

## 第一章 概論：中國的政治經濟

中國的政治制度是什麼？它如何影響經濟？

中國是一個官僚獨裁、一黨專政國家，基本上高度中央集權，但實務上相當地方分權。了解中國獨特而強韌的政治制度，是理解中國經濟的過去、現在和未來的先決條件。因此，首先我們將逐一檢視治理系統的三個主要特性。

第一，中國的制度是官僚獨裁制。這表示它並非民主制度，不像美國和大多數高所得已開發國家那樣。但這也意謂它並不是獨裁制；獨裁制是國家由一個人或一小群人統治，獨裁者的個人權威或獨裁集團取代所有官僚機構。獨裁國家的種類包括許多非洲國家的純粹個人獨裁；一九六〇和七〇年代統治巴西和其他拉丁美洲國家、或直到不久前的緬甸軍政權；以及共產國家的世襲準君主政權，主要的例子有一九五九年以來的古巴卡斯楚家族，和一九四六年以來北韓的金氏家族。

從一九七八年演變至今的中國政治體制，與所有這些獨裁種類截然不同，在中國最終的權威不屬於單獨的領導人，而屬於位居政治體制最頂端的共產黨；它指導政府和軍方的運作，它挑選出來的領導人受任期和強制退休年齡限制，並且在決定重大政策時或多或少必須取得元老領導集團的共識。（這個元老領導集團可能包括退休官員，例如，江澤民主席二〇〇三年退休後，持續在幕後扮演重要角色至少十年之久。）這些限制並未完全體制化，但似乎在大多數時候持續運行。

中國和大部分獨裁政權有一個重大差異，是它的領導權繼承方法。由於獨裁政權具有高度個人的性質，領導權轉移是棘手的問題。最單純的解決方法，是把權力交給另一名家族成員，就像傳統君主政權。或者可以在一群統治寡頭的成員間轉移，正如一些軍事獨裁政權。通常這必須等老統治者死亡，新統治者才能繼任。有時候繼承提早發生，但不是經由正式程序，而是政變。

在現代獨裁政權中極為特殊的中國，已歷經三次權力轉移，把權力從活著的領導人轉移給無親屬關係的另一個人。（只有越南做得更好，從一九九一年來歷經四次領導權轉移。）這些轉移過程都很複雜，因為中國最高領導人同時擁有三個職務：共產黨總書記、中央軍委會主席（控制軍隊），和國家主席（主要是個掌理最終政府控制權的儀式性角色）。領導人必須三個角色全部擁有——但特別是前面兩個——以便完全掌控國家。

從一九七八年來擔任中國最高領導人的鄧小平，在一九九二年的共產黨第十四次全國代表大會，和幾位年屆八十歲的其他領導人一起退休，把黨、政府和軍方的控制權轉移給新國家主席江澤民。在二〇〇二年的十六次黨大會，江澤民退休，並把黨和

政府的權力交給胡錦濤；江澤民在兩年後才交出中央軍委會主席的職位。在二〇一二年的十八次黨大會，胡錦濤退休，由新主席習近平取得黨、政和軍的控制權。

領導權轉移的紀錄，不僅使中國幾乎有別於所有現代獨裁國家，也使中國不同於在國家體制有許多類似處的蘇聯。蘇聯七十四年歷史中，所有領導權轉移都只發生在老領導人死亡或政變後。中國的領導權轉移機制，意謂中國比其他獨裁國家更穩定和韌性十足。這些體制加上其他體制程序—主要是強迫高層領導人必須在大約七十歲下台、其他官員也須在六十五歲強制退休的規定—也確保政府的人事和創意保持流動，體制不會被抗拒改變的老領導人所把持。

第二，中國是一黨國家。此處的重點不是共產黨實際上是唯一合法政黨的明顯事實，而是黨的性質。共產黨並不是一小群祕密領導人，而是擁有約八千六百萬名黨員的巨大組織（超過中國五%人口），深入生活中的每個組織，包括政府、法院、媒體、企業（國營和私人企業）、大學和宗教組織。所有這些組織的高階官員都由黨裡權力很大的組織部指派。

新聞記者馬利德（Richard McGregor）在他的著作《中國共產黨不可說的祕密》（*The Party*）中寫道：「這種部門如果是在美國，會負責指派整個美國內閣、各州州長和他們的副手、主要城市的市長、所有聯邦監管機構的首長、奇異（GE）、埃克森美孚（Exxon-Mobil）、沃爾瑪（Wal-Mart）和其餘美國五十大的企業執行長、最高法院的法官、《紐約時報》、《華爾街日報》和《華盛頓郵報》的編輯、電視網和有線電視台的老闆、耶魯和哈佛及其他名校的校長，以及像布魯金斯研究所和傳統基金會（Heritage Foundation）等智庫的負責人。」黨已不再像毛澤東時代那樣嘗試控制個人生活的瑣事，但仍直接或高度影響組織活動的每一面。黨以有彈性而非獨斷的方式執行控制，而這種彈性有助於解釋它能在中國經濟和社會的快速變遷中保持韌性。

另一個韌性和應變性的來源是，黨鼓勵並管理地方政府與北京中央間的大量資訊流動，並把這些資訊轉變成解決基層問題的政策。許多外國評論聚焦在當檢查和控制互聯網和其他媒體的方法。這種檢查確實存在且無孔不入，在許多方面是有害的，但黨容許傳統和線上媒體爆炸性的成長，並大量投資在互聯網基礎建設，因為它發現媒體報導有助於獲得地方官員隱瞞的問題訊息。此外，黨和中央政府委託國有智庫和大學進行龐大數量的研究，包括基層調查。這些資訊流入北京複雜的政策形成程序，而此一程序最明顯可見的結果，就是五年計畫。五年計畫已從初始命令式經濟的設定生產目標大幅演進，變成一個把來自基層的資訊轉換為政策、並隨著情勢改變而調整政策的持續過程。

最後，中國是形式上中央集權、實務上高度地方分權的國家。形式上的中央集權明

顯可見。不像美國等國家的聯邦制度，中國的中央和省級政府沒有權力劃分；黨控制各層政府的官僚系統；在北京的黨中央組織部指派各省和許多城市的高階領導人。許多重要的法律或政策，例如著名的「一胎化」人口控制政策，因而能以高度的一貫性在全國各地執行。

不過，任何外國訪客都能作證，在中國基層的實際情況是，地方政府擁有高度裁奪權和自主權。衡量分權的標準之一，是國家以下層級發生的政府支出比率。國際貨幣基金（IMF）二〇〇四年的研究發現，一九七二年到二〇〇〇年間，民主國家的這項比率平均為二五%，非民主國家則為一八%。而在中國，從一九五八年到二〇〇二年的平均比率為五四%；到二〇一四年已升高到驚人的八五%。學者李磊（Pierre Landry）指出：「我們會以為，為了控制經濟發展，中華人民共和國會是（全世界）最集權的國家。然而，我們看到中國的分權程度卻和聯邦式民主國家的作法一致！」我們在第六章將談到中國財政制度的細節。目前我們足以發現，中國的財政分權程度以任何標準來看都高得出奇，對一個獨裁國家來說更非比尋常。

地方分權有兩個面向值得一提。第一，在中國還是一個中央計畫共產經濟體時（大約從一九五六年私人企業被禁止，到一九七九年鄧小平「改革開放」開始），其實際的中央計畫程度遠低於它公開效法的蘇聯。

一九七九年時，中國的中央計畫者只控制六百種商品的分配和幾千種價格，相較於蘇聯國家計畫者控制六萬種商品和數百萬種價格。中國的地方政府在分配主要商品上擁有極大的權力：一九七〇年代末，地方分配五〇%的水泥、四〇%的煤，和二五%的鋼鐵。在蘇聯，這些重要項目的分配幾乎全部取決於中央政府。

一九七九年的蘇聯有四萬座國有工廠，其中許多由莫斯科直接經營；相較之下，中國有八十八萬三千座工廠，其中八十萬座由城市和縣級政府控制。在蘇聯，超過一千名工人的工廠占工業產值和就業的四分之三；在中國，超過六〇%產值來自工人不到五百人的小工廠。生產的地方分權部分原因是中國極度的地理多元性，和運輸網絡相對貧乏。但這也是毛澤東刻意採用的策略，他認為對抗蘇聯或美國的保險方法，是確保民生必需品和軍事設備的生產，即使在一個或更多主要工業區被毀滅後，仍能持續的一套體系。因此當鄧小平在一九七九年展開經濟改革時，他接收了一個已經相當分權的經濟體，於是他在改革的設計中利用這一點，強調地方實驗和讓地方官員高程度地解釋和執行中央的指令。這套政策也明訂在「經濟特區」的創建中，為經濟特區擬訂的稅務和企業投資規定，遠比國內其他地區更加自由（參考第三章）。

這帶領我們來到中國治理明顯可見的悖論：一個形式上中央集權、一黨專政的獨裁國家，管理一個動態的地方分權經濟體。在現代，從來沒有這種組合曾持續長久。成功地維繫高度中央控制的獨裁政權如蘇聯，最後屈服於經濟停滯而政治崩潰。過

去以經濟成長為優先目標，並且容許高度分權的政權，最後都被迫開放政治體系，例如南韓經過二十七年軍事獨裁後，在一九八八年的作法。難怪外國觀察家數十年來一直預測，中國混合了獨裁政治和經濟動態主義的體制不可能持久。截至目前這些預測都錯了。為什麼？