

政府干预 VS 放任市场：香港的实践

严飞

自 20 世纪 60 年代开始的近 20 年中，以东亚为首的一些国家和地区在经济领域迅速崛起，日本的经济年增长率超过 7%，韩国、新加坡、我国的香港及台湾地区的经济年增长率超过 8%，高速的经济增长使这些国家和地区创造了令世界瞩目的经济奇迹。这些经济发展的成就引起了许多学者对经济奇迹背后的制度性因素的探究，并形成了一种发展型国家理论。

发展型国家被认为是介于英美市场模式与社会主义计划经济之间的一个国家介入但采取市场经济的模式，用较早研究发展型国家理论的学者约翰逊 (Chalmers Johnson) 的话来说，就是“计划—理性 (plan-rational)”的形态，而与英美的“市场—理性 (market-rational)”类型相区分。“计划—理性”的国家比“市场—理性”的国家更有意识地介入市场运作，而不只是制定市场运作规则。简单而言，在“计划—理性”的国家中，政府给予工业政策最大的优先，重视国内工业的结构，并提升其结构以强化国家在国际上的竞争力。

在发展型国家理论的讨论里，国家应有能力决策，并有能力执行既定政策。所以，首要的因素就是国家能力 (state capacity)。而国家能力又依赖于两个因素：其一是国家的自主性 (state autonomy)，即决策官僚能够拒斥私人利益的影响，而从国家政体长远的角度来规划发展政策；其二是国家与私人资本之间的关系，即国家必须建立一种制度化的体系，将具有主导性的官僚组织与私人资本联结起来，从而扶持、管理和引导私人资本往策略性产业倾斜，推动社会经济发展。

在传统观点看来，经济全球化的趋势限制了国家能力，造成了“国家无能”局面的出现：首先，国家丧失自主权，在跨国资本面前显得无能，民族国家的组

严飞：香港城市大学应用社会科学系副研究员。



织凝聚力已失效;其次,因全球化市场经营者的助力,资本、金融及科技都可以毫不费力地穿越国界,并迅速地减弱国家干预社会经济的能力,客观上影响社会权利(如教育、劳动就业、劳动保障、失业保险、医疗保险等)的实现程度。因此,“国家无能”的意思,即是指淡化国家政府在国内外扮演权力行使者的角色。

《国家的神话:全能还是无能》(*The Myth of the Powerless State*, Linda Weiss 著,黄兆辉译,上书局 2007 年版)的作者琳达·维斯(Linda Weiss)教授,在书中却提出了一个与全球化传统观点相反的论点。维斯认为,“国家无能”观点的倡导者们忽略了国家与社会组织之间关系的重要性。事实上,全球化不仅没有减少,反而是增加了国家政府的国家能力,并且使其成为在国际竞争中的一个重要优势。

在这里,维斯指出,国家与社会组织之间的关系并非对立和冲突,而呈现出双向依赖的协同性,即“管治的互相依赖(governed interdependence)”。按照作者的定义,“管治的互相依赖”是指:“在这种关系中,公共与私人参与者都保持他们的自主性。然而,他们都要被政府制定的宽大目标所治理和监察。在这种关系中,领导的角色会直接由政府或被委派的私营行业扮演,这些私营行业都会接受政府政策的哺育,建立健全有组织性的基础设施。”简单地说,在社会经济改革之中,国家自主地运用权力,与经济组织(特别是私人企业)之间在经济政策制定、实施等方面互相沟通、达成一致,建立起规范治理的互相依赖联结制度,从而进一步强化国家能力的有效性。因此,“管治的互相依赖”这个概念表达了一个基本事实,企业的建立、发展和夺取市场,均有赖于政府建立的条件;另一方面,政府也需要依靠企业来制造就业机会和经济增长,这两者之间的相互依赖关系是通过公营机构来合作,并且是在管治之下的。

为了论证管治的互赖这一概念,作者又具体分析了日本发展型国家模式的演变和协调、瑞典国家经济管理的分配型模式、德国工业系统中分配与发展相结合的双重发展模式,并指出它们正是在面对全球化入侵的时候,利用国家能力的分配和发展资源,主导经济转型,回应全球化。维斯发现,从这些国家迅速发展的经济历程来看,都是一方面给予企业能高度自我管治的空间,另一方面,也建立起一种使企业不得不依赖政府的协同关系来推动国家的整体发展,而不是一味地“市场万岁”,也不是一味地强制政府干预市场。

值得注意的是,这本书的译者和推荐者均一致认为,中译本在香港的面世正逢其时,因为香港正在进行一场政府与经济发展角色的辩论,“在香港刚举行过十一五高峰会,政府与商界共同推出行动纲领之际,究竟一个以政府/商界共同联手策动的发展纲领,有否落实可能性,从这本书中便会得到答案”。

为什么维斯教授的这本理论著作值得香港深入反思和借鉴呢?

香港在殖民地统治时期,港英政府建立了一套新自由主义经济体系,通过采取“积极不干预”政策,将香港由一个转口贸易港发展成为一个以出口为主导的金融服务业中心,香港也因此一度被视为“自由市场之最后壁垒”。就连诺贝尔经济学奖得主弗里德曼(Milton Friedman)都曾赞誉,正是香港的自由放任政策,方才造就了香港今日的经济奇迹。

“积极不干预”政策是由曾担任过香港财政司的两位经济学家郭伯伟爵士(John James Cowperthwaite)和夏鼎基爵士(Philip Haddon-Cave)所塑造。作为亚当·斯密“看不见的手”的自由市场学说的忠实信徒,郭伯伟抗拒“多管闲事的政治人士”干预香港经济的企图,甚至一度拒绝收集经济统计数据,以担心会给政府官员增加干预的借口。他的继任者夏鼎基在郭伯伟的基础上提出了“积极不干预”一说,用以形容香港政府理论上坚拒干预市场的行为,从而将自由主义学说提升至意识形态上的新高境界。

但事实上,“积极不干预”的实质,是港英政府以英资财团的利益为基础,有选择性地干预香港的经济。20世纪60年代至80年代,港英政府与英资财团联手合作,改善了香港的基础建设、公共事业、银行及金融制度以及国际贸易网络;与此同时,不少本地的工业家亦非常依赖英资财团,两者从而构成了一种相互依存的关系。英资财团的代表更晋身立法局及行政局,成为政府政策的制定者。所以很自然地,这段时期香港的经济政策发展必定首先考虑英资财团的利益。

回归之后,香港特区政府放弃不干预政策而开始采取发展主义的干预性做法,以期超越殖民政府的新自由主义,在管理经济事务中扮演一个更为积极的角色。为此,特区政府实行了下列四项重要政策:干预经济运行过程(如联系汇率制度,公用事业、金融、房地产业、外籍劳工输入政策),提倡高科技项目(如数码港计划),制定可发展的工业目标以及主动与内地地方政府洽谈跨境合作



项目。

具有讽刺意味的是，在港英政府推动以新自由主义为经济管理政策时，香港依旧保持着蓬勃的经济增长，而当回归后的特区政府从市场放任取向企图迈向干预主义的市场经济时，香港却面临着发展和管治的危机。加之外部环境受到全球一体化的冲击，金融风暴、网络泡沫、SARS 疾疫等纷至沓来，使得特区政府的管治能力受到削弱。其结果是，特区政府的发展型模式受到广泛质疑和批评，一些评论甚至断言，香港“放任经济的声誉已成疑问”，“香港模式已死”。

事实上，如果管治国家的方法就只能是在政府干预与放任市场之间任选其一，这种非黑即白的观念未免矫枉过正。回到维斯的这本书，我们可以发现，她所提出的“管治的互赖”的一大特色，就是说明强势政府并不一定等于有效管治，政府与市场的关系也不必然对立或互为排斥。从这层意义出发，香港的政治改革与经济发展就须突破“市场 VS 政府”的狭隘二分视野。正如作者所建议的，国家/政府之能量既须根植于社会，也须有其自主性，免受特殊利益集团的俘获，从而在政府与市场之间建立起一套良好而有序的“管治的互赖”。



《当代社会发展研究(第3辑)》是《当代社会发展研究》辑刊的第三本，本辑作者分别来自哲学和社会学两大不同学科。思辨而不空洞，实证而不乏理趣，乃是我们孜孜以求的学术风格。哲学方面的论文，对发展问题的处理更显缜密细致，不论从何角度切入，最后都被归结为对于发展之合法性的拷问。社会学方面的论文大都集中在农村发展问题的讨论，它们主要以实证研究见长，但也不乏

反刍之后的真知灼见。农村发展问题的研究是本书特别关注的领域，其他方面的论文，也有可圈可点之处。相信读者能够从本辑论文中受到诸多方面的启发，并引起更为深入的思考。

《当代社会发展研究(第3辑)》，何中华、林聚任主编，30万字，山东人民出版社2008年3月出版
定价：28元 邮购电话：0531-82098021
邮购地址(免邮费)：济南市胜利大街39号山东人民出版社发行部 邮编：250001