

中国的政治改革：领导层的分歧和共识

（**裴敏欣**在美国卡内基国际和平基金会召开的“中国的领导人政治和政策”会议上的发言，2005年11月2日）

译者：章 佳

自1979年经济改革启动以来，中国是否进行政治改革一直是中国和西方决策者面临的最重要问题之一。此处提及的政治改革泛指以完善官僚机构、加强法治、扩大政治参与和保护人权为目标的政治体制变革。许多西方决策者预期，随着中国越来越富有和加快融入全球经济进程，社会变革（特别是中产阶级的兴起）、政治演变（一个新的、或许更有远见的精英阶层的出现）和经济科技变化（私营成分和信息渠道的扩大）会合力推动中国的政治自由化进程。

这样的预期尚未成真。尽管今天的中国在政治上比激进的毛泽东时代要友善和温和得多，但如果以真正的政治自由化为最终方向，中国的行动却非常迟缓。列宁主义政权的特征在很大程度上没有改变，譬如执政党的主导地位、执政党控制大多数关键经济和信息产业以及坚决使用高压国家权力打击任何有组织挑战党的权威的行为。但是，今天的中国列宁主义政权与一个非常活跃和自由的社会共存。中国的改革开放不一定会带来真正的民主，但肯定会导致社会自由化。换言之，今天的中国执政是威权的，但中国社会正变得更加多元化、自主和开放。

这种异动并非源自经济改革会导致政治开放的预期，而是由于中国领导层做出的深思熟虑的选择和决策。在以下论述中，我认为中国最高领导层中关于政治改革的必要性、目标、内容和步骤的争论是反周期的和实用主义的。在过去25年中，只有当中国的经济改革遇到强大的官僚主义阻力，或者政治改革被视作为排除经济改革的政治障碍而不可缺少的选择时，中国的最高领导人才会下决心解决敏感甚至充斥矛盾的政治改革问题。当总体经济形势有利时，政治改革在领导层中就应者寥寥了。

二十世纪八十年代领导层的分歧

尽管普遍认为二十世纪八十年代中国领导层就关键的改革问题严重对立，但领导层对政治改革（主要在1986-1988年）的讨论达成的更多是共识而非分歧。例如，文件证据显示，实际上所有讨论的参与者都认为，不论政治改革的形式如何，其最终目的是加强和

保持共产党的领导。内部讨论中从未考虑过建立真正意义上的多党制。换言之，政治改革只有在在不危及共产党权力的主导地位的情况下才会被允许。

当然，这种共识最后充满矛盾并在实践中难以维系。具有讽刺意味的是，中国领导层内就政治改革的讨论往往发现，在承认改革绝不能威胁党的领导后，就没有什么可一致赞同的了。作为政治改革的一个特例，邓小平批准、赵紫阳领导了 1986 年至 1988 年的政治改革大讨论。在中国最高领导人过去 25 年中仅有的这次广泛深入的讨论中，上述情况表现得尤为明显。

通过对这一时期的历史记录，包括邓小平自己对政治改革看法的回顾，我们发现，尽管对政治改革的终极目标存在共识，对政治改革的范围、内容和含意却有着实质性的分歧。经过对邓小平在二十世纪八十年代讲话的研究发现，他显然对政治改革抱有非常一贯和明确的立场：尽管确实需要用政治改革为经济改革的目标开路，但绝不允许引入“西方式”的民主或制度上的相互制衡。他的看法代表了正统的实用主义政治改革观。毫不奇怪，他是从非常狭窄和技术的角度定义政治改革的：在邓小平看来，政治改革就是采取措施提高政府效率和激励人民，以推动经济改革的进一步发展。

与他的保守派同僚相比，邓小平的实用观甚至可被看为进步的。其中有些人仍沉浸在对二十世纪五十年代“黄金岁月”的怀念中，他们甚至反对邓小平谋划的实用主义政治改革。

二十世纪八十年代后期思想最开放的领导人是共产党高层内自由派中的一部分人，他们从更广的视野看待政治改革。他们认同邓小平的实用主义观并认为必须进行政治改革以突破经济改革道路上的政治障碍；他们还一致认为，政治改革的目标是加强和维护中国共产党的领导。但党内的自由派人士看到了保守派和实用派都忽视了的政治改革中的两个方面。首先，当时以赵紫阳为代表的自由派认识到民主进程不可避免。当然，很难知道他如何把这一认识与维护党的政治主导权的目标相平衡。)有些自由派人士还认识到，中国如果不能进行政治改革，就会在国际上处于道义上的不利地位（引用胡启立的观点，“中国不能把人权和民主的道义优势拱手相让给西方”。)第二，虽然人数不多且从未占据主导地位，自由派认为单纯的实用策略不会奏效，因为有目的的政治改革必然引发一系列后续措施，触及政治体制的各个方面，并导致重大的权力再分配。换言之，自由派对政治改革的观点与实用派存在本质上的差异。他们视这样的改革为必需，不仅因为它会除掉经济改革的障碍，而且还是主动的战略调整，以迎接不可避免的民主化浪潮。此外，他们认为，为了取得成效，政治改革应当超越狭隘的完善机构层面，拓展到许多敏感区域。

有必要指出，最后，自由派显然感到共产党领导下的政治改革的局限性。经过一年多紧张的内部讨论，自由派拿出了一份政治改革的总体蓝图，这成为赵紫阳在 1988 年第十三届党代会的基调发言。但不论多么缓慢和谨慎，正是由于此种政治改革的实质、范围和内容会最终触及实用派的忍耐限度，政治改革的提议无果而终。邓小平没有直接拒绝该提议。在批评赵紫阳试图偷偷搞制度上的相互制衡之后，邓小平将赵的提议搁置起来。后来发生了天安门事件。当然提议就成了历史。

领导层在天安门事件后的共识

就政治改革而言，后天安门时代的独特之处在于最高领导层在该问题上达成了一致，或者不如说认同其不合时宜。实际上，他们不但不鼓励（如果不是禁止）严肃讨论政治改革问题，二十世纪八十年代开始的主要的机构改革（譬如加强人民代表大会，司法改革和乡村选举）也在二十世纪九十年代安静了下来。当然也有积极的变化，但基本上是表面性的，缺乏实质，没有改变中国政治体制的显著特征。

要提出的问题是，后天安门时代的领导层为什么在消极推动中国政治改革的必要性上有如此不寻常的一致。在寻找这一谜局的可能解释的过程中，我们受困于无法得到提供可信信息和线索的文件证据。在以下部分中，我只能对中国领导人达成一致看法的原因提出一系列猜测。

（1）后天安门时代对自由派的清洗和专业治国派的兴起

第一个解释集中在中国领导层内的权力转移上。天安门事件最大、最直接的受害者不仅是在此事件中丧命的人，还有领导高层中的自由派。对赵紫阳及其高级副手的清洗严重削弱了高层中的自由分子。自由派倒台的进一步后果是保守派专业人士的崛起，他们对中国政治有着深入和令人遗憾的深刻理解：政治改革问题是中国政治中众人皆知的“高压线”。触及就是政治自杀。由于威权政权中的政治改革需要自上而下的推动，后天安门时代高层精英内部的权力分配就排除了这种可能。

（2）前苏联崩溃的教训

基于中国国内对前苏联崩溃原因的广泛讨论，中国领导人看来做出了这样的结论，苏联的垮台不是利奥尼德·勃列日涅夫时期长达 20 多年的政治和经济停滞的结果，而是戈尔巴乔夫错误领导的政治改革的必然后果。不仅如此，从苏联经验中得出了两个明确的教训。第一个，或许也是对中国领导层和公众最具吸引力和说服力的教训，即改革的次序。直到今天，大多数中国领导人仍然相信，戈尔巴乔夫改革出现了次序错误——先于经济改革的政治改革招致了灾难和失败。当然，他们不自觉地忽略了这样的事实，即戈尔巴乔夫最初开始的是某种形式的经济改革，在遇到阻力后才转而进行政治改革。这一教训使中国领导层深信他们走上了正确的道路。第二个教训从未在官方文件或学术著作中有明确阐述，即共产党政权脆弱的权力机构决定了，具有革命冲动的政治改革只会促成政权全面的垮台，而不是期望中的逐步复兴。就我看来，第二个教训更切中要害，不是戈尔巴乔夫改革的次序错了，他根本就不该愚蠢地尝试政治改革。当然，中国公众看来至少同意其领导人就苏联垮台得出的第一个教训。看到苏联崩溃带来的苦难，普通的中国人开始相信，他们不能重蹈苏联的覆辙。

（3）迅速的经济增长和新威权模式的证实

如本文引文中所言，中国领导人只有在二十世纪八十年代推行经济改革遇阻时才考虑政治改革。天安门事件及前苏联的崩溃对中国的影响是清除了经济改革最严重的障碍。这样，在 1992 年的邓小平南巡之后，经济自由化提速，中国进入十多年的经济繁荣期。

在这一时期，运气似乎也站在中国一边：全球化（使中国几乎不受阻碍的进入西方市场）、大量外国直接投资（中国几乎所有的实际 FDI 都是 1989 年后吸收的）和冷战后总体上有利的国际环境。实现高经济增长率的成功显然不仅提高了共产党执政的合法性，而且证实了共产党的新威权战略，即贫穷国家的经济起飞需要强大和非民主的政府。只要经济增长保持强劲，新威权战略就会保持对中国领导人的理论吸引力。

（4）用经济改革替代政治改革

有趣的是中国后天安门时代的领导层中保留了注重实效但不一定是自由派的改革者（朱镕基可能是最著名的代表）。这些专家治国派领导人（许多出于朱镕基的门下）被补充进经济部门，他们似乎决定，改变中国最好的方式是启动重要的经济体制改革，这会限制执政党的权力。结果，这些专家治国派推动了许多二十世纪八十年代不曾尝试的、意义深远的体制改革，譬如国有企业改革、金融行业改革、财政改革、医疗卫生改革、社会保险改革和各种监管改革。只要专家治国派能取得改革建树，他们将对这种政治改革的“替代”方式感到满足。

政治改革：变化中的形势

后天安门时代对政治改革不合时宜的共识不会持久。目前，最高领导层对此共识保持一致，但自 1989 年就裹足不前的政治改革带来的问题对基层政治改革的必要性提出了新的疑问。在今天的中国出现了强烈和有趣的对比，一方是显然受困于对政治改革的恐惧的最高领导层，另一方则是权力有限的地方领导人。后者试图重新引入政治改革以应对暴露出来的社会和经济挑战。例如，乡村选举改革就是由地方领导人发起的。更重要的是，四川和其它几个省份的地方领导人正冒着丢官的风险，尝试将直接选举拓展到镇一级政府。可以料想，最高领导层会小心从事。尽管没有正式批准这些基层试验，中国领导人也没有下令禁止。文件证据的匮乏使我们无法推测导致这种模糊政策反映的精英政治运作。但如果把这一矛盾现象放在中国社会日益增加的失衡和压力（收入不均、腐败、贫困、公益设施不足和社会不公）的大背景下，就有理由得出结论，在知识分子阶层，继续新威权战略的论调越来越难以自圆其说。显而易见，只要这些失衡和压力不至导致全国性危机，既然已从前苏联崩溃中汲取了教训，中国领导人更大的可能是保持现状并在政治改革问题上显示强硬态度。但如果发生危机或者中国经济增长动力下降，领导层对不着手进行政治制度改革的共识就会瓦解，尤其是当领导层内的专家治国派最终认识到“替代战略”的局限时，他们会得出结论，为了完成中国向市场经济的转变和保持经济增长，没有什么能真正替代政治改革。■

作者简介

裴敏欣(Minxin Pei)是卡内基国际和平基金会中国项目的主任和高级研究员。