

集权化与资本主义市场经济

雅诺什·科尔奈

不久前，有人在匈牙利的一所省立大学向我展示，经济系的教师们接到了教育部为本学年制定的学生录取配额，是从全国的录取名额中分配而来：“基础教育的学生750名，硕士课程的学生120名”等。我简直不敢相信自己的眼睛。刚好会有120名学生上硕士课程吗？你怎么知道不是119人或者121人？我又联系了其他大学的人士，他们也承认自己收到了类似的来自上级部门的详细的数量配额。这些大学的人士都不清楚那些配额是如何测算出来的，他们推测，是上层的某个人物给各个主要学科制定了全国的总配额，然后再分解到各个机构。

我眼前浮现出55年前的场景。1956年，我正在写我的学位论文，与轻工业领域的企业经理们经常进行讨论。他们轻蔑地谈起从国家部委下达的那些一丝不苟的针对来年工作的指令性计划，涉及每一种布料、每一种尺度，要求下属企业必须织出多少平米的毛料、多少平米的棉布等……经理们质疑说，在生产和销售有众多不确定性的情况下，那些当官儿的人到底是怎么得出如此精确的数字的？根据当时的研究，我完成了那篇论文，在一段时间的折腾后于1957年以《经济管理中的过度集权化》（*Overcentralization in Economic Administration*）为题正式发表。

半个多世纪过去，我做梦也没想到，自己的第一本著作的主题“过度集权化”几十年后会再度成为时下的话题。但事实就是如此。本文要讨论的内容就是匈牙利在过去24个月来愈演愈烈的集权化趋势。

我在2011年1月6日的《人民自由报》上发表了《清算时局》*一文，回顾奥尔班（Victor Orbán）政府上任后头8个月的重大的事件和相关的公众讨论，文章试图解释匈牙利的政治结构发生了怎样的巨变：我们已不再是一个民主国家，而成了专制政体。与此紧密相关的是，文章还分析了对法律和人权的侵害，以及当时正在推行的经济政策的破坏性特征等。在迄今为止的又12个月时间里，批评者们就青民盟政府（Fidesz）发表了很多深入的时政分析和激烈的政治申明，致力于民主、人权和法治建设的思考者们对匈牙利近来的局势形成了广泛共识。

本文并不是要对这些批评和共识做什么转移。我坚信，匈牙利当前面临的最大问题就是专制对民主的篡夺。然而，我在此做的是从另外一个视角集权化审视过去的一年，进一步支持已经得到的共识。

案例

首先我想介绍一些现实案例，而非理论定义。它们不是按照重要性来归类，而是依据社会和经济部门来划分。这些案例将清晰地描述我所说的“集权化趋势”的含义。

部委

2010年下台的匈牙利政府拥有12个部委，新政府将其缩减为8个。

新的中央银行法是议会在2011年底以旋风式的表决通过的。初看上去，新版的重要法案只在形式上做了某些改动，但在现实的政治操作中，青民盟通过新法案控制了匈牙利国家银行的战略方向。而这个党派同时还左右政府与共和国总统的行动，并通过其三分之二的多数席位影响立法。货币委员会的决策权扩大了。总理可以在现有的两位国家银行副行长之外再推荐一位副行长，而国家元首则会毫无疑问地批准这个推荐。在奥尔班政府执政后，货币委员会

* 中文版见《国外理论动态》，2011年第8期。

已新增了4名委员，目前可能再增加2名。这将使得青民盟政府任命的委员在这个以多数票决策的机构中占据多数席位，并有可能进一步强化。国家银行行长的职位也不稳固。与新通过的法案有关的过渡规则允许将国家银行与匈牙利金融监督局 (Hungarian Financial Supervisory Authority) 合并。不管此类合并对开展工作是否有帮助，它都会提供一个机会，组建一家新的联合机构、一家“超级机构”，并任命新的领导人，从而取代现任的国家银行行长。没有人知道有关中央银行的新法案是否会长期有效，本文也不想卷入这方面的猜测，但基本的事实是：虽然受到国内外的抗议，这些非常重要的法案条文还是获得了通过，它显示了集权化趋势的强大，或者说最高领导人将所有权力集中到自己手里的决心。

政府更迭前，预算委员会在财政部之外有相当数量的员工，这些员工承担与政府部门类似的测算工作，但独立于政府。不过现在，这一并行体制已经结束，预算委员会在未来将不再拥有自己的分析员。

过去有4位独立调查员（由议会委派）分别开展工作，在新制度下仅会保留1位。这些调查员如今成为国家机器运转的一部分；不再有替公众的良心说话的机制。

前任政府设立了一位医疗保险调查员 (Health Insurance Inspectorate)，承担与当时的国家公共健康与医疗办公室 (National Public Health and Medical Officer Service) 和卫生部不同的职责。这一职位目前也已经撤销，其职责转移到其他机构，或者还没有下落。

匈牙利海关和金融保卫局 (Customs and Finance Guard) 已与税收和金融控制办公室 (Taxation and Financial Control Office) 合并，组建了国家税收和海关办公室 (National Taxation and Customs Office)。

新组建的反恐中心合并了此前的数家独立机构的职能，现任总理维克多·奥尔班以前的一位保镖头子被任命为反恐中心的领导。

政府将组建一支负责维护社会秩序的匈牙利军团 (Hungarian Corps)，并且很奇怪地要采取半官方的“公司化”组织形式。负责维护法律和秩序的各

机构的所有成员都将被迫加入这家利益保护机构，其使命包括想办法把工会排挤出选举程序。

新的地方政府法案撤销了地方政府机构的四类主要职责。我要提醒各位，教育、医疗服务和救灾防灾在未来将完全成为中央政府的职责。

政府的大多数地方服务已经并入县级政府部门，包括土地局、养老金管理机构 and 消费者保护机构等。领导这些县级机构的官员将由总理任命。

匈牙利法院的指导机构，曾经由一个有着特定自治形式的独立实体来领导，目前已由国家司法办公室 (National Judicial Office) 取代，办公室负责人由议会选派（或者说，由执政党的领袖来决定）。今天，担任这项职务的人恰好是青民盟最有影响力的某位政治家的夫人。这位女士有权独自决定法官们的任命和升迁，以及把哪些诉讼交由哪些法庭审理。

作为媒体事务的最高管理机构，国家媒体和电信管理局 (National Media and Telecommunications Authority) 是由多个机构合并组建而成的，其管辖范围从广播电视的节目内容到无线频率的配置。此外，还设立了一个媒体委员会 (Media Council)，其成员全部来自政府内部的主要政治派别。

以前，由公共资金支持、归政府拥有的各家广播和电视频道都是独立运营的，国家新闻社也是如此。现在则把它们收并到一起，由“媒体服务支持和资产管理基金”一家巨大的机构统管，不仅集中了资金管理的大权，还具有挑选、聘用及解雇员工的重要权力。

在合并前，公共的广播和电视机构可以选择自己的新闻来源，如今却必须采用中央新闻机构提供的资讯素材。

匈牙利在20世纪90年代的改革建立了以三支柱为基础的养老金制度：强制性国家保险、强制性私人保险和自愿性私人保险。2010~2011年，青民盟

执政后剥夺了第二支柱的大多数资产，很多被用于政府的支出。对被保险人的责任从理论上已转移到第一支柱，即国家养老金制度。

各商业银行为确保在银行业发生动荡时的偿付能力，而自己出资设立的保险实体——国家存款保险基金。目前在政府的压力下，各银行被迫将这些资产的管理权转交给官方机构——政府债务管理局（Government Debt Management Agency）。

以前，布达佩斯有7家独立的公司，分别经营疗养、街道清洁、丧葬等业务。它们现在已并入一家大型控股公司，该公司还作为市政府的代表出现在若干私人或半私人经营的公共事业公司（包含供水、供气等领域）的董事会中。烟草产品贸易正在实行国有化，零售点的个数将从40 000个缩减到5 000个。

前文已经提到，县级医院的控制权将从半自治性质的机构转移到中央政府手里。所有权发生变化的同时，预计还会进行合并与关闭，从而减少机构的数目，并带来新的任命主管领导的机会。

在布达佩斯市内没有排污系统的部分区域，污水处理一直是由私人的清污车运营商负责。这项业务现在将由市政府拥有的一家公司接管。政府还采用财务措施加速接管的推进：使用私人清污服务的人需要支付双倍的价格——向私人运营商和市政府的公司同时支付全价。

如前文所述，地方政府下属的小学和中学正在转移给中央政府。首都市政府拥有的普通中学已集中到一个新成立的中学经济管理组织（Economic Organization for Gymnasias）的名义下。在过去，聘任教师属于校长的权利，如今却必须经过中学经济管理组织的同意。以前的各所高中都掌握着自己的基金，如今任何几千福林以上的支出项目都必须得到管理组织的同意。在各所中学对这些规定习以为常之后，还会有进一步的集中化措施，将其纳入中央政府的管辖。

根据公共教育基本法的规定，匈牙利正在急速走向统一化的中央课程设置体系。教师的独立性将在很大程度上被剥夺：90%的课程内容将成为必修课，仅10%属于选修。在过去，地方政府下属的学校有更大的自由度根据当地情

况选择课程，如今这些灵活性都将失去。

即使在以前，匈牙利的大学也不享有完全的自治，但这样的准自治如今正在受到严厉削弱。校长的任命在过去分两阶段进行，大学的理事会从多位候选人中推举一位候选人，再由政府进行任命。政府偶尔会对候选人行使否决权，但其任命的校长都必须得到大学理事会的推荐。今天的情况完全不同。校长由政府选拔和任命，学校的自治组织仅有表达意见的权利，即使不同意人选，也没有否决权。与过去一样，校长的任命书将由共和国总统盖章生效。总而言之，人事选拔的最关键议程从大学转移到了中央政府手中。

匈牙利科学院下属的研究机构已被卷入集权化的浪潮。许多在过去数十年里独立开展工作、享有盛誉的自然科学和社会科学研究所在被归并，划到新成立的研究中心的体系下。

职业培训也在进行合并与集中，新的综合性培训中心将会出现。

此前，政府通过公共基金会对于与艺术和科学有关的活动和社会事业项目拨款，有的基金会已经积累了相当数量的资产，它们采用特殊的职业自治和自我管理的组织模式，理事会成员包括相关的艺术界或科学界代表以及福利事业的专家等，根据其职业操守来决定补贴经费的去向。目前，大多数此类公共基金会（24家）已被撤销，其资产和决策权被移交给政府机构。

以前的一家独立机构“1956研究所”被并入国家赛切厄图书馆（National Széchényi Library），卢卡斯档案馆（Lukács Archives）也同样丧失了独立性，被纳入匈牙利科学院图书馆的属下。

布达佩斯国家歌剧院现在由一位政府专员领导，其任命不是来自文化部长，而是由总理亲自负责。

美术馆和匈牙利国家画廊正在进行合并。

卡巴莱剧院和通常上演严肃戏剧的塔利亚剧院合并。

布达佩斯议会已决定把裴多菲大厅与特拉佛现代艺术馆合并。

政府对电影制作的支出将集中化管理。政府委派的专员安迪·瓦塞纳（Andy Vajna）要求对主要由政府出资拍摄的影片掌握“最终裁决权”。

以上案例的共同点

人们可以轻易地在以上33个案例之外补充更多的例子。我在陈述的时候

有意识地安排了次序，前几个是重大制度变化，如撤销养老金体系中的第二支柱，设立强大的新办公室来遏制司法体系的独立性，以及颁布国家银行的新法案等；还有一些看似不那么重要的事情，如两家画廊或娱乐场所的合并等（但对于直接涉及的人员来说，其实也会有巨大的影响）。我把有些微不足道甚至古怪的例子也介绍进来，是想说明集权化趋势已经变成了怎样一种合并狂热。在任何出现社会问题的地方，都会有人开出集权化与合并的万能药方。我想指出，愈演愈烈的改组浪潮已经何等严重地扰乱了无数组织机构原来习惯的工作运营方式。事实上，在如此之多的地方同时突然进行重组，完全可以适用黑格尔所说“量变引起质变”的定理，这些改变综合起来将彻底改变匈牙利社会的控制体系。

参与者为此耗费了大量的精力和才智，各领域的变革有着不同的法律形式。有时是整个机构被合并，有时是对负责人的任命程序进行调整，有时是通过对执行委员会的人事干预来加强中央控制，有时则是对法规加以修订。那么，从全部33个案例中能够发现哪些共同之处呢？

所有政府机构都必须受中央控制，但政府机器内部的集权化程度还可以通过下列措施进一步增强：（1）上级直接面对的下属人员减少，可以更好地发挥指挥和检查能力来控制下属；（2）上下之间的层级减少；（3）指令的内容更加具体；（4）最高政治领导人可以委派自己人出任所有重要职位。此外，（5）把以前在国家机器之外运转的自治活动全部或部分纳入政府掌控，（6）在以前的自治性管理程序中加入政府的检查和干预，则可以增强全社会的集权化程度。

在上文介绍的每个案例中，我们都能看到至少发生了上述6种变化中的一种，有的案例发生了两种甚至更多的变化。这些事实本身足以支持我的如下判断：我们面临的并不是随机发生的一系列社会变化，所有这些都明确无误地指向同一方向，即加强集权化程度。我把这种强大、激烈、显著并快速得令人眼花缭乱的变化过程称为“集权化趋势”（centralizing tendency）。

该术语在这里是中性的含义，对其应采取客观的、科学的研究方法，而不涉及价值判断。规范分析和价值判断的内容将在本文的稍后部分讨论。即使对那些支持这一变革的人而言，这种集权化趋势的客观存在也毋庸置疑。

类似的新建机构、法律规定和组织形式在西方民主国家同样存在，但它们并没有如此深刻地动摇民主社会的根基。匈牙利在过去20个月里发生的变革

的特殊之处在于，政府采取了大量并行措施来过度地加强集权，破坏自治机制，而且这些内容各异但又相互促进的改变汇聚成了一个总体的趋势。

支持和反对的理由

发动和实施这些变动的官员们通常宣称，以前的组织形式和决策机制缺乏效率、存在浪费，导致事务处理上的拖拉不决。毫无疑问，此类问题在上述的几乎所有案例中都能找到。他们还指出，对于低效和拖延有一个通行的药方：合并机构，消除重复、清理过剩产能——总而言之，加强集权化。

有关集权化和分权化的优缺点是个历史悠久的话题。人们的脑海中会浮现出亚当·斯密、马克思、哈耶克和列宁这些人物，还有数理经济学大师、诺贝尔奖获得者阿罗和赫维茨等人。我曾天真地以为，在匈牙利这方面的讨论只有在经济学说史论坛中才可能作为学术珍闻重现。但事实绝非如此，它已经再度成为显学。作为热身，我先进行一些纯粹的理论分析。我将一本正经地比较支持和反对集权化的理由，就仿佛这是场决斗，理由更为充分的一方将获胜。

人类的社会活动多种多样，必须通过不同类型的机制加以协调，例如下面两个极端的例子。

一种机制是垂直协调（vertical coordination），我们可以想象成金字塔式结构，位居顶端的是最高长官，向他下级的10名长官发布命令，再下面是人数更多的副官。每名长官下属多位副官，而每位副官只服从一名长官。金字塔更下端是副官的下属以及更低层的下属……范围越来越宽，人数越来越多，最终是金字塔的底部，那里的人们接受来自上级的指令，而不再有下级需要指挥。

这种结构在理论上形成了“完美的层级体系”，集权化的信徒们每想到它，都会叹为观止！其完美之处在于，指挥和服从的关系全都明确无误，不存在任何双重或多重领导的情况。

另一种机制是水平协调（horizontal coordination），它是在平面上开展，没有人需要从起点开始就服从其他人，参与者必须在相互之间达成协议。

前一种模式是纯粹的集权，后一种模式是纯粹的分权。

在前一种模式中，负责指挥的“手”是看得见的；长官的命令是通知，在必要的时候还可以作为威胁。在后一种模式中，借用亚当·斯密的巧妙说法，人们之间的协调是通过“看不见的手”来实现的。

政府内部采取了与前一种模式类似的组织形式，当然并没有上述模型描述得那么绝对。后一种模式在两个领域表现得较为典型，其一是市场，社会的协调是通过买卖双方之间基于物质利益而达成的协议来实现的，其二包括非营利机构、各类自由合伙人和协会、“公民社会”的民间组织等，背后有物质和非物质两方面的动机。

我们来比较一下集权化和分权化的特征。

1. 短期效率。分权显然伴随着内耗，并行的组织在事务上存在交叉，相当大比例的产能会被闲置，因此，把多家机构纳入中央的统一控制，可以立竿见影地缩减管理成本，某些雇员还可以直接解雇。这方面的一个例子是，分散的私人保险公司的管理成本显然高于集中化的国家保险制度。

提到该理由的人往往会宣布已方获胜，但这方面的有利影响未必能实现，因为集权化措施很多时候是匆忙地、强制性地推行，没有认真考虑专家的意见。

消除重复、减少管理成本，从而带来短期效率的提高，这些固然能带来效果，但总的来说并不是一个足够充分的理由，因为我们还必须结合其他支持和反对集权化的意见进行综合考虑。

2. 竞争。集权化会尽可能地消除竞争，而分权的本质特征恰在于此。竞争当然要消耗巨大的成本，互为对手的厂商必须做广告，说服顾客购买自己而非他人的产品和服务。他们还需要维持灵活的产能，以便随时满足市场需求。与集权化经济相比，这会占用大量额外的资源。然而，竞争会产生强大的推动力，厂商需要抢在竞争对手之前推出新产品，这不但有利可图，而且是精华所在：给我们的生活带来巨大变化的正是这样的创新发动机。20 世纪的所有重大创新都是由分权化的竞争经济体发明的。

竞争对于经济活动来说必不可少，在教育、科学和艺术领域同样如此。曾经有一位哈佛大学毕业的极具天赋的经济学家非常渴望在母校执教，但遭到拒绝。他转而向比邻的麻省理工学院这所此前并没有经济学课程的学府申请教职，并提议着手制订有关的教学计划。这位经济学家的申请获得了批准。他很幸运，他没有和匈牙利国家资源部打交道，那是能预先精确知道：在多少所大学的多少个系里各有多少名学生的部门。这位经济学家的名字叫保罗·萨缪尔森，他将成为全美国的知名人物，首位获得诺贝尔奖的美国经济学家。如今的麻省理工学院是经济学教育领域最富盛誉的学堂之一，自萨缪尔森毕业以来，

哈佛大学和麻省理工这两所比邻大学的经济系便相互角力（“重复建设”？），力争培养最好的学生、贡献最有价值的研究成果，并经常互挖对方的师资。当然在竞争之外也存在合作，例如共同举办研讨会等。

3. 适应和选择。匈牙利的集权化运动推动者认为，有可能在办公大楼内做出精确的计划：给未来的体制设计法规和其他严格的管制规定，消除重复，精简管理成本。而分权化的巨大收益，只有通过认真观察社会的运动才能估计出来。新的组织在不断涌现，有的合并，有的分拆，还有的被关闭。小型、中型和大型组织都在涌现并共同发展，有的在成长，有的在萎缩。这些景象在很多方面与生物界的自然选择和进化过程极为相似。

谷歌和苹果的创建与发展壮大并不依靠某位负责投标评估的官员的立场，纽约的大都会博物馆和古根海姆博物馆仅相距数百米，并不需要哪个政府部门来决定它们是该合并还是保持独立。

有活力的产品、技术、管理手段、教学原则、组织形态乃至各类机构会存活下来，而无法适应环境和改造自身的文化元素则迟早会被淘汰。让一个办公室或一位长官来决定它们的生死大事，这需要何等狂妄的自信、对自身的全知全能何等盲目的迷信！在匈牙利，许多不可逆转的决定性改变并不是像进化过程那样以渐进的、试验性的方式推行，而是以危险的高速度在几天甚至几小时的时限内完成。

4. 信息。集权化协调机制的顺利运行有一个前提，即决策者必须能预见事件的发展前景，从而做出完美的决策，剩下的事情则是确保决策的严格落实。然而，这样的逻辑毫无问题，现实生活却充满了不确定性和不可靠的信息，有时也不见得是偶发事故，而是蓄意制造的扭曲。下属可能出于自身利益的考虑否认问题的存在，也可能扩大问题的严重性。根据具体的场景需要，他们可能报告说存在闲置的产能，也可能抱怨产能利用率过高。如果下属不敢指出上级的错误，不当的决策也就难以纠正。

在这方面，分权化机制具有强大的优势。收集信息的人往往是利用信息的人，他们的自身利益要求他们尽可能做到准确。这里插一句，哈耶克支持分权化机制的主要理由简单来说就在于此。根据错误信息开展行动的人将付出代价，被淘汰出竞争行列。生存下来的将是那些对信息和批评持开放心态并能够改正错误的人。

总结一下上述的第 2、3、4 条理由，我们可以认为，从长期来看，分权化

的水平协调体制比集权化的垂直协调机制的效率高得多。如果用客观的态度看待这些理由（对此论题已有大量研究文献，也进行过极其细致的分析），我们可以发现这一结论具有简单直接的逻辑基础。此外还存在更强有力的直接的现实证据。传统的斯大林主义的社会主义制度在历史上最接近“完美的层级体系”（完全的垂直协调模式），比如列宁曾说，苏维埃可以视一家巨型工厂。该体制建立之初，的确在短期内取得了惊人的成就，但最后仍走向失败。在长期效率方面（用创新、生产率和产量的持续扩张等指标来衡量），传统的社会主义体制远远落后于分权化的资本主义体制。

体制的效率对于物质福利水平的提高至关重要，此外还有其他价值因素需要考虑。

5. 独立、自主和自治的价值。以教育和培训为例，劳动力的供给和需求应该保持协调，这显然很重要，因此，接受培训的新员工的技术水平和门类在结构上应该符合就业场所的要求。我曾经在瑞典举行的研讨会上听到过如下推理，莫扎特的父亲或许应该了解到，萨尔茨堡的音乐家已经人满为患，而且他的长女娜内已经是出色的钢琴家，那么就应考虑把小沃尔夫冈培养成熟练的工匠，因为这种类型的劳动力非常短缺。

给年轻人的学习规定僵化的框架，这样做是否有合理的道德根据？对于个人和家庭的自主选择将造成怎样的影响？

地方机构、职业自治组织有可能犯很多错误，由精英组成的政府办公室有可能做出更英明的决策，可是在很多人看来，允许一个村庄、一个小镇、一个行业、一个艺术领域或其他类型的社区掌握自主权，这本身就具有内在价值。伊斯特万·毕波（István Bibó）曾用“自由的小圈子”（little circles of freedom）的说法来为自治进行辩护。

6. 父爱主义和自己负责。集权化的政府协调机制是把社会控制成一个整体，政府就要在各方面承担起越多的照顾国民的义务。集权化和父爱主义是孪生子，而分权化和自我负责则相伴而行。很多习惯于依靠政府的人认为，支持集权化是合理的，但并非所有人都这么想。有的人不信任政府的关心，更多的人则因为最近的事态发展而出现怀疑。如果政府不恪守承诺该怎么办？如果一位父亲不能照顾好自己的孩子该怎么办？还有，很多人不喜欢被别人当孩子对待，我们希望自己对自己负责，哪怕需要付出更大的代价，很多人也愿意依靠自力更生来养家糊口。独立自主需要私人保险、教育支出信贷和其他

分权化机制的帮助。这里要说明的是，为了社会的安定团结，我们当然需要政府，需要政府在帮助病人、老年人、残疾人和贫困人群方面发挥重要作用。然而，自力更生、对自己负责的价值观依然是支持必要的分权化机制、反对过度集权化的很好的理由。

7. 多样性。当中国人在穿毛式服装的时候，中国经济可以节约大量成本。随着后来的各种颜色和样式的服装再次出现，轻工业生产的成本必定急剧增加！自那时以来，中国人已经通过自己的购买实践表明，为了追求多样性的奢求，他们愿意为此付出更多的成本。

从更广泛的意义上看，我们所说的多样性是生活中的一种美。没有必要把多家研究所或多家学校合并成一家，哪怕这会节约很多成本。每家机构都有自己的历史、传统和集体记忆。人们共同度过了过去的艰难岁月，相互之间产生了共同体的感觉。技术官员推行的冷冰冰的合并行动将这些共同体打破了，割裂了组织机构与历史的联系，人为地把它们送进了陌生的新环境。

8. 政治标准。以上讨论的都是效率和道德方面的标准，我把政治标准留到最后。我们先把上述的第1~7个理由放到一边，假设存在一个没有摩擦、运转良好的机制。剩下的问题是，谁应该站在决策层的最顶端？这是个在理论研究中经常遇到的问题，其答案是，假设金字塔的顶端是一位“仁慈的独裁者”。

那么，假如这位仁慈的大人物经常犯错误，会导致怎样的后果呢？假如这位决策者的愿望并不是那么善良，假如他推行暴政、喜欢奉承、拒绝批评、固执己见，或者没有能力做出必要的改变，应该怎么办呢？

这将是集权化模式遇到的最糟糕的场景。集权体制的效率越高，成为暴政工具的危险性就越大。与之相比，基于分权化的决策机制对于此类权力专制核心却有“抑制和制衡”作用。分权化程度越高，活动的灵活度越大，对于集权化的金字塔的制约力量就越强。那些希望通过强大的政府来实现更公平的收入分配和再分配的政治家和学者们真应该好好想想这个问题！人们需要警惕：强大的政府有可能被错误的人所控制。

权力和集权化

用上述8个标准来讨论支持和反对集权化的理由属于“规范分析”的研

究范畴，我们在不同的背景下比较集权化趋势的“好处”和“坏处”。下面我们转入实证分析，观察一些真实生活中的现象，分析它们的成因与后果。

奥尔班政府的主要目标是尽可能牢固地控制政权，并尽可能长久地执政。集权化是他们的目标，所有的手段都为此服务。如果我们准确地认识到了这种政治权力是他们的为达目的不择手段的关系，就能明白那正是集权化趋势的最重要的解释。对于权力的争夺提供了充分的理由，让奥尔班的权力金字塔尽可能壮大，尽可能提高效率。推动各种变革的真实动机是为了尽量实现如下目的：

- 使从上到下的指挥链尽可能缩短。

- 让信得过的人担任每个长官、副官和下层官员的职务。之所以要对所有组织都进行重组，正是因为能因此创造人事任免的机会，以便让自己人出任新的中心和部门领导。人事任免的干预不必限于民主政治传统中为“政治任命”保留的少数职位，越是在金字塔的更底层安插自己人，越是对执政党有利。

- 主要的任命标准是对金字塔的顶端保持忠诚。专业技能当然是有用的，但无条件的忠诚和服从才是最关键的因素。

- 无论在哪一层次的指挥—服从关系上，都要保持很强的可靠性。指令必须毫无疑问地遵守。事实上，下属不见得非要等待上级的指令，他们可以从政策上获知上级的期望并主动采取行动。

- 上级不需要与下级协商。就像军队里那样，垂直协调机制的本质在于指令，这是一种垂直向下的单向的信息传递，而非建议和提案的向上传递，更不用说批评了。

- 集权化垂直协调机制的运转需建立在纪律的基础上，这必须通过行政手段来强制实行。不服从指令的人必须被清除，大规模地清退某些并没有背叛嫌疑的部门的人员也不会有太大坏处（例如，大规模解聘公共媒体部门和调查员办公室的员工）。我甚至听说政府曾进一步采取措施，妨碍被解聘的官员寻找新的工作，由此造成的对失业的担心迫使很多人放下自尊，为保住饭碗而撤销抗议行动。

- 很自然，垂直协调机制在进行惩罚和威胁的同时也会给自己人提供奖励。忠诚的服务能获得高薪、年终奖和非货币化的特殊优惠。

权力动机不仅对最高层适用，从金字塔的顶层向下，更多的“自己人”

将逐层渗透下去。长官、副官、下层官员……体制内的各个成员都掌握了权力。他们在服从上级的同时，也对下级发号施令。金字塔顶端的最高长官并非单枪匹马，他需要与周围的高层、中层和底层掌权者分享利益，共同把持和维护政权。

奥尔班金字塔中层级较高的新贵们的生活是轻松舒适的，他们不需要讨论和反思那些复杂的两难问题，只需要按照政党和政府的指令与期望扮演好自己的角色。在出现问题的時候，中低层官员们预先准备好了理由：“我们无能为力，来自上级的决策出现了错误”——这听起来似乎很熟悉，“我只是在执行命令！”此外还有技术官僚的意识形态（上文的第1条标准）的影响：“我们提出和加强集权化是为了改进效率，而非争权夺利”。

垂直协调机制（层级化的指令体系）从来不在任何地方实现完美的运转。这是一种充满摩擦的机器，在遇到麻烦时，该机制的内在逻辑要求继续加强集权。如果没有下发详细的指令，数字就会向更下层分解。“试点”也不例外，由每个部门的负责人给下属发布指令，而非传达一般性的原则。

基于集权化体制的内在逻辑，遇到的问题越复杂，必须采取的行政干预就越多。历史上曾用“搞破坏”的说法来指责那些未能完成生产任务的企业，苏联对此项罪名的最高处罚可以是死刑或残酷的强制劳动。今天的匈牙利的常见说法已变成“欺诈性滥用资金”，个别案例还得到了法院的判决。就我所知，宣判的处罚还没有跨越文明的司法边界。不过谁也不能担保这些压制措施会仅限于此。对于证人和嫌疑人的合法权利的进一步限制，加深了人们对此的担忧。随意的指责和错误的控诉越来越普遍。我们不得不担心，政府官员和商业人士的生活将被威胁所笼罩。我们必须将希望寄托在法官的法律精神和职业操守上。对于违法犯罪的人当然必须加以处罚，但只能限于真正的罪犯。匈牙利司法界目前正面临压力，法官们在经受严峻考验。我相信有良知的法官绝不会做出荒谬和偏颇的判决与结论。

以上所介绍的有关集权化垂直协调机制的特征和内在规律，对于那些熟悉社会主义经济体制的人们来说是早已知道的事实。目前的问题在于，匈牙利青民盟政府搞错了自己所生活的时代。无论效果如何，高度集权化体制毕竟在苏联延续和运转了70年，在东亚国家延续了40年，但其前提是所有这些国家当时完全处于传统的社会主义体制下。私人财产几乎不存在，市场机制被彻底排除，社会主义阵营与资本主义国家保持着隔绝。如今的形势已完全不同，在集

权化趋势加强的同时，并没有社会主义体制作为时代背景，青民盟政府如何能实现与现实的共存呢？政府的指令体系如何能与资本主义经济保持协调？

破坏信任的“并存”体制

没有迹象显示，奥西班牙政府准备开展大规模的国有化或集体化运动，最激烈的政府批评者也没有这方面的担心。现任政府似乎已经承认，私人所有制在匈牙利经济中占据主导地位。不过，私有财产的重要性并没有在新宪法中得到强调，世界公认的政府对私有财产的保护义务也没有提及，甚至私人所有权（private ownership）这个词汇都没有出现，或许是出于下意识的忽略吧。

世界上没有哪个资本主义国家不存在集权化的政府和分权化的市场以某种形式的并存。市场的运转也并非像新自由主义者所宣扬的那样完全放任自流。事实上，从来没有哪个心智健全的经济学家真正描述过那样的市场。所有国家的政府都以某种形式对经济生活进行监督，在某种程度上干预经济运行，提供某些免费的公共服务，实行再分配，并通过政府采购影响市场需求。在任何国家，政府与市场的并存交汇点也都存在摩擦和冲突。世界范围的金融危机让人们看到潜在的危险，例如，有的发达国家对金融业的监管过于放松。如何加强监管、提高效率已成为讨论的热点。

在大多数国家，政府与市场的并存处于至少可以容忍的范围内。实际上，尽管存在相互摩擦，政府与市场的互动关系还是具有积极效果。一方面，政府干预可以减缓市场失灵的冲击，促进收入分配的平等；另一方面，市场可以灵活而有效地帮助纠正政府的失误。然而这些好处并不能逆转我们观察到的普遍现象：政府和市场是不同类型的组织协调机制，它们的和谐并存并不容易。

如果有人认为，不同类型的政府行为和不同类型的市场行为能够以任意比例组合，那是不对的。匈牙利政府在过去20个月的行动，反复无常地游走于社会主义和资本主义、集权化和分权化、政府行为和市场经济行为之间。在议会匆忙通过的多项提案中，“社会主义”措施与“资本主义”措施混乱地交错出现。由此创造的体制并不是一个既能让我们感到骄傲，又能让其他国家侧目的独一无二的“匈牙利模式”。我们生活在其中的这个社会经济体制是不连贯的，充满了不协调，它没有综合社会主义与资本主义各自的优点，反而融合了它们最糟糕的特征。

在这方面，我们来逐一分析过去20个月里发生的几个重大事件。

匈牙利严厉批评了银行家、投机者和冒险家，政客们借助全世界对资本主义制度的反感浪潮，对国内大众重点宣传“西方的衰落即将到来”。却又在政府首脑或部长会见本国和外国商人、投资人和银行家的时候，也用较为客观的语气交谈。如果只听这些表述，我们很难判断现任政府对资本主义的态度究竟是敌是友。

匈牙利政府没收了养老基金中积累的私人储蓄，是最恶劣的不公平措施，遭到人们的反复抨击。无助的公民试图向宪法法院寻求保护和赔偿，但被驳回。这是绝对不能接受的，如此严重的创伤是不可治愈的，它动摇了公民对立法、行政和司法体系的信任，他们对国家机器的期望应该是保护自己的财产，而不是剥夺自己的财产。

我们没有看到大规模的国有化运动，这是幸运的，然而国有经济部门却在缓慢而隐蔽地扩张。第一个不起眼但令人警觉的事件发生在佩奇市，青民盟的新任市长在上届政府完成交接之前就动用安保人员驱逐了法国企业拥有的供水系统的员工，夺取了企业控制权。随后，政府毫无理由地通过法律手段回购了石油巨头 MOL 公司的大部分股份，在股票市场上完成这些操作导致了巨额损失。接下来，政府又获得了汽车制造商拉鲍公司的所有权。经济学家们依然不清楚采取这些措施究竟源自怎样的动机。

众所周知，所有转轨国家在后社会主义时期的大规模私有化行动中都有过大量在法律、经济和道德上存在瑕疵的交易。即使直到现在才发现某些交易有违法的嫌疑，依然可以重新展开调查。然而，如果是在大变局发生的20年之后，对整个私有化行动提起普遍质疑和全面系统的犯罪调查，则可能严重动摇人们对私有财产神圣不可侵犯的信念。在财产权利方面挑起这样的冲突有什么目的呢？“小心点，我们在调查所有人！”匈牙利现任政府难道希望所有在过去20年中获得过财产的人都产生忧虑？

政府在经济生活中是个极其庞大的购买方，如果在采购时用政治立场和人际关系来区别对待销售厂商，而不是根据商业标准，那将非常不利于资本主义经济制度的正常运转。人们都很清楚，有些匈牙利企业同青民盟“走得近”，也有其他企业同社会党或自由民主联盟走得近。这种政治歧视有时甚至能在立法上反映出来，例如，某些内资连锁店可以免征“危机税”。更不易察觉的例子是政府的采购订单对投标商的偏向。还有的调查记者报告说，青民盟在经

济上存在一个“影子帝国”，接受政治领域的资助，给对方提供政治支持作为回报。

对私人合同的尊重是资本主义经济制度的重要基础。政府、议会和法院都有确保合同强制执行义务的义务。可是，假如政府自身作为许多重要合同的当事人开了极坏的先例，私人合同又怎能指望受到尊重呢？匈牙利政府自开征“危机税”以来，在谈判中一次接一次做出承诺，然后均在下一轮谈判前食言。银行被政府肆意玩弄。甚至在气筑有所缓和，政府方面宣布是最后一次行动之后，游戏仍照旧延续。对于那些从银行获得外币贷款的个人用户而言，也先后好几次看到政府提出的“最终解决方案”。

外币贷款引发的问题极其复杂，难以在本文中详细阐述。我这里只想谈其中的一个方面。为阐述我的观点，只需要分析两个极端案例，当然在实践中存在介于这两种极端情况的中间情形。

一个极端案例是，居民家庭为改善自家的住房条件而被迫借款。他们在浏览贷款条件网页时没有充分了解有关的信息，他们本来希望偿还贷款，但由于财务状况恶化而力所不及，比如遇到家庭主要成员失业的困境。在此情况下，基于团结互助的原则，社会应该给这样的家庭提供帮助。

另一种极端案例是，借款人希望通过购买房地产来获利。他们很清楚，任何币种贷款都涉及风险。用“投机分子”这样的标签来指责他们是没有意义的，因为此类交易是市场经济正常运转的一部分，没有他们，住房产业就发展不起来。如果房地产的买卖很顺利，借款人可以获利，否则会给自己招来麻烦。对这些人不必同情，也不该对他们施以任何救助。然而，匈牙利通过的“最终解决方案”却给这些商业投资者提供了援助。政府迫使银行修订以前订立的私人借款合同，以银行的损失为代价来保护借款人的利益。政府强制实施的这些措施和类似的合同修订带来了危险的法律上的风险。这是我在以前的研究中提出的“软预算约束”的典型案例。如果大范围地对为了追求高额利润而陷入财务困境的人进行救助，那么企业家、投资人、地方政府机构乃至普通公民都会意识到，不再需要担心风险问题，他们会尽可能多地套取贷款，因为在遇到麻烦之后可以指望政府进行救助。对他们而言，签订合同也不过就是把自己的名字写一遍而已。

议会通过的一项法案剥夺了员工获得的解雇赔偿金，这令人难以接受，也严重破坏了对私人合同和法律的尊重。

企业的内部事务应该由所有者掌控，他们当然必须遵守政府的法规，但在此基础上是独立的决策人。然而匈牙利政府却一再破坏市场经济的这项基本原则。青民盟的人士宣称，私人企业必须给因实行单一所得税而遭受损失的员工提供补偿。政府向企业派遣“工资检查组”，来调查这项工作的进展情况。甚至还出现了公开威胁：未遵守此要求的企业将没有资格参与政府采购的竞标。政府干预的内容还包括：哪些商品可以或不可以加油站出售，一个城镇应该设立多少家药店、多少家烟草零售店等。政府还以法律的力量干预某个地方是否可以建购物中心。

“利润”对马克思主义宣传者来说是贬义词，但学习过经济学的人都知道利润和投资与宏观经济密切相关。在微观层面，大多数企业（包括银行）的很大部分资本支出都来自自身的利润，仅有部分利润会分配给企业的所有者，成为自由支配的现金，再根据他们自己的意愿，用于个人消费或个人资本投资。如果政府压低企业的利润，就会严重打击投资行为。要熬过一段困难时期，亏损企业往往会缩减经营活动，很多企业迟早会陷入资不抵债的境地。过高的“危机税”并不是解救匈牙利人的值得称道的特殊手段，那只是官方对创造性的自我标榜。在企业 and 银行的盈利驱动遭受重创之后，维持增长的最根本的融资意愿会被削弱。宣传部门鼓吹说政府的主要目标是刺激增长，这毫无意义，因为政府的行为已极大地挫伤了把利润用于投资的前景。

在这方面，政府与市场的和谐共存几乎是不可能的。匈牙利政府试图把私人经济纳入其掌控之下，尤其是经济生活的血液——金融部门。集权化的政府金字塔自以为全知全能，通过各种措施发号施令。而周围的分权化市场却不能用类似的手段通过集体行动来保护自己，但市场还是会作出反应。这将是下一节的内容。

政府的肆意妄为和市场的反击

匈牙利政府的毛病之一就是，总喜欢把其面临的形势看作一场足球或拳击比赛，无情地打跨对方，抢夺控球权。因此我们还是用经济学和社会学的理论语言来开展讨论为妙。资本主义体制的一个重要特征是，它是由千百万各个体参与人组成的，这些人彼此竞争，相互之间存在着大大小小的矛盾冲突。马克思主义把这种特征视为市场经济的“无政府”状态，缺乏政府的有效管理，事实

也的确如此。

不过，市场也有自己的语言表达方式，学者们已对此进行了深入的研究。有些市场信息是价格指标，此外还包括产量、投资和资本等数量指标。我们下面简单地谈几个市场指标。

匈牙利有很大一部分政府债券是国债。在债券到期时，政府必须偿还本息，此时往往需要通过发行新债来偿还旧债。假如某个国家的政府无法偿还债务，就会破产，政府可能垮台，投资者的利益将遭受损失。因此，购买匈牙利的国债带有风险。匈牙利国债的购买人对风险的看法如何呢？我们没有必要直接去询问他们，答案就表现在各种指标中间，其中两个就是接下来要讨论的例子。

一个指标是风险溢价。投资人会为违约风险进行保险，风险越大，债券的溢价越高。匈牙利国债的国家风险溢价近来持续攀升。在青民盟政府上台前的2010年5月大约为250个基点，当年10月已上涨到超过550个基点，2012年1月更是突破了700个基点。

另一个重要指标是10年期国债的收益率。2010年大选前，预期年收益率为6~7个百分点，今天的投资者所要求的年收益率已提高到9~10个百分点，如此高的借款成本是前所未有的。对于任何处于停滞状态甚至可能陷入萎缩的经济体而言，都是难以偿还的高利率。宏观经济或许能在某个时候转向正增长，但短期内步伐也肯定缓慢。如果匈牙利的财政决策者尝试用发行更多的国债来解决这个问题，政府将陷入债务循环，甚至可能导致日益加剧的债务膨胀。

从官方的表态来看，匈牙利政府并不清楚国内外的投资专家们通常不是用他们自己的钱来投机，大多数人动用的其实是保险机构、养老金或投资银行等管理的私人储蓄。这些机构会关注分析师和评级机构的观点和建议。有些投资者为保护储户、投保人和养老金受益人的利益，规定不得涉足垃圾债券。与这些投资机构、分析师和评级机构进行争论是不会有结果的。即使这些机构偶尔也会犯错，但他们的决定和行为毕竟是经济现实。

主权国家的债务水平和市场上的汇率波动存在密切的经济联系。外国人在出售匈牙利国债后会很快把到手的福林兑换成欧元、美元或其他外币。尽管波动剧烈，但整个趋势依旧明显：福林对其他主要货币已显著贬值。

阿尔伯特·赫希曼(Albert Hirschman)在其杰出著作《退出、呼声和忠诚》(Exit, Voice and Loyalty)中强调了市场的一个突出优点：你不必说话，也

不必抗议、威胁和呐喊，退出就行了。

在匈牙利政府的国债管理中心宣布进行新的国债拍卖而没有买家响应的时候(这种情况已发生过数次)，我们都明白，曾经乐于购买匈牙利国债的投资人已经悄悄地离场了。

政府发言人恐吓国民说，他们会调查是哪些人在败坏福林的声音，对造谣者进行惩罚。但这并不能阻止储蓄从匈牙利银行流向外国银行，外汇流出会减少能用于匈牙利实业投资的钱。

更明显的退出信号是贷款和投资意愿的下降，它不但威胁到匈牙利政府对预算赤字的融资(短期的预算平衡)，还会影响国家的长期经济增长前景。

影响信贷供给的因素有很多，银行业承受的巨大税收负担显然是其中之一，很明显可以看到对企业的贷款已出现减少。

从长期来看，匈牙利经济增长的主要推动因素之一是运营资本(外国直接投资)的流入。在很多年里，这个流量大约在年GDP的3%~10%之间波动。2011年全年的数据还没有发布，但前3个季度是在萎缩，还首次出现了负增长。换句话说，流出的资本超过了流入的数量。这已经不是悄悄的离场，而是明确的警告了。

还有一个重要指标：竞争性领域的投资出现停滞。2011年前3个季度的数据与2010年同期持平。

原因和结果、刺激和反应的关系链一目了然。匈牙利政府的经济政策反复无常和难以预测、法治的不确定性，以及对市场经济规则的反破坏(很多是对基本原则的严重而粗野的践踏)打击了商业界的信心。信誉水平的下降导致匈牙利经济正常运转所需要的金融环境恶化，长期、可持续发展的前景受到影响。

由此我将得出总结结论。奥尔班政府实现了自己的真正目标：牢固地把持政权，通过集权化和扩大政府权力，掌握行使无制约权力的手段。然而独裁的规则、过分的集权化和政府权力的扩张与现代市场经济的健康运转是不相容的。这条路线不可能把匈牙利经济带出陷阱和停滞，引入持续增长的轨道。全体国民都将是受害者，包括我们和我们的后代。

对于本文的期望

我还有很多想法没有表达。匈牙利所出现的政府与市场的糟糕并存有必要

进行深入讨论，如为什么没能有效利用资本主义体制的各种可能的优点：创新、活力、主动性和企业家精神等？为什么很不幸地反而把所有坏的品质都发掘出来，形成了一个普遍的特征？政府和市场的并立运转使收入分配更加不公平，其共同作用导致大规模持续的失业。但鉴于本文的篇幅已经过长，我将不再对此加以展开。

本文主要是面向那些对青民盟政府持批评态度的读者。很多人已经在基本问题上取得了共识：匈牙利已沦为专制，而非民主政体；法律的地位受到削弱；人权遭到侵犯。我想通过自己的分析来支持这一共识，希望它能帮助人们理解当前的形势，决定自己的立场。

我并不指望能通过经济或道德的分析论证来说服狂热分子，也不幻想奥尔斯班的崇拜者会阅读这篇文章、认可我的观点，在今后修正他们对资本主义、集权化和分权化的看法。

不过，青民盟党内和政府机构内或许还有人并非狂热分子，那些离权力金字塔顶端较远的人或许会重视保持自己的独立性，他们能被说服吗？假如他们能摆脱政府纪律强加的固有观念，认识到目前的短期效率提高可能没有充分考虑长期利益，假如他们能够认识到本文所讨论的强烈的道德质疑，又会有怎样的前景？

我想补充说，很多人或许还没有形成确定的观点：他们喜欢政府做的某些事情，但不是全部。许多人对政治生活感到失望，不再关心政治话题，而转向自我、家庭和周围的事务。这些没有确定看法的人或许可以结合本文的观点来反思自身的经历。

我在撰写文章或发表演讲时，眼前往往会出现某些特定的人物，就仿佛我正在通过讲话来说服他们。在撰写本文的时候，我想到的是以前教过的学生。曾经读过我的《过度集权化》、《短缺经济学》或《社会主义体制》，或者曾经在大学学习过这些内容的人可能为数不少，大家应该知道，我曾对集权化和分权化、政府和市场、社会主义和资本主义作过很多研究。如果他们接触过这些内容，或许也会发觉本文的讨论同样值得思考。

让我们拭目以待，希望我能亲眼见到匈牙利发生积极重大改变的那天的到来。

(余江 译)

科尔奈简介



尽管成长于计划经济体制，科尔奈很早就开始接触、参与西方经济学的研究。上世纪60至70年代，科尔奈曾在伦敦经济学院、苏塞克斯大学、斯坦福大学、耶鲁大学、普林斯顿大学和斯德哥尔摩大学做访问学者。他提出的短缺经济、软预算约束等理论成为世界范围内经济学家研究和讨论的论题，他的文章和书籍被翻译成多国语言出版。科尔奈曾多次获得诺贝尔经济学奖提名，1982年在美获得政治经济学 F. E. Seidman 杰出奖，2002年9月当选国际经济学会主席。

他的主要著作有《短缺经济学》、《社会主义体制》(1994)、《后社会主义转轨的思索》、《通往自由经济之路》(1990)、《主路与辅路：社会主义改革和后社会主义转轨研究》(1995)、《挣扎与希望：一个后社会主义国家的改革和稳定化文选》(1997)、《论医疗保障改革》(1998)，等等。其中的《短缺经济学》一书及其有关中央计划经济的诸多理论和著述影响了整整一代中国经济学人。科尔奈教授新近在国内外发表的文章与出版的书籍有：《制度范式》(《比较》第一辑)、《解读软预算约束》(与热若尔·罗兰、埃里克·马新金、《比较》第四辑)、《诚实与信任：后社会主义转轨时期的视角》(《比较》第九辑)、《大转型》(《比较》第十七辑)、《社会主义和资本主义：关于短缺和过剩的市场理论研究》(《比较》第五十七辑)《转轨中的福利、选择和一致性——东欧国家卫生部门改革》(与翁笙和合著，中信出版社，2003年4月)、《后社会主义转轨的思索》(吉林人民出版社，2003年1月)、自传《思想的力量》(香港中文大学出版社，2010年)。