

從人大改革看朱鎔基新政府之挑戰

國立臺灣體育學院 史宏達

摘 要

中共「九屆全國人大會」是鄧小平去世後權力繼承順利完成的一項會議，這次會議的成就如下：

- 一、確定了江澤民總書記為中共權力機構領導人。
- 二、通過朱鎔基出任總理案，並組成以財經為主的內閣。

以上的決議也為朱鎔基新政府帶來以下挑戰：

- 一、政府角色的調整與精簡方案的推行。
- 二、法治改革如何配套，對社會結構將產生多大變化，及「江朱關係」是否會發生微妙變化，致新政府施政仍採「精兵而不簡政」的模式，正考驗其政治智慧。
- 三、由經濟體制改革的深化，傳統政治體制已成為阻礙經濟發展的絆腳石，有關的配套政策，在機構改革中必形成相互支援，但也正考驗新政府的決心。
- 四、如果這次機構改革成功，並不在於革除政府對企業的干預，其作用是啟動具挑戰性的政治體制改革。

由以上來看，未來兩岸關係仍以經濟交流為主，而且重開兩岸對話是可預期的。趁朱鎔基新政改革之機，兩岸的和平建設可望進一步推展。

From the Viewpoint of CCP National People's Congress Reform to Study the Challenge of Zhu Rou-Gji's New Government

Hong-Ta, Shih

National Taiwan College of Physical Education

Abstract

The Chinese Communist Party "the ninth term of the National People Congress" is a favorable power succession after the devise of Deng Hsio-Ping. The resolution as following:

1. Assured Generall Secretary Jiang Ze-Min as a top leader of CCP power organization.
2. Passed the resolution of Zhu Rou-Gji premier and organized financial economic cabinet.

The above resolutions created new challenge for Zhu Rou-Gji's New Government.

1. Readjust Government role and promote down-sized program.
2. How to match the rules and law will cause the change of social structure, the relationship between Jiang and Zhu will change delicately. It may press New Government to adopt the model "down-sized the military other than simplified government". Those policies are now challenging Zhu's political wisdom.
3. The profound economic system reform bring about the obstacles that the tradition political system hinder economic development.

The related policies should be mutually-aided in political structure reform. It's also now challenging the resolution of New Government.

4. Of the organic reform would be successful, it lied in launching challenge political system reform, not in getting rid of the enterprise intervention of Government.

In sum, the future Cross-Strait relationship will firstly be emphasized on economic exchange and dialogue is to be expected. We should make use of the reform of Zhu's New Government to further promote the Cross-Strait peace-construction.

壹、前言

一九九八年歷時兩週（三月五日至三月十九日）的中共九屆全國人大一次會議已於北京召開完畢。中共國家主席江澤民並在大會中指出，中共將繼續堅持「一國兩制」方針來解決台灣問題，且在二〇五〇年時，中國大陸將「基本實現現代化」。同時，朱鎔基在人大代表中以九八%的支持率，當選了新任總理，迅即組成機構改革後的新內閣。微觀這份內閣名單，固然有江、朱體制融合的味道，然而新政府首要工作即是如何因應中國大陸在政治、經濟、社會等諸般問題之挑戰。隨著經濟景氣不斷地惡化，新政府面臨的困境，都是極其複雜的難題。為求改革成功，新政府除保有創新之能力和行事具彈性之變化外，而今，在亞洲金融危機持續擴大、大陸水患接連不斷之際，新政府想要交出一張漂亮成績單，可謂是危機重重。基本上，這一屆國務院內閣，卻是中共改革開放來最年輕、最具財經特色的班子。此財經團隊未來在中國大陸會發揮什麼樣的作用？以及對大陸社會變化有何種程度的影響？新班子是否有足夠力量開創新局面？平實而論，從總理位置卸任，轉換新職人大委員長李鵬，事前已於「十五大」後即告知出任人大委員長。長久以來人大被稱為「橡皮圖章」，代表被稱為「表決部隊」，在李鵬入主人大常委後，面對「跨世紀」，人大能否推進政治體制改革？而李鵬在中共政壇上的最後一擊將發揮什麼作用？（註 1）在在引人注意。

從此次政府換屆後，現存的「江李」體制，實際上就是「黨與人大」體制。多位由原任中共政治局委員的政府官員將轉進人大，這批人如副總理鄒家華、姜春雲和計生委主任彭佩雲，廣東省委書記謝非四人，加上留任的田紀雲，未來在中共最高權力核心的政治局中，人大系統的實力將具有重要的影響力。然而，這樣的變動是否使人大的功能提升？或說，

以黨內排名第二的李鵬入主人大是否表人大，李鵬也不會全心致力推進入大的改革進程。事實上，九屆人大後，給外界的第一個深刻印象是「大換班」。人大代表撤換了四分之三，依其結構組成的劇變加上國務院「革命式」的進行機構改革，大有使人大脫胎換骨的味道。理應在新任委員長從人大制度、建設社會主義民主與法治中，會有所改革措施，這未來時間內也是李鵬一生在政治洪流裏最後的表現。

本文將試著探究朱鎔基上台後，外界咸認其最大挑戰來自九屆人大會議中通過的機構精簡方案如何推行實施，以及依社會發展來看，在快速變遷中的大陸社會，原有的社會結構必將打破，市民社會的來臨是指日可期。新政府有何配套措施來適應社會轉型下的社會問題，期使建立「新社會秩序」為其主要發展目標。同時，李鵬就任人大委員長後會有如何的新政（改革）措施，此二股力量糾結著大陸整個社會結構邁入一個全新的時代。而今當柯林頓這次大陸之行走訪臨瀘下和村，參觀大陸民主選舉的成果，是否意謂著民主式的選舉已在大陸鄉村萌芽。這樣的選舉方式將會帶給大陸農村多大的衝擊，此一情勢值得吾人注意。新政府施政的同時也牽動著「江、李、朱」三角關係既合作又牽制新架構的產生下會有著如何微妙的變化。因此，本文企圖從下列四個方向做一分析：(一)政府體制重建計劃。(二)法治改革的推行。(三)社會結構本質上的變化。(四)江朱關係的變化。

貳、政府體制重建計劃

在江澤民的支持，朱鎔基的國務院機構改革方案得到高票通過。且不論這個方案能否真收到精兵簡政的成效，最起碼在權力鬥爭的意義上，透過機構改革，朱鎔基已經初步打破了李鵬在國務院系統經營、培植了十年之久的盤根錯節的班底。事實上，一九八八年四月李鵬就任國務院

總理，一開始也是以精簡機構為名，對其前任趙紫揚的班底進行過一次大清洗。在這個過程中，趙紫陽系統的國家經委被縮編並分拆出多個部委。這一回，出自經委系統的朱鎔基雖然又「以牙還牙」地將各部併入國家經貿委（前身即經委）並且極大地擴充了這個嫡系機構，但是從總體上看，朱鎔基在國務院系統的班底依然較為薄弱。（註 2）

從這次國務院機構改革方案的整體內容來看，朱鎔基希望透過強化宏觀調控部門、減少專業經濟部門、調整社會服務部門及發展中介組織，來達到「政企分開」，解決人浮於事、官僚主義和「官本位」的現象。換言之，政府體制重建的目的，不僅是界定政府的權力邊界，也是給逐漸成熟的市場經濟體制搭配相當的「上層建築」。（註 3）

依中共建政以來最大規模的政府機構改革方案，為中共體制內最為龐大的行政機器－國務院下屬四十個部、委、辦將被精簡成二十九個。（如表一）

表一：中共同國務院機構改革暨新領導成員一覽表

職	稱	姓名	籍貫	出生	備考	
個 機 構 部 改 革 後 的 行 政 機 關	新 組 建	1.國防科學技術工業委員會	劉積斌	山東龍口	1938	新任
		2.信息產業部	吳基傳	湖南常寧	1937	新任
		3.勞動和社會保障部	張左己	黑龍江巴彥	1945	新任
		4.國土資源部	周永康	江蘇無錫	1942	新任
	更 名	5.國家計劃委員會 →國家發展計劃委員會	曾培炎	浙江紹興	1938	新任
		6.國家科學技術委員會 →科學技術部	朱麗蘭	浙江湖州	1935	新任
		7.國家教育委員會→教育部	陳至立	福建仙游	1942	新任
	保 留	8.外交部	唐家璇	江蘇鎮江	1938	新任
		9.國防部	遲浩田	山東招遠	1929	新任
		10.國家經濟貿易委員會	盛華仁	江蘇射陽	1938	新任
		11.國家民族事務委員會	李德洙	吉林汪清	1943	新任
		12.公安部	賈春旺	北京大興	1938	新任
		13.國家安全部	許永躍	河南鎮平	1942	新任
		14.監察部	何勇	河北遷西	1940	新任

儘管這次的改革在幅度上達到歷史巔峰，更無人懷疑朱鎔基雷厲風行的手腕，但是改革前途仍不看好。最主要原因同於前幾任總理在機構改革工作上的失敗，走進了「精兵而不簡政」的模式，諸如卸任的中共總理李鵬日前在「政府工作報告」中表示，此次政府機構改革的目的是為了「深化經濟體制改革、適應經濟和社會發展的迫切需要，轉變政府職能，實現政企分開，建立辦事高效、運轉協調、行為規範的行政管理體制」。(註 4)事實上，就當局公佈的方案來看原有的政府職能卻絲毫未得到精簡。

此時，新任總理朱鎔基提出了「一個確保、三個到位、五項改革」，即確保年經濟成長率達到百分之八，通貨膨脹小於百分之三和人民幣不能貶值，為此，必須以「三個到位」和「五項改革」為措施，達成此目標。所謂「三個到位」係指：三年之內必須使大多數大中型國企脫困、政府公務人員精簡半數及徹底改革金融體制。至於「五項改革」，分別是糧食流通、投資融資體制、住房、醫療和稅收制度改革。誠然，此項機構改革的主要目的，除了實現政企分家外，未來新開的重點工作是國企改革。近期目的是三年內要完成國企改革「解困建制」的決心，長遠目標是完成「十五大」上批訂所謂「三步走」的規劃。(註 5)

現階段而言，朱鎔基的機構改革方案至少仍存在著沉重的隱憂和挑戰，其中包括：法治改革和社會結構本質上的變化等各方面。(註 6)

參、法治改革的推行

一九七八年十二月，中共召開了十一屆三中全會，會中對「文化大革命」這災難作出了沈痛的檢討，認為「文化大革命」的成因不能完全歸罪於毛澤東個人，其根本原因在於中共國家和黨長期以來缺乏民主和法治的建設。中共元老彭針對「文化大革命」的發生明白地指出，「過

去發生失誤、教訓在那裡？不能只從個人身上找原因。要講個人，不能說毛主席不英明。最根本的還是一個制度問題，特別是民主、法制被破壞了。」（註 7）又說，「要防止再發生『文化大革命』那種情況，只有主觀願望不行啊！總要有個東西作保障。什麼東西？就是要健全社會主義民主和法制，十億人民統統都要按憲法、法律辦事，就是一項重要保障。」（註 8）在中共十一屆三中全會決議建設社會主義民主與法制的強力號召下，中共開始為人民代表大會制度的建設和發展，努力前進。於此，中共於十一屆三中全會後，發表了一系列相關之文件和領導的講話，大力鼓吹建設民主和法制，並要努力完善人大制度。

在中共官方大力鼓吹建設社會主義民主和法制的風潮下，中共的學者專家也大量撰文為之響應，以喚起社會大眾的注意，共同致力於民主與法治的建設。肖揚在一篇名為「堅持依法治國努力建設社會主義法制國家——學習江澤民同志關於依法治國重要講話的體會」一文中指出，要實行和堅持依法治國、建設社會主義法制國家的治國方針，應注意下列幾點：

- (一)完善法律，確保國家經濟建設和社會各項事業有法可依。
- (二)加強和改善行政執法，嚴格依法行政。
- (三)建立健全法律監督和制約機關，確保法律的有效實施。
- (四)繼續深入開展法制宣傳教育，提高以各級領導幹部為重點的全民法律意識。
- (五)堅持深入廣泛地推進各地區、各行業的依法治理。
- (六)加快法學教育的發展步伐，為實施依法治國提供人才基礎。
- (七)加大法律型服務業務的改革需要。
- (八)建立健全法律援助制度，完善社會保障體系，保障社會穩定和經濟體制改革決策的順利實施。（註 9）

和肖揚的這篇文章一樣，大多數學者專家在提到如何建設民主與法制時，都不約而同地認為，應健全民主制度和法律體系，加強對權力的制約和監督以及其制度的建立，還有建立公正廉明的司法體系。（註10）前人大委員長喬石於一九九四年九月十五日在首都各界紀念人民代表大會成立四十週年大會上的講話，主要在於闡釋如何建設和完善人民代表大會制度，以落實發展社會主義民主、健全社會主義法制的方針。（註11）

近年來，中國大陸已進入經濟改革的「攻堅階段」，人大無疑地將在建構法律框架上扮演重要角色。誠如，鄧小平所說：「現在經濟體制改革每前進一步，都深深感到政治體制改革的必要性。不改革政治體制，就會阻礙生產力的發展，阻礙四化成功。」（註12）中共為求經改成效，在八屆人大的五年會期內，總計通過了一百一十八部法律和決定。其中也以經濟立法為主，實際已為大陸建立了初步合乎市場運作的遊戲規則。李鵬任內，在經濟改革速度加快後，立法工作無疑將更成為重頭戲。特別是在「經濟全球化」腳步逼近後，如何防範金融危機、加快金融立法步驟也成為人大的工作重點。過去，投資大陸的台商來說，八屆人大通過了「台商投資保護法」，人大也多次派出調查組赴各地調查台商保護工作。不過，在經濟轉型過程中台商受到的不公待遇仍然大幅攀升，人大是否增設監督投訴機構，因而備受矚目。（註13）此外，八〇年以降，中國大陸農村的政治參與模式，農民已進行愈來愈多自發性的參與，更加務實，為脫離集體，依照自己的社會位置，追求自己的政治目標。（註14）事實上，中共總書記江澤民在「十五大」報告中已提出「繼續推進政治體制改革」的目標，建設「法治國家」成為政治體制改革的第一步。但徒法不足以自行，如何從「法制」轉變到「法治」才是問題的關鍵。

肆、社會結構本質上的變化

一、從社會變遷的角度來看

自改革開放以來，人民最直接受惠的是比昔日富足許多。然而，從社會變遷的角度來看，大陸社會的變遷可以簡單地分成三個階段模式，第一階段是一九七八年以前的「封閉式」社會主義社會；第二階段一九七八年至一九八九年的社會「轉變期」，以及第三階段是一九九〇年後的社會「消費增長期」。（註15）

第一階段是從一九四九年至一九七八年時間的封閉型社會主義，呈現出靜態與穩定的社會結構，將近三十年的時間，整個大陸社會直接受到中共政權的嚴密控制。中共政權施行極權專政，並在馬列主義影響下，施行一元集體主義的計劃經濟，以及推行人民公社制，將人民禁錮於土地上，形成一個單一、統一、封閉的集體行動社會，整個社會結構呈現出同質性、簡單化、集中化、與規格化的現象，並將社會「黨政軍」化，也是一個「經濟反左、政治反右」的社會。（註16）在一個嚴格控制的社會下，個人獨立自主意識受到徹底的破壞。但在社會需求嚴重被剝削，且計劃經濟與人民公社制無法滿足人民需求期待，自然醞釀出一股潛在的改革勢力，進而促成農村經濟的改革。

第二階段始於一九七八年的「十一屆三中全會」的改革開放政策，中共施行一連串從農村到城市的經濟改革政策，這是一個「經濟反左、政治反右」的時期，不僅促使大陸社會在生產方式與生活方式，甚至社會價值體系，都發生了相當的變化，也導致了社會結構的分化與多元化。（註17）因此，社會階級與職業也從同質性且二元化的分工現象，轉到階級異質性且多元化的分工現象，社會出現個體戶、專業戶、私營企業主、知識份子階層、農人、工人、企業幹部與技術人員、商業服務人員、

各類專業人員、行政事業幹部等。社會出現多樣化與複雜化，也促使社會快速變遷，使得舊社會結構無法適應現在社會的改變。

第三階段是自一九九〇年後的「社會現代化」時期，重建現代社會「新秩序」，也就是「社會重構」(social reconstruction)過程。可以肯定的說，這會是「經濟仍反左，政治不反右」的過程，且政治將逐漸出現反左的現象。因為在經濟層面上，中國大陸邁入一個居於高度消費時期的社會，積極向資本主義市場經濟看齊，強調高度消費與生活水準的提昇，逐漸脫離社會主義的貧窮陰影，這是經濟改革的結果。(註18)在政治層面上，則為追求自由民主與尊重人權的社會，建立真正的「人民民主專政」，促使人民高度期待「政治改革」。特別是在共產帝國極權政體的解構後，也為大陸社會打上一劑政改的催化劑，人民試圖從「大政府、小社會」的格局，轉化成「大社會、小政府」關係，實現民主政治的「社會控制國家」的型態。(註19)

基本上，一九九〇年後的時期出現三種特徵：(一)是大陸社會對於經濟改革的需求仍高於政治改革，但是由於經濟高度成長後，與政治改革的遲滯產生了矛盾現象，屆時將提高社會大眾對於政治改革與參與的期待。(二)是大陸社會對於政府的法治不彰、貪污腐敗、苛捐雜稅、幹部專橫跋扈、行政效率低落等，已經出現「官逼民反」現象，激起廣大人民的不滿與怨恨。(三)是對於社會治安的敗壞、盲流、官倒、笑貧不笑娼、貧富差距日益擴大、城鄉差距加大、黑社會興起、各類拜金主義與享樂主義的犯罪猖獗(如走私、賭博、吸毒、販毒、色情、殺人、放火、偷搶扒騙拐、綁票、偽造等)，社會到處充斥著反社會行為，價值的扭曲、社會規範失衡、道德墮落與人性物化嚴重等(註20)，大陸社會出現了階級矛盾、貧富懸殊衝突、區域發展失衡，這絕不是簡單的資本主義推行下的後遺症，而是社會變遷快速，所造成的結構緊張與價值衝突的

「社會失序迷亂」現象。其實，社會變遷與社會問題是一體兩面的現象，社會變遷必然打破原有穩定的社會結構關係，而出現一些不和諧的結構問題。而兩者間的關係，與其說是社會變遷帶來社會問題，毋寧說因為變遷而造成社會失調現象，而這些不和諧的社會問題出現，正是社會轉型必然經歷的發展陣痛期。總之，可以很清楚的看出，此時期將是持續經濟改革、加上政治改革、以及社會改革的全面重組，建立「新社會秩序」是主要發展目標。

從上面的論述可以很清楚地看出，大陸社會在一九七八年以前是一個典型的國家機關領導（state-led）模式，而社會完完全全地受到國家機關的支配與控制，此時國家機關凌駕在市民社會之上，只有「國家」沒有「社會」的運作。而所謂的市民社會之意義，在此有兩個意涵，一是社會相對於國家的獨立自主性，並不完全受國家機關的支配。二是凸顯出社會與人民的現代性格，表現出理性與利益價值觀。

在一九七八年後推行「對內改革、對外開放」政策後，大陸社會結構開始出現急遽的改變，由於經濟的發展促使社會結構開始多元化與多樣化。這是市民社會成長期，逐漸浮現出市民社會意識，以及市民社會擁有相對於中共政權的自主性，並不完全只是被動地接受國家機關指令而運作，也自發地產生一股讓中共當局不敢漠視的力量。雖然說中共政權未曾動搖，但是市民社會的覺醒，卻也成為抗衡國家機關的一個實體。果真有所變化，中共總會祭出「穩定壓倒一切」之令牌。同時，中央權力的下放，大陸地方主義的興起，地方自主性的提高，人民地方意識與觀念的強化，以及地方利益之重視，將是有助於市民社會的抬頭。（註21）也就是說中央與地方的消長關係，形成了「諸侯經濟」局面，在「上有政策、下有對策」的靈活變通下，產生了地方與中央的矛盾和對立關係，又在「集權」或「分權」分歧的統治模式下，也形成了所謂

地方社會抗衡中央國家的現象，這無異培育了「強勢社會」(strong society)的時機。(註22)事實上，在長江下游、珠江三角洲、東南沿海、山東、東北地區等富裕的省份，在經濟高度成長下，正在醞釀權力的地方化。今後可能會進一步的擴張，以及經由這些富裕省份推動鄰近地區或省份的發展，弱化中央厚植地方的現象。屆時省級力量加強，中央勢力減弱，當地方自治程度提高，中央勢必被迫調整政治制度，來因應整個地方社會的巨變。加上富裕地區的教育素質較高，國際視野大，接觸西方自由思想與現代化生活品質的機會大，期待民主自由的政治參與度高，也比較容易落實地方的民主化。當中央與地方發生斷層時，由地方的民主化發展，以及以城市反擴散至鄉村，蔓延到整個大陸社會。當地方自主生根後，將促使中央政治的民主化，形成以地方包圍中央局面。

二、從社會變遷的觀點來論

從社會變遷的觀點言之，改革開放與其說是政治決策所推動的結果，不如說是社會系統到了必須進行社會結構調整的時刻，也就是社會結構自發性的做自我調整的功能，所引發的自主性需求。其實，改革開放的推行代表著以鄧小平為主的改革勢力興起，是一種在長期禁錮的極權專制壓迫下的解放，這也象徵著民間社會勢力的抬頭，政治上的改革決策只是順應社會整體需求的趨勢而已。而改革開放的變遷動力，卻又引發了整個大陸社會結構產生連鎖效應的變遷，不僅整個社會結構擴散著個人實體的價值，也改變城鄉、人口、家庭、階級與財產結構，無形中也改變了共產主義的意識型態，形成新的社會價值體系。(註23)

而一九八九年天安門事件的發生，可以說是市民社會雛型出現的時刻，因此，會出現大規模社會運動力量來抗爭國家機關，而且足以影響到國家機關的決策，此時期已經進入了國家機關與市民社會關係互動的

階段，也就是國家機關與市民社會並駕齊驅且相互影響的時期。總而言之，天安門事件隱然呈現出市民社會的雛型，所傳達出的訊息是社會力量足以相對抗衡中共當局。這在臺灣的發展，大約是在一九七〇年代，也可比擬於臺灣的中壢事件或是高雄美麗島事件，出現黨外或社會力量抗衡國民黨政府。（註24）因此，市民社會的出現所傳達的訊息是，提高個人存在的自主性與價值觀，對於民主化的期待提高，自然有助於大陸民主化的發展。（註25）

以臺灣社會政經發展的模式觀察瞭解的是，從一九五〇年到七〇年代中期，是以「政治力」掛帥時期，再從一九七〇年代中期到八〇年代末，可說是經濟力為主導的時期，也是出現市民社會的時期，再進入到一九九〇年代，特別是一九九六年總統大選後，出現以「社會力」掛帥的時期，也就是一個民主自由，以「民」為主的市民社區社會，或可稱之為「公民社會」（civilian society）。（註26）而市民社會的發展結果，自是產生民主式的公民社會之重要前提。不過市民社會只是邁向公民社會的一個先決必要條件之一而已，未必就一定形成或促使公民社會的出現。縱然如此，面對大陸市民社會的出現與發展，仍然可以期待大陸社會的民主化。（註27）

相對於大陸社會的發展，不難看出發展模式即在一九七八年以前可以說是「政治力」主導的時期，而從一九七八年，就出現以「經濟力」為主導的時期，驅動大陸經濟的成長，並追求一個工業化的時期。接著是在一九八九年後，大陸社會開始邁向政治運動時期，期待追求更多的政治參與和自由民主。在不久的將來，等到政治改革發展已經成熟時，將步入以「社會力」主導的時期。也許大陸社會正在推動著「二合一」的改革運動，即透過政治改革與社會改革雙管齊下的運作，讓中共共產政權瓦解，建立一個自由民主制度的國家。

平實而論，隨著鄧小平的過世，老人政治即將終結，大陸社會情勢將出現兩種現象：第一是出現以江澤民、朱鎔基為首第三代的新領導，而新領導的特徵便是領導幹部的年輕化。幹部年輕化，加上技術官僚的出現，將比較務實與理性，沒有第一代的革命暴力經歷與情結，意識型態的訴求降低，代之而起的是經濟利益與政治效率。而興起的技術官僚政治運作，有助於政治的制度化與法制化，也將大力推動社會現代化。由於意識型態的淡化，以及經濟引導政治，大陸社會將邁向所謂的「後共產主義」時期；（註28）第二，鄧後的大陸社會應該仍是改革派主導國家發展的局勢，進一步推動與深化改革，包括精簡機構、開放物價管制、改變農村社會土地所有權制、解除私營企業的束縛、提高國有企業的自主性等，徹底的經濟改革措施也將同步地觸發民主化的政治改革，例如擴大縣市級、省級、甚至中央級直接選舉的比例，並開始採行不同額競選，還給地方社會團體或組織相當程度的自主性。（註29）由此顯見大陸地區正蓄積求變革新的動力逐漸增強。

伍、江朱關係的變化

自鄧小平、陳雲等打天下的中共元老去世之後，中共再也不可能出現魅力型的權威領袖。不過，最近在海內外掀起的「朱鎔基熱」似乎在嘲笑人們這個預言。（註30）「九屆人大」產生「魅力型」新總理：朱鎔基是繼周恩來、華國鋒、趙紫陽和李鵬之後，第五位中共國務院總理，也是五人當中就職年齡最高者。朱鎔基曾被打為「右派」，他能出任中共政府最高首腦，是中共專家治國時代開始。（註31）近年大陸經濟的「軟著陸」的成功，尤其是去年阻擋了亞洲金融風暴，人民幣維持平穩，朱鎔基的能力得到證明，以致在「十五大」中就已確立李鵬將接任人大委員長，朱鎔基接掌中共國務院總理，江李朱體制正式啟動。

自朱鎔基獲得絕大多數「人大代表」的任命同意票中，不難看出中國大陸一般人對新政府的期許。但是，眾望所歸的結果，就是因為有更多、更具風險的危機等待去解決。三角債的解決方案、宏觀調控、金融體制的建立，每一項改革方案猶如雷區，都有可能出現失誤，遭遇嚴峻的挫敗，果真如此，朱鎔基的魅力就會隨之破滅。另一方面，朱鎔基是中共國務院五位總理中最強勢的總理，但也有知識分子擔心，如果過多的掌聲給朱鎔基帶來過度的自信和自滿，錯誤往往因此而生。

一、江澤民支持朱鎔基之動機

朱鎔基能登上總理寶座，除其本身條件外，顯然和江澤民欲突出經改的決心是為其關鍵。（註32）昔日江澤民和朱鎔基兩人都在上海發跡，十年前就是上海黨政搭檔。江澤民也做過上海市市長，不過其聲望、政績難與朱鎔基相比，但從另一角度觀之，江澤民和朱鎔基在上海合作並非愉快，亦曾出現過不少矛盾，但兩人並無重大衝突，甚至1989年9月初，江澤民許以副總理之職給朱鎔基。（註33）

從江澤民力邀朱鎔基進京，到支持朱鎔基出掌國務院，與其說江澤民對朱鎔基有相當的容忍度，不如說朱鎔基對於江澤民而言太重要了。江澤民也不是沒有考慮其他人選，但最後決定支持朱鎔基，是希望朱在未來充滿風險的國企改革、金融改革、機構改革過程中繼續扮演黑臉，以便使自己脫身於政策執行過程中可能帶來的困擾及批評。譬如對這項的機構改革，江澤民就明確表示，「此次國務院機構改革由朱鎔基同志負責，我這次一張條子也不會收。」由於經濟政策是中共決策主體部分，各種經濟政策背後是利益重新分配，朱鎔基作為中共經濟決策的最高負責人，無疑會成為中共最有實權的人。

二、朱鎔基尋求江李支持

基本上，在此次政府換屆後，現存的「江李」體制，實際上就是

「黨與人大」體制。在此情形下，以經濟掛帥的「朱內閣」，權力肯定要萎縮，相對的，長期被現為「橡皮圖章」的全國人大，在李鵬等多位中共政治局委員進駐後，其影響力也勢必增加。位階次於江澤民、李鵬在中共政治局排名第三的朱鎔基，雖擁有良好的國際聲望，近年來在大陸的民間聲譽亦不斷攀升，但不喜歡拉幫結派的個性，使得朱鎔基並未有明顯的自己人馬。在「江李」體制運行近十年情況下，各系統充斥著不是江就是李的人馬，在朱鎔基擔任總理後，雖然還不至於成為「光桿司令」，但必將受到各方的掣肘。（註34）事實上，人大後中共政府換屆後，江澤民和李鵬仍是他的「公公」和「婆婆」，一向被外界認為作風強勢的朱鎔基，重要事情上還是要對江、李言聽計從，因此他的職權將很難與李鵬時期相比。首先，江澤民支持對於朱鎔基而言，也是極為重要的，尤其在朱鎔基改革過程中遇到反彈的情況下。畢竟在黨內江澤民的法理地位比朱鎔基充分。所以，朱鎔基當總理後，雖然鋒芒畢露，但也會在相當一段時間內避免和江澤民產生矛盾和衝突。（註35）哈佛大學訪問學者康宇瑞就認為，朱鎔基上任所面對並不是收穫季節，而是需要極大付出卻不一定可以看到成果的時期。二十年的改革成果豐富，同時也積累了不少「債務」，特別是制度性的積弊。其中的兩個難點就是國企改革和政府機構改革。中共十五大以後，朱鎔基曾經表態在三年之內進行國企改革，後來又改稱在三年之內開始國企改革，顯然，他在試圖對國企有所動作的過程中遇到了極大的阻力。同樣，朱鎔基主持的機構改革也遇到了極大的阻力，各個部委對朱鎔基方案的冷淡反應，使得他不得不尋求江澤民的支持。（註36）

康宇瑞認為，中共權力新三角實際形成了這樣的平衡機制；朱鎔基是一個平衡點，他的兩頭是江澤民和李鵬。江李之間的權力制衡雖然可以在制度層面進行，但平衡樑卻是朱鎔基。這樣，如果朱鎔基希望有所

作為，就必須尋求江李支持，而他自己所處的位置就是從雙方獲得支持的最大法碼，因為江李也需要他的支持，他向任何一方的傾斜卻是對另一方的打擊。（註37）

三、新政府創新局

平實而論，「十五大」所宣示的有關政治改革的措施不過是老調重彈；但是從其中卻是顯出中共在政治領域內要維持現有體制、權力絕不鬆手的堅持。而在經濟領域內即將「上馬」的國有企業改革措施，則不可避免地對中國大陸未來的社會變遷產生顯而重大的影響。例如：改革國企必須三管齊下：

（一）是政企分離。

（二）是整理企業與銀行間的龐大債務。

（三）是為大規模下崗的職工安排出路，避免引發社會動亂。（註39）

事實上，從各項部署觀察，不難發現這即為朱鎔基上臺後的新政措施。另外，在股份制改革的過程中，面對科層體系內部部分官僚有計畫地大量掠奪國有資產，造成嚴重的社會不公平現象，甚至已經引發全國各地多起大規模農工集體抗議事件，究竟應如何處理？這類問題正考驗著新政府如何展現「魄力」去解決。

當然，新政府在未來是一個難以再承受大折騰的命運共同體，因為江澤民、朱鎔基、李鵬之間，相互的合作需要超過互相衝突的因素。但是，由於缺乏制度性的保證，這不是一個穩定的不變的三角關係，當個人的地位、威望出現新的變化，尤其是具體策略和理念產生分歧之後，這種三角關係就會變形，甚至無法避免走向衝突。（註40）

正因為如此，在合作的同時，江澤民、朱鎔基、李鵬也各有自己的應變之策。首先，朱鎔基在中共「十五大」上黨內排各第三，卻在勢必卸去總理職務，轉任全國人大委員長的李鵬之下，不僅反映李鵬作為政

治標誌的重要性，可能亦暗藏江澤民既要用朱鎔基又要牽制朱鎔基之企圖。在此一情況下，朱鎔基如何突破這種江澤民、李鵬聯手形成的「內閣」？

從朱鎔基提出一個現代化的社會，應當是「小政府、大社會」的理念，尤其是改革方案曝光之後，人們發現這次機構改革不是這麼簡單，決心之大、力度之大，超過了大家的估計，甚至可說是放棄進行了幾十年的蘇聯大政府模式，朝西方民主政府型態邁進。（註41）然而，這項國務院機構改革是在宏觀意義上推行「政企分開」，其最終目標能否達到「精兵簡政」的成效；進而啓動政治體制改革列車，此系列「新政」待進一步觀察。

陸、評估與展望

自「十五大」到「九屆人大」後，清楚地瞭解新權力之結構由「江李體制」轉換為「江朱體制」之形成。似可看出下到幾重意義：

(一)老人政治終止，江澤民成為黨內在職人員中資望最高的領導人。

(二)江澤民系的勢力益見壯大。

(三)透過機構改革，朱鎔基已經初步打破了李鵬在國務院系統經營、培植了十年之久的盤根錯節的班底。

(四)江澤民以百分之九八·一六% 續任軍委主席，此舉代表著江可以主控軍委的事實，同時江澤民已經不再需要軍權扶持。

本次人大主要工作為中共體現機構精簡事實，基本而言，從中共建政以來，每逢三、五年總要來次大規模精簡，但總難擺脫「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」的惡性循環。其主要原因是舊有蘇聯式的政府體制並未更動。事實上，朱鎔基這次的大刀闊斧除達到精兵簡政效果外，也在徹底「傷筋動骨」達到重建效率政府為目的。（註42）隨著機構精簡

方案的實施，中央一級部門首先將有近萬名官員面臨變動，而三年內實施到地方後，機關部門將有四百萬員額受到影響。

誠然，過去精簡機構「屢戰屢敗」的原因總是阻力太大。這一阻力既源於中央部門的利益集團，也來自地方條塊的強勢分割。但歷史總告訴人們：改革者沒有好下場。機構改革究竟是福是禍，以下問題恐需正視：（註43）

（一）「無情調節，有情安排」恐將淪為利益關係的大交換。儘管中共已組成機構精簡方案實施小組，朱鎔基亦視此為施政重點，但級別夠、關係佳的官員換了毛坑後仍然不拉屎，「無情、有情」僅是關係好不好的代名詞。

（二）大批官員進入「社會中介組織」，以「帶職分流、定向培訓」方式充實工商、稅務等執法機構及以文教監督機構後，由於「官本位」沒有改變，勢將導致社會官本位化，反使機構改革的良善美意落空。

（三）大批官員進入商業領域後，如果不具有效監督體系，將導致官商勾結。中共進行「股份制」改革後，「下崗」官員如果都成為上市公司的董監事，難以想像將造就什麼樣的市場經濟。

中共經濟體制改革的深化，緊隨著傳統政治體制已成為阻礙經濟發展的絆腳石。江澤民也於人大閉幕時指出：「堅持實施科教興國、依法治國等基本方略，把建設有中國特色社會主義事業全面推向新世紀。」這意涵著未來五年內，人大工作無疑仍將以經濟立法工作為重點，相關配套的「法案」能否伴隨機構改革相互支援，展現新政府之魄力。無庸置疑，未來兩岸關係發展中大陸必以經濟建設為主軸，邁向和平之路為其必然條件。而經濟理性也將使非理性的兩岸衝突降至最低，兩岸關係的緩和是可以期待的。例如：海協會秘書長李亞飛的來訪，已為辜汪會

談開啓一座「善」門。基本而言，今年兩岸談判無論進度如何，緩和的趨勢也因大環境的轉變而成必然。兩岸中國人期待著，在朱鎔基致力於新政與改革的同時，兩岸的和平、建設將可以同步開展。果真如此，這理應是兩岸人民樂見到的新發展。

註 釋

註 1：白德華，「從法制到法治人大改革關鍵」，中國時報(台北)，民國87年3月17日，第9版。

註 2：鐘行之，「朱鎔基面臨三大挑戰」，中國時報(台北)，民國87年3月21日，第9版。

註 3：白德華，「透過宏觀調控部門計畫，朱鎔基盼達到政企分離」，中國時報(台北)，民國87年3月7日，第9版。

註 4：陸家，「精兵不簡政改革多隱憂」，中國時報(台北)，民國87年3月7日，第9版。

註 5：葉章美，中共「十五大」後之國有企業改革，中國大陸研究(台北)，第41卷第4期，民國87年4月，頁8。參閱：聯合報(台北)，民國86年9月23日，第9版。「三步走」即是期望在本世紀末培育三至五家能進入世界五百大企業(目前只有三家)。其次在二〇一〇年，使國有大中型企業都能建立現代企業制度，不再需要財政補貼。最後在二〇一〇後，實現國有大中型企業適應市場經濟體制，並使中小型企業股份合作制進一步完善。

註 6：同註4。

註 7：參閱全國人大常委會辦公廳研究室編著，人民代表大會制度建四十年(北京：中國民主法制出版社，1991年3月)，頁162。

註 8：同前註。

註 9：肖揚，「堅持依法治國努力建設社會主義法制國家—學習江澤民同志關於依法治國重要講話的體會」，新華文摘(北京)，1996年8月，頁3-5。

註10：葉峰、謝鵬程，「論執法體制和執法環境之改善」，新華文摘

(北京)，1997年6月，頁16-22。

註11：喬石，「在首都各界紀念人民代表大會成立四十週年大會上的講話」，人民日報(海外版)，1994年9月16日，第3版。

註12：鄧小平，建設有中國特色的社會主義，初版，(香港：三聯書店，1987年)，頁124。

註13：同註1。

註14：M. Kent Jennings, "Political Participation in the Chinese Countryside," *American Political Science Review* 91, 2(1997):361-372。

註15：宋鎮照，「從大陸社變遷看跨世紀兩關係發展」，東亞季刊(台北)，第28卷第4期(民國86年4月)，頁110。

註16：Jennjaw Soong, "Structural Changes and Problems in Mainland China's Rural Economic Development," *Issues and Studies*, Vol. 31, no. 10 (1995, 10), PP. 39-53.

註17：Carl Riskin, *China's Political Economy: The Quest for Development Since 1949* (New York: Oxford University Press, 1991), Chapter12; Nicholas R.Lardy, *Foreign Trade and Economic Reform in China, 1978-1990*(New York: Cambridge University Press, 1992), Chapter1.

註18：程超澤，「中國大陸的消費潮」中國大陸研究(台北)，第37卷第9期(民國83年9月)，頁52-65。

註19：丁偉，「中國大陸政治體制改革與社發展」，中國大陸研究(台北)，第39卷第2期(民國85年 2月)，頁7-23。

註20：張保民，「中共開放政策所帶來的社會問題」，中國大陸研究(台北)，第35卷第8期(民國81年8月)，頁41-62；江振昌，「論

- 大陸的黑社會問題」，中國大陸研究(台北)，第33卷第5期(民國79年5月)，頁35-44。
- 註21：葉佐琰，「中國大陸地方主義興起因素之研析」，共黨問題研究(台北)，第19卷第12期(民國84年12月)，頁30-40。
- 註22：王芳，「地方聯手對中央」，當代時勢週刊(香港)，第47期，1990年10月20日，頁11；葉佐琰，「中共中央與地方關係之研析」，共黨問題研究(台北)，第18卷第12期(民國81年12月)，頁34。
- 註23：丁偉，「中共政經轉型期中權力與產權的關係」，中國大陸研究(台北)，第36卷第10期(民國82年10月)，頁29-37；方山，「中國大陸的家庭結構」，中國大陸研究(台北)，第37卷第4期(民國83年4月)，頁33-40；童星主編，社會改革控制論(南京：南京大學出版社，1990)，第7章。
- 註24：Thomas B. Gold. *State and Society in the Taiwan's Miracle* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc. 1986), chapter 6 and 7.
- 註25：李少民主編，中國大陸的社會、政治、經濟(臺北：桂冠圖書公司，1992)，頁19-40；93-139；吳國光主編，國家、市場與社會(香港：牛津大學出版社，1994)，第1、2、9章。
- 註26：朱鎮照，「總統大選後的臺灣社會發展與期待：建立社區社會」，發表於「國家發展的新形式—變局中的臺灣」研討會，中山大學主辦(高雄：中山大學國際會議廳，1996)；蕭新煌，社會力—臺灣向前看(臺北：自立晚報，1989)，頁11-68。
- 註27：李英明，現階段大陸政經社會發展與兩岸關係(臺北：永然文化出版社，1994)，第2章；周雪光，當代中國的國家與社會關係(臺北：桂冠圖書公司，1992)，頁15-18。
- 註28：陸山，「歷史的軟著陸」，明報(香港)，1995年1月25日，論壇1，C

2。

註29：杜勉，「鄧後大陸五種可能走向」，中國時報(台北)，民國86年2月22日，第11版；金鐘，「老人政治終結、中共第三代重整旗鼓」，中國時報(台北)，民國86年2月22日，第11版。

註30：何頻，「從權力平衡機制透視江澤民朱鎔基關係」，中國時報(台北)民國87年3月25日，第9版。

註31：李春、文現深等，「朱鎔基高票當選中共總理」，聯合報(台北)，民國87年3月18日，第9版。

註32：趙建民，「中共十五大的政治經濟分析」，第廿五屆中、日「中國大陸問題」研討會。(台北)，民國87年3月22日至26日，頁7。

註33：同註30。

註34：王綽中，「多位治局委員進人大實力擴增」，聯合報(台北)，民國87年3月10日，第9版。

註35：同註30。

註36：同前註。

註37：同前註。

註38：楊開雲，「中共十五全之後的制度改革與社會變遷——一個『新制度論』的觀察分析」，第廿五屆中、日『中國大陸問題』研討會(台北)，民國87年3月22日至26日，頁2。

註39：鄭竹園，「朱鎔基新政的阻力與機遇」聯合報(台北)，民國87年3月7日，第11版。

註40：同註37。

註41：何頻，「中共機構改革啓動治體制革列車」，中國時報(台北)，民國87年3月19日，第11版。

註42：白德華，「中共機構改革傷筋動骨」中國時報(台北)，民國87年

參考資料

一、中文部份

(一)書籍：

全國人大常委會辦公廳研究室編著，人民代表大會制度建四十年(北京：中國民主法制出版社，1991年3月)。

李少民主編，中國大陸的社會、政治、經濟，初版(臺北：桂冠圖書公司，1992)。

李英明，現階段大陸政經社會發展與兩岸關係，初版。(臺北：永然文化出版社，1994)。

宋鎮照，「總統大選後的臺灣社會發展與期待：建立社區社會」，發表於「國家發展的新形式－變局中的臺灣」研討會，中山大學主辦(高雄：中山大學國際會議廳，1996)。

吳國光主編，國家、市場與社會，第一版，(香港：牛津大學出版社，1994)。

周雪光，當代中國的國家與社會關係(臺北：桂冠圖書公司，1992)。

童星主編，社會改革控制論(南京：南京大學出版社，1990)，第7章。

鄧小平，建設有中國特色的社會主義。香港：三聯書店，1987年。

楊開雲，「中共十五全之後的制度改革與社會變遷——一個『新制度論』的觀察分析」，第廿五屆中、日『中國大陸問題』研討(台北)，民國87年3月22日至26日。

趙建民，「中共十五大的政治經濟分析」，第廿五屆中、日「中國大陸問題」研討會。(台北)，民國87年3月22日至26日。

蕭新煌，社會力－臺灣向前看(臺北：自立晚報，1989)。

(二)期刊報紙：

- 丁偉，「中國大陸政治體制改革與社發展」，中國大陸研究(台北)，第39卷第2期(民國85年2月)。
- 丁偉，「中共政經轉型期中權力與產權的關係」，中國大陸研究(台北)，第36卷第10期(民國82年10月)。
- 王芳，「地方聯手對中央」，當代時勢週刊(香港)，第47期，1990年10月20日。
- 王綽中，「多位治局委員進人大實力擴增」，聯合報(台北)，民國87年3月10日，第9版。
- 方山，「中國大陸的家庭結構」，中國大陸研究(台北)，第37卷第4期(民國83年4月)。
- 白德華，「從法制到法治人大改革關鍵」，中國時報(台北)，民國87年3月17日，第9版。
- 白德華，「透過宏觀調控部門計畫，「朱鎔基盼達到政企分離」」，中國時報(台北)，民國87年3月7日，第9版。
- 白德華，「中共機構改革傷筋動骨」，中國時報(台北)，民國87年4月1日，第9版。
- 江振昌，「論大陸的黑社會問題」，中國大陸研究(台北)，第33卷第5期(民國79年5月)。
- 肖揚，「堅持依法治國努力建設社會主義法制國家—學習江澤民同志關於依法治國重要講話的體會」，新華文摘(北京)，1996年8月。
- 宋鎮照，「從大陸社變遷看跨世紀兩關係發展」，東亞季刊(台北)，第28卷第4期(民國86年4月)。
- 杜勉，「鄧後大陸五種可能走向」，中國時報(台北)，民國86年2月22日，第11版。

- 李春、文現深等，「朱鎔基高票當選中共總理」，聯合報(台北)，民國87年3月18日，第9版。
- 何頻，「從權力平衡機制透視江澤民朱鎔基關係」，中國時報(台北)民國87年3月25日，第9版。
- 何頻，「中共機構改革啓動治體制革列車」，中國時報(台北)，民國87年3月19日，第11版。
- 金鐘，「老人政治終結、中共第三代重整旗鼓」，中國時報(台北)，民國86年2月22日，第11版。
- 陸山，「歷史的軟著陸」，明報(香港)，1995年1月25日，論壇1·C 2。
- 陸家，「精兵不簡政改革多隱憂」，中國時報(台北)，民國87年3月7日，第9版。
- 張保民，「中共開放政策所帶來的社會問題」，中國大陸研究(台北)，第35卷第8期(民國81年8月)。
- 喬石，「在首都各界紀念人民代表大會成立四十週年大會上的講話」，人民日報(海外版)，1994年9月16日，第3版。
- 程超澤，「中國大陸的消費潮」，中國大陸研究(台北)，第37卷第9期(民國83年9月)。
- 葉章美，中共「十五大」後之國有企業改革，中國大陸研究(台北)，第41卷第4期，(民國87年4月)。
- 葉峰、謝鵬程，「論執法體制和執法環境之改善」，新華文摘(北京)，1997年6月。
- 葉佐琰，「中國大陸地方主義興起因素之研析」，共黨問題研究(台北)，第19卷第12期(民國84年12月)。
- 葉佐琰，「中共中央與地方關係之研析」，共黨問題研究(台北)，

第18卷第12期(民國81年12月)。

鄭竹園，「朱鎔基新政的阻力與機遇」聯合報(台北)，民國87年3月7日，第11版。

鐘行之，「朱鎔基面臨三大挑戰」，中國時報(台北)，民國87年3月21日，第9版。

二、英文部份

Carl Riskin, *China's Political Economy: The Quest for Development Since 1949* (New York: Oxford University Press, 1991), Chapter 12.

Jennjaw Soong, "Structural Changes and Problems in Mainland China's Rural Economic Development," *Issues and Studies*, Vol. 31, No. 10 (1995, 10), PP. 39 - 53.

M. Kent Jennings, "Political Participation in the Chinese Countryside," *American Political Science Review* 91, 2 (1997) : 361-372。

Nicholas R. Lardy, *Foreign Trade and Economic Reform in China, 1978- 1990*(New York: Cambridge University Press, 1992), Chapter1.

Thomas B. Gold. *State and Society in the Taiwan's Miracle* (Armonk. NY: M. E. Sharpe. Inc, 1986), chapter 6 and 7.