

第三章

中国模式及其前景^{*}

姚 洋

过去 30 年（1978 ~ 2008），中国经济平均每年增长 9.7%^①，是第二次世界大战以来、曾以 7% 以上的年增长率持续增长超过 25 年的 13 个经济体之一（The Growth Commission, 2008）。2008 年，实际人均国内生产总值达到 3400 美元，是 30 年前的 12 倍^②。30 年间，中国从计划经济过渡到“混合型”的经济体系，私营部门占全国 GDP 的 2/3。中国为什么能获得如此令人惊叹的成功？

对此，有种解释认为中国经济的快速增长得益于威权政府——这种看法在金融危机后尤为盛行。相较于民主政府，威权政府更有能力大规模地调动资源，突破阻碍增长和制度变迁的瓶颈。的确，这一问题在对比“北京共识”（Beijing Consensus）和“华盛顿共识”（Washington Consensus）的框架下多有讨论——前者指威权主义模式和政府大力干预的综合，而后者强调新自由主义及市场信条。譬如，布鲁斯·迪克森（Bruce Dickson）对两个模式之间的差异曾有清晰评述。他著有《财富化为权力：中国共产党拥抱中国的私营部门》（*Wealth into Power: The Communist Party's embrace of China's private sector*）和《中国的红色资本家：共产党、私营企业家及政治变革前

* 本章的删节版本曾发表于《外交杂志》网站，题目为“北京共识的终结”（2010 年 2 月 2 日，<http://www.foreignaffairs.com/articles/65947/the-end-of-the-beijing-consensus>）。

① 中国国家统计局网站：www.stats.gov.cn。

② 中国国家统计局网站：www.stats.gov.cn。

景》（“Red capitalists in China: the party, private entrepreneurs, and prospects for political change”，Dickson, 2000）等颇具影响力的著作。迪克森认为，华盛顿共识“坚持政府干预无益于经济增长，而经济自由的蓬勃发展，则需政治自由及相关的民主滋养。这一新自由主义模型在过去 20 年为国际援助和贷款项目提供了理论基础。”与之相反，

“北京共识”认为，经济飞速发展离不开致力于增长的政治精英的积极领导，而威权统治对于维持推进增长的政策、限制提升公平和社会福利的要求而言至关重要。因此，北京共识好比华盛顿共识的镜面，迄今为止亦有违经济发展必然导向政治变革的逻辑。（Dickson, 2010: 1）

然而，这一刻画并未捕捉到北京共识和华盛顿共识的原意，也未通过事实的检验。

在约拿·拉莫（Joshua Ramo）最初的表述（2004）中，北京共识由三部分组成——任一部分都与威权主义无关：（1）技术进步；（2）平等、可持续的发展；以及（3）独立自主。^①中国自身的历史也与纯粹的威权主义和政府对于日常经济的大力干预等命题相去甚远。计划经济时期的中国政府比现在更专制，干预经济的力度也更大，但纵观整个时期，人们看到的更多是失败乃至灾难，而并非成功。威权政府或许比民主政府反应更快，而倘若政策失误，这一优势亦可酿成大祸。

自打约翰·威廉姆森（John Williamson）于 1989 年提出华盛顿共识，其含义便时常被曲解。在经济转型方面，一个误解便是认为华盛顿共识鼓吹快速转型，因此与提倡渐进式改革的北京共识大相径庭。首先，威廉姆森（1990）并未提到转型速度，尽管他确有强调改革的最终目标乃市场机制。其次，中国的渐进式改革其实扎根于其近代历史。

诚然，中国在很多方面具有独特性。领导集团尤为务实，因而能在不断变化的复杂环境中取得成功。渐进式的改革道路避免了制度和结构混乱，而这些在其他转型经济中时有发生。同样，尽管经济结构缺乏标准市场经济的主要特征，但从进化的角度来看，过去几十年间其适应能力颇高。类似的例

① 拉莫对于“北京共识”的定义本身值得讨论。尽管我们可用独立自主来形容中国的外交，但其经济增长并不能称得上是“平等”或“可持续的”——技术进步也并非增长的原动力。

子数不胜数。然而，仔细审视中国的改革进程，人们不禁要问：这些特点究竟构成了一个新的经济增长模型，还是只是向传统市场经济转型的必要过渡？中国的领导集团采取了渐进式改革，正因它力图避免快速转型可能带来的重大风险。中国共产党在执政的头 30 年间犯下了许多严重的错误：譬如各种社会运作的大型实验（包括农业的快速集体化），“大跃进”，以及灾难性的“文化大革命”。这些前车之鉴，让中共认识到快速转型到成熟的市场经济风险巨大，不宜鲁莽。与此同时，诸多不寻常的结构形态，也可视作在转型过程中，对于不寻常的政治经济环境的回应。例如，有人称赞乡镇企业（TVEs）的政府所有制是对传统私有制的挑战，但其背后的真正原因缘自 20 世纪 80 年代政府对于私营企业暧昧甚至矛盾的态度。当 10 年后私营企业合法化之后，乡镇企业迅速销声匿迹（参见 Garnaut 等，2005）。

华盛顿共识的例证

在经济政策方面，中国并没有建立一个新的模式。相反，它紧随新古典经济学的指导。实际上，倘若我们列一张中国进行过的改革清单，再与华盛顿共识的建议——本质上概括了新古典经济学的政策建议——进行对比，我们会发现两者惊人地相似。在威廉姆森（1990）最初的表述中，华盛顿共识提出了以下 10 点政策建议：

1. 加强财政纪律，避免通货膨胀税
2. 把政府支出的重点从改善收入分配转向经济回报高的领域，如基础教育、医疗保健和基础设施
3. 改革税收，扩大税基和降低边际税率
4. 金融自由化，包括利率市场化的最终目标
5. 采用具有竞争性的统一汇率制度，促进非传统出口的快速增长
6. 尽快以关税取代定额贸易壁垒
7. 外国直接投资（FDI）进入自由化
8. 国有企业私有化
9. 放松政府管制，消除市场准入和自由竞争的障碍
10. 保护产权

过去 30 年间，中国准确无误地做到了大部分上述建议。

财政纪律方面，中国政府一直小心谨慎，维持收支大致平衡。通胀速率大部分时间内都保持在个位数。支出方面，纯粹再分配的计划被限制到最小；

中央政府的经济调配主要限于基础建设支出。2003 年以前，政府预算内的“社会支出”一直呈下降趋势。近年来该比例有所上升，但其水平仍较低。

税收方面，总体税收负担（税收收入与 GDP 相除之比）从 1978 年的 31% 直落至 1993 年的 12%，其主要原因在于 80 年代的财政分权（Ramo, 2004）。1994 年的财政改革大大增强了中央政府的税收能力，政府税收增加到 GDP 的约 24%。不过，税收的快速增长令政府和百姓开始担忧。公司所得税率从 33% 降到 25%，而个人所得税的准予扣减数上升过好几次。就连增值税也开始降低，以鼓励投资。

国际层面，中国坚定不移地朝着贸易自由化和 FDI 准入的目标迈进，尽管开放的步伐有所控制。经济特区打开了面向外界的一扇窗。80 年代中期，出口导向型的增长模式成为国家发展战略。2001 年加入世界贸易组织（WTO）标志着中国与世界经济完全接轨。从那以后，贸易依存度——进出口与 GDP 之比——维持在 60% 左右，在大型经济体中处于较高水平。

国内方面，20 世纪 90 年代以来，私有化和放松管制奏响了改革的两道主旋律。90 年代中期开始的私有化进程已走过 15 年，国有企业大部分已转为私营或成为上市公司。只有少数仍为政府所有，尽管它们大多颇具实力。价格管制的松动甚至先于私有化。90 年代末，政府的改革已允许个体企业自由进入和退出某些特定市场。

尽管诸多领域的产权保护仍很薄弱（尤其知识产权），但过去 30 年亦有长足进步。通过几次宪法修正，以及制定《物权法》，对于财产权的保护已建立起一定的法律框架——虽然该框架有待进一步完善。整体情况不见完善，但改革方向十分明确，在朝着更好、更强的保护进步。

值得注意的是，正如威廉姆森所强调的，华盛顿共识和所谓的“新自由主义信条”有所不同，后者仍需补充资本账户自由化、浮动汇率制度以及任由市场运作无情地发挥威力——中国对于关键的最后这点明确抵制。另一方面，中国也采纳了新古典经济学理论频频推荐的其他政策——其中最显著的便是高储蓄率和高投资率，以及强调基础教育。

在金融自由化上，中国没有遵从华盛顿共识的建议。利率仍受政府管制。产业方面的管制虽有大规模放松，但国家仍掌控着所谓“战略产业”，譬如石油、电信及银行。政府认为控制利率对于掌控金融部门而言至关重要。这种控制的做法现在看来是有问题的，即使过去人们觉得它是正当的。之后我们会再讨论这一点。

中国长达 30 年的经济改革目标明确——建立一个健康运作的市场经济。

倘若没有引入市场，很难想象中国经济能够达到每年增长 10%。有些人或许认同市场的重要性，但同时坚持威权政府是使市场正常运作的必要条件。拉丁美洲独裁政权的失败便否定了这一命题，尤其奥古斯托·皮诺切特统治下的智利，便是军政府和自由市场的结合。至少，该命题混淆了威权政府和监管型政府。许多工业化国家的政府算得上是监管型政府，但它们并非威权政府，亦不直接干预经济。下述分析旨在说明，威权政府并非市场经济能在中国正常运作的必要条件。

中性政府

当我们仔细考虑中国经济的成功时，我们仍需进一步提出以下的问题：中国政府为什么采取了新古典经济学的原理？

我认为答案是：中国政府一直是一个“中性”政府。此处“中性”一词取审美学中的三层含义之一^①：即人们以“抽离的”或“没有偏见的”态度评判客观事物。因此，中性政府意指当不同的社会、政治团体之间出现利益冲突时，这个政府保持中立的姿态。也就是说，该政府不长期代表社会中的任一社会或政治团体，亦不受其控制。这并非意味着中性政府一心为公；恰恰相反，它不但可以心存私利，并且经常掠夺公民。关键在于这种掠夺是“不问身份的”，即总体上不在乎选择哪些社会、政治团体作为它的猎物。结果便是，相较于其他代表某些社会或政治团体利益的政府，中性政府更有可能推行发展经济的政策。

要想理解这一看法，我们不妨考虑有偏好的政府，它们采取明显有利于某些特定团体的政策，遂造成生产力和政府资源分配之间的错配，这是因为其他未受到同样优待的团体也许生产力更高。相反，中性政府可以做到独立自主，它不受社会或政治约束，因此更有可能按部门或团体的生产力高低来配置公共资源。从这点来看，中性政府更精于促进经济发展。它之所以这么做，具体有两个原因。首先，更快的经济发展给政府成员带来切实好处（如奖赏）；其次，更快的经济发展使百姓满意，便也更愿意承认政府的合法性。

上述逻辑的一个推论便是，中性政府采取的政策往往是选择性的，有可能扩大社会中的收入差距。不过，除非不平等的程度严重威胁到其统治，中

^① 据 Rind (2002)，其他两层含义指当人们考量客观存在时，觉得“不感兴趣”或“不涉及私利”。

性政府并没有激励去主动修正。

过去 30 年来，中国政府的行为表示它一直保持中性。20 世纪 70 年代末建立的“增长共识”便是最早的例子。这一共识源自中国共产党对于斯大林式社会主义的重新认识，继续这一道路不但会阻碍中国的崛起，更会危及党的合法性。共产党所要做的是，将经济发展摆到一切政府和社会努力的中心。

回顾历史，便可发现中国政府有意采取了有选择性的政策，来促进改革和经济发展——也就是说，这些政策不但造就了赢家，亦留下了输家。中国如何融入世界就是一个好例子。70 年代末，美国为了对抗苏联霸权，试图把中国拉入其阵营。中国很快抓住了这个机会。但是早期的“对外开放”政策在国内引起不满。一些经济特区享有充裕的特惠待遇，引起其他地区的嫉妒。此外，中国的出口导向型增长模式要求北京采取非平衡的发展策略，鼓励东部沿海地区快速发展，却忽视了内地。如今，中国几乎 90% 的出口依旧来自沿海九省。中国 2001 年加入 WTO 更是经过深思熟虑的一步棋。在入世之前，人们普遍认为中国在农业、汽车制造业、银行业、电信业及零售业等诸多领域将经历痛苦的结构调整。虽然如此，中央政府实际上还是加快了和 WTO 成员（尤其是美国）的谈判。尽管加入 WTO 带来了一定的沉重负担，但“入世”仍旧推动了中国出口。2002 ~ 2007 年，中国出口每年增长 28.9%，而 20 世纪 90 年代平均增长仅为 14.5%^①。

国有企业私有化亦是一个好例子，说明改革措施不一定给社会中的所有群体带来好处。90 年代中国经历了转型巨变，政府不得不面对一个日益多样化的社会结构以及随之而来的全新挑战。1995 ~ 2004 年，私有化进程达到了顶峰，大约 5000 万国有企业职工失业。这一局面使政府进退两难：倘若继续私有化，有可能失去它的主要权力基础——工人阶层的支持；另一方面，中止私有化则意味着放弃市场经济转型这一更长远的目标。竭尽全力，一边悄悄地推进私有化，一边尽其所能为下岗职工提供再就业，小心谨慎地完成了这一艰难的过渡。

对于政府政策的选择性，或许争议最大的例子便是城乡差距。中国的城乡人均收入之比是 3.5:1，其差距之大为世界之首。众多解释之中，有些与计划经济时期遗留的制度障碍有关。但从效率的角度来看，这一巨大差距并不会令政府感到烦恼，因为城市的生产力与工资确实比农村高出许多。

① 本段中引用的数据来自国家统计局网站：www.stats.gov.cn。

政府资源配置和不同社会群体的生产力之间出现错配，中国政府亦愿意主动修正。1985~1994 年间的价格双轨制便为例证。在此体系下，国有企业能够在完成计划配额后，利用新兴市场销售产品、购买原料。虽然双轨制为国有企业的决策注入了经济激励，市场价格和计划价格日渐悬殊，亦为寻租提供了广阔空间。国有企业管理者和控制重要原料价格的政府官员携手将配额出售给其他企业和个人，便可轻易致富。然而，双轨制亦有好的一面——它无意之中造就了一些仅能获益于市场的新元素。在这点上，乡镇企业和私营企业获益尤多。它们无权使用银行信贷、重要原料等计划资源，因而必须依靠市场来存活。尽管环境恶劣，90 年代初，它们依然成为中国经济不可或缺的一部分。例如，90 年代初期，乡镇企业为工业增长贡献了 40%，亦占出口的 40%（Lin 和 Yao, 2001）。这些新情况迫使政府中止价格双轨制，于是乡镇企业和私营企业可与国有企业平起平坐。

有关移民打工者的政策也说明了政府修正错配的意愿。直到最近，劳动力的自由流动一直因户籍制度带来的重重障碍所限制，这种制度现今仍存在。90 年代，打工者往往受到二等公民的待遇，被剥夺自由流动、安全的工作条件、医疗保健，甚至公平的工资等基本权利。到了 90 年代末，中国成了“世界工厂”，打工者对于国民经济的重要性愈发清晰起来。由于打工者的权利受到压制，他们的所得占国民收入的比例远小于他们对经济的贡献，而城市居民似乎因此享受到更多本不应得的利益。这种不平等的待遇在基层激起了广泛的权利运动，以及知识分子的请愿。政府对于潜在的社会不安非常关注。随着时间推移，对于打工者的歧视性政策逐渐取消。

问题是，中国政府为什么在改革时期保持“中性”？中国共产党对于合法性的追求乃一大原因。尽管手握绝对权力，共产党一直无法忽视广大人民的愿望。此外，90 年代的财政分权大大削弱了中央对地方政府的威慑，使得政府在制定地区政策时更为谨慎。国际社会对中国国内事件的关注也非常重要。现在中国已经变成了一个主要的全球性强权，却必须开始担心自己在国际舞台上的合法性。

在充斥着极端不平等的社会里——譬如许多被威权政府统治的社会——与其中最强的团体结成联盟，是政府生存下去的最大机会，因为这些团体能够为其提供充足的资源，来镇压其他不受优待的团体的反抗。然而，这种偏倚的政策最终会引起经济发展的停滞，并削弱政权合法性。相反，在一个较为平等的社会里，政府与任一特定团体结盟都是危险的，因为其他团体可以联合起来反抗政府——有时甚至取而代之。

通过 20 世纪的一系列革命，中国在社会层面较为平等。1911 年，辛亥革命推翻了封建中国的满族统治，建立了共和国。1949 年的共产主义革命进一步拉平了中国社会。土地改革有效地消除了地主阶级，均等分配土地。原本依赖国民党政府的大型商业也被收为国有。50 年代初，大陆和台湾在社会结构和治理政策方面惊人地相似，尽管两者在意识形态层面截然相反。两者都建立了国有企业，获取农业剩余，希望能够加快工业化进程。实际上在 20 世纪 50 年代，相较于大陆，台湾工业部门通过价格剪刀差从农业得到的剩余要更多。1951 ~ 1960 年间，台湾资本形成的 27% 均来自以价格剪刀差为载体的农业资本净流出^①。同一时期，大陆用比市场更高的价格购买农产品（武力，2001）。直到 1956 年，大陆开始消除农村的小农经济和城市的私营交易，两岸才逐渐拉开了距离。从 1956 ~ 1978 年，大陆绕了一个大弯，其间的改革相当于将国家拉回到 50 年代初便已制定的道路上。

政治学家郑又平（1997）发现，在东亚，平等的社会与中立于社会的政府之间存在联系。一方面，在日本帝国“大东亚共荣圈”的设计里，中国台湾与韩国被划定为农产品的供应地，城市实业家被压制。另一方面，地主阶级也被有意地压制，因为日本人害怕这一阶级强大起来后会引发民族主义情绪，不利其殖民统治。郑又平（1997：331）写道：“这种断裂产生了很强的拉平效应，使两地的收入水平比其他发展中国家更平均。这种效应为出现一个有效的干预型政府提供了肥沃的土壤，这样的政府能够比较自由地促成一个它认为合适的发展型社会联盟。”

展 望 未 来

不出意料，以效率为先的选择性政策已经在中国导致了巨大的收入不平衡。总体基尼系数达到 0.47（程永宏，2007），贫富差距愈来愈大。更糟的是，各级政府为了追求短期增长，不断侵犯民众的权利。蛮横的土地征收只不过冰山一角。政治和经济不平等引起了全国上下的广泛抗议。那么，政府是如何将选择性政策的弊端降到最低的？

首先，政府努力做到保持经济持续增长，不断提升人民的生活水平。有意思的是，无论谁来调查民意，中国政府的支持率一直高于 70%^②。这是因

① 通过 Lee（1971：表 3，第 29 页）的估计计算而得。

② 请参考 ISSS（2009）的最新独立调查。

为大部分中国人民快速步入中产阶级，当前体制对他们有利。在中国，中产阶级追求的并非变革，而是稳定——至少目前如此。

其次，政府通过一些特定项目，快速、有效地解决群众不满的早期预兆。这其中包括为 2000 万低收入城市居民提供最低生活保障，为下岗职工提供再就业中心，缩小区域不平等的若干项目（譬如西部大开发计划），以及旨在改善农村地区基础设施、医疗保障和教育的“新农村运动”。

再次，政府逐渐重视人民提出的要求。针对打工者的政策变迁便是例证之一。其他例子还有颁布《物权法》，提高因城市和工业扩张征地的补偿标准，以及有限公开政府的财政预算。

最后，选择性的政策本身也具有一定自我修正的效应。中性政府无法一直偏袒某些特定团体，因此长期来看，政策的优待基本平均分布——至少在制度障碍较弱的领域。举例来说，城市和农村内部的基尼系数其实并不太高——均在 0.35 ~ 0.37——与韩国和日本的水平相当（程永宏，2007）。

然而，这些措施充其量只是“镇痛药”——想要用它们来打破制度障碍，修正市场缺陷，避免激发新的威胁，怕是勉为其难了。虽然私营企业一直都承认，和官府合作才能赚大钱，但并不是只有他们才做此想。政府本身及其裙带网络和国有企业快速形成了强大的排他性利益集团。

这一局面近期甚至有所恶化。最近的几年，政府对经济的干预加强。最显著的是目前的 4 万亿人民币（合 5860 亿美元）经济刺激计划。在政府投资的帮助下，2009 年中国的 GDP 增长率达到将近 9%，赢得掌声一片。但是长期来看，这可能导致中国经济效率降低，国进民退，使中国经济窒息。

目前的经济高度依赖外需，使得中国和主要贸易伙伴摩擦不断。GDP 的 52% 由储蓄构成，消费降到历史新低。大多数先进民主国家政府在资本性投资上的支出不超过政府收入的 8%，在中国此数字却高达近 50%。作为国民收入之一的居民收入正在下降，使得经济扩张的同时，百姓却感到变穷了。中国人开始希望从经济发展中得到更多好处，政府单独使用经济发展来遏制、安抚社会不满的老药方开始失灵^①。

这一切都说明为了制衡强大的、享有特权的利益集团，某种形式的明确政治转型是必要的，这样政府才有可能应对各方面的目标，甚至巩固共产党的统治地位。有一种公民社会运动正悄无声息地稳定发展，敦促政府更尊重

① 本段中引用的数据来自国家统计局网站：www.stats.gov.cn。

人民的权利，那便是互联网。网络不但充当关切人士分享信息的平台，而且能够帮助他们协调公开抗议，纠正政府犯下的过失。

尽管在民主国家里，利益集团之间的政治斗争十分普遍，时常造成损害，但是一个开放的、具有包容性的政治过程是制衡各个利益集团权力最有效的方法。事实上，中性政府所要做到的，正是平衡不同社会群体的需求。如果适当的民主制度就位，牵制大多数的强势集团，一个民主的政府依然可以保持中立。

致 谢

我感谢 Daniel Bromley, Edward Friedman, Ashok Gurung, 黄育川, Sanjay Ruparelia 和查建英的有益意见与建议。

(罗弥 译)

参考文献

1. 程永宏, 2007, “改革以来全国总体基尼系数的演变及城乡分解”, 《中国社会科学》2007 年第 4 期。
2. Dickson, B. 2010. Who consents to the “Beijing Consensus”? Crony communism in China. Manuscript, The Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington, DC.
3. Garnaut, R., Ligang S., Stoyan T. and Yang Y. 2005. *China's Ownership Transformation: Process, Outcomes, Prospects*. International Finance Corporation, Washington, DC.
4. 中国社会科学调查中心 (ISSS), 2009, 中国报告, 北京大学出版社。
5. Lee, T. 1971. *Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895 – 1960*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
6. Lin, J. and Yao, Y. 2001. “Chinese rural industrialization in the context of the East Asian miracle”, in Joseph Stiglitz and Shahid Yusuf (eds), *Rethinking the East Asian Miracle*. The World Bank and Oxford University Press, Washington, DC.
7. Ramo, J. 2004. *The Beijing Consensus: Notes on the new physics of Chinese power*. Foreign Policy Centre, London, <www.fpc.org.uk>
8. Rind, M. 2002. “The concept of disinterestedness in eighteenth-century British aesthetics”. *Journal of the History of Philosophy*, vol. 40, no. 1, pp. 65 – 76.
9. Shirk, S. 2007. *China, Fragile Superpower*. Oxford University Press, New York.
10. The Growth Commission. 2008. *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development*. The World Bank, Washington, DC.

11. Williamson, J. 1990. "What Washington means by policy reform?", in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*. Institute for International Economics, Washington, DC.
12. Woo-Cumings, M. 1997. "The political economy of growth in East Asia: a perspective on the state, market, and ideology", in Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative institutional analysis*. Clarendon Press, Oxford.
13. 武力, 2001, "1949 ~ 1978 年中国 '剪刀差' 差额辨正", 《中国经济史研究》2001 年第 4 期。