

# 中國大陸政治改革的爭議： 一個文獻的回顧\*

徐斯儉

(中央研究院政治學研究所籌備處助研究員)

## 摘 要

在中共召開十六大之後，中國大陸的最高領導人職位有所更替，但更令人關心的是中國大陸的整體政經發展是否即將走入一個新的階段？中國大陸在從九〇年代中期以來，似乎進入了一個令人困惑的階段，經右政左的改革路線面臨著必須要重新檢討的格局，但是自從改革開放以來所累積的問題也非常的複雜和深重，傷筋動骨的深層改革也不能輕易啟動，否則引起的動盪也可能讓成長減緩，挫傷進一步改革的契機。

本文企圖通過回顧近年來（九〇年代中期以後）與中國大陸政治改革相關的文獻，來整理並檢討對於中國大陸的政治改革相關之一系列問題，企圖釐清一些相關辯論的核心本質，以有利於學者今後對中國大陸政治研究的更深入對話和知識活動更有效的累積。本文將針對以下四大主題展開回顧與討論：中國大陸政治改革問題的提出、中國大陸政治改革的動力與過程、中國大陸政治改革的模式、比較視角下的中國政治改革，最後，本文嘗試提出整理這些觀點的一個簡單架構，作為今後相關研究的一個對話平台。

本文認為，中國的政治發展有著不同的需求與目標，至少包含以下：穩定、經濟發展、（國家）制度建設、民主化。這些目標之間，在不同的時空環境之下，有著不同的耦合關係。經過了近二十年的經濟發展之後，中國大陸累積產生了大量的問題，現有的國家制度似乎已經不足以應付這些問題，且體制本身的問題也大量暴露出來。在這種情形下，民主化就不再是一個被壓抑的目標，其現實性提高，而產生了兩組工具性的對「民主化」持贊成或主張的論述：一個就是「經濟發展—制度建設—民主化」為主軸的論述；另一個則是「強國家—合法性—民主化」的論述。當然「經濟成長—制度建設—穩定」的論述仍然為某些精英所主張。本文認為，中共所說的「穩定、發展、改革」三者的平衡，應該改為「合法性、穩定、發展、改革」四者的平衡。沒有合法性的穩定不是真正的穩定，侵蝕合法性的發展將會產生不穩定，並且也會制約下一步的發展，這兩者都呼喚著改革，更準確地說，呼喚著民主化導向的政治改革。

**關鍵詞：**政治改革、民主化、穩定、發展

\* \* \*

---

\* 本文已於2003年4月1日，國立政治大學「國際關係研究中心五十週年學術研討會」中發表，並於同年12月出版專書《中國大陸研究方法與成果》。

## 一、前 言

在中共召開十六大之後，中國大陸的最高領導人職位有所更替，但令人更關心的是中國大陸的整體政經發展是否即將走入一個新的階段？中國大陸在從九〇年代中期以來，由於對內的宏觀調控以及外部的經濟全球化衝擊，表現出一種特有的成長，一方面經濟持續以百分之七或八的高速成長，國家也重新得到對經濟秩序的掌控，但是另一方面卻呈現出愈來愈大的貧富差距和分配不均，貪污腐敗和社會不公也在啃蝕著改革的成果。中國大陸似乎進入了一個令人困惑的階段，經右政左的改革路線面臨著必須要重新檢討的格局，但是自從改革開放以來所累積的問題也非常的複雜和深重，傷筋動骨的深層改革也不能輕易啟動，否則引起的動盪也可能讓成長減緩，挫傷進一步改革的契機。中國大陸當前是否應該進行政治改革，應該進行怎樣的改革，和以多大的強度與速度進行政治改革，不僅對中國大陸本身的發展是一個非常嚴峻的實際挑戰，對於社會科學的研究者而言，也是一個嚴肅的課題。

本文企圖通過回顧近年來（九〇年代中期以後）與中國大陸政治改革相關的文獻，來整理並檢討對於中國大陸的政治改革相關之一系列問題，企圖釐清一些相關辯論的核心本質，以有利於學者今後對中國大陸政治研究的更深入對話和知識活動更有效的累積。本文之性質，乃企圖通過對於文獻之整理與檢討，呈現作者所希望呈現的相關議題本質。作者雖然並未提出針對每個問題本身的看法，但是通過對議題的選擇，間接地表現出了作者對當今中國「政治改革」本質的看法。

本文對於中國大陸的「政治改革」之定義為：

「中國大陸在面臨快速的經濟發展與社會結構變遷之際，無論是由國家、由社會團體、或由個人發起，對其國家、社會、經濟三者之間所形成的公共秩序與權威性分配之規範，及其相關之各種制度性安排，所做出改變現狀性質之想法與措施。」

此一定義並非按照中共官方所一向慣用之「政治體制改革」的意涵。在一九八九年之後，此種意涵主要限於對於「行政體制」的改革，其目的是適應經濟體制改革的需求。本文認為，如果僅僅限於中共官方的定義，那麼未必能看清楚整個中國大陸所面臨政治上改革的需求。因為在一九八九年之後，中共政權的一個主要政治目標是「鞏固共產黨的領導地位」，這其中包含了統治集團和政權本身的權力與利益考慮，未必是整個國家或社會的考慮。因此本文刻意捨棄「政治體制改革」作為探討的內容，而改採「政治改革」作為探討內容。

至於對「政治改革」的具體內容之選擇，本文的策略是，參考中國大陸學者以及西方學者對中國大陸近年有關政治方面改革之辯論所採取的論題與主張，來界定中國

大陸「政治改革」的內涵與範圍<sup>①</sup>。本文認為，根據上述相關學者（尤其是中國大陸學者自己）的辯論，中國大陸的「政治改革」範疇早已經超越了中共所界定的「政治體制改革」的內涵，僅僅討論限於國家機關內部的「精簡機構、司法改革、人事行政」等議題，已經不能真正處理現在中國大陸最重要的「政治問題」，也就是「調整國家與社會、經濟間的關係」。因此本文著重於超越「政治體制改革」的層面，而著重於如何調整國家與社會，以及國家與經濟關係所引發的「政治改革」之相關議題。至於「黨政關係」，本文認為相關的辯論並沒有突破一九八九年以前鄧小平的主張格局，因此也沒有較為尖銳的辯論，因此本文大膽地略過未談<sup>②</sup>。

根據中國大陸與西方學者們的辯論，本文將針對以下三大主題展開回顧與討論：「九〇年代中期以後政治改革問題的背景」、「政治改革的動力與條件」、「中國大陸政治改革的模式與策略」。最後，本文嘗試提出整理這些觀點的一個簡單架構，作為今後相關研究的一個對話平台。

## 二、九〇年代中期以後政治改革問題的背景

在二十世紀九〇年代中期以後，中國的發展似乎進入了一個新的階段，其特徵是快速的經濟發展，但是此經濟發展一方面是集中在沿海幾個大城市週邊的，且是受到國外投資帶動的；而在沿海經濟快速發展的同時，內陸的農村與農業卻呈現愈來愈凋蔽的現象，以「三農危機」為表徵的社會危機不斷地在累積。伴隨著這樣的經濟發展，沿海與內陸、城市與農村、富有與貧窮、地區與地區之間，整體社會結構朝向兩極化。這樣的發展趨勢，使得「政治改革」所面臨的問題已經與八〇年代不同。以下本節就「合法性問題及其本質」、「『軟政權』」、「『分利集團』與貪污腐敗」、「『社會結構失衡』與九〇年代後半期以來『不穩定』局面的出現」等議題的整理，作為整個時代對於在九〇年代後半「政治改革」議題的一個背景介紹。

### （一）合法性問題及其本質

中國大陸在九〇年代以來，對於政治改革的提出主要是在回應「合法性」的問題。許多探討共產主義政權或列寧式政權的研究都指出，這種政權經常會面對一些危機，

註① 本文刻意沒有採用台灣學者對於此一議題相關的辯論與主張，其目的是希望以本文整理台灣以外之研究與文獻，以提供在台灣內部研究中國大陸時相對較為客觀的參考。這麼做並沒有貶抑台灣學者在相關領域研究成就之意。近年台灣關於中國大陸方面之研究成果，請參考楊開煌，「台灣『中國大陸研究』之回顧與前瞻」，邁入二十一世紀的政治學（台北：中國政治學會，2000年），頁527～552。

註② 本文承認所探討議題並不窮盡，並且有所選擇。不過本文並非企圖窮盡對所有議題的探討。本文對議題之選取，主要針對出現較為針鋒相對意見之辯論議題為主。本文認為對這些問題的爭論體現了中國社會最主要的政治改革需求。作者不否認對議題的選擇體現作者本身認知上的「價值選擇」。然作者並非主張此種價值選擇是唯一的。但若在接受作者在本文中所隱含的「價值選擇」的前提下，本文意圖以文獻整理方式呈現作者所認定的「中國政治改革」的核心問題。

而政權的危機在前蘇聯與東歐社會主義國家的倒台中也扮演了關鍵的角色。這裡所謂的危機，往往包括政治、經濟、意識型態、文化，甚至軍事上的危機。這些不同的危機所產生的政治影響，最後都可能導致一種共產政權本身的「合法性危機」，終而成為觸發共產主義政權轉變的一個引信。關於中國大陸的中共政權是否也將面對這樣的危機，布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）就曾指出，中共終將必須找到一個政權新的合法性基礎。這個基礎恐怕必須建立在更廣的人民同意與公共監督之上<sup>③</sup>。

Wibowo 以一九九一年的社會主義教育運動，以及一九九四年黨組織的重建為例，指出中共以「運動」的方式去動員其基層黨員與社會已經完全失效，黨的根基也非常渙散。這說明了過去以來共產黨以傳統方式動員及統治社會的方式已經失效，中共必須尋找另外一種國家與社會的關係<sup>④</sup>。

Schoenhals 也指出，中共政權不斷在嘗試以政治運動尋求新的合法性，但顯然政治運動已經不再是尋找合法性的方法了。但他也指出，中共政權的合法性實際上已經漸漸失去的這個事實未必意味著它會馬上失去權力<sup>⑤</sup>。

吳國光表示，中國共產黨於一九四九年建政以來的半個世紀中，中國政治總是周期性地出現動盪，形成周期性的危機。雖然這種危機周期迄今為止是在中共政權總體保持穩定的狀態下呈現出來的，但是它對這一政權的性質、政策、運作方式和社會效果都有極其深刻的影響，以致於對這種穩定本身也構成了一個嚴重的挑戰。這樣的結果顯示，中共不但是面臨了治理的危機，政治合法性的地位也受到挑戰<sup>⑥</sup>。

徐湘林認為，過去二十年，中共以經濟增長、有序改革，以及對體制外政治參與的「壓制」，基本上維持了政權的合法性。但是九〇年代後半以來，由於經濟成長開始趨緩、漸進改革也存在其侷限（包括民主選舉的侷限、權大於法、執法不力等），以及西方人權政治的壓力，使得中共政權的合法性開始出現問題。所以他認為中國當前政治改革的課題是如何在政績合法性弱化的同時，通過各項政策和措施維護社會公正，並加快民主與法治的改革進程，建立制度合法性的基礎<sup>⑦</sup>。

John Burns 也有類似的意見，他認為中共政權目前是靠經濟表現與愛國主義做為其合法性基礎。但是持續嚴重的腐敗以及經濟成長的放緩將會降低中共政權的合法性。且經過了將近二十年的高速增長，經濟成長放緩是難以避免的，這也將帶來不穩定。因此他認為重建國家與社會關係的制度性改革將是政治改革的要務<sup>⑧</sup>。

註③ Zbigniew Brzezinski, "Disruption without Disintegration," *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 1 (January/March 1998), pp. 4~5.

註④ Ignatius Wibowo, "Rural Party Rectification in China in the 1990s: Rectification or Reification?" *Journal of Contemporary China*, vol. 7, no. 19 (November/February 1998), pp. 493~506.

註⑤ Michael Schoenhals, "Political Movements, Change and Stability: The Chinese Communist Party in Power," *The China Quarterly*, no. 159 (September/November 1999), pp. 595~605.

註⑥ 吳國光，「試論當代中國的政治危機周期」，*當代中國研究*，第67期（1999年），頁8~19。

註⑦ 徐湘林，「以政治穩定為基礎的中國漸進式改革」，*戰略與管理*，第42期（2000年），頁23。

註⑧ John Burns, "The People's Republic of China at 50: National Political Reform," *The China Quarterly*, no. 159 (September/November 1999), p. 594.

相反地，也有人認為目前的問題不是政治合法性的問題，最多也只是一種治理的危機。譬如冼岩認為，中國目前最嚴重的是社會問題和經濟問題，政治問題視乎社會與經濟問題的解決情況。如果現行政體能夠有效解決社會和經濟問題，則政治本身不會有問題；如果現行政體不能解決問題，則政治本身將成為問題。也就是說處理的好經濟和社會的亂象，中共自然不會出現治理的危機<sup>⑨</sup>。

Paltiel則從統治危機的角度來分析，他認為江澤民時代中共所形成的「官僚統治」固然是一種制度化的表現，但是其「去政治化」的治理本質反而使得這樣的統治忽視政治的問題，將一切的問題都視為技術性問題，而不去解決問題中所隱含的政治性因素。這種傾向未來是否能應付危機，是否能有足夠的彈性，充滿了不確定性<sup>⑩</sup>。與此一觀點類似的是中共中央黨校教授王貴秀的觀點。王貴秀認為，目前政治改革最大的問題是「黨政合一、黨政一體化、黨政不分的情況有所加劇。」王貴秀雖然沒有表示中共有統治危機，但是他認為中共黨政不分的問題已經造成了其政治改革上的問題<sup>⑪</sup>。

## (二)「軟政權」、「分利集團」與貪污腐敗

蕭功秦在一九九五年的一篇文章中就已經預見了許多在近年來發生的現象，簡言之，是一種「政權軟化」的現象。所謂「政權軟化」，是指國家在現代化過程中，行政命令貫徹能力的退化、行政實施效率的低下和法律規則被任意破壞而引起的綜合現象。另一個現象是「分利集團」的出現，所謂「分利集團」是指「在市場發育過程中與新舊體制轉型過程中，運用某種特殊的政治與經濟勢力與資源力量，以非市場化的方式來獲取更大財富與權力的既得利益集團。」這包括了地方保護主義、宗族主義、企業內部宗派力量、官商不分的掛牌公司等<sup>⑫</sup>。其實還應該包括具有行政性質的壟斷性企業集團。

蕭功秦認為，以上的這兩種現象將會導致許多第三世界所出現之「現代化斷裂」，具體的表現就是貧富差距的不斷擴大。與蕭功秦論點相似的，是何清漣的「現代化的陷阱」。何清漣在這本一九九八年出版的書中指出，在中國的經濟改革轉軌時期，由於權力的市場化，導致了嚴重的社會不公及貪污腐敗的氾濫，進而影響了經濟的進一步發展，這種非法治的金權政治，是偏重追求效率的經濟發展模式的後果。何清漣以九〇年代城市中房地產開發形成的所謂「新圈地運動」、國有企業改革中國有資產的流失、農村地方惡勢力與地方權力的結合以及黑社會興起及其經濟活動為例，說明中

註⑨ 冼岩，「中國在現行政體下解決社會危機的可能」，遞進民主網頁，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=648>。

註⑩ Jeremy Paltiel, "Jiang Talks Politics-Who Listens? Institutionalization and its Limits in Market Leninism," *The China Journal*, no. 45 (January/June 2001), pp. 113~121.

註⑪ 王貴秀，「優選之路—政治體制改革必須與經濟體制改革相適應」，董郁玉、施濱海主編，*政治中國：面向新體制選擇的時代*（北京：今日中國出版社，1998年），頁293~313。

註⑫ 蕭功秦，「改革中期的社會矛盾與政治穩定」，*戰略與管理*，第8期（1995年），頁3。

國在現代化過程中，如何因為權力不當介入經濟活動，形成了所謂「現代化的陷阱」，阻礙了進一步的發展。其關鍵，根據何清漣認為，在於深化改革，解決深層次的問題<sup>⑬</sup>。

Cho 對於中國九〇年代反腐敗努力的研究指出，雖然中國政府在反腐敗上取得了一定的成效，包括反腐敗的內容更加清楚、制度性的監督機制愈來愈重要等等，但是腐敗現象仍然不斷擴大，尤其在反腐敗的執行上還受到各種政治因素的干擾，包括地方政府與黨組織執行不力、反腐敗目標仍有所爭執，及派系政治的干擾等；尤有甚者，是黨與政府的不分，造成了反腐敗進一步法制化和制度化最大的障礙<sup>⑭</sup>。也就是說，反腐敗工作若要能成功，必須進行深一層的政治改革。

### (三)「社會結構失衡」與九〇年代下半期以來 「不穩定」局面的出現

吳玉山指出，中共在江澤民九〇年代掌權以後，已經脫離了激進改革的年代，而進入了一個「官僚式穩定」的階段，伴隨著的是個人統治的褪去，以及另一波經濟的發展，其主要特色就是「穩定的官僚統治」<sup>⑮</sup>。Peng 的研究發現，中國人雖然有著對民主不同的理解，但是卻也對「穩定」有著共同的偏好<sup>⑯</sup>。

不過，到了九〇年代末和世紀之交，這種穩定開始出現問題，各種不穩定因素開始出現。到了二〇〇二年的十六大前夕，終於出現了各種對於不穩定因素的警告。有非常多的學者提出了社會結構失衡、貧富兩極化、以及底層弱勢社會群體的形成與躁動等警語，呼喚進一步政治改革的出台。

孫立平指出，中國社會在近年的發展中，不僅是產生了大量的底層社會群體，而且更重要的是，這些底層群體已經被社會結構拋到外面，與其他群體產生了「斷裂」，下崗失業的工人和農村的剩餘勞動力已經被經濟發展甩到社會結構之外，不僅無法從發展中得益，且還無法享有社會保障。另外一種斷裂是產生在城鄉之間，不僅農村社會被由全球化接納的沿海城市給遠遠拋在後面，進城打工的民工也只能從事報酬極低的勞動工，無法分享經濟成長的果實<sup>⑰</sup>。

具體的現象方面，在農村，學者于建嶸指出，根據他在對湖南省進行的調查中發現，農民的反抗運動訴求已較以往明確，組織化的程度也提高，更產生了一批新的農民領袖，並具有強大的號召力；反抗的形式亦逐漸升級，出現暴力化的傾向；更重要

註⑬ 何清漣，*現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題*（北京：今日中國出版社，1998年）。

註⑭ Young Nam Cho, "Implementation of Anticorruption Policies in Reform-Era China: The Case of the 1993-97 'Anticorruption Struggle'," *Issues & Studies*, vol. 37, no. 1 (January/February 2001), pp. 49~72.

註⑮ Yu-Shan Wu, "From Reform to Bureaucratic Stability in the PRC," *Issues & Studies*, vol. 33, no. 8 (August 1997), pp. 81~104.

註⑯ Yali Peng, "Democracy and Chinese Political Discourses," *Modern China*, vol. 24, no. 4 (October/December 1998), pp. 408~444.

註⑰ 孫立平，「資源重新積聚背景下的底層社會形成」，*戰略與管理*，第50期（2002年），頁22~23。

的是這些農民運動還具有傳染性，會由一個地方傳至另一個地方，造成很大的社會影響。由此可知農民的自我意識抬頭，讓中國不得不正視這個問題，因為貧富差距擴大，基層政權對農民利益的侵害，以及國家政權組織外出現了這些以農民為主的社會權力組織，讓原本的社會結構發生變化<sup>⑩</sup>。

蕭功秦指出，中國的改革進入中期之後，除了貧富差距以外，還有一個現象就是「游離態的社會動員」大量增加，諸如「盲流」、「民工」、「下崗」、「失業」等社會群體，這些群體在貧富兩極化的巨大心理刺激下就會產生強烈的社會挫折感和不滿，這就形成了社會不穩定的溫床。更嚴重的是，他還指出，中國在人民「低參與」的情況之下，中國許多地方官僚不斷凝固封閉其腐敗、剝削、任意、專斷的權力型態，導致一種地方政權的「蘇丹化」，這將會大大影響整體政治的穩定，為中國帶來潛在的「軟危機」<sup>⑪</sup>。

關於農村與農民的情況，也有許多學者談到近年來中國農村與農民的不穩定情況，以及提高農民的政治參與的情況。最有名的應該是曾經做過鄉黨委書記的李昌平，在他的「我向總理說實話」一書中，李昌平發出了這樣的警語呼籲：「農民真苦、農村真窮、農業真危險！」<sup>⑫</sup>他指出農村問題解決的方法有「六化」：1、農民待遇國民化；2、農業資源所有制多元化；3、農村城市化；4、基層政府民政化；5、九年教育義務化；6、農業經濟市場化。簡言之，在農村政治方面，他的基本政治改革主張是「基層政府重構」，包括兩個要素：一是政府必須民選，二是政府必須精簡。這還包括：應該依法批准成立各種民間組織，如鄉農民聯合會、教師協會、專業經濟組織協會等。他認為「民間組織也是社會穩定和改革發展的積極因素。現在，中央的政策無法在農村落實，根本的原因是落實缺動力，黨領導下的民間組織能凝聚起無窮的動力。」此外，政府必須召開一個三農問題特別會議，統一認識，對現有政策作出重大調整<sup>⑬</sup>；給予農民「國民待遇」，進一步解放農民，包括建立土地資源流轉制度、維護農民進城合法權益、將農民從農業中轉移出來、實現以工補農、國家負擔農村國民義務教育、開放糧食市場等<sup>⑭</sup>。

學者于建嶸指出，中國「三農危機」的根本問題是「政治危機」，八〇到九〇年代以來，在湖南、湖北、江西等華中地區的農村，出現「嚴重的政治危機」，這表現為大規模的農民反抗事件，其中上萬人的農民反抗事件就有二起，較大規模的有十多起。根據他的研究，這些事件基本上有：一、主題明確，為了行使民主權利或反抗幹部貪贓枉法而釀成大規模集體行動；二、組織化程度高，形成了「減負委員會」等組

註⑩ 于建嶸，「中國農村的政治危機：表現、根源和對策」，中國農村研究網，[http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article\\_id=3267](http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article_id=3267)。

註⑪ 蕭功秦，「中國後全能型的權威政治」，*戰略與管理*，第55期（2002年），頁87。

註⑫ 李昌平，*我向總理說實話*（北京：光明日報，2002年），頁6。

註⑬ 今年年初中共已經召開一個特別大的「中央農村工作會議」，「三農問題」已經獲得中共中央的重視，此次十屆人大政府工作報告中也已經提及。

註⑭ 李昌平，「三農問題與對策」，*世紀中國*，<http://www.cc.org.cn/pingtai/011226300/0112263007.htm>。

織，雖然沒有見諸文字的組織紀錄，但是事實上組織內部相當嚴密，帶頭人有的是退伍軍人，組織之間甚至出現聯合現象，農民稱為「聯網」；三、產生一批新的領袖並有極大的號召力；四、反抗程度逐漸升級，出現暴力化傾向；五、事件有傳染性，一個鄉鎮的事件可以演變成數個鄉鎮對鄉鎮政府的暴力衝擊。而形成此種政治危機的原因，他歸結有三：一、農村利益衝突加劇，利益主體分化且其衝突有結構性；二、基層政權整合能力差、有政權軟化現象，基層政權合法性差、黑社會勢力盛行侵蝕基層政權、政權外社會組織崛起；三、反體制意識形成，農民已經意識到自己的「二等公民」處境，不甘受到壓迫，已經有反抗意識。至於解決之道，于建嶸認為「稅費改革」和「給農民國民待遇」皆非治本之道，前者往往受限於國家財力，後者他認為根本是知識菁英提出的一個「偽問題」，因為今天「中國並沒有一個確定的具有共同利益和意志代表的國民群體，只有貧賤的勞動者與擁有資本和權力的權貴者。也沒有什麼國民待遇，只有權貴者的待遇。廣大工人和農民在一樣承受著權貴者的壓迫和剝奪。」他認為，「權力與資本對於勞動的剝奪，才是中國社會的本質。」那麼真正的解決之道，他認為是「讓農民自己組織起來，展開一場社會運動」、「要建立農民的政治利益表達機制，要讓農民自己說話。」農民已經不需要救世主了，應該讓農民以現代的方式自我組織起來，表達他們自我的政治利益<sup>③</sup>。

在二〇〇二年十六大前，該年第三期的**戰略與管理**中，幾篇文章集中地呈現了中國存在明顯政治不穩定的憂慮。康曉光著文指出，在九〇年代，由於政治菁英壟斷了公共權力，並且與經濟菁英、知識菁英完成結盟，因此工人與農民地位下降，整個中國形成了「菁英／大眾」的二元結構。這種結構固然可以維持一種統治的局面，但是非常的脆弱，按照康曉光的看法，如果出現「深刻的、全面的經濟、政治或社會危機之時，將觸發全面的、持續的動盪。如果這種形勢不能得到迅速控制，那將導致政府不穩定。」諸如金融風險、社會不公正不平等、腐敗、貧困、流動人口等都是「乾柴」，而「火種」可能是經濟衰退、銀行擠兌、台灣危機等<sup>④</sup>。不過康曉光認為，只要中共能調整其與不同社會群體之間的關係，維持一種既保持與經濟菁英、知識菁英繼續結盟，又能照顧大眾群體的福利，那麼基本上穩定還是能夠維持的。

在同一期的**戰略與管理**中，還有王紹光、胡鞍鋼、丁元竹的另一篇文章，這三位作者指出，在中國經濟繁榮的背後，隱藏著巨大的社會不穩定。這包括了工人下崗、農村凋敝、貪腐造成的巨大經濟損失，以及貧富差距的擴大（包括城鄉差距、地區差距，及所得差距），形成了中國社會中潛在的巨大不穩定因素<sup>⑤</sup>。

同期刊物中一篇批評康曉光文章的何家棟、王思睿指出，他們基本上不贊成康曉光的意見，他們認為中國並未受到不穩定的威脅。他們首先不同意康所說知識與經濟

註③ 于建嶸，「中國農村的政治危機：表現、根源和對策」，中國農村研究網，[http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article\\_id=3267](http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article_id=3267)。

註④ 康曉光，「未來3~5年中國大陸政治穩定性分析」，**戰略與管理**，第52期（2002年），頁1~15。

註⑤ 王紹光、胡鞍鋼、丁元竹，「經濟繁榮背後的社會不穩定」，**戰略與管理**，第52期（2002年），頁26~33。



菁英已經不關心民主，而與政治菁英完全結盟的判斷。且也認為九〇年代的社會流動既有向下流動，也有向上流動，所謂大眾並不見得都是不穩定因素。基本上，何家棟與王思睿認為，由於三個原因，中國基本上還是穩定的：人民沒有「公民不服從」的傳統；長期經濟增長看好；國體設計是統一的多民族國家，這些都有利於穩定。不過他們也承認，經濟上的確存在著金融危機和財政危機，他們認為這是因為一部分政治菁英與一部分毛時代中間層（應指計畫經濟體制遺留的經濟管理階層）結盟，阻撓中國城市化、市場化、民營化的進程。但他們認為中國的統治菁英已經清楚認識到這個問題，並且在對外關係上冒進的主張也漸漸非主流化，因此出現大規模危機的可能性不高。但是他們有主張解決這些結構性問題的方法，應該在於「社會協商機制而不是政府彈壓能力」，尤其是要展開「政治菁英與知識菁英的對話」<sup>⑤</sup>。

蕭功秦在中國是否會面對崩潰性危機這個問題上也清楚地表了態。他認為，中國在十年內是不存在重大政治社會動盪的可能。他舉出以下的五個原因：一、中國改革帶來的經濟增長普遍提高了人民的生活，雖然存在危機，但比起八〇年代已經更趨向於溫和，不存在一觸即發的危機；二、社會中不存在著反體制動員的意識型態，中國政府不可能面對強大的政治挑戰；三、中國以技術專家治國，政治態度已經「中間化」，高層內部不存在強烈的意識型態對立與反差；四、由於世俗化的衝擊，青年學子已經相當非政治化，知識份子也已經成為獲利階層，不再以意識型態的使命感動員民衆；五、中國的國家機器是一種強勢權威主義，具有強大的政治動員能力，以及強大政治控制能力，對於危機局勢具有相當強的剛性承受力與處理能力。基於以上的理由，蕭功秦認為在十年左右的時期內可以維持政治上的穩定<sup>⑥</sup>。

Wenfang Tang 針對究竟中國是充滿了危機還是趨於穩定進行了一項實證研究，她根據一九九九年上海、廣州、武漢、重慶、西安、瀋陽六個城市所進行的 1,820 份問卷，顯示出這六個城市的民衆傳遞了一個混合的反應：有隱藏不穩定的因子，也有趨於穩定的某些趨向。在不穩定的因素方面，許多人（如下崗工人）認為經濟改革太快，他們的利益受損，但是他們又不被允許表達不滿的意見，這種不滿很有可能被轉化成對政權的挑戰。而在穩定的一面，後鄧時代的中共領導能夠深化改革，並且能成功地以民族主義作為壓制社會不安定的合法性基礎，這造就了城市人口的保守性格，這一方面提供了穩定，另一方面也為繼續市場改革提供良好的條件<sup>⑦</sup>。Tang 的實證資料的確難能可貴，為爭辯不休的雙方提供具體的證據。不過令人感興趣的是，這幾年城市失業人口不斷增加，不穩定因素似乎在上升，Tang 的一九九九年資料很可惜不能作為對康曉光以及王、胡、丁等人在二〇〇二年十六大前夕所觀察到的總體不穩定提供否證的資料。另一個遺憾，是她的實證資料來源完全是城市的，無法比較被認為充

註⑤ 何家棟、王思睿，「社會階層分析與政治穩定研究」，*戰略與管理*，第 53 期（2002 年），頁 32~40。

註⑥ 蕭功秦，「中國後全能型的權威政治」，頁 86~87。

註⑦ Wenfang Tang, "Political and Social Trends in the Post-Deng Urban China, Crisis or Stability?" *The China Quarterly*, no. 168 (December/February 2001), pp. 907~908.

斥著不滿的農村人口，究竟與城市人口的看法有多大差別。

從上述的文獻對話中我們或許無法得到中國大陸目前是否存在著導致「崩潰」或者「危機」問題的結論，但是可以確定的是改革到目前已經累積了大量潛在「不穩定」因素。這些背景可以說是九〇年代下半期以來，學者們討論中國大陸政治改革的主要背景，以及問題意識的來源。

### 三、政治改革的動力與條件

針對以上的時代背景，對於啟動政治改革的動力與條件，學者們也有非常豐富的辯論。本節針對以下五個議題——「經濟發展與民主化」、「選舉制度與政治改革」、「人大改革」、「公民社會與民主化」、「國家強弱與民主化」——以討論經濟、制度、社會及國家強弱等動力與條件對於具有民主化方向之政治改革的影響。此處使用了「民主化」作為「政治改革」內容的討論，這並非作者硬性規定「政治改革必須是民主化」，而是「民主化」作為政治改革的概念內涵實際出現在學者們討論的語彙脈絡中。

#### (一) 經濟發展與民主化

##### 1. 經濟與民主的關係

Gallagher認為，中國之所以經過了二十年的經濟改革，卻仍然沒有帶來政治民主化，最主要的原因與其改革的順序有關。中國相對於其他的威權或社會主義國家，要更早採取「開放」政策，外資進入使得中國的政治民主化受到拖延。這是因為外資所帶來發展的成功，讓中共政權有更大的實驗改革的空間；外資也造成了中國內部各經濟部門間的競爭；且外資也使得中國本土的私營資產階級形成，這些都使得具有民主化性質的政治改革沒有社會力量的支撐，這就是為何中國大陸的經濟發展沒有帶來民主化的政治改革的原因<sup>29</sup>。

王思睿將中國的經濟增長與政治改革的關係做了一個綜合的梳理。他反駁了三個關於經濟與政治改革的假說：他認為，民主化的政治改革既不是經濟增長的必然結果，亦非經濟增長的前提；而他也不認為經濟的衰退或危機可以帶來改革的契機，在九〇年代末的中國，他認為暗中滋長與蔓延的是革命情緒的潛流。經濟好的時候不想改革，但想要改革的時候又很難再控制住局面；至於政治腐敗會帶來經濟增長的放慢、停滯乃至衰退，王思睿認為是比較有道理的，而這似乎正是現代中國的寫照。簡言之，王思睿認為，如果中國不趕快把握時機進行政治改革，「那麼中國制度性的腐敗將會愈演愈烈，政治穩定與經濟增長的局面將會付諸東流。」<sup>30</sup>

註<sup>29</sup> Mary E. Gallagher, "Reform and Openness: Why China's Economic Reforms have Delayed Democracy," *World Politics*, no. 54 (April/June 2002), pp. 338~372.

註<sup>30</sup> 王思睿，「中國經濟增長與政治改革」，*戰略與管理*，第46期（2001年），頁71~80。

## 2. 經濟改革與政治改革

許多學者都認為，中國的經濟發展到目前這個階段，非常需要進行進一步的政治改革，但也有學者認為，經濟改革本身就有政治改革的意涵，或者政治改革如果脫離經濟改革單獨來看是沒有意義的。

第一類主張是認為經濟改革到這個階段，亟需立刻進行政治改革。吳敬璉指出，現在經濟發展最大的問題是政府體制需要改革，「根本的問題在於列寧的社會主義政治體制模式遇到了與我們在經濟改革中建立起來的經濟體制不相適應的挑戰。……現在的問題是，經過二十多年的改革，中國的經濟基礎，已經發生了根本性的改變。列寧的『國家辛迪加』已經為多種所有制經濟共同發展所代替。社會主義市場經濟正在形成。……但是，在政治體制方面，我們對於列寧的無產階級專政的體系的基本架構的認識似乎沒有變化，而這一套以行政命令為主、直接對社會經濟活動進行微觀干預的體制式與利益主體多元化的市場經濟是不相銜接的，這就導致社會上層建築與它的經濟基礎之間的矛盾衝突。」<sup>①</sup>根據這樣的判斷，吳敬璉主張需要建立一個法治的市場經濟，要遏制權力經濟導致的尋租與腐敗，以及因此造成的社會不公。在具體的措施上，吳敬璉主張應採取以下措施：一、盡量減少審批的項目和改善審批方法，以便減少靠權力尋租的機會；二、要嚴明基本的產權、股市交易等規則，防止少數人在所有制結構調整和完善的過程中蠶食和鯨吞公共財產；三、對於市場經濟下必然發生的結果不平等，政府應該採取必要的社會政策，提供更好的教育與社會福利措施等加以緩解<sup>②</sup>。

與此類似的主張也很多，另一種流行的看法是認為隨著經濟的發展，私營企業和其他非國有部門的擴張，在轉軌過程中應該強調「有限政府」，限制政府無限的權力。而建立有限政府，是為要建立能夠保障公民的基本自由權、財產權和生命權的法治體系。他指出，「一個龐大的、繁榮的、穩定的、有序的市場經濟存在本身就是對政府權力擴張的最有效限制。政府與市場都需要獨立的生存空間。……一個自由競爭的繁榮的市場經濟，在社會中造就了無數由小到大、以小為主的經濟和社會權力中心，從而阻止了政治權力向中央集中。市場經濟的擴展，必須與對政府的權力、職能和規模的限制同時進行，否則市場秩序就沒有社會空間。有限政府是市場經濟的政治表達。」<sup>③</sup>在具體的操作上，一個「有限政府」應該表現在以下方面的實踐：一、讓公民（納稅人）產生代表參政議政督政，以確保公民的利益；二、憲法、法律和政府的作為應該要保護公民的財產權；三、限制政府的行為於公共領域的管理，也就是涉及社會每個成員利益的公共事務之管理上。最重要的是政府不要直接參與經濟活動，否則將會導致經濟競爭的不公平；四、政府應該以得到公民同意的法律和制度治國，政

註① 吳敬璉，*轉軌中國*（成都：四川人民出版社，2002年），頁326~327。

註② 中國政府近兩年來已經開始大力實行「審批制」的改革，減少中央各部委及地方政府的審批項目，並且將審批過程公開透明化，這也是因應入世的壓力所做的調整。

註③ 劉軍寧，「有限政府與政體改革」，<http://intellectual.members.easyspace.com/jnliu/jnliu3.htm>。

府的權力應該是由下而上授予的，應該是通過公開、公平的競爭和制度化選舉而被賦予的；五、有限政府應該是要能負責任的政府，如果不能實現其選舉時所做的政治承諾，就應該面臨下台的危機；六、必須建立法治制度，杜絕政府對社會進行橫徵暴斂、無度提取、與民爭利，並通過有效的監督，使政府不逾越其行動範圍<sup>④</sup>。

關於經濟改革與政治改革的另外一種說法，是認為政治改革其實已經寓於經濟改革之中了。深圳大學黃衛平提出一種看法，認為一般認為中國的政治改革相對於經濟改革而言，在九〇年代似乎因為政治穩定而已經被淡化了，他認為這種看法是不對的，實際上中國的政治改革是寓於經濟改革之中。他的論述如下：中國大陸經濟改革的初衷和原動力本來就是經濟和政治二位一體的；中國大陸的經濟改革蘊含著政府職能轉變在內的政治（行政）體制改革；中國建立社會主義市場經濟體制與建設法治國家是內在統一的；中國大陸市場經濟的發展為現代民主政治提供了社會基礎和客觀需要<sup>⑤</sup>。黃衛平預言，中共十五大以罕見的專題系統之形式闡發論述了「政治體制改革和民主法制建設」，在某種程度上就是預示著中國大陸政治體制改革的戰略將要進入一個新的歷史發展階段<sup>⑥</sup>。參諸黃衛平的其他論點，看得出來黃衛平採取的是一種婉轉而偏中庸的進步論點。首先他不說十五大的政治改革不夠，而是將既有的看來還不夠的政治體制改革解釋成一種為更高程度政治改革創造條件的做法，也就是說他的解釋是將有限的現狀導向一個更大的未來目標。在其他的文章中，黃衛平批評了保守的「政治緩行論」、「絕對否定西體論」、「政經絕對區分論」等論點，及提出「防左」的警惕，不過他也很小心地先批評了「民主政治先導論」、「政體改革決定論」、「民主模式單一論」等較激進、不見容於當道的論點<sup>⑦</sup>。總體而言，這種寓於論一方面肯定既有的經濟體制改革與行政體制改革對於朝向現代化民主體制的政治體制改革的正面意義，另一方面也拒斥了反政治改革的保守力量，預示著未來朝向更高階段、更深及政治權力核心的政治體制改革的必要性與必然性。

### 3. 關於「後發優勢」或「後發劣勢」的辯論

另外一個與經濟發展和政治改革有關的辯論焦點，是楊小凱與林毅夫之間的「後發劣勢」與「後發優勢」辯論。楊小凱在一篇「後發劣勢」的文章中指出，根據制度經濟學學者沃森的理論，落後國家由於模仿的空間很大，所以可以在沒有好制度的條件下，通過對發達國家技術和管理模式的模仿，取得發達國家必須在一定制度下才能取得的成就。特別是落後國家模仿技術比較容易，模仿制度比較困難，因為要改革制度會觸犯一些既得利益，因此落後國家會傾向於技術模仿。但是，落後國家雖然可以

註④ 「有限政府」已經成為中國大陸最近官方媒體的一個時髦話語。包括中央與地方的政府官員及人大代表在內，都經常以「有限政府」作為政治體制改革與機構改革的目標。見閻維，「有限政府：市場經濟條件下中國政府的角色定位」，*學術探索*（廣州），第1期（2002年），頁41~43。

註⑤ 黃衛平，*中國政治體制改革縱橫談*（北京：中央編譯出版社，1998年），頁28。

註⑥ 黃衛平，前引書，頁36。

註⑦ 黃衛平，前引書，頁39~71。

在短期內取得非常好的發展，但是會給長期的發展留下許多隱患，甚至長期發展可能失敗。他認為現階段中國最主要表現出的「後發劣勢」就是「國家機會主義」的制度化，發展成一種「壞的資本主義」：官商勾結、政治壟斷、收入分配不公。楊小凱最後指出，中國真正要利用後發優勢應該提倡「制度興國」、「民主憲政興國」，而不是「科教興國」或是「教育興國」<sup>③</sup>。

針對楊小凱的「後發劣勢」的說法，北大經濟學者林毅夫特別撰文與楊小凱商榷，反對楊小凱認為後發國家必須先進行模仿先進國家的「制度改革」才能真正進行「技術改革」，才能真正有後發優勢的看法。林毅夫認為，世界上的國家沒有哪個是因為先進行了共和憲政體制改革，然後經濟才持續、快速發展，他特別以印度和中國經濟發展的比較來佐證，並舉了新加坡、一九九〇年代以前的日本（楊小凱認為日本到了一九九〇年才真正進行憲政改革）的經濟發展，以及經過憲政改革後的英國之經濟停滯為例。林毅夫還舉出，新加坡和威權時代的台灣固然都有國有企業，但是卻沒有利用政治上的壟斷去抑制私營企業的發展。可見沒有實行西方的民主憲政並不妨礙後進國家的經濟發展。這首先是說威權體制或者非西方民主憲政體制一樣能取得快速經濟發展<sup>④</sup>。

林毅夫接著又說，對於後發國家而言，共和憲政體制未必都是最好的。首先，他指出後進國家的憲政改革往往無法在短期間內完成，制度的改變是有成本的，且憲法的改變未必會改變人們的行為。他認為「要形成相互制衡的共和憲政體制，就必須有好幾個在政治和經濟力量上大約相等的集團。如果沒有這樣的集團，即使通過憲法，只不過是讓在政治上有壟斷權力的人利用這部憲法，強化他的壟斷權。」關於此點，林毅夫又是舉台灣的國民黨威權時代為例。他還認為後進國家實行了民主憲政，經濟往往也未必發展得好。

林毅夫從發展戰略的角度，認為「技術創新」才是一個國家長期經濟發展最重要的決定因素。而作為後發國家，能夠成功實行「超趕戰略」，在經濟上趕上先進國家，還是取決於「政府所採行的發展戰略」。其實林毅夫也承認，許多後發國家，無論是市場經濟或是由計畫經濟轉軌到市場經濟，都會出現尋租、軟預算、裙帶資本主義、收入分配不均、宏觀經濟不穩定等一系列問題，以及各種制度扭曲的「後發劣勢」。但是真正克服這些後發劣勢，不是取決於採行了何種憲政體制，而是是否能建立一種最有競爭力的要素稟賦結構，以引進技術與知識，來發揚後發優勢。然林毅夫並不反對進行政治改革，他認為當「經濟發展了，經濟基礎變了，要素的相對價格改變，市場交易的密度和複雜程度提高了，上層建築也必須隨著經濟基礎的變動而發展，這樣上層建築才不會成為經濟發展的制約因素。在市場經濟中……以法治為基礎，界定各經濟主體的權利和義務，保證投資、生產、交易的自由，是經濟持續發展的制度基

註③ 楊小凱，「後發劣勢」，北京天則經濟研究所雙週刊，第 181 號（2000 年），<http://www.unirule.org.cn/symposium/c181.htm>。

註④ 林毅夫，「後發優勢與後發劣勢——與楊小凱教授商榷」，北京大學中國經濟研究中心，<http://rich.buseco.monash.edu.au/column/xkyang/papers/tadition-chinese/linyifu.pdf>。

礎。」不過最有趣的是，林毅夫最後結束文章的論述是：「後發國家的政府只有確立了按比較優勢來發展經濟的戰略思想才能確立和尊重上述市場經濟的法治基礎，也才能利用後發優勢在較短的時間裡趕上發達國家。」<sup>④</sup>

這裡有幾點值得注意：首先，其實楊與林二人的論點可能並沒有太大的矛盾之處。楊小凱說所謂後發劣勢的意思，未必是一個全稱命題，也就是說他的意思是後進國家往往因為制度不佳，因此經濟發展受到一些不良因素的牽制。楊小凱並沒有說技術進步不是經濟進步的原因，而是強調制度同等重要。這點林也不反對。其次，林對楊的最犀利的攻擊是，憲政並非經濟發展的充分與必要條件。這的確是事實，但是林本人也認為政治改革是重要的，但這是當「經濟發展到一定程度，上層建築構成經濟持續發展的阻礙時。」所以真正的問題在於，中國或者任何一個後進國家，什麼時候將面臨這樣的情境呢？其判準為何呢？關於這點，楊小凱顯然認為現在就是這樣，而林毅夫卻也沒有說不是，這是一個沒有解開的問題，或者說沒有真正辯論到的問題。第三個問題是，林毅夫自己說，如果沒有力量相當的集團，憲政往往不會自己來到。這真是一針見血的話。但是，林毅夫卻沒有談到，在當今中國，政府或者政黨本身就是一個力量最大的「集團」，也往往就是他所說的「尋租、軟預算、裙帶資本主義、收入分配不均、宏觀經濟不穩定」這一切問題最大的來源，而社會上任何一種集團（包括資本案）都遠遠無法與這個政權匹敵，那麼如果真的到了林毅夫所說必須「上層建築要改變以免妨礙經濟發展」的時候，這種建立民主憲政的政治改革如何可能呢？最後，其實楊小凱與林毅夫所追求的目標是不一樣的。楊小凱是追求一種「好的資本主義發展」，而林毅夫追求的是「後進國家在較短的時間內超趕先進國家」，這兩個完全不同的目標，導致他們關注完全不同的現象。楊小凱並不在意是否要很快追趕上先進國家，而發展的公平、平衡與健康才是重要的；但按照林毅夫的邏輯，在必要的時候，為了速度，是不是可以犧牲一些其他的價值呢？這些是我們在解讀這樣一個對話時值得思考的問題。而這樣一種對話，如果牽涉到的是對不同的最終價值做出選擇，這樣的對話已經很難就表面上的邏輯判斷是非。

## (二) 制度動力：選舉制度與政治改革

### 1. 村委會選舉

根據 Manion 在一九九六年的研究，村級選舉本身的效果的確讓村幹部開始對村民負責，且正是選舉制度本身使得村幹部對於經濟事務的看法與村民趨同。也就是說，選舉本身改變了原來列寧式政權下幹部「向上看」的習慣，使得幹部開始「向下趨同」，這正是選舉帶來的民主效果<sup>④</sup>。

註④ 林毅夫，前引文，頁16~17。

註④ Melanie Manion, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol. 90, no. 4 (November/January 1996), pp. 736~748.

Jennings 的實證研究也有類似發現，他的研究指出村委會選舉使得村民懂得策略性地運用選舉動員的過程來表達其個人或者集體的不滿，並且在此過程中藉著運用官方政策和價值與其不滿的官員對抗。他證實了 O'Brien & Li 所發現的選民主動採取行動的行為取向，也顯示選舉所帶來的民主效果<sup>②</sup>。

Kennedy 的研究也顯示出選舉制度本身所帶來正面的民主效果。他的研究指出，村民對於選舉過程的滿意是與選舉提名制度的公開程度相關。他也發現，基層選舉中的村民是非常敏感的選民，他們能夠分辨出真正的選舉與虛假的選舉，也能分辨經濟因素與制度因素對選舉所產生的不同影響<sup>③</sup>。

但是也有對村級選舉的民主效果表示保留的看法。Kelliher 指出，幹部與民衆對於選舉中民主自治的反對與不了解構成了民主實踐的障礙，而且即使是贊成的意見也往往是從工具性的角度出發。不過 Kelliher 也盼望或許在長遠的未來，政權基於工具性的需要，給社會更大的自治空間，民主可能會在這種不經意的空間中逐漸萌芽<sup>④</sup>。Jennings 也指出，基層選舉的政治改革本質上還是很脆弱，容易受到高層政府和基層官員的干擾<sup>⑤</sup>。

Zhong & Jie 的研究也對村委會選舉的民主本質提出懷疑，他們根據二〇〇〇年在蘇南的十二個縣所做問卷調查的結果顯示，有著較高內在民主效能感的農民反而並不積極參與選舉，且村民對腐敗的不滿也不是促使他們參與投票的重要因素，這些現象恐怕都說明了村委會選舉之民主性和競爭性都有所不足<sup>⑥</sup>。

## 2. 鄉鎮選舉

中國大陸自從實施村委會選舉以來，就不斷有人問，這樣的民主選舉何時能夠提升到鄉鎮一級。一九九八年，廣東和四川都開始嘗試鄉鎮長直選的試點，但是外界並不清楚。四川的遂寧市市中區步雲鄉在一九九八年人大主席團就通過了「選民直接選舉鄉人民政府鄉長試行辦法」。於一九九八年十二月三十一日投票產生了新的鄉長譚曉秋，並於一九九九年一月四日由鄉人大通過一個決議予以確認。這就是後來中外矚目的「步雲鄉直選鄉長」<sup>⑦</sup>。廣東的大鵬鎮也對於鎮長直選做了另一種實驗，當地稱為「兩票三輪」，也就是由所有選民第一輪用一票選出五個候選人，第二輪再由黨員、幹部、職工、戶代表一人一票選出一個最後候選人，作為黨的推薦人選，第三輪由人

註② M. Kent Jennings, "Political Participation in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol. 91, no. 2 (May/July 1997), pp. 361~372.

註③ John James Kennedy, "The Face of Grassroots Democracy in Rural China," *Asian Survey*, vol. 42, no. 3 (May/June 2002), pp. 456~482.

註④ Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-Government," *China Journal*, no. 37 (January/June 1997), pp. 84~85.

註⑤ M. Kent Jennings, "Political Participation in the Chinese Countryside," p. 371.

註⑥ Yang Zhong and Chen Jie, "To Vote or Not-An Analysis of Peasant's Participation in Chinese Village Elections," *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 6 (July/September 2002), pp. 686~712.

註⑦ 李凡等，*創新與發展*（北京：東方出版社，2000年），頁115~152。

大確認此候選人<sup>④</sup>。

李連江認為，由步雲的例子來看，其實中國許多中階的幹部已經認為改革是必定要走的道路，四川遂寧市的步雲鄉之所以敢搶先將村級民主的經驗擴大到鄉鎮選舉，一方面固然是抓住了江澤民在十五大報告中說「要擴大基層選舉」的話，但李連江認為，這些中階幹部也認為村委會選舉是真正的民主，唯有採取這種辦法才能讓人民認同黨。也就是說村委會的選舉已經開始向上發酵<sup>⑤</sup>。

李連江的意見應該說是對於村委會選舉所帶來的民主效果抱持肯定樂觀的看法。不過他也提醒，從步雲的經驗來看，若真正開放鄉鎮長直選，原來由組織部所壟斷的「黨管幹部」的權力就要被剝奪，雖然有一些其他部門或許樂見於此，但畢竟不能小看這背後可能存在的反對力量<sup>⑥</sup>。

Manion 則指出，步雲鄉選舉所選出的譚曉秋是官定人選，在一九九八年末的這次選舉中僅以微微超過半數的選票當選，這在中共的眼中並不算一次太成功的選舉，但是 Manion 認為正因為譚的得票數較低，反而凸顯出這次選舉的真實性，以及其愈趨於普世自由民主選舉規範的演變趨勢<sup>⑦</sup>。

對於鄉鎮直選，也有學者表達反對的意見，但未必是從反對民主化的角度提出。中國大陸民間學者王力雄以其一貫的「逐層遞選制」的主張為本指出，在中國尚不具備「競選、政黨政治、新聞出版自由」等可以解決「誰知道誰」的問題的手段之前，率爾進行鄉鎮長的直接選舉是很危險的。王力雄引用農民自己的語言說，那就會給那些有錢有勢的人「搞名堂的機會」。此外，王力雄還認為，現在中國在人口控制、生態保護、民族衝突、階級矛盾、城鄉對立、地區差別等方面的問題已經非常嚴重，如果實行直接選舉，可能造成的影響恐怕會讓這些矛盾更加激化，很可能讓整個社會無法承受。他指出，中國和其他一些國家的區別，在於很多方面已經瀕臨極限，少有回轉空間。因此他認為不應該進行直接選舉這種高危險的政治制度<sup>⑧</sup>。

### 3. 黨的選舉

在黨的選舉制度方面，吳國光表示，毛澤東時代有所謂的「預選制度」，就是事先去了解選民的意願，若選民的偏好和中央規劃人選不符的時候，便在正式選舉前「做工作」，通過多種手段向選舉人施加影響，以期改變選舉人的本來意願。這兩樣設計完全不是民主選舉運作的模式，不過在鄧小平時代引進了所謂的「差額選舉」，這是

註④ 黃衛平、張定淮，「基層民主政治發展與執政黨的地位—深圳大鵬鎮選舉制度改革的啓示」，*特區理論與實踐*，第2期（2000年），頁42~45。

註⑤ Lianjiang Li, "The Politics of Introducing Direct Township Election in China," *The China Quarterly*, no. 171 (September/November 2002), p. 722.

註⑥ Lianjiang Li, "The Politics of Introducing Direct Township Election in China," pp. 721~722.

註⑦ Melanie Manion, "Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level," *The China Quarterly*, no. 163 (September/November 2000), pp. 781~782.

註⑧ 王力雄，「我不贊成鄉級政權實行直選」，*遞進民主網頁*，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=613>。



一種候選人多於應選人的一種選舉方式，但早期這並不適用於高層權力機構的選舉，而且預選制度仍然存在。到了十三大中共首次實行了中央委員會委員、候補委員以及中央紀律檢查委員會委員的差額選舉，這是一次相當大的突破。雖然高層政治改革的空間在一九八九年「六四」之後大幅度收縮，但是一九九二年的十四大和一九九七年的十五大仍然在不同程度上實行了差額選舉<sup>⑤</sup>。

#### 4. 人大選舉

中南財經政法大學教授喬新生為文指出，近年來許多商人憑藉著其豐厚的經濟力量躋身於各級政權機關，未來也可能通過人大選舉來代表自身群體性利益，此一發展趨勢已經敲響了必須完善人大選舉制度建設的警鐘。喬新生認為，人大的選舉應該考慮以下四個問題：「第一，在『議行合一』的政體下，各級政府官員在人大代表中究竟應該佔有多大的比例？如果在人大代表中政府官員所佔的比例過大，人大對政府機關的監督實際上就成了一句空話。第二，人大代表直接選舉的改革步伐能否加快？在人大代表不能直接選舉的情況下，很難保證人大代表真正代表選民的利益。第三，在選舉過程中，競選的資金應當如何使用？如果允許一些財大氣粗的商人利用自己的優勢不分場合的拉票，中國的民主進程必然誤入歧途。第四，中國的競選制度何時能夠出臺？如果候選人不與自己的選民直接見面，不發表自己的競選主張，中國民主選舉的投票率將會走低。」<sup>⑥</sup>

此外，對於選舉過程，西北師範大學政法學院學者王勇以基層人大的直接選舉為例指出，現有的機制缺乏對於基層人大選舉過程以及選舉後的監督，容易形成選舉各種問題。他指出：「在人大選舉過程中，現行憲法和法律多規定對代表候選人和選舉產生的人大代表的監督，而缺乏對選舉過程中相關行動者的全方位的監督，尤其是缺乏對選舉主持機構的監督，致使選舉成為選舉主持機構唱主角、定基調，代表候選人作附屬，選民當陪襯的『滑稽劇場』。選舉主持機構權力過大，剩餘權力過多，往往以選民的『民主』之虛來掩蓋選舉主持機構的『集中』之實，指選、派選甚至『陪選』現象突出。」實際上，人大選舉過程中的監督主體往往也是執行主體，形成監督制度的虛化<sup>⑦</sup>。

### (三) 制度動力：人大改革

根據中華人民共和國憲法，中國的各級人民代表大會是各級政府最高權力機關，但是在實際的政治運作中，卻經常被認為是所謂的「橡皮圖章」，不僅相對於執行行政權之政府的權力並不彰顯，而且相對於黨而言往往也處於弱勢，受到黨權力控制的

註⑤ 吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，當代中國研究，第69期（2000年），頁39~52。

註⑥ 喬新生，「中國的選舉制度亟待完善」，人民網，2003年4月21日，<http://www.peopledaily.com.cn/GB/guandian/30/20030421/976467.html>。

註⑦ 王勇，「監督缺失：縣鄉人大代表選舉存在的難題」，遞進民主網頁，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=1317>。

痕跡仍然明顯。然而，許多研究的文獻顯示，九〇年代中期以來人大的權力開始愈來愈上升，愈來愈有自主性，已經成為推進政治改革的一股制度性動力。

長期在全國人大任職並研究全國人大的中國學者蔡定劍以及王晨光，綜述了中國學者對人大制度二十年來的發展與改革經驗。他們指出，人大在以下四個方面取得了重大的進展：一、人大立法功能有所加強，「現在人大雖然還沒有成為『鋼印』，但早已不再是『橡皮圖章』和『表決機器』，而至少是『塑料章』、『木頭章』」；二、人大的選舉制度有所改革和完善，擴大了直接選舉的範圍，實行了選民或代表可聯名推薦候選人的制度，以及實行了差額選舉；三、對國家的政權體制進行了改革，如擴大了人大常委會的功能，在縣級以上人大設立了常委會；四、人大內部工作機制不斷創新，設立了專門委員會，並在立法制度、監督制度、議事制度、代表制度以及組織制度方面有所完善<sup>⑤</sup>。

Tanner 在研究中國立法政治時指出，全國人大完全可以在整個政治體制尚未開始民主化之前就先開始發展其制度性和政策性的權力。他指出「代表的態度」、「黨內資深人物擔任人大常委會職務」、及「人大委員會及常任事務人員的組織能力擴張」等因素都強化了人大在立法上的影響力。因此人大全體會議和人大常委會絕對不再僅是一個「橡皮圖章式」的場所，而已儼然成為中國許多重大立法法案進行攻防角力的政治場域之一<sup>⑥</sup>。

溫智敏認為共產黨必然會發現，隨著其政治和經濟資源的逐漸萎縮，它對日益複雜的國家政策事務的全面控制和干預愈發受到邊際遞減率的影響，在很多方面將不再是政治機會，反而成為負擔。這樣，它就可能有選擇地被迫減少對國家政策事務的控制和干預，其在立法和司法機構中的支配作用便會不可避免地淡化，因為在那裏它受到的社會壓力也最大。因此，在現有的憲法框架內，橡皮圖章式的立法機構—人民代表大會制度的決策功能將可能不斷加強，並成為各種主要社會利益群體進行協調和妥協的重要機制和途徑<sup>⑦</sup>。

Cho 的研究指出，中國的地方人大在九〇年代初時，採取與黨和政府合作的方式，逐漸取得權力的擴大，日後，地方人大也開始發揮了某些監督的功能（創設新的監督機制、檢查政府執法情形、對政府部門和官員進行評議），並且還可能採取與政府對抗的手段。因此雖然地方人大的政治地位仍不如黨和政府，但的確也開始成為中國地方政治的一個重要行為者<sup>⑧</sup>。

註⑤ 蔡定劍、王晨光編，*人民代表大會二十年發展與改革*（北京：中國檢察出版社，2001年），頁1~2。

註⑥ Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 117~118.

註⑦ 溫智敏，「鄧後中國經濟改革的政治內涵：領導、社會群體和制度」，*當代中國研究*，第60期（1998年），頁27~56。

註⑧ Young Nam Cho, "From Rubber Stamps to Iron Stamps: The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouse," *The China Quarterly*, no. 171 (September/November 2002), pp. 724~740.

不過，學者們也都同時指出人大制度作為朝向民主的政治改革的一環，仍有許多不足之處。蔡定劍、王晨光指出，憲法賦予人大的許多權力並未落實，如「違憲審查權」、對政府報告和預算的「審查權」、「質詢權」、「罷免權」等行使仍然不足。另外就是人大自身制度尚不完善，也是重大的缺失。譬如人大代表人數太多、會期太短、人大常委會委員非專職化，是許多研究者共同詬病的問題。也有非常多的學者直接指出，黨與人大的關係無法理順，包括黨的決策權與人大的決策權重疊、黨直接指揮人大，都構成了對人大權力的傷害<sup>⑩</sup>。Tanner 也承認，即使全國人大的立法影響力有所增加，黨和政府的影響力仍然比人大要來得大，立法的起草絕大多數仍是來自行政單位。而且當他主張人大作為一個立法制度在組織上和政治上比過去具有更獨立和更強大的權力時，並不意味著中國的政治制度朝向更具代表性、更具諮詢性、甚至更具民主性質的體制有什麼重大的進步。人大與一般人民的關係仍然疏遠，這恐怕是人大距離作為一個「民主議會」的一個重大不足<sup>⑪</sup>。

#### (四) 公民社會與民主化

在政治學的討論中，公民社會的成熟往往被看作有利於自由化和民主化的一個力量。那麼究竟目前中國的公民社會是否成熟了呢？中國的民間社會與組織的出現是否會像政治學中所說的，將形成一種「公民社會」呢？中國民間社會與組織的發展是有利於民主化的嗎？本段將討論與此相關的文獻與觀點。

知識份子在中國的歷史中，經常扮演著重要促發政治變遷與改革的力量。關於知識份子是否能夠形成一種獨立的力量，甚至與各種社會力量聯合，存在不同的看法。Goldman 認為，比起鄧小平時代，在江澤民時代的知識份子更有獨立性，並有與其他社會團體聯合的行動可能<sup>⑫</sup>。Ding 也同意 Goldman 的看法，認為知識份子變得比較獨立，且中共政權既無能力也無意願全面控制知識份子。而且知識份子積極地提出了「公民社會」的主張，他們之間的頻繁互動與在公共場域互相奧援，使得知識份子對於社會的影響力更為加強<sup>⑬</sup>。

至於整體的公民社會，學者們對於近年來中國公民社會的發展及其政治意涵給予了不同的評價。張祖樺曾經對既有研究中國公民社會的文獻做了很好的整理，很值得參考。根據張祖樺的整理，民間學者李凡在一九九八年出版的著作中對於中國出現公民社會持樂觀的看法，因為隨著市場經濟的發展，個人自由的需求已經被激活，在這

註⑩ 蔡定劍、王晨光編，前引書，頁 2~3。

註⑪ Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects*, pp. 118~119.

註⑫ Merle Goldman, "Politically-Engaged Intellectuals in the Deng-Jiang Era: A Changing Relationship with the Party-State," *The China Quarterly*, no. 145 (March/May 1996), pp. 51~52.

註⑬ Yijiang Ding, "Pre-and Post-Tiananmen Conceptual Evolution of Democracy in Intellectual Circles' Rethinking of State and Society," *Journal of Contemporary China*, vol. 7, no. 18 (November/April 1998), pp. 253~256.

樣的動力下，市民社會的發展是無法阻擋的。這種發展已經成為未來社會與國家的分離，以及中國民主的發展展開了一場靜悄悄的革命<sup>④</sup>。另外秦暉則認為，中國的公民社會不是西方意義下以個人為主的「小共同體」所組成，而是因為傳統「偽個人主義」為主的「大共同體」之亢進的表現。他認為中國的現代化則可能要以「公民與小共同體的聯盟」為中介<sup>⑤</sup>。

根據張祖樺的整理，學者方朝暉和朱學勤對於中國是否形成了所謂「市民社會」都持保留意見。方朝暉認為，西方的「市民社會」重要的意義是「社會至上」的理念，他認為，在包括中國在內的許多後發現代化國家，市民社會的發展至少應經歷三個過程：一是國家干預；二是社會自治；三是政府重新尋找自己的合法性基礎。而後發國家只有在社會得到了健全發育、社會空間的理性化過程在相當大程度上完成的情況下，其政治民主化過程的完整實現才有充份的基礎<sup>⑥</sup>。朱學勤也認為，中國現在的「半調子市民社會」很難演變成公民社會，因為九〇年代以來大家最多只是為了逃避政治權威而躲在「個人的私領域」中，但卻沒有真正發揮「公共領域」<sup>⑦</sup>。

除此之外，俞可平等所著的**中國公民社會的興起與治理的變遷**也是這方面的最新重要著作。此書中的作者對於中國近年來「公民社會」發展對於民主政治的意義一般也持比較保留的看法。該書中王穎、孫炳耀的研究表示，中國的民間組織在八〇、九〇年代以來有很大的發展，他們分為「利益群體組織」、「民間社會服務組織」、「民間自助組織」、「社會公益組織」、「次級文化群體組織」、「科學技術領域組織」等類別來敘述民間組織的發展<sup>⑧</sup>。他們認為一九七八年以後中國民間組織有以下幾個特徵：一、民間組織在短時間內出現高速增長；二、民間組織的發展存在著來自政府與民間兩個方面的動力；三、民間組織與政府關係密切，具有明顯的官民兩重性；四、民間組織有中介特性，也就是發揮政府與社會間橋樑紐帶的作用；五、民間組織在發展過程中出現民間化色彩不斷加深的趨勢，依賴掛靠單位和主管部門的程度不斷降低；六、城市市民的自主意識、參政意識愈來愈強，非社團性的民間活動逐年增多，並對政府行為直接產生影響。由此他們歸結出，民主參與、市民自治、組織民間化是中國社會民間組織今後發展的大趨勢。不過他們也認為中國的國家與社會不會像西方國家那樣形成對立，國家以新的方式將民間組織融入自己組織的整合方式是不會改變的<sup>⑨</sup>。

該書另一位作者俞可平也持類似看法，認為中國的公民社會與西方不同，對於以西方經驗來看中國公民社會的政治意涵持較為保留的態度：一、中國的公民社會是一

註④ 李凡，**靜悄悄的革命—中國當代市民社會**（香港：明鏡出版社，1998年），頁350~402。

註⑤ 秦暉，「從大共同體本位到公民社會」，**問題與主義**（長春：長春出版社，1999年），頁19~24。

註⑥ 方朝暉，「對90年代市民社會研究的一個反思」，**天津社會科學**，第5期（1999年），頁363~379。

註⑦ 朱學勤，「『公民意識』：中國的困難與曲折」，**書齋裡的革命**（長春：長春出版社，1999年）。

註⑧ 王穎、孫炳耀，「中國民間組織發展概況」，俞可平等編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁6~25。

註⑨ 俞可平等編，前引書，頁25~28。

種典型的政府主導的公民社會，有明顯的官民雙重性，這表現在以下幾個方面：一、根據中國的民間組織登記和管理條例的規定，任何民間組織的登記註冊，都必須掛靠在某一個黨政權力機關主管部門之下，該機關部門要為這些組織負政治責任；中國大多數有重要社會影響的民間組織都是由政府自己創立的，即使後來脫離了，仍與原創立機關有密切關係，且後者往往就是前者的主管部門；一九九八年中央政府文件規定，現職處級以上黨政機關幹部不得擔任民間組織的主要領導，但幾乎所有重要社團組織的主要領導都是由退職領導或機構改革分流的重要領導擔任；且按照政府規定，民間組織經費雖為自籌，但事實上仍有一些重要非政府組織的活動經費由政府財政撥款，在經濟上依賴政府。二、中國民間組織事實上仍在形成之中，與西方國家比較尚不成熟，其自主性、志願性、非政府性依然不明顯。三、中國民間組織仍不夠規範，許多組織官方和行政色彩濃厚，經費自籌程度不高。四、民間組織發展不平衡，不同的民間組織之間在社會政治經濟影響和地位方面差距很大<sup>①</sup>。整體而言，俞可平認為中國的民間組織官方色彩太重、民間功能不足、某些組織對其成員強制性過大、整個民間組織的自主性、獨立性和自願性程度都不高<sup>②</sup>。

此外，蕭功秦認為，中國目前是一種「後全能型的威權政體」，其與拉美比較起來，由於一黨專政對社會控制的全能性質仍然存在，公民社會自我組織的程度遠較拉美來得低，因此很難透過公民社會及社會自主性來緩解社會中出現的矛盾<sup>③</sup>。

### (五) 國家強弱與民主化

有鑑於前蘇聯與東歐國家以及其他新興民主國家的民主化經驗，許多中國學者對民主化有另一種反省，發現民主化未必能帶來比較好的政治生活，有些新興民主國家陷入了困境，甚至有些國家經過民主化而解體崩潰。由於對這些民主化經驗的反省，因而來產生了怎樣的國家結構才有利於過渡到一個穩定的民主化，以及民主化是否會給某些體質不好的國家帶來不穩定的問題這樣的反省與辯論。

王紹光指出，許多學者曾經指出，要完成一個穩定的民主化過渡，先要有一個有效的政府。他指出，許多在第三波民主化過程中脫離一元威權或極權統治的國家，卻表現出一種極端脆弱的政府結構，無法處理過渡期中各種嚴重的社會問題<sup>④</sup>。王紹光針對「有效的政府是可持續民主的前提條件」此一命題，又推出了六個子命題<sup>⑤</sup>：

命題一：民主化可以不需要任何特定的先決條件，並不是一個充分條件，因為一個有效的政府既可以是民主的，也可以是不民主的。

命題二：在那些政府與政治體制在舊體制下彼此明顯不同的國家裡，民主強化更

註① 俞可平等，*中國公民社會的興起及其對治理的意義*（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁216~220。

註② 同前註，頁221~222。

註③ 蕭功秦，「中國後全能型的權威政治」，*戰略與管理*，第55期（2002年），頁85。

註④ 王紹光，「有效的政府與民主」，*戰略與管理*，第55期（2002年），頁89。

註⑤ 王紹光，前引文，頁99。

可能獲得成功。

命題三：過渡過程愈混亂，則鞏固民主制度就愈艱難。

命題四：一個社會的差異愈大，則鞏固民主制度就愈艱難。

命題五：國家愈大，則鞏固民主制度就愈困難。

命題六：穩定的民主制度在古老的國家中要比在新興的國家中更容易成形。

王紹光認為，除了有效的政府是民主化前提之外，民主制度與其他制度相比，需要一個更有效的政府，因為需要各種社會力量參與。且民主化過程會釋放出各種力量，這些力量往往會對體制造成巨大的壓力<sup>⑥</sup>。

鄭永年也有類似的觀點。他認為，「國家建設」是民主化的重要前提。他主張，其實「國家建設」與「民主化」是兩件事，目前的中國民主化無須迴避，但國家建設必須提到議事日程上來，且是當務之急。他認為中國目前需要的是建立一個能夠滿足各方面發展要求的強大國家，但這個國家又是一個能夠容納民主政治因素，且能推動民主政治的政權機構<sup>⑦</sup>。這包括，首先要能滿足中國經濟發展的需求；然後要滿足中國作為一個多民族國家，避免國家分裂的需求；再者，中國在全球化時代需要一個能對國際環境做出及時有效反應的政府；另外，中國也需要政治民主化的國家建設<sup>⑧</sup>。鄭永年認為，中國的問題是，必須首先回答中國是否已經取得了民主化不至於導致國家解體和威脅國家基本生存的條件，只有先確定了這個問題的回答（應該是肯定的回答），然後才能討論如何進行民主化的問題。鄭永年認為，最終的目標是追求中國作為一個民主化而又強大的國家。

針對認為民主會導致中國國家崩解與分裂的看法，王思睿非常具有針對性地予以批駁。在一段標題為「『政治改革危險論』辨析」的文字中，他總共批駁了三種「政治改革危險論」，那就是「民主會導致中國國家分裂論」、「民主會導致中國人內鬥論」、「民主會不利經濟快速增長論」。對於「民主會導致中國分裂」的觀點，王思睿提出兩個批駁的觀點。首先，他認為中國畢竟與前蘇聯不一樣，中國的漢民族佔了人口總數的90%以上，且在台海局勢緊張時，許多人都說就算民主化之後中國將更不能容忍台灣獨立，那麼說民主化會導致國家分裂是沒有具體根據的。另外，國際上對於民主國家的民族自決未必支持，這不同於專制國家下的民族自決，因此如果真的擔心中國境內的少數民族自決，那麼反倒應該趕快實行民主，還更有利於維護中國的統一與完整。接下來，他又批駁了「民主會導致中國人內鬥論」以及「民主會不利快速經濟成長論」。對於前者，他認為現在不實行民主，其所導致的貧富兩極、矛盾激化倒已經是有目共睹的，民主反而能減緩這個問題。對於後者，他指出，中國國內有一種冷血的論調，認為為了「追趕現代化的民族大義，社會弱勢團體必須承受犧牲」<sup>⑨</sup>，他認為這可能會導致一種極其危險的法西斯主義思想。其實，政治改革並不

註⑥ 王紹光，前引文，頁100。

註⑦ 鄭永年，「政治改革與中國國家建設」，*戰略與管理*，第45期（2001年），頁9。

註⑧ 鄭永年，前引文，頁10。

註⑨ 筆者在北京也親耳聽到過某學者私下持這種論調，該論者還是一個經常公開為農民權益呼籲的人士。

會立即影響到勞動市場供需所決定的所得分配結構，因此也不會影響到外資來中國投資。且實行民主後，社會各階層爭取自己的權益，政府的責任就是要平衡照顧各種階層的利益，這是一般民主國家的常態，也未必會導致經濟的停滯。相反，長期鎮壓、迴避矛盾，才是迫使民衆不斷鬧事的溫床<sup>⑨</sup>。

#### 四、政治改革的模式與策略

本節整理學者們對於如何具體實現「政治改革」，也就是政治改革的「模式」與「策略」所展開的一系列辯論，這包括了以下四個辯論主題：「哪一種『憲政』與『法治』」、「『由下而上』還是『由上而下』」、「『漸進改革』還是『緩行改革』」、「『多元主義』或『統合主義』」。這四個主題是本文認為比較能呈現出學者們對於中國「政治改革」所應該採取的不同策略和模式之表現。雖然不能說窮盡了一切學者們的主張，但是選擇這四個主題，一方面是因為它們的內容具有較尖銳的爭議性，另一方面這些主題的內容呈現了不同面向的政治改革邏輯，有助於我們辨認不同主張的相對位置。

##### (一) 哪一種「憲政」？哪一種「法治」？

###### 1. 哪一種「憲政」？

Waldron 認為，中國必須面對一系列憲政挑戰，中國所需要的是尋找一個憲政的出路<sup>⑩</sup>。Nathan 認為，「憲政主義」是值得作為列寧主義的中共政權可以選擇的一條道路。選擇符合既存的中華人民共和國憲法的一系列政治改革，不僅可以從既存的列寧式政黨逐漸過渡到民主，使得共產黨不至於失去政權，更可以維持穩定，不需要犧牲既有的改革成果。Nathan 舉出了幾項憲政改革的重點，包括「人大權力的加強」、「讓各級選舉變得更自由、制度更完善、更直接、更具競爭性」、「憲法監督的功能（如憲法審查）」、「司法獨立」等作為<sup>⑪</sup>。

季衛東主張，應該要加強「憲法審查」。他主張先把政協變成另一個議會，成為兩院制，然後重新制憲，此後再將憲政委員會改成為一個獨立的憲法法院，獨立於兩院之外，只對憲法負責，並且扮演維護憲政規則的角色，他認為這種憲政轉軌可以和平穩定地完成政治改革<sup>⑫</sup>。

張祖樺也提出以下幾點來說明憲政民主的重要性：（1）實行憲政民主是一條極其

註⑨ 王思睿，「為什麼不是『中國的民主』？」，*戰略與管理*，第54期（2002年），頁6~16。

註⑩ Arthur Waldron, "Will China Democratize? The End of Communism," *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 1 (January/March 1998), pp. 41~47.

註⑪ Andrew J. Nathan, "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 4 (October/December 1996), pp. 43~57.

註⑫ 季衛東，「漸進改革的新動力—從『化整為零』到『合零為整』」，*二十一世紀*，第6期（2002年），頁22~32。

重要的歷史經驗；(2) 實行憲政民主是人民主權與人民的根本利益的制度保證；(3) 實行憲政民主是人類文明主流的政治體現；(4) 實行憲政民主是消除權力腐敗的需要；(5) 實行憲政民主有利於國家長治久安。他指出，中國要實行憲政民主，應該從以下方面著手改革：一、人民代表大會制度的改革；二、政治協商會議制度的改革，使之成為第二院；三、多黨合作制度的改革，要能真正與共產黨互相監督，並且能夠參與科學化、民主化的決策；四、政府體制改革，真正做到「小政府、大社會」；五、司法體制的改革，要從憲法上確保司法獨立、並做到司法公正；六、建立違憲審查制度與憲法法院；七、健全民主選舉制度，早日推廣鄉鎮長直選；八、為落實以上主張，必須進行必要的修憲<sup>⑧</sup>。

相對於上述偏重於自由民主的「憲政」，洗岩則提出「黨主立憲」的形式。此種立憲是在確保執政黨的執政地位的前提下啟動憲政建設的一種意見，其內容大致為：(1) 明確憲法高於一切，任何機構集團或個人，均在憲法約束之下。(2) 憲法中明確執政黨的執政地位，即執政黨的執政權受憲法保護。(3) 執政黨本身改革，按「三個代表」的宗旨，從組織形式和意識型態上，完成由革命黨向全民黨的轉變。(4) 執政黨及其政府，必須在法律規範內運作，必須依法行政。(5) 允許鼓勵和保障執政黨內公開形成不同派系，合法競爭領導權。既可形成權力退出的內部機制，又可形成有效的相互制衡。(6) 立法機關(人大)成員由選舉產生，可規定執政黨在其中佔有一定比例。(7) 提高立法機關(人大)的地位和作用，擴大它在立法重大問題審議(如財政預算)，監督執政黨和政府保障公民基本權利等方面的許可權和職能。(8) 國家最高領導人由執政黨差額提名，全民公決產生。以上的方法，將使中國政治由人治走向法治，由全能政府走向有限政府，由權威政治向憲政邁進一大步<sup>⑨</sup>。不過，此種「黨主立憲」最大的問題，在於如何確保主導立憲的共產黨能夠真正遵守憲法的條文。

## 2. 哪一種「法治」?

潘維是中國學者中最旗幟鮮明地主張中國在現階段應該實行「非民主的法治」，以他所謂的「諮詢型法治」作為中國政治改革的方案。在「法治與未來中國政體」一文中他首先指出，「法治」與「民主」是兩個不同的概念，也是兩個截然不同的政治改革選擇方向。關於法治，潘維的定義如下：「法治不同於人治。法律精確地規範社會生活的方方面面，是普遍正義和抽象道德的具體化。基本法的源泉不是『人民』……是社會基本道德規範，是社會秩序的化身。……法治是以職業公務員體系來執法並主導立法的政府體制，是沒有『領袖』強權地位的體制。」<sup>⑩</sup>潘維在另一篇文章中對「法治」的定義更簡要，他說，「法治(rule of law)的定義非常簡單，即以現有的法律來

註<sup>⑧</sup> 張祖權，「中國特色的憲政民主的基本架構」，政治體制改革課題研究報告。

註<sup>⑨</sup> 洗岩，「最適中國的政改：憲政先行，民主緩行」，遞進民主網頁，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=682>。

註<sup>⑩</sup> 潘維，「法制與未來中國政體」，戰略與管理，第36期(1999年)，頁31。



治理國家。」<sup>⑥</sup>潘維將政體分為四種，「缺法治少民主、有民主缺法治、有法治有民主、有法治少民主」。他認為「有民主無法治」是最糟的政體，甚至比「缺法治少民主」的國家還差，因為民主會把原有的法律觀念與政府權威都破壞掉，使社會失序。而「有法治少民主」則只出現在新加坡和香港，是一種「諮詢型法治」，也就是潘維主張中國應選擇的政體改革的方向<sup>⑦</sup>。

洗岩和楊建平都呼應潘維的觀點。洗岩表示「憲政先行，民主緩行」，可說是最適合於當前中國國情的政改模式。因為民主並不是個最好的運作模式，以中國來看，落實憲政才有助於釋放和化解最迫切的矛盾和不穩定因素，本身又不致引發過多的新矛盾或不穩定因素<sup>⑧</sup>。中共中央辦公廳的楊建平則認為，作為一個後發國家，「法治民主」相對於「自由民主」而言是一個更好的選擇。他所謂的「法治民主」是指在「民主的實踐中強調法治對自由的約束。法治民主強調社會穩定是發展民主的前提，強調法治對自由的規範，強調政府管制的有效性，強調保障事關國計民生的重大經濟及社會事務決策與執行的效率。……具體來說，法治民主的涵義：一、根據民意制定法律；二、一旦有了法律，「最後的裁決權力應該寄託於正式訂定的法律」，權力層「只應在法律有所不及的時候，方才應用它來發號施令」，……即法律制約下的政府運作；三、民衆有秩序地、理性地行使民主權利，即法律制約下的政治參與。「法治民主的目標是：在法律的維護下逐步完善民主機制，逐步放寬民主參與和民主監督的範圍，最終實現公平而有效的政治民主。」<sup>⑨</sup>

相對於上述與民主相對的「法治觀」，存在著另一批主張必須與民主結合的「民主的法治觀」。最具代表的應該是中國當今自由派的重要學者劉軍寧。劉軍寧認為，法治的目的是要「確保公民的人權」，他說：「法治的價值前提是它對基本人權的承認，尤其是公民個人的財產權、自由權和生命權。對這些基本人權不能剝奪、不可侵犯、不可讓渡。即使立法機關也不得根據多數人的意志、意識型態的信條或任何其他理由剝奪這些權利。這還意味著憲法和法律可以修改，但是人的基本權利不可剝奪，維護這種權利的基本制度原理不得背棄。」正是基於這樣的目的，為確保公民的人權不受專橫權力的踐踏，因此法治之下的法律必須對政府的權力加以嚴格的限制。由此，便導出了「實行法治就必須確定一個『有限的政府』」。簡言之，法治的主要功能就是在於防止、束縛政府的專橫政治權力。劉軍寧認為，不論掌權者在行使權力時的動機是多麼高尚，只要有政府行為的地方，就有可能產生專橫的決定。不僅專制獨裁者的權力不例外，以民主的方式產生的多數派的權力也不例外。這就是為何法治要求政府的權力嚴格地受到法律的限制，要求政府的行為不得違背法治所認可的價值前提<sup>⑩</sup>。

註⑥ 潘維，「民主迷信與政體改革的方向」，朱雲漢等編，*華人社會政治學本土化研究的理論與實踐*（台北：桂冠股份有限公司，2002年），頁312。

註⑦ 潘維，「法制與未來中國政體」，頁31～32。

註⑧ Andrew J. Nathan, "China's Constitutionalist Option," pp. 43～57.

註⑨ 楊建平，「法治民主：後發國家的政治選擇」，*戰略與管理*，第49期（2001年），頁86。

註⑩ 劉軍寧，「有限政府與政體改革」，<http://intellectual.members.easyspace.com/jnliu/jnliu3.htm>。

另外許多其他學者也持與此類似的「民主的法治觀」。黃仁宗認為，「在政治實踐尤其是在面臨轉型關頭的中國，脫離民主搞所謂的『法治』，最多只能導致『假人民而行』的開明專制……法治與民主不僅兼容，而且不可分割，經驗和理論都證明了這一點。因此不能脫離民主搞所謂的『法治』。」<sup>①</sup>張健則更明確地指出，中共所進行的「以法治國」並不是法治。「法治」作為一種政治理念是與「自然法」、「自然權利」和「民主思想」是不可分割的。但是中共所謂的「以法治國」是帶有鮮明的工具性和手段性，是為「黨的領導」服務的，在優先性上是把「法治」永遠居於「黨的領導」之後。他並認為，「合法化」(legalize, 作者加)並不一定具有「合法性」(legitimacy)，他並引用薩托利在「民主新論」中的話指出：「『在法律形式下和採用法律手段進行統治』進行統治絕不是『法治』，而只是『立法者統治』。一旦我們習慣了立法者統治，『統治』也就騰出了一隻相對於法治來說是不受限制的手。當『法治』轉變為立法者統治時，總的來說也就打開了通向最巧妙的壓制形式的方便之門——『以法律的名義』進行的壓制。」<sup>②</sup>

## (二)「由下而上」還是「由上而下」

### 1. 由下而上(基層民主)

王振耀認為，中國要實行民主，必須先具備民主的政治文化，而村民自治就是一個培養人民和基層幹部民主政治文化的一個機會，通過村民自治的實踐，人民和幹部都學會了如何實行民主，並且認識到民主並不可怕。民主化進程應該是一個循序漸進的過程，也應該是一個從基層做起，基層快於上層的過程<sup>③</sup>。

O'Brien & Li 認為，村委會選舉即使實行得再好，仍然不意味著中國整體的民主化。從一開始中共對於農村基層自治與選舉的設計就是為了政權提供支持，民主的基層選舉與「強國家」是互補的而非互斥的。因此村委會選舉辦得再民主，也未必能改變中共的統治本質，甚至為中共「強國家」提供了更強的統治基礎<sup>④</sup>。

### 2. 由上而下

鄭永年與王旭在「論中央地方關係中的集權和民主問題」一文中指出，中國已經進行了相當程度的「自下而上」的民主，一方面這樣的民主使中國地方政府的權力愈來愈依賴於人民，且比較有人民的基礎和政治的合法性，另一方面也加強了原來為了經濟發展需求所導致的中央權力向地方大量分權的格局。他認為，長此以往，如果不進行由上而下的政治改革，中央政府相對於地方政府，將會愈來愈失去合法性，如果

註① 黃仁宗，「中國的政治體制改革觀」，*戰略與管理*，第51期(2002年)，頁78。

註② 張健，「合法性與中國政治」，*戰略與管理*，第42期(2000年)，頁1~15。

註③ 王振耀，「中國的村民自治與民主化發展道路」，*戰略與管理*，第39期(2000年)，頁104~105。

註④ Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China," *The China Quarterly*, no. 162 (June/August 2000), pp. 465~489.

中央的權力遲遲不能建立在與人民的直接關聯之上，自下而上的民主會在一定的時候使得中央的權力變得無效<sup>⑤</sup>。

而且，鄭永年與王旭也談到，如果缺乏強有力的中央政權來保證民主的正常運作，民主很難靠自己的力量來表達和保護人民的利益<sup>⑥</sup>。如果是這樣，鄭永年與王旭等於是在主張，強大的中央政府與由上而下的民主化是互相需要的，由上而下的民主化才能保證由下而上的民主化所得來的民主果實。簡言之，強大的中央政府與民主化是互相的，自上而下的民主化是這兩者的連結：自下而上的民主幫助中央政府強大，自上而下的民主也保證民主的果實。

### (三)「漸進改革」還是「緩行改革」？

新加坡大學東亞所研究員鄭永年可說是明白主張政治改革漸進論的一個代表。在他的一篇「政治漸進主義」的論文中，鄭永年認為中國的政治改革有以下特點<sup>⑦</sup>：

1. 改革是漸進的，所謂漸進的意義是指政治改革是沒有固定模式可遵循，因此政治改革必然是一種「嘗試與錯誤」交錯的「制度調整」過程；

2. 政治改革的出現不是偶然的，它是由中共政權掌控下且必須在其掌控下，有意識實行的；

3. 政治改革的目的是如何一方面繼續經濟發展，一方面繼續保持中共政權的宰制（domination）與合法性；

4. 政治改革的另一個目的是如何能應付劇烈的經濟、社會變遷，以維持政治穩定；

5. 中共領導人從事政治改革的目的並不是實現民主化，而且採取很粗暴的手段去排除社會力量干涉其主導之改革；但這並不表示他們所採行的政治改革措施最終沒有民主化的效果；

6. 政治改革是否朝向民主化進行，不能由中共是否採取了具體民主化的措施來判斷，而應視其各種改革措施（包括經濟改革措施）是否能產生有利民主出現的條件。

根據這樣的定義，鄭永年舉了三個政治改革漸進論的例子：一是政企分開、黨政分開；二是中央地方關係的制度化；三是農村自治的民主化。不過，在該文最後，鄭永年也承認，政治漸進主義是中共領導人所想採取的方法，但社會上快速的社經變遷，畢竟還會產生另一股要求的力量，希望政治改革能更快地實現政治的民主化。他也表示，中共政權「政治改革漸進論」的如意算盤是否能有效處理社會經濟的變遷，抵擋

註⑤ 鄭永年、王旭，「論中央地方關係中的集權和民主問題」，*戰略與管理*，第46期（2001年），頁70。

註⑥ 鄭永年、王旭，前引文，頁62。

註⑦ Yongnian Zheng, "Political Incrementalism: Political Lessons from China's Twenty Years of Reform," presented at the International Conference on PRC Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects (Taipei, Taiwan, International Reception Hall, The Grand Hotel, Apr. 8~9, 1999), pp. 28~29. 以下六個特點為本文作者所整理，非鄭永年的原文表述方式。

民主化的要求，恐怕也還待觀察<sup>⑧</sup>。

此外，裴敏欣的「匍匐前行的中國民主化」一文，也是明白主張認為中國大陸自改革開放以來產生了漸進的一些政治改革，基本上也是一種「漸進論」認知；只不過，與鄭永年不同的是，裴敏欣雖然認識到過去的一些改革是漸進的，但他卻沒有鄭永年的那種對「漸進論」當然的樂觀與肯定。他在一篇一九九五年的文章中說到，在改革開放之後的十幾年中，中共政權一方面已經採取了一些緩慢但出臺困難的政治改革措施，但是另一方面這十幾年來整個政權的表現也以很明顯的速度在衰敗中。他認為，這表明了將有愈來愈嚴重的統治危機出現，而中共政權的領導人在這層意義下可以說是與時間賽跑<sup>⑨</sup>。

政治改革漸進論的論點也可見於實際從事於政治改革的官員中。學者史天健指出，從事村委會改革的民政部官員如王振耀等曾經對他說過，他們認為在中國最可能成功的改革途徑就是一種類似「費邊式的漸進改革」，他們說只有必須將改革的每一步都分開來，一次改變一項，如此才能真正成功地完成有意義的政治改革<sup>⑩</sup>。史天健認為，村民委員會做為一種政治改革，其成功主要是因為改革者看清楚自己在既有的制度限制下的行動可能性，一方面在改革開始的時候很技巧地將改革分成兩階段，以隔離不同的潛在改革反對者；另一方面在改革的過程中逐漸培養改革的支持者——農民，如此步步為營，才能達到在本來不利的改革環境下逐步推廣落實村委會的選舉制度。他認為這種漸進的改革途徑說明了成功的改革是必須由改革者在既有體制「內部」（endogenous）的邏輯中尋找行動的策略與可能，然後以藝術的手法在既有制度的限制下逐步才能達成<sup>⑪</sup>。

蕭功秦主張，中國的民主化不應該套用任何一種模式，而應該採取「就事論事、點滴改良」的方法，解決中國民主發展中出現的問題，通過不斷試錯的辦法，步步為營，循序漸進，穩紮穩打，緩進待機，從中逐漸開出一條新路來。他自稱這是基於一種「保守主義」與經驗論哲學智慧的、自覺排斥建構理性主義的烏托邦社會工程設計的思考路徑。他並且歸結為五個原則：「有用性、安全性、可控性、可行性、合法性。」<sup>⑫</sup>

許多其他的學者也持相同的看法。徐湘林以「摸著石頭過河」來形容中國漸進政治改革的政策選擇。他認為這種漸進改革，是以一種謹慎務實的工具理性作為改革的

註<sup>⑧</sup> Yongnian Zheng, "Political Incrementalism: Political Lessons from China's Twenty Years of Reform," p. 29.

註<sup>⑨</sup> Minxin Pei, "Creeping Democratization in China?" *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 4 (October/December 1995), p. 77.

註<sup>⑩</sup> Tianjian Shi, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy," *World Politics*, vol. 51 (April/June 1999), p. 396.

註<sup>⑪</sup> Tianjian Shi, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy," pp. 410~411.

註<sup>⑫</sup> 蕭功秦，「新加坡的選舉權威主義及其啓示——兼論中國民主發展的基本路徑」，*戰略與管理*，第56期（2003年），頁72~74。

指導，而非以一種盲從武斷的主觀理性為依歸，因此在改革的過程中可以避免後者所引起的謬誤和陷阱。並且不斷以實踐檢驗真理的波浪式前進方式，可以保障政治改革的不斷推進<sup>⑩</sup>。

然而也有不少學者對所謂漸進改革表示懷疑。Oksenberg 表示，在政治改革上模仿經濟改革「摸著石頭過河」固然不失為一種好的方法，但是，他同時也指出，他更相信在中國阻擋改革的力量非常之大，而所謂的漸進或者一種針對個別問題來解決的改革方式恐怕是遠遠不夠的。真正的改革需要菁英之間對改革的目標以及所要採取的策略達成共識，否則社會裡離心的力量恐怕終將難以遏制。蘇聯與印尼的例子顯示，習慣於訴諸鎮壓手段將會使政權逃避作出困難但必要的改革選擇<sup>⑪</sup>。其實鄭永年本人也曾經對於政治漸進主義提出批評。鄭永年坦承，當社會經濟對政治改革的壓力太大時，「漸進式改革」的侷限性就會愈來愈明顯<sup>⑫</sup>。

#### (四)「多元主義」或「統合主義」

本文前述的許多學者都認為，隨著市場經濟的發展，中國的社會結構與社會利益已經呈現多元化，甚至社會組織也呈現多元化的現象。順著此一邏輯，自由主義的學者一般對於中國政治改革的取向會傾向於主張採行「多元主義」的政治改革。如于建嶸主張讓農民自我組織來參與政治，讓農民為自己說話。

Waldron 認為，中國未來的政治發展除了民主化以外，另一個可能就是走向統合主義式的威權政體<sup>⑬</sup>。康曉光主張中國先走「國家統合主義」，再逐步過渡到「社會統合主義」<sup>⑭</sup>。

澳大利亞學者安戈與陳佩華認為，組合主義（corporatism 的另一種翻譯）在中國有另一種表現。首先，中國的「組合主義」是屬於「國家組合主義」，但是與東亞各國比較，中國的組合主義不一樣，在台灣，政府對中小企業採取不予理會的放任政策，但是中國政府卻想將其組合起來；對於大企業，東亞各國是在大企業自己成長之後，才想要將之組合於某種機制之下，相反的，中國政府卻是以甩包袱的心態，利用組合主義的形式，將大企業與政府脫鉤。在此格局下，不同邏輯的組合組織開始發展，但發展過程中都逐漸取得其獨立性<sup>⑮</sup>。另外一個特別的現象是，中國還存在著地方性的組合組織，雖然說往往其領導人都有官民兩棲的雙重身分，且受地方政府監督，但是

註<sup>⑩</sup> 徐湘林，「『摸著石頭過河』與中國漸進政治改革的政策選擇」，*天津社會科學*，第3期（2002年），頁43~46。

註<sup>⑪</sup> Michel Oksenberg, "China's Political System: Challenges of the Twenty-First Century," *The China Journal*, no. 45 (January/June 2001), pp. 34~35.

註<sup>⑫</sup> 鄭永年，*政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景*（台北：吉虹資訊，2000年），頁205。

註<sup>⑬</sup> Arthur Waldron, "Will China Democratize? The End of Communism," *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 1 (January/March 1998), pp. 41~47.

註<sup>⑭</sup> 康曉光，*權力的轉移—轉型時期中國權力格局的變遷*（杭州：浙江人民出版社，1999年）。

註<sup>⑮</sup> 安戈、陳佩華，「中國、組合主義及東亞模式」，*戰略與管理*，第44期（2001年），頁58。

由於地方經濟利益的影響，這些地方性的組合組織（如商會或工商聯）都產生一種代表民間利益更強的色彩。最後一個特點，中國目前的組合主義是將某些社會弱勢團體排除在外的，包括絕大部分的非國有部門的勞力密集型產業工人、農民。安戈和陳佩華認為，如果不能將佔人口大部分的農民和非國有企業工人納入組合式結構，為他們提供途徑，使他們的利益獲得表述與重視，將使社會與政治不滿情緒積壓，這點可能是決定中國目前政治轉型成敗的關鍵所在<sup>⑩</sup>。

## 五、代結論

本文對於上述各個爭論做了一些整理，本文並不嘗試對每一個爭論都提出自己的看法。但本文希望能提出一個分析的架構，嘗試貫穿不同爭論中的觀點，以便提供我們理解當今對於中國大陸政治改革的概念架構。本文認為，學者們對於中國政治改革爭論的立場，受到兩個因素的影響：一個因素是持論者所追求的最終價值，另一個則是他們對於政治改革的需求與局勢的判斷。在論者所追求的價值方面，本文將論者對主張政治改革所追求的價值分為「自由民主取向」和「民族國家取向」，這兩者主要是指以哪一個為最優先，並不是說追求民族國家價值的就一定排斥自由民主，反之亦然。另外，關於在對政治改革的需求與局勢方面，本文擬將之簡單分為認為需求是急迫的以及需求並非急迫的，認為應該立即進行政治改革的強調矛盾的嚴重性，認為改革並非急迫者強調穩定的重要性。如果以上述的兩個因素為兩個軸，則可以分出四種類型對政治改革的主張。（見表一）根據這四種主張，表二整理了各個主張的不同面向，以及對於根據此四種類型將理論主張作某種概略的分類。這有助於我們釐清不同理論之間的相對位置，以及集中他們的辯論焦點。

表一 中國政改主張的四種類型

	需求緩和（強調穩定）	需求急迫（強調矛盾）
民族國家取向	I 穩定型政治改革	II 國家型政治改革
自由民主取向	III 溫和型政治改革	IV 激進型政治改革

本文認為，中國的政治發展有著不同的需求與目標，至少包含以下：穩定、經濟發展、（國家）制度建設、民主化。這些目標之間，在不同的時空環境之下，有著不同的耦合關係。在某些階段，民主化被中國大陸的菁英們認為優先性較低，以「穩定—經濟發展」為主軸，以「國家建設」為輔。然而，經過了近二十年的經濟發展之後，累積產生了大量的問題，現有的國家制度似乎已經不足以應付這些問題，且體制本身的問題也大量暴露出來，最主要的是，這樣的體制性結構性的問題已經制約了下一步的經濟發展。在這種情形下，民主化就不再是一個被壓抑的目標，其現實性提高，而

註<sup>⑩</sup> 安戈、陳佩華，前引文，頁58~59。

表二 中國政治改革的分析概念

類別	I 穩定型	II 國家型	III 溫和型	IV 激進型
	民族國家／緩和	民族國家／急迫	自由民主／緩和	自由民主／急迫
政治改革目標	效率；秩序	監督；透明； 法治；效率； 權力制衡；秩序	監督；透明； 參與；法治； 民主；憲政	監督；透明； 參與；法治； 公平；正義；
行動主體	統治階層	民族主義知識份子	新中產階級／ 部分自由主義知 識分子	社會底層／ 部分自由主義知識 份子
政治改革的本質	行政效能	治理危機； 黨政分離	權利保障	國家與社會關係； 壓迫剝削
政治改革提出的問題	機構改革	腐敗； 社會結構失衡	保護私有產權； 擴大政治參與	三農問題； 民工問題； 調整結構失衡； 擴大基層群眾政治 參與
政治改革過程之強調	穩定； 整體發展	整體發展	穩定； 個體發展	個體發展
政治改革模式	由上而下； 漸進改革； 強國家	由上而下； 強國家	由下而上； 漸進改革； 有限政府	由下而上； 有限政府
隱含政治秩序	集權／威權	分權／威權	分權／民主	分權／民主
主張理論	經濟寓於論； 後發優勢論； 非民主型法治； 改革緩進論	有效國家； 由下而上； 國家組合論	憲政主義； 有限政府； 公民社會； 由下而上； 漸進式改革； 多元主義	後發劣勢； 中下階層自我組織 參與

產生了兩組工具性的對「民主化」持贊成或主張的論述：一個就是「經濟發展—制度建設—民主化」為主軸的論述，另一個則是「強國家—合法性—民主化」的論述。當然「經濟成長—制度建設—穩定」的論述仍然為某些菁英所主張。本文認為，中共所說的「穩定、發展、改革」三者的平衡，應該改為「合法性、穩定、發展、改革」四者的平衡。沒有合法性的穩定不是真正的穩定，侵蝕合法性的發展將會產生不穩定，並且也會制約下一步的發展，這兩者都呼喚著改革，更準確地說，呼喚著民主化導向的政治改革。僅僅限於「行政改革」層次的改革，並不能真正調整因為快速經濟發展所導致的扭曲的社會結構，以及「國家與社會關係」，也就是說並不能解決「合法性」

的問題。如果要解決「合法性」問題，中國的政治改革必須碰觸「調整國家與社會關係」，只有當這樣的政治改革出現，才能真正達到讓「改革」與「合法性」這兩個概念合一，回歸到「穩定、發展、改革」三者的平衡。否則，不去處理「國家與社會關係」的「政治體制改革」，並不能真正調整扭曲的發展結構，如此也就不能帶來真正的「穩定」，甚至會傷害長遠的「發展」。

本文認為，在目前的階段，民主的價值意義與工具意義已經合一，中國大陸及海外的學者們已經開始為如何得到一個穩定、可持續的民主化政治改革開始謀思劃策。

\* \* \*

(收件：92年6月5日，接受：93年2月7日)



# Debates on China's Political Reform: A Literature Review

*Szu-chien Hsu*

## Abstract

After the Sixteenth Party Congress of the Chinese Communist Party, Mainland China changed its top leadership. More important, though, is the question of whether China has moved to a new stage of political and economic development. After the mid-1990's, China has reached a point where its future is uncertain. The strategy of economic freedom accompanied by political repression needs to be reexamined. However, the delay of political reforms has resulted in an accumulation of multiple social and economic problems created by the process of economic reform. Starting any reform may therefore also imply tremendous repercussions, which in turn may slow down development and deter further reforms.

This article will examine a series of important issues in Mainland China's political reform by reviewing the relevant literature, especially works published after the mid 1990s. It intends to clarify the nature of some critical debates, so that scholars can elaborate on these debates afterwards. This article will focus on four main issues: how the issue of political reform is raised in China, the dynamics and processes of Chinese political reform, models of China's political reform, and China's political reform in comparative perspective. The article will conclude with an analytical framework to sum up these debates.

This article holds that China's political reform has at least the following needs and goals: stability, economic development, construction of state institutions, and democratization. There may be different relationships of affinity among these goals at different times and locations. The economic development of the last twenty years has created a huge number of problems that the existing institutions can not handle. Under such circumstances, democratization is no longer a goal that can be suppressed, and has become much more realistic than before. Hence, two instrumental arguments are presented: one is "economic development - institutional construction -

democratization” , and another is “strong state - legitimacy - democratization.” This article argues that the balance between “stability, development, and reform” noticed by the CCP during the Sixteenth Party Congress should be modified as a balance between “legitimacy, stability, development, and reform” . Without legitimacy, no stability can be achieved and maintained, and any development that has the effect of eroding legitimacy is bound to create instability and thus limit further development. A balance between legitimacy, stability, and development thus calls for political reform. Or, to be more precise, it calls for political reform with democracy as its goal.

**Keywords:** political reform; democratization; stability; development

## 參考文獻

- 于建嶸，「中國農村的政治危機：表現、根源和對策」，中國農村研究網，[http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article\\_id=3267](http://big5.china-labour.org.hk/gb/article.adp?article_id=3267)。
- 王力雄，「我不贊成鄉級政權實行直選」，遞進民主網頁，<http://www.dijin-democracy.net>。
- 王思睿，「中國經濟增長與政治改革」，**戰略與管理**，第 46 期（2001 年），頁 71~80。
- 王思睿，「為什麼不是『中國的民主』？」，**戰略與管理**，第 54 期（2002 年），頁 6~16。
- 王勇，「監督缺失：縣鄉人大代表選舉存在的難題」，遞進民主網頁，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=1317>。
- 王振耀，「中國的村民自治與民主化發展道路」，**戰略與管理**，第 39 期（2000 年），頁 104~105。
- 王紹光，「有效的政府與民主」，**戰略與管理**，第 55 期（2002 年），頁 89。
- 王紹光、胡鞍綱，**中國國力報告**（香港：牛津大學出版社，1994 年）。
- 王紹光、胡鞍綱、丁元竹，「經濟繁榮背後的社會不穩定」，**戰略與管理**，第 52 期（2002 年），頁 26~33。
- 王貴秀，「優選之路—政治體制改革必須與經濟體制改革相適應」，董郁玉、施濱海主編，**政治中國：面向新體制選擇的時代**（北京：今日中國出版社，1998 年），頁 293~313。
- 王穎、孫炳耀，「中國民間組織發展概況」，俞可平等編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 6~25。
- 方朝暉，「對 90 年代市民社會研究的一個反思」，**天津社會科學**，第 5 期（1999 年）。
- 朱雲漢等編，**華人社會政治學本土化研究的理論與實踐**（台北：桂冠股份有限公司，2002 年）。
- 朱學勤，「『公民意識』：中國的困難與曲折」，**書齋裡的革命**（長春：長春出版社，1999 年）。
- 安戈、陳佩華，「中國、組合主義及東亞模式」，**戰略與管理**，第 44 期（2001 年），頁 58。
- 何家棟、王思睿，「社會階層分析與政治穩定研究」，**戰略與管理**，第 53 期（2002 年），頁 32~40。
- 何清漣，**現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題**（北京：今日中國出版社，1998 年）。
- 李凡，**靜悄悄的革命—中國當代市民社會**（香港：明鏡出版社，1998 年）。
- 李凡等，**創新與發展**（北京：東方出版社，2000 年）。

- 李昌平，「三農問題與對策」，**世紀中國**，<http://www.cc.org.cn/pingtai/011226300/0112263007.htm>。
- 李昌平，**我向總理說實話**（北京：光明日報，2002年）。
- 吳國光，「試論當代中國的政治危機周期」，**當代中國研究**，第67期（1999年），頁8~19。
- 吳國光，「中國大陸的選舉制度及其變革」，**當代中國研究**，第69期（2000年），頁39~52。
- 吳敬璉，**轉軌中國**（成都：四川人民出版社，2002年），頁326~327。
- 洗岩，「中國在現行政體下解決社會危機的可能」，**遞進民主網頁**，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=648>。
- 洗岩，「最適中國的政改：憲政先行，民主緩行」，**遞進民主網頁**，<http://www.dijin-democracy.net/content/index.asp?id=682>。
- 林毅夫，「後發優勢與後發劣勢—與楊小凱教授商榷」，北京大學中國經濟研究中心（2000年），<http://rich.buseco.monash.edu.au/column/xkyang/papers/tadition-chinese/linyifu.pdf>。
- 季衛東，「漸進改革的新動力—從『化整為零』到『合零為整』」，**二十一世紀**，第6期（2002年）。
- 俞可平等，**中國公民社會的興起及其對治理的意義**（北京：社會科學文獻出版社，2002年）。
- 俞可平等，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002年）。
- 孫立平，「資源重新積聚背景下的底層社會形成」，**戰略與管理**，第50期（2002年），頁22~23。
- 張祖樺，「中國特色的憲政民主的基本架構」，**政治體制改革課題研究報告**（2000年）。
- 張健，「合法性與中國政治」，**戰略與管理**，第42期（2000年），頁1~15。
- 徐湘林，「以政治穩定為基礎的中國漸進式改革」，**戰略與管理**，第42期（2000年），頁23。
- 徐湘林，「『摸著石頭過河』與中國漸進政治改革的政策選擇」，**天津社會科學**，第3期（2002年），頁43~46。
- 秦暉，「從大共同體本位到公民社會」，**問題與主義**（長春：長春出版社，1999年）。
- 康曉光，**權力的轉移—轉型時期中國權力格局的變遷**（杭州：浙江人民出版社，1999年）。
- 康曉光，「未來3~5年中國大陸政治穩定性分析」，**戰略與管理**，第52期（2002年），頁1~15。
- 黃仁宗，「中國的政治體制改革觀」，**戰略與管理**，第51期（2002年），頁78。

- 黃衛平，**中國政治體制改革縱橫談**（北京：中央編譯出版社，1998年）。
- 黃衛平、張定淮，「基層民主政治發展與執政黨的地位—深圳大鵬鎮選舉制度改革的啓示」，**特區理論與實踐**，第2期（2000年），頁42~45。
- 喬新生，「中國的選舉制度亟待完善」，**人民網**，2003年4月21日，<http://www.peopledaily.com.cn/GB/guandian/30/20030421/976467.html>。
- 楊小凱，「後發劣勢」，**北京天則經濟研究所雙週刊**，第181號（2000年），<http://www.unirule.org.cn/symposium/c181.htm>。
- 楊建平，「法治民主：後發國家的政治選擇」，**戰略與管理**，第49期（2001年），頁86。
- 溫智敏，「鄧後中國經濟改革的政治內涵：領導、社會群體和制度」，**當代中國研究**，第60期（1998年），頁27~56。
- 蔡定劍、王晨光編，**人民代表大會二十年發展與改革**（北京：中國檢察出版社，2001年）。
- 潘維，「法制與未來中國政體」，**戰略與管理**，第36期（1999年），頁31。
- 潘維，「民主迷信與政體改革的方向」，朱雲漢等編，**華人社會政治學本土化研究的理論與實踐**（台北：桂冠股份有限公司，2002年），頁312。
- 鄭永年，**政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景**（臺北：吉虹資訊，2000年）。
- 鄭永年，「政治改革與中國國家建設」，**戰略與管理**，第45期（2001年），頁9。
- 鄭永年、王旭，「論中央地方關係中的集權和民主問題」，**戰略與管理**，第46期（2001年），頁70。
- 劉軍寧，「市場經濟與有限政府」，<http://www.sinoliberal.com/jnliu/market%20economy%20and%20limited%20government.htm>。
- 劉軍寧，「有限政府與政體改革」，<http://intellectual.members.easyspace.com/jnliu/jnliu3.htm>。
- 閻維，「有限政府：市場經濟條件下中國政府的角色定位」，**學術探索**（廣州），第1期（2002年），頁41~43。
- 蕭功秦，「改革中期的社會矛盾與政治穩定」，**戰略與管理**，第8期（1995年），頁3。
- 蕭功秦，「中國後全能型的權威政治」，**戰略與管理**，第55期（2002年），頁87。
- 蕭功秦，「新加坡的選舉權威主義及其啓示—兼論中國民主發展的基本路徑」，**戰略與管理**，第56期（2003年），頁72~74。
- Brzezinski, Zbigniew, "Disruption without Disintegration," *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 1 (January/March 1998), pp. 4~5.
- Burns, John, "The People's Republic of China at 50: National Political Reform," *The China Quarterly*, no. 159 (September/November 1999), pp. 580~594.
- Cho, Young Nam, "Implementation of Anticorruption Policies in Reform-Era China:

- The Case of the 1993-97 'Anticorruption Struggle'," *Issues & Studies*, vol. 37, no. 1 (January/February 2001), pp. 49~72.
- Cho, Young Nam, "From Rubber Stamps to Iron Stamps: The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouse," *The China Quarterly*, no. 171 (2002), pp. 724~740.
- Diamond, Larry and Ramon H. Myers eds., *Elections and Democracy in Greater China*, (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- Dickson, Bruce J., "China's Democratization and the Taiwan Experience," *Asian Survey*, vol. 38, no. 4 (1998), pp. 349~364.
- Dickson, Bruce J., "Leninist Adaptability in China and Taiwan," in Winckler ed. (1999), pp. 49~77.
- Ding, Yijiang, "Pre-and Post-Tiananmen Conceptual Evolution of Democracy in Intellectual Circles' Rethinking of State and Society," *Journal of Contemporary China*, vol. 7, no. 18 (November/April 1998), pp. 229~256.
- Gallagher, Mary E., "Reform and Openness: Why China's Economic Reforms have Delayed Democracy," *World Politics*, no. 54 (April/June 2002), pp. 338~372.
- Goldman, Merle, "Politically-Engaged Intellectuals in the Deng-Jiang Era: A Changing Relationship with the Party-State," *The China Quarterly*, no. 145 (March/May 1996), pp. 35~52.
- Jennings, M. Kent, "Political Participation in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol. 91, no. 2 (May/July 1997), pp. 361~372.
- Kelliher, Daniel, "The Chinese Debate over Village Self-Government," *China Journal*, no. 37 (January/June 1997), pp. 63~86.
- Kennedy, John James, "The Face of Grassroots Democracy in Rural China," *Asian Survey*, vol. 42, no. 3 (May/June 2002), pp. 456~482.
- Li, Lianjiang, "The Politics of Introducing Direct Township Election in China," *The China Quarterly*, no. 171 (September/November 2002), pp. 704~723.
- Manion, Melanie, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside," *American Political Science Review*, vol. 90, no. 4 (November/January 1996), pp. 736~748.
- Manion, Melanie, "Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level," *The China Quarterly*, no. 163 (September/November 2000), pp. 764~782.
- Nathan, Andrew J., "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 4 (October/December 1996), pp. 43~57.
- O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China," *The China Quarterly*, no. 162 (June/August 2000), pp. 465~489.

- Oksenberg, Michel, "China's Political System: Challenges of the Twenty-First Century," *The China Journal*, no. 45 (January/June 2001), pp. 21 ~ 35.
- Paltiel, Jeremy, "Jiang Talks Politics-Who Listens? Institutionalization and it's Limits in Market Leninism," *The China Journal*, no. 45 (January/June 2001), pp. 113 ~ 121.
- Pei, Minxin, "Creeping Democratization in China?" *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 4 (October/December 1995), p. 77.
- Peng, Yali, "Democracy and Chinese Political Discourses," *Modern China*, vol. 24, no. 4 (October/December 1998), pp. 408 ~ 444.
- Schoenhals, Michael, "Political Movements, Change and Stability: The Chinese Communist Party in Power," *The China Quarterly*, no. 159 (September/November 1999), pp. 595 ~ 605.
- Shi, Tianjian, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy," *World Politics*, vol. 51 (April/June 1999), pp. 385 ~ 412.
- Tang, Wenfang, "Political and Social Trends in the Post-Deng Urban China, Crisis or Stability?" *The China Quarterly*, no. 168 (December/February 2001), pp. 890 ~ 909.
- Tanner, Murray Scot, "The National People's Congress," in Goldman & MacFarquhar eds. *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects* (1999), pp. 100 ~ 128.
- Tanner, Murray Scot, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China: Institutions, Processes, and Democratic Prospects* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Waldron, Arthur, "Will China Democratize? The End of Communism," *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 1 (January/March 1998), pp. 41 ~ 47.
- Wibowo, Ignatius, "Rural Party Rectification in China in the 1990s: Rectification or Reification?" *Journal of Contemporary China*, vol. 7, no. 19 (November/February 1998), pp. 493 ~ 506.
- Winckler, Edwin A. ed., *Transition from Communism in China: Institutional and Comparative Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999).
- Wu, Yu-Shan, "From Reform to Bureaucratic Stability in the PRC," *Issues & Studies*, vol. 33, no. 8 (August 1997), pp. 81 ~ 104.
- Zheng, Yongnian, "Political Incrementalism: Political Lessons from China's Twenty Years of Reform," presented at the International Conference on PRC Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects (Taipei, Taiwan, International Reception Hall, The Grand Hotel, Apr. 8-9, 1999).
- Zhong, Yang and Chen Jie, "To Vote or Not-An Analysis of Peasant's Participation in Chinese Village Elections," *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 6 (July/September 2002), pp. 686 ~ 712.

