

# 新領導層下的中國

關信基著 陳愛潔譯

二零一二年十一月十六日召開的中國共產黨第十八屆中央委員會第一次全體會議上，政治局常務委員會人數恢復至從前的七人。習近平出任中央委員會總書記及中央軍事委員會主席，李克強出任總理外，其餘五人分別是：張德江、俞正聲、劉雲山、王岐山、張高麗。

## 新領導層：管理人能夠改變架構嗎？

整體來看，中共是現代組織的混合物，既能動員群眾，又沿用傳統的世襲管治方式。既然八

千萬黨員對其政策沒有發言權，更不用提十三億國民。畢竟黨和國家是由最高領導或一個領導集團統治。

究竟在政治上什麼才是要緊的，是（一）管理人，即一位領袖或一群領袖，抑或是（二）架構，即黨的架構及／或其行動的環境。毛澤東或鄧小平是強有力的代理的縮影；在任何情況下，他們的意志都得到各方忠誠的遵從。但他們的繼任人則未能享有如此的權力。中共經歷了權力轉移，即由一個最高領導的模式轉為集體領導的模式。

式，或者引用一位精明敏銳的中國學者的術語，是「弱勢領袖、強勢派系」的發展趨勢。因此，結構的屬性比個人的能動性更爲重要。

### 習近平與新的集體領導層

習近平出身是太子黨。他是前中共中央宣傳部部長習仲勛的兒子。他的童年是寶貴的財富，因爲他認識了其他太子黨成員，也認識了中南海的政治生態。然而，在十六歲那年，習近平被送到沙塵滾滾的大西北下鄉改造，度過了七個年的頭。他是文化大革命受害者，他的父親被指控是一個反黨集團的成員，並且最終被判入獄。

習近平直接獲選成爲政治局常委，而沒有首先擔任政治局成員，重要的職位都同時落在他手中。二零一零年，他同時擔任中央黨校校長、中華人民共和國副主席，以及中共中央軍事委員會副主席。綜合他由一九八二年至今的二十五年「職業」生涯，他曾擔任十七個職位，即平均每每個職

位少於兩年。在順境和逆境中，他都能掌握權術而前進。如此歷煉養成他一個堅毅、克制、細緻周到而低調的性格。在最初的一、兩年，他爲了鞏固勢力，當然要注意時局，但基本上是「蕭規曹隨」。

現時有兩股互相緊扣的勢力在運作中：老人政治和派系政治。在中國的政治中，老人政治是一種穩固的結構。一九九零年代中期被稱爲「八老治國」時期。在八位元老當中，鄧小平顯然是最具影響力的，而且也是他提拔胡錦濤爲江澤民的繼任人，一開始便阻止當時的常委的發言權。江澤民仿效鄧小平的做法，培養習近平作胡錦濤的接班人。在十八大的開幕禮上，江澤民與胡錦濤首先一起進場，留下其他所有領導人在後面。他坐在舞台中央，而胡錦濤坐在他身旁。

老人政治也反映在七名政治局常委的年齡結構上。七名常委的平均年齡是六十三點四歲，比快要卸任的九位常委的平均年齡（六十二點三



歲)略高。然而，更重要的是，兩組常委在年齡上的分叉點。習總書記和李總理的年齡分別是五十九歲和五十七歲，而其餘五人的年齡由六十四歲至六十七歲。在五年後，假如仍採用「七上八落」(六十七歲仍合資格，但六十八歲就必須退出)這個年齡門檻的規則，便意味著他們全都要退休。在二零一七年，又會出現另一輪政治局成員及常委職位的競逐。鑑於現屆政治局常委的任期很短，習近平和李克強可能沒有很強的動機在其第一屆任內推行強硬改革，尤其是如果派系政治仍存在的話。在這些常委當中，只有李克強是來自團派，而其餘五名年長委員均屬江澤民派系，至於習近平，則不太明顯傾向任何派系。

### 政治制度演進得非常緩慢

新的政治領導層用以管治國家的政治制度，將包括政權與社會之間的互動，以及許多子系統(主要是掌權的中國共產黨，還有人民政府、

全國人民代表大會、人民法院，以及中國人民政治協商會議)之間層層疊疊的關係。中共看來亦不大可能放棄壟斷政權，以及對軍隊、政府、執法機關、全國人大，以至法院的領導權力。

決策當局的權力下放是政治制度改革的一項主要議題。行政改革的推力主要源自一九七零年代後期，這是把一定的中央決策及財政預算編制的權力下放到附屬部門和次國家級機構。結果中國的政治制度在高層以下，已經變得四分五裂和互不統屬。權力下放的模式可以被視為權力分裂的一種衍生物，儘管只強調是由上而下的權力下放，從而產生新的中央與地方關係。這個黨國已把很大的權力下放到大約七百個市級政府的首長和黨委書記。權力下放的首要動機和目的，是爲了達致更高的經濟效率，在缺乏真正自由市場的情況下，推動各地方政府彼此競爭。從消極的一面來看，權力下放間接導致不同省市的財富差距日益擴大。

不管是分裂，或是下放，中國的權力主義是一種權力分掌和管轄權的劃分。這首先意味著在決策或實施政策的過程中，公民有更多通道讓當局聆聽他們的利益並加以保護。例如：一個宗教團體可以迴避保守的宗教事務局，而向進取的工商部登記。對於國內大多數自由知識份子來說，這種政治制度的真正本質就是權貴統治。因此，「權貴獨裁專政」一詞是最貼切的。

張倫在其「權貴結構、社會運動與中國的轉型」一文中慨嘆共產主義革命及其制度的（極權）遺產制約著現今中國對現代化的探索，而從一九九零年代以來加速的全球化過程則為中國提供了新的機會，也帶來許多新的問題。

權貴威權主義意味著其結構可能是棘手的，因為它反過來代表威權主義在中國得以恢復的非常獨特的原因，即中共本身就是主要的既得利益者。在這結構下，紅色資本家成了權貴，是關鍵的一群人，壟斷了國內重要的經濟及財政資

源。隨著當局因跟進江澤民提出的三個代表理論而開始的協商式威權主義之後，有很多成功和可靠的私人企業家注入權貴階層。

### 結構的轉變和經濟成就

中國的經濟特別在過去二十四年來幾乎錄得連續的雙位數字增長。自一九八零年以來，中國的國民生產總值已增加了三十倍。有不少於四億人已經擺脫貧窮，文盲、嬰兒夭折等等的比率下降，平均壽命亦上升至發達國家水平。二零一零年，中國的國民生產總值是五萬九千億美元，超越日本的五萬五千億美元，成為全球第二大經濟體系，僅次於美國。二零一六年，中國更將會超越美國。

二零一一年，城市人口已超越總人口一半的門檻。城市化亦要求加緊興建運輸及通訊等基礎設施。結果是中國人民的流動量不斷增加，其程度是一九九零年代以前所無法想像的。

在二零一一年一月廿六日至三月六日的春節期間，有不少於三十億四千萬人次的人口流動，主要是火車乘客。這當然是一項世界紀錄。

然而，根據國際貨幣基金組織（IMF），在二零一零至一一年，中國按每人平均國民所得仍屬於貧窮國家（為八千二百八十七美元），在一百一十七個國家中排名九十三。最後，國家的發展不應僅以經濟增長來衡量。就此而論，聯合國發展計劃署公佈的人類發展指數提供了一個更全面、更平衡的圖像，包括三個範圍的四項指標：預期壽命指數、平均學校教育年數指數、預期學校教育年數指數，以及收入指數。指數的數值介乎零至一之間，而越接近一就顯示達到很高的人類發展。二零一一年，署方公佈最近報告，顯示中國在人類發展方面的程度普遍下降，一九九五年的指數為0.2667，而往後的指數為0.1699（二零零零年）、0.2236（二零零五年）、0.2219（二零零八年），以致0.2089（二零一一年）。

## 轉型社會與社會正義

黨國壟斷了組織和營運社會組織的權利，視它們為政府與群眾溝通以及動員群眾的運送帶一樣。黨國甚至透過工作單位和戶籍制度，把鄉村和城市分隔，因而管理一個分裂的中國，住了兩種不同階層的居民，享有不平等的義務和權利。文化大革命強加於人民以及領導人身上的莫大痛苦，可以充作警示，呼籲另一次大轉變。

第一個趨勢，就是有越來越多人從黨國制度的約束得以解放，他們可以獲得的社經資源和生活方式的選擇也穩步增加，雖然方式並不平等。其次，隨著官方的意識型態將要崩潰，很多中國人正在尋找，或者已經獲得新的價值觀和生命意義。值得一提的，中國社會變得越來越不安，因為人民日益意識到自身的權利，並積極堅持按法律所應得的一切。簡言之，這是動盪不定的時期，人民和政權都要面對高風險。政府的一孩政

策「成功」維持低生育率。政府聲稱在一九七九年至二零一一年間阻止四億人出生，而生育率則由一九八零年的每個婦女誕下二點六三個嬰兒降至二零零九年的一點六一個嬰兒。生育率改變的其中一個後果，就是每年的人口增長率偏低（百分之零點五七），進而促使人口過早老化。

中國的經濟財富的絕對值不斷增加之餘，社會的不平等也在增加。每天靠不足兩美元生活的人口比例（按照二零零五年的購買力衡量）已由百分之八十四點六（一九九零年）降至百分之廿九點八（二零零八年）。然而，相對來說，貧富差距正在擴大。

二零零零年，官方的堅尼系數已達到零點四一二的警戒線。二零一二年的堅尼系數為零點四七四，比二零零八年頂峰的零點四九一有所回落。由當局所宣稱以建設「和諧社會」為目標的角度看，貧富懸殊這棘手問題實在令人憂慮。

中國的現實是，市場並非自由的，而是植根

於官僚權威，並由政府的政策指導和干預。國營企業和公司壟斷或幾乎壟斷主要的經濟資源，例如：銀行及金融、能源、船務、鐵路、電訊、基礎建設等。在這樣的市場中，私人企業和公司（其中百分之八十從事第二產業和第三產業）在獲取信貸、市場網絡等方面，很難與他們的公營企業作公平競爭。他們中很多人要依賴政府資助，才能使業務成功或僅僅存在下去。

在今日的中國，當局已採取十分平衡的方式來推行發展政策，卻犧牲了社會的多方面。任何社會政策幾乎沒法抵銷市場的負面影響，逐步給各方分配利益，從而收窄貧富差距。在某些情況下，社會政策的制訂是爲了達致經濟目的，例如經濟改革、增長和效率。例如：城市推行醫療保險及房屋私有化，都是爲了舒緩國營企業及集體企業要提供福利的責任，其結果是在這過程中，享有特權的階級得益。

沒有任何社會能免除風險。中國亦已進入風

險社會的行列，環境退化、資源浪費／瓶頸，以及公共衛生成了主要關注的問題，都是以發展至上為政策所產生的後果。在中國，一些主要的風險並非由貪求利潤的商人所製造的，而是有專業人士、政府、企業及其他機構的參與。在一九八零年代中期，有另一個盡人皆知的人為風險，就是藥廠生產的假藥橫行。地方政府是同謀者，因為它們要透過促進縣的企業而追求經濟增長。

另一個令人傷心的例子，是在一九九零年代蔓延的愛滋病，這是官方的付費血液收集計劃所產生的後果。在河南地區，有數以百計至千計的農民因共用針筒而感染愛滋病。在二零零八年，愛滋病成爲主要致死的傳染病。在當年的首九個月裡，便有九千個死亡個案。

## 中國新的公民主體正在形成中

按照學者哈曼（Willis W. Harman）的見解，社會出現真正的根本轉變，不是由政府命令而成

的，而是許多人思想改變的結果。他的觀察亦能解釋中國的轉變。在中國，有一種新的主體仍有待正名。網民最普遍採用的詞語就是「經濟人」。然而，這不是經濟學者所採用的同一詞語，指稱那些「以經濟學的方式」思考的人。從經濟學來看，經濟人並不預設是自私的，而是接受「謀取自身利益」是合法動機。《深度中國》（Deep China）的作者們稱「個體戶」（enterprising individual）爲中國的新主體，並關注他們所產生的道德後果。人們主要以消費及其他形式的個人即時滿足來表達和維持這新的主體。

理論上來說，經濟人，即慾望的主體或個體戶，不一定是毫不關懷社會的。首先是「豆腐渣」學校的個案。公民不停主動要求當局要負責。

在食物安全的範疇，最常出現侵犯道德底線的情況。其中最嚴重的事例，就是二零零八年發生的「毒奶粉」事件。這是經濟人因渴求利潤而犧牲公眾健康的典型例子。企業的不道德行爲所

造成的惡果令人震驚：四名嬰孩死亡、一萬二千八百九十二名嬰孩入院，另外三萬九千九百六十五名嬰孩要接受治療。

那麼，正如中國的經濟是成長和弊病的混合物，受到不完全市場和黨國干預的相互影響，同樣，轉型中的中國社會的標誌，就是在道德敗壞和無私的志願主義之間的鬥爭中，摻合了前所未有的不平等現象和日漸發展的慈善事業。未來中國的希望，連同剛萌芽的公民社會都在這裡。

事實上，二零零八年是志願工作精神在中國的里程碑。在汶川地震和奧運會期間，志願服務急劇增加，最終改變了政府的態度。自二零零八年以來，政府已放寬過去執行的多項限制，並提供更有利的條件，鼓勵人民參與志願服務。二零零一年聯合國發展計劃署轄下的志願人員組織的報告顯示，「隨著自上而下和自下而上的參與管道開放，中國已有超過五千萬人加入了志願組織，並有超過一億二千萬人參與了志願服務活動。」

從社會文化的角度而言，中國面對全球化的個出乎預料的結果，就是展開了新類型的民間組織，即「非政府、非牟利」組織。首先，政治制度的權力下放產生了副作用，就是製造多個機關，負責控制社會組織和非政府組織。在這些機關當中，地方幹部的「國家行動」尤其重要。完善的市場受政府指揮，在結構和實際運作等方面出現扭曲的情況，在法規機制留下許多縫隙，使地方和基層幹部能夠利用，透過酌情處理屬他們管轄的民間組織而得益。

讓我們也探討傳媒對公民社會的影響力日漸增加的重要性。互聯網是其中一種媒體超越有關結社的舊原則，例如：透過建立虛擬團體作為一種新形式，促進很多民間組織的活動。另一方面，傳統媒體在特定的領域仍具影響力。例如：傳媒十分支持那些推行環保工作的非政府組織，從而有助於非政府組織的發展。海外的基金組織、外國政府和國際非政府組織透過不同方式，



在財政或其他方面協助中國各級非政府組織的發展。它們的目標和影響非常不同，視乎它們本身的背景、對「慈善事業」有什麼理解，以及是否熟識民間組織在中國發展所遇到的機會和限制。

中國的民間組織受惠於上述轉變的環境，不但得以存在下去，而且在過去十年間茁壯成長。然而，說到自二零零四年後出現結社革命，是言之過早的。事實上，國家與社會之間關係的新形勢只是比數十年前變得更複雜，其特色是對比鮮明的趨勢。黨國的疑慮正在以非常緩慢的迅度逐漸減少，使獨立自主的社會發展空間可以慢慢地擴展。尤其在地方層面，似乎有更多思想開明的政治領袖。然而，政權並沒有真的去除社會團體及非政府組織在發展時所面對的限制條件。規管者，尤其是中層的規管者，依然保持警惕，以精益求精的方法來監管和控制。總的來說，陳健民的一「分級控制」概念最能表達出對政府目前做法的一個更準確的描述；在這樣的控制下，非政府

組織按照本身的業務性質、資金來源及組織規模得到不同的待遇。

### 結論和展望

回顧過去，我們可能會說，最深刻的轉型已在整體層面，即在國家出現。這轉型可以壓縮為退出由一個全能的、思想上堅定不渝的政黨所領導的共產革命；這個政黨也聲稱爲了工人和農民而擁有絕對的政治權力。今天，中國政府是一個想像共同體，由一群務實的領導組成；他們尋求物質的現代化，以及在世界享有崇高地位。

除了要求節育之外，國家不再干涉個人的私生活。除了鄉村和農民之外，移民、自由選擇職業和社會流動，現在可被視爲理所當然的。農村在發展經濟時得到國家較少的關注，農民仍受到戶籍規例的限制。此外，由於當局在制訂限制性的土地政策時，是爲了配合城市化的利益，因此，農民的生活條件較差。

國家的退出在政治這方面是最不顯著的。最重要的轉變屬於結束獨裁統治或極權主義。國家不再是一個由滿懷崇高理想的革命幹部組成的運動機器，而是由紅色資本家和被挑選的私人企業家組成的務實權貴統治。權貴與利益分配的現況有利害關係。這是有效的（但不一定是能幹的）權貴統治，十分適應來自轉變中的經濟和社會的挑戰，嘗試以不同方法解決改革開放所引起的問題。我們有一個強大的黨國、威權政治制度，能夠在全球化的環境下形成社會經濟轉型。然而，在處理廣泛的貪污腐敗和合法性的問題時卻顯得無能為力。至於經濟方面，最迫切的問題是，經濟能否維持快速增長，以及能維持多久。

國內「消費導向型經濟」的成就取決於一種微妙的平衡，即在堅持採用刺激經濟措施與滿足人民對於公平分享經濟成果的需求之間保持平衡。為滿足這些需求，政府必須放棄「讓一部份人先富起來」這個失衡的政策，以及過去三十年

來優先發展沿海省份的政策。政府必須努力糾正社會上日益擴大的貧富差距。重新分配政策必然會遇到既得利益者，尤其是公共部門的抵制。無論如何，經濟生產成本上升的趨向正在蓄勢待發。中國現在清楚知道，其經濟不能再依靠世界工廠的角色，以及興旺的貿易來維持過去的增長率。高層領導除了更努力改善生產力之外已決定採用國內消費作為新引擎。預期當局會投資更多基礎建設，而加快推進城市化將提高國內消費。因此，中國的未來將是，城市化（在未來十年將再有二億至四億人居住在城鎮）進度愈快，城市中的分化將更嚴重。當中最大的問題就是戶籍制度。

然而，為了長期維持增長，領導層在推行改革時必須放棄遞增的和試驗性質的手法。他們反而需要進行更大膽和更關注社會的改革。筆者認為，當局必須修改過度強調工業和第三產業的發展，轉移更多資源來推行農業和農村的現代化。



政府必須找方法去除很多針對國內貿易的監管限制、改革現時低效率的金融業、為中小企業的發展而建設一個更佳的，尤其是信用環境，以及把國營企業私有化。

政府最近推行各項措施改善農村收入，連同更公平的徵地計劃，以及計劃改革戶籍制度。考慮到這些措施所累積起來的效果，城市與農村之間的分歧看來有機會減少。

年輕一代的獨生子女最終要照顧他們日漸年老的父母。除非中國的經濟能夠更多依靠知識和創意作為新的生產因素，否則，這一個獨生子女世代也代表著勞動力的減弱，意味勞工成本增加，顯示出經濟持續發展的前景不妙。中國在二零一二年的男女出生比例是117.7。這個比例同時產生正面和負面的後果。一方面，女性的人數短缺，但他們可得到更好的教育、更有前途的職業和更高的社會地位。另一方面，吸毒、愛滋病和性罪行的數字上升。

在過去二千年來，中國有的是大家庭模式。

人們常說，中國家庭的主流改變是邁向「四二一結構」，即夫婦二人要供養他們的父母共四人和養育獨生子女一人。這可能不是真的。根據人口普查的結果顯示，中國家庭的平均人數已不斷下降，由一九九零年的三點九六人減至三點四四人，再減至二零二零年的三點一人。此外，更重要的是，父母與子女是否一起生活在單一家庭裡。第五次的人口普查結果顯示，家庭結構的模式是兩代人同住（百份之五十九），而一代人和三代同堂則分別佔百份之廿一和百份之十八。

中國的政權能否應付突然期來的經濟衰退、環境大災難、比一九八九年更大規模的示威、外戰等種種挑戰？筆者認為中國的政治制度不大可能在未來十年邁向民主制度，即透過自由的、公平的競選而獲得人民贊同的一種政府模式。中國的領導人不斷以「中國國情」作為藉口，拒絕民主這一信條。事實上，主要的絆腳石就是他們

仍堅持權力，因而不能接受「政黨政治」，即政黨根據選舉結果而輪流管治國家。

中國的領導人本身顯然陷於兩難。他們的生  
活被包圍，心中沒有安全感，並要耗費大量資源  
來維持公共秩序。另一方面，他們迴避任何改革，  
因為他們害怕無法控制隨後的過程。因此，中國  
的威權主義更大可能會繼續相當一段時間。

經濟和社會實際需要的，是市場和社會機  
構，例如傳媒、教會、非政府組織等，能享有更  
大自由或獨立自主。在某種意義上說，這關乎重  
新調整國家與社會的關係。這就是政治領袖是否  
勉強進行改革的領域。可能出現的情況是，只要  
當局不放棄國企的壟斷，市場自由仍受限制；傳  
媒必須繼續為政權的指導輿論政策服務；教會要  
與那些固執的宗教事務局幹部達成協議；非政府  
組織依舊按照他們的工作是否配合政府的利益而  
得到不同待遇。就漸進型和試驗性質的革新而  
言，社會行政的微調多得很，而且主要是屬於次

國家級的。

儘管最高領導人習近平堅持「『老虎』、『蒼  
蠅』一起打」，但其結果可能是在一場國家運動之  
後，「一切如常」。結構的缺陷解釋了為什麼貪污  
腐敗在中國是很難解決的問題。只要政府過度規  
管社會經濟事務，打擊貪污腐敗的工作是徒勞  
的，因為這些打擊行動是沒有外部制衡，反衍生  
出官僚架構的權宜機制和法律漏洞，成為賄賂的  
機會。這個重大策略已促成一種管治技倆，鼓勵  
人民滿足於創富而不惜冒著道德敗壞的風險。歸  
根究底，中國現時的發展環境已截然不同。在三  
十年前，根本沒有市場，而喪失能力的社會對黨  
國千依百順。今天，不管是經濟或社會，都不聽  
命於黨國的命令。