

印度经济改革中的国家能力建设

陈兆源

(中国人民大学国际关系学院,北京 100872)

[摘要]自1947年独立以来,印度的历届政府如何在如何发展国民经济,提升国家能力,实现强国梦想等方面进行了长时间的艰苦探索,并最终选择了以自由化、私有化、市场化、全球化为主要内容的全面经济改革之路,经济建设取得了较大成绩。但与此同时,由于在民主制度、联邦制度、法律制度和文官制度等方面所遗存的历史积弊,加之在国家能力建设上“重外轻内”的路径选择,注定了其在经济改革中国家能力的缺失及其国家能力建设的乏力。

[关键词]印度;经济改革;国家能力

[中图分类号]D73/77.351;K351.5

[文献标识码]A

[文章编号]1674-117X(2013)03-0098-05

On Building State Capacity in Indian Economic Reform

CHEN Zhaoyuan

(School of International Relations, Renmin University of China, Beijing, 100018, China)

Abstract: Since India's independence in 1947, successive governments have kept on seeking long and hard on the question of how to develop India's national economy, improve India's state capacity, as well as achieve its national greatness. Ultimately, India chooses the path of economic reform that characterized with liberalization, privatization, marketization, and globalization, which also has made great achievements. Meanwhile, India also faces number of tough issues to be resolved and optimized due to the long-standing abuses in its democracy, federal system, legal system and civil service. Besides, India's path where outward power is mainly considered has already determined its weakness in state capacity and lacking of strength in building of state capacity.

Key words: India; economic reform; state capacity

印度是一个多民族的文明古国,1757年,印度沦为英国殖民地,1947年独立。自独立以来,印度的历届政府如何在如何发展国民经济、提升国家能力、实现强国梦想等方面进行了长时间的艰苦探索,并最终选择了以自由化、私有化、市场化、全球化为主要内容的全面经济改革之路,经济建设取得了较大的成绩。但与此同时,由于在民主制度、联邦制度、法律制度和文官制度等方面所遗存的历史积弊,加之其在国家能力建设上“重外轻内”的路径选择,注定了其在经济改革中国家能力的缺失及其国家能力建设的乏力。本文试图运用国家能力理论,从印

度经济改革中的国家能力的建设和发展、国家制度遗存的历史积弊和已有国家能力建设的路径选择三方面切入,对印度经济改革中的国家能力建设问题进行探讨,并提出自己的一些见解。

一 经济改革中印度国家能力的建设和发展

1947年印度独立,以尼赫鲁为首的印度国民大会党(the Indian National Congress 简称国大党)赢得执政地位,尼赫鲁政府倡导苏联式国有经济,确立了经济增长、社会公平、自力更生、多元并重的经济发展目标。根据该目标,印度政府于20世纪50

收稿日期:2013-03-15

作者简介:陈兆源(1991-),男,湖南株洲人,中国人民大学学生,主要从事国际政治经济学研究。

年代中期制定了马哈拉诺比斯模式(即 50 年代中期印度经济学家马哈拉诺比斯主持编制第二个五年计划,贯彻尼赫鲁的发展战略思想所制订的印度经济发展模式),^[1]主要由公营部门优先发展重工业和基础工业,由私营部门发展轻工业;减少进口依赖,逐渐实现资本货物和中间产品自给。实行该模式,使得印度政府掌握了国家经济发展的命脉,建立了比较完整的工业体系。这一时期从 1950 年开始到 1964 年为止,所采取的经济模式其实也就是国家引导的进口替代型工业化模式,^[2]³⁰²大致也可以说是一种具有左倾倾向的国有化改革时期。

1964 年至 1980 年,英迪拉·甘地赢得大选执政。为了在政治斗争中求得生存,英·甘地背离了把经济增长放在首位的经济改革政策,让政治意识形态主导了经济方向,印度的经济政策在此阶段变得更加左倾。为增强政权的合法性,英·甘地瞄准了处于社会底层的穷人进行政治动员,她把“减除贫困(poverty alleviation)”作为其政治宣言,采取了包括扩大国有化范围(在金融、产业、商业领域实施国有化),限制垄断和私人财团的扩大再生产,进一步限制外资等一系列激进的改革措施^[3]。这一时期,大致可概括为平民主义改革时期,民主走向平民主义和非制度化,使得国家发展能力与发展意愿之间出现了更为显著的差距(如表 1)。在此时期,印度的经济增长被讽刺地称为“印度教徒式增长(Hindu Rate of Growth)”。

表 1 1950-2000 年印度经济增长速度(%)

	1950-1964 年	1965-1979 年	1980-2000 年
GDP 增长	3.7	2.9	5.8
工业增长	7.4	3.8	6.2
农业增长	3.1	2.3	3.0
投资/GDP	13	18	23

注:数据来源于印度政府的相关资料,由于统计上的复杂性,这些数据是大致的指标而不是很准确的数字。^[2]²⁹⁵

到了 80 年代初,全球化成为世界经济发展的强劲浪潮。在全球化的进程中,以“亚洲四小龙”(韩国、新加坡以及中国香港、台湾)为代表的许多发展中国家和地区,奉行出口导向发展战略,大力发展市场经济,经济得到快速增长。在这种形势下,印度在中央计划下长期形成的半管制经济体制中固有的结构性缺陷和弊端越来越多地暴露出来。为形势所迫,改革现有经济体制被提上议事日程,

英迪拉·甘地政府着手开始了自由化的经济改革。1984 年 10 月英迪拉·甘地之子当选新一任印度总理,继续了英·甘地的自由化改革政策。其经济改革措施包括:(1)放松对私营企业的管制。在“六五”计划中提高私营部门所占的比重,进一步放松了许可证的限制。(2)鼓励出口。将原来的“进口替代”战略修改为“进口替代与促进出口相结合”。(3)放松对外资的管制,并鼓励新兴技术的进口。(4)改善国营企业管理。通过对价格、分配和税收方面的改革来降低生产成本,刺激公私企业的竞争等。^[4]²⁸⁻³²但是由于平民主义改革时期经济政策的影响,从旧体制中受益的既得利益集团激烈反对改革,使拉·甘地的改革付出了巨大的代价。1989 年,拉·甘地大选失败,标志这一时期(初步自由化改革时期)的改革尝试告终。

1989 年 11 月,国大党失去执政地位,随后的短短 15 个月,印度有 3 位总理下台。频繁政府更迭,无休止的党派斗争,严重影响了政府对国民经济的管理,酿成了 1991 年印度空前的经济危机。在这场危机中,印度的国际信用丧失殆尽,外汇极度短缺。到 1991 年 5 月初,印度的外汇储备已减少到 12.13 亿美元,仅够支付一个多星期的进口费。1991 年 5 月 21 日,万般无奈的谢卡尔政府悄悄从储备银行库存中取出 20 公吨黄金秘密运往苏黎世瑞士银行,抵押硬通货贷款 2.34 亿美元^[5],以救燃眉之急。这一应急之举使得谢卡尔政府成了众矢之的,印度国大党重新在第十届大选中赢得近半数的议席,纳拉辛哈·拉奥政府宣誓就职,现任的印度总理辛格出任当时拉奥政府的财政部长。拉奥政府相继宣布了各种新经济政策,制定并颁布了“八五”计划,开始了以自由化、私有化、市场化、全球化为主要内容的全面经济改革。无论是在拉奥政府的改革初期(1991-1998 年)和瓦杰帕伊政府的改革加速阶段(1998-2004 年),还是现任辛格政府的改革深化、调整阶段(2004 年至今),改革的具体措施无论如何变化和调整,其“四化”的总体理念始终未发生根本改变。^[6]这一时期(全面自由化改革时期)印度经济改革的方向大致可以总结为:第一,发展理念上从改革前的左倾转为日益自由化,由计划经济思维转向市场经济,提倡公私竞争,鼓励出口与引进外资。第二,注重产业结构调整 and 就业结构的变化。选择信息产业及服务外包

作为推动经济发展的主导力量,第三产业特别是现代服务业迅速发展(如表2所示)。第三,在贸易、资本和金融等方面施行对外开放,参与全球化程度提高。第四,国营企业改革和私营经济不断发展。长期以来,印度国营经济作为印度“社会主义类型社会”的一面旗帜,^{[4]136}更多的是被看作政治的支持工具而不是商业公司。1991年7月24日印度颁布新工业政策,宣布对国营企业进行大规模改革:减少国营企业领域和取消许可证,政府撤资和出售股份,但强调基础设施公有化,并建立国家复兴基金等,以使国营企业更具生产效率和竞争性。在这一时期,印度的国民经济取得了长足的进步。

表2 1950-2009年印度各产业结构占GDP的比重(%)

时间(年)	第一产业	第二产业	第三产业
1950-1951	55.4	16.1	28.5
1960-1961	50.9	20.0	29.1
1970-1971	44.5	23.6	31.9
1980-1981	38.1	25.9	36.0
1990-1991	34.9	24.5	40.6
2000-2001	26.2	24.9	48.9
2001-2002	26.3	24.4	49.3
2002-2003	23.8	25.0	51.2
2003-2004	24.0	24.6	51.4
2004-2005	22.8	24.8	52.4
2008-2009*	17.0	18.0	65.0

注:数据来源于 Statistical Outline of India 2005-2006, p. 14, Department of Economics and Statistic, TaTa Services limited, Bombay House, Feb. 2006. (At 1993-2004 price)^[7]

二 经济改革中印度国家制度遗存的历史积弊

尽管当代印度从结果上看选择了一条较为成功的经济改革道路,然而在其改革中也存在着一些突出的问题,如国营经济效率不高、国营企业步履艰难、私有化进程缓慢、国家财政赤字居高不下、经济失衡更加严重等。笔者认为,这些表面上的经济问题,实际上都可追溯到历史上国家制度弊端所导致的国家能力缺乏,即改革中国家助力的缺乏。

一是文官制度腐败和效率低下。印度的文官腐败比较严重,仅从2011年国际透明组织公布的清廉指数排名来看,全球183个国家中,印度排95位,连非洲的赞比亚都不如。^[8]比如,据估计在新德里有50万人力车夫,而其中最多只有9.9万个

具有经营人力车的执照。他们都是最贫困的贫民窟居民,但政府并没有提高许可证数量,或是彻底取消配额制,而是默认超过40万的人继续非法经营。而为了能继续经营,人力车夫们每个月都必须定期向警察缴纳贿赂。出于同样的原因,新德里60万沿街叫卖的小贩也被故意地安置在法律的边缘地带。^{[9]62-63}由于难以被解雇,印度的公务员中好逸恶劳、贪赃枉法的现象十分普遍。有专家测算,印度下拨的基础设施建设资金真正被用到项目的仅占16%,84%的资金流入了官员的腰包。粗糙的行政体系,阻碍了国家权力的有效行使,造成了国家政策执行效率低下及经济改革的隐形成本高。2006年,印度的司法系统有高达2700万件积案未得到处理。按照目前印度法庭处理案件的速度,彻底清理这些堆积案件需要300多年。^{[9]73}这种令人瞠目结舌的办事效率让很多改革方案搁浅,也让很多投资者望而却步。

二是松散的政党制度掣肘了议会民主。通过宪法,印度以国家根本大法的形式确立了具有印度特色的成人(年满21岁)普选的议会民主制度。^[10]虽然印度一直自诩其西方式民主更能促进经济的发展,但实际情况是,由于特殊利益集团的存在,印度的贫富差距被越拉越大。到2003年,印度仍然有1/5的农民温饱得不到保证,10.5亿人口中有80%以上生活在“牛车经济”中,连自行车都买不起,中产阶级以上的居民只有2%,约2500万人。^[11]一方面,社会普遍贫困;另一方面,民主制度又赋予了穷人大量的选票,各个利益集团为了获取利益,争相组建政党,大肆拉拢选民,形成了市场经济排斥穷人和民主政治拉拢穷人相互伴生的奇特现象。^[12]目前,印度政党多大上千之众,任何市场取向的经济改革都因唯恐被扣上忽视弱势群体利益的大帽而畏首畏尾,政府的调节能力越来越弱。政党间激烈的斗争使得政府任期不定,政党和政治领导人所想的只能是任期内的利益。短视行为和政策的非延续性随之出现,阻碍了印度经济改革的深入进行,也打压了国内外投资者的积极性。

三是分权的联邦制度影响了社会安定。与政党争斗相关的还有印度分权化的联邦制,印度中央政府对地方小党依赖性的增加,多数关乎民生和发展的重大政策在各个利益团体的妥协中被束之高阁。日益分权与分散的联邦制原本就极大地削弱

了中央财政和其调节地区间发展的能力,强化了地方保护主义的倾向,而邦际竞争则使中央政府安排的发展政策在各邦难以一致执行,阻碍了全国统一市场的形成,限制了国家作为一个整体的行动能力。同时,地区间经济差距的逐渐拉大又强化了地方的贫富分化,这些矛盾与印度长期存在的民族宗教问题相互交织,导致了印度境内的分离主义、恐怖主义活动大幅增多,繁华闹市区经常受到恐怖活动的惊扰,仅阿萨姆邦的武装分离主义分子就有两万之众,政府因社会安定的隐患而头痛不已。

四是僵化的法律体系阻碍了就业增收。印度的宪法经过多次修订,多达 395 条、1 000 多项具体条款,号称“世界上最长的宪法”。它宣称要保障所有公民的平等权、自由权、文化教育权和私有财产不可侵犯权,并一次性地确立了成人普选制度。繁杂的法律制度表面上看用民主维系了国家的实体权利,但由于各种社会矛盾要得到缓解,各种利益都希望获得充分表达,各种诉求需要妥协平衡,这就从根本上造成了社会的“分裂”与“碎片化”。印度拥有世界上对雇主而言最严厉的劳工法,尤其是 1976 年在英迪拉·甘地执政的平民主义改革时期变得更加严厉。依据其劳工法的规定,印度企业基本上无法解雇任何一名员工,哪怕他经常旷工。在印度,劳动力是一种沉没成本。它意味着企业即使在扩张时期也不愿意雇用大量的劳动力,因为他们担心在下一个经济低迷时期无法解雇规模庞大的员工。劳工法的出发点是为了保护广大工人的利益,却造成了印度庞大的劳动力大军中仅有不到 7% 的人被正式的经济体雇用,其 4.7 亿劳动人口,仅有 3 500 万人拥有稳定的工作(其中有 2 100 万是政府的直接雇员)。众多的就业人口只有 3 500 万人缴纳个人所得税,^{[9]37-41} 国家税源的流失严重。

三 经济改革中印度国家能力建设的路径选择

现代国家能力学说将国家能力大致分为“内向”和“外向”两种类型。“内向的国家能力”是从国家与社会互动的维度来定义的,其中典型的是将国家能力划分为渗入社会、调节社会关系、提取资源以及以特定方式配置或运用资源等四种能力。强国家是能够完成这些任务的国家,而弱国家则处在能力光谱的低端。^[13]“外向的国家能力”是从国

际体系的维度出发表述的国家能力观。它是一种国家间相互比较的相对能力,国家根据相对能力的大小在国际体系中占据不同的位置,体现国际权力。

王绍光、胡鞍钢在《中国国家能力报告》一书中,将国家能力(state capacity)表述为:国家将自己的意志(preferences)、目标(goals)转化为现实的能力。^[14]国家能力是国家与社会维度以及国际体系维度相互联系、相互作用的综合概念,这也体现了国家能力观的综合性。

依据以上观点,一个国家在其国家能力建设当中大致有“重内”“重外”和“内外并重”三种路径可供选择。

印度是一个极为重视国家能力建设的国家,但只要对印度在实现其强国梦想方面的所作所为稍加分析,我们就不难看出,印度在其国家能力建设上选择的是一条“重外而轻内”的错误道路。

首先,印度国家制度遗存的历史积弊众所周知:利益多元导致民主空转,普遍贫困导致内需低迷,官员腐败导致效率低下,地区分化导致冲突频发……各种政治制度的历史积弊严重阻碍着印度经济改革的继续深化。而国营经济效率低下,私营企业步履艰难,财政赤字居高不下,发展后劲严重不足等等,又每时每刻都在制约着政府提取和运用社会资源的能力。同时,又由于政党林立以及各特殊利益集团的相互争斗和平衡妥协,导致了政府在渗入社会、调节社会关系、配置社会资源等方面软弱无力。因此,印度在“内向的国家能力”方面成为了名符其实的“弱国家”。

其次,印度在民族主义的推动下,一直都在狂热地追求其所谓的国家地位和国际权力。早在半世纪以前,印度就制定了雄心勃勃的核能研究计划和太空发展计划,印度的核能发展几乎与原子能的发现时间同步。1963 年印度成功发射了首枚火箭,1980 年,又用自制火箭把自制的卫星送上太空;1989 年,印度首次发射了烈火战略中程弹道导弹,使其成为继美国、俄罗斯、英国、法国、中国以及以色列之后的第七个能够制造和拥有中程导弹的国家。1998 年 5 月,印度在连续进行了 5 次秘密核试验后最终取得成功。到了 20 世纪 90 年代中后期,印度着眼于“立足南亚,称雄印度洋,争当军事强国”的梦想,大力加强军事力量的全面建设,^[15]不

惜重金从俄罗斯、欧洲、美国等购进了航空母舰、重型战斗机、大型运输机等大型武器,实现了作战兵器的大型化、远洋化和核动力化。为有效遏制中国,彻底慑服巴基斯坦,消除对印度的国家安全威胁,印度把核实力和太空实力看做提升国家能力和助推军队作战能力的重要标准,不顾财力严重不足、赤字居高不下,投巨资研究开发大型卫星、强劲火箭。与此同时,其地球同步卫星、返回式航天器、月球探测器等项目也纷纷上马。近年来,中国综合国力的增强更为印度强势提升军事实力找到了借口,印度的军费预算年均增长在20%左右。2007—2011年,印度军火的国际采购量已占到世界军火采购量的10%,位居世界第一。^[16]其对外军事力量的貌似强大与对内能力的相对弱小形成了鲜明的对比。

军事实力对于维护国家安全利益固然至关重要,但对于印度这个有着10多亿人口,人均国民生产总值只有1000美元左右的发展中国家而言,不遗余力地沉醉于军事大国的梦想,“重外轻内”,只顾“攘外”而忽视“安内”的路径选择,无疑是片面的和非常错误的。花大气力尽早消除历史积弊,加紧解决国内利益诉求分散的问题,推动国内行政管理和司法体制改革,寻求民主政治与市场经济的良性互动,这才是印度最需要迫切解决的主要矛盾。

虽然印度希望成为世界一流大国的战略目标非常宏大,但是它所面临的诸多问题,已经成为印度实行“第二轮经济改革”中的拦路虎。经济改革深化中的国家助力缺失,必然导致国家能力建设的乏力。忽视国内矛盾的化解,忽视历史积弊的消除,忽视管理制度的创新,必将导致国家能力建设内生动力的丧失。在这种情况下,任何国家要想在国际维度上单方面实现其大国梦想,最终都不过是一场“黄粱美梦”。1980年,中国和印度的经济总量和人均GDP还大致相仿,而到2011年,中国经济总量已相当于印度的近4倍,2010年中国的国内生产总值超过日本成为全球第二,其国际地位与国际权力得到相应提升。同为发展中国家,同在经济改革的进程之中,“中国龙”和“印度虎”在国家能力建设上的是非对错不言自明。

参考文献:

- [1] 洪共福,陈树志.马哈拉诺比斯模式评析[J].阜阳师范学院学报:社会科学版,2007(6):99-101.
- [2] 阿图尔·科利.国家引导的发展——全球边缘地区的政治权力与工业化[M].朱天颢,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2007.
- [3] 李 好.印度经济改革的核心:经济增长与社会公平[J].经济研究导刊,2011(18):178-180.
- [4] 杨冬云.印度经济改革与发展的制度分析[M].北京:经济科学出版社,2006.
- [5] 孙培钧,华碧云.印度的经济改革:成就、问题与展望[J].南亚研究,2003(1):6-11.
- [6] 沈开艳.印度经济改革发展二十年:理论、实证与比较(1991-2010)[M].上海:上海人民出版社,2011:119-138.
- [7] 任 佳.印度工业化进程中产业结构的演变——印度发展模式初探[M].北京:商务印出版社,2007:95.
- [8] 李因才.印度改革的民粹与党争[J].南风窗,2012(17):78-79.
- [9] 爱德华·卢斯.不顾诸神:现代印度的崛起与发现[M].张淑芬,译.北京:中信出版社,2011.
- [10] 印度宪法;第15篇选举[EB/OL]. 汉译本. [2012-12-06] <http://www.baike.com/wiki>.
- [11] 邓长春.从2004年人民党大选落败看近年来印度经济改革的社会影响[J].南亚研究季刊,2004(3):28-33.
- [12] 邱永辉.试论印度政治与经济的互动[J].当代亚太,2000(4):9-13.
- [13] 乔尔·S·米格代尔.强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力[M].张长东,译.南京:江苏人民出版社,2009:5.
- [14] 王绍光,胡鞍钢.中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993:6.
- [15] 杨光军.印度为何要做太空大国[N].中国青年报,2012-09-14(10).
- [16] 人民网.印度军购数额达到世界第一[EB/OL]. [2012-03-20]. <http://world.people.com.cn/GB/17439044.html>.

责任编辑:骆晓会