

政党、政府与发展中国家的发展^①

钟伟云

一 政府与国家发展

新自由主义理论主张，应该弱化政府（国家）在经济生活中的作用，建立尽可能小的政府；发展经济是私营部门的事情。然而半个多世纪以来众多发展中国家的发展历程表明，小政府不一定能带来新自由主义者所希望看到的高效率，政府退出经济领域也并没有带来私人投资的繁荣。“小政府、大社会”的理念在发达国家可能是行得通的，但在发展中国家却并不一定行得通。20世纪80年代起，世界银行和国际货币基金组织（IMF）在拉美和非洲国家强制推行“结构调整计划”，结果大都以失败告终。这一点连世行和IMF都公开承认。

落后的发展中国家的发展，绝不是一个“自然的进程”，也就是说，不可能重走西欧、美国几百年以来所走的路。东亚发展型国家的发展历程证明，发展中国家要实现跨越式发展，就要走一条不同于传统资本主义国家的发展道路。政府（国家）要在发展中起不同于西方传统资本主义国家的作用。美国学者阿瑟·刘易斯在其《经济增长理论》一书中指出，“国家越落后，一个开拓性政府的作用范围就越大”，“软弱的政府不能维持自己境内的秩序”^②。塞缪尔·亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》一

① 本文为中共中央对外联络部非洲局副局长钟伟云在中非智库论坛第三届会议上的发言。

② [美]阿瑟·刘易斯《经济增长理论》（中译本），上海三联书店1990年版，第520、516页。

书中也指出，在快速变化的社会秩序中，发展中国家需要一个强有力的政府。政府不仅要有维持社会秩序的能力，而且要对经济进行必要的干预^①。从新中国成立 60 多年来特别是改革开放 30 多年来中国发展历程可看出，政府（国家）在发展中起着十分重要的作用。可以说，中国是国家主导型发展的典型例子。

非洲也有国家主导型发展的实践并取得初步成功的例子，如 1991 年以来的埃塞俄比亚。埃塞俄比亚是一个贫穷、落后、基础差、人口多、资源匮乏的国家。20 世纪 90 年代初，埃塞俄比亚与莫桑比克并列，是世界上两个最贫穷的国家，人均 GDP 不到 100 美元。在埃塞俄比亚前总理梅莱斯·泽纳维的领导下，埃塞俄比亚致力于建设“民主发展型国家”（democratic developmental state），取得显著成就。过去 9 年来，埃塞俄比亚经济连续保持两位数增长，在人口从 20 世纪 90 年代初的 5 000 多万人增加到 9 000 多万人的基础上，人均 GDP 从不足 100 美元增加到 2012 年的 1 300 美元（按购买力平价计算）。

埃塞俄比亚为何能够实现如此快速的发展？分析人士认为，一个重要的方面就是政府（国家）发挥了重要作用。根据梅莱斯的设计，国家主要在下列三个领域发挥作用：第一，基础设施建设。梅莱斯认为，将基础设施建设完全交给私人投资者或外国投资者是不现实的，国家必须承担起发展基础设施建设的主要责任。过去十多年来，埃塞俄比亚政府动员了大量资源，包括外国的贷款，用于交通、电力、通信等基础设施的建设。根据埃塞俄比亚《增长与转型规划》（GTP），埃塞俄比亚要在 5 年内建设 3 200 公里铁路。第二，人力资源开发。梅莱斯认为，与基础设施建设一样，人力资源开发也不可能完全由私人机构来进行。国家必须在教育培训领域发挥主导作用。埃塞俄比亚综合性大学数量已从 1991 年的 1 所增加到现在的 30 多所。埃塞俄比亚政府还设立了大量职业教育机构，培养技术工人。

二 政党与国家发展

从东亚、非洲发展型国家的发展历程可以看出，强大的政党是政府

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿 《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 17 页。
(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. ht

(国家) 发挥作用的重要支撑。塞缪尔·亨廷顿指出,“强大的政党”与“强大的组织”是形成“强政府”的重要条件。“强政府”的构建和维持必须依赖强大的政党和组织的力量。特别是在公民社会的力量还比较弱小的发展中国家,政党往往是最有组织的社会力量,它起着连接社会和國家的作用。

在中国,中国共产党作为最大政党和执政党,对维持“强大政府”起着至关重要的作用。中国共产党的作用,用一句话来讲,就是“统揽全局,协调四方”的作用。主要体现在以下几方面:

第一,党是国家战略决策的中心。党作为国家最有组织的政治力量,负责国家发展规划等重大发展战略、政策和方针的制定。在这方面,智库又起着重要的作用。中国共产党设立了为数众多的智库。中央一级,有中央政策研究室。中央各部门都内设了政策研究部门。中央政府各部门也都设立了各自的政策研究部门。这些政策研究部门既为政府部门的决策服务,又为党的决策服务。在中国,任何重大的战略决策都是由党中央讨论决定的,但党和政府部门的智库为这些决策起着重要的智力支持作用。

第二,党动员和组织人民参与国家发展。一方面,党领导政府,指导和监督政府实施党所制定的发展战略、规划和方针政策;另一方面,党对国家实行意识形态的领导,用先进的意识形态教育和引导人民群众。

第三,党负责培养(develop)和使用(deploy)干部。毛泽东主席曾经说过,正确的政治路线确定之后,干部就是决定因素。制定了好的战略和方针政策,关键还在于有强有力的机制和合适的人去加以落实。这里说的:强有力的机制,就是政府和政党;合适的人,就是得力的干部。在中国,干部是一个相当宽泛的概念,凡是在党和国家机关工作的公职人员、国有企业领导人,都可列入干部的范围。中国共产党不仅发现、培养干部,而且把得力的干部安排到合适的岗位去,并且负责干部的考核、监督和交流。专业化的干部队伍确保了党和国家的发展战略能够得以实施。可以说,中国经济社会之所以取得快速发展,与中国共产党的地位和作用是密不可分的。

再回过头来看看非洲的情况。过去十多年间经济增长最快的十多个非洲国家中,除一些能源大国外,多数国家都有一个强有力的政党。许多国家是“一党独大型”国家(dominating party state),如埃塞俄比亚、坦桑尼亚、卢旺达、安哥拉、莫桑比克、乌干达等都是如此。从这些国家和发

展历程可以看到，强大的政党不仅可以保持国家发展政策的连续性，而且可以组织政府和人民实施国家发展战略。

三 何为强政府、强政党

强有力的政府不仅可以确保国家的秩序和稳定，而且可以确保发展政策的连续性，而稳定和政策的连续性都是国家发展的重要前提。当然，至于什么是强政府，人们有不同的看法。并非政府部门越多、人员越多、权力越大、管事越多就是强政府。大不等于强。就像中国政府当前正在进行的政府职能转变一样，政府要管好该管的事，而绝不能干预不该管的事。中国共产党把政府的职责和作用定位为保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵^①。当然，中国共产党对政府（国家）作用的定位不可能完全适用于其他发展中国家。其他发展中国家有着不同的国情，处在不同的发展阶段，改革的方向也不一致，因此对政府（国家）作用的定位不可能相同。

强大的政党不仅可以为国家发展提供强大的决策能力，而且可以通过对重要干部的调配使用来确保国家决策能够得到落实。当然，衡量政党是否强大，不能以单纯的党员数量作为标准。强大的政党应有一个有凝聚力的意识形态（即指导思想），有一个强有力的领导核心，有强大的调查研究和作出重要决策的能力，并有通过对干部的调配使用将决策付诸实施的能力。

（责任编辑：康宁）

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第6页。