

## 中共「政黨居主」的政治體制改革策略

李亞明

政治系

副教授

### 摘 要

中共的政治體制改革是中共領導人為重建統治合法性的理性選擇。改革是以政治穩定為基礎來現實其目標的。改革的特點是漸進的和累積性的，它是通過策略選擇來實現的。本文從「政黨居主」的策略，以政治穩定為基礎，掌握制度改革的漸進過程，並試著對中共政治改革的未來發展作合理的預測。共黨政治體制改革未來取向，若依美國政治學者韓廷頓 (Samuel P.Huntington) 所言，在發展中國家，其當政者採取一黨專政是有利於政權穩定；政權穩定論亦認為成功的經濟改革會代替政治改革，持續提供中國共產黨政權一黨專政的合法性，從整體的政治改革過程來看，中共政改卻蘊含著高度的策略性。本篇文章將論述中共以黨領政在政治改革上扮演著絕對主導角色，並以漸進改革的模式維持政權穩定，堅持共產黨領導、多黨合作，共產黨執政、多黨參政的政治協商，禁止在野黨與反對黨存在；然「政黨居主」、「黨即國家」的政治模式，將甚難在短時期改變。

**關鍵詞：**政黨居主、政權穩定、政治體制改革

## 壹、前言

中國共產黨建黨之初，是以俄國共產黨為效法對象，因此，在採取了蘇聯共產黨組織模式的同時，也接受了蘇共「黨的領導體制」和「無產階級專政體系」的理論指導。<sup>1</sup>在馬克思列寧主義（Marxism—Leninsm）的階級理論影響下，中國共產黨自許為無產階級的先鋒隊，並且憑藉著它在建國過程中的革命經驗與歷史地位，於一九四九年建政之後，以毛澤東為首的中國共產黨，正式實踐其高度集中和黨政合一，以及黨領導一切為特點的「黨—國」（Party—State）統治結構，成就了它於建國後專政的性質，以及控制整個國家生活的領導地位；也就是使共產黨在政治、社會與經濟發展過程中站著壟斷性的地位，成為黨和國家全面干預經濟與社會生活的保證。<sup>2</sup>進而確立了共產黨對國家政權與經濟、社會領域的領導，同時也奠立了「政黨居主」的發展模式。

今年（2006）三月四日，中共國務院下屬的中國經濟體制改革研究會召開了一場「宏觀調控經濟與改革走勢座談會」，會中一些菁英份子提出若干對黨及國家建言獻策，俗稱「西山會議」<sup>3</sup>。其中北大教授賀衛方直言：「我們整個黨都沒有註冊登記，那它所行使的是甚麼權力？是法外權力，這是嚴重違反憲法的」。賀員所指中國共產黨既未向「中華人民共和國」所屬的內政部登記，他就是一個「違法組織」，一個違法組織他的執政權力是不具合法地位。然而，中國共產黨的領導地位卻又被明確載入了《中華人民共和國憲法》中。基於上述，中共在執行所謂的政治改革策略上，先有黨才有國，不斷強調政治改革的一切規劃均以共產黨為馬首是瞻，就算學者們希望中國共產黨分成兩派，然而正在執政的這一大黨將要如何度過人民質疑黨的合法性？本文採用「政黨居主」的概念來看中國共產黨策略能否在持續的帶領中國大陸體驗西方政黨政治的價值取向？然「政黨居主」概念係來自韓廷頓（Samuel P. Huntington）的“the primacy of party”，本文是以此形容中共黨國體制的「以黨領政」或黨的「絕對領導」，期望藉由「政黨居主」的策略來探討在現代化中社會，中國大陸能否建立一個能夠導引新團體參與政治的有效的政黨制度？抑或是共產黨居主的多黨合作才能穩定政治？這一連串疑問正

<sup>1</sup> 蘇紹智，〈中國大陸政治經濟的再認識〉，台北：風雲論壇出版社，1996年8月，頁30。

<sup>2</sup> 金源坤，〈中共政治改革時期政治權力運作之研究〉，台北：國立政治大學東亞研究所博士論文，1996年1月，頁17。

<sup>3</sup> 「西山會議」紀要內容，對中共的批評可分七大項：一、權力架構嚴重混亂，二、人大反議會性質，三、憲法規定的政治性權力普遍得不到實踐，四、沒有獨立的司法體系，五、政出多門，六、三農問題嚴重，七、交易安全方面的保障問題。

是本篇所要探討的重點。

## 貳、政黨的發展與中共「政黨居主」的理論基礎

在政治組織中，一個國家政治穩定與否，端賴政黨制度發展，近代若干國家在維持政治秩序方面成效顯著，主要是因為它們十分注重政治組織問題。政黨是現代政治體系的產物，同時也是政治體系運作的中心，不論是極權國家或是民主國家，都有政黨組織的存在。極權國家以極權政黨作為控制人民的工具；民主國家的政黨，在民主政治的運作過程中，更扮演著重要的角色與政治運作的關係極為密切。雖然如此，但由於各國處於不同的時代，社會文化制度、歷史背景等差異，導致政黨的結合和組織的方式也有所不同，進而形成不同的政黨體系。

### 一、現代社會中的政黨

一個新興國家推行現代化的結果，造成新人物擔任新的角色，把人引領入一個較廣闊的、較紛雜的社會。然而此社會卻欠缺大家庭、鄉村、氏族或部落原有的「自然的」社群（Community）。此外，現代化亦把原本不存在或被摒棄於政治圈外的社會和經濟集團帶上政治舞台，任其參與政治活動。這些集團或為政治體系所吸收同化，或成為反抗政治體系的溫床。因此，一個正步上現代化過程的社會，要建立一個政治社群，橫的方面，須把許多原始社群加以整合，縱的方面，須把不同社會和經濟團體予以同化。

民族整合和政治同化問題之所以變得格外沉重，其共同因素乃是因為現代化所引起的政治意識和政治參與的擴張。一個政治參與水平尚未上升的社會，其未來安定如何，大部份決定於它具有甚麼樣的制度，以面對現代化及因而所引起的參與擴大。用以組織擴大的政治參與主要的是制度、是政黨及政黨體系。倘若政治參與的水平尚低時，已發展了組織相當周密的政黨，如印度、烏拉圭、智利、英國、美國和日本，則當較不易為參與擴大的過程所搖撼；反之，如現代化後其才開始組織政黨，則應付此問題的能力可能較為遜色。一九六〇年代拉丁美洲諸國，農民對政治體系的涉入和參與，水平還相當低。在此情況下，具有完整政黨體系的墨西哥，比之無制度化獨裁統治的巴拉圭，更能應付這個問題。參與水平低、沒有政黨的絕對王權國家（如一九六〇年代的沙烏地阿拉伯、利比亞或衣索匹亞），可能是不安定的。<sup>4</sup>因此，這些國家如能在建政初期，就儘速建立現代

---

<sup>4</sup> 江炳倫、張世賢、陳鴻瑜合譯（Samuel P. Huntington 著），《轉變中社會的政治秩序》，台北：

性政黨制度，當可減輕由政治意識之高漲所衍生的政治不安定。

在現代化中社會，所謂國家建立，一方面意味創建有效的行政制度，但更重要地，它意味建立一個能夠導引新團體參與政治的有效的政黨制度。政黨把政治參與組織起來，政黨制度則影響參與擴大的速度。政黨及政黨制的安定和力量，是賴制度化程度及參與程度與予決定。高程度的參與配合低程度的政黨制度化，會產生紊亂的政治和暴力；但反過來說，低程度的參與，也會削弱政黨與其他政治制度和社會勢力比較的相對力量。健全的政黨須要同時有高水準的政治制度化和高水準的民眾支持。動員與組織是任何強壯政黨的兩大支柱，能將他們結合起來的政黨，較符合政治現代化的原則。以選舉的情形來看，候選人參與選舉的政黨，其力量愈強大，投票率愈高；無政黨為後盾的候選人，其所生產的投票率，遠不如一個無對手競爭的強有力政黨。共黨國家百分之九十九的投票率，雖是獨裁制度所產生的，但也說明其黨組織勢力之龐大<sup>5</sup>。西歐諸國之大選，投票率經常高達百分之八十，要歸功於其高度組織之政黨；美國大選投票率僅在六成左右，<sup>6</sup>可表示該國的政黨組織較為鬆懈。

一個現代化中政治體系，有賴於其政黨的力量。而一個政黨的力量，則來自於群眾制度化的支持。凡達到高度政治安定的國家，莫不擁有至少一個強有力的政黨。<sup>7</sup>例如一九五〇年代印度的國大會、突尼西亞的新那斯托黨、委內瑞拉的民主行動黨、墨西哥的革命黨、以色列的勞工聯盟黨（The Mapai）、坦尚尼亞的民族聯盟（TANU）等。它們其中每個都曾一度可做為發展中社會有效政治組織的楷模。沒有強有力政黨的政治體系，除易受軍人干政或推翻外，亦容易遭受其他各種暴力的騷擾<sup>8</sup>。

## 二、發展中國家的政黨發展型態與面臨的問題

新興國家正處於從傳統轉向現代化的過程中。社會結構的日趨分化和複雜，政權合法基礎的動搖和重建，人民觀念的轉變和慾望的提昇，都給這些國家增添許多緊張壓力和必須加以迅速解決的難題。過去把「治者」和「統治者」一分為

---

黎明文化事業公司，1985年12月，頁410。

<sup>5</sup> 楊日青，〈立委選舉與民主憲政〉，《國政研究報告——憲政(研)090-035 號》，台北：財團法人國家政策研究基金會，2001年6月4日。

<sup>6</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki>。來源：Mark N. Franklin's "Electoral Participation"，2006年5月26日。

<sup>7</sup> 同註4，頁420。

<sup>8</sup> 同註4，頁411。

二的統治方式，已經不能適應這個新的趨勢。各種政黨組織於是應運而生，並且已成為應付社會變動、重建國家安全的全民組織。

以歐美國家先進國家政黨發展經驗來說，政黨的出現大致可分為兩個階段。首先是隨著公民選舉權的逐漸擴張，國會議員們為了爭取連任的機會，互相連結成黨，並在地方選區成立選務聯絡處或類似的機構。英美兩國政黨即為此種類型。它們都是在議會政治已上軌道之後產生的，其主要的目的是在爭取選票，贏取選舉的勝利，無強烈而執著的意識形態，而且最後都走向兩個大黨分庭抗禮的局面。其次是在歐洲大陸，十九世紀末以來，新的社會勢力次第茁長，卻未為原有的政治勢力所完全吸收溶化，因而各自組織新黨，代表某一社會階層的利益。這些政黨後來都多少染上一些意識形態的色彩，但大致上尚能在原有的憲政基礎上作政治權力的逐鹿。此即西歐大陸比北歐各國多黨制度形成的梗概。

新興國家政黨發展的歷史背景則大異其趣。它們起初成立的動機，或是為了從殖民主子手中爭回國家的獨立，或是為推翻專制腐敗的政府，或是要與舊社會殘遺勢力互爭千秋，都是立意向當前統治階層挑釁，具有濃厚的革命意味。不管它們的組織結構緊弛性如何，領導能力如何，受民眾支持的程度如何，這些政黨莫不以民族主義和社會主義為其理念的基礎，進而欲以黨的立場來改變全民的生活方式，以黨的信念和作法作為整個國家社會未來發展的原模。<sup>9</sup>

固然，就一般憲政的常規言，有兩個勢力相當的政黨存在，互相公開競爭監督，交替執政，對民意的匯集或許會週全些，對人民權利的保障或許會詳盡些，同時政治人才的甄拔通道也會寬敞些。但如果一個國家的憲政基礎尚未鞏固，社會勢力尚未完全建立，或其獨立生存正遭逢嚴重的威脅，那麼最主要的考慮，就可能不是政黨的數目，而是政黨的能力以及其有效性。

新興國家的政黨，會因社會正遭逢前所未見的大變動，出現許多嚴重的歷史性危機，常須扮演更重要的角色。因此，新興國家可能遭遇的重大問題，約可歸納為下面幾項<sup>10</sup>：

#### （一）國家整合

所謂國家整合，是指全國人民不分區域，不分宗教種族，不分貧富貴賤，皆認同於一個民族國家和基本政治制度。其次是指政府合法權威為全民所接受服從，其行政權力之行使可達全國每一角落。倘若一個國家尚未達到這個境界，就實行兩黨或多黨政治，這些政黨很可能循著地域部落或宗教的原有裂痕發展，使

<sup>9</sup> 江炳倫，《參與、開放、互信—邁向現代民主的社會》，台北：時報出版公司，1980年3月，頁126。

<sup>10</sup> 同上註，頁130～138。

國家的整合工作益加困難。相反地，一黨政治雖然不能保證在短期內就能順利解決國家整合的問題，然若創造一個超越區域、部落、宗教和階級的意識形態，結合全國的精英，一齊為建設國家的理想奮鬥，則成功的希望便大得多。然而，一黨政治也有容易犯的缺失：

- 1.黨的組織和功能很容易與政府的組織和功能混雜在一起，許多幹部競相爭逐政府的職位，導致黨失去不少組織和政策設計的人才，同時也失去監督政府行政和溝通政府與人民的意見和感情的功能。
- 2.容易驕狂自大，誤認「黨即國家」，並對異議份子加予無情打擊迫害。對國家整合的功能影響甚鉅。

### （二）政治參與

社會變動必然帶來人民參與需求的膨脹。因之，如何建立適宜的制度，用組織來引導人民的參與，使循著正當的途徑發展，乃是每個新興國家必須縝密籌謀、善予解決的課題。

韓廷頓認為政治參與和政治制度化必須平衡，政治體系才能平穩地往前發展。兩者之間，制度化程度低而參與的要求高，體系必呈動盪不安的局面，許多新興的國家便是如此。相反地，制度化程度高而參與水平偏低，體系恐將慢慢地陷入僵化，導致無能力對付將來新的社會變局。同時，韓廷頓認為政黨和政黨組織，乃是調節和引導人民政治參與的最主要的政治制度。而強有力的政黨，要比脆弱的政黨更能有效地履行這項功能。

政治參與普遍擴大之後，人民新的願望和需求必須得到適當的表達和滿足，兩黨或多黨制在此方面所能扮演的角色，是可以比較周全地反應各種不同的需求。其缺失則是政客們常常為著私人利益，把政治參與提早擴大至與社會上其他部門不能相稱的地步，以致嚴重地影響到行政、經濟、學術等方面的正常發展。一九七〇年以前的菲律賓兩黨政治，便曾多時陷於這種窘境。相反地，一黨制具有調節政治參與的幅度和速度的功能，使之更能與社會其他各方面的發展相配合。因之，根據一九七〇年代的調查統計分析，證實一黨政權要比兩黨或多黨體制安定。然而，一黨制亦有其缺失：

- 1.部分地區或人民的需求可能有意無意地被遺漏掉。土耳其和墨西哥就都曾經發生過農村利益被長期忽視的情況。
- 2.一黨體制容易從起初富有朝氣蓬勃的革命精神，逐漸走上保守的路子。

### （三）合法性和民主

在殖民政權或傳統政權在其所根據的合法基礎被推翻之後，民主是最可使任何新的政府形式合法化的口號。幾乎每一個新興國家都說自己是民主或正朝著民主的道路前進。然而甚麼樣的政治制度才算是民主呢？在西方，民主與普遍定期

選舉和代議政府等政治結構是不能分開的。根據這個標準，有兩個以上的政黨公開競爭的政體，應該是較符合民主政治的真意。但合法性與民主除非經過長期間的考驗，否則不能保證國家的安定和順利發展。第二次大戰後兩黨和多黨制被軍事政變推翻的次數，比一黨政府還來的多。

另一方面，一黨政權常以革命的理想、領導人的英雄特質、國家安全的需要、社會秩序與和諧以及提高行政效率等理由，來爭取人民的承認和擁戴。再者，一黨政權又常以各種理由辯說，全民實踐民主的社會客觀條件尚未成熟，因此必須先由黨督導，實行一段時間的憲政。但一黨訓政是否可順利過渡到真正的民主憲政，許多學者卻抱著懷疑的態度。

#### （四）經濟發展

新興國家在建國之初，將加速經濟發展和促進工業化視為重要的工作。在這方面，有些學者認為自由企業制度和具競爭性的兩黨政制所能收到的功效，要比傳統寡頭政制或一黨政制來得大。但另一些學者卻懷疑民主的效率，認為至少在初期階段，為着集中人力與物力，壓低不必要的消費享受，避免不必要的惡性競爭，採行較為極權的一黨統治，實行有限度的經濟干預。

同樣，分配問題與政黨多寡似乎也無必然的關係。雖然有些學者認為，在兩黨體制下，少數黨或在野黨，在社會政策方面往往表現較為積極前進，較具求新求變的精神，是推進社會改革的黨。或許，與經濟發展有關的因素十分繁雜，政治因素固然很重要，但也只是其中一項而已。而政治因素的關鍵處，並非黨的因素多寡，而是黨的性質、領導與政策。不論是一黨制或多黨制，要求快速的經濟發展，似乎皆非兼顧政府計畫與個人自由不可，否則難以成功。

### 三、中共「政黨居主」的理論基礎

由於理論的建構是共產黨人從事革命事業以及鞏固政權的主要憑藉，共黨理論提供了共產黨人革命的動力與政權合法性的基礎；因此對於中共政黨居主的理論探討，一般而言必須先從瞭解其理論基礎著手。

中共的政治理論是以馬克思 (Karl Marx, 1818—1883)、恩格斯(Frederick Engels, 1820—1895)和列寧(Vladimir I.U Lenin, 1870—1924)的學說為基礎，並以毛澤東思想作為指導。雖然鄧小平主張要建立具有中國特色的社會主義，但依然強調這種具有中國特色的社會主義，是將馬列主義與中國實際情況相結合而發展出的主義，因此馬列思想在中共的政治理論中，仍居於主導的地位。

有關於「無產階級專政論」的提出，首先在 1845 年馬克思與恩格斯合著《德意志意識形態》一書中有所論及。他們認為：「要消滅整個舊的社會形態和一切

統治，都必須首先奪取政權」。有學者認為這就是馬、恩無產階級專政論的萌芽<sup>11</sup>。馬克思在 1850 年更進一步指出，他認為：「這種社會主義就是宣佈不間斷革命，就是實現無產階級的階級專政，把這種專政作為必經的過渡階段，以求達到根本消滅階級差別，消滅一切產生這些差別的生產關係……」<sup>12</sup>。

列寧是一個策略家，他從馬、恩的著作中擷取適合其擴大權力的主張，並將之發揮到極致；至於馬、恩的著作中若有模糊不清或立論不足者，列寧則按照其革命、建黨或建政的需要與情勢，給予擴大的解釋<sup>13</sup>。因此，「無產階級專政」的概念便是由於列寧的強調與發揮，才會成為之後共黨政權施行統治時，其領導理論與實踐的意義和作用。

俄國革命後，存在著多黨制，而在布爾什維克黨內也存在著不同派別；因此，為取得權力的獨裁與集中，在喀朗施塔得(M·Kronstadt)叛亂後，列寧提出建立一黨制度，取消黨內一切不同派別的思想，作為緊急狀態的臨時對策。在 1921 年俄共第十次代表大會上，列寧堅持「無產階級專政不通過共產黨就不能工作。」「任何派別活動都是有害的，都是不能容許的。」並且提出共產黨領導國家政權的思想，他說：「在我國國家政權的全部政治經濟工作，都是工人階級覺悟的先鋒隊一共產黨領導的。<sup>14</sup>」因此，再加上列寧建黨的組織原則「民主集中制」<sup>15</sup>，於是集中制與一黨專政、黨政合一和黨凌駕於政，以及黨管一切等等的要件，形成的無產階級專政，實際上就是共產黨的專政；也構成「黨-國」統治結構的理論內涵。

中國共產黨的發展，是以馬列主義的階級概念與無產階級專政理論為基礎。在建黨之初，即以蘇共為效法的對象；中華人民共和國建立之後，其政治制度便是以列寧黨的領導體制理論作為指導思想，及以蘇聯的政治制度為基礎模式，進

<sup>11</sup> 楊開煌，《中國大陸研究概論》，台北：國立空中大學，1998 年 6 月，頁 86。

<sup>12</sup> 列寧，〈關於專政的歷史〉，《列寧選輯》卷三，北京：人民出版社，1972 年，頁 381，

<sup>13</sup> 列寧，〈國家與革命〉，《列寧選輯》卷三，北京：人民出版社，1972 年，頁 190-199。

<sup>14</sup> 轉引自蘇紹智，《中國大陸政治經濟的再認識》，台北：風雲論壇出版社，1995 年 8 月，頁 27。

<sup>15</sup> 民主集中制最早是在 1917 年期間，列寧推翻舊蘇俄帝制時代，當時列寧為了要急速摒棄原有帝制時代的舊習並且冀望能有效地「改造」這個國家，便組織了專屬於列寧本身的革命政黨--「先鋒黨」。這個由列寧量身訂作的黨其組織原則包括：

一、「黨」是整個國家政治權力領導核心，「以黨代政、黨指揮一切」、「黨」內最高領導人掌握所有決策權力，整個決策過程由上而下，而非由下而上。

二、「黨」內無派，黨外無黨，不容許任何反對勢力存在。

三、黨內幹部的任用與精英的甄補，必須由上一級或上二級單位的同意或備核。

由上述這些原則，所架構而成的權力集中理論，從而形成「民主集中制」的理論。

而推行「共產黨的一元化領導」。而中國共產黨作為無產階級的先鋒隊，憑藉著它在建國過程中的革命經驗與歷史地位，特別是它的階級專政性質，決定了它在建國後，對整個國家生活的領導地位<sup>16</sup>。

在馬列主義「無產階級專政」理論的影響下，毛澤東配合著中國特殊的「國情」，提出了「人民民主專政」的概念。毛澤東最早在一九四八年十二月的〈將革命進行到底〉文章中，他要求「在全國範圍建立無產階級領導的以工農聯盟為主體的人民民主共和國」<sup>17</sup>。這對於建政初期的中國共產黨，在其領導權的鞏固及反抗力量的鎮壓上，有著「專政」上很大的功效。因為人民民主專政的本質就是共產黨領導一切的「一黨專政」制度；而為了維持其一黨獨裁的穩固，中共由黨內而黨外，控制所有組織、機構、人員和社會，形成所謂「黨的一元化領導」<sup>18</sup>。正如毛澤東所說的：「工、農、商、學、兵、政、黨這七個方面，黨是領導一切的」<sup>19</sup>。在毛澤東的操控下，「人民民主專政」與「黨的一元化領導」將所有司法、軍隊、警察、監獄都成為鎮壓異己（所謂的「資產階級」或「敵人」）的工具，而黨便是執行專政的「最高形式」，整個政治系統形成「黨一國」的統治結構。

1977 至 1978 年 11 月以前，是鄧小平在後毛時代復出的前奏期，這個期間在胡耀邦的配合下，鄧通過掀起「實踐是檢驗真理的唯一標準」的「實踐論」討論運動，擊垮了華國鋒的「兩個凡是」的正當性基礎，取得黨內意識型態的主導權。一般而言，鄧小平於 1978 年 12 月的十一屆三中全會之後，已大致確立了其正式在黨內的意識型態主導權，而且也因此掌握了規定中共政經方向朝「改革開放」發展的政策和路線<sup>20</sup>。中共在「十一屆三中全會」上，否定了過去毛澤東「極左思潮」的階級鬥爭路線，提出將工作重點轉移為社會主義現代化；這也反映了毛澤東與鄧小平之間的根本歧異是在於發展道路的不同。至於在黨與國家及社會關係的定位上，鄧小平明確表達對於「黨的領導原則」的堅持，這與毛澤東強調的一元化領導原則，在目的上是一致的，都要求穩固黨的政治與社會經濟領導地位<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> 毛澤東，〈論人民民主專政〉，紀念中國共產黨二十八周年演講內容，1949 年 6 月 30 日。

<sup>17</sup> 高輝，〈社會主義再認識－中共「初階論」之研究〉，台北：永業出版社，1999 年 4 月，頁 149。

<sup>18</sup> 吳安家，〈中共統治五十年的理論與實踐〉，《中國大陸研究》第四十二卷第十期，1999 年 9 月，頁 4。

<sup>19</sup> 毛主席語錄，《紅旗》，1973 年第 9 期，頁 1。

<sup>20</sup> 轉引自李英明，《鄧小平與後文革的中國大陸》，台北：時報文化出版社，1995 年 8 月，頁 65。

<sup>21</sup> 曾振隆，〈中國大陸中央與地方黨政機構分權機制之研究〉，台北：中國文化大學中國大陸研究所碩士論文，2000 年 6 月，頁 33。

1989 年「六四事件」的發生，使得中共十三屆四中全會以後，以江澤民為核心的中共第三代中央領導集體開始糾正過去政治的右傾，要求更正忽視、淡化和削弱黨的建設的做法，把加強黨的建設的重要性提高回應，要求全黨務必重視並努力搞好。中共十三屆四中全會以來，江澤民在不同的場合多次論述在當前形勢下加強和改進中國共產黨建設的極端重要性。在他的一系列論述中，「關鍵在黨」是他的一個基本觀點、基本思想，即「把中國的事情辦好，建設有中國特色的社會主義，關鍵在於把黨建設好，關鍵在於堅持、加強和改善黨的領導」。1991 年 7 月 1 日，江澤民在慶祝中國共產黨成立七十周年大會上講話中指出：「建設有中國特色的社會主義，關鍵是加強和改善共產黨的領導。」1992 年 10 月 12 日，江澤民在中共十四大報告中指出：「黨的基本路線要毫不動搖地長期堅持下去，社會主義的改革開放和現代化建設要搞得更好更快，國家要長治久安和繁榮富強，關鍵在於我們黨，在於堅持用鄧小平同志建設有中國特色社會主義的理論武裝全黨。」<sup>22</sup>

## 參、政治體制改革時期中國共產黨的改革策略

政治體制改革應該是針對所面臨的具體問題，並且應該講究策略和方法。二十世紀 80 年代以來，中國共產黨所確定的政治體制改革的具體任務包括了有加強和改善黨的領導，理順黨政關係；建立和完善社會主義民主和法制，鞏固和發展人民代表大會制度；建立法制化、規範化、程式化的政府管理體制（包括幹部人事管理體制）；精簡機構，克服官僚主義，提高政府管理水準；及調整中央與地方的關係，調動地方和基層的積極性。鄧小平政治體制改革的思想包括的內容體現了他對中國政治發展和政府管理所面臨問題的深刻認識。改革的具體內容是他認為解決這些問題所必須採取的具體措施。同時，鄧小平對中共的政治改革所面臨的困難也有著充分的認識。他首先認識到，改革會涉及許多人的利益，會涉及許多黨政機構權力的再分配，由此會產生許多的阻力。另外，政治改革的實施會涉及許多十分複雜的事情，往往會牽一髮而動全身，因此，任何改革方案都可能帶來不確定的後果，都需要謹慎從事，也就是說，在改革的時機、步驟和範圍的選擇方面應該講究策略<sup>23</sup>。

從中國共產黨的建立，至其改革開放時期政黨發展的策略來看，中共建黨的

---

<sup>22</sup> 江澤民，《在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告》，北京：人民出版社，1992 年，頁 47-48。

<sup>23</sup> 鄧小平文選，〈關於政治改革問題〉第三卷，頁 176-177。

模式與其建政過程中，「黨的領導」是中共國家發展的最高指導原則。這與新興國家建政之初建立一個有效力的「一黨專政」體制不謀而合。吾人舉出最為人所熟稔，在學術界頗具影響力的學說，是韓廷頓（Samuel P. Huntington）所提出來的「政黨居主說」（The Primacy of Party）。他認為新興國家要處理因社會現代化而急速膨脹的參與要求，及動員民眾參加國家各種新建設，非借助政黨組織不可。<sup>24</sup>對政黨體系的評估，不是看數目多寡，而是看是否強韌有力，能夠締造和維持穩定的政治秩序。在亞非拉丁美洲地區，一黨政治體系往往比多黨政治體系穩定，而共產國家迄今未有被政變推翻的例子。雖然韓廷頓承認，當社會結構變為更加複雜時，或許需要兩個政黨才足夠代表社會繁雜的利益，但在新興國家建政之初，他認為不論民主或共產體制，應以政治的穩定為優先的考量<sup>25</sup>。

中共建政之初，雖然強調政黨居主的策略，不過在其政治實際層面，卻有許多負面的評價，諸如：以血腥鎮壓來維持假象的穩定，不易擺脫大俄羅斯沙文主義者的鉗制，以哄騙和強迫的手段從事組織動員，刻意製造階級仇恨和鬥爭，剝奪私有財產，人民的政治和法律地位不平等，一條鞭的官僚控制，反對異議份子等。國內政治學者江炳倫教授認為，共產政權是人類現代化過程中——即從傳統社會結構轉變為現代社會結構——所出現的一個不幸的偏差，尤其是刻意尋求迅速現代化的原先落後地區，誤入這個歧途的可能性最大。……共產政權將必因其社會和經濟制度與現代化生活嚴重不能協調，而窘相畢露<sup>26</sup>。不過，吾人觀察今日的政治體制，「堅持黨的領導」仍然是其國家發展的最高指導原則，非但未見其衰敗，且不斷朝向世界強權國家邁進。其原因是否與政治改革有關，而政黨居主的策略對其政治穩定的影響多深，是吾人必須探討的課題。

## 肆、改革開放時期中共黨領導角色的轉變

中共政權的建立，無異於一般新興國家，然其以「堅持黨的領導」作為國家發展的最高指導原則，卻是其他國家所無可比擬的。尤其在改革開放時期，中共領導人鄧小平以「政黨居主」的改革策略，循著以政治穩定為基礎的漸進改革模式，建構了中共獨有的政治體制。然而，中共循著如是策略與模式從事改革，中國大陸因「改革開放」，雖使社會帶來了發展與進步，但卻也因此影響了社會結構的轉變，以及造成政治系統內中共統治權威的合法性與正當性基礎的衰弱，

---

<sup>24</sup> 同註 4，頁 281。

<sup>25</sup> 同註 4，頁 282。

<sup>26</sup> 江炳倫，青年戰士報，1982 年 2 月 11 日，第二版。

進而導致中共黨領導角色的轉變，而其中又以「經濟制度的改革」、「社會結構的轉變」及「統治權威的撼動」影響最鉅。唯縱使中共黨的領導角色不斷在轉變，其「政黨居主」的策略卻始終不變。

## 一、中共黨領導角色轉變之歷史因素

### （一）經濟——制度的改革

中共自 1978 年開始推動「改革開放」，其中經濟體制的改革，有如一盤根錯結的神經網絡，可謂牽一髮而動全身，其所包含的問題十分複雜。就巨觀的角度而言，計劃經濟體制與市場經濟體制的轉軌，本就會衍生出一些兩難的問題。特別是有關於在處理「社會主義市場經濟」的社會中，「公平與效率」所產生的一連串問題和困難；再以微觀的角度視之，關係到人民切身的「收入分配差距擴大」之問題，便是中共在經濟體制改革過程中，所產生一項長期存在又無可避免的困難效應。

雖然，在經濟發展的過程中，收入分配的差距必定是一種存在於社會的客觀現實，但隨著中國大陸改革的深入發展，處於計劃經濟體制向市場經濟體制過渡時期，可能產生的市場秩序混亂、收入分配的宏觀調控乏力、企業約束機制的弱化、以及個人工資外收入與第二職業收入的管理失控等<sup>27</sup>，這些造成收入分配差距持續擴大的多種複雜因素，勢必會逐漸帶來社會分配不公與貧富兩極分化的嚴重社會問題。特別是在中國大陸收入分配差距持續擴大現象中，表現最為突出的東西部地區居民收入分配差距兩極分化的問題，是整體收入分配差距問題中較特殊且更需要去關注的重點。

1992 年春天鄧小平南巡時發表「加速改革開放政策」之後，大陸各地經濟發展速度出現互相攀比現象。1993 年經濟發展過熱的程度越來越嚴重，至是年六月經濟生活已出現「四高、四熱、四緊、一亂」嚴重問題<sup>28</sup>。於是中共不得不採取宏觀調控措施。並配合金融、財稅、投資與計畫體制改革，以保持經濟總量的基本平衡。引導國民經濟持續、快速、健康發展，惟實施迄今雖取得若干成效，但諸多問題仍未解且衍生新問題。事實上，自中共推行經濟改革以來，改革、發展與穩定之間關係，始終糾纏不清，顧此失彼，難以獲致平衡，深陷於「收、死、

<sup>27</sup> 奚中生，〈個人收入差距一如何理順〉，《中國改革》，126 期，1996 年 6 月 13 日，頁 36。

<sup>28</sup> 所謂「四高」是高投資膨脹、高工業增長、高貨幣發行信貸投放、高物價上漲；「四熱」是股票熱、房地產熱、開發區熱、集資熱；「四緊」是交通運輸緊張、能源緊張、一些重要原材料緊張、黃金緊張；「一亂」是濟秩序混亂，特別是金融秩序混亂。

放、亂」之惡性循環中。

1993 到 1994 年改革大步突破：（一）1993 年取消全部的糧票、糧本。建立糧食保護價和儲備制度；（二）1993 年底全大陸股份制試點企業近 4000 家，股票市價總額 4000 億元，為企業股份制改造探索出路；（三）1994 年改地方財政包幹制為中央和地方分稅制，建立中央稅、地方稅和共享稅，合理規範中央、地方和企業的分配制度，增強宏觀調能力；（四）1994 年起消除外匯雙重匯率，人民幣牌價與外匯調劑市場價併軌，建立單一浮動匯率制，擴大對外開放；（五）開放上海浦東，批准外商成片開發海洋浦經濟特區。建立且經濟技術開發區和保稅區，開放沿邊、沿江和省會城市，形成沿海、沿邊、沿江和內陸地區全方位、多層次、有重點、梯度推進的對外開放格局。

1995 年 9 月，中共「十四屆五中全會」通過《關於制定國民經濟和社會發展「九五」計畫和 2010 年遠景目標的建議》，把國有企業改革作為經濟體制改革的中心環節，是視為未來 15 年經濟和社會發展必須貫徹的重要方針，國有企業改革出現大轉折。1996 年 5 月江澤民在上海召集上海、江蘇、浙江、山東四省市企業改革和發展座談會上講話，強調搞好國有企業特別是大中型企業，既是關係到整個國民經濟發展的重大經濟問題，也是關係到社會主義制度命運的重大政治問題，在「抓大放小」方針下，一批國有企業在市場競爭中脫穎而出，不少企業通過兼併、收購、聯合、托管劣勢企業，資本快速增加，市場競爭力顯著增強，成為資本為紐帶、制度健全、結構合理、規模效益明顯的企業集團。國有企業的經濟實力和效力向優勢企業集中，一批國有小企業也通過改組、聯合、租賃、出售、承包經營、股份合作制等找到適合的發展形式。但這一波重大的企業改革與開放，也造就了一批社會上擁有龐大財富資源的企業家，進而埋下未來中共必須解決讓資產階級的企業家，加入無產階級的中國共產黨之問題。

此外，1990 年代初，大陸農村經濟因發展減慢甚至倒退陷入困境，農民實際收入水平在通貨膨脹之下處於停滯狀態，農村基層幹部各種強行攤派，嚴重加劇農民負擔，在「開發區」熱和工業項目、房地產投資熱等衝擊下，耕地不斷減少，農業資金也被嚴重擠佔，不但農業缺乏投入，就連農產品收購資金也一度十分缺乏。農民辛苦交上農產品後，得到的只是政府的「白條」。農村經濟陷入困境，糧食和其他農產品產量顯著下滑，引發嚴重通貨膨脹，影響國民經濟發展<sup>29</sup>。因此，1995 年初中共中央農村工作會議強調大抓「菜籃子」、「米籃子」工程，要求各級黨政幹部提高認識農業和農村工作的重要性，提高部分農產品收購價格，制定控制農業生產資料價格的有效措施，減輕農民負擔，增加農氏收入。此

<sup>29</sup> 唐逸鴻，《關鍵問題》，香港：明鏡出版社，1997 年 7 月，頁 242。

外，改革開放以來，鄉鎮企業迅速發展，不但為農民提供大量就業機會，也促進工業化、城鎮化的發展，唯仍未能滿足農民需要，從 1980 年代末以來，「民工潮」就年年為城市帶來不少問題。佔大陸總人口 80% 的農民和農村問題成為經濟改革和社會發展的困難所在，也成為無產階級先鋒隊的中國共產黨，在領導角色正當性上的逐漸衰弱。

## （二）社會——結構的轉變

人類的社會和時代會不斷的發展前進，所謂先進社會生產力及其代表也不可能一成不變<sup>30</sup>。自中共改革開放以來，產業結構發生了重大變動，使得社會生產力及其代表也隨之改變。<sup>31</sup>從中共「三級產業」<sup>32</sup>的就業結構來觀察，可發現在改革開放後，原本為中國先進生產力代表的工農群眾，隨著產業結構發展比重的轉移，逐漸的也發生轉變。由中共歷年之三級產業就業結構比可看出，在改革開放前，就業人口有 70% 以上集中於第一產業（農業）；到了改革開放後，進入了正常的工業化階段<sup>33</sup>，工業部門的就業人口逐漸穩定的成長，而農業部門的就業人口則逐漸遞減。但由於中國大陸人口眾多，又長久以農立國之情況，因此農業就業人口仍高達總就業人口之半數。工業部門的就業人口雖緩步上升，但至 1997 年後，開始有下降的趨勢；另一方面，第三產業（服務業），於九二年鄧小平「南巡講話」強調積極發展第三產業之後，於 1994 年首度超越了第二產業（工業），自此第三產業就業人口的比例逐年上升；大量的從業人員自第一產業向第二產業、特別是向第三產業轉移，如此的三級產業就業結構的變動過程，顯示出中國先進生產力的代表，不再完全是工農群眾。

此外，就大陸工業的產業結構發展概況觀之，在 80 年代後期與 90 年代中期，以勞力密集型產業為工業發展之重點。由於經濟的成長，在 90 年代末期累積較充裕的資金，以發展資本、技術密集型產業，並且亦積極深化技術密集型及發展知識密集型產業。

這些轉變也顯示了工人階級的質變。過去共產黨人認定為先進生產力代表的「工業無產階級」（industrial working class）逐漸從舊的、「大煙囪」工業中的「非技術工人」和「半技術工人」（unskilled and semi-skilled workers），變成「新的技術工人階級」（a new skilled working class），並且隨產業結構的變動、生產

<sup>30</sup> 蘇紹智，〈評「三個代表」論〉，《爭鳴》，總 273 期，2000 年 7 月，頁 49。

<sup>31</sup> 楊繼繩，《中國社會各階層分析》，香港：三聯書局，2000 年 5 月，頁 41。

<sup>32</sup> 「三級產業」是指：初級產業（農林漁牧），第二級產業（礦、製造業、營造業、交通及通訊業等）、第三級產業（服務業）。

<sup>33</sup> 改革開放前，中共實行的「工農價格剪刀差」，「重重輕輕」或「以鋼為綱」等政策，計畫強制發展工業的情況，非屬正常的工業化階段。

力的發展而日益變成「技師」(skilled technicians)，或稱「新工人階級」(new working class)。這個階級擁有新的「知識技術」(intellectual technology)能力，他們實際上與工業無產階級已有所不同，或許可以稱其為中產階級的知識分子<sup>34</sup>。所以，如果說過去中國先進社會生產力的代表只是工人階級，那現在代表中國先進社會生產力的工人階級，也已經不是過去那種工業無產階級了。

既然，在中共改革開放後，中國先進社會的生產力及其代表已確實發生變化，因此「中國廣大人民的根本利益」的意涵也應隨之轉變。根據大陸學者楊繼繩，對於中國當代社會階層結構的分析研究，他以財富收入為基礎，再參照權力、聲望因素，考慮各個階層的職業內容，將當前中國大陸的社會分為五個階層（上等、中上、中等、中下及下等階層），就人的數量而言，「廣大的人民」仍是屬於中下及下等階層。所以按中共階級性政黨的性質與理論，無產階級的先鋒隊、工人階級的政黨，是足以代表「廣大的人民」；不過，如果就財富收入、權力、聲望與職業的高低、好壞，以及對政治、經濟、社會等的影響力而觀，中共更需「代表」與尋求支持的，是這些上等、中上、中等及中下階層的「人民」。

在改革前，中國大陸的社會階層受到「階級鬥爭」、「計劃經濟」、「平均主義」等的路線政策之破壞與影響，幾乎少有分化或區別，人民的階級成分被單純化、利益被一制化，因此中共階級性政黨的代表性，不論在理論或實際上，皆成為其專政統治的正當性與合法性基礎。然而，於改革後，中共昔日所謂「人民」的意涵，已產生了內部結構的量變與質變，而「先進社會的生產力」，也發生改變，不再是以過去舊工業時代的「工業無產階級」為代表。

進言之，過去中共是一個階級性政黨，代表的是「工人階級」。因此，在以往 20 餘年的改革開放過程中，雖因經濟體制的改革導致社會結構的轉變，進而碰觸到共黨階級屬性的禁忌，多次發生私營經濟的企業主、商人、個體戶等資產階級，能否加入共產黨的爭議，始終是在共黨的教條意識型態下被限制。

然而，20 餘年來改革開放經驗與經濟發展的現實顯示，中國大陸國有經濟將日益萎縮，私營經濟將在其經濟發展中扮演愈加重要的角色。在一些技術密集產業內，科技人員比重逐漸提高，而單純從事體力勞動的人卻減少。再加上所有制的改革、外資的逐漸鬆綁，這些現象造成私營企業家、個體戶、民營與外資的管理人員及科技人才等等，具資本家性質的階級在數量上愈來愈多。根據 2000 年底統計資料顯示，在中國大陸從事私營企業者已由 1978 年的 15 萬人增至 7477 萬人，佔大陸各類從業人員 10.5%，若再併計大陸農村鄉鎮企業實際從事私營經

<sup>34</sup> 蘇紹智，〈評「三個代表」論〉，《爭鳴》總 273 期，2000 年 7 月，頁 49。

濟者，其總人數將達一億人以上<sup>35</sup>。雖然，比起佔 80% 以上的工農階層與貧困人口少得多，但他們的財富、聲望與能力，對於促進中國大陸社會與經濟的發展、生產力的提昇，以及國家整體的成長，有著極大影響力與貢獻。

因此，面對著社會結構的轉變，中共黨的領導角色對於如此的困境，勢必要有所因應，不能再以過去那套教條式的意識型態為規範，而在既有卻無法撼動的馬、列、毛、鄧意識型態下，江澤民所提「三個代表」的「代表著中國先進社會生產力的發展要求、代表著中國廣大人民的根本利益」，企圖在某種作用上，提供中共黨領導角色轉變的解套理論基礎。

### （三）政治——統治權威的撼動

政治正當性（political legitimacy）與合法性（legitimacy）是政治上治者對於被治者有效統治的必要基礎。就字面的意義而言，"legitimacy" 原為法律之用詞，其意涵偏重於法律的有效性，故譯為「合法性」；但就政治學上的意涵言之，更重要的是表示著權力運作上的許可，以及權威的認同，而不僅僅只有法律的有效性；也就是說，政治正當性的概念中包含了合法性的意義。根據政治學者 Muthiah Alagappa 在參考 Weber 與 David Beetham 對正當性概念的詮釋，並進而提出補充性的定義中，政治正當性的概念至少包含了四個基本面向：信念（belief）、法律的有效性（legal validity）、同意（consent）及權力的適當與有效的運用（proper and effective use of power）<sup>36</sup>。

當然，除了上述的四點以外。根據其他學者的研究，政治正當性基礎的來源尚包括：歷史的傳統、國際支持、特殊的政治性時機與卡里斯瑪（charisma）的超人特質等等。因此，對於政治正當性與合法性之探討，主要應就不同政治系統中，所特有的影響因素來觀察。

根據以上所提正當性與合法性的理論基礎，吾人可對中共黨的領導角色，在統治權威上遭受衝擊後，所因應的轉變作一觀察：

改革開放前，中共領導權威的正當性，絕大部分是來自於信念（belief）層面的理想建構與追求，以及同意（consent）層面中因動員模式而塑造出的認同與盲從。過去，共產黨為了實現共產主義的理想，必須堅持走社會主義的道路，以無產階級先鋒隊的身份，領導受壓迫的無產階級鬥爭罪惡的資產階級，使資本主義社會的私有制被消滅，進入社會主義社會，而後再建立一個理想的公有制共產主

<sup>35</sup> 陳德昇，〈中共允許私營企業家人黨的政治意涵〉，《共黨問題研究》，第 27 卷第 8 期，2001 年 8 月，頁 4。

<sup>36</sup> Muthiah Alagappa, *Political Legitimacy in Southeast Asia: Quest for Moral Authority* (Stanford, CA: Stanford University Press), P.14.

義社會。因此，就共產黨的思考邏輯而言，走社會主義道路，消滅私有制建立共產主義社會的神聖使命，是由無產階級來執行。而無產階級則必須由代表無產階級先鋒隊的共產黨來領導。所以，中共在改革開放前，其執政的政治正當性便是根植於兩點：其一是黨為代表人民對於意識型態的建構及追尋的領導者，其二是運用由上而下的動員方式來達到人民對於共黨政權的狂熱認同。不過中國大陸改革開放後的情勢，卻造成中共領導權威政治正當性基礎的轉變。

中共自 1978 年推動改革開放以來，積極對於社會主義意識型態進行重建的工作，實施不同於過去毛澤東時期的政治及經濟政策。雖然在建設「有中國特色的社會主義」，以及「社會主義初級階段論」的理念下，政治與經濟改革，使得整個中國大陸的發展一日千里。但「一個中心，兩個基本點」<sup>37</sup>，的基本路線中，四項原則的堅持<sup>38</sup>卻是始終不變的，其中特別是堅持共產黨領導的原則，更是為絕對不容動搖的最高指標。這是由於中共仍然相信其意識型態的堅持與追求，可繼續成為共黨領導的正當性基礎。然而，改革開放後一連串制度化的政策與措施，以及法制社會的漸趨完備，使得中共執政的正當性基礎已無法完全倚靠意識型態、動員群眾或一時的良好政績，而是逐漸受到合法性的牽制及影響。並且，在法律的有效性漸漸提昇後，中共黨的領導角色或許會受到合法性的挑戰，可能無法再以動員的模式來取得同意。

另就共黨理論與實踐面向而言，中共在經過了文化大革命的十年浩劫之後，政治統治的正當性基礎受到嚴重的侵蝕。鄧小平從掌權以來，幾乎就是在為中共重新找尋及塑造統治權威的正當性基礎。而追求改革開放與經濟發展，便成為鄧小平認可執著並用以重建中共統治權威的手段，不過，鄧小平希望在改革開放與思想政治工作之間找到動態平衡點，改革開放首先是穩定中共統治的正當性基礎，然後就是為中共的統治權威服務。而思想工作首先是堅持四項基本原則的具體作法，然後是要為改革開放塑造有利的社會基礎。因此，鄧小平就形成「經濟發展反左、思想政治反右」（亦可稱為「政左經右」）的格局來導引中共政治、經濟和思想的運作<sup>39</sup>。

然而，自江澤民上台進入後鄧時期以來，在「政左經右」的格局下，中共高

---

<sup>37</sup> 2002 年 11 月召開的中共十六屆全國代表大會，中共對台政策的戰略終於底定，我們可以「一個中心、兩個基本點」來形容。中共對台政策的主軸是以「經濟發展」為中心，希望集中精力解決內部的問題，不希望台灣問題耽擱、破壞中國大陸經濟發展的進程；同時，中共以「穩定中美關係」與「做台灣人民工作」做為現階段對台政策的兩個基本點。

<sup>38</sup> 堅持社會主義道路，堅持人民民主專政，堅持馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論，以及堅持共產黨領導。

<sup>39</sup> 李英明，《鄧小平與後文革的中國大陸》，台北：時報文化出版，1995 年 8 月，頁 73。

層固守政經改革分離的模式，在推進經濟改革的同時，政治改革上卻屢屢舉步不前，政治改革的滯後使得國家的經濟和政治嚴重脫節。在中共的政治體制中，中國共產黨的階級性與權威，代表及領導國家生活的一切，黨無疑是權力運作體系中心，因此，政經的脫節必然導致黨和社會、經濟現實的脫節。只是，表面上看來，黨似乎還是強大無比，因為不存在任何潛在的挑戰者<sup>40</sup>。

但實際上，中國共產黨的衰敗已變成了一種不可逆轉的大趨勢。因為黨對國家經濟、社會生活的相關性愈來愈低，即使黨還是壟斷了幾乎全部的政治權力，它卻對社會經濟等方面的自主發展已經無能為力了。不僅如此，經濟體制的變遷與社會結構的改變，已對黨的發展產生了非常不利的影響，當黨的體制與結構還是像以往那樣陳舊時，黨的成員已不能根據這一陳舊的體制來行為，亦無法按照以往的結構來展現其代表性了。

所以，如此處境下的中國共產黨，卻正在身不由己地一步步蛻變為理論上的無產階級代表，實際上的資產階級利益代表，黨的階級性發展出「形左實右」的矛盾。也因此造成中共標榜其為工人階級先鋒隊，實行階級專政的階級性政黨之特性，逐漸失去其在統治政權的正當性與合法性基礎。

進一步而言，近十幾年來，中共的「形左實右」不僅一直是新老左派與新老右派之間的衝突熱點，而且在黨內也造成了巨大的思想混亂，並且進一步影響到經濟體制和政治體制改革的深入。鄧小平主政時代，這個矛盾為「不爭論」<sup>41</sup>的命令所抑制，在江澤民的主導下，陸續以某種漸進式機會主義色彩的方式被處理著<sup>42</sup>。

這樣一種處境，正是中共政權面臨最嚴重的存在危機。換言之，做為執政黨，中共若不能從理論和實踐上解決這一矛盾，則黨過去領導所存在政治上的統治正當性基礎，將面臨根本性的崩解。

## 伍、以政權穩定為基礎 - 中國共產黨的漸進改革模式

### 一、政黨主導改革與政權穩定

<sup>40</sup> 鄧永年，〈「三個代表」與中共的非意識型態化〉，《信報》香港 2000 年 6 月 27 日，版 15。

<sup>41</sup> 在九十年代，由於有鄧小平「不爭論」的指示，黨內或官方意識形態對立很少張揚。鄧小平認為：只要不爭論，共產黨就可以名正言順地繼續執政。他說：「『不爭論』是我的一大發明」。

<sup>42</sup> 鐘行之，〈江澤民提「三個代表」，全力改造共黨〉，《未來中國研究》，網址：<http://www.future-china.org.tw/spcl-rpt/3r/r200000705.htm>。

中共在改革的早期，政治體制改革一詞的定義常常較為模糊，其具體內涵也時常有所變化。這種模糊性和變化性，體現了在當時的政治形勢下黨內對政治改革的性質和走向缺乏明確一致的理論認識。改革是在「實事求是」的思想指導下所採取的務實主義的行動，是在「摸著石頭過河」的指導下的進行的不斷探索，以滿足化解危機保持穩定的現實政治需求。政治體制改革概念的模糊性也體現了政治改革運作的實際需要。政治改革在十一屆三中全會之後已經成為黨內長期的基本共識，從鄧小平時代到江澤民時代，中共領導層都一致認為，政治穩定是中共改革順利進行的基本前提。沒有政治穩定，改革就無法繼續，已有的改革成果也可能喪失。因此，能否保持政治穩定成為改革領導人選擇改革方案、步驟和時機的重要考慮因素，保持政治穩定一直就是中共領導人推動政治改革現實考慮的基礎。

中共政治改革的進程至少已經經歷了兩代政治領導人的努力，正在由第三代領導人繼續向前推進。政治改革是繼承性的，第一代政治改革領導人的指導思想和策略一直起著主導性的作用。他們所確定的基本方針和選擇的基本策略仍然是後來者熱衷於發揚光大的首選。這一繼承性特徵是由中共特有的政治結構以及權力繼承的方式和性質所決定的。對第一代政治領導人來講，首先，中共的政治改革是政治體制的改革，政治體制改革的最終目的是在維護基本政治制度的基礎上，在政治上創造比資本主義國家的民主更高更切實的民主。改革不是以西方資本主義的民主制度為藍本和參照，而是根據中國的實際政治需要所進行的政治變革。也就是說，政治體制改革不是要建立西方意義上的全民普選、多黨制和三權分立的權力制衡機制，而是要在不改變現有政治制度的基本性質並保持現有憲政制度框架的條件下，對政治運行體制進行不斷的調整。通過改革現有的體制，使其逐步完善，最終能夠「充分發揚人民民主，保證全體人民真正享有通過各種有效形式管理國家、特別是管理基層地方政權和各項企事業的權力，享有各項公民權力」<sup>43</sup>。同時，充分發揚人民民主的目的，就是要在國家經濟建設和社會發展進程中極大地調動人民的積極性和創造力，以更好的實現由中央領導人確定的國家發展目標。至於建立什麼樣的民主形式，要根據政治領導人對社會主義民主體系的理解來確定，而如何建立這樣的民主政治，則要從中共的實際政治情況來予以實施。（但是政治改革從黨的第三代領導人開始，卻發現若仍是以原有的改革策略為基礎，將造成改革的滯後，無法解決各種危機。）

中共的政治改革在領導層對可能產生的成本效益進行權衡和選擇的過程中，循序漸進地（有時是間歇式地）向前推進。正是因為這些因素，中共的政治

---

<sup>43</sup> 鄧小平，《鄧小平文選》，第二卷，上海：人民出版社 1994 年，頁 322。

改革過程表現為一種波浪式的漸進模式，即在合適的時候大膽地推動被認為是必要的改革方案，但當改革取得進展同時出現不穩定的因素時收縮改革的範圍，等待下一次時機的來臨。

改革二十餘年中共基本保證了政治的穩定，包括共產黨統治地位的穩定、基本政治制度的穩定、黨的政治路線和基本政策的穩定以及社會的基本穩定。現在，這些穩定的基礎都已經開始出現新的問題。首先，以經濟的增長和人民生活水平提高這種政績型合法性基礎是有一定時效性和局限性的，當經濟增長放慢時這種政績合法性就會弱化，當經濟發展產生了巨大貧富差距時，政績合法性就會面臨挑戰。其次，中共所進行的漸進政治改革依然存在著許多的局限。民主選舉作為民意表達的合法渠道有利於緩解來自社會的政治壓力，但這種選舉仍然停留在村民自治的非政府職位的層次上，人民代表大會的選舉還有許多的限制，民意表達渠道仍然有許多的梗塞，尤其是在基層和中層。

中共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。中國共產黨的第十五次代表大會已經提出了這方面的任務和規劃，確定了「發展社會主義民主政治」和「建設社會主義法治國家」的基本方針，規劃到2010年建成一套有中國特色的法律體系和實現依法治國的政治目標。

從1978年中共實施改革開放以來，經濟發展的進步，促使中國大陸的社會狀況發生變化，連帶使中共國家政治運作中心的共黨體制，隨著客觀環境的轉變而有所變化。由於黨體制沒有隨著社會經濟的變化相應隨之調整，對社會經濟生活的控制發生了嚴重的問題。換句話說，因為往日控制機制的失效，使得黨的控制越來越鬆脫。諸多跡象顯示，中國共產黨在治理國家方面出現了一些問題，除了黨員腐敗問題愈來愈嚴重之外，更重要的是，從改革開放以來所積壓的一些社會問題與政治問題，也隨著經濟的繁榮，共產黨控制的弱化，陸續浮上檯面。這些問題迫使中共必須拿出正本清源之道來加以解決，由於片面與局部的改革，根本無法解決問題，但要做全面性的制度改革，阻力更是難以克服。<sup>44</sup>這意味著中共改革開放，以經濟發展為主的改革措施，已經遇到了瓶頸，而這種瓶頸則可能是中共歷來為避免重蹈蘇聯解體的覆轍，採取「政左經右」偏重經濟改革以後的發展局限。

面對類似的問題，中國大陸內部及國外學者持續構思各種良策，希望能夠維持中國大陸的經濟發展，確保中國大陸的社會穩定，又能維持共黨的主導地位。

---

<sup>44</sup> 鄭永年，《江澤民的遺產：在守成和改革之間》，紐澤西：八方文化企業公司，2001年1月，頁24。

<sup>45</sup>在各種改革方案之中，以中國共產黨的轉型最被受到注目與重視。有的認為必須「黨政分開」，或是認為「黨政職能分工」才能利於推進政治體制改革<sup>46</sup>；有的則認為，一方面共黨轉型有其急迫性，如果「遲遲不完成革命黨向執政黨的轉變，給我們政治和社會生活造成嚴重的損害。」<sup>47</sup>使黨的建設好壞成為影響國家安全的重要因素<sup>48</sup>。

## 二、漸進的黨內改革

中共實施二十餘年來的政治改革，過去建立在人格化基礎上的領導體制，是中共改革領導層最早達成的政治共識之一。結合意識形態上對個人崇拜主義的批判，改革領導層首先在中央和各級黨的組織和機構中建立紀律檢查委員會，恢復黨內監督機制。紀律檢查委員會的權力和職能在隨後的改革中不斷加強和擴展，到 90 年代其職權不僅限於調查處理違法亂紀的黨員幹部，包括高層領導幹部，除此之外，還擁有制定各種規章制度以規範黨員幹部行為的權力。1980 年 2 月中共十一屆五中全會上，決定在黨的中央領導機構中重新建立起經常工作機構，以改變權力過於集中在少數人手中的狀況；全會還通過了《黨內政治生活若干準則》，確立了溫和的領導集體內部政策爭論以及權力鬥爭的遊戲規則。同年 8 月，鄧小平正式提出進行領導制度改革方案；在隨後的六年裡，黨對領導體制進行了一系列的改革，其中包括建立黨的各級組織實行集體領導和個人分工相結合的工作制度，規範黨的組織活動(定期召開黨代會和規範黨的選舉制度)，設立與黨外民主協商和黨內集體討論的決策制度等。改革後的領導體制在中央一級仍然保留了「政治核心」的傳統慣例，即在重大問題和決定上存在分歧的時候，由黨內公

---

<sup>45</sup> 例如鄭永年提出五項途徑：1.維持現狀僅做小改革；2.走前蘇聯模式恢復政治高壓統治；3.依照傳統建黨思路透過整黨恢復中共先鋒隊的角色；4.從信仰共產主義的政黨轉變為信仰民族主義的政黨；5.實施漸進的民主化。參見鄭永年，江澤民的遺產：在守成和改革之間，前揭書，頁25-27。

<sup>46</sup> 謝慶奎，〈論黨政職能分工〉，《政治改革與政府創新》，北京：中信出版社，2003 年 7 月，頁 63。

<sup>47</sup> 潘岳，對革命黨向執政黨轉變的思考，2001年1月11日，<http://www.chinesenewsweek.com/68/specials/4995.html>

<sup>48</sup> 1995 年中國大陸流傳一份萬言書，文章名稱為「影響我國國家安全的若干因素」，其中列舉共產黨產生的五大變化：1.黨組織的弱化；2.黨員思想發生重大方向性變化；3.黨與工農群眾關係變化；4.黨政幹部腐化；5.黨政領導政治素質的變化。文中強調了共產黨問題的解決是政治體制改革的首要。參見楊繼繩，《鄧小平時代》，香港：三聯書店，1999 年 7 月，頁 538-539。

認的領袖作出最後的裁決，以保證黨內領導層的統一。由於集體領導的制度化，在維持黨內統一的基礎上防止了個人專制和政治動亂的發生。

中共政治改革是一個不斷進行政策選擇的過程，而進行選擇的主體是具有自身目的、具有判斷能力的、並擁有決策權威的人或由這種人所組成的小的團體。在中共現實的政治體制下，這種人和小團體主要是黨的領袖和領導層。所謂抽象的國家意志並不能進行具體的決策，而利益分散甚至相互衝突的社會大眾通過有效的利益整合機制影響決策主體這樣的情況，在中國大陸還很少發生。因此，了解黨的領導層在政治改革問題上如何進行政策選擇，而不是僅僅從社會經濟環境變化考慮政治改革如何進行，就顯得十分的必要。

中共政治改革能夠保持持續性和取得成果，最關鍵的原因是，改革的推動者一開始就以務實的而不是以理想的改革目標為指導，並自始至終堅持了漸進的改革模式。在改革的整個過程中始終存在著明顯的或潛在的危機，改革政策的逐步實施不斷地化解了這些危機，並始終保持了黨的領導權和在改革中的主導地位。政治改革的政策選擇是理性的和審慎的，對舊的政治體制的改革始終保持了繼承和變革的相對平衡。

進入九十年代以後，由於體制制度化程度的增強，意識形態作用的弱化和領導層的代際轉換，這種波浪式的政治改革方式似乎有了某些變化，人們比較難以從時間上來劃分「收」與「放」的界限，因為兩種因素往往同時存在。第三代領導人在政治改革和穩定的兩難選擇中，更傾向於以制度化的和個案處理的方式，而不是以意識形態和政治運動的方式化解影響政治穩定的社會政治因素，從而保持了改革的良好政治環境和改革政策實施的連續性。

## 陸、中國共產黨領導的吊詭

在一般民主社會中，政治改革的基本任務是實行憲政民主，保障人權自由，促進經濟發展。但中共政治體制改革的基本思路是在維護與強化一黨專政的前提下進行修補補。中共千方百計地維護與強化一黨專政、以黨治國，為了達到這一目的，進行一些局部的政治改革（多數舉措局限在機構、人事、廉政、監督、司法等領域）。這種政改思路如果得以施行的話，也許能收到一定短時的效果，但是從長期來看是註定行不通的。因為這種政治改革只能治標不能治本，因為問題的根本癥結就在於一黨專政，如不從根本上著手改革、棄舊圖新的話，是不可能從根本上解決問題的。除非發生奇蹟。可是這種奇蹟（指過時的、不適應社會發展的政體得以長期沿續）在社會生活中還從未發生過，在二十一世紀也不太可能發生。所以，可供選擇的政改思路應該是後者，即和平地、平穩地改變並最終

結束一黨專政，建立憲政民主體制。只有這樣做才真正符合全中國人民的根本利益，才能解放生產力、真正調動起廣大民眾建設新生活的積極性，從而有力地促進經濟發展、大幅度地提高人民的生活水平和生活質量，才能真正走上長治久安的軌道。

推進政治改革最重要的環節是體制內外的改革力量結成某種形式的聯盟。否則的話，絕難成功。體制內改革力量如果不能得到民間改革力量的支持，必然會形成孤軍作戰之勢，勢單力薄，很容易在守舊的政治勢力和既得利益集團的夾擊下遭受失敗。民間改革力量如果不能與體制內改革力量建立合作關係，也難以有效地發揮出自身的積極作為，且很容易遭受挫傷。體制內與體制外的改革力量，合則兩利，分則兩輸。

近年來，由於中共國內與國際形勢的急劇變化，黨內要求進行政治改革的呼聲正在上升，體制內改革力量也在重新集聚；同時，民間改革力量也伴隨著公民社會的發育而成長壯大，並趨向理性化。因此，體制內外的改革力量應盡可能地建立起一些基本共識，如尊重自由、人權、民主、法治、正義等基本價值；反對政治腐敗與實行社會公正；主張和推動和平、漸進的政治改革；以建立憲政民主體制為政治改革的根本目標。既使在某些問題上暫時不能達成一致或存在某些分歧，也應以大局為重，盡可能求同存異，合成方向一致的作用力，克服各種阻礙，尋求有效地推進政治改革的途徑。

不過，中共現行政治體制存在諸多嚴重弊病，如權力的軟約束機制；體制性腐敗；人治、權治大於法治；人權與人的自由這一基本價值不被尊重；民主化程度偏低等，比比皆是。此外，像黨政機構重迭、臃腫；人浮於事，辦事效率低下；肆意揮霍浪費百姓的納稅；決策不民主、不科學；任人唯親、結黨營私等等弊病都普遍存在。因此，對於進行政治改革以克服體制弊病，促進中國的現代化，體制內外、執政黨內外的絕大多數人較容易達成共識。

中共政權隨著經濟改革的逐漸深化，其一黨專政所遭遇的挑戰有：第一，中共黨內與政府的幹部，其貪污腐化的行為將持續發生，且越加嚴重。第二，「人民民主專政」的階級基礎將逐漸瓦解，共產黨階級性的代表將遭受考驗。第三，意識形態與思想的控制將逐漸失靈。第四，國內各種因經濟發展深化而產生的矛盾關係（中央與地方、東部與西部、收入分配等等），將是中共的處理難題。因此，在江澤民時期除了為妥善處理如上述一些中共現階段所面臨的問題與困難外，同時在順應潮流的情況下希望能穩固中共黨領導的地位，所以，近年來他陸續提出一些概念與說法，來試圖建立「江澤民式的理論權威體系」，以期解決中共遭遇的挑戰。而「三個代表」思想的提出，更是明白的為中共「一黨專政」的國家形式，以及「堅持共產黨領導」的原則，在合法性與正當性上的一種加強與

鞏固。於是乎中共當前就利用了「三個代表」，企圖解決中共階級性政黨的代表性之困境，以期能擴大共黨的群眾基礎，並繼續鞏固其共黨領導的正當性與合法性。但是，就現實的情勢來看，中共目前所遭遇到的問題，是其「一黨專政」與「黨政不分」的問題。因此，在中國共產黨企圖透過「三個代表」，將其以往階級性政黨的特殊性質，由「革命黨」朝向「執政黨」甚至是「全民黨」轉化的同時，如果不對其政治體制作改革，則「一黨專政」下的「執政黨」或「全民黨」，其共黨領導的正當性與合法性仍是會招致質疑和挑戰，許多黨國內外的政治、經濟與社會等問題及矛盾，依然是無法根本解決。

因此，在新形勢下，中共唯有先將黨建設好，才是進行經濟、文化、政治等各項事業的建設，實現現代化的核心問題。治黨是理政的前提，治國必先治黨，治黨務必從嚴。從嚴治黨是治國理政的第一要旨，治黨始終堅強有力，治國方能正確有效。如果執政黨不從嚴治理自己，不切實搞好自身建設，清除各種隱患，就有自毀長城，喪失民心，最終失敗的危險。

## 陸、結論

中共改革開放二十餘年來，黨對國家、社會領導的角色，應屬於由極權領導轉向威權領導的變革。有許多極權領導的特性已經退化，例如：意識形態、對社會的政治動員、國家對經濟的掌握等等。但面對這些情況，中共仍依然頑強地保留了許多原有極權領導的特性，譬如維持強大鎮壓性國家機器、對所有政治和牽涉公共議題性質團體的壟斷、對新聞傳播出版的控制、對司法的控制，以及對於宗教的壓制等等。

不過中共黨的領導角色也確實轉變成開始具有一些威權領導的性質，譬如嘗試與國內以及國外資本階級的結盟、有限度地承認社會多元性的存在(或者說被迫接受)。然而這跟其他威權政體國家的政黨不太一樣的是，仍然沒有給予社會團體一定合法性獨立存在及發展的空間，並且給予一種特許地位。從這個意義上說來，中共離普世價值的民主化還有一段距離。

由胡錦濤所領導的中共政權，在短期內應無法自我進行西方學者所謂的「民主化政治改革」，但是中共領導者不是沒有意識到中共黨領導角色所面臨的政治問題——「不斷流失的合法性」。而關鍵的問題是，中共政權面臨著什麼出路呢？可能需要找到一條既能和平過渡開、有競爭力的政體，同時又保持中國共產黨的領導地位的安全之路，而一些領導人可能會選擇這麼一條路。

如果按照上述邏輯，要保住中共政權，就不能實行真正解決問題的政治改革，也就不能真正做到整個大陸的民主發展；然而要實現大陸民主自由的大夢，

就需要一個可持續穩定的發展環境，實現具有民主法治合法性基礎的新政權型態最終是必要的，然這恐怕必須要推翻共產黨，或者是將共產黨變質；中共發表「民主政治建設」白皮書的主要意涵：意圖藉此加強「黨的執政能力」與「建設社會主義和諧社會」，並對國際社會與中國大陸內部民眾期待大陸民主發展進行當頭棒喝，表明中國大陸絕不可能走西方式的民主發展道路；面對西方民主浪潮反守為攻，利用經改成果意圖建立由共黨領導的新民主意識形態；因此在政黨上依然主張共產黨領導、多黨合作，共產黨執政、多黨參政的政治協商，禁止在野黨與反對黨存在；如此堅持完全呈現出「政黨居主」「黨即國家」的政治模式。

（投稿日期：95 年 5 月 22 日；採用日期：95 年 8 月 2 日）

中共「政黨居主」的政治體制改革策略