## 「黨管一切」或是「部門利益」: 以三峽大壩與青藏鐵路的決策為例

趙 建 民

(國立政治大學國家發展研究所特聘教授)

蔡文軒

(國立政治大學東亞研究所博士)

#### 摘 要

作者藉由「委託/代理」關係,去解釋黨中央與國務院的決策運作,並以「三峽大壩」與「青藏鐵路」為例案。本文認為中共黨國體系決策過程,存在「黨國利益」與「部門利益」的雙元利益考量。「三峽大壩」僅涉及「部門利益」的決策,黨中央無明顯立場,具體決策權移至國務院,使得下屬部門可參與議價,決策結果呈現出「部門獲利」的形態;而「青藏鐵路」則因涉及「黨國利益」,黨中央立場明確,部門無法議價,故導致「黨國利益」的決策形態。本文認為,中共黨國力量的強大,因此李侃如所謂的「分裂權威主義」,只出現在無涉「黨國利益」的決策上,但涉及「黨國利益」的決策,仍為「黨管一切」的形態。易言之,「黨管一切」與「部門獲利」的形態,同時呈現在中共決策體系內部。中共的決策體系之根底,仍無法擺脫黨國體制的遺續,短期內不會出現全面多元化。

關鍵詞:三峽大壩、分裂權威主義、部門利益、青藏鐵路、「委託/代理」關係、黨國利益

\* \* \*

#### 壹、前 言

歷經六四事件的波瀾後,隨著中共經改的持續,西方學界在 1990 年代初期滿心期 待中共黨國體系會朝向多元化發展。當「極權主義」(totalitarianism)模式成功地解釋 毛澤東統治下中國的發展後,①不少學者樂觀的認爲,經濟改革已爲該模式敲下喪鐘。 李侃如(Kenneth Lieberthal)提出「分裂權威主義」(fragmented authoritarianism)的 概念,②認爲中共政治體系內部的各部門得因爲利益競逐,分裂了權威主義的利益一體 化。影響所及,西方政治學盛行已久的理論,諸如官僚追求預算最大化,③或是官僚得 以發展政策偏好,④似乎都可以直接移植到中共決策體系的研究。

但這種樂觀的看法,在之後數年後逐漸引起反思。郭蘇建指出,中共建政迄今,「極權主義」典範的「硬核」(hard core) 並未改變。⑤裴宜理 (Elizabeth J. Perry) 認為中共長期的革命經驗,使其形塑出「革命威權主義」(revolutionary authoritarianism),擁有比一般國家政黨更強大的能力。⑥這些觀點,都指出中共黨國力量並未下降,傳統的「黨管一切」形態未變,多元政體不可能在短期內發生在中國大陸。

中共現今的決策形態,到底是「分裂權威主義」所強調的「部門獲利」?或仍爲「極權主義」所主張的「黨管一切」?本文認爲,不同的決策性質導致了不同結果。決策結果的迥異,立基於該決策的「利益」性質。中共決策體系內部,存在著「雙元利益」的不同決策傾向:一爲涉及「黨國利益」(party-state interests)的決策,主要爲國防安全、意識形態等領域;二爲「部門利益」(bureaucratic interests)之決策,主要是公共建設、經貿等範疇。涉及「部門利益」的決策,部門或地方逐利的情況確實存在,亦即是「分裂權威主義」模式表現;但涉及「黨國利益」的決策時,黨中央的力量仍高度突出,壓縮控制部門與地方,展現了不同的中央與地方之「條塊關係」。①此一「雙元利益」的思維,使得「黨管一切」和「部門獲利」呈現在不同領域的決策中。

針對前述發現,本文選擇兩個個案進行比較研究,分別討論涉及「部門利益」與 「黨國利益」時,中共決策模式之同異。三峽大壩涉及「部門利益」決策,該個案投 資金額巨大,涉及多個部門與地方的互動,被喻為世紀工程,重要性極大,曾引起李

註① A. Doak Barnett, Communist China in Perspective (New York: Praeger, 1962); Michel Oksenberg, "Policy Making Under Mao, 1949-68: An Overview," in John M. H. Lindbeck ed., China: Management of a Revolutionary Society (Seattle: University of Washington Press, 1971), pp. 79~115.

註② Kenneth Lieberthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 1~30.

註③ William A. Niskanen, Bureaucracy and Public Economics (England, Brookfield, Vt.: E. Elgar Pub, 1994).

註④ Eva Etzioni-halevy, Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma (London, Boston: Routledge & K. Paul, 1983).

註⑤ Sujian Guo, Post-Mao China: From Totalitarianism to Authoritarianism (Westport, Conn.: Praeger, 2000), pp. 12~22.

註⑥ Elizabeth J. Perry, "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, No. 57 (January 2007), pp. 1~22.

註① 趙建民,「塊塊壓條條:中國大陸中央與地方新關係」,中國大陸研究,第 38 卷第 6 期 (1995 年 6 月),頁  $66{\sim}80$ 。

侃如等人的注意。®但李侃如等人所運用的資料過於陳舊,多集中於毛澤東時期與 1980年代初期有關三峽大壩的相關討論,本文採注新資料進行分析。

另一個個案是青藏鐵路,這是一個涉及「黨國利益」的決策,決策的政治考量高 於經濟需求。儘管青藏鐵路的建設有一定經濟利益,但政治的考量更多,因爲如果純 經濟來抉擇,滇藏鐵路的效益更高。中共之所以選擇青藏線,是因爲施工期短,有助 於對西藏控制,防止藏獨與增加邊防。但滇藏鐵路比較符合鐵道部利益,因爲該線較 具工程技術的可行性,且工期長、預算高。青藏鐵路的決策,使得鐵道部無法從中獲 取更多的部門利益。

本文內容如下:第二節將提出中共決策「利益取向」模型;第三節提出本文的比較架構;第四節和第五節,分別討論三峽大壩與青藏鐵路的個案;第六節提出整體理論的探討;第七節做出結論。

#### 貳、「利益取向」的思考

決策的「利益」性質,是影響決策結果的關鍵。相關文獻已提及,中共在面對不同的議題時,決策的模式亦互異。趙穗生以「議題範疇」(issue-area)的概念,認爲中共的決策模式在經濟議題和非經濟議題,並不相同。⑤但「議題取向」的架構,其「因果機制」(causal mechanisms)並不明確。它比較難以深入個案的內部,去分析政治菁英在進行決策時,究竟是受到什麼「誘因」(incentive)所制約。爲了要釐清分析概念,作者提出「黨國利益」和「部門利益」爲理論核心,希望建構更爲明確的「因果機制」。

#### 一、「雙元利益」的制度情境:黨中央、國務院的「委託 /代理」關係

爲何中共決策體系內部會存在「雙元利益」?「黨國利益」與「部門利益」是運作於什麼制度環境?如果「以黨領政」是中共的組織原則,則部委與黨中央的決策思維與模式應該是一致的,那爲何會出現「黨國利益」與「部門利益」的思維?而「部門利益」在什麼情況下會得到彰顯?這些問題對於過去我們所理解的「以黨領政」模式,是一個有趣的衝擊,值得吾人細究之。

「雙元利益」運作的制度情境,在於中共的黨務、政務系統,存在本質上的分野。文獻早已指出,中共政治體系內部,存在著黨、政之間「雙元制度」(dual rule)

註⑧ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China-leaders, Structures, and Processes*(Princeton, NF: Princeton University, 1988), pp. 269~338.

註⑨ Suisheng Zhao, "The Structure of Authority and Decision-making: A Theoretical Framework," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao eds., *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (New York: M.E. Sharpe, 1995), pp. 239~240.

格局。⑩在改革開放之前,這種「雙元制度」的分野並不造成問題,因爲當時中共對於部委的專業性、技術性的要求,不但不重視,⑪甚且大幅度利用革命幹部,擔任技術性部委的領導人。在中共的意識形態中,即便是立國之後的建設,也必須藉由通才的「職業革命家」來進行,因此政治體系只存在「領導幹部」與「非領導幹部」的分野,黨、政之間的並不存在隔閡。但改革開放之後,隨著官僚制度的逐步建立,部委的專業性有所提升,這無可避免使得「領導幹部」在控制官僚的過程中,也出現了「風險」(risk)。⑫換言之,「國務院」與下屬「部委」,開始誕生出相迥於「黨中央」的利益。⑬

從學理上來說,「黨中央」與「國務院」之間,開始出現了「委託/代理問題」(principal-agent problem)。「國務院」作爲「黨中央」的「代理人」,是否有可能「踢開黨委鬧革命?」⑩作者認爲是存在這種可能性,因爲「國務院」相對於「黨中央」而言,存在著「專業上的不對稱」。「國務院」下屬的部委,專業性高於黨務部門,因爲政務官員的訓練,多是財經、理工、法律等專業科目,使得政務官僚的「技術工作取向」(technical-task oriented)要遠高於黨務部門。⑤官僚部門涉及理工、科技、經濟、法律等專業領域,對於「人力資本」(human capital)的需求較高,並非整天訴諸於「政治正確」就可以應付,這使得政務部門適合負責專業性較高的決策。反之,黨務不外乎是組織、統戰、宣傳、政法等範疇,對於學科專業性的需求較低,重視的是對於黨的忠誠以及個人統馭技巧的秉賦。因此,「黨中央」較適合擔當專業化不高的政治性決策。

在中央的決策運作上,作者聚焦於「黨中央」和「國務院」的關係。黨中央負責 黨務的運作,而國務院則主管專業部委。由於黨務系統的專業性不高,因此黨中央並 不主導專業性過高的決策,而是掌控「黨國利益」爲主的相關政策。國務院則負責專 業性較高的決策。從「委託/代理」的角度而言,黨中央爲「委託人」。由於黨務系統 的專業程度不高,因此在專業性決策上,只能讓國務院成爲「代理人」。依據黨中央的 期待,國務院在進行專業性決策時,不能危及「黨國利益」,甚且不能偏袒特殊的「部 門利益」而斲喪省級利益。但實際上,國務院並不一定會從整體的「黨國利益」出 發,而有可能會在決策過程中,甘冒「道德風險」(moral hazard)來擴大部委的利

註⑪ Franz Schurmann, Organization and Ideology in Communist China (Berkeley: University of California, 1968), p. 191.

註⑪ Harry Harding, Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976 (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1981), p. 4.

註⑫ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, Policy Making in China-leaders, Structures, and Processes, p. 404.

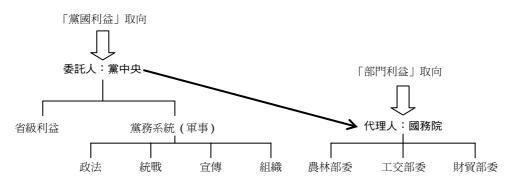
註③ 作者此處所稱的「黨中央」,係指中共中央總書記、中共中央直屬機構、中央軍委會。

註① 作者此處所稱的「黨委」,其範圍限指註釋③所稱的「黨中央」,也就是中共中央總書記、中共中央 直屬機構、中央軍委會等職務、部門。

註⑤ Xiaowei Zang, Elite Dualism and Leadership Selection in China (New York: Routledge Curzon, 2004), p. 106.

益。作者將「雙元利益」的制度結構,繪於圖1。

#### 圖 1 「雙元利益」的制度結構



說明:1.加深的線頭,代表本文的「委託/代理」關係。

2.關於國務院部委的選定,限定於專業性功能部委的範疇。

資料來源:作者繪製。

從「委託/代理」的角度來看,作者想探討的是:「在什麼情況下,會使得國務院願意承受『道德風險』,去支持下屬部委取得更多的利益?」在什麼情況下,黨中央(委託人)會嚴密控制國務院(代理人)的運作,使得國務院的部委無法追求過多的利益?對此,作者將從「雙元利益」的角度,去回答這個問題。

#### 二、「雙元利益」的概念

區別「黨國利益」與「部門利益」,是本文的另一個關鍵核心。首先需釐清的問題是,何謂「利益」?本文所謂的「利益」,指的是團體所享有的「一個特殊目標或是普遍本質」(a particular or a common characteristic)。 ⑥ 這種利益共享的範疇若上升到國家整體的層次,會排除個體性的部門利益,而形成所謂的「黨國利益」。反之,若利益共享的範疇僅侷限在部門而未擴及國家整體,則該利益僅涉及「部門利益」。在「青藏鐵路」的制定過程中,防止藏獨與增加中亞邊防爲國家安全的考量,牽涉國家整體安全考量;在「三峽大壩」的決策過程中,工程的利弊得失僅涉及部門和鄰近省分的利益,鮮少涉及國家安全的層次。 ⑥

「黨國利益」的決策,受到黨中央的緊密控制。一旦利益的目標或本質上升到國

註像 W. David Clinton, *The Two Faces of National Interest* (Baton Rouge, La.: Louisiana State University Press, 1994), p. 22.

註⑩ 「三峽大壩」在制定決策時,曾考慮是否會遭到軍事攻擊的可能性?這似乎涉及國家安全的議題。作者不否認在「三峽大壩」的個案中,亦包含部分國家安全的考量,但此一考量主要是著眼於大壩建成後的安全性顧慮,此與本文所討論的興建目的並不相同。中共在該決策上,經濟考量的程度高於政治考量。

家層次,國家會排除個體性質的利益。®「黨國利益」是國家根據生存的需要,去界定 其內涵。「黨國利益」有一個最大的特色,就是該議題多牽涉到重大的「國家安全」 (national security)。®在涉及「黨國利益」下,國家會依據整體需要,來限制部門的 預算與施工期,有可能限縮「部門利益」的貫徹。

「黨國利益」只能說和重大國家安全有關係。但如何界定國家安全的意涵?它如同「幽浮般的不明飛行物體」,⑩本質是非常模糊的,它往往牽涉到最高領導人的主觀認知,因此其判別指標也較不明確。在作者的研究方法中,決策是否涉及國家安全,主要是分析領導人的是否提到該決策涉及國家安全等言論。但「部門利益」的判別指標相對清晰。它主要涉及兩項判別指標:第一、是否體現「部門本位」:第二、是否合乎「專業主義」。本文依次說明如下。

首先,是「部門本位」(departmentalism)是否能體現。「部門利益」體現在「部門本位」的考量,主要是基於官僚組織存在的自利原則。②「部門本位」的表現有二:第一、部門希望所分配的資金可以擴大,愈多的資金愈有助於部門獲利。第二、部門會希望工程期限增加,以便在工程進行當中繼續追加預算。

其二,是「專業主義」(professionalism)能否顧及,也是判別「部門利益」的考量之一。「專業主義」的決策,重視專業知識與科技的判斷。就部門而言,它會考量工程技術的可行性。但如果該工程案件涉及到國家安全、意識形態的「黨國利益」,則國家會以國家整體利益爲考量。在這個過程當中,有可能犧牲了專業部委所強調的「技術可行性」。②在本文的判準中,「黨國利益」由於是國家整體層次的利益,特別是指涉國家安全,因此很難說它有一個明顯存在的「專業主義」。更多的層次,是讓透過領導階層的認知,去定義國家安全的意涵。

在涉及「黨國利益」的決策中,由於受到黨中央的緊密監督,在決策過程經常出現無可妥協性。僅涉及「部門利益」的決策,部門之間才得以議價。本文從「利益取向」的觀點,將決策形態區分爲「黨管一切」和「部門獲利」。在本文的定義中,所謂的「黨管一切」是指,黨會依據國家整體的利益思考,從意識形態或國家安全的面向去進行決策。而「部門獲利」並非擺脫黨中央的控制,而指專業部門根據「部門本位」和「專業主義」的考量,進行符合自身利益的決策。換言之,「黨管一切」和「部

註⑪ 相關的討論,可參見 Hans J. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review*, Vol. 46, No. 4 (December 1952), pp. 961~988.

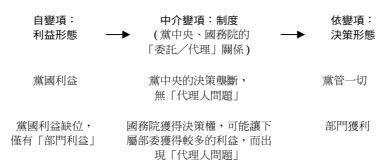
註例 Thomas L. Hughes, "On the Causes of Our Discontents," Foreign Affairs, Vol. 47, No. 4 (July 1969), p. 666.

註② Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 83~84.

註② 「黨國利益」與「部門利益」的爭執,改革開放之前雖然不明顯,但仍可以找到少數案例來說明之。 以 1950 年的韓戰爲例,黨中央與解放軍對是否開戰,就出現分歧。當時中共軍力不足,來自軍方的建 議,與美國開戰的結果並不樂觀。時任解放軍代總參謀長的聶榮臻對於參戰與否曾表示:「對付現代 化戰爭,坦克、飛機、砲兵幾乎什麼都沒有,基本上還是小米加步槍,彈藥都有困難呀。」但以毛澤 東爲首的黨中央仍在國家安全的考量下,決定參戰。見聶榮臻傳編寫組,聶榮臻傳(北京:當代中國 出版社,1994年),頁 502。

門獲利」的主要差別,是黨中央重視的國家安全、意識形態,或專業部門重視的「專業主義」和「部門本位」獲得彰顯。作者強調,「部門獲利」並非擺脫黨中央的主導, 而是部門的利益獲得較大程度的體現。作者將本文的研究模型,繪於圖 2。

#### 圖 2 本文的研究模型



資料來源:作者繪製。

本文在分析「部門獲利」和「黨管一切」的決策時,分別選取「三峽大壩」與「青藏鐵路」兩個個案,以說明「利益」性質對決策結果的影響。本文選取的兩個個案,屬於個案研究法的「典型個案」(typical case),②分別代表著兩種最具代表性的個案。作者用以建立決策模式的「理念型」(ideal type),以構築出兩種中共決策的基本架構。

#### 參、個案比較的架構

「三峽大壩」與「青藏鐵路」的個案性質相似,存在著可比較性。我們將說明個 案之間的可比較性,以及作者的主要切入點—利益性質,以作為本文的論述骨幹。

#### 一、個案的可比較性

三峽大壩與青藏鐵路的個案之間存在相似性,符合可比較的基礎,主要基於五點理由:首先,兩個個案都發生於中共列寧式黨國體制下,其決策過程的制度架構類似。其二,這兩個決策都屬於公共工程建設,因此具可比較性。其三,決定兩案興建的時間都在「後毛澤東時期」,其政治結構都排除「毛掛帥」(Mao-in-command)的主導。三峽大壩工程在 1960 年代後,因大躍進的失敗而停擺,如真正重新決定是否興建

註② Jason Seawright and John Gerring, "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options," *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 2 (June 2008), p. 299.

註② 大躍進至 1980 年代,除了文革時期開始修建的葛洲壩之外,「三峽大壩」工程完全迭宕。楊溢,論證 始末 (北京:水利電力出版社,1992年),頁 13~16。

的關鍵,是在 1980 年之後。青藏鐵路的興建也是斷斷續續,在 1978 年完成青海到格爾木路段後停工,在 1981 年後才又重新排上議程。 ©因此,兩案皆符合本文選定的 1980 年之後的中共決策環境,其權力結構都是元老協商,而非毛澤東一槌定音的方式。

第四、兩個個案的決策層級都相當高,涉及黨與國家的領導層級。決定三峽大壩的政治菁英,包括鄧小平、江澤民、李鵬等;而決定「青藏鐵路」的菁英,則有鄧小平、江澤民、曾培炎等。鄧小平在 1980 年代是「元老政治」的要角,重要決策必須經過其定案。③李鵬在 1981 年擔任電力工業部部長,1983 年任國務院副總理,分管大型基建,並兼三峽工程籌備小組組長。②江澤民則在 1989 年的六四事件後,被元老欽定爲總書記,②在 1990 年代的中國政壇有重要地位。曾培炎於中央財經領導小組與國家計委任職,並在 2001 年後擔任新成立的國務院青藏鐵路建設領導小組組長,②擔負建設青藏鐵路的總籌。

最後,兩個個案都有相對應的專業部門。負責三峽大壩的主要部門是國務院下的水電部,愈而青藏鐵路的所涉部門爲國務院鐵道部。水電部爲主管中國大陸水電資源事務的重要部門,由於該部性質純爲經濟,鮮少涉國家安全或意識形態,因此建政後的部長職,長期酬庸給黨外人士,首任部長傅作義至 1972 年卸職。⑤鐵道部在建立初始,就是高度與國防相關的部門。1984 年以前,中國主管鐵路事務的部門,分別爲國務院鐵道部以及隸屬中共中央軍委之鐵道兵司令部,該兩個單位關係密切,但職權重疊。1984 年後,中共裁撤鐵道兵,將成員編入鐵道部。⑥這兩個部門都是正部級機構,是主管水電與鐵道最主要的部門。

註⑤ 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,中國投資(北京),第 12 期(2001 年),頁 37~39°

註⑥ 寇健文,中共菁英政治的演變:制度化與權力轉移 1978-2004 (台北:五南出版社,2005 年),頁 101~131:趙建民、劉松福,「改革開放以來中共中央最高領導及決策體制之變遷」,遠景基金會季刊,第8卷第1期(2007年1月),頁61~62。

註② 李鵬,眾志繪宏圖:李鵬三峽日記(北京:中國三峽出版社,2003年),頁11。

註⑩ 寇健文,中共菁英政治的演變:制度化與權力轉移 1978-2004,頁 129。

註② 「青藏鐵路建設領導小組成立」,中華人民共和國中央政府網,2006 年 1 月 2 日,http://big5.gov.cn/ate/big5/www.gov.cn/ztzl/2006-01/02/ content\_145415.htm。

註③ 中華人民共和國掌管水利與電力的部門,歷經多次改組。1949 年水利部成立,主管水利行政。1958 年 改設水利電力部,1979 年則改為水利部與電力工業部,1982 年則又合併為水利電力部,1988 年又改組為水利部。由於本文所撰之「三峽大壩」決策過程,多在 1980 年代,故本文將制定該案的部門以「水電部」通稱之。何虎生,中華人民共和國職官志,修訂版(北京:中國社會出版社,2003 年), 頁 306。

註③ 何虎生,前引書,頁 275~276。

註② 關於鐵道兵裁撤的過程,可參閱:陳再道,**陳再道回憶錄(下)**(北京:解放軍出版社,1991年), 頁 451~469。

#### 二、本文的論述核心:「決策利益」的性質

在控制住「相似變項」後,本文指出影響這兩個個案結果迥異的變項—「決策利益」的性質。三峽大壩主要爲「部門利益」決策,青藏鐵路涉及「黨國利益」。「利益取向」之迥異,是造成「黨管一切」或「部門獲利」的主因。

三峽大壩主要爲經濟層面的考量,僅涉及「部門利益」。中共建政後,最早提出三峽大壩的興建設想,是在 1953 至 1954 年間。當時由於長江爆發洪水,因此毛澤東召集相關幹部討論興建三峽大壩的可行性。1956 年,成立長江流域規畫辦公室,正式進行相關的研究與設計工作。③但黨內對於修建三峽大壩正反意見爭執不斷,特別是李銳與林一山等人對於大壩的實質經濟效益看法分歧。爲了平息黨內紛爭,在 1958 年的南寧會議和成都會議上,對於是否興建三峽大壩 進行討論。在成都會議上通過「關於三峽水利樞紐和長江流域規畫的意見」,認爲「從國家長遠經濟發展和技術條件兩個方面考慮,三峽水利樞紐是需要修建而且可能修建的」,並爲了減少四川的淹沒,而限定大壩高度不得超過 200 米。④從上述的內容,可見三峽大壩的決策思維,確實是以經濟考量爲主,包括防洪、發電、航運等利益,鮮少牽涉到國家安全、意識形態等政治問題。

青藏鐵路則牽涉到國家安全的政治問題,因此涉及「黨國利益」。青藏鐵路的興建,雖然不能說沒有經濟效益的考慮,但政治戰略應爲深層的考量。早在中共建政初期,就面臨西藏獨立的威脅,加緊對於西藏的交通聯繫,成爲建政後的要務。1954年,青藏、川藏公路通車,中共開始思考修建「青藏鐵路」的可行性。最早提出要建青藏鐵路的幹部,是當時鐵道兵司令員王震,他向毛澤東力陳在邊域修建鐵路的必要性。⑤而修築青藏鐵路的另一個考量,是國防戰略目的。中亞鄰國環伺,使得中國必須擁有一條連接西藏的鐵路,以增加軍事部署的力量。青藏鐵路的修建,增加了中共對於中、南亞各國的戰略優勢。⑥

在凸顯「利益性質」的殊異後,本文提出兩種決策模式的特徵。本文認爲僅涉及「部門利益」的決策,黨中央立場不明確,且專業部門與地方多能參與議價,部門利益較能彰顯,而導致「部門獲利」的結果。但涉及「黨國利益」的決策,黨中央的立場明確,且專業部門與地方無法參加議價,國家安全的因素稀釋了專業部門的利益,早現「黨管一切」之形態。這兩種模式的比較,作者整理於表1。

註③ 李銳,論三峽工程(長沙:湖南科學技術出版社,1986年),頁 3~4。

註③ 田方,「關於三峽水利樞紐和長江流域規畫的意見」,田方、林發堂主編,**論三峽工程的宏觀決策** (長沙:湖南科學技術出版社,1987年),頁 6~7。

註為 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,頁35~36。

註® 徐尚理,「戰略地位提升,中南亞國家緊張」,中國時報,2006 年 7 月 5 日,第 13 版。

個案	主要利益	主要考量	負責決策的 單位	專業部委、地方 是否參與議價	決策結果
三峽大壩	部門利益	防洪、發電的考量	國務院	參與議價	部門獲利
青藏鐵路	黨國利益	國防安全的考量	黨中央	無法議價	黨管一切

表 1 本文的比較架構

資料來源:作者自行整理。

本文將以「三峽大壩」與「青藏鐵路」的決策過程,作爲涉及「部門利益」與「黨國利益」的「典型個案」,並將決策梗概與理論意涵申述於後。

#### 肆、「部門利益」導向的決策:「三峽大壩」 的爭論

三峽大壩的興建,是中共工程決策的一個重要個案,其決策的過程涉及水電部等部門的利益。中共對於長江三峽水壩是否興建,自建政後就爭辯不休,但至文革時期討論趨於停止。改革開放後,中共重新將三峽水壩興建的問題提上議程,國務院在1992年3月通過三峽水壩建設案,並於該年4月,由全國人大表決通過。1980年代至1992年之間,是影響三峽水壩決策至爲重要的關鍵,也是本文的研究範圍。「三峽大壩」的地理位置,見圖3。

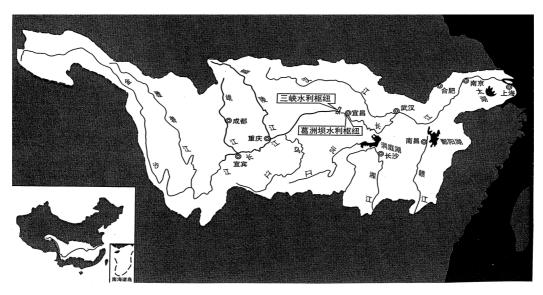


圖 3 「三峽大壩」地理位置圖

資料來源:李鵬,眾志繪鴻圖:李鵬三峽日記,前頁(未標明頁數)。

## 一、無涉國家安全的決策:「國務院」成為主要的「代理人」

三峽大壩的興建,未直接涉及重大國家安全,因此不涉及「黨國利益」。黨中央對於該議題並沒有明顯的立場,而是將決策權下放到國務院,這使得國務院成爲該工程決策上,最主要的「代理人」。1980年代影響三峽大壩的決策層峰中,可分爲三派。陳雲、胡耀邦對於興建採取消極態度;鄧小平無定見,而以幹部的意見來決定:李鵬則主張興建。李鵬則因和水電部門淵源甚深,積極主張興建,掌握較多的決策權。②換言之,該工程決策的過程中,層峰的立場並未統一。

在黨中央的領導中,對大壩的興建立場分爲兩派。一派是持懷疑論,以陳雲、胡耀邦爲主。陳雲對於三峽大壩的興建,採取較爲消極的立場。陳雲久歷財經要職,知道三峽大壩興建的利弊。根據李銳的回憶,陳雲說過:「三峽出了問題,要亡黨亡國的。」並要求李銳針對三峽大壩興建問題,寫過兩三次的意見書。為陳雲在整個決策中,不主張積極興建,即使興建,也傾向工程規模不必太大。胡耀邦也不主張積極興建該工程。根據胡耀邦之女滿妹的回憶:「父親對於修建三峽大壩一直是心存疑慮的。1985年,當父親看到李銳寄給人民日報社不同意修建三峽大壩的文章時,因爲某種原因,不得不作出不要發表的批示。」為滿妹並未言明「某種原因」爲何?但本文推測應和黨內菁英立場的歧異有關。

黨中央領導的另一種意見,則是未明顯表態,鄧小平就是其中的代表。作者發現,鄧小平為首對於如何興建大壩,始終搖擺不定。他一方面認為修建「三峽大壩」對於環境影響有限,但對於防洪與發電的效益卻是極為巨大,因此「輕易否定三峽工程不好」。⑩但一方面,鄧小平對於要如何修築大壩,卻無定見,這主要表現在壩高的高度,究竟是 150 米或 180 米。壩高的問題,關係到淹沒地區的範圍與移民的多寡,也關係到防洪與發電的效能。鄧小平在 1982 年的一次匯報中指出,他贊成搞低壩的方案,即壩高 150 米,⑪因為 150 米的方案可以使得其故鄉四川省的移民,減到最低。1984 年 4 月,國務院批准「150 米大壩方案」。ၿ但 150 米的大壩,遭到重慶市政府的反對。重慶市提出了壩高 180 米的方案,以便讓萬噸級船隊直達重慶。螂在重慶市提出

註③ 王維洛,「中國防汛決策體制和水災成因分析」,當代中國研究(普林斯頓),總第 66 期(1999年),頁125。

註3 「1984 年國務院批准三峽工程方案過程倉促」,**星島環球網**,2006 年 6 月 9 日, http://www.singtaonet.om/feitures/sanxia/sanxia8/t20060609 252331.html。

註⑩ 滿妹,思念依然無盡:回憶父親胡耀邦(北京:北京出版社,2005年),頁 4~5。

註⑩ 中共中央文獻研究室,鄧小平年譜: 1975-1997(上)(北京:中共文獻出版社,2004年),頁 657。

註 ① 王維洛,福兮禍兮:長江三峽工程的再評價(台北:文統圖書,1993年),頁73。

註⑩ 李鵬,眾志繪宏圖:李鵬三峽日記,頁6。

註③ 鄒家華,「關於提請審議與建長江三峽工程的議案的說明」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒(1994年)(北京:中國三峽出版社,1995年),頁33~38。

反對意見後,鄧小平也不堅持低壩的方案,而是責令國務院審議。在黨中央的立場不 明確之前提下,國務院取得了「代理人」的角色。

#### 二、最積極的「代理人」: 李鵬

「黨中央」在這場工程決策的過程中,明顯處於「委託人」的角色。一來是黨中央對於科技相關的工程,缺乏專業判斷能力,二來是該工程未涉及「黨國利益」的層次,因此黨中央願意將決策權交給「代理人」一國務院。在國務院的領導中,以總理李鵬的態度最爲積極。李鵬極力主張興建大壩。1984年2月,中央財經領導小組對於三峽大壩的興建做出原則性決定,並決定由李鵬、宋平、杜星垣、錢正英負責籌備工作。該年3月成立國務院三峽工程籌備小組,由李鵬擔任組長。④至此,具體的決策權移至國務院三峽工程籌備小組,由李鵬統籌主要的工程論證與相關計畫。由於黨中央對於該決策並無明顯的立場,因此將具體決策權力下放給國務院三峽工程籌備小組組長的李鵬。本文將國務院三峽工程籌備小組的主要領導人整理於表2。

姓名	小組職位 其他任職		
李鵬	組長	國務院副總理 (1983/6-1987/11)	
宋平	副組長	國家計畫委員會主任 (1983/6-1987/5)	
杜星垣	副組長	中央財經領導小組秘書長 (1981-?)	
錢正英	副組長	水利電力部部長 (1982/3-1988/4)	
黄友若	黄友若 辦公室主任 無(曾1970年代中期任水電部副部長)		

表 2 國務院三峽工程籌備小組(1984/3成立)

~ 資料來源:李鵬,眾志繪鴻圖:李鵬三峽日記,頁 31。

李鵬在 1985 年向鄧小平進行匯報時,力陳 180 米方案的好處。他認為 180 米方案可以輔助移民發展農業和鄉鎮企業。鄧小平在李鵬的進言下,認為在移民問題得以克服,同意將壩高增到 180 米,以利發電以及重慶市的航運。以鄧小平為主的「黨中央」,在大壩是否應建以及壩高長度的議題上搖擺不定,這使得國務院有了較大的決策空間。此外,「黨中央」端賴李鵬呈報相關的資訊,這使得下屬單位得以呈報經篩選的訊息,以擴張部門利益。⑥

#### 三、「部門利益」的體現:「水電部」的獲利

在黨中央缺乏一貫立場的情況下,國務院負責大壩工程的論證,並將決策的論證權交給水電部,使其主導「三峽工程論證領導小組」。在大壩工程是否必須興建上,水電部必須排除負面的意見,而水電部所擁有的「專業主義」,成爲說服其他單位同意工程興建的利器。主要的負面意見出現在全國政協。全國政協副主席周培源認爲,三峽

註④ 李鵬,眾志繪宏圖:李鵬三峽日記,頁30。

註像 Anthony Downs, Inside Bureaucracy, p. 118.

工程投資多、工期長、效益慢,對於實現經濟「翻兩番」的目標無明顯助益。@此外,

- 三峽工程除了移民問題外,還存在泥沙淤積、技術難度、環境影響等問題。簡言之,
- 三峽大壩的經濟效益存在極大的負作用,且可以由其他方案取代之。

由於政協的反對,中共在 1986 年決定重新對三峽工程進行論證。該年 6 月,中共中央與國務院發布《中共中央、國務院關於長江三峽工程論證有關問題的通知》,簡稱十五號文件。該文件要求水電部成立「三峽工程論證領導小組」,負責敦請專家學者進行有關議題的論證,並向中央書記處、國務院、人大常委會做匯報。©但由於「三峽工程論證領導小組」由水電部成立,該部充分運用「專業主義」的優勢,安插水電部成員擔任領導小組的組長與成員。

論證領導小組由水電部部長錢正英擔任,領導小組成員共 12 人,有 10 人在水電部任職,14 個專題論證組組長中,水電部佔一半。這些成員因爲部門利益的考量,主張「三峽大壩」必須儘快興建。但對於其他相關的航運、地質、生態、機電、財經等部門,竟無一位領導人名列其中,穩這使得論證領導小組的運作,呈現水電部一元化領導的情形。

在論證過程中,水電部也邀請相關專家共同討論。但所邀請的專家,其立場亦多支持興建三峽大壩。在二十幾位特邀顧問中,持反對立場的只有政協常委孫越崎一人。此外,水電部在論證過程中,掌握住「議程設定」(agenda setting)的安排,往往指定單一方案而無備案,迫使參與的專家只能從指定方案中進行論證。就最重要的壩高長度而言,水電部早已傾向於 180 米方案,許多專家在論證會上希望提出 150 米、160 米等方案,水電部領導都不予考慮。而在論證過程中,各專題組的研究被互相切割,不允許綜合性的討論。⑩孫越崎等人回憶歷次論證會,都是一面倒的支持三峽工程,認爲該工程是不可替代的方案,呈現出的多是水電部對於所屬工程的觀點,欠缺綜合性的論證。⑩

水電部除了掌握「專業主義」主導決策外,還從「部門本位」來謀取利益,以壩高 180 米與 150 米的爭論最爲明顯。180 米壩高利於發電防洪,但淹沒的地區擴大,使得移民人數增加。150 米的壩高,萬縣淹掉 50%,但若將壩高增到 180 米,則萬縣將有 80%受到淹沒,愈這使得湖北和四川必須處理移民增加的問題。1988 年的調查資料顯示,壩高 150 米的總移民爲 33.54 萬,180 米的移民則增爲 79.48 萬,增長幅度超

註⑩ 周培源,「致中央領導同志信:關於三峽工程的一些問題和建議」,戴晴編,長江之死!?三峽工程 能否興建論爭集(台北:新風出版社,1991年),頁4。

註④ 楊溢,論證始末,頁 26~27。

註4 戴晴,「向錢正英請教」,戴晴、薛煒嘉編,誰的長江:發展中的中國能否承擔三峽工程(香港:牛津大學出版社,1996年),頁5。

註⑩ 李銳,「對歷史負責到底:回憶三峽工程上馬過程的始末」,**當代中國研究**(普林斯頓),總第 66 期 (1999年),頁 102~106。

註⑤ 李鵬,眾志繪宏圖:李鵬三峽日記,頁49。

過一倍以上。@兩種壩高長度的利弊,見於表3。

「三峽大壩」高度 150米 180米 水電部關注的投資、發電、防洪利益 工程總投資(億元人民幣)\* 311.4 214.8 正常蓄水位防洪庫容 (億立方公尺) 249 年發電量(億仟瓦/小時) 677 891 是否符合水電部的「部門本位」 不符合 符合 重慶市關注的航運問題 萬噸船隊可否航至重慶市 否 可 是否符合重慶市的利益 不符合 符合 湖北省與四川省關注的移民問題 直接移民(萬人) 79.48 淹沒耕地 (萬畝) 47.62 是否符合湖北省與四川省的利益 符合 不符合 部分政協人士所關注的環保問題 30年 77.82 90.15 庫區幹流淤積量 (億立方公尺) 100年 106.70 183.26 是否符合部分政協人士關注的問題\*\* 符合 不符合

表 3 壩高 150 米和 180 米方案的比較

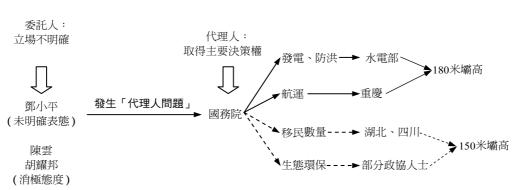
由表 4 可知,150 米與 180 米的效益差異明顯。150 米的投資金額較少、防洪量、 發電量較少,不符合水電部利益。但 180 米的壩高,則有較高的投資量與防洪、發電量,符合水電部利益。然則 180 米的方案,卻存在移民人數龐大以及泥沙淤積量多的 缺點,特別是移民的人數,竟是 150 米方案的兩倍多。總結以上探討,我們將「三峽 大壩」的相關決策過程繪於圖 4。

由圖 4 可知,「部門獲利」的前提,是黨中央與國務院之間,出現了「代理人問題」。一旦國務院掌握具體的決策權,則傾向於協助下屬部門獲取利益。在部門與地方的議價過程中,水電部與重慶市的利益是一致的。兩者不但希望建壩,且都希望將壩高能增到 180 米,以利於水電部希望的發電、防洪,以及重慶市的航運。而全國政協與四川省、湖北省則希望大壩高度維持 150 米,甚至偏向不興建,原因是由於全國政協擔心的生態環保,以及四川、湖北必須進行大量移民。但水電部以「議程設定」掌控論證小組,使得黨中央同意壩高 180 米的方案。該案的興建是一個「部門利益」

<sup>\*</sup> 工程總投資的計算是 1986 年的估算值。

<sup>\*\*</sup>審查人指出,政協似乎未具有「共同利益」,作者表示同意與感謝。在此處,以「部分政協人士」來論述之。 資料來源:整理自三峽工程論證領導小組辦公室,「三峽工程論證專題該要」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒 (1994年),頁 276、292、318~319。

註⑩ 樞紐建築物專題論證專家組,「樞紐建築物論證報告(摘要)」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒(1994年),頁276。



#### 圖 4 「三峽大壩」的決策過程

說明: 虛線的箭頭,表示被犧牲一方的利益。 資料來源: 作者繪製。

導向的決策,呈現出「部門獲利」的形態。在論證過程中,黨中央沒有明確的立場,使得水電部得以掌握「專業主義」與追求「部門本位」。但由於部門的逐利,使得該工程在事後被認爲是有問題的決策。®

#### 伍、「黨國利益」導向的決策:「進藏鐵路」 的爭論

相對於三峽大霸,青藏鐵路的決策意涵涉及「黨國利益」,包括增加中央對西藏的控制,和鞏固中亞的邊防。本文所指的青藏鐵路,是格爾木到拉薩一段。該路線是否興建的爭論,起於 1980 年代。本節所要論述的主軸有二:其一,滇藏線的效益遠高於青藏線,但捨青藏線採滇藏線的考量,是因爲政治因素高於經濟效益。其二,滇藏線的工程難度較低,且工期長、投資金額較高,符合鐵道部利益,但由於該工程涉及「黨國利益」,且黨中央已經有旨意選擇工期短而金額少的青藏線,國務院在這個工程當中並未有太多的主導權,使得鐵道部亦無法追求部門利益。青藏鐵路的地理位置,見圖 5。

註③ 2006 年 5 月工程竣工的慶祝典禮上,非但中央領導全部缺席,且湖北省與重慶市的領導人亦缺席,典禮草草結束,絲毫沒有「世紀工程」的格局,可見第四代領導人不願爲這個工程背書。王維洛,「三峽大壩完工,中央全體缺席」,爭鳴(香港),總第344期(2006年),頁41~43。

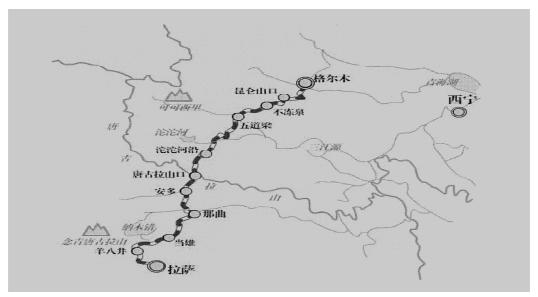


圖 5 「青藏鐵路」地理位置圖

資料來源:「青藏鐵路沿線城鎮介紹」,**青藏鐵路網**,檢索日期 2010 年 2 月 26 日,http://www.qh.xinhuanet. om/ztlw/czjs.htm。

#### 一、涉及國家安全的決策:黨中央有明確的立場

進藏鐵路的論證過程中,最富爭議性的議題,是路線應該選擇青藏線呢?還是滇藏線?@進藏鐵路的路線,涉及到施工期長短的問題,中共一直希望儘快建成,以迅速增加對西藏地區的控制力。早在毛澤東時期,中共曾擬定 1974 年興建進藏鐵路,1983 至 1985 年間完工的計畫。時任國務院副總理的李先念曾批示:「似乎時間長了點,能否加快?」®總理周恩來也批示:「鞏固邊疆,開發邊疆,爭取在 1980 年將火車通到拉薩,最遲 1982 年。」®這種觀點,一直延續到改革開放之後對進藏鐵路的論證。

青藏線呈現的「黨國利益」,體現在防止藏獨上最爲突出。1994 年,江澤民主持召開中央第三次西藏工作會議,要求以「戰略全局的高度」來研究西藏工作,指出西藏的穩定與發展涉及國家的穩定與發展,「絕對不能讓西藏從祖國分裂出去,也絕對不

註例 從中共建政之後,對於進藏線路的規畫—共有四條:青藏、滇藏、川藏、甘藏。但就工程的難易與投資的多寡來看,以青藏和滇藏兩線最為可行,因此中共對於進藏鐵路的爭論,大致分為支持青藏線以及支持滇藏線兩大派。江世杰,「進藏鐵路勘查論證緊鑼密鼓」,人民日報(北京),2000 年 12 月 11 日,第9 版。

能讓西藏長期處於落後狀態。」®西藏自治區黨委第一書記陰法唐和主席多杰才旦向江澤民、胡錦濤力陳修建築進藏鐵路的重要性,獲得高層的重視。®在第三次西藏會議後,黨中央要求速建進藏鐵路的要求與日遽增,對於進藏鐵路的研究也更爲積極。而中共在 1999 年,開始推動西部大開發,青藏公路難以負荷進藏的物資輸送,修建進藏鐵路的呼聲更是日益高漲。®

在涉及「黨國利益」的工程決策,黨中央的立場是一致的。不論鄧小平、胡耀邦、江澤民,都傾向修建青藏鐵路。江澤民在 2000 年 11 月對鐵道部的批示中最具體:「修建進藏鐵路,從政治、軍事上看是十分必要的」,又提到「無論從經濟發展、政治穩定和國防安全,還是從促進民族團結,更有力地打擊達賴集團的民族分裂主義活動考慮,我們都應該下決心儘快開工修建進藏鐵路。」⑩中共憂慮藏獨若無法遏止,將與台獨的勢力合流,因此早日修建進藏鐵路以遏止藏獨,是關乎國家安全的要務。⑪從反獨與軍事的考量而言,青藏鐵路由於涉及國家安全層次,因此是一個涉及「黨國利益」的工程決策。

在黨中央意見一致的前提下,國務院並未取得太多「代理人」的權限。很大程度上,國務院只是遵照黨中央的指示,去修築青藏鐵路。國務院下屬的國家計委會,負責統整青藏鐵路的興建,國家計委會以西部大開發、「十五計畫」等考量來進行進藏鐵路的全盤擘劃。曾培炎在1993年至1998年擔任國家計委會副主任,1998年擔任國家發展計畫委員會主任,並在2001年後擔任新成立的國務院青藏鐵路建設領導小組組長。©2000年12月,由國家計委改組後的國家發展委主任曾培炎,主持了青藏鐵路的立項匯報。三個月後,國務院即通過該建設案。©國務院在整個進藏鐵路的決策過程中,主張以迅速而廉價的方式來完成該工程,其目的是迅速增加對西藏的控制和中亞邊防力量,以維繫國家安全。這和黨中央的指示是一致的。

另一個主導青藏鐵路修建的因素,來自於地方與中央領導人的政績考量。西藏自治區黨委第一書記陰法唐在 1981 年參加中央工作會議期間,認爲修建青藏鐵路對於中國大陸的政治、經濟、軍事有重大的意義,他的觀點受到胡耀邦、萬里等人的同意。陰法唐在 1982 年和西藏省委副書記巴桑赴北京向胡耀邦、鄧小平、陳雲、葉劍英、李先念進行報告,提議儘快修築青藏鐵路。此一建議受到胡耀邦等黨中央的讚許,不

註۞ 普布次仁,「中央三代領導指導西藏工作的決策與實踐」,西藏研究(拉薩),第3期(1999年), 頁 47~48。

註圖 王蒲,「青藏鐵路建設的歷史考察」,頁26。

註题 「一個世紀的偉大穿越:黨中央關心青藏線建設紀實」,新華網,2006 年 7 月 9 日,http://big5.inhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-07/09/content\_4810743.htm。

註⑩ 江澤民,「盡快開工修建進藏鐵路」,中共中央文獻編輯委員會編,江澤民文選(第3卷)(北京: 人民出版社,2006年),頁136。

註⑩ 倪蘭亭,「加快進藏鐵路建設步伐促進西部區域經濟協調發展」,甘肅科技(蘭州),第2期(1999年),頁52。

註⑩ 「青藏鐵路建設領導小組成立」,前引文。

註⑩ 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,頁43。

久,中共便將此報告批發給鐵道部長陳璞如。@ 1983 年 7 月,陰法唐再度前往北戴河會見鄧小平,提及進藏路線的問題,力主青藏線,原因是投資少和工期短。 ©但滇藏鐵路的工期較長,不符合政治與國防的迫切需求。陰法唐在 1991 年向中央匯報工作時,又說:「要下決心修建青藏路,這不僅有經濟作用,更重要的是政治意義極大。」 ® 這個政治意義,不但象徵中央對西藏的控制,也意味著西藏領導人取得了一項重大工程的政績。

2000 年 10 月,中共中央召開十五屆五中全會,研究「十五計劃」,會議中對於進藏路線有了更明確的定論。前鐵道部部長傅志寰回憶,江澤民在西南組的討論中,要求對於進藏鐵路提出建言。時任西藏自治區書記郭金龍,建議將修建青藏鐵路納入「十五」計劃。而西藏自治區副書記熱地表示:「這條鐵路西藏人民期盼多年了,希望能在第三代領導集體手中實現。」而青藏鐵路的工期短,可以儘快完成進藏鐵路的規畫,建議「哪條鐵路進藏快,就先修哪條鐵路。」®地方與中央領導人的政績考量,使得工期短的青藏鐵路得以雀屛中選。法新社報導,儘管「青藏鐵路」仍是一個有爭議的工程,但中共藉由青藏鐵路這項「偉大的政治工程」,提高了中共以及領導人的地位。®

總體而言,黨中央在面對涉及國家安全的「黨國利益」,出現了強烈的立場,要求 興建工期較短與預算較少的青藏鐵路。一份上呈領導人參閱的內部文件,在事後指 出:「『青藏鐵路』運營初期『政治鐵路』、『國防鐵路』色彩會較爲明顯」。@從黨中央 在決策過程對於西藏問題的重視,以及事後對該鐵路功能的定位,都指出黨中央對青 藏鐵路的決策,定位爲涉及國家安全的工程決策。是項決策的結果,卻限制了鐵道部 的「部門獲利」。

### 二、「專業主義」與「部門本位」的犧牲:「鐵道部」難以獲利

國務院在這場決策博奕當中,並未得到過多的權限,使得鐵道部亦無法從中獲取 更多利益。青藏鐵路在施工難度或投資金額上,都不符合鐵道部的利益。青藏線的施工難度高,有違鐵道部的「專業主義」;該線的工程預算遠低於滇藏線,符合「黨國利益」,但卻不符合鐵道部的「部門本位」。我們依次詳述如後。

首先,青藏線的工程難度高於滇藏線。青藏鐵路的工程難度有三:其一是該線爲

註係 王蒲,「陰法唐談青藏鐵路的決策」,百年潮(北京),第11期(2006年),頁13。

註⑩ 木華,「青藏鐵路:圓夢50年」,黨史縱覽(合肥),第9期(2003年),頁19。

註⑩ 魏碧海,「一種精神超越喜馬拉雅:『老西藏』陰法唐訪談錄」,頁 17。

註⑩ 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,頁42。

註 ® 申華,「媒體和專家談青藏鐵路的影響」,美國之音中文網,2006 年 7 月 2 日, http://www.voanews.om/chinese/archive/2006-07/w2006-07-02-voa39.cfm。

註⑩ 趙英,「青藏鐵路對 21 世紀我國國防安全的影響」,領導參閱(北京),總第 262 期(2003 年 1月),頁12。

高原鐵路,超過 4000 米的路段高達 965 公里,占全長的 86%,在高寒缺氧下,施工者的身體健康堪慮。其二是伴隨而來的高原凍土,路段有 550 公里,使得該路線的地基容易不穩而影響行車安全。⑩青藏線的凍土,有些地方的含土量只有 30%,含水量卻高達 70%,凍土最厚地區達 500 米,一旦氣候高溫,這些凍土的結冰融化會造成地質坍塌。⑪其三,是生態脆弱,青藏高原是黃河、長江、瀾滄江、怒江、雅魯藏布江五大水系的發源地,又是藏羚羊、藏野驢等保育動物的棲息地,但該處生態極其脆弱,植被破壞後很難恢復。而上述高寒缺氧、高原凍土、生態脆弱,被稱之爲修築青藏鐵路的「三大難題」。⑫中國於 1960 年代初以及 1979 年兩度停建該鐵路,除了經濟困難外,技術無法克服亦是要因。

在上述難題中,以高原凍土的問題最難克服。鐵道部長陳璞如曾在 1983 的人大期間表示,如果中央決定建青藏鐵路,則鐵道部較為擔心的是永久凍土的問題。電青藏鐵路於 2006 年 7 月通車後,隨即發生凍土區混泥土結構物出現裂紋,導致路基下沈等問題。電另一個更大的威脅,是中國科學院指出未來受到地球暖化的影響,使得青藏高原的凍土層正在加速退融。電可見凍土層對於鐵路運行穩定的威脅,仍然持續存在。從自然環境的角度而言,青藏鐵路的工程難度甚高,並不符合鐵道部利益。以下,將進藏鐵路路線的施工環境比較,整理於表 4。

進藏路線		青藏鐵路	滇藏鐵路	
地形條件		優級	中級	
海拔高度		劣級	良級	
工程地質問題		良級	中級	
工程量及投資		良級	中級	
	運行條件	劣級	良級	
小計	優級條件	1	0	
	良級條件	2	2	
	中級條件	0	3	
	劣級條件	2	0	
是否符	符合鐵道部的「專業主義」	不符合	符合	

表 4 進藏線路的工程施工環境

說明: 評等分爲四級,從優至劣依序爲一優級、良級、中級、劣級。

資料來源:章銘陶等著,「青藏高原人口、資源、環境與發展綜合研究初稿(內部印刷)」,轉引自成升魁等, 「關於青藏高原進藏鐵路建設的重大問題研究」,資源科學(北京),第 22 卷第 4 期(2000 年), 頁 42。

註⑩ 傅志寰,「西部大開發的重大舉措:開發建設青藏鐵路」,交通運輸系統工程與信息(北京),第 1 卷第 2 期(2001年),頁 97。

註① 張國寶,「世上無難事,只要肯登攀:記建設青藏鐵路的偉大決策」,中共黨史資料(北京),第 3 期(2006年),頁7。

註② 「青藏鐵路攻克三大世界性難題」,**青藏鐵路網**,2005 年 11 月 15 日, http://www.qh.xinhuanet.com/ztlw/2005-11/15/content 5498765.htm。

註③ 王蒲,「陰法唐談青藏鐵路的決策」,頁13。

註 ② 蔡振源,「青藏鐵路:路基沈陷,橋樑龜裂」,聯合晚報,2006年8月10日,第6版。

註⑤ 欣華,「全球氣候變暖致永久凍土層退融,青藏鐵路 10 年後或受威脅」,南方日報(廣州),2006年1月22日,第4版。

從表 5 可知,青藏鐵路符合中級以上的條件有三項,而滇藏鐵路高達五項。此外,青藏鐵路的「海拔高度」與「運行條件」爲劣級,由於高度過高將造成施工者的 危險,且高原凍土的威脅將嚴重影響鐵路運行的安全。從「專業主義」的角度而言, 易於施工且無凍土問題的滇藏線,較符合鐵道部的利益。

其次,青藏線的投資金額和工期也低於滇藏線。這不符合鐵道部的「部門本位」,從「部門本位」的觀點而言,鐵道部會更期待工期長、預算多的滇藏鐵路。我們將兩條鐵路在工程預算與施工期的比較,整理於表 5。

進藏路線	青藏鐵路	滇藏鐵路
長度 (公里)	1080	1594
投資金額 (億元人民幣)	194	635. 91
預計施工期	7-8年	10年
是否符合鐵道部的「部門本位」	不符合	符合

表 5 進藏路線在工程預算與施工期的比較

說明:投資額的計算是以1995年的靜態估算爲主。 資料來源:江世杰,「進藏鐵路勘查論證緊鑼密鼓」。

滇藏鐵路除了符合鐵道部的利益,亦有利於雲南省的經濟發展。滇藏鐵路沿途氣候溫和,利於發展旅遊業,且滇藏沿線的是水力蘊藏量佔全國的百分之四十,僅雅魯藏布江大轉彎電站的裝機容量就達 3800 萬仟瓦,比三峽電站還多 1980 仟瓦,這對地方經濟的助益遠非青藏鐵路可以相比。為其次,滇藏線的林木藏量豐富,滇西與藏東爲中國林業的重鎮,滇藏沿線的森林總蓄量爲 18.11 億立方米,因此鐵道部第二勘查設計指出,滇藏鐵路才是最佳選擇。如最後,滇藏線的金屬與非金屬礦產豐富。其中,滇西擁有 1400 百多萬頓儲量的巨型鋅鉛礦床,儲藏量爲世界前矛。為表 6 呈現出進藏鐵路,對於增進地方利益的比較。

進藏路線		青藏鐵路	滇藏鐵路	
資源潛力		良級	優級	
區位及市場		中級	優級	
	人口及經濟帶	劣級	優級	
	優級條件	0	3	
小計	良級條件	1	0	
	中級條件	1	0	
	劣級條件	1	0	
長	是否符合地方經濟利益	不符合	符合	

表 6 進藏線路的地方經濟利益比較

資料來源:同表4。

註 76 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,頁 42。

註冊 胡惠泉,「修建滇藏鐵路是開發西藏的最佳選擇」,能源基地建設(太原),第4期(1994年),頁48。

註® 楊聰,「西南民族地區鐵路幹線的現狀與發展研究芻議」,中央民族大學學報(哲學社會科學版) (北京),第2期(1995年),頁29~30。

在青藏線的決策中,雲南沒有重慶市在三峽大壩決策過程中的地位。即使滇藏鐵路有利於雲南省開發經濟,但雲南省仍無法有效議價,改建滇藏線。滇藏線雖利於鐵道部的「專業主義」與「部門本位」,但部門與地方的利益無法向黨中央議價,呈現出「黨管一切」的形態。我們將「青藏鐵路」的決策過程繪於圖 6。

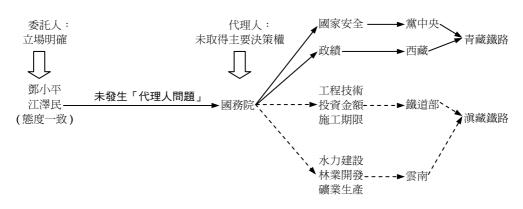


圖 6 「青藏鐵路」的相關決策過程

說明:虛線的箭頭,表示被犧牲一方的利益。

資料來源:作者繪製。

在進藏鐵路的工程案件上,並未發生「代理人問題」,因爲黨中央始終牢牢控制住國務院的決策。從「專業主義」或「部門本位」的角度而言,滇藏線應該是鐵道部的首選。此外,滇藏線也較有利於地方經濟的發展。但青藏鐵路施工期短、預算少,可以在短期內完成進藏鐵路,而達到政治防獨與軍事安全的效果,符合黨國的整體利益。但青藏鐵路是否是一個符合「專業主義」的決策?實際上,青藏鐵路的凍土與生態問題,沒有獲得根本的解決。@鐵道部發言人王勇平曾提到,青藏鐵路開通不足一個月,部分地段跟橋梁已經出現裂痕。@中科院專家吳紫汪也表示,青藏高原的「永久凍土層」已不再「永久」,其原由是全球氣候的暖化,可能在 10 年後對青藏鐵路構成嚴重威脅。®從整個決策過程來看,我們看到「黨國利益」所重視的國家安全,稀釋了專業部委的運作空間。

即便如此,黨中央仍願意爲青藏鐵路背書。在 2005 年 10 月的完工典禮上,胡錦濤發出賀信,政治局常委黃菊親自出席,®規格高出三峽大壩完工的慶典甚多。從整個青藏鐵路的決策中,黨中央呈現出高度一致性。這種涉及「黨國利益」的決策,使得專業部門與地方完全無議價可能性,國家安全的重要性凌駕於部委與地方的利益,呈

註⑩ 「青藏鐵路環保弊病浮現」,新報(香港),2006年11月2日,第A15版。

註⑩ 「青藏鐵路有隱憂」,星島日報(香港),2008年11月17日,第E1版。

註⑧ 同註%。

註题 林振芬,「青藏鐵路全線鋪通慶祝會,胡錦濤致賀信黃菊出席」,新華網,2005 年 10 月 15 日, http://big5. xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-10/15/content\_3619492.htm。

現出「黨管一切」的形態。

## 陸、受限的「雙元利益」: 中共決策體系的思考

在分析三峽大壩與青藏鐵路的決策過程後,一個值得深思的議題,就是黨和部門在進行決策時,是否出現了不一致的利益考量。如前所述,黨會根據國家整體利益考量去制定決策,而專業部門卻只會追求部門利益。從上述兩個個案的探討,我們發現中共決策體系內部確實存在著「雙元利益」——「黨國利益」、「部門利益」。一旦「部門利益」強調的「專業主義」、「部門本位」,和「黨國利益」有所相違,則「專業主義」與「部門本位」將被犧牲。反之,在經貿、工程等決策上,由於「黨國利益」不明顯,國務院取得較多的決策權,使得下屬部委的「部門利益」,較易獲得彰顯。

「黨國利益」涉及重大國家安全層次的利益,黨中央對於該議題有堅定的立場,決策過程呈現出無可議價性,因此不會發生「代理人問題」。中共黨國體系力量強大,一旦該決策被定位為涉及「黨國利益」時,則呈現出「黨管一切」的情形,不但黨中央的立場高度一致,且「部門利益」難有空間。而該決策議題無涉「黨國利益」,黨中央亦未形成堅定立場,國務院獲得較多的決策權,才使得部門有獲利的機會。換句話說,部門似乎只擁有「剩餘權力」(residual power),在黨中央認為無涉「黨國利益」的情況下,才有機會爭取「部門利益」。「黨國利益」與「部門利益」的位階並非等值,作者稱之爲「受限的雙元利益」。我們以上述兩項工程爲例,將「受限的雙元利益」整理於表 7。

<u>個案</u> 特徵		三峽大壩	青藏鐵路
黨國利益		不明顯	明顯
部門利益		明顯	不明顯
前提	黨中央是否有明確的立場	無	有
剩餘權力	國務院是否有主導權	有	無
「代理人問題」是否發生		發生	不發生
部門/地方的議價		可以參與議價	無法參與議價
	決策形態	部門獲利	黨管一切

表 7 受限的「雙元利益」

資料來源:作者自行整理。

「黨國利益」與「部門利益」的本質迥異。黨中央會根據國家整體形勢的發展, 衍生出符合整體國家安全的利益,但這種利益的主要界定者,往往是高層領導。相反 來說,「部門利益」多屬於短期、局部團體的利益,而這種利益有較爲明顯的衡量指 標一部門本位、專業主義。「黨國利益」由黨中央所壟斷,而「部門利益」由部委所代 表。如果「部門利益」要彰顯,必須以不能抵觸「黨國利益」爲前提。但我們必須指 出,在少數國防、外交的部委中,「黨國利益」與「部門利益」有可能重合,因爲上述 部委是以高度政治考量爲取向,並非在本文所探討的工程決策領域之內。

從「受限的雙元利益」出發,本文認爲黨會依據決策案件涉及的不同利益層次,來決定下屬部門能有多少決策權。涉及「黨國利益」的決策,仍緊緊掌握在黨中央的手中,呈現出「黨管一切」的特質,但在無涉「黨國利益」的範疇,則因「部門利益」的實踐而導致「部門獲利」的形態。水電部在三峽大壩的決策過程擁有極大的權力,不但向黨中央提供利於興建大壩的資訊,隱蔽了該工程可能造成的生態、移民等後遺症,待黨中央決定興建,又極力主張將壩高增到 180 米,以擴大部門利益。但涉及國家安全政治議題,中共會呈現出「黨管一切」的力量,不讓部門有討價還價的空間。中共在面對青藏鐵路的決策時,將目標放在防止藏獨、鞏固中亞邊防等考量上,一旦黨將決策的性質定爲「黨國利益」的議題,則部門的「專業主義」和「部門本位」就只能被犧牲,部門或地方也難以在決策過程中獲利。

「受限的雙元利益」背後,呼應了學者有關「市場經濟」與「共產黨的領導地位」並存的雙重邏輯主張。®中共一方面允許部門追求「部門利益」,以體現「市場經濟」引入後,所重視的效率與專業。但在涉及重大「黨國利益」的議題時,「黨管一切」的模式被突出,並可能犧牲部門的「專業主義」與「部門本位」。藉由所涉利益範疇的篩選來決定決策權是否下放,以維繫政體的穩定,這也符合黎安友(Andrew J. Nathan)提及的「韌性威權」(authoritarian resilience)的說法,將中共政權視爲一個強韌的威權政體,®任何改革與權力下放都只是手段,最終目地在於維繫政權的永續長存。

從更爲宏觀的理論面向來看,本文認爲「國家自主性」(state autonomy)理論必須進一步精緻化。⑥以中國大陸爲例,黨中央的「黨國利益」與國務院部委的「部門利益」,必須做出區隔。學者的切入點,多將國家視爲鐵板一塊的「行動體」(action)。⑩在這個侷限下,李侃如所提的「分裂權威主義」就顯得非常有創意。他不將國家視爲一個整體,而是從「條塊」之間的互動去解釋中共政治決策的過程。王信賢進一步從國家部門與社會組織之間的利益聯繫,以「自利官僚競爭」的觀點去說明國家部門

註例 Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January 2003), pp. 6~17

註圖 「國家自主性」理論的經典文獻,參閱: Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Current Research," in Peter B. Evens et al. eds., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 11~14.

「分裂」的過程。®本文期望能精緻李侃如的論述,並解釋導致黨中央與部門機構之間,決策不一致的核心爲何?作者從黨中央與國務院的「委託/代理關係」切入,進而提出「黨國利益」與「部門利益」的思考,以做爲解釋中共決策過程的「因果機制」。

「分裂權威主義」只能適用於「黨國利益」缺位下的決策。中共黨國能力至今退化有限,若追隨多元主義 (pluralism)的觀點,難以完全解釋中共的黨國體制。中共黨機器的強大能力,使得最近學界在研究中國政治時,提出「將黨帶回來」(bringing the Party back in)的呼聲。®不少學者從歷史脈絡、®任命制度、®領導小組的角度,®去分析中共對於政治控制能力並未下降。吳玉山、徐斯儉亦分別以「後極權資本主義發展國家」、「退化極權政體」等概念去詮釋中共的政治體系,®其觀點都支持極權主義、黨國體制的遺續,對於現今政治運作仍有重大影響。

中共黨國力量的強大,對於涉及「黨國利益」和「部門利益」的議題,其決策的控制程度亦有不同。李侃如所提出的「分裂權威主義」,是從「結果論」斷定官僚能夠競逐得利,但作者認爲李侃如忽略了「前提論」,就是任何部門或官僚得利的前提是被中共認定無涉「黨國利益」,則官僚的自主性與專業性才得以彰顯,部門方能追求自身利益。換句話說,「部門利益」的決策案例並不能說明黨國力量的下降。在涉及「黨國利益」的決策上,仍呈現出「黨管一切」的特性,這個情況在改革開放前後,並未有多大的改變。

#### 柒、結 論

本文從黨中央與國務院的「委託/代理關係」出發,並將「決策利益」因素,帶 入中共的決策模型。在決策利益上,可以區分爲「黨國利益」以及「部門利益」兩

註® 王信賢,爭辯中的中國社會組織研究:「國家-社會」關係的視角(台北:韋伯出版社,2006年), 頁 46~51。

註⑧ Kjeld Erik Brodsgaard and Zheng Yongnian, "Introduction: Bringing the Party Back In," in Kjeld Erik Brodsgaard and Zheng Yongnian eds., *Bringing the Party Back In* (Singapore: Eastern University Press, 2004), pp. 1~21.

註⑨ John P. Burns, "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 458~491.

註® 吳玉山,「宏觀中國:後極權資本主義發展國家-蘇東和東亞模式的揉合」,徐斯儉、吳玉山編,黨國蛻變:中共政權的菁英與政策(台北:五南出版社,2007年),頁 309~335:徐斯儉,「退化極權政體下的『有限改革』」,林佳龍編,未來中國:退化的極權主義(台北:時報文化,2004年),頁 165~207。

類,前者的決策仍呈現「黨管一切」的形態,在後者的決策則是「部門獲利」。本文認為中共的決策體系之根底,仍無法完全擺脫舊體制或歷史因素的影響。李侃如謂之的「分裂權威主義」,僅能解釋無涉「黨國利益」的決策制定。

其次,本文比較了三峽大壩與青藏鐵路的決策。在兩個個案的「相異變項」上, 凸顯了「利益類型」對於決策形態的影響。結果發現,三峽大壩的決策僅涉及「部門 利益」,黨中央在決策過程中並未有明顯的立場,允許決策權下放到國務院,這使得水 電部有了較大的決策空間,從而彰顯了「專業主義」與「部門本位」,呈現出「部門獲 利」的形態。但青藏鐵路由於涉及國家安全等「黨國利益」,黨中央展現明確立場,不 但立場堅定一致,且嚴密控制國務院、鐵道部的決策運作,導致鐵道部在決策過程 中,無法顧及「專業主義」和「部門本位」,使得決策呈現「黨管一切」的結果。

本文發現,中共黨國體系內部存在「黨國利益」與「部門利益」,但其本質是「受限的雙元利益」。「黨國利益」涉及國防、外交、意識形態,重視的是較爲長期和國家整體性的利益。「部門利益」的範疇則爲經貿、工程等領域,著重較爲短期、專業、部委個別性的利益。中共黨國力量仍然強大,可以對涉及不同利益的個案區別處理,使得政治體系內部的決策,出現了「黨管一切」和「部門獲利」兩種形態。但「部門利益」要獲得彰顯,是以不觸及「黨國利益」爲前提。這兩種「利益」的位階有所差別,故爲「受限的雙元利益」。

三峽大壩與青藏鐵路爲中共決策模式的兩種「典型個案」。在這兩個個案的決策過程中,我們看到「部門獲利」與「黨管一切」的結果。這兩個工程決策的個案提供了建立中共決策形態的座標,但有更多的個案可能在「部門獲利」與「黨管一切」之間模糊地存在。®特別是國防、外交等領域,由於「部門利益」與「黨國利益」重疊,因此究竟是「部門獲利」或「黨管一切」,有時並不容易清楚劃分。本研究的意義,在於提出兩種中共決策模式的「理想型」,以建立社會科學理論的架構基礎。

最後,作者認爲本文的研究,可以彌補文獻在「黨政關係」研究的不足。作爲「委託人」的黨中央,和身爲「代理人」的國務院,其關係是非常微妙而有趣的。我們常可見到中共的文件,常以「黨中央、國務院」聯名的方式來下發,實則,兩個單位的思維,恐非完全一致。在無涉「黨國利益」領域的決策上,國務院有可能出現「代理人問題」,而支持下屬部委追逐「部門利益」;但黨中央認定該決策涉及「黨國利益」,則國務院便失去「代理人」的地位,即便它的專業性要高於黨中央。作者認爲,利用「委託/代理」的理論,去檢視黨中央、國務院的互動,將使得「黨政關係」獲得全新的視野。以往的文獻,多將黨政關係視爲「以黨領政」的教條,這是一種「規範性」(normative)的論述。作者強烈主張,「黨政關係」的研究,必須邁向「實證性」(positive)的探討。本文試圖做出初步的嘗試,論述不周延之處,尚待更多研究的補充。

註⑩ 此爲審查人的觀點,作者表示同意與感謝。

#### 64 中國大陸研究 第53卷 第2期 民國99年6月

\* \* \*

(收件:97年7月30日,第1次修正:97年10月1日,複審:98年4月2日,第2次修正:98年5月26日,三審:98年10月30日,第3次修正:99年1月11日,接受:99年4月29日)

# "Party-State Interests" or "Bureaucratic Interests"? Example of Decision-Making Processes for "Three Gorges Dam" and "Qinghai-Tibet Railway"

#### Chien-min Chao

Professor Graduate Institute of Development Studies National Chengchi University

#### Wen-shuen Tsai

Ph.D.

Graduate Institute of East Asian Studies National Chengchi University

#### **Abstract**

We intend to use the principal-agent theory to explain the process in which the Central Committee of Chinese Communist Party (CCP) and the State Council make decisions. Two cases, "Three Gorges Dam" and "Qinghai-Tibet Railway", are used as examples to show the main difference. This paper concludes that the dual-interests principle, consisting of "party-state interests" and "bureaucratic interests," dominates the decision making process. For instance, the "Three Gorges Dam" case related only to "bureaucratic interests" in which the CPC Central Committee had no strong position and thus the decision power moved to the State Council. As a result, subordinate departments were allowed to participate in price negotiations and the results demonstrated a decision-making pattern prone to "bureaucratic interests". On the other hand, the CPC Central Committee clearly stated that the case of "Qinghai-Tibet Railway" was involved with "party-state interests", in which the Party should control everything and none of the

subordinate departments was allowed to have any bargaining power. As a result, "party dictatorship" appeared to be the decision-making pattern. This paper thus argues that the theory of "fragmented authoritarianism" proposed by Kenneth Lieberthal will apply only to those decisions in which "party-state interests" are not involved, because the CCP deems "party-state interests" as its sole decision territory. In other words, there exists a dual-interests principle in the decision-making system of Chinese Communist Party. As long as the party-state legacy still prevails in the CCP, it is most unlikely for a fully pluralistic decision-making pattern to appear in China, especially in the near future.

Keywords: bureaucratic interests; fragmented authoritarianism; party-state interests; principal-agent theory; Qinghai-Tibet railway; Three Gorges Dam

#### 參考文獻

- 「1984 年國務院批准三峽工程方案過程倉促」,星島環球網,2006 年 6 月 9 日, http://www.singtaonet.com/feitures/sanxia/sanxia8/t20060609 252331.html。
- 「一個世紀的偉大穿越:黨中央關心青藏線建設紀實」,**新華網**,2006 年 7 月 9 日, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-07/09/content\_ 4810743.htm。
- 「青藏鐵路有隱憂」,星島日報(香港),2008年11月17日,第E1版。
- 「青藏鐵路攻克三大世界性難題」,**青藏鐵路網**,2005 年 11 月 15 日, http://www.qh.xinhuanet.com/qztlw/2005-11/15/content 5498765.htm。
- 「青藏鐵路沿線城鎮介紹」,**青藏鐵路網**,檢索日期 2010 年 2 月 26 日,http://www.qh.xinhuanet.com/qztlw/czjs.htm。
- 「青藏鐵路建設領導小組成立」,中華人民共和國中央政府網,2006 年 1 月 2 日, http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ztzl/2006-01/02/content 145415.htm。
- 「青藏鐵路環保弊病浮現」,新報(香港),2006年11月2日,第A15版。
- 三峽工程論證領導小組辦公室,「三峽工程論證專題該要」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒(1994年)(北京:中國三峽出版社,1995年),頁 271~340。
- 中共中央文獻研究室,鄧小平年譜:1975-1997(上)(北京:中共文獻出版社,2004年)。
- 木華,「青藏鐵路:圓夢 50 年」,黨史縱覽(合肥),第9期(2003年),頁 16~22。
- 王信賢, 爭辯中的中國社會組織研究:「國家-社會」關係的視角(台北: 韋伯出版 社,2006年)。
- 王維洛,「三峽大壩完工,中央全體缺席」,爭鳴(香港),總第344期(2006年),頁41~43。
- ,福兮禍兮:長江三峽工程的再評價(台北:文統圖書,1993年)。
- 王蒲,「青藏鐵路建設的歷史考察」,當代中國史研究 (北京),第 15 卷第 4 期 (2008 年 7 月),頁 22~30。
- \_\_\_\_\_,「陰法唐談青藏鐵路的決策」,**百年潮**(北京),第 11 期(2006 年),頁 12~14。
- 田方,「關於三峽水利樞紐和長江流域規畫的意見」,田方、林發堂主編,**論三峽工程的宏觀決策**(長沙:湖南科學技術出版社,1987年),頁 6~7。
- 申華,「媒體和專家談青藏鐵路的影響」, 美國之音中文網, 2006 年 7 月 2 日, http://www.voanews.com/chinese/archive/2006-07/w2006-07-02-voa39.cfm。
- 江世杰,「青藏鐵路:決策出台前的幕後新聞」,中國投資(北京),第 12 期(2001年),頁 34~43。

- \_\_\_\_\_,「進藏鐵路勘查論證緊鑼密鼓」,**人民日報**(北京),2000 年 12 月 11 日,第 9 版。
- 江澤民,「盡快開工修建進藏鐵路」,中共中央文獻編輯委員會編,江澤民文選(第3卷)(北京:人民出版社,2006年),頁136~137。
- 何虎生,中華人民共和國職官志,修訂版(北京:中國社會出版社,2003年)。
- 吳玉山,「宏觀中國:後極權資本主義發展國家-蘇東和東亞模式的揉合」,徐斯儉、 吳玉山編,**黨國蛻變:中共政權的菁英與政策**(台北:五南出版社,2007年), 頁 309~335。
- 李銳,「對歷史負責到底:回憶三峽工程上馬過程的始末」,**當代中國研究**(普林斯頓),總第66期(1999年),頁92~116。
  - ,論三峽工程(長沙:湖南科學技術出版社,1986年)。
- 李鵬,眾志繪宏圖:李鵬三峽日記(北京:中國三峽出版社,2003年)。
- 劭宗海,「中共中央工作領導小組的組織定位」,中國大陸研究,第 48 卷第 3 期 (2005年 9 月),頁 1~23。
- 周培源,「致中央領導同志信:關於三峽工程的一些問題和建議」,戴晴編,長江之死!?三峽工程能否興建論爭集(台北:新風出版社,1991年),頁 2~7。
- 林振芬,「青藏鐵路全線鋪通慶祝會,胡錦濤致賀信黃菊出席」,新華網,2005 年 10 月 15 日,http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-10/15/content\_ 3619492.htm。
- 欣華,「全球氣候變暖致永久凍土層退融,青藏鐵路 10 年後或受威脅」,南方日報(廣州),2006年1月22日,第4版。
- 胡惠泉,「修建滇藏鐵路是開發西藏的最佳選擇」,**能源基地建設**(太原),第 4 期 (1994年),頁 48~49。
- 倪蘭亭,「加快進藏鐵路建設步伐促進西部區域經濟協調發展」,**甘肅科技**(蘭州),第 2期(1999年),頁51~53。
- 孫越崎等,「關於三峽工程論證的意見和建議」,戴晴編,長江之死!?三峽工程能否興建論爭集(台北:新風出版社,1991年),頁 8~18。
- 徐尚理,「戰略地位提升,中南亞國家緊張」,中國時報,2006 年 7 月 5 日,第 13 版。
- 徐斯儉,「退化極權政體下的『有限改革』」,林佳龍編,未來中國:退化的極權主義 (台北:時報文化,2004年),頁 165~207。
- 寇健文,「既重用又防範的菁英甄補:中共海歸派高官的仕途發展與侷限」,中國大陸研究,第50卷第3期(2007年9月),頁1~28。
- \_\_\_\_\_, 中共菁英政治的演變:制度化與權力轉移 1978-2004 (台北:五南出版社, 2005年)。
- 張國寶,「世上無難事,只要肯登攀:記建設青藏鐵路的偉大決策」,中共黨史資料 (北京),第3期(2006年),頁4~12。

- 陳再道,陳再道回憶錄(下)(北京:解放軍出版社,1991年)。
- 章銘陶等著,「青藏高原人口、資源、環境與發展綜合研究初稿(內部印刷)」,轉引自成升魁等,「關於青藏高原進藏鐵路建設的重大問題研究」,資源科學(北京),第 22 卷第 4 期(2000年),頁 42。
- 傅志寰,「西部大開發的重大舉措:開發建設青藏鐵路」,**交通運輸系統工程與信息** (北京),第1卷第2期(2001年),頁96~98。
- 普布次仁,「中央三代領導指導西藏工作的決策與實踐」,**西藏研究**(拉薩),第3期 (1999年),頁42~49。
- 楊溢,論證始末(北京:水利電力出版社,1992年)。
- 楊聰,「西南民族地區鐵路幹線的現狀與發展研究芻議」,中央民族大學學報(哲學社會科學版)(北京),第2期(1995年),頁28~30。
- 鄒家華,「關於提請審議興建長江三峽工程的議案的說明」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒(1994年)(北京:中國三峽出版社,1995年),頁33~38。
- 滿妹,思念依然無盡:回憶父親胡耀邦(北京:北京出版社,2005年)。
- 趙建民,「塊塊壓條條:中國大陸中央與地方新關係」,中國大陸研究,第 38 卷第 6 期 (1995 年 6 月),頁 66~80。
- \_\_\_\_、劉松福,「改革開放以來中共中央最高領導及決策體制之變遷」,**遠景基金會季刊**,第8卷第1期(2007年1月),頁53~86。
- 趙英,「青藏鐵路對 21 世紀我國國防安全的影響」,領導參閱(北京),總第 262 期 (2003年1月),頁 11~12。
- 樞紐建築物專題論證專家組,「樞紐建築物論證報告(摘要)」,劉榮波主編,中國三峽建設年鑒(1994年)(北京:中國三峽出版社,1995年),頁 275~280。
- 蔡振源,「青藏鐵路:路基沈陷,橋樑龜裂」,聯合晚報,2006 年 8 月 10 日,第 6 版。
- 蕭功秦,「中國大陸的發展型權威政治演變的過程及其對經濟與社會的影響」,中國大陸研究,第47卷第4期(2004年12月),頁107~118。
- 戴晴,「向錢正英請教」,戴晴、薛煒嘉編,誰的長江:發展中的中國能否承擔三峽工程(香港:牛津大學出版社,1996年),頁 3~12。
- **聶榮臻傳編寫組,聶榮臻傳**(北京:當代中國出版社,1994年)。
- 魏碧海,「一種精神超越喜馬拉雅:『老西藏』陰法唐訪談錄」,**軍事歷史**(北京),第7期(2006年),頁14~20。
- Barnett, A. Doak, Communist China in Perspective (New York: Praeger, 1962).
- Brodsgaard, Kjeld Erik and Zheng Yongnian, "Introduction: Bringing the Party Back In," in Kjeld Erik Brodsgaard and Zheng Yongnian eds., *Bringing the Party Back In* (Singapore: Eastern University Press, 2004), pp. 1~21.
- Burns, John P., "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura," *The China Quarterly*, No. 138 (June 1994), pp. 458~491.

- Clinton, W. David, *The Two Faces of National Interest* (Baton Rouge, La.: Louisiana State University Press, 1994).
- Downs, Anthony, Inside Bureaucracy (Boston: Little, Brown, 1967).
- Etzioni-halevy, Eva, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* (London, Boston: Routledge & K. Paul, 1983).
- Guo, Sujian, *Post-Mao China: From Totalitarianism to Authoritarianism* (Westport, Conn.: Praeger, 2000).
- Harding, Harry, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1981).
- Hughes, Thomas L., "On the Causes of Our Discontents," *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 4 (July 1969), pp. 653~667.
- Lieberthal, Kenneth, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 1~30.
- and Michel Oksenberg, *Policy Making in China-leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NF: Princeton University, 1988).
- Morgenthau, Hans J., "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review*, Vol. 46, No. 4 (December 1952), pp. 961~988.
- Nathan, Andrew J., "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January 2003), pp. 6~17.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Public Economics* (England, Brookfield, Vt.: E. Elgar Pub, 1994).
- Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981).
- Oksenberg, Michel, "Policy Making Under Mao, 1949-68: An Overview," in John M. H. Lindbeck ed., *China: Management of a Revolutionary Society* (Seattle: University of Washington Press, 1971), pp. 79~115.
- Perry, Elizabeth J., "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, No. 57 (January 2007), pp. 1~22.
- Seawright, Jason and John Gerring, "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options," *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 2 (June 2008), pp. 294~308.
- Schurmann, Franz, *Organization and Ideology in Communist China* (Berkeley: University of California, 1968).
- Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Current Research," in Peter B. Evens et al. eds., Bringing the State Back In (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 3~37.

- Zang, Xiaowei, Elite Dualism and Leadership Selection in China (New York: Routledge Curzon, 2004).
- Zhao, Suisheng, "The Structure of Authority and Decision-making: A Theoretical Framework," in Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao eds., *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders* (New York: M.E. Sharpe, 1995), pp. 233~245.