

第六章 結論

在以上各章中，本文已將主要論點加以闡述，這裡先簡要的回顧其基本的內容。

在第二章第一節，本文首先闡述二元領導體制的基本定義，即有兩位行政領導人的體制。這兩人的權力通常有大有小，兩人的權力分工可能有許多不同的形式，兩人的權力來源常常並不相同，或常代表不同的團體利益，但有兩位政府的行政領導人則是他們的共同特徵。由於二元領導體制符合許多政治狀況的需要，全世界有四分之一以上的國家採取二元領導體制。這種需要，或者是由於社會內部分裂時用以維持穩定，或者由於出現了新的合法性來源，或由於行政效率的考量，或權力菁英群體的理性選擇，以及領導人自身的分權決定。而二元領導雖可能帶來兩位領導人之間的權力衝突，但現實往往是已經出現了某種權力衝突，才思藉由兩位分立、分權的領導人，來管理衝突。

在第二章第二節，本文介紹了西方的半總統制；在第三節，進一步介紹了轉型為半總統制的前蘇聯、東歐後共國家。半總統制的普遍存在，使人們不能對之視而不見，執著於「總統制」、「總理制」的典型單一領導制西方政體。而後共國家普遍採用半總統制，其原因為何，更值得探究。本文認為，共黨統治時期採取二元領導以使統治菁英的集體領導得以鞏固，是後共半總統制的二元領導繼續存在的最重要原因。

在第三章，本文進一步說明共黨國家的二元領導體制。第一節先從現象入手，依據文獻，指出共黨國家二元領導體制的廣泛存在、以及趨勢性發展，例如布隆戴爾（Jean Blondel）認為二元領導幾乎成為一種共黨統治的規則，在此二元領導體制下，黨書記主管黨務、軍事，總理主管行政、經濟。1950年時，有一半的共黨國家為單一領導體制，但經過二十幾年後，單一領導體制幾乎都已消失，取而代之的是各種二元領導體制，而且出現一種黨書記兼任國家元首的趨勢。

本文的重點在於第三章的第二節與第三節。第二節首先從黨內權力制衡的需

要，以及權力繼承制度化與幹部年輕化的重要性進行分析。在權力制衡方面，指出共黨國家在初期的強人政治或單一領導之後，隨著其革命激情的衰退，為數達幾百人的權力菁英心中，會逐漸產生「制度圖像」，愈來愈強調制度的重要性。同時，統治精英經過多次職務分配的「交易」，亦會出現以內部分權來鞏固集體領導的傾向，從而逐漸衍生出較為穩定的職務分配樣態。制度的要求與交易上的精英集體的利益極大化，共同促成一種展現為國家與黨的領導人和行政領導人的分立，或曰黨的總書記與總理分立的二元領導體制。

在權力繼承制度化與幹部年輕化方面指出，倘若共黨國家缺乏適當的退休機制，則某一特定技術官僚在長期掌權之後，亦可能逐漸形成強人政治，擺脫二元領導的羈絆。因此，共黨國家二元領導體制要走向成熟，必須破除領導職務終身制。然而同一代人之間的權力分享似乎比較容易形成，而領導職務終身制則更難破除。國家元老干政的狀況在各國都極為常見，是否曾經存在一個能夠破除此一巨大挑戰的威權國家，亦頗堪疑。這一挑戰將深深影響威權國家職務分配的制度化的前景，亦使派系之間的權力平衡難以昇華。

這裡還有一項條件，即在政治菁英之間需不存在激烈的路線衝突，因為政治路線衝突或意識形態爭議，仍可能造成內部的緊張、破壞權力分享機制。由於計畫經濟的固有問題，因此只要還實施計畫經濟，共黨國家就遲早面對經濟發展失敗帶來的改革壓力，從而產生路線衝突。因此只有當共黨國家從共黨極權主義，轉變為共黨威權主義，再進一步轉變為後共威權主義、後共多元主義，不再實行計畫經濟，或許才能使二元領導體制走向成熟。

當領導職務終身制與代際權力衝突被消弭，權力繼承制度化，於是下一代領導人可以在可預期的未來掌握權力，就降低了其挑戰上一代權威的動機。穩定的換代過程，使政府變遷能夠跟上時勢發展的需要，降低了意識形態衝突的風險。而在同一代內，形成的職務分配，使集體領導能夠得到保障，也就使同一代內的領導人之間得以維持起碼的和諧。每一代內的領導人之間固然有人格與職務的強弱差異，但在由於任職時間有限，也更難以形成能夠破壞制度的派系，於是進一

步強化制度。在權力繼承規則得到貫徹的狀態下，代內和代間的職務變動都是可預期的，且各代的掌權時間都是有限的，因此不擇手段的爭權在任一代都會遭到同僚的抵制，因此也會降低權力鬥爭的激烈程度。

另一方面，如此形成的「集體領導」，又在改善行政效率的行政改革中，不能不維持行政上的集中。為了避免行政上的過於集中，在國防外交事務事務與經濟內政事務之間進行分權，亦成為「集體領導」與「行政效率」的妥協。在這樣的正向發展中，二元領導體制就可能日趨鞏固。在此種種條件下，由於共黨時期的典型二元領導體制的逐步成熟，當共黨國家開始進行民主轉型，其二元領導乃更容易轉變為後共的「半總統制」。

在第三章第三節，本文引入國際政治學結構現實主義的觀點，強調權力結構的「二元」穩定性，同時分析共黨國家領導層的職務分配可能性，將之區分為單一領導、典型二元領導、非典型二元領導、多元領導等類型，並以蘇聯與中國大陸的政治菁英的職務分配作為範例加以介紹，說明典型二元領導是共黨國家領導體制的趨勢。

在第四章，本文分析蘇聯的領導體制變化，得到七點結論。首先，黨書記兼任總理，意味了權力的高度集中。其次，當政治菁英反對權力的集中，而強調權力分享、乃至於權力制衡，則會逐漸演變出二元領導體制。其三，在二元領導的情況下，黨書記掌握外交權力，是顯現其為國家領導人的必要之舉。其四，當黨書記為了「使自己『直接處理國內外的事務』時『得到理所當然的明文規定』」而兼任國家元首職務，典型的共黨二元領導體制就此誕生。其五，限制領導人任期，對於鞏固二元領導體制亦極為必要。其六，改革壓力會對二元領導體制構成影響，若在改革過程中出現危機，容易使體制倒退為強人政治。最後，共黨國家形成二元領導體制之後，會產生制度的「鎖定」效果，影響其後的制度安排。

在第五章，我們將重點放在第三節，除分析當前中共的職務分配趨勢，並將中共與蘇聯的權力繼承制度化做了一些比較。依據本文指出的中共幹部年輕化政策的制度化壓力，中共現任軍委主席江澤民必須盡快退休；依據本文對典型二元

領導體制的建構與利弊分析，中共政治菁英的共識將是讓胡錦濤接任中央軍委主席職務。倘若不久的將來，中共政局果真如此發展，則中共的典型二元領導將進一步強化，未來胡錦濤下台時，可能在最短的時間內將包括軍委主席的三個主要職務，交給下一代領導人。此種趨勢的進一步發展，將使中共民主化後，也採取半總統制。

以上是本文各章的重點。既然本文論點已在上述各章中加以說明，因此以下僅探討一些未在前文中得到足夠闡述的研究心得，包括政治理論上的分權與制衡的必要性，以及在權力分享的壓力下，蘇聯與中共差異性所顯示的新制度主義「路徑依賴」與制度變遷的關係。最後，將簡要探討進一步研究的幾個重點。

一、分權與制衡的必要

二元領導的「分權」、「制衡」意涵，是共黨國家實施二元領導的重要原因。這種分權與制衡的前提是不存在強人政治，而且共黨建國初期的強人也遲早過世。

強人宛若國際政治中的霸權國家；霸權可以帶來和平，但霸權國家對於其他國家也都是威脅。對於強人政治之後的一群同世代的政治菁英而言，雖然每個人都以擴大其權力為其權力鬥爭的最高綱領，但其最低綱領則都是避免霸權產生，而其辦法就是均勢。不民主條件下，政治派系之間的權力分享，正是均勢與制衡的條件，似乎也是其轉向民主國家的重要前提。

進一步言，在強人領袖去世之後，圍繞著繼承人問題，次級權力結構必然要進行激烈的鬥爭，於是帶來政治過程的無序；原來互相制約的次級權力菁英之中的一位，可能會上升為新的領袖；對於其他領導人而言，任由其重新享有前領袖的所有職務，以職務的制度化權力對他們發號師令，顯然不符合他們的利益。因此合理的作為是原先的次級菁英達成妥協，分享權力。

分享權力的結果，可能造成「沒有領袖的最高權威，各權力菁英群體各行其

是，權力結構失去整合」的結果，但這個結果既可能演變為權力菁英為爭奪新的領袖地位，所進行的權力鬥爭；又會創造一種體制的需要，爭取更次一級菁英群體的認同與支持；於是在「集體領導與個人分工」結合的權力分佈下，集體的重要性因此有所提高。

胡偉以其「人格化制衡」概念，指出共黨領導人之間的權力分享與制衡，往往具有極大的張力。對於逐漸進入後共階段的共黨國家，由於鎮壓已經鬆弛，人格化制衡的張力減弱，因此制衡機制必須進一步制度化。權力制衡機制的制度化，是為了使共黨體制能夠去蕪存菁，讓共黨得以適應需要、延續其統治；而其過程不排除在一定程度上引入民主制度。因此共黨國家的制度化甚至「民主化」，乃具有內生的動力，雖然並非一蹴可幾。

如果「絕對的權力造成絕對的腐敗」，「制衡」是一種必須，那麼對於行政部門有效制衡，未必是來自於議會。事實上，由於市民社會的孱弱以及諸多制度安排的缺位，多數開發中國家的議會亦無力監督行政部門。相對而言，一黨領導的威權政體，其「黨內監督」以及領導人之間的「分權」措施導致的張力，往往亦能發揮一定的監督、制衡效果。大陸出身的經濟學家楊小凱曾說：「作為民主主義者來說，實際的謀略就是盡量維持上層各派的均衡」，¹因此這種黨內制衡，亦可說是民主人士所努力的方向。威權國家「二元領導」體制總統與總理之間的分權與制衡，亦可由此脈絡加以理解。

二、蘇聯與中國大陸的路徑異同

雖然蘇聯和中共的歷史，都可以驗證出二元領導的傾向，但兩者的路徑又有一些差別，未來的演變亦可能有所不同。

蘇聯的政治體制，一開始是較為接近議會制的單一領導體制，由相當於總理的人民委員會主席（之後為部長會議主席）進行行政事務的領導。然而史達林藉

¹ 楊小凱，「一位獨立知識份子對大陸政治改革的看法」，李少民主編，*大陸知識份子論政治、社會、經濟*（台北：桂冠，1988年），頁7。

由總書記的身份清除了權力競爭對手，其後再經赫魯雪夫奪權、布里茲涅夫長期執政後，才使得後世認為共黨體制是以黨書記為權力中心。然而蘇聯的歷史僅能證明黨的領導人在權力鬥爭中的勝利，並不能證明黨高於國家的正當性。因此史達林晚年可以拋棄總書記頭銜，而以部長會議主席身份掌政；馬林科夫可以把「第一書記」職務讓與赫魯雪夫，因為所謂黨首的意涵，在當時的蘇聯共產黨歷史上還不是個很確定的概念。

馬林科夫、布爾加寧兩位部長會議主席與第一書記赫魯雪夫的權力鬥爭，一方面顯示出「第一書記」並非至高無上，同時也顯示出二元領導的張力。赫魯雪夫時期的權力鬥爭固然進一步強化了黨書記的重要性，但由此反而又確定黨書記「不得兼任」行政部門領導人，對集體領導的重要性。於是在此權力繼承的歷史過程中，蘇聯的二元領導逐步清晰地浮現出來。

赫魯雪夫晚期的宮廷政變，導致蘇聯二元領導體制以白紙黑字的「決議」正式成形，而其目的是為防止個人專權。雖然其後布里茲涅夫使「總書記」再次成為蘇聯政治的中心，但部長會議主席仍與總書記分庭抗禮。布里茲涅夫其後雖然爭取最高蘇維埃主席團主席一職，以名正言順底成為蘇聯元首，但並未成為部長會議主席。同時，布氏之後，安德洛波夫、契爾年科與戈巴契夫相繼成為總書記，二元領導體制經久不衰。

契爾年科執政時放棄了國家元首職務，使其後戈巴契夫的二元領導的發展軌跡與前面三位領導人有異。戈巴契夫接任總書記三年才接任國家元首職務，其後在改革的訴求與壓力下，不斷擴大國家元首的權力，擺脫中央書記處的拘束，並最終擔任了總統。戈巴契夫時期設立總統職務、並不斷集中權力、以應付轉型危機的努力，使其後共俄國的半總統制，偏向於超級總統制。此後在葉爾欽執政時期，超級總統的趨勢又進一步有所發展。

在中國大陸，起初作為黨主席的國家主席毛澤東既擁有統帥權，又得召開最高國務會議，並非虛位元首；同時在國務院的委員制下，總理周恩來所掌握的實權有限。當時體制雖似「二元領導」，但更是強人政治。然而毛澤東將國家主席

一職讓予劉少奇後，引發的權力鬥爭，卻使憲法的制度完全被毀壞，文革時期形成以黨代政的局面。華國鋒當政的幾年，中國大陸沒有「國家主席」的職務，體制更似蘇聯。華國鋒一身兼任中共黨主席、軍委主席、國務院總理，成為蘇聯列寧、史達林、赫魯雪夫那樣的單一領導。

文革之後，中共逐漸強調制度化，接替華國鋒執政的鄧小平為了推動幹部年輕化，將黨主席、總書記等職務，交給胡耀邦、趙紫陽等接班人，而身兼軍委主席，於是造成黨的名義最高領導人與軍隊領導人分立。此種多元領導的狀況，使1980年代後期的權力鬥爭更難以控制，被視為是六四天安門慘劇發生的背景因素之一。

江澤民上臺之後，總書記重新與軍委主席合而為一，形成與總理的二元領導。1980年代以來，國務院已改為首長負責制，總理的權力增加；雖然江澤民的權力在其任內不斷上揚，但總理對行政事務的主導權仍受到相當的尊重。但江澤民主政晚期重新以鄧小平模式掌權，使胡錦濤未能成功的「一次接班」，並傷害了幹部年輕化政策。

歸納蘇聯與中共的二元領導，可說典型的共黨國家二元領導體制，出現在蘇聯1977年至1984年，以及中國大陸的1993年至2002年。兩國的二元領導發展路徑或有差異，但都存在政治菁英之間分權制度化的趨勢。皆是掌握黨權與軍權的領導人同時兼任了虛位的國家元首，並擁有外交、國防的領導權；而國內政治、經濟的推動，則交由總理負責。

展望未來，如果中共有鑑於「軍委主席」一職的定位不明，容易引發江澤民於十六大「半退」的弊病，破壞幹部年輕化與「黨指揮槍」的體制和整體的制度化趨勢，則其未來數年必須進一步改善領導體制。由於中共的幹部年輕化政策已經成形，一般皆認為江澤民不至於將領導職務終身制復辟，且從胡錦濤、溫家寶等人上臺後，兩人代表中國大陸與國際社會互動的狀況，我們似乎可以樂觀預期中共的領導體制改革，並認為典型二元領導體制可望在未來數年內重新確立。

表 6-1 中俄兩國領導體制的變遷

年份	蘇聯領導體制的變遷	年份	中共領導體制的變遷
1915	一次世界大戰，俄國動盪	1945	二次世界大戰後，旋即陷入國共內戰
1920	1917 年蘇聯建國，內戰；列寧任總理【單一領導】	1949	中共建國
1925	1924 列寧死後爭權【多元領導】	1950	1949 毛澤東任國家主席【強人政治】
1930	1925 史達林逐步掌權【強人政治】	1953	高饒事件
1935		1955	1959 劉少奇接任國家主席
1940	1941 史達林任總理【單一領導】	1960	
1945		1965	1966 文革，劉少奇失去權力
1950	1953 馬林科夫任總理【二元領導】	1970	1971 林彪事件
1955	1955 布爾加寧任總理【二元領導】	1975	1976 華國鋒當政【單一領導】
1960	1958 赫魯雪夫任總理【單一領導】	1977	1977 鄧小平復出
1965	1964 布里茲涅夫任黨書記【非典型二元領導】	1980	1980 華國鋒辭總理【二元領導】
1970		1981	1981 鄧小平當政【多元領導】
1975	1977 布氏任總統【典型二元領導】	1985	1989 江澤民上臺【二元領導】
1980	1983 1985 安德洛波夫與契爾年科【典型二元領導】	1990	1993 江任國家主席【典型二元領導】
1985	1985 1991 戈巴契夫【從非典型到典型二元領導】	1995	
1990	1992 俄羅斯半總統制【二元領導】	2000	2002 胡錦濤接任總書記【多元領導】
1995		2005	(胡任軍委)【典型二元領導】(?)
			2012 第五代接班【典型二元領導】(?)
			民主化【半總統制】(?)

經過二十餘年經濟改革的中國大陸，倘若能確立典型二元領導的權力分享機制，則在其漸進民主化的過程中，就「憲政權力」而言，其國家主席兼任軍委主席可能制度化，但總理仍掌握行政部門，就「形成歷程」而言，其未來的民主化過程可能更類似東亞威權政體，相對平緩，因此屆時並不一定需要中共領導人集中權力應對轉型危機，因此也意味轉型期的強勢總統並非必要；就「議會多數與總統關係」而言，如果民主化是由各級人民大會代表的自主性提高開始，則中共或將維持在人大的多數。凡此種種條件，與蘇聯皆有不同。轉型期的路徑不同，意味中共的後共二元領導將不同於俄國；其國家主席與總理之間的權力分享方式，在民主化後不無可能更接近前述「總理—總統制」，而非「超級總統制」。

三、進一步研究的方向

本論文作為一個限定性極高的題目，加以寫作匆促，有許多未盡的細節，可以留待學者日後加以釐清。

首先，與共黨政治繼承相關的制度化措施，不止於職務分配，或二元領導是否存在，而更多的是關於如何妥善安排「黨軍關係」、如何貫徹「幹部年輕化」、如何保障「集體領導」又能確保黨書記的核心地位、如何擴大政治菁英的參與。凡此種種皆屬「制度」問題，又都存在正式規則與非正式規則，並都需要進一步加以探究。

其次，布隆戴爾就 13 個共黨國家 1975 年之前的領導體制進行了分類統計，指出二元領導體制在 1975 年時已經成為共黨國家的普遍現象。許多資料也指出，此一現象雖非毫無例外，但大體持續至蘇聯東歐國家解體的 1990 年代初期。布隆戴爾也指出，後共國家採納半總統制幾乎是一種規則。然而，這裡終究缺少從 1975 到 1990 年的蘇東「二元領導體制」的統計，因此在論證上略顯單薄。

其三，就共黨國家的二元領導體制本身而言，固然強調黨書記與總理之間的權力分配，但我們亦注意共黨領導人之間的權力鬥爭，未必出現在這兩者之間。例如蘇聯晚期、後共俄國初期，以及當前中共的「副總統」（國家副主席），往往被視為重要的權力競爭者、或權力繼承中的重要角色，同時「國會議長」的角色也愈來愈被重視。據有這些不同職務的共黨領導人，在黨內民主化與國家民主化中如何扮演其角色，都值得我們深入認識。

最後，就中共而言，其民主化過程中，究竟將逐步形成以內閣制為範本、以總理為核心的行政體制，或逐步強化國家主席的權力，包括向 1954 年憲法回歸形成半總統制，或者進一步採納美國三國分立進行憲政改革，都需要學者對相關體制做更多、更細緻的利弊分析。這種規範面的分析，在當前也許比單純的「行為科學」角度，對變化中的中共當前體制具有更積極的作用。

