

二十一世紀評論

中國政治改革的困境

中國的「溫和權威主義」 改革之路

● 包瑞嘉
(Richard Baum)

自從80年代初以來，中國一方面出現了生機盎然、活力四溢的經濟和社會，另一方面又繼續維持着已經不適應時代發展需要的僵化的政治體制，兩者之間的裂隙愈來愈大。這種不對稱將會嚴重阻礙中國長遠的健康發展和穩定。

自從二十世紀80年代初以來，中國逐漸發展出富有活力的市場經濟，市民社會也慢慢開始形成。但是，改革開放前的列寧主義政治制度基本上沒有受到甚麼觸動，中共繼續享有實際上不受約束的政治壟斷權，其高層領導人只對一小部分與他們一樣無需對誰負責的同僚負責。全國人大缺乏自主性和問責性，各級司法機關在財政和政治上依賴於地方當局，大眾媒體受到國家的嚴格審查和監督，政府繼續採取手段對各種社會經濟利益的組織進行控制。由此而產生的結果是，一方面出現了生機盎然、活力四溢的經濟和社會，另一方面又繼續維持着已經不適應時代發展需要的僵化的政治體制，兩者之間的裂隙愈來愈大。可以認為，這種不對稱將會嚴重阻礙中國長遠的健康發展和穩定。

中國還沒有建立起具有足夠的問責性和應答能力，以及充分透明的政治制度。在某種程度上，正是由於這個原因，中國在改革時期積累了大量的社會經濟壓力，其嚴重性被總的經濟的持續高增長率掩蓋了。這些壓力包括：不斷上升的城市失業率、不斷加劇的城鄉收入差距、廣泛蔓延的官員腐敗、起伏不定的銀行系統、艾滋病的隱現，等等。儘管中國的新領導人下決心要積極應付

* 本文曾在香港中文大學中國研究服務中心召開的「中國現況國際研討會」(2004年1月6日至7日)上宣讀，現蒙作者及主辦單位允准發表，謹致謝忱。Abridged version of Richard Baum, "Systemic Stresses and Political Choices: The Road Ahead", China Quarterly Special Issues New Series No. 4 *The New Chinese Leadership: Challenges and Opportunities after the 16th Party Congress*, edited by Yun-han Chu, Chih-cheng Lo and Ramon H. Myers (forthcoming). Copyright the School of Oriental and African Studies, translated and reproduced with permission.

這些挑戰(以及其他挑戰)，但他們運用的那套治理方法能否奏效，絕不是一目了然的①。

一方面，社會經濟在飛速變化，另一方面，政治體制改革則一直維持在最低限度之內。兩者的結合突現了中國的列寧主義體制在努力消納因經濟改革而釋放出來的各種新的社會力量和壓力時所面臨的一個核心悖論。林德布羅姆(Charles Lindblom)曾指出，列寧主義制度特別適合於自上而下地引導社會變化。也就是說，這種制度有着強健的、發育良好的「大拇指」，可以對社會施加高度集中的壓力。不過，由於同樣的原因，列寧主義制度的其他幾個「手指」則顯得虛弱，不敏感，很難精確地判定分散的社會信號，並對其作出準確反應②。林德布羅姆指出，多元化的民主國家正好相反，其大拇指相對要弱一些。因此，這些國家就不能產生集中的強制力。但是，民主國家的其他幾個「手指」非常敏感，發育良好，因而就能夠精確地判定變化中的環境刺激，並對其作出準確反應。總而言之，列寧主義制度具有優越的強力機制(mechanisms of force)，而立於市場的民主國家則具有優越的反饋機制(mechanisms of feedback)。

隨着中國社會的複雜化程度、分化程度和信息化程度的不斷提高，就需要大大增加政治感受器——「輸入制度」(input institutions)——的敏感性③。市場機制——亞當·斯密(Adam Smith)的「看不見的手」——在經濟領域裏發揮這種功能，使生產者和消費者能夠對變化的市場信號作出快速、有效的反應。但是，在政治領域裏，也日益需要一些同樣敏感的反饋機制。在民主國家中，通常是由利益集團、自由新聞業、公共輿論和競選來發揮這種功能。由於缺乏這類自主的、互相配合的輸入制度，中國的列寧主義政體仍處於嚴重不敏感和缺乏反應的狀態。實際上，它處處顯得笨手笨腳，並因此而受到損害。這種不敏感後果在2003年「非典」流行的早期階段暴露無遺，由於政府對民眾不以誠相見，封鎖重要的流行病信息，因此，就未能採取及時有效的措施控制疫情。

為了提高政治敏感度，同時又不讓獨立的社會或政治勢力掌握政治主動權，中共採取了一系列「統一戰線」策略。從傳統上看，統一戰線機關包括全國政協，以及像全國工會和婦聯這樣的群眾組織，再加上八個受到官方承認的民主黨派。設立這些機構的目的是要通過「共同協商、互相監督」，把共產黨與那些非黨的社會經濟群體和職業群體更密切地聯繫起來。這些組織的問題在於，它們雖然將「共同協商、互相監督」掛在嘴上，但卻幾乎完全是共產黨的附庸。這些社團組織受到共產黨官員的嚴密控制和監督，很難發揮重要的、自主的輸入／反饋功能，以促進有效的治理。毫無疑問，由於中共精心培育和照顧這些組織，剔除不聽話的人，它們經常不免有「花瓶」之譏④。

就連江澤民也暗中承認，中共過去的統一戰線團體已經不能代表日益複雜化、多元化的中國社會各階層的利益了。因此，他在當政的最後幾年拼命游說，力圖擴大中共的社會經濟基礎，大談所謂的「與時俱進」。2000年2月，江澤民指出：「總結我們黨七十多年的歷史，可以得出一個重要的結論，這就是：我們黨所以贏得人民的擁護，是因為我們黨在革命、建設、改革的各個歷史時期，總能

隨着中國社會的複雜化程度、分化程度和信息化程度的不斷提高，就需要在政治領域裏增加一些敏感的反饋機制。過去的統一戰線團體已經不能代表社會各階層的利益了。「三個代表」的思想雖然允許將更為多樣的利益和觀點包容進黨內，但既不能確保一種基於充分的問責性和應答能力的治理方式，也不能使政策制定和行政管理變得更加透明。

代表着中國先進社會生產力的發展要求，代表着中國先進文化的前進方向，代表着中國最廣大人民的根本利益。」^⑤這段話相當累贅，它後來經過提煉，被重新表述為「三個代表」的思想。在中共十六大上，「三個代表」被寫進了黨章。

「三個代表」被寫進黨章，說明中共已經日益意識到，它的其他幾個社會「手指」亟待加強。不過，這只是第一步。誠然，「三個代表」的思想允許將更為多樣的利益和觀點包容進黨內，但由於缺乏相應的制度變遷，它並不能讓普通公民在共產黨面前享有更多的權利，也不一定讓中共普通黨員發出更加自主、更加真實的聲音。由於「三個代表」既不能確保一種基於充分的問責性和應答能力的治理方式，也不能使政策制定和行政管理變得更加透明，因此，要對江澤民這個很有爭議的理論作出最後定論還為時過早。江澤民已經給中共的意識形態打入了一個楔子，以後的情況怎麼發展，就要看還有甚麼具體改革措施了。

政治：貌似合理性的藝術

中國的新領導人面對各種不斷加深的斷層線，又不願看到宏觀政治改革(例如多黨制選舉、通過憲法確立權力分立的原則)造成潛在的不穩定，於是，他們所能作出的政治選擇就十分有限。政治是(或應該是)可能性的藝術，或至少是貌似合理性的藝術(the art of the plausible)。鑑於中國目前的情況，甚麼樣的政治道路是貌似合理的呢？怎樣提高國家的敏感度、問責度、應答能力和透明度，而又不威脅到政權的存在呢？

除非社會秩序發生危及系統的崩潰，中國在最近的將來不大可能在民主政治方面出現根本性突破。文革動亂、八九天安門事件、蘇聯解體等事件還留在當權者的記憶裏，因此很難指望會出現自上而下的、大膽的政治改革。在過去十幾年裏，中共政權一直擔心不穩定，因而一向採取最安全、最不具有威脅性的政治改革方案。就連看上去與這一判斷相抵觸的唯一重要改革——即廣泛實行的村級直選制度——也並不是為了推動真正意義上的民主治理，而是為了防止農民反抗巧取豪奪的腐敗地方官員(在廣大農民中間一直醞釀着這種反抗情緒)^⑥。中央政府沒有讓中國五萬個鎮實行直選，這可以證明如下猜測：直選主要是緩解緊張的機制，而不是真正的自治手段^⑦。

自從天安門事件以來，把困難「應付」過去一直是中共政權的首選政治策略。在90年代，由於外國直接投資的大量湧入，出現了經濟的高增長率，從而使這一政治策略變得可行，減弱了社會政治方面的不滿情緒。當然，也出現了一些不容忽視的問題。例如，農民抗議負擔過重，下崗工人要求支付被貪污或挪用的工資和養老金，怒不可遏的家長要求調查導致幾名小學生死亡的爆炸事件。不過，政府對所有這些問題都只是就事論事地加以解決。只要這類問題停留在局部、孤立和無組織的水平上，它們就可以由一個決心抑制社會動盪的家長式政府來加以解決。必要時，可以舉行村級選舉來清除腐敗的農村幹部，政

自從天安門事件以來，把困難「應付」過去一直是中共政權的首選政治策略。當民眾的不滿情緒只是小規模地、分散地爆發出來，這種轉移局部怨氣的策略是行之有效的。然而，到了90年代，這些弱勢群體有了現代通訊方法，它們的不滿情緒就得以調動和聚合起來，在政治上對政權所造成的潛在威脅也在逐漸增大。

府官員可以大張旗鼓地調查學校失火或煤礦倒塌的原因，政府可以掏出一筆錢來打發憤怒的工人和退休人員^⑧。

關於這一點，黎安友 (Andrew Nathan) 指出，中共政權「鼓勵個體而非群體的輸入」，「將老百姓的怨氣集中對準地方機構或官員」，從而「分散了對黨國可能發起的攻擊」^⑨。這樣，中共政權就在一定程度上穩住了其脆弱的民眾合法性。當民眾的不滿情緒只是小規模地、分散地爆發出來，而且憤憤不平的群體很難相互溝通時，這種轉移局部怨氣的策略是行之有效的。然而，到了90年代，情況開始發生變化。這些弱勢群體有了現代通訊方法，例如手提電話、傳呼機、個人電腦、傳真機和互聯網。於是，它們的不滿情緒就得以調動和聚合起來。隨着不滿情緒以社會化的形式在更大的規模上表達出來，它在政治上對政權所造成的潛在威脅也在逐漸增大。

鑑於社會經濟方面的不滿情緒有愈演愈烈之勢，胡錦濤上任後馬上就到革命老根據地西柏坡考察，這絕不是偶然的。這是胡錦濤在中共十六大上當選為總書記後的首次重要活動。在西柏坡，胡錦濤重申要堅持中共的傳統平等理想，發揚「艱苦奮鬥」的精神。一個月後，在農曆除夕，胡錦濤和尚未上任的溫家寶總理分別到內蒙古和山西這兩個內陸省份訪貧問苦，慰問處境艱難的農牧民和礦工。胡錦濤和溫家寶對窮困的老百姓表示了很大的同情，從而提升了他們自己（以及中共）的正直、親民、負責的公眾形象^⑩。同樣的情況還發生在2003年春「非典」肆虐的中期，儘管處理疫情的時機被延誤了，中國高層領導人仍以堅定的態度處理日益惡化的疫情，以緩解公眾日益加深的擔憂^⑪。

儘管中共領導人在公開場合對處境艱難的群眾表示同情和關心，但中國在社會經濟方面存在無數的問題，大概很難用這種家長式的、就事論事的辦法予以解決。幾個富有同情心的國家領導人不時出現在新聞照片上，讓人感到他們做了一點位高權重而不負眾望的事情，這的確也有點用處，但從根本上看，這種姿態並不能切實地代替健全的政治制度。

需要過渡到「溫和的權威主義」

當前最需要做的一件事，就是由掌權的領導人認認真真地加強社會經濟的包容和反饋制度。這樣，就需要採取一系列遠遠超出江澤民的「三個代表」和胡錦濤的「訪貧問苦」的有限目標的具體措施。這些措施包括：放鬆目前對非官方宗教、社會和職業組織的限制，擴大政治和思想寬容的範圍，增加大眾媒體和輿論工具的自主性，加強人大的代表職能，放鬆黨對政府行政活動的控制。就其本身而言，這類「溫和的權威主義」改革不會自然而然地保證政府的透明度、問責性或法治，更不會解決國家的經濟問題，但它們至少有助於加強中國先天虛弱的輸入制度，從而給它那幾個不敏感的、軟弱的「手指」注入新的活力^⑫。

當前最需要做的事，是採取一系列遠遠超出江澤民的「三個代表」和胡錦濤的「訪貧問苦」的具體措施，包括放鬆對非官方宗教、社會和職業組織的限制，擴大政治和思想寬容的範圍，增加大眾媒體和輿論工具的自主性，加強人大的代表職能，放鬆黨對政府行政活動的控制。這類「溫和的權威主義」改革雖然不能解決政治的問責制及經濟問題，但至少有助於增加活力。

80年代後期，在趙紫陽的主導下，已經開始了朝着溫和權威主義的預備性過渡。趙紫陽在中共十三大上作政治報告，勾勒了一個局部的政改方案，其要點是：黨政分開；下放權力；改革人事制度，將政治任命權減至最低限度；加強人大和群眾組織的監督；加強法治。但是，趙紫陽最激進的措施，也許是要求黨國承認不同利益集團的合法性，這是走向真正的政治多元主義的第一步。他指出，不同的群體可能有不同的利益和觀點，它們也需要有機會來交流思想。趙紫陽還進一步斷言，社會主義社會並非鐵板一塊，特殊利益不應受到忽視，對衝突的利益應加以調解^③。

趙紫陽的改革方案若被採納的話，中國原本有可能朝着緩和社會與國家之間的裂隙的方向邁出重要的第一步。遺憾的是，趙紫陽的方案因天安門事件而胎死腹中，趙本人也以「分裂黨」的罪名而被解職。此後，由於擔心中國會出現普遍的不穩定和混亂，再加上蘇聯令舉世震驚的突然解體，中共第三代領導人沒有重新提起趙紫陽關於推進政治多元化、完善政治反饋機制的方案。直到今天，中共都沒有給趙紫陽及其1987年方案平反。

趙紫陽在1987年勾勒的一系列改革措施，指出一條似乎可行的道路，可以縮小專橫的國家與先天軟弱的社會之間的裂隙，使中國朝着溫和權威主義的政治現代性方向邁出重要的一步。中共政權應趁着當前經濟形勢較好的時候主動推行制度改革，這要比等到系統陷入危機的時候再來亡羊補牢要好得多。

誠然，對混亂和不穩定的擔憂經常被當作推遲嚴肅的政治改革的主要理由，但中共第四代領導人還面臨着一個更加迫切的問題：國家權威和民眾認受性在未來會不斷受到削弱。在整個中國社會，到處都瀰漫着不斷加劇的政治犬儒主義，人們對政治採取一種疏遠的態度。經過二十五年的市場改革和理性化，中共政權的馬列主義哲學基礎受到了削弱，已經變得面目全非了。中共再也不能為中國的未來展示一幅激動人心的理想圖景了，社會中的許多群體和個人日益感到，中共在其日常生活中基本上是無關緊要的，只能讓人產生厭煩，因此，人們只要有可能就避開它，必要時也容忍它。中國的普通百姓對黨的領導人和黨的政策愈來愈不在乎，當有人問起江澤民「三個代表」的理論時，他們經常只是笑笑，轉動一下眼珠。中國社會科學院最近的一項民意調查顯示，如果給他們選擇的話，80%的調查對象都更願意直接選舉政府官員。由此可以看出，制度異化已經達到了何種程度^④。

在這種情況下，鑑於中國根本不可能發生自上而下的突然的、根本性的民主轉型（這種轉型會動搖共產黨的統治基礎），還有其他甚麼辦法呢？有沒有一種折衷的辦法，一方面加強政權的幾個制度性「手指」，令其獲得更大的自主性，另一方面又不危及系統本身的存在呢？

儘管趙紫陽在1987年勾勒的一系列改革措施既沒有得到充分闡述，也不完全具有民主性質，但它們卻指出了一條似乎可行的道路，可以縮小專橫的國家與先天軟弱的社會之間的裂隙。在這方面，我們可以認為，這些措施使中國朝着溫和權威主義的政治現代性的方向邁出了重要的第一步。

對溫和權威主義改革而言，最大的、最難以克服的障礙或許來自「政治的慣性」。在其他條件相同的情況下，如果不發生大規模的系統危機，中共第四代領導人——就如同第三代領導人一樣——完全可以選擇一條阻力最小的道路，採取一種適度的、遞增的、修修補補的方式進行改革，在盡可能小的規模上做一

些結構上的調適，把問題「應付」過去。在絕大多數情況下，「應付」都必然成為絕大多數地位穩固的掌權者的首選策略。不過，中國領導人也許不會有太多的時間繼續享受這種奢侈了。我們在前面曾討論過社會經濟和政治制度的日益加深的斷層線，有鑑於此，中國領導人也許已經沒有太多的時間了。誠然，自天安門事件以來，中國的經濟增長達到了接近兩位數的超常記錄，中共政權因此也經受住了市場化和「開放」所導致的一系列過渡期震蕩，沒有遇到嚴重的系統性危機。然而，這樣的好時光不會持續多久了。近年來，中國採取了一些權宜之策，例如受控的村級選舉、領導人的訪貧問苦、遍布全國的農村信訪局、1989年頒布的《行政訴訟法》（公民個人、而非群體可以依據該法律起訴國家行政機關）。這些措施在一定程度上緩解了政治壓力，就此而言，它們可以被認為是朝着正確方向邁出的步伐^①。不過，這些措施只是第一步，是一個「強硬的權威主義」政權對建立更強健的輸入／反饋制度的要求作出的極小的讓步。

如果經濟按合理的增長率繼續增長，中國領導人或許可以稍稍推遲必要的制度改革。不過，這一策略有兩個缺點：第一，中共政權的命運完全取決於其自身所無法操縱的全球（和地方）經濟力量；第二，愈來愈不聽話的、玩世不恭的普通民眾讓政權承擔的政治風險會進一步加劇。中共政權應趁着經濟形勢較好的時候主動推行制度改革，這要比等到系統陷入危機、「政權崩塌」成為真實的可能性（而非假設的可能性）的時候再來亡羊補牢要好得多。中國從來沒有像現在這樣迫切需要讓社會—政治「手指」變得更為敏感，列寧主義的「大拇指」有必要趁着它還有足夠的公共權威的時候放鬆自己的控制，否則一旦失去了這種權威，就是想放鬆也放鬆不了了。

自天安門事件以來，中國的經濟增長達到了接近兩位數的超常記錄，中共政權因此沒有遇到嚴重的危機。但這種好時光不會持續多久。中國從來沒有像現在這樣迫切需要讓社會—政治「手指」變得更為敏感，列寧主義的「大拇指」有必要趁着它還有足夠公共權威時放鬆控制，否則一旦失去了這種權威，就是想放鬆也放鬆不了了。

劉鋒 譯

註釋

① 這些不斷惡化的壓力對經濟和政治造成了影響。有關經濟影響的評估，參見 Charles Wolf, Jr. et al., *Fault Lines in China's Economic Terrain* (Santa Monica: The Rand Corporation, 2003)；有關政治影響的評估，參見 David Shambaugh, ed., *Is China Unstable?: Assessing the Factors* (New York: M. E. Sharpe, 2000)。

② Charles Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (New York: Basic Books, 1977)。

③ 關於輸入制度在中國政治現代化過程中的重要性，參見 Andrew Nathan, "Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy* 14, no. 1 (January 2003): 13-16。

④ 關於中國統一戰線組織的本質和政治上的支持功能，參見 Lyman Van Slyke, *Enemies and Friends: The United Front in Chinese Communist History* (Stanford: Stanford University Press, 1967), 208-53。實際上，由國家贊助的社團組織根本無力保護和促進其成員的利益，關於這一點，參見 Jonathan Unger and Anita Chan, "China, Corporatism, and the East Asian Model", *The China Journal*, no. 33 (January 1995): 29-53。

⑤ 轉引自 Yu Yunyao, "Fully Strengthen Party Building in the New Era in Accordance with the Requirements of the 'Three Represents'", translated in FBIS-

CPP20010824000143 (24 August 2001). (此處的引文還原成了江澤民的原話，與英譯文稍有出入。——譯者註)

⑥ Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, "The Struggle over Village Elections", in *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, ed. Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), 129-44.

⑦ 關於鎮級選舉的盛衰無常的歷史，參見Lianjiang Li, "The Politics of Introducing Direct Township Elections in China", *The China Quarterly*, no. 171 (September 2002): 704-23.

⑧ 根據中國社會科學院社會學研究所研究人員最近提交的一份報告，中央政府在1999年提供了總額達三十一億美元的資金用於一次性專款專用的轉帳支付，補貼給憤憤不平的城市工人，比1998年提高了差不多65%。

⑨ 同註⑧，頁15。

⑩ John Gittings, "Righting Past Wrongs", *The Guardian* (Online), 21 January 2003, www.guardian.co.uk/elsewhere/country/story/0,7792,879323,00.html; also Erik Eckholm, "China's New Leader Works to Set Himself Apart", *New York Times*, 12 January 2003.

⑪ See "China Feels Side Effects from SARS", *Washington Post*, 2 May 2003, A1.

⑫ 「溫和的權威主義」(soft authoritarianism) 這個概念最初是指亞洲四小龍實行的一種制度，它將家長式的、行政主導的政府與多元化的社會—政治包容機制結合起來。後來，裴敏欣等人用它來描述改革後的中國的一種可能的政治發展軌道。參見Minxin Pei, "China's Evolution Toward Soft-Authoritarianism", in *What If China Doesn't Democratize: Implications for War and Peace*, ed. Edward Friedman and Barret McCormick (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2000), 74-98.

⑬ 從傳統上看，列寧主義制度將公私利益的等同作為一項原則，根本否認有任何理由將兩者視為相互矛盾的。在「文革」期間，公共利益更是取得了獨尊的地位，它在毛澤東「破私立公」的口號中達到極致。趙紫陽提出要增進政治多元化，深化改革，有關這一點的分析，參見Richard Baum, *Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 220-22。

⑭ 對中國公共輿論的最近趨向的分析，參見Joseph Fewsmith, "China's Domestic Agenda: Social Pressures and Public Opinion", *China Leadership Monitor*, issue 6 (Spring 2003) (www.chinaleadershipmonitor.org/20032/jf.html)。

⑮ 關於信訪局在處理農民投訴方面的作用，參見Thomas P. Bernstein and Xiabo Lü, *Taxation without Representation in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2003)。關於《行政訴訟法》的實施，參見Minxin Pei, "Citizens vs. Mandarins: Administrative Litigation in China", *The China Quarterly*, no. 152 (December 1997): 832-62.

包瑞嘉 (Richard Baum) 美國加州大學洛杉磯分校政治學系教授，中國研究中心主任。研究領域主要在當代中國政治及外交關係。主要著述有：*Prelude to Revolution: Mao, the Party, and the Peasant Question, 1962-1966*、*China's Four Modernizations: The New Technological Revolution、Reform and Reaction in Post-Mao China: The Road to Tiananmen*、*Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping*。目前的研究課題包括全球化對中國政治的影響，以及海峽兩岸戰爭與和平的前景。