

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

全球化對中國的制度變遷及國家與市場關係之影響

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：91-2414-H-004-047

計畫代碼：91B050

執行期間：91 年 8 月 1 日至 93 年 12 月 30 日

計畫主持人：李國雄

處理方式：可立即對外提供參考

執行單位：國立政治大學政治學系

中華民國 94 年 5 月 30 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

全球化對中國的制度變遷及國家與市場關係之影響

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：91-2414-H-004-047

計畫代碼：91B050

執行期間：91 年 8 月 1 日至 93 年 12 月 30 日

計畫主持人：李國雄

處理方式：可立即對外提供參考

執行單位：國立政治大學政治學系

中華民國 94 年 5 月 30 日

摘要

本研究主要論點，在於強調全球化這個在 1990 年初期顯著出現的潮流，直接衝擊到每一個國家。中國的政治領袖也在 1990 年中葉之後，開始注意到全球化的趨勢下必須擴大中國對世界經濟的參與，才能面對新世紀的挑戰。本研究分析中國對全球化的思維，以及此等思維提供了中國進行改革的動力。最後本文並分析中國所進行的改革，如何影響到國家與社會的關係。

關鍵詞

全球化，中國，經濟改革，國家與社會

Abstract

The main thesis of this research is to contend that the process of globalization, which has come into its height since early 1990s, has its direct impact on each country. Chinese political leaders have come to realize since mid-1990s that, in order to meet the challenges of the new trend of globalization, China would have to increase its participation in the global economy. This research has analyzed the Chinese thinkings on globalization, and how these thinkings have served as the moving force for Chinese drive to conduct economic reforms. Finally, this research has done the analysis on how these reforms have affected the state-society relationships.

Key Words

Globalization, China, economic reforms, state and society

目錄

第一章 導論-----1
第二章 中國的全球化觀點-----3
第一節 中國對全球化的思維-----3
第二節 全球化下的中國經濟表現-----6
第三章 鄧小平的經濟改革-----9
第一節 毛澤東的集體經濟：內容及影響-----9
第二節 鄧小平的改革路線-----11
第三節 改革過程中的菁英衝突-----15
第四章 中國改革對國家社會關係的影響-----23
第一節 國家與社會關係之變化-----23
第二節 經濟改革與社會變遷-----26
第三節 經濟改革與政治變遷-----27

第一章 導論

從 1990 年代開始，一場前所未有的革命悄然興起，並勢不可擋地席捲了整個世界，這就是以知識經濟和信息技術為驅動力的經濟全球化浪潮。正如聯合國秘書長安南所說的那樣：「全球化已經是一個事實。」

今年全球經濟總體運行之所以平穩，經濟全球化在其中起了重要的調節作用。它不僅延長了世界經濟增長期，同時也「熨平」了各國經濟的周期性波動。據一些國際權威研究機構預測，今後二十年中世界經濟平均增長率可望達到 4%，進入一個「黃金時期」。

毋庸置疑，經濟全球化給世界帶來了許多好處。它能夠優化世界範圍內的資源配置，提高經濟效益，改進經濟結構，刺激新技術的開發和應用，推動生產和消費。不僅如此，經濟全球化還有利於國際關係的調整，使談判、對話代替對抗和戰爭解決國際爭端的可能性大為增強。

然而，「全球化是一把雙刃劍」。它在給世界各國帶來經濟利益的同時，也產生了相當大的消極影響。進入九〇年代以來，經濟全球化的負面影響也日益顯現。

首先，經濟全球化使全球經濟牽一髮而動全身的勢態更加顯著。由於各國經濟的相互依賴性空前加強，導致了任何一國的內部經濟不平衡都會引發外部經濟不平衡，進而影響到與其具有密切經濟關係的國家，最終不同程度地「傳染」給所有國家。亞洲金融風暴很快波及整個東南亞以及韓國和日本，形成嚴重的地區性金融危機，隨後又蔓延到俄羅斯及拉美地區，引發了全球範圍的金融動蕩，這就是一個典型的例證。

其次，經濟全球化使各國的經濟主權，特別是財政和貨幣政策的獨立性面臨日益嚴峻的挑戰。這種挑戰有的是經濟主權的「主動」讓步，包括世界貿易組織的屢次減讓關稅和貿易自由化談判，以及一些國家為得到國際貨幣基金組織的援助而被迫進行的「經濟調整」等。還有的則是跟國私人經濟力量對各國經濟主權的干預。其中最為典型的例子是跨國公司和國際游資。聯合國貿易會議的統計表明，目前世界生產總值的三分之一、世界貿易額的三分之二、世界對外直接投資的 90%都是由跨國公司創造的，而它們的戰略目標卻極少同東道

國長遠經濟規劃一致，從而對東道國的經濟政策產生消極影響。許多國家的經驗都表明，在匯率動蕩時期，跨國公司常常是大規模貨幣投機的主要責任者。同時，在經濟全球化的背景下，各國資本帳戶逐漸開放，資本管制的有效性不斷下降，為國際游資的衝擊打開了「方便之門」，使不少國家飽受外來資本衝擊之苦。

第三，經濟全球化加劇了現已存在的貧富差距。據聯合國 7 月發表的「人類發展報告」顯示，從全球化獲益的發展中國家不到 20 個；最富有人口的平均收入是最貧窮人口的 74 倍，大大高於 1960 年的 30 倍。全球範圍的競爭創造了效率，同時也使財富越來越向少數國家或少數利益集團集中，原因之一就是經濟全球化帶來的利益分配不均衡。作為資本和先進技術的主要擁有者，發達國家總是處在全球化的中心地位，這使它們在價格制定等方面具有主導權，並可以利用對世界銀行、國際貨幣基金組織、世界貿易組織的控制權，制定利己規則，實行趨同化標準，強迫發展中國家開放市場；而作為勞動這一生產要素的主要擁有者的發展中國家則總是處在邊緣地位。

總觀近年來的發展趨勢，21 世紀將是以發達國家為主體、跨國公司為動力的經濟全球化時代。今後發達國家對發展中國家是以鄰為壑還是同舟共濟，發展中國家是與「狼」共舞還是比翼齊飛，都取決於各國是否能夠趨利避害、求得雙贏。

本研究的目的在於探索面對全球化衝擊下的中國，如何在政策上進行調適性的變革，而此等變革對國家與社會的關係又產生那些影響。本研究的第二章，是從中共的政治領袖的公開演講、政策聲明、媒體報導，以及學術界的論述中，瞭解中共對全球化的思維；第三章則分析在這些對全球化的思維下，中共所作的經濟改革；第四章分析這些改革對國家與社會關係的影響，並評估經濟改革與社會及政治變遷之連鎖關係。

第二章 中國的全球化觀點

對中國的領導者、任職的官員以及戰略分析家來說，全球化是一個相當新的辭彙。雖然學術界的著作中，早就提到過這個觀念，但是相對於經濟一體化，或世界經濟相互依存等概念，全球化所受到的重視相當有限。中共高層最先提到全球化的官方文獻，是江澤民在1997年9月中共第十五屆黨大會的政治報告。在這項報告中，江澤民指出：

對外界開放是一項長期的基本安全政策。面對經濟、科學，以及科技全球化的潮流，我們應該在世界上採取一個更積極的立場，在所有方向上改進開放的型態，在所有的層面以及更廣泛的範圍上，發展一個開放經濟，強化我們的國際競爭力，使我們的經濟結構獲得改善，並促進我們國家經濟的品質（註1）。

因為全球化是一個比較新的名詞，有關其定義及概念性的辯論，仍然是方興未艾。事實上除了少數例外，全球化與經濟全球化幾乎就是同類詞。有一些中國學者承認全球化有其社會、文化、政治、外交及安全上的意涵，但是在中國的學術界及政策制定的圈子中，經濟全球化卻廣泛地被認定是廣泛的全球化中最超前的一環。尤有甚者，經濟面向被視為是推動其他面向的全球化的力量。中共領袖公開認定，只有廣泛的經濟全球化才能涵蓋科技。對他們來說，全球化的概念可能比當代的現實來得更重要。因為雖然中國大陸跟世界市場的接軌增加了，但是中國經濟與世界經濟的整合，仍然侷限於某些重要部份而已。因此全球化只是讓中共領袖處身在一個新的情境下，來制定使中國在未來富強的策略而已。

本章目的在探討全球化的趨勢下，中國的經濟表現以及它在政策上的作為所受到的影響。第一節在分析中國對全球化的思維，第二節探索中國在世界經濟上的表現。

第一節 中國對全球化的思維

大部份的中國大陸學者將全球化當作世界經濟中的一項「客觀條件」來理解，反映在資金、物質，以及科技流通的增加上。特別由於冷戰的結束，人類活動的焦點已經轉移到經濟發展。因此經濟整合這個長期持續的潮流，已經發展到應該視為全球化的階段，才足以反映此等現象。因此中國所用的全球化一詞，不只是改變的範圍，也強調自 1990 年代以來變遷的速度。

雖然全球化已經成為家喻戶曉的用字，但是在國際關係上相互依賴卻仍舊保有它自己的概念認同。中國在相互依賴的研究，很容易看出其自由及現實主義的視野。有關全球化的著作則並未集中在國家之間，因為經濟互動的深化，所出現的權力關係。中國權威的「國際關係」期刊中，將經濟互賴界定為「國家間的行動因為相互影響所呈現的秩序」（註 2）。相形之下，中國社會科學研究院世界政經研究所所長則將全球化定義如下：

重要的生產原素在全球自由地流通並作合理的分配，各種不同的障礙逐漸消失，導致國家之間的經濟關係及相互信賴持續地強化。不可避免地造成生產力及國際分工，向高層次發展（註 3）。

這項定義將全球化視為經濟而非政治的動力，相互依賴仍然是相關而又凸出的概念。即使在亞洲金融風暴，北約對科索沃的干預，以及接著中共在貝爾格特大使館被轟炸之後，全球化仍然狹隘地被視為世界經濟的一種「客觀狀態」，而非美國霸權的展示。例如江澤民的幾次重要演講中，霸權主義及權力政治被形式上認為是對世界和平的主要威脅，但是他的評論從未認為美國的霸權與全球化有直接關係。

中共的媒體注意到全球化「提供美國一個追求霸權的策略」。中共官方新華社在 1999 年 8 月作了相似的典型分析，認為「全球化作為一個客觀的潮流，事實上形同兩面劍，同樣對美國霸權的追求，也產生重要的限制性因素（註 4）。」全球化確實被認為是增強世界政治多極化的一種現象。

一般而言，大部份的觀點似乎認為全球化的過程，事實上超越美國所能直接控制，並且在時間上只會強化多極的趨勢。中共新華社所作的分析就是反映這種看法：

為了維持它的獨霸地位，美國必須努力阻止其他超級強權的出現。但是全球化會使美國更難於達到它的意圖（註 5）。

但是另方面，中共同時認為美國的力量與全球化仍然有很大的關連性。因

此江澤民及朱鎔基在位時就都明顯地承認，必須跟美國維持良好的關係，以便追求中國的經濟目標，並提昇廣泛的國際地位。就是基於這項理由，所以全球化仍然被視為一個「客觀的潮流」。

中共對全球化思維的另一個主軸，是強調國家的角色仍然一如往昔的重要。這種思維當然有其弔詭，因為一方面中共將全球化定義為物質、資金，以及科技跨過疆界地流動，但卻認為全球化也增強了國家地位的重要性。中共同時還否定西方某些觀察家的論點，認為國家的主權已經相當程度地被減弱。中共認為國家的主權可能受到制約，甚至在某些方面被削減，但是全球化對世界政治的基本性質，並沒造成基本的變遷。國家力量的工具正產生某種改變，而且國家力量的基礎，也確實比往昔更要依賴經濟因素，但是國家仍然有塑造事件的重大影響力。中共認識到它們必須在「全球化的渠道」中航行，但是中共領袖也相信全球化可以使國家的力量增大，而且國家即使在全球化的情境下，仍然可以有效地施行控制。

因此基於他們現實政治的思維，中共領導人及戰略分析家從競爭性的國家相互間的角度來看，認為全球化的過程中，國家經濟仍然是分析的主要單元。在這種意義下，有別於西方某些全球化論者的觀點，中共認為全球化並沒有創構新的世界秩序。他們強調民族國家在一個快速變遷，而又越來越殘酷的世界經濟——特別是在亞洲金融風暴後——中運作。江澤民在 1999 年 8 月中亞五國的高峰會議中指出，「經濟全球化的快速發展已經造成…前所未見的激烈競爭以及金融及經濟危機的增加（註 6）。」王明魁是國務院發展研究中心主任，他也同樣指出「經濟全球化絕非意味著國家彼此之間不再分彼此，而且親密如一個家庭。相反的，那意味彼此在競賽場上，依照相同的遊戲規則彼此競爭（註 7）」。最後，劉吉以更為極端的例子預測：

國與國間的競爭將會變得史無前例的激烈。史無前例的戰爭——經濟戰、商品戰、科技戰，以及人才挖角戰——將會在發展國家之間，發展國家與發展中國家，以及發展中國家間爆發。在這過程中，不只拙劣的企業，而且不長進的國家都會被淘汰（註 8）。

劉吉的說法意味著有效率的國家，得利於交通、電訊及電腦革命所造成的國家間經濟差距縮小，從而使世界經濟的競爭更加激烈，同時使一個能夠利用國際力量的國家，會使全國經濟帶來更多的助益。對於有效率的國家而言，全

球化帶給它無窮經濟發展的潛力，使後來的國家可以趕上甚至超越原先的國家。但是對於缺乏效率的國家來說，卻可能因為經濟動力的新組合，而將贏家帶到人類發展的新境界，使原已落後的國家更難以趕上。

根據中國外交關係的文獻包括中共領導人所發表的演講，中共媒體所發表的政策分析，以及學者所發表的論文，中國對全球化的主流看法，可以定位如下：各國針對在它們的領土範圍內，如何創造財富的手段，進行一場越來越具競爭性的鬥爭。雖然全球化並沒有改變世界事務以國家為中心的本質，卻大大地改變了國家功能的戰略處境。國與國的關係仍然是最主要的現象，但是由於中央與地方政府發現它們都必須跟企業公司談判互動，因此國家與企業的關係日趨重要。從這層意義上來看，國家所扮演經濟經理人的角色已產生實質的變化。當然國家仍然繼續執行傳統的經濟事務，但是各國政府卻投入更多的努力，來促進本國跟越來越具決定性的跨國生產與金融結構上的整合。

第二節 全球化下的中國經濟表現

在二十世紀末期中國對世界經濟參與的快速增長，已是不可忽視的事實。從中共在 1978 年啓動開放政策以來，中國與世界經濟的整合有了實質性的增加。以國內總生產毛額（GDP）的表面數字為基礎，中國從 1990 年中葉起，它的對外貿易一直佔它每年 GDP 的 40%，比 1980 年代 13% 的數字增長 3 倍。依據這個標準，今天中國的經濟要比過去更為開放，但相對於國際標準，則仍然是部份開放。由於過去二十多年間的對外貿易每年成長平均達 16%，中國從 1977 年世界第 13 大貿易國，到 1998 年提高到第 7 位。作為一個輸出國，中國從 1990 年代中葉起就一直穩居世界前十名。輸出的成功使中共得以使它的外匯存底，維持在世界前幾名，從二十一世紀起更躍居世界首位。

跟中國在貿易上的亮眼表現同樣傑出的是，它所吸收的外國資金。中國在外國直接投資上所吸收到的數目僅次於英國。它所吸收到的投資金額佔對開放中國家投資的 40%，佔對東亞投資的 70%。到 1990 年代，外國直接投資已佔國內投資、工業產量、輸出、課稅收入及工作等等相當大的比例。（例如從 1996 年起，每一年外國投資的企業已佔中國對外貿易總額的 40%。這些公司的生產同樣佔全球工業產出的 15% 到 20%。總計從 1979 年到 1998 年間，中國在所吸

收到的外國直接投資，佔 2690 億美元，比從 1990 年以前所記載的 200 億美元還多。長期以來一直是世界銀行以及其他大眾金融資源所提供貸款的主要受益者，但是中共已在近年來成為從私人銀行的主要借款人，佔世界商業債款流量的 10%。總的來說，中國對世界資本市場的參與相當可觀。

雖然在世界經濟是越來越成功的參與者，但是中國在大部份廣受注意的國際競爭力排行榜上，在近年來卻是往下滑。這種下滑的跡象可能部份是因為亞洲金融危機的原因，但卻也顯示中國需要在未來深化它的改革與開放，才能在越來越競爭的世界市場上，作有效的參與。從北京與美國所達成的加入世界貿易組織的協議上，可以看出中共領袖承諾要對中國的經濟作全面的改革。如果中共成為 WTO 的成員國所需要的其他步驟能夠獲得實現的話，則中共銳然有意作好準備，來面對全球化所帶來的更激烈的國際競爭。因此中共加入世貿獲得突破，可以視為江澤民在中共建政五十週年紀念會上所作的要求的宣誓的實現。他說中國的企業「應該大膽投入經濟全球化的浪潮，以便增加自身的競爭力（註 9）。」

全球化對中國最重要的影響之一，表現在財富分配的不平衡日趨嚴重上。雖然從 1978 年以來的年經濟成長率達到 95%，而且從 1978 到 1996 年間國民年平均所得成長兩倍，但是根據世界銀行及聯合國所使用的國際貧窮標準（每天一塊美元，估計仍有兩億七仟萬人口，目前仍生活在貧窮線上。很少人會將中國目前的這種處境，歸諸於全球化所造成的結果，但是中國參與世界經濟所得到的原果，並沒有平均地為大眾所分享，卻也是不爭的事實。由於全球化的結果，在中國誰為贏家或為輸家的問題，越來越受到關注。特別是在中國加入世貿組織及進行國企改革後，城市的失業會因為缺乏效率的公司倒閉而告增加。破產的國營企業中的勞工會成為全球化下的輸家。

全球化的過程也意味著中共必須解決為數超過一億以上的流民的工作問題。這個數字包括內陸及沿海地區由郊區向都市移動的人口，以及城市中被遣散的工人。

全球化的另一個層面的影響，表現在內部的經濟、社會以及政治結構上。在這方面有越來越多的文獻，來檢驗中共實行開放政策以來，內部如何進行調適（註 10）。全球化對中共結構上的影響，很明顯地表現在中國國家機關所作的一些制度性變遷上。例如國務院所作的機構改革以及人民代表大會的變革，

都反映出中共努力要建構一個更能符合中國利益的國家機關，以便應付全球化時代的來臨，所加速的經濟競爭。1998年3月第九屆人大結束後，不到一個月，中共就成立資訊工業部，就是對全球化所作的一個及時而又重要的制度性回應。其他在最近所作的組織性調適，包括將中國人民銀行依照美國聯邦貨幣儲備理事會的模式加以改革，以及對中國國有的四大商業銀行，都成立資產管理公司。

第二章註解

1. Jiang Zemin, "Hold High the Great Banner of Deng Xiaoping Theory, Carrying the Cause of Building socialism with Chinese Characteristics to the 21st Century," Xinhua (New China News Agency), September 21, 1997, in Foreign Broadcast Information Service, China Daily Report (FBIS-CHI), 97-266.
2. 張亦平，“後冷戰世界安全的新觀點，”當代國際關係，1997年2月，在FBIS-CHI-97-091.
3. Gu Yuanyong, "A New View of Post-Cold War World Security,"當代國際關係，1997年2月，在FBIS-CHI-97-091.
4. Bush Quotes from Xinhua, August 10, 1999, in FBIS-CHI-1999-0822.
5. Xinhua, August 10, 1999, in FBIS-CHI-1999-0822.
6. Xinhua, August 25, 1999, in FBIS-CHI-1999-0825.
7. Wang Mergkui, "Asian Financial Crisis and China," Qiushi (Seek Truth), November 1, 1999, in FBIS-CHI-98-341.
8. Ta Kung Pow, January 25, 1999, in FBIS-CHI-99-025.
9. Xinhua, September 27, 1999, in FBIS-CHI-1999-0928.
10. 比較重要的著作，包括 Susan Shirk 及 David Zweig。Shirk 的觀點參考她的 "Internationalization and China's Economic Reforms," in Robert O. Keohane and Helen V. Milner, eds., Internationalization and Domestic Politics (New York: Cambridge University Press, 1996), PP.186-206. 另外，重要的論點見 Zweig 的 "Developmental Communities on China's Coast," Comparative Politics, vol. 27, No.3 (April 1995), PP.253-274.

第三章 鄧小平的經濟改革

十年文革結束後，中國無論是在政治、經濟、社會，以及精神上都陷入一片疲乏衰敗狀態。政治上黨政機構受到紅衛兵及革命群眾的摧殘及破壞，急待重整或復原；經濟上毛澤東所強加的激烈路線，使農村及工業生產急遽衰退；社會及精神上，歷經長期激烈的群眾運動，人民已經不堪紛擾，急盼恢復寧靜的正常生活；社會秩序及倫理更是急待重建。就是在這些背景下，四人幫的被捕及鄧小平的復出被視為終止革命政治，邁向正常政治的必要作爲。

另方面，鄧小平的復出與改革則是對民心思治，以及對中國浪費了的二十年時間的一種反應。從毛發動大躍進以後的二十年間，日本成為世界經濟強權，緊跟著是南韓，台灣，新加坡，以及香港循著日本的模式，也發展成為「亞洲四小龍」。毛澤東狂熱的群眾運動及階級鬥爭，使中國和外面世界的差距快速拉大。鄧小平所標榜的改革路線自然很快得到支持。

在發動各項改革時，中國有許多條件是蘇聯所沒有的。第一，毛澤東主宰的激烈路線為時僅十多年，對黨的傷害有其限度，不像史達林在位長近三十年，幾乎將一些黨的菁英殘殺殆盡。中共許多務實的資深黨員卻能在文革之後復出，快速使黨政秩序很快穩定下來，也有助於改革的推動。第二，許多高級官員在文革中被鬥的實際經驗，使他們親身體會到個人獨裁和意識形態的狂熱，所帶來的傷害和苦痛。第三，1956 年第八屆黨代表大會所奠下的基調，就是 1978 年第十一屆中央委員會所定下的改革藍圖，二者皆強調放棄階級鬥爭，強調經濟發展。

就是在這些背景下，從 1978 年起，中國在鄧小平主導下，開始進行一場影響深遠的經濟改革。爲了便於瞭解改革的內容，我們先從毛澤東激烈模式的內容談起。

第一節 毛澤東的集體經濟：內容與影響

傳統的社會中一向存在著「天高皇帝遠」的說法，說明中國歷代朝廷國家權力深入性不及於基層的事實，也反映出傳統的國家一直沒有能夠扮演經濟發展推手角色的部份原因。中共建政後，憑藉它強力的黨組織，使國家權力有效深入各個鄉村基層，並決心要以其所崇奉的意識形態作基礎，將中國帶到現代化的境界。在中共的黨國機制下，新的國家不只超越傳統的國家，對社會進行全面控制，而且干預到廣大農村農民家庭的生活，甚至控制農業產品的生產、交易和分配。因此對社會而言，中共從五〇年代以後，所控制的國家機器，不再是「天高皇帝遠」的道德國家，而是無所不在的控制和影響。國家不只要改造整個舊社會，還要從根本上侵入農民的土地所有權，逐步實施集體經濟，作為達成共產平權性社會的手段，並完成中國的現代化。

中共實施集體經濟制度可分成三個階段，在第一個階段是從政策上限制農民個體戶的所有權，規定每家每戶的糧食和棉花生產指標，對農民產權的使用，收益和轉讓給予某種限制、管制和干預。這些政策造成農民所有權的「殘缺」，等於是農民仍然擁有土地所有權，但是由國家和農民共同享有土地的產權，可說是消滅農民所有權的第一步。

第二個階段是國家著手消滅農民殘缺的所有權。首先是將農民組成生產互助組，讓農民從事集體的生產活動；然後組織初級生產合作社，將農民的主要財產如土地和家畜予以合併，接著就是成立高級生產合作社，消滅農民在生產活動上的分紅。這個階段的財產公有化已經逐步成形。

第三階段是大躍進期間組成的人民公社，進一步推行公有化制度。人民公社的範圍更大，組織更複雜，而且還帶有全民所有制的成份（註1），將在不斷發展中繼續增長的全民公有，逐漸代替集體所有制。在全民公有制下，不但所有的生產工具及資源屬於全體現存人口，而且還屬於未來誕生的所有人口。也就是說，在人民公社的制度下，國家不只消滅了傳統農民的家庭私有權，同時更消滅了一般意義上的私有權，因此傳統的市場交易固然成為多餘，而且跟第二階段人民還擁有退社權的情形不一樣，一旦被編入人民公社，人民就不准退出公社。

中共所進行的農業集體經濟制度，除了希望達到社會平權的境界外，還希

望強化國家對經濟資源的集中動員和利用，以加快推動工業化，特別是優先發展重工業，以為革命後新政權合法性的重要基礎（註 2）。這種制度下，國家有效地拆除了農村社會幾千年來的所有權藩籬，行政權力全面侵入鄉村。高度集中動員農民的體制也得以確立。特別是革命後，中國農村的農民土地所有權，是經由中共所發動的群眾政治運動，進行對地主產權的剝奪後，再按照家庭人口分配土地而取得的，並非經由土地交易而獲得的。既然是由政治運動和國家而創造了土地的所有權，國家當然也可以透過政治運動及國家意志的改變，來廢除農民的土地所有權。

農業集體化制度的另一面是，人民的經濟及政治生活全部為國家所控制和規範，形同國家統合主義下的極權社會。蘇聯和毛澤東本人都相信，在國家嚴密控制下的農村集體經濟，往昔的農村市場交易費用可以完全省略，會有助於國家資本的累積。但是毛本人及其幹部所沒有想到的是，國家所必須投入的織及控制的費用卻可能因此而相對增加，甚至要遠比收益總額增加的更快。中共在農村的國家控制支出費用增加，毛後出現兩個顯著的高峰期。第一個是在 1957 到 1961 年間，而以 1960 年為尖峰期，第二個則是在 1972 到 1981 年期間，而以 1980 年為高峰期。兩個高峰期剛好都是中共正在進行農村經濟政策大調整。特別是在第一個高峰期間，正是 1958 年大躍進全面展開的那一年，農業生產總量比 1957 年下降約 5%，1959 年則又比前一年降 15.9%，1960 年則下降約 22%，1961 年降幅更達 51%。這些數字所代表的意義是，農村人口糧遠低於生存的需求，因而造成約三千萬人因饑荒而死亡（註 3）。

這種因為經濟制度而影響到農業生產的衰退，印證了 North 的論點：「國家的存在是經濟增長的關鍵，但是國家也是人為經濟衰退的根源。」（註 4）在集體經濟制度下，國家控制整個社會資源，使得社會沒有發展基礎結構的能力，因而造成國家與社會的失衡和發展潛能的喪失。另方面，這種完全由國家來界定產權變革的方向，而無需經由與社會協商對話的環境裏，不只消滅了社會的自主性，而且摧毀社會的積極性，使經濟無法成長。結果就造成上述所指出的，農業生產量跟原先進行集體化運動時所預期會出現的生產量截然不同的結果。第三，農業生產中集體組織對其成員勞動的激勵不足（註 5），也造成積極性偏低所引起的效率損失。

第二節 鄧小平的改革路線

農業生產的大歉收，迫使中共於 1960 年在政策上作了第一次調整。調整的方向主要有兩方面。其一是將人民公社的規模縮小，確立以生產隊為基礎的所有制，並改善生產隊內部的管理，約束黨幹部的紀律，以及解散公社食堂。第二，准許農戶經營土地生產，實施包產到戶，開放城鄉自由市場。這兩項調整一方面在農民的自主性與國家保留人民公社框架之間取得調和，後者則為防止農村重演饑荒的安全機制，雖然隨著文革的爆發，政策上的退卻也宣告結束，但是卻使農民增強了對國家集體談判的地位，為其後改革集體公有制奠定基礎。

四人幫被整肅後，中共暫時擺脫路線之爭所引發的菁英衝突，但是農村經濟結構所造成的生產衰退和農民貧困，卻依然嚴重。1974 到 1977 年間農業總生產率一路下降。因此隨著客觀環境的變化，鄧小平所稱的「二次革命」於是開始推動（註 6）。第一，由於長期的經濟錯誤，毛澤東對國家權威的濫用，以及權力繼承危機，使得國家對社會的絕對權威嚴重地被削弱；第二，越戰之後，美國對外戰略趨保守，並積極爭取中共來制衡蘇聯，中共對外戰爭的威脅減輕，使鄧小平可以放心採取改革及對外開放的政策。第三，有過第一次政策退卻的經驗，農民自主性提高，敢於在生計受到威脅的時候，自行尋找解決問題之道。

1978 年以後中共所進行的農村經濟改革，事實上是由農民自行實施，而後再由中共中央接受既成的改革事實。由於這改革是由下而上而開始的，因此很快就普及到許多農村地區。原先在第一次政策調整時所出現的包產到戶，是由農戶按照生產隊所規定的產量，承包進行合約生產，每年年底超過承包產量的部份，由集體予以分成獎勵。但是 1977 年安徽省一個極度貧困的縣，因為面臨嚴重的旱災，農民除了延續包產到戶的制度外，並進一步推動新的包幹到戶的生產模式。這種模式是由農戶承包集體所有的土地，條件則是由農戶依照土地常年的產量，向國家上繳及對集體生產隊作提留。套用農村最流行的觀念，就是「交夠國家的，留夠集體的，剩下都是自己的」的一種新制度安排，就是將全部可支配的土地資源，首先投入家庭生產，然後由農戶保證至少在不損害國家和集體既得利益的前提下，增產歸自己所有。

這種制度基本上讓土地所有權跟產權（使用權）分開，是農民窮則思變，以及落後貧窮地區不得不進行制度創新而出現的。它的好處是，使農民可以在

最基本的私產制度下，通過市場的調節，來安排自己的資源，如此就可以保障農民積極和主動投入生產激因，同時提高農民對自有資源的利用效率。將公有資源承讓給農民的私產制度，成為二十世紀八〇年代，中國農村經濟政策的基本走向，農村的生產單位實際上又回到傳統的農戶，所不同的是農戶必須同時向國家及生產隊負責。根據中國國家統計局 1993 年所公佈的數字，中國農村總資產中的 77.2% 為集體所有的土地和企業資產，22.71% 為農戶私產；但是全部集體資產中的 95% 以上，已經長期承包給農戶和個人經營，仍由集體經營的部份不足 4%。因此由農戶和個人長期承包經營的社區集體產戶，已構成目前中國農生產活動最主要的制度形式。

隨著國對經濟制度採取較為彈性的態度，以及農村因地制宜的各種創造性安排，承包產權有可能進一步演化。但是由於農戶責任制的實施已經大幅促進農業的發展，農作物產量提高三分之一。除了解決困擾三十年的糧食危機外，農村改革不只改變農村生活，並且對中國產生廣泛的影響。第一，由於稻米雜糧產量增加，其他副產品的耕種，以及農村副業的恢復，造成農民收入的提高，使農民更有能力購買更多的物資，因此有助於工業的成長，特別是農民普遍加蓋新屋刺激建材業的蓬勃。第二，農業效率大幅提昇的結果，使農村釋出大量的勞動力，使這些人得以加入鄉鎮企業，其所得進一步增加農戶的收入。

第三，人民公社於 1980 年代初期宣佈解體後，所釋出的農業勞工，很快地因為到各地從事物質的買賣，造成新流動管道的增加。影響所及，不只農民擺脫傳統幾近孤立的農村環境，增廣見聞，而且帶動新商業知識的出現。最後，農村改革的成功以及公社的破滅，改變農村的國家與社會的關係，並提供改革成功的例證，從而帶動人民要求在其他經濟部門進行改革的呼聲。

鄧小平在 1978 年提出的「開放與改革」的政策，農村經濟制度中的產權變革只是其中的一環。解決農村的生產問題固然是中國現代化的重要課題之一，但是整個現代化目標的達成，卻有賴於城市工業部門的改革和效率的提昇，特別是國有企業的改革及私有化，以及內部私有部門的發展。國有企業是共產體制下集體經濟的重要特徵，但是其生產效率及品質之低劣，卻是每一個社會主義國家共同的包袱。這一點主要看東德為西德所接收後，德國聯邦及邦政府為德東地區的重建，所支付的昂貴代價，就可知一斑。中國國營企業的改革及私有化，一方面是鄧小平城市經濟改革的主軸，與農村體制改革一樣有其急迫性，

另方面則是產權多樣化下的重要政策目標。但是國企改革從 1984 年全面推動以後，卻一直沒有滿意的進展。在他們所進行的四個城市中國企改革的研究中，Huang 及 Duncan 的結論認為：「在經過十六年的改革後，國有部門的財政表現極度不好；一些舊有的問題如軟預算（作者註：指國營企業如有虧損，企業本身不必負責任，仍由國家補貼）以及經濟效率不彰，仍然存在。一些新的問題如國家資產的大量流失則不斷出現」（註 7）。

從蘇聯國企的改革過程來看中共的國企改革，可以發現二者有許多相似之點。在改革的成效上，兩國都同樣失敗。兩國都試圖要改進國營工業的內在及外在環境，要更加重視企業的利潤，並引進經營合約以便能改善管理的表現。但是效果都非常有限。兩國也都面對相同的問題和困難，例如兩國的企業改革都導致工業沒有節制的上漲，由於計劃和市場價格間的差異，使得國營經理及管僚都能從中獲利，因而造成大規模的腐化。還有因為改革減少了部門官僚的權力，造成保守派及官僚對改革的抗拒。這些問題有許多是因為 1989 年天安門廣場上的學生示威而曝光。

但是兩國在國企改革上的失敗，所造成的結果卻並不相同。俄羅斯聯邦共和國成立後，由於社會主義制度改革的失敗，以及同時造成的腐化和官僚干預，認為既然片段及階段性的改革，並沒有解決蘇聯的經濟危機，那麼只有訴諸於激烈的震撼性療法的手段（註 8）。相對之下，中共所採取的除了只對經濟，而沒有及於政治，作漸進片面的改革外，中共國企的改革只是範圍更大的工業變遷中的一部份而已。當中共的國企改革開始受到挫折的時候，它在吸引外國投資上的改革，卻正開花結果，而且鄉鎮企業也正起飛。這兩種蘇聯改革時期所沒有條件，正是中共在改革與開放過程中，國家機器的權力與基礎沒有減弱反而增強的重要原因。

中共從 1979 年公佈第一個中外合資法之後，外國資金就開始湧入。1980 年並在廣東省的珠海、汕頭、深圳，以及福建省的廈門等四地建立經濟特區，供外國作直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）。四個經濟特區在早期無論是地理上，組織上或法律上，都跟內部的經濟分開，但是吸收外國直接投資卻是鄧小平改革與開放政策中的主軸。它的目的是經由外資的引進，來克服資金的短缺，並引進外國現代科技及設備，以及管理技術，來補充社會主義下的國有經濟。中共最初只是將 FDI 當作一項被動的工具，由國家直接控制及指揮，

但是隨著國家政策的鬆綁以及法令的自由化，以及地方官員和外國投資人之間的互動結果，FDI 逐漸成為中共最成功的改革政策之一。

1980 年代中葉以後，中共總理趙紫陽將開放政策的範圍擴大，制定沿海發展策略，將外人投資範圍擴大到浙江，江蘇及山東等東南沿海省份。到 1990 年外國投資企業佔中國工業總產量的 19.5%，到 1996 年外資出口佔中國出口總量的 40.7%。隨著 FDI 越來越成為中共經濟的重要一部份，它的影響也日趨明顯。第一，地方官員在授權核准外國投資計劃時，取得更大的自主權，中央與地方關係的原有型態開始改變；第二，由於國企在 1990 年代有一半處於虧損，而且其中大部份還負債，因此負責改革的官員為了避免國有部門破產，財政危機以及大規模失業，在 1997 年年底中共十五屆黨代表大會期間，提出國企的改革政策，在「捉大放小」的原則下，准許中小型國企改變所有權，同時進行大規模的私有化（註 9）。因此使外商所購得的國企，慢慢變成私有化過程的重要部份。第三，中共開放外資的結果增加人民就業的機會，也減少國企對改革的抗拒，並降低國企所面臨的壓力。但是從中長期來看，外國投資部門等於在中國大陸的社會主義經濟下，建立資本主義的實驗室。這種私有經濟的成功會使經理人員及黨內改革者增加他們對改革的支持；甚且隨著地方官員自主力量進一步抬頭，國家控制改革過程的能力會隨之降低。屆時中共如何面對遠離社會主義的指控，以及將公共所有制作適當的定位，都是深具思考性的議題。

第三節 改革過程中的菁英衝突

就如同其他共產國家一樣，意識形態是中共制定政策的指針，任何偏離馬列主義及毛澤東思想的作為，都會被視為修正主義或走資本主義路線的異端。但是要以一套固定的思想框架，來適應變動不居的社會現實，必然會面臨窒礙難行的困境。因此從 1949 年以來，中共內部幾乎是不定期地會出現務實派（或改革派）與保守派（或教條派）之間的路線之爭。這種路線之爭發展到最後，就是權力上的零合鬥爭。大躍進中的彭德懷以及文革中的劉少奇和鄧小平的被整肅都是著例。路線之爭就像魔咒一樣，每隔幾年就會出現一次。當務實的經濟發展，使社會結構開始出現貧富差距。官僚化的現象逐漸浮現的時候，保守派的焦慮就會昇高，原先的政策路線最後就會被毛澤東的激烈主義所取代，然

後整個社會的經濟生產也就屈服在平權主義的無上價值下，造成人民生活的困苦。中國大陸所喪失的寶貴二十年就是這個寫照。

鄧小平在 1978 年起所推動的改革與開放政策，一開始也正如 1959 年第八屆黨代表大會一樣，是在共識政治的基礎上啟動的。但是進入 1980 年代以後，隨著改革與開放過程中出現了贏家與輸家，以及國家與社會間的關係出現變化，中共高層所面臨的，就不是單純的經濟發展而已，而是應該建立什麼樣的社會，以及平權與富裕的價值孰重等關乎政治及意識形態中的制度問題。以鄧小平為首的改革派就是一邊在「摸著石頭過河」中尋找改革的方向，而另一邊則是在意識形態的戰線上，需要克服一波又一波來自保守派的挑戰中進行改革。

1970 年代農村因為人民公社下的集體經濟制度，造成農民生產動機的低落，農業生產量大幅滑落。面對農村嚴重的糧食危機，許多省份的農民創造了農戶責任制的承包契約。這項農村經濟由下而上的創新制度，很快地獲得中共的贊同，正式成為農村經濟改革的主軸。但是農民擔心中共的政策會再發生變化，因此一再要求延長契約的年限。這項契約從 1980 年代逐步延長為十五年，到 1995 年更延長為三十年。農民希望藉此可以讓耕作的農戶，可以有更充份的時間來規劃他們的生產和投資。一旦農村勞工不再受公社制度的限制，農業生產量立刻大幅增加。

但是對農村面貌影響最大的卻是鄉鎮企業的興起。早在五〇年代毛澤東為了促進農村工業化，就出現了生產合作社的工副業經濟；人民公社時代這種工副業繼續存在，但是卻經常被批評為集體資本主義，形容它突破國家的計劃控制，而由公社來組織農民，從事農事以外的經濟活動。1980 年中共進行稅制改革，准許地方保留部份課徵的稅收，以增加地方的稅入。這項稅制後來又擴大到工業部門，希望刺激地方增加新稅源的動機。因此鄉鎮企業就逐漸興起。如果說農戶責任制下的家庭經濟是一種個體的突破，那麼這種鄉鎮企業的普及，就是一種對中共統制經濟的集體突破，代表中共改革最成功的成就之一，並且是其他社會主義國家所沒有的制度，稱得上是異軍突起的一種制度創新。

鄉鎮企業的發展當然跟國家稅收上的鼓勵有關，但是卻跟地方政府的扶植及領導的能力關係至為密切，而形成一種由地方政府跟農民所組成的「地方統合主義」(local corporation)，(註 10) 也就是由大家集體創造地方利潤，其剩餘利益則由地方及農民分享。因此鄉鎮企業是由地方政府提供各種生產條件，甚

至取得銀行貸款，為其開拓市場，擴大營業範圍。事實上形同一種私有化或隱藏性的產權變革（註 11）。

隨著農村車的成功以及工業生產的增加，中共於 1984 年公佈一項重要的改革計劃：「經濟結構改革決定」。這項決定使中國大陸的市場力量大量增加，也使改革進入一個新紀元。鄉鎮企業原本就依賴市場來銷售它們的產品，當市場需求改變，其產品的內容跟著發生變化。因此從此鄉鎮企業出現快速的成長。在 1978 年總共約有 2700 萬的勞力，生產總值佔大陸總工業生產量的 9%，到 1994 年鄉鎮企業僱用約一億兩千萬的農工，工業產值佔全國的 50% 以上，產品佔大陸出口的 20%（註 12）。農村中的許多農戶所得的收入，大部份是跟鄉鎮企業所僱用的非農業行業有關。

農村經濟改革成功的結果，產生了一些重要的政治結果。首先是農民的經濟生活擺脫對國家的依賴，收入和教育都隨之而提高，農民從農業市場及外界的接觸中，不再如往昔般侷促於封閉的農村環境。因此當他們對外界認識增加的時候，他們就不再是傳統農業社會中的順民，對政府的政策以及鄉村幹部的行為，常會有批判及抗議性的動作，諸如農民及農工集體組成協調性的抗議隊伍，到上級政府進行請願或抗議。這種「上訪」的動作對於國家及幹部的權威，當然會產生規範性的制約作用。

第二、由於鄉鎮企業的合法化以及其快速成長，使得許多農村社區擁有自己的控制的經濟事業，以及固定收入的財源，因此它無須事事仰賴國家的支持或輔助，也就不再有絕對服從國家控制的必要性，這正如同農戶有了自有的家庭經營的土地以後，增加了對集體談判的地位一樣。農村所出現的這兩樣「新生事物」，都使國家所管理的事務範圍縮小。影響所及，保守派菁英對於國家經濟改革的範圍，開始出現批評的聲音，埋下了 1980 年代以後菁英衝突的因子。

第三、在鄉鎮企業進入了市場的活動領域，以及他包括外資及個人企業參與市場大餅的爭奪之後，國營企業的壟斷地位及其所獲得的利潤，都隨之降低。這些壓力所造成的結果之一，是迫使國營企業開始進行改革，更重視效率及市場取向。但是另一方面，鄉鎮企業的蓬勃發展不只促進大陸的經濟成長，紓緩農村人口就業的壓力，而且使國有企業的改革得到喘息和生存的空間。原因無它，鄉鎮企業的大筆營收儲蓄，為國有銀行所吸收，既強化銀行的體質，降低體質不良銀行破產的危機，又可將這批資金移轉到城市和企業部門，用來支持

缺乏競爭力的國營企業（註 13）。

社會主義國家經濟改革的過程所牽涉的面向極其複雜，因此困難度也很高。傳統的社會主義講求價格補貼，而且因為國家控制一切生產工具和生產資源，因此談不上市場競爭和私人所有權的問題，還有宏觀經濟體系如銀行及金融機構只為國營企業服務，因為呆帳太多，體質普遍不佳。一旦國家開始推動經濟改革，所有上述所提到的機制，都必須提到改革的議程上。例如省價要反映成本及市場供需問題，市場機能要能充份開放競爭，才能促進經濟效率。所有權必須多樣化，銀行體制必須進每改革，才能有效配合經濟發展的資金需求。

在西方資本主義的國家中，上述每一個議題彼此的相關性本來就很大，每一個領域的變化，常會導致另一個議題的不良後果。社會主義國家從無到有的各種改革，所需面對的挑戰和壓力，比西方國家有過之而無不及。除了改革本身的困難外，改革還需要有優先次序的考量，以及因為意識形態的因素所必要面對的選擇，例如改革的程度要有多大，速度要多快，要容許多大的社會及政治自由，黨的地位如何定位，以及中央集權的程度要有多大等等。就是基於此等改革的面向，考慮的要素，以及所可能產生的後果，因此在鄧小平進行改革的過程中，中共內部的菁英衝突並沒有因毛的過逝而終止。所不同的是，菁英衝突不再像文革前動輒訴諸於群眾運動，也沒有激烈的鬥爭。

最出現的爭論集中在社會主義市場經濟及開放外資及對外貿易的議題上。以鄧小平為首的改革派強調透過農村長期改革以及建立市場機制，來刺激農村生產和增進競爭和效率的重要性；鄧同時重視讓經濟與國際社會接軌，速行對外開放的重要性。但是以中共元老經濟專家陳雲為首的保守派，卻主張「計劃經濟為主，市場經濟為輔」的發展策略。在 1956 年他就首先提出擴充市場機能，作為熱絡經濟的手段，但是在 1980 年代他對市場角色的看法仍然未變，所強調卻是「鳥籠經濟」，意思是說中央計劃經濟是「鳥籠」，鳥是代表市場經濟，但是它不能超越社會主義經濟的範圍，以免使中國偏離社會主義。

陳雲在 1950 年代是中共著名的改革派（或稱右派），但是在 1980 年代以後，他在政治光譜線上的位置卻是保守派（或稱左派）。這種情形反映出一個事實：鄧小平與陳雲都是標準的共產黨員，都強調黨的專政地位不可改變（戈巴契夫在改革時也有同樣的堅持）。不同的是，鄧認為經濟改革是維持中共一黨專政的關鍵，黨的政治地位不會因為改革而受影響；但是陳雲著眼的卻是經濟改革如

果衝的太快，可能會改變中國社會主義國家的本質，並威脅到黨的專政地位。

陳雲與鄧小平之間最重要的爭議焦點，是在讓中國在政治、經濟及外交上對外開放的議題上。過去二十多年以來，中國經濟的國際化及外交上的積極參與國際事務，與毛澤東時代的半孤立政策及自力更生的主張，成一強烈的對比。對鄧來說，將中國對外開放並在政治上跟世界接觸，是改革中最重要的一環。因為沒有國際市場，外國的科技和資金，以及管理技巧，就無法帶動市場化的機制或快速的經濟成長。這也正是日本以及亞洲四小龍所採取的以出口帶動成長的模式，目的是要以低廉的國內勞力，來生產國際上所需求的商品，然後利用所賺取的利潤，來支助經濟的現代化。但是陳雲（以及其他黨內保守派）所關切的是，這種策略所必然造成的貧富差距之拉大，以及西方文化入侵所造成對社會主義精神的污染，還有對西方國家依賴程度的增加。事實的呈現也的確驗證了這些關切。

在 1978 年中國對外貿易只有 260 億美元，到 2000 年時已達到 4740 億美元，佔全國 GNP 約 20%。中共已成為世界經濟中的主要貿易國。到 2004 年中國大陸已經成為世界最大的製造業中心，除了出口紡織業、輕工業產品，以及農產品外，許多世界各地的產品是先運到中國大陸加工後，再轉運出口。中國大陸進口以機器科技及工業物質為主。對外輸出以美國為主要市場。因為中共享有每年 600 億美元以上的貿易順差，所以近年來美國一直要求中共調整人民幣與美金間的匯率，但是關係到大陸的出口利益，中共一直沒有回應；這項議題已經成為雙方關係爭執的焦點之一。另外有關智慧財產權如電腦軟體、錄影帶等等的盜版問題，也是造成雙方週期性出現緊張關係的原因之一。

香港及台灣對大陸所作的投資，是中國大陸對外開放的關鍵。在中共對外開放前後，香港的工資已經昂貴到必須尋找出路，來維持它的經濟成長。大陸的開放正好讓香港的管理長才、財政資源以及市場專業，得到最好的互補。香港的製造業利用地利及語言之便，在廣東的深圳特區建立合資企業，以當地豐沛的人力資源從事製造業，向國際市場銷售。到 1980 年代末期，香港企業在廣東所僱用的員工，已超過在香港的人數（註 14）。

台灣在 1980 年代中葉同樣面臨工資高昂、土地成本高漲的難題，當台灣開放外匯管制的時候，當地的企業家也紛紛利用語言上的優勢（包括閩南語及國語）向福建省進行投資。當台灣為大量的資金外流而倍受困擾的時候，大陸所

吸收到的台灣資金，歷年來卻高達 700 億美元以上的總額。

台灣、香港及中國東南沿海地區的投資和貿易往來，所形成的經濟三角，對三地的經濟繁榮和產業結構都產生重大的影響，因此華人大經濟圈的概念常常被提出。

鄧的改革確實給中國大陸及其人民帶來龐大的經濟利益，但是卻也產生許多社會不滿的情緒和日增的政治紛擾。犯罪、吸毒以及其他在毛澤東時代未曾出現的社會問題，算是改革後的「新生事務」。經濟改革使得中共基本的社會福利結構起了根本的變化，造成許多農民和勞工的流離失所，經濟成長所造成的貧富差距拉大，以及郊區與城市之不平衡發展，和內陸與沿海省份落後與繁榮之別等等，凡此都觸及到保守派及毛澤東思想中基本的價值問題；也自然涉及中國大陸究竟要建立什麼樣的制度；還有整個改革到底要走多遠的根本爭議。最後的一切問題還是回歸到馬列主義及毛思想是不是還要在政策現成過程中，扮演指導性的角色？

這理念層次上的爭議一直只是暗潮洶湧，只要沒有重大的事件發生，保守派就找不到著力點來向改革當權派開刀。1980 年初大陸發生通貨膨脹，還有一般文化及知識界人士針對改革以來日趨嚴重的黨政管僚貪污腐化的問題，紛紛提出批判。保守派人士認為這是改革造成的後果，知識界的批評浪潮，則無異是對黨專政的挑戰。面對保守派的質疑，中共總書記胡耀邦不只嚴加拒絕，並且主張進行新一波的「百花齊放」運動。車派人士甚至主張經濟體制改革要想得到成功，就必須同時進行政治體制改革。在這種政治氣氛下，1980 年十二月 19 個城市爆發了學生和平示威運動，物理學家方勵之夫婦公開批評，並受到美國駐北京大使館的保護。這就是八〇年代中葉中國所發生的資產階級自由化運動。

1987 年一月中共免除胡耀邦總書記的職務，並全面展開反資產階級自由化運動，意圖清除改革以後，因為開放所帶來的自由及民主思潮，而引發的精神污染。但是鄧所一手培植的接班人胡耀邦被鬥下台的事件，卻顯示 1970 年代末期為了進行改革與開放所組成的政治聯合，開始出現裂痕。胡下台後，鄧又任命趙紫陽接任總書記為他的繼承人。李鵬這位保守派的中堅，則繼趙為總理，保守力量開始上揚。趙所面臨的問題跟胡在任時一樣，仍是物價高漲和食物缺乏，以及強化黨對社會的控制問題。這些也正是保守派所緊抓住不放的趙紫陽

的要害。只要再有一個事件發生，就可引爆另一波保守派鬥爭的火花。

這個鬥爭的火花真的在 1989 年的六四天安門事件中爆發。先是年初學生及知識份子又紛紛起來示威批判，要求黨進行改革，並釋放異議人士。胡耀邦意外地在四月十五日逝世，使知識界對這位自由主義的政治領袖的懷思，突然間轉變為具體的集會遊行示威。他們公開批評腐化官僚，爭取民主以及承認學生自主性組織，但是並沒有挑戰中共黨的領導地位。四月二十六日人民日報評論員文章公開指責示威人群製造動亂，是一小撮反革命煽動家所領導的陰謀。學生及北京市民憤怒之餘，使示威規模更大，並進行罷課，事件有擴大趨勢。

趙紫陽在評論員文章出現之時，正在北韓訪問。當他回到北京後，於五月四日發表一篇重要演講。宣佈學生是基於愛國情緒。學生情緒雖然緩和下來，但是卻鼓勵其他團體包括教師、學者、記者、工人等加入示威，其他城市也出現抗議行動。當學生佔領天安門廣場的行動持續下去的時候，學生領袖的態度更趨強硬而激烈。中華人民共和國面臨 1949 年以來最嚴重的政治危機。

五月中旬當鄧決定強力驅散廣場上學生時，趙拒絕對此背書，並在半夜親訪廣場上學生。中共隨即下令北京戒嚴，五月底示威人群已經減少。六月三日夜晩中共解放軍第三十八軍進入北京，並在天安門廣場四周槍殺民眾無數。天安門民主運動以悲劇收場，留下的是幾個懸而未決的問題：民運領袖爭取民主的策略，是否失之偏頗，而使爭取民主的力量一夕之間化為烏有？(註 15)天安門事件之後，中共是否會繼續改革？中國大陸的民主前途如何？趙紫陽因六四而下台，中共何時會像文革那樣為天安門事件平反？

這些問題有的可能永遠找不到答案，但是有關中共會否續車的問題，在六四之後有兩年多的時間，確實是中共高層領導人士避談而又不敢談的敏感話題。1992 年二月鄧小平出訪廣東，並沿著長江流域一路作南巡講話，重申經濟改革的成效以及持續進行改革的必要性。這個講話使中共的開放改革的政策獲得確認，社會主義市場經濟正式成為政策的主軸，大陸在經濟上進入快速成長的年代，政治及社會上則是相對穩定的時代。江澤民獲得拔擢為總書記，中共又重建集體領導體制下的共識政治。

第三章註解

1. 杜潤生，中國農村經濟改革，(北京：中國社會科學出版社，1985)

2. 宋國青，經濟增長和經濟結構，(北京：中國百科出版社，1982)
3. Justin Lin, “Collectivization and China’s Agricultural Crisis in 1959-1961,”
Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 6, 1990
4. Douglas North and Robert Thomas, *Structure and Change in Economic History*,
(W. W. Norton & Company Inc, 1981), P20
5. 杜潤生，中國農村經濟改革，第 116 頁
6. Deng Xiao-Ping, “Reform Is China’s Second Revolution,” March 28, 1985, in
Selected Works of Deng Xiao-Ping (1982-1992) (Beijing: Foreign Language Press,
1994), 119-120
7. Deng Ping Huang and Ron Duncan, “How Successful Were China’s State Sector
Reforms? *Journal of Comparative Economics* 24 (February 1997)
8. Anders Aslund, *Gorbachev’s Struggle for Economic Reform*, (London: Pinter
Publishers, 1991)
9. Jean-Francois Huchet, “The Fifteenth Congress and the Reform of Ownership: A
Decisive Stage for Chinese State Enterprises,” *China Perspective* 14 (November-
December 1997), P17
10. 吳玉山，“深入中國大陸政經改革策略之研究，一個比較的途徑”，中國大
陸研究，Vol. 46, No.3, May-June 2003, P21
11. 吳玉山，前揭書，P22
12. 朱光華，政府職能和體制改革，(天津：天津人民出版社，1995)，P336
13. 吳玉山，前揭書，P22
14. Ezra Vogel, *One Step Ahead in China: Guangdong Under Reform*, (Cambridge,
MA: Harvard University Press, 1991)
15. Merle Goldman, *Sowing the Seeds of Democracy in China*, (Cambridge, MA:
Harvard University Press, 1994)

第四章 中共改革對國家社會的影響

馬克思認為經濟及社會結構是下層建築，形同國家機關的基礎，當下層結構發生變化的時候，上層建築中的法律及政治結構會跟著發生改變。這種論點幾乎在每一個國家都會受到重視。因為經濟及社會環境的變遷，確實是促成政治制度改變的動力。但是諷刺的是，共產主義的國家中，這種說法卻未必完全在現實上會得到肯定。因為在社會主義國家中，國家是經濟行為的支配者，有雙重的經濟功能。一方面國家是社會經濟的管理者，另方面國家又是一切所有權的主體，掌控一切生產工具和資源。國家既然掌控社會所有的經濟，那麼經濟和社會結構的變化與否，以及變化的快慢及程度，也當然由上層建築來決定。換言之，國家而不是社會，才是變遷的主體。只有當國家所主宰的經濟與社會失掉平衡，在根本上威脅到黨國體制的穩定性的時候，國家才會推動社經體制的變遷。

中共在 1970 年代末期以後，從集體經濟邁向社會主義市場經濟，正說明毛澤東浪漫色彩的政治經濟制度，既非計劃又非市場經濟（註 1），難以在現實的環境中發展下去。因為一種制度要能存在，必須使受制度約束的行為主體從中獲利，否則人民不會選擇和維護這項制度。因此鄧小平所進行的經濟體制變革的結果，還是回到馬克思理論的原點：國家雖然是制度變遷的動力，但是社會經濟多元化的結果，就會影響到國家與社會的關係，從根本上影響到政府角色職責的變化，使原有龐大的社會主義國家架構，也因此必須作相對的變革。經濟與社會的現代化確實帶來政治變遷的壓力。1989 年六四天安門的民生運動活生生印證了這一點！

第一節 國家與社會關係之變化

中共在建政之初，雖然有過三反五反的鬥爭，以排除一切反共勢力，但是在經濟上，除了在農村進行土地改革，將農地重分配給農民之外，對資本家及農村的私有財產還是予以尊重。從 1953 年實施第一個五年經濟計劃起，為了建設中國的社會主義，並促進經濟成長，以快速的工業發展為目標，才遵循蘇聯的發展模式。這個模式的內涵就是統制經濟，由國家控制所有的經濟資源，並由國家統一作經濟計劃，取代市場力量，作為經濟活動的主要決定因素。

這套經濟制度基本上左右了 1953 年到 1959 年之間的國家與社會的關係，再加上黨組織對社會無所不在的控制，事實上就是 1930 年代德義國家統合主義的再版。這個發展模式後來為毛澤東更為激進的發展策略所替代，具體反映大躍進及文革時代的作為上。二者間的不同在於，前者是以官僚為主的政體，實行中央決策及規劃，黨政機構全面控制社會，較接近文明社會（civil society）的統治型態，後者則因群眾組織破壞黨組織並衝擊到國家機關的正常決策機制，造成社會的脫序，是一個缺乏統合權威的群眾政體（mass polity）。二者制度化的程度不同，所強調的群眾動員之重要性也南轅北轍，但是民眾成為政治體制下的順民（subjects），其結果卻是一樣的（註 2）。

當文革動亂結束，中共的經濟制度全面向社會主義市場經濟轉換的時候，毛激烈而又浪漫的革命理念，也為鄧更為務實的「建設有中國特色的社會主義」的觀念所替代。國家機關的權威地位逐漸恢復，文革時代的群眾激情不復再見。領導階層所強調的是政治的正常（political normalcy）與穩定，因此文明社會所出現的官僚性政體，成為主宰國家決策過程的機制。但是跟五〇年代初到文革時代為止不同的是，鄧尋求以降低意識形態的角色，作為促進經濟成長及強化黨權威的處方。影響所及，社會步步走向去政治化的方向，國家不再是階級鬥爭的產物和工具，而是促進經濟發展的動力。因此國家縮小它對社會控制的範圍，允許個人有相當的自主性，發展私領域的成長空間。這種國家角色的退卻及意識形態的式微，隨著經濟改革下私有財產權的增加，對外開放所引進的民主和人權的觀念，和受到好萊塢電影及台灣香港影響的大眾文化，很自然地改變了國家與社會的關係。

經濟改革之後所發生的重大改變之一，是私有經濟的成長。由於國家准許人民經營自己的企業，因此上自律師、電腦工程師，下自理髮師和私人餐廳，都成為個體戶的一員。到二十世紀結束前，共計有約 6000 萬的個體戶。另外僱用員工在八名以上的私營企業，在二十一世紀初已成長到 2000 萬人。如果再加上受僱於外資企業的員工，則在私人企業工作的人民，就達到將近一億人口的規模。這個數字還未加上近年來已經私有化的鄉鎮企業員工。因此總合來說，非國家所能控制的社會空間，社會力量和經濟制度，也就是一般所稱的民間社會（civil society），其範圍越來越大。這種情形與改革開放前，黨和國家機器通過單一公有制的經濟制度，經由人民公社、街道委員會以及單位制所形成的嚴密社會控制網絡，而將所有社會成員全部納入政治生活領域的情形，實在不可同日而語。

這種民間社會的形成，雖然並不意味著跟國家處於對抗的地位，候醍卻使社會成員與國家間的關係逐漸鬆散，政府、單位、街道，以及黨的基層組織，所控制的範圍及能力都為之縮小及減低。這種現象一方面會增加社會不穩定的因素，並減弱了社會的動員能力，但是另方面則使社會的彈性增加，使社會自然形成一道防火牆，具備最起碼抵禦經濟及政治動盪的能力。民間社會的出現也減輕了國家在管理及財政上的負擔，長期以往中國傳統上講求關係、經營人脈的文化，將會為一個敢於自主地表示各自利益和意見的社會階層所代替，社會成員也會更勇於使用法律，而非個人的身份來保護自己。

民間社會的形成既然跟國有部門的萎縮以及私有化和鄉鎮企業的隱藏性私有化有關，因而使中共的產業主力逐漸轉移到非國有部門（註 3），則中共從 1949 年以來所建立的單位制，自然就逐漸發生變化。有別於農村所特有的生產隊及人民公社，單位制是城市的人民跟國家互動的主要機制。透過單位制的形成，人民跟所服務的機關形成一種上下的依賴關係，在經濟資源上由所屬機關提供生活的必需品，如住房、工資、福利及子女教育的供應，在正上則受到黨幹部的指揮及監督。因此單位制被稱為是一種扈從主義（clientelism）（註 4），透過人民對所屬機關經濟生活上的依賴，完成了國家對社會的滲透和控制，也減少社會自主性集體行動的可能（註 5）。

但是隨著民間私有部門的急速成長，以及國有部門的萎縮，再加上國營企業改革成效不彰，國家為支付各單位員工在經濟生活上的需求，已漸感到財政

上不勝負擔。因此經濟制度持續改革的結果，城市裏單位制所提供的各項經濟及社會福利，實際上就好比人民公社時代，農民吃大鍋飯一樣地不合經濟效率，早晚必須加以改變。1990 年代也正是西方工業國家普遍進行社會福利改革的時候，中共進行單位制下的各種改革，一方面跟世界潮流接軌，另方面則是大陸內部經濟體制改革邁向市場經濟的必然走向。

對單位制下各項福利的改革，首先是 1998 年中共國務院宣佈取消住房分配的制度，改以現金補貼員工來購買住宅。這一項措施既切斷員工住房與單位的關係，又可刺激房屋建築市場的熱絡，會有助於私有部門的經濟成長。除住房的改革外，其他單位所提供的福利事項，如醫療保險、養老金，以及失業救濟等，目前也急速縮減（註 6）。因此很明顯地可以看出，城市經濟改革的步調已經直接影響到單位制原有的面貌。

第二節 經濟改革與社會變遷

市場經濟改革使國家對經濟的支配能力衰退，非國有部門的個體戶、私有企業，及三資企業（即外資、國有資金及大陸私人資金）和鄉鎮企業，成為大陸最有活力的產業部門。這種新經濟力量的興起意味著傳統社會結構的改變，社會多元化的趨勢，以及國家對社會控制力量的降低。但是市場經濟所帶動的活力，卻也象徵社會中的弱勢力量，進一步的被邊緣化，使開放中國家在進行現代化過程中，所常出的相對剝奪感，也在中國大陸發生。社會脫序的現象在毛澤東時代，幾乎是絕無僅有。現在卻直接影響到改革後的社會快序與穩定。經濟現代化所必須支付的代價，社會主義國家同樣不能倖免！

經濟改革的過程中所出現的新社會團體，以企業家的角色最受矚目。他們有的是半官方企業集團的行政主管，有的是城市及鄉村小型工廠的企業主，還有獲利甚高的高級科技公司的年輕創業者。這些人務實、彈性而又具高效率，反對政府貪污腐化的行徑，是六四天安門廣場民運的幕後財政支持者。

改革同時也給農村和城市帶來重大的影響。農民的生活固然有顯著的改善，而且鄉鎮企業的興起，也使部份的農村勞動力轉工業部門。但是改革的結果卻使大量的鄉村人口向都市湧入。在毛澤東時代由於嚴密的戶口及配給制度，使得鄉下的農民無法移往城市。中國大陸因此免除了第三世界國家所失出現的城

市違章建築及嚴重貧困的景象。1980 年代為了緩解農村過剩勞力的問題，而解除農民流動的限制後，為數在 5000 萬以上的農民，大批地向城市進軍，以尋找更好的經濟機會。這些農民並沒有政府許可，有的可能只是作短暫的居留，但是這群流民（或稱盲流）卻給城市的住屋及社會基礎設施帶來沉重的壓力，對社會景觀及秩序的維持自然會頻添困擾。

在集體經濟時代，人民的就業及生活一切都由國家照顧，社會福利安全網就解決了一個人「從出生到死亡」的一切問題。因此每個人等於都保有一個鐵飯碗。但是市場經濟啟動之後，許多農村和都市的鐵飯碗及社會福利都跟著消失，失業因為公社制度解體，國企虧本或工廠破產，而日趨嚴重（註 7）。經濟發達的國角中所常有的社會邊緣人如乞丐、游民，就成為見怪不怪的現象。

中國大陸黨政幹部因為經濟改革而成為俄羅斯獨立初期所特有的新一批經濟寡頭。這些黨政幹部有的利用集體經濟解體或國企改歸私營的機會，一躍而成為企業家，有的則利用職權牟取暴利。這種腐化行徑的泛濫，成為大陸人民視為最嚴重的關懷議題之首，更是鄧小平心目中視為「亡黨亡國」危機的大事。這些幹部一躍成鉅富或企業主之後，一副「大老爺」的樣子，目中無人。因此他們是人民憎恨的對象，也是社會不滿累積的重要原因。此外黨政要員的子女利用家族地位和特權獲取個人及經濟利益，也是腐化的一部份。

社會結構變遷的另一現象，是貧富距離的拉大，也是中共內部保守派所持續關注的問題。在毛主政時代，避免貧富差距，農村與城市的平衡，以及沿海與內陸發展上的落差，是他心目中十大矛盾的範圍，也是他平權主義的主要訴求。市場經濟改革後，不只毛時代的理想主義消失，甚至其理念被視為影響經濟生產激因的禍首。因此貧富不等的現象出現在城市中的新富和失業的工人之間，東南沿海省份和內陸地區，以及城鄉之間。隨著中國加入世界貿易組織，以及知識經濟的興起，這些差距只會擴大而不會趨緩（註 8）。

第三節 經濟改革與政治變遷

鄧小平的市場經濟改革政策同時也對中共內部的政治產生重大影響。首先是國職能角色起了重大變化。從 1950 年代起，為了強化國家對社會的政治控制，也為了統制經濟政策的實行，中國就一直以黨政二元組織平行存在於各個層次

的行政組織內。另方面為了執行社會主義國家的福利制度，官僚體系的規模及成員都要比西方國家大很多。這種情形出現在前蘇聯及前東歐前共黨國家內；當各個前共黨國家進行民主轉型時，這些黨政機構龐大，冗員充斥而又效率不彰的官僚體系，都成為難以甩掉的包袱。中共在經濟改革之後，面對的是幾乎相同的困難：如何將傳統社會主義的國家角色和職能作一個適當的轉換？

社會主義中的國家角色主要是政治掛帥，一切的經濟文教以及科技體制都要附屬於並符合政治體制的需要。當中共確定階級鬥爭以及社會主義改造運動等政治任務完成，改以經濟改革為國家重要職責的時候，國家無所不包的角色職能就出現轉型，國家不再是經濟生產資源和生產工具的掌控者，也不是經濟生產的管理者。因此農村的承包責任制等經濟制度開始出現，城市裏則出國企改革，私有企業、三資企業及鄉鎮企業等制度上的變化。換言之，為了避免因為介入的事務太多，組織過於龐大，而造成國家失靈，因此中共的國家職能在開放與改革後，開始作逐步的退卻。雖然它未必能真正改變到越小的政府越好的境界，但是至少中共已採取了西方新自由主義的理念，緊縮國家職能，並以刺激經濟發展以及為避免經濟蕭條或景氣過熱的困擾，而由中央對財政金融工具如貨幣供應、利率及匯率，作宏觀性的調整和控制為其主要的角色。

一旦廣泛的國家角色職能作了改變，所因而出現的大政府的觀念和組織，順理成章就會跟著作改革。中共從 1950 年代開始，一直不斷地透過機構改革，想要達成延安時代精兵簡政的境界。但是歷次改革下來總仍脫離不了精簡—膨脹—再精簡的循環，因此使國家機構的部門數量，常維持在西方國家的三到五倍的規模。例如在改革前一年，中共國務院所屬的政治機構達 79 個，1981 年達到創紀錄的 100 個。大部分機構越分越細，機構越設越多，成了一個普遍的規律。

1980 年代末期，中共在「政府機構改革的關鍵是轉變國家職能」這點上達成了共識，終於在 1988 年由國務院進行機構改革，將部會由 72 個調整為 65 個；1998 年中共再將國務院全面精簡縮編為 29 個，並且預期將省市政府的裁員幅度確定在 40% 到 60% 之間。據估計，從國務院人事的整編到省市政府的裁員，總共約有 700 萬以上的公務人員會離開工作崗位（即大陸所說的下崗）。國家職能的調整所影響的另一個面向，是國有企業的員工也受到影響。國企改革成效不彰，造成員工被裁，或者是轉由私營或外資企業收購，更造成大批失業的情

形出現。總計一 1997 年和 1998 年全國下崗的職工人數達 2400 萬人，佔全國城鎮的國營和集體企業職工的 17%。因此市場經濟改革的結果，使得人民的就業必須以私有部門為主，集體經濟時代的單位制度已漸趨消失。

經濟改革所造成的第一項政治變遷，出現在中央與地方關係的調整上。經濟決策分權化是改革能夠成功的一項重要因素，但也因此大大地增加省級及地方政府的經濟自主性。例如為了吸引台商的投資，許多地方政府無不傾全力提供各樣基礎設施，以及相關的配合方案，以爭取投資案能夠成功，一以增進地方繁榮，二則有助於地方財政稅源的收入。這種相互競爭的手法，有許多是沒有得到中共中央的同意，次數一多自然就引發中央是否仍能有效控制東南沿海的省份的關切；特別是廣東省要比其他省份更為繁榮，並且在經濟上比其他地區更獨立於中央的權威，因此也更引發北京的關切。

經濟決策的分權化使地方政府更能在財政上獨立自主，並且強化地方官員想要保留更多的資源和權力的激因（註 9）。這種情形所導致的直接影響是，中央政府稅收的能力受到侵犯，無法到足夠的稅收來支付跟開放，教育以及基層設施如道路、鐵路及港口等建設上的支出。在過去十五年中中央歲入佔 GNP 的比例，從 35% 降到 20% 以下。當北京面對歲入減少，而又不願意削減支出，以免使經濟成長以及對工人的補貼受到影響時，政府的財政赤字如果持續增加，就有可能引發城市的通貨膨脹。大陸學者王紹光、胡鞍崗更認為政府這種吸取稅源能力減少的現象，並非好的現象，而且還會助長區域間不平衡發展的趨勢（註 10）。因此經濟改革的結果使省級官員成為最明顯的受惠者，增加他們跟中央討價還價的籌碼。

當然省級及地方官員的自主性及討價還價的籌碼增加，仍然是相對而非絕對的。因為一來這種優勢或彈性是有條件的，並無憲法上的依據，只要中央領導階層維持團結，中央集權的模式仍會維持不變（註 11）。其次，省級官員權位或經濟自主權再高，調動人事的權力仍是掌控到中央手裏（註 12）。如果省級官員姿態太高，他被調離原職位的可能性就可能增加。

第四章註解

1. 毛的經濟發展模式，見 Carl Riskin, “Neither Plan nor Market: Mao’s Political

- Economy," in *New Perspectives on the Cultural Revolution*, ed., Washington Joseph et. als., *Harvard Contemporary China Series: 8* (Cambridge, Mass: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1991), 133-152
2. 有關官僚政體與群眾政體的意義及其間的差異，見 Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1981)
 3. Yu-Shan Uū, "Away from Socialism: The Asian Way," *The Pacific Review*, Vol.9, No.3 (September 1996), PP410-425
 4. 陳志柔， “中國大陸的不平等結構與制度變遷” ，*中國大陸研究*，Vol. 42, No.10, 民國八十八年十月，P11
 5. 陳志柔，前揭文，P11
 6. 陳志柔，前揭文，P11
 7. Dorotky J. Solinger, *China's Transition from Socialism: Statist Legacies and Market Reforms, 1980-1990* (Armonk, NY.: M.E. Sharpe, 1993)
 8. Gordon White, *Riding Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao-China*, (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1993)
 9. Christine Wang, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, no.128 (December 1999) PP691-715
 10. Shaoguang Wang and Angang Hu, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China* (Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe, 1999)
 11. Kenneth G. Lieberthal, " Politics and Economy in China," in *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy*, ed. Joint Economic Committee, Congress
 12. Ying-Feng Tao, "The Evolution of Central-Provincial Leader Turnover," *Issues&Studies*, July-August 2001, PP90-121