

論文摘要

本文從「組織內捲化」的角度，評估中共「民主集中制」的運作與政治變遷，檢證精英回應環境變遷所依循的指導方針或組織原則，以及黨組織與國家制度之間的互動。包括：

- 一、「民主集中制」的規範雖然沒有背離民主原則，但是所訴諸的概念經常隨著黨內路線的轉變而更動，使其實質及運作一直存在爭議性，在研究上也形成一種套套邏輯(tautological)：中共的實踐使吾人得以定義民主集中制，若要對照(against)民主集中制則必須評估中共的實踐。
- 二、中共建政後，由於黨對選舉有系統的操控，使精英甄補存在明顯的專制性質；而黨與政權的平行發展，使非正式制度與黨的內部規章取代正式規則，導致黨組織逐漸取代國家的權威，也抵消國家權力機關的功能，形成黨與政權內部顛倒的權力關係。
- 三、黨國體制的排他性使執政者必須時常面對自我辯護及自我肯定的問題，中共試圖從黨的包容性、黨內民主、梯隊接班到人大功能的提升強化其回應性與代表性。但是在限定的制度框架內，使中共政治改革顯現出對既有制度的延續勝過制度的變遷。
- 四、「多數統治」雖然是民主集中制的基本原則，但是在現行制度下如何防止「勝者全拿」(winner-take-all)造成對少數權利的忽視？而執政者在制度設計上摻入強烈的現狀偏好，形成一個穩固、永續的多數派維持意見的高度集中，反而提高政治變遷的難度與防範多數專制的沈默。
- 五、中共現行制度結構成為改革所無法迴避的「既定邊界」，組織內捲化使中共在改革過程中面臨「黨性」與「發展」，「法治」與「人治」，「黨管幹部」與「人民民主」，「議行合一」或「三權分立」的衝突，這些問題並不是簡單地藉由兩者的「辯證統一」得以解決，高度的優勢雖然使中共權力得以維持，但也限制其調適能力。

「組織內捲化」描繪出中共演化路線「節律失調」(dysrhythmic)的變化過程，包括傳統模式的再生與維持，以及常規化及理性化的機制同內捲力量的衝突。中共試圖透過「民主集中制」在集中與民主、紀律與自由、統一意志與個人心情舒暢之間尋求辯證的統一；但也因為堅持在一黨統治的框架內，使其面臨如戴蒙(Larry Diamond)所提出民主的「三個弔詭」：衝突與認同、代表性與治國能力、同意與效能之間的緊張關係。執政者希望逐步推動民主與法制，但是民主法制的全

面開展又削弱黨的支配權，形成兩者難以共存的制度困境。在這過程中所存在的緊張與調適的困難，若只想藉著提出建立兩者間的「辯證統一」關係來解決，實際上只是以不同說法來重述相同的問題。家長制統治與改革之間的困境在於家長制統治刺激改革者，但改革產生於一個家長制環境下；改革者主張法制與制度化，主要是基於他們對家長制與腐敗削弱黨的統治能力的認知。最重要的是，改革是由上而下執行，並限制在現行體制的範圍內，因此改革的執行過程亦由現行的統治模式所形塑。

「內捲化」雖然也作為一種革新的形式，只不過這種革新試圖保持現存的結構，透過「修補」或者逐漸將既有操作模式與傳統關係加以合成(elaborate)來解決新問題。中共的組織內捲化，始於最初革命所設定了組織參數，建政後隨著內部的發展而強化，並有限地調整這些參數；緊接著大躍進與文革的震盪，最終破壞了外部行政管理機器，轉而尋求內部資源，強化了內捲模式；而後毛時期的改革，再次對組織形成震盪，其目標在於促成組織的進化發展，然而卻因為改革者對其政治遺產的模糊態度，使發展侷限在「內捲」與「進化」之間。在過去二十年當中，中共威權統治的制度化過程，為邁向更開放的政治體系提供有限的動力，但是對中共政治體制最大的挑戰，來自於舊制度崩解與新制度建立兩股政治走向步調的不均衡，其中組織內捲化的發展凸顯出黨組織內外不同的權威與關係模式，以及正式與非正式運作模式之間的緊張與衝突。

若我們回顧西方政黨發展史，正是基於選舉權擴張為政黨多元主義提供環境，也因此中共雖然接受黨內應朝向民主化與制度化的方向發展，但最終仍因為必須鞏固具高度人格化的領導核心所抵消。當黨內民主的機制一直存在無法突破的界限，使黨內民主只成為「維護中央權威」的工具，而非目的；亦使得中共欲藉由「黨內民主」推動「人民民主」的規劃流於原則性的宣示。同樣的，人大功能的提升，在絕大的比例上是建立在憲法規範中法定權力的轉移，即是從人大轉移至常委會；人大的穩定運作，仍是建立在維持非競爭性政黨體系的前提，僅試圖透過提高政權機構的包容性政策（如康曉光所謂「行政吸納政治」）建立政策合法化與權力的制約，取代多元政治下的權力競爭，這也使得中共一直無法擺脫民主承諾與威權真實性的緊張狀態。

當前中共的合法性除了建立在經濟發展的成就，也在於人民可欲選項的缺乏，使黨成為整個政治體系的穩定者；但是社會主義政權在薄弱的責任機制以及缺少外在競爭的壓力，也剝奪了共黨學習適應社會變遷之能力。中共在改革中面臨的一個困境是，它「放權」的底線在哪裡？由於改革的決策總會引進新的行為者與不確定性，使中共在組織與制度上調適的結果，除了試圖進一步鞏固權威，也可能擴大其脆弱性，深恐在變遷的某一關鍵點上遭遇「連續性的斷裂」(breaks

of continuity)。因此觀察中共在面對政治改革的議題時，這個自主的中央常顯得迷惑且優柔寡斷，有時甚至追求相互衝突的政策。事實上，對執政的精英而言，政治改革的主要難題首先在於如何應付原有的支持者，其次則是如何對應新秩序的要求者。對第一個難題而言，處於改革中的政治領袖最大的憂慮就是，改革在尚未創造新的支持者之前，就已失去原有的支持者；第二個難題是，改革等於是容許異議者更大的活動空間而帶來更大的挑戰力量，使執政精英的政治權力與利益受到極大威脅。因此，和平的過渡必須建立在不威脅那些有權否決者之利益下，將這個不確定性加以制度化。但問題也在於，當執政者一味以政權的穩定為考量，忽略客觀的經社成長逆轉人們的期望，形成中共主觀意願與人民期待之間的嚴重落差，使外在的改革壓力可能蓋過黨的調適能力而導致分裂。