

## 第五章 中國政治安全及政策選擇

### 第一節 中國領導人對政治安全的認知

中國領導人非常關注內部政治安全，江澤民於一九九六年六月廿一日在紀念中國共產黨七十五週年座談會上講話，引述鄧小平在一九九二年南巡講話，強調中國的事情能不能辦好，社會主義和改革開放能不能堅持經濟能不能快一點發展起來，國家能不能長治久安，從一定意義上說，關鍵在人，中國要出問題，還是出在共產黨內部。<sup>1</sup>而根據中國下發的政策性文件中更明確指出，在建立社會主義市場經濟體制過程中，由於經濟成分和經濟利益的多樣化，社會生活方式的多樣化，社會組織的多樣化，社會崗位和就業形式的多樣化，人民內部矛盾呈現出錯綜複雜的狀況。<sup>2</sup>中國學者何新在一九九五年指出，外部發動對華侵略戰爭的可能性幾乎不存在，今後發生針對中國的侵略性戰爭的唯一可能，就是在中國國內發生推翻現政權的內亂，國內政局不穩定和社會動亂乃國家安全的最大威脅。

3

從中國領導人在一九九〇年代相關論述可以發現，中國在政治安全威脅主要來自於權力繼承的危機，外國勢力對中國西化、分化活動，西方人權施壓，民族分離主義運動，貪污腐敗及嚴重衝擊社會穩定的失業問題。<sup>4</sup>以下將分別敘述中國領導人對上述安全威脅的認知。

#### 一、權力繼承

在毛澤東時期，共軍毫無保留地支持其政策；毛澤東可以將共軍當作自己個人權力基礎，毛個人的權力需求可獲得其他黨政軍領導的正面回應。鄧小平依靠其政策路線成功，獲得最高權威。但江澤民是被退休的世代所指派，當江澤民成為國家領導人的時候，他的個人能力絲毫不被重視，江澤民比華國鋒以降的領導人缺乏權力基礎，他不但沒有胡耀邦或趙紫陽那樣的重要地位，甚至比他在政治局中的同僚李鵬、李瑞環、陳希同、楊尚昆、張震、劉華清和喬石都還不如。他

<sup>1</sup> 政治安全領域的核心問題是國家主權和領土完整是否受到威脅，此涉及到內外部合法性與承認的問題。政治安全威脅包括推翻政府、挑起分離主義或破壞國家的政治結構。Barry Buzan, Ole Waever and Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc, pp.141-149；江澤民，「努力建設高素質的幹部隊伍」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，人民日報出版社，北京：1999.10，頁 1955-1985。

<sup>2</sup> 江澤民，「在全國技術創新大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁 969-975。

<sup>3</sup> 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（一），京華出版社，北京 2000.09，頁 122-128。

<sup>4</sup> 田弘茂、朱雲漢，中文版序，江澤民的歷史考卷（China Under Jiang Zemin），田弘茂、朱雲漢編，張鐵志、林葦芸譯，台北：新新聞文化事業股份有限公司，2000，12，頁 8-9。

的最大缺點在於缺乏如毛澤東和鄧小平等人的個人權威。首先，江澤民並無顯赫革命經歷所累積的威望。再則，江個人並無重大政績可以服眾，缺乏滲透黨政軍的個人關係網絡。一旦高層領導人出現分裂時，江澤民若缺乏軍方支持，則政治地位不穩固。<sup>5</sup>

一九九五年鄧小平健康惡化，導發新一輪政治鬥爭，此一波鬥爭主要圍繞在國企改革受挫問題上，在私有企業高度發展，快速擴張的情況下，出現對中國改革開放範圍如何重新界定不同的爭論，有關爭論具體表現為鄧力群起草的兩份萬言書。鄧力群在萬言書中論述影響國家安全的幾個因素。萬言書指出，國企產值從一九八〇年七月佔國民生產總值 76%，到一九九四年六月下降為 48.3%，私有企業快速擴張，出現新興資產階級。第二份萬言書在一九九五年夏秋之交發表，萬言書指出中國正面臨壟斷資本主義敵視中國的國際環境，加上當時國內環境快速變遷，威脅國家安全和社會穩定，新資產階級出現造成社會分化，使階級鬥爭成為主要矛盾，而依賴國際經濟，將弱化中國國內經濟，和平演變成為關鍵性議題，鄧力群並預估中國在十至廿年內可能出現戈巴契夫式的領導人。鄧力群希望透過萬言書對江澤民施壓。尤其萬言書發表時機正逢美國同意李登輝訪美之際，導發美中關係緊張及台海危機，引發民族主義情緒。

江澤民分三階段對鄧力群的萬言書作出回應，首先要求幹部講政治，強調意識形態的正確性；第二步強調中國要走中間路線；第三步，在一九九七年在中國中央黨校發表批左言論，為「十五大」定調。茲將其交鋒歷程分述如下：一九九六年四月一日及五月六日解放軍報發表專文主張區分馬克思和反馬克思主義，區分社會主義民主和西方議會民主，區分以公有制為主導的多種所有制並存之經濟和私有化；區分要求學習西方進步和討好西方的差別。面對左派對江澤民行動選擇，及其權力的有效性的嚴重制約。中國中央黨校副校長邢賁思一九九六年六月發表長文，其主要論調是以鄧小平理論反左，強調高舉鄧小平理論，強調告別革命建立新核心。後來社科院年輕學者在劉吉主導下發表與總書記談心一書，該書出版乃江澤民對左派批判的回應，一九九七年五月江澤民在中共中央黨校發表講話與左派公開決裂。<sup>6</sup>

一九九七年九月十二日江澤民在「十五大」的工作報告中指出，面對著前

---

<sup>5</sup> 特威斯 (Frederick C. Teiwes), 「追求穩定的坎坷路：鄧後的繼承、制度化、統治能力和正當性」, 田弘茂、朱雲漢編, 同上, 頁 86-92。喬夫 (Ellis Joffe), 「人民解放軍與政治」, 田弘茂、朱雲漢編, 同上, 頁 114-118。

<sup>6</sup> Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, "The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?" in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, pp. 177-179.

所未有的有利條件和大好機遇，必須清醒看到：國際競爭日趨激烈，我們自身還有許多困難，同時必須充分地看到：第一、和平與發展已成爲當今時代的主題，世界格局正在走向多極化，爭取較長時期的國際和平環境是可能的，世界範圍內科技革命突飛猛進，經濟繼續增長，這爲我們提供有利的外部條件。第二、建國後特別是近廿年來我國已經形成可觀的綜合國力，改革開放爲現代化建設創造了良好條件，開闢了廣闊的市場需求和資金來源，億萬人民新的創造活力進一步發揮出來。第三、更重要的是，我們黨確立起已被實踐證明是正確的建設有中國特色社會主義的基本理論和基本路線，這些都是今天擁有而過去不曾或不完全具備的條件。所以要堅持鄧小平的外交思想，始終不渝地奉行獨立自主的和平外交政策，不屈從於任何外來壓力，不同任何大國或國家集團結盟，不搞軍事集團，不參加軍備競賽，不進行軍事擴張；要反對霸權，維護世界和平，國與國之間應通過協商和平解決彼此的糾紛和爭端，不應訴諸武力或以武力相威脅，不能以任何藉口干涉他國內政；要致力於推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序；要尊重世界的多樣性；要堅持睦鄰友好，對我國同鄰國之間存在的爭議問題，應該著眼於維護和平與穩定大局，通過友好協商和談判解決。一時解決不了的，可以暫時擱置，求同存異，要進一步加強同第三世界國家的團結合作，同廣大發展中國家在各個方面相互支持，密切配合，維護正當權益，要在和平共處五原則的基礎上，繼續改善和發展同發達國家的關係，要尋求共同利益的匯合點，擴大互利合作，共同對付人類生存和發展所面臨的挑戰，對彼此之間的分歧，堅持對話，不搞對抗。從雙方長遠利益以及世界和平與發展的大局出發，妥善加以解決，反對動輒進行制裁或以制裁相威脅，要堅持平等互利的原則，同世界各國和地區廣泛開展貿易往來、經濟技術合作和科學文化交流，促進共同發展；要積極參與多邊外交活動，充分發揮我國在聯合國以及其他國際組織中的作用；要堅持在獨立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉內部事務原則的基礎上，同一切願與我黨交往的各國政黨發展新型的黨際交流和合作關係；中國進行社會主義現代化建設，需要一個長期的和平國際環境特別是良好的周邊環境，中國的發展不會對任何國家構成威脅，今後中國發達起來，也永遠不稱霸，中國人民曾經長期遭受列強侵略、壓迫和欺凌，永遠不會把這種痛苦加之於人。<sup>7</sup>

從該報告內容可以發現，江澤民的領導權威雖受到來自鄧力群等左派人士挑戰，但江澤民發動一系列反擊後，重新取得意識形態詮釋權及政策的主導權，對外採取相對友善的政策。

---

<sup>7</sup> 江澤民，「舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向廿一世紀」中共中央文獻研究室編，《五大以來重要文獻選編》上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 1-51。

## 二、西化與分化

江澤民等中國國家領導人認為，中國的現代化建設是在一種複雜的國際環境中進行，中國既面臨良好的歷史機遇，也面臨著嚴峻的挑戰。西方大國經濟、科技領先，控制國際市場，推行霸權主義和強權政治，國際敵對勢力千方百計對中國進行滲透和顛覆活動。在國內，中國又處在一個繼往開來的關鍵時期，在前進中面臨多複雜的新矛盾、新問題，需要正確處理。西方一些敵對勢力不希望看到中國的強大和穩定，他們一刻也沒有放鬆對中國的西化、分化，並把共軍作為滲透的重要目標，妄圖通過搞亂軍隊達到推翻中國社會主義制度的目的。故江澤民要求中共各級領導幹部，在擴大開放的過程中，要警惕國際敵對勢力對中國進行西化、分化的政治圖謀，要加強反對他們的思想文化滲透的鬥爭。<sup>8</sup>

中國所指的西化，係指外界企圖在政治上用西方的多黨制和議會制取代共產黨的領導地位和人民民主專政的國家制度；在經濟上用資本主義私有制取代社會主義公有制，在思想文化上用資本主義意識形態取代社會主義意識形態。所謂分化，就是利用一切手段和各種機會，企圖分裂中國的黨、民族和國家，使中國重新陷入舊中國那種四分五裂，一盤散沙的狀態。中國領導人認為外界對中國進行西化與分化的目的就是要把社會主義的中國變成完全西方附庸化的資產階級共和國。<sup>9</sup>搞自由化就是要把中國引導到資本主義道路，破壞安定團結的政治局面。

<sup>10</sup>

對中國領導人而言，改革開放政策，國門打開就會出現一些新情況，如何在擴大對外開放，迎接世界新科技革命的情況下，積極吸收世界優秀文明成果，宏揚傳統文化精華，防止和消除文化垃圾的傳播，同時有效地抵禦國際敵對勢力對中國進行西化、分化的政治圖謀，建設有中國特色的社會主義，這是在中國社會主義現代化進程中必須認真解決的歷史性課題。<sup>11</sup>

江澤民及李鵬等中國領導人對外界西化、分化中國的具體手段與作為做出指控，李鵬於一九九五年十二月廿日在全國政法工作會議上講話指出，對敵鬥爭有一個新的特點，就是境內外敵對份子現在往往用經商辦公司的辦法，搞基金會，

---

<sup>8</sup> 劉華清，「強新形勢下的軍隊管理工作」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 953-955。江澤民，「宣傳思想戰線的主要任務」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1666-1668。

<sup>9</sup> 江澤民，「努力開創社會主義精神文明建設的新局面」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，人民日報出版社，北京：1999.10，頁 2074-2075。

<sup>10</sup> 「中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，人民日報出版社，北京：1999.10，頁 2049-2052。

<sup>11</sup> 同上。

搞社會團體的辦法，搞資助的辦法，以及用宗教滲透的辦法，在種種旗號的掩護之下，企圖破壞中國的社會主義事業，達到西化、分化的目的。<sup>12</sup>江澤民於一九九八年十二月七日在中共中央經濟工作會議上講話指出，西方國家的一些反華勢力總想利用所謂的人權、民主、自由、宗教、民族等問題製造事端，企圖在中國國內搞出一些亂子。逃往海外的民運分子，在一九九八年也在加緊活動，妄圖利用一些政治上的敏感問題，與國內極少數人相互勾結，遙相呼應，製造事端，惟恐天下不亂。<sup>13</sup>西方敵對勢力為實現其西化、分化中國的圖謀，正在伺機對中國軍隊進行滲透和破壞，鼓吹軍隊非黨化和軍隊非政治化，妄圖改變中國軍隊的性質，使共軍脫離黨的領導，對此必須保持高度警惕。<sup>14</sup>

中國高層領導人直到廿世紀末，對西方敵對勢力西化、分化的圖謀和顛覆、滲透活動，對境內外敵對份子運用心戰謀略和高科技手段進行的各種破壞活動，對民族分裂主義份子和非法宗教組織、宗教極端份子分裂祖國、破壞民族團結的陰謀活動，始終保持高度警惕。<sup>15</sup>故一九九九年五月四日胡錦濤在紀念五四運動八十周年講話中呼籲，和平與發展是當今世界的兩大課題，而且一個也沒有解決，冷戰思維依然存在、霸權主義和強權政治還有新的發展，天下並不太平，西方大國對社會主義國家和發展中國家推行西化、分化的戰略企圖不可能改變。<sup>16</sup>

從上述論述可以發現，中國習慣將內部問題外部化，並強調其威脅範圍擴大化，強調其急迫性。

### 三、人權施壓

人權的定義眾說紛紜，早期自由主義倡導的人權觀念被稱為自然權力(natural rights)，即基於自然法和理性，每個人與生俱來且不可分割的權利，社會和國家存在的目的是為保護個人生命和基本自由的財產權。二次世界大戰以後，國際社會乃以聯合國憲章、國際人權宣言、公民與政治權利公約、經濟、社會與文化權利公約、其它單一議題人權條約以及區域性人權法條約，確認個人和民族的政治、公民、社會、經濟及文化人權，國家也以憲法和法律保障國民人權，於是人

---

<sup>12</sup> 李鵬，「要為深化改革和發展經濟提供有力的法制保障」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1614-1615。

<sup>13</sup> 江澤民，「關於一九九九年經濟工作總體要求」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 654-664。

<sup>14</sup> 江澤民，「保證黨對軍隊的絕對領導問題」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1597。

<sup>15</sup> 「中共中央關於進一步加強政法幹部隊伍建設的決定」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 819-820。

<sup>16</sup> 胡錦濤，「發揚偉大的愛國主義精神，為建設有中國特色社會主義努力奮鬥」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁 839。

權的內容與地位普遍地受到法律保障。因此，國際人權法的發展已經跨越國內管轄權的界限，使個人權益直接受到國際法的保障維護。傳統主權觀點無法對個人各項人權予以維護。<sup>17</sup>

冷戰結束後，國際社會對個別國家的人權干預不斷擴大，聯合國以人權為由對伊拉克、索馬利亞、波西尼亞和海地等國進行制裁或在這些國家部署軍隊，人權干涉主義興起，使自認為有可能成為國際社會干預對象的國家及有可能實施干預的國家利害衝突加劇。

雖然鄧小平時期比毛澤東時代在人權方面有所改善，但西方國家從鄧小平掌權後不久，開始對中國侵犯人權行為保持批判。國際關注中國人權狀況主要包括：政治犯：如民運人士，藏、蒙、疆獨人士，民眾示威抗議、竊取機密罪、公開批評政府基本政策的異議人士。宗教人士：逮捕基督教、天主教、法輪功人士，透過註冊管制宗教活動之措施，軟禁或以反革命之名逮捕。刑事犯：在收容、審查階段審判不公開，家人無探視權，非無罪推定，無獨立審判，勞改等。

此外，還包括中國官方對罪犯施行非人道待遇；強迫屯墾、壓制異議人士、破壞勞工權益、強迫墮胎、廣泛科以罰金並公開行刑，破壞人的基本尊嚴，罪犯器官移植並進行商業買賣；綁架兒童和婦女；文化清洗政策；透過漢人入藏介入藏傳佛教；出口囚工產品違反美國法律等。但外界卻忽視中國對公民和政治權利之破壞，如禁止罷工、否定新聞自由、非人道對待同性戀者、介入宗教事務等措施。<sup>18</sup>

在國際人權體制中，聯合國所屬機構及各類委員會與非政府組織經常透過發表中國人權狀況之評估報告對中國施壓，而世界各國則採取制裁與對話方式，形塑中國的人權政策，茲分別敘述如下：

### （一）非政府組織

非政府組織主要透過公開指控尋求心理和政治動員，對抗違反人權的主體。國際特赦組織於一九七八年發表中國人民共和國的政治監禁（Political Imprisonment in the People's Republic of China）報告，此乃NGO對中國人權狀況的第一份報告，一九八〇年代亞洲觀察（Asia Watch 現稱為亞洲人權觀察組織）成立；此外，人權律師委員會（Lawyers Committee for Human Rights）、保護新聞

<sup>17</sup> <http://www.cc.ntu.edu.tw/~yang/paper-3.htm>.

<sup>18</sup> Andrew J. Nathan, "China and the International Human Rights Regime", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relations press, 1999, pp.142-144.

記者協會（Committee to Protect Journalists），及在華府的支持西藏國際運動（International Campaign for Tibet）等，均長期關注中國的人權狀況。<sup>19</sup>

## （二）各國施壓制裁

一九八〇年代末隨東歐和蘇聯共產黨崩潰及南非種族隔離制度終結，西方日漸涉入中國人權事務，中國侵犯人權行為成爲美、歐及澳洲關注焦點。在美國，對中國人權狀況的關注因貿易衝突及中國對敏感地區之武器轉移使勢頭加高，並引發敵視中國的情緒，尤其每年美國國會對是否給予中國最惠國待遇進行年度審查時，對中國強制墮胎、宗教迫害、人權指控、台灣、西藏、虐待孤兒、囚工產品出口等議題紛紛出籠。<sup>20</sup>

一九九三年北京希望主辦二〇〇〇年奧運，因人權問題受到國際反對，申奧失敗。全球新聞界並利用一九九五年中國舉辦世界婦女大會之機，攻擊中國政府對會議採取戒備森嚴安全措施作爲；歐洲聯盟（European Union）於一九九五年宣布將人權作爲其與中國進行建設性接觸對話的中心內容；世界各國在一九八九年之後對中國的各項制裁雖陸續解除，但人權問題間接損害北京在許多問題討價還價地位，尤其在美國給予最惠國待遇審查上每年均受到美國公眾及國會要求中國改善人權之威脅；而此一威脅又削弱北京在智慧財產權和開放市場等談判之地位，使中國被迫讓步；此外，亦削弱其阻止美國和法國一九九二年向台灣轉讓武器之能力。<sup>21</sup>

## （三）聯合國相關委員會

一九八九年八月，聯合國防止種族歧視和保護少數民族小組委員會 UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities 以秘密投票

---

<sup>19</sup> 赫爾辛基 Helsinki 協議於一九七五年生效，提供國際人權運動新動力，許多關注人權領域的非政府組織紛紛建立，定期或不定期對中國及其他國家的人權狀況提出觀察報告；Andrew J. Nathan, *Ibid.*, pp. 138-139.

<sup>20</sup> 美國對人權議題之關注最初由國會提出，一九七七年美國總統卡特 Jimmy Carter 以人權作爲恢復國家使命感之主題，雷根將反共主義披上人權外衣，布希在就職演說中說，美國若不去追求崇高的道義目標，他就決不會成爲完整的美國，人權有助於獲得美國民眾對政府介入海外事務之支持。在有關中國人權議題上，雖然美國歷屆政府通常喜歡用秘密外交 quiet diplomacy，但社會壓力迫使政府將人權問題列入公開的雙邊議程，加上人權組織對其他國家侵犯人權行為之宣傳，且中國人口眾多，仍堅持共產主義意識形態並具有全球重要地位，故成爲關注焦點，中國領導人雖然抱怨人權問題有雙重標準，但某種意義而言，係因中國成功取得大國地位，但同時又抵制全球性去共產主義大趨勢之故。；Robert A. Manning, “Living With Ambiguity? U.S.-China Relations in an Era of Transition”, in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp.193-196；黎安友（Andrew J. Nathan），陸伯彬（Robert S. Ross）著，長城與空城計：中國尋求安全的戰略，何大明譯，台北：麥田出版社，1998，頁 286-288。

<sup>21</sup> 黎安友（Andrew J. Nathan），同上，頁 291-292。

方式通過一項溫和批評中國的決議，此標誌安理會常任理事國因人權問題首次在聯合國論壇上遭到指責，一九九一年中國在防止種族歧視和保護少數民族小組委員會再次受到抨擊，該委員會以秘密表決方式要求中國尊重西藏人民人權，並要求秘書長於一九九二年提出西藏人權狀況報告。<sup>22</sup>

一九九〇至一九九七年間除一九九一年外，美國等西方國家連續在聯合國人權委員會提出「中國人權局勢」案，指控中國人權紀錄，但在中國的威脅利誘遊說下中國均提出對該提案不採取行動動議，並動員表決，致「中國人權局勢」議案均未通過，遭到擱置，此一努力一度成爲中國外交重點工作。

北京之人權戰略係服膺於最高的國家主權理念，所以主張在中國固有領土上的人民是不能享有自決權，在中國內部民族主義仍主宰中國人權論戰的戲碼，其仍堅持在自己的領土上使用武力，乃其主權不可分割的一部分。中國認爲聯合國憲章規定，並未授權聯合國干預基本上屬於任何國家的國內司法問題，所以反對國際人權體系以其超越主權國家之性質，對個別國家主權加以限制，中國官方認爲，應由每個國家監控各該國家主權範圍內對國際人權標準的實行情況。中國面對來自自由民主人士、非政府組織對中國人權、國內事務等提出質疑與挑戰時，中國均嚴陣以待。國際人權團體及西方國家從公民個人政治自由的角度批評中國，中國一向以自決權、生存權和發展權等概念捍衛自身的利益，從集體社會、經濟權利的角度加以反駁，回應外界批評。<sup>23</sup>中國對人權干預相關主張，主要強調必須用人權原則批判法西斯主義、霸權主義和帝國主義，但不能用來對付社會主義和第三世界，所以中國一方面支持第三世界國家和主持正義的其他國家反對霸權主義、帝國主義、殖民主義和獨裁統治廣泛侵犯人權行爲之鬥爭；一方面抨擊西方國家利用所謂侵犯人權的指控來中傷和攻擊中國，並干涉中國司法和行政事務，將這類行動視爲對中國和中國人民不友好的行徑，是侵犯中國主權。<sup>24</sup>中

---

<sup>22</sup> 聯合國機構陸續對中國提出關於宗教迫害特別報告 Special Rapporteur on Religious Intolerance；而任意拘禁問題工作小組 Working Group on Arbitrary Detentions 關於草率和任意處決特別報告 Special Rapporteur on Summary and Arbitrary Executions ；反對酷刑委員會 Committee against Torture 關於酷刑問題特別報告 Special Rapporteur on Torture；被迫或非自願失蹤問題工作小組 Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances 等組織成爲提供指責中國人權問題的論壇。黎安友（Andrew J. Nathan），同上，頁 290-291。

<sup>23</sup> Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?" , *International Security*, Vol. 27, No.4 Spring 2003.04, p13-22；黎安友（Andrew J. Nathan），同上，頁 13。

<sup>24</sup> 中國自一九八〇年代開始就國際法對象是國家或是個人進行政策論辯，主要論點包括：當主權國家加入國際人權條約或同意接受國際法中有關某項人權規定之後，該項人權便成爲國際關注的問題；第二、若出現諸如種族滅絕、入侵、軍事佔領和種族隔離等侵犯人權狀況，其手段特別兇殘、規模廣泛或極其惡劣，構成國際犯罪，國際社會可加以制止；第三、對鄰國或世界和平與安全造成威脅的侵犯人權行爲，應受到國際干預，如種族歧視、種族滅絕、國際恐怖活動或製造難民潮等侵犯人權情況。第四、有些學者針對涉及集體及損害國家獨立和發展條件之迫害人權行爲列出國際社會可採干預行動之清單，內容包括侵犯自決權或發展權、侵略、殖民主義和新殖民主



國並以此聯合第三世界國家，反擊西方資本主義國家自由人權觀念。中國反擊西方之批判，以回應國際在人權議題施壓之說詞與作為主要包括：<sup>25</sup>

### 1.相對發展階段論

中國官方發言人反駁西方對中國人權之指控，大都抨擊西方採取雙重標準，指西方漠視以色列、印度人權狀況，無視於鄧小平時期人民生活水準較毛澤東時期有所改善，而以西方先進國家標準，強加中國這個發展中國家之上，且西方國家本身人權紀錄不佳，故認定西方真正動機具有政治目的，旨在弱化中國。李鵬在一九九五年三月十一日聯合國社會發展問題世界首腦會議上的講話指出，對廣大發展中國家來說，生存權和發展權是最重要的人權，中國不贊成以任何形式或藉口干涉別國的內政。各個國家尋求走自己道路的努力應當得到鼓勵，這樣才能激發無限生機，促進人類進步。中國是一個發展中國家，致力於改革開放，把經濟建設作為各項工作的中心。<sup>26</sup>

### 2.文化標準差異論

中國領導人認為沒有任何國家的人權標準優於其他國家，外國對中國人權判斷不能稱三道四，外國人對中國的人權狀況，無道德上的裁決權，干涉即文化帝國主義。江澤民於一九九五年十月廿三日在美中協會等六團體舉行的午餐會上發表演講，談到人權問題，江澤民指出：第一、要考慮國情的不同，對中國來說，確保人民的生存權和發展權，是首要的也是最大的人權保障。中國有十二億人口，每年淨增一千四百萬人，而有些國家人口基數很小，有些國家人口增長很慢，甚至是負增長。顯而易見，中國不可能推行與他們同樣的人口政策。不然連溫飽問題都解決不了，其他權利更談不上。因此，確保中國的社會穩定，經濟發展和人民生活水平的提高，乃是不斷改善人權狀況的基本條件和重要內容。第二世界上任何一個國家的社會生活中，都會有侵犯人權的現象發生，中共政府的態度歷來堅決反對，並依法糾正。第三、不能把危害國家和侵犯人民利益的犯罪行為劃入人權保障的範圍，這樣做正是為保障廣大人民的利益和權利。第四、中國參加一系列有關人權的國際條約，中國願意同世界各國人民在保障人權問題上進行平

---

義、霸權主義、種族隔離、種族滅絕、奴隸制、製造難民潮和國際恐怖活動。但上述討論明顯有雙重標準與內外有別，故難以證明其正當性，且上述標準難以運用，例如團體與個人權利、簽署國與未簽署國侵犯人權處理標準、大規模與小規模、進步與反動力量如何區分，缺乏明確指標。同上，頁 284-286。

<sup>25</sup> 同上，頁 292-294。

<sup>26</sup> 李鵬，「在聯合國社會發展問題世界首腦會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1284-1285。

等對話與合作，但反對以維護人權為藉口干涉別國內政。<sup>27</sup>錢其琛於一九九七年九月廿四日在第五十二屆聯合國大會上講話提及，中國人民在歷史上多次遭受外國侵略，深知國家主權和領土完整是實現人權的根本保證，中國有十二億人要吃飯、穿衣、住房、旅行、受教育，深知生存權和發展權至關重要。為使自己的人民生活得更加民主、自由、幸福，中國集中力量發展經濟，加強民主和法制。<sup>28</sup>

### 3.主權論

中國領導人與民眾均認為過去一百年來，中國在國際舞台中飽受西方列強迫害羞辱，因而強烈期望維護國家的尊嚴與領土完整，正如美國人將自己看成是打擊專制極權的勝利者。中國官員與人民也將他們自己看成是外國霸權的受害者同時也是國家主權的勝利者。中國累積最少五代經驗的歷史觀，明顯地塑造與限制中國的外交政策。如美國對中國人權紀錄的批評，對一九九〇年代的中國領導人而言，像是傲慢的說教與刻意的羞辱，因為他們自認為在提昇中國大陸人民生活水準與降低政治壓迫等方面已有令人印象深刻的成就。<sup>29</sup>江澤民於一九九五年十月廿四日在聯合國成立 50 周年會議上講話指出，國家主權神聖不可侵犯，任何國家都沒有干預他國內部事務，把自己的意志強加於人的特權，有的大國常常打著自由、民主、人權的幌子，侵犯別國主權，干涉別國內政，破壞別國的統一和民族團結，這是當今世界不安寧的一個主要原因。<sup>30</sup>一九九七年十月卅日江澤民在美中協會舉行午餐會上演講曾指出，人權是一個國家主權範圍內的問題；人權是歷史的產物，他的充分實現，是同每個國家經濟文化水平相聯繫的逐漸發展過程；集體人權與個人人權，經濟、社會、文化權利與公民政治權利是不可分割的。

31

### 4.優越論

儘管發生天安門事件，但過去廿年中共在人權方面卻有顯著進步，整個政治局勢穩定，大多數人民生活水準相繼提昇，一般民眾享有更大自由，政府與黨介入生活情況已減少；在加強法制、擴大立法機構權力、普及競爭性地方選舉方面

---

<sup>27</sup> 江澤民，「走向新世紀的中國與中美關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1544-1549。

<sup>28</sup> 錢其琛，「在第五十二屆聯合國大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 59。

<sup>29</sup> 傅高義 Ezra F. Vogel 編，吳福生譯，《廿一世紀的美國與中國關係（Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century）》，台北：國防部史政編譯局，民國 89.8，頁 316-322。

<sup>30</sup> 江澤民，「讓我們共同締造一個更美好的世界」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1554-1555。

<sup>31</sup> 江澤民，「在美中協會等六團體舉行的午餐會上的演講」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 64-65。

亦有長足進步。許多中國人認為，美國對人權的先入為主觀念乃霸權主義的新證據。並企圖干涉其他國家內政，俾將其政治制度與文化價值強行加諸其他國家；旨在破壞中國中央政府，鼓勵地區分離主義及製造社會動盪，使中國一蹶不振，分崩離析。<sup>32</sup>江澤民於一九九七年十月卅日在美中協會舉行午餐會上演講曾指出，中國政府依法保護人權，反對一切侵犯公民合法權利的行為，中國已加入 17 個國際人權公約，並簽署經濟、社會和文化權利國際公約。<sup>33</sup>李鵬於一九九六年九月十九日在各國議會聯盟第 96 屆大會上講話時指出，中華人民共和國的一切權力屬於人民，人民的政治權力得到普遍的尊重和保護。中國人民所享受的自由民主權利，是中國歷史上任何時期都沒有過的。中國在全面改善人權狀況方面所作的努力和取得的進步，是有目共睹的。中國政府特別重視婦女和兒童的權益，在法律和實際行動上堅決予以保障，中國憲法明確規定，婦女在政治、經濟、文化、社會和家庭生活等各方面享有同男子平等的權利；婚姻、家庭、母親和兒童受國家的保護；禁止破壞婚姻自由，禁止虐待老人、婦女和兒童。保護婦女兒童權益是全社會的共識，第八屆全國人民代表大會中婦女代表佔 21%，國家機關女公職人員的比例為 31%，女科技人員比例超過 1/3。中國實行男女同工同酬，勞動婦女享有特殊勞動保護和勞動保險，婦女受教育的權利得到尊重。中國兒童的保健率和學齡兒童入學率，在發展中國家裡是比較高的，兒童預防接種率接近世界發達國家水平。<sup>34</sup>

上述論述獲得區域內國家領袖如馬哈迪、李光耀之支持，同時文化相對論、雙重標準及國家主權之論述與西方現實主義認為道德性外交政策不具合理性和毫無用處相一致。<sup>35</sup>

一九九六年北京開始採取逆向掛勾以對抗美國將貿易議題與人權掛勾，李鵬在當年表明，中國決定購買歐洲空中巴士而非美國波音飛機，部份原因係對美國威脅將人權與貿易議題掛勾之反擊，試圖提醒其他國家，對其採取人權施壓並非總能奏效。<sup>36</sup>

中國並設法阻止西方為加強聯合國人權機制而採取一些動議，在一九九三年世界人權大會（World Conference on Human Right）籌備會時，中國提出一系列論點獲得大多數亞洲國家支持，如不得干涉國家內政的原則，非選擇性原則，集體

---

<sup>32</sup> 同註 29，頁 187-189。

<sup>33</sup> 同註 31，頁 64-65。

<sup>34</sup> 李鵬，「共同努力締造一個和平與發展的新世界」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2020。

<sup>35</sup> Andrew J. Nathan, *op. cit.*, pp.148.

<sup>36</sup> 同註 21，頁 294-295。

的、經濟的和社會的權利優先之發展權原則、國家主權原則和文化特殊性原則，該論點除成爲討論的主流意見外，在最後大會發表聲明時也產生部份影響。<sup>37</sup>

一九九六年四月廿三日中國力阻聯合國人權委員會提案譴責中國，在議案表決時，除日本和馬拉威外，幾乎所有亞非國家均拒絕支持該提案。中國認爲美國動員支持提案係企圖阻擾中國發展，並認爲西方國家無視中國人權狀況改善，且持雙重標準。<sup>38</sup>

中國因應國際人權體制對中國的指控還包括遊說疏通，恐嚇第三世界國家，警告一旦某些特定國家提出或附和對中國人權狀況指控，則相關指控未來將會在其他發展中國家發生等，以拉攏第三世界國家反制西方先進國家對中國的指控；並向聯合國人權委員會中輪值主持工作之成員國進行國事訪問或同意提供援助。中國在反制作爲上，宣傳論述與外交活動密切配合，並結合志同道合之國家，如一九九〇年聯合國人權委員會提案處理中國人權問題，中國經一番遊說後取得蘇聯、烏克蘭、南聯、古巴及亞美非等第三世界國家支持，故與各國政府結合抵制國際人權體制之施壓。一九九三年維也納世界人權會議，中國與亞洲各國政府提倡不得介入一國內部事務之主張，並倡議以集體、經濟和社會權爲人權的主要內涵，強調包含發展權在內的國家主權中心論、文化特殊論，並指世界上並無普遍性人權標準。

北京在回應國際人權體制之施壓，在策略上頗爲成功，西方解除在天安門事件後所實施之大部份制裁。迫使柯林頓政府在一九九四年將貿易最惠國待遇與人權問題脫鉤，但中國領導人仍未能了解西方人權政策的文化根源，亦未能了解推動該政策之公眾輿論，低估人權問題的重要性，高估其可談判性及可交換性。<sup>39</sup>由於中國政治體系的神秘性，對人權研究授權有限，故外界對中國的人權情況常出現高估或低估情況。<sup>40</sup>中國政治體制性質迫使政府因人權問題在國際上處於守勢，代表其國內體制不健全使外交政策受限，如中國體制不發生變化，人權問題在中國外交仍是一個結構性弱點。<sup>41</sup>

一九九四年美國最惠國待遇審查與人權議題脫鉤，中國在人權領域的讓步明顯減緩，中國再度逮捕魏京生、陳子明、王丹、劉曉波及其他民運份子；中止與紅十字會對話；消極應對中美人權對話；強化對疆、蒙之鎮壓活動；但當美國轉

---

<sup>37</sup> 同註 21，頁 294。

<sup>38</sup> Joseph Yu-shek Cheng, *op. cit.*, pp. 83-86。

<sup>39</sup> 同註 21，頁 296-297。

<sup>40</sup> Andrew J. Nathan, *op. cit.*, pp. 144.

<sup>41</sup> 同註 39。

向與中國進行戰略對話，中國又開始讓步，包括簽署兩項聯合國重要公約，並釋放政治犯。<sup>42</sup>中國精確選擇時間點作出有利、有節的讓步，顯示中國民運份子的抓放，成爲中國面對西方國家制裁施壓，換取中國實質經貿與形象地位的交換人質。

#### 四、法輪功

中國自建國以來，即不允許在共產黨組織之外出現任何有明確思想指導及組織動員能力之社會或政治力量，而各民主黨派納入政治協商會議進行管理，尤其中共崇尚無神論，且在其基層組織力量弱化之際，更不見容法輪功力量在中國大陸社會存在，加以法輪功信眾透過網路進行動員，故中共基於防止動亂於萌芽時期之需要，在打擊法輪功乙節上，除將之定性爲邪教外，更視之爲一場政治鬥爭。

根據一九九九年七月十九日中共中央通知防治法輪功文件指出，李洪志所編造的法輪大法，宣揚唯心主義、有神論，否定一切科學真理，同現代科學和現代文明根本對立，同馬克思主義的基本理論和基本原則對立，同黨領導人民群眾進行的建設有中國特色的社會主義的偉大事業根本對立。<sup>43</sup>

中國領導人認爲，思想領域的矛盾和鬥爭錯綜複雜，馬克思主義不去佔領，非馬克思主義和反馬克思主義的東西就必然會去佔領。<sup>44</sup>中共中央認爲法輪功問題的出現，有著深刻的社會歷史原因和複雜的國際背景，中共對法輪功的政治本質和危害性沒有注意，以致於釀成一九八九年那場政治風波以來最嚴重的政治事件。中共指控法輪功組織策劃、煽動、矇騙一些法輪功練習者到黨政機關和新聞單位非法聚集，嚴重擾亂社會公共秩序，破壞改革發展穩定的局面。<sup>45</sup>

中共於一九九九年九月廿九日下發中共中央關於加強和改進思想政治工作的若干意見文件指出，對法輪功組織的鬥爭，是一場爭奪群眾、爭奪思想陣地的嚴肅的政治鬥爭，關係到共產黨人的根本信仰，關係到全國人民團結奮鬥的根本思想基礎，關係到黨和國家的前途命運，是擺在中國共產黨面前的一項重大而緊迫的任務。<sup>46</sup>

面對法輪功集體示威現象，中共要求各級黨政軍幹部：第一、要充分認識法

---

<sup>42</sup> Andrew J. Nathan, op. cit., pp.152.

<sup>43</sup> 中共中央文獻研究室編，「中共中央關於共產黨員不准修煉法輪大法的通知」，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 915。

<sup>44</sup> 中共中央文獻研究室編，「中共中央關於加強和改進思想政治工作的若干意見」，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 1036-1037。

<sup>45</sup> 同註 43，頁 911。

<sup>46</sup> 同註 44。

輪功組織的政治本質和嚴重危害，明確要求共產黨員不准修煉法輪大法。第二、針對法輪功問題在黨內集中開展一次學習教育活動並與三講教育結合進行。第三、嚴格掌握政策界限，做好修煉法輪大法黨員的轉化工作。要通過深入細緻的思想政治工作，使絕大多數參與修煉法輪大法的黨員提高覺悟，轉變態度，同法輪功組織在思想上劃清界限，在組織上脫離關係，回到黨的正確立場，達到不修煉法輪大法，不參加法輪功組織的活動不擔任法輪功組織的任何職務；不傳播法輪功組織的材料；不為法輪功組織的活動提供場所、經費資助和其他方便；主動揭露、批判李洪志及其法輪大法。對極少數有政治意圖、存心作亂的幕後人物和策劃者、組織者，要堅決清除出黨。第四、各級黨組織要加強領導，切實承擔起政治責任。將揭批李洪志及其法輪大法，視為一場嚴肅的政治鬥爭，對重點地區和部門，尤其要加強領導，充實力量。要密切掌握動態，做到重要情況早發現、早報告、早控制、早解決，確保社會政治穩定。<sup>47</sup>

## 五、民族分離主義

中國是一個由五十六個民族組成的多民族國家，然由於歷史原因、自然條件和基礎不同，少數民族聚集地區與東南沿海各省市的發展存在明顯的差距。<sup>48</sup>江澤民等中國領導人認為，部分地區民族分裂主義相當猖獗，故中國必須旗幟鮮明的反對民族分裂主義，最大限度地團結和依靠各民族幹部群眾，最大限度地孤立和依法打擊少數民族分裂主義份子，防範和抵禦國外敵對勢力的滲透破壞。<sup>49</sup>中共並指控達賴集團在國外建立流亡政府，鼓吹西藏高度自治，企圖使西藏問題國際化，最終實現西藏獨立，打著宗教旗號向中國國內滲透，通過在國外認定國內的轉世活佛，派人入境大搞佛事活動，引誘國內青年扎巴出國受訓等手段，拉攏迷惑群眾，發展勢力，煽動民族分裂主義份子製造事端，破壞西藏穩定，是西藏民族分裂主義的根源。而新疆民族分裂主義份子，自一九五〇年代逃到國外以後，一直沒有停止分裂祖國活動，鼓吹建立東突厥斯坦國家，成立分裂主義組織，煽動群眾鬧事，搞顛覆破壞，甚至搞恐怖暗殺活動，對新疆人民的正常生活秩序構成威脅，成為外國反華勢力分化中國的工具<sup>50</sup>江澤民於一九九八年十二月七日在中共中央經濟工作會議上講話指出，民族分裂主義分子加緊策劃，企圖通過滲透、宣傳甚至暴力恐怖活動，干擾破壞中國民族團結的良好局面，故要求要密切

---

<sup>47</sup> 同註 43，頁 915。

<sup>48</sup> 李鵬，「共同努力締造一個和平與發展的新世界」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2020。

<sup>49</sup> 江澤民，「江澤民於一九九九年九月廿九日，在中央民族工作會議暨國務院第三次全國民族團結進步表彰大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 1057-1054。

<sup>50</sup> 張萬年主編，《當代世界軍事與中國國防》，軍事科學出版社，北京 1999.12，頁 129-138。

注意境內外民族分裂主義分子的活動動向。<sup>51</sup>

以下謹就中國領導人所指控的西藏和新疆民族主義分子相關活動說明如後：

### （一）西藏問題

中國在中亞面臨難以解決的西藏問題，從一九八〇年代起，漢族移民在當地城市控制經濟領域的主要現代化行業，使得藏族在經濟領域被邊緣化。在各個少數民族中，西藏的獨立情緒最強烈。北京擔心，由於達賴喇嘛得人心，一旦達賴返回西藏後，局勢失控，故一九九五年拒絕接受達賴喇嘛所選定的班禪喇嘛轉世靈童。中國企圖通過經濟現代化和一體化使達賴喇嘛失去影響力，但藏人反抗情緒並未削減反而增長，且達賴於一九八九年獲得諾貝爾和平獎，有強大的國際影響力，基此，中國為維護中國安全，對西藏仍進行嚴密控制，並防範印度及其他國家介入。<sup>52</sup>

西藏問題的癥結在於政教差異、社會與經濟不平等及種族與文化等因素。第一、就政教角度分析：傳統中國政治思想難以容忍教會與各地政府或中央政府分享權力。第二、就社經層面分析：漢族與藏族的對抗乃全球低地工業社會居民與高地農業與游牧社會居民對抗的一部份。第三、就種族與文化緊張關係而言，漢人種族優越主義與大民族主義乃造成漢藏不和的重要原因。<sup>53</sup>

中國領導人對於西藏問題的認知可從李瑞環於一九九五年十一月十日在班禪轉世靈童尋訪小組第三次會議上的講話見其大端。李瑞環指出：「達賴一九五九年武裝叛亂失敗逃離西藏，一貫堅持其背叛、分裂祖國的反動立場。近幾年，在外國某些勢力的慫恿下，錯誤估計形勢，變本加厲地進行分裂祖國的活動，一面在國內藏區策劃、煽動騷亂，一面乞求洋人支持，妄圖使西藏問題國際化。達

<sup>51</sup> 江澤民，「關於一九九九年經濟工作總體要求」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 654-664。

<sup>52</sup> 西藏最初並不是一個單一的政治單元，而是一群共同信奉佛教的喇嘛教的封邑領地之集合，在十九世紀合併成一個由達賴喇嘛領導的神權國，接受向中華帝國進貢的臣屬關係，一九〇四年英國入侵西藏，抵銷中國在當地的軍事和政治勢力，一九一三至一九五一年間，西藏成為事實上的自治國，但其獨立權並未獲得國際承認，此段歷史造成今日國際上對西藏地位出現兩種矛盾說法，各有所據，一種主張西藏在法律上乃中國的一部份，另一方面認為，當西藏置於英國控制下時，已獨立於中國的管轄，但中國從未放棄對西藏的主權要求，一九五一年共軍佔領西藏後，達賴喇嘛代表團與中華人民共和國簽署協議，規定西藏屬於中國，中國的統治削弱藏傳佛教的地位，引起強烈不滿，一九五六至一九五七年西藏在美國及台灣秘密資助下，展開反抗行動，一九五九年出現武裝暴動，受到共軍鎮壓，達賴與追隨者逃至印度北部，在印度達蘭薩拉 Dharamsala 建立政府，一九六六至一九七六年文革期間，紅衛兵在西藏各地殺害僧侶。達賴喇嘛出逃西藏雖打著自治的旗號，但中國的行政和軍事官員實際管制該地，在毛澤東時代曾鎮壓西藏的佛教活動，在鄧小平時代寺廟得以恢復，但仍在嚴密監控下。傅高義，同註 29，頁 77-87；黎安友，同註 20，頁 307-308。

<sup>53</sup> 傅高義，同上。

賴處心積慮地利用班禪轉世問題大做文章，其目的就是要改變班禪愛國愛教的歷史傳統，為他分裂祖國、搞亂西藏服務。大量事實表明，達賴是圖謀西藏獨立的分裂主義政治集團的總頭子，是國際反華勢力的忠實工具，是在西藏製造社會動亂的總根源，是阻撓藏傳佛教建立正常秩序的最大障礙。對於達賴，中共中央一直曉以大義，給予出路，做到仁至義盡，只要達賴承認西藏是中國不可分割的一部分，徹底放棄西藏獨立的主張，停止從事分裂祖國的活動，中國可以同達賴談判，歡迎達賴回國，但只要達賴一天不停止叛國亂藏的活動，中國同達賴的鬥爭一天不會停止。」<sup>54</sup>事實上，達賴曾公開表達不尋求西藏獨立，如果他能獲得保證在中國可享有真正的自治，其願意返藏，並準備好在無預設條件狀況下與中共談判。<sup>55</sup>

但達賴喇嘛在國際上擁有的道德影響力，相對於中國共產黨專制形象，使中國統治者像個麻木不仁殘酷暴君。在國際舞台上，位於印度的西藏流亡政府近年來獲得更高的地位和私下援助，美國國會支持西藏的相關決議、頒布支持西藏立法、達賴與布希及柯林頓在白宮會面。<sup>56</sup>

## （二）新疆問題

蘇聯的瓦解，使中國新疆邊境少掉一個強大的敵人，大大改善中國保衛新疆能力，但目前新疆與哈薩克、吉爾吉斯及塔吉克接壤，由於文化、種族類似，故哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼、烏茲別克等國發生事件，都將造成邊界安全問題，尤其伊斯蘭基本教義派仍值得長期關注。一九八〇至一九九〇年代，新疆陸續發生示威及騷亂事件，一九九〇年代，中國開始鋪設管道，將遙遠西部的石油輸往內地市場，一九九二年，新疆首府烏魯木齊發生炸彈爆炸的恐怖事件；一九九六年新疆日報要求強力鎮壓分裂主義的恐怖活動，中國不斷譴責該地區疆獨地下組織與外國勢力掛勾。<sup>57</sup>

中亞的戰略位置、棉花生產及石油、煤炭、天然氣、鈾與黃金等資源引起美、俄、巴基斯坦、印度、伊朗、沙烏地阿拉伯、土耳其等國興趣，中國與中亞各國

---

<sup>54</sup> 李瑞環，「在班禪轉世靈童尋訪小組第三次會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1566-1567。

<sup>55</sup> 同註 53。

<sup>56</sup> 同上。

<sup>57</sup> 新疆在一八八四年成爲中國的一個行省，一九四〇年代中期，曾宣布成立東土耳其斯坦共和國 Eastern Turkestan Republic，中國會動用貿易、移民、同化、行政管理一體化、國際孤立、使用軍警做後盾等一系列辦法使新疆和中亞地區的其他領土依附中國，如將貿易引向東方、設置勞改營加速漢人流入。在毛澤東時期，中國部隊對叛亂進行鎮壓，最大一次暴亂在一九六二年，使數萬哈薩克人越過邊境逃向蘇聯。



政府保持友好關係，是中國控制新疆的主要工具之一。<sup>58</sup>

## 六、腐敗問題

江澤民、胡錦濤和尉健行等中國領導人指出，中國處於並將長時期處於社會主義初級階段，對外開放和由計劃體制向社會主義市場經濟體制轉變中出現許多複雜的情況，體制、法制和政策的完善需要一個過程，封建主義、資本主義腐朽思想和小生產習慣勢力還有廣泛影響，在改革開放的條件下，資本主義腐朽思想文化必然會乘虛而入，同中國歷史上遺留下來剝削階級腐朽思想文化影響相結合，滋長拜金主義、極端個人主義和腐朽生活方式等消極現象。在發展社會主義市場經濟和對外開放的過程中，一些黨員幹部包括高級幹部，經受不住新的歷史性變革的考驗，忽視和放鬆主觀世界的改造，忘記黨的宗旨，經不住金錢、物慾等誘惑，以權謀私，甚至違法亂紀，墮落為腐敗分子、犯罪分子，不僅身敗名裂，而且給黨和國家造成很大損失。<sup>59</sup>

在中國領導人所認知的腐朽消極現象主要表現為黨、政、軍、公、檢、法等政權機構大辦公司，高幹子弟乘改革開放、搞活經濟之機下海經商，憑藉父母的權勢、影響力、關係搞錢和享受優惠條件，成為暴發戶。<sup>60</sup>此外，胡錦濤等中國領導人認為日益猖獗的走私活動，不僅直接衝擊和擾亂市場秩序，危害民族工業和經濟安全，使國家和人民的利益蒙受巨大損失，而且毒化社會風氣，助長腐敗現象，助長一些地方和單位的本位主義、分散主義傾向，破壞中央的政令統一，損害黨和政府在全體人民群眾中的聲譽。<sup>61</sup>李鵬於一九九七年三月一日在第八屆全國人民代表大會第五次會議上所做的政府工作報告承認，政府工作有缺點和不足，消極腐敗現象仍然比較嚴重，一部份政府工作人員中的官僚主義、形式主義和浮誇作風有所滋長。<sup>62</sup>

針對上述問題，汪道涵曾直接將一份在民間流傳，內容涉及貪污腐敗的文

---

<sup>58</sup> 同註 21，頁 304-306。

<sup>59</sup> 江澤民，「加強思想政治建設，提高幹部和黨員隊伍素質」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1187-1193。胡錦濤，「堅決貫徹中央關於軍隊武警部隊政法機關不再從事經商活動的重大決策」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 500-502。尉健行，「以黨的十五大精神為指導，加大工作力度，深入開展反腐敗鬥爭」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 169-170。江澤民，「努力建設高素質的幹部隊伍」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 1955-1962。

<sup>60</sup> 同註 3，頁 210-214。

<sup>61</sup> 胡錦濤，同上。

<sup>62</sup> 李鵬，「政府工作報告」，中共中央文獻研究室編，「十四大以來重要文獻選編」，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2340-2341。

章，交給中共中央辦公廳，並附上一張「這是在民間流傳極廣的資料，頗具代表性和參考價值」紙條。汪道涵並向中共中央提出政權穩定的關鍵在於服民心，一是要讓人民過上好日子。二是要整頓領導幹部，加大力度搞廉政之建議，當時辦公廳主任曾慶紅認真閱讀，並呈送政治局領導。此一建議，強化中共中央領導反腐敗的決心。<sup>63</sup>江澤民於一九九七年九月中共十五大報告指出：如果反腐敗得不到有效懲治，黨就會喪失人民群眾的信任和 support。<sup>64</sup>

胡錦濤於一九九八年七月廿八日在貫徹中央關於軍隊武警部隊政法機關不再從事經商活動電視電話會議上講話，引述江澤民對廉政及反腐敗建設要求指出，反腐敗鬥爭是關係黨心民心、關係黨和國家前途命運的嚴重政治鬥爭。這個問題不解決好，改革開放和現代化建設就沒有堅強的政治保證，就會走道邪路上去，就有亡黨亡國的危險。敵對勢力從外部搞垮中國共產黨不容易，真正可怕的是脫離群眾，自己毀自己。故要求解放軍和武警部隊作為人民民主專政的堅強柱石，加強自身建設，增強其拒腐防變的能力。<sup>65</sup>

從以上論述可以發現，在一九九〇年代中國最嚴重、最招致民怨的問題是貪污。但中國經濟學者樊綱認為，貪污腐敗空前氾濫乃整個制度和政策不透明所致，以中國當時法規政策千瘡萬孔，官僚主義、形式主義、教條主義的辦事方法最終必然導致什麼也辦不成，故其認為貪污腐敗的官員反而會有他們的社會功能，因為受賄後什麼事也可以辦成。所以，應該承認貪污是變革發展社會的特有現象，乃社會過渡期內無可避免的客觀事實。<sup>66</sup>事實上，在一九九〇年代中國正面臨從計畫經濟向社會主義市場經濟轉軌的階段，傳統規範與新的生產方式和生產關係無法適應，故在體制轉型時出現尋租空間，而社會規範仍存在封建思想，故腐敗橫行，此乃社會建構的過程。

## 七、失業問題

失業是指能夠並願意接受工作的適齡勞動人口，得不到工作崗位的現象。<sup>67</sup>國際上對失業率高低的判斷有兩個指標，一是充分就業指標，二是失業警戒指標。在市場經濟國家，失業率低於 4% 至 5% 即為充分就業；若失業率超過警戒線就表明勞動力市場運行嚴重失衡。失業率反映一國勞動力市場的總量平衡狀況和社會經濟發展狀況，他既是政府是否對勞動力市場進行干預的指標，也是對勞動力

---

<sup>63</sup> 同註 3，頁 27-57。

<sup>64</sup> 同註 7，頁 49。

<sup>65</sup> 同註 61，頁 500-502。

<sup>66</sup> 同註 3，頁 286-288。

<sup>67</sup> 失業是指能夠並願意接受工作的適齡勞動人口，得不到工作崗位的現象，汪大海，《失業的中國》，經濟日報出版社，北京:1999.3，頁 1-8。

市場干預程度的參考指標。<sup>68</sup>

長期以來，中國實行完全就業政策，堅信失業與社會主義制度在本質上是不相容的，社會主義國家不應存在失業現象，失業概念僅用於描述和研討西方資本主義國家就業情況，將一個社會是否存在失業做為衡量姓社姓資的標準。以致中國過去的各級領導人往往不顧企業需要和社會生產力發展水平，追求虛假的充分就業，任意擴大編制，虛設編制，升級換位，缺乏勞動定額標準，造成企業人浮於事現象。人人端著鐵飯碗，坐著鐵交椅，拿著鐵工資，吃著大鍋飯，在精神上得到更多所謂的公平，在物質生產上卻失去更高的效率。但自一九八〇年代末起失業重返中國，隱性失業顯性化，在中國引起強烈震撼。一批批潮水般的農民工因突然失去原有的工作崗位而四處尋找就業機會。一九九〇年代中國出現企業因經營不善被迫停產、半停產，導致開工不足，失業下崗成為一個跨世紀的難題。

<sup>69</sup>

一九八〇年代後半期以來，中國失業率呈現連續上升趨勢：一九八五年城鎮登記失業率為 1.8% ；一九八八年城鎮登記失業率為 2.0% ；一九九二年城鎮登記失業率為 2.3% ；一九九三年城鎮登記失業率為 2.5% ；一九九四年城鎮登記失業率為 2.8% ；一九九五年城鎮登記失業率為 2.9% ；一九九六年城鎮登記失業率為 3.0% ；一九九七年城鎮登記失業率為 3.2% ；城鎮隱性失業和就業不充分人口在 2600-3800 萬人之間，其中國有企業為 2000-3000 萬人，機關事業單位為 600-800 萬人。農村剩餘勞動力按照農村現有農田耕作水平和經濟結構調整以及對勞動力的需求情況，扣掉鄉鎮企業與城市吸納的 1.2 億農民工，還有 1.5-2.2 億人需要轉移。<sup>70</sup>

事實上，只要還有市場和價值規律的作用，只要生產技術不斷進步，失業就

---

<sup>68</sup> 汪大海，失業的中國，經濟日報出版社，北京：1999.3，頁 64-66。

<sup>69</sup> 所謂顯性失業是指有勞動能力和勞動意願的適齡勞動者處於一種工作時間為零、工薪收入為零的狀態。隱性失業是指勞動者的工作時間大於零，但不能參加全時工作，工薪收入大於零，但不能拿到全額報酬的狀態。中國的隱性失業有兩種主要形式：其一是農村剩餘勞動力，農村實行家庭聯產承包責任制後，生產效率提高加上農民一年中幾乎有一半的農閒時間，雖然鄉鎮企業和城市容納部分農村剩餘勞動力，但農村有近三分之二的剩餘勞動力，造成勞動力的大量閒置和浪費，從數量上看，農村剩餘勞動力是中國失業的主體；其二是鄉鎮企業中的隱性失業，長期以來中國實行完全就業政策，曾一度不顧企業需要和社會生產力發展水平，追求虛假的充分就業，任意擴大編製制，虛設編制，升級換位，缺乏勞動定額標準，造成企業人浮於事，隱性失業嚴重。同上，頁 1-19。

<sup>70</sup> 一九九〇年十一月美國失業率從年初五·三% 升至五·九%，失業總人口數增到七三五萬人。一九九一年英國有 10% 的大學和專科畢業生到年底時仍然失業。法國一九九〇年失業率為 9% 。一九九一年歐共體時二個成員國失業率接近 9% 。加拿大一九九〇年全國有四分之一人擔心失業，一九九一年失業人數達一四六萬人，失業率為 10% 左右。中國顯性失業加隱性失業人口大約有 1.8-2.6 億規模，此一失業規模的下限相當於整個印尼的全部人口，上限相當於整個美國的全國人口。同上，頁 64-66。

不可避免，不能認為失業與社會主義制度在本質上是不相容的，更不能簡單地用是否存在失業做為衡量姓社姓資的標準。<sup>71</sup>故江澤民於一九九八年二月廿六日召開之十五屆二中全會上指出，能否解決好下崗職工的生活和再就業問題，直接關係到國有企業改革的成敗。<sup>72</sup>朱鎔基於一九九八年三月廿四日在國務院第一次全體會議上講話時指出：企業職工要下崗，機關幹部要分流，軍隊要裁員，加上城鎮新增勞動力和農村剩餘勞動力的轉移，就業壓力越來越大。<sup>73</sup>

失業者的存在不僅滋生潛在的社會不穩定，且隨失業人數迅猛增多和失業時間的不斷延長，失業極可能由不滿、抱怨、失望、沮喪發展到對其所處的社會制度、經濟制度和政治制度喪失信心，這種心理極可能由失業者的個體行為逐漸擴大為失業者的群體行為，激進者可能將潛在的社會不穩定變成現實的社會不穩定。根據中國公安部的統計分析，失業下崗乃引發社會犯罪的重要原因。<sup>74</sup>一九九二年中共「十四大」召開前夕，中國學者何新向中共中央領導提交報告，認為中國當時的經濟繁榮主要依賴投資推動，有虛幻性，並提到中國國情有一個危險，指出農村中千萬計的剩餘人口，正向城市流動，此一力量一旦政治化，並與城市失業者、失意軍政人員和知識份子結合，必將出現震撼社會的大動盪。<sup>75</sup>江澤民於一九九八年十二月七日在中共中央經濟工作會議上講話指出，中國改革和發展正處在關鍵時期，經濟和社會生活出現一些從來沒有遇到過而又繞不開的問題。隨著改革的深入和利益結構的調整，長期積累的矛盾將會凸顯和尖銳起來，容易引發不穩定。比如，有的地方下崗工人增多、生活困難，有的地方農民負擔過重，有的地方少數幹部作風簡單粗暴，有的地方社會治安狀況不好，這類問題處理不好，會直接影響社會穩定，甚至可能由個別問題演變成局部甚至全局性問

---

<sup>71</sup> 同上，頁 1-8。

<sup>72</sup> 在一九九八年中國學術界對失業率的判斷有三種觀點：一種是政府權威部門每年公佈的城鎮失業率，近幾年都在 3% 左右，每年提高 0.1%；第二種是以國務院發展研究中心陳淮研究員為代表，推算 1997 年失業率為 6.77%，並表示仍在社會可承受的上限 8% 範圍內。第三是中國社會科學院長期研究就業問題的專家馮蘭瑞統計達到 27.78%。三者間差異大的主要原因在於目前正式公佈的失業人數和失業率僅限於城鎮而不包括農村上億的剩餘勞動力，而且城鎮失業的統計僅限於公開失業，企業內部的不公開失業及隱蔽失業和提前退休不統計在內；再者，公開失業中只統計到失業保險管理機構登記的人。顯然，如果失業率是 3%，則遠遠低於充分就業時的失業率 5%，那麼政府大可不必擔心就業問題，反而應擔心是否潛伏著通貨膨脹危機，但政府如此重視再就業工程，證實失業率遠不只 3%。如果失業率是 6.8% 則政府可推行擴張性的財政和貨幣政策，刺激內需以拉動經濟增長，輔之以實施再就業工程來降低失業率。如果失業率是 26%，則尚無辦法治理。江澤民，「做好國內經濟工作，增強承受和抵禦風險的能力」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 202-208。趙奉軍，「再說再就業工程」，蔡偉明主編，《轉型中國：亟待解決的問題》，北京：改革出版社，1998 年 12 月，頁 88-90。

<sup>73</sup> 朱鎔基，「勵精圖治，廉潔高效，做好跨世紀的一屆政府工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 267-275。

<sup>74</sup> 同註 68，頁 64-66。

<sup>75</sup> 同註 3，頁 108-122。

題。<sup>76</sup>由於中共地方政府以打白條方式收購糧食，且有許多苛捐雜稅，故在一九九七年曾發生一萬件農民抗議事件。而共產黨與勞工階級傳統關係亦受到衝擊，職工階級意識比以往更強烈，失業問題成爲一九九〇年代中國不穩定的主要來源。<sup>77</sup>

此外，大量失業現象不僅引發社會不穩定，其必然造成大量經濟損失，導致經濟增長的停滯，而且造成人力資源的巨大浪費。如果按 1500 萬失業下崗職工計算，每人每月人均消耗 200 元生活費用，一年就在無形中消耗 360 億元的資源；若以每人每月平均創造 1000 元的經濟價值計算，1500 萬失業下崗職工一年可創造 1800 億元人民幣的經濟產值。<sup>78</sup>

中國是一個發展中的人口大國，經濟基礎薄弱，又經歷幾十年計畫經濟模式的禁錮，就業與失業問題與西方國家有不同的特點，也有別於其他的發展中國家。<sup>79</sup>

造成中國就業危機有週期性、結構性、技術性、體制性及總量性等因素。以下分別探討，第一、週期性失業：週期性失業主要發生在一九九一至一九九六年經濟週期波動中，一九九三年下半年到一九九六年中國正處於經濟增長率回落期，政府採取軟著路政策，勞動需求總量下降。<sup>80</sup>第二、結構性失業：中國結構性失業，主要表現在勞動市場上招工難和就業難同時並存，企業冗員和缺員並存，而結構性失業主要係由於區域發展戰略、產業勞動力轉移及教育結構等因素導發。在區域發展方面，東南沿海地區勞動力供不應求，中西部則供過於求。在產業結構調整方面，第一、二產業向第三產業轉移過程沒有完成，老工業基地、傳統產業和農業領域就業形勢嚴峻，教育結構不合理，高素質人才稀缺，低素質就業人才過剩。<sup>81</sup>第三、技術性失業：中國出現技術性失業現象主要係由於中國

---

<sup>76</sup> 江澤民，「關於一九九九年經濟工作總體要求」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 654-664。

<sup>77</sup> 工農階級過去在意識形態的宣傳上是國家主人，現在開始體驗到第三世界未受保護而遭剝削的命運。波寧（Michel Bonnin），「第三波失業的衝擊」，田弘茂、朱雲漢編，同註 4，頁 173-174。

<sup>78</sup> 同註 68，頁 64-66。

<sup>79</sup> 同上，頁 95-96。

<sup>80</sup> 同上，頁 109-110。

<sup>81</sup> 結構性失業係指在工業化進程中三大產業間勞動力結構調整產生的失業問題。在中國由於以下因素造成結構性失業：第一、不平衡發展戰略，中國東部沿海地區技術條件先進，投資環境好，經濟效益高，一億元人民幣投資在沿海地區產值淨增額爲 9730 元，在內地只有 4140 元，故造成勞動力轉移慣性。第二、大規模的產業結構變動與調整，加快排斥勞動力的速度。第一產業從業人員佔總從業人員的比重，從一九七八年到一九九五年平均每年下降一個百分點，第二產業吸收 0.3 個百分點，第三產業吸收 0.7 個百分點，第一產業向第二、三產業轉移，農村勞動力向城鎮轉移，形成就業壓力。中國農業勞動力絕對數從一九九〇年代大幅下降；此外，中國製造業亦經歷由短缺經濟向供大於求類型轉變，紡織、服裝、機械、冶金等產業處於半停產或停產狀態；而國有企業不提高競爭力，不提高經濟效益，走高效率、低成本路線，就難以擺脫困境，難以獲得

正處於工業化、現代化的發展階段，故自一九八〇年代以來，中國正處於科技進步，吸收資本份額上升，勞動份額下降，投資所創造的就業機會減少。八五期間中國 GDP 年均增長率為 11.9%，投資年增長率為 36.1%，但年就業增長率僅 1.3%。<sup>82</sup>經濟高增長和投資高增長並未帶來就業高增長。而在一九九〇年代中國非國有企業的蓬勃發展，相應減輕國有企業隱性失業壓力的總量。但非國有企業往往以高價挖走國有企業中的技術性和關鍵性的緊缺勞動力，無技術和非熟練的相對過剩勞動力卻沉澱在國有企業內部，這就加劇國有企業人員臃腫、隱性失業率持續攀高。<sup>83</sup>第四、體制性失業：在計畫經濟體制下，實行的是低工資、高就業，國家統包統配的勞動就業制度，形成國有企業人浮於事，冗員充斥、經濟效率低下的狀況，造成大量隱性失業。計畫經濟體制向市場經濟體制轉軌的過程中，統包統配的就業制度被打破，擇優錄用的就業競爭制度由點到面全面推開，用人單位和勞動者都能自主地支配自己的擇業行為，這種雙向選擇使隱性失業顯性化。<sup>84</sup>第五、總量性失業：人口多、耕地少、底子薄是中國的基本國情。從土地資源推估，中國合理承載人口為 9.5 億，故在一九九〇年代過剩人口大約 2 億多。根據中國國家統計局推算一九八七至二〇〇〇年平均每年進入勞動就業年齡的人口在兩千萬以上，中國城鎮每年僅能吸收 730 萬勞動力，加上農村對勞動力的吸收，每年約有 400 萬的勞動力必須面臨非自願失業。在一九九〇年代中國鄉鎮企業大量吸收工人的時期已不再。中國城鎮面臨失業和下崗人員再就業壓力，無法吸收農村剩餘勞動力轉移，一九九五年全國下崗職工 400 多萬人，一九九六年增加至 800 多萬人，一九九七年上半年 1000 萬人。九五期間城鎮淨增勞動力 3905 萬人，十五期間 4515 萬人。<sup>85</sup>一九九三年全國農村出縣就業的勞動力約 5700 萬人，一九九六年全國外出務工的農村勞動力已達 6800 多萬人，其中跨省流動約 3500 萬人。如果要達到工業化國家農村勞動力在 20% 的水準，中國農村勞動力過剩就更為嚴重，屆時可能高達 3.2 億人。<sup>86</sup>

---

生存和發展，產業結構調整和升級，加劇企業的關、停、轉、破，促使下崗工人急遽增加，國企改革面臨企業富餘人員過多，人浮於事；一是經濟結構不合理，大而全、小而全和重複建設矛盾出現象。第三、教育結構亦對失業產生影響，中國勞動力教育培訓能力低，如一九九七年中國全國大專院校理工科有 453 個專業，只有 46 個屬輕工業，佔 10.2%，與中國產業結構不相適應，經過培訓的勞動力不符合社會經濟發展需要，大量人才學非所用，閑置浪費，勞動力素質結構與勞動力需求結構不一致。同上汪大海，頁 102-106。

<sup>82</sup> 技術性失業係指科技進步、技術更新導致勞動生產率提高，減少對勞動力的需求。同上，頁 106-107。

<sup>83</sup> 同上，頁 20-29。

<sup>84</sup> 同上，頁 107-108。

<sup>85</sup> 同上，頁 100-102。

<sup>86</sup> 農村勞動力的有序轉移是一個跨世紀的挑戰。第一、農村勞動力供過於求狀況嚴重，一九九八年中國農村現有勞動力 4.4 億人，佔全社會勞動力總數的 73%，剩餘勞動力在 2000 年為 2 億，其中每年大約有 1000 多萬人轉入城鎮產業部門就業，在 1990 年代農村適齡勞動力中每年需要安置約 750 萬人。而從 1980 年代中期開始中國農業增長速度明顯趨緩，農業作為吸納農村勞動力的

一九九〇年代中國正處於經濟體制轉軌、勞動供給總量增長高峰、生產技術進步、產業結構調整時期，非公有制經濟發展雖快，但企業規模小，就業容量有限。<sup>87</sup>而中國的勞動市場不健全，就業信號傳遞不充分、中介組織服務不完善、勞動力價值不能通過市場優化配置，影響失業下崗人員通過勞動力市場實現合理流動和再就業，必須依靠國家救濟和安置。<sup>88</sup>一九九〇年代中期，中國又處於經濟週期波動收縮期，這些因素交織在一起，使中國就業問題突出。<sup>89</sup>

## 第二節 中國政治安全政策選擇

江澤民於一九九九年一月十一日在省部級主要領導幹部金融研究班講話時指出，如何全面認識和正確處理新時期的人民內部矛盾，促進社會政治穩定。這些都是對中國實現跨世紀發展目標有直接影響的課題。<sup>90</sup>以下分別論述中國在一九九〇年面對各項政治威脅的政策選擇。

### 一、權力鞏固

在一九九〇年代，西方的中國觀察家普遍低估江澤民的實力，認為江澤民比華國鋒以降的領導人更缺乏權力基礎，江澤民不但沒有胡耀邦或趙紫陽那樣的重要政治地位，甚至比他在政治局常委會中的同僚李鵬和喬石都還不如。<sup>91</sup>江澤民面臨來自楊白冰、楊尚昆、陳希同和喬石之挑戰，同時又須爭取軍方高級將領及地方首長的支持。<sup>92</sup>而中國大陸一般民眾認為江澤民是個平庸、說話空洞、缺乏誠意的機會主義者。<sup>93</sup>

江澤民自一九八九年接任總書記到「十五大」並未提出任何重要政策，關鍵在於江澤民將重心放在權力鞏固。<sup>94</sup>江澤民雖未如毛澤東和鄧小平擁有個人權威，毫無軍事經驗與經歷，但此並非他的致命傷，因為李鵬、喬石或其他競爭者

---

基礎，能力有限且脆弱。1980年代中國農村剩餘勞動力轉移主要以發展鄉鎮企業為載體，在4億多農村勞動力中22%在鄉鎮企業工作，但進入1990年代鄉鎮企業政策性優惠已不復存在，使得鄉鎮企業吸納剩餘勞動力速度明顯減緩；城鎮吸納農業剩餘勞動力的容量趨緊，除每年新增就業人口3000多萬需要城鎮吸納以外，國企大約有3000萬元員面臨失業危險。而農民素質低亦制約農村剩餘勞動力的轉移。同上，頁31-42。

<sup>87</sup> 同上，頁100-102。

<sup>88</sup> 同上，頁155-164。

<sup>89</sup> 同上，頁100-102。

<sup>90</sup> 江澤民，「進一步端正學風，努力把全黨的學習提高到一個新的水平」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁715。

<sup>91</sup> 江澤民、喬石、李鵬、陳希同與李瑞環都是在鄧小平時代末期被選出來的中央領導人，他們年齡、經歷與地位大致相當。John Bryan Starr, "China in 1995: Mounting Problems, Waning Capacity", *Asian Survey* 36, no. 1, January 1996, pp.13-24.; 同註5，頁86-92。

<sup>92</sup> 同註5，頁86-92。

<sup>93</sup> 同上。

<sup>94</sup> 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，同註4，頁53-60。

都不比江澤民有更多的軍中資歷。<sup>95</sup>江澤民擔任總書記、軍委主席和國家主席後，擁有制度為基礎的權威，其職位可增加國際曝光率，賦予實質的權力。因為傳統中國政治文化強調階層和服從掌權者的重要性，佔有官方職位擁有象徵性的威信，本質上也是權力的來源。<sup>96</sup>再則，中國的政治元老有凜於天安門事件之教訓，深恐再次因領導不穩可能引起政權危機，使得元老們集合起來支持江澤民，並減少他們對第一線事務介入。<sup>97</sup>

胡耀邦及趙紫陽下台係因激進的改革派與中國高層保守派政治鬥爭所致，江澤民進入中南海首要目標是避免前兩任總書記所犯的錯誤，故江澤民基於權力平衡的精密考量，採取寧左勿右的左傾路線。但江澤民這種策略使其飽受支持持續改革開放的右派批評，而鄧小平南巡講話中對江澤民的保守態度也有所抱怨。當時楊尚昆在中央政治局會議曾提議由喬石或田紀雲取代江澤民擔任總書記，江澤民隨即右傾以避免與鄧小平直接對峙，並在「十四大」前整肅楊家，迫使楊尚昆及楊白冰辭去中央軍委副主席及軍委秘書長等職務。喬石雖仍留任政治局常委，但喬石和江澤民間確實存在緊張。江澤民和喬石的衝突發生在一九九七年七月底至八月十八日的北戴河會議中，衝突起源於李鵬因面臨兩任總理屆滿，必須離職，並規劃由朱鎔基接任總理。李鵬欲轉任喬石當時所擔任的人大常務委員長乙職，但關鍵在於如何安排喬石，中國高層領導人在北戴河期間對此一高層人事安排無法達成共識。直到十四屆七中全會時，薄一波提出年齡限制的議題，並在「十五大」召開時通過決議，政治局委員的年齡不得過七十歲上限，這個決議使劉華清和鄒家華因年齡過高而退休，但此一限制並不包括當時已年屆 71 歲的第三代領導集體核心江澤民，隨後並決議，省級首長和部長級官員年齡上限為六十五歲。<sup>98</sup>而基於權力鞏固，「十五大」選出的中央委員會委員規模及改選比例比「十四大」高，在十四大時共選出 189 位中央委員，130 候補委員，「十五大」則有 193 位中央委員，153 位候補委員，第十五屆中央委員會乃近十年中擁有最高的改選比例，57% 的委員 70% 的候補委員是新人。<sup>99</sup>第十四屆中央政治局的成員有 67% 再度獲選進入第十五屆中央政治局。<sup>100</sup>整體而言，第十五屆中央委員年齡較輕、教育程度較高，大都為技術官僚，新任中央政治局常委會內沒有職業軍官。

---

<sup>95</sup> 同上，頁 53-60。

<sup>96</sup> 喬夫 (Ellis Joffe)，「人民解放軍與政治」，田弘茂、朱雲漢編，同註 4，頁 118-120。

<sup>97</sup> 同註 5，頁 86-92；巴克曼 (David Bachman)，「鄧後中國的政治衝突模式」，田弘茂、朱雲漢編，同註 4，頁 80-86。

<sup>98</sup> 同註 94，頁 53-60。

<sup>99</sup> 同上，頁 46-49。

<sup>100</sup> 同上，頁 49-53。



江澤民自擔任總書記以來，積極掌握各種機會，充分運用制度所賦予的人事權，分化各個派系與部門，有效鞏固其領導權威。<sup>102</sup>在政策方面尊重官僚利益及同僚勢力範圍，並利用對各級黨政官員之任命權，鞏固其政治地位，成為第三代領導核心。<sup>103</sup>

江澤民、李鵬和朱鎔基成為「十五大」之後中國政治體系的重要領導成員。雖然三人存在緊張關係，但很明顯的他們已經學會合作，因此形成領導核心，但在這個核心團體裡，江澤民握有主要優勢，而使朱鎔基與李鵬不太可能聯合起來推翻他。李鵬在黨內與主要城市仍不受歡迎，其擁有權力與影響力僅能保障自己的政治地位，但不適合競逐更高的位置。朱鎔基身為總理，比之前任何總理還了解中國經濟，在副總理任內能力獲得高度肯定，但朱鎔基負責推動中國加入世界貿易組織，必須與江澤民充分合作。朱鎔基所主導的國企改革，必須承受短期失業與社會動亂的成本，使朱鎔基沒有太多的政策迴旋空間，凸顯江澤民的政治優勢。<sup>104</sup>

#### （一）爭取共軍支持

一九八九年六四天安門事件後，共軍成為中國反和平演變的主力，共軍藉保駕護航運動，獲得不尋常的政治影響力，在政府的行政和經濟領域共軍享有許多特權，共軍的權威及運作體系中，講究個人關係甚於專業規範，江澤民在接任總書記之前沒有軍方背景、軍方經驗。劉華清和張震兩位資深共軍將領分別擔任軍委副主席，江澤民必須聽取劉、張兩人對共軍事務的看法，在高階將領的任命和退休問題，非經兩人同意就難以進行。<sup>105</sup>

江澤民身為中央軍委主席的地位賦予他重要權力，其所掌控的工具及其職位代表共軍的利益。共軍在推動軍事現代化需要黨政部門大力的支持，以期在國家總體財政及人力資源分配上獲得更大份額，故黨政高層領導人可透過施政議題優先順位安排，預算及部門增減等方式控制共軍高層領導，如共軍建軍備戰究應優先發展核戰略武器或常規武器？在海軍現代化的進程中究應優先採購航母或發

<sup>101</sup> 波姆 (Richard Baum), 「江澤民掌權-十五大與其後續發展」田弘茂、朱雲漢編, 同註 4, 頁 26-29。

<sup>102</sup> 巴克曼 (David Bachman), 「鄧後中國的政治衝突模式」, 田弘茂、朱雲漢編, 同註 4, 頁 80-86。

<sup>103</sup> 特威斯 (Frederick C. Teiwes), 同註 5, 頁 86-92。

<sup>104</sup> 同註 102, 頁 68-74。

<sup>105</sup> Kenneth G. Libenthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations" in Kenneth G. Libenthal and David M. Lampton edited *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, USA, University of California Press, 1992, pp.17-18; 喬夫 (Ellis Joffe) 同註 96, 頁 114-118。

展核戰略潛艇等等議題，本身就涉及資源分配與高階將領之人事升遷，上述政策選擇使軍方政治人物無法聯合成統一戰線與黨政高階領導直接對峙。

江澤民接任軍委主席後，積極參與軍委會各項會議，在一九九〇年代初期，每個月大約出席二至三次中央軍委每週召開之工作會議，且頻繁視察軍事基地。在巡視軍隊時，表現出對士兵生活的關心，高度尊重共軍傳統，在處理台灣問題時廣泛諮詢共軍領導意見，另積極配合推動軍事現代化，增加國防預算，以最實際的方式表達對共軍的善意。江澤民並積極建立共軍高層領導的任期制，藉以掌握共軍領導人的佈局，拉攏有意接班的高階將領。<sup>106</sup>

如此經營，直到「十四大」楊尚昆、楊白冰兄弟去職後，共軍高層擁護江澤民之勢才大致形成。一九九四至一九九六年共軍共計晉升卅五名上將，一九九五年任命張萬年及遲浩田為副主席，十五大時取代劉華清和張震，江澤民運用其職位安插親信在重要位置上，建立權力關係網絡。並徹底改變共軍高層結構。一九九〇年代中期以後，江澤民不再參與軍委日常性事務與會議，讓張萬年和遲浩田有自主性，江澤民只在重大軍事場合中露臉。<sup>107</sup>

共軍在進行現代化的同時，仍然維持傳統上對黨的效忠，軍方官員逐漸遠離政治圈，共軍未成為政治鬥爭的工具，「十四大」時軍人佔中央委員比例為 46/189（24%）。<sup>108</sup>第十五屆中央委員中有四十二位中央委員（27.1%）與廿位候補委員（13.2%）係由共軍軍官出任，另安排遲浩田與張萬年擔任政治局委員，透過制度化管道表達共軍利益，但高階將領不再擔任政治局常委。<sup>109</sup>

江澤民於一九九八年七月在中共中央軍委會上宣佈共軍應退出國有企業，在在顯示江澤民控制軍隊事務的努力已具成效。

## （二）理順中央與地方關係

第二代領導的凋零，第三代領導人的興起象徵中國已進入後鄧時代，元老的離開象徵舊有政治正當性基礎的結束，<sup>110</sup>許多省級領袖加入新的政治局，省級代表在中央委員會的席次也增加，地方系統的影響力逐漸增加。在「十四大」時地方政治首長出任中央委員比例為 52/189，出任候補委員比例為 68/130，第十五屆

<sup>106</sup> 巴克曼 (David Bachman) 同註 102，頁 74-84。

<sup>107</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, *China's Security The New Roles of the Military*, London, Lynne Rienner, 1998, p.35.；喬夫 (Ellis Joffe) 同註 96，頁 118-120。

<sup>108</sup> Mel Gurtov and Byong-Moo Hwang, op. cit., pp.35-37.；Jonathan D. Pollack, "Structure and Process in the Chinese Military System", in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton edited, op. cit., pp. 148-180.

<sup>109</sup> 喬夫 (Ellis Joffe) 同註 96，頁 120-130。

<sup>110</sup> Kenneth G. Lieberthal, op. cit., p.12.

中央委員會中較大的團體是由地方精英所組成，「十五大」地方政治首長出任中央委員比例為 62/193，出任候補委員的比例為 85/153。<sup>111</sup>

但這種現象的存在，並非是國家瓦解的序曲或一種對抗不合作表徵。地方層級都非常清楚中央握有人事任命和資源分配權，中國中央在改革開放以後雖下放資源與預算權，但針對重大投資案，中央政府仍牢牢掌握經濟資訊及關鍵性技術。<sup>112</sup>

地方官員都有高度的愛國熱誠，因此中央與地方的關係應被理解為在一個巨大而分歧的政治系統中的一種有效的協商，雖然用以解決各種議題的權宜做法可能提升或降低中央政府的能力，但對國家統一的威脅較小，強烈的國家認同對各省官員與中央互動有很大影響，在中國中央與省關係的互動產生一種獨特的心態，統一是對的、好的，分裂是錯的、不好的，這些心態不僅限制領導人在處理中央與地方互惠時的專斷行爲，也防止各省遠離中央，因為領導人追求的不僅是權力和實質利益，亦包括聲望、聲譽等象徵性的利益。<sup>113</sup>

在江澤民主政時期，傾向依賴制度調解中央與各省間關係，如分稅制的施行，以及中央在各省選擇性建立國家機構成爲加強中央權力的策略。<sup>114</sup>一九九五年九月廿八日中國共產黨第十四屆中央委員會第五次全體會議通過中共中央關於制定國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標的建議，該建議指出，保持宏觀經濟環境的穩定，要發揮中央和地方兩個積極性，宏觀調控權必須集中在中央，要維護中央政策的權威，中央在制定政策時要充分考量地方特點和利益。地方要自覺服從和顧全大局，遵循國家統一政策，正確運用國家賦予的必

---

<sup>111</sup> 第十五屆中央委員會的選舉，強調地方聲望與政治忠誠度，審查過程有八個階段。一、一九九六年八月開始所有黨領導機構會以民主推薦的方式將人選呈報中央組織部領導以此方式提名約一萬六千位黨員；二、黨派考察組面訪超過一萬兩千名黨員以評估其資格。在這個調查過程中可能的候選人數大量減少。三、北戴河會議中黨的領導從預備人選建議名單中考量中央委員會的成員。四、九月十五至十六日，這份提名名單被呈送給黨內卅六位代表討論。五、主席團再審閱名單。六、九月十六至十七日，候選名單由黨代表參考以進行差額選舉。七、根據預選結果，這份名單在前期作業中被主席團進一步的篩選。八、在最後一天交由代表大會進行正式選舉。在此階段大概有五% 人會被剔除。羅德明 (Lowell Dittmer) 同註 94，頁 45-53。

<sup>112</sup> Kenneth G. Libenthal, *op. cit.*, p.12.

<sup>113</sup> 鄭永年，「實存的聯邦制的制度化」，同註 4，頁 244-245。

<sup>114</sup> 在一九九四年中央缺乏自己的徵稅機構，所有來自各省的稅收都先由各省收集，再經由談判分配給中央與各省，中共進行稅制和金融體制改革，新的稅收制度分成中央、地方與共同的稅收，中央稅收存放在中央金庫，地方稅收成爲當地預算，共同稅收則根據協議分配給中央與各省。稅收執行單位集中化，中央以自己的機構徵稅，這些制度性改變將大部分財政權從各省移轉至中央，政府收益大幅增加，中央稅收佔全部稅收的比例從原來的 30% 提升到 50%，地方政府對中央的財政依賴也增加。在金融制度方面，過去人民銀行在各省設立分行，由於分行係由當地政府僱用，福利由地方政府提供，導致分行必須服從地方影響力，成爲地方政府推動當地經濟的工具，犧牲全國經濟的穩定。同上，頁 245-248。

要權利，調節好本地區經濟活動，促進區域經濟和社會發展。<sup>115</sup>

「十五大」的召開象徵著中國大陸正式從後鄧時期進入江澤民主政時期，經過十五大所完成的中國高層領導結構改組，以及次年的政府換屆，江澤民做為第三代領導核心的人事布局逐步完成，在黨內的權力基礎得到充分的鞏固。<sup>116</sup>

## 二、重建合法性基礎

在一九五〇年代由於毛澤東所領導的中國共產黨結束數十年內戰，挑動中國人站起來了的民族驕傲，加以官方意識形態教化相當有說服力，而且中國共產黨在制度上擁有物質報酬和象徵地位分配的壟斷權，故雖有許多社會不滿，但所有跡象都顯示大眾不是積極支持毛澤東政權就是被動接受他統治的權力。大躍進和文革低潮時期，各項政治運動所產生的社會緊張和混亂，對於生產和官方制度造成威脅，但共黨政權仍可以保持非凡的可信度和合法性。四人幫下台後，民眾所表現出來的歡欣，顯示民眾基本上還願意在黨跳脫文革動亂後接受其領導，但終究缺乏一九五〇年代以來對於中國共產黨權威的尊敬。<sup>117</sup>故鄧小平等中國領導人必須通過關於建國以來若干歷史問題的決議，對毛澤東和四人幫的歷史定位做出評價，並將一九七八年十二月召開之十一屆三中全會視為粉碎四人幫，結束持續十年的文化大革命，衝破長期左的錯誤之嚴重束縛，將黨和國家的工作重點轉移到社會主義現代化建設，實行改革開放的戰略決策的重要轉折點。<sup>118</sup>

事實上，確保共黨統治乃中國政權核心價值，由於計畫經濟體制的失敗，故自一九七八年以來，中國共產黨及其主要領導人不斷透過基本國情、發展階段及政策路線的詮釋，摸索其合法性基礎。一九八二年中國共產黨第十二次全國代表大會，提出建設有中國特色的社會主義。一九八七年中國共產黨第十三次全國代表大會，根據鄧小平思想，系統論述社會主義初級階段理論，確立中國經濟建設分三步走的戰略部署。<sup>119</sup>

自一九八〇年代以來，中國面對東歐共產主義崩潰，美國在波灣戰爭取得勝利，成為世界唯一超強，中國部分保守派成員認為中國作為最後一個社會主義大

---

<sup>115</sup> 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標的建議」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1484-1485。

<sup>116</sup> 同註 4，頁 2-3。

<sup>117</sup> 同註 5，頁 103-110。

<sup>118</sup> 江澤民，「在紀念黨的十一屆三中全會召開廿週年大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，[十五大以來重要文獻選編]，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 672-675。

<sup>119</sup> Russ Howard, "Discussion of The Chinese Security Concept and its Historical Evolution", *Journal of Contemporary China*, (2001), 10 (27), USA, pp.288-292.; 江澤民，「在紀念黨的十一屆三中全會召開廿週年大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 672-675。

國，將成爲西方國家和平演變的主要目標，中國重新批評西方的強權政治和霸權主義，調整過去以西方發達國家關係爲重點，重新爭取第三世界國家支持，重新挑起姓社姓資的論辯。<sup>120</sup>一九九二年鄧小平南巡講話，一針見血地指出，改革開放邁不開步子，不敢闖，說來說去是怕資本主義的東西多了，走了資本主義道路，要害是姓社姓資問題，故提出判斷的標準應該主要看是否有利於發展社會主義的生產力，是否有利於增強社會主義國家的綜合國力，是否有利於提高人民的生活水平。<sup>121</sup>一九九二年中國共產黨召開第十四次全國代表大會，確立鄧小平建設有中國特色社會主義理論在全共產黨的指導地位，確立中國經濟體制改革的目標是建立社會主義市場經濟體制，強調必須抓住機遇，加快中國經濟社會發展。一九九七年第十五次全國代表大會，進一步闡述鄧小平理論的歷史地位和指導意義，中國共產黨在社會主義初級階段的基本路線和基本綱領。<sup>122</sup>追求持續經濟成長，提高人民生活水準已取代過去馬列主義教條，成爲一九九〇年代中國共產黨統治合法性基礎。<sup>123</sup>

一九九五年九月廿八日中國共產黨第十四屆中央委員會第五次全體會議通過中共中央關於制定國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標的建議，該建議指出，實現一九九五至二〇一〇的奮鬥目標，要在鄧小平建設有中國特色社會主義理論指引下，堅持黨在社會主義初級階段的基本路線不動搖，以經濟建設爲中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放，自力更生，艱苦創業，勤儉建國。要解放思想，實事求是，一切從實際出發，理論聯繫實際，把三個有利於：是否有利於發展社會主義社會的生產力，有利於增強社會主義國家的綜合國力，有利於提高人民的生活水平，作爲檢驗各項工作的根本標準；要執行獨立自主的和平外交政策，反對霸權主義和強權政治，維護世界和平，爲中國現代化建設爭取長期有利的國際環境。<sup>124</sup>「三個有利於」業已成爲中國自一九九二年以來政權新合法性的判準。此後，經濟發展指數及城鎮與農民生活改善成爲中國共產黨年度會議及國務院總理在人大會議報告的重要內容。李鵬在一九九八年三月五日於中共第九屆全國人大代表大會第一次會議上所做的政府工作報告指出：一九九七年城鄉居民收入顯著增加，生活水平進一步提高，城鎮居民人均可支配收入達五千一百六十元，五年來年平均實際增長百分之六；農村居民人均純收入達二千零九十元，年均實際增長百分之五點四。市場產品豐富多彩，居民的衣食住行條

---

<sup>120</sup> Joseph Yu-shek Cheng, op. cit., pp.51-55。

<sup>121</sup> 同註 68，頁 9-10。

<sup>122</sup> 江澤民，「在紀念黨的十一屆三中全會召開廿週年大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 672-675。

<sup>123</sup> Russ Howard, op. cit., pp.288-292.

<sup>124</sup> 同註 115，頁 1481-1482。

件明顯改善，社會消費品零售總額年均實際增長百分之十點三，城鄉居民人均糧食、肉類、蛋類等消費量已達到世界平均水平，城鄉居民擁有的家用電器有較大幅度的增加，家庭電視機普及率達到百分之八十五以上，城鎮人均居住面積增加到八點七平方米，農村增加到廿二平方米。城鄉居民儲蓄大幅度增加，存款餘額達到四萬六千二百八十億元。五年來城鎮新增就業三千五百五十五萬人。城鎮實行每週五天工作制。計畫生育工作成績顯著，人口自然增長率下降到千分之十點零六，平均期望壽命達到七十點八歲，全國初步建立起統一的企業職工基本養老保險制度，失業保險逐步擴大，三百多個城市建立起居民最低生活保障制度，五年中有三千萬貧困人口解決溫飽問題。<sup>125</sup>

中國經過八十年代以來三個五年計畫的努力，原定到二〇〇〇年國民生產總值比一九八〇年翻兩番的任務於一九九五年提前完成，故將九五計畫國民經濟和社會發展的主要奮鬥目標律定為，全面完成現代化建設的第二步戰略部署，在二〇〇〇年實現人均國民生產總值比一九八〇年翻兩番；基本消除貧困現象，人民生活達到小康水平，加快現代企業制度建設，初步建立社會主義市場經濟體制，加大改革力度，理順經濟關係，推動科技進步，調整產業結構，提高經濟效益，增強發展後勁，為廿一世紀初開始實施第三步戰略部署奠定更好的物質技術和經濟體制基礎。並實現經濟體制從傳統的計畫經濟體制向社會主義市場經濟體制轉變；經濟增長方式從粗放型向集約型轉變，兩個具有全局意義的根本性轉變，促進國民經濟持續、快速、健康發展和社會全面進步。<sup>126</sup>

一九九〇年中國共產黨面對社會主義的崩潰，重建合法性的過程，本身就是一種想像的共同體的建構，其強調要在鄧小平建設有中國特色社會主義理論指引下，堅持黨在社會主義初級階段的基本路線不動搖，以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放，把「三個有利於」作為檢驗各項工作的根本標準。<sup>127</sup>其透露以下政策意涵：第一、中國共產黨將中國定位為社會主義初級階段，並以「三個有利於」作為檢驗各項工作的根本標準，主要目的在於藉此處理計畫經濟體制向社會主義市場經濟體制轉變過程中姓社姓資的爭議，避免黨內出現走資本主義路線的質疑。第二、中國處於全球化時代，每日有數以兆計美元不受政府控制的資本在國與國間流動，而全球化的科技滲透邏輯不斷影響中國領導者的政策選擇，中國領導者希望兼得民族主義及參與全球經濟利益，故提出建設有中國特色社會主義理論，期掌握中國參與國際政治經濟體制的主動權。第三、江澤民

---

<sup>125</sup> 李鵬，「政府工作報告」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁218。

<sup>126</sup> 同註124，頁1480-1481。

<sup>127</sup> 同上，頁1481-1482。

於一九九九年十月一日，在慶祝中華人民共和國成立五十周年大會上的講話，還不斷強調只有社會主義才能救中國，只有社會主義才能發展中國。<sup>128</sup>問題在於現階段中國為何需要救？而中國為何要發展，其實這是反映中國百年來被列強壓迫的焦慮記憶，並透露中國成為強國之列的企圖與渴望。中國仍然貧窮，所以要繁榮起來，生活才得以改善；中國要早日實現現代化，所以發展是中國當務之急。江澤民等中國領導人一再強調，無論形勢發生怎樣的變化，除了發生大規模的外敵入侵，中國應堅持以經濟建設為中心，集中力量把經濟搞上去，其目的亦在於實現中國現代化，提升綜合國力。<sup>129</sup>所以，中國共產黨新的合法性係以持續經濟發展為基礎，其內涵乃社會主義、資本主義和民族主義的混和體。

### 三、正確處理改革、發展與穩定的關係

一九九〇年代中國不斷強調要正確處理改革、發展與穩定的關係，主要係因民眾、知識分子和國家領導人有凜於大躍進、文革及六四天安門事件的教訓，並反映彼等對中國所處的政治、經濟、社會發展階段之認知，以及在實現中國社會主義現代化，提升綜合國力過程中對和平穩定安全環境的渴望。<sup>130</sup>

但中國正面臨計畫經濟向市場經濟轉軌，農業社會向工業社會轉型，各項規範、制度和法律都必須改革調整，而改革本身便是一種利益重新分配的過程。江澤民等中國領導人有鑑於此，故強調，處於經濟體制轉型期，人們思想觀念的轉變需要一個過程，各方面利益關係變動較大，各種矛盾會比較突出，保持穩定更具有重大的現實意義。沒有穩定的政治和社會環境，一切無從談起，多好的規劃、方案都將難以實現。<sup>131</sup>

中國領導人認為在一九九〇年代中國的國內安全環境存在穩定與潛存動亂的兩重性。主要包括居民高低收入間、城市與農村間、東部沿海與西部偏遠地區間，貧富差距有拉大的趨勢。國企改革使下崗職工人數增多，加上每年新增待就業人口向城市流動的大批農村富餘勞動力，使就業問題成為一項十分艱鉅的社會工程；某些地方違背中央政策，向農民亂攤派，亂收費，造成農民負擔過重；有的地方官僚主義、形式主義、弄虛作假問題嚴重，貪污腐化、奢侈浪費現象蔓延滋長，引起群眾的強烈不滿。中國領導人認為以上問題多屬於人民內部矛盾，但

---

<sup>128</sup> 江澤民，「在中央民族工作會議暨國務院第三次全國民族團結進步表彰大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 1061。

<sup>129</sup> 江澤民，「關於講政治」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1744-1749。

<sup>130</sup> 國家發展：係指國家實力的不斷增長。國家穩定：係指國家保持正常、有序的一種狀態。

<sup>131</sup> 江澤民，「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1460-1462。

如果處理不當，矛盾就會激化，同時亦擔心政治敵對份子煽動製造事端，特別是中國領導人認為國外的敵對份子在西方反華勢力的支持下，不斷向國內滲透，利用國內的人民內部矛盾，煽動群眾，製造事端破壞穩定局面。<sup>132</sup>

對中國領導人而言，改革是社會主義制度的自我完善和發展，是一場深刻的社會變革，是中國走向現代化的必由之路，改革是發展的動力。必然要求進行利益調整、體制轉換和觀念更新。發展是硬道理，增強綜合國力，改善人民生活，鞏固和完善社會主義制度，保持穩定局面，頂住霸權主義和強權政治的壓力，維護國家主權和獨立，從根本上擺脫經濟落後狀況，躋身於世界現代化國家之林，解決中國所有問題的關鍵要靠自己的發展，都離不開發展。穩定是改革和發展的基本前提，沒有穩定什麼事情也辦不成，故中國共產黨確定抓住機遇、深化改革、擴大開放、促進發展、保持穩定的基本方針。根據不同時期的具體情況，統觀全局，精心謀劃，把改革的力度、發展的速度和社會可承受的程度協調統一起來，在社會政治穩定中推進改革、發展，在改革、發展中保持社會的穩定和國家的長治久安。堅持黨的領導和人民民主專政，堅持物質文明與精神文明兩手抓、兩手都要硬的方針，反對資產階級自由化，對國際國內敵對勢力的滲透、顛覆和分裂活動，破壞中國安定團結政治局面的行爲，始終保持警惕，排除一切破壞穩定的因素，並消除在萌芽狀態。<sup>133</sup>

事實上，無論中國要推進改革、促進發展或保持穩定，關鍵在於中國共產黨能否具有有效的統治能力。在一九九〇年代新興企業家鑲鉗於中國共產黨的網絡中，以不同動機或態度依賴官方結構，和黨國站在同一陣線。實施改革開放政策以來，特別是農民能夠享受到利益，生活也有改善，如果局勢不穩，過去所取得的顯著成果就會喪失，若出現蘇聯那樣的狀況，對中國和世界都是不利的。在沒有其他組織力量可以和國家抗衡的情況下，民眾對混亂仍有恐懼，並期待經濟持續發展的心理，且在民族主義或愛國主義宣傳與教化下，共黨政權仍有存續力。

<sup>134</sup>

但在計畫經濟向市場經濟轉軌的複雜過程中，多種所有制並存及社會與國家的分離，運輸和通訊的高度擴張以及現代統計方法的發展，勢必出現不同的信仰、資訊分配體系，有效的統治中國，需要足夠技術和制度工具以達成國家目標，

---

<sup>132</sup> 同註 50，頁 129-138。

<sup>133</sup> 同註 131，頁 1460-1462。江澤民，「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀，中共中央文獻研究室編」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 17-18。江澤民，「在紀念黨的十一屆三中全會召開廿週年大會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 689-690。

<sup>134</sup> 同註 3，頁 128-130。



在資訊化、全球化時代企圖透過管制全球區域網路信息，將干擾信息流通，扭曲決策的理性化，造成政策失誤，對不穩定的恐懼則造成改革步調的緩慢。<sup>135</sup>

#### 四、開展國際人權對話

國家在國際事務的影響力並非僅限於軍力和經濟力量之權衡與對比，國際互動及國內政黨競爭所形成的規範價值，亦影響國家行爲，故國家可運用思想和價值觀在國內營造對現政權之支持，並在國際上取得國際社會及相關決策者同情，無形的信仰與價值鬥爭同有形鬥爭一樣複雜。如中國與國際人權體制間的互動緊張對立。<sup>136</sup>

##### (一) 中國與國際人權體制的互動歷程

中國在一九九〇年代以前參與國際人權體制的動機主要以人權作為反霸、反種族的外交活動工具，並曾利用鼓吹人權強化其與第三世界國家之友誼。在一九五〇至一九六〇年代，中國指責美國及其他西方大國侵犯韓國、寮國、柬埔寨、菲律賓、阿拉伯世界、拉丁美洲、非洲及塞浦路斯等國人民自決權、獨立權和主權。一九五三年中國出席保衛青年權利國際大會，發言支持殖民地國家青年爭取權力鬥爭。一九五五年中國同意萬隆會議最後所發表的公報，完全支持聯合國憲章確定之人權基本原則，並贊成以萬國人權宣言作為各國各民族人民努力實現人權的共同標準。<sup>137</sup>中國曾投票贊成聯合國對南非實施種族隔離與種族歧視進行制裁；中國駐聯合國大使曾譴責以色列、南非、越南、阿富汗等國侵犯人權；中國並以人權為由抗議東南亞國家迫害華人。一九六四年巴勒斯坦解放組織 Palestine Liberation Organization 成立以後，以色列成為中國批評的重點，中國支持巴解組織。一九七〇年代中期中國曾發表評論，批評美國社會對婦女的壓迫及剝削；在中蘇論戰中，中國指責赫魯雪夫政權運用國家機器鎮壓蘇聯勞動人民；批評蘇聯政策歧視和壓迫少數民族，壓迫和剝削婦女。一九八六年聯合國大會決議通過，對阿富汗和智利侵犯人權情況進行調查，中國投贊成票。<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Kate Xiao Zhou, "From Political Society to Economic Society: The Evolution of Civil Rights in China", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn, eds, *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp. 44-45; 特威斯 (Frederick C. Teiwes), 同註 5, 頁 97-100。

<sup>136</sup> Andrew J. Nathan, op. cit., pp. 144.

<sup>137</sup> 一九四八年十二月十日通過的萬國人權宣言 Universal Declaration of Human Rights 係多種觀點妥協的產物，其係採用廣泛原則聲明的形式，並非強制執行的行為規範；一九六六年聯合國大會通過經濟、社會及文化權利國際公約 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 及公民與政治權利公約 International Covenant on Civil and Political Rights 旨在使人權宣言成為有法律約束力的條約；一九七六年，該兩項公約獲得足夠多數的國家批准後生效，相關國家透過談判亦達成廿五個人權協議、議定書和檔案。中華人民共和國先後制定的四部憲法均包含廣泛的權利專章，與前述人權宣言與公約相吻合。同註 21, 頁 279-280。

<sup>138</sup> 同上, 頁 279-283。

中國在有關國際人權議題的政策決定與其他外交政策制定類似，人權議題被定位為較複雜敏感的政治議題，此類議題係由高層領導人決定，如魏京生抓放問題，由鄧小平拍板，其他重要政策由政治局常委和國務院決定。國務院提出中國人權白皮書，外交部負責處理聯合國和其他外交管道之人權代表活動，研究團體及各大學有關人權議題研究計畫，主要環繞中央政策制定和執行等相關議題，中國社科院法律研究所較有影響力，為部份機構接受福特基金會支持或派員赴西方研究，某些研究報告作為內部參考。中國有關人權政策制定，與國內政策有廣泛聯繫，如以非人道方式對待囚犯和輸出囚工產品等議題，既是國內議題同時亦是人權外交議題。<sup>139</sup>

中國政府對人權的定義、範圍、限制有其獨特的自我詮釋方式，在一九九〇年代以前，中國回應人權壓力，顯示其在政策上的戰略一貫性和現實主義特質，其旨在贏得第三世界在多邊交往場合之支持，並爭取西方奉行現實政策的人士之支持。中國回應國際對其人權指控壓力，展現現實主義，以協調為核心，採取戰略一致、策略彈性作為。但在一九九〇年代初期開始，中國開始採取選擇性讓步。一九九二年二月卅一日李鵬在聯合國大會上表示，中國願與世界各國在平等的基礎上共同討論並進行人權問題的合作；一九九二年三月李鵬在政府工作報告指出全人類基本自由和人權應受尊重，顯示中國已將人權視為正常性的國際討論議題；一九九四年四月中共外長錢其琛宣示中國尊重人權宣言等國際人權公約。中國陸續採取簽署人權公約、釋放政治犯、修改國內法律、發表人權白皮書及展開人權對話等作為，回應國際人權體制之施壓。江澤民於一九九七年十月卅日在中美協會舉行午餐會上演講曾指出，中國政府依法保護人權，反對一切侵犯公民合法權利的行為，中國已加入十七個國際人權公約，並簽署經濟、社會和文化權利國際公約。各國對人權問題的看法有分歧，應進行對話，而不應搞對抗，中國願意同其他國家加強交流與合作，共同促進世界的人權事業。<sup>140</sup>

## （二）簽署人權公約

聯合國總計提出有廿五項人權法案，一九八〇至一九八九年中國開始加快參與國際人權體系步伐，接受 8/25 主要人權法案，如中國陸續加入防止和懲治種族滅絕罪行公約 Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide；難民地位公約 Convention Relating to the Status of Refugees；難民地位議定書 Protocol Relating to the Status of Refugees；消除各種形式種族歧視國際公約

<sup>139</sup> Andrew J. Nathan, op. cit., p.140.

<sup>140</sup> 江澤民，「在中美協會等六團體舉行的午餐會上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 64-65。

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination International; 禁止和懲治種族隔離罪行國際公約 Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid; 消除各種形式歧視婦女公約 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; 反對酷刑和其他殘酷非人道或侮辱人格的虐待與懲罰公約 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment; 一九九七年十月簽署經濟、社會及文化權利國際公約 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 一九九八年十月五日簽署公民與政治權利公約 International Covenant on Civil and Political Rights 等。截至廿世紀末，中國已加入 9/25 個重要國際人權公約，比美國還多一個。<sup>141</sup>

### (三) 釋放政治犯

中國在言詞上雖拒絕外界干預中國人權狀況，但中國政府對西方在人權政策之要求做出一系列有分寸、選擇時機的讓步。一九九〇至一九九一年間，中國在人權領域的讓步作為主要希望影響美國國會給予中國貿易最惠國待遇審查。美國國務卿貝克於一九九一年十一月十五日抵達北京訪問三天，分別會見江澤民、楊尚昆、李鵬、錢其琛及李嵐清，北京對美國所提出的一份異議分子名單上的八百位異議分子做出解釋，這份名單其實早在五月時已送到中國，中國對逮捕拘禁這些異議分子的說帖除了「下落不明的人」之外，分別說明那些的判決有罪，那些正在接受調查或已被釋放。此外，北京還同意允許部份未受刑事審判定讞的異議分子出境。<sup>142</sup>

北京宣佈釋放三批在天安門事件中被捕人士，總數達八百八十人，解除北京戒嚴令，允許在美國大使館避難的異議人士方勵之流亡國外，向美國國務卿詹姆斯·貝克（James Baker）保證，不會因政治原因阻止中國公民出國；釋放在獄中病危的勞工運動人士韓東方；一九九三年，在國際奧林匹克委員會審定北京主辦二〇〇〇年奧運會申請的前一個星期，中國釋放最著名的政治犯魏京生及其他人；一九九四年，在美國即將審查最惠國待遇前，向美國外交官提供政治犯情況，並與國際紅十字會（International Committee of the Red Cross）就視察監獄一事進行討論。此外，對政治犯判處相較於過去更輕的刑罰。

### (四) 修改國內法律

---

<sup>141</sup> 同註 21，頁 283-284。

<sup>142</sup> Allen S. Whiting, “Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng”, *The China Quarterly*, 142, 1995, pp.295-316.

中國對外日益開放，需要法律制度以解決經濟和社會衝突，中國律師、「人大」工作人員、學者、新聞記者及黨內自由派都主張國際人權法具有法律約束地位，中國必須透過修法使之與國際標準接軌，故在一九九四年修改囚犯法，分別在一九九五及一九九六年修訂審判法、修改刑事訴訟法，其內容包括取消反革命罪及減少使用死刑。一九九七年中國已將刑法條文中政治概念較強之「反革命罪」，調整為較富法律概念內涵的「危害國家安全罪」，俾減少國際對其人權紀錄之批評。中國於一九九九年三月九日召開九屆「人大」二次會議，進行修憲工作，將憲法第廿八條：「國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他反革命的活動，制裁危害社會治安、破壞社會主義經濟和其他犯罪的活動，懲辦和改造犯罪分子。」修改為：「國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動，制裁危害社會治安、破壞社會主義經濟和其他犯罪的活動」。<sup>143</sup>此外還包括培養法學專家，增加人大權威、辦理村自治選舉等作為均有助改善人權措施。

#### （五）發表人權白皮書

一九九一年中國國務院提出第一份人權白皮書，一九九二年提出刑法、西藏情況白皮書，一九九五年發表中國人權進展白皮書，一九九六至一九九七年發表中國人權進步成就白皮書，分別提出另類理論或形式以回應國內外對中國人權狀況之指控與挑戰。中國官方並陸續宣稱中國尊重聯合國憲章關於提升人權和基本自由的目標和原則。<sup>144</sup>

#### （六）進行人權對話

一九九一至一九九二年中國曾派遣兩批人權代表團赴海外進行對話，並收集相關資訊。在聯合國及其他論壇上，中國官員表示願意同別的國家在平等的基礎上就人權問題進行討論和合作，一九九三年世界人權會議要求設立人權特使辦公室，一九九八年起美國決定不在聯合國人權委員會提案，而由中美雙方政府採取人權對話並設立非政府人權論壇；但北京時常中斷與華府之人權對話，抗議美國在人權上施壓或美國對台政策之調整，一九九八年九月中國邀請聯合國人權事務高級專員赴陸，江澤民與錢其琛均分別會見，並與中共簽署「合作意向備忘錄」；此外，國際人權體制部份機制係透過政府對話執行，中國業已與美、澳、加、歐洲等國及歐盟進行人權對話。<sup>145</sup>

<sup>143</sup> 中華人民共和國憲法修正案，2000年中共年報，台北：中共研究雜誌社，2000年，頁10-13。

<sup>144</sup> Sumuel S. Kim, "The making of China's Korea Policy in the Era of Reform", in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, p.74.

<sup>145</sup> 人權的國際標準是在1993年維也納的人權會議上制定的，他把個人政治權利和團體社會權利基本放在同等重要的地位。然而，中美兩國都忽略，美國將個人政治權利放在團體社會權利之上；中國則將團體社會權利放在個人政治權利之上。兩國均忽略現行國際人權準則的二元本質。但如

中國雖持續迫害公民政治基本權利，並反駁國際人權團體的指控是強權政治、霸權主義對中國國內事務及主權的干預，但為顧及其國際形象，積極參與國際人權體制，旨在因應各國人權外交，企圖影響國際人權體制之演化，並已成爲其外交活動的重要焦點。中國釋放一批未經審訊的國際知名政治犯，同意與美國及歐盟就人權問題對話，發表人權白皮書，顯示中國願意對國際關注問題做出回應。<sup>146</sup>

中國自從一九八二年參加聯合國人權委員會以來，對國際人權領域有負面衝擊，如中國要求委員會改革，進行席位分配，認爲部份報告對特定國家有成見，中國對相關決議之阻擾相當成功。中國在人權委員會採取分化征服策略，中國雖抨擊美國將人權問題與貿易和援助掛勾，但在實踐上，其通常將人權委員會成員國在個別議題之投票行爲，作爲其是否給予開發中國家援助之參考，並將人權議題與已開發國家簽訂商業協定等進行掛勾，各項協定是否簽訂，端視這些已開發國家在人權委員會的提案、發言及表決是否對中國採取友善的態度，並恐嚇第三世界國家，若作出對中國不利之投票行爲，則下一個被提列的國家就是各該國家，此一軟硬兼施策略，常獲得第三世界國家支持，並使中國好整以暇的回應人權委員會相關討論。<sup>147</sup>

中國在人權外交有如其他對外政策般，係以現實主義爲取向，在歷經一個世紀的半殖民狀態及遭受民族的屈辱與經濟剝削，加上中國民族主義情緒高漲，中國基於面子考量，認爲人權並非外交的組成部份，所以早期拒絕在人權領域與西方國家進行協商，而今中國已接受人權成爲國際對話和外交議題。<sup>148</sup>在西方支持與施壓下已漸改善，尤其在西方立場堅定時，往往能取得成果。中國國內人權體制改革需要外界支持，在內外合力推動下促使中國取消罰金、反革命罪，建立無罪推定、提供政治公民權利之堅定保證；辯護律師縮短嫌犯收押期，終結行政

---

果中國領導人逐步認識到，中國的國際形象與被承認為一個負責任大國（一個能夠積極促進那些發揚市場自由化、多元政治選擇、社會包容性、機會均等、珍惜無辜生命等價值觀的多邊機構發展的國家）身分聯繫在一起，那麼，全球積極擁護準則之士，就能夠通過多邊機構對中國施加壓力，使中國奉行這些自由價值觀。1990年代，中國對其國際形象特別關心，致使中國參加許多機構，接受多種國際義務，甚至當這些義務與中國的政治、軍事利益相悖時，中國也接受。相比之下，美國對其國際形象就不那麼敏感。因此，美國喜歡獨自凌駕於全球重大問題之上，而中國政府就不會採取這種方式。這意味著，迫使中國改變其外交政策行爲最有效的方法之一，就是把問題納入多邊機構的議事日程。Andrew J. Nathan, op. cit., p.137.

<sup>146</sup> Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, "Introduction: China Joins the World" in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relation press, 1999, pp.16-17. 陳舟著，《美國的安全戰略與東亞》，世界知識出版社，北京 2002.01，頁 115-116。

<sup>147</sup> Sumuel S. Kim, op. cit., p.71.

<sup>148</sup> Andrew J. Nathan, op. cit., pp.158-159.

羈押；對警察對犯人施虐施予懲罰；強化司法獨立，並促使中國簽署兩項國際人權公約。<sup>149</sup>但中國精確選擇時間點作出有利、有節的讓步，顯示中國民運份子的抓放，成爲中國面對西方國家制裁施壓，換取中國實質經貿與形象地位的交換人質。

## 五、進行大西部開發

對中國領導人而言，民族分離主義、農民抗爭等議題，絕不是單純的社會問題，它同時是政治和經濟問題，誠如江澤民於一九九九年六月九日在中共中央扶貧開發工作會議上講話指出，越是貧困的地方，越容易積累矛盾，因爲群眾生活過得不好，心中有怨氣，心情不舒暢，如果幹部作風再有問題，一些矛盾處理不妥當，幹群關係緊張，就可能引發事端。在具有重要戰略地位的少數民族地區、邊疆地區還有那麼多貧困人口，如果溫飽問題遲遲不能解決，勢必影響民族團結和邊防鞏固，以致影響全國安定。<sup>150</sup>

造成上述問題的主因在於中國自一九七八年以來放棄平均主義，採取鄧小平主張一部份人先富起來，再求共同富裕的發展戰略所致。但一九九〇年代中國的地區差距、城鄉差距及貧富差距日益嚴重，鄧小平過去曾要求內地省份要顧全大局，讓沿海地區加快對外開放，使擁有兩億人口的廣大地帶較快地先發展起來，從而帶動內地更好地發展。而今東南沿海各省確實已有高度發展，中國緊接著面臨沿海拿出更多力量來幫助內地發展的大局。<sup>151</sup>

朱鎔基在二〇〇〇年一月廿二日西部地區開發會議上講話，明確道出中國實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展的經濟意義和政治意義。面對東西部差距急遽擴大的現象，中國領導人認爲國外敵對勢力一直利用中國西部地區的民族和宗教問題，搞滲透和分裂活動。加快西部地區的發展，也就是加快民族地區的發展。這些地區經濟發展了，人民生活改善了，就能夠增強整個中華民族的凝聚力。再則，中國的西部地區擁有豐富的資源和巨大的市場，發展潛力很大。若西部大開發得以順利推動完成，可擴大中國國內需求，加快中國經濟結構調整，爲其經濟持續快速發展注入新的活力。根據中國對西部大開發之相關規劃，中國領導人希望藉此達成於逐步縮小地區之間的发展差距，促進各地區共同繁榮，共同富裕，避免兩極分化；並對中國整體經濟結構進行戰略性調整，促進國民經濟持續、快速、健康發展，逐步實現共同富裕，增進民族團結，維護社會穩定和鞏固

---

<sup>149</sup> Andrew J. Nathan, op. cit., pp.148-152.

<sup>150</sup> 江澤民，「全黨全社會進一步動員起來，奪取八七扶貧攻堅決戰階段的勝利」，央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 844-857。

<sup>151</sup> 同上。

邊防。故朱鎔基強調，沒有西部地區的現代化，也就沒有全國的現代化。<sup>152</sup>

## 六、開展反腐肅貪

江澤民等中國領導人業已認知，反腐敗鬥爭是關係黨心民心、關係黨和國家前途命運的嚴重政治鬥爭。這個問題不解決好，改革開放和現代化建設就沒有堅強的政治保證，就會走到邪路上去，就有亡黨亡國的危險。<sup>153</sup>故在一九九〇年代中國曾針對反腐肅貪工作下達多項政策性指示，推動廉政建設，要求中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤，軍隊武警部隊政法機關不再從事經商活動，並律定制止奢侈浪費八條規定。上述工作主要由中共中央紀律檢查委員會負責推動，該委員會係根據一九七八年中共十一屆三中全會決議設立，由中共黨的全國代表大會選舉產生，在中央委員會領導下進行工作。中央紀委的主要任務是維護黨的章程和其他重要的規章制度，協助黨的委員會整頓作風，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況。中央紀委根據工作需要，可以向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員。<sup>154</sup>

江澤民於一九九七年九月中共「十五大」報告中對中國反腐肅貪工作下達政策要求，江澤民指出：「在整個改革開放過程反對腐敗，要豎立持久作戰的思想，要繼續抓好領導幹部廉潔自律、查處大案要案、糾正部門和行業不正之風；堅持標本兼治，教育是基礎，法治是保證，監督是關鍵；黨委統一領導，黨政齊抓共管，紀委組織協調，部門各負其責，依靠群眾的支持和參與，堅決遏制腐敗現象。」

<sup>155</sup>

中國人民解放軍乃從打游擊戰起家，故其過去同時扮演戰鬥、生產和宣傳等多重角色。此外，共軍高階將領有參與高層政治運作的制度化管道，故共軍在中國的政治和經濟體制上擁有許多特權。而在一九九八年以前，中國的軍隊武警部隊可以合法經商，相對於世界各國的國防和治安武裝部隊而言，這確實具有中國特色，而其所衍生的後遺症更是光怪陸離，如軍工企業基於利益考量，向敏感地區輸出飛彈等大規模殺傷性武器，嚴重破壞區域平衡；東南沿海共軍官兵參與走私活動，擾亂經濟秩序。過去軍隊不吃皇糧但中央政府仍能指揮調度，主要係透過黨軍一體化的模式運作，然隨著共軍現代化進程之推動，軍隊專業化程度提高，黨軍關係不斷調整，中國領導人在國際壓力及國內政治環境的全般考量下，

---

<sup>152</sup> 朱鎔基，統一思想，明確任務，不失時機，實施西部地區大開發戰略，中共中央文獻研究室編，十五大以來重要文獻選編，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 1125-1126。

<sup>153</sup> 同註 61，頁 500-502。

<sup>154</sup> 郭瑞華編著，中共對台組織體系概論，法務部調查局共黨問題研究中心，台北 88.6，頁 27。

<sup>155</sup> 江澤民，高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀，中共中央文獻研究室編，十五大以來重要文獻選編，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 49。

確已不見容於軍隊依然作為一個驕縱的特權團體。故胡錦濤於一九九八年七月廿八日指示，軍隊武警部隊政法機關不得再從事經商活動，盡快徹底脫鉤。國家財政對軍隊、武警部隊和政法機關履行職能要給予必要的經費保證，不影響官兵和幹警的生活待遇和工作條件，並全面清理軍隊、武警部隊、政法機關及所屬單位辦的經營性公司，從一九九九年軍隊、武警部隊和政法機關要全部吃皇糧。<sup>156</sup>

在計畫經濟體制下，各級黨政機關依其業管性質，除負責管理各類型企業外，並實際經營各類製造或服務性營利或非營利性實體。但政府部門本身扮演各類法規制定、資本財提供及營利分配者的角色，造成貪污腐敗現象叢生。隨著計畫經濟向市場經濟體制轉型，政府涉入經濟運作的角色必須有所調整。故中共中央辦公廳、國務院辦公廳於一九九八年十一月八日下發關於中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤有關問題的通知，具體措施包括：第一、各部門直屬的各類企業，一律與主管部門解除行政隸屬關係，各部門不再作為主管部門直接管理這些企業。第二、原由各部門管理的企業，與主管部門脫鉤後，屬於大型企業和企業集團的，以及經國務院批准的涉及國計民生的主要行業的重點企業，其領導幹部職務由中央管理：金融類企業，一律交由中共中央金融工作委員會管理；非金融類企業，一律交由中央大型企業工作委員會、人事部管理。其他企業的領導幹部職務一律按屬地原則，交由地方管理。黨的關係根據企業的不同特點和情況分別劃轉：金融類企業一律劃歸中央金融工委管理；中央管理的企業，黨的關係原在地方的不作變動，原在中央和國家機關的暫由中央、國家機關黨工委管理；移交地方的企業，黨的關係劃歸同級黨組之管理。第三、原由各部門管理的企業，在財務上與原主管部門徹底脫鉤後，屬中央管理的企業，其資產管理及有關的財務關係由財政部負責。屬地方管理的企業，其資產管理及有關的財務關係由地方財政部門負責。所有企業都要按照屬地原則參加社會統籌保險。第四、各部門移交中央和地方管理的企業，必須是能夠正常經營運行的企業，移交企業的資產實行無償劃轉，有關債權債務一并移交，如屬資不抵債、虧損累累的企業，必須由原主管部門負責停產整頓，或者關閉安置，妥善處理。<sup>157</sup> 中共中

<sup>156</sup> 同註 61，頁 500-504。

<sup>157</sup> 中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤有關問題的通知，後續管理分工及具體做法如下：金融類企業的脫鉤工作由中央金融工委、中國人民銀行、中國證券監督管理委員會、中國保險監督管理委員會成立工作小組負責；非金融類企業的脫鉤工作，由中央企業工委、國家經貿委、人事部成立工作小組負責。這些工作小組主要職責是具體負責中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤的組織、指導、審查、監督工作，會同有關部門研究制訂總體處理意見和具體實施方案，完成黨中央、國務院交辦的其他有關事項。各部門要責成專人，負責本部門所辦經濟實體和管理的直屬企業的脫鉤工作。一九九八年底以前，各部門要按照黨中央、國務院的統一部署，在調查、清理、登記造冊的基礎上，提出分類處理意見。兩個工作小組會同財政部、勞動保障部、國家工商局以及中共中央直屬機關事務管理局、國務院機關事務管理局有關部門，根據各部門分類處理意見的審查情況，研究提出總體處理意見和具體實施方案，報黨中央、國務



央同時要求各部門及所屬經濟實體和管理的直屬企業在脫鉤工作中，必須嚴格財經紀律和各項規章制度，嚴守以下紀律：一、不准隱匿、轉移、轉讓、出賣企業資產或變更企業登記；不准逃廢、懸空銀行債務，不准逃廢欠稅。二、不准以任何名義私分企業錢物和侵吞國家資產。三、不准弄虛作假，塗改、轉移或者銷毀帳目。四、不准抽逃企業資金。五、不准突擊花錢、分錢、分物。六、不准從企業調撥資金和向企業攤派各種費用。七、不准突擊進人、突擊提高工資和離退休待遇，暫停提幹和辦理離退休手續。八、有違法違紀嫌疑的人員，一律不准出國（境）。違反上述紀律，要追究主管部門主要領導人和直接責任人的責任，並視情節輕重，給予黨紀、政紀處分；構成犯罪的，要依法追究刑事責任。<sup>158</sup>

為整飭吏治，不斷剷除腐敗現象滋生蔓延的土壤，減少和消除產生腐敗的條件，提高反腐敗工作的整體效能，中紀委第一書記尉健行在中共中央紀律檢查委員會第二次會議上的工作報告上要求各級黨政機關要重點落實制止奢侈浪費八條規定，嚴格控制新建和裝修辦公樓，嚴格控制各種會議和各種慶典活動，嚴禁用公款大吃大喝、揮霍浪費，嚴格控制用公款安裝住宅電話或購買移動電話，嚴格控制各種檢查、評比和達標活動，嚴格按規定配備、更換小汽車、嚴格管理公費出國。<sup>159</sup>並突出抓好三項工作：第一、繼續清理通信工具，進一步建立健全用公款安裝住宅電話及配置移動電話的制度，嚴格執行電話費實行對個人規定限額、超額自負的規定。第二、堅決執行黨政機關召開各類會議不准贈送禮品和紀念品的規定。對聯誼會、評比會、研討會、首發式等要從嚴控制，經批准召開這類會議，上級領導幹部一般不參加，新聞單位一般不報導。各類慶典活動一律不准向企業事業單位攤派費用。第三、要切實執行公務活動，接待標準，招待費應在財物上單獨列項，嚴格實行招待費審批、核算制度。<sup>160</sup>

尉健行於一九九九年一月十三日在中共中央紀律檢查委員會第三次全體會議上工作報告指出，在領導幹部廉潔自律工作上要抓好三項工作，一、嚴禁黨政機關到廬山等十二個風景名勝區開會，不准組織與會人員到會議所在市、縣的行政區域以外的其他風景名勝區旅遊。地方各級黨政機關的會議一律在本行政區域內召開，不得到其他地區召開。二、嚴格控制改建、擴建、新建或購買、裝修辦

---

院批准後，各部門與所辦經濟實體和管理的直屬企業即行脫鉤，然後在兩個工作小組的指導、監督下按照批准的總體處理意見和具體實施方案，由各部門對所辦經濟實體和管理的直屬企業分別進行處理。「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤有關問題的通知」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 603-614。

<sup>158</sup> 同上。

<sup>159</sup> 尉健行，「以黨的十五大精神為指導，加大工作力度，深入開展反腐敗鬥爭」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 17-174。

<sup>160</sup> 同上，頁 169-170。

公樓和新建賓館，進一步釐定辦公用房建設標準。對執行中央關於從一九九七年  
起三年內原則上不准新建或購買辦公樓，現有辦公樓從一九九七年起三年內不准  
進行裝修等規定的情況進行一次檢查。三、嚴格管理公費出國（境）的工作，堅  
決制止用公款出國（境）旅遊。要重點清理和規範中央各部委及其所屬單位組團  
出國（境）活動，黨政機關及其所屬單位組團出國（境），一律不准向下屬單位  
和其他單位攤派費用。要從源頭預防和治理腐敗工作：第一、要採取有力措施，  
鞏固軍隊、武警部隊、政法機關和中央黨政機關不再從事經商活動工作成果。第  
二、執行收支兩條線規定，進一步加強預算外資金的管理和監督工作，各部門要  
認真執行中共中央辦公廳、國務院辦公廳轉發的財政部關於政法機關不再從事經  
商活動和實行收支兩線管理後財政經費保障的若干意見，對政法機關履行職能所  
必須的經費給予保障。第三、建立健全建築市場，加強對工程招標投標的管理，  
建立公開、公正、平等競爭的工程發包承包制度。第四、推行領導幹部任期經濟  
責任審計制度和會計委派制度。第五、繼續推行村務公開、廠務公開和政務公開。

161

上述內容顯示，中國領導人確已認知腐敗和濫權乃大規模群眾不滿的主要來  
源，更是中國社會不穩定的威脅所在，所以在一九九八年起，積極推動廉政建設，  
要求中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤，軍隊武警部隊政法機  
關不再從事經商活動，並委由各層級的紀委扮演第一層的過濾、清查角色，再視  
情節交由司法處理。但具有司法專業能力的檢察及法官體系與紀委的角色與功能  
如何分工，卻留下尋租空間，影響政策執行。而反腐肅貪能否落實的關鍵在於誰  
來監督黨的問題，一旦缺乏媒體自由報導等體制外監督力量，則反腐敗效果仍然  
非常有限。此外，針對腐敗叢生現象，中國亟待建立有效和透明的產權制度，限  
制政府涉入市場經濟活動，讓市場空間逐漸擴大，故須加速私有化，鼓勵更多的  
私人公司出現，與國有企業競爭，形成壓力。<sup>162</sup>

## 七、建立社會保障制度

自一九八〇年代末期失業重返中國，隱性失業顯性化，在中國引起強烈震  
撼。一批批潮水般的農民工因突然失去原有的工作崗位而四處尋找就業機會。一  
九九〇年代中國正處於經濟體制轉軌、勞動供給總量增長高峰、生產技術進步、  
產業結構調整時期，出現企業因經營不善被迫停產、半停產，導致開工不足，失  
業下崗成爲一個跨世紀的難題。<sup>163</sup>

<sup>161</sup> 尉健行，「一九九九年黨風廉政建設和反腐敗任務」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重  
要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 746-752。

<sup>162</sup> 同註 154，頁 286-288。

<sup>163</sup> 同註 68，頁 1-19。

中國乃於一九九三年開始在全國 30 個城市進行再就業工程試點，一九九五年四月延續一九九三年第十號文件提出再就業工程精神，推廣上海再就業服務中心經驗，開始在全國實施。但根據一九九七年初調查顯示，只有 4.5% 被裁員勞工認為該工程對其個人有所幫助。此外，中央和地方主管當局運用特別基金給付失業津貼，更令人失望。失業津貼僅及被裁員勞工平均收入的一小部份。被裁員勞工收入組成包括新工作收入 45%；先前僱用企業提供預墊津貼 27.2%，親友資助 13.3%；國家失業保險 2.2%；地區失業保險 1.8%；其他佔 10.4%。其主要原因是缺乏財源，李鵬在一九九七年三月全國人大報告時曾指出基金短絀現象。<sup>164</sup>

江澤民在中共「十五大」工作報告中提出建立一套社會保障體系、醫療保險制度，完善失業保險與社會救濟制度。<sup>165</sup>一九九八年三月廿四日朱鎔基於國務院第一次全體會議上宣佈，職工下崗後要發給基本生活費，並代交養老、醫療保險費用，資金來源原則上實行三三制，企業拿三分之一，政府拿三分之一，社會保險等渠道三分之一。江澤民於一九九八年五月，委託吳邦國先到東北召集三省一區的書記、省長舉行國有企業職工下崗再就業工作預備會議，聽取國企重鎮的各級地方首長對國務院所提各項方案之意見。<sup>166</sup>一九九八年五月十四日中共中央、國務院於正式召開國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作會議，集思廣益，討論中共中央、國務院關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作通知。<sup>167</sup>該次會議做出下幾點決議，第一、明確發放基本生活費的範圍。第二、規定基本生活費由再就業服務中心發放。第三、明確基本生活費的標準。第四、保障下崗職工基本生活的資金來源，採取三三制的辦法解決。<sup>168</sup>一九九八年九月八日中共中央、國務院正式下發關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知，要求針對下崗職工基本生活保障和再就業問題應做

---

<sup>164</sup> 朱鎔基於一九九七年一月八日在全國國有企業職工再就業工作會議上講話時指出，要大力推行再就業工程，上海一九九〇年到一九九五年共下崗八十六萬職工，安置六十萬職工再就業，到一九九五年年底待崗職工廿多萬。一九九六年下崗廿多萬職工，當年再就業廿多萬職工，到一九九六年年底還是廿多萬職工等待安置，其中有十五萬職工依靠失業保險。一九九七年計劃再分離五萬職工，進入再就業中心的下崗職工，每人每月發基本生活費二百廿五元，由企業代交百分之廿五的養老保險金、百分之四的大病統籌保險，另外還有住房公基金，大概每年平均向每人支付四千三百元。再就業中心的資金由三個方面共同籌集，級原有企業負擔三分之一，財政從預算中拿三分之一，勞動局出三分之一。波寧 (Michel Bonnin)，「第三波失業的衝擊」，田弘茂、朱雲漢編，同註 4，頁 173-174。趙奉軍，「再說再就業工程」，蔡偉明主編，同註 72，頁 88-90。朱鎔基，「大力推進企業改革，積極實施再就業工程」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2176-2182。

<sup>165</sup> 同註 101，頁 26-29。

<sup>166</sup> 朱鎔基，「勵精圖治，廉潔高效，做好跨世紀的一屆政府工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 267-274。

<sup>167</sup> 江澤民，「做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 347-350。

<sup>168</sup> 同上，頁 376-377。

到：第一、統一思想認識，增強緊迫感和責任感。第二、明確目標任務，加強宏觀調控。第三、普遍建立再就業服務中心保障國有企業下崗職工基本生活。第四、加大政策扶持力度，拓寬分流安置和再就業渠道。第五、加快社會保障制度改革，完善社會保障體系。第六、加強勞動力市場建設，強化再就業培訓。第七、切實加強思想政治工作，搞好宣傳教育。第八、切實加強領導，確保國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作順利進行。<sup>169</sup>

為有效解決企業職工養老保險資金統籌問題，中共國務院於一九九八年八月六日下發關於實行企業職工基本養老保險省級統籌和行業統籌移交地方管理有關問題通知，第一、要求加快實行企業職工基本養老保險省級統籌。規定各省、自治區、直轄市以下要實行企業職工基本養老保險省級統籌，建立基本養老保險金省級調劑機制。省級統籌範圍包括轄內的國有企業、集體企業、外商投資企業、私營企業等城鎮各類企業及其職工。城鎮個體經濟組織及其從業人員也參加基本養老保險，並納入省級統籌。自一九九八年九月一日起調整過去基本養老保險基金結算方式，加快實現企業離退休人員基本養老金的社會化發放，由省、區、市社會保險經辦機構負責收繳行業統籌企業基本養老保險費和發放離退休人員基本養老金。但不能搞提前退休，不得擅自提高待遇，不准借交接之機挪用基本養老保險基金要從嚴從快清查收回，對發放企業離退休人員基本養老金確有困難的地區，一九九八年中央財政給予適當支持。<sup>170</sup>並於一九九八年十二月十四日下發國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定。<sup>171</sup>

中國就業危機並不只是週期失業、結構失業或體制性失業，而更是一個總量性問題，就業機會有限，相對於無限勞動供給，無論如何轉變就業觀念，城市中注定會有一部份人處於失業狀態。勞動力資源乃中國最豐富的資源，資本資源乃中國最稀缺的資源，人口過多乃中國經濟發展的包袱，如果從中國最基本的國情出發，大力發展勞動密集型產業，使有限的資本吸納更多的勞動力，就能化包袱為財富，通過勞動力的重新配置，使就業結構的變動促進經濟增長，又促進就業增長。在解決失業問題上有兩種思路，一種思路是靠過快增長和過高資本投入，放鬆銀根來解決就業問題，此一政策不必然帶來相映的高就業增長，反而會再次促發高膨脹；另一種思路是在保持較高經濟增長的條件下，大力發展勞動密

---

<sup>169</sup> 「中共中央、國務院關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 394-404。

<sup>170</sup> 「國務院關於實行企業職工基本養老保險省級統籌和行業統籌移交地方管理有關問題通知」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 500-501。

<sup>171</sup> 「國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 665。

集型產業，使有限的資本吸納更多的勞動力。就中國而言，實現充分就業目標是使城鎮真實失業率由 7.5% 降到 5% 的自然失業率水準。故中國今後相當長的時期內要以發展勞動密集型產業為主，選擇符合中國國情的以節約資本、多用勞動力為特徵的工業化技術路線，有選擇地發展資本密集、資源密集、技術密集的產業和產品，保持勞動力價格相對低廉的優勢，提高勞動投入對國內生產總值貢獻率，大力培育勞動力市場，開展就業競爭促進勞動力合理有序勞動，包括從農業部門向非農流動，從農村向城鎮流動，從欠發達地區向發達地區流動，從國有經濟部門向非國有經濟部門流動，通過勞動力資源的重新配置，使就業結構的變動既促進經濟增長又促進就業增長。<sup>172</sup>

## 八、加強制度建設

鄧小平認為缺乏有效的制度造成毛澤東時期的災難，因而在鄧小平主政時期中國設立許多關於權力行使的程序與限制，如軍銜制度之建立。但李侃如 Kenneth G. Libenthal 指出為中國政治系統到處都是組織，這些組織從來沒有變成制度。李侃如認為中國決策人治色彩仍很強烈，政策持續性不強，制度建設仍然不足以因應各項衝突，故除非高層領導間有共識，否則某些重大決策仍可能出現逆轉的情況。<sup>173</sup>

一九九〇年代中國仍缺少適當歲入系統規範地方財政資源，缺少有利的中央銀行系統、專業官僚體系、法制建設、司法體系、文官對軍隊的控制體系、議會體系、產權規劃等，其落後的制度建設阻礙中國參與國際體制。故李鵬於一九九

---

<sup>172</sup> 不同的經濟理論對失業的成因做出不同的解釋。由於理論假設的差異，對解決失業問題的政策建議意有所不同。古典失業理論認為失業是勞動市場上供求不相稱的結果，供求不相稱的關鍵在於勞動力市場實際工資水平定位不當，過高的實際工資導致失業，因而治理失業的主要方法是調整工資水平。只要讓勞動力市場充分發揮其作用，大規模的失業人口是不可能存在的，故其隱含反對政府干預經濟，主張自由放任的市場。凱恩斯失業理論認為貨幣需求增強、利率上升、投資成本提高造成貨幣流動偏好轉移，使有效需求不足，造成較多的社會失業。但只依靠市場調節必然會形成非自願失業，故需依靠國家干預，國家通過運用財政政策換貨幣政策，增加政府開支，興建公共工程，增加貨幣，擴大信貸，增加支付手段，降低利息率，用以刺激投資和提高社會的消費傾向，擴張社會有效需求，擴大社會就業。結構性失業理論認為由於勞動供給結構與需求結構的不相稱，導致勞動力的供給質量不符合勞動力需求所要的質量，失業與空位並存，從而產生結構性失業。通過提供完備的勞動力市場信息和充分的培訓就能迅速填補空缺崗位。供給學派的失業理論認為供給不足導致失業，增加供給、減少開支是解決失業，擴大就業的積極有效的措施。政府龐大的社會福利支出，不僅不能使窮人擺脫貧困，且使失業增加，有損勞動力的供給，一方面失業救濟金越多，失業成本少，鼓勵懶惰。故應削減福利開支，對失業救濟金徵稅，強調企業家自由精神，反對國家干預，主張市場自我調節；削減政府開支，主張財政平衡；實施限制性的貨幣政策，並由政府普及教育，鼓勵私營企業對工人進行技術訓練和專業培訓，以適應科技發展和經濟結構調整的需要。經濟社會發展中的失業理論認為經濟社會發展不平衡的二元結構引起勞動力由農業部門向工業部門大量流動；而工業為保持高效運轉不得不排斥過剩勞動力，從而造成失業。隨著經濟社會進步，工業部門擴大，從而可吸納農業的過剩勞動力，如果工業部門不斷擴大，就可以將農業過剩勞動力全部吸收，由此現代工業可以迅速成長，農業也實現現代化。同註 68，頁 89-99；趙奉軍，「再說再就業工程」，蔡偉明主編，同註 72，頁 88-90。

<sup>173</sup> Kenneth G. Libenthal, op. cit., pp.20-30.

四年十一月廿八日中共中央經濟工作會議上講話時表示，在體制轉軌時期，新情況新問題層出不窮，各方面的具體制度又不定型、不成熟，立法有困難的，可以先制定行政性的條例或者法規，即使是臨時性的也不要緊，在實踐中逐步修改完善。<sup>174</sup>

在中國制度化最成功的部分是退休體系的建立，鄧小平強調終結終身制的必要，姚依林和宋平在一九九二年十四大中離開政治局常委會，朱鎔基接替李鵬總理職務係落實任期制，喬石在十五大後不再出任政治局常委及人大常務委員長等職務，也可用退休解釋；而省部級首長退休年齡為六十五歲。這些規範雖未立法制度化，但大家都了然於心，對政治運作行為確實有影響。在一九九〇年代中國國家領導人的各類職務之競爭，已非你死我活、贏者全拿的流血鬥爭，以政治管理限制衝突的權力競爭規範業已形成。一九九八年三月任命胡錦濤為國家副主席，可以稱得上是有秩序的繼承。<sup>175</sup>

自改革開放以來，中國往往只重視外來科技的轉移，而忽略制度的轉移。制度學習過程涉及成本，如果中國可以透過學習從西方引進制度，其好處勝過科技轉移，此乃中國的後發優勢，所以對中國政府而言，與國際規範接軌乃明智的選擇。<sup>176</sup>

事實上，中國在與國際政經體系全面接軌的過程中，在立法、商業仲裁及執業律師人數已有所增長。見表五～一

在立法方面，根據統計，自一九四九年到一九九四年年底，業經中國「人大」通過之法律案仍具效力者共有 130 件，其中只有 6 件是在一九七八年以前通過；而 81 件仍具效力的決議案，只有 5 件是在一九七八年以前通過；另截至一九九四年底國務院 356 項仍在使用的行政規範，只有 45 項是在一九七八年以前通過，從一九七八到一九九八年，人大共計通過 165 項法律案，修改 32 項法律，提出 88 個決議案。<sup>177</sup>

中國法院接辦之商業訴訟在一九七九到一九八二年期間，年平均接辦 1,500 件，但一九九六年接辦之案件便超過 150 萬件，計增加 100 倍，顯見法律體系已成為解決商業爭端的重要手段；再則，經過中國法院調處仲裁的商業爭議金額從

---

<sup>174</sup> 李鵬，「繼續加強和改善宏觀調控，確保明年國民經濟持續、快速、健康發展」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1078。

<sup>175</sup> 同註 5，頁 93-97。

<sup>176</sup> Mao Yushi, "Fifty Years of China's Economy with Its Background in Politics and Society" in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds, op. cit., pp. 9-24.

<sup>177</sup> Minxin Pei, "Political Change in Post-mao China: Progress and Challenges", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., op. cit., pp.291-302.

一九八九年的 215 億人民幣(約佔 GDP1.27% )，到一九九七年 3,300 億人民幣(約佔 GDP4.5% )，平均每件爭議金額從一九八九年的 3 萬 1900 元人民幣上升到一九九七年的 22 萬 2000 人民幣。<sup>178</sup>中國執業律師數目在一九八八年為 3 萬 1000 人，到一九九七年為 7 萬 8900 百人，大部份屬於私人公司；在一九九一年只有 73/3706(約佔 2% )法律公司屬於合資經營，到一九九七年 2957/8441(約佔 35% )屬私人或合資公司，法律獨立性增加。<sup>179</sup>

表五～一：1978-1996 年中國法院接辦的訴訟案件

年份類別	商業訴訟 (件)	公民一般訴訟 (件)	行政訴訟 (件)
1978		285,000	
1979.6-1982.12	49,000		
1981		658,000	
1982		770,000	
1983	44,000	747,000	
1984	85,700		
1985	226,600	846,000	
1986	308,393	989,409	632
1987	367,156	1,213,219	5,240
1988	513,615	1,455,130	9,273
1989	690,765	1,815,385	9,934
1990	598,314	1,851,897	13,006
1991	563,260	1,880,635	25,667
1992	650,601	1,948,786	27,125
1993	894,410	2,089,257	27,911
1994	1,053,701	2,383,764	35,083
1995	1,278,806	2,718,533	52,596
1996	1,519,793	3,093,995	79,966
1997	1,483,356	3,277,572	90,557

資料來源：Minxin Pei, “Political Change in Post-mao China: Progress and Challenges”, in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, p.303.

## 九、開展三講教育

鄧小平在一九九二年南巡講話強調中國的事情能不能辦好，社會主義和改革開放能不能堅持，經濟能不能快一點發展起來，國家能不能長治久安，從一定意義上說，關鍵在於人。中國要出問題，還是出在共產黨內部。<sup>180</sup>中國黨政幹部到

<sup>178</sup> Minxin Pei, op. cit., pp.302-305.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> 江澤民，「努力建設高素質的幹部隊伍」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 1955-1962。

底有那些問題？江澤民於一九九五年十一月八日在北京市視察工作時講話指出，現在中國有些地方、部門和社會領域出現一些消極混亂現象，根本的原因係因為那裡的黨政領導不力，甚至放棄領導，故有陳希同問題和王寶森案件以及一些類似問題的發生。<sup>181</sup>

根據中共中央於一九九八年十一月廿一日下發關於在縣級以上黨政領導班子、領導幹部中深入開展以講學習、講政治、講正氣為主要內容的黨性黨風教育的意見內容，代表中國領導人對類似問題的認知，該文件指出，中國的領導幹部隊伍總體上是好的，是不斷進步的，但有相當一部分領導幹部的思想政治素質還不適應或者不完全適應形勢任務的要求。主要表現在：有的忽視馬克思主義理論的學習，不能完整準確地掌握鄧小平理論及其精神實質，甚至斷章取義，搞實用主義；有的對社會主義、共產主義的理想信念動搖，缺乏政治敏銳性和政治鑑別能力，在重大原則問題上分不清是非，甚至跟著錯誤的東西跑，有的急功近利，搞形式主義，弄虛作假，沽名釣譽，甚至不擇手段，爭權奪利；有的違反民主集中制，無視組織紀律，放棄黨性原則，奉行好人主義和庸俗的關係學，甚至庇護犯罪；有的當官作老爺，對群眾的疾苦漠不關心，貪圖享受，揮霍浪費，以權謀私，縱容親屬胡作非為，甚至徇私枉法，貪污受賄，腐化墮落等等。領導幹部中存在的這些問題，情況和程度雖有不同，但都是不講學習、不講政治、不講正氣，放棄世界觀改造和黨性修養的結果，都嚴重妨礙黨的路線方針政策和當前工作重大決策的貫徹執行，損害黨和政府同人民群眾的關係，削弱黨組織的凝聚力和戰鬥力。在中國國家領導人的認知，如果聽任這些錯誤思想作風蔓延下去，將會毀壞建設有中國特色社會主義事業，造成極其嚴重的後果。<sup>182</sup>

所以，江澤民要求對幹部教育要強調講學習、講政治、講正氣。而中國領導人要求的三講教育內容如下：講學習就是必須在改造客觀世界的同時努力改造主觀世界，要當好領導，就要掌握現代科技知識、軍事知識，懂高科技條件下的現代戰爭。講正氣就是要為人民服務。講政治，就是要堅持四項基本原則，警惕西方敵對勢力西化、分化中國的圖謀，反對李登輝和達賴分裂祖國的行為，抵制封建主義、資本主義腐朽思想文化的侵蝕。所謂的政治包括政治方向、政治立場、政治觀點、政治紀律、政治鑑別力、政治敏銳性，在政治問題上，一定要頭腦清醒。為說明講政治的合理性與必要性，江澤民更進一步指出，中國搞現代化，中

---

<sup>181</sup> 江澤民，「講學習、講政治、講正氣」，中共中央文獻研究室編，[十四大以來重要文獻選編]，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1559-1561。

<sup>182</sup> 「中共中央關於在縣級以上黨政領導班子、領導幹部中深入開展以講學習、講政治、講正氣為主要內容的黨性黨風教育的意見」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 622-624。江澤民，「努力建設高素質的幹部隊伍」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 1955-1962。



心任務是發展經濟，但是必須有政治保證，不講政治、不講政治紀律不行，這一點對高級幹部尤其重要。因為，西方敵對勢力要西化、分化中國，要把他們那套民主、自由強加給中國，李登輝要搞台獨，中國能不講政治嗎？不警惕不鬥爭行嗎？樹欲靜而風不止，這不是依人們的意志轉移的。江澤民並澄清，講政治絕不像境外一些報刊扭曲的那樣，指中國又要回到過去搞什麼階級鬥爭為綱，搞什麼左的那一套，更不是搞運動。江澤民強調其所謂講政治是馬克思主義的政治，是建設中國特色社會主義的政治，只有講政治才能有力打擊國內外敵對勢力的破壞活動和各種形式的犯罪活動。<sup>183</sup>

一九九七年四月廿七日胡錦濤指出，中共中央反覆強調講學習、講政治、講正氣乃實現中國經濟和社會發展跨世紀宏偉目標的迫切需要。中國要保證改革開放和現代化建設事業繼續順利發展，黨和國家長治久安，建設高素質幹部隊伍的任務極為突出和緊迫，要解決好提高幹部隊伍素質問題，都離不開講學習、講政治、講正氣。故要求將講學習、講政治、講正氣作為加強機關建設的突出任務，切實抓在手上，抓出成效。<sup>184</sup>

綜觀三講教育內容就是要求中共幹部應潔身自好，加強愛國主義教育，堅決擁護中國共產黨的領導，避免破壞幹群關係。至於其教育內容所提警惕西方敵對勢力西化、分化中國的圖謀，反對李登輝和達賴分裂祖國的行為，抵制封建主義、資本主義腐朽思想文化的侵蝕，乃中國將特定議題安全化的標準敘述模式，中國習於將內部問題與外部敵對勢力掛勾，激起中國人歷史記憶中所承載民族屈辱感，調動內部團結，並將該內部勢力視為外國勢力搞亂、搞垮中國的馬前卒或代理人，凸顯該問題之危害性、急迫性。

## 小結

在建立社會主義市場經濟體制過程中，人民內部矛盾呈現出錯綜複雜的狀況。故中國領導人非常關注內部政治安全強調中國的事情能不能辦好，社會主義和改革開放能不能堅持經濟能不能快一點發展起來，國家能不能長治久安，從一定意義上說，關鍵在人，中國要出問題，還是出在共產黨內部。

從中國領導人各類論述可以發現，一九九〇年代，中國領導人所認知的政治

---

<sup>183</sup> 同註 181，頁 1559-1561。江澤民，「關於講政治」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1744-1749。江澤民，「領導幹部一定要講政治」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1455-1458。

<sup>184</sup> 胡錦濤，「領導機關和領導幹部要做講學習、講政治、講正氣的表率」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2478-2481。

安全威脅主要來自於權力繼承的危機，外國勢力對中國西化、分化活動，西方人權施壓，法輪功、民族分離主義運動，貪污腐敗及嚴重衝擊社會穩定的失業問題。

在權力繼承方面：江澤民成爲國家領導人時，一無顯赫革命經歷所累積的威望，二無重大政績可以服眾，三則缺乏滲透黨政軍的個人關係網絡。一旦高層領導人出現分裂時，江澤民若缺乏軍方支持，則政治地位不穩固。江澤民面臨來自楊白冰、楊尙昆、陳希同和喬石之挑戰，同時又須爭取軍方高級將領及地方首長的支持。一九九五年鄧小平健康惡化，導發新一輪政治鬥爭，有關爭論具體表現爲鄧力群起草的兩份萬言書。

在西化分化方面：中國領導人認爲西方一些敵對勢力不希望看到中國的強大和穩定，他們一刻也沒有放鬆對中國的西化、分化，並把共軍作爲滲透的重要目標，妄圖通過搞亂軍隊達到推翻中國社會主義制度的目的，把社會主義的中國變成完全西方附庸化的資產階級共和國。中國習慣將內部問題外部化，並強調其威脅範圍擴大化，強調其危害性和急迫性。

在人權施壓方面：一九八九年以後，隨東歐和蘇聯共產黨崩潰及南非種族隔離制度終結，中國侵犯人權行爲成爲美、歐及澳洲關注焦點。並引發敵視中國的情緒，尤其每年美國國會對是否給予中國最惠國待遇進行年度審查時，對中國強制墮胎、宗教迫害、人權指控、台灣、西藏、虐待孤兒、囚工產品出口等議題紛紛出籠，人權問題間接損害北京在許多問題討價還價地位。

在法輪功方面：中國自建國以來，即不允許在共產黨組織之外出現任何有明確思想指導及組織動員能力之社會或政治力量，而各民主黨派納入政治協商會議進行管理，尤其中共崇尚無神論，且在其基層組織力量弱化之際，更不見容法輪功力量在中國大陸社會存在，加以法輪功信眾透過網路進行動員，有效穿透中國的政治和社會控制。中國乃將之定性爲邪教外，更視之爲一場政治鬥爭。

在民族分離主義運動方面：一九九〇年代，新疆陸續發生示威及騷亂事件；而漢人種族優越主義與大民族主義乃造成漢藏不和的重要原因。江澤民等中國領導人認爲，部分地區民族分裂主義相當猖獗，故中國必須旗幟鮮明的反對民族分裂主義，最大限度地團結和依靠各民族幹部群眾，最大限度地孤立和依法打擊及少數民族分裂主義份子，防範和抵禦國外敵對勢力的滲透破壞。

中國領導人對西化、分化，法輪功、民族分離主義及三講教育所防範的對象之指控，乃將特定議題安全化的標準敘述。首先將內部問題與外部敵對勢力掛勾，並將可能受到衝擊的對象加以擴大，激起中國人歷史記憶中所承載民族屈辱感，調動內部團結，並將該內部勢力視爲外國勢力搞亂、搞垮中國的馬前卒或代

理人，凸顯該問題之危害性、急迫性。如此一來，中國領導人可以掌握特定議題的詮釋權，限縮民眾的權利。在內部宣傳工作上，刻意展現中國政府如何委曲求全，寬宏大量，蓄積持續對該團體進行醜化鬥爭的力量與籌碼。

在腐敗問題方面：在中國貪污腐敗問題主要表現為黨、政、軍、公、檢、法等政權機構大辦公司，高幹子弟乘改革開放、搞活經濟之機下海經商，憑藉父母的權勢、影響力、關係搞錢和享受優惠條件，成為暴發戶。江澤民等中國領導人認為，如果反腐敗得不到有效懲治，黨就會喪失人民群眾的信任和支持。這個問題不解決好，改革開放和現代化建設就沒有堅強的政治保證，就會走道邪路上去，就有亡黨亡國的危險。

在失業問題方面：自一九八〇年代末起失業重返中國，隱性失業顯性化，在中國引起強烈震撼。一批批潮水般的農民工因突然失去原有的工作崗位而四處尋找就業機會。一九九〇年代中國出現企業因經營不善被迫停產、半停產，導致開工不足，失業下崗成為一個跨世紀的難題。失業者的個體行為逐漸擴大為失業者的群體行為，激進者可能將潛在的社會不穩定變成現實的社會不穩定，失業問題成為一九九〇年代中國不穩定的主要來源。

中國在一九九〇年面對各項政治威脅，江澤民等中國領導人積極進行權力鞏固，並作出重建合法性基礎、正確處理改革、發展與穩定的關係、開展國際人權對話、進行大西部開發、開展反腐肅貪工作、建立社會保障制度、加強制度建設、開展三講教育等政策選擇。

在權力鞏固作為方面：江澤民自擔任總書記以來，積極掌握各種機會，充分運用制度所賦予的人事權，分化各個派系與部門，爭取共軍高階將領支持，迫使楊尚昆及楊白冰辭去中央軍委副主席及軍委秘書長等職務，理順中央與地方關係，喬石的於一九九七年去職，有效鞏固其領導權威。在政策方面尊重官僚利益及同僚勢力範圍，並利用對各級黨政官員之任命權，鞏固其政治地位，成為第三代領導核心。

重建政權合法性：一九九二年鄧小平南巡提出判斷姓社姓資的標準在於是否有利於發展社會主義的生產力，是否有利於增強社會主義國家的綜合國力，是否有利於提高人民的生活水平。追求持續經濟成長，提高民生活水準已取代過去馬列主義教條，成為一九九〇年代中國共產黨統治合法性基礎。

正確處理改革、發展與穩定的關係：針對一九九〇年代中國的國內安全環境存在穩定與潛存動亂的兩重性，中國共產黨確定抓住機遇、深化改革、擴大開放、促進發展、保持穩定的基本方針，中國領導人強調改革的力度、發展的速度和社

會可承受的程度協調統一起來，在社會政治穩定中推進改革、發展，在改革、發展中保持社會的穩定和國家的長治久安，排除一切破壞穩定的因素，並消除在萌芽狀態。

開展國際人權對話：中國回應國際對其人權指控壓力，以協調為核心，採取戰略一致、策略彈性作為。但在一九九〇年代初期開始，中國開始採取選擇性讓步。一九九二年中國宣示願與世界各國在平等的基礎上共同討論並進行人權問題的合作；中國陸續採取簽署人權公約、釋放政治犯、修改國內法律、發表人權白皮書及展開人權對話等作為，回應國際人權體制之施壓。

進行大西部開發：中國大陸東南沿海各省確實已有高度發展，中國領導人希望將資源由沿海向內地轉移，藉大西部開發，成逐步縮小地區之間的发展差距，促進各地區共同繁榮，共同富裕，避免兩極分化；並對中國整體經濟結構進行戰略性調整，促進國民經濟持續、快速、健康發展。加快西部地區的發展，就是加快少數民族地區的發展，藉此加強少數民族的凝聚力。

開展反腐肅貪工作：一九九〇年代中國由中共中央紀律檢查委員會負責，黨委統一領導，黨政齊抓共管，紀委組織協調，推動廉政建設，要求中央黨政機關與所辦經濟實體和管理的直屬企業脫鉤，軍隊武警部隊政法機關不再從事經商活動，並律定制止奢侈浪費八條規定。但具有司法專業能力的檢察及法官體系與紀委的角色與功能如何分工，卻留下尋租空間，影響政策執行。

建立社會保障制度：中國於一九九三年開始在全國 30 個城市進行再就業工程試點，一九九八年五月十四日正式召開國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作會議，普遍建立再就業服務中心，保障國有企業下崗職工基本生活。實行企業職工基本養老保險省級統籌和行業統籌移交地方管理機制。中國就業危機並不只是週期失業、結構失業或體制性失業，而是一個總量性問題，相對於無限勞動供給，城鎮就業機會有限，中國必須在保持較高經濟增長的條件下，大力發展勞動密集型產業，使有限的資本吸納更多的勞動力，並培育勞動力市場，開展就業競爭促進勞動力合理有序勞動。

加強制度建設：一九九〇年代中國建立任期及退休規範，朱鎔基接替李鵬總理職務係落實任期制，喬石在「十五大」後不再出任政治局常委及人大常務委員長等職務，可用退休解釋；而省部級首長退休年齡為六十五歲。這些規範雖未立法制度化，但大家都了然於心，對政治運作行為確實有影響。各類職務之競爭，已非你死我活、贏者全拿的流血鬥爭，以政治管理限制衝突的權力競爭規範業已形成。

開展三講教育：中國領導人認為在轉型的過程中黨政部門和社會領域出現一些消極混亂現象，根本的原因係因為那裡的黨政領導不力，甚至放棄領導，江澤民要求講學習、講政治、講正氣，在改造客觀世界的同時努力改造主觀世界，要為人民服務，要堅持四項基本原則。江澤民曾經澄清，講政治不是搞階級鬥爭為綱。三講教育內容提出要警惕西方敵對勢力西化、分化中國的圖謀，反對李登輝和達賴分裂祖國的行為，抵制封建主義、資本主義腐朽思想文化的侵蝕，乃中國藉此擴大外在之破壞性，中國要出問題，還是出在共產黨內部。