

中国政治制度的比较优势

宋鲁郑

中国模式从被质疑到被全球广泛承认，得益于两点。一是它本身的巨大成功。在短短的 30 年间，中国 GDP 全球第三，并有望超过日本，排在全球第二，成为有世界影响的巨大存在。在这个过程中，4 亿贫困人口脱贫，整个社会都享受到了经济增长的成果。甚至有不少主流经济学家认为，在未来的 10-20 年之间，中国有可能成为全球第一大经济体。这 30 年真正的伟大变革是社会结构的变化，中国已不再是一个几千年以来的农业社会，而是一个开放的、纵向和横向流动的工业社会、商业社会，并几乎和世界同时进入信息社会。

二是以美国为发源地、席卷全球的金融危机，动摇了全球对资本主义体系的信心。BBC 在 27 国 2.9 万人所做的调查表明，仅有 11% 的人认为资本主义在正常运行，有 23% 的受访者认为资本主义存在着致命弱点，世界需要新的经济制度，另有 51% 的受访者认为自由市场经济的资本主义系统需要规范和改革。最悲观的是法国人，有 43% 表示对资本主义经济制度完全失去信心，认为需要彻底抛弃。这个时候，中国的成功自然吸引了全球的目光。

中国模式的优异表现必然引发全球对其成功原因的研究。有的从国民性的角度分析，认为中国勤劳、节俭，储蓄率高，从而为投资积累和提供了巨大资本。有的从全球化的角度分析认为，中国具有庞大的廉价劳动力，是人口红利效应，因此出口导向的发展战略得以成功实施，并成为全球化最大的赢家。有的从投资的角度看，认为中国打开国门，吸引了大量的国外投资，抓住西方产业转移的机会，成为拉动中国经济成长的重要力量。有的从比较经济的角度讲，认为中国放弃计划经济实行市场经济，是中国成功的关键。有的研究者更细致到具体的经济、社会措施，如认为国有土地有偿出让是中国奇迹的根源，计划生育政策的成功等，不一而足。

应该说，这些研究都一定程度上说明了中国成功的原因，但都有一个共同的不足：回避了政治制度因素。政治制度在中国的发展中，起到了如果不是决定性的起码也是最重要的作用。

中国政治制度的优势之一在于可以制定国家长远的发展规划和保持政策的稳定性，而不受立场不同、意识形态相异政党更替的影响。在欧洲，当英国、法国的左派和右派政党上台之后，国家发展政策立即改变，要么实行大规模的国有化，要么实行大规模的私有化。在美国，偏左的民主党执政，一般就采取对富人增税、对财团开刀、对穷人补助的政策，像克林顿时代和奥巴马政府力推的“医疗保险改革”就是典型的一例。偏右的共和党执政，则采取对富人减税、扶持财团的立场。每一次的摇摆都会对国民经济产生不同程度的损害。毕竟政党执政只有 4 年或 8 年，都是在炒短线，谁还管得了 4 年或 8 年以后的事情？再有印度，在过去的几十年里，对农民的补贴上升了，但对农业的投资却下降了，农民可能在短期内受益，但长期而言却失去了生产能力，生活水平得不到提高。但是，由于短期分配可以讨好民众，对政党的选票有利，这也是为什么尽管印度土地是私有制，可耕地面积居世界前列，人均土地面积也是中国的两倍，却解决不了全国的温饱问题，而中国的粮食产量却是印度的两倍。



不仅对内政策处于不确定中，就是外交也同样。小布什时代极力搞单边主义，到了奥巴马时代又积极主张多边主义。希拉克和施罗德时代，中法、中德关系极佳，但到了萨科奇和默克尔时代则急速逆转。台湾的民进党上台就挑衅大陆，国民党上台就推动两岸交流。这种由于政党和领导人的变化而导致经常性的南辕北辙式的 180 度调整，其严重后果可以想象。

中国政治制度的优势之二在于高效率，对出现的挑战和机遇能够做出及时有效的反应，特别是在应对突发灾难事件时。中国为迎接奥运会建造的北京三号航站楼，3 年完成，这在西方连论证程序需要的时间都不够。2008 年汶川地震，中国高速有效的动员能力，震撼全球。此番海地地震，第一个到达灾区的竟然是万里之遥的中国，比海地的邻国美国提前了两个小时！法国、美国等国就是应对本身发生的突发事件时，都相当混乱和低效。2003 年法国发生酷暑、2005 年美国遇到卡特琳娜飓风袭击，就是如此。在灾害极其严重的时刻，法国总统希拉克继续度假，直至假期结束，而这次酷暑造成多人死亡！小布什总统则是 3 天之后才终止度假，去指挥救灾。而灾区早已成为人间地狱，以至前往救援的士兵第一件事是平暴而不是救灾，以至他们叹息宁愿选择前往伊拉克！

低效率一向被认为是民主制度的通病。因为任何一项决策都要经过不同利益集团的博弈，并伴随冗长的程序。其优点理论上曾被认为可以避免巨大的失误，然而，从现实层面来看，却是不仅有低效率带来的弊端，其最终决策由于不同利益集团的相互妥协，其负面作用往往成为主导。比如美国的三权分立制度无法阻止入侵伊拉克，也没有办法防范全球经济危机的爆发，更无法阻止最高法院取消已经实行了 100 多年的对财团政治捐款的顶额限制。危机爆发后，即使进行修正，也无法消除其后果，更无法回到危机前的状态。目前来看，更深层的危机是这种制度阻碍新科技的产生和应用。比如在当前能源危机时代，美国加州一家制造太阳能公交车的公司，在美国屡屡碰壁。因为这涉及传统汽车行业以及能源公司的利益，还有工会的利益，它们个个都有强大的游说集团。后来这家公司决定到中国来试试运气，却被广州市政府所接受。显然，一个不被财团绑架和影响的政府可以做出更中立和理性的决定。

中国政治制度的优势之三在于在社会转型这一特殊时期内可以有效遏制腐败的泛滥。中国目前存在的腐败民众最为不满，何以仍然可以得出中国政治制度能够有效遏制腐败的结论？首先，中国处于经济起飞期和社会转型期，这一阶段是腐败的普遍高发期。美国、英国、法国、日本这些发达国家都走过同样的道路。其次，和同处于经济起飞期的印度、俄罗斯相比，中国的腐败程度远远逊于这些处于同一进程的国家。特别是上世纪 90 年代，俄罗斯的腐败曾达到极度疯狂和完全失控的程度。而正是俄罗斯的教训，才使得全球正视中国反腐的经验。第三，任何形式的权钱交易在中国都是非法的，但西方国家却在一定条件下是合法的。这就如同色情业和赌博业在中国是非法的，中国自然要将其算入犯罪率中，这自然要高于色情业和赌博业是合法的国家。最后也是最关键的一点是，西方的腐败是刚性腐败。西方的民主，必须要有选举，而选举必须要有钱。政治人物接受了财团的支持，获胜后，必然要给予回报。这就是民主制度下腐败的刚性原理。而在中国，官员的任命受诸多因素影响，如工作能力、群众测评、人情关系以及贿赂等等，但和财团没有直接的关系。他们上任后的腐败主要是和人的主观因素



有关，收入不高和法规监督不完善则是外因，但从客观上并没有必须进行钱权交易的刚性原由。

当然，中国的腐败之所以相对于其它处于同一发展阶段的国家能够得到更有效的遏制，最重要的原因还在于在中国共产党的领导下，有能力对其进行打击。中国的“双规”制度、实名举报制度、官员公示制度，就是其它国家所没有的。虽然由于经济发展阶段的制约，无法达到西方发达国家现在的水准，但在社会转型期这一特定时空内，已算是最可接受的效果了。要知道现在名列亚洲廉洁排名第二的香港，上世纪70年代却是另一番光景。由于腐败过于严重，当时的港英殖民政府不得不成立廉政公署进行打击，结果竟然引发香港警察暴动，将廉政公署占领，其腐败的程度由此可见一斑。

腐败的有效遏制，根据西方的经验有三条：一是经济发展，可以高薪养廉、建立完善的银行监控体系。二是完善法制。三是钱权交易的合法化。我们可以看一下全球，最腐败的那些国家都是最贫穷的国家，像海地，是世界上最腐败的国家之一。与海地为伍的还有伊拉克、阿富汗等美国一手扶持的所谓“民主”国家，而且在相近的情况下，越“民主”越腐败。古巴和朝鲜虽然不是发达国家，但廉洁程度远远超过上述“民主”国家。一向不被西方视为“民主”国家的新加坡，亚洲廉洁度名列第一，全球第五。廉洁度在亚洲名列第二的则是中国香港特区。极为巧合的是，它们均是华人社会。因此，中国在经济发展到中等发展国家水平，在没有腐败刚性的前提下，也同样会达到或接近全球领先的廉政水准。

中国政治制度的优势之四在于这是一个更负责任的政府。一谈到中国，西方往往套以“绝对权力，绝对腐败”的说词。这是意识形态的想当然，与当今政治实践不符（众多“民主”国家存在的严重腐败就是证例）。更重要的一点是，西方没有认识到“绝对权力也往往意味着绝对责任”。在西方“民主”国家，出了问题可以推诿。执政党说是在野党不配合，在野党成为执政党之后，又推卸责任是前任造成的。不仅如此，对跨越政党任期的项目，往往会首先被牺牲掉。最近奥巴马总统向国会提交了2011年预算案，其中一款是砍掉了小布什时代的登月计划。而这个登月计划已经耗资91亿美元，合人民币600多亿，这个项目就成了半拉子工程。然而，令人奇怪的是，没有人为这么大的损失负责。如果中国一个项目决策造成这么大的损失，责任人怎么可能会被放过？

说起来，还是和西方“民主”制度脱不了干系。在西方社会，许多官员是选上来的，因而有任期保障。只要不违法、决策失误或者不作为，都不影响任期做满。一旦任期到了，下台了，就是有什么问题，也不会再被追究。小布什发动伊拉克战争有人追究吗？制造了席卷全球的金融危机，有政治人物被追究吗？高达500亿美元（近3500亿人民币）、持续数年的麦道夫诈骗案，有官员被追究吗？而在中国，高官问责制日益完善，官员不称职或者失职、犯错，随时会被追责。这就是为什么，当台风袭击前夜，大陆的官员严阵以待，理由是：避免灾害发生。因为发生了灾害，当地官员是要被追责的。台湾的官员则度假赴宴，理由是：灾害还没有发生。



西方由于任期制的限制，官员往往有短期的过客心态。自己做得好，也未必连任（克林顿时代尽管如此成功，却无法保证民主党候选人戈尔的胜利），做得不好，如小布什，却仍然可以连任。政党利益往往高于国家利益。关于这一点，在奥巴马上任以来第一次的国情咨文中有着明确的评论：“我知道，两党的分歧是根深蒂固的，……但是，令国民沮丧的是如今在华盛顿，好像每天都是选举日。我们不能每天只想着让对手成为媒体嘲弄的对象，不能永远抱着分出胜负一决高下的心态。任何一方都不应该因为有权反对就拖延或阻挠所有法案的通过。在华盛顿，人们可能会认为和对方唱反调是游戏规则，无论自己的观点是多么虚伪和恶毒。但是，正是这种做法使得两党都无法对民众有所帮助，更糟的是，这还会使民众对政府更加不信任。”美国都变成天天像选举日，都无法承受两党的恶斗，更遑论其他国家。

中国政治制度的优势之五在于人才培养和选拔机制以及避免人才的浪费。中国政治人才的培养是一个漫长的过程，尤其是高端政治精英，必须要有足够的基层历练，可以说能力是最主要的标准。但在西方社会中，影响选举的因素众多，如宗教信仰（奥巴马信伊斯兰教就肯定选不上）、性别（希拉里的败选）、种族（黑人、白人）、是否会做秀和有演讲才能、是否有足够的金钱支持以及政治裙带（布什父子总统），但最重要的能力却被边缘化。

此外，由于不同政党的存在，整个国家的政治人才被政党切割成几个部分，并随政党共进退。一党获胜，哪怕原来的政务官再有能力，也统统大换血。这一方面造成人才的短缺，另一方面则又造成人才的浪费。毕竟政治精英也是稀缺资源，一个杰出政治人才的产生是多种因素合成的，而政治精英也有其自然寿命。一个政党连任8年，也就意味着另一个政党的政治精英闲置8年。至少从现实政治实践看，中国的层层选拔制，有意识的人才培养体系，要胜于西方通过选举方式产生领导人的模式。

中国政治制度的优势之六在于它可以真正代表全民。西方的多党制下，每个政党代表的利益群体是不同的。或者代表底层民众，或者代表财团。英、法、美三国均如此。上台之后，施政只能偏向支持自己的群体。中央政府则借转移支付的手段，对同党执政的地方大力倾斜。

造成多党制无法代表全民的另一个原因是选举。一个群体的利益要想得到保护和重视，必须有两个条件：一是要有投票权，二是必须有相当的数量。如果达不到这个条件，则无法受到有效保护。以法国为例，国民议会立法要禁止穆斯林妇女在公共场合着传统罩袍。尽管法国有500万穆斯林，而且主流持反对意见，但由于立法机构无代表，500万在法国也是少数族裔，根本无法改变被决定的命运。目前在法国还有100多万没有投票权的外国人，每年都要办理在法国的居留手续。但从去年起，每人要交纳30至75欧元不等的费用，却没有征得这个群体的任何意见。但是，当法国政府决定仅仅增加门诊费一欧元的时候，就在全法国引起广泛争论和政党博弈。之所以如此不同，就是因为这个群体没有投票权，无法保护自己的利益。选举还造成另一个极端，以印度为例，印度文盲率一直居高不下，政府的扫盲计划成效甚微。原因在于，扫盲是由地方政府承担的，而地方



政府对扫盲并不热心，因为文盲越多，选民越容易控制和影响，地方政客越容易得到选票。

中国 30 年来，经济政策总体来看没有特别地倾向任何一个利益群体。改革开放是从农村开始，农村最早受益。随着改革的深入，城市出现下岗群体，国家又开始建立保障体系，到后来更随着经济实力的增长，废除农业税，建立农村医疗保障制度。整体上讲，执政党保持了立党为公、执政为民的作用。这也是海内外很多研究者所公认的。中国的这一特点，如果和其他施行西方多党制的发展中国家相比，更为明显。许多发展中国家的政治要么被民粹主义挟持，往往造成过量的分配，以至于损害政府长期分配的能力。要么被社会精英所把持，进一步加大社会的不平等；而社会不平等的存在，又反过来刺激民粹主义的盛行。在一个不平等的社会，操纵选票和误导民众更为容易。这已被无数事实验证。

