

# 第一章 導論

自一九七八年以來，中共政治改革時有時無，雖然總是強調以「民主集中制」作為實現社會主義民主的組織原則，但無論在政府或黨內，仍然存在許多不受監督的「保留領域」<sup>1</sup>(reserve domains)，以及對依附於公民或黨員身份中許多排他性的限制。除了使異議者的表達權利受到壓制、輿論自由受到干預、司法無法獨立運作外，權威者也藉制訂有利自身且不受規範的選舉程序，使中共長期處於民主承諾與威權真實性的緊張狀態。

因此，在「四個堅持」的框架內，中共無論提出「依法治國」或「政治體制改革」，都涉及兩個關鍵的問題：一是如何從社會層面重建黨的合法性；另一則是如何讓黨政之間的權力關係制度化，以維持政權的穩定運作。本研究針對共黨在組織與制度上的調適，以「組織內捲化」(organizational involution)的概念，探討前期制度的慣性對變遷所形成的阻力，以及執政者在制度設計上摻入強烈的現狀偏好(status quo bias)，形成黨國體制中深切的制度化與反制度化的矛盾設計，制約未來發展路徑，並使得「法治」與「人治」之間在爭辯二十年後，依然是黨內討論的重心。

## 第一節 研究主旨

中共自文革結束後，黨內與學界興起對所謂「切入點」(point of entry)的爭議，回溯建政過程中，何以人治思想會逐步抬頭、氾濫，以致墜入「無法無天」的境地。這樣的討論逐漸被挖掘出來的事實所取代，人們也依此來找尋「轉出點」(point of exit)，遠離先前的錯誤。簡言之，假使中共建政所依循馬列主義最重要的著作是：「怎麼辦」(What is to be done?)；那麼在當前所思考的應該是：「怎麼取消」(What is to be Undone!)，亦即從一個職業革命家的政黨，轉變成更具代表性與回應性的政黨。<sup>2</sup>

長期以來，中共依據黨的理論自我辯護，數列西方民主制度的種種弊端，並以現行制度在理論上的優越性，認定唯有「社會主義民主」才是真正屬於無產階級的民主，而貫徹社會主義民主的組織原則就是「民主集中制」。摩爾(Barrington Moore)曾區分「民主集中制」的熱望(aspire)與現實，認為其最初的設想在於調和

---

<sup>1</sup> Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3 (July, 1996), p. 23.

<sup>2</sup> 相關論點也曾探討蘇聯共黨的轉型問題，見 Karl Popper interviewed by Giancarlo Bosetti, *The Lesson of This Century: With Two Talks in Freedom and the Democratic State* (New York: Routledge, 1997), pp. 42-43; Ken Jowitt, "Gorbachev: Bolshevik or Menshevik?" in Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman eds., *Developments in Soviet Politics* (Houndmills: Macmillan, 1990), pp. 271-291.

(reconciling)系統內部民主價值的需求與系統的權威、紀律與地位。任何政治組織為維持生存與基本架構，必須在內部的凝聚與多元需求之間尋求平衡，而「民主集中制」所強調「由下而上」的選舉與決議、多數原則、責任性和其中所包含的垂直關係，並沒有違背民主原則；但另一方面，他們的運作在某種程度上很合理地會被視為非民主的。問題不在於缺少選舉，而在於共黨對選舉的控制和強化的等級制度，以及布爾什維克理論中有關武力與暴力在組織中的角色，這對責任制的影響更甚於代表制。<sup>3</sup>

中共建政後的黨國一體化與統制經濟，其對資源的集中配置、對個人生涯的限制，對社會的監控三者彼此關連、互相強化，所帶來的是對正式國家體制的破壞，以及基於人身依附關係為基礎的家長制權威，使「民主集中制」在規範性的政治概念上存在理論與實踐的落差。此外，共產革命後的一個重要轉變，就在於執政的共黨將「民主集中制」納入國家憲法規範，除了確立中華人民共和國為中央集權的單一制國家，最重要的是在政府職權的劃分上，建立以「人民代表大會制度」（以下簡稱「人大制度」）為核心，並且在黨政一體化的結構下形成「議行合一」，取代「三權分立」的政治體制，使「民主集中制」不再只限於政黨組織，而是逐漸擴大成為社會層面的組織關係，並有明顯組織上的階層化(hierarchy)。但由於黨與國家是兩個不同組織邏輯與任務的政治制度，使得共黨在政權建立(state-building)過程中，面臨黨組織與國家制度間的衝撞，導致矛盾與緊張。<sup>4</sup>

「民主」作為一種統治形態(form of government)，主要是依據權威來源、統治目的和政府組成程序來界定。<sup>5</sup>因此，對「民主集中制」的思考，不是僅談論「民主」與「集中」兩個概念的辯證統一；必須從黨與黨員之間，以及黨與政權之間，分析「民主集中制」與「民主」的共生或是互斥關係（見圖 1-1）。事實上，民主政治並不是由一套獨一無二的制度所組成，它會因不同的社會經濟條件，以及政治結構而呈現特殊形式。但是對於「民主」的界定，若僅止於一套政治方法的確立，則不禁讓人追問：為什麼是這一套政治方法值得追求？這套方法依據何種原則來運作？在實際運作上，它保障或忽略了何種價值？

對中共而言，從「八大」、「十三大」到「十六大」，所面臨的是相同的困境，即對黨內與黨政權力運作失衡的反省與因應。但是在漸進而零碎的政治改革下，領導階層考量每個途徑對黨獨佔地位的潛在影響，如何不犧牲黨在政治上的排他性前提——非僅維持其鎮壓與嚇阻權力——建立政治上的合法性。<sup>6</sup>黨基於對分裂

<sup>3</sup> Barrington Moore, *Soviet Politics: the Dilemma of Power* (New York: Harper & Row, 1965), pp. 70-71.

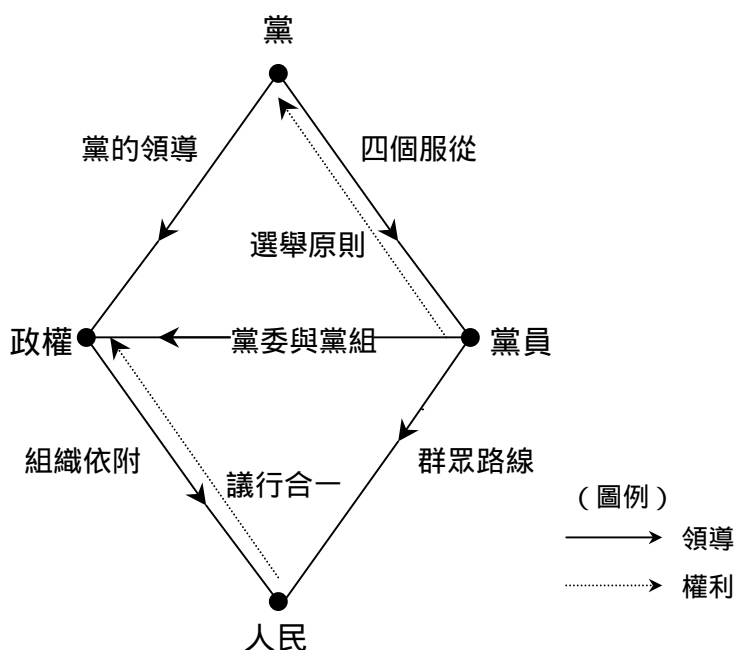
<sup>4</sup> Shiping Zheng, *Party vs. State in Post-1949 China: The Institutional Dilemma* (Cambridge University Press, 1997), p. 16.

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 6.

<sup>6</sup> John Burns, "The People's Republic of China at 50: National Political Reform," *The China Quarterly*,

威脅的認知，一方面在組織層面擴大黨的包容性，甄補經濟上的新興階層與知識精英，透過重整或特許有限的利益組織，發揮國家與社會間的溝通渠道，以統合利益並抑制威脅，呈現若干「國家統合主義」(state corporatism)的成份；另一方面，在制度上試圖落實黨與政權的民主機制，以提高黨的回應能力，並藉此改善地方與基層的黨群及黨政關係。問題是，改革的決策總會引進新的行為者與不確定性，中共在組織與制度的調適結果，是進一步鞏固權威，還是擴大其脆弱性？歷經二十年的改革過程，中共雖然接受黨應朝向民主化與制度化的方向發展，但最終仍因維護中央權威與鞏固具高度人格化的領導核心所抵消，使執政的共黨長期陷入一種難以達成的改革循環。

(圖 1-1)「民主集中制」的分析框架



## 第二節 文獻回顧與研究途徑

在探討中共「民主集中制」運作與政治變遷，可以從三個主題進行系統性研究：(一) 中共政治體制的類型特徵；(二) 形塑此種制度的力量與因素；(三) 制度選擇與政治穩定的關係。筆者將其歸類為類型、結構、精英與官僚，以及制度四種途徑。

## 壹、類型途徑

一九六〇年代，政治學行為革命的發展讓學者以追求共通性、建立通則為目標，並將理論建構等同於產生類型。學者試著把不同的政權形態或政黨體系整合在單一的分析架構下，或者透過光譜(spectrum)分析，將民主與獨裁置於光譜兩端，以涵蓋所有政權形態：<sup>7</sup>例如以民主相對於獨裁，比較最終決策權力的配置方式；或是極權（或威權）相對於憲政主義，比較政府權力行使範圍的界限。學者依此對每個政府進行「分類」，將之定位在光譜的特定位置，並與光譜的其他國家相互比較，包括從「極權主義政體」<sup>8</sup> (totalitarian regimes)到「後極權威權政體」<sup>9</sup>(post-totalitarianism authoritarian regimes)；杭廷頓(Samuel P. Huntington)與薩托利(Giovanni Sartori)對「一黨制」(unipartism)的區分；<sup>10</sup>塔克(Robert C.

<sup>7</sup> Stathis N. Kalyvas, "The Decay and Breakdown of Communist One-Party Systems," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2(1999), pp. 323-343; Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 3<sup>rd</sup> ed., (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1982), pp. 270-288.

<sup>8</sup> 極權主義模式包括下列幾項特徵：一套官定意識形態；魅力型領袖領導的群眾性政黨；祕密警察的恐怖統治；對大眾傳媒的嚴密控制；對軍隊與武力的掌控；中央指令性經濟。比如希特勒的納粹德國、史達林時期的蘇聯、毛澤東時期的中國以及杜瓦利(Francois Duvalier)主政下的海地皆屬於此類型。請參考 Carl J. Friedrich and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956), pp. 9-10; Hannah Arendt, *Totalitarianism: Part Three of the Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1951); Ranney, *Governing*, p. 257.

<sup>9</sup> 「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。請參考 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Macmillan, 1990), p. 255; 趙建民教授認為，「後極權發展型威權政權」的特徵包括：(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) 意識形態角色依然重要，但不再是成為共識的凝聚力，反而成為紛爭之源，對政策不再具有指導作用，而是提供政策正當性的手段。(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。請參考趙建民，「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*，42卷9期(民國88年9月)，頁15。

<sup>10</sup> 杭廷頓對一黨體系的分類標準：(一) 政黨能否壟斷政治系統合法性；(二) 政治領袖的甄補(recruitment)是否由政黨壟斷；(三) 政黨能否壟斷政治系統利益集結及決策的功能。依此標準將一黨體系劃分為強勢一黨體系(strong one-party system)與弱勢的一黨體系，並區分一黨制演變的三個時期：(一) 轉型期：由意識形態和獨裁的領袖所主導；(二) 鞏固期：以實用主義和制度化為主導；(三) 適應期：以科層官僚和利益團體為主導，且大眾參與十分普及。最終演變為「穩定的制度化一黨體系」。見 Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore, eds., *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* (New York: Basic Books, 1970), pp. 32-40; 薩托利則將一黨制區分為：(一) 極權型的一黨制：有強烈意識形態，及高度強制力與動員力，不存在次級系統的自主性；(二) 威權型的一黨制：意識形態強度較弱，動員與汲取能力較低，非政治性次級團體擁有某種程度的自主權；(三) 實用型的一黨制(pragmatic unipartism)，具有包容性和整合性的政策取向，並有法律與制度上的範圍限制。見 Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), 221-230.

Tucker)與羅溫索(Richard Lowenthal)對「運動政權」<sup>11</sup>(movement regimes)或「動員政體」<sup>12</sup>(mobilization regimes)的界定。

在前述的非民主政權中，無論是極權、一黨或動員政體，多具有意識形態、專制政黨、魅力領袖、社會動員和媒體控制等要素，所強調的是「由上而下」的支配、政治權力的壟斷，以及國家與社會界限的消失。<sup>13</sup>此時期的中國研究，也具有同樣的特徵，如舒曼(Franz Schurmann)在《共產中國的意識形態與組織》一書中，除了認為中共以主義取代價值觀，組織取代制度，幹部取代仕紳，將已經崩潰的傳統中國重新統一起來，並且從組織角度界定意識形態如何貫穿於政府組織與工作、官僚控制、工廠管理、城市政治與鄉村建設等層面，呈現以黨國為核心的單向權力運作。<sup>14</sup>在這種前提下的「民主集中制」，一方面民主與集中的辯證統一關係過於模糊，以致於它在光譜上從無政府到專制都可能出現；另一方面，對一個強調一黨專政，否定西方代議選舉制度，並藉由深入基層的嚴密組織，控制所有生產資料與職業流動機會的政權組織原則，讓學界很難給予理論的看待。<sup>15</sup>

極權主義典範應用在中共立法體系的研究，形成所謂「命令模式」(command model)：黨中央被視為高度整合、理念一致，並且有能力處理特定法律議題，使得人大對解決政策衝突無法發揮作用，比如毛澤東時期的立法過程，具有一元化與工具性，以及由上而下的支配等特徵。黨藉由任命與提名權確定代表的順從，以幾乎全體一致的複決，忠實地認可黨的意志，除了使「委託」與「代理」的關係體現在黨與人大之間，也讓立法過程變得簡單明確。<sup>16</sup>

類型模式建立起政權之間比較的基礎，並提供一種理念型的參照點，使我們

---

<sup>11</sup> 塔克提出「一黨制革命式群眾運動政權」(the revolutionary mass-movement regime under single-party auspices)，簡稱「運動型政權」，類似極權主義特徵，包括強烈意識形態基礎、群眾運動，激進、中央集權式的革命性政黨。轉引自趙建民，**威權政治**（台北：幼獅出版社，民國83年），頁80-83；Robert C. Tucker, "Towards a Comparative Politics of Movement Regimes," *American Politics Science Review*, Vol. 55, No. 2(June 1961), pp. 281-293.

<sup>12</sup> 羅溫索分析從一個動員的體制到後動員體制的轉變的特徵：(一)革命時期的軍事精英與後革命時期的專業精英產生衝突；(二)來自統治階級中對於革命持續與否的衝突；(三)革命來源的消失，造成政治上的合法性危機；(四)政府和政黨活動的範圍縮小，法律功能的強化，知識份子自主性增加。請參考Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1970), pp. 104-117.

<sup>13</sup> William Kornhauser, *The Politics of Mass Societies* (New York: The Free Press, 1959), p. 123.

<sup>14</sup> Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1968), pp. 18-23；另請參考A Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy* (New York: Harper & Brothers, 1960)；John W. Lewis, *Leadership in Communist China* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1963).

<sup>15</sup> Michael Waller, *Democratic Centralism* (Manchester University Press, 1981), pp. 12-13.

<sup>16</sup> Murry Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes and Democratic Prospects* (Oxford: Clarendon Press, 1999), pp. 15-16；Kevin J. O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 29-60；Andrew Nathan, *Chinese Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1985), Ch. 10.

可以用來描述實際的政治狀況。如歐頓(William G. Odom)提出極權與威權政黨的差異在於類型而非程度，而且實際上極權主義模式掌握共產政權的基本特質，此一優點是其他途徑無法比擬之處。<sup>17</sup>不過，「類型模式」面對同類型國家在光譜上的差異，以及在等級上的差別較難以清楚說明，也無法自發展的角度解釋政權的轉變。比如中共在後毛澤東時期的去激化(deradicalization)，按照極權主義的邏輯，這兩種有若干差異的共產政權，也依舊被歸類為極權政體。<sup>18</sup>再者，如一黨制的類型也容易混淆政黨體系與政權。事實上，除了一黨體系，所有政黨體系類型都是以競爭性的政權為前提。舉例來說，在彭佩爾(T. J. Pempel)所謂「支配性一黨政權」(one party dominant regime)中可能存在高度競爭性，執政黨藉政績或聯盟得以持續執政，但是仍被「誤置」於非競爭性政權。<sup>19</sup>因此在類型模式下，必須藉由其他途徑，說明體制變遷之前的政體形態和相關的制度安排，如何影響政治的變遷。

## 貳、結構途徑

從結構的觀點出發，政體的變遷或轉型是基於相互依存的結構條件變動所致。這種觀點假定任何政體的起源、鞏固與變遷，都與相應的經社結構有密切關係，其中最具影響力的學說應該算是現代化理論與國家理論。

現代化理論的兩個基本前提，首先是國家到一特定歷史階段，會朝向終極目標發展；第二，一國的社會經濟發展與政體形態之間具有相關性。這種思想脈絡所帶動的是政治上的自由民主，以及經濟上的市場化與私有化。<sup>20</sup>如傅利曼(Milton Friedman)提出經濟自由與政治自由之間的密切關係，<sup>21</sup>或李普賽(Seymour Martin Lipset)檢證經濟發展程度越高，財富的增加鼓勵低下階層接受漸進改變，並有助於加強中產階級的力量，使支持民主政治的機會越大。<sup>22</sup>而白魯恂(Lucian Pye)則指出社會主義國家的劇變便是證成現代化理論的觀點，<sup>23</sup>懷特(Gorden White)也認為中國大陸經改促成社會階層分化、意見多元化、人們期望不斷升高

---

<sup>17</sup> William G. Odom, "Soviet Politics and After: Old and New Concepts," *World Politics*, Vol. 45, No. 1(Oct. 1992), pp. 66-98.

<sup>18</sup> 趙建民，*威權政治*，頁 80-81。

<sup>19</sup> T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 1-2.

<sup>20</sup> Leslie Holmes, *Post-Communism* (Cambridge: Polity Press, 1997), pp. 38-39.

<sup>21</sup> Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), p. 8.

<sup>22</sup> Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1(March 1959), pp. 69-105; Seymore M. Lipset, *Political Man* (London: Heinemann, 1983), Ch. 2.

<sup>23</sup> Lucian W. Pye, "Political Science and the Crisis of Authoritarianism," *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 1(March 1990), pp. 3-19.

以及民間社會力量的壯大，因此從長遠看，中國大陸的民主前景是光明的。<sup>24</sup>

現代化理論的提出，主要是依據西方國家長期發展的經驗，強調先創造出有利民主發展的環境，包括自由市場經濟取向、教育水準與都市化的提高，以及以中產階級為主體的社會；並且認為發展中國家只要「模仿」相同路徑，終將走向與西方國家相同的道路。<sup>25</sup>但是這個假設忽略了國情的差異與舊制度的遺產，比如財產權的不同使共產國家缺乏作為推動民主化主力的中產階級；<sup>26</sup>或者政治環境的高度不確定性對政治結果的高度影響力，如官僚威權政體(bureaucratic-authoritarian regime)的出現。<sup>27</sup>杭廷頓也認為，在現代化與政治發展之間，還涉及了包括理性化(rationalization)、民族主義與國家整合、民主化與動員與參與等問題。<sup>28</sup>經濟發展除了造成需求的不斷變動，實際上更是加深其欲望；社會的快速變遷以及新的社會團體被快速動員至政治體系內，但是政治制度發展卻相對顯得緩慢，使本身成為一個極不穩定的過程，特別是在代表機制與公民社會的微弱、政治權力缺乏限制等環境，這種理論與實際的落差可能造成發展的逆轉，導致衰退與不穩定。<sup>29</sup>

在共產政權的演化過程中，特定的產權配置在某一時期可能帶來最大的政治效益，但是到了另一時期卻又成為改革的對象，由於統制經濟本身的制度性缺失，無法得到預期的經濟表現而逐漸走向遠離公有制的道路。中共自八十年代以來的經濟改革，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，包括農業的非集體化、地方鄉鎮企業以及相應的私人與外資企業興起，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。然而，從更長遠的角度看，經濟發展也為中共的統治帶來不穩定的因素，使統治者看起來面臨著兩難的情境，亦即經濟失敗和經濟成功都削弱這些政權的基礎。<sup>30</sup>事實上，杭廷頓強調「制度化」在政治發展過程的重要性應凌駕於社會、經濟之上，指的便是強勢的威權主義政府

---

<sup>24</sup> 轉引自吳玉山，*共產世界的變遷—四個共黨政權的比較*（台北：東大出版社，民國 84 年），頁 12-13；Gorden White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford: Stanford University Press, 1993).

<sup>25</sup> A. Pourgerami, *Development and Democracy in the Third World* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 123.

<sup>26</sup> 吳玉山，前引書，頁 10；關於中產階級與民主的關係，可參考 Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon, 1966)，轉引自蕭純美譯，*民主與獨裁的社會起源*（台北：遠流出版社，民國 81 年），頁 437-455。

<sup>27</sup> Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973).

<sup>28</sup> Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," in Claude E. Welch, Jr., ed., *Political Modernization* (Belmont, Cal.: Wadsworth, 1971), pp. 239-241.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 244; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 1-8; Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1995), p. 62.

<sup>30</sup> Marc F. Plattner, "Democratic Moment," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2<sup>nd</sup> ed., (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 36-48.

是促進發展的催化劑，用以打破傳統社會、經濟和政治上的障礙，成就現代化的目標。<sup>31</sup>這一理論也反映在社會科學界逐漸轉向「以國家為中心」<sup>32</sup>的研究典範，而中國大陸在八十年代興起的「新權威主義」，便是受前述觀點的影響。

新權威主義產生的主要背景是中共經改陷入瓶頸、政治不穩定，因此政治強人被呼喚出來消除危機、安定社會；其次，中共內部出現胡耀邦、趙紫陽等改革派，使部份知識份子看到利用現存權威變革大陸社會的可能性；第三，中共的開放政策，亦使知識份子接觸到西方現代化理論、四小龍的成功經驗，因而試圖仿效及運用。<sup>33</sup>包括張炳九主張改革應該遵循「政治與經濟分離」，使社會生活二重化，同時採取半集權式的政治體制，以適應發展中的商品經濟需要；在當時的條件下，由一些強有力的領導人強制地推進現代化，比馬上實行徹底的民主更為可行。<sup>34</sup>吳稼祥提出必須有新權威消除舊權威造成的舊社會結構，使中間膨脹的權力向兩端變遷，除了使個人自由得到發展，同時也利用必要的中央集權排除障礙，保持自由發展中的社會穩定。<sup>35</sup>

蕭功秦為新權威主義下了這樣的定義：「它是後發展國家的舊體制走向解體或蛻變，而新型的民主政體又無法運作的歷史條件下，由具有現代化意識與導向的政治強人或組織力量建立起來的權威政治。」一方面，這種權威政權具有明確的現代化變革導向，而不同於傳統專制政治；另一方面，由於它具有強制性、高度組織化的行政、軍事力量，與權威意志作為穩定社會秩序、推行現代化的基礎，因而又不同於民主政體<sup>36</sup>蕭功秦認為由於大陸現代化的進程在一九五十年代到七十年代經歷了一次斷裂，社會上不存在中產階級，使得社會成員和企業的經濟行為不受舊制度與市場制度的約束，若此時推行民主制度，必定造成舊權威的補充太慢，使政府對社會的統治能力大為削弱，失去對腐敗官員的控制，進而造成政治與社會的失序；相反的，只有加強政府權力，推動後進的、需要幾代才能完成的改良過程，並要求當代人民能為未來做出現實的犧牲。<sup>37</sup>因此，這種權威政治本

<sup>31</sup> 趙建民，**威權政治**，頁 29。

<sup>32</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current," in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds, *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 3-37; 依據吳玉山教授的觀點，比較共產主義(study of comparative communism)的研究一開始就是採取國家自主理論。這是因為共產政權對社會表現了高度的自主性，並以徹底改造社會為目標。見吳玉山，**共產世界的變遷**，頁 25。

<sup>33</sup> 當時的大陸知識界還有其他學派，包括以方勵之等為代表的理想主義改革派、于光遠等為代表的保守改革派、以嚴家其等為代表的實務主義與啟蒙主義學派，以及蘇曉康等為代表的文化啟蒙主義流派。見齊墨，「六四前大陸學者關於『新權威主義』的論戰」，**中國大陸研究**，34 卷 10 期（民國 80 年 10 月），頁 114。

<sup>34</sup> 同前註，頁 113。

<sup>35</sup> 吳稼祥，「新權威主義評述」，載於齊墨編，**新權威主義：對中國大陸未來命運的論爭**（台北：唐山出版社，1991 年），頁 4-8。

<sup>36</sup> 蕭功秦著，**歷史拒絕浪漫：新保守主義與中國現代化**（台北：致良出版社，民國 87 年），頁 21。

<sup>37</sup> 蕭功秦、朱偉，「痛苦的兩難抉擇——關於『新權威主義』理論答問錄」，載於齊墨編，**前引書**，



身就存在著兩難性，當民主政治運作的條件尚不成熟時，權威政治可以大大降低政治綜合耗費的交易成本，並較為快捷而有效地實現命令貫徹、政治穩定與社會整合；不過，權威政治隱含的權力個人化傾向，又是這種權力結構的必然伴生物，正是在這個意義上，新權威主義可說是一種積極性與消極性同時並存而又不可分離的兩面刃。<sup>38</sup>

鄧小平在改革過程中，建立起「穩定壓倒一切」的共識，並以「社會主義初級階段」的概念定出「發展生產力」的主軸，為中共的領導權力建立合理化解釋。中共領導層認為他們可以通過體制內改革，維持基本的結構和意識形態的因素不變（如四項基本原則），但改革牽動黨從社會中撤退，加上黨內的分裂與外部世界的影響，三者相互作用下產生巨大的社會力量，促成建政以來最大規模的民主運動，以及政權強力鎮壓的悲劇收場，也暫時打斷「新權威主義」的討論。然而，當國際社會在九〇年代經歷第三波民主化的高峰期，學界也開始反省「非自由民主」<sup>39</sup> (illiberal democracy)體制的出現時，「新保守主義」卻在中國大陸迅速崛起。

新權威主義對於新保守主義的發展有重要意義，它的出現使原來保守與激進的對立主題發生了轉變——主流爭論不再圍繞「中國」、「西方」、「社會主義」、「和平演變」的分歧，而是進入如何更有利和有效於中國現代化實際操作的問題上，並且挑戰主流知識體系，尋求第三條道路。<sup>40</sup>中國大陸在經歷「六四事件」以及東歐、蘇聯巨變，除了產生對僵化的警惕，同時也存在對穩定的擔憂，這些意識的綜合作用，鞏固了實用主義對改革路線的影響。在此基礎上，一種漸進發展、反對激進的溫和主張就具有相當的代表性；「新保守主義」正是代表或反映出在社會變革的方向選擇上，趨於主流的漸進、控制、可行的思想潮流。<sup>41</sup>

一九九〇年代初期，種種跡象表明中國的各類問題並沒有解決，包括經濟發展過程中制度化的不足、對行政手段的過度依賴，社會上的貧富差距、腐敗、下崗與民工潮更為廣泛且深化，以及後強人時期的中央與地方、黨軍關係的發展威脅第三代領導核心的穩定。<sup>42</sup>在這種背景下，新保守主義對新權威主義所體現的承繼性，就是國家主義的主張；可以說，國家主義選擇的辯論對手是在中國大陸

---

頁 13-19。

<sup>38</sup> 蕭功秦著，**歷史拒絕浪漫**，頁 26。

<sup>39</sup> Marc F. Plattner, "Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2(March/April, 1998), pp. 171-180; Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" pp. 20-37.

<sup>40</sup> 比如前述黃宗智以長江三角洲與華北的小農經濟「內捲化」發展，針對資本主義發展必然與商品化銜接，勞動生產率必定與產量增加相聯繫、鄉村發展必定與城市發展同步等信條提出質疑；甘陽也認為現有西方理論很難清楚解釋以鄉鎮企業為特徵的中國農村變遷，因此需要以新的經驗現實為基礎，對本土社會變遷的進程和機制形成本土立場的理解。請參考張靜，「『新保守主義』學術取向」，**二十一世紀（香港）**，第 39 期（1997 年 2 月），頁 20-23。

<sup>41</sup> 同前註，頁 23-24。

<sup>42</sup> 王軍濤，「一九九〇年代中國大陸的新保守主義」，**中國事務**，第 8 期（民國 91 年 4 月），頁 81-82。

實行十多年的「放權讓利」改革。<sup>43</sup>如王紹光與胡鞍鋼合著的《中國國家能力報告》，強調國家財政汲取能力的弱化，除了助長地方勢力擴張，也削弱中央政府的財政與行政能力。因此在向市場經濟轉變過程中，提高國家汲取財政能力，發揮中央政府主導作用是十分緊迫的任務。<sup>44</sup>

在政治穩定方面，類似喬維特(Ken Jowitt)所說的「包容性」(inclusion)，康曉光認為九十年代的大陸政治表現出「行政吸納政治」的基本特徵，也是政治穩定的根本原因；其中市場經濟、權威政治、新權威主義意識形態的協同發展，是此一政治模式得以建立的前提條件。除了政治精英壟斷公共權力外，市場經濟取代計畫經濟促成以知識和經濟精英崛起、工人和農民地位下降所形構的精英／大眾二元社會結構（見表 1-1）。在新權威主義的旗幟下，政治精英、經濟精英與知識精英達成共識、結成聯盟，而大眾則處於被動狀態，只能製造局部獨立的個人或集體行動。由於中共有能力對付這種局部事件，除非出現經濟、政治或社會的重大危機，否則不會威脅全局穩定。長期來看，高壓的作用是有限的，只有對利益分配進行大幅度調整，才能安撫大眾。因此，未來政治穩定取決於包括群體聯盟的結構和有效性、中共與精英和群眾的關係，以及中共在利益相衝突的群體間建立起複雜而微妙的平衡能力。<sup>45</sup>

(表 1-1) 精英／大眾結構的轉變

	毛時代	後毛時代
精英	政治精英（黨政官僚）	政治精英（黨政官僚） 經濟精英（資本家和經理） 知識精英（知識份子與專業技術人員）
大眾	城市工人 農村農民 知識份子	城市工人 農村農民 貧困階層

資料來源：康曉光，「未來 3-5 年中國大陸政治穩定性分析」，《戰略與管理》（北京），2002 年第 3 期，頁 5。

### 參、精英與官僚途徑

前述舒曼提出中共以三種「新的」力量將中國重新統一，然而「文革」的發生卻凸顯這三種力量出了問題，也改變學者對中共高度整合與穩定的認知，動搖了「極權主義模式」的解釋能力。雖然毛澤東擁有至高的地位與權力，但實際上中共政治精英之間衝突不斷；另一方面，毛澤東死後的中國大陸，在經濟、社會

<sup>43</sup> 祖治國，《九十年代中國大陸的新保守主義》（台北：致良出版社，民國 87 年），頁 38-39。

<sup>44</sup> 王紹光、胡鞍鋼，《中國國家能力報告》（香港：牛津大學出版社，1994 年）。

<sup>45</sup> 康曉光，「未來 3-5 年中國大陸政治穩定性分析」，《戰略與管理》（北京），2002 年第 3 期，頁 1-15；康曉光，「90 年代中國大陸穩定性研究」，《二十一世紀》（香港），第 72 期（2002 年 8 月），頁 33-45。

與意識形態的變化，也提供漢學家思考其他研究模式的機會。因此包括「兩條路線鬥爭模式」<sup>46</sup>、「毛掛帥模式」<sup>47</sup>、「派系模式」<sup>48</sup>、「利益集團模式」<sup>49</sup>、「世代模式」<sup>50</sup>以及「官僚模式」<sup>51</sup>等新的研究途徑出現，中共黨內的權力鬥爭使學者轉而投入「精英衝突」的研究，研究的焦點也由「穩定」轉為「變遷」，藉由各個不同面向，研究統治精英的屬性對政治行為的影響。<sup>52</sup>精英與官僚途徑的基本假設仍是基於極權國家性質，社會力量對政治影響極為微弱，必須以政治精英為主的行為者與行為動機為依據。例如官僚模式中最主要的行為者是各個官僚機構，其行為動機是官僚對權力和資源的爭奪；而派系模式則是以跨越正式組織，以私人「侍從關係」<sup>53</sup>(patron-client relations)為基礎的派系為主要行為者，其行為動機是擴張個人的權力與利益。<sup>54</sup>

<sup>46</sup> 請參考 Roderick MacFarquhar, *The Origins of the Cultural Revolution, I: Contradictions Among the People, 1956-1957* (New York: Columbia University Press, 1974).

<sup>47</sup> 請參考 Michel Oksenberg, "Policy Making under Mao, 1949-1968," in John M. H. Lindbeck, ed., *China: Management of a Revolutionary Society* (Seattle, Washington: University of Washington Press, 1971), pp. 79-115; Frederick C. Teiwes, "Chinese Politics, 1949-1965: A Changing Mao," *Current Scene*, Vol. 12, No. 1(1974), pp. 1-15.

<sup>48</sup> 請參考 Andrew Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 53(Jan. 1973); Andrew Nathan, "An Analysis of Factionalism of Chinese Communist Party Politics," in Frank P. Belloni and Dennis C. Beller, eds., *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective* (Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 1978), pp. 387-414; Lucian W. Pye, *The Dynamics of Chinese Politics* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gun & Hain, 1981).

<sup>49</sup> 趙建民,「中共研究中的『利益團體』研究法」, *國立政治大學中山社會科學期刊*, 第 1 期(民國 79 年 6 月),頁 79-96;H. Gordon Skilling, "Interest Group and Communist Politics," *World Politics*, 18(April 1966), pp. 435-451; David S. G. Goodman, ed., *Groups and Politics in the People's Republic of China* (Cardiff: University College Cardiff Press, 1984).

<sup>50</sup> 請參考 Chen Li, *China's Leaders: The New Generation* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001); Michael Yahuda, "Political Generations in China," *China Quarterly*, No. 80(Dec. 1979), pp. 794-804; Pye, *The Dynamics of Chinese Politics*, pp. 101-103.

<sup>51</sup> Michel Oksenberg, "Economic Policy-Making in China: Summer 1981," *China Quarterly*, No.90(June 1982), pp. 165-194.

<sup>52</sup> 寇建文,「中共菁英政治的研究途徑與發展」,發表於「中國大陸研究方法與成果」學術研討會,台北,政治大學國際關係研究中心主辦,民國 92 年 4 月 1-2 日,頁 4-5; Harry Harding, "The Studies of Chinese Politics: Toward a Third Generation of Scholarship," *World Politics*, Vol. 36, No.2 (Jan. 1984), pp.284-307; 王信賢,「當代西方『中國研究』之新制度典範分析」, *中國大陸研究*, 43 卷 8 期(民國 89 年 8 月),頁 27-28。

<sup>53</sup> 侍從關係(patron-client relations)早期屬於人類學研究範疇,在理論層次上,反對過於偏重結構—功能學派的發展及動員式的階級研究,其主要強調重點為權力的自主性,包括下列幾項要點:(一)侍從關係經常是獨特且擴散的;(二)互動的基礎集中於不同資源之間的交換;(三)交換經常是包裹交易(package deal),意指交換的資源是不可分割;(四)長期的信用與忠誠是建立侍從關係的要素;(五)侍從關係通常是非正式的、自願的、存在於垂直的個人關係網絡;(六)侍從關係以不平等和權力上的差異為存在基礎。請參考 S. N. Eisenstadt and Louis Roniger, "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange," *Comparative Study in Society and History*, 22(Jan. 1980), pp. 42-77.

<sup>54</sup> 吳玉山、林文程、江水平著,《後鄧時期對大陸及台灣的震盪》(台北:國家發展研究文教基金會,民國 84 年),頁 13; Michel Oksenberg, "Politics Takes Command: An Essay on the Study of Post-1949 China," in Roderick MacFarquhar and John Fairbank, eds., *Cambridge History of China*,

長期以來，山頭主義與派系主義被視為中共政治的重要特徵。<sup>55</sup>如早期懷特森(William W. Whitson)指出解放軍高層之間並不是合作無間的團體，而是分成幾個以野戰軍為基礎的派系。<sup>56</sup>李侃如(Kenneth Lieberthal)分析中共在一九七〇年代中葉存在北京幫、上海幫及軍方三大派系。<sup>57</sup>白魯恂認為，由於中國傳統文化對於「關係」的強調，以及封建社會中「侍從關係」的影響成為派系的主要根源。<sup>58</sup>鄒讜則認為派系網絡間除了層級的「侍從關係」，也包含同儕間的個人關係；<sup>59</sup>在派系形成過程中，其他非正式關係如同鄉、同事、同校及家族關係都扮演一定的影響力，如李成分析中共「十六大」中央委員各個成員的生涯歷程中，顯示各種型態的裙帶關係，包括血緣、校友、同鄉、官僚、機構同僚或是侍從關係等在精英選擇上都扮演重要角色。<sup>60</sup>

羅德明(Lowell Dittmer)以「非正式政治」(informal Politics)指涉政治精英運用「非合法性」(nonlegitimate)手段追求包括權力、政治恩惠與政策等公共目標，並且和「正式政治」之間形成一種互賴關係。正式政治藉由正式的等級體制提供官職、地位和授與權力；非正式團體不僅致力於攫取正式體制中的職位，同時利用正式體制賦予其制定的政策合法性，這些政策不但代表非正式團體自身的利益，還代表大批追隨者乃至「公眾」的利益。<sup>61</sup>如李侃如與歐邁可(Michel Oksenberg)所代表的「官僚政治模式」，認為中共權力領導人常代表本身所掌管的官僚系統發言，機構利益也影響其決策立場，因此中共政治精英間的政策歧見或權力衝突，可能也反映出各官僚系統間的利益衝突。<sup>62</sup>

---

Vol. 14 (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), pp. 543-590; Jing Huang, *Factionalism in Chinese Communist Politics* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 26-54.

<sup>55</sup> Jürgen Domes, "Intra-Elite Group Formation and Conflict in the PRC," in Goodman, *Groups and Politics*, pp. 26-39.

<sup>56</sup> William W. Whitson, "The Field Army in Chinese Communist Military Politics," *China Quarterly*, 37(March 1969), pp. 1-30; William W. Whitson, *The Chinese High Command: A History of Communist Military Politics, 1927-1971* (New York: Praeger, 1973), pp. 498-517.

<sup>57</sup> Kenneth Lieberthal, "China in 1975: The Internal Political Scene," *Problem of Communism*, Vol. 24, No. 3(May-June 1975), pp. 1-10.

<sup>58</sup> Pye, *The Dynamics of Chinese Politics*, p. 4.

<sup>59</sup> Tang Tsou, "Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics," *China Quarterly*, No. 65(March 1976), p. 100.

<sup>60</sup> 李成，「十六屆中委會人事構成及其權力均衡」，載於丁樹範主編，*胡錦濤時代的挑戰*（台北：新新聞出版社，2002年），頁17。

<sup>61</sup> Lowell Dittmer, "Conclusion: East Asian Informal Politics In Comparative Perspective," in Lowell Dittmer, Haruhiro Fukui and Peter N. S. Lee, ed., *Informal Politics in East Asia* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 292-295.

<sup>62</sup> 李侃如與歐邁可也將這種體制形容為「分裂式威權政體」(fragmented authoritarianism)，見 Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 17-18; 另請參考 David M. Lampton, "A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China," in Kenneth Lieberthal and David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 33-58.

非正式結構本質上是垂直的，基本的非正式單位是「派系」，屬於一個相對較小、面對面交往、集權化組織起來的行動團體。儘管派系網絡似乎為人們所默認，但網絡或派系之間的任何橫向聯繫皆為「民主集中制」所嚴厲禁止。如鄒讜所指出，為了掩蓋黨內分歧，派系的存在通常被公開否認，直至最後的較量產生一定結果為止；甚至有時仍不公開承認派系存在，只不斷重申「與黨中央保持一致」的訓誡，這一原則是黨內高度權力集中所需要的。<sup>63</sup>正式政治與非正式政治之間的關係不但在功能上互相補充，而且相互滲透；在經驗層面，兩者的界限也趨於模糊。派系領袖可以利用任命權將一個正式的官僚部門，轉化成為一個非正式的派系網絡，比如通過培植同事或下屬，或安插「自己人」到組織內部。<sup>64</sup>因此，謝淑麗(Susan L. Shirk)認為中共領導人可以利用「侍從關係」建立班底，並同時倡導滿足官僚組織利益的政策，亦即透過黨內的「雙向負責」(reciprocal accountability)關係，為領導人爭取官僚機構與地方領導人支持，鞏固權力基礎。<sup>65</sup>但是正式職務(formal position)經常是形成非正式權力的前提條件，一旦派系領導人卸除其正式職務，這個派系的關係網絡就很容易瓦解。<sup>66</sup>

派系關係會因為「結構嵌入」(structural beddedment)的不同而有所區別，比如魏昂德(Andrew Walder)與戴慕珍(Jean C. Oi)透過「侍從主義」(clientalism)建構出中共在城市與鄉村的權力運作圖像，讓我們了解共黨政治控制的主要機制，並非只依靠「極權主義模式」下的政治整肅與監視，還包括透過資源配置以及對個人生涯規劃的限制來換取人民的政治效忠。<sup>67</sup>無論在城市單位中所形成的「組織性依附」(organized dependence)，或是地方幹部與農民間的「侍從關係」都為擴大非正式、個人化忠誠的複雜關係提供了階梯。中共雖然宣稱消滅了「三座大山」，但是派系的根源並沒有消失；在明確的等級結構下，幹部與精英為確保安全與升遷，追求上下間的侍從關係成為派系形成的重要基礎。

歸納來說，學者大致從「權力鬥爭」、「政策歧見」、「官僚組織利益」三個角度來解釋中共派系政治發生原因<sup>68</sup>但最重要的仍在於觀察派系對權力繼承與政策抉擇的影響，派系模式與權力繼承的重要性表現在兩方面：(一)由於缺乏明確的

---

<sup>63</sup> 鄒讜，*二十世紀中國政治*（香港：牛津大學出版社，1994年），頁174-175。

<sup>64</sup> Dittmer, "Conclusion," pp. 295-296.

<sup>65</sup> 所謂「雙向負責」(reciprocal accountability)，指中共高層領導（政治局及其常委會）雖然可以操控提名，影響中央委員會的組成；但另一方面，中共高層領導的權力又必須經過中央委員會的證成，使兩者間存在一種「雙向負責」的關係。請參考 Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 82-90.

<sup>66</sup> Lowell Dittmer, "Chinese Informal Politics," *China Quarterly*, No. 34(July 1995), p. 17.

<sup>67</sup> Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986); Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government* (California: University of California Press, 1989).

<sup>68</sup> 寇建文，「中共菁英政治的研究途徑與發展」，頁7。

權力轉移規範，派系間的權力鬥爭或權力均衡成為解決繼承問題的重要手段；(二) 權力繼承帶動決策者的更替，也影響政策路線的革新。但是在派系政治下，權力繼承不僅是人事上的權力延續，也是既有政策的延續。新領導人的決策在派系平衡的考量下，難以凸顯革新與願景(vision)。<sup>69</sup>

對此，楊開煌教授質疑研究者先以派系鬥爭的結論來分析中共人事的變局，又回頭來證明中共人事更替果然是派系鬥爭到派系妥協，再進入下一回的派系鬥爭，從而得出中共政權相對不穩定的結論，但是卻無法解釋何以不穩定的政權卻能穩定的更替；另一方面，政治鬥爭使人感覺中共權力轉移中的無序感，欠缺制度化的可能。倘若事實是如此，何以不少專家對中共人事仍能作出預測。因此楊教授建議不妨從分析中共更替領導的自身邏輯所產生的慣性，以及從政治路線決定組織與思路理解，由此來預測變遷的痕跡。<sup>70</sup>

此外，派系模式應用於中共立法的研究，意味黨即使可以控制立法，但是黨的領導仍是分裂在不同的議題上，使立法體系為領導人的政爭提供重要的競技場。就如同命令模式，派系模式依然假設體系的權力分配是「頭重腳輕」，政策制定過程是由上而下。幹部雖然得以促進其組織利益與政策規劃，但無法在中央許可前行動，必須「小心」順著政治局的風向調整船帆。<sup>71</sup>自一九八〇年代，學者「商借」政策制定的「官僚政治模式」，假設政策制定是掌控在中共最高領導層及其權力部門間的互動。這些官僚被描述為運用本身特定權力，追求組織「任務」的政治行為者。基本上，「官僚政治模式」假設政策構想其實帶有某一或許多官僚代理人的「任務」或「意識形態」功能，而官僚的分裂以及部門間緊張關係，成為政策制定下的「理性」與「團結」的邊界。相較於派系模式假設權力主要集中於中央層級；官僚政治模式則強調部門、官僚與地方領導人間權力與權威的分裂，使黨中央不可避免傾向以談判、合作或建立共識(consensus-building)，取代高壓來制定及執行政策。<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> H. Lyman Miller, "The Succession of Hu Jintao," <http://www.chinaleadershipmonitor.org/20011b/20011LM.html>.

<sup>70</sup> 楊開煌，「中共『十六大』之接班與人事安排—內在邏輯之探討」，*遠景基金會季刊*，3卷3期（民國91年），頁103-129。

<sup>71</sup> Parris H. Chang, *Power and Policy in China* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1975); Merle Goldman, *China's Intellectuals, Advice and Dissent* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

<sup>72</sup> Murray Scot Tanner, "How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141 (March 1995), pp. 40-41; 另一方面，伯恩斯(John Burns)也批評「官僚政治模式」或「分裂式威權政體」不合邏輯之處。一來中共的部門處在深密的各類關係網絡中；二來威權一詞是指政權和社會間的關係，不是指黨政部門間的上下從屬；三來中共官員向來都需要彼此談判、交易、妥協來運作，這些做法不是毛死後才有的。轉引自劉平鄰，「美國學者對中共政治的研究」，載於何思因、吳玉山主編，*邁入廿一世紀的政治學*（台北：中國政治學會，民國89年），頁514。

雖然派系模式過於專注赤裸裸的權力鬥爭，而較少說明有關理念或組織利益爭論的重要性；其由上而下的政策制定觀點，也不免誇大元老涉入、控制冗長而詳盡的政策制定過程。不過，派系模式正好揭露了政策制定或立法的象徵層面。此外，有學者主張人大的發展可用官僚政治模式說明，勝於法治或自由化傾向。但是該模式假設主要制度行為者是行政官員、官僚與地方官員，多少在其固定的文化、目標與意識形態具有一致性，同時也傾向視個別的政治行為者為其所在組織的延伸，個別領導人則是組織的代理人。問題是，這種假設如何適當地引用在分析如全國人大這種數千人的基礎廣泛的機構？再者，雖然官僚分裂與組織內共識建立是經常性與週期性的過程，但是過度強調共識建立，使得該模式對政策制定的認知是緩慢、沈重且難以處理，以漸進的政策變遷為主軸。這種內部醞釀的過程由於較趨向靜態，難以抓住政治上的流動性，因此不易解釋政策急轉彎。最終仍須訴諸行為者、事件與情勢，那些真正能壓倒組織典範的要素，包括個別領導人強勢介入，或體系危機、國際勢力及組織行動等。<sup>73</sup>

#### 肆、制度途徑

「制度」(institutions)被視為社會運作的規則(rules)，用以約束人類的互動行為，並塑造人類規律行為的規則、規範(norms)和共用的策略。<sup>74</sup>由於政治學舊制度論主要強調不同行政、立法與政治結構的詳細配置，多為規範性而較少比較分析(現行國家制度上的不同配置)，不傾向中層範疇與概念的發展。因此行為革命對傳統舊制度論的批評，就在於靜態的配置無法解釋真實的政治行為與政治產出，主張研究者不僅觀察政府體制的配置，也要觀察非正式的權力分配與政治行為；同時在比較政治上，著手「巨型理論」(grand theorizing)的建構。<sup>75</sup>

行為學派典範主要是超越舊制度論的正式結構分析，尤其要具體化馬克思主義理論中資本主義宰制結構，透過實際觀察團體或個人明確的信念與行為，但學者也發現，戰後在方法論與理論革新的代價，就是過度強調行為。巨型理論主宰了比較政治研究，也隱藏了中介的制度如何在不同國家內建構政治。我們描述行為的能力削弱了過去對制度內容與實際結果的關注；也許行為革命有其正面價

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 41-42.

<sup>74</sup> 諾斯(Douglass C. North)著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**(台北：時報出版社，民國84年)，頁7；郭承天，「新制度論與政治經濟學」，**邁入廿一世紀的政治學**(台北：中國政治學會，民國89年)，頁174；Sue E. S. Crawford and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 (September 1995), p. 582.

<sup>75</sup> 可參考 Harry Eckstein, "A Perspective on Comparative Politics: Past, Present and Future," in H. Eckstein and D. Apter, *Comparative Politics* (New York: The Free Press, 1963), pp. 3-32; Sidney Verba, "Some Dilemmas in Comparative Research," *World Politics*, Vol. 20(Oct. 1967), pp. 111-127.

值，但也造成了限制分析範疇的代價。<sup>76</sup>因此，「重新發現制度」開啟了比較政治與比較政治經濟學的研究熱潮。

新制度主義(new institutionalism)包含了源自各種學科的不同觀點、分析假設與詮釋。<sup>77</sup>如霍爾(Peter A. Hall)與泰勒(R. C. R. Taylor)將「新制度主義」區分為三種學派：歷史制度論(historical institutionalism)、理性選擇論(rational choice institutionalism)、以及社會學制度論(sociological institutionalism)。<sup>78</sup>這三種研究途徑的發展是針對行為主義的回應，尋求制度在社會與政治結果所扮演的角色，並解釋制度與行為之間的關係以及制度產生與延續的過程。長期以來，「個人選擇」與「結構限制」或社會學家所稱「微觀—宏觀連結」的問題，是方法論的「分析層次」(level of analysis)最常遇到的一個「本體論的兩難」(ontological dilemma)。研究者在研究特定議題時，必須面對「社會現象的因果論述，到底是以具有自主權的人，還是以超越人的結構限制為主體」。<sup>79</sup>我們可以透過制度的二維分析(如表 1-2)來說明：在「制度」層面，假使制度是依變項，則是屬於「內生性」(endogenous)。在這個領域中，研究者追溯制度的起源，為何採用特定制度，以及制度選擇的動態性等等。當制度為外生性(exogenous)，則是用以解釋非制度性的政治變遷與結果。<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," in Herbert F. Weisberg, ed., *Political Science: the Science of Politics* (New York: Agathon Press, 1986), p. 52; 另請參考 James March and Johan Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78(1984), pp. 734-749; E. M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1(1998), pp. 5-34.

<sup>77</sup> 請參考 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991); W. Brian Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy* (Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press, 1997); W. Richard Scott and John W. Meyer, eds., *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism* (New Delhi: SAGE, 1994); W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (New Delhi: SAGE, 2001); Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991); Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1992); James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989); Mary Brinton, and Victor Nee, *The New Institutionalism in Sociology* (New York: Russell Sage Foundation, 1998).

<sup>78</sup> 霍爾與泰勒認為，原則上應該分為四個學派，即加上經濟學新制度論。但由於它與理性選擇論有高度重疊，因此將其合為一談。見 Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5(Dec. 1996), pp. 936-957; 另請參考 B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'* (New York: Pinter, 1999).

<sup>79</sup> 陳敦源，「新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視」，*行政暨政策學報*，第 3 期(民國 90 年 8 月)，頁 137-138; Colin Hay and Daniel Wincott, "Structure, Agency and Historical Institutionalism," *Political Studies*, Vol. 46(1998), pp. 951-957.

<sup>80</sup> J. Jupille and J. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2(1999), pp. 431-432.



(表 1-2) 制度的二維分析

		制度	
		外生性	內生性
偏好	外生性	網絡分析	理性選擇論
	內生性	社會學新制度主義	結構主義 歷史制度主義

資料來源：

J. Jupille and J. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2(1999), p. 433.

在「偏好」(preference)層面，行為者的偏好指的是基本目標(fundamental goals)，而非策略。外生性指行為者的偏好是外在已知的，或維持穩定的（至少不會受制度影響）。制度雖然改變不同策略下的相對成本與利益，但不會改變行為者潛在的動機。相對來說，若偏好是內生於制度，則制度可直接或間接地發揮其影響力。因此，結合「制度」與「偏好」兩種變數，可得出四種結果。若制度與偏好皆為外生性，如網絡分析途徑，用以解釋政策與行為的變遷。若制度為內生性而偏好為外生性，如理性選擇途徑，制度是內生於偏好與其他如權力與資源等變數。若制度為外生性而偏好為內生性，如社會學的新制度論，外生的制度形塑行為者的偏好並限制行為者的權力。若制度與偏好皆為內生性，如結構論或歷史制度論，制度與偏好是透過如社會化與學習等複雜的反覆過程而相互建構。<sup>81</sup>

「新制度主義」作為一種分析中國政治的研究途徑與理論建構取向的重要性與日俱增，包括政策制定與執行、<sup>82</sup>國家—社會關係，<sup>83</sup>以及個人與團體的政治參與皆成為研究主題。<sup>84</sup>研究者也從傳統極權主義典範下的單向權力行使和對精英衝突的研究，轉而關注影響精英與群眾行為的制度性網絡。<sup>85</sup>由前述可知，新制度論主義中的制度定義，具有一種「雙核心內涵」(double-natured core)，使兩種研究傳統在「創造性模糊」的定義中相互結合。但也因為如此，這種定義模糊的狀態事實上是把定義制度研究範圍的權力下放給個別的研究者，研究者必須清楚闡釋所研究的制度內涵，標示出制度與行為的互動關係。

自一九九〇年代賽倫(Kathleen Thelen)與史坦莫(Sven Steinmo)提出「歷史制度論」，以「中距理論」的層次將研究的重點置於規範、過程與時序(time and

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 433.

<sup>82</sup> 如 Lieberthal and Oksenberg, *Policy-Making in China*; Lampton, *Policy Implementation in Post-Mao China*; Lieberthal and Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*; Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*.

<sup>83</sup> 請參考 Vivienne Shue, *The Reach of the State* (Stanford: Stanford University Press, 1988); Oi, *State and Peasant in Contemporary China*.

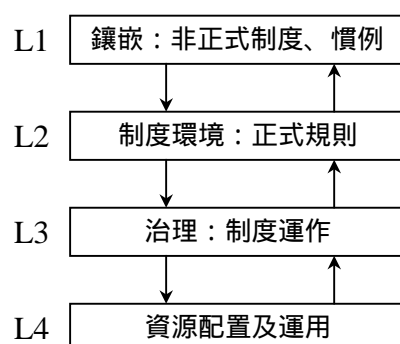
<sup>84</sup> 請參考 Walder, *Communist Neo-Traditionalism*; O'Brien, *Reform Without Liberalization*.

<sup>85</sup> Nina P. Halpern, "Studies of Chinese Politics," in David Shambaugh, ed., *American Studies of Contemporary China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1993), pp. 120-137.

sequence), 並強調行為者計算能力的重要性, 透過理性的觀點將行動者的利益與結構相互結合, 以期能在特定情境下求得適切反應。<sup>86</sup>本研究依據「歷史制度論」途徑, 著重在調和變數, 或者如賽倫對於微觀基礎(micro-foundational)與宏觀歷史(macro-historical)間所謂「創造性的結合」(creative combination), 認為多領域與多層次才是真實世界的特徵, 因此議題必須分割, 使其適用於不同觀點, 並結合不同分析途徑使其具有更完整的解釋能力。<sup>87</sup>

「歷史制度論」對於制度的界定, 包括鑲嵌於政治或經濟組織結構中的正式(formal)與非正式(informal)的程序、常規與傳統; 加上制度在政治過程中所具有的「中介」與「結構化」特質, 使既存的社會模式對行為者的意向與行動產生某種牽制與機會; 行為者則根據制度環境特質, 來實現與追求不同程度的組織目標。其次, 制度的自主性特質也透過政治領導、政治資源的分配與遊戲規則的確立來轉變行為者的偏好, 進而結構化政治過程。<sup>88</sup>

(圖 1-2) 制度運作的分析



資料來源：Oliver E. Williamson, “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 38 (Sep. 2000), p. 597.

我們從 (圖 1-2) 關於制度運作的分析, 包括上層對下層所形成的限制 (constrains), 以及下層對上層的反饋可以了解, 制度在概念上是由三組互動系統

<sup>86</sup> Steinmo, Thelen and Longstreth, eds., *Structuring Politics*; Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Politics Science*, Vol. 2(1999), pp. 369-401; Colin Hay and Daniel Wincott, “Structure, Agency and Historical Institutionalism,” *Political Studies*, Vol. 46(1998), pp. 951-957; Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “The Political of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott,” *Political Studies*, Vol. 46(1998), pp. 958-962.

<sup>87</sup> 事實上, 鄒讜教授也提出類似觀點, 主張結合微觀行為的「理性選擇」, 與宏觀的「社會結構論」, 而避免只透過單一變項解釋政治變遷, 這也是他以「從宏觀歷史與微觀行動的角度看」作為著作的標題。請參考鄒讜, *二十世紀中國政治*, 頁 204-265; 另請參考 Edwin A. Winckler, “Explaining Leninist Transition,” in Edwin A. Winckler, ed., *Transition from Communism in China: Institutional and Comparative Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999), p. 292.

<sup>88</sup> Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), p. 19.

組成：行為者、組織與制度。由於特定的制度鑲嵌(embed)於特定的環境中，使制度本身無可避免地蘊含或反映環境所具備的若干特質與邏輯。制度界定了機會之組合(opportunity set)，連帶也決定了此種制度架構下的組織形態，而組織形態的變化也會反過來影響制度的演變。<sup>89</sup>普遍來說，制度主義者多著眼於整體的國家與社會制度形塑政治行為者對利益的界定，並構成與其他團體間的互動與權力關係，包括選舉制度、政黨制度、政府部門運作以及經濟行為者的組織與結構。但是，歷史制度論特別強調制度的運作與發展所具有「權力不對稱」(asymmetries of power)的特性，並且依據權力在現實政治的運作引導出雙重焦點(bifocal view)：一為設定前提(premise)的權力，用以界定行為的規範與準則；二為必要的干預(critical intervention)，即精英得以界定合適的組織結構與政策模式而不受質疑。<sup>90</sup>

學者認為，歷史制度論是針對政治學「團體理論」與「結構功能論」的回應。它雖然接受團體間對有限資源的爭奪是政治核心之所在，但它更進一步針對政治結果所具有的「不均衡」(inequality)特性尋求更明確的解釋。其次，歷史制度論強調「結構主義」是內含於政權的制度當中。不同於早期功能論者視政治結果係對體系需求的回應，歷史制度論不再視國家為利益競爭下的中立經紀人(neutral broker)，而是關注國家制度使特定團體或利益更容易接近決策過程。<sup>91</sup>因此。制度提供政治行為者界定策略與追求利益等脈絡是毫無疑義的，這也是歷史制度論的主要假設。相對於理性選擇論，歷史制度論主張政治行為者的「有限理性」(bounded rationality)，但是對於如何最大化利益與為何強調特定目標，強調「過程追蹤」(process tracing)則是歷史制度途徑的核心。如伊肯貝瑞(John Ikenberry)提出制度的分配效果，意味制度並非是中性的協調機制，反而是反映與擴大政治上特定權力的分配模式。此種分析主體是強調政治安排與政策反饋實際上是有利特定團體的組織與權力，而忽略並邊緣化其他團體，長期下來，某些政策途徑若不掃除將逐漸被鎖住(lock-in)。執政者藉著將政策導向特定軌道，使特定時期的政策得以限定未來的可能性。<sup>92</sup>總和前述，透過「歷史制度論」的分析途徑，我們可以導引出以下幾個層次的議題：

#### 一、路徑依循(path dependence)：「制度」與具體歷史過程遺產之聯繫，探討「關鍵

<sup>89</sup> 王業立、黃豪聖，「選舉制度與政黨轉型：一個新制度論的分析架構」，載於林繼文主編，**政治制度**(台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國89年)，頁407-408；March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, pp. 54-58; Oliver E. Williamson, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature*, Vol. 38 (Sep. 2000), pp. 596-600.

<sup>90</sup> Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," in Powell and DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 80.

<sup>91</sup> Hall and Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," p. 938.

<sup>92</sup> Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," p. 394.

- 點」(critical junctures)與「時序」的議題，以及鑲嵌於制度中的時間過程。
- 二、傾斜性(bias)：關注制度形成所存在「權力不對稱」的情形。即制度的產生，一方面是制約行為者的一套標準程序；另一方面也可能是行為者為追求利益所產生的特定秩序及規範。
- 三、報酬遞增(increasing returns)：結合關鍵點以及路徑依循與政策反饋，以了解制度演化與變遷，並且更清楚說明特定制度所依恃的再生產與反饋機制。簡言之，若我們能更清楚了解特定制度背後的再生產機制，將是了解政治生活的穩定與變遷的關鍵。

### 第三節 概念界定

本研究嘗試以「組織內捲化」結合傳統的類型分析，以描述制度與行為之間的動態相關性。在這互動過程中，除了「內捲化」(involution)的概念外，中共的改革雖然促成黨國體制的鬆動與社會的多元化；但是就統治機制而言，包括統治精英的甄補與流動形態並沒有明顯變動。因此有關政治「變遷」(transition)或「轉型」(transformation)的概念運用，除了預設某種特定結果，也不應排除現狀的維持。特別是中共與西方政治學對「體制」與「制度」的不同界定，甚至相反的意含，也會影響研究者對中共政治改革的不同認知。

#### 壹、「變遷」(transition)或「轉型」(transformation)

杭廷頓將第三波「民主化」分成轉型、取代和移轉三種概括類型的進程。<sup>93</sup>若我們從(表 1-3)比較杭廷頓與林茲(Juan J. Linz)、謝爾(Donald Share)、曼瓦寧(Scott Mainwaring)對轉型過程的三分法可以發現：在概念上，學者常有相同概念，但也常以不同辭彙表達這些概念。但是幾乎所有的轉型案例，都指向舊體制的瓦解並代之以新的制度形態，而權力團體或在野勢力都扮演某種角色，這些類別僅是區隔執政者與反對者的相對重要性。<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> 「轉型」指權力精英主導的民主化；「取代」則是指反對勢力主導的民主，使威權政權瓦解或被推翻；而第三種則是藉由執政者與反對者的聯合，所形成政權的「移轉」。見 Huntington, *The Third Wave*, pp. 113-114.

<sup>94</sup> 請參考 Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration," in Juan J. Linz and Alfred Stepan, ed., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), p. 35; Donald Share and Scott Mainwaring, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain," in Wayne A. Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1986), pp. 177-179.

(表 1-3) 學者界定「轉型」的用語

	杭廷頓	林茲	謝爾 / 曼瓦寧
轉型	transformation	reforma	transaction
取代	replacement	ruptura	Breakdown/collapse
移轉	transplacement	—	extriction

資料來源：Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 114.

就不同政權類型而言，政治轉型的歷史案例未必完全合乎理論上的範疇，尤其不能忽略政治上的遺產對政治發展的影響。以中共為例，「市場經濟」的發展改變了黨國在經濟、社會或部門之間橫向連繫的壟斷，取而代之的是「中國特色社會主義」的混合制度與價值體系。政治改革也促成人大自主性的提升、村民自治的推動，以及高層的機構改革與梯隊接班等制度變遷。但是執政者設定前提與干預的能力，使這些發展並未促成政治體制實質上的自由化，人民的政治權利與政治參與管道依然受限，統治精英也維持權力的獨佔。<sup>95</sup>

中共在後毛澤東時期的改革是以提高經濟效率、創造經濟成長為核心考慮，並且對政權經濟控制的衝擊視為必要的代價，因為在鄧小平的改革時期與江澤民的官僚穩定時期，經濟表現已經成為共黨政權最主要的支柱；但基於對權力獨佔的堅持，中共並無意實現自由化的訴求。就如林茲所指出，權威式政體的自由化，必須讓政治反對者有接近「大多數民眾」的制度化管道，並且容許有組織的自主性團體從事政見與利益上的自由競爭，透過結盟與協商達成決議。<sup>96</sup>相對的，黨國體制作為一種統合機制，雖然承認社會多元利益的存在，但是藉由控制利益表達管道，滲透正式規章制度，並以非正式制度鞏固政權基礎，維持本身的最終決定權，亦即對社會自主發展的力量採取守勢，維持其監護人(guardian)的角色。<sup>97</sup>因此，對於列寧政黨調適之評估，除了指向某種特定目標，比如將「變遷」(transition)解讀為「轉型」(transformation)，或者在論述過程中預設了自由化與民主化的結果外，也不能排除維持威權統治形態的可能性。<sup>98</sup>

通常解釋一個依變項所發生的變化，需要「自變項」中出現某種形式的變化。不過，由於自變項變化時依然是自變項；而依變項不僅是動態性，而且是複雜的。依據李普賽的觀點：「某種政治形態可能存在於不利該種政治形態『出現』的環

<sup>95</sup> Minxin Pei, "'Creeping Democratization' in China," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 4 (Oct. 1995), p. 65.

<sup>96</sup> Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3(Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), p. 273.

<sup>97</sup> Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1970), pp. 114-115.

<sup>98</sup> 相關討論請參考楊開雲、劉子琦，「權力菁英流動與威權體制『轉型』——從『新制度論』的觀點反省一個認識論的問題」，*東海學報*，39卷5期(1998)，頁154。

境中；或者社會的主要特點皆有助於某種政治形態之產生，但由於一組獨特的歷史因素，卻可能發展出另一種政治形態。……因為其過程一開始便已減低民主政治成功的可能性。」<sup>99</sup>裴敏欣(Minxin Pei)也提出共黨政權的變遷與威權轉型的區別，在於它包含了市場化與民主化的雙重過程，而這雙重過程的「順序」(sequencing)可能促成不同的變遷路徑；<sup>100</sup>其中如「高幹名錄」(nomenklatura)與黨軍關係的內生性變遷，形成「蹣跚的民主化」之根源，使得中共在政治上的漸進改革，其最好的情形也只形成如何漢理(Harry Harding)所謂的「諮詢的威權主義」(consultative authoritarianism)，仍不足以促成黨或國家的轉型。<sup>101</sup>

此外，我們也可以藉著區別「變遷」與「轉型」來審視立法機構的「理性化」(rationalization)或「自由化」(liberalization)的趨勢。依據歐博文(Kevin J. O'Brien)的界定，「自由化改革」主要是針對核心權力的限制，藉著權力分立來強化國家；透過一個有能力否決錯誤政策的立法機構，形成具有監督領導人與影響政策的制度化決策機制。在此前提下，思考如何明確領導人的責任機制與變革選舉制度，藉以拉近立法者與選民的關係。不同於「自由化」主張分散權力，「理性化」則是強調國家能力的增強與政治權力的制度化，建立一個可預測、有秩序的政治體系；包括對個別領導人權威的限制，以及政府與公民權利義務關係的常規化(routinizing)與法制化(legalizing)，透過政府機構間的「合理分工」(rational division of labor)，以避免權力過度集中並增加政府的效能。<sup>102</sup>

若依據上述標準來分析，歐博文認為中國大陸立法機構的變遷，可視為一種如喬維特所說的「包容性」；亦即黨國對社會多樣性的認知、對非黨勢力有限參與的認可，但不訴諸於有效的選舉機制或允許任何有組織的反對勢力。<sup>103</sup>因此，「包容性」成為一種對諮商的承諾或體現在決策的權利，比如擴大統一戰線、利用立法機制統合政治社群，並組織在一黨統治周圍；也就是藉著統合而非壓制來擴大政權內部的邊界(boundary-spanning)，以取得對政治反對的先制(preempt)。<sup>104</sup>

<sup>99</sup> Seymour M. Lipset, *Political Man* (London: Heinemann, 1983), p. 28.

<sup>100</sup> Minxin Pei, *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union* (Massachusetts: Harvard University Press, 1994), pp. 11-12.

<sup>101</sup> Harry Harding, "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, 1986), pp. 13-37; 另請參考徐斯儉,「中國大陸九十年代之政治改革與制度變遷」, *中國大陸研究*, 44卷2期(民國90年2月),頁1-27; 林佳龍,「比較兩岸的政體轉型—台灣民主化對中國的啟示」,載於林佳龍、邱澤奇主編, *兩岸黨國體制與民主發展*(台北:月旦出版社,民國88年),頁25-61。

<sup>102</sup> O'Brien, *Reform Without Liberalization*, pp. 4-5.

<sup>103</sup> Ken Jowitt, "Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes," *World Politics*, Vol. 28, No. 1(Oct. 1975), pp. 69-96.

<sup>104</sup> O'Brien, *Reform Without Liberalization*, p. 5; Thomas B. Gold, "After Comradeship: Personal Relations in China Since the Cultural Revolution," *China Quarterly*, No. 104(Dec. 1985), pp. 674-675; Richard Baum, "Modernization and Legal Reform in Post-Mao China: The Rebirth of Socialist Legality,

## 貳、「政治體制」與「政治制度」

政治體制(political regimes)可視為治者與被治者之間，關於支配(rule)的方式與程序，因此「體制」主要是指正式制度與既有的權力配置，以及決定權力的取得與運作方式；<sup>105</sup>而政治制度(political institutions)則是一組相互關聯的規則與慣例(routines)的集合體，用以界定角色與情境之間的「對應」(appropriate)關係，這過程包括情境的界定、角色功能與角色在情境中的義務。<sup>106</sup>在多數情況下，規則與程序（即制度）都是明確的，除了作為行為者日常依循的路徑，行為者也依據既有制度規範證明行為的合理性。所以制度不但形塑人類的行為，並且對處於權力關係中的特定行為規範賦予「正當性」(legitimacy)。<sup>107</sup>

每個政治體制都包含不同的政治制度—如立法機關、政黨與官僚體系，這些制度各自擁有不同的職能，其穩定與合法性，主要在於治者與被治者間支配結構的制度化與發展程度。雖然政治體制包含各種形態，但是基於不同的歷史、文化、經社狀況，即使在制度上採取相同的標籤，在角色與職能上仍各有不同。以中共來說，建政以來學術界大都把政治體制、政治制度、政體和政權組織形式等概念視為同義詞，並比較一致地將政治制度解釋為「國家政權的組織形式（政體）及其有關的制度」，或「統治階級為實現其階級專政而制定的治理方式的總和，即有關政體的制度」。<sup>108</sup>

不過，在鄧小平提出「黨和國家領導制度的改革」之後，一九八二年中共「十二大」首次使用「政治體制」的概念，提出要按照民主集中制的原則「繼續改革和完善國家的政治體制和領導體制」；<sup>109</sup>尤其在一九八四年「十二屆三中」全會，通過《關於經濟體制改革的決定》，將「制度」與「體制」作了理論上的區分：把決定社會主義性質的基本制度稱為「制度」，而把制度的外在表現形式稱為「體制」，並且強調經濟體制改革，並非否定社會主義基本制度，而是制度的「自我

---

“*Studies in Comparative Communism*, No. 19(Summer 1986), pp. 94-95.

<sup>105</sup> Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions* (Boston: Little, Brown and Company, 1986), p. 2; Minxin Pei, *From Reform to Revolution*, p. 6; Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 73.

<sup>106</sup> Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay* (New York: McGraw Hill, 1986), p.119; March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, p.160.

<sup>107</sup> Thomas A. Koelble, “The New Institutionalism in Political Science and Sociology,” *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2 (January 1995), p. 233.

<sup>108</sup> 浦興祖主編，*中華人民共和國政治制度*（上海：人民出版社，1999年），頁3。

<sup>109</sup> 胡耀邦，「全面開創社會主義現代化建設的新局面—在中國共產黨第十二次全國代表大會上的報告」，載於中共中央文獻研究室編，*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，上冊*（北京：中央文獻出版社，1997年），頁255。

完善」。<sup>110</sup>反映在政治體制的界定上，正如中共「十三大」以「社會主義初級階段」作為銜接「核心」與「實踐」意識形態的中介；在趙紫陽的政治報告中，也以「我國是人民民主專政的社會主義國家，基本政治制度是好的，但在具體的領導制度、組織形式和工作方式上，存在一些重大缺陷。」<sup>111</sup>其中「人民民主專政的社會主義國家」就是指基本政治制度，表述國家政權的基本政治屬性；至於具體的領導制度、組織形式和工作方式的總和，就是政治體制。這也意味「政治體制」一詞不應該包括國體部份，否則「體制改革」就含有改變社會主義國家性質的含義。<sup>112</sup>因此，在西方政治學中，制度是包含於體制內的運作程序與規則；而在中共的立場，體制則包含於制度內，作為制度的外在表現形式（見表 1-4）。中共基於「黨性」的堅持，雖然對「政治體制」與「政治制度」採取和西方不同的界定。然而，在這種認知差異背後，我們仍可以從中央政府職權，包括行政、立法與司法權力的劃分，分析中共政治體制的權力組成與分配。

（表 1-4）中共與西方政治學  
對「政治制度」與「政治體制」的界定

	政治制度	政治體制
中共	表述國家政權的基本屬性，決定社會主義性質的基本制度，即人民民主專政的社會主義國家。	政治制度的外在表現形式，包括具體的領導制度、組織形式和工作方式的總和。
西方	一組相互關聯的規則與慣例的集合體，用以界定角色與情境之間的「對應」關係。	指治者與被治者之間，關於支配的方式與程序，包含政治制度與權力配置。

資料來源：作者自製

### 參、選舉與民主

學界常將民主定義為一套制度性安排，比如引用熊彼德(Joseph A. Schumpeter)的界定：「民主的方法，乃是達成政治決策的制度安排，在此制度下個人必須透過相互競爭，以獲取決策的權力。」<sup>113</sup>依據這個標準，民主乃是政治精英透過選舉制度，以競爭的方法來爭取人民的選票，而人民則是依其偏好來選擇政治領袖；也就是說，民主是一套決定人事的和平過程，藉由選舉作為落實民主政治運作的核心制度，而這種程序民主的觀念已是當代民主國家共同的信仰與實踐的典範。<sup>114</sup>

<sup>110</sup> 見「中共中央關於經濟體制改革的決定」，前引書，頁 342-344。

<sup>111</sup> 趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進——在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告」，前引書，頁 469-470。

<sup>112</sup> 浦興祖主編，*中華人民共和國政治制度*，頁 4；另請參考遲福林、田夫主編，*中華人民共和國政治體制史*（北京：中共中央黨校出版社，1998 年），頁 41-44。

<sup>113</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Row, 1976), p. 269.

<sup>114</sup> 吳文程著，*台灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系*（台北：時英出版社，



不過，隨著九〇年代「第三波」的民主化浪潮，儘管許多政治體制經過選舉的洗禮，卻未能對公民權利與個人自由提供有效保護，並堅持法治；使得「選舉民主」(electoral democracy)與自由民主(liberal democracy)之間的差距，成為「第三波」的一個顯著特徵，而這種差距，對理論、政策和比較分析都產生重要影響。<sup>115</sup>學者發現這種程序民主觀的風險，正是所謂「選舉主義的謬誤」(fallacy of electoralism)，這種錯誤在於過分強調民主的競爭性，而忽略了民主的其他向度，包括依附於公民身分中許多排他性的限制，或者相當一部份人不能自由參選，以及把決策權的重要領域置於民選官員控制之外。<sup>116</sup>

如施密特(Philippe C. Schmitter)與卡爾(Terry L. Karl)的觀點：「無論對民主多麼重要，選舉只是週期性地舉行，僅允許公民在政黨所提供的不同方案間進行選擇。」<sup>117</sup>的確，在某些西方學者眼中，民主具有或應該具有更廣泛或更富理想的相關含義，不過如此一來隨即衍生由「來源」(source)或「目的」(purpose)界定民主的所有問題。基於模糊的規範(fuzzy norms)無法產生有用的分析，而公開、自由和公平的選舉是民主的本質，並且是不可或缺的必要條件，隱含在這一概念中的是對權力的限制。<sup>118</sup>不可否認的，公平、公正、公開的定期選舉，確實是我們評估一個國家民主化程度所依據的重要指標。總的看來，實行自由選舉的國家遠比那些未實行選舉的國家更為自由，而保護公民自由的國家遠比那些不提供保護的國家更能實行自由選舉。這並非偶然，而是選舉民主與自由秩序之間密切關連導致的結果。因此，如果選舉真正自由而且公正，它就必須保障某些公民自由，如言論、結社、集會等，這對於大陸的民主發展來說，也是一種值得期待的轉變。<sup>119</sup>

#### 肆、「內捲化」的概念分析及運用

依據文化學者塞維斯(Elman R. Service)的解釋，「內捲」(involution)一詞源於拉丁語的 involutum，是「轉或捲起來」的意思，表達了「一種盤繞起來的、複雜的、紛繁混亂的事物」。「內捲化」雖然也是一種革新的形式，只不過這種革新試

---

民國 85 年)，頁 303。

<sup>115</sup> Marc F. Plattner, "Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2 (March/April, 1998), pp. 171-180.

<sup>116</sup> Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, No. 23 (October 1990), pp. 14-15; Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?" pp. 20-37.

<sup>117</sup> Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is...and Is Not," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2<sup>nd</sup> ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 49-62.

<sup>118</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, pp. 9-10.

<sup>119</sup> Plattner, "Liberalism and Democracy," p. 173.

圖保持現存的結構，透過「修補」來解決新問題。<sup>120</sup>在社會科學中，「內捲」則意指一個有機體的變遷，因外在影響使其並非以新的運作模式向前推進；反而向內並逐漸將既有操作模式與傳統關係加以合成(elaborate)之過程。<sup>121</sup>

## 一、農業內捲化

吉爾茨(Clifford Geertz)引用人類學家戈登魏茲(Goldenweiser)的理論，以「農業內捲化」描述十九世紀印尼薩瓦(sawah—意指水稻)區水稻耕作：在一種限定的形態下，既不能實現穩定，也無法轉換自身為新的模式，而是走向一種內部更為複雜與精細化的發展，使勞力集約化的程度遠遠超過邊際報酬遞減的地步。<sup>122</sup>在資本密集與勞動密集二重經濟的複雜性，卻缺少有效技術方法和工業因子引入傳統農業經濟的再置；也由於內部的不斷精緻化，使每個人及每個細節被安排十分精細。薩瓦區的高度彈性和鬆軟的不確定性，允許調整、吸收、採納，但不支援真正的變遷，使薩瓦區人民難以通過現代化達到經濟的持久變革，而是內捲於原來的農業生產方式。<sup>123</sup>因此，「內捲」顯示出一種「後哥德式」(late Gothic)特徵，包括複雜的勞力配置、對基本運作模式更加堅持，內部的細緻與修飾，以及技術的瑣碎與重複運作。顯現一種社會或文化模式，在某一發展階段達到一種確定的形式後，便停滯不前或無法轉化為另一種高級模式的現象。<sup>124</sup>

黃宗智也藉由吉爾茨的模式，以「內捲化」(或稱「過密化」)分析長江三角洲與華北的小農經濟，即以單位勞動邊際報酬遞減為代價換取單位面積勞動力投入的增加，解釋「沒有發展的增長」(without labor productivity development)的弔詭現象；<sup>125</sup>而杜贊奇(Prasenjit Duara)依據這個結果，認為二十世紀初期西方資本

<sup>120</sup> 塞維斯(E. R. Service)著，黃寶璋、溫世偉等譯，*文化進化論* (北京：華夏出版社，1991年)，頁11。

<sup>121</sup> Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: the Organizational Involution of the Chinese Communist Party* (California: Stanford University Press, 2000), p. 263.

<sup>122</sup> 當時印尼總督博許(Johannes van den Bosch)，為了扶持荷蘭衰落的金融，乃大量種植商業作物(主要是咖啡)於斯威頓(swidden—意指遊墾或輪耕)區；種植水稻與糖於薩瓦(sawah—意指水稻)區。當斯威頓區農作成果豐碩，且迅速擴散外島時；薩瓦區則必須吸收商業農業區多餘的勞動力，以高密度與固定不變的技術來耕作有限的土地，使薩瓦區走向「內捲化」。見Goldenweiser, "Loose Ends of a Theory on the Individual Pattern and Involution in Primitive Society," in R. Lowie, ed., *Essays in Anthropology: Presented to A. L. Kroeber* (Berkeley: University of California Press, 1936); 引自Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1963), pp. 99-104; 「作物栽培制度」, <http://seed.agron.ntu.edu.tw/cropprod/CropSys/cropping.htm>.

<sup>123</sup> Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1963); 張小軍, 「理解中國鄉村內捲化的機制」, *二十一世紀(香港)*, 第45期(1998年2月), 頁150-151。

<sup>124</sup> Lowell Dittmer and Lu Xiaobo, "Structural Transformation of the Chinese Danwei: Macropolitical Implications of Micropolitical Change," *China Studies*, No. 3(Spring 1997), p. 128.

<sup>125</sup> 黃宗智, *中國研究的規範認識危機* (香港：牛津大學出版社，1994年)，頁16-18；黃宗智，

主義的入侵，雖然促進內陸經濟的發展，但對於華北經濟變化的影響是有限的，從黃宗智的研究說明，這種入侵並未改變這一地區小農經濟的本質。<sup>126</sup>

## 二、政權內捲化

杜贊奇將「內捲」的概念引用到「政權建構」(state-making)的研究，以「政權內捲化」(state involution)說明二十世紀前半期，中國國家政權的擴張與現代化過程中，國家對鄉村社會的控制能力低於汲取能力，形成稅收增加而效益遞減的弔詭；也就是國家機構不是靠提高舊有或新增機構的效益，而是靠複製或擴大舊有的國家與社會關係——如中國舊有的「營利型經紀模式」<sup>127</sup>(brokerage model)——來擴大其行政職能。當政權依賴「經紀模式」擴大控制力，不僅使舊的經紀層擴大，並使「經紀模式」深入到社會最底層的村莊，最終造成一種惡性循環，即國家稅捐的增加，造成政權營利型經紀(entrepreneurial state broker)的激增，而這些經紀的激增反過來要求更多的稅捐。他們取代了傳統村莊領袖，成為村民口中的「土豪」，並竊取各種公職成為鄉村政權主流，而內捲化的頂點就在於當營利型經紀的激增阻礙國家機構的理性化，也意味國家權力的延伸只能注定鄉村社會進一步被壓榨和分裂。<sup>128</sup>

## 三、社會主義與後社會主義研究

對後社會主義研究而言，雖然新自由主義學派將東歐國家的經濟轉型，描繪成一種以市場經濟為藍圖的模仿(imitation)工程，共產體制的崩解使其得以重新建構政、經與社會制度，因此最終將走向與先進資本主義國家相同的道路。但史塔克(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，而是一種轉型——重安排、重配置與重組，並具有新的、複雜的社會邏輯。布勞沃依(Michael Burawoy)也補充，國家社會主義遺產的沉重負擔扭曲了市場機制，成為演化的對立因素，使蘇聯與東歐在後社會主義時期呈現出一種「合成且

---

華北的小農經濟與社會變遷（香港：牛津大學出版社，1994年）。

<sup>126</sup> 杜贊奇，「現代化的陷阱——1900-1942年中國國家政權的擴張對華北鄉村社會的影響」，《戰略與管理》（北京），1994年4月，頁38。

<sup>127</sup> 如知縣下面的各級書吏和差役，以其職權詐取錢財；或是鄉村社會的集體組織，代村民收稅，以避免遭政權或官府差役的無理剝削。見杜贊奇，*同前註*，頁48。

<sup>128</sup> Prasenjit Duara, "State Involution: A Study of Local Finances in North China," *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 29, No. 1 (Jan. 1987), pp. 132-161; Helen F. Siu, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 273-290.

不規則」的內捲化發展。<sup>129</sup>

「內捲化」引用在中國研究上，崔效輝以中國農村的內捲化，提出改革開放後因社會佔有農民勞動成果的增長速度快於農民收入的增長速度，包括農村稅收與負擔的增長高於農民收入的增長、農村消費品購買比重下降快於農村人口比重的下降、城鄉居民差距擴大，以及工農產品剪刀差呈擴大趨勢。尤其人民公社時期的兩項遺產：土地仍為集體所有與滲透基層的黨政權力依然存在，使得農民同龐大國家官僚體系之間仍屬非契約性的關係，也是農民遭受過分剝奪、農村發展緩慢或相對停滯的根本原因。<sup>130</sup>

劉雅靈與王信賢則以「制度內捲」的概念，說明中國國企改革與股票市場發展以及行動者間的互動關係，認為「制度內捲」是「路徑依循」以及行動者策略選擇的結果，中國大陸的股票市場在計劃經濟的制度遺產，以及地方政府、國有企業集團的投機行為下受到嚴重扭曲，使中國大陸的證卷市場無法向更高形式轉化，其制度變遷形成一種「動態停滯」或「缺乏發展的增長」，最終將導致制度的衰敗。<sup>131</sup>

#### 四、組織內捲化

喬維特從組織途徑分析，認為列寧政黨的組織完整性，植基於黨本身避免戰鬥性質的儀式化與調遣能力之退化。但是共黨政權在後革命時期所具有細胞化體制、人格化網絡等特質，這些非正式運作基於其模糊性，使組織在界定任務與執行戰略，並且讓特定成員服從組織整體利益的能力逐漸喪失，呈現出一種腐敗的特權現象。<sup>132</sup>呂曉波則依據喬維特與魏昂德的共黨「新傳統主義」(neo-traditionalism)理論及「農業內捲化」的概念，以「組織內捲化」分析列寧政黨的變遷：當革命政黨採取並擴大許多「現代的」—如理性化、經驗性、非人格化—結構，卻抗拒且無法自我調適地轉化成以常規化與科層化為特徵的現代官僚體系，同時也無法維持其初始特質與能力。黨的成員並非藉由革命意識形態或現代的制度運作來調適，而是透過合成並強化傳統的運作模式，取代朝向常規與科層化的發展，使政

---

<sup>129</sup> David Stark, and Laszlo Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 4-8.

<sup>130</sup> 崔效輝，「從農民與國家間的關係理解中國農村的內捲化」，*二十一世紀(香港)*，第71期(2002年6月)，頁132-139。

<sup>131</sup> 劉雅靈、王信賢，「缺乏發展的增長：中國大陸股票市場的制度內捲化」，*中國大陸研究*，45卷4期(民國91年7、8月)，頁43-74。

<sup>132</sup> Ken Jowitt, "Soviet Neotraditionalism: the Political Corruption of a Leninist Regime," *Soviet Studies*, Vol. 35, No. 3(July 1983), p. 275; Philip Selznick, *The Organizational Weapon* (New York: McGraw-Hill, 1952), pp. 18-25.

權逐漸走向家長制(patrimonial)。<sup>133</sup>即使進入官僚穩定時期，黨的自我定位與扮演的角色已有改變，但這些變化是發生在既有制度延續的框架之內，所體現的只是共產黨模式中一種新形式，而不是該模式的崩潰。<sup>134</sup>

綜合上述，如果在結構上把「變遷」視為內向的傳統力量與外向的變革力量之間相互作用的結果，那麼「內捲化」的一般理論形式，就是傳統的力量在實際上佔據了優勢，並以非正式規則的形式決定變遷的性質；新的正式規則與程序經常被轉化成某種因襲傳統的不確定的制度，好比水流中的漩渦，向前的推動力都被轉化成為原地打轉的運動，隨著運動的圈幅縮小，向前的推動力最終停滯，消失於漩渦的中心。因此，無論何種意義上的內捲化，都在於強調演變中過去和現在的密切關係，其結果包含兩個特徵：一是沒有實際發展（或效益提高的增長）；另一則是舊模式以非正式類型再生和維持。<sup>135</sup>

本文提出「組織內捲化」的研究，在界定過程中，我們先擱置吉爾茨有關「技術障礙」的假設，而主要集中在一個封閉的細胞化社會之演化，其行為特徵通常是傳統的運作模式，包括非正式關係（如派系）和許多的默示規範（即從未正式通過，但是卻成為常規）。在這個模式中，制度與行為間存在一種動態的相關性，即制度的安排限制個人與機構的行為；而非正式規則與關係則是對正式制度限制的調適性回應。因此，在這個互動過程中，包含下列幾個要素：（一）「時序」的議題，區別出強化與形構路徑的關鍵點，以及轉化為特定制度遺產的再生產機制；（二）制度運作存在高度彈性與鬆弛的不確定性；（三）組織「設定前提」與「必要的干預」之能力，使現行體制更易於報酬遞增的過程；（四）競爭機制的缺乏，抑制組織學習適應變遷之能力；（五）組織在一種限定的形態下，走向內部更為複雜的發展，而無法轉換為新的模式，呈現一種「沒有發展的增長」之狀態；（六）特定制度的分配傾向若不掃除，可能反饋至未來的選項，限定進化的可能性。

#### 第四節 研究架構、研究方法與章節安排

##### 壹、研究架構

本研究以中共「民主集中制」為核心的制度發展作為依變項，強調黨組織、

<sup>133</sup> Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption*, p.22.

<sup>134</sup> Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986); 引自龔小夏譯，**共產黨社會的新傳統主義：中國工業中的工作環境和權力結構**（香港：牛津大學出版社，1996年），頁268-269。

<sup>135</sup> 申明民，「組織內捲化與中國的腐敗」，**二十一世紀（香港）**，第71期（2002年6月），頁152-155。

制度結構與行為者間的互動。首先，在黨國體制的前提下，本文認為黨的組織利益與國家制度間不僅共存，而且也是同一件事情，如杭廷頓的觀點：威權政體的能量在於黨的能量，黨若衰弱，它所統治的政權也會有相同命運。<sup>136</sup> 由於黨的組織利益與國家制度密切相關，結合兩者的分析架構，較能把握分析所需的重要變項。再者，本文藉著宏觀歷史與微觀行動的分析，把政治發展視為環環相扣的策略選擇過程，除了行動者在既存政治結構中的有限理性與策略選擇限制；歷史結構既是策略選擇的政治前提，但是在政權變遷過程中，所有政治上的評估與互動也顯現出高度不確定性。由於缺乏可預測的遊戲規則或制度規範，因此擴大了權變(contingency)的界限，使變遷是隨著行為者間的策略互動與嘗試性安排之間擺盪，但是若沒有置於歷史結構的侷限內，則容易陷入「唯意志論」(voluntarism)的情況。<sup>137</sup> 因此，對於中共調適的評估，無論是「路徑依循」或組織變遷，都著重在組織與環境之間的互動、精英的選擇與偏好的權變性、源於機會主義的處理方式以及對環境監控的反饋機制，行為者的決策主要是針對既有的經社結構與政治體制的反應，依此也可以確定不同行為者選項的受限或增加。

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

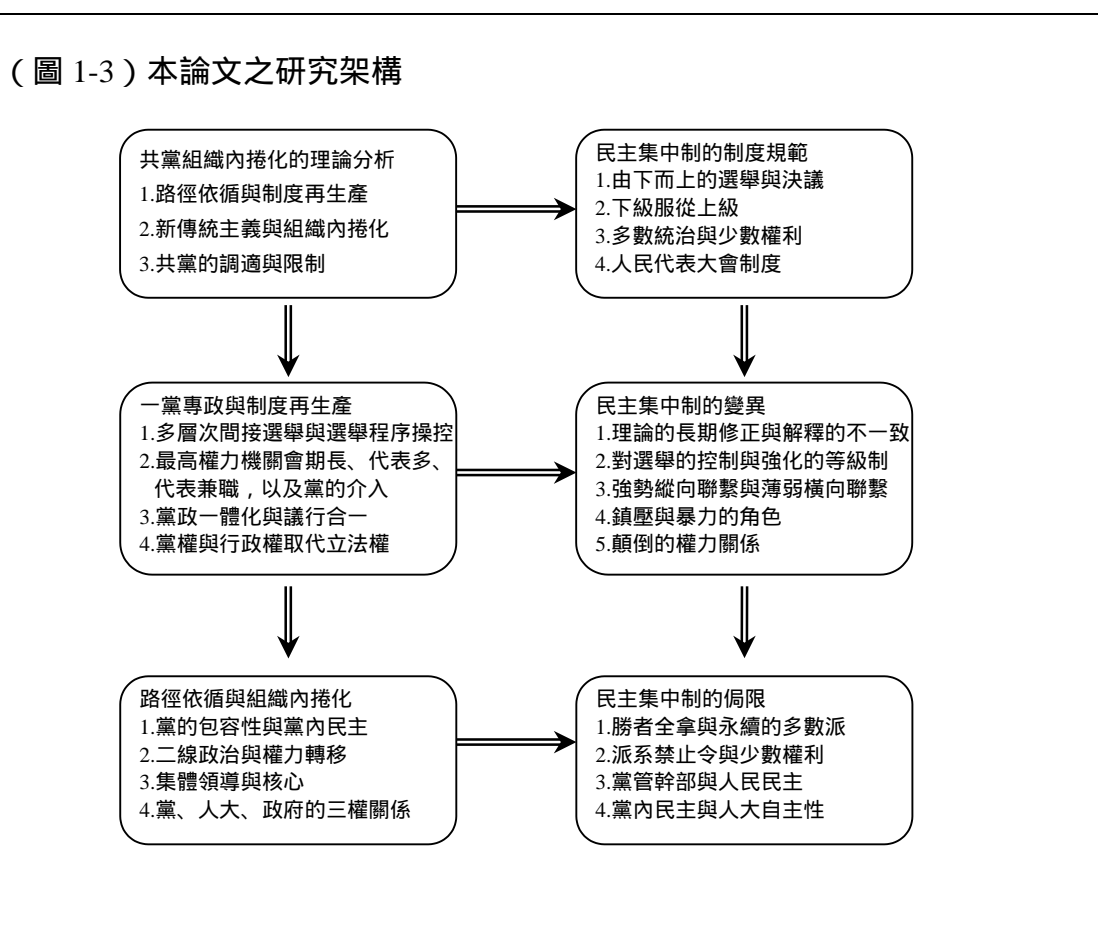
---

<sup>136</sup> Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," p. 9; "Beijing Losing Control-China in Transition: No Law, No Order," *Far Eastern Economic Review* (June 9, 1994), pp. 22-30.

<sup>137</sup> Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, Vol. 23, No.1(Oct. 1990), p. 6.

「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「辯証統一」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。



## 貳、研究方法

本研究主要以文獻分析(documentary analysis)方法來探討中共政權之性質、變遷及發展趨勢。個人長期從事大陸研究，定期閱讀兩岸三地及國外出版的報紙、文件、期刊、雜誌與相關著作。文獻來源主要為中（含台、港與大陸）、英文書籍、期刊、年鑑以及網路資源等，而且在本研究進行期間，資料閱讀與蒐集仍持續不斷。除了圖書資料蒐集外，本研究亦以過去數年本人到大陸參訪，以及

向大陸學者訪談所得資料作為補充，提供經驗事實以求證研究之假設。

本研究的資料是按研究所列之變項與指標進行收集，包括黨與官方的原始文件、法規、數據、黨政精英人事資料，其中不乏中共退休官員，學者或民運人士實際參與政治改革過程的記錄。透過對兩者的對照，可以比較黨內精英對改革的態度與官方文件內容的立場差異，有助於還原真相。此外，隨著網路的發達與中共國家機關運作較為透明，因此約從七屆人大開始，關於黨政官員的基本資料，以及全國人大「界別」的組成比例、成員資料與投票記錄，已逐漸能從媒體報導中得到數據；而中共的公開文件、歷史記錄以及相關學術文章亦可從網站下載，不但數量可觀，資料更新也非常快速，已經成為資料收集的另一主要管道。

雖然中共政治研究的資料來源逐漸多元化，但是研究者仍感嘆分析中共政治的弔詭在於：當前擁有豐富資訊與接觸管道的時代，關於精英政治的本質與政權和社會的相對位置仍是缺乏確定性，幕後實情依然晦暗難明。相較於經濟改革，政治改革的禁區，也就是前述「保留領域」的範圍依然廣泛。中共文件流通有其嚴格的保密制度，因此資料層級越高，取得越是不易。包括黨代表大會的投票記錄至今仍不透明，也由於中共人大組成「界別」的重複性，使得黨政領導幹部或退休幹部在全國人大的比率，單就媒體或網站的名單並無法明確區分，仍須引用大陸學者的資料。

在訪問資料上，依據個人訪談經驗，學者不同的社會化過程，對於中共政治變遷的態度亦有不同。就如薩托利所提出：「許多人無法喜歡一樣事物甚於另一樣事物，只因為他們見不到「另一樣」；他們只能承受他們所發現的人道的（或不人道的）條件，並把自己置於這種條件之下。」<sup>138</sup>事實上，在筆者訪談過程也面臨同樣問題。本土學者、海外歸國學人以及海外民運學者，會因為不同社會化過程而對於中共民主改革抱持不同的標準。本土學者對於中共在政治改革的觀點，大都以「過去」為基準，除了中共在政治上的限制而造成立場的保守外，本土學者對於未來憲政制度的選擇，或者對分權制衡的觀點，大都是依據其學術經驗描繪，除了強調「本土資源」，仍以落實現行制度為主要訴求。而「海歸派」學者基於海外生活經驗，在比較西方自由民主與社會主義民主時，更能清楚描述兩者間的制度差異，而其主張落實現行制度，並非基於對西方制度的否定，而是依據當前政治的現實，若能逐步落實現行憲法的規範，對大陸而言已是非常大的進步。最後，海外民運學者對於政治改革要求的標準最高，主要是了解到一黨專政的背景下，很難達到自由民主的標準，因此包括言論自由、參政權、集會結社等公民權的回歸，就成為中共民主改革的首要目標。

---

<sup>138</sup> Giovanni Sartori, "How Far Can Free Government Travel?," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3 (July, 1995), pp. 103. 另請參考 Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (New Jersey: Chatham House Publishers, 1987), pp. 272-275.



### 參、章節安排

依據前述論文架構，本文章節之安排分為六章。第一章為導論，第二章為共黨組織內捲化的理論分析，第三章為「民主集中制」的規範與演化，第四章則是以一黨專政與制度再生產分析「民主集中制」的變異，第五章以路徑依循與黨的調適分析「民主集中制」的侷限，第六章為本文結論。

第一章 前言

第二章 共黨組織內捲化的理論分析

第三章 民主集中制—規範與演化

第四章 一黨專政與制度再生產：民主集中制的變異

第五章 路徑依循與黨的調適：民主集中制的侷限

第六章 結論