

载盛洪、张宇燕主编《市场逻辑与制度变迁》，中国财政经济出版社1998年出版

由财政压力引起的制度变迁

张宇燕/何帆

摘要：本文试图应用新制度经济学的研究方法，从历史经验和经济理论中找到重大制度变迁的一般性的最初起因，例如传统计划体制国家向社会主义市场经济的过渡。治国者为了维护一定的义理性水平，需要随着时间的推移提供越来越多的公共产品，这就造成了财政压力，财政压力积聚到财政危机时，国家开始寻求改革，改革的最佳路径是先“甩包袱”再“向新兴财富征税”，但由于某些原因，改革的次序会被颠倒，并导致改革的失败。

关键词：治国者、义理性、公共产品、财政压力、制度变迁。

一、引言

如何解释中国近20年来的经济改革，解释一个传统计划体制国家向社会主义市场经济的过渡过程，这对于现有的经济学是一个巨大的挑战。一方面，根据新古典经济学为一些转轨国家制定的改革方案，在实施中却不断遇到许多始料不及的巨大困难。这似乎能够表明，新古典经济学对市场经济的理解存在某种缺陷，对过渡经济的认识则准备不足。另一方面，新制度经济学在分析过渡经济问题时却显示了相当的解释力。新制度经济学把由计划经济向市场经济的过渡理解为一个渐进的制度变迁的过程，并在分析制度变迁过程时强调组织和制度的互动关系。在新兴的过渡经济学领域，新制度经济学可能会成为主流的研究方法（Clague et al. 1992；盛洪，1994；Lichtenstein, 1996）。现有的过渡经济学或者侧重从总体上比较激进和渐进这两种改革方式的效果，或者具体分析过渡过程中不断出现的新问题。本文则试图在已有的各种研究的基础上，寻找某种可以进一步解释中国改革进程的分析框架。本文尤其关心的问题是，能否从历史经验和经济理论中找到重大改革的一般性的最初起因，同时，在我们看来，对改革的起因有了较为深刻的认识之后，才能更好地解释改革之路径。本文的思想可以概括为一个中心命题，即财政压力决定了改革的起因和路径。

和许多其它的过渡经济学文献一样，本文也受到新制度经济学研究方法的影响。我们也认为，改革是一个制度变迁的过程，而改革的最终结果则取决于改革过程中各种组织的相互博弈。在本文中，我们想更为明确地提出：

1. 改革的实质是国家主导型的制度变迁。国家的主导作用未必就是说国家会按照长远而详尽的纲领和计划领导改革，在我们看来，所谓国家的主导作用指的是，改革是在保持原有统治之稳定性和连续性的前提下，由国家对既有的政治经济体制作出的自我调整。从历史经验来看，这种调整主要表现在国家逐步放松对市场的管制，以及国家不断退出原有的特权领域，而放松管制和主动退出都是国家出于自身利益考虑理性决策的结果。国家的自我调整意味着对于治国者而言，维持统治的外部条件发生了较为持久而重大的变化。一般而言，影响国家政权稳定的外部条件主要包括：（1）人口压力。人口的数量变化不仅会影响到经济增长的绩效（Forgel, 1994），诱发制度的变迁（诺斯，1981），还在很大程度上与国家政权的兴衰有着紧密的联系；（2）外部竞争。在相对开放条件下，一国的长治久安不仅取决于内部稳定，还取决于和其它国家之间的某种竞争，比如相对其它国家而言的更高水平的福利和安全；（3）制度僵化。从长期来看，没有任何一种良好的体制能够一劳永逸地保证国家的经济增长。随着时间的推移，“制度僵化症”往往会阻碍经济增长，甚至可能引发政权危机（奥尔森，1982）。

2. 国家与各种组织的博弈决定改革的路径。尤其要指出的是，改革的最终成功可能取决于国家能否和新兴组织达成合作和结盟。在已有的过渡经济学文献中，经济学家们几乎已经达成一种共识，即，在转轨时期新兴组织的寻利活动是经济增长的主要来源（Krueger, 1992）。此外，除了在经济方面对改革的贡献之外，新兴组织的壮大还能给治国者提供新的义理性支持。当然，这种可能性的实现需要看国家和新兴组织之间能否达成稳定的合作，具体地说，这种稳定合作的内容就是新兴组织用稳定税收换取国家提供的产权保护。

3. 现有的过渡经济学文献主要采用两种不同的模型。一种是决策模型，即强调国家行为在制度变迁中的主导作用。另一种是博弈模型，即假定制度变迁的结果是社会各种力量与国家博弈的均衡结果。我们在研究方法上试图综合这两种不同的模型。在我们看来，向市场经济过渡是一个由决策模型向博弈模型过渡的过程。传统计划体制的起源在很大程度上是国家意志的产物，因此适合用决策模型加以分析。但随着国家在某些领域的主动退出，给各种社会力量的出现和成长创造了条件。最终，有效的产权制度是这些新兴组织与国家长期博弈的结果。

我们感到，新制度经济学在研究制度变迁时，最需要，可能也是比较欠缺的就是一个分析国家行为的经济学模型。我们希望能本文中能对这方面的研究作出一些补充和改进：首先，本文假定国家（或者更准确地说是治国者）是在约束条件下追求自身利益最大化的经济人，并进而定义国家（治国者）的目标函数为追求义理性最大化。其次，我们认为，财政预算可能就是国家追求义理性最大化的约束条件。根据我们的上述假设，可以得出一个假说，即在绝大多数情况下，财政压力是国家推动改革的直接原因。财政压力犹如一个窗口，我们可以透过它望见人口压力、外部竞争和制度僵化等影响国家义理性的更为宽广的背景。我们所谓财政压力，是指不断增加的财政支出（或财政需求）

和相对不足的财政收入（或财政供给）之间存在持续的紧张状态。

在阅读有关文献的时候，我们多少感到有些意外的是，对于国家财政与制度变迁之间的关系这样一个重大问题，在主流经济文献中却几乎很少讨论。但是，从熊彼特（Schumpeter，1918）和希克斯（1969）对这一问题的先驱性研究中，我们受到了很大启发。

熊彼特在1918年发表了《税务国家的危机》一文。他指出，研究财政历史使得人们能够“洞悉社会存在和社会变化的规律，洞悉国家命运的推动力量”。熊彼特还有一段特别精彩的议论：“从国家财政入手的这种研究方法，在用于研究社会发展的转折点时，效果尤为显著，……在社会的转折时期，现存的形式相继殒灭，转变为新的形式。社会的转折总是包含着原有的财政政策的危机……。”熊彼特认为，财政体制与现代国家制度有着密不可分的联系，以致于可以把现代国家直接称为税务国家。他还指出，财政不仅有助于国家的诞生，还有助于其发展。这不仅是因为支持国家正常运转的官僚体系就是随着税收体制的建立而建立起来的，而且更重要的是，国家借助财政可以日益扩大其管辖权，并把其意志逐渐渗透到市场经济活动中。因此，熊彼特说，“一旦税收成为事实，它就好象一柄把手，社会力量可以握住它，从而改变社会结构。”

希克斯1969年所写的《经济史理论》主要谈的是，市场经济的演化自始至终都离不开国家的介入。在向市场经济缓慢演进的历史过程中，只有在国家认同并出面确立了市场经济的两大基石（即法律和货币制度）之后，这种被哈耶克称为“自发秩序”的扩展过程才可能持续不断。而且，市场经济在近代欧洲的形成，同时就是近代民族国家兴起的史。民族国家借助市场经济力量才能成型，并要依赖于市场经济行使统治权，所以国家意识到必须保障市场经济秩序，同时也加大了对市场经济的控制。在这段历史中我们可以看到，近代民族国家的兴起就是由于财政原因。近代国家起源于16世纪的西欧，这次历史变革的主要原因就是财政压力，即君主们需要大笔金钱去支付战争费用。国家努力克服财政压力，一方面不断寻求向新财富征税，这导致了现代税收制度的建立，另一方面，由于日常征税仍然满足不了非常时期的军费开支，所以借债就成为非常迫切的任务。信用是借债的关键。结果，西欧国家寻求借款的努力，促进了资本市场和整个金融体系的成熟。

我们把熊彼特和希克斯的思想概括为一个基本命题，即财政压力是国家推动改革的直接原因。本文的讨论，从某种意义上讲可说是对熊彼特—希克斯命题的补充和扩展。作为对熊彼特—希克斯命题的进一步解释，我们想补充说明的是，财政压力所解释的是根本性的、在历史上有着转折意义的改革。作为对熊彼特—希克斯命题的扩展，我们认为，财政压力不仅是改革的起因，还将在很大程度上影响改革的路径，因此，一个更为完整的命题应该是：财政决定改革的起因和路径。

二、治理国家的政治经济学

国家作为一个政治系统，至少包括三种不同角色的参与者，即治国者、官员和公民。经济学家在研究政治体系的时候，总是将政治系统中的参与者假定为追求自身效用最大化的理性行为者。虽然这种假设多少是为了更为得心应手地应用经济学的分析工具，但同时它又是与源于霍布斯和托克维尔等人的政治哲学和政治科学的思想一致的。研究政治决策的经济学理论被称为公共选择学说。其中，对公民参与政治决策之规则和过程的研究（Buchanan and Tullock，1962；），以及对官僚行为的研究（Downs，1957；Tullock，1965；Niskanen，1971），都已经相当深入。相比之下，对治国者的研究则较为欠缺。本文试图对治国者（国家领导人）的行为方式作一些初步的分析，以期能进一步充实经济学文献对国家的考察。

本文假定，治国者的目标函数是追求义理性的最大化，也就是说，治国者关心的是长治久安，即尽可能持久而稳定地维持政权的统治。马克斯·韦伯可能是最早讨论义理性的学者之一。他在《经济与社会》中曾给出了一个关于义理性的定义：“社会学所要讨论的政治系统的义理性，只能是〔符合命令—服从关系的〕相应态度存在以及由此引发出与之相符的实际行为二者相关程度的可能性。”（Max Weber，1968）。换言之，义理性是指被统治者服从统治者命令的可能性。只有符合义理性的执政者，才有可能长期、稳定地治理国家。利普塞特上承马克斯·韦伯的观点，指出任何一个民主国家的稳定程度，取决于其政治制度的有效性和义理性。有效性是指实际的政绩，即完成政府基本功能的效率；义理性的意义是指，“这个制度能否形成并维持这种信念，即现存的政治制度最适合这个社会。”利普塞特说，有效性维持政府的运转，而义理性则提供价值判断。在他看来，义理性危机是变革的转折点。（利普塞特，1993）后来，政治学和社会学对义理性的含义进行了更为细致的讨论，政治学文献主要是从以下两个方面讨论义理性的含义：（1）对政府运作的评价（基于效率标准或基于公平标准）；（2）公众对政权的接受程度（主要是根据公众参与政治的程度加以测度的）（Weatherford，1992）。

本文对义理性的讨论与上述各种观点略有不同。我们认为，治国者的义理性归根到底来自公民和官员对其的拥护。更具体地说，义理性有两个来源：

1. 义理性的获得来自于公民的普遍支持。韦伯曾经谈到，国家在公民中的义理性可能来自三个基础：（1）领袖人物的感召力；（2）拥有传统所承认的统治地位；（3）由公民间的理性契约赋予的统治权力。相应地，韦伯将统治分为三种纯粹类型，即卡里斯马型（charismatic）统治，传统型统治和法理型统治。本文认为，无论是在哪一种统治类型下，治国者如欲赢得公民的义理性都必须使公民普遍相信，在其治理之下，公民将获得最大的收益或预期收益。公民的个人收益之所以和国家统治有关是因为：首先，国家制定的产权规则实际上为社会提供了激励机制，从而决定了公民从事寻利性活动的积极性。其次，国家会直接向公民提供各种福利。一般而言，公民个人收益中的第一部分是其在市场经济中个人决策的结果，而其收益中的福利部分则是其在政治市场上参与集体行动获得的。由于国家在争取公民的义理性支持时直接面对的总是参与集体行动的公民，所以国家为了提高义理性，更注意如何满足公民对提高福利水平的需求。

2. 义理性的获得也来自于官员的支持。正如韦伯所指出的，法理型统治最有利于国家的

长治久安，而官僚体系正是法理型统治的基础。韦伯认为，人类社会处在一个不断理性化的过程之中。在这个漫长的路途中，官僚体系由于其在技术效率上的优越性，逐渐发展了起来，成为管理日益复杂的社会行政工作的不能不依靠的一支力量。同时，官僚体系在不断壮大和膨胀起来之后，日益成为相对独立的利益集团，并在政治领域获得了越来越大的影响力。实际上，官员们不仅维持着国家机器的正常运转，而且在很大程度上还能左右国家的行政决策。这是因为：（1）一般而言，官员阶层在参与选择和任命治国者的程序中比普通公民有更大的影响力；（2）官员体系的高度专业化使得其地位和作用在一般情况下是不可替代的，这也增加了官员在与治国者博弈中的讨价还价能力；（3）官员在分管不同的部门中，往往与其管理的部门形成利益共同体。实际上，我们可以不太严格地假定官员总是某个利益集团的代表，而政府的政策最终常常是各个利益集团博弈的均衡结果。

根据以上的讨论，我们可以进一步得出两个结论：其一，治国者的目标函数中同时也包含着公民和官员的效用，所以近似地讲，治国者出于自利追求义理性最大化，同时也是在追求在某种程度上可做为整体利益的国家利益的最大化，或者说，治国者和作为一个整体的公民之间，以及和官员阶层之间存在着“相容利益”。其二，所谓国家利益并非某种由个体利益加总得到的社会福利函数，而是国家、公民和官员三方相互博弈的结果。值得注意的是，在国家和公民，国家和官员，以及公民和官员之间总是存在着某种利益的冲突，其中公民和官员的利益冲突可能是最直接和突出的。这种利益的不一致使得国家在参加三方博弈时，可以在某个特定时期选择与不同的对手结成联盟，以便提高或至少维持其义理性水平。比如说，治国者可以通过打击腐败的官员争取民心，或在公民力量分散因而很难形成集体行动时更注意依靠官员的支持。

接下来，我们假定治国者主要通过组织生产一组公共产品获得义理性。对于这个假定需要做以下几点说明。第一，我们所说的公共产品，是就其由国家组织生产和分配这一性质而言，与所谓的纯粹的公共产品意义有所不同。纯粹的公共产品是指在生产和消费方面满足不可分性、非拥挤性和非排他性的产品。但事实上，国家所提供的产品远远超过了纯粹公共产品的范围。第二，国家提供的最基本的公共产品包括军队（对外防御）、法律和秩序（对内防御）、意识形态、对外部性问题的管制（如环境保护）、宏观经济管理、货币稳定等等。不过，不同时期和不同体制的国家提供的公共产品集合并不完全重合，对集合中各种公共产品所给予的权重也并不相同。传统计划体制国家的首要目标是实现增长率和充分就业，显然，这与发达市场经济国家的目标函数就有很大不同。第三，国家之所以可以通过提供公共产品获得义理性，首先是因为公民对公共产品存在需求，其次是因为提供公共产品是官员的职责（治国者负责决策，官员负责生产，因此在治国者和官员之间形成了一种委托—代理关系），所以官员的既得利益也是和公共产品的生产挂钩的。

国家提供公共产品要受到财政预算的约束。据此推论，国家提供的公共产品数量应该以不超过财政收入的负担为极限。但实际上，公共产品的生产数量却常常突破这一极限。这是因为治国者经常受到来自公民和官员的双重压力，不得不增加公共产品的产量。

首先，从公民的角度来看，一方面，公民希望获得更多的公共产品数量，但另一方面，

由于生产公共产品的成本最终要由公民的纳税支付，所以公民也关心公共产品生产成本的最小化。这里的问题在于，由于公民远离公共产品的生产决策，所以他们对公共产品数量增加的关心和对税收水平维持原状的关心便被割裂开了。换言之，公民一方面要求国家不增加税收，另一方面却要求国家不断增加公共产品的产量。尤其是在民主社会中，个人利益可以通过公共领域表达。民主社会最初的基本信念是公民在公共事务中有平等的权利。但随着民主的通道打开，人们通过公共领域传达的要求逐渐扩展到社会福利的各个方面，并演变为一场“争取应享权利的革命”（revolution of rising entitlements）（丹尼尔·贝尔，中译本，1989）。收入分配超过了社会生产，这就引起了奥康纳所说的“国家的财政危机”，也是皮特斯和罗斯之所以担心“政府是否会破产”的原因（O'Connor, 1973; Peters and Rose, 1987）。

其次，从官员的角度来看，随着官员体系的不断壮大，其生产公共产品的效率却在逐渐下降。在外部的监督和激励机制方面，由于许多公共产品的产量是难以“测量”的，也由于政府在公共产品的供给和需求方面都作为垄断者出现，所以引起治国者和公民监督官员体系的困难，也使政府部门因缺乏竞争压力而效率低下。进一步地，从内部的监督激励机制来看，由于官员的薪金和增进效率几乎毫无关系，所以官员自身缺乏动力追求效率的增进。根据尼斯卡宁的研究，官员追求的目标包括：薪金、职务津贴、在公众中的声誉、权力、任免权、机构的产出、轻而易举地制造变化、轻而易举地从事行政管理，等等。他还强调指出，除了最后两项之外，官员追求的其它目标均与预算规模有正相关的关系（Niskanen, 1971）。由此可见，官员出于自身利益的考虑，倾向于提高公共产品的产量，从而获得更多的预算拨款，而这样做的结果，常常使公共产品的产量超过了社会最优的需要量。

综上所述，国家的目标函数是追求义理性的最大化。为了维持和提高义理性，国家需要组织公共产品的生产。由于生产和分配公共产品都涉及到国家的财政预算，实际上，可以看出，财政预算就是国家追求义理性最大化的约束条件。公民出于自身利益更关心税收水平，亦即财政收入，官员出于自身利益更关心财政拨款，亦即财政支出。因此，在国家追求义理性最大化的约束条件中，包含着治国者、公民和官员之间的博弈关系。

三、财政压力决定改革的起因和路径

（一）财政压力决定改革的起因

回顾历史，我们发现，几乎所有的重大的社会变革都有着深刻的财政压力的背景：发生在中国古代宋、明两朝中期的两次大变法，均肇始于财政长期亏空的积弊（《宋史》；叶坦，1996；黄仁宇，1990）。17世纪英国经历了两次革命（1642年爆发的由奥利佛·克伦威尔领导的内战以及1688年的光荣革命），也都和君主与议会的财政权力之争有关（金德尔伯格，1991；Braun，1975）。偿债压力不仅是法国大革命的直接起因，而且在整个18世纪后期，债务危机和由债务危机引起的通货膨胀始终左右着动荡的法国政局（Sargent and Velde，1995）。一战后德国由魏玛共和国一步步蜕变为专制政体，并最终使希特勒代表的法西斯势力能够执政，是与其战后承担巨额战争赔款而引起国家财

政几乎濒于破产直接相关的 (keynes, 1919;))。所有这些史实, 似乎都在支持同一个假说, 即财政压力决定改革的起因。

在我们看来, 改革是国家主导型的制度变迁, 而国家主导改革的初始动机, 首先是为了提高或至少维持国家的义理性水平。如果义理性水平可以保持不变, 国家的政策大体上也不会变动。但是我们将强调指出, 在边界稳定的社会中, 随着时间的推移, 国家的义理性将逐渐下降。这或可称为国家义理性投资的边际报酬递减规律。之所以如此, 是因为: (1) 由于上一节中提到的公民对社会福利的需求刚性, 以及官员扩大预算规模的欲望, 国家将不得不不断提高公共产品的产量。这意味着, 随着时间的推移, 国家维持义理性的难度越来越大; (2) 在边界稳定的社会里, 随着时间的推移, 将出现越来越多的利益集团, 利益集团在生产公共产品的决策中起重要影响, 其总的趋势是降低生产效率和国民总收入 (奥尔森, 1982); (3) 随着利益集团力量的壮大, 政治生活中的分歧将会加剧, 潜在的竞争者增加, 而国家的义理性是与潜在竞争者的数量成反比的; (4) 一般而言, 由意识形态提供的激励作用也会随着时间的推移递减。

与国家义理性投资的边际报酬递减规律紧密联系的是瓦格纳定律, 即从长期来看, 国家财政支出呈现出不断上升的趋势。此现象最早由19世纪的一位德国经济学家阿道夫·瓦格纳提出。之后, 经济学家进一步用计量方法检验了这一假说的有效性 (Lewis and Martin, 1956; Oshima, 1957), 并提出了各种解释。已有的解释主要可归纳为以下几种: (1) 经济发展的早期阶段, 尤其是“起飞”阶段需要大量的公共资本形成 (Musgrave, 1969; Rostow, 1971); (2) 公共消费品的需求收入弹性可能大于1, 因而公共消费与私人消费的比率随人均收入上升而上升; (3) 人口压力至少会影响到公共支出的绝对规模增加; (4) 财政支出一旦扩张 (比如在战争等危机时期被迫提高税率, 扩大开支), 则危机过去之后支出仍然不会下降 (Peacock and Wiseman, 1961)。我们认为, 国家义理性投资的边际报酬递减规律与瓦格纳定律的关系更为直接。由于国家的义理性投资边际报酬递减, 则仅仅为了维持已有的义理性水平, 国家就不得不不断提高财政支出。

义理性的下降迫使国家不断提高财政支出。财政支出持续增加的后果是引起财政收支的缺口不断扩大, 财政支出的增长率超过国民经济的增长率。最终, 出现了财政压力。财政压力使得国家无法再依靠原有的政策维持义理性水平不变, 或者说, 财政压力反过来会导致国家义理性的进一步下降。为了打破这一恶性循环, 国家开始寻求改革。

从历史经验来看, 在国家发动改革的时候, 其官员体系和意识形态总是仍然保持着相当的稳定性。相对于财政而言, 官员体系和意识形态之所以有更大的稳定性是因为:

(1) 官员是原有的体制下最主要的既得利益集团, 所以他们是政权稳固的最大的支持者, 同时, 改革在很大程度上依靠官员的实际操作, 所以一般情况下官员体系的变动并不大; (2) 意识形态的建立需要很高的沉淀成本 (sunk cost), 因此成熟的意识形态会在较长时期内占据垄断地位, 并随着时间的推移, 变为深入人心的复杂而普遍的思想情感。所以, 改革是在官员体系和意识形态基本稳定时自上而下的变革; 财政压力是在官员体系和意识形态相对稳定时的改革动因。

国家寻求缓解财政压力的自利行为改变了产权规则，产权规则又影响到经济绩效，因此，本文的基本命题实际上说的是：政治决定经济。一个在经济增长理论中一直被忽视的重要现象是，经济的增长或衰退经常是在一国范围内出现的，这从某个侧面有助于说明我们的观点。

（二）财政压力决定改革的路径

财政压力的出现，对国家的义理性提出了不容回避的挑战。国家将被迫调整原有的政治经济体制，以做出相应的应战，这便是国家主导的改革。当面对财政压力时，国家实际上有两种不同的对策。首先，既然公共产品产量过多是国家财政危机的直接原因，那么面对财政压力，国家直接做出的政策调整恐怕就是减少国家承担的公共产品生产数量，以此节省财政支出。我们称之为“甩包袱”。必须指出的是，国家“甩包袱”的同时，总是伴随着某些权利的下放。国家之所以甘愿下放权利，是因为经过利弊权衡，认为这样做是合算的。当然，国家也可以采取另一种对策，即更为努力地挖掘财政收入增加的潜力。鉴于从旧的经济部门中收取的财政收入已几乎达到极限，则唯一能够有所作为的就只能是向新兴部门征税。因此我们称之为“向新增财富征税”。

一般来讲，“甩包袱”和“向新增财富征税”实际上是改革过程中的两个不同的阶段。国家在改革中选择不同的战略，会在很大程度上决定改革的路径，也就是说，“甩包袱”和“向新增财富征税”这两个不同阶段的先后排序。以下我们试图证明，如欲获得改革的成功，则这两个阶段的先后次序是不可颠倒的。具体地说，如果“甩包袱”在前，“向新增财富征税”在后，就能减少财政收支缺口，促进经济增长，并由此提高国家的义理性；反之，如果“向新增财富征税”在前，“甩包袱”在后，则可能引起财政问题更加恶化，同时会遏制经济的增长动力，最后易导致国家义理性的进一步下降。

首先，让我们来看第一种情况，即“甩包袱”在前，“向新增财富征税”在后。

依常情而论，国家主动降低其公共产品的供给会引起义理性的下降，但在财政压力相当迫切的情况下，这种义理性的下降可能是有限的。在国家的财政危机已经为公民了解，而国家依然维持着自己的统治稳定性的条件下，公民会预期到在原有体制下寻求进一步收入分配的“寻租活动”的收益是递减的，希望国家能够提高福利水平甚至维持原有福利水平已经是此路不通了，同时，我们还要看到，国家在“甩包袱”的时候常常能够给予公民更多的权利，因此公民会把更多资源投放到体制外的寻利活动中。面对国家的财政危机，官员的反应要更为复杂：一方面，官员直接拥护国家统治的稳定性，不愿看到国家因为财政压力而破产的局面，但另一方面，如果官员们都预期国家的财政破产是不可避免的，那么他们会象挤兑银行那样争相“提出”原有体制下自己可以控制的那部分国家财产，结果果真促成了国家的财政破产（Solnick，1996）。我们在此暂且排除后一种可能性的发生。

“甩包袱”首先意味着国家要退出对经济活动的控制和干预。一方面，国家不再作为公共产品的垄断供给者，另一方面，国家也不再承担分配公共产品的责任，而是让公民作为消费者直接从新的供给者那里直接购买，这便创造出了巨大的市场和巨额的利润。这些市场和赢利机会被释放出来之后，又会不断引致出新的潜在的市场和利润。于是，越来越多的生产要素便有了可被组合和配置的场所。

与此同时，“甩包袱”还意味着从旧体制中分离出去的生产要素现在必须在竞争中自己求生存。如果我们承认经济增长的动力来自创新活动，那么新兴部门在适应市场竞争的过程中扮演的正是创新者的角色，它们逐渐成长壮大，并成为经济增长的主要源泉。新兴部门持续增长，而旧的既得利益部门则相对停滞，最终，两个部门之间的增长率的差别会变成它们在国民经济整体中所占份额的差别。在这种情况下，新兴部门适合充当转折时期国家财政收入的新的可靠来源。

最后，新兴组织的出现可能是打破旧有“分利集团”的一种有效办法（孙广振和张宇燕，1997）。奥尔森（1982）指出，在一般情况下，社会中的特殊利益组织或集团会降低社会效率和总收入，并使政治生活中的分歧加剧。在他提出的消除分利集团的诸种设想中，有两种与过渡经济最为相宜：奥尔森谈到，采取剧烈变动的措施并促使经济高速增长（改革），或是从在封闭的体系之外引入自由贸易（开放），都能有助于削弱分利集团的影响。由此可见，改革和开放的一个主要作用就是在旧体制之外培育出了新兴组织，而经验研究表明，新兴组织形成垄断的可能性要小得多。利用新兴组织打破“分利集团”，意味着从某种意义上讲，新兴组织在转轨时期可能会为国家提供新的义理性的支持。

再看相反的情况，即先“向新兴财富征税”，再“甩包袱”。

在这种情况下，国家虽然可能获得较为稳定的财政收入，暂时缓解财政危机，但从长期来看，在没有遏制国家财政支出急剧增长的情况下增加财政收入，无助于从根本上解决财政危机。更为严重的问题在于，在向新兴财富征税的同时，国家并不会相应地让渡权力或主动提供产权保护，新兴寻利集团在和“寻租集团”的竞争中本来就已经处在劣势，而政府的过度干预和高额征税对新兴组织的壮大不啻釜底抽薪。结果，“寻租活动”日益猖獗而“寻利活动”逐渐萎缩，经济增长将失去动力，国家亦将因无法解决财政危机而失掉相当的义理性支持，最终的结局可能是改革失败甚或政权倒台。

既然这种先“向新兴财富征税”后“甩包袱”的改革路径几乎注定失败，为什么在历史中却屡屡见到改革者重蹈覆辙呢？原因可能在于：（1）缺乏一种有效的机制使治国者对未来收益给予足够的重视，或者说，如果治国者对未来收益的贴现率过低将导致政治上的短视行为；（2）既得利益集团的力量往往过于强大，给改革带来了阻力；（3）由于原有的税收体制所限，或因为由体制创新到经济增长之间存在长达数年甚至数十年的时滞问题，由新兴组织创造的财富无法及时地转化为国家岁入，而财政危机的迫切性可

能使国家不得不放弃改革的努力，而是用出卖特权的方法换取短期内稳定的财政收入。这种方式从短期来看可能富有成效，但其长期后果则是有害的。因为用特权换岁入的方式损害了产权安排的公正与平等，而一个缺乏公正与平等的产权制度会挫伤人们从事生产性活动的积极性，并由此使经济萎顿。

温习中外历史上的改革经验，是为了寻找解释当代中国改革的理论。在经过了一番初步的、但仍然要算是非常艰难的探讨之后，我们想在此文的结尾处引申出关于中国改革的一个命题。当然，这一命题在严格意义上讲只是一个初步的假说和猜想，但进一步的理论论证和经验分析恐怕就只能留待以后的工作完成了：

在社会主义国家最终建立的计划体制，归根结底是为了帮助实现国家目标。这种体制在本质上是一种财政主导型的体制。在中国经济体制改革的过程中，财政关系的变更贯穿始终。尤其是在传统体制的后期，社会主义国家一直处于财政紧张的局面，这可能是导致1978年中国经济改革的直接原因。在这之后，我们可以看到，国家在财政压力面前步步后退，新兴的经济组织逐渐繁荣，国家与新兴组织之间较为稳定的合作促进了近20年来中国经济增长的奇迹。这是我们理解中国改革的一条基本线索。

注释：

解释中国的改革进程，至少需要总结近20年来向市场经济过渡的全过程，并且最好能够追溯到计划经济体制最初在中国的确立，讲述一个完整的故事。在这个方面，中国的学者已经作出了一些尝试。林毅夫等人（1994）对计划体制的起源给出了一种较为完整的解释。他们谈到，计划体制在中国的确立，是国家意志的产物（或者更具体地说，是国家追求赶超战略的产物）。周其仁（1994）以建国以来中国农村产权结构的变革为例，说明了有效的产权可以通过社会各种力量和国家之间的博弈产生。王绍光和胡鞍钢（1993）强调了财政汲取能力在国家能力中的重要性，以及财政压力对国家维持其合法性的重大挑战。我们在分析国有企业的一篇文章中（1996）也已经指出，财政困难是国家改革国有企业的终极原因。

人口压力对于社会主义国家的义理性影响尤为重大。这是因为，在社会主义国家和公民之间存在某种隐含的“社会契约”，即国家有义务保障公民的就业权利。比如Granick（1987）提出，在苏联型社会主义国家的社会福利函数中，工作权利被放在最优先的位置。我国著名经济学家马寅初在50年代已经指出，人口过多可能会成为中国的一个大问题。他强调两个方面：其一，人口过多会影响经济增长；其二，人口过多会增加对福利以及就业需求的压力（马寅初，1979）。给我们留下更深刻印象的是陈云同志的有关论著。

在公共财政和公共选择理论中，我们很少看到对财政压力和国家义理性这一重大问题的讨论。马斯格雷夫仅把财政成为“公共部门”，与私人部门即市场经济对应（马斯格雷

夫1969)。Wildavsky (1964)和Niskanen(1971)讨论了政治过程中国家预算的形成及管理，但他们的侧重点都放在了对官僚行为方式的考察上。Brennan 和Buchanan (1980)强调课税的权力要在立宪层次上讨论，但他们始终站在选民的角度分析。O'Connor (1973)声称要从一个马克思主义的立场剖析财政危机对国家义理性的影响。他的观点在经济学之外（主要是政治学界）才引起较大的反响。历史学家，或是经济学家在研究历史的时候，则常常对财政问题表现出极大的关注。保罗·肯尼迪（1988）在谈到西欧民族国家的兴起时着重谈到由战争引起的财政压力迫使国王们改弦易辙，图谋改革。Tilly (1975)等人对这个问题的分析更为全面和有说服力。金德尔伯格（1985）和诺斯（1981）都谈到了面对财政压力，英、法等国的不同改革措施对其后的长期经济增长和制度演化产生了深远影响。社会学家丹尼尔·贝尔（1978）在其《资本主义文化矛盾》一书中专门有一章，讨论财政和国家义理性之间的关系。

在国王们力求缓和财政危机的过程中，国家不断退出已往的特权领域，创造了新兴财富的新兴组织逐渐获得了更多的权利，这就是民主制的起源。这似乎可以说明，民主制的出现是治国者自利行为理性化和长期化的制度努力（Olson，1993）。同时这也有助于说明，制度变迁是一个由决策模型向博弈模型过渡的过程。

读者不难发现，以下的讨论大体上是以近代民主政体为主要背景的。但是，我们在研究中已经感到，以既有的公共选择和政治学理论研究其它政体存在诸多困难。我们对此有一个很深的感受，即为了更好地研究中国的政治经济，必须在已有的理论上较大的创新。

从某种意义上讲，也可以说国家的义理性来自其所实现的公平和效率。近似地说，公民往往更注重公平原则，而官员则会从国家的行政效率判断其义理性程度。

值得提出的是：（1）一党制下的官员体制与多党制下的官员体制存在较大的差异。在一党制下，还必须考虑意识形态和党纪对官员的约束；（2）对于各级地方政府来说，它们的身份是双重的，也就是说，它们一方面在一个较低的层次上也部分地承担“治国者”的某些责任（因此它们也关心自身的某种义理性），另一方面，它们也包括在国内的官员体系中（因此其某些行为会较多地符合官僚行为模型）。

1978年开始的中国改革之所以先从农村开始，是国家选择重新结盟，寻找改革成本最小化的结果。传统体制下存在社会成员的等级制，城市居民是既得利益集团，其中包括国有企业工人和国家官员、干部。1978年改革先从农村入手，是因为甩包袱的成本最小（因为农民本来从计划体制中获得的利益就不多）。同时，国家向地方政府放权，以获得地方政府官员的支持，这是寻求义理性增加的最大化的结果。农村改革的一个意外收获是农村剩余劳动力的释放，既减轻了国家负责就业的潜在负担，又创造了积极的新增长源泉。地方政府和乡镇企业的利益密切相关，进一步促进了新兴部门的繁荣，推动了向市场经济过渡。

由于计划体制国家和公民之间的“社会契约”，国家有义务保证公民的就业权利（至少是国有企业工人的就业权利），因此充分就业就成为社会主义国家为实现义理性最大化追求的第一个目标。这个充分就业目标是靠用行政命令，压低并限制工资水平来实现的。但做为对此的补偿，国家会给予工人较高的福利待遇。同时，由于计划体制国家在建国时基本上都是落后国家，为了赶超发达国家，它们不惜选择重工业优先的战略和粗放型经济增长方式，以追求较高的增长率。为此，微观经营单位必须严格置于国家控制之下，生产的目的是为了完成国家下达的指令性计划。社会主义国家追求这两种目标的必然结果就是计划体制的确立。就其运作方式来看，计划体制的实质是财政主导型的。

亨廷顿意味深长地写到，“改革者必须具备比革命者更高超的政治技巧”，一个改革家“比起革命者来，他要把更多的注意力放在变革的路径、手段和时机上”。参见亨廷顿（1968）。不过，我们更倾向于认为，国家在改革过程中的重大决策，至少是在改革初期的决策，更多情况下并非深谋远虑，而是权宜之计。

中国建国之后曾有过三次重大经济政策调整，分别发生在60年代初、70年代末和90年代初。每一次重大的改革，均是在出现财政危机之后发生的。60年代初国民经济极度困难，但当时并未发生改革。由于当时人们普遍认为这次国民经济困难属于自然灾害和经验不足带来的政策失误，社会主义国家的义理性基本保持不变。政策调整在很大程度上是暂时性的。不过这次暂时性的政策调整对之后的1978年改革有很大影响。在1978年，积极改革的省区绝大多数都曾在60年代受灾严重。1978年改革的最初措施大多也都是沿用60年代的经验。（凯恩，1988；）十年“文革”给中国带来重大而深刻的社会危机。其中至关重要的是国家领导集团面临继承危机和领导能力危机。华的“洋跃进”带来建国之后最严重的财政危机，这导致了华路线的失败。吸取华的教训，邓的改革主要以退出和放权为主。

在经历了最初的经济跃进之后，传统体制的弊端日益暴露：（1）经济增长过份依赖于国家直接投资的不断注入，而且在粗放型经济增长方式下资金使用效率低下，最终必然会遇到要素报酬边际递减的困境：为了维持原有的增长率，所需追加注入的资金量将成倍上涨。（2）传统体制造成的产业结构扭曲、缺乏竞争和劳动激励不足，抑制了经济增长速度，引起国家收的基础相对萎缩。（3）错误地执行人口政策使人口增长过猛，人口压力进一步加重财政负担。

参考文献：

奥尔森，1982，《国家兴衰探源》，商务印书馆1993年中译本。

贝尔，1978，《资本主义文化矛盾》，三联书店1989年中译本。

贝特兰，1971，《纳粹德国经济史》，商务印书馆1990年中译本。

陈云，《陈云文选》。

樊纲，1996，《渐进改革的政治经济学分析》，上海远东出版社。

亨廷顿，1968，《变化社会中的政治秩序》，三联书店1989年中译本。

黄仁宇，1990，《资本主义与二十一世纪》，台湾联经出版社。

金德尔伯格，1985，《西欧金融史》，中国金融出版社1991年中译本。

凯恩，1988，《中国的大饥荒》，中国社会科学出版社1993年中译本。

保罗·肯尼迪，1988，《大国的兴衰》，中国经济出版社1989年中译本。

利普塞特，1960，《政治人》，商务印书馆，1993年中译本。

林毅夫等，1994，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海三联书店及上海人民出版社。

盛洪，1994，《中国的过渡经济学》，上海三联书店及上海人民出版社。

孙广振和张宇燕，1997，“利益集团与‘贾谊定理’：一个初步的分析框架”，《经济研究》，第6期。

[元]脱脱等，《宋史》，中华书局1977年版，第127—130卷，第327、336、339卷。

王绍光和胡鞍钢，1993，《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社。

希克斯，1969，《经济史理论》，商务印书馆1987年中译本。

叶坦，1996，《大变法》，三联书店。

张宇燕和何帆，1996，“国有企业的性质”，《管理世界》第5、6期。

周其仁，1994，“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中国社会科学季刊》第3卷总第8期。

Braun , Rudolf , 1975, “Taxation, Sociopolitical Structure , and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia” , in The Formation of National States in Western Europe , ed. by Charles Tilly , Princeton University Press. Brennan , Geoffrey and Buchanan , J. M. , The Power to Tax , Cambridge University Press. Buchanan J. M. , and Tullock, G. , 1962, The Calculus of Consent, The University of Michigan Press. Clague , Christopher, (ed.) , 1992, The Emergence of Market Economy in Central and East Europe. Blackwell Publishers. Downs , Anthony, 1957, An Economic Theory of Democracy , Haper and Row Publishers. Granick, D. , 1987, Job Rights in the Soviet Union, Cambridge University Press. Keynes , 1919, Krueger, A. O. , 1992, “Institutions for the New Private Sector” , in The Emergence of Market Economy in Central and East Europe, Blackwell Publisher , Cambridge, MA. Lewis W. Arthur and Martin, A. M. , 1956, “Patterns of Public Revenue and Expenditure” , The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 24. Lichtenstein , P. M. , 1996, “A new-institutionalist Story about the Transformation of Former Socialist Economics : A Recounting and An Assessment ” , Journal of Economic Issues , Vol: 30p : 243-65. Murphy , K. M. , Shleifer , A. , and Vishny , R. W. , 1993, “Why is Rent-Seeking So Costly to Growth ? ” , American Economic Review , May, p409-14. Musgrave , Richard A. , 1969, Fiscal Systems , Yale University Press. Niskanen, W. A. Jr. , 1971, Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton. O’Connor, James, 1973, The Fiscal Crisis of the State , St. Martin ’ s Press, New York. Olson , Mancur , 1993, “Dictatorship, Democracy, and Development” , American Political Science Review , Vol 87, No. 3, p567-76. Oshima, Harry T. , 1957, “Share of Government in GNP for Various Countries” , American Economic Review, June, 1957. Peacock Alan T. and Wiseman, Jack , 1961, The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom, Princeton University Press. Peters and Rose, 1987, C

an Governments go Bankruptcy ? , Rostow, W.W. , 1971, Politics and the Stage of Growth , Cambridge University Press. Sargent, Thomas J. and Velde, Francois R. , 1995, "Macroeconomic Features of the French Revolution" , Journal of Political Economy , Vol 103, No. 3, p 474-518.