政治科學論叢／第四十四期／民國 99 年 6 月／頁 105～144

解釋中國大陸省級的政治改革：
「政績／派系」模式的思考

蔡文軒*

摘　要

本研究主要是從「理論建立」的角度，對於中國大陸省級的政治改革，提出一套整體的解釋。筆者提出「政績／派系」模式，做爲本文的主要解釋架構。在「政績」的表現上，主要包括「小康社會」（經濟發展）和「和諧社會」（社會維穩）兩項，省級的「初始條件」，會讓省級領導人選擇不同的政改模式。在經濟不富裕的省份，領導人主要推動人事制度改革，以追求「和諧社會」的政績；而經濟富裕省份的領導，則傾向推動行政改革，以追求「小康社會」的政績。本文分別用四川、廣東的個案，佐證以上的論點。其次，在江蘇的個案，該省爲富裕省份，但省級領導卻推動人事改革，主因是胡錦濤希望該省能進行這方面的改革，以在東部省份當中，建立一個「和諧社會」的樣版。此外，在「派系」的解釋上，本文認爲採取激進政治改革的省級領導人，都是中央領導人的「派系」，中央領導人和省級領導之間的扈從關係，使得該省份較有可能出現激進的政治改革。中央領導人藉由「派系政治」的運作，來降低改革的風險性，是爲「中國模式」的一大特色。

關鍵詞：社會維穩、派系、政績、政治改革、經濟發展

*國科會博士後研究員，E-mail: 94260501@nccu.edu.tw。
收稿日期：98 年 12 月 17 日；通過日期：99 年 5 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

在中共十五大的政治報告上，江澤民提出要以「鄧小平理論偉大旗幟」建設具有中國特色的社會主義（江澤民，2000：1）。當中共冠以領導人的姓名作爲指導理論的名稱時，不但象徵著意識型態的再造（Schurmann, 1968: 23-30）， 也象徵著一個時代的終結，更意味著中共即將開啓了另一波政治改革的「機會之窗」（windows of opportunity）。本研究的關懷，在於解釋中共中央推動政治改革後，爲何各省份的政改會出現不同的類型？本文希望對這個現象提出一套整體的因果解釋，並做出學理上的貢獻。

本文所討論的「政治改革」，係指「幹部人事制度」與「行政管理體制」。江澤民在中共十六大的報告，將當前中共的政治改革進程作了分類。[1] 本文係針對當中的「幹部人事制度改革」和「行政管理體制改革」進行討論。這兩項政治改革較涉及較爲具體的制度。但「幹部人事制度改革」和「行政管理體制改革」的內涵仍然過於空泛，且諸多制度——例如「國家公務員的公開選拔」或是「行政審批」等改革——對於政治體制的衝擊相當有限，因此意義並不重大。爲了進行有意義的研究，本文在「幹部人事制度」和「行政管理體制」的改革中，分別提出一項「硬制度」，[2] 作爲討論的指標。

---

1 江澤民將政治改革的議題，區分爲：堅持和完善社會主義民主制度、加強社會主義法制建設、改革和完善黨的領導方式和執政方式、改革和完善決策機制、深化行政管理體制改革、推進司法體制改革、深化幹部人事制度改革、加強對權力的制約和監督、維護社會穩定（2005：26-30）。

2 本文提到的「硬制度」，指的是該項制度包括兩個特色。其一，該制度對於幹部要達到社會維穩或經濟發展等政績而言，提供了更實質的效力。其二，該制度有運作上的風險。較之其他制度，這項制度存在著弱化黨國體制的可能性。以筆者所提到的「基層首長選制改革」，和「黨管幹部」的原則有可能相互抵觸；而筆者另外提到的「行政三分制」，則涉及行政權力和黨的權力，應如何有效區分與協作等問題。對於制度的推動者而言，這無疑存在更多的政治風險。換言之，「硬制度」存在著一種互爲矛盾的「困局」（dilemma）：它一方面能幫助領導人追求政績，但一方面由於存在著弱化黨國體制的可能性，因此容易衝擊到推動者的仕途。

臺灣大學學術期刊資料庫

「幹部人事制度」的「硬指標」爲「基層首長選制」，它涉及到若干「民主」的意涵。熊彼得（Joseph A. Schumpeter）認爲民主只是一個「方法」，是透過人民投票來建立競爭性的菁英政治（1976：271-282），這種思維影響了「後熊彼得」（post-Schumpeterian）時代的民主論述（Saward, 2003: 38-43）。鑑於「基層首長選制」的重要性，我們將探討基層地方首長（黨政「一把手」）的選舉方式是否曾出現變革，這包括「公推公選」和「公推直選」的選制改革。[3]

但即便地方層級出現「基層首長選制改革」，但我們仍很難將之視爲真正的「民主」，這基於兩個理由。其一，是該選制改革的層級過低，多爲鄉鎮一級。第二。該選制係針對「候選人」的層次進行多元推薦，但最後的人事決定權仍交由上級黨組織，以維繫「黨管幹部」的原則。該制度是中共政治改革中，和「民主」光譜相距較近的制度，但仍未觸及「民主」定義的底線。

另一個「硬制度」，則涉及「行政管理體制改革」，本文以「行政三分制」爲指標。西方國家對「行政管理體制改革」的重視，可以追溯到一九七〇年代興起的「新公共行政」（new public administration）。學者強調政府應透過與人民的互動，來適時解決民眾的需求，並達到社會公正的目標（Frederickson, 1980）。在一九八〇年代中期後，中共爲了深化經濟發展，而將思路轉移到行政改革。中共希望藉以確保政策執行的有效性和施政的合法性。有學者將這種訴諸於行政革新的政改模式，稱爲「行政民主」（黃天柱，2008）。本文認爲改革「行政管理體制」的目的，是增加政府效能，爲經濟的可持續發展做出配套。「行政管理體制改革」的重要制度，包括「行政審批改革」與「行政三分制」。所謂的「行政審批改革」

[3] 所謂的「公推」，就是對候選人的「公開推薦」。而「直選」則是由黨員或群眾來直接選舉候選人，再送交上級作決定。「公選」並非是「選舉」（election），而是「選拔」（selection）。「公選」只是「上級黨組織」的「公開選拔」（李凡，2003：16），它是一種上級的「面試」，這和公務員選拔制度的「競爭上崗」類似，只不過中共換了一個名詞去包裝，而造成多數學者的誤解。然則，「公選」（公開選拔）也帶有若干選舉的色彩，因爲即便是上級黨委的「公開選拔」，也必須由黨委投票決定出線的人選。因此，「公選」和「直選」的概念，很難一切爲二。但整體來說，「公推直選」的競爭性要高於「公推公選」。

臺灣大學學術期刊資料庫

是改變計劃經濟時期，上級管制太多審批事項的侷限，而將權力下放到下屬層級。「行政審批改革」在許多地方都曾試行，因此並不算是特殊的制度。

比較值得注意的「硬制度」是「行政三分制」。該制度將行政改革的進程更往前提了一層，試圖在行政領域之內，建立決策、執行、監督等專屬職權，以增加行政效能。但這種三分制的改革，勢必衝擊黨國體制的架構，例如決策權與機關黨委的職權化分爲何？監督權與紀委的關係如何界定？換言之，「行政三分制」是一個比「行政審批」更激進的改革。在目前大陸各省的試點，以廣東最爲積極。

本文所探討的政治改革爲「基層首長選制改革」和「行政三分制」。它們分別代表「幹部人事制度改革」和「行政管理體制改革」的「硬制度」，是一個較有意義的議題。本文的研究目的，在於解釋爲何大陸部分省份會率先推動「基層首長選制改革」或「行政三分制」？其背後的邏輯何在？吾人是否能提出一套完善的因果解釋？並藉由這項研究的發現，來反思「中國模式」的價值與意義。

貳、「比較政治」脈絡下的中國大陸

是什麼原因使得中國大陸的省份，會率先推動政治改革？現存理論是否難以解釋中國的現象？學界一直期待經濟發展所產生的「中產階級」，會對於政治發展產生影響。如果以此理論來分析，能否解釋中國大陸的政治改革？本節將以「基層首長選制改革」的推行地區，做爲探討的對象。筆者想探究：經濟發展良好之地區，是不是也產生最多的「基層首長選制改革」？

一、經濟發展的解釋：「中產階級」取向

學界對於經濟發展對於政治改革的關注，受到「現代化理論」的影響甚大。一言蔽之，該理論認爲經濟發展導致民主。最爲經典的著作之一是李普賽（Seymour M. Lipset）在一九五九年的文章，他明確指出經濟發展能導致民主化。在李普賽的定義中，經濟發展爲財富、工業化、城市化、

臺灣大學學術期刊資料庫

教育程度的平均值，他由此來論斷在經濟發展良好的「盎格魯－薩克遜」（Anglo-Saxon）國家以及西歐、北歐等國，其民主發展是較健全的（1959：75）。摩爾（Barrington Moore）則指出英、法、美的中產階級革命，反映出城市中產階級對於民主的的需求，因此經濟發展所產生的中產階級是推動民主化的要件（1966：413-432）。

經濟發展的內涵非常明確，學界慣以國民生產毛額（GNP）爲指標。杭廷頓（Samuel P. Huntington）指出在第三波民主化的國家當中，有一半的國家在一九七六年的平均國民生產毛額介於 1,000 美元至 3,000 美元之間，而 66 個非民主國家當中，有 58 個國家的 GNP 不足 1,000 美元（1991：62-63）。從現代化理論的角度而言，經濟發展提供民主化的先決要件。各國的政治發展理論爲我們研究中國大陸提供了一個視野，從比較政治的角度去看待中國大陸的發展，我們想要知道中國的現況是否也符合現代化理論的預期？

過去的文獻在探討中國大陸是否民主化的問題時，多直接從全國性的角度來論斷。美國學者季禮（Bruce Gilley）的論述肯定現代化理論的命題，他認爲中國經濟發展的快速，會使得中共從「發展性獨裁」（developmental dictatorship）政體轉型爲「發展性民主」（developmental democracy）（2004：207）。但這種觀點卻忽視了中國大陸各地存在巨大的歧異性。中國國情基本上是「一個中國，四個世界」，這當中包括了國民所得高於世界中等國家的地區，亦包括低於世界低收入國家的地區（胡鞍鋼、胡聯合，2005：46-47）。中國大陸各省經社條件的迥異，我們實在很難將中國大陸視爲整體相似的概念。

其次，中國的幅員過於遼闊。英國學者布拉莫爾（Chris Bramall）指出，單是一個四川的面積約等於一個法國，而四川在 1990 年的人口達到一億零七百萬，以歐洲的標準而言已經是一個大國（1993：10）。如果我們把每個省分都視爲一個「國家」，而各自擁有獨立的政治改革進程，那這些省份的經濟條件是否和民主化是否成絕對的正相關？本文將從「理論測試」（theory testing）的角度，去檢視十六大之後在中國大陸各地鄉鎮黨委書記的「試點」，分析經濟發展與政治改革是否呈現絕對的正相關。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、「經濟發展理論」的檢視

在討論經濟發展與政治改革的關係之前，必須先說明爲何本文以「基層首長選制改革」爲討論對象，而盡量不觸碰「民主」一詞。無可諱言，大陸各地試行的鄉鎮黨委書記的公推直（公），在某種意義上確實是一種競爭性的選舉，但誠如在前言所強調，這種選制只是在選舉「候選人」，且中共對於行使權力的「公民資格」（citizenship）做了很大的限制，[4] 該制已經不具備西方民主的實質意義。[5] 如果以「民主」一詞而和經濟發展程度做出聯繫，難免又落入「現代化理論」的巢窠，而產生邏輯論述的不周延。[6] 因此，在檢視理論的過程中，主要是討論經濟發展是否導致「基層首長選制改革」，以釐清分析概念。

在過去近 10 年來的政改中，鄉鎮黨委書記的「公推直（公）選」是一個令人矚目的焦點。透過該制可提高黨內「一把手」的合法性，但這種競爭式選舉存在「風險控制」等問題，目前最高試行的層級僅達鄉鎮一級（姓名不詳，2009b）。各地對於該制有不同的試行狀況。文獻和新聞報導對於相關議題頗多述及，但欠缺統整性的資料。本文利用網路、二手文獻，將大陸各省（直轄市）試行鄉鎮黨委書記「公推直選」的資料整理於表 1。

按照經濟發展理論的預測，經濟愈發達會產生更多的「中產階級」，從而導致更多的政治改革。但表 1 的統計結果，是令人極感困惑的。我們將中國大陸各省（直轄市）所推行的鄉鎮推數目，和該省（直轄市）的經濟狀況作比較。由於表 1 的統計時段，是在一九九八年至二〇〇九年之間，

4　具體而言，只有黨員或幹部，才是最具「公民資格」的主體。中國大陸的平民百姓，在並不具備參與「基層首長選舉」的眞正權力。

5　但亦有學者認爲「民主」的定義應該放寬，以免讓研究的對象過於窄化。柯林爾（David Collier）等人提出了「民主的精確定義」（precising the definition of democracy）的概念，依據這種定義，研究者可以依據特殊國家的情境來定義「民主」。這種策略只是爲了讓「民主」的概念能運用在「非自由民主」的國家，但其定義的適用性是較狹窄的，往往只能運用在單一國家的情境中（Collier and Levitsky, 1997: 442-445）。但本文認爲這種定義，容易混淆概念的精確性，恐怕不是理想的研究策略。

6　關於這方面的論述，是審查人的觀點。筆者同意並感謝審查人的指正。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　各省（直轄市）試行鄉鎮黨委書記「公推直（公）選」的狀況

省　份	實施鄉鎮黨委書記直（公）選的地區	數　目
四　川	南城鄉（1998）、靈山鄉（2001）、木蘭鎮（2003）、大興鎮（2004）、甘溪鎮（2004）、朝陽湖鎮（2004）、光明鄉（2004）、福紅江鄉（2004）、聶呷鄉（2004）、桂花鎮（2004）、新平鎮（2004）、岩口鎮（2004）、蘭草鎮（2004）、坦溪鎮（2004）、涵水鎮（2004）、筆山鄉（2004）、江口鎮（2004）、飛仙關鎮（2004）、遊仙鎮（2005）、歸德鎮（2005）、龍女鎮（2005）、金龍鄉（2006）、雲峰鎮（2006）、柏合鎮（2008）、西河鎮（2008）、團結鎮（2007）、永嘉鄉（2007）、回龍鎮（2007）、富牛鎮（2008）	29
江　蘇	黃墩鎮（2003）、蔡集鎮（2003）、曹集鄉（2003）、歸仁鎮（2004）、龍集鎮（2004）、界集鎮（2004）、十字鎮（2004）、湯澗鎮（2004）、洮西鎮（2004）、梅花鎮（2005）、井頭鎮（2005）、順河鎮（2005）、曉店鎮（2005）、皂河鎮（2005）、陸集鎮（2005）、蔡集鎮（2005）、董浜鎮（2005）、土橋鎮（2005）、王莊鎮（2005）、燕尾港鎮（2005）、馬集鎮（2006）	21
雲　南	金馬鎮（2004）、中樞鎮（2004）、牛街鎮（2004）、龍朋鎮（2004）、壩心鎮（2004）、太安鄉（2006）、船房鄉（2006）、古城區（2006）、光華鄉（2006）	9
貴　州	新蒲鎮（2005）、官倉鎮（2005）、長沙鎮（2005）、擺所鎮（2008）、火鋪鎮（2008）、合馬鎮（2008）	6
內蒙古	西門鋪鎮（2008）、羊群溝鄉（2008）、西橋鎮（2008）、小佘太鎮（2008）、紅慶河鎮（2008）、天成鄉（2009）	6
河　南	汜水鎮（2005）、銅冶鎮（2005）、瓦窯溝鄉（2005）、張閣鎮（2005）、大橋鄉（2008）、白營鄉（2009）	6
湖　南	土橋鎮（2006）、和平鎮（2006）、龍頭鋪鎮（2006）、三尖鎮（2007）、白營鄉（2009）	5
浙　江	龍繞鄉（2004）、涅浦鎮（2004）、夾浦鎮（2008）、和平鎮（2008）	4
安　徽	梅林鎮（2004）、萬家鎮（2004）、洮西鎮（2004）、竹峰鎮（2004）	4
山　東	乳山口鎮（2004）、馮家鎮（2004）、徐家鎮（2004）	3
河　北	大崔莊鎮（2008）、燈明寺鎮（2008）、馬城鎮（2008）	3
吉　林	龍沼鎮（2004）、七井子鄉（2004）、叉幹鎮（2005）	3
重　慶	龍興鎮（2004）、天府鎮（2006）	2
陝　西	湘水鎮（2005）、興隆鎮（2005）	2
甘　肅	梁湖鄉（2009）、沙河回族鄉（2009）	2
江　西	操場鄉（2009）	1
湖　北	九道鄉（2005）	1
廣　西	舊州鎮（2008）	1
未實施的直轄市和省份：北京、天津、上海、山西、遼寧、黑龍江、福建、廣東、海南、西藏、青海、寧夏、新疆		

資料來源：筆者整理於網站資料，搜尋時間至 2009 年 10 月 5 日。搜尋的網站包括：人民網、新華網、中國新聞網、中國選舉與治理、多維網。

臺灣大學學術期刊資料庫

因此本文在經濟表現的數據選擇，採用該時段的中間——二〇〇三年的資料（中國現代化戰略研究課題組，2005：407）。在表 1 當中，政改表現最佳的四川省，其經濟表現被歸類於「欠發達地區」，二〇〇三年的 GDP 僅 757 美元，低於中國平均所得 1,090 美元。政改的另一個重鎮爲江蘇，其經濟表現較佳，被歸類爲「初等發達地區」，GDP 爲 2,032 美元，這似乎較符合「現代化理論」的預期。但政改表現次佳的幾個省份——雲南、貴州、內蒙古、河南，也全都是「欠發達地區」，雲、貴的 GDP 甚且是全國最差之省份。反倒是在「發達和中等發達地區」的北京、天津、上海等地，未見任何鄉鎮黨委書記直選的試行。

中國大陸推行鄉鎮黨委書記直選最先進的省分，不盡然是經濟富裕的地區，這說明經濟發展理論的不足。事實上，即便是民主化理論的諸多文獻，也證實經濟發展必會導致民主化的預期，是一個「樂觀方程式」（optimistic equation）（Levine, 1988: 380）。有文獻認爲國民所得一旦突破 1,000 美元，政權的不穩定性也伴隨著現代化的腳步而產生（Przeworski and Limongi, 1997: 160-161）。歐唐納（Guillermo A. O'Donnell）指出阿根廷在一九六六年的國民所得達到 818 元，較之其他欠發達的國家要進步許多，但在經濟發展卻導致社會分化與不穩定，這提供了軍事政變的外在條件，建立了「官僚威權主義」（bureaucratic authoritarianism）政體（1973：132-163）。如果經濟發展和「民主」尚且不是絕對的正相關，則吾人更難以期待經濟發展會導致更多的「基層首長選制改革」。

總結以上的探討，本文發現經濟條件與「基層首長選制改革」之間，存在著相當複雜的關係。首先，爲何「基層首長選制改革」，會大量出現在經濟不富裕的四川？該地的「中產階級」並不活躍，但爲何會產生大規模的政治改革？其二，江蘇的個案，似乎又說明了經濟發展和政治改革的正相關，仍適用於中國大陸，這是否代表經濟發展所產生的「中產階級」，已經主導了中國的政治改革？最後，許多地區並未實行「基層首長選制改革」，這當中包括經濟貧瘠的西藏、新疆等地，也包括經濟富裕的東部地區，這似乎又說明了經濟條件，並非是主導「基層首長選制改革」的因素。

面對種種複雜而令人困惑的現象，本文希望能以最簡約的理論做出符合現況的解釋。在進行這項工作之前，筆者強調「經濟發展理論」對於中

臺灣大學學術期刊資料庫

共政治改革的檢證，是難以令人滿意的。它最大的弊病，是將源自於歐美經驗的民主發展模式，直接借鏡到中國，而對於「中產階級」賦與過多的期待。格索帕（John H. Goldthorpe）認爲，經濟發展將導致民主的論述，常犯了「黑箱問題」（black box problem），研究者多是「憑感覺」（making sense）去連結因果關係，使得理論與歷史出現無法銜接的問題。[7] 如果經濟發展所產生的「中產階級」，不能提供一個充分的自變項來解釋「基層首長直選」的發動，那我們必須提出另一個解釋。

參、替代解釋：從「中產階級取向」轉為「政治菁英取向」

經濟發展理論並無法充分解釋中國省級的政改。本文認爲當中的關鍵，是該理論是一種「中產階級取向」，誠如摩爾的論斷：「沒有中產階級就沒有民主制度」（Moore, 1966: 418）。但中國大陸的政改，卻是「菁英領導的轉型」（elite-led transition）（Gilley, 2004: 188），「中產階級」的作用並不大。換言之，「中產階級」無法成爲聯繫「經濟發展」與「政治改革」之間的機制，本文認爲透過「政治菁英」的因素，較能合理的說明「經濟發展」與「政治改革」之間的關係。本文將從「政治菁英取向」來進行「理論建立」（theory generation），並試圖從領導幹部的「政績」去做思考，逐一建立起本文的理論架構。

一、「政績」的意義

「中產階級」的因素對於中國大陸的政治發展，並不是關鍵的因素。共黨體系與民主國家存在本質上的差異。共黨體系內部阻斷了民意的「反饋」（feedback）機制（Dickson, 1997: 23-24），使得庶民百姓對於政治變遷的影響性不若西方國家，這動搖了民主化理論在適用於中國的可行性。亦有理論認爲中國大陸的中產階級和執政菁英之間，存在著相互依存的關

[7] 對於「黑箱問題」的探討，可見 Goldthorpe (1997: 13-18)。

臺灣大學學術期刊資料庫

係，因此中產階級不太可能反對當政者的政策（Dickson, 2008: 22-23）。既然中產階級無法作爲解釋政治變遷的核心變項，另一個可以思考的面向，是政治菁英對於政改的態度。對於政治菁英而言，政治晉升必須依賴「政績」的實踐，「政治改革」和「政績」之間，存在著某種亟待解答的關係。

領導幹部的「工作實績」稱爲「政績」，其表現由上一級單位進行考核。共黨政權掌握大批的「幹部名單」（nomenklatura）（Burns, 1994: 459-461），形成獨樹一幟的人事任命制。上級領導對於下屬幹部的考核，決定了該幹部是否能夠晉升。這種方式排除了選舉制度與民意匯集的機制，而端賴於幹部是否能具備良好的「政績」，來獲得上級領導的拔擢。這種有別於西方民主機制的幹部任命方式，學者稱爲幹部的「向上問責制」（upward accountability）（Chien, 2008: 509-510）。省級領導在「向上問責制」的體系下，容易在「政績」之間做出選擇，以達成較易達臻的「政績」，並盡量誇大其表現。從該面向來看，本文認爲政治改革的發動，是領導幹部爲了達臻某種「政績」，而做出的配套之舉。

二、省級領導升遷的主要憑藉：政績

在地方政治改革的層次上，本文設定在省級的「大規模」改革，[8] 並將領導幹部聚焦於省級領導人。省級領導人的升遷憑藉爲何？是否「政績」的因素是最重要的？新加坡學者薄智耀對該問題有深入的討論。薄智耀指出「派系主義」（factionalism）、「地方主義」（localism）和「政績表現」（performance）是主導省級幹部升遷的三大因素（Bo, 2002: 4）。其中，「地方主義」和「派系」的分野有高度模糊之處，兩者都屬於美國學者羅德明（Lowell Dittmer）謂之的「非正式政治」（informal politics）（Dittmer, 1995: 197）。筆者認爲「地方主義」也強調扈從關係，和「派系主義」的差別不大。我們在討論領導幹部的升遷憑藉時，可以聚焦於兩大因素——重視工作實績的「政績」、重視扈從關係的「派系主義」。

[8] 這裡的「大規模」，涉及兩種定義。其一，其改革的範疇已在全省大幅推廣，例如四川、江蘇的鄉鎮黨委書記「公推直選」，以及廣東的「行政三分制」；其二，是改革的層級已推至省級，廣東的「行政三分制」也包括這個特色。

臺灣大學學術期刊資料庫

「政績」相對於「派系主義」，是否已成爲幹部晉升的最主要依據？大陸學者周敬偉持否定論，他主要是從基層幹部升遷的面向來討論。他認爲由於獎懲制度的缺陷，使得表現平庸的基層幹部也能藉由「關係」獲得晉升（Chow, 1987: 62-65）。換言之，派系因素的重要性高於政績表現。但薄智耀透過對省級領導的研究，而提出不同的看法，他認爲「政績」已成爲省級領導晉升的重要憑藉。他的觀點是依循中國大陸爲「發展型國家」（developmental state）的邏輯，透過三階段來推論：第一、中國大陸是單一制國家（unitary state），中央有權力控制菁英的流動；第二、中國大陸爲發展型國家，中央需要拔擢在政績上有表現幹部。第三、改革開放後，無常規可尋的派系主義被弱化，使得幹部不再需要藉由激進的政策來取得中央的拔擢，取而代之的是務實的政績表現（Bo, 2002: 9）。

本文贊同薄智耀的觀點，政績的重要性已成爲省級領導晉升的關鍵。即便派系因素仍不可忽視，但「政績」仍是晉升的必要條件。單靠派系而無政績，亦是難以升遷。從「中產階級取向」轉爲「政治菁英取向」的研究，使得吾人能夠在「省級領導」與「政改制度」之間做出連結，以釐清當中的因果關係。當然，「政績」仍是吾人反覆思索的關鍵。本文想問：是什麼「政績」的需求，讓省級領導人必須發動政改？又是什麼因素，使得省級領導人追求不同類型的「政改」？

肆、「政績」與領導幹部的理性選擇

「政績」是一個不太明確的概念，它代表中共當前的執政主軸。中共著重的政績，其一爲「小康社會」，也就是經濟發展。其二爲「和諧社會」，指的是社會維穩。本節將說明「科學發展觀」的兩大「政績」——「小康社會」、「和諧社會」，再進而提出領導幹部「政績導向的機會主義」。

一、科學發展觀的「政績」：「小康社會」與「和諧社會」

「小康社會」和「和諧社會」構成當前中共執政的總路線，中共稱爲「科學發展觀」。「小康社會」指的是經濟發展，而「和諧社會」則爲社會維穩。就政治發展的理論而言，經濟發展和社會穩定有時候難以兼顧。

臺灣大學學術期刊資料庫

誠如杭廷頓的著名的命題：「經濟發展與政治穩定是兩個獨立的目標，其一方之進步不必然導致另一方也跟著進步（Huntington, 1969: 6）。」妥善兼顧「經濟發展」與「社會維穩」，是中共在改革開放之後的重中之重。特別是經濟發展，一直是中共執政的核心。人民日報的文章指出，GDP 仍是全世界通用的最重要的宏觀經濟指標，[9] 中國大陸的人均 GDP 仍在世界國家的 100 名之後，因此都不能忽視 GDP 的成長（傅之迪，2004）。大陸學者周天勇也對追求 GDP 持肯定論，他認爲 GDP 的考核簡化地方政府的政績標準，易於凝聚共識與力量（2008：77-78）。

中共對於經濟發展的追求，很大原因是基於政權合法性。由於民主政體是一個「最終結果不確定」（outcomes always appear uncertain）的制度，經濟衰退對民主政體並不構成唯一性的致命傷害。但威權政體則不然，普沃斯基（Adam Przeworski）指出，一九四六至一九八八年的南美威權政體在歷經兩年的經濟衰退後，只有 67% 的政權可以存續（1991：32）。裴敏欽認爲威權政體的政治菁英熱衷於追求經濟成長，這有助於使得他們獲得充分的政治合法性，爲獨裁統治的必要性做出辯護（Pei, 2006: 19）。江澤民說：「集中力量把經濟搞上去，實現中國的現代化，本身就是最大的政治（1997：1744）。」經濟的持續發展對於中共而言，是保證執政地位永續的命脈，因此必須將經濟發展視爲政治問題來看待。

除了經濟發展之外，另一個執政要項是社會維穩。「穩定」至少牽涉到兩種類型的穩定——政治穩定、社會穩定。本文主軸不在討論「政治穩定」，[10] 本文主要是討論社會穩定的層次。改革開放之後，強調經濟發展與社會穩定的言論，出現在領導人的重要講話中。鄧小平認爲：「中國的問題，壓倒一切的是需要穩定（2002b：284）。」在經濟獲得發展後，社會維穩更顯重要。過於貧窮的社會不會引起動亂，但在經濟發展達到某種程度時，反而易引起政治不穩定。經濟發展與社會維穩，是中共當前重視的兩大「政績」。

---

[9] 在計算國民所得的方式，主要有「國內生產毛額」（GDP）和「國民生產毛額」（GNP）。而 GNP＝GDP＋國外要素淨所得。一般而言，以 GNP 較能確實反映國民所得的狀況，但中國大陸出版的文獻資料多以 GDP 爲計算方式。

[10] 關於中共的「政治穩定」討論，可參見康曉光（2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

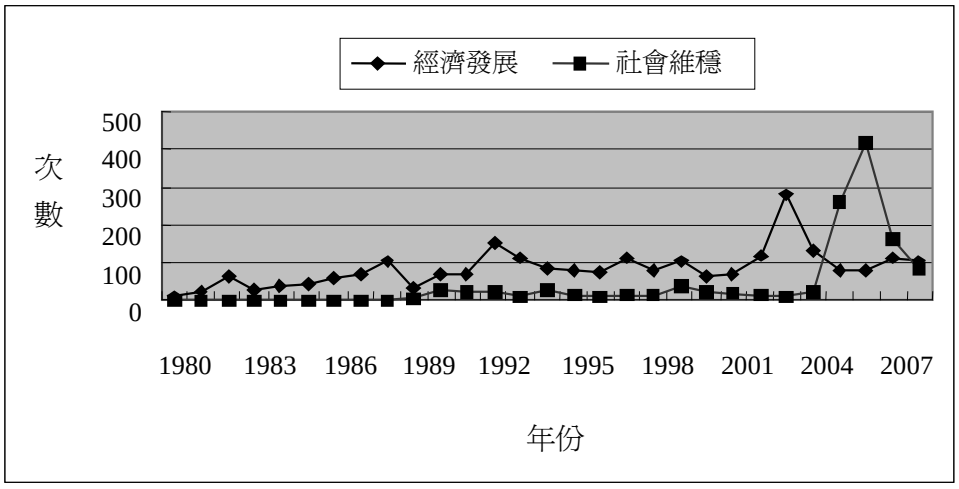
對於這兩大政績，中共在十六大之後以「小康社會」與「和諧社會」的詞彙來涵蓋。「小康」的用法較早，鄧小平在一九七九年接見日本首相的談話，他提到中國的「現代化」不同於西方的「現代化」，而是爲了達到「小康之家」的水平（2002a：237）。大陸學者鄭永年認爲中共運用的「小康」一詞，源於中國古籍，和西方的詞彙有所區隔，這代表中共認爲發展經濟不必然會走向西方民主的目標（Zheng, 2005: 28）。「小康」的詞彙一直反覆出現在中共官方文件中，直至江澤民在中共十六大報告的提出要「全面建設小康社會」（2005：3），更直指中共當前的執政路要務就是發展經濟。

「和諧社會」則象徵社會維穩的綱領。中共在二〇〇四年提出要「構建社會主義和諧社會」（中共中央，2006：276）。在經濟持續發展之後，中共開始思索如何維繫社會穩定，並提出以「科學發展觀」來調和「小康社會」和「和諧社會」。胡錦濤認爲領導幹部必須堅持「正確政績觀」（姓名不詳，2009a）。羅幹指出，發展經濟是政績，維護社會穩定、確保人民群眾安居樂業也是政績（柳曉森，2004）。周永康強調：「發展是政績，穩定也是政績」，因爲「發展是硬道理，穩定是硬任務」（郭奔勝，2004）。發展和穩定，分別代表中共對於「小康社會」與「和諧社會」的期待。

本文進一步想探討，中共在不同的時間對於兩大政績的強調程度，是否亦不相同？本文利用「人民日報」的文章標題作「內容分析」（content analysis），計算兩個政績在一九八〇年至二〇〇八年，文章標題所出現的次數。「小康社會」在二〇〇二年之後，大量取代了「經濟發展」的語彙，筆者在計算標題的詞彙上，將「小康社會」的詞彙視爲「經濟發展」。「和諧社會」也在二〇〇四年之後，相當程度上代表著「社會穩定」的概念，而在中共的官方用法中，穩定象徵著「政治穩定」與「社會穩定」，因此本文將「和諧社會」、「社會穩定」、「政治穩定」的詞彙視爲「社會維穩」。本文以「經濟發展」（包括「經濟發展」、「小康社會」）與「社會維穩」（包括「政治穩定」、「社會穩定」、「和諧社會」）作爲兩種「編碼」（coding）的組群，並文章標題的統計結果繪於圖 1。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　兩大「政績」在「人民日報」文章標題出現的次數



資料來源：筆者整理於「人民日報」。

圖 1 顯示了一個有趣的現象。在二〇〇五年之前，出現「經濟發展」的次數皆高於「社會維穩」。但在二〇〇五年，「社會維穩」所強調的次數首度高於「經濟發展」，這一年，正好是中國大陸平均國民所得突破 1,000 美元的分界線。胡錦濤在該年提到，一些國家的人均國內生產總值突破 1,000 美元之後，經濟社會發展就進入關鍵階段，存在社會長期動盪的危險性（2006：696）。鍾宣理（中央宣傳部理論局的筆名）亦寫到，中國大陸的人均國內生產總值已突破 1,000 美元，根據其他國家的發展經驗，這既是「黃金發展期」也是「矛盾凸顯期」，必須建構和諧社會來確保穩定（鐘軒理，2005）。中共在二〇〇五年，對於「社會維穩」政績的高度重視，顯見中共力求能夠兼顧「發展」與「穩定」。

胡錦濤等領導幹部希望能兼顧這兩項政績。中央對於政績的考核影響到幹部的施政主軸，國家行政院教授劉旭濤說：「幹部幹什麼，怎麼幹？政績考核是一根『指揮棒』（裴智勇，2009）。」中共在考核人事任用上的政績指標，以「小康社會」（經濟發展）和「和諧社會」（社會維穩）爲主。兩大政績觀，成爲中共甄補領導幹部的標準。中央的「政績觀」，影響地方幹部對政績的追求。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、省級領導幹部「政績導向」的機會主義

對於省級領導幹部而言，存在著兩套可追求的「政績」——「社會維穩」和「經濟成長」。但在領導幹部的任期與資源有限的前提下，會從這兩種「政績」做出理性抉擇，追求一項最利於達成的「政績」。中央雖有一套「政績」衡量指標，但法規明訂省級領導的任期有爲一屆 5 年（中共中央辦公廳，2007：177），實際上許多幹部都未任滿 5 年。在任期有限的前提下，幹部傾向追求任期內易於實踐的政績目標。美國學者白蘇珊（Susan Whiting）認爲地方幹部會依據高權力誘因（high-powered incentives），在有利的考核項目進行表現（2004：109-115）。這和「預期理論」（prospect theory）的觀點類似。該理論認爲行爲者會權衡「得」（gains）與「失」（losses）的「效用」（utility），以趨利避害的方式來做出利己的抉擇（Kahneman and Tversky, 1979: 277-280）。本文想進一步探討，幹部在選擇「小康社會」或「和諧社會」的政績時，會如何做出利己的預期呢？

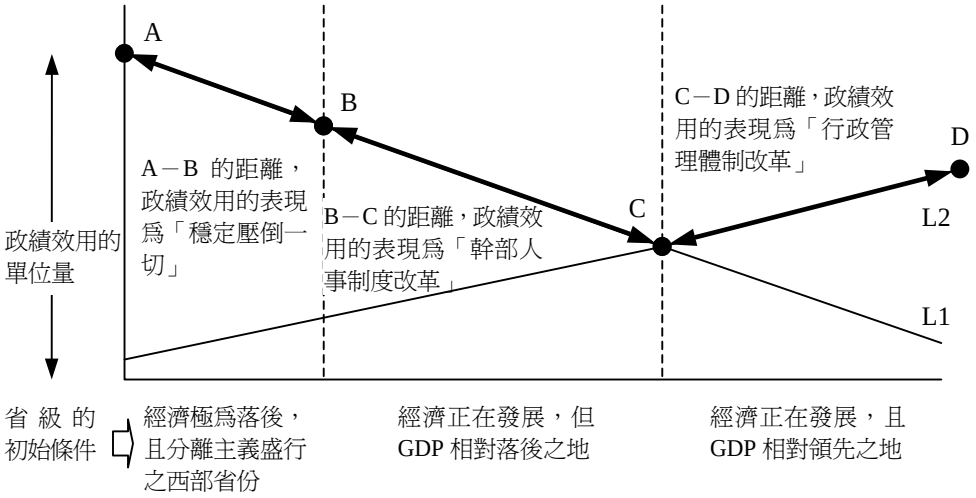
筆者認爲省級領導人要追求何種「政績」，和執政地區的「初始條件」（initial condition）息息相關。經濟好的省份，領導人會透過經濟成長來達臻考核指標，並藉由「行政管理體制改革」來增進政府效能。在經濟不佳的地區，領導人一方面仍會繼續推動經濟發展，但由於成效難以短期內提升，因此「拼穩定」的政績就變得非常重要。領導人藉由「幹部人事制度改革」，緩和社會底層的不穩情勢。但在經濟落後且分離主義濃厚的西部省份，由於「穩定壓倒一切」的思維，領導幹部不會推動太多政治改革。在有限的任期與資源上，領導人必須對於「小康社會」和「和諧社會」的政績做出抉擇，以達到政績的最大化，是爲「政績導向的機會主義」。筆者將之繪於圖 2。

圖 2 是本文的先驗假設，筆者希望能用「政績導向」的機會主義，將「小康社會」與「和諧社會」的邏輯關係來清楚呈現。L1 和 L2，分別代表著「和諧社會」和「小康社會」的「效用函數」（utility function）。在 L1 的線條上，A 和 B 點之間，代表著分離主義盛行之西部省份，省級幹部在追求「和諧社會」的面向上，是以「穩定壓倒一切」爲考量，而不會

臺灣大學學術期刊資料庫

推動過多的政治改革。B 至 C 點之間，省級領導人的政績效用主要是表現在「幹部人事制度改革」上。B 和 C 點之間，省級的「初始條件」不再涉及敏感的議題，但由於是初發展的階段，因此省級領導人必須以提高幹部素質，來解決社會不穩的潛在因素。此外，由於該地的經濟發展尚屬初級，因此提高行市場競爭力的「行政管理體制改革」，並非省級領導人的首要任務。在 L2 的線條上，C 到 D 點的距離正好與前者對照。該地是 GDP 相對領先之地，地區領導希望能以「行政管理體制改革」來繼續發展經濟，追求政績的最大化。

圖 2　省級領導幹部「政績導向」的機會主義



說明：L1 爲「和諧社會」政績的效用函數；L2 爲「小康社會」政績的效用函數。
資料來源：筆者自行整理。

但是，圖 2 只能說明省級的「初始條件」與政改類型的關聯，也就是領導幹部傾向發動「幹部人事制度」或「行政管理體制」。但本文進一步想追問，爲何有些省份的「幹部人事制度」或「行政管理體制」，推動的特別先進？已經觸及當中的「硬制度」——「基層首長選制」與「行政三分制」的推行。對於省級領導而言，每一次的激進的政改，都是一次政治生涯的賭注。除了「政績」的解釋外，是不是有什麼其他因素，可以回答本文的疑問——爲何少數省份的政改，推動的特別先進？

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、建立「政績／派系」模式

少數省份的政改確實推動的特別先進，而這些省份有一個共同的現象——省級領導人均爲總書記的「派系」（faction）。「派系政治」的理論核心，是黎安友（Andrew J. Nathan）稱之的「扈從關係」（clientelist tie），也就是兩位政治菁英之間，存在著非職務性的從屬關係（1973：37）。如果「政績導向的機會主義」是衍生於是「正式政治」（formal politics）的「幹部考核制」，則「派系政治」就是一種「非正式政治」（informal politics）的型態。「派系」的因素如何影響政改？本文進一步申述之。

一、結合「非正式政治」：「派系」的因素——降低政治改革的風險

在提出「政績導向」的機會主義後，本文的模型還不算完備。筆者認爲，即便是省級領導人有意依據「初始條件」來推行政改，但他必須有能力來承擔「硬制度」改革的風險。這個問題涉及到中共政改的本質性。在整個政改路徑中，中共中央並未提出一個具體的方案。雷默（Joshua C. Ramo）認爲，中國政治改革很可能像經濟改革那樣，走循序漸進、逐漸摸索的道路（于旭明，2009）。一份由中央黨校學者執筆的報告認爲，政改存在著「風險」與「不確定性」，也就是無法預知未來事件的發生狀況（周天勇等，2007：42）。[11]

這種「不確定性」同時存在於中央與地方幹部之間。對於中央而言，「不確定性」在於政改在社會主義國家沒有先例可循（周天勇等，2007：8）。就省級幹部而言，其「不確定性」在於中央所提出的許多政改，只是一個空泛的原則，必須透過地方的「試點」，才能將這些政改具體化、操作化。但省級幹部的改革的「成果」，必須透過中央的認定，才能夠成爲個人「利得」（pay-off）。相反的，如果改革所導致的結果，並不讓中央認可，則政改反而成爲省級領導的負資產。 換言之，涉及「硬制度」

[11] 有學者對於「風險」（risk）和「不確定性」（uncertainty）做出區分。風險指的是「可量度」的損失，而「不確定性」則是「不可量度」的利得。但本文爲了避免名詞的混淆，主要使用「風險」一詞（Knight, 1971: 233）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的政改，風險大、不確定高，一旦改革失敗，幹部可能面對撤職的處分。這對於幹部而言，無異是一場「零和」遊戲。發動政改的幹部要如何減少風險以獲得「利得」？奈特（Frank H. Knight）指出，「對未來的控制」（control of the future）與「增加預知能力」（increased power of predication）是一個可以嘗試的方式（1971：239）。

省級領導人如何增加對未來的控制與預知能力？本文認爲，省級領導人與中央領導人是否存在著高度信任，是一個非常重要的關鍵。[12] 中央領導人將更大的改革試點權交給自己的「扈從者」（client），而這些「扈從者」也「預知」自己未來的政改，將會得到中央領導人的默許與包容。即便改革失敗，「扈從者」也不容易受到處分，而願意推動較具敏感性質的政改。中共的政治型態上，地方幹部必須和中央領導人結成「扈從關係」，以獲得心態上的安適感。誠如白魯恂（Lucian W. Pye）指出，在中國文化當中，依附權威是獲取安全感最佳的手段，這是「關係網絡」在中國政治亙古不衰的原因（1981：20）。與中央領導形成「扈從關係」的地方幹部，將減少對於政改過程的「風險」。如果省級領導人是中央領導人的「派系」，其改革結果較不易受到懲處，對於推動「硬制度」的改革，會有較高的「風險」承受力。

這可以解釋爲什麼發動「硬制度」政改的省份，省級領導人都是中央領導人的「派系」。本文認爲省級領導人如果是領導人的「派系」，則將使得改革風險遞減，使之有意願與能力發動政改，以獲得政改的收益。因此，省級領導若是中央領導人的「派系」，則踏越了「硬制度」的「最低改革風險線」。在這條風險線之上，存在著推動「硬制度」的政績效用，但若在風險該線之下，則不存在「硬制度」的政績效用。本文結合「派系」與「政績」的因素，以提出「政績／派系」模式，並將之繪於圖 3。

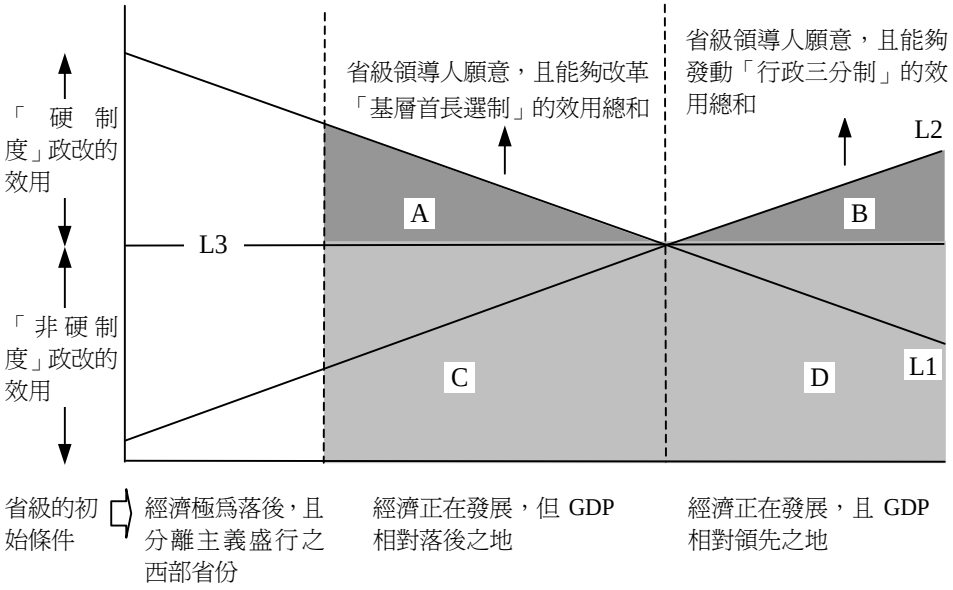
圖 3 的 L3，就是本文所稱的「『硬制度』改革的最低風險線」。省級領導人會參照是否和總書記有派系關係，以判斷推動「硬制度」改革的結果一旦失敗，是否不容易受到懲處，以減少結果的不確定性與風險性。因

[12] 「信任」是經濟學在過去較少注意的問題。但有學者已經提出人類之間存在的「忠誠」（loyalty）因素，可能對於經濟行爲造成影響。相關文獻，參見 Hirschman (1970: 82-86)。

臺灣大學學術期刊資料庫

此 L3 這條線上，可視爲省級領導人在推測是否發動「硬制度」改革的「參照點」（reference point）（Kahneman and Tversky, 1979: 277）。在風險線以下的政改，多是無關「硬制度」的改革，其政績效用爲區塊 C 和區塊 D，這是任何省級領導人都能夠追求的政績區塊。但涉及「硬制度」政改的效用，則更爲巨大，除了原先的區塊 C 和區塊 D 之外，還可以追求區塊 A 和區塊 B 的效用。但這種「硬制度」的政改，不是每位省級領導都有條件來發動。換言之，圖 3 的區塊 A 和區塊 B 的效用，只有和中央領導人結爲「派系」的省級領導，才能夠追求這些區塊的政績效用。

圖 3 「政績／派系」模式



說明：1. L3 爲省級領導人發動「硬制度」政改的最低風險線。

2. L1 爲「和諧社會」政績的效用函數；L2 爲「小康社會」政績的效用函數。

資料來源：筆者自行整理。

本文試圖將派系與政績之間的關係，做更清楚的說明。以圖 3 爲例，若省級領導人不是中央領導人的派系，則只能追求區塊 C 或 D 的政績。在經濟不佳之地，他們可以推動一般性的「幹部人事制度改革」，追求區塊 C 的政績；在經濟發達之地，則推動一般性的「行政管理體制」改革，以

臺灣大學學術期刊資料庫

追求區塊 D 的政績。但省級領導若是中央領導人的派系，則可另外追求區塊 A 和 B 的政績。在經濟不佳之地，省級領導人可以推動「幹部人事制度改革」的硬制度——基層首長選制改革，以獲得區塊 A 的政績，因此他們獲得的政績總和是區塊 A 加上區塊 C；在經濟發達之地，省級領導人可另外推定推動「行政管理體制」的硬制度——行政三分制，以獲得區塊 B 的政績，他們的政績總和成爲區塊 B 加上區塊 D。二、敘事：四川、廣東——政治改革的意義

圖 2 與圖 3 的模型，是透過「演繹」（deduction）的方式所建構。但這當中有一個重要的假設——省級領導如果要追求「和諧社會」（社會維穩），必須改革「幹部人事制度」；若要追求「小康社會」（經濟發展），則傾向改革「行政管理體制」。[13] 政績取向與政改路徑之間，是一個重要的「連結」（linkage）。這方面並無過多的學理可以推導，只能依據個案的實際狀況，來論證這些假設。本文將從「敘事」（narrative）的方式，簡述四川、廣東的個案，以佐證省級領導人一旦是胡錦濤的「派系」，則經濟貧瘠的省份（四川），會改革「基層首長選制」，而經濟富裕的省份（廣東），傾向推動「行政三分制」。但由於實證研究不是本文主要的目的，限於篇幅，本文只能耙梳個案的精義。[14]

㈠解決「後發展」的困境：四川推動的「公推直選」

四川在計劃經濟的年代，經濟表現並不差。但改革開放之後的中國大

---

[13] 本文的另一個假設，是在政治風險過高的狀況下，省委級領導人只會在這兩項「硬制度」當中，擇一推動。這兩項激進的政治改革風險極大，因此省級領導人不會浪費過多的政治資本，去推動次要的「硬制度」。

[14] 在筆者在個案討論所運用的資料，主要以中共官方媒體爲主。其意義在於中共「官方資料」能反映出官方的意向，因此在中共政治的研究上，官方資料往往被學者視爲「原始史　」（primary sources）（寇健文，2005：233-279）。筆者認爲雖然「深度訪談」的價值要高於「官方資料」，但依照現今中國大陸的學術氛圍，台灣學者不太可能訪問中共官員，因此採用「官方資料」是另一項選擇。筆者所採用的官方媒體，爲中央與省委機關報，包括中央的「人民日報」、「法制日報」；四川的「四川日報」；廣東的「南方日報」、「南方周末」、「南方都市報」、「21 世紀經濟報道」、「深圳特區報」；以及江蘇的「新華日報」。

臺灣大學學術期刊資料庫

陸，四川已落後爲「後發展」（late development）的省份。[15] 八〇年代初，四川的經濟總量比廣東多幾十億元，到一九九九年，經濟總量比廣東少了 4,748 億元（何俊，2008）。在經濟落後的情境下，四川的省情並不穩定。舉例來說，爆發於二〇〇四年十一月的「漢源事件」，抗議人數高達 15 萬人，其規模僅次於六四事件。省委書記張學忠趕到現場安撫群眾，竟被群眾包圍，中共急調萬名武警前往營救（姓名不詳，2004e）。在這種「後發展」的省份，地方幹部認爲必須藉由選制的改革來「擇賢」，提拔優秀的基層首長，以化解民怨。

省級領導人的政改，往往仿照基層幹部的改革來推行。四川對於「基層首長選制」的起點，發生在一九九八年的遂寧市步雲鄉。時任遂寧市中區委書記張錦明，鑑於地方幹部作風敗壞所導致的官民衝突，決定改革鄉長的選制（朱紅軍，2007：6）。但由於中央政法委機關報「法制日報」，指出直選鄉長違背憲法一百零一條規定，地方領導人應由同級人大來選舉產生（查慶九，1999），因此步雲改變了「直選」的方式。在二〇〇一年的選舉改革，步雲將直選層級降低爲直選鄉長的「候選人」，再交由人大來做最後的選舉。但即便如此，中央仍對這種方式不表贊同。這使得四川的鄉長直選在二〇〇一年之後被迫取消，而轉爲由黨內的途徑，來實行鄉鎮黨委書記的「公推直選」。

對於鄉鎮黨委書記的「公推直選」，李仲彬率先在成都新區試行。李仲彬是繼張錦明之後，深入影響四川政改的第二位地方官員。他在二〇〇二年升爲新區的區委書記，並在訪查的過程中，發現下屬幹部的行徑腐敗，因此希望藉由「直選」來提升幹部的素質。二〇〇三年十二月，新都區木蘭鎮實施差額競選鎮委書記，由劉剛毅獲選，這是中共第一次實施鄉鎮黨委書記的「直選」（姓名不詳，2003b）。

四川基層幹部的人事制度改革，受到省委書記張學忠的支持。張學忠之所以敢於支持四川的激進改革，取決於他與胡錦濤的關係。他和胡錦濤

[15] 「後發展」是一種相對的概念。和東部省份相比較，中西部省份屬於經濟發展發展滯後的地區，固爲後發展的省份。在世界經濟發展的過程中，俄國在一次大戰之前，相對於其他歐洲國家，即屬於「相對落後」（relative backwardness）的國家。正因如此，俄國的發展模式和經濟先進的歐洲國家並不相同（Gerschenkron, 1962: 5-30）。

臺灣大學學術期刊資料庫

結識於一九七〇年代中期，當時兩人都爲甘肅建設委員會主任宋平的下屬幹部。胡、張兩人在工作上的進一步共事，是在胡錦濤擔任西藏省委書記時。胡錦濤在一九九一年，因爲身體不適應青藏高原的環境，移到成都休養，並向中央請求將張學忠調到西藏擔任副書記，以執行自己的命令（姓名不詳，2002）。在一九八九年之後，西藏的形勢相當嚴峻。先是達賴在一九八九年獲得諾貝爾和平獎而遭到中共的強烈抗議，一九九一年又遭逢「西藏解放」40 週年，北京召開「紀念西藏和平解放 40 周年」的集會來緩和氣氛（曹紹平、鄒愛國，1999）。在這個緊張的時刻，胡錦濤願意將拉薩的直接指揮權交付張學忠，可見胡對於張的高度信任。香港政論家丁望以胡錦濤的「西藏夥伴」來描述張學忠（丁望，2001：51），足見胡、張之間的關係。

張學忠對於「基層首長選制」的改革相當重視。張學忠在二〇〇四年，將該制的試點進一步擴大。成都、德陽、遂寧、宜賓、綿陽、廣元、達州、攀枝花、涼山等地，共「直選」鄉鎮黨委書記 45 名。在二〇〇四年九月，廣漢市新平鎮進行的試點中，省委組織部甚至直接參與指導（李偉，2005b）。爲了讓改革制度化，張學忠在二〇〇四年十二月下發了「四川省鄉（鎮、街道）黨政領導幹部選拔任用工作辦法」（姓名不詳，2004f）。在二〇〇五年八月，張學忠決定全面推動鄉鎮黨委書記的「直選」，並在二〇〇五年八月二十五日發佈「關於推進黨內基層民主深化先進性教育長效機制建設的意見」，宣佈除了民族地區外，四川省各鄉鎮、村和街道、社區黨組織負責人的產生，原則上都要實施「公推直選」。這意味著該制度將在四川全面展開（李偉，2005a）。

從四川的個案來看，社會情勢的不穩定，促使地方幹部相繼推動「基層首長選制」改革。而省委書記張學忠在二〇〇二年任職後，積極將該項改革推向全省。張學忠主政四川，該省的省情使得他必須追求「和諧社會」（社會維穩）的政績，再加上他是胡錦濤的「派系」，使得他得以推動全省性的「基層首長選制」。「政績／派系」的因素，解釋爲何四川是全中國推動鄉鎮黨委書記「公推直選」最先進的地區。相反的，四川省在推動「行政管理體制」的表現上，則並無特殊之處。

從另一個角度來看，張學忠推動的「公推直選」是否也可理解爲他有

臺灣大學學術期刊資料庫

意提升領導幹部素質，來追求「小康社會」（經濟發展）的政績？本文認爲省級領導人在追求「小康社會」和「和諧社會」的政績，是一個「或多或少」（more or less）的關係。從圖 2 或圖 3 的「效用函數」可以發現，在愈往經濟發達的省域，「和諧社會」的效用函數是遞減，而「小康社會」的函數遞增。在四川這種「後發展」的省份，即便省級領導人有意追求經濟發展，但社會穩定的政績效用，仍高於經濟發展。因此，張學忠積極的推動「公推直選」，其主要目的仍是爲了鞏固「和諧社會」的政績。

㈡「招商引資」的競賽：廣東爲何推動「行政三分制」

討論完四川的政改後，本文再從「反面」（negative）的角度追問：「經濟富裕的省份，是不是就不易推動『基層首長選制』改革？」如果答案是肯定的，那這些省份較傾向推動哪一種政改？廣東的發展提供了一個適合的案例。廣東在二〇〇一年的人均 GDP，比全國平均水平高出 75% 以上（王珺，2002）。省長黃華華曾表示，廣東在二〇〇六年的 GDP 總量在全世界 200 個國家，排在第 21 位，二〇〇七年將超過台灣，二〇一五年就能趕上韓國（鄧紅輝、謝苗楓，2007）。省級領導人爲因應該省的經濟發展，多次從提升行政效能的角度，去進行政治改革。相反的，「基層首長選制改革」一直不是該省重視的面向。省級領導人雖然也曾實行或規劃若干涉及選制的改革，但最後多無疾而終。

廣東是一個高度依賴外資的地區，省級領導人知道只有加強行政效能的改革，才能吸引更多的外資。而深圳在廣東的行政改革歷程中，扮演了重要的角色。

一九九八年，該市頒佈全國第一部「行政審批」的改革文件（姓名不詳，1998）。而在中國加入世貿組織後，行政體制的改革更加迫切，主因是「行政審批」只不過是減少上級組織對法案的管控，但並未涉及行政體制的整併。深圳在二〇〇一年之後，開始進行「行政三分制」的擘劃，又以市長于幼軍最爲積極。所謂的「行政三分制」，其「行政」只是“administration”的範疇，而非“executive”的層級。該制將行政事務的權力，分屬「決策局」、「執行局」、「監督局」來掌控。將政府機關按大行業、大系統的模式，組建若干「決策局」。在執行的業務上，則交給

臺灣大學學術期刊資料庫

「執行局」來進行，「決策局」在每年年初與執行局簽訂「行政績效合同」，並由市長直屬管轄的「監督局」，進行考察和監督（陳善哲，2008）。但深圳的這項行政改革，卻在省委書記張德江不表態支持下，於二〇〇三年終止試行。

然則，「行政三分制」在二〇〇八年之後，在新任省委書記汪洋的推動下，再度試行。汪洋曾在一九八三至一九八四年間擔任共青團安徽省委副書記，當時胡錦濤擔任團中央第一書記，兩人因而有「同事關係」。他並在二〇〇一年底進中央黨校學習，和校長胡錦濤又有師生情誼。在他的主導下，深圳於二〇〇八重新推動「行政三分制」，並在二〇〇八年十二月，將該制的試點擴至廣州、深圳、珠海、汕頭、湛江，以建立「職能有機統一的大部門制改革」（塗峰，2008）。此外，省級也推行「大廳局」的改革，這項改革類似「行政三分制」，都涉及到行政職能的整併。在二〇〇九年九月，廣東的「大廳局」推出具體措施，包括新組建三個「大廳」——「交通運輸廳」、「住房和城鄉建設廳」、「衛生廳」，以及一個「大局」——「食品藥品監督管理局」（尹輝，2009b）。這項改革說明「行政三分制」的架構，已經推向廣東的省級單位。

「行政三分制」是在胡錦濤的嫡系——汪洋，擔任廣東省委書記後，才於全省擴大試點。而汪洋前任的省委書記是張德江，他對於激進的政改並不認同，加上他並非胡錦濤的派系，這導致了二〇〇三年深圳試點的失敗。從「政績」層面來說，該制涉及到敏感的機構整併，是行政改革的「硬制度」，有助於提升行政效能，而達到經濟發展的目標。「政績／派系」的解釋，一樣可以用來說明「行政三分制」爲何在二〇〇八年之後，於廣東獲得實踐。

透過比較來看待廣東與四川的政改，本文認爲廣東對於「基層首長選制改革」，不似四川來的熱衷。在汪洋擔任省委書記後，也曾表示要在深圳試行「區長差額選舉」（曾妮，2008），但在二〇〇九年之後，官方卻改口宣稱這只是學術部門的研究意見，並不是官方的議程（尹輝，2009a）。筆者並不認爲省級領導人一開始就將這項改革視爲學術機構的意見，因爲廣東的官方媒體也曾報導「區長差額選舉」即將試行的消息。但「基層首長選制改革」之必要性，對於廣東而言並不迫切，因此一旦遭到阻力，省

臺灣大學學術期刊資料庫

級領導人便不願再推進。這再度佐證「政績／派系」模式的預期——富裕省份的領導人，若和總書記存在派系關係，則傾向在該省推行「行政三分制」的改革。

伍、再探「政績／派系」模式

在前面的篇幅中，本文試圖建立「政績／派系」模式，並以四川、廣東爲「典型個案」（typical case）來論證之。在初步建立理論後，本文還必須盡量尋找「異例」（anomaly），來反思理論是否有不周延之處，這亦是「偏異個案」（deviant case）的價值（Gerring, 2007: 105-106）。無疑的，江蘇是值得吾人深思的案例，該省的經濟條件和廣東類似，但卻走向四川的政改路徑——出現全省性的「基層首長選制」改革。這到底是什麼原因？吾人是否能透過該個案，來進一步精緻「政績／派系」模式，以擴大理論的解釋力？

一、江蘇的「偏異個案」

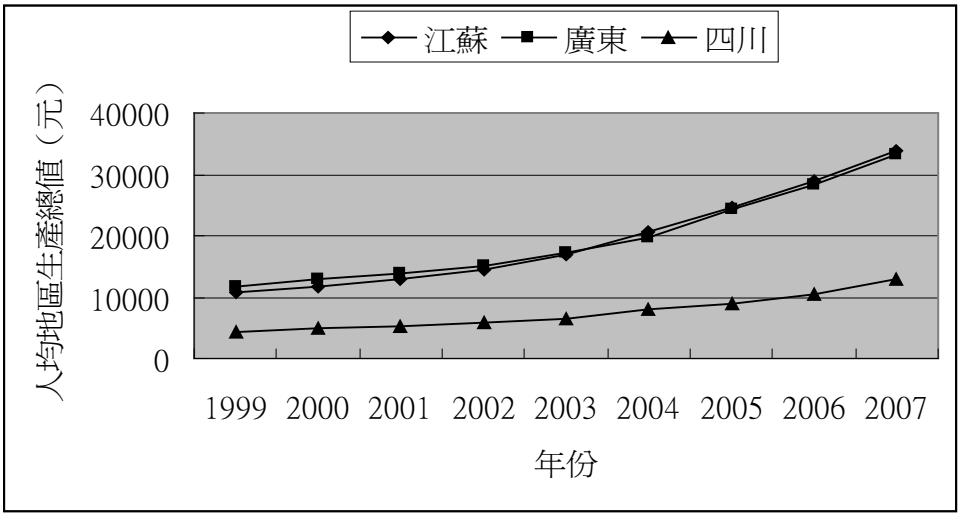
江蘇政治發展的路徑非常獨特。乍然望之，該省的政改似乎毫無邏輯可言。江蘇的經濟條件和廣東極爲相似，都是中國大陸東部經濟發達的省區，依照本文的預期，該省應該走向激進的行政改革，因爲領導幹部可以透過這類改革，發展經濟，並獲得「小康社會」的政績。在二〇〇三年之前，廣東的「人均地區生產總值」以些微幅度領先江蘇。在二〇〇四年，江蘇首度超前廣東，達到 20,705 元，而廣東僅爲 19,707 元，此後兩省的差距逐漸擴大。四川在三省的排名仍敬陪末座，其 2007 年的表現爲 12,893 元，大約是廣東和江蘇在二〇〇〇年左右的水準。三省的「人均地區生產總值」，可見於圖 4。

江蘇的經濟條件和廣東相似，但政改的路徑卻大相逕庭。該省雖然也曾改革「行政管理體制」，尤以南京市最爲積極，但改革的範疇未曾像廣東一樣，涉及行政權力的分開。換言之，江蘇的行政改革在東部各省的發展中，並不特殊。相反的，江蘇在「基層首長選制」的改革，卻有重大的突破。該省在二〇〇三年之後推動的鄉鎮黨委書記「公推直選」，改革幅

臺灣大學學術期刊資料庫

度之快，較於四川可謂毫不遜色。其原因爲何？一個符合「經濟發展論」的說法，是江蘇經濟的發展終於導致「中產階級」的參政意識。但從江蘇與廣東的比較上，這個假設是值得慎思的。即便江蘇在二〇〇三年之後的「人均地區生產總值」已經淩駕廣東，但領先的幅度僅爲數百元人民幣。這麼有限的差距，會導致「中產階級」出現參政意識，從而迫使政府推動政治改革嗎？如果答案是否定的，那我們如何解釋江蘇推動的改革呢？

圖 4　江蘇、廣東、四川的「人均地區生產總值」（一九九九至二〇〇七）



資料來源：中華人民共和國國家統計局，1999～2008。

本文認爲，關鍵在於三位領導幹部的因素——仇和、李源潮、胡錦濤。首先，江蘇政改的先行者——宿遷市委書記仇和，他被稱爲是 「最富爭議的市委書記」（張立，2004a），偏好以激進的方式來推動政改。他主政的宿遷市，是江蘇最貧瘠的地區之一，仇和所面對的問題和四川的基層幹部是一致的，也就是面臨社會維穩的迫切性。他也在宿遷推動「基層首長選制」改革，且受到省委書記李源潮的稱許。李源潮進一步將「基層首長選制」改革做了推廣，研議「公推公選」縣（市）長推薦人選（姓名不詳，2003a）。二〇〇三年十月，李源潮決定在蘇南的常州，以及蘇北的徐州，「公推公選」金壇、沛縣兩個縣（市）長的推薦人選。李源潮在二〇

臺灣大學學術期刊資料庫

○四年二月七日召開會議，對於「公推公選」的工作與以總結（姓名不詳，2004b）。二○○四年九月，江蘇將「公推公選」推向 22 名「省管幹部」的層級，包括盱貽縣、洪澤縣、泗陽縣的縣長職務（姓名不詳，2004d）。

仇和與李源潮的政改，獲得胡錦濤的肯定。胡錦濤在二○○四年四月三十日至五月六日，視察江蘇，包括蘇北的宿遷市。胡錦濤在視察過程中，指出要提高領導班子的整體素質，提高黨組織的創造力和凝聚力。胡錦濤藉由此行，肯定了江蘇的政改，特別是胡錦濤親訪宿遷，並面見爭議極大的市委書記仇和。胡錦濤在二○○四年在五月二日視察宿遷的過程中，一位隨行幹部曾透露：「其實中央對宿遷的一舉一動都洞若觀火，不僅如此，還幾次派人到宿遷進行暗訪，是老百姓對仇和的良好口碑、宿遷日新月異的巨大變化，讓中央高層選擇沈默（包永輝、徐壽松，2009：242）。」

這段文字透露了中央一直掌握住宿遷政改的訊息，並與以默許。也就是在二○○四年五月二日，李源潮與仇陪同胡錦濤造訪宿遷。仇和後來向「南方周末」的記者表示：「我感覺胡總書記最關心的，還是政治民主的建設情況。從沭陽推行的幹部任前公示，到宿遷的公推競選，胡總書記對此問得最多，問得最細（張立，2004b）。」在「人民網」的另一篇文章，記載當時陪同胡錦濤視察的一位宿遷市級官員的回憶：「仇書記匯報時，胡總書記問到了『公推公選』等政治民主制度建設的情況。」當時胡錦濤聽得很認真，也問得很細（劉炳路，2006）。江蘇的「基層首長選制」改革，就在仇和、李源潮、胡錦濤的推動下，在全省擴展開來。這個「偏異個案」對於「政績／派系」模式有什麼啓發？本文進一步討論如下。

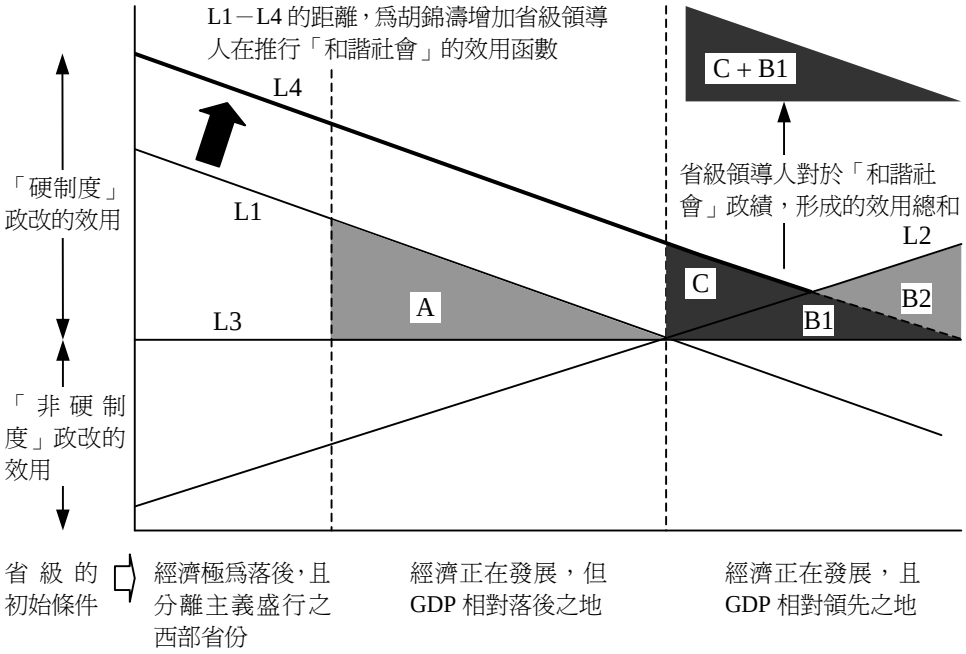
二、「偏異個案」的理論意義：一隻「看得見的手」——胡錦濤的因素

江蘇的政改和「中產階級」的關係是不顯著的，它的發生主要取決於領導幹部的因素。仇和、李源潮、胡錦濤的推動，是「基層首長選制」在江蘇順利擴展的主因。筆者認爲胡錦濤有意藉由江蘇的政改，爲東部的富裕省份建立一個「和諧社會」的樣版。換言之，胡錦濤提升江蘇實施「和諧社會」的效用函數，使得李源潮願意在省委書記任內（二○○二至二○○七），進行大規模的「基層首長選制改革」。李源潮屬於胡錦濤的「團

臺灣大學學術期刊資料庫

系」，[16] 這符合本文對於「派系」與政改關係的預期。但在江蘇的個案中，胡錦濤調整了「和諧社會」的政績效用函數，使得江蘇在推行「幹部人事制度改革」上，獲得一塊新增的效用區塊。政績效用函數變動後所新增的效用總和，本文繪於圖 5。

圖 5　政績效用函數的變動與江蘇政改



說明：1. L4 爲胡錦濤增加省級領導人推動「和諧社會」政績的效用函數。

2. L1 爲「和諧社會」政績的效用函數；L2 爲「小康社會」政績的效用函數；L3 爲省級領導人發動「硬制度」政改的最低風險線。

3. A 區爲省級領導人發動「基層首長選制改革」的效用總和，B1 加上 B2 爲省級領導人發動「行政三分制」的效用總和，C 加上 B1 爲省級領導人發動「基層首長選制改革」的效用總和。

資料來源：筆者自行整理。

[16] 「團系」指的是曾在「共青團系統」。李源潮在 1983 年，出任「團中央書記處書記」兼「全國青聯副主席」，而胡錦濤爲「團中央書記處書記」兼「全國青聯主席」；胡錦濤在 1984 年晉升爲團中央書記處第一書記，他在共青團和全國青聯都是李源潮的直屬長官（余木，2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

胡錦濤所調整的「和諧社會」政績效用函數，見於圖 5 的 L4。簡言之，該項政績函數由原本的 L1 上升到 L4。胡錦濤的介入，對於本文的模型而言，是一個「外生變項」（exogenous variable）。當 L4 變成「和諧社會」政績的新效用函數後，該地區的政改新增效用，爲區塊 C 的部分。而區塊 C 加上區塊 B1，爲該地區省級領導人推動「基層首長選制改革」的效用總和。胡錦濤這隻「看得見的手」（visible hand），調整了政績的效用函數，促使江蘇省得政改模式和其他東部省份，呈現極大的不同，而較近同於四川的模式。

胡錦濤在二〇〇三年提出了「科學發展觀」，強調發展經濟不能犧牲社會的和諧，目的是爲了扭轉江澤民時期的「唯 GDP 論」。二〇〇四年之後，更多的高層領導批判了「唯 GDP 論」。曾慶紅在一次專題會上指出，GDP 雖是世界通用的經濟指標，但也存在片面性、絕對化的缺陷（姓名不詳，2004a）。這種揚棄「唯 GDP 論」的路線，甚至在中央經濟工作會議上被提及（姓名不詳，2005）。簡單的說，胡錦濤在十六大之後，就希望能提出不同於將澤民的指導理論，特別是在「和諧社會」的實踐上，胡錦濤需要在東部的富裕省份，建立代表性的樣版。

在胡錦濤的授權下，李源潮在江蘇的改革反映出一種不以 GDP 爲導向的思維。他可能是東部省份要員中，少數不僅僅以提升 GDP 爲執政目標的官吏。舉例來說，在太湖污染事件時，他甚至表示：「只要能把太湖治理好，哪怕 GDP 下降 15%」（姓名不詳，2007）。誠如他所言：「江蘇不是最富，但求最和諧」（姓名不詳，2006c）。

在豎立「和諧社會」樣版的前提下，胡錦濤願意讓李源潮進行試點。李源潮在江蘇改革「基層首長選制，並獲得胡錦濤的支持與認同，因此獲得充分的「報酬遞增」（increasing returns）。[17] 李源潮的改革，使得江蘇境內的政治發展，迥異於其他東部省份。十七大時，李源潮獲得中央的拔擢，調升爲中央組織部部長。中共內部人士向「文匯報」透露，李源潮在江蘇推動的幹部選拔任用制度改革，不但得到中央的肯定，而且還有可能在全國進一步推廣（王蘇、沈婷，2007）。換言之，李源潮捨棄「唯 GDP

[17] 關於「報酬遞增」的概念，請參見 Pierson (2000: 252)。

臺灣大學學術期刊資料庫

論」的政績，而投注於建立社會穩定機制的改革，是完全正確的選擇。

江蘇的政改路徑，有其複雜的歷史背景。本文無意將江蘇發動「幹部人事制度改革」的根由，完全歸因於胡錦濤的因素。事實上，在二〇〇三年之前，仇和曾在江蘇進行激進的「基層首長選制改革」，這項改革卻受到李源潮的賞識，而在江蘇推廣該項改革。這些歷史背景，導致胡錦濤決定以江蘇作爲東部省份，推動人事改革的先行地，從而對「和諧社會」在江蘇的實踐賦予更高的期待。胡錦濤的因素，是影響李源潮願意在江蘇繼續推動人事改革的關鍵。江蘇的政改對於「政績／派系」模式的啓發，在於說明「政績」的效用函數有可能因爲中央領導人的政策而調整，但這種調整不會擴至全面，而僅會針對少數地區來試行。

陸、結論：「中國模式」再思考——政治改革的宏觀調控

筆者在本文初始，檢視經濟發展導致政治改革的命題，是否能適用於中國大陸。以「基層首長選制改革」爲例，四川與江蘇是兩大重鎮，但其經濟狀況卻南轅北轍，這說明該項理論並不是一個令人滿意的解釋。從這個侷限出發，筆者試圖建構「政績／派系」模式去解釋中國大陸省級的政改。本文認爲和總書記存在「派系關係」的省級領導，可以獲得政改的先行權。但各地「初始條件」的考量，使得省級領導相繼追求「和諧社會」與「小康社會」的「政績」，並推動相關的政治改革，使得各地政改的模式迥異。以四川和廣東爲例，省委書記張學忠、汪洋，都是胡錦濤的嫡系，使得兩省的政改進程冠居全國。但由於兩省的經濟環境不同，使得張學忠、汪洋，分別推動政改的「硬制度」——「基層首長選制」和「行政三分制」。但在存在分離主義的西部省份，在「穩定壓倒一切」的思量下，該省並不會推動過多政改。筆者相信，將解釋層級聚焦在省級領導，並結合「政績」與「派系」的因素，能解釋爲何少數省份發動大規模的政改，以及何以政改模式不盡相同。

江蘇的個案則進一步深化「政績／派系」模式。就筆者的分析，江蘇

臺灣大學學術期刊資料庫

的政改充斥著高度的試驗性質。簡單來說，是仇和的「宿遷經驗」受到李源潮的欣賞，李源潮有意擴大推行。此外，胡錦濤有意在東部省份，建立一個「和諧社會」的推行樣版，因此提高江蘇推動「和諧社會」政績的效用函數，並鼓勵李源潮繼續在江蘇改革「基層首長選制」。換言之，江蘇的案例完全不能說明經濟發展與政治改革的聯繫，因爲「中產階級」在該省的改革過程中，影響力不大。江蘇的個案反而更加論證「政治菁英取向」對於解釋中國政改的適用性。

從更宏觀的理論面向來看，「政績／派系」模式是否能對辯論已久的「中國模式」有所啓發？不少學者已經提到，中共在推行改革的過程中，反映出「漸進主義」（gradualism）的型態，中央領導人可以掌控改革進程（Pei, 2006: 25-26）。用中共的術語來說，就是藉由「摸著石頭過河」來累積經驗。但文獻的討論多停留在此，並沒有進一步討論中央在「試誤」的過程中，如何降低改革的「風險性」？本文認爲中央領導人藉由「扈從關係」，在地方安插親信幹部，並賦予這些幹部最實質的改革先行權。由於「政治改革」是一個不存在「先驗模式」，又涉及政治敏感的議題，改革的幅度和進程都不能脫離中央的掌握，只能將政治改革的權力交給親信幹部。若制度能夠推行，中央領導人再進一步推廣至全國，若制度改革的風險過大、或是反對力量過強，則馬上終止試點。本文將這種模式，稱爲「政治改革的宏觀調控」。

這是一個有意義的嘗試。周雪光曾經提到，如果中國模式是「摸著石頭過河」，那重點是「誰來摸？」如果答案是「中央」，那萬一「摸錯了」，怎麼辦（1994：84）？由中央來進行全國整體性的政治改革，是否會造成「一步錯，全局錯」的危險，而造成類似「文革」的災難？進而導致中共政權的崩潰？中國當前的政改模式，是避免全國一致性的改革，讓一部份省份「因地制宜」試行不同類型的政改，而這些省級幹部一定是中央領導人的「扈從者」，中央有絕對的權力調控政改的幅度與進程。這種模式，可以有效降低「制度創新」（institutional innovation）的風險性。

所謂的「中國模式」，除了「摸著石頭過河」的漸進改革外，我們還可以提出更具體的輪廓。那就是中央藉由「小康社會」與「和諧社會」的考核指標，使得省級領導人依循「政績」最大化的預期，去追求適合地區

臺灣大學學術期刊資料庫

需要的政治改革。但在改革的過程中，中央領導人藉由安排親信幹部接任省級領導人，並賦予他們最大的改革先行權，以調控整個政改的進程與幅度，降低改革的「風險性」。

筆者提出「政績／派系」模式，希望能將「中國模式」進一步具體化。行文至此，本文的研究也告一段落，但衍生出來的議題，是值得進一步深思的。例如本文所探討的三個個案，省委書記都是總書記（胡錦濤）的派系。然則，「中央領導人」並非只有總書記才擁有派系，其他政治局常委也多和省級領導存在派系關係。因此「中央領導人／省級領導人」的圖像，應該是更爲多元。這值得進一步深思，一旦中央領導人對於政改的意見出現分歧，則如何調控省級的改革？所謂的「政治改革的宏觀調控」，是誰來調控？是總書記的乾綱獨斷？或是中央出現「改革派」與「保守派」的鬥爭，進而影響省級政改？這些有趣的問題，都反映出「中國模式」存在著更爲複雜的面向，極待進一步的研究與釐清。

參考書目

一、中文部分

丁　望，2001，〈增強接班熱身運動政治新星崛起〉，《投資中國》，88: 47-55。

于旭明，2009，〈「北京共識之父」雷默：「中國特色」下一步需要新的思想解放〉，《東方日報》，10/15，第 A12 版。

中共中央，2006，〈中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定〉，中共中央文獻研究室（編），《十六大以來重要文獻選編（中）》，北京：中央文獻出版社，271-296。

中共中央辦公廳，2007，〈黨政領導幹部職務任期暫行規定〉，中共中央組織部研究室（編），《幹部人事制度改革：政策法規文件選編》，北京：黨建讀物出版社，177-179。

中國現代化戰略研究課題組，2005，《中國現代化報告 2005：經濟現代化研究》，北京：北京大學出版社。

臺灣大學學術期刊資料庫

中華人民共和國國家統計局，1999-2008，《中國統計年鑑》，北京，中國統計出版社。

尹　輝，2009a，〈政改綱要未經決策程序討論〉，《新快報》，3/9，第 A5 版。

尹　輝，2009b，〈廣東「大廳局」露出大半張臉〉，《新快報》，9/5，第 A5 版。

王　珺，2002，〈適應性調整與競爭力提升：對廣東發展裝備工業的戰略性思考〉，《南方日報》，10/25，第 B5 版。

王　蘇、沈　婷，2007，〈新任中組部長李源潮鐵腕嚴治吏，救人入獄前〉，《文匯報》，10/27，第 A17 版。

包永輝、徐壽松，2009，《政道：仇和十年》，杭州：浙江人民出版社。

朱紅軍，2007，〈女書記的艱難政改試驗〉，《鄉鎮論壇》，18: 6-8。

江澤民，1997，〈關於講政治〉，中共中央文獻研究室（編），《十四大以來重要文獻選編（中）》，北京：人民出版社，1743-1749。

江澤民，2000，〈高舉鄧小平理論爲大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀〉，中共中央文獻研究室（編），《十五大以來重要文獻選編（上）》，北京：人民出版社，1-51。

江澤民，2005，〈全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面〉，新華月報（編），《十六大以來黨和國家重要文獻選編（上）》，北京：人民出版社，3-45。

何　俊，2008，〈實現跨越式發展，四川最缺的是什麼〉，《四川新聞網》， http://china.newssc.org/system/2008/04/07/010770617.shtml，2008/4/7。

余　木，2004，〈胡總政治理念，江蘇何以先行〉，《香港經濟日報》，11/15，第 A37 版。

李　凡，2003，《承風而來：我所經歷的步雲鄉長直選》，西安：西北大學出版社。

李　偉，2005a，〈鄉鎮黨委書記公推直選全面推開〉，《四川日報》，2005/8/26，第 1 版。

臺灣大學學術期刊資料庫

李　偉，2005b，〈公推直選呼喚制度同步跟進看鄉鎮黨委書記公推直選擴面（下）〉，《四川日報》，2005/9/1，第 1 版。

周天勇，2008，《中國行政體制改革 30 年》，上海：格致出版社。

周天勇、王長江、王安嶺（編），2007，《攻堅：十七大後中國政治體制改革研究報告》，五家渠：新疆生產建設兵團出版社。

周雪光，1994，〈中央集權的代價〉，吳國光（編），《國家、市場與社會》，香港：牛津大學出版社，82-88。

姓名不詳，1998，〈我市頒佈深圳市政府審批制度改革實施方案〉，《深圳特區報》，2/11，第 1、2 版。

姓名不詳，2002，〈團派舊部紛進重要宣傳組織系統，胡錦濤第四代領導班底漸露〉，《香港經濟日報》，10/29，第 A4 版。

姓名不詳，2003a，〈圍繞在「兩個率先」目標，深化人事制度改革〉，《新華日報》，6/3，第 A3 版。

姓名不詳，2003b，〈直選鎮黨委書記四川新都開全國先河〉，《重慶晚報》，2003/12/10，第 A12 版。

姓名不詳，2004a，〈以人爲本，摒棄「唯 GDP」論〉，《文匯報》，2/17，第 A1 版。

姓名不詳，2004b，〈幹部選拔制度的新突破〉，《新華日報》，3/4，第 A4 版。

姓名不詳，2006c，〈晤港知名人士，推介投資環境，李源潮：江蘇不是最富但求最和諧〉，《文匯報》，4/16，第 A9 版。

姓名不詳，2004d，〈公推公選省管領導幹部演講答辯和現場測評結果公告〉，《新華日報》，9/29，第 A4 版。

姓名不詳，2004e，〈四川警民衝突數百民眾被捕〉，《信報財經新聞》，11/8，第 7 版。

姓名不詳，2004f，〈鄉鎮領導幹部選拔的重要規章〉，《四川日報》，12/29，第 1 版。

姓名不詳，2005，〈中央提出明年八要務，穩定宏觀政策保持較快增長，中國經濟轉軌，棄「唯 GDP 論」〉，《文匯報》，12/2，第 A3 版。

臺灣大學學術期刊資料庫

姓名不詳，2007，〈治理太湖不惜降低 GDP〉，《明報》，10/4，第 A21 版。

姓名不詳，2009a，〈正確政績觀〉，《人民日報》，2/11，第 13 版。

姓名不詳，2009b，〈公推直選〉，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2009-04/28/content_11271088.htm，2009/4/28。

查慶九，1999，〈民主不能超越法律〉，《法制日報》，1/19，第 A1 版。

柳曉森，2004，〈羅幹在全國社會治安綜合治理工作會強調，切實抓好矛盾糾紛排查調處工作，爲改革發展創造和諧穩定社會環境〉，《人民日報》，6/13，第 1 版。

胡鞍鋼、胡聯合，2005，《轉型與穩定：中國如何長治久安》，北京，人民出版社。

胡錦濤，2006，〈在省部級主要領導幹部提高構建社會主義和諧社會能力專題研討班上的講話〉，中共中央文獻研究室（編），《十六大以來重要文獻選編（中）》，北京：中央文獻出版社，695-719。

曹紹平、鄒愛國，1999，〈紀念西藏和平解放四十周年，首都各界人士隆重集會〉，《人民日報》，5/24，第 1 版。

寇健文，2005，〈中共菁英政治與質性分析：原始資料來源與分析方法〉，《台灣政治學刊》，9(2): 233-279。

康曉光，2002，〈未來 3～5 年中國大陸政治穩定性分析〉，《戰略與管理》，3: 1-15。

張　立，2004a，〈最富爭議的市委書記〉，《南方周末》，2/5，第 A1 版。

張　立，2004b，〈爭議仇和〉，《南方周末》，12/30，第 3 版。

郭奔勝，2004，〈周永康在江蘇考察工作時強調：發展是政績，穩定也是政績〉，《人民日報》，9/6，第 2 版。

陳善哲，2008，〈5 年前一次流產的「行政三分」改革大部制的深圳初戀〉，《21 世紀經濟報道》，3/7，第 1 版。

傅之迪，2004，〈沒有 GDP 的增長是不行的〉，《人民日報》，2/2，

臺灣大學學術期刊資料庫

第 13 版。

曾　妮，2008，〈政治改革嘗試重大突破，民主法制再樹特區樣板，深圳擬推區長差額選舉〉，《南方日報》，5/23，第 C1 版。

黃天柱，2008，〈行政民主：浙江的實踐與啓示〉，《中共浙江省級領導人黨校學報》，2: 98-104。

塗　峰，2008，〈省級領導人省政府昨日出台的「中共廣東省級領導人廣東省人民政府關於經濟特區和沿海開放城市繼續深化改革開放率先實現科學發展的決定」〉，《南方都市報》，12/17，第 A8 版。

裴智勇，2009，〈政績觀加速轉變〉，《人民日報》，2/11，第 13 版。

劉炳路，2006，〈宿遷超常規發展已獲肯定，政策能否延續引人關注〉，《人民網》，http://politics.people.com.cn/BIG5/8198/4064033.html，20061/26。

鄧小平，2002a，〈中國本世紀的目標是實現小康〉，中共中央文獻編輯委員會（編），《鄧小平文選㈡》，北京：人民出版社，237-238。

鄧小平，2002b，〈改革要有穩定的政治環境〉，中共中央文獻編輯委員會（編），《鄧小平文選㈡》，北京：人民出版社，284-285。

鄧紅輝、謝苗楓，2007，〈廣東 GDP 明年有望超台灣，黃華華在華師作報告分析經濟形勢，描述廣東發展前景〉，《南方都市報》，5/1，第 A6 版。

鐘軒理，2005，〈積極做有利於社會穩定的事情〉，《人民日報》，4/23，第 4 版。

二、英文部分

Bo, Zhiyue. 2002. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Bramall, Chris. 1993. *In Praise of Maoist Economic Planning: Living Standards and Economic Development in Sichuan since 1931*. New York: Oxford University Press.

Burns, John P. 1994. “Strengthening Central CCP Control of Leadership

臺灣大學學術期刊資料庫

Selection: The 1990 Nomenklatura." *The China Quarterly* 138 (June 1994): 458-491.

Chien, Shiun-Shen. 2008. "Local Responses to Globalization in China: A Territorial Restructuring Process Perspective." *Pacific Economic Review* 13(3): 492-517.

Chow, King W. 1987. "Equity and Cadre Job Performance: Causation and Implications." *Issues & Studies* 23(9): 58-71.

Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3): 430-451.

Dickson, Bruce J. 1997. *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*. New York: Oxford University Press.

Dickson, Bruce. 2008. *Wealth into Power: the Communist Party's Embrace of China's Private Sector*, New York: Cambridge University Press.

Dittmer, Lowell. 1995. "Chinese Informal Politics." *The China Journal* 34: 193-205.

Frederickson, H. George. 1980. *New Public Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press.

Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Gilley, Bruce. 2004. *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It will Lead*. New York: Columbia University Press.

Goldthorpe, John H. 1997. "Current Issues in Comparative Macrosociology: A Debate on Methodological Issues." *Comparative Social Research* 16: 1-26.

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.:

臺灣大學學術期刊資料庫

Harvard University Press.

Huntington, Samuel P. 1969. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Kahneman, Daniel and Amos Tversky. 1979. “Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk.” *Econometrica* 47(2): 263-291.

Knight, Frank H. 1971. *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Harper and Row.

Levine, Daniel H. 1988. “Paradigm Lost: Dependence to Democracy.” *World Politics* 40(3): 377-394.

Lipset, Seymour M. 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” *The American Political Science Review* 53(1): 69-105.

Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

Nathan, Andrew. 1973. “A Factionalism Model for CCP Politics.” *The China Quarterly* 53: 43-66.

O’Donnell, Guillermo A. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American politics*, Berkeley: University of California.

Pei, Minxin. 2006. *China’s Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependences, and the Study of Politics.” *American Political Science Review* 94(2): 251-267.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1997. “Modernization: Theories and Facts.” *World Politics* 49(2): 155-183.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic in Eastern Europe and Latin America.* New York: Cambridge

臺灣大學學術期刊資料庫

University Press.

Pye, Lucian W. 1981. *The Dynamics of Chinese Politics*. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Saward, Michael. 2003. *Democracy*. Malden, Mass.: Distributed in the USA by Blackwell Publishing Inc.

Schunpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.

Schurmann, Franz. 1968. *Organization and Ideology in Communist China*. Berkeley: University of California.

Whiting, Susan. 2004. “The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule.” In *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, eds. Barry Naughton and Dali L. Yang. New York: Cambridge University Press, 101-119.

Zheng, Yongnian. 2005. “The 16th National Congress of the Chinese Comminist Party: Institutionalization of Succession Politics.” In *Leadership in a Changing China*, eds. Weixing Chen and Yang Zhong. New York: Palgrave Macmillan, 15-36.

臺灣大學學術期刊資料庫

Explaining Political Reform in China's Provinces:

A New Perspective from a "Performance / Faction" Model

*Wen-hsuen Tsai**

Abstract

This paper proposes a "performance-faction" model in order to generate a comprehensive explanation of political reforms at the provincial level in mainland China. The two primary measures of "performance" are economic development (*xiaokang shehui*) and social stability (*hexie shehui*). The initial conditions in each province are important in determining which aspect of performance is prioritized. Generally speaking, poorer provinces tend to seek social stability through personnel reform, while wealthier provinces tend to pursue further economic development through administrative reforms. The two cases of Sichuan and Guangdong are used to illustrate this claim. However, Jiangsu provides a contrasting case. Although Jiangsu is a wealthy province, it has pushed through personnel reform in response to Hu Jintao's wish to establish a successful example of social stability on the eastern seaboard. The paper also argues that provincial leaders pushing through radical reform all belong to factions controlled by leaders at the center. The patron-client relationship between politicians in the central government and provincial governors is a likely cause of more radical reform at the provincial level. The tendency of leaders at the center use factional politics as a way of reducing risks associated with reform is also an important characteristic of the "China model".

Keywords: Economic Development, Faction, Performance, Political Reform, Social Stability

*Postdoctoral Fellow, National Science Council. E-mail: 94260501@nccu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫