

西方如何誤解了中國？

● 洪源遠

2018年是中國改革開放四十周年。過去幾十年來，西方觀察家曾認為，隨着經濟進一步自由化與蓬勃發展，中國將逐步且不可避免地成為一個民主國家。然而，時至今日，這個期待始終沒有實現。2018年3月，《經濟學人》(*The Economist*)雜誌用一整期來討論「西方如何誤解了中國」(How the West Got China Wrong)，但並沒有真正解釋如何誤解，反而表達了恐慌與迷惑，並激動地呼籲西方國家遏制中國崛起^①。它的標題似乎應該是「天哪，西方誤解了中國！現在該怎麼辦？」

那麼西方究竟如何誤解了中國？民主真的是經濟發展的必要條件嗎？中國自1978年以來取得驚人的經濟增長，人們需要擔心這一成就證明了威權優於民主嗎？中國崛起消解了民主的吸引力嗎？

西方的確誤解了中國，但這些誤解並不在於他們認為的那些方面。持有類似《經濟學人》立場的西方觀察

家沒有正確理解的是，自1978年以來，中國已推行了重要的政治改革，並在改革中採納了一些民主元素，雖然這些元素並非多黨選舉和保護個人權利等西方所期待的形式。鄧小平的改革團隊用官僚改革代替了政治改革，從而創造出一種獨特的混合政體——「有民主特色的威權體制」。正是這些民主特色，而非威權體制，成就了中國的適應性治理與經濟活力。

我認為西方不僅誤解了中國，更值得注意的是，這種誤解來自西方對政體分類的方式。長期以來，西方主流觀點用一種過度簡化、非黑即白的分類方式來看待政體：一個國家要麼是民主，要麼是威權。改革開放時期的中國既然不是西方意義上的民主國家，很多人就認為這樣的中國是威權國家，將其和毛澤東時代的中國以及北韓等同視之。如果我們的分類方式存在謬誤，那麼在這種方式指導下，我們對中國發展的相關理解也將必然出錯。



2018年3月，《經濟學人》雜誌用上了一整期來討論「西方如何誤解了中國」。

一 天哪，西方誤解了中國！

《經濟學人》哀歎道：「西方二十五年來對中國的妄想都破滅了。」二十五年前，在蘇聯土崩瓦解後，西方國家，尤其是美國，充滿自信地認為隨着中國人民更加富裕，能自由獲取信息和交流，他們終有一天會要求民主制度和個人權利。在政治學中，這個假說被稱為「現代化理論」(modernization theory)。南韓和台灣等國家和地區，都曾按照這個模式實現了民主化。

但直至2018年為止，西方觀察家不無憂慮地一致認為，中國非但沒有如預期般按照現代化理論走向民主，反而似乎在創造屬於自己的整套國際規範。如同《經濟學人》所觀察到的：中國非但沒有邁向民主化，國家主席習近平更「將政治與經濟發展的方向轉向更多鎮壓、國家控制和對抗」；中國非但沒有進一步成長為自

由市場經濟體，還「對商業的控制日趨嚴密，將其視為國家權力的一部分……認為很多產業是富有戰略意義的」；中國非但沒有遵從西方主導的國際秩序，而且「似乎在創造與之對立的、屬於自己的另一種國際新秩序」，其中最明顯的就是「一帶一路」合作倡議。

在清楚說明了中國與西方預期不符的三個主要方面(民主化、市場自由化、國際政策)後，《經濟學人》並未具體解釋西方如何誤解中國，反而呼籲西方「深呼吸」，並在錯失機會之前遏制中國崛起。它主張：「西方愈是勉為其難地默許中國肆意妄為，將來反對中國時將愈危險。因此在各個領域，西方需要徹底重新決定政策，正如西方堅持他們所主張的價值是普世的。」這樣的建議正有力地體現在特朗普(Donald J. Trump)政府的對華強硬立場之上，正如副總統彭斯(Michael R. Pence)在2018年10月的講話中所表達的，美國決策者認為他們錯誤地縱容了中國的崛起，使之成為今日對美國的威脅。因此，對這種威脅的回應必須是強硬遏制，這在正在進行的中美貿易戰中得到充分體現。

二 有民主特色的威權體制

西方戰略家相信他們錯在沒有預見到中國拒絕民主化，但我認為，這並非他們真正錯誤所在。他們錯在沒有認識到自1978年改革開放以來，中國事實上已經進行了政治改革並採納了一些民主元素，只是這些改革並非像西方式的民主那樣進行。

不像西方民主國家，中國不存在政黨和公共管理之間涇渭分明的界限。官僚改革實質上是政治改革。在改革的年代，官僚改革從政權頂端到公共管理的底層都在進行，甚至深入到了最基層的幹部層面。

在領導人和官僚精英中，鄧小平引入了憲法上的任期限制，執行了強制到齡退休制度，用集體領導制代替了一人統治，以實用主義替換意識形態和階級鬥爭，並以身作則拒絕個人崇拜。毛澤東災難性的三十年統治，讓鄧小平認識到集中權力定於一尊的弊病。

改革開放的支持者進一步改變了官員考核選拔標準，強調實際成果而非政治狂熱。幹部考核體系實現了重要的官員問責功能，因為它向地方幹部指明了他們的工作目標，以及相應的獎勵與懲罰。通過這種方式，考核體系發揮了類似於民主制下選舉的問責功能。除此之外，中央還公開了地方政府每年的政績排名，進一步增加了選舉制度缺位時的政治競爭。

官僚改革還深入基層，在街道層面的公務員中，公共管理的目標和公共財政的籌措方式也發生了改變。有編制的公務員、管理員、檢查員，甚至學校老師，都成為了半個企業家。他們投入到創造財富的時代潮流中去，活動範圍涉及從招商引資到為自己的部門開源增收。他們的正式工資固定且低微，但實際收入卻以獎金補貼的形式與經濟績效掛鉤，這種方式與一些資本主義企業中利潤共享的經營模式相類似。從1990年代晚期開始，中央政府實行了一系列增強國家能力的配套改革，旨在減少官僚隨意

收費、攤派和過度創收，同時仍舊維持實質上的利益共享。

簡言之，這些官僚改革並沒有完全實現民主制下的制度紅利。例如，它並不保護人民合法、自由集會的權利，也不保障宗教自由。儘管如此，官僚改革把三項特別的民主元素注入到了一黨制威權國家中：官員問責、競爭和對權力的部分約束。這些變化創造了一個獨特的混合政體：有民主特色的威權體制。

三 官僚改革的局限

然而，官僚改革不能永遠代替政治改革。長期來看，官僚體制隨機應變、創新進取的特質正在逐步耗盡。這個結果，部分源於對地方政府要求的工作目標愈來愈多，部分源於一個逐步富裕的社會期待政府不僅僅實現快速經濟增長。習近平秋風掃落葉般的反腐運動始於2012年，至今沒有式微的跡象，加深了大家認為官僚制度已經失靈癱瘓的印象。

此外，隨着中國達到中等收入水平並尋求向知識經濟轉型，創新和創造力必將來自市民社會和私營部門。值此結構性改革的關鍵時刻，公共管理機構必須從追求利益、直接干預經濟的行動者，轉變為能提供穩定政策預期的管理者和公正無私的監督者。

由此看來，習近平的反腐運動儘管聲勢高漲，卻正在加速官僚體制中的必要變革。但問題是，當局同時壓制政治自由、復興意識形態宣傳運動、要求大學不再傳播外國觀念，以及實行種種相關措施。這些新舉措使民營企業和外資企業人心惶惶，擔心

黨國是否會放棄改革開放政策，回到毛澤東時代的統治方式。這些舉措扼殺了社會中經濟增長的新動力，而目前正是最需要這些增長動力的時候。

四 西方究竟如何誤解了中國？

回到我原來的問題：西方究竟如何誤解了中國？民主真的是經濟發展的必要條件嗎？中國自1978年以來取得驚人的經濟增長，人們需要擔心這一成就證明了威權優於民主嗎？中國崛起消解了民主的吸引力嗎？

首先，西方觀察家的一個誤解是假定中國在沒有政治改革的情況下實施了經濟改革。事實上，在鄧小平領導下，中國早已實施了政治改革，並採納了一些民主元素，只是並非以西方民主的方式進行。

其次，西方戰略家害怕中國的經濟成就會證明威權在促進經濟增長方面優於民主。我認為恰恰相反，中國改革開放證明了即使是威權體制也需要民主元素（尤其是官員問責、競爭、對權力的部分約束），從而有效治理並釋放市場的活力。

再者，許多人用一種過度簡化、非黑即白的分類方式來看待政體。事實上，民主國家也可能帶有不自由的特徵，就好像我們目前在許多選舉制民主國家所看到的。同樣，一黨制威權也可能具有民主特色。除非我們放棄目前錯誤的兩分法，否則我們仍將遺漏了上述兩種政體之間的混合政體。這可能會產生嚴重錯誤的結論，例如一種廣泛傳播的意見認為，成就中國經濟發展的是其威權體制。可以

確定的是，如果光靠獨裁統治和自上而下的計劃經濟就能帶來一國的經濟發展，那麼早在毛澤東統治下的中國就已經經濟繁榮。

這些謬誤不僅存在於西方觀察家中，許多觀察家，甚至是那些激烈反對西方的中國觀察家，也抱有類似的錯誤觀念。例如一位知名的中國媒體評論家曾經認為，如果中國是一個民主國家，結果將是災難性的，中國不可能繁榮。因此根據他的說法，威權體制造就了中國的成功。支持他論點的前提和《經濟學人》的論斷一樣，即國家只能有兩種選擇：民主或威權。這種非黑即白的邏輯，無論用在打壓中國或把獨裁合理化，都是錯誤的。

事實上，各國並不需要在西方式民主與毛澤東式獨裁之間面臨非此即彼的選擇。即使中國仍是一黨制政體，還是存在政治自由化的足夠空間。這在許多方面對中國都是必要的，例如經濟發展的下一攻堅階段、平息美國因視中國為意識形態敵手而產生的恐懼，以及培養民主規範和價值觀念。

鄧小平將民主特色注入中共官僚體制，並向西方開放了市場。這為四十年的改革開放奠定了堅實的基礎。如今，「改革」和「開放」都面臨威脅，但危機有時也會推動突破。目前的危機是否會成為機遇，取決於中國的領導人如何應對處置。

註釋

① *The Economist*, 1 March 2018.

洪源遠 美國密歇根大學政治學系副教授