措施，例如對外開放、價格雙軌制、農村改革等。本文希望指出的是：本文對於M-型經濟模式的分析架構，能夠更好地解釋為何這些改革措施會成功。

③⑥ 鄧小平在1988年承認，鄉鎮企業的驚人發展，完全出乎中央意料之外，但卻是改革的最大成就（《中國鄉鎮企業》，1989年）。

③⑦ 這種策略又稱為「摸着石頭過河」。

(1) 對外開放

由於對外開放政策，外國技術和投資湧進中國，而非國有企業便有機會利用國際市場和資源。那些原料來自海外、市場亦在海外（兩頭在外）的企業，可以不受到現行計劃經濟體制的太多限制，而且是完全市場導向的。對外開放還為所有非國有企業帶來更廣泛的影響。新想法、概念、技術，尤其是國際競爭的引入，有助於創造市場環境，逐漸削弱舊有的計劃經濟機制。

對外開放政策緊密地配合着M-型經濟模式的特徵，並大力推動了非國有企業的發展。對外開放政策的主要內容之一，是建立經濟特區。此舉不但為吸引外資，而且也為學習如何建立和利用市場機制。事實上，所有經濟特區都是位於老工業基地以外，又或是位於中央管制力弱的偏遠地區。這就保證了特區可以享有最大程度的自主權，萬一特區改革試驗失敗，也可隔離負面效果，避免波及整體經濟。從廣東珠江三角洲的例子可看到，正是這些特區使鄰近地區的非國有企業興旺起來。

(2) 價格雙軌制

雙軌制並不新鮮，事實上1979年以前已經存在。自五十年代以來，糧食就有收購價和議價兩種價格。在1958和1970年的放權期間，地方政府扶植了許多小型的非國有企業。由於這些企業是在計劃以外，中央容許它們採用高於計劃的價格。在文革期間，計劃經濟體制癱瘓，無法照顧許多國有企業的原料供應。因此，國有企業之間、地區之間，便展開了「橫向協作」，包括半合法的黑市交易和以物易物。八十年代的雙軌制，不過是對既有做法的合法化和鼓勵而已⁽³⁸⁾。

③⑧ 雖然在蘇聯也有類似的現象(Berliner, 1957)，但其作用遠無中國那樣重要。

經濟學家評價雙軌制時莫衷一是。批評者指出，它造成貪污、缺乏經濟效益的討價還價（即「尋租」），並且將原料的供應從國有部門轉移到非國有部門等等(Wu & Zhao, 1987, Murphy, Shleifer, & Vishny, 1992)。但維護者指出，由於雙軌價格間存在差額，使計劃價實際上變成一筆固定的稅賦或津貼，國有企業經理所作的決定不會產生扭曲(Byrd, 1987, McMilian & Naughton, 1992)。但本文卻針對雙軌制的另一面：如果基於某種原因，不能一下子放開價格，那麼，為所有產品提供法律認可的市場（這是中國和東歐蘇聯在1989年以前經濟改革的顯著分別之一），對於促進非國有企業的出現和成長，有極大的好處；儘管這是不徹底和不完善的方法。因為，非國有企業要能迅速發展，一個必須條件是：存在中間產品（如生產資料、原材料）的市場。儘管國有企業處理同一產品要面對兩種價格，但非國有企業只需面對一種價格：市場價格。在一個具備市場價格信號的、或多或少的競爭環境裏，非國有企業應會比國有企業更有效益，這對非國有企業的迅速發展是非常重要的。

(3) 農村改革

農村改革至少在三方面促進了非國營企業的發展：資本累積、解放勞動力、創造需求。但是，剩餘勞動力、存款和市場潛力本身並不能自動轉化為經濟成長，需要有制度來促進貿易、需要有企業家來組織生產和分配。而M-型經濟模式，則具備體制彈性，使上述有利條件得到充分利用。例如，許多鄉鎮企業的負責人，實際上都是黨的幹部或前公社領導，他們的組織才能和與地方政府的關係，就成了鄉鎮企業的寶貴資產。

M-型經濟模式也促進了農村改革的成功。家庭聯產承包責任制就是首先由基層試驗出來，歷村、鄉、縣、省而最終由中央推廣至全國。地方政府強烈的主動性和積極性、中央政府的容忍、以及該制度的迅速推廣，只有在M-型經濟模式裏才成為可能。另外，由於計劃權下放，農業從工業部門所得到的供應，例如農業機械產品、零部件及化肥等工業產品，和交通等服務，便會更穩定，並較能抵禦外部衝擊；農戶會遇到的，是大羣互相競爭的供應商，而非壟斷。這些似乎都和蘇聯有所不同。

六 總結

本文從制度的角度，比較和分析了中國和東歐蘇聯在經濟改革方面的異同。觸及的問題包括：雙方的體制背景有何不同、雙方的體制特徵如何影響雙方的改革路線、中國的改革路線如何受到放權措施的影響，等等。集中討論的問題是：中國的權力分散的M-型經濟模式，為非國有企業的出現和擴張提供了條件，因而使中國經濟改革的過程，比東歐蘇聯順利。最後這一章將討論的是：非國有經濟成分對中國進一步經濟改革的意義、以及中國經濟改革經驗對於其他國家或地區經濟體制改革的啟示。

1. 中國國有經濟的非國有化

東歐最近的經驗已顯示：進行大規模和迅速的國有企業私有化，要付出相當大的代價。就中國M-型經濟模式的內在條件而言，與具採納急風驟雨式的私有化路線，一個更加容易

和代價較低的改革路線是：循序漸進地發展非國有經濟成分，使國有經濟成分在國民經濟的角色慢慢降低^{③⑨}。

這就為中國國有企業的改革揭示了一個重要的可能性：非國有化，而非私有化。非國有化所指的轉變方式包括：經營成功的非國有企業收購或兼併國有企業；國有企業改組為合資經營企業，夥伴包括海內外的非國有企業；或國有企業改組為股份有限公司等等。在上述任何一種情況下，都應可以出售小型企業或部分出售大中型企業^{④⑩}。事實上，非國有企業的收購和兼併行動早已出現，而國有企業改組為股份有限公司亦成為時尚。在收購、兼併、產權轉讓等過程中，國有經濟成分在國民經濟的地位被擠退，而非國有經濟成分的重要性逐漸加強。這也許是在私有化以外，中國可以走的另一條不那麼痛苦的道路。

就中國目前的所有制分佈來說，由於大多數鄉鎮企業都為社區或地方政府擁有，中國的經濟體制應被稱為「分權的市場社會主義」(Qian & Xu, 1993)。分權，因為這些資產並非中央政府所擁有；社會主義，因為這些資產是由鄉或村這類社區所擁有(Von Mises, 1981)^{④⑪}。這種分散的社會主義公有制只是一個過渡時期的現象、還是能夠維持一段長時間，現在還不大清楚。無論如何，「分權的市場社會主義」的確是中國漸進式經濟改革的獨特結果。

③⑨ Lau(1992)研究台灣和南韓時發現，公共企業部門的削減，主要並非通過私有化，而是通過私營企業部門的增長。

④⑩ 非國有化應包括自願的私有化。

④⑪ 一些經濟學家更認為，即使在國有經濟成分裏，許多國有企業實際上已成為地方政府的或地區的資產(Granick, 1990)。

2. 中國經濟改革的啟示

本文認為，其他國家或地區如果要在經濟改革方面學習中國的經驗，首先必須正確了解中國的經濟改革。本文的分析已經指出，中國獨特的漸進改革策略之所以成功，是依靠其內在的體制條件（以及其他微觀和宏觀經濟環境，但並不在本文討論範圍內），這就是說，中國經濟改革是個「路徑相關」(path dependent)轉變過程。因此之故，中國的經驗不能、也不應為其他國家或地區照單全收。本文強調：如果要根據中國的經驗，向其他國家或地區提出經濟改革的政策建議，必須首先考慮雙方在經濟管理體制的組織結構、制度環境等等的差異。

本文的中心概念是：除了所有制以外，經濟的組織結構亦同樣重要。計劃經濟的組織結構特徵和改革的過程之間，有着密切的關聯，這對於其他國家和地區制定經濟改革政策具有三點啟示。首先，將國有部門的管理權下放和分散的措施，不僅本身正確，而且促進了非國有經濟成分的崛興(Aghion, Burgess, & Xu, 1993)。原因有幾個：(1)所謂私有化，只是將企業所有權從國家轉移到公民的一個簡單過程，此過程當然可以相對迅速地完成；但如果要通過私有化來使企業的組織結構變得有效益和富競爭力，則必定需要一個漫長的歷史過程。尤其需要指出的是：私有化本身並不會自動改變產業結構（捷克就是一個例子），如果U-型經濟模式不變，即使是私有化之後，產業高度集中所引起的問題依然存在。(2)如果出於某些原因要押後私有化，決策者需要制定明確政策維持和重組現行的國營企業。將國有企業的管理體制下放和分散，有助於引發競爭和改善表現（也許對於自然壟斷的產業是一例外）。(3)國有部門的下放和分散，能幫助和促進非國有經濟成分的

崛起，這無論就長期還是短期而言，都是私有化的重要一環。在東歐和前蘇聯，非國有經濟成分的增長，至今仍局限在貿易、服務業及建築，而其他部門如製造業等，並未受到太大的影響。障礙之一，就是高度集中的國有企業和新興的私有化企業壟斷問題(Monopoly and Monopson Power)。下放和分散的措施，能夠削弱這些障礙。此外，金融體制的分散，也能幫助非國有企業獲得信貸，這對於非國有經濟的迅速發展也極重要的。

第二，對於一個要進行經濟改革的國家來說，理想的政治權力組合，是一個有能力的但權力受到限制的中央政府，加上許多有魄力、互相競爭的地方政府。這種組合能削弱和限制中央政府的權力，同時加強地方政府在地區改革和發展的權力。中央政府的權力範圍應該受到限制，但又必須有足夠的能力推行地方政府不能或不願執行的改革措施，例如維持宏觀穩定或防止地區封鎖。中央和地方的權力平衡有幾個好處：(1)權力分散有助於引發地區之間的競爭。(2)由於中央的權力有限，地區的改革和發展受中央政策波動的影響較小，中央政府內派系鬥爭和政治投機行為所能造成的不穩定影響，也會減低。(3)中央的權力有限，也減輕了「棘輪效應」和軟預算約束。

第三，從計劃經濟體制過渡到市場經濟體制，是一個前所未有的複雜過程，因此在學習建立和利用市場機制時，試點改革策略能夠避免付出太大代價。經濟學理論並沒有為這一體制過渡提供足夠的指引。由於市場經濟本身就是分散的，而這一體制過渡的性質又是從集權走向分權，要獲得體制過渡的知識，就需要大量的基層自發進行的改革試驗。雖然本文指出，U-型經濟模式不適合進行大規模的試驗，

錢穎一 許成鋼

但應有可能為改革試驗而建立一些試點，這些試點應在老工業基地以外、並遠離中央控制，就像在中國那樣。另一方面，國有經濟部門的下放和分散，也使整體經濟更適合進行試點改革。

中國產權改革的非私有化道路*

公司組織與地方國有產權

華爾德 (ANDREW G. WALDER)

我將在本文中重新考察與走出中央計劃經濟的過渡有關的兩個相互聯繫的觀念。頭一個觀念是：只要稅收和財政的條件是有彈性和可商議的，並在性質上（在整個體制範圍內）是再分配性的，那麼加於廠商的預算約束就不可能是堅固的，也不可能對生產力增長提供明顯的激力。第二個觀念是：國有資產的私有化，即創立相對於國家而言的、明確而又可合法實施的廠商產權，是果斷治療與軟性預算和就財政條件進行討價還價式商議有關的諸問題的唯一方式。這一再考察，部分地涉及對中國在毛以後經濟改革的若干層面的反思和重新詮釋。再考察還涉及對強調「市場過渡」(market transition)的制度層面，尤其是對產權、國家角色和工業組織之被忽略的主題的通常思考方式的一種轉換。

在對中國經驗的這一反思中，我將試圖確立兩個區別。頭一個區別是產權(property rights)改革與私有化(privatization)之間的區別。前者指涉在經濟行動者之間對各式各樣的所有權（例如，對資產的使用、由之而來的收入，或是出售資產）的重新轉讓和確定，而無論這些行動者是政府管轄機構、代理機關、公有或私有的公司、家戶，還是個人。後者即私有化，則

*本文原題Corporate Organization and Local Government Property Rights in China: An Alternative to Privatization.中譯：沈原。

是關於產權改革的更為狹義、更為專門的概念，即指涉權利從政府向私營廠商重新轉讓，以及相應的法律改革與行政改革的概念，旨在為廠商權利提供保證，反對國家操縱或取消此種權力。（例如，Comisso, 1991）當人們談及私有化時，重心是置放在剝奪國家代理機構的所有權，以及保護新確立的、與國家對立的私有權之上。這個區別之所以重要，是因為中國的改革廣為涉及在政府代理機構和公有企業之間轉讓和確定產權，但除了我們在此將不予考察的農業以外，卻僅僅涉及到私有化的極其有限的作用。

第二個區別是「軟性」(soft)預算約束與「彈性」(flexible)預算約束之間的區別。^①就稅收和財政的條件普遍進行商議，以及政府在廠商間廣泛進行再分配的事實，並未排除財政約束會日漸增長地影響到管理者行為的可能性。此種商議和再分配，從根本上表徵了市場經濟中大型公司諸經濟部門與工廠之間關係的特徵。彈性預算約束的加強，最終有賴於諸企業與之進行商議的政府實體的財政資源，以及在商議過程中，財政機構向政府監督者所提供的激力和約束。這個區別之所以重要，是因為儘管在政府與國有廠商之間的商議關係中持續存在彈性，但中國的國有工業仍然出現了意味深長的生產力增長。此外，確切說來正是在政府干預最為密切的公共部門的諸領域即村莊和集鎮中，產量和生產力的增長是至為顯著的。

在以下的三個部分中，我將盡快地評論中國經驗的各相關層面。首先，我將闡述產權重新轉讓與私有化之間的區別，並就中國改革廣為重新轉讓產權，而未曾涉及眼下在前東方集團中正予以討論和付諸踐行的種種私有化的諸方面給出例示。

① 崔之元向我指出該區別的重要性，謹致謝。

其次，我將對產量、收入和其所引發的生活標準的使人印象深刻的增長記錄作出評論，並且引證正在出現的維繫生產力增長的證據。第三，我將闡述軟性預算約束與彈性預算約束之間的區別，描述表現在大規模的國有城市部門與較小規模的集鎮和鄉村部門中的國家與企業之間正在出現的關係，並在此種描述中提出存在一種重要的工業組織層面，可用作為走出傳統的中央計劃的有效起點。

從產權視角看中國的改革

中國的改革是通過系統地改變產權而進展的，雖說在「公有」經濟對「私有」經濟的比例方面僅有些邊際性的變遷，而且顯然欠缺與歐洲眼下向「後共產主義」過渡有關的種種「私有化」過程(Stark 1990, Grosfeld 1991)。即使在傳統的中央計劃體制中，財產是公有而非私有這個事實，也並不意指就沒有某種綜合體了，如果存在着為政府代理機關、組織、家戶和個體所實施的、時常是錯誤界定的產權模式的話；該事實也不意指這些權利會在隨之而來的諸方面有所改變，而無須不斷地改變公私之間的法律區別（例如可參見Pryor 1973, Granick 1990）。

產權的界定

產權可被界定為人們或組織之間，在涉及商品的使用之際得到裁定的關係。由於在規範、習俗和法律上得到了裁定，因此這些權利就形成了與他人打交道時的期待：產權所有者同意他人以特殊方式行動，而無須受到共同體的干預；其所提供的行動不必受到權限條款的禁制(Demsetz 1967)。最為人熟悉

的產權種類還適用於所有權，包括（參見Furubotn和Pejovich, 1974, p.3）：

一、使用資產的權利。所有權的這一層面時常被指涉為「控制權」，其涉及對資產管理作出決策。如資本主義經濟的現代公司那樣，在社會主義經濟中，對資產的控制時常被所有者授予代理人或專業管理者。所有權與控制的此種分離，事實上是將選擇出的產權授予管理者。

二、劃撥資產收入的權利。所有權的這個層面相當於對收入流量的「分配」權。國家社會主義經濟通常也被指涉為「再分配性」經濟，借以指稱對來自生產性資產的收入流量進行分配的一組獨特規則。

三、通過將產權讓渡給他人，而變更資產的形式和實質，以及承擔由價值變更而帶來的後果的權利。該層面可被指涉為「交換」權，其涉及買賣資產的決策，以及從交易中獲益（或對虧損負責）的權利。

所有權其延伸為契約，是排他性的權力，然而此種權力卻總是受到規則或法律的限定。所有權在任何社會中都鮮能不受限制。在市場經濟和計劃經濟中都同樣如此。區別之點並不在於受到調節這個事實，而在於被賦予上述權利的實體，以及這些轉讓受到監督和得以實施的方式（Campbell和Lindberg 1990, Campbell 1992）。關於經濟組織的中心洞見在於：任何類型的經濟機構就本質而言都是產權的一種獨特形貌。

從這個視角來看，通常從「市場對計劃」或「公有制對私有制」之間抽取出來的區別，並不總是很有意義，而且還會被證明是用以分析經濟組織的頗為遲鈍的工具。誠然，資本主義經濟和社會主義經濟在借助市場機制配置商品的範圍上有所不同，但它們的確正是在於其經濟組織和進行計劃的方法上相

區別。人們能夠爭辯：市場經濟中大型現代公司制訂計劃的過程，比起其社會主義對手即部委、司局和公司的那種以粗糙的配額形式、不準確的信息，以及持續商議為特徵的計劃過程來，要更為詳盡、可行和有效。主要的區別在於制訂計劃的方法：如何來監督實施？以及提供何種激力？與之類似，「私有制」和「公有制」之間的區別也可能是極為模稜兩可的：在資本主義經濟中，資產是由極廣泛的各種受到高度調節和相互依賴的私有和公有機構（廠商、公司、銀行、投資公司、恤養基金、家戶）所掌握的，而在社會主義經濟中，資產則是由廣泛的各種政府管轄機構或代理機關（中央部委、省、市、鎮、村）分別（在某種意義上，「私有性地」）掌握的。當所有權在每一種經濟中，在實際上都是由廣泛的一系列組織來實施的時候，公有與私有之間的正式區別，只能提供一種有限的見識。

經濟及其經濟組織的特定形式之間的區別，可被更富於成效地理解為：在涉及資產使用、由之而派生的收入分配，以及資產出售或轉讓他人時的一批產權變異。在資本主義和社會主義中，對大廠商的控制，都是由所有者（股東或特定的政府代理人）授權於專業管理者來進行的。主要區別在於支配後者對前者的責任承擔制的規則與機制。在資本主義和社會主義這兩者中，大廠商的所有者都保留了從其資產中獲利的權力。區別之點在於與專業管理者一道計算和劃分收入流量：轉讓或清償資產的權利，或許是資本主義經濟和社會主義經濟之間最為懸殊的區別，因為此種轉讓在資本主義經濟中極為普通，然而資產轉讓在資本主義經濟中受到公共所有權和規則（例如，公用事業、鐵路行業、港口設施、機場設施、捕漁權）的限制，以及旨在防止壟斷和托拉斯，或是將資產讓渡給外國實業的法律的限制。在農業方面，資本主義小農和社會主義集體農業之

間的對比格外引人注目，但「資本主義」分成制和「社會主義」家庭聯產承包制之間的區別卻微乎其微。

作為產權重新轉讓的改革

在關於政府調節的文獻中，產權「遞減」是一個關鍵的概念。當可能對一種資產的使用、來自該資產的收入流量，以及所有者將這些權利轉讓給它人的自由權施加限制時，就會產生產權「遞減」。產權遞減可能以兩個不同的方式產生。有許多限制是由國家借助於載入商法、公司法和稅法的各種法規，或是在政府代理人所實施的程序規則中確立的。但遞減也會產生於為法規所內在固有的，尤其出於官僚和廠商內部影響過程的非強迫性能力。^②

雖說將受私有部門支配的市場經濟中的政府調節設想成是對產權的削減，是很自然的事情，但社會主義經濟中的經濟改革過程卻意指相反的過程：即在政府等級制或行政等級制中向下移交產權，或是在機構和家戶之間重新轉讓和確定產權。改革必定將選擇出的產權（尤其是對資產的使用和進行收益分配的要求），從較高等級的政府行政機構移交到較低等級的政府行政機構，或是從政府機構移交給企業、家戶或個人。經濟改革綱領確乎可被界定為產權重新轉讓的特定措施，而改革措施的衝擊則將直接來自這些特定的重新轉讓對於經濟行為的激力、隨之而來的收入流量，以及政治權力和政治利益的影響。

② 在產權實施中遇到的問題，是經濟契約、工業組織和官僚制方面的中心問題。儘管產權監督和強制實施，是中國改革中的關鍵問題，但我在本文中卻將限於討論政府在改革過程中對這種權力的轉讓及其後果。

使用權的重新轉讓

中國經濟改革的至為重要的潛在原則之一，就是在政府等級制中，由上而下地廣泛重新轉讓使用權，而且從根本上說，是從政府代理機關轉讓給家戶和個人。最引人注目的此種重新轉讓發生於對集體農業的廢除之中，以往在生產隊長領導之下進行耕作的集體擁有的村莊土地，以長期契約形式轉讓給家戶。雖說主要糧食作物的定額契約仍被普遍保存下來，但農戶還是獲得了由他們自己作出播種、管理和進行交易的決策權。同樣的原則也廣為運用於村莊、集鎮和城市由集體掌握的資產。農副業、小型工業和商業企業，也以詳細規定了對所有者加以補償支付的一系列廣泛的契約形式，租賃給家戶和個人。這些支付賦予租賃者以管理資產的相當的自主權，並在事實上使所有者與對資產的直接管理相分離。這個原則也被運用於仍處於城鄉計劃當局屬下較大的集體企業和國有企業，但在這裏，向管理者轉讓使用權卻遠未被推廣。在計劃範圍內，擴張企業自主權的努力受到補充工作人員、供銷工作和技術操作等若干領域的極大限制，有關投資、技術革新、改變生產線和財攻等方面的決策，仍然受到政府官員的嚴密監督。

資產收益權的重新轉讓

在使用權的所有這些向下轉讓中，廠主（所有者）和代理人（他們的部屬）之間的關係，從廠主詳細指定代理人的職責和工作方法的等級制權威關係，轉變為代理人在其中日益獲得完成指定任務的自主權，並以付給所有者以按照契約詳細列出的支付金額為交換的契約關係。這就意指使用權廣泛向下重新轉讓也伴隨着資產收益權的相應向下讓渡，並規定了容度。

無論何時，只要等極制為契約所取代，都會出現所有者的資產收益權向締約代理人的局部重新轉讓。

這種向下的重新轉讓，在從集體農業向家戶農業的轉換中是最為顯著的。以往按照工分形式通過生產隊賬目而匯集起來，在年終進行再分配的收益，被重新轉讓給家戶，這些家戶按照較低國家價格繳納必交作物，但卻獲得了從他們的土地和其他資產贏得剩餘收入的權利。當村莊或集鎮將企業出租給個人或家戶時，其也就同樣地轉讓了從該企業贏得收益的那部分權力。這些契約典型地說明了不同的轉讓：從將贏得一切剩餘收益的全部權利賦予代理人的直接租金，直到按照規定的最低額度分享收益的各種方案。這一原則還被運用於甚至是大型國有企業的情形，雖說只是以一種更為有限的樣式。各種各樣提取利潤的契約方案，以及由付稅最終取代利潤豁免，都導致了廠商日增的自留利潤。儘管重新轉讓的權利還是含糊不清的並有待商議，但國家管理者現在意味深長地享有按其意願劃撥和使用利潤分成的擴大的權利，這卻無論如何是真實的。

雖說所援引的例證完全是自明的，但中國在八十年代的財政制度改革，是在政府等級制中類似地向下轉讓這些同樣的資產收益權，尚很少為人所廣泛地認識到。人們應牢記在心的是：中國的絕對多數的生產性資產是由明確規定的政府實體所把持的。就產權轉讓而言，「國家」或「集體」所有權的普通範疇，實際上毫無意義。資產所有權得到確定的中國工廠外的那些牌號，如山東省鄒平縣東官鎮，或是冶金部，則要有意義得多。這些才是在中國把持了大多數生產性資產的各種法人實體。在中國，財產從來也沒有被「國家」所掌握過；財產總是

為從鄉村到中央部委的數以千計的個別政府管轄機構所分別掌握的。

當我們說政府管轄機構擁有某種資產時，我們即部分地意指該機構具有從這種資產得到收益的權利，以及這種資產是該政府管轄機構歲入基礎的組成部分。由於中國財政體制已由在內部轉讓利潤和支付稅金，變成新種類的協商性稅務「責任承包制」，因而各地方由其資產獲得收入的權利也就得到確定和增強。在國家的許多領域內，稅務責任承包制契約已經向下延伸到集鎮（僅次於鄉村中的縣）的水準。徵收稅款的責任被委托給政府管轄機構（這些機構也贏得了其自己的增收地方性附加稅賦的新權利），而它們也有責任將稅收定額上繳到上一級的政府。所徵集的高於上述指標水準的歲入，是按照一系列方案分享的，並且在極端的情形下為徵集歲入的管轄機構所保留。農業中的家庭承包制以同樣的方式，將資產收益權向下轉讓給農戶，而稅額契約則將資產收益權向下轉讓給地方政府。

資產轉移權的重新轉讓

出售生產性資產的權利仍在爭議之中，並高度受限制。即使是地方政府之間，對於土地、工人和其他企業也不能自由買賣，並且一般而言，在事實上依然維持了在地域上所界定的政府代理機關的所有權。然而，資產轉移權卻在兩個其他領域中得以重新讓渡。

首先，企業和家戶都被充分賦予擴大了的權利：將資產以商品形態讓渡給他人。必須直接上繳給村收購站的農作物比例，以及在指令性計劃下，必須上繳給國家代理機關和國家企

業的工業產品比例，業已被嚴格壓縮，並且被從大多數小規模鄉村部門中剔除出去。我們一般稱之為「市場傳播」的東西，實際上就是建基於將資產轉移權以商品形式預先重新轉讓給家戶和企業的基礎之上。⁽³⁾這些產權對於全面改革過程至為重要，而且儘管對於各種各樣的商品在交易和價格上有廣泛的法律限制，但由於對如此廣大的擴張了的交易量難以監督，因而此種權利幾乎是不受限制的。

其次，還出現了為數眾多的非正規轉包契約和租賃方案，其就結果而言，相當於在事實上將生產性資產轉移給他人的權利。這種權利在生產性資產的使用權和收益權方面創造出廣泛的「二級市場」。在國家的許多地方中，家戶所承包的農業用地，已被這些家戶轉包給專業化的農民，這些農民在村莊內積聚地產並進行大規模耕作；而在其他地方，家戶土地又被轉租給移居較富地區的那些來自山區的貧困農民。從地方政府租賃企業的個人，現在一般將這些企業轉包給他人。而那些在改革前並不掌握生產性資產的政府辦公部門和政府機構，現在發覺可將土地、建築、車輛、食堂等等的使用權移交給可將之轉為生產用途的企業家，通過收受租金和分享利潤而使它們的預算得到相當的提高。在所有這些情形下，都不存在作為改革概念組成部分的使用權下移，而只是作為二級效應的對資產的橫向轉移。此種轉移往往只具有脆軟的法律基礎，但此種生產性資產二級市場的發展，卻具有重要的社會影響和政治影響。

③ 實際上，中國市場仍主要限於工農業製成品的交換。這的確是因為針對資產轉讓的權利，只有在涉及成品時才會得到廣泛授權。所有其他形式的資產轉移僅仍受到高度的限制，而且由於這一原因，尚不存在用於資本、信貸、土地和固定資產的可比市場。

增長記錄：產量、收入和生產力

產權的這一大規模轉移，與從任何標準來看均是值得羨慕的經濟成果記錄相一致：不僅從中國在毛時代的成績標準來看，而且從其他社會主義經濟或發展中經濟的成績標準來看，都是如此。^④整個國民生產總值在1987年以後的10年間增長了2.5倍。從1965年到1980年以6.4%的平均年速度增長的實際國民生產總值，自1980年到1988年每年增長10.4%。年就業增長率從2%增長為3%；非農業就業率以6.5%的年速度增長，而城市失業率從5%下降到2%。對外貿易額擴大了5倍，出口額從1978年佔國民生產總值的4.8%躍居1988年的13%。人均國民生活總值在1978年以後的10年中按實物計算翻了一翻，導致實際人均收入的年平均增長率，在農村居民中達到9.6%，在城市居民中達到6.3%。城鄉居民人均住房面積翻了一倍(Chen, Jefferson and Singh 1992)。豬肉、牛肉、家禽、蛋類的人均消費量全部增長了2至4倍，諸如自行車、收音機、照相機之類消費品的擁有率每種增長了3倍以上，而諸如電視機和收錄機（立體聲）之類的消費品則增長了40倍(Chen, Jefferson and Singh 1992, Perkins 1988)。

與本文論題關切更直接相關的是公有制工業的生產力問題，因為正是在這裏，人們認識改革難題是最難以駕馭的。許多人設想：八十年代的增長額是與國有工業相對遲滯相一致的，並且時常指出持續的軟性預算約束（參見以下）以及國有部門阻礙盈利的跡象。然而對中國數據的仔細考察卻證明生產

④ 我說「協調一致」，是因為我不能以任何確定性來陳述在產權轉移中，這類特定變遷及其所表徵的激力效果，對可觀察到的經濟改進有多大幫助。

力在若干限度以內的持續改進。例如在國有工業中，生產力要素總量在八十年代以2.4%的年平均速度增長，而在鄉村（鄉鎮）工業即最為迅速增長的部門中，其按4.6%的年速度得到改進。生產力的改進在這個10年的後半期中按加速度增長(Jefferson, Rawski and Zheng 1991)。對於工業日增的財政壓力和經濟競爭的更進一步的跡象，可見於對資本、勞力、諸部門和企業中間投入之收益的顯著平均化(Jefferson and Xu 1991)、整個工業部門的利潤率以及在國家（壟斷）部門與新興鄉村企業之間的通過時間(Nauphton 1992)。諾夫頓(Nauphton)顯然確有證據地提出：如果我們認識到由整個部門和企業收益的平均化所表徵的日增競爭的和財政壓力的話，那麼國有企業有礙利潤實現，或許是與日增的生產力要素的數據相一致的。

預算限制的軟性與彈性

這種經濟動勢，以及工業實績得到改進的跡象，如何才能與這樣的事實：即工業與政府之間的關係仍能被表徵為一種「商議體制」，即一種在實質上與七十年代局部改革的匈牙利經濟中所描述的相同的特定行為，兩相協調起來呢(Kornai 1980, 1986a, 1986b, Laky 1979)？訪談調查業已表明：稅收和財政條件是高度可變的，並視商談的情況而定。預算約束在事前是有彈性的，因為補助貸款和減免稅額均各不相同地按照對廠商償付能力的把握，而被納入投資項目之中；預算約束在事後也是有彈性的，因為陷於困境的廠商可就財政條件反複商談，以便使它們自己繼續運轉(Walder 1989, 1992a)。如為科爾奈(Kornai)所描述的特殊商議體制那樣，地方財政官員也清醒地行使處理權，以便削平時常被視為來自超出廠商控制條件的利

潤變量：從更為贏利的廠商中徵收「超額利潤」，並用這些資金來補貼供給重要商品的、較少贏利的廠商。

雖說若干觀察者（包括我自己）將此種行為描述成使軟預約束得到延續的跡象以及生產力增長的障礙，但商議行為本身的持續，卻會掩蓋被設想成使之象徵化的基本約束和基本激勵方面的重要變遷。這就是說，界定廠商預算約束的稅收和財政條件，可能繼續是高度具有彈性並按照個別廠商加以剪裁，而對管理者行為實際發生作用的約束，卻仍然繼續加固。上所引證的生產力改進和收斂性收益率提出，這情況的確正在發生。實際上可能正是政府與企業之間就財政轉移條件進行商議的新強度，即一方面不同於市場經濟中部門與工廠之間，另一方面又不同於其與公司總部之間財政轉讓的某種東西，才對管理者行為具有至為重大的影響。

這個論點，即不管持續彈性如何，預算約束都會繼續加固的觀點，有賴於兩點要求。頭一個要求是：對財政條件經常加以商議，具有行為上的後果。這又有賴於下列關鍵的觀察：雖說商議確乎表徵企業與政府之間關係的特徵，但議題卻一定是逐年改變的。在「傳統」中央計劃體制中，是就產量目標、供給、投資項目和交貨方案而發生商議，而現在則首先是針對財政問題而發生商議：確定有效稅率、就可行性和信貸價值而對投資項目進行評價，以及提供信貸的條件。對這些事項的商議，將廠商的財政實績和生產力，置於較過去10年的情形都更為切近的核算之下，儘管在這一過程中的確仍有許多缺點，而且儘管與市場經濟中的獨立廠商相比，預算約束仍然是軟性的，但對財政條件進行有力商議的行動本身，正在對管理績效帶來不得不承受的日增壓力，卻似乎是極為言之成理的。

第二點要求是：對廠商的預算約束唯有在下列範圍中才

會是軟性的：政府管轄機關具有補貼運營不善廠商的財政資源。這是某種可相當大地變異的事項，而中國經濟的兩個特點會影響此一變異。頭一個特點是八十年代導入的歲入徵集體制的契約性質，即每一個政府管轄機構都向其管轄之下的企業徵集稅收，並且按照契約規定額度將之轉交給更上一級的政府。多於上述額度的剩餘或者由徵稅的管轄機構所全部保留，或者按照明確的方案而加以分享。這一財政改革在地方政府的歲入徵集（以及擴張歲入基礎）中，創造了顯著的利益，並有助於明確政府對經營不善廠商的寬容能力的財政限度(Oi 1990, Wong 1987, 1992)。第二個特點是地方政府廣為掌握企業所有權的事實，該所有權分佈於中國國家的整個等級制之中，從部委直到村莊（參見Granick 1990, Wong 1986, Walder 1992b）。政府所面對的強化了的財政約束，在較低等級的政府那裏最為直接，在該等級上只有極為有限的工業（和稅收）基礎，而在較高等級的政府那裏則最為間接。這就是說，對於政府的財政限制在最低等級上乃是最為嚴峻的。

這些新的約束和激力使工業組織發生了饒有興味的變異。在較高等級的政府那裏，如在部委、省和市的等級上，企業與政府司局之間的關係，陷於對影響廠商預算約束的財政條件加以恒久商議和彈性調適。企業與政府之間的關係，頗類似於在大型而鬆散的聯合企業中，工廠或部門與公司總部之間的關係(Walder 1992a)。在較低等級的政府那裏，尤其是在鄉村中的縣、鎮和村的等級上，則明顯地少有商議，並更多的是政府官員單方面的決策。在這裏，由於熱衷於強烈擴大歲入基礎的村鎮官員也涉足於擴建、投資和生產線的一切重要計劃和決策，並且在銷售中扮演非常能動的角色，因而地方公司是較小的、更為牢固地整合起來並且更為中央集權的。在許多地方，

鄉村地區的地方官員自己就變成了企業家，其頗類似於公司董事會的執行董事(Oi 1990a, 1990b, 1992)。

正是在這種鄉村小型部門中，工業實績最為可觀。該部門的產量從1980年到1988年，以超過20%的年平均速度增長，而且在生產力要素總量方面的年增長率(4.6%)，乃是城市國有工業的兩倍。在這個部門中，對地方政府的財政約束，由於其借以起步的較小工業基礎是最為直接的，而且增長的激力也最為巨大。但是也應注意：該部門迄今為止獲得成功的原因，與私有化目標的邏輯剛好相反：中國的改革準確地說正是在這樣的地方得到最佳實現：其中政府產權至為強固，而政府與企業之間的界線也很模糊。私有化目標背後的邏輯則是：剝奪政府的所有權，並且創立相對於政府調節而言的、使企業可合法實施的私有要求。中國最引人注目的工業成功之處恰恰發生在這一點最不真實的地方，這是具有諷刺意義的。

由此種現象所引起的更廣泛的問題，是工業組織的問題。人們從哪裏並如何才能劃清政府與企業之間的界線呢？怎樣才能劃歸使用權和收益權並使之得到實施呢？私有化目標尋求使政府與企業之間界線分明，在任何可能的地方用市場來取代等級制，即直接要求新的、詳細的規則和法律的框架。中國方式則改變了對政府和廠商的財政激力和市場激力，改變它們之間的關係，同時卻使政府產權和公司的工業組織保持原樣。這種方式已在不容爭辯的程度上取得了短期的成功。

結論：中國經驗的某些意涵

誠然，中國的工業改革仍然面臨種種困難，而且自八十年代以來的進步是否能夠無限維持下去，也還不能確定。國有

部門的勞動力幾乎仍被長期地束縛於他們的廠家內，並因呆滯的促動力而蒙受損失。從住房、食品到鋼鐵，種種產品的價格仍受到嚴格的調節並遭到扭曲。許多大型國有廠商已陳舊過時，沒有生產能力，但卻仍難以關閉。通貨膨脹在八十年代時常是嚴重的，而且主要借助於削減信貸和減緩經濟成長才得到控制。可以辯稱：中國的改革只涉足於折衷辦法，而唯有更為徹底的私有化，才能創造出甚至更佳的增長率和改進生產力。

更進一步說來，中國改革具有一系列在東歐似已是令人厭煩的政治前提和副作用。首先，共產黨的官員在政府和企業中都保留了對其組織的控制，並在經濟中扮演一種能動的角色。其次，政府持續保有產權的事實，授予一切等級的官員以權力和特權，以及收受金錢和貪污受賄的新機會，而這是在八十年代已被普遍視為日趨嚴重，實際上在1989年的抗拒中也成為主要政治爭議的一個社會問題。^⑤在東歐，私有化目標通常作為拆除共產主義體制，並且剝奪前官員權力與特權的綱領的組成部分而得到擁護；但中國方式卻似乎沒有很多的政治訴求。

在政治上，中國方式採取了阻力最小的路線。在後共產主義國家中變得如此熱烈的關於私有化的爭論（例如，參見 Stark 1990），在中國卻在整個八十年代都受到壓抑並予以迴避。由於經濟改革沒有一個明晰、全面的藍本，甚至也沒有一個明確表達的、關於改革將在此駐足的終點概念，中國共產黨就迴避了這些在政治上引發爭議的問題，並且埋頭於與經濟轉型和經濟增長有關的事宜。這些轉型在中期內究竟會進一步支

⑤ 然而此種貪污受賄的程度尚未大到阻礙經濟增長的程度，這的確是顯而易見的。官員獲得違法收入的機會，甚至還會有助於刺激效果。

持還是會進一步削弱共產黨的統治，仍有待於進一步討論，但與大多數前蘇聯集團成員，尤其是與前蘇聯本身相比，卻可能並不更為突出。當這些政權還在爭論最終經濟過渡各種藍本的政治後果和經濟後果之際，在某些情形下，還正值其周圍發生經濟崩潰之際，中國政權卻已悄悄地避開了這些爭論，而且長達10年餘之久：它沒有一個全面的經濟計劃，卻造就了不可小覷的經濟進步。在即將來臨的年代中，無論中國將會發生何種政治變遷，該變遷都似乎會發生於遠較當今在東歐流行的更為有利的經濟環境之中。

參考書目

- Campbell, John L. 1992. "Property Rights and Governance Transformations in Eastern Europe and the United States." In *Institutional Development and Change*, ed. by Sven-Erik Sjostrand. New York: Sharpe.
- Campbell, John L., and Leon N. Linberg. 1990. "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State." *American Sociological Review* 55, no. 5 (October): 634-647.
- Chen, Kang, Gary H. Jefferson, and Inderjit Singh. 1992. "Lessons from China's Economic Reform." *Journal of Comparative Economics* (June, forthcoming).
- Chen, Kuan, Gary H. Jefferson, Thomas G. Rawski, H.C. Wang, and Y.X. Zheng. 1988. "Productivity Change in Chinese Industry: 1953-85" *Journal of Comparative Economics* 12 (1): 570-591.
- Comisso, Ellen. 1991. "Property Rights, Liberalism, and the Transition from 'Actually Existing' Socialism." *East European Politics and Society* 5 (Winter): 162-188.
- Demsetz, Harold. 1967. "Toward a Theory of Property Rights." *American Economic Review* 57 (May): 347-359.
- Furubotn, Eirik G., and Svetozar Pejovich, eds. 1974. *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Mass: Ballinger.

Andrew G. Walder

- Granick, David, 1990. *Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grosfeld, Irena. 1991. "Privatization of State Enterprises in Eastern Europe: The Search for a Market Environment." *East European Politics and Societies* 5, no. 1 (Winter): 142–161.
- Jefferson, Gary H., and Wenyi Xu. 1991. "The Impact of Reform on Socialist Enterprises in Transition: Structure, Conduct, and Performance in Chinese Industry." *Journal of Comparative Economics* 15 (): ———. Thomas G. Rawski, and Y.X. Zheng. 1991. "Growth, Efficiency, and Convergence in China's State and Collective Industry." *Economic Development and Cultural Change*.
- Kornai, János. 1980. *The Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- . 1986a. "The Soft Budget Constraint." *Kyklos* 39 (1): 3–30.
- . 1986b. "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality," *Journal of Economic Literature* 24 (December): 1687–1737.
- Laky, T. 1979. "Enterprises in Bargaining Position." *Acta Oeconomica* 22(3–4): 227–246.
- Naughton, Barry. 1992. "Implications of the State Monopoly Over Industry and its Relaxation." *Modern China* 18 (January): 14–41.
- Nee, Victor. 1992. "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Property Forms and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly* forthcoming.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Oi, Jean C. 1990a. "The Fate of the Collective After the Commune." In *Chinese Society on the Eve of Tiananmen: The Impact of Reform*, edited by Deborah Davis and Ezra F. Vogel. Harvard Contemporary China Series No. 7. Cambridge: Council on East Asian Studies.
- . 1990b. "Economic Management and Rural Government: Bureaucratic Entrepreneurship in Local Economies." *Paper presented to the Annual Meetings of the Association for Asian Studies*, Chicago.
- . 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* (October, forthcoming).

- Perkins, Dwight H. 1988. "Reforming China's Economic System". *Journal of Economic Literature* 26 (June): 601-645.
- Pryor, Frederick L. 1973. *Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations*. Bloomington: Indiana University Press.
- Stark, David. 1990. "Privatization in Hungary: From Plan to Market or From Plan to Clan?" *East European Politics and Society* 4, no. 3 (Fall): 351-392.
- Walder, Andrew G. 1989. "Factory and Manager in an Era of Reform." *China Quarterly* 118 (June): 242-264.
- . 1992a "Local Bargaining Relationships and Urban Industrial Finance." Pp. 308-333 in *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*, edited by Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton. Berkeley: University of California Press.
- . 1992b. "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies." *American Sociological Review* 57:3 (June).
- Wong, Christine P.W. 1986. "Ownership and Control in Chinese Industry: The Maoist Legacy and Prospects for the 1980s." Pp. in *China's Economy Looks Toward the Year 2000*, Joint Economic Committee, Congress of the United States. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- . 1987. "Between Plan and Market: The Role of the Local Sector in Post-Mao China." *Journal of Comparative Economics* 11: 385-398.
- . 1992. "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China." *Modern China* 18 (April): 197-227.



中國地方政府公司化的制度基礎*

戴慕珍 (JEAN C OI)

雖然中國政治改革明顯晚於東歐諸國與前蘇聯，但有理由認為它是社會主義國家實行經濟改革最成功的國家。實際國民生產總值從1980至1988年以年平均率10.4%增長，而1965至1980年則僅為6.4%；全部國民生產總值從1978至1988年增加10倍以上。1978至1988年人均國民生產總值按實際價格計算增加一倍。^①給人印象最深的是農業經濟的迅速發展。按可比價格計算，1978年至1990年農業生產總值平均年增長6.04%；同一時期的12年中，農村集體企業產值增長26.7%。農民人均純收

*本文初稿曾在兩次會議上宣讀：一次是1992年2月28日在New Haven耶魯大學召開的1992年春季學期農業研究計劃學術討論會上；一次是1992年3月20-22日在New Orleans公共選擇學會會議上。兩研討會成員和以下諸位都為此文初稿提出批評意見，我謹向他們致以衷心感謝：Houchang Chehabi, Jorge Dominguez, Frances Hagopian, Roderick MacFarquhar, Charles Sabel, James Scott, Kamal Sheel, Kenneth Shepsle, Ashutosh Varshney, Andrew Walder, Barry Weingast 和 Jennifer Widner。此項研究得到美中學術交流委員會與哈佛大學資助。The National Fellows Program of The Hoover Institution提供贊助撰寫本文初稿。

本文原題Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. 中譯：孟慶時。

① Kang Chen (陳康), Gary Jefferson, and Inderjit Singh, "Lessons from China's Economic Reform," *Journal of Comparative Economics* 16 (June 1992).

入從133.57元（人民幣）增至629.79元，比以前28年的平均僅增3.2元，平均年增長41.4元。⁽²⁾

地方官員並非改革的障礙，他們為改革運動打先鋒。怎麼才能解釋他們對國家的改革所持的積極態度呢？官僚作風是個變數，它隨着「對重要官員的最後激勵效果是正或負，並且達到甚麼程度」而變化。⁽³⁾在中國，財政改提供了必要的鼓勵因素。本文力圖說明，這種體制變化如何能促使社會主義制度中的地方官員追求農村工業快速發展。⁽⁴⁾

諾思(North)與溫加斯特(Weingast)曾指出，安全可靠的所有權對經濟發展非常重要。⁽⁵⁾他們的討論很大程度上僅限於以個人企業家為中心的市場經濟，這些人在一個市場經濟內擁有並且經營商店或公司。這一原則的重要性構成了前社會主義國家諸如波蘭極需私有化的理論基礎。然而，沒有任何固有的理

② Zhang Hongyu (張宏宇), "China's Land System Transformation and Agricultural Structure. Reviewing China's Rural Reform and Development since 1978," *LiaoWang Oversea Edition* 47 (November 1991), 16-17, 英譯見 FBIS-CHI-91-241, December 16, 1991, pp.52-54. 1985年以前農業增長給人印象最深刻。為了從經濟上全面了解改革對農業的影響，請見Terry Sicular, "China's Agricultural Policy during the Reform Period," in Joint Economic Committee, Congress of the United States, *China's Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reforms, Modernization, and Interdependence* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1991), 1:340-64. 1985年以後，農村工業開始蓬勃發展。

③ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), 201.

④ 關於各種制度及其中激勵經濟和政治行為的因素，見James G. March and Johan P. Olson, *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989).

⑤ Douglass C. North and Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History* 49 (December 1989).

由可以說明，為甚麼只有個人，與政府截然有別的個人，才能是企業家。同樣，也沒有任何固有的理由可以說明，為甚麼只有把安全可靠的所有權給予個人，才能是一種有效的鼓勵。

對某一組織單位來說，只要擁有安全可靠所有權以及謀求該單位發展的充分鼓勵因素，必將達到發展的目的。1978至1988年農村集體工業產量令人注目的增長，主要是地方政府創業精神贏得的結果。財政改革已經規定新增收入部分歸地方政府所有，並且新立了刺激地方官員謀求地方經濟發展的具有巨大吸引力的鼓勵因素。在這發展過程中，地方政府表現出一個營業公司的許多特點，官員們完全像一固董事會人員那樣活動。^⑥這種政府與經濟的結合表示一種新型組織的發展特徵，我稱之為地方政府公司化整體主義 (local state corporatism)。

我要說明，這裏使用的corporatism一詞和以前其他研究中的意義完全不同。我所謂的地方政府公司化整體主義，是指一個地方政府協調其他地區內各經濟事業單位的工作運行，似乎就是一個從事多種經營的實業公司。我並不涉及中央政府從上到下垂直地綜合社會整體利益的作用。^⑦儘管是中央政府啓動

⑥ 我在拙著“The Chinese Village Inc.,”一文中曾對此論述提出過初步設想，該文載於Bruce Reynolds, ed., *Chinese Economic Policy* (New York: Paragon House Press, 1988)。其他人也曾提出過地方政府和營業實體之間類似的比較。請見，例如William Byrd and Lin Qingsong (林青松), eds., *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform* (New York: Oxford University Press, 1990)一書中的論文。

⑦ 例如，Schmitter把社團主義(Corporatism)定義為「一種利益代表制度，其中各參加單位被強制組成有限數目、功能各異之單一的、無競爭的、等級森嚴的部門，並由政府承認或批准（如果不是政府創立的話）；政府准許各部門在其內部陰謀壟斷代表制，以便換取其聽從政府對其領導者，和對其需要與支持的控制」（94-95頁）。請見Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” 重版於Fredrick B. Pike and Thomas Strich, eds., *The New*

了改革進程，並為地方經濟發展提供了鼓勵因素與活動餘地，而確定中國改革成果的則是地方政府。因此，我名之為地方政府公司化整體主義。

地方政府公司化整體主義暗示放鬆列寧主義式的中央控制，但這不是指有些人所說的重新出現公民社會(civil society)的過程。^⑧我的論證也反對或至少要大大修正有關市場過渡的種

Corporatism: Social-Political Structure in the Iberian World (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1974). Joseph Fewsmith 採用Schmitter對社團主義理解的一種意見，描述國民政府時期的中國。請見Fewsmith, *Party, State, and Local Elites in Republican China: Merchant Organizations and Politics in Shanghai, 1890-1930* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1985). Alfred Stepan 提供了關於社團主義最有用的概括研究之一。請見Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978)，尤其第1部分，Stepan所說的社團主要是指「為了建立利益代表制度，而特別採取的一套政策與組織辦法……作為這種特權與壟斷的交換條件，國家有權用種種手段控制各代表集團，反對提出以階級為基礎的『狹隘的』，有衝突的要求。許多……都採用這種社團主義政策建立利益代表制度。

⑧ 這一聯繫可見於David Ost對團結工會的研究，他把團結工會看作社會社團主義一例。請見Ost, "Towards a Corporatist Solution in Eastern Europe: The Case of Poland." *Eastern European Politics and Societies* 3 (Winter 1989). 在研究中國的論著中，還有類似的將社團主義和公民社會相聯繫的探索，不過有更多的保留。例如，請見Anita Chan, "Revolution or Corporatism? Chinese Workers in Search of a Solution" (提交1992年1月29-31日在Western Australia 默多克(Murdoch)大學亞洲研究中心召開的會議報告，會議名為：邁向2000年：中國社會經濟發展趨勢與後果。Mayfair Yang, "Between State and Society: The Construction of Corporateness in a Chinese Socialist Factory," *Australian Journal of Chinese Affairs* 22 (July 1989); Peter Lee, "The Chinese Industrial State in Historical Perspective: From Totalitarianism to Corporatism," 載於Brantly Womack, ed., *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991); 以及Margaret Pearson, "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises" (手稿, Dartmouth College, 1992)。

種理論，它們斷定市場發展必然產生對地方官員的腐敗作用。^⑨地方政府公司化整體主義同樣也難以同這一觀點相一致，即認為市場改革正在損害中國農業社會細胞狀或蜂窩式的本質，並且給中央政府更加深入的滲透和干預製造機會。^⑩與此相反，本文分析突出說明，一個強有力的地方公務員界與公共事業單位同一個繁榮的市場經濟與一個削弱的中央政府相並存的局面。

本文表明，財政改革如何鼓勵地方政府官員竭力發展經濟，特別是發展工業。我的討論只限於對縣、鎮（鄉）、村地方各級政府的考察，它們是最低層政府，也是最直接參與農村工業化的政府。首先，我說明財政改革如何改變了地方所徵收入的處理規定。第二，我將分析這些新規定所帶來的利益與鼓勵因素。第三，我說明為甚麼地方政府選擇發展農村工業化道路。最後，我考察一下地方政府為了最大限度創造地方利益，它們是如何計劃和協調經濟活動的。在結論中，我考慮到地方政府公司化整體主義對中國的政治前途，可能具有一些更廣泛的含義。

這一分析是根據和農村官員一起在中國進行的採訪，以及出版的有關中國的材料寫成的。我進行了222次採訪。^⑪大部分是採訪縣、鎮（鄉）與村各級官員，和地方政府所有利工業企業的經理。小部分是採訪山東省地區級與省級官員。採訪單

⑨ Victor Nee, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Sociological Review* 54 (October 1989).

⑩ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1989).

⑪ 這些採訪是在1986、1988、1990和1991年進行的。我在3個主要研究地點實地調查：山東省兩個縣和天津市外一個縣。我也採訪了遼寧與四川兩省的幾個縣與鄉村。大部分採訪歷時2至3小時。有幾次是採訪各不同研究機關研究專題的學者，和北京的國家級官員。

位包括：財政稅務局、銀行、物資供應局、鎮（鄉）工業管理局、農業局、糧食局、科學技術委員會、工商管理局、商業局和經濟計劃委員會。我也採訪了縣長、縣委第一書記、鎮（鄉）長、村長、黨支書和會計，另外還有諸如信貸合作社、供銷合作社、糧站等組織的官員，還有私營企業家。

一 財政改革與財政收入流動權

作為改革經濟的一部分，中國領導在八十年代初期開始實行財政改革，主要目的是促使地方財政自給自足，減輕中央政府本身財政負擔，並且為地方當局促進經濟發展提供鼓勵因素。財政改革最重要的是：每一行政級別直到鎮（鄉）都實行一種稅收責任制。^⑫ 到八十年代中期，省、城市、地區、縣和

⑫ 為概括了解國家正式制度中財政政策與變化的演變，請見Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *China Quarterly* 125 (March 1991); James Tong, "Fiscal Reform, Elite Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China." 載於 *Australian Journal of Chinese Affairs* 22 (July 1989); Christine Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China." *Modern China* 18 (April 1992); 同上著者, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *China Quarterly* 128 (December 1991). 也請見Audrey Donnithorne, *Centre-Provincial Economic Relations in China* (Canberra: Contemporary China Centre, Australian National University, 1981). 對上海稅收改革比較具體的研究，請見Lynn T. White III, *Shanghai Shanghai? Uneven Taxes in Reform China*, Centre of Asian Studies Occasional Papers and Monographs, no. 84 (Hong Kong: University of Hong Kong, 1989). 也請見Shaoguang Wang (王紹光), "From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and [Un]governability in China" (手稿, Yale University, 未出版)。

鎮（鄉）一律實行一種自下而上的財政收入分級管理制：要求地方向其上一級部門只上繳其財政收入一部分，並且上繳以後允許它們保留全部或至少大部分餘額。這樣一來地方就變成為獨立的財政實體，既負責地方財政開支，又擁有使用其保留的收入之前所未有的權利。⁽¹³⁾

財政承包

財政收入分級分配辦法是在財政承包合同中正式規定的，這些合同逐級由中央政府與其所屬諸省，各省與其諸地區，各地區與其諸縣，各縣與其諸鎮（鄉）之間簽訂。⁽¹⁴⁾ 有些地方上採用總額分成辦法，例如三七分成，地方留70%，30%上繳上一級部門，在其他情況下，地方向上一級部門交付規定的定額，一旦完成該定額以後，地方保留剩餘各項稅收的全部或至少一大部分。這些合同與以往一年一變的財政收入分配辦法不同，可保持3至5年有效。

一個地方是否與上一級部門分配其收入，是經過對固定支出、固定收入、固定上繳款和固定補貼費等細致計算後才能決定的。固定支出是上級當局認可地方政府的最低基本預算費用。固定支出規定的高低水平決定一個地方將向上一級交款若干，或可從上級得到多少補貼費。固定支出包括地方政府工資單中政府幹部基本工資⁽¹⁵⁾，以及諸如教育、衛生等基本服務開

⁽¹³⁾ 改革前財政制度的變化很多，直到1960年為止，早期情況，請見Audrey Donnithorne, *China's Economic System* (London: George Allan and Unwin, 1967)；後期情況，請見Wong著（同小注⁽¹²⁾,1992）。

⁽¹⁴⁾ Tong（同小注⁽¹²⁾）在他對稅收改革的考察中指出，改革的變化極大，並非所有地方都把稅收責任制一直貫徹鎮（鄉）。稅收責任制內容太多太複雜，不能在此詳述。

⁽¹⁵⁾ 有一些為地方政府工作的幹部並不被視為政府幹部，他們的工資不是從正式預算內而是從預算外資金開支。

支，具體數額以過去支出為基礎，根據人口可考慮增加。然後將這固定支出與固定收入加以比較，後者即為地方所規定的稅收定額。並非所有省、地、縣或鎮（鄉）都向其上級繳納收入。如果一個地方的各項稅收多於固定收入，它才向其上一級行政部門上繳一固定款項。從省到鎮（鄉）每一層次上，都有一些單位入不敷出。⁽¹⁶⁾而且如果固定收入少於固定支出，那麼那一差額便成為給予一個地方的固定補貼費。固定補貼費是貧困地區人民生活維持費的最高限額。如果一個地方收支平衡，那麼它既不向上級繳納收入，也不得補貼費。在山東一個有17個鄉的縣，其中10個鄉虧空因而得到縣的補貼費，另外7個鄉向縣裏交稅。⁽¹⁷⁾

這制度對提高地方政府的創業精神十分有效，因為一個地方政府的收入並不是全部都按分配辦法上繳。僅僅某些由地方徵集的稅款按合同分配。其中最重要的稅收，即從國有和集體所有制工業所徵稅款，構成地方的「預算內收入」（預算內資金）的核心部分。⁽¹⁸⁾地方徵收的大部分其他收入屬於地方的「預算外收入」（預算外資金）⁽¹⁹⁾，其種類包括：一、所有指定為「地方稅」的稅種，包括屠宰稅、個人收入調節稅和私營企業稅；二、稅外收入，如由地方政府徵收的各種各樣費用和加重罰款。⁽²⁰⁾這種地方稅大部分本來是微不足道的收入來源，

⁽¹⁶⁾ 根據中國財政部長一個報告，Wong寫道（同小注⁽¹²⁾,1991）：1989年地方上繳中央預算總額為447億元，但得到中央補貼款為563億元（698頁）。

⁽¹⁷⁾ China Interview 52290.

⁽¹⁸⁾ 預算內資金其他項目包括農業稅和該地區內的國營企業的利潤，請見China Interview 8891.

⁽¹⁹⁾ 此外，有些稅被規定為「中央稅」。這些稅同樣不屬於財政收入分配範圍，中央稅是中央政府獨有財產。地方上負責徵收中央稅，但須全部上繳，例如，徵收像銀行、郵局等商業機構的中央稅。

⁽²⁰⁾ 詳見Oi, "Private and Local State Entrepreneurship: The Shandong Case"（提交1992年4月2-5日在Washington D.C.召開的亞洲研究學會年會上的報告）。

不過在制訂稅收管理辦法以後，私營企業稅已成為地方上一個很有利的財源，這也是八十年代私營經濟領域戲劇性增長的一個反映。1990年山東省一個縣私營經濟領域稅收總額幾乎佔全縣稅收的四分之一。⁽²¹⁾

毛主義不同時期預算外資金就存在，並且和當前一樣，它們由小額稅收和加重罰款組成。財政改革對這些資金的大小規模，以及地方上利用這些資金的權利都做了極大改動：改革以前，一個地方使用預算外資金要先由上一級批准，現在正式准許地方自由使用。再者，這些資金的數目已大為增加。毛主義時期，根據發表材料，這些資金約佔富裕省份稅收的1%至2%，佔大多數省份稅收的5%以下。⁽²²⁾改革時期，從1978至1988年的10年中，全國預算外收入估計已增加6倍。⁽²³⁾1989年，全部預算外資金為預算內收入的91.2%。⁽²⁴⁾在某些鎮（鄉），預算外收入總額現在超過預算內收入。很難確知任一地方上可能擁有多少這種收入。除去公開的由作為行政實體〔諸如縣或鎮（鄉）〕的地方政府，由縣專業局和企業掌握的預算外資金以外，也還另有隱匿的預算外資金。

在下面一節，我分析一下預算內稅收，說明為甚麼有這麼多收入保留在地方上。再後一節，我描述由地方政府課徵並保留的稅外收入。圖表一地方政府主要稅收與稅外課稅一覽表。

⁽²¹⁾ China Review 81391.

⁽²²⁾ Wong（同小注⑫,1992），205.

⁽²³⁾ On Kit Tam, "Fiscal Policy Issues in China" (Manuscript, University of New South Wales, Canberra, July 1990).

⁽²⁴⁾ China Statistical Yearbook 1990 (New York: Praeger, 1991), 223.

表一 鄉鎮企業預算內稅收和預算外收入

預算內稅收	預算外收入
1. 所得稅	1. 地方稅
2. 流轉稅/工商稅	2. 稅外課徵
— 產品稅	— 承包利潤
— 增值稅	定額
— 交易稅/營業稅	超定額
	— 管理費用
	— 特定收費

預算內稅收

工業稅構成地方與上一級單位分配的收入大部分，在改革以後的時期中，國有工業仍然是地方政府稅收的最大提供者，但國有企業提供全部稅收的份額卻在不斷減少。^{②⑤}與此同時，從農村集體工業徵收的稅金不斷增加，成為地方庫存重要來源。1978至1990年間，全國鄉鎮企業稅收從22億元增至275.5億元（見圖表二）。對全民所有制與集體所有制農業企業兩者徵稅主要集中在兩大稅種：利潤稅與營業稅。

利潤稅

根據頒佈條例精神，實行企業所得稅是國家借以獲得財政收入的方法，但也能以之鼓勵企業設法提高效率和增加收

②⑤ 請見Wong著（同小注⑫,1991）；以及Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Reflexation." *Modern China* 18 (January 1992).

益。因為所得稅是僅就利潤徵收的一種稅，稱之為利潤稅更為恰當。這利潤稅按一種8級超額累進稅率徵收，稅率最低從利潤的10%至最高55%。大中型企業（利潤在20萬元以上者）適用55%的固定比例稅率。

實際上，所得稅大約僅佔全國工業稅總額的四分之一。^{②⑥}所得稅率是沒商量餘地的，但一個企業通過抬高成本從而降低利潤就能夠少付利潤稅。至於甚麼能算作成本注銷，這大多由負責徵稅的地方官員斟酌處理。在像中國這樣半計劃經濟中，「利潤」與「成本」是主觀的範疇，是受一個工廠經理所不能制約的因素影響的。加之，體制上例行規定允許減少利潤基數。例如，直到八十年代後期規定改變以前，通常都允許企業從收入中扣除借貸以後再評估所得稅，這樣就減少了應納所得稅額。而且，有些地區批准全面削減也是常有的事；有些省份在這方面特別慷慨大方。例如在浙江省東部地區，如果適用的稅率在30%以上，那麼按較高稅率所徵稅款可削減一半。在廣東省南部地區，如果適用稅率在20%以上，那麼按該稅率水平以上所徵稅款可削減一半。^{②⑦}我在採訪中發現，許多早已建立的鄉鎮企業，不是從來沒有交過所得稅，就是在1988年第一次才開徵所得稅。

國家稅則規定對鄉鎮企業可以在所得稅方面給予優惠，但值得懷疑的是，中央政府是否打算像上面說的那樣打那麼大的折扣。國家規定免徵新開企業第一年的所得稅，有些地方已

②⑥ 在1988年所得稅為工業稅金總額的25.3%。《中國統計年鑒》，1989（北京：中國統計出版社，1989），240。

②⑦ He Xian（何先），《我國鄉鎮企業收入分配問題》，《中國農村經濟》第3期（1988，3月21日），34。

表二 集體所有制鄉鎮企業1978-90*

項目	單位	1978	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
企業	百萬	1.52	1.43	1.57	1.52	1.58	1.59	1.54	1.45
工人	百萬	28.27	30	41.52	43.92	47.18	48.94	47.2	45.92
佔農業勞動力%	%	9.5	9.4	11.2	11.6	12.1	12.21	11.53	10.93
產值	10億元	49.3	65.69	198.78	245.87	323.74	436.27	485.56	542.92
佔農業產值%	%	21.2	23.5	43	47.7	34.32	34.81	33.53	32.67
收入	10億元	43.15	59.61	182.74	222.36	293.41	423.22	482.16	521.86
税金	10億元	2.2	2.57	10.86	13.73	16.81	23.65	27.25	27.55
純利潤	10億元	8.81	11.84	17.13	16.1	18.78	25.92	24.0	123.27

資料來源：《鄉鎮企業年鑒1978-1987》（北京：農業出版社，1989）；以及《中國統計年鑒1991》（北京：中國統計出版社，1991），315-78。

* 1978與1980年數字指所有類型農村企業。1985-1990年數字僅指集體所有制鄉鎮企業。

把免徵延長至兩年或三年。此外，地方當局對於符合許多條件中任一條件的企業，也賦予有利的納稅地位。^⑳這裏只提出幾個免徵例子：為農業服務的工廠，僱用殘疾人的工廠，或者位於指定的老革命根據地的工廠，都准予免稅。凡現有工廠開闢新的產品線，則免徵該產品所獲利潤的稅款。

營業稅或增值稅

地方政府也通過第二稅種從企業取得財政收入，第二稅種根據產品、收入或銷售徵稅，與利潤無關。這些稅有時粗略地稱為流轉稅或工商稅，包括產品稅、增值稅與交易稅/營業稅（見表一）。

這幾項徵稅一起組成了鄉鎮企業稅的大部分；它們差不多提供了1988年全國鄉鎮企業全部稅金的四分之三。^㉑例如，一個山東鄉辦木工廠1987-1988年獲總毛利37.6萬元，共計付稅款14.6萬元，或總利潤的38.8%，但這一數字中僅3.6萬元為所得稅；其餘11萬元，或75.3%為營業稅與其他稅。當人們將工商稅和農業稅加以比較時，馬上就可以明白急謀發展工業的道理。在一個鎮，工商稅提供近兩倍於農業稅的款項：前者為48.5萬元，後者為26萬元。^㉒

⑳ 正式免徵稅表請見《鄉鎮企業年鑒》1978-1989（北京：農業出版社，1989），270。我採訪的山東鄉村中有兩個村創建殘疾人工廠，因此獲免稅資格。

㉑ 《中國統計年鑒》，1989（同小注⑳），240。這些比例數字和我實地調查的相近似。China Interview 6688. Andrew Walder也發現，從縣級國有企業徵收的第二種稅金，比所得稅向地方提供更多的資金，請見Walder, "County Finance and Local Industry: A View from Zouping County, Shandong"（提交1990年2月15日在Seattle華盛頓大學國際研究Jackson學院的報告論文）。

㉒ China Interview 21688.

第二稅種的實施與課徵比所得稅要嚴格得多。⁽³¹⁾ 可是，正如在國營工業中那樣，似乎存在着減稅免稅的餘地。⁽³²⁾ 例如，在山東一個高度工業化的鄉，稅收所佔全部鄉辦企業收入的百分比越來越少。減少的原因是減稅，特別是對新建企業的減稅，例如最近幾年這個鄉新建了不少企業，企業收入符合各種免稅條件；這鄉也能通過在交稅以前償還借款的一些辦法，縮減它的稅金基點。天津市外一個縣也享受類似減稅。1987年該縣收稅5,930萬元，但減稅額為2,665萬元⁽³³⁾，差不多等於收稅的一半。在山東一個縣，從1987至1990年平均每年減稅近700萬元，比如1990年，收稅3,920萬元，減免稅款竟達530萬元。⁽³⁴⁾

預算外的稅外收入

地方上為達到稅款定額和為地方支出提供充分基礎，它們能夠徵收最少量的稅款，但它們不需要像有人會料想的一個財政拮据的政府那樣，橫徵暴斂地徵收國家稅賦。⁽³⁵⁾ 一地方不徵課大量的稅款，並不會減少財政收入。哪級政府收到甚麼收入和多少收入要通過稅外課徵，這要根據一個企業是鎮（鄉）有或是村有而定。村有企業不向鎮（鄉）支付稅外課徵。

迄今我一直把地方政府看作一個單一實體，但實際上，

⁽³¹⁾ He Xian (同小註⁽²⁷⁾)。

⁽³²⁾ 關於城市國營工業部分，請見Andrew Walder, "Local Bargaining Relationships and Urban Industrial Finance," 載於Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992).

⁽³³⁾ China Interview 8888.

⁽³⁴⁾ China Interview 52290和81391.

⁽³⁵⁾ Margaret Levi是強調國家的掠奪本質者之一，傾向於集中注意徵稅政策。請見Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988).

即使可以把這政府看作一個公司式實體，在這公司內也還存在着爭奪有限資源的多種不同利益。所以需要將鎮（鄉）政府和該政府內專業機構，尤其經濟委員會區別開來。這一區分似乎太技術性了。但在採訪中，地方政府官員與工廠經理卻都注意將二者加以區別。鎮（鄉）政府內全體人員對發展工業都有興趣，都指望從工業獲益，但是政府不同部門負責的開支不同。鎮（鄉）政府整體上對鎮（鄉）全面負責，對其全部各種經濟利益與社會福利負責。鎮（鄉）經濟委員會受鎮（鄉）政府領導，但也是縣級鄉鎮企業管理局一個下屬機構，專門負責集體所有制企業。經委會所收款項更可能專門用於鎮（鄉）辦，也許用於村辦企業方面。在大多數鎮（鄉），鎮（鄉）辦集體企業把大部分稅外課徵款項交經委會，但不交鎮（鄉）政府。^{③⑥}

稅前課徵

這是一種直接向鎮（鄉）政府交納的課徵，課徵率為一個企業在扣除任何稅以前的毛利的固定百分比。國家稅法規定為10%，但在某些情況下，其確實數額較高，有時高達20%。由於這一數額能變動，所有鎮（鄉）似乎都要求按這種方法交納。有些地區在稅前徵課一種附加額，一種「支援農業，支援副業的資金」。^{③⑦}

③⑥ 此外，似乎存在着地區差異。但我所調查的大部分情況是把利潤交給經濟委員會。

③⑦ He Xian（同小注②⑦）對此沒有提供詳細情況。但我以為，在此處，副業是指家庭養豬等活動。上海附近，這附加額為10%。在同一地區也還有第三種稅，即向企業工人徵稅，作為「支援農業，支援副業的資金」。He Xian（同小注②⑦）。

稅後課徵

大部分稅後課徵不是交納給鎮（鄉），就是交給村，這要根據財產所有權屬哪一級。因為是各級有關政府而不是個別企業擁有稅後利潤的所有權，鎮（鄉）與村利用稅後課徵作為收入的第二來源。

在鎮（鄉）這一級，鎮（鄉）有企業受鎮（鄉）經濟委員會監督，該委員會以兩種方法從企業徵集收入。第一，徵收總銷售額的1%管理費，這是鎮（鄉）可分享的不多幾項稅外課徵來源之一⁽³⁸⁾。這管理費的50%至70%歸於縣鎮（鄉）企業管理局⁽³⁹⁾。第二，從簽訂合同使用集體所有制企業的工廠經理收租。這是在承包責任制中規定的承包利潤，包括定額利潤與超額利潤。定額利潤是工廠承包合同中規定完成的利潤定額；超額利潤是超過定額指標的利潤。

國家稅法規定，鎮（鄉）政府徵收一個企業的全部稅後利潤不能超過其總額的20%。不過在實踐中，經委會提取份額高於此數；比如，在天津市外一縣，經委會竟提取定額利潤的40%，超額利潤的30%。當地官員根據國家規定證明這樣做合理，這反映了他們把經濟看作為一個公司性實體的觀點；他們解釋說，既然資金是用於鎮（鄉）裏整個企業的統一管理，這些錢終究還是要用於企業的。⁽⁴⁰⁾

③⑧ 這種管理費用也是多種多樣。在一個縣，境內有中國最富裕，工業化程度最高的鄉村之一，經濟委員會提取的管理費用卻僅佔營業額的0.6%。

③⑨ 有種種跡象表明，並非總是上繳此數量。

④⑩ China Interview 8688。由於國家的規定，最近兩年來經濟委員會提取數額顯然已經減少。據山東一個縣屬鎮（鄉）企業管理部門一官員說，1985年以前，這鎮（鄉）經濟委員會提取稅後利潤總額的40-50%。China Interview 53188。

在一般費用與課徵諸如管理費與承包利潤以外，還向企業徵收各式各樣其他地方性特殊課徵，以彌補地方財政的不足。因為這種課徵是根據需要，所以人們把這些企業稱為地方政府的「現金出納機」。最經常提取這種資金的是直接控制企業的經委會；許多地方經委會領導坦率承認，甚麼時候他們需要額外資金，他們就可以從富裕企業提取利潤。那些反對這種做法的人也都意識到這一辦法確實在實行，也知道哪些地方採用這種做法。當經委會需要償還其某一企業拖欠的債款，或擴大其某一企業生產時，就最常用這種「借款」手段。有一個鎮（鄉）經委會在1986至1988年間，竟為這些用場提走300餘萬元。⁴¹⁾

在村一級，村有工廠像鎮（鄉）有企業一樣，也必交付承包的稅後利潤。交付數量變化相當大：一些廠付出一種規定的利潤的百分比，其他廠支付一種固定的課徵。在經濟比較發達的村，工廠交付村企業管理委員會管理費相當於總收入的1%。在一些高度工業化的村，企業也交付一批雜費與村所需要的「自願捐款」（見表三）；並且，和鎮（鄉）的情況一樣，只要村上需要，它就從富裕工廠提取利潤。對村辦企業的稅外課徵似乎不太複雜，但其支付數量與鎮（鄉）辦企業相比，則居於這由低到高課徵數字連續統的頂端。有一個村差不多70%的企業利潤不是交了稅，就是作為利潤與各種費用交給村上。⁴²⁾

由於村政府規模不大，而且黨支部書記大權在握，把利潤與各種費用交給企業管理委員會，或是交給村政府，這無關緊要。從村這一級來說，兩者完全是一碼事。同其他任何一級

④1) China Interview 71988.

④2) China Interview 6488.

Jean C. Oi

相比，村辦經濟最接近於一個小公司的經濟，在那裏，可以自由地利用一個領域的利潤去支援其他領域。^{④③}

表三 村有企業稅外課徵分類

1. 承包利潤
2. 管理費
3. 其他費用, 用於
養老金
文化教育
各種福利
建築基金
土地使用
4. 自願捐款 (特殊支付, 有時因要求而捐贈, 有時因需要而給予)

二 制度上的利益與鼓勵地方經濟增長

預算約束條件使所有具有政治抱負，哪怕是一般政治抱負的地方官員，都感到有絕對必要擴大創收來源。^{④④} 這種情況

④③ 關於這方面更詳細的文獻，請見Oi, “The Fate of the Collective after the Commune,” 載於Deborah Davis and Ezra Vogel, eds., *Chinese Society on the Eve of Tiananmen: The Impact of Reform, Contemporary China Series*, no. 7 (Cambridge: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1990).

④④ 為了說明這一分析，我假定幹部是不貪污的。顯然是有些幹部貪污。但貪污並非一個很有用的解釋，並且無法解釋中國農村經濟給人印象深刻的增長。再者，經濟增長並未排除那些地方官員生活的改善。我們還必須看到，財政改革提出新的預算限制，迫使地方官員必須抑制其個人貪慾，把來自地方企業的利潤與稅收用於地方開支和投資。中國農村經濟的迅速發展，尤其農村工業產量25%以上的增長率表明，官員們是已經把這些資金用於促進經濟更快的發展，並沒有中飽私囊。

無論對那些向國家交稅的官員，還是對那些無需向國家交稅的官員，以及對那些受政府補貼的官員來說，都是如此。縣級財政官員很快就指出，固定補貼僅夠勉強維持鎮（鄉）政府工作，根本無法改善服務工作條件，也沒有增設機構的餘地。政府機構的職位數額是事先規定好的，由固定補貼支付。^{④5}上級部門並不因地方支出增加而追加資金。有些地方未能發展其地方經濟，不是因為缺乏激勵因素，而是因為其他限制，例如地方上缺乏財力物力幫助，或其官員工作能力差。^{④6}

不過，地方政府增加收入之困難大小，與它們獲得新增加的收入的權利密切聯繫在一起。當它們知道這一關鍵信息之後，即地方政府將是新增收入的直接受益者，這種收入3至5年內按最低固定稅率徵稅，地方政府對這種財政收入分級管理制度中蘊含的這些鼓勵因素，作出熱情反應。在地方上獲得這樣保證以前，幾乎沒有甚麼刺激地方上經營企業的因素；地方財政官員評判八十年代初期實行的分稅制未能提供鼓勵他們努力工作的任何因素；地方上不僅必須滿足上級規定的繳稅指標，而且還必須上繳全部剩餘利潤。^{④7}這使人想起毛主義體制下農民埋怨的情緒：他們幾乎沒有甚麼增產糧食的積極性，因為他們知道，增產並不會增加糧食配給量。^{④8}這一原則，即「重要的

④5 關於地方政府的擴展情況，請見Tyrene White, "Political Reform and Rural Government," 載於Davis and Vogel (同小注③)；以及其 "Below Bureaucracy: The Burden of Being A Village under the Local State" 一文 (1990年4月5-8日在芝加哥召開的亞洲研究學會年會上的報告論文)。

④6 Byrd and Lin (同小注⑥) 研究了有些地區農村經濟未能成功發展的原因。

④7 China Interview 52290.

④8 關於這一點的詳細論述，請見Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (Berkeley: University of California Press, 1989).

不是拿走多少，而是剩下多少」⁽⁴⁹⁾ 仍然有效，適用於徵糧，至少也適用於收稅。

為了保證所有地方官員盡其所能發展農村企業，每一較高級政府官員為其下一級政府官員規定應完成的指標。把官員獲得獎金額與鎮（鄉）辦企業完成利潤指標與生產指標情況聯繫起來。地區削減縣，縣削減鎮（鄉）級官員的獎金，如果他們各自負責的企業未能完成縣裏規定的指標的話。⁽⁵⁰⁾ 鎮（鄉）能對村裏官員領取獎金產生影響，但其控制並非全面。但是村級官員積極發展村辦企業，有其自身激勵的因素，因為其薪金直接和村的整個收入掛鉤。這種體制結構可以激勵地方官員發展農村工業的雙重積極性；這種經濟增長允許他們個人得到經濟上的好處，不用貪污；並且允許他們減輕那些令其工作難以為繼的預算約束條件。他們個人的經濟福利和地方經濟的財政興旺，兩者都密切地同經濟成功發展結合起來。

對地方政府來說，財政改革最成問題的是，財政收入分級管理和預算內稅金的估價辦法。地方政府對稅收的關心受到官員們應扮演矛盾的角色之嚴重影響。一方面，如果地方政府像一個公司那樣追求其利益的話，它就會謀取其最大利潤，並且竭力向中央政府少繳稅。許多地方評估所得稅不嚴格就是這一趨勢的一個表現。另一方面，地方政府不能就像一個公司那樣只顧極度擴大利潤；地方政府也是代理中央政府負責稅收的機構，它必須完成與上一級簽訂的財政承包合同中的稅收指標。這些張力內在於所有地方官員面對的更廣泛問題之中——必須代

⁽⁴⁹⁾ James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976).

⁽⁵⁰⁾ China Interview 21688.

表中央與地方兩方的利益，與此同時密切注意其自身的政治利益。⁽⁵¹⁾解決地方政府既能完成對其上級的責任，並且也能增加地方財政收入的辦法就是：抽取稅外收入和徵收規定的地方稅。

三 財政改革與農村工業的興起

地方政府面對的問題是，怎樣找到創收的最好辦法。農業非集體化已使農業再也不是財政收入的重要來源了。責任制建立以後，農戶家庭成為生產與計算單位，地方政府，尤其村一級與少部分鎮（鄉）一級政府，除去百分之幾微不足道的農業稅以外，失去了從農業獲取一切收入的合法途徑。農產品銷售收入歸家庭所有。

非集體化政策與財政收入分管體制兩者一起，迫使地方官員不得不仔細算計農村經濟不同領域的收益與支出。農業投資回收較少，以及地方官員難以從農業，特別是糧食生產上得到收入，農業便成為人們最不願意投資的選擇對象。⁽⁵²⁾一旦倡導農村經濟要實行多樣化經營以後，地方官員便把財力物力與人力從農業轉向比較有利可圖的企業。一個可能有利的來源是發展私營經濟領域並通過徵稅獲得財政收入。⁽⁵³⁾那一路子，正如我上面提到的，對地方財源來說可能十分有利。然而，由於對私營企業仍帶有政治偏見，以及中央對私營企業家所持政治

⑤¹ 在拙著（同小注④⁸）中，我討論了毛幹部如何解決這一緊張關係。

⑤² 關於財政改革對農業的種種影響，其較詳細討論，請見Oi, "Chinese Agriculture: Modernization, But at What Costs?" 載於Thomas Robinson and Zhiling Lin（林志凌）eds., *The Chinese and Their Future: Beijing, Taipei, and Hong Kong* (Lanham, Md.: University Press of America, 1992).

⑤³ 我在拙著（同小注②⁰）中探討了這一選擇可能。

態度不定，走那一條路還是要小心翼翼地。⁽⁵⁴⁾ 最有利而政治上最沒問題的策略就是發展農村集體企業即鄉鎮企業。⁽⁵⁵⁾

農村集體企業不僅是解決非集體化敷餘勞動力的一個辦法（對此國家領導大加贊賞）⁽⁵⁶⁾，而且也越來越賺錢。⁽⁵⁷⁾ 1980年初始，僅僅是農村經濟一小部分的工業，到1987年從全國來說，已超過農業成為農業收入的主要來源。⁽⁵⁸⁾ 從1978至1990年的12年期間，這些集體企業產值增加26.7%。⁽⁵⁹⁾ 至1991年底，農村工業正在生產工業總產值的50%，等於國有工業領域的總產值。

地方政府作為這些企業法律上的所有者，能夠合法地抽取稅外課徵，如各種各樣的費用和上述特定課徵。農村集體企業收入，除作為擴大工業的基礎以外，也是公共服務、福利以及對其他收益少如農業等經濟部門補貼的基金來源。凡有農村工業的地方政府便能提供服務，而且很可能是強有力而效率高的政府；那些沒有農村工業的地方政府很可能是軟弱而低效的。

(54) 像溫州這樣的地方例外，溫州因其私營商業而聞名。

(55) 農村企業一詞包括不同類型有風險的企業單位，從集體所有到私人所有制範圍廣泛，從工廠到食品攤店的大量企業。在產值、就業人數和所交稅金方面最多，經濟上最重要的企業，是地方政府鎮或鄉的所有企業。本文的討論，除聲明其他情況以外，僅限於集體所有企業。

(56) 參加各種類型農村企業的農村勞動力的百分比，1978年為9.5%，至1990年增為22.1%。這一比例數字在農村工業發達地區甚而更高。請見Zhang Hongyu（同小注②）。

(57) 根據調查數據對農村企業的詳細研究，可見Byrd and Lin（同小注⑥），並見Christine P. W. Wong, "Interpreting Rural Industrial Growth in the Post-Mao Period," *Modern China* 14 (January 1988); 和Oi（同小注④）。

(58) 《中國統計年鑒》，1988（北京，中國統計出版社，1988），214。

(59) Zhang Hongyu（同小注②）。

農村工業既然在財政上有這樣大的重要性，那麼農村工業尤其村政府所有的農村工業，在中國農村各地如雨後春筍般出現，就毫不足怪了。至1988年，全中國46.6%的縣擁有超過1億元產值的農村工業。^{⑥0}鄉鎮企業總計約150萬個。在絕對數字上，它們只不過是農村1,800餘萬企業中的一小部分，但按收入和所創產值來說，它們卻佔極重要的地位^{⑥1}。表二提供1978-1990年12年間鄉鎮企業發展的一個概貌。

由於地方間差異與特定的課徵，很難準確確定任一鎮（鄉）政府及其經濟委員會究竟從企業收入提取多少。關於全國鎮（鄉）政府一個研究發現，鎮（鄉）政府從其企業所提取款項值域很大；從企業利潤的一大部分到很小一部分，有時比管理費多不了多少（見表四）。^{⑥2}上繳數額視政府投入程度和生產發展而定。可惜，這一研究未告訴我們最常用的是哪種方法。應注意到，這「小」數量也仍佔稅後利潤的30%。^{⑥3}不過，複合統計數字顯示，這種歸於政府的利潤百分比可能在減少，將1984年、1986年和1987年相比，交付鎮（鄉）或村政府的稅後利潤，從52.17%已減少至僅有39.1%（見表五）。^{⑥4}

無論確實數額如何，從鎮（鄉）級尤其是村級企業一攬子提取收入的做法，都是受地方官員直接或間接控制。未提走的利潤受到嚴格管理。法規規定存留的利潤應該如何使用——這種規定對鎮（鄉）和村的企業一律適用，並且立有具體公式，嚴格限制用於工人福利與獎金的數額；大部分利潤必須用於再投資。

⑥0 《中國農業年鑒》，1989（北京，農業出版社，1989），20。

⑥1 其他為私人的或合股的企業。

⑥2 He Xian（同小注②7）。

⑥3 出處同小注⑥2。

⑥4 《鄉鎮企業年鑒》，1978-1987（同小注②8），270。

表四 交納鎮（鄉）和村政府稅後利潤之地區差異

交納比例	例子	交納政府利潤的%
1. 大	北京	56.99
	上海	71.67
2. 小	江蘇	30.00
	浙江	30.00
	河北	30.00
3. 最小	浙江（溫州）	管理費

資料來源：何先（音）（同小注27），34。

四 地方政府公司化整體主義的力量源泉

有人可能把上面關於高提取率統計數字，解釋為地方官員貪污，榨取他們控制下集體企業的證據——這種行為可以視為國家掠奪本質的確證。但我們應進一步考察這種收入是如何使用的，不應簡單地把這種行為看作就是求利。我認為，有一個框架既能說明高額地方提取率，又能說明中國農業經濟的重要增長，就是把地方政府當作一個公司加以分析研究：它從它的工廠提取利潤，是為了支付開支和再投資。

可以提取企業利潤是允許地方政府像一個公司那樣運作的最重要機制之一。作為收入流動權的擁有者，地方政府能夠像一個公司那樣決定，如何使用來自其不同企業的利潤，以及如何再分配收入。⁶⁵ 但一個成功的公司其他控制其企業

⁶⁵ 請見拙著（同小注⁴³），我仔細討論了，這種收入是怎樣為福利、公共服務、支援農業、以及為工業再投資提供必要資金，而把這鄉村連結成一個「集體」的。

運作的各種方法，其中最重要的就是：管理人員的選擇，對有限生產投入、服務設備的支配，以及對投資與信貸決定的控制。發揮政府指導作用的很多基礎結構，從毛主義時期一直保存下來。現在就讓我們來考察一下由政府控制的幾個槓杆。

工廠管理

把企業承包或租賃給個人而不私有化，這有助於政府進行干預與控制。在承包責任制下，非集體化就是把集體所有制工廠租賃給（「承包」）而不是賣給私營個體戶。^⑥而且，承包經營工廠的工廠經理並不像承包耕種集體所有制土地的農民，擁有那麼多自主權。實際上，承包責任制不過只把對集體營企業日常管理工作分散下放，並且鼓勵工廠經理提高工作效率與增加生產——如果他們超額完成他們的指標，可以得到獎金。除此而外，承租者不過是這公司的從業人員，無權決定企業利潤的安排。一角色由地方政府擔任。

承包責任制責成工廠經理經營工廠，要效率高，有利可圖——但對生產因素則只有有限的管理權。集體工廠承租者依靠較高行政管理部門（即地方官員，他們有時兼任村工業公司主席）作出關鍵決定。工廠經理可以對人事、發展、投資及生產提出建議，但是實際這些變革與方案則須官方批准。工廠經理提出合理化建議，或能使工廠發展或擴大達標的，都可能獲得巨額獎金，但變革和發展的發動機是地方政府。

^⑥ Nee和Su指出，似乎福建是個例外，在那裏，這些工廠是出售的。請見Victor Nee and Su Sijin（蘇思進），*Institutional Change and Economic Growth in China: The View from the Villages*," *Journal of Asian Studies* 49 (February 1990).

資源分配

從理論上說，公司內所有部門都應一律得到支持，但公司的資源能提供無差別幫助確實鮮見。毛主義時期，所有企業都可得到一些補貼，但財政改革則明令指示地方政府，應把反對平均主義對待企業的做法當作一個政策問題。毛主義時期那種非正式偏愛做法，現在已被正式化具體化，用新的標準決定誰將得到優待：對那些能對整體好處產生最大效益的企業^{⑥7}，要分配資源和減少徵稅。

這種有選擇地支持某些企業的策略，使我們想到日本的行政指導方法。^{⑥8}優先分配關鍵性生產投入與官僚政府支持，給某些企業提供了最有利的發展環境。地方政府為此已開始劃分企業等級，甚至政府公開宣佈。認為某些企業特別重要，所以應該特殊對待。

不過，評定企業等級還應堅決加以制度化，因為仍有可能利用政治壓力與個人關係取得優惠；但各銀行與各部門越來越根據一個企業成就或其創收潛力，分配資源與提供支持。地方政府試圖將這種優惠制度化，即根據公司過去表現定其等級，根據一個公司的等級決定它從政府和其附屬機構取得服務與支持的等級。有時這種評級工作在特定部門內部進行。例如，物資供應局就有些工業要首先供應，並且有購得價格最低物資的最好機會；這些是被指定的重點企業。農村工業管理局

⑥7 整體好處的定義比較廣泛，不是指狹義的經濟利益與利潤，它包括社會的以及意態上的利益。

⑥8 Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982).

與科學技術委員會合作，對那些評為最有發展前景的單位，提供技術援助。

有兩種選擇性分配方法。第一種是有權優先獲得根據中央調撥制度（即計劃，現在仍然存在）供給地方的那些物資。這些產品是定量分配的，價格也最低。因為諸如鋼鐵與水泥等物資分配給農村的數量限制極嚴，這些生產材料通常都規定供應給為計劃而生產的特定企業，官員們對此沒有多少處理權限。地方上最大的希望就是：能買到由國家供應的，價格比配給價格高但比市場價格低的商品。

第二種，更常見的形式是能優先得到並非配給但僅屬稀缺的物資。這種物資包括，例如燃料油、供電與原材料。這種優先機會就是能夠找到而且能以市場價格買到商品。像這利用關係和走後門謀得的優先機會，不僅在中國而且在所有共產主義制度中都普遍存在，其所得好處不必定是價格比較便宜，而是有機會排在最前按牌購買可買到的最好產品。在中國農村工業具體情況下，這就意味着能夠買到物資供應部門以一種中意價格採購來的一噸鋼鐵；這也可能意味着與特殊發電機掛鉤，它是鎮（鄉）裏特意安裝的，以便向其最重要工業不間斷地供電。工廠因電力不足停工是城市和農村中工廠面臨的主要問題之一。⁶⁹

官僚機關的服務

除供給生產材料以外，地方政府也提供官僚機關服務促進某些企業發展；服務內容有：協助取得營業執照、產品合格

⁶⁹ 有些工廠經常在半夜開工，因彼時不致斷電。

證、產品獎和減稅機會。正如人們預料的，對農機企業至關重要的機構，諸如科學技術委員會與鎮（鄉）工業管理部門，都代表地方工業單位付出大量時間精力，和上級主管機構打交道，謀求技術、材料、資金等等支援；他們時常親自伴同工廠經理到上級部門。鎮（鄉）級工業管理部門領導幹部日常工作多是代表各具體企業，忙於到地區甚至北京出差。

地方政府公司化整體主義制以此著稱：它們有能力動員地方政府內不只一個而是所有的機構與組織，扶植選擇的鄉鎮企業。再者，這些組織機構提供遠遠超出其行政範圍以外的服務，例如，縣稅務局不僅徵稅和減稅，而且也幫助企業訓練會計，尋聘稀缺的技術人員，這是農村工業面臨的最緊迫問題之一。各機構利用其關係影響其他機構，使規定傾斜有利於某一企業，例如縣稅務局代表地方企業疏通銀行，為鼓勵銀行發放有風險的貸款，這稅務局可允許一企業在交稅以前償還銀行債務。

除對挑選的企業提供日常和特別服務外，各種機構，包括稅務局、財政局、科學技術委員會，都擁有可以直接借給企業的資金。銀行仍然是貸款主要來源，雖然有可能繞過銀行這個手續複雜的官方貸款系統。地方政府諸部門積攢大筆錢財，能單獨地以之發放支援工業的無息或低息貸款；貸款數額不大，卻確實頂用，尤其在一個企業需要流通資金購買原材料的時候。當上級政府機關像1988-1989年那樣^⑦，決定遏制經濟增長而停止貸款時，這些地方政府的資金來源對企業來說就是關鍵性的了。

^⑦ 請見Oi, "Fiscal Reform, Central Directives, and Local Autonomy in Rural China" (提交1991年8月29日-9月1日在Washington D.C.召開的美國政治學學會年會的報告論文)。

投資與貸款

控制投資與貸款決定是地方政府用來引導經濟發展道路最有效槓杆之一。它們控制投資的主要能力是與一給定地區內可利用的貸款數量有關聯的。和市場經濟中一個企業一樣，一個中國農村企業也是要到銀行借款的。然而，和市場經濟中的銀行不同，在中國，銀行不完全是商業性經營。地方銀行能借出數量是由上級銀行規定指標所決定的。銀行體系向分行分配規定的資金數量。只是在最近，銀行才能夠根據其自己存款情況，進行額外貸款。^⑦

地方政府還進一步發揮控制作用，因為在中國，一個農村企業要取得貸款必須要有一個保證人；企業本身的財產不足以擔保。鎮（鄉）經濟委員會時常充當鎮（鄉）營企業的保證人。銀行不考慮一個工廠經理請誰為保證人，沒有地方官員批准並支持某一投資貸款項目，它是不會輕易貸出任何款項的。為了任何一項巨大投資事業，都是地方官員親自通過個人與職業的關係，籌措資金的。經濟委員會負責人，鎮（鄉）黨支部書記，以及縣長利用其影響力，勸說銀行官員相推選項目的優點。有時稅務人員或個人自主或由一縣領導人授意，通過允許徵稅以前償還貸款方式，設法勸說銀行官員發放貸款。

近幾年來已經規定了企業的貸款等級。縣府官員每年評定企業等級，以決定每一企業適於接受地方銀行或儲蓄合作社提供的固定資金貸款和財政幫助，這種辦法就進一步向銀行指

⑦ 關於銀行改革比較詳細的討論，請見On Kit Tam, "Prospects for Reforming China's Financial System"（提交1991年11月11-14日在Canberra澳大利亞國立大學召開的中國的改革與經濟增長會議上的報告）。

明那些地方官員認為是重要的，值得貸款的企業。這些企業因而很快便得到銀行對其規定限額內借款的批准。

地方官員為了促進地方工業發展，也允許半私營信貸組織經營。這些信貸來源只有有限資金，但在銀根緊信貸期間，例如1988-1989年，它們卻給企業提供關鍵性信貸途徑，得以避開旨在限制經濟增長的調整規定。⁽⁷⁾ 地方官員一般並不在這些信貸組織委員會服務，但他們的無言支持對其繼續經營來說，則頗為重要。

五 一些重要含義

在中國的發展中地方政府所起的成功作用向我們指出，需要進一步詳細說明關於經濟增長、財產權和政府干預之間的關係。在這一研究中，我已經表明，為了經濟增長，個人不需要擁有對企業利潤的財產權。在許多前社會主義制度嘗試進行市場改革與經濟發展條件下，中國的模式可能成為一個不太激進但可用來代替私有化的方法。當地方政府充當企業家而且再分配的指導方針佔統治地位的時候，有人提出這國家要抓住榨取財政收入任務。追求收益的種種理論，這是否適合中國情況，令人置疑。

在中國，地方政府公司化整體主義產生的經濟後果是一個蓬勃發展的農村經濟，其工業領域在產值和生產率系數方面現在可與國有工業相匹敵。一些經濟學家懷疑農村工業化的經濟效益與價值。批評者強調，因為在中國的改革經濟中，增長是由各地方政府財政需要而不是由全國共同努力促進的，農村

⁽⁷⁾ 請見Oi（同小注⁽⁷⁾）。

企業對地方可能有利，但從全國看則可能是多餘的。⁽⁷³⁾無論如何，農村集體工業的興起已開創了市場競爭局面，並且已經減少了中央政府指令性經濟增長模式的作用。從短期看，地方上補貼企業可能單是為了增加銷售額與產品稅，而不是為了利潤，以及為了僱用越來越多的來自農業的數餘勞動者。⁽⁷⁴⁾不過，從長期看，嚴格的預算限制將促使地方官員改變生產線或關閉效率低的農村工業。當然，農村企業有種種缺點，但有些經濟學家開始認識到，這些企業是促進全民所有制企業提高效率不可或缺的競爭力量。⁽⁷⁵⁾從短期看，對中央政府來說問題是：全民所有制工業再也不能表現出高利潤率了，這也同樣會減少中央政府的財政收入。⁽⁷⁶⁾

中國的事例也表明，引進市場並沒有相應地減少地方政府的作用。原來強調市場能起改革效應的作者，現在着重指出農村政府與地方公司種種相似之處。⁽⁷⁷⁾地方政府公司化整體主義突顯特點是：市場是地方經濟一關鍵部分，但政府繼續進行協調與干預。農村企業所用大部分物資是通過市場弄到手的；支付能力雖屬必要，但有支付能力並不就能夠把它們弄到手。地方官員已承擔作為企業家的新角色，有選擇地分配稀缺資源以形成地方經濟發展模式。

再者，財政改革和市場競爭兩者的結合，在許多方面已經加強而並未破壞農村社會的細胞狀本質。雖然在「細胞」之

⁽⁷³⁾ 請見Wong（同小注⁽¹²⁾，1991和1992）。

⁽⁷⁴⁾ Walder（同小注⁽²⁹⁾）發現，縣級全民所有制工廠也有同樣現象存在。

⁽⁷⁵⁾ Chen, Jefferson, and Singh（同小注⁽¹⁾）。

⁽⁷⁶⁾ 請見Naughton（同小注⁽²⁵⁾）。

⁽⁷⁷⁾ 比較Nee著（同小注⁽⁹⁾）和Victor Nee, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly* 37 (March 1992).

間確實有了更多流動、機遇與來往貿易，但還有狹隘的地方封閉主義存在。農村工業發展已使收入上的大幅度再分配，提供更多服務和更大效益成為可能，而這在毛主義時期是根本辦不到的。但是供應只限於這社區的登記人員。村辦集體企業給外來工人的利益比本村工人的要少。日趨嚴重的關門保護主義情緒顯然可見於例如地方糧店，除在本地有戶口的居民外，它不願意賣低價、補貼糧食給任何持有有效糧食配給票證的城鎮居民。在過去，地方上照例執行國家規定，把低價、補貼糧食賣給任何持有有效配給糧票證者；這些規定現下依然有效，但預算限制已使地方花費太大，不能把其寶貴補貼給予外人。

至此為止，我集中討論了地方政府公司化整體主義在經濟上的重要性，但其重要性實際超出經濟之外。地方政府公司化整體主義可能為中國提供另一種不同選擇，避免經受東歐集團國家與蘇聯所遭受的私有化和制度崩潰之苦。地方政府公司化整體主義已給中國提供了一種相對來說無威脅的可供選擇的經濟制度，這種制度允許強有力的地方政府干預。共產黨官員不但能發揮政治作用，也能發揮領導經濟的作用。在我做實地調查的大多數地方，是當地共產黨首腦——縣、鎮（鄉）或村的黨委第一書記——掌握着經濟發展運動的方向。黨委書記們對農村集體經濟發展極為專心致志，把其他事情留由其下屬人員或與其相當的行政部門去做。這種情況在鄉村尤為普遍，在那裏村支部書記負責工業，村長負責農業。許多村支部書記也兼任村工業公司董事會董事長，村工業公司是在一些村建立的監督村工業的團體。也許正是地方政府公司化整體主義的這一方面最能解釋為甚麼在中國，地方官員不像在前蘇聯的官員那樣，一直是願意進行而不是反對經濟改革。對中國地方上黨與非黨官員來說，進行改革根本不會對他們的權力有任何實際威脅。

在中國的非集體化、市場改革和地方官員權力之間，並不存在任何簡單而直接的相互關係。中國經驗表明了，有一些地方政府因改革削弱了，其他一些地方政府卻因而加強了。關鍵的可變因數似乎取決於一個村收入來源多少，特別是在農村實行家庭生產承包責任制後地方工業化程度如何。地方政府只掌管一種農業的，尤其是一種以糧食為基礎的經濟，除去課徵特定附加費，形形色色其他費用以及罰款，即中國新聞報道常稱之為「增加農民負擔」之外，幾乎沒有其他選擇地。那些繼續保持強有力而高效的地方政府，已經開拓了非農業的，源源流入地方政府的收入來源。工業化程度越高，地方政府就越能以一個公司的方式對收入進行干預、提取和再分配。^{⑦⑧}正是實行經濟改革和追求發展把握住了加強而非削弱地方官員權力的潛在力量。

地方政府公司化整體主義也是一條阻礙最少的途徑，因為它允許中國，一個以馬克思列寧主義毛澤東思想學說建立的社會主義國家，保持其過去的價值觀。正如我在另一篇文章中所說的^{⑦⑨}，農村工業收入使地方政府得以不同形式的補貼，包括糧食補貼，以及教育、衛生、老年救濟、建房補貼，把大部分錢款重新分配給農民。此外，地方政府公司化整體主義使地方官員不僅可以充當買賣人，而且也是社區福利的監管者。進

⑦⑧ Kathleen Hartford在改革開始以後不久指出，如果幹部要使集體生存，保持自己的大權，他們普遍感到需要加強他們對財政的控制。請見Hartford, "Socialist Agriculture Is Dead: Long Live Socialist Agriculture! Organizational Transformations in Rural China," 載於Elizabeth J. Perry and Christine Wong, eds., *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, Contemporary China Series, no.2 (Cambridge: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1985).

⑦⑨ Oi (同小注④③)。

一步說，它還使地方官員在採取經濟決定時，要考慮到社會的需要；決定一個企業是否繼續經營，企業贏利也許不是要考慮的最重要因素。對農村來說，開辦一個不賺錢的工廠但能解決非集體化敷餘的勞動者就業，這在經濟上是合算的。^⑧有人可能懷疑，從長期觀點看，這經濟增長如何能保持有效，但至少從中期觀點看，地方政府公司化整體主義的出現，使收入的再分配成為中國農村社區中一種確定可行的經濟生活一部分。

地方政府公司化整體主義也含有對中央和地方關係的極嚴重威脅。^⑨這問題就在於地方利益的追求怎樣和更大的國家利害相衝突。提留收入與操縱稅收不過是兩個實例，說明地方執行中央財政改革指示已發生偏差。更概括地說，財政改革已給地方當局有權獲得並且能夠增加資金來源的機會，他們隨意使用，而不考慮中央規定的限制。中國的改革確已大大活躍了經濟，但地方政府公司化整體主義如能成功，從長遠看，很可能促成某種近似聯邦制度出現，這種制度更明確認識到地方上應享的權利和應有的權力。

⑧ China Interview 8691.

⑨ 請見Oi（同小注⑦）。

東鹿縣個案：私有化的局限與國家的作用*

布里查 (MARC BLECHER)

東鹿縣在毛以後的改革實踐經驗，顯示出私有化的複雜性與自相矛盾。這種經驗揭示了圍繞私有化產生的一些經濟矛盾，以及妨害私有化的種種障礙。它清楚地表明了，至少在中國目前和可預見到的將來普遍存在的條件下，有一些經濟、社會和政治的勢力可能反對或起碼傾向於限制私有化。它也證明了，私人的和公共的——在中國，後者包括國家與集體——所有制形式和經濟活動，與其說是完全對立，不如說是有辯證聯繫的對立，因為在東鹿，私有化僅僅是在和政府保持極密切關

*本文原題 Limited Privatization and Local Regulation: The Case of Shulu County。中譯：孟慶時

這一章雖然由我署名，實際上它是我和康奈爾大學 Vieviene Shue 教授廣泛合作研究與寫作的成果。這篇文章取材於我們關於東鹿縣政治經濟研究的一本書，書名暫定為《受束縛的鹿：東鹿縣的政治經濟》(*The Tethered Deer: The Political Economy of Shulu County*)，即將出版。這一研究從1979年開始，最初幾年也有 Stephen Andores, Mitch Meisner 和已故 Phyliss Andores 參加；以後幾年我們也得力於王紹光與 Yue Ming 的幫助不小。我們對國家人文學基金組織提供兩大筆獎助金，以及康奈爾大學、密西根州立大學、奧柏林學院和耶魯大學提供獎助金，表示衷心感謝。最後我們感謝東鹿縣政府，尤其縣政府外事辦公室，如果沒有它們慷慨大力的合作，這一研究中無論哪一項任務都無法完成。我們也感謝 Paul T.K. Lin 教授與中國人民對外友好協會，是他們介紹我們1979年第一次訪問東鹿。

我們也向崔之元與甘陽致謝，感謝他們非常卓越的見識和個人的鼓勵。像他們這樣的青年學者使人對中國的前景樂觀。

係下進行的，政府既管控私有化，又培育使它發展。中國的經濟改革促進經濟增長十分成功，卻並未下更大力量推進私有化運動，如果對此感到困惑不解的話，那麼束鹿縣這一實例可能提供闡明這一疑難的某些線索。換句話說，束鹿以往15年走過的發展道路，可能暗示：國家社會主義經濟改革之政治與經濟的邏輯包含有私有化，但並不是由私有化所決定的。

束鹿縣

束鹿位於華北平原，河北省省會石家莊以東約65公里，北京西南約250公里。由石家莊乘火車或汽車約用一至二小時。1978年，束鹿每單位耕地人口密度差不多是河北省的平均人口密度，但低於地區或全國的平均值（見表一）。糧食人均產量高於全國或全省的平均產量，這是由於束鹿所處地區位置使然，但較低於整個地區。束鹿在歷史上就是棉花高產縣，1979年河北省規劃工作者指定為棉產基地。棉花雖然重要，但總共只佔糧食耕地的一半，產值僅為農業總產值(GVAO)的13.6%，而糧食產值則為47.7%，糧食是最主要作物，棉花雖屬重要，但只是次要特產。農村副業與企業也比較發達，佔農業總產值的三分之一。這些生產總共使束鹿農業集體分配收入，不過達到多少高於地區、省或全國的平均水平。包括私營來源約人均年收入14元在內，束鹿人均年收入約102元，遠低於1978年全國人均年收入133.6元。

不過，至少就地區來說，束鹿的優勢在工業，1978年，人均工業總產值高於地區平均值兩倍以上。雖然束鹿是石家莊地

表一 1978年束鹿縣、石家莊地區、河北省和全國基本經濟指標

	束鹿縣	石家莊地區	河北省	全國
每公頃農田人口密度	7.3	9.3	7.5	10
人均糧食產量（公斤）	439	473	337	318
人均棉花產量（公斤）	10.6	5.3	2.0	2.1
人均農業總產值（元）	240	221	無資料	120
人均工業總產值（元）	大於302	142	無資料	445
人均農村集體分配收入（元）	88.4	84.5	75.7	74.0

區17縣之一，人口僅佔地區人口的9%，但它提供財政預算中地區的企業收入的13.1%，束鹿整個政府收入的14.2%。^①束鹿起碼佔地區的主要工業出口生產量的41.7%。儘管有這些成就，束鹿並不是工業生產的典型，人均工業總產值僅為全國平均值的三分之二，而且束鹿工業的技術水平和產品配制，與中國工業對優質的要求相比，差距仍然很大，更不必說世界工業了。

到1989年，農業總產值增長3倍；工業產值增長6倍，其中潛力最大的部門是集體（而且主要是農村的）工業，約增長16倍。^②

儘管在石家莊地區束鹿工業顯得拔羣出眾，但束鹿並不是一個模範縣，也沒有任何赫赫聞名於全國的下屬單位。七十年代初期，開展過一個提倡農民藝術創作運動，曾引起全國對

① 與此相對照，束鹿只收回該地區政府預算開支的7.3%。

② 當然，生產總值是一個很成問題的統計項目，其統計值因物價波動，尤其因重複計算而失真。因此，提供這些數字不過是表示，改革的第一個10年中，束鹿經濟增長中心點何在的意思。

束鹿一點點的注意，^③但這不過是突出了束鹿的相對孤陋寡聞的例外事情而已。

束鹿的私營領域

私營企業集中於束鹿經濟的三個領域。第一個是私營工業生產者領域，他們完成非國有工業產值（1989年為22%）與利潤（25%）的重要部分。他們集中在兩種地方。辛集市縣政府所在地周圍的4個鎮在1986年合併入該市行政區，許多私營工業生產者集中於其中3個鎮，他們是市內國有公司的分包人。這些「公司」有的非常小，甚至以家庭為基礎經營生產。例如，束鹿皮毛製革廠在八十年代中期，曾一度與個體戶訂立撒活合同，由他們搞些加工與縫製。這樣便產生一個小生產者領域，即使工廠停止了這種經營（原因可見後面說明），它也能繼續下去。另外還有三、四個鄉鎮，那裏集體工業發展很差，部分由於這個原因，私營生產者便能在這裏找到一個出路或機會。

第二個私營企業領域是小零售商業。這種小零售商業範圍很廣，包括從叫賣水果蔬菜的個體小販到出售例如文具紙張和經營印刷影印的家營商店。根據官方統計數字，貿易額從1978年的2,031,000元增至1989年的63,760,000元，每年平均遞增37%。在這個時候以前，私營領域貿易額整整為國營商業貿易

③ 《束鹿縣文化工作站，束鹿縣羣眾業餘畫選》（北京：人民美術出版社，1972）。近幾年來在全國性新聞報道中提到束鹿另外一種文化成就，即建立了電影院、圖書館與其他文化中心，見《北京周報》，第27卷，第19期（1984年5月7日），第12頁。位於縣政府所在地辛集鎮的辛集鎮人民公社九街生產大隊，因其經濟多樣化發展引起省甚而全國性新聞報道某些注意，並且在辛集鎮外建有一個全國「重點」中學。但甚至這兩個單位並未居全國其各自領域發展的最前列，而且也沒有證據可以說明，它們，更不用說整個束鹿，在中國國內曾得到特別的慷慨贈與或關注。

額的60%（但僅為農業供銷合作社貿易額的19%）。不過，私營貿易額極可能多少大於這些數額，因為縣政府官員都知道並且似乎不追究私商少報其銷售額。

最後，束鹿和中國其他地方一樣，農作物生產是由家庭根據農村生產責任制進行的。當然，這實際上是私營與非私營的經濟要素的一種混合。土地仍歸村有，這意味着，沒有土地買賣市場，並且農民使用土地的條件是政府通過村政權壟斷規定的。再者，我們可以了解到，就束鹿的最重要經濟作物棉花來說，政府一方面繼續控制棉花種植決策，一方面扮演壟斷買家市場的角色。

私營商業

在束鹿，私營經濟發展最突出的領域之一是商業。這清楚表明了私有化的一些最明顯的效益與問題。像中國其他地方一樣，私營商業裨益於農村尤其城市消費者，為他們提供大量商品與服務，這是在毛主義時期人們雖迫切需要卻根本買不到的。1979年7月，辛集鎮商業區有個非常小的自由市場，不過只賣很少一點蔬菜、苦核果與漿果，主要調料如大蒜、乾芸香以及少量家用必需品，但在1990年7月，那裏卻有經束鹿縣批准的私商計19,000人，還有40多個農村定期集中市場。⁽⁴⁾辛集鎮與農村集鎮的街上擠滿了許許多多小販，販賣西瓜，肉類、各式各樣的蔬菜水果，大小號俱全的四季服裝，以及從工具到拉鎖一應俱全的家用品。辛集鎮確實變成了顧客非常向

(4) 在1906年就有，在1986年仍有的10個集市，其中有9個的集日和1906年的一樣。

往的地方。他們不僅來自束鹿，而且也來自市場不這麼發達的鄰近各縣。

但是這種蓬勃發展形勢的出現，並非只靠一個仁慈的，從那受市場力量驅動的機器裏突然出來的上帝的運作。與此相反，束鹿私營商業蓬勃發展，以及這種發展在就業、分配與生產積極性方面帶來的種種效益，也是政府目標明確、富創造性行動的結果。採取一些這樣的措施其目的，就是為了促進商業本身的發展，為了促使辛集鎮與其他鄉鎮經濟的增長，為了使束鹿居民能以競爭價格買到更多商品，以及為了促進生產，使生產多樣化。

但是有很多措施是為了解決自發的市場力量所產生的特殊而嚴重的問題。到1983年，辛集鎮因商務而發生的交通擁擠情況，已發展到難以承受的程度。由於對旅行與遷移控制的放寬，成羣結隊湧入縣城經商或找工作的農民與商販，塞得大街、便道和小巷水泄不通，出入市場拉貨車輛無路通行，顧客無法走進店鋪與攤點。這市場本身正在倒塌，同時潛在地嚴重危害着貿易額與商業競爭。此外，在這種普遍擁塞情況下，縣政府感到對私營市場的管理與徵稅方面，面臨越來越大的困難。

河北一集市場

1984年秋季，束鹿縣工商管理局為解決這人羣擁擠問題，^⑤向縣領導建議建立一個大市場。束鹿縣政府領導人委派城市建

⑤ 這種建立小型私營貿易中心市場的構思，很可能不完全是由本地計劃工作者想像出來的；在此以前，河北省已經建立了幾個這樣的項目並加以推廣。例如，可見《河北日報》，1985年1月22日第一版。

設和環境保護局協同工商管理局，擬定初步計劃，建立可能成為河北省最大的市場。^⑥它可稱為「河北一集市場」，與在辛集鎮興旺幾百年的一個著名大市場（「河北一集」）同名。縣政府於是根據這些計劃，徵得石家莊地區城市建設局同意，批准擬建項目的定點與規模，以及必要的改農田為非農用地的大片土地。^⑦這一為「河北一集市場」擬就的詳細方案也揭示了，要使它成為全面改建辛集鎮商業區西部計劃的關鍵一環的意圖，這一計劃包括修建一個多功能公園，一個文化宮和幾條車行道。確實，一旦建成以後，這巨大市場會有效地為已大加拓展的辛集市，創造一個新的重心。

這市場包括三種主要地區，它們把三種不同的生意人匯集在一起。有一座有整條街區那麼長、富有中國傳統風格的宏大建築物，裏面有比較大的辦公地點、工作室與零售場地，準備賣給或租給願在這新市場營業的國營和集體企業單位。市場的第二區域，在這主樓後面與其相垂直，矗立着一系列八排，居住商務兩用共計351個單元的雙層樓房。這些單元賣給個體戶小商販與小生產者當作個人部分佔有的公寓房間，既可居住，又可做生意。為了把市場按產品種類加以組織安排，要按照新來房主經營的具體行業，來確定各種商店所在地帶；這樣既便於政府的物價管理，也便於購物，又鼓勵競爭。第三個區域由一排排帶篷兒的攤點組成，可以租給1,000個行商。和公寓一樣，這些攤點也按產品種類安排。

在「河北一集市場」，束鹿縣政府採取若干措施，積極

⑥ 見《河北日報》，1986年10月23日第三版。

⑦ 由國家管理土地使用，是對束鹿與其他地方私營領域發展的主要約束因素。

設法克服阻礙私營商業發展，及妨害私營商業和集體、國營商業企之間競爭的種種障礙。正如謝瓦斯基(Adam Przeworski)所說的：「如果沒有住房市場，勞動力市場就不會運行。」^⑧私營商業發展就其為做買賣的人創造新型就業而言，它是一種勞動力市場。除非贊成把辛集鎮建成大的市場中心的私商，能夠在鎮上有安居之地，否則這樣的市場就無從建成。在「河北一集市場」內建有兩層樓的房屋，樓上住人，樓下營業，這一舉措看來簡單，但卻很有意義。

在國家社會主義經濟體制中實行大規模私有化的嚴重障礙，是缺乏私人資本。^⑨這大體上與束鹿的情況相符合。由於束鹿銀行業者和各處銀行業者至少都具有的特點，即不願意驗明他們存款者的身份，所以很難準確估計束鹿內私人資產流通量。束鹿銀行私人儲蓄存款最高量僅人均239元，而且可能大大低於此數。看來很清楚，由本地人購買任何束鹿國營企業產權，是絕對做不到的。可是，這些存款可能分佈不平衡，而足以使城鎮居民投資小型商業。1989年，辛集鎮建設銀行儲蓄存款達3,762萬元，工農銀行4,820萬元，農業信用社活期存款4,905萬元，另外，農業承包人和私營商店所交押金計324萬元。如果前兩項存款確為城鎮居民私人儲蓄數字，那麼，城鎮的私人銀行存款最高達人均1,512元，這一款數完全夠許多城鎮家庭開辦私營企業。與此相對照，農村私人銀行儲蓄人均僅100元，這一款數太少，絕大多數農民根本無法也去做私營買賣。^⑩

⑧ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 157.

⑨ Przeworski, *Democracy and the Market*, 154–157。

⑩ 因此，購買「河北一集市場」公寓房的人，有三分之二來自辛集市。

不論是何情況，束鹿縣政府力圖使「河北一集市場」的私人公寓單元房售價低廉，盡量吸引更多投資者。每一單元按建築成本訂售價為4,800元。參與建設這市場的政府各局，並未企圖從中取利，雖然它們這麼做本來很容易，因為600個單元房在施工前就全部訂購完了。工商管理衡局長不久前稱贊公寓所有者們明智的投資，並且說：「你們在別處用這麼賤的價錢，是買不到一個住處的，現在〔1986年下半年〕它們值10,000元。」^①

到1986年，這市場正值繁榮興旺期，它吸引了遠及四川的私商，他們聽到關於「河北一集市場」情況以後，便決定作為居民，大批買進公寓；並且它成了本地商人從事遠途貿易的活動基地。這一非常令人滿意的新市場取得了巨大的成功，12個省級工商管理局局長和國家工商管理局市場辦副主任，全都到現場取經並稱讚其經驗。官方關於「河北一集」的私營商店從1986年至1989年間，每年正常年成交額數字在25百萬至27百萬元之間，但甚至這一數字也太低不可靠，因為沒有包括「河北一集」私商極大的臨時成交量在內。此外，在這裏專門舉辦的三天貿易展銷期間，總營業額高達三千萬元。最後，工商管理局衡局長坦率承認，私商低報其營業額，為的是少交稅，對此現象他是睜一隻眼閉一隻眼。確實，他的管理局檢查營業額漫不經心的態度，也還顯示了束鹿縣政府鼓勵私營商業，或至少不趁機去妨害它發展之另一種方法。此外，工商管理局免收新市場私商一年的市場管理費，^②並且在第一年

① Interview, *Shulu Industry and Management Bureau*, 1986年12月13日。如上所述，單元房可以賣給新來買主，如果他們也同意住在那裏做生意的話。

② 這種費用的功用與方公寓房的維修費相類似，它包括日常管理和維護市場的共同花費。

以後，規定按該局仔細估算出來的很低標準收費，即按銷售總額的0.05%收費。^⑬

再者，與許多國營經濟機構千方百計避免來自私營經濟激烈競爭的趨勢相反，縣政府建立這一規劃中，並未以任何方式特殊照顧該縣國營與縣營集體企業的利益，反而鼓勵這些企業和私商競爭。在「河北一集市場」走廊裏，農民小販與小集體企業同一些束鹿最大國營工廠營業代理，聚集一起面對面地交談。國有辛集鎮皮毛製革廠、最大的皮革製品（束鹿特產）廠廠長，1986年曾抱怨他受到小型村辦集體皮毛廠的強烈競爭。確實，他沒有理由不擔心；他的工廠在「河北一集市場」的零售銷路，比起那些就在他後門外的小競爭對手售貨攤點來，的確是疲軟得多。

「河北一集市場」的實例表明，中國如何在毛主義以後最初10年中，國家與市場的關係並不必然就是互相矛盾的。束鹿縣政府把「河北一集」視為解決交通管理、城鎮擁擠與商業管理等公共問題的辦法，政府各局把它設計為更大城鎮發展規劃一部分，包括幾條車道，一個文化中心與一個公園。「河北一集」將國營、集體與私營廠商匯集一起，便於公開競爭；它起到一種政府據以比較有效有力地管理私營貿易的障地作用，預防諸如高抬物價、逃稅漏稅和黑市交易。在這個地方，儘管縣政府有其經濟上的窘困，但未經直謀求任何自身利益，而是設法為國家、集體和個人領域的其他組織機構創造機會，以便能夠在自由競爭和公平交易的氛圍中經營業務和謀取利潤。從「河北一集」一詞的任何意義上說，它都是一個計劃市場。

⑬ 再者，如上所述，工商管理局明知銷售總額數字低於實際數字很多，但認可這個數字，所以實際費用標準比這個數字還要低很多。

市場管理與合理化

除「河北一集市場」以外，在整個八十年代，辛集鎮和束鹿縣鄉鎮小型私營商業也很興旺。但是在這裏，在束鹿，「自由」貿易的發展模式卻幾乎沒有擺脫縣政府的控制或指導。束鹿縣政府工商管理局顯然採取了嚴格手段引導私營市場的發展，差不多在發展道路上的每一步，都扮演着一些關鍵角色。這管理局既當市場組織者，又當市場合理化者，並且在某些情況下，不過是小規模地，使「管理與發展」私商的工作協調起來，並且發揮本地產品促進者的作用。

像在「河北一集市場」一樣，該局列舉這些商場中建立種種商店，是為了有助於創建或強化專業化零售市場的模式，銷售皮毛與革製品，蔬菜、傳統食品、小商品、工業品、紡織品、畜產品，甚而寵物。它時常重新劃定市場位置，以便減少交通擁擠和便利購物。在這些市場內建立攤點，用者按其位置優劣等級付費。1986年該局曾討論在束鹿市場採用電腦秤盤和其他現代零售設備的計劃（不過直到1990年它一直還未能實現）。但是到1990年，管理局官員仍然討論更新的想法：多留些櫃台空地，盡量避免在地攤賣貨；設兩用收音機，使局的忙忙碌碌市場管理人員稍得鬆弛；並且還在「河北一集」設電視監視器，這與其說是防止盜竊（這也許本是私商的意願），不如說是時常注意交易額，這無疑是評估在那裏做買賣的小商販納稅義務的較好辦法。

工商管理局也積極拓建了10個農產品批發市場地帶，它們的經營是專業化的，隨季節變動，但終年不斷；這裏的貿易涉及全地區，甚至跨省。有一些這種專業性市場本身，是由工商局和城、鎮、村的各級政府以及和私營工商業者共同組織與

管理的。其餘的則由私商聯合會管理，但得到該局以市場信息與宣傳形式的幫助。

在「河北一集市場」以及束鹿其他市場，該局也都以不同方式直接管理商業。例如，它要求所有商人必須取得它所發的營業執照；為便於該局自己的管理工作和保護顧客，它要求至少要明碼標出最高價格；它也規定食品商必須持有最近健康證明。凡經營縣內運輸的機動車輛須有交通運輸局的許可證，以便防止轉運非法產品，工商管理局隨時檢驗車輛。交通運輸局也規定貨運費，並印製私營汽車公司所售乘車票，作為管控其車費的一種方法。收稅則由財政稅務局經管，為此，私商與小販須申報攤店變更，並備有詳細帳目。

更為認真的是縣政府禁止私商經營批發貿易的決定。八十年代束鹿的供銷合作社面臨的主要問題，是伴隨束鹿縣小型私營商業擴展而來的嚴重競爭威脅；他們認為，1987年這一問題發展到尖銳程度，當時允許私營工商業者直接從工廠與其他主要產地購買基本商品存貨，諸如鹽、糖、煤、酒、油與化肥等等。因此，在1987年驚恐之後，對私營商業運作的規模便採取了種種限制辦法。供銷合作總社趙副主任堅持認為：「我們需要個體戶經濟發展，但是不能允許他們成為批發商。」^⑭這意圖顯然是：在束鹿，私營貿易應繼續是做小生意。

除這些管理努力以外，束鹿縣政府還有一個控制，也許是同化私商的政治謀略。1986年9月，工商管理局成立個體戶勞動者協會，入會是強制性的（或者至少是普遍入會）。這一組織的主要目的似乎是對私商解釋和澄清管理局的管理和其他

^⑭ Interview, 1990年7月19日。

的政策，它也傳播市場信息與發展情況，幫助私營企單位提高其運作能力，甚至力促進行產品開發。

總而言之，在整個八十年代，縣政府已日益深切地關心地方私營商業的管理與改善。而在這一領域負主要責任的工商管理局，則有目共睹成為當地政府單位最顯彰者之一，實際上每日每時都在這樣那樣地同普通居民打交道。束鹿私營商業的發展，顯然不是以犧牲或違反地方政府權力或威信為代價而取得的。私營商業發展了，政府有了威信，兩者一直是共同提高的。

農業中私有化問題

人們有理由猜疑，私營農業可能一直不太吃香，或者束鹿的地方領導人或農民不歡迎，第一，在毛主義時期，劃為自留地的大部分土地由集體勞動力與機器耕種管理，為的是更好地利用當時生產隊與大隊高度機械化的優勢，^⑮個人要付化肥與種子等主要成本費。種糧的「自留地」實際上與正式集體糧地合並在一起；成本費的收集和「自留」糧份額的分配，只不過是過帳而已。蔬菜也是由集體在30%的「自留地」耕種。最令人驚訝的是，地方領導者對這種制度的合理化說明，不是根據左的意識形態，對此他們持適當批評態度，而是因為它對農民與集體具有實際經濟利益。第二，所有束鹿人民公社，同是在1983年而相當晚的時候，統統一律實行家庭責任制；1990年我們看到，兩個差別很大的公社實行多元的完全相

⑮ William Hinton在長弓村發現與此相同的理論解釋。參見Hinton, *The Great Reversal: The Privatization of China* (New York: Monthly Review Press, 1990).

同的承包制。以上兩件事實表明中央政策對分割土地施加的強大的壓力。

再者，這種「一刀切」做法在東鹿產生了一定的問題。當農戶初訂農田承包合同時，公社官員與農民只顧關心農田平均分配，結果是每一農戶簽訂許多且往往很分散的小塊土地——平均多達七、八塊。⁽¹⁶⁾ 這樣以來就浪費了農民的時間與精力；因為一小塊地就要訂一個合同，也使簽訂合同工作以及村政府保管合同工作，大大複雜化了。最後，共產黨農村工作部還要在政治和行政上，負責重估所有農田和重訂合同的複雜任務。

還有一個例子十分具體地表明了，農民是用什麼樣的政治敏感眼光，去看待生產性資產，尤其是比較值錢的生產性資產之私有化的。在東鹿最初簽訂果園合同時，水果價格低，對果園人們相對地說興趣不大，因此承包費訂得也低。但不久水果漲價，以低價承包果園的人發了某種意外之財。未承包果園的農民開始發出不平之聲。為此黨農村工作部又要帶頭提出一種修正的，複雜而多樣的承包制，滿足農民對果園分配的要求：既要公平，也要面寬。

農村責任制終於不但給農民也給政府帶來了問題。到八十年代後期，農民越來越不喜歡種棉花。棉花作物種植困難費力，病蟲害多，又易受惡劣氣候影響，因而種棉頗擔風險，並且在國家統購統銷定價條件下，也不是很有利可圖。幾乎整個八十年代，政府都是發佈產品定額，但到八十年代末，農民已開始推翻這種定額，乾脆在指定的種棉地種上別的莊稼，然後

⁽¹⁶⁾ 這樣分散佔有的土地當然並不是改革的中國才有的。在許多歷史和具體背景下，農民寧可選擇分散佔有土地，以防不測。在其他情況下，他們迫於複雜的租賃制度，才不得不接受這種分散佔有土地。

告訴政府說棉花沒收成。情況變得如此嚴重，以致到1989年，政府只好把產品定額改為棉花種植面積定額，這種辦法在毛主義以後還一直未用過。政府甚至派檢查組檢查是否完成面積定額。對此，一些農民只得使出最後的唯一招數，即不給棉田投勞力，也不投水投肥，等等。

最後，責任制在束鹿和在其他地方一樣，導致水利基礎設施嚴重損壞。有效的排水設施對束鹿南部來說十分重要，它位於歷史上名聲就不好的高鹽鹹稱為「黑龍港」的低窪地帶。在1978-1979年冬季，興建了一個龐大水利工程以利排水，以便壓鹽鹹地下水於作物根以下。但這一水利系統如果沒有廣大農民協同努力，根本無法運作，也無法維護，本來這在取消集體化以前，組織動員農民做這些事情容易得多。一個束鹿水利局官員1990年承認：「個體戶搞不了排水工程。」^{①⑦}此外，現存的水利設施本身，因人們從渠壩上偷石頭偷土而橫遭破壞。更糟的是，連渠道兩幫因農民偷水澆地都全被挖掘得破落不堪，破壞了整個系統。最後，農民急需用水，就迫不急待地到處亂打井，僅1989年新打700口井，其中就有100口是未經批准的。束鹿地下水水位很低，每年下降1米，問題嚴重。縣水利局正在設法保護其地下水貯量，這是該縣主要水源，不過效果有限。雖然如此，該局官員們還是說：「政府認為，水利設施所受損害比非法打井要嚴重得多。」^{①⑧}

因此，簡而言之，在束鹿的領導者與農民之中，對這種由農村責任制引起的私有化，的確有強有力的政治反對者，不過說不準兩者中的反對者究竟各佔多少。當這種責任制在上級

①⑦ Interview, Shulu County, 1990年6月29日。

①⑧ Interview, Shuln County, 1990年6月29日。

政府壓力下終於被採納時，便產生了使農民和縣以級縣以下各級地方領導者們感到頭疼的一些複雜問題。這些問題發展到使政府在種植抉擇和用水方面與農民直接發生衝突，這些問題，就種植抉擇來說，是如此嚴重，以致又採取毛主義時期以後從未採用過的國家控制方法。

土地使用

在束鹿和別處一樣，經濟改革給農田改為非農業用地，包括許多私人用地，造成很大壓力。特別是，不但農民而且城鎮居民都企盼建房自用。最後，突然興起的上述私營領域的工業生產與商業必須佔用一些地方。這件事在束鹿提出一個大挑戰，束鹿和中國其他地方一樣，可耕地實際上全被耕種了幾十年（如果不是時間更長的話），並且或許需要保持不變，以便養活增長着的人口。束鹿縣政府已設法制止這種佔用農作物用地趨勢，但是只有經過艱苦工作和採取苛刻手段，才能執行1987年頒佈的新土地法。在辛集市，限制宅基地最多不能超過 133.6m^2 英畝(133.6m^2)；要得到 133.6m^2 英畝宅基地，一個家庭必須付1,000元，另付土地佔用稅2,063元。如土地改作企業之用，稅率為此之兩倍($5/\text{m}^2$)。非法改變土地使用，即使是極少量土地，要受到從罰款500元一直到拆房的任何處罰。例如，一個農民的房子只不過往外超出兩三英尺，就得把房子拆掉。毫不奇怪，在最繁榮興旺的村子裏，這種違章違法現象屢見不鮮，這對於一個迅速發展的經濟之土地使用前景來說，可不是個好兆頭。

企業股票

在前國家社會主義國家，一個常討論的企業私有化方法就是向公民，工人或兩者出售股票。人們論證說，在理想情況

下，股東可以用各種方法起到整頓企業的作用。可以允許股東買賣他們的股票，這樣，他們就使公司普通股持有人的利益，具有一個與公司的經濟效率有關的市場價格。股票所有者也可以參與公司事務，間接地對經營管理加以監督，或直接地在董事會工作，或在工人股東的情況下，在某種工人委員會工作。對於因私人流動資金不足妨礙購買股票的國家來說，有時人們主張，國家應為購買股票提供信用貸款。^{①⑨}但這是過渡經濟體中的一個主要難題，在那裏，貸款一般很少而通貨膨脹壓力很大。

束鹿經驗表明，這種貸款危境如何徹底破壞了股份所有制具有的整飭企業的目的。縣府官員不願大力推行股份所有制，因為這樣一種財產與分配的新形式，涉及政治、行政與法律上的種種複雜問題，使他們陷入窘境。但在一個進行股份制試點的滾球軸承廠，結果表明股份制主要是企業向自己工人籌集資金的一種辦法。八十年代後期，這個工廠的工作，確實所有工商企業的工作，其需要量都很大。這公司的經理部心血來潮要求新來雇工購買股票，每股價一千元。不過，一個工人只能擁有一股，而準許經理可擁有三股，技術專家可擁有二股。這種不平等的股份所有制，加上新工人政治地位低，缺乏任何工人參與管理的形式，以及嚴禁股票市場交易，^{②⑩}完全降低了被高度贊譽的股份制的任何整飭效應。因而在束鹿，股份制不是一個私有化手段，而是集體領域公司從私人領域強取資金的一種方法。換句話說，「在波蘭〔這計劃〕是賒售一些股票給

①⑨ 有人時常論證，已實行的免費分發股份辦法（例如，前捷克斯洛伐克），並沒有賦予股份足夠價值，從而損害了股份持有者主動整飭公司的積極性。

②⑩ 雖然，公司能夠買回股份。

雇工」⁽²¹⁾，在東鹿卻正相反，是雇工給企業提供資金（連貸款都不是！）。

其他私有化的問題

從東鹿政治經濟體制中另外兩件事例，可以看到私營與非私營經濟關係的其他方面。在東鹿邊遠和比較貧困的東北一帶的幾個村莊，身為民間繪畫者的婦女一直努力從事一種傳統手藝，但不是一項商業。一個本地官員對她們的作品深感興趣，便給她們上美術課，發給她們學習材料。她們的作品只有通過這位官員才流傳到她們村莊以外。從此她們美麗動人的繪畫設法躋於東鹿縣文化局主辦的一些小型展覽會，但差不多全是本地人看這些畫。繪畫者缺乏信息與財力，她們自己不能到市場去銷售。所以她們必須靠政府替她們分發作品。東鹿縣文化局本質上不是為了做買賣，因而從未企圖靠面向市場而促進藝術發展。可是當外國人碰巧見到這些繪畫，把它們帶到美國市場，每幅可掙得幾百美元，這對東鹿來說是一筆天文數字。這一事表明，甚至在經濟蓬勃發展的東鹿，私營商業發展的障礙確實還是難以克服的。

另外一個事例，私有化本來是經一個國有企業培養起來的，但最後感到懊悔便非得停止原來的做法不可。改革最初年代，東鹿皮毛製革廠曾把裁縫活包給個體戶，按外撒活計件付酬。工廠發現，承包者把工廠交給他們縫製的皮毛皮革以次頂好，從中取利。工人終於不得不招這些人進廠並錄用為工人，

⁽²¹⁾ Przeworski, *Democracy and the Market*, 156.

以「改進管理」。^②這問題一定是很嚴重，因為在1980年一個國有公司增加工人能獲得批准和經費，這在政治上和行政上可功勞不小。

結論

在束鹿縣私有化已經出現，發展雖然有限但意義重大。其所以有限，因為絕大部分工業生產與商業仍然限於國家與集體的領域。可是私營領域也十分重要，佔縣工業生產值的四分之一，佔縣全部貿易額的15%（國營商業佔62%），並且解決大批人就業（僅在商業中就有1.9萬人，差不多等於束鹿國營企業就業人數的四分之三）。

私營領域經濟與政府的關係很複雜。政府在許多方面培養鼓勵私營經濟，它建立一個非贏利的現代購物中心兼公寓，單是這一規劃對私營領域就產生了若干有益效果。無疑，它通過防止辛集鎮街上商賈爆炸似的擁擠不堪，通過創造一種逐漸聞名於區省的第一流商業吸引力，幫助了私營貿易量增長。它建蓋住房，除掉私營商業發展的主要障礙；它緊挨新闢商業區建蓋住房，大大方便了私商生活。它廉價出售房地產，幫助新商人離開土地，同時也給他們提供一個真正公平的基礎，同時也給他們提供一個真正公平的基礎。地方政府傳播市場信息，並且鼓勵產品改善。它經意對收稅睜一眼閉一眼。除商業以外，政府無視某些巨大障礙，貫徹農村責任制，幫助了私有化，雖然是一種混合性質的私有化。在工業中，一個大型國營

② Interview, Shulu Fur and Leather Tanning Factory, 1986年12月5日。

企業單位幫助許多小生產者（諸如那些在皮毛製革業的小生產者），在外撒活工作中取得了立足點。

不過，地方政府由於各種原因，還是用各種方法有選擇地限制私營領域的發展。有時這種限制是為了保護稀少而生命攸關的資源，例如水與土地，這是政府義不容辭的責任。有時這種限制是為了保護經濟中的關鍵組織或部門，例如紡織生產或批發貿易。有時它設法加強它的政治控制（例如，利用組織力量專管小商販協會的生活，這是管理與團結他們的較好方法）；有時，像上述果園承包合同事例，它甚至能夠對羣眾反對將大量資源集中於私人手中的不滿情緒，作出反應。

縣政府私營領域態度的矛盾心理，其根源一部分是私營經濟既創造了機會，又給政府帶來了問題。從正面說，正當束鹿再也不能指望靠國營工業先前力量的過渡時期，改革開始以後許是發展最迅猛的私營貿易，使得束鹿處於地區經濟的最前列。正值國營工業財政狀況惡化而進行調整時期，私營商業也增加了縣政府急需的收入，它也緩解了極緊張的勞力市場的壓力。但是在負面，只舉出幾個問題吧，私有化有以下危險跡象：毀滅寶貴而極少的良田；加重取水困難，破壞水利基礎設施的發展與維護；危及政府獲得主要工業部門生產用料（棉花）的能力。

因此，在社會主義經濟改革最初十年，政府顯示，它既是初建但迅猛增長的私營經濟的助產士，又是對這種經濟選擇嚴格的父母。在某些方面，改革過程中的束鹿適合波拉尼(Karl Polanyi)的觀點，即在一個非市場社會，市場的出現需要國家權力的支持與運用。實際上，可以說束鹿的情況更適合於波拉尼的看法，因為在中國，正是那個國家壓制了私營企業30

年決定性的原始積累與發展。^{②③}但是束鹿地方政府在其他方面，仍然是國家資源、廣大的國家與集體經濟以及其自身政治權力的機警捍衛者。

但如果束鹿地方政府對私有化懷有矛盾心理，那麼有證據說明當地社會的某些重要環節部分也是如此。當然，商業上自我就業前景頗富吸引力，吸收1.9萬人，並且還有極多的人參加小工業生產者非常活躍的領域。可是在這個甚至自留地都曾歸集體耕種的縣，並沒有瘋狂似地突擊搞非集體化。農民看到有價值資產例如果園集中到很少私人手裏表示不滿，而且得到共產黨本身的支持，加以糾正。工業企業單位的股份持有者體會到，股份不是投資而是付出的就業費。因此我們應持小心謹慎態度，防上輕易作出意識形態的假定，即認為私有化普遍或甚至完全受人歡迎，並且政府限制私有化總是把它與社會對立起來。

中國改革以後出現了一個更為複雜的社會，它生根於一個所有權關係與經濟制度多種多樣的社會環境。對束鹿縣私營領域一方和國家集體另一方加以權衡的話，可以看到，政府可能不僅僅是根據其自身利害關係或意識形態的偏愛，才提出解決辦法的。在重要意義上，政府可能也反映着紮根於經濟的種種社會和政治利益的範圍，政府已變得越來越依靠這些利益了，例如，它設法以紡織工人利益，而且確實以買衣服的人的利益，抵銷棉農的利益。它不但記掛國家對糧食的需要，而且也記掛建在從前農田上新商店購糧的需要。權衡以上這些利弊，不需要把政府看作是辦事民主，而是出於管理或督導一個日趨複雜的經濟與社會的需要。

②③ Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon press, 1957).

在以上所說情況下，就認為私營和非私營經濟領域在可預先的將來將繼續共存下去，這似乎是過去於斷的看法。自1978年以來，兩者共存至今，使其共處的種種方式在當時幾乎不可想像，或者至少認為是不大可能的。可是彼時以後的整個時期，大體上說是個偉大的經濟成功時期。我們決不能知道，是否這種私營領域與非私營領域的特殊結合最為適合。但是我們能肯定，這種結合是切實可行的。那麼可以說，中國已開始規劃出一條新路，以及一種所有制關係和經濟制度靈活結合的結構，這種結合結構既不是資本主義的，又不是國家社會主義的。冷戰政治與意識形態的培育鼓勵了這兩大經濟與社會的原型之間理論、分析和政策的對立，在前者盡毀而這種對立多少還繼續存在的時代，我們最好還是更廣泛地密切注視像在束鹿與中國這些地方所規劃和探索的新經濟地平線為好。

國家和社會之間的第三領域*

黃宗智

「資產階級公共領域」和「公民社會」的概念，被應用到中國的時候，便預先假設了國家和社會之間的二元對立。我認為，這一種對立是從西方近代初期和近代的歷史經驗中抽象出來的理念，以此理解中國的現實並不適合。事實上，公共領域理論的倡導者哈貝瑪斯(Jürgen Habermas)所構思的理論框架，本身包括了另一觀點，可供發揮以解決最近有關公共領域理論的一些爭論。我指出，應超越「國家/社會」的二元模式，而採用「國家/第三領域/社會」的三元模式。這個第三領域不但存在於國家和社會之間，而且具備着自身的特色和制度形式，研究者不能不就這領域本身來加以理解。我將簡單地討論這第三領域在中國帝制時期、民國時期、和當代的一些形態。我的想法和材料來自我目前的兩個研究：中國的民事司法制度、與轉變中的農村社羣；同時也來自我關於華北農村(Huang 1985)和長江三角洲(Huang 1990)的兩本著作。

* 本文最初發表於《近代中國》(*Modern China*)學刊1993年第二期「中國的公共領域/公民社會？中國研究的範式問題（三）」的專刊號。該專刊號源於1992年5月9日在加利福尼亞大學洛杉磯校(UCLA)組織的論壇。參加者為本文原稿提供了不少意見，我謹此致謝。我尤其要感謝白凱(Kathryn Bernhardt)，本文的幾個稿本都得到她的閱讀和評論。

本文原題“Public Sphere”/“Civil Society” in China? The Third Realm Between State and Society.中譯：文一郡。

一 哈貝瑪斯論公共領域

1 兩重意義

哈貝瑪斯使用「公共領域」這個字眼時有兩重意義，其一具體、其一廣泛。具體意義上的「公共領域」，是「資產階級公共領域」的簡稱，是指分別發軔於英國十七世紀末和法國十八世紀的獨特歷史現象。哈貝瑪斯慎重地指出，上述現象是與市場經濟、資本主義、以及資產階級同步出現的。其序言稱：

本文視資產階級公共領域為一個特定時代的概念。論者不能脫離歐洲「公民社會」的獨特發展歷史來處理這概念，要理解這段歷史不可以脫離歐洲中世紀後期公民社會源起的獨特背景；論者也不能把這概念作為一個理想模式、用它來涵攝任何其他歷史時期，即使這些歷史時期在形式上具備類似資產階級公共領域的特點(nor can it be transferred, idealtypically generalized, to any number of historical situations that represent formally similar constellation)。筆者曾指出，脫離英國十七世紀末和法國十八世紀的歷史，論者就不能精確地把握「公共意見」這概念。同理，本文也視「公共領域」為一個歷史範疇(Habermas 1989:xvii-xviii)。

可是，哈貝瑪斯的「公共領域」也具備一重更廣泛的意義。在這裏，「資產階級公共領域」只是「公共領域」的其中一種形態。哈貝瑪斯指出「資產階級公共領域」的「自由主義模式」與「庶民公共領域模式」的不同。這兩種模式構成了「資本主義社會的公共領域的兩種形態」。而這兩種形態，又

必須「嚴格區別」於另一種形態，即「被馴服了的公共領域的『萬姓臚歡』形態(the plebiscitary-acclamatory form of regimented public sphere)，後者是高度工業化社會裏的獨裁政治的標誌」(頁xviii)。由此可見，哈貝瑪斯似乎把公共領域視為一個廣泛的現象：即在現代社會裏不斷擴大的公共事務範圍，這現象能以多種形態出現，所牽涉的國家和社會的權力關係也各不相同。哈貝瑪斯提出了不同形態的公共領域的模式，「資產階級公共領域」只是其中一種類型。

當然，「資產階級公共領域」也最得到哈貝瑪斯的重視。哈貝瑪斯討論它的獨特歷史條件時，指出它與資本主義有莫大關聯，並指出它亦根源於「(資產階級)私人領域」。

「資產階級公共領域」的誕生，始於公共領域和私人領域的清楚劃分。這種劃分，並不存在於歐洲中世紀的農奴制社會，而是與商品交換和資產階級家庭制度同步出現的。「私有化」了的資產階級個人，聚集起來，進行理性的、批判的公共討論，這才構成「公共意見」的基礎，這過程最初是為了制約皇權，而最終乃成為「資產階級公共領域」的精髓。誠如哈貝瑪斯所言：

要之，「資本主義公共領域」可說是私人聚集而成的公眾的領域：他們隨即宣稱這領域是受政權以外的更高法則所支配，以此抗衡政權。並且在這個基本上是私有化的、但卻又關乎公共的領域裏，與政權展開辯論，辯論的題目，是關於商品交換關係和社會勞動關係的一般法則。(頁27)

分析「資產階級公共領域」的歷史起源之後，哈貝瑪斯進一步關注到「資產階級公共領域」在十九世紀末開始的衰

敗。《公共領域的結構轉變：論資產階級社會的一個範疇》一書的題目本身，即可反映哈貝瑪斯的關注。自由主義模式的「資產階級公共領域」，本來是在與國家抗衡之中形成的，而且仍然是私人領域的一部分。然而，隨着福利國家、大眾社會、和廣告的出現，「資產階級公共領域」出現了結構變化：國家和社會互相滲透了，公共和私人領域的分野模糊了。哈貝瑪斯指出：

「資產階級公共領域」在國家和社會之間的、充滿張力的關係中演進，但依然是私人領域裏的一部分。

……

……國家干預社會領域的同時，私人團體也承辦起公共事業。社會力量取代國家權力的同時，公共政權也擴大對私人領域的控制。就是在這個國家逐漸「社會化」和社會日益「國家化」的辯證過程中，「資產階級公共領域」的基礎——國家和社會的分離——慢慢瓦解了。在國家和社會之間、甚至可以說在此二者之外，一個被重新政治化了的社會領域出現了。對於這個新領域，舊有的「公共」和「私人」的分野並不適用（頁142）。

因此，「資產階級公共領域」經歷「結構轉變」之後，論者就再也不能把國家和社會視為兩個對立概念了。

2 兩個目的

哈貝瑪斯「資產階級公共領域」理論的兩重意義，服務於兩個目的。首先，作為社會學家兼歷史學家，哈貝瑪斯嘗試把歷史事實分門別類、納入模式。從這一點出發，他提出了公共領域的各種形態，並視「資產階級公共領域」為其中一種類

型而已。他並且翔實地討論了「資產階級公共領域」起源於英國十七世紀末和法國十八世紀的獨特歷史條件。

但哈貝瑪斯也是一個倫理學家兼政治學家，他的主要關懷是批判當代政治。就這種關懷而言，「資產階級公共領域」成為了衡量當代社會的抽象標準。哈貝瑪斯認為，當代民主制度已經大體喪失了近代早期的英國和法國的「資產階級公共領域」形態的理性和道德力量。現在，廣告和利益集團的擺佈，已經取代了早期的理性討論和公共意見。哈貝瑪斯討論民主制度的「結構轉變」時，是在批判實然、並指出應然。

3 兩個空間概念

哈貝瑪斯公共領域理論，可以說包括兩個空間概念。首先，公共領域處於「國家和社會的、充滿張力的關係之間」。根據這一定義，國家和社會在這個中間地帶互動而形成公共領域的各種形態：例如「資產階級社會」的自由主義模式或庶民模式，或在「高度工業化社會的獨裁政權」下、公共領域的馴服模式。他又提到，國家「社會化」和社會「國家化」的辯證過程，使介乎國家和社會之間的公共領域受到侵蝕。

但是，公共領域又是與國家對立、而非介乎國家和社會之間的空間。根據這一定義，公共領域是「私人……聚集而成公眾的領域，他們隨即宣稱這領域是受政權以外的更高法則所支配，以此抗衡政權」。因此，國家、社會、和公共領域的三重劃分，再次變成只有社會和國家的二元對立。公共領域變成只是（公民）社會發展民主、抗衡皇權的延伸。

4 兩個發展方向

上述兩個空間概念，指陳着兩個不同的動力。談論「資產階級公共領域」時，哈貝瑪斯主要集中於社會變遷：即私人

聚集起來，通過理性意見而形成一種公共性。我們可以視此過程為帶有自由民主色彩的社會整合。哈貝瑪斯對國家內部結構所可能出現的變化，則少有提及。

但當哈貝瑪斯提到公共領域的「結構變化」時，卻觸及到國家和社會的雙重變遷：社會方面，私人聚集起來、進行理性討論的現象一去不返，代之而起的，是利益集團的擺佈，和「大眾社會」；國家方面，是「自由的憲法國家」(liberal constitutional state)讓位於福利國家。前者導致國家的「社會化」，後者導致社會的「國家化」。這雙重變遷瓦解了「國家和社會的分野」，而這種分野，正是「資產階級公共領域的基礎」。

二 近期有關公共領域的研究成果和論戰

研究中國問題的學者，使用「公共領域」這概念時，賦予道德的和哲學的意義，多於視之為一個社會學的和歷史學的範疇。他們沿用哈貝瑪斯有關「公共領域」的較為狹隘的空間定義，預設了國家和社會的二元對立，而非國家、社會、以及介乎二者之間的公共領域的三元格局。他們忽略了哈貝瑪斯有關公共領域的更縝密的討論：即公共領域介乎國家和社會之間，並受到國家「社會化」和社會「國家化」的雙向過程的侵蝕。

表現出上述傾向的包括歷史學者和社會科學學者。歷史學者方面，要數羅伊(William Rowe)、蘭瑾(Mary Rankin)、斯特蘭德(David Strand)三人。羅伊(1984, 1989)在其有關十九世紀漢口的旁徵博引的兩卷本中，描繪了一大片互相關聯的現象：貿易增長；商人和其他團體勃興、並且接掌了大量公共事務；以及這些團體發展出新的社羣意識。羅伊認為，中國早在與西方

接觸以前，已經發展出一個類似近代西方早期的公共領域。蘭瑾(1986)在研究中國的士紳階層時，也得出相同的結論。她認為，在辛亥革命前十年，由士紳階層活動組成的公共領域大為擴張，並成為辛亥革命的重要基礎。斯特蘭德(1989)進一步把這種論調延伸到二十年代的中華民國，他發現當時北京市民的政治參與得到極大的發展^①。

社會科學學者方面，趙文詞(Richard Madsen, 1989)在《近代中國》(*Modern China*)的專刊號上發表的文章，在我看來，是最明顯地追隨哈貝瑪斯公共領域理論的道德和哲學的一面^②。在美德申的文章中，公共領域是理性的和道德的民主的抽象理想，中國和西方都無法達到這一理想。他呼籲學者研究當代中國時，應該從這一明確的道德的和哲學的立場出發，對於能夠指示公共領域發展的現象，加以發掘和分析。

趙文詞對於哈貝瑪斯公共領域理論的運用，實際上彰顯出「公民社會」理論的目的論內涵。「公民社會」的概念被應用到中國時，變成了泛指所有分離於、獨立於國家的社會活動。論者的焦點，是民主化的趨勢存在與否。「公民社會」概念有這種用法，最初和最主要的原因，是論者目睹了東歐共產主義的崩潰。趙文詞討論「公共領域」時，實際上是為這一既描述又有規範性的概念加上了一層鮮明的道德使命。

公共領域/公民社會這種二元對立模式，已經受到不少學者的批評（例如孔菲力[Kuhn 1992]、華爾德[Walder 1989]），最

① 羅伊(Rowe 1993)和蘭瑾(Rankin 1993)在《近代中國》論壇與魏表德(Frederic Wakeman)辯論時，已經修改了原先的立場，更加注意到哈貝瑪斯公共領域理論的社會學和歷史學的一面。

② 其他有同類傾向的文章包括：蘇利雲(Sullivan 1990)、張伯倫(Chamberlain 1993)、和懷特(Whyte 1992)。

重要的是魏斐德(Wakeman 1993)在《近代中國》論壇發表的文章。魏斐德認為，把哈貝瑪斯的「資產階級公共領域」模式，機械地運用到中國的歷史上，會有意無意地導致目的論式的看法，而且會對豐富的歷史材料作出片面的詮釋。羅伊(Rowe 1984, 1989)為證明中國「近代早期」出現過「公共領域」，引述了大量歷史現象，但魏斐德則分別指出，國家在這些歷史現象中也扮演著長期的和顯著的角色。蘭瑾(Rankin 1986)和斯特蘭德(Strand 1989)有時也犯同樣錯誤，只及一點，不及其餘。

三 關於國家和社會之間的第三空間的概念

本文首先指出：「公共領域」這概念有極其複雜的內容：它既有道德的和哲學的一面，又有社會學和歷史學的一面；它既有一重特定的意義，又有一重廣泛的意義；它既是二元對立的概念，意味着國家和社會的對立；又是三元的概念，意味着國家和社會之間還存在着另一空間。哈貝瑪斯公共領域理論的多重含義、以及論者研究中國歷史時對哈貝瑪斯理論的多種詮釋，反映了「公共領域」這概念除內容龐雜外，還帶有價值判斷(value-laden)的成分。無怪乎使用「公共領域」時產生如此多的混亂。僅是為免混亂這一點，就足以讓我們拒絕繼續用這概念來分析中國的現象。

但這並不表示哈貝瑪斯的理論對我們毫無用處。哈貝瑪斯豐富的理論的中心課題是：國家和社會各自經歷重大變化期間，二者的關係又會出現甚麼變化？這絕對是一個極寶貴的課題。哈貝瑪斯暗示，要瞭解國家和社會的關係的轉變，必須兼顧國家和社會各自的內部變化（但哈貝瑪斯有關「資產階級公

共領域」的理論，只着重社會的變化），這一點對我來說也是很好的看法。哈貝瑪斯又認為，必須從介乎國家和社會的另一空間，去瞭解國家和社會的關係的轉變，這一點對我來說，是一個極重要的看法，值得推演下去。

以魏裴德-羅伊的辯論為例。誠如魏裴德指出，十九世紀漢口的新興商人組織與國家的關係非常密切，它們並非如羅伊所認為的那麼獨立自主。但是論者可以因此得出甚麼結論呢？如果這些現象不能單從社會的變化來加以瞭解，難道又可以單從國家的措施來加以理解？難道論者也必須服從國家和社會二元對立的假設，僅能在二者中選擇其一來作為研究的出發點？

本文認為，哈貝瑪斯的三元概念（國家、社會、和介乎二者而又受二者影響的公共領域）更為可取。羅伊指出的商人團體，就清楚地反映了商人力量和國家控制的共同存在，僅僅把這些團體視為社會組織或國家機關，都無法得到完滿的解釋。

為了清晰地把握這個中間地帶，而同時又避免使用哈貝瑪斯「公共領域」概念所引起的誤導和混亂，本文建議，把這個中間地帶稱為「第三領域」。「第三領域」是一個不帶價值判斷的範疇概念，因此可以避免哈貝瑪斯「資產階級公共領域」帶有價值判斷的目的論色彩。比起哈貝瑪斯的公共領域理論，「第三領域」也能在概念上更鮮明地凸顯出迥異於國家和社會的這個領域。

「第三領域」的概念也可以使論者避免將這個領域簡化為國家的附屬或社會的附屬。論者可以分析國家和社會對這「第三領域」的影響，而無掩蓋「第三領域」之虞。論者將意識到，「第三領域」雖受國家和社會的影響，但有其自身的特徵和運作邏輯。

我們可以用父母影響子女來比喻國家、社會與「第三領域」的關係。如果我們僅從父母的影響來分析子女，便很容易走向一個過分簡化的課題：父親的影響大還是母親的影響大，而忽略了更重要的課題：子女本身的成長和變化。

如果把「第三領域」的概念運用到魏斐德-羅伊的辯論，論者即使否定羅伊關於十九世紀漢口社會出現一個獨立於國家的公共領域的觀點，仍然可以保留羅伊的貢獻。羅伊（以及蘭瑾）所指出的長期發展趨勢當然是存在的，即使不能夠將之等同於哈貝瑪斯的公共領域。利用「第三領域」的概念，論者就能夠通過分析該領域的擴展和制度化過程來瞭解國家、社會和「第三領域」的互動，而不必陷入過分簡化的國家社會二元對立之中；同時也能研究「第三領域」的「國家化」和「社會化」程度（再次歸功於哈貝瑪斯有關於公共領域結構變遷的觀點），而又不至於把「第三領域」當成是國家的或社會的一部分。

論者可以清楚地發現，從清朝、民國、直到當代中國，中國的社會政治局面裏，總是存在着「第三領域」。這「第三領域」在清朝時期是臨時成立的、非正式的，步入二十世紀後，則變得越來越制度化。另外，「公共」事務的範圍，亦持續地擴大。本文將舉例說明「第三領域」的構造、以及「第三領域」從清朝至今的變遷。

四 清末的「第三領域」

1 司法制度

我關於「第三領域」的想法，首先來自我目前對中國法律的研究。我認為，清朝的司法制度有三個層次。其一為正式

的司法制度，包括法律和衙門等政府機關；其一為非正式的司法制度，包括親族內部或社羣內部調解糾紛的悠久而豐富的習俗。這兩個層次都已廣為人知。然而，這兩個層次之間，還有一個層次，卻長期受到忽略。

我在另一篇文章中指出(1993b)，從1760年代至1911年，從直隸寶坻縣、四川巴縣、和台灣淡水（分府）－新竹（縣）得出的628宗民間訴訟案件之中，只有221宗最終得到衙門正式審斷。其餘的多在訴狀已呈之後、庭審之前了結。了解的方式，是通過正式司法制度和非正式司法制度的互動。

這種特殊的解決訴訟方式，是衙門和社羣/氏族進行半制度的對話。訴狀呈遞衙門之後，社羣/氏族會加倍主動地爭取庭外解決糾紛。而縣官也會對兩造的訴狀進行批示，並把批詞以布告、宣讀等方式告知兩造。衙門的這種初步意見會直接影響到社羣中正在進行的調解。同時，縣官本身一般也希望以民間調解和息而非「堂斷」來解決民間訴訟。

由上述方式產生的「和息」，不能和衙門的正式審訊或社羣/氏族的非正式調解混為一談，因為「和息」是這政府司法制度和民間司法制度協商而成。縣官的意見依循朝廷律例，而民間的調解人則以息事和妥協為主要目標。二者的互動，在清朝已經得到半制度化的保障，並且是清朝司法制度「第三領域」的主要內容。^③

2 縣以下的行政管理

「第三領域」亦見於縣以下的行政管理之中。清朝的國家正式行政體制，止於縣衙門。縣衙門以下的公共事務，悉由

③ 上述看法以及其證據，詳見黃宗智(1993)。

無俸祿的非正式官員包辦。縣以下的行政人員，無論是鄉鎮級的鄉保^④，還是村級的牌長，都是由當地社區推選，而由官方確認。可想而知，這些職位介乎國家和社會之間，受到兩個領域的影響。

正是這些「第三領域」的半官方機構，把國家機器的管治延伸到社會的基層。這些半官方機構的職能包括：收稅、司法、保安。它們也會根據特殊情況協調公共活動，例如水利、賑災、地方防衛等。它們把國家和社會連接起來。

現代國家組織周全，現代人視與受薪的政府官員打交道為日常瑣事。但在清朝則是另一番光景，國家機器的組織有限，大部分老百姓是通過「第三領域」與國家接觸的。

3 士紳在公共事務方面的職能

像水利、賑災、或防衛這類地方公共事務，都是在「第三領域」由國家和社會共同參與而進行的，而士紳則扮演着重要角色。對於國家來說，其組織資源不夠，無法獨力完成上述公共事務，縣衙門因此必須尋求社區領袖（士紳）的協助。對於士紳來說，他們也無法動員足夠的民間組織力量來推行大規模的公共建設，因此國家的領導和參與是極重要的。

隨着皇朝衰落，天災人禍蜂起，上述公共建設變得日益

④ 「鄉保」的名稱隨地而異：在十八世紀的四川巴縣叫作「鄉約」（黃宗智1993a）；在十九世紀的直隸寶坻縣稱為「鄉約地保」（或簡稱鄉保）（黃宗智1985:225-32）；在十九世紀的台灣淡水—新竹則稱「董事」（Allee 1987；黃宗智1993a）。「鄉保」是清朝法律的通稱。

在十九世紀的直隸保定，每名鄉保平均負責約二十個村莊，亦即當代中國的鄉的一般規模。

逼切了，其範圍也擴大了。當國家已經衰敗得無法領導公共建設時，士紳就可能完全接掌地方公共事務的領導權。但更普遍的情況是：皇朝的衰敗意味着中央政權衰弱而地方政權坐大，這時，地方政府和社區便一同接掌地方公共事務。如果把士紳擴大其公共事務方面的職能的任何例子，都視為可以印證社會逐漸脫離國家控制、加強自主權的趨勢，就未免犯了錯誤。而這種錯誤，卻是公共領域理論模式和公民社會理論模式所難免的。

4 國家和社會之間

為了進一步凸顯「第三領域」的概念，我們可以把清末的社會政治制度視作一個堆迭起來的三層結構。這三層規模各異。最上而較小的一塊是國家機器、最下而較大的一塊是社會。而二者之間，規模不大不小的一塊就是「第三領域」。在這個領域裏，有清朝司法制度的「第三領域」的運作、有鄉保和牌長的管理、有士紳和官員合作推行地方公共建設。我們要探討這個領域中的權力關係，運行方式，和組織形式。

五 「第三領域」的變遷

從清末到民國期間，「第三領域」出現了重大變遷。羅伊和蘭瑾所提出的部分現象，其實不過是一個古老循環的一節：皇朝衰敗，納入「第三領域」的公共事務增加。新鮮的倒是這些現象與清末和二十世紀獨有的新現象的滙合。

1 近代社會整合，國家締造，與「第三領域」

在清末，社會整合的新趨勢是很明顯的。在中國最商業化的地區，新的城鎮出現了。在這些城鎮，新的社會組織、

尤其是商人組織出現了。在城郊或人口分散的農村所無法想像的新的社會整合也出現了。在這個新的社會整合過程中，商人團體經常與國家合作、參與公共事務，例如提供市政服務、組織社會福利團體、仲裁糾紛等等。辛亥革命的前十年的新型商人會所，就代表着這種趨勢的高峯。另外，誠如蘭瑾指出，清朝衰敗和帝國主義侵略所引起的震蕩，也使清末民初中國精英階層空前地動員起來，參政救國。與上述社會整合趨勢同步出現的，是地方議會和地方自治團體等新機構。

在清末同時出現的，是漫長的「現代國家締造」的趨勢。在太平天國運動爆發以前，清朝國家機器所關心的，是收稅、保安、和司法，而正式的官僚組織，也只止於縣衙門。太平天國覆亡之後，清朝開始設立正規的政府機構，接管那些以前由「第三領域」臨時負責的公共事務，例如開墾荒地和水利 (Bernhardt 1992:122-25)。在清朝最後十年的「新政」期間，國家機器推出了一系列新的制度：現代警察制度、現代學校、現代法庭等制度；甚至還成立了專責促進農業、商業、運輸、和工業發展的機構。同時，在民國時期，受薪的基層政府官員開始延伸到縣以下新設的區級行政單位。

清末民初社會整合與國家締造這雙重過程，和西方比較也許顯得相當有限，但卻促使國家和社會加強互相滲透，而「第三領域」的活動也得到擴展。水利、修路、慈善、興辦學校、調解糾紛、這些都是舊的公共事務。但士紳和商人精英、尤其是有志於變法維新的一羣，還創建或參與了各種新活動。

伴隨上述變遷出現的是「第三領域」的逐漸制度化。士紳和商人精英的新活動體現於新的制度中，從半官方的、負責公共工程的「局」到「地方自治政府」的各個局不等。誠

然，一些新機構的出現，代表着全面官僚化的趨勢（用哈貝瑪斯的概念是「國家化」），是現代國家締造過程的一部分。但另一些新機構的出現，則代表着全面「社會化」（或者用羅伊的概念是「私有化」）的趨勢，是現代社會整合過程的一部分。但最明顯的變遷，是國家和社會在「第三領域」不斷加強合作。

新式商人會所便是國家和社會同時捲進「第三領域」新機構的好例子。新式商會由商人組成，但卻是由政府（於1904年）規定成立，並且是在政府的指導之下運作。新式商會的出現，代表着國家正式承認自己改變了對商業的態度，雖然這種改變已進行了一段長時間。新式商會的出現，更代表着商人團體的規模和力量的擴展，在大的商業城市尤其如此。新式商會與地方政府機關緊密合作，獲得正式權力，管理官方、半官方、非官方的大量活動，例如維持市政建設、建立公共保安力量、仲裁糾紛、以及爭取商人利益等^⑤。

2 「第三領域」的地方化

誠如蘭瑾(1993)所指出，在清末民初，士紳和商人的公共活動，主要限於地方層次、而非全國層次，並且只限於鄉村層次、而非都市層次。這就使中國的「第三領域」，迥異於哈貝瑪斯的「資產階級公共領域」，因為後者主要是一個全國的、都市的現象。與其繼續用「公共領域」把中西混為一談，論者應要做的，是解釋二者的不同。

我認為，歐洲近代早期和近代出現的民主，是在現代社

⑤ 最近發表的兩本有關天津和蘇州商會的檔案選編，能使我們更好地瞭解它們的組織狀況：見天津檔案館編(1989)以及章開沅等編(1991)。

會高度整合與現代國家機器高度發展的歷史處境下誕生的（哈貝瑪斯「資產階級公共領域」理論中，真正探討過的，其實只是社會整合這部分）。社會整合成為一個民族的「公共體」（intergration of society into a national “public”）；同時，國家也通過現代官僚組織擴張其管治。在這個歷史處境中，國家和社會不但在地方層次互相滲透，而且也在全國層次互相滲透。國家和社會相對而言是勢均力敵的，社會發展的力量有時還超越國家締造的力量，這是民主制度發展的重要背景。

然而，在中國清末民初的時期，社會整合與國家締造的步伐並不太一致。社會方面，中國的小農經濟和鄉村社會結構呈過密化的現象，持續存在，不像西方那樣經歷一個完整的向現代都市化工業化社會進發的變遷過程。地方層次（縣、鄉、村）的社會整合程度，優於全國層次。國家方面，中央政府衰落、軍閥割據，不像西方那樣出現現代專制政體和民族國家。在這種歷史處境中，國家和社會的交匯與合作，主要是在地方和鄉村的層次進行。

儘管如此，二十世紀中國現代化過程，依然使地方的和鄉村的「第三領域」迥異於在此以前的「第三領域」。在像長江三角洲這類發達地區，公共事務的運作範圍擴展並且現代化了。公共事務由政府 and 社會的精英階層合作推行，這種合作往往採取了新的制度形式。國家權力與社會權力在「第三領域」的合作加強並制度化了。

商會和自治團體的這類新機構的出現，當然可能為國家和社會的權力關係帶來新變化。其中一個可能性當然是：地方商會的商人、或者地方自治團體的士紳，爭取到更大的自治權。但同樣可能的是：國家的管治大大加強，中國共產黨的革命就是一個好例子。就民國期間所發生的歷史現象而言，國家

和社會在「第三領域」不斷加強合作這一點，比社會自主性加強或國家官僚管治擴張的現象更加值得重視。

六 當代中國的「第三領域」

如果用社會自主性和國家權力二元對立的理想模式考察清朝和民國的歷史會產生謬誤的話，以此考察當代中國只能產生更大的謬誤。當代中國國家機器比任何過去歷史時期更強大、滲透得更深遠。就社會整合與國家締造這雙重過程而言，中國共產黨的革命使國家締造的過程得到大大的加速和擴展，使國家和社會的權力關係更加不均衡。社會組織的發展急劇地萎縮了、而國家機器則以幾何級的速度膨脹。其結果，套用哈貝瑪斯的概念，是傳統的「第三領域」幾乎全被「國家化」了。

當代的黨政國家機器不但擴大了其管治範圍，而且還嘗試把「第三領域」殘存的空間盡量制度化，使國家和社會在預先安排好的制度下進行合作，而非遇事而起、臨時合作。共產黨雖然承認在國家和社會之間存在着中間領域，但仍然設法對此領域施加影響。

民事司法制度再次成為一個好例子。四九年之後，人民法院的司法範圍大為擴張了，它們不但審理案件，而且調解糾紛。在清朝，州縣衙門極少實行調解；案件一旦「庭審」，州縣官幾乎必定會根據律例判兩造勝敗。「調解糾紛」並非在正式的司法制度進行的，而是在社會領域和「第三領域」進行的（黃宗智1995）。民國時期的法庭，已經特別另立調解廳，把調解糾紛這一功能也包辦了。而四九年之後的人民法院，則更進一步，把調解糾紛變成日常工作的主要部分。

此外，新政權更嘗試把社羣/民族的調解糾紛活動也納入

制度，施加影響。在農村，負責調解糾紛的，不再是傳統的公親紳耄，而是由指定的人員，和由公社幹部組成半官方的調解委員會一同調解糾紛。這個鄉村的調解機制，構成了中國司法制度的新穎的第三領域。這個第三領域，並不完全屬於正式的國家機器，也不完全屬於社會。它是由兩者相互作用組成的一個制度。

1 農村集體化時期

「第三領域」受到國家的進佔和制度化的趨勢，同樣見於農村的行政管理和組織結構。民國的正式的國家機器，從縣的層次延伸到區的層次，而中共的正式的國家機器，則不但由區的層次延伸到公社（即現在的鄉）的層次，而且還通過黨組織，進一步延伸到生產大隊（即現在的行政村）。同時，中共也創造了新的「第三領域」制度：農村集體單位。

就經濟隸屬關係而言，農村集體所有制單位迥異於國營單位。顧名思義，集體所有制單位由社區控制（集體所有），而非由國家控制（全民所有）。集體所有制單位的生產成果，在繳稅和應付國家的統購任務後，由集體所有制單位的成員分享。他們的收入因此是直接與其所屬的單位結合，而並非如國營企業的工人那樣，收入由全國通行的工資標準規定。

就政治權力關係而言，農村集體單位並非官僚國家的一部分，亦非公民社會的一部分，它介乎二者之間。農村集體所有制單位的行政管理體制，與國家機關有很大的差別。在公社，領導班子往往是由外派的國家幹部、和基層出身的集體幹部組成。在生產大隊，則由當地幹部管理，雖然仍須通過黨支部書記和支部委員會接受黨的指導。最後，在最基層的生產小隊，則完全由當地幹部管理，這些小隊長往往連黨員都不是。

當然，公社裏的國家和社會的關係絕非平等。在一個極端的情況下，來自當地社區的幹部只能對國家幹部唯命是從；在另一個極端的情況下，來自該社區的幹部，包括公社政府的中下層幹部，能夠壓倒國家幹部，逼使國家幹部順從其辦事習慣、不敢觸動其利益。現實的情況，則介乎這兩個極端之間。

農村對於國家，既非極權政治理論所認為的那樣、像按鈕機器般純粹服從，亦非「道德經濟」理論所認為的純粹消極反抗(Scott 1976)^⑥。論者應視國家和農村的關係為一個過程，二者都被捲入四九年後新出現的「第三領域」的新制度單位。

2 改革時期

如果說，人民公社時代的主要趨勢是「第三領域」的「國家化」，那麼，七十年代末開始的改革時代，就可以說是「第三領域」的「社會化」（再次借用哈貝瑪斯的用詞）、或「非國家化」。國家針對「第三領域」建立的制度和組織，現在只抵達到生產大隊（行政村）的層次。生產小隊已名存實亡。同時，指導性計劃取代之指令性計劃，鄉和村政府從權力下放過程中獲得了更大的權力。而即使在鄉和村政府內部，中下層幹部也從國家指派的領導幹部手中爭取到更大的討價還價的空間。最重要的也許是最近才勃興的鄉鎮企業經理。他們多以「責任制」方式管理鄉鎮企業，除了必須完成鄉鎮政府下達的生產指

⑥ 人民公社的各個社羣，已受到二十世紀中國的國家締造和社區整合過程的徹底改造。論者如果想套用Scott的「道德經濟」模式，考察一些「傳統村落」的幽靈如何抗拒國家的入侵而重新建立自身的話，將會是枉費心機。當代中國的鄉鎮，存在着國家和社羣的影響、除農業之外還有工業、有農民也有工人、而且還發展出細密的行政管理體制，這些都是迥異於四九年前的鄉鎮的現象（黃宗智 1990）。

標和利稅指標外，就大體上享有全部管理權。一般來說，鄉鎮企業經理與鄉鎮政府打交道時，有相當大的討價還價能力。

當然，上述現象並沒有任何可以發展出「社區民主」的跡象。選舉仍然是徒具形式，由選舉產生的機構並無多少實權。政企分家的官方呼籲，也沒有多少實質內容^①。但無論如何，可以肯定的是，不應視上述現象中的行政管理機構為國家官僚體系的一部分。四九年後的農村行政管理體制，由外來的國家幹部和當地社區幹部組成。前者由國家指派，後者受盤根錯節的地方利益網絡的影響。由此二者組成的行政管理體制，既不完全屬於國家，又不完全屬於社會，論者最好視之為國家和社會的產物，是介乎二者之間的「第三領域」。

在經濟方面，和在社會政治層面一樣，論者也不應該從計劃經濟和市場經濟的二元對立來考察農村經濟。農村經濟是計劃經濟和市場經濟的混合體。它既受國家指導性計劃的影響，又受市場規律的影響。它既不屬於國家部門的「第一經濟」，也不屬於私人部門的「第二經濟」（或「非正式經濟」），而是屬於兩者之外的第三經濟。鄉鎮企業同時受到國家的控制（例如：關於經理和工人的工資差別的規定、關於繳納地方福利費用的硬性規定等）、和市場的刺激。

3 私人社會和第三領域

改革期間，私人的社會和經濟空間當然也急劇地擴大了。國家放鬆政治控制，個人獲得的自由度增加；經濟改革催

① 官方的設想是：在鄉鎮企業中，鄉鎮政府的角色如同董事會，而鄉鎮「公司」的負責人就是經理。但實際上，不少農村幹部都坦言，各類「公司」（如「工業公司」、「副業公司」、「農業公司」）的經理，只不過是鄉長的助理而已。

生了各式私營企業，從小家庭作業到較大型的企業都有。政治改革和經濟改革更加為八十年代以大學生、知識分子，和市民為主體的民主運動提供了必要的空間。可想而知，上述現象使論者想起公共領域/公民社會模式所預期的發展，近來西方學術界研究中國時多着重上述模式，即肇因於此。

另外，論者也認為，蘇聯和東歐共產政權垮台的一幕，也可能在中國重演。共產政權內部的衰敗會導致私人領域的急劇膨脹，並由此產生民主運動的趨勢，從而最終發展出類似西方經驗的結果。這些可能性使公共領域/公民社會理論模式顯得更加重要，論者也更加趨之若鶩。

但是，如果論者拋開理論的可能性，而考察現實的話，便會發現，私人領域的發展大大遜色於「第三領域」。改革十年之後，在八九年，按所有制劃分，私人部門只佔全國工業產值的4.80%，而集體所有制部門的比重卻高達35.69%（中國統計年鑒1990；頁416，亦見頁413、418）^⑧。至於在國家控制以外的民間組織，數目和力量都仍然微小，「六四」事件後更加遭到國家的嚴厲鎮壓。相反，「第三領域」則發展迅猛。部分原因是：在國家眼中，鄉和鎮的經濟單位既屬集體所有制部門，其發展並不會對社會主義和黨的領導產生任何重大的威脅。

由於政權的垂直控制鬆懈，在集體所有制單位內部，國家幹部在和當地基層幹部及鄉鎮企業負責人打交道時，就更需

⑧ 如果把涉外企業、全民與私人合營企業、集體與私人合營企業都加入私人部門，則其佔工業產值的比重亦只上升到8.25%，而全民所有制部門的比重仍高達56.06%。集體所有制工業部門主要由社隊企業組成，它們多與當地基層政府達成某種「生產責任」協議。集體所有制工業部門產值在八十年代增長了五倍，每年增長率都在二成以上。中國的八十年代的年均經濟增長率高達9.5%，集體所有制工業部門所作出的貢獻最大（中國統計年鑒1990：頁51，415）。

要討價還價。同時，農村工業化也使鄉鎮的資源基礎大為增加。隨着各地的鄉鎮企業和政府在市場上進行交易，互相發展契約關係（而非原有的行政關係），在這些單位之間也出現了一種全新的橫向整合。

城市的國營企業，在某種程度上也出現了類似的改變。國營企業和集體所有制單位有着相同的基本特徵：人際關係密切、職業流動機會有限（雖然還不至於像農村那樣共同生活）、擁有共同的「財產」。國營企業的領導班子也同樣由國家外派的幹部和原單位產生的幹部組成，因此也在制度上體現着國家和社會的某種程度的互動。改革以來，國家的控制放鬆，國家指派的幹部和原單位出身的幹部之間的討價還價的空間也大增。最後，國營企業之間也發展出新的契約關係（而非原有的行政關係）。

我認為，如果中國的改革方向不變，「第三領域」上述的變遷，比任何所謂反映私人的社會自主空間加強的趨勢更加重要。國家/社會、計劃/市場等二元對立的思維模式，使論者過分着重這種趨勢。然而，像當代中國這樣被政權徹底支配的社會，只要國家機器沒有崩潰於一朝，真正分離和獨立於國家的社會組織也就無法像公共領域/公民社會理論模式所預期的那樣崛興於一朝。即使是八九年的北京民主運動，示威者也由企業單位組織，多於由私人領域的民間團體組織。未來的政治變革，在「第三領域」出現的機會，也許大於在私人領域，因為私人領域仍然受到嚴厲的抑制。

4 制度化了的「第三領域」

當代中國的農村集體組織和城市工作單位組織模式，產生於一個特殊的社會政治變遷過程，這個過程迥異於哈貝瑪斯

的理論模式。在中國，社會並沒有整合成為一個全國「公共體」，反而被政權分割成公社和工作單位模式。但也就是這一過程，使公社和工作單位擁有堅固的物資基礎及發達的行政管理體制。農村的戶口登記政策（五八年以後硬性執行）、和城市工作單位有實無名的終身就業政策，空前地削弱了社會成員的流動性。結果，城鄉的各個單位，成為內部聯繫緊密、而彼此分割的實體。

在上述社會政治模式中，農村公社和城市工作單位的行政管理體制，就成為「第三領域」的關鍵地帶。在這裏，國家的正式官僚機器能力有限，必須和社會合作，完成公社和工作單位的行政管理工作；在這裏，國家和社會的關係得到新發展；在這裏，國家和社會的權力關係，從命令—服從形態過渡到討價還價形態；在這裏，有可能出現新的政治組織和新的政治活動。

到九十年代為止，上述體制已經成立了四十多年。它們的物資基礎、組織結構、權力關係、和運作邏輯，都迥異於國家機關和民間團體。要瞭解上述實體及其歷史背景，論者必須摒棄舊有的國家/社會二元對立的思維模式。與公共領域/公民社會理論模式的圖景相反，中國的社會政治轉變，絕非來自社會自主權的逐步加強，而是在國家和社會在「第三領域」的互動中發展出來的。中國「第三領域」的內容和邏輯，正急待論者以豐富的創造力加以研究。對於從西方經驗投射出來的理念，論者不宜過分耽溺。

參考書目

- ALLEE, MARK ANTON (1987) "Law and Society in Late Imperial China: Tan-shui Subprefecture and Hsin-chu County, Taiwan, 1840-1895." Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania.

- BERNHARDT, KATHRYN (1992) *Rents, Taxes, and Peasant Resistance: The Lower Yangzi Region, 1840–1950*. Stanford: Stanford University Press.
- HABERMAS, JÜRGEN (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Trans. by Thomas Burger. Cambridge, Mass.: M. I. T. Press.
- HUANG, PHILIP C. C. (1985) *The Peasant Economy and Social Change in North China*. Stanford: Stanford University Press.
- (1990) *The Peasant Family and Rural Development in the Yangzi Delta, 1350–1988*. Stanford: Stanford University Press.
- (1991) “The Paradigmatic Crisis in Chinese Studies: Paradoxes in Social and Economic History,” *Modern China*, 17.3 (July): 299–341.
- (1993) “Between Informal Mediation and Formal Adjudication: The Third Realm of Qing Justice,” *Modern China*, 19.3 (July).
- (1995) “Codified Law and Magisterial Adjudication in the Qing,” in Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang eds. *Civil Law in Qing and Republican China*. Stanford: Stanford University Press.
- KUHN, PHILIP A. (1992) “Civil Society and Constitutional Development,” translated in *Newsletter for Modern Chinese History* (Taiwan), 13 (March 1992): 77–84.
- RANKIN, MARY BACKUS (1986) *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865–1911*. Stanford: Stanford University Press.
- ROWE, WILLIAM T. (1984) *Hankow: Commerce and Society in a Chinese City, 1796–1889*. Stanford: Stanford University Press.
- (1989) *Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796–1895*. Stanford: Stanford University Press.
- SCOTT, JAMES C. (1976) *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- STRAND, DAVID (1989) *Richshaw Beijing: City People and Politics in the 1920s*. Berkeley: University of California Press.
- SULLIVAN, LAWRENCE R. (1990) “The Emergence of Civil Society in China,” in Tony Saich ed. *The Chinese People’s Movement: Perspectives on Spring 1989*. pp. 126–164. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- WALDER, ANDREW G. (1989) “The Political Sociology of the Beijing Upheaval of 1989,” *Problems of Communism* (Sept. Oct. 1989): 30–40.
- WHYTE, MARTIN K. (1992) “Urban China: Civil Society in the Making?” in

Arthur Lewis Rosenbaum ed. *State and Society in China: The Consequences of Reform*, pp. 77-101. Boulder, Colorado: Westview Press.

天津市檔案館等編(1989)，天津商會檔案彙編，1903-1911。天津：天津人民出版社。

章開沅等編(1991)，蘇州商會檔案叢編，1905-1911。武昌：華中師範大學出版社。

中國統計年鑑，1990。北京：中國統計出版社。



中國國有企業的非私有化 改革道路及其成就*

羅斯基(THOMAS G. RAWSKI)

導引

向私人市場經濟迅速轉變的觀念，支配着蘇聯東歐經濟改革的建議。有些受尊重的國際組織建議說，迅速的變遷是這些國家唯一可行的改革戰略。然而，同樣的組織卻勸告中國應採取漸進主義。在中國，儘管缺乏私有化、有效的破產程序，以及其他廣泛被認為是改革的關鍵成分的特徵，但企業卻表現出對市場力量日益敏感。此外，充滿大部分改革文獻中的對自由貿易、彈性價格和最低限度政府管理的見識，與西歐、北美，尤其是其經濟造詣的革新力圖趕超的東西大多數國家的現實，是相抵觸的。

這些分歧表明我們目前無法回答有關改革的基本問題。為了引出「市場經濟」的有益後果，市場力量滲透的範圍應多大？在過渡經濟中，我們如何衡量市場力量的強度或經濟改革的進步。半市場經濟面臨對改革之路的抉擇，或我們能夠識別出範圍有限的一組改革前提嗎？

本文把焦點放在這些涉及私有化和中國國有產業在缺乏私有化條件下進步的問題的子集上。我從批評這樣一種觀點開

* 對於普特曼(Louis Putterman)和米德(Robert Mead)的注釋、陳寬(Kuan Chen)的研究幫助，以及盧斯(Henry Luce)基金會和匹茲堡大學中國研究基金會的財政支持，作者表示十分的感謝。本文原題 Progress without Privatization: The Reform of China's Industries. 中譯：孟慶時

始，該觀點認為把國有企業轉讓給私人是改革成功的基本因素。然後，通過描述排除了私有化的局部的非均等的改革擴大市場力量，在國有產業中作用和國有產業的財政壓力的過程，我將概述中國經濟中最近產業發展的動力。再後，我通過引入統計證明來加強這種或許是有爭議的解釋，該證明首先驗證了這樣一個命題：市場力量的逐步和局部的引入，實質上已重新塑造了中國國有產業在缺乏私有化時的行動。

私有化與改革：懷疑論觀點

改革試圖通過不斷提高生產增長率來增加收入和物質利益。我們可以把改革視為政府選擇改革政策（如私有化還是縮減補貼）與履行強度（如一年內拍賣多少國有企業）的投資過程。從謝千里(Jefferson)和羅斯基(Rawski)(1992)所發揮的這個觀點來看，包含一個特定政策手段或擴大它在特定改革方案中的強度的重要性，依賴若干因素，這些因素包括種種初始條件（如政府的管理能力、競爭強度，等等）和其他政策在應用上可替代該特定政策手段的程度。

中國與其他社會主義和非社會主義國家的經驗表明，與可行的私有替換物相比，國有企業在生產率、成本核算、技術發展、顧客的滿意度，甚至產量的增長（儘管中國在這方面並非如此）上往往表現出慘淡沉悶。許多經濟可通過把國有公司轉讓給私人所有者獲益。然而，這種轉讓在改革過程中應儘早還是較遲，或者說該轉讓應局部和逐步還是全面立即進行，尚不清楚。

不幸的是，對改革政策的討論經常對私有化匆匆作出似乎與任何有條理的理論透視或經驗證明無關的極端判斷。例

如，某些國際機構勸告蘇聯說：「所有制改革的最終目標是使幾乎所有企業私有化」(IMF 1990, p. 26)。另一本小冊子也宣告：「私有化之所以是必要的，是因為只有私人所有者才能為自我理財和管理自主奠定持久的基礎」(Uno 1991, p. 150)。第三種觀點堅持認為，私有化是「緊迫的」，但又以政治而非經濟論據為此辯護(Blanchard et al 1991, xiv, 32-33)。

我把這些陳述（以及許多類似的說法）看作是變成了迪姆塞茨(Harold Demsetz) (1969)稱為「涅槃門道」那種東西的離題，通過這種門道，現實經濟中所觀察到的安排的最不適宜性，被視為乞求未受檢查的替換物優越的充分理由。迪姆塞茨對阿羅(Kenneth Arrow)的看法進行了抨擊，因為後者建議說政府干預能夠對發明資源的私人分配加以改進，但卻沒有仔細分析國家參與研究與發展的管理和理財的可能費用。具有諷刺意味的是，我們現在遇到了來自相反方向的涅槃論點，因為經濟學家們在提倡私有化時，沒有考慮未來市場崩潰和調控干預的費用，使私有化比試圖改進低效的國有企業行為的其他選擇途徑，更缺乏吸引力這樣一種可能性。作為涅槃的倡導者，迪姆塞茨自己又向此邁進了一步，他堅持認為「解決私有化問題是」東歐「唯一真正的希望」，「這方面的長期延誤將不可避免地」導致「持續的貧困和官僚化」(1991, p. 1214)。

對私有化的經濟研究，很少為這種自負的決定論提供支持。最近的調查注意到，「儘管私有制在競爭條件下具有效率高的優點」，但當市場強權出現時，沒有證據表明私有制一般是優越的。如果國家調控干預「是實質性的」，那麼公與私〔有制〕之間的區別便變成程問題(Vickers and Yarrow 1991, pp. 112-113)。沒有一般理由推定國有公司比私人公司更缺乏

效率，如果後者受政府法規調控的話(Laffont and Tiralé 1991, p. 103)。政府失敗的現實導致了往往是「高度政治化的」私有化，也就是一個「造成可怕問題」的選擇(Lieberman 1990, pp. 3, 23)。

私有化只不過是以私人壟斷取代了公家壟斷，以那種能使大喊大叫的不經濟生產者（如日本的稻農、美國的糖料種植者、巴基斯坦以及其他導致在國際價格上加入負價值地方的工廠、波蘭的熱帶植物生產者，等等）在似乎是「市場」條件的情況下，獲得商業生存力的法規保護代替了軟預算控制。

正如迪姆塞茨(1969)早些時候所注意到的那樣，涅槃方法所忽視的真正問題是，當把私有化推向接近改革政策議事日程頂點的地位時，私有化的與教科書相對而言的實際後果能否體現比重組國有公司的選擇方案更充分的改進——其須包括自己的費用和風險。此點並非主張私有化是不相干或不必要的，而是強調倡導者沒有搜集到說服力的案例，以證明早期大規模產業私有化是社會主義改革成功的基本途徑。

或許這些倡導者——其中許多人以公共部門所有或提供資金的組織得到相當不錯的薪水，看到對私有化的需要是如此明顯，以致無需詳細論辯。果真如此的話，他們應考慮一下中國最近的經濟經驗，該經驗集中於兩個廣泛不同於東歐和前蘇聯最近事變的特色。首先，正如以上所注意到的那樣，中國的城市改革始終是局部和多少有些猶豫的，沒有產業資源向私人所有者的重大轉讓。其次，儘管存在政治和經濟因素所引起的不穩定插曲，經濟卻一直迅速增長，避免了前蘇聯和東歐所經歷大規模的不穩定、短缺、懶散、囤積、價格螺旋上升和錯位。

在此，關鍵問題是確定這些特色因果關聯的程度。這個問題在此不可能獲得解決。以下篇幅有着更為適度的抱負，其

證明，與普遍的信念相反，中國有限的產業改革確實導致了包括國營大企業在內的工業企業行為發生實質和有益的變遷。我從對中國工業體制的概觀着手。

中國工業概觀

表一提供了中國1978至1988年工業的概觀。村級工業不包括在內。其要點如下：

- 工業產量大部分出自「全民」和「集體」公司。所有這些公司在法律和實際上都受某一級政府管束（儘管受管束的緊密度可以是相當不同的，對於「集體」公司來說尤其如此）。
- 儘管過去10年極為迅速增長，但私有工業的貢獻只佔增值的工業產量的小部分份額。1980和1990年的數字表明了工業總產值的下列進步（時價；見TJNJ 1991, p. 394）：

	總額	全民	集體	私人	其他
產值（人民幣10億，時價）					
1980	515.4	391.6	121.3	0.1	2.4
1990	2392.4	306.4	852.3	129.0	104.8
增加：					
數額	1877.0	914.8	731.0	128.9	102.4
份額(%)	100.0	48.7	8.9	6.9	5.4

——這些數字進一步證實，私有化不是中國工業舞台的重要特徵。儘管私有工業產值迅速增加，但八十年代至少工業增產的90%來自沒有私人所有者的全民和集體公司（注意：標有「其他」項目的範圍包括某些私人或半私人公司）。

八十年代中國工業變遷的動力

任何體制的經濟行為者都力求達到特定的主要財政目標。仿效尼爾森(Nelson)(1987, chap. 2)，我們可以區分兩種主要活動類型：常規與革新。常規活動是這樣一些活動，對於它們來說，預期成果的散佈是相對狹窄的；所選擇的成果緊緊地圍繞時尚轉。革新必須包括對常規的背離，其承擔更大的風險，擴大成果的散佈。常規與革新都具有市場和非市場成分。人們可以把經濟改革定義為促進或迫使公司、管理者和工人把其活動職責向市場而非市場努力，以及向革新而非常規傾斜的過程。

在七十年代末採納經濟改革以前，中國的工業活動，如在其他社會主義經濟中那樣，主要是以非市場的常規為取向的。管理者全神貫注於滿足計劃目標和他們上級機構（管理部門）的要求，而不是強調財政結果或顧客的要求。這已戲劇性地發生了變遷。對工業管理者專門用以應付政府官員、與市場相關的操作（銷售、採辦、廣告、資金籌措和收款）和生產問題（產品設計、企業的安排，等等）的時間的調研，指示出政府關係的重要性大幅度下降（電話記錄是這方面研究的理想源泉）。這種向市場的轉變是如何從相當有限的一系列改革的首創性中產生的呢？

在尋求這個問題的答案之前，注意到中國改革前工業結構的若干特徵與「蘇維埃型」經濟的標準圖像有着重大區別，是重要的。

1. 對工業的投資、生產、定價和銷售有某種程的分散控制。地方競相發展能夠有利於自己經濟的、主要使用地方資源並為地方市場

服務的工業。這些發展有時包含了與國營大公司的紐帶的形成 (Perkins et al 1987)。

2. 社會主義計劃時期的投資費用，包括在大多數省以及有可能時還在省內地區建主成套工業的實質性成就。結果，導致俄國或波蘭壟斷的那種全面調控在中國卻產生了競爭。
3. 使中國農村經濟社會化的努力並未泯滅企業精神，這種精神無疑可列為人類最具有進取心和商業取向的文化之一。
4. 世界最富有生機的經濟就位於中國的門口。這些與中國有着商業聯繫的深厚傳統的國家，與散落在太平洋沿岸地區的幾百萬具有商業取向的華僑加在一起，相當於這樣一種獨一無二的潛在的資源庫，它能夠擴大任何改革努力的影響。
5. 撩人的零散證據表明類似市場的力量在改革前就存在。例如，謝千里、羅斯基和鄭(Zheng)都證明，在1980至1988年間；物質的邊際歲入產品在全民和集體工業中，事實上是同一的(1992, pp. 255-56)。

中國的改革一直採取排除企業活動障礙，允許新的獨創性的授權性措施的形式。大體而言，中國避免了諸如私有化、破產或取消補貼這樣的強制性變遷。始於七十年代末和八十年代初的主要改革，包括成功企業的利潤分享；意在利用勞動力潛能的獎金制度；企業在諸如產品混含、銷售、採辦方面的自主權的逐步增加；資源市場的逐漸形成；旨在增加在計劃保護之外交換的商品比例的價格彈性的逐步擴大；以及參與外貿和對外投資的機會的迅速增加。

於八十年代中期開始貫徹的第二項改革，創造了企業能夠響應的另外的機會。關鍵的革新是「雙軌」或「雙重價格」體制的產業，該體制對包括能源、礦產、農產品、建築材料、

部件、設備和對外交換在內的早期所有商品，以及多種服務，尤其是技術知識專長，允許出現受調控的，但又是非計劃的市場交換。隨着這種半市場交易的規模的擴大，於官方控制的交易網絡之外產生的價格信息，逐漸侵蝕了計劃體制的運行。生產者開始尋求使產品擺脫計劃體制，以便利用更有利的銷售機會的手段。低價的官方配給的受益者受到確切了解其自己因被迫按計劃價格交貨而正在受何種損失的供給者故意地壓迫(Liu 1991)。本身期待利潤的銀行家，日益轉向商業性借貸標準。

然而，這種發展的影響是不均等的。一般同意，改革為城市和農村的集體公司（以及中國的很少的私人部門）提供了最大的機會，引起了它們最積極的響應，這些公司過去一直沒有博得計劃者的注意，因而不得不依靠計劃體制，為國有公司的需要服務之後所提供的無論甚麼少量的資源、工人、設備，等等生存。

大體上講，對通過計劃體制分配的資源享有更大的獲得權的較大的公司，尤其是國有公司，對八十年代的改革所提供的機會很少渴望給予響應。這一點是清楚的。但是它們響應了嗎？如果響應了，其活動力如何？在此，爭論便出現了。中國的報刊雜誌充滿了怎樣「搞活」這些大中型企業的論論，這表明，這些公司的任何響應是緩慢而微弱的。外國學者提出了類似的觀點：例如，史蒂帕內克(James Stepanek)斷言，「改革10年並未使中國的國營大廠有所變化」(1991)。另一個觀察者看到的是一個受「專於無效的國有大公司支配着的」經濟(Kristaff 1991)。

我認為這些感覺是相當誇張的。我相信，國有企業已經受已進的財政運行的實質性壓力，這些壓力已把該企業遠遠推向以市場為取向的行為模式。我看到的是國有企業在逐步與其

官方恩人（和調控者）分離。那麼可搜集到甚麼證據來支持這些說法呢？

一個好的出發點便是分析中國工業部門日益增長的財政虧損。這種金融負擔可以大大地被用來證明中國的鏽帶(rust-belt)工業普遍衰老。表二含有有關工業行業利潤（縱列D，損失淨值）和虧損（縱列C）的信息。表三提供了省工業利潤與虧損的數據。兩組數據都涉及1989年，都包括「獨立核算單位」，但村級公司不計算在內。儘管原始資料對國家部門沒有給予分別編輯，但我們知道1989年國有工業中諸獨立單位的虧損總計達180.2億人民幣，或表三所顯示的總虧損的77.1%(Industry 1990, p. 66)。1989年，國有工業仍佔工業產量的56.1%(TJNJ 1991, p. 26)；獨立的全民單位累積利潤共達表二顯示的總數的74%(Industry 1990, p. 66)。

虧損來自何方？

- 40%的虧損來自兩個部門：煤炭〔表二第1行〕與石油〔第2行〕開採。由於人為實行的低價，這兩個部門的虧損有其共同點。
- 16%的虧損來自5個省：江蘇、浙江、福建、廣東和海南，它們有少數大規模的國營工廠、一個小油田和小煤礦。就工業成長、結構變遷和出口發展來說，這些省是中國最有生機的省份之一。這些地區的虧損積累反映競爭激烈，經濟變遷迅速，而不是任何種類的工業衰退。
- 另一組虧損可歸因於兩種類型的與防禦相關的工業：(a)軍品生產者，隨着中國與其鄰近地區，尤其是與俄國、南朝鮮和台灣之間的政治緊張陡然減緩，其產量面臨日益減少的需要；(b)在偏僻地區建立的「三線」民品生產者，它們是中國針對美國或蘇聯可能的進攻的防務的一部分。所報道的有關四川省的虧損

總計達1989年總虧損量的6.3%〔表三〕，可為這一項提供粗略的近似值。

——1989年是中國的衰退年；投資自改革開始以來僅僅第二次衰退(TJNJ 1990, p. 147)，這給像建材那樣的部門造成了損失〔表二第31行〕，該部門佔受損公司的六分之一，其損失佔工業範圍總額的6%。

依據這些粗略的計算，我們發現，所報道的1989年虧損的約三分之二出自與據稱的國有工業的無反應性、無競爭性，等等並不相關的原因，國有工業的獲利與虧損在份額上是不相稱的。1989年總的財政結果（還包括獨立單位，但村級公司不計算在內）似乎是相當有利的：如果我們按照純固定資產的百分比，也就是一個遠非理想的測量法注視利潤^①，我們發現，3個部門是負利潤率，還有兩個部門的正利潤率在5%以下，5個部門公佈的利潤率在5%至9.9%之間，17個部門獲得了10-19.9%的利潤率，9個部門獲得了20%或更多的利潤率（表二縱列H）。如果我們對國有公司的成果進行分類，它們是十分相似的：獨立經營的國有公司1989年的利潤率為10.6%(TJNJ 1990, p. 410)，僅略低於表二顯示的（國家、集體、私人單位的）11.36%這一數字。

如果上升的虧損（1990年和1991年帶來了進一步的增加）反映了特定因素而非國有部門基本虛弱的結果，以及如果包括最大公司在內的國有公司對政府的改革獨創性已經予以響應，

① 按中國統計學衡量的純固定資產把工業設備與房屋建築及其他非工業資產混淆在一起，其所累積的不同年份的數字沒有考慮價格變化，因而是有名無實的。這數據對資本份額不可能給予有效的衡量。此外，「利」與「稅」各自負責的範圍之間的差別在概念上決非是清楚的。

那麼這是如何發生的呢？尤其是，甚麼阻止了國有公司繼續扮演政府各部受優惠的委托人的傳統角色呢？

競爭是國有企業對市場力量的日益響應的主要因素。城市和農村集體產業的激增，以及同時對進入工業投入產業市場的長期存在的障礙的侵蝕，挖走了整個工業部門的成本與售價間的利潤差額。諾頓(Barry Naughton)有力地證明，包括工業利潤率水平和部門間利潤率差異的明顯下降在內的種種經驗觀察，全都再次把注意力集中在中國改革政策在減少國有企業對工業品市場壟斷權方面的效果上。

儘管法規干預和地區保護主義不斷擴大，但八十年代確實使所有工業企業在商業競爭上面臨空前的增加，似乎是清楚的。例如：

中國最大的拖拉機製造廠正努力改進其產品的質量與銷售，以及廣告技術，以此試圖抵銷……蕭條的國內銷售……呆滯的市面……生產廠家為搶生意而挑起的不斷削價。……洛陽拖拉機聯合企業不得不犧牲其一半以上的利潤，用以嘗試貼現、抽獎、免費送貨，以便促進銷售(Gao 1990)。

中國最大的糕點生產者，上海益民第四食品廠，正在發動反攻，以恢復被廣東省生產者所接收的〔上海〕餅乾市場……該工廠正在開發精裝餅乾，也就是目前為廣東產品所統製的種類……資料表明，銷售廣東餅乾的百貨商店的高佣金和高利潤，是國營糕點生產者面臨困境的主要原因之一(Bing 1991)。

這些以及其他許多例子表明，提及中國工業中的「國營大中型企業面臨國內國際競爭」(Touzi 1991, p. 46)，並非花言巧語，而是廣泛共同經歷的現實描述。

競爭和利潤下降顯然減少了政府歲入的增長，該歲入長期以來一直大量地依賴工業生產者的利潤(Naughto, 1992)。歲入增加緩慢，不僅因為利潤下降，而且還由於分權和新的複合商業渠道的出現，這使企業恢復了中國古老的逃稅傳統。由於實際的稅收主要由省和地方而非中央負責，聽到中央政府已發現自己在由利潤下降和普遍的逃稅努力而引起的歲入壓力面前不得不首當其衝，是不足為奇的。

政府的歲入，尤其是中央政府的歲入與國民產值的比率下降，增加了對國有企業的壓力。歲入的緩慢增長對中央來說增加了附加補貼費用的機會。為行政管理、國防、重點工程支付費用和對遭受因政策引起的虧損的工業（如煤炭工業）給予不可避免的補貼之後，中央可隨意利用的資源在穩步下降。在出現了一段導致八十年代後期一陣痛苦的通貨膨脹的擴大赤字的簡短插曲後，中央至少暫時又回到限制其自己赤字的傳統政策上來。

省和地方是更有能力了，但比中央還不願意以專款補貼產生虧損的企業。理由很簡單，這就是競爭。中國的下級政府為獲得來自香港、台灣、和其他地方私人投資者及各種國際機構的資金而展開相互競爭。這些資金被吸引向地方，在發展機場、電信、公路和其他費用昂貴的基礎設施上顯示出迅速進步的徵兆。省或地方政府在補貼虧損企業開銷上的每一次增加，都有使外資（或許還有可替代的國內資金）向競爭對手管轄的範圍轉移的危險。

包括商業競爭及其所導致的公共開支的縮減在內的中國改革的直接與間接後果，逐漸對愈來愈多的國有企業施以日益增多的財政壓力。補貼仍在繼續，但長期存在的「軟預算控制」的傳統已發展成令人難受的腫塊。我們可以推測，官方對

希望給予財政支持的懇求的反應，甚至在得到有關企業控制之外的環境的習慣論據支持時，以企業的觀點來看也變得越來越不令人滿意。隨着更多的公司確保從對市場良機的成功追求中獲得利潤，以各種尋求租金形式尋求財政金融增加的相對吸引力開始下降。

同時，出自以特許價格把物資分配給受惠使用者的國有供給系統的漏損，給國有公司造成了另外的困難。解決此種困難的方法是錢，新資金的主要來源是市場。

於1980年前後開始引起相反評論並從大約1986年以來明顯加速的通貨膨脹，加大了對國有企業的壓力。除非城市工人的僱主能夠通過提高獎金支付補充基本工資，否則，通貨膨脹有降低該工人生活水平的危險。八十年代初期開始貫徹的利潤分成的改革的目的之一，在於通過形成可用於支付獎金和為僱員的住房供應及其他非貨幣的利益積累資金的資金儲備來「提高」工人的「熱情」。正如我們將要看到的那樣，利潤與獎金以及利潤與住房投資之間的實質聯繫確實出現了。由於生活水平受到危害和補貼更難獲得，通貨膨脹為國有公司面向作為財政津貼來源的市場提供了一個更充分的理由。

最終促進國有公司面臨的日增的壓力，來自貨幣與財政緊縮政策的關聯震蕩，該政策是1988年底作為反通貨膨脹壓力的措施而採納的；此外，它還來自歲入的銳減，這種銳減是1989年6月對北京及其他大城市民眾抗議的暴力鎮壓之後外資和旅遊業蕭條的結果。這些震蕩剝奪了許多長期受保護而不被市場力量侵害的公司。回顧起來，1989/90年的廣泛被視為改革過程中斷的收縮，實際上可構成把管理者，甚至工人的注意力扭轉向更大的市場取向的分水嶺或轉折點。面對日益崩潰的秩序和日益增加的賣不出去的庫存貨，許多國有公司「停止了

生產，通過發給不足50%的工資把工人打發回家」(Wu Dunn 1990)。「某些工廠甚至採取支付僱員產品的做法，如果工人需要現金，就讓他們去賣產品」(Wu Dunn 1990)，這使人想起日本公司在危機時的做法(Pascale and Rohlen 1983, pp. 239-242)。

我假定，這些變遷所造成的壓力已實質性地改變了包括國營部門在內的中國工業的管理文化。這並不是說每個企業都由有能動性的企業家領導，或不再有企業專門追逐官方保護或補貼。這當然不適用於中國（或任何其他經濟）。但是，「遊戲規則」已經改變。請考慮下面幾點吧：

1. 利潤目前是中國工業的主要管理目標。
2. 對於越來越多的公司來說，市場上的成功是利潤的主要來源。
3. 對蘇式管理的描述，可適應於中國10至15年前的現實，現在對比中國當前的狀況似乎是不適合的。內利斯(Nellis)(1991, p. 20)寫道，在蘇聯，「〔我們〕所遇到的每一位經理都看出遊戲規則已發生變化，但他們不是採取步驟把自己放在適當的位置……利用已變化的一系列規則，而是正在等待部、中央其他機構或任何人給予的下一步將做甚麼的吩咐」。在中國，這種管理被動性的流行已急刻下降。
4. 國有部門的經理在把市場良機與包羅萬象的利維坦（或譯極權主義國家）的混合賜福進行對比後，日益打定主意選擇前者。這就是國有公司為何做出表面上稀奇古怪的抱怨的原因，這些公司幾十年來一直從大量的特別優先安排中受益，現在抱怨「國營企業沒有受到公平對待，而被弄到不公平競爭的地位」(CD 1991)。這種腔調反映了這樣一種日益加強的信念：對於國有企業來說，圍繞着它們的種種調控和限制的費用，高於通過優先對待所得到的利益。

5. 這種新觀點在那種十年前只能出自政權的激進反對者之口的陳述中得到了反映。由「中國投資研究會」，也就是一個顯然與國家計委相關的羣體所組織的，有國營大企業代表、市級計委和國家經委參加的1991年的一次討論會，表達了下列觀點(Touzi 1991)：
- 「國營大型企業在技術上努力發展所面臨的困難的解決，將不是出自國家計劃體制所提供撥款。」
 - 「會議呼籲在政府預算中適當減少基本建設投資。」
 - 企業應當有權選擇其自己技術發展的項目，挑選自己的設計者，租用建築公司和設備供應者。它們還應「擴大在國內外市場上自由銷售其產品的權利」，以及「通過發行股票、債券和以城鄉居民中籌集資金來進入資金市場的權利。」
 - 一個小標題概括了這些觀點：在投資管理上，創造一個把企業投資置於核心地位的體制。

簡而言之，我們聽到了那些因計劃體制進一步受侵蝕而似乎有着最大損失的人們所發出的要求大公司「法人化」的強烈呼聲。

6. 就在此種討論的同時，計劃過程的前參與者紛紛湧向太平門。例如，在山西省，激活大中型企業的措施包括如下規定：

(Qiao, Wang, and Li 1991)

「假如國家不能按照合同條款指定的時間表購買產品或供給指令性計劃所指定的商品，或者如果顧客不能按照合同條款吸收產品，那麼，允許生產企業的自行銷售，這將被認為是完成了指令性計劃。」

由於國家計劃的執行通常落後於計劃表，這便成為使大規模背棄計劃體制合法化的時效權利。它為呼籲給予仍受指令性計劃牢固束縛——目前似乎是相當例外的事態——的「特別指定的企業」以兩種並行的機會的建議者所引證。

中國局部和有限的工業改革，已發動了一個使包括國營大公司在內的各級企業日益受市場力量作用和改進財政運行重壓的變遷過程。依據某一來源，三分之一的國營大中型企業對這種環境給予了「富有活力」的反應(Lou, 1992)。競爭已減少了利潤。低利潤降低了稅收的增長，限制了國家補貼非盈利企業的能力，自以中央出現最嚴重的財政匱乏以來，尤其如此。該中央比省有着更多的補貼義務，而在省裏，補貼會危害吸引外資的能力。出自官方供給渠道的漏損、通貨膨脹和旨在逐步減少通貨膨脹壓力和天安門風波的宏觀經濟政策，已增大了這些壓力。其結果，大量的企業、經理和工人開始把他們的能量轉向市場而不是計劃，轉向革新而不是常規工作。

這些印象主義的結論可證明是有爭議的。無論如何，它們大體上是定性的。我們如何着手系統地測量改革的效果呢？以下幾頁將提供一些這方面的初步嘗試。

工業改革的微觀經濟反思

經濟改革怎樣影響中國的工業企業？儘管若干研究已考慮了改革對一小批公司成精選的地點的後果，但研究者才開始探索大規模調研的可能性。若干中國的組織已搜集了一大套適合該研究的調查數據。我已開始探究兩組這樣的數據。一組是中國社會科學院經濟研究所(EI)所搜集的，它提供了453個公司的數據，其中，國營部門的佔363個，278個1980年和1983-86年被定為大、中型。第二組來自經濟體制改革研究所

(TGS)，它包含1852個企業，其中，國營部門的為736個，617個1986至1989年被定為大、中型。

我的第一個詢問涉及刺激性。改革對中國的企業給予了適當的刺激嗎？財政上成功的企業比虧損的公司有着更強的地位嗎？在匈牙利，科爾奈(Kornai)和馬蒂茨(Matits)(1984)發現，改革沒有改變稅收/補貼政策的拉平傾向，該政策從盈利公司抽取資金補償虧損者，直至利潤與收入留存之間實際不存在相互關聯（有時甚至是負關聯！）為止。法雷爾(Farrell)(1991)以1986年波蘭的數據中得到類似的結果。中國又如何？

表四^②顯示出初步計算的結果。在1980年，情況類似於科爾奈爾和馬蒂茨在匈牙利所觀察到的情況：利潤的增加對收入留存幾乎沒有影響。這迅速發生了變化。除了體改所1986年的樣本外，其餘年份都顯示出利潤與收入留存之間有着穩固（幾乎是）一致的統計關聯。這好像是公司確實得到了收撥利潤，避免虧損的明顯刺激。財政成果並未通過「鞭打快牛」——中國有關對成功的公司臨時勒索的「棘輪機構原理」的術語——而平均化。

改革已帶來了巨大的有益的變遷。回歸所暗示的留成在不到兩年時間便興盛起來。1984至1985年間政權還略顯變化。如果少量的虧損企業不計算在內的話，我們發現在結果上沒有甚麼區別。類似的回歸限於單純工業部門內的公司，如應用EI樣本1986年數據的下列計算（這些計算包括某些非國有公司）所說明的那樣，它顯示出利潤與收入留存之間非常緊密的聯繫：

② 應注意例外是，所結果只涉及國有公司。

	c	b	R ²	N
冶金	332.98**	0.53	0.997	24
化學	24.37*	0.26	0.96	44
機械	25.24	0.25	0.92	124
建材	27.81*	0.41	0.98	31
食品加工	13.03*	0.42	0.77	21
紡織	52.36*	0.36	0.97	22

應注意的是，所有t統計的絕對值都超過3.0。

*t統計數字的絕對值小於2.0。

**2.0範圍內的t的統計數字的絕對值 $\leq t \leq 3.0$ 。

如果利潤對企業福利有影響的話，那麼，它與工人的物質利益聯繫如何？表五通過集中注視八十年代後期個別工業所有公司的每個工人的數入留存與每個工人的獎金支付之間的聯繫，給出了探索這個問題的計算結果。該結果以體改所(TGS)所調查的國有企業的數據為依據，展現了一個有關人均收入留存與人均獎金之間有着穩固、正向聯繫的清晰模式。單個工業部門中所有企業的人均獎金的大多數變動，可歸因於企業中人均收入留存的變動。在若干部門中，回歸的結果實際上是相當不錯的，這表明，獎金專款實際上可作為收入留成來確定（注意：這種回歸的固定期限極少顯示「統計意義的」自零開始的差額）。這種結果與下述觀點是十分一致的：改革通過公司的財政運行已給予產業工人帶來豐厚的物質利益。當每個工人的利潤（或收入留存——如以上所注意到的，兩者密切相關）增加時，每個工人的獎金也跟着增加。

利潤與資金獲得的機會之間的關係如何？在市場經濟中，資金獲得的機會與有利可圖是密切相關的。貸方和股東力

圖避免把資金交托給利潤前景差的企業或項目。如果收益日益下降，債權人便尋求加速回收其資金的途徑，新的資金的來源迅速喪失。在計劃經濟中，獲利與資金獲得的機會之間無需存在此種關係。國家會選定支持，甚至擴大虧損企業。在匈牙利，科爾奈和馬蒂芝(1984)發現，獲利與取得銀行貸款之間存在負關係：在這種關係中，較小的利潤與更大的資金獲取相關聯。

中國社會科學院經濟研究所(EI)的那套數據提供了有關資金來源的廣泛信息。我把它們分成如下部分交疊在一起的5組：

用於投資的國家資金 $B1=D76+D77$

D76 中央政府的分配

D77 地方政府的分配

用於投資的借款 $B2=D78+D81+D82+D83$

D78 出自銀行貸款的投資資金

D81 出自其他單位的借款

D82 出自發行債券的資金

D83 外資

其他形式的借款 $B3=D60+D123+D132+D134$

D60 用於新產品開發的銀行貸款

D123 轉產借款

D132 特殊借款

D134 以其他公司所得到特殊資金

$$B4=B1+B2=\text{總投資資金}$$

$$B5=B2+B3=\text{總商業借款}$$

成功的改革包含資金獲得渠道的逐漸商業化。這意味着商業借款（所構造變量B2、B3及其總和B5）份額的增加和獲利與資金獲得的機會之間的關係日益密切。我們預料，政府分配所提供的資金（B1項）與獲利之間關係的密切程度仍將較低，儘管總的提供資金的形勢日益具有商業特徵。部分而言，這反映了國家保護和補貼某些企業和集團的義務。非商業性的資金提供還可用於補償被歪曲的價格（例如，儘管能源短缺，但對虧損的煤炭工業的投資卻很少有商業性刺激）與各種形式的市場失敗（如幼稚工業的開發）。

我們首先核對現行收入留存(RE)與本年度資金獲得的機會之間的簡單關係；回歸採取的形式是：

$$\text{年度}t\text{的新資金}(B1、B2、B3、B4\text{或}B5)=c+b(RE_t)$$

儘管某些所估計的（並非顯示的）系數通過了具有統計學意義的標準測驗，但這些計算所「說明」的變化份額始終是小的。沒有證據表明存在資金提供商業化的強固趨向，我們也沒有看到任何與國家分配相反的銀行貸款更大商業化的跡象。把毛利作為自變量來使用的類似的回歸，甚至產生了更微弱的結果。這種結果的微弱性可因為貸方在判斷公司前景時所查看的是過去而非（目前尚未知曉的）本年度利潤而引起。附加的回歸與滯後了一、二年的收入留存一道探究了當前資金提供（因變量）與當前利潤之間的可能聯繫。一般形式是：

$$\text{年度}t\text{的新資金}=c+b_1(RE_t)+b_2(RE_{t-1})+b_3(RE_{t-2})$$

表六所顯示的這些結果，給出了財政商業化的更強烈的印象^③。大多數系數具有統計意義。回歸所說明的變化份額是實質性的。正如所期望的那樣，與國家撥款(B1)相比，貸款所提供的資金(B2、B3、B5)的商業化證據更為顯著。商業力量是足夠強大的：我們看見了總投資資金(B4，包括撥款與貸款)與滯後和當前利潤之間清晰的關係。然而，1986年的結果比1985年的似乎多少有些更弱；此外，附屬於幾乎所有回歸中的留存，收入某一成分的負系數，是令人費解的。

合起來，這些結果與科爾奈和馬蒂茨(1984)在匈牙利的發現有着驚人的不同。有足夠的證據表明市場力量是存在的。儘管這些最初的結果既不是一致的，也非預示朝市場控制方向穩步轉變，但它們確實支持這樣的觀點：中國的改革已把市場力量注入以前的「計劃經濟」之中，國有部門無不受此種力量的衝擊。

結論

本文以詢問私有化在社會主義改革中的作用着手。私有化被廣泛認為比改革國有工業更可取。兩種戰略既有代價和風險，又有益處。假使在這個領域缺乏經驗的話，任何明確的優先選擇必須反映對大體上尚屬不詳的可能性和危險的直覺判斷。

關於這一點，中國的經驗是值得注意的。中國改革努力的最初結果表明：受所有社會主義計劃裝飾重壓的國有公司，能夠被弄得朝市場取向和企業家行為的方向運行。中國的公司

③ 這些回歸包括少量集體公司的數據。

現在既面臨消極也面臨積極的刺激。儘管補貼仍在繼續，我們卻發現了如下具體證據：利潤低的公司，在諸如收入留存、工資、獎金、住房支出和資金獲得的機會方面處於落後狀態。所有這一切表明，忽視了傾向於舊權威所贊同的國有企業早日私有化之見解的改革或「法人化」選擇，是錯誤的。

東歐和前蘇聯諸共和國的經濟目前正在忍受極大的痛苦。這種痛苦大多是由有心改革的政府故意造成的。現行政策的支持者們相信，若沒有最初的創造性摧毀過程，長期的經濟進步是不可能的。改革的建議者在美好未來的夢幻鼓勵下迎着艱險進行激烈的調整。

中國的經驗增加了這樣的可能性：「逐漸停止計劃」對於創造的摧毀來說是一個可行的選擇。由於避免了極端主義，中國能夠使其公民走向更美好的未來，但又免遭巨大轉變的損害。在此對中國所進行的分析，也許是有爭議的。即使該分析是正確的，中國改革前的經濟、政體和社會的狀況與其他社會主義國家的環境也是十分不同的，因而使成功的中國的政策基本上不適合那些國家經濟所面臨的選擇。在對適當的改革戰略的性質下定論以前，對私有化和其他政策問題的討論應一直考慮中國的經驗，直至我們對這些可能性獲得清晰的見解為止。

參考書目

- Blanchard, Olivier et al, 1991. *Reform in Eastern Europe*. Cambridge: MIT Press.
- Bing, Gang, 1991. "Biscuit Maker Seeks Recovery." *China Daily*, June 2, p. 2,4.
- CD 1991. "State Firms in Focus." *China Daily*, May 22, p. 4.
- Demsetz, Harold, 1969. "Information and Efficiency: Another Viewpoint." *Journal of Law and Economics*, pp. 1-22, reprinted in

- Economics of Information and Knowledge*, ed. D.M. Lamberton. Harmondsworth: Penguin, 1971, pp. 160–186.
- , 1991. *Review of The Road to a Free Economy*, by Janos Kornai. *Journal of Economic Literature* 29. 3, pp. 1213–1214.
- Farrell, John P., 1991. “Monitoring the Great Transition.” *Comparative Economic Studies* 23.2:9–28.
- Gao, Anming, 1990. “Giant Tractor Maker Plagued by Slow Sales.” *China Daily*, May 28, p. 4.
- IMF 1990. International Monetary Fund, International Bank for Reconstruction and Development, Organization for Economic Cooperation and Development, and European Bank for Reconstruction and Development, *The Economy of the USSR: Summary and Recommendations*. Washington, D.C.
- Industry 1986. *Zhongguo gongye jingji tongji ziliao* 1986 [Statistical Materials of China's Industrial Economy in 1986]. Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- Industry 1988, 1989, 1990. *Zhongguo gongye jingji nianjian* [Statistical Yearbook of China's Industrial Economy]. Annual, 1988. Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- Jefferson, Gary H. and Thomas G. Rawski, 1992. “A Theory of Economic Reform,” ms.
- , ——, and Yuxin Zheng, 1992. “Growth, Efficiency, and Convergence in Chinese Industry: A Comparative Evaluation of the State and Collective Sectors,” *Economic Development and Cultural Change* 40.2: 239–266.
- Kornai, Janos and Agnes Matits, 1984. “Softness of the Budget Constraint—An analysis relying on data of firms.” *Acta Oeconomica* 32 (3–4): 223–49.
- Kristof, Nicholas D. 1991. “Manchuria Shows Economic Decay.” *New York Times*, February 9, p. 5.
- Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole, 1991. “Privatization and Incentives.” *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 7, special issue, pp. 84–105.
- Lieberman, Ira 1990. “Industrial Restructuring Policy and Practice.” *World Bank Policy and Research Series*, no. 9.
- Liu Zhenzhong, 1991. “Tan meitan jiage gaige wenti” [Discussing the problem of reforming coal prices]. *Jiage lilun yu shijian* [Price theory and practice]. No. 3, pp. 16–19.

Thomas G. Rawski

- Luo Zheng (1992). "Ba guoying dazhong qiye tuixiang shichang" [Push large and medium state-owned firms toward the market]. *Renmin ribao* [People's Daily], March 28, p. 2.
- Naughton, Barry, 1992. "Implications of the State Monopoly Over Industry and its Relaxation." *Modern China* 18.1 (1992): 14-41.
- Nellis, John, 1991. *Improving the Performance of Soviet Enterprises*. World Bank Discussion Papers, no. 118.
- Nelson, Richard R., 1987. *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*. Amsterdam: North Holland.
- Pascale, Richard and Thomas P. Rohlen, 1983. "The Mazda Turnaround." *Journal of Japanese Studies* 9.2: 219-64.
- Perkins, Dwight H. et al. 1987. *Rural Small-Scale Industry in the People's Republic of China*. Berkeley: University of California Press.
- Qiao Jian, Wang Houhai, and Li Yining, 1991. "Let Special Enterprises Also Open Up." *Jingji ribao* [Economic Daily], July 16, p. 1.
- Stepanek, James B., 1991. "China's Enduring State Factories: Why Ten Years of Reform Have Left China's Big State Factories Unchanged." In U.S. Congress Joint Economic Committee, *China's Economic Dilemmas of the 1990's: Problems of Reforms, Modernization, and Interdependence*. Washington, U.S. Government Printing Office, 2: 440-454.
- TJNJ, 1990, 1991. *Zhongguo tongji nianjian* [China Statistical Yearbook]. Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- Touzi, 1991. "Speed Up the Pace of Technical Reform at Large and Medium State Enterprises, Summary of a Meeting on 'Policy Toward Enterprise Technical Reform' Organized by the China Association of Investment Studies." *Touzi Yanjiu* [Investment Research] no. 7, pp. 45-48.
- Uno, Kimio, 1991. "Privatization and the Creation of a Commercial Banking System." In *What is To Be Done: Proposals for the Soviet Transition to the Market*, ed. Merton J. Peck and Thomas J. Richardson. New Haven: Yale University Press.
- Vickers, John and George Yarrow, 1991. "Economic Perspectives on Privatization." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 111-132.
- WuDunn, Sheryl, 1990. "Consumer Demand Drops in China." *New York Times* March 26, p. C-10.

中國國有企業的非私有化改革道路及其成就

表一 1978與1988年國有工業和集體工業的基本數據（村級工業不包括在內）

企業數量 (千)		總產值當時的元 (十億)		年終僱用 (百萬)	
1978	1988	1978	1988	1978	1988
N.A.	72.4 ^b	317.3	994.7 ^b	30.4	42.67
83.7 ^a	99.1 ^b	342.1 ^c	1,035.1 ^b	31.4 ^d	42.6 ^c
219.9	343.9 ^b	72.0	422.0 ^b	12.2 ^d	31.4
264.7 ^a	1,119.2 ^c	81.6 ^c	488.3 ^c	N.A.	37.7 ^c
N.A.	420.9 ^c	389.3*	1,416.7*	42.6	74.0*
348.4 ^a	7,371.8 ^b	423.7 ^a	1,652.0 ^b	60.9 ^f	97.3

註：應注意的例外是，數據由國家統計局提供；

a Industry, 1988年，第15, 25頁

b TJNT, 1989年，第268-269, 271, 272, 275, 295頁

c

d TJNJ 1989年，第103, 166頁

* Industry 1989年，第3, 353頁

f Industry, 1988年，第10頁，包括村和村以下單位。

表二 1989年工業部門的工業利潤與虧損

A 部門	B 虧損者 No.	C 虧損 ¥ 億以內的數據	D 利潤	E KFN	F 平均虧損 ¥ 百萬	G 利潤虧 百分比	H 利潤率	I 虧損者	J 虧損	K 利潤	L KFN	M J/L	部門比率份額 (百分比)			
1	1622	50.55	-26.72	622.46	3.12	NA	-4.29	2.49	21.96	-2.81	7.44	2.95				
2	18	43.19	-25.11	536.56	239.94	NA	-4.68	0.03	18.77	-2.64	6.41	2.93				
3	120	0.42	3.38	28.10	0.35	12.43	12.03	0.18	0.18	0.36	0.34	0.54				
5	1055	0.85	7.69	51.54	0.08	11.05	14.92	1.62	0.37	0.81	0.62	0.60				
6	76	0.49	3.45	25.70	0.64	14.20	13.42	0.12	0.21	0.36	0.31	0.69				
8	104	0.83	10.50	101.95	0.80	7.90	10.30	0.16	0.36	1.11	1.22	0.30				
9	362	1.93	4.64	103.91	0.53	41.59	4.47	0.56	0.84	0.49	1.24	0.68				
10	6166	11.36	50.43	366.08	0.18	22.53	13.78	9.47	4.94	5.31	4.38	1.13				
11	3682	7.76	8.36	104.04	0.21	92.82	8.04	5.66	3.37	0.88	1.24	2.71				
12	88	7.12	1.27	59.72	8.09	560.63	2.13	0.14	3.09	0.13	0.71	4.33				
13	393	0.94	4.69	22.65	0.24	20.04	20.71	0.60	0.41	0.49	0.27	1.51				
14	5106	13.00	99.45	671.04	0.25	13.07	14.82	7.84	5.65	10.47	8.02	0.70				

中國國有企業的非私有化改革道路及其成就

表二 1989年工業部門的工業利潤與虧損 (續)

A 部門	B 虧損者 No.	C 虧損 ¥ 億以內的數據	D 利潤	E KFN	F 平均虧損 ¥ 百萬	G 利潤虧 百分比	H 利潤率	部門比率份額 (百分比)						
								I 虧損者	J 虧損	K 利潤	L KFN	M J/L		
15	3035	2.37	15.45	70.10	0.08	15.34	22.04	4.66	1.03	1.63	0.84	1.23		
16	1546	2.55	3.99	45.58	0.16	63.91	8.75	2.38	1.11	0.42	0.54	2.03		
17	1468	1.74	4.45	49.68	0.12	39.10	8.96	2.26	0.76	0.47	0.59	1.27		
18	1630	0.95	2.75	26.54	0.06	34.55	10.36	2.50	0.41	0.29	0.32	1.30		
19	2226	3.29	21.08	139.65	0.15	15.61	15.09	3.42	1.43	2.22	1.67	0.86		
20	988	0.62	14.21	66.88	0.06	4.36	21.25	1.52	0.27	1.50	0.80	0.34		
21	534	0.44	5.83	21.07	0.08	7.55	27.67	0.82	0.19	0.61	0.25	0.76		
22	1501	0.90	8.59	30.87	0.06	10.48	27.83	2.31	0.39	0.90	0.37	1.06		
23	1338	13.94	67.05	1093.51	1.04	20.79	6.13	2.06	6.06	7.06	13.07	0.46		
24	54	0.16	31.68	215.79	0.30	0.51	14.68	0.08	0.07	3.33	2.58	0.03		
25	400	5.33	-0.47	60.81	1.33	NA	-0.77	0.61	2.32	-0.05	0.73	3.19		
26	3402	9.02	102.12	611.01	0.27	8.83	16.71	5.23	3.92	10.75	7.30	0.54		

表二 1989年工業部門的工業利潤與虧損 (續)

A 部門	B 虧損者 No.	C 虧損 ¥ 億以內的數據	D 利潤	E KFN	F 平均虧損 ¥ 百萬	G 利潤虧 百分比	H 利潤率	部門比率份額 (百分比)				
								I 虧損者	J 虧損	K 利潤	L KFN	M J/L
27	296	0.66	28.16	85.66	0.22	2.34	32.87	0.45	0.29	2.96	1.02	0.28
28	82	0.43	26.42	149.73	0.525	1.63	17.6	0.13	0.19	2.78	1.79	0.10
29	654	1.56	10.48	66.74	0.24	14.89	15.70	1.00	0.68	1.10	0.80	0.85
30	2698	2.60	16.97	119.05	0.10	15.32	14.25	4.15	1.13	1.79	1.42	0.79
31	10539	13.76	50.63	534.34	0.13	27.18	9.48	16.19	5.98	5.33	6.39	0.94
32	617	2.29	106.64	696.93	0.37	2.15	15.30	0.95	0.99	11.22	8.33	0.12
33	3938	3.28	30.04	142.42	0.08	10.92	21.09	6.05	1.43	3.16	1.70	0.84
34	5115	13.24	116.86	746.02	0.26	11.33	15.66	7.86	5.75	12.30	8.92	0.65
35	1279	4.94	44.15	288.28	0.39	11.19	15.31	1.97	2.15	4.65	3.45	0.62
36	1833	3.13	55.64	204.89	0.17	5.63	27.16	2.82	1.36	5.86	2.45	0.56
37	767	3.79	34.94	154.07	0.49	10.85	22.68	1.18	1.65	3.68	1.84	0.89
38	355	0.73	10.49	52.51	0.21	6.96	19.98	0.55	0.32	1.10	0.63	0.51

表二 1989年工業部門的工業利潤與虧損 (續)

A 部門	B 虧損者	C 虧損	D 利潤	E KFN	F 平均虧損	G 利潤虧	H 利潤率	部門比率份額 (百分比)						
								I 虧損者	J 虧損	K 利潤	L L	M J/L		
No.	¥ 億以內的數據	¥ 百萬	百分比											
SUM	65087	230.16	950.18	8365.88	0.35	NA	11.36	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1.00

數據源於《工業》1990，第182-307頁，包括鄉(鎮)及其以上的獨立核算單位。

A: 工業部門 (注意: 原資料略去了部門4 (有色金屬礦)、7 (小的副產礦部門) 和不包括其他地方的工業。)

B: 虧損者 = 虧損公司數量

C: 虧損公司的虧損 (¥ 億)

D: 利潤 = 總利潤 (虧損淨值; ¥ 億)

E: KFN = 固定資產年終 (折舊) 淨值 (¥ 億)

F: 虧損公司的平均虧損 (¥ 百萬)

G: 純利與損失的百分比: $G=100 * C/D$

H: 部門固定資產的利潤率: $H=100 * D/E$

I、J、K、L: 部門的虧損公司、虧損、利潤、淨固定資產的份額 (百分比)

M: 部門的虧損份額/部門的固定資產份額。

所有部門的數字 = 1。

表三 1989年省工業的利潤與虧損

省份	省份指數份額(%)=平均數=1'									
	A 虧損者 NO.	B 虧損 ¥億以內數據	C 利潤	D 工業產出 淨值	E 虧損者	F 虧損	G 利潤	H 工業產業 淨值	F/G 虧損/ 利潤	F/H 虧損/工業 產出淨值
Beijing	587	5.63	64.31	175.17	0.85	2.41	6.43	3.57	0.35	0.13
Tianjin	776	6.94	26.88	124.18	1.12	2.97	2.69	2.53	0.38	0.42
Hebei	1840	14.63	40.02	193.63	2.65	6.26	4.04	3.95	0.42	0.66
Shanxi	1148	8.93	22.63	121.52	1.65	3.82	2.26	2.48	0.43	0.73
Inner Mong.	730	4.88	11.47	67.57	1.05	2.09	1.15	1.38	0.50	0.92
Niaoning	3422	23.27	70.14	381.63	4.93	9.96	7.01	7.78	0.49	0.70
Jilin	1648	8.23	31.08	134.83	2.37	3.52	3.11	2.75	0.67	0.76
Heilungj.	2035	22.43	24.64	261.50	2.93	9.60	2.46	5.33	0.31	1.19
Shanghai	1127	5.66	128.48	371.81	1.62	2.42	12.84	7.58	0.67	0.13
Kiangsu	8373	14.19	77.07	422.07	12.06	6.08	7.70	8.61	1.99	1.57
Jejiang	7382	7.80	52.48	253.41	10.63	3.34	5.25	5.17	3.18	2.03
Anhui	2837	6.11	21.01	129.51	4.09	2.62	2.10	2.64	1.56	1.95
Hujian	1706	2.66	24.20	108.64	2.46	1.14	2.42	2.22	2.16	1.02

表三 1989年省工業的利潤與虧損 (續)

省份	A 虧損者 NO.	B 虧損 ¥億以內數據	C 利潤	D 工業產出 淨值	E 虧損者	F 虧損	G 利潤	H 工業產業 淨值	F/G 虧損/ 利潤	F/H 虧損/ 產出淨值
Jiangxi	2304	6.82	14.58	88.94	3.32	2.92	1.46	1.81	1.14	2.28
Shandong	2297	15.37	67.53	366.60	3.31	6.58	6.75	7.48	0.50	0.49
Hunan	2057	11.39	37.34	191.51	2.96	4.88	3.73	3.91	0.61	0.79
Hubei	4131	7.27	50.99	211.34	5.95	3.11	5.10	4.51	1.91	1.17
Henan	4180	9.37	29.24	168.92	6.02	4.01	2.92	3.44	1.50	2.06
Guangdong	4128	13.85	50.94	311.43	5.95	5.93	5.09	6.35	1.00	1.17
Guangxi	4198	4.51	16.74	83.51	6.05	1.93	1.67	1.70	3.13	3.61
Hainan	237	0.58	2.31	9.44	0.34	0.25	0.23	0.19	1.37	1.48
Sihuan	7194	14.69	56.64	284.14	10.36	6.29	5.66	5.79	1.65	1.83
Guizhou	876	4.22	8.31	63.90	1.26	1.81	0.83	1.30	0.70	1.52
Yunan	1160	2.30	21.71	110.23	1.67	0.98	2.17	2.25	1.70	0.77
Tibet	42	0.05	0.32	1.08	0.06	0.02	0.03	0.02	2.83	1.89
Shanxi	1657	5.51	19.00	100.80	2.39	2.36	1.90	2.06	1.01	1.26

表三 1989年省工業的利潤與虧損 (續)

省份	A		B		C		D		E		F		G		H		F/H		
	NO.	虧損者	虧損	淨值	利潤	工業產出	虧損者	虧損	淨值	工業產出	淨值	虧損	利潤	工業產出	淨值	虧損/工業	利潤	產出淨值	
Gansu	444		2.99	15.13	69.77	0.64	1.28	1.51	1.42										0.42
Qin Qughai	211		0.60	3.44	17.69	0.30	0.26	0.34	0.36										0.88
Ningxia	184		0.60	3.26	17.06	0.27	0.26	0.33	0.35										0.81
Xingjiang	512		2.09	8.10	51.60	0.74	0.89	0.81	1.05										0.91
	69423		233.57	1000.39	4903.43	100.00	100.00	100.00	100.00										1.00

虧損者：虧損公司的數目

B、C、D：虧損公司的虧損、總利潤（顯然是虧損淨值）和工業產出的淨值，所有這些均以¥億衡量。

資料來源：《工業》(Industry) 1990第308-361頁。

表四 國有公司利潤與收入留存之間的關係，樣本數據(1980-1989)

年	所有公司			正利潤公司		
	c	b	R ²	c	b	R ²
EI樣本						
1980	60.61#	.01	.21	65.93#	.01	.21
1983	34.51	.14	.64	16.94	.15	.65
1984	334.54	.22	.07	330.30	.22	.07
1985	9.50	.29	.95	-21.21	.29	.96
1986	47.81	.36	.92	-32.84	.38	.97
TGS 樣本						
1986	476.17#	.02*	.00	503.21	.02*	.00
1987	-86.60#	.39	.90	-107.87#	.39	.90
1988	55.78	.25	.55	29.41	.25	.56
1989	-27.89	.46	.94	-142.75#	.48	.96

回歸採取 $RE=c+b*PROF$ 形式，其中

RE=收入留存

PROF=稅前利潤

所應注意的例外是，與恒定期限相聯繫的t統計數字的絕對值小於或等於2.5。

符號#表示絕對值大於2.5的t統計數字。

所應注意的例外是，與b估計值相關的t統計數字超過15.0。符號*表示零與1.0之間的t值。

表五 人均收入留存與獎金之間的聯繫，1986-1989年所選擇的工業部門
 門國有企業的樣本數據

	常量	估值 for b	R ²
食品加工 (N=23)			
1986-89	-5.64	.054	.28
1989	-.25	.956	.98
飲料 (N=20)			
1986-89	.48	1.129	.91
1989	2.80	1.137	.90
紡織 (N=63)			
1986-89	-2.21	.204	.55
1989	-3.26	.496	.18
服裝 (N=29)			
1986-89	-3.84	.212	.93
1989	-3.28	.476	.94
紙和紙製品 (N=24)			
1986-89	-1.44	.367	.84
1989	-2.36	.298	.88
化工 (N=46)			
1986-89	-.68	.198	.82
1989	-.84	.197	.82
中藥 (N=29)			
1986-89	-4.85	.103	.35
1989	-2.86	.403	.50
橡膠製品 (N=25)			
1986-89	-.54#	3.597	.83
1989	.06	.292*	.10

中國國有企業的非私有化改革道路及其成就

塑料製品 (N=24)			
1986-89	-1.82	.349	.81
1989	-2.32	.592	.69
建材 (N=37)			
1986-89	-.03	.523	1.00
1989	-.05	.523	1.00
黑色金屬 (N=29)			
1986-89	-1.01	.541	.67
1989	.49	.804	.86
有色金屬 (N=17)			
1986-89	-1.15	.167	.43
1989	.04#	.114	1.00
金屬製品 (N=26)			
1986-89	16.68	1.042	.83
1989	42.38	1.122	.86
機械 (N=73)			
1986-89	-1.9	.147	.64
1989	.55	.556	.99
運輸設備 (N=31)			
1986-89	-6.77	.087	.98
1989	-1.78	.087	1.00
電力設備及配件 (N=38)			
1986-89	.31	.813	.99
1989	1.56	.814	1.00

出處：根據體改所樣本數據的計算。

回歸採取 $PCBONUS = a + b * (PCRE)$ 形式，其中 $PCBONUS =$ 每個工人的年獎金
 支付 $PCRE =$ 每個工人的年收入留存值

結果包括體改所樣本中所有符合下列條件的部門：每一部門中1989年進行有效觀察的公司數目至少為20。由於有色金屬工業與軍事相關，所以將其作為

Thomas G. Rawski

有趣的特例包含在內。執道了1989年數據的公司目列在每一部門項目之內。所有回歸限於國有公司。

應注意的例外是，與恒定期限相關的 t 統計數字的絕對值小於或等於2.5。符號#表示絕對值大於2.5的 t 統計數字。

應注意的例外是，與 b 估值相關的 t 統計數字趣過了3.0。符號*表示零與2.0之間的 t 值。符號**表示 $2.0 \leq t \leq 3.0$ 範圍的 t 值。

中國國有企業的非私有化改革道路及其成就

表六 獲得資金的途徑與現行或滯後收入留存之間的聯繫 1985與1986年EI樣本結果

	c	b ¹	b ²	b ³	R ²
1985年方程					
B1	177.60		-0.14*	0.38**	0.03
	152.41	1.36	0.04*	-0.16	0.08
B2	195.25**		3.37	-4.62	0.51
	16.96*	2.31	4.69	-4.30	0.87
B3	521.12		-0.36*	1.75	0.20
	398.88	6.50	0.54**	-2.94	0.39
B4	372.86		3.23	-4.23	0.41
	169.38**	3.68	4.74	-4.90	0.78
B5	716.38		3.00	-2.86	0.27
	415.84**	8.82	5.23	-7.24	0.62
1986年方程					
B1	187.46**		-0.05*	0.18**	0.02
	145.18**	-0.88	1.14	0.26*	0.16
B2	102.57*		-2.32	4.08	0.46
	153.81*	1.07	-3.77	4.00	0.49
B3	953.46		-0.69**	1.67	0.13
	958.17	0.10*	-0.83*	1.66	0.13
B4	290.02*		-2.37	4.27	0.41
	298.99*	0.19*	-2.62	4.25	0.41
B5	1056.03		-3.01	5.75	0.33
	1111.98	1.17**	-4.59	5.66	0.34

應注意的例外是，t統計數字絕對值超過了3.0t的絕對值小於2.0

*2.0 ≤ t ≤ 3.0範圍內的t的絕對值。



中國經濟改革中所有制問題的 相干與不相干

盧荻

一 導言

所有制問題是中國經濟體制改革中最複雜、最根本的一環。概念上，經濟學理論所能提供的指引極有限。瓦拉爾式新古典經濟學固然沒甚麼可說，即使是近年來在國內（以及東歐）知識分子中很有影響的產權理論，其前提是將經濟制度（企業）理解成個人化、追尋效用最大化的市場參與者之間的交易結果，從而得出私有產權為最優的結論，然而這個前提本身就極具爭議。^① 以研究所有制理論和中國經濟聞名的普特曼（L. Putterman），就總結了經濟學的另一傳統，指出經濟制度形成過程往往涉及特定的歷史因素（即一定程度上的「往跡依賴」path-dependency）和結構因素（社會和文化背景），因而未必是效用最大化選擇的結果。^② 換言之，產權論者試圖建立

① 這裏的「制度」一詞，僅指經濟組織實體，而非如產權理論（或新制度主義經濟學）那樣，還包括了交易的規則和規範。有關產權理論的簡介，可參閱楊小凱：《企業理論的新發展》（載《經濟研究》，1994年，第7期，頁60-65）。楊文的標題頗有誇大之嫌，他的所謂「新發展」，是承接阿爾欽和戴姆錫（A. Alchian & H. Demsetz）以效用最大化個人選擇和市場普遍存在為起點解釋經濟制度，將之納入普遍均衡分析。這個傳統在西方經濟學界中既非唯一，也非主流。

② L. Putterman, "Ownership and the Nature of the Firm", *Journal of Comparative Economics*, 17(1993), 243-263。強調制度形成過程中的歷史和結構因素，也即否定了市場的無所不在，從而，經濟制度不可能被化約為效用最大個人選擇的結果。

一種超越時空普遍適用的理論，或描劃出一種唯一的最優制度形態，首先就得碰到前提的合理性問題。

對產權理論的更根本挑戰，來自現實研究方面。畢竟，經濟學家所專注的個人效用、交易或制度成本之類，遠不如有關現實經濟發展的勁力、制度基礎等等那麼引人關注。而近年來國外有關經濟發展或後進工業化的論述，正是承接熊彼特(J. Schumpeter)的創新理論、錢德勒(A. Chandler)的西方企業史研究，以及東亞工業化經驗的分析，其核心論題是駕馭市場。^③後進工業化的關鍵或經濟發展的動力，在於發揮規模和範圍效益(economies of scale and scope)，而這就要求從兩方面駕馭市場，一是資源(價值)配置和創造上對市場機制的超越，另一是經濟制度形成和運作上對市場調節的克服。後者的重要性在於，市場調節(嚴格的個人化產權和效用最大化選擇)不能促成企業、網絡等經濟制度適當的動力和足夠的決策能力，以發揮規模和範圍的效益。^④

③ 這種論述的代表著作包括：A. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York, Oxford University Press, 1989); M. Best, *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring* (Cambridge, Polity Press, 1990); W. Lazonick, *Business Organization and the Myth of the Market Economy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1991); R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey, Princeton University Press, 1990); 等等。另可參閱D. Teece, "The Dynamics of Industrial Capitalism: Perspectives on Alfred Chandler's Scale and Scope", *Journal of Economic Literature*, 31(1993), pp. 199-225, 這是一篇文獻綜論性質的文章。

④ 「經濟發展動力」不同於新古典經濟學的(資源配置)效益概念，而有其特定的歷史涵義，因而駕馭市場的論題也並非建立在教科書式「市場缺陷」的命題之上。事實上，後進工業化文獻的另一源流，是有關發展的「經濟/技術範例」(techno-economic paradigm)的研究，包括長波理論、以及「靈活分工」理論和法國調節學派對「後福特主義」的不同論述，可分別參閱：A. Tylecote, *The Long Waves in World Economy: The Present Crisis in Historical Perspective* (London,

本文的目的，正是要探討上述兩種針鋒相對的理論傳統，在中國經濟體制改革中的適用性、或指引作用。探討的性質不在純粹概念邏輯方面，而是要針對體制改革下中國經濟發展、特別是企業效益表現，作出分析和提供一個有根據的解釋，並以此為基礎判斷兩種理論傳統。本文標題所指的，也就不是要窮盡現實中國經濟改革的所有制問題，而是要論證廣被引用的產權理論與現實的不相干，以及後進工業化理論有關所有制論述與現實中國的相干。^⑤

更具體而言，下文第二節將首先述評西方經濟學界對過往十多年來中國經濟發展動力的研究，特別是針對各種專注於微觀（資源配置）效益的傾向，指出其不足、以及所得出結論的偏頗。第三節進而述評有關全要素生產率(total factor productivity)的分析和爭論，指出無論是在概念上和現實根據上，這些分析都不足以支撐有關中國經濟改革中所有制問題的流行看法，即所謂國有企業由於體制上不符合私有產權的規範、因而效益表現遠比非國有企業遜色。第四節另闢途徑，就中國經濟表現數據測試有關生產率增長來源的另類理論，這種理論所注重的是規模效益、學習效用，以及宏觀經濟（需求）環境對

Routledge, 1992); M. Piore & C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York, Basic Books); A. Robles, Jr., *French Theories of Regulation and Conceptions of the International Division of Labour* (London, Macmillan, 1994). Piore在另一篇文章中（載M. Storper & A. Scott, eds., *Pathways to Industrialization and Regional Development* (London, Routledge, 1992)），引用「網絡」的概念，綜合這些不同論述的經濟制度上的共同基礎，並以此作為與近年來在正統經濟學圈冒起的「內生增長理論」的分野。

⑤ 純粹理論上的探討，可參閱D. Lo, "Market and Institutional Regulation in Chinese Industrialisation" PhD thesis, School of Business and Economic Studies, University of Leeds, 1994，前三章。

增長的作用。第五節針對上述三節分析所得出的現實根據，試圖從後進工業化理論的視角，發展出一個理據相符的解釋。第六節就本文標題所涵蓋的範圍，提出幾點結論，並指出應該繼續探討的問題。

二 改革下中國經濟發展的動力

體制改革十多年來(1979-94)中國經濟的高速增長，儘管是伴隨着種種嚴重的問題，始終是引人注目的表現，尤其是跟同期東歐前蘇聯各國（以至大部份第三世界國家）的衰退和危機相對照，更加如是。由此，就有關中國經濟發展動力的研究，西方經濟學界基本上依循着三種途徑。

一是震盪療法或「大爆炸」的鼓吹者如薩克斯 (J. Sachs) 之類，他們所面對的挑戰，是如何解釋韋茲曼 (M. Weitzman) 提出的「怪事」：按照西方主流經濟學設計的東歐前蘇聯各國的改革，伴隨而來的是大蕭條，而形跡可疑的中國改革卻與高速經濟增長並行。^⑥ 他們的解釋是，因為兩者的結構性條件不相同。中國經濟中有個龐大的農村部門，可以透過勞動力向工業轉移而促進經濟增長，在低效率的國有部門的危害未至於超過整體經濟的承受能力之前，漸進式改革還可以產生一定效果（而以現在起就必須推行大爆炸了）。而東歐前蘇聯各國則是過度工業化、國有部門過度膨脹了，由是必須透過大爆炸，迫使勞動力向高效率的非國有部門轉移。

⑥ M. Weitzman, "Economic Transition: Can Theory Help?", *European Economic Review*, 37(1993), pp. 549-555。大爆炸鼓吹者有關中國的論點，可見於J. Sachs & W. T. Woo, "Reform in China and Russia", *Economic Policy*, 18(1994), pp. 101-145; 以及 *Journal of Comparative Economics*, 18(1994)的專輯。

二是建基於標準的新古典經濟學的全要素生產率 (total factor productivity) 增長分析，代表作是謝千里 (G. Jefferson)、羅斯基 (T. Rawski)、鄭玉歆等人的文章，以及由中國社會科學院與美國加州大學 (聖地阿哥) 和密芝根大學、英國牛津大學合作的中國工業經濟效率系列研究。^⑦這些分析的結論很一致，都指出包括國有部門在內的中國工業經濟的生產率有顯著改進，因而勞動力轉移不足以解釋整體經濟增長。不過，由於全要素生產率分析的基礎，是將生產系統視為「黑箱」的新古典經濟學生產函數概念，從上述的研究成果中，不能推導出多少有關經濟制度方面的結論。至於部份作者試圖在市場機制加強、配置效益提高、生產率改進之間建立因果聯系，都是主要依賴理論演繹，而非實證分析根據。^⑧

三是經濟演化分析，是上述第二種傾向的補充、將之動態化，代表作者有諾頓 (B. Naughton) 等。^⑨經濟演化表現為一

⑦ 前者可參閱 K. Chen, H. Wang, Y. Zheng, G. Jefferson & T. Rawski, "Productivity Change in Chinese Industry, 1953-1985", *Journal of Comparative Economics*, 12(1988), pp. 570-591; G. Jefferson, T. Rawski & Y. Zheng, "Growth, Efficiency, and Convergence in China's State and Collective Industry", *Economics Development and Cultural Change*, 40(1992), pp. 239-266; 以及涉及體制和政策較多的 K. Chen, G. Jefferson & I. Singh, "Lessons from China's Economic Reform", *Journal of Comparative Economics*, 16(1992), pp. 201-225。後者可參閱 T. Groves, Y. Hong, J. McMillan & B. Naughton, "Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises", *Quarterly Journal of Economics*, 109(1994), pp. 183-209; 屬同一系列的中文論著主要是杜海燕、鄭紅亮、郭晉剛等發表在《經濟研究》1990-93年各期的文章。

⑧ 將經濟增長、生產率改進歸結為 (資源) 配置效益提升的做法，即使在主流經濟學圈內也是備受批評，早在七十年代的發展經濟學爭論各方就對此基本上達成共識，近年末冒起的內生或新增長理論，正是建基在這種批評上。

⑨ B. Naughton, "What is Distinctive about China's Economic Transition? State Enterprise Reform and Overall System Transformation", *Journal of Comparative Economics*, 18(1994), pp. 470-490. J. McMillan & B. Naughton, "How to Reform a

種增長與市場形成的相互作用：工業部門的高利潤率吸引了非國有企業的進入，這種進入和相應的競爭加劇削減了政府的財政收入，政府於是透過增加物質刺激和強化監督等手段，使國有企業改進效率和促進增長，而供應的增長又使價格自由化、市場形成成為可能。強調市場形成是一個過程、而非一場「大爆炸」（價格自由化）就立時冒現，這是演化經濟學的傳統，而將生產效益改進主要歸結為市場競爭——而且是結構/行為/表現(structure-conduct-performance)式的靜態競爭——這卻又近於「黑箱」理論，因而面對同樣的解釋能力的局限。

不消說，上述「大爆炸」鼓吹者的論述，以後面兩種傾向很有衝突之處。決突的焦點是有關全要素生產率的不同估算，進而是國有企業究竟可不可以救藥，再進而是整體改革策略究竟應是「大爆炸」式的、還是漸進式。這種衝突不可謂不嚴重，然而從另一方面看，它們的共同點也是廣泛而深厚。首先是經濟發展動力，基本上被歸結為微觀效益；進而是單從各種微觀效益指標的比較中，推斷出非國有部門的擴張是經濟持續增長的關鍵；再最後是有關國家（政府）干預和市場調節的作用，基本上是抑低前者、捧起後者，就對外開放（貿易增長和外商投資）方面，同樣視作理所當然地對生產改進、經濟增長有益。

這種種被輕易接受了共同點，在經濟學文獻中卻是從

Planned Economy: Lessons from China", *Oxford Review of Economic Policy*, 8(1992), no. 1, pp. 130-143。以倡導「金融深化」聞名、近年來在有關蘇式經濟體制變革上卻轉向漸進式改革的，R. McKinnon，也可屬此列，見“Gradual versus Rapid Liberalization in Socialist Economies: The Problem of Macroeconomic Control”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1993, pp. 63-94。

來就很具爭議。特別是將經濟增長、市場與非市場調節作為核心課題的發展經濟學，傳統上更傾向於將增長視為宏觀（需求）環境、結構條件和微觀效益的綜合結果，因而有「增長模式」的概念。^⑩限於篇幅，本文不打算詳細論述這種理論傳統在中國經濟研究上的應用，但單以下面的簡單描劃，應可以見出跟前述三種傾向大不相同的政策涵義。^⑪

改革年代中國經濟的高速增長，一方面固然有賴於勞動力從農村向生產率較高的工業部門轉移，另一方面，更重要的是與大批新興耐用消費品工業猛烈膨脹相聯繫的產業結構轉換，這些新興產業大都具有（靜態和動態）規模效益的特點，其形成過程又有賴於大規模的技術引進，因而大大推動了工業部門本身的生產率的改進。這種增長模式，正與結構主義發展經濟學有關結構轉換作為增長動力、需求（作為實現規模效益的先決條件）制約增長等等的論述相符合。

按照中國的工業統計系統，上述的各種新興產業，可以由十五大類工業的「機械工業」（近似國際標準工業分類ISIC 38）代表。在1978-88年期間，機械工業在全部工業中的比重（以1980年固定價格計算）猛增6.3個百分點，而其他各種工業的比重增減幅度，卻盡在正負2.5個百分點之內，由此可見機械工業是這期間整體工業增長的主要動力。回歸分析，設 Y =全部工業總產值， C =機械工業總產值， $Y^1=Y-C$ ，以1978-92年數據估算 $\Delta Y_t^1=a^*+b^* \Delta C_t+V_t$ 和 $\Delta Y_t=a+b \Delta C_t+U_t$ （ Δ 代表一

⑩ 這種傾向在「結構主義發展經濟學」中特別強烈，代表著作包括 L. Taylor, *Income Distribution, Inflation and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory* (Cambridge, MIT Press, 1991); A. Dutt, *Growth, Distribution and Uneven Development* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990)。

⑪ 詳細論述可見同註⑤第四章。

階差分，小寫字母代表增長率），得出 $b=0.44$ 和 $b^1=0.25$ ，可見機械工業對整體工業增長的貢獻超過了它所佔的比重。再設 S =社會商品銷售總額實質增長率，估算 $C_t=a^1+b^1S_{t-1}+Z_t$ 得出 b^1 值近一，可見「機械工業」包括了很大比重的、增長率跟消費需求擴張高度相關的耐用消費品產業。

然而這種增長模式有其內在矛盾，來自外匯和消費需求兩方面的制約，使增長難以持久。外匯制約不僅表現為持續數年的外貿逆差，以及拉丁美洲和東歐式的外債陷阱的危險，而且使中國經濟處於不利的國際分工格局，即進口產品的高附加值化愈發拋高出口產品。這種趨勢只是在治理整頓、以及國家產業政策的干預下（特別是鼓勵機電產品出口），才於八十年代末期初步扭轉。這期間最顯著的變化是中國的對外貿易條件 (terms of trade)，從1980年的100降至1988年的84再回升至1991年的97，而同期第三世界的綜合指標是100至84再至83，亞洲四小龍是100至101至107，先進資本主義各國卻是100至116再至115。^⑫ 這種趨勢反映出中國工業的國際競爭力的增強，而這正是建基於國家產業政策鼓勵、企業效率提升、以及國內需求擴張形成的規模效益之上。

以上數段的論述，目的是要指出，改革年代中國經濟的高速增長（及其起伏），是特定的宏觀環境、結構條件和微觀

⑫ 資料來源見World Bank, *World Development Report*, 各期；IMT, *International Financial Statistics Yearbook 1993*, 和*World Economic Outlook*, October 1993。中國（以及大部分第三世界國家）的貿易條件的惡化，以及先進資本主義國家貿易條件的改善，正為八十年代以來世界市場上初級產品和低附加值產品貿易條件的惡化有關，參閱A. Singh, "Asian Economic Success and Latin American Failure in the 1980s: New Analyses and Future Policy Implications", *International Review of Applied Economics*, 7(1993), pp. 267-289。中國的貿易條件自1988年後的改善，在第三世界中可算異例，而與亞洲四小龍相近。

表現協同作用的結果，而不能被簡單歸結為微觀效益問題。而諸如國家產業政策等非市場調節機制，在前面所提的三種研究傾向中都沒有地位，在我們所描劃的增長模式中，其意義卻凸顯出來了。當然，有關增長模式問題不是本文的討論對象，上面的描述既簡略，也無意要作為本文論題的一部份，它只是為下文的生產率分析提供了背景。

與此同時，改革年代的特定增長模式，也影響到國有企業和非國有企業所面對的不同政策環境。概言之，與農村勞動力轉移和新興消費品產業膨脹相連的，是整體工業經濟的結構失衡，即能源、原材料等基礎產業的發展滯後；而國家為了穩定經濟和支撐持續增長，採取了生產資料價格雙軌制，以及以重點投資項目的方式建設滯後產業，國有企業既是集中於基礎產業，其利潤又是國家財政收入的主要來源，也就承受了這兩項負擔。事實上，以1989年為例，當年國有企業的虧損總額中，就有近六成是因為煤炭採選、石油開採和電力供應三個滯後工業的虧損所致。在稅務負擔方面，直至1993年，因有企業的實際稅率（包括兩金並連各種減免考慮在內）仍是比集體企業高出近倍。^⑬至於國有企業的沉重社會負擔、特別是對龐大的退休職工的支付，就減緩本來應由國家承受的支出壓力而言，同樣可以看作是不平衡增長模式之下、國家不得不採取的政策。^⑭

⑬ 在1987年，大中型企業的實際上繳所得稅（不包括兩金）佔實現利稅總額的65.4%，其他國有企業為60.7%，集體企業為30.7%，見國務院工業普查領導小組辦公室編：《中國工業現狀》（北京：人民出版社，1990），頁274。

⑭ 事實上，從註⑨Naughton 和McKinnon等的論述中，就可以引伸出文中的提法，即改革下國有企業承擔着遠較非國有企業沉重的稅負：一方面是市場競爭加劇導致工業利潤率普遍下降，另一方面是財政支出減少的速度慢於收入（支出壓縮不下很大程度上是出於平衡工業以及整體經濟的滯後部門所需），再加上稅制

由此來看已有文獻中的普遍做法，即單以表面化的產值增長和利潤率等指標的比較，認定國有企業表現遠比非國有企業差，進而得出兩個近乎常識的結論——一是這種表現優劣正是所有制不同的結果，二是中國經濟增長的前景取決於非國有部門的擴張（包括來自國有部門的資源轉移），這就很有偏頗之處。較恰當的做法，應是將企業的政策環境考慮在內，認識到表現指標與企業本身的效率之間有一定的差異；全要素生產率分析相當程度上就顧及這一點，下文將詳加評述。

與此同時，即使單就表現指標看，國有部門與非國有部門的比較，也遠非上述的結論那麼簡單。誠然，在1978-92年期間，國有企業在全國工業總產值的比重從78%降至48%，但表一所顯示的卻是另一幅圖景：以大、中、小型企業劃分，在1980-92年期間，前兩者在全國鄉及鄉以上工業總產值的比重猛增11.8個百分點，在包括村及村以下企業的總產值中的比重則從41.7%增至43.0%。按照1985年工業普查資料（另見《中國工業經濟統計資料1978》，頁142），大中型企業中超過95%正是國有企業。這也即是說，國有部門的萎縮，其實是小型國有企業萎縮（諾頓估計它們的產值比重在1978-91年期間從36%減至12%），大中型企業卻是迅速擴張。

改革滯後使得徵稅範圍仍集中於國有工業，後者自就只能面對惡劣的政策環境。有關國家投資在支撐短線或滯後產業的作用，可參閱I. Singh, "China: Industrial Policy for an Economy in Transition", *World Bank Discussion Papers*, no. 143, 1992。唐宗焜：《國有企業利潤轉移和企業再生產能力》一文（載《經濟研究》1992. 7, 頁9-19），描述了國有企業自1983年「撥改貸」改革以來，面臨財政和銀行的雙重索取，導致再生產能力衰歇。自1993年底以來國有企業政策環境的轉變，如開始減免兩金、加速折舊、稅率降至集體企業水平、補充資金等等，是國家對這種「歷史包袱」的反應。

表一 大、中、小型企業在鄉以上工業總產值中所佔比重，
1980, 1985, 1992 (單位：%)

	1980	1985	1992	1980-85 變動	1985-92 變動	1980-92 變動
大型	25.1	28.1	34.8	+3.0	+6.8	+9.8
中型	18.1	18.9	20.2	+0.8	+1.3	+2.1
小型	56.8	53.1	45.0	-3.8	-8.1	-11.8

資料來源：《中國工業經濟統計資料1987》，頁6, 8; 《中國工業經濟統計年鑒1992》，頁24, 103-106; 《中國統計年鑒1981》，頁208, 212; 《中國統計年鑒1993》，頁417-419; 《中國統計摘要1993》，頁70。

註：比重以當年價格工業總產值計算。

效益指標方面的比較就更加複雜了。從表二的三項指標可見，國有企業的表現，在1985-88年的經濟景氣期間優於集體企業，在1989-92年的衰退和隨後的復甦期間則差於集體企業。再者，在國有企業中，大中型企業的表現自始至終都遠為領先；即使是在1989-92年期間，其稅前利潤率也高於集體企業，而在虧損企業虧損額與利稅總額比例、虧損面兩項上較差。

總之，即使是單就表現指標而言，國有部門與非國有部門的優劣對比，也並非截然分明。更有意義的問題，是為甚麼國有部門在景氣期間表現優於非國有部門、在衰退期間則相對較差，以及為甚麼大中型企業的表現遠比小型企業優秀。這兩個問題都涉及企業的生產率增長、以及其來源的分析，以下兩章正是依循兩種不同的途徑，嘗試作出合理的解釋。

表二 工業企業利潤率、虧損—利潤比率和虧損面，1980—92 (單位：%)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
全部企業	(a) 25.2	23.8	20.4	20.0	20.5	16.8	12.2	11.9	9.9
	(b)	2.4	4.3	4.5	4.7	10.3	23.3	21.3	16.8
	(c)	10.9	13.2	14.4	11.7	15.9	21.1	18.7	15.9
國有企業	(a) 24.9	23.5	20.7	20.3	20.6	17.2	12.4	11.8	9.7
	(b)	3.7	2.4	4.0	4.0	10.2	23.2	22.1	19.0
	(c)	9.6	13.1	13.0	10.9	16.0	27.6	25.8	23.4
集體企業	(a) 26.6	24.6	19.4	18.2	19.8	15.4	11.5	11.9	10.1
	(b)		5.3	6.4	4.8	10.5	22.4	17.2	10.7
	(c)	11.7	13.2	14.7	11.7	15.7	19.4	16.7	13.7
大中型企業	(a) 27.4	25.6	22.3	22.0	21.9	18.1	13.6	12.9	10.6
	(b)	1.5	2.7	3.0	3.9	9.2	19.3	18.6	16.3
	(c)	5.3	8.8	9.1	8.2	12.4	24.6	24.6	20.4

資料來源：《中國工業經濟統計年鑒1993》，頁90—93, 116—119, 129—132, 142—145, 168。

註：(a) = 利潤率 = 利稅總額 / 全部資金；

(b) = 虧損與利潤比率 = 虧損企業虧損額 / 利稅總額；

(c) = 虧損面 = 虧損企業數 / 企業數。

本表為鄉及鄉以上獨立核算工業企業資料。

三 全要素生產率分析及其局限

有關改革年代中國工業全要素生產率的分析，在西方經濟學界中，近期的爭論焦點集中在量度問題，更確切說是如何測算一個合理的中間投入品價值的縮減指數。由是，以胡永泰等「大爆炸」鼓吹者的爭論一方，得出的結論是，鄉鎮企業的全要素生產率是介乎微增長與大幅度增長之間（依不同的估計算式而定），而相應的，國有企業的卻是介乎大幅度負增長與零增長之間。這種結果與謝千里等的估算大不相同，後者得出的結果是，國有企業和集體企業的全要素生產率都為正增長，集體企業略高二個百分點。^⑮

本文無意參與這個看來短期內是解決不了的爭論，而是將焦點轉移到，這種以生產函數為基礎的分析方法，究竟能在多大程度上弄清中國工業生產率變化的來源，進而又能得出多少有關體制改革的結論。當然，迄今爭論的雙方都傾向於將生產率變化單純視作微觀效益變化的結果，而且也在不同程度上接受了私有產權理論（國有企業即使可以救藥吧其表現也不會好過較近私產規範的非國有企業），因而上述兩個問題也仍是被歸結為兩種企業的比較。

如果爭論僅限於國有企業跟非國有企業的對比，那麼即使量度或縮減指數問題短期內解決不了，仍是有可能從其他途

⑮ Woo, Wing Thy, Wen Hai, Yibiao Jin and Gang Fan, "How Successful has Chinese Enterprise Reform Been? Pitfalls in Opposite Biases and Focus", *Journal of Comparative Economics*, 18(1994), pp. 410-437; 該文的中文版本見胡永泰、海聞、金毅彪：《中國企業改革獲得了多大成功？》（《經濟研究》，1994，6）。謝千里等的文章見註⑦，以及謝千里、羅斯基、鄭玉歆：《論國營工業生產率》（《經濟研究》，1994，10，頁77-80），該文為對胡永泰等的反批評。從這場爭論可以見到，在美國學術期刊的爭論，已能迅速擴展到中國的參考者。

盧荻

徑得出結果。表三採用最簡單的總產值、兩種投入和規模效益不變生產函數，只是在國有企業和集體企業之外，再加上大中型企業（留意它們之中絕大部分是國有企業，得出的圖景卻是遠比原有的研究複雜。

表三 鄉及鄉以上獨立核算工業企業全要素生產率平均增長率，1978-92（單位：%）

		1980-88	1978-92(a)	1978-92(b)
全部企業	q	11.80	11.07	11.07
	l	5.24	4.16	4.16
	k	12.15	12.70	12.70
	a	3.11	2.64	2.64
國有企業	q	8.77	7.84	8.55
	l	3.44	2.87	2.87
	k	10.96	11.63	11.63
	a	1.57(2.32)	0.59(1.47)	1.30(2.18)
集體企業	q	18.98	16.81	15.42
	l	7.61	5.54	5.54
	k	18.83	17.84	17.84
	a	5.76(4.64)	5.12(3.89)	3.73(2.50)
大中型企業	q	12.85	12.18	12.93
	l	4.12	5.04	5.04
	k	11.22	13.16	13.16
	a	5.18(5.89)	3.08(3.89)	3.83(4.64)

資料來源：計算自附錄。

註：全要素生產率增長率一律以 $a = q - 0.5l - 0.5k$ 計算，其中 a 為全要素生產率增長率， q 為工業生產總值增長率， l 為職工人數增長率， k 為（經縮減的）固定資產淨值增長率。括號內數字按照另一種計算方法，即集體企業用 $a = q - 0.4l - 0.6k$ ，國有企業和大中型企業用 $a = q - 0.6l - 0.4k$ ，有關解釋參閱內文。

就1978-92年增長率，(a)按照官方統計的總產值縮減指數計算，(b)即一律按照全部企業的總產值縮減指數計算，有關解釋參閱內文。

在估算過程中，有兩點因素需要考慮。一是，各企業部門的勞動投入增長率普遍慢於資本投入，因而，全要素生產率的估算，視乎產出對兩種投入的各自的反應彈性採用甚麼數值而定。相對而言，國有企業的歷史一般遠長於集體企業（特別是鄉鎮企業），機器設備較老，職工技術水平則較高，因而勞動投入對產出的貢獻，比例上也應較高。二是，中國工業總產值增長率的計算，有個特殊的價格折算問題，在這裏表現為1990年不變價格或1980年不變價格的折算比例；按照官方統計數字，這個比例是全部企業1.508、國有企業1.655、集體企業1.274，原因不明。但是，就企業部門之間的比較而言，當年價格應比不變價格更能反映企業的相對表現；這是因為，不變價格是以產量為基礎計算，而當年價格則以銷售值為基礎、考慮到產品質量的改進。再加上集體企業中頗有不少以當年價格代替不變價格上報統計部門，有理由相信，上述的折算比例，對於集體企業是低估，對於國有企業則是高估了。^{①⑥}

從表三可見，在1980-88期間，以勞動投入和資本投入的貢獻各佔半，則國有企業的年均全要素生產率增長率為1.57%，集體企業為5.76%，大中型企業為5.18%。如果兩種投入的貢獻比例為國有企業0.6:0.4、集體企業0.4:0.6，則兩者的全要素生產率分別年均增長2.32%和4.64%，這與廣被引用的謝千里等的結果（2.40%和4.63%）極為接近，以此計算，大中型企業的增長率則達5.89%。再看1978-92十四年期間的情況，以最不利於國有企業的方法計算（即假設兩種投入的貢獻比例相

①⑥ 見T. Rawski, "How Far has Chinese Industry Grown?", World Bank Policy Research Working Papers, Transition and Macro-Adjustment, no. 1194。所以，如果只是考慮1980-90期間，價格折算比例問題就不存在，以1980-92期間考慮，則國有企業表現（儘管是十二年平均）突然間大為惡化。

同並不考慮價格折算問題），全要素生產率的年均增長率，分別是國有企業0.59%，集體企業5.12%，大中型企業3.08%；而以最有利於國有企業的方法計算，則分別是2.18%，2.5%和4.64%，即表中(b)欄的括號內數字。

可見，由於加入了大中型企業，原先那種簡單明確的對比格局被打亂了。全要素生產率的分析，不能提供根據支持那種流行的觀感、即認為國有企業因為體制缺陷其效益表現遠比非國有企業差，更加不用說那種「大爆炸」主張的基礎論調、即國有企業必定無可救藥。如果還強要支撐，要將國有企業（在這裏以大中型企業為代表）的全要素生產率的增長率降至零或以下，則按照表三的數字，除了採用最不利於國有企業的計算方法外，還得將集體企業的增長率降至2%或以下，也即整體中國工業的生產率表現很不如人意。然而這樣做又有甚麼意義呢？以同期中國經濟表現在世界上的地位、特別是跟東歐前蘇聯和第三世界相比遠為優異，這樣做只能使人懷疑全要素生產率分析的價值。^{①7}

就本文所專注的課題、即企業表現背後的體制運作而言，全要素生產率分析作為一種理論方法，也確有嚴重的缺陷。理論上，這種方法的優點，在於同時顧及生產單位（經濟制度）的投入和產出兩方面，而不是僅考慮產值、利潤等產出指標。而基於等額投入獲得等額收益、或所謂相同投入品的邊際產出收入趨同的假設，這樣量度得出的投入產出比率，就可以用於不同企業部門的效益比較。

①7 認為改革年代中國工業的全要素生產率沒有多大改進、甚至還有倒退，這種觀點在西方經濟學者中一直存在，註①5 Woo et al. (1994)一文就頗有引述、並表示支持。

在微觀層次上，如果企業之間的競爭是建立在猛烈的結構轉變之上、即熊彼特式的「新」技術/資本摧毀「舊」技術/資本，則上述的趨同假設就難以成立。這正是全要素生產率分析一直面對的批評。^⑮而正如上文第二節所述，改革年代中國工業經濟正是一直經歷着急劇的結構轉變，從而，決定企業效益表現的最主要因素是生產能力利用率，也即不斷的技術更新投資（特別是引進領先消費潮流的國外技術）。由此，全要素生產率分析，也就無法顧及不同的政策環境對國有企業和非國有企業的再投資能力、從而市場競爭力和量度得出的投入產出比率的影響。

在政策和體制結論方面，全要素生產率分析還面對宏觀層次上的困難。正如前述，改革年代中國工業生產率的進步，不能被單純歸結為微觀效益的結果，還要考慮到需求環境和發展條件（如新興消費品產業的膨脹），以及由此派生的諸如結構失衡、外債陷阱等內在矛盾。這樣，市場導向部門（如鄉鎮企業）與市場導向較弱部門（如國有企業）之間，就不僅是競爭和單純替代關係，而且有一定程度上的分工和配合，也因此不能單就全要素生產率表現的比較就得出結論、以為市場導向部門取代國有企業的工業增長的關鍵。

歸根究底，新古典生產函數概念視生產為「黑箱」過程，對於量度得出的全要素生產率變動，就只能當作市場形成和競爭加劇、從而投入品邊際產出趨同的結果；這就過於牽強

⑮ 演化學派的著名經濟學家R. Nelson (“Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures”, *Journal of Economic Literature*, 19[1981], pp. 1029-1064)就指出，生產率分析的起點，必須是現實上很明顯的企業、產業、經濟之間的生產率和技術進步上的持續差異，而新古典經濟學的生產函數概念和競爭理論，即簡單地將這一點假設掉。

盧荻

地在市場規範與生產率進步之間建立了一種線性聯繫，即愈合市場規範的企業或部門，生產率進步就愈快。現實上，上面兩節有關大中型企業表現的描述和分析（留意它們普遍比小型國有企業更不合乎市場規範），卻與這種線性聯繫論相矛盾。概念上，「黑箱」概念本身，就為有關生產率增長來源的分析添加困難。這兩者都意味着，必須依循其他途徑，才能弄清體制改革對企業效率表現的影響。

四 中國工業生產率變動的另一種解釋

概念上，量度得出的企業或部門的生產率變動，其源由可以是各種各樣，包括資源配置效益、生產系統參與者的學習效應、產業組織和技術創新，等等。新古典經濟學所着重的是配置效益，近年來興起的「內生增長理論」，雖然以（靜態和動態）規模收益遞增為探討重點，其視野始終限於市場競爭的層面。相對之下，結構主義發展經濟學所着重的是宏觀環境對微觀效益的影響（如收入分配格局與產出增長模式的關係），而後進工業化理論則將考察的視野擴展至企業內部的組織結構、以及超越市場調節的企業家行為。^{①⑨}

①⑨ 「內生增長理論」的代表作，包括R. Lucas, "On the Mechanics of Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22(1988), pp. 3-42; P. Romer, "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy*, 94(1986), pp. 1002-1037; P. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98(1990), S71-S102; 等。其中Lucas (1988)和Romer (1986)仍然維持新古典經濟學的傳統，雖然接受了規模效益遞增的存在，卻認為這種存在是外在於企業的——否則「趨同」論就無法成立。在新近一篇總結性文章中，Romer ("The Origin of Endogeneous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 8(1994), no. 1, pp. 3-22)卻終於宣稱：「我們走過了這樣一個過程，先是以完全競爭為基礎的各種模型，然後是價格接受行為加外部化的規模效益遞增，最終來到明確的不完全競爭模型。」

本節將依循後兩種傳統，分析中國工業生產率增長的源由。在西方經濟學有關文獻中，最接近這兩種傳統的計量分析，是卡爾多(N. Kaldor)有關「維爾敦定律」(Verdoorn's Law)的解說。^⑳ 這個「定律」很簡單，即產出增長固然取決於生產率改進，反之也然，可以由下式表達

$$(1) \quad p = \alpha + \beta q + u$$

$$(2) \quad l = \alpha^* + \beta^* q + v$$

p , q , l 分別為勞動生產率、產值和勞動者人數的增長率。式(2)是式(1)的變形，按定義有 $\alpha^* = -\alpha$ 和 $\beta^* = 1 - \beta$ ，可以檢驗式(1)是否存在虛假相關(spurious correlation)。

將式(1)和(2)運用於附錄的中國工業經濟數據，測算結果見表四。很清楚，不管是全部獨立核算工業企業，還是細分的國有企業、集體企業和大中型企業，系數 β 都是統計上顯著不等於零（而 β^* 也不等於一），所取數值介乎0.8至1。

按照卡爾多的解釋，「維爾敦定律」反映了產出增長與生產率改進的相互因果、或累積促進關係；更確切說，產出增長意味着市場規模擴張，這擴展了專業分工的餘地，並促進了學習效應和技術進步。上述式(1)跟新古典生產函數的最主要區別，是沒有把可以作為勞動投入的替代品、特別是資本投入

⑳ N. Kaldor, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom* (Cambridge, Cambridge University Press, 1966), 重載於N. Kaldor, *Further Essays on Economic Theory* (London, Duckworth, 1978); J. S. L. McCombie & A. P. Thirlwall, *Economic Growth and the Balance-of-Payment Constraint* (London, Macmillan, 1994); N. Wulwick, "What Remains of the Growth Controversy", *Review of Political Economy*, 5(1993), no. 3, pp. 321-343。本節分析的有關理論概念參照這三種著作。

盧荻

考慮在內，這當然跟卡爾多對現實經濟的觀察有關（資本—勞動比率基本不變是他觀察所得的所謂「風格化事實」之一），但也正是來自新古典經濟學家的主要批評點。^②作為比較，可以測算下式

$$(3) \quad p = a + b(k - l) + w$$

p 和 l 定義同上， k 為資本增長率，從而 $(k - l)$ 是資本——勞動比率的增長率。表五給出式(3)的測算結果，可以見到，除國有企業外，系數 b 顯著不等於零。

驟一看來，式(3)是簡化了生產函數的變形，代入定義式 $p=q-l$ ，可得 $q = a + bk + (1 - b)l$ ，其中 a 就是全要素生產率了。然而，按照卡爾多的「風格化事實」，式(3)被解釋成技術進步函數。其中 a 是非承載（於機器設備）技術進步，包括自發技術進步(r_1)，以及「邊幹邊學效應」(C_1q)兩部份，即 $a = r_1 + C_1q$ 。同樣，資本——勞動比率的變動 $(k - l)$ 代表了承載技術進步，包括了自發(r_2)和由生產規模變動所誘導(C_2q)兩部份。式(3)於是變成

$$\begin{aligned}(4) \quad p &= a + b(k - l) \\ &= (r_1 + C_1q) + B(r_2 + C_2q) \\ &= (r_1 + br_2) + (C_1 + bC_2)q\end{aligned}$$

這是「維爾敦定律」的擴展形式。比較式(1)和(4)，可見 $\alpha = (r_1 + br_2)$ 和 $\beta = (C_1 + bC_2)q$ 。卡爾多的解釋，與生產函數概念

② G. Jefferson, "The Aggregate Production Function and Productivity Growth: Verdoorn's Law Revisited", *Oxford Economic Papers*, 40(1988), pp. 671-691。

的不同之處，正在於強調因果聯系的方向是先從產出增長開始，再至承載和非承載技術進步，最終是生產率改進。比較表四和表五所載的式(1)和(3)的測算結果，系數 β 的數值普遍大於系數 b （連 t -比率考慮在內），這意味着，在勞動生產率的改進中，產出擴張誘導的學習效應，其貢獻要高於自發的承載技

表四 按「維爾敦算式」測算中國工業勞動生產率增長來源，1979-92

(1)	$p = \alpha + \beta q + u$	α	β	R^2	N	DW
	AEs	-3.013 (-1.488)	0.873 (5.194)*	0.692	14	1.523
	SOEs	-1.302 (-1.003)	0.811 (5.501)*	0.716	14	1.587
	COEs	1.238 (0.743)	0.795 (5.105)*	0.703	13	2.466
	LMEs	-4.536 (-1.034)	0.964 (2.889)*	0.410	14	2.495
(2)	$p = \alpha^* + \beta^* q + v$	α	β	R^2	N	DW
	AEs	3.240 (1.631)	0.086 (5.542)*	0.022	14	1.548
	SOEs	1.440 (1.211)	0.172 (5.990)*	0.114	14	1.602
	SOEs	-1.102 (-0.663)	0.141 (5.535)*	0.070	13	2.631
	LMEs	5.141 (1.312)	-0.020 (-3.424)*	0.001	14	2.562

註：括號內數字為 t 比例；*及 \wedge 分別代表5%和10%置信區間。集體企業數據的測算，使用變數的一階差分，因為原有變數的測算結果DW值太小，式(1)只有0.977，式(2) 1.066。留意式(2)所檢驗的假設是 $H_0: \beta^* = 1$ 。

表五 對勞動生產率增長來源的另一種測算，1979-92

(3)	$p = a + b(k - l) + w$	a	b	R^2	N	DW
	全部企業	1.742 (0.937)	0.599 (3.196)*	0.460	14	1.322
	國有企業	3.014 (1.462)	0.221 (1.084)	0.089	14	1.491
	集體企業	0.034 (0.006)	0.901 (2.137)*	0.276	14	1.450
	大中型企業	1.312 (0.514)	0.714 (2.961)*	0.422	14	1.331

註：括號內數字為t比例；*及^分別代表5%和10%置信區間。集體企業數據的測算，使用變數的一階差分，因為原有變數的測算結果DW值太小，只有1.097。

術進步。唯一的例外是集體企業，其 β 值(0.811)要小於b值(0.901)，反之大中型企業的 β 和b值則分別為0.964和0.714。聯繫到前兩節所述的，大中型企業不論在產值、效益指標、生產率等各方面都至少不差於集體企業，這意味着，前者更有能力產生學習效用、以此推動生產率和產出增長。下節將進一步探討這種能力的體制基礎，並憑此判斷中國企業體制改革的特徵和意義。^②

五 企業改革和所有制問題的相干與不相干

中國國有工業企業的體制改革，自八十年代初以來的基本進程是企業擴權、兩步利改稅、承包經營責任制、以至近兩

② 本節的計量分析受制於觀察值數量太少，不過，利用虛擬變量混合全部企業、國有企業、集體企業和大中型企業的數據，測算式(1)和(3)，其結果基本不變，也沒有發現時間序列上算式結構有明顯的變動。

年來的公司化改革和股份制試點擴大，其重心從原先的國家與企業的分配關係，轉移到後者本身的行為規範和組織結構合理化，而這又進而涉及企業的經營者權貴和所有制結構。與此同時，就企業的外部環境而言，相關的改革包括產品市場競爭的形式、一定程度上的生產要素流動、銀行主導的企業外部融資體制、地方政府的經濟權力擴張以及其干預企業形式的轉變，等等。

要對這樣一個複雜多面的改革進程作出評價，殊不容易。從西方主流經濟學的角度看，改革下的中國企業體制問題眾多，其中最嚴重的三種是：軟預算約束、政府干預企業運作、勞動體制剛化限制了企業運作的靈活性。^{②③}這三者都涉及所有制問題。本節試圖在上文的基礎上，分析這三種現象的有利企業效率改進的一面，探討中國企業改革如何在有利與不利之間取得平衡，從而指出產權理論的偏頗。

5.1. 軟預算約束

在有關蘇式經濟體制的討論中，軟預算約束是個常用概念，其涵義在近年來出現了變化，最突出是概念的始創者科爾奈(J. Kornai)，將之與產權理論結合起來。換言之，軟預算約束所指的，不僅是某些企業行為特徵，而且是一種制度形態，即企業的內部者（管理人員和職工）不對它的收入和支出負全責。^{②④}在中國，軟預算約束主要表現為過度投資膨脹和濫發獎金。按照產權論者的解釋，因為剩餘索取者是全民、需要依靠

②③ W. Byrd, "Chinese Industrial Reform, 1978-89", in W. Byrd (ed.), *Chinese Industrial Firms under Reform* (Oxford, Oxford University Press, 1992).

②④ J. Kornai, *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary* (New York, W. W. Norton, 1990).

國家來監督企業，這就導致所謂「雙重合謀」問題，即地方政府部門與企業之間、以及企業內部的管理人員與職工之間合謀，一同侵吞國家（全民）財產。^{②⑤}

理論上，按照產權理論將軟預算約束歸結為一種制度形態，這既先設了硬預算約束在現實上是行得通的，也意味着硬約束總比軟約束好。這種提法相當可疑，甚至連科爾奈也承認，即使在英美式經濟體制中違反硬預算約束（按產權理論定義為收入等於支出）現象也是比比皆是。而以後進工業化的角度看，這樣定義的硬約束制度形態弊端有二。一是所有者控制所需的嚴格等級制和斤斤計較氣氛，將損害企業內部者的認同感、從而阻礙集體學習效應的發揮，二是所有者的行為短期化——這以股票市場這一最符產權理論的金融體制為甚——如着重分紅最大化之類，將抑壓長期化投資。可見，問題的實質不在於完全消除軟預算約束，而是應塑造一種適度的軟約束和合理的軟約束制度形態。青木昌彥在其著名的《日本企業模式》中就指出，既要有利於企業效率，又要免於軟約束行為，適當的制度形態就應是企業向所有的「利害相關者」（包括內部職工和外部投資者）負責、而非單單向所有者負責。^{②⑥}華生等認為，消除軟約束行為的關鍵，在於明確企業與外部之間的

②⑤ K. Lee, "Property Rights and the Agency Problem in China's Enterprise Reform", *Cambridge Journal of Economics*, 17(1993), pp. 179-194; X. Yang, "Theories of Property Rights and China's Reforms", paper presented at the international symposium on Economic Transition in China, Haikou, 1993; W. Ihang, "Decision Rights, Residual Claim and Performance: a Theory of How the Chinese Economy Work", paper presented at the international symposium on Economic Transition in China, Haikou, 1993.

②⑥ M. Aoki, "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature*, 28(1990), pp. 1-27.

產權界限。張少傑進而指出，只要來自外部的「軟」融資不混淆企業的成本——收入結構，軟預算約束行為就難以出現。^⑳

由此來看中國的企業體制改革，就並非產權論者所描述的那麼糟糕了。企業自主權的擴展和市場競爭的加劇，不僅強化了企業的獨立利益，也使它們需要依靠在市場競爭中的表現來增加內部職工的利益。承包責任制使企業決策者需要向所有的「利害相關者」負責，也就強化了後者的認同感；而在外部融資體制方面，「撥改貸」改革大大減少了對企業成本——收入結構的混淆作用，而還本付息的負擔也迫使企業提高外部資金的利用效率。例如在1989-91年的經濟緊縮期間，就據報有不少企業依靠自有留利、甚至削減獎金來彌補流動資金；與此相關的更廣泛趨向，是企業濫發獎金的沖動大為收斂，特別是大中型企業，對企業的長遠發展愈趨重視。^㉑而聯系到上文有關大中型企業效率表現的分析，於此可以推斷，中國的國有企業體制改革，不僅在很大程度上減輕了軟約束行為，而且改進了企業的效率。

當然，上述的推斷，並不等於說中國的企業體制已能完全消除軟預算約束行為。相反，近年來反覆冒現、愈演愈烈的企業之間「三角債」現象，正是軟約束的另一體現；而承包責任制所規定的利稅上交、技術改造投資和工資與效益掛鉤三項

⑳ 華生、何家成、張學軍、羅小朋、邊勇壯：《微觀經濟基礎的重新構造》，《經濟研究》，1986年3期，頁21-28；張少傑：《經濟運行與經濟調節》（杭州：浙江人民出版社，1984）。這種認識可算是中國經濟學家的創見，可惜不見新發展。

㉑ 見註⑨ McMillan & Naughton (1992)和註⑭ 唐宗焜(1992)；另見王慧炯、李泊溪編：《中國中長期產業政策》（北京：中國財政經濟出版社，1991）；馬建堂：《我國國有企業行為目標的實驗分析》，《經濟研究》，1992年7期，頁20-26。

盧荻

指標中，至此也是以技改投資的完成情況最差。總括而言，上面對企業改革所下的推斷，是說在軟約束制度的利弊兩方面取得了一定程度上的平衡、從而使企業表現有顯著改善，但是改善既非絕對，平衡也不穩固。

5.2. 政府干預企業運作

地方政府干預企業運作，這是中國經濟中普遍存在的現象。問題是，（一）干預能否歸結為所有制使然？（二）干預的利弊後果究竟如何？

就前者，產權論者總要宣稱：「要限制中國官僚對企業運作的隨意干預，關鍵之一是建造私有制、以及制訂產權法規。」^{②⑨}這就將干預與所有制的關係，視作簡單的法律關係，而抹殺了背後的政治經濟或社會權力結構，只是談着抽象的（而非中國的）地方政府和企業。

至於後一個問題，理論上，政府干預可以有利也可以有弊，這是後進工業化論者的基本觀點，而非像新自由主義經濟學者那樣只強調弊的一面。因此，改革的課題，是體制上如何保證適當的干預程度、以及全理的干預形式。^{③⑩}

就中國的情況，政府干預固然有保護低效率、阻礙企業自主發展等等的一面，但是一則干預在現實條件下確有必要，二則干預的形式也在改革下出現了變化，使得有利的一面能夠

②⑨ 同註⑦ Chen, Jefferson and Singh (1992)。

③⑩ 在新自由主義經濟學者眼中，政府干預總是與市場扭曲、保護低效率、尋租行為、貪污等等相連。註③所引的後進工業化論著，則強調政府干預，是超越比較效益原則的產業結構轉換的必要條件。註②⑦張少傑的著作則指出，在一個二元化以至多元化經濟中，由於企業發展能力大不相同，政府干預有必要深入至企業層面。

顯現。最明顯的例子是承包責任制，其採用意味着將政府與企業的討價還價關係制度化，而再不像利改稅改革那樣追求一種規範、疏離(arm's-length)的關係；這在某種程度上是無可奈何的選擇，因為，體制改革仍未達至這個地步、即企業有足夠的動力追求國有財產積累。不過，討價還價的重點，已以投入品分配和產出品上交轉移至效益表現，這在企業方面是減少了軟約束行為的餘地，在政府方面，則由於監管企業的權力以分散的工業局向統一的發包組織轉移，干預就規範化起來。與此同時，在股份制試點和全國性企業集團的組建過程中，部份地方政府對企業的所有關係也向股權擁有者轉化，這同樣使干預規範化。^③

總括而言，地方政府干預企業運作，無疑導致種種不利於微觀效益的弊端，甚至可說是中國經濟體制中最嚴重的問題。不過，干預的有利一面也不應被忽視，有證據顯示，在市場未臻發達或市場缺陷之處，干預起到了彌補作用；如由地方政府主導的1989-92期間的企業收購、合併浪潮，就大大減輕了企業組織小型化和規模效益不足問題，這在中國現實條件下的市場調節是難以辦到的。

5.3. 勞動流動性低和企業運作僵化

改革下中國企業體制的另一特徵，是勞動體制剛化，這表現為勞動力流動性低、以至工資剛性，從而又限制了企業運

③ 這種情況在電子、汽車、鋼鐵等快速發展的行業中最為常見。著名的例子，包括第一汽車廠（作為解放汽車集團的核心成員）從吉林省政府收購幾家工廠作為輕型車生產基地、首都鋼鐵廠與山東省政府聯合投資齊魯鋼廠、深圳賽格電子集團在黑龍江省收購和投資一批工廠，等等。在這些事例中，有關的地方政府都轉化成股權擁有者，而被收購企業的生產能力，也就得以按照有關企業集團的統一專業分工格局而作調整。有關1989-92期間中國企業的收購、合併潮流，以及地方政府的作用，見註⑤。

作的靈活性（如轉產或破產）。這種體制的基礎是，國家必須保證職工的就業權利；而透過一種隱性的集體談判機制，職工還能夠影響企業剩餘的分配。同樣的問題是，這樣的體制，是否有其有利的一面？

理論上，勞動流動性低的好處，是職工對企業的長期認同，從而有利於集體學習，在企業特有的技能(firm-specific skill)對於生產率促進作用明顯的情況下，這尤其重要。相應的，集體談判機制——在中國往往表現為經理人員對企業內共識的遵守——就能起到「出聲」的作用，使企業內部糾紛的消解免於依靠昂貴的「退出」方法、喪失難得的企業特有技能。再另外，長期認同感和集體談判，還使企業整體能在經濟景氣時共甘、不景時共苦。以上種種都與產權理論相抵觸，後者所強調的，是所有者控制、自上而下的紀律、個體化的表現和獎賞，等等。

就中國經濟而言，要判斷上述勞動體制的利弊，一般的做法都是比較國有企業與鄉鎮企業的相對表現，因為前者遠比後者更滲透着這種體制。例如，在1989-91年的緊縮期間，幾達總數三分之一的鄉鎮企業關閉、停產，而絕大部份國有企業卻繼續運轉。^⑳由於欠缺「退出」選擇，國有企業即使面對緊縮也要繼續運轉，加上工資調節的剛性，單位成本就只能大幅上昇，這正是導致上文表二所述的、國有企業的效益指標在1989-92年期間表現遠不如集體企業的主因。不過，從國有企業在1985-88年期間的較優表現、特別是大中型企業在絕大部份年份表現遠優於其他（包括集體企業），可見，勞動體制剛

⑳ 鄭紅亮：《鄉鎮企業制度構造特點及其對國有企業改革的啓示》，《經濟理論與經濟管理》，1993年，1期，頁46-51。

性雖然不利於企業應對市場環境的變動，卻有利於企業生產率改進。這就要求較均衡的評價。

在體制層面，諸如開除職工、拉大工資差距等官方鼓勵的措施，自改革以來一直不為企業所接受。迄今最激烈的措施也僅是所謂「廠內待業」，即鼓勵職工之間就正式工作崗位相互競爭，失敗者（考核不合格者）只能做非正式工作、領取基本工資，這對在崗職工同樣造成壓力。這樣，職工仍然置於企業（最終是國家）的保護網下，不直接面對市場競爭，但透過強化表現（包括技能掌握）與賞罰的聯繫，這種措施仍應有利於增強職工的工作積極性。

5.4. 綜合地看企業改革與企業表現^③

青木昌彥這樣比較（其風格化了的）日本與美國企業制度的相對優點：「當外部環境不斷變動但並不劇烈，在這種情況下，日本式制度較優，因為這時透過日常運作中橫向聯繫和學習所取得的訊息，其價值足以補償專業分工不足所造成的效率損失。」^④那麼，上面所評析的改革下的中國企業體制，其有利一面（學習效應）是否足以補償其不利一面（配置效率損失）？

按照上文第二節所描述的中國經濟增長模式，就企業的角度看，領先進入新興產業是獲取巨利的首要途徑，而這又有賴於吸收、改良進口技術的能力。因此，大中型企業的紛紛試圖增強自身的技術創新能力，可以視為企業家行為。據統計，

③ 劉世錦：《關於國有企業勞動體制改革的幾個問題》，《經濟理論與經濟管理》，1993年，5期，頁30-33。

④ 同註②。

有技術開發機構的大中型企業，自1985年的1913家增至1992年的8576家，分別佔總數的29%和50%；同期，在全部技術開發經費中，企業自籌所佔比例從31%增至64%。在1992年，政府計劃的開發項目佔總額的36%，餘下的則是企業按照市場需求自發進行。^⑤

在市場需求急劇膨脹的情況下，源自集體學習效應的持續而漸進的技術進步，或許是支撐企業競爭能力的更主要因素。就此，大中型企業追求合理化和靈活性的連串組織結構改革，更顯出了意義。所謂合理化，指的是形成規模效益和專業化分工，包括組建企業集團，以及企業內部的多部門式（M型）結構改造，即在大型製造業中企業普遍由決策總部、作為利潤中心的功能部門、以及作為成本中心的分廠三層次組成；按照交易成本理論，M型企業結構的優點，在於引進了內部資本市場，既節省交易成本也節省行政成本。在靈活性方面，最顯著的例子，是在組裝工業中普遍應用日本式「看板管理」，包括組裝企業與部件供應企業之間的聯繫、以及企業內部部門之間的聯繫。^⑥

改革前（或改革中）的中國國有企業體制，往往被引用來與日本式企業體制相對照，雖然兩者都有排拒（勞動和資本）市場調節的共同點，但前者的特徵是「合謀」，後者則是「合作」。^⑦本節的論述已經表明，儘管經過改革，中國企業

⑤ 《中國統計年鑒1993》，頁758-760；馬希良：《全國大中型工業企業技術開發和技術貿易狀況的統計分析》，《科學與科學技術管理》，1993年2期，頁32-37。

⑥ 有關汽車和電子工業的企業組織結構改革，見同註⑤ 第七、八章。

⑦ 這種提法有點極端化，但頗有啟發性；按照前引青木昌彥的說法，「合作」正是集體學習的基礎，使日本企業能藉於補償因排拒市場調節所導致的配置效率

體制仍然在幾個根本層面上與市場調節相去甚遠，這正是產權論者（以及引於為據的「大爆炸鼓吹者」）對國有企業大加批評的原因。那麼，觀諸國有大中型企業的相當優異的表現，更有意義的問題應是，改革在多大程度上將企業從「合謀」改為「合作」？

本文傾向於給予肯定的答案。一方面，諸如「看板管理」之類靈活性措施的推行，需要有生產體系內各參與者特別是工人的積極參與，而這又進而要求他們有長期的認同感；勞動體制剛化、地方政府保護、銀行「軟」貸款等等（後兩者使企業能渡過短期的猛烈市場波動），相當程度上起到這一作用。另一方面，跨地區（部門）企業集團的組建、M型企業結構改造等合理化措施，其推行卻又需要一定程度上的生產要素流動性，進而需要消除地方政府幹預所造成的產業分散化現象，也即要相對疏離企業與政府之間的關係、或至少是規範幹預的形式。從至今為止相對成功的企業組織合理化和靈活性改造、以及企業表現看來，中國的企業改革，能夠成功地在這兩者中取得平衡，儘管這種平衡可能是脆弱或短暫的。

六 結語

正如導言所述，本文的目標，是要從經驗分析出發，論證產權理論與現實中國的不相幹、以及後進工業化理論有關所有制論述與現實的相幹。就最根本的層次講，前者所強調的是

損失。這種提法的最著名倡導者是小宮隆太郎，較詳細的論述可見K. Lee, *Chinese Firms and the State in Transition: Property Rights and Agency Problems in the Reform Era* (New York, M. E. Sharpe, 1991)。

盧荻

嚴格的個人化產權、以及市場對經濟制度形成和取向的調節，後一種理論傳統則強調集體學習效應和駕馭市場，指出這是經濟發展動力所在。

於此，強調經驗分析或現實研究的意義有二。一是，產權理論固然以純粹形式化邏輯論證聞名，但在有關蘇式經濟體制變革的討論中，卻往往是最抽象的概念與現實中最可見的表象結合起來；有關軟預算約束現象的論述是一例，有關中國的國有企業與非國有企業的對比是另一例。^③本文卻從分析中國經驗出發，既論證這種對比的複雜程度遠超乎產權論者的觀感，又指出軟約束及其他違反產權理論規範的現象，其制度基礎及對經濟發展的作用同樣複雜多面。

二是，按照後進工業化理論的傳統，經濟發展固然是個歷史概念，與此相關的經濟制度演化及其評價，同樣承載着歷史的特徵。改革下中國經濟體制的演化，從市場原教旨式的產權理論角度看來，可能是錯漏百出、問題眾多，然而同樣的不屑評價豈不也適用於日本式體制、以至美國式管理階層主導的大企業，而後兩者都正是後進工業化理論推許為有利於經濟發展的。可見，要理解和合理評價中國的企業體制改革，就必須將之與中國的經濟發展模式聯繫起來考察；畢竟，所謂超越時空的唯一最優制度形態觀念一旦被放棄，就會理解到歷史是開放的，存在着多種可能性。

③ 產權理論的論證風格，最明顯見於H. Demsetz, *Ownership, Control and the Firm* (Oxford, Basil Blackwell, 1988)。國內經濟學者如盛洪、張軍等，也是樂此不疲，要從純粹形式化邏輯論證中，發展普遍理論。註②科爾奈的著作，則是將最抽象理論與現實表象混合論證的代表作。

附錄

鄉及鄉以上獨立核算工業企業的總產值、職工人數和（經縮減的）固定資產淨值，1978-92

	全部企業			國有企業			集體企業			大中型企業		
	Q	L	K	Q	L	K	Q	L	K	Q	L	K
1978	4137	4529	2436	3385	3041	2226	752	1488	210	1829	1725	1666
1979	4484	4736	2627	3680	3109	2377	804	1627	250	2021	1804	1806
1980	4879	4997	2823	3924	3248	2527	955	1749	296	2148	1903	1945
1981	5087	5416	3053	4042	3407	2708	1045	2009	345	2231	2063	2105
1982	5394	5563	3308	4250	3503	2913	1144	2060	395	2480	2119	2283
1983	5934	5666	3604	4635	3552	3158	1299	2114	446	2776	1909	2490
1984	6903	6109	3907	5217	3708	3390	1686	2401	517	3150	2139	2668
1985	8025	6547	4549	5818	3858	3907	2207	2689	642	3817	2204	2960
1986	9202	6786	5226	6004	3886	4432	2494	2900	794	4288	2265	3371
1987	10496	7298	6110	6880	4127	5095	3074	3080	978	4864	2487	3830
1988	11905	7518	7065	7686	4257	5805	3834	3144	1177	5651	2629	4555
1989	12502	7546	8154	7901	4313	6618	4062	3084	1371	6191	2794	5344
1990	13340	7663	9251	8183	4390	7657	4409	3092	1564	6644	2936	6359

	全部企業			國有企業			集體企業			大中型企業		
	Q	L	K	Q	L	K	Q	L	K	Q	L	K
1991(a)	15163	7965	11058	8854	4535	9020	5171	3189	1799	7998	3163	7728
(b)	15163			9716			4371			8776		
1992(a)	17994	8008	12994	9735	4522	10381	6622	3167	2091	9143	3433	9401
(b)	17994			10682			5597			10033		
平均增長率(%)												
1979-88	11.15	5.20	11.20	8.55	3.42	10.06	17.69	7.77	18.81	11.94	4.30	10.58
1979-92(a)	11.07	4.16	12.70	7.84	2.87	11.63	16.81	5.54	17.84	12.18	5.04	13.16
(b)	11.07			8.55			15.42			12.93		

資料來源：《中國工業經濟統計年鑒1992》，頁26, 66, 90-158；《中國工業經濟統計年鑒1993》，頁90-93；《中國統計年鑒1993》，頁268, 417-418；《中國工業年鑒1991》，頁967；《中國工業經濟統計資料1949-1984》，頁85, 253；《中國工業經濟統計資料1987》，頁18, 142。

註：Q = 工業總產值(1980年不變價格億元)，L = 職工人數(萬人)，K = 固定資產淨值餘額(億元)。
Q數值以官方統計的勞動生產率和職工人數相乘而得。K數值的價格縮減指數按下式計算， $IDI = 0.6DM + 0.4DB$ ，IDI為縮減指數，DM和DB分別為機械工業和建築材料工業的出廠價格指數。1978-79年和1981-83年集體企業的L數值，按1980年和1984-85年城鎮集體企業與全部集體企業的比例計算。1978-84年集體企業的Q數值，按照獨立核算集體企業與全部集體企業在1985年的比例(0.959)計算。1978-79年和1981-83年大中型企業的K數值和L數值，按照1980年大中型企業與全部企業的比例計算。

(a)以官方統計數字的總產值縮減指數計算，(b)則一律按照全部企業的縮減指數。

中國國家財政能力的下降及其後果

王紹光

本文討論的重點是中國政府動員財力的能力問題，但其涉及的理論問題卻大得多。我曾在另一篇文章中指出，任何現代政治制度必須具備四種基本能力才能生存和運作，這便是：一、政府為實現中央決策者所謂「國家利益」從社會經濟中動員財力的能力；二、國家指導社會經濟發展的能力；三、國家運用政治符號在屬民中製造共識，進而鞏固其統治地位的能力；四、國家運用暴力或暴力威脅維持其統治地位的能力。在這四種國家能力中，動員財力的能力最為根本。只有掌握了必要的財力，國家才能實現它的其他功能。^①本文關心的是：國家能力的削弱（尤其是動員財力的能力的削弱），是有助於還是有害於向市場經濟的過渡？對這個問題的回答明顯與我們如何理解向市場經濟過渡的目的及如何定義市場經濟這個概念相關。凱恩斯(John M. Keynes)說得好，「人類面臨的基本政治問題是怎樣才能實現三個目標：經濟效率、社會公正和個人自由。」^②在我看來，向市場經濟過渡就是為了尋求一條較好的

① 王紹光Shaoguang Wang, "The Basic Contradiction of State Socialism and Its Collapse," paper presented at the 1992 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 3-6, 1992.

② John M. Keynes, "Liberalism and Labour," in *Essays in Persuasion* (New York: Norton, 1963), 344.

途徑實現上述三個目標。在這一點上，也許人們不會有太大的爭議。然而，有關「市場經濟」這個概念卻有兩種不同的理解。一個是新古典經濟學教科書中的完美的市場經濟，一個是現實存在的市場經濟。^③在前一個模式中，市場具有神奇的自我完善功能，失業工人能很快找到新的職業。後一個模式卻不這麼天真：市場的確能在一定程度上調節經濟，但全然依托市場，也會帶來許多人們不希望看到的東西。持前一種觀點的人深信市場的自然性、自律性和自恰性，因此他們把國家看作一種對市場的天然威脅。政府干預越少越好，由此推論，削弱國家能力對向市場經濟過渡是有益無害的。持後一種觀點的人則不然，他們認為一定程度上的國家干預不僅有助於補償市場可能造成的負面影響，而且對有效市場的形成本身也具有不可替代作用。因此，在向市場經濟過渡的進程中削弱國家能力未必是明智之舉。

本文分為兩大部分。在第一部分中，我希望表達這樣一個觀點，新古典派經濟學家所鼓吹的、不受約束的市場經濟既不美好也不現實。用加爾布雷斯(John K. Galbraith)的話來說，「這種市場是西方不曾有過，不能容忍，也不可能存在的。」^④我們希望看到的市場經濟只能是一種混合經濟，國家與市場在其中互相作用。事實上，所有的現代市場經濟都是混合經濟，純市場經濟是不存在的。各國的不同只是國家干預的方式與程度不同而已。在緩和市場力量造成的痛苦方面，政府的干

③ Phil Ryan, "Market Reforms and Democratization: The Dilemmas of Eastern Europe and the Soviet Union," *Studies in Political Economy* 34 (Spring 1991), 33.

④ John K. Galbraith, "Revolt in Our Time: The Triumph of Simplistic Ideology," in Gwyn Prins, ed., *Spring in Winter: The 1989 Revolutions* (Manchester: Manchester University Press, 1990), 7.

預作用是不可替代的。同時，國家在平抑經濟波動、減少商業風險、鼓勵產業投資、促進技術發展等方面也能起非常重要的作用。這些對發展中國家尤其重要。如果現代市場經濟必須由一個有效政府來支撐，向市場經濟轉形更需要一個強有力的政府來加以引導。

本文的第二部分討論中國的經驗教訓。我試圖回答兩個問題：一、在多大程度上鄧小平的經濟改革削弱了中國政府動員財力的能力？二、政府動員財力的能力下降帶來了甚麼樣的後果？與其他前社會主義國家相比，中國有兩點不同之處。一是它的國家能力雖然削弱了不少，但比東歐和前蘇聯還要強許多；二是它的經濟改革要比東歐和前蘇聯成功得多。如果我們發現，國家能力的削弱為中的成功罩上了一層陰影，則它對其他國家的啓示是不言而喻的：要重建它們的經濟，它們先得造就有效的政府。

國家在市場轉形中的作用

市場作用的局限性

新古典經濟學理論的核心可以用兩個字來概括：「效率」。該理論聲稱，如果政府不加干預，市場競爭就會帶來效率。這裏效率被定義為這樣一種狀況：除非損及某人，沒人的地位能得到改善（經濟學中稱之為「帕羅托佳點」[the Pareto optimum]）。這個理論有三個缺陷。第一，它忽略了公平問題。如果我們把帕羅托原則稍微向前推一步，可以設想這樣一種情況：某些變化使有人得有人失，但所有的「得」加起來大於「失」的總和。理論上，得者拿出一部分他們的

所得補償失者的所失後仍有所得。在這個意義上，就全體而言，「得」並沒有造成「失」，應算作一種帕羅托改善(Pareto improvement)或效率提高。問題是，在新古典經濟學所景仰的「自發秩序」(spontaneous order)中，沒有辦法保證得者一定會補償失者。這樣，效率提高的代價便是不公平。^⑤第二，帕羅托效率是一個靜態的概念，只涉及給定資源的配置效率。赫施門(Albert O. Hirschman)及其他一些經濟學家指出，經濟發展實際上是個不斷打破均衡、跳躍前進的過程。^⑥新古典經濟學理論無法解釋均衡一旦被擾動如何才能恢復並得以保持。在靜態模式中，市場價格可以起資源配置的協調作用；但現實世界是動態的，未來市場(the future market)又不存在，價格如何能指導動態世界中的資源配置呢？新古典理論有沒有提出有說服力的證據讓我們相信，分散的、短期的對市場信號的反應一定有利於長期的發展。^⑦第三，所謂「看不見的手」只有在一些很嚴格的條件下才能起新古典理論假設它所能起的作用，而這些條件在現實很少，或者說幾乎從來不存在。格林瓦得(Bruce Greenwald)和斯迪格林茲(Joseph E. Stiglitz)的研究表明，在市場不完全、信息有缺陷的情況下，市場競爭形成的資源配置不一定是高效率的。^⑧這就

⑤ Robin W. Boadway, "The Role of Government in A Market Economy," in Warren J. Samuels, ed., *Fundamentals of the Economic Role of Government* (New York: Greenwood Press, 1989), 25-31.

⑥ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (NewHaven: Yale University Press, 1958).

⑦ Joseph E. Stiglitz et al, *The Economic Role of the State* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), 35.

⑧ Bruce Greenwald and Joseph E. Stiglitz, "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets," *Quarterly Journal of Economics* 90 (1986): 229-64.

是說，即使在靜態中，市場競爭形成的均衡也不一定是有效的。

從經驗層面談，新古典理論也沒有甚麼根據。八十年代，列根革命(the Reagan Revolution)使美國經濟陷入戰後最長的衰退，戴卓爾夫人(Mrs Thatcher)的政策更把英國經濟搞得一團糟。尤其嚴重的是，他們的政策在英美兩國卻造成了富者愈富，貧者愈貧的局面。相反，戰後頭二十五年，即西方世界增長與繁榮的「黃金時代」，正是政府干預較強的年代。

國家在市場經濟中的作用

上面這些對新古典經濟學的批評不應被理解為完全否認市場的作用。毫無疑問，市場是一種有效的資源配置機制。任何經濟體制都必須依靠市場進行資源配置。這一點今天已很少人持有異議了。有爭議的是國家的作用。換句話說就是國家到底應不應該干預經濟？

當然，即使新古典理論也不完全否認國家在經濟中的作用，但它把國家的作用限於界定財產權，制訂和執行法律，監督合同的實施，維護貨幣的價值這些最起碼的功能。

除此之外，國家還應起甚麼作用呢？經濟學家以往常用福利經濟學中的「市場失靈」(market failure)理論來確定國家干預的範圍。按照這個理論的說法，市場雖然在一般情況能有效地分配資源，但在特殊情況下，它卻難以取得理想的效果。由於自願交換關係解決了「市場失靈」問題，國家在這些領域進行干預便順理成章了。

這種理論認為市場失靈只是例外，但最近一些研究推翻了這種假設。據後者的說法，只是在例外的情況下，市場才是有效的。如果市場失靈確是普遍現象，再用市場失靈理論來確定政府

干預經濟的範圍顯然便失去了意義。^⑨雖然市場失靈的普遍性並不能用來證明國家應事事干預，但為了緩和重大的社會經濟矛盾，國家干預卻是必需的。這樣說並不是因為我們對國家獨有鍾情，而是因為有些事情除了政府是沒有人想管或管得了的。

那麼，到底在哪些領域政府應干預經濟呢？我認為是在以下五個方面：^⑩

第一，提供公共財(public goods)。公共財有個特點，這便是沒有花錢的人也能享受它的好處。如國防、道路、橋樑、污染控制等。這些公共財一經提供，花錢投資的人無法不讓未拔一毛的人也沾光。既是如此，誰還願意出來當「冤大頭」呢？可見，如僅僅依靠老百姓之間的私下交易，到頭來，公共財便沒人提供。公共財的提供對所有人都有好處；沒有公共財，所有人的利益都會受損。市場交易卻解決不了公共財的提供問題，只有靠政府出面以稅收和公共支出的方式來解決。

第二，調節收入和財富的分配。即使市場競爭能相對有效地解決資源配置問題，隨之而來的分配格局卻不一定是公平的。根據福利經濟學第二定理，任何帕羅托有效配置都可能在不同價格上實現。每種價格雖都可使配置達到市場均衡狀態，但其產生的福利分配後果卻各各不同。問題是如何確定哪一種配置方式最符合社會公認的公平分配原則。很明顯，市場做不了這個選擇。因為它根本沒有這種倫理價值的判斷功能。問題還得靠政治方法解決。

第三，宏觀穩定。市場經濟的一個重要特點是商業周期，經濟時而一片繁榮，時而百業蕭條，嚴重時還會產生二十年代

⑨ 同上。

⑩ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959).

末、三十年代初那種大危機。在市場經濟中，物價和就業水平波動的根本原因在於總需求和總供給很難維持一個穩定的關係，因為有關生產和支出的決策是由千千萬萬個廠商獨立作出的，而追逐最大利潤的廠商們作決策的依據是他們各自對經濟前景的估計。這就需要國家用財政和金融政策來調節總需求水平，以實現充分就業、相對穩定的物價水平、健康的對外貿易和適當的經濟增長速度等目標。

第四，公共投資。國家應引導甚麼直接參與具有戰略意義的大型投資（包括新產品的研製與開發）的規模及結構。市場在這方面幫不上忙，理由很簡單，因為能指導投資方向的未來市場根本不存在。同時，這類投資一般會帶來正面的外部經濟效應(*postive externalities*)，因此哪怕未來市場存在，這方面的投資也會大大低於應有水平。不少人有種偏見，認為公共投資項目一定比私人投資效率低。但阿喬爾(*David Aschauer*)和馬奈爾(*Alicia Munnell*)近年來的研究表明，公共投資也能帶來較高的收益，甚至高於私人投資的收益。^①

公共投資對發展中國家更為重要，因為那裏的資本更為稀缺和分散。為了實現經濟起飛，這些國家必須建立和增加經濟賴以發展的基礎設施和基礎產業。但基礎設施和基礎產業需要的資本量大且有外部經濟效益，是私人資本不願也沒能力承擔的。另外，許多現代產業所需資本之巨也是落後國家中的私人資本可望而不可及的。^②在這種情況下，發展中國家的政府往往不得不更直接地捲入公共投資。

① Alicia H. Munnell, ed., *Is There a Shortfall in Public Capital Investment* (Federal Reserve Bank of Boston, 1990).

② Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).

第五，產業政策。從歷史上看，沒有一個國家可以沒有產業政策而進入現代經濟增長階段。日本和東亞「四小龍」是最近的例證。在不同的時期選擇不同的產業作為戰略重點加以發展，是它們在世界市場上打敗競爭者的秘密武器。它們的成功表明，比較優勢(comparative advantages)並不總是由自然條件決定的。事實上，如果政府能選擇扶持正確的產業，並以正確的政策加強它們在世界市場上的競爭力，比較優勢是可以創造出來的。^⑬市場本身無法決定甚麼是國家發展的戰略重點，也無法促使產業結構朝既定方向變化。政府的產業政策才能起到這種作用。

世界上每個政府都或多或少地干預本國經濟，即使服膺新古典經濟理論的美國列根、布殊政府和英國戴卓爾政府也不例外。但與新古典理論的預測相反，較少的政府干預未必會產生較高福利水平。許多比較研究表明，正是在政府積極發揮上述五種功能的那些國家裏，經濟結構的調整較為迅速，國際競爭力增加較快，經濟增長速度較穩，收入和財富的分配較平均。^⑭

⑬ Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); and Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1991).

⑭ Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978); Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982); John Zysman, *Government, Markets, and the Growth* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Gordon White, ed., *Developmental States in East Asia* (London: Macmillan, 1988); Gary Gereffi and Donald L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

當然，這並不是說干預越多越好。共產國家的統制經濟之所以失敗正是由於政府對經濟活動的干預無所不至。問題是不應從一個極端走向另一個極端。

國家在市場轉形期的作用

在從統制經濟向市場經濟過渡時期，應逐步確立市場作為資源配置中心機制的地位，這是題中應有之義，是毫無疑問的。但是，與此同時，我們應避免把市場機制的建立過程僅僅看成是對國家干預的否定。沒有國家干預的市場不僅不能帶來經濟效益、社會公正和個人自由，而且根本就不可能存在。新古典經濟理論所津津樂道的市場的自然性、自發性和自給性對改革者來說是水中月鏡中花。如果他們天真地去追逐這些幻象，十分危險。

當然在轉型中，政府的作用需要重新界定。三種變化是不可避免的。一、國家干預的範圍應縮小。政府應將注意集中在上面談到的五種宏觀作用上，而將微觀決策權留給活躍於經濟中的個人和企業。二、政府干預的政策工具應改變。行政命令手段應少用或不用。政府應將財政金融政策和法規作為影響經濟活動的主要工具。第三，國家能力要加強。國家能力指的不是國家干涉範圍的廣度或干預方式強度，而是指干預的有效性。事無大小橫加干涉的制度不一定是有效的制度。正如謝瓦斯基(Adam Przeworski)一針見血地指出的那樣，中央統治經濟制度下的國家能力實際上往往是很弱的。^⑮而一個正常運轉的市場制度必須由一個有效政府來支撐。

^⑮ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), 140-141.

一個有效政府也是向市場轉型的前提條件，理由有三：第一，市場制度的形成從來就不是一個自發的過程。波蘭尼(Karl Polanyi)從他對英國市場制度形成過程的研究中得出這麼一個結論，「正是在中央集權式的干涉主義不斷膨脹的情況下，通向自由市場的道路才得以開拓並未曾關閉。」^{①⑥}國家強制力之所以必要是因為在市場經濟形成以前往往存在某種「倫理經濟」(moral economy)。市場經濟的原則與倫理經濟的原則互相衝突，這樣引入市場機制便會造成社會騷動不安，並很可能造成大規模政治衝突。^{①⑦}在一定意義上，國家社會主義制度也是一種倫理經濟，其特徵便是中國人所謂「鐵飯碗」（終身僱傭制）和「大鍋飯」（平均分配）。確立市場經濟就會危及這種倫理經濟，並造成普遍的不安。八九年的抗議運動就是這種不安的集中表現。因此，市場發展需要不斷將市場的邏輯強行灌入億萬個仍被非市場倫理主導的大腦中去。這個過程沒有國家強制力作後盾恐怕是完不成的。^{①⑧}

第二，市場轉形不僅涉及觀念的轉變，也涉及資源和權力的重新分配。在這個過程中會有人得利，有人受損。許多研究已指出，「不管市場轉形的長期效果如何，短期內它會引起通貨膨脹、失業、經濟失調和相對收入的劇烈波動。」^{①⑨}即使在最好的可能下（如在中國），亦即所有的人都多多少少從市場轉形中有所斬獲，仍會有人得的多一些，有人得的少一些。而且人們的相對地位會發生變化，即以前處在社會邊緣的人逐漸

①⑥ Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1957), 140.

①⑦ E.P. Thompson, "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century," *Past and Present* 50 (1971): 98.

①⑧ Ryan, "Market Reforms and Democratization," 37-40.

①⑨ Przeworski, *Democracy and the Market*, 161.

移向核心，而以前處於核心的逐漸滑向邊緣。這一切都會引發複雜的反應。更大的可能性是在市場轉形中（如在東歐和前蘇聯），多數人的地位惡化，而少數人暴發，至少在相當長一段時期內是這樣。在轉形中大發利市的人自然會支持繼續改革，問題是沒人願意甘當改革代價的承擔者。國家當然可以用暴力強制人們接收市場改革為他們確定的新角色。但這樣做既不符合正義原則，也會為改革增加許多不穩定的變數。為了使轉形過程相對平緩，政府應採取種種措施減輕轉形的「陣痛」，包括建立新社會保障系統，補償那些利益受到市場改革損害的集團，等等。這些措施的特點是兩個字：「昂貴」。因此政府必須有能力為再分配籌到足夠的資金。

第三，轉形能否成功不僅要看轉形的方向是否正確，還要看轉形的步驟(sequence)和步調(pace)是否合適。只有明智且強有力的政府才有能力控制經濟轉形的步驟和步調。弱政府會被特殊利益集團推得團團轉，應付紛沓而至的瞬時衝擊尚且餘力不足，通盤戰略考慮根本就無暇顧及。不少經濟學家已指出，在惡劣的宏觀經濟環境中，從統制經濟向市場經濟過渡是難以完成的。^{②①}不幸的是，當國家社會主義國家開始改革時，它們的宏觀經濟狀況都十分糟糕；而且第一波的改革措施往往導致宏觀穩定的進一步惡化。在這種情況下，決定改革的步驟和步調就顯得至關重要了。步驟沒選對，可能造成南轅北轍；步調沒選對，可能導致欲速則不達。例如，不分青紅皂白，一味強調經濟自由化，也許不但無助於市場化，反而會搞垮整個

②① Mario I. Blejer and Ke-young Chu, eds., *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries* (Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1989).

國民經濟。有些經濟學家建議，在放棄物價管理以前、放鬆對銀行和其他金融機構的規範以前、開放國內資本市場以前、取消外匯控制以前、允許國際間資本自由流動以前，改革的第一要務是實現中央政府財政收支平衡，這是很明智的。^②問題是中央政府做不做得得到這一點，能不能在整個轉形期始終維持中央財政收支的大致平衡？這件事說易行難。當上下、左右、內外都有壓力時，要做到步驟步調不亂非有一個明智而強有力的政府不可。

國家動員財力能力的重要性

一個有效的政府必須有健康的財政。上面的分析表明，國家在市場經濟中發揮它五個基本功能的前提是要有動員財力的能力，國家指導經濟向市場機制轉形的前提也是要有動員財力的能力。政府的前四項功能（提供公共財、調節收入和財富的分配、用財政金融政策穩定宏觀經濟、公共物資）需要財力墊底是不言而喻的。產業政策實施起來則需要伴之以低息貸款、減免稅、出口補貼等具體獎懲措施，這些措施也得政府有錢才會得到貫徹。處在向市場經濟轉形過程中的國家，還得額外準備一筆「轉形費」(transitional costs)。英諺有道「天下沒有免費的午餐」，同樣，世上也不可能有無代價的市場轉形。如果轉形期內，政府無法動員出足夠的資金支付「轉形費」，市場轉形成功的機率恐怕就不會很大了；而且轉形即使成功，

② Ronald I. McKinnon, *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991)

其形成的市場機制恐怕也不是人們所希望看到的種種市場機制。

討論國家動員財力的能力，重點要放在中央政府動員財力的能力上。我曾在另一篇文章指出，國家動員財力的能力並不一定等於中央及各級政府動員財力能力的總和。例如，當中央與地方政府的政策傾向不一致時，地方政府也許會用它們掌握的財力來追求與中央意圖相左的目的。如果這種情況出現，地方政府動員財力能力的加強不僅不會加強反倒會削弱國家作為一個整體的能力。^{②③}因此，把國家看成鐵板一塊是錯誤的。

最近很多人愛談財政分權的好處。公共選擇(public choice)學派聲稱分權是使國家「縮水」的有效機制。據布倫南(Geoffrey Brennan)和希坎南(James Buchanan)說，各級政府之間的競爭有助於縮小政府對經濟的干預，一如市場中的競爭有助於打破市場中的壟斷。^{②③}他們這樣說當然是基於這樣一個判斷：不管事的政府是最好的政府。即使我們接受這個判斷，經驗研究卻發現財政分權程度與整個政府規模之大小沒有甚麼必然聯繫。^{②④}更何況，分權應有其限度，並不是甚麼權力都應該下放的。就上面討論的政府五種功能而言，恐怕只有第一種功能可以由中央與地方政府分享，其餘四種大概只能由中央獨

②② Shaoguang Wang, "From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and [Un]governability in China," unpublished manuscript, 1991.

②③ Geoffrey Brennan and James Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980).

②④ Wallace E. Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review* 75 (Sept, 1985): 748-757; "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections," *American Economic Review* 79 (June 1989): 578-583.

享。²⁵如果中央政府放棄再分配功能，地區間差別一定會擴大。在允許人口流動的情況下，地方政府甚至會失去在本地區內追求平均分配的願望，因為如果一個地區追求平均分配，會導致低收入人口的流入和高收入人口的流出。換句話說，如果中央政府不發揮再分配的功能，就不會有其他機構能發揮這種功能。宏觀穩定可以被看作一種「公共財」，各級地方政府都希望看到宏觀穩定，但都不情願承擔實現宏觀穩定的代價。有些經濟學家甚至提出過一個「邪惡假設」(perversity hypothesis)，認為地方政府傾向於增加而不是減少經濟波動。²⁶如果中央政府放棄追求宏觀穩定，地方政府又都想「搭順風車」(free riding)，宏觀穩定就不可能實現。公共投資和產業政策的前提是有一個着眼全局的通盤計劃，因此指望地方政府來承擔這兩種功能顯然也是不現實的。

提供公共財這項功能可由中央和地方政府分享是因為公共財可以分成全國性的公共財和地方性的公共財。地方性的公共財，如路燈系統、城市捷運系統，可以由當地政府提供；但全國性的公共財，如國防、污染防治，還得由中央政府承擔。中央政府要負擔五項中的四項半功能，因此說它應集中相當一部分財力恐怕也不過分。那麼，中央政府到底應集中多大的財力呢？這也許沒有一定之規。表一給出了十二個不同類國家的例子，可以作為一個參照系。很明顯，各國的差異很大。但有一點十分清楚，經濟發展水平越高，由政府集中支配的財力比重越大。同時，在這一組國家中，中央政府的財政收入一般都佔整個政府收入的80%左右。即使在實行聯邦制的美國和德國，

²⁵ Musgrave, *The Theory of Public Finance*.

²⁶ A. H. Hansen and H. S. Perloff, *State and Local Finance in the National Economy* (New York: Norton, 1944), 199.

中央政府收入也佔全部政府收入的三分之二左右。南斯拉夫是唯一的例外，其中央政府的收入不到各級政府收入總和的三分之一。無怪乎兩年後，這個國家便分崩離析了。

表一 政府財政收入佔國內生產總值的比重 (1988)

國別	各級政府收入 總和%	中央收入%	中央收入佔全部收入 比重%
美國	34.27	20.25	59.09
法國	46.41	40.97	88.28
德國	45.32	28.72	63.37
英國	42.06	35.91	85.37
南韓	—	17.89	—
印度	20.46	14.11	68.96
印度尼西亞	16.70	16.23	97.19
泰國	18.31	17.42	95.15
匈牙利	63.71	56.07	88.01
南斯拉夫	27.56	7.66	27.79
巴西	51.19	43.16	84.31
墨西哥	20.55	17.04	82.92

資料來源：國際貨幣基金組織；Government Finance Statistic Yearbook 1991 (Washington, D. C.: IMF, 1991), PP. 86-87, 100-101.

市場轉形中國家動員財力能力的下降及後果： 中國的例子

一般人都承認，與東歐與前蘇聯相比，中國經濟改革相對平緩也較成功。中國改革的特點是步子一般邁得不大，有時還

出現進三步退兩步的情況。但十幾年積累下來，再回頭一看，中國的經濟體制已發生了根本性的變化。現在，雖然國有產業仍佔經濟的主導地位，但再稱中國的經濟為「統制經濟」(command economy)已不合適了。80-90%的消費品和絕大多數生產資料的價格已經放開。國有工業的產值佔整個工業產值的比重已由1978年的近80%降到了1991年的50%左右。更為突出的是，在經濟體制發生如此重大的變化過程中，中國經濟並沒有經歷許多人認為不可避免的「轉形谷」。相反，生產和消費水平的增長率在過去十幾年遙遙領先於世界的絕大多數國家。中國例子表明，東歐和前蘇聯目前選擇的，向資本主義大躍進的道路既不是通向市場經濟的唯一途徑，也不是最佳途徑。不管是向共產主義大躍進還是向資本主義大躍進都會以失敗告終。

但中國的改革也不是一帆風順。億萬中國人之所以捲入1989年的抗議運動，正是由於他們忍受不了日益嚴重的通貨膨脹、腐敗官倒、貧富差距擴大、失業威脅增強等一系列社會經濟問題。⁽²⁷⁾也許有人會說，這些問題是市場改革不徹底引起的；只要能把市場導向的改革貫徹到底，這些問題都會迎刃而解。這是一種似是而非的說法。天下沒有徹底完善的市場，指望有朝一日市場機制能達到盡善盡美的境地無異於痴人說夢。政府的責任就是要解決由於市場的不完善引起的各種問題。在這個意義上，中國政府未能緩解市場轉形導致的種種衝突，責無旁貸。

政府未能盡責可能有三種原因；一是政府被某種似是而非

(27) 王紹光Shaoguang Wang, "Deng Xiaoping's Economic Reform and the Chinese Workers' Participation in the Protest Movement of 1989", *Research in Political Economy*, vol. 13 (1992).

的理論誤導，在該負責的地方沒負起責來；二是政府知道應該負責，但由於政策工具不合適，達不到預想的效果；三是政府知道怎麼做，但心有餘而力不足。這三種情況在中國都有。第一，雖然並不是所有改革者都接受了自由放任市場經濟這個目標，新古典經濟理論對中國經濟理論界、官方思想庫，甚至政策制定者的影響是很深的。^⑳不少人形成了這樣一種看法，「放」總是好的，「管」總是壞的。這種看法是導致政府在該管的地方裹足不前，該管的時候猶豫不決的一個原因。

第二，改革減少了經濟中的計劃成份，加大了市場成份，這就要求政府的宏觀政策工具也應隨之改變。但是，在放棄行政指令等舊式政策工具的同時，中國政府並沒能及時發展出一套間接管理千千萬萬個自主經濟實體的宏觀政策工具；即使有，運用得也不得心應手^㉑這大概需要一個漫長的學習過程。

第三，中央政府動員財力的能力嚴重受損。由於沒有足夠的財政資源供自己支配，中央政府發現指導宏觀經濟艱難無比，許多想促進的事業促進不起來，許多希望阻止的現象阻止不住，宏觀經濟的走向總是游離中央政府設定方向。

在這三個因素中，最後一個最為關鍵。雖然新古典經濟理

⑳ 絕大多數出現在中國的西方經濟譯著可以歸為新古典經濟學派。彌爾頓·弗里德曼一度成為中國總理的座上賓。見Milton Friedman, "Using the Market for Social Development," in James A. Dorn and Wang Xi, eds., *Economic Reform in China: Problems and Prospects* (Chicago: The University of Chicago Press, 1990), 3-15.

㉑ Mario Blejer, David Burton, Steven Dunaway, and Gyorgy Szapary, *China: Economic Reform and Macroeconomic Management* (Washington, D. C.: IMF, 1991), 1.

論的影響不可忽視，但它到底還沒有也不可能達到一統天下的霸主地位。雖然，新的政策工具仍待發展，但隨着時間的推移，掌握新工具亦非難事。真正致命的是國家動員財力的能力已被嚴重削弱。這樣，那怕政府知道該幹甚麼並知道怎麼幹，也未必能做成它想幹的事。下面我將討論國家能力為甚麼下降了，下降了多少，以及國家能力下降的後果。

國家動員財力能力下降的原因

社會主義國家的經濟改革都有一個主要目標，這便是提高勞動生產率和資源配置效率，中國也不例外。為了達到這個目標，中國的改革者總是強調兩個東西：刺激和市場。前者是為了提高勞動生產率，後者是為了提高資源配置效率。很明顯，為了促使個人和企業發揮其最大潛能，必須使他（它）們的經濟活動有較大的自由空間。這樣，我們看到中國政府過去十幾年裏採取了很多措施來促進非國有經濟實體的發展，賦予國有企業較大的自主權，將一部分決策權下放給各級地方政府。但僅靠給經濟實體一些刺激是不夠的。從五十年代到七十年代，中國和其他社會主義國家都曾用權力下放的方式搞過「改革」，但由於沒有注意市場的作用，這些嘗試都失敗了。^③八十年代，中國的改革吸取了以往的教訓。改革者認識到沒有市場的權力下放克服不了資源配置的低效率問題。只有允許生產要素（包括勞力和資本）的流動並放開價格（包括利率和匯率），權力下放才會有助於提高效率。當然，市場改革不可能

③ 王紹光Shaoguang Wang, "From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and [Un] governability in China."

一蹴而就，但在過去十年裏，商品市場、生產資料市場、資本市場、勞動力市場已在不同程度上逐步成形了。

權力下放和市場改革帶來了許多正面的變化，不必我在這裏贅述。但這只是事情的一面。事情的另一面，直到1989年抗議運動爆發前並沒有引起足夠的重視，這就是引起社會動蕩的宏觀不穩定。八十年代末的宏觀失衡不只是短期政策失誤的結果。事實上，從1982年起，中央政府已開始年復一年地強調宏觀穩定的重要性。但是強調歸強調，宏觀失衡現象卻愈演愈烈。為甚麼會出現這種失控的局面呢？更具體地說，為甚麼總需求總是大大超過總供給呢？

總需求失控的根本原因在於中國目前經濟體制中存在一個結構上的缺陷——在舊式宏觀控制工具被逐漸廢棄以前，沒有發展出能夠有效指導市場力量的新機構新工具。在許多中國經濟學者和政策制訂者看來，宏觀控制似乎是與市場改革相矛盾的。強調宏觀穩定的人常被稱為「保守派」，而那些主張放鬆中央控制的人常被譽為「改革派」。自1978年以來，中國的經濟政策總是在「放」與「收」之間徘徊。當「改革派」佔上風時，政策偏向於放權讓利、市場擴充、確立產權。他們的政策幾乎總是導致經濟過熱。經濟一有麻煩，「保守派」便趁虛而入。「保守派」偏愛的是以行政收權的方式穩定經濟。收權在計劃佔主導的統制經濟中也許有效（如1962年的整頓），但在經過改革的體制中卻顯得過時。收權的結果往往是增長停滯。經濟一停滯，「改革派」又殺將回來，由此形成新一輪的循環。^③不管是「改革派」還是「保守派」都似乎忘了，宏觀控

③ Chong-pin Lin, "China: The Coming Changes," *The American Enterprise* (Jan-Feb. 1991): 19-25.

制不一定與市場改革矛盾。相反，建立新的宏觀控制機制正是市場改革的一項至關重要的內容。

在主觀認識出現偏差的同時，中央政府動員財力的能力也逐漸削弱，到八十年代末已弱到了即使它充分了解宏觀穩定在市場改革中的作用，也沒有財力行使新政策工具的地步。分權和市場化是引起中央能力下降的主要原因。

第一，市場改革使政府的主要財源——國有工業壟斷利潤——嚴重流失。^{③②}

改革前，財力動員主要靠兩個機制：首先用「剪刀差」將剩餘從農業（和採掘業）集中到輕、重工業中去，然後再以上交利潤等方式將已集中到國有工業的剩餘收繳國庫。國有工業因此成了國家財政的「收銀機」。這套制度只有在下列兩個條件同時存在的情況下才會有效，一是歧視農業的「剪刀差」，二是國家對工業的壟斷。失去任何一個條件，國家的財政收入就會受到威脅。

市場改革使這兩個條件都逐步喪失。一方面，自1978年起，國家逐步放開了多數農副產品的物價，並調高了主要農作物（如糧食、棉花）的相對價格。另一方面，放棄了對工業的壟斷，使地方預算外企業、城市集體企業、鄉鎮企業、私人企業、三資企業如雨後春筍在各個工業領域遍地開花。工農業產品相對價格的變化大大縮小了工業產品的利潤率，來自非國有工業企業的競爭又大大縮小了國有工業企業的利潤率。結果，國家財政的主脈大量「失血」，危及其健康。^{③③}

③② Barry Naughton, "Implication of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," *Modern China*, vol. 18, no. 1 (January 1992): 14-41.

③③ Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, vol. 18, no. 2 (April 1992): 197-227.

第二，國有企業利潤上交國庫的比重大大降低。

改革後，企業的預算外收入迅速膨脹，使上交財政的利稅佔利潤比重大大縮小。預算外資金並不是甚麼新現象，從1949年起便一直存在。第一個五年計劃期間，預算外資金數額很小，其相當於預算內資金的比重從未超過8.5%。1978年當改革剛起步時，預算外資企業也只相當於預算內資金的35.5%。但到八十年代末，預算外資金的總額幾乎已與預算內資金並駕齊驅。在不少省份裏，預算外收支已超過了預算收支。預算外資金變得如此龐大，使得不少經濟學家和政府官員開始把它稱之為中國的「第二預算」。

國有企業名下的預算外資金是整個預算外資金的大頭，佔總數的80%以上。它也是改革後預算外資金增加最快的一部分。為甚麼這一部分預算外資金會膨脹得如此迅速呢？這要歸功於擴大企業自主權的政策。為了刺激企業提高效率，中國政府賦予國有企業的自主權已越來越大，至少在名義是這樣。企業最關心的自主權是多大份額的利潤可以留歸自己支配。

企業有三條合法的留利途徑。一是折舊基金。過去十幾年裏，折舊率已幾度提高，從1978年的3.7%到1981年的4.1%，到1983年的4.2%，到1984年的4.7%，到1985年後的5.3%。^{③④}以往折舊基金要由上級主管部門統一支配，1987年後，支配權也下放給了企業。二是大修基金。大修基金是按折舊基金的一定比例提取的，因此，隨着折舊基金的增加，大修基金也水漲船高。^{③⑤}三是所謂企業留利，這是企業預算外收入的大頭。改革前，實現統收統支，企業把所有利潤上交，國家則為企業提供

③④ 鄧英淘，《中國預算外資金分析》，頁62。

③⑤ 同上，pp. 62-63.

王紹光

生產資金和投資。由於收支不掛鉤，企業缺乏增加利潤的內在動力。企業留利就是為了將企業利益與效率掛鉤而建立的一種機制。1978年以來，企業留利的形式和內容已經歷了「企業基金」、「利潤留成」、「利改稅」和「承包制」四次變化。^{③⑥}變化的結果是由企業支配的利潤份額越來越大。尤其是在目前實行的承包制下，企業的實際所得稅率一直呈下降趨勢。^{③⑦}換句話說，政府從國有企業得到的相對收入愈來愈小。這從表二可以看得很清楚。

表二 國有企業的實際所得稅率

年份	1985	1986	1987	1988	1989
稅率	46.0%	42.0%	36.2%	36.5%	36.9%

資料來源：王運國：《對當前企業負擔狀況的分析和建議》，《湖北財政研究》，1992年第四期，第28頁。

據一項保守估計，企業的留利率已從1978年的不到5%上升到1984年的31.6%，1985年的32%，1986年的32.9%，1987年的33.7%。^{③⑧}其他的估計要高得多。^{③⑨}有學者認為企業在1988年

③⑥ 關於這幾種形式的演變見Shaoguang Wang, "The Rise of the Second Budget and the Decline of State Capacity in China," paper presented at the ACLS conference on "Political Consequences of Departure from Central Planning," Harriman, New York, August 25-30, 1992.

③⑦ World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy*, 11.

③⑧ 鄧英洵，《中國預算外資金分析》，頁55-56。

③⑨ 例如，何振一估計，這個比重1985年是39%。見他的「財政改革基本思路的若干思考」，《財貿經濟》，1987年第九期，頁38；據蔡寅報道，這個比重1986年是42.2%，見他的「改革國家預算管理體制的設想」，《財貿經濟》，1988年第二期，頁45。

的留利已達62.2%。^{④①}即使我們接受最保守的估計也會發現，1978年至1987年十年間，在企業利潤總額增加170%的同時，企業留利總額翻了十四番。^{④①}

由於折舊基金、大修基金和企業留利的大幅度增長，企業名下的預算外資金在八十年代迅速膨脹。1978年，企業名下的預算外資金只佔國民收入的8%，1988年已達國家收入的15%。國家財政收入因此遭到嚴重侵蝕。如果國家財政沒有失去這7%國民收入的話，1988年應可多收820億元，亦即當年財政赤字的三倍。^{④②}

第三，國家財政從國有經濟得到的收入不成比例。

所謂非國有經濟包括集體所有和私人所有兩類企業。八十年代目睹了非國有經濟成份的不斷擴大。例如，鄉鎮企業數目已達1,900萬，僱佣一億工人，佔整個農村勞動力的四分之一。它們的產值已佔工業總產值的25%以上，它們的出口額也佔到總出口額的約20%。^{④③}此外，中國已有1,400萬個體戶，^{④④}15萬私營企業，^{④⑤}43,000家三資企業，^{④⑥}1978年時，非國有經濟的產值只佔總產值的20%左右，目前卻已達50%。^{④⑦}雖然非國

④① 寧學平，「適當集中財力是一項重大的戰略決策」，《經濟縱橫》，1991年第五期，頁19。

④② 鄧英洵，《中國預算外資金分析》，頁55。

④③ 根據《中國統計年鑒1990》有關資料預算。

④④ 《世界日報》，1992年9月6日。

④⑤ 新華社北京1992年8月19日電。

④⑥ 《世界日報》，1992年9月5日。

④⑦ 《世界日報》，1992年6月23日。

④⑧ Jan Prybyla, "China's Economic Dynamos," *Current History* (September 1992): 270.

有經濟並不一定比國有經濟效率更高，但相當數量的非國有企業的贏利率卻高於國有企業。^{④⑧}

但是，非國有經濟對國家財政的貢獻卻與它在整個國民經濟中不斷提高的地位不成比例。在某種意義上甚至可以說，國有企業一直遭受着歧視性待遇。一般說來，國有企業要付七、八種稅，而非國有企業只付二、三種稅。就稅率而言，國有企業負擔也重得多。依現行規定，國有大中型企業的所得稅率為55%，而集體企業稅率在10-55%之間，私有企業35%，外資企業30%。^{④⑨}當然實際稅率比名義稅率要低。比較國有企業和非國有企業的實際稅負，前者的負擔還是比後者重得多。據最近一項研究估計，集體、私營和三資企業的實際稅負只相當於國有企業稅負的三分之一到一半。如果把非國有企業的實際稅負提高到國有企業實際稅負的90%，中國政府應能在1990年多得400億元財政收入，比當年赤字加內外債總和還多60億元。^{⑤⑩}

減免稅和低稅率只是中央地方各級政府鼓勵非國有經濟發展的重要措施。但是這些措施使國家財政損失了大量應得之收入。從目前看，非國有經濟在整個國民經濟中佔的份額還會不斷增大，如果政府繼續對它實行優惠政策，其國家財政收入的來源會進一步枯竭。這種擔心絕非杞人憂天，上面提到的那項研究發現，從1979年至1990年，國有企業工業產值佔工業總產

④⑧ Naughton, "Implication of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," 30-34.

④⑨ 王運國，「對當前企業負擔狀況的分析與建議」，《湖北財政研究》，1992年第四期。

⑤⑩ 柏冬秀、李茂生，「走出目前財政困境的基本對策思路」，《財政研究》，1992年第三期，頁53-58。

值的比重每下降二個百分點，國家財政收入佔國民收入的比重就會降低一個百分點。⁽⁵¹⁾國家財政收入如此降將下去，伊於胡底？

第四，財政分權使中央自地方得到的財政收入愈來愈少。

除了對企業放權讓利外，改革的另一項主要內容是對地方政府放權讓利。對地方政府放權讓利的目的是為了刺激地方政府更加盡力地動員財政收入。當初的如意算盤是：放權讓利雖然會縮小中央所得的份額，但地方政府增加財政收入的積極性會大大增強；隨着地方政府動員財政收入的動力加強，各地的收入會迅速上升；各地的收入上升，中央的收入額也會增加。現在回頭看，改革者打錯了算盤。

由於很多學者已詳盡地討論過「分灶吃飯」財政體制的淵源及發展，⁽⁵²⁾在此不贅。一句話可以概括他們的發現，這就是，中央付出的代價很高，但它的希望基本上落空了。「分灶吃飯」的體制在不同的地區、不同的時期內容不盡相同。⁽⁵³⁾但不管具體內容如何不同，除極個別例外各地收入上交中央的比重一直在降低。毫無疑問，各級政府收入總和這塊「餅」在過去十幾年裏已大大擴展了，中央政府那一「塊」的絕對量也增大了許多，但中央那一份的相對量卻在不斷萎縮（見表三）。

⑤① 同上。

⑤② Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *China Quarterly* (March 1991); and Susan L. Shirk, "Playing to the Provinces: Deng Xiaoping's Political Strategy of Economic Reform," paper presented at the 1990 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, California, September 2, 1990.

⑤③ Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization."

表三 中央政府財政收支佔全部政府財政收支的比重(%)

年份	收入	支出
1980年以前		57.8 ^e
1980	66.1 ^a	
1981	58.5 ^b	50.8 ^f
1982		48.1 ^f
1983		48.2 ^f
1984	56.1 ^c	46.6 ^f
1985		44.5 ^f
1986		39.3 ^f
1987	48.9 ^d	39.5 ^f
1988	47.2 ^c	35.9 ^f
1989	45.2 ^c	36.1 ^f

資料來源：a. 邱華炳：《當前財政困難的成因與對策》，《廈門大學學報》，1991年第一期。

b. 章鈞：《當前財政困難的原因分析和對策》，《江蘇經濟探討》，1987年第十二期。

c. 吳敏一：《關於地方政府行為的若干思考》，《經濟研究》，1990年第十期。

d. 《財政》，1989年四期，第47頁。

e. 袁東：《中央和地方財政關係中存在的問題和解決途徑》，《中國經濟問題》，1992年第一期。

f. 葉子榮：《論財政的治理整頓》，《經濟體制改革》，1991年第一期。

中央收入下降可以歸於兩方面的原因。一方面，由於地方掌握的資源愈來愈多，它們與中央討價還價的本錢也越來越足。這樣，每次中央一地方為分成比例談判時，總是以中央讓步告終，使中央的分成比例越來越小。另一方面，地方政府常常玩弄種種花招，使中央實際所得比按比例分成應該得到的還

要少。我在另一篇文章中已談到了第一方面的原因，^{⑤4}因此這裏着重談第二方面的原因。

在「分灶吃飯」的體制下，地方政府的主要目標是擴大自己的收入來源，那怕犧牲中央利益也在所不惜。為此，它們有時情願讓本地企業盡可能多地保留其所創利潤，也不對其依法徵稅。道理很簡單，徵得的稅往往要與中央分享，而留在本地企業的利潤總能找到其他辦法歸自己控制。

地方政府使本地企業的利潤留在本地的手段很多，大至可歸為三類。首先是減免稅。按規定，地方政府批准減免稅的權限並不大。但近年來，擅自批准減免稅的現象十分普遍，令中央政府頭痛不已。1978年國家財政減免稅收總共才六億元，^{⑤5}但1988年各級政府同意的減免稅達100億元之多。^{⑤6}據估計，1978至1988年間，財政減免稅共達485.5億元，相當於同期國家財政赤字總額的83%。^{⑤7}其次是對偷稅漏稅睜隻眼閉隻眼。近年來，偷稅漏稅已極嚴重。1985年以來，中央每年都進行財稅大檢查。每次檢查都查出應上交而未上交的稅收收入百億元以上。但查出來的數額恐怕只是冰山的一角。^{⑤8}據估計，全國國有企業偷漏稅面達50%以上，全國每年偷、漏、欠交的各種稅款約佔年度國民收入總額的2-3%。^{⑤9}如果沒有地方政府的默

⑤4 王紹光Shaoguang Wang, "The Rise of the Second Budget and the Decline of State Capacity in China."

⑤5 《經濟日報》，1990年10月26日。

⑤6 吳建尤，「我國通貨膨脹加劇的主要原因——包乾制的異化」，《金融研究》1989年第九期，頁12。

⑤7 王夢奎，「改善國民收入分配格局」，《經濟日報》，1990年10月26日。

⑤8 同上。

⑤9 《財政》，1989年第十二期，頁8。

王紹光

許，甚至鼓勵，如此普遍的偷稅漏稅現象是不可能出現的。最後是在與所屬企業簽定承包合同時「慷慨大方」，把承包基數和遞增速度定得很低。這是承包制下企業實際稅率呈下降趨勢的根本原因。

國家動員財力的能力下降的幅度

上面談到的那些因素嚴重削弱了中央政府動員財力的能力。到底有多嚴重呢？表四可以給我們一些提示。

表四 國家動員財力之能力的變化：1952年-1989年⁶⁰

年度	BI/NI	BI+EI/NI ⁶¹	CBI/BI	CBI/BI+EI	CBI/NI
1952-1966	0.35	0.40	0.67	0.59	0.24
1967-1977	0.33	0.41	0.62	0.50	0.20
1978-1989	0.25	0.45	0.50	0.28	0.13

BI即預算收入；CBI即中央預算收入；EI即預算外收入；NI即國民收入。

表四中有幾點值得注意。第一，預算收入佔國民收入的比重已大幅度下降（欄一）。由於政府在社會主義經濟中的作用

⑥① 本表是依《中國統計年鑒1990》相關資料製作的。

⑥② 中央政府的預算收入在過去四十年一直呈下降趨勢。在建國初的恢復時期，中央收入佔80%左右；第一個五年計劃期間，70%左右；大躍進期間跌入50%左右；六十年代回升到65%左右；七十年代又降到60%左右；改革以後進一步降到50%。見雲志平、王洪，「努力提高財政收入和中央財政收入的比重」，《求是》，1990年第四期；吳敏一，「關於地方政府行為的若干思考」，《經濟研究》1990年第十期。1989年；中央收入只佔45.2%，見袁東，「中央和地方財政關係中存在的問題和解決途徑」，《經濟研究》，1992年第一期。為了方便起見，我在本表中設定中央收入在1952-66年間，為67%；在1967-77年間為62%；1978-89年間為50%。

比在資本主義經濟中要廣泛得多，因此，一般說來政府財政收入佔國民收入的比重在上一制度下比在下一制度下要高得多。改革前，中國政府的財政收入只相當於同期國民收入的三分之一左右。與東歐國家與前蘇聯相比，這個比重是非常低的。^{⑥2}在改革年代裏，這個比重又下降了許多，1978-1989年的平均值為25%。八十年代末的情況更為嚴重。例如，1988年，這個比重已降到20%以下，比發達資本主義國家、中等收入國家、甚至低收入國家的相應平均值都低。^{⑥3}

第二，如果我們把預算外資金也算作公共財政的一部分，改革以來公共財政的規模不但沒有縮小，反倒擴大了（欄二）。這與一般人的印象正好相反。其實說起來也不奇怪，因為多數預算外資金項目以前是在預算內資金名下的。當然從一類資金要成另一類資金並不僅僅是名稱的變化。作為預算內收入，資金必須受較嚴格的集中管理；而一旦劃到預算外收入的名下，中央政府對其就失去了支配權。這並不等於說，在企業名下有超過80%的預算外資金，因此它們就對超過80%的預算外資金有最後支配權。事實上，相當大一部分企業名下的預算外資金是受地方政府支配的。經驗研究揭示，20-60%在企業名下的預算外資金最終落入了地方政府的錢袋。^{⑥4}這就是說，

⑥2 六十年代中期，相應比重在捷克斯洛伐克為76.9%，保加利亞62.6%；波蘭54.8%，蘇聯50%。見Richard A. Musgrave, *Fiscal System* (New Haven: Yale University Press, 1969), 42.

⑥3 The World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy* (Washington, D. C.: The World Bank, 1990), 6.

⑥4 梁華萍，「加強預算外資金管理，搞好綜合財力平衡」，《江淮論壇》，1989年第四期；朱蔚，「周全國家預算論——對預算外資金的新認識」，《財經研究》，1990年第七期；李年華，「稅難交還是難交稅」，《瞭望》，1991年第二十七期。

相當一部分以擴大企業自主權為名脫離中央財政控制的資金實際上變成了地方政府控制的資金。這個發現再一次證明布倫南和布坎南是錯誤的：分權本身並不一定會縮小整個政府的規模。

第三，不管我們是以政府預算總收入、公共財政總規模，還是以國民收入作為參照系，中央政府財政收入的比重都大大下降了（欄三、四、五）。中央收入佔整個財政收入的比重已從1950年代的70%降到1960年代和1970年代60%，再降到1980年代50%。1988年，這一比重已降到了47.2%。從1979年到1988年，地方預算收入平均年增長12.4%，遠高於中央財算收入年平均增長率10%的速度。八十年代末期情況變得更加嚴重，從1985年至1988年，地方預算收入年均增長17.4%，而中央財政收入年均增長只有0.15%。⁽⁶⁵⁾即使在政府財政一般不必承擔資本形成責任的資本主義制度下，中央政府的財政收入也很少低於整個財政收入的50%。在以分權著稱的美國，聯邦政府的收入仍佔整個稅賦的60%。相比之下，中國中央政府的收入實在是太低了。

在美國，各級政府的財政收入總和便等於公共財政的總規模。但在中國，公共財政還應包括預算外資金，因為不管是在理論上和實際中，預算外資金的作用都不同於純粹企業資金。它雖不受中央政府支配，仍在很大程度上受其他各級政府支配，所以它仍應歸類為財政資金。當把預算外資金也考慮進來時，中國中央財政收入的比重就顯得更小了，只相當於美國聯邦政府收入比重的一小半（29.2%比59.9%）。無怪乎最推崇

⁽⁶⁵⁾ 這裏未包括債務收入。見袁東，「中央和地方財政關係中存在的問題和解決途徑」，頁10-13。

市場經濟的世界銀行也驚呼，「世界上大概沒有甚麼國家的財政收支比中國更分散了」。⁶⁶

國家動員財力能力下降所帶來的後果

中央政府動員財力的能力是國家權力的基礎，失去了它，國家就無從設定社會各經濟實體相互作用的外延條件。上面我們討論了這種能力在過去十年中的變化，也許有人會問：「這些變化有甚麼不好？」我們且來回答這個問題。本文的第一部分談到政府在市場經濟中應發揮五種作用。那麼，國家能力的下降在多大程度上阻礙了政府發揮這種功能呢？這就很值得探討了。由於篇幅的限制，下面我將只集中討論國家能力下降對宏觀穩定的影響，其他幾方面的影響只能一帶而過。

我在上面已指出，政府五種功能中，只有提供公共財一種可由中央與地方政府分享；收入再分配、宏觀穩定等功能則應集中在中央政府手中。⁶⁷但在中國，由於地方政府掌握的資源量在八十年代中飛速膨脹，它們在實際上也能「制訂」財政金融政策和產業政策。幾十個省，上百個市，數千個縣同時實施互不協調的財政金融及產業政策，由此引起的混亂是可想而知的。

1. 消費急劇膨脹

如果只看工資，大概發現不了甚麼問題。1979-1988年，貨幣工資平均每年實際增長4.2%，低於勞動生產率的年均增

⁶⁶ The World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy*, 244-245.

⁶⁷ Wallace E. Oates, "Public Finance with Several Levels of Government," occasional paper, Department of Economics, University of Maryland, 1988.

長率（5%）。⁶⁸但八十年代不同於前幾十年，工資佔實際收入的比重已越來越小，收入的其他部分主要來自預算外資金。正是對這些「其他部分」，中央計劃者逐漸失去了控制。在1978-1989年十二年間，工資總額只增加了四倍半，而獎金卻翻了近五十番。⁶⁹

企業是消費資金急劇膨脹的原動力。為甚麼企業希望將盡可能多的算外資金化為消費資金呢？第一，預算外資金的產權不明。在理論上，預算外資金仍是財政資金，企業只有使用權沒有所有權。這意味着，政府可以用重新歸類的方式把預算外資金劃為預算內資金。過去，重新歸類發生過（如1962年），因此沒有理由相信它再也不會發生。在實際中，如果企業用預算外資金投資生產項目，這些項目投產後，企業最多只能得到其產生利潤的一部分，其他部分仍要以利稅形式上交國家財政。這樣，企業面臨着兩種選擇：如果投資生產項目，在最好情況下，它們對預算外資金（及其新產生的價值），只擁有部分所有權；而如果用於現時消費，它們實際上可對預算外資金擁有全部所有權。

第二，如果企業將預算外資金積累起來以備投資，地方政府很可能用種種借口將其一部或全部侵吞。黃雅生在一項研究中指出，地方政府在徵稅時對當地企業「慷慨大度」是因為它們可以用「攤派」等方式把留給企業的利潤掠為己有。⁷⁰近

⑥8 楊黎明，「我國消費需求膨脹的表現：原因與對策」，《中國經濟問題》，1990年第六期，頁55-57。

⑥9 《中國統計年鑒1990》，p. 132。

⑦0 Huang Yesheng, "Web of Interests and Patterns of Behavior of Chinese Local Economic Bureaucracies and Enterprises during Reform," *China Quarterly*, (1990), p. 450.

年來，所謂「三亂」（亂攤派、亂收費、亂罰款）已成為一大公害。⁽⁷¹⁾「三亂」實際上等於是政府向居民和企業徵收的捐稅，只不過中央政府從中得不到一分一毫。據估計，僅攤派一項，全國每年不少於200億元。⁽⁷²⁾相當大一部分企業的預算外資金就這樣流入了地方政府的荷包。多項調查表明，20-60%企業名下的預算外資金被各種「苛捐雜稅」吞蝕了。⁽⁷³⁾與其留下成人之美，何不馬上分光用光，這便是企業對付「三亂」的哲學。

第三，企業預算外資金往往數額太小不足以用於生產性投資。預算外資金於在一起顯得規模可觀，但分到千家萬戶（尤其是中小企業）則數目往往小到連買一台像樣設備也不夠。這樣，即使沒有上述兩項潛在的威脅，企業也傾向於把預算外資金用於消費，而不是積累和投資。⁽⁷⁴⁾

由於存在上面三項因素，企業處理預算外資金的「理性」戰略顯然就是盡快盡可能多地把它們用於消費，不僅把消費基金分光用光，並且挪動生產資金用於發放獎金、實物或修蓋職工宿舍。⁽⁷⁵⁾據估計，70-80%的企業留利是用於消費的。⁽⁷⁶⁾結

⑦① 國家計委企業管理司，「制止三亂，減輕企業負擔」，《中國企業管理年鑒1991年》（企業管理出版社，1991年），頁327。

⑦② 王紹飛，「中央和地方財政關係的目標模式」，《財貿經濟》，1988年，第五期。

⑦③ 梁華萍，「加強預算外資金管理，搞好綜合財力平衡」；朱蔚「周全國家預算論——對預算外資金的新認識」；李年華，「稅難交還是難交稅」。

⑦④ 李秦鼎、范勇、叢燕滋，「當前財政面臨的主要問題及對策」，頁40；鄧英洵，《中國預算外資金分析》，頁69。

⑦⑤ 梁華萍，「加強預算外資金管理，搞好綜合財力平衡」，頁37；張躡平，「如何加強國營企業的預算外資金管理」，《財政》，1989年第九期，頁47。

⑦⑥ 宋運肇，「中國通貨膨脹成因的分析」，《復旦學報》，1989年第二期；必達，仁卿，鐵鷹，「關於國有資產所有權機制的探討」，《經濟管理》，1991年第五期。

果，個人消費和社會集團消費雙雙膨脹。1978年至1987年間，城市居民所得平均每年增加17.2%，大大快於國民收入的增長率，其中60%以上的增長來自預算外資金。⁽⁷⁷⁾與此同時，社會集團購買力翻了近五番。這部分資金主要用購買小轎車、空調機、彩電、冰箱、地毯、摩登辦公設備等奢華用品。儘管中央政府自八十年代初以來三令五申要遏制社會集團購買力迅猛增加的勢頭，但種種努力到八十年末不僅未見成效反見消費膨脹之風愈演愈烈。究其原因，恐怕主要資金來源於預算外難脫其疚。⁽⁷⁸⁾

2. 投資急劇膨脹

研究社會主義經濟的學者早就指出這種制度有一個致命的弱點，即它的各級組織有難以抑制的投資饑渴症。⁽⁷⁹⁾在改革前的中國，投資衝動主要來自雄心勃勃的中央領導，1958年的「大躍進」和1978年的「洋躍進」是最明顯的例子。改革分散了投資決策權，也放鬆了中央計劃對地方各級政府經濟行為的控制。在這種情況下，投資膨脹的危險主要來自地方政府。為了把握宏觀經濟的走向，中央政府希望能對投資總量和結構有所控制。但由於手裏的資源有限，中央政府實行這兩方面控制的能力已大打折扣。

地方政府的投資衝動是隨着它們掌握的資源量和決策權一起擴張的。八十年代中，大部分地方項目不是由企業而是由當

⁽⁷⁷⁾ 鄧英洵，《中國預算外資金分析》，頁197-197, 221。

⁽⁷⁸⁾ 同上，頁261-221

⁽⁷⁹⁾ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 160-163.

地政府拍板上馬的。^{⑧0}改革剛一起步，地方政府的投資衝動很快就顯現出來。早在1981年，中央已認識到其潛在危險性。從1982年起，北京幾乎年年喊壓縮基建，但毫無效果。在1978至1987年十年間，中國的基建投資以年均增長率21.9%的速度遞增，大大高於計劃指標和國民收入的增長速度13.4%。^{⑧1}

就投資結構而言，在那些會帶來正面外部經濟效應的產業，投資往往不足；而在那些會產生負面外部經濟效應的產業，投資卻大大超標。例如，能源，交通，通訊，原材料方面的投資總是嚴重滯後，因為地方政府和企業既不願意也沒有能力投資這些有利於整個國民經濟長期發展的大型項目。地方政府偏愛的是所謂「短、平、快」項目，即那些投資少，見效快，工藝簡單的產業。這樣做對地方政府來說可以一箭雙雕：既能解決本地就業壓力，又能增加自己的財政收入。於是，我們看到小煙廠、小酒廠、小紡織廠、小家用電器廠遍地開花。從這個角度看，支配地方政府投資行為的似乎是市場這隻「看不見的手」。

但從另一個角度看，地方政府的投資行為又完全不受市場紀律的約束。說實在的，它們也沒必要顧及甚麼市場紀律。改革中，地方政府的決策權範圍擴大了，受其支配的資源量增加了，但它們仍不必為資本利用的成本和可能出現的損失負責。地方項目的資金來源，除小一部分來自地方財政預算和地方政府自己名下的預算外資金外，絕大部分來自銀行貸款和企業的預算外資金。中國的貸款利息很低，與通貨膨脹相抵，常常接近零、等於零或小於零，所以從銀行貸款是不用付甚麼成本

⑧0 鄧英洵，《中國預算外資金分析》，頁253-254。

⑧1 邱華炳，「當前財政困難的成因與對策」，《廈門大學學報》，1991年第一期，頁27。

的。中央總想控制貸款規模，但地方政府控制着本地銀行工作人員的命脈。銀行雖然在名義上屬中央管，但對地方政府的貸款要求卻不能不言聽計從。向本地企業「攤派」，以各種名義從社會「集資」當然更不必付成本了。如果投資資金是免息的，或者連本也不必還的，地方政府還有甚麼可以顧忌的呢？不管投資效率多低，有一分錢的利就有一分錢的得，只盈不虧，何樂不為？即使虧了，虧的是別人的錢，也沒甚麼好心痛的。

中央政府之所以控制不了投資規模和結構是因為大部分投資的資金來源已不在它的掌握之中。改革以來，基建投資來自國家預算的部分愈來愈少，1981年已降至28%，到八十年代末已降到30%。^⑧每次中央喊壓縮基建，喊來喊去無人響應，它能壓縮的，也只是資金出自財政預算的那一部分投資而已。

3. 宏觀失衡

中央喪失對投資規模和結構的控制導致宏觀經濟嚴重失衡。表五表明中國的基礎產業增長速度與加工產業的增長速度不成比例，形成了許多別的國民經濟長期發展的「瓶頸」。六五以來，中央一直強調加快發展能源、交通、原材料等短線部門的重要性，但它的計劃目標就是沒法落實。這期間，基礎產業的年增長率不到10%，而加工工業增長率則持續在20%左右，使「瓶頸」問題不僅沒能被克服，反倒雪上加霜變得更加嚴重了。

⑧ 姚長輝，「國民收入分散化與宏觀調控」，《經濟科學》，1991年第二期，頁25。

表五 工業生產與基礎產業增長速度之比（以基礎產業為1）

	1979-1984	1985-1988	其中1988
工業比農業	1.25:1	4.34:1	5.33:1
工業比能源	2.57:1	3.36:1	1.16:1
工業比原材料	1.36:1	1.47:1	1.87:1
工業比運輸郵電	1.07:1	1.32:1	1.64:1

資料來源：《人民日報》，1991年11月12日。

「瓶頸」對經濟有三種負面影響。第一，「瓶頸」的存在是造成經濟效益普遍低下的重要原因之一。例如，據專家估計，由於全國電力供應不足，使20%左右的設備不能正常發揮加工能力，僅此一項，每年造成直接損失產值1,000億元，減少財政收入幾百億元。⁽⁸³⁾加工業發展過快，超過基礎產業承受能力也導致生產能力大量閑置。全國國有企業閑置和半閑置設備的價值估計超過1,000億元。全民所有制工業企業的機械設備平均率利用率僅為50%。⁽⁸⁴⁾

第二，為了打破這些「瓶頸」，中央政府被迫使用赤字財政的方式籌積資金。八十年代，中國的投資率高過以往任何一個時期，投資額佔國內生產總值的比重從七十年代末的30%左右上升到近40%。⁽⁸⁵⁾由於中央無法遏制輕加工業的超高速發

⁽⁸³⁾ 張其仁、柳晴，「我國財政失衡的實證分析與對策」，《經濟學家》，1992年第一期，頁33-43。王隆昌「論優化產業結構的難題和出路」《財政研究》1989年第十二期，頁13-20。

⁽⁸⁴⁾ 丁先覺，「當前的固定資產膨脹與宏觀治理」，《財政》，1989年第四期，頁53。

⁽⁸⁵⁾ World Bank, *China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism* (Washington, D. C.: World Bank, 1990), 85-87.

展，它不得不設法增加對基礎產業的投資。但與此同時，政府能用於基建的資金只佔其財政支出的30%，或國民生產總值的不到3%。^{⑧⑥}這點錢相對於存在的問題而言只是杯水車薪，但除了中央政府其他人誰也不願對維護宏觀穩定這種「公共財」作出犧牲。這樣，中央政府只好借債補窟窿。1979-1989年之間，中央政府賬上累計有860億元的赤字，而地方政府卻有120億元的盈餘。^{⑧⑦}目前，中央政府的投資在很大程度靠借貸。以1988年為例，中央政府新增內外債加在一起相當於當年財政投資的三分之二。如果剔除地方政府的財政投資，可以說，幾乎中央政府的全部投資都來自借貸。^{⑧⑧}持續的赤字的財政是八十年代末出現嚴重通貨膨脹的主要原因之一。^{⑧⑨}

第三，「瓶頸」的存在也對長期發展形成嚴重威脅。儘管大舉借債，中央政府仍無法打破經濟中的「瓶頸」。第六個五年計劃本計劃建成四百個大中型重點項目，但實際只有235個項目(58.7%)按期竣工。^{⑧⑩}第七個五年計劃中有180個超大型項目，其中86個(48%)是能源工程項目，38個(20%)是交通運輸

⑧⑥ 從1978至1988年，政府日常支出佔GNP的比重幾乎沒變(17-19%)，但資本支出佔GNP的比重大大下降(從14.9%降到5.9%)。與此同時，資本支出佔整個預算支出的比重從43.5%降為39.2%。而中央財政支出在1988年只佔全部預算支出的39.2%。見袁東，「中央和地方財政關係中存在的問題和解決途徑」。

⑧⑦ 黃明，「中央與地方財力分配量的分析與選擇」，《經濟管理》，1991年第五期，頁18。

⑧⑧ 當年內外債合計270億元，而中央政府的基建投資為300億元左右，見《中國統計年鑒1990》，頁232, 236。

⑧⑨ Blejer, Burton, Dunaway, and Szapary, *China: Economic Reform and Macroeconomic Management*, 24-25.

⑧⑩ World Bank, *China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism*, 91.

工程項目，41個(22%)是原材料工程項目。但完成這些項目並不一定能緩解「瓶頸」問題，因為在中央咬着牙為國民經濟補缺的同時，長線產業仍在擴張，而且速度大大快於短線產業。在可以預見的將來，「瓶頸」大概會長期存在。以能源為例，八十年代中，能源增長的最高速度不過9%，低於國內生產總值的平均增長速度。而要在本世紀末消除能源缺問題，能源生產必須以每年比國民生產總值增長率高兩個百分點的速度提高。這幾乎是不可能的。⁽⁹¹⁾八十年代那種「高速度—低效益」的增長模式因此還會持續下去。但這種模式還能持續多久是難以預料的。⁽⁹²⁾

4. 宏觀不穩

許多學者已指出，資本主義經濟是需求制約型經濟，社會主義統制經濟是供給制約型經濟。⁽⁹³⁾至少到八十年代末，中國經濟仍基本上是供給制約型。不管在哪種制度下，對有效需求的管理都是至關重要的；在從統制經濟向市場經濟轉形的過渡期，更是如此。⁽⁹⁴⁾改革前，管理有效需求並不難，中央計劃加行政指令就能輕而易舉地實現這個目標。在放棄直接行政干預手段以後，實現宏觀穩定就要靠間接手段了，最重要的間接手段就是財政槓杆。理想的改革步驟是「在放棄政府直接控制工具以前，先將在計劃體制下只具有消極輔助作用的財政——貨幣——金融手段逐步轉化為能制約企業、個人及地方政府經濟

⁽⁹¹⁾ 同上，94.

⁽⁹²⁾ 同上，118.

⁽⁹³⁾ 見Kornai, *The Socialist System*, 291-292.

⁽⁹⁴⁾ World Bank, *China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism*, xix.

行為的積極工具。只有當財政金融政策開始在微觀層面發揮制約作用時，適當的貨幣政策才能使總的價格水平穩定化，而不必再求助於對個別商品進行直接價格控制。」⁹⁵但在中國，財政改革的着眼點在很長時期內並沒有放在發展中央控制能力上。當決策者開始認識到中央控制的重要性時，地方勢力已在放權讓利的環境中變得羽翼豐滿起來。由於地方勢力已具有相當強的抵制能力，中央政府發現不管是遏制過度需求還是增加有效供給都不再是件容易的事情。

消費和投資雙膨脹使對消費和生產資料的社會總需求遠遠高於中國經濟的供給能力。供求失衡導致了物價上揚。改革前，由於實行價格管制，物價在幾十年中幾乎沒有甚麼變化（三年困難時期除外）。從1951到1978年，年均市場零售價格遞增率只有0.7%。改革的頭幾年，物價開始爬高，不過幅度還不太大。但是，1985年以後，需求壓力加大，雖經1986年頭幾個月的緊縮，仍迫使物價節節上升。通貨膨脹率從1986年的6%很快上升到1988年的18.5%，並在1989年上半年達到25.5%。這是官方公佈的統計數字，有些學者估計實際通貨膨脹可能達到30-40%。與其他一些國家相比，中國的物價上升幅度並不算太嚴重。但對習慣物穩定不變的中國老百姓來說，30-40%的通貨膨脹率是難以忍受的。1988年底，中國出現了搶購風，當年有超過三分之一的城市家庭實際生活水平下降。1989年的羣眾抗議運動就是在這種背景中產生的，說明宏觀經濟失衡很容易導致政治上的不穩定。⁹⁶

⁹⁵ McKinnon, *The Order of Economic Liberalization*, 3-4.

⁹⁶ Shaoguang Wang, "Deng Xiaoping's Economic Reform and the Chinese Workers' Participation in the Protest Movement of 1989", *Research in Political Economy*, vol. 13 (1992).

中國領導人當然了解通貨膨脹對經濟發展與政治穩定的危害性。⁹⁷ 每當物價升高，他們總是急於盡快找到扭轉這種趨勢的途徑。但是，由於在放棄計劃控制以後，中國沒能發展出一套行之有效的問題控制工具，中央決策者一遇到危機往往本能地傾向回頭走上他們駕輕就熟的老路——恢復直接的行政控制。但在半改革的體制中，老式辦法只有救燃眉之急之效，卻無使經濟絕地逢生走上康莊大道之功。走一步回頭路，還得轉過身來繼續向前走。於是出現前面已談到的「放」—「收」循環。走走停停，政策方向變來變去，在經濟上和政治上代價很高也很危險。說它代價高是因為它破壞了人們對改革的信心，增加了經濟生活中的不確定性，使得企業和個人都盡力追求眼前利益，那怕犧牲長遠利益也在所不惜。經濟行為短期化不利於結構調整和制度建設，使改革的潛力無法充分發揮。⁹⁸ 說它危險是因為老式控制辦法會變得越來越沒效用，到它們變得連解燃眉之急的功能也喪失殆盡時，一旦經濟嚴重失衡，新政策工具又用不上，其後果是不堪設想的。

5. 擴大的不平等

中央財力嚴重流失也是造成地區間、行業間、單位間、個人間不平等擴大的原因之一。理論上，中央政府仍負有調整分配關係的責任；但實際上，大量的資金根本不受中央再分配政策的影響，而中央能調劑作再分配用的資金又嚴重不足。現在，預算外資金的數額與預算資金總額不相上下，但名為財政

⁹⁷ World Bank, *China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism*, 10.

⁹⁸ Blejer, Burton, Dunaway, and Szapary, *China: Economic Reform and Macroeconomic Management*, 31.

資金的預算外資金並不受中央支配。預算外資金的分配似乎遵循的是一條「肥水不流外人田」的原則。由於種種原因，各單位，各行業，各地區提留的預算外資金多寡不均。預算外收入多的單位可以多發獎金，實物，多蓋職工宿舍；預算外收入少的單位則無法為職工提供多少工資以外的福利。在中國，人們都知道，重要不在你幹甚麼工作，而在你在哪個單位工作，原因就是單位間實際收入的差別非常大，且愈來愈大。不錯，地方政府及下屬行政機構常常以亂攤派、亂收費、亂罰款的方式將企業預算外收入掠為己有，但這些行為一般並不會在很大程度上改革單位間的分配關係。預算外資金流動的外限是地區疆界。一個地區的預算外資金不可能跑到另一個地區去。預算外資金多的地區因此一般可以為本地居民提供較多的地區性公共財，使本地區的生活質量優於其他地區。更重要的是，由於預算外資金有「馬太效應」——多者愈多，寡者愈寡，單位之間、行業之間和地區之間的差別有固化和擴大化趨向。一個例證便是，1985年沿海十一省的預算外收入佔全國地方預算外收入的百分之55%，兩年後這個比例已升高到70%。⁹⁹

6. 腐敗成風

嚴重的腐敗現象是導致1989年羣眾抗議運動的另一個主要因素。腐敗為甚麼盛行呢？多數學者認為是由於存在價格上的雙軌制。雙軌制的確是形成腐敗的條件之一。據某些中國經濟

⁹⁹ 鄧英淘，《中國預算外資金分析》，頁99-103。

學者估計，計劃價格與市場價格之間的空子在1988年有2,000至4,000億元之巨，其中至少20%（400至800億元）被官倒們所攫取。^⑩但官倒為何變得如此肆無忌憚呢？雙軌製造成的差額也許是形成腐敗的「拉」的因素，有沒有「推」的因素呢？「推」的因素是有的，這就是所謂「創收」。

由於政府財政困難，赤字滾增，預算資金已無力為政府機關的日常運作提供充足的經費，更不要說為政府公務人員提供足以養廉的待遇了。在日益沉重的赤字壓力下，中央政府不得不允許、鼓勵、迫使公務機關另謀出路，並美其名曰，「創收」。這個綠燈一開，各級黨政軍警教機關紛紛「下海」，成千上萬個公司一夜之間從地底下冒出來。^⑪政府公務機關「創收」不外有三種做法，一是建立下屬公司，讓其與別的公司市場上作公平競爭；二是利用自己對信息和分配渠道的壟斷，鑽雙軌制的空子；三是利用自己的行政權力對企業和居民亂攤派、亂收費、亂罰款。第一種做法是正常的，但如此安份守紀的「官商」很少見。官商的看家本事是官倒，即以計劃價格賤買，然後以市場價格貴賣。從「尋租」(rent-seeking)中嚐到甜頭的官商，不會輕易讓所尋之「租」隨改革消失；相反他們會不惜一切代價，包括犧牲國家整體利益，擴大「租源」。人們一般以為，只有第二種做法是腐敗，其實不然。第三種做法赤裸裸地以權謀利，連作生意的門面都不屑一裝更可怕。「三亂」得來的錢，相當一部分變成了收款部門工作人員的額外數入。由

^⑩ Guilhem Fabre, "The Chinese Mirror of Transition," *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 4, no. 2 (1992): 261-263.

^⑪ 安體富，「關於振興我國財政的若干思考」，《財經研究》，1992年第一期，頁8-16。

於有些政府工作人員的收入直接與「三亂」掛鉤，「三亂」屢禁不絕愈演愈烈就不難理解了。很明顯，「三亂」與雙軌制沒甚麼關係。即使取消雙軌制，「三亂」也不可能絕跡。因此，要消除腐敗，不僅有待於進一步的改革消除雙軌制，也有待於改善政府財政狀況，使之不必鼓勵甚至逼迫國家機關「創收」。只要「推」「拉」兩種誘因都消除了，腐敗才會得到控制。

結論

本文的結論很簡單，只有兩句話。第一，國家在從統制經濟向市場經濟過渡過程應起重要作用。第二，只有當國家具有相當強的動員財力的能力時才能發揮這些作用。至於如何才能加強國家的能力，這需要另一篇文章來討論。而且「怎麼辦」的問題只有在取得了「應該辦甚麼」的共識後才有意義。問題是，關於國家在市場經濟中的作用和在向市場經濟轉形過程中的作用，共識還沒有形式。中國過去十幾年的經驗相信能提供一些啓示。中國的改革是比較成功的，但它的經驗表明，國家能力的衰弱不利於經濟發展和市場轉形。脫離統制經濟模式以後，經濟決策權分散到千千萬萬個企業和個人手中。這時最常見的矛盾是，如何在提高經濟效益的同時，建立並保持政府在宏觀層面的控制。把市場機制與政府干預絕對對立起來在理論上是荒謬的，在實踐中是有害的。中國的例子表明，市場轉形的成功在很大程度上取決於國家保持穩定社會經濟環境的能力。

中國例子對其他也處於市場轉形階段的國家不無啓發，這

就是，政權形式需要變化，但國家能力不應削弱。一個強有力的國家本身並不一定能保證社會經濟發展的成功。它甚至可能阻礙發展。但是沒有一個有效的政府，則成功的發展是不可能的。^⑩

⑩ 見Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest*; Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*; John Zysman, *Government, Markets, and the Growth*; Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*.



中國在變遷的國際環境中*

荻特瑪(Lowell Dittmer)

在適應經濟改革需要的情況下，中國採取了被許多人認為是解放以來最成功的外交政策。由於美國的承認（1979年1月）以及十年後與蘇聯的關係正常化，中國自解放以來第一次發現自己在世界上不再有主要的敵人或國家安全方面的威脅。然而，正當這種新的外交政策似乎在結出纍纍碩果的時候，隨着中國不斷涉入各類有益的雙邊關係以及種種國際性和地區性合作，世界秩序經歷了一場根本性的變化，而在此之前中國是如此成功地順應着這個秩序。其領導人和外交家發現他們不得不重新界定中國在這個世界新秩序中的作用。

本章首先試圖描述和分析十年改革期間（特別注重環太平洋地區）的世界秩序並說明鄧領導下的中國是如何順應這個秩序的。接着，我們將分析如何以及為甚麼隨着1989至1990年所謂共產主義集團的解體這個秩序發生了變化。最後，我們將討論太平洋地區新出現的權力格局並就中國在關注國內改革的同時為適應這種新格局的努力，作嘗試一種預備性的評價。

戰略性三角

中國在國際權力政治中的出現及其後續作用得益於一種概念手段，這就是我們常說的「戰略性三角」。在三角中的任

*本文原題The Chinese Nation-State in a New World Order. 中譯:吳劍平。

何一方看來，三角代表了一個概念上的出發點，它將有助於形成之後二十年中的國際權力政治。對於引入這個概念的尼克松政府來說，這種新的衡量方法所包含的權力——政治邏輯是有用的，它為突然放棄美國對外政策（尤其是共和黨的對外政策）至此一直以其為前提的意識形態原則的做法提供了根據。中國願意在這場遊戲中扮演一個角色，標誌着政治世俗化的開端，這種世俗化可以延伸至毛澤東逝世時國內的政策舞台。儘管中國人早在二十世紀五十年代就已經有爭議地顧及過有關三角的考慮，但是，在七十年代初期或之前，意識形態的考慮使他們無法充分適應這種遊戲的邏輯。所以，比如說，在六十年代初期，儘管他們對蘇聯的「社會主義道路」已不再抱有幻想，他們仍拒絕考慮靠向美國的做法。六十年代後期，中蘇邊境衝突以及其後針對中國新生的核攻擊力量蘇聯可能發動先發制人的攻擊的威脅使中國的國家存亡變得缺乏保障，直到這個時候中國人才準備完全跨越意識形態的考慮，接受美國的國際保護人的地位和核武器威懾政策。

「戰略性三角」從一開始就是一個頗有爭議的說法。為使這個概念得以有理可據，我們必須接受對現實的某些簡化。筆者的理解^①基於下述幾個假設：第一，嚴格地說，三角只適用於環太平洋地區，而非全球範圍；雖然三角的諸成員之間的權力平衡將影響其他地區的動態，這種影響既非機械、直接，也並不必然是一個主導性的考慮。第二，作為「現實論」傳統的一個副產品，對權力的這種相應衡量是「戰略性的」，就是政治即軍事。正如我們在下面將看到的，經濟和政治的關係錯綜複雜，而軍事力量在一定程度上預設着經濟實力，但是，在

① 詳見筆者的 *Sino-Soviet Normalization and Its International Implications, 1945-1990* (Seattle: University of Washington Press, 1992)。

戰略性衡量中，最終的裁決則是核武器的有效載荷。第三，三角不是一個「分析性」概念（即，一個通過諸如綜合軍事實力、人口、國民生產總值、陸地面積和其他為分析家所規定的「客觀」標準加以界定的概念），而是一個其核心字眼具有「在主觀上有意義的」定義的概念，借用托馬斯(W. I. Thomas)的著名格言來說，「被認為是現實的東西就其結果而言也是現實的」。上述看法的行為標識是，當任何兩個權力之間的關係取決於它們與第三者的關係時，這三者可以說就構成了一個「三角」。由此，存在着多個潛在的三角，不過，由於相關角色的地位和權力的原因，某些三角較其他三角更為重要，而由美利堅合眾國、蘇聯和中國組成的三角則被公認為最主要的，或者說，「大」三角。在這一點上，注意到以下情況是有趣的，即，一旦關於某三角的組成成員取得了一致意見，就存在着一種在所有三方之間設定平等的傾向，這也許是因為遊戲的邏輯趨向於跨越「現實」；雖然「大小因素」在一例對三角的遊戲—理論邏輯所作的最周密的分析^②中曾佔據首要的地位，但在遊戲實實在在的運作中所起的作用卻出奇地微弱^③。最後，三角並不必然涵含着「二對一」的格式（不過，

② 見T. Caplow, "A Theory of Coalitions in the Triad," *The American Sociological Review* 21 (1956), pp. 489-493; Caplow, "Further Developments of a Theory of Coalitions in the Triad," *American Journal of Sociology*, 66 (1959), pp. 488-493.

③ 例如，兩個超級大國都相繼關切中國，這種關切大大超過了大小因素所要求的。中國在三角中的地位也否定了那種認為其大小決定了它是三個遊戲手中最弱的一個的邏輯。五十年代早期中國那種與兩個超級大國中的較弱者聯合，從而「倒向一邊」的做法是有道理的，但是六十年代對這種聯會的背叛卻沒有絲毫的合理之處——更不用說其與第三世界共同對付兩個超級大國的偏激聯盟了。七十年代早期北京從莫斯科轉向華盛頓如果用大小因素加以衡量則是沒有道理的（當然，來自蘇聯的威脅的突出性足以取代來自美國的

卡普洛[Caplow]則持相反的觀點)。在邏輯上講，三角必須允許其成員之間在關係上的任何可能的變化。假設我們可以把這些關係分為「肯定的」和「否定的」兩種，這就意味着存在四種可能的變化：

- 敵意
- 善意
- 全否型
- 聯姻型
- 浪漫型
- 親睦型

從分析的角度看，三角與七十年代早期中國作為一個全然獨立的國際角色的出現是同時代的，從那以後，該三角相繼經歷了三種變化，其中一種變化被重複了，只是其中的角色發生了改變：

一、從一九七二年到一九七六年間，尼克松和基辛格開創了一個「浪漫型」三角，其中華盛頓佔據了軸心位置，與北京和莫斯科培育了較這兩者之間的關係更佳的关系^④。這就意味着其中任何一「翼」為設法消除軸心與對立翼之間發生共謀的可能性而討好軸心。雖然這絕非萬應良藥，但它的確使華盛頓有可能由於一個漁翁得利者的位置而受益匪淺，並且當其在亞洲全面削減軍事存在的時候得以獲取一些外交上的收穫。由於莫斯科、華盛頓實現了一種較有好轉的協商氣氛（「緩

威脅的量度)。另一方面的，從美國的觀點看，考慮到蘇聯這個突然間佔據了「戰略性兩分」（當時就是這麼看的）位置的對手，從大小因素出發與對手中的較弱者形成聯盟是有道理的。

④ 基辛格在他的回憶錄中闡明了這些前提，參見Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little Brown, 1979), p. 165。

和」)，其結果就是INF和其他一系列協議的簽署（如，「柏林四邊協議」、「降低核戰爭偶發危險的措施」）；由於北京，華盛頓實際上停止了對遍及第三世界的民族解放戰爭的積極支持，並揭開了一種經濟和文化的開放，這種開放在七十年代末開花結果。在與「兩翼」共謀的基礎上，華盛頓得以給河內增加政治壓力，完成了一場體面的（如果最終是不成功的話）從南越的撤退——在國內，尼克松的連任前景大有改善，促進裁軍；從2 1/2的戰爭偶發性計劃朝1 1/2型的轉化，使美國的防務費用從1968年900億美元高點降至1973年的680億美元（以1970年的恒定美元計算）；而中國的防務經費在經歷了1970-1971年由於中蘇邊境衝突而引起的昇級後於1972-74年間竟減少了25%；即使是蘇聯在遠東地區的軍備自1970年恢復半年度的邊境談判以來，在整個七十年代保持着隱定的水平。

二、從1976年開始，該三角經歷了一場以其「浪漫型」格局朝北京和華盛頓的聯姻關係的轉變，結果是1979年1月華盛頓在外交上承認中國。不知是出於機會主義還是妄想症的考慮，莫斯科代表在非洲和中東的發展中社會主義陣營所做的各種激烈的努力（在古巴間接的幫助下）使北京和華盛頓被迫投向對方的懷抱，形成一種共同對付「北極熊」的半聯盟關係。^⑤的確，在一定程度上，華盛頓能夠協調各種試圖挫敗蘇聯在阿

⑤ 1979年8月蒙代爾(Mondale)訪問中國後，武器銷售顯著增加。1980年初美國同意出口「雙用」（即，民用和軍用）技術，接着又提供「非殺傷性軍事」設備，最後（1981年6月，在國務卿黑格訪問期間）是出售特殊種類的殺傷性武器。黑格還允諾說，政府將試圖在現存法律條文上增加附則，從而把中國從施加給共產主義集團的貿易限制中解脫出來。1983年6月，中國果真被歸類為「友好的非同盟」國家，如南斯拉夫和印度。

富汗和柬埔寨的附庸國之間的並合的努力。從1980年開始，中國還允許美國在新疆設置電子情報接收站來監視蘇聯在核武器和導彈方面的進展情況（以彌補由於伊朗革命而喪失的類似接收站），同時美國人也逐漸增加了向中國的武器銷售和技術轉讓。中國開始接受蘇聯所得不到的特殊待遇，比如在中國產品出口方面的最優惠國待遇、進出口銀行信貸、向美國投資者提供的海外私人投資公司保險、以及一份80-100億美元的雙邊貿易協定。

然而，這種把對方當「牌」打的企圖不能完全符合各自的願望，聯手的巴基斯坦「戰鬥」一無所獲（孟加拉國取得了獨立、印度贏得了地區霸權），在阿富汗的合作也無可觀的結果，而中國對一個獨立的（共產主義的）柬埔寨的支持也未得到回報，華盛頓以人權為根據仍然沒有停止介入越南的和對紅色高棉的猜疑。顯然這種「打牌」的做法不單沒有能夠說服莫斯科讓步，反而激起了蘇聯加倍的努力，其結果之一便是蘇聯遠東地區軍備擴張的第二次高潮、這一次的焦點是空軍和海軍而非陸軍，目的在於確保潛伏在鄂霍次克德海底的核彈道導彈潛艇的二次攻擊能力。同時，隨着列根政府的上台執政，超級大國之間的競爭變得愈發激烈（那就是，在軍備擴張方面的戲劇化激增，美國在言辭和外交要求上的逐步升級，後者導致了限制戰略武器會談的破裂和INF談判的暫停），北京從中看到美國變節的可能性微乎其微，而且，如果與兩個超級大國保持較等邊的關係將會給自身帶來某些好處。^⑥

⑥ 對北京來說，最明顯的直接利益就是：這種順應較中蘇邊境持續的軍備競賽，甚至較現存軍事平衡的維持要廉價得多；正當中國將其注意力轉向經濟現代化的時候，這一點顯得越發重要。當然，蘇聯必定也考慮到了這個因素，尤其是因為當時蘇聯與美國的和解的崩潰已不可逆轉，國內經濟停滯不前，漫長的換代危機必然包含着種種脆弱之處。

三、由此，至1982年止，該三角從聯姻型再度向「浪漫型」三角轉變，不過這一次是由北京通過其「獨立的外交政策」佔據了軸心位置而莫斯科和華盛頓則訴諸外交對峙並興起了軍備競賽。1982年中蘇兩國開始了半年一度的雙邊正常化談判（由於1979年虛假的開始），而北京對華盛頓則採取了一種多少有點冷漠的調子，要求對方在台灣問題上作出新的讓步，並重申其馬克思主義的意識形態本質。^⑦這種更加等距離的立場使軸心成為突出的受益者，從而使它得以修正其對華盛頓——台北安全事務的認同（在1982年8月17日的公報中，新聞界稱「第二上海公報」），對第三世界^⑧採取了一種更具防守性的姿態，並且大幅度增加來自西方的貿易、投資、援助和技術轉讓的數量和質量，^⑨而所有這一切並未危及（也許反而促

⑦ 即，蘇聯已不再被指責為「修正主義」，而是「霸權主義」。1979年9月，中國十四年來第一次稱蘇聯是一個「社會主義」國家。同時，從1981年10月開始，美國首次被描述為霸權主義的，接着在1981年12月又被描述為帝國主義的。見BBC、SWB/FE, no. 6930/A1/2。對世界和平的最嚴重的威脅不再來自蘇聯的社會霸權主義，而是來自兩個超級大國的霸權主義競爭所包含的各種危險。中國數位全權大使在他們對外訪問期間解釋了這一點。如，在1981年12月對北韓的訪問中，趙紫陽就持上述立場，正如外交部長黃華十一月在對尼日利亞和加納的訪問中所做的一樣。

⑧ 在北京看來，美國對《海洋法》和其他一些北—南問題所持的立場表明，在國際論壇中華盛頓不是一個可靠的夥伴。在1979年9月在哈瓦那召開的不結盟國家首腦會議上——中國一直想在這個組織中佔據領導地位——面對卡斯特羅(Castro)對美國及中國作為第三世界的「兩大敵人」進行的攻擊，只有巴基斯坦一國站出來支持中國。

⑨ 1978年，中國仍是唯一提供多邊和雙邊對外援助的發展中國家。到1988年底，由於其對西方的開放和在三角中更重要的地位，中國首次成為接受外來援助和投資的國家。中國很快成為日本援助的最大接受者，同時也是從世界銀行的軟貸款窗口——國際發展聯合會——接受特許的多邊無利息貸款的最大戶。中國還從亞洲發展銀行獲得很大份額的款項，1989年貸款總額為49億美元。最後，1988年經過確認的對中國的直接對外投資達52億美元。天安

進了) 逐步擴大的與蘇聯的經濟、外交和文化交往。列根政府期間美國的軍備擴充(以及蘇斯洛夫和勃列日涅夫逝世後蘇聯對中蘇對峙的熱情的減退)使北京在心理上有了進一步的保障,由此,北京在1985年7月復員了一百萬以上的部隊,並且將原來的十一個軍區重組成七大軍區(無獨有偶,福建省針對台灣的武裝力量也有所削減)。^⑩從1979年(越南入侵之年)到1989年,相應國民生產總值中的比例^⑪中國大約每年削減7%的軍備費用。同時,兩個超級大國由於防務支出的高居不下開始經歷相對的經濟困境(其中尤以蘇聯為甚),至八十年代後期,蘇聯高層領導中的換代現象使得蘇聯有可能針對敵對的超

門事件之後,這種援助和貸款的相當一部分被停止了,至少是暫時停止了。見:Samuel S. Kim, "Chinese Foreign Policy After Tiananmen," *Current History*, 89:548 (1990年9月), pp. 241-273。

⑩ 經過兩年的裁減,部隊人數從1984年的400萬降至1986年底的295萬。同時,中國的軍事工業也轉而生產民用產品(佔全部民用產品的比例從1979年的10%上升至1985年的40%),或者着眼於尋求海外出口市場以解決產品過剩的問題。見Zhang Qunsheng, Liang Hunan, and Yan Xiaoyin, "A Study of Local War Theory," 譯文載*FBIS-China*, September 23, 1986, p. 5.

⑪ 經過1983-85年的爭論後,中國從先前那種對「一場迫近的,重大的核戰爭」的預想轉向了這樣一種認識,即本世紀將不再有甚麼重大的戰爭。這使中國人民解放軍得以改變其建設策略,即從保持立即迎戰的準備狀態轉向「在和平時期建設一支正規化、現代化的革命軍隊。」見Bao Shixiu, "Modern PLA Advance Along the Road to Peace," *China Daily*, July 30, 1987; 引文見Tai Ming Cheung, "Disarmament and Development in China: The Relationship Between National Defense and Economic Development," *Asian Survey*, 28:7 (July 1988), pp. 757-775. 通過降低數量,提高質量的做法可以使軍費比例保持絕對的穩定,並緊縮民用部分增長。1979年軍費在預算中所佔的比例達到了最高點17.5%,之後便逐年下降:1980年為16%,1981年為15.6%,1986年為10%,1987年為8.8%,1988年為8.2%。

級大國在削減武器問題上採取一種較容忍的態度，對付處於滯緩狀態的國內經濟。^⑫

四、1986（雷克雅未克）至1990年這段時間也許可以被描寫成一種三者的親睦狀態。蘇美關係的緩和得到了強有力的復活，這首先是建立在蘇聯方面一系列的讓步基礎上，其中包括1987年12月的INF條約，從東歐的單方面撤軍，「限制戰略武器第一和第二階段會談」（相繼於1991年7月和1992年12月順利簽署）以及慣常的削減武器談判。在此同時，卓有成效的中蘇正常化談判給雙方創造了廣泛多樣的接觸的雙邊渠道，其中包括貿易的持續增長、文化交流、就廣泛的問題舉行的外交會談。結果，1989年5月最高級領導戈爾巴喬夫的訪問給雙方帶來了「正常化」。在經濟非中央化的情況下，^⑬中國的軍工轉向了生產民用產品或供出口的武器。^⑭中蘇邊疆的武器力量削弱了，在1985年至1990年期間，雙方從臨戰狀態中撤退了

⑫ 雙方採取了一系列雙邊步驟。先是戈爾巴喬夫（1986年7月28日）在符拉迪沃斯托克(Vladivostok)演說中宣佈，在阿富汗進行象徵性撤軍，在外蒙古進行根本性的撤軍，並且還表示願意就對整個遠東地區的常規部隊進行「平衡」的裁減舉行磋商。最後，所有外國部隊撤出了阿富汗和柬埔寨，蘇美在太平洋地區的軍備競賽得到了穩定，中蘇和中蒙邊境的部隊也得到了裁減。

⑬ 軍工廠所生產的民用產品的比例從1979年的10%上升至1986年的40%。

⑭ 經過數年之後，中國已經成為世界上第四或第五大武器供應國，並在往戰爭國家或高度敏感地區運送武器方面毫無顧忌（如，在兩伊戰爭期間同時向兩個敵對國家銷售武器，或往沙特阿拉伯出售DF-3中程彈道導彈）。這些武器銷售似乎是為了贏利而非出於政策的考慮，至少外交部有時顯得不甚明瞭甚至一無所知。見Yitzhak Shichor, "Defense Policy Reform," 載Gerald Segal所編*Chinese Politics and Foreign Policy Reform* (London: Kegan Paul, 1990), pp. 77-99。

80,000–100,000名部隊，而在東烏拉爾地區的海空力量也減少了。⁽¹⁵⁾

在毫無成效地要求美國從菲律賓相應撤軍之後，蘇聯於1990年初單方面從越南金蘭灣撤出大部分攻擊性噴氣式戰鬥機（米格23）、轟炸機（Tu-16s）、潛艇和地面部隊，而華盛頓只是迫於強大的、政治的壓力宣佈關閉克拉克空軍基地和蘇比克（Subic）灣。1990年，在愈發不情願獲取「和平利益」的同時，布殊政府宣佈了有關大量裁減美國海外部隊，在太平洋地區美國同盟作出更大的金融貢獻以及在該地區減弱美國作為平衡者和「最終的安全保護人」作用的計劃。⁽¹⁶⁾美利堅合眾國計劃在世紀之交保留最低限度的武裝力量，這將消除在沒有主要地區性力量的合作下進行單方面干預的可能性⁽¹⁷⁾。

⁽¹⁵⁾ Gerald Segal, "Sino-Soviet Relations," 載Gerald Segal編, *Chinese Politics and Foreign Policy Reform* (London: Kegan Paul, 1990), pp. 161–179。在1990年9月符拉迪沃斯托克演說中，謝瓦爾德納澤(Shevardnadze)保證，將於1991年底撤走200,000名蘇聯士兵，其中包括12個陸軍師，11個空軍團和16艘軍艦。據日本的監督員稱，這些裁減確實得到了實施，只不過有些地方則為更現代化的武器所代替。

⁽¹⁶⁾ 美國國防部的東亞戰略研究所（1990年4月）預見到，美國軍隊將分三個階段從太平洋地區撤回，該地區的安全將更多地依賴於其在亞洲的同盟。據1990財政年度國防授權法案的努－瓦納修正案，美國將在駐亞洲的13萬5千士兵中裁減10%，其中包括駐紮在南韓的五個空軍基地中的三個；在1993年招回5,000–6,000名士兵，轉而支持ROK政府；從日本撤出大約6,000名士兵。這些裁減行動繼承了由尼克松1971年的《關島綱領》(Guam Doctrine)所開創的趨勢，這一趨勢為列根在九十年代建立一支擁有600艘軍艦的艦隊的計劃所中斷。

⁽¹⁷⁾ 到2000年，美國的武裝力量將被削減到九十年代早期的70%。美國將僅保留足夠保衛家園的軍隊，保留對地區性爭端進行武裝干預的能力，以及進行核威懾的能力。見Young Koo Cha, "The Changing International Order and Northeast Asia in the 21st Century," *Korea and World Affairs*, Winter 1991, p. 650.

在一種親睦的格局下，武裝力量的裁減是三方共同參加的，所以任何一方的安全利益都沒有為合謀的可能性所威脅。因此，那些從中蘇邊境撤下來的部隊事後被復員而不是重新安排（有幸的是當時兩個國家都有勞力短缺的問題）；而蘇聯依據INF條約從西部撤出的SS-20導彈也沒有被重新安置在東部（像原先所預料的那樣），而是被銷毀。^⑮親睦使貿易和投資得到多邊的擴展，其中包括日益廣泛的敏感性技術交易。^⑯在1989年6月之前，中美之間的合作是密切的，高層的防務交流、軍港互訪和其他訪問持續不斷。蘇美之間的安全合作也從原先的武器限制談判擴大至1991年1至2月海灣戰爭期間前所未有的合作，以及制指導止獨聯體諸共和國的核擴散。

試看三角外的因素

三角分析公認的一個缺陷是它對較小的非三角國家的忽視，正因為如此，對遊戲規則的一致意見將激發那些非直接的參入者攜手合作。那些弱國感覺與那些自詡具有可靠的二次攻擊核力量的國家相比它們經歷着更嚴峻的安全困境，這種感受與下述假設一脈相承：在國際舞台上，權力最終是軍事的（終其究竟是核力量的）。對於這樣一個角色來說，可能的選擇要不是通過歸屬於其中一個或多個成員加入這場遊戲，要不徹底

⑮ 事實上，蘇聯人同意銷毀安置在蘇聯遠東地區的中短程核導彈，其中包括所有180枚亞洲SS-20導彈，並不需要中國作任何交換（也許是為了阻止美國在阿拉斯加使用中程彈道導彈）。

⑯ 由此，中國增加購買美國軍事技術，最後於1987年購入一套價值5億美元的航空控制系統以提高F-8戰鬥機的全天候作戰能力（1990年7月由於財政原因為中國所取消）。不過，另外三個總值1億美元以上的軍事項目仍在進行。

退出。而後一種選擇只是對這樣一些國家才是可能的，其地理—政治位置足夠地偏僻，並對減少外在威脅來說不具有戰略意義——比如說，像湯加和瓦努阿圖。不過，大多數東亞地區的國家，哪怕是像新西蘭和巴布亞新幾內亞這樣相對偏遠的國家，都曾深切地感受到這種不安全感而與三角保持即使是輕鬆的關係。

在這種情況下（即為了這種可能的加盟），同樣也存在着兩種選擇：

(1) 最明顯的一種就是把自身的外交政策維繫在單個主導角色身上，作為它的「衛星」或同盟國。大多數非三角東亞國家都屬於這個範疇。從而，日本、NIES（除香港外）和東南亞國家聯盟（尤其是菲律賓）歸屬於美國；阿富汗人民共和國、老撾、柬埔寨和越南與蘇聯相維繫；緬甸和柬埔寨的紅色高棉抵抗力量則投向了中國。這種做法好處在於能把防務支出甩給他人，從而使一個同盟國在其保護人的核羽翼下尋求庇護。當然這也並非是一種全免費的保護——在外在權威上的某些損失是必然的；作為一個前哨站，同盟國一旦發生對峙將遭受更大的危險。

(2) 第二種選擇是在加盟的同時不孤注一擲，而是與兩個或多個保護人聯手。這較前一種選擇具有更大的靈活性，但是在其保護人之間的關係徹底瓦解的情況下，它愈發可能被拋棄或瓜分。在中蘇發生爭端期間，北韓和越南就曾面臨這種困境，而且，雖然兩者也曾較有成效地試圖利用它們的保護人之間的裂痕，但終究都因其忠誠度的下降而被拋棄。1979年以來，泰國也一直在美國和中國之間搖擺，以對抗越南在柬埔寨的霸權地位；由於其保護人之間還未存在相關的衝突，這種做法到現在為止仍是成功的。

非三角因素又如何呢？由於三角是一種完全通過軍事力量來衡量權力——政治實力的方法，經濟是最突出的被忽視的因素。而這種忽視並不意味着經濟因素受到了壓制（事實證明，較先前的兩極對立系統的三角更有利於經濟的繁榮）；但是，它們在功能上取決於戰略實力的考慮，三角中每一個角色都設法發揮一個經濟霸權的作用，為爭取弱國在政治上的歸順而在經濟上予以補助。這一點可見於蘇聯向其諸「衛星」提供的慷慨的貿易條件，尤其是廉價的石油產品；在美國方面，這不僅明確地體現在日本和其它東亞盟國所享有的貿易條件和貨幣兌換率，而且還體現在進入利益豐潤的美國市場方面的優惠權。即使是中國也就在向同盟國提供發展和軍事援助方面進行戰略性分配規劃了一項頗具野心的計劃，雖然事實上中國自身仍是一個「準發達國家」。

三角的消隱

1989至1990年1月那些標誌着冷戰的結束和蘇聯集團瓦解的事件，同樣也預示着戰略性三角的崩潰。原因何在？也許有人會反駁說，這只不過是蘇聯的解體和三角中一個核心成員的變節而已。但是，我們必須記住蘇維埃社會主義聯盟共和國，作為一個民族——國家並沒有因其經濟上的停滯或者對聯共（布）和馬克思列寧主義意識形態的放棄而消失。俄羅斯共和國在筆者撰寫本文的這一刻仍輕而易舉地保留着其作為世界上第二大戰略角色的地位。實際上，三角的廢棄是由兩個根本性的長期變化所引發的。首先，核武器作為一種確定三角中的成員組成以及在對峙中孰贏孰輸的最終手段已不復存在。第二，意識形態作為一種確定可能的聯盟對象——不論是在三角內還

是在三角成員與三角外的同盟國之間——的標準受到了侵蝕。雖然這些變化的發生在1989年的事件中得到了戲劇化的暴露，實際上它們已存在良久了。

三角演變過程中的那些後期階段使得冷戰在東亞地區比在西方結束得更早（但卻欠徹底）。一個地區總體的不安全感越嚴重，那些較小的國家與某個保護人形成緊密聯繫的可能性就越大；相反，安全感越強，它們之間可能的聯盟就越鬆散。自七十年代早期以來，亞洲與太平洋地區的總體趨勢是從停滯轉向高速發展（國內的），從緊張轉向鬆馳（國際的）。七十年代早期引入的浪漫型三角隱含着冷戰的兩大敵對關係（中美和蘇美）的鬆解，同時通過向中國施加非表面化的更為全面的威懾力量化解了中蘇的緊張關係。華盛頓利用了但同時也牽制了這種分裂，從而使較小的同盟國（如：北越、北韓）得以謀取一種有益的平衡而不至於擔心在其保護人之間發生戰爭的情況下被弄得四分五裂。對於日本和那些歸順華盛頓的亞洲小國家來說，美國對中國的開放提供了擴大貿易的機會。在經歷了七十年代後期一段更為對峙的時期之後，這種進程在八十年代早期又得以繼續下去，這首先導致了以中國為中心的三角形格局最終在親睦狀態中結束。緊張關係的這種持續鬆解在戰略上為從屬的市場經濟提供了進一步的貿易機會，這體現在中國與台灣和南韓之間，越南與香港和日本日益擴大的貿易，也體現在蘇聯對環太平洋地區的經濟所發生的興趣（從1990年莫斯科承認漢城以來，俄韓之間的貿易得到了蓬勃的發展，而在1992年，莫斯科和台北相互開設了貿易辦事處以培育它們的經濟關係）。

總之，鬆解隱含着商業機會的豐富——但這只是對那些有辦法把握它們的國家來說才是這樣。而那些具有中央計劃經濟的小國家和退化的商業地區則缺乏這樣的手段。對於它們的保

護人來說，這些同盟國如今僅僅是沒有更多戰略影響的純援助接受者。因此，那些一度如此漂亮地順應了其保護人之間先前的裂痕的社會主義小國此時便失落在一片緊張關係消失殆盡的環境中。為了重新獲取某種槓杆作用，北韓和越南近來至少試圖尋找多個保護人（通過向日本和美國提出建議的方式），甚至發展它們的商業陣線。^{②①}

我們認為，在沒有任何一方威脅說要使用核武器的情況下，那些擁有核武器的國家之間的關係維持得越長久（最後一次完整地核警令是由美國提出的，它是針對蘇聯可能干預1973年10月贖罪日戰爭的威脅而作出的反應），它們對核武器的施用在主觀上變得越發缺乏理由。毫無疑問，這種發生核威脅的可能性的下降其原因是多樣複雜的，但是，除了武器控制談判的影響和核威懾的功效外，馬克思—列寧主義的意識形態的非極端化是其中最重要的原因之一。一方面，這使共產主義者和反共產主義者喪失了引發核浩劫的「原則性」的戰爭借口。反過來，核攻擊變得日益缺乏理由，三個三角國家的首要地位以及它們通過擴大威懾的邏輯強加於非核國家的控制已不再是理所當然的。由此，1989年開始於北京的心臟並如「多米諾」一般席捲整個東歐的羣眾性暴動之波不是偶然的，它們發生在蘇美實行緩和之後且與中蘇關係正常化一脈相承，所有這些第一次使三個三角國家徹底解脫了真切的系統性威脅。

另一方面，意識形態的非極端化還消除了限制着重新組合的可能性的一個主要標準。當然，一直以來存在着其它的標準，比如由其它可能的合伙人構成的可能的威脅。但是，意識

②① 北韓與越南都公開表示有興趣與美國實現關係正常化。北韓於1991年開始與日本磋商，以期進行貿易往來，而越南則已表示有興趣加入東盟集團。

形態始終是一個因素，比如它一直阻礙了華盛頓和莫斯科的「聯姻」。意識形態障礙幾近徹底的消除（我將在下文討論其中的某些例外）排除了構成敵意的一個重要基礎並打開了進一步組合的可能性。

在這場似乎愉快的結局中有兩個主要的輸家，而中國則首當其衝。一場缺乏由威脅構成的結構的遊戲即意味着它是一場對於任何參加者或參加者的組合來說不存在內在損杆作用的遊戲。這一點對於中國來說尤為頭痛，因為它是一個相對軟弱但又野心勃勃的「搖擺不定」的參加者，而在此之前它卻能夠有效地利用損杆作用來擴大其國際影響^②。另一個輸家便是第三世界。如果發展中國家不再能夠無謂地捲入大國間的糾葛的話，這也就意味着它們將遭受非惡意的忽視，而先前的同盟國則被懸掛了起來（比如：越南、菲律賓）。列根政府期間，美國對所有同盟國——除少數幾個以外（如：埃及、以色列）——的援助大為減少了。中國這個曾經是唯一一個提供多邊和雙邊援助的發展中國家是第一個在八十年代早期削減其向第三世界同盟國提供援助計劃的社會主義政權，它成了一個國際援助的要求者而非施予者。在戈爾巴喬夫期間，蘇聯也緊隨潮流，先是暫停了向東歐的補助性石油買賣，並在1988年重組了援助機關，接着又縮減了向印度支那諸政權（越南、老撾、柬

② 天安門事件後，中美關係曾降到了八十年代早期以來的最低點（那時北京正針對其台灣政策威嚇美國），從表面上看，這是因為人權問題，有關130億美元貿易不平衡的摩擦（就1991年而言）以及其他一些因素。但是，雖然天安門事件使中共產那種以不尋常的公開方式對人權的不介意昭然於眾，它與先前那些政府對政治動亂的反應相比只是程度上的差別。其他一些雙邊困境更不值得注意：貿易不平衡問題確實存在，但不及跟日本與台灣的貿易不平衡嚴重，中美關係惡化的最主要的因素似乎是三角格局的變化。

埔寨)提供的援助,最後(在1992年)公開宣佈取消對古巴的援助。蘇聯的前共和國成員在推行了一場比中國更徹底的但在經濟上卻欠成功的改革之後,似乎愈發急於接受更多的國際援助。

然而,奇怪的是,一種完全相反的趨勢出現了,那就是超級大國對欠發達國家進行的激烈干預:在擺脫了與一個敵對的核保護人形成難解的,不斷升級的對峙而招致的沮喪之後,大國如今有更多的自由來教訓小國。美國對巴拿馬和伊拉克的征討是眾所周知的。中國在1988年也與越南就斯波蘭特雷(Spratleys)羣島問題進行了海上對峙。同時,對超級大國的顛覆威脅的突然掙脫卻解放了社區內和派別間進行仇殺的衝動,而在此前這些衝動一直被壓抑着(如:南斯拉夫的解體、克米爾、俄羅斯、西藏的分裂主義活動)。雖然對此作某種概括還為時過早,但所有這些都向我們暗示:隨着大國間更為和睦關係的是北-南和南-南關係的惡化。

新出現的前景

俄羅斯(前蘇聯條約職責的繼承人和前蘇聯共和國成員中最強大的同時也是唯一合法的核國家)、中國、日本和美國似乎將是正在出現的環太平洋地區中最有力的角色。在試圖闡釋該地區的整體格局或梳理其對中國所暗含的意義之前有必要就這個中國直接涉入其中的四邊形所包含的每一對雙邊關係作一簡要概述。

中蘇關係

自1989最高級會晤以來,中蘇關係也許可以分為三個階段,在第一階段,即從1989年6月到10月,蘇聯人似乎想從北

京對西方制裁的憤怒反應（雖然戈爾巴喬夫和他的眾多顧問私下為這種制裁而恐慌，但是絕對不存在社會主義國家之間實行經濟制裁的考慮，同時東歐的強硬派對此大加喝彩）中順勢獲取利益。在中國反對「西方霸權主義」、「和平演變」的一片攻擊聲中，西方的貿易和投資一落千丈（在1990年的前三個月中所有在華的外來投資的價值下降了22%），而該年度中蘇貿易額卻躍至24億盧布（折38.5億美元）。

在第二階段，即從1989年10月至1990年2月，中蘇關係由於中國對戈爾巴喬夫的批評——批評從未公開，但在中國共產黨領導層中卻廣為流傳——而有所緊張。這些批評指責戈爾巴喬夫「偏離了社會主義道路」，由於他推行的改革社會主義集團將可能遭受資本主義的顛覆。1989年12月初布加勒斯特（在中國國內安全首腦喬石訪問後不久，喬石曾就如何施用「中國式的解決辦法」向該政權提過建議）政權的墜落和齊奧塞斯庫被處決使中國領導人感到惴惴不安，在一系列高層會議上，鄧小平、李鵬和江澤民爭相譴責戈爾巴喬夫並預言他政治上的退位。²²在中共領導們看來，對共產主義的「和平演變」比來自西方的威脅更具有威懾力量，因為對來自西方的「遊行效應」的抵抗在意識形態上是不嚴密的。

在第三階段，中國領導人則以較樂觀的眼光來重新看待上述問題。有報道說：戈爾巴喬夫在1990年2月的具有重大影響的聯共（布）中央全會上作了兩個報告。首先，他強調將繼續堅持社會主義道路。第二，雖然他曾同意在法律上剝奪共

② 根據北京的半官方性雜誌《世界知識》、戈爾巴喬夫是世界無產階級的叛徒，為了與美國改善關係，他犧牲了東歐政權。見*FBIS-Ch*, October 3, 1989, p.3。

（布）的「領導地位」，但他卻拒絕了改革派支持者們要他辭去聯共（布）總書記的要求。為此，中國領導人再次打起了蘇聯「牌」，李鵬總理在1990年4月完成了一次非常成功的訪問（雖然在莫斯科出現了代表天安門抗議者的示威遊行），在1991年4月至5月江澤民總書記對戈爾巴喬夫1989年5月的訪問進行了回訪（這一次江總書記懷着戀舊的情緒討論了中共希望恢復五十年代的精神的願望）^{②③}。邊境談判在劃分東部扇形地區的問題上取得了成功（除了某些保留的疑難地區外，包括喀巴洛夫斯科附近具有重大戰略意義的、人口稠密的黑熊島）。此外，雙方的合作從邊境談判，貿易和文化交流伸展至軍事領域。1990年，中國國防部外事司主任宋文重大將陪同李鵬訪問莫斯科。兩個月以後，四十年來第一個蘇聯軍事代表團抵達北京，隨後，由劉華清上將率領的人民解放軍代表團作了回訪。所有這些互訪終於迎來了1991年的軍事交易，在這次交易中莫斯科以「友誼」的價格（7億美元）賣給中國十二架蘇克霍夫蘇-27高級戰鬥機。北京還表示有興趣購買蘇聯的空間技術和——如果可能的話——一艘航空母艦，而蘇聯人則對中國將軍工廠改造成民用產品生產產生興趣。我們必須以下述情況為背景來看待這種戰略性的合作：美國對武器買賣持續的制裁和中國在以美國為首的盟軍在伊拉克戰爭中取得耀眼的勝利之後所感到的驚慌，後者使北京覺得有必要去支撐一下衰萎的北極熊以對付美國的「新霸權」。根據戰後一篇由李鵬的主要顧問起草並在高級領導中傳閱的文章，美國的目的是要實行全球控制，在這種情況下「美國已經決定必須徹底摧毀中國的現存秩序」，

②③ 「我們想回到我們五十年代有過的那種關係狀態，」江說，「這是同志間的關係。」*Christian Science Monitor*, May 27, 1991。

其手段是煽動國內的混亂和通過民主化耗盡國家實力⁽²⁴⁾。但是，改革和對外部世界的開放將是中國的「唯一出路」。⁽²⁵⁾

可是，北京這種親蘇的「戰鬥」的可行性卻由於1991年8月由強硬派策劃的政變的失敗，戈爾巴喬夫的勝利（如果是短暫的）回歸和隨後對聯共（布）的取締而被摧毀了。認為中國強硬派與政變的發起人有積極的合謀的懷疑缺乏現實的根據，但是中共顯然同情政變並為政變的失敗感到沮喪。對政變的解決最終導致了1991年12月21日獨聯體對蘇聯的取代。頗感沮喪的中國卻堅持「讓過去的事過去吧」的方針，迅速承認了獨聯體的11個共和國成員和另外四個不加盟的共和國（這部分是因為害怕它們會承認台灣，事實上它們已經承認了南韓）。對葉利欽領導下的俄羅斯，中國採取了一種對外肯定（不干涉別國內政，等等）和對內批評（葉利欽的改革戰略被譏諷為「空想的資本主義」）⁽²⁶⁾的態度。顯然，八十年代後期那種認為兩國正沿着意識形態上相吻同的道路前行，雙方能互相學習的感覺已不復存在（比如：在1992年3月16至17日俄羅斯外交大臣安

⁽²⁴⁾ He Xin, "The Gulf War and China", 譯文載*FBIS-CH*, February 27, 1991, pp. 5-6。

⁽²⁵⁾ 摘自鄧1992年初在巡視上海和深圳時的談話，引文見*Far Eastern Economic Review*, February 13, 1992, pp. 10-11。

⁽²⁶⁾ 據報道，在1991年秋天（一份注明日期為9月23日，另一份未注明日期），中共散發了兩份「內部」文件給所有5千萬共產黨員。這也許是中國人對東歐「軟性革命」和莫斯科八月政變的流產的原因和影響所作的最系統的總結。文件攻擊了戈爾巴喬夫在意識形態上的背叛，說他「賣掉了東歐」。文件將其錯誤一直追溯至赫魯曉夫(Khrushchev)，但認為葉利欽更糟。之後，新聞媒介接到指示，要求他們強調前蘇聯的變化所帶來的不安定和動亂，但要注意避免外交上的染指，以此加強國內對共產黨統治的依賴，並將這種統治認作唯一避免動亂的選擇。見Jan Wang的報導，載多倫多的*Globe and Mail*, October 28, 1991; Yvonne Preston, 載*The Age* (Melbourne, Australia), October 29, 1991; Bernard Chang, UPI, January 2, 1992。

德列·科祖列夫訪華期間——蘇聯解體後最高層次的訪問——大肆宣揚人權，令他的東道主感到惱火）。

在經濟上，蘇聯的解體對於中國來說尚未產生多少負面的後果，雖然中國害怕連續不斷的喀什克斯坦、克爾吉斯坦及塔吉克斯坦事件會煽起中國邊境地區少數民族的分裂運動。^{②7} 在江澤民1991年訪問莫斯科期間，他和他的蘇聯對手從根本上解決了邊境爭端（在雙方的專門人員進行了漫長的協商之後）並在1992年2月的全國人大上經過激烈的爭論得到通過；中國為此向前蘇聯放棄了800多萬平方英里的土地。從技術上講，這次解決只包括東部扇形地區，由於蘇聯的解體，在西部仍有不足50公里的土地尚需雙方的解決；而在中國，喀薩克斯坦、克爾吉斯坦和塔吉克斯坦之間仍存在着邊境爭端需要協商。貿易（雖然名義上以貨幣為基礎，但實際上由於俄羅斯的外匯短缺仍以易貨交易為基礎）則持續地蓬勃發展。^{②8} 中國計劃建立類似南方經濟特區的邊境合作區以鼓勵貿易和外國投資，比如黑龍江北部的黑河，該地區1990年的貿易合同金額達到1.4億美元。^{②9} 葉利欽在遏制俄羅斯不斷加劇的經濟滑坡方面的失敗

②7 新疆自治區維吾爾和卡薩克人不斷發動的騷亂和抗議已經使北京頭痛多年了，最近的事件是在1989年。雖然內蒙古的蒙古人如今只佔自治區的11%，這些人中仍有試圖加入外蒙古的騷動。

②8 1990年達43.8億美元，比前一年增加5.8%，其中四分之一以上是邊境貿易；1991年則降至39億美元，這主要是因為俄羅斯缺少外匯。雖然約定的貿易（政府間）減少了，邊境貿易（絕大部分是自由的易貨貿易）則依舊興旺——特別是在黑龍江，繼而是新疆和內蒙古。中國北方的地方勞工組織向俄羅斯出租伐木工人、蔬菜種植員和建築工人——1990年，有17,000名中國工人被派往俄羅斯。中國人在俄羅斯建立了多達35個合資企業，而俄羅斯人在中國則建立了12個以上的合資企業。

②9 *South China Morning Post* (Hong Kong), February 25, 1992; Reuters (Beijing), March 12, 1992.

成了心理優勢，中國領導人以此來為他們的經濟改革加政治高壓的「混合」政權辯護。當然，這個自六十年代以來被認為是中國安全方面的最大危險的國家的解體，在總體上是值得歡迎的戰略性進步。

不過，併發症不是完全沒有：我們已經指出中國喪失了在戰略性三角中的槓杆作用，蘇聯方面威脅的減弱同樣使中國軍備費用的增長變得越發厲害（從1982至1992年軍事費用增長了50%）。這種擴充的原因無疑主要是國內的，因為這個政權需要堅硬的手段來對付天安門事件的遺毒和日益臨近的換代，但是中國同時設法規劃其海域力量——為戰鬥機提供空中加油的能力，建立一支深海艦隊，最後是建造一艘航空母艦。^{③①}1979年的越南戰爭告訴中國，人民解放軍仍沒有對付地區性戰爭的充分準備，為了適應周邊地區未來的威脅，中國強調了「特種」精英部隊的創建及其現代化。^{③②}在以前，中國會以來自蘇聯的威脅為理由，而如今，正如台灣問題和各種未了的邊境爭端一樣，關於在南中國海擴大島嶼區和海面的計劃則得到了更嚴肅的對待。

③① Nicholas Kristof, "As China Looks at World Order, It Detects New Struggles Emerging," *NYT*, April 21, 1992, pp. A1, A4; 關於海軍建設，見David G. Muller, *China as a Maritime Power* (Boulder: Westview, 1983), 及Rosita Dellios, *Modern Chinese Defense Strategy: Present Developments, Future Directions* (New York: St. Martin's Press, 1990)。

③② 「中國周邊的地區衝突已經成為和平時期發展中的中國在安全方面的主要威脅，人民解放軍應該打好在中國周邊地區可能發生的小戰爭。」He Chong, "Let Some Units Modernize First," *Jie Fang Jun Bao*, February 5, 1988, 載*JPRS-CAR*, February 19, 1988, p. 85; 引文見Yitzhak Shichor, "Defense Policy Reform", 載Segal編*Chinese Politics*, pp. 77-99。

中美關係

自天安門事件以來，人們一致認為中美關係降到了八十年代以來的最低點。乍一看，目前這種冷卻似乎令人大惑不解；但細加分析，事實也並非如此。八十年代中蘇關係的逐步改善削弱了中國作為蘇聯的一個戰略砝碼的作用，而蘇美關係的重新緩和——開始於1986年的雷克雅未克，結束於蘇聯方面一系列戲劇化的讓步——則給了它致命的一擊。中美關係由此不得不脫離它們的三角背景而以純雙邊關係為背景來加以評價。就是在這種背景下天安門事件才變得如此令人不安。對於美國大眾來說，長達六個星期的如此廣泛的民主遊行和示威已經表明，對美國價值的政治文化認同正以比他們預想的要快得多的速度發生。對這次運動的野蠻鎮壓——對於美國公眾來說其戲劇化的表現就是砸碎「自由女神」像——則突出地表明這個政權已決定制止這樣的認同，之後這種認同被詛罵為「和平演變」。在之後的清洗和整頓中，中國充實了它的批評。這種批評指出，任何來自西方的東西都注定是有害的和具顛覆性的：即使是表面上友好的舉動——如：和平團體和弗布賴特學者——也被取消了，它們被指責為試圖破壞社會主義秩序和兜售資產階級價值觀。^③被一場閃電式宣傳戰陡然激起了期望的美國公眾看到的則是一場被生動展示了的血腥屠殺，對於事件的這種發展他們表現出憤怒，雖然布殊政府帶頭制裁並較中國的大多數貿易伙伴持續得更長，但卻因為對中

③ Samuel S. Kim, "Chinese Foreign Policy After Tiananmen," *Current History*, 89: 548 (September 1990), pp. 245-282.

國在人權方面的惡劣行為沒有作出嚴厲的反應而在政治上受到指責。⁽³³⁾

由於缺乏一種令人信服的戰略上的或意識形態上的理由，貿易的不平衡和其它政策的刺激變得愈發不可容忍。雖然這種不平衡（不像與日本的巨額貿易赤字）在歷史上一直是積極的，但就在這種不平衡萌生的時候，中國卻放緩改革，這一事實使中共政權較資本主義國家更難迴避責任，因為後者可以找它們私下的陣線作替罪羊——中央計劃經濟更易投向「商業主義」而非市場。在超級大國間的關係平靜以後，美國將其注意力轉向了上文提到的激烈的北——南對峙。尤其是向地區性國家進行核擴散的危險。在這種情況下，中國拒絕遵守導彈或核技術出口方面的禁令的做法（或者，根據美國的情報，拒絕履行曾經許下的諾言）也就比以前更令人惱火（雖然美國確實是世界上最大的武器出口國）。⁽³⁴⁾由此，在1992年中國最終同意遵守「核不擴散條約」以及（有條件地）控制導彈技術擴散的「導彈技術控制方法」之前，一項有關

③③ 就1991年而言，美國於1989年實施的經濟制裁中有一半還仍在生效。中國沒有資格享受美國政府的或商業性的武器交易，軍事人員的互訪和其它「高層接觸」，海外私人保險公司的投資保障，或者商業部的貿易發展計劃所提供的特許貿易貸款。另一方面，政府則延長了中國接受進出口銀行(Ex-Im Bank)貸款的資格(1990年春，兩筆總值三千三百萬美元的貸款提供給了中國，並同意中國用中國的火箭發射美國製造的衛星。見Robert G. Sutter, "Tiananmen's Lingering Fall Out on Sino-American Relations," *Current History*, September 1991, pp. 247-250.

③④ 在數年間，中國已經成為世界上第四或第五大武器供應國。中國的武器交易具有相當的影響，這是因為其量大，時間短，政治限制少；另外，中國願意往高度敏感地區的戰爭國家（從美國的角度看）提供武器（如向沙特阿拉伯出售DF-3中程彈道導彈）。由於涉外經濟事務與對外政策的分離，以及在對外貿易方面的決策權的下放，外交部似乎已經與有關武器買賣的決策無關了。見Schichor, "Defense Policy", pp. 77-99。

放鬆美國對技術轉讓控制的核合作計劃及其實施一直沒有解凍。

從中國的觀點看，這種關係的惡化令人沮喪和迷茫。中國在改革時期用來控制這種一面倒的關係的三大槓杆如今都變得不可行了。第一，如上文所說，中國對付蘇聯威脅的必要性連同三角一起消失了；第二，中國對民主和自由市場價值的認同被天安門事件砸得粉碎；第三個槓杆台灣（即：美國正在干涉中國合理的民族願望）也喪失了許多說服力。因為台灣政權正在朝着民主化跨出令人矚目的步伐，況且在八十年代後期台北開始採取更為積極的外交姿態。實際上，台灣同意了中國關於雙邊貿易和旅遊的要求，並提出了合理的先決條件和實現統一的時間表。有關雙方是否離統一更近的問題超出了本文的範圍；關鍵在於，在這個問題上北京已經失去了它的外交動機。這三個槓杆的喪失使中國處於一個更為被動的境地。在華盛頓肆無忌憚地向北京施加壓力的同時，它卻等着作出意味着（從該政權的觀點看）跨台的讓步。

眼下，這種關係似乎正為此尋找一種新的存在理由，一年一度的有關最惠國待遇的爭論點是暗示着一場更深的困境。這種關係現在需要立足於一種新的、更穩固的，但也許有點狹窄的基礎之上。但這是否會在中國解決領導層換代危機之前發生卻值得懷疑。假如中國政治中個人因素的突出作用將照舊保持下去的話，那就只能等到一個新的領導羣得到鞏固以後，中國未來的發展重點到底是甚麼以及它將尋求甚麼樣的外交政策來實現它們，才會徹底明瞭。

中日關係

在經過一段以一場幾近成功的軍事佔領為頂點的文化效仿的歷史之後，其地理位置與中國鄰近的日本終於在經濟上超

過了它的大國鄰居，從而使雙方的關係充滿了內疚、羨慕、仇恨和其它複雜的感情。自二次大戰後新的政權開始領導兩國以來，日本努力想把這種關係建立在嚴格的商業基礎之上，雖然中國總設法延續歷史的問題。在內戰結束時，由於美國的督促，日本承認了台北而非北京，但日本對中國市場的興趣引導它秘密地與中國建立了貿易關係；早在1948年，首相吉田就總結了日本的態度，他說：「我不關心中國是紅還是綠，中國是一個國家的市場，日本有必要去考慮市場。」³⁵中日貿易變得舉足輕重是在六十年代早期中蘇出現裂痕之時，到了1970年日本已經成為中國的主要貿易夥伴（佔中國全部貿易的20%）。不過，1978年「長期貿易協議」和「和平和友好條約」給雙方帶來了新時代，貿易額從1978年的50億美元升至1984年的196億美元，1985年的200億美元，1986年的155億美元和1989年前的196億美元（1986年後的下降是由於中國控制進口以及石油價格的下降）。在八十年代以後一半時間裏日本一直是中國的第二大貿易夥伴（僅次於香港）和最大的貸款人。三筆主要貸款是在1979年、1984年和1988年；最後一筆52億美元的貸款則由於天安門事件而暫停，日本與七國集團（另外六國是美、加、英、法、意和德國）的其它成員一起制裁中國。但是，就是在1990年7月7日的休斯敦經濟首腦會議後（在最後的公報中，首相海部俊樹成功地緩和了西方六國對中國的立場），助理外交大臣Hisashi Owada訪問了北京，並使中國人相信，雖然有來自布殊的緩行要求，東京已決定恢復52億美元的貸款。接着又在1991年8月，海部成為制裁實施以來第一個訪問中國

³⁵ Shigeru Yoshida, *The Yoshida Memoirs: The Story of Japan in Crisis*, Kenichi Yoshida 譯(London: Heinemann, 1961), pp. 127-131.

的主要工業化民主國家的首腦。^{③⑥}從1982年以來，中國一直是日本發展援助的最大的接受者，這些援助已經佔到了中國從雙邊和多邊渠道中所得到的全部援助的50%以上。^{③⑦}

但是，雙方的關係也有過反覆。起先中國過於樂觀地看待了他們在石油出口方面的迅速增長以及迅速擴大的超過他們外匯支付能力的進口（在華國鋒「對外突進」期間，在不到三年的時間裏貿易額翻了一番）。從而在1981年，中國單方面取消或中止了一批價值3,000億元的合同，其中包括廣為人知的寶山鋼鐵公司，只是到了日方同意提供3,000億元的商業貸款之後這個工程才得以完工。1985年，這一惡性循環再度出現：日本在出口方面遭受了61億美元的貿易逆差。在指責日本向中國施加「巨額貿易逆差」的同時，中國又一次限制和取消了一大批與日本出口商的合同，從而使許多小型的和中型的日本合同方頻頻破產。1988年秋，由於前一年夏天那場嚴重的通貨膨脹，中國再次施行了嚴厲的經濟緊縮。貸款被削減，外匯受到了控制，這種不確定的商業氣氛促使日本的企業家降低了在華投資比率。^{③⑧}

當然，種種不滿情緒並不是日方所獨有。如美國和其它許多國家一樣，中國也抱怨貿易上的不平衡：在1972年至1989

③⑥ 1992年春，中共總書記江澤民回訪日本，同時預定全國人民代表大會常務委員會主席萬里在該年晚些時候訪問日本，但是，由於釣魚/Senkaku島問題上的衝突以及中國人大會關於日本為其戰爭暴行作出補償的要求，日本則巧妙地迴避了中國再三向天皇提出的訪華邀請作出肯定的答覆。

③⑦ 1982年中國的援助相當於36億美元，1983年為35億美元，1984和1985年為38億美元。海外經濟合作基金，*Kaigai Keizai Kyoroku Binran*, 1987, p. 251; 引文見Sadako Ogata, "Regional and Political Security Issues: Sino-Japanese-United States Triangle", 未刊稿，加州柏克利大學東亞研究所。

③⑧ Allen S. Whiting and Xin Jianfei, "Sino-Japanese Relations: Pragmatism and Passion," *World Policy Journal*, 8:1 (Winter 1990-1991), pp. 107-135.

年這段時期，除1981年和1983年外，日本每年都有雙邊貿易盈餘。但是，從1989年以來，中國通過大幅度削減進口的辦法獲得了盈餘。對日本出口產品的質量的抱怨也存在。中國責備貿易條件；由於中國出口至日本的商品多為原材料和勞動密集型產品，而日本的對華出口則主要是高技術儀器和設備，中國為此遭受了大多數第三世界出口國所遭受的貿易上的不利條件：原材料在國際市場上的價格總是起伏較大，而工業產品的價格則較為穩定。由此，當1985-86年經過那場引起日元價值變化的Plaza Accord，中國希望從可預見的對外直接投資熱潮中分享大大的份額。果真，日本在中國的對外直接投資從1985年的1億美元上升至1987年的12億美元。但是，日方的絕大部分投資卻是在東南亞（尤其是泰國）或美國，中國則抱怨投資與貿易的比率始終太低。從1979年至1987年，中日合資項目只有395個，在1986財政年度，日本在華的全部6億美元投資僅佔日本全部對外直接投資的0.5%，只相當於在台灣投資的一半。經過長達七年的談判之後，中日雙方於1988年8月簽署了一項投資保護協議，日本的在華直接投資自此有了較快的增長，但也只相當於1990年美方投資的一半。跟南韓和台灣一樣，中國對日本的在華投資狀況表示不滿，聲稱這種投資只集中在周期短技術性低和利潤高的項目，如飯店和寫字樓，對生產能力的提高影響小。在中國對日本拒絕進行高技術轉讓表示不滿的同時，日本則抱怨中國拒絕與它的目前發展水平相當的「合適」的技術（從而無意中承認了中國的指責）。雖然中國從日方接受的援助較從其它國家接受的多，但中國對這種援助也有批評。絕大多數款項與對日本商品、技術和工業設備的購買相關聯，從而製造了實質性的「技術依賴」（即：中國的工業漸漸地與日本的供應商維繫在一起）。中國指出，日本更多的發展

援助被分配給了東南亞而非中國，他們批評這些援助的提供者試圖在這些「禮物」中滲透霸權意圖。⁽³⁹⁾

終於，中國又一次以激烈的方式提出了日本戰爭罪責的問題：在1982、1984和1986年，中國攻擊日本的教科書沒有承認日本對入侵中國期間所犯下的暴行。1985年首相中曾根康弘以及他的內閣成員對埋葬着日本戰犯和戰亡者的靖國神社進行了官方性朝拜，觸發了自民主裏以來第一次重大的中國大學生抗議活動，反對「日本的第二次（商業的）入侵」。對日本的主要政界人士就日本的戰爭責任所發表的一系列冷漠的言論，中國極表憤怒。1986年教育大臣Masayuki Fajio宣稱，那些對日本的歷史書說三道四的人應該首先反省，看看他們在自己的歷史上是否也做過這樣的事（入侵）。在其拒絕辭職的情況下，中曾根在一片抗議聲中解除了Masayuki的職務。當1987年日本的防務經費超過國民生產總值的1%時，中國對軍國主義的復活表示了關注。1987年，台灣和中國就京都的一座住宅樓的歸屬問題爭執，當台灣贏了這場官司，中國憤怒地（但毫無成效地）要求日本政府取消其制裁。1988年，日本國土管理局主任Seisuke Okuno的一系列言論使中國大為「吃驚」。他認為日本並不是有意要侵略中國，Okuno最後也被迫辭職。中國人對這種有選擇的國家健忘症的症候的敏感是可以理解的，但所選擇的時間則表明他們也是為更實際的目的服務（即，修辭戰術）。比如：1982年第一次針對教科書的抗議緊跟在寶山爭議以後，1984年中曾根4,700億日元的貸款則緩和中國人的情緒；而1988年的Takeshita 8,100億日元的援助同樣也是為了安

⁽³⁹⁾ 日本對外援助的近三分之二提供給了泰國、菲律賓、馬來西亞、印度尼西亞和新加坡，美國則居第二位。

慰經受了第二次教科書危機，Okuno事件和Kokaryo住宅樓訴訟案的中國人。⁴⁰

可以預計，在整個三角時代，北京對東京所持的戰略立場似乎取決於它與兩個超級大國的關係。在五十年代，當中國與蘇聯聯手對抗美國的時候，中國激烈地反對日美的相互安全條約，雖然來自蘇聯的威脅正不斷加強。這種反對態度在整個六十年代從沒有改變。這大概是因為中國始終關注美國的威脅。在中蘇發生邊境衝突以及之後向美國實行開放的情況下（在1972年9月與日本的外交關係正常之後，該正常化遠早於美國），中國開始對相互安全條約保持沉默，甚至在七十年代末鼓勵日本增加防務經費；⁴¹隨着1982年中蘇關係正常化進程重新回到軌道，中國又惶惶不安地重新看待日本的軍備支出。當1986年底中曾根將防務經費提高到1%的限度之上時，鄧小平批評這是日本軍國主義的苗頭。中國再三指出，日本在防務支出方面列世界第三位，但沒有指明這是一種相差懸殊的第三位（1989年總合為392億美元，而美國為2,903億美元，蘇聯據稱是2,290億美元），或者，這種對日本防務經費的估算是隨兌換率的變化而變化的，也就是說，如果美元升值20%，日本就會落在英國和法國的後面。⁴²

④① 台灣和中國就京都一所名為Kokaryo的學生住宅樓的所有權問題發生了爭執。當日本法庭裁定該住宅樓在法律上屬於台灣時，北京對該決定大加譴責，說它默認了「兩個中國」的政策並要求日方在行政上否決該法庭。日本的領導人反對說這將侵犯他們體制中的權力分立原則，中國最終不得不接受這個答覆。見Walter Arnold, "Political and Economic Influences in Japan's Relations with China Since 1978," 載*Newland, International Relations*, pp. 121-146。

④② 1980年中國總參謀部副部長吳學謙向中曾根暗示，日本應該將其防務經費增加到國民生產總值的2%。Drifte, *Japan's*, p. 52。

④③ Whiting and Xin, "Sino-Japanese," pp. 107-135。

如果我們考慮到中國是唯一擁有核攻擊能力的亞洲國家並在亞洲保留着最強大的常規軍隊和空軍的話，那麼上述這些不滿到底在多大程度上反映了中國人深切的關注就很難說了。不論怎樣，自天安門事件以來，這些有時在戰略上頗有用的言論則謹慎地調低了調子。六月份的制裁意味着兩個國家各有家醜，而東京則確實證明了自己是一位朋友。它率先停止了制裁，恢復了貸款和援助。1991年海部和1992年天皇本人的訪問也有助於中國恢復外交。至於東京方面，它同樣也需要朋友。它對美國的攻擊頗為敏感，對俄羅斯心存疑慮。它雖急於承擔更多的國際責任但又生怕激起不愉快的回憶，毫無疑問，中國對日本不斷增長的國際發言權是有戒心的，比如，它對日本決定派遣國民自衛隊參加聯合維持和平行動的做法持保留意見。對這種新的東亞雙人舞的最嚴峻的考驗，將是中國對有關擴大聯合國安全委員會以接納日本和德國為永久成員國這個料想中的議案所持的立場。

結論

國家政治力量的現實主義觀點將軍事力量放在首位，視之為所有別的國家價值的表現和保證。軍事力量是量化的，可傳遞的，但一旦遇到重大的危機會化為烏有（如古巴的導彈危機）。相反，經濟事務卻不會如此：即使是在存在嚴重的貿易不平衡或負債的情況下。兩者具有頗為不同的國際衡量辦法，但這無關緊要，因為人們認為它們是相輔相成的、互惠互濟的。一種腐朽的經濟對軍事實力的支持能維持多久呢？新近的歷史告訴我們：足夠了。蘇聯似乎能夠靠一個在規模上不及其主要對手的一半的經濟，謀取戰略上的均勢，同時還保留着一

支世界上最強大的常規軍隊，提出了野心勃勃的海軍現代化計劃，並向同盟國提供援助。冷戰後，那些「貿易國家」紛紛試圖增強不包含核威懾或常規武器數量的國際影響。

戰略性三角之後，新的狀況出現了，在此國際權力和地位的標準似乎多樣化了。核武器喪失了作為最終制裁手段的地位這個事實，並不意味着一切軍事戰略考慮被完全擱置了。然而，我們的圖畫變得越發模糊了：戰略和經濟因素如今平分秋色，其結果便是結構的消失，從而使所有的參與者有了更多的活動自由和聯合。那些國際地位建立在戰略力量基礎上的國家如今發現它們的武器儲備只是無用的財政負擔，同時對由於武器的無關緊要而突然導致的地位上的損失忿忿不平，那些曾心安理得地將政治穩交給核武器國家和專注於經濟發展的國家，現在發現有許多新的誘人的商業選擇，但與此同時，當它們看到由於它們的經濟力量，它們在相當程度上被視作了戰略性角色（並因它們的選擇而遭到指責）時，它們又感到誠惶不安。這種國家力量的新的、更為複雜的表現到底將如何進行下去現在尚未明瞭，在這種新的變化因素起作用的情況下，遊戲的規模還不清楚。

所以，下面對亞太地區新出現的結構可能性的討論只是試探性的。有三種方式可以概括東亞的新秩序。對中國來說，其中每一種方式都有不同的含義。雖然三者都是可能的，但並不同樣確實；我將在作簡要論說的同時說明它們的合理性評價。

第一便是從三角型格局轉回到兩極化格局，在此，以美國為首的市場體系將列陣對抗三個遺留的東亞共產主義體系。鄧小平本人在1989年6月的講話中預告了這一發展，他指出將出現兩種冷戰，一是在社會主義國家和資本主義國家之間，一

是在敵對的資本主義集團之間。當然，共產主義採用的重大瓦解增強了資本主義陣營的自負感，但同時也許也沖淡了執着的共產主義者的烏托邦幻想，我們已經看到了一些加強意識形態的競爭的努力，（主要來自如今佔了上風的西方）。由於1989年6月的天安門事件，這些衝動引發的廣泛的道德逆轉愈發變本加厲，並且由於制裁的實施而獲具了一種持久的力量。

但是，冷戰的復活似乎並不是近在咫尺的事。這一來是因為東亞共產主義黨國有可能會走它們歐洲敵手的道路，從而將消除其意識形態上的存在理由，不管怎樣，北韓和中國都面臨着換代和合法性危機。而越南則深陷在貧困的泥沼中。不過，即使這些政權在可見的將來能夠設法維護它們對權力的控制。^④在東亞，意識形態的混雜狀態比兩極對峙似乎更有可能。既然前者已經放棄了它們試圖使他人改換門庭的使命，在尚存的共產主義國家和民主國家之間也就不存在真正的利益衝突，在這種情況下，義憤也就很難持續存在；對中國實施的大多數制裁已經被取消了。請記住二十年前由於對中國的開放，冷戰的大多數文化和經濟阻礙已經被破除了。對於共產主義國家來說，試圖消滅「資產階級自由化」或「和平演變」的影響，將意味着放棄技術進步和經濟發展的一個重要來源，在天安門事件之後短暫的緊縮實驗中，中國已經發現了這一點。確實，從意識形態和戰略的角度看，在共產主義體系和民主體系

④ 這是我的推測。東亞黨派國家與東歐，甚至俄羅斯相比，缺乏民主或資本主義方面的經驗，同時也沒有現成的取代共產黨的政治選擇。中國人和越南人經歷了漫長的本土革命，這使得他們的黨派能夠在他們的人民中鞏固其權力。所有這三個政權都擁有強大的軍隊，而且似乎願意為保衛自己而殺害動亂分子。它們中的巨人中國是亞洲黨派國家的中軸，在那裏，通過刺激高速的經濟發展和提高生活水平，改革的社會主義似乎已證明是成功的。

之間仍會存在緊張，偶而還會出現衝突，但是這些都不大可能升級至戰爭或集團的水平。邊境衝突相對微小，而社會主義「改革」的引入已經淡化了體系間的矛盾。

第二個可能性就是以經濟和技術發展水平為基礎在國家之間引入等級秩序。這便是日本人所鍾看的「飛鵝的形成」，一幅國際能人統治的圖景。在這裏經濟征服了政治，緊密相聯的商品循環（由於對匯率的操縱，對投資和技術流動的控制及其它「工業化政策」而得到強化）代替了凝固的地區性等級秩序。照此看來，該地區可以說是四層化的，美國和日本屬首位，東亞「四小龍」其次，高速發展但欠發達的東南亞聯盟國家（和中國）佔第三層，像越南、柬埔寨、老撾，Myanmar和巴布亞新幾內亞等。「最欠發達國家」殿後。當然並不是所有人會對他們的新級別感到滿意。如果以下述傳統的標準為依據來評價其國力，即軍事/戰略力量、人口、土地面積、自然資源等等，那麼中國比其經濟發展水平所表明的要強大得多，它將使東南亞聯盟國家以及亞洲四小龍黯然失色；同樣，俄羅斯也當屬該地區的大國，雖然俄羅斯的遠東地區人口稀少且經濟不很發達。在另一方面，日本已經成為一個經濟巨人，但在政治和戰略上卻無足輕重，這主要是因為它的近鄰害怕日本的軍事力量；但是，正是因為這個原因，日本不大可能立即在該地區謀取政治領導人的地位。

即使是馬克思也不會對這種將政治歸納為經濟因素的單純做法感到舒服，不斷增進的經濟上的互相依賴的政治暗合尚沒有如此清晰。較發達的經濟需要欠發達的經濟的原材料和廉價勞力，而後者也同樣需要前者的資金、技術和市場。比如，由於廣東、福建與台灣、香港經濟的聯合，中國南部正在成為亞洲的一個重要「發展極」，如果我們反觀西方的經濟發展序

列，那些曾經對如德國、美國或俄羅斯這些後來者起過領導作用的國家（像英國和法國）未必是最發達的。在羨煞日本經濟發展的同時，日本的一些近鄰（其中包括台灣和南韓這樣的小國，更不用說中國）已經稍稍顯示出欲賦予東京以地區領導者地位的傾向。

一些團體的進一步發展——東南亞國家聯盟、亞洲發展銀行、亞太經濟合作委員會或太平洋經濟聯合體——其作用是與泛太平洋面向經濟互助的發展趨勢相適應的。（其中的欠發達國家更能接受這一點）。這些目前只構成「軟地區主義」的組織尚需要組織上的合併，並通過各種專門的功能委員會來管轄其它的相關領域。毫無疑問，即使是這種國際性聯合模式也意味着那些過去在軍備上有過過份投入的國家，將在其地位上有所損失。這些國家有沒有可能重新利用暴力的威脅來阻止它們的相對衰落呢？無疑尚言之過早；軍隊的平衡現況如何？國內經濟進展得怎麼樣——利用外部的力量來避免倒退或通貨膨脹在政治上是否會奏效？國際輿論氣候如何？如果要設法解法可能的爭端，這些因素都是需要考慮的。

第三種可能性是某種新的大國格局將再次形成，它將賦予1989年以來的各種趨向以結構，1989年尼克松和基辛格訪問中國，提出了一個新三角的前景，那就是美國和中國將攜手對抗日本。但是，人們似乎不大可能過分嚴肅地看待這一奉承。不管它們的經濟差別如何，日本在支持美國在亞洲的安全興趣方面是有記錄的，在這一點上中國無法與日本相比，而中國對美國貿易政策所持的立場與日本的並無不同。把日本納入任何地區性執行委員會不僅是明智的也是必然的，憑藉其戰略重要性和經濟潛力，俄羅斯也理應被納入其中，由此，戰略性三角將讓位於一個四邊形。

雖然在經濟甚至戰略問題上存在着不可避免的衝突，這個新的戰略四邊形不太可能施用舊三角所慣用的那套策略。在這些成員之間如今不存在主要的利益衝突，自二戰結束時的「五國」會議以來，這還是第一次，而且它們理所當然地希望保持協作，甚至有可能以周期性的（一年一度或半年一度）最高級首腦會晤的形式來固定這樣的格局。毋庸贅言，任何類似的格局不會取代現存的國際論壇（如亞太經濟合作委員會或東南亞國家聯盟）相反還會加強。由於上述原因，該戰略性四邊形對其「從屬者」的影響會遠遠小於昔日國際性的保護人——同盟國格局所產生的影響。

跋：從經濟民族走向政治民族

中國政治改革的中心問題

甘陽

中國在經濟上的崛起今天已為舉世所矚目，但中國在進入下一世紀時必將面臨的關鍵考驗或在於：古老的中華民族能否成熟為韋伯(Max Weber)所謂的現代「政治民族」。本文將首先簡略討論「政治民族」的概念，以便指出，對中國政治改革方向和方案的討論，有必要從「政治民族」這一核心概念出發加以考慮。

1. 何為政治民族

一個世紀前，韋伯對其自己的祖國德國從一個長期積弱的經濟落後國家迅速崛起為一個歐洲經濟大國曾深感憂慮，因為他認為，一個長期積弱的落後民族在經濟上突然崛起必然隱含一個致命的內在危險，即它將加速暴露落後民族特有的「政治不成熟」(political immaturity)，這種經濟快速發展與政治難以成熟之間的強烈反差不但最終將使民族振興的願望付諸流水，甚至會造成災難性的結局即民族本身的解體。韋伯終其一生惶惶不安的就是德意志民族無法走向「政治成熟」(Weber, *Political Writings*, 1994)。韋伯的這一擔憂事實上為德國日後的發展所證實：韋伯死後的德國「魏瑪共和」今日幾乎成為「政治不成熟」的同義詞，其結果就是希特勒的上台以致戰敗後兩

德分裂，分別依附於美、蘇。只是在冷戰結束後，德意志民族才重獲走向統一政治民族的機會，亦即從韋伯時代算起耽誤了將近一百年。

韋伯的基本看法是認為，現代經濟發展必然促成社會的高度分殊化(societal differentiation)從而導致整個社會具有日益多元分散的社會離心力傾向，因此現代政治的基本任務即在於，如何創造一種政治過程以使多元分散的社會利益仍能凝聚為民族整體的政治意志和政治向心力，不然的話，整個民族將出現只有社會離心力而無政治向心力，只有地方和集團利益而無民族利益的危險局面，其結果將是整個民族呈現分崩離析的狀況。由此，落後民族經濟崛起的背後所隱含的一個重大問題就是，該民族的政治主導力量是否有足夠的政治遠見和政治意志去塑造一種新的政治機制，以適應社會結構的巨大變動。由於現代經濟發展的基本趨勢是要把社會的所有人口都納入一個統一的交換經濟過程之中，韋伯認為能夠適應這種「大眾經濟」過程的唯一政治機制只能是「大眾民主」(mass democracy)，亦即被納入一個統一經濟過程中的社會大眾必須同時能參與到一個統一的政治過程之中。這種以最廣泛的政治參與來凝聚民族政治認同的民族就是現代「政治民族」。

2. 政治民族與大眾民主

但在韋伯看來，落後民族與發達民族相比的最大差異之一恰恰就在於，落後民族從根本上是一個「非政治的民族」(unpolitical nation)，亦即由於缺乏一套能夠使全體國民都參與其中的政治過程和政治機制，大多數國民並不生活在本國政治之中，而是生活在本國政治之外。這樣一種將大多數國民排除

在政治過程之外的政治機制，在韋伯看來只有在經濟發展相當緩慢，社會尚未分殊化的狀況下才有可能運作，因為在這種相對靜止的社會狀況下，社會整合主要依賴傳統宗教和道德，政治則只是少數精英之間的權力平衡問題。但是一當現代經濟加速發展，社會高度分殊化，這樣一種將大多數國民排除在政治過程之外的政治機制必將日益捉襟見肘。因為它事實上將無法解決如何將高度多元分化的社會利益納入一個政治過程的問題。韋伯由此認為，不但德國戎克式封建貴族政治注定要沒落，而且老式的歐洲自由主義政治，即英國式貴族自由政治，同樣注定沒落，因為它們都把政治過程局限在一個特定社會集團之內，從而無法將已經進入歷史舞台的「社會大眾」整合到政治過程之中（英國本身從自由政治走向民主政治始於1867年改革法案）。

正是從這一點出發，韋伯強調經濟發達民族必然是一個「政治民族」，亦即它必然也必須發展一套相對發達的政治過程和政治機制能使社會大眾都參與在本國政治之中。這種適應現代經濟和現代社會的政治機制，就是以「大眾政黨」(mass party)和全民普選為基本機制的「大眾民主」。大眾政黨的特點即在於，它的政治活動不是局限於某一特定集團之內，而是致力於溝通不同階層、不同集團、不同地區的局部利益，從而凝聚對民族整體利益的社會共識，而定期性的全國大選機制則為利益千差萬別以致彼此衝突的社會各階層提供相互瞭解，謀求妥協的機會，從而有利於社會達成「隨時調整的共識」(contingent consensus)。韋伯特別強調，選舉政治發達的最深刻政治意義實際在於，它使發達民族的國內政治過程具有一種全民政治教育的滲透力，亦即它使各有自己特殊利益的階層、集團和地區同時具有對「全國性政治」(national politics)的基

本意識，正是由於這種特殊的全民政治教育機制，經濟發達民族儘管社會利益高度分化，但國民卻具有「責任共擔的習慣」(the habit of sharing responsibility)，從而使發達民族在本國內部具有落後民族望塵莫及的高度政治凝聚力，這就是「政治民族」與「非政治民族」的最根本差別。韋伯斷言，現代民族的真正強盛必以「大眾民主」為政治基礎。

3. 政治市儈主義與政治不成熟

韋伯由此強調，發達民族與落後民族的根本差異並不僅僅在於「外在強盛」即經濟、軍事的發達，而且更在於「內在強盛」即國民通過政治參與面對本民族整體長期利益具有高度的政治認同感所形成的政治向心力。韋伯對德國的憂慮就在於，他認為德國儘管能在較短時間內經濟崛起甚至給人以「外在強盛」的表象，但與此同時卻是「一個全然缺乏任何政治教育的民族」(a nation entirely lacking in any kind of political education)，尤其是，一個落後民族走向「外在強盛」即經濟崛起的過程，在韋伯看來決不意味着這個民族必然就在走向「內在強盛」。因為一國「內在強盛」的不發達並不是經濟不發達的結果，而是政治不發達的結果。同理，一國內在強盛的發達也並非經濟發達就能自然形成，而是國民只有在充分的政治參與中不斷經受政治教育，才能培養出來的一種基本政治素質。但落後民族的「政治不成熟」恰恰就在於它往往為追求「外在強盛」而壓抑民族「內在強盛」的生長，亦即在經濟崛起時社會的主導政治力量和新興經濟階級往往都抱定韋伯所謂「鼠目寸光的法律與秩序市儈主義」(short-sighted law and order philistinism)，即片面強調秩序和穩定而一再延誤政治改革

的時機。韋伯認為這種「政治市儈主義」乃是「政治不成熟」的典型表現，他尤其強烈抨擊當時德國資產階級力圖排斥德國工人階級和德國社會民主黨進入政治舞台是十足的「民主恐懼症」，認為這種「民主恐懼症」恰表明德國資產階級的「政治不成熟」，從而無法成為德國的「政治領導階級」（事實上德國資產階級對社會民主黨的長期排斥成為日後希特勒上台的重要原因）。這種「政治市儈主義」在韋伯看來是純粹自欺欺人的慢性政治自殺主義，因為它導致的實際結果只能是，舊的政治機制每天都在加速衰敗和死亡，新的政治機制卻無從生長。長此以往，只能造成整個民族的政治機制日益萎縮，到最後恰恰只能導致法律與秩序的崩潰。

4. 中國政治改革的中心問題

中國在經過十餘年的改革開放後，社會分殊化的程度已相當之高而使中國在社會層面已具有了現代社會的基本特徵。目前不同社會階層之間，不同地區之間，以致同一地區的不同「單位」之間的利益都已有極大的差異，矛盾相衝突。所有這些不斷增生中的新的社會差異、社會矛盾和社會衝突，事實上都突出了一個基本問題：在社會高度分殊化發展後，中國將以甚麼樣的政治機制和政治過程來達成社會整合？

從本文的角度看，中國現代經濟和現代社會的發展趨勢，已經歷史性地提出了中國如何走向「政治民族」的問題。這一問題不解決，中國必將呈現只有日益多元分散的社會離心力，卻無法通過一種制度化的全國性政治過程來整合多元分散的社會利益的狀況。目前中國從官方到民間都十分盛行的各種「政治市儈主義」(political philistinism)，適足延誤中國走向政治成

熟，從而已成為中華民族崛起為一個偉大政治民族的致命障礙。事實上，由於政治改革的一再延誤，中國今日社會整合的機制和能力已相當脆弱，其集中表現就是日益突出的所謂「中央與地方」這一基本張力。這一張力的實質無非是，由於中國社會分殊化的高度發展，已使「中央」日感缺乏足夠的權力基礎來整合不同社會利益的矛盾和衝突。但是，從更深一層的角度看，中央權力基礎不足的根本原因恰恰在於中國目前仍是一個「非政治民族」，亦即由於缺乏一套能使社會大眾都參與其中的全國性政治過程和政治機制，中國的中央政治權力事實上並無自己獨立的權力基礎，亦即它無法像發達經濟民族的中央權力那樣可以訴諸全國性大選來直接取得社會大眾的民意支持，從而以制度化的方式確立自身權力不容挑戰的正當性基礎 (legitimacy)。

中國政治改革的中心問題在我看來由此也就是：如何使中國從目前的「非政治民族」狀態走向一個成熟的「政治民族」。這實際上也就是說，中國政治改革的中心問題事實上是要解決重新奠定中央政治權力的正當性基礎問題，亦即使之能直接立足於以全國性大選為槓杆的大眾民主基礎之上。誠如韋伯早就深刻見出，社會經濟發展越是多元分殊，中央權力就越有必要立足於全民自選，否則必處處受制於各種地方或集團利益，從這種意義上講，在社會高度分殊化條件下，加強中央權力的最有效手段恰恰就是擴大大眾民主。不妨說，無名無姓的社會大眾乃是現代政治體制的「天子」，而擴大大眾民主實無異於「挾天子以令諸侯」的現代式！

事實上，發達經濟民族加強中央權力的最主要制度化安排就是盡可能減少間接選舉的層次而擴大直接選舉，以確保最上層的中央權力具有任何地方或集團勢力更大的社會民眾基礎。

例如美國憲法規定，聯邦眾議員不得由各州議會間接選舉產生，而必須由各州人民直接選出；第十七條憲法修正案進一步規定，聯邦參議員同樣必須由各州人民直選產生，不能由各州議會間接選出；更重要的是，聯邦黨人在費城制憲會議經過長期討論，最後決定美國總統不由眾議院間接產生，而由全美人民另派代表直接選舉產生，其中心考慮就是要使美國總統的權力基礎直接來源於美國人民，並向全體美國人民直接負責。所有這些憲政安排都旨在使美國的聯邦政府能將其權力正當性直接立足於最廣大的民眾基礎之上，以確保聯邦政府的權力基礎絕對不受各州政治權力的挑戰，從而有力地促進了美國從一個鬆散的各州邦聯最終成熟為一個統一的「政治民族」。順便應當指出，議會制與總統制儘管不同，但在訴諸全民直選以奠定中央權力正當性基礎上則並無二致，事實上議會制國家在中央權力不足時最常採用的做法就是提前舉行全國大選，以從社會大眾的直接支持中獲取新的權力正當性基礎。

5. 現代政治社會的基礎問題

從以上所述，可以看出本文的基本論點是認為，中國能否成熟為一個政治民族將主要取決於兩個制度性的保障，即大眾民主及以大眾民生為正當性基礎的中央權力之落實。這一論述方向與今日大多數人強烈主張「地方權力」的傾向多少有些背道而馳，但我以為，處於世紀之交的中國人今天討論中國政治的未來發展時，不能完全僅從目前的權宜之計出發，而必須同時有基本政治理念的視野。與本文有關的一個基本政治哲學問題實際是：現代政治社會的基礎究竟是甚麼？在這一問題上，重溫美國建國時聯邦黨人與反聯邦黨人的爭論是不無啟發的。

聯邦黨人與反聯邦黨人當時的全部論戰實質上可歸結為一點：反聯邦黨人主張政治社會的基本單位是地區共同體而非每一個人，因此主權在地區共同體。這一政治原則直接體現為1781年「邦聯條款」的前言，即美國是由各州為單位所構成的「洲際聯盟」(Union between the States)。相反，聯邦黨人的基本政治主張則是：現代「國家」的主權必須直接受自於作為個人的每一公民個體，而非來自於任何其他地方共同體，不管是省、市、鄉、村。這一政治原則集中體現為美國聯邦憲法的著名首句：We the People of the United States, ... 其根本重要性即在於，美國聯邦作為一國政治社會，不再是由各地方共同體權威當局所組成，而是直接由作為個人的每一公民個體所組成，也因此，聯邦中央政府乃是每一公民個人的直接代表，而非地方共同體當局們的僕人。

總之，以公民個體為政治社會之本，以統一憲法為民族國家之綱，就是聯邦黨人為美國民主築下的基石，我以為這同樣應成為今後中國民主的基本原則。在中國歷史上，政治社會的組建原則從來是在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺動，從未以個人本位原則建立。如果說本世紀以來中國人曾以國家獨立和民族自由這種大羣體來取代個人獨立與個人自由，那麼近年來似乎不無另一種危險，即以「地方」這種次大羣體再度障蔽了個體。似乎個體在一個較小羣體中就必然比在一個較大羣體中有更多的自由。這其實正是反聯邦黨人當年的最根本論證。即所謂「共同體越小，民主越易」。但聯邦黨人對現代民主的最大貢獻恰恰就在於，他們徹底打破了民主只有在小國才有保障的西方傳統論點，明確奠定了一條決然相反的民主原則：「社會越大，越能妥當自治」(the larger the society, the more duly capable it will be of self-government)。聯邦黨人的這

一理念及美國民主的歷史經驗，或許可以使我們有理由認為，中國自秦漢以來的大一統民族國家傳統並不必然構成中國走向民主的障礙，相反，在充分發展大眾民主的基礎上，中國的大一統傳統或將極大地有助於中國成熟為一個偉大的現代政治民族！