

國立政治大學東亞研究所

博士論文

指導教授：張亞中 博士

從「善治」論中國漸進式改革

研究生：白德華 撰

中華民國 九十九年 十月

從「善治」論中國漸進式改革

目 錄

第壹章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
一、 研究動機	1
二、 研究目的	2
第二節 研究方法與途徑	3
一、 研究方法	3
二、 研究途徑	5
第三節 研究限制與假設	8
一、 研究限制	8
二、 研究假設	9
第四節 文獻探討	10
第貳章 治理之論述	22
第一節 政治篇之觀點	22
一、 從「統治」到「治理」	23
二、 從「善政」到「善治」	29
三、 中國「治理」之研究	34
第二節 經濟篇之觀點	43
一、 經濟與政治治理相連動	43
二、 經濟治理模式之轉變	44
三、 內部經濟治理	46
第三節 社會篇之觀點	50
一、 第三部門與公民社會	50
二、 多中心治理	52
第四節 小結	55
第參章 中國漸進式改革之理論與實際	58
第一節 「中國模式」之政經意涵	58
一、 中國領導人之主觀思維	59
二、 中國「漸進式改革」之特色	62
三、 傳統文化對中國改革之影響	67
第二節 「自發性」改革之內在動因	71
一、 進一步解放和發展生產力	71

二、	擺脫「文革」後遺症	73
三、	探索適合國情的發展模式和道路	75
第三節	「被迫性」改革之外在動因	83
一、	一手抓「四化」一手抓「四堅持」	83
二、	西方「和平演變」與人權壓力	86
三、	因應全球化變局	94
第四節	小結	100
第四章 治理影響中國改革進程		102
第一節	政治面之影響—以「廈門PX事件聽證會」為例	102
一、	廈門PX事件始末	102
二、	「聽證會」發展及現狀	108
三、	治理意涵	114
第二節	經濟面之影響—以「房地產治理」為例	116
一、	中國房地產發展現況：以2007-2010年為例	116
二、	治理重點	120
三、	治理對策	128
第三節	社會面之影響—以中國NGO發展為例	133
一、	中國NGO之興起	134
二、	中國NGO之困境與治理	141
第四節	與國際之合作—以應對「金融危機」為例	144
一、	金融危機對中國之影響	145
二、	中國如何應對金融危機	150
三、	中國積極參與全球治理	158
第五章 善治之評估		163
第一節	中國「公民社會」之浮現	163
一、	中國「公民社會」初具雛型	165
二、	治理之意涵	177
第二節	「善政」邁向「善治」之路徑	181
一、	中國民主治理主要評價	181
二、	中國善治指標系統之建立	190
第三節	中國「善治」之具體成就與困境	192
一、	具體案例	193
二、	總體審視	198
第四節	小結	206
第六章 結論		209

第一節	再論「中國模式」	209
第二節	「善治」最終目標—價值重建	213
【參考書目】		216
一、	中文部份	216
1、	專書	216
2、	期刊	218
3、	報紙	221
4、	網路	222
二、	英文部份	223
1、	Books	223
2、	Periodicals	224
【附錄一】	全球治理相關指標	225
【附錄二】	訪談：中共中央編譯局副局長俞可平	227
【附錄三】	訪談：北大國際關係學院教授潘維談中國模式	232

圖表目錄

圖 1-1	治理與政策互動圖	6
圖 2-1	中國漸進式改革架構示意圖	28
圖 2-2	中國當代政治發展三階段示意圖	31
圖 4-1	公眾參與制度(評估)體系框架圖	106
圖 4-2	政府與民間互動圖	114
圖 4-3	近年中國不同階層與時期·房價收入趨勢圖	117
圖 4-4	中國 2009 年第三季各主要城市購房信心指數表	119
圖 4-5	擴大內需 4 兆元資金來源圖	154
圖 5-1	「中國善治指標系統」功能路徑矩陣圖	185
圖 5-2	「中國善治指標系統」評分矩陣圖	191
表 1-1	訪談形式：連續性模式 (Continuum model)	5
表 1-2	市級民主自治村考評細則表	14
表 2-1	國際組織有關治理之定義	22
表 2-2	中國民主治理主要評價標準及指標	34
表 2-3	中國治理評估框架一覽表	36
表 2-4	反腐倡廉制度體系評估矩陣	37
表 2-5	近年大陸「社會組織」發展一覽表	55
表 3-1	「六四事件」後北京主要報刊左言論一覽表	78
表 3-2	中共三代領導人論述「和平演變」一覽表	87
表 3-3	江澤民有關「人權」談話一覽表	91
表 3-4	從「和平崛起」到「和諧社會」之官方論述	99
表 4-1	廈門 PX 事件始末一覽表	103
表 4-2	中國「聽證會」立法過程一覽表	108
表 4-3	中國大陸立法聽證內容一覽表	111
表 4-4	中國 60 年房地產市場發展一覽表	120
表 4-5	2010 年大陸媒體有關房地產問題之觀點	124
表 4-6	2009-2010 大陸調控房地產大事紀	125
表 4-7	2009 年大陸主要地產商信貸一覽表	127
表 4-8	大陸主要城市保障住房 (2008-2012) 政策一覽表	130
表 4-9	民間組織相關法規及建制調整一覽表	134
表 4-10	1988-2007 年社會組織分類統計表	136
表 4-11	大陸草根 NGO 代表組織一覽表	137
表 4-12	大陸主要 NGO 類型一覽表	138
表 4-13	廣東省鬆鄉公益服務類組織治理創新表	142

表 4-14	2008 年中國國際收支主要數據平衡表	149
表 4-15	溫家寶 2008 年 11 月「救市行動」一覽表	151
表 4-16	十大產業振興規劃方案一覽表	151
表 4-17	金融危機期間中國調整出口退稅一覽表	152
表 4-18	擴大內需 4 兆人民幣投向一覽表	153
表 4-19	百日內五次降息一覽表	155
表 4-20	溫家寶「國際合作應對金融危機」談話一覽表	156
表 4-21	胡錦濤在倫敦 G20 峰會提治理金融 6 意見	158
表 5-1	中共歷屆政府機構改革一覽表	170
表 5-2	大陸各地方政府網路問政一覽表	172
表 5-3	溫家寶歷屆政府工作報告談「民主」	178
表 5-4	俞可平提出「善政」8 要素一覽表	183
表 5-5	俞可平提出「善治」10 要素一覽表	184
表 5-6	三案例檢視中國「善治」進程評分表	193
表 5-7	中國地方政府創新獎入圍獎項一覽表	204
表 5-8	1980 年至今各類型經濟結構變化表	206
表 5-9	工業總產值中各類有制企業比重表	207



第壹章 緒論

本論文題為「從『善治』論中國漸進式改革」，研究目的是從「善治」角度，論述中國漸進式改革模式的精義。中國改革開放 30 年，經濟崛起已為世人共識。回顧 30 年改革，從鄧小平時代開始，目的就是「撥亂反正」。鄧小平曾說，「1978 年底召開 11 屆 3 中全會，提出『解放思想，開動腦筋』的口號，一切從實際出發，要一心一意搞建設，我們人民的生活如此困難，怎麼體現社會主義的優越性？社會主義必須大力發展生產力，逐步消滅貧窮，不斷提高人民的生活水平。」¹由此可知，中國改革開放之初的目標很明確，即經濟建設，而方式就是仍然強調社會主義。

然而，從 1990 年代初期，吾人見到東歐及蘇聯解體後各共和國的經濟改革，有採取「休克療法」，又稱「大爆炸」(big-bang)、「一次性震盪」(one shock) 的改革模式，即政治學者柯耐 (Janos Konai) 所說：「對一個病人施行所有必要措施的一次性手術」。²「震盪療法」的提倡者薩克斯 (Jeffery Sachs) 甚至認為，一次大戰後的德國、奧地利、匈牙利、波蘭，二次大戰後的日本、南韓和台灣，都使用同一套「休克療法」成功的將經濟轉型。³不管此說是否正確（台灣經驗似更接近漸進式改革），中國顯然採取的另一種改革模式，即「漸進式改革」。以下分別說明之。

第一節 研究動機與目的

一、 研究動機

本文研究動機著眼於兩方面，首先，不管從政治學或公共管理政策研究顯示，「治理」(governance) 已取代「統治」(government)，成為研究政治發展學門的新趨勢。從國家層面來看，「治理」的良善與否，已成為一個國家是否走向「善治」(good governance) 的指標。從全球來看，「全球治理」(global governance) 也取代過去 國家扮演單一行動者角色的功能，而成為新的研究發展趨勢，如何透過全球合作，解決新世紀出現的諸多問題，也是當前各個國家面對全球化後行動的主要依據。

在「治理」逐漸代替「統治」成為判斷國家政治、經濟、社會發展過程與變遷衡量標準之際，我們的研究主體—中國，是如何看待「治理」？中國的「治理」標準為何？中國透過什麼樣的「治理」模式，達到改革進程與目標？同時，是否

¹ 鄧小平，「一心一意搞建設」(1982 年 9 月 18 日)，**鄧小平文選** (北京：人民出版社，1993 年) 卷三，頁 9~10。

² Janos Konai, *The road to a free economy* (New York and London: W. W. Norton and Company, 1990), p. 13.

³ Jeffery Sachs, "Trade and Exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs", in Vittorio Corbo and Morris Goldstein and Mohsin Khan (eds.): *Growth-oriented adjustment programs*. (Washington D. C.:IMF and World Bank), p. 317.

在「治理」政經及社會各層面已取得一定成就？中國的國家「治理」，能否走向「善治」？中國的「善治」又將如何發展？這些主題，都將是本文第一個主要的研究動機。

「中國漸進式改革」模式究竟意味什麼？在中國經歷 30 年改革開放、經濟日益崛起，及面對 1997 年及 2008 年兩次金融風暴仍能採取穩健措施率先各國經濟復甦；被外界稱為「具中國特色的社會主義路線」究竟是什麼模式？究竟「中國漸進式改革」意涵為何？這一模式如何從自身內部汲取養份向外沿擴散，另一方面又如何從外部獲取資源「為我所用」？中國漸進式改革的特點、目的及可能達成的轉型又是什麼？

這些問題，都促使筆者希望藉研究過程的資料搜集與撰寫，對上述問題獲致初步答案。中國改革開放卅年獲致的驚人成就，比當年被譽被經濟奇蹟的「台灣經驗」有過之而無不及；中國不止推動經濟改革，經本論文的研究亦發現，在政治體制、社會發展領域，卅年下來中國也獲致許多進展。更重要的是，中國「治理」的發展不同於西方，植根於「中華傳統文化」數千年的中國，加上半世紀「社會主義」的浸漬，儼然從中吸取了雙向優勢，發展出自我成長的「治理」框架與模式，這些發展模式及過程，都引起筆者好奇及想深入研究的動機。

二、 研究目的

對於中國改革模式，北大學者俞可平將其稱為「漸進式改革」模式，也叫做「增量改革」(incremental reform)⁴。他認為，包括政治改革在內的所有中國社會改革，都屬於一種「增量改革」模式。

換言之，改革開放後中國政治最重要發展就是，中國正走一條「增量民主」的道路，也就是，在探討中國漸進式改革意涵上，這一「中國模式」不僅表明中國政治改革歷程是不斷地解放思想，且經歷逐步創新的過程，而這是中國目前現實環境下惟一通向「善治」的道路。俞可平指的「現實環境」，就是指因應中國國情的需要實施的改革政策。

俞可平說，「中國道路」或「中國模式」實質就是中國做為一個發展中國家在全球化背景下實現社會現代化的一種戰略選擇。而成功的關鍵，在於將自身優勢與全球化的趨勢很好地結合起來。⁵

本論文的研究目的，可歸納為幾方面：首先，探究「治理」論述的意涵，從專家學者著作中，了解中國如何看待「治理」，目前中國對「治理」的理解為何，及從政治、經濟、社會發展進程，了解中國治理論述的現實意義。

其次，對「中國漸進式改革模式」做出深入探討。重點為，中國漸進式改革的內外動力為何？從中國治理論述如何觀察中國改革發展在政治、經濟及社會三方面體現？中國的國家治理政策，如何導致中國國家整體改革的變遷？最後，再

⁴ 俞可平，**增量民主與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 136~137。

⁵ 閻健編，**讓民主造福中國—俞可平訪談錄**（北京：中央編譯出版社，2009 年），頁 64。

就中國漸進式改革的目的及目標做探討，即中國的治理與改革是否能導致「善治」結果。目前，大陸學者已提出「善治」的框架及目標，筆者也將分析此框架與目標，並與西方相關指標進行比較，比較其優缺點，藉此了解中國改革的可欲求結果為何。

1978 年中共 11 屆 3 中全會後，鄧小平決心發展中國的經濟，以經濟建設為中心，開啓了中國治理的新時代，對中國整體改革而言，「經濟建設」無疑是「綱」，經濟發展到一個階段後，政治體制改革、包括國務院機構改革、地方政府體制創新、選舉制度等，就提上改革進程。近年來，中共國家主席胡錦濤多次強調，推進法治社會，培育公民社會觀點，從經濟、政治到社會三方面的重點改革，就如同「綱舉目張」，皆是達到「善治」的主要方式及目標。

不過從筆者的研究過程中亦發現，社會主義意識形態也形塑中國改革過程的發展方向，例如對民主的探討，中國強調的是推進「社會主義民主」，絕不採取西方三權分立模式的民主機制；在經濟改革過程中，強調的是從社會主義商品經濟過渡到社會主義市場經濟，儘管改革開放 30 年後的今天，受限意識形態的束縛，大陸領導人仍避免談及許多制度實際上等同資本主義制度。不過，也因意識形態方面的影響，讓如今北京當局更重視社會和諧及強調社會公義，在經濟發展後的今天，相較資本主義國家反而形成更導致「善治」的結果。

第二節 研究方法與途徑

一、 研究方法

本論文主要採用文獻分析法、歷史研究法與訪談研究法做為探討主要方法，藉靜態的資料搜集整理、歸納分析及動態的專家學者訪談，達成對論文主題的全方位探討，以下分明說明之。

1、 文獻分析法

研究方法上，本論文主要使用文獻分析法（document analysis method），透過資料整理搜集、鑒別，包括閱讀大量官方文件、政府法規文書、政府工作報告、大會紀錄、國務院公報、黨大會文件、官方新聞發布會及學者論述等，形成對事實科學認識的方法，從中找出中共在改革開放過程中，領導人面對國家治理如何提出「漸進式改革」的政策依據，並從中歸納出漸進式改革過程中，採取什麼政策，以朝「善治」的方向發展。

文獻分析法可做為分析中共在各階段面臨全球化壓力時，領導人採取的政策走向及其路線發展可能趨勢，例如檢視 90 年代中共面對全球化快速進程時，總書記江澤民在提到全球化概念及因應時，和當前領導人胡錦濤的差異，從差異中梳理面對全球新的治理課題時，中國的「與時俱進」及政策面臨轉變、社會面臨型的依據等。

對於文獻綜述的品質要求上，文獻分析法強調的是搜集文獻應客觀、全面，材料與評論要協調一致，針對性要強，且應提綱挈領，突出重點，適當使用統計圖表，且不能混淆文獻中的觀點和作者個人思想。文獻分析法著重對文件、政策、文告、演講詞、傳媒及對話「語意」(meaning)，具相當的解釋效力，也有助本論文最終分析「善治」困境及可能性時提出趨勢性的假設及論述。

2、 歷史研究法

本論文撰寫過程亦將採用歷史研究法 (historical research method)，處理論文意涵的解釋。由於本文擬從「善治」角度檢視中國漸進式改革內涵及發展，因此，可能觸及議題包括大陸從「專制」到「法制」，從「人治」到「法治」，從「威權社會」到「公民社會」，從「中國特色」到「國際慣例」的歷史論述，從歷史脈絡中尋找佐證，並進行歷史解釋，遵循歷史研究法較為適切。一般而言，學者在探討社會文化變遷時都採取此種方式，這種方式對於現象解說 (interpretation)，更能呈現其價值與意義。

2008年12月20日，北京大學中國與世界研究中心主辦一場「中華人民共和國60年與中國模式」學術研討會，與會學者提出各種不同看法。有學者認為，任何大國崛起，一定要有一個有吸引力、輻射力的思想作基礎，有一套成熟制度作為說法；有人認為，探討改革開放30年發展的政治框架就應從1949年新中國成立奠基說起；有人認為，當下的中國模式不僅缺乏國際社會應有的認同，更缺乏來自國內應有的認同。⁶本論文探討的主題之一「中國漸進式改革」，也就是探討「中國模式」，以歷史研究法舉出事證應能得出「中國模式」更具體的參照標。

3、 訪談研究法

在透過文獻分析法與歷史研究法研究本論文主旨之餘，為讓論文觀點更具詮釋性，本文亦擬採取「訪談研究法」(interviews research method)，在章節最後附上專家學者訪談之結果，藉此佐證論文觀點。訪談有許多不同形式，按學者Minichiello等人界定，可區分為結構式訪談 (structured interviews)、半結構式訪談 (focused or semi-structured interviews) 及非結構式訪談 (unstructured interviews) 三種形式，⁷各有各的優缺點。本文擬以半結構式訪談方式進行。

半結構式訪談主要是可利用較寬廣的研究問題作為訪談的依據，導引訪談的進行，訪談主題及內容將在訪談開始前先設計出，以此作為訪談架構，但用字及問題順序不會太侷限，最主要的內容會與研究問題相符合，問題形式或討論方式將採較具彈性方式進行，研究的可比較性可能會降低，但優點是可提供受訪者認知感受較真實的面貌呈現，對問題的解析效果會更好。各種訪談形式以表1-1說明之。

⁶ 支振鋒，臧勵，『新中國60年與「中國模式」研討會述評』，政治學研究，2009年第3期（總第八十六期），頁123~125。

⁷ Victor Minichiello [et al.], *In-depth interviewing : principles, techniques, analysis.* (Melbourne : Longman, 1995,) 2nd ed, p. 62.

表 1-1 訪談形式：連續性模式（Continuum model）

結構式訪談	半結構式訪談	非結構式訪談
標準式訪談 (standardized interviews)	深入訪談 (in-depth interviews)	深入訪談 (in-depth interviews)
調查式訪談 (survey interview)	調查式訪談 (survey interview)	臨床面談 (clinical interviews)
臨床歷史記錄 (clinical history talking)	群體訪談 (group interviews)	口頭或生平歷史訪談 (oral or life-history interviews)

資料來源：Victor Minichiello et al.,1995,p.62.

按學者 Minichiello 研究，半結構式訪談中的深入訪談方式，是以個人生活歷史的研究（life-history）為主，因此又稱為個案研究（case study），藉筆者長年訪談之經驗，從較客觀的角度了解受訪者的真正觀點與想法，將受訪者表達的真實性變成研究效度的主要依據。就此而言，訪談特定人士，對研究過程中的資料搜集及訪談中的真實互動經驗，將有助於論文建立理論建構和依據。

二、 研究途徑

由於本論文主要是強調中共在面對治理過程中，如何主動發現政策缺失，尋求更完整治國決策，如何因應全球變局調整內在機制，尋求更有力自己的發展道路，因此，主要將採取以下幾種研究途徑，說明如下。

1、 新制度主義研究途徑

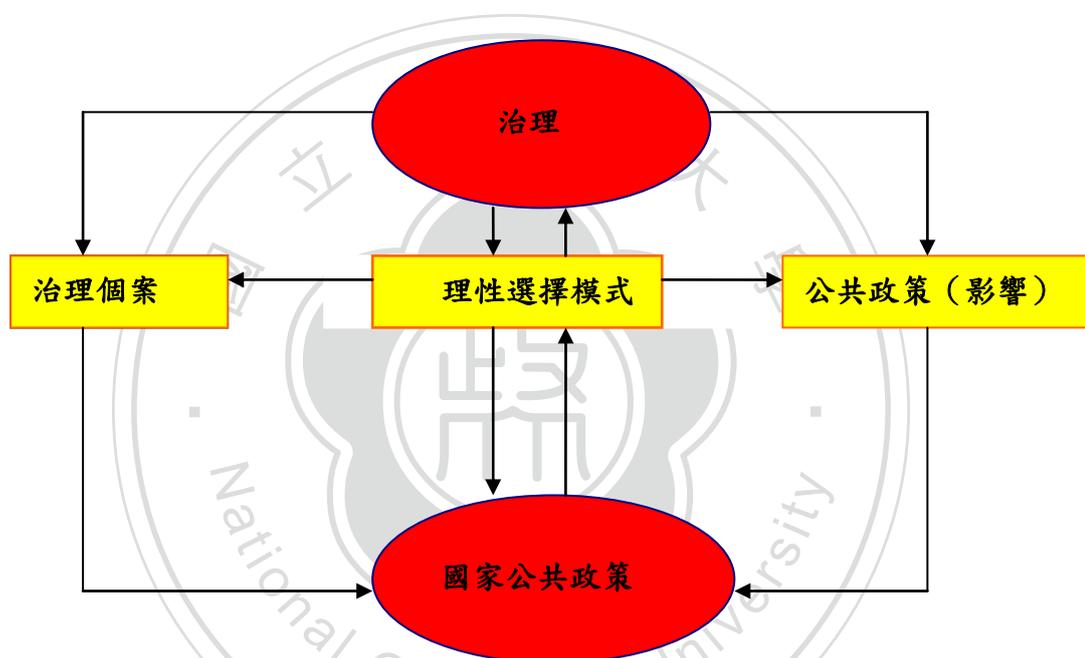
在中國，隨著改革開放的進一步深化，制度建設的重要性已日益突顯，不管是經濟、政治或社會都朝制度化方向發展，新制度主義遂成爲中國問題專家或學者研究的主要途徑。新制度主義是 1980 年代西方思潮下的產物，由政治學者馬奇和奧爾森在《美國政治學評論》撰文，宣告政治學領域內此一新制度主義的誕生，他們認爲，過去政治學理論存在背景決定論、化約論、功利主義、工具主義及功能主義等五大問題，認爲政治學研究決不應忽視制度面的分析。⁸。自此之後，新制度主義開始蓬勃發展。

按照新制度主義途徑，基本假定國家是自主獨立的理性決策者，因此從利益

⁸ James C. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factions in Political Life, *The American Political Review*", vol. 78, no. 3(Sep, 1984), p. 734~749. 該文稍後被收入著作 *Rediscovering Institutions* 一書，參見 James C. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989,) pp. 3~8.

為基礎的邏輯出發，政府如何在面臨制度危機時，提出政策原則、規範或決策，以面對內外環境因應，便成為本論文研究主要途徑之一。從中共政治歷程亦可發現，新制度主義研究途徑足以解釋中共在面對內部困境及實施改革開放政策後，如何改變制度取向，重新塑造新的體制轉型。

按照新制度主義研究途徑中的理性選擇學派看法，內外環境變遷對一個國家或社會的影響（正面或負面），是透過某些機制來實現，這一機制就是制定國內的公共政策與制度。透過公共政策與制度的建立，國家或社會從而取得收益或風險，從其中獲益或受損。這一假設也基於政府決策即出於理性選擇。從新制度論觀點來說，即人們設定來限制他們的行為互動，並建立互動的穩定結構。我們可以圖 1-1 來說明：



資料來源：參酌詹中原著「全球治理下國家政策的影響指標」及作者修改後自繪。

圖 1-1 治理與政策互動圖⁹

從圖 1-1 可知，國家治理與公共政策互為因果。以中國在金融海嘯發生後提出的治理方案審視，如提出建立新的國際儲備貨幣即是。社科院世界經濟與政治研究所所長余永定說，「用新的國際儲備貨幣代替美元，是國際貨幣體系改革的最核心問題。」¹⁰顯示中國的國家公共政策已受全球化後政策治理因素影響，中

⁹ 詹中原，「全球治理下國家政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點」，**國政研究報告**。
<http://www.npf.org.tw/post/2/2417>。筆者做了部份修正，強調「全球治理」與「公共政策影響指標」是互為影響、互為因果作用。

¹⁰ 余永定參加聯合國「世界金融和經濟危機及其對發展影響高級別會議」時，提出用新貨幣代替美元是國際貨幣體系改革最核心問題。**新華網**〔北京〕，2009年6月26日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/26/content_11606540.htm。

國期望透過更強化的治理方案，改變現狀。

2、 政經轉型研究途徑

新制度主義研究途徑，是既重視行動者，但又將其擺在制度脈絡中研究，強調制度本身重要的引導因素，但「政經轉型究途徑」更看重的是宏觀與結構性因素。這一研究途徑，是借用大陸學者孫代堯提出的「政治轉型研究途徑」說法。¹¹顧名思義，這一研究途徑是著重政治變遷過程所可能涉及因素的變動，因此，這一途徑也打破傳統政治學、經濟學，或其他社會科學傳統領域的分工，而將轉型看作是一個總體現象，而產生這一總體現象的各個環境，都相互制約與相互影響。換言之，即是一種全局性的分析，其中包括經濟、社會、文化、政治等因素，都很難切割，都互為因果或條件。

事實上，大陸自改革開放後，經濟增長會帶來社會結構轉變，公民社會的逐漸崛起，對現有政體亦產生挑戰，而國家職能不斷被重新界定，國家與社會、國家與公民的關係都要重新界定。經濟發展帶來一定的政治社會變化，這些後果又會重新約束下階段的經濟選擇。換言之，不同階段經濟的選擇，不僅是根據經濟理性判斷，也是在當時新的政治及社會條件下做的選擇，而在某階段做的理性選擇，在另一階段極可能就失去其合理性及合法性。

從此一角度看，政經轉型研究途徑涉及的主要變項，就包括結構變革，如政治結構、社會結構、經濟結構、甚至更大範圍的國際政經結構。中國大陸經歷三十年巨大的經濟體制結構轉型，以及因經濟轉型帶來的政治及社會變革，是本論文研究的主要焦點，雖然有很多研究方法可切入研究中國的漸進式改革模式，但從新制度主義強調的制度著眼，加上政經轉型研究途徑強調的結構焦點，應可達成論文所要分析的主要基礎。

3、 結構功能途徑

本論文在選擇新制度主義及政經轉型研究途徑外，考慮到中國經過 30 年改革開放後，如今政經社會已進入一個趨向均衡、穩定、和諧與整合的「太平盛世」階段，因此，從結構功能學派提倡的靜態角態來分析中國社會發展，似乎也有其必要。建立一個平等、互助、協調的和諧社會一直是人類追求的美好願望，中國自古便有「大同社會」的說法，西方也提出「理想國」的境界，但社會和諧本身是「常態」或「非常態」，至今仍有紛歧，反應到社會科學中，就演變出結構功能主義及傳統衝突論兩種不同的範式。本論文擬從帕森斯（Talcott Parson）提出的結構功能途徑，探討中國政經及社會發展的適應與整合能力。

按照帕森斯的結構功能主義論述，行動系統基本由四個子系統所構成，分別為社會系統、行為有機體系統、人格系統和文化系統；而從社會系統來說，社會

¹¹ 孫代堯，「威權政體及其轉型：理論模型和研究途徑」，*文史哲*〔北京〕，2003 年第 5 期（總 278 期），頁 144~149。

系統爲了保證自身的維持和存在，必須滿足四種功能條件：適應，目標達成，整合，及潛在模式維繫。社會系統能趨於均衡，便是靠這四種必要功能條件的滿足來維繫系統的穩定。¹²從此一角度看，研究中國在面臨變革過程中政治系統的轉變，實亦可從結構功能途徑來解釋其發展脈絡。

大陸學者俞可平在著作《增量民主與善治》一書中，在分析政治結構面向上便是採取了從中國政治制度性結構、政治黨團性結構及政治職能性結構三部分，來審視中國政治變遷過程。¹³本論文第二章提及治理政治篇之觀點，第三章提及中國漸進式改革過程中「內在變革需要」及第四章的相關篇幅，也將以此途徑來解釋中國變革的成因。

第三節 研究限制與假設

一、 研究限制

「研究限制」有兩方面，一是主觀上的限制，二是客觀上的限制。主觀限制方面，「治理」源自公共管理學範疇，雖然最終運用於經濟學、政治學領域，惟公共管理領域對筆者來說較爲陌生。因此，在撰寫論文過程中，時而遇上理論障礙，在這方面，筆者須更加著力才能進一步解開對「治理」領域的法則及運用。

客觀上來說，探討中國漸進式改革進程中，本論文主題爲「從『善治』論中國漸進式改革」，仍屬晚近之研究領域，「善治」雖早於九〇年代中期聯合國即提出類似說法，但至今仍缺乏系統、完整性地宏觀敘述，因此，只能從學者有限的著作中汲取菁華，並從中梳理脈絡，以做爲本論文所用。

此外，在談及「治理」中的「外部影響」方面，本論文亦將從「全球治理」視點，看待其對中國的影響。雖然廿年前研究全球化學者如 Robert Gilpin、Robert Keohane 等已提出「全球治理」基本觀念和假說，但至今短短 20 年，全球化趨勢愈演愈烈，「全球治理」理論日見豐富，但實踐上仍充滿變數。換言之，理論走在實踐前面，導致學界只能從理論上求新求變，實踐上仍有待開拓，這都讓本論文研究具有客觀上的限制。

本論文希望透過研究「治理」學者的理論與觀點，將之運用到中國 30 年來改革進程上，由此觀察中國如何因「治理」而改變、而融入國際社會；如何從排斥到主動參與「全球化」進程、甚至改變全球化步伐；如何從被動消極看待資本主義全球化，到積極應變資本主義的挑戰。

¹² 「結構功能主義」，參閱馬克思主義研究網〔北京〕。<http://myy.cass.cn/file/2005122214097.html>

¹³ 俞可平，**增量民主與善治**。同註 4，頁 137~142。

二、 研究假設

論文主題設定為「從『善治』看中國漸進式改革」，目的是希望從學理上，剖析中國 30 年來面對全球化進程自身路徑的改變，從而得出結論—中國究竟在「善治」的道路上走多遠，中國漸進式改革的未來前景為何。論文主旨設定了幾個研究假設，以下分別說明之。

從「善治」方面看，雖是學者近 10 年來所提倡，但與中國傳統思潮若合符節，惟經過現代化洗禮，及社會主義、資本主義制度之爭(計畫經濟與市場經濟)，冷戰、後冷戰的挑戰，及金融風暴導致對全球政經制度的再省思，中國改革進程中發展出的「善治」模式，或將成為具中國特色式的治理模式。

中國政經制度設計，在融合中華傳統文化模式及「中國特色社會主義模式」後，從江澤民到胡錦濤執政下的中國共產黨政府，已在全球化面前展現一條有中國特色的「善治」發展道路：「中國漸進式改革」模式，克服所有資本主義國家及社會主義國家的根本困境；政治面達到「中央權威、地方自主」的安定結構，經濟面達到「走向富裕、減少貧窮」的發展趨勢，社會面達到「穩定為主、多元為輔」的共權體制。

在這體制下，讓政治、經濟及社會達到一種妥協卻和諧的境界，中國極可能逐漸改變現階段「開發中國家」遭遇的困境，逐步朝未來轉型為已開發國家的新型典範。更進一步說，如果其他變數不變，30 年後的中國極可能出現新的黨國體制銳變，即在政經社會穩定基礎上，成為一個富裕文明的新型國家。

其次，隨著中國崛起漸成事實，「中國國際責任論」觀點已出現。不管主動或被動，中國已承擔愈來愈大國際責任。如今，中國是國際體系主要參與者、重要成員，2003 年中國領導人先用「和平崛起」，後來用「和平發展」來形容中國的外交政策路線。

準此以觀，中國漸進式改革已進入新階段，即經過數十年的治理，中國漸進式改革已獲致一定成果，這一含括政治、經濟及社會改革的成果，又進一步催化中國邁向未來新的「善治」。

中國已接受絕大多數國際法則和規範，和世界絕大多數國家政府合作解決當今世界迫切而重大的問題，同時，中國還把一些國際慣例「內化」到國內治理框架內。可以說，近 20 年來「治理」發展過程中，中國已從「治理」的旁觀者、參與者、實施者等角色，進一步提供到責任分擔者及政策共同制定者的角色。

但中國能否發揮進一步作用，為「治理」提供新規則方案、價值和思想？中國在「治理」中能否發揮「知識作用」(intellectual role)。本文希望透過研究，假設中國正建立起「新的治理典範」，從政治、經濟、社會等不同領域，建構有「中國特色」的治理模式，從而擺脫發達國家成長過程中經歷的困境，在穩定中逐步求得社會、政治及經濟問題的解決。

審視「中國崛起」意涵，經濟力的重要性不言而喻，但更重要的，是建立「中國特色」價值體系。近年來中國再度強調中華文化，鼓勵學子熟讀古籍，並在全球廣設「孔子學院」，表明中國認識到重新建立中國政治、社會文明信仰的重要性。北京大學文化產業研究院副院長陳少鋒提出以「正義、公平」為核心的「新仁學」主張，認為正義不僅是社會制度的首要價值，也是公民社會的核心價值之一。¹⁴而在職業道德中，亦包括中國傳統文化中大公無私的要求，這也為中國公共政策的制度及發展提供了新的思考方向。

本論文因此也將提出研究假設，即中國認識到不同於西方價值文明體系，中國立足於東方更接近「集體主義」心態，因此，在改革開放過程中採取的政策模式、治理方案，以更趨近「中國特色」建立的價值體系，從而達到「善治」目標。

第四節 文獻探討

目前談及大陸「治理」現況的書籍已不少，舉例來說，如俞可平等著《中國治理變遷 30 年》；俞可平等著《中國公民社會的興起與治理的變遷》；鄭永年著《全球化與中國國家轉型》等，都各具特色，不管是從中國治理的演變過程、各國政府的治理現象比較、大陸當代社會治理的興起或中國國家轉型，都做了細緻的學術探討，讓筆者受益良多，惟也有不足之處，以下分別說明之。

一、 治理與「善治」相關研究

本論文指涉的「治理」與「善治」，都是指中國漸進式改革過程中的方式與目標。俞可平在《增量民主與善治》一書中，根據增量民主概念，諸如「強調民主程序」、「把公民社會的存在視為民主政治前提」、「推崇法治」、「充分肯定政府在民主建設中的重要作用」等，治理與善治思想對中國的政治改革就別具重要意義；中國政治發展的基本目標，便是不斷走向與社會主義市場經濟體制相適應的善治。¹⁵而這種建立在民主基礎上的善治，便稱為民主的治理，也是中國政治的主要發展方向。

中國大陸研究「治理」與「善治」學者中，俞可平及中央編譯局執行主任何增科等人，可說是其中最知名學者。迄今為止，俞可平等人倡議的「治理」與「善治」也已成爲當代研究中國發展模式的重要依據。

2008 年 12 月 15 日中央編譯局提出具有十二個指標的「中國治理評估框架」，包括公民參與、人權與公民權、黨內民主、法治、合法性、社會公正、社會穩定、政務公開、行政效益、政府責任、公共服務及廉潔。¹⁶這十二個基本內

¹⁴ 『中國學者提出以「正義公平」為核心的「新仁學」』，**新華社電**，北京，2010 年 1 月 5 日。

¹⁵ 俞可平，**增量民主與善治**。同註 4，頁 137~142。

¹⁶ 「中國首次公佈治理評估框架 12 標準促善治」，**星島環球網**，2008 年 12 月 16 日。

容，成爲大陸學者提出最新評估大陸是否走向「善治」的主要標準。實際上，早在 2005 年俞可平出版《增量民主與善治》一書時，已初步提出中國民主治理的主要評價標準及指標，2008 年所提「中國治理評估框架」，則是將指標更精確化及具體化。

俞可平在《增量民主與善治》一書中，首先談及「當代中國政治分析框架」建立的不易，因此先是採取政治系統論來考察中國政治，以此研究途徑分析中國政治系統的特徵、基本環境及目標。但他又認爲，政治系統分析途徑無法使吾人對中國政治的認識更具體化，於是他又採取政治結構功能分析角度，來分析中國政治。在政治結構分析方面，他採取的是研究中國政治制度性結構、政治黨團性結構及政治職能性結構三部分，以獲取更具體的認識；而爲了克服靜態觀察的片面性，他又採取了從政治資訊運行過程著手方式，進行分析。以研究中國漸進式改革的現況來說，本書採取的政治結構功能途徑，也是本論文計畫採取的研究途徑，由此研究途徑輔之以足夠的具體指標及案例，對中國未來發展及「善治」的可能性當能獲取一定效果。

該書另一優點是具體化「善政」與「善治」的指標，書中提出，做爲一個社會主義民主共和國的人民政府，「善政」應具備八個要素：民主、責任、服務、質量、效益、專業、透明和廉潔。俞可平認爲，善政的內容不管在中國或外國，在古代還是現代，都基本類似，但善政的內容並非一成不變，在不同時代和不同的主會政治制度下，善政有著不同的具體內容。

至於「善治」，該書提出十項基本要素，分別是合法性、法治、透明性、責任性、回應、有效、參與、穩定、廉潔及公正，認爲善治已成爲人類政治發展的理想目標；簡言之，善治就是使公共利益最大化的社會管理過程和管理活動。

《增量民主與善治》是作者 1988 年至 2004 年著文及演講稿件的整合，儘管部分內容已久遠，但談及「增量民主」與「善治」仍具理論基礎及創意，對近十年中國大陸有關「治理」論述內容的發展和豐富，具有重要意義。事實上，近年大陸學者談及「治理」與「善治」論述，幾乎都不脫俞可平早期之研究。

例如 2004 年黃永東等人著、由中國社會科學出版社出版的《WTO 與政府創新》，談到「治理」理論主要觀點便採用俞可平的觀點。¹⁷該書是廣州哲學社科規劃辦公室及廣州社會科學界聯合會資助出版，惟談到「治理」幾乎以數頁原文照抄俞可平《權力政治與公益政治》¹⁸著作中談及「治理與善治」部分。

二、 政策內涵與過程之研究

對於中國治理變遷的內涵及過程論述，2008 年 9 月出版的《中國治理變遷

http://www.stnn.cc/china/200812/t20081216_941478.html

¹⁷ 黃永東，莫吉武，徐亞敏著，**WTO 與政府創新**（北京：中國社會科學出版社，2004 年），頁 58~61。

¹⁸ 俞可平，**權力政治與公益政治**〔社會科學文獻出版社，2003 年一版，2005 年再版〕。黃永東等著之 **WTO 與政府創新** 引用俞文爲 2003 年版，頁 131~132。

30年》，可算是代表作。該書是北京社會科學文獻出版社《改革開放研究叢書》系列之一，集結了俞可平、黃衛平、陳家喜、楊雪冬、林尚立、何增科等人論文而成。

英文名為“China’s Political Reform Towards Good Governance, 1978-2008”，該書顧名思義是探討中國從1978年起30年來「中國走向善治的政改」方向、內容及前景並總其成，但該書將「治理變遷」重點等同「政治（行政）治理」，並未指涉社會及經濟治理的焦點，此其一。從其編排章節可見，第一章點出了未來趨勢是「走向善治」後，二至十章分別列出走向善治的途徑，包括民主選舉、政治參與、行政管理、社會政策、依法治理、政府責任、公共服務、政治透明及權力監督，但僅止於途徑及歷史、現狀描述，並未提出「善治」實現的步驟及遠景。

其次，提出兩方面問題探討。首先，「民主選舉」是「善治」的具體表現，誠如俞可平在書中所說，「綜觀1978-2008年30年中國治理變革的軌跡，可看到這樣一幅清晰的路線圖：從一元治理到多元治理，從集權到分權，從人治到法治，從管制政府到服務政府，從黨內民主到社會民主。」¹⁹但該書僅僅論述「黨內民主」及「基層民主」，並未觸及目前仍屬「禁忌」部分的「全民式民主」肌理，由黃衛平及陳家喜執筆的「民主選舉」一文中明顯可見其論述脈絡。

黃文點出中國選舉體制的形成與演變，也點出早在1953年中國頒佈實施《中華人民共和國選舉法》，「但以毛澤東為代表的黨中央主要領導在思想認識上的歷史局限性，沒將民主法治作為根本的建國方略，反而錯誤地判斷形勢。」²⁰但在探討當今「民主選舉」現狀方面，並未點出根本問題，即「制度面」的缺失。舉例來說，文章強調「村民委員會選舉是農村民主的試驗場」時指出，「地方官員往往不適應民主選舉要求，他們更看重村幹部能否完成工作任務及維持社會穩定，導致一些地方選出村委會幹部後，對幹部進行『停職』、『撤換』等現象。」這說明根本原因在於「地方幹部」選舉、「地方官」選派主要問題所在，但「有限民主」導致的「制度缺失」，文內並未探討。

另外，由楊光斌論述之「政治參與」部分，作者開宗明義指出，不能簡單套用「政治參與」概念來分析中國的政治發展與政治過程，因為主體和活動方式及目的都有「中國特色」，因而選擇「公民參與」概念。作者未明言的是，「政治參與」意涵的廣度和深度，包括公民個體的投票選舉、集會結社活動，在今天的中國大陸仍極具侷限性，也因此，只能就現有「公民參與」角度來描述。文章優點是點出了當前中國大陸的實然面，明白提出「意識形態化政治向利益化政治轉型，為了適應這種政治轉型，政府的價值取向和行為方式也發生重大轉型」此概念，但缺點是仍然未觸及最終的目標，即全民參與的應然面。

本論文第四章談及「治理影響中國改革進程」關於政治面之影響部分，將以政治參與為例，探討「善治」最終指標之一、即「全民參與式的民主」，以對照當前大陸學者論述的「有限民主」的缺失。

¹⁹ 俞可平主編，**中國治理變遷 30年**（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁3~4。

²⁰ 同註39，頁25~26。

除上述《中國治理變遷 30 年》一書外，同樣由俞可平編著的《中國公民社會的興起與治理的變遷》，由社會科學文獻出版社。該書集結多位學者文章而成，以中國民主治理案例研究實例說明大陸公民社會的興起及治理變遷，如果說《中國治理變遷 30 年》強調的是理論嬗遞，本書則更加強調實例探討，例如在孫立平撰寫的《民間公益組織與治理：「希望工程」個案》文中，便是以「希望工程」為治理的主體案例。

惟該書也存在兩個缺點，一是所引資料較陳舊；由於該書出版於 2002 年，但集結論文很多是完成於 1998 年左右，因此所引資料多為至今十年以上，對本論文研究已時過境遷。二是雖然有個案陳述，但缺乏理論張力。以孫立平著文為例，雖然提及 1989 年「六月風波」的特定背景，「對民間社團的發展仍然是以偏嚴的審批和管理為主」²¹，也提及借助官方系統「動員」是公益基金會捐款的主要來源，但僅止於說明，點到為止，並未尋求理論依據，也未提出當前大陸發展 NGO 的基金會現狀、體制障礙因素，及如何化解及改善之道。

本論文論述 NGO 在中國發展現況上，將就體制存在的問題、障礙、當前發展現象等部分詳加說明，並借「治理」論述觀點尋求其未來可持續發展遠景及解決之道。

三、 國家轉型及及漸進式改革的研究

新加坡國立大學東亞研究所教授鄭永年的新著《全球化與中國國家轉型》，2009 年 3 月由浙江人民出版社翻譯出版，原文以英文撰寫而成，是一本難得的佳作，其探討中國面臨轉型過程遭遇的難題及克服過程，論述精闢直指核心。雖然鄭文並未以「治理」或「善治」做為架構主體，但談到「治理」主體—「法治」，其見解比坊間出版的許多大陸學人著作，更為超脫且深入。

鄭永年認為是全球化導致了中國的國家轉型，國家轉型是中國融入世界市場與全球體系的結果。「一方面儘管存在困難，中國國家已付出極大努力調整治理結構，以適應全球化；另一方面，這也推動了中國融入全球體系的過程。中國領導人形成一種新的全球主義心態，他們把中國融入全球體系看作中國成為強大民族國家的必經之路。因此領導人調整了中國的政治秩序以適應正在興起的以利益為基礎的社會秩序，重建國家官僚系統和經濟制度以推動資本主義經濟發展和培育新生的市場經濟。」²²

中國的所有這些改革，看起來似乎已推動中國更接近現代國家普遍接受的國際規則。不過，鄭永年認為，中國領導人儘管努力推進全球化，但卻不願按西方的規則和標準來變革中國的政治制度。原因是，「中國共產黨積極參與國家轉型，是為從全球化中獲益，並不想放棄其壟斷性權力。在中國共產黨看來，建立一

²¹ 俞可平等著，《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 72。

²² 鄭永年，《全球化與中國國家轉型》（杭州：浙江人民出版社，2009 年），頁 187。

個法治國家並不包括放棄黨對權力的壟斷。」²³他引用前政法大學校長江平在 1995 年《中國法學》季刊發表的文章一段話：「中國法律改革面臨的一個主要困難就是，國家的法律與政治結構之間的矛盾」²⁴，說明法律是國家行政管理的一個工具，在中國領導人心中，法律仍然是一種統治工具。

鄭永年提出的「法治」概念已涉及到「善治」最終目標，即建立一個法治社會，而這一法治的發展是與民主發展同步。就像歐洲政治史所表明，新興商人階級成功地馴服了專制國家，挑戰了「政府屬於出身貴族血統且擁有特權者的政府」主張，並最終讓政府成為一般民眾天生的領地，確立了在法律面前人人平等的觀念。不過，鄭永年並未提出任何研究假設。

論文第五章述及「善治之評估」部分，將主要以第四章提出之具體實例，從「善治」之指標評估其在各相關領域達到的治理績效。外界對大陸「民主」的認知是從「有限民主」角度視之（本文第五章將就此說明），但從村級自治的民主試驗中，吾人發現，其民主法治村的考評細則實已見民主法治雛型。見表 1-2。

表 1-2 市級民主法治村考評細則表

考評項目	考評內容	考評方式	分值
組織 領導	鎮黨委、政府高度重視民主法治村創建工作，將民主法治村創建工作與和諧村鎮、文明村鎮創建工作有機結合，統一部署，	查閱相關檔和會議記錄，聽取鎮政府情況介紹，部署認真的，本鎮所轄村統一得 5 分	10
	村黨組織和村委會高度重視民主法治村創建工作，制定政策措施和年度工作計畫	以近兩年為限查閱相關文件，徵詢當地組織部門和司法機關意見，達到要求得 3 分	
	村黨組織和村委會每年就民主法治村創建事宜做專題研究	查閱相關文件，達到要求得 2 分	
模範遵 守法法 規和政	無違反計劃生育政策現象發生	徵詢有關部門意見，查閱相關資料和台帳。時間跨度為兩年。本項任何一條考評內容不符合要	8
	無違反環保方面法規和政策現象發生		

²³ 鄭永年，同上註，頁 188。

²⁴ 江平，「中國法律改革：成就，問題與展望」，中國法學，第 9 卷第 1 期（1995 年），頁 72。團引鄭永年，全球化與中國國家轉型，頁 193。

策	注重耕地保護工作，近兩年內無違章搭建、亂占耕地現象發生	求，都不得參與民主法治村的評選	
	村級企業規範經營，安全生產措施落實，未發生重大工安及惡意拖欠工資現象		
民主選舉	村委會成員通過民主程序，採直接、差額、無記名方式選舉產生。無隨意指定、委派、撤換或變相撤換村委會成員的現象發生	選舉程序不規範，本項不得分；發生隨意指定、委派等現象，本鎮所有村都不得參與民主法治村評選	5
民主管理與民主決策	村民會議／村民代表會議組織健全	查閱村民代表會議名冊，存在明顯問題扣3分	18
	每季召開一次村民代表會，聽取村委會年度計畫及執行情況和村級財務收支情況彙報	查閱會議記錄，重點檢查村民或村民代表的發言記錄。存在明顯問題，扣4分	
	村級重要建設專案、經費使用、村級重要投資專案、村級福利專案等由村民會議或村民代表會議討論決定，並記錄在案。無不通過村民會議或村民代表會議討論，由村委會成員隨意決策的現象	查閱會議記錄，徵詢村民意見。相關程式不完整的，扣6分；存在明顯違規決策行為的村不得參與民主法治村的評選	
	村民自治章程經過村民會議討論通過，無違背國家法律、法規的內容，符合本村的實際，有較強的操作性	查閱村民自治章程，向村民徵詢對自治章程的瞭解程度及意見。不符合有關要求的，扣3分	
	村民會議和村民代表會議制度、村級財務管理制度、村幹部年度工作考核制度、責任追究制度等各項制度完善，落實到位	查閱有關材料。存在問題的，扣2分	

民主監督	村務監督小組負責審核村裏重大經費開支專案；村級所有經費開支的票據必須由村務監督小組或民主理財小組集體簽名認可	查閱村級財務帳本，未完全做到的，扣 3 分	18
	嚴格執行村務公開制度，成立村務監督小組，村幹部報酬（包括工資、兼職所得、鎮政府獎勵等）、村各項公共開支、村級經濟年度收支盈虧、土地補償金、宅基地置換、社會救助等情況每季度在村務公開欄公開一次。村級重大事項隨時公佈，接受群眾監督。公開條目清楚，便於村民查閱；村級財務年審一次。審計結果公開	定期檢查村務公開欄，徵詢村民意見，未完全做到的，扣 2 分；未成立村務監督小組的，扣 2 分；財務公開不詳細的，扣 4 分；財務公開不完整的，扣 4 分；財務公開不實的，不得參與民主法治村的評選	
	每年對村兩委成員開展一次民主評議，評議形式採無記名評分，評議結果當場公佈，接受村民監督	未認真執行民主評議，扣 3 分	
法制宣傳教育工作深入開展	村幹部學法制度健全，至少每半年開展一次學法活動	查閱相關材料。近兩年內村幹部從未組織集體學法活動的，扣 5 分；年度每少一次扣 1 分	15
	有一支相對穩定的義務法制宣傳教育隊伍；有一個村級法制宣傳欄，宣傳內容貼近實際，每月更新一次	實地檢查。無隊伍的，扣 2 分；無宣傳欄的，扣 2 分；沒有定期更新，扣 1 分	
	每半年開展一次村民學法或法治實踐活動，每次活動村幹部參加率不少於 80%	查閱相關材料。兩年內村民學法活動從未開展過，扣 5 分；年度學法活動每少一次扣 1 分	

村級社會治安狀況良好	村級人民調解網路健全，有一名專職人民調解員，調解協議書品質高，各類糾紛得到及時調處，近兩年內未發生民轉刑案件	發生一起民轉刑案件，扣 5 分	10 (扣完為止，不計算負分)
	安幫工作出色，近兩年內未發生刑釋解教人員重新違法犯罪案件	發生一起，扣 5 分	
	近兩年內未新發生吸毒現象	發生一起，扣 5 分	
	近三年內未發生重大治安或刑事犯罪案件	發生一起，扣 5 分	
村級服務體系完善	農村合作醫療、老年保障制度得到全面落實；健身設施基本完備	實地考察。本項要求存在缺陷的，扣 3 分；未做到的，扣 6 分	6
村風文明	建立村民文化活動室，定期舉辦各種活動；村容整潔；無賭博、迷信及紅白喜事大操大辦現象	村民文娛設施不完善，扣 2 分；存在賭博、迷信及紅白喜事大操大辦現象，各扣 2 分；產生嚴重影響，不得參加民主法治村的評選	10
備註：總分 100 分，85 分合格，95 分以上優秀，並獲參加「全國民主法治示範村」評選資格			

資料來源：「關於印發《市級民主法治村考評細則》和《市級民主法治小區考評細則》通知」，《東方法治網》，2008 年 8 月 29 日）《東方法治》
 (<http://www.google.com.tw/search?hl=zh-TW&q=%E6%B0%91%E4%B8%BB%E6%B3%95%E6%B2%BB%E6%9D%91%E7%9A%84%E8%B3%87%E6%A0%BC&meta=&aq=f&oq=>)

吾人便可從其中，評估及展望未來「善治」展現在「法治」面向的可能性。大陸各省市近年開展的「民主法治村」試點，雖然仍強調「黨的領導下」，但藉由「普法」及「法律進農村」各項工作的開展，對健全基層、農村並導致自下而上對法治的認識，將造成巨大效果。吾人假設，在沒有其他政黨可取代下，中國共產黨和國家間的張力仍存在，中國共產黨推動國家具體建設及「依法治國」基礎工作持續進行，但當「法治」基礎已健全、公民參與成爲常態，新興資產階級已有管道表達其參政、議政、甚至維權生態後，就是討論中國共產黨與「國家」之間如何良性互動的時候了。

另外，王紹光便以「大轉型」描述中國正在催生一個「市場社會」。2008年在《中國社會科學》第1期發表的文章《大轉型：1980年代以來中國的雙向運動》，王紹光認爲，改革開放後，中國的指導思想發生了變化。這時決策者不再著力於基本保障和平等，而是大講「發展是硬道理」，致力於追求經濟增長速度。爲了追求效率或整體經濟增長速度的最大化，其他一切都要讓步，包括公平、就業、職工權益、公共衛生、醫療保障、生態環境、國防建設等。

當時，新自由主義經濟學家鼓吹「下溢假設」(trickling down effect)相當盛行：只要經濟持續增長，其他一切問題都遲早會迎刃而解。在這種意識形態變化大背景下，中國分三階段經歷了從倫理經濟演化到市場社會的轉變。第一階段是市場的出現(1979-1984年)，第二階段是市場制度的出現(1985-1992年)，第三階段是市場社會的出現(1993-1999年)，²⁵市場原則開始席捲非經濟領域，大有成爲整合社會生活機制的勢頭。

王紹光說，在1990年代短暫經歷了「市場社會」的夢魘後，中國已出現蓬勃的反向運動²⁶，並正在催生一個「社會市場」。在社會市場裡，市場仍是資源配置的主要機制，但政府通過再分配方式，盡力將對與人類生存權相關的領域進行「去商品化」，讓全體人民分享市場運作的成果，讓社會各階層分擔市場運作的成本，從而把市場重新"嵌入"社會倫理關係之中。不過，就像王紹光所言，雖然從近年來中國出臺的系列社會政策顯示，中國政府既有政治意願也有財政能力來充當社會市場的助產士，但無論在意願還是能力上，兩者都有待加強。²⁷

在台灣方面，對本論文有很大幫助的是由徐斯儉、吳玉山主編的《中共政權的精英與政策—黨國銳變》一書，該書的核心架構是由三層變項構成，第一層變項是政體結構性變項，第二層變項是菁英互動關係的變項，第三層變項則是政策影響與後果的變項。

書中指出中國改革發展的政策變遷邏輯分爲兩部分，一部分是極權政體的遺緒，包括政權正當性基礎的轉變，從魅力到傳統型或法制刑的轉變，從意識形態

²⁵ 王紹光，「大轉型：1980年代以來中國的雙向運動」，《中國社會科學》，總第169期，2008年第1期，頁129~130。

²⁶ 「反向運動」是王紹光自言借用卡爾·波蘭尼(Karl Polanyi)1944年巨著《大轉型：我們時代的政治與經濟起源》的概念。王紹光說，誠如諾貝爾經濟學獎得主史蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)在該書新版前言所說，「波蘭尼所提出的問題和視野並沒有喪失它的卓越性，他常讓人們感覺到，他是在直接針對當下問題發言。」同上註，頁129。

²⁷ 王紹光，「大轉型：1980年代以來中國的雙向運動」，同註24，頁143~145。

到經濟發展為基礎的轉變，以及黨國體制的特色；其次是以各級地方政府作為經濟發展主導的（地方）發展型國家。由這兩部分形成精英互動，再影響政策的制定；而政策制定又包括社會發出各種對憲政的挑戰（蔡定劍）、中央集體領導決策的確立及「民本集中制」的形成（楊開煌）、政治繼承制度化的逐漸累積（寇健文）、中共強化監督的政治改革受黨國體制牽制而產生「紀律軟約束」現象（徐斯儉）、各省趁中央權力交接時，擴張其發展機會主義，導致政治經濟景氣循環（陶儀芬）以及各部門發展機會主義，藉此向民間社會滲透實現尋租（王信賢）²⁸等。

該書的特點是，對當前中國大陸政體性質及政體變遷提出某種詮釋的一次嘗試。吳玉山在該書結論中，將「後極權主義」及「資本主義發展國家」兩個概念的揉合及特殊組合，作為現在中國大陸政體定性的理論架構。這一觀點，也為學界提供了一個新的視野，這是其特色，也能為本論文在研究中國漸進式改革過程中的研究變項如第三章第二節有關「內在變革」方面提供參考依據，在 NGO 的發展及公民社會浮現部分也具有相當參考價值。該書因主要強調國家政體體制建構內因及制度設計、精英互動層面，因此，在「治理」論述上的闡釋似嫌不足，是其唯一美中不足之處。

而著名的大陸作家王力雄在台灣出版《遞進民主》一書，其中，他把不少學者提到的「漸進式改革」中涉及政治改革的部分，稱之為「遞進民主」，認為中國實行的是「遞進民主」。他說，「遞進主要是指民主的一種形式——既不是大規模的直接民主，也不是代議制的間接民主，而是在逐層遞進過程中，將直接民主和間接民主、參與式民主和代議制民主結合在一起的一種新型民主。『遞進』在這裡比較是描述一種結構。」王力雄還設計了一套「遞進民主制規則」，將國家內部社會組織分為公權組織、眾權組織及私權組織三種，他認為以此方法是對社會結構觸動和改變最小的方式，也可改變權力服從方向，產生的作用卻最大。²⁹王力雄的著作具有很大說服力，惟缺乏理論建構，但也不失為論文的參考用途。

此外，「公民社會」的逐漸「甦醒」也是論文中的主題之一。研究這方面的書籍相當多，例如台灣出版的《兩岸社會運動分析》收集了兩岸三地著名學者專文，探討兩岸社會運動崛起中有關「公民社會」的意涵。其中在提到大陸方面，以農民、勞工、法輪功、甚至環境保護議題的抗爭行動及維權為例，深入地提出發展趨勢及展望。該書的優點是從社會運動過程看到政治、經濟及社會轉型的契機，並建立一定理論框架為指導；例如談到環境保護運動，書中提到了三組社會運動的相關變項，並由此建立分析框架，第一，國家特殊的政治結構上的限制和機會，將影響其中發生的社會運動；第二，集體行動的動員機制和組織能力；第三，社會運動的目的和手段的建構。³⁰這些變項，也正是「公民社會」建立過程中主要的分析手段。該書主要是分析社會運動，因此對本論文中提及之「公民社

²⁸ 徐斯儉，吳玉山主編，**中共政權的菁英與政策—黨國蛻變**（台北：五南出版社，民國 96 年），頁 5。

²⁹ 王力雄，**遞進民主**（臺北：大塊文化出版社，2006 年），頁 137~150。

³⁰ 張茂桂，鄭永年主編，**兩岸社會運動分析**（臺北：新自然主義出版社，2003 年），頁 392~393。

會」建構效用不大，但不失為建構分析過程中具參考價值的著作。

而俞可平等合著的《中國公民社會的興起與治理的變遷》，在提及「公民社會」浮起章節中，是論文重要的參考書籍之一，書中所談及包括中國民間組織之發展、農民治理之變遷、市民自治與社區管理方式之變革、經濟領域中的民間治理，對論文都相當具有啓示作用，尤其以「治理」角度論述中國大陸「公民社會」，正是本論文的主要焦點之一，其論述方法及架構處理很值得借鏡。

從「治理」的內涵、理論、與民主關聯、轉型，直到如何實現「治理」的目標—「善治」，大陸學者的確提出相當多的論述，但基本上，可分三類來論述中國「治理」發展的相關探討。

第一類是「善治」，這是研究中最受重視的角度，俞可平的主張可為代表。這一研究角度，通常將視野集中在國家和公民社會的合作方面，認為透過兩者的合作能達成中國民主及「善治」，因此，著重的是對公民社會「協同治理」角色的研究，在個案研究基礎上對中國的治理結構、功能及與整體政治發展間的關係，進行總體歸納和梳理。

第二類，部分學者是以政府的政策過程研究做焦點，認為政策過程建立理論框架，才能瞭解中國漸進式改革的實質。例如徐湘林主張建構一種「中層理論」，對中國的改革進行研究。

徐湘林認為，中國改革可以視作一政策過程，是透過政策的選擇、制定和實施，實現對現有政治權力關係和政府體制的職能進行有目的的轉變的過程；而如果政策過程可成爲一種分析中國政治改革的中層理論的話，它應該包含以下研究內容：其一，改革政策是在什麼樣的環境和體制下被制定和實施；其二，改革政策的制定和實施產生影響的重要變量有哪些；其三，對改革政策制定起決定作用的群體、組織或個人的政策偏好，他們在政策選擇中依據的標準和條件。³¹

就這位學者觀點來說，關鍵問題是如何選擇政治策略，使政治變革有利於發展，這種選擇困難且複雜，既不能脫離世界經濟體系和西方價值的強大壓力，又必須考慮自身歷史傳統的制約和現實社會政治變化對體制轉型可能帶來的衝擊。徐湘林針對的是「漸進式政治改革」部分，他提出以「政治文化、政治結構、社會群體、政治領導、政策」等五大變量因素，檢視中國「漸進政治改革」，並據此為中國漸進式改革建立中層理論架構。

第三類的學者則是從國家制度建設角度，來談中國治理，認為國家制度建設的根本目的之一就是實行「善治」；但論證的前提依據是「沒有一個有效的政府，就不可能有民主。」³²而一個有效的政府應當是一個實行良治的政府，因此，政府要實行良治，就必須是以國家基本制度建設為基礎。

王紹光在與胡鞍鋼、周建明合編的著作《第二次轉型：國家制度建設》一書中，也將「善治」的制度基礎設計為八個向度：強制機制、汲取能力、共識機制、

³¹ 徐湘林主編，**漸進政治改革中的政黨、政府與社會**（北京：中信出版社，2004年），頁10~15。

³² 王紹光，「有效的政府與民主」，**學術中華網**（北京），2004年9月2日。

<http://www.xschina.org/show.php?id=1734>

監管機制、協調機制、表達機制、整合機制、再分配機制。³³不過，相較俞可平提出的「善治」指標中含有「人權與公民權」來看，王紹光等人此說，基本不涉權力制約這一關鍵核心，予人感覺八種機制建設只是進一步強化權力，尤其考慮到中國國情，忽視強權力或許是對現實的承認，卻也是弱點所在。



³³ 胡鞍鋼、王紹光、周建明主編，**第二次轉型：國家制度建設**（北京：清華大學出版社，2003年），頁 10~12。

第貳章 治理之論述

1989年世界銀行在概括當時非洲的情形時，首次使用「治理危機」(crisis in governance)來描述非洲當時各國的政治發展。自此之後「治理」便逐漸取代「統治」，廣泛運用於政治發展研究，特別是描述後殖民地和發展中國家的政治發展形式。可以說，「治理」(governance)取代了過去的「統治」(government, rule or to govern)，如何讓「治理」成爲有效良善且可持續發展，便是「善治」(good governance)的課題。本章主要是探討治理及善治的意涵，藉由對「善治」概念的厘清，來看至今爲止，學界從政治、經濟及社會等角度提出之相關觀點與研究，以便爲下一章節「中國漸進式改革之理論與實際」鋪陳道路。

第一節 政治篇之觀點

一如前述，1989年世界銀行以「治理危機」概括非洲政治發展風貌後，「治理」概念隨之廣泛被運用。例如，1992年世界銀行年度報告題爲「治理與發展」(Governance and Development)；1996年，經合組織(OECD)也發佈了名爲「促進參與式發展和善治的專案評估」報告(Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance)；同年，聯合國開發總署(UNDP)發表年度報告「人類可持續發展的治理、管理的發展和治理的分工」(Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division)；1997年，聯合國教科文組織(UNESCO)提出名爲「治理與聯合國教科文組織」(Governance and UNESCO)的文件；1998年，《國際社會科學雜誌》第3期出了一個名爲「治理」(Governance)的專刊。此外，聯合國早於1992年便成立名爲「全球治理委員會」(the Commission on Global Governance)的專門機構，並出版《全球治理》雜誌(Global Governance)。¹關於各國際組織對「治理」的定義，以表2-1示之。²

表 2-1 國際組織有關治理之定義

國際組織	治理定義
世界銀行(World Bank)	一國在各個層次上執行其經濟、社會資源之權力的行爲
聯合國開發總署(UNDP)	執行經濟、政治與行政權威以處理國家在各種層次之事務
經合組織(OECD)	使用政治權威和行使其在社會中與其經濟、社會發展有關之資源處理的控制

¹俞可平，**權利政治與公益政治**（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁138~139。

²江明修，**志工管理**（臺北：智勝文化事業公司，2003年），頁350。

渥太華治理研究中心 (Institute of Governance, Ottawa)	包含社會中的制度、過程和全體公民，他們決定權力如何被行使、影響社會的重要決策如何形成，以及在此決策中各種不同利益如何受到調和
國際行政科學研究中心 (International Institute of Administrative)	指一種過程，即社會運用其權力和權威以及影響、制定有關大眾生活、經濟與社會發展的政策與決策
東京科學研究中心 (Tokyo Institute of Technology)	意指一組複雜的價值、規劃、過程與制度的組合，而此一組合是社會爲了處理其發展與解決正式與非正式的衝突
聯合國全球治理委員會 (Commission on Global Governance)	治理是個人或各種公私機構管理其共同事務的諸多方式的總稱

資料來源：截取江明修：《志工管理》圖表製作而成。

由此可見，隨著全球化發展及非傳統國家之國際組織的興起，「治理」已取代傳統政治學上的「統治」意涵，以更具合作意涵、更開放性而非強制性結合的手段，來達到相同效果及目的。

一、從「統治」到「治理」

對於「統治」與「治理」的區別，大陸學者俞可平認爲，區分治理與統治兩個概念，「甚至是正確理解治理的前提條件。」³首先，統治的權威必定是政府，統治的主體一定是社會公共機構；治理的權威並非一定是政府機關，治理的主體可以是私人機構，也可以是公共機構和私人機構的合作。其次，管理的權力運行向度不同，統治的權力運行向度是自上而下，運用政府的政治權威，透過發號施令、制定政策和實施政策，對社會公共事務實行單一向度的管理；治理則是上下互動的管理過程，主要通過合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實施對公共事務的管理。⁴

瑞士政治學者夏維爾（Francois Xavier Merrien）從國家角度認爲，統治和治理正代表治國的兩種新舊理論。「有效管理就是所謂強國家（the strong state），即一個明顯區別於市民社會、擁有足夠資源，抗得住社會壓力的國家；新理論則代表治理觀點，有效管理意味國家緊縮開支，作爲一個幾乎不比其方面重要多少的合作夥伴，與私營利益集團一起在網路（network）中發揮作用。這就無異從由政府自上而下的統治過程，向相互影響過程轉變。」⁵由此可見，統治觀點下，

³俞可平，**權利政治與公益政治**，同註1。頁142-143。

⁴俞可平，**權利政治與公益政治**，同註1。頁143-144。

⁵俞可平主編，**治理與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁110。

現代國家必定是個強盛的國家，但在治理觀點，現代國家應是一個適度國家。⁶

筆者認同此觀點，不管從「治理」角度或下節將闡釋的「善治」觀點看，中國上一代領導人鄧小平曾言「韜光養晦絕不當頭」，而當代在面對「中美共治」、「G2（中美兩國）成形」、哈佛大學史學教授弗格森（Niall Ferguson）創造「中美國」（Chimerica）辭彙等各種說法之際，中國總理溫家寶公開駁斥此說，⁷代表儘管中國經濟崛起，但仍冷靜面對自己實力。

90年代以來，西方政治學者對「治理」作出許多新界定。治理理論主要創始人羅斯諾（J. N. Rosenau），在其代表作「沒有政府統治的治理」和「21世紀的治理」著作中，將「治理」定義為：一系列活動領域的管理機制，它們雖未獲正式授權，卻能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同目標支援的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。⁸

高定（Jean-Pierre Gaudin）則認為，治理與統治有三方面不同：一是本質不同，治理的權威可能是政府、非政府或跨區域組織，統治權威則來自政府；其二，權力運行方向不同，統治權力來自由上而下單向方式進行，治理則是上下互動過程，主要藉合作、協商、夥伴關係等方式確立共同目標，形成共識而建立合作網路；其三，管理範圍不同。統治範圍以國家疆界為限；治理範圍可及特定領土範圍內的國家，亦可以是跨越國界的國際領域。⁹

羅茨（R. Rhodes）認為，治理意味「統治的含義出現變化，意味一種新的統治過程，意味有序統治條件已不同於前，或是以新的方法統治社會」。羅茨詳列了六種關於治理的不同定義：¹⁰第一，作為國家管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小成本取得最大效益；第二，作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制；第三，作為新公共管理的治理概念，它指的是將市場激勵機制和私人部門管理手段，引入政府公共服務；第四，作為「善治」的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系；第五，作為社會控制體系的治理，它指的是政府與民間、公私部門間的合作互動；第六，作為組織網路的治理，它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路。

⁶ 陳力川，『解析「治理與善治」』，**學術中華**（北京）。

<http://www.xschina.org/show.php?id=6673>。

⁷ 溫家寶 2009 年 5 月 20 日出席捷克首都布拉格第 11 次中歐領導人會晤，會晤後與歐盟輪值主席國捷克總統克勞斯和歐盟委員會主席巴羅佐共同會見記者時表示此意見。他說，「中國堅持獨立自主的和平外交政策，奉行互利共贏的開放戰略，願同所有國家發展友好合作關係，絕不謀求霸權。一兩個國家或大國集團不可能解決全球的問題，多極化和多邊主義是大勢所趨，人心所向。有人說，世界將形成中美共治的格局，這是毫無根據的，也是錯誤的。」**中國評論新聞網**（香港），2009 年 5 月 21 日。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/7/5/3/100975339.html?coluid=7&kindid=0&docid=100975339>。

⁸ James N. Rosenau and Ernest Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992,) pp. 3--2.

⁹ 蔡秋如，『從「全球化」思維探討有利兩岸發展的新認知』，**展望與探索**，第 3 卷第 3 期（民 94 年 3 月），頁 32。

¹⁰ 羅伯特·羅茨，「新的治理」，轉引自俞可平編，**治理與善治**（北京，社會科學文獻出版社，2000 年），頁 86~106。

羅茨提到的「治理」是分別從國家管理活動、公司、公共管理、善治、社會控制體系及組織網路等六大不同性質的方向來討論。本論文強調的便是其中的「善治」部分，按羅茨的解釋，即「強調效率、法治、責任的公共服務體系」。在本論文中，「公共服務體系」指的便是中國，而探討中國漸進式改革，實際便是研究其走向效率、法治及責任的過程。這也是本文使用制度學派、政經轉型及結構功能途徑做為研究方式的主因。

傑索普（Bob Jessop）對「治理」的釋義最清楚。他發現在複雜的社會組織和系統協調中，有些相互依存的形式不適用於、甚至抵制以國家等級（自上而下發號施令）或市場機制（放任自流）方式進行協調。「過去由國家或市場進行調節而遭失敗的事例，使人們對國家和市場的作不再抱存幻想，從而將治理的協調方式當作一種可能的選項；其次，經濟全球化程度打破了各國經濟活動空間與國家領土相對吻合的狀態，使人們對民族國家管理經濟能力產生疑問。」¹¹

事實上，這也是「統治」與「治理」的主要差異。大陸學者俞可平認為，「治理是指在一個既定範圍內運用權威維持秩序，滿足公眾的需要。治理的目的在于指在各種不同的制度關係中運用權力去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度地增進公共利益。從政治學的角度看，治理是指政治管理的過程，它包括政治權威的規範基礎、處理政治事務的方式和對公共資源的管理。它特別地關注在一個限定的領域內維持社會秩序所需要的政治權威的作用和行政權力的運用。」¹²這是從政治面向來解釋「治理」的意涵。

楊雪冬談到「治理」九種方法時，主要從經濟面向解釋「治理」意涵。他引述荷蘭學者克斯伯根（K. Van Kersbergen）和沃頓（F. Van Waarden）在2004年3月出版的《歐洲政治研究》雜誌上的文章，對「治理」總結出九種用法，¹³其中，她認為「善治是治理最突出的用法」，主要用於經濟發展領域，包括減少不必要公共支出，透過減少管制推動私人部門發展，加強私人銀行業，改革稅制，提高政府和公司透明度和責任感。¹⁴這些做法，與羅茨或俞可平對「治理」的定義相較，讓走向良善治理（善治）都有了基本指標可尋。也就是說，作為「善治」的治理強調的是合法性與效率，皆具政治、行政和經濟、社會上的價值。克斯伯根與沃頓提出的九種用法，還包括國際關係領域（全球治理）、社會和社區自治組織「沒有政府的治理」、經濟治理、公司治理、新公共治理（即公共部門的「善治」）、多層次及網路治理等等。¹⁵

從上述可知，不管是國際組織或學界，在界定治理概念時，選擇視角容有不

¹¹ 傑索普，「治理的興起及其失敗的風險：以經濟發展為例的論述」，轉引俞可平主編，**治理與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁62。

¹² 俞可平，**權利政治與公益政治**，同註1，頁142。

¹³ K. Van Kersbergen and F. Van Waarden. 2004, "Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy." *European Journal of Political Research*, vol. 43, no. 2, p. 143~172.

¹⁴ 楊雪冬，『「治理」的九種用法』，**楊雪冬博客**。

<http://blog.china.com.cn/yangxuedong/art/613596.html>

¹⁵ 同註16。

同，但得出的定義，基本都概括了如下特徵：第一，治理既涉及傳統政治權力，也涉及其他社會部門的權威，公共部門和私人部門都是行動者；惟世界銀行及聯合國更加強調治理的國家主義基礎及其政治權威性。第二，治理是一種過程。第三，治理既要求使用支配和控制手段，也要求使用協調手段。第四，治理不是一個正式制度，而是有賴於行動者持續互動形成的一種機制。¹⁶

大陸學者張昕認為「統治」與「治理」存在六大差異，第一，如果「統治」被理解為一種行動的話，「治理」則被理解為一種社會協調模式或程式；第二，統治的主體必然是政府機構，治理則既可是政府機構，也可是私人機構；第三，統治講究的是權威，是上下互動，治理講究的是協調，是透過合作協商、夥伴關係或目標認同來達成；第四，統治強調政府施政權威，治理強調民眾認同的合法性，其權威不在強制，而是獲公民的認同；第五，統治是單中心，治理則是多中心；第六，統治模式是高姿態的國家干預，治理模式則是低姿態的家干預。¹⁷

由上可知，傳統政治模式及民族國家盛行意識主導下，一般對政府解決問題的能力普遍帶著樂觀態度，「相信政府」是 80 年代前統制模式普遍接受的觀點，當時，民眾普遍相信政府通過稅收和公共開支就能有效規範經濟活動，充分運用公共資源就能公平解決貧困、疾病、教育普及、醫療援助和環境污染等問題。

但進入 80 年代後，一些普遍性因素問題開始讓越來越多民族國家執政者反思，究竟傳統統治模式是有效。這些在 80 年代後出現的因素包括：福利國家財政危機，互賴日深的全球化，全球人口老化，公共政策失效，全球暖化及環保，及公民覺醒等問題。這也是中國為何進入 90 年代後進行政府機構改革的原因，也是公共部門改革（政府組織再造）方興未艾之因，都是透過探索找出有別於傳統治理之新模式。然而，由於治理也存在失效可能，因此，如何使「治理」更有效，「善治」便成為學者或國際組織更縱深探討的目標。¹⁸

從以上對「統治」與「治理」概念的梳理可見，不同研究焦點呈現出對「治理」概念的廣泛性和多樣化，有從研究組織（如政府、公司或多邊關係）定義，有從發展（功能論者觀點）角度著手，有從公共治理品質本身評估（文後將提及中國建立治理評估框架）著手，也有從治理如何被組織過程論述，不一而足。本文將從「善治」角度論中國漸進式改革，因此，焦點將放在「善治」與發展，從政治、經濟及社會角度，檢驗中國漸進式改革在「善治」基礎上的發展路徑。

舉例來說，中共總書記胡錦濤一再提倡「和諧社會」，中國首次完整提出「構建社會主義和諧社會」，是 2004 年 9 月 16 屆 4 中全會《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》文獻上。¹⁹該《決定》將「構建社會主義和諧社會」正式列為全面提高執政能力五大能力之一。而這一概念在 2002 年中共召開 16 大時，

¹⁶ 唐娟，**政府治理論**（北京：中國社會科學出版社，2006 年），頁 20。

¹⁷ 張昕，**轉型中國的治理與發展**（北京：中國人民大學出版社，2007 年），頁 38~39。

¹⁸ 俞可平，**全球化：全球治理**（北京：社會科學文獻出版社，2003 年 6 月），頁 6~9。

¹⁹ 『16 屆 4 中全會「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」』，**中國網**〔北京〕，2004 年 9 月 27 日。

<http://www1.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm>

黨報告已觸及，當時《報告》提出，到 2020 年中國將實現小康社會比 2000 年有六個「更加」，其中第五個「更加」即「社會更加和諧」。²⁰中央編譯局執行主任何增科認為，沒有善治與公民社會的成長，就沒有「和諧社會」。

何增科認為，「善治」意味國家與公民社會對公共事務的合作管理，這將促成國家政府與社會良性互動，而國家與公民社會保持良好合作與互動是和諧社會的基礎。可以說，沒有善治就沒有國家和社會之間的和諧，也就沒有和諧社會。²¹

但同樣命題也引起學者不同看法，如有學者看重制度安排和創新，另外則認為，應強調問題解決和策略選擇。前者認為，只有好的制度和機制，社會才能從不（夠）和諧走向和諧；後者認為，建設和諧社會本身就是前提，即認為目前社會還不（夠）和諧，特別是轉型期社會，不採取或制定更良善的公共政策，社會和諧不可能天上掉下來。²²前者強調制度取向，後者強調策略取向，但不管建立機制或策略選擇，都是一體兩面。以圖 2-1「中國漸進式改革架構圖」詮釋此概念，以「和諧社會」建設為例，說明在中國漸進式改革過程中，「善治」不僅是手段，也是結果；手段和結果能有機統一，中國改革模式就是欲求之目標。



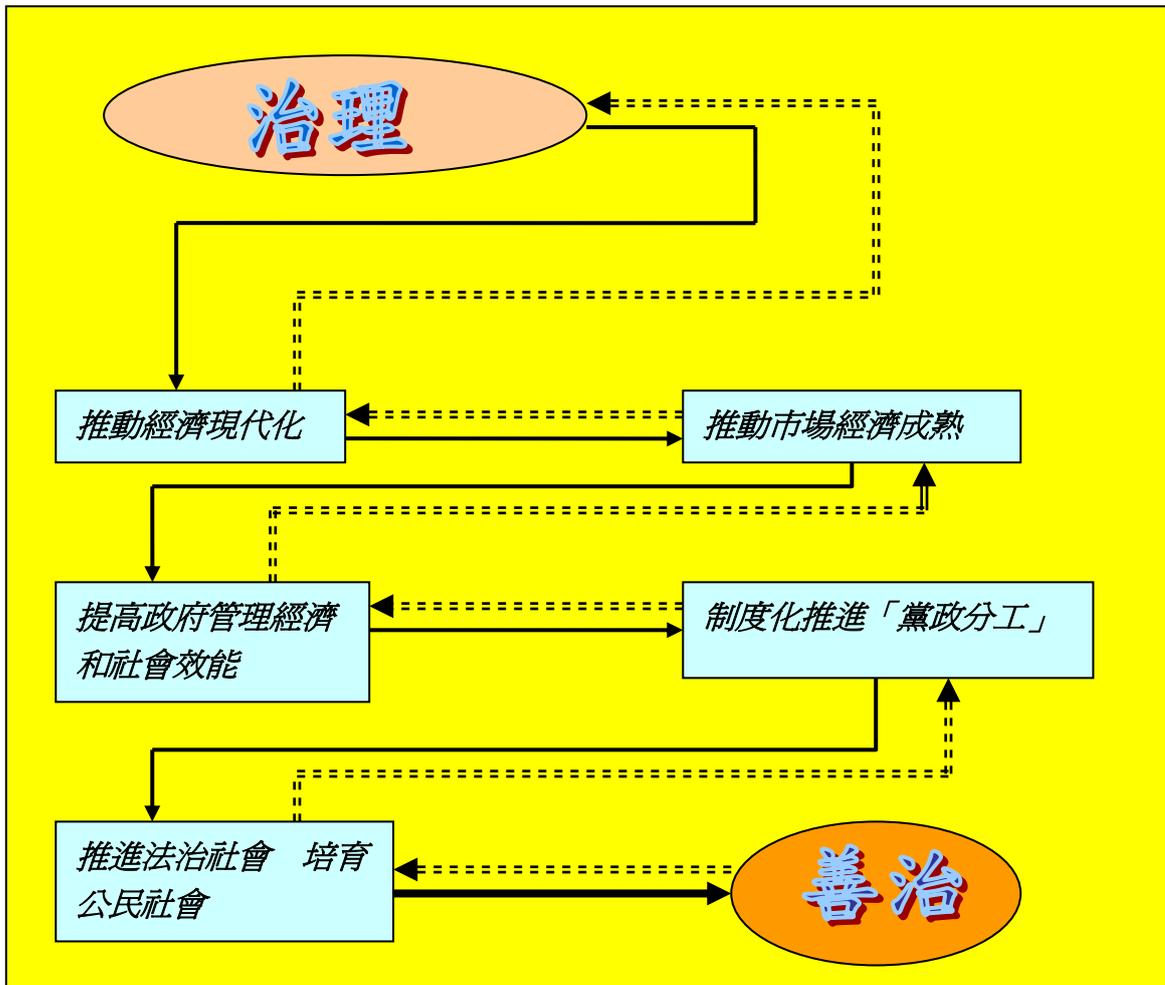
²⁰ 「江澤民在黨的 16 大上所作的報告」，新華網〔北京〕，2002 年 11 月 17 日。

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632254.htm

²¹ 「和諧社會之本：善治與公民社會，專訪中央編譯局當代研究所所長何增科教授」，兩岸網（北京），2007 年 2 月 28 日。

<http://mag.chinayes.com/MagazineBase/M23/152/20080626115031978.shtml>。

²² 嚴強，**國家治理與政策變遷—邁向經驗解釋的中國政治學**（北京：中央編譯出版社，2008 年出版），頁 335~338。



資料來源：筆者根據論文研究架構自繪。

圖 2-1 中國漸進式改革架構示意圖

從圖 2-1 可知，治理經濟、政治及社會轉型產生的變化，將導致「善治」，而「善治」最終又將影響政經及社會轉型及治理總體框架。如此因果關係，將體現在中國漸進式改革的全過程，而其結果又將回饋到制度本身要求配合改革及發展。

回到對「治理」的意涵界定上，1995 年聯合國「全球治理委員會」發表《我們的全球夥伴關係》(Our Global Neighborhood) 報告，其中對「治理」下的定義，應屬最具權威性，援引如下：

「治理是各種公共或私人的個人和機構管理其共同事務諸多方式的總和。它是使相互衝突的或不同的利益得以調和並且採取聯合行動的持續的過程。它既包括有權迫使人們服從的正式制度和規則，也包括各種人們同意或認為符合其利益的非正式的制度安排。它有四個特徵：治理不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制，而是協調；治理既涉及公共部門，或包

括私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續的互動。」²³

傳統政治學概念中，統治唯一權力合法性及來源僅來自政府機構，政府是最終維持社會正常秩序、提供民眾廣泛公共資源之來源。治理統治的最大不同，便是權力來源及權威已不再是單一，政府機構不再是權力來源的一提供者，而是一種「共治」形態，共治者包括公民社團、非政府組織，甚至輿論領袖。

就此而言，1978年11屆3中全會鄧小平宣佈中國進入改革開放年代，無疑是開啓了治理的新時代，也是中共從過去專斷式「統治」邁入新的「治理」時代的分水嶺。跨過此一分水嶺後，政治上，政權不再包山包海，揚棄傳統中央集權，改爲重視協商、權力下放；經濟上，不再指導管理市場，而是根據市場原則分層管理，經濟體制上在國有企業經營之餘，開始重視民營企業與外資企業，強調公司治理重要性，並漸進融入國際貿易與經濟舞臺；社會領域上，不再是權威式的監督與管理，而是強調漸進式強調民本與公民權。

可以說，改革開放30年，中國揚棄了傳統上「統治」的絕對概念，相對採取有效的「治理」模式。「治理」取代「統治」成爲當今各國逐漸採取的政制互動模式，主要也因傳統的「統治」概念，已無法因應當代世界發展，不管在傳統政治或經濟領域，政府統治已出現危機，經濟發展亦因國際資本缺乏監管而導致金融危機。爲因應更複雜的社會結構及「統治」失效，以「治理」代替「統治」便成爲當代尋求政府良善治理及社會發展的新趨勢。

而在當代國家中，如何尋求有效「治理」模式，成爲一個被期待的理想政治管理模式，或稱爲「善政」(good government)的國家，也是當代不少政府的努力方向。不管中西方，幾千年的傳統文化強調的都是「統治」階層能「愛民愛物」、「民之所愛愛之，民之所惡惡之」，其目的都是爲彰顯親民、愛民，更具體來說，就是要求具有廉能的政府官員、有嚴明的法度、有很高的行政效率及良好的行政服務。但在上世紀90年「治理」概念盛行後，人民長期期待的「善政」已被「善治」所取代。

二、 從「善政」到「善治」

可以說，「善政」僅代表政府的良善美意，「相信政府」、「政府受民愛戴」觀念已不再符合世界發展趨勢和潮流；由於「善治」更加強調使公共利益最大化的社會管理過程，強調政府與公民對公共生活的合作管理，強調政治國家與市民社會的一種新型關係，政府不再是權力唯一來源，面對複雜化的政治、經濟及社會基礎變化，「善政」無法滿足民眾的需求，無法解決所有衍生的治理難題，局限性因此逐漸呈現，「善政」最終也被「善治」的概念所取代，

²³ *Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995,) p. 2.

從此點來看，「善治」和傳統「善政」最大的區別便在於：在國際間，面對全球化議題的興起，各國及國際（政府或非政府）組織的浮現，「善治」引進了更多制度因素及結構變項，而在各國家與組織間傳遞更多良善治理的規則，這些規則也讓參與全球化的各個國家互動更密切、關係更緊密，且形成上升氣旋式的良性迴圈運作模式；而在國家之內，「善政」因經濟發展及社會結構轉型，導致城鄉差距擴大、城市發展不均衡、社會矛盾增加，以致「善政」受到阻礙及挑戰，甚至出現行政上的治理危機，因此便逐漸被興起的「善治」概念所取代。

當代社會哲學家哈伯瑪斯在《合法性危機》一書中說，當代資本主義有四種危機：合理性危機、經濟危機、合法性危機及動機危機。其中，「合理性危機」是指行政系統不能做出足夠的合理決策，以協調經濟系統發出的矛盾指令。他認為，當行政系統結構所能容許解決問題的可能性低於系統繼續生成所必需的限度時，就會產生合理性危機。從這點看，這位理性主義者提出的問題，正是中國大陸從毛澤東到鄧小平、從「統治」到「治理」變遷過程中，面臨的要問題。也就是說，大陸在整體發展過程中，因統治出現了合法性危機及合理性危機，因此，才會有各項改革的出現，以及學者對「善政」觀點的籲求。

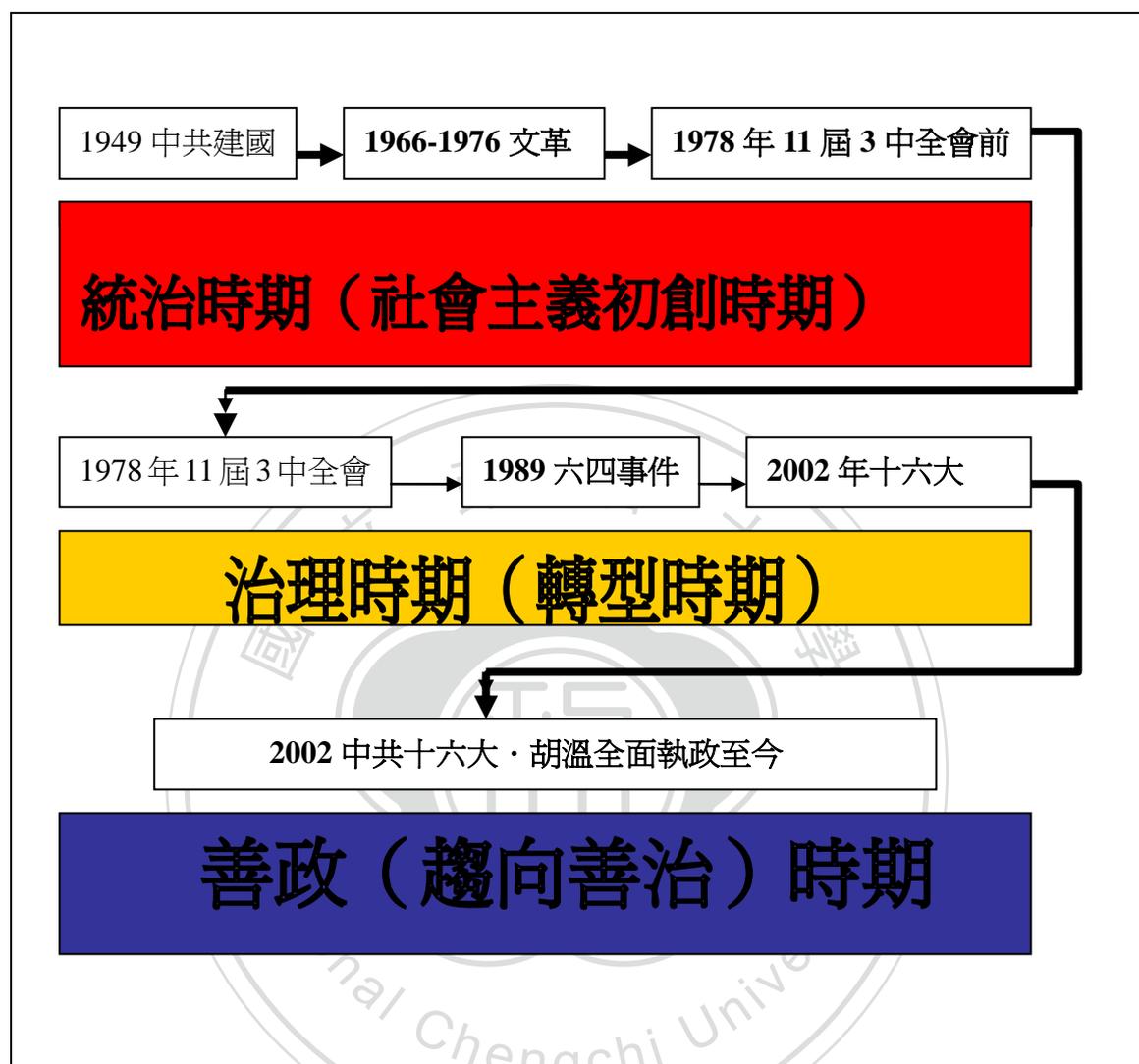
在傳統「善政」管理模式下，公共權力配置核心在政府，非政府組織、企業、社會公眾完全處於政府權力的控制範圍之內，這就必然導致以政府的行政管理模式來推動發展，強制性手段控制便成爲此階段社會發展的特色；在傳統「善政」模式下，改革初期，中國形塑的體制是「社會主義市場經濟體制」，但此一體制在運作上，從政府層級來說，是個「包山包海」式的「全能政府」模式，力所未逮卻無所不包的政府體制，也因此導致官僚腐敗、迭床架屋、效率低落的現象，社會問題日益突顯導致，某種程度上已被理解爲「合理性危機」的出現。「善治」說的出現，正是爲彌補此一現象的缺失。

爲研究方便，筆者將中國當代政治發展分爲三階段，1949年到「文革」（1966年至1976年）結束後1978年11屆3中全會召開爲社會主義初創時期，這段時期便是傳統政治模式主導下的「統治時期」；1978年11屆3中全會鄧小平提出改革開放政策後，胡耀邦及趙紫陽相繼上臺，也開創了治理新時代，1989年「六四事件」後江澤民上臺，到2002年中共「十六大」召開，胡錦濤正式執政止，這段時期可視爲政經社會轉型時期，亦稱之爲「治理」時期，且由於「善政」的探討已提上臺面，吾人亦將之稱爲「善政草創時期」；2002年中共「十六大」胡錦濤正式執政後，「中國經濟崛起」已成全球話題，胡錦濤及總理溫家寶多次提出「堅持以人爲本、執政爲民，建設人民滿意的政府」²⁴的觀點，並多次強調現代工作的重要性，²⁵因此將本文將此階段稱爲現代化時期，也因爲在這時期，已有不少專家學者強調「善治」的重要性，中國政經及社會轉型已展現了不同 20

²⁴ 「溫家寶：以人爲本執政爲民 建設人民滿意的政府」，人民網（北京），2004年7月22日。
<http://xn--gmq282eogn.cn/BIG5/shizheng/1024/2659084.html>。

²⁵ 「胡錦濤：把握社會主義現代化規律 把社會主義現代化推向前進」，中國共產黨新聞網，2009年9月10日。
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/10024192.html>。

世紀江澤民時期的新風貌，更不同毛、鄧早年「統治時期」風貌，因此吾人將此時期特色稱之為「善治草創時期」。²⁶以圖 2-2 中國當代政治發展三階段說明如下。



資料來源：筆者根據中共當代政治發展路徑並配合論文研究需要自繪。

圖 2-2 中國當代政治發展三階段示意图

在初創的「統治」時期，中國體制明顯的特徵是：權力高度集中，嚴重的個

²⁶ 對於中國建政 60 年階段畫分各家說法不同，中國工程院院長徐匡迪將之畫分為四階段，分別為新中國成立初期(1949 年-1966 年)、文革時期(1966 年-1976 年)、改革開放時期(1977 年-1999 年)、21 世紀建設新型國家時期(2000 年至今)。華夏經緯網(北京)，2009 年 9 月 22 日。

<http://hk.huaxia.com/zt/tbgz/09-037/09/1579112.html>。

中共文化部長蔡武則畫分為 3 階段，分別為 1949 年到 1960 年文化大革命；文革 10 年；11 屆 3 中全會召開後。人民網(北京)，2009 年 9 月 14 日。

<http://culture.people.com.cn/BIG5/87423/10050532.html>。

著名經濟學家吳敬璉則從經濟角度分 3 階段，1958 年至 1978 年，分權型命令經濟；1979 年至 1993 年，為增量改革階段，壯大民營經濟；1994 年至今，整體推進階段，建立市場經濟體系為目標。中國機構網(北京)，2009 年 10 月 2 日。

http://www.chinaorg.cn/idx/yw/2009-10/02/content_5360132.htm。

人崇拜，社會高度政治化，黨政不分，人治重於法治，官僚主義盛行，政治運動頻繁，此外還包括政治上的閉關自守，政治溝通體制不暢及組織機構整合程度低下等弊端。²⁷但 1978 年中共召開 11 屆 3 中全會後，鄧小平宣佈「改革開放」政策開啓了治理時代的新紀元，「統治」逐漸被「治理」時期取代，也是中國進入轉型時期之際。「治理」發端於中共改革開放之初，因此也是大陸進入轉型期之際。

爲研究方便，筆者將「轉型時期」畫分爲從 1978 年開端，直到 2002 年胡溫全面執政前爲止。轉型時期最大特色是，高度集中的權力體制開始瓦解，過去在毛澤東統治時期強調的「個人崇拜」，受到「六四事件」衝擊及鄧小平提倡打破「個人崇拜」²⁸而面臨崩解，過去的全民政治運動不再，政治及社會環境面臨國際化及多元化衝擊，加上網路的興起與普及，民主理論探討的深入，社會中產階級興起，經濟結構轉型後民營企業勢力崛起及外商蜂擁而入等等因素影響，造就了中國在「轉型時期」雖經歷「六四事件」及 1997 年亞洲金融風暴衝擊，但仍能漸進轉型。惟其中，政制體制改革及官僚系統在公共治理領域的更加成熟化，也讓「轉型時期」的中國避免了「蘇東波」事件²⁹的影響。

2002 年中共召開「十六大」，胡錦濤、溫家寶的執政，又讓歷史來到一個轉折點。自 2002 年 11 月 15 日中共 16 屆 1 中全會閉幕，胡錦濤當選總書記後，胡溫執政強調的重點，和中共前總書記江澤民的論述已顯示出差異性，也讓中國從治理的轉型時期，進入了新的「善政」並趨向「善治」的時期。自此之後，中國更加強調，站在一個新時代高度，將過去的「革命黨」轉化爲「執政黨」，強化執政黨建設，建立更完善且具體的中國特色社會主義理論體系，

2004 年 3 月 14 日第 10 屆全國人大 2 次會議，中共修改了憲法，對 1982 年的中國憲法進行第 4 次修改，首次將新的人權制度放入憲法，「國家尊重和保障人權」的概括性條款入憲。其中包括第 22、23 條的：「公民的合法的私有財產不受侵犯。」；「國家依照法律規定保護公民的私有財產權和繼承權。」及第 24 條的「國家尊重和保障人權。」³⁰從此，中國踏進了一個「權利保障」的新的時代，對中國進入「善治時期」也是個里程碑。

胡錦濤治理中國的另一特色，即強調「依法治國」，這也是強化執政黨建設的重要一環。除修改憲法爲建立「善治」立下根基外，強調建設中國特色社會主義理論的胡錦濤，也強化了代表中國根本制度的人民代表大會制度。

²⁷ 俞可平，**增量民主與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 103~106。

²⁸ 鄧小平晚年多次提到打破「個人崇拜」的重要性，但早在 1956 年中共「八大」上，他就提出反對個人崇拜，毛澤東當時也因此把鄧小平堅持黨的集體領導，反對以個人領導代替黨的集體領導的看法，看成是搞獨立王國。彭厚文，「中共八大前後毛澤東對改革黨和國家領導制度的探索」，**蘇州大學學報**（哲學社會科學版），2004 年第 2 期，頁 7~14。

²⁹ 「六四事件」的同時，地球另一端，蘇聯、東歐與蒙古也掀起了一波驚人的非共改革運動，規模之大，聲勢之劇爲二戰後僅見。短短一年內，柏林圍牆倒塌，羅馬尼亞領導人希奧塞古被槍決，立陶宛宣佈脫離蘇聯，蘇聯放棄共黨專政，哈維當選捷克非共總統。這一發生在共黨陣營內的深刻變局，被大陸知識分子稱爲「蘇東波事件」。

³⁰ 「四次修改現行憲法的歷史背景及其主要內容」，**中國網**（北京），2004 年 5 月 9 日。

http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-05/09/content_5559586.htm。

2004年也是人民代表大會制度迎來50周年之際，胡錦濤發表了演講，成為總書記第一位針對人大制度講話的領導人。他說，「展望我國社會主義民主政治發展的光明前景，就是要把人民代表大會制度堅持好、完善好，繼續推進依法治國、建設社會主義法治國家的進程。」³¹每個國家都有一根本制度，對中國來說，這根本制度就是人民代表大會制度。

同年，中共國務院提出《全面推進依法行政實施綱要》，並定出時間表，要求以10年左右時間建成法治政府，³²這在世界法治史上尚屬首次，也表明胡溫當局對此的急迫性。更重要的是，其中要求各級政府的具體目標。《綱要》說，「全面推進依法行政，經過十年左右堅持不懈的努力，基本實現建設法治政府的目標，包括政企分開、政事分開；提出法律議案、地方性法規草案等，需符合憲法和法律規定的許可權和程式；法律、法規、規章得到全面、正確實施，法制統一，政令暢通，公民、法人和其他組織合法的權利和利益得到切實保護；科學化、民主化、規範化的行政決策機制和制度基本形成，行政管理做到公開、公平、公正、便民、高效、誠信；高效、便捷、成本低廉的防範、化解社會矛盾的機制基本形成，社會矛盾得到有效防範和化解；行政權力與責任緊密掛鉤、與行政權力主體利益徹底脫鉤；行政機關工作人員特別是各級領導幹部依法行政的觀念明顯提高，尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛圍基本形成等。

由上論述顯示，在建設中國「善治」道路過程中，黨的領導、人民當家作主、依法治國三者有機結合，便是中國特色社會主義的主要載體及平臺，從結構功能途徑看，這亦符合體制及國家主體發展的需要。

美國杜克大學教授史天健透過量化研究表明，胡錦濤上臺後，對民主的態度有了根本性轉變，開始承認民主是追求的目標，對「民主」、「自由」、「人權」等關鍵字，態度上都出現了「急轉彎」。³³例如胡錦濤2009年2月訪問美國時，在耶魯大學演講曾提出，「沒有民主，就沒有現代化。」³⁴也是俞可平文章「民主是個好東西」，得以在北京市委機關報《北京日報》發表的原因。³⁵而不管胡錦濤或溫家寶強調的民主、科學或法治，其亦非等同西方強調的民主概念，而是更強調民主自由並無統一模式，而是走中國自己的獨特模式。

綜而言之，在面對內部體制需求的調整或外在「全球化」時代的到來，民族國家傳統政府權威弱化之際，「善治」的作用已日益增大。而新的公共權威與公共秩序，便是透過組織再造及新價值觀念的塑造來實現，民主化的意義之一，是政治權力日益從政治國家返還公民社會，而善治則是民主化的結果。

³¹ 「在首都各界紀念全國人民代表大會成立50周年大會上的講話」，新華網（北京），2004年9月15日。http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-09/16/content_1987867.htm。

³² 「全面推進依法行政實施綱要」，新華網（北京），2004年4月20日。<http://fzxx.gansudaily.com.cn/system/2009/09/10/011264584.shtml>。

³³ 郭立青，「中共智囊建立合法性新論述背後」，亞洲週刊，第21卷2期，頁26~31。

³⁴ 「我們一貫認為，沒有民主就沒有現代化」，環球時事網（香港），2006年4月20日。美國時任總統小布希在白宮草坪歡迎胡錦濤到訪，胡錦濤答記者問。http://www.stnn.cc:82/global/hjt/hjt4/t20060421_195864.html。

³⁵ 『俞可平：關於「民主是個好東西」的辯正』，北京日報，2006年10月23日。

三、 中國「治理」之研究

大陸關於治理的研究始於 20 世紀 90 年代，經近 20 年探索已取得成果。這些成果主要集中國外治理理論的推介、中國治理實踐案例分析，及公民社會發展等面向。從「中國期刊網全文資料庫」(CNKI) 治理文獻數量增長趨勢看，治理研究已成熱點。根據 CNKI1994 年至 2010 年 1 月統計，治理之文章計 237772 篇，呈逐年增長；1994 年有關「治理」文章 5921 篇；1998 年 8745 篇；2002 年為 16515 篇；2005 年為 19186 篇；至 2009 年增長至 22272 篇。³⁶其中主要探討領域相當廣泛，在政治面向上多數為治理理論、政治治理、區域治理、村級治理、兩岸共同治理等，經濟面向上包括企業治理、市場治理、土地治理、沙化治理、生態治理等；社會面向探討的也日漸增多，主要包括社會治安、網絡、公民社會等。

至於治理評價，目前僅零星探索，2005 年俞可平根據民主和善治原則，結合中國實際發展出一套評價標準。評價標準有法治、公民的政治參與、政治透明性、人權和公民權狀況、對黨和政府的監督、黨內民主和多黨合作、基層民主等 15 個方面，每方面又設計至少 5 個指標。見表 2-2。

表 2-2 中國民主治理主要評價標準及指標³⁷

評價標準	指標或關注焦點
法治	<ul style="list-style-type: none"> ★ 國家的立法狀況 ★ 公民和官員對法律的瞭解和尊重 ★ 法律在實際政治生活中的作用 ★ 立法活動和司法活動的自主性和權威性 ★ 法律在全國範圍內和各個部門中的普遍適用性
公民的政治參與	<ul style="list-style-type: none"> ★ 選舉法規 ★ 選舉的方式 ★ 候選人產生的方式 ★ 選民登記率 ★ 直接選舉的範圍 ★ 秘密投票的範圍 ★ 候選人的差額 ★ 實際參選率
多樣化	<ul style="list-style-type: none"> ★ 婦女參政 ★ 民主黨派參政 ★ 黨政官員的區域代表性 ★ 少數民族參政 ★ 黨政官員的職業代表性 ★ 黨政官員的年齡構成
政治透明度	<ul style="list-style-type: none"> ★ 政治傳播管道的數量和質量 ★ 政府、法院、檢察院、公安部門等活動的公開化制度 ★ 公民對政治事務的認知 ★ 公民獲知政治資訊的權利 ★ 決策過程的公開 ★ 新聞媒體的自主性

³⁶ 「中國期刊全文數據庫」，中國知網（北京）。<http://cnki50.csis.com.tw/kns50/>。

³⁷ 俞可平，*增量民主與善治*（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 144-145。

人權和公民權狀況	<ul style="list-style-type: none"> ★ 法律對公民權利的保護 ★ 對少數民族的尊重 ★ 公民的人權意識 ★ 對少數派和不同意見者的保護和寬容 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 公民權利的實現程度 ★ 公民的自我保護能力 ★ 官員的人權意識
對黨和政府的監督	<ul style="list-style-type: none"> ★ 公民抵制政府不公正行爲的合法權利 ★ 公民對政府權力的制約 ★ 輿論監督的方式 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 權力的相互制約 ★ 新聞監督管道 ★ 黨和政府的自律
黨內民主和多黨合作	<ul style="list-style-type: none"> ★ 黨內選舉制度 ★ 黨委決策程式 ★ 黨與普通群眾的關係 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 各級黨委領導人的產生方式 ★ 黨與政府的關係 ★ 共產黨與其他民主黨派的關係
基層民主	<ul style="list-style-type: none"> ★ 村民自治率 ★ 職工代表大會的作用 ★ 婦聯的作用 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 居民自治率 ★ 工會的政治參與 ★ 鄉鎮長直接選舉 ★ 社區自治
民間組織的狀況	<ul style="list-style-type: none"> ★ 民間組織的數量 ★ 民間組織政治參與 ★ 民間組織的外部生長環境 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 民間組織對黨和政府的影響 ★ 民間組織對社會政經事務影響力
合法性	<ul style="list-style-type: none"> ★ 政府行爲的公正和正當程式 ★ 價值分配的公平程度 ★ 違法官員的比率 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 公民對政府和政黨的認同 ★ 政黨是否在法律範圍內活動
責任性	<ul style="list-style-type: none"> ★ 官員的廉潔 ★ 對瀆職官員的懲罰 ★ 官員對公民意見的尊重 ★ 官員輪換和選舉頻率 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 官員對其行爲的負責性 ★ 官員與公民的溝通 ★ 黨和政府接收處理公民政治需求機制
回應	<ul style="list-style-type: none"> ★ 黨和政府的諮詢機制 ★ 政府制度創新 ★ 決策部門對政策的修訂 ★ 公民意見對政府決策的影響 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 黨政機關工作的主動性 ★ 黨和政府聽取公民意見的情況 ★ 政策反映或代表公民要求的程度
效率	<ul style="list-style-type: none"> ★ 政府行爲的成本 ★ 決策的效益 ★ 政府快速反應和處事能力 ★ 公民對政府決策和處事效率的滿意程度 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 決策失誤的概率 ★ 決策的週期
秩序	<ul style="list-style-type: none"> ★ 科層結構 ★ 黨和政府的權威 ★ 政策指令資訊的傳送機制 ★ 公民對政府和國家的認同 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 法律的權威和適用性 ★ 對政府的信任 ★ 社會規範 ★ 對現存秩序的挑戰
穩定	<ul style="list-style-type: none"> ★ 犯罪率 ★ 兩極分化 ★ 上訪 	<ul style="list-style-type: none"> ★ 民族矛盾 ★ 中央與地方關係 ★ 遊行示威 ★ 地區衝突 ★ 幹部群眾關係 ★ 社會危機感

資料來源：俞可平，增量民主與善治。2005年。

2008年12月15日，在聯合國開發計畫署支持下，中共中央編譯局在聯合國駐華代表處公佈具12項指標的「中國治理評估框架」，進一步細化指標的精確性。12項指標共有116項評估重點。如在「公民參與」，有11個評估參照點：選舉法規、直接選舉範圍、競爭性選舉程度、村民自治、居民自治、企業職工自治、重大決策的公眾聽證和協商、網路民主發展程度、社會（民間）組織狀況、社會組織制度環境、社會組織對國家政治生活的影響。見表2-3。

表 2-3 中國治理評估框架一覽表³⁸

指 標	具 體 內 容
公民參與	民主治理基礎。公民參與程度愈高，民主治理程度愈高。衡量中國公民參與狀況最重要的環節有兩個，即選舉民主和協商民主。
人權與公民權	法律對公民權的保護、公民權實現程度、婦女、兒童、貧困居民等弱勢群體權利保護、對少數派和不同意見者的保護和寬容、公民和官員的人權意識、公民合法遊行示威、公民自我保護能力、公民的維權，及對公民的法律救助等。
黨內民主	決定黨內民主的主要變數：黨內選舉、決策和監督法規、各級黨委領導人產生方式、黨委推薦和任用幹部的民主程度、黨代會作用、黨委決策和議事程式、黨內監督、黨務公開程度、黨代表直接選舉，及共產黨與其他民主黨派政治協商情況。
法治	法治與民主是硬幣的兩面，互不可分；法治也是民主治理基礎，沒有法治就沒有善治。
合法性	政府權威和政治秩序自覺被公民認可和接受程度；既是政府治理的民意基礎，也是民主治理直接後果。
社會公正	是社會全面進步的重要尺度，是社會主義制度首要價值。社會公正不只是合理財富分配，還包括政治、社會、文化教育之機會均等。
社會穩定	安定的社會秩序和穩定的政治局面，直接關係公民生活和社會發展，是民主治理基本目標之一。中國正處於重大轉型中的發展中國家，在社會穩定方面面臨著嚴的挑戰，是中國政府核心價值之一。
政務公開	政治透明既直接關係民主選舉和民主決策，也直接關係政府官員的廉潔和政治腐敗狀況，對民主治理極其重要。
行政效益	包括行政效率和行政效能兩方面，直接體現政府的治理績效。
政府責任	政府機關對公民必須履行的法定職責，包括政府依法主動盡職和及時對公民的請求做出負責反應。
公共服務	現代民主治理的一個重要趨勢，就是不斷從管制政府走向服務政府。

³⁸ 「中國首次公佈治理評估框架12標準促善治」，星島環球網，2008年12月16日。
http://www.stnn.cc/china/200812/t20081216_941478.html

廉潔	腐敗不僅大大增加交易成本，且嚴重損害政府公信力，遏制嚴重的腐敗是中國政府最緊迫任務之一。
----	--

資料來源：《星島環球網》，2008年12月16日。

http://www.stnn.cc/china/200812/t20081216_941478.html。

此外，中央編譯局執行主任何增科就治理活動過程和結果來看，提出以「透明、參與、法治、適宜、品質、效益」等六維度，體現及檢驗「善治」對治理過程和治理結果的基本要求。他認為，透明、參與、法治、適宜是善治對治理活動過程的基本要求，品質、效益則是善治對治理活動結果的基本要求。³⁹他參考國際透明組織（Transparency International）廉政體系理論，設計出一套評價標準，以6項規則對大陸14個政府機構進行的評估矩陣。見表2-4。

表 2-4 反腐倡廉制度體系評估矩陣

機構／規則	完備性	參與性	透明性	公平性	責任性	有效性
1 各級黨委和黨代會	規範執政黨執政、決策程式和經費管理的法律法規	黨員群眾在幹部選拔任用和黨委決策中的發言權	黨務資訊公開的制度化程度	各級黨委重大決策符合大多數群眾利益和要求的程度	選舉制度過程競爭性和公平性；決策失誤責任追究機制	決策品質；執行中扭曲的程度
2 人大政協	保障協商、監督功能發揮的法律的完備性	立法審議中開展公眾諮詢廣度和深度	預算、政府工作報告討論審計結果向公眾開放程度	提案、議案、法律有無歧視性內容；代表和委員的社會代表性	代表和委員直選範圍與層次；選舉競爭性和公平性	有無專業機構履行監督、審計和提名審查功能
3 政府	行政行為司法審查機制的完備性	重大決策中利益相關方參與的制度化程度	重大決策社會公示制度落實情況	公共管理和公共服務提供中機會和待遇的平等程度	首長和部門領導瀆職和財產申報失實的責任追究機制	公民自由、安全與福利的普遍增進程度
4 紀檢監察機構	黨紀政紀法規的及時	公眾舉報在發現案	紀檢監察工作公開	黨紀政紀處分面前人人	監督失職責任追究	監督主體對監督物

³⁹ 何增科，「腐敗與治理狀況的測量、評估、診斷和預警初探」，中央編譯局專家文庫，2009年12月16日。http://www.cctb.net/zjxz/expertarticle/200912/t20091216_17542.htm。

	性、嚴密性和可執行性	件線索中的作用	程度	平等	機制及實施情況	件在人事編制經費等方面依賴程度
5 審計機構	審計對象權利保障規定是否充分	公眾舉報在審計工作中的作用	審計過程和審計結果公開性	審計處分面前是否一律平等	審計失職責任追究機制及落實情況	主體對物件在人事編制經費等方面依賴程度
6 檢察院	反貪汙賄賂法律法規的完備性	舉報人和證人保護的有效性	檢務公開情況	法律監督面前是否人人平等	瀆職責任追究機制及實施情況	機關對物件在人事編制經費依賴程度
7 法院	當事人及其法律權利保障法律規定的完備性	陪審團在司法審判中作用發揮情況	司法公開情況	司法裁決面前是否人人平等	錯案責任追究機制及實施情況	人事編制經費對同級黨委依賴程度；司法行政化程度
8 公務員系統	防止利益衝突和接受禮品邀請登記的法律法規的完備性	技術官員專業意見和職能部門意見在決策中的影響力	決策透明度	是否享有適當工資收入福利待遇；預算撥款與辦公經費之間的缺口	瀆職行為和財產收入申報失實責任追究機制及實施情況	公務員的錄用和晉升是否以能力、業績為依據
9 地方政府	處理政府間關係的法制完備性	決策過程公眾諮詢範圍和頻率	《政府資訊公開條例》實施情況	資源分配和財政轉移支付決策中下級政府參與決策機會的平等性	地方領導人和民意代表的選舉的競爭性和公平性	各級政府責任、權力與資源的匹配程度
10 公共部門	公共資訊公開的陽光法律的完備性	普通員工和外部利益相關者在重大決策中的發	政府採購、工程發包、產權交易、土地出讓等資訊	公共服務受益人待遇和機會的平等性	國有企事業單位負責人瀆職行為的責任追究機	公眾滿意度評價和績效評估結果與管理層薪酬

		言權	披露的充分性及時性和真實性		制及實施情況	和升降間聯繫的緊密程度
11 私人企業部門	鼓勵和促進競爭法律的完備性	相關決策徵詢企業家意見範圍和頻率	公司資訊披露的及時性合法性、真實性完整性	經商辦企業過程中政策法規待遇的平等性	企業抵制賄賂誘惑拒絕行賄情況	監管的適度性和有效性
12 公民社會	保障公民自由權利的法制完備性	公民和民間組織在表達利益要求、維護自身權利方面的活躍程度	保障公民知情權的法律法規與實施情況之間的差距	公民遭受不公平待遇時投訴和行政訴訟的情況	公民和民間組織對貪汙賄賂致富行為和索賄要求的態度	選舉各級黨政領導人和民意代表的選擇自由度
13 新聞媒體（含互聯網）	保障新聞自由和輿論監督法律的完備性	調查性新聞報導和網上民意表達活躍程度	保障新聞自由和輿論監督政策法規與實施情況間的差距	對記者採訪權和新聞報導權的保護是否充足	違反新聞職業道德行為的責任追究機制及實施情況	媒體報導負面新聞所遇到的限制和阻力
14 國際行為者	依反腐敗、反洗錢、反有組織犯罪國際公約修訂國內相關法律情況	加入國際反腐敗、反洗錢、司法援助條約情況	反腐敗國際合作透明度	際司法合作中的對等性	對來自國外司法援助請求的回應程度	與外逃貪官和贓款轉移集中國家有無雙邊法律援助機制

資料來源：何增科，「腐敗與治理狀況的測量、評估、診斷和預警初探」，見：

http://www.cctb.net/zjxz/expertarticle/200912/t20091216_17542.htm。

不管從善治、反腐倡廉或其他角度推介的治理評價研究文獻，至今仍僅停留在概念上的引介及理論探索，對現實政府起到的改進作用，目前看來仍只是一種理想。原因有多方面，一方面，治理理論來自西方，如何將西方治理理論與中國治理的理論和實踐結合，是一個有待解決的問題；其次，治理是抽象概念，如何設計出反映治理實質、並保證評價體系信度和效度，能兼具理論與實踐的功能，至今尚無具體範例可尋。儘管學者研究仍只是探索，但已建立了研究發展趨勢。

對中國漸進式改革模式，從其中導向新階段的「善治」已具不可抹滅的意義。當然，對未來 10 年、20 年來說，如何建立更具有中國特色的公共治理評價標準與體系，應是學界努力探索的目標。

事實上，從大陸學者研究亦可見當代治理理論發展的新趨勢，即以善治指標的建立，評價當代政府施政績效。從另角度看，這就像顧客評價企業一樣，政府也開始必須重視公民的評價，「民眾導向」已成公共管理理論的新主張。

清華大學馬克斯學院副院長韓冬雪認為，要建立以民主和法治基礎之上的現代績效評估制度，就必須克服和消除傳統行政文化的消極影響和制度性障礙。⁴⁰對中國來說，面對內部有效「善治」體系的建立，面臨了「兩難」(dilemma)的困難，一方面治理已有一定全球化的指標，另一方面傳統文化中的人治模式，又成爲中國建立服務型、公民取向政治模式必須去除的主要障礙。

「內聖外王」的傳統中國模式，強調的是自我約束，而傳統績效評估模式則是專制體制下一種自我優化和自我矯正的機制，其主要缺點在於：第一，評估主體缺乏多元性，只能說是官方主導的自評模式，群眾參與基本流於形式；第二，由於缺乏有效監督，評估只是一種採取錦旗競賽式的運動模式，衍變成類似當代大陸的「政績工程」、「形象工程」，易受領導人個人意支所支配；第三，缺乏客觀有效的績效評估指標體系，缺乏有效評估體系，就可能讓各種「潛規則」運行更便利。「善治」下的政績評估，則是運用科學計量手段，對政府決策和管理行爲產生的政治、經濟、文化、環境等短期和長遠的影響和效果進行分析、比較和評價。

韓冬雪認為，從現代民主政治與公共治理基本理念出發，政府作爲公共權力的執行者，基本價值取向和社會目標是實現公共利益、有效提供公共服務和主動爲社會公眾謀取福利。同時，作爲法治型政府、責任型政府、服務型政府，現代政府，還應秉持公共治理中顧客至上的理念，這也就決定了政績評估須以績效爲本，以服務品質和社會公眾需求的滿足爲第一評價標準，以效率、公平和民主爲基本的價值取向。⁴¹

「制度移植」也是學界探討中國治理取向的另一焦點。不少學界人士指出，治理和善治制度，日益成爲許多國家爲了更好適應變化的環境，選擇的一種新的政治模式，以使經濟獲得更有品質的增長，社會獲得更和諧的新秩序。

中國進行漸進式改革過程中即具有「繼承」與「創新」，「創新」即是在根植於傳統過程中去蕪存精，再移植適合中國國情發展的部份。南京大學管理學教授孔繁斌認爲，當代中國政治社會中積累的西方制度很多，但就制度移植方面來說，移植治理制度可多做些理論上的思考。以目前西方民主政治面臨的危機，孔

⁴⁰ 韓冬雪，「民眾導向的治理新趨勢探析」，**中國政治學網**（武漢，華中師範大學，2009 年）。
<http://www.cp.org.cn/show.asp?NewsID=5489>。

⁴¹ 韓冬雪，**民眾導向的治理新趨勢探析**，同上註。

繁斌認為，從治理與善治分析框架看，問題主要集中在三方面，一是面對越來越複雜的社會，國家已喪失應有的行為能力，也難以預測行為後果，甚至難以避免產生有害的決策；二是社會結構急劇變化，地位危機、社會一致性分裂和文化分裂，公眾對公共權力效能和未來越來越不抱幻想，公眾的心靈世界碎片化，行為邊緣化日趨嚴重；三是作為現代社會一致性中樞的公共行政體系能力衰減，並進一步成為公眾負擔，中央集權、分等論級的控制不再有效；科層系統陷入官僚主義怪圈，公共政策無力承受大量社會需求，無法對太多和太矛盾的公共問題做出裁決，公共政策真正的仲裁者是國際市場。⁴²

對這總體性危機，治理與善治理論是走向積極的知識重建：文化上返古希臘之本，政治上重開自由主義之源，實踐出路上擇定新制度經濟學，技術上親和於管理主義，這實際形成了具有建設意義的民主政治理論和分析方法。不過，任何移植仍然有土壤及國情適應的問題。西方提出治理與善治，主要是植基於一個成熟的「政府／市場」體制，政府失敗及市場失效，因此以「善治」來完善該體制；但在中國，「政府／市場」還處於不是虛擬，就是有待完善建立階段，因此，以「治理與善治」分析框架探討中國改革，仍需避免中國已是個成熟的「政府／市場」體制上的誤讀。

惟也因「有中國特色的政治制度」排斥西方多黨制和三權分立格局，拒絕制度移植這一體制，讓中國民主政治制度幾乎無法從西方民主制度移植相關資源，因此，治理與善治反而獲得在中國發展的優勢，成為移植西方民主制度中的一個例外，在制度安排選擇上，「治理與善治」無疑是一條最優的道路。循此道路發展，學者認為，「善治」乃成為中國「政府再造」工程的不二路徑選擇。

改革開放以來，尤其 1992 年中共「十四大」確立建立社會主義市場經濟體制以來，中國經歷全球化改革浪潮的挑戰，推動國家權力的社會回歸和公民社會的不斷發育，從根本上改變計劃經濟下全能政府式的行政範式。因此，江澤民在 2002 年中共「十六大」報告中說，要深化行政管理體制改革，進一步轉變政府職能，改進管理方式，推行電子政務，提高行政效率，降低行政成本，形成行為規範、運轉協調、公正透明、廉潔高效的行政管理體制。⁴³中國自此，以一種更開放的心態探索新的治理模式。

許多大陸學者認為，中國現正經歷一種深層次的社會轉變，「這種轉變的核心如佛格森(M. Ferguson)所言，是一種基本社會典範的變革。因此，中國的政府再造，必須適應這一社會典範的變革，確立新的治理典範和方式。」⁴⁴從效率行政典範轉變到民主行政典範，基本出發點就是「將人民放在事物的中央」，強調

⁴² 孔繁斌，「治理與善治制度移植：中國選擇的邏輯」，*馬克思主義與現實*（雙月刊）（北京），2003 年第 3 期，頁 36~43。

⁴³ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」，*中國網*（北京），2002 年 11 月 17 日。
<http://www.china.com.cn/chinese/2002/Nov/233867.htm>。

⁴⁴ 張成福，黨秀雲，*公共管理學*（北京：中國人民大學出版社，2001 年），頁 367。

政府政策的開放性，重視社會公民參與，重視公共服務的公平和社會正義的實現，鼓勵多元模式並存共治等。但新的治理典範仍須植基於國情的土壤上，這也是中國大陸自始至終強調機構改革的主要原因，改革官僚體系，以建立在「理性」精神支配下的官僚制度，更受到法治觀念、公私分明觀念、崇尚科學觀念等因素影響，才能在公平公正及善治強調的「合法性、透明性、責任性、法治、回應、有效」原則上實現與「善治」互通、共構新的社會秩序的基礎。

美國行政學家蓋伊·彼得斯說，「對於體制轉換中國家和發展中國家而言，在追求政府部門最大經濟利益的同時，須重視建立一個可被預測、屬於全民的、正直的韋伯式官僚政府。」⁴⁵作為發展中國家，面臨治理轉型期，十數年前大陸學者說，「中國有個補課和創新、繼承和超越的關係問題，必須處理好。理由很簡單，事物發展有個先後順序，總不能在還沒有法制時，就開始批判法制過繁過多，也不能在未開始專業化時，就批判專業人員國家問題。」⁴⁶十數年後的今天，這一官僚體系受「善治」影響已更加改革，但形成一個全民式、正直的韋伯式官僚政府，仍有待努力。

從治理觀點看，「善治」導向改革已至少讓中國官僚階層，確立幾方面的發展趨勢及目標。首先，將效率追求和善治的公共福利最大化結合，構建效率型的正義政府。「官僚制奉行的是效率，但一切追求效率，且只能在政治價值之外，以計量方式達成目標，不考慮外部社會公義，如此只能使公共行政成為「牧民之術」（administration of the public），而非為民行政（administration for the public）。」⁴⁷善治恰可彌補官僚制的這一缺陷，透過政府和公民對公共生活的合作治理，追求公共利益的最大化。

其次，可讓官僚體制的專業化要求，與善治的公民參與要求結合，構建參與型官僚政府。一個良性的社會是由「良民」和「良官」所構成，現代的政府治理過程是政府和公民的良性互動，公民行政參與可提高政府的代表性和回應力，增強政府政策的合法性；同時，「社會公眾的廣泛參與，是行政系統自身發展與現代化得以加快的基本動力。」⁴⁸因此，透過結合官僚制的專業化與善治的參與要求，透過公開聽證、民調及專家諮詢等形式，使公民參與到政府決策過程，才能構建參與型官僚政府。

其三，將官僚制的依法辦事要求與善治的法治要求結合，建構現代化法治政府。其四，將官僚制的組織設計理念，與善治的透明性要求結合，以建構穩定型小政府。其五，將官僚制的權威要求與善治的責任性要求結合起來，建構認同型責任政府。所謂認同型責任政府，應具備責任性的要素，如法律性責任、制度層面責任及道德層面責任等特徵；⁴⁹並同時具備權威性、回應性、有效性及合法性，

⁴⁵ 蓋伊·彼得斯，**政府未來的治理模式**（北京：中國人民大學出版社，2001年），頁10。

⁴⁶ 劉熙瑞，「當前國外行政改革的趨勢」，**新視野**（北京），1998年第1期，頁16~22。

⁴⁷ 李志勇，「從官僚制到民主制—試論當代公共行政的模式轉換」，**長白學刊**（長春），2001年第5期，頁28~30。

⁴⁸ 李琪，**中國公共行政管理學**（上海：上海人民出版社，2003年），頁79、102。

⁴⁹ 張定淮，塗春光，「論責任政府及其重建機制」，**中國行政管理**（北京），2003年第12期，頁

上述因素相結合，便能讓官僚體制走向「善治」。

第二節 經濟篇之觀點

從經濟角度看待中國的治理，應從鄧小平 1978 年實施改革開放政策說起，外界認為改革開放開啓中國一個新治理時代，主要是基於鄧小平為中國的經濟發展設了一套新藍圖，其特色是：第一，強調以經濟建設為中心的重要性；第二，實行明確的權力下放和責任制；第三，提出加速經濟的發展；第四，在改革過程中，採取不干預態度；第五，實行開放政策。這五點構成了中國經濟改革的基本指導思想，也是鄧小平整個經濟改革路線的核心。

鄧小平領導下的中國經濟改革，由於處於探索發展的過程，因此，政策方面表現出很大彈性和建設性，也就是「摸著石頭過河」。政策執行往往從一小範圍開始，在成功的基礎上再逐步推廣，例如 1980 年代末期展的「蘇錫常模式」，都是以一定小範圍開始試點，隨後，星火燎然成如今的鄉鎮企業、民營企業及外資企業，佔據中國半壁江山，並成為中國經改前進的動力。

同一時期，鄧小平也以「貓論」開始試點經濟特區、沿海開放開發城市及各省不同類型的開發區，「不管黑貓白貓，會抓耗子的就是好貓。」不斷地調整經濟政策，不斷地試點，不斷地放鬆管制，最終，還打破市場經濟與計畫經濟壁壘，採取激勵措施，才導致了國家總體發展戰略的成功。鄧小平成功的將中國自計畫經濟的鎖國年代，轉化為市場導向型的經濟大國，結束了毛澤東的舊體制，踏上了改革的道成，其經濟治理模式自然引起諸多探索。

一、 經濟與政治治理相連動

事實上，在公共治理課題中，經濟治理與政治治理很難截然畫分，從大陸學界探討、著述及媒體可見，也常常從經濟治理角度來探討實際上屬於政治治理的環節。例如中共中央機關報《人民日報》2010 年 3 月發表有關「中國現代化」的評論員文章，便是政治經濟治理連動問題。署名「任仲平」的文章說，「實現未來經濟發展目標，關鍵要在加快轉變經濟發展方式、完善社會主義市場經濟體制方面取得重大進展。」⁵⁰該文是中共歷經 08、09 年全球金融風暴後，省思中國經濟發展下一步治理的重要總結，明確表達了對中國未來經濟發展的主要路徑。以下摘錄一段做說明。

「60 年前新中國的成立，完成了由半殖民地半封建社會到新民主主義社會的歷史性轉變，徹底掃清了中國走向現代化的制度障礙，為當代中國一切發展進步奠定了根本政治前提和制度基礎。社會制度轉型，這是決定中國現代化命運的第一次重大抉擇。」

34~40。

⁵⁰ 任仲平，「決定現代化命運的重大抉擇—論加快經濟發展方式轉變」，人民日報（北京），第 1 版，2010 年 3 月 1 日。

30年前，我們以“摸著石頭過河”的勇氣、“殺出一條血路”的決心，拉開了改革開放的恢弘巨幕，開始了從計劃經濟體制到市場經濟體制的轉變，使我們這個曾佔據人類文明中心地位的古老民族，在落後世界現代化進程一個多世紀後，趕上了現代化的最新浪潮。經濟體制轉軌，這是決定中國現代化命運的第二次重大抉擇。

今天，從新世紀新階段我國經濟社會發展面臨的新形勢、新任務、新特點出發，在科學發展觀指導下，我們又提出了加快轉變經濟發展方式的時代命題，並以國家整體發展方式的轉型，推動中國經濟社會科學發展的歷史性變革。發展方式轉變，這是決定中國現代化命運的又一次重大抉擇。」⁵¹

從這段話可知，經濟轉型代表的即是國家治理模式轉型，也是政治及社會面向的制度轉型。對大陸來說，從宏觀層面而言，經濟治理就是國家治理，也是政府、市場和社會三者間互動形成的經濟運行制度，三者連動及變化即構成經濟治理的主軸，其中包括經濟發展模式的轉變、區域經濟治理、全球金融風暴治理等；但從微觀層面來說，則涉及方方面面，包括經濟結構調整、企業治理、公司治理、地產泡沫、股市治理等。為研究方便，吾人將以宏觀面向探討經濟治理相關內容。

美國加州大學柏克萊分校經濟學教授羅蘭（Gérard Roland）在對經濟轉型進行經驗總結時曾說，「如果轉型經驗給了我們任何啓示的話，那便是，沒有以適當的制度為基礎的自由化、穩定化和私有化政策，不大可能產生成功的結果。」⁵²以往經濟學理論中，經濟學家最先注意到資本積累對一國經濟長期發展的促進作用，隨後又看到技術進步對一國長期經濟發展的促進作用，中國和前蘇聯、東歐國家經濟轉型的經驗，則提醒人們經濟制度對於一個國家長期經濟發展的促進作用。事實上，由於制度的品質直接關係經濟增長的品質，以及經濟發展方式，因此制度基礎不僅決定經濟轉型效果，更是一國長期經濟成功的保障。從這意義上說，經濟轉型實質就在於建構一個能支持國家長期經濟發展的制度基礎；因此，中國經濟轉型過程並不單是體制轉變過程，更是一個經濟發展過程。

南開大學經濟學院教授孫景宇認為，經濟轉型和制度變遷過程就是重構國家治理模式的過程，而一個成功的經濟轉型的標誌之一，就是現代國家治理模式的建立。⁵³從這角度看，中國經濟轉型取得的成就，都可歸因於國家治理模式的成功轉變，而如何建立現代國家治理模式則是中國經濟轉型新階段面臨的主要任務。

二、 經濟治理模式之轉變

⁵¹ 任仲平，「決定現代化命運的重大抉擇——論加快經濟發展方式轉變」，同上註。

⁵² 熱若爾·羅蘭，**轉型與經濟學**（北京：北京大學出版社，2002年），頁6。

⁵³ 孫景宇，「中國的經濟轉型與國家治理模式演變」，第64次中國改革論壇論文，**中國改革論壇**（海南）。<http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/dispbbs.asp?boardID=2&ID=188879&page=1>。

針對經濟治理模式的轉變，世界銀行完成一份政策研究報告《中國循環經濟的發展：要點和建議》。報告建議中國政府應進一步從政策手段、企業和社區參與、能力建設和政府角色定位四方面，進一步採取行動，有效推動中國循環經濟發展。⁵⁴為成功施行循環經濟，報告建議中國政府考慮採取以下行動：將政府的角色確實從實施者轉變為推動者和監督者；保持高層領導人的政治決心，對採取和實施發展循環經濟的措施必不可少；提高組織的協調性；強化政府管理責任，建立有力的問責機制；透過監測和評估、資訊公開、公眾參與和監督等方式，使政府對循環經濟在公共部門和國有企業的實施負責。最後，報告提到採用權變的政策制定方法，給予足夠的靈活性來修改實施機制。⁵⁵從強化經濟治理角度看，世銀的報告也促進了中國經濟治理的方式和目標。

除了從制度經濟學角度探討治理重構意義外，也有學者從結構功能途徑看中國面對全球金融危機後的政府治理結構調整。武漢大學經濟發展研究中心教授簡新華認為，百年一遇的世界金融和經濟危機，使新自由主義經濟學、凱恩斯主義經濟學和社會主義經濟理論都面臨挑戰；危機也為中國模式和社會主義經濟理論的完善和發展，提供難得機遇，有助於發現中國模式和社會主義經濟理論存在的不足、需要解決的問題及如何吸收經驗教訓。⁵⁶

吉林大學董直慶、東北師範大學王林輝及社科院李富強三位教授，2009年在《學習與探索》發表《政府治理結構和中國經濟增長關聯性檢驗：1978-2006》，指出學界往往從要素貢獻角度分析單一要素對經濟增長的決定性影響，忽視了在特定環境和制度制約下，宏觀經濟體自適應性和內生性政府治理結構的作用效應。⁵⁷

為了深化對政府主導型經濟治理結構績效的認識，作者根據中國 1978-2006 年經濟時序資料，核對政府治理和經濟產出關聯性，結果顯示，政府主導型治理能夠實現經濟增長，中國宏觀經濟存在最優治理結構和制度安排，政府和市場相輔治理能夠實現經濟增長效率的結果。

從文章中結論看，關聯性檢驗表明，政府越放鬆管制和市場越自由，經濟增長越快。但文章又說，世界經濟發展表明，自由市場的確能夠有助經濟增長，但市場並非萬能。即使是西方成熟市場經濟體，若完全實施自由市場經濟，經濟增長將出現停滯甚至倒退，由美國次貸危機引發的全球性金融危機和經濟危機，就是其中最好例證。「對於中國轉軌經濟而言更是如此，當前市場經濟制度並未完

⁵⁴ 「世行：中國應從社區參與等四方面提升循環經濟發展能力」，人民網（北京），2009年8月27日。<http://env.people.com.cn/BIG5/71116/71117/10171172.html>。

⁵⁵ 「世行：中國應從社區參與等四方面提升循環經濟發展能力」，同上註。

⁵⁶ 簡新華，「當前世界金融和經濟危機的經濟學反思與啓示」，《中國經濟問題雙月刊》（北京），2009年4月，頁24~42。

⁵⁷ 董直慶、王林輝、李富強，「政府治理結構和中國經濟增長關聯性檢驗：1978—2006」，《學習與探索雙月刊》（哈爾濱），2009年4月（總183期），頁123~126。

全建立，產品市場雖得到一定發展但要素市場還有待發展，還沒有完全實現有效競爭，若離開政府適度控制，經濟可能出現無序甚至衰退。」⁵⁸

然而，全球金融風暴的出現，也令中國當局開始關注全球經濟治理。2008年11月15日，首次20國集團（G20）領導人金融峰會在華盛頓召開，便被大陸稱之為「全球經濟治理史上的重要節點」。⁵⁹原因是，作為發展中國家代表的中國，因經濟崛起，在國際上已日受重視，中共國家主席胡錦濤不僅參與G20峰會，並發表講話。胡錦濤談話內容主要是：一，攜手應對國際金融危機衝擊；二，共同推動加強全球經濟治理；三，積極應對氣候變化挑戰；合作應對非傳統安全威脅。⁶⁰2009年4月，胡錦濤第二次出席G20峰會時再度發表演講，提出五點意見：一是進一步堅定信心；二是進一步加強合作；三是進一步推進改革；四是進一步反對保護主義；五是進一步支持發展中國家。⁶¹從中國積極參與全球經濟治理的態勢看，建立制度面思考已是大陸經濟治理的主流觀點。

三、 內部經濟治理

除了經濟治理模式及積極參與全球經濟治理外，大陸內部經濟發展遭遇的難題也是探討經濟治理的主要重點。例如1990年代中國面臨多次「宏觀調控」，宏觀政策扭曲的治理，便是當時學界探討的熱點。

從80年代到90年代，中國經濟增長確實創造驚人的奇跡，國民總產值年增長率達9.5%，但也面臨許多問題，諸如經濟發展總是出現「大起大落」，國營企業的治理上，時常面臨「一放就亂，一亂就收，一收就死，一死就放」的困境；政府著力國營企業改革雖取得一定成效，但未能達到預期目標；財政收入在國民總收入中的比例和中央政府年收入在整個財政收入中的比例均下降；腐敗和尋租現象普遍存在等等。面對這些棘手難題，學界紛紛提出治理方案，例如建議徹底改變中國以重工業為主導的發展戰略；因為如果過去長期實施的「重重輕輕」（重視重工業，輕視輕工業）政策不改，即使放鬆行政管理體制、放寬金融信貸政策、採取激勵政策提高生產力，終究會因政策環境與資源分配制度不協調、宏觀環境扭曲而起不了作用。⁶²

1982年中共「十二大」時曾提出，從1980年到2000年，中國要在提高經濟效益的基礎上，實現工農業總產值翻兩番的目標，這一目標算是完成了。隨後，

⁵⁸ 董直慶、王林輝、李富強，「政府治理結構和中國經濟增長關聯性檢驗：1978—2006」，同上註，頁125~126。

⁵⁹ 「新華國際時評：全球經濟治理民主化勢頭初顯」，新華網（北京），2009年11月16日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sx.xinhuanet.com/newscenter/2009-11/16/content_18245673.htm。

⁶⁰ 「胡錦濤在金融市場和世界經濟峰會上的講話（全文）」，新華網（北京），2008年11月16日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/16/content_10364070.htm。

⁶¹ 「胡錦濤G20峰會發表講話：攜手合作同舟共濟（全文）」，中國新聞網（北京），2009年4月3日。
<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/04-03/1630685.shtml>。

⁶² 陳艾摘，「中國宏觀政策扭曲的治理」，前線月刊，1995年第1期（總001期），頁36。

鄧小平又提出社會主義現代化要分三步走的戰略目標；回顧中共走過的經改之路，當重溫前社科院工業研究所所長周叔蓮在 1990 年撰寫的「處理好經濟改革內部各方面的關係」、「經濟改革是一個系統工程」、「論企業家在社會主義中的地位和作用」⁶³等文章可見，從經改初期學界便是以治理角度探討經濟改革，且隨著時間的演進而更加深入。

治理的另一角度是「民營經濟」。1978 年實行改革開放政策後，中共工作重心轉到經濟建設，「民營經濟」也因之有了發展契機。主要原因有二：一是長期的高度集中計劃經濟體制導致的重工業過重、輕工業過輕的產業結構扭曲現象亟需調整；二是十年「文革」剛結束，改革開放開始，人心思定，也能容忍非國有投資者進入一些對國民經濟命脈相對不重要的領域，默認非國有投資者的進入降低了改革風險，也讓民營經濟在中國出現萌發的機會。

但經過一段時間發展後，「民營企業」的問題終於出現，問題包括信貸政策向國營企業傾斜、民營企業出現過多「投機倒把」事件、集體企業轉民營後的財產關係不明確、民營企業財產權關係混亂等等，最終，只有透過產權制度改革，才解決了諸多問題。⁶⁴例如「四通」公司的管理層收購（MBO）、「聯想集團」的明確產權關係，都是突出案例。基本特點便是，先找出明確的產權主體，進而才能建立委託代理關係，並由此建立對代理人進行監控的合理的治理結構，以保證委託人利益最大化的要求。

90 年代大陸公司治理的重點，無疑是產權制度改革，這是從計畫經濟體制邁向市場經濟體制無法避免的改革措施，但到 90 年代末期，「民營經濟」及外資已佔半壁江山後，再截然劃分「國企改革」與「民企改革」已無意義，因此，此時的企業治理重點，已轉向「一體化治理」，也就是說，出現了國有企業與非國有企業改革同流的現象，原因在於二者基本問題的一致性，即透過明確財產關係來建立和完善治理結構。從制度經濟學意義上說，這預示著中國歷史上最深刻的變革的到來，即經濟治理終於走向現代經濟的制度化進程，進而為中國經濟現代化提供了制度基礎。

世界銀行在 1999 年發表的報告中，將公司治理分為內部（internal）治理機制及外部（external）治理機制兩部分。⁶⁵內部機制治理核心是董事會，重點在監督公司的經理人，外部治理機制則首重完善的法律規範體系、金融市場、資本市場都扮演了一定角色。不過，以大陸來說，大陸的股市仍遠未健全，且因仍處於流通體制改革，至今仍阻礙上市公司正常的併購和敵意接管（hostile takeover）的實施，這讓股市發展都造成一定困難。⁶⁶

⁶³ 周叔蓮，*中國的現代化和經濟改革*（北京：經濟管理出版社，1992 年），頁 364~384。

⁶⁴ 曹遠征，「發展民營經濟與改善治理結構」，*中國巨集觀經濟資訊網*（北京），2001 年 4 月 19 日。<http://www.macroschina.com.cn/zht/000030/004/20010419001267.shtml>。

⁶⁵ World Bank, *Corporate Governance: A Framework for Implementation (Overview)* (Washington, D. C.: World Bank, 1999), p.5.

⁶⁶ Kenneth J. Martin and John J. McConnell, "Corporate Performance, Corporate Takeover, and Management Turnover," *Journal of Finance*, Vol. 46, No. 2 (June 1991), pp.683~684.

大陸國有企業自改革以來歷經擴大企業自主權，承包、抓大放小等一系列措施，最終與世界各大國有企業一樣，都走上了股份公司為主要形式的企業改革之路。⁶⁷

事實上，中國大陸至今尚無一套有關公司治理的國家標準，國際上著名公司治理評級機構主要有標準普爾（Standard & Poor's），該公司治理評分主要分為兩部份，即公司治理成績（Company Score），以及國家治理評價（Country Governance Review）兩種，前者關切的是公司管理層、董事會、股東和其他利益相關者之相互作用；而後者則主要關切法律、資訊和市場基礎的效率分析，主要關注在宏觀層面上外部力量是如何影響一個公司治理的質量。⁶⁸

公司治理不僅成為現代企業制度中最重要的架構，也是企業增強競爭力和提高經營績效的必要條件，隨著全球一體化進程的加速，典型的英美和德日公司治理模式也不斷顯露其不足之處，公司治理的相應變革方向也現相互補充的「趨同化」（convergence）發展。⁶⁹

事實上，一個國家所有權結構模式也存在明顯「路徑依賴」（path dependence）現象，由於路徑依賴，一個國家任何時候的所有權結構改制，都部份依賴於該國先前擁有的模式。⁷⁰

大陸企業主要是由國有企業改制而來，公司治理作為一種制度安排，在公司治理演變過程中存在著一定程度的路徑依賴性，國有股的一股獨大現象便是顯著案例。⁷¹而在 1993 年年底大陸頒布《公司法》後，國有企業走上以股份制改革為主的路徑，國有企業陸續改制為股份公司，也使得民營企業紛紛走上股份公司的型態。⁷²

「股份制改革」為大陸國有及民營企業走向現代企業制度奠定根基。過去，大陸著名經濟學家吳敬璉多次批評大陸股市，其批評的主要觀點有三：一是「中國股市很像個賭場，很不規範。賭場裡面有規矩，比如你不能看別人的牌，而大陸股市，有些人可看別人的牌，可以作弊，可以搞詐騙，做莊、炒作、操縱股價可說是登峰造極」；二是「全民炒股」；三是「中國股市目前的平均市盈率已高達

⁶⁷ Justin Yifu Lin, Fang Cai, and Zou Li, "Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform," *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May 1998), pp.422~427.

⁶⁸ Standard & Poor's Governance Services, *Standard & Poor's Governance Score: Interactive and Independent Analysis* (New York: the McGraw-Hill Companies Inc., 2002), p.2.

⁶⁹ Ronald J. Gilson, "Globalizing corporate governance: convergence of form or function," in Jeffrey N. Gordon and Mark J. Roe, eds., *Convergence and Persistence in Corporate Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp.128~158; Rafael La Porta, Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "Investor protection and corporate governance," *Journal of Financial Economics*, Vol. 58, No. 1 (February 2000), pp.3~28.

⁷⁰ Lucian Arye Bebchuk and Mark J. Roe, "A theory of path dependence in corporate ownership and governance," in Jeffrey N. Gordon and Mark J. Roe, eds., *Convergence and Persistence in Corporate Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp.69~113.

⁷¹ 兩紅艷，「中國公司治理的路徑依賴：理論與實證分析」，*中國工程科學*（第 6 卷第 2 期，2004 年 2 月），頁 82~86。

⁷² Chi-ho Chung, Hung-gay Fung, and Felix Y. Kwan, "China's Corporate Governance and Reforms," *China & World Economy*, Vol. 13, No. 5 (September 2005), p.34.

60—80 倍，沒有哪個國家的經濟能長期支持這麼高的市盈率。」⁷³股市不規範是過去治理的一個重點，但「股改」才是讓中國股市從理論到現實都符合真正股市的重要治理手段。

「股份制改革」工作最關鍵的是公司治理，也因如此，近年中共不斷通過公司治理相關法案，如「公司法」、「商業銀行法」等，便是以「股改」促進企業公司治理。例如「股改」後，大陸農業銀行 2009 年成立股份有限公司，一年內，農業銀行以相關法律法規和人民銀行、銀監會相關監管規定為依據，借鑒海內外同業的成功經驗，設立了由股東大會、董事會、監事會和高級管理層組成的「三會一層」治理架構。董事會下設戰略規劃委員會、「三農」金融發展委員會、提名與薪酬委員會、審計委員會、風險管理委員會（下設關聯交易控制委員會）等專門委員會。⁷⁴如今，農業銀行以「三會分設、三權分開、有效制衡」為原則的法人治理組織架構已成立並有效運作，公司治理水準及評價馬上獲提升。「公司治理」不僅提高大陸企業永續經營的可能性，更優化大陸市場經濟總體機制的發展。

除此之外，因經濟發展帶來的環境污染治理，也被視為「經濟治理」的重要一環。2006 年 9 月中國國家統計局及環保局共同公佈一份《中國綠色國民經濟核算研究報告 2004》顯示，中國 2004 年因環境污染造成的經濟損失為人民幣 5118 億元，占同年 GDP 的 3.5%。其中，水污染環境成本是 2862.8 億元，占總成本的 55.9%，大氣污染的環境成本為 2198 億元，占總成本的 42.9%，固體廢物和污染事故造成的經濟損失是 57.4 億元，占總成本 1.2%。⁷⁵

研究報告說，經過對污染物排放量和治理成本進行核算，以現有治理技術水準處理 2004 年點源排放到環境中的污染物，需要一次性直接投資大約 1 萬零 800 億元人民幣，占當年 GDP 的 6.8%。中國環保總局副局長潘嶽說，這次核算只計算了環境污染損失，沒有包含自然資源耗減成本和環境退化成本中的生態破壞成本，僅佔 20 多項成本中的 10 項，是整個結果的一部份。他說，即使如此，損失已佔 GDP 的 3.05%，數字非常驚人，形勢十分嚴峻。⁷⁶

深知環汙對國家及子孫後代的影響，中國近年除強調「綠色 GDP」並做為地方官員執政考核依據外，在全球也大力呼籲節能減碳的重要性。中共總理溫家寶 2009 年 12 月代表中國出席哥本哈根氣候變化會議時發表了演講，並宣佈，「控制溫室氣體排放的行動目標，到 2020 年單位國內生產總值二氧化碳排放比 2005

⁷³ 『十年股市培育成賭場？吳敬璠「賭場論」引爭議』，*經濟日報*（北京），2002 年 2 月 25 日，第 2 版。

⁷⁴ 「股改進程深入推進 農行公司治理穩步提升」，*新華網*（北京），2010 年 3 月 3 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-03/03/content_13090925.htm。

⁷⁵ 「專家稱中國治理環境污染刻不容緩」，*大紀元*（華盛頓），2006 年 9 月 8 日。
<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/8/n1447915.htm>。

⁷⁶ 「綠色 GDP 核算廣東年底完成，結果將成官員考核依據」，*泛珠三角合作資訊網*，2006 年 9 月 8 日。
http://big5.southcn.com/gate/big5/www.pprd.org.cn/92/guangdong/200609/t20060908_11024.htm。

年下降 40% 至 45%。」⁷⁷這一宣佈受到國際相當的好評，因為發展中國家經濟正在發展，要做到如此巨大的減排，對經濟發展勢必帶來影響。⁷⁸但從經濟治理角度看，環汙或節能減排，對長期的經濟治理帶來的效果，都是無可限量的。

第三節 社會篇之觀點

「經濟基礎決定上層建築」，當經濟發展到一定程度時，伴隨著知識經濟的發展，如此便可能蘊育公共行政體系退出市場領域，中產階級與市民社會便能開始發展。公共治理理論在中國大陸的興起，也是經濟發展後的必然趨勢；而為適應行政主體多元化的變化趨勢，中國的行政發展必然出現發展範式的轉換，從傳統管理走向現代治理。

現代治理說的就是「善治」，和過去傳統管理不同的是，在計劃經濟體制轉向市場經濟體制後，其結果不僅是經濟體制的轉變，在公民與國家及政府的關係上也發生深刻變化。從公民立場來說，他們開始重新界定國家與政府的作用，並普遍關注經濟、教育、醫療、福利等問題，他們把政府置放在批判與比較的視野中審視，形成了對於國家與政府的公共性、合法性方面的挑戰。

在履行經濟職能的同時，國家和政府也深刻感受公民對高品質社會服務的需求，再固守傳統的行政模式，已越來越無法滿足這種需求。為此，政府開始在某些領域退出，讓市場經濟支配下的社會體系，自發地完成及彌補這些功能。

從中國大陸的發展進程看，首先，政府釋放具有經濟特徵的社會事務，例如，政府實行的事業單位企業化、放開對電信通訊行業的壟斷、結束福利分房商品房貨幣化等等；其次，政府開始釋放一些公共性領域，如高等教育、醫療衛生、公路鐵路等，讓民間部門來接手。如此的釋放舉動，使得一些介於民間和政府間的「半民間半官方」組織出現，如慈善性機構、學術團體、公民自主組織、非盈利性諮詢服務機構等。這些現象的存在說明公共領域已形成，也意味公共行政中的「公共」，開始回歸到社會。而這些部門，在一定意義上就是學界研究的「第三部門」及「公民社會」。

一、 第三部門與公民社會

目前，大陸研究「公民社會與第三部門」的學者頗多，中央編譯局當代馬克思主義研究所所長何增科，早在 2000 年 8 月便編著了《公民社會與第三部門》

⁷⁷ 「溫家寶出席哥本哈根氣候變化會議紀實」，中國新聞網（北京），2009 年 12 月 24 日。
<http://www.cns.hk:89/gn/news/2009/12-24/2037369.shtml>。

⁷⁸ 根據中國人民大學能源與氣候經濟學項目團隊，所開展的多層次模型研究，包括自下而上的能源技術優化模型，以及自下而上的可計算一般均衡模型等測算，如果 2020 年碳排放強度相比 2005 年分別下降 40% 和 45%，則利用動態可計算一般均衡模型（CGE）模擬得到的 2020 年的 GDP 損失分別是 3384 億元和 5862 億元（2005 年不變價，分別占當年 GDP 的 0.64% 和 1.11%）。這一損失可謂相當巨大。中評網（香港），2009 年 12 月 16 日。
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/6/8/4/101168481.html?coluid=7&kindid=0&docid=101168481>。

專論。他認為，公民社會和國家關係的模式有多種多樣，但概括起來有五種：公民社會制衡國家、公民社會對抗國家、公民社會與國家共生共強、公民社會參與國家、公民社會與國家合作互補等。⁷⁹公民社會和國家關係的這五種模式之間，並非彼此排斥的關係，它們各自在某些方面包含著真理。這些模式遠未窮盡公民社會和國家關係的全部內容，它們只是對複雜的現實的一種高度抽象的理論概括，且這種概括還帶有強烈的理想化色彩。

2008年9月，上海社科院及上海市政府合辦的「第3屆世界中國學論壇」，其中針對中國公民社會的建立時，認為中國要達到「公民社會」的理想還具有很多障礙，首先，青年人的公民教育和公民意識的培養遠遠不夠；其次，中國傳統倫理教育重視家庭，導致家庭以外的秩序感和認同感難以建立；其三，NGO（非政府組織）推動企業社會責任的方式有：合作型、獨立型和抗爭型。但在中國，目前較多採合作型，獨立型較少，而抗爭型則幾乎沒有。原因在於中國本土NGO資源不足，難以專業化，無法獨立進行社會審計；⁸⁰另一方面，不少NGO為了從企業中獲取資源，造成資源依賴，無法監督企業；而制度環境和消費者覺悟不夠，也是NGO發展困難的主因。這些都是造成中國公民社會仍有待發展的因素。

至於第三部門的研究，則是致力於對各種NGO和非營利組織的內部結構、資金來源、作用、效能、外部關係等問題進行深入細緻研究，研究帶有很強的實用色彩。但在第三部門研究中，也存在將NGO的能力和作用過分誇大的傾向，而忽略了它們本身所受到的各種內外限制。

近代西歐，以廣泛干預經濟為特徵的重商主義國家，和以絕對、不受制約的權力為特徵的專制主義國家，日益成為經濟發展和政治民主的桎梏，在情況下，以反對重商主義國家和專制主義國家為己任的近代公民社會理論應運而生。按照近代公民社會理論觀點（亞當斯密為代表），公民社會乃是商業社會獨有的一種文明。在這種社會中，個人追求自身利益的活動，在市場這隻看不見的手的指導下，會自然而然地增進全社會的利益。公民社會具有自我調節、自己管理自己事務的內部能力，這樣國家對其內部事務的干預就成為不必要。

亞當斯密的理論為倡導國家干預經濟的重商主義理論敲響喪鐘；馬克思則分析公民社會和政治國家相分離的政治意義。他說，「政治制度本身只有在私人領域達到獨立存在的地方才能發展，在商業和地產還不自由，還沒有達到獨立存在的地方，也就不會有政治制度（指現代政治制度）。」⁸¹市場經濟的誕生為公民社會的存在提供了經濟基礎，而公民社會的獨立存在又為代議制民主奠定結構性基礎。近代公民社會理論敏銳地把握住了市場化和民主化的世界潮流，因而得以再度流行。

從社會發展角度看待中國治理，首先要分析中國面對的結構性社會問題。目

⁷⁹ 何增科主編，《公民社會與第三部門》（北京：社會科學文獻出版社，2000年），導論頁5~10。

⁸⁰ 劉汝榮，「中國公民社會建設的資源與問題」，《第三屆世界中國學論壇》（上海），2008年9月9日。http://chinaforum.sass.org.cn/new_show_gd.asp?id=60。

⁸¹ 馬克思，「黑格爾法哲學批判」，《馬克思恩格斯全集》（北京：人民出版社，1961評），第1卷，頁283。

前，中國主要面對的結構性社會問題有三大項：城市化演進中的城鄉就業結構性失衡；社會階層結構畸型，貧富差距不斷擴大；社會公共資源分配結構不公等。其中，就業問題無疑是中國頭號的社會問題。這不僅是因為規模大一勞動力規模佔總人口的 70%，勞動力總量供大於求，過剩的勞動力人口單是農村就超過 7000 萬人。⁸²同時，就業人口大規模流動—就業市場化，在企業間、地區間、城鄉間的人口流動加速，使失業已成社會經濟生活的常態，國有經濟單位正規就業一統天下的局面已成歷史。⁸³

在畸形社會階層結構導致貧富差距不斷擴大方面，按照經濟學角度分析判斷，基尼系數 0.3 以下是穩定線，0.4 是警戒線，0.5 危機線，0.6 是動亂線，中國的基尼係數已超過了警戒線逼近危機線，甚至有些研究表明已超越危機線。⁸⁴這也顯示以追求社會公平公正的目標仍無法達成，而最基本的原因是，社會公共資源分配不公的狀況被結構化。改革開放以來，中國經濟發展的確令世界矚目，但在面對中國社會急劇轉型時期，如何找到一條可持續公平發展及有效的戰略，創新治理途徑才能達到「善治」結果。

二、 多中心治理

如今，學者針對中國社會結構性弊端也提出了不少治理之道。中國人民大學張昕便提出「多中心治理」的概念，來應對社會治理的難題。他認為，社會主義中國從計畫經濟轉型為市場經濟體制過程，制度變遷的產權理論有助於闡明轉型中的中國經濟呈現出治理新格局，正如所有權與控制權的區分奠定了公司治理的制度基礎一樣，提供方與生產方的區分奠定了公共治理的制度基礎。所有權和提供方關聯於金融投資和剩餘索取，而控制權和生產方則關聯於組織技術和運作管理。由此可見，正如所有權與控制權的不同結合構成了不同的治理機制一樣，提供方與生產方的不同結合也構成了不同的治理模式。⁸⁵

張昕依此概念提出了「多中心治理」體制，認為由於多中心治理體制是以新混合經濟為制度框架構建的，因此，市民社會、市場經濟和政治國家間有序的分工與協作，也就是良好而有效的治理，而良好和有效的治理則有利於公平有效的經濟發展。在此架構下，他認為可得出下列結論：地方化的治理體系有助於促進國民經濟增長，中央化的治理體系有助於縮小鄉收入差距；因此，多中心治理秩序（複合式治理體系）將有助於社會和諧的經濟發展。⁸⁶

⁸² 黃宗智，彭玉生，「三大歷史性變遷的交匯與中國小規模農業的前景」，**中國社會科學**（北京），2007 年第 4 期，頁 74~88。根據黃宗智及彭玉生之研究，農村過剩勞動力可能高達 2.7 億，改革開放 30 年來，中國則有 2 億農民進入了非農就業。

⁸³ 俞可平主編，**中國治理變遷 30 年**（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 120。

⁸⁴ 根據世界銀行 1997 年的報告「共用不斷提高的收入」，中國在 20 世紀 80 年代基尼系數是 0.28，到 1995 年是 0.38，到 90 年代末期是 0.458。2003 年根據中國人民大學和香港科技大學一項聯合研究成果表明，2008 年中國基尼系數介於 0.53-0.54 之間。（資料來源：同上註）

⁸⁵ 張昕，**轉型中國的治理與發展**（北京：中國人民大學出版社，2007 年），頁 210~211。

⁸⁶ 張昕，**轉型中的治理與發展**，同上註，頁 211。

此外，「社會治理」也是與治理關係緊密的一個概念。「社會治理」的概念是 80 年代末期在西方國家和一些國際性組織如世界銀行、國際貨幣基金組織及經合組織等中興起，它是在對政府與市場、政府與社會、政府與公民這三對基本關係的反思中所產生，現在已逐漸成為公共管理一個重要價值理念和實踐追求。

中國社會原有的社會治理模式，是一種政府管理社會的一元化模式，政府承擔起維繫社會生活公共領域的職責。在這種情況下，政府成為養老、醫療、教育等社會公共領域的唯一承擔者。一方面，政府財政面臨巨大壓力，使得養老、醫療、教育等領域改革面臨經費不足，管理缺位諸多難題；另一方面，政府在這些領域獲得過多的控制權，不利於相關社會組織充分發揮能動性，參與更廣泛的社會實踐，降低了管理效率，甚至造成一種政府「管理越位」的情況。

當代中國正處於經濟社會轉型期，傳統社會治理模式已很難適應時代發展，無法滿足大眾的公共需求，在治理的效率、成本、產出、供給、目標及透明度等方面存在失效或危機。為充分發揮社會治理效能，應對治理失敗，保障社會發展的順利進行，必須打破原有的社會一元治理模式，打破政府作為社會公共性唯一承擔者的地位，廣泛吸收社會群體參與社會公共性建設，充分發揮各群體的積極潛能，使得社會公共性主體朝著多元化方向發展。在具體事務中，政府要主動、有選擇地逐步退出一些領域，引導相關社會群體積極地進行自我治理。

社會治理不是政府的單一行為，而是一種以協商、參與機制為基礎的互動過程，它是政府、市場和社會共同作用的結果。近年來，大陸不斷的對社會治理模式進行改革，確立了政府在社會治理中的主導地位，經歷市場經濟的改革，中國的市場力量逐漸強大，但社會領域建設卻一直落後，主要表現在公共管理水準較低，包括公共行政及公共服務兩部分。

就此而言，新型社會治理模式應從片面強調政府在社會管理中的單方責任向同時強調政府、市場、公民共同承擔社會責任的轉變。由此，將公民作為社會治理的參與主體，使公民與國家和市場之間擁有平等的對話權。惟由此亦顯示，儘管社會治理面向思考不斷加強，但中國大陸如今仍存在兩大問題，即一，政府對其他領域幹預仍然過度；其二，社會力量仍然相對薄弱。

也因如此，學界不斷呼籲的是，首先，要減弱政府干涉，轉變政府職能，確立服務型政府的新定位，即增強服務性職能，加強透明度和公眾參與度，規範政府決策；其次，培育社會力量，大力發展民間組織，將原來由政府包辦的社會服務，讓更有效率的組織來承擔。例如希望工程、春蕾計畫、幸福工程、微笑列車、新長城計畫等眾多公益項目，都可委由民間公益組織來辦理，並以專案結果和資金效益為評估標準。

事實上，面對新治理時代政府及社會進入轉型之際，近十數年興起的 NGO，也成為社會治理探討的重點對象。目前，學界對 NGO 的基本涵義解釋不一，但基本認為 NGO 有四個主要特點：一是非政府性，即民間性，即這些組織是以民間形式出現，既不是政府及其附屬機構，也不代表政府或國家立場；二是非營利

性，即不以獲取利潤為組織的主要目的和宗旨，不進行分紅或利潤分配，而是以提供公益或公共服務為目標；三是組織性，或稱自治性，即有正式的組織機構和管理機制，有成文的章程制度及固定組織人員與獨立的經濟來源；四是志願性，即參加組織的成員都是自願而非強制的，因此 NGO 亦稱志願性組織。⁸⁷

當 1995 年「世界婦女 NGO 論壇」在懷柔召開前，NGO 這個辭彙幾乎無人知曉。當北京郊區懷柔縣打出無數 NGO 標語和廣告時，當那些不同膚色的婦女代表們在開放的會場上大聲表達 NGO 聲音時，當被問到「中國有沒有 NGO？」時，大陸官方才猛然驚覺，周遭其實已有不少類似的 NGO，例如協會、學會、基金會等，也一樣是非營利、非政府、致力於社會公益、且有志願者參加，但法規上的管理卻一直滯後。

大陸最早頒發相關法規是在 1988 年 8 月和 1989 年 6 月，國務院先後發佈《基金會管理辦法》和《外國商會管理暫行規定》；1989 年 10 月，國務院又發佈《社會團體登記管理條例》，三個法規初步形成大陸社會組織管理的法律框架。1997 年中共召開「十五大」，其中強調要培育和發展社會中介組織，並以此作為促進經濟和政治體制改革的一項重要措施。在此之後，1998 年 6 月，在國務院機構改革中，國務院批准成立了民政部民間組織管理局；1998 年 10 月，國務院發佈《民辦非企業單位登記管理暫行條例》和修訂《社會團體登記管理條例》；1999 年 8 月頒佈《公益事業捐贈法》。⁸⁸自此，原帶有官方性質的「社會團體」改稱為「民間組織」，雖然多數仍具官方身分，但「民間組織」已獲得法律地位。

2004 年 3 月國務院公佈《基金會管理條例》，應屬突破性的發展。⁸⁹該條例共 7 章 48 條，對基金會性質、類型和原則，設立、變更和登出，組織機構，財產管理和使用，監督管理和法律責任等方面作了明確規定，首次將「基金會」從社會團體中獨立出來；2007 年中共「十七大」則又是 NGO 發展的一大突破。十七大報告中，第一次使用「社會組織」一詞代替使用多年的「民間組織」概念，同時提出在基層民主政治建設中要「發揮社會組織在擴大群眾參與、反映群眾訴求方面的積極作用，增強社會自治功能」。⁹⁰

從「社會團體」到「民間組織」再到「社會組織」，這不僅是一個名稱的轉變，背後還蘊涵著執政黨和國家治理理念的變革，意味公民社會（或第三部門）在中國特色社會主義現代化建設中的地位和作用得到了認可和重視，也是大陸發展社會組織的一個良好機遇。據民政部統計，截至 2008 年底，全國共有社會組

⁸⁷ 趙蕾，「多元治理模式與 NGO 角色重定」，*學術探索*（昆明），2004 年第 5 期，頁 48。

⁸⁸ 畢天雲，「改革開放 30 年社會組織發展歷程透視」，*中國發展簡報*（雲南），2008 年冬季刊 no.40。
<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/qikanarticleview.php?id=951>。

⁸⁹ 『「基金會管理條例」公佈 6 月 1 日起施行』，*人民網*（北京），2006 年 6 月 13 日。
<http://finance.people.com.cn/BIG5/42877/4468803.html>。

⁹⁰ 中共「十七大」黨大會報告中，在第六大部分「堅定不移發展社會主義民主政治」中的第二節「發展基層民主，保障人民享有更多更切實的民主權利」中，首次提出「社會組織」這一概念。
中國共產黨新聞網（北京），2007 年 10 月 25 日。
<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/6429848.html>。

織 41.4 萬個，比上年增長 7.0%；⁹¹這些社會組織業務範圍涉及科技、教育、文化、衛生、勞動、民政、體育、環境保護、法律服務、社會仲介服務、工傷服務、農村專業經濟等社會生活的各個領域；其中，「社會團體」23 萬個，「民辦非企業」18.2 萬個，「基金會」1957 個。從表 2-5 可見，大陸近年社會組織發展快速，公民社會逐漸發育和成長，各種社會組織如雨後春筍般湧現，出現了「爆發式增長」的現象。

表 2-5 近年大陸「社會組織」發展一覽表 (單位：萬)

指標	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
社會團體	12.9	13.3	14.2	15.3	17.1	19.2	21.2	23.0
民辦非企業	8.2	11.1	12.4	13.5	14.8	16.1	17.4	18.2
基金會 (個)	-	-	954	892	975	1144	1340	1957

資料來源：中國民政部。「2008 年民政事業發展統計報告」，2009 年 5 月 22 日。

儘管如此，NGO 在中國的發展並非一帆風順。清華大學教授康曉光認為，大陸 NGO 處於不發達狀態的重要原因在於，政府仍是主導型的體制。這位非常關注公民社會建設的學者說，目前大陸所有的 NGO 要生存須具備三個條件：政府不反對、社會需要、以及海外願意資助，這三個條件要同時具備，缺少任何一個，NGO 都會很難生存。⁹²但從 2004 年「怒江水壩」的停建，國際組織「綠色和平」(Greenpeace) 關於 APP (Asia Pulp & Paper, 印尼紙漿造紙公司) 破壞中國天然林、湖北轉基因水稻非法種植與流通的調查等事件可見，公民社會力量的確在崛起，已更呼籲學界從 NGO 角度探索中國社會治理的關注點。

第四節 小結

不管從政治、經濟或社會角度審視中國政治發展過程，時常能見的是，包括「轉型」、「和諧社會」與「危機管理」等辭彙躍然紙上，成為學界探討主題。這是因為正是這些問題，成為中國改革開放 30 年面對的主要問題；中國面對的是一個可能持續長久的「轉型」，在治理過程主要面對的便是各個層面的「危機管理」，而其目標是建立「和諧社會」，從功能建構途徑看，這也是國家治理工程中

⁹¹ 中國民政部官方網站，2009 年 5 月 22 日。
<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>。

⁹² 「中國 NGO 與公民社會的艱難關係」，鳳凰週刊 (香港)，2005 年 8 月 31 日。
<http://www.inmediahk.net/node/68624>。

欲解決的三個向度，「轉型」→「危機管理」→「和諧社會」。

1978年中國實行改革開放政策後，開啓了中國當代的治理轉型，目的是透過政治、經濟和社會文化體制轉型，構建社會主義更有效率、更爲公平和更爲民主、更加自由的制度範式，從而從根本上保持和完善社會主義社會型態。⁹³按照前波蘭副總理科勒德克的定義，「改革」是「僅僅通過改進運行方式來完善舊制度」，「轉軌」是「引入全新的制度安排」。⁹⁴雖然科勒德克認爲中國屬於「轉軌」範疇，引進等同資本主義的自由經濟，等於是將市場經濟等同資本主義經濟，這一觀點仍有爭議，但對中國共產黨來說，意識形態上強調社會主義社會形式，是基於國情及避免「轉軌」（全新制度安排）可能帶來的震盪，短期內，「轉型」（或稱改革）仍將是政策上強調的重點。但在中國大陸，學界則慣以「轉軌」來取代「轉型」的概念。

「轉型」涵蓋政治、經濟及社會各面向，首先是體制解構階段，隨之則是體制轉軌階段，前者爲內在變革的需求，後者則是內在與外在因素摻合，包括鄧小平提出的「摸著石頭過河」以及參考國際成功經驗，讓中國在「轉型」過程得以安排制度設計和重建。

然而在體制轉軌過程中，改革使利益分化日趨嚴重，兩極分化現象開始出現，社會分配的分化日益加深，二元結構摩擦日益加重，權力失去了監督，黨政幹部腐化愈演愈烈，從而在一定程度上導致「制度真空」或「制度失效」，加上國家從社會、政府從市場的迅速退出，使政府治理和提供公共服務的資源與能力大大削弱，並出現「社會危機」及危機管理的必要性。

「和諧社會」的提倡，則是從制度設計及政策取向兩者行動統一得出的結論，它既強調組織結構上國家或政府自上而下的的作爲，又強調民間、社會自下而上的表達及參與，一起蘊釀及重塑新的公共政策體系，這一體系強調政府部門間行政效率的有限競爭，政府與民間對公共政策的競逐，政府既是仲裁者，也是參與者；民間社會既是積極作爲者，也是仲裁參與者；而在「和諧社會」中，「善治」確定的標準，既是政府、也是民間的共同價值信念，政府以達成「善治」的要求爲己任，並以此形成拔擢選才的標準；同時，在既有管道如「人大」與「政協」方面，擴大其參政、議政空間外，並創新民眾參政表達的實質權限，例如網絡參政的制度設計。這些都邁向「和諧社會」的重要制度建設，也是吾人探討中國治理問題時，重要的思考取向。

學者認爲，在構建和諧社會過程中，當下的中國應在善治理論觀照下，立足政府職能轉變和政府能力提升，在政府治理的推動下走向善治。爲此，政府必先構建現代國家形態，建立和完善現代國家制度，爲實現善治與和諧，搭建最基礎的制度平臺。政府須通過自身治理促進和規範市場與社會，把構建現代政府與培育公民社會有機結合起來。

⁹³ 嚴強，**國家治理與政治變遷**（北京：中央編譯出版社，2008年），頁346~347。

⁹⁴ 格列戈爾茲·科勒德克著，劉曉勇譯，**從休克到治療：原社會主義轉軌的政治經濟**（上海：遠東出版社，2000年），頁2~6。

在此前提下，為建構和諧社會，貴州學者鐵鐸認為，政府的完善治理應包括如下幾點：一，加強廉政建設，提高自治能力，建設廉潔、透明政府；二，促進職能轉變，提高行政能力，建設服務、效能政府；三，整合社會利益，維護社會公平，建設責任、權威政府；四，發展社會主義民主，實施依法治國，建設民主、法治政府；五，確認公民身份，養成公共精神，培育協作型的公民社會。⁹⁵

蘭州大學管理學院院長包國憲則認為，中國公共治理目標應包括三方面，第一，改革由政府壟斷一切公共事務的傳統行政模式，建立政府與市場、政府與社會之間的合作型管理模式；第二，改革政府傳統自上而下的權力運作方式，拓寬溝通管道，優化資訊傳輸網絡，使公民的呼聲能及時準確地反映到相關部門；第三，政府、市場和社會形成治理共同體，在長期交往、合作、互動過程中形成一系列認同關係網絡，這些網絡傳承著共同體以信任、互惠與合作為主要表徵的普遍精神、思想意識和組織方式，即形成豐厚的社會資本。⁹⁶由上述學者觀點可知，大陸學者對中國公共治理的目標幾已達成共識，即「善治」的未來，而這也是中國走向現代化的必經之路。



⁹⁵ 鐵鐸「建構和諧社會的政府治理」，**貴州社會科學**，2007年第07期（第211卷），頁64~69。

⁹⁶ 包國憲、周雲飛，「當前我國公共行政的核心價值取向探析」，**寧夏社會科學**，2008年第3期，頁3~7。

第參章 中國漸進式改革之理論與實際

大陸官方普遍以「具有中國特色社會主義模式」來概括中國漸進式改革。一般而言，中國漸進式改革有三個不同含義：第一，是相對「激進式改革」而來，以「漸進式改革」來區別蘇東瓦解後採行的「休克療法」政經轉型模式；第二，採其循序漸進改革步驟而言，即先經濟後政治，不是政經同時改革；第三，以重點改革為取向，形式上先試點、實驗，總結經驗教訓後，再進行全面鋪開式改革，例如稅制改革、價格改革或鄉鎮直選模式，都先以基本單位為試點，經試點後再全面改革，全面鋪開，1978年鄧小平實行改革開放政策後，主要的政經或社會政策，基本都採取此一方式實施。本章將探討「中國漸進式改革」的理論與實際，從理論上解析何以漸進式改革被視為中國改革的主要特色，再從實踐上理解及探討「中國模式」與「中國道路」代表的意涵。

第一節 「中國模式」之政經意涵

「中國漸進式改革」被視為「中國模式」的主要特色。大陸學者認為，「中國模式」獨到之處有五：第一，善於把握「平衡點」，在處理穩定、改革和發展三者關係上找到平衡點；第二，善於把握「關節點」，例如在消除貧困問題上，30年內中國脫貧人口佔全世界人口70%；第三，善於開關並成功推廣「試點」，一切都要經過試驗，不斷總結、吸取自己和別人的經驗教訓，進行大膽又慎重的創新；第四，善於突出改革重點，改革的順序是先易後難，先農村改革後城市改革，先沿海後內陸，先經濟後政治，不求一步到位，只求持續漸進，分清輕重緩急，最後逐步積累而完成；第五，拒絕「休克療法」，推行漸進式改革，不是砸碎現有不完美的制度、另起爐灶，而是盡可能利用現有體制，使之轉化，為現代化服務。¹

這一模式，較接近英國歷史上的經驗主義傳統，英國人相信一個民族約定俗成的文化習俗和文化判斷的相對穩定性，提倡艾德蒙·柏克（Edmund Burke）所說的「有保留的改革」，²認為一個國家的政治體制如果要有生命力，就應主要從自己傳統中逐漸衍生而來，而不是追求某種純之又純的理想模式而來。

相較來說，提倡「休克療法」的美國經濟學家薩克斯（Jeffrey Sachs）認為，波蘭1989年推行的典型「休克療法」由五方面組成：穩定宏觀經濟、價格自由化、貿易自由化、扶助私有經濟和國有企業私有化。³五方面改革協同推進，具有足夠力度「震昏」傳統計畫經濟，構成教科書式（textbook）完美的市場機制。

¹ 鄒慶國，袁昭著，**中國大戰略**，（香港：中華書局出版，2009年7月），頁69~70。

² 艾德蒙·柏克（Edmund Burke）是一位愛爾蘭裔英國政治人物，生於1729年，逝於1797年。雖生於英國的「啓蒙時代」（The Age of Enlightenment），但因常質疑「理性」的功能或價值，遂被冠上「反啓蒙」頭銜；其主要論述繼承了英國的經驗主義哲學，也被歸類為保守主義代表人物。

³ Jeffrey Sachs and David Lipton, "Poland's economic reform," *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 3, (July 1990), p. 55.

經濟學者諾蘭（Peter Norland）認為，如果 80 年代中國就遵循急劇變革的道路過渡到市場經濟，當時放開工業品價格，開放中國經濟以接受國際競爭的壓力，經濟效果會更好。⁴顯然，中國並未採行「休克療法」來改革傳統計畫經濟體制建構的體制，而是採取了鄧小平有「中國特色」社會主義的改革開放政策。

回顧中國初始的改革模式，並不具備清楚政治和意識形態目標，因此，有學者認為，中國的改革模式過於「短視」，「從長遠眼光看，屬於『半拉子改革』，究竟改革要往哪兒走，目標並不明確。」⁵但如今回顧，或許就因「漸進」，且實踐了「試點」的功能，才逐步走出陰影，讓改革獲得最後成功。

探索「中國漸進式改革」的理論與成因，本文將分三方面說明：第一，中共領導人的主觀思維，奠定了中國發展及改革模式的基礎；第二，政策佈局體現了中國漸進式改革的精神與特色；第三，中華文化傳統令中國漸進式改革得以成功。以下分別說明。

一、 中國領導人之主觀思維

中國領導人的主觀思維是決定體制及改革路徑的關鍵之一。毛澤東和鄧小平都認為社會主義是中國唯一的選擇，「只有社會主義才能救中國」，但對於建立什麼樣的社會主義，怎樣建設社會主義，毛澤東和鄧小平卻有不同觀點。毛澤東認為，社會主義是以平均主義為特徵，以實現平等為目的，帶有空想色彩的社會主義社會；鄧小平則認為，改革開放以前的中國社會主義建設之所以經歷曲折和失誤，歸根到底是由於什麼是社會主義和怎樣建設社會主義「沒有搞清楚」。⁶

從鄧小平的視野來看，他結合中國的實際和時代特點，賦予社會主義新的內容，認為社會主義本質就是解放生產力，發展生產力，消除兩極分化，最終達到共同富裕，實現共同富裕的目標，根本途徑就是發展生產力。⁷可以說，鄧小平社會主義觀的核心思想就是通過發展生產力來建設社會主義。

然而，同樣是對馬克思主義經典文本的解釋，為何鄧小平與毛澤東對如何建設社會主義認識，有如此大差距？首先，是兩人接受的教育不同；其次，世界局勢發生很大變化。基於此，兩人對國家發展戰略，從理論及建構都產生很大差距。

首先，毛澤東自小接受中國傳統文化教育，自幼熟讀四書五經，後又遍讀「二十四史」，毛澤東真正接受馬克思主義是在俄國十月革命以後，換言之，當他開始接受馬克思主義時已成年，傳統思想教育已在他身上紮根，傳統文化如大同思想、「不患寡而患不均」，不僅影響毛選擇社會主義作為一生政治理念，且成為他

⁴ Peter Norland, "Reforming Stalinist system: Chinese experience," mimeograph, *Faculty of Politics and Economics* (London: University of Cambridge), p. 84.

⁵ 王小強，*摸著石頭過河：中國改革之路*（香港：牛津大學出版社，1996），頁 212。

⁶ 1985 年鄧小平會見坦桑尼亞副總統姆維尼時說，「問題是什麼是社會主義，如何建設社會主義。我們的經驗教訓有許多條，最重要的一條，就是要搞清楚這個問題。」鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 116。此外，1986 年會見津巴布韋非洲聯盟會議主席穆加貝時又說，「我們總結了幾十年搞社會主義的經驗，社會主義是什麼，馬克思主義是什麼，過去我們並沒有搞清楚。」鄧小平文選，第 3 卷。頁 137。

⁷ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 373。

主要論述如以平等、平均作為衡量社會主義標準的原因。

早於 1919 年，有志於改變中國社會窮困面貌青年毛澤東，即提出「新村」計畫，為未來中國社會繪製美好藍圖：「合若干之新家庭，即可創制一種新社會，新社會之種類不可盡舉，舉其著者：公共育兒院、公共蒙養院、公共學校……。」⁸毛澤東繪製的「新村」實施共同勞動、共同享受，實行完全的平均分配。對於毛澤東身上體現出的中國傳統文化的影響，1958 年 6 月 14 日，劉少奇在和全國婦聯黨組談話中說：「毛澤東講過兩次，家庭是要消滅的，他提到康有為的《大同書》。」⁹這表明，毛澤東是把共產主義理想和康有為的《大同書》聯繫起來。

與毛澤東相較，鄧小平少年時代就遠赴歐洲，16 歲時前往法國勤工儉學 6 年，在接受中國傳統文化的同時，更多地接受到與中國傳統文化完全不同的西方文化影響，這使得他更能以寬廣視野和更理性的態度審視中國傳統文化，1926 年 1 月到 1927 年春鄧小平再前往莫斯科中山大學學習，這些經歷都讓他更能以批判性地繼承，看待中國封建殘餘的危害，並汲取西方現代化發展生產力進程出現的優點。

鄧小平曾說，「毛澤東同志是偉大的領袖，中國革命是在他的領導下取得成功的。然而他有一個重大的缺點，就是忽視發展社會生產力。」¹⁰同樣是對「平等」的認識，鄧小平說，「貧窮不是社會主義，社會主義要消滅貧窮。」¹¹、「社會主義最大的優越性就是共同富裕，這是體現社會主義本質的一個東西。」¹²對於發展生產力，鄧小平不僅反覆說明「馬克思主義最注重發展生產力」這一基本立場，且一再強調，社會主義的首要任務、根本目的是發展生產力。「社會主義的優越性歸根到底要體現在它的生產力比資本主義發展得更快一些、更高一些，並且在發展生產力的基礎上不斷改善人民的物質文化生活。」¹³

正是鄧小平的視野不同於毛澤東，才讓其對傳統中國文化具有批判性的繼承，並進一步促成馬克思主義這種西方文化精粹與中國傳統文化結合。

其次，世界形勢演變亦使兩人治國理念不一。毛澤東時代，國際環境嚴峻，先是代表資本主義與社會主義陣營的美、俄兩集團的對立。1957 年 11 月，毛澤東在《在莫斯科共產黨和工人黨代表會議上的講話》中說，「中國有句成語：不是東風壓倒西風，就是西風壓倒東風。我認為目前形勢特點是東風壓倒西風，也就是說，社會主義力量對於帝國主義的力量站了壓倒的優勢。」¹⁴即是對此形勢的概括。而在美蘇兩大超級大國幾度軍備競賽展開之際，社會主義陣營內的中、蘇兩國，也從合作走向論戰、對抗。1970 年 5 月 20 日，毛澤東發表《全世界人民團結起來，打敗美國侵略者及其一切走狗！》說，「新的世界大戰的危險依然

⁸ 中共中央文獻研究室編，**毛澤東早期文稿**（長沙：湖南出版社，1990年），頁 454。

⁹ 楊繼繩，**中國改革開放二十年**，上卷（北京：中央編譯出版社，1998年），頁 39。

¹⁰ **鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993年），頁 116。

¹¹ **鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993年），頁 116。

¹² **鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993年），頁 364。

¹³ **鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993年），頁 363。

¹⁴ 中共中央文獻研究室編，**毛澤東文集**，第 7 卷（北京：人民出版社，1999年），頁 321。

存在，各國人民必須有所準備。但是，當前世界的主要傾向是革命。」¹⁵在此國際大背景下，毛澤東首先考慮的主要是國家安全，從社會主義陣營的團結對抗資本主義陣營；即使 70 年代毛澤東主動與美國改善關係，也是基於對付蘇聯的威脅，而不是意識形態的妥協。

應該說，毛澤東還是很重視和繼承馬克思主義文本中關於利用資本主義的思想。1949 年 3 月中共七屆二中全會上，毛澤東說，「我們必須盡可能地首先同社會主義國家和人民民主國家做生意，同時也要同資本主義國家做生意。」¹⁶1956 年，他在《論十大關係》中提出，「外國資產階級的一切腐敗制度和思想作風，我們要堅決抵制和批判，但是這並不妨礙我們去學習資本主義國家的先進的科學技術和企業管理方法中合乎科學的方面。」¹⁷但理論和實際畢竟有差距，毛澤東受制於當年意識形態的對立局面，因此，統治期間在實踐對內改革及對外開放上，廣度和深度都不足，以致給外界一種「閉關鎖國」的認知。

相較之下，鄧小平不僅因前往法國勤工儉學、赴莫斯科留學，第二次復出時更前往歐美訪問。中共前駐法大使吳健民透露，1974 年鄧小平赴紐約參加聯大六屆會議時，「鄧小平很喜歡散步，我和她（施燕華，吳之夫人）當時陪著鄧在 66 街林肯中心旁飯店走廊散步，鄧小平說，明天週末，大家放放風吧，去哪走走呢？他自說自話，去華爾街看看吧！施燕華當時告訴鄧小平，週末華爾街沒開（休市）呢！鄧立即回應，沒開我也要去！，最後由外交官唐明照陪他去了華爾街。」吳建民說，「有次在中南海，中共前總書記江澤民間大家，為什麼鄧小平提改革開放，而毛澤東沒提？江說，就是因為見識不同。」¹⁸

鄧小平認識到，儘管社會主義及資本主義陣營在社會制度及意識形態上有很大差異，但中國要迅速發展，趕上世界先進國家，「就必須大膽吸收和借鑒人類社會創造的一切文明成果，吸收和借鑒當今世界各國包括資本主義發達國家的一切反映現代社會化生產規模的先進經營方式、管理方法。」¹⁹可見，鄧小平的確抓住了當代世界發展的實質，即在迅猛發展的世界，各國只有透過相互聯繫，相互依存，才能在改革開放中互相競爭、互相滲透及共處。

也因如此，鄧小平才能以更實用主義的哲學思考及政策進行中國現代化的佈局，不管他 1962 年提出的「黃貓、黑貓，只要捉住老鼠就是好貓」²⁰；做為「貓論」補充的「三個有利於」談話²¹；1992 年南巡講話時提出，「不搞爭論，是我

¹⁵ 中共中央文獻研究室編，**毛澤東外交文選**（北京：中央文獻出版社，世界知識出版社，1994 年），頁 584。

¹⁶ 中共中央文獻研究室編，**毛澤東選集**（北京：人民出版社，1964 年），頁 325。

¹⁷ **毛澤東文集**，第 7 卷（北京：人民出版社，1999 年），頁 43。

¹⁸ 「吳建民談鄧小平，贏在視野」，**中國時報**（臺北），2009 年 12 月 4 日，A24 版。

¹⁹ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，**鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 373。

²⁰ 鄧小平，「怎樣恢復農業生產」（1962 年 7 月 7 日），**鄧小平文選**，第 1 卷（北京：人民出版社，1989 年），頁 323。

²¹ 1992 年鄧小平「南巡講話」時說，『要害是姓「資」還是姓「社」的問題。判斷的標準，應該主要看是否有利於發展社會主義社會的生產力，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準。』這一說法被統稱為「三個有利於」。鄧小平，「在武昌、深圳、

的一個發明」²²；1987年11月接見外賓時說「我們現在所幹的事業是一項新事業，馬克思沒有講過，我們的前人沒有做過，其他社會主義國家也沒有幹過，所以，沒有現成的經驗可學。我們只能在幹中學，在實踐中摸索。」²³等說法，都展現這位為中國開創治理新時代的政治領導人實用主義的思考，也奠定中國改革開放大政方針的主要指導原則。

二、 中國「漸進式改革」之特色

中共很重視理論指導，按官方論述，「黨從誕生日起，就把馬克思列寧主義確立為自己的指導思想。經過遵義會議和延安整風，黨的七大又把馬克思列寧主義的理論與中國革命實踐之統一的思想—毛澤東思想，確立為黨的指導思想。這是總結建黨24年經驗作出的歷史性決策。」²⁴毛澤東思想的確立，被稱為「中國第一次理論飛躍」，1997年中共「十五大」確立「鄧小平理論」，則被視為「第二次理論飛躍」。官方認為，第一次理論成果是被實踐證明的關於中國革命和建設的正確的理論原則和經驗總結，第二次理論成果，則是建設有中國特色社會主義理論。「建設有中國特色社會主義理論」，被稱做是「鄧小平理論」，也是中國「漸進式改革」的主要特色。

「鄧小平理論」涵蓋範圍甚廣，從新制度主義角度來審視，做為理性決策者的鄧小平，在毛澤東過世及文革十年慘痛經驗教訓後，政治理論上首先強調的便是「制度建構」，也自此開啓中國治理新時代。

1978年12月鄧小平指出，「為了保障人民民主，必須加強法制。必須使民主制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。」²⁵1980年，鄧小平又說，「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。」²⁶他認為，如果沒有好的制度，「即使像毛澤東同志這樣偉大的人物，也受到一些不好的制度的嚴重影響，以至於對黨對國家對他個人都造成了很大的不幸。」²⁷總結歷史經驗，從制度、體制建構解決問題，成為

珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁372。

²² 1992年鄧小平「南巡講話」時說，「不搞爭論，是我的一個發明。不爭論，是為爭取時間幹。一爭論就複雜了，把時間都爭掉了，什麼也幹不成。不爭論，大膽地試，大膽地闖。農村改革是如此，城市改革也應如此。」鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁374。

²³ 1987年11月16日，鄧小平會見日本社會黨委員長土井多賀子時所說，後來被引申為「摸著石頭過河」。鄧小平，「十三大的兩個特點」，鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁258~259。

²⁴ 「鄧小平理論的提出」，北京，新華網，2004年10月27日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2004-10/27/content_2145152.htm。

²⁵ 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」（1978年12月13日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1994年），頁146。

²⁶ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」（1980年8月18日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1994年），頁320~343。

²⁷ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」（1980年8月18日），同上註，頁333。

鄧小平思考新時期治理中國的第一步。

文革十年後如何重整國家，鄧小平選擇了「制度建構」做為第一步。鄧小平制度建構思想的核心是：正確處理黨和政府、中央與地方的關係，實現黨和政府、中央與地方的制度性分權；而在 1980 年提出這篇《黨和國家領導制的改革》²⁸講話中，鄧小平提出的「權力不宜過度集中」、「解決黨政不分」、「解決好交接班問題」、「改革黨和國家領導制度，不是要削弱黨的領導，而是為了堅持和加強黨的領導」等²⁸，也成為日後探討「中國漸進式改革」政治層面基礎的主要論述。

除了制度建構外，政治建設的中心點—「經濟建設」，與許多實用主義哲學式的思考，更是奠定中國改革模式特色的立論基礎。無疑，在經濟建設層面上，鄧小平理論被總結為「社會主義初級階段理論」²⁹，或稱為「社會主義改革開放理論」、「社會主義市場經濟理論」。實質上來說，鄧小平理論就是圍繞社會主義的目標及其實現手段來探討。

從鄧小平以「貓論」、「摸著石頭過河」、「三個有利於」來形容中國改革進程的標準可知，「中國漸進式改革」模式既非蘇聯教科書上的社會主義，也非美國教科書上的資本主義，更不是東歐國家曾出現的「第三條道路」—市場社會主義，而是有中國特色的社會主義道路。換言之，是吸取上述三種模式的精華，再從東亞新興工業化國家和地區的豐富經驗中汲取養分的新模式。³⁰這種漸進改革模式，就是將發展與改革這兩個漸進過程相結合。

「漸進」不意味「慢慢來」，例如 70 年代末中國農村改革就相當劇烈，當時「家庭聯產承包責任制」將集體農地切成小塊，分到每家農戶，這一方式比蘇東國家走得更遠。從這意義上說，「漸進」可理解為「以符合經濟發展需要」來決策³¹；也因「符合經濟發展需要」，80 年代中國進行產業結構調整時，先選擇改革比例過重的重工業，而不是價格改革，原因即是，將經濟結構調整為更重視輕工業，生產足夠消費品，讓長期短缺的消費品供應變飽和，中國在成為「買方市場」後，放鬆價格管制才不會引起震盪。

中國採取「漸進式改革」而不採「休克療法」，還有兩方面的考慮，一是薩克斯提倡的「休克療法」，簡單說是將社會主義整個轉變為資本主義模式，在中國當時環境下絕無此可能；其次，中國改革的基本哲學和中國傳統哲學近似，即「群眾滿意，代表政策正確」。

也因此，地方城市負責人唯一清楚的施政方向便是，加快經濟發展，提高城市的 GDP（國民生產所得），且只要能加速發展，不管應不應該做，都可以拿來

²⁸ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」（1980 年 8 月 18 日），同上註，頁 320~343。

²⁹ 1987 年中共召開「十三大」，「社會主義初級階段論」成為報告的主軸，該論述強調：「我國社會已經是社會主義社會，必須堅持而不能離開社會主義；我國的社會主義社會還處在初級階段，必須從這個實際出發而不能超越這個階段。」報告還提出了形成了有中國特色社會主義理論輪廓的十二個論點，其中前三點就是解放思想、實事求是；從國情出發、走自己的路；社會主義初級階段論。龔育之，「胡耀邦：要好好寫篇社會主義初級階段論」，2005 年 12 月 17 日。
<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/3922156.html>。

³⁰ Dwight H. Perkins : *China: Asia's next economic giant?* (Seattle and London : University of Washington Press.) pp. 2~7.

³¹ 王小強，*摸著石頭過河：中國改革之路*（香港：牛津大學出版社，1996），頁 214~215。

一試。「漸進式改革」因此產生一種特殊景觀，即民眾不在意究竟是企業家發展經濟，還是地方政府發展經濟？也不在意政府扮演了企業家角色，他們更在意的是，誰能更快發展經濟，誰就是好領導。

美國布魯金斯研究所研究員 Nicolas Lardy 曾說：「中國共產黨在改革年代，透過了數十種根本性改革措施，卻從沒有過一個全面、帶有具體實施時間表的改革藍圖。」³²此說顯示，中國一開始改革並沒有明確最終目標，很大程度依靠純粹實用主義哲學帶領，而鄧小平「貓論」及「實踐是檢驗真理的唯一標準」³³，便成爲決策過程中的指導方針。

進入 21 世紀後，2001 底中國加入世貿組織，等於向全球宣示中國願意按照國際經濟規章行事，以務實合作積極角色參與全球進程。加入世貿對中國的改變是巨大的，中國不僅修改涉及外貿、體制、內貿、海關稅則、工商管理 etc 5、6000 種法規條例，中央及地方政府體制、涉外建制都進行整體性調整，顯示經過數十年改革開放後，中國轉變了「漸進式改革」的目標，在總結「摸著石頭過河」經驗後，從 21 世紀後已調整新的政策指標，治理改革已邁入新的境界。

因此，探討「漸進式改革」，首先得面對什麼是「鄧小平理論」的特色？其次，它表現在「具有中國特色社會主義理論」上的特點和精髓是什麼。

談到「鄧小平理論」，首先，這是在總結國內外社會主義實踐經驗的基礎上所提出。到 1978 年鄧小平提出改革開放政策時，社會主義理論創立已 130 多年歷史，但什麼是社會主義，如何建設社會主義問題始終沒搞清楚。鄧小平提出的觀點乃基於以下幾個事實：一是中國的經驗教訓。從 1957 年到 1978 年 20 年間，中國出現了「大躍進」和「文化大革命」的嚴重錯誤和挫折；同時，改革開放進程中，姓「社」姓「資」也不時困擾中國治理進程。二是世界上第一個社會主義國家蘇聯的解體，追隨蘇聯之東歐社會主義國家的銳變。三是亞非拉一些國家獨立後實施社會主義的失敗教訓。

其次，中國漸進式改革是在現代化治理實踐過程中逐步形成。中共 11 屆 3 中全會前夕，針對「四人幫」提出「寧要貧窮的社會主義，也不要富裕的資本主義」觀點，鄧小平就明確指出，「社會主義在本質上說不是貧窮的；社會主義制度優越性的根本表現，就是能夠允許社會生產力以舊社會所沒有的速度迅速發展，使人民不斷增長的物質文化生活需要能夠逐步得到滿足。」³⁴1980 年代後，面對內部意識形態上的議論，鄧小平首次提出「本質說」，認爲「社會主義是一個很好的名詞，但如果搞不好，不能正確理解，不能採取正確的政策，就體現不

³² Nicholas R. Lardy, *Foreign trade and economic reform in China, 1978-1990*(Cambridge : Cambridge University Press, 1992), p. 3.

³³ 1978 年 5 月 10 日，中央黨校內部刊物《理論動態》發表經胡耀邦審閱定稿的《實踐是檢驗真理的唯一標準》一文。5 月 11 日，文章以特約評論員名義在《光明日報》發表，當天新華社轉發。5 月 12 日，人民日報和《解放軍報》同時轉載，全國絕大多數省、自治區、直轄市的報紙也陸續轉載。一石激起千層浪，這篇文章很快引發一場全國範圍的真理標準問題大討論，對中國社會發展產生深遠影響。

³⁴ 1979 年 11 月 26 日鄧小平會見美國不列顛百科全書出版公司編委會副主席吉布尼和加拿大麥吉爾大學東亞研究所主任林達光時說的一段話。鄧小平，「社會主義也可以搞市場經濟」，鄧小平文選，第 2 卷（北京：人民出版社，1983 年），頁 231~232。

出社會主義的本質。」³⁵1980年會見幾內亞總統杜爾時，鄧小平已對「具有中國特色社會主義理論」下了重要的註腳：「講社會主義，首先就是要使生產力發展，這是主要的。只有這樣，才能表明社會主義的優越性。社會主義經濟政策對不對，歸根到底要看生產力是否發展，人民收入是否增加。這是壓倒一切的標準。空講社會主義不行，人民不相信。」³⁶

1985年，國際間對中國的改革是否屬社會主義改革也出現爭論，鄧小平在會見坦桑尼亞共和國總統尼雷爾時，特別對此表示，「我們的經濟改革，概括一點說，就是對內搞活，對外開放。…對內搞活經濟，是活了社會主義，沒有傷害社會主義的本質。」³⁷他接著說，「我們的改革不僅在中國，而且在國際範圍內也是一種試驗，我們相信會成功。如果成功了，可以對世界上的社會主義事業和不發達國家的發展提供某些經驗。當然，不是把它照搬給別國。我的原則是把馬克思主義同中國的實踐相結合，走中國自己的道路，我們叫建設有中國特色的社會主義。」³⁸

以上論述顯示，「中國漸進式改革」的主要特色是，它是奠基於鄧小平詮釋的社會主義理論，這一理論是結合馬克思主義經典及中國實踐過程產生的實際問題，加上鄧小平的實用主義哲學為依據，所創設出的中國特色社會主義理論。換句話說，馬克思加中國加鄧小平等三個元素，構建了這一改革模式的一切基礎和平臺。

至於這一改革模式的特點，基本遵循的是「增量改革」(incremental reform)³⁹方式，採有先有後，先易後難，先試點再推廣，先做後說等四個逐步漸進方式和步驟來實施。

首先是「有先有後」。2008年2月4日新任世界銀行高級副行長兼首席經濟學家林毅夫便說，「就中國經驗來講，中國最值得推廣和借鑒的就是『務實主義』，也就是『摸著石頭過河』。中國通過一種漸進的改革，逐步建立起一個完善的、現代的市場經濟。轉型經濟體的目標是明確的，就是建立完善的市場經濟，怎樣過渡到目標，中國的漸進式改革是重要的經驗。」⁴⁰漸進式的前進需要看清楚現實條件，把握好機遇，需要包括政府在內的社會各層面克服困難，找到有效的措施解決問題。向前推進之後，又出現新的問題，就再根據當時條件提出新的解決方案，一步步邁向成功。

在計畫經濟轉型為市場經濟過程中，這種「漸進式」改革，不是對國有企業

³⁵ 鄧小平，「社會主義首先要發展生產力」(1980年4月—5月)，**鄧小平文選**，第2卷(北京：人民出版社，1983年)，頁313。

³⁶ 鄧小平，「社會主義首先要發展生產力」，**鄧小平文選**，第2卷(北京：人民出版社1983年)，頁314。

³⁷ 鄧小平，「對中國改革的兩種評價」(1985年8月21日)，**鄧小平文選**，第3卷(北京：人民出版社，1993年)，頁135。

³⁸ 鄧小平，「對中國改革的兩種評價」。同上註，頁135。

³⁹ 俞可平，**增量民主與善治**(北京：社會科學文獻出版社，2005年)，頁136~137。

⁴⁰ 「林毅夫：中國最值得推廣的就是摸著石頭過河」，**人民網**，2008年2月13日。

<http://finance.people.com.cn/GB/70392/6874954.html>。

進行私有化改造，不是否定、拋棄社會主義，而是對計畫經濟體制進行「創造性破壞」—透過發展非國有經濟，大力培育和發展起一塊「新體制經濟」，推行「漸進式增量改革」，而後，再以「改革的增量」啟動「存量」，從而實現整個體制的轉軌。

其次，是「先試點後推廣」。鄧小平的思維左右了中國改革模式的特徵——「先試點」。鄧小平說，「改革沒有萬無一失的方案，問題是要搞得比較穩妥一些，選擇的方式和時機要恰當。不犯錯誤不可能，要爭取犯得小一點，遇到問題就及時調整。」因此，中國的改革政策多數採取了「試點、擴大試點、全面推廣」的過程。

以家庭聯產承包責任制為例，先從安徽、四川的「包產到戶」開始，試點成功後再向全國推進；價格改革政策，首先也是從基本消費品以外的消費品開始突破，再逐步向生活消費品和生產領域推進；農村稅費改革從 2000 年開始，安徽進行全省範圍農村稅費改革試點，按國務院統一部署，2002 年全國有 20 個省（自治區、直轄市）以省為單位進行農村稅費改革試點，其他省繼續在部分縣（市）進行試點；2005 年 28 省市取消農業稅，2006 年全國免除農業稅；⁴¹而在對外開放方面，也是先是從經濟特區和沿海開放城市啟動，然後分階段向內陸和邊遠地區推進。總結經驗，完善政策；全面推進，分類指導；鞏固改革成果，防止反彈，應是此一改革構想的總思路。

其三，強調「先易後難」。不管政治、經濟或社會面向改革都是如此，這也符合中國發展的實際。以經濟改革為例，首先採取的是體制外突破，在堅持公有制為主體地位的同時，積極發展非國有經濟和多種經濟成分。國有企業「包山包海」，政企不分，大型國企動輒數十萬人，「大鍋飯」體制變動難免帶來複雜問題；從非國有經濟入手，改革成本小、收益大，也證明有效。

從 1978 年到 2007 年，中國國內生產總值由 3645 億元人民幣增長到 24.95 兆元，年均實際增長 9.8%，是同期世界經濟增長率的 3 倍多。實踐證明，在公有制為主體條件下發展多種所有制經濟，這一基本經濟制度的確立帶來生產力的大解放。⁴²

其四，強調「先做後說」。鄧小平既然強調「摸著石頭過河」、「不爭論，大膽地試，大膽地闖」，改革過程遇上艱難險阻，自然可能出現不少錯誤，但鄧小平也表示，「實錢是檢驗真理的唯一標準」，改革不可能一帆風順，勇於開拓創新，錯了再改，「拿事實來說話，讓改革的實際進展去說服他們」，⁴³這也是中國採進改革模式的一個特色。

「先做後說」原是廣東的一句流行口號，強調的是「不說不等於無話可說，

⁴¹ 「國務院關於全面推進農村稅費改革試點工作的意見」，國務院糾正行業不正之風辦公室（北京），2007 年 1 月 15 日。

http://www.mos.gov.cn/gjb/gjb_display.jsp?mid=20061228023390。

⁴² 張卓元，「基本經濟制度的確立帶來生產力大解放」，人民網（北京），2009 年 1 月 19 日。
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/8691767.html>。

⁴³ 鄧小平 1986 年 3 月 28 日會見新西蘭總理朗伊的一段話。鄧小平，「拿事實來說話」，鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 156。

不爭論也不等於沒有思考」，鄧小平 1992 年發表「南巡講話」、江澤民提出「三個代表」、及胡錦濤提出的「科學發展觀」都選擇廣東發表，⁴⁴顯示這也代表中國改革模式的主要特色。

中國社科院研究員張卓元認為，中國改革的精髓，一言以蔽之就是：「市場取向加漸進改革，在保持社會穩定中實現體制轉軌。」⁴⁵張卓元以五方面形容此一改革特色：一是恰當確定改革順序和著力點。從農村開始，為改革創造雄厚的物質基礎，然後向城市擴展；先搞「放權讓利」，隨後強調制度創新；二是逐步放開市場和價格，到 90 年代初期，整個國民經濟已告別短缺經濟時代；三是先體制外後體制內。目前，非國有經濟創造的 GDP 已占全國 GDP40% 左右，提供 80% 以上的新增就業崗位；四是先微觀後宏觀，在逐步放活微觀經濟主體基礎上，改革宏觀經濟管理體制，從直接管理向主要運用經濟手段和法律手段的間接管理過渡；五是從試辦經濟特區到全方位對外開放，對外開放不斷擴大，不僅有效促進經濟增長和對外經貿關係的發展，且有力地推動經濟改革深化，按國際規則辦事，不斷衝擊傳統體制的陳規陋習。⁴⁶

中國的經濟改革是典型的「漸進式改革」，經歷了從「單軌制」到「雙軌制」再到「單軌制」的發展過程。改革起點是計畫體制，改革的策略是在計畫體制中不斷引進市場因素，由此形成一種過渡性體制——「雙軌制」。隨著新因素的逐漸壯大和舊因素的逐漸消亡，市場體制的主導地位得以確立，最終形成新的「單軌制」，即以市場為主導的混合經濟體制。

中國的政治體制改革，也同樣遵循漸進型改革之路。無論從理論或實踐中看，中國經濟改革並沒有離開過政治體制的改革而單獨推進。黨政分開、政企分開、行政分權、機構改革、完善社會主義民主與法制，這些都是政治體制改革的重要展現，社會主義政治制度與市場經濟的結合，在實踐中也取得一定的進展。從這點看，「政府主導」亦是中國漸進式改革過程中的一個特色。

中國漸進式改革是以社會主義制度為基礎，在共產黨領導下所進行。共產黨的領導，以大陸十三億人口及九大民主黨派的現實來看，似乎亦是環境使然，即促使中國產黨成為保持政治政經及社會相對穩定的力量。從實踐中我們可說，中國此種政治結構和漸進式政治改革策略的結盟，從宏觀上看是成功的，因為其證明了生產力的發展和社會的進步；但從微觀上來說，不管政治、經濟或社會領域，矛盾和衝突仍不斷劇，改革過程出現的摩擦和衝撞並未減少，這亦顯示不管是政治或經濟改革，到了一定程度必然出現瓶頸。這就要求政府必須以更為「善治」的手段推進改革，以更符合社會發展所期望。

三、 傳統文化對中國改革之影響

2009 年 12 月，著名美籍華裔科學家楊振寧在廣東演講時說，中國之所以能

⁴⁴ 黃浩，**路是這樣走出來的**（廣州：廣東人民出版社，2008 年），頁 1~3。

⁴⁵ 張卓元，「市場化改革的特色之路」，**人民論壇**（北京），第 13 期〔2007 年〕，頁 5~10。

⁴⁶ 張卓元，「市場化改革的特色之路」。同上註。

取得今天的成就，得益於兩大原因，一是中國傳統文化，二是中國改革開放後在社會、政治、經濟政策方面的成功。楊振寧認為，中國傳統勤儉的民風、堅苦耐勞的品質、無種姓制度，及長久統一的傳統，對中國改革至關重要。⁴⁷中國傳統文化究竟對中國漸進式改革的關係如？中共實施社會主義 60 年，改革開放政策也實施了 30 年，如此社會主義國家的改革取得成功，中國傳統文化是否扮演一種內在動因？這一具有辯證的思考問題，學界見仁見智，說法不一，但亦不難看出其中隱含之關聯與意義。

香港大學亞洲研究中心研究員甘陽認為，中國古典文明傳統和中國的現代社會主義傳統是中國最基本的軟實力（soft power）資源。他認為，當代要談軟實力，首先要問問自己有什麼傳統，答案非常清楚，「第一，有以儒家為主幹的『儒道佛互補』的中國古典文明傳統，第二，有現代形成的中國社會主義傳統。」⁴⁸甘陽認為，「中華人民共和國」的含義是，首先，中華的意思就是中華文明，而中華文明的主幹是儒家為主包容道家佛教和其他文化因素的；其次，「人民共和國」的意思表明，這共和國不是資本的共和國，而是工人、農民和其他勞動者為主體的全體人民的共和國，這是社會主義的共和國。發展中國的軟實力，就是要深入發掘儒家與社會主義的深刻含義。⁴⁹

不過，這一說法也引來反對者議論。廣東中山大學教授袁偉時認為，首先，中國是個多民族國家，把漢族傳統文化中的一派作為一國建立基本制度的根基，這提議本身就荒唐。其次，任何國家要現代化都不能忽視文明新進展，中國要什麼樣的現代化？遵守 WTO 規則，按照 WTO 規則改造經濟制度；政治體制改革就按照中國政府簽了字的聯合國人權公約來辦，這就夠了。⁵⁰袁偉時的觀點倒並非是要否定傳統文化，他反對的是企圖利用傳統文化否定和修改現代文明的核心價值。

做為一種社會現象，中國改革模式無疑是多種複雜因素和力量相互作用的產物。正如馬克思韋伯（Max Webber）所揭示的新教倫理對資本主義發展的作用一樣，具有中國特色的改革模式，背後同樣有離不開的傳統文化與精神支撐。大陸著名現代化理論研究先驅、北大教授羅榮渠認為，「就現代化的動力而言，主要是現代西方工業文明和科技文明；但在轉型期中，東亞的傳統文化與外來的西方文明並存，形成二元文化，體現出現代化的民族特徵。在這裡，傳統文化並不是完全被動的，它在新的歷史條件下可能發揮出獨特的適應力、內聚力與活力，

⁴⁷ 「楊振寧談中國經濟成功原因：文化傳統與改革開放」，**廣東新聞網**（廣州），2009 年 12 月 21 日。

<http://big5.chinanews.com.cn:89/gate/big5/www.gd.chinanews.com/2009/2009-12-21/2/33797.shtml>。

⁴⁸ 甘陽接受《21 世紀經濟報導》訪問時，提出儒家道統是中國現代化展現軟實力的資源之一。甘陽，「關於中國的軟實力」，**博客中國**（北京），2008 年 6 月 10 日。

<http://www.blogchina.com/20080610549428.html>。

⁴⁹ 甘陽，「關於中國的軟實力」。同上註。

⁵⁰ 袁偉時，「中國傳統文化的冷思考」，**中國改革網**（北京），2010 年 2 月 21 日。

<http://www.chinareform.net/2010/0116/9708.html>。

形成一種東亞式的現代化動力。」⁵¹東亞地區包括中國從現代化一開始，就是和民族國家的存亡關聯在一起，「富國強兵」、「救亡圖存」幾乎是所有國家壓倒一切的中心任務，當代中國即使已被視為「經濟崛起大國」，但弘揚民族主義精神，強化愛國主義，也是現代化中國的重要課題。

近年來，中國出現的「國學熱」，其要旨便在於弘揚傳統文化、增強愛國意識。1992年1月成立的《國學研究》編委會開始編輯《國學研究》年刊，並於1993年5月首次出刊。南懷瑾在卷首致詞說：「中國固有文化，自20世紀20年代開始，因有別於西洋文明，故有國學之名興起。實則所謂國學，並非專指寫古文辭舊體詩詞等文字範疇。」人民日報「編者按」概括了《國學研究》對國學的理解，明確提出「中國傳統文化即『國學』」。張岱年先生在1991年3月為自1990年開始組編的「國學叢書」撰寫《總序》中，對國學的意義則有如下闡述：「現在一項極其重要的工作是進行愛國主義教育，這一方面要將近百年來中國人民反抗外來侵略的鬥爭史昭告年輕一代；一方面要將自古以來中國學術的優秀成果昭告國人，藉以啓發熱愛祖國的崇高感情。」⁵²

也有學者認為，中國傳統文化重視人的生存技能。中國人沒有超驗理性，有的是實用理性，這種文化體現以人的現世性為本，而與西方傳統強調「絕對」、「超驗」精神相對立。這種實踐理性的精神體現在中國人的行為方式上，反映為一些突出的人文特徵，如吃苦耐勞、勤儉節約、穩健務實、通權達變、鄰里互助等。⁵³最早提出「北京共識」概念的美國高盛公司經濟顧問雷默（Joshua Cooper Ramo），便把中國模式定義為「艱苦努力、主動創新和大膽試驗」，⁵⁴這也從一側面揭示中國文化的實踐理性特質。這種實踐理性精神，不僅大量表現在市井百姓的倫常日用中，在決策者身上也能得到深刻印證。改革開放以來，鄧小平提出的「摸著石頭過河」及「不管白貓黑貓，捉住老鼠才是好貓」，一定意義上就是中國文化實踐理性的表現。

事實上，胡錦濤強調的「和諧社會」，即源自中國傳統文化的中道和諧觀念，「和實生物，同則不繼」，深刻反映古代中國人唯物辯證的世界觀，儘管「和諧社會」的說法在當代被視為缺少「工具理性」價值的文化資源，但卻也是多元化後社會整合的重要利器。就此而言，不論是科學發展觀，還是構建社會主義和諧社會理論，都繼承了中道和諧的中國傳統文化精神。

2003年2月，中共總書記胡錦濤表示，「對領導幹部來說，最根本的就是要牢固樹立正確的世界觀、人生觀、價值觀，著力解決好權力觀、地位觀、利益觀問題，特別是要解決好堅持立黨為公、執政為民的問題。只有一心為公，立黨纔能立得牢；只有一心為民，執政才能執得好。關鍵是要堅持做到權為民所用、情

⁵¹ 羅榮渠，**現代化新論續篇：東亞與中國的現代化進程**（北京：北京大學出版社，1997年），頁93。

⁵² 陳來，**傳統與現代：人文主義的視界**（北京：北京大學出版社，2006年），頁273。

⁵³ 張西立，「中國模式的傳統文化動因」，**人民論壇學術前沿**（北京），第255期（2009年8月14日）。<http://www.rmlt.com.cn/News/200908/20090814104637.html>。

⁵⁴ 「北京共識之父：中國在培育一種創新文化」，**人民網**（北京），2005年4月5日。<http://world.people.com.cn/GB/1030/3294686.html>。

為民所系、利為民所謀。」⁵⁵這一後來被稱為「新三民主義」的說法，與中共總理溫家寶時常提到「以人為本，執政為民」⁵⁶，皆是出自中國傳統上相當重視的民本政治。「民惟邦本，本固邦寧」、「為政以德」等思想都是中國傳統政治文化的重要內容，不能不說對今天中共的治國方略產生潛移默化影響。

此外，中國人講究「憂患意識」，而從毛澤東時期開始就強調「落後就要挨打」，鄧小平提倡學習世界各國先進之處，一直到江澤民、胡錦濤都提到居安思危，這一特點也反映了中華民族性格的特徵；中國文化講究外圓內方、剛柔並濟。《易傳》中有「天行健，君子以自強不息；地勢坤，君子以厚德載物」的古訓，反應在中共外交作為上，便是鄧小平提出的「韜光養晦，絕不當頭」⁵⁷；中共總理溫家寶更多次在記者會上引古典詩詞，談中國在國際上的作為，這都顯示，中國治理改革開放過程中，中國傳統文化對此一改革模式的深遠影響。換句話說，中國改革開放得以有今天的成就，傳統文化精髓居功厥偉。

近年來，中共外交多所強調「和平發展」，和平取向亦是源自中國傳統文化講究和平的本質。秉承這一文化底蘊的中國和平發展道路，過去、現在和將來都「不稱霸」，這也是中國改革模式後對外可能開闢的一條不同於以往的新型大國崛起之路。

中國文化博大精深，不能簡單視之，但從中國共產黨傳承的中國改革發展路徑來看，傳統文化並沒有因過去宗法社會政治結構的解體而消亡，反而有些內容隨著制度和環境的變遷，再次煥發生機和活力。

2009年1月，中國社科院前副院長汝信說，中科院院士任繼愈、席澤宗院士、社科院研究員李惠國教授及其本人，承擔了由中央交辦的國家社會科學重大課題—《中國傳統文化中的科學思想、方法和價值取向研究》。汝信表示，這一重點課題旨在梳理中國歷史上科技文化發展的脈絡及特點。

汝信認為，中國傳統科技文化不僅在古代起過重大作用，對當代科技發展和社會進步也有重要意義，特別是對提高民族文化自覺，加強中國創新文化建設，培養中華民族創新意識，構建具有中國特色的創新文化價值體系，及增強民族自信心，振奮民族精神，激發民族創新活力，將起重大作用。「任何民族在其現代化發展道路上，都必須喚起自己的民族文化自覺，創造性地繼承與發展民族優秀

⁵⁵ 胡錦濤在出席中共中央委員、候補委員學習『三個代表』重要思想和貫徹十六大精神研討班結業式上發表講話時所言。「胡錦濤：權為民所用情為民所系利為民所謀」，**中新社**（北京），2003年2月18日電。

⁵⁶ 例如溫家寶2008年9月20日在「全黨深入學習實踐科學發展觀活動動員大會暨省部級主要領導幹部專題研討班上」，作「關於深入貫徹落實科學發展觀若干重大問題」專題報告時就說，「科學發展觀的核心是以人為本，必須堅持以人為本、執政為民，著力發展以改善民生為重點的社會事業。」溫家寶：關於深入貫徹落實科學發展觀的若干重大問題」，**中國共產黨新聞網**（北京），2008年11月2日。

<http://theory.people.com.cn/BIG5/49169/49171/8268594.html>。

⁵⁷ 1990年12月鄧小平和幾位中央領導官員談話時說：「第三世界有一些國家希望中國當頭。但是我們千萬不要當頭，這是一個根本國策。這個頭我們當不起，自己力量也不夠。當了絕無好處，許多主動都失掉了。中國永遠站在第三世界一邊，中國永遠不稱霸，中國也永遠不當頭。」鄧小平，「善於利用時機解決發展問題」，**鄧小平文選**，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁363。

文化。」⁵⁸由此顯示，傳統文化對中國漸進式改革進程不僅具有奠基作用，也帶來承先啓後的啓蒙意義。

第二節 「自發性」改革之內在動因

鄧小平在 1978 年 12 月 13 日、11 屆 3 中全會召開前的中央工作會議閉幕式上作了一篇講話。這篇講話顯示，1949 年中共建政後，毛澤東統治了中國 30 年，如果中國不進行改革，就要「亡黨亡國」。⁵⁹不改革，中國及中國共產黨將面臨亡黨亡國；如何改？鄧小平在這篇講話及隨後召開的三中會會決議已擘畫了改革前景：實現四個現代化。

鄧小平發動這場「深刻的偉大的革命」⁶⁰或「第二次革命」，⁶¹有兩個原因，一是「撥亂反正」，二是「全面改革」，「撥亂反正」是為「全面改革」做準備，「全面改革」才能讓中國走向現代化，這也是中共自我完善社會主義制度的一個過程，更是走向「善治」的唯一之路。改革開放政策實施近 30 年後，中共總書記胡錦濤在「十七大」報告中說，「改革開放以來我們取得一切成績和進步的根本原因，歸結起來就是：開闢了中國特色社會主義道路，形成了中國特色社會主義理論體系。」⁶²而改革開放，正是發展中國特色社會主義道路的主要路徑。

歸結來說，探討中國實行改革開放及「漸進式改革」路徑，除以上所說受到領導人主觀思維、總結經驗教訓摸索出一條改革新路及傳統文化影響之外，客觀分析國內外形勢，結束「文革」創傷、擺脫意識形態幹擾、有效解決矛盾及鞏固完善社會主義社會發展諸多問題，都促使中國走向這條改革之路。以下分別說明之。

一、進一步解放和發展生產力

馬克思主義認為，生產力是最活躍最革命的因素，是社會發展的最終決定力量。⁶³這是馬克思主義最主要經典論述之一。2000 年 2 月 25 日，中共前總書記江澤民在廣東省考察時說，「總結我們黨 70 多年歷史可得出一個重要結論，就是：我們黨所以贏得人民的擁護，是因為我們黨在革命、建設、改革的各個時期，總是代表著中國先進生產力的發展要求，代表著中國先進文化的前進方向，代表

⁵⁸ 「學界研討中國傳統文化中的科學思想與價值取向」，**人民網**（北京）2009 年 1 月 13 日。
<http://theory.people.com.cn/BIG5/166866/166892/10071338.html>。

⁵⁹ 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」（1978 年 12 月 13 日），**鄧小平文選**，第 2 卷（北京：人民出版社，1983 年），頁 143。

⁶⁰ 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」。同上註。頁 152。

⁶¹ 1985 年 3 月鄧小平會見日本自民黨副總裁二階堂進時說，「我們正在做的改革這件事是夠大膽的。但是，如果我們不這樣做，前進就困難了。改革是中國的第二次革命。」鄧小平，「改革是中國的第二次革命」，**鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 113。

⁶² 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，**央視網**（北京），2007 年 10 月 24 日。
<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.com/china/20071024/107429.shtml>。

⁶³ 馬克思，「政治經濟學批判序言」，**馬克思恩格斯選集**，第 2 卷上冊（北京：人民出版社，1995 年），頁 82~83。

著中國最廣大人民的根本利益。」⁶⁴這是江澤民首次提出「三個代表」思想。而中國共產黨從一誕生，便始終認定是按馬克思主義建黨原則所建立，代表先進社會生產力的發展要求，代表生產力最先進的政黨，「三個代表」被認為是繼承馬克思主義理念並發揚光大的原因也在此。然而，1978年前的中國大陸，生產力及生產關係，在鄧小平看來是被嚴重扭曲了。

鄧小平說，「革命是解放生產力，改革也是解放生產力。推翻帝國主義、封建主義、官僚資本主義的反動統治，使中國人民生產力獲得解放，這是革命，所以革命是解放生產力。社會主義基本制度確立後，還要從根本上改變束縛生產力發展的經濟體制，建立起充滿生機和活力的社會主義經濟體制，促進生產力的發展，這是改革，所以改革也是解放生產力。」⁶⁵這段話清楚表明，按中共理解，任何一種社會制度要發展，就須遵循生產關係要適合生產力狀況的規律，社會主義社會也不例外，依然存在生產關係與生產力、經濟基礎與上層建築間不完全適應的矛盾。正因如此，鄧小平說，「過去只講在社會主義條件下發展生產力，沒有講還要通過改革解放生產力，不完全。應該把解放生產力和發展生產力兩個講全了。」⁶⁶

1985年鄧小平會見坦桑尼亞副總統姆維尼時表示，「馬克思主義基本原則就是要發展生產力。馬克思主義最高目的就是要實現共產主義，而共產主義是建立在生產力高度發展的基礎上的。社會主義是共產主義第一階段，是一個很長的歷史階段。社會主義的首要任務是發展生產力，逐步提高人民的物質和文化生活水準。...11屆3中全會以後，我們探索了中國怎麼搞社會主義。歸根結底，就是要發展生產力，逐步發展中國的經濟。」⁶⁷政治體制改革也好，經濟體制改革也好，歸根結底，就是要發展生產力，逐步發展中國經濟。鄧小平說，「毛澤東同志是偉大的領袖，中國革命是在他的領導下取得成功。然而他有一個重大的缺點，就是忽視發展社會生產力，不是說他不想發展生產力，但方法不都是對頭的，例如搞『大躍進』、人民公社，就沒有按照社會經濟發展的規律辦事。」⁶⁸

此外，鄧小平也強調社會主義制度並不等於社會主義的具體做法。他認為，現行的一些具體制度中，還存在不少的弊端，妨礙甚至嚴重妨礙社會主義優越性的發揮，如果不對舊體制進行認真改革，就很難適應現代化建設的需要。1982年，鄧小平在中共中央政治局討論中央機構精簡問題時說，「精簡機構是一場革命，...。這不是對人的革命，而是對體制的革命。這場革命不搞，讓老人、病人擋住比較年輕、有幹勁、有能力的人的路，不只是四個現代化沒有希望，甚至於

⁶⁴ 「2000年 江澤民提出“三個代表”」（2月25日），新華網（北京），2009年2月25日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2009-02/25/content_10856154.htm。

⁶⁵ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」（1992年1月18日-2月21日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁370。

⁶⁶ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」。同上註，頁370。

⁶⁷ 鄧小平，「政治上發展民主，經濟上實行改革」（1985年4月15日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁116~117。

⁶⁸ 鄧小平，「政治上發展民主，經濟上實行改革」，同上註。頁116。

要涉及到亡黨亡國的問題。」⁶⁹不僅是機構改革，從經濟、政治及社會、科教文化等層面改革，都按照鄧小平說的理念，以適合當時解決基本矛盾的方針及精神來辦，如此，生產力的發展才漸逐步上正軌。

二、 擺脫「文革」後遺症

30年前中國為何掀起改革開放變革？這本來不難回答，但直到近年關於改革是非仍存爭議，甚至不提「文革10年」，顯示有些人仍將過去毛澤東的治理視為「烏托邦」，均貧卻共產。正因如此，胡錦濤在「十七大」報告闡述改革理由時，強調以鄧小平為核心的中共第二代領導人，開創改革開放偉業，蓋因面對十年「文化大革命」造成的危難局面，堅持解放思想，以巨大政治勇氣，徹底否定「以階級鬥爭為綱」的錯誤理論和實踐，作出把黨和國家工作中心轉移到經濟建設上來、實行改革開放的歷史性決策，確立社會主義初級階段基本路線，建設中國特色社會主義的時代號角，創立鄧小平理論。」⁷⁰2009年，胡錦濤再次在《求是》發表文章稱，「改革的內部原因在於，十年內亂使黨、國家和人民遭到嚴重挫折和損失。」⁷¹

1966年到1976年的十年「文化大革命」，史稱「十年動亂」。受到「文革」影響，大陸從中央到地方黨政機關、學校企事業單位幾乎被摧毀殆盡，鄧小平說：「文化大革命結束時，就整個政治局面來說，是一個混亂狀態；就整個經濟情況來說，實際上是處於緩慢發展和停滯狀態。」⁷²他說，「要發展生產力，就要實行改革和開放的政策。我們實行改革開放政策，這一點要歸『功』於十年文化大革命，這個災難的教訓太深刻了。」⁷³

十年「文革」給中國帶來太多的災難，毛澤東過世前一兩年曾說過，文化大革命有兩個錯誤，一個是「打倒一切」，一個是「全面內戰」。⁷⁴就此來說，「文革」結束後，中國面對的不僅是一項艱難的國家重建工程，更主要是「遺毒」帶來的巨大影響。鄧小平回答義大利記者法拉奇提問時就說，「我們過去的一些制度，實際上受了封建主義影響，包括個人迷信、家長制或家長作風，甚至包括幹部職務終身制。我們現在正研究避免重複這種現象，準備從改革制度著手。我們這個國家有幾千年封建社會的歷史，缺乏社會主義的民主和社會主義的法制。現在我們要認真建立社會主義的民主制度和社會主義法制。只有這樣，才能解決問

⁶⁹ 鄧小平，「精簡機構是一場革命」（1982年1月13日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁396~397。

⁷⁰ 「胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」，中國共產黨新聞網，2007年10月25日。<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>。

⁷¹ 胡錦濤，「繼續把改革開放偉大事業推向前進」（2007年12月17日），求是理論網（北京），2009年7月28日。
http://www.qstheory.cn/tbzt/xxsjxfzg/xgts/srxx0628/200907/t20090728_8068.htm。

⁷² 鄧小平，「思想更解放一些，改革的步子更快一些」（1988年5月25日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁264。

⁷³ 鄧小平，「思想更解放一些，改革的步子更快一些」，同上註。頁265。

⁷⁴ 鄧小平，「答義大利記者奧琳埃娜·法拉奇問」（1980年8月21日、23日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁346。

題。」⁷⁵鄧小平眼中看，毛澤東統治中國犯的最大問題是，「主要是一些『左』的思想。」⁷⁶

鄧小平認為，從中共建黨以來，主要是在糾正「左」的錯誤後才走上勝利的道路。「1957年下半年，我們在政治上開展了反右派鬥爭，當時反右是必要的，但擴大化了，這是錯誤的。接著是1958年的『大躍進』和人民公社運動，完全違背客觀實際情況，頭腦發熱，想超高速發展。從1957年下半年開始，實際違背了八大的路線，這一『左』直到1976年，時間之長差不多整整20年。『左』的極端是『文化大革命』。」⁷⁷

「左」的錯誤及遺毒讓中國整整耽誤了30年，實施改革開放政策，正是為糾正「左」的錯誤，撥亂反正，從制度面改正，政策面改革及人才面甄補下手，才能總結「文革」的經驗教訓。1977年底，鄧小平在軍委擴大會議上提到軍隊要戒除「腫、散、驕、奢、惰」五種惡習，並大篇幅說到「調配領導班子時，那些參與『四人幫』篡黨奪權陰謀活動的人...那些風派、溜派及搞『地震』的人，那些錯誤嚴重而又態度很壞的人，那些有問題沒查清的人...，搞法西斯專政、稱王稱霸的；搞打砸搶的；投機鑽營、招搖撞騙的，都不能讓他們進領導班子來。」⁷⁸說明在鄧小平眼中，人是制度能否成功的主要關鍵。但鄧小平說，「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。...制度問題更帶有根本性、全局性、穩定性和長期性。」⁷⁹從制度上、政策上糾正「左」的錯誤，對發展中國特色社會主義具十分重要的意義。「制度建設」也成為1978年後，中共領導人面對國家制度重構最重要的工作之一。

「文革」十年釀成的國家災難是巨大的，其中包括生產力發展緩慢，人民溫飽沒有解決，科技教育落後，出現一定程度執政危機和信任危機，同時，也導致國家財政赤字嚴重，國家經濟處於崩潰邊緣。1978年2月時任國務院總理的華國鋒，在五屆人大一次會議上做政府工作報告時說，「從1974年到1976年，由於『四人幫』的干擾破壞，全國大約損失工業總產值一千億元（人民幣），鋼產量二千八百萬噸，財政收入四百億元，整個國民經濟幾乎到了崩潰的邊緣。」⁸⁰報告將「崩潰的邊緣」界定為1974至1976年，大陸學者認為，是因為毛澤東提出「四人幫」是在1974年。1978年在「兩個凡是」（凡是毛主席作出的決策，我們都堅決維護；凡是毛主席的指示，我們都始終不渝地遵循。）思想影響下，

⁷⁵ 鄧小平，「答義大利記者奧琳埃娜·法拉奇問」，同上註，頁348。

⁷⁶ 鄧小平，「答義大利記者奧琳埃娜·法拉奇問」，同上註，頁345。

⁷⁷ 鄧小平，「我們幹的事業是全新的事業」（1987年10月13日），**鄧小平文選**，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁253~254。

⁷⁸ 鄧小平，「在中央軍委全體會議上的講話」（1977年12月28日），**鄧小平文選**，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁74~75。

⁷⁹ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」（1980年8月18日），**鄧小平文選**，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁333。

⁸⁰ 華國鋒，「團結起來，為建設社會主義的現代化強國而奮鬥—1978年2月26日在第五屆全國人民代表大會第一次會議上」，**中國網**（北京）。

http://big5.china.com.cn/policy/txt/2008-03/19/content_13025411.htm。

對整個「文革」還是肯定的，能否定的只是毛澤東批評「四人幫」以後的那段歷史。⁸¹這種說法顯然不合乎實際。

1977年12月，時任中共中央副主席的李先念在全國計畫會議上說，「『文革』十年在經濟上僅國民收入就損失人民幣5000億元。這個數位相當於建國30年全部基本建設投資的80%，超過了建國30年全國固定資產的總和。」1978年3月，鄧小平在全國科學大會開幕詞中說，「『四人幫』胡說什麼'四個現代化實現之日，就是資本主義復辟之時，瘋狂進行破壞，使我國國民經濟一度瀕於崩潰的邊緣，科學技術與世界先進水準的差距愈拉愈大。」⁸²按照胡繩主編的《中國共產黨的七十年》記載，1966年「文革」開始時，因之前五年調整給國民經濟的發展打下較好的基礎，因此1966年各項建設取得較好的成績，全年工農業產值比1965年增長13.4%，總產值2534億元人民幣，財政收入也比前一年增長18%，節餘17.2億元人民幣；但1966年、67年動亂擴及工業交通企事後，不僅兩年的國民經濟計畫無法執行，企業規章制度、黨委領導下的廠長負責制都被視為「修正主義」被摒棄。1967年工農業總產值比1966年下降9.6%，1968年比1967年再下降4.2%，國民收入及財政收入都大幅減少。⁸³「文革」十年中，這兩年應是中國經濟最面臨「經濟崩潰」的兩年了。

三、 探索適合國情的發展模式和道路

鄧小平及中共第二代領導集體之所以選擇「改革開放」，做為中國社會主義發展的道路，並稱為「中國的第二次革命」，主因是「改革必然要多方面改變生產關係，改變上層建築，改變工農業企業的管理方式和國家對企業的管理方式。」⁸⁴如此一來，必然引起政治、經濟、社會生活和工作方式的一系列變化，但鄧小平又強調，「現在我們搞經濟改革，仍然要堅持社會主義道路。...但問題是什麼是社會主義，如何建設社會主義。」⁸⁵由此顯見，「二次革命」的目的不在推翻社會主義，而是在完善社會主義，如何讓社會主義現代化，以社會主義做為立國和建國精神，來重塑中國的現代化事業。

也因此，中國改革模式清楚地奠基在社會主義思想平臺，並以此做為政策路線及方針。改革，因此也可說是探索一條適合當代中國國情發展的模式和道路。而經過「文革」十年的慘痛經驗教訓，鄧小平得出的結論是，根據國情，選擇具有中國特色的社會主義建設模式，才能完成中國現代化。

1982年中共召開「十二大」時，鄧小平說，「我們的現代化建設，必須從中

⁸¹ 陳東林，『「文化大革命」時期國民經濟狀況研究述評』，《當代中國史研究》（北京），第2期（2008年），頁48~57。

⁸² 鄧小平，「在全國科學大會開幕式上的講話」（1978年3月18日），《鄧小平文選》，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁86。

⁸³ 胡繩主編，《中國共產黨的七十年》（北京：中共黨史出版社，1991年），頁437~439。

⁸⁴ 鄧小平，「工人階級要為實現四個現代化作出優異貢獻」（1978年10月11日），《鄧小平文選》，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁135~136。

⁸⁵ 鄧小平，「政治上發展民主，經濟上實行改革」（1985年4月15日），《鄧小平文選》，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁116。

國實際出發。無論是革命還是建設，都要注意學習和借鑒外國經驗。但是，照抄照搬別國經驗、別國模式，從來不能得到成功。…中國的事情要按照中國的情況來辦，要依靠中國人自己的力量來辦。獨立自主，自力更生，無論過去、現在和將來，都是我們的立足點。」⁸⁶鄧小平所指，顯然是建國之初抄襲「蘇聯模式」帶來的嚴重後果。

1949年中共建政後，向蘇聯「老大哥」一面倒，中蘇不僅迅速建交，並簽訂《中蘇友好同盟互助條約》。做為世界第一個社會主義國家，並取得一定成就，對當時毛澤東等信奉社會主義的中國領導人來說，蘇聯發展模式自然成為學習模仿的對象。蘇聯模式主要特點是無所不包的國家計畫、高度集中的行政管理、高度集權的政治體制和極具高度一體化的文化意識形態體制。⁸⁷蘇聯模式實行重工業優先的工業化戰略，正適應中共建政初期發展重工業的需求。

在模仿蘇聯模式期間，大陸其實已展開社會主義制度下計畫與市場關係的討論，老一輩經濟學家薛暮橋 1956 年 10 月 28 日在人民日報發表《計畫經濟與價值規律》一文後，「計畫」與市場」關係成為經濟學界綿延 50 多年研討的一大熱點。⁸⁸

當時，中共領導人也提出一些積極主張，如 1956 年陳雲提出在社會主義經濟中要有市場調節作為補充⁸⁹；1956 年 4 月毛澤東發表《論十大關係》，正式提出探索中國社會主義道路的任務。他說，「最近蘇聯方面暴露了他們在建設社會主義過程中的一些缺點和錯誤，…過去我們就是鑒於他們的經驗教訓，少走一些彎路，現在當然更要引以為戒。」又表示，「要學習外國先進經驗，加速社會主義建設，…我們的方針是，一切民族、一切國家的長處都要學，政治、經濟、科技、技術、文學、藝術的一切真正好的東西都要學。但是，必須有分析有批判地學，不能盲目地學，不能一切照抄。」⁹⁰1958 年 11 月，毛澤東在第一次鄭州會議上說，「現在，我們有些人大有要消滅商品生產之勢。他們嚮往共產主義，一提商品生產就發愁，覺得這是資本主義的東西，沒有分清社會主義商品生產和資本主義商品生產的區別，不懂得在社會主義條件下利用商品生產的作用的重要性。」⁹¹然而隨著「文革」展開，這些有關商品經濟的探討，都被說成是反黨反社會主義反馬克思主義的大毒草。

毛澤東雖提出不同蘇聯模式的探討，還包括政治體制上，實行中國共產黨領

⁸⁶ 鄧小平，「中國共產黨第十二次全國代表大會開幕詞」（1982 年 9 月 1 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 2~3。

⁸⁷ 孫忠良，「建國六十年來中國發展模式的歷史變遷」，江蘇工業學院學報（社科版），第 10 卷第 3 期（2009 年）。頁 10~13。

⁸⁸ 『社科院專家揭秘「社會主義市場經濟論」形成始末』，北京日報（北京），2009 年 8 月 10 日，第 7 版。

⁸⁹ 武力，「社會主義改造完成後引入市場機制的先聲」，當代中國史研究（北京），第 5 期（2007 年），頁 5~8。

⁹⁰ 「中央政治局擴大會議」（1956 年 4 月 25 日-28 日），中國共產黨會議概要（瀋陽：瀋陽出版社，1991 年），頁 353~354。

⁹¹ 毛澤東，「關於社會主義商品生產問題」（1958 年 11 月 9 日-10 日），毛澤東文集，第 7 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 437。

導的多黨合作和政治協商政黨制度；經濟體制上，對民族資產階級實行和平贖買政策。⁹²但基本並未突破蘇聯模式框架，以致最後導致弊端叢生；而隨著二戰結束和歷史條件演變，缺點日益曝露出來，如高度集中的體制導致官僚主義滋長、工作效率低下；偏重發展重工業，忽視農業、輕工業，導致經濟比例嚴重失調；過分強調行政指令，忽視經濟規律，導致經濟效益差等。⁹³蘇聯模式導致中國經濟比例嚴重失調，加上隨後「大躍進」、「文化大革命」等衝擊，建立一個立足中國國情、具中國特色的社會主義理論及具體政策，便成為鄧小平等中共第二代領導人施政的主要目標。

如果將 1978 年到 1993 年視為改革初始階段，吾人可見，經濟仍處於控制過度，政企職責不分，無視價值規律與市場調節；一切仍以計劃為綱，無法適應消費者需求，制約商品經濟發展，成為中國經濟發展最大障礙。就此而言，15 年中國採取了漸進式的市場化改革模式，從計畫到市場關係研究，再到社會主義市場經濟論的確立，大體經歷三個步驟：第一階段是在經濟活動中引入市場機制；第二階段是確立社會主義商品經濟論；第三階段才是確立社會主義市場經濟論。⁹⁴而第二階段和第三階段在形成過程中最引起學界爭議。

可以說，整個 80 年代初期對中國改革進程的「經濟屬性」，爭論相當大。80 年代初，國務院農村發展研究中心主任杜潤生便提出全面建立市場經濟體系。⁹⁵但這一超前主張，當時未引起太多反響。1982 年著名經濟學家吳敬璉撰寫《關於社會主義經濟的計劃經濟屬性和商品經濟屬性》，提出社會主義經濟具有商品經濟屬性時，正是中共草擬「十二大」報告，參加起草的袁木等五人給當時主管意識形態的胡喬木寫信，信中批判當時學界觀點說，「在我國，儘管還存在商品生產和商品交換，但絕不能把我們的經濟概括為商品經濟。如果作這樣的概括，那就會把社會主義條件下人們之間共同佔有、聯合勞動的關係，說成是商品等價物交換的關係；就會認定支配我們經濟活動的，主要是價值規律，而不是社會主義基本經濟規律和有計劃發展規律。這樣就勢必模糊有計劃發展的社會主義經濟和無政府狀態的資本主義經濟之間的界限，模糊社會主義經濟和資本主義經濟的本質區別。」1982 年 8 月，胡喬木批轉這封信，自此一年內學者幾乎噤聲。⁹⁶這現象直到 1984 年中共 12 屆 3 中全會做出《關於經濟體制改革的決定》，明確了社會主義經濟是有計劃的商品經濟後，才有所轉變。

儘管如此，社會主義商品經濟論述被確立後，官方及學界探索並未止步。1990 年，經濟學家薛暮橋《關於社會主義經濟的若干理論問題》和《致中共中央常委的信》，把市場取向改革理論提升到一個新高度，為最終確立改革的市場化方向

⁹² 黃如桐，「毛澤東對國家資本主義和贖買政策思想的重大貢獻」，**環球視野**（北京），<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=811>。

⁹³ 孫忠良，「建國六十年來中國發展模式的歷史變遷」，同上註，頁 10~13。

⁹⁴ 張卓元，『「市場經濟」終於寫入十四屆三中全會文件』，**中國經濟週刊**，第 38、39 期（2009 年）。頁 41~45。

⁹⁵ 吳敬璉，**當代中國經濟改革戰略與實施**（上海：上海遠東出版社，1999 年），頁 73。

⁹⁶ 『社科院專家揭秘「社會主義市場經濟論」形成始末』，**北京日報**（北京），2009 年 8 月 10 日，第 7 版。

做了關鍵貢獻。內容包括：企業應成爲市場競爭主體，價格改革目標是建立市場價格體制，建立和發展包括商品市場和要素市場在內的市場體系，宏觀經濟管理要從直接管理轉變爲間接管理爲主，實行全方位對外開放，參與國際市場競爭等。⁹⁷根據吳敬璉表示，早在 1980 年薛暮橋提交中共中央一份意見書，就第一次寫進改革應以商品經濟（也就是市場經濟）爲目標。1984 年第二次關於改革方向辯論中，又撰寫對撥正改革方向起重要作用的《關於社會主義制度下我國商品經濟的再探索》。

1989 年北京的「六四事件」及蘇聯和東歐劇變，讓「左」思潮找到原罪理由，認爲蘇東劇變是由改革開放所引起，有人更公開提出和平演變的危險來自經濟領域，⁹⁸1990 年 7 月中共中央召集的會議上，薛暮橋、劉國光和吳敬璉等人公開和主張「計畫取向」的經濟學家對壘，顯示市場化改革在「六四」後曾一度退縮。⁹⁹

「左」派觀點包括：「市場經濟，就是取消公有制，就是說要否定共產黨的領導，否定社會主義制度，搞資本主義」、「有些人總是…對計劃經濟任意加以否定。市場經濟原則很難真正做到資源的合理配置和有效利用。我國 40 年社會主義經濟建設取得舉世矚目的成就，充分說明在我國實行計劃經濟的巨大優越性」、「當前我國的階級矛盾和階級鬥爭『比建國以來任何時期都要鮮明、激烈、尖銳』，現在要進行更加激烈的階級鬥爭。」¹⁰⁰從「左」派觀點看，似乎對「市場經濟」必須進行一場史無前例的鬥爭，即使是「文革」那樣慘烈的階級鬥爭，都比不上對市場經濟鬥爭來得重要了。

從「六四」後北京主要媒體及刊物發表的諸多評論，可見當時鄧小平提倡十數年的改革開放進程，仍受到極大挑戰。表 3-1 羅列當時一些報刊媒體發表的文章，明顯想藉「六四」翻案，讓「計畫經濟體制」再次主導中國。

表 3-1 「六四事件」後北京主要報刊左言論一覽表

時間	媒體	標題或大意
1989.4	外交評論	警惕西方某些政治勢力的“和平演變”戰略
1989.10	前綫	警惕與抵制西方的和平演變
1990.1	理論導刊	爲什麼和平演變與反和平演變是當今資本主義和社會主義兩種制度鬥爭的重要形式
1990.1	當代思潮	用四項基本原則指導和規範改革開放
1990.1.15-19	人民日報	社會主義能夠救中國（聞迪，文長達 40000 字）

⁹⁷ 韓強：「中國改革」雜誌主編新望公開歪曲歷史，求是理論網（求是論壇）（北京），2009 年 9 月 15 日。<http://bbs.qstheory.cn/viewthread.php?tid=3676>。

⁹⁸ 鄧小平 92 年「南巡講話」時說，「把改革開放說成是引進和發展資本主義，認爲和平演變的主要危險來自經濟領域，這就是『左』。」鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」（1992 年 1 月 18 日-2 月 21 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 375。

⁹⁹ 吳敬璉在首屆中國經濟學獎頒獎儀式上演講，「吳敬璉：經濟學道路不平坦」，新華網（北京），2005 年 3 月 28 日。http://news.xinhuanet.com/school/2005-03/28/content_2752136.htm。

¹⁰⁰ 馬立誠、凌志軍，交鋒—中國問題報告（北京：今日中國出版社，1998 年），頁 160~165。

1990.2.12	人民日報	爲什麼中國反對資產階級自由化
1990.4	求是第 4 期	關於資產階級自由化（王忍之）
1990.4	當代思潮	把共和國歷史概括爲和平演變和反和平演變的歷史
1990.10.5	人民日報	關於計劃經濟與市場調節相結合的兩個問題
1990.10.12	人民日報	牢固樹立社會主義信念
1990.12.17	人民日報	社會主義必定代替資本主義
1991.3.15	人民日報	發展商品經濟不可否定計畫經濟
1991.6.5	人民日報	堅持人民民主專政，反對和防止“和平演變”
1991.10.23	人民日報	正確認識社會主義社會的矛盾，掌握處理矛盾的主動權
1992.2	唯實	把反和平演變的任務落實到基層

資料來源：1990 年-1992 年人民日報等主要報刊專文。

平實而言，若非 1992 年鄧小平前往武昌、深圳、珠海、上海等地視察，並發表「南巡」講話，中國改革開放政策取向，在 90 年代初期極可能出現重大轉折。由此顯示，1978 年鄧小平選擇「改革開放」路線做爲中國現代化發展模式，並不意味從此一帆風順。11 屆 3 中全會開始推動經濟（體制）改革後，1986 年中共曾掀起「反資產階級自由化」，直到 1992 年鄧小平「南巡」後，「十四大」確立社會主義市場經濟體制爲改革目標，隔年 14 屆 3 中全會通過「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，才最終確立了「社會主義市場經濟框架」體制。這也顯示，「改革開放」至少經歷 15 年探索，才確定改革發展模式的主要框架。儘管 15 年間不算短，但就組織制度重構而言，與其他發展中國家模式相較，「漸進式改革」模式仍是成本最小、效益最高的一種。

而按照 14 屆 3 中全會建立的「決定」來看，社會主義市場經濟體制基本框架包括五項，即：堅持以公有制爲主體、多種經濟成分共同發展的方針，進一步轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求，產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度；建立全國統一開放的市場體系，實現城鄉市場緊密結合，國內市場與國際市場相互銜接，促進資源的優化配置；轉變政府管理經濟的職能，建立以間接手段爲主的完善的宏觀調控體系，保證國民經濟的健康運行；建立以按勞分配爲主體，效率優先、兼顧公平的收入分配制度，鼓勵一部分地區一部分人先富裕起來，走共同富裕的道路；建立多層次的社會保障制度，爲城鄉居民提供了我國國情相適應的社會保障，促進經濟發展和社會穩定。¹⁰¹這五項也成爲中國發展社會主義市場經濟的五大支柱。

2002 年中共召開「十六大」，胡錦濤及溫家寶上臺後，中共又在 2003 年 16

¹⁰¹ 「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」（中國共產黨第十四屆中央委員會第三次全體會議 1993 年 11 月 14 日通過），人民日報，1993 年 11 月 17 日，第 1 版。

屆 3 中全會通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決議》，除總結「十四大」以來經驗，並根據社會經濟發展要求，提出完善社會主義市場經濟體制的目標和任務。其中，除強調堅持社會主義市場經濟改革方向外，更注入了新精神，諸如「注重制度建設和體制創新；堅持尊重群眾的首創精神，充分發揮中央和地方兩個積極性；堅持正確處理改革發展穩定關係，有重點、有步驟地推進改革；堅持統籌兼顧，協調好改革進程中的各種利益。」¹⁰²該《決定》也首次明確提出「要堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，促進經濟社會和人的全面發展。為此要做到五個統籌：統籌城鄉發展，統籌區域發展，統籌經濟和社會發展，統籌人與自然和諧發展，統籌國內發展和對外開放。」¹⁰³從「十六大」以後亦可見，胡溫基於領導人的主觀思維與人格特質、基於對中國傳統文化的認識，在推動的政策內涵中的改革成份已更「增量」，也更符合「善治」的要求。

當然，「中國漸進式改革」指的不僅僅是市場經濟體制改革，改革是將社會主義的全面發展與社會主義現代化目標關聯在一起，既強調發展生產力，又強調發展民主法制；既強調建設高度社會主義物質文明，又強調建設高度社會主義精神文明。鄧小平說，「改革開放以來，我們立的章程並不少，而且是全方位的。經濟、政治、科技、教育、文化、軍事、外交等各個方面都有明確的方針和政策，而且有準確的表述語言。」¹⁰⁴同時，改革也是全面、系統化的改革，而不是局部、小範圍的改革，鄧小平說，「改革是全面的改革，包括經濟體制改革、政治體制改革和相應的其他各個領域的改革。」¹⁰⁵

在實際治理政策取舍上，農村改革最能代表「漸進式改革」的特徵。中國改革進程實際上是從農村開始，漸進推行到城市改革上。鄧小平說，「我們的改革是從經濟方面開始的，首先又是從農村開始的。為什麼要從農村開始呢？因為農村人口佔我國人口的百分之八十，農村不穩定，整個政治局勢就不穩定，農民沒有擺脫貧困，就是我國沒有擺脫貧困。」¹⁰⁶

前中共中央農村工作領導小組辦公室主任陳錫文認為，中國的農村改革基本經歷了三階段，第一階段是實行家庭聯產承包經營制，給農民充分自主權。¹⁰⁷實行家庭聯產承包責任制，首先歸功安徽省鳳陽縣小崗村。當時該村是只有 20 戶、115 人的生產隊。1978 年冬，小崗村 18 位農民以「敢為天下先」精神，在一紙分田到戶的「秘密契約」上按下鮮紅手印，實行農業「大包乾」，從此拉開中國

¹⁰² 「中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定」（2003 年 10 月 14 日中國共產黨第十六屆中央委員會第三次全體會議通過），《人民日報》，2003 年 10 月 22 日，第 1 版。

¹⁰³ 「中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，同上註。

¹⁰⁴ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」（1992 年 1 月 18 日-2 月 21 日），《鄧小平文選》，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 371。

¹⁰⁵ 鄧小平，「改革的步子要加快一些」（1987 年 6 月 12 日），《鄧小平文選》，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 237。

¹⁰⁶ 鄧小平，「改革的步子要加快一些」，同上註。

¹⁰⁷ 「陳錫文：改革開放 30 年農村改革經歷三大階段」，中國經濟體制改革研究會聯播網，2008 年 7 月 2 日。

<http://gaige.chinareform.net/synr/nctext.htm>。

農村改革序幕。

究其實，「文革」結束後中國面臨最緊迫的就是百姓吃飯問題，「文革」讓不少農村地區出現糧荒，為讓百姓吃飯，就必須打破「幹多幹少一個樣」的人民公社制度，實行家庭聯產承包責任制。這也是中國改革波瀾壯闊，但起步穩健的關鍵所在。而在當時安徽省委第一書記萬裏支持下，及 1979 年後中央連續五個「一號檔」的制定和實施下得以推廣，並最終成為中國農村的基本制度。¹⁰⁸

80 年代中後期農村改革進入第二階段。主要是在農產品供給豐富之後，不需像以前實行計畫收購和銷售，此一階段是改革農產品流通體制，讓市場發揮配置資源的基礎性作用。所以在此期間，主要標誌是在尋求、培育市場機制，建構市場經濟的基礎；第三階段是 2002 年中共召開「十六大」，提出「統籌城鄉經濟社會發展」的新階段。¹⁰⁹至此，農村改革和城市已緊密融合起來。

至於城市改革方面，城市改革是在農村改革的啓示和推動下起步。1979 年後以「簡政放權」和「減稅讓利」為基本思路，「以形成產品市場和搞活企業為戰略方向的經濟體制改革」逐步展開，並取得進展。¹¹⁰中國改革初期的主要特徵之一，即是中央向地方、企業、個人「放權讓利」。在農村實行家庭聯產承包責任制，讓幹得好的農戶獲得更高收入；在城市國營企業實行利潤留成，讓幹得好的企業和個人獲得更高收入。這種做法，等於是擴大農民、個體及企業的自主權，自然能調動一定積極性。同時，為減少改革阻力實行「雙軌制」，即在保持計畫價格的同時，允許部分市場價格存在；允許集體、私營、合資企業進入原先受抑制的輕工業部門等，「雙軌制」對中國改革也起關鍵的推動作用。¹¹¹1985 年，鄧小平對中國改革進程做了一個概括，他說：「改革從農村開始…12 屆 3 中全會以後，改革的重點轉移到城市。在多年醞釀和農村改革成功的基礎上，經濟體制的全面改革逐步展開。」¹¹²

此外，隨著改革的深入，中國非公有制（民營）經濟在 GDP 中的比重不斷提高，對經濟增長貢獻逐漸加大，使所有制結構發生很大變化。1997 年中共「十

¹⁰⁸ 「家庭聯產承包責任制」，新華網，2009 年 9 月 30 日。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-09/30/content_12121531.htm。

¹⁰⁹ 江澤民在「16 大」報告中說：「這次大會確立的全面建設小康社會的目標，是中國特色社會主義經濟、政治、文化全面發展的目標，是與加快推進現代化相統一的目標，符合我國國情和現代化建設的實際，符合人民的願望，意義十分重大。」新華網，2002 年 11 月 17 日。

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/17/content_693542.htm)

到 20 世紀末，中共已實現了現代化建設「三步走」戰略的第一、第二步目標，人民生活總體上達到小康水準。之所以在這基礎上還需要有一個全面建設小康社會的發展階段，是因為現在達到小康還是低水準的、不全面、發展很不平衡的小康。陳錫文認為，正是從這個意義上說，實現全面建設小康社會的奮鬥目標，關鍵就在於統籌城鄉經濟和社會的協調發展。陳錫文，「全面建設小康社會的關鍵是統籌城鄉發展」，遼寧省中國特色社會主義研究中心網，2004 年 2 月 18 日。
<http://www.lnsgdb.com.cn/news/view.asp?id=3709>。

¹¹⁰ 布成良，「漸進式改革的張力」，當代世界與社會主義，（北京：中央編譯局），第 5 期（2008 年），頁 121~126。

¹¹¹ 布成良，「漸進式改革的張力」，同上註。頁 121-126。

¹¹² 鄧小平，「在中國共產黨全國代表會議上的講話」（1985 年 9 月 23 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 141~142。

五大」後，非公有制經濟成爲社會主義市場經濟重要組成部分，改革逐步由體制外的「增量改革」轉入「存量改革」。到 2009 年，民營經濟對中國 GDP 的貢獻已經超過 60%，企業數量占全國的 70% 以上，85% 以上城鎮新增就業崗位及 90% 以上的農村轉移就業都源自民營經濟。¹¹³可以說，自此構建社會主義市場經濟體制框架已基本完成，改革進入完善社會主義市場經濟體制階段。「選准切入點」是中國改革順利起的關鍵，而「先增量後存量」既是改革的主要路徑，似也證明其有效。

1979 年鄧小平在會見日本首相大平正芳時，首次提出經濟發展的戰略目標，認爲到 20 世紀末，要達到第三世界中比較富裕一點的國家的水準，比如國民生產總值人均一千美元；¹¹⁴後來這一思想逐步演化成「三步走」戰略構想，1987 年在會見西班牙工人社會黨副總書記格時說，鄧小平確定了這一構想，即第一步，從 1981 年至 1990 年國民生產總值翻一番，解決人民溫飽問題，人均從 250 美元翻一番到 500 美元，第二步是從 1991 年至 2000 年國民生產總值再翻一番，人均 1000 美元，人民生活達到小康水準，第三步是到下世紀中葉，以 30 到 50 年時間再翻兩番，人均達 4000 美元，國民生產總值達到中等發達國家水準，基本實現社會主義現代化。¹¹⁵這可說是鄧小平爲中國現代化建設設計的第一個具體構想和藍圖，也是社會主義初級階段經濟社會發展的總目標。

鄧小平的這一改革大計，隨著生產力解放及經濟快速發展，首先在 1987 年提前三年實現了第一步翻一番的戰略目標，1995 年又提前五年實現翻兩番的戰略目標。也因此，2000 年 10 月中共 15 屆 5 中全會說，「經過 20 多年改革開放和快速發展，我國的生產力水準邁上一個大台階；商品短缺狀況基本結束，市場供求關係發生重大變化；社會主義市場經濟體制初步建立，市場機制在配置資源中日益明顯地發揮基礎性作用，經濟發展的體制環境發生了重大變化；全方位對外開放格局基本形成，開放型經濟迅速發展，對外經濟關係發生重大變化。我們已經實現了現代化建設的前兩步戰略目標，經濟和社會全面發展，人民生活總體上達到了小康水準。」¹¹⁶

由於鄧小平設計的「三步走」戰略中的前兩步，已在 1995 年提前五年完成，1997 年中共「十五大」時，總書記江澤民便制定了「新三步走」戰略：「第一步是，到 2010 年是小康社會初期階段，繼續保持國民經濟持續、適度快速和健康發展，實現國民生產總值比 2000 年翻一番；第二步，到 2020 年建黨近 100 週年（2021 年）時，國民經濟更加發展，各項制度更加完善。農村居民生活在整體

¹¹³ 此爲來自全國工商聯的數據。「對 GDP 貢獻超 60% 民營經濟如何公平競爭」，**北京商報**（北京），2010 年 3 月 9 日，第 2 版。

¹¹⁴ 鄧小平，「中國本世紀的目標是實現小康」（1979 年 12 月 6 日），**鄧小平文選**，第 2 卷（北京：人民出版社，1983 年），頁 237。

¹¹⁵ 鄧小平，「吸取歷史經驗，防止錯誤傾向」（1987 年 4 月 30 日），**鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 226。

¹¹⁶ 「中共十五屆五中全會公報」，**中新網**（北京），2005 年 10 月 11 日。
<http://www.hebj.gov.cn/jgdw/15jwzqh1.htm>。

上全面進入寬裕階段，城鎮居民進一步走向比較富裕，中國將完全建成寬裕型小康社會；第三步，到 21 世紀中葉建國 100 年時，基本實現現代化，建成具有中等發達水準的富強、民主、文明的社會主義現代化國家。」¹¹⁷

不管是中共第二代領導集體或第三代領導集體，循著鄧小平建設有中國特色的社會主義目標，在國家整體發展上的確一步步走出「漸進式改革」的穩健步伐，在政治、經濟及社會各層面發展上有了長足進步。但前人民日報副總編輯周瑞金認為，鄧小平的「三步走」發展戰略很清晰，但改革跟發展三步走並沒有對應的步驟。

因此，周瑞金提出了改革也應分「三步走」目標：一、1978 年迄今以經濟體制改革為重點，初步建立社會主義市場經濟體制；二、以 15 年時間推進社會體制重點改革，治理 30 多年來經濟高速發展帶來的系列問題，如貧富懸殊、官員腐敗，社會事業滯後，及粗放型經濟發展方式引起的生態破壞等；三、到 2025 年至 2050 年，完成政治體制改革，建立經濟富強、憲政民主的國家，建設法治文明、自由發展的社會。在這階段，需要改革執政黨執政、領導方式，調整執政黨與民意機關、政府機關、司法機關間的關係。選舉民主從量到質的提升與擴大，協商民主與直接民主互動，監督和制衡體制健全完善，同時社會思想文化更加活躍，輿論更加自由開放。」¹¹⁸筆者舉出三個「三步走」事例之原因是，前二者為中共領導人為「中國模式」發展設下的具體目標，後者為改革具體步驟，兩者加總便是治理的總目標，更是「善治」的總體進程和方案。

第三節 「被迫性」改革之外在動因

把改革進程放在對外開放環境下，是中國「漸進式改革」發展模式的特色，也是改革成功的重要原因。確定「開放」政策與「改革」同步進行，首先，是出自鄧小平對國內外局勢的判斷，重點在維護政權的合法性及政治穩定發展；其次，與西方各國交流過程產生的外力作用，也促使中國在許多方面進行「被迫性改革」，讓中國更加「開放」，此一部分主要是發生在交往過程，非初始階段。就此而言，「中國漸進式改革」既有內在動因，又有外在動因，外在因素包括學習國外先進技術、「人權」、「和平演變」及全球化等都讓中國無法忽視，也讓中國更早融入世界。以下分別說明。

一、一手抓「四化」一手抓「四堅持」

鄧小平最早提及對外開放，是 1975 年 8 月 18 日在國務院討論國家計委起草

¹¹⁷ 「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀—江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」，新華網（北京），1997 年 9 月 12 日。
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697189.htm。

¹¹⁸ 「周瑞金：中國改革分三步，政治需勇氣」，國際先驅導報（北京），2010 年 3 月 11 日。
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/5/6/4/101256445.html?coluid=5&kindid=23&docid=101256445&mdate=0311152643>。

的《關於加快工業發展的若干問題》報告時。在這講話中，鄧小平提出七點意見，其中第二點就是「引進新技術，新設備，擴大進出口」。他說，「外國都很重視引進國外的新技術、新設備。把他們的產品拆開一看，好多零部件也是別的國家製造的。有一些原材料，我們一時解決不了、必須進口的，還是要進口一些。」「要進口，就要多出口點東西。……出口什麼？要大力開採石油，盡可能出口一些。工藝美術品等傳統出口品，要千方百計地增加出口。化工產品要考慮出口。煤炭也要考慮出口，還可以考慮同外國簽訂長期合同，引進他們的技術裝備開採煤礦，用煤炭償付。這樣做好處很多：一可增加出口，二可帶動煤炭工業技術改造，三可容納勞動力。」¹¹⁹

1974年9月底，中國自行設計、製造的萬噸級遠洋貨輪「風慶號」遠航歐洲後返抵上海。「四人幫」借風慶輪遠航成功大造輿論，指國務院、交通部不支持國內造船，熱中買船，是「崇洋媚外」、「投降賣國」。鄧小平1991年視察上海時針對此事件說，「我跟『四人幫』吵過架，才一萬噸的船，吹什麼牛！一九二〇年我到法國留學時，坐的就是五萬噸外國郵船。現在我們開放了，十萬、二十萬噸的船也可以造出來了。如果不是開放，我們生產汽車還會像過去一樣用錘子敲敲打打，...開放不堅決不行，現在還有好多障礙阻擋著我們。」¹²⁰由此可見，不能閉關自守，學習外國先進經驗技術，一直是鄧小平認為建設現代化、治理中國特色社會主義事業的必由之路。

1978年11屆3中全會召開前半年，鄧小平在「全國科學大會開幕式」上就說，「認識落後，才能改變落後。學習先進，才有可能趕超先進。...獨立自主不是閉關自守，自力更生不是盲目排外。任何一個民族、一個國家，都需要學習別的民族、別的國家的長處，學習人家的先進科學技術。」¹²¹同年9月聽取鞍山市委報告時說，「世界在發展，我們不在技術上前進，不要說超過，趕都趕不上去，那才真正是爬行主義。我們要以世界先進的科學技術成果作為我們發展的起點。」¹²²10月鄧小平會見德意志共和國新聞代表團時又說，「關起門來，固步自封，夜郎自大，是發達不起來的。...要實現四個現代化，就要善於學習，大量取得國際上的幫助。要引進國際上的先進技術、先進設備，作為我們發展的起點。」¹²³他還表示，「中國在西方國家產業革命以後變得落後了，一個重要原因就是閉關自守。...三十幾年的經驗教訓告訴我們，關起門來搞建設是不行的。」¹²⁴

¹¹⁹ 鄧小平，「關於發展工業的幾點意見」（1975年8月18日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁29。

¹²⁰ 鄧小平，「視察上海時的談話」（1991年1月28日至2月18日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁367。

¹²¹ 鄧小平，「在全國科學大會開幕式上的講話」（1978年3月18日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁91。

¹²² 鄧小平，「用先進技術和管理方法改造企業」（1978年9月18日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁129。

¹²³ 鄧小平，「實行開放政策，學習世界先進科學技術」（1978年10月10日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁132~133。

¹²⁴ 鄧小平，「建設有中國特色的社會主義」（1984年6月30日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁64。

綜觀鄧小平從 1975 年以來提出的「對外開放」論述可知，鄧小平是在總結國外現代化理論基礎上，結合中國社會主義建設時期自我封閉的經驗教訓，確定了中國現代化建設必須對外開放、發展中國家的現代化建設必須對外開放的觀點。不過，鄧小平著眼點顯然是在政治層面。「文革」結束後，國民經濟比例嚴重失調，人民生活水準處於停滯狀態，而在中國周邊，以外向型經濟為特徵的亞洲「四小龍」快速發展，贏得世界矚目，中國經濟發展水準同世界先進水準差距巨大，政權合法性及政治穩定受到威脅，這也是鄧小平一方面強調堅持對外開放、一方面又強調穩定的主因，「堅持四項基本原則」即是維護政權的穩定。

鄧小平說，「我們要在中國實現四個現代化，必須在思想政治上堅持四項基本原則。這是實現四個現代化的根本前提。這四項是：第一，必須堅持社會主義道路；第二，必須堅持無產階級專政；第三，必須堅持共產黨的領導；第四，必須堅持馬列主義、毛澤東思想。」¹²⁵對鄧小平的改革開放政策來說，堅持四項基本原則，是實現中國現代化的根本前提。只有政治穩定，才能保證經濟改革持續發展及現代化建設的進行。「我們搞四化，搞改革開放，關鍵是穩定。...中國的問題，壓倒一切的是穩定。凡是妨礙穩定的就要對付，不能讓步，不能牽就。」¹²⁶鄧小平反復強調：「中國的最高利益就是穩定」¹²⁷、「穩定壓倒一切」，顯示在改革、發展與穩定三者間的辯證關係，也是鄧小平理論及「中國漸進式改革」模式的重點特點。對外開放，學習外國先進技術，引資外商及資金，對中國踏出的改革第一步，其首先的意義便是「穩定中求發展，發展中再改革」，以此讓中國現代化，也因鄧小平設定了改革開放的步驟及方法，讓「中國漸式改革」模式充滿「政府主導」意涵。

而從國際形勢演變來看，鄧小平提出必須「對外開放」，也有其現實的國際觀。二次世界大戰後，隨著科技的進步，資本主義國家經濟快速發展，這已將中國和西方資本主義國家的綜合實力差距拉大。從 1951 年到 1970 年代期間，西方資本主義國家年均經濟增長率達 5.3%，且戰後幾十年的和平發展，已形成一個新的國際經濟格局。70 年代以後，資本主義經濟發展呈現一種相對穩定的發展階段，如此，對社會主義國家發展就會形成新的挑戰。面對國際競爭不斷加劇，鄧小平說，「社會主義要贏得與資本主義相比較的優勢，就必須大膽吸收和借鑒人類社會創造的一切文明成果，吸收和借鑒當今世界各國包括資本主義發達國家的一切反映現代社會化生產規律的先進經營方式、管理方法。」¹²⁸顯示建構有中國特色社會主義體系和理論，也基於與資本主義國家經濟競爭，並提高中國的國際競爭力。

¹²⁵ 鄧小平，「堅持四項基本原則」（1979 年 3 月 30 日），鄧小平文選，第 2 卷（北京：人民出版社，1983 年），頁 164~165。

¹²⁶ 鄧小平，「中國不允許亂」（1989 年 3 月 4 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 286。

¹²⁷ 鄧小平，「第三代領導集體的當務之急」（1989 年 6 月 16 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 313。

¹²⁸ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」（1992 年 1 月 18 日-2 月 21 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 373。

改革與開放的緊密結合，是改革取得效益的重要條件。對外開放也是一種全方位改革。體制弊端僅從內部改革難以奏效，由擴大開放帶來的外部動因，往往能讓內部改革方向無法走回頭路，這也是中國加入國際世貿組織（WTO）的主因。中國成為 WTO 正式成員國後，經濟改革與 WTO 規則相銜接，對各種不利市場機制發揮作用的體制機制進行改革步伐明顯加快，即可看出。¹²⁹

對一經過十年「文革」及長期處於封閉狀態、經濟落後的國家來說，全面對外開放確實要冒很大政治風險，因此 1978 年決定實施改革開放後，中國對外開放政策重點主要在經濟領域，包括擴大對外貿易，從西方引進資本、技術和管理經驗，並學習西方的市場經濟體制，在政治體制及意識形態等方面則實行有選擇的學習。但不管是經濟、政治或社會領域的開放，中國採取的都是「漸進式改革」模式，先「試點」再全面推廣鋪開，直到 2001 年 12 月加入 WTO，標誌對外開放從學習引進為主向制度層次轉變。

二、 西方「和平演變」與人權壓力

中國對西方「和平演變」(peaceful evolution) 觀點的認識，來自「冷戰」時期兩個敵對陣營的對抗及西方領導人的言論。二戰結束後，1947 年 3 月 12 日美國總統杜魯門向國會發表國情諮文，拋出對共產主義進行遏制的「杜魯門主義」(The Truman Doctrine)，認為世界已分化為兩個敵對陣營，從此全球展開一場「冷戰」。杜魯門提出三點建議，一是美國政策必須支持各國自由人民，他們正在抵制武裝的少數集團或外來壓力試行的征服活動；二是「必須幫助各國人民以他們自己的方式解決有關他們各自命運的問題」；三是幫助應首先通過經濟和財政援助途徑，這種援助對穩定經濟和有秩序的政治進展是關係重大的。¹³⁰為杜魯門主義奠定理論基礎的是喬治·肯楠(George Kennan)，他在 1946 年 2 月從駐蘇使館給美國務院發回八千字的長電報，建議美國「對這樣一個旨在推翻資本主義制度以確保自身安全的『集權主義』政權，美國決不能心慈手軟，對其抱有不一切實際的幻想，美國應該針鋒相對地以實力與之抗衡。」¹³¹肯楠又以此「長電報」為基礎，在 1947 年 7 月《外交季刊》以「X」為筆名發表長文「蘇聯行為的根源」，後被推薦給新上任的國務卿馬歇爾(George Catlett Marshall)，從此成為美國「遏制」政策理論根源，也是「和平演變」戰略的理論基礎。馬歇爾在後來制定旨在復興歐洲的「馬歇爾計畫」(Marshall Plan) 時說，「我們政策的目的是恢復世界上行之有效的經濟制度，從而使自由制度賴以存在的政治和社會條件能出現。」¹³²繼任馬歇爾的美國國務卿艾奇遜，1949 年 8 月公佈《美國與中國關係》白皮書，提出通過中國民主個人主義者、組織美國第五縱隊，從共產黨內部進行

¹²⁹ 趙長茂，「市場化改革 30 年」，*人民論壇*，第 13 期〔2007 年〕。轉引自人民網，2007 年 7 月 10 日。

<http://politics.people.com.cn/BIG5/30178/5967482.html>。

¹³⁰ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 54~55。

¹³¹ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*。同上註，頁 49。

¹³² 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 56。

「和平演變」。¹³³

1953年，美國新任國務卿杜勒斯上任後，把「和平演變」戰略系統化、政策化。他在1953年國會作證時首次提出「和平解放」戰略，觀點包括：西方世界在「和平時期」沒有找到有效方法把「自由」帶給社會主義國家和人民，所以，應把「思想戰爭」擺到突出的地位；利用社會主義內部困難；必須到處傳播真理、希望和自由，把理想、消息和善良願望的資訊，帶給社會主義國家被奴役的人民，在這種和平工作壓力下，社會主義國家就可能很快走向崩潰；必須增加門路，諸如發展「美國之音」和「自由歐洲電臺」的廣播，在社會主義國家人民心理燃起自由火焰。¹³⁴

自此，「和平演變」取代「遏制」，成為歷屆美國總統制定對華政策依據，包括尼克森提出「尋求一種開放的路線—觀念開放、貨物與人民相互交流」¹³⁵，而在中國眼中，雷根和老布希上臺後，「更加積極地推行和平演變戰略，提出整個『西方自由世界要聯合起來加速和平演變進程』的觀點。」¹³⁶基於這些史實，大陸一向認定「和平演變」的目的是希望借助合作、支援、交流，打開中國國門，並傳播西方民主社會思想、價值觀念，以言論自由、人權為包裝，讓中國從內部解體，並接納資本主義。

特別是「六四事件」後，人民日報甚至刊文，指海外敵對勢力對中央決策機構滲透，培植美帝在中國利益代言人，「許多美國基金會蜂擁而上，包括福特基金會、富爾布萊特基金會透過邀請訪問、講學、學術研究資助和幫助留學英等方式，拉攏智囊團，都是對中國「和平演變」。」¹³⁷而前總書記江澤民在1991年7月中共建黨70週年講話上，更是多次提及「和平演變與反和平演變的鬥爭」，顯見中國始終對「和平演變」戒慎恐懼。從表3-2可知，中共歷代領導人對「和平演變」觀點。

表 3-2 中共三代領導人論述「和平演變」一覽表

姓名	時間	主要論述
毛澤東	1947.3	(7屆2中全會)要警惕資產階級糖衣炮彈的襲擊(中國共產黨會議紀要, p.275)
毛澤東	1959.11	美國在標榜希望和平的同時,正在加緊利用滲透、腐蝕、顛覆種種陰謀手段來達到挽救帝國主義的頹勢,實現它的侵略野心的目

¹³³ 蘇格，*美國對華政策與台灣問題*（北京：世界知識出版社，1998年），頁108。

¹³⁴ 『杜勒斯的「解放」戰略』，*馬克思主義研究網*（北京），2005年12月19日。

<http://myy.cass.cn/file/200512194424.html>。

¹³⁵ 季辛吉，*季辛吉回憶錄*（臺北：時報出版社，民國六十八年），頁10。

¹³⁶ 「中央黨校反和平演變研討班筆記」，*大江論壇*（北京），2008年1月9日。

<http://bbs.jxnews.com.cn/viewthread.php?tid=179501>。

¹³⁷ 1989年「六四事件」後，當時人民日報曾經列舉一些美國的基金會，對於「和平演變」中國興趣不小，其中有富布賴特基金會、福特基金會等，稱許多主流經濟學家如吳敬璉、張維迎等人，多是在這些基金會的安排下出國。*烏有之鄉*（北京），2009年1月6日。

<http://www.wywx.com/Article/Class22/200901/64775.html>。

		的。就是說，它那個秩序要維持，不要動，要動我們，用和平轉變，腐蝕我們。（《毛澤東在杭州討論國際形勢問題時的談話》，1959年11月2日）
鄧小平	1989.9	美國，還有西方其他一些國家，對社會主義國家搞和平演變。美國現在有一種提法：：打一場無硝煙的世界大戰。我們要警惕。資本主義是想最終戰勝社會主義，過去拿武器，用原子彈、氫彈，遭到世界人民的反對，現在搞和平演變。（《我們有信心把中國的事情做得更好》，1989年9月16日，鄧小平文選卷3，p.325-326）
鄧小平	1992.1	帝國主義搞和平演變，把希望寄託在我們以後的幾代人身上。（《在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點》，1992年1月18日-2月21日，鄧小平文選卷3，p.380）
江澤民	1991.7.	階級鬥爭在一定範圍內還將長期存在，這種鬥爭集中表現為和平演變與反和平演變的鬥爭；經濟發展了，國家更加強大，我們抵禦和平演變的鬥爭就會有更加堅實深厚的物質技術文化基礎；和平演變和資產階級自由化思潮，對我國的獨立和主權構成現實的威脅。（在慶祝中國共產黨成立七十周年大會上的講話） ¹³⁸
江澤民	1991.7	和平演變，意味著共產黨喪失執政地位，意味著國家喪失社會主義以至於民主革命的成果，意味著歷史的大倒退和人民的重大災難。（中央政治局擴大會議上談話） ¹³⁹

資料來源：分別摘錄中共三代領導人談及「和平演變」相關言論，來源見標記註解。

鄧小平自 11 屆 3 中全會提出改革開放政策後，雖然著力倡導大力學習外國先進技術及經驗，和全世界所有國家做生意，但其目標是自我完善社會主義，而不是為了現代化放棄社會主義；在鄧小平的眼中，社會主義做為國家基本制度始終是不可能改變的，且認為一個國家採取什麼制度，是涉及「國家主權」概念，別的國家無權干涉。因此，鄧小平強調的是「以經濟建設為中心，一手抓四個現代化，一手抓四個基本原則」，亦即「一個中心，兩個基本點」。1985 年鄧小平會見到訪的台灣教授陳鼓應時說，「要搞四個現代化，要實行改革開放，就不能搞資產階級自由化。...自由化思潮一發展，我們的事業就會被沖亂。總之，一個目標，就是要有一個安定的政治環境。不安定，政治動亂，就不可能從事社會主義建設。」¹⁴⁰在幾乎同一時間，鄧小平會見參與「大陸與台灣學術研討會」主席

¹³⁸ 江澤民，「在慶祝中國共產黨成立七十周年大會上的講話」（1991年7月1日），中共中央檔選編（北京：中共中央黨校出版社，1992年），頁697-729。

¹³⁹ 張海濤，「鄧小平南巡之前，1991年江澤民論反和平演變，痛批戈巴契夫」，旗幟網，2003年10月28日。

<http://www.weiweikl.com/GYZC34.htm>。

¹⁴⁰ 鄧小平，「搞資產階級自由化就是走資本主義道路」（1985年5月、6月），鄧小平文選，第3

團成員時說，「你們從人權的觀點提出問題，這就要問，什麼是人權？首先一條，是多少人的人權？是少數人的人權，還是多數人的人權，全國人民的人權？西方世界的所『人權』和我們講的人權，本質上是兩回事，觀點不同。」¹⁴¹

由此可知，面對百廢待興的中國，在鄧小平的治理藍圖中，排列出各個變項的先後順序分別是：一、經濟改革以厚植國力，二、穩定的政經及社會環境，三、漸進改革過程中堅持社會主義制度，四、國家發展後再逐步推廣（社會主義）民主與人權事業。這是鄧小平認為的中國既定方針，具中國的特色，也立基於中國國情；但另一方面，與西方國家打交道，「和平演變」的內容諸如自由、民主與人權，也並不意味與社會主義價值觀全然相反，只要國家在穩定中有發展，國家綜合國力上去後，「和平演變」的負面效果便逐漸散去，便不再是兩個陣營的對抗，而是制度之爭。

究竟資本主義還是社會主義制度，帶給人民更多精神和物質更高的好處？究竟中國立足社會主義還是資本主義給人帶來更多幸福與繁榮？從這一角度亦可見，中國漸進式改革有其內在動因，也有外在動因，即兩種制度的競爭；西方以「和平演變」為利器，或許改變蘇聯和東歐的面貌，但「蘇東劇變」仍有其複雜內在因素；中國堅持走自己有特色的路，成就了今日「經濟崛起」及通往「善治」的趨勢，或許更應該檢視的是，「和平演變」是否具備階段性效果，是否對「崛起的中國」也具備促進作用？答案似乎很明顯了，即「和平演變」對中國漸進式改革具正面意義。在邁向國際化、全球化過程中，中國也融入了國際共同的價值理念，承認民主、人權是普世價值，只不過採取不同的治理模式與方式。

從 2002 年中共「十六大」結束胡錦濤上臺以後，中共領導層不再提及反「和平演變」，而是提「和諧社會」、「和平發展」，從促進人權治理的進展看，「外部動因」的確促使中國進一步在治理歷程中通向「善治」的改革。

鄧小平主政時期，對西方民主體制及人權概念，採取的多是排斥態度。他說，「西方的民主就是三權分立，多黨競選，等等。我們並不反對西方國家這樣搞，但是我們中國大陸不搞多黨競選，不搞三權分立、兩院制。我們實行的就是全國人民代表大會一院制，這最符合中國實際。」¹⁴²在鄧小平眼中，中國實行的是社會主義民主，而最重要就是讓民主制度化、法制化。他說，「當前這個時期，特別需要強調民主。...憲法和黨章規定的公民權利、黨員權利、黨委委員的權利，必須堅決保障，任何人不得侵犯。...為了保障人民民主，必須加強法制，必須使民主制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。」¹⁴³

在民主法制建設上，鄧小平又為中國體制規畫了一條「漸進式改革」的道路。

卷（北京：人民出版社，1993年），頁124。

¹⁴¹ 鄧小平，「搞資產階級自由化就是走資本主義道路」。同上註，惟本段話是針對另一批人而言，見註解，頁1223~125。

¹⁴² 鄧小平，「會見香港特別行政區本法草案起草委員會委員時的講話」（1987年4月16日），鄧小平文選，第3卷（北京：人民出版社，1993年），頁220。

¹⁴³ 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」（1978年12月13日），鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1983年），頁144-146。

他說，「現在立法的工作量很大，人力很不夠，因此法律條文開始可以粗一點，逐步完善。有的法規地方可以先試搞，然後經過總結提高，制定全國通行的法律。修改補充法律，成熟一條就修改補充一條，不要等待『成套設備』。總之，有比沒有好，快搞比慢搞好。此外，我們還要大力加強對國際法的研究。」¹⁴⁴鄧小平的視野與遠見，的確奠定了中國漸進式改革的基礎，此後，中共便加快立法進程，在 1982 年頒布強調社會主義民主、把公民權利義務寫在政府機構之前等特色的憲法，並逐步制定刑法、民法、訴訟法等法律。

雖然對西方提出的民主與人權多所排斥，但鄧小平並沒太多批評，批評主要是集中在西方對中國人權的不解，及干涉中國「主權」部分。他說，「西方的一些國家拿什麼人權、什麼社會主義制度不合理不合法等做幌子，實際上是要損害我們的國權。搞強權政治的國家根本就沒有資格講人權，他們傷害了世界上多少人的人權。...他們憑什麼干涉中國的內政？」¹⁴⁵鄧小平認為的人權，首先是人民的生存權和發展權。他說，「我們有我們的責任，要對世界上五分之一的人負責，要發展經濟，使他們生活得更好。」¹⁴⁶

什麼是「生存權」？按大陸學者解釋，生命權、尊嚴權、財產權、勞動權、發展權、社會保障權、環境權、健康權、和平權（如反戰權、反核權等），都是生存權內容。「生命是生存權的自然形式，財產是生存權實現的物質條件，勞動是實現生存權的手段，社會保障是生存權的救濟方式，發展是生存權的必然要求，環境、健康、和平是生存權當代內容，國家職能轉換是生存權的保障。」¹⁴⁷

可以說，由於兩大陣營對抗及長期「冷戰」的陰影，西方提出「中國人權」問題時，中國便將之視為對主權、內政的干涉，這只能說是人權與主權的矛盾。但在保護主權之際，中共並不是持反人權的立場，而是認為自己處理內部的人權問題，不能由外國進行干預。外國過問中共人權問題的唯一途徑，是透過中共同意的國際人權公約。這就表示，中共亦不認為中國的人權觀，必須與世界各國完全不同。¹⁴⁸

不過，在「六四事件」前後，中共除大力反「和平演變」外，對西方提出的「人權」觀點也做出頻密反擊，密度超過建政以來任何時期；從表 3-3 可知，江澤民在「六四事件」後擔任總書記期間，其系列針對「人權」談話，印證了中共面對國際指責的外在因素，從一開始的全盤排斥，到逐漸認同人權的「普世價值」，到積極透過聯合國簽署相關人權公約，都可見到，中國逐步調整做為，在

¹⁴⁴ 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」，同上註。頁 147。

¹⁴⁵ 鄧小平，「國家的主權和安全要始終放在第一位」（1989 年 12 月 1 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 343

¹⁴⁶ 鄧小平，「我們有信心把中國的事情做得更好」（1989 年 9 月 16 日），鄧小平文選，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 326。

¹⁴⁷ 楊庚，「論生存權和發展權是首要的人權」，首都師範大學學報（社科版），第 4 期〔1994 年〕，頁 45~51。

¹⁴⁸ 石之瑜，「國際人權對話中的認同問題：中國國情與台灣角色」，當代中國研究，第 6 期（總第 51 期）〔1995 年〕。轉引自香港中文大學中國研究服務中心。

http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=974。

人權治理議題上有了新佈局的現象。

表 3-3 江澤民有關「人權」談話一覽表

時間	場合	談話內容
1989. 7.20	全國宣傳部長會議	要用馬克思主義基本觀點，正確地解釋民主、自由、人權，使我們幹部、群眾特別是青年學生受到教育。
1990. 1.18	在山西考察	經濟實力強了，就可更好地維護國家主權，不受他人欺負。從巴拿馬（總統被捕）發生的事情也可說明，美國喊什麼民主，什麼自由，什麼人權，都是假的。
1990. 11.2	全國對外宣傳工作會議	西方一些人把達賴說成「人權」鬥士，我們反而成了獨裁暴君。要揭露過去西藏農奴制的殘酷黑暗，看看達賴的「人權」究竟是什麼，用事實說明誰真正關心西藏人民的人權。
1991. 5.9	與優秀殘疾人代表座談	在中國講人權，首先要以只占世界 7% 的耕地，使占世界 22% 人口的中國 11 億人吃飽飯。同時，我國人民也充分享有與我國社會發展程度相適應的各種政治、經濟、文化等權利。隨著現代化建設的發展，還要實現更高層次的和更廣泛的人權。
1991. 5.22	會見義大利外長德米凱利斯	民主、自由、人權，除了一些共同點外，要根據不同的國家情況來決定。比如西方實行普選，中國十一億人口中有二億文盲，實行普選在中國不合適。
1991. 10.28	會見斯裏蘭卡自由黨主席班達拉奈克夫人	對於民主、自由來講，我們認為民主制度也是相對的，應該是同每個國家的歷史傳統、經濟發展水準和採取什麼制度相關連的。
1991. 10.29	江澤民暢談國際國內大事	沒有社會穩定，就不可能有經濟發展，沒有經濟發展就沒有社會進步，沒有全社會的進步就不可能實現人類真正掌握自己的命運，民主、自由、人權都將成爲一句空話。
1992. 10.12	「十四大」黨大會工作報告	中國參加一系列有關人權的國際公約，贊成國際間就人權問題進行平等對話。人權問題說到底是屬於一個國家主權範圍的事。
1993. 4.10	會見美國前總統尼克森	中國重視人權，一些西方國家和人士在人權方面向我們提出問題，往往是不瞭解中國國情。最近我會見來訪的歐洲國家領導人，開始感覺他們在這問題上看法有所改變。
1994. 3.13	會見美國務卿克裏斯多夫	我們歡迎中美雙方就人權問題進行探討。
1994. 4.25	會見加拿大總督內蒂辛	在中國，保證人民的生存權，始終是最大的人權問題。中國有五千年文明的國家，毫無疑問，我們完全支持人權。但國家的情況不同，自然有不同的人權觀。

1995.10.25	在美中協會等團體午餐會上演講	我們願同世界各國人民在保障人權問題上進行平等對話與合作，但我們反對以維護人權為藉口干涉別國內政。
1997.4.7	會見法國國防部長夏爾談話	中國高度評價聯合國人權公約在保障人權的積極意義，已加入了 17 個國際人權公約。我們多次積極評價《經濟、社會與文化權利國際公約》和《公民和政治權利國際公約》。目前，中國有關部門正對該公約國內立法進行研究。
1997.9.12	「十五大」黨大會報告	到 2010 年形成有中國特色社會主義法律體系。維護憲法和法律的尊嚴，堅持法律面前人人平等，任何人、任何組織都沒有超越法律的特權。一切政府機關都必須依法行政，切實保障公民權利，實行執法責任制和評議考核制。
1997.10.30	在美中協會等團體午餐會上演講	中國政府依法保護人權，反對一切侵犯公民合法權利的行為，並為此進行不懈的努力。中國已加入 17 個國際人權公約，最近又簽署了《經濟、社會和文化權利國際公約》。
1998.1.14	覆函聯合國秘書長安南	中國積極研究簽署《公民權利和政治權利國際公約》問題。
1998.9.27	在安徽就農業和農村工作發表重要講話	擴大農村基層民主，保證農民直接行使民主權利，是社會主義民主在農村最廣泛的實踐，也是促進農村兩個文明建設、確保農村長治久安的一件帶根本性大事。
1998.12.10	致中國人權研究會	去年和今年簽署《經濟、社會及文化權利國際公約》及《公民權利和政治權利國際公約》。我們要繼續加強民主法制建設，依法治國，建設社會主義法治國家，進一步推進我國人權事業。
1999.10.26	接受法國《費加羅報》採訪	各國都有義務根據《聯合國憲章》宗旨和原則，遵照國際人權文書，並結合本國國情和法律促進和保護本國人民的人權與基本自由。

資料來源：參酌「中國人權研究會」（北京）之《中國人權網》。參見：
<http://www.humanrights-china.org/china/rqlt/T120011119142219.htm>。

可以說，中國看待「人權」首先是從「生存權」出發，養活十三億人口便是中國領導人念茲在念的大事。而從東西方價值理念看，西方原本即講究個人人權，個人主義盛行，國家不能妨礙個人自由；但東方儒家文化傳統強調的是「集體主義」精神，先有國，再有家，再有個人，從皇朝封建年代至今，這一傳統仍深深烙印中華民族血液中，也造成中國更看重的是宏觀、集體的意識，中國認為在解決人民溫飽問題方面作出重大貢獻，就是集體主義人權的真締。¹⁴⁹

1991 年中國發表第一份人權白皮書《中國的人權狀況》，其中就明言，「中

¹⁴⁹ 石之瑜，〈國際人權對話中的認同問題：中國國情與台灣角色〉。《當代中國研究》，第 6 期（總第 51 期）〔1995 年〕。轉引自香港中文大學中國研究服務中心。
http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=974

國的人權具有三個顯著特點，其中之一就是廣泛性，即享受人權的主體不是少數人，也不是某些階級和階層的一部分人，而是全體中國公民；國家不僅十分注重保障個人人權，而且注重維護集體人權。」¹⁵⁰1999年中共前總書記江澤民前往英國劍橋大學演講時說，「中華民族歷來尊重人的尊嚴和價值。還在遙遠的古代，我們的先人就已提出『民為貴』的思想，認為『天生萬物，唯人為貴』，一切社會的發展和進步，都取決於人的發展和進步，取決於人的尊嚴的維護和價值的發揮。中國共產黨領導人民進行革命、建設和改革，就是要實現全中國人民廣泛的自由、民主和人權。」¹⁵¹

不管是「白皮書」或江澤民的演講，強調的都是傳統文化中的「人本思想」，但卻是從集體主義出發，彰顯的是過去封建時期澤披天下、犧牲小我的奉獻精神。而中國具有幾千年專制統治歷史，大一統思想根深蒂固，因此，長期以來中國重視的是公權利，忽視私權利，鼓吹國家利益高於一切，鼓吹集體主義，認為個人利益與國家、社會及集體利益衝突時，個人應當讓做出犧牲。儘管如此，也不代表中國人權事業沒有進步，從2004年修正《憲法》時，在第22條規定「公民的合法私有財產不受侵犯」，「國家依照法律規定保護公民的私有財產權和繼承權」¹⁵²，就是一個劃時代的進步。

從上述表3-3可知，中國在1997年和1998年已先後簽署《經濟、社會與文化權利國際公約》和《公民和政治權利國際公約》，並高度評價聯合國人權公約在保障人權的積極意義，顯示到了20世紀結束前，中國因經濟快速成長，政治及社會接序改革，加上參與國際組織成爲一負責大國的必要性，「人權」已從1990年代初期的「干涉主權」角色蛻變爲「積極協助改善治理」的角色。從此方面看，「人權」在中國漸進式改革過程中，也扮演了重要角色，不管是西方和中國在對待「中國人權」的角色上，都逐漸捨棄對抗性「敵意」，找到了「人權」共通點，逐漸達成「普世價值」的認同。

對中國來說，「人權」經過相當長時間才得以正名，而從被指「干涉內政」、「干涉主權」的「負面詞彙」，到「普世價值」、「普遍性原則」的正面稱謂，也用了半世紀時間。1949年中共建政後，在政治學詞語中不使用「人權」這一用語，而是用人民當家做主的權利，講的是人民的政治、經濟和文化權利。直到1993年6月，第二次世界人權大會通過《維也納宣言和行動綱領》，包括中國在內的180多個國家代表出席，宣言承認人權具有普遍性，並明確了必須考慮各國各地區的特點。¹⁵³這是中國在國際公約中，首次承認人權的普遍性。

¹⁵⁰ 「中國的人權狀況」（1991年11月發佈），中華人民共和國國務院新聞辦公室（2000年1月20日），<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/200905/t308017.htm>。

¹⁵¹ 「在英國劍橋大學的演講」（1999年10月23日），人民日報（北京），1999年10月23日，第1版。

¹⁵² 「中華人民共和國憲法修正案」（2004年3月15日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過），人民網（北京），2004年3月15日。
<http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2391835.html>。

¹⁵³ 「維也納宣言和行動綱領」，新華網。
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/25/content_936769.htm。

1997年中共「十五大」首次將「人權」概念寫進黨大會報告說，「共產黨執政就是領導和支持人民掌握管理國家的權力，實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，保證人民依法享有廣泛的權利和自由，尊重和保障人權。」¹⁵⁴中共首次將「尊重和保障人權」放進黨大會報告；2002年中共「十六大」，則將「尊重和保障人權」確立為新世紀新階段黨和國家發展的重要目標，重申「在政治建設和政治體制改革中，要健全民主制度，豐富民主形式，擴大公民有序的政治參與，保證人民實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，享有廣泛的權利和自由，尊重和保障人權。」¹⁵⁵兩次黨大會後，也才有2004年3月14日十屆全國人民代表大會第二次會議通過憲法修正案，明確將「國家尊重和保障人權」寫入憲法，這是中國首次將「人權」從一個政治概念上升為法律概念，將尊重和保障人權的主體由黨和政府提升為國家，從而使尊重和保障人權由黨和政府的意志上升為人民和國家的意志；由黨和政府執政的政治理念和價值，上升為國家建設和發展的政治理念和價值；由黨和政府檔的政策性規定，上升為國家根本大法的一項原則，¹⁵⁶算是中國人權事業發展的一個重要里程碑。

儘管如此，美國自1976年每年公佈對各國的《人權報告》(Country Reports)，仍然是兩國的攻防焦點。2000年起，中國也首次發布《1999年美國的人權紀錄白皮書》回敬美國。兩份白皮書，都被對方說為「扭曲事實」，其實暴露的都是一個社會發展過程存在的弊病，有些是待政策完善、執法透徹才能改進，有些則純是價值觀的對抗，甚至流於意氣之爭，彰顯的意義並不大。而從2002年胡錦濤當政後，突出「和諧社會」的觀念，也讓世人對中國人權的改善更寄予期望。

2002年6月7日中國政府參加的《上海合作組織成員國元首宣言》中，承認了宣言內容：「本組織成員國本著遵循《聯合國憲章》宗旨和原則之義務，確認所有人權的普遍性、不可分割性、相互依存性和相互關聯性。」¹⁵⁷由此顯示，融入全球化，也讓中國重構改革過程中涉及「西方意識形態」的概念，以更全面、更全球化及更負責任的態度來面對問題。

三、 因應全球化變局

從歷史縱觀，中國大陸實施改革開放政策，與過去封建王朝時期或其他國家一樣，不外乎是「救亡圖存」與「振興發展」兩大目標，而不管是救亡圖存或振興目標，都必須具備國際視野，取人之長補己之短。1956年，毛澤東便在中共

¹⁵⁴ 「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀——江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」(1997年9月12日)，中國網(北京)，2009年7月13日。http://www.china.com.cn/zyjy/2009-07/13/content_18122516.htm。

¹⁵⁵ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」(2002年11月17日)，新華網(北京)，2002年11月17日。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632235.htm。

¹⁵⁶ 甘劍斌，「尊重和保障人權 構建社會主義和諧社會」，2009年11月19日。中國文明網(北京)。http://yyf.wenming.cn/mkszy/2009-11/19/content_68411.htm。

¹⁵⁷ 「上海合作組織成員國元首宣言」，中華人民共和國外交部(北京)，2002年6月8日。<http://www3.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t4509.htm>。

「八大」預備會議上說，中國如果不能把自己建設成偉大的社會主義國家，「那就要被從地球上開除球籍！」¹⁵⁸從毛澤東到鄧小平，從江澤民到胡錦濤，相關的政策談話都顯示了目的不外乎上述兩者。換言之，中國改革開放政策的意圖、目標及未來，都與當代全球化趨勢息息相關。鄧小平設計了對內改革、對外開放的建政藍圖，希望能趕上、甚至超越先進國家實力，而隨著經濟逐漸現代化及國力的崛起，全球化因素更進一步深深影響改革開放政策。

胡錦濤智囊、中共中央黨校前副校長鄭必堅曾表示，世界範圍曾發生三輪經濟全球化，也造成中國國家命運的三次大轉折。第一輪是 1750 年英國開始的產業革命，英國產業革命完成後，1840 年鴉片戰爭打敗中國，由此激發舊民主主義革命一波波興起，直至孫中山推翻帝制。這表明第一輪經濟全球化 100 多年歷史中，中國人不但沒有抓住機遇，反而被打入谷底，成為經濟全球化和資本殖民主義的最大受害者。第二輪全球化是在 20 世紀初直到被二戰終止，對中國影響最大的是抓住革命機遇，建立了中華人民共和國；如今，則興起第三輪全球化，特徵是「搞大國爭霸和僵化模式的蘇共和蘇聯垮臺了，中國共產黨則如同二次全球化抓住機遇起來革命一樣，不失時機使社會主義中國加快發展。」¹⁵⁹這一說法顯示，11 屆 3 中全會開始實施的以經濟建設為中心的改革開放政策，開創的是一條與經濟全球化相關聯、而不相脫離，卻又彰顯有中國特色的建設模式。鄭必堅認為，從統籌國內國際兩個大局角度來說，這條道路也就是中國和平崛起或和平發展的道路。¹⁶⁰

如何看待中國改革開放發展模式與全球化的關係，這就好像兩者是「一體兩面」，相互為用，改革開放必須跟進全球化發展，全球化又將刺激中國改革開放向前行，彼此具備相互促進與砥礪的效果。尤其，在中國經濟崛起之後，規模經濟效益顯現後的中國，對全球化已化被動為主動，影響全球局勢的發展。可以說，全球化協助、激勵了中國改革與制度創建，重構中國現代化的目標；而中國經濟崛起後，對全球化又帶來巨大影響。因此，從外在動因角度審視此問題，可以說，全球化因素促進了中國改革進程及模式的更加完善。

1978 年中國開始實行改革開放至今已逾 30 年，儘管中國改革模式已受到多數學者及政要肯定，認為創造且走出一條新型的成功之路，不管政治、經濟、社會、文化、科技、軍事或外交，都在服從「以經濟建設為中心」的改革開放政策下，遂行自我改革與發展，並從觀念、體制及作風上逐漸朝自我完善方式邁進，但不可諱言，大陸國內問題還相當多，面對的外在國際形勢也仍然詭譎多變。因此，中國改革發展遠遠還不能說已臻至完善，「善治」仍將是一條曲折且還要繼續實踐的道路。

因此，從全球化對中國改革進程的影響來看，中國勢必解決三個問題，一是

¹⁵⁸ 毛澤東，「增強黨的團結，繼承黨的傳統」（1956 年 8 月 30 日），*毛澤東文集*，第 7 卷（北京：人民出版社，1999 年），頁 89。

¹⁵⁹ 鄭必堅，『「天下大勢」和中國改革開放 30 年的歷史地位』，*人民日報*（北京），2008 年 10 月 17 日，第 7 版。

¹⁶⁰ 鄭必堅，『「天下大勢」和中國改革開放 30 年的歷史地位』，同上註。

如何擺脫「不發達狀態」，即中國改革的目標是完成現代化事業，但接下來，如何完成？其次，世界各種思潮相互激盪，全球化影響日增，中國如何解決生產關係和上層建築的矛盾？中國如何看待自身的政治體制改革？其三，鄧小平雖然統稱中國現代化改革的模式為「具有中國特色的社會主義理論」，但這一理論在經過 50 年、100 後，是否仍然是社會主義制度？理論上如何解決社會主義制度的發展規律？

對第一個問題來說，顯然困難度較低。因為按照中國社會科學院編纂的作品顯示，假如中國繼續以每年 8% 左右速度增長，在 2018 年之前，中國經濟總量會取代美國，成為世界第一大經濟體。而在新興經濟體中，中國角色特別突出，13 億人口、巨大的內需市場與進口能力、巨大的儲蓄能力與很強的避險能力，使得中國不僅成為金融海嘯中減災避災的重要力量，且其挑戰現有體系、推動建立新的國際政治秩序的潛力也最為強大。¹⁶¹ 這一說法顯示，只要中國經濟持續發展，中國極可能改變全球權力佈局。如此一來，鄧小平的「三步走」、江澤民的「新三步走」等計畫就能成功，而對中國來說，經濟總量成全球第一後，要解決的問題便是潛藏在政經、社會內部的諸多失衡問題，且亟需解決涉及精神文明建設的民眾信念與信仰問題。

其次，政治體制改革雖然早自 1980 年鄧小平就已提出，但鄧小平著重的是行政體制改革，以及去除過去封建時期遺留、對體制造成滯礙難行的舊思維。政治體制改革至今已喊出 30 年，那麼，在中國實施社會主義模式漸進式改革過程中，中國如何在摒棄西方「三權分立」等民主體制特色之餘，完善具自身特色的民主體制，如全國人大代表會議、各級選舉制度及監督制，便成為經濟發展後，政治體制改革很重要的目標。這方面的自我建構為何？如何走出一條兼具民主與人權、既具傳統又有創新、又能揉合東西方優點的道路，成為全球都關注的焦點。

對過去 30 年中國走過的民主道路，中央黨校前副校長李君如認為有三大走勢，一是公民有序的政治參與，民主的制度化、法律化；二是透過黨內民主來帶動人民民主；三是中國共產黨在憲法和法律範圍內活動，堅持依法治國、依憲治國。李君如認為，這三大走勢的指向很明確，最終將在中國建立一個堅持中國共產黨的領導、人民當家作主和依法治國有機統一的社會主義民主政治體制。¹⁶² 按照李君如所言，這一社會主義民主政治體制是一個具有「制度化公民參與、黨內和人民民主並行、堅持共產黨在憲法及法律規範內領導」特色的模式，這一模式具有一定的可預期性、持續性及可操作性，是立基於現實及國情最可能的發展模式，但仍然屬於「政府（黨）主導」型、由上而下的權威型模式，是否會與強調「分權」的公民參與產生矛盾，應是下一階段需解決的目標。

然而，如果在憲法上強調「中國共產黨領導」，實易令人產生民主之疑義，

¹⁶¹ 「中國經濟總量將取代美國 新經濟體改變全球格局」，評由中國社會科學院及社會科學文獻出版社編輯發行的《美元霸權與經濟危機》在北京首發稿，千龍網（上海），2009 年 7 月 24 日 <http://nv.qianlong.com/33530/2009/07/24/1640@5094827.htm>。

¹⁶² 李君如，「中國政治體制改革八特點與三大走勢」，北京日報（北京），2008 年 9 月 8 日，第 4 版。

即究竟是「以法而治」(Rule by law) 還是「法治」(Rule of law)。前者,是指當權者按照法律治理國家,但這些法律不一定由普通公民組成的立法部門制訂;「法治」則是除表明法律是最高的律法外,還隱含分權意味,對普通公民有約束力的法律必須由大多數公民或由公民組成的立法部門經大多數同意通過,行政部門的職責只是執行該法律,並受該法律拘束。¹⁶³因此,兩者最大區別,並非在法律是否拘束人民,而是在行政、立法、司法等政府公權力部門,是否也和人民一樣,受到法律拘束和控制。這既是民主的真諦,也是「善治」要求的準則。準此以觀,除非中國民間參與不再受到壓抑、控制,民主黨派能在政經、社會改革進程中茁壯成長,並公平有序參與政治發展,中國共產黨能在組織、公共資源、法治及透明度上達到「善治」標準,否則,中國模式即使成功,仍難創造出一個兼具物質、精神、信念都能令民眾信服的空間。做到這一地步或許還需要 50 年時間,但如果中國改革能成功,預料政治體制改革也將跟進。

其三,面對全球化思潮衝擊,從毛鄧到胡錦濤都強調,中國發展是爲了鞏固社會主義道路,鄧小平強調,「如果走資本主義道路,可以使中國百分之幾的人富裕起來,但是絕對解決不了百分之九十幾的人生活富裕的問題。而堅持社會主義,實行按勞分配原則,就不會產生貧富過大的差距。再過二十年、三十年,我國生產力發展起來了,也不會兩極分化。」¹⁶⁴江澤民也說,「社會主義初級階段,是逐步擺脫不發達狀態,基本實現社會主義現代化的歷史階段...是逐步縮小同世界先進水準的差距,在社會主義基礎上實現中華民族偉大復興的歷史階段。這樣的歷史進程,至少需要一百年時間。至於鞏固和發展社會主義制度,那還需要更長得多的時間,需要幾代人、十幾代人,甚至幾十代人堅持不懈地努力奮鬥。」¹⁶⁵

2002 年中共「十六大」胡錦濤上臺後,2003 年 7 月在「三個代表」重要思想理論研討會上,胡錦濤說,「在實現全面建設小康社會過程中,我們將長期面對國際、國內和黨自身建設的三個重大課題。能否始終解決好這三個重大課題,關係我們黨和國家的前途命運,關係全面建設小康社會的成敗。」¹⁶⁶即使胡錦濤上臺,強調的仍是社會主義立國精神與未來。2006 年 8 月,胡錦濤在學習《江澤明文選》報告會上說,「我們必須牢牢把握建設中國特色社會主義這個主題,進一步深刻認識和科學回答什麼是社會主義、怎樣建設社會主義這個根本問題,更好地把中國特色社會主義偉大事業推向前進。」¹⁶⁷

由此顯示,對於中國共產黨,「社會主義初級階段論」既爲「中國特色社會

¹⁶³ 「法治」的意涵,維基百科。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B3%95%E6%B2%BB>。

¹⁶⁴ 鄧小平,「建設有中國特色的社會主義」(1984 年 6 月 30 日),鄧小平文選,第 3 卷(北京:人民出版社,1993 年),頁 64。

¹⁶⁵ 江澤民,「高舉鄧小平理論偉大旗幟,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),十五大以來重要文獻選編,上冊(北京:人民出版社,2000 年)頁 15~16。

¹⁶⁶ 「胡錦濤在“三個代表”研討會上的重要講話」(2003 年 7 月 1 日),人民網(北京),2003 年 7 月 2 日。

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/1946147.html>。

¹⁶⁷ 「胡錦濤在學習《江澤明文選》報告會上的講話」(2006 年 8 月 15 日),中國共產黨新聞網(北京),2006 年 08 月 15 日。<http://www.cpcnews.cn/BIG5/64093/64094/4705830.html>。

主義」理論的根本，那麼，中國改革後的國家主要建構模型，立基於社會主義自是毫無疑問。

在中國高層以建設社會主義特色的改革方案為施政信念，且表明未來甚至需百年以上時間建設後，等於是將社會主義如何過渡到共產主義問題束之高閣，成爲一種「未來式信仰」。且由於全球尚未有建設成功的先例，相信隨著國家建設仍帶有實驗性質的結果，雖然體制上已邁向「市場經濟」，但意識形態問題仍將採取「走一步算一步」，暫以「鄧小平理論」或「具有中國特色社會主義理論」來解決未來的理論困境。且因全球化的迅至，全球化對中國各方面影響巨大，政府在提高國家競爭力的同時，除了「政府主導」、「包辦一切」的角色需隨之調整外，舉凡市場經濟架構的再深化、外交政策的調整、社會機制的轉化，都屬全球化後中國深受影響的層面。

以外交政策來說，中國經濟發展逐漸受世人矚目的今天，中國與全球化的關係不得不重新定位。首先，中國面臨的是如何定位自己。中共前外交部副部長、國台辦主任王毅認爲，中國的定位可如此表述：「在全球範圍，尤其是在周邊地區日益發揮重要影響的社會主義的發展中大國。」¹⁶⁸這一定位說明的是，中國是社會主義國家，是個發展中的大國，在全球範圍內有重要影響，中國在外交上要在繼承傳統、保持連續性和穩定性的基礎上，根據形勢變化及時調整政策。

面對外部環境的變化，王毅建議中國外交應做好盡快形成更爲系統、有中國特色的外交政策和理論；穩定與主要大國關係；深化睦鄰友好，構築地緣依託；加強與發展中國家合作等方面工作。在外交特色方面，廣泛運用中國傳統文化精神，例如幾年年傳統體現的「厚往薄來」、「宣德於外」，帶給外部世界的是和平、道德、文明，而不是戰爭與殖民；其次，要宣揚中國主張的多極化理論，以此尋求多種力量和諧並存，共同發展。¹⁶⁹

中共黨大會報告對中國外交政策的表述，顯示面對全球化影響後中國外交政策的調整。中共在「十六大」報告中強調，「順應歷史潮流，維護全人類的共同利益」，「我們願與國際社會共同努力，積極促進世界多極化，推動多種力量和諧並存，保持國際社會的穩定；積極促進經濟全球化朝著有利於實現共同繁榮的方向發展」；說明中國面對全球化歷史潮流，積極參與全球化進程的目標。¹⁷⁰「十七大」報告上，則強調面對全球化後中國的全方位合作。「應遵循聯合國憲章宗旨和原則，恪守國際法和公認的國際關係準則...，共同推進國際關係民主化，...共同推動經濟全球化朝均衡、普惠、共贏方向發展...，共同維護世界和平穩定；環保上相互幫助、協力推進，共同呵護人類賴以生存的地球家園。」報告還強調，「當代中國同世界的關係發生了歷史性變化，中國的前途命運日益緊密地同世界

¹⁶⁸ 王毅在中宣部和教育部舉辦的「首都高校形勢報告會」上，作關於外交形勢的報告。「王毅談中國的國際地位和外交政策」（2004年9月4日），中華人民共和國駐美利堅合眾國（華盛頓），2004年9月4日。<http://us.china-embassy.org/chn/xw/t83962.htm>。

¹⁶⁹ 「王毅談中國的國際地位和外交政策」（2004年9月4日），同上註。

¹⁷⁰ 「江澤民在黨的十六大上所作的報告」（2002年11月17日）。新華網（北京）。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632296.htm。

的前途命運聯繫在一起。」¹⁷¹事實上，由於中國經濟快速發展，國力日臻至上，也引致西方國家恐懼，「中國威脅論」一度甚囂塵上。因此，中國除利用國際及重要場合對外宣示外，更重視國家形象的塑造。

西元 2000 年後中共因應全球化，在外交決策用語的慎重其事，從「和平崛起」到「和諧世界」的倡導可見一斑。2003 年 11 月 3 日《博鰲亞洲論壇》第二屆年會上，中共中央黨校前副校長、中國改革開放論壇理事長鄭必堅發表題為《中國和平崛起新道路和亞洲的未來》主題講演，首次運用「和平崛起」概念，論述中國由落後的發展中大國，和平發展走向世界大國道路的基本戰略。¹⁷²很快地，「和平崛起」說法引起海內外重視，並發展成中國和平外交的新理念。在隨後的一、兩年內，包括中共總書記、總理溫家寶在不同場合都引用「和平崛起」作為新時代的外交新理念。

然而，在「中國威脅論」陰影未褪之際，西方對「和平崛起」還存憂慮。2004 年美國卡內基一場研討會上，學者梅歇梅爾（John Mearsheimer）就把「和平崛起」這種以國內善治為考量的外交論述，視為一種欺敵之術。他說，「中國不可能和平崛起，因為根據研究的攻勢現實主義理論（Offensive Realism）認為，處於國際無政府狀態，中國『當庫斯拉比當小鹿斑比好』（Better to be Godzilla than Bambi）。他們現在不會貿然挑起對台爭端，而是集中力量發展經濟，直到經濟比美國強，將實力轉為軍事力量。最後，像美國支配西半球一樣去主導亞洲。屆時，仍然存在某些超越經濟的考慮，以強權之勢發動戰爭。」¹⁷³崛起」一辭的英文為「Rise」，有武力征服之意，令人連想二戰的納粹德國與日本軍國主義崛起，也因此，2005 年後，中國官方逐漸以「和平發展」取代「和平崛起」，並最終提出「和諧社會」的概念。以表 3-4 說明當時中國官方及領導人從「和平崛起」到「和諧社會」論述主要提法。

表 3-4 從「和平崛起」到「和諧社會」之官方論述

時間	領導人	談話內容
2003.12.10	溫家寶	在哈佛大學演講《把目光投向中國》：中國和平崛起發展道路的要義，就在擴大對外開放之際，更加充分和自覺依靠自身體制創新，依靠開發越來越大的國內市場，依靠把龐大居民儲蓄轉為投資，依靠國民素質的提高和科技進步來解決資源和環境問題。
2003.12.26	胡錦濤	《紀念毛澤東誕辰 110 週年座談會》上，發表《堅持中國特色社會主義道路就要堅持和平崛起》講話，強調堅持「和平崛起」的

¹⁷¹ 「胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」，人民日報（北京），2007 年 10 月 25 日，第 1 版。

¹⁷² 鄭必堅，「中國和平崛起新道路和亞洲的未來——在二〇〇三年博鰲亞洲論壇的講演」，新華網（北京），2003 年 11 月 24 日。

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/24/content_1195240.htm。

¹⁷³ Zbigniew Brzezinski & John Mearsheimer, 2005. "Debate: Clash of the Titans" *Foreign Policy*(Washington.), Issue 146, pp. 46~51.

		道路和獨立自主的和平外交政策。
2004.2.17	人民日報	偉大民族復興的道路選擇——論中國的和平崛起
2004.2.23	胡錦濤	中共中央政治局第十次集體學習，再次強調堅持和平崛起的發展道路和獨立自主的和平外交政策。
2004.3.14	溫家寶	「十屆全國人大」二次會議閉幕後記者會：中國和平崛起要義就是，要充分利用世界和平大好時機，努力發展和壯大自己；把基點主要放在自己力量上，獨立自主、自力更生，依靠廣闊國內市場、充足勞動力資源和雄厚資金積累，及改革帶來的機制創新；中國崛起離不開世界。中國須堅持對外開放，在平等互利基礎上，同世界一切友好國家發展經貿；中國崛起需要很長時間，恐怕要多少代人的努力奮鬥；中國崛起不會妨礙任何人，也不會威脅任何人。中國現在不稱霸，將來即使強大也永遠不會稱霸。
2004.4.24	博鰲論壇	年會會議主題為《中國和平崛起與經濟全球化》
2004.4.26	曾慶紅	（國家副主席）在聯合國亞太經社會第 60 屆會議開幕式上致辭時，提及「中國和平崛起」。
2005.2.19	胡錦濤	在中央黨校省部級領導幹部「提高構建社會主義和諧社會能力」研討班上，闡明構建社會主義和諧社會的基本內涵，指出：「我們所要建設的社會主義和諧社會，應是民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處的社會。」
2006.10	16 屆 6 中全會	作出《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題決定》。《決定》明確社會主義和諧社會的性質及其定位、構建社會主義和諧社會指導思想、奮鬥目標和主要任務以及必須遵循的正確原則。

資料來源：轉引《和石》論壇&新華網。參見：

<http://www.peacerock.org/index.php5?title=%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%B4%9B%E8%B5%B7>。

事實上，全球化因素對中國漸進式改革的影響層面既豐富且深刻，它不僅讓中國改革進程更深入，對體制更動更劇烈，對社會影響也很大，既涉及政府轉變職能，調整政府與市場、企業和民眾的關係，讓中國早一步進行產權制度改革、財稅體制改革，甚至對中國整體教育、醫療、就業、分配及社會公共保障體系改革，及深化對外開放、加快政治體制改革都帶來關鍵性影響，可以說它是個巨大的建政工程，更是促使中國制度創新及組重構的動力。

第四節 小結

經過 30 年的改革開放，中國漸進式改革或「增量改革」從理論到實踐，已累積了一定的內涵與運作基礎，在「穩定、發展、改革」的取捨上，中國強調的是「穩定壓倒一切」，然而在面對內在矛盾積累及外在全球化的要求，中國也已自身腳步及發展的內在邏輯，開始走向「治理改革」的突破性舉措。毫無疑問，在「社會主義初級階段論」指導下，這樣的發展道路還要走上一百年、甚至更久時間，而在可見的將來，中國共產黨仍然是治理變革的核心力量，因此，中國經歷 30 年的治理變革後，能否讓中國進一步從「善治」走向「善政」，關鍵就取決於中國共產黨在從「革命黨」轉化為「執政黨」後，能否真正進行全方位的改革，並相應做出制度性建構措施。

當然，改革本身屬於動態，而非靜態發展。全球化腳步快步前進，也促使中國不得不迅速調整內在制度，以因應外在變化。如 2009 年哥本哈根氣候會議前夕，中國政府宣佈控制溫室氣體排放的行動目標，到 2020 年單位國內生產總值二氧化碳排放比 2005 年下降 40% 至 45%。如果中國要實踐承諾，那就表示中國必須在公共管理體制上進行大力改革。

因為，這一承諾代表了地方政府須解決經濟增長、環保和社會就業三者間矛盾。這不僅要重構地方政府考核體系，也要建立區域環境治理新機制，如環境補償制度，碳排放交易制度；同時，環境問題具很強擴散性和複雜性，往往涉及眾多主體，甚至成為跨區域乃至跨國事件。更重要是，與環境有關各類社會組織發展後，保持透明、鼓勵參與是各級政府解決環境問題的基本原則。更重要的是，中國之所以在全球氣候談判中與美國具同等重要地位，一個很重要原因是，中國將逐步承擔起更多國際義務，向其他發展中國家提供必要援助。¹⁷⁴隨著國際社會對中國發展道路的關注，如何通過外援展示中國治理能力和經驗，將成為新課題，這不僅會推動中國自身的公共治理改革，也為提升中國軟實力提供新的要素。

從中國改革歷程看，每當加入全球化的實質一步，都會給中國政府管理體制帶來深刻變革。2001 年中國加入 WTO，直接推動政府外貿及審批制度的改革，大大地提高了政府效率，也為中國大力吸引外資提供了制度基礎。由此顯示，全球化後世界議題將深深影響及左右中國內部政治、經濟及社會的全方位變革。以政治面向來說，公民政治參與已成為觀察中國「善治」與否的重要指標，例如各地政府針對經建及影響民生的重大課題及事項召開「公聽會」；經濟面向方面，近年來各地房地產的漲幅相當驚人，房地產業崩盤是 2008 年以來「金融海嘯」的主因，中國面對房地產治理的特色是什麼？其治理方案是否不同於西方，也是本文將探討主要議題；在社會面向上，NGO 在中國的發展已十數年，如今 NGO 的處境是否有了改善？政府對 NGO 的政策及未來方向又是如何，這亦是觀察中國漸進式改革後能否走向「善治」的關鍵。而從全球面向來看，中國如何面對「金融海嘯」，以及在國際組織提出全球治理的新方案又代表什麼意涵，將做為下章節的主要探討內容。

¹⁷⁴ 楊雪冬，「哥本哈根會議將影響中國公共管理改革」，**決策**（合肥），第 2 期〔2010 年〕，頁 58。

第肆章 治理影響中國改革進程

前一章節提到「全球化」對中國改革進程產生全方位的影響，最重要原因是，導致中國政府組織及重整及政府再造運動的出現。事實上，可持續發展有賴於人類社會應對全球化的治理能力，經濟、政治和文化的全球化不僅意味世各國不斷地聯結成一體，且意味地方自決和權力下放的強烈傾向和發展。而這一政府再造運動，便是中國改革開放 30 年來的發展主線，不僅意味體制進入轉型期，社會進入震盪期，治理能力也隨著社會機能日益強大、經濟規模日益壯大，而更為強大。檢視中國如何面對治理，其結構如何變遷，是一項治絲益焚的巨大工程，

本章將從四個面向，即政治、經濟、社會及全球面向，擷取實例闡述中國改革開放 30 年來，在特定領域的改革過程及成果，以此說明和印證治理及善治對中國改革進程的影響。

第一節 政治面之影響——以「廈門 PX 事件聽證會」為例

近年來，大陸強調「以民為本」，涉及民生問題的行政法規的訂定，日益要求中國政府在立法上要求完備，把真正的民意納入行政、立法體系內。而公眾參與便成為探討中國政治 體制改革及治理是否良善的主要指標之一，也是衡量善治的重要因素。中國是否能因公眾的廣泛參與，興起一種新公共運動，讓公共事物因公眾的強烈參與，而改變傳統上「政府主導」一切的政制結構，也在在引人關注。最為人熟悉的是，發生在 2007 年「廈門 PX（對二甲苯）事件」，而該事件令外界開始關注大陸新生事物——「聽證會」。

一、 廈門 PX 事件始末

廈門 PX 事件成為一公共事件始自 2007 年 3 月。趙玉芬等 105 位政協委員向中共全國政協 10 屆 5 次大會提交《關於建議廈門 PX 專案遷址的議案》，該案成為「政協一號提案」開始。

2006 年 11 月，趙玉芬從廈門本地媒體上看到海滄翔鷺由台商陳由豪投資的 PX 項目開工消息。由於自己很了解對二甲苯對人體的危害，便與同在廈門大學的幾位科學家溝通。隨後，聯合田中群、田昭武、唐崇悌等 6 位院士，聯名寫信給廈門市政府，從專業角度力陳專案弊端。但因未取得進展，2007 年 3 月第 10 屆全國政協 5 次會議上，趙玉芬聯合 105 位全國政協委員，提交了「關於廈門海滄 PX 項目遷址建議的提案」。

提案中提到，「PX 全稱對二甲苯，屬危險化學品和高致癌物。在廈門海滄開工建設的 PX 項目中心 5 公里半徑範圍內，已經有超過 10 萬的居民。該項目一旦發生極端事故，或者發生危及該項目安全的自然災害乃至戰爭與恐怖威脅，後果將不堪設想。」¹這份 105 名全國政協委員聯名的提案中，有幾十所大學校長

¹ 「最先站出來反對 PX 項目，趙玉芬體現科學家的責任」，中國經濟網（北京），2007 年 12 月

及十多名院士。

廈門 PX 事件之所以成為全國公眾矚目事件，在於事件本身展現多方值得研究的因素：首先，地方民眾、知識界及輿論界領袖具展現對環境保護的共同認知；其次，民間、社會團體、高等院校、官方及公眾組織全面參與該事件，且達成良性循環的互動模式，讓整起事件平和收場，成為公眾參與的良善治理典範；其三，聽證會成為事件圓滿落幕的關鍵角色，主要原因出自政府以柔性勸導及將主流民意納入體制，並建立遊戲規則，結果才能讓各方接受。

在趙玉芬等政協委員提出提案後，「廈門 PX 事件」才逐漸引起外界廣泛關注，並成為民眾政治參與的典範。以表 4-1 說明該事件始末。

表 4-1 廈門 PX 事件始末一覽表

時間	大事紀
2004.2	國務院批准 PX 項目立項
2005.7	國家環保總局通過 PX 專案環評
2006.7	國務院批准同意由台資企業翔鷺化纖，投資 108 億元人民幣建立騰龍芳烴（廈門）有限公司，在廈門市海滄開發區建立年產 80 萬噸 PX 項目
2005.7	騰龍芳烴 PX 專案通過國家環保總局環評報告審查
2006.7	項目獲國家發改委核准，10 月 15 日，僅 40 多天就完成征地拆遷 1920 畝
2006.11.17	PX 項目正式開工建設
2007.3	趙玉芬等提案《關於建議廈門海滄 PX 專案遷址的議案》
2007.5.20-	隨著工程推進，更多資訊透過媒體、網路、手機短信被披露，當地民眾反應越來越激烈
2007.5.28	廈門市環保局有關負責人在《廈門晚報》重申：海滄 PX 專案已按國家法定程式批准在建
2007.5.29	廈門市政府要求各部門做好近期安定團結，還提及保證 PX 專案順利進行
2007.5.30	廈門市常務副市長丁國炎宣布廈門 PX 專案「緩建」，稱市府已委託新權威環評機構在原基礎上擴大環評範圍；同時啟動公眾參與程式「聽證會」
2007.6.1-2	廈門「散步事件」，上萬市民走上街頭「反對 PX，保衛廈門」；廈門市政府新聞發佈會：公開向市民徵求意見和建議。截至 2007 年 6 月 3 日中午 12 點整，共收到意見和建議 1557 條。
2007.6.7	國家環保總局副局長潘岳召開新聞發布會表示，國家環保總局即刻起，將組織各方專家對廈門市全區域規劃環評，就廈門市環境承載能力、城市發展定位、總體空間佈局、生態功能分區等問題進行深入研究，並提出綜合性建議。若不符規劃環評要求，包括 PX 專案在內的重化工專案都將予以重新考慮；廈門市政府委託中國環境科學院進行「廈門市城市總體規劃環境影響評價」
2007.6.7	廈門市政府副秘書長沈燦煌召開新聞發布會，「承認在五、六年前海滄區審

28 日。http://big5.ce.cn/cyhc/hb/gdxw/200712/28/t20071228_14052676.shtml。

	批的一些房地產專案不夠慎重，和原來規劃沒有很好銜接，不夠協調」；「海滄 PX 項目建設與否，要根據區域環評結論出來後，才能進行決策。決策後，廈門將嚴格按照區域規劃環評要求認真做好落實。」
2007.12.5	環科院環評簡本向社會公佈，以多種形式徵求公眾意見
2007.12.13-14	召開聽證會，「參會普通市民 107 人，會上發言 106 人；參會人大代表與政協委員發言共 14 人」，「反對建設 PX 項目發言者占發言總數 71%」，「11% 發言者」支持 PX 專案建設
2007.12.18	PX 專案遷址漳州古雷半島

資料來源：新華網、《中新網》。

從廈門 PX 事件來看，「公眾參與」形式有幾種：首先，學者發現問題並提案。2007 年 3 月全國政協會議上，趙玉芬等人要求叫停廈門 PX 專案的提案，是喚醒民眾，將問題點曝光的第一步。其次，透過簡訊群發和社區論壇討論。2007 年 5 月下旬，一條手機簡訊開始在廈門市民中廣泛流傳：「台灣陳由豪與翔鷺集團合資已經在海滄動工 PX 化工專案，這種化學劇毒產品一旦投入生產，意味著在廈門島放了一顆定時原子彈，廈門人民的生活以後將在白血病和畸形兒中度過，我們要生活，要健康！國際組織規定這類專案要在距離城市 100 公里以外才能開發，而廈門最遠距此專案才 16 公里，爲了我們的子孫後代，行動吧，參加萬人大遊行，時間爲 6 月 1 日 8 點起，由所在地向市政府進發，手綁黃絲帶！一起來吧，爲了廈門的明天！」²而隨著 PX 項目的推進，由於項目靠近眾多居民住宅區及院校等人口稠密區，這一項目的安全問題日益遭受各方質疑。保護廈門免受化工侵害的抗議維權之聲，在網路中迅速蔓延。

簡訊引起廈門市政府的緊張，在經過市政府內部緊急會議後，5 月 30 日上午 9 點，廈門市政府召開新聞發佈會，宣佈此專案緩建，但大批民眾仍不滿結果。6 月 1 日，上萬廈門市民自發到市政府門口聚集，以「散步遊行」方式表達抗議，這一公眾參與的另種形式—「散步抗議」行動，延續到了 6 月 2 日。

前述這三種公眾參與形式，嚴格說，都是民間透過自發形式表達意見，不具官方色彩，也未與官方形成良性互動。第四種公眾參與—「聽證會」，才真正開啓了政府與民間、社團、社會組織正式的公眾參與互動模式。

從 6 月中旬開始，由於網路力量發達及其給政府造成的壓力，廈門市政府甚至動用「網絡實名制」方式試圖緩解網路討論的巨大壓力。廈門市工商局副局長田鋒 7 月 3 日接聽市長專線時透露，《廈門市互聯網有害資訊和不良資訊管理和處置辦法》已於 6 月中旬開始起草並完成初稿，將於近期由廈門市政府公佈實施，管理範圍是在廈門市登記註冊備案的十幾萬個網站。³不過這一說法一出，立即被市政府否絕。

² 史雪蓮，「公眾參與之廈門 PX 事件始末」，世界與中國研究所（北京），2008 年 12 月 5 日。
<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2384>。

³ 「因爲 PX？廈門擬立法監控網站 禁止匿名發帖」，未來中國論壇（紐約），2007 年 7 月 5 日。
<http://bbs.futurechinaforum.org/viewtopic.php?p=59260&sid=080f2d112192ede4572533f4184fa9a5>

一直到 12 月 5 日，中國環境科學研究院環境影響評價中心主任、廈門市城市總體規劃環評工作組專家李彥武表示，《廈門市重點區域（海滄南部地區）功能定位與空間佈局的環境影響評價》專題報告已完成，廈門市城市總體規劃環評也接近完成，並表明，「從即日起進入為期 10 天的公眾參與程序，廣泛徵求社會各界意見」，⁴廈門 PX 事件才進入第二階段，即公眾參與與官方互動階段的正式啟動。

根據廈門制定的這一程序，公眾參與到政府設計的這一平台分兩部份，一是廈門官方提供專線電話、電子郵件、信函之方式，聚集各種民意投票的取向。12 月 8 日這些投票結果顯示，反對 PX 項目達 5.5 萬票，贊成者 3000 票，反對者呈壓倒性態勢。⁵

此外，在參與聽證會部份，從 12 月 7 日向市民公佈報名方式以來，在廈門市公證處的監督下，到 12 月 9 日中午 12 點整，報名參加座談會的人數為 624 人，由於部分報名者提供的身份證號碼屬無效身份證號碼，最終進入抽號程式的報名者共 519 人。12 月 11 日晚上 8 點，廈門市重點區域（海滄南部地區）功能定位與空間佈局環境影響評價座談會 100 名聽證會代表和 100 候補代表，透過公開隨機搖號的方式產生。搖號過程進行全程電視直播，廈門市公證處在現場對搖號過程進行公證。搖號產生的參會代表和候補代表名單，並透過當地媒體向市民公佈。⁶12 月 13 日起連兩天，這些代表分兩組召開聽證會，進一步搜集確立輿情。

而根據大陸媒體對當時第二場（14 日）聽證會的直擊，當日與會代表超出原定 50 人限制，達到 57 人。40 位來自廈門市、區兩級人大代表和政協委員亦到場參加。而 57 名市民代表中，包括廈門大學教授袁東星，此前她亦曾報名參會，但搖號過程中未能入選。廈門市政府考慮聽取民意之必要，破格允許其參與 14 日座談會，獲得與會市民代表歡迎。座談會持續 4 小時，主持會議的廈門市政府副秘書長朱子鷺在結束會議時宣佈，此次環評報告公眾參與階段結束，並再次表達，希望市民相信政府科學決策。當天晚上的廈門電視臺對環評聽證做了相關報導。⁷

如果說「散步事件」是以一種非法律化的手段參與公共決策過程，那麼，政府主導的常態的公共決策過程一啟動合法公眾參與手段及召開聽證會，則是對問題的最終結果產生了更關鍵性的影響。可以說，透過吸收 PX 前期公共行政過程瑕疵的教訓，廈門市政府在 PX 後期即改正了缺點，具體方面則體現在 PX 專案個案引入規劃環評程式、規劃環評中引入公眾參與程式、公佈必要政府資訊、允許公眾組織化參與、召開正式的公聽會，並最終在公眾參與的基礎上做出遷址決

⁴ 劉哈，「廈門 PX 事件與公眾參與的形式」，**城市社區參與治理資源平台**（成都），2010 年 3 月 14 日。<http://www.ccp.org.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=962>

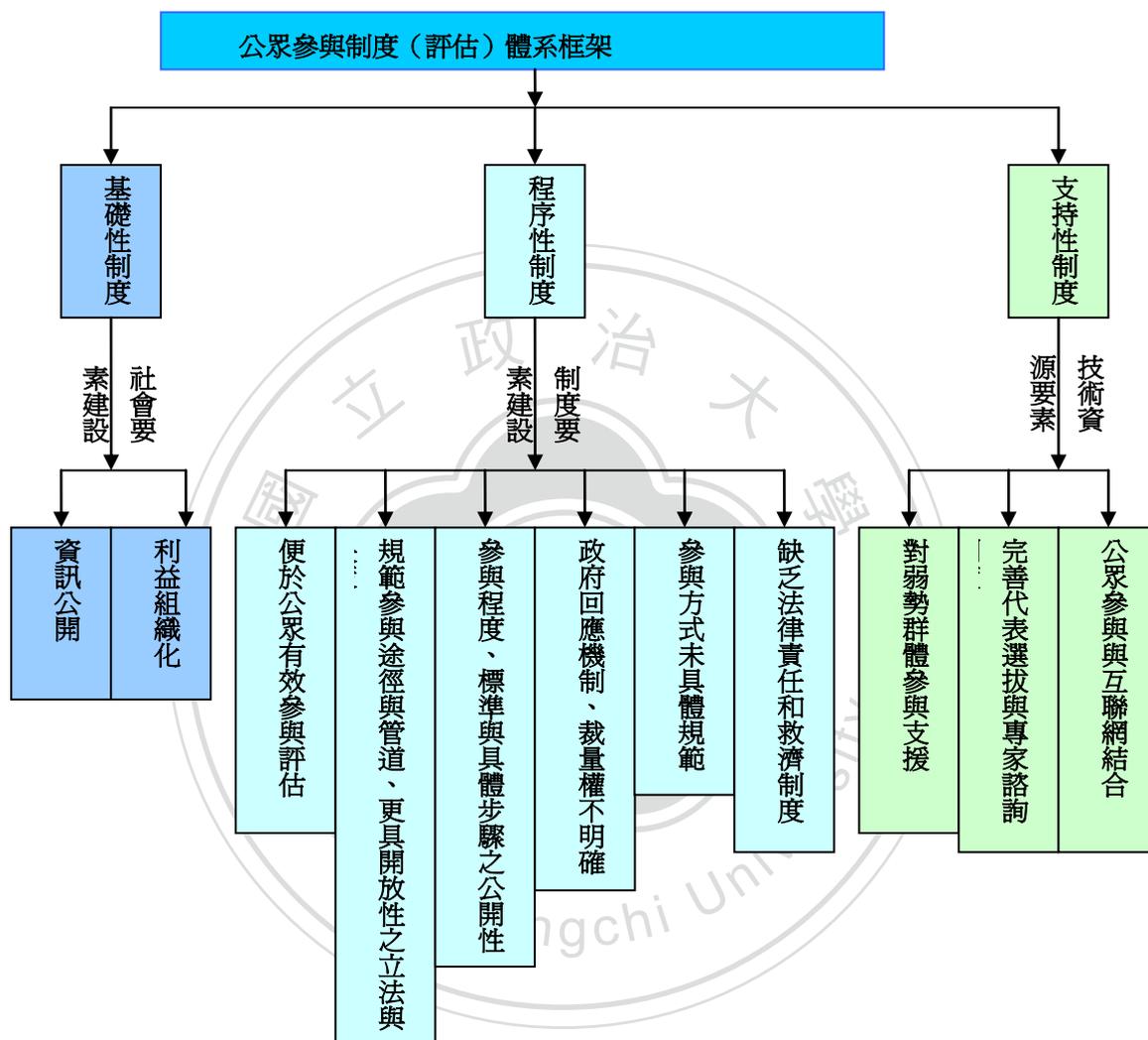
⁵ 「投票結果一邊倒 廈門 PX 專案環評投票網頁取消」，**南方報市都**（廣州），2007 年 12 月 11 日。<http://www.cnbeta.com/articles/44888.htm>

⁶ 「廈門 PX 環評反對聲一面倒」，**大公網**（香港），2007 年 12 月 15 日。<http://www.takungpao.com/news/07/12/15/MW-837331.htm>

⁷ 「12 月 14 日廈門海滄環評公眾座談會直擊」，**南方週末**（廣州），2007 年 12 月 14 日。<http://www.infzm.com/content/10054>。

定。如此一來，不僅避免了廈門市公眾的非法律化抗議形式可能釀成悲劇，廈門市政府也在公眾參與的壓力與過程中，學習並開創一種公共行政的新模式，重新獲得公眾的信任。

從治理角度看廈門 PX 事件的發展，除了「聽證會」扮演關鍵角色外，更重要的是，建立一套完整的政治參與制度體系框架或者評估體系框架甚為重要，這也是評估中國大陸能否走向「善治」的重要指標。以圖 4-1 說明之。



資料來源：田飛龍，〈公眾參與的時代標本——廈門 PX 事件的過程分析與模式歸納〉，轉載自《北大法律網》，經筆者修訂完成。

圖 4-1 公眾參與制度（評估）體系框架圖⁸

根據北大教授王錫鏘對公眾參與的研究，他認為，建立一個公眾參與的制度性框架基本應由三個層次組成，即公眾參與基础性制度、公眾參與的程序性制度

⁸ 田飛龍，公眾參與的時代標本——廈門 PX 事件的過程分析與模式歸納。原載王錫鏘主編，公眾參與和中國新公共運動的興起（北京：中國法制出版社，2008 年），第 6 章。轉引北大法律網（北京）。http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleId=44908。

及公眾參與的支持性制度，而這三層次大體對應公眾參與的社會要素、制度要素、技術和資源要素。在第一層次基礎性制度方面，他認為，主要包括資訊公開和利益組織化兩基本制度；第二層次程序性制度上，則主要應圍繞下列問題進行制度設計，包括建立有利公眾參與的平台；規範公眾參與的途徑與管道，改進立法和決策過程的公開性；公示對公眾參與成功的案例，明確參與的程度、標準和具體步驟；明確決策主體的回應機制及裁量權；具體規定參與方式和類型；對參與民眾設定法律責任及救濟制度等。第三層次支援性制度方面，應包括對弱勢群體的參與支援；專家諮詢制度及代表制度的完善；健全網路平台的使用等。

簡言之，建立一個供決策主體及公眾參與的明確指標及法律依據，以制度建構代替互動過程中充滿灰色及糊模地帶討論，才能給予公眾政治參與的制度性保障，並讓體系的效果及評估更具效度。

總體而言，廈門PX事件關注焦點有二：一是大陸公共行政部門內部，尚未建立總體可協調可持續的運作機制，廈門市政府及投資方翔鷺集團走的是國家法律規定的專案環評程式；但因只進行專案環評，區域內的規劃衝突及整體環境容量，卻無法成為阻止專案成立的正式理由。

其次，PX事件突顯中國大陸「公眾參與」時代的來臨，「政府主導」及包辦一切模式，隨著改革開放30後已進入質變階段。從政府、民眾角色及兩方互動模式觀察，聽證會扮演了關鍵角色。

PX建廠項目成為公共事件前後，政府並非一開始就展現足夠的與民眾溝通的誠意與耐性。例如2007年3月當趙玉芬政協委員在政協會議提案後，《中國青年報》刊發一篇題為《106位全國政協委員簽名提案——建議廈門一重化工專案遷址》的文章，引起各大媒體廣泛轉載，但在廈門的所有地方媒體都封殺了這條報導內容，廈門本地居民甚至不知大家在討論的PX跟自己有什麼關係。⁹

經過一年博弈，特別是在上萬名群眾透過網路及手機簡訊方式，聚集人潮「散步抗議」後，政府才轉而採取積極回應。關鍵在於，如果政府對「散步抗議」事件採取驅散、甚至鎮壓模式，其結果很可能演變成一場暴動；但廈門市做法是，啟動公眾參與模式，將民眾意見透過制度化模式，滲入政府及民間皆可接受的遊戲規則，而這遊戲規則因有公平、公開、公正的法制模式可循，民眾因此從憤怒、「散步抗議」，走向和平理性地行使自己的參與權利。公眾參與的最終結果是，專案遷址及政府賠償投資方，這可說是雙贏的結果。

事件和平收場，關鍵在於政府對「散步抗議」的民眾訴求採取正面回應態度；其次，啟動政治參與程序，召開聽證會，並尊重民主程序。就前者而言，正面回應「散步抗議」是一項很重要進展。在中國大陸，儘管憲法規定公民有遊行示威的基本政治自由，但很難獲公法部門的准許及法律保障；換言之，廈門民眾是在明知不被允諾遊行前提下，不得不另創一種表達意志的方式，即「散步抗議」，此時政府態度就變得相當關鍵。因為這一表達方式，不可避免使得PX事件政治

⁹ 馬天南，「廈門PX事件：公眾參與對環境保護的積極作用」，自然之友（北京），2007年10月19日。<http://www.fon.org.cn/content.php?aid=9233>。

化了。按照過去做法，一旦處理過激，可能引發更大民意反彈，但廈門市政府的做法是，以善意姿態回應民眾訴求，將憤怒市民意志轉向制度面，尋求多數決為主體的聽證會上。

廈門市政府把事件轉向制度面向，反映在將 PX 專案引入規劃環評程式，而在規劃環評過程中再引入聽證會制度，其中含括公布必要的政府資訊、允許公眾組織化參與，最後召開聽證會，這些過程中實施的步驟對政府與公眾互動都產生良性循環，也因此，在中國改革過程中開創了一個治理新模式，成為「增量改革」的典範。

雖然 PX 事件所處的制度環境，對建立一個相對健全的公眾參與制度體系要求，還不算完善，但反應在公眾參與的層面算相當成功，也讓公眾參與的「聽證會」制度，受到外界矚目。

二、「聽證會」發展及現狀

中共前人事部長、國際行政科學學會副主席戴光前 2006 年在亞洲公共行政改革論壇發表演講時說，「聽證會是建立公眾參與、專家論證和政府決定相結合的行政決策透明機制。政府進行決策和起草規範性文件時，要採取召開座談會、論證會、聽證會等多種形式，廣泛徵求專家、公民、有關組織的意見。在利益多元化的今天，只有充分了解各方看法，才能更好地維護公共利益。」¹⁰顯見，自 1996 年大陸首次在《行政處罰法》中引進聽證制度，其中，第 42 條規定：「行政機關作出責令停產停業、吊銷許可證或執照、較大數額罰款等行政處罰之前，應當告知當事人有要求舉行聽證的權利。」¹¹聽證會已成為被普遍接受做為行政、立法過程的重要依據。

聽證源自於司法審判，即訴訟過程中應聽取他方當事人意見的制度，後來將之推廣至行政及立法方面。¹²中國大陸也採取這一立法標準，由行政聽證逐漸過渡到立法聽證。以表 4-2 說明中國大陸「聽證會」的立法過程。

表 4-2 中國「聽證會」立法過程一覽表

時間	具體規定
1996.10.1 (施行)	《行政處罰法》第 42 條：行政機關做出責令停產停業、吊銷許可證或者執照、較大數額罰款等處罰前，應告知當事人有要求舉行聽證權利；當事人要求聽證，行政機關應組織聽證。
1998.5.1	《價格法》第 23 條：制定關係群眾切身利益的公用事業價格、公益性服務價格，自然壟斷經營的商品價格等政府指導價、政府定價，應建立聽證會制度。
2000.7.1	《立法法》第 34 條：行政法規起草過程，應廣泛聽取有關機關、組織和公民

¹⁰ 戴光前，「中國行政改革視野下的政務透明」，同註 11。

¹¹ 「中華人民共和國行政處罰法」，中國政府門戶網站（北京），2005 年 8 月 21 日。
http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content_25101.htm。

¹² 李林，立法機關比較研究（北京：人民日報出版社，1991 年），頁 330。

	意見。聽取意見可採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。
2004.7.1	《行政許可法》第 19 條：起草法律草案、法規草案和省、自治區、直轄市人民政府規章草案，擬設定行政許可的，起草單位應採取聽證會、論證會等形式聽取意見；第 46-48 條：法律、法規、規章規定實施行政許可應當聽證的事項，或行政機關認為需要聽證的其他涉及公共利益重大行政許可事項，行政機關應向社會公告，並舉行聽證；聽證應製作筆錄，聽證筆錄應交聽證參加人確認無誤後簽字或蓋章。行政機關應當根據聽證筆錄，作出行政許可決定。
2006.3.1	《治安管理處罰法》第 98 條：公安機關作出吊銷許可證及處二千元以上罰款決定前，應告知違反治安管理行為人有權要求聽證；違反治安管理行為人要求聽證，公安機關應依法聽證。

資料來源：《中央政府門戶網站》，參見：<http://www.gov.cn/flfg/fl.htm>。

聽證制度在西方廣泛應用於行政、立法及司法各類領域，在行政法領域即為行政聽證，中國大陸採取了西方國家的主要做法，在行政、立法領域引入聽證制度，但法規的制度建構上，更集中行政法領域。大陸學者表示，行政聽證有廣義和狹義之分。廣義的行政聽證，是指行政主體在制定法規、規章或其他規範性文件或做出直接影響利害關係人權利義務決定前，就有關事實問題和一些法律問題聽取利害關係人意見的一種程式性法律制度；而狹義的行政聽證則指以聽證會形式聽取相對人意見的程式。¹³從中國大陸的立法過程看，大陸對「聽證」採取的主要是狹義的解釋。

這其中也隱含不同於西方的中國傳統思想及意識。過去，傳統政制上強調「兼聽則明，偏聽則暗」，從中國「聽證」立法意旨上主要是體現公開、公正和效率等原則，並未多從缺乏傳統的民主及權利義務角度理解。中共建政後，在國家立法過程中，聽取意見常用的方式有三種：一是向各省、自治區、直轄市、較大的市、中央有關部門、有關教學科研機構等徵求相關草案書面意見；二是召開座談會徵求有關人士意見；三是對一些重大法律草案在報刊上發佈，向全社會徵求意見。¹⁴聽證則不同以往，是作為政府機關運用的一種具實效的程序性民主，目前已成許多國家提升民主程度和廣泛獲取相關資訊的重要途徑。而從立法過程看，也體現了「漸進式改革」路徑，有不斷發展和進步的趨勢。

例如第一部實施聽證的《行政處罰法》，雖然這部法律有學者評價，「不僅界定了行政聽證程式含義，且明確行政聽證程式適用範圍和條件、告知制度、公開聽證制度、主持人及其回避和聽證筆錄制度。」¹⁵但也有學者認為，其適用範圍過於狹窄，限制人身自由的行政處罰排除在聽證程式適用範圍外，同時，對行政

¹³ 楊海坤，劉洋林，「關於行政聽證制度的討論」，江蘇警官學院學報（南京），第 2 期（2000 年），頁 37~38。

¹⁴ 「個稅法聽證：立法民主化的一個突破」，新華網（北京），2005 年 9 月 26 日。
http://news.xinhuanet.com/video/2005-09/26/content_3546599.htm。

¹⁵ 汪全勝，立法聽證研究（北京：北京大學出版社，2003 年），頁 242。

聽證主體方面，未規定聽證的組織者、聽證主持人的獨立地位及職責，對涉及利害關係人參加聽證的權利等都沒明確規定，舉辦程式也缺乏具體操作規範。¹⁶

1998 年開始實施的《價格法》，在行政聽證制度上就有進一步的擴展，其中規定的「制定關係群眾切身利益的政府定價等，應徵求消費者、經營者等意見，論證其可行性」，¹⁷這一規定表明行政聽證制度從具體行政行為，進入了抽象行為領域，其意義相當巨大。

到了 2000 年大陸實施《立法法》後，已明白規定「行政法規在起草過程中，應廣泛聽取有關機關、組織和公民意見。聽取意見可採座談會、論證會、聽證會等多種形式。」¹⁸此法開啓了日後所有行政法規立法中須規定聽證制度的源頭，雖然表明大陸行政立法已具備一定的成熟度，但「聽證」仍非必經的法定程式，只是做為聽取意見的一種方式存在，且在具體操作上仍然欠缺規範。2004 年的《行政許可法》，則是最鉅細靡遺有關聽證的立法。

《行政許可法》不僅擴大了行政許可聽證的範圍，首次規定行政機關依職權確定的事項，允許有當事人申請的事項聽證，擴大申請人範圍，更重要的是，確立了案卷排他原則，即行政機關在最終行政決定中應以聽證筆錄為依據，未經聽證參與人質證和辯論，不能作為定案的依據。¹⁹這一規定也是聽證制度的一大創新，對中國行政改革發展有深遠影響。

儘管如此，該法對聽證適用範圍規定，仍然不明確，例如第 46 條「法律、法規、規章規定實行政許可應聽證的事項，或者行政機關認為需要聽證的其他涉及公共利益的重大行政許可事項，行政機關應向社會公告，並舉行聽證。」²⁰其中，「行政機關認為需要聽證的其他涉及公共利益的重大行政許可事項」這一說法太過主觀性，操作上即容易引起爭議。此外，雖然該法首次規定案卷排他原則，但對聽證筆錄具體應包括哪些內容，並未提及。可以說，2002 年 1 月 1 日施行的《行政法規制定程式條例》和《規章制定程式條例》關於在法律、法規和規章起草過程中取聽證會形式聽取意見的規定，才正式確立了中國大陸行政立法聽證制度。²¹

2005 年開始實施的《治安管理處罰法》，則是更具體地以聽證作為規範和監

¹⁶ 劉晉強，「淺談我國行政立法中的聽證程式」，中國法院網（北京），2008 年 10 月 20 日。
<http://www.chinacourt.org/html/article/200810/20/326257.shtml>。

¹⁷ 「中華人民共和國價格法」，1997 年 12 月 29 日第 8 屆全國人民代表大會常務委員會第 29 次會議通過，1997 年 12 月 29 日中華人民共和國主席令第 92 號公佈，1998 年 5 月 1 日起施行。中國政府門戶網站（北京），2005 年 9 月 12 日
http://www.gov.cn/banshi/2005-09/12/content_69757.htm。

¹⁸ 「中華人民共和國立法法」第 58 條，2000 年 3 月 15 日第 9 屆全國人民代表大會第 3 次會議通過，2000 年 3 月 15 日中華人民共和國主席令第 31 號公佈，自 2000 年 7 月 1 日起施行。中央政府門戶網站（北京），2005 年 8 月 13 日。
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm。

¹⁹ 「中華人民共和國行政許可法」第 4 章第 48 條第 4 節之 5。新華網（北京），2003 年 8 月 28 日。
http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-08/28/content_1048844.htm。

²⁰ 「中華人民共和國行政許可法」第 4 章第 46 條。同上註。

²¹ 張芳仁，「地方立法聽證制度若干問題的芻議」，魅力中國（鄭州）第 1 期〔2010 年〕，頁 38~39。

督公民權利保障的法律，但在如何舉行聽證，由誰主持及參加方面問題，仍然沒有解決。行政聽證立法經過 10 年的發展，相當程度展現了「漸進式改革」的軌跡，也一定程度體現中國大陸在政治體制改革上良善治理的意願。

吾人無法量化這一治理展現的結果，但從「善治」治理評估標準來看，「聽證」制度的引進與發展，涉及包括公民參與、人權與公民權、法治、合法性、社會公正、社會穩定、政務公開、行政效益、政府責任及公共服務等指標的進步。

自 1996 年《行政處罰法》第一次正式提出聽證制度，官方統計至 2005 年底，中國各地已舉行 2000 多場聽證會，涉及主題覆蓋教育收費、解除燃放煙花爆竹的禁令、民航機票價格、客運票價、拆遷戶安置等各項領域。²²中國政法大學教授馬懷德認為，「聽證會制度推動了公眾參與的意識，如果公眾能參與公共政策的出台過程，他們就會更加願意配合政府執行這項政策。」²³

再就立法聽證來看，中國大陸的立法聽證始於地方人大，最終是全國人大的跟進。而舉行聽證單位又多以市一級人大常委會為主，其中，像廣東省深圳市和河南省鄭州市人大常委會制訂的聽證規則，適用範圍不僅包含立法，還包括人大常委會行使其他職權，如監察權和決定權在內的聽證。²⁴而立法聽證在 2000 年通過《立法法》前後開始增加，根據北京大學人大與議會研究中心的統計，自 1999 年至 2004 年底，省級人大常委會共對 39 件地方性法規草案舉行 38 次立法聽證會，其中包括 24 個省、市地方舉行過立法聽證會；從時間分佈來看，1999 年舉行的聽證會為 1 次、2000 年為 5 次、2001 年 7 次、2002 年 6 次、2003 年 7 次、2004 年 12 次。²⁵而根據北京大學所做報告，《立法法》通過後各地立法聽證涉及的類別及代表法規，以表 4-3 說明之。

表 4-3 中國大陸立法聽證內容一覽表²⁶

類別	比率%	代表性法規
經濟管理及市場秩序	32.14	廣東省建設工程招標投標管理條例 山西省鹽業管理條例
城市建設管理	32.14	瀋陽市城市房產管理條例 廈門市限制養犬管理辦法
教育、文化、公民和企業權益保護	25.00	上海市中小學生傷害事故處理條例 四川省世界遺產保護條例

²² 戴光前，〈中國行政改革視野下的政務透明〉，中國行政管理，06 期第 252 期〔2006 年〕，頁 9~12。

²³ 宮一棟，〈聽證會：中國民主制度新的助推器〉，中國特稿社（北京），2006 年。轉引自中華人民共和國駐泰國大使館網站。

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/th.china-embassy.org/chn/ztbd/National/t275010.htm>。

²⁴ 闕珂，〈地方人大現行立法聽證制度比較研究〉，人大研究，第 4 期〔2003 年〕，頁 26~31。

²⁵ 「地方人大立法聽證的情況、經驗和問題」，人大與議會網（北京），2005 年 6 月 24 日。

<http://www.e-cpcs.org/newsinfo.asp?Newsid=9365>。

²⁶ 「立法聽證研究課題—地方立法聽證調查報告」，北大「人大與議會研究中心」研究報告。人大與議會網（北京），2005 年 6 月 24 日。同上註。

社會保障	7.15	南省城鎮從業人員基本醫療保險條例 安徽省失業保險規定
行政監督	3.57	深圳市經濟特區審計監督條例

資料來源：北京大學「人大與議會研究中心」《立法聽證研究課題》研究報告。參見：<http://www.tsinghua.edu.cn/docsn/shxx/site/chinac/liudb/aids/lanmu/qinghua/tzsd/baoga.htm>。

雖然制度設計已踏出創新一步，但具體實施時不少聽證制度仍流於形式。第一個實施「價格聽證」的，是廣東省物價局 2001 年 12 月舉行的春運公路客運價格聽證會，以此確定 2002 年春節前後公路客運票價。這是該省首次以聽證會形式制定春運公路客運價格，也是全大陸針對春運公路客運價格的首次聽證會。²⁷該次聽證會最終結果是：2002 年春運期間客運票價最高上浮不得超過 65%，比 2001 年最高提價幅度減少 35 個百分點。比省交通廳 2002 年春運提價的申請方案最高提價減少 25 個百分點，也低於以往歷年 60%—80% 的提價幅度。²⁸顯示聽證會結果，讓當年春運公路客運票價降價 35%，也符合民眾期望。

但經過多年後，2010 年 2 月廣東省召開 11 屆人大 3 次會議時，不少代表仍認為，聽證會是「走過場」。廣東省人大代表、廣州建材集團經理劉蓮香說，「許多聽證會代表都是相關部門指定，這樣的聽證會能起實際作用嗎？」清華大學教授彭宗超等人在 2000 年《立法法》通過後曾做調查發現，部分地方省市聽證會，不是對參加者缺乏規範，就是出席人員中確有「官員立場」過多現象，有些甚至規定媒體不能參與。如果媒體不能參與，又如何讓聽證會展現透明性。²⁹

廣東省政協委員、佛山中級人民法院副院長胡充寒說，「由於聽證代表的選拔制度不健全及聽證程序本身法律效力有爭議，導致行政機關對待聽證態度上享較大裁量權，使行政聽證效用難以發揮。」³⁰他因此向該屆政協會議提交《制定〈廣東聽證條例〉完善人大聽證立法》的提案，以落實聽證制度立法目的。

2005 年 9 月 27 日，由全國人大法律委員會、財經委和人大常委會法制工作委員會就修改個人所得稅法在北京舉行立法聽證會，這是立法民主化一大突破，³¹是大陸全國人大舉行的首次立法聽證會，也是人大常委會史上首次聽證會，標誌大陸民主立法進入新的發展階段。來自全國 18 個省市區的 28 名代表參加這次聽證會，經過一天討論，聽證會取得一項實質性成果：個稅起征點從 800 元（100

²⁷ 「廣東春運公路客運價格聽證會透視」，人民網（北京），2001 年 12 月 10 日。

<http://unn.people.com.cn/GB/channel242/1689/2683/2684/200112/10/135868.html>。

²⁸ 「春運標價該不該漲錢 價格聽證聽誰的？」，人民網，2002 年 1 月 8 日。

<http://www.people.com.cn/GB/jinji/32/180/20020108/643255.html>。

²⁹ 彭宗超，薛瀾，闕珂，**聽證制度—透明決策與公共治理**（北京：清華大學出版社，2004 年），頁 58。

³⁰ 「行政聽證會不能流於形式，廣東省人大代表政協委員建議：將聽證程式納入立法規範」，**法制日報**（北京），2010 年 2 月 6 日，第 2 版。

³¹ 「個稅法聽證：立法民主化的一個突破」，**新華網**（北京），2005 年 9 月 26 日。

http://news.xinhuanet.com/video/2005-09/26/content_3546599.htm。

美元)上調到了 1600 元(200 美元)。³²社會各界普遍對聽證會的結果表示歡迎。

除了從行政及立法促進「聽證」制發展外，中共也多次強調擴大及完善「聽證」相關制度。國務院在 2004 年公佈《全面推進依法行政實施綱要》，其中談到完善行政決策程序指出，「除依法應保密的外，決策事項、依據和結果要公開，公眾有權查閱；涉及全國或地區經濟社會發展重大決策事項及專業性較強的決策事項，應事先組織專家進行必要性和可行性論證。社會涉及面廣、與人民群眾利益密切相關的決策事項，應向社會公佈，或通過舉行座談、聽證會、論證等形式廣泛聽取意見。重大行政決策在決策過程中要進行合法性論證。」³³該《實施綱要》全文 42 條中，強調與「聽證」有關內容包括：程序正當；完善行政決策程式；改進政府立法工作方法，擴大政府立法工作的公眾參與程度；嚴格按照法定程序行使權力、履行職責；推行行政執法責任制；完善並嚴格執行行政賠償和補償制度等 6 條，顯見召開聽證會已是程序正當之問題，更是「法治政府」的要求。

中共 2007 年召開「十七大」時提出「推進決策科學化、民主化，完善決策資訊和智力支援系統，增強決策透明度和公眾參與度，制定與群眾利益密切相關的法律法規和公共政策原則上要公開聽取意見」，³⁴所指即在事關民眾重大利益行政決策上，政府須進行公開聽證。民眾能更清楚決策內容與過程，也有利「十七大」提出的保障民眾的知情權、參與權、表達權及監督權。因此，推行重大行政決策聽證制度也是行政民主的具體體現。

綜上大陸引入聽證會制度，從目前發展趨勢看，應能達成以下幾項功能：首先，提升政策的透明度。過去不管是以徵求意見稿形式或者透過媒體宣導，尋求民意支持，都無法有效建立對政府機關採行涉及民膜事項的制度制約，在新媒體時代，透過聽證會不僅能公開收集民情、廣泛有效徵詢民意，對施政透明度也能帶來意想不到的效果；其二，達成社會穩定的功能。以本節提到的「廈門 PX 事件」來說，如果不是因為政府決定舉辦聽證會，「散步抗議」的後果可能難以收拾，舉辦聽證會因之緩解了政府與社會間的緊張情緒，並進一步紓解的社會壓力，讓社會達到更穩定效果；其三，提高政府的合法化及立法正當性的功能。聽證會舉行過程使得多元意見可有互相激盪的場域，避免部門利益，使行政部門不再是資訊提供的唯一單位，有助於提高法律的可行性。³⁵如此一來，亦可提高政治效能，民眾的意見被採納後，政治效能感必然提高，甚至成為立法過程中的活躍分子，如此必然帶動政治參與感，更有效推動公民社會的成長與發展。

³² 2005 年 9 月 27 日經聽證會確立調高個稅起徵點後，2005 年 10 月 27 日，十屆全國人大常委會第十八次會議高票表決通過關於修改個人所得稅法的決定，修改後個人所得稅起徵點正式由 800 元提高到 1600 元。2007 年 12 月 29 日十屆全國人大常委會第三十一次會議再表決通過，個人所得稅起徵點自 2008 年 3 月 1 日起由 1600 元提高到 2000 元。人民網（北京）。
<http://npc.people.com.cn/GB/28320/113038/index.html>。

³³ 「國務院關於印發全面推進依法行政實施綱要的通知」（國發〔2004〕10 號），中央政府門戶網站（北京），2006 年 08 月 31 日。
http://www.gov.cn/ztl/yfxz/content_374160.htm。

³⁴ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網（北京），2007 年 10 月 24 日。
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm。

³⁵ 趙建民，張淳翔，「從群眾路線到有限多元：中國大陸立法聽證制度之發展」，中國大陸研究，第 50 卷第 4 期〔民國 96 年 12 月〕，頁 46。

三、 治理意涵

制度移植是現代制度建構重要方式，對中國來說，建政至今許多制度自外移植，也因此必須有過渡階段，透過「磨合」及漸進式改革解構舊制和政體，建構新體制。雖然新制度主義強調制度是「內生」的論點，形態和運作是由存續的環境所決定，但並不意味制度不可以移植。對中國大陸而言，制度移植正如本文第3章所提，既有「自發性」的自主意識移植，也有「被迫性」來自西方的強制型移植，區別就在制度採納者是主動還是被迫接受外來制度。不過，隨著全球化進程的深入，民族國家之間、各種文化交流的頻密進行，如今也已難再採取「自主／強制」二分法來看待制度移植，而是更多以治理進程看待政府良善與否。

從西方移植到中國的聽證會制度，作為近年大陸的制度性政治溝通新模式，解決不少政府與民間協調多元利益衝突的過程。不管是廈門PX事件或鐵路票價聽證會，聽證制都能對政府產生監督和約束效果，也是政府主動回應公民訴求的形式。從治理意涵上說，政府和民間的互動基本可分四個層次，四個層次也構成政府的主要治理結構。以圖4-2說明。

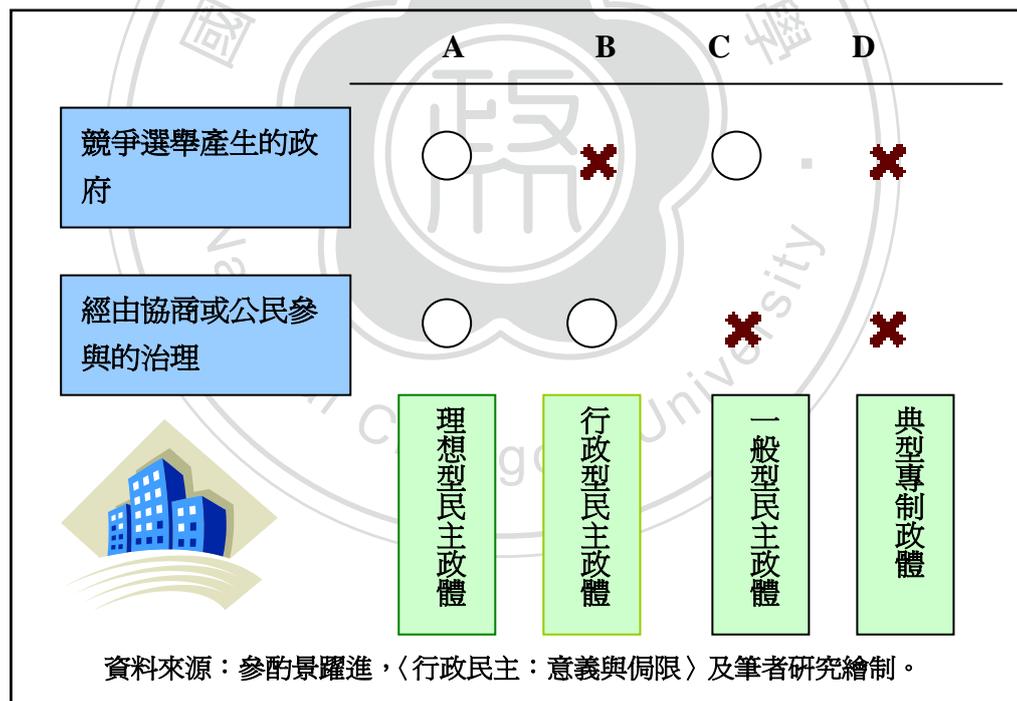


圖 4-2 政府與民間互動圖³⁶

圖 4-2 中，「A」代表的是政府領導人由民眾選舉產生，且制定政策基本是通過與民眾制度化協商方式而成；「B」代表政治領導人並非透過選舉產生，但政

³⁶ 圖為筆者根據研究並參酌景躍進，『行政民主：意義與侷限—溫嶺「民主懇談會」的啓示』一文繪制而成。景躍進，『行政民主：意義與侷限—溫嶺「民主懇談會」的啓示』，*浙江社會科學*，第1期〔2007年〕，頁25~28。

策制定是採取與民眾制度協商完成；「C」代表政治領導人雖透過選舉產生，但選出後具有強大自主性，政策基本由選出的強人做成決策，不透過制度協商才決定；「D」是代表政治領導人既非透過選舉產生，決策也不與民眾制度協商。以此四分法看，A 代表的是理想型民主政體，B 可稱為行政型民主政體，C 則是一般意義上的民主政體，稱之為一般型民主政體，D 則是典型專制政體。

這一圖像正可說明中國大陸建政後數十年來的發展軌跡。在論文第貳章第一節有關治理「政治篇」觀點中，筆者就中國當代政治發展繪成三階段示意圖，在 1978 年 11 屆 3 中全會前的「統治時期」（社會主義初創時期），中國政體的落點就是在「D」；11 屆 3 中全會後到 2002 年中共召開「十六大」胡溫當政前，這段時期筆者名之為「治理時期」，也是中共建政後政經及社會的轉型時期，這段時期落點在「B」，即使到筆者所說 2002 年中共「十六大」後胡溫執政已將大陸政體導向「善政」時期，並向「善治」發展，落點仍然在「B」，原因是中國領導人並非經由競爭選舉產生。如果未來中國國家主席或總書記經由兩人以上競爭選舉產生，且具備一套公平、公正、公開的選舉規則，選出後又能在行政及立法上擴大實施公眾參與，與民間社會發展出制度化的協商規則，則就是落點到「A」且達到「善治」的境界了。

以上是就縱向觀察角度來說，如以中國目前國內民主進程的橫向面看，基層政治已有趨近落點「A」的機會，如村民自治及鄉鎮直選。當然，這是就政治邏輯而言，畢竟村民自治委員會是群眾性自治組織，法規上非屬政府組織；但因村委會村支書記已是競選產生，地方鄉鎮長也多以選舉方式選出，加上如今聽證會已是地方立法的重要依據，如去除黨委在領導體系的干預，體制上地方基層發展模式實以趨向落點「A」的發展趨勢。當然，這只是就形式而言，畢竟「善治」需要許多因素綜合而成，並非徒具形式就能達到其功能性結果。

此外，從「聽證會」演變及發展看，完善「聽證會」的程序及規則，建立政府問責制度，確保聽證會的過程透明，保證決策民主化及政務透明化，當是治理此一公眾參與程序的下一階段目標。其中，尤以建立「責任政府」機制，確保權責分明，最為重要。

近年來，大陸媒體常出現「官員問責」、「行政問責」或「政府問責」等用語，這不僅突顯大陸民眾關注事項，且成為法律實務活動探討的熱門課題。可以說，2004 年國務院《全面推進依法行政實施綱要》提出要強調行政責任後，中國已朝向「法治國家」的途徑邁進。中共總理溫家寶在 2010 年召開的第 11 屆人大 3 次會議提出《政府工作報告》時說，「強化行政問責，對失職瀆職、不作爲和亂作爲的，要嚴肅追究責任。」³⁷在在顯示，在促進公民權利意識之際，更要推進公務員的責任意識，唯有如此，才是實現責任政府的重要途徑。

中國人民大學法學院教授楊建順認為，雖然目前尚沒有制定全國統一、完整的行政問責法律規範，相關規範性文件種類和數量繁多，品質和內容上良莠不

³⁷ 『溫家寶「政府工作報告」全文』，大公報（香港），2010 年 3 月 5 日。
http://www.takungpao.com/news/10/03/05/npc_document-1223667.htm。

齊，對問責主體、事項、程序及問責結果等基本構成規定，也不夠完善，但是，這種制度化、規範化已給人們帶來極大的可預期性。³⁸隨著中國大陸法治實踐的推進和理論研究的發展，相關規範如能逐獲得充實和完善，就能為行政問責制乃至全面的行政責任制度提供規範支援奠定良好基礎。

第二節 經濟面之影響——以「房地產治理」為例

近年來，中國房地產價格呈現「飆漲」態勢，即使遭遇 2008 年「金融危機」，房地產在稍事冷卻後又直衝而上。專家表示，大陸房地產已形成「泡沫化」，令外界擔心中國房地產治理能力。中國房地產究竟有無「泡沫」？前摩根士丹利亞太首席經濟師謝國忠 2007 年表示，「一個市場股價淨值比逾 2.2 倍；或一國股市加房地產市值達國內生產毛額（GDP）3 倍以上，就是資產價格泡沫化開始。當今整體股價淨值比約 6.5 倍，海內外上市股票與房地產市值總和，占中國 GDP4.2 倍。無疑，中國是個泡沫。」³⁹大陸經濟學家吳敬璉 2008 年表示，「現在更讓人關心的是房地產市場，房地產泡沫很大，怎麼防止它崩盤是很大問題。」⁴⁰2009 年末，《非理性繁榮》(Irrational Exuberance) 作者、耶魯大學教授羅伯希勒 (Robert J. Shiller) 在人民大學演說時，亦認為中國房地產市場陷入「非理性繁榮」。⁴¹本節擬針對中國房地產市場的瘋漲奇特現象，政府提出的相關對策，目前治理重點環節及未來可能發展趨勢進行相關探討，以下分別說明。

一、 中國房地產發展現況：以 2007-2010 年為例

和 2007 年時中國大陸不管在什麼場合都談論股市一樣，經過「金融危機」後，中國如今可說是「滿城盡議房地產」。如同羅伯·希勒所說，金融危機以來中國房地產市場似已深陷「非理性繁榮」狀態。

現任香港玫瑰石顧問公司董事的謝國忠更說，「無論從何種意義上來說（例如股票價值對國內生產總值比率，存貨價值對國內生產總值比率，新增房產銷售對國民生產總值比率，物價對收入比率，租金年報酬率，及空置率），中國房地產市場都是金融史上最大泡沫之一。考慮 GDP 因素，或許比美國的房地產泡沫更為嚴重。」⁴²根據 2010 年中國社科院發表的「經濟藍皮書」指出，房價收入

³⁸ 楊建順，「以制度建構權責統一的責任政府」，*法制日報*（北京），2010 年 5 月 5 日，第 6 版。

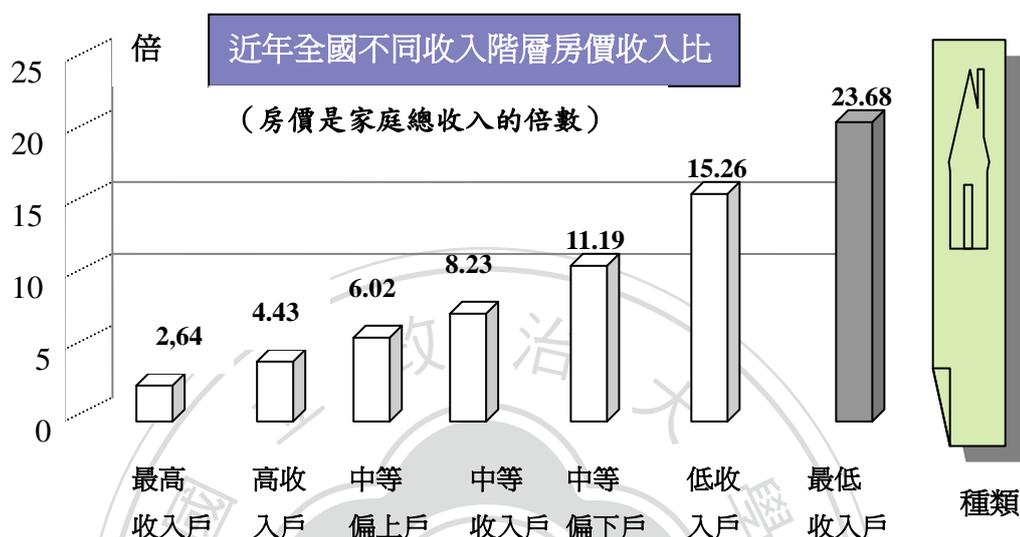
³⁹ 『中國經濟學家謝國忠：「中國泡沫還會持續膨脹」』，*今週刊*（臺北），第 572 期〔2007 年 12 月 6 日〕。頁 96~99。

⁴⁰ 「著名經濟學家吳敬璉海口演講 中國房地產泡沫很大」，*海口晚報網*（海口），2008 年 11 月 3 日。<http://www.hkwb.net/html/2008/11/03/79589.html>。

⁴¹ 羅伯希勒認為，美國上世紀 90 年代以來股市瘋漲，主要是因為投資者的熱情，而不是因公司的真實價值和基本面資訊所推動；投資者並非人人都是理性和精明的，正是他們的非理性和從眾行為催生投機性泡沫，最終讓股市進入一種「非理性繁榮」狀態，而「非理性繁榮」的結果就是「非理性蕭條」。「中國房地產市場深陷“非理性繁榮”」，*WSJ 中文網*，2009 年 12 月 14 日。<http://chinese.wsj.com/Big5/20091214/CWS182616.asp>。

⁴² 謝國忠，「先加息後升值」，*新世紀週刊*（海南），15 期（總 395 期）〔2010 年〕，2010 年 4 月 12 日。頁 48~49。

比應在 3-6 倍範圍，6 倍以上居民購房就已非常困難，也有研究認為，房價收入比在 6-7 倍區間。根據這一區間，2009 年城鎮居民收入房價比達 8.31 倍，已大大超出合理承受範圍。⁴³報告還表示，中國房價超出合理範圍，85% 家庭沒有能力買房。從《藍皮書》可知，近年大陸不同收入階層房價收入比，及 1990 年以來房價收入比變動都非常劇烈。以圖 4-3 說明之。



中國 1990 年以來的房價收入比變動趨勢 (單位：元人民幣)

年份	城鎮住宅套房價值	城鎮人均年可支配收入	房款為城鎮三口人年收入的倍數	農民年均人純收入	房款為農民三口人年收入的倍數
1990	25302	1510.2	5.58	686.3	12.29
1995	76951	4283.0	5.99	1577.7	16.26
2000	128596	6280.0	6.83	2253.4	19.02
2005	237893	10493.0	7.56	3254.9	24.36
2006	262017	11759.5	7.43	3587.0	24.35
2007	317130	13785.8	7.67	4140.4	25.53
2008	348930	15780.8	7.37	4760.6	24.43
2009	441564	8856.0	8.31	5000.0	29.44

資料來源：社科院 2010 年《經濟藍皮書》。《鳳凰網》，2009 年 12 月 7 日。參見：
<http://finance.ifeng.com/news/20091207/1551995.shtml>。

圖 4-3 近年中國不同階層與時期·房價收入比趨勢圖

⁴³ 「社科院經濟藍皮書：房價太高 全國 85% 家庭買不起房」，鳳凰網（香港），2009 年 12 月 7 日。 <http://finance.ifeng.com/news/20091207/1551995.shtml>。

如果說房價收入比 3-6 倍是可承受範圍，從圖 4-3 顯示，2000 年以城鎮三口人之家年收入總和計算，當時平均比例已到 6.83 倍，至 2009 年高達 8.31 倍；以農村三口人看，2000 年是 19.02 倍，到 2009 年則高達 29.44 位；如再以低收入戶來說，至 2009 年房價達家庭總收入的 23.68 倍，的確已到不可承受之重。

此外，國際上判斷一地房產是否具投資價值及存在泡沫，且被視為樓市健康晴雨表者，還有另一指標稱為房屋「租售比」。租售比是指每平方公尺使用面積月租金與每平方公尺建築面積房價間的比值，國際上衡量房產運行狀況良好的租售比一般為 1：300 到 1：200，即一個月房租用 200 個月時間能把住房投資全部收回，1：300 則被視為租售比警戒線。

而根據中國指數研究院統計，2004 年以來，北京、上海等部分地區房屋租售比一直高於國際警戒線。2009 年 1 至 10 月，北京地區房屋租售比達 1：434，上海地區達 1：418，深圳、杭州均突破 1：360，遠高於國際通行標準。⁴⁴戴德梁行華北區董事總經理何衍鈞認為，在一些二、三線城市，平均房價達 4000 元水準，但一套 100 平方公尺的三居室租金每月 500 元，租售比竟達到 1：800。⁴⁵這些數據表明，大陸房價的確上漲到驚人地步。

有專家將北京與 22 個世界主要城市比較，發現其租售比已超越美國紐約曼哈頓，在 22 個城市中名列第一，直逼日本東京歷史上最高位。⁴⁶也因此，美國《富比士》(Forbes)雜誌在 2009 年末刊文指稱，世界範圍內有七大金融泡沫 (Seven Looming Financial Bubbles) 迫在眉睫，其中，中國房地產市場排在第二。⁴⁷大陸房地產價格的畸型發展不僅僅是經濟問題，且日益成為重大社會治安問題，並引起多數買不起房的民眾的恐慌，其中一線城市如北京、上海，民眾對未來購房信心都嚴重不足。

以大陸主要一線及二線城市為例，常對城市進行各種調查的中國房地產協會及大陸零點公司，2009 年發佈《2009 年第三季中國購房者信心指數研究報告》，結果顯示，像瀋陽、大連、濟南、成都等二線城市的購房信心指數明顯高於上海、深圳等一線城市。其中，二線城市瀋陽的購房信心指數以 123.15 的高分排在首位；相較之下，一線城市上海的購房信心指數只有 83.51 分，顯示上海民眾的購房信心嚴重不足。⁴⁸而做為首都的北京則因是政治中心，儘管近年房價上漲快，

⁴⁴ 「部分城市房屋租售比高於國際警戒線」，上海金融報 (上海)，2009 年 12 月 6 日。
<http://www.shfinancialnews.com/xww/2009jrb/node5019/node5023/userobject1ai51474.html>。

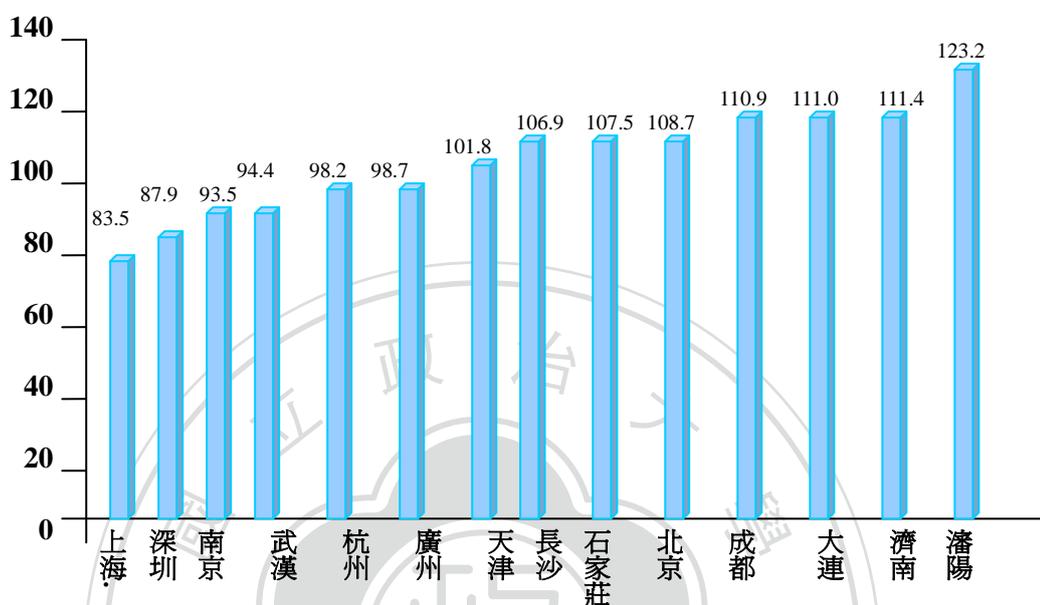
⁴⁵ 「部分城市房屋租售比高於國際警戒線」，億房網 (武漢)，2009 年 12 月 6 日。
<http://news.fdc.com.cn/lsdt/259986.htm>。

⁴⁶ 《財新網》專欄作家 Barrons 稱，如果北京完全重覆東京的軌跡，那麼房價還有一年左右時間繼續上漲，隨後就會進入下跌通道，直至恢復到世界大城市平均水準的 1：20 的年租售比。(「租售比攀升，誰造就了樓市泡沫？」)，搜房網 (北京)，2010 年 4 月 13 日。
<http://qyb.soufun.com/newscenter/2010-04-13/3236938.html>。

⁴⁷ David K. Randall and Asher Hawkins, "Seven Looming Financial Bubbles," *Forbes*, [December 15, 2009]。
http://www.forbes.com/2009/12/15/looming-financial-bubbles-personal-finance-bubbles_slide_3.html。

⁴⁸ 「2009 年第三季度中國購房者信心指數研究結果」，中國房地產協會，2009 年 11 月 11 日。
<http://www.chinacrea.org/?c=article&m=index&id=282&page=4>。

但民眾相對信心較上海高。筆者認為，二線城市民眾購房信心高，主要是因為當地房價穩定，政府在房地產的施政措施穩定所致；上海購房信心不足除了因為近年內資、外資介入炒作氛圍濃厚外，房地產價格持續上揚，已讓當地民眾買不起是主要原因。圖 4-4 說明各主要城市的購房者信心現況。



資料來源：〈2009年第三季度中國購房者信心指數研究結果〉，《中國房地產協會》，2009年11月11日。參見：
<http://www.chinacrea.org/?c=article&m=index&id=282&page=4>。

圖 4-4 中國 2009 年第三季各主要城市購房信心指數表

近年來，對中國房地產市場的「爆衝」或泡沫現象，還存有不同觀點，例如中國地產界的 SOHO 中國董事長潘石屹和萬通地產董事長馮倫咸認，中國目前房地產市場「肯定不正常，存在嚴重泡沫不言而喻」，⁴⁹華遠集團總裁任志強則堅持「無泡沫論」，⁵⁰兩方形成鮮明對比。不管是否具有泡沫，是否具有投資價值，房地產市場的快速成長、並演變成政府治理的重大課題，基本上具有多方面的因素：從遠因來看，它是內部經濟改革及持續發展的結果；從近因來看，美國「金融危機」後中國實施寬鬆貨幣政策造成一定影響，此外，住房制度改革本身也存在問題；從國際面向來看，全世界看好「中國崛起」，尤其「金融危機」後中國成為經濟復甦最快國家，也導致全球資本市場「熱錢」蜂擁進入大陸。以下分別說明之。

⁴⁹ 「馬光遠：聽潘石屹支招政府治理高房價」，華媒網（北京），2009年12月22日。
<http://www.ccvic.com/pinglun/yanjing/20091222/78234.shtml>。

⁵⁰ 「任志強：樓市無泡沫 下半年可能買不到房」，環球網（北京），2009年8月12日。
<http://finance.huanqiu.com/roll/2009-08/544475.html>。

二、 治理重點

首先，中國經濟改革內在動因催化了房地產市場「超常規」發展。這裡面既有經濟改革過程中涉及住房城鎮化改革的要求，也有作為地方政府財政利基的需求，既有「制度缺失」，也有市場監管不力導致的亂象。

中共建政以後，逐步建立以單位為基礎的福利住房分配制度，國家完全承擔為城市居民提供住房的責任，但久而久之造成政府財政的沉重負擔。而隨著城鎮化發展的需要及人口迅速增長，到了 70 年代末，城市人均住房面積從建國初的人均 4.6 平方米減少到 1978 年的 3.8 平方米，政府已無能力滿足城市居民的住房需求。⁵¹可以說，大陸改革住房制度，是導因於計畫經濟體制下政府無法再一手包辦，住宅嚴重短缺的結果。

因此，改革開放後，大陸對住房實行市場化、社會化及貨幣化改革方案，一方面透過將國家供應住房的福利分配制度，逐步轉變為市場供應，另一方面透過引入市場機制以提高住房資源分配效率。從住房改革發展路徑看，亦屬「漸進式改革」模式，在改革存量公房之際，推動房地產業發展，逐步讓公房體制過渡到由市場主導、公私共構的房地產結構，最後讓供需行為市場化，並改變過去由中央及地方政府統籌管制住房的責任屬性。從公有到私有，從國營到民營到中外合營，住房制度改革不能說完全沒成效，改革開放 30 年中國透過住房改革的確大幅改變了中國的住宅風貌。從表 4-5 可見，這一變化是相當巨大的。

表 4-4 中國 60 年房地產市場發展一覽表

時間	大事紀
1949	實施社會主義土地公有制
1979	7 月 1 日，5 屆人大 2 次會議通過《中華人民共和國中外合資企業經營法》，首次提出「土地使用費」概念。
1980	1 月，《紅旗》刊文指住宅是個人消費品，私人購房與社會主義公有制不矛盾
1985	6 月，頒布《中華人民共和國土地管理法》，但仍帶濃重計畫經濟色彩。
1987	8 月，城鎮住房制度改革在山東開始試點；12 月 1 日，深圳率先敲下拍賣國有土地使用權第一槌，突破土地使用權不允許轉讓的法律規定。
1988	1 月，全國住房制度改革工作會議在北京召開，宣佈房改納入中央和地方改革計劃，在 3 年或多點時間全國推開；4 月 12 日，《中華人民共和國憲法》（修正案）規定，土地使用權可依照法律規定轉讓。
1991	11 月，國務院辦公廳下發《關於全面進行城鎮住房制度改革的意見》，這是城鎮住房制度改革的綱領性文件，標誌著城鎮住房制度改革已從探索和試點階段，進入全面推進和綜合配套改革新階段。
1994	《國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定》發佈，要求全面推行住房公積金制

⁵¹ 朱亞鵬，「市場主導的中國住房政策：問題與挑戰」，二十一世紀（香港），第 104 期〔2007 年 12 號〕，頁 23~24。

	度，積極推進租金改革，穩步出售公有住房，加快經濟適用住房的開發建設。
1995	海南地產泡沫破滅。8月，海南省府決定成立海南發展銀行，解決省內眾多信投公司因大量投資房地產出現的資金困難問題，但並未奏效，僅兩年零10個月，海南發展銀行就出現擠兌風波。1998年6月21日，央行不得不宣佈關閉海發行，這也是首家因支付危機關閉的省級商業銀行。
1998	亞洲金融危機之際，中國住房制度改革扮演中國經濟發展的關鍵角色。這項改革，大規模盤活傳統經濟積累下的存量資產。
1999	2月，中國人民銀行下發《關於開展個人消費信貸指導意見》，在「積極開展個人消費信貸」引導下，貸款買房、按揭等新概念登陸中國。
2003	《國務院關於促進房地產市場持續健康發展的通知》(18號文件)，首次明確房地產是支柱產業。強調盤活二級市場對房地產市場發展的極端重要性和租賃在住房需求結構中的地位，並提出供應結構要「逐步實現多數家庭購買或承租普通商品住房」。
2004	7月，根據國土資源部、監察部2004年第71號文件規定：2004年8月31日起，所有六類土地全部實行公開土地出讓制度，採取公開招標、公開拍賣、公開掛牌方式出讓土地。(稱「8·31大限」)。住宅土地用地價格由此一路猛漲；同年，國務院下發《控制城鎮房屋拆遷規模嚴格拆遷管理通知》。
2005	3月國務院下發《切實穩定住房價格通知》(「舊國八條」)；4月出臺《加強房地產市場引導和調控的八條措施》(新國八條)；5月國務院轉發七部委《做好穩定住房價格工作意見》，即25號文。國家控制房價行動就此啓動。
2006	5月，九部門制定《調整住房供應結構穩定住房價格意見》再被國務院轉發(37號文)。檔明確要求各城市在2006年9月底前公佈普通商品房、經濟適用房和廉租房建設目標，「90/70」政策(套型在90平方米以下住宅比率須達開發面積的70%)被提出來，稅收和信貸等政策進一步緊縮。
2007	8月7日，國務院發佈《解決城市低收入家庭住房困難若干意見》(24號文)，文件被認為是對「房改」的總結，是住房新模式轉捩點；9月，央行、銀監會發佈359號文，要求提高第二套房首付比例；10月1日起，《物權法》施行，動拆遷進一步合法化。但農民房產、地權問題懸而未決。
2008	組建「住房和城鄉建設部」；為因應「金融危機」，9月16日和10月8日，央行先後兩次下調貸款基準利率和住房公積金貸款利率。11月24日，中國建設銀行公佈，對符合政策新發放的商業性個人住房貸款利率下限調整為貸款基準利率的0.7倍，最低首付款比例調整為20%。

資料來源：〈中國房地產60年發展大事記〉，《地產中國》，參見：

<http://big5.china.com.cn/gate/big5/house.china.com.cn/topic/jianguo/>。

中國住房制度從封閉走向開放，從計畫經濟走向市場經濟，無疑，經濟改革及快速發展奠定住宅本身的商品化，且逐漸因全球化影響，內外因素夾擊讓住房成為被炒作的商品。事實上，在總體住房市場發展過程，「政府行為」也常成為

地產價格飛漲關鍵因素。社科院金融研究所所長易憲容就曾撰文指出，「房地產業已把地方政府、國家經濟及民眾利益捆綁一起，房地產正威脅整個中國經濟。」⁵²而其中有兩方面因素值得探討，一是「城鎮化」（城市化）需求，二是做為地方政府主要財源，地方政府成為也實際變相促成房地產業的蓬勃發展，房價上漲背後的「政府因素」可說是關鍵因素之一。

「城鎮化」一直被視為是經濟發展主要動力之一，也是解決城鄉二元結構引發的貧富不均和發展不平衡的方式之一。2009年12月末召開的「中央經濟工作會議」也將加強中小城市和小城鎮發展列為重點。⁵³從1998年中國住房制度重大改革以來，城市化發展速度很快。由聯合國開發計畫署委託中國城市規劃設計研究院完成的《中國城市發展問題觀察》也指出，到2010年中國百萬人口以上城市將達125個左右，其中200萬以上特大城市達到50個左右，形成一批與綜合國力相匹配的國際性城市。⁵⁴而這一城市化進程，一方面促進不少城市快速發展與經濟繁榮，另方面也讓進城的千萬農民工擺脫貧困，城鎮化因此成為中國經濟重要的發展路徑。

然而，城鎮化之所以成為經濟發展動力主要有兩原因：一是城市基礎設施建設，透過大規模基礎建設帶動經濟發展；二是住宅建設，以房地產業為龍頭帶動經濟發展。城市化帶來的龐大住房需求和土地資源稀缺導致供需矛盾，造成房價上漲的主因。以目前大陸城市化水準只有46%左右，農村人口占54.3%，城市化進程在未來一段時期還將呈加速態勢。按目前年均1.12%的城市化速度估算，每年平均有近1500萬農村人口轉為城市人口。如果城市化水準提高到70%，城市就要增加4億人口。不斷擴大的購房隊伍與城市有限的土地供應間的矛盾，必然導致房價不斷上漲。⁵⁵雖然如此，但城鎮化是否導致房價大漲，學者看法不一。經濟學家華生就認為，初期進入城市的農村人口主要需求是基礎保障的低端住房，而非高價房屋，從而不會引起房價上漲，「美日泡沫均是在城鎮化完成後，改善型需求強烈才出現的。」⁵⁶

與此同時，地產成為地方財政大宗，也間接助漲房價居高不下。《易居中國》引述上海市規土局公告統計，2009年上海成交土地439宗，為上海市政府創造992.63億元土地財政收入，是2008年400億土地財政收入的2.48倍，比上一高峰2007年的481.29億還要高出106%。同時，也創2004年8月31日土地招拍掛制度執行以來的新高。⁵⁷由此可見，地方政府為創造傲人GDP，雖然表面服從

⁵² 易憲容，「謹防房地產業要脅整個中國經濟」，**國際金融報**，2004年7月30日，第7版。

⁵³ 「新華視點：中央經濟工作會議釋放五大信號」，**新華網**（北京），2009年12月7日。
http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-12/07/content_12606896_2.htm。

⁵⁴ 「專家建議將城市群發展列入國家戰略」，**新華網**（北京），2006年8月2日。
http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-08/02/content_4908290.htm。

⁵⁵ 「房價過快上漲的原因及對策」，**中國日報網**（北京），2010年3月28日。
<http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/fxpl/2010-03-28/85227.html>。

⁵⁶ 「華生：調控高房價存制度缺陷」，**中國證券報**（北京），2010年3月27日，第1版。

⁵⁷ 「2009地王頻出 國企拿地最多地方政府成最大贏家」，**中新網**（北京），2009年12月31日。
<http://big5.chinanews.com.cn:89/estate/estate-tdxw/news/2009/12-31/2048286.shtml>

國務院對房市的調控措施，但因其對地方財政的巨大挹注效果，地方政府通常也透過抑制土地釋出，導引地價因稀少而價昂。

根據《易居中國》所做報告，土地市場供求關係失衡，促使開發商不得不高價拿地。以大陸央企「中建集團」2009年12月23日拿下的上海「新江灣城C6地塊」為例，每平方公尺樓板價高達32484元，創下2009年住宅用地價格之最，也是上海乃至全國歷史上住宅用地單價最高地塊。《易居中國》說，「這種『麵粉』比『麵包』貴的現象，是推動『麵粉』和『麵包』價格同時高漲的主要原因。」⁵⁸也因此，在政府加強樓市調控之際，開發商每每呼籲政府應增加土地供應，以緩解地價過高推高房價的不良影響。

根據國土資源部2009年調查，全國地價占房價比平均23.2%，但有些大城市地價已占到房價46.7%。⁵⁹在土建成本變化不大情況下，地價不斷攀升導致樓價的瘋漲。此外，國土資源部2010年2月公佈資料顯示，2009年大陸城市土地出讓總價款15910億元人民幣，同比增加63.4%；⁶⁰再加上各種配套稅費，政府收益實際上占房價32.8%—38.8%，顯示賣地已成地方政府的重要財源。⁶¹況且，房地產還可拉動建材、水泥、家電、玻璃、窗簾、紡織品等60多個相關產業，自是被地方政府視為拉動經濟發展的支柱產業。

地方政府不僅因房地產價格上漲受益，最重要的是因「土地財政」受益。大陸為防治土地交易黑箱作業及腐敗滋生，2004年8月31日起，所有土地全部實行公開土地出讓制度，採取公開招標、拍賣及掛牌（招拍掛）出讓土地，將傳統的土地劃撥和協議出讓方式，改為土地招拍掛，這在資源分配上是個進步，但因土地公有的特殊性，賣方市場只有一個，地方政府具高度壟斷地位，雖然房產交易市場化，但地產管理仍是計劃模式，土地供應未形成競爭市場。

在此情況下，供給方是地方政府，必然導致需求方惡性競爭，地價只漲不降和不斷暴漲。而因土地收入全部歸地方財政，地方政府也樂觀其成，造成地價屢屢衝高，即使出台宏觀調控政策也無法抑制亂象的原因。中央黨校研究室副主任周天勇認為，這種招拍掛體制，實際已淪為地方政府高價賣地非常順手的操作機制。「從2009年土地招拍掛價格暴漲和房價上漲情況來看，招拍掛體制已成了房價上升的一個深層次重要推動原因。」⁶²

2010年3、4月間，包括新華社、人民日報、中央電視台等中央級媒體，密集發文評論中國高房價，探討房地產調控政策得失及未來治理之道。新華社從3

⁵⁸ 「2009地王頻出 國企拿地最多地方政府成最大贏家」，**中新網**（北京），2009年12月31日。
<http://big5.chinanews.com.cn:89/estate/estate-tdxw/news/2009/12-31/2048286.shtml>。

⁵⁹ 「國土資源部專項調查揭秘房地產項目地價房價比」，**國土資源部網站**，2009年7月28日。
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-07/28/content_1376834.htm。

⁶⁰ 「2009年中國國土資源公報受到廣泛關注」，**國土資源部網站**，2010年4月9日。
http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/201004/t20100409_144565.htm。

⁶¹ 「房價過快上漲的原因及對策」，**中國共產黨新聞網**，2010年3月23日。
<http://theory.people.com.cn/BIG5/11201249.html>。

⁶² 「周天勇：現行土地住房體制不改革不行了」，**人民網**（北京），2009年12月4日。
<http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/10515805.html>。

月 28 日至 4 月 2 日，連續刊發六篇評論，話題涵蓋土地財政、樓市泡沫、地產腐敗及未來對策等。而央視《新聞聯播》亦在 4 月 3 日、4 日、6 日罕見地對國外房地產情況進行播報，人民日報從 4 月 1 日開始以“追問中國樓市：民生三問”為題刊發三篇報導，內容涉及地王、房價走勢和預售制等民眾最關心的焦點話題。這些內容除預示大陸地產經濟將掀起一波大的改革動作外，也直指問題所在。以表 4-5 羅列主要報導之觀點。

表 4-5 2010 年大陸媒體有關房地產問題之觀點

時間	主 要 內 容
0328 新華社	《紅火景象下的樓市之憂》。2009 年，全國房地產開發投資較上年增長 16.1%，商品住宅投資增長 14.2%，遠高於 GDP8.7% 增幅。透支未來的賣地財政，決定了房地產市場難以持續，更意味依靠這種方式拉動經濟發展難以持久。
0329 新華社	《不能讓樓市成為投機者的樂園》。過去幾年我國房地產市場投機色彩愈來愈濃：先有「溫州炒房團」，後有「山西炒房團」，「先富起來」的地方、「先富起來」的人們南征北戰攻城掠地。
0330 新華社	《堅決清除房價中的「腐敗成本」》。從掌權者直接受賄後為開發商提供便利，轉為較隱蔽的「權房交易」，低價購房、轉賣套利，繼而更隱蔽地以權力為「乾股」，幕後參與房地產開發。
0331 新華社	《瘋狂的房價叫板土地招拍掛》。從經濟學角度講，現有的土地招拍掛屬於供給壟斷和需求競爭型。這種供給壟斷與需求競爭並存的模式，必然造成需求方惡性競爭，導致地價不斷暴漲。
0401 新華社	《「土地財政」還能維持多久》。瘋狂拿地、推高地價房價的背後，總能看到一些地方政府的影子。把出讓土地作為地方的主要財源，在某種程度上是一種「一榮俱損」的短期行為。
0401 人民日報	《追問中國樓市·民生三問：房價今年會怎樣？》。房價快速大幅上漲的危害，近兩年人們已普遍感受。普通購房者的購買力越來越差，金融機構貸款風險增加，企業盲目擴張的同時面臨更多風險。遏制房價過快上漲，非常必要。
0402 新華社	《稅收桿杆應發揮更大作用》。房地產市場健康與否，關乎經濟全局，房價高低更關乎百姓利益。隨著市場經濟體制逐步健全，行政調控已不能解決所有問題，應讓符合市場規律、可靈活運用的稅收桿杆發揮更大作用。
0402 人民日報	《追問中國樓市·民生三問：“地王”會不會消失？》。從實踐中看，現在拍賣方式主要是供地計劃不透明，導致開發商預期不明朗。另外，這種方式僅僅遵循「價高者得」邏輯，確實很容易推升地價。

0403 人民日報	《追問中國樓市·民生三問：房改要不要大幅調整？》。學界正討論進行「二次房改」，歸根到底是就解決「夾心階層」住房問題。
0403 中央電視台	《日本年輕人：租房住也幸福》。九成以上的日本年輕人認為幸福和是否買房沒有關係。相反，很多人認為，租房讓他們的生活更加自由靈活，學習和事業發展的機會更多。
0404 中央電視台	《面積小價格低，紐約小戶型受青睞》。受金融危機影響，美國人對買房持更加謹慎的態度，一些小型和微型公寓房受到更多年輕人的青睞。
0406 中央電視台	《美國政府採取多種措施促房價穩定》。美國政府通過嚴格貸款程式遏制房產交易中的投機行為，對居住型和投資型房產交易，實行不同的貸款利率。而房產稅則根據當年的市場行情而定。

資料來源：《新華社》、人民日報、《央視網》，2010年3月28日至4月6日。

而就在中央傳媒大篇幅針對房產針砭時弊後，中共國務院連發「新國四條」及「十號文件」，針對地產投機及各地炒房團出台嚴厲措施，這些措施被媒體稱為「地產風暴」，顯示地產已到不得不強力治理的時機。事實上，從2009年下半年起，大陸已出台不少房產新措施，但效果都有限，直到2010年4月連番出台新政策，終於顯示地產亂象已成為治理首要目標。以表4-6說明大陸在這段時期出台的政策。

表 4-6 2009-2010 大陸調控房產大事紀

時間	主要政策與措施
2009.12.9	國務院常務會議決定，自2010年1月1日起個人住房轉讓營業稅征免時限由2年恢復到5年，其他住房消費政策繼續實施。
2009.12.14	國務院頒佈「國四條」，加強房地產市場調控，抑制投資投機性住房。
2009.12.17	五部委聯合發文，收緊土地受讓政策，開發商須首付一半且一年內繳全款。
2009.12.23	財政部調整住房轉讓營業稅政策，不足五年按全額徵收營業稅。
2010.1.10	出台「國十一條」，嚴格二套房貸款首付不得低於40%。
2010.1.21	國土資源部發佈《關於改進報國務院批准城市建設用地申報與實施工作通知》提出，申報住宅用地的經濟適用住房、廉租住房和中低價位、中小套型普通商品住房用地占住宅用地的比例不得低於70%。
2010.3.10	國土資源部出台19條土地調控新政，規定開發商競買保證金最少兩成、1月內付清地價50%、囤地開發商將被「凍結」等19條內容。
2010.3.23	國資委要求78戶非房地產為主業的央企，加快重組退出房地產市場。
2010.4.7	國家發改委發佈2010年經濟社會發展工作重點，提出要進一步加強房地產市場調控，增加普通商品住房有效供給，支持普通自住和改善性

	住房消費，大力整頓房地產市場秩序。
2010.4.11	銀監會主席劉明康要求嚴控炒房；北京部分銀行將二套房首付提升至60%
2010.4.15	國務院出台「新國四條」，貸款購二套房首付不得低於50%；貸款利率不得低於基準利率1.1倍。
2010.4.17	「十號文件」（國十條）。商銀可依風險狀況暫停購第三套房貸款；對不能提供一年以上當地納稅證明的非本地居民暫停住房貸款；嚴查土地閒置及炒地行爲。

資料來源：路透 2010.4.18

其次，與「金融危機」後中國實施寬鬆貨幣政策有很大關係。美國「金融危機」導致全球經濟下滑，為全力保障經濟平穩發展，減少國際金融風暴對中國的衝擊，北京調整了經濟調控思路，採取積極財政及「適度寬鬆」的貨幣政策，2008年11月5日，國務院常務會議公佈拉動內需十項措施，並啟動4兆元投資計畫。

然而，根據中國人民銀行統計，2009年，人民幣貸款年末餘額40.0兆元，同比增長31.7%，增速比上年高13.0個百分點，比年初增加9.6兆元，同比多增4.7兆元。⁶³增加的近10兆元新增貸款，令資產泡沫已成不可逆轉的膨脹。

中國銀監會紀委書記王華慶表示，銀行放貸過於集中房地產、基礎設施等行業和大型企業，這可能令銀行面臨長期壞帳和放貸集中風險。⁶⁴國務院發展研究中心副主任侯雲春指出，中國已出現通脹苗頭，房地產泡沫聚集，資產價格上漲，這與2009年計畫5萬億信貸，最終投放9.6萬億有直接關係，「40%的資金流入各級政府投融資平臺，項目數量達到3800多個。」⁶⁵而根據財政部財政科學研究所估算，截至2009年底，除去政府性債務處理項目外，全國地方政府融資平台公司達3800多個，其中70%屬縣區級金融平台公司，地方投融資平台負債超過6兆元，約相當GDP的16.5%。而2008年初，全國各級地方政府投融資平台的負債總額約為1兆多元。⁶⁶顯然，巨額資金的匯集與轉移即資本流動，造成房價飛漲。相當一部分推高房價的資本，來自本要用於減緩金融衰退對中國製造業衝擊的政府投資。

2007年房價上漲時，北京收緊地產政策及時規避泡沫風險，但也讓許多開

⁶³ 「2009年第四季度中國貨幣政策執行報告」，中國人民銀行網站，2010年2月11日。

<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3513>。

⁶⁴ 「今年放貸9.6萬億增三成」，大公報（香港），2009年12月17日。

<http://74.125.153.132/search?q=cache:X-H7IMCf7BsJ:https://www.takungpao.com/news/09/12/17/ZJ-1188143.htm+9.6%E8%90AC%E5%84%84+%E6%88BF%E5%9CB0%E7%94%A2&cd=9&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>。

⁶⁵ 「去年增信貸10萬億 房地產泡沫或引發通脹」，南方報網（廣州），2010年4月18日。

http://finance.nfdaily.cn/content/2010-04/18/content_11167659.htm。

⁶⁶ 「內地地方政府融資平台負債逾6萬億」，明報新聞網（香港），2010年3月21日。

<http://news.mingpao.com/cfm/Search2.cfm?Keyword=%A4%BA%A6%61%A6%61%A4%E8%AC%46%A9%B2%BF%C4%B8%EA%A5%AD%A5%78%20%AD%74%B6%C5%B9%4F6%B8%55%BB%F5>。

發商慘澹經營，2008 年中期全球「金融危機」，財政政策從緊縮轉向積極開放卻挽救了這些開發商。儘管政府傾斜和投入是爲了挽救在世界金融危機中損失慘重的出口製造業，但一系列救市舉措，成爲房地產開發商的救命稻草。

就像 1997 年亞洲金融危機過後一樣，2008 年末，國務院又一次將房地產作爲刺激國內消費需求的支柱產業。寬鬆信貸政策致使大量資本湧入土地市場。儘管國家發改委竭力聲明，四兆經濟刺激資金沒有進入地產市場，但不容置疑，這筆資本註定對地產市場產生直接間接影響。目前，尙無資訊顯示 9.6 兆新增貸款，有多少是投入與房地產有關部分，但毫無疑問，信貸放鬆爲房地產開發商帶來充足現金，可更加充裕控制房屋銷售速度，人爲製造供應不足，托高房價，不像 08 年時被短期還款壓力控制，不得不降價銷售。從表 4-7 可見，2009 年大陸主要地產商信貸量的確驚人。

表 4-7 2009 年大陸主要地產商信貸一覽表

公司名稱	授信時間	額度（億元）	授信銀行
首創	2009 年 11 月	100	建行
龍湖	2009 年 10 月	180	農行
泛海建設	2009 年 10 月	200	建行
綠城	2009 年 9 月	100	農行
綠地	2009 年 9 月	300	國開行
萬科	2009 年 8 月	500	建行
金地	2009 年 8 月	300	工行
凱德置地	2009 年 6 月	250	中行、工行
SOHO 中國	2009 年 6 月	100	招行
方興地產	2009 年 5 月	45	工行
方興地產	2009 年 4 月	200	中行
雅居樂地產	2009 年 4 月	200	工行
世茂房地產	2009 年 3 月	150	農行
SOHO 中國	2009 年 3 月	100	中行
瑞安房地產	2009 年 2 月	130	農行
泛海建設	2009 年 1 月	78.6	建行
合計		2933.6	

資料來源：中國指數研究院資料資訊中心

http://www.soufun.com/news/2009-12-04/2940424_2.html。

其三，中國即使面對「金融危機」，但 2009 年經濟增長率仍達到 8.7%，中國率先全世界其他國家經濟復甦，創造的經濟奇蹟讓世界套利資金蜂擁而入，從而推動一波人民幣升值空間，也助漲「熱錢」不斷向中國房地產湧入。大陸全國

社保基金理事長戴相龍在 2010 年博鰲亞洲論壇上就說，中國經濟增長很快，大量熱錢流入，造成資產泡沫，是中國要應對的挑戰。⁶⁷「熱錢」的湧入主要是看升人民幣，但除了造成資產泡沫外，也讓中國外匯創新高。中國人民銀行的統計顯示，2010 年 3 月份外匯儲備激增 225 億美元，2 月與 1 月份增幅分別是 94 億美元與 160 億美元，總量達 2.4471 兆人民幣，和去年同期相比增長 25.25%。⁶⁸瑞信集團駐香港經濟家陶冬說，「有明確跡象顯示熱錢再度洶湧而入，人民幣升值題材再度發威，熱錢匯入讓有意緊縮銀根的人行面臨難題。」⁶⁹

在寄希望於人民幣升值前景下，國際熱錢不斷進入中國地產領域。機構性投資者希望在飛漲的房產市場或人民幣升值過程中淘得一桶金。地產市場的空前繁榮及對通貨膨脹的擔憂使許多「中產階級」考慮買房，以保證財產免受通脹衝擊，這正是造就目前中國地產界「非理性繁榮」的一大原因。

當然，不少熱錢的流入也助長內部的投資性需求。中國居民儲蓄存款餘額到 2008 年底已突破 20 兆元人民幣，達 21.79 兆元，伴隨城市化進程和經濟快速發展的是，民眾對通貨膨脹的擔憂和房價上漲的預期，透過買房實現保值增值，也成為許多民眾的投資選擇。不但富人買房投資，越來越多工薪階層也加入其中，有不少地方投資買房比例甚至超過居住買房。根據一項在北京、上海、深圳三地各取樣 2000 名購房者進行的需求調查顯示，北京有 62% 的登記購房者表示，如果手上有剩餘資金，房產將是首選的投資目標。而這一資料在上海也達到 51%。⁷⁰大量投資客進入樓市炒房，直接助長房價飆升，造成「越有房越買房、越沒房越無望」的局面。

不管是地產泡沫或房價高企，都極可能嚴重影響社會穩定及導致社會脫序的危機。房價高企首先令民眾產生不安全感；其次，房價不斷攀升將引致經濟結構畸型發展；其三，伴隨地產畸型發展現象，必然涉及地方經濟及社會結構失衡，甚至幕後可能帶來官商勾結現象。換言之，做為帶動經濟發展的火車頭行業—房地產，一旦在發展過程失控，帶來的後續效應及危機，都極可能引發一波經濟危機。

三、 治理對策

2010 年 4 月中共國務院發布一系列房地產宏觀調控新政策，這一政策的強度和力度都遠大於過去數年曾經實施的調控政策。在 4 月 15 日發布「新國四條」及 4 月 17 日發布「十號文件」前，為期一天半的全國人大財經委一季度經濟形勢分析會才剛結束。這場包括國家發改委、財政部、人力資源和社會保障部、商務部、中國人民銀行、統計局等多個政府部門參與的會議，應是促成這場嚴厲宏

⁶⁷ 「戴相龍：熱錢湧入釀資產泡沫」，**文匯報**（香港），2010 年 4 月 12 日。

<http://paper.wenweipo.com/2010/04/12/FI1004120003.htm>。

⁶⁸ 「2010 年一季度金融統計資料報告」，**中國人民銀行**，2010 年 4 月 12 日。

<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3584>

⁶⁹ 「押注人民幣升值熱錢湧入，中國外匯準備再創新高」，**中央社**（臺北），2010 年 4 月 13 日電。

⁷⁰ 『國務院對房價表達「遏制」傾向態度明顯趨嚴』，**人民網**（北京），2009 年 12 月 15 日。

<http://house.people.com.cn/BIG5/10577814.html>。

觀調控的關鍵。

會場上，全國人大財經委副主任烏日圖表示，「要像應對金融危機對我國經濟影響一樣，來高度重視房地產市場和住房價格問題。在目前通脹預期加大、價格穩定壓力增加、企業生產成本提高、經濟環境還不穩定情況下，住房價格和房地產市場繼續失控，很可能引發比金融危機影響更大的經濟和社會問題。」⁷¹果然，會後國務院便推出一系列抑制房價新措施。

根據烏日圖說法，過去多是採取臨時性干預措施，但因各地政府看法及做法不同，導致房價忽高忽低，他因此建議，「透過稅收調節過度投機性購房，藉此控制房地產市場超額的利潤空間預期。」⁷²

從 2010 年國務院發布的各相關調控治理措施中可見，北京在治理地產上理出了一條新思路，準備正面加大力度治理地產難題。這些具體治理措施，也是綜合過去數年來地產治理的難題所在提出的「一攬子計畫」，預料也是將來數年內治理地產的對策和方案。重點包括如下幾方面。

其一，「差別化」金融政策。自 1998 年中國住房改革政策出台，住房走向市場化後，這次是在金融及稅收政策上最嚴格的一次舉措。例如對購買首套自住房且建築面積在 90 平米以上的家庭，貸款首付款比例不得低於 30%；對購買第二套住房家庭，貸款首付比例不得低於 50%，利率不得低於基準利率 1.1 倍；對購買第三套及以上住房的，大幅提高首付款比例及利率，並授權地方政府採取臨時措施，限制各種名目炒房和投機性購房。⁷³

其二，「差別化」土地政策。透過國務院 4 月 17 日頒布的政策，結合 4 月 15 日國土資源部召開的全國住房供地情況發布會顯示，2010 年度住房用地計劃 184748.85 公頃，遠高過 2009 年的 76461 公頃，而其中保障性住房、棚戶區改造和中小套型商品房用地計劃供應量，佔住房用地計劃供應總量 77%。⁷⁴從國土資源部提供的資料顯示，在三類住房用地（保障型住房用地、棚改房用地、中小套型商品用地）中，中小套型商品用地計劃供地總量 8043.99 公頃，超過 2009 年全國實際住房用地總量。同時，國土資源部要求三類住房用地土地總量不得低於住房建設用地總供應量的 70%，亦首次呈現了土地的「差別化」政策。

其三，改善土地招拍掛政策。根據國土資源部表示，自 2010 年 4 月起，土地的招標、拍賣及掛牌不再實施「高價者得」政策，而是更多採用「綜合條件最優者得」的綜合評標方式，並進一步試點採用「不設評標委員會」的招標方式，

⁷¹ 「人大財經委副主任:房價若繼續失控其害猛於金融危機」，新華網，2010 年 4 月 16 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/16/c_1236841.htm。

⁷² 「人大財經委副主任:房價若繼續失控其害猛於金融危機」，新華網，2010 年 4 月 16 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/16/c_1236841.htm

⁷³ 「國務院關於堅決遏制部分城市房價過快上漲的通知·國發〔2010〕10 號」，中央政府門戶網站（北京），2010 年 4 月 17 日。

http://www.gov.cn/zwqk/2010-04/17/content_1584927.htm。

⁷⁴ 「國土資源部發佈 2010 年各省（區、市）住房供地計畫公告」，國土資源部，2010 年 4 月 15 日。

http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201004/t20100415_145415.htm。

及「限房價、競地價」或「限地價，競政策性住房面積」方式，引導企業理性拿地，藉此抑制非理性競價和地價房價過快增長。⁷⁵

自 2004 年 8 月 31 日國土資源部宣布，所有商業用途土地一律必須走「招拍掛」程序，不得再「協議轉讓」，也一定程度促使地價及房價的飛漲。因為，在當時被稱為「831 大限」的這一新策實施後，開發商取得土地不再可能像過去一樣，找有土地的單位以議價形式取得，而是只能透過政府掌控的土地交易中心以競標模式取得，如此一來，在「高價者得」原則下，自然導致地價高漲，房價自然也欲小不易。土地招拍掛制度能促使土地買賣在公開透明原則下進行，但透過「高價者得」原則，政府以最高價取得競拍資金，充實地方財政，因土地高價導致的房價飛漲果實，要全民來承擔，自然不是「善治」政府該有的做法。

良善的政策治理之道應是，政府只能制定規則，交由社會拍賣中介機構去實施，政府可收取稅費，但不應從賣地中營利。否則以目前的制度看，就是與民爭利，且製造更多社會問題。

其四，加強保障性住房建設規模。2010 年 3 月北京召開「兩會」期間，中共總理溫家寶提出政府工作報告時稱，當年保障性住房建設的規模為 200 萬套，棚戶區改造 130 萬套；⁷⁶但根據新的「國四條」說法，要在 2010 年完成建設保障性住房 300 萬套、改造各類棚戶區 280 萬套，顯示本次房改更加重視保障性住房的建設。

保障性住房建設主要目的是解決「夾心層」的問題，所謂「夾心層」是指不符廉租房申請條件、又買不起經濟適用房，或不符合經濟適用房申請條件，又買不起商品房的家庭。類似這一階層的民眾，如今總數超過一半以上，也因此，各地方政府如今都將如何解決「夾心層」的保障性住房政策，視為決策重點。以廣州為例，即是著力構建包括保障性住房供應體系、政策性住房供應體系、市場化住房供應體系等三層次的住房供應體系，⁷⁷如能得到落實，就能一定程度解決夾心層住房問題。而從近年各地的作法顯示，保障性住房已逐漸成為各地方政府的重要施政項目。以表 4-8 說明主要城市相關性作法。

表 4-8 大陸主要城市保障住房（2008-2012）政策一覽表

城市	規模	保障面	方式
上海	竣工面積 1 億平方米。保障住房近 3500 萬平方米。	廉租住房受益家庭新增不少於 10 萬戶；累計建設廉租和經濟適用住房 30 萬套。	增加廉租房源供應，逐步擴大實物配租比例。
深圳	建保障住房 14.7 萬	住房需求預測，保障住房需求為 500 萬平	廉租住房採取貨

⁷⁵ 「北京完善招拍掛供地制度」，國土資源部，2010 年 4 月 20 日。

http://www.mlr.gov.cn/xwtd/dfdt/201004/t20100420_145934.htm。

⁷⁶ 「十一屆人大三次會議開幕 溫家寶作政府工作報告」，中央政府門戶網站，2010 年 3 月 5 日。

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2010lh/content_1548053.htm。

⁷⁷ 「追問中國樓市 民生三問：房改要不要大幅調整」，人民網（北京），2010 年 4 月 7 日。

<http://house.people.com.cn/GB/11305956.html>。

	套，建築面積 740 萬平方米；經濟適用房 2.3 萬套。	米至 800 萬平方米。到 2012 年底，深圳基本實現低收入家庭住房問題。	幣配租和實物配租的方式。
南京	建設保障住房 1070 萬平方米，佔住房建設總量 21%。	低保對象 7.59 萬人，城鎮低收入人群佔總數 20%至 25%；將使南京住房保障範圍在現有基礎上擴大十多倍，達數十萬人。	明確新增「購房補貼」和「申請共有產權」兩種保障方式。
長沙	建設保障住房 2615 萬平方米。	解決 1 萬戶最低收入住房住房，4.8 萬戶低收入住房困難家庭住房問題。	採建設和貨幣補貼相結合方式。
天津	設保障住房 4915 萬平方米。	低收入住房家庭納入補貼，使 6.8 萬戶家庭受益；實物配租廉租住房保障範圍擴大到最低收入孤、老、病、殘家庭，使 2000 戶非拆遷家庭受益。	實物配租廉租住房、向城市低收入住房困難家庭發放租房補貼。
廣州	建設保障住房 7 至 10 萬套、建築面積 463-680 萬平方米。	提供 10 萬套保障型住房，基本實現低收入家庭住房問題。	貨幣分配，建立住房貨幣補貼標準，提高住房公積金作用。
武漢	建設廉租住房、經濟適用房 1025 萬平方米，18.6 萬套。	保障家庭為 32 萬餘戶，其中中心城區 30 萬戶左右，遠城區 2 萬戶左右。	廉租補貼與配租相結合方式。

資料來源：《地產中國》（北京），參見：<http://house.china.com.cn/topic/baozhang/>。

除此之外，開徵房產相關稅收勢在必行。根據中共國務院 4 月的相關政策，稅收政策並未提出具體舉措，但政策意圖顯然是透過差別化政策，引導個人住房消費、調節個人房產收益，因此，未來開徵房產稅幾乎是可預期的做法。在政策選項上，開徵暴利稅、房產稅或特別消費稅都是可行的做法。

開徵房產稅目的在抑制投資需求，遏制房價過快上漲，但更重要的是限制投機性購房。國務院「新國四條」出台之際，據報導，大陸國家電網利用智慧網路在全國 660 個城市查出一個數據，共有 6540 萬套住宅電錶讀數連續 6 月為零。⁷⁸按國際通行慣例，房屋空置率在 5%—10%之間為合理區，10%是警戒線，但如果空置率超過 20%，就會對國民經濟、特別是房地產業發展帶來一系列嚴重問題。而據統計，大陸一線城市如上海、北京和深圳，很多樓盤空置率達 50%。⁷⁹開徵物業稅既有利提高房屋持有成本和風險，也有利地方財政稅收，更有利調節貧富差距，增進社會和諧。

⁷⁸ 『驚人空置率：危險泡沫「引信」』，中國網（北京），2010 年 4 月 6 日。
http://big5.china.com.cn/news/comment/2010-04/06/content_19754134.htm。

⁷⁹ 「京滬深三地房價收入比及空置率為國際 5 倍」，網易（北京），2009 年 12 月 14 日。
<http://gz.house.163.com/09/12/14/21/5QH9F74E00873C6D.html>。

2010年3月重慶市召開三屆人大常委會十六次會議時，重慶市長黃奇帆表示，政府將採有力措施管理好商品房，防止房價不正常波動。其中，包括對高價商品房征收特別房產消費稅。他說，「重慶市建議對高價商品房徵收特別房產消費稅，相關思路已上報國務院。⁸⁰為了避開《中華人民共和國消費稅暫行條例》因未把房產納入消費稅規定，⁸¹重慶的做法是，針對大戶型、非自住高檔住宅和多套住宅，如此可避開法規的修訂，國務院也開始計畫在個別高房價的城市試點重慶的做法。

此外，開徵物業稅以抑制高房價的設想，預不久將成為事實。中共財政部副部長王軍在2009年即曾表示，「中國將積極推進稅制改革和稅收政策完善。儘快推進實施資源稅改革，完善資源產品價格形成機制，研究推進綜合和分類相結合的個人所得稅制度，研究開徵環境稅和物業稅。」⁸²

與此同時，從法律角度來治理房地產相關的是，一部旨在重構住房制度的基本法—《住宅保障法》，經過一年多起草和討論，也在2010年初送到住房和城鄉建設部手上。《住宅保障法》就是以法律的形式糾正住房完全市場化的錯誤，其實質就是「二次房改」。

草案起草人之一的清華大學房地產法研究中心副教授王洪亮表示，《住宅保障法》草案中，「共有產權制」被認為是最大亮點，該模式源於江蘇、甘肅等部分地區試行的經濟適用房共有產權制度，即是出資的地方政府保障物件共同擁有經濟適用住房產權，出資比例則根據土地使用、建築及安裝費用等比例確定。與過去實行的有限產權一樣，共有產權房屋在5年後也可上市出售，出售後的資金按照出資比例進行分配。「共有產權不僅可減輕購買者資金壓力，還擁有一套退出機制。你有能力，可從政府手中買走另外40%產權，也可選擇退出你自己60%的產權，政府給你補償。」⁸³由此顯示，在地產泡沫成為另一股金融隱患之際，大陸各地方政府及相關部門也積極從法律面，強化及矯正地產治理的脫序之處。

總體而言，治理房地產是治理總體經濟極其重要的一環，但從目前中國大陸治理房地產的方案來看，仍有幾方面缺失。

首先，對地方政府炒地行為的規範，仍遠遠不足。事實上，地方政府本身就很可能是幕後最大的炒家跟地主，但以目前的治理方案來說，如果問題出在政

⁸⁰ 「重慶市建議對高價商品房征收特別房產消費稅」，和訊（北京），2010年3月26日。
<http://news.hexun.com.tw/2010-03-26/123122460.html>。

⁸¹ 按2008年11月5日國務院第34次常務會議修訂通過，自2009年1月1日起施行的《中華人民共和國消費稅暫行條例》規定，消費稅徵稅範圍是「在中華人民共和國境內生產、委托加工和進口規定的消費品的單位和個人，為消費稅的納稅義務人，應當繳納消費稅。」「中華人民共和國消費稅暫行條例」，國家稅務總局，2008年11月10日。
<http://202.108.90.173:1980/SuniT/202.108.90.130/n8136506/n8136563/n8193451/n8193466/n8193617/8819461.html>。

⁸² 「財政部研究開徵環境稅和物業稅」，中證網（北京），2009年6月12日。
http://www.cs.com.cn/fc/02/200906/t20090612_2062504.htm。

⁸³ 「住宅保障法起草人直言草案較虛 希望突破戶籍全民保障」，鳳凰網（香港），2010年2月5日。
<http://finance.ifeng.com/news/special/jiaxinceng/house/20100205/1805474.shtml>。

府，但吃藥的卻是市場及開發商。如能進一步理順政府與市場的關係、明定政府在遊戲規則中的角色，將很有效強化調控效果。

其次，房地產雖已市場化，但至今，壟斷的國有企業職工與公務員，仍能享受低價房，這已成爲民怨的重要來源。如果不能趁調控之際重新規範住房秩序，打破市場化供給與福利供給並存的二元住房供給現狀，調控效果也將有限。

總而言之，房地產治理的根源在政府，在宏觀調控之際，只有政府或行政機關願意「自我革命」，如此方能在治理地產問題上取得進展，也才能擺脫既得利益集團的影響，讓中國的住房改革制度真正取得成功。

第三節 社會面之影響——以中國 NGO 發展爲例

NGO (Non-governmental organization, 非政府組織) 一般是指獨立於政府外、不以營利爲目的、且是志願性的社會組織。⁸⁴最早出現這一用詞，是在 1945 年聯合國憲章中的第 71 條：「經濟及社會理事會得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關於本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，關於適當情形下，經與關係聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。」⁸⁵隨著 80 年代新公共管理運動的興起，NGO 概念也漸漸獲得世界的廣泛認同。NGO 在中國仍屬「啓蒙階段」，在過去因國家封閉，NGO 不被認同，甚至被認爲是西方「敵對勢力」用來「和平演變」中國的組織。近 10 年來，由於社會多元化發展，傳統的統治概念已逐漸被治理取代，加上經濟及社會力量勃興，NGO 才逐漸爲人所重視，逐漸取得正統地位，並成爲社會公共事務治理的主體。

西方學者認爲，當政府未能有效配置社會資源、企業又因利潤動機不願提供公共物品時，NGO 作爲一種新的資源配置體制，能彌補政府和企業這兩種主要資源配置體制的不足。也因此，有人將 NGO 視爲爲與政府和企業外的「第三部門」(the third sector)，而目前社會結構便是一個政府、市場與 NGO「三足鼎立」的時代。而爲獲取國際社會（如西方資助機構）的認可，許多民間團體不管是否帶有政府性質，都逐步突破大陸民政部門關於社會團體的限定，確立自身的 NGO 的認同。通過 NGO 的身份，這些民間組織可獲國際社會認可，也可區別於官辦的協會社團。

美國 NGO 研究學塞拉蒙 (Lester Salamon) 將社會結構分爲政府部門、非營利 (非政府) 部門和營利部門三個單元。⁸⁶英國哲學家柯亨 (J. L. Cohen) 和阿拉托 (A. Arato) 也明確提出公民社會理論三元分析框架，把公民社會理解爲國家和經濟之間的社會互動領域，由私人領域 (家庭)、結社領域 (自願結社)、社會運動及各種公共交往形式所構成，從而以「公民社會／經濟／國家」三元模式，

⁸⁴ 王名，*非營利組織管理概論* (北京：中國人民大學出版社，2002 年)，頁 66。

⁸⁵ 「聯合國憲章」，*聯合國*。

<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter10.shtml>。

⁸⁶ Lester M. Salamon and Anheier, H. K., *Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis*. [Manchester and New York : Manchester University Press, 1997], pp.95~96.

替代「公民社會／國家」二元模式。⁸⁷NGO 是公民社會重要組成部份，也是探討多元治理的主體。本文擬從治理角度，探討 NGO 在中國的發展現狀，困境與侷限，治理及未來可能之發展。

一、 中國 NGO 之興起

NGO 在中國是個外來的概念，早在 1995 年「世界婦女 NGO 論壇」在懷柔召開時，NGO 這辭彙幾乎無人知曉。當北京郊區懷柔縣城打出無數 NGO 的標語和廣告時，當不同膚色婦女代表在會場上大聲表達 NGO 聲音時，很多人才開始醒悟，並反觀中國社會，認為原來周遭也已經有各種各樣不同的協會、學會、基金會、研究所等等，認為這些似與 NGO 沒什麼差別，一樣是非營利、非政府及致力社會公益事業的，一樣有志願者參加，一樣得到社會和政府認可。⁸⁸但當時大陸對 NGO 理解僅停留在表面化，加上國際不少 NGO 在全球抗議事作中扮演重要角色，因此，初期大陸都以 NPO（非營利組織）稱之。不過，在 90 年代中期前，大陸一般以「社會團體」來稱呼 NGO，更缺少法制規範。

大陸對 NGO 的發展，初期抱著相當敵意，從 1996 年中共中央辦公廳、國務院辦公廳下發《關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知》可知。《通知》說：「一些受西方敵對勢力支持操縱的社會團體和民辦非企業單位乘隙竄出。其骨幹成員，有些是 1989 年春夏之交動亂的『精英』，有些是近年來受西方資產階級世界觀影響較深的中青年知識份子。...他們同西方、港臺的反華反共勢力聯繫密切，以政治為目的，以學術研究為掩護，接受境外敵對組織的捐贈和委託，為其搞社情調查，提供資訊情報，有的甚至充當西方敵對勢力對我進行滲透、顛覆、竊密的工具。」⁸⁹由此可見，受到「六四事件」影響，1990 年代上半期，中國大陸對 NGO 相關組織基本採取的是排斥態度。不過，在懷柔召開「世界婦女 NGO 論壇」後，大陸對「民間組織」也展開較密集的探討與研究。

1997 年 10 月，中共「十五大」時首次提出培育和發展社會中介組織說法，但報告將此放在「機構改革」，即做為深化行政體制改革看待。⁹⁰1998 年 6 月中共進行大幅度國務院機構改革，批准成立民政部「民間組織管理局」，是首次將民間組織納入政府管理部門；法規上調整，是在 1998 年 10 月國務院發佈《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，並修訂《社會團體登記管理條例》。不管從觀念改變、機構設置或者法規調整上可知，1990 年代間中國大陸對民間組織或 NGO 概念已有了質的轉變。以表 4-9 說明。

⁸⁷ 轉引自康曉光，**權力的轉移**（杭州：浙江人民出版社，1999 年），頁 13。

⁸⁸ 中國（海南）改革發展研究院著，**民間組織發展與建設和諧社會**（北京：中國經濟出版社，2006 年），頁 28~36

⁸⁹ 閻東，「改革開放以來中國共產黨與民間組織的關係」，**今博學術網**（北京），2010 年 2 月 27 日。<http://academics.cacbo.com/show.php?contentid=83582>。

⁹⁰ 「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀（2）——江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」，**新華網**（北京），1997 年 9 月 12 日。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697207.htm。

表 4-9 民間組織相關法規及建制調整一覽表

時間	大 事 紀
1993.12.6	國務院辦公廳印發《民政部職能配置內設機構和人員編制方案》，民政部內設社團管理司等 12 個職能部門
1994.4.13	中編辦批准設立民政部培訓中心，與民政管理幹部學院合署辦公
1994.8.17	民政部發通知成立民政部離退休幹部局，審計署駐民政部審計局
1994.12.13	民政部發通知，成立民政部農村社會養老保險服務中心
1997.1.3	中編辦批准成立民政部社會福利中心
1998	根據九屆全國人大會一次會議批的國務院機構改革方案設置民政部，仍是主管社會行政事務的國務院組成部門
1998.10.25	國務院頒佈《社會團體登記管理條例》、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》
1999.8	頒佈《公益事業捐贈法》
1999.12.2	中編辦批准，民政部成立民間組織服務中心
2002.4.18	中編辦批復同意成立民政部國家減災中心
2003	頒佈《基金會管理條例》

資料來源：〈新浪公益〉，《新浪網》（北京），2009 年 8 月 27 日。參見：

<http://gongyi.sina.com.cn/gvzx/2009-08-27/160712415.html>。

隨著政府對民間組織及 NGO 的重視、法律推進及各種研討會和訪問團的增多，中國政府官員、學者與國際 NGO 的接觸交流也日漸頻繁，許多協會、學會、基金會等具非營利性質的組織和機構，開始以 NGO 身份出現在國際視野。至今，雖然這些機構是否真正屬於 NGO 還具一定爭議，特別因體制上長期附屬於「官辦」的性質，是否能視為真正自治獨立民間組織，仍有不同看法，但這些機構與國內外 NGO 的合作發展局面已漸形成，並推動中國參與全球公民社會產生重大影響。大陸也因整體環境變化，社團組織的發展和經濟一樣快速且迅猛。

從表 4-10 可知，自 1998 年國務院通過《社會團體登記管理條例》及《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，一直到 2003 年通過《基金會管理條例》，中國民間組織已大致形成三類，第一類即 1999 年之前統稱的「社會團體」，隨後因應形勢發展設置不同法規管理，因而增加「民辦非企業單位」及「基金會」兩類。由表 4-10 顯示，近年來隨著經濟快速發展，社會組織日益多元化，大陸民間組織也呈現了蓬勃快速發展趨勢。

表 4-10 1988-2007 年社會組織分類統計表

年份	總數	社會團體		民辦非企業		基金會	
		總量	佔總數%	總量	佔總數%	總量	佔總數%
1988	4446	4446	100	---	---	---	---
1989	4544	4544	100	---	---	---	---
1990	10855	10855	100	---	---	---	---
1991	82814	82814	100	---	---	---	---
1992	154502	154502	100	---	---	---	---
1993	167506	167506	100	---	---	---	---
1994	174060	174060	100	---	---	---	---
1995	180583	180583	100	---	---	---	---
1996	184821	184821	100	---	---	---	---
1997	181318	181318	100	---	---	---	---
1998	165600	165600	100	---	---	---	---
1999	142665	136764	95.86	5901	4.14	---	---
2000	153322	130668	85.22	22654	14.78	---	---
2001	210939	128805	61.06	82134	38.94	---	---
2002	244509	133297	54.52	111212	45.48	---	---
2003	266612	141167	52.95	124491	46.69	954	0.36
2004	289432	153359	52.97	135181	46.71	892	0.31
2005	319762	171150	53.52	147637	46.17	975	0.30
2006	354393	191946	54.16	161303	45.52	1144	0.32
2007	386916	211661	54.70	173915	44.95	1340	0.35

資料來源：根據《中國社會組織網》公布之相關數據。參見：

<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=42812&dictionid=2201&catid=>

從上述表列可知，1988 年到 1990 年時「社會團體」數量是第一次大幅成長，1989 年雖然北京遭遇「天安門（六四）事件」，但也顯示社會轉型的積聚力量已逐漸形成。筆者認為，1990 年是社會力量勃興的一個重要分水嶺。原因有二：一是「六四事件」令不少社會精英對政府產生疑慮，體制內屬於政府機關或部門的研究院所，在當時轉而自創組織，成為「社會團體」負責人；二是政府機構精簡後「下海」及「下崗」現象開始出現，兩者都造成「社會團體」發展的驅動力。從 1989 年社會團體總數 4544 個，到 1993 年社會團體增加到 167506 個，等於增加四倍之多，都顯示民間力量已逐漸茁壯，並展示獨立的組織及作業能力。

例如 1993 年 7 月由經濟學家茅于軾、張曙光、盛洪、樊綱、唐壽寧等人創立的北京「天則研究所」，就是其中代表。他們多數原為社科院學者，但在 90 年代初轉型期，有感市場經濟研究的重要性，為能脫離官方學術研究羈絆，決定自創民間研究所。社會科學院出身的樊綱負責的「國民經濟研究所」，也有相同

背景。「國民經濟研究所」隸屬「中國經濟改革研究基金會」，按照該基金會網站介，「中國經濟改革研究基金會（簡稱“中國改革基金會”，CRF）是對國內外各界自願捐贈的資金進行管理的非營利組織，獨立的社會團體法人，由中國人民銀行批准，在民政部正式註冊（社團代碼 50001847-7）。」

而第二次大幅成長則是在 2000 年前後，這是因為 1998 年大陸國務院通過《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，以及 2003 年通過《基金會管理條例》等作用所致。而這幾年也正是中共召開「十六大」，由新一代領導人胡錦濤及溫家寶主政，對民間團體的作用更加重視。

民間組織在 1990 年代初興起時，由於體制上採取「雙重管理」，造成了真正的 NGO 無法成為「合法」組織的困境。這就造成了中國發展 NGO 的一個困境，只有登記在案的「民間組織」才被視為合法的 NGO，而佔絕大多數未登記的組織，雖然也在履行 NGO 職能，卻在體制上被視為「非法」。甚至學者指出，如果以是否登記做為衡量民間組織「合法」與「非法」的界限，則中國屬於「非法存在」的民間組織約占實際存在數的 80% 以上。⁹¹

而根據北京清華大學管理學院教授王名的研究，目前除登記在案的三類民間組織外，大約還存在十種類型的 NGO 未在相關部門登記，分別是：工商註冊的非營利組織，城市社區基層組織，單位掛靠社團，農村社區發展組織，農民經濟合作組織，農村社區的其他公益或互助組織，海外在華資助組織，海外在華專案組織，海外在華商會、行業協會，以及宗教社團。⁹²以表 4-11 舉例說明大陸現存 NGO 類型。

表 4-11 大陸草根 NGO 代表組織一覽表

組織名稱	類別	性質
北京慧靈智障人士社區服務機構	智障人士服務	草根
北京農家女文化發展中心	農村婦女服務	草根
北京愛知行資訊諮詢中心	健康教育	草根
自然之友	環境保護	工商註冊
北京紅楓婦女心理諮詢服務中心	心理諮詢	草根
北京文化遺產保護中心	文化保護	民辦非企業
伴你飛翔大學生發展工程	大學生服務	共青團中央
北京星星雨教育研究所	孤獨症人士服務	草根
上海阿拉善 SEE 生態協會	環境保護 扶貧	草根
工友之家	務工人士服務	工商註冊
北京愛知行研究所	愛滋宣傳同性戀反歧視	草根

⁹¹ 俞可平，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，2001 年），頁 204~205。

⁹² 王名，「關於中國 NGO 發展的總體看法和政策建議」，中國改革論壇，2005 年 9 月 23 日。
<http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/dispbbs.asp?boardID=4&ID=67370>。

「寶貝回家」志願者	致力被拐兒童回到家庭	民間志願者組織
嶺南基金會	協助發展嶺南高等教育	美約紐州獨立法人
中華全國總工會	工業安全 勞工福利	準官方

資料來源：筆者根據大陸各主要 NGO 網站綜合整理。

NGO 組織因未納入歸範，就可能存在許多治理上的風險，例如工商註冊的非營利組織，因享受不到民間組織應有的稅收和優惠政策，就可能在制度上難保障組織的非營利性、公益性和社會的公信度，且資訊較難完整的公開與透明化；再如農村地區自助組成的老人慈善公益團體，這些組織不一定前往政府部門登記成爲社團組織，但有些卻受到地方政府的變相支持。宗教團體也一樣，由於不少宗教團體是打著公益活動名義，實際從事傳教活動，宗教團體要真正獲民政部門認可爲合法組織並不易，因此，2008 年當慈濟慈善事業基金會獲大陸批准，成爲第一家被核可的境外批准的基金會，也顯示慈濟雖是宗教團體，但在中國大陸長期行善事業被認可。

儘管如此，從北京清華大學早於 1998 年即成立 NGO 研究所致力各種 NGO 的調查研究，據信中國的確存在一個遠遠大於在民政部登記註冊、規模巨大的第三部門。雖然他們並未在民政部登記，但也以各種方式取得地方政府或其他政府權力部門認可或批准，以各種可行方式活躍在中國大陸。

這也顯示，透過民政部門登記已非 NGO 獲得合法性的唯一途徑，在教育、衛生、文化、體育、科技、農業、勞動和社會保障、環境保護、扶貧開發、社會福利、新聞出版等許多民間公益活動較集中的領域中，相應的政府職能部門都有一定的許可權進行審批和認可，地方各級政府在這方面的許可權更大。而像黨的系統和人大、政協系統，及人民團體系統，也都在不同程度地與 NGO 開展合作，並爲它們提供各種合法性支持。⁹³以表 4-12 說明目前大陸 NGO 主要類型。

表 4-12 大陸主要 NGO 類型一覽表

類型	註冊	背景	實例
半官方	民政部	多具政府背景	中國企業聯合會，全國工商聯
假半官方	香港或民政部	多具政府背景	中國（中華）XX 協會（學會、聯合會、委員會、研究院）
民辦非企業	民政部	民間組織	民辦大學
草根組織	工商部門，或無法註冊	民間人士發起	自然之友、地球村、綠家園志願者
國際組織	民政部登記	西方國家居多	美國福特基金會
國際企業組織	民政部	西方國家居多	國際信用評估與監督協會（ICASA）

⁹³ 郭宇寬，「NGO 發展能否化解中國真問題」，中國戰略與管理研究會（北京），2005 年 7 月 7 日。

<http://www.cssm.gov.cn/view.php?id=7427>。

國際組織	不登記	透過聯絡員或通信員活動	綠色和平組織
------	-----	-------------	--------

資料來源：方邦鑒，中國非政府組織的現狀、存在問題與發展出路。〈非政府組織研究〉（北京），2007年10月24日。參見 <http://www.ice8000.org:81/china/ngo/default.htm>。

綜觀上述所言，中國民間組織及 NGO 的興起，可說有幾個主要原因造成。首先，是「總體性社會」(total society) 的崩解。按照清華大學教授孫立平解釋，總體性社會「是指一種結構分化程度很低的社會。在這種社會中，國家對經濟及各種社會資源實行全面壟斷；社會政治結構的橫向分化程度很低，政治中心、經濟中心、意識形態中心高度重疊；行政權力滲透社會生活的各個領域，整個社會生活的運作呈現高度的政治化和行政化的特徵。」⁹⁴文化大革命後，隨著改革開放政策實施，市場經濟體制的培育，以及介於國家和家庭之間、中間階層社會的興起，「總體性社會」走到了盡頭，其結果便是社會的重建以及國家與社會之間關係的調整。1990年代中國確立市場經濟體制改革方案後，社會重建的重要象徵，便是社會組織的興起，包括社會團體、民辦非企業團體、基金會及各類型 NGO 的興起。

其次，政府職能轉變及執政理念的變化，也為民間社會崛起提供發展空間。從計畫經濟時代到市場經濟，國家體制重建工程中最關鍵因素，即政府職能及角色的轉變。從1992年中共「十四大」確定建立市場經濟體制框架後，政府職能轉變已成為中國總體行政改革的中心議題，尤其在2001年加入世貿組織，全球化因素更成為政府轉變職能的外在動因。

在此背景下，國務院發展研究中心課題組便曾提出政府職能轉變主要方向，包括從以往唯一的規則制定者，變為政策制定合作者；職能更多轉向社會政策；利用國際資源更多解決國內問題；更加重視開放帶來的經濟安全問題；執行面更加調國際合作的重要性等。⁹⁵政府職能轉變後，讓政府更走向「服務型政府」，走向「小政府，大社會」方向，不再扮演「全能政府」角色，也因此更加強化民間組織力量，並與相關的 NGO 進行合作。同時，在執政理念及方式上也進行一定程度的改革，從傳統的「統治」轉向「治理」，從過去依靠命令轉向推動立法，從微觀管理轉向宏觀管理，從「全能政府」走向「有限政府」，這些都進一步推動了「官退民進」的發展趨勢，也導致社會 NGO 的蓬勃興起。

其三，全球化速度加快，一定程度上也催化中國 NGO 的成長。以中國加入 WTO 為例，過去政府對企業實行的是黨委領導下的廠長負責制，政府對企業的經營管理、甚至招商引資都可以直接干預並管理，但加入世貿組織後，官方就不能無視於國際經濟慣例，必須在體制、法制及契約、習慣定制上符合國際標準，加上經濟發展迅猛，大量跨國企業及外資進駐，國際商會也逐漸成為重要外商勢

⁹⁴ 孫立平，「從政治整合到社會重建」，*瞭望新聞周刊*（北京），第36期〔2009年〕，頁26~28。

⁹⁵ 隆國強，「政府職能轉變的國際經驗與啟示」，國務院發展研究中心課題組報告。*中國網*（北京），2002年8月5日。

<http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/183412.htm>。

力，這都促使中國也必須成立相關的商會或行業協會，做為窗口以相對應國際機構，法規也因此必須調整。

雖說新成立的社團組織，在一定程度上取代傳統上政府的若干角色，但在某些情況，新組織也扮演了重要角色，例如溫州商會在國際交流、甚至是在不適合國家出面的維權方面，就扮演了積極角色。溫州市政府官員對此便曾表示，原來政府對企業進行管理，現在則由企業通過商會自我管理。「商會協調、管理自己比政府管理更好，因為政府不懂行業的具體情況，商會是市場經濟發展到一定階段後成熟了才壯大起來。」⁹⁶

其四，社會的需求為 NGO 組織的發展創造了合理性。經驗表明，NGO 組織的效率及靈活運作模式，都優於政府機構，且比政府機構更了解地方民情，更有能力解決基層所需。⁹⁷大陸改革開放 30 年來，雖然創造了沿海及東部省份的經濟奇蹟，但在大西部地區仍存在許多貧困的農村及少數民族地區。大陸不少 NGO 便是以大西部地區的扶貧為職志。

而就過去長期存在的「半官方」NGO 來說，效率相對低落，且不時發生扶貧款項遭侵吞現象。例如 2003 年發生在「希望工程」的醜聞事件。根據報導，「希望工程」負責人徐永光挪用超過 1 億人民幣海內外捐款，投資等各種商業活動，包括在深圳建「精細化工廠」，蘇州投資熱療儀，大連開興南公司，廣西欽州投資，山東辦多種經營公司；將 150 萬美元慈善捐款給港商（徐永光好友）做銀行生意抵押金，且以私人名義拿捐獻款炒股 10 年。⁹⁸該事件雖事後《南方周末》臨出刊前被「緊急通知」停止報導問世，但事件在大陸媒體沸騰，更突顯「半官方」NGO 的公信力不足。

除此，缺乏具公信力的 NGO 介入，地方政府在扶貧角色上也時常出現腐敗現象。例如 2004 年，中國審計署對雲南省 10 餘個縣市財政部門，接收和安排 2003 年雲南大姚「7·21」、「10·16」地震救災資金審計。結果發現，雲南大姚救災資金中，9 個地震災區縣有 7 個存在上報災情不實問題，共套取救災資金 868 萬元人民幣；有關部門擠佔挪用救災資金 4111 萬元，用於平衡預算、興建樓堂館所及招待費開支等。⁹⁹雖然最後雲南共 48 名官員被究責，但已引起民間極大反響。

這些事例都顯示，在社會日益多元化及政府效能無法展現的過程中，NGO 組織的出現對滿足弱勢群體、少數群體的需求、解決多元化社會問題上，具有政府與市場不可取代的作用，而 NGO 組織在推進和諧社會中，也能夠扮演更積極的角色。

⁹⁶ 「溫州打火機勝訴反傾銷」，21 世紀經濟報導（廣州），2003 年 7 月 31 日。

<http://www.21cbh.com/HTML/2003-7-31/11004.html>。

⁹⁷ 楊團，「台灣 NGO 崛起之路」，南方週末（廣州），2008 年 7 月 10 日。

<http://www.infzm.com/content/14398>。

⁹⁸ 「南方周末揭希望工程醜聞遭查封的原版文章」，大紀元（U.S.A.），2002 年 3 月 23 日。

<http://www.epochtimes.com/b5/2/3/23/n178641.htm>。

⁹⁹ 「災情給大陸地方官員帶來橫財機會」，大紀元（U.S.A.），2006 年 1 月 16 日。

<http://www.epochtimes.com/b5/6/1/16/n1192314.htm>。

二、 中國 NGO 之困境與治理

由於中國大陸體制仍在轉型中，NGO 總體發展上仍處於啓蒙狀態，因此，不管是價值展現或角色都還面臨著內外及制度、觀念上的多重困境。以下分明說明。

首先，治理結構待調整，對 NGO 管理不到位。根據 1998 年通過的《社會團體管理登記條例》，NGO 的註冊一定要有業務主管單位，即必須擇定一政府機構向民政部擔保。這往往就成爲多數不具官方背景的 NGO 組織發展的瓶頸。因爲「擔保」必須承擔責任，既無利益可言，又具一定風險，多數政府機關不這麼做，導致 NGO 註冊登記都很困難，阻礙了 NGO 的有序發展。例如北京「自然之友」NGO，至今影響力已很大，但卻是以工商註冊方式登記。如此一來，造成類似的 NGO 既無法享一般社會團體稅負優待，也無法以社會公益組織身份參加各項活動或維護自身權益。無疑，《社會團體登記管理條例》的「雙重管理」體制，嚴重滯礙 NGO 的發展。

創建於 2004 年的西安《藍海豚兒童康復中心》就是個例子。該中心是致力於自閉症、過動症、學習、語言及心理障礙等兒童康復訓練的民間 NPO，¹⁰⁰但因服務對象「孤獨症患兒」定義不明，很難確定屬精神殘疾還是智力殘疾，因此，「中國殘聯」和西安民政局在職權上劃定也不明，再加上沒有「主管部門」擔保，導致這家 NPO 只好以「兒童潛能開發有限公司」在工商局註冊，稅收及員工福利待遇都無法得到應有優待，使機構發展速度和規模難以提升。

可喜的是，隨著社會 NGO 發展腳步加快及政府治理的要求，部份地方政府已開始放鬆政策管制，有計畫地讓 NGO 脫離「掛靠單位」的要求。廣東省民政廳 2010 年 1 月起施行的《關於進一步促進公益服務類社會組織發展若干規定》，預料對當地 NGO 發展將帶來很大益處。¹⁰¹其中，從簡化登記程式、降低登記門檻等方面做出調整，從而在體制上爲公益類社會服務組織「鬆綁」。根據這一《規定》，珠海市也從同日起宣布，民間公益慈善組織註冊成立，將不再需要掛靠主管單位，只需直接向民政部門申請登記即可。¹⁰²廣東省宣布的新政策既含管理體制創新，也有推進 NGO 發展的意涵。以表 4-13 說明。

¹⁰⁰ 「藍海豚兒童康復中心」，中國孤獨症資源網（鄭州），2008 年 5 月 6 日。
<http://www.guduzheng.net/guduzheng/jigou/zhan/2008128943518.html>。

¹⁰¹ 『關於印發《廣東省民政廳關於進一步促進公益服務類社會組織發展的若干規定》的通知』（粵民民〔2009〕96 號），廣東民間組織信息網，2009 年 12 月 23 日。
http://www.gdmjzz.gov.cn/news_view.asp?NID=1191&TID=6。

¹⁰² 「政府爲公益服務類社會組織“鬆綁”，珠江晚報，2009 年 12 月 27 日。第 02 版。

表 4-13 廣東省鬆綁公益服務類組織治理創新表

特 點	內 容
改革管理體制	將公益服務類社會組織的業務主管單位改為業務指導單位
簡化登記程式	取消籌備階段和業務主管單位前置審查，直接向登記管理機關申請成立登記
降低登記門檻	將會員數量由原來的 50 個降至 20 個
推進民間化	首次規定，公益性社會團體中兼任領導職務國家機關工作人員不得超過 1 名

資料來源：《南都網》，2009 年 12 月 21 日。參見：

<http://gcontent.nddaily.com/6/a5/6a5dfac4be150250/Blog/f21/b4bc9f.html>。

廣東省對社會組織規定的變革，是對 1998 年《社會團體登記管理條例》很大的突破。按 1998 年《條例》第 9 條規定：「申請成立社會團體（NGO），應經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。」並由此衍生第 17 條、第 19 條、第 20 條、第 21 條、第 22 條、第 23 條、第 24 條就設分支機構、變更登記事項、申請註銷登記等相關限制性規定，且規定須經業務主管單位審查同意。¹⁰³照此規定運作不但制約 NGO 發展，且只會將社會組織辦成政府機關的附屬部門，被外界稱為「GONGO」（Government-operated Non-governmental organization）。目前，大陸不少 NGO 都是這類角色，既非真正的官方機構，又非真正的民間團體。

2009 年 12 月，大陸官方媒體引述中國性病愛滋病防治協會秘書長沈潔指出，民政部已考慮調整非政府組織註冊的相關規定，以便廣大非政府組織註冊，繼而獲得合法身份，大陸民政部民間組織管理局局長孫偉林也證實此說，這都表明經過多年發展後，NGO 不僅在中國日益茁壯，政府部門也逐漸理出新的治理決策，更向善良治理的方向前進，逐步改善了 NGO 在中國的發展空間，這也符合中國走向「和諧社會」奠定了基礎。

其次，體制因素造成 NGO 組織缺乏獨立性。大陸目前存在的 NGO，很多是透過自上而下的資源建立和發展，有些是黨政機構直接下屬，如「希望工程」為共青團下屬；有些是由原黨政高層退休後創辦或擔任領導，如前民政部長崔乃夫擔任首任中華慈善總會會長，現任會長范寶俊也是原民政部副部長。這些 NGO 原來的組織經費及運作，即來自政府財政撥款和補貼，久而久之，在觀念、組織職能、活動方式、管理體制等各方面都嚴重依賴政府，甚至依然作為政府附屬機構發揮作用，變相地行使政府職能。按照西方學者研究，很多國家的 NGO 經費來自政府的也不少，¹⁰⁴但重要的是如何讓組織獨立運作，而不是一味依靠政府補

¹⁰³ 「社會團體登記管理條例」，新華網（北京），2005 年 10 月 17 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-10/17/content_3625526.htm。

¹⁰⁴ 美國霍普金斯大學在 42 國進行 NPO 國際比較研究專案，結果顯示，各國 NGO 平均收入來源結構為：服務收費 49%、政府資助 40%、慈善所得 11%。其中政府資助形式以間接為主，包括稅收優惠、採購服務等。Lester M. Salamon. and Anheier H. K. *Defining the Non-Profit Sector* : A

貼及撥款，否則便容易喪失其自主獨立性及可信度。

以「廈門綠十字環保服務社」為例，1999年起該組織開始有計畫在廈門舉行環保活動，以環保服務社名義正式註冊是在2003年8月；2007年8月9日正式通過廈門市民政局審核，登記註冊為民間組織——廈門市綠十字環保志願者中心，主管部門為廈門市環保局。

做為廈門首家被正式批准的社會環保 NGO 組織，十年來一直宣導和組織環保活動，並創建廈門第一個民間節日，贏得廈門市政府、企業、民眾的認可和支持，並吸引公眾廣泛參與。一個純由民間成長的草根 NGO，沒有背景、資源少、機構小、人員缺、資金緊，它靠什麼贏得社會各層面的認可和支持？2009年5月22日，北大新聞與傳播學院公民社會研究中心（CCSS）主任師曾志在其課堂總結廈門綠十字協會成功經驗說，人才、創意、環保專案是組織成功的條件。¹⁰⁵但更重要的是：應堅守兩個底限：一是，不同於國家對於統治的追求和企業對於利潤的追求，NGO 以公民社會的需求為第一優先；二是，NGO 的經濟來源主要是社會及私人捐贈，而絕不應依賴政府或企業。

十年來，「廈門綠十字」不僅獲得企業如廈門航空、建發集團、廈新電子等企業贊助，外資如松下電器、福特汽車也多次贊助，它不僅與國內環保團體如中國民促會（CANGO）廣泛交流，與廈門市環保局多次合作，且多次參與國際環保活動。十年來，除舉辦綠色希望行動、迴圈社區和諧家園、綠色出行等生態文明環保專案，還多次舉辦可再生能源夏令營、動漫營活動，也因此紮下海內外知名環保團體的根，並讓外界對廈門環保 NGO 取得認同。

其三，國家機器對 NGO 仍嚴重欠缺公平機制。目前，強有力的「GONGO」仍佔 NGO 絕大部份，他們擠佔政府大量資源，甚至打著政府旗號在各地募捐，且因掌握一定權力，往往又具攤派性質，違背公益事業的志願精神。再者，政府扶植非營利部門，不是直接撥款以稅收資助半官方 NGO，就是減免各項稅收，但除了有政府背景的「GONGO」可獲取資源外，多數 NGO 並無此福利，造成 NGO 缺乏公平競爭平台的現象。

2005年3月北京召開「兩會」期間，全國人大代表、有「亞洲鑽頭大王」之稱的中國飛達集團董事長朱國平宣布，將拿50萬元人民幣資助鎮江市特困黨員，方式是交給鎮江市委組織部處理。他說，他曾想成立一幫困基金會獨立發放這筆善款，但因註冊很困難，加上無法享受免稅待遇，因這部份捐款屬企業純利，稅率很高，「實在沒辦法，只好交給組織部，反正沒人會向組織部收稅。」¹⁰⁶

其四，NGO 體制結構仍具缺陷，未形成應有的問責機制。大陸不少 NGO、特別是以扶貧為職志的 NGO，在募款過程時常因遭人質疑而效果不彰，究其原

Cross-National Analysis. [Manchester and New York: Manchester University Press, 1997], pp. 27~33。

¹⁰⁵ 李維東，「一個環保 NGO 在推動環境公民意識與公眾參與的成敗——廈門綠十字案例研究分析」，*綠色領導力*（廈門），2010年2月22日。

<http://www.greenleadership.cn/?action-viewnews-itemid-112>。

¹⁰⁶ 「民營企業家出資中國首例高額特困黨員基金揭曉」，*金融界*（北京），2005年3月4日。
<http://news1.jrj.com.cn/news/2005-03-04/000001031251.html>。

因主要是內部缺乏治理與監督機制，外部缺乏公開透明規章，以致難以問責。對大眾來說，民間透過 NGO 組織捐款給受困者，民間就像委託人，NGO 就像代理人，如何完善「委託／代理」關係，可以靠外在法律支持，例如政府通過嚴格法律監控 NGO 組織的善款流向，防止出現貪污腐敗現象，抑或通過 NGO 內部章程，與有公信力的機構建立合作，透過此再與委託人建立類似契約關係，以契約形式來建立可資公信、監督的問責機制。

台灣在 2006 年通過的《公益勸募條例》，就已被大陸學者當成典範來探討。例如《條例》中規定：個人和各級政府機關不得發起公益募款。各級政府機關只能被動接受其所屬人員或外界的主動捐贈（除非遭遇重大災難）；對慈善機構濫用善款有明確監督和處罰規定，主管機關隨時可檢查相關帳冊，勸募團體及其所屬人員不得規避、妨礙或者拒絕；募捐活動計畫執行完畢 30 日內，應將財物使用情況報給接受善款的慈善機構理事會或董事會，通過後進行公告並公開相關資訊，連同成果報告、支出明細及相關證明文件，報主管部門報查，並在主管機關網站上公告，主管機關則應該定期辦理年度審核。¹⁰⁷目前看來，大陸 NGO 的監督機制，外部內部都不健全，法規及自律仍遠遠不足，且中國幅員遼闊，導致委託與代理關係之間產生嚴重的資訊不對稱現象，這都是大陸 NGO 目前出現的困境及治理的難點。

毫無疑問，從治理角度來看中國 NGO 的發展，首先，經濟體制改革為 NGO 創造了生存空間。經濟體制改革釋放出蘊涵在中國社會各層面的巨大能量和需求，原有的一體化「總體性社會」面臨崩解，不得不走向開放化、市場化和多元化，這為社會走向自我管理的多元治理模式奠定了基礎；其次，漸進式的政府體制改革，也為 NGO 提供發展空間。從 90 年代以來中國一系列涉及「簡政放權」的政府改革，為 NGO 的發展提供了社會資源，大量具體的社會職能轉移到「第三部門」，可以說，政府職能轉變催生 NGO 與政府對社會的聯合治理，而這種多元治理模式，也為 NGO 的成熟與發展提供機遇。其三，在經濟走向市場化和社會走向多元化過程中，行政干預將逐漸減少，民眾透過各種形式參與經濟、社會乃至政治治理過程的機會，已越來越多，其過程更是逐漸培養了公民的自主、自治和志願服務意識，這也為 NGO 發展創造了良性空間。

第四節 與國際之合作——以應對「金融危機」為例

2008 年美國爆發金融海嘯，被視為上世紀 30 年代「大蕭條」以來最嚴重的一次金融危機，也是中國 1978 年改革開放以來，面臨外部形勢最嚴峻的一次挑戰。中國為因應金融危機，對內，2008 年 12 月 8 日，宣佈「4 兆人民幣擴大內需方案」、2009 年首季，推出扶持 10 大產業政策，並輔以「積極財政、寬鬆貨幣政策」、調降銀行存款準備率、降息，從投資、生產、消費等環節活絡內部經濟；對外，除重新恢復紡織、輕工等產品出口退稅、保持人民幣匯率穩定外，並與歐、

¹⁰⁷ 朱松嶺，「臺灣：透明加監督堵住假捐贈」，*法制日報*，2010 年 4 月 6 日，第 12 版。

美、日、韓、東盟各國加快區域整合，透過國際場合宣示中國在面臨全球海嘯時的具體做為。

中國在面對金融海嘯做為顯示，全球化時代下只有加強合作，積極參與「全球治理」，才能建立因應措施，解決全球化出現的危機。本文從「全球治理」角度，看中國如何應對金融海嘯及其在金融海嘯期間提出新方案，看「全球治理」對其影響及其未來角色。無疑，全球化之際，中國清楚認知，解決金融海嘯不可能單靠一國，只有透過國際協作，積極參與國際合作，這是未來發展趨勢。以下分別說明之。

一、 金融危機對中國之影響

「全球治理」成為政治學及公共政策領域探討主題的原因，是因應「全球化」(Globalization) 興起。對於「全球化」概念，學者意見紛歧，¹⁰⁸但大致可歸納如下特點：一系列過程，反映區域間互動和系統的出現；在社群、國家、國際機構、非政府組織及跨國公司間交織成複雜關係網絡，而這些關係網絡構成全球秩序；涵蓋文化、經濟、政治、法律與環境等領域，因此被視為一種多面向或分殊化的社會過程；國家透過決策、行為，與全球體系互動增加，會漸影響另一國家、社群，因此全球化蘊含權力關係的架構化和再架構化。¹⁰⁹

最早提出「全球治理」概念的學者羅斯諾 (James N. Rosenau) 說：「治理 (governance) 與統治 (government) 不同，治理為一系列活動內的管理機制；與統治相較，治理內涵包括廣度、深度與參與主體都更多樣。」¹¹⁰基歐漢 (Robert O. Keohane) 認為，「全球化是包含在『社會關係和交流的空間組織轉型』中的一系列進程，導致了跨洲流動和網路的產生。這其中包含四方面：空間性、強度、轉化率和影響。」¹¹¹由於全球治理並非萬能，不可能完全取代國家和市場，只能在有效管理基礎上補充國家和市場，也因此才有善治 (good governance) 概念的產生。¹¹²

從大陸研究成果來說，有提出「進程論」者，認為全球化是歷史進程，歷史發展的必然趨勢；¹¹³有提出「聯繫論」者，認為全球化使國家間關係變模糊，內

¹⁰⁸ 根據學者洪朝輝的研究，學者對全球化意見可分為：新左派，認為全球化等於新帝國主義；新自由派，認為全球化是人類進步之象徵；轉型學派，認為全球化推動社會轉型；懷疑派，認為全球化是無中生有。洪朝輝，「全球化—跨世紀的顯學」，*問題與研究* (臺北)，第 39 卷第 8 期 (民國 89 年 8 月)，頁 73~84。

¹⁰⁹ David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 3~28.

¹¹⁰ James Rosenau and Ernest Czempel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 3~12.

¹¹¹ Robert O. Keohane 著，門洪華編，*局部全球化世界中的自由主義、權力與治理* (北京大學出版社，2004)，頁 17。

¹¹² 俞可平，*全球化：全球治理* (北京：社會科學文獻出版社，2003 年 6 月)，頁 6~9。

¹¹³ 朱厚澤，「漫議全球化」，載俞可平，黃衛平主編，*全球化的悖論* (北京：中央編輯出版社，1998 年)，頁 2。

外關係相互滲透；¹¹⁴也有從經濟角度認為，全球化是植基於市場經濟促成的世界市場體系，結果是國際分工趨向細化深化、國際貿易迅速發展、國際金融全球化，以及人類生存趨向全球化。¹¹⁵

全球化既是發展趨勢，「全球治理」也因此應運而生。綜合各方觀點，「全球治理」意指通過具約束力的國際建制（regimes）解決全球性衝突、生態、人權、移民、毒品、走私、傳染病等問題，以維持國際政經秩序。麥格魯（Anthony McGrew）認為：「全球治理不僅意味正式的制度和組織—制定（或不制定）和維持管理世界秩序的規則與規範，且意味所有其他組織和壓力團體—從跨國企業、跨國社會運動到眾多的非政府組織—都追求對跨國規則和權威體系產生影響的目標和對象。」¹¹⁶

顯然，聯合國、世貿組織（WTO），及各國政府活動是全球治理核心要素，但須加上社會運動、非政府組織（NGO）、區域性政治組織等，全球治理形式和動力才算完整。北大學者俞可平將全球治理要素分 5 個方面：價值、規則、主體或基本單元、對象或客體，及結果。¹¹⁷說明如下：

1、全球治理的價值，即全球治理倡導者在全球範圍內想達到的理想目標。聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）曾發表「我們的共同家園」（Our Global Neighborhood），闡述這項價值。¹¹⁸「要提高全球治理質量，最需要的，一是可在共同家園中指導我們行動的全球公民道德，二是具備這種道德的領導階層。」¹¹⁹為了在全球範圍實現這種普世價值，該委員會還為全世界公民規定了相應的權利和義務。

2、全球建制（global regimes），即維護國際社會正常秩序，實現人類普世價值的規則體系。包括用以調節國際關係和規範國際秩序的所有跨國性原則、規範、標準、政策、協議、程式。

3、全球治理主體或基本單元，即制定和實施全球規制的組織機構。包括各國政府部門、正式國際組織及非正式全球公民社會組織。不過，也有主張納入「全球精英」，包括政治、商業和知識精英。¹²⁰

4、全球治理對象，包括影響或將影響全人類的跨國性問題。目前已提出的包括全球安全、生態環境、國際經濟、跨國犯罪及人權等。

5、全球治理效果。全球治理對於維護公正的國際秩序有效，且這種效果可透過一定評估標準來測定。

全球化背景下，國家間在政經、文化和科技等方面合作與交流空前增加，這

¹¹⁴ 張貴洪，「全球化：評判與對策」，*浙江社會科學*（杭州），第 3 期 2000 年，頁 83。

¹¹⁵ 陳海燕等著，*全球化與中國特色社會主義*（濟南：山東人民出版社，2004 年），頁 37。

¹¹⁶ David Held and Anthony McGrew 著，楊冬雪等譯，*全球大變革：全球化時代的政治、經濟與文化*（北京：社會科學文獻出版社，2001），頁 70。

¹¹⁷ 俞可平，*全球化與政治發展*（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 7~15。

¹¹⁸ Commission on Global Governance, UN, *Our Global Neighborhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 206~213.

¹¹⁹ Commission on Global Governance, UN, *Our Global Neighborhood*, pp. 206~213.

¹²⁰ 俞可平，*全球化與政治發展*，頁 11。

些都已超越政治制度和意識形態，因此更需要在不同國家間建立一種共同遵守的規則和制度框架。¹²¹金融海嘯發生後，從全球治理角度看待此一議題格外具現實意義。

美國普林斯頓大學教授吉爾平（Robert Gilpin）2000年時說，「日益開放的全球經濟正面臨著威脅。雖然東亞和全球金融危機已明顯緩解，但國際金融和貨幣體系的脆弱性，仍威脅全球經濟穩定。」¹²²吉爾平的論述是針對1997年亞洲金融風暴，但在金融海嘯發生後，論述仍不失時效。

歸納這波金融危機成因，不外乎美國房市惡化導致金融機構瓦解、金融監理疏失和規範不足、銀行風暴擴大演變成流動性危機、以及全球資金流竄抽身擴大了金融市場的波動與危機。¹²³

2007年中，美國次級房貸風暴發生後，7月19日美國第三大投資銀行貝爾斯登（Bear Stearns）旗下對沖基金瀕臨瓦解，美國金融弊端正式浮出檯面。2008年7月中旬，房利美（Fannie Mae）與房地美（Freddie Mac）「兩房」爆發財務危機，及稍後雷曼兄弟證券（Lehman Brothers）、美國保險集團（AIG）及美林公司（Merill Lynch）三家公司財務爆發困境，金融危機逐漸擴散全球。

從這波金融海嘯發展過程看，金融監理缺失是罪魁禍首。2008年諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Paul Krugman）曾說，爆發這波金融危機的「兩房」，其次級房貸有一半是由非銀行金融機構貸出，但這些機構未受聯邦監理，其後推陳出新衍生性金融商品越加複雜，也就超越金融監理能力。¹²⁴除此，美國「金融服務現代化法案」訂定的監理機制，主管機關疊床架屋，發生金融問題時勢必跨單位協商，不具效率且成本高，金融海嘯無疑曝露美國金融制度缺陷。

相對來說，中國金融監理機制嚴格，加上並未開放衍生性金融商品，因此避免了金融危機的擴散，並在這波危機中受傷最輕。中國銀監會主席劉明康在倫敦《金融時報》撰文說，「我們在金融體系改革中保留了防火牆機制。只有合格的商業銀行才能獲准從事非銀行業活動，並在兩者之間建立了嚴格的防火牆。」¹²⁵雖然金融機受金融危機影響不大，但不代表中國經濟本身不受影響。

2008年9月雷曼申請破產時，中國經濟並未受太大衝擊。一方面2008年上半年大陸長三角、珠三角雖出現企業倒閉現象，但當時主要受《新勞動合同法》實施、人民幣升值、勞動力、土地價格上漲因素所致；另一方面，2008年8月北京奧運，也讓中國將經濟增長及社會穩定放首位。因此可說，北京奧運結束後，中國才開始正視全球金融海嘯。檢視金融危機對中國的衝擊，可從資本市場及總體經濟兩方面說明。

¹²¹ 俞可平，**全球化與政治發展**，頁14。

¹²² Robert Gilpin 著，楊宇光、楊炯譯，**全球資本主義的挑戰—21世紀的經濟挑戰**（臺北：桂冠出版社，2004年），頁9。

¹²³ 郭秋榮，「全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討」，**經濟研究**（臺北），第9期（民國98年3月），頁61~67。

¹²⁴ 郭秋榮，「全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討」，同上註。頁61-67。

¹²⁵ 劉明康，「中國特色的銀行監管」，**金融時報中文網**〔倫敦〕，2009年6月30日。

<http://www.ftchinese.com/story.php?storyid=001027287>。

在資本市場方面，2008年1月21日，當擁有美國次級房貸資產數額最大的中國銀行宣佈，共持有80億美元次級貸款受影響，業界無不震驚。¹²⁶損失的自然不止中銀一家，2008年3月北京召開11屆人大1次會議時，中國人民銀行行長周小川說，「中國金融機構在次貸方面是有投資，這些投資也有損失，但數量和比例都不大。也就是說，中國金融機構次貸投資所佔比例較小，能夠消化。」¹²⁷

除銀行體系做出調整避免進一步衝擊外，股市也可看出受金融危機的影響。上海上證指數從2007年10月16日最高點6124點，跌至2008年10月28日的1664點，市值縮水20兆人民幣。但就在2008年底，大陸當局出台振興方案後，股市方面將股票交易印花稅改單邊徵收，中央匯金公司宣佈在二級市場買入工商銀行、中國銀行、建設銀行三大銀行股票，國家資產管理委員會宣佈鼓勵央企回購股票，¹²⁸才將陸股企穩下來。

2009年5月，中國證監會國際部主任童道馳表示，自2008年第3季以來，金融危機對中國資本市場產生較大衝擊，部分上市公司投資境外金融衍生產品遭一定損失，業績明顯放緩。「但總體來看，由於近幾年中國資本市場不斷加強市場制度建設，確保市場穩定運行，本次金融海嘯對於中國資本市場的影響非常有限。」¹²⁹2009年上半年，上海上證指數上漲達62.53%，成為全球漲幅最高股市。¹³⁰顯示投資者信心逐漸恢復，資本市場呈健康態勢發展。

在總體經濟方面，首先，從流量看，分析流量主要是看國際收支表。國際收支分兩大項，經常項目及資本與金融項目。2008年11月起，大陸經常項已出現變化，進出口總值、進口和出口都明顯下降，表明國際環境對中國已產生重大影響。

2009年4月，中國國家外匯管理局公佈數據顯示，2008年中國國際收支交易總規模4.5兆美元，較上年增長5%，增幅較2007年回落25個百分點；資本和金融項目順差190億美元，下降74%，2007年為增長近10倍。¹³¹顯示雖然經常項目及資本項目仍保持「雙順差」，但和前數年相較降幅不小。

從國際收支表亦可看出，2008年貨物貿易雖順差3000多億美元，增長14%，

¹²⁶ 北京，[盈訊網](http://tr.8now.com/html/chuanwen/200811/19-967.html)，2008年11月19日。

<http://tr.8now.com/html/chuanwen/200811/19-967.html>。

¹²⁷ 周小川，「中國金融機構受次貸危機影響損失數量和比例不大」，[中國政府網](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2008lh/zb/0306a/content_910948.htm)，2008年3月6日

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2008lh/zb/0306a/content_910948.htm。

¹²⁸ 「全球救市共禦金融海嘯，中國股市絕處逢生」，[上海證券報](http://stock.jrj.com.cn/2008/09/2109092105001.shtml)〔上海〕，2008年9月21日。

<http://stock.jrj.com.cn/2008/09/2109092105001.shtml>。

¹²⁹ 「證監會官員：金融危機對中國資本市場影響很有限」，[中新網](http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/news/2009/05-20/1699138.shtml)〔北京〕，2008年5月20日。

<http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/news/2009/05-20/1699138.shtml>。

¹³⁰ 「今年上半年上漲62.53%6月份留下跳空缺口」，[和訊網](http://funds.hexun.com/2009-07-01/119209884.html)〔北京〕，2009年7月1日。

<http://funds.hexun.com/2009-07-01/119209884.html>。

¹³¹ 「2008年中國國際收支報告」，2009年4月24日，[中國國家外匯管理局](http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/pic/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%88%E7%B%88%E7%A8%BF%EF%BC%89090424.pdf)。

http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/pic/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%88%E7%B%88%E7%A8%BF%EF%BC%89090424.pdf。

但增速較上一年下降 31 個百分點；經常項目順差規模雖上升，但因受名義 GDP 較快增長和人民幣匯率升值等因素影響，經常項目順差相當於 GDP 的比重，由上年的 13% 降至 9.8%，為 2002 年以來首次下降，這都顯示金融風暴降低了中國外需拉動力量。2008 年中國國際收支平衡見表 4-14。

表 4-14 2008 年中國國際收支主要數據平衡表¹³² (單位：百萬美元)

項 目	差 額	貸 方	借 方
一、經常項目	426,107	1,725,893	1,299,786
A、貨物和服物	348,870	1,581,713	1,232,843
a、貨物	360,682	1,434,601	1,073,919
b、服務	-11,812	147,112	158,924
B、收益	31,438	91,615	60,177
C、經常轉移	45,779	52,565	6,766
二、資本、金融項目	18,965	769,876	750,911
A、資本項目	3,051	3,320	268
B、金融項目	15,913	766,556	750,643
1、直接投資	94,320	163,054	68,734
2、證券投資	42,660	67,780	25,048
3、其他投資	-121,067	535,794	656,861
三、儲備資產	-418,978	0	418,978
四、淨誤差與遺漏	-26,094	0	26,094

資料來源：《中國國家外匯管理局》，2009 年 4 月 24 日。

再從「存量」看，存量最集中表現的是外匯儲備，逾 2 兆美元的外匯儲備成為國內外矚目焦點。不過，由於國際收支仍存在順差，並不斷形成新增外匯，外匯存量並未產生影響。例如 2009 年 1 月，雖然只有 15 個工作日，但當月新增外匯儲備 391 億美元，仍創單月新高。

中國社科院金融研究所所長李揚認為，在金融危機下，外匯儲備管理戰略是「兩害相權取其輕」。因此，保持外匯儲備幣種結構和資產結構基本穩定，是一種理性選擇。「中國能做的事情，只能是順應美國國債收益率曲線的新變化，對

¹³² 「2008 年中國國際收支平衡表」，同上註。

http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/pic/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%B6%E6%94%AF%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%88%E7%B%88%E7%A8%BF%EF%BC%89090424.pdf。

持有金融資產的期限結構進行調整。」¹³³

再從商品價格看，商品價格飆升時，購買商品如鐵礦砂、石油、鋼材等，一旦面臨價格「跳水」，企業必然賠本。面臨金融海嘯時，商品高價簽訂的合約，在合約有效期勢必產生負面影響，甚至因訂單大幅衰退，導致大型企業破產倒閉。

以河北鋼鐵集團所屬最大鋼鐵廠「唐山鋼鐵集團」（唐鋼）為例，2007年唐鋼產量1400萬噸，所需鐵礦石1700萬—1800萬噸，其中85%從國際市場採購。當時簽訂長期協議價格1000元人民幣／噸，唐鋼原認為這價格已比先前1600元人民幣／噸實惠，但到2008年下半年，鐵礦石價格跌到600元人民幣／噸，致使唐鋼遭到嚴重損失。¹³⁴此一現象，普遍出現在2008年下半年至2009年初。

2009年5月，中國人民銀行發佈《2008年中國金融市場發展報告》指出，當前國際金融危機仍未結束，還在對中國金融市場產生衝擊，影響主要表現在改變資金供求關係和可能的資本外逃。「若在中國的各種境外資金由流入轉為流出，有可能導致我國股票市場和債券市場出現較大幅度調整。」¹³⁵

不過，從2009年首季後大陸出台多項「救市」措施看，李揚雖然認為存貨調整仍將是2009甚至2010年上半年影響經濟的重要因素，很多行業和公司將虧損。但包括世界銀行副行長林毅夫¹³⁶、中國人民銀行行長周小川¹³⁷都持續表態，認為中國會是全球經濟復甦最快的國家之一。

二、 中國如何應對金融危機

雖然早於2008年9月15日，中國人民銀行便下調利率和存款準備率，但真正應對金融危機的治理行動，遲至2008年11月5日中國國務院發布「振興經濟方案」才開始。2008年11月5日國務院召開各省市政府和部門負責人會議時，中共總理溫家寶表示，「為應對國際金融危機對中國經濟帶來的不利影響，黨中央、國務院近日作出決定，要實施積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，出臺更加有力的促進經濟發展的政策措施。」¹³⁸兩次會議上，溫家寶提出擴大10項內需措施與7項工作，以表4-15說明。

¹³³ 李揚，「全球金融危機及對中國經濟的影響」，*經濟參考報*（北京），2009年4月15日，第7版。

¹³⁴ 「金融風暴下的企業生態調查」，*中國經營報*，2009年1月10日。
<http://news.cb.com.cn/html/36/n-3436.html>。

¹³⁵ 「2008年中國金融市場發展報告」，*中國人民銀行*，2009年5月5日。
<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3206>。

¹³⁶ 林毅夫接受新華社所屬《瞭望東方週刊》專訪時說，中國仍可能成為全世界最早復甦的國家，且中國9%~10%的增長速度已經有30年了，也許還能維持10年、20年。*瞭望東方週刊*（北京），2009年6月16日。
<http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=10197>。

¹³⁷ 周小川在今年3月28日參加美洲開發銀行會議期間說，全球金融危機已經觸底，預計中國經濟將逐步復甦。
<http://finance.sina.com.cn/g/20090330/07126039827.shtml>。

¹³⁸ 「國務院：部署落實中央政策七項工作，穩定樓市股市，溫家寶發表重要講話」，*人民網*（北京），2008年11月11日。
<http://politics.people.com.cn/GB/8314244.html>。

表 4-15 溫家寶 2008 年 11 月「救市行動」一覽表¹³⁹

方案	內 容
十 條 措 施	一、加快建設保障性工程。
	二、加快農村基礎設施建設。
	三、加快鐵路、公路和機場等重大基礎設施建設。
	四、加快醫療衛生建設。
	五、加快生態環境建設。
	六、加快自主創新和結構調整。
	七、加快地震災區災後重建各項工作。
	八、提高城鄉居民收入。
	九、在全國所有地區、所有行業全面實施增值稅轉型改革，鼓勵企業技術改造，減輕企業負擔約 1200 億元。
	十、加大金融對經濟增長力度。初步匡算實施上述工程建設，到 2010 年底，約需投資 4 兆元人民幣。
七 項 工 作	一、加大投資力度和優化投資結構。
	二、著力擴大消費需求特別是居民消費需求。
	三、促進房地產市場平穩健康發展。
	四、努力保持出口穩定增長。
	五、著力提高企業素質和市場競爭力。
	六、認真做好金融財政工作。
	七、積極推進關鍵環節和重點領域改革。

資料來源：《人民網》，2008 年 11 月 11 日。

2008 年 11 月發布擴大內需方案後，中共國務院又在 2009 年 1 至 2 月，發布 10 大產業振興規劃方案，以表 4-16 說明之。

表 4-16 十大產業振興規劃方案一覽表¹⁴⁰

時間	產業別	主 要 內 容
0114	鋼鐵業	實施靈活出口稅收；加大淘汰落後產能；推進企業重組；培育具有國際競爭力的大型和特大型鋼鐵集團。
0114	汽車業	1.6 升以下減 5%車輛購置稅；支持大型汽車集團重組；3 年安排 100 億元專項資金，支持技改；支持汽車生產企業發展自主品牌。

¹³⁹ 「國務院：部署落實中央政策七項工作，穩定樓市股市，溫家寶發表重要講話」，人民網，北京，2008 年 11 月 11 日。

<http://politics.people.com.cn/GB/8314244.html>。

¹⁴⁰ 「十大產業振興規劃大盤點」，新華網〔北京〕，2009 年 2 月 26 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-02/26/content_10899503_3.htm

0204	紡織業	出口退稅率 14%提至 15%；加大技改資金；鼓勵中小企業金融機構優先貸款；新增中央投資中設立專項，重點支持紡紗織造、印染、化纖等行業技術進步。
0204	裝備製造	支持聯合重組；新增振興技改專項；增加出口信貸；重大工程項目優先採購國內生產設備，國內採購率原則上不低於 70%。
0211	船舶工業	鼓勵金融機構加大出口信貸；延長現行內銷遠洋船財金支持政策至 2012 年；出臺老舊船舶報廢更新政策。
0218	電子信息	實施 IC 升級、彩電工業轉型、第三代移動通信產業新跨越、數位電視推廣、電腦提升和下一代互聯網應用、軟件及資訊服務培育六大工程。落實數位產業政策。
0218	輕工業	提高出口退稅率；加大信貸支持；擴大「家電下鄉」政策；加快造紙、家電、塑膠等行業技改。
0218	石化業	加大信貸支持；擴建產能；抓緊組織實施在建煉油、乙烯重大項目，扶植高附加值化工產品等。
0225	有色金屬	「收儲」為有色金屬產業振興主要措施；推動跨行業、跨地區兼並重組及國外資源並購等。
0225	物流業	將倉儲、配送等各物流環節營業稅率與運輸業統一，調低為 3%；擴大營業稅差額增收範圍等。

資料來源：新華網，2009 年 2 月 26 日。

上述兩個政策，成為中國應對金融危機的「子彈」，也就是所謂的「一攬子計劃」。2009 年元旦溫家寶前往山東視察時，再次強調要把國家中長期科技發展規劃、特別是重大專項和經濟發展結合起來。¹⁴¹同時，一年內大陸 7 次調高出口退稅率，顯示除提振內需外，應對金融海嘯也留意國際形勢。具體出口退稅方案，以表 4-17 說明。

表 4-17 金融危機期間中國調整出口退稅一覽表¹⁴²

時間	項目	內容
2008.8.1	紡織、服裝	出口退稅率 11%提高到 13%
2008.11.1	紡織、服裝、玩具等 3468 項商品	紡織、服裝、玩具調高到 14%；部分傢俱出口退稅率提高到 11%、13%等。
2008.	勞動密集、機電及其他	鞋、帽、傘、傢俱退稅率 11%提到 13%；牙膏、石

¹⁴¹ 『溫家寶：我們採取「一攬子計畫」應對金融危機』，中國政府網，2009 年 1 月 2 日。
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zlft/content_1246250.htm。

¹⁴² 「中國再度大規模提高出口退稅率力保出口穩定」，新華網〔北京〕，2009 年 6 月 8 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-06/08/content_11508379.htm。

12.1	產品 3770 項	材等由 5%、9%提高到 11%、13%。
2009.1.1	高技術和附加值機電產品 553 項	航空導航儀、工業機器人等 13%、14%提高到 17%；摩托車等 11%提高到 14%。
2009.2.1	紡織、服裝	14%調高到 15%。
2009.4.1	紡織服裝、輕工、鋼鐵、石化等產品	紡織服裝提高到 16%；陰極射線管彩電提高到 17%；金屬、傢俱 13%；車輛後視鏡、鎖具等提高到 11%和 5%之間不等。
2009.6.1	電視、罐頭、塑膠	電視設備、縫紉機等商品提高到 17%；塑膠、陶瓷等商品提高到 13%。

資料來源：新華網，2009 年 6 月 8 日

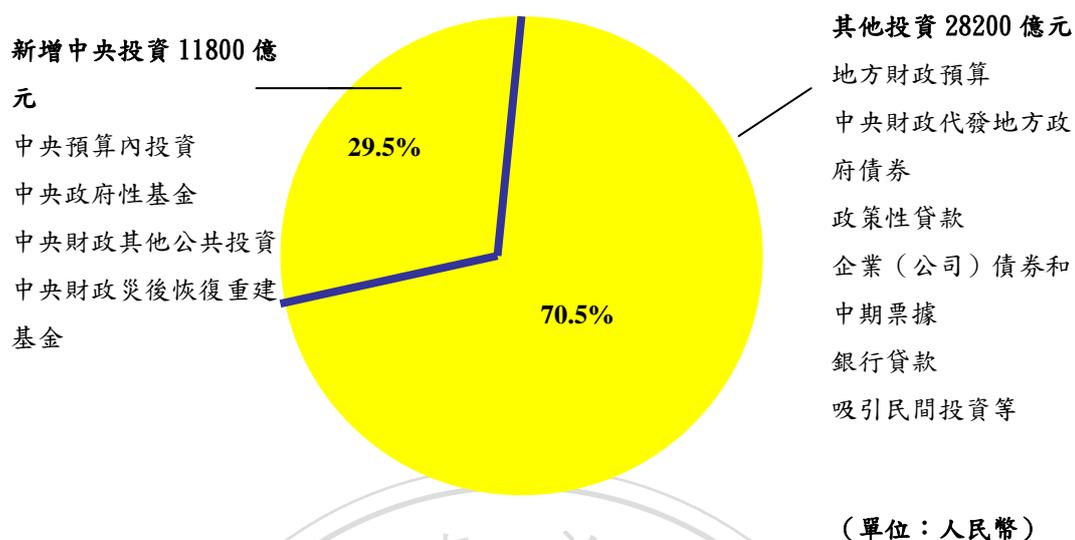
2009 年 3 月中共召開人大會議時，初步公佈了 2008 年推出 4 兆人民幣擴大內需方案的財政安排。2009 年 5 月 21 日國家發展改革委員會公佈投資及投向的主要構成內容，具體分配項目，以表 4-18 及圖 4-5 說明。

表 4-18 擴大內需 4 兆人民幣投向一覽表¹⁴³（單位：億元人民幣）

重 點 投 向	資 金 測 算
廉租住房、棚戶區改造等保障性住房	4000
農村水電房等民生工程和基礎設施	3700
鐵公路、機場等重大基建和城市電網	15000
醫療衛生、教育文化等社會事業發展	1500
節能減排和生態建設工程	2100
自主創新和產業結構調整	3700
汶川地震災後恢復重建	10000
總 計	40000

資料來源：新華網，2009 年 5 月 21 日。

¹⁴³ 「發改委公佈 4 萬億投資構成及中央投資項目最新進展」，新華網〔北京〕，2009 年 5 月 21 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/21/content_11413419.htm。



資料來源：新華網，2009 年 5 月 21 日。

圖 4-5 擴大內需 4 兆元資金來源圖¹⁴⁴

2008 年 11 月中共國務院出台刺激政策後，經濟即逐漸回暖。2009 年 6 月國家統計局發佈《對當前幾個宏觀經濟問題初步分析》說，中國經濟呈較明顯止跌回升之勢，預計第 2 季 GDP 同比增速接近 8%，遠高於第 1 季 6.1% 增幅，也大大高於 5 月頒布的第 2 季 7% 的預測。¹⁴⁵

這是一場系統性危機，一場源自企業大股東癱瘓導致全球治理失靈危機。原被賦予問題解決使命的國際貨幣基金組織（IMF）、世界銀行（WB）也因大股東淪陷和施救機制侷限而難以施展。同時，G8 在全球經濟代表力已不夠，G20 國家經濟差異大，集體行動空間有限，這就給積極參與全球治理的中國帶來新的機會。

中國從質疑、消極到積極、主動參與全球治理進程，一方面因鄧小平「改革開放」政策所致，實施「走出去，引進來」的國際經貿政策；另一方面，全球化興起後，中國參與全球化進程也為中國帶來繁榮前景，符合中國內部提升綜合國力的目標與政策。

金融危機發生後，中國除提出擴大內需方案、「10 大產業振興規劃」及 7 次提高出口退稅政策外，還在百日內降息 5 次以提高市場流動性，利率至此成為大陸經濟鬆緊重要指標，以表 4-19 說明。

¹⁴⁴ 「發改委公佈 4 萬億投資構成及中央投資項目最新進展」，新華網〔北京〕，2009 年 5 月 21 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/21/content_11413419.htm。

¹⁴⁵ 「中國經濟止跌回升有望」，中國評論新聞網〔香港〕，2009 年 6 月 24 日。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/0/3/4/101003425.html?coluid=45&kindid=0&docid=101003425&mdate=0624084604>。

表 4-19 百日 5 次降息一覽表¹⁴⁶

時間	內容
2008.9.16.	調降 1 年期貸款利率 0.27 個百分點至 7.2%；存款準備率從 9 月 25 日起調降 1 個百分點至 16.5%。
2008.10.9.	下調 1 年期存款貸款利率 0.27 個百分點至 6.93%；15 日起下調存款準備金率 0.5 個百分點至 16%。
2008.10.30.	1 年期貸款利率由現行 6.93% 下調至 6.66%，下調 0.27 個百分點。
2008.11.27.	調降 1 年期存款貸款利率 1.08 個百分點，1 年期貸款利率降至 5.58%；
2008.12.23.	調降 1 年期貸款利率 0.27 個百分點至 5.31%；25 日起，存準率調降 0.5 個百分點至 14.5%。

資料來源：新華網，2008 年 10 月 29 日。

惟金融危機後中國採取「積極財政」及「寬鬆貨幣」政策，導致信貸大量爆增。根據中國人民銀行發布《2009 年第 4 季度中國貨幣政策執行報告》顯示，2009 年年末，人民幣貸款年末餘額為 40 兆元人民幣，同比增長 31.7%，增速比上年高 13 個百分點，比年初增加 9.6 兆元人民幣，同比多增 4.7 兆元，¹⁴⁷數量之大頗為驚人，也因此引起引發通貨膨脹的憂慮。

從全球協調應對金融危機看，大陸首次採取和全球主要國家一致降息的行動。2008 年 10 月 30 日第三次降息，便是在美國聯準會（FED）29 日宣佈降息隔一天；當時，前後一週內降息國家和地區包括美國、台灣、香港、中國、挪威、日本、歐盟、英國、瑞士及丹麥。¹⁴⁸

早在 2008 年 10 月 30 日，溫家寶前往哈薩克參加《上海合作組織》成員國第 7 次總理會議時說，「要團結一致加強合作，共同提高抵禦風險和把握機遇的能力。利用現有政策協調和協商機制，特別是各國央行及經濟主管部門間的合作機制，探討雙邊和多邊應對金融危機的措施。」¹⁴⁹溫家寶在這次會議上提出 4 點建議：一是繼續推進區域貿易投資便利化，推動成員國間貨物貿易儘快向投資、大型經濟技術合作等更高階段發展；二是實現區域內基礎設施網路化。加快實施能源、交通和通信領域的示範性項目；三是推動金融、企業界密切合作，共同加強對全球宏觀經濟、金融形勢研判，及金融政策的協調，加強和改進金融監管；四是創新發展思路、完善合作機制。研究建立科技合作機制，開展清潔能源、

¹⁴⁶ 「應對金融風暴，全球再次聯手降息」（專題），新華網〔北京〕，2008 年 10 月 29 日。
http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-10/29/content_10275193.htm。

¹⁴⁷ 「2009 年第四季度中國貨幣政策執行報告」，中國人民銀行，2010 年 2 月 11 日。
<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3513>。

¹⁴⁸ 「應對金融風暴，全球再次聯手降息」（專題），新華網。
http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-10/29/content_10275193.htm。

¹⁴⁹ 「上海合作組織成員國第七次總理會議舉行 溫家寶出席並講話」，新華網〔北京〕，2008 年 10 月 30 日。
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/30/content_10282970_1.htm。

新材料及科技成果產業化方面的合作。¹⁵⁰

從 2009 年初起，溫家寶更多次提出國際合作應對金融危機的說法，顯示中國在面對金融危機之際已展現全球治理的企圖心，在國際間強化中國的發聲。以表 4-20 說明。

表 4-20 溫家寶「國際合作應對金融危機」談話一覽表

時間	地點與場合	內容
0131	世經論壇·會晤西班牙首相	兩國要把攜手應對金融危機、促進經濟增長作為兩國關係首要任務，全面加強合作
0202	英國劍橋大學演說	當前首要任務就是合作應對前所未見的金融危機
0203	會見英首相布朗	中英將以應對金融危機為契機，全面深化交流合作；發表《中英加強合作積極應對國際金融危機聯合聲明》
0313	北京·「兩會」	兩岸關係十分緊密，應加強合作應對危機
0418	海南·博鰲論壇	中國願同亞洲國家一道積極應對挑戰，全面加強合作，促進地區和平與繁榮
0603	北京·美財長蓋特納	應加強應對國際金融危機，堅決反對貿易投資保護主義，推進國際金融體系改革，加強對國際儲備貨幣監管
0616	北京·會見太平洋島國代表團	要努力拓展經貿合作，共同應對國際金融危機

資料來源：筆者整理自新華網。

中國國家主席胡錦濤 2009 年 6 月 3 日會見美國總統特使、財長蓋特納時，也全面點出中共在看待及應對這場金融海嘯中國方面的立場。胡錦濤說：

「中美兩國作為世界上重要影響的國家，無論在應對國際金融危機挑戰、推動世界經濟復甦方面，還是處理國際和地區熱點問題、維護世界和平與安全方面，雙方都有著廣泛共同利益，肩負重要責任。中方願與美方一道，堅持從戰略高度和長遠角度出發，把握大局，抓住機遇，進一步加強兩國各級別對話與磋商，擴大雙方各領域交流與合作，推動新時期中美關係取得新的進展。」¹⁵¹

如前所述，金融危機起因於美國過度投資衍生性商品、監管不足及風險管控制度不足所致，這除了要求各國需建立更有效內控機制外，也必須具備有效的國際合作組織及全球治理機制。2009 年 2 月中共總理溫家寶訪問英國時，便與英國

¹⁵⁰ 「上海合作組織成員國第七次總理會議舉行 溫家寶出席並講話」，新華網〔北京〕，2008 年 10 月 30 日。

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/30/content_10282970_1.htm。

¹⁵¹ 「胡錦濤溫家寶會見蓋特納 中美加強合作應對金融危機」，新華網〔北京〕，2009 年 6 月 3 日。

http://74.125.153.132/search?q=cache:eGDAay231QsJ:big5.southcn.com/gate/big5/finance.southcn.com/jrdd/content/2009-06/03/content_5212356.htm+溫家寶+合作應對金融危機&cd=13&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw。

首相布朗談到國際金融體系改革問題。溫家寶提出四點建議：一，推動各國加強宏觀經濟政策溝通與協調，減少金融危機對實體經濟的影響，抑制貿易和投資保護主義；二，推動國際社會繼續關注發展問題，避免金融危機影響千年發展目標如期實現，解決發展中國家的突出關切；三，推動建立公平公正的國際金融體系。增加發展中國家發言權和代表性，加強對主要儲備貨幣發行國宏觀政策的監督；四，推動改革和完善國際金融監管體系，加強複雜金融產品的資訊披露，加強審慎監管和問責，加強跨境金融監管合作。¹⁵²

2009年3月中國國家主席胡錦濤出席倫敦G20峰會前，中國人民銀行副行長胡曉煉也提出對國際金融體系—「布雷頓森林體系」¹⁵³改革的5項官方觀點：一是需要在國際金融組織中增加發展中國家代表性和發言權；二是國際金融組織要改善監督，強調對所有成員監督公平。當前形勢下，IMF的監督應特別加強對主要貨幣儲備發行國家的金融經濟政策的監督；三是IMF要加強自身能力建設。及早識別風險，作出風險預警；四是IMF內部治理結構要進行改革，改善決策程式；五是國際金融組織高層管理人員評選，要擇優、透明，真正使管理國際金融組織的人員具大家都認可的能力。¹⁵⁴胡曉煉認為，在IMF和G20金融穩定論壇間，應有進一步分工與合作，其他國際金融組織包括國際清算銀行，也應在框架中承擔相應的角色。這都代表中國官方說法，也是中國首次正式在全球金融治理議題上的密集發聲。

讓外界留意到中國改變過去低調、「絕不當頭」的轉變，是來自中國人民銀行行長周小川在G20倫敦峰會前的系列文章，大陸官方媒體以「重磅炸彈」形容周小川文章的份量。周小川分別從「改革國際貨幣體系」、「關於儲蓄問題」及「改變宏觀和微觀週期性的進一步探討」¹⁵⁵等角度，論述金融改革及國際金融體制改革的中國視野，也等於向國際提出一份中國說帖。

綜觀周小川對改革國際貨幣體系觀點如下：創造一種與主權國家脫鉤、並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，從而避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷，這是國際貨幣體系改革的理想目標。¹⁵⁶他呼籲充分考慮「SDR」（特別提

¹⁵² 「溫家寶與英首相舉行會談 就合作應對危機達共識」，**新華網**〔北京〕，2009年2月3日。
<http://www.cns.hk:89/gn/news/2009/02-03/1546592.shtml>。

¹⁵³ 布雷頓森林體系（Bretton Woods system），肇因1944年7月，44個國家代表在美國新罕布夏州「布雷頓森林」召開聯合國和盟國貨幣金融會議，稱為「布雷頓森林會議」。這次會議通過《聯合國貨幣金融協議最後決議書》、《國際貨幣基金組織協定》和《國際復興開發銀行協定》兩個附件，總稱《布雷頓森林協定》。該協定是二戰後以美元為中心的國際貨幣體系協定。布雷頓森林體系（Bretton Woods system）是該協定對各國就貨幣兌換、國際收支調節、國際儲備資產構成等問題共同作出安排所確定的規則、採取的措施及相應組織機構形式的總和。**維基百科**。
<http://zh.wikipedia.org/wiki/布雷頓森林協定>。

¹⁵⁴ 「人民銀行副行長胡曉煉詳解當前國際金融熱點話題」，**中國政府網**，2009年03月24日。
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-03/24/content_1267455.htm。

¹⁵⁵ 周小川提出的文章分別為「關於改革國際貨幣體系的思考」（2009年3月23日）、「關於儲蓄率問題的思考」（2009年3月24日）、「關於改變宏觀和微觀週期性的進一步探討」（2009年3月26日），**中國人民銀行**。
<http://www.pbc.gov.cn/hanglingdaojianghua/index.asp?page=1&keyword=>。

¹⁵⁶ **中國人民銀行**，2009年3月23日。

款權)¹⁵⁷的作用，認為 SDR 具超主權儲備貨幣特徵和潛力。

2009 年 6 月，中國人民銀行發佈《2009 年中國金融穩定報告》，再次延續周小川先前提出的觀點，顯然已將在國際提倡建立超主權的新國際儲備貨幣，視為中國面對金融海嘯的新國策。2008 年，中國擁有的 SDR 不足 12 億美元¹⁵⁸，對一個外匯儲備近兩兆美元的國家來說，的確不成比例。

改革國際貨幣體系，只是中國提出應對金融危機的方式之一，中國國家主席胡錦濤在 2009 年 4 月 3 日出席倫敦 G20 峰會時發表演講，已概括中國在金融危機提出的全球治理政策。胡錦濤提出的 6 點意見，可視為中國面對金融危機國際合作的主要立場和意見。以表 4-21 說明。

表 4-21 胡錦濤在倫敦 G20 峰會提出治理金融 6 點意見¹⁵⁹

意見	內 容
1	加強金管合作，盡快制定普遍接受的國際金融監管標準和規範，完善評級機構行為準則和監管制度，建立覆蓋全球的早期預警機制，提高早期應對能力。
2	增強對發展中國家救助。中方支援 IMF 增資，新增資金應確保優先用於欠發達國家；建立快速反應、行之有效的國際金融救援機制。
3	金融穩定論壇應發揮更大作用，並同其他國際金融機構加強協調，共同推動國際金融體系改革早日取得積極進展。
4	IMF 應加強和改善對各方特別是主要儲備貨幣發行經濟體宏觀經濟政策的監督，尤其應加強對貨幣發行政策的監督。
5	改進 IMF 和 WB 治理結構，提高發展中國家代表性和發言權。
6	完善國際貨幣體系，健全儲備貨幣發行調控機制，促進國際貨幣體系多元化、合理化。下階段各方應制定出可供操作的時間表和路線圖推進改革。

資料來源：《中國新聞網》，2009 年 4 月 3 日。

胡錦濤在倫敦峰會講話，不僅代表中國面對金融海嘯提出的全球治理方案，也是中國首度一改過去低調，主動出擊的作為，顯示「全球治理」進程在中國發酵，並扮演更重要角色。

三、 中國積極參與全球治理

<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=4200&ID=279>。

¹⁵⁷ SDR (Special Drawing Rights)，是 IMF1969 年創設的一種儲備資產和記賬單位，亦稱「紙黃金」，最初是為支持布雷頓森林體系創設，後改稱「特別提款權」。最初，每特別提款權單位被定義為 0.888671 克純金價格，也是當時 1 美元的價值。隨著布雷頓森林體系瓦解，特別提款權現在已作為「一攬子」貨幣計價單位。最初 SDR 由 15 種貨幣組成，經多年調整，目前以美元、歐元、日元和英鎊四種貨幣綜合成爲一個「一攬子」計價單位。

¹⁵⁸ 「中國央行報告再提特別提款權，改革國際金融體系」，中國新聞網〔北京〕，2009 年 6 月 26 日。<http://big5.chinanews.com.cn:89/cj/news/2009/06-26/1751400.shtml>。

¹⁵⁹ 「胡錦濤 G20 峰會講話提出五舉措應對國際金融危機」，中國新聞網〔北京〕，2009 年 4 月 3 日。<http://www.cns.hk:89/cj/gjcj/news/2009/04-03/1630692.shtml>。

1989年不少拉美國家陷於債務危機，急需改革。美國民間智庫「國際經濟研究所」(Peterson Institute for International Economics)邀請IMF、WB、美洲開發銀行和美國財政部等單位專家及拉美代表，在華府召開研討會獻策。當時，曾在WB任職的國際經濟研究所專家威廉森(John Williamson)執筆撰寫成《華盛頓共識》(The Washington Consensus)¹⁶⁰，提出指導拉美改革的各項主張，包括實行緊縮政策防通脹、削減公共福利開支、金融貿易自由化、統一匯率、取消對外資自由流動的障礙，及國有企業私有化、取消政府對企業管制等，得到世界銀行的支持。

威廉森對拉美國家提出的10條政策獲國際經濟組織認同，且因國際機構總部和美國財政部都在華盛頓，加上會議在華府召開，因此這一共識被稱作「華盛頓共識」。由於秉承的是亞當斯密(Adam Smith)「自由競爭」經濟思想，與西方自由主義一脈相承，因此也有人稱其是「新自由主義政策宣言」。

1990年代，IMF等國際組織在轉型國家推動「華盛頓共識」，結果引起不少爭議，有些拉美國家的民族工業不僅喪失競爭力，政府也失去宏觀調控能力，導致貧富差距拉大。次貸危機演變成全球金融危機後，2009年召開倫敦G20峰會上，英國首相布朗便稱，「舊有的華盛頓共識已終結了。」¹⁶¹

美國次貸危機導致全球金融危機及「華盛頓共識」被宣稱終結後，形成鮮明對比的便是，「中國模式」開始受世人關注。2004年5月，美國《時代》雜誌前編輯、清華大學兼任教授雷默(Joshua Cooper Ramo)，首次提出「北京共識」(The Beijing Consensus)概念。雷默將之定義為：「一是銳意創新和試驗；二是積極維護國家邊界和利益；三是越來越深思熟慮地積累不對稱投力量手段(如巨額外匯儲備)。」¹⁶²

雷默認為，中國經濟發展模式不僅適合中國，也是發展中國家追求經濟增長和改善人民生活可倣效的成功模式，「北京共識」將給這些國家提供新的道路。

西方國家對「中國發展模式」關注早已有之，但近幾年關注力度加大，主因便是雷默提出的「北京共識」，而在歷經兩次金融危機後似乎證明了比「華盛頓共識」更具遠見及可操作性。中國在歷經兩次金融危機衝擊後，仍能保持穩定和快速發展，這就使金融危機後包括歐、美等國對金融市場的干預，都被認為是在學習中國。¹⁶³誠如雷默所言，求變、求新和創新是「北京共識」中體現實力的基本措辭。當今世界面臨嚴重問題，如南北鴻溝擴大、環境惡化、國際恐怖活動和毒品走私，應加快從強權政治向道義政治轉變。¹⁶⁴

¹⁶⁰ 華盛頓共識(Washington Consensus)，1989年所出現的一整套針對拉美國家和東歐轉軌國家的新自由主義的政治經濟理論。維基百科。<http://zh.wikipedia.org/wiki/華盛頓共識>

¹⁶¹ 「G20峰會誰是贏家」，金融界〔北京〕，2009年4月7日。
<http://shanghai.ifund.jrj.com/forumshanghai/topic145986.html>。

¹⁶² Joshua Cooper Ramo 著，黃平，崔之元主編，中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識(北京：社會科學文獻出版社，2005年)，頁221。

¹⁶³ 莊俊學，『「中國模式」研究的回顧』，北京，中國共產黨新聞網，2009年3月19日。
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/8992114.html>。

¹⁶⁴ Joshua Cooper Ramo 著，黃平，崔之元主編，"The Beijing Consensus"，中國與全球化：華

「道義政治」即是從「善政」(good government)走向「善治」(good governance)¹⁶⁵，也是中國「漸進式改革」的目的。從這點看，走向「善治」正是中國30年來治理變遷的主要特色，也可能成為中國崛起後「其他國家能從中國學習」的主要議題。鄧小平在1978年說，「到了中國國民生產總值人均1000美元時，我們有可能對第三世界的貧窮國家提供更多幫助。」¹⁶⁶雷默認為，到2003年中國人均收入超過1000美元大關，「如今，這個國家發現自己不僅擁有一些經濟手段幫助這世界，還擁有另一手段，就是它的典範作用。」¹⁶⁷也許這正是當年鄧小平的設想。

金融危機後，法國前總統希拉克訪北京並到外交學院發表題為《金融危機與新的全球治理》演講時說，「世界需要中國在新的全球治理中發揮平衡的建設性作用。因為中國體現了一種平衡的力量，它建立在注重行動與思想的長遠時效觀上。」¹⁶⁸除了金融危機外，希拉克說，「世界各國不應因當前危機而放棄或減緩保護環境的努力，中國在這方面做出好的榜樣。中國2008年10月發表關於應對氣候變化的白皮書，見證了它的勇氣和清醒。」¹⁶⁹

2008年10月28日，國務院新聞辦公室發表《中國應對氣候變化的政策與行動》白皮書，2009年4月總理溫家寶在博鰲論壇演講時強調，「在《聯合國氣候變化框架公約》下，深化對話與交流，積極開展務實合作，為全球應對氣候變化做出力所能及的貢獻。」¹⁷⁰顯示中國「漸進式改革」進程經過30年後，「全球治理」已深深影響中國，在「和平崛起」漸成氣候後，中國已從「全球治理」的消極參與者，轉型為積極的規則引領者及創造者角色。

2008年中期，聯合國秘書長潘基文訪北京時說，「中國政府在面對諸如糧食危機、金融危機和氣候變化等全球問題的挑戰時，做為發展中國家的大國，中國已承擔起全球責任。」¹⁷¹在金融危機導致全球金融治理機制失靈後，中國也進一步強調區域整合的重要性。社科院世界經濟與政治所副所長王逸舟說，「經濟危機讓全球化遭到重大挫敗，中國應在東亞合作中承擔積極的推進作用，因為地區依存是中國走向全球化的一個重要支點。」¹⁷²

盛頓共識還是北京共識，頁7-8。

¹⁶⁵ 俞可平，「走向善治：30年來中國的治理變遷及其未來趨勢」，收錄俞可平主編，**中國治理變遷30年**（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁1。

¹⁶⁶ 鄧小平，「中國本世紀的目標是實現小康（一九七九年十二月六日）」，**鄧小平文選**，第二卷（北京：人民出版社，1994年），頁237。

¹⁶⁷ Joshua Cooper Ramo 著，黃平，崔之元主編，「*The Beijing Consensus*」，**中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識**。頁51。

¹⁶⁸ 希拉克，「全球治理需中國智慧參與」，**大公網**〔香港〕，2009年4月29日。

http://www.takungpao.com/news/09/04/29/usa_finance-1073922.htm。

¹⁶⁹ 希拉克，「全球治理需中國智慧參與」，同上註。

http://www.takungpao.com/news/09/04/29/usa_finance-1073922.htm。

¹⁷⁰ 「博鰲亞洲論壇2009年年會開幕，溫家寶作主旨演講」，**中央政府門戶網站**，2009年4月18日。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/lhdh/2009-04/18/content_1289197.htm。

¹⁷¹ 「潘基文訪問我院並發表演講」，**外交學院**，2008年7月1日。

<http://www.cfau.edu.cn/mainweb/kxyj/content.php?topicid=MDAxMDA3&contentid=MTkz>。

¹⁷² 「全球治理失靈，亞洲積極突圍」，**21世紀經濟報導**〔北京〕，2009年4月17日，第17版。

中國在亞洲的影響力也發端於 1997 年亞洲金融風暴。當時因人民幣堅持不貶值，避免了危機惡化。自那時起，中國在亞洲陸續建立各種靈活合作模式，如「東協 10+1」及「東協 10+3」，還有湄公河領域各國合作等。自 2008 年以來，中國在區域內各項整合舉措不斷，尤其在金融領域上。如 2008 年 12 月 24 日，中共國務院會議決定對廣東、長三角與港澳、廣西和雲南與東盟貨物貿易進行人民幣結算試點；4 月 8 日，決定在上海、廣州、深圳、珠海、東莞 5 城市開展跨境貿易人民幣結算試點；中國與韓國、香港和印尼簽署貨幣互換協，更突顯人民幣國際化的準備。

2009 年 4 月 11 日，儘管東亞領袖峰會被曼谷紅衫軍耽誤，但稍後回到北京的總理溫家寶仍按計畫宣佈系列與東亞合作舉措，如設立總規模 100 億美元的「中國－東盟投資合作基金」；3 至 5 年內，為東盟提供 150 億美元信貸，包括 17 億美元優惠貸款；向柬埔寨、寮國、緬甸提供總額 2.7 億元人民幣特別援助；向中國－東盟合作基金增資 500 萬美元；¹⁷³另外，中國與東盟領導人會後簽署中國－東盟自貿區《投資協議》。顯示在「全球治理」途徑上，中國已「轉守為攻」、主動出擊，爭取全球更具影響力的話語權。

隨著全球化時代到來，全球化已非屬某一道路或單一模式可運轉，「中國模式」也只能算是豐富世界各種發展模式之一；但毫無疑問，按照「中國模式」的「穩定中求發展」、「漸進式增量改革」走下去，中國必成為穩定全球化後一股中堅力量，且可能成為構建未來國際新秩序的主要國家。

儘管「全球治理」至今仍存在許多理論缺陷，但多數學者認同，全球化對一個國家或社會的影響（無論正面或負面），是透過某些機制來實現，這一機制就是制定國內的公共政策與制度。透過公共政策與制度的建立，國家或社會從而取得收益或風險，從其中獲益或受損，而損益分擔與分配則決定潛在的衝突水準。

在中國人民銀行發布的《2009 年中國金融穩定報告》明確表示，「（為）避免主權信用貨幣作為儲備貨幣的內在缺陷，需要創造一種與主權國家脫鉤、並能保持幣值長期穩定的國際儲備貨幣，充分發揮特別提款權(SDR)的作用，由 IMF 集中管理成員國的部分儲備，增強國際社會應對危機、維護國際貨幣金融體系穩定的能力。」¹⁷⁴這也是第一次中國表明，將創設超主權國際儲備貨幣的宣示。

中國除提出呼籲及建議外，也實際將「全球治理」相關政策及體制融入新公共政策中，例如一步步讓人民幣走向國際化。2009 年 7 月 1 日，中國人民銀行、財政部、商務部、海關總署、國家稅務總局及銀監會 6 部委共同發布《跨境貿易人民幣結算試點管理辦法》¹⁷⁵，突顯金融海嘯後，正視中國經濟總量及地位在國際間已無法忽視，加快人民幣走向國際化的一項重大步驟。

¹⁷³ 「楊潔篪通報我政府加強中國東盟全面合作設想建議」，中央政府門戶網站，2009 年 4 月 12 日。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-04/12/content_1283543.htm。

¹⁷⁴ 「中國金融穩定報告（2009）」，中國人民銀行，2009 年 6 月 19 日。<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3263>。

¹⁷⁵ 「跨境貿易人民幣結算試點管理辦法」，中國人民銀行，2009 年 7 月 1 日。<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&id=3284>。

可以說，由於中國近年經濟迅猛發展，已讓她在金融危機後的「全球治理」地位，發生急遽變化，中國面對金融海嘯後的發言，成為「全球治理」的重要標竿。中國在金融危機後的舉動，也是重建全球信任機制的展現，表明未來面對任何「全球治理」課題，中國不僅將扮演合作者角色，也將是出中國觀點，重建國際新秩序。



第五章 善治之評估

善治是相對善政而言，善政是政府的良善政治期望，期望提供一個具有遠景的政治圖像，讓治理更得到昇華；而善治則是一種理想，政府透過制定法規制度、提供發展公民社會的土壤，在透過制度協商下及廉潔高效透明的政務運作，達成國家先進治理的願望。從毛澤東等老一輩中共領導人建國的社會主義初創時期，政制百廢待舉，實行的是強力統治，計畫經濟主導一切思維下，政府以壟斷一切的專制手段，讓國家走向統一，不僅是政治統一，也是經濟、社會階層統一，統一在共產黨的領導下。然而，隨著國家經濟、人口及需求的膨脹，計畫控制包攬一切的手段已走到盡頭，不得不促使中國第二代領導人鄧小平的幡然改革。全球化興起以及隨著規模經濟的發展，改革開放走向一條不歸路，中國不再「摸著石頭過河」，而是以建立市場經濟體系框架為任務，以加入 WTO（世貿組織）為起點，解構傳統，重新建構國家。這就讓統治逐漸遞嬗到善政階段，公民社會的逐漸興起，也讓善治終有了成長的驅動力。

本章將就善治的可能性進行評估，並以第一節著重探討中國「公民社會」是否已興起，並逐漸培育成改變中國未來走向善治的驅動力。第二節，文內將探討「善治」的標桿。中央編譯局副局長俞可平曾在 2005 年提出「善治」的 15 個量化指標，2008 年俞可平研究團隊再提出「中國治理評價框架」的 12 個衡量標準，本節擬建構一新指標，融合大陸學者提出的相關標準及筆者研究心得，製作新的指標，從上一章提出的政治面、經濟面、社會面及全球面等 4 個面向，評估其發展路徑趨向「善治」的得分和落點，並從中比較其進步與落後指標的因素，作為本論文的主要創見；第三節則將著重檢討中國走向「善治」的具體成就與困境，善治在部份領域走得很快，但在部份領域毫無進展，其原因為何？主要難點在哪？將是第三節主要探討的焦點。以下分別說明。

第一節 中國「公民社會」之浮現

「公民社會」(civil society) 有政治學及社會學上兩種不同解釋的策重點，政治學上，公民社會強調的是「公民性」，即公民社會主要由那些強調保護公民權利和公民政治參與的民間組織所構成；而社會學意義上的概念，則是強調其「中間性」，即公民社會是介於國家和企業間的中間領域所構成。¹ 探討中國的「公民社會」，這裡所指的是國家和政府之外的所有民間組織和民間關係的總和。

大陸社科院 2008 年底公佈《2009 年社會問題藍皮書》，報告中統計登記的民間組織人數達 38 萬 2000 人，職工入會總數 2 億人，據此，報告主編李培林引

¹ 俞可平，中國公民社會的興起及其對治理的意義。俞可平等著，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 189。

以為是中國「公民社會」發展迅速之力證。²究竟大陸是否已浮現「公民社會」？其「公民社會」建構又是循著如何途徑前進？目前仍有爭論，惟從大陸近年公民參與政治及社會事物經驗看，說大陸已具備「公民社會」雛型，或「形成中的中國公民社會」，應無疑義。

「公民社會」乙詞來自黑格爾在《法哲學》中提到的概念，意指超越政府組織的廣大範圍之私人結合，係在公共領域中以集體行動表達其利益、熱情及理性，並交換資訊，且為達到共同目標而向政府提出需求形成的「正式制度」或「非正式制度」的相關組織。³從「新制度主義」角度來看，雖然在制度與選擇、偏好與個人行動而言，在解釋代表國家部門正式制度「公務員法規」和非正式制度例如「萬人評議」、「公民聽證」結構間仍難取得共識，⁴但至少已發端，並逐漸朝正式制度方向邁進。

近年的理論研究亦認為，仲介社會團體（intermediate institutions）在經濟和政治發展中發揮重要作用，其建立在社會成員相互關係中的平等和信任上，形成公共領域、個人與團體在其中相互溝通，從而影響指導集體生活的共識。⁵

「公民社會」在大陸也有人稱之為「民間社會」或「市民社會」。嚴格說，由於中國本身是充滿異質性的社會，城鄉差距、東西差距都很大，導致社會結構也大不相同。城市受跨國企業及西方文化影響日深，「公民社會」雛型明顯，且民眾的維權事例獲地方政府解決比率較高；相對來說，農村封建家長式的領導方式仍所在多有，農業社會影子深厚，也就感受不到「公民社會」的形成。

但這也並非說農村社會沒有民間組織，有些特殊的 NGO 實際就紮根在農村地區成長茁壯。只是從大環境及「統合主義」（corporation）制度下，民間組織只能試圖在與政府緊密的連繫中找出有限的自主性；而中國政府基於統治，對民間組織的崛起和發展，雖有疑慮，但也有「用好，管好」的需要。⁶

在前一章節提到中國 NGO 部分，也是探討公民社會結構主要組成部分。NGO 背後主導形成主流民意，改變了政府決策的事例。EX 怒江建壩、廈門 PX 遷廠事件，自然之友組織等。儘管如此，由於「公民社會」的建構制度仍未趨完善，因此也導致不少民眾經由「對抗」方式尋求維權事例不斷發生。以 2008 年來說，3 月西藏拉薩發生抗暴事件（314 事件）、6 月 5 日南京砲兵學校地方學生抗議事

² 中國社科院，2009 年社會問題藍皮書〔北京，2008 年 12 月 15 日〕。

<http://www.cns.hk.89/gn/2008-12-15/1488153.shtml>。

³ 孫治本，公民意識的培養與建構〔行政院經濟建設委員會，2004 年〕，頁 3。

⁴ 吳正雄，「當前中國大陸公民社會之發展」，中共研究（臺北：中共研究雜誌社，2009 年 3 月），第 43 卷 3 期，頁 62~65。

⁵ 魏樂伯，當代華人城市的民間社會組織〔香港中文大學亞太研究所，2002〕。

⁶ 王超群，「中國大陸公民社會建構的軌跡和台灣經驗」，中共研究（臺北：中共研究雜誌社，2009 年 8 月），第 43 卷 8 期，頁 80。

件、8月北京奧運期間新疆省連串爆炸及襲警事件等，仍然顯示公民權益無法完全獲得確保障，才導致抗議事件頻仍。

為推動和加強全球公民社會和公民活動，目前已成立一個全球性聯盟組織，稱為「公民參與世界聯盟」(World Alliance for Citizen Participation)，會員來自一百多個國家的志願性組織和團體。此外，一九九九年，在倫敦政經學院公民社會研究中心主任赫曼安尼爾(Helmut Anheier)推動下，「公民社會指標」(Civil Society Index, CSI) 作為一種綜合性的評估工具問世，目的是針對各國層面的公民社會行為者，進行全面性的參與需要評估。⁷

赫曼安尼爾主張的「鑽石工具」四個面向：結構、環境、價值、影響，將74項指標分別歸屬於25個構面，廣泛運用於衡量各國或地區的公民社會發展狀況。其主要架構分為：1、結構面向(structure)：公民參與的廣度、深度、多樣性、組織架構、相互關係、資源；2、環境面向(space)：政治環境、人權、社會經濟環境、社會文化環境、法治環境、政府與公社會關係、企業與公民社會關係；3、價值面向(value)：民主、透明、寬容、非暴力、性別平等、消除貧困、環境保護；4、影響面向(impact)：影響公共政策、政府與企業的課責、回應公眾利益、賦權公民、滿足社會需求等。⁸

而根據學者對中國所做的CSI研究，中國大陸的結構面向1.0、環境面向1.2、價值面向1.8以及影響面向為1.6，是中港臺三地中得分較低的，雖然學者指出由於各國社會民情差異大，且評分過程有一定的主觀因素，但大致顯示兩岸三地大陸在「公民社會」發展上較落後，應是可信的。⁹

一、 中國「公民社會」初具雛型

關於中國是否具備現代意義上「公民社會」，一向見仁見智。比較成熟的觀點認為，在中國長期以來的社會體制架構裡，尤其是改革開放前，國家和集體利益具有毋庸置疑的先在性和獨佔性，個人處於行政依附地位，形成一種單一的社會結構，在一定意義上呈現的是國家併吞市民社會或公民社會狀態，因此沒有現代意義上的市民社會。¹⁰而隨著改革開放的腳步加快，市場經濟體制建立，政治體制和思想觀念都呈現巨大轉變，引發了巨大的社會結構變革，也因此推動了公民社會的逐漸興起與形成。從這意義上來說，市場經濟體制的確立，可說真正啟動了中國社會由單一性走向多元性的歷史進程，城市工業化、現代化後又促使勞

⁷ 林德昌，*台灣公民社會指標之研究：兼論青年公共參與*，頁3。

⁸ 北京清華大學賈西津主持，「中國CSI研究」〔2003年—2005年完成〕。

⁹ 中山大學林德昌主持研究費時半年完成，「台灣CSI研究」，轉引王超群，*中國大陸公民社會建構的軌跡與台灣經驗*，同註5。

¹⁰ 馬長山，*國家、市民社會與法治*（北京：商務印書館，2003年），頁217。

動力由農村轉向城市，城市改革後又促使戶籍制及人口流動問題出現及解決，因而為現代化意義的公民社會奠定了發展基礎和空間。¹¹

由於「公民社會」此一術語及意涵也自外移植，如同「非政府組織」一詞，因此不少大陸多數仍以「民間組織」來概括「公民社會」的發展。在此，吾人也以「公民社會」來統籌稱謂本研究相關用語，其中同義語包括「市民社會」、「社會組織」、「民間組織」、「社團組織」等。

筆者認為，中國「公民社會」已初具雛型，這主要是因為體制改革及民間社會崛起相互作用的結果，體制的「漸進式改革」帶來政府權力下放，政府已無法執行像傳統計畫經濟年代「從出生到死亡」(from toe to tomb)的管理控制思維，政府威權的解構，必然帶動民間社會的「自我管理」、「自我組織完善」及「自我成長」；而隨著民間社會及組織的成長，必然反饋到政府身上，要求制定相應的法規和秩序，要求提供相當的環境與設計，如此相互激盪的結果，便可達成「螺旋式上升」(spiral up)的良性循環。

因此，從體制上說，傳統計畫經濟的解構，使社會發生根本性改變，市場經濟導向的體制性改革，又帶動社會的勃興，而隨著所有制的變革，民間企業家興起，必然出現代表行業利益的同行組織，最後，經濟增長帶動社會多元化需求的公民活動，同時也必然導致寬鬆環境的生長。這些因素的出現，對培養「公民社會」都會帶來積極效果。吾人從總量與質量來審視中國「公民社會」的現況。

首先，從「民間組織」總量來看，根據大陸民政部統計，截至 2008 年底，全大陸共有社會組織 41.4 萬個，這些社會組織業務範圍涉及科技、教育、文化、衛生、勞動、民政、體育、環境保護、法律服務、社會仲介服務、工傷服務、農村專業經濟等社會生活的各個領域。其中，包括社會團體 23 萬個、民辦非企業單位 18.2 萬個、基金會 1597 個。¹²比起前兩年，數字又往上攀升，非政府組織的力量持續擴張。

其次，從法制層面來看，中國公民的結社自由已開始具有實質意義。一方面，這是因為中共高層已更加強調憲法作用及建立「法治政府」、「依法行政」的意涵；另一方面，如前章所述，中國在 1998 年頒布《社會團體登記管理條例》及《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，1999 年頒布《公事業捐贈法》及 2003 年頒布《基金會管理條例》後，法規已初具規模。

從前者言，中共領導人多次在公開場合強調維護中國憲法的重要性，特別是 2002 年中共「十六大」胡溫上臺後，「憲法」已得到比過往更受重視的局面。當年 12 月紀念憲法發表 20 週年時，胡錦濤發表講話說，「要抓緊研究和健全憲法監督機制，進一步明確憲法監督程式，使一切違反憲法行為都能及時得到糾正。全國人大及其常委會，要從國家和人民根本利益出發，在立法過程中充分保障憲法規定的公民自由和權利。」¹³2007 年末，胡錦濤與全國政法工作會議代表座談，

¹¹ 魯哲，*論現代化市民社會的城市治理*（北京：中國社會科學出版社，2008 年），頁 8。

¹² 「2008 年民政事業發展統計報告」，*中華人民共和國民政部*（北京），2009 年 5 月 22 日。
<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>。

¹³ 「胡錦濤在紀念憲法頒布二十週年大會上的講話」，*人民日報*（北京），2002 年 12 月 4 日，第

發表講話強調，「要始終堅持黨的事業至上、人民利益至上、憲法法律至上，切實承擔起保障科學發展、促進社會和諧的歷史使命和政治責任。」¹⁴

2003 年中共政府換屆後的第一次國務院全體會議上，溫家寶說，「本屆政府履行職責，要嚴格執行《中華人民共和國憲法》」。¹⁵2004 年 3 月溫家寶在國務院主持學學習《中華人民共和國憲法》時說，「各級領導幹部，要充分認識憲法在國家政治和社會生活中的崇高地位，學習憲法，遵守憲法，執行憲法，維護憲法，要以學習和貫徹實施憲法為契機增強憲法意識，推進依法行政，建設法治政府。」¹⁶2010 年 2 月 27 日溫家寶與網民交流時提到，要讓老百姓活得更更有尊嚴，主要指三方面，其中第一點就是「每個公民在憲法和法律規定範圍內，都享有憲法和法律賦予的自由和權利，國家要保護每個人的自由和人權。無論是什麼人在法律面前，都享有平等。」¹⁷

理論上說，集會、結社、言論、罷工等憲法上規定的人權保護事項，與西方國家的憲法規定並無多大區別，但執行上仍然出現許多「有法不依，執法不嚴，違法不究」等現象，甚至是上有憲法，下有解釋，上有政策，下有對策。不過，整體而言，隨著改革開放的深入及胡溫強調「依法治國」目標，憲法規定的公民社會具有的標準依據，包括集會結社，包括人民的言論自由，已開始從過去的「人治」標準轉為「法治」依據，公民權利已獲得更具體的保障。

大陸對「法治」的重視，從胡溫當政後已明顯改善。以 2003 年「孫志剛事件」為例，湖北黃岡人孫志剛（1976 年—2003 年 3 月 20 日），2001 年畢業於武漢科技學院藝術系，2003 年 2 月 24 日被廣州市達奇服裝公司聘雇，由於剛來廣州，未辦理暫住證。3 月 17 日晚上出門上網未帶身份證。當晚 11 點左右，他在路上被查暫住證員警送往黃村街派出所。在這裡，他打電話給朋友，要求對方把他的身份證明檔送往該派出所。可是當對方到達派出所後，發現孫志剛已被轉往收容站，收容表格上說其是三無人員，符合收容條件，事實是孫本人有正常住所，有合法工作，有合法身份證件，並不符合收容條件。3 月 20 日，孫志剛被發現死在一家收治收容人員的醫院死亡。

起先官方堅持他是正常因病死亡，但在《南方都市報》調查後，發現他是被毒打致死。後官方不得不重新調查，最後公佈結果是，孫是在醫院中被護工和同房病人毆打致死。廣州市當局後來拘捕十多名涉案人士，並於同年 6 月 9 日一審判決主犯喬燕琴死刑，第二主犯李海櫻被判處死刑，緩刑兩年；其餘十名罪犯分

1 版。

¹⁴ 「胡錦濤：紮實紮實開創我國政法工作新局面」，**新華網**（北京），2007 年 12 月 25 日。
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/25/content_7312439.htm。

¹⁵ 「溫家寶在國務院第一次全體會議上提出：恪盡職守 奮發進取 全力做好新一屆政府工作」，**中國政府門戶網站**（北京），2003 年 3 月 21 日。
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/misc/2005-07/30/content_18384.htm。

¹⁶ 「溫家寶：認真學習貫徹憲法 全面推進依法行政」，**人民網**（北京），2004 年 4 月 1 日。
<http://people.com.cn/BIG5/shizheng/1024/2422409.html>。

¹⁷ 「溫家寶：讓中國公民享有憲法規定自由人權」，**中央社**（臺北），2010 年 2 月 27 日電。
<http://n.yam.com/cna/china/201002/20100227664093.html>。

別被判處有期徒刑三年至無期徒刑。¹⁸為此，6月20日，國務院總理溫家寶簽署國務院第381號令，公佈8月1日起正式施行《城市生活無著的流浪乞討人員救助管理辦法》，1982年5月國務院發布的《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》同日告別歷史舞臺，此舉徹底將收容遣送還原為社會救助，從機制上防止了「孫志剛事件」再次重現的可能。¹⁹

從公民社會發展角度看，「孫志剛事件」展現了許多層面上的意義：第一，民間勢力包括傳播媒體的崛起，已讓中央及地方無法漠視。透露孫志剛被地方收容所暴力致死的是廣州《南方都市報》，如果沒有包括網路在內的媒體秉持報導真相勇氣，該案件勢必無法為中央所重視，甚至最終導致「惡法」的終結；第二，中央政府已能隨時勢變化修改不合時宜的法律。修改收容遣送辦法，是因舊法已不適應新形勢需要，為從根本上解決城市生活無著的流浪乞討人員問題，而以新法「城市生活無著的流浪乞討人員救助管理辦法草案」取代；第三，促使地方當局如何更能良善治理地方事務。在事件發生後，廣東省委政法委書記梁國聚在廣東省政法機關動員會議上表示，孫志剛雖不是公安民警打死的，但事件起因於民警把孫志剛錯誤地收容。他因此提出，從事件可看出，政府機關執法工作中存在一些重大問題，包括執法觀念落後；濫用行政執法權；公安幹警素質不高，執法水準與社會發展的要求不相適應；以及領導作風不紮實，工作不到位。²⁰從某種意義上說，孫志剛事件的發生也是領導作風飄浮、官僚主義嚴重的結果。第四，表明當時中國社會對憲政體制最基本、最重要概念仍然認識不清，還不具備現代法制意識，如「憲法意識」、「公權意識」，特別是「公民意識」。

但在該事件爆發後，5月23日，北大法學院教授賀衛方、沈巋等5位法律學者，以中國公民名義聯名致信全國人大常委會，建議就孫志剛案成立特別調查組，同時對收容遣送制度提請啟動特別調查程式。在這5位法律學者前，還有許志永、俞江、滕彪等3位青年法學博士，在5月16日向全國人大常委會提交建議書，要求對1982年出臺的《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》進行審查。這些行動，都促使最終廢除該法的主要原因所在。許志永當時表示，這是在行使法律賦予公民的法定權利，按照《中華人民共和國立法法》第九條第二款規定，公民認為行政法規同憲法或法律相抵觸的，可向全國人大常委會書面提出進行審查的建議。學者意見認為，該行政法規本身有問題，因為它可限制公民的人身自由，與憲法及有關的法律相違背，他們只是法律賦予的權利，依法律程式提出一個公民建議。²¹

¹⁸ 「孫志剛事件」，[互動百科](#)（北京）。

<http://www.hudong.com/wiki/%E5%AD%99%E5%BF%97%E5%88%9A%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。

¹⁹ 「孫志剛案帶給執法者的省思」，[新華網](#)（北京），2003年6月27日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gd.xinhuanet.com/newscenter/focus/2003-06/27/content_651584.htm。

²⁰ 同上註。

²¹ 「成功參與案件：孫志剛事件終結收容遣送歷史」，[中國法律人才網](#)（北京），2003年6月6日。<http://bbcjt.com/a/aj/2010/0303/15.html>。

這也是中國大陸以公民個人名義提出對法律或行政法規，要求全國人大常委會行使違憲審查權程式的第一次，在中國法制發展史上很具獨特意義，從公民社會維護人權角度來說，也具有相當意義。當然，孫志剛案件涉及的不僅是收容制度本身的不合時宜，且涉及戶籍制、城鄉二員結構、公民遷徙自由、公民平等權利，也包括員警制度等等的亟需改善。但案件的本質是，一個國家的公民，在自己的國家，在承平的年代，非正常地死於自己國家的制度之下。

胡溫當政後，強調建立「和諧社會」，強調重視「以人為本」，這也成為大陸近年來司法改革的主要重點所在。如 2003 年 10 月 1 日大陸因應《新婚姻法》設置的《婚姻登記條例》，將強制婚檢改為自願婚檢。《人民網》在一篇文章中對此表示，「1994 年頒佈的《婚姻登記管理條例》，提出公民結婚必須婚檢及提交各種證明等強制性規定，這是以政府的『無限理性』排斥公民個人的『有限理性』。其實，政府並不能無所不知、無所不管，應相信個人在關乎自身幸福的婚姻方面是理性的。只要醫院能夠以人為本，適當調整、設置婚檢專案，如果需要，當事人在婚前會有針對性地選擇一些內容進行檢查。」²²西方多數國家都沒有所謂婚前強制健康檢查制度，多數不能結婚的條件主要限於患有精神失常和重大傳染性疾病處於隔離狀態者；既使台灣在《優生保健法》中提到婚檢，但也是任意性的選擇。由此可見，大陸改變強制婚檢為自願，顯示開始重視個人隱私，將屬於兩人之間的問題交到個人手上，而不再由國家處理。

從後者言，中國大陸民間 NGO 已有了一定的發展（見第 4 章第 3 節），但隨著經濟發展及社會日漸多元化，法規方面已無法跟上時代腳步，而顯得滯後。以《社會團體登記管理條例》而言，大陸學者邵興平認為，現行條例不足之處包括：登記制度缺乏彈性，現行條例規定社會團體登記制度是「法定登記制」，即只有經登記管理機關註冊登記，社會團體才能取得合法地位和身份，凡未登記者可能被認定為非法組織。但目前實際開展活動的社會團體數量，遠大於登記社團；雙重管理體制已不合時宜；涉外包括港澳臺社會團體，至今無法規可管理；缺少對社會團體內部治理制度的規範；監管措施不完善以及行政處罰條款操作不便等。²³

時隔 10 餘年，社團登記管理條例的確明顯不符社會現狀發展，在新的形勢下，市場經濟愈深入，社會團體發揮的空間和作用也愈大，公民結社的意願更強烈，社團組織型態和類型更廣泛，加上內部治理問題複雜，如果法規仍保留在十數年前不作修改，將喪失其規範意義與目的。舉例而言，考慮到社會發展需要，可降低社會團體登記條件，如放寬註冊資金，降低人員數量限制；考慮到「草根組織」的發展與壯大，可引進「備案制」，以補登記制缺乏彈性的缺點；考慮到內部治理已成為社團生存發展須重視之問題，應制定明確標準，標準化社團組織成立須具備的程式安排，如召開會員大會，成立代表大會、理事會、常務理事會、

²² 「取消強制婚檢後怎麼辦」，**人民網**（北京），2003 年 8 月 28 日。
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2040328.html>。

²³ 邵興平，「社會團體監管制度淺析」，**中國社會組織**（北京）。
<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=35792&dictionid=5301>。

選出理事長及其方式等。

其三，政府「精兵簡政」，促使公民社會有了進一步成長。「精兵簡政」指的是中國政府治理體制的改革與方向，隨著市場經濟發展及社會演變，政府不再「包山包海」，體制也因而隨著調整，以因應政治經濟發展需要。從 1978 年中共實施改革開放政策後，打破計畫經濟體制障礙，營造適合體制轉型，重新建構治理體制，最直接的方式就是轉變政府職能，實施機構精簡。機構精簡也促使部份政府職能下放，甚至取消計畫經濟時代對整體社會組織的箝制措施，即「精兵簡政」，也「讓權放利」。1982 年開始的政府機構改革，就是「文革」結束後，為迅速扭轉經濟混亂局面，全面恢復生產，採取的一系列做法。事實上，由於「文革」十年釀成巨大浩劫，包括被平反的幹部隊伍迅速膨脹，導致中央機構達到 100 個，也因此才需要改革體制，促成了 1982 年第一次進行國務院機構改革的決議。隨後，包括 1997 年中共總書記江澤民在「十五大」報告提出機構改革，²⁴1998 年國務院總理朱鎔基推行精簡機構，由中央帶頭在全國大範圍實行「政府職能轉換」及「機構精簡」方案，算是中國走向市場經濟後第一次大規模的「精兵簡政」。體制調整從「政府機構改革」過程亦可看出其決心及難點，並從中梳理改革思路。以表 5-1 說明中共歷年機構改革主要內容。

表 5-1 中共歷屆政府機構改革一覽表

時間	主要內容
1982.3.8	五屆全國人大常委會通過關於國務院機構改革決議，國務院工作部門由 100 個減為 61 個，但因改革開放剛開始，尚未根本觸動高度集中的計畫經濟管理體制，政府職能沒有轉變。
1988.4.9	七屆全國人大一次會議通過國務院機構改革方案。國務院部委由原有 45 個減為 41 個。改革最大特點是首次按照政經體制改革進程要求，轉變政府職能，著手建立國家公務員制度來進行。
1993.3.22	八屆人大一次會議通過《國務院機構改革方案》。國務院組成部門 40 個，但精簡直屬、辦事機構，首次明確提出行政管理體制改革概念，但因無制度作保障，不久後再度機構臃腫。
1998.3.10	九屆人大一次會議通過機構改革方案，國務院組成部門由原來的 40 個減少到 29 個。這次改革為完成職能轉變提供組織保證，但政府機構中越位、缺位、錯位現象仍然存在。
2003.3.10	十屆人大一次會議通過機構改革方案，組成部門由 29 個變 28 個，但在建立責任政府、效率政府及服務政府上邁出一大步，惟仍屬過渡性改革。
2008.3.15	十一屆人大一次會議通過機構改革方案，組成部門由 28 變 27，總數變動不大，但從政府職能角度對政府組織機構卻進行較大幅度調整，涉及調整

²⁴ 「高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀—江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告」(1997 年 9 月 12 日)，新華網(北京)，2003 年 1 月 20 日。 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697189.htm。

變動的機構達 15 個之多。在整合現有機構基礎上，國務院新增五大部。

資料來源：〈新中國成立以來的歷次政府機構改革〉，綜合新華網，參見：

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/06/content_761776_7.htm。

從表 5-1 可知，1982 年的政府機構改革，是因應「文革」結束，但主要重點在解決機構及人事臃腫，並未涉及計畫管理體制及政府治理職能的轉變。²⁵不過，這次改革明確規定各級各部職數、年齡和文化結構，建立幹部離退休制度，打破領導職務終身制，在中國「漸進式改革」的良善治理過程中也踏出關鍵一步。1988 年政府機構改革，則是在 1986 年鄧小平《關於政治體制改革談話》提出後的思考，鄧小平當時指出，「現在經濟體制改革每前進一步，都深深感到政治體制改革的必要性。不改革政治體制，就不能保障經濟體制改革的成果，不能使經濟體制改革繼續前進，就會阻礙生產力的發展，阻礙四個現代化的實現。」²⁶1988 年機構改革便是以轉變政府職能為主軸，強調體制制度化建設的配套，並著手建立國家公務員制度來進行。²⁷此外，1993 年政府機構改革則是因應 1992 年「鄧小平南巡」講話及 1992 年中共「十四大」建立社會主義市場經濟體制的需要。嚴格說，1993 年的機構改革主要就是以轉變政府職能為重點，提出「政企分開」是職能轉變的根本途徑，儘管如此，由於沒有制度作保障，這次改革並未深入，最終仍然出現人員和機構再臃腫現象。也因此，才有 1998 年朱鎔基上臺後大力闊斧進行一次大規模機構改革的現象出現，1998 年機構改革最大成果，應說是為完成職能轉變提供了組織保證，在行政體系上首次體現了職能轉換的組織及制度根基與依據。

整體而言，1998 年中共總理朱鎔基進行的政府機構改革，是為接下來的 2003 年及 2008 年兩次政府機構改革鋪平了體制上的道路。胡溫上臺後，2003 及 2008 兩次機構改革反應的是在建立責任型政府、服務型政府及效率型政府踏出重要一步，在機構管理體制上順應了胡溫「和諧政府」及「以人為本」的主要精神。例如 2008 年機構改革「大部制改革方案」成立五大部，分別為：工業和資訊化部、交通和運輸部、人力和社會保障部、環境保護部以及住房和城鄉建設部。這五大部都與民生息息相關，重心便是強化宏觀管理職能，弱化微觀管理職能。²⁸

由上所述，從制度建構功能途徑審視，中國大陸以近 30 年時間從事政府機構改革，前 20 年基本上停留在「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」的怪圈中無法自拔，直到 2008 年最近一次改革，才在制度建構上建立了符合政經及社會發展更貼切、更具效率及服務型的政府機構。如果前 20 年是制度探索期，後 10 年則

²⁵ 周寶硯，「改革開放以來中國歷次國務院機構改革述評」，*經濟研究導刊*（哈爾濱，2008 年），第 15 期，頁 194~195。

²⁶ 鄧小平，「關於政治體制改革問題」（1986 年 9 月—11 月），*鄧小平文選*，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 176。

²⁷ 汪玉凱，*中國行政體制改革 20 年*（鄭州：中州古籍出版社，1998 年），頁 107~113。

²⁸ 「中國國務院機構改革五大部先行」，*聯合早報網*（新加坡），2008 年 3 月 4 日。
<http://www.zaobao.com/special/newspapers/2008/03/hongkong080304d.shtml>。

是制度成長及茁壯期；且因為制度建構獲得進展，在克服官僚主義、回應民情、提高政府工作效率、轉變政府職能方向、減少對微觀經濟干預、強化公共管理及服務職能、發揮市資源配置能力上，才達到趨近良善治理的組織架構。

其四，政府管理方式和手段轉變，增進了公民社會的發展空間。在計劃經濟時期，政府習慣以行政手段和行政命令管理經濟社會事務，這種強制性管理方式抑制企業及社會發展的活力。透過政府治理改革，管理經濟和社會事務方式逐步轉變到運用經濟及法律手段，才逐步建立了行政管理法制化、規範化和公開化的程式，為市場及社會提供更好的運作平臺。

以近年蔚為風潮的「電子政府」為例，2006年1月1日《中央政府門戶網》正式開通，算是里程碑，²⁹不僅帶動各地方政府網設置政務資訊區、辦事服務區及互動交流區，也提供民眾及時全面及權威的資訊。舉例來說，人民日報集團下屬的《人民網》，針對2009年「網路論政」做了一項統計，發現中央部委、地方政府上網聽取民意走向已走向制度化。根據《人民網》調查，公安部上網回答網友提問有7個問題；環保部副部長在網上批示了網友問題，讓6個問題得到解決；教育部就網友進言職業教育回答了4個問題；此外還有國土部、農業部就民眾關切的問題提出答覆。³⁰而各地方政府在形成「電子政府」及與民眾網上互動也形成一定制度。以表5-2說明各地方政府實施「網路問政」成效。

表 5-2 大陸各地方政府網路問政一覽表

地點	網 路 問 政 內 容
山西省	網民意見接收、督辦、轉辦、回饋，環環相扣，每一環節都有專人負責。
安徽省	對涉及地方的留言，以各市主動認領為主；對涉及省直單位留言，以省委督查室交辦為主。網友反映問題不及時認真解決，造成嚴重後果，嚴肅追究有關領導和工作人員責任。
河南省 鄧州市	自2009年6月開通「社情民意留言板」，嘗試網路問政。鄧州市專門成立由市委掛帥的「網路問政」領導小組，市委、市府主要領導和60餘職能部門一把手定期上網與網民現場交流，接受建議，解決困難。
江西省 60多個	擁有99個縣（市、區），經濟並不發達的江西省，從2008年7月起，一年多時間內有60多位縣（市、區）委書記、縣（市、區）長先後實名開設民生部落格，

²⁹ 「中央人民政府門戶網站2006年1月1日正式開通」，新華網（北京），2006年1月1日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-01/01/content_3999334.htm。

³⁰ 「網路聽政2009」，人民網（北京）。
<http://politics.people.com.cn/GB/1025/10503155.html>。

縣	開始官員集體網路問政。
廣東省 河源市	整合原有「華哥信箱」、「市長信箱」等六大信箱，增加紀委書記、公安局長等信箱，形成包括 25 個子信箱的「公僕信箱」系統，全面實現系統內信件受理、批示、辦理回覆、跟蹤督辦及考核。
浙江省 湖州市	市委書記孫文友接受浙江線上與湖州線上聯合訪談中向網友公佈自己的郵箱 sunwy@huzhou.gov.cn，表示歡迎網友直接給他發郵件進行交流。
貴州省 貴陽市	9 月 1 日起，貴陽市正式啓動政府系統網路新聞發言人工作，由網路新聞發言人代表貴陽市政府對外發佈網路新聞和政務資訊，並就網路媒體和公眾關心相關問題答覆。
江蘇省 南京市	市政網站設「南京網路發言人論壇」，推出網路新聞發言人制度，全市 90 家部 委局與區縣全亮相。要求在市委、市人大常委會、市政府、市政協、市紀委及市級機關各部門、各區縣設立新聞發言人、聯絡員各 1 名。發言人要以實名就政務資訊，在網上發佈，聽取線民意見與建議。
安徽省 教育廳	啓動網路新聞發言人工作，今後，網路新聞發言人將代表教育廳對外發佈網路新聞和政務資訊，並就網路媒體和公眾關心的相關問題進行答復。
衛生部	設立「網路發言人」，把日常現場發佈的新聞嫁接到網站，另方面針對其他途徑搜集到的公眾意見透過網路回饋，發佈一些重要政策答問。
廣東省	省委辦公廳公佈設立全省首批「網路發言人」的 15 個省直單位，包括省教育廳、省公安廳、省監察廳、省勞動和社會保障廳等，主要是關係社會管理及民生等方面的職能部門，網路問政走向制度化。
江蘇泰 州公安 局副局 長	江蘇泰州政府網開通「紀阿林個人專輯」，訪問量逾 7 萬人次，博主、泰州市公安局副局長紀阿林成爲網路紅人。紀阿林陸續開通新浪「紀阿林的 BLOG」、網 副局長 易「太陽神阿波羅」等，都很熱門。

資料來源：〈網絡聽政 2009〉，《人民網》（北京）。參見：

<http://politics.people.com.cn/GB/1025/10503155.html>。

「網路問政」的最終效果，也是讓政府最終能達到「責任」、「公開」及「透明」的效果，在新傳媒時代，政府不排斥「網路」的興起及運用，並架構到政府良善治理施政中，表明胡溫政府在公民社會建立過程中跨出了一大步。

從近年網路興起後出現的現象亦證明，網民透過網路不但影響政府的施政理念、目標，決策也逐漸反過來受到網路民意訴求的影響。例如 2010 年 1 月，陝西省政協委員司全印在陝西省「兩會」期間提交制止基建拉土車超載的提案，提案緣自其一篇博客（部落格）文章。建築工地拉土車頻頻因超速超載造成行人死傷，已成爲陝西省會西安市的「頑疾」。司全印在自己博客發表一篇博文，表達對這個現象的憤怒。

司全印說，「這篇文章引起很多網友的注意，不僅許多人跟帖對這現象譴責，還有網友提出治理辦法，更多人希望我能提交一個提案，引起相關政府部門的關

注。」受網友啓發和推動，司全印對拉土車現象進行調查，並提出治理方案。³¹中國社會科學院法學研究所研究員莫紀宏說，「現在提倡的公民意識，是公民個人對他人、集體、國家和全人類所負有的責任感。互聯網的技術特點使人們能超越與個人生活緊密相關的小環境，進而與更廣泛的社會發生互動，無疑推動了這種責任感的提高。」³²

事實上，從大陸媒體角色而言，過去長期被視爲「黨的宣傳機器」、「政府喉舌」，不具備西方新聞理論上說的「批判性」色彩，不能稱其爲嚴格意義上的「公共領域」。但網路興起後，打破中國大眾傳媒的格局，並帶來一場悄悄的革命，網上論政、總理與網民在網上互動，如今成爲事實，這都是建構公民社會的必然元素，不能不歸功於互聯網帶來技術革命產生的積極效果。網路在不經意間爲中國公民社會成長，開闢了一條新的道路；問政不僅不再是「精英」專利，更成爲庶民討論公共議題的廣泛空間，一般民眾與政府高層平等對話已成爲可能。

網際網路最大的特色，在於「除中心化」(decentralization)，此外，網際網路還具有互動性(interactive)、除大眾化(de-massified)與不必同步(asynchronous)等特質。而網際網路使用者的身份具有流動性，更突顯了反階層(anti-hierarchical)的本質。³³看待網際網路和民主的關係，所採取的價值立場也會影響結果的判斷，學者 Buchstein 歸納指出，包括網際網路等新興媒體與民主間關係的理論，可概括爲樂觀論、悲觀論及中立的有好有壞論三種。³⁴，其中悲觀論者即認爲，雖然大陸網路相當發達，但中國的政經結構仍將發揮重大作用，且更能利用網路等新興科技進行更精細的控制。³⁵學者魯斯扎克即認爲，網際網路將會使既存權力更爲擴大。³⁶

2008 年被稱爲「公民社會元年」，最主要即緣於當年汶川大地震後出現的特殊現象。2008 年 5 月 12 日，四川汶川市發生芮氏規模 8 強震，導致近 7 萬生靈罹難，1.8 萬多人失蹤，37 萬多人受傷，逾 5000 萬人受災，造成直接經濟損失達 8451 億元人民幣，³⁷成爲中共建政以來最慘烈、破壞性最大的自然災害。汶川強震發生後，大陸各地媒體幾乎都趕在第一時間前往採訪，被認爲是「公民社會元年」的第一個原因即是，汶川強震開啓了大陸各地傳媒與震區官員「公開、透明、即時的互動」，包括中央級媒體《中央電視台》、《新華社》、《中新社》都趕在第一時間前往採訪；各地官員也一改過去對媒體排斥態度，在第一時間安排

³¹ 「互聯網成溝通代表委員和普通公民有效管道」，**新浪網**（北京），2010 年 3 月 3 日。
<http://dailynews.sina.com/bg/fin/chinamkt/xinhuanet/20100303/05001237143.html>。

³² 「互聯網成溝通代表委員和普通公民有效管道」，同上註。

³³ 李英明，**網路社會學**（台北：揚智出版社，2000 年），頁 115。

³⁴ Buchstein, Hubertus, "Bytes That Bite: The Internet and Deliberative Democracy". *Constellations*, Vol.4, No.2, 1997, pp.248-263.

³⁵ Lyon, D., *The Information Society: Issues and Illusions*, Cambridge: Polity Press, 1988, p.2.

³⁶ Roszak, T., *The Cult of Information: A Neo-Luddite Treatise on High Tech, Artificial Intelligence, and the True Art of Thinking*, (Berkeley: University of California Press, 1994.) pp.15~28。

³⁷ 「汶川大地震」，**維基百科**。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%B1%B6%E5%B7%9D%E5%A4%A7%E5%9C%B0%E9%9C%87>。

好所有採訪主題，並在救災軍方協助下，有組織有計畫地安排媒體前往採訪，創下與過去迥然不同的回應模式。

其次，誕生於 90 年代美國的「公民記者」(citizen journalism)，在汶川強震中扮演了關鍵角色。《維基百科》解釋，「公民記者」也稱為「民間記者」，強調的是公眾傳媒以外的人，以獨立身份對事件做出報導和評論。³⁸而由「公民記者」撰寫的報導，就被稱為「公民新聞」，這個風氣沿自部落格和民間獨立媒體的盛行。在西方，最著名的「公民新聞」事件當屬 1998 年揭露柯林頓性醜聞內幕的《德拉吉報導網》(DRUDGE REPORT)；2000 年韓國公民新聞網站《oh my news》成立，主打「every citizen is a reporter」(人人都是記者)；2005 年 7 月 7 日，倫敦地鐵和公車爆炸案後很短時間內，BBC、《衛報》(Guardian) 等英國主流媒體第一時間收到的爆炸現場圖片和錄影片段，很多都來自《The Unread Newspaper》(未讀取的報導)網上提供的貼圖。³⁹

汶川地震也一樣。5 月 12 日 14 點 28 分，四川汶川發生 7.8 強烈地震後，最早的報導可分兩類，一類是官方訊息，一類是網路「公民記者」。根據社科院新聞與傳播研究所研究員閔大洪的研究，14 點 46 分，新華網發出快訊：「12 日 14 時 35 分左右，北京地區明顯感覺到地震發生」；14 點 53 分，新華網再發快訊：「四川汶川發生 7.6 級地震。」做為中央宣傳媒體的新華網，在當天發出成百上千條地震訊息，已讓外界出乎意料；但大陸入口網站《百度》稱，「第一個發佈發生地震消息的，是百度貼吧的網友—IP 為 61.161.76.* 的百度網友沒來得及登陸，就在地震吧發出一篇題為『地震了』的貼子，內容簡明扼要：『四川地區發生地震』。發帖時間是 14 時 35 分，距地震發生時間僅間隔 6 分鐘。」閔大洪再根據《新浪網》表示，「地震爆發後不到十分鐘，新浪論壇來自四川瀘州市的一位網友，發佈首個地震播報貼子『出事了，我一邊打字手一邊哆嗦』；三分鐘後，北京網友青磚客上貼，『地震了，我在瞬間產生了暈眩感』，之後成都、武漢、鄭州、山東、上海等地的網友紛紛發帖或跟帖表示感受到了震感，並紛紛跟帖說明自己所在城市的情況。」⁴⁰不管是「貼吧」、「網路論壇」、「微網誌」或大陸俗稱的「博客 (blog)、播客 (podcasting)」⁴¹，在汶川地震中都發揮舉足輕重作用。

汶川地震中，網路成為社會共振的平臺，在廣大網友強烈呼籲下，中國政府在「頭七」當天設立了 5 月 19 日至 21 日為全國哀悼日，奧運火炬停止傳遞三天。有網民說，「這是中國五千年來首次為遇難黎民舉國默哀」。⁴²中共過去只為領導

³⁸ 「民間記者」，[維基百科](http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%B0%91%E9%96%93%E8%A8%98%E8%80%85)。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%B0%91%E9%96%93%E8%A8%98%E8%80%85>。

³⁹ Tim Porter, "London Bombings: The Unread Newspaper," July 7, 2005.

<http://www.timporter.com/firstdraft/archives/000468.html>。

⁴⁰ 「閔大洪：汶川地震中互聯網傳播點滴」，[人民網](http://media.people.com.cn/GB/40606/7272381.html) (北京)，2008 年 5 月 21 日。

<http://media.people.com.cn/GB/40606/7272381.html>。

⁴¹ 播客是指一種在網際網路上發布文件並允許用戶訂閱 feed 以自動接收新檔的方法，或用此方法製作電台節目。這種新方法 2004 年下半年開始在網際網路上流行，以用於發布音頻文件。「播客」一詞源自蘋果電腦的「iPod」與「廣播」(broadcast)的混成詞。[維基百科](http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%92%AD%E5%AE%A2)。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%92%AD%E5%AE%A2>。

⁴² 「中國五千年來首次為遇難黎民舉國默哀」，[環球博客](http://www.globe.cn/) (北京)，2008 年 5 月 19 日。

人如毛澤東或周恩來的過世設置全國哀悼日，汶川地震為普通百姓設全國哀悼日，也表明中國對民意的尊重。

從公民社會角度思考，「公民新聞」的出現也表明大陸公民意識已有一定程度覺醒。社會轉型期中，大陸傳媒主要作用仍是宣傳，雖然各地方傳媒一直在尋找突破口，但「官方口徑」至今仍牢牢掌握在中宣部手上，也因此，在公民社會逐漸崛起之際，「公民新聞」扮演的是打開公共話語空間及影響公共決策的「鑰匙」。正因如此，汶川強震之際，公共話語權的主導者—政府，順勢而為，借助新媒體就災情現場、原因、救援進展、災民安置、賑災捐款等等話題，任其發表觀點，也借此形成輿論影響主流媒體及公共事務決策。例如捐款賑災階段，在廣大網友要求下，民政部、中國紅十字總會和中華慈善總會將社會各界善款數額和流向作透明化處理，公之於互聯網，接受公民監督與評議，成為政府與公眾在公共決策方面良性互動的典型事件。⁴³

汶川強震中「公民新聞」的發展，及中國政府與民眾、網路社群建立的良性互動，都為中國公民社會的轉型和推進產生莫大影響力。例如中國為汶川死難者設立三天的全國哀悼日，表明的是「與民同悲」，也向世界傳遞一個訊號，即中國的治理型態已轉型，從過去的「統治」邁向「治理」，從過去的「善政」逐步走向「善治」。「善治」的理論精髓在於「公民社會」的展現，提倡公民積極參與社會活動及政治活動，這也正是胡溫一再強調「和諧社會」及「以人為本」精神的具體寫照。

其三，過去外界咸認，中國因不具「公民社會」精神，因此每逢災難企業家及富豪捐款一直落後海外。汶川地震中，台灣台塑集團捐款 1 億元人民幣，台灣企業和個人共捐款新台幣 24 億元，相較之下，大陸富豪捐款總數換算新臺幣只約一億四千多萬，兩者差距太大，也因此大陸網友痛批大陸富豪「太小氣」。⁴⁴惟兩年後，2010 年 4 月 14 日上午 7 時 49 分許，青海玉樹藏族自治州的玉樹縣發生規模 7.1 強震，雖然其震度、規模、造成的死傷及經濟損失都不若汶川地震，但 10 天後《中央電視台》主辦的賑災慈善晚會，一晚所獲善款竟達 21.75 億元人民幣，比汶川地震募捐晚會的 15.14 億元，高出 6.61 億元。

最引人注目的是，一大批大陸企業成為捐款主力軍，65 家中央企業共捐款 3.3 億元人民幣，民營企業不遑多讓，其中 4 家更超出 1 億人民幣，這一數字與汶川震災慈善晚會相較，又幾乎不可比擬。這除了說明 2008 年大陸不少企業或許受金融危機影響，無法共襄盛舉外，表明的即是近兩年大陸「公民社會」又聚積了一定力量得以茁壯成長。

中國青少年發展基金會副理事長、全國政協委員徐永光認為，以往發生重大

<http://blog.huanqiu.com/?action-viewthread-tid-25050>。

⁴³ 『張林，公民新聞：與汶川大地震「共振」』，人民網（北京），2009 年 5 月 31 日。

<http://media.people.com.cn/BIG5/137684/9383226.html>。

⁴⁴ 『台報：台商大筆捐款，大陸富豪被網友痛批「太小氣」』，中新網（北京），2008 年 5 月 16 日。

<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/05-16/1252008.shtml>。

自然災害，都只聽到幾家有政府背景的慈善機構的聲音。「汶川地震，上百家民間組織自覺受命於危難之際，發出抗震救災行動聯合聲明，發揮各自專業優勢，獨立行動，聯合公告，以最快速度參與緊急救援和災後重建工作。」他舉參與救災的「北京農家女文化發展中心」志願者劉大慶談了災區工作體會：「救災和災後重建，政府都是主力，但民間組織的力量也不可或缺。我們就像水，能夠流到政府力量顧及不到的每一個細微角落。這是災區群眾對我們的需求，也是我們的工作價值。」⁴⁵借由汶川強震背後 NGO 民間組織的協助顯示，中國公民社會已獲一定程度成長。

中國社科院 2008 年末發布《社會藍皮書》，社科院社會學所所長李培林認為，2008 年發生汶川地震當中，全國參與各種抗震救災的志願者總數超過 1 千萬人。北京奧運會期間，共有 7 萬名志願者直接為奧運會提供服務，40 萬城市志願者在城市和場館周邊提供城市志願服務，100 多萬社會志願者在北京全市社區開展志願服務，這些服務都說明，2008 年比較明顯的新現像是公民社會發展很快，公民意識顯著增強。中國的公民社會逐步在成長。⁴⁶

建構公民及企業「權利和義務」對等的責任社會，是現代成熟已開發國家穩定發展的必經之路。汶川大地震後，關於「公民意識」、「公民社會」的概念頻頻出現在中國媒體，「企業社會責任」(CSR) 概念也日益加深。玉樹震災大筆的捐款，顯示的是中國企業公民已有所成長，也表明有社會責任感的企業和企業家群體正在形成，這對中國公民社會進展及塑造「和諧社會」都將是正向發展。

二、 治理之意涵

建構公民社會有賴於兩個重要條件，一是獨立的公民社會組織廣泛建立和發展，另一是以權利、自由、平等、協商、理性等價值為核心的公民意識的覺醒。而公民意識又分兩部分：公民主體意識與公民公共意識。主體意識包括權利意識、自由意識、平等意識、參與意識；公共意識包括法律意識、協商意識、公德意識、愛國意識。⁴⁷從這點來看，網路興起帶來的是的公民意識的發展，賦予的是一種「技術自由」，經過數年發展，可以說，大陸網路崛起給予人們「技術自由」，但要達到「覺醒的自由」，還有賴於長期的政治及社會實踐，在實踐中學習公民意識的成長。

學者認為，民主可能生成於移民社會，在一個原有秩序被打破的新社會，面對這樣一種既有權威被推翻的「自然狀態」，秩序重建需要民眾廣泛參與和平等協商才能達成，民主在參與和協商中應運而生。⁴⁸網路社會與移民社會類似，民眾在很大程度上擺脫了傳統、背景的束縛，唯有平等、民主、相互尊重、多元化

⁴⁵ 徐永光，「2008，中國公民社會元年」，人民網（北京），2008 年 6 月 3 日。
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/7336201.html>。

⁴⁶ 「社會藍皮書：中國公民社會發展很快 公民意識增強」，中國選舉與治理網（北京），2008 年 12 月 15 日。
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=139747>。

⁴⁷ 王瑩，薛傑，「網路輿論與中國公民社會的建構」，新聞愛好者（下半月）（鄭州），2009 年 7 月號，頁 74~75。

⁴⁸ 王瑩，薛傑，「網路輿論與中國公民社會的建構」，同上註。

發展方能求生存。網路社會作為一片虛擬的「新大陸」，網民如同登上「新大陸」的移民群體，傳統的臣民心態被移民心態所取代，網路賦予了「新移民」（網民）自由、平等和民主價值觀念，也因此奠基了公民社會主體意識的逐漸養成。

事實上，高層強調民主，也為公民社會發展鋪平道路。對西方人來說，「中國究竟有沒有民主？」還是個議題，例如 2008 年美國《外交事務季刊》第一期討論中國的專刊，其中談及中國政治、經濟和外交等方面，在眾多問題中，中國的民主化首當其衝。第一篇文章就提問「當中國談論民主時，他們在談論些什麼？儘管任教清華大學的作者 John L. Thornton 提出一些中國民主政治變革及實踐的案例，⁴⁹但最終對民主政治在中國的前途，並無確定答案，顯示西方與中國民主的概念仍有大段差距。

近年來中國領導人的確時常強調「民主」，2002 年中共「十六大」當選總書記的胡錦濤，2003 年 10 月訪問澳洲時說，「民主是全人類共同的追求，各國都應切實保障人民的民主權利。」⁵⁰2004 年中國政府換屆後，總理溫家寶在每屆《政府工作報告》中都多次談及「民主」。以表 5-3 檢視溫家寶政府報告涉及的「民主」意涵。

表 5-3 溫家寶歷屆政府工作報告談「民主」

時間	次數	主 要 內 容
2004.3.5	11	積極穩妥推進政治體制改革，發展社會主義民主，進一步擴大基層民主，完善村民自治和城市居民自治；各級政府要自覺接受同級人大及其常委會、政協監督，認真聽取民主黨派、工商聯、無黨派人士和各人民團體意見。
2005.3.5	10	積極穩妥推進政治體制改革，加強社會主義民主政治建設。進一步擴大基層民主，完善基層民主管理制度。做好政府立法工作。推進司法體制改革，維護司法公正。
2006.3.5	16	加強民主法制建設。基層民主政治建設繼續推進，21 個省（區、市）完成村委會換屆選舉。政務公開、廠務公開和村務公開不斷擴大。加強政府決策科學化、民主化，對涉及群眾利益重大事項實行公示、聽證等制度。健全民主制度，豐富民主形式，擴大公民有序政治參與，保證人民依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。
2007.3.5	16	發展民主，健全法制，是社會主義制度內在要求。構建和諧社會，最重要是加強民主法制建設。積極穩妥推進政治體制改革，加快中國特色民主政治建設。完善人民的民主權利保障制度，保障人民依法管理國家事務、管理經濟和文化事業、管理社會事務。加強城鄉基層自治

⁴⁹ John L. Thornton, "Long Time Coming: The Prospects for Democracy in China," *Foreign Affairs* (Washington), January/February 2008.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/63041/john-l-thornton/long-time-coming>。

⁵⁰ 「胡錦濤在澳大利亞聯邦議會演講，澳方稱具歷史意義」，新華網（北京），2003 年 10 月 24 日。http://news.xinhuanet.com/world/2003-10/24/content_1141878.htm。

		組織建設。擴大基層民主，完善政務公開、廠務公開、村務公開等制度，保證人民依法直接行使民主權利。各級政府應完善重大問題集體決策制度、專家諮詢制度、社會公示、聽證和責任制度，依法保障公民知情權、參與權、表達權、監督權。
2008.3.5	21	穩步推進社會主義民主法制建設。各級政府自覺接受同級人大及其常委會、政協的監督，接受新聞媒體和社會各界監督。實行重大事項決策公示和聽證制度。加強城鄉基層自治組織建設，基層民主管理制度進一步健全。深化政治體制改革，擴大人民民主，健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主管道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督，保障人民的知情權、參與權、表達權、監督權。發展基層民主，完善基層群眾自治制度，擴大基層群眾自治範圍，深入推進政務、村務及廠務公開。發揮社會組織在擴大群眾參與、反映群眾訴求方面的積極作用。
2009.3.5	18	加強民主法制建設。積極穩妥推進政治體制改革，發展社會主義民主政治。要健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主管道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。健全基層群眾自治機制，擴大基層群眾自治範圍，完善基層民主管理制度，保障人民群眾依法直接行使民主權利、管理基層公共事務和公共事業。深入開展法制宣傳教育，加強公民意識教育，樹立社會主義民主法治、自由平等、公平正義理念。促進社會組織健康發展。加強政府法制工作，提高政府立法透明度和公眾參與度，做到規範、公正、文明執法。
2010.3.5	8	我們的改革是全面的改革，包括經濟體制改革、政治體制改革及其他各領域的改革。沒有政治體制改革，經濟體制改革和現代化建設就不可能成功。要發展社會主義民主，切實保障人民當家作主的民主權利，特別是選舉權、知情權、參與權、表達權和監督權。進一步擴大基層民主，健全基層自治組織和民主管理制度，讓廣大群眾更好地參與管理基層公共事務。要依法治國，健全法制，特別要重視那些規範和監督權力運行的法律制度建設。創新政府立法工作的方法和機制，擴大立法工作的公眾參與。

資料來源：〈歷年國務院政府工作報告〉，《中央政府門戶網站》（北京），參見：

http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200719.htm。

由上表顯示，中共自 2004 年政府換屆後，強調「民主」的次數與意涵幾呈年年增長趨勢，特別是 2007 年胡錦濤在「十七大」政治報告中以 78 次之多談及「民主」，⁵¹反應到 2008 年溫家寶在 11 屆 1 次換屆會議上的《政府工作報告》提及「民主」次數也增加到 21 次之多；此外，2010 年談「民主」次數減為 8 次，

⁵¹ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網（北京），2007 年 10 月 24 日。
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_11.htm。

主因是《政府工作報告》字數縮減所致。且從內容審視，中共「十七大」後政府高層強調的「民主」已不僅體現在過去強調的社會主義民主、人大代表與政協監督及村民自治等概念上，而是擴及到黨內民主、社會民主及公民各項民主權利的保障，並強調政府施政須納入公民政治參與內涵，以及黨政體系人才拔擢的民主制等等。

2006年10月溫家寶在北京會見美國布魯金斯研究所代表團時，曾針對民主法治指出，中國談民主時，通常指三個關鍵組成部分：選舉、司法獨立和以制衡為基礎的監督。他談及直接選舉將逐步從村一級擴展到鄉鎮、縣、甚至省，司法體系也存在改革的必要性，「以保證司法的尊嚴、正義和獨立」；強調「媒體和中國近兩億互聯網用戶，也應該適當參與到對政府工作的監督中」。《外交事務季刊》認為，中國領導人顯然已在思考一些問題。「中國在地方選舉、司法改革及加強監督上的試驗，都是向更為法治化體系轉變的一部分。中國社會向著開放和多元化的轉變也同樣如此。而這些，將逐漸創造一個公民社會。」⁵²

新加坡國立大學教授鄭永年認為，中國民主發展模式已經基本形成，因為第一，中國民主政治發展的基本動力已出現；第二，中國已找到較為可行的實現民主的路徑，這兩個基本事實對任何一個國家的民主發展都非常重要。他認為，市場化和全球化造就了一個開放型的中國經濟，而開放經濟又為一個開放社會提供基礎結構，並造就社會理性的開放心態。同時，和民主政治直接相關的就是社會經濟的發展已導致社會經濟利益的多元化。⁵³也因此，雖然胡錦濤在中共「十七大」政治報告上並未以「憲政民主」來概括中國民主的發展模式，但西方式憲政民主談及的架構和主張基本都得到強調，如果再加上黨內民主及人民民主體系的強化，中國民主發展模式實際已為中國公民社會架構的建立奠定了基石。

從治理意涵看，胡溫進行的可說就是一場「寧靜革命」。老子《道德經》第八章有雲：「上善若水，水善利萬物而不爭，處眾人之所惡，故幾於道。居善地，心善淵，與善仁，言善信，政善治，事善能，動善時。夫唯不爭，故無尤。」⁵⁴胡溫進行的就是一場「上善若水」的治理改革方案，正如老子所說，為政善於精簡，能把國家治理好，處事能善於發揮所長，行動善於把握時機，所做所為因有不爭的美德，所以沒有過失，也就沒有怨咎。

胡溫這一施政特色，反應在促進「公民社會」發展作為上，應說其「親民路線」的著眼點，可營造出和諧的公民社會的發展路徑。胡錦濤出任中共總書記不久，就提出「權為民所用、情為民所系、利為民所謀」⁵⁵的以民為本執政理念，

⁵² John L. Thornton, "Long Time Coming: The Prospects for Democracy in China," *Foreign Affairs* (Washington), January/February 2008.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/63041/john-l-thornton/long-time-coming>。

⁵³ 鄭永年，「中國的民主及其發展模式的選擇」，聯合早報網（新加坡），2008年1月22日。

http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_zp080122.shtml。

⁵⁴ 「老子道德經」，第八章，數位經典（臺北）。

<http://www.chineseclassic.com/LauTzu/LaoTzu01.htm>。

⁵⁵ 「胡錦濤12月在西柏坡學習考察時的講話」，中國網（北京），2003年1月2日。

<http://www.china.com.cn/chinese/2003/Jan/255884.htm>。

後來又提出「發展爲了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共用」⁵⁶的民本思路。他在中共十七大報告中，對涉及民生相關問題做了多方面闡述，強調指出，「社會建設與人民幸福安康息息相關，必須在經濟發展基礎上，更加注重社會建設，著力保障和改善民生，推進社會體制改革，擴大公共服務，完善社會管理，促進社會公平正義，努力使全體人民學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居，推動建設和諧社會。」⁵⁷十七大後的中共黨章修正案，又將「情爲民所繫，權爲民所用，利爲民所謀」放進黨章。⁵⁸這都顯示，尊重與順應民意成爲胡溫政權執政後的優先任務。儘管胡錦濤提出的「新三民主義」，仍帶有傳統中國的「民本思想」，與「民主治理」仍有一定差距，但更重要的是，胡錦濤的決策思維，限縮了執政黨的權力空間，強化社會改革治理的意願，因而讓民間社會在公共事務參與上，有了更強的合法性與合理性基礎。

受到中國數千年的帝制思想及傳統思維影響，限縮了中國「公民社會」的建構不可能單憑社會自身力量或在「反政府」的路徑中實現。因此，胡溫新一代中國領導人展現的「以人爲本」及「親民路線」思維，便能營造出「公民社會」一定的基礎，包括經濟生活的多元化和相對獨立的社會、自主的個人和社會組織、制度界定和規範的國家權力、以及更趨完善的法治體系和政治文化重構。市場取向的改革和公民社會發展，必然改變中國傳統「家國同質同構」的全能主義式的政治文化，重構新的政治文化體系和概念。⁵⁹

第二節 「善政」邁向「善治」之路徑

2010年5月11日中共中央文獻研究室網站開通，引發輿論關切。⁶⁰《人民日報》海外版撰文說，「中共黨務公開穩步推進，透明度不斷增加」。⁶¹「黨務公開」被《人民日報》海外版放在一版頭，顯示做爲「政治透明化」指標的一部份，隨著政務公開後的黨務公開，也被執政者要求滿足民衆知的權利，並成爲公民獲知政治資訊權利的重要代表。從「善政」到「善治」過程中，政治是否透明化便成爲重要的指標之一。

一、 中國民主治理主要評價

俞可平根據普遍的民主和善治原則，結合中國具體實際，在2005年發展出

⁵⁶ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網（北京），2007年10月24日。

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_2.htm。

⁵⁷ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網（北京），2007年10月24日，同上註。

⁵⁸ 「黨章修正案強調堅持權爲民所用、情爲民所系、利爲民所謀有什麼重要意義」，中國共產黨新聞網（北京），2007年11月15日。

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/82819/108107/108108/6533571.html>。

⁵⁹ 伍俊斌，「中國公民社會建構的結構性要素」，理論與現代化（北京），2007年第6期，頁22~24。

⁶⁰ 「中共中央文獻研究室網站將開通」，中央政府門戶網站（北京），2010年5月10日。

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzq/2010-05/10/content_1603039.htm。

⁶¹ 「中共黨務公開穩步推進」，人民日報海外版，2010年5月18日，第1版。

一套「中國民主治理的主要評價標準及指標」(參閱本論文第貳章表三),其中,設定了 15 個指標,分別為:法治,公民的政治參與,多樣化,政治透明度,人權和公民權狀況,對黨和政府的監督,黨內民主和多黨合作,基層民主,民間組織的狀況,合法性,責任性,回應,效率,秩序,以及穩定。⁶²2008 年中共中央編譯局在聯合國開發計畫署支援下,再公佈具有 12 項指標的「中國治理評估框架」,其中涉及的指標包括公民參與,人權與公民權,黨內民主,法治,合法性,社會公正,社會穩定,政務公開,行政效益,政府責任,公共服務,以及廉潔。
63

比較兩者來說,在俞可平設定的「中國民主治理」15 個指標當中,與「中國治理框架」12 個指標,共有 9 個重複(或重疊),分別是:法治,公民的政治參與(公民參與),政治透明度(政務公開),人權與公民權狀況(人權與公民權),黨內民主和多黨制(黨內民主),合法性,責任性(政府責任),效率(行政效益),穩定(社會穩定)。⁶⁴部分指標在「中國民主治理」中存在,如多樣化,對黨和政府的監督,基層民主,民間組織狀況,回應,及效率;但在後者的指標中則被社會公正,公共服務及廉潔所取代。惟此等指標似並未顯示取舍的特殊意義為何。以政治透明度來說,前者強調「民主治理」,因此指標設定為「政治透明」,但在後者「中國治理評估框架」中,「政治透明」被「政務公開」指標所取代,似乎不再把「黨務公開」做為重要指標。同樣,在後者「中國治理評估框架」中存在的指標「黨內民主」,乍看之下似一定程度反應「黨務公開」,但在前者「中國民主治理」指標中卻也有相應的指標「黨內民主」或「對黨(和政府)的監督」,顯示這些指標在判別「善政」或「善治」或「治理」的標準上,仍存在一定疑義。

俞可平認為,中國漸進式改革是一條「增量民主」的道路,因此他認為,改革開放後中國政治的最重要發展,就是中國正在走上一條增量民主的道路,「這是在中國目前現實環境下惟一一條通向善治的道路。」⁶⁵而俞可平設定的指標或中央編譯局設定的治理框架的指標,即是在探討在增量民主過程中,在一定「存量」基礎上,存量如何在合法性的基礎上進行制度變遷及體制重構。對中國來說,善政或者說「仁政」,是自古以以東西方皆存在,例如要求法治嚴明,清廉官箴,高效良善的行政服務,因此,「善政」是不管任何政府都存在的一種「善良執政的主觀願望」,但在全球化興起及現代化治理管理手段發展後,「善治」就成為挑戰各國政府能否達成使公共利益最大化的方式和結果。

也因此,俞可平再次為「善政」和「善治」設定不同的要素。以表 5-4 及 5-5 分別說明俞可平指出的「善政」要素及「善治」要素。吾人也將從其中設定的要素指標,與上述「中國民主治理」(2005 年)及「中國治理框架」(2008 年)做

⁶² 俞可平, **增量民主與善治** (北京:社會科學文獻出版社, 2005 年), 頁 142~145。

⁶³ 「中國首次公佈社會治理評估框架 12 標準促善治」, **星島環球網** (香港), 2008 年 12 月 16 日。

http://www.stn.cc/china/200812/t20081216_941478.html。

⁶⁴ 前者指的是「中國民主治理主要評價標準與指標」, 後者指指的是「中國治理評估框架」。

⁶⁵ 俞可平, **增量民主與善治** (北京:社會科學文獻出版社, 2005 年), 頁 136~137。

綜合整理比較，再羅列出新的指標要素，並從其中梳理出「中國善治指標系統」⁶⁶中的改革排位先後次序，以及未來發展的可能性。

表 5-4 俞可平提出「善政」8 要素一覽表⁶⁷

要素	內 容
民主	<ul style="list-style-type: none"> ○ 根據憲法和法律，確保政府各級官員真正通過自由公正的選舉產生，從制度上保證官員成為人民利益的真實代表。 ○ 有一套公民約束和監督政府權力的有效機制，保證官員按大多數選民意願辦事，當官員違背多數選民利益時，能按法律和制度有效剝奪其權力。
責任	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各級官員都需主動自覺地履行憲法和法律明確規定的各項職責，沒有履行這一「主動責任」，輕則違約重則違法。 ○ 官員須對管轄的公民正當要求及時回應，這是「被動責任」。
服務	<ul style="list-style-type: none"> ○ 積極提供更多社會公共品，特別是在環保、生態、義務教育、基礎交通、公共安全、社會福利，來增進公共利益。 ○ 日益放鬆對社會經濟事務和公民私人事務的管制，更多讓公民和社會民間組織自我管理。 ○ 具有服務意識和平等意識，不是居高臨下家長式的管理。
質量	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一個優質政府制定政策和法規應科學合理，具可持續性，而非短期行為。 ○ 提供公共服務和管理時須誠信可靠、公平公正、合理合法。 ○ 提供各種公共產品應比市場產品更具嚴格質量要求。
效益	<ul style="list-style-type: none"> ○ 應具有很高的行政效率，包括行政機構設置的合理，管理程式科學，管理活動的時效。 ○ 應最大限度降低管理成本。
專業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一支相對穩定、訓練有素的公務員隊伍，是處理政府日常公務的專家，不應隨政府主要官員的進退而變動。 ○ 應培養和擁有一批具戰略眼光、領導能力和政治道德的職業政治家，他們善於治國，精於行政，把政治管理當作主要職業。 ○ 具備必要專業知識是履行科學決策和有效管理的前提，一些特殊領域，專家政治仍是必要的。
透明	<ul style="list-style-type: none"> ○ 政治資訊的公開性 ○ 公民的政治知情權

⁶⁶ 筆者擬自創一套評估標準，從其中分析中國以漸進式改革實施體系重構後改革的排位先後次序，並從中瞭解中國在特定次領域改革的主要困境、成果及發展可能性，暫將此系統命名為「中國善治指標系統」。

⁶⁷ 俞可平，*增量民主與善治*（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁148~152頁。

廉潔	○ 要求政府官員須奉公守法，清明廉潔，不以手中的公共權力謀取個人私利。
----	-------------------------------------

資料來源：俞可平，《增量民主與善治》，148-152 頁。

表 5-5 俞可平提出「善治」10 要素一覽表

要素	內 容
合法性	指社會秩序和權威被自覺認可和服從的性質和狀態
法 治	法律是公共政治管理的最高準則，法律面前人人平等
透明性	政治資訊的公開性
責任性	管理者應當對自己的行為負責
回 應	公共管理者和機構須對公民的要求做出及時負責的回應
有 效	管理的效率
參 與	指公民政治參與，參與社會政治生活
穩 定	意味國內的和平，生活的有序，居民的安全，公民的團結，公共政策的連貫等。
廉 潔	政府官員奉公守法，清明廉潔，不以權謀私，公職人員不以自己的職權尋租。
公 正	指不同性別、階層、種族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治權利和經濟權利上的平等。

資料來源：俞可平，《增量民主與善治》，2005 年，146-147 頁。

從俞可平 2005 年提出的「中國民主治理主要評價標準及指標」，比較 2008 年中共中央編譯局提出的「中國治理評估框架」，再比較俞可平提出的「善政」與「善治」構成要素發現，其中重覆指標相當多，例如「責任性」及「效率」，四個指標系統都出現，「法治」、「公民政治參與」、「政治透明度」、「合法性」、「穩定」等指標分別出現在三個指標系統，「人權與公民權狀況」、「黨內民主」、「回應」及「秩序」則分別出現在兩個指標系統。由此顯示，從 2005 年到 2008 年，不管是「民主治理」、「治理評估」或者對「善政」、「善治」標準的提出，都仍只能算是學者初步探討，試著從制度建構功能途徑提出初步的理論解釋框架標準，尚無進一步精確的指標與統計結果出現。

吾人參考全球治理風潮出現後，不少國際組織也提出許多具指標性的架構，其中包括世界經濟論壇（World Economic Forum）的「全球競爭力報告」，其提出的指標包括：創新、科技轉移、資訊與溝通技術、契約與法律、貪汙等等；另如自由之家（Freedom House）提出轉型國家的治理指標包括民主化、選舉制度之推進、公民社會、獨立之媒體、憲政制度及貪腐等等。雖然這些國際組織主要是針對「全球治理」建構一套新指標，但依據的治理法則與途徑應說仍具相當參考性，也足供政府治理之比較。（詳見本章後頁之附錄一）

綜合上述大陸學者、機構及國際組織提出之「治理指標」後，本文亦擬嘗試

提出新的「中國善治指標系統」，建構新的指標判斷模式，並嘗試以綜合評分方式，從中梳理迄今中國漸進式改革在各項領域的治理現狀。以圖 5-1 說明。

領域 指標	中央 政府	地方 政府	黨委 機構	企業 組織	民間 組織	新聞 媒體
1.透明 ↓ ↑	重大決策及施政公開制度落實情況	《政府資訊公開條例》實施情況	黨務公開制 度化程度	公司資訊披露 充份及時與真實性	公民知情權法 規保障與真實 情況差距	保障新聞自由 相關法規與實 施差距
2.法治 ↓ ↑	首長談依法行 政次數及違法 究責比率高低	檢驗依法辦事 效能；違法舉 報比率	黨內監督機 制良窳；黨 內違法事件	國企違法究責 率；民企仿冒 黑心比率	信訪處理比 率；依法抗爭 成功比率	政府懲處媒體 比率；媒體經 營違法率
3.責任 ↓ ↑	首長與部門領 導瀆職之責任 追究機制	地方領導及人 大選舉之競爭 性及公平性	選舉制競爭 公平性；決 策失誤追究	治理規範；抵 制賄賂及行賄 機制是否具備	是否具備責任 機制；是否有 良善組織治理	違反新聞道德 追究機制；新 聞自律規範
4.專業 ↓ ↑	官員平均學經 歷；本職學能 相符比率	官員平均學經 歷；考評升遷 制度落實情況	黨幹部兼職 率；對黨內 改革關注度	違反公司法案 件比率；海外 併購率	政府考核比 率；依公司章 程成立比率	報導內容國際 化程度；糾舉 假新聞案件率
5.公正 ↓ ↑	公共管理與服 務提供機會和 待遇是否公正	資源及財政分 配中下級決策 是否均等；有 無申訴管道	各級黨委決 策是否符合 大多數群眾 利益和要求	經辦企業流 程，所遇法規 待遇是否平等	公民遇不平等 待遇，投訴管 道及行政訴訟 能否公平對待	記者採訪權及 新聞報導權是 否受保護及公 正對待
6.民主 ↓ ↑	首長要求民主 呼聲；選舉與 協商民主機制	網路問政比 率；地方兩會 意見重視度	黨內選舉任 用機制；黨 務公開程度	企業工會自主 性；工會職能 強化	公民參與程 度；協商民主 程度	報導內容受干 涉比率；內部 民主機制
7.廉潔 ↓ ↑	貪汙起訴比率	貪汙判刑比率	防貪機制效 率	商業賄賂比率	NGO 涉貪案 件比率	媒體涉貪案件 比率
8.創新 ↓ ↑	政府制度創新 比率	地方政府決策 創新比率	黨務革新機 制；內部治 理	產品創新週 期；專利案件 及審核	創新比率；參 與國際合作比 率	提出體制創新 建言；內部改 革創新
9.執行 力 ↓ ↑	公民自由、安 全與福利普遍 增進的程度	各級政府責 任、權力與資 源的分配程度	決策品質； 執行過程扭 曲程度	監管的適宜性 與有效性	動員能力；受 抵制及扭曲程 度	負面報導限 制；申訴管道 或救濟形式
10.回應 力 ↓ ↑	組織公聽會比 率；修訂決策 比率	地方召開公聽 會比率；回應 與應理機制	黨政諮詢機 制；聽取公 民意見情況	企業發言人機 制建立；回應 質疑	回應社會訴求 能力；組織能 力	反擊政府指控 比率；回應民 間呼聲能力

資料來源：筆者根據俞可平著作、中央編譯局並參酌國際組織相關指標自繪。

圖 5-1 「中國善治指標系統」功能路徑矩陣圖

圖 5-1 顯示的「善治」指標共 10 項，分別為：透明、法治、責任、專業、公正、民主、廉潔、創新、執行能力、回應能力，這 10 項指標彼此有連鎖關係，即指標並非完全獨立，而是其間有一定連繫，例如透明快策可能同時兼具法治效果及責任要求；應對這 10 項指標的，共區分 6 大領域的綜合表現，分別為：中央政府、地方政府、黨委機構、企業組織、民間組織、新聞媒體。

前者列出 10 項「善治」指標，目的在於概括中國漸進式改革過程中，領導層在政經及社會發展訴求中主要改革的目的及趨勢，也是政府訴求良善治理的主要理想標的；以「透明」指標為例，可藉此審視胡溫上臺後，是否在施政作為上往「透明」目標發展，可從中窺見「透明」指標的發展現況、研析其困難所在及未來發展趨勢。

需說明的是，目前相關研究資料及學者論證顯示，此一框架指標仍主要停留在理論階段，有待進行進一步的量化。因此，仍無法達成如自然學科所欲達成的量化或統計指標。但做為理論指標，其指出的發展性與趨勢性仍符合社會科學達致預期性效果的目的。因此，筆者仍藉相關論述在此提出創見，盼能藉「中國善治指標系統」矩陣圖，試圖從「善治」論述梳理中國漸進式改革的進程。

舉例來說，在第 1 項指標「透明」方面，檢視胡溫上臺後的「透明」施政作為明顯可見，從中央政府強調「透明」的善治方向發展，不僅較過去毛鄧時期有所進展，且較江澤民領政時期進步很多。

例如 2007 年中共「十六大」後胡溫上臺，2003 年 8 月 11 日《新華社》報導，當日召開的中共政治局會議決定，宣佈中共 16 屆 3 中全會將於 10 月召開，且披露會議主要議題是修憲和深化經濟體制改革。⁶⁸按照中共慣例，中全會一般不提前對外公告，最慣用的方式是在會議召開前一週，由官方新華社發出簡短稿件，宣佈舉行的日期和內容。在此之前，所有訊息都被列為最高機密」。胡溫上臺後，中全會消息提前兩個月宣佈，不僅打破以往慣例，也表明中共在高層政治透明度上有了進一步發展。

2002 年大陸爆發 SARS（嚴重急性呼吸系統綜合症）疫情，但中共中央以穩定大局為由，對該事件採封鎖政策，直到 2003 年疫情急劇升高，在檢討該事件後，胡溫決定對事件採公開化及透明化態度，並在 4 月 20 日宣佈，免除衛生部長張文康及北京市長孟學農的職務。⁶⁹SARS 爆發時期正逢江澤民與胡錦濤政權交際之接，直到 2003 年「兩會」（人大、政協）期間，江澤民卸任國家主席前，大陸媒體對 SARS 的報導都極少見。江澤民卸任後，胡溫往政治透明化邁進一大步的跡象即相當清楚。

圖 5-1 顯示了 6 個領域皆標誌著「箭頭」方向，主要是取其具有連鎖反應之意，這也是從過去具有從上而下特色的「善政」，過渡到具上下互動特色的「善治」的重要指標。即中央政府實施的決策，對地方政府、黨委、企業、民間及媒

⁶⁸ 「中共政治局會議決定，中共 16 屆 3 中全會將於 10 月召開。」，新華社，2003 年 8 月 11 日電。

⁶⁹ 「蘇仁彥：薩斯引發中共權力鬥爭 胡溫和江派南北對峙」，開放雜誌（香港），2003 年 5 月號，頁 38~45。

體帶來「風行草偃」效應；同時，媒體、民間、企業、黨委及地方政府相應實施的治理政策，也必然反饋到中央及相關單位。因此，以「箭頭」表明「善治」具有的回饋機制及效果。

以上述提及的 SARS 為例，胡溫撤除衛生部長張文康及北京市長孟學農職位時，《新華社》的報導是：「中共中央決定：高強任衛生部黨組書記；免去張文康衛生部黨組書記職務；...王岐山任北京市委委員、常委、副書記，...免去孟學農的北京市委副書記、常委、委員職務。」⁷⁰按中共體制，國務院所屬部長及北京市長職去留，只能由人大及同級人大決定產生，因此當天宣佈的僅是黨內職務的調整，但已預示行政職務的去留。

同日，《新華社》發表一篇「人命關天不容懈怠」時事評論員文章說，「中央今天對衛生部和北京市政府主要領導人作了調整。這一重大舉措表明了黨中央的鮮明態度：在重大問題面前，必須高度重視，絕不要有絲毫懈怠。各地區、各部門都要從中認真吸取教訓。」⁷¹隨後，大陸媒體包括《浙江在線》發表專文說，「因非典辭職的衛生部長：SARS 考驗的是政治文明」。⁷²海外觀察家對中國政府在國際社會壓力下迅速公佈疫情，並撤換相關官員的做法表示肯定。香港《南華早報》認為，中央的這一舉動具重大意義，說明中國新領導層的確希望認真改進執政方式，並且向更加透明化的方向前進。⁷³

中共中央層級領導過去因「問責」而下臺並非沒有先例，如 1979 年「渤海二號」鑽井船沉船事故，死亡 72 人，石油部長宋振明解職；1987 年大興安嶺火災，林業部長楊鐘、副部長董志勇撤職；1988 年 T80 旅客列車（昆明—上海）顛覆，88 人死亡，鐵道部長丁關根引咎辭職。⁷⁴但 2003 年可以說是高官責任追究下臺的分水嶺。

首先，在 SARS 危機後，責任政府、問責制等概念，已從學術語意轉為官方用語及公用語，並越來越頻密出現在領導人講話和政府檔中。語意的轉換代表一個根本觀念的轉換。過去中共慣以「首長負責制」，代表一把手擁有決策拍板的權力，但問責制轉化為「責任政府」的語意後，代表「問責」不再是從道德意義出發而已，而是對權力使用者建立責任追究制度。

其次，也是從 2003 年開始，各地逐步建立行政問責相關法規制度，成為整個制度建設的重要內容。如 2003 年 8 月《長沙市人民政府行政問責制暫行辦法》出臺，即被視為大陸首個地方政府行政問責辦法。此後，天津、重慶、海南等多個省市，也陸續出臺關於行政問責制度的相關規定，加上一些中央部門的共 97

⁷⁰ 新華社（北京），2003 年 4 月 20 日電。

⁷¹ 新華社（北京），2003 年 4 月 20 日電。

⁷² 「因非典辭職的衛生部長：SARS 考驗的是政治文明」，和訊網（北京），2008 年 10 月 8 日。
<http://news.hexun.com/2008-10-08/109567634.html>。

⁷³ 「海外媒體評中國罷免張文康孟學農」，大紀元（美國），2003 年 4 月 22 日。
<http://www.gapointimes.com/gb/3/4/22/n303211.htm>。

⁷⁴ 王樹人，「改革開放以來被查處的省部級幹部」，黨史文苑（紀實版）（江西），2005 年第 3 期，頁 42~45。

件。⁷⁵2006年1月1日生效的《公務員法》，對領導幹部引咎辭職制度做出法律規定，其中82條指出，「領導成員因工作嚴重失誤、失職造成重大損失或者惡劣社會影響的，或者對重大事故負有領導責任的，應當引咎辭去領導職務。領導成員應當引咎辭職或因其他原因不再適合擔任現任領導職務，本人不提出辭職的，應當責令其辭去領導職務。」⁷⁶這也成為行政問責制最重要的一部法律，此後，追究政府官員失職的問責制逐漸成為常態，2008年9月，山西襄汾尾礦庫潰壩、三鹿奶粉事件、深圳龍崗區大火、登封市煤與瓦斯突發事故等公共災難造成巨大社會影響，也至少導致了19名高級官員引咎辭職或遭問責免職，2008年也因此之被稱為中國的「行政問責年」。

受到中央政府層級對「透明」的要求，地方政府及黨委組織，也逐步實施透明化施政。例如本章第一節所述，地方政府在網上成立「電子政府」措施蔚為風潮。根據國務院新聞辦公室發佈《2010年中國互聯網狀況》白皮書指出，截至2009年底，中國已建立政府門戶網站4.5萬多個，75個中央和國家機關、32個省級政府、333個地級市政府和80%以上縣級政府都建立了電子政務網站。⁷⁷地方政府藉由電子政務網站的建設，也提高了工作效率和政務公開的水準，這既是透明化作為，也是「責任」政府的具體表現。同時，也促進了「善治」要素之一的「法治」指標的進展。

例如2008年中共中央頒佈實施《中華人民共和國政府資訊公開條例》，其中第15條即規定，「行政機關應當將主動公開的政府資訊，通過政府公報、政府網站、新聞發佈會以及報刊、廣播、電視等便於公眾知曉的方式公開。」⁷⁸中央政府要求各級政府建立相應制度，針對公眾關注的問題及時作出解答；地方政府即透過網際網路建立網上政府，及時發佈權威資訊，並向公眾介紹相關政策執行情況，同時，建立新聞發言人制度，以制度化方式公示自然災害、公共衛生或社會突發事件的處置進展。這一發展顯示，透過從「善政」走向「善治」此一路徑，中國已從要求政府自身廉潔、效率、自我完善的「善政」要求，逐步從體制建構上漸進到與公眾互動、納入公眾參與的「善治」進程。

再以「新聞媒體」領域走向「善治」為例，胡溫執政後，中共高層對輿論監督採取了較諸以往更寬容的態度，這一做法就讓新聞媒體在「善治」指標包括透明、法治、責任、專業、公正、民主、廉潔、創新、執行及回應能力上，有趨向「善治」的動因。

1989年「六四事件」後，中共負責意識形態的中宣部，當時對傳媒訂下「以

⁷⁵ 郭巍青，「行政問責制度的困境」，南風窗（廣州），2008年第11期，頁33~38。

⁷⁶ 「中華人民共和國公務員法」（第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議2005年4月27日通過，2006年1月1日起施行），中央政府門戶網站（北京），2005年6月21日。
http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm。

⁷⁷ 「2010年中國互聯網狀況白皮書」，新華網，2010年6月8日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2010-06/08/c_12195221_3.htm。

⁷⁸ 〈中華人民共和國政府資訊公開條例〉（2007年1月17日國務院第165次常務會議通過，2008年5月1日起施行），中央政府門戶網站（北京），2007年4月24日。
http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm。

正面宣傳為主」的規範，就中共官方語境來說，「正面宣傳」指的即是「禁絕對穩定大局不利的負面新聞之報導」，換言之，「六四事件」後中宣部對媒體控制達到頂點，讓大陸傳媒環境從「六四」之前胡耀邦、趙紫陽營造的「三寬」⁷⁹（寬鬆、寬容、寬厚）方針這一趨近「善政」的局面，倒退到傳統上指專制體制特有的「統治」階段。這一現象在江澤民領政後期有逐漸鬆解跡象，但仍是傳媒工作的「緊箍咒」。

就中國傳統定義的媒體而言，體制上採取的是與全世界相較都極其罕見的機制，即以黨營或國營為主的有限商業運作，政治上須遵守黨的「宣傳紀律」，沒有多少報導自由和評論國家一級公共事務的權利，因此，並不存在實質「輿論監督」。胡溫上臺後，輿論監督已成為政府提倡的重要施政目標，並成為中國最流行的公共話語之一。2004年主管意識形態的中央政治局常委李長春在中央電視台《焦點訪談》節目10週年慶時說，「要充分發揮輿論監督的積極作用，在新的歷史條件下，正確開展輿論監督，是維護黨和人民利益的需要，是推進社會主義民主政治建設的需要，是實踐立黨為公、執政為民，提高黨的執政能力的需要。輿論監督只能加強，不能削弱。」⁸⁰也因此，2003年出現包括《南方都市報》揭露被收容致死的大學生孫志剛案，直接導致實施21年的國務院《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》廢止；《中央電視台》焦點訪談節目揭露山西臨汾「12.2」礦難死亡30人，地方瞞報死亡人數8人，國務院派出調查組查處，最高人民檢察院指令臨汾市檢察院介入此案，涉案人移交司法機關審理等事件，顯示胡溫政權強化「輿論監督」作用，正成為新聞媒體逐漸擁有「善治」體制下的所需的改革環境。

政府要求施政透明化、法治化，要求建立問責政府，並在公共事務上要求政府具執行及回應能力，新聞媒體「輿論監督」能力的養成，便成為重要制度建設指標。一方面這有賴新聞媒體自身能力的建設及對政經、社會環境的呼籲及監督，另一方面，也要求政府及黨組織在法治規範下保障及維護媒體的監督權及公眾的知情權。

然而，「善治」並非一日可蹴，2003年《南方都市報》報導志剛死亡案件後，總編輯、總經理等3名主管被捕，兩人被判有罪，⁸¹顯示地方政府壓制新聞媒體的環境並未真正改善；同樣，2003年《中央電視台》焦點訪談揭露的山西臨汾「12.2」瞞報事件，最後竟發現即使國務院派出調查組將涉嫌官員逮捕並起訴，

⁷⁹ 「三寬政策」是1986年時任中宣部長朱厚澤所提出。1986年7月文化部全國文化廳局長會議上，朱厚澤在發言中說：「對於跟我們原來的想法不太一致的思想觀點，是不是可以採取寬容一點的態度；對待有不同意見的同志，是不是可以寬厚一點；整個空氣、環境是不是可以搞得寬鬆、有彈性一點。」最後形成了「寬松、寬容、寬厚」的「三寬」思想，朱厚澤本人也被稱為「三寬部長」，一直到「六四」前夕，趙紫陽基本採取相同的政策，特別是在傳媒及文化思想爭論問題上。[新華網](http://www.xinhuanet.com)（北京），2010年5月15日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-05/15/c_12104723.htm。

⁸⁰ 「李長春：解放思想與時俱進 提高輿論監督水準」，[新華網](http://news.xinhuanet.com/newmedia/2004-04/16/content_1424504.htm)（北京），2004年4月16日。
http://news.xinhuanet.com/newmedia/2004-04/16/content_1424504.htm。

⁸¹ 徐文中，「南方都市報被整肅過程揭秘」，[中國選舉與治理網](http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=15562)（北京），2004年4月21日。
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=15562>。

但 2010 年 2 月底，臨汾市堯都區法院一審對涉案人堯都區副區長王青麗宣判，卻認定無罪，其他因瞞報被起訴的 13 名涉案人員，也以罪行輕微、不構成犯罪為由予免訴。⁸²這些案例，也在在顯示「善治」進程中，新聞媒體要求的環境面、制度面、法制面及保障層，仍存在許多困難與限制。

2007 年 10 月中共「十七大」上，胡錦濤提出要在各層次、各領域擴大公民有序政治參與，堅持依法治國基本方略，樹立社會主義法治理念，實現國家各項工作法治化，保障公民合法權益，保障人民的知情權、參與權、表達權、監督權等有利「善治」體系推進的論述，並在 2008 年開始實施《政府資訊公開條例》，利於抑制地方政府的「反監督」能力。但嚴格來說，這僅是決策上走向制度的依據，卻非從「法治」層面真正落實。從法律層面看，中國至今未通過《新聞法》或《媒體法》，也沒有《資訊自由法》。從「善治」體系指標系統看，「新聞媒體」領域在涉及「法治」指標上，如以綜合得分來看，就屬於「不及格」區域。雖然中國憲法第 35 條規定公民的言論和出版自由，但至今並無根據憲法作出的相關司法判決，唯一涉及媒體的「法治」因素，就只有「民事誹謗」相關案件。

不過在 2008 年四川汶川地震後，汶川地震災區的「資訊公開透明」贏得西方媒體一致好評。胡錦濤在人民日報出版 60 周年的視察講話中也首次全面論述對新聞傳播業的完整觀點。胡錦濤說，「中國政府因及時公佈震情災情和抗震救災情況，不僅贏得了廣大幹部群眾高度評價，也得到了國際社會好評，並且，其中的成功經驗值得認真總結，並要形成制度長期堅持。」⁸³這是中共高層少有對國際評價的關注，顯示中共高層意識到，對於重大公共事件，只要堅持公開透明態度，就能獲得國際社會的認可，反之則陷入被動和困境。因此，胡錦濤要求將資訊公開「形成制度長期堅持」。

二、 中國善治指標系統之建立

過去，「善政」多半指涉政府出於己身願望做好自身管理的要求，但「善治」更強調減少國家統治的特權，加強公民社會實力，讓政府與社會實現良好的合作與良性互動，以有效完成對公共事務的治理。也因此，筆者設定的「中國善治指標系統」，更著眼於政府與社會兩者在共治過程建立良好的合作關係，除具備過去「善政」強調的透明、法治、責任與廉潔外，更強調的是對公民參與政治及社會生活的公正、民主、創新、執行與回應能力。

以 10 項指標與 6 項涉及領域的矩陣交叉觀察，筆者以 10 分做為評估標準，每項指標滿分 60 分；10 項指標中得分最弱者是「廉潔」項目，6 個領域中得分最弱者是「黨委機構」。以圖 5-2 說明如下。

⁸² 「焦點訪談：臨汾礦難瞞報案追蹤」，**央視網**（北京），2010 年 4 月 1 日。
<http://news.cntv.cn/program/jiaodianfangtan/20100401/102669.shtml>。

⁸³ 「胡錦濤：在人民日報社考察工作時的講話」，**人民網**（北京），2008 年 6 月 21 日。
<http://media.people.com.cn/BIG5/40606/7409348.html>。

圖 5-2 「中國善治指標系統」評分矩陣圖

領域 指標	一 中央 政府	二 地方 政府	三 黨委 機構	四 企業 組織	五 民間 組織	六 新聞 媒體	綜合 評分
1.透明	7	5	4	8	8	9	41
2.法治	8	6	5	8	7	8	42
3.責任	8	7	7	8	9	9	48
4.專業	9	7	8	8	8	8	48
5.公正	8	6	6	7	9	9	45
6.民主	6	8	6	6	9	9	44
7.廉潔	7	5	5	7	7	8	39
8.創新	7	8	6	8	9	8	46
9.執行力	8	7	7	9	8	9	48
10.回應力	9	8	8	9	8	9	51
綜合評分	78	67	62	78	82	86	75.4

資料來源：筆者根據圖 5-1 評價標準，及電話訪談大陸學者及公眾繪製所得。

筆者從兩部份來說明圖 5-2 所得數據的意涵。第一部份，即評分方式與標準，分為兩部分，一為 6 大領域配合 10 項指標總分共 100 分，即中央政府、地方政府等 6 大領域根據「善治」10 項標準來計分，滿分共 100 分；依圖顯示，「中央政府」得分 78 分，地方政府 67 分，黨委組織 62 分，企業組織 78 分，民間組織 82 分，新聞媒體 86 分；另一為各項指標反應在 6 大領域的得分部份，總分 60 分；圖中可見，「透明」指標得分 41 分，「法治」指標 42 分，「責任」指標 48 分，「專業」指標 48 分，「公正」指標 45 分，「民主」指標 44 分，「廉潔」指標 39 分，「創新」指標 46 分，「執行力」指標 48 分，「回應力」指標 51 分。10 項指標及 6 大領域總得分相加相除，顯示中國「善治」的積分為 75.4 分。

第二部份，吾人從評分結果發現，10 項「善治」指標綜合得分中，「新聞媒體」的「善治」總分最高獲 86 分；黨委組織分數最低為 62 分，顯示胡溫當政後，大陸新聞媒體在「善治」的進程中成長最快，媒體的「善治」壓倒民間組織、企業組織及各級政府、黨委機構，顯示的意義是，媒體已掌握了時代的主動性，除了適應市場經濟發展機能，形成自我完善的機制外，且能逐步脫離意識形態束縛，形成自我完善並引導政府及社會發展、經濟發展的主動實力。換言之，大陸新聞媒體的茁壯，在未來極有可能領先大陸政府機構，成為讓中國進一步走向「善

治」的催化劑。這是此一評分矩陣圖展現的第一個意義。其次，「黨委組織」在各項指標得分中敬陪末座，顯示的是中共黨委機構如今仍未走向「善治」指標，換言之，不管是黨務透明化、各級黨組織的法治化、黨內選舉、黨內廉潔或者回應公眾質疑及處理能力上，都較其他部門及組織不足。儘管中共近年來一再強調「黨務公開」，但進程最慢，也因此，在「善治」綜合指標所獲積分中要比其他部門都差。其三，從 10 項「善治」指標看，得分最高的是「回應力」，最差的是「廉潔」，這反應了兩個中共走向「善治」過程中最重要的兩個特色，一是在中共高層強調「以民為主」的概念後，不管是中央政府、地方政府、黨委、企業、民間或媒體，最重視的是「回應」，不管是對媒體或民間社會的質疑。「回應」的高分也顯示在中共高層不斷強調「透明」及「問責」身上；而得分最差的是「廉潔」，這與中共改革數十後後的今天，「貪汙腐敗」仍是民眾最詬病之處若合符節。在走向「善治」的最終路徑上，預料「廉潔」這項指標也將會一直是「善治」的限制與困難。其四，「善治」指標之一的「民主」指標得分 44 分，排中間偏後，且地方政府得分高於中央政府，其顯示的意義是，雖然中共高層開始強調民主的共性與重要性，但民主反應在政治體制上仍屬弱項，受到中共高層遠未民主化、選舉遠未在高層政治生態出現，「以黨領政」在各層級展現的非透明化本質，加上沒有公開透明，就無從公正、法治與問責，此一方面也將是未來中國進一步走向「善治」的重大挑戰。以下就中國「善治」的具體成就、困境及可能性評估進行探討。

第三節 中國「善治」之具體成就與困境

筆者提出的「中國善治系統指標」矩陣圖，是從「善治」標準對中國漸進式改革提出一組粗略的評估方案，但從其中亦可發展出中國當前「善治」具體輪廓。大陸學者何增科認為，中國在當代治理過程取得的成就包括：基層村委會選舉制，地方農村黨支部「兩票制」選舉，甚至有些地方實行鄉鎮黨政領導的民主選舉；村務、鎮務、廠務、警務、檢務公開，人大會議旁聽制度，政府上網工程等；對行政機關各種監督機制逐步完善；地方開通市長熱線，警務系統 110，幹部接待日，下訪制度等。⁸⁴如果按照善治標準，何增科指出的四方面治理現狀，正符合吾人在「善治」標準中提出之法治、透明、責任及回應等要素。而這些，也都可視為中央政府和地方政府在治理過程和行政管理體制改革方面取得的重要進展。

但另一方面，學者古德曼從中國政治變遷的「中心—邊緣」框架對中國治理提出質疑認為，「省級政治捐客既不屬於中央，也不屬於地方」、「各省利益主要不是通過社會，而是通過國家形成的」、對那些社會經濟類型的企業家（本有可能造就新的地方勢力）「要嘛都有黨國社會背景，要嘛基本上被納入了黨國活動範

⁸⁴ 何增科，「治理、善治與中國的政治發展」，中國選舉與治理網（北京），2003 年 3 月 14 日。
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=22329>。

圍之內……他們一般都與地方政府建立緊密合作關係。」⁸⁵從古德曼觀點來看，認為中國的治理或善治過程是有限的，即有限的治理，有限的民主，中國的公共事務仍圍繞中央政府或說圍繞一個中心單面進行，而不是多元化分擔和共同參與的過程，各種體制外力量仍須納入體制內才能展現其力量和身份，更不用說各行爲主體平行化的治理參與。

學者研究視野或有不同，但從改革開放至今，中國從「統治」階段嬗遞到「治理」階段，不可否認的是，在因應政治民主化、經濟市場化、社會多元化過程中，中國在體制上、法規上、治理主體、方式等，已逐漸朝「善政」、甚至「善治」的治理過程邁進。儘管如此，「善治」是政府治理的最終理想狀態，是趨向完美的治理進程，因此，中共在漸進式改革過程中顯示的「善治」也因之呈現步調不一、甚至某些領域在「善治」上走得快，某些領域卻相對滯後現象，這亦說明中國「善治」仍存在相當之侷限及限制。以下分別從具體案例及總體面向看中國「善治」的成就與困境。

一、 具體案例

不管從政治、經濟或社會面向分析，改革開放以來，在不斷深化體制改革之際，中共在政治和行政管理體制方面進行體制改革和制度創新，推動當代中國政治發展上，已取得一定成就。從治理角度看，當代中國在政治發展的「善治」方面取得了一定進展，但也存在不少困境。吾人從第四章提出之具體案例，包括政治面向的廈門PX事件聽證會、經濟面向之房地產治理、及社會面向之中國NGO發展等爲例，以筆者提出之「中國善治指標系統」，檢驗其至今在「善治」上達到之效果，並檢視其困境及未來之可能性。

以表 5-6 說明。表 5-6 評分標準與圖 5-2 評分矩陣圖相當，即橫向指標如透明、法治、責任等，每個指標滿分 10 分，縱向三個領域反應到 10 個指標的加總，即是 100 分。從圖中的橫向加總爲 30 分，縱向加總爲 100 分，以此來判斷中國在涉及政治、經濟及社會三方面領域的實際「善治」現況及前景。

必須說明的是，由於先前研究及訪談，筆者在製作「中國善治指標系統」矩陣圖時，已透過電訪及探訪瞭解多數人在六大領域及十項指標對中國改革進程的主要看法及感受。由於「看法及感受」很難獲取量化參數，因此只能是一初步的評斷標準。而表 5-6 則是根據筆者研究過程及訪談所得結果，按約略值計算的結果，儘管達不到精細的目標，但仍不失爲對中國善治進程的指向性參考。

表 5-6 三案例檢視中國「善治」進程評分表

領域 指標	一 廈門PX 事件公聽會	二 房地產 治理	三 中國NGO 發展	綜合評分
1.透明	9	6	7	22

⁸⁵ 古德曼，「改革二十年以後的中心與邊緣：中國政體的重新界定」，二十一世紀雙月刊（香港：中文大學），2000年10月號（總第61期），頁118~125。

2.法治	8	6	6	20
3.責任	9	7	8	24
4.專業	9	8	8	25
5.公正	8	6	8	22
6.民主	10	7	7	24
7.廉潔	8	5	7	20
8.創新	9	7	7	23
9.執行力	9	7	7	23
10.回應力	9	8	8	23
綜合評分	88	67	73	75.8

資料來源：筆者綜合圖 5-1 評價標準及訪談所得。

從表 5-6 中，吾人獲取幾項初步結論。首先，「廈門 PX 事件公聽會」的綜合評分 88 分最高，其次是「中國 NGO 發展」73 分，最落後的指標是「房地產治理」，評分爲 67 分。這顯示「公聽會」雖屬於中國「新生事物」，但因其最能反應「善治」特色，即政府與民間的共同治理，因此在「善治指標系統」上綜合評分最高；「治理房地產」的綜合評分最低，則反應房地產市場共同評價最差，這與近年高房價引起民眾不滿、及治理效果欠佳有關，雖然中國大陸近年對房地產治理相對耗費得多，但因至今無法在各方意見上獲取滿意結果，因此也反應到「善治指標系統」上的得分最低。吾人再以十項「善治」指標來觀察三大涉及政治、經濟、社會之領域的詳細評分概況。

「廈門 PX 事件聽證會」在十項「善治」指標中綜合評分 88 分最高，反應了幾項特點：首先，「聽證會」功能獲得了最大多數學者專家及民眾的肯定。北大國際關係學院副院長賈慶國表示，「聽證會是中國民主進程中最類似西方制度的一項功能建構，反應的是，政府承認治理能力有限，治理需要公眾的廣泛參與，也因此，雖然中國經濟成就是最主要的，但仍應肯定聽證會強化民主建構的意涵。」⁸⁶綜合而言，「廈門 PX 事件聽證會」在政府推廣「政務公開」的「透明」指標上，做得最完善，它首先滿足「資訊公開」的要件，例如 2007 年 12 月 13 日確定召開聽證會前，提早一周向社會公開徵求公眾意見，並明確參與方式、過程及結果；「法治」指標方面，民眾自 2007 年 6 月 1 日走上街頭「散步抗議」後，廈門市政府並未以非法過當舉動驅逐市民，反而是在當天召開記者會，公開向市

⁸⁶ 賈慶國 2010 年 2 月 23 日接受筆者電話訪談，題目是：「你如何評價中國近年實施的聽證會功能？與房地產治理及中國 NGO 發展相較，何者在善治上的得分最高？你各評幾分？」

民徵求意見和建議，並在網上公告各項徵集結果，並尋求法制化發展途徑；「專業」指標方面，PX 事件從 2007 年 3 月由全國政協委員趙玉芬提案始，一直到聽證會容納反對意見專家學者參與，到國家環保局及環科院參與環評及最後提出報告，反應在官方及民間兩方面互動上都符合「善治」指標「專業」的要求；聽證會在「民主」指標上拿滿分，是因其反應了民主的最高意涵。北大教授田飛龍曾提出公眾參與的制度體系含基礎性制度、程式性制度及支援性制度三方面因素，⁸⁷從「廈門 PX 事件聽證會」可見，做為基礎性制度的「資訊公開」條件已具備，做為程式性制度的「規範參與途徑與管道」、「政府回應機制」、「參與程度與標準之公開性」也已具備，做為支持性制度的「公眾參與與互聯網結合」也有了，顯示在民主建構上，該事件已在中國「善治」現階段指標中最具完善基，也因此，與其他指標及領域相較，獲得了滿分。

當然，這不代表「廈門 PX 事件聽證會」已完成「善治」最後階段，而是表明，在十項「善治」指標中，聽證會代表了「民主」這一指標已走向「善治」進程。惟這也僅指「廈門 PX 事件聽證會」顯示的制度化途徑，不代表其他聽證會亦能達到同樣效果。

在「房地產治理」方面，從十項「善治」指標的綜合評分上，「房地產治理」所得評分最低，主要原因之一是其治理難度最大，也最難獲公眾高的評價。第四章第二節談及「房地產治理」上曾提出若干觀點，包括中共建政後開始實施福利分房制度，隨後因經濟快速發展、社會結構的轉型，市場化帶來了住宅走向商品化的現況；且由於「城鎮化」的需求及地方政府做為主要財源，導致了「政府因素」成為幕後房價上漲主要推手。職是之故，吾人見到的是，在「房地產治理」方面，遇到的問題最多，難點最根深柢固，也最難克服。且按照設定的「善治」指標來看，「房地產治理」不管在透明、法治、責任、公正、民主、廉潔、執行及回應力上，都落後其他治理領域。然而，從「成就」上來說，房地產治理也基本達成幾項「善治」要求。

首先，中國在 1985 年實施《土地管理法》後，讓過去社會主義公有制的土地法規首次走向現代化管理進程；其次，1987 年開始在山東試點「城鎮住房制度改革」，並在 1994 年通過《國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定》，顯示在「法治」指標上領先地產其他方面改革；更重要的是，這一《決定》考慮到低收入戶，因此將保障住房及開發經濟適用房納入政府施政重點之一。「善治」首先考慮的便是民眾最大需求，《決定》成為各級政府開經濟適用房的標準，不能不說是有效解決一大部份人的基本需求。其三，為抑制民間對經濟適用房的變相投機，滿足城鄉居民的基本住房需求，保障所有人的居住權利，政府有關部門已開始草擬《住房保障法》，並可能在最終版本確定，將由出資的地方政府和保障對象共同擁有經濟適用住房產權。《住房保障法》起草小組成員、清華大學房地

⁸⁷ 田飛龍，「公眾參與的時代標本——廈門 PX 事件的過程分析與模式歸納」，原載王錫鏞主編，*公眾參與和中國新公共運動的興起*（北京：中國法制出版社，2008 年），第 6 章。轉引北大法律網（北京）。

http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleId=44908。

產法研究中心主任申衛星表示，限制購買經濟適用房的投機性需求，是完善社會住房保障的必由之路，因此，除了事先確保對申購經濟適用房者的資質審核、事後強化政府優先回購經濟適用房權利外，限定產權分配，壓縮投機性購房者的收益空間同樣不可或缺。⁸⁸從「善治」指標來看，這一發展符合了透明、法治、責任、專業、公正、民主、創新及回應力等訴求，對長期被詬病的房地產治理產生了加分效果。

此外，2010年4月17日發布的《10號文件》（新國十條），已成爲近年抑制房地產過熱最有效辦法之一。根據「中房指數系統」統計，在新國十條發布滿月後，以北京住宅爲例，2010年5月的住宅成交創下09年以來最低點，同比降幅超過70%，爲2009年以來單月成交最低點。⁸⁹

和包括2010年初《國十一條》在內以往由國務院辦公廳發佈的房地產調控措施相較，新國十條作爲「國發」編號檔，表明該通知是國務院直接發佈，政策意義更大。1998年中共開始進行住房制度改革以來至2010年，僅有1998年的23號文件、2003年18號文件、2007年24號檔等六項由國務院直接發文的房地產政策，並且大多作爲房地產綱領性檔在一定程度上決定了房地產市場未來的走向。新國十條級別高，力度大，措施嚴，也預料將對中國未來房地產治理產生積極效果。房地產治理最大難題在於如何抑制「炒房」及幕後地方政府與商界財團聯手炒地皮；房地產治理在「善治」的綜合評分最低，主要即因中國對地產年年治理卻不見成效，且從相關統計顯示，地價上漲幅度已超過人民承受範圍，嚴重的地產泡沫已威脅經濟健康發展。由此顯見，房地產治理的「善治」只有導向與民眾收入相較可承受範圍，在「善治」的綜合評分上才可能提高。

中國人民銀行貨幣政策委員、清華大學教授李稻葵曾指出，如果房產稅得以推出，其最終將有助於爲地方政府提供財源，地方政府有了更穩定的財源，就不必積極地向開發商出售土地，也就可解決地方政府財政壓力，一方面解決了地方政府不得不在土地開發籌措財源的窘境，另一方面，也將讓地方政府的支出變得更透明。⁹⁰換言之，徵收房產稅做法將可作爲改善地方政府治理的主要工具。

在「中國 NGO 發展」領域上，「善治」指標顯示評分較高選項包括「責任」、「專業」、「公正」及「回應力」，位在評分中等的是「透明」、「廉潔」、「創新」、「民主」，評分最差的是「法治」。這顯示三方面意涵：一方面，中國 NGO 表現主要是靠民間組織自身覺醒與個別團體展現實力，並非主要靠政府治理開明或營造寬鬆環境所致，因此給予外界印象是，這些民間組織自身夠專業，有責任意識，能回應各界訴求；第二方面，顯示中國 NGO 面臨環境不夠透明、體制不夠創新、社會給予的關注度少、政府並未積極扶持等因素；第三方面，「法治」評分最差

⁸⁸ 「經濟適用房共用產權新政可期」，中評網（香港），2010年2月8日。
<http://www.chinareviewagency.com/doc/1012/2/3/5/101223593.html?coluid=7&kindid=0&docid=101223593>。

⁸⁹ 「5月北京樓市成交量銳減，典型住宅指數回落」，搜房網（北京），2010年6月9日。
http://www.soufun.com/news/2010-06-09/3432474_2.html。

⁹⁰ 「房產稅將爲中國社會改革鋪平道路」，FT中文網（香港），2010年6月12日。
<http://www.ftchinese.com/story/001033078>。

顯示了中國面對 NGO 的發展，在法規上並未積極跟進，未及時處理涉及民間組織及公民社會發展的需要。

不過，中國民間組織從 1988 年僅 4446 個成長為 2007 年的 386916 個，⁹¹也顯示政府治理進程轉變後民間組織的興起，政府如不營造寬鬆的政治社會環境，民間組織成立也不可能如此雨後春筍。總體而言，中國在面對 NGO 的出現及發展，在「善治」上採取的作為，目前有所成就，但也有其困境。具體成就上，如立法規範取得一定進展，1998 年國務院相繼頒佈《社會團體登記管理條例》及《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，1999 年再頒佈《公益事業捐贈法》，完善大陸公益事業的法規準繩，2003 年再頒佈《基金會管理條例》，法規建設讓中國 NGO 有法可依，讓中國 NGO 在管理規章及權利保障上相應取得了一定進展；其次，政府職能轉變及執政理念的變化，也為公民社會崛起提供發展空間；其三，中國、尤其地方政府已轉變過去對 NGO 的敵視態度，如今更能以協助政府治理角色視之，並提供其生存發展的土壤與環境。

2003 年底，國家環保總局副局長潘岳參加一場座談會時，首次將政府態度、政府與環保 NGO 關係做了一次詳解，他提出數項建議，一，鼓勵建立環保 NGO 協作網。鼓勵環保 NGO 以團體會員身份加入「中國環境文化促進會」，⁹²爭取用兩年時間，形成包括港澳臺在內、包容所有合法 NGO 組織和環保志願者的、全國性的環保 NGO 協作網路；二，每年分期分批對 NGO 進行業務培訓和專業指導，全面提升 NGO 及志願者素質；三，組織全國環保 NGO，搜集環境資訊，關注環保動態，在廣泛深入調查研究基礎上，向政府部門和人大政協提交建設性的環保提案；四，定期在社區、學校、機關和社會公眾場所舉辦文化宣傳活動，傳播綠色理念，宣導生態文明；五，圍繞環保重點，不斷發出倡議。聯合有影響的 NGO 採取一事一倡，多事一倡方式，不斷向社會發出倡議書，喚醒公眾環保意識，反對一切破壞地球家園和生態平衡的行為；六，加強國際交流與合作。積極借鑒和吸收國外先進環保理念，學習國外 NGO 在提高公民道德素質，宣傳環境文化方面的經驗和做法。⁹³潘岳的說法，代表中國政府在 2003 年對 NGO 的發展有了進一步的認識，也顯示在「善治」指標上邁進一步，但這並不表示中國 NGO 面臨的困境已解決。

前章第三節曾就中國 NGO 面臨的困境提出數項觀點，包括：治理結構待調整；體制因素造成 NGO 組織缺乏獨立性；國家機器對 NGO 嚴重欠缺公平機制；NGO 體制結構仍具缺陷，未形成應有問責機制等。然而，從「善治」角度審視，中國 NGO 在「法治」、「廉潔」、「民主」、「創新」及「執行力」方面都有待改革

⁹¹ 根據中國社會組織網公佈之相關數據。

<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=42812&dictionid=2201&catid>。

⁹² 「中國環境文化促進會」1992 年經國家環境保護總局批准，正式在民政部登記註冊，是中國環境文化領域唯一的國家一級社團。促進會本著宣傳環境保護，宣導「綠色文明」，促進環境文化交流，提高公眾環境意識的宗旨。為進一步發揮環境文化促進會作用，2003 年國家環保總局研究決定重組中國環境文化促進會，由國家環保總局直接管理，由潘嶽副局長兼任會長。

⁹³ 『潘嶽在「環境文化與公眾參與」座談會的總結講話』，[新浪網](http://news.sina.com.cn/c/2003-12-08/16182317292.shtml)（北京），2003 年 12 月 8 日。

與精進，僅就幾項中國 NGO 發展面臨的難點再提出討論。

首先，應改革社團「歸口登記、雙重負責、分級管理」的管理體制，這一做法已不適應中國 NGO 的發展。這一說法即本文前章第三節中提出的「治理結構待調整」，但應強調的是，在實際運作中，雙重管理體制往往被簡化為一種政治把關和共擔責任的分權機制，而無論是登記管理機關還是業務主管單位，其首要目標都是如何減低政治風險和規避責任，NGO 的發展就成為次要的命題。

其次，應總體降低 NGO 門檻。一方面改變註冊登記門檻，西方國家對 NGO 管理一般採註冊或登記管理，只要符合政府關於資產、會員數量、發展規模等系列標準規定，就可到政府機關註冊，經審查即獲合法地位，此後 NGO 活動由組織自行負責，出問題提交司法部門解決。只有如此，才能體現公民社會的社會自主性，才是邁向「善治」的路徑，但如今所採方式仍具太多計畫時期的管制色彩，只會制約 NGO 有序發展。

另一方面，應放寬成立資金限制、審批和年檢要求。按《社團登記管理條例》規定，成立社團在會員方面，須 50 人以上個人會員或 30 人以上單位會員，個人會員、單位會員組成的會員總數不得少於 50 人；資金方面，要有合法經費來源，全國性社團要 10 萬元（人民幣）以上活動資金，地方性社團要 3 萬元以上活動資金。這對一些特殊領域的 NGO 來說，顯然有困難。而在審批和年檢方面，如今政府還具太大裁量權，考慮政治需要大過考慮 NGO 的發展。⁹⁴如此一來，必然以主觀意圖影響 NGO，反倒降低法律尊嚴，激勵公民不守法的群體行爲，對法治社會造成不利影響。

其三，應改革《社會團體登記管理條例》確立的限制分支和非競爭性原則。該《條例》第 13 條規定，在同一區域內已有業務範圍相同或相似的民間組織，對於民間組織的成立申請不予批准。第 19 條規定，社會團體的分支機構不具備法人資格，且社團不得設地域性分支機構。⁹⁵《條例》限制分支和非競爭性原則，目的是便於政府管控，防止因競爭導致 NGO 主動採取各種措施，進而偏離政府管控的方向。但如此一來，卻呈現在法規上抑制 NGO 發展的導向。NGO 自身確實存在很多問題，但根源在於缺乏強有力的競爭，因缺乏競爭才會導致部分 NGO 疏於管理，影響力降低，造成社會公信力差等現象。而限制競爭必然導致壟斷，壟斷對 NGO 的生存發展帶來的影響巨大，也不利 NGO 的發展。

二、 總體審視

從筆者設定的「善治」指標來看，中共在公共治理若干措施上已有突出表現。本文第三章討論內外環境變遷對國家或社會的影響時曾指出，新制度主義研究途徑是透過設立某些機制來實現，這一機制是制定國內的公共政策與制度，而惟有透過公共政策及制度的建立，國家或社會才能得到受益（或風險）。同樣，也惟

⁹⁴ 陳艷珍，「我們 NGO 發展的法律困境分析」，*山西政報*（太原），2009 年第 9 期，頁 42~43。

⁹⁵ 「社會團體登記管理條例」（1998 年 10 月 25 日國務院令 250 號發布，1998 年 10 月 25 日起施行），*新華網*（北京），2005 年 10 月 17 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-10/17/content_3625526.htm。

有透過良善治理，國家或社會才能走向「善治」的指標。

總體審視，中國在「善治」的 10 項指標發展趨勢都很明顯，但也都存在不足及待改進之處。吾人在此舉「善治」的 3 項指標——「透明」、「民主」與「創新」分別做說明。

首先，以「善治」首要指標「透明」來說，即政治資訊公開化（政務公開），讓政府機關所有關係到公共事務、公共服務的資訊、事項都依法公佈於眾，它既是公民實現知情權的手段，也是實現公民與政府共同治理公共決策的前提要件，結果便是讓政府體制從專制、統治方式走向民主。

1978 年以後，中國在推進政務公開方面大體經兩階段，一是 1988 年至 2002 年，政務公開從試點走向全面推行。中央政府要求各級行政機關在廉政建設上推行公開辦事制度，隨後，浙江、河北、山東等有關地市級政府從公眾意見最大、最關心的熱點著手，從最容易發生腐敗的環節抓起，著眼行政管理行為的公開化，開始進行政務公開試點；二是從 2002 年中共召開「十六大」至今，「十六大」提出要建設社會主義政治文明，在政治民主化建設和公民民主權利保護方面前進一大步，強調完善公開辦事制度，對幹部實行民主監督，並實行多種形式的領導幹部述職制度，健全重大事項報告制度、諮詢制度和民主評議制度，認真推行政務公開制度。⁹⁶從「十六大」以後，中共中央明確提出要建立「行為規範、運轉協調、公正透明、廉潔高效」的行政管理體制，政務公開從此成為中國行政改革重要內容，也成為胡溫政府重要的施政原則。⁹⁷

廈門 PX 事件聽證會正是「政務公開」、也是善治指標「透明」的主要代表。按中共實行聽證會源起，主要是 1996 年制定實施的《行政處罰法》，首次規定行政機關做出責令停產停業、吊銷許可證或證照前，應告知當事人有要求舉行聽證會的權利；⁹⁸1998 年中共再通過《價格法》，要求制定關係群眾切身利益的公用事業價格、公益性服務價格等政府指導價等，應建立聽證會制度。⁹⁹顯見中國大陸實施聽證會初起的主要目的是在涉及民眾權益及價格訂定上，從立法過程亦可看出此主要目的。然而，從 2007 年廈門 PX 事件召開聽證會，並引發後續各地召開類似環境保護、災害防治等不同類型的聽證會，廈門 PX 事件聽證會的典範作用很具參考價值。

改革開放 30 年來，中共在「政務公開」方面，也實施多項具深遠影響的制度，其一，村民自治。1980 年 2 月，中國誕生了史上第一個村民委員會——廣西宜州市合寨村的果作村民委員會，由 6 個生產隊 85 戶農民無記名推選產生。

⁹⁶ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」，**新華網**（北京），2002 年 11 月 17 日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632235.htm。

⁹⁷ 石路，**政府公共決策與公民參與**（北京：社會科學文獻出版社，2009 年），頁 198~200。

⁹⁸ 「中華人民共和國行政處罰法」，**中國政府門戶網站**（北京），2005 年 8 月 21 日。

http://www.gov.cn/banshi/2005-08/21/content_25101.htm。

⁹⁹ 「中華人民共和國價格法」（1997 年 12 月 29 日中華人民共和國主席令第 92 號公佈，1998 年 5 月 1 日起施行），**中國政府門戶網站**，2005 年 9 月 12 日。

http://www.gov.cn/banshi/2005-09/12/content_69757.htm。

1998年11月4日，《村委會組織法》結束長達10年的試行，成為正式法律。在實行村級民主過程中，村務公開、特別是財務公開制度，得到較普遍的貫徹實施。至今，全國29省分相繼頒佈村委會組織法實施辦法，31省分出臺了村委會選舉辦法，7個省專門制定村務公開條例，一些省還制定村民代表會議規則和村務管理辦法等規章。10年來，已有約85%農村建立村民大會或村民代表會議制度，90%以上農村建立村民民主理財小組、村務公開監督小組。這一做法，不僅讓農民瞭解依法自治、政務公開的重要性，對推進廣大農村地區「善治」也奠定很深的根基。

除了村民自治，中共近年來還推動廠務公開，要求國有企業的業務招待費使用情況向職工代表大會報告；推動黨政部門「四議兩公開」監督制度，¹⁰⁰公開辦事程序、辦事人員、辦事時限及辦事結果，以便群眾監督；實施人大會議旁聽制度，人大及其常委會議決重要法規、政策和人事任免事項時，允部分公民列席旁聽，甚至發表意見；推動警務公開、檢務公開及審判公開制度，公開說明行政執法事由，允當事人及其親屬參與聽證，允許公民包括媒體旁聽審判過程，法院公開收費標準和庭審公告，建立新聞發言人制度；實施政府上網工程；實施中央部門財政預算公開制度，2010年3月30日國土部在官網發布了「2010年部門預算」，成為中國決定「三年內公開中央部門預算」後¹⁰¹，第一個公開部門預算的中央部委。「透明」最重要法則是「政務公開」，把政府施政過程、所用資金都攤開在陽光下，如此也有利「善治」指標——「廉潔」、即廉政建設的推進。這些事例說明，中國在公共治理改革進程中的方向與發展，對中國整體社會發展亦帶來重大影響。

儘管如此，「透明」在中國從善政走向善治過程中，仍有許多問題待改善。上海財經大學公共政策研究中心在2010年6月公佈「2010中國省級部門行政機關透明度排行榜」調查報告發現，如果設定滿分為100分，那麼中國省級各部門的行政支出透明度能打多少分？答案是3.21分。¹⁰²

據課題組牽頭人、上海財大公共經濟管理學院副院長劉小兵表示，自2009年下半年開始，課題組便以課題研究名義，按《政府資訊公開條例》規定，透過

¹⁰⁰ 「四議兩公開」指的是，2004年以來河南省鄧州市積極推行的新工作法則，從體制機制上破解農村基層黨組織在推動改革發展中遇到的新問題。「四議」指的是，一，村黨支部會提議。對村內重大事項，村黨支部集體研究提出初步意見和方案；二，村「兩委」會商議。根據村黨支部初步意見，組織「兩委」班子充分討論，發表意見；三，黨員大會審議。對村「兩委」商定的重大事項，提交黨員大會討論審議。召開黨員大會審議前，須把方案送交全體黨員，在黨員中充分醞釀並徵求村民意見；四，村民代表會議或村民會議決議。黨員大會通過事項，召集村民代表會議或村民會議進行討論表決。「兩公開」：一是決議公開。經村民代表會議或村民會議決議通過的事項，一律在村級活動場所和各村民小組村務公示欄公告，時間不少於7天。二是實施結果公開。決議事項在村黨支部領導下由村委會組織實施，及時向全體村民公佈實施結果，接受黨員和廣大群眾的評議監督。這一做法後來被中共中央定調，要求實施到各農村組織，以實現民主治理。

¹⁰¹ 中共是在2009年底決定「三年內公開中央部門預算」。「三年內公開中央部門預算」，**21世紀網**（北京），2010年4月2日。

<http://www.21cbh.com/HTML/2010-4-2/wNMDAwMDE3MTQwNA.html>。

¹⁰² 「31省份行政機關透明度排行榜，北京位居探花」，**新華網**（北京），2010年6月15日。
http://news.xinhuanet.com/employment/2010-06/15/c_12223955.htm。

信函向 31 省、市、自治區 11 個部門機關（共 341 個）提出政府資訊公開申請，申請資訊 25 項，涉及兩類，一是年度部門收入來源和用途，一是機關基本資訊。而根據各部門回饋，課題組對全國 341 省級部門行政收支及相關資訊透明度狀況進行匯總打分與排名，分別做出按照部門加總和省級加總的全國省級部門資訊透明度排行榜。結果顯示，這兩張排行榜平均分分別僅為 3.21 分和 3.24 分。評估結果顯示，得分最高的衛生部門不到 8 分，而榜中得分最低的政協僅 0.12 分。資訊公開程度更不樂觀，在給予正式答覆的 109 部門中，只有 18 部門主動公開部分資訊，能公開資訊的部門僅占受調總數 5%。從省級層面來看，福建省提供資訊公開部門最多，但也只有 3 個；其他省份更少，有的是 2 個，有的是 1 個，有 17 個省份提供資訊的部門數為零。¹⁰³從這調查發現，「透明」指標如今仍多半隻停留在紙上作業，如何透過有效機制，建構法治機制有效執行《政府資訊公開條例》是未來走向「善治」的重要原則。

其次，就「善治」第二指標「法治」來看，實行法治，保障司法獨立是善治另一重要內容。改革開放以來，中國在法治措施上已獲一定進展。1997 年中共「十五大」報告中，首次放入「依法治國，建設社會主義法治國家」新提法，並在 1999 年 3 月放進憲法條文。從過去強調健全「法制」(rule by law)，轉變為如今強調「依法治國」，象徵中國已從「人治」走向「法治」(rule of law) 第一步。2003 年後，中共「法治」又有新發展，政法大學教授李曙光說，1993 年制定的《公司法》，明顯只是照顧國有企業，沒有可訴訟性，只是政策宣示性法律。「2003 年開始，這種狀況得到改觀，比如 2004 年修改憲法，第一次把尊重保障人權寫進去，第一次把保護私產寫進去，這在以前是不可想像的。」¹⁰⁴2004 年修改《憲法》，則是法律價值上的重大突破。隨後又相繼制定《物權法》、《破產法》、《反壟斷法》、修改《公司法》、《證券法》及《勞動合同法》，都是涉及民眾切身利益最密切的法律。李曙光認為，這便是所說的對社會政治制度的良善治理，這個意義上，2003 年也被外界稱為中國立法元年。

2010 年十一屆全國人大三次會議在北京召開時，人大新聞發言人李肇星表示，1997 年中共「十五大」提出「到 2010 年形成中國特色社會主義法律體系」的立法目標，這一體系是以憲法為統領，由憲法相關法、民商法、行政法、經濟法、社會法、刑法、訴訟和非訴訟程式法等七個法律部門，包括行政法規、地方性法規三個層次的法律規範所構成，「十一屆全國人大及其常委會立法工作的一個重要任務，就是要在前幾屆工作的基礎上，確保到 2010 年形成中國特色社會主義法律體系。」¹⁰⁵如今，構成有中國特色社會主義法律體系的七個法律部門也已較齊全，各法律部門中基本、主要法律多已制定出來。最後，司法體制改革已提上議事日程，保證司法獨立和司法公正成為改革的主要目標。從近年來大陸司

¹⁰³ 同上註。

¹⁰⁴ 「人大立法這五年：變與不變」，南方週末（廣州），2008 年 3 月 19 日。
<http://www.infzm.com/content/6374>。

¹⁰⁵ 「李肇星：中國立法工作起到規範改革進程等重要作用」，人民網（北京），年月日。
<http://2010lianghui.people.com.cn/GB/181624/11073353.html>。

法體系的發展亦可見，包括最高人民法院和最高人民檢察院也開始出臺一些本系統的司法改革措施，如審判公開、檢務公開，強化業務工作垂直領導體制，實行主審法官和主訴檢察官制，舉行全國統一司法考試錄用司法人員等，這些對中國的「法治」領域走向「善治」都是積極的作為。

從政治層來看，中國新一代政府強調「法治」的重要性也較諸過去積極，如2004年總理溫家寶在十屆人大二次會議進行「政府工作報告」時，首次提出建立「法治政府」新概念，¹⁰⁶當年3月22日，國務院發佈《全面推進依法行政實施綱要》，對未來十年建設法治政府進行全面規劃和部署。儘管較諸以往，胡溫政府上台後對「法治」的重視及執行力度要大，但根據2010年中國社科院公布的《法治藍皮書》顯示，2009年中國犯罪數量打破2000年以來保持的平穩態勢，出現大幅增長，其中，暴力犯罪、財產犯罪等案件大量增加；同時，經濟犯罪案件持續增加，其中集資詐騙、非法吸收公眾存款等涉眾型經濟犯罪案件最多；而「90後」（1990年後出生）犯罪者也逐步增多。¹⁰⁷這都顯示中國雖然開始強調「法治」，但因整體經濟及社會結構轉型，讓「法治」面臨更多困境。

中共前總書記江澤民在2001年全國宣傳部長會議上說，「對一個國家的治理來說，法治與德治，從來都是相輔相成、相互促進的。兩者缺一不可，也不可偏廢。法治屬於政治建設、屬於政治文明，德治屬於思想建設、屬於精神文明。二者範疇不同，但其地位和功能都是非常重要的。我們要把法制建設與道德建設緊密結合起來，把依法治國與以德治國緊密結合起來。」¹⁰⁸江澤民會提出「以德治國」，顯示的是在經過幾千年後，中國傳統文化中講究的「德政」再度被強調，在國家轉型時期強調傳統文化美德，目的便是重構價值觀念及信仰，也顯示兩者相結合對社會結構轉型民心的穩定會帶來一定效果。

再就善治指標系統中的「民主」要素來看，這一指標在本章「圖5-2」所顯示，中央政府評分（6分）比地方政府（8分）更低，原因即在於中央政府體現在「選舉行爲」上，比地方政府少之故。看待「民主」這項指標，也因1989年曾發生鎮壓天安門民主運動事件而外界矚目。儘管如此，中國大陸對「民主」這項指標的推進，一直呈現有序進展。例如80年代中期起，全面實行村民委員會直接選舉制度，一些地方如吉林省梨樹縣引入「海選」機制，¹⁰⁹開放候選人提名，

¹⁰⁶ 「溫家寶在十屆人大二次會議政府工作報告」，新華網（北京），2004年3月16日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/16/content_1369379.htm。

¹⁰⁷ 「社科院藍皮書：我國法治發展需要繼續高度關注民生」，新華網（北京），2010年2月26日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2010-02/26/content_13051958.htm。

¹⁰⁸ 江澤民，*江澤民論中國特色社會主義*（專題摘編）（北京：中央文獻出版社，2002年），頁337。

¹⁰⁹ 「海選」是中國農民在村民自治中創造的一種直接選舉方式，簡單概括就是「村官直選」。這種選舉方式是吉林省梨樹縣梨樹鄉北老壕村在1986年換屆選舉時首創，該縣因此被稱為「海選」故鄉。海選已被美國評為世界六大民主選舉模式之一，不少國家都效仿過。1998年11月4日，第9屆全國人大常委會第5次會議通過《中華人民共和國村民委員會組織法》，第14條規定：選舉村民委員會，由本村有選舉權的村民直接提名候選人。從此，「海選」成為法定的選舉辦法。「吉

鼓勵進行競爭性選舉，保障選民的自由選擇權。這種競爭性選舉機制目前已擴散到許多農村地區，收到很好的效果。近年來，一些大中城市的居民委員會，也開始試行居民直接選舉制度。

其次，90年代以來一些地方農村黨支部書記實行「兩票制」選舉（又稱「兩推一選」），以此實踐黨內民主和人民民主的有機結合。所謂「兩票制」是指，農村黨支部委員和書記首先由村民和黨員透過民主推薦投票產生候選人，然後通過黨內民主選舉投票產生當選者。¹¹⁰其三，個別地方近年開始試行鄉鎮黨政領導人民主選舉產生制度，例如2008年4月11日，四川步雲鄉選出了中國第一位直選鄉長；另如深圳大鵬鎮委的「三輪兩票制」選舉鎮長等。最後，在各級全力機關的選舉和副職領導幹部選舉中，引入差額選舉辦法，將原來的候選人與應選人等額改為候選人必須多於應選人。這些涉及「民主選舉」的作為，也都可視為邁向「善治」之路的具體成就。

雖然地方民主直選風氣已打開，但外界仍以「有限民主」看待中國的「民主」現況。本文第三章第三節曾述及中國漸進式改革部分來自被迫性外在動因，也論述全球化如何導致中國的國家轉型，但為什麼資本主義經濟發展沒能使中國變得更民主，中國國家主席、總理或總書記、省委書記仍無法進行直選？部分學者認為，這是因為中國共產黨積極參與國家轉型，是為了從全球化中獲益，但並不想放棄其壟斷的權力。¹¹¹換言之，在中國善治指標系統中，中央政府「民主」指標偏低的主要原因，即中國共產黨將民主、法治與黨的領導有機結合，並視為中國有特色社會主義民主政治基本架構，這才導致中國民主發展仍將是「有限民主」的原因。

雖然「民主」做為「善治」的重要指標，已被中共領導人所認可。俞可平認為，中國政治改革目標是多樣的，如提高行政效率，遏制腐敗，維護社會穩定等，但政治改革首要目標是發揚民主，建立高度民主的政治體制，使人民群眾享有充分的自由與平等權利。他認為，政治領域的增量改革，實質上就是穩步推進民主，增量政治改革首先體現為增量民主。¹¹²1989年「六四事件」後，大陸專家學者避談「民主」，社科院政治所研究員劉軍寧當時便曾對筆者表示，「談民主就是反黨，就是民運份子，人人得而誅之。」北大國關學院教授李義虎2010年接受筆者訪談時則說，「現在談民主已是潮流趨勢了，大陸不怕民主，也歡迎海外人士多來探討民主，問題是，中國適合什麼樣的民主模式。」¹¹³

儘管「民主」走向「善治」還需進一步努力，但「民主」指標也帶來了善治

林省2010年農村幹部換屆選舉有哪些條件」，天涯社區網（北京），2009年12月1日。

<http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=65d8723bb71caf0e>。

¹¹⁰ 董江愛，『「兩票制」、「兩推一選」與「一肩挑」的創新性——農村基層黨組織執政能力建設的機制創新』，主會主義研究（雙月刊）（武昌），2007年第6期，頁73~76。

¹¹¹ 鄭永年，全球化與中國國家轉型（杭州：浙江人民出版社，2009年），頁188~189。

¹¹² 閻健編，民主是個好東西——俞可平訪談錄（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁59~60。

¹¹³ 李義虎於2010年3月15日接受筆者電話訪談。題目是：「您認為中國目前對民主議題的討論是否開明？和1989年民主運動相較，如今是否仍拒談民主變革？」李義虎的回答還包括：「中國如今也願意和美國人士談民主，重點不在實行什麼民主模式，而是何種民主機制適合中國。」

另一指標—「創新」的加分。從「圖 5-2」可見到，民間組織「創新」指標（9 分）高於地方政府（8 分），也高於中央政府（7 分），顯示在體制及效能創新方面，民間走在地方政府前面，而地方政府又走在中央政府前面。這也顯示民間組織的包袱小，而中央考慮因素多從而阻礙制度創新。2000 年起，中共中央編譯局比較政治與經濟研究中心與北大中國政府創新研究中心，聯合發起「中國地方政府創新獎」評選活動，至 2010 年已連續舉辦五屆，共 1500 多個省級以下地方政府創新項目申報獎項，114 個項目獲入圍獎。此一做法也創下民間組織評價地方政府的先例，顯示了地方政府接受公評的「創新」精神。表 5-7 說明 10 年間地方政府送審入圍的種類及所佔比率。

表 5-7 中國地方政府創新獎入圍獎項一覽表¹¹⁴

排序	獎項類別	入圍原因	入圍數	比率
1	公共服務類	改善政府的公共服務體制，提高公共服務的品質，建設服務型政府	12	10.5%
2	行政審批類	簡化審批，減少管制，提高效益，方便群眾	11	9.6%
3	弱勢群體權益類	實施扶貧政策，建立社會救助制度，維護社會弱勢群體的權益	11	9.6%
4	社會保障類	擴大社會保障的範圍，促進社會的公平正義，推動和諧社會建設	10	8.8%
5	鄉村治理類	廣泛推行村民自治，改善鄉村治理機制，促進農村城鎮化轉型	10	8.8%
6	競爭性選舉類	逐步擴大競爭性選舉，實質性地推進民主政治的進步	9	7.9%
7	政府自身建設與績效評估類	大力推進行政機關自身的改革，確立依法行政和法治政府目標，提高政府機關的績效	9	7.9%
8	民主決策或協商民主類	發揮現行政治體制的優勢，探索協商民主的新形式，擴大政府決策的民主化	7	6.1%
9	社會穩定類	化解矛盾，加強治安，維護社會穩定	7	6.1%
10	政務公開類	推行政務公開，建設透明政府	6	5.3%
11	權力監督類	拓寬監督公共權力的管道，加強對政府權力的有效監督	5	4.4%
12	國有資產管理類	完善國有資產管理體制，防止國有資產流失，增大國有資產收益	5	4.4%

¹¹⁴ 俞可平，「應當鼓勵和推動什麼樣的政府創新——對中國地方政府創新獎入圍項目的評析」，求是論壇（北京），2010 年 5 月 12 日。
<http://big5bbs.qstheory.cn/bbs/viewthread.php?tid=25977&extra=page-ibase4-base8-JTNENw~~>。

13	社區管理類	改革社區管理體制，促進城市居民自治	4	3.5%
14	公民參與類	擴大公民有序參與的管道，推進人民民主的發展	3	2.6%
15	民間組織管理類	改革完善民間組織管理體制，發揮公民社會的建設性作用	3	2.6%
16	電子政務類	推廣電子政務，提高行政效率，改善公共服務品質	2	1.8%

資料來源：俞可平，〈應當鼓勵和推動什麼樣的政府創新——對中國地方政府創新獎入圍項目的評析〉。

表 5-7 說明兩方面意義，一是地方政府積極參與民間組織創設的創新評價模式，並把民間組織頒獎視為榮譽，顯示政府治理已有了不同以往的意涵，共同治理已潛移默化各級政府及組織；二是「創新」已成胡溫政府治理的一大特色，藉由地方政府創新舉措，如果中央適時推進，對中國的「善治」將產生巨大推動效果。例如表中第 5 項「廣泛推行村民自治」方面，鄉村治理類入圍項目有 10 項，其中包括 1986 年吉林省梨樹縣推動的「海選」措施，在 1998 年 11 月 4 日第 9 屆全國人大常委會第 5 次會議通過《中華人民共和國村民委員會組織法》，其中第 14 條規定「選舉村民委員會，由本村有選舉權的村民直接提名候選人」，¹¹⁵海選便成為法定選舉辦法。

透過對地方政府創新獎入圍項目的分析也可清楚看到，決定性地影響過去十年間政府创新的主要變數，是經濟社會發展的變化、公民政治需求的增大、政治發展的邏輯、新型政治文化的形成、全球化衝擊以及中國共產黨從革命黨轉變為執政黨。¹¹⁶

儘管如此，俞可平認為，與善政和善治理想目標相較，中國地方政府在創新方面還存在一些問題，例如對政府改革缺乏整體性和戰略性長遠規劃，政府创新的內在動力不足，政府決策機制存在公共利益部門化的傾向，形式主義和「政績工程」在一些地方嚴重存在，一些地方政府創新舉措沒有及時在更高層面上制度化，黨委、政府和人大等公共權力之間缺乏明確邊界與合理分工，分權和監督機制也需進一步完善。¹¹⁷但不管如何，「創新」已成為中國走向治理的重要價值取向，從「善治」的指標來看，從管制政府走向服務政府，從全能政府走向有限政府，從人治走向法治，從集權走向分權，從統治走向治理，都將是建立一個善治的現代化政府的發展趨勢。

¹¹⁵ 「中華人民共和國村民委員會組織法」（1998 年 11 月 4 日主席令第 9 號公佈），中華人民共和國民政部（北京），2007 年 11 月 10 日。

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jczqhsqjs/200709/20070900001715.shtml>。

¹¹⁶ 俞可平，「應當鼓勵和推動什麼樣的政府創新——對中國地方政府創新獎入圍項目的評析」，求是論壇（北京），2010 年 5 月 12 日。

<http://big5bbs.qstheory.cn/bbs/viewthread.php?tid=25977&extra=page-ibase4-base8-JTNENw~~>。

¹¹⁷ 同上註。

第四節 小結

改革開放 30 年來，中共從「人治」到「法治」，「統治」到「善政」，從「善政」再走向「善治」過程中，最明顯的變化，主要就是出現在政府治理結構的巨大變革上。改革開放前，中共是「鐵板」一塊，計畫經濟主導整個國家及民間社會生活，並不存在獨立於國家之外的私人經濟部門，也不存在相對獨立於國家的公民社會或第三部門。如今，政治國家與公民社會、公共部門和私人經濟部門及第三部門之間，已逐漸形成一種相對獨立、分工合作的新型治理結構。

吾人從經濟數據的檢視，就可得出此一巨大變革的輪廓。改革開放前，大陸幾乎只存在國營體系，國營體系是各類經濟結構（除農林漁牧外）的最大宗，在各類經濟結構體系內一枝獨秀，即便到 1995 年，這一現象變化亦不大。以表 5-8 來說明。

表 5-8 1980 年至今各類型經濟結構變化表¹¹⁸

類型	年份	1980	1985	1990	1995	2000	2005
國有（含集體）經濟		24.6	24.7	24.7	23.0	45.6	34.7
外商（含港澳臺）投資		--	--	0.1	0.8	12.6	15.6
民營（含個體）經濟		0.2	0.9	1.2	3.32	42.8	49.7
農林漁牧業		75.2	74.3	74.0	72.2	--	--

資料來源：取材《中華人民共和國統計局》年度數據〈工業〉；及「全國工商聯」發佈之「十五」民營經濟形勢分析報告。

表 5-8 顯示，從 1980 年到 1995 年的統計數據中，因含廣大農林漁牧業，統計上較難看出國有、外資、民營的比例，這是大陸國家統計局所做統計，但如不計農林漁牧可見，當時經濟結構幾乎一面倒只有國有經濟；2000 年及 2005 年採用的是大陸「全國工商聯」在 2006 年 3 月發布、針對不同經濟類型結構所作比較，其中明顯可見，自 2000 年以後，國有經濟逐步縮小，而民營（加外資）的經濟結構及比重，從 2000 年的 55.4% 增加到 2005 年的 65.3%。這一數據說明，經過 30 年改革開放後，中國經濟結構已發生巨幅變化，並深刻影響政府治理結構及整體國家政治及社會生活的發展。

再以兩個時期規模以上（年營業收入在 500 萬元人民幣以上）工業企業總產值比重來比較，已看得出所有制明顯的變化，以 1978 年及 2007 年比較為例，見表 5-9。

¹¹⁸ 中華人民共和國統計局（北京）。<http://www.stats.gov.cn/ndsj/information/zh1/b031a>。全國工商聯發佈之「十五」民營經濟形勢分析報告，見中國經濟服務網（北京），2009 年 10 月 13 日。<http://www.zmfw.com/manage/info/HTML/20091013102523-190.htm>。

表 5-9 工業總產值中各類所有制企業比重 (%) 表¹¹⁹

序號	按登記註冊類型分	1978 年	2007 年
1	國有企業（非公司制）	77.6	9.0
2	集體企業	22.4	2.5
3	股份合作制	--	0.9
4	聯營企業（含國有聯營企業）	--	0.4
5	有限責任公司（含國有獨資公司）	--	22.3
6	股份有限公司（含國有控股企業）	--	9.9
7	私營企業	--	23.2
8	其他內資企業	--	0.3
9	港澳臺商投資企業（含合資、合作、獨資）	--	10.5
10	外商投資企業（含合資、合作、獨資）	--	21.0

資料來源：劉樹成，《新中國經濟增長 60 年曲線的回顧與展望》。

從產值方面顯示的所有制結構變化看，以工業企業所有制結構為例，在工業總產值中各種所有制企業所占比重發生了明顯的變化。1978 年，工業企業所有制經濟類型只有兩種：國有工業和集體工業所佔比例分別為 77.6% 和 22.4%；但到了 2007 年，非公司制國有企業占 9%；集體企業占 2.5%，兩者產值僅佔 9.5%，港澳臺及外商投資企業（含合資、合作、獨資）則佔 31.5%，顯示改革開放後，中國在經濟結構已發生巨大變化，治理體制必然要跟著實行重大調整。

換言之，經過近 30 年發展，各類型公私企業已取代過去獨大的國有經濟體制，構成中國市場經濟的主體。在此基礎上，各類型民間組織和民辦非企業單位，也如雨後春筍般湧現出來，而這些民間組織和民辦非企業單位，構成了中國公民社會的主體，並承擔部份原來由政府承擔的職能，在公共服務方面發揮一定作用，從而反過來對政府治理產生莫大影響。由此可見，中國是透過經濟變革帶動政治及社會變革，而只有經濟變革到一定程度，政府治理模式、路徑及方式才能重構，也才能從此導向「善治」的國家發展模式。

西方學界提出的「中國模式」，主要是就其應對全球經濟的展現的優勢部分。但從另一角度看，「中國模式」的基本要素似離不開權力與市場，吾人甚至可以說，以中國目前經濟建構方式看，這一市場是「偏向權力運作的市場」，並非完全的市場經濟。換言之，國家掌控主體經濟，並在其他經濟領域進行干預；而在國際市場上，在有關參與國際資本市場市場競爭上，是以廉價勞動力資源創造出價格優勢，並發展出口導向型的外向經濟，如此一來，中國因低廉成本而成為全球「世界工廠」。儘管這一經濟發展路徑造就了中國經濟崛起的主要動力，但是犧牲不少弱功勞動力群體的結果。因此，中國要走向下一步「善治」，最重要的

¹¹⁹ 劉樹成，「新中國經濟增長 60 年曲線的回顧與展望—兼論新一輪經濟週期（上）」，國務院發展研究中心信息網（北京），2010 年 4 月 27 日。
http://www.drcnet.com.cn/DRCNet.Channel.Web/expert/showdoc.asp?doc_id=200057。

就是必須以弱勢群體為政策重點，在經濟及社會資源運用上，更大力度地使用在這些群體身上。同時，透過進一步深化改革，進行政治體制與經濟體制的根本改革，建立民主法治，扶持民營經濟，才能真正解決抑制內需的體制性障礙，促進普通公眾的購買力需求。



第陸章 結論

在本論文第一章緒論中，開宗明義引述大陸研究「善治」學者俞可平的話說，「中國道路」或「中國模式」，實質上就是中國做為一個發展中國家，在全球化背景下實現社會現代化的一種戰略選擇。而成功的關鍵，在於將自身優勢與全球化趨勢良好地結合起來。¹俞可平的論述是基於中國領導人理性選擇下進行制度建構模式的探討，但如果從結構功能途徑及政經轉型途徑來審視，「中國模式」又似乎帶著許多變數。

最後一章結論部份，擬就本論文提出的幾個大面向議題再做探討，藉此更深入、更具建設性地看待本論文提出的數項觀點。

第一節 再論「中國模式」

論文第三章曾就「中國模式」的政經意涵、即中國漸進式改革特點及發展提出論述，在此不再重複，惟部分觀點值得吾人深入探討。綜合學者意見，不論將中國漸進式改革稱為「增量改革」，還是「大國發展的道路」，「中國模式」仍然具有太多面向值得探討。德國杜伊斯堡·艾森大學政治學教授海貝勒（Thomas Heberer）對中國發展模式提出數個假設，其中，提及經歷 30 年後中國共產黨的「蛻變」及社會與政治面向互動的變遷，很精要地論述了中國國家轉型及共產黨轉型的特色。

首先，中國共產黨的一黨領導體制在經歷「轉型」、「鞏固」兩階段後，如今進入第三階段「適應」。這一階段有五特徵：一，意識形態作用減弱，被實用主義取代；二，新興社會力量出現（如企業家、中產階級、互聯網群體），要求黨重新定位黨的角色；三，新政治精英出現（具創新精神的管理階層）；四，批判性知識階層出現，試圖改善體制結構和治理能力；五，地區和跨地區社會集團和組織（如企業商會）日益要求參與及影響政治體制。

其次，中國並非是同質性、鐵板一塊的權威主義政體，而是一種分散或分權的權威主義體制。這種「分權權威主義」（fragmented authoritarianism）具四特徵：一是有不同行動者（中央、地方政府、社會組織等），對政治產生影響；二是政治體制並非一同質性的、而是一多樣化的實體，是政府與社會相互作用的整體；三是中國內部存在多種發展模式，甚至「一國千制」，例如回歸新共產主義的「南街村」；四是成長中的公共領域正在形成（如透過互聯網及 NGO）。

其三，中國是個發展主義國家（developmental state），特徵是：這樣的政府是個「有目的」的政府，有發展決心和意志；是可使國家成功發展的政府，知道何時該停（如計畫經濟）何時該衝；清楚政治權力可有效為經濟服務；具有五個元素組成的強大國家能力，分別為體制合法性為公民所接受，社會控制與社會調節相輔，具強制性資源，具協商能力，具學習能力。

最後，政治實用主義是中國模式和政治文化顯著特色。經濟上，轉型為市場

¹ 俞可平，**增量民主與善治**（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁136~137。

經濟；政治上，共產黨已從一階級政黨轉為人民政黨；意識形態上，政府目標不再是遙不可及的「共產主義」，而是不太遙遠的「和諧社會」；政權合法性不再基於意識形態，而是基於現代化的承諾。²

就海貝勒的觀點再引申，中國發展模式及其理論內涵探討，還有幾個觀點可再梳理。首先，所謂「中國模式」指的僅是從 1978 年改革開放以來中國的社會發展道路與經驗，並不泛指更早前歷史，如中國共產黨的誕生、中國建政、甚至文化大革命等等事例。探討中國漸進式改革道路，1978 年前中國的發展史或可當背景參考，但「中國模式」說法僅限定在這近 30 年，如此才能顯現時代發展意涵。

其次，「中國模式」並非單指經濟發展模式，而是全方位發展模式，包括政治、經濟及社會。易言之，這是一條影響眾人之事的發展道路，決非僅僅影響經濟層面，因此，舉凡國內、國際、內政、外交、政經或社會，其改革路徑都應有跡可循，且一以貫之。

再次，「中國模式」既要探討其中隱含的中國特色，也要找出具普世價值的內涵；既立足中國經驗的大國發展之路，也要找尋其對全球的意義和影響。從這點看，中國公共治理既是立基於中國社會主義轉型的基礎，但也從中找出重構國家發展的方向，讓中國治理朝「善治」方向發展。「善治」強調的是國家與社會的互動，雙向滲入與管理，強調以制度建構調整國家與社群關係，因此，「中國模式」也可說是已意識到國家、政府等傳統領域外的社會空間的真實存在及其推動社會發展不可或缺的作用，意識到社會和諧對化解社會矛盾、凝聚社會力量、促進公民參與的重要意義。因此，中國近年倡導的「和諧社會」也顯示一種指向作用，即「中國模式」也意味從國家政治向非國家政治的轉型。³

外界重視「中國模式」的發展，普遍與 90 年代以來兩次嚴重金融危機後中國經濟顯露的治理優越性有關。然而，2008 年全球金融危機後，「中國模式」也受到了根本性挑戰。吾人就「中國模式」涉及的「中國產業經濟發展模式」再做梳理，亦可得出如下觀點。

首先，中國產業經濟發展模式很大部分是借鑒日本和亞洲四小龍的發展經驗（或稱東亞模式），即透過對外開放、吸引外資、擴大出口來拉動經濟高速增長。因此，源源不斷流入的外資及開放繁榮的外部市場，是東亞模式成功的條件。但 2008 金融危機後，2009 年全年，中國對外出口 12016.7 億美元，比前一年下降 16%；⁴2009 年全大陸新批設立外商投資企業 23435 家，下降 14.83%，實際使用外資金額 900.33 億美元，下降 2.56%；⁵拉動經濟高速增長的外資及外貿出口都

² 托馬斯·貝德勒，俞可平等譯，「中國是否可視為一種發展模式？」，**中國模式與「北京共識」一超越「華盛頓共識」**（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 113~116。

³ 蔡拓，俞可平等譯，『探索中的「中國模式」』，**中國模式與「北京共識」一超越「華盛頓共識」**（北京：社會科學文獻出版社，2006 年），頁 320~323。

⁴ 「2009 年我國對外貿易總值下降 13.9%」，**中國海關總署**（北京），2010 年 1 月 19 日。
<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab2453/module72494/page4.htm>。

⁵ 「2009 年 1-12 月全國吸收外商直接投資情況」，**中國商務部**（北京），2010 年 1 月 15 日。
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/tongjiziliao/v/201002/20100206785656.html>。

呈下降趨勢，這對長期倚賴出口外貿成長的中國發展模式來說，必然引起警惕。

更有甚者，金融危機來臨後，各國無不加大刺激及保護本國經濟發展政策，如此便導致貿易保護主義盛行。溫家寶在 2010 年「兩會」記者會說，「隨著國際金融危機的蔓延和加深，貿易保護主義不是減輕了，而是加重了。這應該引起全世界各國的警覺。」⁶北大教授張維迎表示，2008 年中國出口所佔 GDP 比重已高達 37%，⁷2008 年末中國推出 4 兆人民幣刺激經濟方案後，至今舉措算是成功，但大陸學界已更多地論證，中國唯有轉變經濟結構，更多開發國內消費市場，才能減輕依賴國際市場可能出現的風險。

其次，中國調整經濟結構雖早提上日程，但金融危機延緩了中國經濟結構調整的速度和步伐。溫家寶在 2010 年「兩會」同一場合說，必須堅持把轉變發展方式、調整結構放在重要位置，改變中國經濟發展的不平衡、不協調和不可持續的問題。但是，「中國經濟今年必須處理好保持經濟平穩較快發展、調整結構和管理好通脹預期三者的關係。只有這樣，才可能避免二次探底。」⁸意味調整經濟結構不能過速過猛，否則將衝擊其他層面。如此一來，就無法改變長期累積的經濟結構失衡問題。

中國經濟結構至今極不合理，投資推動 GDP 的比重過大。2010 年 4 月中共國家統計局公布當年首季數據，全社會固定資產投資 35320 億元人民幣，同比增長 25.6%。⁹金融危機後的 2009 年數據更高，2009 年上半年中部六省城鎮固定資產投資增幅全國最高，其中湖北、安徽、河南比全國平均水準（31.3%）高 10 多個百分點。¹⁰德意志銀行大中華區首席經濟學家馬駿曾表示，中國投資占 GDP 比重已是可獲得資料中的全球最高值。他說，「理論上，假設今後每年固定資產投資以 25% 速度增長，名義 GDP 以每年 12% 速度增長，則投資占 GDP 比例將在 2012 年前超過 100%。那時整個經濟全部是投資，沒有消費。顯然，這種經濟體是不可能存在的。」¹¹

毫無疑問，投資比重過大將造成產能過剩及就業市場和就業層次停滯不前。大陸雖然經濟年增率達 9%，但「實質就業市場」（Meaningful Job Market）發展緩慢，有社會保障和發展前途的就業機會增長不到 1%，實際處於停滯狀態。因

⁶ 「最抓住要害：國際金融危機加重貿易保護主義須引起各國警覺」，人民網（北京），2010 年 3 月 14 日。<http://2010lianghui.people.com.cn/GB/181624/11136223.html>。

⁷ 「張維迎：中國出口占 GDP 比重達之高難以想像 將發掘國內市場」，鳳凰網（香港），2009 年 11 月 22 日。
<http://big5.ifeng.com/gate/big5/finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20091122/1493251.shtml>。

⁸ 「溫家寶：調整結構和轉變發展方式不是一個短期的過程」，新華網（北京），2010 年 3 月 14 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-03/14/content_13168571.htm。

⁹ 「李曉超介紹今年一季度國民經濟運行情況」，人民網（北京），2010 年 4 月 15 日。
<http://finance.people.com.cn/GB/11376086.html>。

¹⁰ 「發改委調研中部六省開發區 固定資產投資增幅猛增」，和訊（北京），2010 年 2 月 18 日。
http://brushs.blog.hexun.com/45531287_d.html。

¹¹ 「中國投資占 GDP 比例全球最高 經濟發展面臨兩難」，南方網（廣州），2006 年 5 月 20 日。
<http://www.southcn.com/news/china/oldcn/200605210209.htm>。

此，可看到一方面千萬農民工進城，另一方面大學生學非所用，「低品質」就業十分普遍，長久下來最終將影響整個社會經濟發展的品質提升。¹²

再者，當一國家從經濟起飛階段往發達階段邁進時，以高科技服務業為主、附加價值高的第三產業比重往往是衡量標準之一，日本和亞洲四小龍經濟起飛後第三產業在經濟總量比重都提到很高，至 2007 年台灣服務業比重達 71.05%，新加坡 62%、南韓 56.3%，香港則高達 90%，但經過 30 年，2008 年中國服務業比重也才達 41.8%。¹³同時，中國第二產業的比重一直過大，至 2009 年第二產業比重達 50.3%，大陸多年來一直想消除的「兩高一低」（高消耗，高污染，低附加值）的產業經濟結構現狀，一直無法獲得改善。¹⁴金融危機出現，不僅對中國發展模式帶來根本性挑戰，也暴露中國經濟的結構性弱點。

儘管如此，「中國模式」在金融危機中卻顯現出另一特色，即中國在金融危機中恢復最快，受到衝擊最小，除因中國經濟體仍具堅實基礎外，最重要、也最關鍵的因素是，中國有個強有力的政府，並能實施強有力的干預。政府對經濟的強力干預，在西方國家中極少見，在經濟高速發展之際，社會及企業也通常要求一個最好不管事的政府，但在危機出現時，強有力的政府卻具有控制局面的優勢。2008 金融危機爆發後，中國政府出面統籌全局已清楚見得這種優勢，但金融危機過後，具強力干預優勢的政府是否能解決複雜的經濟及社會問題，卻是問題的關鍵。

吾人看到了「中國模式」在金融危機時期顯露的優勢本質，但強有力的政府干預又為何至今無法解決中國大陸存在的嚴重分配不均、貧富差距、城鄉差距及民生就業？新加坡國立大學教授黃靖認為，根本原因在於：在市場經濟前提下，僅靠國家行政干預來保證正義、公平和正當是相當困難的，因為國家干預本身的正當性就很難保證。「惟有進一步深化改革，推動經濟的兩個動力，競爭和創新。否則危機過後，強力的國家干預將成為經濟長期發展的不利因素。」¹⁵

從以上論述，吾人可再次清晰見到「中國模式」的特色、評價，及面對危機的處理能力，這些似乎都證明「中國模式」的特點及優勢，但經濟發展到一個地步，中國如何解決嚴重的「分配不均」及「信仰重建」問題？換言之，經過 30 年發展後，「中國模式」是否已面臨瓶頸？是否已走到必須思考「中國模式」（或「北京共識」）的下一步共識為何的地步了？

「善治」的意涵在於強調民間組織與政府組織的共同治理，強調唯有透過社會網絡治理，才能因應現代化社會發展的需求；這就需要重新思考，國家重構整

¹² 『「中國模式」的未來—專訪黃靖教授』，南風窗（廣州），2009 年第 20 期，2009 年 10 月 1 日。<http://www.nfcmag.com/articles/1690>。

¹³ 「二次經濟普查中服務業占 GDP 比重達到 41.8%」，和訊網（北京），2009 年 12 月 28 日。<http://finance.baidu.com/2009-12-28/122175722.html>。

¹⁴ 宋迎迎，潘文榮，「論我國當前產業結構的特點及演化方向」，黑龍江對外經貿（哈爾濱市），2010 年第 1 期，頁 59~60。

¹⁵ 『「中國模式」的未來—專訪黃靖教授』，南風窗（廣州），2009 年第 20 期，2009 年 10 月 1 日。<http://www.nfcmag.com/articles/1690>。

個大國體系時，國家和社會、政府和人民的定位為何，以及重新建構一個容納多元且民主的國政大架構。換言之，吾人認為，「中國模式」的下一步必須做的是，要逐步建立大民主框架，制度設計容納多元聲音、具實質性公民參與、能實際解決公平正義的互動模式。也就是說，中國只有進一步朝民主方向轉型，才能讓「中國模式」朝可持續方向發展。只有透過民主體系的建構，才能解決目前嚴重的分配不均及貧富差距問題。如此一來，「中國模式」才能突破瓶頸，成為可長可久的發展模式。

同時，「中國模式」更需思考的是「信仰重建」問題。中國共產黨從建黨開始就重視理論建構，這也是中共不厭其煩出版「毛澤東思想」、「鄧小平文選」、「江澤民文選」的原因，因為只有建構思想理論體系，才能塑造領導人對國家社會及民間深遠的影響力。然而，走向市場經濟體制選擇後，「共產主義」已被「社會主義初級階段論」取代而束之高閣，「共產主義接班人」也就淪為口號了。「中國模式」要走向「善治」，也唯有重建信仰價值體系，才能可長可久。

第二節 「善治」最終目標—價值重建

本論文在第三章第一節述及「中國模式」政經意涵時，曾討論中國傳統文化對中國漸進式改革模式的影響。當時提出的幾個觀點包括，一，中國能取得今天成就，傳統文化扮演重要角色；二，中國傳統文化及中國現代化社會主義兩者結合，是中國最基本的軟實力資源；三，近年出現的「國學熱」即在弘揚傳統文化；四，「北京共識」提出者、高盛公司經濟顧問雷默（Joshua Cooper Ramo）認為，「中國模式」已揭示中國文化的實踐理性特質；五，胡錦濤強調「和諧社會」，即源於中國傳統文化的「中道和諧」觀。從以上論述可知，中共建政初期及「文革」時期，雖然繼承了馬克斯主義，宣稱將中國傳統文化拋諸腦後，但 1978 年改革開放後，實際上是走向一條逐步恢復中國文化傳統的道路，尤其近年經濟崛起後，「孔子學院」在海外的廣建，「國學熱」在內地的紅火，都表明官方已重新重視傳統文化的宣揚，並有逐漸將其拉高到社會及國家信仰再造層次之意味。

以「孔子學院」為例，文革時期大陸「打倒孔孟思想」、「批孔揚秦」在海外引起很大關注，但為何如今開始重視孔孟儒家之道，在海外興設「孔子學院」及推廣「孔子課堂」？中國自 2004 年 11 月 21 日，在韓國首爾正式成立全球第一所孔子學院，至 2009 年 10 月孔子學院在全球已達 282 所，另有 241 個孔子課室，分布 87 個國家和地區。¹⁶

吾人認為，興辦「孔子學院」可達數項目的：首先，有助降低海外「中國威脅論」聲浪，改善國際形象。中國經濟崛起後，海外「中國威脅論」盛行，如不反制這發展趨勢，中國將無法降低國際敵意，無法減緩國家發展中面臨的外部成本，這對國家形象及總體發展都不利；其次，借推廣中華文化及漢語，達到文化

¹⁶ 「孔子學院」，[維基百科](http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%AD%A6%E9%99%A2)。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%AD%A6%E9%99%A2>。

傳播效果，爭取國家話語權，營造新的國家形象戰略。如胡錦濤上台後，2003 年 12 月初在「全國宣傳思想工作會議」上指出，「要及時準確地宣傳我國對國際事務的主張，著力維護國家利益和形象，不斷增進我國人民同各國人民的相互瞭解和友誼，逐步形成同我國國際地位相適應的對外宣傳輿論力」。胡錦濤還說，「要有效動員和整合我國各方面的力量，著力塑造我國和平、民主、文明、進步的國家形象。」¹⁷爭奪海外的國家話語權，一直是胡溫上台後很重視的國家形象塑造重點工程，近年中央一級傳媒紛紛獲取大量資金從事媒體改革工程，目的即在強化外宣實力。2010 年 1 月初，中國對外宣傳工作會議在北京召開，會議部署 2010 年外宣工作重點時便如此表述：「抓住機遇，改革創新，更加及時有力地向世界傳播中國的聲音」。¹⁸這些都顯示，透過文化傳播在海外建構國家形象，爭奪國際話語權，已成為新時期中國公共治理的一環。

其三，重建中國人信仰的樞紐，讓傳統儒家文化思潮成為中國共產黨與中國現代化事業的連結帶。雖然中國領導人及官方文本，至今未把孔子或儒家思想再次奉為信仰或價值體系的核心，但 2007 年美國《時代》周刊公布年度風雲人物時，對排名第 4 的中國國家主席胡錦濤的評價是，「胡錦濤借助儒家思想治國，強調大同，他的政治作風顯示他追求『君子』理想。胡錦濤的謙恭、克制及平衡各方的能力，到目前為止令中國平穩發展。」¹⁹中共總理溫家寶也多次引儒家思想談論治理之道，2010 年「兩會」前夕溫家寶與網友線上交流時說，「道德缺失是導致當前國際金融危機的一個深層次原因。什麼是道德，最重要的是『愛人』。儒家有言，『仁者人也，仁者愛人』；其次則是要有同情心，『己所不欲，勿施於人』。同情是道德的基礎，這在儒家哲學裡很明確地講過，孟子說過，『人無側隱之心，非人也。』」²⁰

但中國能否發揮進一步作用，為「治理」提供新規則方案、價值和思想？中國在「治理」中能否發揮「知識作用」(intellectual role)。本文希望透過研究，假設中國正建立起「新的治理典範」，從政治、經濟、社會等不同領域，建構有「中國特色」的治理模式，從而擺脫發達國家成長過程中經歷的困境，在穩定中逐步求得社會、政治及經濟問題的解決。

審視「中國崛起」意涵，經濟力的重要性不言而喻，但更重要的，是建立「中國特色」價值體系。近年來中國再度強調中華文化，鼓勵學子熟讀古籍，並在全球廣設「孔子學院」，表明中國認識到重新建立中國政治、社會文明信仰的重要性。北京大學文化產業研究院副院長陳少鋒提出以「正義、公平」為核心的「新

¹⁷ 「胡錦濤在中國文聯第八次全國代表大會、中國作協第七次全國代表大會上的講話」，*文藝報*（北京），2006 年 11 月 11 日，第 1 版。

¹⁸ 「中國中央級媒體改革突然發力 爭取國際話語權」，*中新網*（北京），2010 年 1 月 15 日。
<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/01-15/2074771.shtml>。

¹⁹ 「《時代》稱胡錦濤儒家思想治國 追求君子理想」，*環球網*（北京），2007 年 12 月 21 日。
http://world.huanqiu.com/China_and_abroad/2007-12/38009.html。

²⁰ 「溫家寶強調重視「道德力量」應對現代社會危機」，*中評網*（香港），2010 年 2 月 28 日。
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/4/3/9/101243972.html?coluid=7&kindid=0&docid=101243972>。

仁學」主張，認為正義不僅是社會制度的首要價值，也是公民社會的核心價值之一。²¹而在職業道德中，亦包括中國傳統文化中大公無私的要求，這也為中國公共政策的制度及發展提供了新的思考方向。

由此顯見，作為過去革命時期「理想」的「共產主義」，在承平年代束之高閣後，現代化的中國這一政治信仰功能已「功成身退」；而以「無神論」者自居的中國領導人，在宗教信仰上又不可能有所作為。在重建民族信仰過程中，唯一能做的就是，不再談「主義」，而是建立一個以中華文化傳統為基礎，社會主義均富為目標，以法治社會為手段，並最終達到民主、平等、公正價值觀的社會體系。透過政府與民間社會的共同治理，這一最終「善治」的體系並非不可能實現。



²¹ 『中國學者提出以「正義公平」為核心的「新仁學」』，**新華社**，北京，2010年1月5日。

【參考書目】

一、 中文部份

1、 專書（依作者筆畫順序）

- 中共中央文史研究室編 1989 《鄧小平文選》卷一。北京：人民出版社。
- 中共中央文史研究室編 1994 《鄧小平文選》卷二。北京：人民出版社。
- 中共中央文史研究室編 1993 《鄧小平文選》卷三。北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編 2000 《十五大以來重要文獻選編》上冊。北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編 1964 《毛澤東選集》。北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編 1999 《毛澤東文集》卷七。北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編 1994 《毛澤東外交文選》。北京：中央文獻出版社，世界知識出版社。
- 中共中央文獻研究室編 1990 《毛澤東早期文稿》。長沙：湖南出版社。
- 中共中央馬恩列斯著作編譯局編 1961 《馬克思恩格斯全集》。北京：人民出版社。
- 中共中央馬列恩著作編譯局編 1995 《馬克思恩格斯選集》卷二上。北京：人民出版社。
- 中共中央黨校編 1992 《中共中央文件選編》。北京：中共中央黨校出版社。
- 中國（海南）改革發展研究院著 2006 《民間組織發展與建設和諧社會》。北京：中國經濟出版社。
- 王力雄 2006 《遞進民主》。台北：大塊文化出版社。
- 王小強 1996 《摸著石頭過河：中國改革之路》。香港：牛津大學出版社。
- 王名 2002 《非營利組織管理概論》。北京：中國人民大學出版社。
- 江明修 2003 《志工管理》。台北：智勝文化事業公司。
- 江澤民 2002 《江澤民論有中國特色社會主義（專題摘編）》。北京：中央文獻出版社。
- 李林 1991 《立法機關比較研究》。北京：人民日報出版社。
- 李英明 2000 《網路社會學》。台北：揚智出版社。
- 李琪 2003 《中國公共行政管理學》。上海：上海人民出版社。
- 汪玉凱 1998 《中國行政體制改革 20 年》。鄭州：中州古籍出版社。
- 汪全勝 2003 《立法聽證研究》。北京：北京大學出版社。
- 吳敬璉 1999 《當代中國經濟改革戰略與實施》。上海：上海遠東出版社。
- 何增科主編 2000 《公民社會與第三部門》。北京：社會科學文獻出版社。
- 周叔蓮 1992 《中國的現代化和經濟改革》。北京：經濟管理出版社。
- 俞可平 2005 《增量民主與善治》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平編 2008 《中國治理變遷 30 年》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平等著 2002 《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。
- 俞可平 2003 《全球化：全球治理》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平 2005 《全球化與政治發展》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平 2005 《權利政治與公益政治》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平主編 2000 《治理與善治》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞可平等譯 2006 《中國模式與「北京共識」—超越「華盛頓共識」》。北京：

社會科學文獻出版社。

- 俞可平，黃衛平編 1998 《全球化的悖論》。北京：中央編輯出版社。
- 馬長山 2003 《國家、市民社會與法治》。北京：商務印書館。
- 康曉光 1999 《權力的轉移》。杭州：浙江人民出版社。
- 馬立誠、凌志軍 1998 《交鋒—中國問題報告》。北京：今日中國出版社。
- 姜華宣，張蔚萍，蕭甦主編 1991 《中國共產黨會議概要》。瀋陽：瀋陽出版社。
- 徐斯儉，吳玉山主編 2007 《中共政權的菁英與政策—黨國蛻變》。台北：五南出版社。
- 徐湘林主編 2004 《漸進政治改革中的政黨、政府與社會》。北京：中信出版社。
- 胡繩主編 1991 《中國共產黨的七十年》。北京：中共黨史出版社。
- 胡鞍鋼、王紹光、周建明主編 2003 《第二次轉型：國家制度建設》。北京：清華大學出版社。
- 陳來 2006 《傳統與現代：人文主義的視界》。北京：北京大學出版社。
- 陳海燕等著 2004 《全球化與中國特色社會主義》。濟南：山東人民出版社。
- 唐娟 2006 《政府治理論》。北京：中國社會科學出版社。
- 時報出版公司譯 1979 《季辛吉回憶錄》。台北：時報出版社。
- 基歐漢（美）著 門洪華編 2004 《局部全球化世界中的自由主義、權力與治理》。北京：北京大學出版社。
- 黃平，崔之元主編 2005 《中國與全球化：華盛頓共識還是北京共識》。北京：社會科學文獻出版社。
- 黃浩 2008 《路是這樣走出來的》。廣州：廣東人民出版社。
- 黃永東，莫吉武，徐亞敏 2004 《WTO 與政府創新》。北京：中國社會科學出版社。
- 張昕 2007 《轉型中國的治理與發展》。北京：中國人民大學出版社。
- 張成福、黨秀雲 2001 《公共管理學》。北京：中國人民大學出版社。
- 張茂桂，鄭永年主編 2003 《兩岸社會運動分析》。台北：新自然主義出版社。
- 彭宗超，薛瀾，闕珂 2004 《聽證制度—透明決策與公共治理》。北京：清華大學出版社。
- 楊繼繩 1998 《中國改革開放二十年》卷上。北京：中央編譯出版社。
- 魯哲 2008 《論現代化市民社會的城市治理》。北京：中國社會科學出版社。
- 鄭永年 2009 《全球化與中國國家轉型》。杭州：浙江人民出版社。
- 藺健編 2009 《讓民主造福中國—俞可平訪談錄》。北京：中央編譯出版社。
- 藺健編 2006 《民主是個好東西—俞可平訪談錄》。北京：社會科學文獻出版社。
- 蓋伊·彼得斯（美） 2001 《政府未來的治理模式》。北京：中國人民大學出版社。
- 鄒慶國，袁昭 2009 《中國大戰略》。香港：中華書局。
- 劉曉勇譯，格列戈爾茲·科勒德克 2000 《從休克到治療：原社會主義轉軌的政治經濟》。上海：遠東出版社。
- 熱若爾·羅蘭 2002 《轉型與經濟學》。北京：北京大學出版社。
- 蘇格 1998 《美國對華政策與台灣問題》。北京：世界知識出版社。

- 羅伯特·吉爾平著 楊宇光、楊炯譯 2004 《全球資本主義的挑戰—21世紀的經濟挑戰》。台北：桂冠出版社。
- 羅榮渠 1997 《現代化新論續篇：東亞與中國的現代化進程》。北京：北京大學出版社。
- 戴維·赫爾德（英）等著 楊冬雪等譯 2001 《全球大變革：全球化時代的政治、經濟與文化》。北京：社會科學文獻出版社。
- 嚴強 2008 《國家治理與政策變遷—邁向經驗解釋的中國政治學》。北京：中央編譯出版社。

2、期刊（依作者筆畫順序）

- 王紹光，2008 〈大轉型：1980年代以來中國的雙向運動〉，《中國社會科學》（北京）期169：129-130。
- 王超群，2009 〈中國大陸公民社會建構的軌跡和台灣經驗〉，《中共研究》（台北）卷43期8：80。
- 王瑩，薛傑，2009 〈網路輿論與中國公民社會的建構〉，《新聞愛好者（下半月）》（鄭州）2009年期7：74-75。
- 王樹人，2005 〈改革開放以來被查處的省部級幹部〉，《黨史文苑（紀實版）》（江西）2005年期3：42-45。
- 支振鋒，臧勵，2009. 〈新中國60年與「中國模式」研討會述評〉，《政治學研究》（北京）期86：123-125。
- 孔繁斌，2003. 〈治理與善治制度移植：中國選擇的邏輯〉，《馬克思主義與現實》（北京）2003年期3：36-43。
- 石之瑜，1995 〈國際人權對話中的認同問題：中國國情與台灣角色〉，《當代中國研究》（香港）期51；
- 布成良，2008 〈「漸進式改革的張力」〉，《當代世界與社會主義》（北京）2008年期5：121-126。
- 包國憲、周雲飛，2008 〈當前我國公共行政的核心價值取向探析〉，《寧夏社會科學》（銀川）2008年期3：3-7。
- 古德曼，2000 〈改革二十年以後的中心與邊緣：中國政體的重新界定〉，《二十一世紀》（香港）期61：118-125。
- 朱亞鵬，2007 〈市場主導的中國住房政策：問題與挑戰〉，《二十一世紀》（香港）期104：23-24。
- 伍俊斌，2007 〈中國公民社會建構的結構性要素〉，《理論與現代化》（北京）2007年期6：22-24。
- 吳正雄，2009 〈當前中國大陸公民社會之發展〉，《中共研究》（台北）卷43期3：62-65。
- 宋迎迎，潘文榮，2010 〈論我國當前產業結構的特點及演化方向〉，《黑龍江對外經貿》（哈爾濱市）2010年期1：59-60。
- 李志勇，2001 〈從官僚制到民主制—試論當代公共行政的模式轉換〉，《長白學刊》（長春）2001年期5：28-30。
- 武力，2007 〈社會主義改造完成後引入市場機制的先聲〉，《當代中國史研究》（北京）2007年期5：5-8。
- 邴紅艷，2004 〈中國公司治理的路徑依賴：理論與實證分析〉，《中國工程科學》2004年卷6期2：82-86。

- 周寶硯， 2008 〈改革開放以來中國歷次國務院機構改革述評〉，《經濟研究導刊》（哈爾濱） 2008 年期 15：194-195.
- 洪朝輝， 2000 〈全球化—跨世紀的顯學〉，《問題與研究》（台北） 卷 39 期 8：73-84.
- 陳東林， 2008 〈「文化大革命」時期國民經濟狀況研究述評〉，《當代中國史研究》（北京） 2008 年期 2：48-57.
- 陳艾摘， 1995 〈中國宏觀政策扭曲的治理〉，《前線》（北京） 期 1：36.
- 陳艷珍， 2009 〈我們 NGO 發展的法律困境分析〉，《山西政報》（太原） 2009 年期 9：42-43.
- 孫代堯， 2003 〈威權政體及其轉型：理論模型和研究途徑〉，《文史哲》（北京） 期 278：144-149.
- 孫忠良， 2009 〈建國六十年來中國發展模式的歷史變遷〉，《江蘇工業學院學報（社科版）》 卷 10 期 3：10-13.
- 郭立青， 2007 〈中共智囊建立合法性新論述背後〉，《亞洲週刊》（香港） 卷 21 期 2：26-31.
- 郭秋榮， 2009 〈全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討〉，《經濟研究》（台北） 期 9：61-67.
- 張芳仁， 2010 〈地方立法聽證制度若干問題的芻議〉，《魅力中國》（鄭州） 2010 年期 1：38-39.
- 張貴洪， 2000 〈全球化：評判與對策〉，《浙江社會科學》（杭州） 2000 年期 3：83.
- 張卓元， 2007 〈市場化改革的特色之路〉，《人民論壇》（北京） 2007 年期 13：5-10.
- 張卓元， 2009 〈「市場經濟」終於寫入十四屆三中全會文件〉，《中國經濟週刊》 2009 年期 38-39：41-45.
- 張定淮，涂春光， 2003 〈論責任政府及其重建機制〉，《中國行政管理》（北京） 2003 年期 12：34-40.
- 景躍進， 2007 〈行政民主：意義與局限—溫嶺「民主懇談會」的啓示〉，《浙江社會科學》（杭州） 2007 年期 1：25-28.
- 楊雪冬， 2010 〈哥本哈根會議將影響中國公共管理改革〉，《決策》（合肥） 2010 年期 2：58。
- 楊庚， 1994 〈論生存權和發展權是首要的人權〉，《首都師範大學學報（社科版）》 1994 年期 4：45-51.
- 楊海坤，劉洋林 2000 〈關於行政聽證制度的討論〉，《江蘇員警學院學報》（南京） 2000 年期 2：37-38.
- 趙建民，張淳翔， 2007 〈從群眾路線到有限多元：中國大陸立法聽證制度之發展〉，《中國大陸研究》 卷 50 卷期 4：46.
- 趙蕾， 2004 〈多元治理模式與 NGO 角色重定〉，《學術探索》（昆明） 2004 年期 5：48.
- 彭厚文， 2004， 〈中共八大前後毛澤東對改革黨和國家領導制度的探索〉，《蘇州大學學報（哲學社會科學版）》（蘇州） 2004 年期 2：7-14.
- 黃宗智，彭玉生， 2007 〈三大歷史性變遷的交匯與中國小規模農業的前景〉，《中國社會科學》（北京） 2007 年期 4：74-88.
- 蔡秋如， 2005 〈從「全球化」思維探討有利兩岸發展的新認知〉，《展望與探

- 索》（台北）卷3期3：32.
- 董江愛，2007〈「兩票制」、「兩推一選」與「一肩挑」的創新性——農村基層黨組織執政能力建設的機制創新〉，《主會主義研究（雙月刊）》（武昌）2007年期6：73-76.
- 董直慶、王林輝、李富強，2009〈政府治理結構和中國經濟增長關聯性檢驗：1978—2006〉，《學習與探索》（哈爾濱）期183：123-126.
- 戴光前，2006〈中國行政改革視野下的政務透明〉，《中國行政管理》（北京）期252：9-12.
- 謝國忠，2010〈先加息後升值〉，《新世紀週刊》（海南）期395：48-49.
- 蘇仁彥，2003〈薩斯引發中共權力鬥爭，胡溫和江派南北對峙〉，《開放》（香港）2003年5月：38-45.
- 簡新華，2009〈當前世界金融和經濟危機的經濟學反思與啓示〉，《中國經濟問題》（北京）2009年期4：24-42.
- 劉熙瑞，1998〈當前國外行政改革的趨勢〉，《新視野》（北京）1998年期：16-22.
- 闕珂，2003〈地方人大現行立法聽證制度比較研究〉，《人大研究》2003年期4：26~31.
- 鐵錯，2007〈建構和諧社會的政府治理〉，《貴州社會科學》（貴陽）期211：64-69.

3、報紙（依筆畫順序排列）

- 《人民日報》（北京）
- 《人民日報海外版》（北京）
- 《上海金融報》（上海）
- 《中央社》（台北）
- 《今周刊》（台北）
- 《中國日報網》（北京）
- 《中國經營報》（北京）
- 《中國證券報》（北京）
- 《中國時報》（台北）
- 《文藝報》（北京）
- 《文匯報》（香港）
- 《北京日報》（北京）
- 《北京商報》（北京）
- 《法治日報》（北京）
- 《南方都市報》（廣州）
- 《國際先驅導報》（北京）
- 《國際金融報》（北京）
- 《經濟日報》（北京）
- 《經濟參考報》（北京）
- 《瞭望新聞周刊》（北京）。

4、 網路（依筆畫順序）

■ 新聞網站

- 《21世紀網》（廣州）。<http://www.21cbh.com/>。
- 《WSJ中文網》（北京）。<http://chinese.wsj.com/big5/index.asp>。
- 《FT中文網》（香港）。<http://www.ftchinese.com/>。
- 《人民網》（北京）。<http://www.people.com.cn/>。
- 《大公網》（香港）。<http://www.takungpao.com/>。
- 《千龍網》（北京）。<http://www.qianlong.com/>。
- 《中國網》（北京）。<http://www.china.com.cn/>。
- 《中國共產黨新聞網》（北京）。<http://cpc.people.com.cn/>。
- 《中國評論新聞網》（香港）。<http://www.chinareviewnews.com/>。
- 《中國新聞網》（北京）。<http://www.chinanews.com/>。
- 《央視網》（北京）。<http://www.cctv.com/default.shtml>。
- 《兩岸網》（北京）。<http://www.chinayes.com/>。
- 《明報新聞網》（香港）。<http://www.mingpao.com/>。
- 《和訊》（北京）。<http://www.hexun.com/>。
- 《南風窗》（廣州）。<http://www.nfcmag.com/>。
- 《星島環球網》（香港）。<http://www.stnn.cc/>。
- 《海口晚報網》（海口）。<http://www.hkwb.net/>。
- 《華夏經緯網》（香港）。<http://hk.huaxia.com/>。
- 《華媒網》（北京）。<http://www.cvic.com/>。
- 《新浪網》（北京）。<http://www.sina.com/>。
- 《新華網》（北京）。<http://www.xinhuanet.com/>。
- 《網易》（北京）。<http://www.163.com/>。
- 《鳳凰網》（香港）。<http://www.ifeng.com/>。
- 《廣東新聞網》（廣州）。<http://www.gd.chinanews.com/>。
- 《聯合早報網》（新加坡）。<http://www.zaobao.com/>。

■ 政府網站

- 《人大與議會網》（北京）。<http://www.e-cpcs.org/>。
- 《中國民政部》（北京）。<http://www.mca.gov.cn/>。
- 《中國政府門戶網站》（北京）。<http://www.gov.cn/>。
- 《中國外交部》（北京）。<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/>。
- 《中國國家外匯管理局》（北京）。http://www.safe.gov.cn/model_safe/index.html。
- 《中國統計局》（北京）。<http://www.stats.gov.cn/>。
- 《中國人民銀行》（北京）。<http://www.pbc.gov.cn/>。
- 《中國法院網》（北京）。<http://www.chinacourt.org/>。
- 《中國商務部》（北京）。<http://www.mofcom.gov.cn/>。
- 《中國國家稅務總局》（北京）。
<http://www.chinatax.gov.cn/n8136506/index.html>。
- 《中國國務院新聞辦公室》（北京）。<http://www.scio.gov.cn/>。
- 《中國海關總署》（北京）。<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/>。
- 《國土資源部》（北京）。<http://www.mlr.gov.cn/>。
- 《中國機構網》（北京）。<http://www.scopsr.gov.cn/>。

《中國社會科學院》(北京)。<http://www.cass.net.cn/>。
《國務院發展研究中心信息網》(北京)。
<http://www.drcnet.com.cn/DRCNET.Channel.Web/>。

■ 一般網站

《大紀元》(華盛頓)。<http://www.epochtimes.com/b5/ncnews.htm>。
《中國政治學網》(武漢)。<http://chinaps.cass.cn/>。
《中國孤獨症資源網》(鄭州)。<http://www.guduzheng.net/>。
《中國外交學院》(北京)。<http://www.cfau.edu.cn/>。
《中國民營經濟服務網》(北京)。<http://www.zmfw.com/>。
《中國經濟體制改革研究會聯播網》(北京)。
<http://reform.vodvv.com/zbc/zggg.htm>。
《中國戰略與管理研究會》(北京)。<http://www.cssm.gov.cn/index.php>。
《中國改革論壇》(海南)。<http://www.chinareform.org.cn/>。
《中國經濟網》(北京)。<http://www.ce.cn/>。
《中國社會組織》(北京)。<http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>。
《中國選舉與治理網》(北京)。<http://www.chinaelections.org/>。
《中國改革網》(北京)。<http://www.chinareform.net/>。
《中國文明網》(北京)。<http://www.wenming.cn/>。
《學術中華網》(北京)。<http://www.xschina.org/>。
《國家政策研究基金會》(台北)。<http://old.npf.org.tw/library-2.htm>。
《馬克思主義研究網》(北京)。<http://myy.cass.cn/>。
《金融界》(北京)。<http://www.jrj.com.cn/>。
《維基百科》(美)。
<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>。
《旗幟網》(北京)。<http://www.flagnet.net/>。
《求是理論網》(北京)。<http://www.qstheory.cn/>。
《天涯社區網》(北京)。<http://www.tianya.cn/>。
《世界與中國研究所》(北京)。<http://www.world-china.org/>。
《求是論壇》(北京)。<http://bbs.qstheory.cn/>。
《互動百科》(北京)。<http://www.hudong.com/>。
《今博學術網》(北京)。<http://academics.cacbo.com/>。
《城市社區參與治理資源平台》(成都)。<http://www.ccpq.org.cn/>。
《烏有之鄉》(北京)。<http://www.wyxsx.com/>。
《自然之友》(北京)。<http://www.fon.org.cn/>。
《億房網》(武漢)。<http://www.fdc.com.cn/>。
《搜房網》(上海)。<http://www.soufun.com/>。

二、 英文部份

1、 Books

- Held, David and Anthony McGrew. David Goldblatt and Jonathan Perraton 1999
Global Transformations : Politics , Economics and Culture Stanford :
Stanford University Press.
- Konai, Janos 1990 *The road to a free economy* New York : W. Norton and
Company.
- Lardy, Nicholas R. 1992 *Foreign trade and economic reform in China,
1978-1990.* Cambridge : Cambridge University Press .
- Lucian Arye Bebchuk and Mark J. Roe, 2004. “ A theory of path dependence in
corporate ownership and governance,” in Jeffery N. Gordon and Mark J. Roe,
eds., *Convergence and Persistence in Corporate Governance* . Cambridge:
Cambridge University Press..
- Lyon, D., 1988 *The Information Society: Issues and Illusions.* Cambridge :
Polity Press.
- March, James C. & Olsen, Johan P. 1989. “The New Institutionalism :
Organizational Factions in Political Life.” In James C. March & Johan P.
Olsen. *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics.* New
York : Free Press
- Minichiello, Victor. 1995. *In-depth interviewing : principles, techniques, analysis.*
Melbourne : Longman.
- Norland, Peter *Reforming Stalinist system : Chinese experience* , mimeograph ,
Faculty of Politics and Economics London: University of Cambridge.
- Perkins, Dwight H. *China:Asia’s next economic giant?* Seattle and London :
University of Washington Press.
- Ronald J. Gilson, 2004. “Globalizing corporate governance : convergence of
form or function,” in Jeffrey N. Gordon and Mark J. Roe, eds., *Convergence
and Persistence in Corporate Governance* Cambridge : Cambridge
University Press.
- Rosenau, James N. & Czempiel, Ernest , 1992 *Governance Without
Government: Order and Change in World Politics.* London : Cambridge:
Cambridge University Press.
- Roszak, T., 1994. *The Cult of Information: A Neo-Luddite Treatise on High
Tech, Artificial Intelligence, and the True Art of Thinking.* Berkeley:
University of California Press.
- Sachs, Jeffery “Trade and Exchange rate policies in growth-oriented adjustment
programs.” in Vittorio Corbo , Morris Goldstein and Mohsin Khan eds.
Growth-oriented adjustment programs. Washington D. C.:IMF and World
Bank.
- Standard & Poor’s Governance Services, 2002 *Standard & Poor’s Governance
Score: Interactive and Independent Analysis* New York : the McGraw-Hill
Companies Inc..
- U.N. Commission on Global Governance ed., 1995 *Our Global Neighborhood* .
Oxford: Oxford University Press.
- William T. Tow, 2001. *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergence
Security.* Cambridge : Cambridge University Press.
- World Bank, 1999 *Corporate Governance: A Framework for Implementation
(Overview)* Washington, D. C.: World Bank.

2、 Periodicals

- Brzezinski, Zbigniew & John Mearsheimer. 2005. "Debate: Clash of the Titans." *Foreign Policy* (Washington.), Issue 146 : 46-51.
- Buchstein, Hubertus, 1997 "Bytes That Bite: The Internet and Deliberative Democracy". *Constellations*, Vol.4, No.2 : 248-263.
- Chi-ho Chung, Hung-gay Fung, and Felix Y. Kwan, 2005. "China's Corporate Governance and Reforms," *China & World Economy*, Vol. 13, No. 5 : 34.
- Justin Yifu Lin, Fang Cai, and Zou Li, 1998. "Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform," *The American Economics Review*, Vol. 88, No. 2 : 422-427.
- Kenneth J. Martin and John J. McConnell, 1991 "Corporate Performance , Corporate Takeover, and Management Turnover," *Journal of Finance*, Vol. 46, No. 2 : 683-684.
- Kees Van Kersbergen & F. Van Warden. 2004. "Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy." *European Journal of Political Research* , Vol.43 , No.2 : 143-172.
- Rafael La Porta, Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 2000. "Investor protection and corporate governance," *Journal of Financial Economics*, , Vol. 58, No. 1 : 3-28.
- Sachs, Jeffrey and David Lipton. 1990 "Poland's economic reform." *Foreign Affairs* , Vol.69 , No.3 : 55.

【附錄一】 全球治理相關指標²²

單位	指標系統	指標構面
世界銀行 (World Bank, 2004)	國家政策與制度評估 (Country Policy & Institutional Assessments)	<ul style="list-style-type: none"> ● 宏觀管理 ● 財政政策 ● 債務政策 ● 貿易政策 ● 金融部門 ● 貿易 ● 監管環境 ● 性別平等 ● 公共資源公平使用 ● 人力資源的建構 ● 勞工的社會保護 ● 環境可持續發展之政策與制度 ● 法治化之產權治理 ● 優質之財務預算管理 ● 收入流動之有效性 ● 公共管理素質 ● 公共部門透明度、責任度及貪腐程度
世界經濟論壇 (World Economic Forum, 2005)	全球競爭力報告 (Global Competitiveness Report)	<ul style="list-style-type: none"> ● 創新 ● 技術轉移 ● 通信和資訊科技 ● 契約與法治化 ● 貪腐 ● 宏觀穩定 ● 政府浪費變數
(美)布朗大學公共政策中心 (Brown University's Center for Public Policy, 2005)	全球 e 治理 (Global E-Governance)	<ul style="list-style-type: none"> ● 資訊上線程度 ● 電子服務程度 ● 安全與隱私 ● 殘病人受照顧程度 ● 外語掌控能力

²² 轉引詹中原,「全球治理下國家公共政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點」,國政研究報告,國家政策研究基金會(臺北),2006年5月31日。
<http://www.npf.org.tw/post/2/2417>。

		<ul style="list-style-type: none"> ● 廣告費及手續費高低 ● 公共延伸
自由之家 (Freedom House)	轉型國家之評價 (Nations in Transit)	<ul style="list-style-type: none"> ● 民主化 ● 選舉制的推進 ● 公民社會 ● 獨立的媒體 ● 憲法、立法及司法體系 ● 政府依法治理 ● 貪腐程度
洛桑國際管理學院 (IMD, Institute for Management and Development, 2005)	世界競爭力年鑒 (World Competitiveness Yearbook)	<ul style="list-style-type: none"> ● 經濟表現 ● 國內經濟 ● 國際貿易 ● 國際投資 ● 就業狀況 ● 消費物價 ● 政府效能 ● 公共財政 ● 財政政策 ● 組織架構 ● 商業立法 ● 社會架構 ● 商業效能 ● 產能 ● 勞動力 ● 財務 ● 管理實踐 ● 態度與價值觀 ● 基礎設施 ● 基本的基礎設施 ● 科技基礎設施 ● 科學基礎設施 ● 健康與環境 ● 教育

資料來源：詹中原，〈全球治理下國家公共政策的影響指標：理性選擇制度論的觀點〉。

【附錄二】訪談：中共中央編譯局副局長俞可平

問：您在許多著作中不斷提及善政與善治，認為善政最終應走向善治之路，您如何看待兩者的區別與意義。

答：我在書中曾一再指出，自有了國家及政府後，善政便成為人們期望的理想政治管理模式，這一點古今中外皆然。中國古時候稱作「仁政」、「善政」，也就是英文裡所說的“good government”，可直接翻譯為「良好的政府」或「良好的統治」。

中國傳統的政治文化中，仁政或善政最主要的意義就在於，這一要求給官員帶來清明的公正與廉潔，各級官吏就像父母一樣，熱愛和對待自己的子民，沒有私心。更抽象的說，善政的內容，無論在中國或外國，在古代或現代，都基本相似，一般包括了以下幾個要素：嚴明的法度、清廉的官員、高行政效率、良好的行政服務。毫無疑問，只要政府存在一天，善政就會一直是公民對政府的期望和理想。

善治則是使公共利益最大化的社會管理過程和管理活動。善治的本質特徵，在於它是政府與公民對公共生活的共同治理；和傳統的善政相比，它是國家與公民社會的一種新形關係，也是兩者互動的最佳狀態。

我認為善治基本含以下 10 個要素：(1) 合法性：它指的是社會秩序和權威被自覺認可和服從的性質與狀態。(2) 法治：即法律是公共政治管理的最高準則，法律面前人人平等。(3) 透明性：指的是政治信息的公開性。(4) 責任性：即管理者應當對自己的行為負責。(5) 回應：其基本意義是，公共管理人員和管理機構必須對公民的要求作出及時且負責的反應。(6) 有效：主要是指管理的效率。(7) 參與：這裡所說的參與，首先是指公民的政治參與，參與政治生活。但不僅僅是政治參與而已，還包括公民對其他社會生活的參與。(8) 穩定：穩定意味著國內的和平、生活的有序、居民的安全、公民的團結、公共政策的連貫等。(9) 廉潔：主要是指政府官員奉公守法，清明廉潔，不以權謀私，公職人員不以自己的職務尋租。(10) 公正：指不同性別、階層、種族、文化程度、宗教和政治信仰的公民，在政治權利和經濟權利上的平等。

作為政府與公民對社會公共事務的共同治理，善治需要政府與公民的共同努力，且隨著社會的發展和政治的進步，公民在公共事務管理中的作用和角色，將變得日益重要。然而，也必須清楚看到，儘管全球化已對傳統政治模式和公共管理產生巨大的衝擊，但在人類政治發展的今天和可以預見的將來，國家及政府仍然是最重要的政治主體。在現實政治生活中，政府仍是社會前進的火車頭，官員依然是治理列車的駕駛員，政府對人類實現善治仍然具有關鍵性作用。一言以蔽之，善政是通向善治的關鍵；欲達到善治，先必須實現善政。

問：1978年中國實行改革開放政策後，外界亦視鄧小平揭開了一場治理的新時代。您如何看待中國漸進式改革模式？有哪些特徵可代表此一發展模式的特色。

答：有人以「漸進式改革」稱謂中國發展模式，我認為也可以「增量改革」來說，漸進式改革是強調過程，增量改革是看重結果，是一體兩面。中國漸進式改革的發展模式，有很多特色，我們舉其中最重要的幾個特色說明。

首先，中國改革是從一元治理到多元治理，治理主體結構發生了變化。改革開放前中國政治的主要特徵之一，就是治理主體的單一化，所有權力集中於唯一權力機構。這種一元治理體制源於「黨的一元化領導」體制。在這種體制下，治理主體只有一個，在「文革」時期，是各級革命委員會，平常則是各級黨委或黨支部。一元治理體制的最大弊端，就是導致政治專權和管理低效。

所以，在鄧小平領導下，黨和政府逐漸開始適度分離，黨主要負政治領導責任，政府則主要負行政責任。1980年代，中共中央又相繼實行政社分開和政企分開，黨和政府不再直接管理城鎮企業和農村經濟事務，1980年代末，廣大農村開始推行村委會制度，實行村民自治。1990年代，除原有工青婦等人民團體外，民間組織開始湧現，對社會政治生活發生日益重要的影響。至此，以各級黨組織、各級政府、各類企事業單位和各種民間組織為主體的多元治理格局開始形成。當然，黨組織和政府組織還是最重要的治理主體。

其次，中國治理方式開始從集權轉向分權。分權方面基本從三方面展開，一是中央向地方分權，1980年代中期開始，中央大幅下放政治管理權和經濟管理權，如1984年7月中央書記處決定，改革幹部管理制度，下放幹部管理許可權，採取只管下一級主要領導幹部的新體制；二是政府向企業分權，也是80年代中期開始，中共中央決定逐步推行政企分開體制改革。企業逐漸成為自主管理的法人治理結構，政府不再是企業治理主體；三是隨著多元治理主體的出現，國家向社會分權，80年代後期開始推動的村民自治和城市居民自治，就是國家向社會分權的重要步驟。

再次，十一屆三中全會也是中國從「人治」轉向「法治」的關鍵點。1979年中央發佈指示，取消黨委審批案件制度；80年代中期，黨的一些領導人就開始提出，中國共產黨作為唯一執政黨也必須在法律框架內活動，黨組織及黨的領導人也不擁有超越法律的特權。1997年中共「十五大」政治報告首次明確提出「建立社會主義法治國家」的目標，不久後，這一目標被寫進憲法，法治成為中國政治發展的長遠目標。中共「十六大」後中國政府又進一步提出建設法治政府的要求，使法治國家的目標更加具體化。

從法律的修訂也可看出，改革開放也是逐步確立中國社會主義法律體系的過程。從1979年到2005年，全國人大及其常委會共通過400件法律和有關法律問題的決定，國務院制定了650多件行政法規，地方人大及其常委會制定了7500多件地方性法規。中國政府的目標是，到2010年，基本建成一個比較完善的法

律體系。

最後，中國改革發展模式也是從管制政府轉變為服務政府的過程。改革開放以來，中國政府管理體制改革的總趨勢，是管制成分日益減少，而服務比重則日益增多，直至明確提出建立服務政府。1998年《國務院機構改革方案》首次把「公共服務」確立為政府基本職能，2004年溫家寶總理提出「建立服務型政府」的目標，2005年《政府工作報告》正式將「建設服務型政府」明確為政府的目標，並提出相應措施。

近年來，我們進一步明確了服務型政府的基本內容和相應公共政策體系。中共「十七大」就從改善民生、加強社會建設和加快行政管理體制改革三角度，對建設服務政府的基本內容做了系統論述。概括地說，中國政府正在著力建設服務政府，主要包括五方面內容：強調政府服務責任，建設責任政府；增加公共服務支出，提供更多社會公共品；完善公共服務各種法規政策，為服務政府提供制度保障；改善政府服務品質，提高公共服務水準；努力實現基本公共服務的均等化。

問：您在2006年底提出「民主是個好東西」，引起外界極大注目。民主在中國曾是個敏感的話題，如今是否已時過境遷再度成為國家或社會追求的目標？您如何看待中國發展模式中的「民主」進程。

答：「文化大革命」的悲劇之所以會發生，原因就在於民主制度不健全。「文革」結束後，發展民主便成為全社會最大的政治共識。經過30年的努力，中國共產黨逐步確立了中國式民主的根本目標、理想狀態、主要形式、重點內容和現實道路。中國民主政治的根本目標是高度發達的人民民主，中國民主政治的理想狀態是實現黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機統一，中國民主政治的主要形式是人民代表大會制度，中國民主政治建設的重點內容是基層民主，推進中國民主政治的現實道路是以發展黨內民主帶動社會民主。

因為中國是一個缺乏民主傳統、經濟文化又比較落後的發展中大國，所以，發展民主不可能是一帆風順，也不可能一蹴而就。但發展民主是中國共產黨和中國政府始終不渝的追求目標，只要堅持下去，一定可以實行民主的追求。事實是，改革開放以來，在推進黨內民主和社會民主方面，我們已取得了一些成果，例如，縣級以下人民代表已實現直接選舉，領導職務終身制已經廢除，村民自治和居民自治也得以推行等等。

問：您如何看待「全球化」對中國改革模式的影響。

答：全球化的基本特徵是，在經濟一體化基礎上，世界範圍內產生一種內在、不可分離的和日益加強的相互聯繫。全球化首先表現為經濟一體化，但經濟生活的全球化必然對包括政治和文化生活在內的全部社會生活產生深刻影響。在全球化背景下，對內改革與對外開放，就像硬幣的兩面，密不可分。

鄧小平等中國領導人從一開始就將國內改革與對外開放並列為基本國策，表明他對我們所處這一時代的性質的深刻把握。中國經濟發展離不開國外先進的科學技術、管理經驗、資本與市場，中國要參與全球化進程，加入 WTO 等國際組織，舉辦奧運會，加入國際公約，參與國際事務，就必須改善國內治理結構，以符合國際社會的一般性規範。

例如，1980 年代初期設立的經濟特區，便是改革開放的突破性舉措，而特區的設立就意味國內治理環境必須在某種程度上適應國際資本的需要。因此，伴隨經濟開放，國外的管理制度、價值觀念和生活方式也必然趁勢而入。在對外交往中，中國不僅引入了資本、技術、經驗，也根據自身國情借鑒了國外許多價值觀念和管理制度。社會主義市場經濟體制的確立，就是學習借鑒西方經濟制度的最重要成果。人權、法治、善治、憲政、公民社會、服務政府、責任政府等觀念最初是從西方引進，近些年作為服務政府和責任政府重大措施而普遍推行的「一站式服務」、「行政問責制」、「聽證會制度」，也都是從西方國家借鏡。可以說，中國 30 年來民主治理的重大進步，都離不開學習和借鑒國外先進政治文明成果。

問：西方國家常拿「民主」、「人權」來抨擊中國，甚至不少國人仍認為「全球化」是西方國家對中國的陰謀。您如何看待這些觀點？

答：全球化是把雙刃劍，自然會產生好的和不好的效果，但我們應勇敢面對，而不是萎縮不前，更不能因噎廢食。最重要的是要解放思想，如果重新回到閉關鎖國狀態，不但改革開放成果會喪失，且會重新面對鄧小平 30 年前提出的「中華民族有可能被開除球籍」的危險！經過 30 年來改革開放的探索，中國正在形成一種特殊的治理模式，它帶有自己的明顯特徵，既不同傳統社會主義模式，又不同西方國家資本主義模式。雖然中國特色的治理模式還沒有完全定型，有些因素也還在形成中，但我相信，只有正視全球化，強化中國各方面的治理效果，中國才能立足於世界，成為國際間重要且負責的國際夥伴。

問：中國的「治理模式」與西方的治理模式最大差別在哪裡。

答：中國的發展模式與西方最大的不同在於，中國不採取休克療法，而是採取漸進的增量改革路徑。增量改革的實質，是在不損害或剝奪人們已有利益的前提下，最大限度增加新的利益總量，使人們在改革中獲得更多好處。增量改革既強調創新與變革，又注意保持和發揚傳統政治優勢，而不是簡單地割裂傳統。它強調改革過程的漸進式，但並不是沒有突破性變革。相反，在條件成熟時也常會有些突破性發展。在改革策略上，增量改革採取的舉措是「以點帶面」，即在一些地方做局部試驗性改革，取得經驗和教訓後再擴大範圍實施。

其次，中國政府的目標是「善治」，善治是公共利益最大化的管理過程，政府只有通過不斷進行自身改革和創新才能實現善治。換言之，中國治理改革的最

終目標是實現善治。當然，中國在治理過程中還存在許多不足和缺陷，例如政府公信力不高，人治狀況依然嚴重，官員的腐敗和特權還處在高峰，收入和貧富差距仍在擴大，民間組織在公共治理中的作用還微弱，公共政策的制定不夠民主等等。

中國治理的未來前景，在很大程度上將取決於對上述這些問題的有效解決。然而，不論中國進行什麼樣的政治體制改革，也不論中國在未來形成何種治理模式，對於有遠見的中國領導人來說，治理改革的目標已十分清楚，就是：民主、法治、公平、責任、透明、廉潔、高效、和諧。我們只要努力推動國家的民主化與法治化進程，不斷地推動政府自身改革和創新，就一定能夠實現善治，實現中華民族的偉大復興。



【附錄三】訪談：北大國際關係學院教授潘維談中國模式

問：您如何看待「中國模式」？「中國模式」的特點是什麼。

答：中國模式是關於人民共和國 60 年「成功之路」的理論解釋，中國模式不是天上掉下來的，而是來自中華的百年奮鬥史、三千年王朝史、五千年文明史，還包括被消化為中華文明有機組成部分的外來文明。可以說，中國模式的基礎是中華文明的延續性。

在筆者看來，中國模式可分解成三個子模式：經濟、政治及社會模式。由四大支柱構成的「國民經濟」，體現了獨特的經濟模式；由四大支柱構成的「民本政治」，體現獨特的政治模式；由四大支柱構成的「社稷體制」，體現了獨特的社會模式。社稷、民本、國民「三位一體」，構成了獨特的「中國模式」。換句話說，中國的成功挑戰了經濟學的「市場與計畫兩分」、社會學的「國家與社會兩分」、政治學的「民主與專制兩分」。總結中國模式，能夠提供新知識，促進學界對本土文明的自覺，促進「中國話語系統」的形成。在這意義上，歸納中國模式將促進「中國學派」的崛起。

從特點來看，「中國模式」代表一種特殊而且出色的利益平衡形式。回顧人民共和國的歷史，中國走出的發展道路不僅獨特，而且成功。成功之處在於引領龐大的中華民族，步入高速復興的軌道，扭轉了近代以來積貧積弱，國際地位迅速下滑的趨勢，把世界上最大的小農國家變成了世界上最大的工業生產基地。而且，中華取得如此成就沒有依賴侵略戰爭，不依賴在政治、經濟和思想上控制其他國家的人民。

問：外界說起「中國模式」成功，一般多是指經濟成就。從經濟角度切入，您如何看待「中國模式」。

答：經濟是中國成功最明顯的體現，但也是中國模式最表層及最淺層部分。一切經濟模式都包含四項基本要素：勞力、土地（生產資料）、企業、資本。「四大支柱」可解釋中國經濟的成功。這四大支柱分別是：1. 國家對土地（生產資料）的控制權；2. 國有金融和大型企業和事業機構；3.（以家庭和社區中小企業為基礎的）自由的勞動力市場；4.（以家庭和社區集體中小企業為基礎的）自由的商品和資本市場。這四大支柱是由「國」與「民」兩大部門所構成，故又稱「國民經濟」。

分別來說：1. 國家對不可再生的土地（生產資料）的控制權有如下功能：（1）（通過耕地和房基地的平均分配）維持中國農村社會的穩定。（2）維持人民對生產資料佔有的相對公平。（3）維持工業經濟的低稅率。（4）維持工業基礎設施建設的低成本。

2.國家擁有金融和大型企業和事業機構能達到如下功能：(1)使國家金融體系穩定、專注地服務於工業生產，防止金融部門異化為獨立的吸金帝國，甚至被外部金融帝國操縱；還使國家擁有了實施市場宏觀調控的有效杠桿。(2)國有工業部門專注建設昂貴的、民營部門難以承擔的工業基礎設施和高科技及國防工業，並建設和掌控擁有天然壟斷性質的民用基礎設施以維持其價格穩定，還因此獲得與西方跨國企業競爭全球資源的能力。(3)組織建設了教育、科研、衛生、體育、文化等民營部門難以承受的非盈利部門，使之迅速發展和繁榮。

3.以家庭和社區中小企業為主體的自由勞動力市場有如下功能：(1)保障廣大勞動者獲得相對平等的就業機會。(2)保障勞力的低成本暨國際競爭力。

4.以家庭和社區中小企業為主體的自由的商品和資本市場有如下功能：(1)保障競爭的效率。(2)保障社會平等，維持了「富不過三代」的非階級社會傳統。(3)保障供應的彈性，以適應市場風雲變幻的需求。

如此，四大支柱分成兩部分，一部分是佔經濟規模四分之一左右的國有部門，另一部分是佔經濟規模四分之三左右的龐大民營部門。「國」與「民」兩部分功能不同，兩大部門互相補充，互為支撐，協調發展，這就是所謂的「國民」經濟模式。中國經濟模式是獨特的。國民模式不是蘇聯式的「產品經濟」，因為不依靠「全民所有制」，也不是英美式的「市場經濟」，因為不以私有產權為基礎；國民模式不是西北歐的「社會市場經濟」，因為不支持高稅率、高福利，更不是德國和日本史上的「國家資本主義」，因為中國經濟沒有被少數大型私有企業主導，大型私有企業也不是中國勞動力的主要雇主。簡言之，中國經濟是「國」與「民」相互支撐的經濟，官方說法就是「有中國特色的社會主義市場經濟」。官民協作的國民經濟模式成功緩解了計劃經濟缺動力、市場經濟缺情義、福利經濟缺效率的問題，空前地調動了全國工商業勞動者的積極性，刺激了企業間的激烈競爭，帶來了物質生產的極大豐富，使小農中國的工業化得以高速推進。

問：外界一般認為「中國模式」的成功是源自 1978 年鄧小平的改革開放，本論文的主題也主要從改革開放做為源頭，看待中國的漸進式改革前景。您認為，今天「中國模式」的成功，是否證明了中國建國前 30 年的失敗？又或者，傳統的汲取仍有其不能割裂的價值存在？

答：中國發生了經濟奇跡，這在世上很少有人持異議，可一旦開始解釋中國經濟奇跡，學界就會發生激烈爭議：中國經濟奇跡究竟是改革開放 30 年「撥亂反正」的成就，還是共和國六十年的成就？直到 2008 年西方金融危機爆發前，「私有化」加「市場化」都是中國經濟成功的主流解釋。但對這主流意見的解釋也有一種簡單有力的質疑：世界上推行私有化和市場制欠發達的國家那麼多，繼承了蘇聯的俄羅斯也是一例，為何就見不到中國般的成就。

事實上，2008 年的世界金融危機也打破了對「看不見的手」的迷信，打破了對「國退民進」的迷信。回顧共和國的經濟發展過程，應該說，成就是 60 年

的成就。中國國有經濟部門創建於前 30 年。在這 30 年裡，去掉 1949-53 年「恢復時期」的超高增長率，僅從 1953 年「一五計畫」開始計算，到 1978 年為止，中國獲得了平均 6.5% 的 GDP 增長率。應該說，這個出色的增長率構成了後 30 年 9.8% 的年均增長率的基礎。

中國工業化的政策是連貫的，經過 60 年的不斷努力，世界上最大的小農國家，變成了世界上最大的工業國家。因此，用前 30 年否定後 30 年是偏見，用後 30 年否定前 30 年也是偏見，確立了這個認識，才可能概括中國經濟的成功。再擴大一點說，中國經濟模式上承兩千多年的自由小農經濟，下繼共和國前 30 年開創的國有和集體經濟，並汲取當代西方的理論和經驗，是在 60 年的實踐中磨礪出來的，切開或割裂改革開放前 30 年的基礎來談「中國模式」，實際上也不現實。應該說，這裡面有個「國情」的問題存在。

我不認為今天大家在談「中國模式」，就代表了這一發展模式有多高明，或者就毫無缺陷可言了。因為各國的政治社會歷史前提，都是不同的。任何一種經濟模式，在地球五分之一人口面前，在城鄉差距，在從南到北、從沿海到高原的巨大地域差異下運作，都會漏洞百出，弊端叢生。

我想說的是，任何經濟模式的形成都不是偶然，而是具體國情使然，是長期「試錯」的結果。重要的是，中國的國民經濟模式已成型，是走向勝利的模式。中華一貫的思想方法，就是實事求是。有人指責中國搞資本主義，也有人說中國堅持社會主義，但誰都不能否認中國創造了「經濟奇跡」。

問：您曾提過中國模式是「三位一體」，由民本政治、社稷體制、國民經濟三個子模式所構成。「以民為本」、「和諧社會」一直是近年來中國高層領導人強調的治理重點，您如何看待「民本政治」在善治過程中的作用？

答：我所說的三位一體是有連帶關係的，可以說，社稷體制塑造民本政治，民本政治保障社稷體制，也塑造了國民經濟。換句話說，政治模式是首腦，社會模式是軀體，經濟模式是翅膀。而三位一體的中國模式，最突出特點就是「人民性」，即中華「百姓福祉」不可分割的整體性。由此，中國模式亦可稱為「人民民主」。正因為人民性，以民為本，官民一體，國民一體，共同努力，中國才能比絕大多數後發國家進步得更快，更平穩。

「民本政治」由四個支柱構成，分別是：1. 現代民本主義的民主理念；2. 強調功過考評的官員遴選機制；3. 先進、無私、團結的執政集團；4. 有效的政府分工制衡糾錯機制。分別說明。

1. 現代民本主義的民主理念，傳承了三千年中國傳統民本主義理念。民本主義的含義很簡單，就是政府存在的唯一理由在於承擔全體國民福祉的責任，否則，政府理應被推翻。《尚書·夏書·五子之歌》說，「民可近，不可下；民惟邦本，本固邦寧。」《尚書·周書·蔡仲之命》說，「皇天無親，唯德是輔。何謂德？聖人恒無心，以百姓心為心。」中華的「天命觀」認為，不為民服務的政府，就

不得民心，就理當被人民所拋棄。周文王修德獲天命，殷紂王喪德失天下，小邦周能滅大邦殷，即是得民心者得天下，失民心者失天下，這是中國的民本史觀。

近代，隨著西方觀念引入，市場力量興起，中國民本主義增加了關於人民權力的思想。拋棄「皇家」，由人民代表組成政府，稱為民主。在民國，民本主義稱為「民生主義」，在人民共和國，民本主義稱「為人民服務」。當代民本主義就是要求政府「權為民所用，情為民所繫，利為民所謀。」這種民本觀底蘊深厚，是中國獨有的官民「責任」關係思想，早已融入中華文化血脈。民本的民主主義要求人民代表「公正廉明」地承擔照顧「百姓」福祉的責任，與承認強勢社會集團權利的「西方民主主義」有重大不同。

2. 強調功過考評的人民代表遴選機制，傳承了中國傳統的「績優選拔」制度。即所有官員以考績入門，依服務人民的綜合政績考核升遷。中國國黨政體系官員都需經過「績優選拔」的道道門檻，這也是中國的特色，與競爭型政黨政治形成鮮明對比。

3. 先進、無私、團結的執政集團也是中國傳統。經績優制選拔的中國傳統執政集團皆出於「儒門」，奉「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」的民本道德為官場準則。「先進」體現在中國共產黨致力於現代化的近期目標，也體現在其理想，即「天下為公」，甚至是「大同世界」。

4. 中國的民本政治體制還擁有「分工制衡」的複雜防錯糾錯機制，與西方「分權制衡」頗為不同。這個機制可歸為數類：（1）民本思想對所有執掌行政權力者形成「軟制衡」；（2）任期與年齡規定構成執政者定期交替的「硬制衡」；（3）民主集中制漸成規範的決策制衡制度；（4）紀檢、監察、法院體系規範官員行為；（5）定期輪換和異地任職的傳統制衡制度至今仍在；（6）人大政協信訪等機構發揮著監督作用；（7）有現代傳媒技術支撐的公共輿論和種種「內參」迫使行政日漸規範和透明；（8）各政府官僚機構的不同利益視角導致均衡和決策謹慎。

紮根在民本思想的現代民本主義理念，以績優選拔及分工制衡機制，維繫了核心執政集團的運作，從善治角度看，這不僅是中國模式特色所在，也是中國改革過程中最重要的因素。換句話說，如果拋棄了民本思想，後面的支柱就會相繼垮掉。從結果看，儘管民本模式有很多缺陷，但適應中國國情，並不落後於西方的自由民主體制。60年來，民本政體相當出色地滿足了民眾的需求、部分和整體的需求，以及既要發展又要安定團結的需求。

問：您提及的「民本政治」，也是中國現階段領導人常強調的重點。這是否代表「中國模式」的特點是，以強調「民本政治」來取代西方概念下的「民主政治」。

答：從性質看，中國政體不是西方式的議會政黨制，中國強調的是先進無私團結的執政集團，這是中華政體的核心所在。然而政體功能最強大的部分來自執

政集團，最脆弱之處也來自這集團。換言之，當這個集團先進、無私、團結時，整個中華民族就銳不可當，當這集團喪失民本理念，官員以權謀私，就會脫離人民，導致「群龍無首」，一盤散沙，被人民推翻，直至誕生一個新的「先進、無私、團結」的執政集團。

從歷史看，我說的四大支柱明顯傳承了中華的傳統政治文明，60年的歷史不算長，但淵源何止千年。中華歷史沒有被共產黨割斷，也沒有被傳入的西方文明割斷，中華政治文明也代代相傳，生機盎然。西方概念中的多數決，不是維護、平衡利益的唯一方法，且從道義、概念、邏輯上講都談不上「普適」。多數決有概念困境：反對票並未投給當選者，當選者為什麼代投反對票的人民「做主」？多數決也有道義困境：為什麼少數要服從多數，為什麼一定要信奉「數量」決？多數決也有邏輯困境：若社會均分成兩個利益集團，50%加1票確為多數；若社會只有一個利益集團，多數決就喪失利益集團抗衡的本義；只要社會均分為兩個以上的利益集團，多數決就恒定成為絕對的「少數決」，即相對多數，絕對少數。換言之，多數決在邏輯上包含著自我否定的悖論。西方制約「多數決」的手段，是以司法獨立為核心的分權制衡，即不依賴選舉的「法制」。西方法制與西方民主構成一對出色的矛盾均衡。

西方法制加西方民主，稱為「自由民主」，這是西方獨有的政治體制。但世界上採用「績優選拔」的領域，遠遠超過採用多數決領域。經濟、教育、科技、軍隊、醫療等領域都不用多數決，即便在政治領域，選拔公務員和法官也不用多數決，聯邦制是對多數決的替代，聯合國要是多數決機構早就崩潰了。多數決用於解決危機或僵局非常簡便，但沒必要神話這個產生「人民代表」的方式，製造思想僵化。

我認為，政治問題的實質不在遊戲規則，而在協調和均衡「利益」。承認政府可被社會利益集團分肥的制度並不普適，談不上普世的「合法性」。世界人民不可能都同意實行多數決而忽略絕對多數相對少數的利益。追求廉明公正地維護和促進「百姓福祉」的民本政府也不「普適」，而是來自缺少社會分化的特殊社會結構，以及這結構沉澱出的特殊社會意識—拒絕強權政治。筆者對「多數決」會成為未來「大同世界」選賢任能的手段，深表懷疑。

不少學者認為，西方模式比中式統一集團執政的政制更支持社會「持久穩定和秩序」，我認為此說頗為可疑。中國政制曆兩千兩百年，漢，唐，宋、明、清五大朝代即佔一千七百年，平均三百年一朝，在這兩千兩百年間，西方連「文明」都「斷裂」了三次；近現代史總共才三百年，僅在這三百年間，大英帝國從崛起至衰落至無形，正所謂「其興也勃，其亡也忽」。中國鼓吹黨爭，只會大幅降低政府品質，無中生有地製造社會分裂，導致政治倒退（political decay）。審視大中華區各政治實體間的共同點和差異，我們可檢驗上述結論。

中國出現超黨派的「民本政體」，顯然是與中國獨特的社會結構和社會意識息息相關。中國傳統社會由獨立、自給自足、平等的小農家庭構成，沒有催生西式階級或社會利益集團，也就沒能催生集團政治意識，或稱「強權政治」意識。

中國的現代工業主要由家庭企業和國有、社區集體企業構成，也沒能催生西式現代利益集團和普遍的集團政治意識。親民、公正、廉明的政府才是正當的。中國的社會特徵催生了一個獨特的社會組織體制，社會體制是中國政體獨特性的直接原因。反過來，中國政體的品質也為中國社會體制的品質提供保障，這也就是筆者提到的中國當代社會組織模式「社稷體制」。

西方的市民會社與中國立體網絡式的社稷都使得社會有組織、有秩序，但不同之處也很明顯，市民會社由個人構成，社稷由家庭構成。市民會社的基礎是階級和社會分層，社稷的基礎是平等的社區和單位。市民會社的內外紐帶是法權，社稷的紐帶是家庭倫理。換言之，市民會社與國家有清晰的「群己權界」，維持權益競奪的動態平衡，而代表中國模式特色的社稷體系，則更傾向官民一體、公私一體，維持官民距離遠近的動態平衡。

