

# 从避免“最坏政体”到探寻“最佳政道”：国家能力与政治转型研究二十年

——王绍光、欧树军对谈《中国国家能力报告》发表二十周年

王绍光 欧树军 徐斌

## 一、“致青春”：思想历程

欧树军：作为七七、七八、七九年考入大学的“新三届”的一员，您当时的人生观、价值观、世界观，与对当时而言过去的十年相比，有什么变化？

王绍光：“中国与全球化研究中心”正准备出一本书，题为《不可复制的一代——中国 77、78、79 级》，邀请“新三界”中一些人供稿，我也写了一篇。梳理过往时，我才发现，在没入大学之前我很期待，但进入北大之后好像很失落。那篇文章里面我列举了我进北大头一个学期的日记，非常失望。这本文集的主题是所谓大学梦，我自己的大学梦是在大学之前，进了大学之后才发现大学梦不一定要在大学里面完成。

现在回忆起来我觉得大学前的教育很重要。北大当然很重要，但她只是整个正规教育的一部分。我觉得文革十年我学的很多。我前几天无意间翻出来我十二岁时写给爸爸妈妈的一封信，是我从北京寄回去的。我十二岁背着背包到北京来串联。你现在可能想十二岁小孩根本不行，我现在回头看那时候写的话，完全是小孩子的。我本来去上海串联，结果上火车的时候，心想干脆去北京吧。那时来北京之后，感觉北京挺好。去了北京之后，也没再去其他地方，

---

· 王绍光，香港中文大学政治与公共行政系讲座教授；欧树军，中国人民大学政治学系讲师；徐斌，北京大学国际关系学院博士后。

2013年6月29日，由北京大学法治研究中心举办的“纪念《中国国家能力报告》发表二十周年暨《国家基础能力的基础》学术研讨会”在北京大学法学院凯原楼一层学术报告厅顺利召开。本文是会上王绍光和欧树军的对话，由徐斌编辑。王绍光，香港中文大学政治与公共行政系讲座教授；欧树军，中国人民大学政治学系讲师；徐斌，北京大学国际关系学院博士后。

本来想去天津、上海等地，都没有去。当时想着见了毛主席就回家，见不到就不回家。

文革开始后停了课，很轻松。初中基本没怎么上课，但是到了高中以后，我感觉读的书非常多，我读书最多的就是那个时段。现在的大学教育未必能让你读到那么多、那么杂的东西。那个时候我什么都读，甚至连“表面物理”的教科书也下功夫读过，我觉得这是非常有意思的事情。到北大以后，开始系统学习法律。但是越学越觉得没劲。当时没有分科了，但是我偏宪法，北大的毕业论文我写的是美国的利益集团，当时很少有人知道政治生活中存在“利益集团”这种现象。不过这不是法律问题，而是政治问题。指导老师龚祥瑞教授对这篇文章评价不错。后来，教育部公派我去美国学法律，我擅自把主修改为了政治学。

在北大有一个好处是能够认识各种各样的人。我们毕业的时候搞了一个非正式的政治研究会，很多后来叱咤风云的人曾是这个研究会的会员。我的意识形态基本上在文革十年里面形成了。到了文革后期，我确实是对“四人帮”的政策深恶痛绝，看 1976 年的日记，我总跟朋友讨论有没有打内战的可能性。当时我们对局势判断不清，尤其到 1976 年四五天安门事件的时候。当时觉得要天下大乱。所以打倒四人帮的时候，我们跟全国人民一样非常高兴。到北大以后，做的比较早的一件事就是跟我们班的同学合写的一篇文章：重新评价毛泽东，当然是以批判为主，不能说都是伟大的。写完以后通过关系送到《中国青年》。结果并没有发表出来，这还是在报刊公开评价毛泽东以前。

尽管我们也不能忍受一些框框，但我们同时也基本上不会偏离社会主义、马克思主义这些最根本的东西。过去这些年，我基本上没偏离这些，不像有些人偏离到自由主义。我觉得可能是因为此前读的东西很多了，上大学以前把马恩全集、列宁全集都翻过一遍，好多东西基本上都形成了。当然我也见过有些人形成后又放弃了。我写过一本书叫《左脑的思考》，我说，如果有一天左倾的东西走到极端，我可能也会变成右的。有这种可能性，但我基本不会太极端。我想其实很多人都是这个立场，只不过他们可能摆动的幅度更大一些。我

见过好多这样的例子，一些人过去非常非常左，现在变成非常非常右，但是大家都会在生活中、在读书中间、在与朋友交往中间、在参与实际政治中间思考，选择自己的道路。我想在这一点上大家应该差不多，包括一些跑到海外的人，只不过选择的道路不太一样。

欧树军：也就是说，对你们那一代人来说，上大学之前已经形成了相对固定的世界观？

王绍光：我是这样的，但有些人未必是这样。我刚才讲，很多人变化非常大。我有个朋友，以前大家都觉得他是活雷锋，哪里艰苦到哪里去。那时候非常正统，但现在已变得难以辨认，所以很难讲。但是他寻找信念的过程我想大家都是理解的。当然也有不变的，比如胡鞍钢。

我以前不认识他，九十年代初他到我任教的耶鲁大学访问时才相互结识。他在北大荒的时候就做得非常出色了。他在北大荒呆了八年，已经做到连指导员，他的战友们都开玩笑叫“胡指”。他基本上没变。这可能是我跟他合作比较默契的地方。我们其实平时个人交往非常少。我的朋友基本上都是君子之交淡如水。有事联系，此外并没有什么太多的应酬。这样所有人都很轻松，但又是很好的朋友，很知心。我真正好的朋友很多人是这样子。

欧树军：有些人在思想上、在对世界的看法上发生了大的变化。常见的说法是“文革”和“八九”是最为重要的两个变化因素。这两个方面是对你们那一代人影响最大的事件吗？

王绍光：还有一点可能是跟阶级出身有关系，当然不能绝对，不能解释很多人。但是反过来，在大面上，可以解释大量的事情。再一点就是在历史发展的关键时刻，你处在一个什么样的思想状态，这个影响非常大。比如说 1976 年的四五，1986 年至 1989 之间（因为八九其实是八六前后一系列发展的累

积），你大概处于一个什么样的思想状态。在这个关键时刻，你或者是自觉或者是被别人引导到哪一个阵营去，一旦进入那条轨道，有些人未必能出来。所以我们看到有些人完全可以不进那条道，但他就进入了。这个在文革期间也能看到。文革期间，按一般的、正常的规律，有些人应该不会参加某一派，但他恰恰参加了那一派。一旦参加那一派后，他就出不来。所以说关键时刻的选择也在很大程度上决定了后面的人生轨迹。

我经常在想，要是有一個人能够把过去三十年那些活跃在各个领域的弄潮儿以及他们之间的内在关系写清楚，应该非常有意思。在国内已经去世的、在国外的、在体制内的、当官的，全部写清楚，但很难找到能够这样写的人。这样的研究要深度访谈很多人。比如说民国期间的风云人物，可以根据史料、回忆录寻找他们之间的线索。研究之后，你就会发现他们互相之间有千丝万缕的联系。在过去三十年也是一样，体制内的当官的、这一派的那一派的、留在国内的、留在海外的、经商的，都存在千丝万缕的联系。有些身在其中的人都不一定知道，但是千丝万缕的联系都在里面。然后梳理出规律来，即为什么人们选择了这条道路。柳红之所以能写出《八〇年代：中国经济学人的光荣与梦想》是因为她与当时体改所的很多相关人士比较熟，但那只是我所指的很小一部分。还有很多人在艺术界或者其他领域，可能都互相认识，这个很难写。因为写作者的身份很重要，比如像做《八十年代访谈录》的查建英这样的身份。这种研究会非常有意思。这些人都是大时代里的小角色，但是这个大时代是由各色人等构成的。这些人在其中的某个时刻处于风头浪尖，但在其他时刻未必如此，但他们相互之间又有各种各样、千丝万缕的关系。有些人变了，有些人没变。以前有部电影描写大革命时期一群年轻人之间的关系，叫《大浪淘沙》。这个电影的故事未必是真实的，但一定是根据真实故事改编的。有机会再写一个新的“70/80年代”的大浪淘沙，一定会引人入胜。很多人，比如说现在在美国搞民运的胡平与大陆自由派学人徐友渔、香港城市大学教授张隆溪在文革期间都是成都不同中学的高三学生，都是造反派。那时他们相互之间就都很熟悉。你甚至可以把这个关系推到四十年前，甚至五十年前。然后你再看北岛主编的《暴风雨的记忆：1965-1970年的北京四中》，原来这个时代的不少弄潮儿

五十年前就相互认识，如秦晓、孔丹、马凯、北岛都是北京四中的人。

## 二、《中国国家能力报告》缘起

欧树军：《中国国家能力报告》堪称您和胡鞍钢老师的不惑之作，这个研究是出于什么样的考虑？比如，危机之后的中国向何处去？苏东模式与中国模式的强烈对比？您参加了耶鲁大学与莫斯科管理学院共同组织的俄罗斯考察，对于苏联剧变之后状况的亲身考察，对您的问题意识和思想状态产生了什么样的影响？

王绍光：《建立一个强有力的民主国家》是苏联垮台以前，1991年发表的。我92年初去莫斯科，那时候苏联已经变成俄罗斯了。当时写这篇文章应该说就是出于“八九”以后的焦虑，我在美国的时候经常跟崔之元讲，我说你探索的是如何实现美好的新未来，我考虑的是怎么避免中国出现最坏的结果。当时主要是出于这种焦虑，就是中国到底向何处去。我在《建立一个强有力的民主国家》中一开始就引用了杨小凯、李湘鲁、张欣的说法，并表示不赞成。杨小凯是经济学者，是文革期间名副其实的极左派，但九十年代初已转化为经济自由主义的信徒。张欣是复旦大学中文系七七级的学生，但到密西根大学修的是经济学，是中国最早的留美经济学人。李湘鲁又是一位北京四中的毕业生，与秦晓、孔丹是同学，并一度担任赵紫阳的秘书。他们当时认为解救中国危局之道在于瓦解中央权威，哪怕各个地方独立都无所谓。那时，没有人提出“民主应该是什么样的东西”这种挑战性的问题，没有这种思潮，最后的结果都是走向西式的民主。但争论的是，如何走到那个方向去？假设不怀疑当时那个方向的话，这样走下去可不可能？当时还很难预测苏联剧变、东欧剧变之后会怎么样，因为刚刚发生。我是90年末开始写，91年初发的。当时就是以历史为依据从几个角度来考虑，最坏的结果可能是什么。我印象很深的是，当时苏联辩论“怎么走”的时候，苏联很多人讲就是要激进的变革。我记得当时苏联有很少一部分人比较理性，他们说：“你们想象的是苏联在市场转型、政治制度转型之后，就变成了北欧国家。但你怎么能确定呢？也许，苏联经过这种变革后会一

下变成了类似非洲国家。”回头来看，这些人几乎是对的。大概 91、92 年的时候，世界银行发布了一个报告，吓我一跳，说俄罗斯要恢复到 1989 年的经济水平至少要 20 年。苏联崩溃后，在很短的时间内，跌幅极大。恢复到 89 年的水平，需要 20 年。

当时这些东西我都看到了。世行的预测，俄罗斯内部的辩论，加上我对中国的了解，以及对中国分裂与统一的历史了解，觉得有必要写点东西。1989 年春，我的博士论文已经完成，本来已经准备回国，但是八九年初夏发生的事使我决定暂不回国。这时，我不能毕业，因为此前没有在美国找工作的打算，没有工作就难以糊口。因此，我只能拖到 90 年毕业。当时老师很好，说我这一年爱干嘛干嘛，还给我提供一年资助。于是，我就开始研究预算外资金问题。1990 年我顺利找到工作，进入耶鲁大学政治系工作。

我研究的预算外财政给我此前的想法提供了非常好的证据。其实我的文章里面大量谈的预算外财政，我在 91 年到 93 年之间发了很多文章，也可以看到预算外财政乱局会造成什么问题。所以写那篇文章初衷就是一种感觉，要避免中国出现最坏的结果，即国家崩溃。我借用的概念是“国家能力”，其实那时这个概念是不太被用到转型研究的。当时几乎没有人用“国家能力”来谈转型。“国家能力”往往是跟国际关系有联系，跟经济发展有联系，但很少有跟国家转型有联系。

有一个同事跟我一年进耶鲁工作。他原来是俄罗斯的犹太人，在俄罗斯生长，80 年代移民到以色列去。他理论思考不太多，但是我跟他提议在美国政治学会做一个研讨会，专门讨论国家能力与转型的关系。这个事后来没做成。我还拉了另一个中国人，叫童燕齐，现在还在犹他教书，是改革理论家童大林的女儿。我本想和她一起来做这个东西。这个后来没做成。但我们当时有雄心做这个理论工作，即国家能力与转型是什么关系。过了几年以后，国家能力才在政治学界变成一个大的学术议题。做政治学的人开始研究国家能力和转型之间的关系。当时我们凭直觉已经有这种认识，就是大概这两者之间是有关系的。那篇文章实际上是焦虑加上这种理论上把一些表面不相关的东西联系在一起产

生的。

欧树军：这么看，是否可以说后来的《中国国家能力报告》是《建立一个强有力的民主国家》这篇文章的扩大版？

王绍光：那个报告很大的贡献者是胡鞍钢。胡鞍钢正好 91 年到 92 年在耶鲁访问，我在一次聚会上碰到了他。我以前听说过他，因为他在国内已经发表过一本书，叫《中国国情报告》。其中有一个作者就是现在大名鼎鼎的地产商冯仑。冯仑当时是在中央党校做教师，我与他认识。这本书的其他作者包括胡鞍钢，我当时还不认识。他们 1989 年写的《中国国情报告》，很厚的一本书，写中国国情的方方面面。我估计是 88 年前后开始准备的。我与胡鞍钢一聊就非常契合。然后他看到我用中文和英文写的几篇文章，都是谈刚才讲到的焦虑，加上这种理论上的假设，我试图去证明这两者之间有关系。他觉得非常好，然后糅合他对中国的认识。我从 86 年底回到美国以后，再到下一次回到国内是 1992 年，中间很长时间基本上是靠二手材料在写东西。当时不像今天，没有互联网，当时报纸要到国外几乎要花个把月的时间。我们要看美国的《美洲华侨日报》和《世界日报》来了解中国。胡鞍钢对中国的了解，显然跟我的这种焦虑的看法是一致的。然后我的理论假设对他有吸引力。在国内仅仅做经济学训练的话可能不会听说过政治学上的这些概念，所以我们俩几乎是互补，互相取长补短。报告几乎是他写的，我因为有中文英文的东西在里面，很多材料、数据都进去了，他糅合了国内报告的写作套路，加上他对中国的认识。

当时出版的时候不叫《中国国家能力报告》，而是一个很长的标题，叫“加强中央在市场经济转型中的主导作用”，副标题是“关于中国国家能力的报告”。当时这个报告很快在国内产生了很大的影响，报刊管它叫做“王胡报告”。主要讲两个，一个是转型，一个是国家能力。转型的目标是走向市场，里面没有谈到什么民主之类的事情，讲市场转型在当时也不是太敏感的事情，但是把国家能力和转型联系起来是此前没有的。如果没有胡鞍钢正好那一年在耶鲁，也不

会有这个报告。

我写的《建立一个强有力的民主国家》1991年一出来，海外就一片哗然，一片批判。这篇文章刊登在《当代中国研究中心论文》第四期上，紧接着的几期就有一些朋友（如李少民、李三元）对我的反驳。他们的意思是，中国的政权这么坏，你还讲它的国家能力，这不是为虎作伥吗？这两个人都不是一般的人。李少民是中国改革早期著名理论家李洪林的儿子，来自北大经济系。李三元是程潜的女婿。按说，他们两个人都是有体制背景的人，但是出国以后思想都彻底转变。1992年初我访问俄罗斯回来后写了一篇文章，标题是“你到底要什么？苏联还是中国模式”，发在当时《世界日报》上。文章登出以后，曹长青马上用了日本式的化名，写了一篇比我的文章还长的文章批评我。曹长青曾《深圳青年报》记者，我以前就认识。1987年初，他写了一篇文章，让邓小平退休，结果给他招来很大的麻烦，他最后就到国外去了。我的文章很快就在海外与民运相关的一些人里面引起了很大的争论。这个争论也许当时国内并不了解，因为当时并不像现在有互联网，国内人未必清楚。但胡鞍钢正好从国内出去，到海外他了解这个情况，成为了这两者之间的桥梁。国家能力报告的完成是完全巧合的事情，并不是给任何国内人看的，给什么领导看的。我没有这个意图。

### 三、《中国国家能力报告》的政治影响

欧树军：您很少谈及《中国国家能力报告》对于政府决策的影响，今天，在二十周年纪念之际，我们或许可以从学术史、思想史的角度，请您谈谈这方面的情况，比如，除了学术界的争论以外，这份报告对现实政治的影响过程。

王绍光：就是开了一个小会。如果没记错的话，就是在中科院生态中心开了个小会。当时印了个大本子。请了一些财经界的人。我记得有财政部财经所的所长，会上我们谈到很多事情。我印象很深的是财政部财经所所长宁学平，听了这个报告之后他马上就发言了。我们讲到不能军队经商，军队没有经费很



麻烦。他当时的回应比我们说的更到位，他说军队要赚钱还不容易，拿枪上街就行了。他非常同意我们的看法。报告很快就被官方和媒体知道了。实际上就是这个会，但很快就在国内媒体和官方渠道产生了很大的反响。

欧树军：胡鞍钢教授曾在一篇文章里面回顾了报告对政府的一些影响，似乎是从最高层到财政部都讨论了很多次。

王绍光：影响是显然的，但影响往往被说错了。很多人说由于这个报告产生了分税制的想法，然后稳固了分税制，这样说是错的。因为分税制确实在财政系统内部早就有讨论。很多人当时已经意识到了包干制的问题。其实关于包干制会出现哪种问题，早在其施行以前就有人意识到了。1980年，当时的财政部长吴波就指出了包干制可能出现的问题。赵紫阳当时还没在中央，但担任四川省省委第一书记，是中央政治局委员。赵紫阳主张“包干制”，吴波主张“分灶制”。他们两人之间的争论当时被称作“吴赵大战”。不久，赵紫阳调至中央工作，中央会议决定采取包干制。这场大战就以吴波主动辞职为结局。在中华人民共和国历史上，很少有部长辞职的。

实现财政包干制以后，尽管有激励地方积极性的好处，也带来一系列问题。并且，随着时间推移，包干制带来的问题越来越严重。所以，80年代末期，财政系统里面已对分税制有了不少讨论与研究。到了90年代初，体改委也对分税制有大量研究和设想，比如说现在的财政部长楼继伟。我们这个报告出来时，他是非常不以为然的，因为他觉得这想法他们早就有了。情况确实如此。不过，设想归设想，一直到1993年底，关于是否实行分税制，中央并没有拍板。

中央领导人需要优先处理的事务非常多，他们选择什么需优先处理，什么可以留到以后再处理，这是政治性的决定，与讨论分税制的技术性问题完全不同。1993年末，中央决定实行分税制不是技术性决定，是政治性决定。政治性决定是如何做出的，我们不清楚，很多参与分税制技术性讨论的人也未必清

楚。我们清楚的是，1993年6月中旬我们拿出这个报告以后不久，财政部领导就找我们去他那儿介绍自己的观点，聊了很长时间。“海里”也有人请我们介绍报告内容。据说，六月下旬，财政部在门头沟的龙泉宾馆召开会议，开始推动分税制改革，部分省市的财政厅长和预算处长参加，会议由部长刘仲藜主持，副部长项怀诚向与会者介绍我们的《国情报告》。七月，我回到湖北，湖北财政系统的人跟我讲，你们的报告影响很大，财政系统就用这个报告来说明为什么要推行分税制。当时的浙江省财政厅长后来用“一份报告与一场改革”来形容这份报告的影响。他说，“在中央关注国家调控能力，尤其是财政税收调控能力的历史性时刻，胡鞍钢、王绍光这两位青年学者的国情报告，触发了中国全面推行分税制财政体制改革”。因此，如果说这份报告有影响的话，那是对政治性决策的影响。分税制的想法早已存在，但中央领导人没有把它当成优先事务。我们这个报告传递的信息是，现在必须把这件事当作优先事务处理，否则后果会非常严重，可能就是下一个南斯拉夫。找我们介绍情况的人对此问题的认识比我们还要紧迫。比如朱镕基总理后来讲过一句话，叫“手中无米，叫鸡都不来”。“海里”找我们聊情况的人当时就使用了这个说法，让我印象十分深刻，与只看公开材料的我们相比，他们毕竟更了解问题的严重性。当时已经到这种地步，因为中央手里没有钱，结果“叫鸡都不来”。这个报告最重要的是政治上的意义，不在于提供分税制的技术细节。财政系统、体改系统的人比我们俩更清楚这种技术细节。

欧树军：80年代末吴敬琏等人主编过一本书，叫《中国经济改革的整体设计》，他们这群学者开始反思“放权让利”的弊端，楼继伟甚至明确提出“应避免继续走放权让利的道路”。这是否说明体制内也有存在要求实行分税制的呼声？

王绍光：一定是，因为国家能力报告出来以后，中央很快就下决心要改革。这个非常快，我们几乎可以这样讲，也许中央在这个时候已经感觉要拍板了，但没有一个理论武器。这个报告出来以后，正中下怀。他们也许自己不方便说出来一些道理，现在可以说，“你看这两个海外博士说了，不这么干就不

行”，这样也许有助于说服各级官员，好像是一个很有用的理论武器。但实际上落实分税制没那么简单。朱镕基总理到各省去谈判的时候，困难重重。我们后来也看到了一些有关朱镕基谈判的材料，从中可以看到，的确是困难重重。所以最终落实的分税制是具有非常大妥协性的分税制。现在大家说分税制有很多问题，这些问题常常是当年不得不做的政治妥协产生的后果。比如财政返还还是很大一块，到现在每年还有差不多 3000 亿是财政返还。财政返还是返还给东部发达省份，但是当时不做这个政治妥协的话，东部发达省就难以接受这么一个分税制度。所以讲我们那份报告的影响的话，可以称为“临门一脚”，使得中央下定决心。或者是中央已经下定决心，只不过找不到一个好的理论武器，正好我们提供了一个理论武器。所以它的影响到底是什么，不是很清楚。但有一点很清楚，就是它并没有提供了一个分税制方案。这不是我们的所长，也不是我们的初衷。我们讲的只是一个必然的趋势、走向，国家能力在转型期要加强。其中一个例子就是财政能力必须加强。我们可以把经济学、政治学、财政学联系起来，这是我们的所长。财政系统的人未必清楚这些。所以我后来写过一书《美国进步时代的启示》，这本书的序是当时的财政部长项怀诚写的。我跟项怀诚从来没见过，但据说他注意我写的东西，他序里面提到我写的东西。我的所长就在于把政治、经济、历史、跨国比较这些东西糅在一起，提供一个不一样的视角，而他们熟悉的是技术性的财政问题。这也是互补。

#### 四、《中国国家能力报告》的学术之争

欧树军：《中国国家能力报告》引发了极大的学术争论，当时争论的焦点是什么，对参与者自身包括您本人、以及中国学术研究产生了什么样的长远影响。

王绍光：我想，学术界没有参与争论的人，基本是同意我们观点的。参与争论的人是有一些，我能想到的是比较早写批评文章的张曙光，然后就是北大的李强，从自由主义的角度写了一个比较长的批评文章。总的来讲，我想学术界实际上大部分人在很大程度上认可的。不写的人当然也不一定完全同意我们

的看法；当时同意，现在也许又有了不同看法。争论显然是有的，并且一直持续到今天。待会儿可以讲讲这个争论。分税制实行了十年以后，2002年，财政系统在河北涿县开过一次会议，讨论分税制十年的成果成效。我和鞍钢也做了一个十年评估，财政系统大部分人是认可的。张曙光和李强的共同点就是他们强烈的自由主义倾向，尽量不要国家干预，这是不出我们意料的事情。

欧树军：今天可能更多的人会说当时国家能力也许比较弱，需要加强。但是今天国家能力强了，那么我们如何理解这个问题？

王绍光：这个真是很大的事情。当时国家能力弱到什么程度？因为数据都在这里，可以分析。我们当时都分析到大概91、92年，到93年初吧。按照我们的分析，那个时候中国的整个政府，各级政府的财政收入大概相当于GDP的12%-14%左右。我们说这个趋势如果继续下去，不进行改革的话，可能会降到10%甚至10%以下。而中央政府拿的财政收入份额只有地方的一半，还不到三分之一。换句话说，中央政府最后拿到的钱，占GDP的3%左右。你算个大账就很清楚，国防需GDP的1%-2%，养公务员也得花钱，其他就什么也做不了了，这是简单的分析。没记错的话，我举过南斯拉夫的例子。南斯拉夫在垮台以前，中央政府手里就只有GDP的4%左右，很快就垮掉了。所以那个时候不改，显然是不行的。但是分税制过去许多年以后，很多人不看数据了，觉得中央越来越强。其实你看财政数据的话，没有越来越强。自1994年以来，中央政府占财政收入的比重，几乎维持在55%以下，经常在52%到53%之间徘徊，几乎没有任何大的变化。

现在说中国国家政府强，其实很难讲。比九十年代初有所加强是毫无疑问的，因为那场改革的初衷就是加强国家能力。但现在有多强，这个当然要看数据。还是分两头讲。一个就是中国整个政府，税收大概多少钱。我一般算的叫做大财政口，这个定义就是包括财政收入加社保收入。包括社保以后，中国政府拿的钱是比以前多了，将近GDP的30%左右。但这个到底是很多？还是差

不多？我的感觉是跟一般的发展中国家比，是差不多的，跟发达国家比并不高，发达国家连 40%、50%、60%都有。很多人会讲卖地收入。但地价不是财政收入，地价是一次性的收入。所以把地价变成财政收入的一部分，就会模糊整个图像，因为土地不可能一年一年地卖，一直卖到 100 年以后还有地价，这是不可能的事。更何况，地价里面有很大一部分是“补”其他类的支出，比如拆迁户补偿、“三通一平”（或“五通一平”或“七通一平”）的成本之类。凡是算地价的人往往没有算卖地的净收益，因为卖地的钱未必能用来做大量与福利相关的事，大量地用于修道路，修基础设施，跟开发相关的东西。把那些东西变成财政收入的一部分，我想是不靠谱的。

到底怎么去看，理论上可以去分析。但是按一般算法，中国政府整个财政收入占 GDP 的比重我觉得现在的局面差不多是恰当的，我也不一定赞成更高。从中央和地方之间来讲，中央收入方面的比重几乎没变。从支出来讲，中央政府的支出比重在下降，从三分之一降到 15% 以下。现在中国中央政府的支出比重在全世界，我估计是最低的，只是 15% 左右。中央政府拿全部财政收入的 52% 到 53%，但开支只占 14% 到 15% 左右。两者的差额是中央财政对各地的转移支付。这样做是否有利于实现全国性的公平？比如说医疗、教育、养老等各方面的公平，现在还是以省为单位来做，中央并不能完全统一起来。今后把各种福利从“地方粮票”变成“全国粮票”的话，这个钱让地方来分，不太容易，可能集中在中央比较容易。

欧树军：现在还做不到养老、医疗的全国统筹，这就意味着最重要的信息和资金要全国统筹，现在这个资金肯定也做不到全国统筹，信息更做不到全国统筹。

王绍光：关键是中央没有这个能力。中央最后还得跟各地谈判。比如说上海的退休金水平就是高一些，显然不能把它往下降。其他地方要做到全国统一的话，只能是把落后的地方提高，不能把高的地方往下拉。这种谈判是谈不下

来的，只能是把低的拉上来。但提高的那部分钱，就意味着中央要做很多转移支付。这个转移支付的钱从哪里来？尤其现在财政并不宽裕的情况下，这是很麻烦的事情。

欧树军：最近这几年的中央政府的开支比重下降地很厉害。

王绍光：对，所以就是我刚才讲，美国联邦政府的财政收支基本上占整个政府的三分之二左右，至少是 50%以上，美国政府已经算非常分权的了。到欧洲那些小国家，中央政府开支——我讲的是开支不是收入——占 70%、80%、90%。大部分是中央政府支出，当然它也很小。所以中国这个比重是非常非常低的，近两年只有 14%到 15%左右。所以凡是那些讲现在中央政府已经很强大或是什么的，都是不看数据的。一看数据就知道不是那么回事，做成图就看得很清楚，中央的收入比重几乎没有变化，开支比重还在下降。现在的税改大概会使得中央这个比重有升有降，但我估计不会有太大的变化。

欧树军：二十年来，围绕《中国国家能力报告》的争论一直在持续，相当一部分意见认为，中国当下所面临的地方政府对土地财政的依赖甚至土地制度、拆迁补偿乃至地方政府本身的逐利倾向等问题，归咎为《报告》所催生的分税制财税体制改革。您如何看待这种批评？似乎各界的言论对《国家能力报告》也是对分税制的最大批评，就是导致中央和地方政府关系的彻底变革，中央相对来说变强了，地方变弱了，导致地方政府独立性的失控，最大的失控表现就是土地财政问题，有些人认为分税制导致了地方政府对土地财政的依赖。这是不是一个合理的批评？

王绍光：这个恐怕也不完全合理，因为 94 年的分税制只涉及了中央和各省的关系，并没有处理省以下的各级政府的财政关系。所以各个省里面怎么跟地市县打交道，情况并不一样。土地财政在很大程度上不是省一级的财政，是更

下级的政府，如地市县的政府。这与中央和各省的关系不怎么沾边。省一级政府能从土地财政里拿多少钱，我很怀疑。大部分土地财政的钱，是在县一级、市一级。所以，这个跟分税制应该没什么直接关系。分税制只处理中央和省一级的关系，并没有处理省内的关系。例如，94 年分税制改革后，浙江省就没有实行市管县，而其他地方基本上都是市管县。现在各个省又反过来学浙江，变成省管县，这个变化中央并没有去做统一的规定。所以，说分税制导致土地财政，这里面缺一个逻辑环节。如果是分税制导致的话，土地财政应该是省政府的作为，但现在我们看到的是，土地财政是更下级政府的作为。所以我认为那个批评应该是无的放矢，不在那个点上。

## 五、新联盟、新阶级？

欧树军：意识形态的争论背后有经济性的源头。与土地财政引发的问题相关的是，比如我们今天面临的巨大的问题就是高房价，这个房价高并不是只是一线城市高，相对当地的收入水平，实际上三线城市、四线城市也已经非常高了。因此，需要思考一个问题，是否存在一些扭曲的阶级关系、阶级联合，比如微博上的草根阶层和大房地产商的结盟，变成了他们的粉丝，为他们摇旗呐喊。

王绍光：我怀疑没有那种阶级联合。微博上的信息与说法不完全可靠。真正到老百姓这儿有多少人知道任志强、潘石屹的？只有一些老上微博的人，尤其是那些有点愤青倾向的人会去做他们的粉丝。我怀疑并不存在那样一种联盟。房价高的原因也是非常复杂的，不好用一个因素来解释一切。例如，房价与如何处理土地有关系，房价中很大一部分钱是地价。重庆把国有土地做了储备，就可以在很大程度上控制地价，最终就控制了房价。

我前段时间看到有关某香港地产公司的报道，它十几年前拿了一块地，囤积在那儿长草，不开发，结果，土地价值从 100 多亿涨到 700 多亿，稳稳地拿到了 600 亿的土地增值。这种事情应该是不允许发生的，这等于是土地增值收

益完全归私了。这个事情在重庆就不会发生。地产商赚的钱，就是当地老百姓买房要多支出的钱。所以，问题的关键就在于土地增值收入要归公，包括今后需要买房的人。但现在的土地增值收益，变成了房地产商的收益。有时候，拿到巨大差额的人甚至连房地产商都不是，而是那些土地炒作集团——这类集团人数非常少，仅凭关系与手段低价拿到土地，将其囤积几年，一转身就能捞走大笔的钱，而后来买房的人必须为此买单。这个可能是核心问题所在。

其实国家是有政策的，就是土地拿到手以后多长时间不开发，要回收土地，并收取高额的罚金。但为什么有时没有执行呢？像李嘉诚以及香港其它一些地产商就买了地放着晒太阳，晒一段时间他们就赚了大笔的钱，什么有利于社会的价值也没有创造，这就是地地道道的食利阶层。食利阶层是历史上最可耻的阶层，因为它不生产任何有价值的东西。很多资本家，他还得制造个东西，还有点价值。但食利阶层什么都不生产，还赚了很多钱。房价高很大程度上是因为有这么一个食利阶层在这里，他们把那个钱拿走了。但现在被任志强、潘石屹说成这个钱被政府拿走了，这中间有个被遗漏或掩盖了的环节。如果草根阶层不知道这个逻辑关系，而媒体和地产商又不愿披露，那矛头自然对准地方政府。但实际上这个钱是被这个食利阶层吃掉了。现在说中国有很多剥削。可能有些剥削在现在这个阶段还是难以消灭的，即便在伦理上它是不应该存在的。不过，这个食利阶层应该彻底铲除，它没有任何存在的理由。政府把地卖给你，地价就不能涨了。如果涨了，收益就要归公，用来补贴给买房的人，或者用其他方式来补贴，变成公共开支的一部分。“土地增值归私”是地价高，并最终导致房价高的一个很重要的原因。解决的出路是孙中山早就开始倡导的“土地增值归公”。

欧树军：中国社会是否形成了一个新阶级的生产机制，比如说产生了一个新的食利阶层。

王绍光：食利阶层还不是一个独立的阶级。你要说资产阶级，其实大部分资产阶级拿不到那个利益。食利阶层必须在两个世界里面都占据有利位置，一个是资本，一个是跟官僚有关系，否则的话他很难变成食利阶层。很多一夜



暴富的人，或者说赚大笔钱的人，属于这个食利阶层，这是资产阶级里面最可耻、最可恨的一部分。所以大部分资产阶级的人如果认清的话，对他们应该也是仇视的。这个阶层并没有得到有效地揭露。他们也许在境外，也许在境内，很多顶级富人就属于那个阶层。一旦老百姓认清了这个阶层与他们切身利益的矛盾，你上面提到那种所谓“同盟”应该就不会存在了。

## 六、未来的财税改革

欧树军：现在各界提出了不同的财税改革方案，从最激进的彻底废止分税制，到温和的调整中央-地方财税分税比例，到全面开征房产税、遗产税，这些讨论本身能否开出一条恰当的道路？您能否谈谈您对未来财税改革方向的想法？

也许相对合理的办法是调整中央地方的税收分享比例、事权与财权匹配以及理顺省内各级政府之间的财权与事权。但是，有些人比较极端，说要废除分税制，重新实行单一税制还有是要开始房产税征收。当然，如果从社会公平的角度来讲，我们应该强化财产税，包括房产税在内的其他财产税目前在整个税收结构里是非常不重要的，尽管从国际比较经验看，其他国家财产税在整个税收结构中的比重平均也就是8%到10%，但财产税具有非常重要的“劫富济贫”或者是调节收入分配差距的作用。在美国，通过征收移民税来防止国民财富外流，实质上征收的也是一种财产税。但我们现在整个税收结构中财产税这一块是非常弱的。

王绍光：先讲废除分税制回到包干制的可能性。我觉得首先这是很不好的。因为包干制的缺陷是非常非常明显的。首先不利于公平，甚至不利于效率，最重要的是不利于政治稳定与全国的统一。不公平表现在，如果是依赖包干制的话，富有的省份的积累就会越来越多，各省在人均税收、人均支出、财政支出等方面就会非常不同，提供的公共服务也会非常不一样。这跟我们现在努力的所有方向，比如说要统一退休保障水平、统一全国的医疗保障水平，完

全背道而驰。这是从公平角度来讲。

从效率角度讲也是不行的。即使是当年的包干制，也不是全部包干，一定会说富省要有一个比例上缴，穷省要按一个公式得到中央财政的补助。那么要上缴中央的省份有一个基数，这个基数在包干制的情况下，各个省就会耍花招，把这个基数尽量缩小，从而减少与中央分成的那一部分。各省都做这种努力的话，整个财政会变得非常没有效率。

第三就是世行与学者有大量研究显示，中央和地方的关系在税收和支出方面不可能是完全匹配的，一定是要么往下分享（downward sharing），要么向上分享（upward sharing）。从比较和历史的经验看，说向上分享是非常糟糕的。中央要靠地方上缴分享收入才能运作，这样的体制是不稳定的，政治上是不利于统一的。

如果用当年的某种包干制来替代分税制，这是不可取的。我想这应该只是一个人的激进的想法而已。此外，也没有任何数据支撑需要这么一种改革。以今天的财政口和中央领导人对这个事情的认识，政治上不可能，说不过去。

刚才讲了收入，然后讲支出。我想中国税收体制的大问题在于收入和财产性的税收比较少，个人所得税、公司所得税，这些财产性的税收比重在整个税收里占的比重比较小。这一类直接税收是具有再分配性质的。而间接税的再分配性质比较弱，甚至是累退的，不是累进的。比如增值税。增值税不管在生产环节还是销售环节，低收入阶层的税负一定相对较重，因为他们收入中用于消费的比重较高。换句话说，他们实际上缴税的比例比较高。这个税是个隐藏的税，因为是间接税，所以人们并不清楚怎么回事，但实际上缴了这个税，消费任何东西时，其中 17% 都被拿走了。但收入低的人可能收入的 100% 都消费了，所以收入中 17% 就被拿走了。而富有阶层可能消费占收入的 50%，所以他们的税率就只有 8.5%。更富的阶层收入也许只有 20% 用于消费，他们这方面的实际税率只有 3.4%。所以，增值税的实际税负穷人更高一些，富人更低一些。所有的间接税都大致如此。

造成这种税收结构的原因在于，以收入和财产作为税基的税收比较少。我认为这方面要有所增加，现在的一些社会意见正好相反：个人所得税方面，大家都说要提高税基，现在全国只有两千多万人缴个人所得税。这些人也许觉得自己的收入不高，但相对于其他社会阶层，他们的收入是比较高的。如果进一步提高征税点，缴纳个人所得税的人数更少。当然，中国的个人所得税体制也有不公平的地方，因为它是以个人为单位征税，而不是以家庭征税；而个人收入水平相同，但家庭情况可能十分不同，如供养人口很多、家里有长期的严重病号等。这方面也许需要先征再退，但这方面的体制需要提高国家认证能力、征集大量信息。中国目前未必做得到。公司所得税方面，不少人呼吁降低企业税负，也就是降低公司所得税。舆论上似乎是一面倒这么讲的，营造了一个有利于上层阶级的舆论环境。然后关于财产税，舆论也是反对的。房地产税也罢，遗产税也罢，舆论也基本上是反对的。我们看到，这几年欧洲一些国家遇到危机，最后一着急，这些税都出来了，因为它没钱了。美国上世纪二三十年代的时候，个人所得税的最高税率曾经一度高达 90%以上。就是你赚 100 块钱，政府先拿走 90 块钱。这是极端的时候。它现在还在 33%左右。美国税制不好的地方就是减免税的条款太多了，复杂得不得了，除了专门的税收律师，谁也搞不懂。结果，还是富人占便宜，因为他们可以花小钱雇税收律师，钻各种漏洞，把自己的税负减少。美国政府的研究证明，百万富翁的税负比一般中产阶级的税负低得多。“股神”巴菲特自己也承认，他收入的缴税比重比秘书小得多。所以，总的方向我觉得是要增加收入性和财产性的税收，增加以它们为税基的税收。从支出角度来讲，我觉得这有利于为全国人民提供比较统一的公共服务。

公共福利的这种支出应该更多的由上一级政府来处理。最上一层政府当然是中央政府。中国在这方面是有历史原因的。因为早期的退休统筹的级别是县，现在统筹到省级，已经是大的进步。90 年代初，我为世界银行写过一个报告，关于退休保障的统筹。当时因为在县市一级，那时候就觉得统筹到省是很困难的，现在已经基本上到省一级的统筹水平。那么怎么向全国统筹？一旦统筹水平到全国的话，这一笔钱的来源是否应该由中央来掌控？它的支出是否应

该由中央来掌控？这个我想应该是大的方向，否则的话不利于公平，也不利于效率。不利于公平是因为不同的省份的人福利待遇不一样，不利于效率在于它会阻碍劳动力的流动。经常有人讲农民工不被包括在社保体系里面，但他们忘了很多时候是农民工不愿意参与，因为很多福利不能随人走，他们带不走，回家也用不上。前几年，每到年底，深圳都能看的很多农民工排队在社保局门口退保。现在当然是不允许了，但以前好多年他们都要求退保。如果一个人在深圳缴了社保费，将来他到上海打工，这钱就不知道在哪儿了。他怎么会愿意参加社保呢？所以，“地方粮票”也不利于效率。因此，从收入、支出这两个角度来讲，在很大程度上就是要加强全国性的税收体制（包括社保体制），而不是加强地方性的体制。

欧树军：《国家能力报告》一方面直接加快了分税制的推行，另一方面间接触发了包括预算、金融和外汇制度等方面的一系列改革？

王绍光：我想不仅仅在这方面。这个报告以税收为切入点，但它最重要的是讲国家在整个转型中间的重要作用。那么往后看的话，这些改革显然触及的也是转型过程中间国家的作用，而不局限于税收。当然，税收是非常重要的的一部分。到现在老百姓都意识到了监管的必要性。食品、药品、生产安全、环保、各种各样的监管，到底是市场能解决，非政府组织能解决，还是必须国家机构来解决。当然这种争议到现在依然存在。这个争论不仅仅存在于学术界、社会舆论里，我相信也反映在政策决策者的思维里面。比如说“小政府大社会”这些理念，不仅仅是在学界、社会中，政府中都有人有这个思想。这个争论也不是从《国家能力报告》开始的，它涉及到一个更大的议题。报告里面写的是财政问题，大家目光集中于它关于财政那一块儿，我后来写的东西更多是关于国家在转型中的作用、国家在市场中间的作用。实际上就是说它不仅仅是财政那一块儿。现在看这个争论显然没有消失，每过一段时间就会重新激发出来。眼界放宽一点、放远一点的话，这个争论在中国可以追溯到《盐铁论》，在西方可以追溯到亚当·斯密的《国富论》或者更早。这几乎是一个永恒的话题。不

同时期讨论的具体议题不一样，但总的问题在于国家作为一个垄断暴力的组织，在人类的发展过程中，可以扮演什么角色，应该扮演什么角色。从学理的角度来认识，从政策的角度来认识，这个争论还会延续下去。

## 七、财政与宪法变迁

欧树军：在我的印象中，《中国国家能力报告》所提出的政策建议中，除了一条以外，全部都先后得到落实。这一条就是各省拥有均等表决权的全国人大下设的财政委员会直至更具独立性的参议院，您后来谈美国进步时代的启示和从税收国家到预算国家的两篇文章，以及其他相关文章，是否出于相同的考虑？您今天还坚持当初的设想吗？

王绍光：当时我们提这个方案叫“30+1”，当时是 30 个省市自治区，不像现在，现在是 32 个。提出这个“30+1”的方案，1 就是中央政府，各个省算一个单元，做大的财政体制改革的时候需要 30+1 的讨论，形成机制。当时我们列举了印度有一个财政委员会，澳大利亚也有一个相应的机制。这个并没有实现，现在看来恐怕也不太容易实现。在目前这种情况下也没有太大的必要性。因为现在分税制大的格局并不需要做巨大的调整，重新得到各个省级单位的认可。所以那种机制在像阿克曼所说的“宪法时刻”（constitutional moment）可能作用大一点。如果只是用它来做细致的机械性的税收调整，可能就不是那么必要了。实际上，分税制从 1994 年形成以后，一直在做微调。比如分成比例、共享税种这种调整一直在做。虽然没有一个正式的机制，没有我们说的“30+1”机制，但是有各种征求意见的机制。财政部不可能说我这个意见你就得执行，这是不可能的，一定是经过协商的。每年年末有个中央经济工作会议，每年年末还有个全国财政工作会议，这类工作会议几乎就是“30+1”，决定下一年的经济政策、财政政策。所以在一定意义上可以说全国财政工作会议起到的作用就是大的调整。全国财政工作会议上中央会提一个方案，但是地方如果不是完全接受或者强烈抵制的话，这个事情就做不下去。全国财政工作会议起到这个作用。

欧树军：《中国国家能力报告》直接催生了分税制改革，间接触发了一系列财政、税收、预算、金融、外汇等领域的体制改革，可不可以说形成了一种“九四体制”？尽管我们从学术意义上说所谓历史关节点（turning point）都是一种事后解释，但在现实政治中，的确有一些时间点比较重要，可能是一系列重大制度调整的起点，比如日本自由民主党与社会党分立的“五五体制”等等。如果可以这么说，如何评判“九四体制”的得失？是不是可以说在 1994 年形成了一个相对比较结构性的体制，一种中央—地方关系、国家—社会关系的结构性转型。当然，我们也很认同国家在整个政治过程中的作用越来越强，或者必须要加强，这是一个很好的趋势；但也有人会说整个 94 年的体制是有一些负面的影响。

王绍光：我不赞同这种看法。1997 年我用英文写过一篇文章，就是评价 94 年改革。我最重要的是讲 94 和以后的变化在于 94 年以前的体制是一种以任意处置权为基础的体制。任意处置权是说中央政府和地方各级政府都用任意处置权的方式来处理相互关系。当时中央政府经常说，我现在公布一个方案，这个方案管三年，或者管五年。实际上根本管不到那么长，因为中央也不愿意遵守那个三年五年的契约，地方也要千方百计逃避这个契约的约束。所以几乎是每隔一两年就要换一个。而且各个省跟中央的关系是不一样的。每个省是单独去跟中央谈判，这就是我讲的任意处置权体制（discretion-base system）。它的成本是非常非常大的，光是协商、谈判的成本就非常大。里面有很多猫腻，你躲我、我躲你，结果把这个体制搞得乱七八糟，越搞越复杂，非常没有效率。而中央与地方政府到最后弄得自己两败俱伤。地方因为要把钱藏起来，不一定藏在民里面。比如地方政府对某个企业该收的税不收，但是到时候让企业做“贡献”。企业也没办法，只能做“贡献”，这样也非常容易出现腐败。

94 年改革最重要的是把它变成以规则为基础的体制（rule-base system），就是三大类税收。中央税归中央，这个没有争议；地方税归地方，你就尽量扩大你的收入就完了；共享税，中央先收，然后再共享。这样中央就不需要每年

去谈某某省跟中央是什么样的关系。这难道不符合一般人——包括批评分税制的人——的理念吗？你到底是希望任意性非常强的一个体制，还是一个更制度化的体制？显然是 94 年以后的体制，使得中央和地方的关系放到了一个比较稳固的制度安排上。所以这是最大的变局，而不在于别的。具体里面怎么分成等技术性问题不重要，关键是从任意性的体制变成了一个以规则和制度为基础的体制，这是它的关键变局所在。

欧树军：这是一个很重要的宪法问题。您在分税制改革报告里面提到了在原来的结构下中央和地方关系的事权和财权并没有一个明确的约束，分税制没有以直接修改宪法的方式进行，但事实上是做了这样一个修改。财政是政治的生命线，这是您多年学术研究的一贯看法。

王绍光：这个就看我们怎么解读。钱颖一等人也写过文章，说中国是一个事实上的联邦制，那篇文章被引用还很多。但我从来不同意他们那个说法，因为联邦制最重要的一条就是宪法里面规定了什么是中央的、什么是地方的，不改宪法就不能改变。而中国的体制是在每一个时刻有一个什么是中央的、什么是地方的，这个东西并不是不能改变的，而是可以改变的。当然不能随随便便地改变，但也不必经过修宪程序才能改变。就像我们现在讲的“营改增”。如果是在一个真正的联邦体制下，营业税和增值税已经划到某一类里面，想变化几乎是没有什么可能性的。所以它不是一个事实上的联邦主义（*de facto federalism*），而是一个以制度为基础的中央地方关系（*rule-based central-local relations*），但这个制度是可以改变的，不需要通过修宪来改变。

你讲的另外一个方面也是我一直强调的，就是说财政对我们理解国家与社会关系非常重要，因为政府不管做什么事都要花钱。要花钱就得有财源，所以以它为切入口分析比较靠得住。如果我要增加社会福利，社会福利是非常花钱的，医疗体制几千个亿、上万个亿，钱从哪里来，钱拿来以后花在哪儿，这都

反映在财政数据上。所以从这个切入口来看，政府与经济、与社会的关系，看得比较透彻，而不会被那些虚妄的判断迷惑。我们现在看到太多虚妄的判断，比如中央政府权力不断加大之类的说法。但我看数据，并没有加大。虚妄的判断不可靠。所以我强调用财政数据来看这个问题，我觉得重要性非常大。

我后来有个转变。2000年前，关注更多的是收的问题，但2000年以后，我更多强调支的问题。我2002年在《读书》上发表了一篇短文《美国进步时代的启示》，讲的就是支的问题。政府把钱收上来了，虽然收到的不是那么多，但也不少了，现在关键是钱怎么花。我在这篇文章中讲政府花钱必须有预算，并依据批准的预算花钱，不得乱来。有意思的是，那篇文章发在《读书》上，据一位编辑说，它被一位分管财政的副总理看到了。后来我看到这位副总理在全国财政会议上的讲话，其中提到那篇文章讲的故事。当然，那个时候也不只是我在讲预算，其它还有人谈预算的必要性，1999年中央就开始要做预算改革。但做这个具体工作的人有些时候说不清楚其重要性。我这篇文章为他们提供了很重要的一个理据：改造公共财政是政治改革的最佳切入口。它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体的，比抽象议论“政治民主”更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间里产生看得见的变化。这个道理讲清楚了，推动预算改革的动力就更大了。所以我把那篇文章发表之后，财政口的人说你干脆弄本书得了，标题还是《美国进步时代的启示》，然后他们又去找财政部长写序，因为我的说法听得懂，有点说服力。后来，不少人谈到预算问题，都会引用这本书，有助于人们把注意力从财政收入移向财政支出问题。

政府支出，包括现在讲的三公开支之类的问题，实际上在过去十年里面进步很大。99年开始刚做预算改革，只有四个部委需要提供预算。那时，只有个别省要求各级政府（包括乡、县）编制严格的预算，并按《预算法》规定的程序行事。当时河北省财政系统是全国预算改革的一个试点，现在几乎全部铺开了。湖北省有一个湖北省编制与预算网，那个网站上可以看到财政的资金从哪里来，财政资金流向到哪里，甚至包括三农的资金最后流到了哪一户人家的户口里面，都可以查得到。不仅，老百姓关心钱的流向，政府钱多了之后，也希



望知道钱流到哪里去了，不希望上级政府对下级政府的转移支付流入小金库、贪官私人荷包里面去。中央也需要知道这些，老百姓也需要知道。所以如果预算体制没有建立的话，信息公开、透明都是无稽之谈。

明白预算改革的必要性后，还有一个问题，即如何从没有预算转向建立预算制度。财政口的人对财政的技术问题很清楚，但未必了解历史上其它国家如何完成这种转型。所以我后来又写了一篇，就是讲三种转型模式，美国怎么转的，英国怎么转的，法国怎么转的。我在财政系统讲了好几次，后来中山大学的马骏教授又加上中国的东西，我们合写了一篇更长的文章，讲怎么转。如果开始转得不太顺，也没什么奇怪的，因为美国和其他国家也都是这么走过来的。中国应该怎么走？三条路径，要走哪条？或者把三者各取一点点合并成一个中国道路，这套说辞也有助于财政口的朋友思考这些问题。过去十来年，我其实是把注意力放在支上面了，而不是放在收上面。我现在也很少写收的问题。政府的综合财政收入（包括社保收入）占 GDP 的比重现在是百分之三十多，我觉得差不多了，因为发展中国家的平均数就是这个水平。当然，中国的这个水平也不是很高，因为中国是个大国，小国可以不一定那么高，大国要高一点，因为大国内部差异大，要使各地平衡发展，没有较多的钱掌握在中央手里，要实现均等化，对大国来说非常困难。

## 八、未来三十年的中国

欧树军：最后两个相对比较轻松的问题。政治学家不是巫师，不是预言家，但人们总是渴望自己的抉择受智慧、理性而非激情、情感的指引。因此，如果过去三十年，您致力于从事防止中国出现最不坏情况发生的学术研究，您如何分析中国的未来三十年？您是否还坚持上述判断？我们刚才谈的扭曲的阶级联盟是否会影响中国的未来？或者，让我们往后看，它与过去六十年、九十年乃至更长时间的历史可能存在什么样的关联？在过去的三十年或者十五年以来，出现了政治的力量被资本控制的可能性。未来的 30 年政治是否能够重新控

制和支配资本？

王绍光：我倒比较乐观，没有那么悲观。我们看三样东西。第一个是媒体上炒的比较热的话题，如中国的富人都在外流。这个是非常有意思的东西。上个学期有学生做课堂报告，题目叫中国富人的外流，以某银行的一个调查为依据。我说你不能光看银行的调查，银行的调查是问这些人你们有没有移民的倾向，结果好像比例非常高。但更重要的是你要看美国、加拿大、澳大利亚移民的吸纳人数有没有巨大的增长。如果你查这些国家的数据，发现这些国家来自中国的移民近年来并没有大幅增加。那这些人是不是移出去了呢？也许移了，在外面买的房子，但他基本上不在国外生活，而是在国内生活；其中有些也许有绿卡，但不少人没有拿绿卡（如果拿了绿卡就会显示在这些国家的移民统计数字中），也不想拿绿卡，因为美国在全球范围向持有美国护照和绿卡的人征税。有些人这么做也许是出于政治的判断，怕国内政局不稳；但更多人是出于孩子受教育的因素；甚至可能是他们有一点闲钱，在那边买个房子，愿意在那儿住就在那儿住，仅此而已。这些人的行为都是可能做多重解读的。如果是富人觉得国内有共富这种可能性，他可能就要跑。在微博上，如果某富人抱怨国内政策，嚷嚷想移民的话，你会看到，很多人说：“赶紧滚呐”，“要走就走，钱留中国”。我的判断是，根本不存在一个大规模的移民潮，因为外边的数据并不支撑。你看美国、加拿大、澳大利亚的移民来源国的数据，来自中国的数量没有这么大规模的增长。所以这是国内资产阶级恐吓当政者的策略：我要跑了，你还不赶紧把我留住，你还不对我好一点，减点税之类的。这正好反映了目前的趋势，他们的感觉也许比其他好多人更敏感。他们怀疑政府这些年的施政方向会朝共同富裕走，所以才会有十八大前后大家那种焦虑，左翼担心那四个字进不去十八大报告，右翼言之凿凿说这四个字没有了。但据我了解，在十八大报告的各稿里面，这四个字都在，不存在这个问题。这四个字的意义非同寻常，这是在出现了重庆的事情以后，大家已经把它跟某一种模式连在一起的情况下，它能坚持下来，是很不错的。

另外一方面，总的政策倾向就是坚持共同富裕。跟坚持共同富裕相关的总

的政策倾向是开始强调“群众路线”、“人民”这些关键词。这个也不是到十八大以后才开始，你用百度指数查一查就看得到的，“群众路线”这个指数，从 09 年以后就开始上升。是在换届以前就开始出现，现在显然更高了。这种东西作为总的政策取向，我相信还会继续下去，会变成这届政府执政的重要理念基础，就是群众路线、群众利益这些东西，这跟我刚才讲的共富是完全一脉相承的。这是第二个方面。

一个是移民作为一个现象来分析，一个是总的政策走向，我的判断是比较乐观的：走社会主义。我讲的是社会主义 3.0，就是到这个阶段，你现在可以追求共同富裕了。中国过去 60 年走了 3 个阶段，第一个阶段叫自立自强，毛主席时代；第二个阶段是邓小平时代，叫脱贫致富；第三个阶段叫共同富裕。这就分别是社会主义 1.0、2.0、3.0 的内容。至少我现在判断这个东西会坚持下去，所以这个给我一个比较乐观的基础。

然后还一个乐观的基础在于实证分析。我刚刚写了一篇文章，叫《中国的新跃进》，用数据表明在过去十年里面，政府的政策在保护社会方面有什么样的成效。我说的保护社会是两方面，一个是缩小差距，一个是降低不安全水平。现在媒体上还有很多不靠谱的学者在讲收入差距还在继续扩大，这不是我的判断。2011 年，在重庆开过一个关于共同富裕的全国性的会，重庆市政府还通过了共富十二条，请了全国很多的专家过去。会上很多人讲现在差距越来越大。当时北师大的李实教授也在现场，他是研究收入差距的专家，跟踪研究这个问题二十年左右了。我就问李实，你的数据是否支持这种说法。他说他的数据并不支持笼统地这么说。我自己做数据分析，也不支撑这种说法。OECD 最近做了好几个报告，都觉得中国的不平等水平在降低。这正是我的结论。也许城市内部或乡村内部的差距还在扩大，但中国整体的不平等水平应该是在下降的。这是客观的，你在媒体上去讲很多人会骂你的，但数据是这样的。李实当时的数据只到 07 年，07 年又过了 5 年的时间，变化更大了。我做城乡的差距，不管从收入和消费来看，城乡差距都没有扩大。地区差距则是缩小的，04 年以后就开始缩小了。所以总体差距应该是下降的。这个趋势还会继续，我看

不到任何上升的理由，因为中国的不平等最重要的组成部分是地区之间的差距，现在西部、中部省份发展速度上来了。这是有利于进一步缩小贫富差距的。城乡之间的差距我觉得也会缩小。其实你坐火车走一走全国就可以看到。不少人只看城市的房地产，其实农村的房地产不得了，都在盖新房。所以从不平等的角度，数据支撑我觉得没有问题。国家统计局最近公布的数据显示的正是这种趋势。

从降低不安全的角度，从医疗、养老、最低保障、住房来讲，这方面做了很多事情，包括住房。保障房，包括早期的经济适用房，到现在的公租房、廉租房，2006年-2015年的10年间，中国政府的保障房建设已经和计划解决1.5亿人的住房问题。这个故事因为散落到各种各样的新闻报道里面去，没有集中地讲出来。1.5亿人是什么概念？1.5亿人比俄罗斯还大。1.5亿人是半个美国。在10年里面解决1.5亿人的住房问题，全世界没有一个国家做得到的。最近两天李克强刚开国务院常务会议，讲到未来的棚户区改造，又定了一个1000万的目标。很多人不太清楚农村危房改造的计划，还有牧区的迁移计划。这些也都是影响几百万人的那种计划。总的政治走向我觉得是走向共同富裕。具体的政策执行，至少我看到一直到2012年的数据，基本是往这个方向走。所以我觉得只要政治上保持稳定，我不觉得会有太大的担心，也不需要做太大的制度或者政治上的调整，这个走向我基本上是认可的。

欧树军：有一些危险，不安全的因素，比如对于粮食主权的担忧，包括您最新写的《大豆的故事》这篇文章，可能这方面民间的反应还比较强烈。比如转基因的决策，完全是个闭门决策，不向社会征求任何意见，和其他立法和法律调整是完全相反的一个模式。从居安思危的角度来说，会不会有风险？

王绍光：我这篇文章主要不是讲中国的粮食安全问题，不是讲食品保障（food security）的问题，更多讲的资本不为人知的那一面。虽然有些人看到过一些报道，但大部分人不知道，全世界的粮食市场就是被几大粮商控制的。不

光是我今天讲的大豆，其实玉米也差不多。凡是能够被大规模生产的粮食都是被几大粮商控制的。稻谷是例外，因为稻谷并不适宜大规模的生产。油菜籽等油料作物也是一样的。我在讲的是资本问题。

关于转基因，我文章里面写的但大家未必注意到，就是大豆的转基因。为什么要转基因？就是因为用转基因大豆可以大规模使用除草剂，转基因大豆最大的好处不在于增加产量或提高大豆质量，实证研究证明了转基因大豆单位产量并不高。它最大的好处是减少人工看管，不用除草，可以用除草剂。用除草剂洒在转基因大豆上，不会杀死大豆种，但会把杂草都去掉。它的好处仅仅在于这个地方。而这里说的除草剂是恰恰是提供转基因大豆品种的孟山都的产品。对孟山都而言，它可以从一头牛身上剥两层皮下来：一是买卖有专利权保护的豆种，二是卖它生产的除草剂。但推广转基因大豆的坏处在于，既然你可以随便的洒除草剂，你就会洒更多的除草剂，洒更多除草剂有三个坏处。第一除草剂本身有污染，第二这个除草剂洒上去之后，是完全不加区别的把除大豆以外的生物都杀死了，破坏生物多样性，第三用这样的方式生产大豆一定是大规模地生产大豆。一片大豆地一望无际，到巴西这些国家去看，就是一望无际的，中国也一样，它的坏处在于单一作物。单一作物的危险性非常之大，不管从自然来讲还是从社会来讲。从自然来讲，破坏生物多样性之后，单一生产作物病虫害非常容易出现，会出现一个恶性循环，现在这些东西是杂草，你可以用除草剂去掉，今后一定会出现“超级草”，是现有除草剂去不掉的，它可以抵制你，你需要生产新的除草剂。单一作物的种植模式一定会出现这种情况。

第二，单一的生产会对人有很大的影响。比如巴西这样的地方，有穷人，但以前从来不挨饿，因为再穷的人都有一块地，他们可以多样化生产，种点这个、种点那个，吃菜没问题、粮食没问题，不会挨饿。但现在巴西一旦大规模地种大豆以后，巴西历史上开始出现有人挨饿，因为全都种的大豆，不能一天到晚吃大豆啊。而且大豆的分销是完全被几大巨头控制，所以就会有人挨饿了。这种现象就不在我们批评转基因的那些人视角以内。

很多人关注转基因关注的只是食品安全（food safety）和粮食安全（food

security)。这两个概念当然不一样，食品安全是讲食品本身对人体有没有危害，粮食安全是一个国家粮食对外的依赖度。转基因大豆在食品安全方面是什么情况我不清楚，但是我觉得要小心。有人说，没有证据表明转基因食品对人的身体是有害的。但我认为，现在也没有充分的证据表明转基因食品对人的身体是肯定无害的。在粮食安全方面，我觉得中国必须进口一部分粮食，这别无选择。进口点粮食，我倒不会那么担心，我担心的是很多国内批评转基因的人不关心的事情，比如说谁控制了芝加哥的大宗物品交易市场，因为谁控制了那个市场，谁就控制了粮价。阿拉伯之春就是粮价上涨引起来的。我那篇文章的分析显示，几大粮商没有完全控制中国大豆市场时，大豆的价格实际上是下降的，或者是持平的；一旦把中国百分之七八十大豆进口市场控制以后，价格就上升了。这是垄断的必然逻辑，但这一方面似乎都不在国内反转基因那些人的视野里面。我那篇文章的主要目的是希望这种仅仅反转基因大豆的人把视野再拓宽一点，不仅仅要关心中国消费者的利益、中国豆农的利益，还有关心拉美那些豆农的利益。那篇文章还少一个环节我没写，就是最后的分销商，比如沃尔玛、家乐福，从作物品种一直到餐桌，其实就是几条大鳄在全球兴风作浪，它们之间有千丝万缕的联系，整个产供销链条被几家大公司控制住。这个局面国内很多人未必看得清。这是我的目的所在。所以我们一定要把这三样东西分开，食品安全，粮食安全，和资本控制人类社会造成的不安全，三样东西是不一样的，我们需要非常警惕。

## 九、学术历程再出发

欧树军：您在而立之年求学于康奈尔、完成了《超凡魅力的挫败：武汉的文革故事》，不惑之年任教于耶鲁大学、发表了《中国国家能力报告》，知天命之年任教于香港中文大学、倡导《第二次转型：国家制度建设》，明年是您的耳顺之年、即将出版《中央-地方关系四讲》等书，您的研究融合了中国政治、政治经济学、比较政治、作为分支学科的政治制度研究以及法学，这种政、经、法的综合视角，是否可以视为您对年轻一代学人的忠告？

王绍光：《中央-地方关系四讲》的书稿可能还得等一段时间，因为我现在手里要做的事太多。我觉得就跟生物界不能搞单一作物种植一样，在学术界，思考问题的时候也不能是单一的渠道。我自己的训练，进北大之前主要靠自学，自学的时候一定是乱七八糟的东西纷沓而至。在我的学术成长过程中，往往是各种各样的东西混杂在一起时最受益。例如，康奈尔大学留学时，我们中国学生有个圣贤会（sage seminar），因为我们开始是在一座名为 Sage 的楼里聚会。英文 Sage 的意思是圣人。我们这批中国学生，每个星期都会聚在那里讨论一次，要求是讲者必须用其它人听得懂的语言介绍自己学科最前沿的发展。不管你是讲数学还是讲生物，你都要让别人听得懂。我们坚持了很多年。这让我们每个参与者都受益匪浅。有位学物理的朋友写过一篇博客，回忆这个过程对自己成长的意义。这个经历对我来说也非常重要。所以跨学科不是我有意为之，而是兴趣所在。我这个人很难做到十年、二十年如一日，专心致志研究一个问题，那会使我觉得非常乏味，我无法做到，那样做的话，我情愿选别的行业。我的兴趣不断地转，每个时候要读不一样的书，这就使得我写的时候不伦不类、杂七杂八。好处也在于我看问题可以跟别人有不同的视角。如果你研究法律的话，你的视角往往就从法律的角度切入。如果你杂七杂八的东西都看的话，肯定有不同的角度来切入。我觉得这是最好的学习方式。

在一个意义上，大学是很害人的，专业性的培养是很害人的。记得上大学以前，我可以下笔千言，写得非常之快，现在做不到了，写得非常非常之慢，就是因为头脑里的条条框框太多。当然上大学、接受专业性训练也不是没有好处，它使你在做研究时不得不更规范。但是太多的规范就会束缚你的想法。没有规范不行，太多规范也不行。怎么平衡，不是那么容易，需要每个人自己去把握。

中央地方关系的书稿我早就答应要给三联，三联也一直在催我这个书稿。其实这个书稿几年前就在那儿了，就那么出也可以，但我还想把它完善更新一下。

我现在有太多别的事情要做，与中央地方关系没直接联系。最近，我思考得更多的是与民主相关的各种话题。我刚才讲最开始写《建立一个强有力的民主国家》的时候强调强有力和国家，对民主没有质疑。我现在越来越多的是对民主本身怎么理解产生了很多质疑。我写了《民主四讲》等一系列的东西，我长远的规划是针对民主写一本或几本书，分析作为一种理念、一套制度，民主到底是怎么演化的，与不同的时代、不同的阶级有什么关系、与各国的文化有什么关系，这是我的一个比较长远的规划。我已经搜集了几千本与民主相关的书，我想会写比较大的书，关于什么是代表，选举到底是怎么一步步走过来的，抽签是怎么样一步一步消失，怎么样重新出现的。把民主分成很多东西以后，把那些神话都去掉，把该还原的都还原。我现在的感觉是，西方很多人不了解他们自己的历史。现在去国外，我觉得自己可以非常有底气跟那些研究西方体制的学者进行对话。我觉得他们也会从交流中有所收益，因为我们中国学者可以从一个不同的视角来提供想法。这样的平等交流非常有意义。过去 20 年，我关注的焦点有不小的变化，从强有力的国家，到对民主的质疑，从仅仅关注中国、当下，到更多地关注历史、现在、未来，包括实现民主的各种途径的探索。就像我最开始讲的，我以前希望中国尽量避免出现最糟糕的局面，未来的十年、二十年，我希望能够探索一下人类社会怎么能够实现最好的局面，或者更好的局面。