

# 不確定的繁榮：對改革開放三十年的政治學解讀

李永剛

主流的看法是，一九七八年啓動的改革開放進程，是當代中國（爲行文簡便，本文中的「中國」不包括港澳臺）歷史的重要拐點。三十年來，這個龐大的國家取得了不凡的經濟成就，也給世界留下許多悲傷的震動。公允地說，人類還從未目睹過十三億人口大國的現代化轉型，對它的讚美或者指控都還有待時間來檢驗。

目前已知的是，從外部觀察，那些「唱衰」中國的，遲遲沒有見到它的崩潰；而讚賞其「奇跡」的，也無法漠視它的風險與困局；從內部衡量，沿

海都市和高收入人群的飛速奢華讓人震撼，而邊遠地區和底層民眾的落伍與困難，也越發讓人揪心；從民眾的情緒看，時而表現出高漲的愛國熱情，時而表現出巨大的裂痕和互不信任。中國的吊詭正在於此：明明危機四伏，又不斷凱歌前進；貌似一派繁榮，卻處處彰顯不確定。

## 一、解放思想：中國改革的發生機制

用股市的術語來描述，中國改革的發生是一次「觸底反彈」。從一九五零年代起，中國對內沒收私

人財產，全面實行國有，抑制財富創造力和物質生產能力；對外與西方世界隔絕，將全球資本力量拒之門外，關起門來艱苦奮鬥。按照耶魯大學陳志武教授的推算，一九七六年北京普通工人一天的收入大約為一元，大概相當於當時的二十五斤米或者十只雞蛋，以「一籃子購買力」比較，降到了清朝乾隆之後的新低。（陳志武，2007）社會主義制度的優越性經過二十多年建設，遲遲得不到證明，政府遭遇嚴重的信任危機。與此同時，黨的最高領袖走下神壇，政權認同的信仰基礎也被損耗。面對這種迫在眉睫的困局，北京當局展開了自救。

中國改革三十年，可以簡單地以一九九二年市場化改革為界，區分為兩個不同的階段。

大多數中國人對一九七八年到一九九一年的改革給予高度評價，甚至稱其為國家與社會全贏的「光榮改革」。其核心是威權的自我節制，「國退民进」，在政治和經濟的多個領域放權讓利，放開搞活，鬆綁解禁，鼓勵民眾自食其力，休養生息。那

時的改革，一方面是國家汲取資源的能力下降，一方面是民眾福利的普遍改進，因而贏得了較為廣泛的民意支持。

從一九九二年開始，市場化在國家主導下起步，企業資產以及各類自然資源，通過產權化、證券化或者金融票據化轉變成流通的資本。尤其是一九九八年以後的城市住房改革，喚醒了土地的價值，財富開始魔術般湧流。今天在中國，高速公路每年建造四千多公里，足以橫跨整個美國。上海在五年間建成的商業樓宇面積，比香港五十年建成的還要多。同時，社會不平等程度加劇，被拋離的民眾累積成怨，個體的「相對剝奪」和「主觀貧困」交織感染成社會頹喪情緒，公共危機四伏；而本已逐漸鬆綁的公權力重新嘗到配置資源的巨大好處，「官本位」觀念回歸，並與新興權貴資本結盟，在壟斷領域再度聚集。改革成爲艱難的利益調整。

有歷史學家認爲，在中國這樣的超穩定結構下，當權者要改革制度，必須先改變意識形態；而

改變意識形態，又可能喪失當權者的權力正當性。如果改革勢在必行，則唯一的方法是，建構一個既可以為改革提供合法性基礎，同時又可以維持當權者權力的意識形態，這就是意識形態再闡釋。（金觀濤，2000）中共官方的習慣叫法是「解放思想」。

確實，三十年來，每一次大變革的發動，都伴隨著權力當局主導的思想解放。例如，一九七八年的關鍵命題「實踐是檢驗真理的唯一標準」其實並不深奧，但它以馬克思基本原理的姿態指出，毛澤東的路線是否正確，也要通過實踐來檢驗，從而破除了毛的神話，將社會主義從烏托邦夢想拉回到現實世界；一九八七年，中共第十三次全國代表大會全面闡述「社會主義初級階段」理論，暗示共產主義道路非常遙遠，強調貧窮不是社會主義，要大力發展生產力，「不管黑貓白貓，抓住老鼠就是好貓」，民間的活力逐漸釋放；一九九二年鄧小平在南方巡視講話，強調發展才是硬道理，市場沒有姓「社」姓「資」之分，將改革往前推進了一大步。

此後，中國的社會結構發生了逆轉。一九四九年新政權成立之初，工人和貧苦農民「翻身」成為國家的主人，資本家和地主被打倒；如今，工人農民淪為社會貧弱階層，資本家躍起為新富階層。但是歷史的記憶猶在，弱勢群體懷戀過去的好時光，感到處境悲涼；資本家擔憂革命重來，對財產安全心懷恐懼。沒錢的人不滿政治，有錢的人想參與政治，來自左右兩翼的壓力同時指向政權。

二零零一年，江澤民提出中共要代表先進生產力、代表先進文化、代表大多數人的根本利益的「三個代表」理論，並不像言辭顯示的那麼空洞，事實上它積極回應了新富階層的政治訴求，其核心是允許資本家入黨，中共從代表無產階級的先鋒隊，變身為也代表有產者的中華民族先鋒隊；此後保護私有產權寫入憲法，《物權法》確定了私產和公產的平等地位，掃除了財富創造者的後顧之憂。二零零五年，胡錦濤開始倡導以人為本的和諧社會和科學發展觀，新的執政團隊顯然意識到底層民眾的

怨恨正積累成社會的高風險，他們試圖緩解區域和階層的對立情緒，通過社會政策的「大轉型」，努力「縮小不平等、降低不安全」。(王紹光，2008)

更簡練地說，中共意識形態話語及其引發的公共政策變遷，是一次又一次「內核」與「保護帶」的調整。每次調整過後，社會主義要守衛的「內核」就越來越少，而可改革的空間則越來越大。單以政策轉型的力度和效果來看，三十年改革的不斷調整，並不亞於西方民主制下的多次「政黨輪替」。

## 二、地區競爭：中國改革的威權彈性

聯合國開發計劃署公佈的《二零零五中國人類發展報告》顯示：如果貴州是一個國家，那麼它的人類發展指數僅剛超過非洲的納米比亞，但是如果把上海比作一個國家，其人類發展指數則與發達國家葡萄牙相當。這種說法，既可以證明中國的地區差距顯著，也顯示出地區競爭的強度。

雖然中國是一個中央集權的國家，但幅員廣

闊，地區差異巨大，中央統治集團很難對各種細微的變化做出及時反應，因而在主觀的控制意向和客觀的控制能力之間存在落差，體現在推動政策，以及控制地方政府的行為時，呈現出間歇性及選擇性的特質，時放時收，忽鬆忽緊。(Liu Ya-Ling, 1992)

一方面，如果放縱地方諸侯坐大，導致「政令不出中南海」，則威權體制無力維繫；另一方面，如果遏制地方主體意識，強行「一刀切」，那麼在甲地適用的政策可能在乙地完全行不通，治理效果會大打折扣。因此，在實際運作中，中央政府和地方政府「鬥智鬥勇」，表現出令人驚訝的「威權彈性」。

改革之前，雖然地方政權作為一級政府也具有一定的權力運作空間，但是行政管理職能上的單一化和上下級政府職能的一致性，使它的主要特徵表現為對國家意志的貫徹及對上級指令和政策的服從和執行，充當著「代理型政權經營者」。改革以後，地方政權獲得了謀求自身利益的動機和行動空間。地方政權開始扮演國家利益代理人和謀求自身利益

的行動者的雙重角色。爲了最大限度獲取利潤，政府不惜利用手中的權力爭奪可資利用的資源，「將政策用足，打政策擦邊球」，將變通普遍化和常規化作爲一種正當的體制運作方式，嬗變爲「謀利型政權經營者」。（楊善華，2002）

有學者發現，二十世紀九十年代中期以前，中國的經濟發展呈現出一幅「無私有化的進步」的奇異圖景。這是因爲不同層級的政府在企業中的利益和對企業的控制能力不一樣。因此地方政府與高層政府相比，具有更大的動機和能力去行使擁有者的權益。在這個意義上「地方政府即廠商」。（Andrew Walder, 1995）經濟學家也證明，中國政府推動改革的激勵來自於政治利益和經濟代價之間的權衡，其中經濟利益的驅動機制來自於地方分權的財政制度。中央政府下放權力後，地方政府開始擁有發展地方經濟的可信承諾下的激勵，進而更加傾向於對市場伸出「保護之手」而非「攫取之手」，從而實現了官員和地方居民福利之間的激勵兼容。他們將其

命名爲中國式「財政聯邦主義」。（錢穎一等，1998）

由於中央政府放棄了原來那種通過路線鬥爭強制清洗來使官僚絕對服從的做法，在政治過程中開始出現大量的討價還價和政策協調。尤其是一九九四年分稅制財政改革導致的地方自利傾向，嚴重影響中央政策的執行積極性。（周飛舟，2006）即便沒有憲政層次上的分權制度作爲保障，地方政府已經可以通過機會主義的權衡謀劃，見風使舵，在某種程度上更多按照自己的意願行事。

地方治理者面對新的難題時，到底是因循守舊，等待政策安排，還是果斷革新，自己闖出道路，是隨時要做出的決斷。當問題迫在眉睫，又沒有現成模式可套用，上層給予適度授權等諸多機會一起出現時，有膽識的基層官員可能自發地突破舊體制，試驗一些新的替代性制度；再由上級政府有默契的「疏忽」，繼而善意的響應予以認可，變成政策，甚至變成法律，在更大範圍推廣。在三十年改革進程中，依靠下層的「創新性違法」。（秋風，2008）

推動轉軌的案例屢見不鮮。事實上，改革的諸多成功都與「縱容」基層違規創新的事實有很大關聯。例如包產到戶、鄉鎮企業、股份合作、民營化等後來認定的偉大創造，起初都不符合原先的法規，倡導者承受了莫大風險。

即便是面對中央政府的統一部署，地方也未必行動一致。例如，中國經濟波動中屢屢出現的投資過熱，主要源於少數有膽識的地方政府，搶在中央禁令的「紅燈」亮起之前，抓住「黃燈」時間踩線搶跑，突擊投資。（沈坤榮，2004）只要把握得當，就會在下一輪地方競爭中佔據主動地位。中央政府爲了規避這種「黃燈效應」，可能「槍打出頭鳥」。於是，在每一次評估中央政府的重大政策時，地方政府有兩種選擇可能性，一是因地制宜，冒險抗命，靠事後的績效將功補過；二是放棄地方立場，立即效忠，表達政治忠誠。地方官員會嘲笑那些既沒有謀到搶跑的經濟好處，又沒有撈到政治正確潛在收益的「失敗典型」。

地方政府的自由裁量空間放大，只是現行權力格局的一個方面。在官員考評升遷的命運主要掌握在上級政府手中時，「壓力型體制」（榮敬本，1988）並沒有發生重大改變，不能過分誇大地方政府的自治能力。不過，值得注意的是，層層考核的壓力型體制不斷演進，催生了由上級主導的、在下級政府之間圍繞經濟增長而進行的「晉升錦標賽」。（周黎安，2007）有趣的是，爲了在晉升錦標賽中奮勇爭先，每一級地方政府都變成了獵頭公司，睜大眼睛不惜成本引進治理人才，組建參賽運動隊。縣委書記成爲縣級參賽隊的教練員和裁判員，同時又是市級參賽隊的運動員；市委書記是市級參賽隊的教練員和裁判員，同時又是省級參賽隊的運動員。他們以可信的承諾和最大智慧，投入激烈的賽事中，將全中國變成熱氣騰騰的運動場。

這種地區競爭的威權彈性，在微觀層面則表現爲黨國對官員治理的激勵彈性。我們可以把整個執政集團看作一個超大型的黨控股份公司，把中央政

府視爲該公司的董事會，而地方官員則是基於委託代理契約的職業經理人。對於中央董事會而言，公司的持久收益和永續經營是最大化的利益所在，但職業經理人則未必有那麼宏觀，除非有進入董事會的可能性，否則他們會傾向於謀求中央董事會對其治理能力的酬金回報。這種酬金可分爲兩種，一是以工資和福利形式發放的現金酬報，二是可預期的期權回報（例如升遷）。當中央董事會在既定規則下不能充分滿足其預期回報，那麼利用信息不對稱的原理，通過其他方式增加自己的收益，或直接以權「套現」，就會成爲職業經理人的合謀。中央董事會要監控每一次違規成本巨大，於是它傾向於採取「事前嚴厲威懾、事後選擇性追懲」的彈性處理模式，腐敗行爲不被查處，成爲對地方政績的變相激勵。

### 三、趕超焦慮：中國改革的國情困局

今天的中國越來越呈現萬花筒般的多元與善變景象，最好的描述與最壞的評價時常在不同的層

面同時爲真。造成這種困惑的某種主要原因，也許是自一九七八年以後陸續展開的三重轉型都遠未完成：其一是從封閉社會向開放社會的轉型，其二是從農業國家向工業國家的轉型，其三是計劃經濟向市場經濟的轉型，多重路徑、多重任務錯綜交織。這也許是評估當下形勢時不能忘記的基本國情。

相比較而言，西方發達國家的現代化進程中普遍只遭遇過單一轉型。例如一四九二年哥倫布發現美洲大陸後，跨國海洋貿易使西歐經歷了從封閉社會到開放社會的轉型；十九世紀至二十世紀初的工業革命使美國等西方社會經歷了從農業到工業社會的轉型；二十世紀末期俄羅斯和其它東歐國家經歷了從計劃經濟到市場經濟的轉型。即便如此，上述單一轉型仍然給所在國帶來了極大的社會變遷。

特別需要指出的是，對於歷史上曾經強大，但近代以來卻遭受百年屈辱的中國來說，現代化是一個民族復興的偉大夢想，是具有某種神聖意味的發展目標和發展戰略。不論是否公開宣示，這一歷史

任務的完成實際上是有個時間表的。建國之初，爲了和資本主義比拼制度優越性，第一代領導人就確立了「超英趕美」的戰略。但是中國底子差、基礎薄、人口多，要實現這個目標絕非輕易之事。毛澤東的詩句形象地表達了這種豪情下的時間焦慮：「多少事，從來急；天地轉，光陰迫。一萬年太久，只爭朝夕。」（滿江紅和郭沫若同志1963-1-9）

西方國家的現代化路線圖要是從地理大發現算起，迄今已有五百年。按照美國政治學家阿爾蒙德的看法，這五百年間大致經歷了在時間和空間上有所交錯的三個階段，即專制時代（其主要任務是國家建設與政治整合，其核心價值是「秩序」和「穩定」）、民主時代（其主要任務是政治參與和法理規範，其核心價值是「自由」和「效率」）和福利時代（其主要任務是社會福利與生活保障，其核心價值是「公平」和「正義」）。這幾個時代是前後相繼的，又分階段展開的。粗略地算，處於專制時代兩個多世紀，處於民主化時代一個半世紀，處於福利時代

接近一個世紀。西方的現代化經驗還表明：「國家建設和經濟建設按理先於政治參與和物質分配，因爲分享權力和福利首先要有利權和福利可以分享。」（阿爾蒙德，1987）。

但是時過境遷，中國已經無法獲得原生現代化模式的成長條件了，不得不設法把權力集中、民主參與、福利分享三個階段壓縮爲同時並舉的一個，在較短的時間內解決相互抵觸的複雜問題。用官方語言說，就是要「正確處理穩定、發展與改革二者之間的關係」。一方面，必須通過國家建設進行有效的政治整合，建立統一的政治秩序並保持政治系統的穩定運作；另一方面，伴隨現代化進程而必然產生並且會不斷高漲的民眾政治參與，又給尚嫌稚弱的政治體系頻繁製造麻煩。此外，爲解決基本的民生問題，保障政治體系的有效資源提取，還要把經濟發展擺在優先的地位；但是，在提取資源和經濟增長的需要顯得十分迫切的時候，民眾分享社會財富的利益訴求，也藉公正和平等的名義湧現。



除了任務繁重的焦慮外，民眾以發達樣板作為參照進行生存比較的外部壓力也不可低估。由於對外開放，中國人開始對全球化的世界格局了然於心。在隨時進行的橫向比附中，歷史的變量常被忽略。人們已經不可能拿今天的中國去和五十年前的美國、四十年前的日本、二十年前的臺灣相比，一切都是當下對當下。問題還在於，這種比較並未止步於物質的層面，人們對西方的自由、民主、福利等也寄望多多。當期望和需求得不到滿足的時候，對制度的失望情緒就隨之蔓延加劇。就像一個人同時被手銬和腳鐐所束縛時，他對自由的憧憬微乎其微；然而一旦手銬被打碎，腳鐐的存在就會變得百倍的不能容忍。

與西方相比，發展模式的重要區別還在於中國走的是國家主導發展的道路。在西方，從早期資本原始積累到工業化、市場化和都市化，整個經濟發展與社會變遷主要是靠社會的自組織力量一步步實現的。直到凱恩斯主義和羅斯福新政之前，西方國

家的政府職能基本上定位於「守夜人」的角色。如今西方國家已經形成了政府、市場、社會三足鼎立的穩定格局。但是中國社會的自組織程度低，傳統習慣的阻力大，市場的發育極不健全，而發展的任務又相當迫切，因此其現代化進程只好採取自上而下的形式。過程中，國家不但主導現代化進程，還要承擔一切後果。成功固然會加深民眾的認同，但失敗則極有可能導致合法性危機。其間的悖逆又在於，由於政府在拖著市場和社會走，負擔太重。市場偶有失誤，或者社會稍有失序，不但政府緊張，民眾也對此憂心忡忡。在趕超的時間焦慮中，各方缺乏足夠的耐心和從容來調整彼此之間的關係。

由於三大轉型同時展開，執政集團的改革任務史無前例的繁重。在改革啟動的初始階段，容易有廣泛的社會共識，也有實際可供分配的普遍紅利。但是改革越是深入，對既得利益的調整就在更多的領域劇烈展開。有所失的階層、得不如願的階層、得失反復的階層都會對改革產生抗拒心理。

執政集團往往要同時面對保守派和激進派的雙重壓力。中國的威權政府儘管強大，但在根本性決策方面並沒有任意選擇的自由。它在大國之難和趕超之憂中騰挪的餘地十分有限。當下中國尚未就未來道路達成廣泛一致，在強勢集團、民眾乃至社會精英中，都有人對轉型風險存在憂慮，社會結構難以提供足夠的試錯空間；更麻煩的是，刻板教育和意識形態宣傳製造了龐大的「憤怒青年」群體，經常撓動狂熱的民粹激情，能瞬間壓倒理性及建設性討論。短時間內，民主化之路異常艱難。

經濟學家在描述轉型的一般軌跡時說，當經濟發展的後來者試圖趕上發達國家時，它通常遵循著逆向的制度發展工程學。首先試圖模仿工業化模式；接下來是經濟制度，諸如私人企業的組織結構；再下來是法律體制，諸如公司法，然後是政治體制，諸如代議制民主；它也許最終採納一些憲政規則，諸如權力的制衡及來自發達國家的意識形態和行為規範。事實上，意識形態和道德準則的變化比經濟

結構的變化要慢得多（傑佛瑞·薩克斯等，2003）。

在一個更廣闊的時空範圍內，旅美作家林達提供了——一個很有意義的分析框架。她認為要嚴格區分國家的政權形態和所處階段是「左翼專制」還是「右翼威權」。例如，毛時代是「左翼專制」，西班牙的佛朗哥時期和臺灣兩蔣時期，則是右翼威權。和左翼專制徹底拒絕普世價值有本質不同，右翼政權的主要擔憂是極端左翼不要捲土重來。假如能保證平穩轉型，右翼體制內對改革的抵禦力量要小得多、更容易被說服。（林達，2007）臺灣的民主轉型成功，離不開幾十年的右翼教育，它在屏蔽左翼狂熱的同時，培養出成熟的現代公民。而左翼專制的轉型，如果先經歷一個向右的「轉身」，再轉型就容易得多。從這個角度看，正在向右走的中國，仍有希望。

### 參考文獻

陳志武，「『數』說『改革開放』165年」，《證券市場週刊》，2007年3月19日。

金觀濤、劉青峰，《中國現代思想的起源》第1卷，香港中文大學出版社，2000年。

王紹光，「大轉型：1980年代以來中國的雙向運動」，《中國社會科學》，2008年第1期。

Liu Ya-Ling, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou", *China Quarterly*, Vol 130, 1992.

楊善華、蘇紅，「從『代理型政權經營者』到『謀利型政權經營者』——向市場經濟轉型背景下的鄉鎮政權」，《社會學研究》，2002年第1期。

周飛舟，「分稅制十年：制度及其影響」，《中國社會科學》，2006年第6期。

Andrew Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, 101(2), 1995.

Qian Yingyi and G Roland, "Federalism and the Soft

Budget Constraint." *The American Economic Review*. Vol. 88, No. 5, Dec, 1998.

秋風，「民眾是二十年轉軌的驅動力量」，《經濟觀察報》，2008年2月10日。

沈坤榮，「新一輪中國經濟波動中的『黃燈效應』」，《現代經濟探討》，2004年第9期。

榮敬本等，〈從壓力型體制向民主合作體制的轉變——縣鄉兩級政治體制改革〉，北京：中央編譯出版社，1998年。

周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，《經濟研究》，2007年第7期。

阿爾蒙德、鮑威爾，〈比較政治學：體系、過程和政策〉，曹沛霖等譯，上海譯文出版社，1987年；

薩克斯、胡永泰、楊小凱，「經濟改革和憲政轉軌」，《經濟學》（季刊）第2卷第4期，2003年。

林達，《西班牙旅行筆記》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2007年。 □