

■政治学理论

社会变革、市场经济与公民社会

——发展中国家政治发展初始、基础条件比较

卢 正 涛

(武汉大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 卢正涛(1967-),男,贵州遵义人,武汉大学政治与行政学院政治与行政学系博士生,贵州大学法学院教师,主要从事政治发展研究。

[摘 要] 发展中国家之间在政治发展的初始条件和基础条件方面存在着巨大的差异:少数国家经历了社会变革,消灭了传统权势集团,实现了社会的重组,社会变得相对平等。在此基础上,发展市场经济在事实上造就了一个日益壮大的公民社会。同时国家的制度化水平提高。大多数国家则未经历社会变革的冲击,原有的权势集团不仅被保留下来,而且还主导了发展,占有了发展的大部分成果,公民社会却始终受到压制,国家自主能力弱。因而形成大众取向和精英取向两条不同的政治发展道路。

[关键词] 政治发展;社会变革;市场经济;公民社会

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)04 \ | 0487-06

从 20 世纪 70 年代末开始,民主化浪潮席卷亚、非、拉三大洲。在拉丁美洲,1979 年,厄瓜多尔的军事领导退出政治舞台,将权力移交给选举产生的文官政府。1980 年、1982 年,秘鲁、玻利维亚分别选举出了文人总统。1983 年,在马岛战争中失败的阿根廷军人政权,被迫举行选举,结束了自己的统治。1985 年,在经历了 20 年的军人统治之后,巴西有了第一位文职总统。中美洲的洪都拉斯、萨尔瓦多、危地马拉也分别在 1982 年、1983 年、1984 年通过选举,产生了文人总统。在亚洲,印度于 1977 年取消了实行一年半的紧急状态,重新回到民主的轨道。1983 年,土耳其军人退出了政府。1986 年,菲律宾结束了马科斯的独裁统治,恢复了民主。1987 年,韩国开启了政治民主化的大门。1988 年,巴基斯坦军人统治告一段落,反对党赢得了胜利并控制了政府^[1](第 22-23 页)。在非洲,赞比亚、坦桑尼亚等不少国家,纷纷放弃了一党统治,改行多党制。尼日利亚在军人首领阿巴查去世后逐步过渡到了民主。1998 年,统治印尼长达 32 年之久的政治、军事强人苏哈托在东亚经济危机的冲击下被迫辞去总统职务,印尼开始了民主转型。2000 年,连续执政 71 年的墨西哥革命制度党在大选中败给了由国家行动党和绿色生态党组成的变革联盟,结束了一党威权统治^[2](第 1-16 页)。探讨发展中国家在政治发展初始条件和基础条件上的差异,有助于我们了解发展中国家不同的政治发展道路,从而深化对政治发展规律的认识。

一、政治发展的初始条件:社会变革

这里所说的社会变革,不是指伴随着发展中国家经济起飞而发生的社会变革,而是指发展中国家在

独立前后进行的社会变革,即作为独立的民族国家的经济发展和政治发展初始条件的社会变革。对于发展中国家来说,有无社会变革,对原有社会结构冲击状况如何,直接关系到发展中国家未来的政治发展。

韩国是为数不多的进行了较为彻底的社会变革的国家之一。二战后,朝鲜半岛分裂,南半部的韩国成为资本主义与社会主义对峙的前沿阵地。在当时中国大陆和朝鲜半岛北部进行土地改革的情况下,为了确保韩国的稳定与安全,韩美两国政府都认为必须开展土改。推动韩国进行土地改革的还有当时韩国国内政治斗争的因素。长期流亡在外的李承晚,虽然当选为总统,但在国内缺乏强有力的政治根基,为了削弱竞争对手,决定通过土改剥夺地主的权力,瓦解对手的政治基础^[3](第 52-64 页)。不管土地改革原因是什么,总之,伴随着土改的推行,韩国农村发生了深刻的变革,表现在:1、地主作为一个阶级、一个传统的权势集团被消灭了,韩国面对着一个分散的、需要政府保护的自耕农(即小农)群体,为政府拥有较大的自主能力创造了条件。在推进工业化的过程中没有遭遇到其他发展中国家那种传统权势集团的牵制。2、实现了财产的再分配,带来了农村的相对平等,消除了因地主、农民财富差别悬殊而导致的尖锐阶级对立,保证了农村的稳定,虽然 20 世纪五六十年代城市不断发生反政府事件。国家在事实上与广大的农民结成政治联盟为整个国家的稳定奠定了基础。3、地主阶级的瓦解、小农制的兴盛,使韩国农村社会结构发生重大变化,原来的地主—农民等级式社会结构转变成为由众多自耕农组成的平面式的社会结构。在商品经济特别是城市工业化的刺激下,小农易发生分化,造成农村人口向城市的转移,为公民社会的兴起和发展创造条件。

韩国的社会变革不仅限于农村,而且包括了城市。在日本统治朝鲜的 36 年里,日本殖民当局有意压制了当地企业的发展,当地企业家并没有成长起来,同其他大多数发展中国家相比,韩国的收入更平等^[4](第 384-385 页)。三年的朝鲜战争毁坏了大量的物质财产,大部分损失都落到富翁身上,这也有助于减少财富分配的不均^[5](第 10-16 页)。这样,韩国从农村到城市都处于一种收入分配相对平等的状态之中。虽然这样的平等不是民主政治所需要的平等,但是,它对缓解发展过程中出现的不平等,意义不能低估:如果初始条件就不平等,势力强大的阶级、阶层或集团更有可能利用其经济、政治上的权势,把发展的大部分成果据为己有,势力更难撼动。与之相应的是,现代政治发展的关键性问题——公民社会难以壮大。幸运的是,韩国在特定的条件(被占领、冷战等)下实现了激进的社会变革,公民社会的发育、成长是在原有社会结构崩溃、传统权势集团被清除的“干净”的土地上进行的,拥有相对广阔的空间。

大多数发展中国家未发生社会大变革。在农村,很少进行土地改革或者土地改革的成果非常有限,地主的势力很少受到触动,农村的阶级结构、社会结构没有实质性的变化。印度独立后推行的土改主要成就体现在废除柴明达中间人地主上^[6](第 28 页)。分配土地的政策则由于各邦自行决定拥有土地的最高限额等而大打折扣。在巴基斯坦、菲律宾,土地改革根本没有进行,地主是农村的主宰。新加坡前总理李光耀曾指出:“菲律宾和巴基斯坦的大多数选民都是农民。地主控制了他们的生活和选票。因此,在这两个国家里,大多数中选为立法议员的候选人都是地主。他们阻止土地改革的立法在议会里通过,而没有土地改革,国家的经济就不会有根本的改变”^[7](第 385 页)。在巴西,虽然有大量适宜农业生产的土地,但是,巴西的贫困是世界有名的。究其原因,与巴西长期盛行大种植园经济(尽管不少种植园的土地利用率极低,但仍不能将土地分给贫困农民)有关,历史上从未进行过土改这样的社会变革,贫困农民被迫流入城市谋生,结果增加了城市的贫民窟。种植园主成了政府在农村中的统治基础,在军人统治时期与军人结成了稳固的政治联盟^[8](第 464 页)。

在大多数发展中国家,城市也未进行社会变革。印度在英国殖民统治时期出现了一批有名的企业,如塔塔集团。这些企业在独立过程中并没有受到冲击。尽管印度在独立后相当长的一段时间里推行进口替代工业化战略,把国有企业作为经济增长的支柱并对私人兴办企业等设置了许多障碍,然而,对那些有权势的企业人士来说,许可证之类的东西正好是限制普通人与他们竞争的手段。巴西在 1930 年瓦加斯上台后实行的进口替代工业化政策,培养了一批受益者。正是这些人在 20 世纪 60 年代初坚持要

求继续推行进口替代工业化战略,错失了利用发达国家调整产业结构之机转变经济发展模式的大好机会。总的说来,在没有发生社会变革的发展中国家,无论是农村还是城市,都存在着势力强大的集团,它们对国家构成了强有力的掣肘,降低了国家的相对自主性,使政府在政策的选择上回旋余地较小,因而国家的自主能力不强。同时,权势集团主导了发展,经济增长的成果多由它们享有,中间阶级的成长面临重重困难。以企业家为核心的公民社会不可能成为国家政权的支柱。

二、政治发展的基础条件:市场经济、公民社会

政治发展离不开市场经济,没有市场经济,就没有政治发展。从西方发达国家的政治历程来看,市场经济的兴起,以企业家为核心的公民社会的出现,使国家与社会之间发生了相对分离。在此条件下,一方面,国家为适应市场经济发展的需要,不断调整管理社会的方式,自身的能力得到提高。另一方面,公民社会的成长、壮大,最终导致公民参与国家事务的管理,即实现政治的民主化。

但是,二战后不少发展中国家的经验表明,市场经济或者仅依靠市场的力量并不能自动导致公民社会的壮大。从20世纪80年代开始,拉丁美洲国家陆续放松了对经济的管制,甚至采取了国有企业大规模私有化这样的举措。这些市场化的改革措施,无疑是有助于市场经济发展的。但结果却是中间阶级的萎缩。社会结构的演变不是像西方发达国家那样呈中间大、两头小的纺锤形结构的趋势,而是中间缩小、两头膨胀^[9](第13-18页)。这与发达国家、少数发展中国家的情况很不一致。发达国家在市场经济发展的初期,国家对社会的经济活动管得不多,扮演着“更夫或警察”的角色。伴随着市场经济的发展,公民社会成长、壮大起来。发展中国家的市场经济是在国家的干预下发展起来的,国家干预的指导思想、方式因国家不同而有很大差异,对公民社会、政治发展都产生了不同的影响。

培育市场、逐步扩大市场机制的作用对发展中国家建立市场经济来说至关重要,它是现代经济、政治发展的基础。恰恰在这一点上,发展中国家间存在重大的区别。韩国一开始就坚定地走上了通过市场力量发展经济、最后走向政治民主化的道路。从20世纪40年代末开始,韩国政府(包括此前美国占领当局)采取了处理敌产的措施,即用低价的办法把日本人在韩的企业和其他财产拍卖给韩国人。当然,能够买到敌产的只能是少数与政界关系密切的人,腐败在所难免^[10](第44页)。尽管如此,诚如韩国著名经济学家赵淳所言,出售这些企业是当时一个重要的政策创新,它反映了从那时起韩国政府遵循的基本政策路线——维护自由企业制度^[11](第14页)。韩国政府的举措,在客观上造成了这样的结果,政府把社会财富的创造主要交给民间负责,使民间的赢利活动不至于因为政府干预而受制过多,这其实是培育市场的最根本的、基础性的工作。它为韩国廓清国家与社会之间的界限奠定了基础,这正是西方发达国家所走的路,韩国政府一开始就顺应了现代社会发展的规律。需要说明的是,现代国家,无论发达国家还是发展中国家,都必须建立国有企业作为干预经济的手段。如果国有企业越多、规模越大,那么,国家控制的资源就越多、控制的程度就越高,民间或个人可支配的资源就越少、发展的空间就越小。在一个国有企业占用大部分社会资源的国家里,是很难出现一个强有力或者成熟的公民社会的。因此,培育市场不等于说不要国有企业、不要国家对微观经济活动的直接干预。关键在于严格控制国有企业的数量、规模,注意国有企业在不同行业中的分布状况,保证政府能够发挥调控经济的作用。从韩国的经验来看,60年代初以后,国有企业的产值在整个经济中未超过10%,并且多分布在电力、钢铁、银行等行业中,并尽力避免垄断经营(银行业在一段时间里是垄断经营)。这样,韩国政府从根本不可能管好的、繁重的微观经济活动中解脱出来,全力推动经济的增长及政府自身的制度化工作。随着经济的发展,公民社会成长起来。在国内外反威权统治力量的共同努力下,80年代后期,韩国开始民主化进程。

与韩国等少数国家不同的是,大多数发展中国家在二战后相当长的一段时间里不重视甚至忽视培育市场的工作。如印度、巴西、墨西哥等国采用混合经济的形式,虽然保留私人资本主义经济成分,但政府的工作重点并不在于此,而放在了大力发展国有企业上。这些国家采用没收外资企业或政府投资的

形式,建立起相当规模的国有企业并力图依靠这些企业实现经济增长的目标。在一定时期内确做到了这一点。然而,问题在于,过于倚重国有企业这种国家直接控制微观经济活动的方式在实践中势必轻视甚至压制民间或个人的作用。结果,市场的力量受到削弱,市场机制所起的作用有限。在巴西和墨西哥,政府兴办国有企业的资本来自于税收,而两国又主要采用间接税制,税收的负担大多落到民众的身上。在印度,政府为发展国有企业,对私人办企业的投资额做出限制,在许多领域禁止私人投资,推行许可证制度,严重阻碍着市场的发育与发展。更为严重的是,国家过多干预微观经济活动,造成了国家与社会之间界限模糊、政企不分,这就从根本上背离了现代社会同时也是政治发展的规律。虽然这些国家号称是资本主义国家,但与坚持培育和壮大市场、扩大市场机制作用的西方发达国家和少数发展中国家是很不同的。20世纪60—80年代,印度、巴西、墨西哥仍然继续进口替代工业化发展战略。进口替代工业化发展路线对发展中国家来说在一定时期内是必须的,但其弱点也显而易见:它是一种封闭的、以资本积累为中心的发展路线^[12](第4页)。长期实行下去,会带来不少的问题:1. 收入增长缓慢。从60年初到80年代初,韩国、台湾的实际工资增长了4倍,而拉美国家的实际工资几乎未见明显的增长或增长的幅度很小^[13](第80-81页)。2. 制造出一个地位特殊的国有企业工人及其管理阶层(包括政府内负责企业的管理者)。他们享有就业保障,在巴西、墨西哥等拉美国家还规定了最低工资。与那些在非国有企业工作或处于失业和半失业、没有稳定收入来源的人比较起来,他们是“特权者”,是一定时期内中间阶级的组成部分。3. 资本密集型工业化导致工业吸纳劳动力的能力较弱,农村人口向城市转移受到限制。1965年,印度城市人口占总人口的19%,1985年提高到25%。同期巴西从50%增加到73%,墨西哥从55%增长到69%^[14](第284-285页)。从数字上看,巴西、墨西哥的城市化速度很快。但这不是它们的工业创造了许多就业机会所致,而是无地、缺地的农村贫困人口无奈之下流入城市造成的。巴西、墨西哥的城市化具有虚肿的特征,是畸形的城市化,它以数目众多的贫民窟的存在和大量的人失业、半失业或者在所谓的非正规部门从业为代价。4. 农业生产发展缓慢、国家外债负担沉重。资本密集型的工业化,其资本来源于农产品和矿产品的出口收入、外国贷款等。结果,农业生产的剩余不断被转移到工业中去,这对自身积累发展能力较弱的农业来说无疑是一个沉重的打击,工业的发展不能吸收农村的剩余劳动力又使农业部门雪上加霜。农业生产长期陷于停顿状态。向外国借款又因为进口替代工业化战略使企业很难将产品打入国际市场、换取外汇而无法偿还债务。80年代墨西哥、巴西陷入债务危机绝非偶然。进口替代工业化发展路线的推行,并没有导致市场受到重视,市场机制的作用远未得到发挥。换句话说,进口替代工业化战略的长期实施,在事实上是不利于市场经济发展的,它强化了对市场的抑制。由于主要不是依靠市场来发展经济,对市场主体权利的界定和保护工作做得很不够,因而也就不可能以此为核心在整个社会形成保护公民权利的制度环境。虽然在一定时期内在不少发展中国家出现了一个数目可观的中间阶级,但中间阶级中的许多人是依附于国家干预制度的,一旦国家的政策发生变化,中间阶级就会发生分化。80年代以后国有企业私有化的推行,导致了中间阶级的缩小、上层和下层阶级的扩大。显然,弱小的市场力量不能造就一个强大的公民社会。

三、结 论

对发展中国家来说,要实现政治发展,需要完成两项基本的工作:一是进行社会变革,铲除传统的权势集团,对社会进行重组,使社会全体成员尤其是处于弱势地位的广大民众能够平等地拥有发展的机会(政治、法律意义上的平等)、享受发展的成果。二是减少国家对经济的直接干预,发展商品经济,把培育市场、扩大市场机制作为建立市场经济体制的中心任务。实践证明,上述两项工作是缺一不可的,缺少了其中的某一项或两项工作都没做,那么,政治发展的结果都是不理想的(相对于发达国家而言)。在这里,我们采用类型学的方法对发展中国家的政治发展做一初步的归纳。第一类,既无社会变革,又不注重培育市场、扩大市场机制作用的国家,典型的是20世纪50—80年代的印度、巴西等国。传统权势集

团(保守势力)主导了经济增长,经济增长的成果为它所攫取。不仅如此,它还利用掌握国家政权的条件直接以国家的名义控制微观经济活动,实行管制措施以压制民间力量,阻止社会力量的壮大。在政治统治形式上,或采取通过选举、组织政府的民主政治形式,或直接建立军人专制政权或实施紧急状态治理。不论是哪种形式,民众的权利得不到重视与保护,不可能对政治发展的进程产生实质性的影响。第二类是第一类的变种,即在不进行社会变革的前提下推行市场化的改革,由原来压制市场力量转而重视、利用市场机制的作用。80年代以来,印度、巴西等国从放松对经济的管制开始,逐步走上对国有企业实行私有化的道路,使封闭型的经济逐渐转变为开放型的经济。就印度、巴西的情况而言,如果从长远来看,市场化改革或市场经济的发展有利于政治发展的话,那么,在短期内是无助于政治发展的。因为放松对经济的管制、国有企业私有化是从经济效益而不是同时从壮大公民社会、推动政治发展的角度采取的措施,结果,进口替代发展时期的束缚解除了,权势阶层获得了自由的空间。国有企业被出售,使原来国有企业职工队伍发生分化,少数管理者加入到权势阶层的行列,大多数人失业了,下层阶级的人数增加。对大多数民众而言,一个没有强有力的中间阶级或公民社会作支撑的民主政体有多大的政治价值呢?民主政治不过是权势阶层的代表——政治精英玩弄的游戏,民众主义的精英上台也难以改变民众不利的政治、经济处境。第三类与第二类略有不同,没有经历过像第二类国家那样较长时期的进口替代发展阶段,而是在没有进行社会变革的条件下,经过短期的进口替代发展后转向外向型的发展,泰国、印尼可视为这方面的典型。尽管与东北亚国家一样较早注意到利用市场机制推动经济增长,但是泰国、印尼等无论在经济上还是在政治上所走的道路与东北亚国家无类似之处。在泰国和印尼,经济权势阶层与政权结合或政客、官僚直接参与经济活动,攫取经济发展的果实,形成政经难以分开的局面。经济的发展,带来的是权势阶层或政客、官僚力量的增强,不论军政权还是民主政体,都是适合它们需要的工具,尽管民众在推倒军政权中发挥过作用。第四类是有过社会变革,但在较长时期里不重视市场的国家,墨西哥是这方面的代表。墨西哥在20世纪初经历了革命,30年代又进行了规模较大的土改,传统势力受到冲击,社会冲突一度缓和。需要指出的是,20世纪上半叶的社会变革,其程度不深、作用有限,体现在大种植园制并没有被废除,地主阶级仍控制着农村社会。土改后政府缺乏扶持小农的后续措施,小农的贫困和在社会上处于弱势的地位并无变化。大规模的国有化,资本密集型的工业化限制了市场机制的作用,使工业化与农业之间失去了有机的联系,农村的贫困通过农民大量流入城市的形式扩展到了城市,使城市固有的贫困问题更加严重。经济变化表现在国民生产总值或人均国内生产总值数字的增长上,大多数人并没有随经济的变化而改善处境。80年代后推行的市场化改革,一方面使经济比以往有活力,另一方面又使大量的人失业,原来的中间阶级因而缩小,下层阶级的队伍进一步扩大。尽管墨西哥一直维持民选总统的形式,但执政党一直通过自身制度化的体系严密控制着下层阶级。第五类是经历了较为彻底的社会变革,始终坚持培育市场、扩大市场作用的国家,韩国是这种类型的代表。与墨西哥比较起来,韩国农村的变革要深刻广泛得多,大地主被消灭。按照土地改革法的规定,超过了7.5英亩的土地被政府征收作为分配的土地。采取有偿分配的形式,加上朝鲜战争期间北方的打击,地主的势力彻底衰落了。在此基础上,通过培育市场、借助出口导向的工业化战略壮大市场的力量,密切工农业发展之间的有机联系,最终实现农业国转变为工业国的目标。虽然在经济高速增长时期民众的政治参与受到压制,但经济状况一直处在改善之中,人数众多的中间阶级正在形成,公民社会正在成长。在80年代中后期开启政治民主化大门后,韩国不仅在形式上恢复民主政体,而且民众的政治参与有了实质内容,体现在整个政治体制原有的痼疾如政商勾结等正在被克服。上述五种类型归纳起来为两大类:前四类实质是精英主导发展,发展成果为精英享有,可以称为精英取向的政治发展道路。第五类是精英主持发展,大众分享了发展的成果,可谓之为大众取向政治发展道路。

注 释:

① 本文所涉及的发展中国家是指资本主义类型的发展中国家。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 亨廷顿. 第三波——20 世纪后期民主化浪潮[M]. 上海: 三联书店, 1998.
- [2] 徐世澄. 连续执政 71 年的墨西哥革命制度党缘何下野[J]. 拉丁美洲研究, 2001, (5).
- [3] [韩] 菲利浦·W·林. 路径依赖的作用: 韩国经济发展模式的兴衰[J]. 经济社会体制比较, 2001, (1).
- [4] [美] 青木昌彦. 政府在东亚经济发展中的作用[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
- [5] [美] 帝博·辛托夫斯基. 台湾和南朝鲜经济政策的比较[J]. 经济社会体制比较, 1986, (5).
- [6] Binode Mohanty. Economic Development Perspectives. Agriculture and rural development [M]. New Delhi. Commonwealth Publishers, 1991.
- [7] 凌翔, 陈轩. 李光耀传[Z]. 北京: 东方出版社, 1998.
- [8] [美] 托马斯·E·斯基德莫尔. 现代拉丁美洲[M]. 北京: 世界知识出版社, 1996.
- [9] 曾昭耀. 民主化巩固时期拉美政治发展的特点[J]. 拉丁美洲研究, 2001, (5).
- [10] 尹保云. 韩国为什么成功[M]. 北京: 文津出版社, 1993.
- [11] [韩] 赵淳. 韩国的经济发展[M]. 北京: 中国发展出版社, 1997.
- [12] 谭崇台. 发展经济学的新发展[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999.
- [13] 江时学. 拉美发展模式研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 1996.
- [14] 世界银行. 1988 年世界发展报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1988.

(责任编辑 叶娟丽)

Social Change, Market Economy & Civil Society

—Comparison of the Initial and Basic Factors of Political Development Among the Developing Countries

LU Zheng-tao

(School of Politics & Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LU Zheng-tao (1967-), male, Doctoral candidate, School of Politics & Administration, Wuhan University, majoring in political development.

Abstract: There are large differences in the initial and basic factors of political development among the developing countries. In a few countries, social change had occurred and the traditional groups of power and influence had been eliminated, and the society had been re-organized and approached relative equality. On the basis of this, the market economy was set up and a strong civil society was brought up in reality. In the meantime, the level of political institutionalization was raised. However, in the vast majority of the developing countries, social change had not taken place, the traditional groups of power and influence had been left intact and dominated development, and owned the greater part of developmental fruit. Thus, the civil society had been always suppressed, the autonomy of the state was weak. That leads to two different paths of political development, which could roughly be labeled as the mass-oriented and the elite-oriented political development.

Key words: political development; social change; market economy; civil society