

社會科學論叢 2008年10月  
第二卷第二期 63-112頁

## 後極權威政體的政治改革路徑： 以中共「黨內民主」為例

**The Transformative Path in Post-  
Totalitarianism Authoritarian Regimes: The  
Case of Intra-Party Democracy of the CCP**

開南大學公共事務管理學系助理教授 張執中\*

Chih-Chung, Chang  
Assistant Professor in the Public Affairs Management Department, Kainan University

\* 作者感謝兩位匿名審稿人的建議。

## 後極權威政體的政治改革路徑： 以中共「黨內民主」為例

張執中  
開南大學公共事務管理學系助理教授

### 中文摘要

對中國大陸而言，長期以來黨委與書記的權力過於集中，一方面壟斷了幹部選拔任用的權力；另一方面，這樣的行為更體現在地方與基層的治理過程中，因而引發的黨群衝突，使黨置身於社會衝突的中心。因此執政者規避執政風險的本能，與擴大選任與決策權的企圖，成為中共推動民主改革的動力。只是中共現行組織與領導制度所形成的權力體系，如黨管幹部、雙重管理與黨委領導，相對於開放選民直選產生的行政首長與民意代表，強調向下負責與權力制衡，是否因黨組織內外不同的權威模式（如農村的「兩委」關係），讓改革與既存秩序產生衝突？對此，黨組織控制「甄補判準」是用以區隔社會環境的一種重要機制，這也讓「黨內民主」成為中共合理的選項，目的在重整中共的組織與領導制度所形成的權力體系，並甄補「正確」的參與者。

本文從宏觀的角度，藉路徑依賴與組織理論等面向，探討中共自「十六大」到「十七大」關於「黨內民主」的規劃與實踐成果。可以看出中共從八〇年代強調決策的理性，轉而強調擴大黨內參與和權力制約，並納入更多民意的成分。其中幹部選任改革、黨委權力分工與強化黨內監督，對既有的黨內權力運作與權力集中可能產生「分解」的效果，因而成為本文觀察的重點。不過中共從高層到基層採取不同的制度修正，並將改革重心置於基層政權，以符合中央在政治體制改革的步調。一方面確立代表大會與全委會的地位，透過決策與紀檢系統對黨委與書記形成雙重監督；另一方面仍維持民主集中制「四個服從」的邏輯，特別是上級對下級的領導，因此本文認為，制度文本是否修正，除了體現黨中央的意志，也讓地方與基層必須「自覺」地將改革方案置於

既存的體制框架內，以保障改革的正當性。

當前基層試點在「發光發亮」之餘，由於缺乏黨內統一的理論定位和制度支持，削減了外界對於改革成效的預期。但基層各個試點的創新，相對凸顯了幹部管理制度改革的急迫性、上級黨委的審批制是否應改為備案制、鄉鎮直選如何與人大制度銜接等問題，使現行制度功能顯得「過時」並需要轉變。這種改革鑲嵌的過程，造成社會認知架構的不一致，相對也讓中央處在改革的對立面。是否形成改革壓力，仍必須從上而下觀察中共政治改革的軌跡，以及從下而上結合政治體系漸進的演化，觀察未來黨內民主發展的路徑。

**關鍵詞：**後極權威權政體、民主集中制、黨內民主、黨代表常任制、組織理論

## 壹、問題的提出

在廿一世紀的今日，中國大陸市場化改革的成果，不僅對外讓「中國崛起」成為全球關注的話題；對內也促成意識型態、政治秩序與國家社會關係的調整。學者以「後極權威權政體」<sup>1</sup>（Post-Totalitarianism Authoritarian Regimes）（Brzezinski, 1990: 255；趙建民，1999：15）、「後全能型的權威政治」（蕭功秦，2002：82）、「理性極權主義」（Rational Totalitarianism）、「諮詢的威權主義」（Consultative Authoritarianism）（Harding, 1986: 13; Dickson, 1997: 11）、「成熟列寧主義國家」（Mature Leninist State）（Burns, 1999: 580）、「退化的極權主義」（Degenerative Totalitarianism）（林佳龍，2004：11）、「韌性威權主義」（Resilient Authoritarianism）（Nathan, 1996: 6）等來界定這樣一個市場經濟與權威政治並行發展的國家。其共同點是強調中共政權在意識型態、統治能力、橫向聯繫壟斷逐漸弱化，並出現有限的多元。

不過在政治體制上，「黨國」的特徵，也就是在憲法之外，中共的組織與領導制度所形成的權力體系，透過黨的民主集中制以及在國家政權系統內建立起來的黨委領導下的行政首長負責制、黨管幹部、黨的工作委員會、黨組制等一系列領導制度，使共產黨仍是公共權威領域的核心角色。只是長期以來由於缺少媒體與社會監督，以及權力集中黨委成為腐敗的主要根源。而黨委內「一把手」（書記）的權力過於集中，一

---

1. 布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski, 1990: 255）提出「後極權威權政體」，指建立政權後歷經極權洗禮的共產主義體制，其特徵包括：（一）共黨仍掌控政治體系，但已出現市民社會；（二）在經濟發展前提下，政治逐漸趨於守勢。另外如趙建民教授（1999：15）則提出「後極權發展型威權政權」，其特徵包括：（一）仍具有強大的黨國體制，遠非一般威權國家的個人獨裁以及「制度貧乏」可比擬；（二）意識型態角色依然重要，但不再是成為共識的凝聚力，反而成為紛爭之源，對政策主要是作為提供正當性的手段；（三）基於極權主義的傳統，國家控制力依然強大，但是黨國體制的控制力體現於政黨，政府卻相對弱化；（四）黨國體制的立法機構具有其「人民政權」屬性的指標作用，其「代表性」功能突出。

方面壟斷了幹部選拔任用的權力；另一方面，這樣的行為更體現在地方與基層的治理過程中，因而引發的黨群衝突，使黨置身於社會衝突的中心。因此執政者規避執政風險的本能與擴大選任與決策權的企圖，成為中共推動民主改革的動力。

再者，前述共黨的核心角色，使得中國大陸的民主進程很難避開共產黨，或在共產黨之外另起爐竈。大陸學者也認為選擇一條理性漸進的改革戰略，就是沿著從中央到基層、從黨內到黨外、從精英到大眾、從體制內到體制外的順序。因為黨組織層級愈高，組織機構便愈完整、幹部素質也較高，愈具備民主化改革的條件，加上涉及人數較少，便於操作，較易達到預期目標而產生示範效應（胡偉，1999：348）。

我們觀察中共對自身改革的界定，比如2005年中共「十六屆五中」全會前，中央黨校副校長李君如發表「中國能夠實行什麼樣的民主」一文，以黨內民主、人大制度、政治協商會議作為實現民主的制度基礎（李君如，2005）。隔月官方公布中國的民主政治建設白皮書，提出「中國的民主是中國共產黨領導的人民民主……以發展黨內民主帶動人民民主的發展，是中國共產黨民主執政的重要內容」（中華人民共和國國務院新聞辦公室，2005）。而胡錦濤在「十七大」的政治報告，也提出「以擴大黨內民主帶動人民民主，以增進黨內和諧促進社會和諧」。<sup>2</sup>藉這些文件，中共除了界定「黨內民主」與「社會主義民主」的辯證關係；也試圖提醒外界，在民主政治制度選擇的問題上，必須尊重國情與歷史的決定，現行制度是「路徑依賴」的結果，其目標也不在於否定社會主義制度或削弱共產黨的領導。

中共選擇「黨內民主」作為改革的切入點，本文的假設是，由於政治體制改革涉及國家基本政治結構與權力關係，在有效治理與黨的支配權之間，挑戰黨的領導精英在現行制度與組織環境制約下，對變遷的回

2. 請參考「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。2007/10/24。

應能力，並尋求建構一套和組織環境相一致的策略。當既有黨組織運作體制如黨管幹部、雙重管理與黨委領導，相對於開放選民直選產生的行政首長與民意代表，強調向下負責與權力制衡，是否因黨組織內外不同的權威模式（如農村的「兩委」關係），讓改革與既存秩序產生衝突，反而讓兩者之間形成相互牽制的力量？當兩種力量可能產生衝突時，組織必須調整自身同環境的「邊界」以強化反應能力，而組織控制「甄補判準」是用以區隔社會環境的一種重要機制，這也讓「黨內民主」成為中共合理的選項。因此中共無論在黨內選舉或行政首長候選人的產生過程都納入更多民意的成分，比如書記競爭上崗、公推直選、兩票制等，目的在重整中共的組織與領導制度所形成的權力體系，並甄補「正確」的參與者。

問題在於，組織決定了「甄補判準」，是否會對「人民民主」產生「排除」效果，比如強化組織提名首長候選人的民意基礎（如「公推直選」），是否將精英甄補的管道限於黨內，形成提名權的壟斷？抑制黨組織之外的參與空間？再者，相對於黨的領導而言，其影響力的大小，主要是對「不確定領域」（zone of uncertainty）一如提名及甄補管道、內部網絡與經費一之掌控（Panbianco, 1988: 33~37）。而這些權力長期來集中於各級黨委與書記，能否解構？怎麼解構？在這樣的背景下，改革與既存秩序的銜接來自於制度的修正，這也意味在制度未修正前，地方與基層幹部必須面臨「正當性」與「創新性」的風險與抉擇，其結果無非凸顯現行制度的「過時」與上下認知的不一致，比如幹部「任命」與「直選」之間產生「兩種合法性」的問題，也就是上級黨組織審批權的維繫與由下而上選任的自主性之間如何協調，將影響外界對改革成效的預期。本文認為，在探討中國大陸的政治變遷，必須把黨帶回來，不僅是對中共角色的評估，也是了解其內部動態以及維持黨國邊界的策略。藉「歷史制度主義」（historical institutionalism）途徑，從路徑依賴與組織理論等面向，探討中共自「十六大」以來關於「黨內民主」的規

劃與實踐成果，包括幹部選任的民主機制、分解黨委權力，以及黨內監督等，以瞭解黨國回應環境不確定性與獲取社會資源的策略。

## 貳、理論對話與研究途徑

「黨內民主」所反映的現實意義，在於維繫組織運作的民主程序，來防範個人獨裁的現象，遵循「由下而上」的意見形成方式，確保黨員的參與權。回顧中共「十六屆四中」全會，通過「加強黨的執能力建設」決議，重提「黨的建設」，作為新領導班子的總體目標。<sup>3</sup>而改革開放後，中共從「撥亂反正」到「三個代表」歷經至少五次全會討論「黨建」問題，其內涵大致圍繞著理論創新、黨內民主、反腐監督與黨群關係等環環相扣的四個層面。<sup>4</sup>但是黨員參與感不足、基層黨員與黨組織的疏離、少數幹部壟斷決策，以及黨的幹部未經民主程序進退等問題，一直是黨內民主的最大障礙，這些自「八大」以來就已提出的問題，為何長期以來沒有明顯修正？是否顯示中共的組織運作實際在強化其家長制環境，因而呈現與其民主目標相違背之現實？若前述為真，中共仍重複以「黨內民主」作為改革路徑，其動機與目標則是吾人關注的重點。

在傳統極權主義典範下，固然有利於政治現象的簡化，但卻容易忽略在此一架構下所發生的動態變化，無法對持續進行的政治現象提供充分的說明。而在中國大陸的政治發展過程中，市場力量與制度遺產就如同內向的傳統力量與外向的變革力量之間相互作用的過程，也是研究者不能忽略的兩個面向。因此本文擬從制度環境、制度修正與路徑依賴等面向，說明體制變遷之前的政體型態和相關的制度安排，如何影響政治

3. 請參考「中共中央關於加強黨的執能力建設的決定」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/26/content\\_2024232.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/26/content_2024232.htm)。2004/9/26。

4. 包括十一屆五中全會「關於黨內政治生活的若干準則」、十二屆六中全會「關於整黨的決定」、十三屆六中全會「關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」、十四屆四中全會「關於加強黨的建設的幾個重大問題的決定」、十五屆六中全會「關於加強和改進黨的作風建設的決定」、十六屆四中全會「關於加強黨的執能力建設的決定」。

的變遷。此外，雖然中共政治研究的資料來源逐漸多元化，但是相較於經濟改革，政治改革的禁區與「保留領域」（reserve domains）的範圍依然廣泛。使得觀察中國大陸政治改革，「文獻分析」與「田野調查」的資料蒐集都有其必要性。本文以筆者過去數年個人到大陸調查訪談所得資料作為補充，而訪談對象通常具有理論相關性（theoretical relevance），如長期進行基層民主研究之大陸學者、地方領導幹部等，藉以提供經驗事實以求證研究之假設。

### 一、市場轉型與權力維繫

中共的改革使國家不再壟斷所有的生產資料，社會也逐漸由「再分配經濟」向「市場經濟」轉型，促成資源獲得與分配機制的多元化；私有產權的恢復，增加民間社會的經濟自由，也改變原有的單向依賴結構。倪志偉（Victor Nee）以「市場」制度的優越效率，推論其無可避免的支配地位，這也讓市場的影響力最終擴張至政治社會。由於市場的機會不再由黨政幹部所壟斷，因此構築多元的社會流動管道，改變原有的社會分層結構，也重塑原有的政治社會制度，這也意味市場制度最終將促成大陸「市民社會」的到來（Nee, 1989: 663~681）。隨著改革進程，農村由聯產承包責任制取代公社體制，既有的社會職能轉由鄉鎮政權與「村委會」所承擔；而城市隨著市場化的導向，帶動了「單位制」的弱化與非單位社會的出現，包括自由從業人員、社會分層成形、中介組織興起。基層政府、市場與非政府組織三者的互動關係，形成新的社會管理體系、自治組織的運作和民主參與模式（Rhodes, 1995；俞可平，2002）。

在黨國體制下，一方面須觀察執政者在治理過程中所扮演的「領航」（steering）角色；另一方面則是在基層治理過程中所出現的分權化與自主性的制度發展。隨著1987年農村基層民主的啟動，「海選」模式也推及基層鄉鎮政權的鄉鎮長選舉中，引發了基層政權選舉的勃勃生

機。當選舉制度被廣為接受，鑲嵌於公眾的政治意識，將不斷增加「自我強化」（self-enforcement）的力量（Mahoney, 2000: 509; Pierson, 2000: 251）。以四川省步雲鄉長直選為例，鄉鎮長直選的推動，除了形成民選鄉鎮長與上級任命黨委書記兩種合法性並存，其結果可能影響黨委書記的產生機制，以適應新的民意需求（李凡，1999）。

相較於「市場轉型論」，史塔克（David Stark）以東歐為例，認為社會變遷並非僅從一種秩序轉換至另一種秩序，而是一種利用現有資源「拼湊而成」（bricolage）的過程（Stark and Bruszt, 1998: 4~8）。當中共面對市場力量時，一方面無法自我調適成為以常規化與官僚化為特徵的現代官僚體系，並且普遍存在紀律的儀式化（ritualistic）。黨透過合併並強化傳統的運作模式，使政權仍難以脫離家長制（patrimonial）的「新傳統主義」（neo-traditionalism）的現象（Jowitt, 1983: 275；趙建民、張執中，2005：308；Lu, 2000: 22）。共黨在對抗家長制的無力，反而建構了有利於家長制與腐敗出現的制度。<sup>5</sup> 共黨幹部腐敗的迅速擴展，顯示出市場化改革和政治體制間的矛盾，並體現在幹部的權力維繫（power persistence），將政治影響力與網絡帶入市場經濟的運作（Bian and Logan, 1996: 739~758）。但是在薄弱的責任機制與排除社會多元競爭前提下，只能不斷藉由「黨建」措施來強化黨紀與重振組織。

---

5. 據大陸媒體報導，在2003年、2005年和2006年受到各級紀檢機關黨紀政紀處分的黨員人數分別為17萬、11萬、9萬，總共是37萬人。另依最高檢察院反貪污賄賂總局的數據，2003年至2007年7月，全國檢察機關共立案案偵查貪污賄賂犯罪案件13.6萬多件，涉及縣處級以上幹部11557人，其中地廳級幹部791人、省部級以上幹部32人。如上海市原市委書記陳良宇、安徽省原副省長王懷忠、黑龍江省政協原主席韓桂芝、湖南省高級人民法院原院長吳振漢、安徽省政府原副主席王昭耀、河南省人大常委會原副主任王有傑、天津市人民檢察院原檢察長李寶金、山東省委原副書記、青島市委原書記杜世成、北京市原副市長劉志華、江蘇省人大常委會原副主任王武龍。請參考「中國五年查13萬貪腐案 涉32名省部級官員」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com:82/china/200710/t20071010\\_632582.html](http://www.singtaonet.com:82/china/200710/t20071010_632582.html)。2007/10/10。

## 二、邊界設定與路徑依賴

中共經改的政治意涵在於黨的調適能力（adaptability），許慧文（Vivienne Shue）（1988：152；1992：159~165）以中國農村改革為例，認為這種以經濟效率和行政合理化為主軸的改革，不一定「使農民大眾的政治影響力或民主自由得到強化」，反而是國家機器以新的、更為有效的形式進行重組，重新進行人員配置而「重新鞏固」，這也意味中國可能走向一種更為穩定的「威權式國家／官僚資本主義」形式。又如大陸學者康曉光（2002：1~15；2003：56~62）提出「中國特殊論」，認為市場經濟、權威政治、新權威主義意識型態的協同發展，表現出「行政吸納政治」（或者Ken Jowitt（1975：69~96）所謂的「包容性」（inclusion））的基本特徵，透過建立精英聯盟與黨政體系中的參政管道，使其有效地迴避「政治民主化」，在市場經濟與威權政治之間找到了新的平衡。

在「歷史制度主義」的分析途徑下，一方面強調「路徑依賴」（path dependence），也就是關注「制度」與具體歷史遺產之聯繫（Arthur, 1994; Thelen, 1999）。學者運用經濟學「報酬遞增」（increasing returns）的概念，說明「路徑依賴」是既有制度經過長期的再生產過程，產生「自我強化」（self-reinforcing）的功用。也就是說，特定的制度模式經過長期運作，將實現利益漸增，即使其他選項更具效率優勢，也難以轉換或取代（Arthur, 1994: 112~113; Levi, 1997: 28; Krasner, 1998: 83）。另一方面則是強調傾斜性（bias），即關注政治系統中對現狀的偏好（status quo bias）、利用權威造成「權力不對稱」的可能性。權威者希望藉由政治安排約束其他行為者，使先前的配置難以轉變，特別是在如非民主環境下，因競爭機制缺乏與學習過程微弱，更增加了路徑變遷的難度（Pierson, 2000: 257~263）。

此外，歷史制度主義也主張政治行為者的「有限理性」（bounded

rationality），將行動者的利益與結構相互結合，尋求在特定情境下的適切反應。對此，本文結合組織理論探討中共在改革中的調適過程。其中多元的社會環境，其複雜度與變動頻率，除了影響了組織對資訊的需求，也造成組織內的不確定感。這樣的「不確定性」（uncertainty）使決策者對環境變項的資訊掌控不足，難以判斷外部的變化，因而難以評估成本與選項，增加組織回應變化的風險。因此，組織如何掌控這些因素就成為觀察與討論的重點（Scott, 2004: 140; Koberg and Ungson, 1987: 725~737; Milliken, 1987: 133~143）。

從組織理論的觀點，為解除組織的不安，組織應付環境不確定性的策略是設立緩衝部門（buffer department）或所謂的「護欄」（protective boundaries），即建立與調整自身同環境的「邊界」，除吸收來自環境的不確定性，並負責組織與環境間的資訊與資源交換，協助組織進行調整（adjustment）的功能（Thompson, 1967: 20~21; Daft, 2004: 145）。邊界是組織的特徵之一，主要作為連結組織與環境的角色。其識別功能得以區隔「局內人」與「局外人」（outsider）。因此組織邊界建立了組織理性（Aldrich and Herker, 1977: 217~218; Hazy, Tivnan, and Schwandt, 2003: 87）。<sup>6</sup>而邊界藉由緩衝、調整或影響環境與組織的連結，成為組織學習環境變動的權變性以及避免資訊超載的防線（Terreberry, 1968; Brown, 1966）。

整合前述來分析中共政治改革的路徑選擇，我們可以假設路徑依賴的原因與再生產的依據，可能基於精英集團的成本效益評估與支持，或者滿足體系的功能（Mahoney, 2000: 517）。黨國面對社會參與的多元性，可能在黨組織內外形成不同的權威模式，組織既需要社會的資源，又必須掌控不確定性，因此透過「黨內民主」調整自身同環境的「邊

---

6. 如韋伯界定「理性與法律」（rational-legal）體系，可被視為一種邊界或社會脈絡下的組織分界，其選擇或甄補的判準（recruitment criteria）得以排除其他如經濟、宗教或宗族等社會力量的影響。

界」，既可控制參與範圍，同時甄補「正確」的參與者。如此一來，讓治理建立在更廣泛民意基礎上，有利於強化幹部對社會資源汲取的正當性。

表1 中共「十七大」黨章關於黨內民主的新增內容

總綱	民主集中制是民主基礎上的集中和集中指導下的民主相結合。它既是黨的根本組織原則，也是群眾路線在黨的生活中的運用。必須充分發揚黨內民主，保障黨員民主權利，發揮各級黨組織和廣大黨員的積極性創造性。
第二章 黨的 組織制度	第十條 黨是根據自己的綱領和章程，按照民主集中制組織起來的統一整體。黨的民主集中制的基本原則是： (四)黨的上級組織要經常聽取下級組織和黨員群眾的意見，……。黨的各級組織要按規定實行黨務公開，使黨員對黨內事務有更多的瞭解和參與。
	第十一條 黨的各級代表大會的代表和委員會的產生，要體現選舉人的意志。 黨的各級代表大會代表實行任期制。
	第十三條 黨的中央和省、自治區、直轄市委員會實行巡視制度。
第三章 黨的 中央組織	第二十一條 中央委員會全體會議由中央政治局召集，每年至少舉行一次。中央政治局向中央委員會全體會議報告工作，接受監督。
第四章 黨的 地方組織	第二十七條 黨的地方各級委員會的常務委員會定期向委員會全體會議報告工作，接受監督。
第五章 黨的 基層組織	第二十九條 黨的基層組織……。基層委員會由黨員大會或代表大會選舉產生，總支部委員會和支部委員會由黨員大會選舉產生，提出委員候選人要廣泛徵求黨員和群眾的意見。
	第三十條 黨的基層委員會每屆任期三年至五年，總支部委員會、支部委員會每屆任期兩年或三年。基層委員會、總支部委員會、支部委員會的書記、副書記選舉產生後，應報上級黨組織批准。

資料來源：整理自「中國共產黨章程」，引自新華網：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content\\_633225.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm)。

胡錦濤在「十七大」政治報告中，提出完善黨代表任期制、黨代表大會常任制試點、發揮常委會與全委會機制、重大人事與決策的票決制，以及推廣基層黨組織領導班子成員由黨員和群眾公開推薦與上級黨

組織推薦相結合的辦法。<sup>7</sup> 將保障黨員民主權利、黨務公開、黨代表任期制、中央和省級委員會實行巡視制度、中央政治局向中央委員會報告工作、地方常委會向全委會報告工作、基層委員會候選人廣泛徵求黨員與群眾意見等內容寫入黨章。<sup>8</sup> 「十六大」以來的改革到「十七大」黨章的修正（表1），是建立在既有制度的延續，還是改以新的運作模式，其中幹部選任改革、黨委權力分工與強化黨內監督，對既有的黨內權力運作與權力集中可能產生「分解」的效果，因此成為本文觀察的重點。

## 參、幹部選任的民主機制

鄧小平（1983：288~289）在「黨和國家領導制度的改革」一文中談到：「權力過分集中的現象，就是在加強黨的一元化領導的口號下，不適當地、不加分析地把一切權力集中於黨委，黨委的權力又往往集中於幾個書記，特別是集中於第一書記，什麼事都要第一書記掛帥、拍板。黨的一元化領導，往往因此而變成了個人領導」。權力集中於黨委與書記，以及由此衍生變相的幹部選拔任用制度，既是中共推動「黨內民主」的制度環境，也是改革的對象。

自胡錦濤接班後，進行代表機構、決策與紀檢體制的改革，以及一連串包括擴大了基層民主選舉範圍、公推直選、民意測驗、民主公開競聘、全委會或常委會票決制、任前公示等。包括在「十七大」前後，中央書記處與中央組織部也推動對國家領導人人選的黨外人士評議，並將此程序推廣到各省市領導人的任用推薦。此舉意味中央在幹部選任上，積極提高民意測評的機制，用以取代民主選舉作為篩選幹部的重要參考依據。比如四川地方官員上電視辯論、貴州電視直播縣委書記候選人「競爭上崗」，以及中央組織部委託國家統計局，每年開展「組織工作

7. 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」。

8. 「中國共產黨章程」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content\\_633225.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm)。

滿意度民意調查」。這些措施的共同目的都是希望擴大民意基礎，讓幹部的遴選、任用、督察等，都具備民意的參考指標。在不透過開放參與選舉的前提下，提高民眾支持度的妥協作法。<sup>9</sup> 從這些舉措可以看出中共從八〇年代強調決策的理性，到強調擴大黨內參與和權力制約的轉變。

### 一、基層幹部直選

外界對中共黨內與基層民主的關注點，一直落在由下而上的代表與幹部直選。隨著農村基層民主的運作，如「三輪兩票制」推選鎮長、選民直選鄉長、「民推競選」鄉長候選人、海選縣長基礎上，鄉鎮黨政領導班子的直選也正逐步推進，比如村民自治中的兩票制和競選機制就被引入了鄉鎮黨委書記的直選。如湖北咸安的「兩票推選」、雲南紅河的「兩推直選」、四川成都、重慶與陝西南證的「公推直選」、江蘇省宿遷市「公推競選」鄉鎮黨委書記。<sup>10</sup> 而兩票制選任屬於結合民意測評與人大選舉，如山西省臨猗縣在鎮人大主席、鎮長和鎮黨委書記選舉中，由全體選民對該鎮人大主席、鎮長和鎮黨委書記候選人（均為現任）進行民意調查投票，規定信任票達不到50%者，不得作為下屆候選人，通過者則作為候選人交人大與黨代會投票選舉（史衛民、潘小娟，2008：61~62）。<sup>11</sup>

- 
9. 請參考「中國啟動內部程式 民主評議國家領導人選」，聯合早報網：[http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119\\_30.html](http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119_30.html)。2007/11/19；「中國開展官員滿意度民調」，多維新聞網，[http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008\\_7\\_13\\_14\\_11\\_8\\_262.html](http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008_7_13_14_11_8_262.html)。2008/7/14；「地方官員頻上電視PK：辯論 競聘 述職 做秀？」，人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/101380/7497650.html>。2008/7/11。「黨委書記競崗：貴陽標本如何競爭及開放？」，南方都市報：<http://www.nanfangdaily.com.cn/epaper/nfds/content/20080716/ArticelA02002FM.htm>。2008/7/16。
  10. 所謂「公選」，即通過報名考試確定擬任職務初步人選，並在一定範圍內進行民主測評，確定正式人選，再按法定程序進行選舉（史衛民、潘小娟，2008：61）。
  11. 另外如1999年廣東深圳市龍崗區在大鵬鎮試點，在鎮長候選人產生過程中使用「海選」，由全鎮選民提名鎮長候選人（第一票），並在1/5選民參加的預選會上確定人選（第二票），最後在鎮人民代表大會選舉產生新鎮長（第三票）（史衛民、潘小娟，2008：62）。

黨內民主在基層與地方的發展是一個循序漸進的過程，從村支部競爭性選舉到鄉鎮黨政領導公推公選，再到鄉鎮黨委書記和黨委班子公推直選，甚至縣（市）長候選人的提名競爭等。而黨內競爭性選舉制度的發展也是不斷累積創新，公推公選建立了一種幹部選拔的競爭機制，但仍然是幹部選幹部，於是產生了公推直選，用以體現了黨員權利與競爭原則。不過兩者除了在程序與運行成本差異外，其共同特徵是擴大黨內參與、體現競爭原則，比如江蘇「公推公選」和四川「兩推一述」縣（市）長候選人推薦人選，從推薦到演講答辯，每一環節都有人在競爭中被淘汰，讓黨管幹部的方式轉向「多數人選多數人」、個人推薦走向自薦競爭，並且由等額考察和等額決定向差額考察和差額決定轉變。<sup>12</sup>

自2002年以來，湖北、四川、江蘇和雲南等省進行了大規模的鄉鎮黨委書記的直接選舉，隨著公推直選試點與層級的擴大，也預示著這是基層民主政治發展的一個趨勢。從過去領導圈選結合組織考察，轉變為「公推」結合考察與競選，就是通過選舉來解決執政合法性與黨群關係。這樣的結果在「十六屆四中」全會寫入「逐步擴大基層黨組織領導班子成員直接選舉的範圍」，並體現在「十七大」政治報告與黨章作為推廣的目標，也表明以直接選舉為標誌的改革將會對大陸政治體制的核心部分產生重要的示範作用。

## 二、「票決制」試點

民主制度的精神，除了體現參與者的偏好，也在於其公平性，任何人無法預知或確保競爭的結果。黨委任命幹部是「黨管幹部」的重要一環，按制度要求必須經常委會集體討論決定。但因為缺乏程序上，特別是票決制的規範，在中共黨史中出現過鼓掌通過、舉手投票、記名投

---

12. 訪談中國社科院政治所研究員，2007年8月22日；訪談中共雲南省H州P縣組織部部長，2007年8月28日。

票、無記名投票等形式來表達黨員意志，不過這些投票主要是用於黨內的各種選舉。而經選舉產生的各級黨代表、黨委委員、常委會委員，卻絕少採用票決的形式決定黨內的重大問題。在實際過程中往往經主要領導提名即獲得通過，常委們雖有表決權，但既難有充分發表意見的機會，也沒有充分體現個人偏好之條件，最終仍由「一把手」或少數人決定（李永忠，2003：71）。因此票決制實際上涉及對決策機制的權力制衡，透過黨委全體會議一人一票表決，得以體現選舉人意願。

對此，中共中央組織部（以下簡稱「中組部」）自2001年開始對擬任人選進行「票決制」的單項改革試點。從各地貫徹票決制情況來看，已形成這樣一些規則，一是採用票決制的主體，為黨委全委會或常委會；二是票決制的實施對象，主要是「地縣黨政領導班子正職的擬任人選」；三是一些試點單位將票決制與任前公示制等改革措施相配套（李永忠，2003：71）。<sup>13</sup> 因此包括「2002年黨政領導幹部選拔任用工作條例」，以及「2004年黨的地方委員會全體會議對下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選和推薦人選表決辦法」（以下簡稱「地方委員會表決辦法」），具體規定了地縣黨政領導班子正職的擬任人選，分別由省、市黨委常委會提名，並交全委會審議，進行無記名投票表決。成為分解地方黨委常委會決策權，回歸全委會的重要改革。在黨內「三重一大」（重要幹部任免、重大決策、重要項目安排和大額度資金的使用）的問題上已經跨出第一步，其他重要事項的票決制則是黨內民主發展應有的趨勢，透過票決制以及對重大問題決策，有利於提升全委會之地位。

### 三、任命制下的幹部選任

中共政治改革的路徑依賴體現在「黨管幹部」凌駕於「民主選

---

13. 中組部選擇海南省、山西省晉中市、陝西省銅川市、四川省眉山市和浙江省台州市椒江區等地區進行試點。

舉」。「黨管幹部」原則主要有兩層含義：第一是指黨的領導機構和組織機構擁有幹部的任用和管理權，包括分級管理和任用所有的幹部（Burns, 1994; 中國社會科學院，1997：524~546）。第二，從組織理論觀點，藉由「黨管幹部」所設定的邊界，幹部選拔任用的管理權限不被其他黨派、團體、組織機構的分享和分割，從組織上排除了政治異己分子進入領導崗位的可能性，保證各級黨組織的領導權控制在黨信任的幹部手中。而黨組織通過發展黨員和黨政幹部的錄用，將社會各階層精英吸納到黨和政府部門組織中，形成了黨對社會精英的壟斷（徐湘林，2004：106~112）。

另一方面，中共「社會主義民主」的目標，就是透過群眾路線，統一個人利益與集體利益。因此，在組織意志與群眾路線的雙重目標下，組織控制「甄補判準」的方法就是有限的擴大差額比例與直選範圍。如「十七大」黨代表選舉規定代表候選人多於應選名額的15%，較「十六大」增加5個百分點。<sup>14</sup> 地方黨代表選舉差額比例更高，如台州椒江擴大差額比例，第三、四、五次黨代表差額分別達到53.3%、49.7%、44.8%（阮思余，2007b）。差額比例的擴大，自然增加選舉結果的不可預測性（unpredictability）。比如四川宜都市試行「委員推選制」，市委委員候選人不再單由組織提名，還包括黨代表自薦，透過代表團投票選出有20%差額的候選人名單，最後在黨代會上由全體黨代表差額選舉。最後出現原來篤定的幾個科局級幹部落選；而雅安市下轄的雨城區和榮經縣在「十六大」前，進行中共首次縣級黨代表直選，在雨城區也有三位鄉鎮街道主要領導及兩位局長「意外」落選（向郢、馬昌博，2007）。榮經縣廟崗鄉黨委書記吳煥鋐在黨代表選舉中落選，也成為中共第一次縣級黨代會黨代表競選落選的首位鄉黨委書記（阮思余，2007a）。

不過，基於黨管幹部，下管一級，在中央選任幹部的條例範圍內，

---

14. 「關於黨的十七大代表選舉工作的通知」，新華網：[http://news3.xinhuanet.com/video/2006-11/13/content\\_5324584.htm](http://news3.xinhuanet.com/video/2006-11/13/content_5324584.htm)。2006/11/13。

用何種方法任命下一級幹部，可由各級自主決定。因此主要的爭議是落在上級對下級「一把手」的干預。比如在省委委員中，不僅在換屆前夕對幹部特別是書記、副書記大量調動和委派，而且也在換屆之後不久和任期內也經常調動和委派。四川省在去年換屆前的一個屆期內，21個市州一把手的省委委員中，有18人調動了工作，而新任的市委書記大多不是省委委員（郭奔勝等，2008：21~22）。依據黨建文彙雜誌對10個省區市的調查顯示，縣（市）委書記、縣（市）長一屆任職時間平均只有兩年多。<sup>15</sup> 如此頻繁調動，除了挑戰了人大與地方組織法的地位，也導致幹部急功近利、跑官要官、以及考評不易等問題。

這樣的情況落在「直選」產生的一把手，更產生「兩種合法性」的問題。如前述四川宜賓與雅安的黨代會常任制試點過程中發現，由黨代會選舉產生的全委會組成人員，因工作變動頻繁而引起了委員分布和結構的不合理。如宜賓市十個區縣的書記，從二次黨代會到三次黨代會，當選市委委員中只有一個委員還在原崗位，其他人員都因調動離開了原崗位，而新任書記大多不是委員，導致市裡開全委會參與決策多是在其他部門工作的委員，而在縣區一把手崗位上的書記只能列席會議，難行決策權。其他如長寧縣、高縣縣委委員一個屆期下來只有幾名委員還在原崗位。雅安市雨城區一個屆期內所有領導幹部委員都發生了工作變動，導致有的部門委員多達3個，而有的部門一個都沒有的失衡結構（郭奔勝等，2008：21~22）。

再從幹部考評的角度看，中共組織完整的考核評價體系應包含上級考核、同級考核，自我考核和下級考核四個層次。因此在黨代會試點中，代表得以對縣委委員從德、能、勤、績、廉等方面進行評議。這實際上涉及到一個敏感的問題，就是黨代表的權力到底該有多大？如羅田

---

15. 「黨政領導任期出臺 制度政改又邁新步」，中國評論新聞網：<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1001/8/7/4/100187461.html?coluid=73&kindid=1973&docid=100187461>。2006/8/11。

縣2005年頒佈「關於黨代表在黨代會期間開展評議的具體辦法」（試行）規定，對縣委委員個人的評議，不稱職票達到30%以上的，報上級組織認定後，應引咎辭職；信任投票時，不信任票達到1/3以上的，必須責令辭職，或提交代表大會進行罷免表決。如果在考核的過程中，出現了不稱職票達到30%以上或者是不信任票達到1/3以上？是按照地方常任制的規定做，還是按照上級的考核制度來做？再者，由於縣級黨委主要領導是省市共管的幹部，如果領導們在選舉中未能當選黨代表，或是在黨代會上未能當選縣委委員，甚至被罷免縣委委員資格，領導們是否還能安然於位（四川省社會科學院課題組，2005：352~357；阮思余，2007c）？<sup>16</sup>

回顧基層競爭性選舉的產生，除了自上而下的推動外，還包括（一）政權因腐敗與低效，失去群眾支持信任；（二）群眾積極抵制無法反映其意志的幹部任命；（三）因動員資源需求迫切，舊的幹部任命方式無法符合要求；（四）藉新的幹部任命方式，將一部份公共事業建設責任分配到體制外（賴海榕，2003：64）。因此當上級選任的合法性與下級票決的合法性並存，其主要的表現方式可能是「緩議」<sup>17</sup>、組織協商或各說各話，實際也是上級與下級黨委間對幹部人選的博奕過程。<sup>18</sup>即使中央也頒佈「任期規定」，除了把黨的系統納入，明確規定了省委書記直到縣委書記的任期問題，並規定因工作需要調整職務不得超過一次，以保持黨政領導幹部任內的穩定。但重點仍在於，上級組織部門對選舉產生的幹部在任期內頻繁調動、交流，無異於對選舉的否定或對選

- 
- 16. 另請參考「羅田實行黨代表常任制的前後比較」，北方網：<http://news.enorth.com.cn/system/2004/04/28/000775894.shtml>。2004/4/28。
  - 17. 在進行幹部任免醞釀討論時，對意見分歧較大的擬任人選，經提議得到大多數委員同意後，形成緩議決定。緩議決定作出後，不能臨時變換職位或臨時提出人選。引自「椒江實行黨代會常任制票決制15年探索」，北方網：<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2004/06/21/000805538.shtml>。2004/6/21。
  - 18. 訪談雲南省H州S縣前縣委書記，2007年8月27日；訪談中共中央編譯局比較政治與經濟研究中心，2008年7月9日。

舉結果的改變，相對也顯示「黨管幹部」的邏輯仍貫穿於「黨內民主」的程序上，也就是大陸學者所說「任命制框架下的改革」（陳景云、王進敏，2006：27~28；倪洋軍，2006）。

## 肆、分解黨委權力

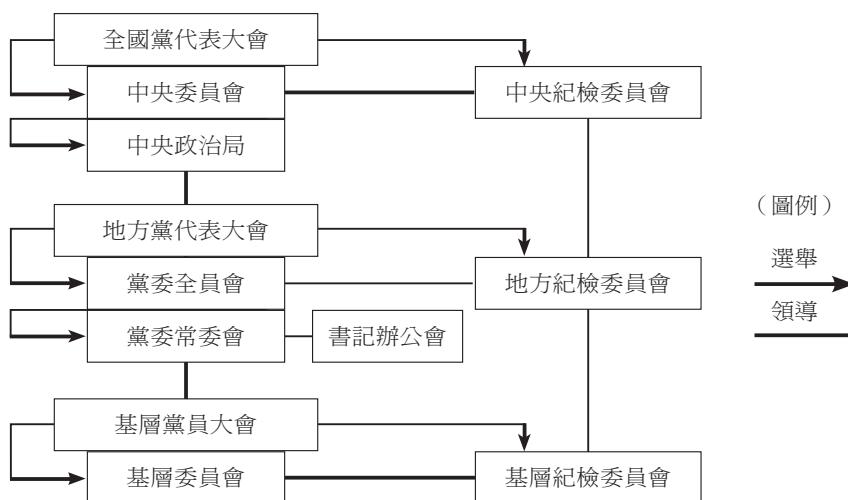
「雙重領導」是中共黨組織的運作模式，每個黨委雖然對上級負責，但各級黨委內主要包含黨政部門核心幹部，<sup>19</sup> 最能協商部門間運作，因此雙重領導最終是強化黨委的權威。加上「黨管幹部」在實踐中，既不存在一個抽象的黨，也不可能所有各層各級的幹部都由黨中央來決定。於是，黨管幹部就變成了各級黨委管幹部，而各級黨委的「一把手」又負全責，於是「黨管幹部」也強化了書記的權力（徐湘林，2004：107；王長江，2006）。再者，當黨代表大會與全委會閉會期間，長期讓黨內的立法權與執行權集於黨委一身，黨委既是決策機關又是執行機關。加上作為黨內監督機關的紀律檢查委員會，除了受上級紀委領導，也受同級黨委領導。集黨內三權於一體的黨委，成了一級黨組織中的唯一領導機關，使得黨內權力配置失衡（李永忠，2002：22~23）。在黨內權力運作上，常委會、書記辦公會權力過於集中，而黨委的權力又往往集中於書記（見圖1）。黨內重大事項的決策、重大工作任務的部署、重要幹部的任免、調動與處理，一般都是常委會或書記辦公會決定。形成趙紫陽所說的：「常委取代全委、全委取代了代表大會，一層代一層」的一種顛倒的權力關係（吳國光，1997：270；王貴秀，2005：10~13；李永忠，2004：12~14）。

中共為改造既有的「議行合一」體制，分解書記與黨委權力的主要方法，就是回歸黨章的運作。如2003年10月召開的「十六屆三中」全

19. 比如縣委常委會成員主要包括縣委書記、縣委副書記（縣長）、常務副書記、常務副縣長、縣委辦公室主任、紀委書記、組織部長、宣傳部長、統戰部長、政法委書記、武裝部政委等。

會，新任總書記胡錦濤代表政治局，向中央委員會報告工作，其指標性意義在於理順政治局與中央委員會的權力關係，而這樣的意圖也延續至「十七大」。「十七大」黨章寫入政治局接受中央委員會監督、地方常委會接受全委會監督、黨代表任期制，以及實施「巡視制度」等（見表1），無非是希望理順黨章中代表大會—全委會—常委會的權力關係，並監督黨委的運作。

圖1 中共各級黨組織權力關係



資料來源：作者整理自「中國共產黨章程」、「中國共產黨黨和國家機關基層組織工作條例」。

### 一、「三減」改革

「書記辦公會」作為一種黨委運作方式，由來已久。但使之成為一種制度性的會議形式、正式的議事決策機構，卻是1996年4月「中國共產黨地方委員會工作條例」（試行）的實施。條例中對地方黨委的「議事和決策」機構分為三個層次：全委會、常委會、書記辦公會。<sup>20</sup>使得書

20. 「中國共產黨地方委員會工作條例」（試行）第27條，規定書記辦公會議事範圍包括：（一）醞釀需要提交常委會議討論決定的問題；（二）對常委會決定事項的組

記辦公會實際上成了規範化、制度化的黨委議事機構和會議形式。雖然這樣的工作方式得以提高常委會的工作效率，但也因為在地方黨委換屆前，普遍存在副書記職數過多的問題。以縣（市、區）為例，有的地方在11名縣（市、區）常委中，就有5名副書記，占常委總數的45.5%（中共濰坊市委組織部課題組，2006），早已超過「關於黨的地方各級代表大會若干具體問題的暫行規定」中所規範的人數限制（表2），以致書記辦公會提交給常委會的工作議題，很容易在常委會上成為決策。即使**地方委員會工作條例**第26條規定「書記辦公會不是一級決策機構，不得決定重大問題。」但在實際工作中，對重大問題，都是先上書記辦公會，如幹部任免討論決定時，有書記、副書記、組織部長、秘書長參加，已經超過了常委會的半數，事實上已主導了常委會的決策。基於此，即使聲稱「書記辦公會」的主張只是「意見」或「建議」，而不是「決定」，也只是一種說詞而已（王貴秀，2006；王政堂，2007）。

中共「十六屆四中」全會提出地方黨委領導班子配備改革，包括「減人」—精簡黨委班子職數；「減層」—減少副書記職數；以及「減線」—擴大黨政交叉任職比例。<sup>21</sup> 透過「十七大」前四級黨委換屆，從鄉縣市到省逐步完成地方領導班子「一正二副」的格局，即兩名副書記之中，一位兼任地方首長，一位則為專職副書記，並且黨委班子組成必須符合黨的規範，如省級黨委常委會由12至13個成員組成，而縣一級黨委班子除了「一正二副」，並針對黨政業務設八名常委。<sup>22</sup> 雖然黨中央

---

織實施進行協調；（三）交流日常工作狀況。

21. 中共「十六屆四中」全會通過「關於加強黨的執政能力建設的決定」，其內容提到「完善黨委常委會的組成結構，適當擴大黨政領導成員交叉任職，減少領導職數，切實解決分工重疊問題…。」以及「重視縣（市）黨政領導班子建設。減少地方黨委副書記職數，實行常委分工負責，充分發揮集體領導作用。逐步加大黨委、人大、政府、政協之間的幹部交流。」
22. 在兩輪省級黨委換屆完成後，除了西藏與新疆外，各省黨委常委會都維持12~13人，請參見「各地新一屆省級黨委書記、副書記、常委等名單一覽」，人民網：<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67206/68346/5926220.html>。2007/6/29。

沒有明文規定各級黨委必須撤除「書記辦公會」，但透過「三減」改革，除顯示中央以加強常委會的態度施壓，且隨著四級黨委換屆選舉後精簡副書記職數，對於「書記辦公會」這一獨具特色的地方黨委工作方式退出歷史舞台，並回歸黨的委員會制度是具有直接的推進效果。<sup>23</sup>

表2 中共地方各級黨委人數規定

	全委會 (含候補委員)	常委會	書記	副書記
省、自治區、直轄市	50-80(60)*	9-13(11)≤15	1	3-5(4)
自治州	20-40(20-30)	7-11	1	2-3
省轄市	30-50(40)	7-13(7-11)	1	2-4
直轄市區	20-40	7-11	1	2-3
縣（旗、市）	20-40(20-30)	7-11(7-9)	1	2-3
省轄市區	20-30	7-11(7-9)	1	2-3

說 明：\*括弧內數字代表一般人數

資料來源：作者整理自中共關於黨的地方各級代表大會若干具體問題的暫行規定。

## 二、黨代會常任制試點

黨代表大會常任制是指，每次黨的代表大會完成換屆選舉任務後，在黨的委員會任期內每年舉行一次代表會議，行使黨的代表大會的職權。這期間，黨代表的資格繼續有效，不再重新進行選舉。也就是說，黨的代表大會如同全國和地方各級人民代表大會，代表的權利也同人大代表類似。黨的代表會議由黨的委員會每年定期或不定期召開，聽取和審議黨的委員會和黨的紀律檢查委員會工作報告，討論決定黨的重大問題，對全委會及其成員的工作進行評議（陶慶，2006：105）。

中共在「八大」黨章中曾採黨代表大會年會制與常任制，以彌補黨內不經常召集代表大會，而以幹部會議取代的缺憾（鄧小平，1961：233）。然而文革期間「九大」通過的黨章，將代表大會改為五年一次，

---

23. 訪談雲南省H州S縣前縣委書記，2007年8月27日。

這樣的規定至「十一大」後雖然將黨代會制度化，但五年一會的規定卻成為「新傳統」而延續至今。每屆黨的代表大會僅開一次會，代表大會在選舉產生新一屆中央委員或地方黨委之後，它的使命便已完成。因此，黨代會不可能聽取和審查由它選舉產生的中央或地方委員會的工作報告，並對其進行監督，在這種「一月選舉、一週開會、五年沈睡」的制度下，最終只能由別的機構替代代表大會行使權力。

自中共「十三大」以來，黨內與學界所關注的，主要在於理順制度上顛倒的權力關係，以及強化對權力的監督機制。為保障黨員權利行使，並回歸黨代表大會制度運作。中央組織部於1988年就已批准在浙江、黑龍江、山西、河北、湖南等5省的12個市、縣、區作為全國首批，先後開展了黨代會常任制試點工作（田冰，2003：18~20；張書林，2006：121~127），至2007年已有20個省（區、市）在89個縣（市、區）開展了縣級黨代會常任制試點（董宏君，2007）。從（表3）的試點內容可以發現，除了實行黨代會年會制和黨代表常任制外，也影響前述的「三減改革」、「全委會票決制」與十七大「代表任期制」的推動，使得常任制試點事實上成為具體而微的黨組織改革過程。

中共在「十六大」的報告中提出「以完善黨的代表大會制度和黨的委員會制度為重點，……擴大在市、縣進行黨的代表大會常任制的試點，積極探索黨的代表大會閉會期間發揮代表作用的途徑和形式」。<sup>24</sup>也激勵了黨代會常任制擴大試點。包括廣東、浙江、江蘇、湖北、四川、吉林轄下更多試點單位，而試點的主要內容著重在縮小代表大會結構、代表界別調整、代表行使職權之保障、代表大會年會制以及全委會取代常委會等（李志宏，2004；肖培生，2007），可歸納如（表4）。而「十七大」將黨代表任期制寫入黨章，也為黨員的主體地位提供基本的制度保障。

---

24. 江澤民，「開創中國特色社會主義事業新局面」，大公報（香港），2002年11月9日。

表3 黨代會常任制試點工作內容

目標	內容
代表機構精簡	代表名額一般都比原來減少20%以上，並調整代表的組成比例，以符合結構和素質要求。
擴大差額比例	為便於黨員對代表候選人的瞭解，以小選區直接選舉產生代表。
縮小選區與直選	代表由基層黨組織差額選舉產生，差額比例從40%到50%以上。
代表大會年會制	年會的主要任務是聽取並審議「兩委」工作報告；討論決定下一年度重大問題；對「兩委」成員進行評議或信任投票；選舉上一級黨代會代表。
代表團（組）制度	按區域或工作性質將代表劃分為若干個代表團或代表組，定期或不定期組織代表對熱點問題等進行實地考察和專題調研。
代表聯繫制度	黨委組織部設立了代表聯絡組(處)或代表聯絡辦公室，負責代表的聯絡、收集意見和建議，溝通代表及代表團之間的聯繫。並建立了黨委委員聯繫代表、代表聯繫黨員、黨員聯繫群眾的四級聯繫制度。
取消常委會	實行由全委會領導閉會期間黨的日常工作，直接受黨代會監督。

資料來源：（李志宏，2004）

試行黨代會年會制和黨代表常任制，以及改變代表的產生方式，是黨代會常任制的首要目標。年會制的推動，大大縮短兩次黨代會的時間間隔，有利於黨代會每年就重大問題集中討論，以發揮黨代會作為最高決策機關和最高監督機關的作用，並構築黨員與黨代表參與黨內事務的平台。如四川雅安市的雨城區和榮經縣從第一道民主程序開始改革，對黨代表實行直接選舉；另包括縮小黨代表選舉單位，以小選區直接選出代表，每個選舉單位只選1~2名代表，以利黨代表與選舉單位建立對應關係，也便於黨員對代表候選人的瞭解（中共四川省委組織部，2003：18~19；裴澤慶，2004：78~82）。

再者，為了增強黨代表的「代表意識」，無論是代表大會年會期間，黨代表有權審查「兩委」工作報告；選舉、增補或罷免或評議測評「兩委」委員，選舉出席上級黨代表大會代表；審議代表提出的提案；討論決定下一年度政治、經濟、社會發展和黨的建設方面的重大問題。抑或在代表大會閉會期間，建立代表團制度；組織黨代表開展調查研究

與視察活動；設立黨代表聯絡辦公室等。讓黨代會與黨代表得以體現黨章所賦予的權力，而這些調整也正體現在兩次常任制試點中（阮思余，2007a）。

表4 黨代會常任制試點模式

椒江模式	雅安模式	羅田模式
1. 黨代會年會制	1. 黨代會年會制	1. 黨代會年會制
2. 黨代表常任制	2. 黨代表常任制	2. 黨代表常任制
3. 縮小選區單位	3. 縮小選區單位	3. 縮小選區單位
4. 黨委委員制	4. 黨代會設監督委員會	4. 縣委委員制
5. 全委會票決制	5. 直選黨代表	5. 重大事項票決制
6. 直選黨代表	6. 代表視察與評議制	6. 黨代表對委員考評
7. 黨代表聯絡辦公室	7. 黨代表聯絡辦公室	7. 縣委委員交叉任職

資料來源：（方根法，2004：50~52；許法根、蔣漢武，2006：148~152；中共四川省委組織部，2003：18~19；裴澤慶，2004：78~82；胡偉，2004；吳理財，2006）。

第三，常任制另一引入注目試點項目，就是關於黨內分權的嘗試，重新界定黨代會、全委會、常委會之間的權力關係。從浙江台州市椒江區，到湖北黃岡市羅田縣、四川雅安市雨城區，在區縣試點過程中取消了常委會設置，規定「全委會是黨代會常設機構，領導黨的日常工作」，「在閉會期間，涉及全縣政治、經濟、文化和社會生活中的重大事項和幹部任免事項，均由全委會表決」等（表4）。區縣黨委實行委員制，由區縣全委會負責黨代會閉會期間黨的工作開展與決策。在黨代會召開期間由黨代會進行表決，在黨代會閉會期間，由全委會按照民主集中制原則進行表決，形成決策後交給分管委員組織實施，對於純屬執行中的問題由分管區縣委委員直接進行處理（郭奔勝等，2008：21~22；張書林，2007：16~17）。<sup>25</sup> 區縣委委員制實施後，縱使日常決議仍在常委會，但是重大問題和任免重要幹部均在全委會實行「票決制」，這意味

25. 如雅安雨城區去年換屆共設委員35名，不設候補委員，其中33名委員分屬黨的建設和基層政權建設（委員11名）、經濟事務（委員10名）、社會公共事務（委員7名）、法制建設（委員5名）等四個專門委員會，區委書記、區長等2名委員不專屬固定的專門委員會（郭奔勝等，2008：21~22；張書林，2007：16~17）。

包括書記在內的所有縣委委員都只有價值相等的「一票」的權力，加上全委會人數是常委會的三倍，除了代表性增強，也增加「做工作」的難度。因此透過全委會的「票決制」取代常委會的「議決制」，將決策權回歸全委會，其目的就在於改變常委會和書記辦公會長期作為決策與權力中心的集權現象（向郢、馬昌博，2007）。

### 三、黨內監督與制衡

在雙重領導的架構下，過去中央對地方的監督一直存在盲點，即「知情的監督不了，有權監督的不知情」（李永忠，2004：26~31）。自胡錦濤上臺後，通過了「黨內監督條例、紀律處分條例」，將十四、十五屆中紀委的反腐措施加以制度化；並針對黨政幹部利益迴避、集體決策、人事任免提出六項法規與文件。<sup>26</sup> 藉由強化紀檢的獨立性以及中央紀委對「條條」的直轄，以巡視來監督省委書記、用派駐來監督部長，並藉「官員問責」追究幹部的責任，強化對權力的監督，希望形成制度上的制衡關係。因此依據「黨內監督條例」，透過巡視制度的建立，是在不改變紀檢雙重領導體制的前提下，試圖解決「管得著看不見」的問題。巡視組雖然冠以「中央紀委、中央組織部巡視組」的名稱，但實際上卻是由中央統一部署，由中央直接派出，這和「垂直領導」想法的初衷一致。<sup>27</sup> 如山西省委副書記侯伍傑的腐敗問題，以及陳良宇上海社保案都是中央巡視組的偵查成果，而這樣的成果也讓「巡視制度」寫入黨章內容（梅麗紅，2007）。

- 
- 26. 大陸稱為「5+1」規定，即「對黨政領導幹部在企業兼職進行清理的通知」、「黨政領導幹部辭職從事經營活動有關問題的意見」、「地方黨委全委會對下一級黨政正職擬任人選和推薦人選表決辦法」、「公開選拔黨政領導幹部工作暫行規定」、「黨政機關競爭上崗工作暫行規定」與「黨政領導幹部辭職暫行規定」。
  - 27. 「巡視組」的主要任務是監督檢查部門或地方主要負責人及領導班子貫徹執行黨的路線、方針、政策的情況，黨風廉政建設的情況，實行民主集中制的情況，以及執行幹部人事制度的情況。請參見「中央巡視組成反腐主力」，大公網：<http://www.takungpao.com/news/06/10/02/ZM-630770.htm>。2006/10/2。

其次，前述「三減改革」下，「十七大」黨委換屆過程中，新任命的省紀委書記不再像過去擔任省委副書記，而是只擔任省委常委。<sup>28</sup> 但中央為了改變中紀委唱「獨角戲」的局面，讓地方紀委「主動出擊」，決定加強管轄省部級紀律檢查委員會書記人選，<sup>29</sup> 以及加強省級紀律檢查委員會書記異地交流。<sup>30</sup> 主因有二：一是中共「十六大」以來，中共中央曾多次提出要「適當擴大黨政官員成員異地和交叉任職」；二是2006年八月初，中共中央辦公廳為幹部人事制度改革頒發「黨政領導幹部職務任期暫行規定」、「黨政領導幹部交流工作規定」、「黨政領導幹部任職迴避暫行規定」等三個文件。前者規定幹部在任期內保持穩定，不要頻繁調動；後者則規定幹部在任期結束後加快流動，防止產生利益結合，並藉此防堵在熟人社會中存在幹部隱蔽與間接的腐敗現象。<sup>31</sup> 但無論是中央紀委直接下派還是各省異地調任，實質上都由中央掌握了省級紀委書記的提名權和任命權，打破了過去由地方黨委提名本地紀委書記的慣例，試圖削減地方黨委對地方紀委的影響，強化紀委書記的獨立性。外界認為，中央如此「排兵佈陣」，無非希望有利於扭轉地方反

- 
28. 在31省市中，只有內蒙古（一正三副）紀委書記巴特爾兼任黨委副書記。見人民網：<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67206/68346/5926220.html>；李霖歌，「四直轄市黨委順利換屆，紀委書記皆由中央空降」，人民網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/11/content\\_6227409.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/11/content_6227409.htm)。2007/6/11。
29. 如本次換屆過程中，四個直轄市的紀委書記皆由中央「空降」，北京市紀委書記馬志鵬原為中央紀委常委、中央國家機關紀工委書記；天津市紀委書記臧獻甫原為中央國家機關工委副書記；上海市紀委書記沈德詠原為中紀委常委；重慶市紀委書記徐敬業原為中央紀委駐商務部紀檢組組長（邵道生，2006；李霖歌，2007）。
30. 2006年以來省級紀委書記異動的有廣東、浙江、湖北、安徽、河南、山西、山東、福建等八個省，除湖北省紀委書記宋育英和山東省紀委書記楊傳升屬於省內平調官員外，其餘六省紀委書記均為異地交流。請參考「加強反腐 中共實施省級紀委書記異地調職」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com:82/hot\\_news/gd\\_20061123/t20061123\\_400301.html](http://www.singtaonet.com:82/hot_news/gd_20061123/t20061123_400301.html)。2006/11/23。
31. 「防堵家屬貪污 中共嚴查高官家庭婚姻情況」，中時電子報，2007/2/5，[http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007020500753,00.html](http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007020500753,00.html)；「防貪腐 中國軍方將清查高官住房」，中時電子報，2007/2/26，[http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007022600832,00.html](http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007022600832,00.html)。

腐力度疲弱的局面。<sup>32</sup> 不過，本次換屆過程中，四個直轄市的紀委書記皆由中央「空降」，以及2006年以來省級紀委書記異動，多為異地交流。按中組部與中紀委副書記、秘書長干以勝的說法，中央機關選派領導幹部到四個直轄市任紀委書記，只是幹部交流中的一部分。這也意味中央旨在掌控省級紀委人事的選任權，但還無意讓外界認為對地方紀委由「雙重管理」轉為「垂直管理」。<sup>33</sup>

## 伍、「由下而上」或「由上而下」

整合前述，在中國大陸，黨內民主改革要自上而下的推進，這是很多人的共識（胡偉，1999：341~365；徐湘林，2002：43~46；王勇兵，2006；何增科，2007，46~47）。從實踐看，對試點單位的選擇，本身就體現了上級的意圖。前述「十六大」以來，包括領導人與中央文件對「黨內民主」的訴求，為地方與基層的改革提供發展空間，許多創新做法，體現的就是這方面的探索。例如針對傳統「少數人選人、在少數人中選人」的幹部任用方式，一些地方改革提名制度，甚至嘗試對黨政領導班子進行直選。再者，如地方對黨代會常任制的探索，除了調整黨組織架構，也進一步透過直選，增加黨代會的權力，這些嘗試在相當程度上成為地方和基層進行政治改革和黨內民主創新的推動力（王長江，2007；王舒嫻，2007：17~19）。

但是，黨中央為改革設定的前提與干預的權力，使現行體制結構成為改革難以超越的「既定邊界」，因此產生制度創新與既存秩序之間的銜接問題，無論是黨的雙重領導與黨管幹部原則，抑或政權的人大制

32. 「中國重組反瀆職侵權局 懲治不揣腰包腐敗」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com/zchina/200702/t20070212\\_467868.html](http://www.singtaonet.com/zchina/200702/t20070212_467868.html)。2007/2/12。

33. 「巡視制度與垂直管理『初衷』一致」，大公網，2007/8/3，<http://www.takungpao.com/news/07/08/03/ZM-774711.htm>；「加強反腐 中共實施省級紀委書記異地調職」，星島環球網，2006/11/23，[http://www.singtaonet.com:82/hot\\_news/gd\\_20061123/t20061123\\_400301.html](http://www.singtaonet.com:82/hot_news/gd_20061123/t20061123_400301.html)。

度，使得基層試點在「發光發亮」之餘，首要考量仍是中央放權的尺度與基層擁有的權限，也就是黨中央對不同層級的試點內容仍掌控協調認可權。由上述可知，中央從試點的經驗中改革制度，但地方與基層卻因為少了制度依託，讓改革進展受體制所限制。舉例而言，在賦予黨代表的職權中，選舉、增補和罷免縣委委員是一個值得關注的細節。因為前述2004年中央出台的「地方委員會表決辦法」，不可避免存在上級全委會與黨代表之間的權力分界問題。一方面，目前幹部選拔體制主要是由常委會提名，全委會票決。除了基層試點自訂的細則外，還沒有哪一個程序規定選拔幹部必須經黨代會的途徑選拔幹部，這就使得黨代表的權力仍未得到保障，也讓基層感嘆良好的制度設計，卻苦於推行不下去。

第二，前述「十七大」將黨代表任期制寫入黨章，為黨員的主體地位提供基本的制度保障。但是放入常任制的框架中，也就產生代表常任以及對人大職權的重疊與侵犯等問題。一方面市縣財政能否支持這樣的制度運行，特別是經濟落後地區？<sup>34</sup> 更重要的是，雖然執政黨的意志是「通過法定程序，變成國家意志」。而黨代會常任制的運作與決策，若取代前述的「法定程序」，反而制約人大的功能，使其退化成為一個認可機構。讓「委託」與「代理」的關係是體現在黨與人大之間？還是在選民與人大之間？這樣的結果無疑是「人民民主」倒退，因此筆者在訪談的過程中，學者關注焦點都集中於黨代會對人民代表大會職權的侵犯，而浙江的常任制試點沒有獲得「政府創新獎」，原因也正在此。<sup>35</sup>

另一方面，「公推直選」鄉鎮長中強調差額選舉，較能符合民主精神，但如果「公推直選」形成黨委對候選人推薦權的壟斷，也是對人大代表法定權利的侵犯。畢竟按「地方組織法」規定，地方政府正副職候選人的選舉提名權是地方人大代表的權力，特別是另選他人，與代表十

34. 訪談中共雲南省H州P縣縣委副書記，2007年8月28日

35. 訪談中國社科院政治所研究員，2007年8月22日；訪談中共中央編譯局比較政治與經濟研究中心，2008年7月9日；訪談南開大學政治學系教授，2008年7月10日。

人以上聯名提名之權力。因此，在法律未修訂前，當候選人確定後，仍必須透過人大主席團提名與選舉任命，也說明當前「公推直選」和「兩推一述」主要仍是作為候選人的政黨提名環節的一種創新。

第三，中央選任省級紀委後，面對地方的「塊塊專政」，能否貫徹「條條」的管理，才是問題所在。就如「巡視制度」之所以得到廣泛關注，在於中央藉此發現了陳良宇等案件線索，最終加以處理，但這樣的成效能否複製到地方的巡視工作？基本上，獨立性是巡視工作發揮作用的關鍵，但巡視組作為一「臨時性」色彩的派出機構，是一種自上而下的監督方式，監督權威主要來源於上級組織，而並非來自於巡視組本身的權力（李成言，2008）。地方巡視制度作用相對較弱，一方面是因為地方相互間聯繫太緊密，難以開展工作。尤其市以下的巡視組仍割不開監督者與被監督者之間的利益關係，使巡視效果大打折扣；另一方面，巡視組被定位為「助手」角色，只負責把結果反映上去，後續包括所提意見的辦理情況、司法機關是否介入查處、被巡視地區的整改情況等，都缺乏必要的制度規範（王慧，2008；李成言，2008）。在既存的雙重管理體制下，「巡視制度」作為中紀委辦案與中組辦考察的「補遺」，其成效來自於中央授權與獨立性，但這樣的成效卻逐級遞減，也是巡視制度最大的隱憂。

## 陸、結論

本文從宏觀面觀察中共「十六大」以來對黨內民主的推動與規劃，如何改變長期以來權力過度集中與缺乏制約的困境，是一個主要的觀察面向。當中涉及的是中共在政治改革的策略選擇，包括直選基層黨委班子、黨代會與黨代表權力的復歸、黨組織的三權（決策、執行、監督）關係，以及最終反映在「十七大」報告與黨章修改等問題。可以看出集體領導原則、票決制、基層幹部直選與幹部制度改革成為「十七大」之後中共黨內民主的發展方向，值得學界繼續深入研究，評估其成效。

如前所述，中共從八〇年代強調決策過程的有效性，到強調擴大參與和權力制約的轉變。但既有的「雙重領導」體制與「集體領導」的決策模式，是中共作為強連結（strong articulation）的縱向聯繫政黨之基本特徵，以及遏阻橫向聯繫與維持同一性的必要手段。因此在改革的過程中，一方面確立代表大會與全委會的地位，透過決策與紀檢系統形成雙重監督，相對於集權的黨委與書記，試圖產生制衡關係；另一方面仍維持民主集中制「四個服從」<sup>36</sup> 的邏輯，特別是上級對下級的領導，因此我們可以觀察到，制度文本是否修正，除了體現黨中央的意志，也讓地方與基層必須「自覺」地將改革方案置於既存的體制框架內，以保障改革的正當性。因此本文認為「黨內民主」作為中共合理的選項，其目的在重整中共的組織與領導制度所形成的權力體系，並甄補「正確」的參與者。

另本文也從組織理論角度觀察，組織處於異質性的環境，或對環境有較高的資源依賴，則組織必須與環境間建立更多聯繫；相對於處於同質性的環境，或依賴較低，則組織較能維持自主性。中共依「黨管幹部」與多層次間接選舉制度的運作，組織層級越高，同質性與自主性也越高；反之，基層組織則更有賴於群眾的支持。依此觀察中共對黨內民主的所設定改革的邊界，從高層到基層採取不同的制度修正，並將改革重心置於基層政權，以符合中央在政治體制改革的步調（見圖2）。

首先，在基層直選方面。回顧村民自治的推動，除有利於基層甄補政治菁英與強化合法性，亦有利於國家轉嫁治理農村的行政成本，並監督國家代理人維繫農村社會秩序的穩定（柳金財，2003：107~108）。同樣的，通過鄉鎮黨委書記、鄉鎮長與黨委班子選舉方式的改變，也讓鄉鎮治理建立在更廣泛民意基礎與責任意識上。一方面藉競爭性選舉開放群眾與黨員的政治參與空間，延伸黨國與社會的聯繫，尋求新興階層或

36. 即「少數服從多數、黨員個人服從黨的組織、下級組織服從上級組織、全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會」。

利益群體對基層政權與國家政體的支持。而民主選舉緊密了幹部與黨員與群眾的關係，既強化幹部維繫群眾合法權利的責任，也強化幹部對群眾汲取資源的正當性。

不過，鄉鎮競爭性選舉，對長期以來黨組織掌控的幹部選任模式，產生另一種合法性來源。使得上級黨的領導，對開放行政職位候選人提名感到不安，不希望地方追求所謂「轟動效應」影響體制現狀。且直選在缺少制度依託的前提下，黨國具有依法以及組織的干預能力，包括宣告違法違憲、中央發文件宣示立場，甚至懲治相關幹部。<sup>37</sup> 其結果讓不少地區偃旗息鼓，選舉重點也轉向黨內鄉鎮黨委班子與行政職候選人的直選，並讓鄉鎮選舉向人大體制回歸。<sup>38</sup> 不過，競爭性選舉也讓基層政權領導班子候選人產生方式呈現趨同性，無論鄉鎮黨委選舉改革試點，還是鄉級國家機關領導人選舉改革試點，在候選人產生方式上大多採用相同的程序。包括自薦方式已被普遍採用或允許；選舉人聯名推薦和組織推薦則在多數被「公推」所取代。而「票決」也成為確認候選人普遍採用的方式，並可以在不同層級進行。既有透過全體選民或全體黨員的投票鄉鎮黨委書記、鄉鎮長候選人，也有透過代表投票。在這過程中，還包括上級黨委常委會或全委會的「票決」，作為黨組織把關的主要程序（史衛民等，2008：538）。

第二，黨代會常任制，問題不在於強調代表大會作為黨的常設機構，或者要求代表專職化。而是讓黨最重要的決定，都可以經過黨代表

---

37. 比如重慶市坪壩鎮在2003年8月同樣進行了鎮長直選。該鎮黨委書記魏勝多設想鎮長由選民直接選舉產生，由鎮長進行「組閣」，任命副鎮長和主要的工作人員。8月22日，坪壩鎮中學政教處主任馬孟林等人報名與現任鎮長何雲明競選，結果選舉被上級政府制止，縣委對魏勝多實行「雙規」。公檢法和紀委組成聯合調查小組，對魏勝多的「問題」進行調查，最後魏勝多被宣佈免職（陳客，2003；胡佳佳，2006）。

38. 筆者在基層訪談中也發現，鄉鎮長直選仍在進行，基層幹部認為中央在意的是地方是否「敲羅打鼓」，而非刻意打壓。訪談中共雲南省H州P縣組織部部長，2007年8月28日。

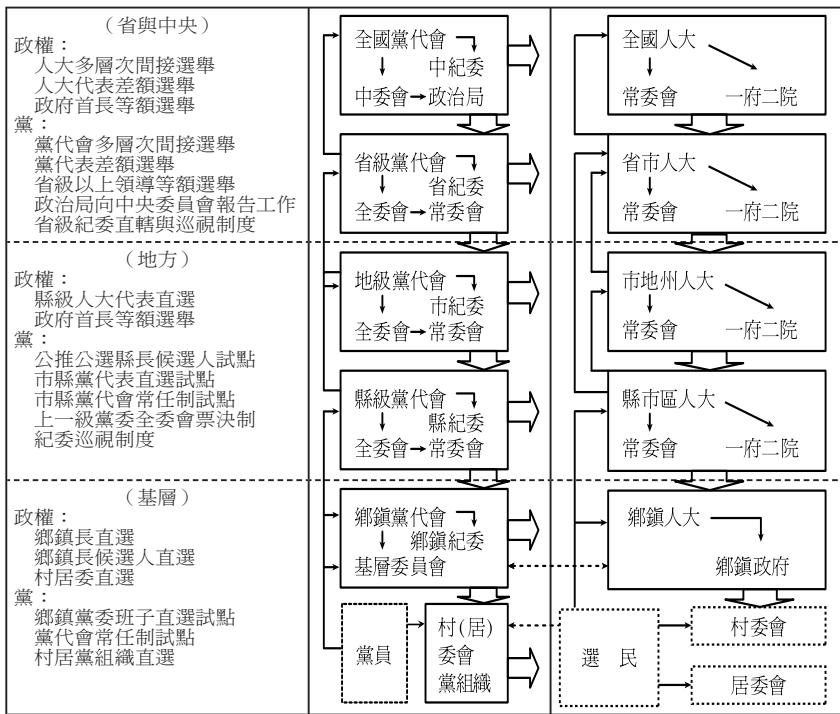
大會討論，發揮其決策機關的作用，改變「開大會解決小問題，開小會解決大問題」的傳統。大陸學者也認為，當前中國大陸並不缺少會議，且各種代表也並非「不常任」，但是從人民代表、政協代表每年開會、每年都有幾個月調研的情況下，民意表達與溝通仍存在很多問題。這也意味問題核心在於代表與授權者之間有沒有真正意義的權力歸屬（周天勇等，2007：71~73）。

面對常任制第一次試點的經驗，學者作了這樣的分析：「不少試點無疾而終，都有一個共性問題，就是陷入了一種可能突破卻未能突破的境地，在涉及科學分解黨委權力，改革議行合一的領導體制，改變現行黨內權力運行機制方面，沒有實質性的進展。結果，試點的改革因失去動力而停滯不前，因缺乏方向而流於形式，從而也因黨員幹部群眾對其失去興趣而自行中止」（李衛東，2006）。權力制衡能否反映在在黨內自身的權力體系的分工上？即便至「十六大」以來的試點也仍受制於黨內的權力體系。黨代會雖然是最高決策機關和監督機關，但也受制於上級黨委，試想黨代會與全委會不可能經常召開，而幹部卻是經常性地調離，這種不對稱也顯示一個主要的問題，上級黨委與下級黨委的權力邊界在哪里？

就如大陸學者的觀點：「如果沒有上級的支持，常任制很難試行。要想黨內民主有真正的突破，地方黨委有時無能為力，也不願意給自己套上個「緊箍咒」。所以，各級黨委對推行常任制的認識程度也就決定了改革的深度。」就此來說，之所以要繼續試點，就是因為黨代會常任制的效果究竟怎麼樣還沒有定論（田冰，2003；王勇兵，2007）。中央從「十六大」提出：「擴大在市、縣進行黨的代表大會常任制的試點」，到「十七大」提出「選擇一些縣（市、區）試行黨代表大會常任制」，對於常任制試點的態度趨於保守，同時也降低試點的層級，本文認為主要原因仍在於維繫上級黨組織對決策與人事的審批權。

對中共而言，黨內改革所主張的民主與制度化，主要是基於對家長

圖2 中國大陸各級黨政民主改革比較



圖例：→ 選舉 → 直選試點 → 領導

資料來源：作者自製

制所造成的集權與腐敗，削弱黨的執政能力的認知。但是，改革的發動必須自上而下，否則不可能成為可行的改革方案。就如深圳近期所公布《深圳市近期改革綱要》（徵求意見稿），引起外界關注。但畢竟不同於經濟改革，要在民主改革上有實質性的創新，除了上位權力機關支持（如省委書記），關鍵更在中央的支持，如深圳市司法局原副局長徐建的說法，改革「不能傷筋動骨」。<sup>39</sup> 由於上位者要求改革的範圍不得超越現

39. 請參考「深圳提出政治改革構想 醞釀市長差額選舉」，星島環球網：[http://www.stnn.cc/china/200805/t20080523\\_784304.html](http://www.stnn.cc/china/200805/t20080523_784304.html)。2008/5/23；「深圳政改“不能傷筋動骨” 中央支持是關鍵」，星島環球網：[http://www.stnn.cc/china/200806/t20080606\\_791420.html](http://www.stnn.cc/china/200806/t20080606_791420.html)。2008/6/6。

行體制的界線，而下位者為取得在制度環境中的合法性，在形式上，組織改革的結構、功能與程序都會反映制度環境的重要特質，形成所謂「制度同形主義」（*institutional isomorphism*）（Meyer and Rowan, 1991: 52~53）。這讓各地的試點與創新，只是一種相互模仿與複製，難以脫離現行的統治模式的框架。

在這種「鳥籠式」的改革過程中，無論是直選或常任制，讓基層幹部深感困惑的問題是「無法可依」，雖然領導人與中央文件對「黨內民主」的訴求，為基層改革提供發展空間，但也因缺乏黨內統一的理論定位和制度支持，削減了外界對於改革成效的預期。但各個試點的創新與成果，事實上結合了政治體系漸進的演化，學界的積極主張，以及地方幹部冒著風險所形成一連串的商議試探的效應，包括凸顯幹部管理制度改革的急迫性、上級黨委的審批制是否應改為備案制、鄉鎮直選如何與人大制度銜接等問題，其效果在於對既有政治體制形成壓力，使現行制度功能顯得「過時」（*obsolete*）並需要轉變。這個鑲嵌的過程，造成社會認知架構的不一致，相對也讓中央處在改革的對立面。是否形成改革壓力，激勵執政者承擔短期成本進行改變，仍必須從上而下觀察中共政治改革的軌跡，以及從下而上結合政治體系漸進的演化，觀察未來黨內民主發展的路徑。

## 參考文獻

### 一、中文

- 中國社會科學院中國特色社會主義理論研究室，1997，中國共產黨黨內法規制度手冊（北京：紅旗出版社）。
- 王貴秀，2001，「關於發展黨內民主問題」，中國黨政幹部論壇（北京），第11期，11月：頁9~12。
- 王貴秀，2005，「黨務公開勢在必行」，中國黨政幹部論壇（北京）第一期，1月：頁11~14。
- 王貴秀，2006，「發展黨內民主的一項重要舉措」，學習時報網：[http://big5.china.com.cn/xxsb/txt/2006-03/21/content\\_6160629.htm](http://big5.china.com.cn/xxsb/txt/2006-03/21/content_6160629.htm)。2006/3/21。
- 王舒嫻，2007，「基層黨內民主助推民主化進程」，中國改革（北京），第10期，10月：頁17~19。
- 王崇明、袁瑞良，1990，中華人民共和國選舉制度（北京：中國民主法制出版社）。
- 王慧，2008，「不能讓巡視效果打折扣」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2008-04/11/content\\_7959260.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-04/11/content_7959260.htm)。2008/4/11。
- 王長江，2006，「關於『黨管幹部』科學化的幾點思考」，中共中央黨校學報電子版，<http://www.journal-ccps.com/xknews/ONEWS.asp?id=172>。2006/10/19。
- 王長江，2007，「鄭重對待地方和基層的民主創新」，學習時報網：[http://www.studytimes.com.cn/txt/2007-03/21/content\\_7993060.htm](http://www.studytimes.com.cn/txt/2007-03/21/content_7993060.htm)。2007/3/21。
- 王勇兵，2006，「黨內民主的發展路徑」，學習時報網：[http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2006-05/15/content\\_6209518.htm](http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2006-05/15/content_6209518.htm)。2006/5/15。
- 王勇兵，2007，「解讀十七大報告關於黨內民主建設的論述」，學習時報網：[http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2007-10/29/content\\_9142291.htm](http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2007-10/29/content_9142291.htm)。2006/4/19。
- 方根法，2004，「椒江模式：實行黨代會常任制」，世紀橋（北京），5月，頁50~52。
- 史衛民、雷競璇，1999，直接選舉：制度與過程（北京：中國社會科學出版社）。

社）。

史衛民、潘小娟、郭巍青、郭正林等著，2008，**鄉鎮改革：鄉鎮選舉、體制創新與鄉鎮治理研究**（北京：中國社會科學出版社）。

石之瑜，1998，**中國大陸基層的民主改革文化篇—集體主義的民主**（臺北：桂冠出版社）。

四川省社會科學院課題組，2005，「黨代會「常任制」試點調研的思考—以四川省為例」，《西南民族大學學報》（人文社科版），第1期，頁352~357。

田冰，2003，「對試行黨代表大會常任制的思考」，《紅旗文摘》（北京），7月，頁18~20。

向郢、馬昌博，2007，「一邊是選舉一邊是監督」，南方週末網：<http://www.infzm.com/content/2316>。2007/10/17。

江澤民，2002，「開創中國特色社會主義事業新局面」，《大公報》（香港），版A10。2002/11/9。

李凡，2005，**中國基層民主發展報告**（北京：知識產權出版社）。

李凡，1999，「中國政治體制改革的新思路—雲鄉直選的意義」，背景與分析，第17期，<http://www.world-and-china.com/00/back17.html>。

\_\_\_\_\_, 2001，「中國是否可以開展鄉鎮長得直接選舉」，背景與分析，第26期，<http://www.world-and-china.com/00/back26.html>。

李永忠，2002，「關於改革黨委『議行合一』領導體制的思考」，《中國黨政幹部論》（北京）第1期，1月：頁22-23。

李永忠，2003，「票決制的思考」，《理論學刊》（北京），第2期，3月：頁71-73。

李永忠，2004a，「加強黨內監督的兩個『最重要』」，《中國黨政幹部論壇》（北京），第8期，8月：頁12~14。

李永忠，2004b，「25年紀檢體制改革的回顧與思考」，《中國黨政幹部論壇》（北京），第4期，4月：頁26~31。

李靜，「領導幹部們，調整好換屆心態了嗎」，中國選舉與治理網：<http://www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid={90061290-9038-4175-8871-56355FEA2DA9}>。2006/4/29。

李君如，2005，「中國能夠實行什麼樣的民主」，《北京日報》：<http://www.bjd.com.cn>。

- com.cn/BJRB/20050926/GB/BJRB^19113^17^26R1710.htm。2005/9/26。
- 李永生，2007，「增加農民工代表體現民主」，北京市農村工作委員會網：  
[http://www.bjnw.gov.cn/jqdt/shzyxncjs/lldt/200703/t20070312\\_70948.html](http://www.bjnw.gov.cn/jqdt/shzyxncjs/lldt/200703/t20070312_70948.html)。  
2007/3/12。
- 李成言，2008，「巡視工作難點在哪」，人民網：<http://theory.people.com.cn/GB/82288/112848/7080543.html>。2008/4/3。
- 李志宏，2006，「關於黨代表大會常任制試點工作的調查」，北京黨建網：  
[http://www.bjdj.gov.cn/article/detail.asp?\\_Show.asp?UNID=17366](http://www.bjdj.gov.cn/article/detail.asp?_Show.asp?UNID=17366)。  
2007/1/15。
- 李霖歌，2007，「四直轄市黨委順利換屆，紀委書記皆由中央空降」，人民網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/11/content\\_6227409.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/11/content_6227409.htm)。  
2007/6/11。
- 李衛東，2006，「試論黨代會常任制的發展歷程和探索方向」，戚區黨建網：[http://www.qqdj.gov.cn/Article\\_Show.asp?ArticleID=129](http://www.qqdj.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=129)。2007/1/15。
- 汪鐵民，1992，「關於界別選舉的幾個問題探討—選舉制度改革研究之三」，全國人大常委會辦公廳研究室（編），人民代表大會制度論叢（北京：中國民主法制出版社），頁210~214。
- 何增科，2007，「明確政治體制改革和民主政治建設的優先順序」，人民論壇（北京），第11期，11月：頁46~47。
- 周梅燕，2006，「2006年雲南省紅河鄉鎮黨委換屆直選報告」，今日中國論壇（北京），第5期，5月：頁101~104。
- 阮思余，2007a，「黨內民主制度化的探索：地方黨代會常任制的經驗研究（2）」，中國選舉與治理網：<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=105947>。2007/4/2。
- 阮思余，2007b，「黨內民主制度化的探索：地方黨代會常任制的經驗研究（3）」，中國選舉與治理網：<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=106174>。2007/4/5。
- 阮思余，2007c，「黨內民主制度化的探索：地方黨代會常任制的經驗研究（5）」，中國選舉與治理網：<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=106743>。2007/4/12。
- 車海剛，2007，「增加農民工代表的制度意義」，學習時報網：<http://www>.

- studytimes.com.cn/txt/2007-03/12/content\_7948384.htm。2007/3/12。
- 肖培生，2007，〈試行黨的代表大會常任制積極推進黨內民主制度建設〉，  
學習時報網：[http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2007-11/13/content\\_9221907.htm](http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2007-11/13/content_9221907.htm)。2007/11/13。
- 吳國光，1997，*趙紫陽與政治改革*（臺北：遠景出版社）。
- 吳國光，2000，「中國大陸的選舉制度及其變革」，當代中國研究電子版，  
第68期，<http://www.chinaj.net/stubindex.asp?issue=0001&total=68>。
- 吳理財，2006，「羅田政改：從黨內民主啟動的憲政改革」，學習時報網：  
[http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2006-01/24/content\\_6104089.htm](http://www.china.com.cn/xxsb/txt/2006-01/24/content_6104089.htm)。  
2006/1/24。
- 林尚立，2002，*黨內民主—中國共產黨的理論與實踐*（上海：上海社會科學  
出版社）。
- 林佳龍、邱澤奇主編，1999，*兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學  
者的對話*（臺北：月旦出版社）。
- 林佳龍、徐斯儉，「退化的極權主義與中國未來發展」，林佳龍主編，*未來  
中國—退化的極權主義*（臺北：時報文化，2004年），頁11~30。
- 周天勇、王長江、王安嶺主編，2007，*攻擊：十七大後中國政治體制改革研  
究報告*（新疆：新疆生產建設兵團出版社）。
- 柳金財，2003，「當代中國『國家—農民』關係的重構：農村村民自治制度  
運作之探討」，國立政治大學東亞研究所博士論文。
- 俞可平，2002，*中國公民社會的興起與治理的變遷*（北京：社會科學文獻出  
版社）。
- 胡偉，1999，「中共黨內民主與中國的政治發展—中國民主化的可能性途徑  
探討」，林佳龍、邱澤奇主編，*兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東  
西方學者的對話*（臺北：月旦出版社，1999年），頁341~365。
- 胡偉，2004，「湖北羅田大膽改革縣委領導體制」，*中國青年報*（北京），  
第1版。2004/2/28。
- 胡堅，2006，「黨的代表大會常任制的實踐與探索」，北京黨建網：<http://www.bjjd.gov.cn/article/detail.asp?UNID=16210>。2007/1/15。
- 胡佳佳，2006，「鄉鎮長直選的社會基礎問題研究」，中國選舉與治理網：  
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=95495>。2006/9/13。

- 徐湘林，2002，「『摸著石頭過河』與中國漸進政治改革的政策選擇」，天津社會科學，第3期，頁43~46。
- 徐湘林，2004，「黨管幹部體制下的基層民主試點改革」，浙江學刊，第1期，2月：頁106-112。
- 徐勇，2000，「草根民主的崛起：價值與限度」，中國社會科學季刊（北京），第30期，5月：頁199~203。
- 倪洋軍，「『下派參選代表』能代表誰？」，中國選舉與治理網：<http://www.chinaelections.com/NewsInfo.asp?NewsID=91796>。2006/6/9。
- 陶慶，2006，「黨代表大會常任制：政治社會學的觀察與分析路徑」，社會科學（上海），第7期，七月：頁105~117。
- 許法根、蔣漢武，2006，「協商機制與黨內民主的實踐—對浙江省椒江區黨代會常任制的一種思考」，西南交通大學學報（社會科學版）（成都），第7卷第1期，2月：頁148~152。
- 康曉光，2002，「未來3~5年中國大陸政治穩定性分析」，戰略與管理（北京），第3期，6月：頁1~15。
- 康曉光，2003，「中國特殊論—對中國大陸25年改革經驗的反思」，戰略與管理（北京），第4期，8月：頁56-62。
- 張書林，2006，「近年來黨代會常任制問題研究綜述」，理論與現代化，第3期，6月：頁121~127。
- 張林龍，2006，「基層黨的代表大會常任制研究」，北京黨建網：<http://www.bjdz.gov.cn/article/detail.asp?UNID=15266>。2007/1/15。
- 陳景云、王進敏，2006，「擴大黨內民主 完善黨內選舉制度」，中國黨政幹部論壇（北京），第1期，1月：頁27-28。
- 陳客，2003，「重慶：鎮長直選夭折」，明日沙龍網：<http://www.mrsl.com.cn/shownews.asp?NewsID=1982>。2003/9/24。
- 梅麗紅，2007，「十六大以來的紀檢體制改革」，學習時報網：[http://big5.china.com.cn/xxsb/txt/2007-04/17/content\\_8128775.htm](http://big5.china.com.cn/xxsb/txt/2007-04/17/content_8128775.htm)。2007/4/17。
- 盛華仁，2006，「依法做好縣鄉兩級人大換屆選舉工作」，求是，第16期，<http://www.qsjournal.com.cn/qz/20060818/GB/qz^437^0^5.htm>。2006/8/18。
- 盛 巍，2006，「關於縣、鄉兩級人大換屆選舉的調查」，人大研究，第9

- 期，<http://www.rdyj.com.cn/2006/rdqk-09-08.html>。2006/9/8。
- 黃宗華，2004，「渝北區公推直選鎮黨委書記的工作實踐與啟示」，重慶黨建網：<http://www.cqdj.gov.cn/cqdj2006/144961812029243392/20040910/35987.html>。2006/5/17。
- 郭奔勝、張軍、楊三軍，2008，「四川探索『委員結構制』」，瞭望新聞週刊，2月：頁21~22。
- 張書林，2007，「第二輪黨代會常任制試點：創新、功效與困境」，黨政論壇（上海），第5期，5月：頁16~17。
- 葉曉楠，2007，「中國新社會階層引起關注」，人民日報（海外版），版1。2007/2/13。
- 董宏君，2007，「14省區黨委換界選舉已順利完成」，人民日報（北京），版1。2007/1/15。
- 鄒樹彬、黃衛平、劉建光，2003，「深圳市大鵬鎮與四川省步雲鄉兩次鎮長選舉改革運之比較」，當代中國研究，第80期，<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=030110&total=80>。
- 趙建民，1997，當代中共政治分析（臺北：五南出版社）。
- 趙建民，1999，「黨國體制下黨與立法機構關係的若干思考—中國大陸個案分析」，中國大陸研究，第42卷第9期，9月：頁13~25。
- 裴澤慶，2004，「黨內民主貴在創新—四川省雅安市黨代表大會常任制的實踐與啟示」，中共四川省委黨校學報，第1期，3月：頁78~82。
- 黎安友（Andrew J. Nathan）著，何大明譯，2007，從極權統治到韌性威權：中國政治變遷之路（臺北：巨流圖書公司）。
- 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，中共中央文獻編輯委員會（編），鄧小平文選，1975~1982（北京：人民出版社，1983年），頁280~302。
- 鄧小平，1993，「組成一個實行改革的有希望的領導集體」，中共中央文獻編輯委員會（編），鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社），頁296~301。
- 劉益飛，2003，「建立黨代會常任制的三個關鍵性問題」，中國黨政幹部論壇（北京），第10期，10月：頁14~15。
- 劉啟雲，2005，「湖北、四川鄉鎮黨委書記選舉模式比較」，學習時報網：[http://www.studytimes.com.cn/txt/2005-12/29/content\\_6074952.htm](http://www.studytimes.com.cn/txt/2005-12/29/content_6074952.htm)。

2005/12/29。

賴海榕，2003，「競爭性選舉在四川省鄉鎮一級的發展」，*戰略與管理*（北京），第2期，4月：頁57~70。

賴朝霞，2004，「試論黨代會常任制的實踐與探索」，*中共杭州市委黨校學報*，第3期，2月：頁69~72。

應克復，2001，「黨內民主的關鍵是健全黨的代表大會制度」，*唯實*（北京），第8期，8月：頁123~128。

蕭功秦，2002，「中國後全能型的權威政治」，*戰略與管理*（北京），第6期，12月：頁82~88。

「王政堂：我是這樣評價書記辦公會的」，人民網：<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/5484762.html>。2007/3/19。

「中共反腐鬥爭步入新階段—解讀中共黨內監督條例」，人民網：<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1026/2344372.htm>。2004/2/17。

「中共十六大以來連出重招清除各級『貪官』」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/19/content\\_6564729.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/19/content_6564729.htm)。2007/8/19。

「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/26/content\\_2024232.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/26/content_2024232.htm)。2004/9/26。

「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」，人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>。2006/10/18。

「中共黨校副校長李君如在東京談中國政改」，中時電子報：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+13200806170054,00.html>。2008/6/17。

「中央巡視組成反腐主力」，大公網：<http://www.takungpao.com/news/06/10/02/ZM-630770.htm>。2006/10/2。

「中組部負責人就黨的十七大代表選舉工作答記者問」，新華網：[http://news3.xinhuanet.com/politics/2006-11/12/content\\_5319164.htm](http://news3.xinhuanet.com/politics/2006-11/12/content_5319164.htm)。2006/11/12。

「中國共產黨章程」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content\\_633225.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm)。2008/1/20。

「中國新一輪省級黨委換屆高峰 涉京滬等地」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com/hot\\_news/gd\\_20070320/200703/t20070320\\_494043.html](http://www.singtaonet.com/hot_news/gd_20070320/200703/t20070320_494043.html)。

2007/3/20。

- 「中國重組反瀆職侵權局 懲治不揣腰包腐敗」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com/zchina/200702/t20070212\\_467868.html](http://www.singtaonet.com/zchina/200702/t20070212_467868.html)。2007/2/12。
- 「北京觀察：四級黨委換屆佈局十七大」，大公網：<http://www.takungpao.com.hk/news/06/05/28/ZM-571721.htm>。2006/5/28。
- 「各地新一屆省級黨委書記、副書記、常委等名單一覽」，人民網：<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67206/68346/5926220.html>。2007/6/29。
- 「加強反腐 中共實施省級紀委書記異地調職」，星島環球網：[http://www.singtaonet.com:82/hot\\_news/gd\\_20061123/t20061123\\_400301.html](http://www.singtaonet.com:82/hot_news/gd_20061123/t20061123_400301.html)。2006/11/23。
- 「防堵家屬貪污 中共嚴查高官家庭婚姻情況」，中時電子報：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007020500753,00.html>。2007/2/5。
- 「防貪腐 中國軍方將清查高官住房」，中時電子報：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132007022600832,00.html>。2007/2/26。
- 「南鄭直選試驗黨內民主」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newmedia/2005-09/23/content\\_3532342.htm](http://news.xinhuanet.com/newmedia/2005-09/23/content_3532342.htm)。2005/9/23。
- 「南風窗：黨代會常任制一掌聲且慢響起」，新華網：[http://www.msxh.com/content/2004-9/18/content\\_200491880327.htm](http://www.msxh.com/content/2004-9/18/content_200491880327.htm)。2004/9/18。
- 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。2007/10/24。
- 「深圳提出政治改革構想 酝釀市長差額選舉」，星島環球網：[http://www.stnn.cc/china/200805/t20080523\\_784304.html](http://www.stnn.cc/china/200805/t20080523_784304.html)。2008/5/23。
- 「深圳政改『不能傷筋動骨』中央支持是關鍵」，星島環球網：[http://www.stnn.cc/china/200806/t20080606\\_791420.html](http://www.stnn.cc/china/200806/t20080606_791420.html)。2008/6/6。
- 「國務院新聞辦發表『中國的民主政治建設白皮書』」，人民網：<http://gov.people.com.cn/BIG5/46737/3783367.html>。2006/9/06。
- 「椒江實行黨代會常任制票決制15年探索」，北方網：<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2004/06/21/000805538.shtml>。2004/6/21。
- 「擴大黨內民主的有效實踐—重慶渝北區公推直選鎮黨委書記衝擊波」，新

華網：[http://news.xinhuanet.com/focus/2004-12/09/content\\_2337028.htm](http://news.xinhuanet.com/focus/2004-12/09/content_2337028.htm)。2004/12/9。

「關於黨的十七大代表選舉工作的通知」，新華網：[http://news3.xinhuanet.com/video/2006-11/13/content\\_5324584.htm](http://news3.xinhuanet.com/video/2006-11/13/content_5324584.htm)。2006/11/13。

「黨政領導任期出臺 制度政改又邁新步」，中國評論新聞網：<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1001/8/7/4/100187461.html?coluid=73&kindid=1973&docid=100187461>。2006/8/11。

「羅田實行黨代表常任制的前後比較」，北方網：<http://news.enorth.com.cn/system/2004/04/28/000775894.shtml>。2004/4/28。

中共中央文獻研究室編，1997，十一屆三中全會以來黨的歷次全國代表大會中央全會重要文件選編（北京：中央文獻出版社）。

中共四川省委組織部，2003，「健全黨的代表大會制度的有效途徑—黨的代表大會常任制試點的調查與思考」，求是，6月：頁18~19

中共濰坊市委組織部課題組，「常委分工負責：地方黨委換屆後的重要制度安排」，學習時報網：[http://www.studytimes.com.cn/txt/2006-09/04/content\\_7130296.htm](http://www.studytimes.com.cn/txt/2006-09/04/content_7130296.htm)。2006/9/4。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2005，「中國的民主政治建設」，人民網：<http://gov.people.com.cn/BIG5/46733/46844/3783456.html>。2005/10/19。

## 二、英文

Aldrich, Howard and Diane Herker. 1977. "Boundary Spanning Roles and Organization Structure," *The Academy of Management Review*, vol. 2, no. 2, pp. 217~230.

Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).

Bian, Yanjie and John R. Logan. 1996. "Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China," *American Sociological Review*, vol. 61, no. 5, pp. 739~758.

Brown, W. B.. 1966. "Systems, Boundaries, and Information Flow," *Academy of*

- Management journal*, vol. 9, no. 4, pp. 318~327.
- Brzezinski, Zbigniew. 1990. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Macmillan).
- Burns, John P.. 1994. "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *China Quarterly*, no. 138, pp. 458~491.
- Clark, Gordon L. and Michael Dear. 1984. *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy* (Boston: Allen and Unwin, Inc.).
- Daft, Richard L.. 2004. *Organization Theory and Design*, 8<sup>th</sup> ed., ( Mason, Ohio : Thomson/South-Western).
- Dickson, Bruce J.. 1997. *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties* (Oxford: Clarendon Press).
- Dickson, Bruce J.. 2000. "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, vol. 115, no. 4, pp. 517~540.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Eldersveld, Samuel J.. 1964. *Political Parties: A Behavioral Analysis* (Chicago: Rand McNally).
- Eyal, G., Szelenyi, I., and Townsley, E. R.. 1998. *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe* (London: Verso).
- Gries, P. Hays, and Rosen S.. 2004. *State and Society in 21<sup>st</sup>-century China: Crisis, contention, and legitimization* (New York : RoutledgeCurzon).
- Harding, Harry. 1986. "Political Development in Post-Mao China," in A. Doak Barnett and Ralph N. Clough, eds., *Modernizing China: Post-Mao Reform and Development* (Boulder, CO: Westview Press), pp. 13~37.
- Hazy, James K. et al.. 2003. "The Impact of Boundary Spanning on Organizational Learning: Computational Explorations," *Emergence*, vol. 5, no. 4, pp. 86~123.
- Jowitt, Ken. 1983. "Soviet Neotraditionalism: the Political Corruption of a Leninist Regime," *Soviet Studies*, vol. 35, no. 3, pp. 275~297.
- Koberg, C. S. and Ungson, G. R.. 1987. "The Effects of Environmental Uncertainty

- and Dependence on Organizational Structure and Performance: A Comparative Study," *Journal of Management*, vol. 13, no. 4, pp. 725~737.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis," in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 19~41.
- Mahoney, James C.. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, vol. 29, no. 4, pp. 507~548.
- Michels, Robert. 1962. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: The Free Press).
- Milliken, Frances J.. 1987. "Three Types of Perceived Uncertainty About the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty," *Academy of Management Review*, vol. 12, no. 1, pp. 133~143.
- Moe, Terry. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy," in Oliver E. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (Oxford: Oxford University Press), pp. 116~153.
- Nathan, Andrew J.. 1996. "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 1, pp. 6~17.
- Nee, Victor. 1989. "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism," *American Sociological Review*, vol. 54, no. 5, pp. 663~681.
- North, Douglass. C.. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Odom, William G.. 1992. "Soviet Politics and After: Old and New Concepts," *World Politics*, vol. 45, no. 1, pp. 66~98.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power* (New York: Cambridge University Press).
- Pei, Minxin. 1995. "Creeping Democratization in China," *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 4, pp. 65~79.
- Pierson, Paul.. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of

- Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251~266.
- Przeworski, Adam. et al.. 2000. *Democracy and development: political institutions and material well-being in the world, 1950~1990* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rhodes, R. A. W.. 1996. "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, vol. 44, Iss. 4, pp. 652~667.
- Scott, W. Richard. 2003. *Organizations: Rational, Natural, and Open System* (New Jersey: Prentice Hall).
- Shi, Tianjian. 1999. "Village committee elections in China: Institutionalist tactics for democracy," *World Politics*, vol. 51, Iss. 3, pp. 385~413.
- Shih, Chih-Yu. 1999. *Collective Democracy: Political and Legal Reform in China* (Hong Kong: The Chinese University Press).
- Shue, Vivienne. 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* (Stanford: Stanford University Press).
- Shue, Vivienne. 1992. "China: Transition Postponed?," *Problems of Communism*, vol. 41, no. 2, pp. 159~165.
- Steinmo, Sven et al.. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press).
- Taagepera, R. and Shugart, M. S.. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale University Press).
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369~401.
- Thompson, James D.. 1967. *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill).

## The Transformative Path in Post-Totalitarianism Authoritarian Regimes: The Case of Intra-Party Democracy of the CCP

Chih-Chung, Chang

Assistant Professor in the Public Affairs Management Department, Kainan University

### Abstract

Adopting the concept of path dependency in historical institutionalism, this article is to present the impact of the post-totalitarian character on the measures of intra-party democracy recently taken by the Chinese Communist Party (CCP). Firstly, the author assesses three aspects of intra-party democracy, including the expansion of political participation in cadre appointments (direct elections of officials at the grass-root level and the selection of local leading cadres by ballot), the curtailment of the power centralization to Party committees (the “three-cut” reforms and the trials of permanent Party delegates), and the establishment of the check and balance mechanisms within the CCP. However, the author claims that inner-party democracy, representing the bottom-up expression and convergence of opinions within the Party, is difficult to be integrated with the Party’s top-down commanding system. Secondly, the measures of intra-party democracy, if threatening the Party’s post-authoritarian character, are eventually discarded or curtailed. Accordingly, this paper argues that the trajectory of intra-party democracy demonstrates the continuity of the core of the political establishment – one-party rule and the top-down commanding system – while political participation and the checks and balances of power within the Party does make progress in a limited extent.

**Key words:** Post-Totalitarianism Authoritarian Regimes, Democratic Centralism, Intra-Party Democracy, Permanent System of the Congress, Organization Theory.