

第一章

中國適應性治理： 比較政治中的「紅天鵝」*

毛澤東逝世之後的30多年裏，不斷有人預言中國政治即將崩潰。東歐及蘇聯相繼解體之後，中華人民共和國雖然倖存下來，但也沒能讓中國政府行將就木的預言消失。¹ 這些年我們甚至看到以此論調為題的書籍紛紛面世，譬如《中國即將崩潰》、《中國陷入轉型困境》、《中國：脆弱的超級大國》，聽起來稍微樂觀一點的則有《中國的民主前景：將如何發生並將走向何方》。²

* 本章初稿題為〈中國如何處理不確定性：游擊式政策與適應性治理〉，曾發表在《比較》2012年第6期，第63卷，由作者和裴宜理(Elizabeth J. Perry)共同完成。閻小駿和周凱也參與了翻譯工作，本章有輕微改動和刪節。

1 參閱Roderick MacFarquhar, "The Anatomy of Collapse," *New York Review of Books*, Vol. 38, No. 15 (1991), pp. 5-9; Jack A. Goldstone, "The Coming Chinese Collapse," *Foreign Policy*, No. 99 (1995), pp. 35-52.

2 參閱Gordon G. Chang, *The Coming Collapse of China* (New York: Random House, 2001); Pei Minxin, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006); Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press, 2007); Bruce Gilley, *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It Will Lead* (New York: Columbia University Press, 2004).

另一方面，中國經濟持續高速增長，這讓一些人對應當隨之而來的政治轉型充滿期待。他們想當然地認為，隨着社會動盪不斷加劇，要保持經濟增長就必需拋棄過時的共產黨統治，採用自由民主制度。然而，一個又一個十年過去了，中國共產黨並沒有行將就木，與此相反，經受了1976年毛澤東逝世、1989年天安門學運、1997年鄧小平逝世及2008–2009年大規模少數民族騷亂等事件的考驗，中國政府越來越熟練應對諸如領導權力交接、群眾抗議、行政改革、法治化以及融入經濟全球化等各種複雜的挑戰。執政的中國共產黨顯示出令人驚奇的生存能力，先後渡過了1997–1999年的亞洲金融危機、2003年的SARS傳染病暴發，以及2008–2009年的全球經濟衰退等等。這些危機往往會給許多脆弱的政權敲響喪鐘。

需要明確的是，這種不進行政治自由化的經濟快速增長實際上代價高昂，其中最明顯和最嚴重的代價也許是普通中國公民自由權利的匱乏。另外政治缺乏制約也是導致現今中國面臨的官員腐敗、消費者權益保護不力以及環境破壞等問題的原因之一。不難想像，這些問題遲早會導致體制變遷。

在這裏，我們不打算冒險預測共產黨在中國還會統治多久。歷史上發生的偶然事件多變難測，這讓預言未來毫無價值。我們也不猜測未來中國政治體系會變成什麼樣子，這種改革遠景還是留給中國的決策者與改革家來描繪更為適當。作為社會學家我們只想重新審視令共產黨執政到今天背後的原因，或更準確地說，這背後的政策機制。³ 過去30年中國共產黨是如何實現快速和深遠的組

3 本書沿用埃爾斯特 (Jon Elster) 對「機制」(如政策、行政等) 這一概念的定義：「頻繁發生且易於識別的因果模式，一般發生在情況不明朗或後果不確定的條件下。」參閱 Jon Elster, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 36.

織、經濟和社會轉變？這個威權政權為應對有史以來最快的經濟增長所帶來的動盪，運用了何種政治技巧和操作流程？畢竟經濟轉型不光帶來更多財富和全球影響力，亦帶來了政治意識形態對立、收入和地區不平等加劇、以及此起彼伏的群體抗議等嚴重問題。

中國猶如一隻「紅天鵝」挑戰現有理論

政治學對政權分類和政體變遷的傳統研究是建立在二元對立的系統論基礎上，這種源自冷戰時期的分析框架關注「從獨裁體制到民主體制」，「從計劃到市場」等這類問題，卻沒有共產黨政權所具備的適應性這一概念。從制度上看，共產黨執政的體制被公認為是僵硬的，不具備在行政機構、經濟協調、技術創新以及國際競爭等方面自我完善的能力。⁴ 這些傳統的理論無法幫助我們理解一個有創新能力和競爭力的強大中國及其背後所蘊含的動力，即使賦予傳統理論新的內涵，也難擺脫其時過境遷的局限。⁵

中國沒有走上西方社會學家們和民眾所預見和期待的道路，市場化未譜出民主化之樂章。儘管毛澤東統治時期經常採用的意識形態控制、鬥爭運動、組織依附 (organized dependency) 等方式已經讓位於現今更規範的技術官僚管理模式，⁶ 甚至在某些領域出

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 即使增加「混合政體」這一政府類型，對理解中國的作用亦十分有限。參閱 Larry Jay Diamond, "Thinking About Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21-35; Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime Change after the Post-Cold War Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

6 參閱 Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1996).

現了協商的治理模式，但中國至今沒有向多元的選舉民主制轉變，依然是一個按照蘇聯模式組織起來的黨國合一的威權國家。在我們看來，中國雖然受蘇聯模式的啟發建立了國家正式制度，但政府在實行治理的時候，卻使用了一套自己獨創的方法，這些方法有的源自革命時期和建設時期，有的則是改革開放後有選擇地借鑒國外經驗基礎上形成的。正是這些治理技巧為一個難解之謎提供了新的答案，那就是為什麼中國沒有進行政治體制改革，仍取得驚人經濟成就。

雖然中國政府引進了市場機制，但政府依舊通過掌握公共財產的所有權、廣泛的行政干預、以及任命企業高級管理層等方式控制着關鍵產業（包括基礎建設、通訊業、金融業等）的「制高點」。由此看來，中國從根本上有別於英美式的市場化加私有化範式。另外，中國執政黨主導的發展模式也與日本和韓國國家主導的「發展型國家」大相逕庭。控制國有企業和公共財產、任命企業高管這些做法對日韓兩國的經濟發展所起作用微乎其微，另外日韓兩國是在經濟發展到一個成熟階段後才開放對外貿易，⁷這與中國改革之初就實施對外開放顯然不同。

我們將在下文詳細說明，中國共產黨在不斷變化和不確定的環境下維持統治的主要方法可以追溯到其早期的革命經驗，這些治理技巧深受毛澤東及其追隨者思想的影響，他們將政策制定視為一個不斷變化、解決矛盾、持續實驗和隨時調整的過程。這種治理技巧實際上反映了一套思維方式和方法，這與其他政體更倚重官僚和立法的治理模式形成鮮明對比。

中國過去30年所經歷的特殊的發展道路，不僅對中國研究是

7 參閱 Mark Beeson, "Developmental States in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences," *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 2 (2009), pp. 5–39.

個謎，同時也為比較政治研究出了一道難題，當下流傳甚廣的現代化、民主化以及政府轉型理論對解釋後毛澤東時代的中國充其量只提供了一束微光。⁸

中國就尤如一隻「紅天鵝」，對現有的社會學理論提出了挑戰。⁹ 黨國體制的政治韌性，加上一個快速增長的、具有國際競爭力的、融入全球分工體系的國民經濟，這使得中國成為一個重要的、非同尋常的、難以預測的案例。中國潛在的巨大衝擊不光影響世界政治和經濟實力的分配，亦會影響全球關於發展模式的討論。用社會學方法論的術語來說，中國罕見的发展軌跡「無論是作為自變量還是因變量對研究都具有極其重要的價值」。¹⁰ 就這點而論，中國對政治變遷的傳統理論和模型提出了挑戰。

由於以往的學者總依賴從他們較為熟悉的那些歷路徑中衍生出來的概念和理論去研究中國，因此他們常常把富有潛力的創新之舉視為謬誤、例外、極端，甚或不過是死路一條，因而排斥或忽略它。如果中國實際上正在深尋一條獨特道路呢？又或者如果中國因其規模、歷史和讓世人驚訝的成就，自創一些前所未有、對西方聞所未聞的治理手段呢？中國過去30年所採用的制度性和政策性的解決辦法是否僅僅是一種過渡手段，我們尚難確定，但這些辦法到目前為止相當有效，單從這點中國就值得我們社會學家密切關注。假若這些手段長久發揮作用，它們肯定也會引起大眾廣泛的興趣和關注。

8 參閱Elizabeth J. Perry, "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?," *The China Journal*, No. 57 (2007), pp. 2-5.

9 這裏的「紅天鵝」取自「黑天鵝」現象，表示無法預知的偶發事件，具體參閱 Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York: Random House, 2007).

10 參閱John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 101.

作者在這裏既不歌頌亦不否定中國的改革成就，我們只是力圖去理解它們。這需要首先探索中國各種治理方式最初形成的源頭。我們將在書中證明，源頭乃是根植於毛澤東時代豐沃的土壤裏。目前大部分研究往往局限於改革開放時期，這種割裂歷史的研究方法不幸忽略了中國發展動力的關鍵來源。所以我們決定把研究的時間跨度延伸到中國革命傳統成型時期（1927–1949）和改革開放前的社會主義建設時期（1949–1976），找出當時政策形成和實施的過程以及方法，即我們稱為「毛時代」的治理方式。¹¹

這些治理方式在毛澤東主導的長達半個世紀的歷史過程中也曾演變出各種形態。譬如富有毛澤東個人特色的群眾動員方式在1949年取得政權之前和之後的某些階段，受到了更接近正統蘇聯風格的官僚治理方式的衝擊。毛推崇的方式雖然最終在反對中佔了上風，但中國老百姓並未從中獲益。「大躍進」就是一個典型的例子，這種靠全民運動發展經濟的模式最終因手段過激而得不償失。採用革命的手段來治理經濟，成敗的關鍵是領導和意識形態，這二者決定了最終結局是破壞還是建設。

制度主義學派的流行解釋

許多學者解釋中國政治為何具有令人迷惑的活力的時候，最先都是關注制度因素。黎安友（Andrew Nathan）認為，中國政權有驚人的韌性可歸因於權力交接制度化和對派系的遏制，以及成功

11 中國官方並沒有正式使用過「毛主義」這一術語，而是用「毛澤東思想」來概括中國共產黨在社會主義革命和建設中總結而來的集體智慧，在這裏我們沿用西方廣為人知的「毛時代」用來特指1976年之前官方的政治意識形態和領導綱領。

運用多種「導入機制」(input institutions)來培養對政府的「高度認同」,這些「導入機制」包括地方選舉、信訪、人大、行政訴訟、大眾媒體等等。¹² 沈大偉(David Shambaugh)也認為中國共產黨本身「具有一定強度與韌性」,一系列的黨內改革以及其他影響到政權、社會和經濟領域的改革都有益於加強共產黨的統治能力。¹³ 諾頓(Barry Naughton)和楊大力指出,中國保留了中央控制的核心要素——「黨管幹部」制度(nomenklatura system),這種以黨任命領導幹部為主的人事制度是鞏固國家統一的最重要機制。¹⁴ 魏昂德(Andrew Walder)則發現,雖然自毛澤東時代起中國政治精英的人員構成發生了顯著變化(比如教育學歷明顯提高),但其組織結構卻一直很穩定。¹⁵

上述這些學者關注的是正式制度,而另一些學者則強調非正式制度所發揮的作用。譬如,蔡欣怡(Kellee Tsai)認為「非正式的適應性制度」(informal adaptive institutions)的作用很重要,如私營企業家暫時將其企業註冊為集體所有,從而令中央權威能合法地推出改革舉措,這種靈活的做法間接鞏固了政權。¹⁶ 蔡曉莉(Lily Tsai)則發現地方「非正式的問責制度」(informal institutions of accountability)(如寺廟,社團和宗族)在中國農村地區具有提供公

12 參閱Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (2003), pp. 13–15.

13 參閱David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press and Berkeley: University of California Press, 2008), pp. 2, 176.

14 參閱Barry J. Naughton and Dali L. Yang (eds.), *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 9.

15 參閱Andrew G. Walder, "The Party Elite and China's Trajectory of Change," *China: An International Journal*, Vol. 2, No. 2 (2004), pp. 189–209.

16 參閱Kellee S. Tsai, *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007).

共產品的作用，據她分析，這些對社會具有凝聚作用的團體（成員既有普通村民，也有當地幹部）對支撐中國鄉村政府越來越重要。¹⁷

要全面回答「為何共產主義體系在中國至今保有韌性」這個問題，不同時期不同領導及他們所面對的不同挑戰，得到的答案也有所不同。我們不否認正式或者非正式制度所起的作用。但是為何在眾多共產黨執政國家中，惟有中國從這樣的制度安排中受益？畢竟共產主義體系被定義為具有以下共同的制度結構：列寧主義政黨、集體化生產、指令經濟、中央控制的宣傳機器以及公共安全機構等等。那麼是什麼造成當代中國和其他前共產黨執政國家之間的差異呢？為何僅僅中國容許存在更多的非正式制度呢？與蘇聯和東歐國家相反，為何中國的黨國體制不僅安然度過1989年的危機，而且僅以一代人的時間即在經濟和社會轉型方面取得了如此驚人的變化呢？

我們相信，這都是因為中國共產黨創造地繼承了中國革命傳統中一些成功的經驗。與蘇聯和東歐國家不同，中國共產黨奪取政權之前，歷經了近三十年的革命和鬥爭。在如此漫長的過程中，共產黨被迫從大城市轉移到偏僻農村地區，進而從南方徒步跋涉到西北。在極其艱苦的環境中，他們為了適應各種挑戰積累了許多寶貴的經驗教訓。毋庸置疑，這些豐富的革命經驗讓共產黨取得巨大勝利，同時也在建國早期因毛的激進而導致慘重失敗。¹⁸ 比如，1950和1960年代中國共產黨曾發動各種群眾運動，有的運動提高了人民的識字水平，改善了基本醫療狀況，但有的

17 參閱 Lily L. Tsai, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2007).

18 相關具體案例請參見 Ping-ti Ho and Tang Tsou (eds.), *China in Crisis*, 2 volumes (Chicago: University of Chicago Press, 1968, 1969); Michel Oksenberg (ed.), *China's Developmental Experience* (New York: Praeger, 1973).

運動也造成了20世紀最嚴重的饑荒和環境破壞。¹⁹ 上述群眾運動的源頭都可以追蹤到戰爭年代根據地時期的政策。

鮮為人知的是，這些革命經驗至今繼續發揮着重要作用，影響着毛之後的幾代中共接班人。改革時代的中國通常被視為一個後革命社會——人們普遍以為，除了明顯的列寧主義的黨國體制之外，毛時代的觀念和做法均已遭到徹底的批判和摒棄。²⁰ 特別是冷戰結束之後，意識形態衝突讓位於經濟競爭，往昔的革命經歷最多不過是歷史演義而已。

儘管共產黨執政國家的制度具有共同性，但從革命年代直至今今天，中國都走的是一條與眾不同的道路。與蘇聯及其東歐衛星國不同，毛澤東帶領下的中國表現出一種超越追求政權穩固的政策風格，一種不斷試驗和改革的政策風格，用毛的話就是「不斷革命」。偉大舵手在1949年後以唐吉柯德般的狂熱追求繼續革命，他所採用的方式詭秘多變又獨一無二，雖然具有破壞和毀滅的一面，但也潛含了靈活多變的另一面。在漫長的革命歷史中，中共形成了一套「游擊式的政策制定」(guerrilla-style policy-making)方法，²¹ 這套方法包含了一系列兼具主動出擊和迂迴的策略，用

19 關於1959–1962年大饑荒及其政治影響，參閱Dali L. Yang, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1996); Jasper Becker, *Hungry Ghosts: Mao's Secret Famine* (New York: The Free Press, 1966)；關於毛澤東發動的各種運動所造成的環境破壞參閱Judith Shapiro, *Mao's War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China* (New York: Cambridge University Press, 2001)；關於中國從1950至1970年代在基礎教育和公共醫療這兩個領域所取得的成績以及與印度所形成的鮮明對比，參閱Jean Drèze and Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity* (New York: Oxford University Press, 1995)。

20 李澤厚、劉再復：《告別革命：二十世紀中國對話錄》（台北：麥田出版股份有限公司，1999）。

21 這一術語是馬若德（Roderick MacFarquhar）在哈佛大學2008年7月舉辦的學術討論會上，針對後毛澤東時代的政策實踐發表評論時所使用。

以應對突如其來的變化和不確定性。這套方法在新的政治領袖的手中，服務於不同的政策目標，結果大不相同。例如，戰爭年代鼓勵各根據地在中央政治權威框架下發揮積極性這一做法，就被毛的接班者用在經濟建設中，結果成效顯著。

雖說某些前共產黨執政的國家也曾提議進行大刀闊斧的改革，但與這些國家不同，列寧主義政黨自上而下的組織結構和指令性經濟沒有成為中國的負擔，相反中國駕輕就熟就很快適應了國內經濟改革和全球市場競爭的要求。產生如此顯著差異的一個主要原因即是中國樂於接受新知識和新方法，這一特質我們相信很大程度源自同樣的機制，即曾幫助中國共產黨在漫長的革命鬥爭中不斷取得勝利的那些機制。

從制度的角度來看，中國符合威權的共產主義黨國體制的標準定義。然而，中國龐大的、被官僚科層制分割得支離破碎的政治系統卻被活躍的政策過程賦予了活力，中國的政策過程中包含了大量自下而上的導入和互動機制，遠遠超過了其正式體制結構給人的印象，這種政策過程就是中國保持韌性和適應性的基礎。

政治韌性和適應性治理

何謂我們所談及的韌性和適應性呢？韌性 (resilience) 是指一個系統經受衝擊和干擾的同時「保持本質上相同的功能、結構、反饋以及自我認同」。²² 而適應性 (adaptability) 則是指「一個系統內的行為主體」通過其有意和無意的行為和互動「增強韌性的能

22 本段中的定義摘自 Brian Walker et al., “A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social–Ecological Systems,” *Ecology and Society*, Vol. 11, No. 1 (2006): pp. 2–3, 8–9.