

第五章 中國大陸領導體制的演變

中共與前一章的蘇聯相較，在體制上有一特殊之處，即在一開始就在黨主席毛澤東之外，有一主導日常行政事務的總理周恩來。這使得中共長期以來都被視為「二元領導」的典範國家之一。¹

表 5-1 中共建國後的領導人職務

世代	時間\職稱	黨書記 (甲)	總理 (乙)	國家主席 (丙)	軍委主席	人大 委員長
第一代	1949 建國	毛澤東	周恩來	毛澤東	毛澤東	毛澤東(丁)
	1954 一屆人大	毛澤東	周恩來	毛澤東	毛澤東	劉少奇
	1959 二屆全國人大	毛澤東	周恩來	劉少奇	毛澤東	朱德
	1969 九大	毛澤東	周恩來	----	毛澤東	朱德
	1976 周恩來死後	毛澤東	華國鋒	----	毛澤東	朱德
過渡	1976.9 文革後	華國鋒	華國鋒	----	華國鋒	葉劍英(戊)
	1980.9 五屆人大三次會	華國鋒	趙紫陽	----	華國鋒	葉劍英
第二代	1981.6 十一屆六中	胡耀邦	趙紫陽	----	鄧小平	葉劍英
	1982/83 十二大、六屆人大	胡耀邦	趙紫陽	李先念	鄧小平	葉劍英
	1987.1 胡耀邦辭職	趙紫陽	趙紫陽	李先念	鄧小平	彭真
	1987/1988 十三大、七屆人大	趙紫陽	李鵬	楊尙昆	鄧小平	萬里
	1989.6 十三屆四中	江澤民	李鵬	楊尙昆	鄧小平	萬里
第三代	1989.11 十三屆五中	江澤民	李鵬	楊尙昆	江澤民	萬里
	1992/93 十四大、八屆人大	江澤民	李鵬	江澤民	江澤民	喬石
	1997/98 十五大、九屆人大	江澤民	朱鎔基	江澤民	江澤民	李鵬
	2002/03 十六大、十屆人大	胡錦濤	溫家寶	胡錦濤	江澤民	吳邦國

說明：(甲)1981 年之前是黨主席，1982 年後為總書記；(乙)1982 年之前為合議制，新憲為總理負責制；(丙)1949 為中央人民政府主席，1954 年起為中華人民共和國主席，即國家主席，並兼國防委員會主席，有實權，1969 年之後國家主席懸缺，1975 至 1982 年廢除此職，1982 年新憲國家主席無實權，2003 年修憲增加國家主席權力。(丁)1949 年至 1954 年為人民政治協商會議主席，毛澤東任主席。(戊)1976 年朱德死後至 1978 年五屆人大之間，鄧穎超代理；另外，葉劍英在此一時期並擔任國防部長，實質上掌握了軍權。關於中共領導人的職務分配狀況，可參見劉松福，**中共最高領導制度之研究**（台北：政治大學政治學系碩士論文，1999 年 6 月）。

蘇聯黨內的軍事負責人通常即為總書記，但國防會議內包括了其他多名政治局委員。與蘇聯相比，中共領導體制的特點是其黨內高層有一位排他的軍事領導人職務，特別是在鄧小平時期，出現軍委主席號令總書記的局面，這無疑增加了

¹ 例如羅斯金不僅將毛周關係視為是二元領導，且認為總書記江澤民與總理李鵬的關係，是「二元權力的繼續」。羅斯金 (Michael G. Roskin)，鄭又平等譯，**各國政府與政治---比較的觀點**（台北：韋伯文化，1999 年），頁 492，496。

其職務分配的不穩定性。但鄧小平的這種安排反映了其推動「年輕化」的意圖，淪為悲劇實屬不幸。然而鄧小平卸任軍委主席之後十餘年，江澤民再東施效顰，就看不出鄧小平的良情美意，僅是戀棧權力之舉，於是此一安排乃變為一場笑劇！我們可以將上表簡化如下，以顯示中共的代際權力接班。

表 5-2 中共領導人的代際接班

世代	時間	黨書記	生年	總理	生年	國家主席	生年	軍委主席	生年	人大	生年		
第一代	1949	毛澤東	1893	周恩來	1898	毛澤東	1893	毛澤東	1893	毛澤東	1893		
	劉少奇									1896			
	1954					劉少奇	1896			朱德	1886		
過渡	1976	華國鋒	1921	華國鋒	1921	----	----	華國鋒	1921	葉劍英	1897		
	1981	胡耀邦	1915	趙紫陽	1919	----	----	鄧小平	1904	彭真	1902		
第二代	1983	趙紫陽	1919			李鵬	1928					楊尚昆	1907
	1987			江澤民	1926			喬石	1924				
第三代	1988	江澤民	1926			朱鎔基	1928			江澤民	1926	江澤民	1926
	1989			喬石	1924								
	1993							李鵬	1928				
1998	吳邦國	1941											
2003			胡錦濤	1942	溫家寶	1942	胡錦濤	1942					

毛澤東擔任了中共建國後的第一位國家主席；周恩來則擔任了總理一職。類似「國務卿」的總理周恩來，卻不曾成為權力的挑戰者；但是毛澤東不愁不能發現自己的敵人。毛澤東與劉少奇的年齡相當，事實上是同一代；林彪生於 1906 年，做為接班人年紀較為適當；然而在領導人職務終身制下，年齡差異不是問題，長期居於「第二把手」的劉少奇、林彪，最終都被毛澤東打倒。

毛澤東死後，華國鋒繼任；他是中共第一位擔任總理一職的黨的領導人。毛澤東曾批評馬林科夫「不夠成熟」，「每次都只是作祝酒詞，他奉承和諂媚」²，但他的指定接班人華國鋒更是如此，且華國鋒不僅年齡比毛澤東小 28 歲，甚至比胡耀邦、趙紫陽等年輕。資望能力皆有不足的華國鋒，先是輸掉了意識形態之

² 申明民，「中國的代際政治」，*當代中國研究*（Princeton），2001 年第 4 期（總第 75 期），<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=010402&total=75>。

爭，然後輸掉了黨和國家領導人的職務。過渡人物華國鋒之後，鄧小平的更長的過渡時期緊接而來。

鄧小平自 1978 年十一屆三中全會掌握大權後，有鑑於自身年事已高，即開始物色接班人選。然而，關於權力繼承的第一個規則，是「何時可以繼承」：如果仍然維持「領導人終身制」，那麼只有等到領導人過世，才發生繼承的問題，蘇聯的權力繼承即充滿此種色彩。倘若如此，「物色接班人選」將成爲徒然！但中共自 1980 年代以來即實施「幹部年輕化」，此一政策並已成爲影響權力繼承的制度之一，³而鄧小平是此一政策的催生者。

爲了終結領導人職務終身制，鄧小平創建了「顧問委員會」，並讓「軍事委員會主席」與黨書記相分離。年輕化的「政治局」是黨的中心，但老人組成的「中顧委」主席、副主席卻可以參加政治局的運作。在這樣的制度安排下，權責歸屬更難確定。鄧小平可以號令小他十餘載的胡耀邦、趙紫陽，但面對同輩的葉劍英、李先念、彭真、楊尚昆，則較爲忌憚。於是胡耀邦與趙紫陽兩人，分別於 1987 年與 1989 年，因「政治風波」而去職。

1989 年六四事件之後，江澤民成爲新的接班人。江澤民很快擔任了總書記與軍委主席兩職；但是軍委還有一位更爲資深的元老楊尚昆。在鄧小平的安排下，1992 年之後形成新的、年輕的領導集體，中顧委也被撤銷了，加上江澤民上臺後的幾年，老一輩領導人陸續凋零，中共領導體制迎來一個新老更替的時代。但江澤民掌權既久，便又有尾大不掉之勢，在十六大時該退不退，續任中央軍委主席之職，江澤民自己成爲唯一的在職元老，由此可見領導人終身制之難以破除，並對穩定的職務分配之破壞性作用。

本章第一節從毛澤東等「建國」、制憲談起，毛澤東作爲單一領導，卻讓職務安排與權力相背離，最終憲法破毀，國家主席劉少奇亦不得善終；毛澤東死後，華國鋒形成單一領導，但實際權力與職務不相匹配，最終又是制度讓步於權力分

³ 申明民，「中國的代際政治」。

配之需要。第二節分析鄧小平、江澤民到胡錦濤的權力繼承經驗；此一過程的一個重點是廢除領導職務終身制對職務分配的影響，以及二元領導體制的初步形成。第三節討論今後的發展趨勢，並就蘇聯與中共的發展做一比較。⁴

第一節 強人政治到單一領導

如果政治強人存在，那麼不合乎其需要的政治制度，往往只能束之高閣，甚至淪為廢紙。

1949 年中共建國，先經過一段時間的「軍管」體制，「大區」為主的權力分散狀態，然後 1954 年起實施憲法，毛澤東擔任了具有實權的國家主席。1954 年的國家主席，不僅擔任三軍統帥，且可召開國務會議，乍看之下，彷彿中華民國憲法的翻版。具有實權的國家主席與更具權威的中共黨主席的關係，就成為中共建國後頭二十年的政治紛擾的一條線索。毛澤東在 1959 年以實施「一線」與「二線」分立為由，不再擔任國家主席職務，卻繼續以中共黨主席、軍委主席身份號令天下。新任國家主席劉少奇也同時是國防委員會主席，如果軍隊屬於國家，那麼劉少奇才是真正的領導人，但可惜並非如此。必須為大躍進的災難失敗而負責的毛澤東，選擇了「文化大革命」來重新奪權，劉少奇淪為他自己推動起來的「造神運動」的受害者。

文革時期，江青的文革小組、周恩來負責的國務院、林彪主其事的軍委，成為毛澤東之下的三個主要機構。橫向是人際關係，縱向是命令體系，一切權威源自毛澤東一人，「人格化權力結構」發展成熟，相對的是體制的破毀。1975 年國家主席一職被正式廢除，毛澤東以黨代政，至其去世而止。毛澤東的「和尚打傘、無法無天」，給所有中國人帶來深刻的教訓。

⁴ 關於中共權力轉移的文獻頗多，除下引文外，可另參林興禮，**中共領導階層權力轉移之研究**（台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，民 74）；康熙祥，**中國權力遊戲**（台北：宇河文化，2003 年）；劉松福，**中共最高領導制度之研究**（台北：政治大學政治學系碩士論文，1999 年 6 月）；何頻、高新，**高幹檔案**（台北：新新聞文化，1993 年）。

毛澤東死後，「『克力司馬』的權威逐步動搖」，⁵中國大陸逐漸步入後革命時代，權力的合法性來源逐漸由「領袖魅力」讓位給制度化權力。

在此過程中，過渡期的華國鋒由於昧於時勢，很快就失去了權力，但其擔任中共最高領導人近五年之久。華國鋒兼任總理一職近四年，此種兼職受到中共黨內的嚴厲抨擊，於是在 1980 年 3 月，中共政治局擴大會議提出黨政分開，指出「兼職、副職不宜過多」，到 9 月華國鋒就交出總理一職。此一過程，似乎可與赫魯雪夫之後，1964 年 10 月蘇聯中央通過的決議相比擬，對其後中共的職務分配，亦具有一定的拘束作用。

一、政府體制的建立

中共是在 1921 年，由共產國際支持成立的，因此其體制一開始即帶有強烈的蘇聯中心傾向。蘇聯的正、負面影響與教訓，中共從國共內戰中產生的一些經驗，以及中共領導人自身的決策，是中共建國後決定其體制的思想來源。中共「中央蘇維埃政府」的經驗，還影響了中共在延安時期的各種經濟、社會方案，以及制度理論和管理實踐。從 1931 年 11 月在「中央蘇區」成立中華蘇維埃共和國開始，⁶中共在建國之前，還陸續成立過「工農民主政府」、「抗日民主政府」和「新民主主義共和國」、「人民民主政府」等說法，⁷在此過程中形成了一些政府形式

⁵ 吳庚，**韋伯的政治理論及其哲學基礎**（台北：聯經，1993 年），頁 65。

⁶ 中共的「蘇維埃」共和國的最高權力機關是「全國蘇維埃」，由它選舉產生「中央執行委員會」，該會之下設置行政機關「人民委員會」，實行議行合一的原則。根據 1928 年夏在莫斯科召開的中共六大通過的「蘇維埃組織問題決議」，蘇維埃機關黨團須絕對執行黨的指示，蘇維埃一切主要政策都應由黨委批准。這樣，蘇維埃僅有名義上的最高權力，「蘇維埃中央政府主席」毛澤東，也還得服從由莫斯科歸來的中共領導人的命令。李丹陽，「從俄國的無產階級專政到中國的人民民主專政（下篇）：中國的人民民主專政」，**當代中國研究**（Princeton），2001 年第 1 期（總第 72 期），〈<http://www.chinaj.net/StubArticle.asp?issue=010108&total=72>〉。

⁷ 1938 年中共六屆六中全會根據毛澤東「論新階段」的報告作出決定，「在這一歷史階段中，既不是所謂『一黨專政』的國家制度的建立，也不會是蘇維埃社會主義國家制度的出現，而將是一個新式的民主共和國，即三民主義的新中華民國」。劉少奇指出「解放區」的「人民代表會議制度」，「是研究了資產階級議會制和蘇維埃制度的經驗而提出的」，與此前的蘇維埃制度略有不同。胡喬木，**胡喬木回憶毛澤東**（北京，人民出版社，1994 年），頁 543；劉少奇，**劉少奇選集**（上卷）（北京：新華，1983 年），頁 415；李丹陽，「從俄國的無產階級專政到中國的人民民主專政（下篇）」；關海庭，**20 世紀中國政治發展史論**（北京：北京大學出版社，2002 年），頁 221。

和在政府中實踐「黨的領導」的經驗。⁸

形勢需要以及上述經驗，使毛澤東在 1940 年提出「新民主主義論」，指出殖民、半殖民國家例如中國，將走第三條路，建立「新民主主義共和國」，以作為向社會主義的共和國的一種「必要的」、「過渡的」形式；因此政體「可以採取全國人民代表大會，省人民代表大會，縣人民代表大會，區人民代表大會直到鄉人民代表大會的系統，並由各級代表大會選舉政府」。此一體制固然與法國「巴黎公社」和蘇聯「蘇維埃」體制一脈相承，但已具有「中國特色」。⁹

當時的毛澤東宣揚「新民主主義」以及「憲政」，但實則在黨內一步步集權；1943 年 3 月，中共政治局擴大會議「推定毛澤東為政治局書記和書記處書記，並作出決定，毛澤東對書記處會議所討論的問題有最後決定之權」，使身兼黨中央、政治局、軍委主席的毛澤東在中共黨內擁有至高無上的權力。¹⁰而此時期開始的「黨主席」制，不僅是之後劉少奇等在中共權力鬥爭中難以施展的源頭，文革後也被視為是權力過於集中的表徵。¹¹

另一項影響中共體制的原因，是中國大陸並無長「內閣制」的基礎。從滿清帝制、孫中山、袁世凱以降，國家領導人都以總統一職作為其正式職務；直至 1947 年行憲，蔣介石還擔任總統。也是在 1947 年，國共內戰的形勢開始有利於共產黨，1948 年 5 月 1 日中共中央號召「各民主黨派、各人民團體、各社會賢達迅速召開政治協商會議，討論並實現召集人民代表大會，成立民主聯合政府」。此後中共與各界接觸，並於 1949 年 6 月 15 日召開了新政協籌備會議第一次全體

⁸ 張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 51。

⁹ 毛澤東，「新民主主義論」，**毛澤東選集**（第二卷）（北京：人民出版社，1991 年），頁 672-677；許崇德，**中國憲法**（北京：中國人民大學出版社，1994 年），頁 135。

¹⁰ 石柏林、彭小平，**中國近現代政治體制的演變與發展**（鄭州：河南人民出版社，1991 年），頁 476；轉引自李丹陽，「從俄國的無產階級專政到中國的人民民主專政」，**當代中國研究**（Princeton），2001 年第 1 期（總第 72 期），

<<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=010108&total=72>>。

¹¹ 中共初期實施總書記制，1943 年毛澤東成為政治局主席，1945 年成為中央委員會主席，開始的中共的黨主席制。其後中共曾有「主席制」、「主席與總書記並立制」和「總書記制」；1956 年到 1969 年的中共九大是主席與總書記並立，但此時的總書記實際上為「秘書長」職務；1980 年十一屆五中全會到十而大亦實施並立制。三種類型的區分，參閱郭定平，**政黨與政府**（杭州，浙江人民出版社，1998 年），頁 171-172。

會議，會議通過新政協籌備會組織條例，組成以毛澤東為主任的常務委員會，並開始擬定中華人民共和國政府方案及其他建國事宜。9月17日新政協籌備會議第二次全體會議召開，會議通過將新政治協商會議改為稱「中國人民政治協商會議」。¹²

1949年9月21日「中國人民政治協商會議」第一次全體會議在北京召開，29日通過了具有臨時憲法作用的「中國人民政治協商會議共同綱領」以及「中華人民共和國中央人民政府組織法」和「中國人民政治協商會議組織法」。會議選舉中國人民政治協商會議第一屆全國委員會委員180人，選舉毛澤東為全國委員會主席。另選出「中華人民共和國中央人民政府委員會」的63名委員，其中包括主席1人、副主席6人，以及委員56人，中央人民政府委員會主席亦即「國家主席」，亦由毛澤東當選。¹³

中央人民政府委員會是「政協」全體會議閉會期間的最高國家權力機關，職權包括了「領導」國家政務最高執行機關、國家軍事的最高統轄機關以及其他中央機關，任免包括政務院總理、副總理、人民革命軍事委員會主席、副主席以及其他許多中央領導職務等。中央人民政府委員會每兩個月召開一次會議，國家的重大問題需經過委員會的討論做出決定。法定的主席權力主要是儀式、象徵性的，例如簽發政府公告、公佈法律、外交活動之類，但由於委員會是由「主席主持並實施領導」，因此雖然決議需由委員會半數以上出席、半數以上通過才能形成，但主席的影響力遠大於一般的委員。此一重要職位由兼任人民革命軍事委員會主席的毛澤東擔任，自然更強化了其重要性。¹⁴

¹² 林蘊暉、范守信、張弓，**1949-1989年的中國-----凱歌行進的時期**（河南人民出版社，1989年），頁22，23。

¹³ 在此之前於1949年3月召開的中共七屆二中全會上，毛澤東確定他和周恩來「參加政府」，毛澤東任「總主席」，周恩來任「內閣總理」，以此「保證了中國共產黨在政權中的領導地位」；參閱薄一波，**若干重大決策與事件的回顧**（上卷）（北京：中共中央黨校出版社，1991年），頁30。中共政權與蘇聯不同，一開始即選擇了總統與總理兩職分立的制度安排，從制度遺續的角度來說，應是由於民國以來，包括孫中山、袁世凱、蔣介石，皆是總統握有實權、另有行政首長管理庶務的制度安排所致。

¹⁴ 中央人民政府委員會職權包括對最高人民法院、檢察院，省長，大使等的任命，於茲不贅。詳可參閱張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁29-32。林蘊暉、范守信、張弓，**1949-1989**

國家政務的最高執行機關是「政務院」，政務院下設分別是政治法律、財政經濟、文化教育和人民監察四個委員會，分別指導有關的部、署、會、行、院。政務院對下還統一領導各級地方政府的工作。¹⁵但此時的「政務院」並不實行「首長負責制」，而是採取政務委員會制，或說「合議制」，加上黨管幹部的原則，周恩來的實際權力受到限制。¹⁶一個相對強勢的中共黨主席兼任了國家主席，而總理的實權卻受到政務院的內部制衡，這種中共建國初期的權力分立，與蘇聯自始即有所不同。

二、毛澤東的強人政治

1949年10月1日中央人民政府委員會第一次會議在北京召開，宣告中華人民共和國中央政府成立，任命周恩來為中央人民政府政務院總理兼外交部長，毛澤東為中央人民政府人民革命軍事委員會主席，朱德為人民解放軍總司令。¹⁷然而作為總理的周恩來實際上只管一個外交部，相反的，中央人民副主席兼任國家計畫委員會主席的高崗，則主管8個主要的部，此外鄧小平主管鐵道、交通和郵電等部，鄧子恢、饒漱石、習仲勛、陳雲、薄一波、董必武、彭真、羅瑞卿等人還分別負責公安、文教、財政等其他工作，¹⁸雖然國務院內的權力並不集中於某一個人，「總理」更像是美國的國務卿，但其後在毛澤東的「黨」和劉少奇、周恩來所代表的「政府」之間，仍然產生了很大的權力衝突。

年的中國-----凱歌行進的時期（河南人民出版社，1989年），頁25，27。

¹⁵ 張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁51。

¹⁶ 張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁72，82。因此政務院及早期的國務院「形式上不是一個強勢的部門」，參閱 Flemming Christiansen and Shirin M. Rai, *Chinese Politics and Society – An Introduction* (Hertfordshire: Prentice Hall Europe, 1996), p. 92.

¹⁷ 其後半個多月又召開多次會議，任命了五百名以上的副部長以上領導人，其中約三分之一是共黨以外人士，呈現出「新民主主義」聯合政府樣貌。林蘊暉等，1949-1989年的中國，頁30-37。

¹⁸ 薄一波，若干重大決策與事件的回顧（上卷），頁309，310。張聿溫，死亡聯盟——高饒事件始末，<<http://www.5a8.com/book/js/qt/cp/z/zhangyuwen/swlm/009.htm>>。此時中共的國務院實施「委員制」，與此相對的是「一長制」。委員制下的各委員是平等的，一長制則在職權內是獨斷的；包括蘇聯、中共各「委員會」或者「中央政治局」、「中央委員會」通常實施「委員制」，因此有前一章列寧不斷「說服」其他政治局委員以及人民委員會委員的情節；1982年後中共國務院變為「總理負責制」，即一長制，希望藉此提高行政效率。其分析可參閱王貴秀、石泰豐、侯少文，政治體制改革和民主法制建設（北京：經濟科學出版社），頁131-135。

毛澤東早在建國前就已成爲中國共產黨的領導核心，掌握著龐大的權力資源，中共建國之後又身任眾多職務，且獲得帝王一般的獨裁權力之後，¹⁹國家日常行政管理方面的權力對他來說已不值得重視。再加上其他原因，於是 1952 年他提出將領導層分爲「一線和二線」，前者負責日常工作，以便他本人作爲「二線」能夠有時間思考重大問題。這種模式「表達了毛作爲核心領導人物對不受制度約束的極權的嚮往和追求」，同時也對以後領導集體的構造產生了深遠影響。²⁰在這樣的企圖下，中共就出現了兩個二元權力結構，其一在最高領導人與接班人之間，另一是黨和政之間。而權力衝突，也往往在第一個層次展開。

1953 年 3 月 5 日史達林病逝，毛澤東從史達林的去世中受到了啓發。史達林身兼數職，是蘇聯共產黨的總書記、蘇聯人民委員會主席和部長會議主席，還是大元帥、國防委員會主席，集黨政軍大權於一身，工作極爲緊張勞累，因此早逝。毛澤東因此說道，「爲什麼我們劃分一線和二線？第一個原因是我的健康不太好；第二是蘇聯的，馬林科夫不夠成熟，在史達林去世前他從未行使過權力。他每次都只是作祝酒詞，他奉承和諂媚。我要在去世之前建立起他們的聲望」。²¹

在這樣的考量下，並不直接負責行政的毛澤東，仍覺得「國家主席」純粹是個禮儀性的職務，因此想卸掉這個職務，「騰出時間研究點黨和國家的大事」，同時也可以減低權力過於集中帶來的問題。當時毛澤東設想讓他和年齡較大的朱德、董必武、林伯渠等退居二線，繼續擔任政治局常委，但由相對年輕的中共領導人組成書記處，讓書記處在常委會的領導下在一線工作，處理黨的日常事務，實踐積累經驗，樹立威信，以培養「接班人」，並讓毛澤東得以從甚爲繁重的工作中得到解脫。此外還有加上增設黨的副主席、增設書記處總書記等設想，和黨

¹⁹ 例如 1953 年 5 月，當毛澤東發現劉少奇和中央辦公廳主任楊尚昆徑自根據中共中央決議內容下發檔案和電報後，就嚴厲批評擅發決議爲「破壞紀律」，指出未經他看過的決議「無效」；這顯示毛澤東的權力甚至超過了中央委員會的決議。毛澤東，「對劉少奇、楊尚昆破壞紀律擅自以中央名義發出檔案的批評」，*毛澤東選集*第五卷（北京：人民出版社，1977 年），頁 80；另參閱李丹陽，「從俄國的無產階級專政到中國的人民民主專政」。

²⁰ Lowell Dittmer, *China Under Reform* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 61, 62. 申明民，「中國的代際政治」。

²¹ 申明民，「中國的代際政治」。

的「七大」相比，中共黨內體制似乎將有很大的變動。²²

毛澤東的退休意向、加上準備制憲，意味著權力洗牌的可能，於是引來了一場權力鬥爭，即「高崗、饒漱石事件」。追求成爲毛澤東接班人的高崗，成了中共建國後的第一位在權力鬥爭中失敗因而喪命的最高層領導人。但毛澤東雖然對爭權的高崗、饒漱石加以嚴厲鎮壓，但似乎對此一問題仍未予以深入思考，其後又引發了更嚴重的權力衝突。²³

1954年9月20日中共在大陸的第一部憲法正式頒佈（簡稱「五四憲法」），明訂「全國人民代表大會」爲最高國家權力機關、行使國家立法權的唯一機關。國務院即是「中央人民政府」，是國家最高權力機關（人民代表大會）的執行機關，和最高國家行政機關。國務院由總理、副總理若干人，各部部長、各委員會主任和秘書長組成。²⁴

1954年的中華人民共和國憲法，並沒有廢除1949年人民政協所設置的「國家主席」職務，使中國大陸體制與蘇聯產生歧異。關於設置國家主席，毛澤東指出，「我們中國是一個大國，設（國家）主席，目的是爲了使國家更安全。有議長，有總理，又有個主席，就更安全些，不至於三個地方同時出毛病。設主席，在國務院和（人民代表大會）常委會之間有個緩衝作用」。²⁵不過蘇聯也是一個大國，因此毛澤東的此種說法顯然不足爲訓。

²² 「七大」的格局是，中央委員會由44名中央委員和33名候補中央委員組成。七屆一中全會選出了中央領導機構，政治局委員有毛澤東、朱德、劉少奇、周恩來、任弼時、陳雲、彭真、董必武、林伯渠、張聞天、彭德懷、康生、高崗，共13人。書記處書記是：毛澤東、朱德、劉少奇、周恩來、任弼時，後被人們稱爲「五大書記」；其中任弼時在1950年10月病逝。。中央委員會和政治局主席是毛澤東，沒有副主席。考慮到中央有許多日常事務，因而設有正副秘書長各一人。分別由任弼時和李富春擔任。參閱申明民，「中國的代際政治」。另參閱張聿溫，**死亡聯盟——高饒事件始末**，<<http://www.5a8.com/book/js/qt/cp/z/zhangyuwen/swlm/009.htm>>。

²³ 關於高崗、饒漱石的爭權經過，可參閱薄一波，**若干重大決策與事件的回顧**（上卷），頁308-325。1955年3月31日「中國共產黨全國代表會議關於高崗、饒漱石反黨聯盟的決議」，參閱江山主編，**共和國檔案——影響新中國歷史進程的100篇文章**（北京：團結出版社，1997年），頁73-78。另參閱申明民，「中國的代際政治」。

²⁴ 然而，此時的國務院實行的仍是合議制，按照集體領導原則，通過國務院全體會議和常務會議工作，因此總理的實權相對於八二憲法的獨任制爲小。張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁52。

²⁵ 1954年毛澤東在憲法起草委員會第一次會議上解釋設立國家主席的說詞；參閱張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁33。

1954 年憲法所規定的國家主席，不是「國家最高權力機關」人民代表大會的附屬部分，而是一個獨立的國家機關，具有八項權力，其中六項實質上屬於全國人大所有，包括依據全國人大或其常務委員會的規定，公佈法律或命令，任免國務院總理、副總理、各部部長、各委員會主任和秘書長，任免國防委員會副主席及委員，授予國家勳章和榮譽稱號，發佈大赦令和特赦令，宣佈戰爭狀態，發佈動員令、戒嚴令；並對外代表國家接見外國使節，批准同外國締結的條約。但國家主席也有兩項實權，包括統帥全國武裝力量、擔任國防委員會主席，²⁶以及於必要時召開最高國務會議、並擔任最高國務會議主席，對重大問題做出決定的權力。²⁷國家主席還能向全國人民代表大會提出議案，對外代表中華人民共和國簽署公報、發佈聲明，具有一定的國事權力；另外，在依據人大決議發佈命令時，有時也能將之細緻化，包括許多具有可操作性的內容。凡此種種，都使國家主席不是一個虛位元首，而更是一個實權的國家領導人。²⁸

當時憲法下的國家主席，顯然比 1982 年實行迄今的中國大陸憲法中的「國家主席」，具有更多的權力。因此在擁有「最後決定之權」的毛澤東的第一任任期內，可以運轉正常，毛澤東也在當時享有崇高的聲望。但 1956 年蘇共二十大對史達林個人崇拜的批判，阻遏了毛澤東個人專權的趨勢。經中央政治局討論寫成的「論無產階級專政的歷史經驗」在為史達林辯護的同時，也批評了史達林搞個人崇拜等錯誤。同年秋季召開的中共八大對蘇共批判個人崇拜予以肯定，決議要「反對個人專斷和個人崇拜」，「貫徹執行集體領導和黨內民主的原則」。然而毛澤東希望繼續被崇拜，因此也有所反彈。

1958 年初，毛澤東批評以周恩來為首的國務院是「政治設計院」，認為他自

²⁶ 茲可議者，雖然 1954 年的憲法規定國家主席統帥全國武裝力量，擔任國防委員會主席；同時國防委員會的其他成員，由國防委員會主席提名，但此一「軍事領導機關」，只是一個諮詢部門。這一點，由國防委員會包括了主席一人、副主席 15 人、委員 82 人，其中又多有酬庸性的國民黨、民主黨派人士，即可知看出。然而此種名義上的軍事領導，與實質上的中共對軍隊的領導，也有可能加深黨與軍隊的領導人（例如毛澤東）對於國家名義最高領導人（例如劉少奇）的權力挑戰的懷疑。參閱許崇德，**中國憲法**，頁 231；李壽初，**中國政府制度**（北京：中央民族大學出版社，1997 年），頁 30。

²⁷ 李壽初，**中國政府制度**，頁 30。

²⁸ 張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁 33-39，42。

己的權力被剝奪，「沒有預聞」、「沒有接觸」，為此「黨中央」決定成立財經、政法、外事、科學、文教等小組，直隸中央政治局和書記處，使大權集中於政治局、書記處進行具體部署，把政府降到具體執行的層次，由此開始了黨政不分、黨對政府的絕對領導地位。²⁹在這樣的集權安排下，加上 1958 年後，由於「大躍進」受挫對毛的權威造成了不利影響，從直接的行政決策事務中脫離出來似乎是挽救其聲望的一種可行選擇，於是毛澤東接受了不再擔任國家主席職務的意見，次年劉少奇被選為國家主席。³⁰

雖然「五四憲法」未對國家主席的任期加以限制，³¹且高崗、饒漱石事件說明，如果要在黨內區分「一線」和「二線」領導人，極容易引發對「一線」領導權之爭，但此時中共領導層仍做出了此種權力分配的安排。於是一方面是劉少奇擔任了「實權總統」的國家主席一職，另一方面「有最後決定之權」的毛澤東仍居於「黨主席」一職。在此情形下，由於國家主席與中共黨主席分由二人擔任，領導人與接班人的摩擦，就出現在黨主席與國家主席之間。果不其然，路線與權力之爭，³²引來毛澤東與劉少奇的衝突，毛澤東認為出現「兩個司令部」、「兩個中心」。³³

1966 年 8 月 5 日毛澤東在中共八屆十一中全會上發表「砲打司令部」的大

²⁹ 薄一波，**若干重大決策與事件的回顧**（下卷）（北京：中共中央黨校出版社，1993 年），頁 650-651。林尚立，**黨內民主——中國共產黨的理論和實踐**（上海：上海社會科學出版社，2002 年），頁 51-53。

³⁰ 申明民，「中國的代際政治」。也有學者認為，1954 年憲法忽略了當時以黨代政、黨大於政的現實，而未加疏導，就已種下日後紛擾的原因；謝慶奎，**當代中國政府**（瀋陽：遼寧人民出版社，1996 年），頁 111-120

³¹ 張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁 42。

³² 1953 年時高崗提出「軍隊的黨」和「白區的黨」的區分，乃至於以此產生黨的「二元論」，此說在「高、饒事件」後被視為是具有「反黨意圖」的錯誤言論；但 1960 年代的中共權力鬥爭中，卻仍伴隨「軍隊的黨」與「白區的黨」的紅與專之間的衝突；也是出於對劉少奇、鄧小平等代表的官僚體制的不滿，1964 年毛澤東即提出要「培養革命事業接班人」，包括從「中央局、省、地、縣到支部，都要搞幾層接班人」。參閱薄一波，**若干重大決策與事件的回顧**（上卷），頁 314；薄一波，**若干重大決策與事件的回顧**（下卷），頁 1156-1170。

³³ 分析認為，共產黨的「領導中心」，其一是屬於思想、路線和政策的領導，另一是屬於組織、紀律和權力的控制。兩者結合即能構成獨裁統治，兩者若非離就可能演變為派系鬥爭。國民大會秘書處，**毛共整肅與匪幹多中心論**（台北：國民大會秘書處，民 57），頁 140-141。仍而此處的「兩個司令部」、「兩個中心」之說，乃是毛澤東鬥爭劉少奇的說詞，並非現實中真已出現了兩個權力中心，或者「二元領導體制」已經成形，因為中共領導人在黨內的地位仍不平等。

字報，攻擊「以黨內最大的資本主義道路當權派為首的資產階級司令部」，將毛澤東與劉少奇的政策分歧轉為血腥的權力鬥爭。³⁴雖然名義上劉少奇有許多罪狀，但劉少奇本人則深知其為權力結構的張力帶來的權力傾軋，還在 1967 年 1 月 13 日以及 8 月 7 日，以電話與信件向毛澤東表示要辭去「國家主席」、「中央常委」等職務。但當年四月開始，劉少奇的人身安全已經得不到保障，逐漸演變為完全失去自由，並於 1969 年 11 月 12 日死於河南開封。³⁵毛澤東以黨的領導人身份最終廢絀了國家主席劉少奇，並導致「實權總統」的國家主席制度的破毀，³⁶也影響了中共在 1970 年代以後的憲法修正方向。

文革爆發後，以江青為首的「中央文革小組」代表黨的力量，以周恩來為首的國務院代表「政」，林彪的軍委辦公組則代表「軍」，形成「黨、政、軍」三個主要群體，反映出強人政治下「人格化權力制衡」的典型特色。³⁷此時的國務院總理周恩來，不僅有此前所述的「合議制」與「黨管幹部」的權力限制，此刻再加上「革命委員會」的分權，權力更為縮減，甚至被批評為得在毛澤東、乃至於江青、林彪等權勢人物面前表現得「卑躬諂媚」，才得以自保。³⁸

³⁴ 汪學文，**中共文化大革命史論**（台北：政治大學國關中心，民 78），頁 219。

³⁵ 其他許多中共高層領導人，在文革期間也遭到打擊；據統計，以中共八屆選出的領導人為例，中央政治局委員和候補委員 33 人中的 23 人（除去世的三人外）、中央書記處 17 人中的 14 人、軍委副主席 7 人中的 6 人、人大常委會副委員長以上並擔任中共中央委員的 10 人中的 7 人、國務院副總理 15 人中的 13 人，受到誣陷迫害；至於其他幹部、群眾受牽連者更難以估計；參閱汪學文，**中共文化大革命史論**，頁 220-225，562。在劉少奇被非法停止主席職務和去世之後的九年中，董必武副主席代行主席的職權，主要從事一些重要的外事活動；張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁 39。

³⁶ 學者分析，從 1959 年直到「文革」開始，隨著中共中央主席與國家主席職務的分離，兩者之間協調程度不斷下降。同時，作為國家主席的劉少奇在國家政治生活中卻顯得越來越活躍，其地位和作用也越來越重要，在某些時候，劉少奇甚至成為事實上與毛澤東分工負責的最高領袖之一。這種情況本來無可厚非，從比較憲法的角度看，實權元首在國家政治生活中居於最高地位，甚至是唯一的最高地位，當屬天經地義。但在毛澤東主政下的大陸，實權元首制度本質上與大陸政治制度所規定的共產黨的最高領導地位相衝突，黨的最高領導地位必然地排斥國家元首在國家政治生活中的重要性。在政治制度還不太完善，毛澤東的個人威望至高無上的情況下，國家元首的地位和作用過度擴張，並不是人們對制度和行為深思熟慮的結果，它必然帶來國家元首制度的根本性崩潰。楊鳳春，「論我國國家元首制度的演變及其未來發展」，**當代中國史研究**，1997 年第 6 期，頁 19；轉引自：王年一，何蜀，「1970 年的廬山會議及毛澤東、林彪衝突之起源——在『設國家主席』之爭的背後」，**當代中國研究**（Princeton），2001 年第 1 期，總第 72 期，<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=010109&total=72>。

³⁷ 胡偉，**政府過程**（杭州：浙江人民出版社，1998 年），頁 155-170。

³⁸ 汪學文，**中共文化大革命史論**，頁 567。

1967年5月開始，中共中央發佈指示，對國務院所屬系統實行軍管，或者派駐軍事代表。軍管會集黨、政、軍權力於一體，其後的「革命委員會」又加上了立法與司法權力；「九大」以後，革命委員會成為在中共黨組織領導下的行政部門。³⁹

1969年中共九大召開後，修改了中共黨章，毛澤東堂而皇之地被強調是黨的領袖，林彪也被寫入黨章成為毛澤東的接班人。⁴⁰修改憲法的問題隨即被提上日程；1970年3月毛澤東建議召開四屆全國人大和修改憲法，主張不設國家主席的職位，但由於毛澤東喜怒難定，因此「副統帥」林彪以及各地中央委員仍都繼續「勸進」，主張應該設立國家主席、並由毛澤東出任此一職務。然而毛澤東由於害怕為國事禮儀活動操勞，以及其他「難言之隱」，繼續多次表示不願擔任此一職務。到1970年8月，中共中央政治局除毛澤東外的其他四名常委還繼續主張「根據群眾的願望和要求，應實現黨的主席和國家主席一元化」，認為在形式上應該有一個國家元首、國家主席。周恩來為了毛澤東的健康，甚至提出國家主席授權他人代理接見外國使節、進行外交禮儀活動。然而毛澤東繼續反對，甚至在中共九屆二中全會上公開指責設立「國家主席」之說是一個陰謀。⁴¹

由於毛澤東完全把國家主席這一代表國家榮譽和國體尊嚴的職位看成是為他一人而設、可有可無的「形式」，他個人不喜歡承擔國事活動的責任，就寧可國無元首；⁴²於是在毛澤東與林彪衝突的過程中，「國家主席」一職雖然具有法理、民意的支持，仍然成為犧牲品。在九屆二中全會上，毛澤東與林彪的衝突公開化後，林彪於1971年9月13日出逃，死於非命。⁴³

³⁹ 張立榮，*論有中國特色的國家行政制度*，頁54。毛澤東並且認為，革命委員會實施「議行合一」、群眾直接參政的體制，優於由人民授權人民代表大會、再由人大授權國務院施政的兩級授權政府形式；參閱關海庭，*20世紀中國政治發展史論*，頁223。

⁴⁰ Christiansen and Rai, *Chinese Politics and Society*, p. 98. 黨章條文參閱景杉主編，*中國共產黨大辭典*（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁872。

⁴¹ 張立榮，*論有中國特色的國家行政制度*，頁39-40。王年一，何蜀，「1970年的廬山會議及毛澤東、林彪衝突之起源」。

⁴² 王年一，何蜀，「1970年的廬山會議及毛澤東、林彪衝突之起源」。

⁴³ 學者指出，林彪並非刻意與毛澤東進行權力鬥爭，其失勢應歸咎於毛澤東個人的意識作為；參閱特威斯（Frederick C. Teiwes），「追求穩定的坎坷路——鄧後的繼承、制度化、統治能力和正

1975年1月17日第四屆全國人民代表大會第一次會議通過了中華人民共和國的第二部憲法，簡稱「七五憲法」。此次憲法按照毛澤東的主張，不設國家主席，原由國家主席行使的權力分歸「黨」和全國人大常委會行使。憲法規定全國人大常委會行使派遣和召回駐外全權代表、接受外國使節、批准和廢除同外國締結的條約的權力。「五四憲法」所規定的國家主席統帥武裝力量和提名總理的職權，則改為「中國共產黨中央委員會主席」和中共中央委員會行使。⁴⁴

雖然這種體制安排在中國大陸所佔時間不長，但卻與蘇聯體制更為接近；而此時的佔據各職務的領導人的角色，卻也彷彿蘇聯一般；人大常委會委員長朱德一如最高蘇維埃主席團主席，威望雖高，但不參與權力競逐；總理一職具有重要性，但常扮演輔佐的角色，與黨主席被視為同一派系。

三、華國鋒的短暫單一領導

華國鋒掌權時間雖短，但顯示出中共的體制雖然在一開始有其不同於蘇聯之處，而且其後的演進也有可能變得更像蘇聯的列寧、史達林、赫魯雪夫掌政的時期，即黨的領導人以總理一職掌握行政部門，更不用說同時兼任軍事的最高負責人。不過中國大陸沒有在這條路上走太遠；從其掌權之後不到四年，華國鋒就交出了總理職務，再經過不到一年，華國鋒就完全被摒除政治領導人的職位。而中共的體制在此之後又進入一段不同但更長的過渡時期。

1976年9月9日毛澤東死後，被毛澤東指定為接班人的中共黨的第一副主席兼總理華國鋒未能立即接任毛澤東的黨主席的職位。到了10月6日，華國鋒在接受中央軍委副主席葉劍英以及李先念的支持下，依靠武裝力量打敗政敵「四人幫」以後，才在當天的政治局會議中被推舉為中共中央主席、中央軍委主席，

當性」，田弘茂、朱雲漢編，**江澤民的歷史考卷**（台北：新新聞，2000年），頁89。另參閱王年一，何蜀，「1970年的廬山會議及毛澤東、林彪衝突之起源」。

⁴⁴ 張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁40。

並還續任總理；此一任命直到 1977 年 7 月的十屆三中全會才被追認。⁴⁵由於華國鋒威望不足，加上此一近似政變的過程，因此其權力基礎原就較為脆弱。這使得其掌權的五年期間，常被視為鄧小平崛起之前的過渡期。

鄧小平在中共領導人中一貫是「毛澤東派」。雖然在文革時期被打為「劉鄧」派，與劉少奇一起被批鬥，並被下放江西勞改，但並未遭到劉少奇一般地對待；1973 年即恢復副總理職務，不過其職務在 1976 年「四五天安門」事件之後又被撤銷。毛澤東死後，華國鋒不願意讓鄧小平重回領導層，但在葉劍英、李先念等人的強力支持下，鄧小平在 1977 年 7 月的中共十屆三中全會上，即恢復國務院副總理、中共中央副主席、中央軍委副主席、共軍總參謀長等職務。⁴⁶此外，1977 年 8 月 18 日中共十一大通過了新黨章，將 1969 年與 1973 年黨章中的「在（黨）主席、副主席與中央政治局常務委員會領導下，設立若干必要的精幹的機構，統一處理黨、政、軍的日常工作」的條文刪除，以強化政治局常委之間的平等關係。⁴⁷不過鄧小平雖然宣揚「集體領導」，但大權在握的華國鋒則對此故意迴避；華國鋒此時對剛剛復職的鄧小平的實例估計不足，中共十一大之後，華國鋒面對的即是權力不斷被削弱的局面。⁴⁸

從 1977 年 7 月鄧小平恢復權力，到 1980 年 2 月 23 日到 29 日召開的十一屆五中全會之間，被學者稱為華國鋒、葉劍英、鄧小平「三頭馬車」集體領導的時代。⁴⁹但在職務分配上，則仍是單一領導體制；只是由於包括副總理、國防部長、軍委副主席等職務皆不在同一派系手中，因此限制了華國鋒的權力。

1978 年 3 月 5 日第五屆全國人民代表大會第一次會議，通過中共在大陸執政後的第三部憲法；在文革的陰影下，保留了大量的「七五憲法」的痕跡；國務院總理仍由中共中央委員會向全國人民代表大會提名，國家武裝力量也仍由中共

⁴⁵ 胡繩，**中國共產黨的七十年**（簡本）（北京：中共黨史出版社，1992），頁 289-90。

⁴⁶ 汪學文，**中共文化大革命史論**，頁 563，564。

⁴⁷ 相關條文參閱景杉，**中國共產黨大辭典**，頁 875，878。

⁴⁸ 李天民，**華國鋒與華國鋒政權**（台北：幼獅文化，民國 70 年），頁 170-171，251。

⁴⁹ 白萬祥，**中共的過去現在與未來**（台北：中國大陸月刊社，民 72），頁 42-46，58。

中央主席統帥。⁵⁰然而，華國鋒雖是黨主席、中央軍委主席、總理，但其年紀與趙紫陽相當，資望、能力具有不足，實際上對共軍的影響力並沒有體制所賦予的權力那麼大。同年 2 月 24 日至 3 月 8 日召開的「中國人民政治協商會議」，則由鄧小平成爲主席，使鄧小平擁有一個曾由毛澤東與周恩來擔任、從而具有一定象徵性的主席職務。⁵¹到 1978 年年底的中共十一屆三中全會，華國鋒完全喪失了意識形態的主導權。

從 1980 年 2 月的十一屆五中全會以後，到 1982 年憲法訂定之前，人事與體制不斷進行調整，呈現爲華國鋒等文革受益者逐漸被掃除，而老幹部與改革派掌握權力的過程。⁵²同時，十一屆五中全會討論的中共黨章草案，即提出廢除領導幹部終身制，強調「任何領導幹部的任期都不能是無限期的」。⁵³「廢除幹部職務的終身制」在當時被一些研究視爲鄧小平逼迫華國鋒、葉劍英等讓權的手段，但其影響顯然更爲長遠。⁵⁴

十一屆五中全會上，政治局常委兼副主席汪東興被迫去職，政治局中的文革派「餘黨」國務院副總理紀登奎、人大常委會副委員長吳德、國務院副總理兼中央軍委常委陳錫聯也一併去職；政治局常委中則新加入鄧小平遴選的胡耀邦、趙紫陽，並重建了「中央書記處」，萬里、王任重、方毅、谷牧、宋任窮、余秋里、楊得志、胡喬木、胡耀邦、姚依林、彭沖等擔任書記。由於新增政治局常委以及書記處的書記多接近鄧小平，加上葉劍英年邁，華國鋒被孤立，整個政局已轉變

⁵⁰ 張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁 41。

⁵¹ Christiansen and Rai, *Chinese Politics and Society*, p. 101.

⁵² 學者認爲此時的派系主要有三，其一是新毛派，由文革受益的黨員幹部組成，代表人物爲華國鋒、汪東興；其二爲老幹部派，由經歷文革但繼續保有地位的黨內老幹部組成，代表人物是葉劍英、李先念；其三是實踐改革派，主要由文革期間被整肅的行政官僚組成，在平反後他們重新獲得重要職位，代表人物是鄧小平、胡耀邦。參閱朱新民，**1978-1990 中共政治體制改革研究**（台北：永然文化，民 80），頁 344，345。不過華國鋒也強調「四個現代化」，與鄧小平的改革政策立場相近，兩人的權力鬥爭以華國鋒失敗下台告終，關鍵在於華國鋒的權力基礎過於單薄；參閱李天民，**華國鋒與華國鋒政權**，頁 139-158。

⁵³ 鄧小平並強調要進一步對幹部的選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換制度，對各級各類領導幹部職務的任期，以及離休、退休，做出明確的規定；鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，頁 331, 332。

⁵⁴ 白萬祥，**中共的過去現在與未來**，頁 72。十一屆五中全會並通過「關於黨內政治生活的若干準則」，強化黨內的民主；內容參閱江山主編，**共和國檔案----影響新中國歷史進程的 100 篇文章**（北京：團結出版社，1997 年），頁 498-514。

為鄧小平一派集體專政。此時曾被稱為「英明領袖」的華國鋒在中共「十一大」繼續文革、不准為劉少奇翻案等論點已被完全推翻，在政治上對鄧小平已是「委曲求全」，且已被視為「過渡性人物」。⁵⁵

十一屆五中全會之後僅僅半年，1980年9月的中國大陸五屆人大三次會議，華國鋒即交出了總理一職，使中共領導體制在形式上轉變為「二元領導體制」。鄧小平原在當年12月即準備召開六中全會，但由於華國鋒不願意承認政治錯誤，加上葉劍英杯葛、文革時期既得利益的中下層幹部的反對，以及「黨外」民主運動風潮的壓力，使中共僅召開了「中央工作會議」，傳達了華國鋒請辭共黨中央主席改由胡耀邦升任的決定。接著以鄧小平為首的中共對內以「政左經右」尋求黨內共識，並鎮壓民主運動，使得各派系妥協。⁵⁶

1981年6月27日至29日又召開十一屆六中全會，此前已於6月15日開始召開預備會議。此次會議通過了「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，並改選和增選了中共中央的主要領導成員。在此次會議中華國鋒辭去了中共「中央主席」和「中央軍委主席」的職務，改任中共副主席；改選胡耀邦為中共中央主席，鄧小平為中央軍委主席。原本鄧小平有意讓胡耀邦同時接任黨主席與軍委主席兩個職務，但在許多元老的反對下未能實現，從而為此後的權力紛擾埋下伏筆。⁵⁷此次會議後，中共開始成為前文所定義的「多元領導」的過渡時期。

總結而言，華國鋒雖然擔任中共最高領導人職務達四年又八個月之久，且曾掌握包括黨主席、中央軍委主席、總理等職務，在最高領導職務的集中程度上可說空前絕後，但其是否曾有一天感到其大權在握，亦令人頗感懷疑。對比於蘇聯，

⁵⁵ 胡繩，**中國共產黨的七十年**，頁303；白萬祥，**中共的過去現在與未來**，頁42-46，58。

⁵⁶ 白萬祥，**中共的過去現在與未來**，頁147，148。

⁵⁷ 白萬祥，**中共的過去現在與未來**，頁146。汪學文，**中共文化大革命史論**，頁564。魯競，**中共黨政研究論文集**（下集）（台北：中共研究雜誌社，1999年），頁34。有學者指認為雖然鄧小平嘗試解決中央集權和領導終身制等問題，並希望將權力和平轉移給胡耀邦和趙紫陽等年輕一代，但以王震為首的「忠臣」有意無意地希望維持鄧小平的絕對權威，強烈要求鄧同時身兼黨政軍首領。同時，當鄧小平決定任命胡耀邦為中共中央主席之時，這些人又鼓動改變中共中央的組織機構，取消中央主席，改為總書記，架空胡耀邦，旨在確立鄧小平的實際權威。這是有人「適應鄧小平不願擔任最高職務卻必須製造對鄧小平的個人崇拜的政治需要的一個傑作」；參閱洪朝輝，「論二十世紀中國的次強人與社會穩定」，**當代中國研究**（princeton），1994年第5期（總第44期），<<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=940503&total=44>>。

華國鋒堪稱為中國的馬林科夫；但華國鋒的一大劣勢在於其權力競爭的對手幾乎都是其上一代的中共領導人，因此其資歷威望皆難以匹敵。不過華國鋒雖未如同馬林科夫一般，還在喪失大權之後試圖以宮廷政變進行反擊，但也續任中央委員一職，直至 2002 年底的中共十六大召開為止。

華國鋒下臺之後的諸多優遇，顯示出中共的權力競爭已不再如毛澤東時期之激烈。其兼任總理的單一領導體制，由於歷時甚短，似乎也未能成為未來中國體制演變的參考，而僅能視之為一個孤例。不過華國鋒是毛澤東的強人政治之後的第一位領導人，且已顯示出後強人時代的來臨；在後強人時代如何安排領導人的職務分配，又如何才能破除對體制具有破壞作用的「領導職務終身制」，成為下一階段中共高層政治的重要課題。

第二節 制度變革與二元領導的形成

改革之路並不平坦。自華國鋒卸任總理後，由於鄧小平希望讓「接班人」在「第一線崗位」上鍛鍊，又怕接班人權威不足或擔心自身權力旁落，因此將軍事負責人的「中央軍委主席」一職由總書記的職權獨立出來，使中國大陸的國家最高領導職務，從三個變成四個，且出現四職由四人分掌的局面。由此使得職務分配的不確定性更為提高，以致於研究者指出，中國大陸的「職務分配模式」可能高達三十七種、或至少十三種之多，⁵⁸並使最高領導層出現了國家最高軍事領導人與中共領導人由不同人擔任的情況；或者如吳稼祥所說的，「最高名義權威」與「最高實際權威」分裂的情況。⁵⁹

倘若沒有改革開放、經濟轉型帶來的社會不安定因素，上述權威分裂也許可

⁵⁸ 包淳亮，「江核心的建立—職務分配模式的觀點」，*中國事務*（台北），2000 年 7 月，第 1 期，頁 106。此處 37 種與 13 種職務分配方式的差異，是考慮到國家主席與人大委員長、國家主席與總理，以及人大委員長與中央軍委主席三種職務分配，是否可能。本文在後文將對此有所探討，此處僅需指出其皆有可能。特別是人大委員長兼任軍委主席的可能性，也被大陸學者所肯定。參閱胡偉，*政府過程*，頁 103。

⁵⁹ 吳稼祥，*頭對著牆——大國的民主化*（台北：聯經，2001 年），頁 4。

以漸漸解決，但先天不良的權力分配，加上政治經濟環境失調，就帶來 1980 年代後期的中共政治動盪。胡耀邦與趙紫陽兩位接班人，先後於 1987 年與 1989 年因「政治風波」而去職。其後江澤民乃於倉皇之間接下大位。

1992 年的中共十四大、1997 年的中共十五大，江澤民兩次鞏固其權威。然而江澤民未能擺脫制度不明情況下的權力誘惑；到 2002 年的中共十六大，江澤民再度連任「軍委主席」，任期可至 2007 年底。如果江澤民在這五年並不退休，那麼他將掌握此職達十八年之久。中共的改革與制度化的壓力，會不會讓他的留任顯得太過突兀？新一代的領導人，是否能避免權威分裂帶來的困境？這些問題引導我們進行更多的思考。

一、新時期的制度轉折

在決定政治權利的繼承時，個人的因素往往比制度更為重要；但在體制逐漸建立後，合理性的權威將趨於鞏固，而後毛澤東時代，人們感受到毛澤東的人治（或說「人格化張力」）的缺陷，於是決策層試圖通過加強法制的途徑來解決此問題，並努力學習西方現代化行政管理經驗。⁶⁰一方面藉由不斷完善體制、鞏固一個被政治菁英認可的遊戲規則，以維持體制的合法性同時，同時藉由物質的滿足來消弭人民的反抗；這些都促成文革以後的中共政治，逐漸往理性化、制度化發展。⁶¹

鄧小平鞏固權力地位之後，在 1979 年 3 月 30 日作了「堅持四項基本原則」的講話，給改革、特別是政治體制改革劃定了一條鴻溝，即不得影響四項基本原則。然而在此之後，政治體制改革仍有所前進；例如 1979 年 7 月 28 日，鄧小平

⁶⁰ 胡偉，**政府過程**，頁 161。中國大陸自改革開放以後，進入了被學者稱為「後社會主義」的新時期，強調現在是「社會主義初級階段」，要進行「資本主義補課」，在政治改革上強調「依法治國、加強法制建設」；參閱姜新立，「後社會主義中國改革趨勢與發展難題——對中共「第二次革命」之評估」，陳永生主編，**變動中的國際環境與中國大陸的「江朱體制」**（台北：政治大學國際關係研究中心，民國 88 年），頁 119-144。另參閱顏國秉，**中共憲法發展與演變——權利與權力的辯證**（台北：博知文化，2001 年），頁 195。

⁶¹ 參閱郭錫嘏，「『江核心』權力結構面臨挑戰」，**共黨問題研究**（台北），第 23 卷第 2 期，1997 年 2 月，頁 4。

在「接見海軍黨委常委擴大會議全體同志時的講話」中提出了改革幹部制度問題，包括解決組織路線、選好接班人、幹部退休制度、機關臃腫問題等問題。此外，還發表了不少關於政治改革的談話。⁶²這裡要處理的基本上是兩個問題，其一是幹部年輕化，其二是避免權力集中。

就幹部年輕化而言，文革之後一批老幹部恢復了工作、重新擔任領導職務，但他們的年齡老化，難以承擔現代化改革和建設工作的重任。因此中共提出要培養大量擁護改革政策的年輕幹部，和實現新老幹部的交替。⁶³鄧小平在 1978 年第三度上臺之後，就非常注意接班人的問題；⁶⁴然而，鄧小平又強調在正式接班之前，得有個過渡階段。鄧小平指出，必須「讓比較年輕的同志走上第一線，老同志當好他們的參謀，支援他們的工作，這是保持黨和政府正確領導的連續性、穩定性的重大戰略措施」，⁶⁵「一定要趁著我們在的時候選好接班人，把那些表現好的同志用起來，培養幾年，親自看他們成長起來。選不准的，還可以換嘛」。⁶⁶在這樣的思路下，中共當局先後提出了廢除幹部領導職務終身制、新老幹部交替和逐步更新班子的問題。

⁶² 鄧小平，「堅持四項基本原則」（1979年3月30日）；鄧小平，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」（1979年7月29日）；鄧小平，「各民主黨派和工商聯是為社會主義服務的政治力量」（1979年10月19日），以上參閱鄧小平文選（第二卷）（北京：人民出版社，1994年），頁158-184，190-193，203-206。另參閱蘇紹智，「鄧小平時代中共政治體制改革的理論和實踐」，*當代中國研究*（Princeton），1999年第3期（總第66期），<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=990305&total=66>。

⁶³ 由於老幹部陣營的年齡老化十分嚴重，不只在中央層如此，而且省委、地委和中央各部委的主要負責人大多數都在60、70歲以上，縣委的主要負責人多數也在50歲左右，與「四人幫」派系相比，年齡上十分不利，這使最高層的老幹部們對他們去世後「四人幫」派系再度奪權的可能性十分警惕；參閱申明民，「中國的代際政治」。

⁶⁴ 參閱鄧小平，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」；鄧小平，「黨和國家領導制度的改革（一九八〇年八月十八日）」；鄧小平，「精簡機構是一場革命（一九八二年一月十三日）」；鄧小平，「目前的形勢和任務（一九八〇年一月十六日）」，以上參閱鄧小平文選（第二卷），頁191-2，262，265，326，396。可另參閱董立文，「中共『十六大』人事的初步分析—令人困惑的後江時代與第四代」，*展望 2003 年兩岸政經發展研討會*（台北：行政院研究發展考核委員會，2002年12月1日），頁39-60，

http://www2.nsysu.edu.tw/mac3/3_activity/20021201article1-2.htm#_ftn1。

⁶⁵ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，頁321。

⁶⁶ 鄧小平，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」，鄧小平文選（第二卷），頁192。這種對接班人監督使用的態度，使得接班人難以對政策負責，也是1980年代胡耀邦、趙紫陽先後被黜的原因之一。

由於文革的教訓，⁶⁷如何防止和制約領袖個人的專斷權力，也成為中共面對的一個重要問題。⁶⁸基於此一考量，1980年8月18日至28日，中共在北京召開了政治局擴大會議，討論黨和國家領導制度的改革時，也提出黨政分開的目的，在於權力不宜過分集中，兼職、副職不宜過多，解決黨政不分和以黨代政的問題，和作好接班工作。⁶⁹鄧小平在會上作了題為「黨和國家領導制度的改革」的講話，指出：「權力過分集中在個人或少數人手裡，多數辦事的人無權決定，少數有權的人負擔過重，必然造成官僚主義，必然要犯各種錯誤，必然要損害各級黨和政府的民主生活，集體領導、民主集中制、個人分工負責制等等。這種現象，同我國歷史上封建專制主義的影響有關，也同共產國際時期實行的各國黨的工作中領導者個人高度集權的傳統有關」。又說，「從一九五八年批評反冒進、一九五九年「反右傾」以來，黨和國家的民主生活逐漸不正常，一言堂、個人決定重大問題、個人崇拜、個人凌駕於組織之上一類家長制現象，不斷滋長」。「史達林嚴重破壞社會主義法制，毛澤東同志就說過，這樣的事件在英、法、美這樣的西方國家不可能發生。他雖然認識到這一點，但是由於沒有在實際上解決領導制度問題以及一些其他原因，仍然導致了『文化大革命』的十年浩劫。這個教訓是極其深刻的。不是說個人沒有責任，而是說領導制度、組織制度問題帶有根本性、全局性、穩定性和長期性」。⁷⁰此一改革方向經過其後的實踐，使得行政部門的自主性有了提高，此後雖然黨仍然可以透過許多方式監控行政部門，但「黨政分工」

⁶⁷ 中共認為，其建國之初的三十多年，最寶貴的教訓有二，第一、黨必須制度化，黨權不能集中於個人；第二、黨、政必須涇渭分明；黨政不分工，國家建設難以發展；參閱廖光生，「黨章、憲法及黨政關係」，翁松燃編，**中華人民共和國憲法論文集（續集）**（香港：香港中文大學出版社，1987年），頁58。

⁶⁸ 鄭永年，**政治漸進主義**（台北：吉虹資訊，2000年），頁27。王貴秀，「二十年改革的回顧與反思」，劉智峰，**中國政治體制改革問題報告**（北京：中國電影出版社，1999），頁27。

⁶⁹ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，**鄧小平文選**（第二卷），頁320-343。蘇紹智認為鄧小平的黨和國家領導制度改革，包括建議修改憲法、切實保證人民享有各項民主權利、不允許權力過份集中的原則在憲法中表現出來，認真建立從國務院到地方各級政府從上到下強有力的工作系統，認真解決黨政不分的問題等；並重申了民主的法律化、制度化，廢除幹部領導職務終身制和逐步實現各級領導人的年輕化、知識化、專業化。蘇紹智，「鄧小平時代中共政治體制改革的理論和實踐」。

⁷⁰ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，頁329，330，333。

有所進展。⁷¹

1982年9月的中共十二大，修改了黨章，明確了國家與黨的關係，⁷²並廢除了「黨主席」制度，改為「總書記」；「中央委員會總書記負責召集中央政治局會議和中央政治局常務委員會會議，並主持中央書記處的工作」。⁷³六位政治局常委，分別以常委的身份擔任黨內外的主要職位。不過當時的權力中心不在政治局常委會，而在「中央顧問委員會」。按照鄧小平的說法，「中央顧問委員會是中央委員會的政治上的助手和參謀。中顧委委員可以列席中央全會，顧委副主任可以列席政治局會議，必要時顧委常委也可以列席政治局會議。這就是說，中顧委副主任和常務委員在我們黨的生活中的格，是相當於中央政治局委員」。⁷⁴人數比政治局常委更多的中共中顧委元老，當時並佔有軍委、人大、紀委、國家主席等職務，實力自然遠大於年輕化政策下的新任一線領導人。此一安排，也使1980年代的中共政治充滿過渡性的意涵。

1982年12月4日，第五屆全國人民代表大會第五次會議通過了中華人民共和國第四部憲法，也是迄今為止繼續使用中的憲法。這一部憲法恢復了國家主席的建制，但其職權與「五四憲法」頗有不同，除了明訂缺位時的候補順序，以及增加了任期限制，在職權上亦有很大改變。「五四憲法」中國家主席的三個主要權力都被取消，其一，「五四憲法」中的統帥全國武裝力量、擔任國防委員會主席、提名國防委員會副主席和委員的人選等權力和職務，都轉為另一個機構「中央軍事委員會」行使。其二，「五四憲法」中的召開最高國務會議的權力，也在此次憲法中取消。其三，「五四憲法」中國家主席有權向全國人民代表大會提出

⁷¹ 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**（台北），第42卷第9期，民國88年9月，頁24。

⁷² Christiansen and Rai, *Chinese Politics and Society*, pp. 98-99.

⁷³ **中國共產黨章程**（1982年9月6日中國共產黨第十二次全國代表大會通過），第21條第4段，引自景杉，**中國共產黨大辭典**，頁883。趙建民，「中共『十四大』的權力構想」，**政治學報**（台北），民國81年12月，頁248。

⁷⁴ 鄧小平，「在中央顧問委員會第一次全體會議上的講話」（一九八二年九月十三日），**鄧小平文選第三卷**（北京：人民出版社，1993年），頁6。

議案，但在「八二憲法」中也取消了。⁷⁵

「八二憲法」對國家主席僅能連任一次的任期限制，雖然體現了鄧小平取消「領導人終身制」的願望，但是卻為德不卒，未對「中央軍事委員會」的任期加以限制。中央軍事委員會主席實行「主席負責制」，「中央軍事委員會主席對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責」，顯示中央軍委的權力集中程度和軍委主席的個人責任都非一般委員會可比。⁷⁶由於鄧小平擔任了中央軍委主席一職，其演變結果，使中共中央軍委主席凌駕於「總書記」之上，成為事實上的中共最高領導人、「主席」仍然是實質的權力中心。⁷⁷其後在中共十六大以及十屆全國人民代表大會的權力繼承過程中，造成了很大的問題。

在國務院方面，鄧小平在十一屆三中全會即指出，「名曰集體負責實際上等於無人負責」，因此必須建立嚴格的責任制。在這樣的想法影響下，「八二憲法」的國務院以及各部委，乃都由合議制改為「總理負責制」，因而較之前具有更大的權力。總理負責制的內容包括三點，其一，全面領導權，國務院副總理以下都歸總理領導、向總理負責；其二，最後決定權，國務院常務會議的討論，不受少數服從多數原則的限制，總理具有最後決定的權力；其三，人事提名權，從副總理到各部部長的任免案皆由總理向人大提出；其四，全面負責任，由國務院發佈的決定、命令和行政法規，以及向人民代表大會及常務委員會提出的議案，任免行政人員，都由總理單獨簽署，全面負責；相對於蘇聯的部長會議制，以及之前的中國大陸政務院、國務院的體制，總理的權力有所增加。因此，雖然由於「黨管幹部」的中共幹部制度原則，國務院總理的權力仍有很大的限制，⁷⁸但「現行憲法明確規定政府工作集中歸國務院領導，由國務院對全國人大及其常務委員會負責」，這些變化「使國家主席擺脫了具體事務，處於比較超脫的地位」，因而改

⁷⁵ 張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁 41。

⁷⁶ 朱鋒，《中華人民共和國憲法》釋義（上海：人民出版社，1993 年），頁 201-206。

⁷⁷ 六四事件之後，中共一改過去對「鄧小平同志」的稱呼，而稱「鄧小平主席為我們黨和國家的舵手」，將擔任中央軍委主席的鄧小平，稱呼為與「毛主席」相當的「鄧主席」，參閱《解放軍報》，1989 年 6 月 11 日，社論；轉引自：中島嶺雄，中國的悲劇（台北：中央日報，1990 年），頁 22。

⁷⁸ 張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁 59，73，82。張立榮，中外行政制度比較（北京：商務印書館，2002 年），頁 73，340，357，358。

變了 1954 年憲法中的國家主席與總理的關係。⁷⁹

1982 年憲法在國務院實行「首長負責制」，減少「黨」對政府的干預、強化了總理在人事與政策上的權力；此一改革在 1987 年的中共十三大，又由於擴大了設立「黨組」與否的彈性空間，而強化了「黨政分開」，使政府的獨立性以及總理的權力得到進一步強化。⁸⁰總理職務的強化，使總理一職從毛澤東時期類似美國「國務卿」一般的地位，轉化成為更類似半總統制下的總理角色；相對於此時不具有實質決策權、亦不領導軍隊的總書記，總理一職顯得更加重要。

1982 年的中共黨章與中國大陸憲法，改變了許多職務在 1954 年時的性質，並創造了許多的可能性。當時若軍委主席一職由黨書記兼任，很容易即步上蘇聯布里茲涅夫早期的非典型二元領導分權；若軍委主席一職由總理兼任，亦很容易形成馬林科夫式的集體領導，使總書記屈居總理之下。不過由於幹部年輕化的急迫性，鄧小平又別出心裁創建了「顧問委員會」制度，使 1980 年代的中共體制成為一種極為怪誕、疊床架屋的狀態。

二、鄧小平時代的多元領導

1980 年代的改革，包括了幹部「四化」、黨政分開的政治改革，以及經濟改革。改革的主張勢所必然地與老幹部的既得利益發生摩擦，因此改革派得用利誘、權力交換等方式與老幹部們妥協；例如在葉劍英在退休前，讓其兒子葉選平擔任廣東省長、女婿鄒家華擔任兵器部長。另一方面，華國鋒被鬥倒後，原有的改革派也分裂出新的「保守派」，強調改革應穩重，並需維護整個黨組織官僚體系的利益；兩種不同思路也發生衝突，且由於牽涉不同政策主張，其矛盾更勝於老幹部派之於改革派。⁸¹幾年後便出現「清除精神污染」和「反對資產階級自由化」等「運動」的反控，而鄧小平關於「黨和國家領導制度的改革」的講話也難

⁷⁹ 李壽初，**中國政府制度**，頁 133。

⁸⁰ 朱新民，**1978-1990 中共政治體制改革研究**，頁 92-94，97，98。

⁸¹ 參閱朱新民，**1978-1990 中共政治體制改革研究**，頁 352-358。

以爲繼。⁸²

1982年9月的中共十二大，廢除了「黨主席」制度，六位政治局常委，分別以常委的身份擔任黨內外的主要職位，包括胡耀邦擔任總書記，葉劍英擔任全國人民代表大會委員長兼黨中央軍委會第一副書記、鄧小平爲黨中央軍委主席兼中央顧問委員會主任、趙紫陽擔任國務院總理、李先念擔任國家主席、陳雲擔任中央紀律檢查委員會第一書記，此種安排「使權力核心內部產生制衡的作用，是中共建國以來所僅見」。⁸³因而不僅在職務分配上、且在實踐上都成爲多元領導。

1986年7、8月間，鄧小平也幾次講到政治體制改革問題，並宣佈「十三大」將把政治體制改革作爲主題。雖然1986年底胡耀邦下臺，但一年以後的中共十二屆七中全會仍原則通過了「政改辦」的「政治體制改革總體設想」，並在1987年10月成爲趙紫陽在的中共「十三大」政治報告的內容。⁸⁴中共十三大並提出「黨政分工」的設想，強調黨的領導是政治領導，即政治原則、政治方向、重大決策的領導和向國家政權機關推薦重要幹部。⁸⁵

中共十三大也修改了黨章，取消中央軍委主席及顧問委員會主任需由中央政治局常委擔任的規定，並選出鄧小平爲中央軍委主席、陳雲爲中央顧問委員會主任。當時的另一位元老彭真則爲人大委員長，並依此職務對鄧小平派系所掌握的國務院進行監督，反映了當時的派系政治，同時也反映出依循制度權力進行監督的趨勢。⁸⁶但在十三屆一中全會後，鄧小平仍被稱爲「最高設計師」，趙紫陽更稱遇有重大問題一定會向鄧小平「請示」，鄧小平作爲「黨和國家重大問題決策人」的地位和黨的政策「總設計師」的地位在此次會議上反而被確定了。⁸⁷

十三大並選出五位中央政治局常委，在1988年的七屆人大後他們擔任的職

⁸² 蘇紹智，「鄧小平時代中共政治體制改革的理論和實踐」。

⁸³ 朱新民，**1978-1990 中共政治體制改革研究**，頁82，349。

⁸⁴ 政改辦及政治體制改革辦公室。此一改革方案包括實行黨政分開、進一步下放權力、改革政府工作機構、改革幹部人事制度、建立社會協商對話制度、完善社會主義民主政治的若干制度、加強社會主義法制建設等內容。蘇紹智，「鄧小平時代中共政治體制改革的理論和實踐」。

⁸⁵ 楊宏山，**當代中國政治關係**（北京：經濟日報出版社，2002年），頁66。

⁸⁶ 鄭永年，**政治漸進主義**，頁108-111。

⁸⁷ 趙建民，「中共『十四大』的權力構想」，頁244-245。

務分別為總書記兼中央軍委第一副主席趙紫陽，國務院總理李鵬，中央紀律檢查委員會第一書記喬石，中央書記處書記胡啓立、國務院副總理姚依林。這些人選雖使政治局常委進一步年輕化，但此時據有重要職務、且具有與政治局委員平起平坐的中顧委常委以上身份的元老，仍掌握大權。

從胡耀邦下臺到七屆人大之間，趙紫陽身兼國務院總理與黨的總書記，政治實力上揚。然而七屆人大時，趙紫陽被迫將國務院總理一職交給較為保守的李鵬。由於中央顧問委員會的存在，「中央政治局」已非真正的權力中心。在此情況下，行政部門的領導人「總理」、乃至於人大委員長等職務的重要性，大過沒有決策權的中央總書記。因此雖然十三大將更為保守的老一輩意識形態部門的領導人胡喬木、鄧力群排擠出去，但趙紫陽仍是失大於得。⁸⁸

1988 年的七屆全國人大，雖然彭真退休，但國家主席、全國人大委員會仍分別由楊尚昆與萬里擔任。當時學者認為，「中共上層權力結構已走向『分權』的發展，集體領導將比較可能落實」。⁸⁹這雖顯示出當時為多元領導，但此種多元一旦遇到政策分歧，則亦難以形成有效的決策溝通。

1988 年 5 月「闖價格關」引起了全國性的搶購和擠兌，使趙紫陽在黨內高層受到攻擊，實際上開始失勢。⁹⁰1989 年的民運所抗議腐敗、物價等問題，固然主要是國務院的責任；但由於「最高名義權威」與「最高實際權威」的分裂，⁹¹當時天安門廣場示威的學生表達了對鄧小平的不滿，⁹²於是對鄧小平、李先念、彭真、王震等老一輩領導人而言，群眾的抗議對像成為具體的共黨官僚群體，同

⁸⁸ 朱新民，1978-1990 中共政治體制改革研究，頁 358-363。

⁸⁹ 朱新民，1978-1990 中共政治體制改革研究，頁 83。張立榮，論有中國特色的國家行政制度，頁 41。

⁹⁰ 「闖價格關」是鄧小平於 1988 年 5 月數次向外賓提出，鄧講話後趙紫陽及政治局其他成員不得不按照鄧已定下的調子準備價格改革方案，結果引起了全國性的搶購和擠兌，造成非常嚴重的局面。結果鄧小平退到幕後、回避個人的直接政治責任，而趙紫陽卻不得不代鄧小平受過，並因此在黨內高層受到攻擊，實際上開始失勢。蘇紹智，「鄧小平時代中共政治體制改革的理論和實踐」。

⁹¹ 吳稼祥，頭對著牆，頁 4。

⁹² 廣場學生對鄧小平在中共與蘇聯會談中的角色給予譏評；學生從「法治」的立場，主張鄧小平既非黨的最高領導者（總書記）亦非政府最高領導者（總理）或國家元首（國家主席），不應以「人治」的太上皇身份操縱中蘇首腦會談。這種對鄧小平的合法性（正統性）的質疑，相對於趙紫陽對學生的袒護，也加深了鄧趙之間的嫌隙。中島嶺雄，中國的悲劇，頁 66-67。

時被當成「群眾愛國民主運動」和「黨內改革力量」鬥爭對象的李鵬，反而得到老一輩的支持，從而也就使趙紫陽在黨內勢單力孤。⁹³局勢繼續發展，以致於李先念認為出現了趙紫陽與鄧小平「兩個司令部」。⁹⁴意識形態與權力與職務分配的衝突，共同促成了一場危機的惡化，演變為「六四事件」。

鄧小平早已主張廢除領導職務終身制，在六四事件之後，進一步強化了退休的願望，認為「我最後的作用是帶頭建立退休制度」，並且考慮到「黨要管軍隊」，應「提議江澤民同志當軍委主席」。因此 1989 年 9 月 4 日，鄧小平向中央政治局提出辭去中央軍委主席的請求，11 月 9 日中央全會接受了此一辭職。⁹⁵學者分析，認為鄧小平理解到「接班人」必須擁有足夠扮演核心的權力，才能避免 1987、1989 年間的權力鬥爭，於是 1989 年之後江澤民很快就接掌了主要的黨、軍兩職。⁹⁶由此，中共結束了「領導職務終身制」，且其領導體制也正式開始走向「二元領導體制」。

鄧小平讓出軍委主席後，其發言份量也快速萎縮，乃至於在 1991、1992 年得靠「南巡」鼓舞地方官員的改革士氣。⁹⁷深知權力運作要訣的鄧小平並非不知讓出軍委主席後會使其全力受損，但仍放棄其大位，以「開始人格化權力向體制化權力某種意義上的轉型」，⁹⁸這是其優於其他領導人之處。但因為鄧小平「一個普通黨員的身份經常向黨的總書記和政治局常委下達指示」，鄧小平終究「為

⁹³ 對於六四民運的分析，可參閱朱新民，**1978-1990 中共政治體制改革研究**，頁 392-405。

⁹⁴ 在此局勢下，國務院乃至於部分共軍將領傾向支援趙紫陽，雖然多數軍事將領仍服從鄧小平領導的「中央軍事委員會」支持趙紫陽的部隊，例如 38 軍軍長乃於 5 月 21 日辭職（後被槍斃），副軍長自殺。雙方嚴重的對立使得鄧小平調派了北京、蘭州、瀋陽、濟南軍區的三十餘萬大軍互相節制、並包圍了北京。中島嶺雄，**中國的悲劇**，頁 73-79。

⁹⁵ 鄧小平，「改革開放政策穩定，中國大有希望」，**鄧小平文選第三卷**，頁 316，317。魯競，**中共黨政研究論文集（下集）**，頁 26。

⁹⁶ 魯競，「中共中央領導機構人事佈局分析」，**中共研究（台北）**，第 31 卷第 11 期，1997 年 11 月，頁 72。

⁹⁷ 鄧小平辭職後，確實也失去了對共黨官僚的「威懾力」。參閱凌志軍，**變化：1990 年---2002 年中國實錄**（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 75，103。由此可知，就是具有高度領袖魅力的領導人可以藉由個人的人際網絡操縱政治，而不需佔有較多的建制化的職務，但元老仍然必須佔有實權職務，否則即無足夠的制度性權威。

⁹⁸ 胡偉，**政府過程**，頁 169。

以後的中國政治家樹立了一個危險的榜樣」。⁹⁹

三、江澤民的典型二元領導

江澤民是一位權力的幸運者。一般論述中共接班人問題，都喜從林彪、華國鋒、胡耀邦、趙紫陽的接班失敗談起，認為接班問題沒有制度化；就是確立為接班人者如胡錦濤，在最後結果揭曉前也仍充滿不確定性。但 1980 年但以來逐漸加強的制度化，或說「法治主義」，則使權力逐漸變成在集體領導體制下的「重要合法手續的政治」；權力愈來愈不是集中於個人，政治的透明度逐漸提高。因此政治接班人若已形成，也更不易失勢。¹⁰⁰加上六四事件之後，政治菁英更加求穩怕亂，這讓江澤民的政治對手投鼠忌器，也更使江澤民得以穩固其權力。¹⁰¹

不過，由於江澤民是在六四事件的餘波中上臺，因此一開始立場較不清晰。¹⁰² 1992 年鄧小平南巡後，意識形態上的左派反對力量逐漸乏力，江澤民也迅速轉變自己的執政路線，使其他領導人失去利用意識形態展開鬥爭的機會。1992 年秋天的十四大確立了「市場經濟」的主導地位，鄧小平路線得到鞏固，加上中共元老逐漸凋零，楊尚昆、楊白冰兄弟的軍權力量被拔除，江澤民本身也經由正式的黨代表大會、人民代表大會的選舉而得到正當性，因此江澤民的權力有所提高。¹⁰³

在此過程中，江澤民也為了維繫權力，採取了不同的策略。在 1989 年到十四大，江澤民主要實行與李鵬結盟的政策，和高層的強硬力量比較接近；¹⁰⁴十四

⁹⁹ 丁學良，*共產主義後與中國*（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 6。

¹⁰⁰ 德岡 仁，「後江澤民之中共----以接班人問題為中心」，第二十八屆中日「中國大陸問題研討會」（東京：日本「大陸問題研究協會」與中華民國政治大學國際關係研究中心合辦，2001 年 3 月 25 日至 3 月 29 日）。

¹⁰¹ 關於江澤民時期派系間的權力鬥爭，可參見本文第一章第一節。

¹⁰² 當時許多分析認為江澤民與李鵬的「江、李體制」並不穩定、具有過渡性，甚至隨時可能崩潰，參閱趙建民，「中共『十四大』的權力構想」，頁 246，259。

¹⁰³ 參閱吳安家，「中共『十四大』修改黨章的政治意涵」，*中國大陸研究*（台北），第 36 卷第 1 期，民國 82 年 1 月，頁 5-13。趙建民，「中共『十四大』的權力構想」，頁 244-251。

¹⁰⁴ 當時的分工被，一些學者認為是「江澤民管黨、李鵬管政，他們兩個人似乎代表著二元權力類型的繼續」，參閱羅斯金，*各國政府與政治*，頁 496。

大之後，由於自身權力已較穩固，因此雖然維持「江李體制」，但強弱易勢，成為李鵬追求與江澤民合作。在此同時，江澤民與代表政務的朱鎔基等「集權改革派」結盟，並與黨務的丁關根、李鐵映等接近，形成了廣泛的「統一戰線」。到了 1994 年九月底的中共十四屆四中全會後，江澤民更進一步以提拔自己的親信人馬來鞏固自己的權位，從「合縱連橫」變為鞏固個人權力基礎。¹⁰⁵

1997 年的中共十五大準時召開，被視為「反映了黨在後毛時代對制度化的極度著迷」。¹⁰⁶在此次大會中，「幹部年輕化」政策進一步獲得鞏固。幹部年輕化意味著許多職務的重新安排，因此涉及派系權力的調整，¹⁰⁷不過調整的結果似乎未必讓期望改革的外界滿意；例如當時的人大委員長喬石曾以制度化的人大委員長職務的權力，對中共和國務院進行監督，¹⁰⁸但根據中共「十五大」時所確立「七十歲封頂一刀切」之原則，除最高領導人外，其餘領導幹部只要年滿七十歲即失去繼續任職的資格，於是喬石即因此退休下臺。不過喬石的下臺，也顯示廢除領導職務終身制的制度化進展。¹⁰⁹當時江澤民也強調，「十六大」召開時，年齡超過七十歲的全部要退下。¹¹⁰喬石退休後，形成的是江澤民、李鵬、朱鎔基領導三

¹⁰⁵ 吳國光，**逐鹿十五大**（台北：遠景出版社，1997 年），頁 26-27。由於總理職務的權力很大，因此也有學者指出鄧小平在中共十四大時安排朱鎔基進入政治局常委主持經濟工作，乃具有削弱李鵬權力的意涵；參閱趙建民，「中共『十四大』的權力構想」，頁 249。

¹⁰⁶ 羅德明（Lowell Dittmer），「中國新領導——從分工、政治背景、與政策傾向評量」，田弘茂、朱雲漢編，**江澤民的歷史考卷**，頁 44。

¹⁰⁷ 寇健文指出，「幹部年輕化」制度已成為中共權力鬥爭的一項重要遊戲規則，「勢必影響黨內不同派系間與不同世代政治菁英間的互動，因此提供了觀察中共政治繼承的線索。如果吾人不能掌握這些遊戲規則，並根據它們觀察中共權力鬥爭，吾人的分析很容易出現盲點」。寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，**中國大陸研究**（台北），第 44 卷第 5 期，民國 90 年 5 月，頁 1-17。另參閱「幹部年輕化延續江路線」，**亞洲週刊**（香港），2000 年 8 月 14 日-8 月 20 日，頁 33；吳仁傑，「中共加快幹部年輕化與部署第四代接班態勢」，**中共研究**（台北），三十四卷第九期，頁 29-43；江河，「中共政治局醞釀年輕化」，**廣角鏡**（香港），2000 年 6 月，頁 18-20。

¹⁰⁸ 鄭永年，**政治漸進主義**，頁 112。

¹⁰⁹ 關於十五大時喬石為何退休的報導很多，筆者在相關文章曾指出，報導可分為兩種，其一為喬石自願或半自願的引退，另一為喬石是在嚴酷的權力鬥爭中被鬥倒；前者可視為幹部年輕化的慣例或制度影響了權力接班的範例，後者則反對此種「制度決定論」的看法。筆者認為後者論點雖較為普遍，但不若前者論點、論證的堅實。參閱包淳亮，「論中共權力接班的制度化——從十五大喬石退休談起」，**東亞季刊**（台北），民國 90 年夏季，第 32 卷第 2 期，頁 75-92。另參閱鄭永年，**政治漸進主義**，頁 69。

¹¹⁰ 美國「新聞週刊」在 2002 年 2 月又再度引伸此一說法，稱江澤民在 2001 年底的一次高層會議上，堅持所有超過七十歲的政治局成員，包括他自己，都得在今年秋天退休。消息又稱，江澤民為了避免黨的分裂，決定全退。見：Melinda Liu & Paul Mooney, "Turning the Page," *Newsweek* (N.Y.), Vol. CXXXIX, No. 6 (Feb. 11, 2002), pp. 10-12.

巨頭的政治。朱鎔基主導的國務院改革，以及大規模的新人事任命，使李鵬在國務院的權力關係也被打亂。新的權力平衡下，朱鎔基與李鵬互相制衡，江澤民處於一個較有利的地位。¹¹¹

由於被視為江澤民的權力競爭者的喬石，是在「年齡」的壓力下退休，同時江澤民繼續擔任中共黨的總書記、中央軍事委員會主席，以及國家主席等三個主要職務；因此中共十五大似乎在一定程度上顯示了兩個層面的制度化，其一為年輕化，其二為有規則的職務分配。¹¹²此一有規則的職務分配的顯著特徵，亦即掌握黨權的總書記一方面兼任軍委主席以掌握軍權，同時兼任國家主席而成為名符其實的國家最高領導人；與此同時，但經濟事務則交由「總理」負責，總理並能代表國家出席國際會議；由此顯示出二元領導的分權模式。

在此種分權方式下，中共十四大、十五大兩屆產生的總書記，也在隔年被選為「國家主席」，從而使國家主席由一個虛位元首，¹¹³有轉變為實權元首的可能。¹¹⁴加上前文提及的國務院的改革，已使總理在行政上的權力增加，因此使二元領導模式成為 1993 年以來中國大陸的政治寫照。而十五大的權力安排，也顯示一個較為常態化軍人與文職的關係，正在中國大陸形成。¹¹⁵

擁有形式的黨權、軍權是否就能樹立江澤民的實質權威，曾經是學者所質疑的問題。¹¹⁶但此一問題經過中共十五大，已經得到回答，而其答案是肯定的。正

¹¹¹ 白格滿，「鄧後中國的政治衝突模式」，頁 71，73。

¹¹² 參閱包淳亮，「江核心的建立」，頁 92-108。包淳亮，「江澤民在十六大全面退休的可能與挑戰」，**共黨問題研究**（台北），第 26 卷第 10 期（2000 年 10 月），頁 91-95。包淳亮，「論中共權力接班的制度化」，頁 75-92。

¹¹³ 依照中共 1982 年的憲法第八十條，國家主席擁有「根據全國人民代表大會的決定和全國人民代表大會常務委員會的決定，公佈法律，任免國務院總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長，授予國家的勳章和榮譽稱號，發佈特赦令，發佈戒嚴令，宣佈戰爭狀態，發佈動員令」的權力。由於所有權力都是依據人大常委會的決定，因此國家主席有的僅是形式上的權力；縱然再加上第八十一條賦予的接待外國使節等工作，仍只是「虛位元首」。

¹¹⁴ 就中共黨權與軍權的權力分際來說，雖然總書記的職責不過是「負責召集中央政治局會議和中央政治局常務委員會會議，並主持中央書記處的工作」，但總書記作為黨的最高領導人這一點，已在中共十四大以後，由於中顧委的廢除，恢復為黨的最高領導人；本文之中國共產黨章程，參閱中共中央組織部組織局，**入黨教材**（北京：黨建讀物出版社，1994 年），頁 210-237。

¹¹⁵ 鮑瑞嘉（Richard Baum），「江澤民掌權----十五大與其後續發展」，田弘茂、朱雲漢編，**江澤民的歷史考卷**，頁 42。

¹¹⁶ 李英明，**鄧小平與後文革的中國大陸**（台北：時報文化，1995 年），頁 19。

如同鄧小平辭去一切職務後權威大減，江澤民擁有黨的總書記、軍委主席兩職，也確實使之能夠逐漸樹立權威。總書記職務意味著提名高層幹部的權力，¹¹⁷而軍委主席則是軍隊唯一、最高的統帥，是憲法所規定唯一對全國人大及其常委會負責的人。不過，鄧小平在安排江澤民接班之前的 1980 年代，所一直強調的「集體領導」，使總書記並不擁有行政權，而這種安排也仍拘束江澤民。¹¹⁸在總書記並不擁有行政權的狀況下，中共的二元領導體制乃能逐漸形成。

雖然江澤民的主要權力來自於其黨權與軍權，但是典型的二元領導體制，還得在江澤民在 1993 年接任國家主席之後才告成形。在尚未接任國家主席前，雖然二元領導已經形成，但單純的黨的總書記職務，並不為國際社會所接受，因此江澤民擔任總書記的頭三年，僅出訪了朝鮮、俄羅斯、日本三國，其中僅有一個非共黨國家。由於當時江澤民尚未兼任國家主席，以黨的總書記身分，不宜參加國際會議，於是 1992 年月的第一次聯合國安理會高峰會，以及 6 月在巴西召開的聯合國環境發展大會，都由當時的總理李鵬出席。

在江澤民接任國家主席、成為名符其實的國家領導人後，他在之後的九年他卻出訪達 77 國次，且涵蓋了所有重要的國家，且在主要涉及安全議題的聯合國會議，也都由兼國家主席的總書記出席；例如 1995 年的聯合國成立五十週年特別紀念會議，江澤民即代表中國參加。經此對比，也就更容易理解布里茲涅夫追求「最高蘇維埃主席團主席」一職的意圖。然而，中國大陸的總理也在國際上代表政府。總理不僅代表中國大陸出席了許多由國家領導人參加的會議，如 1992 年的第一次聯合國安理會高峰會、同年在巴西召開的聯合國環境發展大會，以及歷次「亞歐高峰會」（ASEM）、東協非正式高峰會等，且其出訪量亦極大。¹¹⁹

¹¹⁷ 雖然這種權力並非沒有限制的，特別是在江澤民的任期內，以增加許多新的限制因素，參閱董立文，「中共『十六大』人事的初步分析」

¹¹⁸ 參閱李英明，**鄧小平與後文革的中國大陸**，頁 14-15，19。

¹¹⁹ 在總書記所兼任的國家主席，與總理之間，如何進行國際活動空間的安排，並沒有很精緻的研究。不過在表 5-3 中似乎顯示美國與俄國等大國外交以及安全議題，為總書記、國家主席的關注場域；東南亞、歐洲等地，以及經濟議題，則由總理出面。

表 5-3 江澤民時期的高層出訪（1990~2001）

年份	總書記	國家主席	總理	人大委員長	國家副主席
1990	朝鮮	巴西、智利、阿根廷	英國、蘇聯	巴基斯坦、伊朗、伊拉克	
1991	蘇聯	印尼、泰國、蒙古、巴基斯坦、伊朗	印度、朝鮮、埃及、敘利亞、伊朗、約旦		
1992	日本	朝鮮、摩洛哥、突尼西亞、象牙海岸、阿拉伯聯合大公國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國	美國(聯合國)、巴西(聯合國)、義大利、西班牙、葡萄牙、瑞士、越南	日本	
1993		美國(APEC) 、巴西、古巴、葡萄牙		新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、印尼	西班牙、葡萄牙
1994		俄羅斯、烏茲別克、法國、印尼(APEC) 、越南、新加坡、馬來西亞	德國、奧地利、羅馬、蒙古、哈薩克、烏茲別克、土庫曼、韓國、緬甸	德國、瑞士、奧地利、澳洲、紐西蘭	日本
1995		俄羅斯、德國、匈牙利、芬蘭、美國(聯合國)、日本(APEC)	丹麥(聯合國)、俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、加拿大、墨西哥、秘魯、摩洛哥	日本、韓國、印度、巴基斯坦、埃及	
1996		菲律賓(APEC)、印度、埃及、衣索比亞、肯亞、馬利、那米比亞、辛巴威、羅馬尼亞、烏茲別克、吉爾吉斯、哈薩克	泰國(亞歐高峰會)、法國、義大利(世界糧農組織高峰會)、俄羅斯、越南、巴西、智利、委內瑞拉	俄羅斯、烏克蘭、希臘、加拿大、古巴、越南、寮國、土耳其、伊朗、約旦	
1997		俄羅斯(上海五國)、美國、加拿大(APEC)、馬來西亞(東協)、墨西哥	日本、塞內加爾、甘比亞、加彭、莫三比克、喀麥隆、尼日、坦尚尼亞、新加坡、馬來西亞、哈薩克	法國、挪威、義大利、蒙古	
1998		哈薩克(上海五國)、馬來西亞(APEC)、日本、俄羅斯	俄羅斯、盧森堡、荷蘭、英國(亞歐高峰會)、法國		日本、韓國、越南(東協)
1999		吉爾吉斯(上海五國)、紐西蘭(APEC)、泰國、澳洲、英國、法國、沙烏地阿拉伯、葡萄牙、摩洛哥、阿爾及利亞、義大利、瑞士、奧地利、蒙古	俄羅斯、美國、加拿大、馬來西亞(東協)	泰國、希臘、土耳其、南非、肯亞、模里西斯、以色列、巴勒斯坦、阿曼	
2000		塔吉克(上海五國)、美國(聯合國)、汶萊(APEC)、以色列、巴勒斯坦、土耳其、希臘、埃及、南非、寮國、柬埔寨、汶萊	德國、韓國(亞歐高峰會)、日本、新加坡(東協)	俄羅斯、南斯拉夫、斯洛文尼亞、克羅埃西亞、斯洛伐克、烏克蘭、亞塞拜然	緬甸、印尼、泰國、白俄羅斯、哈薩克
2001		俄羅斯、智利、阿根廷、烏拉圭、巴西、古巴、委內瑞拉、白俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞、馬爾他、朝鮮、緬甸	俄羅斯、愛爾蘭、比利時、哈薩克、汶萊(東協)、巴基斯坦、尼泊爾、馬爾地夫、斯里蘭卡、泰國	印度、柬埔寨、汶萊、南韓、越南、阿爾及利亞、突尼西亞、古巴、阿根廷、烏拉圭	俄羅斯、英國、法國、德國、西班牙、伊朗、敘利亞、約旦、賽浦路斯、烏干達、越南
(甲)	3	94	74	59	23
(乙)	2	26	24	8	7

說明：(甲)、「出訪量」，是每年度出訪國家之 12 年累計量；(乙)「重要出訪」，指出訪安理會常任理事國以及印度、日本、德國，加上出訪國際高峰會，在表中以黑字標楷體標示。資料來源：張登及，冷戰後中共「大國外交」之研究---理論與實踐的分析（台北：政治大學東亞所博士論

文，民 91 年），頁 337-349。由筆者整理製表。

相較之下，在黨內也具有重要地位的人大委員長與國家副主席等職務，不僅出訪量相形見絀，差異更大的是其所出訪的重要性，遠遠無法與兼任國家主席的總書記，以及總理相提並論。由表 5-3 我們可以得到一個分析結果，即在國際上，中國大陸有兩位能夠「代表國家」出席重要會議的領導人，由此我們對二元領導的實踐，乃有更深刻認識。

同樣是江澤民，未具有國家領導職務之前，僅能拜訪共黨國家和周邊國家，成為國家主席後，則不僅大量出訪各國，更能取代總理而在聯合國代表中國。同樣的，無論是李鵬或者朱鎔基，由於擔任總理職務，都多次代表中國大陸出席國際會議，而李鵬在 1998 年春卸任總理之後，雖貴為黨內排名第二的人大委員長，但從此失去代表中國大陸出席國際會議的資格。

江澤民從 1989 到 1993 年，先後兼任了包括黨的總書記、軍委主席、國家主席等重要職務，他能否持續勝任這些職務，曾是影響中共第三代領導人派系消長的最重要因素。¹²⁰在經歷了「江李喬」、「江李朱」兩個領導三角的人事更替後，江澤民穩穩的維持了自身的領導地位，並使「二元領導體制」逐漸成形。但 2002 年底的權力繼承過程，再度顯示出中共體制的不穩定性。

第三節 中共領導體制的趨向

江澤民從 1989 年接任中共中央總書記、中央軍委主席，並在 1993 年兼任國家主席後，中共的權力分佈隱隱然形成了總書記、總理、人大委員長三個職務間的制約，並且以總書記為核心的「三角權力關係」態勢。¹²¹其中總書記與總理在行政上的分工，使中共似乎成為一種趨於典型二元領導體制的共黨國家。

¹²⁰ 吳玉山、林文程、江水平，後鄧時期對大陸及台灣的震盪（台北：國家發展文教基金會、業強出版社，1995 年），頁 21。

¹²¹ 鄭永年，政治漸進主義，頁 184。

然而，在法治並不健全、制度仍在生長中的國家的領導人，仍難以避免領導職務終身制的誘惑。江澤民在 2002 年的中共十六大、以及 2003 年的十屆人大，並未隨其同輩領導人一起退休，而是繼續以軍委主席一職掌權。如此一來，中共的二元領導就復歸為多元領導。其未來走向為何？是否在江澤民下臺之後，又會出現新的職務分配實踐呢？

一、後江時期的多元領導

穩定的制度安排，要經過多次權力繼承才會顯得鞏固。中共十六大以及幾個月後的十屆大人，又必須經歷一次權力繼承，但顯然其結果並不如人意，穩定的制度並未完全的建立。

在中共十六大之前，學者即曾指出目前「梯隊接班」模式尚未達到制度化的程度，同時許多與政治繼承有關的具體細節規範都付之闕如，如總書記任內死亡或不能視事的代理程序不清楚、罷免總書記程序不明確、總書記沒有退休年齡限制、總書記和政治局常委接班人選出線程序不明確等等。雖然「幹部年輕化」原則的確立已經是不爭的事實，省部級幹部年輕化的規範大體上已經相當完整，中共中央委員這個層級的年輕化也付諸實施，未來年滿六十五歲的幹部繼續在第一線擔任領導工作的可能性很低，但「黨和國家領導人」層級的年齡限制和任職期限等規範仍在發展中，現有規範並不完整也不夠明確。¹²²同時也有學者批評中國大陸的領導人只要能夠援引實質的（substantial）理由，在違反程序與制度時，就似乎可以不受批評。¹²³何況目前江澤民的派系成員影響力亦很大，¹²⁴因此其戀棧權力的作為很難被阻攔。

¹²² 因此「如果中共十六大時順利進行新舊交替，中共『梯隊接班』的制度化程度會進一步提昇，有助於中共政權的穩定。反之，如果十六大無法順利進行人事更替，就顯現中共建立政治繼承制度的努力受到挫折，不利於政權穩定」。寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，頁 15-16。

¹²³ 丁學良，**共產主義後與中國**，頁 6。

¹²⁴ 政治局常委會內，江澤民的派系擁有較多的席位；但從江澤民的中央軍委主席得票率較低來看，在中央委員會內反對江澤民的聲勢亦頗不小。此種權力分佈情況，與 1957 年六月馬林科夫等人進行宮廷政變時類似。

做爲軍隊領導人的江澤民，不僅仍是中國大陸的實際最高領導人，另一方面其能續任軍委主席，也在很大程度上是由軍隊所推舉；此一過程不僅限於香港、台灣的媒體傳聞，且被香港文匯報對中共北海艦隊副政委于常啓少將的訪問稿所證實。于常啓稱，「中共十六大會議之前的一次軍委會會議中，江澤民主席曾流露過不再連任軍委主席的意思，然而軍隊將領們都不同意，希望他留任」。¹²⁵此一報導似乎顯示江澤民的續任軍委主席，是軍方將領的決定，而既非基於中共黨政精英的理性選擇，也不是基於制度的需要，不是基於國際因素，更不是基於人民的支持。江澤民的東施效顰，讓筆者不得不想到馬克思的一句話：「黑格爾在某個地方說過，一切偉大的世界歷史事變和人物，可以說都出現兩次。他忘記補充一點：第一次是作爲悲劇出現，第二次是作爲笑劇出現」。¹²⁶

表 5-4 華國鋒、江澤民、胡錦濤之權力接班比較

		華國鋒	江澤民	胡錦濤
1	初任政治局委員	1973 年	1987 年	1992 年
2	接班時間	1976 年	1989 年	2002 年
3	備位時間	3 年	2 年	10 年
4	繼承前之中央黨政軍職位	中央委員會第一副主席 國務院總理	政治局委員	政治局常委 國家副主席 中央軍委副主席
5	繼承之時間點	毛澤東死亡	八九天安門事件	中共十六大
6	接班地位之取得	毛的第三位繼承人	鄧的第三位繼承人	隔代指定
7	與軍方之關係	無	無	現任中央軍委副主席
8	權力轉移方式	死後繼承	在世繼承	在世繼承
9	競爭繼承者	鄧小平	李鵬	曾慶紅
10	競爭者之世代	較華長一代	與江同代	與胡同代
11	繼承之職位	中央委員會主席 中央軍委主席	政治局常委 總書記	總書記、國家主席
12	接任中央軍委主席之時間點	與權力繼承同時	權力繼承後 5 個月	?

資料修改自：王嘉州，「論『三個代表』與政治繼承」，*中國事務*（台北），2002 年 10 月，總第 10 期，頁 30。

於是雖然胡錦濤在權力接班過程中，地位遠優於之前華國鋒與江澤民（見表 5-4），且中共的政治制度化亦已有所發展，同時雖然許多人提及制度的要求，傾

¹²⁵ 「江澤民曾辭任將領紛挽留」，*文匯報*（香港），2003 年 3 月 16 日。

¹²⁶ 馬克思，「路易·波拿巴的霧月十八日」，*馬克思恩格斯選集*（第一卷）（北京：人民出版社，1975 年），頁 603。

向於讓胡錦濤同時接任中共黨的總書記以及中央軍委主席，¹²⁷但 2002 年中共十六大之後，卻是江澤民續任中央軍事委員會主席一職；雖然海外華人媒體的相關輿論對此頗表不滿，但並無法對中共的決策構成影響。¹²⁸

在江澤民「半退」之後，中共再度形成兩層的二元領導，其一是「第三代」的江澤民與第四代的胡錦濤之間的二元，¹²⁹其二是總書記兼國家主席的胡錦濤與總理溫家寶之間的二元。

就江澤民與胡錦濤這個「二元」而言，由於兩者之間的權力交割不清，使胡錦濤的權力顯得頗為有限；雖然據聞胡錦濤已經兼任中央領導分工的外事、對台乃至於國家安全領導小組的組長，權力有上揚之勢，但仍未能解決此一困境。¹³⁰雖然人們期待江澤民續任軍委主席只是過渡性的舉措，¹³¹但江澤民與胡錦濤權力交割不清，確實產生了「槍指揮黨」的疑慮。¹³²雖然胡錦濤藉由向中央委員會「述職」釐清了其「權力來源」，但並未轉化為其實質權力的提升。迄至 2004 年中，關於江澤民、胡錦濤之爭不曾停歇。不過一般又多認為此一權力之爭，會以江澤民在最多五年的任期之後卸任軍委主席結束；一般也多認為，江澤民卸任軍委主席之後，新任的軍委主席應該就是胡錦濤。¹³³領導職務終身制必須被破除，是中共二十於年改革開放的重要共識之一，¹³⁴這種廣泛的共識，成為制度的生命力來

¹²⁷ Andrew J. Nathan and Bruce Gilley, *China's New Rulers: The Secret Files* (London: Granta Publications, 2003), p. 11.

¹²⁸ 由於江澤民未在中共十六大時卸任中央軍委主席一職，因此被譏評為「袁世凱」、「慈禧」；兩種譏評在網路上皆可搜尋(google)得到數千則，於茲不贅。

¹²⁹ 例如時論文章即分析當時中國大陸各報刊，指出「誰在領導取決你讀什麼」，「兩個人都在負責」。 *Far Eastern Economic Review* (HK), Dec. 26, 2002, p. 26.

¹³⁰ 「胡錦濤接替江澤民出任國安領導小組組長」，*中國時報*（台北），2002 年 12 月 20 日；寇健文，「胡錦濤七一講話與江、胡兩人的權力態勢」，*展望與探索*（台北），2003 年 7 月，頁 1-4。

¹³¹ 馬玲、李銘，「團派在中國政壇崛起」，*亞洲週刊*（香港），2003 年 2 月 10 日至 16 日，頁 22-24。

¹³² 平可夫，「『槍指揮黨』浮出水面」，*亞洲週刊*（香港），2003 年 5 月 12 日至 18 日，頁 14-15。

¹³³ 此一說法容有爭議之處，筆者只能略舉一些相關文章，供讀者參考。例如楊開煌預測胡錦濤的接班較可能是「在權位上是短期的逐次接班，在權威上是核心和集體接班同時進行」。楊開煌，「中共新領導班子的對台政策之展望」，*國家政策論壇*（台北），第一卷第十期（2001 年 12 月），<<http://www.npf.org.tw/monthly/00110/theme-005.htm>>。分析文章另參閱蕭寒，「江澤民在『十六大』的創史表演」，*中共研究*（台北），2002 年 11 月，頁 22-24。國際媒體對於接班形勢的展望，參閱 *遠東經濟評論*（*Far Eastern Economic Review*）2002 年 11 月 28 日，頁 28-32；*經濟學人*（*The Economist*），2002 年 11 月 23 日，頁 26，29；*時代週刊*（*Time*），2002 年 11 月 25 日，頁 38-40。

¹³⁴ 因此現在中共必須「要解決以集體領導的外表掩蓋個人專斷的實質的問題，必須從制度上清除家長制、清除以變相的委任制代替選舉制的現象，徹底清除領導職務終身制的殘餘或變相的領

源。而 2004 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過的修憲提議，在第 81 條在的國家主席「進行國事活動」，也顯示制度確實有遷就現實之需要而發展的跡象，而此種發展符合本文所稱的二元領導制度化趨勢。¹³⁵

在胡錦濤與溫家寶這個「二元」之間的權力分享，與「黨政分開」息息相關。從 1980 年代開始，即有很強的「黨政分開」的呼聲，胡錦濤等上臺之後又有新一波的「黨政分開」改革訴求。¹³⁶但黨政分開若要進一步發展，黨的總書記與國務院總理之間的權力，也需進一步釐清。在江澤民當政時期，由於黨的總書記以國家主席兼任中央軍事委員會主席，因此已經在法學界形成一種聲音，認為「就這一點而言，國家主席手中握有統帥全國武裝力量的實權」，¹³⁷同時「外交事務方面的權力本來在國務院，但現在有向國家主席轉移的趨勢」，¹³⁸因此在總書記與總理兩者之間，確實有很大的可能形成一種更加清晰的的權力分享，即國防、外交的權力屬於兼國家主席的總書記，而經濟事務屬於總理。

上文用中國大陸內部的分權來理解中共二元領導的現況，回過頭來，當我們用領導人出訪的狀況來看待當前的中共領導人職務分工，會更清楚的發現雖然江澤民在實質上仍然掌握大權，但已逐漸淡出國際場合；由此可以理解「軍委主席」之名雖足以攬權，卻實非名正言順。而在兼任國家主席的總書記與國務院總理之

導職務終身制，在黨內建立明確的任期制和嚴格的離退休制度，並徹底改變領導人『自己指定自己的接班人』的現象」，參閱王貴秀，「落實民主監督制度，以權力監督權力」，劉智峰，**中國政治體制改革問題報告**（北京：中國電影出版社，1999），頁 77。

¹³⁵ 在中共十六屆三中全會提出修憲案後，學者即針對其中增加國家主席權力一事，提出這似乎意味著中國大陸「現行憲法體制中的虛位國家元首制度，很可能向實權國家元首制度轉變」，「這就關係到在中國實行總統制的問題」；不過通過修憲在憲法中加強國家主席的權力，雖可為強勢的國家主席提供憲法的依據，而且很有可能相應增加這一職務在外交和軍事方面的權力，但是卻不能解決權力的來源問題，因為其中沒有差額的競爭性的選舉。劉軍寧，「憲法修改與總統制」，**英國國家廣播公司（BBC）網站**，2003 年 11 月 12 日，
<http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_3263000/32638031.stm>。

¹³⁶ 例如中央黨校薄貴利撰文指出，需將政府應有的管理自主權歸還給政府，充分尊重和發揮各級政府在現代化建設中的作用，「真正建立從國務院到地方各級政府從上到下的強有力的工作系統。今後凡屬政府職權範圍內的工作，都由國務院和地方各級政府討論、決定和發佈檔案，不再由黨中央和地方各級黨委發指示、作決定。政府工作當然是在黨的政治領導下進行的，政府工作加強了，黨的領導也加強了」。中國新聞網，<<http://www.chinanews.com.cn/>>，2003 年 8 月 3 日。

¹³⁷ 張立榮，**論有中國特色的國家行政制度**，頁 49。

¹³⁸ 鄭永年，**朱鎔基新政：中國改革的新模式**（N.J., USA: Global publishing Co.Inc.(八方文化)，1999 年），頁 202。

間，則仍延續了過去十多年的分工，兩人分別代表中國大陸，拜訪了主要國家並參加了各個主要的國際會議。這種實踐，當有助於我們判斷中共的制度化分權，確實進一步走向二元領導。¹³⁹

表 5-5 十屆人大以後中共領導人出訪狀況（2003.4~2004.6）

職稱	軍委主席	國家主席	總理	人大委員長	國家副主席
領導人	江澤民	胡錦濤	溫家寶	吳邦國	曾慶紅
出訪國家	(無)	法國、埃及、加蓬、阿爾及利亞、泰國 (APEC)、澳大利亞、紐西蘭、俄羅斯 (上海合作組織)、哈薩克、蒙古、法國 (G7 南北領導人)、波蘭、匈牙利、羅馬尼亞、烏茲別克 (上海合作組織)	泰國 (SARS 特別會議)、印尼 (東協)、美國、加拿大、墨西哥、衣索比亞 (中非合作論壇) 德國、比利時 (歐盟)、義大利、英國、愛爾蘭	菲律賓、韓國、日本、朝鮮、俄羅斯、保加利亞、丹麥、挪威	(無)
出訪量	0	15	11	8	0
重要出訪	0	5	6	2	0

資料來源：主要資料於 2004 年 6 月 7 日下載自「領導人活動報導集」相關網頁，新華網，<http://www3.xinhuanet.com/newscenter/lldrbdzj/index.htm>。由本文作者整理製表。

二、中共體制的辯論與走向

目前中共領導人的職務分配，似乎呈現為多元領導，或者我們可以認為多元領導也就是兩重的二元領導；其一是權力繼承的過渡階段，軍委主席可能成爲一個獨立的權力中心；其二是代內的權力分享，即兼任國家主席的總書記與國務院總理之間的關係。兩種二元領導都還需進一步的制度化；而前者可以說是「反制度」的，因此其制度化的結果傾向於將「逐次接班」改變為「一次接班」。

如何看待今後中共領導層的職務分配變化？對此我們首先得回答，為何江澤民能夠以總書記、中央軍委主席，擔任國家主席達十年之久，究竟應視之爲其權力鬥爭的勝利，或者視之爲一種體制的（不徹底的）發展？如第三章第一節所提

¹³⁹ 本文在此未將領導人的其他活動進行比較，但根據中共公佈的相關資料，國家主席、總理兩職務，相對於其他領導人，在各項活動中皆顯出其重要性。參見「領導人活動報道」相關網頁，人民網，<http://www1.people.com.cn/item/ldhd/zhome.html>。

出的，倘若權力菁英群體的基於提高行政效率的考量，以及避免黨書記兼任總理的單一領導制容易產生專制、必須建立一種權力分享的制度安排，那麼在後強人政治的情況下，此種加強制衡的作為乃自然會在權力繼承的過程中出現。按照這種觀點，從 1993 到 2003 年間，江澤民擔任國家主席不是偶然，但其在 2002 年以後未退出權力核心，則顯示制度的拘束尚不夠強韌。但在制度化逐漸發展的情況下，未來中共仍將為二元領導體制。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。如此的趨勢下，則中共在民主化後，也可能成為「半總統制」國家。

對於這樣的演變中的制度，我們也可以用第二章第三節所提到的四種分析角度來加以思考。其一，「西方中心論」的角度。中國大陸的高層職務分配將與西方國家「趨同」，以實現或表彰「現代化」。實現的意涵在於，職務分配的制度化，具有很強的功能取向，本身是一種政治發展的成果，是一個現代國家的常態。表彰的意涵在於，其政治制度呈現出西方現代國家的樣貌，能夠用西方人能夠理解的方式加以說明。中國人放棄傳統的「朝廷」、「科舉」等典章制度，即意謂中國的制度已經受到西方制度的牽引，因此今後的變化方向，或者是仿效美國以成為「總統制」，或者是仿效英國成為「議會制」，或者是仿效法國與俄國成為「半總統制」，無論何者都必然受到某個西方大國的影響。

其二，就菁英自利論而言，如學者所述，中共體制在由馬列主義的社會主義體制，轉型為民主體制的過程，可能是「雙重轉型」（dual transition），即一方面由極權主義的國家社會主義，轉變為威權主義的國家社會主義；另一方面計劃經濟、國有經濟，轉變為以大量私有企業為基礎的市場經濟。¹⁴⁰在這樣一個過程中，可能持續存在的既得利益共黨官僚、政治菁英階層，將以穩定為主要關切，¹⁴¹因

¹⁴⁰ Gordon White, "Democratization and Economic Reform in china," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 31, January 1994, p. 85.

¹⁴¹ Yu-Shan Wu, "From Reform to Bureaucratic Stability in the PRC," *Issues & Studies* (Taipei), vol. 33, no. 8, August 1997, p. 98.

此維持既有的體制，使之不做較大的變化，是政治、經濟乃至於知識菁英的重要共識。因此中共的體制有可能維持一定的穩定性，其基本框架亦不會輕易變更，這就有可能使現行的職務分配方式能夠長期維持，並使研究此一職務分配具有現實的作用。

其三，從「後共轉型論」而言，中國大陸今後的制度走向，乃由其政治、知識菁英的有意識的、無私而理性的選擇所決定。雖然學者倡議進行「規範性分權」，¹⁴²但如何分權？除了政府與市場的分權，中央與地方的分權，以及行政與立法分權之外，黨與政、以及國家主席、軍委主席與總理的行政權限的規範化，也是必要的。因此「總書記」兼任國家主席，以及國務院總理的行政體制上的二元領導體制的鞏固完善，亦是一個相關措施。在西方中心論的觀點下，「總統制」、「議會制」、「半總統制」都是西方中心的；但在後共轉型論下，如何在不同的制度之間進行取捨，更是一個實質的、可探討研究的重大問題。許多中國大陸學者主張中國大陸未來的憲政政體選擇議會制，因為議會制最有助於保障自由和保持穩定。¹⁴³但是亦有學者認為，半總統制更適合轉型中的中國。雖然總統與總理的權力競逐是半總統制的結構性特徵，¹⁴⁴但由於在實行半總統制的初期，一黨專政的情況不會有根本改變，因此其結果極可能為「總統領導國會多數黨」的情況，¹⁴⁵因此總統與總理之間的權力傾軋不會過於嚴重。就是在國會改選之後，出現許多分立的小黨，出現「在體制改革與體制轉換階段，新舊交替，衆法待立，而議會卻因黨爭不斷，難以達成協定」，以致於「貽誤時機、耽誤要事，甚至於混亂不止、難以收拾的局面」，那麼相對於總統制「可能出現總統權力過大，過於專斷，難以制約以至於新建立的憲政民主體制失去平衡」的問題，半總統制的政體

¹⁴² 陳一諮，「中國發展和改革戰略的現實選擇：規範性分權」，*當代中國研究*（Princeton），1995年第2期（總第46-47期），<<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=951202&total=46-47>>。

¹⁴³ 諸葛慕群，*憲政中國*（加拿大明鏡出版社，1998年），頁154-155；轉引自：張祖樺，*中國大陸政治改革與制度創新*（台北：大屯，民89），頁255-256。

¹⁴⁴ 吳玉山，*俄羅斯轉型1992~1999*，頁43。

¹⁴⁵ 關於總統與國會的關係，可以概分為總統領導國會多數黨、總統屬於國會多數黨、總統屬於國會少數黨、總統超脫於黨派之上等情形。參閱 Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p 19.

卻可以發揮降低黨爭和提高行政效能的作用。¹⁴⁶而中國大陸若順此趨勢，不無可能在形塑出具有西方意義的國家政體，並經由直選使總統具有最大的民意基礎之後，進一步推動人大的競選，使具有人大代表身份的總理以及其他人大代表、常委會委員，都具有一定的民意代表性。由此，當各級民意機關都實現了競爭選舉之後，中國也就實現了民主化的平穩過渡。

最後，就體制遺續論而言，中共在建國初期即採納了二元領導體制，國家主席兼任黨的最高領導人具有制度上的慣性作用。其間雖經過文革對制度的破壞，以及 1982 年憲法制訂之後數年各種權力歸屬的紛亂局面，但到江澤民成爲總書記兼國家主席之後，已使得國家主席重新成爲現行體制最有權勢的職位。這種現實，將影響制度的安排；¹⁴⁷中共也已在本論文撰寫過程中，在 2004 年 3 月通過了修憲案，正式承認國家主席的「進行國事活動」的職責。¹⁴⁸由此跡象可見中共的二元領導，在制度化上已有進展，未來乃可能在民主化過程中形成「半總統制」。

現在中國大陸的政治改革推動者希望權力受到制約、「統帥權」由文人掌握；爲避免黨或文人對軍方的掌握失控，必須釐清統帥權的歸屬，與國家主席或總理相聯繫，然而如前所述，總理職權極大，內部的分權要求乃會推動統帥權歸屬於國家主席的修憲；而這將使中共更容易朝向半總統制而議會閣制的方向轉變。未來中共亦不致於推翻此一憲法另行制訂新憲，因此現在的制度安排將具有極大的慣性，基於以上所述，似可預期爲使中華人民共和國的憲法與權力運作的現實相

¹⁴⁶ 因此半總統製成爲轉型時期的選擇，用以保證政治體制的順利轉換和新制度的確立，而待憲政民主制度得到確立、國家的民主生活走上軌道後，則可考慮逐步向內閣制靠攏，此種觀點參閱張祖樺，**中國大陸政治改革與制度創新**（台北：大屯，民 89），頁 256-257。

¹⁴⁷ 劉軍寧認爲，現行人事安排「明顯背離了現行憲法中關於虛位國家元首的規定。如果這一背離不能得到即時矯正，國家主席所享有的威權就沒有憲法的依據，所以，要麼讓現實回歸憲法，要麼讓憲法靠攏現實，否則違憲的問題就越來越突出。在總書記勢必兼任國家主席的前提下，回歸到現行憲法中的虛位元首制度是不可能的，所以，修改憲法，放棄虛位元首制度成了唯一的選擇」。劉軍寧，「憲法修改與總統制」。

¹⁴⁸ 憲法第八十一條「中華人民共和國主席代表中華人民共和國，接受外國使節；根據全國人民代表大會常務委員會的決定，派遣和召回駐外全權代表，批准和廢除同外國締結的條約和重要協定。」修改爲：「中華人民共和國主席代表中華人民共和國，進行國事活動，接受外國使節；根據全國人民代表大會常務委員會的決定，派遣和召回駐外全權代表，批准和廢除同外國締結的條約和重要協定。」

結合，並使之具有長期運作的可能，中共可能逐步將憲法的部份章節、條文進行修訂。

未來值得關注的幾個法學的研究方向，包括人民代表大會否決國家主席的人事提名時的安排（例如俄國總統的國會解散權），總理與全國人大或常務委員會的關係，中央軍事委員會與「國家主席」或總理的職權的關係等等。¹⁴⁹藉相關體制安排，可能逐步形成更穩固的二元領導體制，從而在民主化過程中形成與西方呼應的「半總統制」政治體制。¹⁵⁰

三、中共會走向半總統制嗎？

雖然中共體制乃參考蘇聯而來，但中共在其最初的的國家體制安排上，以及其後的演變過程中，仍與蘇聯頗有不同。在初始的體制上，蘇聯一開始即以「人民委員會主席」列寧為中心，形成國家行政的單一領導體制；而中共體制一開始是由黨主席毛澤東擔任「國家主席」、總理周恩來不過是行政上的執行者，缺乏重大事務決策權。

表 5-6 中共領導職務的權力差異

年份	黨書記	國家元首	軍委主席	總理
1954	黨主席，有最終拍板權	國家主席，並擔任國防委員會主席、召開最高國務會議	共黨的職務，黨主席兼任	總理，委員會制
1975	黨主席，憲法規定之統帥權	人大常委會，集體元首	黨的職務，黨主席兼任	總理，委員會制
1982	總書記，主持中央書記處	國家主席，無實權	憲法規定的職務，獨任制，與黨內相同招牌機構同一套班子	總理，首長負責制
2004	總書記，主持中央書記處	國家主席，有不明確的國事活動權	憲法規定的職務，獨任制，與黨內相同招牌機構同一套班子	總理，首長負責制

然而歷史充滿弔詭；毛澤東不再兼任國家主席後，反而促成黨主席與國家主

¹⁴⁹ 若結合軍委與國家主席，就確定了半總統制的分權基礎；若結合軍委與總理，則確定「內閣制」的憲法架構。這涉及中共八二憲法第六十二條、第六十七條、第八十條、第八十一條的條文。

¹⁵⁰ 按照張祖樺等的設想，為此必須先推進國家主席直選，使總統先於政治改革獲得政治改革監控者的角色；由此可以賦予國家領導人更大的正當性，以利於政治改革的進一步進行。

席的對立，於是經過文化大革命，具實權的國家主席制度被取消；而從 1983 年重新恢復虛位的國家主席職務開始，經過十年，1993 年起國家主席重新從象徵性的職務，逐漸轉變為總書記所兼任的重要職務。另一方面，總理職務在 1980 年代也得到強化，擔任總理職務者成為權力競爭者。此時關鍵性的是總理權力的上升，這使總書記就算兼任軍委主席，對總理的權力優勢也較毛澤東時期減少，因此使毛澤東時期的強人政治二元領導，在江澤民時期變為相對較為平等的二元領導體制。

相對來說，則蘇聯的總理經過赫魯雪夫、布里茲涅夫時期權力角逐失利，落居黨書記之下，但黨書記則爭取了虛位元首之職，以成名正言順的國家元首。於是兩個共黨國家在其演變過程中，雖然領導體制在一開始頗有差異，最終都變成黨書記兼任虛位元首、總理居黨書記之下但具有行政權力的局面。

不過蘇聯與中共在有否破除「領導職務終身制」上有所差異。蘇聯在赫魯雪夫時代的改革被布里茲涅夫所中斷，造成布里茲涅夫的長期執政、以及其後安德洛波夫、契爾年科的短暫領導；但中共的嘗試雖未被「打斷」，卻在其過程中出現體制上的大量權宜之計。

曾有學者認為，中國共產黨的「法統」觀是純粹「道德主義」的和強烈的「非法律」、「非程序」；相形之下，蘇聯布里茲涅夫以降的權力接班則制度化、程序化、具有可預測性，因此絕不可能發生中共在 1980 年代顯示的元老干政、撤換總書記的現象。¹⁵¹然而蘇聯在 1991 年 8 月發生的政變，似乎使此種論點顯得去於匆忙。事實上，布里茲涅夫時代的蘇聯，和 1980 年代的中國，在「領導職務終身制」上的差異，可能更是解釋中共「元老干政」的關鍵；因為中共元老不在其位，故可「干政」，而蘇聯則元老仍在其位，何來干政？當然，蘇聯領導人對於「領導職務終身制」的危害也有清醒認識，列寧對此問題有所思考，赫魯雪夫則制訂了許多政策，但直至戈巴契夫失去權力，蘇聯領導人不是遭遇宮廷政變，

¹⁵¹ 這位學者認為其原因是蘇聯較具法律意識，中國領導人則沒有法的意識。參閱丁學良，**共產主義後與中國**，頁 8-9。

就是死在任上、沒有一次真正成功的權力繼承。因此蘇聯不像中共，會因為「權力繼承」的需要而產生「黨軍分裂」的狀況，但其代價則是布里茲涅夫的停滯時期。

由上所述，換個角度來看，具有廢除領導職務終身制的過渡性作用的黨軍分裂，不僅並非純然負面，且還由於其就像「二元領導」一般具有很大張力，因此被一些寄望改革者視為是改革的推動力量之一。¹⁵²也因此雖然中國大陸為廢除「領導職務終身制」所進行的努力有其不足，鄧小平和江澤民都未能扮演好「華盛頓」的角色，¹⁵³但是與蘇聯相較，仍非一無是處。

倘若認為中共「黨軍分裂」的狀況只是廢除領導職務終身制過程中的過渡情形，則中共的二元領導體制還將在其後繼續深化鞏固。鄧小平時期開始強調的年輕化和避免權力過於集中，以及布里茲涅夫所期待的「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』」，¹⁵⁴可以成為判斷中共未來政治體制發展的指南。

進一步言，在逐步鞏固幹部年輕化政策、廢除領導職務終身制後，為鄧小平或江澤民量身打造的「垂簾聽政」制度安排，如上所述，應被廢棄；則典型的二元領導是否在民主化過程中就能轉變為「半總統制」？又是哪一種半總統制？

後共俄羅斯所實行的乃是具有「超級總統制」特徵的半總統制，已如前文所述。促成總統具有極大權威的，是蘇聯晚期以及後共俄羅斯的混亂局勢。戈巴契夫首先擔任最高蘇維埃主席，擺脫蘇共書記處對其「改革」的制肘；其後擔任總統，希望擺脫蘇維埃國會對他的限制。中共在 1980 年代後期產生「新權威主義」的原因與此類似。¹⁵⁵然而已經過二十餘年經濟改革的中國大陸，其社會經濟條件已更類似於東亞威權政體，而與計畫經濟的共黨威權政體頗有不同。因此筆者並

¹⁵² 例如 2003 年春筆者在美國華府與一位參與 1989 年民運的學運領袖談話時即聽到此種說法。

¹⁵³ 以美國開國總統華盛頓作為「民主典範」，希望江澤民在中共十六大、十屆人大全面退休的言論，在 2002 年頗為常見。

¹⁵⁴ 邢廣程，**蘇聯高層決策 70 年**（第五分冊）（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 693。

¹⁵⁵ 關於新權威主義之資料甚多，其意涵與爭辯可參閱齊墨，**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）。

不預期中共領導人在未來仍需要集中權力，以應付改革帶來的困境；這也意味「轉型期」帶來的強勢總統對中共而言並非必要。

與俄羅斯對比，可發現不同的社會經濟條件，可能使中共的二元領導更具有生命力。從這個角度來說，本文作者所預期的中共二元領導體制，在民主化之後，未必將形成蘇聯的「超級總統」半總統制，而可能較為接近總理總統制，或者類似法國的總統主外、總理主內的格局。

第四節 結語

中共建國之初的體制安排，即受到蘇聯體制與民國以來的歷次憲法的影響。國父的「五權憲法」又與蘇聯體制具有親近性，因此從 1949 年起即出現國家主席與總理分立的體制安排。

1954 年的憲法，賦予「國家主席」頗多的權力，更符合「半總統制」的實權總統的意涵。然而，此一具有較大實權的國家主席，在毛澤東的第一任任期內，雖然運轉正常，但在其後兩任的劉少奇任內，卻發生了問題。一個實權總統沒有與掌握權力的「黨」的領導人相結合，反而對其構成威脅，在制度破毀的情況下，劉少奇落得慘死結局。

華國鋒集國務院總理、軍委主席、黨主席於一身，是中共政治史上的異數。但鄧小平上臺後，將軍委主席的職務從黨的領導人分離出來，也創造了一個新的職務分配方式。另一方面，以黨代政的文革時期，到 1982 年憲法制訂之後有所緩解，政治改革的趨勢使權力逐漸被明確的賦予、並開始有較為明確的規範。

1989 年江澤民重新將總書記與軍委主席兩職合而為一，恢復以黨領軍的正軌。於是中共在九十年代出現了一個「實權總統」；但這個實權總統並沒有使中國大陸成為總統制的國家；這既是由於中共還不是一個民主國家，黨的總書記才是權力中心，也是由於「國務院」，才是國家最高行政機關之故，因此此一時期

中共形成類似「半總統制」的二元領導權力分配格局。此時制度化逐漸上軌道，政治局常委會內部維持每週的經常性溝通，也有利於穩固權力菁英的聯繫、增進領導人之間的互信。這些也都有助於江澤民維繫其權力。

2003年江澤民戀棧權力不退，使老人政治再度出現，「幹部年輕化」政策遭到反挫。但現實的運作已經使年輕化趨勢難以大幅倒退，且二元領導體制逐漸成形；未來的趨勢是幹部年輕化的進一步鞏固，以及權力分配進一步的釐清。幹部年輕化的鞏固，使這種二元領導體制的鞏固，無疑比另起爐灶，在現實上更具有可操作性，也較有穩定性。

目前中國大陸的政治改革，要求權力受到制約的呼聲很大，藉由憲法的規定，使「統帥權」由文人掌握一事成為體制的要求，避免黨指揮槍，或文人對軍方的掌握失控，修訂憲法，將「中央軍委主席」此一統帥權的身份，與國家主席或總理相聯繫，是完全必要的。而考慮到政治菁英內部權力分享的必要，中央軍委主席與國家主席結合，毋寧在現階段更具可行性。但在相關憲法條文修正之前，中共權力分配的不規則性仍然存在；領導體制之間的無序往復也可能再度出現。然而，某種趨勢性的變化，仍然可以被觀察、乃至於被提倡、塑造。

筆者曾與大陸學者張祖樺就中共二元領導體制的可能前景交換意見，雖然二元領導（半總統制）也是張祖樺所樂見的發展方向，但他認為中共領導層尚無推動二元領導的自覺，¹⁵⁶不過此一趨勢確實存在，因此大陸學者劉軍寧在觀察到「國家主席」實權逐漸上升的趨勢後，認為「中國離實行民選總統制的條件還不成熟，

¹⁵⁶ 筆者於2003年12月30日在「憲政論衡」網站詢問張祖樺對於「半總統制」的看法，張祖樺於隔日的回應。張祖樺認為：「每個國家選擇何種政治制度並不是主觀隨意的，必然要受到各種內外因素的影響，包括自身的歷史、文化、傳統以及社會力量和政治菁英的博弈。據我有限瞭解，大陸學者對於未來政治轉型政府架構的設計，多主張議會內閣制，少有主張總統制，可能是被獨裁搞怕了。其實兩者各有利弊，在憲政體制下均不可能成為獨裁。我傾向仿效『半總統制』就是要在兩者之間折衷，既不要權力太分散，也不要太集中，既要有適度制衡，又要有行政效益。您的意思是：中國目前實行黨的總書記兼任國家主席（同時還有國務院總理負責行政事務）似乎是在朝這個方向走？據我觀察，中共領袖尚無此自覺（君不見近來他們還在大舉祭拜毛澤東），智囊也不敢造次。但中國有句老話叫做『形勢比人強』，形勢具備了，則『水到渠自成』」。網址：<http://www.xianzheng6.com/cgi-bin/lb5000/topic.cgi?forum=2&topic=105&start=72&show=0>。

不過，現在就開始討論中國未來面臨的總統制問題，倒正是時候」。¹⁵⁷

由以上觀察，我們可以說，中共未來在民主化過程中，走向「半總統制」的可能性，大於走向「議會制」或「超級總統制」。不過，這個「可能性」不僅只是一種可能，且由於受到中國民主意識的提倡者如張祖樺、劉軍寧的關注，而同時是一種政治策略。

¹⁵⁷ 劉軍寧，「憲法修改與總統制」。