

科技部補助專題研究計畫成果報告

期末報告

兩岸比較視野下的中國政治發展：國家對社經變遷的控制
與調適—總計畫暨子計畫一：多重緩衝下的中共黨內民
主：鞏固黨的領導的工具或民主化的媒介？(第3年)

計畫類別：整合型計畫
計畫編號：NSC 100-2420-H-004-016-MY3
執行期間：102年01月01日至103年12月31日
執行單位：國立政治大學政治學系

計畫主持人：寇健文
共同主持人：冷則剛
計畫參與人員：此計畫無其他參與人員

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 104年03月27日

中文摘要：在整合計畫中，本子計畫的角色是勾勒出中共面對社經變遷時，後極權主義的特性如何塑造中共採取的政治路徑選項。1980年代起，中共推動基層選舉，一度給予外界高度期望，認為它們將成為民主化的平台。如今中共把「基層群眾自治制度」納入中國特色政治制度的範疇，但停止鄉鎮長選舉試點，遏止基層選舉向上發展的可能性。同時，中共把政治體制改革的重心轉移到黨內民主。若是如此，如何解釋中共阻止基層選舉向上延伸，卻又進行黨內民主試點呢？黨內民主是鞏固「黨的領導」的工具或走向民主化的媒介？

本計畫認為，黨內民主是中共回應社經壓力的產物，為典型的「既控制又調適」策略。當中共必須增強由下而上的參與、提高競爭程度、改善監督效能時，黨內民主對一黨統治的衝擊比基層選舉小。主因是後者隱含對黨外競爭的有限包容，前者則沒有此一顧慮，不會發生溢出效果。這是後極權主義特性對中共政治軌跡的第一層影響。其次，中共對黨內民主試點採取「分層緩衝」的措施，兼納由下而上的參與需求，又減緩對黨內從上至下的一元化領導。這是後極權主義特性對中共發展軌跡的第二層影響。

本計畫將參照台灣轉型經驗，來回答中共黨內民主是否是民主化媒介的問題。過去的國民黨和中共都是列寧式政黨。台灣轉型過程中，地方選舉是民主化平台，讓反對力量宣傳理念、動員支持者。當時國民黨在黨內民主的建樹不多，維持從上而下的決策體質。由此可見，中共的黨內民主可能是鞏固「黨的領導」的工具，不易出現溢出效果。

中文關鍵詞：中共，黨內民主，基層選舉，一黨統治，一元化領導，後極權主義

英文摘要：The purpose of this project is to outline how the post-totalitarian attribute of the Chinese party-state shapes the trajectory of political development in China in the reform era. For the Chinese Communist Party (CCP), “intra-party democracy” and “grass-root democratic elections” represent two different political options. Since the late 1990s, the CCP has encouraged local leaders to adopt various kinds of reform trials on “intra-party democracy” while contained the adoption of “grass-root democratic elections” to a higher administrative level. By making this decision, the CCP wants to protect one-

party rule from the threat of public contestation, revealing the impact of post-totalitarianism. In addition, only those reform trials of “intra-party democracy” which are consistent with the top-down centralized commanding system in the CCP can be sustainable and be adopted wider in regional scopes and higher at administrative levels. This also demonstrates the effect of post-totalitarian attribute on China’ s political trajectory. Accordingly, this project attempts to argue that “intra-party democracy” is an instrument of consolidating the CCP’ s grasp on power, rather than a carrier of democratic value.

英文關鍵詞： Chinese Communist Party, intra-party democracy, grass-root elections, one-party rule, up-down centralized commanding system, post-totalitarianism

100 年度國科會計畫結案報告

寇健文

壹、研究問題與重要性

一、研究問題

本計畫的目的是勾勒出中共面對社經變遷時，後極權主義的特性如何塑造中共採取的政治路徑選項。本計畫想要回答兩個相關的研究問題分別是：第一、對中共來說，「黨內民主」和「基層選舉」代表兩條不同的政治發展路徑。為何中共鼓勵、推動各種黨內民主試點，卻侷限基層選舉擴散的空間呢？意義何在？第二、黨內民主是鞏固「黨的領導」的工具或民主化的媒介？原因何在？本計畫有助於解釋中共「政左，經右，社（相對）多元」發展軌跡的成因，以及中共採取的「既控制又調適」策略。

就第一個研究問題來說，改革開放以後，中共一直在尋求政治體制改革的突破口，以便化解社經變遷對政治體制造成的衝擊。¹ 除了追求行政體制改革，提高行政效能，改變政府職能之外，中共一直在「基層選舉」和「黨內民主」之間摸索最佳的策略。各類政改試點曾在不同層級上，就「黨內民主」或「基層選舉」進行試驗。前者如黨代表常任制、鄉鎮黨委書記或基層黨支部書記公推直選（或公推公選），後者如村委會和居委會選舉、鄉鎮長直選試點。

基層選舉一度給予外界高度期望，認為它們將成為民主化的平台。1987 年全國人大在通過的《農村村委會組織法》，可說是基層選舉的初試啼聲。村委會選舉廣泛運用後，至少出現兩種擴散效果。首先，李凡認為村委會實施選舉之後，進一步引領出鄉鎮長選舉、城市居委會選舉兩種變革。² 其次，村委會主任以選舉方式產生後，衝擊村委會主任與村支部書記之間的權力關係，連帶迫使中共調整村支部書記的產生方式。有些學者因此認為中共若持續完善基層選舉，這些制度可以監督地方黨委，隨著試點層級提升，甚至成為中國全盤民主化的平台。³

近年來中共官方文件多次提到基層選舉的必要性，把「基層群眾自治制度」納入中國特色政治制度的範疇。例如江澤民在十五大提出要「擴大基層民主，保證人民群眾直接行使民主權利」。⁴ 十六大他又強調「擴大公民有序的政治參與，

¹ 楊光，「政治改革：『中國模式』的難題」，*當代中國研究*，總第 85 期（2004 年 4 月），頁 49。

² 李凡，「中國大陸城市社區基層民主的發展背景」，收錄於朱新民編，*中國大陸城市基層民主研究*（台北：遠景基金會，2004 年），頁 23-26。

³ Bruce Gilley, *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It will Lead* (New York: Columbia University Press, 2004), pp. 90-91.

⁴ 江澤民，「高舉鄧小平理論為大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」（1997 年 9 月 12 日），中共中央文獻研究室（編），*十五大以來重要文獻選編（上）*（北京：人民出版社，2000 年），頁 32。

保證人民依法實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督」⁵ 胡錦濤在十七大政治報告中，也提到「要健全基層黨組織領導的充滿活力的基層群眾自治機制，擴大基層群眾自治範圍，完善民主管理制度」。⁶ 同時，十七大報告首度將「基層群眾自治制度」納入中國特色政治制度範疇，與人民代表大會制度、共產黨領導的多黨合作和政治協商、民族區域自治制度並列為中國四大基本政治制度。看起來，以農村村民委員會、城市居民委員會和企業職工代表大會為主的基層群眾自治體系，⁷ 已經受到中央政策的保障。然而，在此同時，中共禁止再度進行鄉鎮長選舉的直選試點。⁸ 逐漸在基層廣泛採用的公推直選未來只能平行向全國基層組織推廣，限制了向上層組織推展的可能性。

當基層選舉被局限在基層發展之際，黨內民主的試點仍然持續進行當中。早在 1987 年，趙紫陽就在十三大的報告中提到，「以黨內民主來逐步推動人民民主，是發展社會主義民主政治的一條切實可行、易於見效的途徑。」⁹ 近年來，黨內民主已成為中共推動政治體制改革的主要方向。2002 年十六大召開時，中共重提黨內民主的必要性，並將黨內民主的地位提高到「黨的生命」，「對人民民主具有重要的示範和帶動作用。」¹⁰ 十七大政治報告進而提出「以黨內民主帶動人民民主」的黨建方向，顯示出中共以推行黨內民主作為繼續執政的基石。¹¹ 2009 年十七屆四中全會更以「黨建」作為主軸，強調要以黨內民主帶動人民民主，並「在維護黨的集中統一」的前提下，要完善黨內選舉制度、黨內民主決策機制。¹²

以目前形式來看，中共已把政治體制改革的重心轉移到黨內民主，基層選舉向上發展的空間相對受到限制，連鄉鎮長公推直選的試點都已經被宣佈非法，遑論提高到縣長層次。鄉鎮長候選人與鄉鎮黨委書記的公推直選因屬於黨內民主範疇，仍可繼續試點。因此，本計畫的第一個研究問題就是中共摸索政改多年之後，為何決定「揚黨內民主而抑基層選舉」？為什麼國家有能力（capacity）做到路徑轉換？在此同時，大陸的基層選舉為何並未像台灣的地方選舉一樣，產生由地方

⁵ 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，新華月報（編），十六大以來黨和國家重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，2005 年），頁 26。

⁶ 「發展基層群眾自治制度大有可為」，新華網，2007 年 10 月 19 日，<http://news.xinhuanet.com/legal/2007-10/19/content_6907675.htm>。

⁷ 同前註。職工代表大會制的起源在 1949 年以後，所實行的「民主管理」，主要制度形式有職工代表會議、工廠管理委員會、職工代表大會等。改革開放以後，職代會逐漸成為工人參與管理的重要管道。職代會由一個企業中選舉產生的職工代表組成，主要職能包括檢查廠長的生產計畫和預算、討論和決定將企業資金用作福利和獎金、決定有關管理結構、報酬體系與培訓的變革、對經營管理進行評價，並對上級機關提出有關獎勵、提升、批評和撤換的建議、選舉經理和管理人員。見張允美，「中國職工代表大會制：與職工參與模式的政治學分析」，北京行政學院學報，2003 年 2 月（第 1 期），頁 27-33。

⁸ 盛華仁，「依法做好縣鄉兩級人大換屆選舉工作」，求是，第 16 期（2006 年），頁 41。

⁹ 趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進」（1987 年 10 月 25 日），中共中央文獻研究室編，十三大以來重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，1991 年），頁 50-51。

¹⁰ 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，頁 40。

¹¹ 胡錦濤，「高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥：在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」（2007 年 10 月 15 日），新華網，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_11.htm>。

¹² 「中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」（2009 年 9 月 18 日），人民網，<<http://politics.people.com.cn/GB/1026/10128471.html>>。

到中央的制度推進效果？

就第二個研究問題來說，黨內民主作為基層選舉的「替代方案」，這些機制會不會產生非預期效果（*unexpected consequences*），造成中共政權的本質轉變？中共如何防止黨內出現由內而外的民主化力量，避免同當年蘇聯的例子再度出現，最後導致政權轉型？黎安友（*Andrew J. Nathan*）認為中共具有威權主義的韌性（*authoritarian resilience*），能以有限政治改革化解民主化的浪潮，並適應市場經濟的發展，¹³ 裴敏欣（*Minxin Pei*）則認為中共已從極權統治而朝向軟權威主義（*soft authoritarianism*）轉折。¹⁴ 這些文獻暗示中共會進行有限改革，吸納部分由下而上的意見回饋，同時避免一元化領導體系受到衝擊。

二、重要性

前述兩個問題的答案對中國未來政治發展都極為重要。「揚黨內民主而抑基層選舉」不僅涉及中共對政改路徑的抉擇，還涉及它的國家能力。經過二十多年的基層選舉試點，中共始終有能力把試點壓縮在基層範圍，不讓其向上延伸，同時放寬黨內民主的試點。比較兩岸發展路徑之後，我們就可看出中共對於政改路徑的控制力比國民黨來得強，凸顯兩者在政權特性上應仍有所差異。

國民黨和中共看似同屬列寧式政黨，政權性質相近，但兩者的政治發展路徑截然不同。國民黨未推動黨內民主，但定期舉辦地方選舉。在威權時期，國民黨維持強人決策模式，尤其以兩蔣時期為甚，並無黨內民主的制度建設。李登輝剛上台時，黨內出現數次嚴重衝突，但黨內民主仍相當有限。相反的，國民黨持續舉辦的地方選舉讓反對力量宣傳理念、動員支持者，可說是民主轉型的重要平台。到了 1980 年代，國民黨政權已從硬威權主義（*hard authoritarianism*）轉為軟威權主義（*soft authoritarianism*）。¹⁵ 最後，在 1996 年進行首次總統直選。台灣轉型經驗告訴我們，地方選舉因包容不同黨派之間的公開競爭，一旦社會反對力量利用這個平台集結，教育選民民主理念，將對一黨統治（或一黨領導、「黨的領導」原則）構成挑戰。由此可見，中共「揚黨內民主而抑基層選舉」的作法不但涉及政權目標，也代表與國家有能力對抗社會力量，抑制由下而上的制度推進力量。

當中共希望以黨內民主「帶動」人民民主的時候，黨內民主的概念內涵與政策後果就變得很重要。如果黨內民主試點會衝擊中共的一元化領導原則，這項政策將構成中共內部轉型的一個捷徑。如果不會，中共透過何種緩衝機制抑制由下而上的力量，就成為掌握中共如何維持「政左，經右，社（相對）多元」路線的重要原因，也構成中共「既控制又調適」的策略的一部分。

¹³ Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 1 (January 2003), pp. 6-17.

¹⁴ Minxin Pei, "China's Evolution Toward Soft Authoritarianism," in Edward Friedman and Barrett L. McCormick eds., *What if China doesn't Democratize: Implication for War and Peace* (M. E. Sharpe, Inc., 2000), pp. 74-98.

¹⁵ Edwin A. Winckler, "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?" *The China Quarterly*, no. 99 (September 1984), pp. 481-499.

貳、文獻探討

在現有文獻中，儘管有不少作品分別討論基層選舉和黨內民主，但缺少針對「基層選舉和黨內民主的路徑選擇」相關問題的分析。更重要的是，沒有人回答「黨內民主是鞏固『黨的領導』的工具或民主價值的載體」的問題。由於現有文獻的相關討論不足，本計畫進行文獻探討時，只分別回顧基層選舉和黨內民主的文獻。

一、 基層選舉的文獻

在 1980 年代和 1990 年代之間，基層選舉曾是政改的焦點。基層選舉發軔於村委會的選舉制度改革。在 1978 年之後，原有的生產大隊管委會改制為村委會。隨著改革開放的深化，農村內部利益衝突遽增，諸如三農問題、土地分配等問題，形成中共 1987 年制訂村委會選舉法的背景。村委會選舉方式有兩種主要類型，「海選」源自吉林省梨樹縣北老壕村，直接將提名權交給群眾，是幅度較大的改革。¹⁶ 另一種主要模式是限定提名單位，並對候選人進行資格審查。¹⁷ 由於提名權交給群眾的「海選」會產生較大的政治風險，多數基層傾向採用第二種模式。

村委會選舉法制定十年之後，農村村委會選舉的效應擴散到城市居委會。最早的紀錄是青島市的兩個居委會在 1998 年進行選制改革。李凡認為青島的試點受到農村改革的影響，許多幹部認為「農村能做到的基層民主，城裡一樣能做到」，同時移植農村試行過的制度到城市，可以減少制度創新的時間。¹⁸ 這說明源自農村村委會的選制改革已經擴散到城市居委會。居委會的選制改革主要包括「海選」、上級街道提名候選人、多種方式混合提名。¹⁹

村委會的選制改革同時向上延伸到鄉鎮級選舉。例如四川省步雲鄉在 1998 年直選鄉長，江西、湖南等省還分別派代表團前往步雲考察。又如 1999 年山西省卓里鎮以「信任票」的方法選出鄉鎮長，廣東省大鵬鎮採用「三輪兩票制」選出鎮長。²⁰ 這些現象顯示村級選舉向鄉鎮級延伸的動能已經出現，時間也約在村委會選舉法通過十年之後。

不過，這些選舉試點產生擴散效果，帶來政治上的不確定性，衝擊黨政關係。這種擴散效果一方面發生在同級黨政關係上，另一方面則出現在上級與下級組織之間。村委會（或居委會）選舉改變黨支部書記和村委會主任之間的關係，容易

¹⁶ 趙超英，「鬧事、海選、變法：村民自治演變的歷史邏輯」，*中國改革*，2007 年第 6 期（2007 年 6 月），頁 54-56。「海選」是指村民在選票上，自主的填寫候選人的名字，再予以加總。敬鄉，「村委會選舉的模式有哪兩大類？」，*黨的建設*，1999 年第 5 期（1999 年 5 月），頁 11。

¹⁷ 常見的方式，多是由 10 人以上的選民或村委會領導小組來推薦，並交由村委會領導小組進行資格審查。吳琦，「略論村委會選舉中的候選人問題」，*安徽農業科學*，2009 年第 13 期（2009 年 7 月），頁 6222-6224。

¹⁸ 李凡，「中國大陸城市社區基層民主的發展背景」，頁 27。

¹⁹ 柳金財，「中國大陸城市居民委員會治理模式之探討」，收錄於朱新民編，*中國大陸城市基層民主研究*，頁 81。2001 年廣西壯族自治區的選舉提名採三種方式，選舉委員會提名、選民代表提名、本人報名加上 10 名選民連署，故被稱為「多種方式混合提名」。

²⁰ 何包鋼、郎友興，「『步雲困境』：中國鄉鎮長直接選舉考察」，*二十一世紀*，第 64 期（2001 年 4 月），頁 125-136。

造成民意或是黨意的衝突。為了避免村委會主任的民意基礎高於黨支部書記的窘境，黨支部書記的選任方式隨之變化。換言之，讓村委會主任的權力來自於民意基礎，村支書的權力則授自於上級黨委，從而形成「二元權力結構」。²¹ 這種黨政之間的二元結構，有可能削弱以「黨的領導」原則。由於鄉鎮級政府是基層國家政權機關，其地位與城市居委會不同，如果選舉改革擴及鄉鎮長，影響更大。這也是中共認為鄉鎮長選舉必須回歸同級人大手中，才符合憲法的規定的原因之一。²²

其次，當村（社區）級黨政組織領導幹部的民意基礎增加之後，這些領導幹部有時就面臨基層民意或上級單位指導意見之間的兩難抉擇。同時，民眾經過學習之後，很容易期望上一級政府也透過選舉產生。以 1998 年的步雲直選為例，當時土地糾紛成為農民矛盾的來源，而鄉鎮級政府正是分配村級資源的關鍵。這使得農民期望民主選舉不僅限於村級，而且能上升到鄉鎮政府。²³ 這種向上延伸的動能讓許多學者充滿樂觀的預期，認為直選往更高階層試行，似乎已是「沛然莫之能禦」的趨勢。在步雲直選前夕，部分大陸學者對於直選的前景充滿樂觀期待。例如 1998 年李凡曾表示向張錦明（推動步雲直選的幹部）表示，「依我的看法，中國很快就會出現鄉鎮長直選，我聽從事這些工作的人講，許多地方都已經在醞釀搞直選了。」²⁴

當時的狀況，如果鄉鎮級實施直選，則縣市級、地級，甚至中央層級，可能都將面臨直選聲浪的衝擊。因此，一旦中共無法在鄉鎮級扼住直選的發展，將對「黨的領導」將產生嚴重衝擊。根據何包鋼等人的資料，在 1997 年前夕，總書記江澤民曾一度有限度的贊同進行直選試點，在十五大政治報告中原本有一段有關鄉鎮選舉方面的敘述，但最後被刪除。²⁵ 這讓我們相信基層民主曾是中共期待的政改方式，但由於基於擴散效果的衡量，使得改革路徑轉至黨內民主。

二、黨內民主的文獻

早在延安時期，毛澤東就提出要透過健全的民主生活來實現民主集中制。²⁶ 然而，黨內民主一直停留在政治話語、黨內生活方式，並未落實成為制度。近十年來，中共已認知黨內民主落實為制度的重要性。李鐵映認為黨內民主是指「在黨內生活中，根據黨章和黨的其他有關規定，黨員按照有關的民主程序和形式，對黨的事務的參與、決定與管理」²⁷ 何包剛認為黨內民主必須是一套制度，確實保障並規範黨員的權利義務。²⁸ 陳冬生則指出黨內民主必須是為一種「原則」，

²¹ 郭正林，「中國農村二元權力結構論」，*廣西民族學院學報（哲學社會科學版）*，第 23 卷第 6 期（2001 年 11 月），頁 53-61。

²² 盛華仁，「依法做好縣鄉兩級人大換屆選舉工作」，頁 41。

²³ 徐勇，「延伸與擴展：鄉鎮民主的啟動與突破」，*探索與爭鳴*，2009 年第 4 期（2009 年 4 月），頁 24-25。

²⁴ 李凡，*乘風而來：我所經歷的步雲直選*（西安：西北大學出版社，2003 年），頁 30。

²⁵ 何包鋼、郎友興，「『步雲困境』：中國鄉鎮長直接選舉考察」，頁 135。

²⁶ 毛澤東，*毛澤東選集*（第二卷）（北京：人民出版社，1991 年），頁 528-529。

²⁷ 李鐵映，*論民主*（北京：人民出版社，2001 年），頁 241。

²⁸ He Baogan, "Intra-party Democracy: A Revisionist Perspective from Below," in Kjeld Erik

例如平等原則、集體領導原則、少數服從多數原則、公開原則等，使得政治菁英對於黨內運作的程序產生共識。²⁹

一般來說，大陸學者認為黨內民主可以扮演吸納、替代兩種功能。林尚立認為黨內民主使得黨組織能夠吸納新興社會力量，涉及中國是否能長治久安。³⁰ 蕭功秦、胡偉則認為由於大眾民主文化尚未成熟，宜避免過度的政黨競爭帶來民粹主義。因此，黨內民主是多黨制的替代制度，可透過擴大差額選舉讓多元競爭在黨內出現。³¹ 王貴秀也提出要由「黨內民主」的形式，來促進黨內的三權分立。³² 何包鋼甚至指出，中共可能發展出結合傳統中國政治、一黨統治、民主選舉與監督的黨內民主制度，未必走向西方民主政治。³³ 趙建民與張執中、林岡則是從制度性角度，去分析黨內民主的革新與局限，如中共黨內存在上下顛倒的權力關係。³⁴

還有一類的黨內民主文獻偏重於描述個別黨內民主試點。這類文獻通常集中討論個別或少數地方黨內民主試點的經過、原因與成效。舉例來說，雅安市（四川）、綿陽市（四川）、如皋市（江蘇）、永福縣（廣西）、羅田縣（湖北）等地的黨代會常任制、³⁵ 田陽縣（廣西）的旁聽制度、³⁶ 紅河州（雲南）的鄉鎮黨委公推直選、³⁷ 成都市新都區的黨務公開、³⁸ 雅安市（四川）的「監督委員會」。³⁹

Brodsgaard and Yongnian Zheng eds., *The Chinese Communist Party in Reform* (London; New York: Routledge, 2006), pp. 200-202.

²⁹ 陳冬生，*中國政治的民主抉擇：黨內民主與政治文明*（南昌：江西高校出版社，2006年），頁21。

³⁰ 林尚立，*黨內民主：中國共產黨的理論與實踐*（上海：上海社會科學院出版社，2002年），頁250-290。

³¹ 蕭功秦，「『黨內民主論』的出現及其前景評估」，*當代中國研究*，總第77期（2002年4月），頁120-127；胡偉，「黨內民主與政治發展：開發中國民主化的體制內資源」，*復旦學報（社會科學版）*（上海），1999年第1期（1999年），頁6-8。

³² 王貴秀，「黨內三權分立是實現黨內民主的重要一環」，*新聞週刊*，2004年第3期（2004年1月），頁33。

³³ Baogan He, "Intra-party Democracy: A Revisionist Perspective from Below," in Kjeld Erik Brodsgaard and Yongnian Zheng, eds., *The Chinese Communist Party in Reform* (London; New York: Routledge, 2006), p. 206.

³⁴ Gang Lin, "Leadership Transition, Intra-Party Democracy, and Institution Building in China," *Asian Survey*, vol. 44, no. 2, (April 2004), pp. 266-274; 趙建民、張執中，「組織內捲與列寧式政黨的調適與變遷：中國共產黨的個案分析」，*人文及社會科學集刊*，第17卷第2期（2005年6月），頁317-320。

³⁵ 裴澤慶，「黨內民主貴在創新：四川省雅安市黨代表大會常任制的實施與啟示」，*中共四川省委黨校學報*，第1期（2004年3月），頁80；唐建光，「四川雅安改革一黨內民主新措：分權制衡」，*新聞週刊*，2004年第3期（2004年1月），頁31；王克群，「發展黨內民主的嘗試：中共羅田縣委領導體制改革述評」，*決策與信息*，2004年第6期（總第235期）（2004年6月），頁27-29。向曉初，「發展黨內民主，加強黨內監督：綿陽市游仙區探索黨的代表大會常任制的實施與意義」，*中共四川省委黨校學報*，第3期（2005年9月），頁57-59；陳趙東、周長海，「探索發展黨內民主的新途徑：對如皋市實施鎮黨代會常任制的探索與思考」，*唯實*，2004年第6期（2004年6月），頁68-71；古保華等，「發展黨內民主，加強黨內監督：永福縣試行黨代會常任制的實踐與思考」，*社會科學家*，（增刊）（2006年3月），頁67-70。

³⁶ 韋純良，「田陽：推行旁聽制度 擴大黨內民主」，*當代廣西*，第11期（2005年6月），頁42。

³⁷ 周梅燕，「黨內民主與人民民主結合的有益嘗試：雲南省紅河州鄉鎮黨委換屆直選觀察報告」，*人大研究*，總第174期（2006年6月），頁4-11。

³⁸ 李錫炎等，「堅持『三輪驅動』發展黨內民主：成都市新都區實行黨務公開、發展黨內民主的實踐與思考」，*中共四川省委黨校學報*，第3期（2005年9月），頁52-56。

從前面的文獻回顧可以發現，前有關於黨內民主的文獻有兩個缺點。第一、著重應然面的文獻流於規範性的討論，無法告知我們現有試點的實況。第二、著重個別黨內民主試點的文獻又只能提供小範圍的訊息，未能綜合評估個別試點的意義與影響，也無法解釋這種整體輪廓形成的原因，造成「見樹不見林」的問題。這對想要瞭解中國大陸政治發展軌跡的人來說，無疑是很大的缺陷。本計畫的目的就是要彌補這個文獻上的不足之處。

參、主要論點

一、核心概念：後極權主義、東亞發展型國家

本計畫認為政權特性是解釋中國發展軌跡和未來走向的關鍵。政權特性是由該政權的「政權目標」和「組織運作原則」所組成。「政權目標」設定統治菁英主觀想要維持或發展的方向，涉及國家對其市場和社會互動關係的期望。「組織運作原則」則與一個政權推動政權目標的能力有關。政權在市場發展與社會變遷的過程中，可能造成國家被市場和社會擄獲（state capture），也可能維持國家支配市場和社會（state domination）的局面，或是介於兩者之間。其中原因一方面可能受到「政權目標」的影響，如威權國家領導人決定推動民主化，自然會降低「國家支配」的程度；另一方面也和國家能力是否在變遷過程中衰退，有無能力貫徹政權目標，有效控制市場和社會變遷方向有關。由於本子計畫將負責核心概念的整理，故在此扼要說明目前對後極權主義和發展型國家這兩個概念的掌握、中共政權具有這兩種特性的依據，以及後極權特性對中共政治發展軌跡的影響。

（1）後極權主義

後極權主義是由極權主義演變而成政權形態。此概念最初由 Juan J. Linz 在 1970 年代中期提出，1990 年代中期 Juan J. Linz 和 Alfred Stepan 把後極權主義的概念內涵細緻化。⁴⁰ Richard Lowenthal、Ken Jowitt、徐斯儉、林佳龍、蕭功秦、李景鵬等人也從類似角度討論後革命時期的中國或其他列寧式政權。⁴¹

³⁹ 雅安市成立「監督委員會」，負責監審「兩委」的工作狀況，同時其成員不能兼任區委和紀委。在雅安市的試點中，可以看出「監督委員會」是對紀委的外部監督，職權更為獨立。唐建光，「四川雅安改革一黨內民主新措：分權制衡」，頁 30-31；裴澤慶，「黨內民主貴在創新」，頁 80。

⁴⁰ 見 Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science (3): Micropolitical Theory* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 175-412; Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, Post-Communist Europe* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996), pp. 42-51.

⁴¹ 徐斯儉、林佳龍，「退化的極權主義與中國未來發展」，收錄於林佳龍主編，**未來中國：退化的極權主義**（台北：時報文化出版公司，2003 年），頁 11-30；徐賁，「中國的『新極權主義』及其末世景象」，**當代中國研究：總 91 期**（2005），<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=050402&total=91>；蕭功秦，「中國大陸的發展型威權政治的演變過程及其對經濟與社會的影響」，**中國大陸研究：第 47 卷第 4 期**（2004 年 12 月），頁 107-118；Ken Jowitt, "Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes." *World Politics*: vol. 28, no. 1 (October 1975), pp. 69-96; Ken Jowitt, "Soviet Neo-Traditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime," *Soviet Studies*: vol. 35, No. 3 (July 1983), pp. 279-297; Richard Lowenthal, "The Post-Revolutionary Phase in China and Russia," *Studies in Comparative Communism*: vol. 16, no. 3 (autumn 1983), pp. 191-201.

與極權主義和威權主義相較，後極權主義具有下列特徵：⁴²

- 第一、在多元主義面向：與極權主義相較，後極權主義已經出現的經濟、社會多元化，以及國家機器內的有限多元化（部門主義）。與威權主義相較，後極權主義下的經濟、社會多元化程度較低，但一黨統治的政治體制依然牢固，政治多元化則完全不存在。
- 第二、在領導人特性面向：與極權主義相較，後極權主義領導人的技術官僚色彩較重，較缺乏魅力。為了降低被整肅的恐懼，個別領導人的裁量權力受到限制。領導階層強調程序共識，形成寡頭領導（集體領導），政權的制度化與法制化程度也較高。與威權主義相較，後極權主義的領導人來自在黨國機器長期工作的黨員，無論是黨機器或是政府系統。
- 第三、在意識型態面向：與極權主義相較，後極權主義下的意識形態已經失去烏托邦色彩，無法激發民眾的熱情與理想。政治菁英轉而依賴政績來維持政權合法性，務實決策的重要性增加。與威權主義相較，後極權主義下的意識形態承續極權主義的制度遺產，仍被官方奉為指導原則，民眾不能公開質疑它的正確性。
- 第四、在群眾動員面向：後極權主義下的政治動員失去極權主義時期的密集程度（intensity），但其廣泛程度（extensity）仍高於一般威權政權。與極權主義時期相較，在後極權主義下，政權成員仍然參加政治動員活動以表示效忠，但熱衷程度降低。恐怖鎮壓手段減少，但仍維持秘密警察，並繼續壟斷軍隊、傳播媒體和社會次級組織。與威權主義相較，後極權主義國家對社會的控制力與穿透力仍然較強。

（2）東亞發展型國家

發展型國家這個概念是由強森（Chalmers Johnson）研究日本時所提出，隨後亞洲四小龍，特別是台灣與南韓，成為他研究的重要範例。⁴³ 許多學者繼續研究發展型國家的概念，逐漸把它從歷史個案分析拓展為理論。⁴⁴ Jean C. Oi 曾提出

⁴² Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 42-51.

⁴³ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan," in Robert Scalapino, Seizaburo Sato and Jusuf Wanandi eds., *Asian Economic Development: Present and Future* (Berkeley, CA: University of California Press, 1985), pp. 63-89; Chalmers Johnson, "The Nonsocialist NICs: East Asia," *International Organization*: vol. 40, no. 2 (spring 1986), pp. 275-297.

⁴⁴ 對於發展型國家的討論與評析，參見 Gordon White, "Developmental States and Socialist Industrialization in the Third World," *Journal of Development Studies*: vol. 21, no. 1 (October 1984), pp. 97-120; Gordon White ed., *Developmental States in East Asia* (New York, NY: St. Martin's Press, 1988); Frederic C. Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987); Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Alice H. Amsden, *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (New York, NY: Oxford University Press, 2001); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990); Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999); Ziya Onis, "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*: vol. 24, no. 1 (October 1991), pp. 109-126; Iyanatul Islam, "Political Economy and East Asian Economic Development," *Asian-Pacific Economic Literature*: vol. 6,

「地方發展型國家」(local developmental state) 的概念，引起中國大陸經濟發展模式的辯論。⁴⁵ 綜合來看，發展型國家的理想型(ideal type) 具有下列特徵：

- 第一、在菁英面向：一人或少數人組成的政治核心有意推動經濟起飛，信任、重用一群優秀的、有效率的技術官僚（特別是財經官僚）主導國家產業政策與其他相關政策。由於獲得政治核心充分授權，財經官僚得以發揮高度經濟理性，避免政治干擾。
- 第二、在國家自主性面向：公民社會發展較為滯後，國家施政的自主性程度也較高。為了維護政治安定，國家必要時採取鎮壓手段，抑制公民社會的壯大。
- 第三、在發展目標面向：有效管理、推動非國有經濟部門發展，帶動整體經濟快速起飛，再以亮麗的政績提高政權合法性。

二、中共政權的特性：後極權主義和東亞發展型國家的混合

那麼現階段中共政權的特性為何呢？鄧小平的改革路線是在保存社會主義政治體制的前提下，以國家力量推動現代化。這種策略要掃除現代化障礙，如廢除幹部終身制、建立市場機制，又要保護現有體制的基本內涵，如一黨統治、黨管幹部。鄧小平提出「一個中心，兩個基本點」——以經濟建設為中心，進行改革開放，堅持四項基本原則——解決這個變與不變的矛盾。⁴⁶

根據 1978 年以後的發展歷程來看，中共動員國家力量，同時追求兩個目標：「鞏固共產黨的領導地位」，「邁向市場經濟，促進經濟發展」。因此，吳玉山指出，中共政權兼具有後極權主義和東亞發展型國家的特性。由於匯合後極權主義與發展型國家兩種看似南轅北轍的特性，使得中國大陸的整體經驗與眾不同。⁴⁷

no. 2 (November 1992), pp. 69-101; Dingxin Zhao and John A. Hall, "State Power and Patterns of Late Development: Resolving the Crisis of the Sociology of Development," *Sociology*: vol. 8, no. 1 (February 1994), pp. 211-229; Adrian Leftwich, "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change*: vol. 25, no. 2 (April 1994), pp. 363-386; Adrian Leftwich, "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State," *Journal of Development Studies*: vol. 31, no. 3 (February 1995), pp. 400-427; ; Joseph Wong, "The Adaptive Developmental State in East Asia," *Journal of East Asian Studies*: vol. 4, no. 3 (September 2004), pp. 345-362; 王佳煌，「東亞發展國家——模範或特例」，*東亞季刊*：第 28 卷第 4 期（1997 年 10 月），頁 1-38；鄭為元，「發展型『國家』和發展型國家『理論』的終結？」，*台灣社會研究*：第 34 卷第 1 期（1999 年），頁 1-68。

⁴⁵ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*: vol. 45, no. 1 (October 1992), pp. 99-126; Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *China Quarterly*: no. 144 (December 1995), pp. 1132-1149; Jane Duckett, *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin* (London: Routledge, 1998); Lance Fore, *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post-Mao Hyper-Growth* (Hong Kong: Oxford University Press, 1998); Edward S. Steinfeld, *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); Shu-Yun Ma, "Understanding China's Reform: Looking beyond Neoclassical Explanations," *World Politics*: vol. 52, no. 4 (July 2000), pp. 586-603.

⁴⁶ 1987 年趙紫陽以《沿著有中國特色的社會主義道路前進》為題，向十三大大會闡述社會主義初級階段理論，並提出在社會主義初級階段黨的基本路線是「一個中心，兩個基本點」。1992 年 10 月中共第十四次通過新黨章，把建設有中國特色社會主義的理論和黨的「一個中心，兩個基本點」的基本路線正式載入黨章。

⁴⁷ 吳玉山，「宏觀中國：後極權資本主義發展國家——蘇東與東亞模式的揉合」，徐斯儉、吳玉山

對中共來說，延續政權才是最核心的目標，後極權主義與資本主義發展國家的特性都是這個目標服務。⁴⁸

接下來，本計畫說明中共現行體制如何呈現後極權主義的特性。首先，**一黨統治的政治體制依然牢固，政治多元化則完全不存在**。中共至今堅持一黨專政，防範本身政權被西方國家「和平演變」。早期改革過程中黨內出現的重大理論、路線爭辯，皆肇因於社經變遷激化黨內對兩個基本點孰輕孰重的歧見。⁴⁹ 1992年鄧小平解決姓社姓資的爭議，非國有部門成為經濟成長的主要動力，但中共仍未放棄「黨的領導」。

中共透過「黨管幹部」的制度，掌握幹部任免的權力，⁵⁰ 同時給予幹部特權與利益，把他們整合為一個既得利益團體。⁵¹ 因此，黨內菁英並不熱衷於追求中國民主化，反而較重視政權穩定。⁵² 儘管中共已經採取幹部四化政策、差額選舉、任前公示、公開選拔競爭上崗、民主推薦、政績表現等多種幹部選拔的標準和程序，但並未改變黨管幹部的本質。此外，重要政策或人事案須先經政治局常委會或政治局同意。⁵³ 中共在國家機關與群眾團體中成立黨組，「討論和決定本單位的重要問題。」⁵⁴ 各民主黨派也被定位成「參政黨」，只能接受中共領導，不得爭取執政權。國務院新聞辦公室在 2005 年 10 月發表的《中國的民主政治建設》白皮書，⁵⁵ 以及在 2007 年 11 月發表的《中國的政黨制度》白皮書也重申「黨的領導」，拒絕西方民主制度，如三權分立、多黨競爭、軍隊國家化。⁵⁶

再者，中共目前已在**領導人更替與決策模式**兩方面出現制度化的趨勢。在領導人更替部分，年齡限制、梯隊接班、任期制、「循序漸進、按部就班」的升遷規律都是制度化的例證。在決策模式方面，政治局與常委會定期開會、集體議事

主編，**黨國蛻變：中共政權的菁英與政策**（台北：五南圖書公司，2007年），頁309-335。

⁴⁸ 裴敏欣的觀點與本計畫的觀點類似。他認為中共遵循的是政治生存邏輯（the logic of political survival），推動市場經濟改革、政治體制改革都是為了這個政權的政治生存。因此，改革只能在不違反執政菁英自身利益的前提下進行。見 Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 2006), p. 7.

⁴⁹ 關於 1978 年以後中共黨內的路線辯論與鬥爭，以及兩個基本點的碰撞，詳見楊繼繩，**中國改革年代的政治鬥爭**（香港：Excellent Culture Press，2004）。

⁵⁰ 關於對中共「任命制」的研究，可參見 Melanie Manion, “The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders,” *China Quarterly*, no. 102 (June 1985), pp. 203-233; John P. Burns, “Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura,” *China Quarterly*, no. 138 (June 1994), pp. 458-491.

⁵¹ 一些調查研究指出，大陸民眾認為黨政幹部是改革開放中受益最多的群體之一。參見李培林、張翼、趙延東、梁棟，**社會衝突與階級意識：當代中國社會矛盾問題研究**（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁202-204。

⁵² He Li, *From Revolution to Reform: A Comparative Study of China and Mexico* (Lanham, MD: University Press of America, 2004), pp. 141-142.

⁵³ 楊光斌編，**當代中國政治制度**（北京：華文出版社，2004年），頁97；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5/6月），頁48-49。

⁵⁴ 「中國共產黨章程」（2002年11月14日），法律出版社法規中心主編，**中國共產黨黨內法規新編（2005年版）**（北京：法律出版社，2005年），頁21。

⁵⁵ 「中國的民主政治建設（全文）」，**新華網**，2005年10月19日，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/19/content_3645697.htm。

⁵⁶ 「中國的政黨制度白皮書（全文）」，**新華網**，2007年11月15日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/15/content_7078939.htm。

規則與集體討論事項，以及政治局常委的分工、排名都出現固定模式，顯示集體領導已趨於穩定。另外，隨著革命元老逐漸凋零，政治局（及其常委會）成為真正決策中心。⁵⁷

在意識形態方面，自 1978 年以來，中共已多次修正意識形態。每一次修正都具有階段性意義，但整體趨勢反映革命熱潮的消退，以務實態度面對現代化與民生問題。舉例來說，趙紫陽在 1987 年十三大上指出，中國處在社會主義初級階段，必須致力發展商品經濟、解放生產力。⁵⁸ 1992 年鄧小平南巡時，他則指出，「姓資還是姓社」的判斷標準是「是否有利於發展社會主義的生產力，是否有利於增強社會主義國家的綜合國力，是否有利於提高人民的生活水平。」⁵⁹ 2002 年加入黨章的「三個代表」更使得中共由工人階級政黨轉變為全民黨，⁶⁰ 接受原為階級敵人的私營企業主入黨。⁶¹

最後，中共現在很少動員群眾進行政治運動，但仍嚴密控制社會以確保政治穩定。中共使用強制與整合兩種方式控制社會團體。首先透過分類控制的策略，區分社會團體的性質，藉由自利官僚競爭的方式，直接或間接的將社會團體統合到黨國體制中。⁶² 同時，中共不惜使用國家暴力，監控和壓制威脅「黨的領導地位」的社會團體或個人。⁶³ 從以上的例子來看，可以看出中共希望引導社會力量的發展，使其不會動搖一黨統治的地位。

在發展型國家的三個特徵中，在發展目標面向的特徵應該是最明顯的。1978 年以後，鄧小平以經濟建設為黨的路線，取代無產階級專政下的繼續革命，進行

⁵⁷ 寇健文，**中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978-2010**（台北：五南圖書出版公司，2010 年），頁 269-309。

⁵⁸ 趙紫陽，「沿著有中國特色的社會主義道路前進」（1），**人民網**，1987 年 10 月 25 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5105/20010430/456409.html>。

⁵⁹ 寇健文，**中共菁英政治的演變**，頁 168。

⁶⁰ 十六大黨章總綱指出「中國共產黨是中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊」。「中國共產黨章程（全文）」，**人民網**，2002 年 11 月 14 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/16/20021118/868961.html>。

⁶¹ 1989 年 8 月中共曾發出《中共中央關於加強黨的建設的通知》，指出「私營企業主同工人之間實際上存在剝削與被剝削的關係，不能吸收私營企業主入黨。」，**人民網**，1989 年 8 月 28 日 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/23/content_2608780.htm。江澤民也曾同意上述說法。他說：「私營企業主不能入黨，我贊成這個意見。我們黨是工人階級的先鋒隊。如果讓不願放棄剝削、依靠剝削生活的人入黨，究竟要建成一個什麼黨？」見中共中央文獻研究室，**新時期黨的建設文獻選編**（北京：人民出版社，1991 年），頁 442。

⁶² 王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家—社會」關係的視角**（台北：韋伯文化圖書公司，2006 年），頁 39-51。

⁶³ 舉例來說，2007 年南京師範大學文學院副教授郭泉（民主黨派中國民主同盟成員）發表五封致國家領導人公開信、一封致海內外民眾的公開信，提出多黨競選民主體制、軍隊國家化等建議。結果學校解除他的教職，公安傳喚他並進行抄家，所屬民主黨派也以違反憲法和盟章為由將他開除。見丁小，「郭泉被民盟開除，組新民黨宣揚民主」（2007 年 12 月 18 日），**亞洲自由電台**（Free Radio Asia），<http://www.rfa.org/mandarin/shenrubaodao/2007/12/18/guoquan/>。又如中共將法輪功定位為邪教組織，並利用輿論力量與司法公安力量制裁。「人民日報評論員：危害社會，必受懲罰」，**人民網**，2002 年 9 月 21 日，<http://past.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/8576/8577/index.html>。最典型的例證就是劉曉波。他因參與六四事件、呼籲為六四平反、要求進行民主憲政改革而多次入監，並成為中共當局監控的對象。在六四周年等政治敏感日期，他都會被要求不得外出，甚至切斷對外通訊。2009 年 12 月他因發起《零八憲章》，被依「煽動顛覆國家政權罪」判刑 11 年。「劉曉波」，**維基百科**，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/劉曉波>。

改革開放。有鑒於公有制與計畫經濟無法有效推動經濟成長，中共承認資本主義經濟體制確實有值得效法之處，大量吸收西方經驗，推動行政改革，逐步發展私營經濟。十二大的「有中國特色的社會主義」、十三大的「社會主義初級階段論」、十四大的「社會主義市場經濟」，十五大的「鄧小平理論」，乃至於十六大的「三個代表」莫不與發展生產力、完善社會主義市場經濟有關。

技術官僚的崛起則顯示中共政權符合發展型國家在菁英面向的特徵。1980年代初期中共推動幹部四化政策，以素質較高的中青年幹部，取代老幹部。在鄧小平的支持下，自1982年十二大起，中委會出現以技術專家取代保守老幹部的趨勢。⁶⁴ 經過多年的新陳代謝，江澤民、李鵬、朱鎔基等第三代領導人以降，多數領導人都可以歸類為技術官僚（technocrats）。十六大選出的胡錦濤等九位政治局常委更是全部都有工程師的專業頭銜。在科技、財稅、金融、貿易等生產與管理部門工作的官員尤其具有這種高學歷、專業性強的特性。舉例來說，現任國務院財經首長多數均為自基層財經系統做起，工作時間長達二十年以上。⁶⁵

技術專家特質提供分析中共菁英的新標準，取代以往偏重意識形態的作法。⁶⁶ 技術官僚在政治經驗、意識形態、行政能力與價值取向等方面都不同於動員者（mobilizers）與意識形態理論家（ideologues）出身的上一代菁英。⁶⁷ 一般來說，他們具有理性務實的色彩，專業知識與能力也大幅提昇。但他們比較沒有意識形態與教條的包袱，缺少在國家機器所有重要部門（特別是軍方）的歷練。⁶⁸ 在缺乏革命建國功績的情形下，他們必須透過促進經濟發展來鞏固執政的合法性。⁶⁹

中共政權也符合國家自主性較高的特徵。1949年中共建政之後，中共透過計畫經濟體制、穿透社會次級團體，建立起個人在政治、經濟、社會各層面都高度依賴國家的極權主義體制。⁷⁰ 儘管中共政權已經從極權主義轉變為後極權主義，社會已較過去多元化，但集會結社仍然受到束縛，公民社會也相當弱勢。這一點

⁶⁴ William deB. Mills, "Generational Change in China," *Problems of Communism*, vol. 32, no. 6 (November-December, 1983), p. 32; Hong Yung Lee, "China's 12th Central Committee: Rehabilitated Cadres and Technocrats," *Asian Survey*, vol. 23, no. 6 (June 1983), p. 674.

⁶⁵ 如周小川（中國人民銀行行長，1979年起在財經系統工作）、謝旭人（財政部部長，1985年起在財經系統工作）、馬凱（國家發展和改革委員會主任，1983年起在財經系統工作）、尚福林（中國證券監督管理委員會主席，1982年起在財經系統工作）、吳定富（中國保險監督管理委員會主席，1990年起在財經系統工作）、劉明康（中國銀行業監督管理委員會主席，1984年起在財經系統工作）、李榮融（前國有資產監督管理委員會主任，1986年起在財經系統工作）、蕭捷（國家稅務總局局長，1982年起在財經系統工作）都是長期在財經系統工作。只有商業部部長的陳德銘不是一直從基層財經系統晉升上來，現任國有資產監督管理委員會主任王勇則是長期擔任國企幹部，並曾在中組部負責管理央企幹部，以及擔任國資委副主任。

⁶⁶ Avery Goldstein, "Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC," *China Quarterly*, no. 139 (September 1994), p. 716.

⁶⁷ Cheng Li and Lynn White, "The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers," *Asian Survey*, vol. 28, no. 4 (April 1988), p. 371.

⁶⁸ Cheng Li, *China's Leaders: The New Generation* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001), pp. 194~206; Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China* (Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1991), pp. 403~405.

⁶⁹ Cheng Li, "Jiang Zemin's Successors: The Rise of the Fourth Generation of Leaders in the PRC," *China Quarterly*, no. 161 (March 2000), p. 37.

⁷⁰ 楊光斌編，*當代中國政治制度*，頁192-203。

在前面討論後極權主義特性時已經提到，不再贅述。相形之下，國家自主性就顯得相當高。

三、後極權主義特性對黨內民主發展的影響

依循前面的初步觀察，中共政權具有後極權主義和東亞發展型國家兩種特性。這兩種特性塑造出「政左，經右，社（相對）多元」的發展軌跡，以及中共回應社經變遷時採取的「既控制又調適」策略。本子計畫認為，黨內民主就是典型的「既控制又調適」策略。同時，後極權主義是自變項，「揚黨內民主而抑基層選舉」、「分層緩衝的黨內民主」兩種現象則是被解釋項。由於議題性質的原因，本子計畫較少碰觸到東亞發展型國家的特性。

首先，近來中共鼓勵黨內民主試點，卻限制基層選舉擴張的措施，實際上是要保護一黨統治不因社經變遷而動搖。為了治理組織弊病，中共必須增強由下而上的參與、提高競爭程度、改善監督效能。但為了兼顧一黨統治的原則，中共選擇「揚黨內民主而抑基層選舉」的作法。由於基層選舉隱含對黨外競爭的有限包容，黨內民主對一黨統治的衝擊比較小，不會發生過多擴散效果。這是後極權主義特性對中共政治軌跡的第一層影響，其目的是要維護政治壟斷的本質，但在實踐層面可以彈性處理，適應環境需求。⁷¹

其次，中共對黨內民主試點採取「分層緩衝」的措施，兼納由下而上的參與需求，又降低可能產生的擴散效果威脅一元化領導。因此，只有不違背後極權主義特性的試點得以在大範圍推廣，或是在較高行政層級適用。這是後極權主義特性對中共政治軌跡的第二層影響，目標是保護由上到下的指揮體系不致受到黨內民主的鬆動。後極權主義的這兩層影響致使中共政治發展軌跡出現「政左」的現象。這種「分層緩衝」措施有三種特性：

第一、個別黨內民主試點若不違反一黨統治、一元化領導的時候，可在大範圍、多層級推廣；反之則否。

舉例來說，公推直選使得鄉鎮黨委書記的選舉出現了更強的競爭性，有限度的鬆動縣級黨委對於鄉鎮黨委的任命權。⁷² 這種制度有助於幹部甄選，卻可能削弱黨的一元領導，因此至今只在鄉鎮級以下來試行。相反的，競爭性較低的差額選舉已可在部分副部級職務（省委常委、副省長等）上實施。民主推薦因並不涉及人事的直接選定，已推行到政治局委員（黨和國家領導人）的層級。

第二、各層級參與的「群眾」不同。越是基層的試點，越包容一般民眾的參與；越是高層的試點，一般民眾直接參與的空間不大，反而越類似普

⁷¹ 沈大偉 (David L. Shambaugh) 認為，中共在政權消亡與調適之間，會取得自我生存的平衡。David L. Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy & Adaptation* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 2008), p. 177. 也可以說中共的作法是一種「政治改革最小論」。徐斯儉，「中共十六大與政治改革」，*中國大陸研究*，第 46 卷第 4 期（2003 年 7/8 月），頁 31。另外，關於「既控制又調適」的討論，也可參見寇健文，「既重用又防範的菁英甄補：中共海歸派高官的仕途發展與侷限」，*中國大陸研究*，第 50 卷第 3 期（2007 年 9 月），頁 1-28。

⁷² 賴海榕，*中國農村政治體制改革：鄉鎮半競爭性選舉研究*（北京：中央編譯出版社，2009 年），頁 120-122。

英團體的內部事務。

舉例來說，在鄉鎮黨委書記的公推直選試點中，參與的「群眾」主體為一般黨員。⁷³ 但 2007 年 6 月參加十七大政治局新任委員候選人民主推薦的「群眾」則為十六屆中委、候委和有關負責人四百餘人。⁷⁴ 後者案例中的「群眾」其實是中共政治菁英，無一般黨員民眾。

第三、「群眾」雖然被納入政治過程中，但不是最後決定者，上級仍扮演關鍵性角色。層級越高，這種趨勢越強。

以基層公推直選為例，群眾挑選出黨委書記的候選人數人，最後仍必須送交上級黨委做最後的選拔。這顯示中共結合「選舉」和「選拔」的程序，前者的目的是群眾參與，後者則是保留上級的最後任命權。⁷⁵ 在新任政治局委員候選人的「民主推薦」過程中，上級黨組織控制力更強。民主推薦的 200 人名單是由中央事先訂定，事後每位候選人的得票數也未公開。民主推薦之後，中央反覆醞釀，多次聽取意見。根據民主推薦結果、組織考察情況、本人廉潔自律情況和班子結構需要，提出建議名單。⁷⁶ 換言之，政治局常委會和政治局才是決定人選的關鍵。

論述完後極權主義對中共政治軌跡的影響之後，本計畫用台灣經驗作為對照，凸顯政權特性差異對政治軌跡的影響。與中國大陸相較，台灣的黨國體制仍然比較弱。首先，就政治壟斷的部分來看，兩者的差異確實存在。威權時代的國民黨雖然維持統治地位，但異議人士仍有機會當選民意代表或地方首長。與改革開放之後的中共相較，國民黨壟斷政治過程的程度較弱，異議人士以地方選舉為平台，宣傳理念，組織支持者。其次，在意識形態方面，國民黨重視、研究三民主義的程度遠不如中共，制定政策時受到三民主義指導的程度，遠遜於社會主義對中共的影響程度，三民主義本身也缺少與時俱進的更新。反之，由於高度依賴美國支持，美國的民主理念反而有機會在台灣傳播。隨著國際地位變化，台灣經濟起飛，社會多元化，國民黨控制社會的力量反而衰退，無法阻止選舉從地方向中央延伸。

表一：兩岸政治軌跡的差異

		台灣	中國大陸
政權特性 (政治面向)		威權主義	後極權主義
政治	黨內民主	少量	推動(分層緩衝)

⁷³ 關於黨員參與公推直選的實例，周梅燕，「黨內民主與人民民主結合的有益嘗試：雲南紅河州鄉鎮黨委換屆直選觀察報告」，收錄於李凡（編），《中國基層民主發展報告 2006-2007》（北京：知識產權出版社，2007 年），頁 155-157。

⁷⁴ 「民主推薦政治局預備人選開創中共黨內民主先河」，人民網，2007 年 10 月 24 日，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/104019/104118/6427099.html>>。

⁷⁵ Baogang He, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 212.

⁷⁶ 「黨的新一屆中央領導機構產生紀實」，人民網，2007 年 10 月 24 日，<<http://ccnews.people.com.cn/GB/87321/6422681.html>>。

軌跡	基層選舉	由地方向上延伸到中央	被局限於基層
----	------	------------	--------

肆、研究設計

一、不對等的比較分析

為了證明後極權主義對中共發展軌跡的影響，最好的方式就是透過最「相近個案比較」的方式，呈現不同政權特性導致不同的發展軌跡。威權時代的台灣與當今的中國大陸不但同屬中華文化圈，執政黨均為列寧式政黨，國家滲透社會的做法也相對較為類似。儘管兩岸之間仍有不少差異，特別是在所有權制度、市場機制發展程度和受到國外霸權影響的程度上，但這兩個個案的比較仍是「最相似系統比較」。過去台灣是威權政權的典型個案，與中國大陸的後極權主義特性不同。本子計畫預定以台灣當成「參考點」(reference point)(國民黨推動地方選舉、國民黨政權的國家力量弱化)，呈現中國大陸發展軌跡的獨特面貌(「揚黨內民主而抑基層選舉」、「分層緩衝的黨內民主」)。由於台灣經驗只是用來襯托中國大陸政治軌跡的變遷，本身不是探討的關鍵，再加上台灣研究在這個部分的文獻相當豐富，因此本子計畫只針對台灣進行二手文獻分析，中國大陸部分則進行一手資料研究，兩個個案在本子計畫中的比重不同。

二、黨內民主試點的類別選擇

相對於黨內民主來說，基層選舉的整體發展輪廓較為清楚。先從農村村委會開始出現，普及後被城市居委會採用，並開始在極少數鄉鎮試行直選。然而，經過短暫的試點之後，中共隨即做出不再在鄉鎮層級推行的決定，鄉鎮直選胎死腹中。在選舉方式上，「海選」比較少，多種方式混合或上級有提權的方式為多數。因此，本子計畫把重心放在呈現黨內民主各種試點的整體輪廓。

要回答黨內民主會不會產生非預期效果，首先必須回答什麼是黨內民主。黨內民主是一個概括性概念，範圍橫跨決策參與、幹部任免、監督等三大面向，試點種類和適用層級也不盡相同。本子計畫預定挑選 8 種黨內民主試點進行分析，在此先簡單介紹實施狀況。這 8 種試點包括(1) 黨代表常任制(暨黨代表任期制)、(2) 黨內通報與重大決策徵求意見制度、(3) 黨內議事和決策機制、(4) 黨委工作報告制度、(5) 全委會投票制、(6) 民主推薦、(7) 差額選舉、(8) 公推公選(或公推直選)等。

三、研究步驟與方法

選擇了黨內民主的 8 種試點之後，本計畫根據(1) 試點時間(開始試用與終止時間)、(2) 試點原因與經過、(3) 初始試用層級、(4) 擴散效果(橫向推廣程度、縱向延伸程度);(5) 相容性(與「一黨統治」與「一元化領導」兩原則的相容性)四個指標來定位每一種黨內民主試點。

1. 試點時間：記錄每一種試點最早實行的時間，以及該試點目前是否繼續實行(或停止實行的時間)。此為黨內民主試點生命週期的記錄。

2. 試點原因與經過：歸納採取試點的原因與背景，以及推行經過。
3. 初始試用層級：記錄特定試點的發源地屬性與行政層級（如農村或城市；村級、鄉鎮級等等）
4. 擴散效果：記錄該試點是否橫向擴散到其它地區（如擴散到鄉鎮內、縣內、地級市內、省內、區域性、全國性），縱向向上延伸（如延伸鄉鎮級、縣級、地級、省級、中央級）。這些資料有助於本計畫了解特定試點被採用的程度，以及擴散效果。
5. 相容性：記錄每一類黨內民主試點的性質是否會衝擊後極權主義的核心特性——「一黨統治」和「一元化領導」兩項基本原則。

蒐集資料時，本計畫以關鍵詞搜尋人民網和中國期刊網，前者處理官方媒體報導的試點，新聞性質較高；後者較多學術期刊，得到的著作清單深度較高。同時，也會針對簡體中文專書進行搜尋。搜集到的資料彙整，依時間、地點、層級排序所需的資料，以便掌握各試點的「試點時間」、「試點原因與經過」、「初始試用層級」、「相容性」。

最後，本計畫僱用兩位助理，經聽取主持人專業講解一黨統治與一元化領導的定義後，同時對所有蒐集來的黨內民主試點進行「定性」編碼。「定性」任務為評估該試點是否與分別「一黨統治」和「一元化領導」相衝突。遇與有兩人意見不同時，主持人負責最後確認工作。本子計畫預期凡是與「一黨統治」或「一元化領導」相衝突的黨內民主試點，其擴散程度遠不如沒有衝突的試點。

伍、結果與討論

一、八種黨內民主試點的發展情況

（1）黨代表常任制（暨黨代表任期制）：

黨大會五年召開一次，閉會期間無法反映黨員意見，也無法監督黨組織，乃有黨代表常任制的出現。在中共建政後，第一次提出建立「黨代表常任制」是在1956年的八大。在1958年之後，該制度因推行不易而中斷。1988年之後，浙江的台州市率先試行該制度，延續至今。⁷⁷ 十六大的政治報告指出，要「擴大在市、縣進行黨的代表大會常任制的試點」。⁷⁸ 目前實施的試點數量、層級都不高，最高只仍停留在縣級。這顯示黨代表常任制應無全面推展的空間，主要障礙在於無法解決推動成本過高、影響人大功能、弱化黨委職權等問題，而弱化黨委職權就影響到一元化領導。

目前看起來，中共已經轉而進行黨代表任期制，並在明訂於十七大黨章之中。這個制度是希望確保黨代表在閉會期間能通過各種方式履行職責，如「黨委在平時決定重大問題時徵求黨代表意見，向黨代表通報黨內重要事項，列席黨委

⁷⁷ 王長江、張曉燕、張榮臣，**黨代會常任制理論與實踐探索**（北京，中共中央黨校出版社，2007年），頁58-110。

⁷⁸ 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」。

會等，為黨代表反映普通黨員意見提供暢通渠道。」⁷⁹ 這種制度僅能讓黨代表處於被動諮詢與被通報的角色，依舊沒有決定權，但不會影響一元化領導。

(2) 黨內通報與重大決策徵求意見制度：

黨內通報與重大決策徵求意見制度已經初具輪廓，目前黨的政治報告和重要文件都先經過半年或一年以上的調研、起草、徵求意見過程，專家參與文件草起過程的角色也將制度化。⁸⁰ 1996年發佈的「中國共產黨地方委員會工作條例（試行）」，規範地方全委會和常委會的議事、決策規範。⁸¹ 江澤民在十六大提出要「建立和完善黨內情況通報制度、情況反映制度和重大決策徵求意見制度」。⁸² 2010年中央組織部副部長王秦豐也表示，要推進黨務公開，健全黨內情況通報制度，及時公佈黨內資訊，暢通黨內資訊上下互通管道。⁸³ 但省、地、縣等行政級別較低的單位，發展情況較為不明朗。由於這個制度不涉及一黨統治和一元化領導，應可擴大適用。

(3) 黨內議事和決策機制：

黨內議事和決策機制在政治局常委、政治局已經初具規模。在集體領導、開會頻率、議事範圍、議事規則、職務分工等方面都有發展。⁸⁴ 最具體的例子為2002年十六屆第一次政治局會議曾通過「工作規則」。但往下推展可能面臨的困難是下級組織首長可能不願意落實集體領導，造成權力減弱。同時，強調一元化領導、向一把手課責的制度慣性也會讓集體領導與決策責任之間不易取得平衡。這也是中共已經呼籲落實集體領導多年，至今仍無法解決一把手權力過大的問題。特別是習近平上台後，只能把權力關進籠子，但未強調限制一把手權力的議題。

(4) 黨委工作報告制度：

黨委工作報告制度雖有建立代理人向委託人負責的政治意涵，但實際上功能有限。由於不會與中共傳統由上往下的領導邏輯衝突，預計這個形式重於實質的制度應該可以繼續存在，並且推廣至全國，但不易產生任何實質影響。中共在2010年發佈了「地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）」，規定地方黨委常委會每年向全委會報告工作時，要報告年度幹部選拔任用工作情況，並接受對於幹部選拔任用工作與新選拔幹部的評議（簡稱「一報告兩評議」）。⁸⁵ 至今，「一報告兩評議」，已經適用於省委常委會的層級。⁸⁶ 此

⁷⁹ 「解讀：一觀三制入黨章 中共整合力量向前進」，中國評論新聞網，2007年10月21日，<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/7/4/6/100474685.html?coluid=7&kindid=0&docid=100474685>>。

⁸⁰ 寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁350-356。

⁸¹ 「中國共產黨地方委員會工作條例（試行）」（1996年4月5日），中國共產黨新聞網，<<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71589/5526691.html>>。

⁸² 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」。

⁸³ 「中組部：推進黨務公開 健全黨內情況通報制度」，中國新聞網，2010年6月28日，<<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/06-28/2366937.shtml>>。

⁸⁴ 寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁313-342；寇健文，「中共與蘇共高層政治的演變」，頁46-52。

⁸⁵ 「地方黨委常委會向全委會報告幹部選拔任用工作並接受民主評議辦法（試行）」，人民網，2010年4月1日，<<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11271266.html>>。

⁸⁶ 「浙江全面實行幹部選拔任用『一報告兩評議』」，人民網，2009年5月13日，<

制度即使實施，也不會影響一元化領導。

(5) 全委會投票制：

十七大政治報告提出「推行地方黨委討論決定重大問題和任用重要幹部票決制。」⁸⁷ 從中國大陸各地的試點來看，全委會投票制已在省委層次推動，以全委會投票方式產生地級市市委書記和市長候選人。⁸⁸ 雖然全委會投票制向下或是向全國推廣的可能性很大，然而要往上繼續推動可能並不高。換言之，中委會投票選出中央部委首長、省委書記、省長候選人的機會很低。主要的原因在於中共推動「黨內民主」的目的不在於建立由下而上的授權，只是在一黨統治、一元化領導的原則下，提高治理能力，具有很強的工具理性。若讓省部級幹部也經由中委會投票產生，則中央領導人的權限將被削弱，不利於維持由上而下的領導模式。因此，中共把全委會投票制提高到中委會層次的可能性不高。

(6) 民主推薦：

對於正部級以上幹部、政治局委員的選拔，中共利用「民主推薦」機制增加被挑選人的民意基礎。民主推薦是指黨的組織部門按照規定的範圍、程序和要求，組織有關人員參加的推薦領導幹部人選的活動，是落實群眾對幹部選拔任用的知情權、參與權、選擇權、監督權的方法。目前已有法規明文規定民主推薦的程序與參與的人員。⁸⁹ 2007 年中共對新提名的政治局委員預備人選進行民主推薦的程序，由十六屆中委、候委和有關負責人 400 餘人參加。中共將符合「63 周歲以下」、「正部長級幹部和軍隊正大軍區職幹部」、「在幹部互評中得分較佳的人選」等條件的幹部，列舉約 200 名幹部，作為預選名單，再交付圈選。政治局常委會根據民主推薦結果、組織考察情況、本人廉潔自律情況和班子結構需要，提出建議名單，再送政治局等機構通過。⁹⁰

由於未公佈結果，民主推薦比較接近幹部意見調查。雖然參與程度增加，但黨內高層仍保有最後決定權。在正部級以上職務進行「民主推薦」的可能性較高，兼容擴大參與和一元領導的需求。在這個層級實施「差額選舉」的可能性較低。主因在於政治局委員是以職務導向為主，「差額選舉」容易造成當選人專長重複，無法安排適當職務，或是重要職務缺少對映專長幹部的問題。2012 年十八大以後的政治局委員人選應可循本屆慣例，採取「民主推薦」程序，供高層決策參考，也不排除將「民主推薦」制度引入政治局常委人選的甄選過程。

(7) 差額選舉：

「差額選舉」是在幹部選舉中大量採行的制度，指在選舉中實行候選人數多

<http://politics.people.com.cn/GB/14562/9287820.html>。

⁸⁷ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」（2007 年 10 月 24 日），人民網，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/8198/6429199.html>>。

⁸⁸ 「省委八屆八次全會票決 6 名正廳職領導幹部」，福建人民政府，2010 年 4 月 29 日，<http://218.85.73.162:82/gate/big5/www.fj.gov.cn/fjyw/fjyw/201004/t20100429_244779.htm>。

⁸⁹ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例（全文）」，人民網，2002 年 7 月 23 日，<<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20020723/782504.html>>。

⁹⁰ 「中央政治局人選，曾經 400 餘人推薦」，中國評論新聞網，2007 年 10 月 25 日，<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/7/7/5/100477519.html?coluid=0&kindid=0&docid=100477519>>。

於應選名額的不等額選舉，「差額選舉」有兩種實施方式：(a) 直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉；(b) 先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉，中共目前普遍是採取第二種作法，以便將「差額選舉」的結果保持在黨的控制之下。在進行「差額選舉」前，預選人選均經「民主推薦」產生。實施的對象包括副省部級的省委常委和副省長、中委和中紀委成員等，以及較低層級的副手職務，如副市長、副縣長等等。

以中委、中紀委預備人選的差額選舉為例，自十三大開始實施後，差額的幅度一直維持在 5% 左右，十六大「兩委」選舉差額比例仍在 5% 左右，十七大提高為 8% 以上。⁹¹ 以十七屆中委預備人選的產生來看，「差額選舉」的流程是在政治局常委會直接領導下，組成工作小組負責十七大中委人選的民主推薦、考察、提名工作，再由黨代表差額選舉決定正式候選人，再進行同額競選的正式選舉，十七大參加民主推薦的黨員幹部高達四萬三千人。

差額選舉的幅度雖然不高，但因公佈選舉結果、有一定落選比例，使上級決定權較民主推薦低，候選人之間的競爭程度較高，是有限度的競爭性制度。例如過去中共曾有意原本安排出任政治局候補委員的鄧力群、蕭秧都在中委的差額選舉中遭淘汰。此後，為了避免不確定性過高，中共往往預先發佈人事命令，讓黨代表能「揣摩上意」投給中央所屬意當選的候選人。未來中共極有可能在 2012 年十八大、2017 年十九大中委的選舉中循序適度提高「差額選舉」的比例，增加菁英之間競爭的壓力以提高幹部素質。至於副部級以下的正職領導幹部的選拔中，引入差額選舉的機會應相當有限，因其可能影響一元化領導體制。

(8) 公推直選：

公推直選是由基層黨員與幹部在符合一定條件下推薦「候選人」，推薦出得票數較高的「候選人」，再交付上級黨組織來做最後的選拔，再將選定的「候選人」交由黨員直選出當選者，其參與和競爭程度較差額選舉更大。換言之，公推直選涵蓋了差額選舉機制，甚至數次差額選舉，但因其適用在基層黨政一把手職務上，競爭程度要比「差額選舉」高一些。不過，上級黨委透過候選人資格審定等程序，仍能扮演一定的主導角色。

這個制度的推行原因，是為了增加黨內一把手選舉的競爭性。這項試點最先出現在 1998 年的四川青神縣南城鄉，但由於制度的敏感性而無法存續下來。2001 年，四川平昌縣靈山鄉再度推行試點，並在 2004 年擴大到九個鄉鎮。2006 年之後，公推直選已在全中國更多的鄉鎮推廣，包括雲南、江蘇、河南、陝西等省份的鄉鎮。⁹² 該項試點至今已在鄉鎮一級被廣泛推行。

本計畫發現鄉鎮層級以下的正職領導職務的政治敏感度較低，而且許多的群眾事件和幹部腐敗案件都直接與基層幹部素質低落相關，因此可以推動競爭和參

⁹¹ 「新中委紀委誕生記：中央派 60 考察組作民調」，中國評論新聞網，2007 年 10 月 22 日，<<http://chinareviewagency.net/doc/1004/7/4/7/100474772.html?coluid=88&kindid=2598&docid=100474772&mdate=1022085551>>。

⁹² 「鄉鎮黨委書記公推直選的其他案例及其比較」，收錄於王長江等（編），黨內民主制度創新：一個基層黨委班子「公推直選」的案例研究（北京，中央編譯出版社，2007 年），頁 217。

與程度較大的公推直選（含公推公選），化解基層幹群緊張關係。較高層級的正職領導職務則無法採用公推直選的方式產生。不僅如此，隨著習近平上台和李源潮不再擔任中央組織部部長後，公推直選已經不再成為熱門試點。主因是公推直選弱化上級黨委對下級黨委人是控制的力度。

總體來看，本計畫發現中共採取的是「分層緩衝」策略，在基層願意採取競爭和參與程度較高的公推直選，提高民眾參與熱情與對政權的向心力。在中層則以菁英集團為範圍，願意推動有限度的競爭機制，以提高幹部治理能力，如「全委會投票制與差額選舉」。但在高層則採取最保守謹慎的民主推薦，以類似幹部意見調查的方式，尋求菁英內部對於領導人流動的主流意見，但還不願意轉變成真正的競爭機制。這顯示中共矚意的是「烏籠式政改」，在不違反「集中」的前提下，有限度的擴大「民主」。換言之，未來黨內民主的趨勢還是「向上負責」的成分大於「向下負責」，不致改變「官員晉升錦標賽」的格局。不僅如此，習近平上台之後，黨內民主的試點已經不再黨建重點，特別是有關公推直選的部分。

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2015/01/07

科技部補助計畫	計畫名稱: 總計畫暨子計畫一: 多重緩衝下的中共黨內民主: 鞏固黨的領導的工具或民主化的媒介?
	計畫主持人: 寇健文
	計畫編號: 100-2420-H-004-016-MY3 學門領域: 當代中國政經社會文化整合型研究
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：寇健文		計畫編號：100-2420-H-004-016-MY3			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
計畫名稱：兩岸比較視野下的中國政治發展：國家對社經變遷的控制與調適--總計畫暨子計畫一：多重緩衝下的中共黨內民主：鞏固黨的領導的工具或民主化的媒介？		量化				
成果項目		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇
		研究報告/技術報告	0	0	100%	
		研討會論文	6	6	100%	

Small Steps ' towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System," 「重新定位的年代：伸張正義、能源發展、與國際趨勢」研討會(2012年台灣政治學會年會研討會) , 國立台灣師範大學政治學研究所、台灣政治學會年會主辦, 台北, 2012年12月8-9日。

Chien-wen Kou, "IIR and the Development of China Studies in Taiwan," International Conference on 'Between Power and Knowledge: Think Tanks in Transition' for the Celebration of the 60th Anniversary of the Institute of International Relations, National Chengchi University, April 11-12, 2013, Taiwan.

寇健文, 「國家安全委員會設立背景、功能與影響」, 中共「十八屆三中全會」政策取向、意涵與影響評估研討會, 亞太區域發展暨治理學會, 台北, 2013年12月21日。

寇健文, 「台灣中

							<p>國研究的發展困境與省思」，「重新檢視中國研究：後設理論之終結？」學術研討會，國立政治大學國際關係研究中心主辦，台北，2014年6月3日。</p> <p>寇健文、鄭榮欣，「治絲益棼的新疆：漢維衝突為何持續惡化？」，「國際政經劇變與民主治理挑戰」學術研討會（中國政治學會2014年會），國立政治大學國家發展研究所主辦，台北，2014年11月8-9日</p>
		專書	1	1	100%		<p>王信賢、寇健文主編，邁向公民社會？當代中國「國家－社會」關係分析（台北：五南圖書公司，2014年7月）。</p>
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (本國籍)	碩士生	2	2	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	2	2	100%	篇	<p>Kou, Chien-wen and Wen-hsuan Tsai, “‘Sprinting with Small Steps’ towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre</p>

						Journal, no. 71 (January 2014), pp. 155-175. Tsai, Wen-hsuan and Chien-wen Kou, "The Party's Disciples: CCP Reserve Cadres and the Perpetuation of a Resilient Authoritarian Regime," China Quarterly, vol. 221 (March 2015), pp 1-20.
		研究報告/技術報告	0	0	100%	
		研討會論文	2	2	100%	Chien-wen Kou, "Fast Tracks to Provincial Leadership: The Upward Mobility of Local Political Elites in Sichuan, 1998-2013," Workshop on Local elites in the Contemporary PRC, China Studies Centre, University of Sydney, Dunhuang China, September 2-5, 2013. 寇健文,「習近平上台後中共政治發展的走向」,「中國的國家戰略與韓半島」國際研討會, Institute of China Studies (成均中國研究所), Sungkyunkwan University, Seoul, South Korea, December 9, 2013。
		專書	0	0	100%	章/本
專利		申請中件數	0	0	100%	件

	技術移轉	已獲得件數	0	0	100%		
		件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)	無						
--	---	--	--	--	--	--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）