



China Analysis 102
April 2013
www.chinapolitik.de

中国如何处理不确定性： 游击式政策与适应性治理

[As published in *比较 Comparative Studies* 63 (Dec 2012), 122-140.]

Sebastian Heilmann 韩博天 (University of Trier)
& **Elizabeth J. Perry** 裴宜理 (Harvard University)

Research Group on the Political Economy of China
University of Trier, Germany
E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

中国如何处理不确定性

游击式政策与适应性治理

韩博天 裴宜理

引言

毛泽东逝世之后的三十多年里，不断有人预言中国政治体制即将崩溃。东欧及苏联相继解体之后，中华人民共和国虽然幸存下来，但也没能让中国政府行将就木的预言消失。这些年我们甚至看到以此论调为题的书籍纷纷面世，譬如《中国即将崩溃》、《中国陷入转型困境》、《中国：脆弱的超级大国》，听起来稍微乐观一点则有《中国的民主前景：将如何发生并将走向何方》^①。

毛泽东身后的中国经济持续高速增长，这让一些人对随之而来的政治转型充满期待。他们想当然地认为，随着社会不安不断加剧，要保持经济增长就必须

* Sebastian Heilmann, 德国特里尔大学比较政府和中国政治经济学教授、东亚与太平洋研究中心主任; Elizabeth J. Perry, 美国哈佛大学亨利·罗佐夫斯基讲席教授、哈佛燕京学社社长。周凯翻译整理了全部注释。本文是哈佛大学2011年出版的当代中国丛书之十七《毛泽东的无形之手：中国适应性治理的政治基础》的导论。——编者注

^① Gordon G. Ghang, *The Coming Collapse of China*, (New York: Random House), 2001年; 裴敏欣, *China's Trapped Transition: The Limits of Development Autocracy*, (Cambridge, M. A.: Harvard University Press), 2006年; Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*, (New York: Oxford University Press), 2007年; Bruce Gilley, *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It Will Lead* (New York: Columbia University Press), 2004年。

抛弃共产党统治，采用自由民主制度。然而，一个个十年过去了，中国共产主义体系并没有奄奄一息。与此相反，经受了1976年毛泽东逝世、1989年政治风波、1997年邓小平逝世及2008—2009年大规模少数民族骚乱等事件的考验，中国政府越来越娴熟地应对诸如领导权交接、群众抗议、行政改革、法治化以及与全球经济融合等各种复杂的挑战。中国政权显示出令人惊奇的危机生存能力，先后渡过了1997—1999年的亚洲金融危机、2003年的SARS传染病爆发，以及2008—2009年的全球经济衰退等等。而这些危机往往会给许多脆弱的政权敲响丧钟。

需要明确的是，这种不进行政治自由化的经济快速增长实际上代价高昂。其中最明显和最严重的代价也许是普通中国公民自由权利的匮乏。另外政治缺乏制约也是导致现今中国面临的诸如干部腐败、消费者权益保护不力以及环境破坏等问题的原因之一。不难想象，这些问题迟早会带来体制变迁。

在这里，我们不打算冒险预测共产党在中国还会统治多久。历史上发生的偶然事件多变难测，这让预言未来失去实际价值。我们也不猜测未来中国政治体系会变成什么样子，这种改革远景还是留给中国的决策者与改革家来描绘更为适当。我们作为社会学家只想重新审视令共产党执政到今天背后的原因，或更准确地说，这背后的政策机制^①。过去三十年中国共产党是如何实现快速和深远的组织、经济和社会转变？这个威权政权为应对有史以来最快的经济增长所带来的动荡，运用了何种政治技巧和操作程序？毕竟，经济转型不光带来更多财富和全球影响力，也带来了政治意识形态的对立摩擦、收入和地区不平等加剧，以及此起彼伏的群体性冲突等严重问题。

中国犹如一只“黑天鹅”

政治学对政权分类和政体变迁的传统研究是建立在二元对立的系统论基础上，这种源自冷战时期的分析框架关注“从独裁体制到民主体制”，“从计划到市场”等这类问题，却没有共产党政权所具备的适应性（adaptability）这一概念。从制度上看，共产党执政的体制被公认为僵硬的体制，不具备在行政机构、

^① 本书沿用乔恩·埃尔斯特（Jon Elster）对“机制”（政策、行政等）这一概念的定义：“频繁发生且易于识别的因果模式，一般发生在情况不明朗或后果不确定的条件下。”参阅 Jon Elster, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press), 2007年，第36页。

经济协调、技术创新以及国际竞争等方面自我完善的能力^①。这些传统的理论无法帮助我们理解一个有创新能力和竞争力的强大中国及其背后所蕴含的动力，即赋予传统理论新的内涵，也难摆脱其时过境迁的局限^②。

中国没有走上西方社会学家和民众所预见和期待的道路，市场化未谱出民主化之乐章。尽管毛泽东统治时期经常采用的意识形态控制、斗争运动、组织依附^③ (organized dependency) 等方式已经让位于现今更规范的技术官僚管理模式，甚至在某些领域出现了协商治理模式，但中国至今没有向多元的选举民主制转变，依然是一个按照苏联模式组织起来的党国合一的威权国家。在我们看来，中国虽然受苏联模式的启发建立了国家正式制度，但政府在实行治理的时候，却使用了一套自己独创的方法，这些方法有的源自革命时期和建设时期，有的则是改革开放后有选择地借鉴国外经验的基础上形成的。正是这些治理技巧为一个难解之谜——中国为什么没有进行政治体制改革，仍取得惊人经济成就——提供了新的答案。

虽然中国政府引进了市场机制，但政府依旧通过掌握公共财产的所有权、广泛的行政干预，以及任命企业高管等方式控制着关键产业（包括基础建设、通讯业、金融业等）的“制高点”。由此看来，中国从根本上有别于英美式的市场化加私有化范式。另外，中国执政党主导的发展模式也与日本和韩国国家主导的“发展型国家”大相径庭。控制国有企业和公共财产、任命企业高管这些做法对日韩两国经济发展所起的作用微乎其微；另外，日韩两国是在经济发展到一个成熟阶段后才开放对外贸易^④，这与中国改革之初就实施对外开放显然不同。

^① Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State* (New York: Cambridge University Press), 1999年; Archie Brown, *The Rise and Fall of Communism* (London: Bodley Head), 2009年。

^② 即使增加“混合政体”这一政府类型，对理解中国的作用亦十分有限。参见 Larry Jay Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy*, 2002年4月, 第13卷, 第2期, 第21-35页; Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: The Origins and Evolution of Hybrid Regime Change in the Post-Cold War Era* (即将出版)。

^③ 参阅 Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press), 1986年。

^④ 参阅 Mark Beeson, “Developmental States in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences,” *Asian Perspective*, 2009年, 第33卷, 第2期, 第5-39页。

中国犹如一只“黑天鹅”，对现有的社会学理论提出了挑战^①。党国体制的政治弹性，加上一个快速增长的、具有国际竞争力的、融入全球分工体系的国民经济，使中国成为一个重要的、无法预测的异常案例。中国潜在的巨大冲击不光影响世界政治和经济实力的分布，亦会影响全球关于发展模式的讨论。用社会学方法论的术语来说，中国罕见的发展轨迹“无论是作为自变量还是因变量对研究都具有极其重要的价值”。^②就这点而论，中国对政治变迁的传统理论和模型提出了挑战。

以往的学者总依赖于从他们较为熟悉的那些历史路径中衍生出来的概念和理论去研究中国，因此他们常常把富有潜力的创新之举视为谬误、例外、极端，甚或不过是死路一条，因而排斥忽略它。如果中国实际上正在探寻一条独特道路呢？又或者如果中国因其规模、历史和让世人惊讶的成就，自创一些前所未有、对西方闻所未闻的治理手段呢？中国过去三十年所采用的制度性和政策性的解决办法是否只是一种过渡手段，我们尚难确定，但这些办法到目前为止相当有效，单从这点中国就值得我们社会学家密切关注。假若这些手段长久发挥作用，它们肯定也会引起大众广泛的兴趣和关注。

我们既不歌颂亦不否定中国的改革成就；我们只是力图去理解它们。这需要首先探索中国各种治理方式最初形成的源头。我们将在书中证明，源头乃是根植于毛泽东时代丰沃的土壤里。目前大部分研究往往局限于改革开放时期，这种割裂历史的研究方法不幸忽略了中国发展动力的关键来源。所以我们决定把研究的时间跨度延伸到中国革命传统成型时期（1927—1949年）和改革开放前的社会主义建设时期（1949—1976年），找出当时政策形成和实施的过程以及方法，即我们称为“毛时代”^③的治理方式。

这些治理方式在毛泽东主导的长达半个世纪的历史过程中也曾演变出各种形态。譬如富有毛泽东个人特色的群众动员方式在1949年取得政权之前和之后的某些阶段，受到了更接近正统苏联风格的官僚治理方式的冲击。毛推崇的方式

^① 关于“黑天鹅”现象对认识论和方法论所产生的深远影响，参见 Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York: Random House), 2007年。

^② 参阅 John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (New York: Cambridge University Press), 2007年, 第101页。

^③ 中国官方并没有正式使用过“毛主义”(Maoism)这一术语，而是用“毛泽东思想”来概括中国共产党在社会主义革命和建设总结而来的集体智慧，在这里我们沿用西方广为人知的“毛时代”(Maoist)，来特指1976年之前官方的政治意识形态和领导纲领。

虽然在反对声中占了上风，但这并不意味着中国老百姓从中获益。“大跃进”就是一个典型的例子，这种靠全民运动发展经济的模式最终因手段过激而得不偿失。采用革命的手段来治理经济，成败的关键是领导和意识形态，这二者决定了最终结局是破坏还是建设。

制度主义学派的流行解释

许多学者在解释中国政治为何具有令人迷惑的活力时，最先都是关注制度因素。黎安友(Andrew Nathan)认为，中国政权之所以有惊人的弹性，可归因于权力交接制度化和对派别主义的遏制，以及成功运用多种“输入机制”(input institutions)来培养对政府的“高度认同”(high level of acceptance)，这些“输入机制”包括地方选举、信访、人大、行政诉讼、大众媒体等等^①。沈大伟(David Shambaugh)也认为中国共产党本身“具有一定强度与弹性”，一系列的党内改革以及其他影响到政权、社会和经济领域的改革都有益于加强共产党的统治能力^②。巴里·诺顿(Barry Naughton)和杨大力指出，中国保留了中央控制的核心要素——“党管干部”制度(nomenklatura system)，这种以党任命领导干部为主的人事制度是巩固国家统一的最重要机制^③。魏昂德(Andrew Walder)则发现，虽然自毛泽东时代起中国政治精英的构成发生了显著变化(比如教育学学历明显提高)，但其组织结构一直很稳定^④。

上述这些学者关注的是正式制度，而另一些学者则强调非正式制度所发挥的作用。譬如，蔡欣怡认为“非正式的适应性制度”的作用很重要，如私营企业家暂时将其企业注册为集体所有，从而令中央权威能自圆其说推出新举措(如吸纳私营企业家加入中国共产党)，不经意间巩固了政权^⑤。蔡晓莉则发现，地方“非正式的问责制度”(如寺庙、社团和宗族)在中国农村地区具有提供公

共产品的作用。据她分析，这些具有凝聚力的社会团体(成员既有普通村民，也有当地干部)对支撑中国乡村政府越来越重要^①。

要全面回答“为何共产主义体系在中国至今保有弹性”这个问题，不同时期不同领导及他们所面对的不同挑战，得到的答案也有所不同。我们否认正式或者非正式制度因素的作用。但是为何在共产党执政的各个国家中，唯有中国从这样的制度安排中受益？毕竟，理论中的共产主义体系被定义为具有以下共同的制度结构：列宁主义政党、集体化生产、指令经济、中央控制的宣传机器以及强制性的公共安全机器等。那么，是什么造成当代中国和其他前共产党执政国家之间的差异呢？为何仅仅中国容许存在更多的非正式制度呢？与苏联和东欧国家相反，为何中国的党国体制不仅安然渡过1989年的政治风波，而且仅以一代人的时间即在经济和社会转型方面取得了如此惊人的变化呢？

我们相信，这都是因为中国共产党创造性地继承了中国革命传统中一些成功的经验。与苏联和东欧国家不同，中国共产党夺取政权之前，历经了近三十年的革命和斗争。在如此漫长的过程中，共产党被迫从大城市转移到偏僻农村地区，然后又万里长征从南方徒步跋涉到西北，在极其艰苦的环境中，他们为适应各种挑战积累了许多宝贵的经验教训。毋庸置疑，这些丰富的革命经验让共产党取得巨大胜利，同时也在新中国成立早期因毛的激进而导致惨重失败^②。比如，20世纪五六十年代中国共产党曾发动各种群众运动，有的运动提高了人民的识字水平，改善了基本医疗状况，但也有的运动造成了20世纪最严重的饥荒和环境破坏^③。上述群众运动的源头都可以追踪到战争年代根据地时期的政策。

鲜为人知的是，这些革命经验至今继续发挥着重要作用，影响着毛身后的

^① Lily L. Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press), 2007年。

^② 相关具体案例请参见 Ping-ti Ho 和 Tang Tsou 编著的 *China in Crisis*, 两卷本 (Chicago: University of Chicago Press), 1968年, 1969年。

^③ 关于1959-1962年大饥荒及其政治影响，参见杨大力，*Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine* (Stanford, CA: Stanford University Press), 1996年；Jasper Becker, *Hungry Ghosts: Mao's Secret Famine* (New York: The Free Press), 1996年。关于毛泽东发动的各种运动所造成的环境破坏，参见 Judith Shapiro, *Mao's War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China* (New York: Cambridge University Press), 2001年。关于中国从20世纪50年代至70年代在基础教育和公共医疗这两个领域所取得的成绩以及与印度所形成的鲜明对比，参见 Jean Drèze 和 Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity* (New York: Oxford University Press), 1995年。

^① Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, 2003年, 第14卷, 第1期, 第6页及第13-15页。

^② David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press and Berkeley: University of California Press), 2008年, 第2页、第176页。

^③ Barry J. Naughton 和 Dali L. Yang 编著, *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era* (New York: Cambridge University Press), 2004年, 第9页。

^④ Andrew G. Walder, "The Party Elite and China's Trajectory of Change," *China: An International Journal*, 2004年9月, 第2卷, 第2期, 第189-209页。

^⑤ Kellee S. Tsai, *Capitalism Without Democracy: The Private Sector in Contemporary China* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 2007年。

几代中共接班人。改革时代的中国通常被视为一个后革命社会，人们普遍认为，除了明显的列宁主义的党国体制之外，毛时代的观念和做法均已遭到彻底的批判和摒弃^①。特别是冷战结束之后，意识形态冲突让位于经济竞争，往昔的革命经历最多不过是历史演义而已。

尽管共产党执政国家的制度具有共同性，但从革命年代直至今天，中国都选择了一条独特的道路。与苏联及其东欧卫星国不同，毛泽东领导下的中国自成一格，表现出一种超越追求政权稳固的政策风格，一种不断试验和改革的政策风格，用毛的话就是“不断革命”。伟大舵手在1949年后以唐·吉河德般的狂热追求继续革命，他所采用的方式诡秘多变又独一无二，虽然具有破坏和毁灭的一面，但也蕴含了灵活多变的另一面。中国在漫长的革命历史中形成了一套“游击战式的政策制定”^②方法，这套方法包含了一系列兼具主动出击和迂回的新颖策略，用以应对突如其来的变化和不确定性。这套方法如果在新的政治领袖手中，服务于不同的政策目标，最终结果会大不相同。例如，战争年代鼓励各根据地在中央政治权威框架下发挥积极性这一做法，就被毛的接班人用在经济现代化建设中，结果成效显著。

虽说某些前共产党执政的国家也曾提议进行大刀阔斧的改革，但与这些国家不同，列宁主义政党自上而下的组织结构和指令性经济没有成为中国的负担，相反中国驾轻就熟很快适应了国内经济改革和全球市场竞争的要求。产生如此显著差异的一个主要原因就是中国乐于接受新知识和新方法。我们相信，这一特质很大程度上源自同样的政策机制，即曾帮助中国共产党在漫长的革命斗争中不断取得胜利的那些政策机制。

从制度的角度来看，中国符合威权的共产主义党国体制的标准定义。然而，中国被官僚科层制分割得支离破碎的庞大政治系统却被活跃的政策过程赋予了活力，中国的政策过程中包含了大量自下而上的输入和互动机制，远远超过了其正式体制结构给人的印象，这种政策过程就是中国保持弹性和适应性的基础。

^① 李泽厚、刘再复，《告别革命：二十世纪中国对话录》，台北：麦田出版股份有限公司，1999年。

^② 这一术语是 Roderick MacFarquhar 在哈佛大学 2008 年 7 月举办的学术讨论会上，针对后毛时代的政策实践发表评论时使用的。

政治弹性和适应性治理

何谓我们所谈及的弹性和适应性呢？弹性（resilience）是指一个系统具有经受冲击及扰乱的能力，同时“本质上保持相同的功能、结构、反馈，以及自我认同”^①。而适应性（adaptability）则是指“一个系统内的行为主体”通过其有意和无意的行为和互动“增强弹性的能力”。在此意义上，适应性的基础乃是反应多样性（response diversity）：即行为主体通过反应、酝酿、准备、先发制人等各种行动和步骤，不断地接受各种内在和外来挑战并进行调整。这些有关弹性和适应性的定义着眼于行为主体的能动性，把制度机制当成一个次要因素。因为适应性依赖于人们随时准备冒险进入陌生环境去行动、去尝试，以及学习并研究不断变化的外界环境，所以行为和认知过程是关键。

历史制度主义学者道格拉斯·诺思把适应能力视为发展的核心。他指出，无论是政治系统还是经济系统，那些能让行为主体尝试不同方法的制度和规范，不管是正式还是非正式的，都会增强适应能力。突破发展瓶颈、化解突发危机以及把握新的机会，这些都需要有广泛可行的备选方案^②。纳西姆·塔勒布则为适应性治理的讨论提出一种新的解释，他认为，制度创新能力的高低并不取决于其所处系统（如市场或计划，民主制度或威权制度）的特性，而是取决于该系统能提供多少“最大限度地反复修补”的机会。无论在什么样的政治经济体中，反复修补都需要有一种开放态度，允许随时在制度、过程及行为主体等层面发现新颖的解决方法。在非民主国家，如果统治者愿意下放发展新知识的权力，密集的系统修复也可能发生^③。我们力求展示为何中国独特的政治环境有助于实现这种具有广泛基础的系统修补，发展经济学家丹尼·罗德里克认为，这种修补机制乃是发现政策备选方案的关键所在。如果将之与国情特色相融合，并使之适应变

^① 本段中的定义摘自 Brian Walker, "A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social - Ecological Systems," *Ecology and Society*, 2006 年, 第 11 卷, 第 1 期, 第 2—3 页及第 8—9 页。

^② Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press), 1990 年, 第 80—81 页; *Understanding the Process of Economic Change* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 2005 年, 第 154 页。

^③ Taleb, *The Black Swan*, 第 xxi 页; Sebastian Heilmann, "Maximum Tinkering under Uncertainty: Unorthodox Lessons from China," *Modern China*, 2009 年 7 月, 第 35 卷, 第 4 期, 第 450—462 页。

化中的全球环境,这种机制便有潜力推动经济和社会向前发展^①。

回溯式研究的潜在意义

回溯式研究方法 with 制度史研究约略相似,即我们考察的乃是政治轨迹随时间流逝的延续和变迁。但是本文作者的研究方式与制度史研究不同:我们从分析当前中国政治场景的显著特征入手,往回追溯它们曲折的历史源头;我们打算像制度史研究那样还原所谓“路径依赖”式的制度演进过程,也不假设制度必然沿着先前的一些“关键时刻”所设定的轨迹不间断地往前发展^②。而是用回溯式研究方法探讨各种关键的政策领域。

回溯式研究方法的一个优势在于其开放的研究设计。相较于决定论式的、结构先定的研究过程而言,回溯式研究更容易把新出现的行为主体、利益或者意识形态融进研究之中。而且,我们这种研究方法可以避免当前在社会学领域中关于中国转型争论普遍存在的目的论倾向(如痴迷于寻找“真”的市场经济或者“真”的民主制度在中国发展前景的征兆),并为有可能出现的非常规机制、被忽视的行为主体、出乎意料的互动以及毫无来由的干扰保留空间。我们不执着于我们熟稔的西方模型,也不把自己局限在过往的经验,相反,我们将兼容并蓄,把中国的现代和当代历史视为一个纯粹的发现之旅。

通过这一开放式研究我们发现,当今中国混合了毛时代、后毛时代以及学习借鉴国外经验所组成的各种治理机制。从毛时代的“社会主义建设”到后毛时代的“改革开放”,中国在“转向”民主的未来时并不是简单地抛弃它往日的革命历史。毛之后的一系列继承者都想方设法树立一套适用威权统治的新做法,这套做法必须能应付各种挑战,包括严重的社会不公和不断增长的地区差异诸般问题。而那些不太有活力和缺乏灵活性的政权很少会如此与时俱进。我们当然不是宣称革命历史的源头将会提供我们需要或是我们渴望了解的关于中国政权弹性的所有答案。但是,我们坚信这一特殊视角会为目前盛行的研究方法提供重要的补充,甚至可能起到纠正作用。

^① Dani Rodrik 把“发展”理解为一个大规模的自我发现的过程,详见 Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 2007年,中文版见《相同的经济学,不同的政策处方》,北京:中信出版社,2009年。

^② 社会学对“路径依赖”的批评,参见 Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, “Introduction,” 收于 Streeck and Thelen 编着的 *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press), 2005年,第4-9页。

制度可塑性和政策风格连贯性

过去一个世纪以来,中国政治的一个显著特征就是制度和政策常常变动。除了极少数的核心制度,如被巴里·诺顿和杨大力认定为中国政体支柱的共产党干部层级制度,罕有组织机构横跨整个共和国历史^①。党组织、政府机关、司法机构时常改革重组,有时甚至颇为剧烈^②。与机构改革相比,政策反复更是司空见惯。直到1992年中国领导人选定了“社会主义市场经济”的路径之后,这种情形才有所改善。

如果制度和政策在共产党统治下如此不稳定,那我们从何处寻找持续性和指导性原则呢?当中国官僚体系本身的“自动驾驶”程序在处理危机或执行政策时失灵,政治决策者如何应对这种状况呢?要回答这些问题就涉及“政策风格”这个概念。“政策风格”属于公共管理学的一个重要概念,我们把它理解为“政府为完成政治任务所运用的一套指导方法”^③。“政策风格”为研究当代中国的政治连贯性和政策变迁开启了一扇启示之窗。我们将揭示,共和国的各项制度和政策虽然历经无数变动,但共产党的政策风格却保持了惊人的稳定性,甚至横跨了所谓的“毛时代”与“后毛时代”之间的分水岭。

我们借助“政策风格”这一视角并非想把一个新的抽象的西方概念强加于中国,而是发现中国政府工作中常常提到“作风”这个词(英语翻译成 work-style)。“作风”是指在政治决策或行政过程中沿袭下来的常规和习惯,它们既没有被正式制度化也没有被反思总结过,却包含一整套解决问题时普遍使用的技巧。从这一意义上说,作风与“政策风格”极为相似^④。这是一个非常罕见的西

^① 关于中华人民共和国历史上周期性大规模政府机构重组的详细资料,参见国家行政学院编著的《中华人民共和国政府机构五十年,1949-1999》,北京:党建读物出版社,2000年。

^② 参见 Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford, CA: Stanford University Press), 1981年。

^③ 参阅 Jeremy Richardson, Gunnar Gustafsson, and Grant Jordan, “The Concept of Policy Style,” 收于 Jeremy Richardson 编著 *Policy Styles in Western Europe* (London: Allen and Unwin), 1982年,第13页; Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy* (New York: Oxford University Press), 1995年,第228-233页。

^④ 近些年,与中国经济官僚(economic bureaucracies)的访谈中,“作风”常被用来解释与西方或苏联观念不同的政府行为,这些行为源于历史沿袭下来的政府工作流程之中。在欧洲,一个国家或部门的“行政风格”(administrative styles)对政策执行的影响已经成为政治学深入研究和激烈争论的课题。参阅 Christoph Knill, “European Policies: The Impact of National Administrative Traditions,” *Journal of Public Policy*, 1998年,第18卷,第1期,第1-28页。

方概念与中国实践相重叠的例子。

政策研究曾经是中国政治研究的支柱,但近年来被“公民社会”、“社会运动”、“权利意识”以及其他随市场经济发展而兴起的新现象的研究所淹没。与难以接触到的中国政治精英相比,这些新兴现象的相关资料随手可得,学术研究兴趣转移或许正肇因于此。很遗憾,西方研究者失去对政策研究的兴趣,尽管中国引进了市场机制,但国有经济仍占主导地位,这个特点决定了行政协调和国家干预对经济发展依然起着决定性作用,至少不比市场自由交换的作用小。政策过程是政策研究的一个重要内容,它将正式的层级制度、非正式的人际网络、市场交易以及社会互动联系起来,无论对经验研究还是理论分析来说,政策过程都是一个重要的机制。政策过程研究不光对解释中国的政治互动模式和规则制定过程起重要作用,而且对解释中国的市场经济和社会变迁趋势也不可或缺,毕竟,在中国无论是经济还是社会都脱离不了国家干预。

游击式政策风格

以往的研究常把中华人民共和国历史上的制度和政策不稳定归因于最高领导人飘忽不定的行为或彼此之间的分歧^①。但我们认为,这种行为模式是在游击战和革命动员中逐渐形成的。因为要在艰难环境中谋求生存,战胜种种几乎不能克服的困难,这些经历使毛泽东与战友们推崇灵活性甚于稳定性。

中共领导人的“游击风格”对政治主体(political agency)能动性以及形成政策的一套方法有一个共同的理解^②,即这两个方面能够在变幻莫测的战争环境中保证夺取胜利。战争年代结束后,这种政策风格被传承下来,并在“建设社会主义”、“不断革命”(毛时代)和“四个现代化”、“改革开放”、“社会主义

① 参见 Roderick MacFarquhar, *The Origins of the Cultural Revolution*, 三卷本(New York: Columbia University Press), 1974年, 1983年, 1997年; ; Frederick C. Teiwes, *Leadership, Legitimacy, and Conflict in China: From a Charismatic Mao to the Politics of Succession* (Armonk, NY: M. E. Sharpe), 1984年; ; Parris H. Chang, *Power and Policy in China* (University Park: Pennsylvania State University Press), 1975年; ; Jürgen Domes, *The Internal Politics of China, 1949 - 1972* (New York: Praeger), 1973年。

② 从制度学角度对这一共识的讨论参见 Kathleen Thelen, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis,” 收入 James Mahoney 和 Dietrich Rueschemeyer 编著的 *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press), 2003年, 第216-217页; 亦可参见 Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 2004, 第38-39页。

市场经济”、“入世”(后毛时代)等政策过程中,发展出一套灵活多变的工具,用以驾驭政府治理转型中的汹涌波涛。这个被我们称为“游击式政策风格”影响至今,这使共产党的统治既有灵活的一面,也有波动的另一面。

不但毛泽东和邓小平熟悉这种“游击风格”,整个经历过战争年代的那一代领导人(包括胡耀邦)都被它打上了深刻的烙印,他们一直到20世纪90年代初主导着中国政治。革命早期共产党力量弱小且前途未卜,在与其他政治力量进行军事对决中处于弱势地位,弱势一方想要夺取胜利就必需隐秘、善变、迅速和出奇制胜。革命年代之后,共产党成了执政党,但仍保留了随机应变的特色,因为毛泽东认为战争和政治其实是相通的,并在1959年明确说:“战争是特殊形式的政治,是政治的继续,政治也是一种战争。”^①

中国游击式政策风格的历史传统之前很少有西方学者关注^②。毛泽东曾在1938年发表的《抗日游击战争的一般问题》中,对游击战术做出简洁明了的定义^③,这个定义同样适用于当代中国的政策过程。除了众所周知的统一领导和广泛的群众动员(即“群众路线”)相结合之外,政策过程的游击风格还建立在以下认知的基础之上:

- 永恒流动和持续变化是政治和权力的常态,即使建立制度,也不能有效中止或疏导这种态势;
- 因此政治决策也应该处于随时可以变更的状态,尽量避免强制性约束(如通过个人事先承诺或者签订法律契约),以便为政策修订留有余地;

① 摘自 Michel Oksenberg, “The Political Leader,” 收入 Dick Wilson 编著, *Mao Tse-tung in the Scales of History: A Preliminary Assessment* (Cambridge: Cambridge University Press), 1977年, 第78页。

② 关于游击战术如何塑造了毛时代的政策及政策制定过程,最具启发的研究有: Samuel B. Griffith 翻译的 *Mao Tse-tung on Guerrilla War* (Champaign: University of Illinois Press), 2000年, 原著1961年出版; Oksenberg, “The Political Leader,” 第70-116页; MacFarquhar, *The Origins of the Cultural Revolution*, 第三卷, 第326-330页。

③ 关于中国共产党游击战术极具启发和最直接的来源是毛泽东所著的《抗日游击战争的一般问题》(延安解放社, 1938年)。文中强调了游击战术如何在不确定和威胁之下运用、中央命令的局限性以及地方实践的自主性。这一著作(部分内容成为了 Griffith 研究中国游击战术的基础)刻画了共产党对待战争和政治的主要方法,包括灵活的战术、可塑的组织以及投机取巧。值得一提的是,上述著作以及其他战时小册子中记载的这些直白且不讲原则的策略,在新中国成立后的出版物中被淡化,甚至毛泽东文选都没有收录。1949年之前,革命战争中把非常规军事和政治手段结合起来的重要经验主要收录在 Gene Z. Hanrahan 汇编的 *Chinese Communist Guerrilla Tactics, A Source Book* (New York: Columbia University Press), 1952年。

- 决策是一个即兴发挥和反复调整的过程，“制定”即过程^①；
- 重复的标准的操作步骤易为敌军发现，因此应避免；
- 不相信理论和抽象的模型，新的工作方法应从具体的试点和实践经验中总结而来；
- 战略性决策由高层领导做出，具体组织和执行则靠地方积极主动地独立完成；
- 主动利用政治力量之间和社会内部的矛盾制造有利机会，实现既定目标；
- 毫不犹豫地利用突如其来的机会，削弱甚至消灭对手；根据实际情况建立或中断盟友关系；
- 尽量减少发动新战争的风险，只有在对自己最有利的情况下才正面冲突。

在这些游击战术中形成的政策风格本质上有独断专行、投机取巧机残酷无情的特点。没有问责制度的制约，游击战领导可以为了达到目的而不择手段。但从适应性角度来看，这种风格却产生巨大的创造力，因为这种风格对决策者提出了以下要求：

- 经常试探维持现状的极限，抓住每一个可能的机会来改变现状以对自己有利；
- 牢记核心战略目标，同时尽可能灵活选择和使用战术；
- 不管是传统的、非传统的或从国外借鉴的战术和组织方式，只要可利用就反复调试直至满意；
- 随时随地寻找和利用有利机会，以增强政治实力，实现战略目标

我们也可以把以上这些特征理解为一种追求变化的“推动和攫取”风格，它与现代宪政和法治国家以稳定为目的的“预期和规管”的政策风格截然不同，后者试图营造一种环境，在这种环境里政治领袖可以事先预估其行为后果，并为此承担责任。而前者则一定程度上应合了“商场如战场”这一论调，跨国企业

^① 这是毛泽东1958年对“不断革命”的描述。本部分摘自Stuart Schram, “The Marxist”, 收于Wilson编着的*Mao Tse-tung in the Scales of History*, 第68-69页。

家们在他们所著的关于市场竞争的最新作品中散布的就是这种论调^①。

在这种游击风格里，政治问责让位于领导人的灵活性，这一点从毛泽东所提倡的“政治挂帅”反映出来。理论上，下级要服从上级领导，但实际工作中，上级对下级的监管却粗略不连贯，下级如果不严格执行上级指令，也不会受到相应惩处。我们发现毛时代之后的基层政府官员普遍具有企业家精神，兼具实验者和机会主义者的特点，同时毫无怜悯之心；他们在官场步步高升的同时还实现了物质追求。他们的所作所为符合游击战士的特征，其本质更接近民粹主义，而非民主主义。

毛泽东将游击战术转化成一种政治治理方式，是出于马基雅维利式的计算。正如米歇尔·奥克森堡(Michel Oksenberg)指出：“毛泽东的统治模式……(在于)……努力控制……决策流程，通过掌控信息来源、人事任命和军队部署……为避免受行政机器的局限……毛泽东不得不运用非正式手段(如利用人际关系)或反制度的方法(如运动形式)来使那些正式机制遵照他本人的旨意运转。”^②

游击风格不但与民主国家的制度规范如政治问责制、法律连贯性和程序稳定性等截然不同，实际上它与苏维埃共产主义传统所强调的正规官僚体制也相互矛盾，在毛时代，这种官僚体制与毛随心所欲的个人风格曾发生过激烈冲突^③。虽然官僚科层制在后毛时代逐渐牢固，但周期性整顿和重组仍然是中国政治的特色^④。强制性的自上而下的政治干预和各种运动经常干扰或打断官僚机构的日常工作，甚至导致机构重组。

除对政治问责和程序可预测性产生负面影响之外，游击风格对中央和地方的互动关系及地区间分配也带来困难。为了使中央领导层的灵活性最大化，减少

^① Oksenberg, *The Political Leader*, 第86—87页。

^② 例如，参见C. Kenneth Allard, *Business as War: Battling for Competitive Advantage* (Hoboken, NJ: John Wiley), 2004年；Jack Welch, *Winning* (New York: Harper Business), 2005年。

^③ 关于官僚体制在中国政策制定中所扮演角色的经典研究，参见Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 1988年；Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton 编著, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press), 1992年；David M. Lampton 编著, *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press), 1987年。

^④ 参阅国家行政学院编著《中华人民共和国政府机构五十年》；汪玉凯等著《中国行政体制改革30年回顾与展望》，北京：人民出版社，2008年。

其负担（和责任），不同级别之间的任务分工不明，制度化程度也很低。结果是地方政府从中央所得到的支持甚不稳定和不连贯，常常只好自己想办法。虽然这种状况驱使地方政策不断创新，独立运作，但也导致了地区间差异扩大，以及“地方政府资金不足”等问题^①。

若回溯比中共党史更久远的中国历史，我们可以看到，游击风格与中国传统思想一脉相承。特别是中国传统思想中强调以灵活的、辩证的、有计谋的手段来解决普遍存在的冲突和对立^②。中国古代经典《易经》把世界描述成阴阳轮转不息，相反相成的景象。《孙子兵法》阐述的军事法则也反映了相似观念：“兵者，诡道也。故能而示之不能，用而示之不用，近而示之远，远而示之近。”（见《孙子兵法》始计第一）江义恩（Iain Johnston）把中国的谋略文化称为“战备范式”（parabellum paradigm），认为冲突是普遍现象，“绝对灵活性”在战争中是优势^③。受这些强大的文化和思想传统的影响，中国领导者们似乎更倾向于一个与西方民主政治家们不同的战略观。

结论性综述

无论是从正面还是负面的角度来考察毛时代的传统遗产，均可以发现，游击式政策风格对当代中国的政治实践具有深远影响。当前中国在各个主要政策领域所运用的治理技巧都能在毛时代中找到历史根源（详见表1）。

表1 起源于革命时期和毛泽东时期（1927—1976年）的当代治理技巧

政治和行政领域	司法领域	社会领域	经济领域
制度可变性；强大的非正式人际网络；软弱的官僚规章	司法是推行党的政策的工具，并可以随意变更；	基层实践和实地调研是国家政策制度过程中的投入品	中央确立政策目标；地方发展政策工具

① 这一术语是蔡晓莉（Lily Tsai）在哈佛大学2008年7月举办的学术讨论会上的发言中提出的。

② 一些研究对传统和当代中国战略思想作了详细说明，对本文很有启发，参见 Francois Julien, *A Treatise on Efficacy: Between Western and Chinese Thinking* (Honolulu: University of Hawaii Press), 2004年；Ralph D. Sawyer 翻译及编著 *The Essence of War: Leadership and Strategy from the Chinese Military Classics* (Boulder, CO: Westview Press), 2004年。

③ Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 1995年。

续表

政治和行政领域	司法领域	社会领域	经济领域
中央与地方提出政策建议不平等；政策形成以试验为基础	政策执行中，党的指令大于法律	政策实施采用受国家操控的运动形式	政策执行过程由点到面、因地制宜
中央与地方互动的制度化程度低；禁止地方政府联合	强调调解，不拘形式；从道德角度来解决纠纷	控制社会两极分化；精心选择目标和步骤展开政治打压	通过试点来形成经济政策
广泛开展宣传工作；积极制造舆论	司法民粹主义对应于司法专业主义	酌情处理社会群体和社团组织	用干部绩效考核来完成“硬指标”（GDP增长）
政治运动；用群众上访来约束官僚惰性	试验性规管和立法	用“典型”来引导和教育社会	把生产和投资作为解决经济瓶颈问题的暂时手段

来源：本书各章研究结果。

虽然当代中国受到时代的影响，但这并不是说游击式政策风格可以解释一切现象，这个风格也并非一成不变。这种政策风格对政治问责制和法律体系产生了糟糕的影响，中国共产党也不可能靠这种政策风格处理未来转型过程中所产生的各种政治和社会压力。

改革开放以来，共产党明显削弱了对意识形态的控制和大规模的群众动员，这两个方面恰恰是游击风格的核心。郑在浩（Jae Ho Chung）在研究中央和地方关系的历史演变过程中发现，毛统治时期中央控制意识形态的效力之强，“以至于在组织遭到破坏和政府职能中断期间，毛时代的自我约束规范依然能有效地确保上下一致，对地方的不忠行为也能做到明察秋毫”。反过来看，群众的狂热或对意识形态的盲从也让政府对群众运动产生了依赖，大跃进和“文化大革命”期间甚至以之取代了官僚统治。毛身后的领导人却认为，灌输意识形态和群众造反恰恰是毛时代中最不好的传统，用这两种方式虽然可以维护共产党统治，但无法实现经济现代化。正是基于这个认识，邓小平宣布不再发动群众运动。如今日常决策和行政工作中已经不再用意识形态鼓动群众，但大张旗鼓的宣传并没有销声匿迹。如兰梦林（Patricia Thornton）所指出的，现在的宣传主要为了操控舆论，内容不再是动员群众参与政治活动或号召个人奉献，而是号召和谐和推动商业消费主义。

在毛时代,游击风格时常会与官僚依法制定和执行政策发生冲突,这类冲突直到今天依然存在。自20世纪80年代以来,“规范化”治理(regularizing governance)一直是中国领导层所推动的一项核心工作。这期间,官僚体系和法律体系发展迅速,其规模和现代化程度大大超过毛时代。但在特殊时刻或处理关键问题时,传统的和改进的游击手段仍然发挥重大作用,从危机来临时动员群众、中央与地方相互促进经济政策创新,到改革公共医疗体系,我们都能看到这个革命传统的影响。无论好坏,它在政治上仍然具有巨大潜力,让中国政府能够积极主动应对变化的、复杂的、难以预测的外部环境。

我们在研究中并没有发现成型的“中国模式”,我们理解的“模式”是必须由各种可以复制的变量构成的。在中国,我们更多地是看到了一种灵活的、从大环境和具体情况出发,强调主体能动性的惯用手法(modus operandi)。用这种手法制定和执行政策的前提是:接受无所不在的不确定性,愿意尝试和学习新事物,甚至包括向对手和外国学习,敏锐捕捉突如其来的机会、注重战略目标、有意忽略负面效应、对不友好的对手毫不手软。

鉴于政策制定和执行的游击手法是经验性的、不可重复的,故而难以将之归纳为“非正式制度”^①。制度学派认为,无论正式或是非正式的制度都是用明确的规范和规则使行动主体可以确定地预见彼此的行为,从而减少和限制不确定性。与此相反,游击性决策风格背后却是有意识地接纳和利用不确定性,力求从不确定性中获益。这种行为抱着克服和消灭不利因素的决心,而不仅仅是受制于不利因素。

游击式政策风格执着于能改变现状和发挥政治主体能动性的政治议题,这实质上是一种改造型(transformative)的治理类型,与那些自认为是先进和成熟的政体截然不同,后者强调巩固现有体系和制度,趋向一种全力维护型(protective)的治理类型。表2将这两种治理类型作为抽象的理论类型(ideal type)进行比较。

① 我们认同鲍·罗斯坦(Bo Rothstein)对使用制度概念解释一切的警告:“如果‘制度’意味着一切,它则什么都不是。”多变的政策过程应与持久的、有条理的制度安排区别对待。参阅Rothstein,“Political Institutions: An Overview,”收于Robert E. Goodin和Hans-Dieter Klingemann编著,《A New Handbook of Political Science》(New York: Oxford University Press),1996年,第133-166页,引文见第145页。关于制度变迁是静态的与线性的假设,对其的批判请参阅Kurt Weyland,“Toward a New Theory of Institutional Change,”《World Politics》,2008年1月,第60卷,第2期,第281-314页。

表2 改造型与维护型治理的比较

	改造型(游击式)治理	维护型治理
政策目标	超越现状	维护或逐步改进现状
制度结构	不固定的制度安排 行政层级间不断改变事务分工	固定的制度安排 行政层级间的事务分工由宪法规定
政策过程	政治能动性导向(“政治挂帅”;“推动和攫取”) 决策者有相当的自由裁量权 试验主义 通过政策试验积极处理不确定性 尽量多地公开随机发现的新政策方案	结构导向(严格的制度制约;“预期和规管”) 决策者受正式规则约束 法条主义 制定详细的法律来限制不确定性 尽量少地公开随机发现的新政策方案
适应能力	政策驱动(临时的、周期性的变动) 可以快速适应和“跨越”创新	法律为基础(预先固定的)、市场驱动 渐进的“小步”调整
政治问责	弃而不用,以便政策灵活性最大化	作为法治基础而备受重视

有必要再次说明,游击式政策风格并不是共产主义国家的共同特色。与中国相反,苏联和东欧国家在斯大林时期结束之后,便开始维护现状,用渐进的方式“小步”作些改进。他们尽力巩固其统治,并没有彻底改造的打算。改造社会是毛的指令。正是基于这种不固定的制度安排,使中国的党国体制在适应经济改革进行调整的过程中,遇到的新问题要远远少于前苏联和东欧共产主义国家,之前从赫鲁晓夫到戈尔巴乔夫也曾尝试过改革^①。

中国和其他共产党执政的国家之间存在如此显著的差异,但西方许多研究却一直在用制度主义分析框架和政权分类的方法来分析中国,可见用错了地方。共产党在中国的统治表现出适应性的特点,并不是因为其制度基础(如前东欧共产主义党国体制一样,中国的制度结构既臃肿又职能分散),而是因为其政策风格,这种政策风格鼓励灵活多变地去应对不断更新的发展任务以及不稳定的国内和国际环境。

试图将中国的发展经验硬套入传统的制度范畴,困难之大可想而知,中国

① 参阅Peter Rutland,《The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management》(Cambridge: Cambridge University Press),1993年。

的政治体系受一些特殊政策机制的驱动，而这些机制目前无法归类。我们把研究转向这些不寻常的（非传统的、甚至独一无二的）和不断变化的政策机制，正是这些机制推动了中国的政府、经济、社会和国际关系等重要领域的发展变化。从更广泛的意义来说，政策创新能力也是值得更进一步讨论的议题，看看它如何促进发展中国家、新兴国家和发达国家的转变^①。

对中国改造型治理风格进行深入分析，不仅有助于解释中国的特殊之处（脱离静态的、线性的制度分析以及路径依赖的视角），更因为中国的治理模式对目前许多发达经济体来说是一个潜在的挑战，这些发达经济体努力要与21世纪加速变化的步调保持一致，却陷入对现有制度的强烈偏好之中^②，自我修正机制薄弱。中国非民主的政治体系所拥有的适应能力为西方提供了另一种激进的可能性。许多西方社会科学家偏好于现有的四平八稳的治理模式，认为资本主义的民主体制理所当然拥有政治稳定性和经济优越性。21世纪要求提高政策灵敏度，加强民主体制的弹性，这需要我们反思20世纪所设想的民主体制的优越性，并对那些非民主体制的竞争对手——比如中国——所表现出来的创新能力有清醒的认识。

我们再次强调，中国游击式政策风格有一些根本缺陷，如政治问责制缺失、行政过度干预及分配不当导致严重的地区和社会群体之间的紧张关系，长远来看，最严重的缺陷则在于片面追求实现战略目标（如经济增长或人口控制），而忽略了这些追求所带来的负面效应，特别是那些长期才会显现的后果（如环境破坏或性别失衡）。

随着中国社会对政治问责制、法律权利、社会保障网络以及环境保护的呼声日渐高涨，民众对这种不民主的决策方式的容忍度可能会大大下降。对中国政府适应能力带来严峻考验的可能是一些影响广泛的危机，这些危机会把经济和社会的学习、政治和行政机构的反应能力以及群众对政府的支持逼到极限。

（阎小骏 石磊 译）

① 结构和主体能动性如何关联与平衡，社会学对大规模社会变迁的研究中曾探讨过这个问题，参见 Ira Katznelson, "Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science," 收于 Mahoney 和 Rueschemeyer 编著, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 第 270-301 页 (第 282 页最为突出)。

② 关于这一争论，参见 Pierson, *Politics in Time*, 第 30-31 页及第 40-41 页。