

# 領導格局轉換下的成文規則演變： 以 1978 年至 2006 年中共黨內 幹部管理法規為例\*

黃 意 植

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

## 摘 要

一個組織中的成文規則雖然不是歷史演變的完整紀錄，但是卻透過規定的制定、修改與廢止留下了的「痕跡」，而這些痕跡就變成了分析組織規則變化的實證數據來源。本文將研究重點放在中共黨內法規的「產生」(rule birth)上，再輔以規則的內容分析，從權力領導格局的變化切入，觀察黨內法規的演變軌跡。從政治領導的角度觀之，中共依賴個人權威的領導模式到了 1994 年鄧小平退居幕後開始有所轉變，以江澤民為首的第三代領導核心之中沒有人擁有「獨霸」的力量可以左右政局，因此領導菁英之間必須仰賴相互合作、相互妥協，有時候甚至是相互牽制才能維持權力的運作。歸納所有的觀察，發現中共的規則史具有一定的發展趨勢，主要分成兩個部分：第一，規則是組織在面對問題或應付壓力時的解決之策，簡言之，規則是因應問題而生的；第二，規則是組織自我強化的展現，也就是說，組織為了克服自身的弱點，會透過規則的制定來改善。

**關鍵詞：**規則演變、領導格局、個人領導、集體領導、黨內法規

\* \* \*

## 壹、前 言

「凡走過，必留下痕跡」，一個組織中的成文規則雖然不是歷史演變的完整紀錄，但是規則的創立 (rule birth)、規則的修訂 (rule revision) 以及規則的廢止 (rule

---

\* 致謝：微小的觀察與好奇心得以化為文字，來自於許多人的協助。首先感謝寇健文教授的啟發，以及在撰寫過程中不厭其煩地與筆者反覆討論和意見交流，同時也感謝王振寶教授與文軒學長在修改過程中的協助。兩位匿名審查人細心指出筆者的不足與疏漏，並且提出寶貴建議，筆者對此十分感激。最後，黃靖玫小姐在百忙中抽空協助編輯，以及在精神上的支持，在此一併致上誠摯謝意。

suspended) ①都是組織為了解決問題所留下的「痕跡」，而這些痕跡就變成了後人分析組織規則變化的實證數據來源。從成文規則的演變可以觀察，組織在處理問題的模式是否有跡可循，而這些特定的模式會在成文規則上留下線索，透過線索的拼湊可以挖掘出組織規則變化的習性，以及推論影響習性演變的過程。② James G. March, Martin Schulz 與周雪光在規則的動態演變：成文組織規則的變化一書中就做了一個優秀的示範，他們選定美國史丹佛大學為研究對象，攫取史丹佛大學的成文規則為研究資料 (data base)，透過量化統計的方式，找尋出規則的變化模式 (pattern of change)，接著進一步探討影響這些變化產生的各種可能因素，最後歸納出組織發展以及成文規則演變的規律性。這是一個有別與以往的研究方式，因為過去社會學家偏好以質性研究的方法去分析規則制定的過程，所以在規則產出中所面臨的壓力，談判的角力與妥協的過程等因素便成了質性研究所凸顯的焦點。周雪光等人跳脫了質性研究這樣的強調「個殊性」的做法，他們採取量化的方式，將重心集中在整段規則歷史中「規則產生」與「規則修改」的發生率，而不是去探索規則的內容如何演化或是挖掘文本產生變遷的原因；他們希望透過整理大規模數據的方式，對既有的規則理論和組織變遷理論提出新的思維，為學術界帶來新的思考方向。③

一般來說，規則是由明訂或約定俗成的標準、規章與預期所構成，它的功能是調節個體行為以及個體之間的互動。所以，規則是人類集體生活的產物，同時也是秩序的象徵。現代正式組織的特色是具有穩定且明確的組織結構，在這樣的模式之下便會衍生出各種形式的規則，如：傳統、程序、慣例、規章等。規則使組織活動變得慣例化，同時也規範了組織中各部門之間的關係與互動。許多現代組織能夠穩定且有效的運作，都要歸因於他們可以建立並且施行組織章程，因為章程可能是組織所累積的歷史經驗 (甚至是教訓)，所以可以指導行為，或是將組織的承諾具體化。比方說，組織內的成員會有計畫、有意識的高度遵守成文規則，或者我們會發現，某些規則已經被內化，直接地影響組織內成員的價值觀念並且指導他們的行為模式。④而另一方面，為了適應環境的變遷，組織規則會進行自我調整，去解決一切由環境變遷所帶來的問題，以維持組織的生存，所以我們會發現，組織身處的環境會去形塑、影響組織內部的運作。簡言之，在不危及生存利益的前提之下，組織自然不會傻到故步自封、食古

註① 本文參考 James G. March, Martin Schulz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2000)，將討論焦點集中在規則的出現與廢止，暫時還未討論到規則「形成」與「中止」的背景與過程，因此用詞的選擇上仍使用“rule birth”和“rule suspended”。

註② 同註①。

註③ James G. March, Martin Schulz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, pp. 1~4, 77~78.

註④ 規則 (rule) 是一種規範 (regulation)，具體形式是「規章制度」，不單單只是一個被大家廣為接受的社會行為標準 (norm)，從約束的程度上來講，規則會指導組織成員的行為模式，讓成員知道什麼是禁止、什麼是開放的 (the do's and don'ts)，待規則行之有年後，它的約束力會提高到心理的層次，主宰組織成員的思考模式。參考線上牛津字典 Oxford Dictionaries Online。

不化，她會選擇盡量去迎合環境的需要，做出調整以適應時勢所趨。從成文規則的角度觀之，組織會對環境目前最重視的問題做出反應，如果組織對一個問題的關切程度越高，與問題相關的規則產生以及改變的數目也會增加，速度也會跟著提高。從成文規則演變所留下的痕跡，可以看出組織為化解當前的危機所做出回應，或者我們也可以這麼說，這些痕跡是組織為避免忘記歷史的教訓，陷入重蹈覆轍的陷阱的警惕。<sup>⑤</sup>

規則產生與變化（包括修改與廢止）的原因很多，學界討論的主要觀點就是成文規則的出現乃是組織對於「問題」的回應。無論組織問題的來源是「外在的」還是「內生的」，新規則就是新問題的解決之道，當問題被組織成功解決並形成新規定之後，我們便可以說組織克服了挑戰，規則就是組織因應問題的對策，換言之，組織吸納（absorb）了問題。<sup>⑥</sup>本文將延續這樣的思路，針對中共的「組織問題－組織法規」展開研究。本文受到這本著作的啟發，進而對中共幹部管理的規則演變也萌生興趣，中共這個組織自鄧小平主政之後開始步入現代化，從 1979 年至今也發展成一段可供觀察與挖掘的規則史，雖然無法與史丹佛大學將近一世紀之久的規則史相提並論，但細數中共從改革開放至今所經歷的政治動盪與內憂外患，相信與史丹佛大學的校史相較之下想必更加「精采可期」。

從政治領導的角度觀之，中共依賴個人權威的領導模式到了 1994 年鄧小平退居幕後開始有所轉變，以江澤民為首的第三代領導核心之中沒有人擁有「獨霸」的力量可以左右政局，因此領導菁英之間必須仰賴相互合作、相互妥協，有時候甚至是相互牽制才能維持權力的正常運作。鄧小平開啓了制度化的大門，並且引領中共走向政治體制改革，新一代的執政者雖然沒有前輩的掣肘，但也沒有人有能力（或者是有意願）片面去推翻原本的「遊戲規則」，所以延續並深化前人所留下的遊戲規則成為唯一的選項。本文的目的是想從成文規則（黨內法規）的演變軌跡切入，觀察中共權力領導格局的變化對制度的累積產生什麼樣的影響，在鄧小平主政時期和第三代領導人接班之後是否展現不同的趨勢，法規的演化是否存在某種規律性。所以，本文將研究重點放在中共黨內法規的「產生」（rule birth）上，<sup>⑦</sup>再輔以規則的內容分析，希望經由這樣

註⑤ James G. March, Martin Schulz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, pp. 23~26, 54~60. 另外可參考 Lynne G. Zucker, "Institutional Theories of Organization," *Annual Review of Sociology*, Vol. 13 (1987), pp. 443~464; Roy Radner and Michael Rothschild, "On the Allocation of Effort," *Journal of Economic Theory*, Vol. 10, No. 3 (June 1975), pp. 358~376. 此外也有學者從經濟學與行政學的角度探討同樣的問題，如 Lauren B. Edelman, "Legal Environments and Organizational Governance in the American Workplace," *American Journal Sociology*, Vol. 95, No. 6 (May 1990), pp. 1401~1440; Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal Sociology*, Vol. 91, No. 3 (November 1985), pp. 481~510.

註⑥ James G. March, Martin Schulz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, pp. 64~66.

註⑦ 由於中共自鄧小平主政年代開始進行制度改革至 2006 年未滿三十年，目前正是處於規則累積的過程之中，換言之，組織仍將重心放在處理內部或是外部的問題上，因此規則的衍生勢必多於規則的修訂，因為規則的變化仍在醞釀的過程中，對於規則的生態環境以及組織能力的累積，我們可能因而無法進行深入的探討，所幸規則的產出已具規模，讓我們能夠針對「組織對問題的應變」做更深入的討論。

的方式可以對中共的組織發展與演變進化有更深一層的了解和認識，並且開拓中共研究領域的新視野。本文的章節安排如下：除前言之外，第二部分將整理中共揭示政治改革後，鄧小平主政時期和江澤民接班之後的制度發展的歷史軌跡；在第三部分，將從制度的數量密度與內容議題兩方面，分析並解釋數據所呈現的結果；最後一個部分是本文的結論與心得感想。

## 貳、領導體制與法規發展：個人權威型 VS. 職務權威型

由於中國研究領域中，對於法規系統性研究的著墨尚淺，因此在這一節中，將從制度化與政治繼承的角度切入，先整理學術界對共黨領導體制的相關討論，接著再進一步指出決策體制改變對明文法規產出的影響。

中共幹部管理法規的演變起點，即是鄧小平在 1980 年所發表的「黨和國家領導制度的改革」。1970 年代末期鄧小平復出主政後，開始在政治體制改革上企圖尋求突破，他在 1980 年 8 月 18 日中共政治局擴大會議上「黨和國家領導制度的改革」講話中明確地指出：「我們過去發生的各種錯誤，固然與某些領導人的思想、作風有關，但是組織制度、工作制度方面的問題更重要。這些方面的制度好，可以使壞人無法任意橫行，制度不好，可以使好人無法充分做好事，甚至會走向反面。」<sup>⑧</sup>所以由此可以清楚地知道，當時鄧小平所面臨的改革背景是中共十一屆三中全會平反假錯案，一大批老幹部恢復工作，重新擔任領導職務，但隨之而起的幹部年齡老化，反而會阻礙現代化改革和經濟建設的工作，因而中共當局於 1980 年提出了幹部交替和逐步更新班子的相關規定。鄧小平在「黨和國家領導制度的改革」中承認幹部體制的缺陷，如官僚主義、權力過分集中、家長制、幹部領導職務終身制等權力轉移規範不足、權力分配不明確的問題，因而首先提出取消幹部終身制，接著再著手進行幹部選拔任用制度的建立。鄧的做法是先收拾文革的殘局，隨後再憑藉個人權威去支配體制改革，從而開創中共菁英政治的新局。

延續著本文在前言所提及的「組織吸納問題」的思路，可以發現中共在改革開放後為了維持政治穩定，必須克服共黨國家結構性的弱點，為本身的制度缺陷尋求解決之道。然而，中共的制度缺陷是什麼？解決之道又是如何建立的呢？Putnam 認為在領導人交替之際，所有政治體系最容易受到來自內部或是外部的攻擊，但對尚未成熟的制度來說，這種壓力最大。因此有能力承受周期性的政治繼承衝擊，正是一個政治體系高度制度化的標誌。<sup>⑨</sup>換言之，共黨國家因缺乏制度化，所以必須對抗政治繼承時的結構性壓力。但是我們也發現，1990 年代中期之後，中共克服共黨國家的通病—權力

註⑧ 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選（1975-1982 年）（北京：人民出版社，1994 年），頁 293。

註⑨ 潘邦順譯，Robert Putnam 著，政治精英的比較研究（台北：風雲論壇出版社，1994 年），頁 105。

繼承的規範不明確，並且漸漸擺脫政治繼承所帶來的週期性危機，恰巧在同時，世人也目睹了蘇共一夕之間垮台，強權分崩離析情況。站在政權延續的角度來看，兩國都想試著建立幹部更替和決策領導的制度，但為何中共能夠吸納問題並且維持共黨統治，而蘇共卻只能眼看著大勢已去卻無力回天呢？寇健文在比較中共與蘇共高層政治的演變時發現，領導人權力來源的差異－「個人權威」或是「職務權威」是左右制度化趨勢的關鍵。簡言之，中共之所以成功，是因為「個人權威型」領導人主導了制度建立的過程，接班的「職務權威型」領導人無力推翻既有制度，只能延續原有的制度精神，並且繁衍相關的規範；反觀蘇共之所以失敗，正是因為幹部更替制度由「職務權威型」領導人主控所致，在政權建立的過程中，「個人權威型」領導人樹立了建國功勳，也累積了追隨者的信任和敬畏，這些都是「職務權威型」領導人無可匹敵的能力。<sup>⑩</sup>

總結上述整理，我們發現由於接任鄧小平的領導核心皆屬於「職務權威型」領導人，沒有人擁有壓倒性的能力可以片面推翻既定的規則，所以大家只好做出妥協或適應，在原有的規範之上不斷的建立新規定，因此中共在制度深化的過程中，衍生出制度堆積的現象。<sup>⑪</sup>但是針對制度累積的狀況卻未有更進一步的探討，這不僅是本文的目的，也是相關領域中最需要突破的部分。在接下來的這一節，我們來看看鄧統治時代與江領導時期，分別在成文規則的演變上留下了什麼不可磨滅的痕跡。

### 參、成文法規的演變規律

一般而言，以法律的性質來講，黨內的法規乃屬於「內規」，加上其規範的對象僅為黨員，與其他法律條例相比，約束力較為薄弱。然而，在「以黨領政」的中國菁英政治裡，黨內法規反而成為所有法律的核心精神，或者也可以說，黨內法規在這樣的體制下發揮「外擴」的影響，換言之，只要黨內新規定一出現，很快地幾乎所有在中共控制之下的單位都會對新規定馬首是瞻，因此在中共黨內法規的重要性不言可喻。關於成文法規的搜羅，我們從中共官方網站與官方公開文獻著手，將焦點放在「紀律」、「組織」和「幹部管理」三方面，「黨的組織」主要規範黨的組織生活、組織原則以及作業流程，而「黨的紀律」是各級組織和黨員都必須遵守的行為規範，最後也是最重要的「幹部管理」即是管理黨政幹部的制度，它包含幹部的選拔任用和調動交流的相關規定。前兩者是指導黨政幹部行為和態度的準則，而後者則是「進」「出」幹部隊伍和工作考核的規範原則。所以對政治菁英來說，「幹部管理」這部分的重要性自然是高於前兩者的，因為這個部分的遊戲規則攸關所有玩家「遊戲資格」的獲得與喪失。

註⑩ 寇健文，「中共與蘇共高層政治的演變：軌跡、動力與影響」，*問題與研究*，第 45 卷第 3 期（2006 年 3 月），頁 39-75。

註⑪ 寇健文，「中共與蘇共高層政治的演變：軌跡、動力與影響」，頁 47。

在資料收集方面，筆者先著手蒐集從 1978 年改革開放至 2006 年的所有黨內法規（如意見、規定、通知、條例以及處理辦法等）總計 252 條，做為本文的分析資料（data base）。<sup>⑩</sup>其次再從中選取與黨政幹部管理有直接相關的所有法規，共計 74 條，接下來將分別從管理制度的「數量密度」與「內容議題」兩方面來觀察鄧小平主政時期（1978 年~1994 年）和第三代領導人接班後（1995 年~2006 年）的制度發展趨勢。

### 一、數量密度

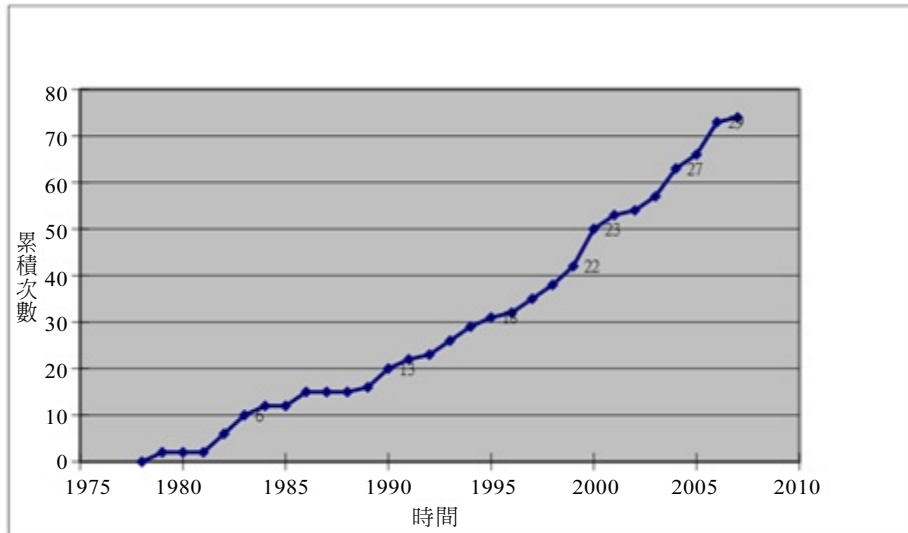
由於制度的數量與組織的規模有正相關，為了避免統計上的謬誤，除了法規次數的討論之外，同時也運用「平均數」的比較來針對不同時期的制度累積情況做進一步的觀察。<sup>⑪</sup>

如圖 1 所示，以每累積 10 條法規的速度來看，從 1978 年開始，第一次累積至 10 條法規需要 5 年的時間（1983 年），第二次所需時間更長，有 7 年之久（1990 年），接著第三次又縮減至 5 年（1995 年），恢復到第一次的速度，但組織在 1996 年之後的法規成長速度明顯高於其他時期，突破 40 條大關只花了 4 年的時間（1999 年），之後更在一年之內便迅速又累積了 10 條法規（2000 年），接下累積超過 60 條雖然花了 4 年（2004 年），不過超越 70 條大關也僅只花了兩年的時間（2006 年）。我們可以發現，幹部管理規則整體的成長趨勢是上升的，而且相較於其他時期，組織在 1995 年與 2000 年之間的法規成長速度明顯高於其他時期，這「痕跡」證明在鄧小平之後的新一代執政核心在這一段時期之內大量的制定規則，單單在 1994 年~2004 年期間規則產出的數量就高達 37 條，占了總數一半的比例（ $37/74=0.5$ ），從這一點可以知道，以江澤民為首的領導集體處於領導格局轉換的過渡時期，許多幹部管理規則尚處於模糊地帶，以前可以仰賴政治強人維持規則運作，而現在必須依靠制度本身的力量以鞏固政治穩定。換句話說，為延續鄧小平幹部四化的精神，將之前大蓋頭式的「原則性」規則加以「具體化」成為不可逆的趨勢，加上在領導格局轉換的過程中，缺少政治強人一手主導的情況之下，規則的迅速累積顯示菁英間對於充實幹部管理規定有高度的共識。

註⑩ 首先，本文以中國共產黨黨內法規選編：1978~1996 和中國共產黨黨內法規選編：1996~2000 以及中國共產黨黨內法規制度手冊為基礎，針對其中「組織制度」、「黨的紀律」和「黨的幹部」三部分進行搜羅與整理；再者，我們透過中國大陸研究中心政治菁英資料庫中所收集的官方法規，與中共官方網站如：新華網、人民網、中華人民共和國中央人民政府門戶網站、中國共產黨新聞網，以及黨建研究之中全權發佈的規定和黨內文件進行交叉比對以降低錯誤，本文整理出中共從 1978 年至 2006 年止，共計 252 條的黨內法規。中共中央辦公廳法規室、中共中央紀委法規室、中共中央組織部辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編：1978~1996（北京：法律出版社，1996 年）；中共中央辦公廳法規室、中共中央紀委法規室、中共中央組織部辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編：1996~2000（北京：法律出版社，2001 年）；李楯編，中國共產黨黨內法規制度手冊（北京：紅旗出版社，1997 年）。

註⑪ 組織規則會隨著組織規模而有所變化，也就是說，當組織內成立次組織（我們可以說是新部門）時，新規範也會隨之產生，所以規則複雜化可能只是組織等級結構變化的結果。更詳細說明請參考 A. Rashad Abdel-Khalik, "Hierarchies and Size: A Problem of Identification," *Organization Studies*, Vol. 9, No. 2 (April 1988), pp. 237~251.

圖 1 幹部管理法規次數累積表

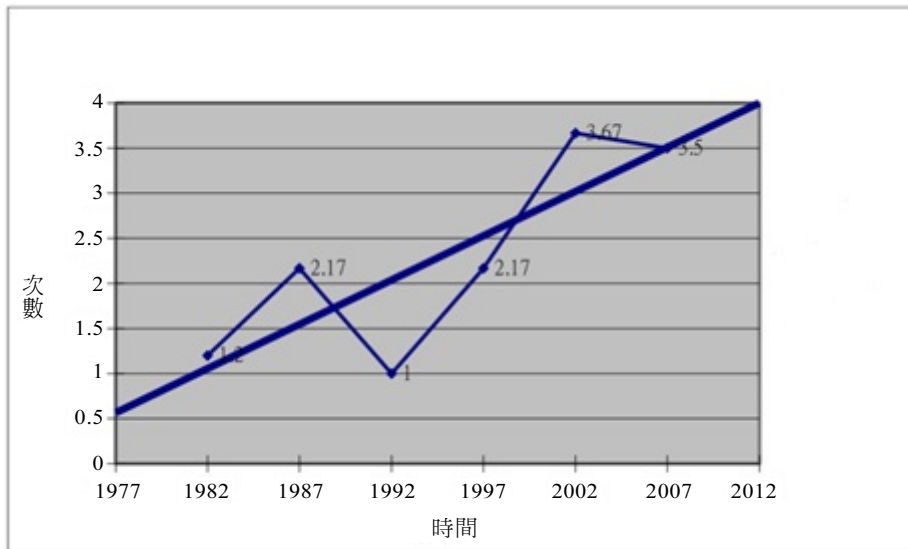


資料來源：筆者自行整理繪製。

接著，我們再以平均數來看（圖 2）歷屆黨代會的法規產出狀況，第一，整體說來，從 1978 年至 2007 年的總體平均數是 2.47，鄧主政期間的平均數是 1.46，而進入以江為核心的領導時期後至今平均數高達 3.11，成長速度明顯。這表示在江澤民上任之後，組織不但訂定了比前一個時期更多的規則，而且規則增加的幅度是前期的兩倍。第二，除了鄧江時期差異之外，在圖 2 中可以明顯發現，在歷屆黨代會中 1992 年十四大的平均數最低（1.00），這反映出中共當時面對環境變化的態度，1989 年中共面臨改革開放後最嚴重的政治動盪，也就是「六四事件」，對於鄧小平極力主張的改革構成巨大的壓力，組織內部也開始對於黨的基本路線出現爭辯，此外，1990 年的蘇東劇變也讓中共對於改革開放的腳步更是躊躇不前，所以在這個階段組織法規的低產出，清楚展現組織面對「內憂外患」的時候所表現的態度；第三，如圖 2 所示，進入集體領導時代的十五大以及十六大，在法規產出的平均數上都有明顯上升的表現，雖然截至目前為止十七大的法規產出未達到十六大時的水準，但仔細一看其實也相差無幾。因此我們推論，進入集體領導階段後黨內法規的高產出的表現，顯示中共有意願也有能力累積幹部管理的相關法規。

上述三個發現這表示在江澤民接班之後，領導團體承接了一套沒有辦法推翻重定的「遊戲規則」，更重要的是，這些領導菁英本身就是「遊戲規則」中的既得利益者，因此面對所有「玩家」（也就是尋求權力最大化的政治菁英）的挑戰，黨政領導集體克服難題的辦法只有一個：以過去的遊戲規則為基礎將規則細緻化（深化），讓群雄爭權對於政權延續的傷害降到最低。這也就是為何江主政時期的法則規定無論在成長幅度上，或是在數量比例上，都有較高成長的原因。

圖 2 歷屆黨代會法規產生平均數圖



資料來源：筆者自行整理繪製。

## 二、內容議題與其影響：走出黑箱，化暗為明

透過前一小節從「法規數量」的變化來比較中共黨內法規發展的趨勢，接下來這一小節裡將解構「幹部管理」的法規，因為這部分的規則攸關政治菁英「如何」以及「何時」獲得權力與失去權力的標準設定，可以說是所有黨內法規中的核心。本研究的目的是想要藉由分析法規議題的方式，進一步挖掘中共黨內法規除了在數量上的增加之外，在內容的變化上是否也存在著某些我們尚未察覺的線索。

如同表 1 所示，1986 年出爐的《中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知》提出幹部建設的新目標—幹部四化，即革命化、年輕化、知識化、專業化，所以可以由此看出，在鄧小平的主導之下，法規議題也圍繞在整個幹部隊伍的四化建設之上，「又紅又專」是當時幹部管理的核心標準。接著，隨著江澤民為首的第二代領導人接班之後，法規內容的變化反映出集體領導時代所關心的焦點與前一階段不同。90 年代以來，幹部體制改革多半側重在行政管理和效率方面，江澤民在 1992 年中共十四大的時候雖有提及政治體制改革，但卻將重心放在進一步完善人大及政協制度、決策科學化與民主化、加強法制建設，及改善社會治安以保證社會穩定和經濟發展等事務上，因此可以觀察到在這個期間，法規之中加深了幹部考核與獎懲的著墨痕跡。其次，從 1995 年《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》出爐後至今，從幹部選拔任用工作的指導思想、基本原則和選拔任用條件開始，慢慢出現如民主推薦，考察，醞釀，討論決定，任職，依法推薦、提名和民主協商，公開選拔和競爭上崗，交流、迴避，免職、辭職、降職，紀律和監督等一系列細則，簡單說來，黨政領導幹部選拔任用已經從原則性走向具體化，涵蓋範圍廣且內容充實。



表 1 幹部管理法規議題次數頻率計算表

	1.黨性 條件	2.職務 、級 別與 職位 任期	3.錄用	4.考 核 與 獎 懲	5.職務任 免與升 降	6.培訓、 工資福 利保險	7.交流與 迴避	8.辭職 辭退	9.退休	10.申訴控 告及法 律責任	合計
1978~1994	10	4	7	9	13	14	4	2	4	4	71
百分比	14.1	5.6	9.9	12.7	18.3	19.7	5.6	2.8	5.6	5.6	100.0
1995~2007	19	18	18	46	32	22	12	8	2	16	193
百分比	9.8	9.3	9.3	23.8	16.6	11.4	6.2	4.2	1.0	8.3	100.0

資料來源：筆者根據中共黨內法規自行整理繪製。

為何出現這樣的情況呢？我們試分析之。過去，「不成文規則」是理解中共政治的關鍵，國內外許多學者對於中共政治的觀察，都是圍繞著這些非正式政治、不成文的慣例所展開。<sup>④</sup>然而，隨著高層政治由個人權威進入集體領導的階段，在缺乏強人主導的情況下，為維持政權穩定、避免政爭，菁英間對於「進場」、「退場」的機制將會逐漸形成共識，權力轉換的運作也會由不成文慣例走向制度化，變成個別菁英難以單方面推翻的成文規則、硬性規定。也就是說，隨著中共權力興替逐漸制度化，非正式政治的影響力就會越來越低，而正式法規對於權力運作的影響則日趨升高，走出黑箱政治，逐漸化暗為明的趨勢越來越清楚。

以江澤民為首的領導班子接班時，領導格局正處於轉換的過渡時期，黨內法規尚未發展完備，除了 1986 年提出的《中共中央關於嚴格按照黨的原則選拔任用幹部的通知》提出幹部建設的新目標—幹部四化，即革命化、年輕化、知識化、專業化，與 1982 年發布的《中共中央關於建立老幹部退休制度的決定》廢除領導職務終身制、建立退休制之外，在幹部管理法規之中還有許多地方仍處於「規範空白」的狀態，而以江澤民為首的核心領導成員們為了避免在曖昧不明的法規細則下引起彼此的權力爭奪，傷害到整個幹部的建設，透過概念性法規「細則化」，也就是將主旨明確但內容空洞的規定更加「細緻化」的做法，迅速彌補了規範空白的狀態。其中，年齡限制是「退場機制」中最重要規範，1982 年《關於建立老幹部退休制度的決定》確立正省級幹部 65 歲、副省級幹部 60 歲退休，確定省部級以下的新陳代謝。90 年代後期年齡

註④ 派系政治是非正式政治中最多學者討論的主題，其中最具代表性的是 Andrew J. Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 53 (January - March 1973), pp. 34-66; Tang Tsou and Andrew J. Nathan, "Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 65 (March 1976), pp. 98-117. 其後也有 Lowell Dittmer and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," *World Politics*, Vol. 47, No. 4 (July 1995), pp. 467-494; Victor Shih, "Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 38 (February 2004), pp. 3-19.

限制開始朝向更高層發展，延伸到政治局常委會，所謂「七十歲劃線」－政治局委員與軍委委員七十歲劃線離退，一般認為，雖是江澤民與喬石之間鬥爭下的產物，但在「年齡限制」發展中被視為最具里程碑的意義。此外，更進一步發展出「七上八下」（67 歲還可以留任新一屆政治局常委，68 歲則必須退休）的慣例，最明顯的案例是從李瑞環（2002 年十六大時退休）開始，之後曾慶紅（2007 年十七大時退休）也是遵從此慣例退休，未再連任一屆。至於未來是否會成為成文規定，按照中共近年來強調「平穩過渡」、「進退有序」的狀況下，本文抱持審慎樂觀的態度，認為此慣例已經成形，並且朝向成文法規醞釀中。

在本文觀察的十項議題當中，進入集體領導時代後，比重增加最明顯的是職務級別任期、幹部考核、法律責任等部分，這也符合江時代強調行政管理的訴求，與過去把黨性條件擺在最高指導原則的做法已然不同，顯示有從理想趨於務實化的趨勢。也就是說，配合著幹部考核增長之外，也較過去更加強調法律責任與獎勵懲戒，這表示幹部管理體制越來越強調有效的權力運行和制度建設，實行以職責管理為中心的幹部管理方式。對每個領導幹部的職權、責任、績效做出明確標準，並規定能否完成職責和實現目標所受到的獎勵和懲罰，提升幹部隊伍的行政效率。當然，這也與 1998 年提出的機構改革有絕對必然的關係。在確定經濟體制轉軌之後，為了轉變政府職能，並且提高行政效率，推動了所謂的「三定方案」：定職能、定機構、定編制。「三定方案」是中國大陸自改革開放以來，規模最大的行政體制與政府機構改革，除了延續一貫精簡人事的精神之外，也大規模的調整與重組國務院的部門。<sup>15</sup>這些變化的痕跡也清楚地留在正式法規當中，成為我們研究的依據。

此外，更值得注意的是，隨著經濟改革成效日彰，「幹部考核」的重要性也日益攀升。改革開放以來，貪腐猖獗一直是中共揮之不去的夢魘，為了避免貪腐形象腐蝕中共執政的正當性，圍繞著「反腐倡廉」的相關規定也開始因應而生。任職迴避制度的設計主要是為了遏止官員貪汙腐敗，並且同時強化中央控制力。也就是說，官員到異地為官，一來可以擺脫人際關係的束縛，維持公正清廉，二來對當地既有的政治力量形成一種制約和監督，避免官官相護、官商勾結。2006 年 8 月，中共中央辦公廳公布《黨政領導幹部職務任期暫行規定》、《黨政領導幹部交流工作規定》，以及《黨政領導幹部任職迴避暫行規定》。據此，在任職過程中的姻親關係、成長地迴避成為硬性規定。

## 肆、結 論

歸納所有的觀察，本研究發現中共的規則史具有走出黑箱、化暗為明的發展趨

註 15 改革開放以來主要有四次行政管理體制和機構改革，分別是 1982 年鄧小平提出的幹部四化，1988 年的權力下放，1993 年的政企分開，以及 1998 年的三定方案。

勢，主要分成兩個部分：第一，規則是組織在面對問題或應付壓力時的解決之策，簡言之，規則是因應問題而生的；第二，規則是組織自我強化的展現，也就是說，組織爲了克服自身的弱點，會透過規則的制定來改善。

首先，在過去個人權威領導時代，政治菁英爲保住權力，不惜逾越黨章，超越程序的情況層出不窮，幹部管理法規形同虛設，但鄧小平揭示改革開放政策之後，幹部管理體制也進入新的紀元，有效的輪替機制的雛型在鄧小平的指導之下遂然成形，由於新一代領導成員是新輪替機制下的獲利者，在失去政治強人做後盾的情況之下，只能仰賴集體合作以維持制度的運行以鞏固自身的利益，爲達成這個目的，在鄧小平樹立的法規「骨幹」上添加「血肉」，以強化規則的運作成爲集體領導時代的重要課題，因此我們也發現在領導格局轉換時期，黨內法規出現大幅度的數量增長、密度增加。其次，與改革開放初期相較之下，以江澤民爲首的集體領導時代在議題的關注上，更加著重幹部考核等相關維護幹部素質的規則，包括人事制度的改革、任前公示制、責任審計與職務監督等，本文發現在相同目的的規範之下出現制度堆積的現象。<sup>⑩</sup>此外議題重要性的排序也產生變化，鄧時代強調黨性原則的前提下將焦點集中在幹部培訓、職務任免以及錄用考核之上，集體領導時代則是首重幹部考核，將重心擺在促進幹部管理制度化有效的運作。據此，我們發覺，中共集體領導時代的高層菁英爲了降低在規則模糊時期所衍生出的問題對菁英共識的凝聚造成的傷害，他們便會選在問題尚未形成或是尚未惡化之前，加速問題解決方法（也就是規則）的制定，這是一種組織自我強化的表徵。

筆者認爲除了上述有關制度累積的發現之外，這個研究問題仍有發展空間，例如從法規「形式」看來，由原本寬鬆的「通知」或是「意見」逐漸演變成一板一眼的「條例」或是「規定」，本研究歸納出法規的「演化成長」，可見規則的醞釀的程序有跡可循。另外我們也發現這個研究方法的侷限性，乃是對於個別法規的理解無法深入。例如離任退休的成文法規，從鄧提出退休制之後，隔了 24 年才出現《黨政領導幹部職務任期暫行規定》（簡稱爲任期制），與選拔任用的成文規則比起來進展十分遲緩，而且就內容來看，任期制規範的對象層級比退休制還要高，適用於中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協的工作部門和工作機構的正職領導成員，卻還不一定會影響到總書記本人，的確，離退規範確實有向上延伸的趨勢，不過在高層領導核心的職務規定上還是模糊不清。

在這個文章中，我們試圖探討了中共的組織正式規則，但是依據過去菁英政治的經驗看來，毫無疑問，當然不夠嚴謹、不夠完整、甚至是有所侷限的。這個研究的初衷只是想要從一個新的視角—成文規則的數量變化，來審視權力格局轉變的過程，看看在鄧小平掌權下與進入集體領導之後是不是有什麼不同的軌跡。由於不可能完全解釋規則變化所產生的效應，所以也不可能提供一個明確無誤的結論，但是透過這個方式的整理，我們建立了決策模式與黨內法規之間的因果關係，並且進行經驗性檢測，

註⑩ 寇健文，「中共與蘇共高層政治的演變：軌跡、動力與影響」，頁 39-75。

本文希望透過這樣的嘗試為中共菁英研究提供新的參考點，也另闢一個新的觀察視角，用新的方式來討論既有的議題，為學術研究注入新生命。

\* \* \*

(收件：101 年 6 月 11 日，第 1 次修正：101 年 9 月 25 日，第 2 次修正：101 年 12 月 12 日，  
第 3 次修正：102 年 5 月 9 日，接受：102 年 5 月 15 日)

# The Dynamics of Official Regulations under Power Shifts of Chinese Leadership: 1978-2006

*Yi-Chih Huang*

Ph. D Candidate, Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

## Abstract

Written rules leave historical traces when they are created, revised, and eliminated. They shape organizational events and are shaped by them. We are trying to uncover the historical traces in the written rules of CCP in this paper through “rule birth.” We observed that the rule traces in the Deng period were different from those during the period of Jiang or his successors. There are two trends of the dynamics of the rules in CCP: the rules adapt to history through problem-solving, and through experience-learning.

Keywords: rule dynamics, rule change, political structure, CCP rules

### 參考文獻

- 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選（1975-1982 年）（北京：人民出版社，1994 年）。
- 中共中央辦公廳法規室、中共中央紀委法規室、中共中央組織部辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編：1978~1996（北京：法律出版社，1996 年）。
- 中共中央辦公廳法規室、中共中央紀委法規室、中共中央組織部辦公廳編，中國共產黨黨內法規選編：1996~2000（北京：法律出版社，2001 年）。
- 李楯編，中國共產黨黨內法規制度手冊（北京：紅旗出版社，1997 年）。
- 寇健文，「中共與蘇共高層政治的演變：軌跡、動力與影響」，*問題與研究*，第 45 卷第 3 期（2006 年 3 月），頁 39~75。
- 潘邦順譯，Robert Putnam 著，政治精英的比較研究（台北：風雲論壇出版社，1994 年）。
- Abdel-Khalik, A. Rashad, "Hierarchies and Size: A Problem of Identification," *Organization Studies*, Vol. 9, No. 2 (April 1988), pp. 237~251.
- Dittmer, Lowell and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," *World Politics*, Vol. 47, No. 4 (July 1995), pp. 467~494.
- Edelman, Lauren B., "Legal Environments and Organizational Governance in the American Workplace," *American Journal Sociology*, Vol. 95, No. 6 (May 1990), pp. 1401~1440.
- Granovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal Sociology*, Vol. 91, No. 3 (November 1985), pp. 481~510.
- March, James G., Martin Schulz and Xueguang Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2000).
- Nathan, Andrew J., "A Factionalism Model for CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 53 (January - March 1973), pp. 34~66.
- Radner, Roy and Michael Rothschild, "On the Allocation of Effort," *Journal of Economic Theory*, Vol. 10, No. 3 (June 1975), pp. 358~376.
- Shih, Victor, "Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 38 (February 2004), pp. 3~19.
- Tsou, Tang and Andrew J. Nathan, "Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 65 (March 1976), pp. 98~117.
- Zucker, Lynne G., "Institutional Theories of Organization," *Annual Review of Sociology*, Vol. 13 (1987), pp. 443~464.