

亞洲民主化：

中國威權體制的韌性 治理模式的可能缺陷

文·圖／周嘉辰

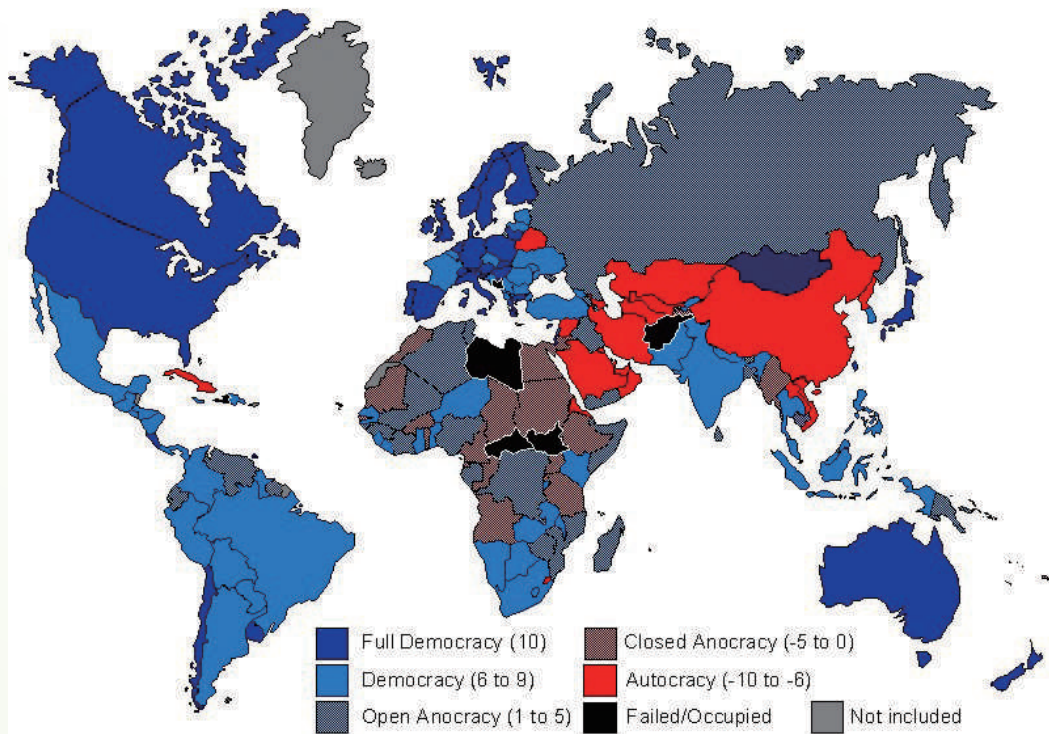


圖1：世界各地政體分布圖（2013年）來源：<https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

為什麼有些威權體制遲遲沒有民主化？在經歷了將近半世紀的市場經濟發展之後，為什麼中國的威權體制似乎仍然相當鞏固？在許多社會科學研究裡，經濟成長與民主轉型經常高度相關，這是因為經濟成長可能帶來中產階級的興起。由於中產階級對於新資訊的接受程度較高，且更加在意私有財產權的保障與法治體系的建立，這些新興的社會力量將可能向威權體制進行施壓，甚至組織集體行動以對抗威權統治。換句話說，經濟成長將可能改變威權體制的國家與社會關係，社會力量將更有資源影響目前的治理模式，甚至鬆動威權政體的統治。那麼，為什麼到現在為止，中國的民主化還沒有發生？

威權政府如何蒐集社會訊息？

威權體制的持續被許多政治學家稱為「威權韌性」（authoritarian resilience），而威權韌性的起源多與政治體制的制度化有關。首先，威權體制需要處理領導人的繼承問題。即使在傳統家族式的威權政體中，繼承人選通常已預先決定，但如何確保父傳子得以順利進行仍是一大難題。在非家族式的現代威權政體裡，繼承政治更是重要。在改革開放以後，中國領導人的換屆均和平完成，是其政權穩定的關鍵因素。其次，除了繼承政治的制度化以外，如何創造社會支持，也是威權體制保持穩定的重要手段。尤其，在經濟成長之後，如何確保中產階級的訴求不會影響社會穩定，甚至上升至社會革命，是任何威權統治者均需要預先處理的問題。

筆者從上述的問題意識出發，探究中國政府如何處理其與社會力量之間的關係。筆者發現，目前中國政府在制訂法律的過程中，會先公布草案以蒐集民眾的回饋意見。這種面向社會的政策制訂模式，可以稱為「開門立法」（open-door legislation）。採取這種作

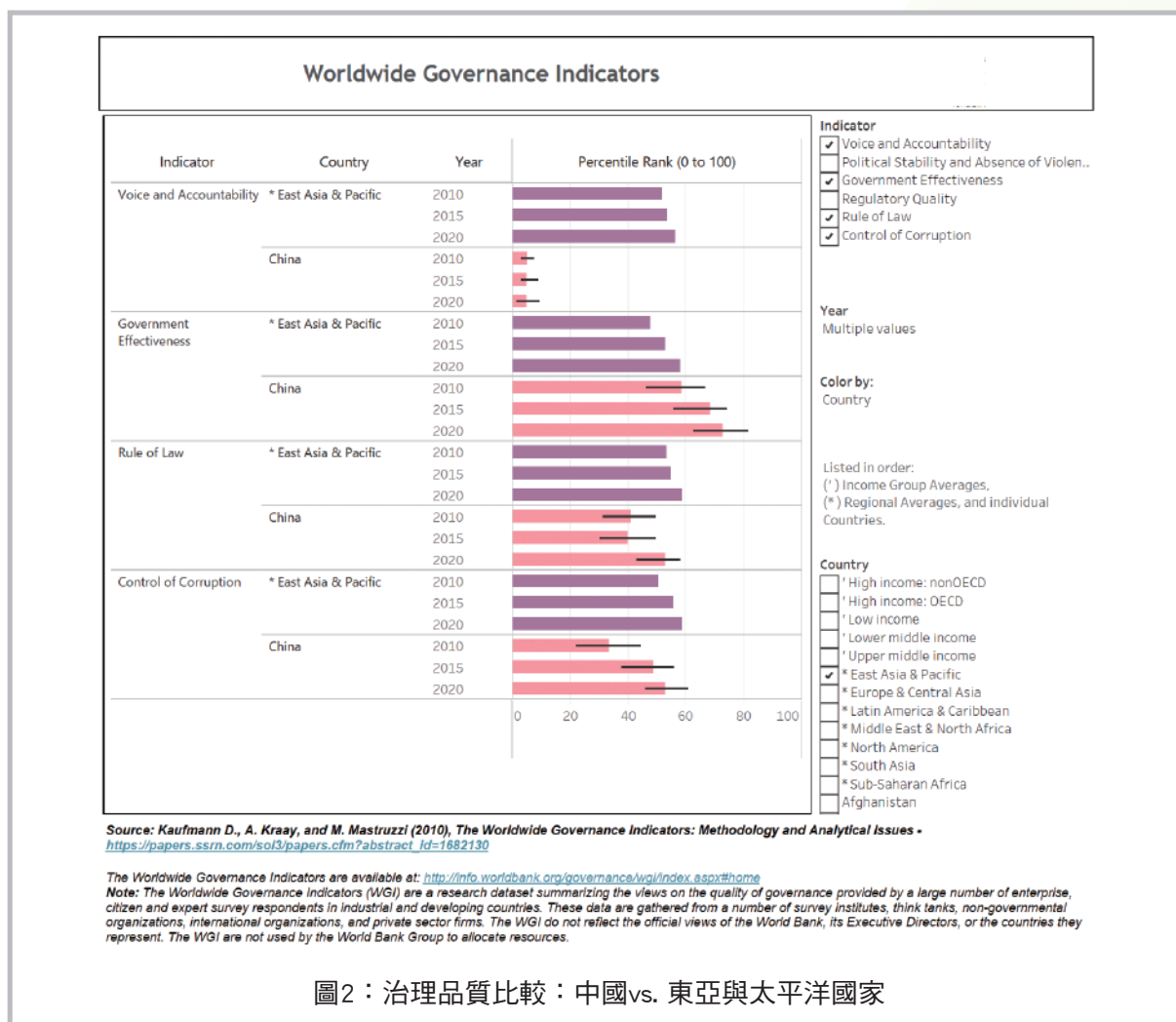


圖2：治理品質比較：中國vs. 東亞與太平洋國家

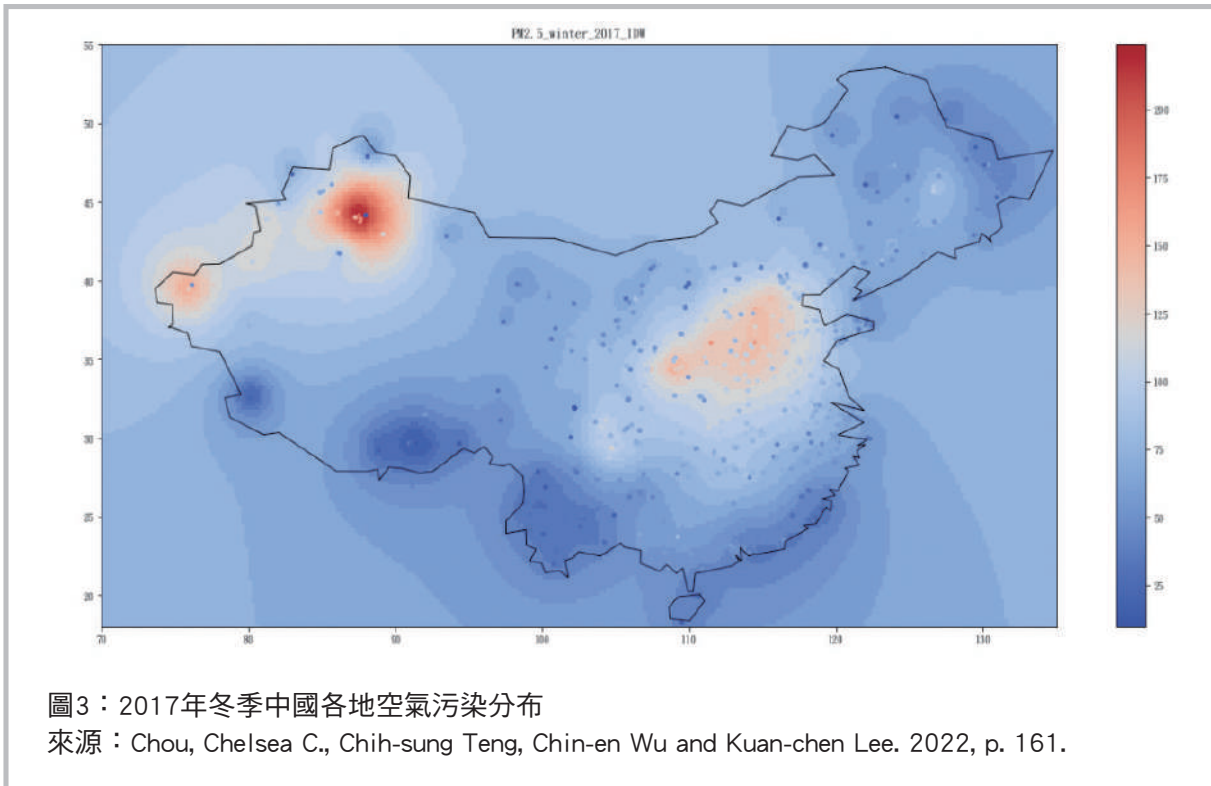
法的好處是，中國政府得以更廣泛地蒐集社會聲音，以彌補威權體制難以獲得真實訊息的困難。與民主體制不同的是，威權體制沒有定期選舉，也缺乏媒體自由，這樣的情況導致威權統治者沒有辦法瞭解社會裡的真實問題，增加了制訂錯誤政策的風險，而治理失敗（governance failure）將可能為威權體制帶來災難性的結果。例如在大躍進時期，由於中央政府無法瞭解基層糧食作物的實際生產情況，僅能依賴各地方政府所上報的資訊，而地方政府層層謊報，造成了無法收拾的大飢荒問題。到了今日，這種問題仍無法完全解決。為了盡量達到有效的治理，中國政府採用開門立法的模式，持續性地蒐集社會聲音與訊息，希望避免錯誤政策的發生。

另一方面，除了在立法過程中建立一定程度的社會參與機制以外，名義上的民主制度（nominally democratic institutions）也有助於吸納甚至收編潛在的社會反對力量。在中國，農村村民委員會的選舉是受到政權所認可的體制內政治參與活動，中華人民共和國憲法在1982年給予村民委員會合法地位，村民委員會組織法則於1987年通過。根據這些規定，村民委員會是基層的自治組織，其主任、副主任與委員均由村民直選產生。筆者利用「亞洲民主動態調查」（Asian barometer survey）於2015年底至2016年初在中國所進行的社會調查資料，以「傾向分數匹配」（propensity score matching）的研究設計，探究曾經參與過體制內民主管道的實驗組，與從未有此經驗的對照組之間，是否存在著系統性的差異。我們發現，名義上的民主制度有助於鞏固威權統治，具有體制內政治參與經驗的個人，會更加支持當前的威權政體，也會更加滿意政府的治理品質。換言之，制度化的參與機制為中國政府緩解了潛在的社會壓力，並一定程度地幫助中國政府蒐集社會訊息以提升有效治理。

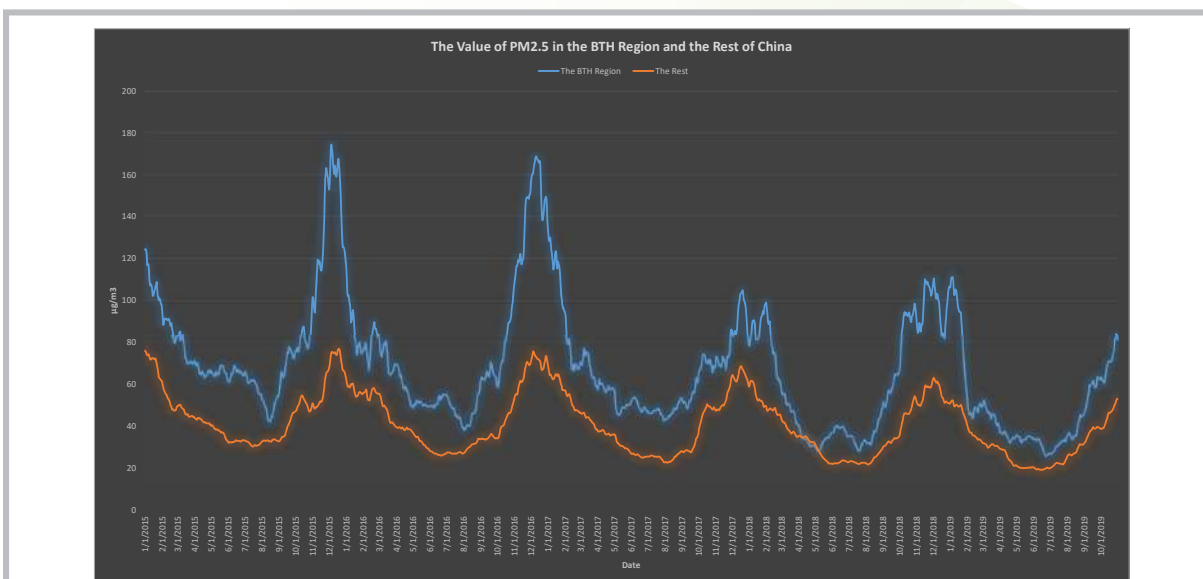
威權體制的治理模式為什麼是偏差的？


儘管統治者可以收編社會力量，但從根本上而言，威權政體對社會力量仍有高度的不信任。對中國政府來說，為了強化政權穩定，除了利用參與制度以收編潛在的社會反對者之外，更重要的是運用各類資源以形塑社會輿論的走向。尤其在社會問題剛剛發生時，若可以盡快將譴責焦點從政府身上轉移開來，將有助於威權政府卸責。筆者在關於中國空氣污染的研究中發現，中國政府經常將空氣污染的責任推至個人，以轉移公眾對大型國有企業和政府的批評。2017年末冬季，為了解決北方地區嚴重的空氣污染問題（圖3），中國政府開始批評個人與一般家庭所使用的小型燃煤鍋爐，強調燒煤取暖是造成空氣污染的元凶。同時，中國政府也在北京、天津與其他26個北方城市裡展開「京津冀煤改氣」運動，呼籲民眾改以天然氣取暖。許多地方政府為了快速達到煤改氣的目標，在還沒有安裝天然氣設備的情況下，即強迫一般家庭摧毀目前正在使用的小型燃煤鍋爐，導致嚴重的供暖不足，許多家庭被迫承受寒冬。

這樣的現象顯示，中國式的威權環保主義雖然可以快速達到改善空氣品質的目標，



但卻造成其他社會治理議題的災難。在治理空氣污染的政策目標下，政府忽視了其他的民生面向，反而惡化了整體的治理品質。不僅如此，這種偏差的治理政策其實並不可持續。由於將空氣污染的焦點置於個人與一般家庭的責任，國有重工業與政府的責任得以獲得緩解。然而，由於煤改氣運動造成了嚴重的供暖失衡，此一政策最終只能暫緩。而在暫緩之後，根據我們針對各地空氣污染監測站數值的計算，我們發現，中國北方的空氣污染又開始上升（圖4），顯示威權體制治理模式的根本性缺陷。



近年來，由於許多西方先進民主國家出現了民主衰退（**democratic recession**）的挑戰，研究威權體制的運作邏輯顯得更加重要。筆者的研究顯示，即使有些人認為中國模式（**the China Model**）非常有效率，但這種體制在治理過程中仍可能出現相當多的問題。威權的中央政府由於難以判斷地方政府所上傳訊息的真偽，無法瞭解基層的真實訊息，以致於推出錯誤政策的機率也更高。如果政策本身有誤，政策執行過程的高效率反而可能帶來更多的問題。（本期專題策畫／政治學系蘇彩足教授）

延伸閱讀：

- [1] Chou, Chelsea C. 2018. China's "Open Door" Legislation: The Labor Contract Law in Focus. *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 23, No. 2, pp. 217-234.
- [2] Chou, Chelsea C., Chih-sung Teng, Chin-en Wu and Kuan-chen Lee. 2022. Air Quality Governance in China: Authoritarian Environmentalism and the Coal-to-Gas Switch Campaign. In Kuei-Tien Chou, Koichi Hasegawa, Dowan Ku and Shu-Fen Kao eds., *Air Pollution Governance in East Asia*. UK: Routledge.
- [3] Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2007. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, pp. 1279-1301.
- [4] Nathan, Andrew J. 2003. Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, pp. 6-17.
- [5] Shirk, Susan L. 2018. China in Xi's "New Era" : The Return to Personalistic Rule. *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 2, pp. 22-36.
- [6] 周嘉辰、謝銘元。2018年。威權體制內部的民主制度：中國大陸民眾體制內政治參與對其政治態度的影響。政治學報，第66期，頁1-28。



周嘉辰小檔案

臺灣大學政治學系學士、碩士，美國康乃爾大學政府系博士。現任臺灣大學國家發展研究所副教授、臺灣大學社會科學院國際事務執行長、東亞研究學程主任，亦任臺灣發展研究學會理事、臺北市政府大陸小組委員。曾任政治大學國際關係研究中心助研究員。主要研究興趣包括比較政治、威權主義、社會政策、國際關係、與中國政治。研究成果發表於 *Journal of Chinese Political Science*, *ISPRS International Journal of Geo-Information*, *Social Policy & Administration*, 中國大陸研究、選舉研究、政治學報等。