

抗日战争的经济遗产： 国家能力、经济转型与经济发展

■ 南开大学副教授 李飞跃



国家能力这个概念一个是汲取资源的能力,一个是提供公共服务的能力,汲取资源背后就是Power——是不是强制力够了,提供公共服务就是治理,能不能有效的治理,这是两个维度。国家能力是两者的有机的结合,缺一不可。这个思想早就有了,最近通过比较东亚和拉美经济,做跨国比较的时候才觉得这个事情重要。东亚好在政府能够汲取资源,汲取资源才能做管理,才能做有效的治理。而在非洲政府的钱就收不上来,更谈不到有效治理。这样看他们觉得国家能力强是好事。一些关于非洲的经验研究看殖民地时代殖民者在那有没有建立政府,政府强不强,就看到以前族群的集权程度跟后面的发展是正向关系。按照文献解释中国的发展存在问题。中国不是不能汲取资源,是汲取资源能力很大,但是会成为掠夺之手,所以我们整个经济发展过程是转型过程,从计划经济向市场经济转型,从单一公有制向多种所有制转型。我们觉得中国的问题与文献关注点存在差异,是国家能力怎么成为援助之手。

聚焦到中国谈国家能力与经济发展的关系。中国为什么发展快呢?“政治集权,经济分权”的中国模式。分权就是让中央政府弱一些,不能让它随便干预,而且分权上引入标尺竞争,让地方政府有发展的激励。集权的好处就是中央能控制地方,避免竞争带来的寻租、地方性保护等问题。Shleifer的文章比较俄罗斯和中国,说中国转型成功俄罗斯不行,关键在于俄罗斯中央弱下去,管不了地方。具体怎么控制呢?锦标赛理论提出,周黎安、徐现祥老师特别强调,通过官员晋升来控制,通过保持一个有效的官僚体系来维持分权体制。还有一些文章觉得分权的思路不对或者是不全面,因为中央还是很强,可能随时成为掠夺之手,没有捆起来的手进行的分权,承诺不可置信,不可置信就没有激励。所以后面的文献指出制度化、民主化、法治化建设的重要意义,执政过程透明、稳定,政策的确立更改都需要时间。还包

括说让企业家入党,让他们有发言权才能让政策变得是可信的。我理解文献上对集权好处的论述大概就是这样的脉络。

但是我觉得文献上也有不足的地方。**第一个,从理论上说,财政分权既需要地方官员考虑晋升,又要他关注本地利益。**他要向上看也得向下看,Riker最早的假说是这样提的。2007年一篇文章做了跨国比较研究,确实发现有强的执政党同时有基层很好选举的时候,才能改善治理。地方官员关注本地利益的动机是怎么来的?那么强的任命制,那么强的指标竞争,下面如何向下看?**第二个是财政分权需要下面很强的治理能力。**杨其静、聂辉华的文章谈到这个问题,我国地方基层的治理能力怎么来的?**第三,我画了一张新中国非国有工业的图,从建国开始,我画到1990年。**一个U型的状态,刚开始是比较高的,然后进行社会主义改造就下来了,大概到了10%的样子,然后平衡就下来了。从文革开始的时候,非国有工业比重就稳步地在长。在十三大召开的时候已经将近40%,已经成为很重要的力量。显然从1967—1986年这个时段没有财政分权和联邦制所说的机制,因为分权从1980、1982年实验,一直到1988年才是正式的。非国有经济一直受到打压和排挤,在1980年左右的时候还有一些下降,因为刚刚改革开放,国企改革要搞活,国企一旦有利益动机

的时候,跟乡镇企业争原材料和市场,所以那时候有一阵对乡镇企业的调查,投机倒把等等。所以中国经济转型的解读只用上层的制度变革来解释是不全面的。科斯的《变革中国》也提到“边缘性的革命”,实际上没有在1978年发生结构性的突变,而是继承了一个稳定的趋势。这个阶段谁在援助非国有经济发展?

我们考察中国历史,看中国国家能力怎么出来的。战争是国家能力的重要来源,文献上这样讲,也符合中国的历史。中国共产党就是在抗日战争中发展壮大的,从数万人——长征结束之后的时候,到抗日战争结束的时候——军队是120多万,民兵220多万;后面很快打败国民党,建立新中国——这个膨胀是很迅速的。在这个战争当中不仅是中央高层执政能力非常强,而且中国共产党在抗日战争中推行人民战争的战略,就是毛主席的人民战争的军事路线,人民战争的政治路线,人民战争的经济路线——发动群众。国民党是民族战争和民主、民生革命是分开的,国共合作第一次闹掰了就是因为这个——共产党是搞民生革命,搞民主,国民党是反帝反封。在抗日战争中也是这样的,毛主席说我们的抗日路线就是两个结合在一起,要打败日本侵略,就要解决民主、民生问题。所以在抗战过程中重视对基层组织建设,对基层干部的培养。这样的实践对新中国

的国家治理体系是有影响的,基层组织的治理能力和治理的自主性都非常强。这样的话,国家治理体系里面就是中央和地方两个积极性,政策语言里面用积极性,学术上我看社会学、政治学用自主性、自由裁量权、选择性执行等概念。用经济学的术语我觉得可以表述为基层组织具有实际的权力或地方国家能力。这个积极性使得中央在出现偏颇,变成掠夺之手的时候,基层有这样的能力,有这样的激励做援助之手。后面模型讲为什么变成援助之手。能力是第一位的,他首先得有这个能力做。

我们在抗日战争中找了个指标,就是中共县委规模。它与1967—1986年期间的治理结构和经济发展是有关联的。如果在抗战时期中共县委的规模比较高,这个地区政府中的本地干部比较多。政府规模是比较小的,就是政府支出占GDP比较低,政府支出结构更倾向于科教文卫的公共支出,非国有经济发展比较快。为什么会这样呢?新中国具有中央的管辖积极性和地方积极性,实际上两个积极性一直是一种竞争关系,而不仅仅是委托代理的关系。地方基层有治理能力,也有治理的自主性,所以会形成竞争的关系。这样的话在基层的博弈里面有上级政府,有基层政府,还有群众,三方博弈过程中决定权力边界及政策。上下级在治理权上的竞争会使得政策更加偏向于本地群众利益。这跟经济学上说的,竞争比垄断好的道理是一样的。初始能力为什么重要?初始能力强的时候更可能变通政策,让政策比较符合本地利益。有能力才能做这个变通。做了这个变通之后,反过来由于政策符合群众利益,又为基层干部赢得支持,形成一个好的共赢的状态。如果初始太差的话,很容易被中央纠偏、治理的话,这个共赢的空间就没有了。所以从竞争角度看初始治理能力比较高的地方,更能达到共赢的状态。基层做一些好的政策,群众也支持他,中央的治理权就会往后退一些,就是这样一个故事。

讲讲贡献。我们这个文章主要是跟财政分

权的文章对话,他们主要是从上而下来解读,强调上下级的委托代理关系,我们则强调竞争的一面,从竞争关系理解。实际上讲基层自主性和中央地方竞争关系的文献,在政治学和社会学比较多。比如张静说虽然近代做了一个国家建设,但是这个建设只是使得乡绅变成干部,而且干部因为上级任命对他激励比较强,所以他跟基层的关系比历史上远一些,但是仍然没有解决上面管官下面管事的这样一个框架,基层仍然有很强的自主性。另外一块文献讲运动性治理。由于下面有自主性,上面不清楚下面是在灵活执行还是在偏离,所以总是在规范下面的自主性边界。我觉得现有文献里面写得比较清楚的是周雪广讲运动性治理和有效治理的概念,在官僚体系僵化时,上级就通过非制度化、非常规化、非专业化的运动去调整。这两个文献并没有结合,讲基层自主性的文章不能说清楚基层干部什么时候做好的政策,什么时候做坏的政策。我们的模型就解释条件变化到基层干部的政策偏向不一样。另外讲运动型治理的文章觉得官僚体系不行,会僵化,需要一个冲击。但没有很好地解释为什么中国的运动性治理有这么强的生命力,被广泛使用,大的领导用,小的领导也用。我觉得跟中国基层的自主性是有关系的。当然,他们没有从抗日战争这样一个历史事件来识别基层治理能力,把这个东西规范化地展示出来。我们的文章也跟讲乡镇企业发展的文章,讲自下而上改革动力,讲基层政府重要作用性的文章相关,但它们讲的还是名义的变化,名义的激励,委托代理的关系,而不是我们讲的竞争关系。对文革经济的评价也有一些文章,说地方发展集体经济的积极性是因为文革那时候的分权,毛主席分权,搞五小企业、农村机械化,等等。这样讲不能解释地区差异,为什么会有差异?同一个制度下,为什么会有这样的差异?而且在中央那个时候政策就很多,为什么选择性地执行这个? (待续)

观念秩序给定下的百年经济史辨析

■ 苏小和

——[上接 03 版]——

我讲第二个案例,第二个案例我用了一个很著名的理论就是**奥卡姆剃刀原理,就是如无必要,毋增实体。**晚清条约口岸经济以后,政府大量介入,一方面是国家需要,另一方面是官员利益驱动。把本来是自由经济格局控制在官员手里,出现一个主流的经济模式叫做**官督商办**,官商合办。当时兴起很多企业,12家新兴的官督商办企业,最有影响力的企业是今天还在的轮船招商局、上海机器织布局,国家电报局,汉阳铁厂等等,这些大公司都是当时的李鸿章、左宗棠这些最有权力的官僚掌控的。但是和今天国有企业不一样,叫做官督商办,有一点市场经济的影子,但主要是官员控制。怎样看待官督商办、近代公司的出现呢?这是非常重要的命题。一个总的表述是政府权力向市场领域延伸,是变相的政府经济新部门的产生,就是新成立的官督商办企业并不是真正意义上的市场化公司,而是政府为了管理经济事务而成立新的实体,这样的实体一方面是行政实体,一方面也是市场实体,是一个混合体,有点像今天的混合所有制。这个时候我们就可以用国有企业这个词分析它,都不具有熊彼特创新意义上的企业要素或者企业家的要素。我认为这是奥卡姆剃刀层面的完全没有必要新增出来的实体,既是一个行政实体,又是一个看上去像市场化公司实体,本质是官僚参与,而且是最有权力的官僚参与,变成了政府实体。晚清的时候,到晚清末年,晚清经济一路凋敝,晚清后期有一批改革家,很有全球化眼光的改革家,其中有几个很不错的人,比如像崇亲王、庆亲王、载正等等,他们要求成立一个新的部门叫做**商部**,而且觉得自己国内的人搞不了,要找一批海归派,就是海外华人,有世界经济眼光和公司经验的,人联合起来成立一个新的部门**商部**。成立新的部门一定和原部门有明显的利益冲突,遭到那些所谓改革派,甚至洋务派反对,比如张之洞就反对。这个事后来了不了了之,因为载正这个人在北京包了一个小姐,被保守党抓住了,他又拿了一笔钱,受贿,最后载正只好下台。后来搞的农工商部,没几天晚清就下台了。中国人思维方式到现在是一样的,国家要发展经济,怎么办?中国人首先一个条件反射模式就是成立一个新的部门,在这个意义上就明确违背了奥卡姆剃刀原理,因为要发展经济就是要撤销部门,要把所有碍于经济发展的部门全砍掉,就是80年代赵紫阳搞的行政放权,包括今天李克强也搞简政放权。

到了民国,奥卡姆剃刀的背离就更加明显,搞了一个国家资源委员会,有点像今天的

国家计委。这个国家资源委员会是非常有权力的机构,受蒋介石和他的军事委员会直接领导,级别很高,控制中国最重要的市场资源。这个机构具有绝对不可挑战的经济决策权力,将重要资源导向绝对统治经济,在民国南京政府组织框架里资源委员会是最高经济权力机构,主要从事三个方面工作:**第一是根据国家需要动用政府权力和军队权力,设收或者兼办私人企业;**第二,政府并不是在每一个产业里面都行行使**设收或者并购企业事物,主要在重工业、采矿业。**这么做的目的是为了解决战时经费问题和资源问题;**第三,资源委员会还具有投资功能,像今天国家计委。**委员会提出一个庞大投资计划,打算在五年之内依靠国策援助新建一批工业基础,满足国防需要。为什么南京政府组建国家资源委员会这个机构呢?为什么蒋介石非常重视这个机构呢?甚至把这项新措施当做民国经济的救命稻草?这与经济世界走向有关。当时号称资本主义自由发展范本的美国、欧洲陷入严重经济危机,凯恩斯经济学的大政府干预模式成为各个国家首选的经济政策,尤其是苏联和德国。苏联依靠大政府主义和绝对统治经济看起来很成功,经济增长速度非常高,乃至老牌的资本主义国家,市场经济,英国、美国都有限模仿苏联计划经济模式,大量的后发国家更是全面模仿苏联模式,国民党南京政府当然要吸纳这个思路。政府制定宏大经济发展计划,依靠强势政府推动和监督,同时依靠外国发达国家的支持,让资本集中在核心产业,通过政府推动中国经济高速发展。所以在经济学观念意义上,民国时期的国家资源委员会是典型的新增实体,所带来的并不是民国政府所想象的、所渴望的经济高速增长,而只是对市场以外竞争秩序的破坏。立足于这样的观念分析,所以我对翁文灏这个人非常感兴趣,他早年留学比利时,见证了欧洲经济危机,不过1929年之后欧美陷入经济危机,实际感受了苏联计划经济高速度。他回来以后就给蒋介石一个方案,就是苏联大政府的经济学模式,这在当时似乎看似合适,所以国家资源委员会得以成立,而他的官衔就是行政院长以及国家资源委员会委员。这个人早年是自由主义知识分子,最初和胡适关系非常友好,两个人私交不错,一起编辑《独立评论》杂志,支持思想独立。但是他后来转变为大政府主义,致力于建立国家能力,强化政府引导,抵御外来侵略。第二就是**资本主义。**这是蒋介石南京政府经济底色,民国经济是资本主义而不是社会主义,是政府主导的资本主义,有人称为是官僚资本主义,我看许立群老师的总结比较正确。第三就是**计划经济。**官僚资本主义的

底色是经济计算,是政府试图通过经济计算方式,通过增加政府实体方式引导市场秩序,这一点民国经济虽然在意识形态上资本主义,但是在经济计算层面却是典型的社会主义经济计算方式,米塞斯专门批评这种社会主义的经济计算。所以翁以他个人意愿和建立的国家资源委员会,带给民国政府的不清晰、混合的大政府主义模式。有些人说他是典型自由主义,但是身处在不自由的时代,所以他的经济学和价值观是撕裂的。应对这种局面,他的措施很多,一方面借用蒋的权力重用一些基础官僚,另一方面强化政府干预市场的能力。抗战的时候他出任经济部部长,统管工业、矿山、商业、农业的部门,招纳了一大批有才华、国外回来、有责任心,具有国外知识管理背景的青年人,所以南京政府官僚非常洋派、非常开放、非常务实,而且具有批判精神。另一方面,他又非常迷恋蒋介石的权力,他觉得没有蒋先生的权力,就推动不了他的经济学政策,他力图通过市场干预货币政策为蒋介石分担经济压力,构成了一个撕裂的经济学面向,他的经济学面向也是民国经济学面向。这个人不但追求国家能力建设和大政府主义的经济建设,最后导致巨大失败。翁本人先到了法国,1951年宣布要回中国大陆,获得全国政协委员职位,他的小儿子叫翁心瀚,是国务院空军飞行员,在抗战时牺牲。他大儿子是石油工程师,1970年被打成反革命,在湖北五七干校自杀身亡。翁本人因为有一定名望,所以在整个共产党时代并没有遭受激烈冲击,但是他在内心的痛苦,两个儿子死亡,让他陷入无尽悲伤。这是第二个案例,民国是怎样违背了奥卡姆剃刀运力。

第三个讲毛泽东时代,1956年单一公有制企业制度模型。我先查了很多资料,通过分析、辨析把单一公有制企业制度模型列成三个维度。毛在搞公私合营运动的时候,开始是希望用两个五年计划完成,但是实际进展非常快,只花了四年时间。所以毛听到四年中国公私合营搞得差不多,他说了几句话,在1956年9月份见米高扬的时候说中国社会主义改造工作基本上已经完成了;从前我是睡不着觉的,一切上不到轨道,穷得很,人们总是不高兴,去年下半年以来我开始高兴了。他希望公私合营的进度加快。事实上他所有经济学的政策,一是**统供统销**,先搞**统供统销**再搞公私合营,还有之后的大跃进,大炼钢铁。开始都是说要稳步推进,结果是高歌猛进,大干快上,这些词就是这么来的。全国人为经济行为陷入了非理性的速度感中。另外社会主义改造是经济整体行为,是关乎社会主义制度的命题。无论是农民土地问题,还是手工业的问题,无论是私

人权问题,还是经济流动问题,都必须接受社会主义全面计划经济的改造,最后由产权问题变成了社会主义所有制的问题。

立足这个前提,我对所谓的单一公有制模型的制度模型是三个维度。**第一个维度是中国政府对于中国农户国有企业的管理模式构成了公有制企业制度模型的基础。**分析公私合营年代单一公有制企业制度模型要回到农民土地制度、农民国有企业管理的制度。**第二就是市场主体、经济主体、工业主体完全是国有企业占据。**有一个数据,1950年工业总产值,全民所有制比重占到54.4%,集体所有制工业占17.1%。中国所有集体所有制就是国有企业,因为不知道是什么集体,是模糊的,实际上是指向国有企业的表述。公私合营,工业比重占到27.2%,党和政府官员全部进入公司,公司老板还在,但是他已经没有话语权,也是国有企业的模型,占27.2%。个体手工业,合作工业,合作企业占1.2%,真正具有私人经济属性的工业产值在1956年年底只剩下0.04%。整个国家已经完全变成国有企业控制的计划经济计算的格局。**第三,当前面两个框架做起来以后,学罗斯托经济增长模型就知道,一定有一个产业化倾向。**要判断一个时代很重要的变量就是观察一个时代产业方向是什么,所以在毛泽东时代当所有制和公有总产值全部国有化以后,发现所有产业100%导向重工业,这也是毛时代单一公有制模型的一个企业制度模型的很重要的维度,就是**以绝对发展重工业的思路在这个世界横空出世,156家政府投资的重工业,实际上是国家动用所有投资能力兴办的,主要分布在东北、中国中部和西部。**大量满足一般消费需求的生活资料工业完全停摆,全部是重工业化,必然带来没有消费品满足人们生活需要。

我是从这三个维度总结了1956年前后毛时代单一公有制企业制度模型。当这个单一公有制企业制度模型成立后,表面上看是中央政府重视,是党的力量深入到了经济生活每个细节,但是按照经济学一般秩序思考,却是企业家阶层完全消失,被党的干部取代,市场失去基本自由选择机制,企业决策和风险机制被架空,人人听命于中央政府的计划经济,没有人遵循市场规律,没有人认识市场重要性。

这就是我讲的百年经济史叙事,抽出了几个案例。最后就是一点小总结,为什么是观念秩序给定下的经济史的辨析,为什么是这个标题?我的浅显想法是直线进入,首先给定观念秩序,然后用我的观念秩序进入史料辨析和梳理,辨析完再直接进入一个新的观念秩序的涌现,所以我不同意所谓的后发秩序的说明,中国经济在近代化和现代化的意义上不是后发

国家,是一个过程的摇摆。

这样一个所谓的观念来自哪里,我们与观念秩序有关的直线进入的思维框架的时候,很多问题就会涌现出来,比如给定的观念秩序是来自哪里呢?最主要是学习,比如学习米塞斯、学习亚当斯密。大家看我的书,每一章前面我都会放一段名人名言,第一章说只要一个国家融入全球化,一定会通过贸易方式找到自己的比较优势,推动国家发展。像布坎南、熊彼特、米塞斯、哈耶克,他们经济学的表述是我通过学习得来的,是孔子的传统,学而时习之。接下来是向谁学习?我是向亚当斯密、向熊彼特、向李嘉图学习。一旦我意识到我是向这些人学习的时候,接下来的问题涌现出来,为什么亚当斯密以来经济学的观念的秩序和理论体系兴起于欧美社会,而不是兴起于更加具有历史发展厚重感的中国社会呢?为什么我们这样一个古老传统的、历史悠久的经济体系不能涌现出一套非常成熟的经济学学科呢?这个问题以后,接下来马上问的是亚当斯密建构起来的经济学的秩序,古典经济学的框架,为什么亚当斯密能找到经济学框架?为什么我们找不到?一定是一个比经济学的观念秩序更高的观念在支撑,我们要动动脑筋,至少要提出问题。接下来的问题是如果经济学秩序可以解析为三个层面,工具理性、价值理性,我加了一个就是不断向上延伸的或者叫形而上的观念秩序这样三个层面。中国经济学主要是基于哪一块在学习呢?到底我们学经济学的工具理性?还是经济学学的价值理性?还是学还高一个维度的观念秩序?是三个同时学还是只学一个?作为一个学习者我们学亚当斯密以来的经济学秩序的时候我们的短板是什么?我们学到了什么,没有学到什么?还有一个问题,到底是亚当斯密的观念秩序解析中国的秩序呢?还是用儒家传统解释亚当斯密的传统呢?我上学的时候,钱颖一老师上讲经济学是有四个基准,一是**视角**,第二是**参照系**,第三是**基准点**,第四就是**分析工具**。这四个东西要牢牢记住,所以我分析问题的时候,视角、参照系、基准点、分析工具,这四个东西牢牢扎根在我写作过程中。我希望我分析任何一个经济学现象的时候都能知道他的视角、他的参照系,他的基准点,他的分析工具是什么。我觉得每个人在分析我们经济史的时候也要记住这一点,这是我一个小小的体会。所以,所有这些问题都已经远远超过百年经济史观念之辨的范围,当然对于问题的思考者而言,这些问题是不能回避的。只有面对这些问题,知识人承担起来的马克思韦伯的三个关键词,责任、视野、激情,这个问题才能不断得到呈现。 (完)