

第一章

總論

鄭宇碩

香港城市大學政治學講座教授

變與常

1 引言

近四、五年，談中國崛起的書籍和文章可說是汗牛充棟。中國已經並在繼續創造經濟奇跡。從1979年到今天，中國平均每年經濟增長率大概為9.7%；而估計未來五年到十年，這樣的高速增長只會稍微下調二至三個百分點。這可說是人類歷史上的經濟增長紀錄，超越了近代德國和日本的經濟起飛時期。從1950年到1973年，日本的經濟增長率年均高達9.3%，但仍稍遜於中國。¹

從1952至1957年，中國的第一個「五年計劃」期間，經濟增長年均率亦曾高達9.2%。²但隨之而來的「大躍進」、「文化大革命」，葬送了大好機遇。即使在改革開放期間，經濟發展亦不是一帆風順。「天安門事件」後，經濟出現困難；90年代中期，也有幾年出現了需求萎縮、商品滯銷、物價下跌的局面；宏觀調控於是更形重要。

今天到訪中國，上海、北京、廣州和其他沿海城市的高樓大廈、高速公路、貨櫃碼頭及機場等，的確令中國人自豪。沿着東岸的工業區和高科技園區，盡是櫛比鱗次的工廠。中國已躋身全球最重要的消費市場。作為全世界最大的無線電話市場，中國手機用戶2006年已經高達3.5億戶。中國也是世界第三大的汽車消費市場。與此同時，由於建築業和製造業蓬勃發展，中國可說獨力操縱了水泥、鋼鐵、銅，以及其他原材料的全球市場價格。³

中國過去毛澤東式「自力更生」、「兩條腿走路」的發展模式曾經獨樹一幟；一些社會、經濟實驗如「工農兵上大學」、「赤腳醫生」等也受到不少西方左傾學者的讚揚。改革開放之初，中國改革取經的對象是南斯拉夫——修正主義的老祖宗，繼而是匈牙利等；開放自然要向「亞洲四小龍」特別是香港學習。到了90年代中期，中國學習的老師是最先進的美國了。

中國改革開放的成就，近年已經取得當發展中國家模範的資格，所謂「北京共識」，可以與「華盛頓共識」分庭抗禮。⁴90年代初，隨着社會主義的沒落，美國政府鼓吹發展中國家採取開放市場、開放金融的政策，發展鞏固的金融機構和管治體系，勵行法治，引進民主等。中國則有節制地開放市場，金融改革相當緩進，民主更避而不談，但經濟增長無疑取得了驕人的成績，成為不想推動民主的第三世界國家政權模仿的對象。

對於30年來中國改革開放的評價，依然眾說紛紜。2004年美國國家情報委員會發表了一份題為《繪製全球未來》的報告，其中一個重要課題就是探討2020年中國、印度等國作為全球參與者的可能性。該報告以19世紀才統一起來的德國和在20世紀崛起的美國為例子來說明這類可能性的涵義。

該報告認為中國和印度的崛起將使全球的地緣政治局勢發生變化，其影響可能非常巨大，就像前兩個世紀發生過的那樣。不同之處在於上一次是西方的發展，而這一次是所謂非西方的發展。該報告同意大多數的預測，認為到了2020年，中國的經濟總量將僅次於美國，而超越美國只是一個時間問題。⁵

從全球商業和投資的角度而言，中國、巴西、俄羅斯及印度（「金磚四國」）的經濟崛起引致國際金融業的極大關注。美國投資銀行高盛2003年一份有關上述四國經濟增長潛力的報告對流入新興市場的資金頗有指標作用。⁶ 這份報告也引發不少中、印發展的比較研究。

與此同時，就中國發展當然亦有悲觀的言論，有關「中國即將崩潰」的書籍、論文自有其市場。⁷ 中國的環境污染、資源的大量耗費、銀行的壞賬、地區發展的不平衡等是不容忽視的嚴峻問題。新一代領導人提出「科學發展觀」，倡導「可持續發展」，已成為舉國共識。然而「上有政策，下有對策」的現象依然屢禁不止。未來數年，中國經濟增長相當樂觀；但中長期的發展，就有賴深化現階段的改革。

2 中共政權的認受性

毛澤東去世後，以鄧小平為首的中國領導層了解到中共政權的認受性將有賴其改善人民生活的政績。文革後的「三信危機」讓中國領導層放棄以「階級鬥爭為綱」，清楚以「經濟建設」為國家的基本任務，大力推動工、農、科技、國防「四個現代化」。⁸

改革以農業先行，推動「家庭聯產承包責任制」並不要國家投入資源，以前亦有先例可援。承包主要是在微觀的層面提供激勵機制，調動廣大農民的積極性。從1978至1984年，糧產每年平均增長4.8%；1984年全國糧食產量創4.07億公噸的紀錄，同期農業生產增加50%。⁹ 農村收入增加帶來了不少新屋和鄉鎮企業。

80年代初，相類的責任制引進國有企業。改革的主要手段是向企業「放權讓利」，即給予企業部分新增收益的所有權，激勵企業經營者和生產者為獲得更多收益或收入而努力，提高勞動積極性和資源利用效率，達到國家財富和勞動者收入雙增加的目的。

企業改革的主要措施是：以增加工資、發放獎金、實行利潤留成等手段，刺激職工和企業家的生產經營積極性；以下放財政和物資分配等權力為手段，誘發各級地方政府和部門積極關注企業的經濟效益。

由於多年來一直實行職工收入跟工齡掛鉤而與工作業績無關、企業支出全額核銷、企業收入全額上繳這種「幹多幹少一個樣，幹好幹壞一個樣，幹與不幹一個樣」¹⁰ 的分配制度和核算制度，所以新的激勵機制，誘發經營者和生產者追求經濟效益，進而在企業收益和個人收入增長方面產生了顯著的作用。

這種激勵機制，其實就是過去毛澤東猛烈抨擊的「利潤掛帥」，也就是鄧小平的「白貓黑貓論」。這種激勵機制，自然會「讓一部分人先富起來」，對改變國人的價值觀，30年來起着非常重要作用。

根據國務院研究室的調查，至2007年6月，中國有超過8,000中產家庭成員；而差不多全部都是在過去十年才取得這樣的社會經濟地位。¹¹ 中國領導層的政策為這批中產者提供滿意的生活水平，而為未能擠進中產階層者維持開放上向社會流動機會的願景。改變這種印象可能會形成社會不安。高等教育是上向社會流動最重要的途徑，而自90年代末，高等院校招生名額已增加了三倍。¹²

2003年，中國人均國內生產總值達到1,090美元。國內學術界非常關注國際上不少國家發展超越這一水平後的歷史經驗。有關現象已包括社會階層化深化、中產階層膨脹及其影響力增加、各種文化思潮興起、貧富趨於懸殊等。這些現象很可能導致政治動盪、社會矛盾加劇、種族關係趨於緊張等。¹³

現階段中國貧富懸殊趨劇，堅尼系數接近0.47，根據國家發改委的資料，城鎮人口最富裕的20%佔城鎮人口全部收入的59.7%；而最窮困的20%只佔2.7%。少於0.5%的家庭擁有全國私人財富60%以上，而70%的私人財富掌握於資產超逾50萬美元的家庭手中。中國財富的集中程度高於美國十倍。¹⁴

對於兩極分化所產生的社會矛盾，中國領導人明白「讓一部分人先富起來」的危機，而中共政權的認受性再不能單獨依賴高速的經濟增長。胡、溫的答案是建設「和諧社會」，當前的「十一五規劃」重視解決就業、社會保障、扶貧、教育、醫療、環境保護、生產安全等問題。鑒於貧富兩極分化的情況一段時期不易扭轉過來，建立一個較為完整的社會保障網尤其重要，包括養老金、基本醫療保險、失業保險、工傷賠償和生育保險，以至城鎮農民工的社會保障和農村的最低收入保障。

中國領導層視目前到2020年為中國的發展機遇期，以建設「全面的小康社會」為目標，力爭在本世紀頭20年把國內生產總值再翻兩番。¹⁵ 中國領導層承諾打擊貪污；在個人生活領域特別是消費與流行文化採取更寬鬆的政策。

打擊貪污自然要包括勵行法治以及推行各級管治的問責和提高透明度；在缺乏民主的情況下能否達到目的頗成疑問。即使中國領導層不談民主問題，起碼也要讓媒體和各級人大在監督政府、制衡政府方面承擔更重要的角色。為了鞏固黨對權力的壟斷，媒體和各級人大尚未能就打擊貪污濫權以及改善問責和透明度作出重要貢獻。前幾年，內地媒體為免開罪管理它們的地方政府，往往集中報道外地官員的貪污濫權情況。但2005年中宣部對這類「異地報道」亦大加限制。在這種情況下，要打擊貪污、改善管治實在不容樂觀。

3 改革的爭議和領導層的共識

要改革開放，在中國當時的政治環境下，一定要「解放思想」，這是鄧小平及其支持者所強調的。1978年春，改革派提出「實踐是檢驗真理的唯一標準」以對抗保守勢力「兩個凡是」的口號。¹⁶ 在文藝界，70年代末出現所謂「傷痕文學」，揭

露文革時期的黑暗面。在「北京之春」、「民主牆」等活動底下，民主與人權的要求開始萌芽。對外開放也自然引進西方的民主思想。魏京生提出「第五個現代化」，即民主化的訴求。

中國領導層內的保守派隨即進行反擊。1979年初開始鎮壓「民主牆」的異見分子；1983、1984年發起「反精神污染運動」；1981及1986、1987年兩度發動「反對資產階級自由化運動」。中國領導層包括鄧小平絕不容許中國共產黨的領導受到挑戰。為爭取其支持經濟改革，鄧小平就意識形態及文藝等環節向保守派讓步，並對廣大幹部層作出補償，後者助長了貪污。

意識形態的另一重要發展是要為經濟改革尋找理論基礎。¹⁷ 70年代末，改革派的理論家提出中國並未完整地完成資本主義階段；過去沿海地區只有一段短促的資本主義發展歷史，內陸的廣大地區基本上是從封建主義階段跳進社會主義階段，因此中國當時要從事「資本主義補課」。這就是稍後趙紫陽提出「資本主義初級階段論」的理論基礎。

這些理論家同時承認資本主義有其貢獻；它有助提升生產力，為進入社會主義階段打下物質基礎。處於社會主義初級階段的中國要補課，自然應該可以從西方引進資金、先進技術和先進的管理方法，所有制也可以允許個體戶、私營企業、合作企業以至與外資合作的合資企業。上述的解釋也可以為社會主義的優越性作辯護，勉強應付「三信危機」。

鄧小平了解意識形態的爭論可能會引發黨內權力鬥爭，因此倡議「不搞爭論」。1978年底，中共十一屆三中全會申明黨的主要工作轉移到「社會主義現代化建設」，要求遵守經濟規律和價值規律。至1982年中共十二大，官方路線訂定為「計劃經濟為主，市場為輔」。十二大三中全會修訂為「以公有制為基礎的計劃商品經濟」。到1987年的中共十三大，計劃商品經濟被界定為「計劃與市場從內部統一的結構」；十三大四中全會後，「整合經濟計劃與市場的經濟結構」一詞被廣泛應用。直至1992年中共十四大，「社會主義市場經濟」一詞才被確認至今。¹⁸

國內的理論界一直避談社會主義市場經濟和市場經濟有何分別；大概「社會主義」的招牌是維持共產黨領導所必須，放棄社會主義就難以解釋共產黨領導的認受性。到了90年代後半期，國內經濟學者討論發展市場經濟的戰略，基本上認為社會主義市場經濟與市場經濟沒有分別。到1999年中國領導層銳意加入世界貿易組織，發展市場經濟成為共識；接受經濟全球化的挑戰意味着中國成為國際市場經濟的一部分。

隨着中共第一代領導人如陳雲輩相繼去世，中國經濟發展取得驕人成績，改革開放逐步深入成為不可逆轉的趨勢，意識形態的爭論趨於式微。從90年代後半期開始，中國領導層就經濟發展戰略的共識開始確立。為加入世界貿易組織對美國讓步可說是一個清晰的標誌。中國力爭成為先進強國；中國領導層願意擁抱經濟全球化，開放中國經濟，接受國際競爭，了解到不如此就無法追上國際先進水平。中國

已經從現存的國際經濟秩序中獲益，願意接受由西方國家訂立的規範，並有信心在現時國際經濟秩序中的競爭脫穎而出。

4 政治改革與經濟改革

中國領導人對「民主牆」異見分子的民主、人權訴求的反應是「四項基本原則」：堅持社會主義道路；無產階級專政；共產黨的領導；馬列主義、毛澤東思想。¹⁹ 不過，在改革開放初期，鄧小平及改革派了解到經濟發展和經濟改革需要政治改革的支持。文革時紅衛兵的無法無天促使復出的領導人明白到社會主義法制的重要性。改革派也認識到黨政之間、全國人大與國務院之間、政府與企業之間要有一定的分工。有一段時期，鄧小平也談民主。1980年8月，鄧在中央政治局擴大會議上的講話提到：「從制度上保證黨和國家政治生活的民主化、經濟管理的民主化、整個社會生活的民主化」。²⁰

稍後被視為接近鄧小平的中央書記處成員廖蓋隆提出的所謂「庚申改革方案」更令海內外支持民主改革的人士鼓舞。²¹ 廖蓋隆提出民主既是手段也是目的。他的一系列制度改革的建議包括全國人大採取兩院制、黨內成立中央顧問委員會、自由選舉工會和農會、企業成立擁有真正的政權的職工大會等。1982年頒佈的憲法第五條清楚申明：「一切國家機關和武裝力量、各政黨……都必須遵守憲法和法律。」

1986年末的學生示威行動原意是對改革表示支持，結果反而促成胡耀邦下台。鄧小平的角色成為各方力量的平衡者，而他的傾向是推動改革開放，維護黨領導。到1987年中共十三大後，政治改革已經成為機構改革，主旨轉變為提升效率、打擊官僚主義等。1988年中，由於物價高漲，民怨上升，中國領導層感到危機，媒體和公安的控制均有所收緊。到「天安門事件」後，黨內自然不容再談民主化，主調是「加強黨的一元化領導」。²²

趙紫陽在中共十三大時正式提出的政改方案，其實是繼承鄧小平「黨和國家領導制度的改革」講話的精神。趙提出要黨、政分開；1988年他甚至建議取消大部分政府部門的黨組。²³ 趙的改革方案雖然無疾而終，至今中國領導人對加強黨領導也從未鬆懈，但隨着改革開放的深入，有幾個方向的發展值得重視。

一是法治。1992年鄧小平南巡，繼續推動改革開放。外資開始大量進入中國，中國逐漸成為跨國企業國際生產的一個環節。要與國際接軌自然要接受國際規範；經濟計劃的重要性下降，市場管理也得建立規範。從社會主義法制到江澤民當政開始強調依法治國，繼而更正式提倡法治的觀念。法治的精神超越了「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」的範疇。貪污的泛濫、社會和經濟的種種亂象、治安的惡化均促成全國上下重視法治。

1990年代中期，公務員的概念開始出現，雖然「黨管幹部」依然是維持黨領導的重要支柱，但不少以公開考試方式招聘公務員的實驗開始出現。經濟發展與以出

口為主導的外向型經濟發展戰略催生了技術官僚型的政府。幹部層明白學歷與外國經驗成為不可或缺的升遷之階。²⁴

更重要的是市場經濟自然要求「小政府，大社會」。企業改革首先形成自由擇業，國家不再分配工作。接着是以大國企為主體的社會服務、社會保障體系漸次崩潰。住房改革產生了城鎮有產階層。這些重要的改變嚴重削弱了黨對個人的控制，公民社會的空間有所開拓，一個較為開放的威權型政體漸次形成。雖然「天安門事件」以後中國領導層再沒有就政治改革有重要的討論，但市場經濟則產生了巨大的變化。

領袖繼承一度引起對政治改革的憧憬，但胡錦濤等新一代領導人顯然無意在現階段引進真正的民主改革。不過在西方國家的壓力底下，中國領導人近年在外訪的場合經常提到中國會致力民主化，實際上這兩三年中國當局對媒體、民間組織、異見人士以至網絡的資訊流通均加強了管制。胡、溫對維持中共政權認受性的最大改變是了解到要建立社會保障網來舒緩貧富懸殊所加劇的社會矛盾。

市場經濟與經濟全球化造就了一批中產。根據中國社會科學院社會學研究所的一份調查報告，在中國社會的十個階層中，國家與社會的管理者佔人口的2.1%；經理人員佔1.6%；私營企業主佔1%；專業技術人員佔4.6%。²⁵這些社會精英成為既得利益階層，是江澤民「三個代表論」中先進生產力的代表，是中共開拓其社會基礎延攬新黨員的主要對象。

既成為既得利益階層，自然擁護現存政治架構。「天安門事件」時，「造原子彈不如選茶葉蛋，拿手術刀不如拿剃頭刀」，知識分子生活不如理想，只比當「臭老九」時期政治地位有所改善。今天內地專業人士生活水平一般可媲美中等發達國家的中產，難怪一位澳洲學者認為，將來如果再有一次「天安門事件」，知識分子大概會站在建制一方。²⁶

5 「摸着石頭過河」的發展戰略

中國的改革沒有一個事先設計好的藍圖，只是「摸着石頭過河」，邁改革，邁探索反思，再決定下一步。鄉鎮企業就是一個差不多完全自發的新生事物。中國經濟改革的起點，是從微觀經營機制入手，在農村實行家庭聯產承包責任制，繼而在城市實行擴大企業自主權的改革。前者使農民首先獲得了使用生產資料獨立自主經營的權力，進而取得獨立擁有生產資料的權力，最後導致人民公社解體。城市企業改革初階僅限於行政上的放權讓利，企業的地位和產權沒有實質的變化。

中國經濟改革採取的是一種循序漸進的方式，因此改革的過程比較平穩、平和，與波蘭和俄羅斯的所謂「休克療法」相異。美國的經濟學者為俄羅斯等國設計的經濟改革方案往往都有一個一百日、或者半年、一年的時間表；他們有一句口號，就是「不能分兩步跳過一個懸崖」，結果是改革初段的過程非常痛苦，人民的

生活水平大幅下降，左翼政黨包括原來的共產黨在民主選舉中大有斬獲。中國的「摸着石頭過河」正好與「創世紀式」（Big Bang）的激進改革方式完全相反。²⁷

中國的經濟改革從一開始就是與經濟增長同步進行的。改善激勵機制增大經濟總量，帶來了明顯的「作大蛋糕」的效應。改革所涉及的經濟主體——農民，其後是企業工人——立即得益，同時又不會損害其他經濟主體的利益。這樣自然減少了改革的阻力。鄧小平又避免意識形態方面的爭論，放棄了重大的政治改革，盡量照顧幹部層，特別是復出老幹部的利益。

中國幅員廣大，各地條件不同，故此中國的經濟改革大多不是在全國範圍內同時展開的，而是每項改革措施都從較小的範圍內開始試驗，在取得成果並進行總結的基礎上加以推廣，由點及面，不斷總結和觀察。這種方式的主要優點是盡可能減少改革風險；而這種試驗性質的自發改革，與增量改革相結合，能夠及時提供在哪些鎮域進行改革具有最大收益的信號。²⁸

當然，試點推廣的方式也有其缺陷。局限於某個部門或某個地區的改革不能充分利用市場機制，仍然要借助行政手段將已經改革的部分與未改革的部分人為地隔離，這很容易產生摩擦。經濟特區就是明顯的例子。新舊體制間的衝突也不時形成一種「進兩步退一步」的改革推進方式。

由於中國的經濟改革不是整體、全面的改革，而是從改革微觀經營機制開始，計劃經濟初期仍然繼續運作，這就產生產品市場和價格雙軌制，以及計劃內與計劃外的雙重資源配置制度。在計劃內生產要素價格（包括利率）被人為壓低的情況下，每個企業均積極爭取貸款以擴大生產，直到能源、交通、原材料等基礎產業部門的供應短缺形成「瓶頸」時，政府才以行政手段進行調制，把企業盲目擴大投資的行為抑制下來。這就形成「一放就活，一活就亂，一亂就收，一收就死」的循環現象。

「活亂」循環的前半段自然容易出現經濟過熱，通貨膨脹。而在雙軌制底下，尋租行為與貪污腐敗自然滋生。在計劃內壓低產品和要素價格的宏觀政策環境下，任何一個企業只要爭取到計劃配置的資金、外匯或緊缺物資，在生產過程開始之前，就相當可靠地獲得了盈利，這就產生了「抄批文」的貪污行為。

鄧小平南巡後的「圈地運動」，也是一種雙軌制下的「抄批文」，這一次就大規模地把國有土地的使用權轉移到房地產市場中獲利。這種「權錢交易」一發不可收拾；到了今天市場比較發育的情況下，由於缺乏法治與政治制衡，「權錢交易」的貪污行為繼續泛濫。因為經濟發展，規模更形龐大。

與改革比較，開放一開始就是一項清晰的國策。過去「自力更生」而要求「超英趕美」的「趕超戰略」證明是失敗了。文革十年後審視一下各國的經濟發展，連二次大戰後比不上中國沿海地區的「亞洲四小龍」也經已遠遠拋離中國。要改善人民生活，維持「三信危機」下中共政權的認受性，中國領導人願意改轍易轍，學習「亞洲四小龍」，採取以出口為主導的比較優勢戰略。

對外開放自然要改革過去閉關自守的外貿體制。第一階段從1978年底至1986年底，改革的重點是擴大地方、部門和企業的外貿經營權，包括實行分地區的外貿經營包乾責任制，將審批經營外貿企業的權力下放到省、市及自治區。其次是改革外貿計劃體制，大幅減少中央政府直接管理的進出口商品的品種和數量；由地方安排的進出口貿易，原則上由地方財政自負盈虧。最後是實行外匯留成制度。

第二階段從1987年到1990年，重點是推行外貿承包經營責任制。地方向中央承包出口創匯、上繳外匯和經濟效益指標；超過承包指標的外匯收入大部分留給地方。各地方再把承包指標分解落實到地方外貿企業。為鼓勵出口，全面實行出口退稅和進一步擴大地方外匯留成比例。

第三階段從1991年到1999年，確立了「統一政策、平等競爭、自主經營、自負盈虧、工貿結合、推行代理制、聯合統一對外」的原則。主旨在將外貿企業推向國際市場；中央政府取消出口補貼，增加外貿企業的外匯留成比例。中央政府亦把過去按地區實行差別外匯留成比例改為按不同商品大類實行全國統一的外匯留成比例，為同類外貿企業創造平等競爭的條件；當局同時進一步搞活外匯調劑市場。

到1999年，中國領導人決定積極加入世界貿易組織，擁抱經濟全球化。國家政策就各個環節準備應付國際競爭，即使農民也要接受糧食進口的挑戰。就農產品競爭方面，中國比日本更開放，故此就與東盟國家建立自由貿易區的進展，也能超越日本。

從1878到1991年，中國進出口總額從206.4億美元增加到1,357億美元，增長速度高於國民生產總值的增長速度。1991年中國外貿佔國民生產總值的比重達到36.4%，是印度、巴西、美國和日本的兩倍多，至2007年，中國外貿達到2.17萬億美元，外匯儲備達1.52萬億美元。²⁹

談「摸着石頭過河」，不能不討論鄉鎮企業。從70年代末到90年代中期，中國發展最快的部門是鄉鎮企業。經濟學者認為它們的成功，建基於它們最能按照正確反映資源的短缺程度和產品供需變動的市場信號來進行資源配置。鄉鎮企業不是國家政策的產物，它們沒有政府的低息貸款、價格補貼等各種保護，要憑藉本身在市場上的競爭力來求發展，來適應優勝劣汰的競爭機制。它們遂能較好地利用中國勞動力相對豐富的比較優勢。

由於勞動密集型產業能夠充分利用中國的比較優勢，它的產品在國際市場上具有較強的競爭力，因而鄉鎮企業在外貿出口所佔的比重快速上升。鄉鎮企業躋入國際市場的時間較晚，但發展很快。1987年，鄉鎮企業的出口交貨值為162億元人民幣，佔全國外貿出口量的11%；到1993年，貨值提高到1,900億元人民幣，佔全國外貿出口量的35%。³⁰

鄉鎮企業在中國沿海的江蘇、浙江、山東、福建和廣東五省尤為發達。本來這五省是中國勞動力相對過剩最為嚴重的地區，但由於鄉鎮企業的蓬勃發展，東部沿海五省最早出現勞動力相對不足，並吸納了大量來自中西部地區的廉價勞動力。另

一方面，鄉鎮企業促使沿海地區經濟迅速增長，創造了大量的利潤和外匯，資本積累支持產業結構升級。從90年代開始，沿海各省已開始發展資金和技術較為密集的產業，一批勞動密集型的產業則轉移到了中西部，在中國國內形成「雁行發展序列」。

鄉鎮企業產生了新中國第一批富豪和民營企業家。廣東等省就鄉鎮企業發展作出貢獻的鄉鎮幹部亦逐步升遷至省級幹部，鄉鎮企業不止於貢獻企業人材。鄉鎮企業的發展模式相當多元化：蘇南模式、溫州模式和廣東各地的典型均各有特色。

6 中央與地方關係

在改革開放的過程中，中央政府主動積極地「放權讓利」，是成功的重要因素，對地方政府的「放權讓利」尤為重要。前文所述外貿管理體制的改革對提供誘因，促使沿海各省鼓勵發展出口，吸引外貿，起着關鍵作用。同樣，從省的層次到鄉鎮層次，鄉鎮企業為村、鄉鎮和縣級幹部提供不少利益。鄉鎮企業是中國的制度外財政收入的主要來源之一；90年代初一些典型的調查反映，制度外財政收入的三分之一至三分之二來自鄉鎮企業的收入。³¹更重要的是，鄉鎮企業成為中國勞動力轉移的主要領域，和就業結構轉換的主要動力。至90年代初，近8,000萬農民進入鄉鎮企業。

對地方的「放權讓利」形成了激勵機制和競爭機制。直至近年，中國經濟競爭主要是在各級地方政府層面；各級地方政府領導人的競爭，相當類似不同規模企業經理之間的競爭。大概廣東最能代表這種激勵機制和競爭機制的成功；廣東也是中國高速發展產生種種矛盾的縮影。

改革開放之初，廣東的經濟基礎不算優勝。1978年前，廣東的經濟表現在各省中位列中游，沒有甚麼「明星」地位。當然，鑑於廣東與香港為鄰，且與世界各地海外華裔、華僑有很好的聯繫，故此得到鄧小平選擇為對外開放的第一個省份。但廣東除了得到中央政府「開綠燈」之外並沒有得到重要的財政支援。廣東的成功主要依賴鄉鎮和縣級幹部靈活的作風和創新的精神。到今天，廣東的領導層認為最大的挑戰是來自上海和其他沿海省份的競爭。³²

對地方「放權讓利」，亦做成中央財政短缺。根據胡鞍鋼的研究，政府財政收入佔國內生產總值的比例從改革開放之始到90年代中期左右嚴重下滑；1978年為31.2%；1990年為18.7%；1993年為16.2%；1994年為11.8%。³³扣除各級地方政府的財政收入，中央政府財政收入所佔的比例1993年為5.4%；1994年為3.9%。這些比例與其他國家比較是驚人的低：同期美國政府財政收入佔國內生產總值的比例為19.8%，德國為30.8%，法國為41%，巴西為28%，印度為15%。

1994年中央政府實施分稅制，各種稅項分為中央收取、地方收取和中央與地方共享三類，以保證中央政府的財政收入。實行分稅制後，特別是近年中國經濟增長強勁，政府收稅的效率提高，中央政府的財政收入大有改善。但基本上中央政府的財政資源不足以改善各項社會服務。「放權讓利」的結果是沿海各省與中西部各省的經濟差距不斷擴大，中央調節乏力。

中國現行的轉移支付制度，是在1994年分稅制改革後逐漸形成的，其主要目標是為了均衡地區間財力差距。³⁴近十年多的情況是上海、北京、天津、山東、江蘇、浙江、福建和廣東八省市財政上支援中央，其他省份就要依靠中央補貼。最基本的社會保障如養老金等是「三家抬」，意思是地方政府、僱主和僱員三方供款，而所謂地方政府主要是指省級政府。故此社會保障如城鎮最低收入保障制度等在較富庶的廣東、浙江、上海等地，因為失業情況不算嚴重，制度就較為完善；而窮困且失業問題嚴重的省份像東北三省，制度就尚未上軌道。

中央財政緊缺具體反映在「上學難、看病難」等問題上。差不多20年前，中央領導層就希望能把教育方面的預算內經費提升到國內生產總值4%左右，但幾經努力，目前尚不能達到目標。衛生醫療經費的公共投入更少。目前公立醫院的收入中，財政撥款只佔不到13%（2004年數據）。而且這些教育和醫療公共資源的配置，又嚴重失衡，農村教育和醫療投入嚴重短缺，還引出不少公共服務事業「創收」機制帶來的行為扭曲。

區域發展不平衡，政府財政乏力調節的具體情況可以從科技部中國科技促進發展研究中心於2004年6月至2005年2月在西部的11個省、市、自治區開展「西部大調查」的結果取得一些印象。³⁵從最基本的飲水問題觀察，西部有37.4%的家戶飲用水水源存在安全隱患，而有近一半（48.4%）的農村家戶水源有安全隱患。西部的總體失業率為2%，城鎮失業率為5.9%。西部居民家庭的平均年總收入為11,633元，其中城鎮居民家庭的平均年總收入為17,964元，農村居民家庭的平均年總收入為9,525元。42%的家庭有債務負擔。

中國領導層明白教育是扶貧和上向社會流動的要素。上述調查發現有25.9%的西部居民完全不能讀懂書信。而西部的一個居民家庭要培養一個小學生，每年的費用佔家庭年收入的4%；培養一個初中生要花費年收入的11%；培養一個高中生要花費年收入的24%；而培養一個大學生則要花費家庭年收入的74%。就醫療服務方面，調查顯示在過去30天中受了傷或得過病，使正常工作和生活受到影響的西部居民中，23%沒有看醫生。而在沒有看醫生的人中，43.1%是因為經濟原因。

中央向地方「放權讓利」，富裕的沿海省份就向中央「要政策」，其餘的省份就向中央「要項目」。中央為了調動地方的積極性放權，地方政府為了維護本身的利益，往往出現「上有政策，下有對策」的情況；廣東更是出名的「遇到紅燈就繞路走」。今年初的中共十七大二中全會，其中一項議程就是要確保地方政府忠實執行中央的政策。

7 調整急速發展中的不平衡

中國自改革開放以來的經濟成績有目共睹。³⁶ 現階段最大的挑戰是在社會利益日益分化、社會矛盾日益尖銳的情況下，如何化解矛盾，減少衝突，這是中國領導人提出構建和諧社會的主旨。2003年，中共十六屆三中全會提出了新的發展觀，即「堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，促進經濟社會和人的全面發展」；針對急速發展中的不平衡，提出了五個統籌，即「統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放」。³⁷

國務院總理溫家寶對中國存在的主要問題有以下的總結：多年來，中國在經濟快速發展的同時，也積累了不少矛盾和問題，主要是城鄉差距、地區差距、居民收入差距持續擴大；就業和社會保障壓力增加；教育、衛生、文化等社會事業發展滯後；人口增長、經濟發展與生態環境、自然資源的矛盾加劇；經濟增長方式落後，經濟整體素質不高和競爭力不強等。溫家寶和其他中國領導人均經常強調要有憂患意識。溫家寶認為從現階段起中國發展有兩種可能性：一種是搞得不好，經濟社會繼續向前發展，順利實現工業化、現代化。另一種是搞得不好，往往出現貧富懸殊、失業人口增多、城鄉和地區差距拉大、社會矛盾加劇、生態環境惡化等問題，導致經濟社會發展長期徘徊不前，甚至出現社會動盪和倒退。³⁸

就2007年10月中共第十七大報告觀察，中國經濟政策現階段的重點在促進產業升級，提高自主創新能力；加快轉變經濟發展方式，強調可持續發展，加強能源資源節約和生態環境保護；推動社會主義新農村建設，推動區域協調發展，藉此減少城鄉和區域間的差距；深化財稅、金融改革，促進消費以及服務業的發展；繼續健全現代市場體系，拓展對外開放的廣度和深度，提高開放型經濟水平，消弭國際社會對中國的壓力。³⁹

社會政策方面，胡溫標舉和諧、均富、統籌，特別照顧弱勢社群；例如連續五年的中共中央一號文件，就主要鎖定「三農問題」。現階段中國領導層逐步建構為完善的社會服務和社會保障制度，以溫和的社會主義，調節漫無節制社會主義初級階段底下的資本主義。

為減少社會矛盾，近年中央政府出台並陸續落實一系列照顧弱勢社群的政策和措施。它們包括：取消農業稅；實行耕地保護制度，調整土地徵用價格；積極擴大就業，加強就業培訓；維護農民工的合法權益，解決拖欠農民工的工資問題；加強社區建設；擴大農村養老保障的試點；制止教育亂收費；對農村困難家庭子女的義務教育實行「兩免一補」（免雜費、免書本費、補助寄宿生生活費）；繼續完善城市最低生活保障制度；推進非公有制企業的工會建設等。

就上述經濟、社會政策，中國領導層有相當的共識，海內外的專家學者也大多贊同。問題在有效落實。鑑於中央政府資源有限，教育、醫療、社會保障等政策的實踐，有賴地方政府的配合資源。但由於內陸貧瘠區域，地方財政短缺，面對中央各種政策要求，很多時只能虛應故事，甚至中央的撥款也挪用自肥。

以農業為主的鄉鎮，財政多數相當緊張。取消農業稅後，鄉鎮財政實際可支配收入減少，加上目前鄉鎮財政供養人員超編情況嚴重。估計現時全國近三分二的鄉鎮政府在負債運行，致使一部分鄉鎮欠發工資情況比較普遍。一些鄉鎮甚至將公共權力和公共財產出售給私人，形成少數地方強人強佔公共資產、壟斷和掠奪公共資源，嚴重影響了農村基層的幹群關係和農村政治社會秩序。

國內的民意調查顯示，「鐵腕反腐，從嚴治吏」，一直是近年大陸民眾最關心的話題之一。弱勢社群無法維持生計加上貪污腐敗，是社會抗議事件達到接近每年10萬宗的主要原因。這些群體性事件，多屬抗議不當徵收土地及爭取下崗福利性質。但2007年春湖南永州市珠山鎮超過2萬人參與騷亂抗議公車漲價，同期江西省鷹潭市、貴溪市行政區劃分引發約2萬群眾攔堵鐵路交通事件，似乎反映公民抗議的範疇有所延伸。中國領導人明白群眾的不滿和抗議只能疏導，不能施壓。但當唯首的組織者要籌組獨立工會或政黨時，當局就會毫不手軟地鎮壓。

國內學者亦開始關注強化公民社會，讓公民有序地組織起來，參與公共政策的制定過程。近年國內的學術機構就大城市居民的社會意識有一些調查，主要的問題包括「關注社區工作」、「參加選舉」、「了解社區公共事務」、「參與處理地方問題或各種活動」、「參與地方政府的活動」等。從2008年初的大雪災觀察，大陸的公民社會基本上還是處於萌芽階段，沒有解決問題的能力，與台灣相較，有天淵之別。

中國領導層重視社會穩定，因此政府機關如國家統計局和研究機構均有各類民眾的安全感、社會焦慮、風險焦慮等的民意的調查。這些調查反映市民除了關心物價、房屋、就業、教育、醫療等基本民生問題外，對貪污腐敗、社會風氣、社會治安、生態環境等也非常關注。最近食品安全、生產安全事件頻繁發生，大部分市民對有關問題自然感到擔心。

8 結論

改革開放30年，中國的經濟發展從多個方面可說已進入一個新階段。根據溫家寶總理對十一屆全國人大一次會議的政府工作報告，城鎮居民人均可支配收入到2007年達13,786元，農村居民人均純收入增加到4,140元。⁴⁰ 2002年，江澤民對中共十六大的報告，提出到2020年，國內生產總值比2000年翻兩番，人均國內生產總值超過3,000美元等全面建設小康社會的十項指標，相信達標的機會相當不錯。⁴¹

從國際的角度而言，2007年，中國國內生產總值上升到世界第四位，一兩年間可以超越德國成為世界第三位。同年中國進出口總額達到2.17萬億美元，佔世界第三位。外匯儲備超過1.52萬億美元，領先世界各國。胡鞍鋼認為，中國的崛起對世界的影響可以概括為五大規模效應：巨大的人口規模效應、更大的勞動力參與就業規模效應、迅速擴大的經濟規模效應、開放市場和貿易規模效應、最大資源消耗規模效應。⁴²

中國領導層認為，中國目前正處在戰略機遇期，即迅速崛起期。中國領導人試圖說服國際社會，中國的崛起，對世界而言，也是一個新的重要的發展機遇，而不是一個威脅。中國領導人「和平崛起」的概念稍後正式修訂為「和平發展」。冷戰結束，福山認為歷史終結，現代自由主義的民主體制與資本主義市場經濟取得勝利。⁴³ 中國似乎正在挑戰這種結論。

中國領導層無意放棄中共對政治權力的壟斷，但對國內經濟、社會問題，形成廣泛認可的政策綱領。維護中共政權認受性與社會穩定的方程式，除了經濟增長，尚要加入社會保障與良好管治的要素。問題是，沒有民主，能否有良好管治？

國內的新左派和社會民主派批判目前領導人對市場盲目信奉，認為必須增加中央政府的資源來提供更多的社會服務以平抑貧富懸殊的矛盾，而且要加強對地方幹部的控制。新右派與自由主義者則認為政府的角色依然過分膨脹；他們提倡進一步推動私有化、強化私產權，減少國家對經濟、社會的干預。⁴⁴ 現階段中國領導人則繼續執行鄧小平「不搞爭論」的方針。

新世紀的頭十年，中國的高速經濟發展，讓中央政府有較寬裕的財政資源去紓緩各類矛盾。經濟放慢時各類挑戰將趨嚴峻。現階段打好基礎爭取一段較長時期的可持續發展不失為明智的戰略。

註釋

- 1 胡鞍綱（2007）。《中國崛起之路》。北京：北京大學出版社。17頁。
- 2 同上。
- 3 Peter Engardio 著，李芳齡譯（2007）。《中國與印度顛覆全球經濟的關鍵》。台北：美商麥格羅•希爾國際股份有限公司台灣分公司。21-23頁。
- 4 Ramo, J. C. (2004). Notes on the New Physics of Chinese Power. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre. See also <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>.
- 5 National Intelligence Council of the United States of America (2004, December). *Mapping the Global Future*. See also www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf.
- 6 Wilson, D., & Purushottaman, R. (2003, October). Dreaming with BRICs: The Path to 2050. *Global Economics, Paper No. 99*. Goldman Sachs. www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf.
- 7 章家敦著，侯思嘉、閻紀宇譯（2002）。《中國即將崩潰》。台北：雅言文化出版股份有限公司。
- 8 林毅夫、蔡昉、李周（1995）。《中國的奇蹟——發展戰略與經濟改革》。香港：中文大學出版社。
- 9 Dowdle, S. (1987). Agriculture: Seeking higher yields from fewer fields. *Far Eastern Economic Review*, 135(12), p. 78.
- 10 廣東人的說法是：「做又三十六，唔做又三十六。」
- 11 中產家庭被界定為年收入在 7,800 美元與 60,580 美元之間。參閱 China has 80 million middle class members: Official. (2007, June 18). *Xinhua News*.

- 12 Keller, W., & Pauly, L. (2007). Building a technocracy in China: Semiconductors and security. In William W. Keller & Thomas G. Rawski (eds.), *China's rise and the balance of influence in Asia* (pp. 47–73). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 13 蕭國亮、隋福民 (2005)。〈處於十字路口的中國經濟——2005年宏觀調控政策分析〉。見香港城市大學亞洲管治中心和中國社會科學院公共政策研究中心合編，《中國公共政策分析——2005年卷》。香港：香港城市大學出版社。35–39頁。
- 14 Cheng, Joseph Y. S. (2007). Introduction: Economic Growth and New Challenges. In Joseph Y. S. Cheng (ed.), *Challenges and policy programmes of China's new leadership* (pp. 2–3). Hong Kong: City University of Hong Kong Press.
- 15 Lieberthal, K. (2007). How domestic forces shape the PRC's grand strategy and international impact. In Ashley J. Tellis & Michael Wills (eds.), *Strategic Asia 2007–08: Domestic political change and grand strategy* (p. 30). Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research.
- 16 「兩個凡是」指1977年2月7日《人民日報》、《紅旗》雜誌、《解放軍報》社論「學好文件抓住綱」中提出的「凡是毛主席作出的決策，我們都堅決維護，凡是毛主席的指示，我們都始終不諱地遵循。」
- 17 Delfs, R. (1987). Ideological inconsistencies and in search of socialist theory, *Far Eastern Economic Review*, 138(41), 50–52; Cheng, Joseph Y. S. (1984). Introduction: China's modernization programme in the 1980s. In Cheng, Joseph Y. S. (ed.), *China: Modernization in the 1980s* (p. xi–xii). Hong Kong: The Chinese University Press.
- 18 Cheng, Joseph Y. S. (1998). Introduction. In Cheng, Joseph Y. S. (ed.), *China in the post-Deng era* (p.10). Hong Kong: The Chinese University Press.
- 19 〈堅持四項基本原則〉（1979年3月30日）。見《鄧小平文選（1975年至1982年）》（1983）。北京：人民出版社。144–170頁。
- 20 〈黨和國家領導制度的改革〉（1980年8月18日），上引，280–302頁。
- 21 Brugger, B. (1984). Ideology, legitimacy and Marxist theory in contemporary China. In Cheng, Joseph Y. S. (ed.), *China: Modernization in the 1980s* (pp. 9–10). Hong Kong: City University of Hong Kong Press.
- 22 Hicks, G. (ed.). (1990). *The broken mirror: China after Tiananmen*. Essex: Longman Group.
- 23 Lam, Willy W. L. (1989). *The era of Zhao Ziyang* (pp. 203–206). Hong Kong: A. B. Books & Stationery (International) Ltd.; Burns, J. P. (1994). Strengthening central CCP control of leadership selection: The 1990 Nomenklatura. *The China Quarterly*, 138, 461–463.
- 24 Cheng, Joseph Y. S. *Introduction: Economic Growth and New Challenges* (pp. 7–8). op. cit.
- 25 陸學藝 (2005)。〈調整社會結構，構建社會主義和諧社會〉。見汝信、陸學藝、李培林主編。《社會藍皮書——2006年：中國社會形勢分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。203頁。
- 26 Unger, J. (2006, April). China's conservative middle class. *Far Eastern Economic Review*, 169(3), 27–31.
- 27 林毅夫、蔡昉、李周著。上引，233–241頁。
- 28 Chen, K., Jefferson, Gary. H., & Singh, I. (1992). Lessons from China's economic reform. *Journal of Comparative Economics*, 16(2), 201–225.
- 29 香港《明報》，2008年2月29日。
- 30 新華每日電訊，1994年1月6日。
- 31 孫潭鎮、朱鋼 (1993)。〈我國鄉鎮制度外財政分析〉，《經濟研究》，9期，38–44頁。
- 32 Cheng, Joseph Y. S. & MacPherson, S. (eds.) (1995). *Development in southern China*. Hong Kong: Longman Hong Kong; Cheng, Joseph Y. S. (ed.) (2003). *Guangdong—Preparing for the WTO challenge*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- 33 香港《南華早報》，1995年6月9日。

- 34 張斌（2007）。〈中國財政政策分析〉。見白鋼、史衛民主編，《中國公共政策分析——2007年卷》。北京：中國社會科學出版社。51-55頁。
- 35 王奮宇、趙延東（2005）。〈西部11省（市、區）城鄉居民生活狀況調查〉。見汝信、陸學藝、李培林主編，上引，17-35頁。
- 36 參閱胡鞍鋼，上引。
- 37 中國共產黨第十六屆中央委員會第三次全體會議通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》。《人民日報》，2003年10月15日。
- 38 溫家寶總理，〈牢固樹立和認真落實科學發展觀〉，《人民日報海外版》，2004年2月23日。
- 39 胡錦濤，中共十七大報告《高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥》。人民網，2007年10月25日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/104019/104099/6429414.html>。
- 40 溫家寶總理對十一屆全國人大第一次會議的政府工作報告，中央人民政府官方網頁。<http://www.gov.cn/2008lh/zb/0305/wz.htm>。
- 41 江澤民，《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告》。人民網，2002年11月8日。<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66691/4494679.html>；《黨的十六大報告學習輔導百問》（2002）。北京：黨建讀物出版社和人民出版社。83-84頁。
- 42 胡鞍鋼，上引，26頁。
- 43 Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Press.
- 44 Sun, Y. (2005). Corruption, growth and reform: The Chinese enigma. *Current History*, 104(683), 257, 262.