

· 体制分析 ·

国家—社会—市场 理论述评与比较分析

吴志成 李 敏

内容提要 发展中国家现代化建设的成功有赖于正确处理国家—社会—市场三者之间的关系。以此为出发点,本文对战后有关欠发达国家发展道路的四种代表性理论即经济起飞理论、依附论、新自由主义和可发展国家理论进行了系统的评述,并运用比较的方法具体分析了东亚和拉美新兴工业化国家在处理三者关系上的异同。在此基础上,简要回顾了近代以来中国处理三者关系的历史,进而得出启示:一个国家的发展既要理顺国家与市场的关系,也要保持国家和社会的平衡,在此过程中国家必须通过政策和制度创新加强能力建设,担负起实现国内外平衡的重任,并在国家—社会—市场三者关系的协调中发挥关键作用。

关键词 国家 社会 市场 比较分析

对于发展中国家的经济发展和现代化建设来说,正确协调国家—社会—市场三者之间的关系至关重要^①。这种视角不仅有助于我们理解战后拉美和东亚新兴工业化国家在发展过程中出现的差异,也给处于转型过程的中国社会贯彻科学发展观、实现可持续发展提供了诸多启示与借鉴。

一、国家—社会—市场与欠发达国家的发展道路:四种理论及其评价

第二次世界大战后,随着旧殖民体系的崩溃,产生了大量新兴民族国家。在发展过程中,这些国家既要消除长期殖民统治的影响,更面临着沉重的现代化任务。于是,一些学者和政治家就欠发达国家的发展道路提出了许多相关理论,如1950年代的经济起飞理论、1960、1970年代的依附论、1980年代兴起的新自由主义理论和1990年代出现的可发展国家理论。尽管这些理论的设想愿景美好,但是在现实应用中却相继遭受到挫折。

(一)经济起飞理论

经济起飞理论形成于1950年代,它认识到欠发达国家在经济发展中始终处于不利地位,在国内,市场发展不完善、国民缺乏创业精神、低储蓄率、糟糕的教育体系;在国际上,发展“滞后”,与发达工业国之间差距悬殊^②。因此,没有国家的强有力干预和大量国际援助,国家很难摆脱贫穷状态。如保罗·巴兰宣扬,国家应该通过严格的政策将战略性生产部门国有化,占有

作者简介:吴志成,南开大学欧洲研究中心副主任、国际关系系博士、世界近现代史研究中心兼职研究人员。李敏,北京大学国际政治经济学系2004级研究生。

①“社会”概念是相对于官方的政府机构而言,内涵比较宽泛,包括各类利益集团、社会组织,有时也包含相对于中央政府的地方政府;“国家”指政府,尤其是中央政府;“市场”主要侧重于世界市场,有时也包含国内市场。

②[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《全球政治经济学——解读国际经济秩序》,上海:上海人民出版社2003年版,第338—341页。

不发达经济的潜在“经济剩余”(土地和矿产资源、外国投资)而使之发挥作用,贡纳尔·米尔达则急于将经济增长转化为平等的社会发展,主张将西方福利国家的做法照搬到第三世界国家,通过国家进行再分配^①。

这些观点难以构成一个完整的理论体系,它们都假定国家的能力强大,足可通过迅速的工业现代化实现经济和社会发展。他们认为存在一种普遍的发展方式,即西方国家曾经走过的道路,从而陷入了西方中心论。这种观点过高估计了经济因素的作用,忽略国家与经济、社会关系的历史性,不仅没有分析国家的发展资源和运作方式,也未考虑第三世界国家建立国家、经济和社会之间关系的历史基础需要一个很长的时期,而且对欠发达国家能力过高的期望与落后的政策资源,使得如上错误更加严重,结果在发达国家实施良好的发展政策与战略却在发展中国家出现了严重的问题。以这种理论为指导,在非洲,以“发展”为幌子,国家成为政治精英聚敛财富的工具;在拉美,发展战略虽促进了经济的发展,但大众的贫困和社会不公依然如故^②。总之,这种理论一方面没有考虑特定国家的性质、历史与社会基础、其精英人物在政治合法性和公共政策方面的优势与问题,过高估计了国家实施发展计划的能力,笼统地将国家置于经济积累和现代化进程的领导地位;另一方面,由于不完善的制度建设和国民意识的局限性,特定利益群体很容易把持国家机器,并为谋求私利而偏离社会的整体福利。

(二)依附论

依附论兴起于1960、1970年代之交。与经济起飞理论将发展重心置于单个国家内部不同,依附论突出强调欠发达国家在国际市场中的不利地位。他们认为,资本主义的世界体系分为核心和外围,由于不平等的国际交换体系,处于外围的欠发达国家始终饱受核心发达工业国的剥削,因而这种不平等的国际体系正是发达国家之所以发达、发展中国家不发达的根源^③。这种不平等的结构能够得以维持的重要原因在于中心国家通过跨国公司 etc 将外围国家的政治精英培育成帝国主义利益的代理人,民族国家实质上是中心国家的傀儡国家,他们实施的政策严重偏离本国的民族利益^④。如果外围国家不完全重组他们与中心国家的经济关系,就不可能取得任何发展,外围国家发展的惟一出路就是打破外围和中心之间的依附关系。一些依附论者如普雷维什认为,应该通过进口替代战略,在高关税壁垒的保护下推进工业化;也有的学者(如萨缪尔·阿明)走向极端,提出与资本主义体系脱钩,通过自力更生、国有化等手段,建立自己完整的工业体系;唯经济论的依附学派甚至得出结论:南半球国家完全顺从了国家资本主义的逻辑,只有社会革命或脱离这一体系才能获救。

依附理论的发展战略并未给欠发达国家带来福音,其缺陷在于割裂了国家和市场的关系,从而放弃了利用市场的机会,导致国内经济的僵化和低效。依附论的发展道路意在摆脱西方世界的控制,但是为了获得购买先进技术设备的外汇,国家继续依赖于原料出口,在国际市场上的脆弱性进一步加剧。1980年代的债务危机、国内社会不平等日益加剧标志着依附论倡导的进口替代战略的失败,而且同样在外围依附条件下的东亚国家却通过与世界经济接轨实现了发展,这无疑给予依附理论以有力的回驳。正是意识到早先依附论割裂国家和市场的缺陷,卡

① 福兰克·佩提特维尔著,黄觉译:“发展理论中关于国家的三种神话”,载《国际社会科学》,1999年期,第116页。

② 同上,第117—118页。

③ 王正毅著《世界体系论与中国》,北京:商务印书馆,2000年版,第42—43页。

④ Stephen Hymer. 1972. The multinational corporation and the law of uneven development, in *Economics and the world order*

尔多索提出了“依附性发展”的概念,他认为发展和依附是一个问题的两个方面,发展中国家在处于依附条件下仍有可能取得相当的经济的发展,并由此而逐步摆脱依附,走上政治独立、经济自主的道路;应该利用与资本主义世界经济体系的依附性联系来发展本国经济,对不同的依附性社会进行具体分析,提出不同的经济发展战略,选择不同的政治社会模式,而不是简单地与中心资本主义脱钩^①。早期依附论过于强调发展的国际障碍,导致国家与市场割裂的同时放弃了利用市场的机会,而卡尔多索意识到依附也仍能带来发展,关键是国家如何有效地将这种依附转变为发展机会。由于欠发达国家政府往往为特定利益集团所把握,建立良好的国家—社会互动制度,增强国家政策的独立性仍然是欠发达国家的重要任务。

(三) 新自由主义

随着依附论的进口替代道路走入严重困境和 1980 年代美英政府推行保守主义经济政策,新自由主义应势而生。该理论认为,只要欠发达国家发挥其自然资源和生产要素的相对优势,遵循市场原则,融入世界市场,就能保证欠发达国家的生产增长和生产要素的最佳分配;不发达的主要根源就是政府过分干预经济,到处插手,扼杀了个人创造性,扭曲和抑制了市场机制,压制了竞争,使社会更深地陷入不发达状态;最有利于发展的国家应是具有合理的制度结构、只发挥最一般的主权功能、只实施其它实体无力执行的公共政策的国家,这些国家与公民社会和市场保持着一定的距离,以便二者的自我规范机制能在这种制度中发挥作用。要摆脱不发达,欠发达国家应该进行经济的结构性调整,放开国家对经济和社会的控制,实行私有制,减少公共服务;降低关税,接纳国际投资,通过融入世界市场实现国内经济的发展。这种观点在 80 年代发展中国家债务危机之后成为 IMF 和世界银行内部的主流观点,并形成了所谓的“华盛顿共识”,其结果使欠发达国家为此付出了沉重的社会代价。

1990 年代拉丁美洲国家贯彻所谓的“华盛顿共识”,经过实行 10 多年的新自由主义经济政策,经济发展依然停滞不前。1997 年约 36% 的人生活在贫困线下,近 60% 有劳动能力的人在非正式经济部门工作^②。该理论的缺陷在于,在国家—市场的关系中过分贬低国家的作用而突出市场逻辑,但是市场的本性具有混乱、摧毁和动荡的特征,结果使国内经济的稳定和发展受到国际市场动荡的严重危害。在拉美国家流行的新自由主义信条实质上就是对福利国家这种国家建设和集体社会保障做历史性的抛弃,也意味着放弃集体社会保障的目标,使国家退出社会领域。事实上,强有力的政府对经济发展举足轻重,每个国家仍要行使维护社会稳定、解决社会冲突、鼓励储蓄和资本形成、提供基本的教育和培训等等职能^③。而且,每个国家完成这些任务的方法也各不相同,更加需要国家具体把握自身的特点寻找合适的发展途径。

(四) 可发展国家理论

1980 年代末和 1990 年代初,基于东亚新兴工业国的“经济奇迹”,可发展国家理论崛起。在借鉴发展经济学的基础上,这种理论认为东亚国家的经济尝到了“滞后工业化”的苦果,市场失灵十分普遍,因此国家在促进经济起飞中需要发挥积极的作用^④。在国内,政府通过产业政

① 樊勇明《西方国际政治经济学》,上海:上海人民出版社,2000 年版,第 78—79 页。

② [德]赖纳·特茨拉夫主编,吴志成、韦苏译:《全球化压力下的世界文化》,南昌:江西人民出版社,2001 年版,第 204—205 页。

③ [阿根廷]弗雷德里克·C. 特纳著,仕琦译:“国家作用的变化:测量、机会与问题”,载《国际社会科学》2001 年第 1 期,第 14 页。

④ [美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《全球政治经济学——解读国际经济秩序》,上海:上海人民出版社,2003 年 1 月。

策,重点扶植对国家有战略意义的部门,再由这些部门带动整个社会的工业化,并且在与社会联合实现工业化的同时,国家发挥主导作用;另一方面,虽然认同出口导向型发展战略是东亚成功的重要原因,但是他们进一步指出国家利用若干出口机制来促进某些工业部门的发展,鼓励出口,才推动对整个经济具有战略重要性的那些部门迅速工业化,从而在国际贸易中,通过出口高附加值产品避免了低附加值产品出口在贸易中的不利地位。1997年爆发的金融危机并没有表明该理论的破产,相反受危机越严重的国家恰恰是放弃国家核心作用越明显的国家。但是在东亚,国家和社会靠得太近,也容易导致腐败现象,增加“道德风险”。

可见,经济起飞理论忽视发展的特定环境而强调国家作用,导致国家为利益集团所控制;依附论割裂了国家和市场关系,导致国家经济发展的低效;新自由主义则完全将国家—社会—市场归于市场逻辑,而忽略了国内稳定的要求,这些理论在现实中的失败在很大程度上源于没能处理好国家—社会—市场三者关系,在这点上,可发展国家理论则走得更远。

二、东亚和拉美新兴工业化国家处理国家—社会—市场三者关系的比较

东亚和拉美新兴工业化国家通常被视为发展中国家实现工业化的典范。随着工业化的推进,两地的发展差异越来越明显,东亚新兴工业化国家仍旧保持持续增长,而拉美在1980年代经济发展低迷、1990年代也饱尝金融动荡之苦,至今前景仍不光明。这种发展差别在很大程度上根源于两个地区新兴工业化国家在处理国家—社会—市场三者关系上的差异。

(一) 社会—国家关系

一个国家如果存在强大的社会分利集团,就可能阻碍自由流通,导致政府决策缓慢和相互扯皮,大大削弱经济活力和增长率。东亚新兴工业化国家殖民统治、战争和极权政府统治的历史打击并限制了国内分利集团的发展,使得国家相对于社会具有较强的自主性。首先,东亚国家或由于战争、殖民统治或由于战后的土地革命,地主阶级基本被废除或严重削弱。以韩国为例,日本的殖民统治严重削弱了地主阶级的势力,1948年和1950年的两次土地改革则摧毁了旧的大地主阶级,而1950年爆发的朝鲜战争最终结束了阶级结构中旧农业上层分子的存在。其次,买办阶级在东亚特别是韩国失去了存在的基础,因为战后买办阶级无法维持同宗主国的资本联系,而且战后初期由于美国染指韩国限制了私人资本的进入,没有给新兴买办阶级的崛起提供任何机会^①。第三,在东亚权威主义政权统治下,劳工在政治上处于无权和被排斥地位,从而为出口导向型工业化战略保证了廉价、顺从的劳工的持续供给。第四,日本殖民统治者在东亚几乎没有留下让工业资产阶级得以出现的余地,因为日本只把殖民地作为原料来源地,对殖民地的工业发展漠不关心。即使后来在新兴工业化国家中出现的工业资产阶级,也缺乏独立地位,严重依赖支持他们的国家。国家能够有幸避免强大利益集团的干扰,并不意味着东亚新兴工业化国家政府与社会相脱离,相反这种国家的自主完全是在国家与企业利益集团密切合作推进工业化迅速实现的社会环境下实现的^②,只不过在这种联盟中国家占据了支配性地位。正是东亚国家既拥有相对于社会很大的自主性,又具有联系国家和社会的政策网络得以有效

①[美]弗雷德里克·戴约编,王燕然、王逾西译《经济起飞的新视角——亚洲新兴工业化实体的政治经济分析》,北京:中国社会科学出版社,1991年版,第192—193页。

②Gibb and Michalak, eds. 1994. Continental Trading Blocs: The Growth of the Regionalism in the world economy, New York: John Wiley & Sons.

©1994-2009 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

实施政策决定,从而能够抓住1960、1970年代发达国家产业结构调整的有力时机,抛弃1950年代单纯进口替代型发展战略,转向进口替代和出口导向并举的发展策略,结果走上了现代化的良性道路^①。

拉美新兴工业化国家国内的分利集团则复杂得多,而且组织程度较高,在国家政策决定中占据重要的地位。拉美国家存在的分利集团主要有四种:控制主要大宗产品出口的农商寡头集团、以大众阶层集团和对立的农业利益集团为基础的“反寡头”联盟、国家精英—军官和政府机构中的文职技术官员、自1940年代起政治影响力日益增强的民族和国际资本家^②。而政府机构变成了各分利集团对资源分配竞争的舞台,政府精英则与以市民社会为基础的相互竞争的各个集团组成林林总总的联盟。由于1929年世界性的大萧条爆发后,自由开放的国际市场崩溃,拉美各国掀起了进口替代型道路为特征的第一波工业化浪潮。二战后,与东亚新兴工业化国家不同,这种工业化道路得到了进一步的贯彻和执行,从而错失了把握1960年代西方工业国产业结构调整的良好机会。其原因在于调整原有政策遭到了既得利益集团的强烈反对,农商寡头可以在进口替代战略后继续出口农产品而获益,国内公司和跨国公司在高关税的保护下,根本不愿打入新市场或冒与国外公司竞争的风险;进口替代工业化所带来的经济扩张的确为资助制度提供了物质资源,这种资助甚至惠及一部分白领和蓝领利益集团。而且即使有一个利益集团有推进工业出口的意愿并采取了行动,这种努力也会被其他利益集团所抵消。总之,相对于社会,拉美国家缺少自主性,难以迅速而有效地制定和调整发展政策,政府行为往往为特定利益集团所把持,并不体现整个民族国家的利益,正如一些学者所言:“在拉丁美洲已经具有社会凝聚力和有约束力的文化经验的民族国家可能还不存在”^③。

(二) 国家—市场关系

战后初期,东亚和拉美两地的新兴工业化国家都努力利用国际市场来促进本国的发展,推行进口替代发展战略。但与拉美相比,东亚新兴工业化国家对市场的把握要做得好得多,外资在东亚具有的主导地位也是拉美所无法匹敌的。那时韩国所有的投资实质上均来自外资,以美国为首的西方国家给予了大量的援助,而FDI在战后东亚几乎销声匿迹。有数据表明,美援占韩国总投资的80%,优惠资本占韩国进口的70%^④。由于特殊的地缘政治因素,美援与美国跨国公司的利益几乎没有什么关系,主要是为了增强受援对象对抗邻近共产主义政权的能力。在大量外援的支持下,政府可以有效地推进土改,而且通过控制私营企业的资金命脉,加强了企业对政府的依赖。相对而言,拉美吸收的外资主要是FDI,并且这些FDI很多都是二战以前就开始投资在拉美国家的原材料生产工业上,而这个时期拉美出口主要是传统的农产品。由于国际市场提供的发展资金有限,巴西、墨西哥等拉美国家的发展主要依赖本国资金。

1950年代后期,东亚和拉美两地的新兴工业化国家在发展道路上开始分道扬镳。美援的减少迫使东亚新兴工业化国家放弃初期的进口替代工业化道路,于1960年代开始推行出口导

① Herman M. Schwartz. 2000. *States versus Markets, the Emergence of a Global Economy*, 2nd edition, New York: St. Martin's Press, p. 254.

② [美]加里·杰里菲·唐纳德·怀曼主编,俞新天等译:《制造奇迹:拉美与东亚的工业化道路》,上海:上海远东出版社,1996年版,第122页。

③ [美]赖纳·特茨拉夫主编,吴志成、韦苏译:《全球化压力下的世界文化》,南昌:江西人民出版社,2001年版,第184页。

④ [美]加里·杰里菲·唐纳德·怀曼主编,俞新天等译:《制造奇迹:拉美与东亚的工业化道路》,上海远东出版社,1996年版,第83页。

向型和进口替代型并举的工业化战略。通过设立出口加工区,对外资实施优惠政策,提供廉价劳动力和已经具备的工业化条件,跨国公司在出口加工区的投资开始增多,国家利用跨国公司与本地厂商的合作关系,使本地厂商有学习机会将生产效率提高到世界水平,国家利用不断增加的非耐用消费品出口产生的资金或通过银行系统的援助与各种补贴,加速受保护的资本品工业的扩张,鼓励其参与国际出口竞争。东亚国家在保护国内企业的同时,着眼于开拓国际市场,一旦企业在政府的支持下产生了竞争优势,政府马上放弃对企业的保护,并让其参与国际竞争^①。拉美新兴工业化国家在1950年代中期进入了进口替代工业化的深化阶段,由原来的非耐用消费品替代转为耐用消费品替代。而跨国公司则成为这场工业化浪潮的主导者;“每个国家力图把跨国公司作为本地经济的发动机和向本地厂家传输新技术的传送带”^②。虽然拉美新兴工业化国家确实取得了较大的工业化成就,但这种跨国公司主导的发展战略存在两个重要的缺陷:一是跨国公司在高关税背后没有动力将国内生产率提高到国际水平,即使是生产汽车最有效率的巴西和墨西哥,国内生产费用也比国际标准高1/3到1/2,此外他们还进口了大量的机器设备,加重了这些国家的经常贸易赤字。二是跨国公司在生产链中占有战略点,到1970年为止,外国公司支配了汽车、化学、机器重工业,而且他们试图实现国内行业垄断,却不打算发展为国家经济发展带来活力的产业。

第三个时期,1970年代开始,拉美新兴工业化国家逐渐意识到对跨国公司依附所存在的弊端,转而利用大量国际贷款推进工业化。当时国际借款容易且利率低廉,这使借款工业化策略成为可行。但是,进入1980年代,里根政府大幅提高美元利率,引起世界经济萎缩,发达工业国进口能力减弱,并设置了大量的贸易壁垒。在这种情况下,拉美国家的债务利率急剧提高,而出口创汇能力却受阻,于是墨西哥、巴西等先后陷入严重的债务危机。而东亚新兴工业化国家却一直保持高速的经济增长,特别是1980年代以来不断增强的工业品出口能力不仅为经济发展提供了大量的资金,而且开始大量偿还债务,对国际资本的依赖迅速减轻;韩国通过大借外债促进本国大财团的进一步发展,良好的出口创汇能力和政府对资本流入的严格管制,使得经济发展依旧保持良好的势头。

总之,拉美和东亚的新兴工业化国家都利用外资,但因为国家在把握外资过程的作用不同,导致前者严重依附于外资,而后者对外资的依赖迅速减轻。就贸易而言,东亚新兴工业化国家高度依赖国际贸易,但“对贸易的依赖并不意味着采掘业中外国资本与农产品出口上的传统结合得到加强,又不意味着以自然禀赋为基础被动地追求比较优势减轻他们的经济增长”^③。相反,政府有目的地通过各种工业政策提升产品的附加值,从而在国际贸易中占据了主动,拉美国家出口贸易中原材料出口占据了很大比重,而对原材料出口的依赖导致在国际交换中的不利的地位,到1987年,制造业出口占总出口的比例,韩国为92%,而拉美最先进的工业国墨西哥和巴西仅分别为47%和45%^④。

① Herman M. Schwartz. 2000. *States versus Markets, the Emergence of a Global Economy*, 2nd edition, New York: St. Martin's Press, pp. 254—255.

② Ibid, p. 243.

③ [美]弗雷德里克·戴约编,王燕然 王逾西译:《经济起飞的新视角——亚洲新兴工业化实体的政治经济分析》,北京:中国社会科学出版社,1991年版,第241页。

④ [美]加里·杰里菲 唐纳德·怀曼主编,俞新天等译:《制造奇迹:拉美与东亚的工业化道路》,上海远东出版社,1996年版,第9页。

(三) 全球化背景下东亚和拉美新兴工业化国家在处理国家—社会—市场关系上的变动

与拉美相比,东亚新兴工业化国家享有相对于社会和国际市场更大的自主性,而且东亚国家在维持内外平衡和促进经济发展中扮演着更加积极的角色。但1980年代以来全球化趋势的日益凸显对国家在经济发展中的作用提出了严峻的挑战,新自由主义意识形态在全球泛滥,东亚和拉美的国家—社会—市场三者关系也发生了变动。

在国家—社会关系上,随着经济的发展,掌握大量资源的大财团越来越希望独立于国家的控制,然而,由于国家和财团之间传统的结构关系,财团实际上日益依赖国家的扶植,这种不断加深的依赖严重限制了国家控制这种结构的能力。为了解决矛盾,1990年代在奉行新自由主义的改革派的支持下,国家从工业政策和金融领域退出,大财团自由而大量地借入金融债务,结果导致许多生产领域生产能力过剩,而1993年韩国警察局的废除则标志着国家权力的削减达到了顶点。在国家—市场关系上,1990年代美国、IMF对韩国施加了更大的自由化压力,特别是美国以支持韩国取得经济合作与发展组织成员国地位为诱饵,迫使韩国逐渐向外国银行和公司开放金融市场,国家放开对资本领域的控制,放任短期资本的自由进出,导致国内社会进一步暴露于市场的动荡中。金融自由化的过程大大减少了政府对经济的控制,但是“亚洲极其迅速的金融自由化,加上银行缺乏监督和固定汇率,破坏了现有的银行和工业合作体系,使薄弱的债务结构面临强大的冲击”^①。随之而来的则是1997年的金融危机,到1998年韩国经济几乎走向崩溃。

金融危机后,韩国在接受IMF监督实行自由化的同时,重新加强了国家的调节作用^②。首先,在维持市场机制和政府不干涉大财团具体事务的前提下,促进公司结构重组,建立新的“国家冠军”以抗衡进入国内市场的跨国公司,韩国的现代—LG合并就是这种政策的产物。通过大棒和胡萝卜并用的政策,政府重新获得了对大企业集团的控制。其次,重新调整对金融领域的管理,通过国内银行合并,抵消外国银行势力,加强对外国银行业务经营的管理。最后,创新工业政策,促进高新技术发展。在国家强有力的作用下,原来失衡的国家—社会—市场关系得以恢复,韩国经济重新步入正轨。2000年GDP实际增长9%,失业率也从1999年的8%下降到2000年的4%。

1980、1990年代以来,拉美国家在自由化的道路上走得更远。一方面由于拉美原有的进口替代工业化道路陷入了困境,另一方面1980、1990年代严重的债务危机使拉美面临西方国家严重的自由化压力。于是,绝大部分拉美新兴工业化国家在国家—社会—市场关系上偏向市场,但是动荡的金融市场给许多拉美国家带来了灾难性的结果。

以阿根廷为例,自1989年以来,阿根廷完全接受了新自由主义的政策建议,实施激进的自由化改革^③。国有企业私有化,几乎所有国有企业都被转到了私人部门手中,建立货币局制度,实行一步到位的金融自由化改革,本币与美元挂钩,本币发行与外汇储备挂钩;推行激进的贸易自由化,取消数量限制,大大降低关税率,进行税制改革,废除免税和补贴等鼓励性措施。阿根廷政府的激进改革措施在一定程度上稳定了国内局势,但是国家的宏观经济管理职能受到

① [美] 罗伯特·吉尔平著 杨宇光等译:《全球资本主义的挑战:21世纪的世界经济》,上海:上海人民出版社,2001年版,第151页。

② Linda Weiss, Guiding globalisation in East Asia: new roles for old developmental states, Linda Weiss edited. *States in the Global economy*, Cambridge University Press, 2003, pp. 251—258.

③ 余振、吴莹:《阿根廷新自由主义改革失败的启示》,载《拉丁美洲研究》2003年第5期,第28页。

削弱,国内经济完全服从于市场逻辑,结果国内劳工、民族企业遭受损失,社会贫富差距日趋扩大,严重破坏了国家—社会—市场三者的平衡关系。在国家—市场关系上,贸易和金融自由化导致国家放弃对国际市场的约束,国际市场一旦发生动荡,国内经济就出现连锁反应。1994年墨西哥比索危机和1998年巴西金融动荡,引起阿根廷1995、1999年严重的经济衰退与2001年的金融危机,从而标志着新自由主义改革失败。在国家—社会层面,国家放弃了国内社会稳定和发展要求,国有企业私有化,社会福利制度瓦解,国内民众生活水平急剧下降,失业率居高不下。1991年阿根廷失业率仅有6.3%,1994年上升到11.7%,1995年以后一直高居14%左右。拉美的实践证明“新自由主义的经济政策没有把社会发展列入其中”^①;不谈社会政策,充其量是列出一些计划和行动以求补偿或缓解经济政策造成的后果^②。

三、中国处理国家—社会—市场三者关系的历史与启示

如果把鸦片战争、新中国成立和改革开放作为中国现代化历史上三个重要的转折点,那么中国处理国家—社会—市场三者关系可以分为四个不同的发展时期。

第一个时期,1840年以前的世界帝国时代。就国家—社会关系而言,中央集权君主制和社会半失控状态并存。一方面,国家拥有强大的中央集权的官僚制度,内部实行俸禄制,“权力和收入分配给了一个遍及全帝国的阶层,它有意不与地方相联系,通过半普遍化的方式吸收新成员,却因而依赖中央政府的垂青”,同时为了维持这个庞大的世界帝国却耗尽了可以投入发展资本主义的智力、精力和财力^③。另一方面,地方是一个自给自足的村社经济,中央集权的控制力虚弱,一旦中央王朝衰弱,地方很可能处于分裂割据状态。这种社会缺少内部变革机制,来自西方帝国的外部压力成为推动社会变化的必要因素^④。在国家—市场层面,中国基本处于与世隔绝状态,即使汉朝以来就存在中国和周边王朝的朝贡制度,而且这种制度在宋朝以后逐渐“以朝贡之名行贸易之实”,成为通商牟利的手段,但是这种状态并没有改变中国长期的孤立状态。在这种外部隔绝、内部僵化缺少动力的状况下,中国社会长期处于停滞状态。

第二个时期,1840年至1949年的条约体系时代,中国面临外患与内乱,贫弱不堪。1840年以后,中国被英国的坚船利炮打开了国门,被迫融入世界市场。但是清政府软弱无能,与外国列强签订了一系列丧权辱国的不平等条约,在国家和市场的互动中处于十分被动的地位,成为列强的原料来源地和商品销售市场。外部压迫加剧了国家和社会的矛盾,农民运动此起彼伏,军阀长期混战,八年抗战和三年解放战争等,国内社会基本处于失控状态。

第三个时期,新中国成立至1979年实行改革开放政策。新中国的成立,标志着中国的国家—社会—市场三者关系又经历了一个巨大的调整。就国家—市场关系而言,中国政府废除了一切同西方列强的不平等条约,实现了民族独立,但由于冷战爆发,中国处于两大阵营激烈对抗的前沿,面对西方国家的封锁,中国的现代化基本脱离于世界市场之外。在国家—社会关系上,中国建立了中央集权的政治制度,国家直接控制社会资源,对社会具有强制性的政治权力,为经济发展提供了有利条件。尽管如此,国家能力仍受到限制,国家不仅没有建立广泛的税收系统和成熟的财政、货币工具,中央集权的强制性国家系统也导致社会缺少与国家合作的动力,

① 江时学等:“拉美人看新自由主义改革”,载《拉丁美洲研究》2001年第4期,第59页。

② 伊曼纽尔沃勒斯坦著,尤来寅等译《现代世界体系》,第一卷,北京:高等教育出版社,1998年版,第46—47页。

③ Theodore H. Cohn, 2002, *Global Political Economy: Theory and Practice*, 2nd Edition, New York: Longman, p.122.

地方干部缺乏实践国家经济政策的物质利益动机。在封闭的条件下,权力高度集中的国家被作为推动社会经济改造与发展的强大杠杆,并以此来加速社会变革与经济发展^①。虽然取得了巨大成就,但是脱离市场调节的计划经济导致了资源的巨大浪费和社会缺少经济动力,最终于1970年代末走到了终点。

第四个时期,改革开放至今,这是国家处理国家—社会—市场三者关系最为成功的时期。自1979年开始,中国实行了改革开放政策。最初,以农村和较小单位作为改革试点,逐渐推广到更多单位、部门和区域。在打破原来封闭的经济模型后,建立在直接用行政手段获取经济资源基础上的传统国家的能力受到削弱,政府收支和投资在1980年代急剧减少,国家通过政策创新重新实现了对经济开放性的控制。1990年代初,中国的对外贸易实行补贴出口、用高关税限制进口;在金融领域,1994年实现外汇汇率统一,废除了外汇执照;1996年实现经常项目下货币的自由兑换,但国家仍旧保持对资本项目下的货币可兑换性的控制;对国有企业“抓大放小”。在对内经济领域,中央政府一方面加强在财政和金融领域政策工具的创新,完善国家宏观经济调控,同时理清中央—地方关系,1993年改革后的中央—地方分税体制在保证地方政府利益的同时迅速增加了中央的税收收入,结果地方积极性得到保持而中央对地方的控制也得到加强。总之,市场体系的建立激发了国内经济发展的积极性,经济开放性的增加为本国发展带来了巨大的机遇,但国家并未放弃对经济发展的控制权,相反面对原有国家能力的削弱,国家通过创新内外政策工具获得了新的国家能力。

如果总结中国、拉美和东亚新兴工业化国家在处理国家—社会—市场三者关系上的经验与教训,我们不难发现,一个国家的发展不是单纯的国内或国际问题,它需要协调好国内外两方面的关系,既要理顺国家与市场的关系,也要保持国家和社会的平衡,在此过程中国家必须发挥关键性作用。

第一,在处理国家和市场的关系上,既要避免割裂国家与市场的关系,放弃市场带来的机会和效率,又要避免国家屈从于市场,走向放任市场和唯市场的片面。

在全球化时代,国际经济的相互依存日益加深,一国的经济发展无法脱离国际市场。国际金融可以弥补本国经济发展资金的不足,国际贸易则有利于发挥本国经济的比较和竞争优势。但市场逻辑要求消除一切阻碍价格机制运行的政治因素,就此而言,不受约束的市场经济具有强烈的破坏性作用。首先,由于市场具有交换、竞争和效率的特点,使得市场经济极富扩张性,并将所有社会成分纳入其势力范围内,一旦市场力量和价格机制在社会上占据优势,它就会瓦解传统的社会关系和组织制度;其次,尽管市场逻辑是最优的配置资源,但是不同行为体所面临的机遇和状况不同,在市场中获益有多有少;最后,市场经济逻辑所带来的经济相互依存,在社会集团和国家之间建立了一种实力关系^②。因而,国家经济的发展既要求坚定不移地积极融入世界市场,国家又必须保持对市场破坏性的警惕,采取措施约束市场力量的放任,在增强经济开放性的同时不断完善经济管理制度。

第二,在处理国家和社会的关系上,既要避免国家对社会控制过多过死,导致社会缺乏自主性和创新动力,又要避免社会脱离国家控制,尤其要协调好中央和地方政府的关系,遏制地方保护主义,继续保持国家的权威性。

① 罗荣渠著《现代化新论》,北京:商务印书馆,2004年版,第512页。

② 罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译《国际关系政治经济学》,北京:经济科学出版社,1989年版,第28—31页。

任何政策的制定和执行都是国家与社会之间良性互动的结果,国家机构和有组织的社会力量组成的统治联盟确定政策目标,而将社会和国家联系在一起的政策网络则决定政策实施的可行工具^①。特别是在市场经济不完善的条件下,如果政府相对于社会的权力过大,失去有效的约束和制衡,就容易产生寻租和腐败现象。由于发展中国家融入世界体系之前尚处于农业社会状态,工业化与现代化是这些国家对外部挑战的回应,而非自身发展之必然选择。面对后发现代化过程中的大量困难,需要国家积极发挥作用,因此,能够排除狭隘利益集团干扰并拥有更多决策自主权的国家,往往更能适应经济发展的要求。

第三,国家—社会平衡和国家—市场平衡相辅相成,一方失衡可能破坏另一方平衡,最终因内外失衡而达不到预期的发展目的。

回顾国际经济的发展历史,国家—社会—市场三者关系先偏向市场一方,而后再偏向社会一端,直到二战以后才达到三者平衡。二战后,以美英为首的西方国家吸取了两次大战的教训,设计出“嵌入式自由主义”的国际制度,一方面既不像1930年代的民族主义,国际经济体系的性质是多边主义,同时又不像金本位和自由贸易时期的自由主义,它的多边主义建立在国内干涉主义的基础上^②。也正是在这种维持三者平衡的制度下,资本主义世界进入了发展的第二个黄金时期,即1970年代以来布雷顿森林体系的核心部分—固定汇率制被浮动汇率制瓦解,“嵌入式自由主义”制度设计得以维持^③,而那些未建立“嵌入式自由主义”制度的许多欠发达国家则遭受了动荡市场的危害。

第四,国家必须通过政策和制度创新加强自身能力建设,担负起实现国内外平衡的重任,并在国家—社会—市场三者关系的协调中发挥关键作用。

国际经济秩序的维持和发展中国家经济的发展都有赖于国家—社会—市场三者关系的协调,这就要求国家尤其是把握国家机构的政治精英在坚持经济开放化的同时,实现政策手段和经济控制工具的创新,不断增强国家能力,有效处理社会凸显的贫富与地区差距扩大、三农问题、环境问题、全球金融动荡的冲击等等。目前,多数学者主要从国内视角来理解国家能力,认为国家能力是“实施官方目标,尤其在克服强大社会集团实际或潜在的反对、或者面对反抗性社会经济环境时实施官方目标的一种方式”^④。但是随着全球化趋势的日益明显,“强大社会集团”不仅包括国内利益集团,也包括世界市场中的强大行为体,如国家、跨国公司、IMF等,因而对国家能力的理解视角必须从国内拓展到国际。基于此,国家能力应指国家克服国内外强大集团的反对、维持内外平衡、实现发展的能力。国家能力也并非一成不变,一旦发展环境发生变化,国家在丧失旧的能力的同时,需要通过政策和制度创新以创造新的国家能力。

(责任编辑 陆远征)

① George T. Crane, Abba Amawi edited. 1997. *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*, New York: Oxford University Press, p. 168.

② John Gerard Ruggie. 1982. *International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, *international Organization* 36(2), Spring 1982. pp. 386—393.

③ Ibid, p. 405.

④ 转引自[德]托马斯·海贝勒著 刘合光 冯贞柏译,“转型国家的战略集团与国家能力”,载《经济社会体制比较》,2004年第4期,第319页。