

贫困的多米诺骨牌:理论·制度·经济 ——评《繁荣的治理之道》

叶娟丽*

Mesquita, B. B. & Root, H. L. (2000). *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press. 266pp.

布鲁斯·布恩诺·德·梅斯奎塔、希尔顿·L·鲁特主编。
(2007). 繁荣的治理之道. 北京:中国人民大学出版社. 共 294 页.

在一个相互联系的系统中,一个很小的初始能量就可能产生一连串的连锁反应,人们把它们称为“多米诺骨牌效应”或“多米诺效应”。“多米诺骨牌效应”的物理道理是:骨牌竖着时,重心较高,倒下时其重力势能转化为动能,并转移到第二张牌上;第二张牌将第一张牌转移来的动能和自己倒下过程中的重力势能转化而来的动能之和,再传递到第三张牌上……所以,每张牌倒下的时候,具有的动能都比前一块牌大,因此,它们的速度一个比一个快,它们依次所推倒的能量一个比一个大。“多米诺骨牌效应”告诉我们:一个很微小的力量能够直接引起的或许只是察觉不到的渐变,但是它最终指向的却可能是翻天覆地的变化;而且,“多米诺骨牌效应”是可以回溯的,一栋摩天大楼的轰然倒塌,追根溯源,可能只是因为几十张小手指甲大小的骨牌。

多米诺骨牌不仅仅存在于不列颠哥伦比亚大学物理学家的实验室中,它同样存在于我们的理念与生活中。如理论的繁荣,很可能会

* 叶娟丽,《武汉大学学报(人文科学版)》常务副主编;武汉大学政治与公共管理学院,教授。

引向制度的完善;而经济的落后,最后可能会回溯到哲学的贫困。从理论到制度,从制度到政策,再从政策到经济,其间似乎就隐藏着一组多米诺骨牌,也许其排列并非像真的骨牌那么紧密,也许其倒塌的过程并非像真的骨牌那样遵守严格的能量累积规则,但从理论的贫困到制度的贫困,再由制度的贫困到经济的贫困,这种贫困之间存在的连锁效应已经为西方的政治学家和经济学家所洞察。如美国著名政治学者梅斯奎塔和鲁特主编的《繁荣的治理之道》一书,就以“繁荣”为主题词,向我们展示了制度与贫困之间的这种“多米诺骨牌效应”。

一、经济的贫困源于政策的失败,这是《繁荣的治理之道》传达出来的第一个理念

几乎在每一章,作者都通过大量翔实的历史资料和经验数据,分析了政策与经济繁荣之间的关系,认为,经济成功或者失败的关键,在于政治领导人制定的政策是促进经济增长与繁荣还是断送民族走向繁荣的前景。在很多时候,政治领导人制定经济政策时,其动机并非出于公民福祉,更多地是为了延长自己的任期而取悦于支持者。因此,政治领导人并不总是制定促进经济繁荣的政策。为了论证经济的贫困与政策的失败之间的相互关系,梅斯奎塔和鲁特在第一章《当坏的经济成为好的政治》中引入了“党团规模”与“获胜联盟规模”两个概念。他们认为,党团即选择国家政治领导人的人口子集(梅斯奎塔等,2007:8),而获胜联盟是指党团中其支持对维持现任统治很必要的那部分人(梅斯奎塔等,2007:65)。两者规模大小不同,导致政治领导人采取的经济政策的侧重点也不同。当获胜联盟规模较小时,政治领导人只需要获得少部分人支持即可维持统治,因此,其政治领导人很少愿意去创建只重经济增长而不重视在极少数核心圈子成员间进行私人产品分配的制度,相应地,其政策也只注重为少数追随者谋利益,而不是促进整个国家的经济繁荣;相反,当获

胜联盟规模比较大时,参与分享利益的人数众多,为了同那些给选民提供其他政策的对手竞争,政治领导人必须为党团中的大多数人提供更好的政策,其政策必须有利于大多数人的福祉才可维护统治,因此,政治领导人必须提供促进普遍繁荣的政策而不仅仅是维护少部分人的利益。如东亚治理较好的那些国家,由于主要利益集团起着持续的监督作用,很少出现治乱循环,其政治领导人能够集中注意力提供成功的公共政策,他们倾向于为促进繁荣而改变制度。

可见,经济的贫困在很多情况下是人为的结果。“故意的政治失误是历史上普遍存在的现象”(梅斯奎塔等,2007:2)。在那些获胜联盟规模较小的国家,政治领导人“为了追求政治忠诚,不惜以牺牲经济为代价”(梅斯奎塔等,2007:2),对于他们来说,“在乎的是政治危机而不是经济危机。……政治家们只在经济危机变成为政治危机时才会担心。”(梅斯奎塔等,2007:3)这一点,在印度这样一些国家,表现得尤为明显。正如梅斯奎塔和鲁特所指出的,“为了巩固政治权力,印度国民大会党支付的是政治庇护而不是政策福利。国民大会党利用自己的职权奖赏追随者。编织了一个遍布全国的保护网”(梅斯奎塔等,2007:11)。当政治权力被用来奖赏追随者而不是用于全民福祉的时候,经济的贫困就成为不可避免的了。

二、政策的失败源于制度的缺陷,这是《繁荣的治理之道》传达出来的第二个理念

失败的政策何以可能,是《繁荣的治理之道》努力要探究的问题。梅斯奎塔等人的答案是:制度安排能够将坏的公共政策引向好的政治结果(梅斯奎塔等,2007:2)。其中,核心的制度安排就是政治领导人的产生方式,正是政治领导人的产生方式决定了“它们的经济如何治理以及为谁的利益而治理”(梅斯奎塔等,2007:8)。

一般而言,政治领导人都会寻找支持者来组建获胜联盟,并且通过利益分配来回报这种支持。利益有两种表现形式。一些以私人物

品的形式,例如一些特殊的权利,赃款和贿赂的获得,有利的税收条款,有利的合同,司法庇护等等。这些私人物品只分配给其支持对现任者连任必不可少的那部分人。其他的利益则主要体现在公共政策上。这些政策会影响到国家中每一个人的福利。提供国家安全和增加国家整体资源的经济增长政策等都是影响一国公民的公共政策。当选举支持不是基于他们的政策执行时,“政治家们就没有为有效制度或者能够产生广泛经济利益的政策投资的积极性”(梅斯奎塔等,2007:11),他们就会利用手中的权力将国家的经济资源当作私人物品奖赏给那些支持自己的亲信,就会“心照不宣地选择那些明显会导致经济衰退的政策,从而造成当今世界的局部贫困”(梅斯奎塔等,2007:2)。在这样一些制度安排下,持续的、大量明显的政策失误对领导者继续任职很少有不利影响。根据梅斯奎塔和鲁特的研究,在独裁制度下,政治领导人即使在经济衰退的情况下,也还有多于40%的人能够强化他们的权力,因此,对于独裁者来说,经济危机不代表政治危机,因此他们不太会关注繁荣的问题(梅斯奎塔等,2007:3)。这就是为什么在有些国家,即使是失败的甚至导致经济崩溃的政策,也可能带来好的政治结果——即政治领导人的连任,因为决定政治领导人任期的关键因素不是他的政策。

相反,在民主制度下,政治领导人必须通过有效的公共政策来避免经济危机。如果不能促进经济增长,民主制度下50%以上的政治领导人会冒被撤职的风险(梅斯奎塔等,2007:6)。在民主制度中,政策上哪怕有细微的失误也会导致政治领导人的更迭,失败的政策往往会导致政治领导人的下台(梅斯奎塔等,2007:73)。

因此,失败的政策通常是与制度安排相一致的,有些制度安排会激励政治领导人通过政治庇护而不是有效的政策来进行竞争(梅斯奎塔等,2007:10),制度安排的缺陷正是政策失败的根源。可以说,在某些国家,制度安排会纵容坏的政策对经济的肆意破坏;在另一些国家,制度安排又会限制政治领导人的恣意妄为。因此,经济的贫困就不仅仅是因为政策的失败,更是因为制度安排的失败。

三、制度的缺陷源于理论的贫困,这是《繁荣的治理之道》传达出来的第三个理念

民主制度并不必然带来经济繁荣。在普遍的观念中,民主经常被评为保证一国政治领导人提供成功政策而竞争的机制。它的假设前提是,选民会解散政策失败的政府。在颁布政策时,民主通常意味着政治领导人的自由与竞争性的选举,以及保持和促进公民权利。财富与民主的相关性通常被混淆为这样一种观念,即公开选举将直接导致经济增长。此外,由于世界上几乎所有富国都是民主国家,因此,民主被评为必然带来经济繁荣的制度安排。然而,印度作为世界上最大和最古老的民主国家,已经证明民主统治并不必然地带来有效的政策执行和经济的繁荣。正如鲁特等在第四章《强制保护:信息不对称的政治根源和发展中国家经济中的风险》中所讨论的,印度的自由与竞争性的选举伴随的是导致贫困和社会动荡的经济政策而不是和平与繁荣。第三世界的大多数民主制度安排同样也没有形成负责任的政府与成功的经济政策,更不用说带来经济繁荣。

因此,仅仅具有民主机器,仅仅拥有制度的外壳,是远远不够的,还必须有成熟的民主理论,还必须确认制度内在的精髓——即对个人权利的保护和政府的可信承诺。

通过比较分析拉美和北美独立后的政治制度和经济发展之间的关系,诺斯等在第二章《秩序、无序和经济变化:拉美对北美》中指出,对许多发展中国家来说,政治秩序对经济繁荣至关重要。但政治秩序并不总是一个既定的历史事实。政治秩序的建立有一个重要的条件,即国家建立可信承诺和维护公民权利的多样性,确保公民拥有相应的政治安全而免受政治侵害,因为,当个人和组织的权利以及公民基本权利被剥夺之日,也就是无序出现之时。制度的设计并不只是空洞的国家机器的设置,还必须明确界定和保障公民的权利,而且公民的权利与自由必须存在于现实中而非理论中(梅斯奎塔等,

2007:22)。公民的所有权利,不管是人身的、经济的、宗教的、民事的或者政治的,都意味着对政治领导人行为的限制。如果政治领导人不能遵守普遍的公民权利,而是滥用公民权利,那么,它即使建立了民主的制度外壳,也仍然属于独裁政府。此外,维护一种稳定的民主、稳定的宪法或者繁荣的经济,还需要某种特别的共享信念体系。公民必须相信这些制度是适合他们的社会的,他们必须接受这些制度制定的决策的合法性,而且他们必须相信他们的权利应该受到保护,从而能够自发地反对企图剥夺他们权利的政府。

政治秩序的建立还必须具备某种可信的承诺。政府必须确保公民的基本权利得到保障、公民的财产免受机会主义利用和征用。可信的承诺对资产所有者在安全的环境下投资是必要的,它们是经济增长的基础。可信的承诺同时也是维护政治和民主权利的基础。国家提供的可信的承诺范围越小,寻租的范围就越大。在极端的情况下,一切都趋于抢夺,这样的政治共同体内的公民和团体浪费所有的社会资源用于获取权力和保护他们所拥有的东西。换句话说,可信的承诺太少,会导致一个国家,最好的情况下会停滞不前;最坏的情况下,则会爆发内战(梅斯奎塔等,2007:29)。可见,“政治秩序是必须用心建设的公共物品”(梅斯奎塔等,2007:22)。当美国宪法通过稳定的详细的经济和政治权利制度和可信的承诺建立起稳定的政治民主,进而建立起有效的经济市场的同时,西属拉美地区还处于从信念到制度到国土严重分裂的状态。

因此,空有一架民主的机器,而缺乏民主理论的内核,终究是没有经济繁荣的。在缺乏权利保护和可信承诺的民主制度中,选举只受个人利益驱动,像印度那样,政治庇护是其首要原则,公共权力私人化了,政治领导人不是通过法律和既定的程序来进行统治,而是根据一张遍布全国的保护网来巩固权力。在这种政治庇护制度下,统治动机只是为了连任,制度目标是私人利益,民主的核心理念——权利保护只是妄谈。

如此看来,经济的贫困,很有可能不是因为工人与企业家的消极

怠工,而是源于政策的短视与偏颇;而政策的失败,很有可能不是因为政策制定者与执行者的盲目与自利,而是源于制度的独断与不公;而制度的缺陷,很有可能不是因为制宪者与开国元勋们的自大与无知,而是源于民主理念的整体缺乏。

因此,对于中国这样的发展中国家来说,“繁荣的治理之道”应该理解为“贫困的治理之道”。首先,要治理论的贫困,强调以个人权利为核心的民主观,提倡脱离低级趣味的纯粹理论研究,以形成具有自己民族特色的“正义论”,构思属于我们自己的“理想国”。其次,要治制度的贫困,重视制度的设计,把制度当成生命的有机体去尊重,把制度当精密的钟表一样去维护。再次,要治政策的贫困,政策不是赌徒掷骰子,“眉头一皱,计上心来”,政策必须顺着规则的河水走,而不能摸着石头过河。最后,才是治经济的贫困。事实上,制度是因,经济是果;制度是本,经济是末;制度健全了,经济的贫困定会不治而愈!

(责任编辑:颜昌武)