

# 中共與蘇共高層政治的演變： 軌跡、動力與影響\*

寇 健 文

(國立政治大學政治系副教授)

## 摘 要

本文透過比較中共與蘇聯兩國，解釋為何極少數共黨國家能夠跳脫絕大多數共黨國家面臨的體制缺陷，使得高層政治出現制度化的趨勢。本文認為兩國出現路徑歧異的關鍵在於領導人主要權力來源的差別——「個人權威」或「職務權力」。「個人權威型」領導人在建立歷史功勳的過程中，讓追隨者對他產生敬畏感與信任感，因而具有建立新制度，或是改變既有制度的能力。與「個人權威型」領導人相比，「職務權力型」領導人更需要爭取「推舉人團」(selectorate)多數支持，無法承受過多反彈壓力。因此，他們很難在損及「推舉人團」權益的情形下推動制度改革。由此可見，「個人權威型」領導人有利於創建制度，「職務權力型」領導人則有利於既有制度的深化繁衍。中共即是在這種情形下出現制度化趨勢。蘇聯則因制度建立者均為「職務權力型」領導人，出現人亡政息的現象。

**關鍵詞：**制度化、菁英政治、領導人更替、領導體制、中共、蘇聯

\* \* \*

## 壹、前 言

根據蘇聯、東歐與中共等許多共黨國家的歷史經驗，早期學者指出共黨政權具有「權力轉移規範不足」與「權力分配不明確」的結構性缺陷。這種缺陷表現在缺乏政

---

\* 本文為國科會研究計畫「共黨政權的政治繼承制度化：中共與前蘇聯之比較(2/2)」的成果。初稿曾發表於「中共政權變遷：菁英、制度與政策」學術研討會(中研院政治所，2005年11月19日)、政經研究室成果發表會(政大政治系，2005年12月28日)。筆者感謝吳玉山、徐斯勤、徐斯儉、耿曙、陶儀芬、王信賢、趙建民、王德育、郭承天的指正以及兩位審查人的意見，同時感謝蔡文軒、林祈昱協助蒐集資料。

治繼承的遊戲規則，權力競爭者往往會利用暴力方式整肅對手，確保鬥爭的戰果；同時也表現在主要黨政領導機構（或領導人）之間的權力劃分和決策責任不明確。<sup>①</sup>帕特南（Robert D. Putnam）曾指出：「在領導人交替之際，所有政治體系在面對內部或外部壓力時最為脆弱。對於尚未成熟的政治體系來說，這種壓力最大。因此，有能力承受週期性的政治繼承風暴，正是一個政治體系高度制度化的標誌。」<sup>②</sup>這是因為在權力金字塔頂端建立制度的困難度，遠遠超過在中下層建立制度的困難度。從帕特南的觀點來看，中共與其他共黨政權對社會的控制力很強，又實行一元化領導，但依舊不是高度制度化的政治體系。

然而，1990年代中期以後，中共逐漸跳脫這種週期性的政治危機。在2002年11月十六大之前，已有學者探討中共菁英政治朝制度化發展的可能性，以及即將面臨的挑戰。<sup>③</sup>在十六大結束之後，更多學者討論制度化的相關議題，普遍認為正式關係的重要性已經顯著提昇，不再是一個可有可無的因素。<sup>④</sup>這些探討中共菁英政治制度化

註① 關於這個觀點的文獻論述與實例分析，見寇健文，「政治繼承與共黨國家政權結構穩定性的比較研究」，*問題與研究*，第39卷第3期（2000年3月），頁57~74；寇健文，*中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978-2004*，再版（台北：五南圖書公司，2005年），頁46~54。

註② Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1976), p. 68.

註③ 中文相關文獻參見寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，*中國大陸研究*，第44卷第5期（2001年5月），頁1~16；寇健文，「權力轉移與『梯隊接班』機制的發展」，丁樹範主編，*胡錦濤時代的挑戰*（台北：新新聞文化事業公司，2002年），頁68~69。英文相關文獻參見 Frederick C. Teiwes, "The Paradoxical Post-Mao Transition: From Obeying the Leader to 'Normal Politics'," *China Journal*, No. 34 (July 1995), pp. 44~51; David Bachman, "The Paradox of Analysing Elite Politics under Jiang," *China Journal*, No. 45 (January 2001), p. 95; Lowell Dittmer, "The Changing Shape of Elite Power Politics," *China Journal*, No. 45 (January 2001), p. 58; David Shambaugh, "The Dynamics of Elite Politics during the Jiang Era," *China Journal*, No. 45 (January 2001), pp. 104~105; Susan L. Shirk, "Will the Institutionalization of Party Leadership Survive the 2002-03 Succession?" *China Journal*, No. 45 (January 2001), pp. 139~142; Cheng Li, "China's Political Succession: Four Myths in the U.S.," *Foreign Policy in Focus* (May 2001), p. 2, <http://www.foreignpolicy-infocus.org/pdf/gac/0105chinamyths.pdf>.

註④ 中文相關文獻參見寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁261~266。英文相關文獻參見 Andrew Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January 2003), pp. 6~17; Shiping Zheng, "Crossing the Political Minefields of Succession: From Jiang Zemin to Hu Jiantao," in John Wong and Zeng Yongnian, (eds.), *China's Post-Jiang Leadership Succession: Problems and Perspectives* (Singapore: Singapore University Press and World Scientific, 2003), pp. 63~66; Yongnian Zheng and Liang Fook Lye, "Elite Politics and the Fourth Generation of Chinese Leadership," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 8, Nos. 1 & 2 (Fall 2003), pp. 65~86; Lowell Dittmer, "Leadership Change and Chinese Political Development," in Yun-han Chu, Chih-Cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese Leadership: Challenges and Opportunities after the 16th Party Congress* (New York: Cambridge University, 2004), pp. 10~32; Yu-shan Wu, "Jiang and After: Technocratic Rule, Generational Replacement and Mentor Politics," in Yun-han Chu, Chih-Cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese*

的文獻大致有兩個焦點：第一個焦點是領導人更替的正式規則、非正式慣例或實例逐漸形成，如年齡限制與任期限制；第二個焦點則是決策模式逐漸明朗，如集體領導的決策模式逐漸確立，個人獨裁不再出現。政治局、國務院、中央書記處等領導機關的權責也越來越清楚，並走向法制化。雖然這些學者多半認為中共政治的制度化面臨許多挑戰，但制度化的現象確實存在。

這些文獻凸顯出一個重大議題——為何中共菁英政治的發展軌跡逐漸脫離自己早年的困境與蘇聯等多數共黨國家面臨的夢魘？這是一個非常重要的課題。首先，對實務界與區域研究者來說，中共綜合國力快速增加，國際影響力日增，已成為東亞區域強權。既然中共政權的穩定與東亞安定息息相關，我們必須了解中共菁英政治演變的動力、方向與政治影響。其次，對政治學研究者來說，中共現今的發展已經超過蘇聯等其他共黨政權的階段，進入一個結局未知的境域。從比較共黨研究的基礎上分析中共高層政治的演變，我們可以更精確地解釋它的發展軌跡。同時，我們還能重新評估共黨政權修補制度缺陷的可能性，以及共黨政權發展軌跡歧異的原因——部份共黨國家的菁英政治出現制度化，但其他共黨國家卻沒有類似現象。這些研究成果將有助於比較政治領域的發展，特別是有助於了解共黨國家政治體制改革成功（以及不成功）的原因與條件。

本文的目的是透過比較中共（鄧小平時代迄今）與蘇聯（赫魯曉夫時代至戈巴契夫時代），解釋為何極少數共黨國家能夠（起碼到目前為止）跳脫絕大多數共黨國家共同面臨的體制缺陷，使得高層政治出現制度化的趨勢。<sup>⑤</sup>在研究方法上，本文依循「少量個案分析」（small-N analysis）、「最相近個案比較」（most-similar-case comparison）選擇個案。<sup>⑥</sup>中共是屬於高層政治出現制度化的個案，蘇聯則是沒有出

---

*Leadership*, pp. 69~88; Zhiyue Bo, "Political Succession and Elite Politics in Twenty-First Century China: Toward a Perspective of 'Power Balancing,'" *Issues & Studies*, Vol. 41, No. 1 (March 2005), pp. 162~189; Xiaowei Zang, "Institutionalization and Elite Behavior in Reform China," *Issues & Studies*, Vol. 41, No. 1 (March 2005), pp. 204~217.

註⑤ 之所以比較中蘇兩國，而非僅僅探討中共一個個案的原因，是為了避免「依照依變項某一個值挑選被觀察的個案」（selecting one value on the dependent variable）可能造成的選擇偏差（selection bias）。相關討論參閱 Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), pp. 89~129; Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Berba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton UP, 1994), pp. 124~149; David Collier, "Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research," *World Politics*, Vol. 49, No. 1 (October 1996), pp. 56~91.

註⑥ 在「少量個案分析」的研究中，若是變項過多，將無法找出因果關係。此時解決方法不是增加個案數，就是減少變項。本文採取減少變項的研究策略。參見 Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (September 1971), pp. 682~693; David Collier, "The Comparative Method," in Dankwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson, (eds.), *Comparative Political Dynamics* (New York, NY: Harper Collins Publishers, 1991), pp. 7~31. 「最相近個案比較」選擇其他同質性最高的個案，利用同質性控制變項的數量，進而探求造成它們在被解釋項出現差異的原因。參見 Adam Przeworski and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (New York: John Wiley & Sons, 1970), pp. 31~46.

現制度化的個案。中蘇兩國均為國際強權，其高層政治發展沒有受到國外宗主國的支配，同時擁有類似的政治體制，面臨共通的體制缺陷。更重要的是，兩國領導人都認知到體制缺陷的問題，曾經嘗試建立幹部更替與決策領導的制度。由於兩國的國際自主地位、政治體制、領導人改革意願、改革標的等方面都非常類似，易於本文找出造成中蘇兩國制度發展差異的主因。

在本文中，我們先把中蘇兩國的歷史軌跡分別歸納為「制度堆積」和「制度耗散」，進而解釋這兩種軌跡出現的原因。兩國出現路徑歧異的關鍵在於領導人主要權力來源的差別——「個人權威」（personal authority）或是「職務權力」（institutional power）。雖然我們並不否認個別領導人性格、身體狀況等非結構性因素在歷史過程中的作用，但領導人主要權力來源做為一個結構性因素，並且提供最多的解釋力。它不但影響領導人之間的互動、領導人與「推舉人團」之間的互動，還影響結盟策略與政策選擇之間的互動。

簡單來說，「個人權威型」領導人在建立歷史功勳的過程中，不但已經證明自身的卓越領導能力，還能與追隨者形成患難交情。在這種情形下，追隨者對領導人同時產生敬畏感與信任感，不敢隨意抗拒後者。「個人權威型」領導人因而具有建立新制度，或是改變既有制度的能力。與「個人權威型」領導人相比，「職務權力型」領導人更須要利用政策選擇，爭取「推舉人團」多數支持，無法承受過多反彈壓力。由於他們必須遷就「推舉人團」的利益，無形中侷限制度建設的幅度與速度。

當中共進入制度建立階段時，鄧小平等元老屬於「個人權威型」的制度建立者，較容易在推動大規模制度改革的同時，維持多數統治聯盟。在制度深化階段，江澤民、胡錦濤時代的領導人則屬於「職務權力型」領導人，缺少片面扭轉制度發展方向的能力。他們的弱勢反而有利於原有制度精神的延續，以及相關規範的繁衍。此時儘管權力鬥爭仍然不斷出現，派系運作也仍然存在，但權力鬥爭結果往往成為下一回合較量的遊戲規則。非正式政治促進正式政治的發展，正式政治隨後影響往後非正式政治的進行方式與激烈程度。非正式政治與正式政治之間的關係是互補的、包容的，與1980年代兩者是互斥的、對立的情形不同。在蘇聯個案中，赫魯曉夫與戈巴契夫都是屬於「職務權力型」的制度建立者。「職務權力型」領導人若在推動制度改革時損及「推舉人團」的利益，往往造成多數聯盟的瓦解，導致制度發展的中斷。

本文分成五個部分。第一個部分探討現有學術文獻無法解釋中共高層政治走向制度化的原因。第二部分從領導人更替與決策模式兩方面敘述鄧小平時代迄今中共高層政治的發展軌跡，並指出它呈現「制度堆積」的特徵。第三個部分從同樣的兩個面向，敘述史達林死後蘇共高層政治的演變，並以「制度耗散」形容它的歷史軌跡。根據前兩個部分的陳述，第四個部分解釋中蘇共演變軌跡不同的原因。第五個部分則討論制度化趨勢出現後，它對中共高層互動與決策產生的影響，以及發生逆轉的可能性。

## 貳、被忽略的研究問題：從比較視野看中共高層政治的制度化趨勢

高層政治的內涵可以分成「領導人更替」和「決策模式」兩大面向來觀察。前者觀察的重點是政治菁英進場（entry）和退場（exit）是否受到規範，以及規範程度的嚴密性。後者則著重政治菁英決定重大政策的方式（集體領導或是個人領導）是否受到規範，以及該種決策方式的運作是否穩定。從上述觀點可以看出，無論是領導人更替或決策模式，這兩個面向關切的焦點都是「制度化」。在本文中，高層政治的制度化是指「共黨政治菁英是否能建立，以及如何建立一套規範，解決權力競爭與資源分配的問題，避免暴力介入政治鬥爭」。<sup>⑦</sup>

儘管近幾年來學界已經注意到中共高層政治的制度化趨勢，但至今尚未提出一個完整的解釋。原因可以歸納成三點。第一個原因是學者並沒有打算解釋制度化出現的原因。1980年代末期蘇聯東歐共黨政權陸續瓦解後，菁英研究的學術文獻集中討論共黨政權瓦解的原因（民主轉型）與後共黨時期政治發展（民主鞏固）的問題。研究共黨政權瓦解的文獻大致分成結構論與過程論兩大類別，前者強調結構性因素的影響，後者凸顯共黨與反對派菁英分合互動的重要性。結構論又可進一步分為社會經濟發展、政治文化、共黨內部團結程度、國際影響等不同觀點。<sup>⑧</sup>由於當時學界面對的問題是多數共黨政權紛紛瓦解，出乎意料之外，<sup>⑨</sup>這些文獻的重點在於解釋共黨政權的瓦解，而比較不會探索它續存的可能性。<sup>⑩</sup>這個研究方向無形中預設共黨政權必亡的立場。然而，這個立場應該是被檢驗的命題，而不是研究的前提。若把「共黨政權必定敗亡」當成前提，我們將無法說明中共、越南、古巴、北韓四國共黨政權持續迄今的原因。這種研究方向其實是按照依變項的結果（共黨政權崩潰）選擇個案，造成「選擇偏差」（selection bias）的問題，進而影響研究結論。<sup>⑪</sup>

註⑦ 關於這個概念的定義與相關英文文獻的討論，參見寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁54～56。

註⑧ 關於相關文獻的整理和分析，參見吳玉山，*共產世界的變遷：四個共黨政權之比較*（台北：東大圖書公司，1995年），頁7～43。

註⑨ 卡里維斯（Stathis N. Kalyvas）曾經指出，過去的研究文獻出現嚴重的缺失，使得政治學界無法預見共黨政權的瓦解。這些缺點包括：一、過於偏重類型學（typology），缺少完善的一黨統治的理論與解釋；二、未能建立經濟衰退、意識形態破產、制度結構僵硬，與共黨政權瓦解之間的因果關係；三、混淆衰退（decay）與崩潰（breakdown）兩個不同概念，前者是遠因，後者則是近因，缺少任何一個原因就無法導致共黨政權崩潰。Stathis N. Kalyvas, "The Decay and Breakdown of Communist One-party Systems," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), pp. 323~343.

註⑩ 吳玉山曾經從危機途徑的角度，比較蘇聯、匈牙利、中國、越南四個個案，是少數考慮到共黨政權續存的學者。見吳玉山，*共產世界的變遷*。

註⑪ 關於選擇偏差的討論，參見 Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Berba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, pp. 129~137.

著重後共黨時期政治發展的文獻集中在民主化以後政治菁英的基本特徵、甄補與輪替、相互競爭，以及前共黨幹部在政權轉型後的政治角色。這些文獻讓我們了解民主化以後政治菁英的互動，以及菁英互動對民主鞏固的影響。不過，這些文獻已經不再注意、不再考慮共黨菁英是否能夠克服體制缺陷，繼續執政的問題。舉例來說，希格利（John Higley）早期認為共黨國家的政治菁英透過意識形態使其結合為一體（ideologically unified），導致共黨政權的穩定。<sup>⑫</sup>但1980年代末期共黨世界瓦解後，他就只研究後共黨時期的政治發展，不再探討現存共黨政權的問題。<sup>⑬</sup>

部分學者雖然注意到共黨國家出現制度化的現象，但並未解釋出現的原因。舉例來說，有些研究中國的學者以制度化作為江澤民、胡錦濤之間權力和平轉移的原因；或是侷限在敘述的層面，極力說明制度化現象的存在。前者如薄智躍認為制度化導致正式制度的重要性高於非正式關係網絡，進而促成這次權力和平轉移。<sup>⑭</sup>後者如臧小偉根據領導人選擇與更替率，顯示制度化重要性的增加。<sup>⑮</sup>研究越南的學者也經常出現「敘述現象，但不解釋現象」的情形。他們都提到越共高層政治已經出現制度化的現象，如年齡限制、任期限制、地域考量、集體領導等等，但通常不會解釋這種現象出現的原因。<sup>⑯</sup>這樣一來，制度化的原因沒有被充分討論。

第二個原因是學界無法合理解釋非正式政治（informal politics）、正式政治（formal politics）並存的原因，以及兩者的互動關係，以致無法回答中共高層政治制度化的問題。1980年代派系政治途徑認為非正式政治阻礙正式政治的發展，兩者的關係在

註⑫ 參見 Lowell Field and John Higley, "National Elites and Political Stability," *Research in Politics and Society*, Vol. 1 (1985), pp. 6~10; G. Lowell Field, John Higley, and Michael G. Burton, "A New Elite Framework for Political Sociology," *Revue Europeenne Des Sciences Sociales*, No. 28 (1990), pp. 153~162.

註⑬ 參見 John Higley, Jan Pakulski, and Wlodzimierz Wesolowski, (eds.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe* (Lodon: Macmillan, 1998); Mattei Dogan and John Higley, (eds.), *Elites, Crises, and the Origins of Regimes* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998); John Higley and György Lengyel, (eds.), *Elites after State Socialism: Theories and Analysis* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000).

註⑭ Zhiyue Bo, "Political Succession and Elite Politics in Twenty-First Century China," p. 165.

註⑮ Xiaowei Zang, "Institutionalization and Elite Behavior in Reform China," pp. 210~215.

註⑯ 參閱 Melanie Beresford, *Vietnam: Politics, Economics, and Society* (New York: Pinter, 1988), pp. 85~90; Douglas Pike, "Origins of Leadership Change in the Socialist Republic of Vietnam," in Raymond Taras, (ed.), *Leadership Change in Communist States* (Boston: Unwin Hyman, 1989), pp. 117~120; Douglas Pike, "Vietnam in 1991: The Turning Point," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 1 (January 1992), pp. 78~79; Brantly Womack, "Vietnam in 1996: Reform Immobilism," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 1 (January 1997), p. 84; Zachary Abuza, "Leadership Transition in Vietnam since the Eighth Party Congress: The Unfinished Congress," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 12 (December 1998), p. 1109; Carlyle A. Thayer, "Vietnam in 2001: the Ninth Party Congress and After," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 1 (January 2002), pp. 81~83; Kim Ninh, "In the Era of Renovation: Leadership and Security in Vietnam," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 11, No. 2 (September 1989), p. 222.

本質上是對立的、互斥的。部分學者曾指出正式職務、制度因素在派系政治中扮演一定角色。如羅德明（Lowell Dittmer）認為正式職務（formal position）經常是形成非正式權力（informal power）的前提條件。一旦剝奪派系領導人在國家機器內的正式職務，這個派系的關係網絡很容易就瓦解。<sup>①</sup>謝淑麗（Susan L. Shirk）認為計畫經濟，以及由上到下的幹部任命制度給領導人豐沛資源經營扈從關係。這些都是派系政治與扈從關係中的制度因素。<sup>②</sup>但他們仍無法釐清江澤民時代以後正式政治與非正式政治間的關係，也就無法說明領導人「70歲劃線離退」如何從權力鬥爭的產物轉變為領導人退休的規範。

在這種情形下，學界無法合理說明1990年代以後正式政治如何從非正式政治充斥的環境下成長、正式政治成長之後非正式政治為何繼續存在，以及兩者如何並存。強調制度化的學者只好在凸顯制度因素日益重要的同時，也承認非正式政治仍然舉足輕重。<sup>③</sup>質疑制度化的學者正好相反，在質疑制度化的發展程度和政治後果時，也不得不承認中共在這方面確實有所進步。<sup>④</sup>然而，學界仍然沒有回答當前中共政治中，非正式政治、正式政治兩者的互動關係究竟為何——是互斥的、對立的，還是互補的、包容的。如此一來，學界自然無法解釋中共高層政治出現制度化的原因，以及造成的影響。<sup>⑤</sup>

第三個原因是學者的分析集中在中共一個國家，缺少比較研究的視野。儘管部分學者分析中共出現制度化的原因，卻未利用其他案例交叉對比，無法建構最好的解釋。舉例來說，有學者指出，隨著革命元老逐漸凋零，現職領導人掌握真正的決策權力。此後，後革命世代領導人退休後無法享有革命元老的影響力。<sup>⑥</sup>其中的關鍵正是領導人主要權力來源的改變——從個人威望轉變為職務權力。<sup>⑦</sup>然而，同樣經歷世代交替的蘇聯並沒有出現類似的制度化結果。在蘇聯歷史中，領導人主要權力來源的轉變在赫魯曉夫掌權時出現，類似中共現行規範的領導人更替機制（任期限制、年齡限制）或是決策模式（集體領導）也曾出現在蘇共中全會的決議中，甚至納入黨章中。但這些改革措施並未造成蘇共高層政治邁向制度化。經過其他個案對比之後，原本看似合理的解釋出現有待補強之處。由此可見，缺乏多國比較視野對研究中共高層政治造成

註① Lowell Dittmer, "Chinese Informal Politics," *China Journal*, No. 34 (July 1995), p. 17.

註② Susan L. Shirk, "The Delayed Institutionalization of Leadership Politics," in Jonathan Unger, (ed.), *The Nature of Chinese Politics From Mao to Jiang* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2002), p. 298.

註③ 如 Zhiyue Bo, "Political Succession and Elite Politics in Twenty-First Century China," p. 164.

註④ 如 Joseph Fewsmith, "Generation Transition in China," *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Autumn 2002), p. 27; Joseph Fewsmith, "The Sixteen National Party Congress: The Succession that Didn't Happen," *China Quarterly*, No. 173 (March 2003), pp. 6~7.

註⑤ 事實上，從相關文獻中可以發現，越南高層政治也出現制度化的趨勢，而且與中共相當類似。相關論述可參考註釋12所列的文獻。

註⑥ Susan L. Shirk, "The Delayed Institutionalization of Leadership Politics," pp. 303~304.

註⑦ 寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁264~266。

的不利影響。

上述三點對於現有文獻的觀察提供本文鋪陳的基本構想。首先，為了更精確地解釋中共個案，我們將選擇前蘇聯做為對照個案。前蘇聯與中共具有類似的政治體制，分享共同的體制缺陷。兩國都嘗試修補這些體制缺陷，但結局完全不同。赫魯曉夫與戈巴契夫的努力徹底失敗，無法形成制度化現象；鄧小平的改革卻獲得某種程度上的成功。透過分析中蘇兩國高層政治的發展軌跡、演變動力，我們可以觀察造成中共制度化的原因，是否能通過蘇共個案的檢驗。其次，在解釋中蘇兩國高層政治的制度化之前，我們要先勾勒出它們的歷史軌跡特徵，說明制度化趨勢的存在。分析的軌跡期間分別是鄧小平時代後迄今，以及赫魯曉夫時代至戈巴契夫時代。最後，我們將指出1980年代初期鄧小平推動制度改革後，1990年代中期中共高層政治出現本質變化，並說明這些變化如何提供爾後制度發展的動力。在接下來的兩節中，我們將分別呈現中共與蘇共高層政治演變的軌跡特徵。

### 叁、中共高層政治演變的軌跡：鄧小平到胡錦濤

1978年鄧小平重掌政權後，他和陳雲、葉劍英等革命元老曾經反省如何避免文革事件再度出現。他們思考的方向分為兩方面：第一、有計畫地培養專業性強、政治可靠的接班人，因應經濟建設需求，解決幹部老化與專業性不足的問題，並防止文革餘孽重掌政權。第二、防止權力過分集中，解決毛澤東統治後期黨內政治生活弊端叢生的問題。自1980年代起，中共逐步推出廢除幹部終身制、建立幹部四化標準等政策；同時倡導黨政分開，確立領導機構的權限，並以集體領導與個人分工相結合的制度做為決策的基本原則。<sup>④</sup>

經過二十餘年的發展，中共菁英政治已在領導人更替與決策模式兩方面出現制度化的現象。<sup>⑤</sup>領導人更替部分的現象包括：

- (1) 年齡限制——政治局委員與政治局常委等領導人不應在年滿70歲後繼續連任。
- (2) 梯隊接班——政治局、政治局常委會兩級領導班子呈現年齡的梯形配置，同一層次領導班子也呈現年齡的梯形分布。
- (3) 任期制——防止任期過長的「任期限制」（同一職務任職十年以上的情形遞減），以及防止職務更替過於頻繁的「任期保障」（在一屆任期之間中途被解職的情形減少）均有發展。
- (4) 「循序漸進、按部就班」的升遷規律——未先歷練正部級職務或擔任中委

註④ 關於鄧小平等革命元老的改革思維，以及1980年代改革措施的推動，參見寇健文，**中共菁英政治的演變**，頁78~97、101~131。

註⑤ 除另有註明資料出處外，本段與下一段對於中共高層政治制度化的觀察來均自寇健文，**中共菁英政治的演變**，頁189~258。



（含候補中委）直接晉升政治局委員（含政治局候補委員），以及未單獨歷練政治委員即出任政治局常委的人數與比例，最晚於十四大後逐漸降低，晉升所需平均時間則最晚於十四大後逐漸增加。<sup>⑤</sup>

在決策模式方面的制度化現象包括：

- （1）集體領導與個人分工相結合的制度趨於穩定——制定政治局等領導機關的工作規則，內容包括職權、會議制度、文件審批制度、健全民主集中制和黨的生活制度等。<sup>⑥</sup>（見表一）政治局常委的職務分工、排名，以及領導小組組長職務之分配也出現固定的模式。總書記、全國人大委員長、總理、全國政協主席、中央書記處常務書記等五人固定由政治局常委擔任，並分列政治局常委排名的前五名。各領導小組組長通常由總書記、總理、書記處常務書記擔任，總書記擔任幾個最重要的小組組長。
- （2）確立政治局（及其常委會）為決策中心——1980年代末期以後，數次黨章修改的方向均為強化政治局及其常委會的決策地位，如減少中央書記處的決策角色、廢除中顧委。隨著革命元老退出政壇，政治局及政治局常委會的決策地位更加確立。

綜合過去二十多年的歷史軌跡來看，中共高層政治的制度化是類似「制度堆積」（institutional layering）的過程。「制度堆積」是一種結合鎖入（lock-in）與革新（innovation）的制度演變方式。整套制度的某些部份已進入鎖入過程，穩定性很高，但其他部分環繞在不變的部分重新修定或衍生新的規範。這個概念原本是指制度改革者無力全盤廢除既有制度，只好作出某種妥協與適應，結果出現一個立場不同的新生制度建立在既有制度上的現象。<sup>⑦</sup>例如執政者在無法廢除原有公共養老金制度的情形下，只能退而建立私人養老金與公共養老金並存的制度。在本文中，「制度堆積」用來描述目標類似的新生規範建立在既有規範之上，使得整個制度呈現累積發展的現象。

註⑤ 許多學者都注意到年齡限制與任期限制的重要性。如 Yu-shan Wu, "Jiang and After: Technocratic Rule, Generational Replacement and Mentor Politics," pp. 79~81; and Suisheng Zhao, "The New Generation of Leadership and the Direction of Political Reform after the 16th Party Congress," p. 35. 然而，除了寇健文之外，任期保障和升遷規律兩項指標並未受到其他學者足夠的重視。

註⑥ 張文正主編，*黨的領導概論*，修訂本（北京：中共中央黨校出版社，1999年），頁75。

註⑦ 見 Kathleen Thelen, "How Institutions Evolve," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 225~228.

表一 中共政治局常委會與政治局工作規則重點

	政治局常委會	政治局
職權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根據全國代表大會和中央委員會確定的路線、方針、政策，對涉及全局工作的方針、政策性問題進行研究並提出意見，提交政治局審議。</li> <li>2. 負責規劃實施政治局制定的方針、政策。</li> <li>3. 負責對中紀委、中央軍委以及全國人大常委會黨組、國務院黨組提出的政策性問題作出決策。</li> <li>4. 審議並提出黨中央各部部長、各省（自治區、直轄市）黨委書記和國家機關各部（委）部長（主任）、各省省長（自治區主席、直轄市市長）人選，提交政治局討論決定。負責審批黨中央各部副部長、各省（自治區、直轄市）黨委副書記、常委的任免；審批國家機關各部（委）副部長（副主任）、各省副省長（自治區副主席、直轄市副市長）人選的提名。</li> <li>5. 對重大突發事件，有權及時作出相應決定，並以中共中央名義發文件。</li> <li>6. 向政治局負責並報告工作，接受其監督。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根據全國代表大會和中央委員會確定的路線、方針、政策，討論並決定以中共中央名義發布涉及全局工作的方針、政策性文件。</li> <li>2. 聽取和審查常委會工作報告。</li> <li>3. 負責審議中紀委、中央軍委以及全國人大常委會黨組、國務院黨組提出的重大事項。</li> <li>4. 負責審批黨中央各部部長，各省、自治區、直轄市黨委書記的任免；審批國家機關各部（委）部長（主任）、各省省長（自治區主席、直轄市市長）人選的提名。</li> <li>5. 負責召開中委會全體會議，每年一至兩次。</li> <li>6. 向中委會負責並報告工作，接受其監督。</li> </ol>
會議制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 決策一般以會議的形式進行。一般每週舉行會議一次。</li> <li>2. 會議議題由總書記或受其委託之常委確定。中央書記處或有關部門準備會議要討論文件。</li> <li>3. 會議由總書記召集並主持，或由其臨時委託之常委主持。</li> <li>4. 決定問題時，按少數服從多數的原則進行表決，表決可採用無記名方式、舉手方式或其他方式。決定重要幹部的任免或提名人選時，應逐個表決。表決結果由主持人當場宣布。（推測表決方式與政治局相同）。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 決策一般以會議的形式進行。一般每月舉行會議一次。中央政治局也實行民主及重和集體領導的原則。</li> <li>2. 政治局決定問題時，按少數服從多數的原則進行表決，表決可採用無記名方式、舉手方式或其他方式。決定重要幹部的任免或提名人選時，應逐個表決。表決結果由主持人當場宣布。</li> </ol>
文件審批制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每次會議均做記錄並編印會議紀要。會議紀要由總書記或受其委託之常委簽發。</li> <li>2. 會議紀要應發給政治局全體同志，做為向政治局通報工作的一種方式。</li> <li>3. 經會議討論通過或經常委傳閱同意的文件，由總書記或受其委託之常委審核簽發。</li> </ol>	

(續下頁)

(接上頁)

	政治局常委會	政治局
健全民主集中制和黨的生活制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實行民主集中制原則，實行集體領導制度。個人無權決定應由集體決定的重大問題，無權改變集體決定。</li> <li>2. 必須堅決執行集體決議。如有不同意見，可在內部提出討論。在沒有重新做出決定前，不得有任何與集體決定相違反的行動。</li> <li>3. 代表中共中央發表的重要講話、重要文件，事先須經會議討論通過或傳閱同意，有的須提請政治局批准。個人發表涉及重大問題的講話或文章，發表前應當履行一定的送批程序。</li> <li>4. 在參觀、視察、參加會議和其他活動時，可以發表指導工作的個人意見，但不代表政治局常委會。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政治局實行民主集中和集體領導的原則。（推測應與常委會之規定相同）</li> <li>2. 政治局每年召開一次生活會，進行批評和自我批評。</li> </ol>

資料來源：施九青，**當代中國政治運行機制**，第二版（濟南：山東人民出版社，2002年），頁462~464；甄曉英、張維克，「對黨的領導人的監督設想」，**黨建文匯**（瀋陽），1989年1月30~31日，複印報刊資料，中國人民大學書報資料中心，1989年3月，頁157；王貴秀，**論民主和民主集中制**（北京：中國社會科學出版社，1995年），頁226；吳國光，**趙紫陽與政治改革**（台北：遠景出版事業公司，1997年），頁376~378。

這種演變的軌跡具有兩個特性。第一、制度密度不斷增加。制度精神——制度設計的根本用意與運作邏輯——已經出現，但部分應該被規範的地方被有意或無意遺漏。因此，整個制度在創建時是殘缺、不完整的結構。之後，新的規定或慣例依據制度精神逐漸繁衍。制度涵蓋的層面越來越廣，未被規範的地方則逐漸縮小。在這個過程中，個別細部規範不斷新生、修正或消失，甚至出現不協調的短期現象。但從長期來看，整個演變方向是延續現有制度精神，而非破壞它。<sup>29</sup>

第二、制度拘束力逐漸增加。拘束力的強化可能以兩種不同方式表現出來。一

註<sup>29</sup> 研究美國國會制度化的學者曾經提到類似的觀點，認為制度化是一個「大蓋頭」概念（umbrella concept），其中包含許多發展方向類似、發展速度不一致的層面，而非一致的、直線的、同質的過程。因此，制度化意味朝某個方向發展的一個大趨勢，而個別小趨勢變異、互相抵觸的程度與範圍會隨著時間加長而逐漸縮小。參見 John R. Hibbing, "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons," *American Journal of Political Review*, Vol. 32, No. 3 (August 1988), pp. 707~710; Richard Sisson, "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration," in Allan Kornberg, (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective* (New York: D. McKay, 1972), p. 26.

種方式是由形式上的規範逐漸演變為實質規範。<sup>⑩</sup>規範剛出現時可能徒具形式，對政治行為沒有強大的拘束力。政治菁英依照「潛規則」行事，經常違反形式上存在的規定。<sup>⑪</sup>然而，隨著時間的消逝，支撐潛規則運作的動力逐漸減弱，原來徒具形式意義的規範逐漸具有拘束力，成為實質的行為規範。另一種方式是由允許例外情形的柔性規範逐漸轉為一體適用的剛性規範。正式制度在設計時就預留彈性空間，要求多數政治行為者必須遵守規定，但特許少數人無須遵守。這種例外條款逐漸被與制度精神相符的新生規定或慣例取代。

在1970年代末期至1990年代初期，鄧小平推動幹部制度與領導體制改革，但高層政治的制度化的多半是在1990年代中期以後出現。舉例來說，當今中共領導人的退場機制是以年齡限制為核心，輔之以任期限制。1982年2月中共發佈《關於建立老幹部退休制度的決定》，建立正省部級幹部65歲退休，副省部級幹部60歲退休的原則性規定，但允許他們經組織同意後提前或延後離休。<sup>⑫</sup>基於現實的考量，該《決定》替鄧小平、陳雲、葉劍英等人開了一個後門，不受退休年齡的限制。「在黨和國家領導人中，需要保留少量超過離休退休年齡界線的老革命家。特別是在當前和今後一個時期的歷史條件下，……更需要有若干位經驗豐富、德高望重，能夠深謀遠慮、統籌全局，而且精力上能工作的老同志，留在黨和國家的中樞領導崗位上。」<sup>⑬</sup>換言之，中共幹部退休制度在創立時根本就是一個不完整的制度。

1990年代中期以後，幹部退休的年齡限制逐漸向上延伸至領導人層級。1997年江澤民為了逼退喬石，透過政治局決議，達成政治局常委與政治局委員年滿70歲以後不應再連任的協議。<sup>⑭</sup>此即「70歲劃線」的由來。2001年9月中共高層取得共識，

註⑩ 在此，本文認定制度的（形式）存在並不代表它能全面地拘束、塑造政治行為。諾斯（Douglass C. North）曾經指出，制度的強制力（enforcement）很少一直處於完美（或是不完美）的狀態。這顯示制度對政治行為的拘束力並不是制度存在的基本要件。關於制度強制力的問題，參見 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 54~60.

註⑪ 潛規則指與正式規定形成的制度相悖，但獲得廣泛接受的行為慣例。這些行為慣例才是決定行為的主要因素。見吳思，*隱蔽的秩序—拆解歷史弈局*（海口：海南出版社，2004年），頁471~472。

註⑫ 「中共中央關於建立老幹部退休制度的決定」（1982年2月20日），中共中央文獻研究室主編，*十一屆三中全會以來重要文獻選讀（上冊）*（北京：人民出版社，1987年），頁414。

註⑬ 同前註，頁415。

註⑭ 2001年2月爭鳴報導說，朱鎔基在該年國務院黨組的新年組織生活會中透露，中共在1997年5月政治局常委會、8月政治局會議上通過決議。「原則上黨政領導在換屆時年齡超過70歲即應退下，但有『特殊情況』、『特別時期』和『戰略上的需要』的個別領導人則屬例外。」引述自*世界日報*（舊金山），2001年2月11日，版A1。楊光斌也指出：「根據政治局1997年宣布的規定，除了極特別情況，所有高層領導（包括政治局常委和國務院正副總理），都不應在年滿70歲以後尋求下一任期。」楊光斌，*中國政府與政治導論*（北京：中國人民大學出版社，2003年），頁40。胡鞍鋼則以喬石正常退休為例，指出中共自十五大起實施領導人「到點退休制」。胡鞍鋼，「黨的『十六大』與中國走向」，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215。黎安友（Andrew Nathan）曾提到建立70歲劃線共識時，江澤民連同保證在十六大時退休，不再尋求連任。Andrew Nathan, "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience," p. 8.

十六屆政治局委員年齡要在 60 歲左右，政治局常委的最大年齡不能超過 70 歲。<sup>⑤</sup>儘管之後傳出江澤民不想交出決策實權的各種傳聞，<sup>⑥</sup>中共十六大人事改組結果仍然符合當初協議。由此來看，年齡限制確實已經進一步發展。然而，目前僅能證明這兩個重要職務都不是終身制，仍缺少充分證據（明文規定或不成文慣例）說明總書記與軍委主席是否受到 70 歲的限制。

決策模式方面的制度化也呈現「制度堆積」現象。中共決策模式的核心為政治局及其常委會的集體領導，其他相關細節規範的發展圍繞著這個原則繁衍。1980 年代中期以前，鄧小平等元老雖為政治局常委，但政治局、政治局常委會不常開會，主要決策並非透過正式會議決定。<sup>⑦</sup>1987 年十三大中共中央領導班子年輕化後，政治局開會才逐漸正常，具備決策核心的形式（但仍無最後決策權）。同時，十三大修改黨章，將中央書記處改為政治局及其常委會的辦事機構，確立兩者的隸屬關係。1987 年 11 月政治局通過三個有關中央領導班子運作的工作規則。<sup>⑧</sup>其目的的一方面要落實黨政職能分開的政策，另一方面要使集體領導制度化，加強對黨的領導人的監督和制約。<sup>⑨</sup>這些變革都成為日後決策模式的基本框架。最後，中共通過主要黨政領導機關的《工作規則》，具體規範政治局、政治局常委會、中央書記處、國務院的權責劃分、會議制度、文件審批制度、健全民主集中制和黨的生活制度等事項。<sup>⑩</sup>這使得集體領導原則具有細節的運作規範，不再是空泛的理念。

註⑤ 文匯報（香港），2001 年 9 月 27 日，版 A2。

註⑥ 這些傳聞包括恢復黨主席制、成立國家安全委員會、曾慶紅升任政治局委員、解放軍將領與省級領導人上書請求江澤民留任等。見 Lowell Dittmer, "Leadership Change and Chinese Political Development," p. 21.

註⑦ 吳國光、李銳、鮑大可（A. Doak Barnett）都曾指出，在 1980 年代中期，政治局、政治局常委會或因老人過多，或因無法解決路線分歧，政治局、政治局常委會開會次數不多。見吳國光，*趙紫陽與政治改革*，頁 306；李銳，「耀邦去世前的談話」，*當代中國研究（美國）*，第 4 期（總 75 期）（2001 年 12 月），頁 36~37；A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China* (Boulder, Colorado: Westview, 1985), pp. 10~11。

註⑧ 這三個工作規則分別是《十三屆中央政治局工作規則（試行）》、《十三屆中央政治局常務委員會工作規則（試行）》、《十三屆中央書記處工作規則（試行）》。這三個試行規則參考《關於中央委員會工作規則與紀律的決定》（1938 年 3 月政治局通過）和《關於中央機構調整及精簡的決定》（1943 年 3 月政治局通過），根據十三大政治體制改革的要求制訂。見陳瑞生、龐元正、朱滿良主編，*中國改革全書（1978-1991）：政治體制改革卷*（大連：大連出版社，1992 年），頁 37；張文正主編，*黨的領導概論*（北京：中共中央黨校出版社，1991 年），頁 93。筆者感謝政大政研所碩士劉松福提供有關工作規則的資料。此後，2002 年 12 月十六屆政治局第一次會議又討論通過《十六屆中央政治局工作規則》。人民網（北京），2002 年 12 月 3 日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021203/879655.html>。

註⑨ 張文正主編，*黨的領導概論*，修訂本，頁 74。

註⑩ 除了前述中共制訂的三個黨務領導機關的工作規則外，第七屆全國人大新選出的國務院也在第一次全體會議上通過自身的工作規則。按照大陸學者的觀點，兩套工作規則確立中共中央和國務院各自的職能、工作範圍和工作方式，提供黨政職能分開的初步規範。陳瑞生、龐元正、朱滿良主編，*中國改革全書（1978-1991）：政治體制改革卷*，頁 37~38。

然而，當時元老干政情形嚴重，現任領導人的決策受到退休領導人左右，政治局空有決策中心的名義。1987年胡耀邦被迫辭職、1989年趙紫陽被罷黜以及1992年鄧小平南巡迫使江澤民改變立場都是明顯例子。1992年十四大廢除中顧委，退休老幹部無法利用這個機構干預第一線領導機構決策。1990年代中期以後，革命元老逐漸凋零，退休領導人再也無法否決現任領導人決策，政治局與政治局常委才真正成爲實質的決策核心。

## 肆、蘇共高層政治演變的軌跡：赫魯曉夫到戈巴契夫

相對於中共的「制度堆積」，蘇共高層政治演變軌跡的特徵是「制度耗散」(institutional dissipation)。從在史達林死後至蘇聯瓦解的四十年中，赫魯曉夫、安德洛波夫、戈巴契夫都曾指出幹部終身制與權力過分集中的後遺症，甚至連造成蘇聯長期停滯的布里茲涅夫也批評過權力過分集中的弊病。因此，蘇共曾經以黨章修正條文、中委會決議、政治局決議、其他官方文件等方式，訂立幹部更替、決策模式的條款，或由最高領導人提出改革芻議。換言之，就像中共領導人一樣，蘇共領導人注意到他們政治體制的缺陷，著手進行改革。然而，相關規範或改革芻議雖然出現，卻沒有出現累積、擴散的效果。它們通常不是被提議改革的領導人親手撕毀，就是遭到新任領導人廢止。

「制度耗散」的兩個特性與「制度堆積」正好相反。第一、制度密度始終稀疏。儘管制度想要解決的問題已經很明確，制度精神也已經出現，但是其他具體的配套規範卻無法在既有基礎上繼續繁衍，填補未被規範的地方。換言之，整個制度始終處於雛型的狀態，無法細緻化。第二、制度拘束力始終薄弱。拘束力薄弱可能以兩種方式表現出來。一種方式是政治菁英依照「潛規則」行事，經常違反形式上存在的規定，卻不會受到制止或懲罰。另一種方式則是制度始終處於允許例外的柔性規範狀態，無法成爲剛性規範。例外條款的存在抵觸原有制度精神，而是否適用例外條款的決定權掌握在最高權力者手中。當然，這兩個特性彼此之間有關聯性，不會出現制度密度高但沒有拘束力，或是制度密度低但拘束力高的情形。

在歷次蘇共政治改革中，赫魯曉夫的改革是最重要的一次。他是第一位後革命世代領導人，直接面對史達林遺留下來的問題。<sup>①</sup>同時，他在位十一年（1953年至1964年），有充分的時間推動制度改革。赫魯曉夫的改革思路可歸納爲「幹部更替制」與「集體領導」。幹部更替制包含任期制、替換配額兩個部份。就制度設計的目的來說，

註① 當時蘇共面對幹部制度的缺陷包括幹部任免大權全部集中在黨機關、黨政幹部兼職制和職務終身制、幹部特權、以「展開階級鬥爭」與「維護領袖威望」爲幹部選任標準等。決策體制的缺陷包括以敵我矛盾處理黨內分歧、個人獨裁與個人崇拜等等。見劉克明、金輝主編，《蘇聯政治經濟體制七十年》（北京：中國社會科學出版社，1990年），頁258~268、294~298。

幹部更替制同時具有幹部年輕化與防止權力過分集中兩個任務，與中共想要解決的問題非常類似。<sup>④</sup>因此，蘇共二十二大黨章第二十五條規定，在每次黨大會（四年召開一次）進行選舉時，中央主席團（即政治局）與中委會成員至少更換四分之一，一般最多只能連續當選三屆。期滿退出領導機關的幹部可在日後選舉中重新當選。此外，加盟共和國到基層的蘇共領導幹部也有類似的規定。但當時為少數高層領導人開了一個後門，不受連任限制。部分領導人獲得四分之三投票代表秘密投票同意後，可在更長的時間內連續選入領導機關。<sup>⑤</sup>

在決策模式方面，1956年2月蘇共二十大上，赫魯曉夫在中委會工作報告中批判史達林個人崇拜的錯誤，強調恢復集體領導原則。<sup>⑥</sup>他在他的秘密報告中更直接批評史達林以對敵鬥爭方法對付黨內異議者、以個人崇拜破壞法制、破壞定期召開大會和中委會的集體領導原則。<sup>⑦</sup>批判個人獨裁的直接結果就是強調實行集體領導。蘇共二十二大黨章總則指出，蘇共把嚴格遵守列寧主義的黨內生活準則和集體領導制視為工作基礎。<sup>⑧</sup>再加上史達林死後蘇共不存在政治強人，實施集體領導也是大勢所趨。

蘇共集體領導的具體運作包含幾個部分。第一，黨政最高職務分開，由不同人擔任。（但當時未提出支持這個做法的理論依據。）赫魯曉夫擔任蘇共第一書記，部長會議主席先由馬林柯夫，後由布爾加寧擔任。第二，蘇共中央主席團定期集會，每週至少一次，重大問題均經集體討論決定。成員可提出不同意見，進行激烈辯論，時常因意見分歧而延遲定案時間。如果不能達成一致意見，則由簡單多數票決定。主席團若無法解決一些重大分歧，提交中委會討論局定。第三，定期舉行蘇共黨大與中全會。按照當時蘇共黨章規定，黨大會每四年召開一次，中委會每半年一次，但實際開會次數均高於黨章規定。<sup>⑨</sup>

註② 1961年10月蘇共二十大上，赫魯曉夫指出，為了要貫徹集體領導，防止權力過分集中與個人崇拜，以及促進領導階層的年輕化與新老傳承，蘇共決定實施領導幹部更替制。同時提出各級黨組織擴大採取選舉制與報告制的原則、提高各級黨大會、黨委、其他黨內會議全體會議自由討論的功能、加強批評與自我批評等措施。見《關於蘇聯共產黨綱領的報告》，*新華月報*，第206期（1961年12月），頁174~175。事實上，史達林死後不久，赫魯曉夫就開始強調廢除幹部終身制。1953年7月蘇共中全會決議，只有依靠中委會集體智慧才能保證對黨和國家實行正確的領導，並提出廢除幹部終身制，由選舉制和任期制代替委任制。邵明英，「蘇聯權力監督機制演變的歷史考察及啟示」，*華北電立大學學報*（社會科學版），2002年第1期（2002年1月），頁62。1956年2月赫魯曉夫在蘇共二十大報告中提出在重用老幹部的同時，應該大膽啓用有實務經驗績效的青年幹部。魏澤煥，*蘇共興衰透視*（廣東：廣東人民出版社，1998年），頁218。

註③ 《蘇聯共產二十二次黨章》，*新華月報*，第206期（1961年12月），頁179。

註④ 俄共第二十二次代表大會重要報告及決議彙編（上册）（台北：陽明山莊，1956年），頁114~115。

註⑤ 邢廣程，*蘇聯高層決策70年*，第三冊，頁78；周尚文、葉書宗、王斯德，*蘇聯興亡史*，新一版（上海：上海人民出版社，2002年），頁610~612；陸南泉等主編，*蘇聯興亡史論*（北京：人民出版社，2002年），頁538~541。

註⑥ 《蘇聯共產二十二次黨章》，*新華月報*，第206期（1961年12月），頁176。

註⑦ 劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁427~429；陸南泉等主編，*蘇聯興亡史論*，頁555；王長江、姜躍等著，*現代政黨執政方式比較研究*（上海：上海人民出版社，2002年），頁214~215。

然而，赫魯曉夫建立的制度並未存活下來。首先，在1957年6月蘇共中全會通過「關於馬林可夫、卡岡諾維奇、莫洛托夫反黨集團的決議」之後，赫魯曉夫開始違背執政初期強調的集體領導原則。1958年赫魯曉夫取代布爾加寧為部長會議主席，破壞黨政分開。1957年以後進入中央主席團和書記處的人選都是赫魯曉夫的親信，基本上是由他一人拍板定案。<sup>④</sup>他早期批判史達林的個人崇拜，但大權在握後，他也逐漸走向個人崇拜。<sup>⑤</sup>其次，幹部更替制雖然促使幹部隊伍年輕化，但引起幹部嚴重不安，使得主席團與中委會成員逐漸背他而去。<sup>⑥</sup>再加上其他改革政策的失敗，<sup>⑦</sup>布里茲涅夫等人於1964年在主席團會議上逼迫赫魯曉夫辭職。支持罷免案的人不是曾經在1957年支持他對抗「反黨集團」，就是他自己提拔出來的親信。<sup>⑧</sup>

布里茲涅夫上台後，蘇共廢除幹部更替制。1966年4月蘇共二十三大批評幹部更替的硬性規定，刪除黨章相關條文。此舉增加幹部隊伍的穩定性，自然受到歡迎。當以任期制被廢除之後，蘇共一度採取年齡限制的作法。<sup>⑨</sup>然而，年齡限制為基礎的退休機制並未繼續發展，反倒是終身制成為蘇共高層政治的慣例。<sup>⑩</sup>布里茲涅夫（1906/12-1982/11）、蘇斯洛夫（1902/11-1982/1）、契爾年科（1911/9-1985/3）都是年過70歲，卻依然留在政治局，最後死在任上的例子。契爾年科更是在73歲的時候才接任總書記。

在決策模式的部份，布里茲涅夫執政初期重申集體領導的重要性。1964年10月蘇共中全會批評赫魯曉夫執政後期出現的個人獨裁與個人崇拜，強調從中央到地方各級黨組織都要遵守集體領導原則。<sup>⑪</sup>但當三頭馬車中的波德戈爾內、科西金辭職之後，集體領導再度形同具文。到了布里茲涅夫執政晚期，國家大事是由他個人或少數領

註④ 丁篤本，*蘇聯政體與官制史*（湖南：湖南師範大學出版社，1999年），頁212。

註⑤ 魏澤煥，*蘇共興衰透視*，頁226~229。

註⑥ 魏澤煥，*蘇共興衰透視*，頁221；劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁441~443。

註⑦ 引起不滿的政策包括墾荒政策導致農業災難、區分工業與農業黨委黨引起地方權力分配混亂、片面裁軍120萬人、古巴事件與柏林危機的退卻、共黨陣營的分裂等。邢廣程，*蘇聯高層決策70年*，第四冊（北京：世界知識出版社，1998年），頁4；畢英賢主編，*蘇聯*，增修版（台北：政大國關中心，1989年），頁198。

註⑧ 丁篤本，*蘇聯政體與官制史*，頁212~213。除米高揚和赫魯曉夫本人外，出席的主席團成員全部支持辭職案。

註⑨ 1964年10月蘇共中委會開會不久，蘇共中委會作出決定，不再允許年滿70歲的黨員在黨和政府的工作中擔任領導職務。1965年12月米高揚以年齡超過70歲和體弱多病為由，辭去最高蘇維埃主席團主席。邢廣程，*蘇聯高層決策70年*，第四冊，頁13。米高揚在其辭職演說中特別提到他已經超過70歲，而且開刀後身體不好。“Supreme Soviet Meets: Podgorny Replaces Mikoyan,” *The Current Digest of the Soviet Union*, Vol. 17, No. 49 (December 29, 1965), p. 5.

註⑩ 關於蘇共領導階層老化與缺少新血補充情形，見丁篤本，*蘇聯政體與官制史*，頁243~246；劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁548~550。

註⑪ 1964年10月蘇共中央主席團以「破壞列寧主義集體領導原則所犯的種種錯誤和不當行為」為由，接受赫魯曉夫被迫提出的辭職。周尚文、葉書宗、王斯德，*蘇聯興亡史*，新一版，頁652。



導人決定。<sup>⑤</sup>布里茲涅夫用人唯親，重用他過去在地方工作時的舊屬，同時出現個人崇拜現象。<sup>⑥</sup>等到他身體健康衰退後，政治局等重要會議更是流於形式，毫無決策功能。<sup>⑦</sup>

布里茲涅夫病死之後，安德洛波夫繼位。他有意進行改革，並提拔年輕幹部進入蘇共領導階層，但因身體狀況不佳，沒有機會徹底改造蘇聯高層政治的運作。<sup>⑧</sup>1985年3月毫無建樹的契爾年科死亡後，戈巴契夫接掌總書記職務。戈巴契夫在位六年（1985年至1991年），大量替換幹部，出現1930年代以來前所未有的規模。到了1986年2月蘇共二十七大召開時，最高領導班子已經更換三分之二成員，新選出的中委會有40%的成員是第一次當選。<sup>⑨</sup>

從1985年3月接任總書記至1990年2月蘇共放棄領導地位之間，戈巴契夫的改革屬於「改良」共黨體制的性質。1990年2月以後，蘇共承認多黨政治，他的改革已經跳脫共黨政權的框架，不在本文討論的範圍內。在「改良」共黨體制的期間，他的改革也涉及高層政治的運作。在領導人更替部份，戈巴契夫嘗試建立以差額選舉和任期制為基本精神的機制。1987年1月蘇共中全會通過《關於改造與黨幹部政策》，改革幹部選舉制度。<sup>⑩</sup>重點包括加盟共和國第一書記以下各級幹部均在黨委會上以無記名投票方式產生、各級委員會個別委員擁有候選人提名權、候選人人數不限等。<sup>⑪</sup>

註⑤ 劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁543。舉例來說，1971年布里茲涅夫以個人名義簽署公布蘇共第九個五年計畫，而1978年出兵阿富汗也只由布里茲涅夫、蘇斯洛夫、外交部長葛羅米柯、國防部長烏斯季諾夫等四人做出決定。格·阿·阿爾巴托夫著，徐葵等譯，*蘇聯政治內幕：知情者的見證*（北京：新華出版社，1998年），頁274~279；邵明英，「蘇聯權力監督機制演變的歷史考察及啓示」，頁62。

註⑥ 丁篤本，*蘇聯政體與官制史*，頁248；劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁544~545。

註⑦ 陸南泉等主編，*蘇聯興亡史論*，頁601~602；Peter Kenez, *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End* (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 214。舉例來說，一位蘇聯將領曾指出，1979年蘇聯入侵阿富汗是由總書記布里茲涅夫、外交部長葛羅米柯、國防部長烏斯季諾夫、國安會主席安德洛波夫四人決定，政治局並未扮演決策角色。*文匯報*（香港），1989年10月3日，第四版。引述自尹慶耀，「戈巴契夫繼承的遺產和面臨的難題」，*問題與研究*，第30卷第3期（1990年3月），頁60。

註⑧ 舉例來說，1983年8月安德洛波夫提到要建立幹部退休制度，但一個月後他就病倒。丁篤本，*蘇聯政體與官制史*，頁254。

註⑨ 丁篤本，*蘇聯政體與官制史*，頁259~260；劉克明、金輝主編，*蘇聯政治經濟體制七十年*，頁671。畢英賢，「蘇共『二十七大』對上層權力結構的調整」，*問題與研究*，第25卷第7期（1986年4月），頁63~66。

註⑩ 在1987年1月的蘇共中委會上，戈巴契夫指出以往的幹部政策出現四個缺點。第一，未能確保延續性與新陳代謝兩個原則，導致整個領導班子的老化與弱化。第二，黨委花費過多時間精力在經濟管理問題上，導致幹部的政治與理論與訓練被忽略。第三，中高層幹部流動出現停滯現象，但基層的流動率又過高。第四，不稱職、不負責任的人不受到黨的處分，長期在職。見畢英賢，「蘇聯的經濟改革與『民主化』」，*問題與研究*，第26卷第6期（1987年3月），頁39~40。

至此，蘇共幹部選任制度從任命制轉向選舉制。1988年6月蘇共召開第十九次全國代表會議，會中決議幹部問題以選舉結果為依據。各級黨位成員和書記均須經選舉產生，黨內選舉採取廣泛討論候選人、秘密投票、差額選舉等原則。同時規定蘇共中委會以下所有選舉產生的幹部任期五年，政治局委員和總書記的任期不超過兩屆。其後舉行的地方換屆改選中，各級黨委會落選的書記超過十六萬人。<sup>⑥</sup>

在決策模式方面，戈巴契夫的目的是在一黨領導的原則下保障人民權利，展現意見多元化。他把國家權力的重心從黨委轉為國家機關，並在人民代表大會制度下引進權力制衡機制。1988年6月蘇共召開第十九次全國代表會議，改革重心轉向政治領域。會議提出公開性、民主化和社會主義輿論多元化是改革的必要條件，通過《關於蘇聯社會民主化和政治體制改革》的決議。為了達成黨政職能區分，決策權由各級黨委轉向同級蘇維埃或人民代表大會，並加強後者對政府施政的監督權限。同時，蘇共中全會設立各種重要政策的委員會，大量精簡蘇共中央機構中職能與政府部門功能相近的單位。<sup>⑦</sup>為了確保黨對國家的領導地位，實行「黨政領導合一」原則——蘇共推薦各級黨委第一書記擔任各級蘇維埃主席，但主席職務須經蘇維埃人民代表秘密投票通過。<sup>⑧</sup>在黨內決策方面，戈巴契夫強調集體領導原則。一切重大決策必須經過政治局決議，總書記僅以政治局成員身分參加表決。<sup>⑨</sup>要達到黨內民主的目的，資訊公開是非常重要的前提。1987年1月蘇共中全會上，戈巴契夫強調民主化與公開性對改革的重要性。全會以後，蘇共政治局每周例會等各種內部重要會議資訊日益公開，不僅公布決議，也公布代表發言內容。<sup>⑩</sup>第十九次全國代表會議更決議中央政治局須定期向中全會報告和提供消息，黨委全體會議和關於黨和社會生活重要問題決議案草案也都應該公佈。<sup>⑪</sup>

戈巴契夫的改革不但帶來蘇聯社會的多元化，也導致蘇共內部的嚴重分歧。在整個蘇聯經濟社會情況不斷惡化的情形下，他受到黨內左右兩派的夾擊，以及黨外反對派的挑戰，使得他越來越難推展他的路線。1990年2月蘇共中全會根據戈巴契夫報告，決定放棄蘇共領導地位，修改相關憲法條文，並建立三權分立與總統制的國家體制。至此，戈巴契夫終結社會主義體制內的改革嘗試，轉為走向民主政治。然而，蘇聯依舊走向崩解的結局。

註⑥ 周尚文、葉書宗、王斯德，**蘇聯興亡史**，新一版，頁818；畢英賢，「蘇聯的民主化與政治體制改革」，**問題與研究**，第29卷第7期（1990年4月），頁2。

註⑦ 丁篤本，**蘇聯政體與官制史**，頁268。

註⑧ 丁篤本，**蘇聯政體與官制史**，頁268。

註⑨ 「蘇聯公佈蘇共第十九次代表會議六項決議」，**新華月報**，總525期（1988年7月），頁173；王承宗，「蘇聯共產黨第十九次黨代表會議研析」，**問題與研究**，第27卷第12期（1988年9月），頁16。

註⑩ 畢英賢，「蘇聯的民主化與政治體制改革」，頁2。

註⑪ 周尚文、葉書宗、王斯德，**蘇聯興亡史**，新一版，頁819。

註⑫ 王承宗，「蘇聯共產黨第十九次黨代表會議研析」，頁17。

## 伍、領導人權力來源對制度化的影響

在前兩節中，我們從領導人更替與決策模式兩個面向，觀察中蘇共高層政治的歷史軌跡。中共在鄧小平時代以後的路徑是「制度堆積」，蘇共在赫魯曉夫時代以後的路徑則是「制度耗散」。兩國歷史凸顯三個值得注意的地方。第一、中蘇共高層領導人都警覺幹部終身制和權力過分集中的後遺症，有意解決這些問題。兩國同時選擇集體領導做為解決決策問題的方案。在領導人更替部分，中共選擇年齡劃線為主要退場機制，蘇共則選擇任期制為退場機制。雖然兩國都有類似提議與努力，但結果不同。

第二、在蘇共個案中，許多規範是以成文方式出現，但仍舊無法深化繁衍。相反地，在中共個案中，許多規範是以政治局會議決議、不成文慣例等方式出現。雖然這種形式的規範比較容易被廢止，實際上的結果卻正好相反。這顯示有其他因素對於規範的繁衍、廢止造成決定性影響，而規範的形式——成文規則或是不成文慣例——不一定是最重要的因素。

第三、中共和蘇共的經驗顯示，領導人更替與決策模式的制度在建立之初都不是完整的體系。舉例來說，在鄧小平和赫魯曉夫的幹部制度改革中，明文指出少部分領導人不受（年齡或任期）限制。因此，當制度精神確立時，其他配套規範是否立即同時出現、配套規範是否周嚴都不是決定制度化成敗的關鍵。我們必須探索哪些因素促使新生規範朝著制度精神指涉的方向繁衍，使得制度的完整性不斷增加。

現在的問題是如何解釋中蘇兩國擁有類似的政治體制、相近的改革動機與芻議，卻出現截然不同的結果——「制度堆積」與「制度耗散」的差異。制度化原本是一個連續過程，但為了觀察、解釋它的演變軌跡，我們以「制度建立者退場」為分界點，將制度化的過程分成「制度建立」和「制度深化」兩個階段。這個區分將有助於我們釐清在這兩個階段中，相同的因素是否造成不同的影響。換言之，我們不預設「固定影響」（constant effect）的存在。一個在建立階段產生正面影響的因素，可能在深化階段產生負面影響，反之亦然。

制度建立階段的出現，在於最高領導人（或團體）基於某種目的，做出建立制度的決定。<sup>註⑨</sup>權力的制度化意味權力的限制，即限制領導人處理政務的任意裁量

註⑨ 由於鄧小平、赫魯曉夫等中蘇領導人察覺原有體制的缺點，有意進行制度改革，因此本文未在理論層次上討論領導人的動機問題。領導人推動制度建設的動機，大致可分為兩種（可能並存的）來源。第一種來源是政權內生的動力。例如原有制度設計不良，無法發揮應有功能，或無法因應新的經社環境需求，迫使領導人建立新制度。第二種來源是政權外部的動力。例如領導人根據其他國家的經驗，建立新制度或改變現有制度，或是外在環境的壓力迫使領導人改善現有制度。見寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁64。由以上觀點可以得知，政治制度化未必與經濟發展（或市場化改革）有關。舉例來說，在1969年胡志明死後，越共決策就一直採取集體領導模式，而越南經濟改革是在1980年代中期以後才實施。關於越共集體領導模式的討論，見Douglas Pike, "Origins of Leadership Change in the Socialist Republic

權。<sup>⑦</sup>因此，制度建立者必須解決集體利益（建立制度）與個人利益（擴張權力）的矛盾。這種集體與個人利益的矛盾一方面存在於制度建立者本身（如何在不削減自身權力的前提下，推動制度建設）；另一方面存在於制度建立者與其他政治菁英之間（如何在領導班子維持多數聯盟的前提下，推動制度建設）。制度深化階段的形成，主要表現在制度建立者離開政壇，喪失權力之後，現存制度規範持續存在、深化，醞釀出存在的價值。<sup>⑧</sup>根據上述標準，鄧小平時代屬於制度建立階段，江澤民與胡錦濤時代則屬於制度深化階段。赫魯曉夫、戈巴契夫兩個時代都屬於制度建立階段，沒有進入制度深化階段，因而呈現制度耗散的現象。

以「制度建立者退場」做為分界點的主因在於當制度建立者退場之後，我們才能追蹤規範持續的原因。制度存在於不斷變動的情境中，需要適當的環境支撐，以便與環境形成相輔相成的互動關係。一旦環境劇烈變遷，破壞原有制度「遺產再生」（legacy reproduction）過程，就容易開啓制度變遷的大門。<sup>⑨</sup>領導人更替與決策程序的制度涉及領導人的權力分配，很容易受到高層權力格局變化的影響。制度建立者通常是現任最高領導人，如果他們扮演新制度的守護神，自然容易提供制度發展所需的權力格局。倘若制度建立者僅把制度當成工具，恣意而行，親手破壞他創立的規範，制度化的過程在建立階段就宣告終止，無法進入深化階段——規範持續發展，並醞釀出存在的價值。

當制度建立者退場之後，領導中心的權力分配隨之出現變化。此時，新的權力格局是否提供穩定環境，就成了制度深化的關鍵。舉例來說，制度建立者可以貫徹自己的意志，推動權力的制度化，但他的繼承人未必具有延續這個任務的權力和意願。因此，當制度建立者退場後，新出現的權力格局和已經建立的制度精神是否處於契合狀態，直接影響制度演變是否產生「路徑依賴」（path dependence）。

「人為的」將制度化區隔為「制度建立」與「制度深化」兩個階段之後，中蘇兩國路徑歧異的問題可以再細分為兩個問題：

1. 為什麼中共通過制度建立階段的試煉，蘇共卻無法通過？
2. 為什麼中共在制度深化階段，繁衍更多規範？

我們認為領導人的主要權力來源是回答這兩個問題的關鍵。共黨國家的權力結構是「相互責任」（reciprocal accountability），領導人和「推舉人團」——有權推選

---

of Vietnam,” pp. 117~120; Melanie Beresford, *Vietnam: Politics, Economics, and Society*, pp. 85~90; 梁錦文，「越南新『三頭馬車』之分析」，*東南亞季刊*，第3卷第3期（1998年7月），頁14~22。

註⑦ Samuel P. Huntington, “Political Development and Political Decay,” *World Politics*, Vol. 17, No. 3 (April 1965), p. 423.

註⑧ 詳見寇健文，*中共菁英政治的演變*，頁63~67。

註⑨ Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1999), p. 396.

領導人的共黨菁英——存在雙向的委託－代理關係。<sup>⑦</sup>領導人可能是單一領導人或是領導集體（政治局），有權任免黨政軍高級幹部。「推舉人團」的組成因時因地不同，但主要是中央委員會成員。中央委員會通常由中央黨政職能部門負責人、重要地方領導人、軍方高級將領組成。由於黨章規定中央委員會有權選舉政治局成員，他們可以參與推舉領導人的過程。當然，有時會出現退休元老參與推舉新任領導人的情形。領導人之間的權力關係、領導人和「推舉人團」之間的權力關係，以及菁英結盟考量與政策選擇的互動關係，構成了共黨國家政治生活的三個主軸。

儘管「相互責任」確實存在，但領導人和「推舉人團」之間的權力關係卻不對等，而且不對等的程度隨著領導人主要權力來源不同而變化。<sup>⑧</sup>在理論上，領導人有非正式的個人權威、正式的職務權力兩種權力來源。<sup>⑨</sup>個人權威是領導人透過歷史功勳、重大成就或是個人魅力等方式，取得政治威望，獲得追隨者對其個人的忠誠。此外，親戚關係、校友關係、同事關係、同鄉關係等一般私人關係也能幫助領導人贏得追隨者的效忠，建立個人權威。由於這些關係都是建立在人格特質上，使得個人權威無法從原來領導人轉移到新任領導人身上。相較之下，職務權力依附在非個人化的組織結構。一旦領導人離開該職，職務權力就會迅速消失。換言之，個人權威建立在韋伯（Max Weber）所說傳統型的（traditional）、個人魅力型的（charismatic）統治合法性基礎。職務權力則是建立在法理型的（legal-rational）合法性基礎之上。前兩種合法性基礎都具有濃厚的個人化（personalist）色彩，後者則是非人格化（impersonal）的本質。<sup>⑩</sup>雖然領導人同時依賴個人權威與職務權力鞏固領導地位，但兩種權力來源重要性的消長會產生深遠的政治後果。在本文中，以個人權威為主要權力來源的領導人可稱為「個人權威型」領導人，以職務權力為主的領導人則稱為「職務權力型」領導人。

註⑦ 詳見 Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of the Soviet Union* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 22~39; Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1993), pp. 82~91.

註⑧ 謝淑麗（Susan Shirk）指出，由於領導人擁有任免高級幹部、擬定中央委員會名單的權力，以及共黨內部有禁止成立派系的規定，前者對後者的影響力大於後者對前者的影響力。Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, p. 84. 但她的觀點集中在領導人的職務權力，沒有討論到領導人的個人權威會加劇對他們與「推舉人團」之間的不平等關係。

註⑨ 參見寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，頁2；Lowell Dittmer, “Bases of Power in China: A Theory and Analysis of the Fall of the ‘Gang of Four,’” *World Politics*, Vol. 31, No. 1 (October, 1978), pp. 29~32; Lowell Dittmer, “Chinese Informal Politics,” pp.10~12; Suisheng Zhao, “The New Generation of Leadership and the Direction of Political Reform after the 16th Party Congress,” in Yun-han Chu, Chih-Cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese Leadership*, pp. 64~65.

註⑩ 參見 Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Berkeley, California: University of California Press, 1977), pp. 290~457.

毫無疑問的，革命世代領導人屬於「個人權威型」的領導人。他們的個人權威由歷史功勳和私人關係網絡兩個部分組成，而締造前者的過程又會強化後者的緊密性。領導人在建立歷史功勳的過程中，不但已經證明自身的卓越領導能力，還能與追隨者形成患難交情。在這種情形下，追隨者對領導人同時產生敬畏感與信任感，不敢隨意抗拒後者。在權力鬥爭、解決黨內路線爭議的關鍵時刻，這種經歷生死與共建立起的私人關係往往比校友關係、同鄉關係、同事關係，甚至官僚組織中的正式關係來得更牢靠、更有用。因此，對革命世代領導人來說，職務權力固然可以增加他們的權力，但個人權威的重要性仍大於職務權力。他們不必依靠職務權力，也能維持相當程度的決策影響力。

後革命世代領導人若未曾領導國家渡過政經危機，則屬於「職務權力型」領導人。由於缺乏重大功勳，他們的個人權威僅能建立於親戚關係、校友關係、同事關係以及同鄉關係之上。然而，這種私人關係的影響力不如歷史功勳，無法提供崇高的個人威望。在這種情形下，後革命世代領導人必須控制官方職務，方能鞏固個人權力基礎。一旦喪失正式官職，他們的個人權威會在幾年之內消失殆盡，同時快速喪失決策影響力。由以上討論可見，革命世代與後革命世代之間的權力轉移通常揭示領導人主要權力來源的改變。

領導人主要權力來源的變化直接衝擊領導人和「推舉人團」之間的關係，影響領導人維持多數聯盟的政策抉擇，進而塑造制度發展的軌跡。「個人權威型」領導人當政的時候，領導人與「推舉人團」之間的關係接近由上到下的委託—代理關係，使得推舉領導人的過程成為禮儀式活動。因此，領導人的強勢地位使得他們比較不須要仰賴政策抉擇，爭取「推舉人團」多數支持。由於維持多數聯盟的成本較低，他們的政策選項範圍隨之擴大，選擇政策的自主性也較高。在這種情況下，「個人權威型」領導人具有建立新制度，或是改變既有制度的能力。如果有意推動制度建設，他們比較容易推動有利於國家長期發展需要，但損及「推舉人團」私人權益的政策。如果無意遵守既有規範，他們也容易壓抑「推舉人團」中維護制度規範的聲音，擴充自身權力。

反過來說，在「職務權力」型領導人當政的時候，領導人和「推舉人團」之間的關係雖然也不平等，但懸殊程度遠小於「個人權威型」領導人當政之時。同時，各領導人之間（主席團或政治局成員之間）的權力關係也相對平等。如果領導人之間出現嚴重分歧，「推舉人團」將是兩派領導人決定勝負的地方。<sup>⑦</sup>反對派若能與高級幹部結合起來，可能在「推舉人團」中變成多數，罷黜現任最高領導人（制度建立者）。如果革命元老在「推舉人團」中扮演重要角色，而領導人卻不是革命元老，「相互責任」中的優勢會向「推舉人團」傾斜。

由此可見，與「個人權威型」領導人相比，「職務權力型」領導人更須要利用政策選擇，爭取「推舉人團」多數支持，因而無法承受過多反彈壓力。由於維持多數統

註⑦ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, p. 88.

治聯盟的成本較高，「個人權威型」領導人的政策選項範圍隨之縮小，選擇政策的自主性也較低。若是他們不顧「推舉人團」多數成員的權益，執意推動制度改革，很容易造成多數聯盟的崩潰，重創制度化。這說明了成功的「職務權力型」領導人必須是「共識建立者」（consensus builder）的原因。由於他們必須遷就「推舉人團」的利益，無形中侷限制度建設的幅度與速度。

根據上述討論，領導人主要權力來源影響制度化的關係逐漸明朗（見表二）。在制度建立階段，制度建立者最好是「個人權威型」領導人。他們對「推舉人團」的強勢地位提供設計制度時所需的自主性，也提供壓制反改革聲浪的力量。如果制度建立者是「職務權力型」領導人，他們的弱勢地位不但窄化開創新制度所需的選擇空間，也削弱了掃除反彈聲浪的能力，容易導致制度建設的天折。在制度深化階段，接替制度建立者的新領導人最好是「職務權力型」領導人。他們對「推舉人團」的弱勢地位侷限他們破壞既有制度的能力，使得新生規範得以環繞制度精神繼續發展。如果新任領導人是「個人權威型」領導人，他們的強勢地位反而構成制度精神延續的威脅。

表二 領導人權力來源對制度化的影響

	「個人權威型」領導人	「職務權力型」領導人
主要權力來源	非正式的個人權威 (歷史功勳、私人關係網絡)	正式的職務權力
次要權力來源	正式的職務權力	非正式的個人權威 (私人關係網絡)
在「推舉人團」中維持多數聯盟的成本	成本較低 (具有強勢地位，政策自主性高， 抗壓性高)	成本較高 (僅有弱勢地位，政策自主性低， 抗壓性低)
對制度化的影響	對制度建立階段有利，對制度深化階段不利。	對制度建立階段不利，對制度深化階段有利。

## 陸、類似改革窠議、不同結果：中蘇共發展軌跡的比較

接下來，我們就把焦點放到中共、蘇共兩個案例上。為了凸顯領導人主要權力來源對制度發展軌跡的影響，本文將先回答「中共通過制度建立階段的試煉，蘇共卻無法通過」的問題，再單獨說明「中共在制度深化階段，繁衍更多的規範」的原因。

中共在進入制度建立階段時，正是由「個人權威型」領導人掌權。鄧小平、陳雲、葉劍英、李先念等人是具有歷史功勳（革命建國、結束文革）的革命世代領導人，在黨政軍各部門擁有許多曾經生死與共的舊部，並身兼政治局常委、軍委主席多項重要職務。由於同時擁有崇高的個人威望與重要的職務權力，他們與「推舉人團」（當時

仍為革命世代幹部)之間的權力關係非常不對等。此外,鄧小平、陳雲等革命元老同意廢除幹部終身制,推動集體領導體制,並且規定少數革命世代的領導人(即他們自己)不受退休年齡的限制,以免出現他們之間爆發「誰退誰不退」的衝突。1980年代初期革命元老們達成改革協議,並保障切身利益之後,權益受損(被強迫限齡退休)的其他老幹部無法組成一個新的多數聯盟,抗拒退休制度的建立。

當然,無法組成新的多數聯盟並不意味老幹部沒有反彈的聲音。為了降低老幹部的不滿情緒,鄧小平等人還重新塑造社會價值,讓大家接受幹部退休制度的合理性與正當性。單純的推動公共政策需要國家強制力的持續介入,方能確保執行效果。當公共政策背後的意涵轉變成社會價值時,就能降低對強制力的依賴。<sup>⑧</sup>此時,當事人若不順從,不但要面對國家的強制執行,還要面對社會異樣眼光的壓力。當時中共採取的具體作法包括成立中央級和省級顧問委員會,做為老幹部邁向完全退休的轉接站、維持退休老幹部的政治待遇、提高老幹部的離退津貼、公開表揚老幹部退休行為等等。同時,退休制度讓中青年幹部成為受益者,使得他們成為該政策的最佳執行者。隨後老幹部們不是辦理離休,就是退居二線崗位。由於鄧小平等人非常長壽,中共有十餘年時間進行幹部世代交替的工作,也把幹部退休政策內化為正確的社會價值觀。

蘇共與中共的情形正好相反。蘇共在後史達林時期數度進入制度建立階段,但制度建立者都屬於「職務權力型」領導人。史達林在其統治時期大肆殺戮革命世代領導人(參與1917年十月革命,在列寧時代擔任要職的老布爾什維克黨員),能夠在1950年代以後繼續活躍政壇的革命元老已經很少。<sup>⑨</sup>舉例來說,1919年至1935年間選出的31位政治局委員中,有20人在1930年代的大整肅中被殺害。<sup>⑩</sup>極少數成為史達林親信而殘存下來的革命世代領導人,如莫洛托夫、卡岡諾維奇等人,又在1957年以後又被赫魯曉夫鬥倒失勢。因此,在赫魯曉夫時代以後,蘇聯完全由「職務權力型」領導人掌權,沒有出現革命元老重返權力中心或是幕後干政的情形。

由於缺少堅實個人權威,赫魯曉夫與戈巴契夫推動改革的過程中都面臨同樣的問題——在推動制度建設的過程中,無法在「推舉人團」中維持穩定的多數聯盟。儘管他們一度在主席團(或政治局)中形成多數聯盟,但這個聯盟在推動改革過程中逐漸

註<sup>⑧</sup> 麥尼(Melanie Manion)曾指出將公共政策與社會價值標準結合在一起的方法,包括把新政策與現有價值觀連結起來、論證新政策的合理性、頒布符合新政策的示範性法規或工作綱要、樹立順從新政策的典範性人物、建立誘因機制鼓勵執行新政策者,並懲罰不執行者。見Melanie Manion, *Retirement of Revolutions in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993), pp. 32~42.

註<sup>⑨</sup> Peter Kenez, *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End*, pp. 106~110; Martin McCauley, *The Soviet Union, 1917-1991*, 2nd edition (New York: Longman, 1993), pp. 100~108; David M. Kotz、Fred Weir 著,曹榮湘、孟明歧等譯,《來自上層的革命:蘇聯體制的終結》(北京:中國人民大學出版社,2002年),頁28、36。

註<sup>⑩</sup> 關於史達林大整肅情形,參見魏澤煥,《蘇共興衰透視》,頁186~196;丁篤本,《蘇聯政體與官制史》,頁141~144;Robert Conquest, *The Great Terror: Stalin's Purge of the Thirties*, revised edition (New York: Collier Books, 1973)。



瓦解，使得他們喪失主導政局發展的能力。

赫魯曉夫上台之後就大規模替換領導幹部，時間甚至早於幹部更替制納入黨章之前。1957年赫魯曉夫靠著中委會支持，擊敗馬林科夫等政敵。自此他掌握大權，提拔許多親信進入主席團。然而，他與主席團（即政治局）成員之間、他與「推舉人團」之間的權力關係相對平等。舉例來說，赫魯曉夫和他的親信幾乎都是在史達林統治時期開始竄起，可說是大整肅的受益者。在赫魯曉夫掌權後才嶄露頭角的人反而較少。當赫魯曉夫的政策（特別是幹部更替制）嚴重損害中央與地方領導幹部的仕途與特權時，他們反過來聯合罷黜赫魯曉夫。

1961年蘇共二十二大選出的主席團中，庫西寧（1881年生）、什維爾尼克（1888年生）、赫魯曉夫（1894年生）、米高揚（1895年生）四人出生於1900年之前，其餘近十五人均在1902至1917年之間出生。<sup>⑧</sup>由於赫魯曉夫在主席團中的親信比他年輕8歲至23歲，因此當時蘇共領導班子並無嚴重老化的問題。在共黨體制中，幹部職位不但涉及仕途發展，還與幹部享受的經濟特權有關。一旦喪失職務，將連同失去住房、醫療、購物等等特權。赫魯曉夫的幹部更替制損及親信的仕途發展，再加上他對於離職幹部沒有政治安排，導致多數聯盟瓦解。1964年密謀罷黜赫魯曉夫的核心分子包括許多他拔擢的幹部，也包括許多曾在1957年「反黨集團」事件中力挺赫魯曉夫的人，其中布里茲涅夫還是赫魯曉夫親自選定的接班人選。反對赫魯曉夫的主席團成員結合軍隊、特務系統、地方領導幹部，在「推舉人團」中形成絕對多數，罷黜赫魯曉夫。因此，儘管1957年赫魯曉夫獲得中央委員會支持，打敗馬林可夫等「反黨集團」，但中央委員會反而在1964年同意罷黜他。

戈巴契夫的情形和赫魯曉夫極為相似。戈巴契夫1985年上台以後大量淘汰布里茲涅夫和契爾年科的追隨者（主要是年邁的幹部），甄補安德洛波夫和戈巴契夫的支持者（主要是較年輕的幹部）擔任要職。與他角逐總書記寶座的羅曼諾夫也於1985年7月被解除所有職務，被迫退休。本文前面敘述蘇共高層政治演變軌跡時曾經指出，到了1986年蘇共二十七次召開時，他已經更替蘇共政治局三分之二的成員，甚至在新選出的中委會中有40%的成員是第一次當選。

然而，提拔盟友、親信進入政治局或擔任要職，並未讓戈巴契夫擁有穩定的多數聯盟。當他的改革政策（差額選舉、幹部任期制等）削弱蘇共的權力基礎，引起黨內不同意見時，他的多數聯盟便開始瓦解。戈巴契夫執政初期建立的多數聯盟逐漸向保守（維持蘇共一黨統治與蘇聯統一）和激進（支持民主化與市場經濟）兩個方向崩解，他自己反倒成為少數派。舉例來說，利加契夫在選舉總書記時支持戈巴契夫，是後者的盟友。戈巴契夫上台後委以「第二書記」的地位，但最後兩人意見不合，分道揚鑣。在被迫離開權力中心之前，利加契夫是保守派的代表性人物。葉爾辛被戈巴契夫提拔為中央書記處書記、政治局後補委員，但最後兩人形同水火。前者成為激進改革派的領袖，終結戈巴契夫與蘇聯的政治生命。1991年8月發動政變的主謀者，如副總統亞

註⑧ 蘇共領導人出生資料係由筆者整理蒐集。

納耶夫、總理帕夫洛夫、國防部長葉佐夫、內政部長普戈、國家安全委員會主席克留奇科夫等人，也是戈巴契夫一手提拔出來的幹部，最終成了保守派的核心分子。

由此可見，無論赫魯曉夫、戈巴契夫提拔多少盟友親信進入主席團（政治局）或是中委會，任命他們擔任重要職務、把多少政敵趕出重要領導機構，他們都無法改變一件事實——做為「職務權力型」領導人，他們和「推舉人團」之間的關係是真正的「相互責任」。當他們的制度改革損及「推舉人團」成員的利益時，僅僅憑藉職務權力無法紓解反對聲浪，有效維持多數聯盟。因此，就算他們的改革政策在初期順利獲得多數支持，成為黨綱、黨章之一部分或是中委會決議，最後還是無法通過制度建立階段的考驗。

接下來我們的焦點回到中共身上，回答為什麼中共在制度深化階段繁衍更多規範。中共在 1990 年代中期進入制度深化階段。當鄧小平、陳雲等人陸續逝世時，絕大多數革命元老不是已經過世，就是年邁身體不佳，無力重返第一線領導崗位。舉例來說，在六四事件中扮演重要角色的八大老中，有七人於 1992 年至 1997 年之間過世或失勢。<sup>②</sup>因此，鄧小平死後，已經沒有革命元老有意願、有能力扭轉鄧小平確立的制度精神（廢除終身制與集體領導）。

1980 年代末期江澤民等後革命世代領導人接掌大位時，革命元老仍然繼續幕後操控政局。政治局常委們背後各有各的元老支持，誰也無法扳倒對方。等到 1990 年代中期他們真正掌權後，都屬於「職務權力型」領導人，彼此之間的權力地位較為平等，政治經歷也旗鼓相當，政治局常委會因而呈現「多頭馬車」的權力格局。在這種情形下，領導人必須依賴協商、妥協進行決策。領導人除非取得共識，否則不易推翻已經建立的制度精神。於是，「多頭馬車」的權力格局成為制度建立者退場之後，繼續支撐制度精神的動力。<sup>③</sup>制度規範累積之後，又有助於穩定「多頭馬車」的格局。因此，逐漸形成「多頭馬車」權力格局、制度規範相互強化的機制。

在此同時，經過十餘年的推動，廢除終身制、集體領導已經成為主流價值觀，成為既存制度繼續深化的輔助力量。這些新的價值觀在 1980 年代受到部分政治現實的壓抑，如幹部退休制度不適用於少數革命元老、退休元老干預現任領導人集體決策等等。但革命元老凋零之後，這些價值觀與「多頭馬車」格局相互呼應，強化維護制度精神的動力。這些發展都增加了領導人背離原有制度精神的困難度。因此，成文規定和不成文規範、慣例容易環繞在制度精神周圍繁衍、累積。

舉例來說，1997 年江澤民以年齡因素逼退喬石之後，「70 歲劃線離退」就成了領導人退場的先例。如果總書記想要推翻此一慣例，不但違反「廢除終身制」的社會價值，更重要的是，這種做法很難獲得政治局常委會多數支持。由於任命制的關係，即使總書記的主要權力來源為職務權力，權力仍會逐漸集中。要遏制權力過分集中，必須透過年齡限制或任期限制機制，防止他在沒有限制的期間內，透過任命制掌控整

註② 寇健文，**中共菁英政治的演變**，頁 146～147。

註③ 寇健文，**中共菁英政治的演變**，頁 264～266。

個領導班子與「推舉人團」。<sup>④</sup>因此，除非找到另一個替代方案（如以任期限制代替年齡限制），否則將危及集體領導的穩定。

如果總書記可以不斷連任，而其他政治局常委必須受到 70 歲劃線離退的拘束，政治利益受損的後者必然不願意支持這個改變。就算總書記和其他政治局常委都可以不斷連任，因總書記握有最多資源、較少的限制，他的權力成長速度仍會超過其他常委，依舊不利於後者。<sup>⑤</sup>此外，江澤民時代其他政治局常委均非江的親信（頂多是盟友），升遷仕途完全不靠江澤民提攜，故不須要以鞏固江澤民地位來保障自己的仕途。江澤民又是「職務權力型」領導人，沒有崇高的個人威望，無法在缺乏共識的情形下恣意破壞現有制度。在總書記長期掌權不利於集體利益，又無助於個人利益的情形下，多數常委必定會以廢除終身制為名義，中斷總書記累積權力的期間。這說明江澤民為何無法在十六大時續任總書記。預期的是，江澤民陸續交出總書記、國家主席與軍委主席之後，這個先例又會影響將來胡錦濤的退休時間。

## 柒、主要權力來源改變對派系政治的衝擊

了解中蘇共高層政治路徑差異的原因後，我們接下來要回答兩個問題：成文規則和不成文規範不斷繁衍後，對中共高層政治產生什麼影響呢？由於制度化是一個可以逆轉的過程，逆轉會在什麼條件下出現呢？儘管制度化仍在繼續進行中，我們認為主要權力來源的改變與制度化的現有成果已經改變中共菁英政治的原貌，不但縮短派系生命週期，幹部較常變換所屬派系，也阻礙強人政治的出現。

首先，主要權力來源的改變中斷了領導人與追隨者之間「保護——忠誠」關係的循環再生。派系政治的基本特徵是領導人提供政治保護，換取其追隨者對他個人的政治效忠。在 1980 年代，少數革命元老坐擁崇高個人威望，並且以「保護者」的身分去支配年輕的第一線領導人。其中最明顯的例子就是鄧小平與胡耀邦、趙紫陽的關係。這群革命元老在退休之後，仍繼續為追隨者提供政治保護，換取追隨者的政治支持。

然而，在 1990 年代中期之後，職務權力與個人權威的重要性出現變化，嚴重弱化退休領導人保護追隨者的能力。退休的「職務權力型」領導人儘管可以利用勸服或施壓等方式影響現任領導人，但已經無法否決後者的決策。既然退休領導人無法逼迫現任領導人實踐其政治承諾，就很難繼續保護追隨者的政治利益。在原有派系領導人的保護傘消退之時，許多追隨者會伺機投靠新的派系領導人。很明顯的，這些新的派系領導人具有任免、輪調幹部的職務權力。換句話說，在新任領導人運用職務鞏固權力過程中，退休領導人的影響力將逐漸被瓦解。派系在原有領導人喪失正式職位後，便會出現樹倒猢猻散的現象。

註④ 布里茲涅夫就是在沒有期限的情形下，花了十多年集中權力，破壞集體領導原則。

註⑤ 國務院總理、常務副總理、人大委員長等職務還必須受到兩屆十年的任期限制。

與 1980 年代相比，派系成員（特別是正部級以下成員）轉換效忠對象的情形則會大幅增加。我們除了要考慮各種傳統的私人關係之外，還必須考慮「西瓜效應」——原屬某派系的現任幹部爲了仕途發展，趕快利用機會表達對新任領導人的效忠。新任領導人爲求盡快鞏固權力，也樂於接收從退休領導人派系投靠過來的幹部。由於原有派系版圖在領導人退休後很快產生變化，中共派系的生命週期在 1990 年代中期之後已經縮短。這說明當江澤民把重要黨政職務陸續交給胡錦濤之後，爲什麼前者的權力資源就會逐漸消失，後者的權力資源則不斷增加。十六大之後的兩年中，中共高層政治逐漸從一個中心（江澤民），轉變爲兩個中心（江澤民、胡錦濤），再轉變爲一個中心（胡錦濤）。

其次，主要權力來源從個人權威轉移到職務權力，使得強人政治不易再現。對共黨國家的領導人來說，他們之間的權力分配是一個週而復始的循環。新領導班子即位之初，各領導人的權力相對平等。但一段時間之後，權力逐漸朝向少數一兩位領導人集中，權力分配因此越來越不平均。<sup>⑥</sup>在 1980 年代，中共領導人可以無期限地聚集權力。他們在獲取重要職位前，便因擁有革命建國功勳而樹立崇高的個人權威。在辭去正式職務之後，又可以藉由強大的個人威望繼續發揮決策影響力。少數領導人甚至凝聚足夠權力摧毀集體領導，導致強人政治的出現。

1990 年代中葉之後，職務權力的重要性增加。藉由 70 歲劃線退休的機制縮短個別領導人累積權力的時間，強人政治已不易重現。首先，由於缺少重大歷史功勳，擔任政治局常委的「職務權力型」領導人擁有比較薄弱的權力基礎，需要較長的時間去鞏固領導地位。其次，他們在喪失主要的政治職位後，不太可能繼續擴充自己的權力。第三，高層領導人控制各自獨立的官僚機構。這使得各領導人之間的關係頂多屬於盟友關係，彼此地位相對平等，而非主從關係。最明顯的例子就是 1989 年江澤民上台迄今，中共政治局常委沒有一人是另一位現任常委的保護者，也沒有一位常委的仕途發展是靠另一位常委提拔。但在 1980 年代，鄧小平提拔胡耀邦、趙紫陽擔任政治局常委，他們之間的關係則是主從關係，而非同僚關係。

在這種情形下，中共領導班子中還是會產生出一位權力較大的領導人，但他也只能算是「同儕中的第一人」，而非政治強人。他必須和其他領導人協商妥協。更重要的，他缺乏背離既存的慣例與從規範中脫離的力量，無法改變多數高層已經建立的政治共識。

儘管中共派系政治仍然存在，並沒有消失，但派系運作必須在現有制度規範的框架中進行。這一點正是當今中共派系政治與 1980 年代的最大差別。此時，制度化的發展可能是權力鬥爭的副產品，未必是領導人主觀意願的實現。權力鬥爭仍扮演重要角色，但獲勝的一方缺少片面撕毀協議的能量。雖然協議本身是權力鬥爭的產物，它

註⑥ 參見 Lowell Dittmer, "The Changing Shape of Elite Power Politics," p. 60.

卻往往成爲下一回合權力鬥爭的規範，制約領導人未來的行爲。最典型的例子就是領導人「70歲劃線離退」原則的建立與發展。儘管1997年喬石退休是權力鬥爭的產物，他的退休卻產生影響深遠的意外結果（unintended consequence）。年齡限制突破原來僅適用於省部級層級以下幹部的範圍，朝領導人層級發展。

在權力角逐者缺少實力推翻現存規範的情形下，權力鬥爭由零和遊戲（暴力權力鬥爭）轉化爲非零和競賽（和平權力鬥爭），進一步強化制度存在的價值。換言之，在這個過程中，已建立的制度精神受到現實政治的強化，強化後的制度規範又約束日後權力鬥爭的激烈程度與進行方式。再加上幹部退休、集體領導等原則逐漸成爲主流的價值標準，無形中增強制度發展的力量。此時制度化已經逐漸進入「鎖入」（lock-in）的狀態，個別領導人想擺脫既有制度的難度更高。<sup>⑧</sup>

最後，「職務權力型」領導人比較不容易推動大規模改革，特別是損及「推舉人團」成員利益的改革。在制度深化階段，路徑依賴造成相關規範環繞在制度精神周圍不斷出現，也使得高層政治的不確定性降低。然而，從第三節的討論中可以發現，進行大規模改革的空間已隨之縮小。在「相互責任」的權力框架下，以「個人權威型」領導人比較可能完成符合國家社會需要，但損及「推舉人團」利益的政改。「職務權力型」領導人就很難推動類似的政改，否則容易造成多數聯盟的瓦解。儘管團結的領導班子或許可以抵擋高級幹部的反彈與壓力，然而這並不是一件容易的事。畢竟領導班子成員之間的權力關係相對平等，爭奪最高領導職務的慾望可能會掩蓋共體時艱、相忍爲國的需要。根據這個推論，胡錦濤推動的政改措施，如黨內民主、高官問責制、基層選舉、審計監督等等，恐怕都會具有謹慎、保守、漸進的基本性質。<sup>⑨</sup>

不過，制度是存在於不斷變動的情境之中，因此制度的穩定就需要適當力量的支撐。一旦環境劇烈變遷，就容易造成制度變遷。由於中共高層政治制度化的動力來自領導人主要權力來源的轉變，我們可以推論一旦個人威望的重要性再度超越職務權力，

註⑦ 但對於現有制度尚未規範的地方，模糊空間仍然存在，此時權力較量將成爲創造先例的關鍵。

註⑧ 國內部分學者曾經指出中共政治改革的侷限性，但未能充分解釋這種侷限性產生的原因。舉例來說，趙建民、張執中曾以組織內捲化的觀點，說明中共爲了繼續堅持一黨執政地位、民主集中制等基本原則，導致提昇黨內民主、黨的社會階層代表性時面臨很大的侷限性。「組織內捲化」現象確實存在，但他們沒有說明造成內捲化的動力爲何。見趙建民、張執中，「組織內捲與列寧式政黨的調適與變遷：中國共產黨個案分析」，*人文及社會科學論叢*，第17卷第2期（2005年6月），頁299~341。徐斯儉提出「政治最小化改革」的觀點，認爲中共政改只是因應經改需要而做的基本措施，無意更動黨國體制的本質。他認爲中共不會主動進行大規模政改的原因，一方面是改革者會受到黨內強硬派的質疑，另一方面是擔心重蹈蘇聯瓦解的覆轍。見徐斯儉，「中國大陸九〇年代以來之政治改革與制度變遷」，*中國大陸研究*，第44卷第5期（2001年5月），頁1~29。「政治最小化改革」的觀點也指出中共政改的侷限性，但該文無法說明爲何改革者無法抗拒、忽視強硬派質疑大規模政改的原因。本文的觀點從領導人維持多數聯盟的成本切入，正好補充徐斯儉的觀點。

制度化的過程就可能出現逆轉。舉例來說，胡錦濤若能建立重大歷史功勳，例如帶領民衆打贏一場主要戰爭，他的歷史功勳就可能提供強大的個人威望，足以推動大規模政改。一旦他掌握堅實的個人威望，又有成爲獨裁者的野心，此時反而會破壞制度化自我強化的機制。

## 捌、結 論

如同前言提到的，本文的目的在於解釋中共高層政治出現制度化的原因，並闡述制度化對未來高層互動產生的影響，以及制度化逆轉的條件。爲了提高解釋的完整性與正確性，本文以蘇共個案做爲中共個案的對照案例。中蘇兩國擁有類似的政治體制、相近的改革動機與芻議，卻出現不同的發展結果。中共高層政治演變的軌跡可稱爲「制度堆積」，蘇共則可稱爲「制度耗散」。在中共個案中，廢除終身制（以年齡限制爲主）、集體領導等鄧小平等人奠定的制度精神在他們離開政壇後繼續繁衍、累積。在蘇共個案中，廢除終身制（以任期限制爲主）、集體領導等核心概念多次被提出，卻出現人亡政息的結局。

對於兩國發展軌跡歧異的解釋與制度化的政治影響，本文通過回答下列四個問題來提出答案。這四個問題分別是：

1. 爲什麼中共成功通過制度建立階段的試煉，蘇共卻無法通過？
2. 什麼動力讓中共在制度深化階段繁衍更多的規範？
3. 成文規則和不成文規範不斷繁衍後，對中共高層的互動產生什麼影響？
4. 在什麼條件下制度化會出現逆轉？

經過中蘇兩國比較分析之後，本文認爲中蘇共高層政治出現路徑歧異的關鍵在於領導人主要權力來源的差別——個人權威或是職務權力。在中共個案中，「個人權威型」領導人扮演制度建立者的角色。擁有堅實個人權威與職務權力的他們比較容易維持多數聯盟，可以推動對國家發展長期有利，但損及高級幹部權益的改革政策。當主要領導人對改革方向都具有共識的時候，尤其如此。等到制度建立者退場以後，由「職務權力型」領導接掌大位。他們缺少堅實的個人權威，容易形成穩定的多頭馬車權力格局，與鄧小平奠定的制度精神相符，有助於制度化發展。此外，中共同時塑造與改革芻議相符的社會價值，因而增加日後領導人背離制度精神的困難。在蘇共個案中，制度建立者都是屬於「職務權力型」領導人。缺少崇高個人權威的他們比較不容易維持多數聯盟。當他們推動不利於「推舉人團」權益的改革時，多數聯盟逐漸瓦解，制度改革也以失敗收場。

在中共個案中，領導人主要權力來源的變化中斷了領導人與追隨者之間「保護——效忠」關係的循環再生，嚴重弱化領導人退休後保護追隨者的能力，導致派系生命週期的縮短，也造成強人政治不易再現。不過，制度是存在於不斷變動的情境之中，

因此制度的穩定需要適當力量支撐。由於現階段中共高層政治制度化的動力來自領導人以職務權力為主要權力來源，一旦個人威望的重要性再度超越職務權力，制度化的過程就可能出現逆轉。

\* \* \*

(收件：95年2月13日，接受：95年4月13日；責任校對者：莊家梅)

# The Evolution of the Communist Leadership in China and the Former Soviet Union: Trajectory, Dynamics and Impact

*Chien-wen Kou*

Associate Professor  
Department of Political Science  
National Chengchi University

## Abstract

This paper answers the question of why institutionalization of leadership replacement and decision-making occurs in a few communist regimes while others do not experience similar developments by comparing and contrasting China and the Soviet Union. The difference in top leaders' main power source - personal authority or institutional power - is the key factor in answering the question. Leaders with strong personal authority are best institutions for founding because they have earned prestige and trust from followers through the process of establishing their historical feat. This gives leaders the capacity to ease objections to new rules and norms from peers and subordinates. However, rules and norms are more likely to accumulate only if successors are leaders with institutional power as the main power source. The Chinese case fits this pattern while the Soviet case does not.

**Keywords:** institutionalization; elite politics; leadership replacement; decision-making; China; the Soviet Union



## 參考文獻

- 丁篤本（1999），《蘇聯政體與官制史》，湖南：湖南師範大學出版社。
- 中共中央文獻研究室主編（1987），《十一屆三中全會以來重要文獻選讀》（上册），北京：人民出版社。
- 王承宗（1988），「蘇聯共產黨第十九次黨代表會議研析」，《問題與研究》，27：12，16。
- 王貴秀（1995），《論民主和民主集中制》，北京：中國社會科學出版社。
- 王長江、姜躍等著（2002），《現代政黨執政方式比較研究》，上海：上海人民出版社。
- 尹慶耀（1990），「戈巴契夫繼承的遺產和面臨的難題」，《問題與研究》，30：3，60。
- 邢廣程（1998），《蘇聯高層決策70年》，第四冊，北京：世界知識出版社。
- 吳玉山（1995），《共產世界的變遷：四個共黨政權之比較》，台北：東大圖書公司。
- 吳思（2004），《隱蔽的秩序—拆解歷史弈局》，海口：海南出版社。
- 吳國光（1997），《趙紫陽與政治改革》，台北：遠景出版事業公司。
- 李銳（2001），「耀邦去世前的談話」，《當代中國研究》（美國），75，36-37。
- 周尙文、葉書宗、王斯德（2002），《蘇聯興亡史》，新一版，上海：上海人民出版社。
- 邵明英（2002），「蘇聯權力監督機制演變的歷史考察及啓示」，《華北電立大學學報》（社會科學版），1，62。
- 《俄共第二十二次代表大會重要報告及決議彙編》（上册）（1956），台北：陽明山莊。
- 施九青（2002），《當代中國政治運行機制》，第二版，濟南：山東人民出版社。
- 胡鞍綱（2003），「黨的『十六大』與中國走向」，胡鞍綱、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。
- 徐斯儉（2001），「中國大陸九〇年代以來之政治改革與制度變遷」，《中國大陸研究》，44：5，1-29。
- 格·阿·阿爾巴托夫著，徐葵等譯（1998），《蘇聯政治內幕：知情者的見證》，北京：新華出版社。
- 張文正主編（1999），《黨的領導概論》，修訂本，北京：中共中央黨校出版社。
- 陳瑞生、龐元正、朱滿良主編（1992），《中國改革全書（1978-1991）：政治體制改革卷》，大連：大連出版社。
- 梁錦文（1998），「越南新『三頭馬車』之分析」，《東南亞季刊》，3：3，14-22。
- 畢英賢（1986），「蘇共『二十七次』對上層權力結構的調整」，《問題與研究》，25：7，63-66。
- 畢英賢（1987），「蘇聯的經濟改革與『民主化』」，《問題與研究》，26：6，

39-40。

- 畢英賢主編（1989），《蘇聯》，增修版，台北：政大國關中心。
- 畢英賢（1990），「蘇聯的民主化與政治體制改革」，《問題與研究》，29：7，2。
- 陸南泉等主編（2002），《蘇聯興亡史論》，北京：人民出版社。
- 寇健文（2000），「政治繼承與共黨國家政權結構穩定性的比較研究」，《問題與研究》，39：3，57-74。
- 寇健文（2001），「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，《中國大陸研究》，44：5，1-16。
- 寇健文（2002），「權力轉移與『梯隊接班』機制的發展」，丁樹範主編，《胡錦濤時代的挑戰》，台北：新新聞文化事業公司，68-69。
- 寇健文（2005），《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978-2004》，再版，台北：五南圖書公司。
- David M. Kotz、Fred Weir 著，曹榮湘、孟明歧等譯（2002），《來自上層的革命：蘇聯體制的終結》，北京：中國人民大學出版社。
- 楊光斌（2003），《中國政府與政治導論》，北京：中國人民大學出版社。
- 甄曉英、張維克（1989），「對黨的領導人的監督設想」，《黨建文匯》（瀋陽），1989年1月30-31日，複印報刊資料，中國人民大學書報資料中心，1989年3月，157。
- 趙建民、張執中（2005），「組織內捲與列寧式政黨的調適與變遷：中國共產黨個案分析」，《人文及社會科學論叢》，17：2，299-341。
- 劉克明、金輝主編（1990），《蘇聯政治經濟體制七十年》，北京：中國社會科學出版社。
- 魏澤煥（1998），《蘇共興衰透視》，廣東：廣東人民出版社。
- 《關於蘇聯共產黨綱領的報告》（1961），《新華月報》，206，174-175。
- 《蘇聯共產二十二次黨章》（1961），《新華月報》，206，179。
- 《蘇聯公佈蘇共第十九次代表會議六項決議》（1988），《新華月報》，525，173。
- 《文匯報》（香港）
- 《世界日報》（舊金山）
- 《十六屆中央政治局工作規則》，《人民網》（北京），2002年12月3日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20021203/879655.html>。
- Abuza, Zachary (1998), "Leadership Transition in Vietnam since the Eighth Party Congress: The Unfinished Congress," *Asian Survey*, 38: 12, 1105-1121.
- Bachman, David (2001), "The Paradox of Analysing Elite Politics under Jiang," *China Journal*, 45, 95-100.
- Barnett, A. Doak (1985), *The Making of Foreign Policy in China*, Boulder, Colorado: Westview.

- Bendix, Reinhard (1977), *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Berkeley, California: University of California Press.
- Beresford, Melanie (1988), *Vietnam: Politics, Economics, and Society*, New York: Pinter.
- Bo, Zhiyue (2005), "Political Succession and Elite Politics in Twenty-First Century China: Toward a Perspective of 'Power Balancing'," *Issues & Studies*, 41: 1, 162-189.
- Collier, David (1991), "The Comparative Method," in Dankwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson, (eds.), *Comparative Political Dynamics*, New York, NY: Harper Collins Publishers.
- Collier, David (1996), "Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research" *World Politics*, 49: 1, 56-91.
- Conquest, Robert (1973), *The Great Terror: Stalin's Purge of the Thirties*, revised edition, New York: Collier Books.
- Dogan, Mattei and John Higley, (eds.) (1998), *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Dittmer, Lowell (1978), "Bases of Power in China: A Theory and Analysis of the Fall of the 'Gang of Four'," *World Politics*, 31: 1, 26-60.
- Dittmer, Lowell (1995), "Chinese Informal Politics," *China Journal*, 34, 1-34.
- Dittmer, Lowell (2001), "The Changing Shape of Elite Power Politics," *China Journal*, 45, 53-67.
- Dittmer, Lowell (2004), "Leadership Change and Chinese Political Development," in Yun-han Chu, Chih-cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese Leadership: Challenges and Opportunities after the 16th Party Congress*, New York: Cambridge University, 10-32.
- Fewsmith, Joseph (2002), "Generation Transition in China," *Washington Quarterly*, 25: 4, 23-35.
- Fewsmith, Joseph (2003), "The Sixteen National Party Congress: The Succession that Didn't Happen," *China Quarterly*, 173, 1-16.
- Field, Lowell and John Higley (1985), "National Elites and Political Stability," *Research in Politics and Society*, 1, 6-10.
- Field, G. Lowell, John Higley, and Michael G. Burton(1990), "A New Elite Framework for Political Sociology," *Revue Europeenne des Sciences Sociales*, 28, 153-162.
- Geddes, Barbara (2003), *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hibbing, John R. (1988), "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons," *American Journal of Political Review*, 32: 3, 707-710.
- Higley, John, Jan Pakulski and Wlodzimierz Wesolowski, (eds.) (1998), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, London: Macmillan.

- Higley, John and György Lengyel, (eds.) (2000), *Elites after State Socialism: Theories and Analysis*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Huntington, Samuel P. (1965), "Political Development and Political Decay," *World Politics*, 17: 3, 386-430.
- Kalyvas, Stathis N. (1999), "The Decay and Breakdown of Communist One-party Systems," *Annual Review of Political Science*, 2, 323-343.
- Kenez, Peter (1999), *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End*, New York: Cambridge University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Berba (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton UP.
- Li, Cheng (2001), "China's Political Succession: Four Myths in the U.S.," *Foreign Policy in Focus*, 2.
- Lijphart, Arend (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, 65: 3, 682-693.
- Manion, Melanie (1993), *Retirement of Revolutions in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- McCauley, Martin (1993), *The Soviet Union, 1917-1991*, 2nd edition, New York: Longman.
- Nathan, Andrew (2003), "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, 14: 1, 6-17.
- Ninh, Kim (1989), "In the Era of Renovation: Leadership and Security in Vietnam," *Contemporary Southeast Asia*, 11: 2, 213-135.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Pike, Douglas (1989), "Origins of Leadership Change in the Socialist Republic of Vietnam," in Raymond Taras, (ed.), *Leadership Change in Communist States*, Boston: Unwin Hyman.
- Pike, Douglas (1992), "Vietnam in 1991: The Turning Point," *Asian Survey*, 32: 1, 74-81.
- Przeworski, Adam and Henry Teune (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: John Wiley & Sons.
- Putnam, Robert D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Roeder, Philip G. (1992), *Red Sunset: The Failure of the Soviet Union*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Shambaugh, David (2001), "The Dynamics of Elite Politics during the Jiang Era," *China Journal*, 45, 101-111.
- Shirk, Susan L. (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley and

- Los Angeles, California: University of California Press.
- Shirk, Susan L. (2001), "Will the Institutionalization of Party Leadership Survive the 2002-03 Succession?" *China Journal*, 45, 139-142.
- Shirk, Susan L. (2002), "The Delayed Institutionalization of Leadership Politics," in Jonathan Unger, (ed.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Sisson, Richard (1972), "Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration," in Allan Kornberg, (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York: D. McKay.
- "Supreme Soviet Meets: Podgorny Replaces Mikoyan," (1965), *The Current Digest of the Soviet Union*, 17: 49, 5.
- Teiwes, Frederick C. (1995), "The Paradoxical Post-Mao Transition: From Obeying the Leader to 'Normal Politics'," *China Journal*, 34, 44-51.
- Thayer, Carlyle A. (2002), "Vietnam in 2001: the Ninth Party Congress and After," *Asian Survey*, 42: 1, 81-89.
- Thelen, Kathleen (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, Kathleen (2002), "How Institutions Evolve," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 225-228.
- Womack, Brantly (1997), "Vietnam in 1996: Reform Immobilism," *Asian Survey*, 37: 1, 79-87.
- Wu, Yu-shan (2004), "Jiang and After: Technocratic Rule, Generational Replacement and Mentor Politics," in Yun-han Chu, Chih-cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese Leadership*, 69-88.
- Zang, Xiaowei (2005), "Institutionalization and Elite Behavior in Reform China," *Issues & Studies*, 41: 1, 204-217.
- Zhao, Suisheng (2004), "The New Generation of Leadership and the Direction of Political Reform after the 16th Party Congress," in Yun-han Chu, Chih-cheng Lo, and Ramon H. Myers, (eds.), *The New Chinese Leadership*, New York: Cambridge University, 33-68.
- Zheng, Shiping (2003), "Crossing the Political Minefields of Succession: From Jiang Zemin to Hu Jiantao," in John Wong and Zeng Yongnian, (eds.), *China's Post-Jiang Leadership Succession: Problems and Perspectives*, Singapore: Singapore University Press and World Scientific, 63-66.
- Zheng, Yongnian and Liang Fook Lye (2003), "Elite Politics and the Fourth Generation of Chinese Leadership," *Journal of Chinese Political Science*, 8: 1 & 2, 65-86.