

# 自下而上的经济发展和国家的作用\*

[美] 倪志伟 著 郭佩惠 译

[内容提要] 关于国家在中国经济奇迹中的作用，发展社会学中出现了两种截然不同的研究进路。一方面，国家中心论把中国经济的成功归因于地方政府在组织上对扶植乡镇企业发展进行监管和干预的能力。市场转型论对这种只关注政治行为体的“援助之手”的自上而下的研究进路提出了异议。它所强调的是政治行为体与经济行为体相对力量变化的因果效应以及通过逐步减少对经济的微观管理的直接干预所实现的政府作用的相应变化。以国家为中心的视角的局限性在于不能解释中国经济发展自下而上的动态变化。

[关键词] 自下而上的发展 国家的作用 体制建设

## 一、导论

在中国，国家引导下的经济发展所取得的成就突出了对国家在经济持续增长中的作用进行解释的必要性。需要考虑的核心问题是，从1953年到1978年执政的历经了无所不包的指令性经济、激进的再分配政策、糟糕的经济业绩的同一政府为什么能够在另一个时代引导转型市场经济的发展以及它是怎样做到这一点的？中国雄心勃勃的经济改革依赖于自上而下的和自下而上的制度变革过程的共同作用，同时在很大程度上没有理会来自国际货币基金组织和世界银行的那些经济学家的建议。这些经济学家中的有些人已经为东欧和前苏联绘制了向资本主义转型的

蓝图。蒂莫西·弗莱（Timothy Frye）和安德鲁·施莱弗（Andre Shleifer）把中国经济发展的成功当作是国家“援助之手”的一个典范。在发展经济学中，解释经济奇迹的“援助之手”理论逐渐得到了人们的认可。关于国家在中国经济奇迹中的作用，发展社会学中出现了两种截然不同的研究进路，这反映了对国家在市场经济增长中的作用的相反观点。一方面，国家中心论把中国经济的成功归因于地方政府在组织上对扶植乡镇企业发展进行监管和干预的能力。市场转型论对这种只关注政治行为体的“援助之手”的自上而下的研究进路提出了异议。它所强调的是政治行为体与经济行为体相对力量变化的因果效应，以及通过逐步减少对经济的微观管理的直接干预所实现的政府作用的相应

\* 本文原载意大利杂志《社会学》(Sociologica) 2010年第1期。

变化。中央政府通过投入精力建设一种精英式的、合理合法的官僚机构，逐步实现了向监管角色的转变，其手段是制定宏观经济政策和实施新的治理市场的正式规则。我认为，以国家为中心的视角的局限性在于不能解释出现在中国的市场经济发展自下而上的动态变化。

过去，人们没有预计到现在会集中研究中国充满活力的企业家创业行为和市场经济发展。西方经济学家们曾经一致认为东欧和前苏联最有可能及早完成向市场资本主义的转型，毕竟这些国家属于拥有高度发达的人力资本和大量城市人口的工业经济体。1978年，中国是一个贫穷的农业国家，80%的人口从事自给自足的农业生产，在教育方面的人均投入与孟加拉国处于同一水平。东欧和前苏联国家的新兴政治精英们不仅支持经济学家所设计的“大爆炸式的”发展道路，而且采用了其一整套措施，把政治与经济改革融入到同一制度设计中，这种制度设计与自上而下的快速资本主义转型有关。但事与愿违，相反的结果出现了。如约瑟夫·斯蒂格利茨着重强调的那样“虽然1990年中国的GDP是俄罗斯的60%，但10年之后，数据发生了逆转。俄罗斯的贫困人口空前增加，而中国的贫困人口急剧下降。”据联合国评估，从1978年至2005年，中国的绝对贫困人口出现了前所未有的下降，这在人类历史上是人数最多的，也是速度最快的，超过340万人从温饱型的农业生产中分离出来，转向以市场为导向的生产经营活动中。随之而来的是，中国出现了一个由企业家和专业人员组成的富裕的新贵阶层，这些人构成了一个新的阶级，他们的财富来源于市场资本主义经济的兴起，而不是像旧的国家社会主义再分配时期的时代精英一样来源于政治秩序。

我们的观察如下。首先，中国爆炸性的经济增长具有经济持续增长的自我强化的内生动力。一年之内，中国的GDP有望超过

日本成为世界第二大经济体。随着庞大的经济刺激方案将585亿美元的资金投入到雄心勃勃的基础设施项目和国有企业，中国的经济复苏和增长已经成为全球经济复苏的一个不可或缺的经济引擎。因此，并不奇怪，国际经济机构现在认为中国最近进入了成功的发展型国家的行列，属于这一行列的国家和地区还有韩国、中国台湾、新加坡和日本。

其次，中国的政策模式显然与东亚发展型国家的核心特征存在类似，它建立在追求发展目标和产业政策的威权主义国家的领导和精英式政府官僚机构的基础之上。但是，究竟哪种类型的政府行为真正引起了转型经济发展这一点并没有得到很好的理解。从这种意义上讲，正如罗伯特·韦德（Robert Wade）正确批评的那样，发展型国家理论对于“政策的性质及其对工业绩效的影响”所述甚少。

最后，导致转型经济发展的各种机制还没有得到充分了解。中国经济的成功应归因于政府在组织上对企业决策进行监管和干预的能力吗？魏昂德（Andrew Walder）提出的“地方政府社团主义”的观点解释说，中国在经济绩效方面的成功是因为财政分权激励地方政府去管理和监督国有企业。根据瓦尔德的理论，当政府作为所有者拥有充分的动力和能力去监管企业并强化其利益时，政府官员就能够取代企业家成为促进生产力增长以及市场导向的经济持续增长的机制。或者，恰恰相反，中国获得成功的基础是建立了各种非正式经济体制的自下而上的创新、政府对产品与劳动力市场的自由化、雄心勃勃的基础设施建设投资（如交通、教育、监管设备）以及给经济行为体带来了更有保障的私有产权和激励体制的制度变革？

## 二、自上而下的经济研究方法的局限

根据那种认为政府作为游戏规则的执行者是“经济绩效的主要来源”的观点，国家

中心论强调的是政治行为体的作用。这种认为政治家发挥着关键作用的观点是无法从根本上予以否认的，它在直觉上是具有吸引力的。国家凭借其在使用暴力中的比较优势，从而作为在制度变革中拥有巨大的成本优势的权力垄断者在发挥着作用。相比之下，搭便车的困境限制了经济行为体承担起为了建立和实施游戏规则而采取的集体活动所带来的成本的能力。因此，“体制革新来自统治者而不是选民，因为后者总是会碰到搭便车的问题。统治者为了自己的利益将不断地创新体制变革以适应变化着的相对价格，因为它没有搭便车的问题”。

自上而下的研究方法存在的问题是，它无法解释中国私营企业经济的自我强化的内生性增长，而这恰好是驱动私人财富积累的市场经济发展的基础。在改革的头10年，中央政府明确宣布私营企业作为转型经济中的一种所有制形式是不合法的。改革的领导人不仅实施了一些反对私营企业的规章制度，而且地方政府还对农民企业家的资产和财富征收了掠夺性的税费，这突出了私人所有的资产和财富在所有权上没有保障这一问题。直到经济改革开始10年之后，此时私营企业已迅速增长，1988年的第一次宪法修正案才最终肯定了私人企业的合法地位。相应的法律《私营企业暂行条例》（1988年7月）对雇佣劳动力超过7人的私营企业进行管控，这仍然反映了政府限制私营企业以便使其处于从属地位的意图。

私营企业构成了最大的最有活力的部门，但是政治精英制定的正式法规继续偏向国有企业和国有控股企业。这一点可以从中国国有金融机构的贷款政策和实践操作中清楚地看出来，这是旨在限制（如果不是阻止）私营企业经济发展的制度设计的关键特征。在2008年，中央政府宣布了一项585亿美元的大规模经济刺激计划。全球消费需求的快速下降影响了所有工业经济部门。相对于中国的国民生产总值而言，该经济刺激

计划是主要经济体中最大的。政府把经济刺激计划的资金输送到国有银行，而这反过来又会为地方政府支持大型基础设施项目和国有企业扩大低息信贷渠道。尽管官方数据显示，在2008年中小型企业雇用了75%的中国工人，并且创造了总工业产值的68%，但实际上私营企业一直被排除在以优先获得低息贷款为形式的政府直接支持之外。虽然私营企业到处寻求刺激经济的资金，但国有银行经常会拒绝私人企业提交的贷款申请。相反，大规模的经济刺激计划为地方政府、大型国有企业和公有制公司提供了巨额补贴。

考虑一下如下反事实的情况：如果政治行为体随心所欲，那么作为改革政策意想不到的结果而被种下的资本主义的种子就会受到国家颁布的法规的压制，这些法规将私营企业的规模限制在个体家庭生产的范围内。既然中国改革的政治逻辑旨在维护和促进公有制经济，因此自上而下的分析方法不太适合用来解释那种使得私营企业经济自我强化的、充满活力的增长成为可能并对其产生推动和引导作用的经济体制建构。国家颁布的法规是由政治行为体强加于经济行为体之上的。正如阿夫纳·格雷夫（Avner Greif）所指出的“将（经济）体制等同于政治上制定的规则……就会使经济体制局限于政治进程的结果。”

### 三、自下而上的经济发展中的社会机制

我认为，中国的转型经济发展的决定性特征在于非正式经济体制的“自下而上”的建构。我的论点是，非正式的经济体制使企业家能够克服进入市场的巨大障碍和国家的歧视性政策。在以国有企业为主的既定经济秩序之外，企业家们形成了使他们即使处于不利地位甚或完全缺少正式规则的情况下仍然能够参与竞争与合作的经济体制。在解释资本主义经济成分在中国的发展时，我倒转了道格拉斯·诺斯（Douglass C. North）的新

制度经济学所声称的因果优先性 (causal priority)。

后社会主义经济体制根源于何处? 为解决这一问题, 我扩展了社会学的研究方法, 来考察经济体制自下而上的来源。如大卫·斯塔克 (David Stark) 在后共产主义的匈牙利所看到的, “最通常的情况是, 新元素的引入是与现有组织形式的修改、重整、改换和重组结合在一起的”。虽然诺斯也强调非正式约束的重要性, 但在他的理论框架中, 非正式约束扮演了“文化过滤器”的角色, “它提供了使解决交流问题的非正式方法从过去延续到现在的连续性, 而且使得那些非正式约束在长期的社会变革中成为连续性的重要来源”。格雷夫注意到, 在诺斯的框架中, 制度的稳定性“主要归因于制度调整过程中的摩擦 (例如, 改变规则带来的成本) 或外源性的非正式体制的影响, 如风俗和传统”。换句话说, 诺斯关于体制的解释转向了外在因素, 在这些因素中, 稳定性来源于非正式约束——风俗和传统, 而变革源自政治家的有目的的行为, 而不是社会规范的改变。

两个相互联系的机制相结合产生了内生性的体制变革: 首先, 市场调节代替政府机构的分配意味着权力的转移, 相对于进行再分配的一方而言, 这种权力转移是有利于直接生产者的。这几乎是在不知不觉中进行的, 但加速了如下转折点的形成, 即制度环境中的自我强化的转变导致旧的再分配经济中的传统国有企业失去了市场份额, 这些份额转移到了混合所有制和私人所有制的企业手中。此外, 去集中化市场带来的更大的自主权使企业家能够建构起非正式的制度安排, 这些制度安排从零开始建立起了私营企业经济的经济体制; 其次, 伴随着市场化的进程, 回报日益建立在经济绩效而不是政治关系的力量基础之上; 最后, 激励生产性企业行为的最有效的方式是减少非生产性或破坏性寻租行为的相对回报, 并增加生产性企

业行为的收益。

自下而上的非正式经济体制的建构使得私营企业能够参与中国市场经济的竞争与合作。在长江三角洲地区——市场资本主义的中心, 产业集群自我强化的动力是积累式增长过程的基础。在长江三角洲地区的浙江、江苏和上海三个省市, 在存在商机的工业领域自行组织起来的私营企业构成了涉及广泛的多边企业集群, 它们形成了具有竞争优势的制度环境。在经济学、地理学和组织学中被广泛使用的产业集群的简单定义指的是, 通过纵向或横向关系联系起来的企业在行业 and 空间上的集中。阿尔弗雷德·马歇尔 (Alfred Marshall) 最先提出了专业生产者在空间上的集中会带来内生性经济增长的观点。首先, 它确保存在一个需要技术工人的稳定市场, 持续吸引和培养着专业人力资本; 第二, 生产性资产的集聚使单个的生产厂家能够通过与专业的附属公司签订分包协议来节省投资; 第三, 空间上的集中形成了网络效应, 这促进了创新活动, 如“如果某人提出一个新的想法, 这一想法会被其他人所采用, 并与他们自己的想法结合起来, 由此成为进一步的新思路的来源。”

产业集群的决定性特点是, 在有利可图的市场中的企业是相互关联的实体, 它们在空间上毗邻的区域展开竞争与合作。不仅产业集群促进了信息流动, 而且嵌入在网络中的社会过程强化了商业规范, 这些规范维持着由制造商构成的关系密切的共同体内部的信任与合作。布赖恩·乌齐 (Brian Uzzi) 从人种学的角度对纽约的高端服装制造商的产业集群进行了研究, 他详细描述了意大利人、犹太人和中国人的企业之间的持续交往是如何产生信任和精确信息的。他说“我发现, 深度关系使得共同解决问题的制度安排成为必要, 它能使参与者在‘百忙之中’协调发挥作用和解决问题。这些制度安排比‘退出机制’这种建立在市场基础上的机制带来了更快和更明确的反馈。它们使企业能

够经受住问题的考验并加快学习和改正问题的速度。”在长江三角洲地区，早期的私营企业的创始人别无选择，只能依赖政府的供应。由于私营企业处于制造业的低端，被边缘化，属于半合法化的性质，所以，私营企业从政府得到的供应往往被长期拖延且得到的原料质量差。正是由于新成立的私营企业快速进入市场并且专业供应商自下而上地形成了一体化的“产业集群”和“产业链”，所以私营生产者才能够脱离政府所有的供应商和企业。通过互惠合作和共同解决问题，私人生产商降低了环境的不确定性并增强了战略开发能力。通过这些从分散的产业集群内部开始的自下而上的进程，长江三角洲的企业家们建立起了自主的供应商和经销商网络，它们脱离了转型经济中国家控制的工业和商业部门。

一旦一体化的产业集群和生产链被建立起来，预期的运营成本就会下降。越来越多的配套行业里的企业家和供应商就会被大量的专业化人力资本和组织资源所吸引。产业集群和产业链中的绝大多数企业是私营企业，其中既有个体家庭企业，也有在同等程度上参与全球经济竞争的庞大私有企业。例如，在浙江省西南部山区，当企业家想在永康市建立一个新的企业时，他们能动用由专业的人力资本、分包商和原材料供应商构成的产业基础结构以及他们所在产业集群的经销网络。产业集群的制造商们坚信，他们无法找到一个比永康更好的生产厨具和不锈钢制品的地点了。一位专业刀具制造商说：“这里比上海更好，有更多的信息，你在这里可以以最优的价格在手边就找到质量最好的零部件、人员和原料供应。”永康的人口大约有34万，注册的私营企业超过1.5万家，其中大约有3000家在海外销售其产品，剩余的1.2万家企业是那些出口导向型企业的分包商、供应商和分销商。当地的制造业经济规模如此庞大，以至于几乎每家每户都有人从事制造业。

长江三角洲地区的制造业经济的竞争优势植根于该地区多重重叠的产业集群。该地区的大多数城镇都有多个分散的产业集群落户其间，它们从模仿工业部门中早期成立的成功企业发展而来。随着新的参与者进入市场，自我强化的、自下而上的专业化和细分化过程导致了产业集群的形成。在同一产业部门运营的数百个、甚至往往是数千个生产商在空间上毗邻，这使得从采购订单到制成品的生产能够快速进行。生产商可以依靠由分包商及时提供的所有需要的组件来进行生产。众多小型卫星公司作为新成立公司的副产品与母公司结盟，这一途径提供了一个由分包商构成的现成的系统，这些分包商通过长期的个人关系相互联系并拥有必需的人力资本。作为小公司，它们在短期生产安排方面具有适应性、灵活性，并有能力从事专业生产。

显然，在长江三角洲的区域经济中，这种形成了产业集群和产业链的自下而上的制度创新与意大利艾米利亚—罗马涅大区的情况存在着相似性。区域竞争优势的基础与由制造商、供应商和技工构成的联系紧密的共同体社会结构有关，也与社会规范在促成、激励和引导合作方面的成效有关。另外一个相似之处就是，艾米利亚—罗马涅大区和长江三角洲地区的地方政府在政治上都是由共产党所控制的。然而，这两个地区持续的、高水平的经济增长都不依赖于自上而下的中央政府的措施，而是建立在植根于地方网络和规范的自下而上的企业活力之上。

#### 四、结论

诺斯的国家中心论的主要论点如下：政治体制的成功演变和政治精英所作出的建立保护财产权的正式规则的可靠承诺为经济增长的发生提供了必要且充分的条件。诺斯断言“体制创新将来自统治者而不是选民，因为后者总是面临着搭便车的问题。”在这

种“体制即规则”的论点看来，有利于经济发展的制度演变是一个由控制国家的政治家们所领导的自上而下的过程。因此，在第三世界国家中，如果正式体制保护财产权并对政治精英的掠夺行为进行监管的话，那么随之而来的将是持续的经济增长。格雷夫指出，这一框架“对于研究各种问题（如政治家喜爱的规则和使交易成本最小化的合同形式）非常有用”。但是，他认为此种研究框架的局限性源于下述问题，即反映了政治家喜爱的对行为的规定——正式规章制度——是“可以被忽视的指令”。

对长江三角洲地区私营企业成长过程的研究为理解促使市场经济兴起的重要微观机制提供了第一手资料。国家机构和社会结构的二重性构成了如下分析，其中企业家是推动体制创新的主要行为体，这些体制创新导致了私营企业经济的发展；而一旦这些非正式的经济体制得以确立，它们就构成了企业家的行动框架。这些外生性的体制变革并没有对长江三角洲地区的企业家创业精神产生促进作用。当第一批企业家决定与传统的社会主义生产制度相脱离的时候，政府既没有进行引发更广泛的社会参与的金融改革，也没有提供产权保护或就公司注册及债务制定透明规则。相反，恰恰是创新型非正式制度安排在志同道合的参与者构成的关系密切的共同体内部的发展和运用提供了必要的资金和可靠的商业规范。这使得第一波创业的企业家在国有生产体系之外生存下来。

这种自下而上的进程类似于西方资本主义兴起早期的情况。与马克斯·韦伯对曼彻斯特和北莱茵-威斯特法伦州经济发展的叙述相似，在长江三角洲地区制度变革的动力来自既定的经济秩序之外。在19世纪的英国和德国，第一批企业家并不属于政治或经济精英的一部分，其社会背景并不显赫。正如李书福——吉利汽车公司的创始人和首席执行官——所指出的，他们这一代企业家“只不过是——一帮农村孩子”，很多来自贫困的

农村家庭。

中国作为发展型国家所取得的成功证明了自下而上的经济发展的重要性。虽然国家继续偏向于国有企业和国有控股企业，但它也通过宏观经济政策和承认私营企业经济的合法性以及保护私有产权的法律改革，在逐步容纳这种充满活力的自下而上的企业家行为。收益最大化的动机促使政府去容纳企业家和资本主义经济成分的发展。但是，如果私营企业经济不是已经确立了它作为创造私人财富、就业、税收、技术革新和可持续经济增长的最快的增长源头的地位，那么，国家就不会对其如此通融。私营企业主导的市场经济发展的崛起并不是因为国家，相反，国家在早期曾试图阻碍其发展。■

[倪志伟 (Victor Nee): 美国康奈尔大学社会学系教授; 郭佩惠: 华中师范大学政法学院博士研究生, 西南林业大学思政部讲师]

(责任编辑 陈晓)