

## 前言

# 中國政策過程與黨國體制的韌性

中國猶如一隻突然出現的「紅天鵝」，對政治學研究提出前所未有的挑戰。靈活堅韌的黨國體制加上一個快速擴張並具有國際競爭力的經濟體，中國代表了一個不同尋常、不可預測的實例，不但對全球政治經濟權力分佈具有巨大的現實影響力，而且對國家發展模式的討論也意義重大。中國的發展軌跡顛覆了我們的常識，塔雷伯 (Nassim Taleb) 把這種挑戰傳統認知的事件稱之為「黑天鵝」，<sup>1</sup> 本書則把中國獨特的政府治理方式視為一隻「紅色的天鵝」，促使我們反思比較政治中傳統的信念和模式。

經典的政治學研究主要是建立在對政治體制的二元劃分基礎上，政治體制非「民主」即「專制」，<sup>2</sup> 至多在兩極之間的灰色地帶增

---

1 參閱 Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (London: Penguin, 2008).

2 參閱 Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 2010); Jan Teorell, *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2006* (New York: Cambridge University Press, 2010); Milan W. Smolik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: Cambridge University Press, 2012).

加一些所謂「混合」或「脆弱」的政治體制。<sup>3</sup> 基於1990年代社會主義制度隨着蘇聯解體宣告失敗的經驗，大家普遍認為共產黨專政的體制不具備適應能力，這類專制政體不但有制度缺陷（比如缺乏權力的制約和平衡，壓制多元化的言論，忽視公民和政治權利），而且在機構設置、政策目標以及國家能力等方面也極少展現出活力。傳統的關於社會主義體制的文獻因此從行政機構、經濟協調、技術創新等角度質疑這種體制的進化能力以及國際競爭力。<sup>4</sup>

當我們把目光轉向中國，卻發現大部分國家機構設置雖然看起來跟前蘇聯或民主德國別無兩樣，但在眾多政策領域中國卻展現出令人驚訝的適應性和靈活性，特別是在促進經濟和技術發展方面讓人印象深刻。所以從體制角度來研究中國，我認為無法解釋中國所展現出來的與其他前社會主義國家截然不同的國家行動力和成效。我們需要採取一種超越現有體制分類的視角，才能更好地感受中國發展的活力。

為了避免體制研究內生的局限，本書轉向採用政策分析的方法。從方法論上來看，政策分析把政治體制分解為一系列的政策子系統，每個子系統展現出不同的特性和活力。<sup>5</sup> 通過分析不同子系統內，中國政府採用何種方式起草、制定、實施、評估以及修訂各種政治行動方案，我們能更加細緻地觀察中國政府治理方

---

3 參閱 Steven und Lucan Way Levitsky, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2011); Larry Diamond, "Thinking About Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21–35; Wim Naudé, Amelia U. Santos-Pauline and Mark McGillivray (eds.), *Fragile States: Causes, Costs, and Responses* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2011).

4 參閱 Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State* (New York: Cambridge University Press, 1999); Archie Brown, *The Rise and Fall of Communism* (London: Bodley Head, 2009).

5 參閱 Michael Howlett, M. Ramesh, and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3rd edition (Toronto: Oxford University Press, 2009).

式的獨特性，避免體制研究中以偏概全的缺陷。

因此本書把制定政策視為一個沒有終點、不預設結果、開放的過程，這個過程受政策主體間的利益衝突、周期性互動和不斷反饋的機制所驅動，而不是歷史發展、政治體制或制度框架所必然導致的線性發展的結果。準確地說，這是處於不斷變化的、極其不確定的、要求極高的政治經濟環境下，一個發現政策和制度多樣性的過程。<sup>6</sup> 這樣一種過程要求行動主體不但掌握政治決策和執行的一整套方法，而且具有處理現有和未來挑戰的能力、一旦決策失誤或衝突激化情況下糾錯的能力，以及適應變化多端經濟和國際環境的能力。

這種以過程和行動為基礎，關於長期的國家行動力的研究超出了以往抽象的、總體的、系統的、制度的視角。換句話說，本書不打算探討政治的「硬件」（如憲法機構、黨組織、行政官僚諸如此類），也不打算審視那些抽象的個別變量（如集權、層級控制、法治保障、包容性或榨取性體制等等）。正相反，本書關注的是中國政治的「軟件」，即驅使政策主體行動的動力和條件以及行動方案出台的過程。憑藉這些軟件，笨重的官僚機構得以運轉，靜態的法律條文得以施行。

政策過程分析的優勢在於開放的視角：一旦某個領域內出現新的政府行動或規制（隨之而來會出現新的問題、利益、行動方案以及衝突），就可以着手分析與之相關的政策起草和決策過程。除此之外，這種分析視角可以避免對一些新出現的、不合常規的現象視而不見，這恰恰是當前政治學研究中常犯的錯誤，即不自覺地照着預設的體制類型，有針對性地找尋「真正」的市場經

---

6 參閱Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007).

濟或「真正」的民主，而忽視了現實中影響制定政策和解決問題的關鍵所在，無視非民主國家如中國所展現的出人意料的靈活和政策創新能力。

## 中國獨特政策過程的革命起源

與蘇共和其他東歐的共產黨不同，中共在奪取政權之前，歷經了近30年極其艱苦的革命動員和戰爭。在如此漫長的歲月中，他們為了適應各種挑戰積累了許多寶貴的經驗，形成了一套「游擊式制定政策」的方法。<sup>7</sup> 這套方法包含了一系列兼具主動出擊和迂迴的策略，以應對突如其來的變化和不確定性。制定政策過程中允許經常改變決定來適應周圍環境的變化，並在執行過程中不斷調整，這種政策風格要求決策者儘量施展創造力，比如：

- 經常試探維持現狀的極限，抓住每一個可能的機會來改變現狀以有利於自己；
- 牢記核心戰略性目標，同時盡可能靈活選擇和使用戰術；
- 不管是傳統的、非傳統的、或從國外借鑒的戰術和組織方式，只要可利用就反復嘗試直至滿意；
- 隨時隨地尋找和利用有利機會，以增強政治實力，實現戰略目標。

這種讓中共在戰爭期間取得勝利的游擊式政策風格被傳承下來，其所包含的一套靈活多變的政策工具先後在「建設社會主義」、「不斷革命」、「改革開放」、「建設社會主義市場經濟」以及「入市」

---

7 參閱Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* (Harvard University Asia Center, 2011).

中被用來駕馭政府治理轉型中的波瀾。直至今日，游擊式政策風格依然影響着中共決策，對其治理的靈活性和不穩定性發揮作用。

必須指出的是，游擊式政策風格雖然帶來了靈活性，但本身也有根本缺陷：如民主和政治問責制缺失，過多的行政自由裁量以及片面追求戰略目標（比如經濟增長或人口控制），而忽略了其所帶來的負面效應（比如環境惡化或性別失衡）。隨着中國社會對政治問責、法律權利、社會保障以及環境保護的呼聲日漸高漲，民眾對這種為達目的不擇手段的做法容忍度會大大下降。本書第一章將詳細論述游擊式政策風格所包含的方法和工具。

## 政策試驗和創新

由地方發起改革和試驗，成功之後上升為國家政策推廣到全國，我把這樣的政策過程稱之為政策試驗，這種政策試驗的方法對中國1978年以來的經濟發展極為重要，因為試驗為身處笨重官僚和威權體制內的行動主體提供了各式各樣事先無法設想的機會。

通過試驗制定政策主要分三個步驟：首先各地設立「試點」或「試驗區」，其次從其中挑選出成功的經驗，總結為「典型經驗」，然後在更廣泛的地區內繼續嘗試（即「由點到面」或「以點帶面」），以此檢驗新政策是否具有普遍性，或者是否還需要再調整。往往經過幾年嘗試，最後才把新政策上升為國家法律。最典型的一個例子就是2007年出台的《破產法》，在這個爭議較大的政策領域，從1984年設立第一個「試點」開始，這部法律出台經歷了23年，這期間不同城市、不同行業、不同企業反復嘗試過各種試行條例。

政策試驗最著名的例子就是中國設立的經濟特區，設立特區的目的就是為了試驗對外經濟開放的政策以及隨之需要修改的經濟法律規章。除此之外，幾乎所有重要的經濟改革，從解散農村