

- 書評：China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy [中國轉變中的政治景象—民主的前景] edited by Cheng Li [李成(編)]  
(Washington, DC: Brooking Institution Press, 2008, Paperback, 342 pp., ISBN 9780815752097)

## 增益式民主與中國大陸的政治發展\*

黃信豪

國立台灣師範大學

如同Walder(2001:190)所說：「中國大陸在目前演變軌跡行進的越久，那麼，它和東歐、前蘇聯國家等政權轉型案例的關聯性也將越少。」總的來說，研究中國大陸政權轉型的焦點大致按時期而有所差異。1970年代末改革開放後，學界主要關注經濟自由化與市場化所帶來的社會結構分化與階層流動效應，並探討其是否進而削弱中共統治能力。而當1980年末東歐、蘇聯等共產政權發生劇變，對中國政治發展走向的探討則從國家能力，更聚焦至「蘇東波」轉型過程裡相當關鍵的「市民社會」力量。然而，歷經1989年六四天安門事件，中共卻又在短暫政治風波能迅速維持統治基礎的穩定，並在快速發展的環境中屹立不搖。至此，外界方具體關注其經濟改革措施與統治手段的特殊性。上述研究焦點的轉移，凸顯了學術社群對中國政治發展的觀察，如何嘗試從其

---

黃信豪 國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系，研究領域包括計量方法、中共菁英與政治發展、選民行為與政治文化。

**Hsin-hao Huang** is assistant professor at the Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University.

\* The English title is *Incermental Democracy and Political Development of Mainland China*.

他國家的經驗比較逐漸轉移至其演變特殊性。不論研究者以何種途徑出發，抑或對中國大陸民主化的前景感到樂觀或悲觀，不可否認的是，瞭解進而掌握這個超過十億人口、世界上最大非民主國家的政治演變軌跡，對學者來說的確是不可忽略的課題。

《中國轉變中的政治景象—民主的前景》一書，便是我們瞭解中國大陸改革開放時期政治演變軌跡相當好的工具書。本書由旅美華裔學者李成所編，他不但在兩岸中國研究學術界相當活躍，亦是華府著名智庫布魯金斯學會（Brookings Institution）中國研究領域相當重要的智囊。本書主要內容來自於2007年布魯金斯學會所舉辦的國際研討會，特別值得強調的，其主要焦點在於以俞可平所提出的「增益式民主」（incremental democracy）觀點貫穿全篇（俞可平，2003:148-65）。相較於其他著重特定議題的專書來說，本書的目的在於統合不同面向的研究議題、研究方法與經驗資料，來評估增益式民主是否將為中國大陸帶來民主化的前景。由於俞可平的身份（現任中央編譯局副局長，胡錦濤的重要智囊），外界一般認為他的觀點相當具有官方代表性，某種程度也反應中共高層進行政治改革的背後思路。

這本書共分六大部分，分為十六章。第一部份著重在增益式民主帶來的效果，也是本書主要的理論對辯所在；第二部份聚焦在政治制度發展與政治菁英；第三、四部份著重討論經濟政策與行動者，以及媒體、法治與市民社會等理論上推動民主化重要的原動力；第五部份則是探討那些阻礙可能民主出現的成分，包括腐敗、社會與區域不平等以及軍文關係；最後則討論民主化的國際因素，特別是外部效應對中國大陸政治發展的影響。編著除了撰寫緒論與其擅長的 political elite 分析外，其餘十四章則由各個不同議題領域的專家所貢獻。如此的安排也增加本書的參考性，讀者能就自己感興趣的各個子議題按章索驥，以瞭解各項議題目前所累積的相關研究成果。

## 一、增益式民主：過程論與目的論？

在導論部分，編者主要介紹「增益式民主」的概念背景、外界評價以及其與西方「自由式民主」（liberal democracy）的概念重合與相異之處。自2006年起，中國學界興起一股對民主的討論熱潮。除了胡錦濤、溫家寶在公開談話都提到中國實現民主的重要性外，俞可平的「民主是個好東西」一文更是開啓這股討論的領航者。他主張中國將考量以「最小的政治與社會成本」來實現民主，如同漸進式經濟改革一般，隨著時間更迭逐漸擴大民主實踐的場域。以此，包括黨內民主、草根選舉與法治政府都是當前政治改革優先實現的範疇。在這樣的途徑下，中國未來終將出現民主突破口（democratic breakthrough）。雖然外界對這個概念實現民主前景的評估大多較為悲觀，<sup>①</sup>但李成則強調，從「政體是否提供一般民眾政治選擇」、「基於法治基礎而存在的政治制度」，以及「制度是否認可自由」來檢視中國的政治發展軌跡，他認為改革開放時期中國大陸在這三個標準上都有長足的進步。但這樣的政治實驗目前只是處於開端，也尚未結束。

接著，Nathan從民主的最小定義（開放、競爭性與週期性的選舉）著手，檢驗包括現任領導者、第五代領導人、新保守與自由派知識份子的公開發言與論著。他發現這些有影響力的政治人物與知識分子幾乎沒有人贊同或倡導在短、中期內實現民主選舉。就他的觀察，中國菁英真正在意的是如何改善黨統治的品質，如何促進威權體制的公平與效率以繼續維持統治地位。這些現象凸顯中國所謂的政治實驗不在於走向民主，而是彰顯威權政體如何具有韌性

---

<sup>①</sup> 大部分的海外觀察家都將「增益式民主」視為如同「三個代表」、「新民主主義」般的政治修辭，主要原因為中共的政治、社會乃至於輿論控制並沒有出現任何系統性的改變，也未開放其他政黨競爭主要政治職位。此外，也有少數學者主張民主不應該是衡量中國政治發展的唯一標準。中國在經歷長期內戰與國內動盪後，體制上呈現一黨專政與市場經濟的特色乃是民眾有意識的集體選擇結果。

(authoritarian resilience, Nathan, 2003:6-17)。相對地，俞可平在第三章則從中共意識型態的演變來凸顯增益式民主概念的政治意義。他認為包括以人為本、法治、私有財產、政治文明、公民社會與和諧社會等理念，都是近一、二十年在黨內與舊理念碰撞後取得勝利的新思維。在這些思維的引導之下，國家與社會關係將會帶來實質的轉變。雖然民主在中國無法一夕之間實現，但如此「一步一步」的增益式邏輯，意味著民眾的政治興趣、政治參與將會逐漸被激發；其次動態的政治穩定也將取代原先的靜態政治穩定；最後黨內民主與草根民主範圍的擴大也意味著競爭的提高。這些趨勢都標示出中國如何在增益式民主的邏輯下，慢慢走向民主化的道路。

透過以上的討論，可以發現學者對「增益式民主」這個概念的歧異主要來自於目的論與過程論的辯證。Nathan從目的論出發，強調當前中共政治改革的範疇尚未觸及民主政治的核心，且威權政體的統治基礎並未改變亦未動搖。相對地，俞可平與李成等人則關注那些改革過程中改變的成分，以及其與先前的差異，並強調在過程中，中國的政治發展的確是朝更為民主的方向演進的。

## 二、中國大陸的演變軌跡：政治、經濟與社會力

本書的第二到第四部分，主要探討中國大陸改革開放時期政治制度與菁英、經濟與社會場域的持續與變遷。第二部分著重討論政治制度化趨勢與菁英特徵。首先，歷經強人政治到集體領導規範的確立過程，Miller認為在近二十年的制度發展後，中共領導體制變得更為穩定、常軌化以及較可預測。包括菁英晉升、退休規範、政策制訂與政治繼承等具體範疇，都彰顯了中國政治如何出現增益與動態制度化的過程。Huang則探討制度化框架下政治結構與菁英行為的轉變。在政治結構上，改革開放時期中共明顯的轉變是從「非正式、階層、派系支配以及以個人關係為基礎」的強人主導體系，轉變為「基於權力平衡分配的正式、有次序」之政治體系。這個新體系的特徵，在於以任期限制、

退休年齡限制、規範化官僚體與地域代表性來確保穩定。在政治結構轉變的約束下，即使派系、地域勢力與社會團體仍然是競爭的，但菁英行為也從原先的零和競逐顯露出權力分享的趨勢。最後，李成以十七大中央委員為對象，系統性分析那些1950年後出生的中共第五代領導人的背景特徵。他認為這些新一代領導人的共同特色，在於他們在文革時期接受正規中學教育，但因為文革中斷學業而有「上山下鄉」或農工的基層工作經驗。而他們在改革開放時期受大學教育，不但競爭更為激烈，也意味著在較開放的社會氛圍下接受專業訓練。此外，第五代領導人社會、人文、科學、法律專長的大幅增加，除了反應多元治理的需要外，也凸顯了不同領域的利益代表性。最後，他將第五代領導人大致區分為上海幫/太子黨結盟以及團派兩個次團體。他主張前者主要熟悉外貿、金融與銀行事務、在沿海省份或都市累積工作經驗；而後者的團派菁英大多熟悉黨務宣傳與組織工作、工作經驗以內陸省分與農村為主。除了權力競逐外，這兩個團體有某種程度的功能與利益代表互補效果。因此，相較於第三代領導人追求快速的經濟成長，第四代領導人強調社會和諧與公平的集體特徵，第五代領導人將兼具以上兩類型任務的雙重特質。從菁英妥協（elite settlement）的角度來看，或許第五代領導人接班時（可能是「習李體制」）正是中國走向政治轉型的好時機。

本書的第三部分則討論經濟政策與經濟行動者。Downs關注中共對國營企業的控制與經濟菁英影響力的消長。透過利益團體研究途徑，他主張雖然黨國體制仍然對國有企業有控制權，但在利益驅使下這些企業已變得更為自主，同時在快速經濟發展的脈絡下也越具影響力。此外，股份制改革也使得企業經營者傾向更專業考量，並逐漸脫離國家政策指導。制度變革讓更多國有企業經營者有較高的機會能進入權力核心，這或許也將導致未來中共權力渠道與決策措施的多元化。此外，Naughton則探討胡溫體制的經濟政策。在「以民為本」的理念上，雖然胡溫體制的經濟政策有明顯的左傾意涵（如跨地域、社會階層財富的重分配），但絲毫未減損經濟改革與市場化的力道。然而他也強調，這與

民主前景未必具有明確與必然的關聯性，除非中共有意識的更擴大決策制訂的社會基礎。

接著，第九到十一章探討改革開放時期社會力的興起，包括媒體、法治與市民社會的發展。Baum檢驗資訊革命與網路商品化對政治的影響。近年來出版業、廣播與網路等資訊傳遞方式日益發達與多元，這使得中國政府有加強資訊控制的急迫感，另一方面公民也對資訊的來源有更多元的要求。因而，革命往往就在加強媒體控制下的脈絡而發生的。此外，近年來媒體亦加強對私有產權的要求以及政府透明度的批評，這表示媒體已成爲公民社會興起的重要象徵。雖然這些轉變短期內無法撼動中共的統治地位，但毋寧對列寧式黨國體制存在嚴重的挑戰。此外，deLisle形容中國是沒有民主化的法治化。從胡錦濤強調的「民本論」與法治發展的關聯性來看，中共的策略就是強調法治化對民主化的取代與相互加強效果。因而，落實依法行政與司法制度革新似乎成爲黨延遲民眾對民主化要求的手段與工具，甚至取代民主化實現的主要場域。此外，Fewsmith關注中央政府與地方政府的表現。他發現中央領導人對地方需求反應比以往更爲快速，在處理地方衝突時也更具效率。而透過調查資料顯示，多數民眾滿意當前社會經濟發展局勢，同時對中央政府具有高度信心。此外，地方官員也清楚的意識到必須要改善治理能力。在這個過程中，例如商業同業公會的非政府組織扮演利益表達的重要角色。而縣級政府舉辦民主懇談會、以及中央公推公選制的試點等措施，都凸顯當今基層政府對民眾的需求更具回應力。

### 三、不利於民主發展的來源與因子：貪腐、城鄉與階層差異以及軍方角色

本書的第五部份著重在當前中國社會不利於民主發展的因素，包括因經濟改革所導致的制度性貪腐行爲、城鄉與社會階層落差以及軍文關係。首先，Pei認爲儘管近年來中共高層大聲疾呼反貪腐的重要性以及提高監督層級，但所有

證據都顯示腐敗並無法有效被遏止，甚至有逐漸擴大與向上延伸的趨勢。此外，雖然領導人也嘗試建立現代法治體系，但司法體系卻仍高度的政治化。在這樣的脈絡下，作者認為中共高層未來必須要允許擴大媒體、市民社會的獨立性，以及提升司法體系的自治性，否則反貪腐將沒有實質效果；抑或，制度性貪腐將成為中共政權瓦解的主要因子。Pei判斷以目前中國大陸的政治環境，共黨崩潰後不太可能出現自由民主政體，較可能的是另一個新專制政體的出現。

其次，在社會面上，Solinger特別關注改革開放時期幾個具有特殊意義的社會階層團體，包括一胎化政策影響下的老年化人口、性別比例的失衡下的單身男性、農村到都市的移民者、在都市失業下崗勞工與新興的低下階層，以及中產階級與私有企業主。作者除了評估這些團體的政治影響力外，也試著臆測他們對民主的想法。作者主張中共政權基本上是上層階級（政治菁英、文化菁英、經濟菁英）的聯盟。而這些菁英份子，對於其他社會底層的態度卻是最低程度的滿足他們的基本需要，並同時排除他們的政治影響力。

最後，「軍文關係」向來就被認為是觀察威權政體是否走向政權轉型的重要切入點。Mulvenon依循Joffe所提的「有條件的順從」（conditional compliance）的論述，探討胡錦濤時期的軍文關係。他發現雖然中共的文人已經有效地控制軍隊（如政治局常委會已無軍職），但值得注意的趨勢是，軍隊開始運用某些無預期的方式，來彰顯自己的自主性與專業性。他以近年來的反衛星飛彈演練作為觀察個案，探討軍事與相關外交政策制訂過程。即使如此，他總結中共軍方的角色，認為軍方再也不可能向過去在1989年六四天安門事件般，能對重大政治危機作出反應與表明清楚的立場。

#### 四、外部效果：示範效應還是經驗記取？

本書的第十五、十六章主要說明國際因素的外部效果對中國民主化的影響與啟發。不同民主化理論所強調的示範效應（demonstration effect），

Shambaugh以「折衷借用」(eclectic borrowing)概念，闡述中共在歷經六四天安門事件、「蘇東波」劇變以及東亞民主化浪潮後，如何參考前共黨國家與鄰近國家執政黨的失敗經驗來調整其專政屬性與政策作為。例如改革措施如何兼顧經濟成長與改善民眾生活水平、加強全球化以及增加國內與國際經濟整合；此外，在國內維持對媒體、社會組織的嚴格控制，以及在黨內讓黨意識型態更為彈性、輪替菁英與擴大黨員基礎、加強決策參與層級等等。他強調過去二十年來黨在意識型態的革新、政治適應性、政策轉變以及制度改革的努力，可說是如此外部效果的彰顯。而Chu Yun-han嘗試比較台灣1980年代以降的民主化經驗與中國大陸1990年代後的政治發展。他主張國民黨與中共在相似的列寧式政黨體制下，都歷經了意識型態的轉型、菁英甄補、社會運動、媒體自由化與商業化，以及有限競爭性選舉。更重要的是，他認為台灣由執政黨置入民主機制的民主化經驗，與中共倡導的增益式民主理念是相當類似的。當然，這並不意味著中國大陸未來必然走向民主轉型，但當前中國政治的樣態，的確已呈現相當不同的面貌。

## 五、結語

從中共主導的「增益式民主」改革是否能使中國實現民主化？雖然本書各章作者的立場歧異，但這並無損於本書欲完整呈現中國政治演變軌跡的企圖。包括政治制度化、政治菁英、經濟行動者、資訊革新與公民社會、制度性貪腐、城鄉差距與社會階層、軍文關係乃至於國際因素的外部效果，本書都有初步的引介。但也因為範圍涵蓋不同層次、領域的研究議題，使得本書各章節間的連貫性顯得較為薄弱。但總的來說，本書對於欲掌握中國政治發展軌跡的讀者來說，仍有相當高的可讀性。



## 參考書目

- 俞可平（2003）。《增量民主與善治》。北京：社會科學文獻出版社。  
(Ke-ping Yu [2003]. *Incremental Democracy and Good Governance*. Beijing: Social Science Publishing.)
- Nathan, Andrew J. (2003). "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1: 6-17.
- Walder, Andrew G. (2001). "The Party Elite and China's Trajectory of Change." *China: An International Journal*, Vol. 2, No.2: 189-209.

