

# 傾斜的三角： 當代中國社會問題與政策困境\*

王 信 賢

(國立台北大學公共行政暨政策學系副教授)

## 摘 要

中國改革 30 年來，政治穩定與經濟快速成長並行一直吸引著世人的關注，然而，在市場化與私有化改革的同時，中國目前正面臨一連串社會問題的挑戰。為維持統治的正當性，近年來中共亦提出應對的政策，特別是胡溫政權以「和諧社會」為核心的施政作為。而令人感興趣的是，此種新的發展模式是否能有效解決社會危機？由於此種轉型不僅涉及經濟與社會的變遷，也將進一步推動「國家－社會」關係的演變，中共政權究竟是如何在維持黨國控制的狀況下追求經濟成長與推動社會政策。針對此，本文將從中共政權特性出發予以解析。

本文認為中共建政以來，歷經各種政經波折與發展，實在難以用單一模式去理解，本文嘗試提出「後極權社會主義發展型國家」的概念，論證其以黨國主導為核心，使之得以嚴格控制社會、介入經濟維持高成長，並主動推出社會政策；進而論證此種「後極權主義」、「社會主義」與「發展型國家」所結合的三角出現嚴重的傾斜，其將不可避免地存在內在矛盾，產生部門利益衝突、缺乏社會參與以及公平與效率間的衝突等，此均為當前中國推動社會政策所面臨的挑戰與困境。

**關鍵詞：**後極權社會主義發展型國家、黨國體制、和諧社會、社會政策

\* \* \*

## 壹、前 言

從現代化的各種指標看來，顯然中國大陸改革開放近 30 年來已有長足的進步，包

---

\* 本文曾發表於「兩岸政經轉型與民主發展——新政府人事、政策與互動取向研討會」（台北：國立政治大學國際關係研究中心主辦，2008 年 4 月 12-13 日）。感謝國科會補助本研究（NSC 95-2414-H-305 -010 -MY2），並感謝兩位匿名審查人之悉心指教。

括工業化、城市化與世俗化等，其中表現在社會層面，主要是社會結構的分化，以往具濃厚政治色彩的階級身分逐步改變，在所有制與產業結構變化下，以職業以及相關資源掌握程度為判準的分層體系逐漸產生。若將此經濟社會現象置於政治發展的脈絡中，可發現一種自由主義者的學術興趣，即經濟發展與政治民主間的關係，其多以西歐經驗為張本，認為經濟成長將會帶來社會結構的重組與社會價值的多元化，進而出現獨立而強大的中產階級，其對政治參與的提高將會帶來政治民主化，這就是現代化理論（modernization theory）的論述。<sup>①</sup>而將此邏輯套用在對中國的研究上也成為西方學界關注的焦點。<sup>②</sup>然而，本文所感興趣的並非中國能否以及如何「民主化」的問題，相反地，是中共如何透過社會政策鞏固其統治正當性的問題。<sup>③</sup>

由於長期過度強調各種經濟數據的成長（growth）而忽略了社會整體的均衡發展（development），中國大陸目前正面臨一連串社會問題的挑戰，其中最明顯且影響最為深遠的就是收入分配的急遽惡化。換言之，經濟成長帶來了社會階層的多元化，但由於社會分化多是在缺乏法規制度的保護下產生，在階層結構的轉換過程中蘊含著諸多問題與不公的現象。上述不公現象具體呈現在包括「三農」（農業、農村、農民）、農民工、「三難」（看病難、讀書難、就業難）、公共衛生與產品安全以及環保等問題，這些社會問題的擴大化與具體化，幾乎都集中在規模不斷擴大與頻率不斷增高的社會群體抗爭。

就此而言，近 30 年來，中國經濟成長確實獲得極佳的成績，但此種「成長中心」導向的運作模式基本上就是透過壓榨多數人群、階層或區域，去成就少數的人群、階層與區域的扭曲政策，而在位者的權力優勢與再生能力，使得與黨國中的幹部或與其關係密切者往往成為最大的獲益者。<sup>④</sup>此種現代化過程中的結構矛盾，再加上掌權者的機會主義使得中共政權面臨前述社會問題的挑戰，此些問題也正是胡溫政權所最感到

註① 相關論點可參閱：Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon, 1966)；Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968)；Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992)。

註② Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford: Stanford University Press, 1993)。

註③ 關於經濟發展究竟是如現代化理論所言為民主化的保證，抑或是中共政權合法性的基礎，請見：吳玉山，「現代化理論 vs. 政權穩定理論：中國大陸民主發展的前景」，*政治科學論叢*，第 9 期（1998 年 6 月），頁 443-464。

註④ 針對此，*美國社會學學刊*（*American Journal of Sociology*）在 1996 年 8 月號以此為專題開展了一場關於中國「市場轉型（market transition）與社會後果」的大辯論，請參閱：Victor Nee, "The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 (August 1996), pp. 908-949; David Stark and Laszlo Ruzszi, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)；Ivan Szelenyi and Eric Kostello, "The Market Transition Debate: Toward a Synthesis?" *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 (August 1996), pp. 1082-1096; William L. Parish and Ethan Michelson, "Politics as Markets: Dual Transformations," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 (August 1996), pp. 1042-1049.

棘手的。這也是為何 Susan Shirk 會認為中共實為一外強中弱的「脆弱強權」(fragile superpower)。<sup>⑤</sup>因此，為強化政權的合法性，中共自十六大以來相繼提出「全面建設小康社會」、「科學發展觀」、「建設社會主義新農村」、「構建和諧社會」以及「以人為本」等，皆是以社會問題的解決作為施政重心，而在「十七大政治報告」中，更首次出現了「加快推進以改善民生為重點的社會建設」的標題，今年（2008）「政府工作報告」也以大篇幅的內容說明社會建設與公共服務，此更突顯出「民生問題」與「社會建設」的重要性。

針對此，本文將以中國政權特性的理論對話為起點，說明當前中國共產黨以鞏固政權為核心所進行的經濟發展與社會建設，並說明在此基礎上所提出的社會政策與目標。本文認為中共建政以來，歷經各種政經波折與發展，實在難以用單一模式去理解其政權本質，故歸納出目前研究中共政權本質的兩個概念——「後極權政體」(post-totalitarian regime) 與「後極權發展國家」(post-totalitarian developmental state) 並與之對話，進而提出「後極權社會主義發展型國家」(post-totalitarian socialist developmental state, PTSDS) 的概念。

本研究認為，當前中共政權為一由「後極權主義」、「社會主義」與「發展型國家」等概念所建構的政治、社會與經濟發展面向的「三角體」(見圖 1)，其以黨國主導為核心，使之得以嚴格控制社會、介入經濟維持高成長，並主動推出社會政策。本文進一步論證此一「三角」出現傾斜，尤其是在社會層面出現嚴重的傾斜，且此一「三角」將不可避免地存在內在矛盾，包括「後極權主義」與「發展型國家」所產生的部門利益衝突、「後極權主義」與「社會主義」所導致社會參與的缺乏以及「社會主義」與「發展型國家」所面臨之公平與效率間的衝突等，此亦為中國推動社會政策所面臨的挑戰與困境。

## 貳、中共政權特性：理論與對話

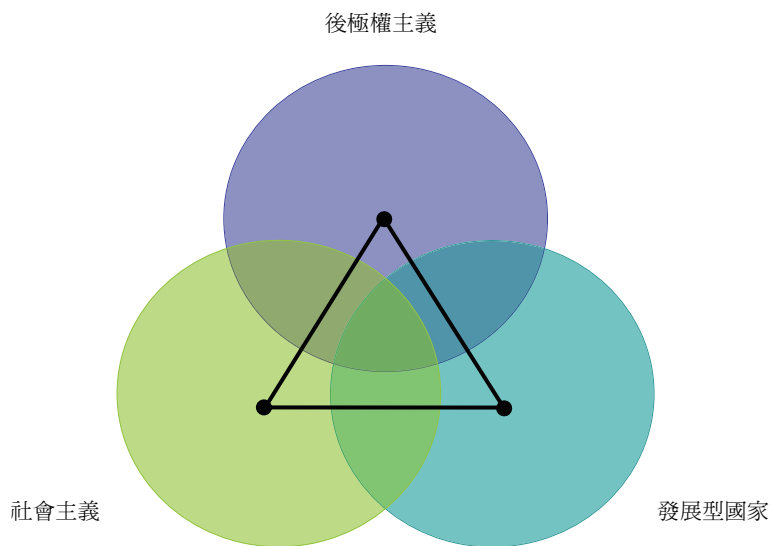
冷戰時期，兩大集團間的對抗，中共採取「一邊倒」的外交政策，全面倒向蘇聯為首的共產集團，政治制度與計畫經濟體制的移植使其被貼上「蘇聯式」的標籤，再加上資料蒐集的困難，西方研究中的「克里姆林宮學」自然而然地被移植到中國研究上。其主張共產主義與 1930 年代的法西斯主義如出一轍，均具「極權主義」(totalitarianism) 的特徵，<sup>⑥</sup>統治特點如下：(1) 有一官定意識形態；(2) 由一魅力型

註⑤ Susan Shirk, *China-Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007)。

註⑥ Harry Harding, "The Study of Chinese Politics: Toward a Third Generation of Scholarship," *World Politics*, no. 36 (January 1984), pp. 284~307; David Shambaugh, *American Studies of Contemporary China* (New York: M.E. Sharpe, 1993); Elizabeth Perry, "Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations," *The China Quarterly*, no. 139 (September 1994), pp. 704~713.

領袖所領導的群眾性政黨；(3) 恐怖的秘密警察控制；(4) 國家壟斷所有的大眾媒體；(5) 黨國對軍隊的掌控；(6) 中央指令性經濟。<sup>⑦</sup>改革開放至今，雖然極權主義的解釋力已大不如前，但其所強調的黨國中心觀點則未曾改變。朱光磊教授認為，當前中國政府過程中最主要的問題不是「社會利益群體」的問題，也不是「管道」(access) 的問題，而是如何規範中國共產黨和中國政府以及其間關係的問題。<sup>⑧</sup>

圖 1 中共政權的三角結構特質



根據 Edwin Winckler 的看法，中國政治轉型研究的切入角度可區分為行動層次的代理理論以及結構觀點，而在功能部門部分包括軍事－政治、政治－經濟以及社會文化事務，在分析層次上則包括國家、次國家與超國家等，而對「共產中國」的轉型則有必要結合宏觀與微觀、靜態與動態等予以解析。<sup>⑨</sup>而在研究典範上，80 年代以來，學界所興起的一股「新制度主義」(new institutionalism) 風潮，在中國研究所產生的效應，便是由原本「極權主義」所強調的黨國體制與菁英轉移至社會經濟網絡、市場、通俗文化、企業、組織創新、政治聯盟、地方政府與新興利益團體等。<sup>⑩</sup>本文認為，受

註⑦ Carl Fitzgerald and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963) .

註⑧ 朱光磊，*當代中國政府過程*（天津：天津人民出版社，2002 年），頁 21。

註⑨ Edwin A. Winckler, "Describing Leninist Transitions," in Edwin A. Winckler ed., *Transition from Communism in China: Institutional and Comparative Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999) , pp. 3~48.

註⑩ David Stark and Victor Nee, "Toward and Institutional Analysis of State Socialism," in David Stark and Victor Nee eds., *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe* (California: Stanford University Press, 1989) , p. 30.

到新制度典範的影響，針對中共政權本質進行宏觀的論述與對話反而有減少的趨勢。<sup>⑪</sup>然而，綜觀中國大陸政經社會發展，不論從何種角度分析，我們皆無法跳脫此政權的絕對影響力，故對其本質進行關照是有意義的。本文在理論部分便由此出發，探討改革開放近 30 年來，中共列寧式黨國體制的持續與變遷。

## 一、後極權主義

一般而言，中共已失去典型極權體制（totalitarian regime）的特徵，如：意識形態的絕對主導性、黨國對經濟的全面控制、政治運動的重要性、促成全面的社會革命等，但卻也仍保留了許多極權政體的制度元素，如一黨體制、對政治組織、社會組織、新聞媒體、武裝力量的壟斷性。就理論的角度，有人認為中國已如 Linz 等人所言的後極權政體（post-totalitarian regime）<sup>⑫</sup>，成為「威權政體」（authoritarian regime）或「退化的極權主義」<sup>⑬</sup>。

在此種意義上，鄒讜則從國家結構轉型與「國家－社會」關係出發，強調極權主義模式已不適用於中國政治研究，取而代之的是「全能主義」（totalism）。鄒讜認為，全能主義所指的國家，對社會與個人事實上的控制可多可少、可強可弱、時多時少、時強時弱。對某一個社會領域可以非常強烈，同時對另外一個領域非常鬆懈，其為介於無政府主義與極端極權主義間的連續體。<sup>⑭</sup>蕭功秦則認為，當今中國已經進入有限多元的「後全能主義」歷史階段。<sup>⑮</sup>

## 二、後極權發展型國家

針對前述，吳玉山教授認為「後極權化」只是中國政治轉型的一個面向，另外一個面向則完全超出了過去蘇聯與東歐的經驗，而將今日中國帶到一個全新的面貌，這第二個面向的轉型就是中國成為資本主義發展國家，亦即在東亞國家中包括「發展型國家」（developmental states）與「管理市場」（governing the market）等概念中的國家

註⑪ Elizabeth Perry, “Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?” *The China Journal*, no. 57 (January 2007), pp. 1~22.

註⑫ Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Democratic Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996); Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000).

註⑬ 林佳龍、徐斯儉，「導論：退化的極權主義與中國未來發展」，收錄於林佳龍主編，*未來中國：退化的極權主義*（台北：時報文化出版社，2004年），頁11~30。

註⑭ 鄒讜，「後記：從傳統權威政治系統到現代全能主義政治系統－宏觀分析與微觀分析的結合」，收錄於*20世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看*（香港：牛津大學出版社，1994年），頁204~265。

註⑮ 蕭功秦，「後全能體制與21世紀中國的政治發展」，*戰略與管理*（北京），第6期（2000年），頁1~8。

角色同樣地發生在中國，<sup>⑮</sup>由於眼見鄰近的日本和亞洲四小龍舉世稱羨的經濟發展奇蹟，和透過經濟表現鞏固政權合法性的經驗，中共很自然地會試圖建立一套資本主義發展國家制度。前述兩個面向的結合則形成了「後極權的資本主義發展國家」(post-totalitarian capitalist developmental state)。<sup>⑯</sup>

根據吳教授的看法，「後極權發展模式」是一個強而有力的統治模式。若中國僅僅是進入了蘇東式的後極權主義，固然可以維持一黨專政，但在經濟方面的表現則將相當有限，經改的成果將不足以支撐起政權的合法性。此外，若中共完全走東亞資本主義發展國家的道路，則一方面固然經改的表現會非常卓越，但將難以應付隨著快速經濟成長所帶來的社會壓力，和對政治開放的巨大要求。因此，中共由於揉合了後極權的統治機制以及發展型國家的經濟表現，使其到目前為止仍可以一方面維持高成長，另一方面牢牢地掌握政權。<sup>⑰</sup>而此種政權特性也使得中共在進行「海歸派」高官的菁英甄補時出現「既重用又防範」的狀況，一方面是市場邏輯，另一方面則是維繫共產黨領導地位的政治邏輯。<sup>⑱</sup>

### 三、後極權社會主義發展國家

承前所述，當前中國已非傳統極權主義所能描述，本文認為「後極權發展型國家」確實能有力地解釋當前中共政權本質，而蘇聯崩潰與國民黨下台的經驗讓中共更加確認此模式的重要性。對此，一位大陸學者談得極為具象：<sup>⑲</sup>

中國共產黨有兩個哥哥，一個是蘇共，另一個是國民黨，而這兩個哥哥在 1991 與 2000 年都帶給他無比的震撼，1991 年蘇共垮台，中共認識到經濟持續發展是必要的，而 2000 年國民黨下台更讓中共深切體認真正的「政治改革」是不能搞的。

而此種「一手抓政權鞏固，一手抓經濟發展」的特徵，一方面在政治層面上突顯

註⑮ 「發展型國家」認為政府與經濟發展間具有密切的關係，主要有四項特點：（1）優秀的官僚；（2）國家自主性；（3）干預市場；（4）經濟計畫機關等。關於「發展型國家」，可參閱：Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982)；Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989)；Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990)；Meredith Woo-Cumings, *The Developmental State* (New York: Cornell University Press, 1999)。

註⑯ 吳玉山，「宏觀中國：後極權資本主義發展國家—蘇東與東亞模式的揉合」，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，*黨國蛻變：中共政權的菁英與政策*（台北：五南圖書公司，2007 年），頁 309~335。

註⑰ 同前註。

註⑱ 寇健文，「既重用又防範的菁英甄補：中共海歸派高官的仕途發展與侷限」，*中國大陸研究*，第 50 卷第 3 期（2007 年 9 月），頁 1~28。

註⑲ 與某大陸政治學者的會談，2008 年 3 月 31 日於台北。

出「後極權」依然維持黨國中心，另一方面則是強調「發展型國家」的經濟成長導向。但深入其中，我們發現，兩者在解釋「社會政策」層面是有侷限的。後極權模式強調的一黨專政、政治制度化與科技官僚統治，皆缺乏對社會政策的解釋，同樣地，發展型國家模式強調國家於經濟發展中的重要性，而社會福利、再分配政策，對社會弱勢族群的關照往往不是被忽略就是被壓制。就此而言，兩者都無法解釋為何一個政權在政治控制與發展經濟外，還會主動提出社會政策、尋求社會公平以提升統治合法性，除非此種社會政策的提出是虛假的，否則我們有必要針對此進行論證。

就此而論，本文認為中共政權除了「後極權」與「發展型國家」的特徵外，還是擁有「社會主義」政黨的特徵，畢竟作為「共產黨」，關照社會弱勢是其政權合法性的最基本來源，不論其提出的政策是虛是實，維持基本的社會公平都是其無法迴避的現實，特別是在「以經濟建設為中心」的這些年之後。也因此我們可以看到，在中共「十六屆六中全會」審議並通過的《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》中，提出構建「社會主義和諧社會」要遵循六個「必須」：必須堅持以人為本、必須堅持科學發展、必須堅持改革開放、必須堅持民主法治、必須堅持正確處理改革發展穩定的關係、必須堅持在黨的領導下全社會共同建設。<sup>②</sup>

換言之，本文認為當前中共是以確保黨國穩定領導為前提進行經濟發展與社會建設，其政權本質是結合政治、經濟與社會「三位一體」（見圖 1），同時具有後極權主義、發展型國家與社會主義特徵的政權，本文稱之為「後極權社會主義發展型國家」，其優勢在於以黨國為核心，使之得以嚴格控制社會、介入經濟維持高成長，並主動推出社會政策（如表 1）。但我們必須關注的是，正因為這種「三位一體」的特質，不免產生內在矛盾，對社會政策的推動而言，其將出現三種困境，分別是自利官僚的政策切割、限制社會部門參與以及經濟與社會發展的結構矛盾等，而此正是本文第四部分論述的重心。

表 1 後極權社會主義發展型國家的特徵

領 域	理 論 解 釋	內 容
政治層面	後極權主義	堅持黨國體制嚴格控制社會
經濟層面	發展型國家模式	國家介入經濟並維持高成長
社會層面	社會主義	國家主動推出社會福利政策

## 參、中國社會問題與政策取向

迄今為止，關於社會政策的定義雖然莫衷一是，但一般皆指以社會公平為核心價值的政策。按照大陸學者楊團的說法，中國真正意義上的社會政策始於 80 年代末期，

註② 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」，新華網，2006 年 10 月 18 日，  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content\\_5218639.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm)。

正值經濟體制改革觸動潛在的社會問題之時，90 年代這些社會矛盾的脈絡更加清晰地展現出來。其中包括國企改革、住房制度改革、社會福利社會化改革、安置下崗職工、建立社會保險、社會救助制度等，無一不屬重大社會政策的創設。而胡溫政權上台後，此種趨勢更為明顯，中共中央、國務院一再提出的「全面建設小康社會」、「科學發展觀」、「建設社會主義新農村」、「構建和諧社會」以及「以人為本」等，則更加確立社會政策價值觀的改變。<sup>②</sup>然而，不同於其他國家，其政策標的雖為社會大眾，但社會部門的參與極少，亦即是在後極權社會主義發展型國家中，即便是與社會群眾關係極大的政策，依然是由國家主導一切的政策走向。

在中共近期所發佈的官方文件中可明顯發現，以往強調經濟建設、政治建設、文化建設，如今再加上社會建設。而社會建設又以解決「民生問題」為核心，「十七大政治報告」就明確指出「必須在經濟發展的基礎上，更加注重社會建設，著力保障和改善民生，推進社會體制改革，擴大公共服務，完善社會管理，促進社會公平正義，努力使全體人民學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居，推動建設和諧社會」。以下將以「十七大政治報告」<sup>③</sup>（以下簡稱「政治報告」）以及 2008 年十一屆全國人民代表大會所通過的「政府工作報告」<sup>④</sup>（以下簡稱「政府工作報告」）為重點，歸納並說明 2002 年中共「十六大」以來胡溫政權針對各類社會問題所提出之政策。

## 一、貧富差距

80 年代以來收入分配格局由原本毛澤東時期的「平均主義」到「先讓一部分人與地區富起來」<sup>⑤</sup>，使得中國居民收入分配差距急遽擴大，改革初期基尼係數約為 0.29 左右，到 90 年代初期已超過 0.4 的警戒線，而根據中國社科院社會學研究所的估算，到 2006 年此一數值已逼近 0.5 大關，為 0.496。<sup>⑥</sup>針對此，「政治報告」中提及「深化收入分配制度改革，增加城鄉居民收入」，特別是強調「初次分配」和「再分配」都要處理好效率和公平的關係，再分配更加注重公平，包括提高扶貧標準和最低工資標準，擴大轉移支付、強化稅收調節、打破經營壟斷、創造機會公平、整頓分配秩序等。值得注意的是，「政治報告」中提及「實現人均國內生產總值（GDP）到 2020 年比 2000 年翻兩番」，這是中共首次在黨代會報告中正式使用這種提法，在 5 年前的十

註② 楊團，「社會政策的理論與思索」，*社會學研究*（北京），第 4 期（2000 年），頁 16~26；楊團，「中國社會政策演進、焦點與建構」，*學習與實踐*（武漢），第 11 期（2006 年），頁 79~88。

註③ 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，*新華網*，2007 年 10 月 24 日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。

註④ 「溫家寶在十一屆人大會上所作政府工作報告」，*中國政府網*，2008 年 3 月 19 日，[http://www.gov.cn/2008lh/content\\_923918.htm](http://www.gov.cn/2008lh/content_923918.htm)。

註⑤ 鄧小平，*鄧小平文選*，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 155。

註⑥ 「中國社科院社會學所所長李培林談民生問題」，*新浪網*，2007 年 12 月 3 日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-12-03/114614439558.shtml>。



六大報告中提到：「全面建設小康社會的主要目標是 GDP 到 2020 年力爭比 2000 年翻兩番」，當時並未使用「人均」一詞。此外，「政府工作報告」亦提出「要調整國民收入分配格局」。

## 二、「三農」與農民工問題

「三農」問題一直是中國改革進程中最為棘手的環節，除了改革開放初期短暫的好轉外，之後中國農民的收入幾乎與驚人的經濟成長率脫鉤，尤其是 1997，農民的收入增長不僅停滯，還出現急轉直下的狀況，而各種社會矛盾也讓中共開始將施政目標集中於三農問題。當前「三農」問題的焦點集中於農民負擔過重、農民收入成長緩慢與城鄉收入差距不斷擴大以及農民運動加劇，而由於經濟快速發展與地方政府的投機行為，出現一波波全國性的「圈地運動」，吞噬了面積驚人的耕地，也「造就」了大約 4000 萬的「失地農民」。<sup>⑦</sup>換言之，其所涉及的不只是權益，且是生存問題，而不論是從中國歷來改朝換代的經驗或是大陸目前人口結構來看，「三農」問題所引發的社會抗議，對以農民運動起家的中共而言，都將牽動其敏感神經。

而與「三農」問題較為相關的則是農民工問題。根據調查，1993 年進城就業的農民工為 6200 萬人，之後平均每年以 600 至 800 萬的速度增加，目前大約為 1 億 2000 萬人，許多研究均指出農民工問題的根源於戶口制的藩籬，進城的農民因為缺乏取得城市戶口的管道，不完整的公民身分（citizenship）讓他們的人性空間受到壓榨。農民工目前在中國已形成獨特的族群，甚至有學者認為，中國已從傳統的城鄉二元格局以及「市民－農民」的兩極身分，轉變成為「市民－農民工－農民」三極分化的社會。<sup>⑧</sup>

針對此，繼改革初期連發 5 年（1982 至 1986）後，時隔 18 年，2004 年開始中共中央再次連發 5 年以農業和農村問題為主題的「一號文件」，其涉及增加收入、提高農業綜合生產能力、推進社會主義新農村建設、發展現代農業等相關議題，<sup>⑨</sup>而在 2004 年中共亦宣布逐步降低並取消農業稅稅率，值得關注的是，「農業稅」本身不是農民負擔的關鍵，真正的問題出在依附於農業稅上的「農業費」問題，即地方政府的各種超收費用的名目是藉由農業稅「搭便車」所產生的。而在「政治報告」中，胡錦濤不論談到教育、就業、醫療、分配、社會保障與社會安定等，均會強調該議題於農村地區的重要性。而在「政府工作報告」中，溫家寶則主張要「突出抓好三件事」一大力發展糧食生產、加強農業基礎設施建設與拓寬農民增收管道等。

註⑦ 王春光、陳雷，「淄博失地農民調研報告」，香港中文大學中國研究服務中心論文，<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>；陳國富、卿志瓊，「城鄉分割、程式失範與農民利益：城市化進程中失地農民利益的經濟學分析」，*開放時代*（廣東），第 5 期（2007 年），頁 79~89。

註⑧ 李培林，*農民工：中國進城農民工的經濟社會分析*（北京：社會科學文獻出版社，2003 年）。

註⑨ 相關政策可參閱：陸學藝，「三農」新論（北京：社會科學文獻出版社，2005 年）；溫鐵軍，「新農村建設：挑戰與反思」，*理論探討*（黑龍江），第 6 期（2006 年），頁 74~76；陳德昇，「中國農業改革政策運作與變遷：決策與比較觀點」，*遠景基金會季刊*，第 9 卷第 1 期（2008 年 1 月），頁 1~37。

### 三、「三難」問題

近年來中國大陸每年幾乎都維持 10% 以上的經濟成長率，但顯然印證本文前述關於「分配不均」的問題，一般人民最基本的需求並未隨經濟成長而獲得滿足，反而成為難以跨越的門檻，不少研究與媒體也不約而同指出，當前看病、讀書與就業等「三難」已成為壓在中國民衆頭上的「新三座大山」。在「政治報告」中亦花了超過一千字針對此些問題進行論述。<sup>⑩</sup>本文分析如下：

#### （一）看病難

「中國醫療改革是否該市場化？」成為近來爭辯的議題，但在政策匍匐搖擺的同時，民衆已成為衛生醫療改革的直接受害者，根據各種關於中國衛生保健制度的調查報告（其中包括聯合國開發計畫署以及中國國務院發展研究中心）均顯示，近年來中國的醫療改革並不成功，醫療體制並沒有幫助到最應該獲得幫助的群體，尤其是農民。<sup>⑪</sup>針對此，「政治報告」提出「建立基本醫療衛生制度，提高全民健康水準」，此外，「政府工作報告」更具體提出推進衛生事業改革和發展，要重點抓好「加快推進覆蓋城鄉居民的醫療保障制度建設」、「完善公共衛生服務體系」、「推進城鄉醫療服務體系建設」以及「建立國家基本藥物制度和藥品供應保障體系」等四件事。此外，由於胡溫上台之初即面臨 SARS 的威脅，再加上近年來禽流感與愛滋病的蔓延，兩份報告並強調提高重大疾病防控和突發公共衛生事件應急處置能力。

#### （二）讀書難

中國大陸改革開放近 30 年，經濟實力大幅增長，教育機會也大增，但卻出現了「上學難、上學貴」的問題，其原因包括政府財政投入不足、教育資源配置不均以及各種亂收費、高收費現象屢禁不止等。針對此，「政治報告」提出要以「教育公平」做為社會公平與國家競爭力的基礎，加大財政對教育投入，規範教育收費，以及扶持經濟困難地區教育，保障農民工子女接受義務教育等。而在「政府工作報告」中，溫家寶則明確指出「要堅持優先發展教育」。

#### （三）就業難

由於經濟體制改革、產業需求與人才的落差以及區域發展差距，當前中國大陸失

註 ⑩ 在中共官方文件中，並未稱看病、讀書與就業等三者為所謂的「三難」問題，此為中國大陸媒體歸納當前重大社會問題而成。但在中共「十七大」的「政治報告」關於「加快推進以改善民生為重點的社會建設」的部份所提及之「優先發展教育」、「實施擴大就業的發展戰略」、「加快建立覆蓋城鄉居民的社會保障體系」、「建立基本醫療衛生制度」皆與此些相關。

註 ⑪ 「醫改方向：建立政府埋單的全民基本衛生保健制度」，新華網，2007 年 7 月 12 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/12/content\\_6362259.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/12/content_6362259.htm)。

業人口主要可分為三大群體，國有企業下崗職工、進城的農民工以及大學畢業生，近年來在就業問題表現較突出的，主要為大學畢業生的失業問題，其甚至被稱為「沒有方向感的新盲流」。針對此，「政治報告」提出要「實施擴大就業的發展戰略，促進以創業帶動就業」，主要政策包括強化職業培訓制度，特別是農村勞動力轉移就業培訓；建立統一規範的人力資源市場，並關注大學畢業生就業工作；規範和協調勞動關係，完善農民工政策等。而溫家寶在「政府工作報告」中則是強調「我們要用百倍的努力，把就業這項關係民生之本的大事做好。」

值得關注的是，「三難」若再加上「城鄉差距」則使問題更加複雜，如在「看病難」方面，根據中國衛生部統計，中國衛生經費中農村佔 22.5%，城鎮佔 77.5%，也就是說，佔全國人口三分之二的農村居民所花費的醫療費用不及全國的四分之一，衛生經費城鄉比約為九比一。在「就業難」方面，城鄉產業結構配置失衡，農村就業機會遠不如城市，而在「讀書難」的部分，大學學費不斷攀升，遠超過一般農戶的家庭收入，這使得農村子弟試圖透過教育進而尋找好工作，以改變階級處境並向上流動的期待阻礙重重。

#### 四、環保問題

由於單方面注重 GDP 成長導向的經濟運作模式，導致生態環境受到極大的傷害，再加上政商利益勾結，以及治理能力的衰弱，使得各種監督機制形同虛設。世界銀行（World Bank）2007 年 3 月於北京召開的一次有關環境污染的會議上發佈了一份名為《中國污染代價》（Cost of Pollution in China）的報告，令人驚訝的是，此份報告並非全文，而是在國家環保總局以及衛生部的壓力下所進行的調整，被刪除部分約佔原報告的 30%，其中揭露了中國每年約有 75 萬多人因環境污染而過早死亡，原因在於中共當局認為該報告的內容太過敏感，一旦公布可能引發「社會不穩定」。

針對中國日益嚴重的環境污染問題，在「政治報告」中首度出現「生態文明」的觀點，從十二大到十五大，中共所強調的是社會主義物質文明、精神文明，十六大在此基礎上提出了社會主義政治文明，十七大則提出建設生態文明。就此而言，中共已將生態保護提到更高的關注層次。「政府工作報告」則明確提出「要加大節能減排和環境保護力度」，其包括建立淘汰落後產能退出機制、抓好重點企業節能和重點工程建設等十項具體政策。而在實際作為上，我們亦可發現中國政府在各地陸續與先進國家合作，共同規劃「生態城」，如與新加坡政府合資之天津濱海新區「中新生態城」，以及與英國合作開發上海崇明東灘生態城等，試圖結合環境保護與觀光產業。由此可觀察出，中國大陸目前同時存在兩個極端，一方面擁有最先進的環保概念與作為，另一方面卻又是全球最嚴重的污染製造大戶。

#### 五、社會運動頻傳

前述社會問題的擴大化與政治效應便是各類群體事件的發生，包括農民、勞工（含下崗職工）、民工、性別、環保、宗教、種族、學生與退伍軍人等等的社會抗

爭，不一而足。<sup>⑫</sup>根據中共官方統計，90 年代以來中國大陸社會運動的頻率與規模均不斷擴增，從 1993 年至 2003 年這 10 年間，群體性事件數量急劇上升，由 1994 年的 1 萬件增加到 2003 年的 6 萬件，成長 6 倍，年均成長 17%，此外，參與群體性事件的人數年均成長 12%，由 73 萬多人增加到 307 萬多人，<sup>⑬</sup>2006 年未經批准的群體遊行、示威、集會活動已超過 9 萬件，平均一天發生近 300 件集體抗爭事件。針對此，在「政治報告」中胡錦濤提及要「完善社會管理，維護社會安定團結」，強調要健全基層社會管理體制，妥善處理人民內部矛盾，完善信訪制度，健全黨和政府主導的維護群眾權益機制等。

此外，在「政治報告」與「政府工作報告」中均一再提及「社會保障體系」的重要性，包括社會保險、社會救助、社會福利等，以基本養老、基本醫療、最低生活保障制度等，強調全面推進城鎮職工基本醫療保險、城鎮居民基本醫療保險、新型農村合作醫療制度建設。而產品安全以及住房問題等，也是施政的重心。

就此而言，中國當前社會政策的核心可說是「和諧社會」，「和諧社會」的提出，一方面是相對於毛澤東所界定的「階級鬥爭」，另一方面也是對「以經濟建設為中心」的反省。明顯地，中共近年來確實針對社會問題推出諸多政策，而此種以鞏固政權為核心，並透過黨國體制的主導，以經濟發展以及社會和諧作為兩個側翼的政體模式，便是後極權社會主義發展型國家的展現。然而，政策構想與執行往往存在巨大差距，此種差距不僅是機會主義的行動者面向使然，往往也深受政權結構所制約。

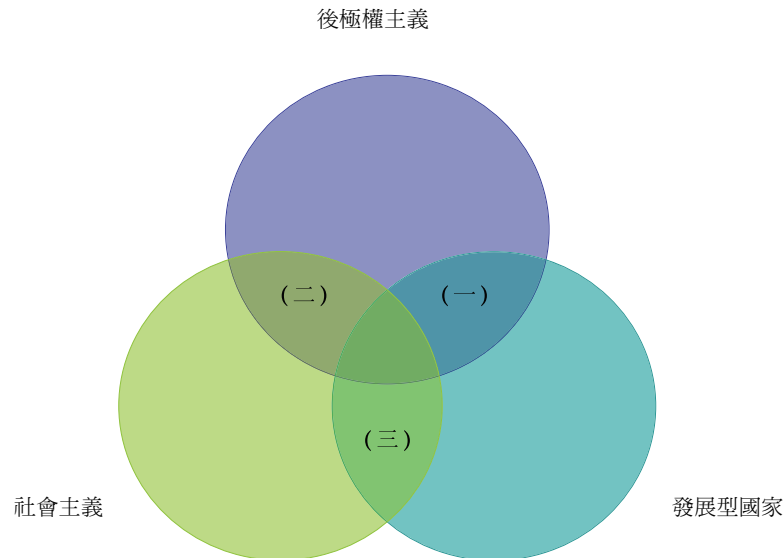
## 肆、中國推動社會政策的困境與挑戰

如前所述，目前中共「後極權社會主義發展型國家」政權的最大優勢在於黨國具有社會建設與經濟發展政策的絕對主導權，如解決前述貧富差距、三農、三難、環保以及各類經濟等問題之政策的提出。然而，也正因其後極權主義、發展型國家與社會主義「三位一體」的特質，導致各種內在的結構性矛盾，當其中任兩個特質同時發生時，將分別產生以下問題（見圖 2 與表 2），顯然地，當社會政策遭遇政治穩定與經濟發展時，多成為弱勢的一方，也使得後極權主義、發展型國家與社會主義政權特性形成「傾斜的三角」：

註 ⑫ Elizabeth J. Perry and Mark Selden, *Chinese Society: Change, Conflict, and Resistance* (New York: Routledge, 2000)。

註 ⑬ 吳忠民，「中國社會公正的現狀與趨勢」，*江海學刊*（江蘇），第 2 期（2005 年），<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>。

圖 2 中共政權三角結構的內在矛盾



(一) 後極權發展型特徵：由於黨國仍具主宰權，但又以經濟發展為己志，其將使官僚部門以經濟發展為名，積極介入各種社會經濟領域尋求自利，導致條條塊塊的政策切割，嚴重影響社會政策的推動。

(二) 後極權社會主義特徵：黨國主動推動社會政策，但基本上是限制社會團體參與，除非這些團體能協助政府進行社會服務，卻又不對政權造成威脅，但由於對「組織性」反對的恐懼，除了人民團體之類的 GONGOS 外，草根組織的參與是有限制的。

(三) 社會主義發展型特徵：由於發展型國家本身所隱含的資本主義本質，使得其與社會政策間產生極大的矛盾，亦即效率與公平間天生的張力，當各類社會政策的推進的同時，將導致對經濟成長趨緩的疑慮，而使得兩類政策的效果都打折扣。

表 2 後極權社會主義發展型國家的挑戰

政權特徵組合	對社會政策之挑戰
後極權主義＋發展型國家	官僚利益衝突導致社會政策割裂與扭曲
後極權主義＋社會主義	社會政策由黨國主導缺乏社會組織參與
社會主義＋發展型國家	經濟發展與社會政策間產生張力與矛盾

### 一、部門利益衝突

不同於極權主義所描述的黨國體制如鐵板一塊，實際上中國政府不是一個完整的實體，而是由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，是一種「分立結構」，科層機構

在功能上相互分割，出現高度的府際（intergovernmental）與部際（interagency）利益衝突，從本文的觀點看來，官僚部門在市場轉型後競爭的加劇便是此種「後極權主義」的特徵。中國改革不僅使得經濟社會發生巨大變遷，國家能力與權力結構亦在「條塊切割」下發生重大改變，透過利益網絡，幹部成為資本菁英，而官僚部門與地方政府相對於中央政府的權力大增。<sup>⑭</sup>針對此，李侃如（Kenneth Lieberthal）稱之為「分裂式的權威主義」（fragmented authoritarianism），<sup>⑮</sup>儘管中國政治體制具有高度的權威性，但條塊所構成的「矩陣」組織彼此切割，使得真正的權威支離破碎的。<sup>⑯</sup>就決策的角度而言，本文認為在後極權主義政體中，在涉及軍事安全以及公共安全與秩序的「高階政治」（high politics）中，依然由以中央政治局、政治局常委與中央書記處黨為核心的黨國決策所主導，<sup>⑰</sup>但在低階政治（low politics）與非危機處理的相關政策上，官僚部門的利益就被突顯。<sup>⑱</sup>

而「分裂權威」再加上「發展型國家」的特質，導致各部門與各級政府多以推動經濟發展為名而行自利之實，此即所謂的「部門主義」與「地方主義」，當前官僚體制已被切割為千百個「條條」和「塊塊」的既得利益集團，其往往將部門經濟列入「戰略保護」範圍，行政機關透過職權壟斷以創造「租金」（rents），迫使市場中的其他行為者交納「貢款」。換言之，在依然是不完全競爭市場的中國，官僚部門是最大的利益團體，相關部門在鞏固自身的「勢力範圍」後，為獲得更多的利益，往往會將勢力延伸至其他部門，進而產生利益衝突。如去年（2007）8月30日通過的《反壟斷法》，其歷經20年才出台，深究其中，便是商務部、工商總局與發改委「三龍搶珠」所造成，其根本動因是為了獲取法案執行權，《反壟斷法》所涉及的是龐大的市場權力與利益，其任務不僅能約束國內大型企業集團以及跨國公司的壟斷行為，且對政府濫用行政權力限制競爭的行為也有權力進行節制，因此，誰掌控到了立法權，誰就有可能把部門利益最大化。

在社會政策亦然，以醫療衛生改革為例，雖說從管理主體上是衛生部門，但缺少其他部門的支持將會面臨巨大困難，按現行中國行政機構體系，與衛生相關的部門，少則有衛生部、發改委、勞動保障部、藥監局等，多則有十幾個部委，如財政部、教育部、農業部等。其中，衛生部門和勞動保障部門由於主管著兩大衛生資源——醫療

註⑭ Richard Baum and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 333-360

註⑮ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), pp. 1-30.

註⑯ Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W. W. Norton, 2004).

註⑰ 可參閱：趙建民、劉松福，「改革開放以來中共中央最高領導及決策體制之變遷」，遠景基金會季刊，第8卷第1期（2007年1月），頁53-86。

註⑱ Stanley Hoffmann 將國際關係中的互動議題區分為「高層政治」（high politics）與「低層政治」（low politics），前者指會直接力直影響到一國家的生存與安危的政治議題範疇，如國防和外交，後者反之，如經貿、文教與社會等議題。

機構和醫保基金。而在房地產問題亦然，人民銀行、國土部、建設部與地方政府各有其利益。此外，在食品安全領域上，從種子、種植、化肥、運輸、加工、批發與零售等環節，涉及農業、林業、衛生、質監、工商、食品藥品監管總局等 20 多個部門，各種「部門打架」情事時有所聞。

此外，在環保領域上，「國家環保總局」（現升格為環境保護部）為中國最高環保機關，但在實際政策的制定與執行中，國家環保總局面臨來自國務院其他部門以及地方政府的掣肘。在地方政府方面，長期以來，作為環境保護第一線的地方政府，皆以改善居民生活與拉動地方經濟為藉口忽略環境保護工作，面對各地發展經濟的重大項目，環保總局根本毫無置喙餘地。且就體制而言，中國的地方環保局，表面上接受國家環保局和地方政府的雙重領導，實際上在官員任免、工資福利、退休待遇等方面完全仰仗地方政府。除了地方政府因素外，就「條」而言，長期以來，環保總局的職權皆與國務院其他部委重疊，包括國家發改委、水利部、國家林業局與農業部等。

針對此，「政治報告」首度提出「大部門體制」的觀點：「加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制，健全部門間協調配合機制」、「著力解決機構重疊、職責交叉、政出多門問題。」十一屆全國人民代表大會亦通過《關於國務院機構改革方案》，新組建了工業和資訊化部、交通運輸部、人力資源和社會保障部、環境保護部、住房和城鄉建設部等，並調整了衛生部的職能以及於發改委下增加了國家能源局。就此看來，推動「大部制」所調整的行政職能，諸多涉及社會建設與民生問題。然而，但新的「大部委」是否意味著權力更大？從目前中共各「工作領導小組」看來，其皆無法解決此問題，我們也不應對「大部制」有太多期望。且大部制所採的是「三權分設」，形成決策權、執行權、監督權相互制約與協調。但讓行政機關自我監督，有些部門既是決策者，又是執行者，還是監督者，這勢必不能超脫，如何能預防腐敗？

同樣地，政策性質的負面效應亦在地方政府出現。對地方政府而言，社會政策與「民生問題」就是一種負擔，2003 年中共提出「服務型政府」（「政治報告」與「政府工作報告」亦強調）的目的，是相對於之前的「建設型政府」以及改革開放前的「鬥爭型政府」，就地方政府看來，與「建設型政府」是「賺錢」的政府不同，「服務型政府」是「花錢」的政府，換言之，「後極權主義發展型政體」將使驅動地方政府往「建設賺錢」而非「服務花錢」的方向發展。

## 二、缺乏社會參與的社會政策

20 世紀中以來出現一種全球性的第三部門，其在正式的國家機關之外追求公共目標，此種有組織的志願部門以及私人的、非營利的或非政府的組織在世界各地迅速發展，形成一股「全球性結社革命」（global associational revolution）的風潮，其不只提供各種醫療、教育及社會福利等服務，更促成了各式各樣的社會與政治運動，挑戰那些看來無法抗拒的國家和市場。薩拉蒙（Lester M. Salamon）甚至直言，非營利部門的興起對於 21 世紀所具有的意義，或許等同於民族國家的興起對 20 世紀的意義一樣重

大。<sup>③</sup>而這股風潮也讓各國體會到民間力量的強大，紛紛與社會部門合作或將公共事務進行「外包」。

就此觀點而言，面對各類民生、社會議題多元與複雜，光靠國家主導恐怕力有未逮且事倍功半，必須要社會部門進行合作，形成「公私協力」(public-private partnership)的治理機制才能克其功。<sup>④</sup>在此種趨勢下，「政治報告」中也提出：「發揮社會組織在擴大群眾參與、反映群眾訴求方面的積極作用，增強社會自治功能」。我們亦發現，改革開放不僅重新塑造國家與市場、國家與社會的關係，也為各類社會組織的生存與發展提供了空間，截至 2007 年 12 月為止，全中國合法登記的社會組織已超過 38 萬個，其中社會團體 20.7 萬個，民辦非企業單位 17.2 萬個，基金會 1369 個。<sup>⑤</sup>然而，根據王紹光的估計，此數值為 75 萬餘，<sup>⑥</sup>而王名則認為，此數字保守估計為 300 萬之譜。而既然中國出現如此多的社團，其是否得以發揮「市民社會」(civil society)的功能，與政府合作進行社會建設？

目前看來，答案是否定的，在後極權社會主義政體下，黨國部門基於政權合法性與意識形態會主動推出社會政策，在此過程中，社會部門是極少參與的，而在其他國家具特定政策的影響力的工會與婦女團體，在中國卻是與政府關係極其密切的中華全國總工會與中華全國婦女聯合會之「人民團體」。相反地，一些所謂的「真正的」NGO，其主要從事慈善、環保、衛生醫療（如愛滋病團體）、教育、婦女、兒童、農民工服務等社會福利工作的草根組織，卻多未具「合法」身分。當前中國社會組織的發展依然受制於《社會團體登記管理條例》中包括雙重管理體制、分級管理制度、非競爭原則以及層級秩序等的制約，以及各部門、各級政府的管制，距離得以和政府部門形成合作或伙伴關係的「市民社會」仍有一大段距離，相對於 80 年代初期所出現的「鳥籠經濟」，目前社會組織的現狀似乎可稱為「鳥籠社會」(birdcage society)。<sup>⑦</sup>就決策的角度而言，那些沒有官僚部門奧援、由下而上的利益皆無法組織成為合法社團，因此，根本毫無進入利益體系的機會，形成了權力面向中所謂的「非決策」(nondecision-making)，排除了公眾決策的可能性。<sup>⑧</sup>

由於國家掌控了大部分的資源，以及握有社會是否具「合法性」的解釋權，對草

註 ③ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, vol. 73, iss. 4 (July/August 1994), pp. 109~122.

註 ④ Stephen Osborne, *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (New York: Routledge, 2000).

註 ⑤ 「民政事業統計季報(2007 年第 4 季)」，中華人民共和國民政部網站，<http://cws.mca.gov.cn/accessory/200801/1201050645191.htm>。

註 ⑥ 王紹光、何建宇，「中國的社團革命：中國人的結社版圖」，*浙江學刊*(浙江)，第 6 期(2004 年)，頁 71~77。

註 ⑦ 王信賢，*爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角*(台北：韋伯文化出版社，2006 年)。

註 ⑧ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, vol. 15 (December 1962), pp. 947~952.



根組織而言，其多是以「政府所期望的方式起到了政府所期望的作用」。<sup>⑤</sup>以環保組織為例，目前中國民間環保組織大約有 2768 家，其中較具活動力與影響力約有 56 家。環保組織在當前「科學發展觀」的保護下，尚擁有些許的活動空間，且隨著全球化的開展，部分組織與國際 NGO 形成緊密的互動網絡，其希望透過與國際組織或 NGO 的合作獲得經費、認可與學習經驗。<sup>⑥</sup>但即便是如此，其影響力依然是有限的，一方面，在現行制度環境中，此些民間環保組織均「不合法」，另一方面，其所面對的重大污染事件背後多屬各官僚部門所保護的「特殊利益群體」，也因此，環保組織多朝向敏感性較低的「環境教育」領域發展。

就目前社會組織發展的要務看來，首要是生存，其次是自主，最後才是參與公共領域影響政府決策，而目前中國社會組織顯然仍在第一階段。即便頗負盛名的「自然之友」都有此感慨：<sup>⑦</sup>

民間組織第一要務就是「找婆婆」，自然之友是掛在中國文化書院（主管機關為文化部）下的「二級社團」。主管機關對此也曾有意見，明明是中國文化書院的下級單位，但為何業務量較大。而無法註冊成為「一級社團」還是有許多麻煩，如我們就開不出「捐款」的發票，影響捐款人的積極性。

就此而言，在後極權社會主義政體中，所有的社會政策是黨國所「期待」而非公眾參與的政策。而黨國會針對自身的需求對社會組織進行區分，最基本的兩項分類原則包括：（一）社會組織是否能提供各種經濟與社會服務，協助國家進行治理；（二）社會組織是否具集體行動的能力，進而對政權穩定造成威脅。就中國的現實看來，有兩點必須說明，第一，不論是「提供社會經濟服務」或「對政權的潛在威脅」，都是由政府來定義，第二，對政府而言，「對政權的潛在威脅」遠比「提供經濟社會服務」來得重要。換言之，黨國一方面期待社會組織能協助政府解決經濟社會問題，但另一方面又對「組織性」的團體有所忌憚，進而影響社會組織所能帶動的活力與民眾參與。

### 三、公平與效率的矛盾

近二百年來，公平與效率問題一直是哲學家、經濟學家、社會學家和法學家不斷探索與爭論的問題。一方面社會經濟資源的配置效率是人類活動追求的目標，而經濟主體在社會生產中的起點、機會、過程和結果的公平，也是人類活動追求的目標，這兩大目標之間的內在關聯和制度安排，不僅是各派學者解答不盡的問題，也是決策者

註⑤ 陸建華，「大陸民間組織的興起：對北京三個綠色民間組織的個案分析」，中國社會科學季刊（北京），總 32 期（2000 年冬季），頁 117~131。

註⑥ Julia Greenwood Bentley, "The Role of International Support For Civil Society Organizations in China," *Harvard Asia Quarterly*, vol. 7, no. 1 (Winter 2003), pp. 11~20.

註⑦ 訪談「自然之友」負責人梁從誠先生與會員部主任，2007 年 4 月 9、10 日。

的兩難選擇，特別是當面臨重大的政經轉型與社會變遷之時，其間的關係與權衡總是一再成為人們關注的焦點。綜觀中共建政以來，各代領導人也多是在公平與效率的間進行反覆的抉擇。

相對於毛澤東時期的「平均主義」，改革開放以來，隨著中國經濟體制改革的深化，市場經濟逐步取代了傳統的計劃經濟，在效率大幅提升的同時，收入分配也出現了差距擴大的現象。中共十四大提出要「兼顧效率與公平」，十四屆三中全會提出「效率優先、兼顧公平」，而隨著所謂的「三差」（城鄉差距、貧富差距與東西差距）問題的惡化，不少學者亦提出警訊，包括中國現代化的「陷阱」、<sup>④⑧</sup>中國已進入「改革危險期」、<sup>④⑨</sup>中國正步入一個「高風險的社會」，<sup>⑤①</sup>以及中國各社會階層正發生「斷裂」等等，<sup>⑤②</sup>顯然地，到了胡溫時期所強調的「全面建設小康社會」、「構建和諧社會」後，公平與效率間的鐘擺重新盪回「社會公平」。其一方面為解決改革以來失衡的社會問題，以強化統治合法性，另一方面，也是基於政權本質。

本文認為，近 30 年來，不論中國進行了多大幅度的經濟改革以及出現相應的社會變遷，國家社會主義（state socialism）雖淡化甚至祛除了政治社會運動動員以及對抗資本主義的角色，但社會主義作為一種支持統治正當性的價值、意識形態與理論的功能依然存在。<sup>⑤③</sup>而此亦是我們觀察中共政權本質所不能忽略的。就此而論，當前中共官方所提出的各項社會政策雖有助於社會公平的推進，但其仍無法避免政權本質的內在矛盾。在「社會主義發展型政體」中，發展型國家模式所強調的便是國家介入經濟運作以追求效率與高成長，而社會主義的意識形態核心便是「公平」，其間存在著極大的張力。

因此，在「政治報告」中所提出的「以改善民生為重點的社會建設」之提出固然令人期待，但「和諧社會」的提出，就另一角度而言就是對現狀秩序與既得利益的衝擊，亦即改革開放原本獲利者是沿海地區、社會中上階層、資本家、黨國菁英，然而，一旦關照弱勢的政策推到底，不僅對原本既得利益者不利，使其結構性利益受到威脅，也將對弱勢者不利。如今年（2008）元旦所實施的《勞動合同法》，與 1994 年頒布的《勞動法》相比，這部法律對勞資雙方的權利、義務有大幅度的變化與調整，而此部號稱全世界「最高規格」的保障勞工法規，超待遇保護勞工的條款，施行至今已使得諸多中小企業受到威脅而面臨關閉，最終受到傷害的將不只是廠商，也包括因企業倒閉而失業的勞工。

各類環保政策的推動亦然，特別是在地方層級，皆形成發展地方經濟與環境保護

註④⑧ 何清漣，中國的陷阱（台北：台灣英文新聞，2003 年）。

註④⑨ 張學斌，改革危險期（北京：中華工商聯合出版社，1998 年）。

註⑤① 李路路，「社會變遷：風險與社會控制」，中國人民大學學報（北京），第 2 期（2004 年），  
<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>。

註⑤② 孫立平，轉型與斷裂（北京：清華大學出版社，2004 年）。

註⑤③ David Lane, *The Rise and Fall of State Socialism: Industrial Society and the Socialist State* (Cambridge, MA: Polity Press, 1996), pp. 15~35.

間的矛盾。近年來為糾正地方政府盲目追求經濟數據成長，各種「用綠色 GDP 代替傳統 GDP」的呼聲不斷，2004 年也開始進行「綠色 GDP」的核算試點，目標是用 3 至 5 年的時間，建立中國綠色國民經濟核算體系框架，然而，到了 2006 年 11 月，大多數獲准作為試點的省市在傳統 GDP 核算的壓力下，均表示 2007 年將不再繼續進行綠色 GDP 核算。<sup>③</sup>此外，近來中國大陸媒體一再出現「資源越多越不幸」（指的是如山西等資源省分）以及「GDP 增長越快離幸福越遠」，此皆表明，在「社會主義發展型政體」中，經濟成長與社會分配間形成嚴重的乖離與結構衝突。

## 伍、結 論

近年來，中國大陸社會問題產生的速度與其經濟發展一般，令人咋舌，本文初步歸納出貧富差距、「三農」（農業、農村、農民）、農民工、「三難」（看病難、讀書難、就業難）、公共衛生與產品安全、環境污染、社會保障、住房與社會集體事件等問題，針對此些問題，中共亦提出相應的對策，特別是胡溫政權，更是以此作為施政的核心。本文透過中共政權本質的理論對話，提出「後極權社會主義發展型國家」的概念，說明此種「三位一體」政權形式的優勢是以黨國主導為核心，使之得以嚴格控制社會、介入經濟維持高成長，並主動推出社會政策；然而，此種「後極權主義」、「社會主義」與「發展型國家」所結合的政體形式，其間具有強大的張力與內在矛盾，後極權主義發展型特徵所產生的部門利益衝突、後極權社會主義特徵所產生的缺乏社會參與以及社會主義發展型特徵所產生的公平與效率間衝突等，種種的內在矛盾與衝突皆對社會政策的推動產生不利的影響，因此本文稱之為「傾斜的三角」，而這也是當前中國所面臨最嚴苛的挑戰。

本文認為，「加快推進以改善民生為重點的社會建設」或「和諧社會」提法的內容與方向皆無誤，但各項政策均需要極為龐大的資源，在全面推進的同時，必將造成資源排擠，導致成效不彰。且值得注意的是，當前中國諸多社會問題都在經濟持續大幅成長的前提下被掩蓋，一旦經濟成長趨緩將會使各種社會問題嚴重化，這也是其必須維持高度成長的主因。目前我們發現，和諧社會的建構反而可能引發更多的紛爭，此種趨勢的形成，除了「改革愈加深化矛盾愈被激發」的解釋外，中央推出「以人為本」的政策取向，反而提供社會底層反對地方政府的依據，使得社會愈不和諧，若出現社會議題的「串連」，將會使問題更加難以收拾，這也將嚴重考驗中共政權。

目前中國大陸各類問題均有「牽一髮動全身」的特質，若透過以往「頭痛醫頭、腳痛醫腳」、甚至是「頭痛醫腳、腳痛醫頭」將無法面對快速變遷的社會發展。本文認為，在「後極權社會主義發展型」政體中最重要的是如何突破牢固的既得利益結構

註③ 胡勘平，「站在新的歷史起點上——『十一五』開局之年的中國環境保護」，收錄於自然之友編，2006 年：《中國環境的轉型與博奕》（北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 3~18。

(主要是官僚部門)、資源如何取得與分配以及如何適當引進社會部門的力量等，而此，幾乎都涉及政治改革，若企圖繞過「政治」而僅從社會與經濟政策著手，其邊際效益將會愈來愈低，進而產生「鎖入」(lock in)效應。故相較於經濟的「科學發展觀」、國際關係的「和諧世界」，「黨內民主」的提出將是不足的，或許類似「和諧政治」概念的提出與落實才是關鍵。

\*

\*

\*

(收件：97年7月7日，複審：97年8月1日，第1次修正：97年8月25日，  
第2次修正：97年9月20日，接受：97年9月30日)

# A Leaning Pyramid: The Development and Dilemma of Social Policies in China

*Hsin-hsien Wang*

Associate Professor  
Department of Public Administration and Policy  
National Taipei University

## Abstract

Over the past three decades, with the maintenance of political stability and rapid economic growth, China has become the focus of world attention. At the same time, China is confronted with various problems, some of which are quite complicated and challenging. In coping with the challenges of marketization and privatization, China has initiated various reform measures in the field of social policy in recent years. Apparently, Chinese society faces severe social crises, which are in need of urgent reforms. Since the Party-State wishes to maintain its monopolized legitimacy, the Wu-Wen leadership formulates new policies. That is, “to build a harmonious society” to adjust to the rapidly changing pattern of the Chinese society.

It is a critical question whether the new development mode can effectively react to these social crises. Such transitions have caused impacts not only on the economic and social structures but also on the progress of the state-society relationship. More importantly, the transition explains how CCP combines the market forces and the emerging social groups with tight political control. This article sets out in this wider context to examine how the CCP leadership reformed its social policy sectors. It will discuss some of the alternative theoretical approaches to explain Leninist transitions, noting some implications for further research. This article develops a new concept to describe the current situation as “Post-Totalitarian Socialist Developmental State”. This idea was amalgamated with the post-totalitarian regime, socialist ideology developmental state model in an attempt to explore the interactions of the party-state regime, economic growth and social development in contemporary China.

**Keywords:** post-totalitarian socialist developmental state; party-state regime;  
harmonious society; social policy

## 參考文獻

- 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」，新華網，2006 年 10 月 18 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content\\_5218639.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm)。
- 「中國社科院社會學所所長李培林談民生問題」，新浪網，2007 年 12 月 3 日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-12-03/114614439558.shtml>。
- 「民政事業統計季報（2007 年第 4 季）」，中華人民共和國民政部網站，<http://cws.mca.gov.cn/accessory/200801/1201050645191.htm>。
- 「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，新華網，2007 年 10 月 24 日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。
- 「溫家寶在十一屆人大會上所作政府工作報告」，中國政府網，2008 年 3 月 19 日，[http://www.gov.cn/2008lh/content\\_923918.htm](http://www.gov.cn/2008lh/content_923918.htm)。
- 「醫改方向：建立政府埋單的全民基本衛生保健制度」，新華網，2007 年 7 月 12 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/12/content\\_6362259.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/12/content_6362259.htm)。
- 王信賢，爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角（台北：韋伯文化出版社，2006 年）。
- 王春光、陳雷，「淄博失地農民調研報告」，香港中文大學中國研究服務中心論文，<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>。
- 王紹光、何建宇，「中國的社團革命：中國人的結社版圖」，浙江學刊（浙江），第 6 期（2006 年），頁 71~77。
- 朱光磊，當代中國政府過程（天津：天津人民出版社，2002 年）。
- 何清漣，中國的陷阱（台北：台灣英文新聞，2003 年）。
- 吳玉山，「宏觀中國：後極權資本主義發展國家——蘇東與東亞模式的揉合」，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，黨國蛻變：中共政權的菁英與政策（台北：五南圖書公司，2007 年），頁 309~335。
- 吳玉山，「現代化理論 vs. 政權穩定理論：中國大陸民主發展的前景」，政治科學論叢，第 9 期（1998 年 6 月），頁 443~464。
- 吳忠民，「中國社會公正的現狀與趨勢」，江海學刊（江蘇），第 2 期（2005 年），<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>。
- 李培林，農民工：中國進城農民工的經濟社會分析（北京：社會科學文獻出版社，2003 年）。
- 李路路，「社會變遷：風險與社會控制」，中國人民大學學報（北京），第 2 期（2004 年），<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>。
- 林佳龍、徐斯儉，「導論：退化的極權主義與中國未來發展」，收錄於林佳龍主編，未來中國：退化的極權主義（台北：時報文化出版社，2004 年），頁 11~30。
- 胡勘平，「站在新的歷史起點上——『十一五』開局之年的中國環境保護」，收錄於自然之友編，2006 年：中國環境的轉型與博弈（北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 3~18。

- 孫立平，**轉型與斷裂**（北京：清華大學出版社，2004 年）。
- 寇健文，「既重用又防範的菁英甄補：中共海歸派高官的仕途發展與侷限」，**中國大陸研究**，第 50 卷第 3 期（2007 年 9 月），頁 1~28。
- 張學斌，**改革危險期**（北京：中華工商聯合出版社，1998 年）。
- 陳國富、卿志瓊，「城鄉分割、程式失範與農民利益：城市化進程中失地農民利益的經濟學分析」，**開放時代**（廣東），第 5 期（2007 年），頁 79~89。
- 陳德昇，「中國農業改革政策運作與變遷：決策與比較觀點」，**遠景基金會季刊**，第 9 卷第 1 期（2008 年 1 月），頁 1~37。
- 陸建華，「大陸民間組織的興起：對北京三個綠色民間組織的個案分析」，**中國社會科學季刊**（北京），總 32 期（2000 年冬季），頁 117~131。
- 陸學藝，「三農」新論（北京：社會科學文獻出版社，2005 年）。
- 楊團，「中國社會政策演進、焦點與建構」，**學習與實踐**（武漢），第 11 期（2006 年），頁 79~88。
- 楊團，「社會政策的理論與思索」，**社會學研究**（北京），第 4 期（2000 年），頁 16~26。
- 溫鐵軍，「新農村建設：挑戰與反思」，**理論探討**（黑龍江），第 6 期（2006 年），頁 74~76。
- 鄒讜，「後記：從傳統權威政治系統到現代全能主義政治系統—宏觀分析與微觀分析的結合」，收錄於 **20 世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看**（香港：牛津大學出版社，1994 年），頁 204~265。
- 趙建民、劉松福，「改革開放以來中共中央最高領導及決策體制之變遷」，**遠景基金會季刊**，第 8 卷第 1 期（2007 年 1 月），頁 53~86。
- 鄧小平，**鄧小平文選**，第 3 卷（北京：人民出版社，1993 年）。
- 蕭功秦，「後全能體制與 21 世紀中國的政治發展」，**戰略與管理**（北京），第 6 期（2000 年），頁 1~8。
- Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989) .
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, vol. 15 (December 1962) , pp. 947~952.
- Baum, Richard and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999) , pp. 333~360.
- Bentley, Julia Greenwood, "The Role of International Support For Civil Society Organizations in China," *Harvard Asia Quarterly*, vol. 7, no. 1 (Winter 2003) , pp. 11~20.
- Fitzgerald, Carl and Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (New York: Praeger, 1963) .
- Harding, Harry, "The Study of Chinese Politics: Toward a Third Generation of Scholarship,"



- World Politics*, no.36 ( January 1984 ) , pp. 284~307.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies* ( New Haven: Yale University Press, 1968 ) .
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 1982 ) .
- Lane, David, *The Rise and Fall of State Socialism: Industrial Society and the Socialist State* ( Cambridge, MA: Polity Press, 1996 ) .
- Lieberthal, Kenneth, “ Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and Its Limitations”, in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* ( Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988 ) , pp. 1~30.
- Lieberthal, Kenneth, *Governing China: From Revolution Through Reform* ( New York : W. W. Norton, 2004 ) .
- Linz, Juan and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Democratic Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe* ( Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996 ) .
- Linz, Juan, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* ( Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000 ) .
- Moore, Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* ( Boston: Beacon, 1966 ) .
- Nee, Victor, “The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China,” *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 ( August 1996 ) , pp. 908~949.
- Osborne, Stephen, *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* ( New York : Routledge , 2000 ) .
- Parish, William and Ethan Michelson, “Politics as Markets: Dual Transformations,” *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 ( August 1996 ) , pp. 1042~1049.
- Perry, Elezabeth and Mark Selden, *Chinese Society: Change, Conflict, and Resistance* ( New York: Routledge, 2000 ) .
- Perry, Elizabeth, “ Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?” *The China Journal*, no.57 ( January 2007 ) , pp. 1~22.
- Perry, Elizabeth, “ Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations,” *The China Quarterly*, no. 139 ( September 1994 ) , pp. 704~713.
- Rueschemeyer, Dietric, Evelynne Huber Stephens and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* ( Chicago: University of Chicago Press, 1992 ) .
- Salamon, Lester, “ The Rise of the Nonprofit Sector ,” *Foreign Affairs* , vol. 73, iss. 4 ( July/ August 1994 ) , pp. 109~122.
- Shambaugh, David, *American Studies of Contemporary China* ( New York: M.E. Sharpe,

1993) .

Shirk, Susan, *Chin-Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* ( New York : Oxford University Press, 2007 ) .

Stark, David and Laszlo Ruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* ( Cambridge: Cambridge University Press, 1998 ) .

Stark, David and Victor Nee, "Toward and Institutional Analysis of State Socialism," in David Stark and Victor Nee eds., *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe* ( California: Stanford University Press, 1989 ) , p. 30.

Szelenyi, Ivan and Eric Kostello, "The Market Transition Debate: Toward a Synthesis?" *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 4 ( August 1996 ) , pp. 1082~1096.

Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization* ( Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990 ) .

White, Gordon, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* ( Stanford: Stanford University Press, 1993 ) .

Winckler, Edwin A., "Describing Leninist Transitions," in Edwin A. Winckler ed., *Transition from Communism in China: Institutional and Comparative Analysis* ( Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999 ) , pp. 3~48.

Woo-Cumings, Meredith, *The Developmental State* ( New York: Cornell University Press, 1999 ) .