

制度化與中共權力轉移

寇健文 / 政大政治學系助理教授

儘管十六大已經結束約兩年，外界對於中共菁英政治是否制度化，仍有相當大的分歧。有的人認為中共已經克服制度化的障礙，顯示威權政權也具有相當的活力（resilience）。制度化的具體表現在政治繼承過程逐漸受到規範約束、政績因素對甄補政治菁英的重要性增加、機構功能分化與專業化提高、建立政治參與機制以加強統治合法性等等。^[1] 有的人質疑中共菁英政治已經制度化的論點。他們認為中共高層仍充滿黑箱作業與幕後交易，甚至認為中共政治繼承不但沒有制度化，而且是「非制度化」。^[2] 還有的人指出中共政治繼承確實在制度化的過程中。雖然尚未達到完全制度化的程度，但未來制度化的程度應當會繼續提高。^[3] 這些爭辯正好襯托出本文的焦點——中共菁英政治是否出現制度化現象？接下來，我們從中共菁英政治出現制度化趨勢的緣由與歷程、中共菁英政治制度化的程度、中共菁英政治制度化的瓶頸的角度，來探討這個問題。

制度化過程分成兩個階段：第一個階段是「制度建立」。領導人基於某種特定目的，做出建立某些規範的決定。第二個階段則是「制度深化」。已經建立的規範必須持續存在、深化，醞釀出存在的價值，制度化才可能成爲一個穩定的發展方向。在 1990 年代中期以前，中共菁英政治處於制度建立的階段。但在 1990 年代中期以後，領導人的權力來源與權力格局逐漸出現本質性的變化，使得中共菁英政治邁入制度深化的階段。

文革以前的慘痛創傷、經濟發展路線的確立，無疑是中共菁英政治走進「制度建立」階段的動力。在這個階段中，鄧小平扮演制度建立者的角色，而「幹部制度」與「國家領導體制」成爲改革的重點。除了改革幹部體制外，鄧小平也反省文革以前出現的領導體制、黨內政治生活弊端。一方面強調黨政分開，希望確立各黨政領導機構間的權責；另一方面強調集體領導，並以個人分工負責做爲配套措施。這個思維決定了過去二十五年中共菁英政治演變的路徑。

中共在推動這些改革時，無形中把這些政策背後的意涵內化成爲新的價值標準，如幹部退休、集體領導等等。這些新的價值觀在 1980 年代受到政治現實的壓抑，如幹部退休制度不適用於仍在領導崗位上的革命元老、退休元老干預現任領導人集體決策。一旦革命元老自然凋零之後，這些價值觀逐漸擺脫束縛，成爲一股延續制度化的動力。往後的領導人若想違背這些價值觀，就必須面臨社會的異樣眼光

1990 年代中期以後革命元老逐漸凋零，江澤民等第三代領導班子逐漸擺脫老人政治的牽制，並帶來一個嶄新的權力格局。江澤民以降的領導人不再具有強大的「魅力權力」，因此「職務權力」對他們的重要性逐漸增加。「職務權力」是屬於可轉移的（transferable）權力，喪失某個領導職務便會失去因該職務而取得的資源與權力。因此，擔任重要黨政職務就成了領導人鞏固權

力的重要關鍵。權力來源的改變也說明在十六大之後的兩年中，中共高層爲什麼快速地從一個中心（江澤民），轉變爲兩個中心（江澤民、胡錦濤），再成爲新的一個中心（胡錦濤）。

此時制度化已經逐漸進入「鎖入」（lock-in）的狀態，個別領導人想擺脫既有制度規範的難度更高。這使得與制度精神相符的成文規定或慣例不斷地出現，而沒有被規範到的領域逐漸縮小。

從歷史軌跡的角度來剖析中共菁英政治的演變，我們認爲制度化趨勢確實存在。根據制度化定義與學者對於制度化內涵的討論，可由**凝結性、自立性、繁複性、適應性**四個角度，檢驗中共菁英政治的演變。這四個研究命題是：

命題一：權力競爭的規範增加，受拘束的幹部層級提高，例外個案則減少。

命題二：領導人出現「循序漸進、按部就班」的階梯式生涯發展規律。

命題三：集體領導模式趨於穩定，出現固定的職務分工與排名規律。

命題四：最高領導班子開會常態化，成爲實質決策中心。領導機構間的分工逐漸明確。

在**凝結性**方面，我們發現幹部的年齡限制、領導人年齡結構的梯形分布、任期限制、學歷限制等方面不斷出現新的規則與慣例。1980年代初期，中共首度規範省部級以下幹部的離退年齡限制。到1990年代末期以後，「70歲劃線離退」因權力鬥爭而首度出現，規範政治局委員、軍委委員的年齡結構，十六大時再發展至政治局常委。由於十五屆以後軍職軍委副主席同時擔任政治局委員，使得軍職軍委副主席同時受到「70歲劃線離退」的約束。這顯示幹部年齡限制的層級不斷向上發展，具有「年輕化」的共向性。領

導人年齡結構的梯形分布在1980年代中期以後逐漸出現，60歲至69歲的核心年齡層在十四屆後穩定佔各領導機構（政治局常委會、政治局、軍委會）的五成以上。同時，在十三屆以後，政治局常委會、政治局也一定都保有59歲以下的成員，其中在政治局的比例在三分之一上下變動。軍委會則尚未出現穩定甄補59歲以下成員的情形，發展相對落後。

在**自立性**方面，中共領導人已經出現「循序漸進、按部就班」的階梯式生涯發展規律。具體表現在領導人越級晉升的人數、比例最慢在十四屆以後便穩定下降（如越級晉升政治局常委、軍委副主席、軍委委員等），早則自十一屆起便逐漸降低（如越級晉升政治局委員）。中共領導人晉升所需之平均時間則出現U形曲線。正部級幹部晉升爲政治局委員、中委晉升爲政治局委員、政治局委員晉升爲政治局常委所需平均時間則從十一屆（或十二屆）起開始下降，在十三屆（或十四屆）達到最低點後，即逐屆攀升到十六屆的高點。同時，十一屆、十二屆領導人晉升所需平均時間雖然與十五屆、十六屆的平均值差不多，但後者的標準差遠遠小於前者，代表近來領導人晉升所需時間的變異程度較小。

在**繁複性**方面，中共中央領導班子在集體領導與個人分工兩方面都有所進展。首先，政治局常委會與政治局經常開會。其次，在1990年代以後，中共多次提出較明確的規範。不過，由於無法取得《十三屆中央政治局工作規則（試行）》、《十三屆中央政治局常務委員會工作規則（試行）》、《十三屆中央書記處工作規則（試行）》（以上爲1987年11月十三屆政治局通過）、《十六屆政治局議事規則》（2002年12月十六屆政治局會議通過）等議事規定的內容，我們

不能最精確、最直接地歸納集體決定的議題範圍、集體議事規則兩者的內涵。

在適應性方面，我們發現政治局常委會、政治局做為決策核心的地位越來越明顯，老人政治的影響力則逐漸降低。從 1980 年代初期以後，中共開始強調「黨政分開」，界定黨務機關與政府機關的職能。在 1980 年代末期以後，政治局（含政治局常委會）與國務院的權責分工已經比較明確。此外，在 1980 年代末期以後，主要黨政領導機關很少出現增設、裁撤或地位調整的情形，與早期明顯不同。即使有變動，也是朝著統一事權的方向發展。例如中央書記處被降為政治局及其常委的辦事機構，有助於釐清中央書記處與政治局、政治局常委會之間的上下隸屬關係，降低黨務機關間爆發職權衝突的可能性。

儘管從過去二十五年來看，中共菁英政治確實朝制度化的方向發展，但仍有一些瓶頸有待突破。因此，我們認為中共菁英政治並未真正通過「制度深化」的最後考驗，不能排除現有制度化趨勢逆轉的可能性。首先，總書記是否受到「70 歲劃線離退」約束仍不明朗，軍委主席則無年齡限制或任期限制的規定或慣例。由於胡錦濤將於 2012 年十八大時年滿 70 歲，我們認為未來五至十年將會是制度化是否涵蓋黨與軍隊最高領導人的關鍵時期。

其次，政治繼承的遊戲規則應該至少包括四個項目，分別是「領導人選派程序」（領導人的正常換屆改選程序，以及現任領導人任內死亡或不能視事時的代理人選派程序）、「領導人任期長短」、「領導人去職和罷免程序」，以及「有權認可上述過程的機構」。儘管中共在年齡限制與任期限制方面都有所進展，顯示「領導人任期長短」一項已經出現一些明確的發展趨勢，但其他三

項都還沒有形成規定或慣例。江澤民、胡錦濤都是由革命元老密室協商產生，因此，未來的關鍵點將環繞在「如何選定未來領導班子的核心」。因此，從凝結性的角度來看，我們認為中共菁英政治的制度化還有進一步發展的空間。

再者，中共仍在摸索處理新舊領導人之間權力關係的制度設計。主要的原因在於中共雖然經歷制度建立者「退場」的過程，但「退場」的機制卻還沒有確立。這個瓶頸表現在三方面：第一、政治局常委在軍事事務的分工仍不夠明確。第二、當軍委主席是由前任總書記擔任的時候，新任總書記面臨是否能真正掌握權力的考驗。第三、雖然老人政治的影響力降低，但目前退休領導人仍可以透過其在現任領導班子中的代理人，或是其他管道發揮非正式影響力。

2004 年 9 月的十六屆四中全會是中共菁英政治發展的一個重要里程碑，有助於中共釐清新舊領導人之間的權力關係，有助於建立領導人「退場」的機制。胡錦濤接替江澤民擔任軍委主席的例子具有許多重要意涵。第一、清楚地讓中共政治菁英認識到，權力來源已經轉由「職務權力」為主。第二、確立總書記擔任軍委主席的原則，這個原則符合中共「黨指揮槍」的原則，降低前任領導人對於新任領導人的威脅，也符合多數國家政軍領導人合一的原則——最高行政首長擔任三軍統帥。

根據上述分析，我們認為，如果中共能克服「最高領導人的年齡限制或任期限制」、「如何選擇新任領導人」、「如何定位新舊任領導人的權力關係」三大瓶頸，制度化將進一步大幅躍升。如果不能克服這三個瓶頸的話，中共菁英政治將很難完成制度化的歷程。未來五至十年將會是最關鍵的時期。

[1] Andrew Nathan, "China's Changing of the

社會抗議運動的結與解： 「胡溫」新政的挑戰

王信賢 / 臺北大學公共行政暨政策學系助理教授

壹、問題的提出

近年來，中國大陸社會變遷的速度與其經濟發展一般，令人咋舌，然而，由於過度重視各種經濟數據的增長（growth）而相對忽略了發展（development），各種經濟社會問題也隨之同步發生，包括所謂的「三差問題」、「三農問題」、職工下崗、環境污染、傳染病蔓延以及各種災變的發生，引發了其是否走上拉美式「低度發展」（underdevelopment）的質疑。而各種問題的發生，一方面是來自制度結構，亦即在轉型過程中的舊制度遺產以及制度空白區帶，另一方面則是來自人為的機會主義；在此情況下，再加上應變機制與基礎設施不足，使得一般皆認為「中國大陸正步入一個高風險的社會」。

隨著各種社會問題而來的便是抗議事件層出不窮，各種社會抗議不論是頻率或規模均不斷擴增，根據中共官方統計，大陸示威抗議活動從 1993 年的 8,700 件，增加到 1999 年的 32,000 件，而 2003 年則為 58,000 件，平均每天發生近 160 件群眾抗爭事件，據信，實際狀況應遠超乎此。而近期來見諸報端的大規模抗議事件則包括：重慶萬州的「挑夫事件」、安徽蚌埠萬名退休工人「集體散步」、河南鄭州市中牟縣「漢回衝突」，以及月前四川雅安市漢源縣因大壩截流施工所引爆的衝突，甚至出現令人吃驚的數萬群眾

反抗運動。而此類事件背後所引發的核心關懷均是：「各種社會抗議運動的政治社會效應為何？」

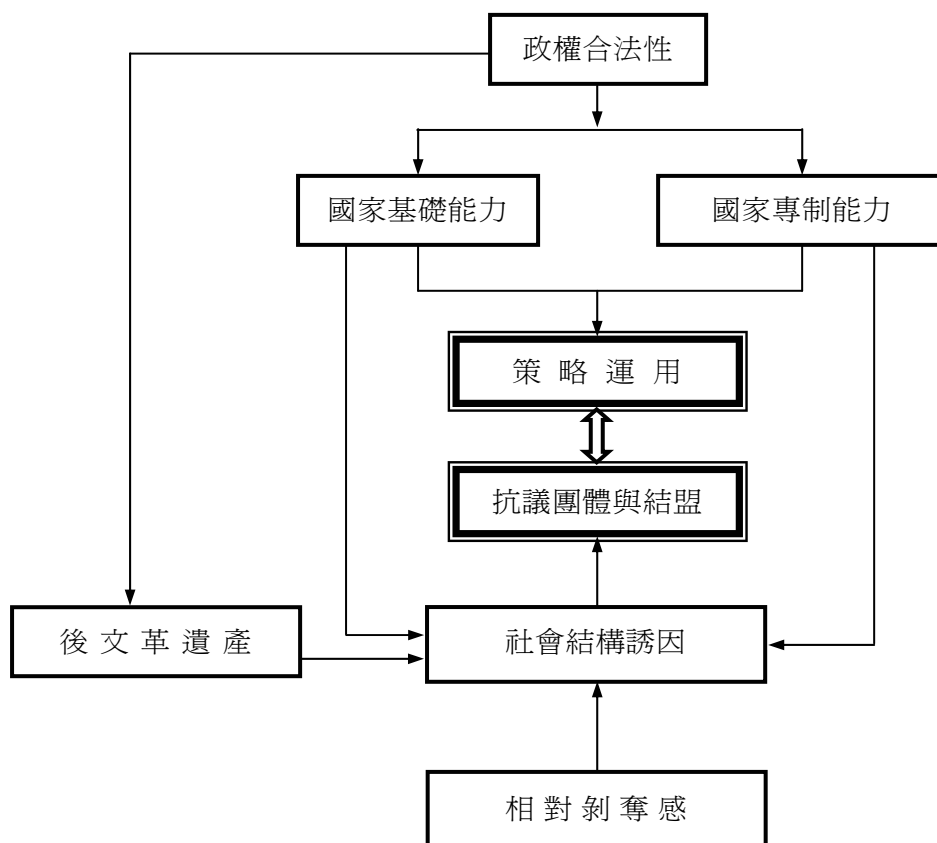
而為解消上述問題以及與第三代領導人有所區隔，由「胡溫體制」於十六大以來的各種政策宣示可看出，其是以「全面建設小康社會」為目標，「科學發展觀」為指導思想，「五統籌」為施政綱領，而「加強執政能力」則是手段，形成目標與手段的聯結，以鋪陳出其「親民」與「三個為民」的執政風格，當然，以上均是以中國共產黨執政為前提所開展出來。就此而言，上述的問題便形成複雜而有趣的政治經濟社會問題。

貳、變因與解釋

從「控制」的角度理解上述問題，本文認為可切割成「社會部門」與「國家政權」及其互動關係，而其各包含不同的概念與事實，前者包括相對剝奪感、社會結構所提供的誘因、社會抗議團體與結盟，後者包括政權合法性、國家基礎能力與專制能力以及策略運用等。除此之外，「後文革遺產」亦在其間產生作用。其間的關係如下頁圖示。

■相對剝奪感

綜觀古今，相對剝奪感始終與內部衝突呈現正向關係，通常最佳的測度指標是收入分配差距，而國際上最常使用的兩個指標工具分別為「基尼係數」與「五等分歐希瑪指



數」，目前中國大陸前者為 0.46，而後者，最高與最低之比已超過 10 倍，兩者均已超過警戒值，且就國際比較而言，其從八〇年代初至今的「變動率」更居所有國家之冠。就此而言，社會抗議運動的引信早已遍佈各地。

■社會結構所提供的誘因

而上述相對剝奪感之所以產生，乃在於社會中許多人並非依靠公平的「競爭」致富，而是在遊戲規則不公平的狀況下透過權錢交換，或是尋租腐敗得利，此為權貴資本主義的特徵。而於此同時，農民與下崗工人卻成為經濟社會變遷下的犧牲者，使得社會結構出現菁英與弱勢者的嚴重「斷裂」，而此正是社會抗議運動的火苗。

■抗議團體與結盟

就行動層面而言，中國大陸出現嚴重且持續的相對剝奪，且整體社會結構似乎也提供社會反抗的誘因，因此，社會抗議運動的

湧現顯然有其合理性。然而，以目前的各種案例看來，這些運動多屬偶發性質，不見所謂的「組織性反對」，更遑論不同團體之間的結盟。當然此涉及國家機器的權力與策略運用。

■政權合法性

一般而言，政權合法性可能來自革命成功（對象包括不得人心的舊政權抑或殖民母國）、選舉或執政績效。而中共執政的合法性除了一九四九年的「解放」成功外，改革開放所帶來的政績以及對民族主義的操作均是來源，然而，甫上台的「胡溫」亦清楚一個斷裂的社會終將侵蝕中共執政合法性，「全面建設小康社會」便在此脈絡下提出，相對於過往以大力發展生產力、追求經濟高速度成長為軸心的「發展是硬道理」，也為以均衡協調為目標的「科學發展觀」和「五統籌」所取代。而此從區域均衡發展、宏觀調控以

及城鄉一體化政策等相繼提出可看出端倪。

■國家基礎能力與專制能力

為達到上述的目標，其關鍵便在於「國家能力」(state capacity)，因此，中共提出「加強黨的執政能力建設」。一般而言，國家能力可劃分為「專制權力」(despotic power)與「基礎權力」(infrastructural power)，前者指的是一種分配力量，國家執政者可不經由社會的同意而遂行其意志，其包括軍隊、警察與情治系統，後者指的是國家貫穿、滲透社會的力量，其透過組織的建構與政策制定去協調人民的生活。而中共以往依靠的是前者，加強「執政能力」則是指加強政府的基礎能力，以及其間的協調能力。而此兩者皆有可能直接增強或減緩社會結構產生抗議運動的誘因。

■國家的策略運用

面對各種社會抗議，「胡溫」運用各種資源予以弭平，相對於前幾代領導人的作法，有繼承亦有創新：

1. 依然運用明顯而有效的「鎮壓機器」以及將抗議「分而治之」。
2. 透過宣傳部門管控媒體，對於公眾抗議事件不予報導和傳播，將有關新聞就地封鎖，避免引發連鎖效應。
3. 針對矛盾激化程度與對政局影響大小，訂定「五級內部通報制度」，讓中央得以迅速、全盤掌握事件進展狀況。
4. 從其近來處理城市與農村抗爭可發現，中央多採取「對人不對事」策略，不僅成功轉移民怨，也為中共中央取得「伸張正義」的美名，並可藉以塑造黨中央威望。
5. 此外還包括操作所謂的「後文革遺產」。

■後文革遺產

「文革」帶給中國大陸的雖是混亂與不安，但其所留下的遺產則是「中國不能亂」，正因此，中共得以將此配合「蘇東波效應」的經驗，操作使得「穩定壓倒一切」以及「沒

有共產黨，中國就會亂」成為整體社會的意識型態。

就以上因素看來，雖在社會結構與群眾心理上，使得社會不滿能形成反抗運動，但由於國家機器的權力以及「胡溫」統治趨於細膩化，使其進而危害政權穩定的可能性降低，各種反抗雖不致「跨區域」，但以目前的結構形式看來，區域性的抗議與騷動仍將持續。此外，就理論而言，若再進一步深入分析，還可加入「國際因素」，包括對外開放的影響、國際示範效應與社會運動中的國際支持等。

參、延伸與反思

值得注意的是，目前中國大陸各種社會問題間均具有「牽一髮而動全身」的特質，也因此，社會安全網與預警系統的建構就顯得至為重要。但其在執行上又有兩方面困難，一是中央政府解決問題的資源有限，且有限的資源往往又被地方政府所截留、吸納；另一是各種政策方案均涉及條條塊塊相互合作的「大工程」，而其所直接撞擊的便是中國大陸脆弱的官僚部門，亦即其間的水平與垂直的組織協調和聯繫問題。且各種社會問題雖不致成為影響政權穩定的直接因素，但卻可能成為統治集團內部「相互競權的議題」。換言之，國家所面對的問題雖來自社會部門，但會對其造成挑戰的卻是「國家本身」，因為國家機器不是鐵板一塊，而統治集團亦非凝固的整體。

此外，以「親民」為號召，奉「全面建設小康社會」為圭臬的「胡溫政權」，面對中國大陸整體社會形勢的演變，恐怕還是得從「制度建構」著手，而非僅視為「危機處理」，否則當「重視弱勢」的理想妥協於政治現實之下時，各種「期望升高所帶來革命」的史實將是中國大陸「不可承受之重」。

兩岸國際政治學研究之對話： 學科史、全球化，與政策及現實的觀照*

張維倫 / 東華大學大陸研究中心助理

一、國際政治學之兩岸經驗

初中國大陸的學科發展經驗

1. 歷史分期的綜合觀察：政治學科定義係依西方國家經驗開始建立的，1919年於一次世界大戰開始發展，大陸於1963年始建立國際政治、國際關係學科，培養正規人才，故以此期間作為標誌。按照北京大學梁守德教授的觀點，中國大陸政治學科發展可分為四個階段：

玲起步階段（1964～1979年）：學科研究集中於帝國主義、民族殖民地、戰爭與和平、世界革命等專題理論方面；國際政治學理論的研究，僅僅局限於馬克思主義之領域。

委補課階段（1979～1987年）：黨的十一屆二中全會後，中國進入了解放思想和改革開放的新時期。鄧小平提出「要加強世界政治的研究，我們過去忽視多年了，現在也需要趕快補課」。

命發展階段（1987～2004年）：此階段特別強調要在馬克思主義指導下建設「具有中國特色的國際關係理論」，說明了中國於此學科進入「自覺」階段。

姪創新階段（2004年～）：從今年開始建立自己的學科，在建設過程中間，遭遇些許問題，大陸目前只有40多所學校設有國際政治或國際關係、外交學系之科系、學院，約佔全國高校不到4%的比例，仍屬新興

學科。

在這四個階段的發展過程中，所遭遇的第一個問題是，必須尋找、體現具有中國特色的學派，這樣學科方能趨於成熟；此外在各地區、學校也都要有自己特色，進而建立自己的學派，形成百花齊放的局面。

第二個問題是應認清各理論相異之處。梁教授認為，中國政治學應體現共性與個性的統一，因此中國國際政治學應從「權力政治」出發。在全球化進程走向多樣化統一，從不同面向（東西方、南北方）看問題，並非為了分裂，而是為符合總體局勢的發展。「權力」乃是以人為本，以法律為準，以力量為基礎，有力量才有權力，沒有力量的權力是空話，然須於法律的框架下來發展力量。

2. 晚近的發展：華中師範大學程又中教授特別針對八〇年代末期後的發展指出，中國大陸的政治學科演進，表現出三個特點：
玲學科隊伍迅速擴大及條件明顯改善。大陸用了近十年時間讓此學科在「文革（1970～1980年）後恢復起來，主要是在京、滬地區少數高校開始恢復招生及高層次人才培養。

委發展方向明確，視野更加開闊。世界範圍內所發生的各種問題，以及中國特別看重的國際合作問題等等，皆納入大陸此學科的研究視野。

命更加貼近實際、貼近國際社會及所在地

區，以及全人類的根本利益。鄧小平理論對大陸政治學科建設的指導作用日益增強。主要表現於已不再唯書、唯上，而是從某一結論到具體實際、今日中國與外部世界聯繫的實際、從冷戰結束後世界局勢和各種國際關係變動的實際，從這三個實際出發，根據事實提出建議、得出結論、形成理論，如此可使此學科研究成果更加貼近人類利益。

物台灣的學科發展經驗

1. 現實困境下的雙重局外人問題：政治大學袁易教授從社會建構論闡述在地經驗研究，指出作為台灣知識社群的載體，台灣的學者所遭遇的困境，是雙重局外人的困境：第一、西方與非西方的身份對立局外處境；第二、台灣退出所有國際組織，喪失了正常國家的國際人格，以致喪失了我們對於國際議題的體會，亦使我們欠缺對實際情境的貼近感。台灣自 1972 年退出國際組織後，國際政治學研究領域變得窄化，迄社會建構論的產生，才對台灣學界產生較大激盪。為了體現上述雙重局外的制約性，台灣學者嘗試走出困境，試圖使用理論來解釋現象，而理論的切入運用社會建構論第一波及第二波進程。社會建構論主要係以石之瑜教授為首的後現代學派，因其所提「流動主體性」概念，與溫特所述之「身份和利益總是處於某種進程」，兩論點在精神上相當吻合。台灣學者對於社會建構論的研究已進入第二波，將「過程」和「能動性」作為研究焦點，實質上這些研究已經提出了能動者遵循規範的兩大因果機制—「社會制裁」和「社會學習」，繼而進行系統性研究，透過驗證從而能更準確掌握理論主體，以期提出中間理論的觀點。

至於當前兩岸皆對社會建構論投入許多關注的原因有二：一、此理論開啓新的界面，如規範、認同及身份之討論；二、以溫特為

首之社會建構論，其所代表的精神風貌是開創新局面，在面對兩岸僵局之際，似乎也發現了新的視窗。此外，一個值得反省的問題在於，當前台灣對於英國國際政治學派的研究，由於台灣多數學者並沒有能力作實証研究，進行歷史研究又受制於「去中國化」而無法深入，故台灣學界充其量只是準或偽英國學派。

2. 台灣學科發展的內在理路：石之瑜教授認為在國際政治學的研究上，台灣學者多是運用既有理論來解釋現象，藉由方法論來發展政治學可謂鳳毛麟角，遑論是知識論與本體論，這與大陸學界相較有明顯的差別。大陸學者在五到七年前存在快速學習的需要，當最初的階段過去後，即產生反省；反觀台灣，卻尚未能於國際政治學研究形成思辯的氣候。

張京育教授總結認為兩岸學者在學習西方國際政治學時，不必要成為信仰者，應在學習態度上兼容並蓄，並且應在眾多議題裡發展自己的理論見地，針對兩岸之特殊性，於相關議題上提出創見，形成好的論述，作為其他國家之參考。

二、全球化研究之兩岸經驗

初中國大陸的經驗

1. 整體進展：中國大陸對全球化的研究大約從九〇年代開始，雖然西方早已起步研究全球化的現象，但是短短十年的研究，中國大陸已有長足的進步。中共中央編譯局當代馬克思主義研究所是大陸介紹與研究全球化問題的先驅與重鎮。在這十年間，中國大陸政府陸續舉辦了「經濟全球化—亞洲與中國」、「全球化論壇」等諸多大型國際會議，表現出對全球化的極大關注。

上海交通大學俞正樑教授認為全球化研究已成爲大陸的一門顯學，經濟學、政治學、

國際關係學以及文化學界對之興趣盎然，反應熱烈。大陸學術界與其他世界各國一樣，把這項研究視為共同的課題，幾乎涵蓋全球化研究的所有領域，從全球化理論、全球問題、全球治理到全球制度建設等等，融入跨國研究，並開始進入與國際學術界進行平等對話的層面。

面對全球化大潮的衝擊，大多數的大陸學者主張首先應順應歷史潮流，超越民族與地域的侷限，充分利用全球化帶來的資源，求得快速永續的發展，同時又不受限於全球化的作用，防止與克服其負面影響；其次，做出更積極的回應，參與全球社會的建構，中國五千多年的文化與當代實踐，可以為全球化提供重要而豐富的思想與經驗，以理智、道德和物質的力量推動全球社會走向和平共處的境界。

2. 中國大陸視角下的反思：中國政法大學蔡拓教授針對全球化提出以下針對全球化的反思。第一，全球化僅僅侷限於經濟的領域，還是滲透或擴展到政治、文化領域？全球化是建立在資本、技術、產品等生產要素的全球流動以及全球市場形成的基礎上，因此它純粹是一個經濟現象。不過根據馬克思主義的原理，經濟生活的全球化遲早都要波及到政治、文化生活，並導致相對應的政治全球化與文化全球化。第二，全球化是一種主觀臆造，還是一種客觀事實？有越來越多的學者認同全球化的客觀性，他們認為當代人類的社會生活彼此相互交往、相互影響與相互滲透。這種現實越來越被人感知，並展現著進一步發展的趨勢。第三，全球化是西方化、美國化，還是西方、美國所主導？一般來說，把全球化視為最新資本主義意識形態的學者都持全球化即是西方化、美國化之說；另一些學者雖承認全球化的客觀性，但認為無論從全球化規則的制定、實施，還是

全球化利益的分配，皆受到西方、美國的主導，但是全球化為西方、美國所主導，絕不等同於全球化就是西方化、美國化。第四，中國應拒斥還是融入全球化？有相當多的學者主張融入全球化，所以無論從理論還是實踐上來說，融入全球化都是中國的理性政治選擇。第五，如何認識全球化的政治挑戰？從政治的層面來看，全球化挑戰有幾個面向：一是如何定位國家及其主權；二是如何對待國家機制；三是如何處理經濟效益與社會公正的關係。

另一個值得學者注意的課題則是，全球化的時代意義及其啟示為何？基本上有以下數點：第一，全球化凸顯了國際社會的相互依存，相互依存已成為當代人類的生存方式和基本規律；第二、全球化凸顯了人類的共同利益。這種利益與國家利益、民族利益交織在一起，共同影響人們的生活；第三、全球化凸顯了和平與發展的時代主題，各國無論自覺還是不自覺，都會被捲入維護和平、尋求發展的歷史潮流；第四、全球化凸顯了國際機制的歷史作用，通過法律、制度、規則協調國際關係，治理人類社會正日益成為人們的共識；第五、全球化凸顯了新的意識，包括全球意識、合作意識等等，這些新的意識有助於人們關注人類整體的進步與發展。

物台灣的經驗

台灣學者對於全球化的觀點又是如何呢？政治大學冷則剛教授指出全球化所帶來的是一種變革與驅動力，但不是一種歷史的命定。簡言之，全球化是社會、經濟、政治、文化轉型的催化劑，因此全球化僅僅是一種過程，而不是一個結果。國家主權在全球化的衝擊下，在某些傳統領域裡，的確是有所削弱，甚至退位。但主權國家同時也開發了許多因應全球化的政策領域，從管制的角色轉型為促進及推動的角色，促使社會經濟動

力進一步與全球脈動結合。因此，在全球化的時代裡，國家角色正面臨轉型，但絕非消失。傳統國家與社會二分的觀察視角，也隨著全球公民網絡的興起，以及國家與社會互動的增強，而有所變化。若就落實全球化執行的層面而言，關注的焦點也逐漸從中央政府層級，進一步落實到實際執行全球化的「次國家」地方層級，尤其是主要的城市區域。由於這些主要的城市區域是全球互動的政治、經濟、文化重心，因此也成爲了全球化與在地化的整合介面，同時也是國家與社會互動最密切的場域。這些主要城市區域，除了是製造業中心外，其核心區往往是全球服務業密集的地帶，也是國家範圍內全球化程度最高的區域。此外，城區因應全球化所推動的永續發展措施，以及基礎建設的變革，也爲城區的社會及人文互動帶來新的衝擊。全球範圍內主要城區初級及高級人力的流動，市民社會的緊密結合，以及城市互動的加強，更凸顯了地方治理與地方優勢在全球轉型中的重要性。全球化爲台灣所帶來的是中央與地方的競合關係，全球化與在地化的平衡需求，以及政治與經濟衝突的整體調適。從兩岸邁向全球，在政治、經濟、文化轉型的重要關口，如何凝聚民間力量，促成兩岸制度化社會整合的渠道與機制，將是奠定兩岸長久穩定的重要關鍵。

三、兩岸政策與台灣對外關係上的現實層面議題

切兩岸政策

處理兩岸關係的現實層面議題，似乎是兩岸國際關係學者無法完全規避的。台灣大學張亞中教授便提出了一套《兩岸政策主張綱要》，其基本主張如下：

玲兩岸以平等地位進行協商，開啓政治對話並簽署《兩岸基礎協定》，以確保兩岸在

相互平等與尊重的原則下良性互動。

菱《兩岸基礎協定》以「整個中國」、「兩岸平等」、「兩岸治理」、「兩岸統合」、「兩岸三席」等五項原則爲基本內容。

命「整個中國」意指兩岸均爲整個中國的一部分，各在其領域內享有完整的管轄權，相互不隸屬。整個中國爲兩岸人民所共有，非兩岸任何一方政府所能獨占與獨享。爲使兩岸關係能夠良性發展，兩岸宜暫時擱置彼此與整個中國主權關係的爭議。

姪「兩岸平等」強調兩岸雖在實體上有大小不對稱的情形，但是在法律上彼此應爲平等的關係。兩岸的三通與在國際間之互動，均可以「特殊關係」原則進行。在此理念下，兩岸航線可以「兩岸特殊航線」推動，雙方可以參照國際航約之規範，而非依據國際航約。未來兩岸互設機構亦爲參照國際法之規定，而非依據國際法。

妹「兩岸治理」表示現階段兩岸應該放棄用統治的觀念來思考兩岸問題。雙方屏除兩岸關係是爲「統」或爲「獨」服務的邏輯，藉由當前全球化的治理思維，在政府、民間、社會等多層次面向與議題上爲兩岸人民創造最大利益。

姁「兩岸統合」將有助於兩岸共同因應全球化與區域化的挑戰，並可經由組合過程逐步加強鞏固彼此相互間的重疊認同。兩岸統合可以參照歐洲統合的經驗，在兩岸所需要的事務上建立統合機制，以爲彼此創造利益。在議題上，兩岸統合可針對低政治的議題作爲統合的開端，例如兩岸可先成立「農業共同體」以共同解決兩岸加入世界貿易組織所面臨的農業產銷壓力。

媿「兩岸三席」是參照歐洲聯盟在國際事務參與上的經驗，主張在國際組織中，有三個代表兩岸人民利益的機制，一爲台灣，

一為大陸，另一作為整個中國或是兩岸共同體的第三席。第三席的工作並不在統治其他兩岸，而是扮演協調整合的功能，參與兩岸內部事務的治理。在國際間，第三席的職權與功能自然取決於兩岸之間的協商。兩岸三席的主張顧及到台灣人民對於國際空間的需求，又不會造成台灣走向台獨的疑慮，有助於化解兩岸的根本歧見。

物台灣的對外關係

從台灣的角度看來，其對外關係與和大陸兩岸關係必然是互為表裡的。東吳大學羅致政教授認為，長久以來台灣的對外關係與外交政策演變，不同的政黨在策略應用與強調重點上雖然有所不同，但在推動外交時所追求的政策目標與國家利益，實無任何根本性的差異。不論是過去的蔣經國時代的彈性外交、李登輝時期的務實外交、或者是陳水扁政府所推動的全民外交，在確保國家主權地位以及提升國家現實利益等外交目標的追求上，並沒有任何差異之處。而外交策略與方法的部分差異，其所反映的乃是不同政黨與領導者的不同外交思維，以及當時國內外政經客觀環境的差異所致。簡言之，相較於對於國內政治議題的諸多歧見，台灣內部不同政黨之間，對於外交工作的核心價值總體目標，顯然有較多的共識存在。中國雖然向國際不斷宣稱台灣問題是所謂的內政問題，但兩岸之間的外交鬥爭卻無時無刻不在國際間上演。他認為，基本上中國對台灣的外交攻勢，主要在推動其「一個中國實質化」的戰略，遂行將中華民國「去主權化」、「去國家化」的目標，以落實所謂的三光政策（將台灣的邦交國挖光、將國際出路堵光、將爭取對等的籌碼擠光）。此外，北京當局也積極在國際間推銷一國兩制，試圖以國際壓力或輿論逼使台灣接受其政治安排。對於台灣而言，「一個中國」原則是推動對外關係最

大的緊箍咒，因為北京在國際間所堅持的「一個中國」只有一個內涵，亦即「中華人民共和國是代表中國唯一合法的政府」，這可以從中華人民共和國與世界各國的建交公報中，均要求明示此點即可得到證明。換言之，在北京當局的眼中，兩岸在國際社會的主權身分絕對是一個零和關係，很難有妥協的空間。這樣的對抗思維，也反映在北京方面對台灣的各種國際打壓與外交封鎖。

四、台美中三邊關係議題

初中國大陸觀點

誠如北京大學李義虎教授所說的，中美關係可以是後冷戰時期最重要的雙邊關係，而對此雙邊關係本質的不同理論觀點解讀（如現實主義、新自由主義），將會引導出不同的結論。現實主義注重權力平衡理論、地緣政治學，例如美國在中亞的反恐戰爭，就被視為符合許多軍事家所主張的觀點——「美國只有掌握中亞大陸的腹部才能控制亞洲」，這容易導入一個較為悲觀的看法。然而現實中的中美關係雖有危機，事實上並未如他們所預期的出現大衝突，再加上近年來中國對於一些國際建制的參與越來越頻繁，雖然許多國際建制是由美國所創建的，但在雙方大量的參與國際建制的情況下，還是在中美關係上有平衡的作用，這一點也對現實主義有抵消的功用。

而新自由主義則是採取較樂觀的看法，既然中美都要做大國，就要為維持國際秩序負擔義務，在這方面也出現了一些制衡，由此看來中美關係其實不見得有那麼差。總結一句話「中美關係好也好不到哪去，壞也壞不到哪去」。

物台灣觀點

1. 台灣對美國的安全依附：政治大學國際中心主任林正義指出，台灣對美國的研究比大陸早開始，然而至今已有落後的趨勢，台灣的研究越走越學術化，而大陸則是比較專注在實質議題上。然而不論學術的發展如何，重點還是在兩岸領導人對美國的觀點。今日的中國走上了外交上的獨立自主，而台灣還是依附在美國的安全協助之下，但這並不表示台灣就沒有主動的籌碼，只是這些籌碼在某些角度來說是比較負面的，例如蔣介石時代在軍事上的問題即困擾美國。

台灣在與美國有爭執時，常常是在一番調整之後讓步，例如 2003 年防禦性公投的題目設計上便不得不考慮美國的立場。然而美國在面對台灣民主的這一個部分，有其進退維谷的不一致性，例如小布希在公投議題上所釋放出的訊息便不盡然相同。此外在台灣內部的政黨競爭上，美國有時亦被利用當作一外來的旗幟與籌碼，也是政府對彼岸釋放重大訊息時的管道。

儘管在一般議題上美國認同台灣，但在一些觀念性的議題上（例如防禦性公投），美國會與中國聯合抑制台灣。然美國在一些較關鍵的字眼上不夠準確，常造成不同的解讀。此外美國的對台軍售，過去是不太遭人質疑的，但隨著台灣的民主化，一些過去沒有爭議的部分則開始出現了討論。未來將會更公開，並釐清矛盾。美國一般被認為是台海軍事均衡的維持者，不會有太大改變；對台灣來說，有時也是被政黨所利用的籌碼。而兩岸的領導人，都將對美關係視為重要的關係。

2. 安全議題外的其他依附：政治大學趙建民教授從戰略、文化與政治三個方面，來分析台灣與美國之間的不對稱權力關係。冷戰略方面可約略分為三個階段。首先是 50

～60 年代，中美開始接觸以前，台灣在軍事上完全依靠美國。第二個階段是 70～80 年代，依賴漸弱而有了自己的發展。第三階段是 1990 年代以後，受到台灣民主化的影響，雙方開始了合作關係。事實上，台美軍事戰略關係完全由國際情勢來決定，如第一階段是冷戰時期，第二是蘇聯解體後的另一種冷戰，90 年代之後又是另一番新的國際情勢。

凌文化方面為變化最大的部分。幾十年前的台灣在文化上從未獨立自立，是一種被殖民的心態，認為美國的東西就是比較好，連月亮都比較圓。而今日這樣的心態則有了較大調整，而這個調整乃建立在物質文化的基礎之上。

窮政治方面，首先美國早期是持台灣地位未定論，重點在其背後所代表的「支持中華民國為一合法政府」的意義。但在 1972 年上海公報中，雖仍承認中華民國，但在一中原則之下，美國與台之關係開始出現動搖。1979 年正式承認中華人民共和國為一合法政府，雖然仍有一中原則，但已非常薄弱了。從這樣的演進過程中可看出幾個現象：

- 國民黨之統治合法性基礎漸薄弱，民進黨趁機而起。1979 中美建交、美台斷交，由合法性支持轉為軍事支持。
- 台灣民主化受美國很大的影響。
- 台灣政治註定受美國的干預。

這其中的核心問題在於，台美關係緊密是否是台灣民主化的原因？東南亞在民主化後美國反而出現退縮，這對東南亞的民主是否有很大的影響？台灣的民主基礎在東南亞算是較高的，而民進黨上台是否代表台民主的退步？事實上，台灣與其他國家的民主化有其在地經驗的背景。美國雖支持民主，但如與其自身安全利益有關，結果便不一定靠

向民主，但其反對為局部性而非全面，仍要遵守民主規則。民進黨長期為反對黨，習慣了不守法，如今執政，勢必有倒退的可能。然而這也不是片面的，有些矛盾勢必要被解決。民主的標準與台灣是否達到此標準都是由美國所決定。台灣早已加入美之陣營，類似於非法移民，當美國有必要安撫中國這個合法移民時，台灣即有可能被犧牲。

至於除了經濟之外，在政治全球化的問題上，大陸威權政體轉型之動力及其侷限性，造就區域性強權崛起之後，又是如何看待美國的主導呢？其實，經濟全球化廣義代表了開放，而狹義則是制度同質。國際化與全球化的差別在於，國際化是國與國的關係，仍需捍衛國家間主權，而全球化則為國與國之讓步。大陸的民主化與東亞其實應該是差不多的。此外仍須注意非國家組織的作用。

兩岸學者的想法往往被美國霸權所宰制，考慮的是美國要什麼。美國的學術霸權常滲入兩岸的學術文化，讓一些實際文化運作的東西遭到忽略。但這是很容易發生的，例如大陸的海歸派多半受現實主義影響較深，而大陸國內未出國的學者則較重視國際制度以及一些規範層面的因素。有很多人確實不僅在理論上，甚至連在經驗上都模仿，因此有必要推動創見研究，以求在本體論上有突破。

五、區域性議題：俄羅斯、中亞、日本及東亞研究

初中國大陸學者對於俄羅斯與中亞的觀察

作為影響兩岸各自對外關係和彼此互動的背景，周邊鄰國的區域性議題，也是兩岸國際政治學者共同關注的焦點之一。遼寧大學程偉教授針對俄羅斯的經濟情勢及前景，提出以下幾個觀察主軸：

1. 普京上台後的兩個跡象。第一個跡象是社會基本穩定，敵對情緒大幅降低，百姓的心態也趨於平穩。第二個跡象是經濟的明顯回升以及產業結構獲得改善，這一點有許多數據可以支持這一項說法。但是對於經濟回升這一方面，有兩個問題值得討論，第一個問題是「這五年來的回升狀況究竟是外因還是內因？」第二個問題「經濟回升究竟是因為恢復性因素的增長還是新因素（市場體系）的增長？」根據觀察，內因與市場因素應該是最主要的兩個原因。
2. 普京任內主打的經濟牌。普京在第二任任內同樣想在經濟方面有所作為，這可從他所提出的提高競爭力（國家國力競爭力、企業競爭力、人力資本競爭力）看出。
3. 別斯蘭恐怖事件對普京地位之影響。這一個事件基本上不能簡單的看成車臣事件，而是具有意外事件的性質，對普京來說，未必都是負面的影響，反而有利於政府統治的加強。最近俄羅斯所講求的先發制人，要求的三個穩定（柏林，週邊國家，美國）也可看出一些蛛絲馬跡。

針對中國與中亞能源合作的問題，蘭州大學楊恕教授首先指出，大陸對中亞的定義與台灣不太一樣，基本上狹義的中亞指的是哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、土庫曼斯坦、吉爾吉斯斯坦和塔吉克斯坦五國。

至於在能源問題上，大陸除了煤與水力資源較充足以外，消耗最多的石油其實是很不足的，自 1993 年開放進口之後，可以看到進口數量大幅度的增長以及對原油的迫切需求問題。之所以會考慮與中亞進行能源合作，主要是因為中亞是中國的鄰國，並且蘊藏有豐富的石油能源。估計在 2005 年時將會進口一億四千萬噸的原油，到了 2010 年的時候可能有 5% 或者更多是由中亞進口的。目

前合作的現況是，石油的儲量以環裏海部分居多，尤其以裏海北部為多。未來大陸的能源進口，石油部份將以哈薩克斯坦為最大，而天然氣則以烏茲別克斯坦、土庫曼斯坦兩個國家為大宗。

目前大陸面對這個問題有幾個方案，第一個是「能源的多源化」，即從不同國家進口，第二個是「能源的多元化」，不依賴一種能源，第三個是「開發新能源」，以及「減緩能源進口以開發新能源」等各種作法。如果大陸在這樣發展下去，未來勢必會與美國在中亞能源這一塊有所競爭，這是今後應該注意的課題。

由於能源是俄羅斯的外交工具之一，而中國又有能源不足的問題，因此在這個點上，中國的思考方向，在於建立一個不是雙邊，而是多邊的能源共同體。從台灣學者的角度來看則會認為一旦涉及國家的角度與意識形態，要建立一個多邊關係恐怕不是那麼容易，此外，一旦把能源當作一個工具，必然會牽涉到政治外交等問題，因此很難將政經分離建立一個多邊的能源共同體。

物台灣學者對於俄羅斯與日本、東亞的觀察

淡江大學趙春山教授則認為現在俄羅斯雖然在國際上的地位已經沒落，研究俄國也不再是一門顯學，但期盼在國際上扮演重要的強大角色一直都還是俄國人的希望，所以從葉爾欽到普京都以此為號召。而亞太地區給了俄國一個很好的切入點，亞洲至今仍存有許多複雜爭議的部分。但首要問題就是亞洲人並不認為俄國是亞洲國家，對俄國缺乏信任，但俄國在亞洲還是有機會的。俄羅斯除了使用外交方面的手段外，在軍事上的強大突顯了其大國的角色，此外她在能源方面的儲量豐富也是一個很好的籌碼。也因此，俄國或許可能在未來扮演一個「權力平衡者」的角色。

針對戰後台灣的日本觀，輔仁大學何思慎教授指出，台灣由於曾被日本統治過，與日本有過一段共通的歷史，因此在戰後對於日本的排斥不若韓國、中國嚴重，甚至在年輕人之間還出現了所謂的哈日風潮。然而，四十至六十五歲這一個年齡層卻有著「反日」的情結，這與當時來台政府的「去日本化」教育有關，這種情形一直到李登輝上台後才獲得改善。也因此，「被侵略者的日本觀」與「被殖民者的日本觀」共存於這塊土地上。1990年代以後，一些親日人士的書籍在日本暢銷，滿足了日本讀者對台灣的好奇，對台日間情感有加溫的效果。

日本文化滲透在生活之中，日語也成了台灣除了英語之外最多人學習的語言，然而台灣的日本研究卻並不盛行。台灣近年來的日文科系雖不斷成立，但多專注於語言或文學方面的研究，對政治經濟與社會知識並不那麼感興趣，當下應該努力的是，在那些懂日語的人身上加強日文與人文社會科學領域的橫向連結，以期在全球化的浪潮下，尋求台日關係的新出口。

不同於東南亞國家一般是比較反日的，台灣在對日關係上的友好有其特殊之處，台灣對日本之友好是菁英外交亦或政治思潮的要求？是否與民族主義以及民粹主義的興起有關？或許我們可以看出，台灣的社會情勢與大陸有很大之不同，日本當時對台灣與對韓國的統治也有很大的不同，因此都反映在之後對日本的觀感。有關這一點，可以再舉一個例子說明，例如青島地區對日本的觀感跟大陸其他地方就很不相同，相對之下比較和善，這與當初日本統治當地時所採取的方式與其他地方不一樣有關。且戰後國民黨初來時的統治也讓部分老一輩的人懷念起日本。日本統治台灣時其實是在台灣推動一場小型的明治維新，而台灣對日本文化的接受

度高，某種程度上也反映出台灣文化的空洞及虛無主義。

六、研究主體與學科框架的結合：兩岸關係研究的理論觀照

上述兩岸學者的對話，從學科發展與理論對話延伸到國際政治的現實議題，以及從兩岸關係擴展到周邊區域研究之後，最終仍須回歸本源，將研究者作為主體所置身的環境和理論架構相互結合，而聚焦到兩岸關係的理論反思。

初中國大陸學者的理論反思

1. 國際關係三大學派應用於兩岸關係之分析：首先，北京大學李義虎教授提出兩項觀察。第一、綜觀兩岸關係有其特殊之處，從政治、經濟層面分析可發現其規律性，與其他國家發展不同，從 1996 年第三次台海危機後，兩岸的政治對話和談判幾乎陷入僵局，在政治情勢趨於惡劣之際，經貿發展卻是大幅增長，似乎未受政治局勢之干擾，且發展仍持續看好。普遍而論，政治發展良好可帶動經貿發展，亦或經貿關係發展到一定程度應可帶動政治對話，然兩岸關係卻未見此趨勢，著實較難理解。第二、依國際關係理論之三大學派對兩岸關係進行分析，即現實主義、新自由主義及建構主義，若各以一字來代表即「力」、「利」及「理」。現實主義的觀點認為若兩岸關係歧見無法化解，將回歸「力」的原點來解決；新自由主義觀點則認為兩岸關係以「利」考量，1990 年代以來兩岸經貿發展迅速，意謂著兩岸必然存在利益之共通點，相互依賴度高，規範性及制度性的安排開始凝聚，約制著雙方，這面向體現於經貿層面；在建構主義的觀點下，台灣政治環境強調本土化和去中國化之意識型態，尤見於各類選舉中，常運用「國家認同」形塑民意，使台灣民意發生重大變化，

故主要體現於心理層面。

審視當前問題，若採取新自由主義，雙方規範性和制度性安排可得到進一步的昇華，發展「更緊密的經貿關係安排」，大陸方面應積極增加心理層面的共融性，提昇對台灣人民的吸引力，或可獲致有利發展。然若台灣持續以建構主義強調「國家認同」，使得雙方建構主義產生互斥，「利」的考量亦失靈，將回歸到「力」來解決問題。故兩岸應首先發展「利」，雙方都獲得好處，且兩岸的建構主義可融合，並進行社會性的對話，才能有良性發展。

2. 行為者間互信與合作之重要性：河南大學孫君健教授則認為應先弄清兩岸關係的性質，是國與國關係或是一國內部兩個地區？因兩岸當局對關係性質的定位不一致，使得兩岸關係正常化陷入困境。而兩岸關係互動，可能有下列四種結果：第一是台灣和平獨立，但此種結果大陸不可能接受。第二是台灣武力獨立，這將使得兩岸當局敵對和仇視無可避免，兩岸情勢難以穩定。第三是武力統一，其結果將可能出現北愛爾蘭化或巴勒斯坦化，皆非正常化關係。第四是和平統一：為兩岸關係正常化的基本前提和重要標誌，目前中共將發展作為執政的第一要務，亟思穩定和平的國內外環境，雖兩岸對於統一問題未獲共識，然實現兩岸「三通」是促進兩岸關係正常化的必要程序。故兩岸關係正常化的關鍵在於，兩岸應盡快建立交流與對話的機制，進而建立互信合作的機制，對於實現兩岸關係正常化作出貢獻。

初台灣學者的理論反思

1. 相關理論解決兩岸僵局的侷限性：從台灣的視角出發，台灣學者曾提出了眾多兩岸關係理論，有以國際關係角度提出的「戰略三角理論」等、以兩岸終局安排所提出的「邦聯」及「一中屋頂」等理論、或以過渡

階段安排為研究所提出的「德國基礎條約模式」與「和平互不侵犯合作交流協議」。針對這些理論命題，台大陳明通教授探究上述理論有無實踐的意義，以及不可行的問題。他認為，其中不可行的多，可行的少，若加入時間面向考量，則短期可行的少，不可行的多。之所以如此，主要原因在於大陸壟斷了兩岸關係的定義權及解釋權，將中國等同於中華人民共和國，使兩岸陷入無可避免的僵局，也許在四、五十年後，當大陸民主化到相當程度時，相信可引領社會討論，打破壟斷獲致新進展。再者，對於理論如何去實踐，陳明通教授也提出四種途徑：堦經由執政者，即透過執政；委學者從政；命透過反對黨力量；姪透過輿論等來進行理論的實踐。要使這些途徑更有可行性，陳教授提出的建議為：堦兩岸關係學者應致力於政治體制之改造，此為根本上的問題，當兩岸政治體制趨同，許多問題即有討論空間；委學者應透過從政以落實其理念；命應增加議題研究及擴大兩岸交流，藉此培養同理心。

2. 超越國家中心論的理論視域：鑑於兩岸關係理論多由國家中心論角度出發，以維繫國家主權為首要考量，中山大學黃競涓教授探究國家中心論所遭遇的限制，一是將會形成現實主義有關無政府狀態下國家為求自保而積極發展軍備；二是進行外交角力，由於台灣須維持 25~30 個邦交國，故而衍生外國對台灣的外交勒索空間；三是給予美國雙面牟利的機會；四是由於國家認同問題，造成島內人民的異化；五是國家主權以外的議題遭到邊緣化，如大陸配偶、漁工的人權問題、大陸學歷認證問題等。國家中心論觀點，其實也適用於美國如何處理三邊關係。例如，美國將三邊關係的癥結之一歸結於「中國民主化問題」，由此可看出，美國係以其國家中心的自我政治價值來界定他國的政治

進程，而後據以看待兩岸關係問題。先前所提政治、經貿失衡的現象，是從國家的角度看問題，然從人民的角度觀之，並無失衡現象存在。要言之，兩岸關係，其實應該還原為以「個人」而非「集體」為中心的，強調「人與人」為主的關係。所以，當前兩岸以國家為中心，以官方為主體的模式，無法實踐兩岸關係的正常化，但兩岸人民每天所進行的經貿、學術與觀光交流，都是走在官方前頭，在在都是兩岸關係正常化的實踐。這種進展，或可引導官方互動趨向正常化之前景。

* 本文主要內容係 93 年 10 月 23、24 日於台灣大學政治系所舉辦之「兩岸國際政治學學術研討會」介紹。

論城市社區建設中的社區居民自治（上）

徐 勇 / 華中師範大學城市社區建設研究中心主任、教授

內容提要

城市社區建設是在全能政府“失效”和市場“失靈”及培育市場與培育社區雙重改革的制度背景下發生的社會整合過程。在社區建設中，存在行政和自治兩種導向，本文認為應該強化自治導向。這在於社區居民自治是低成本的管理體制創新，是社區建設的內在要求，有利於擴大公民政治參與和加強基層民主。由於特定的國情和制度背景，中國的城市社區建設是一種“規劃性變遷”，居民自治屬於政府主導型自治。而自治的成長，又要求政府下放權力，轉變職能，改變領導方式，在自治基礎上重新塑造政府，實現政府與社會關係的重構。應以合作主義理念處理政府管理與社區自治協同治理城市社會的關係問題。

隨著中國改革的重心由農村轉移到城市，城市的經濟、政治和社會正在發生深刻的變化。在這一變革中，城市社區建設正在成爲繼農村改革中出現的包產到戶、鄉鎮企業和村民自治這三項偉大創造之後的又一新的偉大創造。但與農村的制度創新一樣，中國城市的制度創新過程也突出表現爲實踐先行，理論創新相對滯後的特點。隨著制度創新的啓動和擴展，迫切需要理論的創新，否則制度創新就會缺乏明確的目標導向和持久的動力。

自 80 年代後期，城市社區建設便開始萌

芽。爲推動這一進程，作爲國家主管部門的民政部於 1998 年開始在全國選擇了 26 個國家級實驗區進行探索，取得了一些經驗。2000 年 11 月，中共中央辦公廳發出轉變民政部關於在全國推進城市社區建設的意見的文件。城市社區建設將會以前所未有的速度在全國廣泛推進，並會產生一系列新的理論問題。在這一背景下，華中師範大學的學者在繼續農村基層政權和村民自治研究的基礎上，將注意力投向城市，希望運用農村研究經驗研究城市社區建設，並成立了城市社區建設研究中心。中心成立後即在作爲國家城市社區建設改革實驗區的武漢市江漢區進行實地調查，並配合江漢區從事城市管理體制改革和社區建設實驗，取得了一定成效，改革實驗中產生的“江漢模式”或“江漢經驗”爲國家有關部門所重視，視之爲“社區建設的第二次沖擊波”。^[1] 與此同時，中心對全國實驗區的總體情況也進行了研究。根據調查，我們發現，社區建設不單是一項社會工作，更重要的是對傳統城市管理體制的改革。但是在這一改革實驗中存在著兩種不同的導向：一是行政化導向，一是社區居民自治導向，由此所產生的社區建設的思路也有所不同。^[2] 這一問題如果不加以有效解決，勢必影響和制約社區建設的廣泛深入開展。而 2000 年 10 月召開的中共十五屆五中全會關於“十五”計劃建設，第一次以黨的文件形式提出“擴大公民有序的政治參與，引導人民群眾依法管理自己的事情”和“加強社區

民主建設”的論斷，對於確定社區建設和城市管理體制改革的目標導向有著重要指導意義。

壹、社區建設的制度背景與自治導向

在中國，城市社區建設是在黨和政府領導下，依靠社區力量，利用社區資源，強化社區功能，解決社區問題，促進社區政治、經濟、文化、環境協調和健康發展，不斷提高社區成員生活水平和生活質量的過程。社區建設是一項內容廣泛的社會系統工程，但其實質是對中國傳統城市管理體制的改革，是在改革中的制度變遷和創新。

由於意識形態追求和利益支撐，任何一種制度都具有不可易變的剛性。只有當既有制度難以應對外部挑戰，甚至出現難以為繼的危機時，才會發生變遷。中國的社區建設是在全能政府“失效”和萬能市場“失靈”的雙重背景下發生的，是傳統“單位制”趨於解體後出現的。

1949年前的中國基本是一個農業國。1949年後，中國開始大規模的工業化建設，城市的經濟功能日益突出，城市人口迅速增加。^[3]50年代，中國城市工業主要來自於對國民黨官僚資本的沒收，對民族資本主義的改造和利用前蘇聯援助有計劃的建設。因此，中國城市經濟以國有經濟為主，集體經濟不僅處於分散狀態，而且在相當程度上依附於國有經濟。在這一所有制基礎上，實行國家直接控制和分配價值、資源和財富的計劃經濟管理體制。城市社會由一個個企事業單位所構成。這些單位之間缺乏橫向的有機聯系，而是隸屬於國家各個部門。國家猶如一個巨大的“蜂巢”一樣將一個個單位吸附於其中，而單位又如“類蜂巢”將一個個社會成員吸附於其中，從而形成一個“蜂窩狀”社會。因此，“單位”是城市社會的基

本組成單元，是國家體制分支上的一個“系結”。國家通過單位管理社會，並事實上覆蓋著全社會。^[4]正是因為“單位”在中國城市社會中的特殊地位，所以有人將體制改革前的中國城市社會稱之為“單位中國”。^[5]當然，在“單位”以外也存在著一些非“單位”人員。其主要成分是缺乏就業能力的老年婦女、殘疾人及其他零散社會成員。如果就其社會地位和影響而言，屬於社會邊緣人群（人們往往稱之為“社會閒雜人員”）。國家通過以戶籍為基礎的居民委員會將其組織起來。居民委員會雖然在法律地位上屬於群眾自治組織。但是，由於其構成成分主要是社會邊緣層，主流社會成員更多是從屬於“單位”，使居民委員會在城市生活中的影響甚微，而且更多是附屬於政府。所以，改革前的中國城市社會事實上被國家體系結構化。^[6]城市社會成員作為“單位人”事實上也是“國家人”。

“單位制”社會構成的基礎有二：一是由政府負責所有經濟、政治和社會事務的管理，為“全權政府”。政府是城市惟一的治理主體，公共權力資源的配置呈單極化，實行自上而下的垂直式管理；二是政府及其下屬單位包攬社會成員就業（包括子女就業）、住房、醫療、福利、娛樂等所有社會事務，即“生老病死、衣食住行”全部由政府及下屬單位包攬，政府無所不包、無所不能，為“全能政府”。

與計劃經濟體制相配套的“全權全能政府”在經濟資源和財富十分匱乏的時期，對於整合社會資源，動員社會力量，推動工業化的啓動發揮了重要作用。但是，隨著經濟社會發展，“全能政府”的政府行為事實上“失效”。一是政府“信息不靈”，無法及時了解社會成員日益增多和複雜的需要，並根據需要組織生產；二是政府難以保證“充

分就業”，60年代上千萬知識青年下農村，除了意識形態的形式追求外，還有大批青年就業的巨大內在壓力；三是“等級平均制”的政府分配行為難以調動單位和個人的積極性。四是依附於政府的單位成爲被一系列制度鎖定的封閉社會，缺乏外部壓力和內部活力。在這一背景下，運用農村改革的經驗，政府管理進行了第一次改革，即培育市場，以市場爲導向，促進計劃經濟體制向市場經濟體制轉變。

經濟改革不僅改造著經濟領域，而且改造著社會領域。隨著市場化導向的經濟改革，內在的要求並推動著政企分開（政府與企業分開，企業成爲自主經營的經濟實體）、政事分開（政府與事業單位分開，事業單位成爲自主發展的事業機構）以及與之相應的政社分離、企社分離，事社分離（將政府和企事業單位承擔的社會功能從政府和企事業單位剝離出來，交由社會）；市場化改革還促使著勞動、工資、住房、醫療、養老、福利等一系列制度的改革。這一改革的深刻影響在於傳統的“單位制”解體，在於這一體制解體後出現了一個“非單位制”社會。^[7]

其一，隨著傳統“單位制”的解體，社會成員與工作單位的關係只是經濟契約（合同制、聘任制等）關係，個人由依附性的“單位人”變爲自由式“市場人”，其職業和工作單位可能會經常發生變化，成爲“流動單位人員”；由於工作單位與居住單位的分離，使社會成員的工作與生活分離開來，不在單位工作的時間遠遠超過在單位工作的時間。

其二，市場經濟不可能實現“充分就業”，相反它內在要求有一支供市場再選擇的勞動力後備軍。特別是現階段中國城市企業改革和結構調整，造成上千萬“下崗”工人。^[8]這些人成爲“皮之不存，毛將焉附”

的“脫單位人員”。^[9]

其三，非公有經濟的迅速發展，使數千萬城鎮社會成員游離於傳統單位體制之外，從一開始就屬於“非單位”人員。據統計，至1999年，城鎮個體和私營經濟的從業人員已達3,467萬人。^[10]

其四，隨著人口的老齡化，上億離退休老年人口成爲有單位但單位已難以管理的人員，其中有相當一部分的原單位已不存在。至1999年，中國離退休及退職人數爲3,699萬人。^[11]

其五，伴隨工業化和城市化，特別是農村剩餘勞動力的轉移，上億農民進城務工經商。他們中的一部分已在城市就業，但由於土地制和戶籍制限制，使他們工作、生活在城市，但並沒有完全爲城市所接納，更無單位可依靠。

其六，由於市場競爭對勞動力素質的要求提高和工作單位有用工自主權，使上千萬社會弱者難以進入市場競爭領域，也無單位可依存。

經濟改革後所形成的“非單位型”社會，改變著傳統的國家管理的微觀基礎。這就是國家無法通過由國家直接控制的“單位”將社會成員整合在國家體系中，來對社會加以國家結構化，由此就有可能出現社會離散、社會疏遠、社會失序、社會失控等社會發展問題。如“法輪功”等組織的出現。而在社會發展和整合方面，市場不僅不是萬能的，甚至是“失靈”的。因爲，市場主體是以經濟利益最大化爲目標，它不僅難以解決社會發展問題，反而“製造”不少社會問題。如“不充分就業”、排斥社會弱者、將人與人之間溫情脈脈的關係簡化爲赤裸裸的物質利益關係、不考慮生態環境和可持續發展等。由此就需要政府管理進行第二次改革，這就是培育社區，通過社區建設將自主

但分散的社會成員再組織起來，整合和動員社會資源，對傳統的“單位制”社會加以重新構造。

由此可見，城市社區建設是在全能政府“失效”和萬能市場“失靈”的背景下發生的，是在國家與社會分離、作為國家與社會聯結點的“單位制”解體的基礎上出現的，其重要目標之一就是重新進行社會整合和社會再造。

而在城市社區建設的改革實驗中，出現了兩種不同的社會整合導向。其一是行政導向，即強化基層政府的功能，主要運用政府及其所控制的資源進行自上而下的社會整合，並形成“新政府社會”。最典型的是 90 年代上海提出的“兩級政府、三級管理、四級落實”。^[12] 這一做法為北京、石家莊等地所借鑒和引用。其二是自治導向，即強化基層社區的功能，主要通過政府下放權力，建立社區自治組織，並通過這一組織動員社會參與進行社會整合，並形成“社區制”社會。最典型的是瀋陽根據自治原則對微觀社會的再造和武漢江漢區在“瀋陽模式”基礎上強調將權力下放給社區，促進政府轉變職能。^[13]

本文認為，城市社區建設可以有不同的模式，但從普遍價值和長遠目標來看，在社區建設中應該強化社區居民自治的導向。

第一，社區居民自治是一種管理成本較低的體制創新。行政導向的社區建設有其合理性，這就是可以利用國家既有的強大行政組織（包括黨政組織）資源迅速構成一個新型的社會，如上海浦東新區的社區建設。但是，這一模式需要的條件和付出的成本較高。一是政府要實行有成效的社會整合，必須控制充足的經濟和社會資源，從而通過資源分配將社會吸附在政府組織體系內。二是基層政府力量的擴張，通過強有力的基層政

府整合社會，而這需要較高的政府管理成本。上海市是中國經濟功能最強的城市，1949 年以來，市、區、街屬經濟發達，經濟實力雄厚。如 1999 年，僅街道所屬企業的收入即高達 100 多億元。特別是城區政府所控制土地在城區改造中的急劇升值和基層政府利用土地開發發展經濟，集聚了大量經濟社會資源，從而可以使基層政府運用強大的財力支付行政整合所需要的管理成本。如作為基層政府派出機構的街道辦事處事實上成為一級功能完備的政府。正因為行政導向的社區建設需要充足的財力支撐，所以其他仿照“上海模式”的城市也十分注重基層政府和社區發展經濟的功能。^[14] 而在中國大多數城市，特別是中小城市，基層政府所控制的資源很少，也難以支付擴張基層政府所需要的管理成本。更重要的是，隨著市場的完善，大量的經濟資源要通過市場的方式加以配置，政府審批等權限要進一步減少，政府管理與經濟運行要適當分離，行政導向的社區建設所需要的強大財力將難以為繼。而自治導向的社區建設主要依靠社區自身的資源進行社會整合。對於中國來說，城市社區普遍具有財力資源不足，人力資源富餘的特點。通過社區居民自治，構建“社區制”社會，可以開發充足的人力資源，為社區建設提供可持續的源泉。自治導向的社區建設開始的發展程度可能不高，但由於實行居民自治而不是強化政府，因此用於管理的成本也較低。所以，相對行政導向的社區建設而言，自治導向的社區建設更具有普遍價值。農村改革中也曾經出現過曲折。廣西本是村委會誕生最早的地方。但為了迅速實現社會整合，將村委會改為行政性的村公所，後來因為管理成本太高，只得撤銷村公所，重新恢復村委會。這一曲折過程應該為城市社區建設所借鑒。事實上，中國農村實行包產到戶以後，國家只

是通過下放權力，實行村民自治，而減少了至少每年百億元以上的管理成本。^[15]

更重要的是，城市社區建設是在全能政府體制“失效”的基礎上產生的。行政導向的社區建設可以在較短時間整合社會，但所構造的社會與傳統體制具有同構性，即社會仍然為政府所吸納，社區的工作主要是落實政府任務。在這一體制下，政府難以超脫各種利益群體，專事履行公共管理的職能，也不可能長期持久的包攬所有社會事務。自治導向的社區建設將政府管理與社會管理分開，由社區組織承接政府和市場都難以承接的社會事務，是市場經濟體制下城市管理體制的創新。它可以促使結構合理分化，政府專事公共管理，市場專事營利，社區專事非政府非營利性社會事務，從而達成社會和諧。

第二，社區居民自治是社區建設的內在要求。任何一種體制只有當它能夠不斷滿足社會成員的需要才是有活力的。與計劃經濟體制相適應的全能政府為什麼會“失效”，其重要原因就是需求信號不靈，無法及時迅速了解社會需求，並提供有效供給。市場經濟體制得以取代計劃經濟體制，主要原因是政企分開後，企業成為獨立的經營者，能夠及時了解市場需求信息，並以需求為導向組織生產，推進生產的發展。經濟改革使中國很快得以擺脫短缺經濟困境，物質生活水平大為提高。但是，市場並不能完全滿足社會的物質需求，特別是隨著物質生活水平的提高，人們的社會安全、精神文化、社會交往、生態環境、社會參與等方面的需要急劇擴張。而在這方面，市場的反應往往是“盲點”，且信號容易“失真”。因此，經濟改革後社區建設的宗旨就是要以人為本，服務居民，即通過開發和動員社區資源，將社區建設成為安全、文明、和諧的家園，以滿足社會成員不斷增長和日益豐富的生活需要。

那麼，誰能夠最及時、準確地反映和表達社會需求呢？是直接生活在社會之中並能對滿足社會成員需求負有責任的社區居民自治組織。社區成員通過自治組織，進行自我管理、自我教育和自我服務，滿足政府和市場難以滿足的社會需要，參與解決社區發展問題，創造自己的幸福生活。當然，政府也對滿足社會成員需求負有責任，但由於政府體制的“科層性”特點，使政府難以及時有效了解社會成員大量具體、細緻的社會需求，並提供有效服務。作為準行政性的社區組織，由於主要功能是落實政府任務，缺乏相對獨立的自主空間，自然也難以將社區自我服務作為工作重心。

與此同時，社區建設是關係到每個社區成員切身利益的事務，需要社區成員共同參與才能持續不斷地推進社區發展，即一些地方在社區建設中提出的“社區是我家，建設靠大家。”大家的事大家辦，就要求大家的事大家管。凡是與社區成員有關事務的決定，社區成員都有權參與影響，才能激發和調動社區成員的積極性和創造性，社區建設才有不竭之泉源。這種社區建設是“內源性發展”。在社區建設的啟動初期，強化行政組織的動員，是必要的。但如果以行政為導向，強調外力推動，則容易造成社區成員的依賴性和依附性，難以積極主動地參與社區建設，從而影響社區建設的可持續發展。^[16]

第三，社區居民自治有利於擴大公民有序的政治參與，加強基層民主建設。民主是社會主義現代化建設的目標之一。但是，民主的實現受制於一定的體制，需要相應的主客體條件。與傳統計劃經濟體制相適應的全能政府同時是全權政府，即管理社會的治權高度集中於各級官員，實行命令式管理。公共權力配置的單極性必然造成權力運行自上而下的單向性，而無需被治者的同意。這不

僅使“主權在民”的憲法原則難以體現，而且可能造成權力的異變，即鄧小平所說的高高在上、濫用權力的官僚主義問題。^[17]其後果會嚴重影響廣大人民群眾發展生產力的積極性。正因為如此，中國啟動了市場化為導向的經濟改革和民主化為導向的政治改革，其目的就是調動廣大人民群眾的積極性。而政治民主化意味著擴大公民的政治參與，保證實現公民享受參與管理國家和社會事務的民主權利。同時，政治民主化又是一個長期的過程，需要相應的基點和條件。

在經濟社會發展水平尚不高的現階段，政治民主化要從做得到的事情做起，從與人們切身利益密切相關的事情做起。隨著“單位制”的解體和“社區制”社會的構建，人民與社區的關係日益緊密，愈來愈需要依靠社區力量解決日常生活中的問題，對社區公共事務也愈來愈關心。因此，通過社區居民自治，為社會成員提供參與與他們日常生活密切相關的公共事務的管理，是擴大公民政治參與的重要渠道。

建設高度的社會主義民主不僅需要經濟社會發展等外在條件，也需要公民有效行使民主權利的內在條件。由於長期歷史原因，我國公民的民主素質尚不高，社會主義民主的基礎不牢。通過社區建設中的社區居民自治，使公民在民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督的實踐中培育公共意識、參與意識、合作精神和契約觀念，訓練參政技術和方法，可以為社會主義民主提供堅實的主體基礎。

同時，還應該看到，在市場經濟發展中，公共權力的自我意識越來越強，受經濟利益的影響愈來愈大。通過社區居民自治，促使公共權力的重心下移，不僅可以將社區建設中所依賴的社區公共權力直接置於社區成員的監督下，而且可以促進政府改善管理，重

構政府的權威基礎。如武漢市江漢區在自治導向的社區建設中，將基層政府公務人員的工作延伸到社區，通過“民評官”等方式，使政府工作直接接受公民的監督，政府管理得以改善。

所以，在黨和政府全力推進社區建設中，中共十五屆五中全會第一次以黨的文件的形式提出“擴大公民有序的政治參與，引導人民依法管理自己的事情”和“加強社區民主建設”，具有特殊的意義。

社區建設中的行政導向顯然在擴大公民參與和基層民主建設方面有相當的局限性。因為，行政導向的社區建設只是將社區作為落實政府任務的下級基層組織，作為社區主體的社會成員難以通過自己參與組成的自治組織進行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，依法管理自己的事情。作為“準政府”的社區組織更多的是服從上級政府的決定。上級政府也往往容易按照“習慣”，使許多應該“由民作主”的事變為“代民作主”或“替民作主”。如在一般社區成員根本不知道的情形下安排社區居民組織成員。這自然會影響社區成員參與社區建設的積極性。^[18]

[1] 城市社區建設研討會，2000年12月，北京。

[2] 同上註。

[3] 筆者在《非均衡的中國政治：城市與鄉村》一書中對中國城市的性質及其演變進行了較為詳盡的分析。認為，與西歐中世紀城市相比，中國古代城市主要是政治統治的堡壘，其經濟功能依附於政治，主要為城市統治集團提供消費。只是到了近代，隨著工商業發展，城市才開始具有一些獨立的經濟功能。參見徐勇：《非均衡的中國城市：城市與鄉村比較》。北京：中國

廣播電視出版社，1992 年版。

- [4] “蜂巢”和“系結”本來是 A. Walder 和 V. Shue 分別對改革前中國鄉村和城市社會結構的一種解釋。但我以為這兩者可以共同用於解釋改革前的中國城市社會結構。參見張靜：《法團主義》。北京：中國社會科學出版社，1998 年版，第 160-162 頁。
- [5] 最先注意到“單位”體制的是外國學者。但近幾年，中國學者對“單位制”的研究愈來愈多，其分析角度也有所不同。可以參見王滄寧：《從單位到社會：社會調控體系的再造》，《公共行政與人力資源》（上海市人事局主辦），1995 年創刊號，總第 1 期。李猛、周飛舟、李康：《單位：制度化組織的內部機制》，《中國社會科學季刊》（香港），1996 年秋季卷，總第 16 期。曹錦清、陳中亞：《走出“理想城堡”——中國“單位”現象研究》。深圳：海天出版社，1997 年版。周翼虎、楊曉民：《中國單位制度》。北京：中國經濟出版社，1999 年版。劉建軍：《單位中國——社會調控體系重構中的個人、組織與國家》。天津：天津人民出版社，2000 年版。
- [6] 在相當長時間，學術界習慣於用“體制內和體制外”的概念分析社會成員。我認為這一提法過於簡單化。從國家與社會、政府與個人的關係來看，我提出了“社會被國家體系結構化”的觀點，以此解釋中國的經濟和政治改革為什麼都是先從經濟文化相對落後的農村開始的原因。參見徐勇：《草根民主的崛起：價值與限度》，《中國社會科學季刊》（香港）2000 年夏季卷。
- [7] 有人試圖以西方“市民社會”概念來解釋改革後的中國社會。我認為這一概念作

為分析工具有其意義，但是不能以產生於特定的西方歷史和語境中的“市民社會”標準衡量改革後的中國社會。因為中國社會的轉變才剛剛開始，且十分複雜，很難用一個準確的概念加以界定。所以，我這裡用的是“非單位制”社會的概念，是相對於傳統體制而言的。

- [8] 根據中國政府統計，城鎮登記失業人數為 575 萬人。參見國家統計局：《中國統計摘要（2000）》。北京：中國統計出版社，2000 年版，第 36 頁。但現階段中國城鎮失業情況十分複雜，加上原有體制背景，許多失業人數並未登記，而且失業的方式不同，更多的是用“下崗”一詞加以表達。根據勞動和社會保障部統計，至 1999 年 9 月，中國共有下崗職工 904 萬人。參見汝信等主編：《2000 年：中國社會形勢分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社，2000 年版，第 183 頁。
- [9] 參見費孝通：《中國現代化城市對社區建設的再思考》。上海市社會科學聯合會等：《上海社區發展報告（1996—2000）》。上海：上海大學出版社，2000 年版，第 5 頁。
- [10] 國家統計局：《中國統計摘要（2000）》。北京：中國統計出版社，2000 年版，第 37、36 頁。
- [11] 同上註。
- [12] “新政府社會”不同於“單位制社會”，也不同“社區制社會”。在這一社會模式下，社會資源較多地集中於地方，特別是基層政府組織，社區只是落實和完成政府任務的基點。參見上海社會科學聯合會等：《上海社區發展報告（1996—2000）》。上海：上海大學出版社，2000 年版。
- [13] 《南方周末》等報刊對“瀋陽模式”有較

為詳盡的報導和介紹。有關江漢區的經驗可以參照本文之後的其他論文。

- [14] 北京：城市社區建設研討會（2000年12月3日），杭州市下城區代表的發言。
- [15] 這裡的數字只是設想按行政化建制每個村3-5個政府公務人員平均每年3000-5000元工資的數字計算的。如果加上其他管理成本，將遠遠高於此數。參見徐勇：《中國農村村民自治》。武漢：華中師範大學出版社，1997年版，第225頁。
- [16] “內源性發展”是指“在形式上，發展應該是從內部產生的；在目的上，發展應該是為人服務的。”這是為聯合國所重視和

鼓勵的一種新發展觀。參見聯合國教科文組織：《內源發展戰略》。北京：社會科學文獻出版社，1988年版，第2頁。遺憾的是，這一發展觀並沒有為中國學界所重視。

- [17] 參見鄧小平：《黨和國家領導制度的改革》。在這篇文章中，鄧小平對權力過分集中和官僚主義及其影響問題有過非常深刻的認識。《鄧小平文選》第二卷。北京：人民出版社，1993年版。
- [18] 城市社區建設研討會，2000年12月，北京。會議發言。筆者所在的中心在進行調查時發現類似情況並不少見。

讀 者 來 信

本欄歡迎讀者來信，就有關大陸研究與教學發表意見、評論，或分享體驗。我們希望通過本欄為這方面的交流開闢一些空間，故此人身攻擊、或不帶反省性質的情感發洩將不被考慮。來信請提供真實姓名及通訊地址。編輯保留選稿及剪裁的權利。來信請寄台北市徐州路二十一號 台灣大學政治學系「中國大陸研究教學通訊編輯委員會」收。

「中國大陸第三部門學術資料庫」簡介

趙沛霖 / 政大第三部門研究中心專任研究助理

一、計畫緣起

經濟全球化伴隨著後殖民現象的發展，使得公民社會組織，也就是一般所謂的「第三部門（the third sector）」，在國家層次與國際層次裡，對於人類社會的運轉，逐漸起著重要甚至關鍵性地作用。特別是中國大陸在改革開放後，國家／社會關係的變遷歷程，更加突出地表現在中國社會第三部門的崛起上，且近來更引起中共決策層及理論智庫的高度重視。爰鑑於中國大陸公民社會發展的必然趨勢，加強對中國大陸第三部門的認識與研究，遂成為刻不容緩的任務。

2003年11月政大第三部門研究中心，以「中國大陸第三部門學術資料庫」建置計畫專案，加入了由教育部補助國立政治大學推動的「九十三年度推動研究型綜合大學整合計畫－中國研究教學強化計畫」行列之中。這個專案計畫的主持人為政大第三部門研究中心主任江明修教授，研究助理為中心的專任研究助理趙沛霖。

二、資料庫特色

本計畫依據當前中國大陸第三部門環境現況，分別規畫『組織』、『學術研究單位』、『著作』、『專家學者』、『法規』、『博碩士論文』、『期刊論文』、『評估及研究報告』等八大類別的資料庫，可以說包含了整個中國第三部門環境的主要構成內容；同時依據每類資料庫相關資料之特別屬性，設計不同的欄位，以符合使用者對各該資料庫

檢索的不同需求。其適用範圍涵蓋學術界、實務界，兼具學術與實務功能。

原始資料的搜羅來源包括了中國大陸官方網站，如國務院民政部、教育部、外交部、社科院、中央編譯局、新聞出版總署、地方政府網站、各公立大學；民間網站，如各類NGO、中國民間組織網等；其他資料來源也包括了相關出版刊物暨其附錄之參考文獻、學者專家提供建議、聯合國官方網站、報章雜誌索引等。

本計畫截至2004/12/8為止，共建置八類資料庫，計1,494筆可用資料，仍有約1,100筆持續建置中。其中『組織』，謂「合法登記管理全國性“社會團體”、“民辦非企業”及“基金會”等非營利組織」計563筆；『學術研究單位』，謂「具有教授評審權的高等學校所設置（籌設中）之研究中心或研究所；國家設置之學術研究機關；或民間設立之研究單位，其設置目的在於研究第三部門相關議題」計13筆；『著作』，謂「中國譯、著、編撰出版與第三部門相關專書或系列叢書」計214筆；『專家學者』，謂「中國第三部門領域之專業人士或研究學者」計153筆；『法規』，謂「公佈（或暫行）之“社會團體”、“民辦非企業”或“基金會”等非營利組織之相關法律、條例、辦法、規定、通知、範本」計116筆；『博碩士論文』，謂「研究中國大陸第三部門且經審查合格之博碩士論文」計68筆；『期刊論文』，謂「以研究中國大陸第三部門為題登載於學術期刊或研討會發表之專題論文」計326

筆；『評估及研究報告』，謂「以中國第三部門為對象之評估研究報告，含中英文」計 39 筆。詳情可隨時上網免費查詢：<http://333.nccu.edu.tw>。

由於中國大陸第三部門發展是一個動態的過程，因此「中國大陸第三部門學術資料庫」的最新資料仍將陸續建置，期待在可預見的一段時期內，建立全球第一個專業的華人第三部門學術資料庫。而假以時日這個平台更能成為進入華人第三部門研究的唯一窗口，帶動中國大陸第三部門研究熱情，引領研究趨勢，創新研究取向，並可作為實務界接觸與認識中國大陸第三部門的敲門磚。

三、計畫重要發現

從第三部門的學術研究層次而言，1978 年以前中國全國性社團約 100 個，地方性社團約 6000 個，但自 2004 年至 2004 年 6 月底，全國共登記社會團體 134,443 個，民辦非企業單位共有 121,343 個，基金會 1,200 個，估計民間組織每年將以 1~2 萬個增長，特別是從 1996 年後快速增長，可以看出中國第三門發展受經濟體制改革影響，與中國經濟成長有密切關係。其中婦女、環保組織的社會改造功能更不容小覷。特別是許多相關學術單位自 2001 年起大量興起或正在籌備中，可以看出中國大陸學界開始重視對第三部門的研究。

再者受到中國政治體制改革及國際參與的影響，若干國家政策的推動逐漸依賴社會團體的參與，且國際 NGO 分會紛紛登陸中國，並朝合法化發展，使得中國大陸第三部門的發展同樣受到中國（共）高層的重視。

此外，雖然中國大陸自 2000 年起，開始重視第三部門各項環境要素的建構，特別是法規環境的積極建構，如 2004 年 6 月施行的《基金會管理條例》，然而從組織管理階層結構看來，中國大陸大多數第三部門組織仍

由黨或政府的官員或下崗官員出任，可見政府不願快速且大幅度解放社會力。加上中國大陸對第三部門管理的“審批制”及“雙重管理”制度，也形成了中國第三部門發展的瓶頸。

四、挑戰與機遇

中國大陸第三部門環境的快速勃興，使得相關資料龐雜散置，理論觀點百家爭鳴，加上文件資料素質參差甚巨，造成資料的搜集整理備加艱難可以說是計畫執行時的最大問題。加以各類型組織、相關法規、學術研究結果大量出台，使得學術資料的搜羅管道愈來愈多元，彙整方式也愈來愈多樣，也為資料庫的建置帶來了許多不同的挑戰。

然而也正因為中國大陸第三部門的建構處於快速發展時期，各類資料顯得異常豐富，第三部門環境相對呈現出活潑的動能，這為資料庫的建置創造了廣大的發展空間。如何有效結合相關學術研究單位，通過中心與單位點對點的鋪陳，更有系統地搜集完整資料，以延續並補充既有資料庫的內容便成為豐富並深化「中國大陸第三部門學術資料庫建置」的關鍵思考與作為。

此外，隨著中國大陸的對外開放與政治經濟體制改革的需要，中國大陸愈來愈積極地參與國際事務，其間中國大陸第三部門組織及人員在其中所扮演的角色，更加引起許多關心中國大陸發展的人們注意，爰中國大陸第三部門的國際參與，便為下個階段資料庫建置的計畫提供了寶貴的機遇。

五、結語（代「中國大陸第三部門學術資料庫發表會暨圓桌論壇」活動資訊）

為正式公開發表中國大陸第三部門學術資料庫，同時對資料庫在第三部門研究領域之應用進行學術對話，達到介紹中國大陸第

三部門學術研究現況與趨勢、強化中國大陸第三部門學術資料庫價值同時為相關學術資料庫之應用與連結創造契機的目標。本計畫結案後，乃於民國 93 年 12 月 10 日假國立政治大學行政大樓七樓第三會議室舉辦「中國大陸第三部門學術資料庫發表會暨圓桌論壇」。

論壇中除了對「中國大陸第三部門學術資料庫」進行基礎內容的描述外，更邀請到香港中文大學社會學系、也是廣州中山大學華南民間組織研究中心召集人的陳健民副教授及台北大學公共行政暨政策學系王信賢助理教授，分別就「中國大陸全國性社會團體資料庫建置的挑戰與機遇」、「資料庫的應用—以『中國大陸基金會發展初探』研究為例」發表專題演說。

陳健民教授在專題中認為，中國民政部副部長姜力最近在香港發言，表示國家正支持行業協會及慈善性社團的發展。在社會團體的分類中，經濟類佔了全國性社團 36.4%，其中大部份是行業協會。科技學術性社團為數最多（43.6%），其中許多亦帶有經濟性質。學術加上經濟性社團，佔全體的 80%。相反社會福利、救助等社團為數甚少（1.7%），反映中國的慈善事業並不特別蓬勃。

餘下數量較多的是文藝、體育、消閒、媒體類，佔 7.7%，此中以體育類居多。聯誼性社團為數亦不少（6.2%），主要是一些校友會和同行業人員的協會。政治性社團數量不多（2.8%），且大都具官方背景，主要是一些國際友好關係協會，如中國德國友好協會。最少數量的社團是「倡議性組織」（0.9%）和宗教團體（0.7%），分別不足一個百分點。所謂倡議性組織都是一些溫和、甚至有官方背景的「文化促進會」。宗教團體有天主教、佛教、道教的團體，亦有一些保獲廟宇的組織。可以說從 2001 年迄今中國全國性社團始

終以經濟和科學性組織為主導。

陳健民教授進一步指出，由於這個計畫的第一個階段主要是透過網上查閱社團資料。因此惟有一些真正面向公眾、希望向社會介紹其組織並較具規模的社團才設有網址，而其中以社會服務與衛生、文藝體育、聯誼性組織較易在網上獲得資料。相反，政治和經濟性的社團較難。未來下一階段可能要直接聯絡這些社團，從表面文字資料進入訪談階段，才能取得更進一步的資料，如理事長、理事會背景，管理階層的性質，以界定官方、半官方、民間等不同組織。然而過去在地方上進行同類研究卻有相當困難。

對於「中國大陸第三部門學術資料庫發表會暨圓桌論壇」，王信賢教授則以使用者的角度，從「中國大陸基金會發展初探」的研究計畫為例指出，在該計畫進行的過程中，「資料庫」的確扮演了重要的研究資料來源的角色，一方面，在相當大的程度上，「資料庫」降低了研究者在茫茫文獻中搜尋資料的時間成本；另一方面，與中共官方支持、功能類似的網路平台相較，「資料庫」非但在資料的完整性上不遑多讓，且在使用介面的設計上更能讓使用者感覺簡易與便利。

王信賢教授進一步指出，對於學術資料庫而言，不斷的累積更多、更廣泛而豐富的資料是提升資料庫使用價值的不二法門，在這個面向上，我們相信「中國大陸第三部門學術資料庫」已經有了良好的基礎。而「中國大陸第三部門學術資料庫」已為學界在中國大陸第三部門研究上，提供一個良好而便利的資料搜尋管道，在未來台灣學界提升對大陸第三部門的研究水準上，將發揮重要的功能。今天，「中國大陸基金會發展初探」計畫因「中國大陸第三部門學術資料庫」而受益，而在「資料庫」不斷充實的過程中，也必將對往後更多的學術研究者提供可觀的助益。