

專題研究

中共「三個代表」的制度分析： 新制度論的觀點

傅岳邦

摘要

2001年7月1日，江澤民在慶祝中共建黨八十週年紀念會的講話中正式將「三個代表」思想定調為新世紀的建黨理論基礎。所謂的「三個代表」，即「代表中國先進生產力的發展要求」、「中國先進文化的前進方向」以及「最廣大人民的根本利益」，其思想核心乃要求中國共產黨在新的歷史條件下，繼續保持自身的先進性、贏得人民的支持，以鞏固執政地位：一方面降低黨的門檻，將民營科技企業的創業人員和技術人員、受聘於外資企業的管理技術人員、個體戶、私營企業主、仲介組織的從業人員、自由職業人員等社會階層吸納入黨；另一方面宣告中國共產黨黨質的重大轉變，即從「革命黨」向「執政黨」轉變，從「計畫經濟的執政黨」向「市場經濟的執政黨」轉變。因此，一旦落實「三個代表」，將澈底顛覆中國共產黨「工農階級專政、消滅資產階級」的意識形態、改變「共產黨是工人階級先鋒隊」的根本性質、從而調整「共產黨是無產階級專政和繼續革命」的根本立場、最終結束「以階級鬥爭為綱，消滅世界資本主義制度，消滅資產階級剝削」的根本任務，代之以資產階級的「唯生產力論」、「科技興國論」以及「全民共同利益論」。

「三個代表」毋庸置疑是共產黨立黨以來一項巨大的路線轉變，故各方正反意見不一，特別是黨內左派人士大加撻伐，攻擊江澤民的班底是以江為首的「黨內新生資產階級當權派」，除頻頻於北京召開百人以上的研討會，發布「影子政策」、「萬言書」等四篇批江萬言書外，並在2001年7月30日於秦皇島集會，與同一時間舉行的黨中央北戴河會議互別苗頭，由此可知以「新制度論」(New Institutionalism) 觀點而言，「三個代表」實為一高度爭議性的「制度」(Institution)。本文乃藉此對「三個代表」進行制度分析，試圖探討「交易成本」(Transaction Cost)、決策與執行等三個層次下「三個代表」對中國共產黨運作所產生的影響，並展望黨內左右兩派尖銳衝突的後續趨勢。

關鍵詞：三個代表、新制度論、制度、交易成本

壹、前　　言

2000年初，江澤民提出了中國共產黨的「三個代表」思想，並不斷在各種公開談話中反覆強調其重要性。所謂「三個代表」，即「代表中國先進生產力的發展要求」、「中國先進文化的前進方向」以及「最廣大人民的根本利益」，要求中國共產黨在新的歷史條件下，繼續保持自身的先進性、贏得人民的支持，以鞏固中國共產黨的執政地位。

2001年7月1日，江澤民在慶祝中共建黨八十週年紀念會的講話中正式將「三個代表」思想定調為新世紀的建黨理論基礎。他認為「始終代表中國先進生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源。按照『三個代表』的要求抓黨的建設，同新時期黨的建設新的偉大工程的總目標總要求是一致的。」¹只要貫徹「三個代表」，我們黨就能永遠立於不敗之地，永遠得到全國各族人民的衷心擁戴並帶領人民不斷前進。」²因此以「新制度論」觀點而言，「三個代表」可謂為中國共產黨運作時賴以依循的新「制度」。本文的主旨，即在於對這套新的制度進行分析，並展望其後續趨勢與對「三個代表」的影響。本文首節為前言；第二節介紹「三個代表」的概念，包括來自國際、國內與黨內的背景，以及「代表中國先進生產力的發展要求」、「中國先進文化的前進方向」、「最廣大人民的根本利益」的意義與內涵；第三節以「制度」為中心，闡述新制度論的理論意涵；第四節則以新制度論中「交易成本」、決策與執行等三個層次對「三個代表」制度進行分析；末節為結論。

貳、「三個代表」的概念

一、背景

一般而言，中國共產黨提出「三個代表」的背景，可分為來自「國際」、「國內」與「黨內」三方面的因素³：

國際背景

中國共產黨認為，從國際環境看，和平與發展仍是當今世界的兩大主題，每個

¹ 全面加強黨的建設的偉大綱領（北京：人民出版社，2000年5月），頁14。

² 中共中央黨校編寫組，「三個代表」學習讀本（北京：中共中央黨校出版社，2001年），頁8-9。

³ 同註2，頁3-8。

國家和民族都在為自身的生存、文明、進步而奮鬥；在資源稀缺和發展很不平衡的情況下，爭奪資源和爭奪發展空間的鬥爭非常激烈。這種鬥爭首先是經濟競爭，但是，這種鬥爭並不僅僅是經濟鬥爭。雖然世界格局正在向著多極化趨勢發展，但霸權主義和強權政治依然存在，並有新的發展。這就使以經濟競爭為基礎的綜合國力的競爭，具有很強的政治性質，愈來愈成為決定一個國家前途命運的主導因素。現在世界出現三大趨勢：經濟全球化或一體化的趨勢，市場經濟進一步自由化的趨勢，以信息技術為誌的現代科技進一步高級化的趨勢。這三大趨勢是緊密地結合在一起的，其中，對經濟關係影響最大的是經濟全球化。經濟全球化的突出表現是市場的國際化和金融的一體化。在這種格局下，任何國家在經濟上力圖保持孤立的狀態和封閉的體系都是不可能的。與此同時，以信息技術為先導和特色的新的技術革命迅猛發展。伴隨著科技進步、技術創新，國際範圍內的生產要素加速重組。換句話說，在國際背景方面「三個代表」是中國共產黨對經濟全球化所做出的技術因應。

國內背景

中國共產黨認為，從國內環境看，中國大陸的經濟工作將面臨四項艱鉅的任務。一是要實現發展的目標，到 2010 年，國民總產值要在 2000 年的基礎上「再翻一番」；二是要完成大規模的結構調整和產業升級的任務。要求所有企業，不管是規模小的企業，還是規模大的企業，都要進行結構調整，以適應不斷變化的市場的要求；三是短缺經濟的結束，市場發生了轉折性的變化，對中國大陸的宏觀管理水平提出了更高的要求；四是解決人口、就業和環保問題將比以往任何時候都要突出。同時，涉及深層次矛盾的改革將全面展開。政府機構、金融機構、科技體制和分配制度等適應社會主義市場經濟體制的改革已到了「攻堅階段」，國有企業的改革、建立社會保障制度的改革也都到了攻堅階段。中國共產黨的十四大以後，中國大陸的經濟體制改革進入了整體推進、重點突破的新階段，並取得了重大進展。但是，相對於市場體系和宏觀調控體系來說，國有企業改革滯後。隨著改革開放的不斷深入，經濟成分、利益主體、社會組織和社會生活方式日趨多樣化，人們的價值概念、價值取向也在變化，故中國大陸正處在改革和發展的關鍵時期，經濟關係和經濟利益進一步調整，給人們帶來了一些實施問題和思想困惑。在改革開放和發展社會主義市場經濟的新形勢下，思想領域的矛盾和鬥爭錯綜複雜，有時還表現得相當激烈，思想領域的陣地無產階級思想不去占領，非無產階級思想就必然會去占領。如何在新的國際國內形勢下，進一步加強科學的世界觀、人生觀、價值觀教育，增強人們識別和抵制各種錯誤思潮的能力，進一步鞏固共產黨人的根本信仰和全國人民團結奮鬥的思想基礎，思想政治工作面臨大量艱鉅繁重的任務。換句話說，在國內背景方面

「三個代表」是中國共產黨對社會主義市場經濟體制所做出的思想因應。

黨內背景

江澤民在黨的十五大報告中指出：在新世紀將要到來的時刻，中國大陸面對著嚴峻的挑戰，更面對著前所未有的有利條件和大好機遇。國際競爭日趨激烈，經濟、科技同發達國家的差距給中國大陸很大的壓力。世界格局正在走向多極化，爭取較長時期的國際和平環境是可能的。世界範圍內的科技革命突飛猛進，經濟持續增長。中華人民共和國在建國後特別是近二十年來已經形成可觀的綜合國力，為改革開放和現代化建設創造了良好的條件，開闢了廣闊的市場需求和資金來源，億萬人民的創造力進一步發揮出來。更重要的是，中國共產黨確立起已被實踐證明是正確的建設有中國特色社會主義的基本理論和基本路線。這些都是今天擁有的而過去不曾或不完全具備的條件。江澤民強調：中國共產黨全黨一定要高度自覺，牢牢抓住世紀之交的歷史機遇，邁出新的步伐。換句話說，在黨內背景方面「三個代表」是中國共產黨對新局勢所做出的路線因應。

在上述背景之下，江澤民乃提出了「三個代表」，並且不斷在各種重要場合的講話中反覆強調：2000年初，他在廣東考察時指出⁴：

「要把中國的事情辦好，關鍵取決於我們黨，取決於黨的思想、作風、組織、紀律狀況和戰鬥力、領導水平。只要我們黨始終成為中國先進社會生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益的忠實代表，我們黨就能永遠立於不敗之地，永遠得到全國各族人民的衷心擁戴並帶領人民不斷前進。」

2000年5月14日，江澤民在上海黨建工作座談會上再度宣示⁵：

「始終代表中國先進生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益，是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源。按照『三個代表』的要求抓黨的建設，同新時期黨的建設新的偉大工程的總目標總要求是一致的。推進黨的思想建設、政治建設、組織建設和作風建設，都應貫穿『三個代表』的要求。」

2001年2月，江澤民在廣東執行考察工作時進一步認為⁶：

「總結我們黨七十多年的歷史，可以得出一個重要的結論，這就是，我們黨所以贏得人民的擁戴，是因為我們黨作為中國工人階級的先鋒隊，

⁴ 同註2，頁8-9。

⁵ 同註1，頁14。

⁶ 同註1，頁4-5。

在革命、建設、改革的各個歷史時期，總是代表著中國先進社會生產力的發展要求，代表著中國先進文化的前進方向，代表著中國最廣大人民的根本利益，並通過制定正確的路線方針政策，為實現國家和人民的根本利益而不懈奮鬥。」

二、意義

2001年7月1日，江澤民在慶祝中共建黨八十週年紀念會的講話中正式將「三個代表」思想定調為新世紀的建黨理論基礎，並依照「經濟」、「文化」與「社會」三個面向將其意義闡釋如下：

經濟面：黨始終代表中國先進生產力的發展要求

以中國共產黨的觀點而論，生產力是指人們征服自然和改造自然的能力，是人們在物質資料生產過程中與自然界之間的關係。生產力是一個複雜的系統，它包括參與社會生產和再生產過程的各種要素。社會生產力是人們改造自然以獲取物質生活資料的力量，它由勞動者、勞動資料、勞動對象等要素按照一定的方式結合而成。從歷史的角度看，社會生產力有先進與落後之分，先進的社會生產力，表現為勞動資料。特別是其中的勞動工具比較先進，勞動者的科學技術素質較高，勞動者與勞動資料的結合也更為科學合理。在中國大陸，所謂先進的社會生產力，就是智能化的生產力、社會化的生產力、市場化的生產力。智能化是指生產力中的科學（以自然科學為主，同時也包括與生產直接有關的部分社會科學）技術含量高，這是先進生產力的突出標誌。而社會化是指生產者和生產組織從小農經濟那種孤立、封閉的狀態，走向專業分工不斷深化、社會協作日益廣泛和緊密的過程和趨勢（全球化是社會化的高級形態），因而勞動生產率和經濟效益較高。市場化則是指從自給自足的自然經濟狀態，轉向主要通過市場來實現生產、流通、交換、消費的循環，並且市場在經濟資源配置中起基礎性作用的過程⁷。

代表先進生產力的發展要求，就是要以經濟建設為中心，集中力量發展生產力。不集中力量就不能加快發展，就不能實現其先進性。必須在社會主義條件下完成發達國家在資本主義條件下實現的工業化和經濟的社會化、市場化、現代化的任務。必須排除一切干擾，集中精力加快生產力的發展。科學技術是第一生產力。代表先進生產力的發展要求，就要重視科技創新，重視科技人才的培養，重視科技事業的發展。要積極推進國家知識創新的體系的建設，對於推動經濟和社會發展有重大帶動作用的領域，要集中力量重點突破⁸。始終代表中國先進生產力的發展要求，要注意

⁷ 葉篤初、金曉鐘主編，《黨員幹部「三個代表」讀本》（北京：紅旗出版社，2001年），頁45-46。

⁸ 同註2，頁11。

把握「三個堅持」：一是堅持以改革促發展，為解放和發展中國社會生產力打開更寬闊的通途；二是堅持把不斷提高全體人民的思想道德素質和科學文化素質，不斷提高他們的勞動技能和創造才能，切實保持並充分發揮廣大人民群眾的積極性、主動性、創造性作為第一要務；三是堅持把大力發展先進科學技術，作為黨必須履行的重要職責⁹。

對於代表中國先進生產力的發展要求，特別是從「發展要求」上理解，應當把握五點：一是堅持以經濟建設為中心，始終把發展社會生產力作為根本任務。無論遇到什麼情況都不能動搖經濟建設這個中心，都要密切注意生產力發展的新特點新趨勢，努力把代表先進生產力發展要求的任務放在心上，抓在手中。二是堅持社會主義的改革開放，為發展社會生產力不斷注入新的動力。生產力的發展，總是要對生產關係和上層建築不斷提出與其相適應的要求，因而必須密切注意現階段生產力發展反映出的新情況、提出的新要求，堅定不移地推進改革。同時堅持對外開放，大膽吸收和利用國外的資金、先進技術和一切進步的東西，不斷提高中國社會生產力的發展水平，贏得與資本主義相比較的優勢。三是依靠工人階級和廣大勞動群眾，充分調動他們的歷史主動性和創造精神。四是實施科教興國戰略，未來的科技發展還將產生新的重大飛躍，必須敏銳把握這個客觀趨勢。五是正確處理改革、發展、穩定的關係，為生產力的發展創造良好的社會政治環境¹⁰。因此，促進中國先進社會生產力的發展，可謂是加強和改進思想政治工作的根本著眼點¹¹。總括而言，可將「代表中國先進生產力的發展要求」歸納為以下幾點¹²：

生產力是社會發展的最終決定力量。

馬克斯主義最注重發展生產力。

黨的一切奮鬥都是為了解放和發展社會生產力。

建國五十年中華人民共和國經濟社會發展的歷史性成就。

建設有中國特色社會主義的經濟，就是解放和發展生產力，提高人民生活水平。

大力推進科技進步和技術創新，搶占先進生產力的制高點。

代表中國先進生產力發展的要求，必須立足於社會主義初級階段實際，堅持基本路線不動搖。

⁹ 鐘宣，「正確認識『三個代表』的科學內涵」，人民日報（北京），2001年9月14日，第1版。

¹⁰ 「深刻理解『三個代表』重要思想」，經濟日報，2001年7月9日，第5版。

¹¹ 王金山，「『三個代表』與新時期思想政治工作」，人民日報（北京），2001年5月29日，第9版。

¹² 同註2，頁66-148。

代表中國先進生產力的發展要求，必須著力研究解決改革和發展中的重大問題。

西部大開發是中國共產黨面向新世紀推動生產力發展的重大戰略決策。

文化面：黨始終代表中國先進文化的前進方向

以中國共產黨的觀點而論，推進中國先進文化的建設，是加強和改進思想政治工作的直接出發點¹³。先進的文化包括「先進的思想道德」和「先進的科學文化」兩個組成部分。先進的思想道德是指馬克斯主義的科學理論、共產主義與社會主義的理想信念和道德觀念、社會主義的民主法制紀律觀念等方面的內容；先進的科學文化是指能夠正確反映客觀世界發展規律的科學知識系統，包括自然科學、社會科學和思維科學的三大領域，教育、文學藝術、新聞出版、廣播影視及體育和衛生事業等。在中國大陸，代表先進文化的前進方向，最主要的就是堅持馬列主義、毛澤東思想和鄧小平理論在思想文化領域的指導地位¹⁴。因此，關鍵在於進一步加強社會主義精神文明建設，就是以馬列主義、毛澤東思想和鄧小平理論為指導，以培育有理想、有道德、有文化、有紀律的公民為目標，發展面向現代化、面向世界、面向未來的、民族的、科學的、大眾的、有中國特色的社會主義文化¹⁵。

始終代表中國先進文化的前進方向，要注意把握「四個必須」：一是必須以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論為指導；二是必須堅持發展先進文化的正確方針，把培養有理想、有道德、有紀律的公民作為根本任務；三是必須把加強社會主義思想道德建設，作為發展先進文化的重要內容和中心環節；四是必須把改造、抵制和吸收有機結合起來¹⁶。對於代表中國先進文化的前進方向，特別是從「前進方向」上理解，應當把握這樣四點：一是始終以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論為指導。決不允許在指導思想上搞多元化，同時也堅決反對僵化。一定要以中國改革開放和現代化建設的實際問題、以正在做的事情為中心，著眼於馬克斯主義的運用，著眼於實際問題的理論思考，著眼於新的實踐和新的發展。要把以科學的理論武裝人作為一項戰略任務，堅持不懈地做好用鄧小平理論武裝全黨、教育人民的工作。二是把培養「四有」社會主義公民作為根本目標。堅持「兩手抓，兩手都要硬」，深入研究社會生活的新情況新問題，不斷提高全民族的科學文化水平和思想道德素質。三是加強社會主義思想道德建設，把依法治國和以德治國結合起來，為社會保持良好

¹³ 同註 11，第 9 版。

¹⁴ 同註 7，頁 63-64。

¹⁵ 同註 2，頁 13。

¹⁶ 同註 9，第 2 版。

的秩序和風尚營造高尚的思想道德基礎。四是面向現代化，面向世界，面向未來，堅持「二為」方向和「雙百」方針，唱響主旋律，提倡多樣化。繼承和發揚中華民族優秀文化傳統和革命文化傳統，積極學習和吸收外國優秀文化成果，占領文化建設的制高點，為人民群眾提供更多更好的精神食糧。五是積極進行文化創新，深化文化領域的改革，多出精品，多出人才，充分發揮先進文化的滲透力和影響力，把億萬人民緊緊吸引在有中國特色社會主義文化的偉大旗幟下¹⁷。總括而言，可將「代表中國先進文化的前進方向」歸納為以下幾點¹⁸：

中國共產黨的性質、地位和歷史使命決定黨必須成為中國先進文化前進方向的忠實代表。

建設有中國特色社會主義的文化，就是當代中國的先進文化。

充分認識建設有中國特色社會主義文化的重要性、緊迫性和長期性。

新中國五十年中國文化建設的歷史性成就。

代表中國先進文化的前進方向，必須堅持「兩手抓，兩手都要硬」，加強黨對精神文明建設的領導。

代表中國先進文化的前進方向，必須正確認識和處理好一些關係文化建設全局的重要問題。

代表中國先進文化的前進方向，必須抓緊抓好黨的思想政治工作。

開展「致富思源、富而思進」的教育活動，是加強和改進思想政治工作的新途徑、新方法。

社會面：黨始終代表中國最廣大人民的根本利益

以中國共產黨的觀點而論，只有始終代表最廣大人民的根本利益，中國共產黨才能始終保持工人階級先鋒隊的性質、領導和推進社會主義建設、鞏固執政地位、始終贏得人民群眾的衷心擁護¹⁹。代表最廣大人民的根本利益，必須集中力量發展生產力，創造更多的物質財富和精神財富。只有不斷推進生產力的發展，發展社會主義文化，實現全國人民的利益，才具有強大的物質基礎；只有不斷地發展社會主義文化，才能為發展生產力提供強大的精神功力和保證，不斷地滿足人民群眾日益增長的精神文化生活的需要，只有不斷提高人民群眾物質文化生活水平，不斷實現和發展人民的利益，人民群眾才會以更加飽滿的熱情投入到改革開放和社會主義現代

¹⁷ 同註10，第5版。

¹⁸ 同註2，頁160-209。

¹⁹ 同註7，頁81-84。

化建設的偉大事業中來²⁰。三個代表的靈魂是「先進」，這就必然要求全黨增強執政強國的發展意識。其要求是趕上時代，這就必然要求全黨增強執政求進的創新意識。其核心是中國最廣大人民的根本利益，這就必然要求全黨增強執政為民的公僕意識。其著眼點是保持黨的先進性，這就必然要求全黨增強執政固本的基礎意識。其立足點是迎接新考驗，這就必然要求全黨增強執政圖治的憂患意識²¹。始終代表中國最廣大人民的根本利益，要注意處理好「三個關係」：一是正確處理好黨群、幹群關係；二是正確處理好利益關係；三是正確處理好先富與後富、個人富裕與共同富裕的關係²²。

對於代表中國最廣大人民的根本利益，特別是從「根本利益」上理解，應是正確處理利益多樣化與根本利益的關係，堅持黨的領導和社會主義制度。中國共產黨的執政地位和走社會主義的發展道路是人民的選擇，歷史的選擇。如果以經濟利益的多樣化為藉口，搞所謂的政治多元化和經濟私有化，進而否定黨的領導，否定社會主義制度，那麼最終會從根本上損害中國最廣大人民的根本利益。這是決不允許的。二是正確處理局部利益與全局利益的關係，堅決維護黨中央權威，局部利益必須服從全局利益²³。而實現中國最廣大人民的根本利益，是加強和改進思想政治工作的最終落腳點²⁴。總括而言，可將「代表中國最廣大人民的根本利益」歸納為以下幾點²⁵：

中國共產黨是中國各族人民利益的忠實代表。

群眾路線是我們黨的根本工作路線。

全心全意為人民服務是中國共產黨的根本宗旨。

實現、發展和維護好人民的利益，是中國共產黨的全部任務和責任。

從嚴治黨，懲治腐敗，抓好黨風廉政建設。

三、內涵

首先，中共在各種新聞媒體中不遺餘力地宣揚「三個代表」的優點，如「三個代表」重要思想所包含的價值觀思想對新世紀黨的建設具有深遠的意義，是黨的思想建設、組織建設和作風建設，其核心是加強黨的價值觀建設，確立正確的價值觀，

²⁰ 同註2，頁14。

²¹ 陳俊宏，「『三個代表』與黨的執政意識」，人民日報（北京），2001年9月20日，第9版。

²² 同註9，第2版。

²³ 同註10。

²⁴ 同註11。

²⁵ 同註2，頁215-236。

使「三個代表」真正成為新世紀全黨的共同理想和行為取向²⁶；「三個代表」集中體現了黨的先進性²⁷，是馬克斯主義建黨學說的新發展²⁸、是依據馬克斯主義的基本立場、觀點、方法，針對新的條件下黨的建設的實際提出來的²⁹；「三個代表」是一個密切相關、辯證統一的整體，是衡量一個政黨是否具有先進性的基本準繩³⁰與偉大的理論創新³¹，必須以「三個代表」作為審計、民族各項工作的行動指南³²；「三個代表」是對馬克斯主義的創新³³，是加強思想政治的工作與探索思想政治工作的新方法³⁴，其繼承了中國共產黨思想理論發展的傳統，立足於解放思想、實事求是，以堅持馬克斯列寧主義、毛澤東思想和鄧小平理論為根基，以結合時代發展和現實需要為準則，在深刻的社會實務中，建設黨、發展黨，始終保持黨的先進性³⁵。

其次，中共宣稱把「三個代表」重要思想放在馬克斯主義政黨發展的歷程中加以考察，可以看到它既是對馬克斯主義建黨學說的歷史繼承，又是馬克斯主義政黨建設史上重大的理論創新；把三個代表重要思想放在黨的建設的發展進程中加以考察，可以看到它深刻總結了馬克斯主義政黨建設的歷史經驗，科學回答了新時期政黨建設面臨的一系列時代課題；把三個代表重要思想放在馬克斯主義建黨學說科學體系中加以考察，可以看到它結合新的社會歷史條件，在一系列基本原則上做出了新的理論闡發³⁶。在三個代表重要思想中包含並發揮了歷史辯證法所固有的客觀邏輯。它弘揚了「能動性原理」；強調了「先進性」的主導原則；突出了「慎終如始」的發展過程論³⁷。只有堅持以鄧小平理論為指導，才能增強貫徹和實施黨的基本綱領的自覺性、主動性，才能貫徹「三個代表」的要求³⁸。三個代表的重要思想是行動的指南，是黨中央第三代領導集體總結黨近八十年奮鬥的歷史經驗³⁹。以三個代表思想

26 「新世紀中國共產黨的價值觀」，光明日報，2001年7月31日，第B1版。

27 李紅鋒，「為什麼說『三個代表』要求是我們黨保持先進性、始終成為堅強領導核心的基本要求？」，人民日報，2001年8月20日，第1版。

28 李忠杰，「馬克斯主義建黨學說的新發展」，光明日報，2001年4月10日，第B1版。

29 賈高建，「『三個代表』與唯物史觀」，光明日報，2001年12月18日，第B1版。

30 「始終堅持先進文化的前進方向，繁榮發展有中國特色的社會主義文化」，人民日報，2000年6月1日，第3版。

31 李建國，「『三個代表』：偉大的理論創新」，人民日報，2001年1月18日，第7版。

32 李金華，「以『三個代表』思想指導審計工作」，人民日報，2001年8月4日，第7版；李德沫，「按『三個代表』要求做好民族工作」，人民日報，2001年8月4日，第7版。

33 「『三個代表』是對馬克斯主義的創新」，光明日報，2001年5月22日，第B1版。

34 羅典蘇，「領會『三個代表』精神加強和改進思想政治工作」，經濟日報，2000年7月13日，第9版。

35 孟偉，「『三個代表』重要思想與黨的理論創新」，光明日報，2001年8月18日，第4版。

36 黃宏、郭鳳海，「馬克斯主義建黨學說發展史上的偉大創造」，光明日報，2001年8月7日，第B1版。

37 「『三個代表』重要思想與歷史唯物主義」，光明日報，2001年8月21日，第B1版。

38 方立，「堅持黨的最高綱領和最低綱領的辯證統一」，光明日報，2001年7月10日，第B1版。

39 「大連結合實際學習落實江澤民總書記『三個代表』重要思想」，光明日報，2000年5月22日，第A1

為指導，能充分發揮新時期黨的思想政治工作的作用⁴⁰。將「三個代表」落實到實際工作中，必須以提高政治素質為重點，加強思想建設；以領導班子建設為重點，加強組織建設；以完善監督機制為重點，加強作風建設；以「發現問題」、「解決問題」為職責，加強和改進思想政治工作；繼續貫徹落實國家政策，支持經濟增長和結構調整；進一步提高資產質量，改善經營狀況；建立項目開發機制，確保優質充足的項目儲蓄；努力健全和完善社會信用結構；以信貸業務和資本市場對接為重點，推進業務創新；以深化改革和科技進步為動力，增強銀行競爭力；擴大國際交流與合作，加快與國際接軌進程⁴¹。「三個代表」是中國共產黨的立黨之本⁴²、中國共產黨的執政之基⁴³。

最終，「三個代表」所要解決的乃是中共在「中國先進社會生產力的發展要求」與「中國最廣大人民的根本利益」之間的矛盾地位。在中國的社會現實和政治語境中，「先進社會生產力」由資本家和官僚資本構成，至於「中國最廣大人民的根本利益」，則是無產階級和勞動人民⁴⁴。既然「三個代表」思想的核心在於要求中國共產黨在新的歷史條件下，繼續保持自己的先進性，繼續贏得人民支持，繼續保持鞏固執政黨地位⁴⁵，所以中共必須重新評估社會主義市場經濟體制下新興的民營科技企業的創業人員和技術人員、受聘於外資企業的管理技術人員、個體戶、私營企業主、中介組織的從業人員、自由職業人員等社會階層⁴⁶的問題，進而做出以下重大承諾⁴⁷：

降低黨的門檻，吸納私營企業主人入黨：吸納資本家甚至港澳地區中國籍富豪入黨，使中共不僅以工農為對象，並且幾乎包括了社會各階層人士，成為真正的「全民政黨」。

宣告中國共產黨黨的性質的重大轉變：即從「革命黨」向「執政黨」轉變，從「計畫經濟的執政黨」向「市場經濟的執政黨」轉變。

藉此，中國共產黨深信可增強其階級基礎，並擴大黨的群眾基礎⁴⁸，以深刻認識始終保持同人民群眾的血肉聯繫是黨戰勝各種困難和風險、不斷取得事業成功的根

版。

⁴⁰ 徐有芳，「站在『三個代表』的高度深入做好新時期的思想政治工作」，光明日報，2000年6月20日，第B1版。

⁴¹ 陳元，「把『三個代表』思想貫穿到實施工作中」，人民日報，2001年8月7日，第9版。

⁴² 「『三個代表』是中國共產黨的立黨之本」，光明日報，2000年8月22日，第B1版。

⁴³ 「『三個代表』是中國共產黨的執政之基」，光明日報，2000年9月12日，第B1版。

⁴⁴ 「江澤民提『三個代表』全力改造共黨」，中國時報，2000年7月5日，第14版。

⁴⁵ 中央日報（臺北），民國90年8月4日，第7版。

⁴⁶ 傅國湧，「黨員有批評領袖的權利」，開放（香港：第177期，2001年9月），頁36。

⁴⁷ 中央日報（臺北），民國90年8月8日，第7版。

⁴⁸ 邢貴思，「『三個代表』要求和黨的先進性」，人民日報，2001年7月17日，第9版。

本保證這一歷史真理，自覺地堅持黨的根本宗旨和群眾路線，從人民群眾中汲取前進的不竭力量⁴⁹。

參、「新制度論」理論

一、發展沿革

舊制度論時期

早在 20 世紀初期，馮布倫 (T. B. Veblen) 即從達爾文進化論的觀點研究經濟制度的演變，以及經濟制度與文化對個人經濟行為的影響，其所代表的觀點與研究途徑，被稱為「舊制度論經濟學派」⁵⁰，其基礎理論為⁵¹：

合法主義 (Legalism): 合法主義考慮法律與法律在統治中的中心角色。對大多數的歐陸國家而言，法律是治理的必要元素，當然，它在英美系國家的公部門思維中也扮演重要的角色。法律建構了公部門自身的架構與政府影響公民行為的主要途徑，因此，涉及政治制度也就是涉及法律。

結構主義 (Structuralism): 結構主義的假定是結構決定了行為，其特性傾向於強調政治系統的主要制度特徵，如總統制與內閣制、聯邦制與單一國體制等等。進而言之，這些術語的定義傾向是憲法的與正式的。因此，此途徑並不重視「個體間互動去影響政府」的因素。

整體主義 (Holism): 舊制度論者通常都是擅於比較分析的學者，他們在某種程度上必須運用其他的體系去強調正式法律的分析，以便獲得任何可用的變數。當他們進行比較分析時，傾向於進行整體體系的比較，較考慮憲法與正式結構的因素，而非檢驗個別的機構 (如國會)。此策略與當代傾向描述與比較組成政治體系的機構 (如國會或官僚組織) 的模式恰成對比。

歷史主義 (Historicism): 舊制度論者的分析同時也傾向建立明確的歷史基礎。他們的分析涉及當代的政治體系如何涵蓋在其歷史發展及其社經與文化表現中。因此所隱含的論證是：為充分瞭解政治在特定國家運作的方式，研究者必須瞭解產生該體系的發展模式。進而言之，個體行為是其集體歷史以及理解被歷史所影響的政治意義的功能。

⁴⁹ 何毅亭，「新世紀的行動綱領」，人民日報，2001 年 7 月 12 日，第 9 版。

⁵⁰ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會年會論文（臺北：民國 89 年 1 月 8 日），頁 4。

⁵¹ B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (New York : Pinter, 1999), pp.6-10.

規範分析 (Normative Analysis): 舊制度論者傾向在其分析中加入強烈的規範性元素。由於政治科學源於明確的規範來源，故舊制度論者時常將其關於政治的描述性論述與「良善的政府」的相關思慮相聯結。這種強調事實與價值分立的規範性主張也是之後的行為主義學派所批判的對象。

行為主義時期（行為與理性的革命）

政治科學中的「行為革命」(behavioral revolution) 為舊制度論的反對運動，興起於 1950 年代與 1960 年代初期。行為革命認為正式的法律、規則與行政結構無法充分解釋實際的政治行為或政治結果，而必須將研究焦點集中在權力、態度與政治行為的非正式分配⁵²，其特性為⁵³：

理論與方法論：行為革命與舊制度論最重要的區隔特徵之一，就是行為革命明確考慮到理論的發展。其認為如果政治科學要成為一門真正的科學，它必須發展理論。也就是說，它必須發展一些一般性的、內在一致的論述以解釋不同建構下的現象。描述數個國家內的政治以及對那些體系進行有趣的解讀已不再足夠，該解讀必須符合較普遍的理論架構。

反規範的偏私(Anti-Normative Bias): 消除政治科學研究中規範元素的欲望，隨著在政治科學中強調發展科學而來，在此相對於舊制度論者注重使政府績效變得更好的規範性思慮（當然，此處的「更好」僅符合他們自己所下的定義）。對舊制度論者的批評認為舊制度論包含的論述較不明確，規範意涵較不明顯，而這些意涵並不那麼與「良善政府」正面相關。特別是，該批評認為將工業化的民主國家當作規範性模式，具有很強的偏私性質。

方法論的個體主義 (Methodological Individualism): 行為與理性選擇分析中最基礎的信條就是方法論的個體主義。此乃政治建制內的行動者純粹是個體的論證，因此只須適當地強調政治研究的對象是個體與其行為。

輸入主義 (Inputism): 傳統的制度論者傾向專注於政府的正式機構與產生那些結構的憲法。政治科學的行為革命則傾向完全推翻這項論調，並專注於從社會進入政治體系的輸入要項。這些輸入要項包括選舉、利益團體活動，這些活動進而導致了輸出。在此概念中，政府的正式機構如同一個神秘的「黑箱」(black box)，從輸入到輸出的轉換過程幾乎像魔術一樣完全不為人知，這於是遭致許多批評的聲浪。

⁵² Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Kathleen Thelen, Frank Longstreth and Sven Steinmo (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge:Cambridge University Press), 1992, pp.3-4.

⁵³ B. Guy Peters, *op. cit.*, pp.12-14.

行為主義的立論基礎自然受到制度論者來自歷史與理性選擇觀點的批判，認為行為主義僅根據個體與團體的特性、態度與行為來解釋政治結果，卻忽視政治「場域」(playing field)的重要性，因此無法解釋為何團體的政治行為、態度與資源的分配會因所在的國家、地區不同而有所差異⁵⁴，因此，新制度論乃應運而生。

新制度論時期

新制度論主張人類的政治、經濟或社會行為，是受到所處制度環境的影響⁵⁵，除了是對理性選擇理論的修正外，也是針對行為主義的反動。新制度論認為行為主義者視「機構」為個人層次的集合，忽略了其對社會系統與社會機構持續性的意義⁵⁶。新制度論反對以行為觀察作為政治分析的基本單元，主張行為必須在制度的系絡中才能被充分理解⁵⁷。新制度論可以運用在政治學、經濟學、社會學、組織理論等跨學科領域⁵⁸的研究中，早期的新制度論是要解釋跨國間的差異，同時強調經驗與理論層面⁵⁹，到了1970年代晚期與1980年代初期，新制度論的研究開始將焦點放在統合主義者所區分出的「由經濟團體與國家官僚所聯結的政策網絡」與「政黨結構」等「中層制度因素」(intermediate-level institutional factors)，及其在不同國家系絡下所扮演的角色⁶⁰。因此就方法論而言，新制度論被定位為一個「中觀」(meso)的理論，在這個層次上，所有新制度論者都能同意的基本因果假設是：制度影響行為⁶¹。其所強調的是政治制度與社會的相對自主性、歷史上無效率的可能性，以及象徵行動對瞭解政治的重要性。

新制度論的最初倡導者，特別是馬區 (James March) 與奧桑 (Johan Olsen) 二位，一方面點出舊制度分析中的某些特徵必須維持，一方面對傳統理論政治科學流於「系絡主義」(Contextualism)(傾向視政治為社會的一個整體部分，而不傾向從社會中將政體做區分，即當代的政治科學傾向將政治現象從屬於如經濟成長、階段結構以及社會—經濟的分裂等系絡現象，這與前面所提的行為革命的輸入主義很類

⁵⁴ Kathleen Thelen and Sven Steinmo, *op. cit.*, p.5.

⁵⁵ 同註50，頁2。

⁵⁶ 吳定，*公共政策辭典*（臺北：五南圖書出版公司，民國87年），頁48。

⁵⁷ Ellen M.Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1 (1998), p.6；謝俊義，*新制度經濟學對當代行政改革之啟示*（臺北：國立政治大學公共行政系碩士學位論文，民國88年），頁2。

⁵⁸ 謝俊義，「新制度論與公共行政：整合性觀點」，*中國行政評論*（臺北：第7卷第4期，民國87年），頁156。

⁵⁹ Kathleen Thelen and Sven Steinmo, *op. cit.*, p.5.

⁶⁰ Kathleen Thelen and Sven Steinmo, *op. cit.*, p.6.

⁶¹ 同註50，頁1。

似⁶²)、「化約主義」(Reductionism)(傾向視政治現象為個體行為的集合結果，而不傾向將政治結果歸屬於組織結構與適當的行為規則⁶³)、「功利主義」(Utilitarianism)(傾向視行動為計算自我利益後的產物，而不傾向視政治行動者為對義務與責任的回應。也就是將決策視為他們為個體所產生的內容，而非展現決策者自己的內在價值。功利主義與理性選擇分析的聯繫比行為主義更密切⁶⁴)、「功能主義」(Functionalism)(傾向視歷史為達成獨特適當平衡的有效機制，而不考慮歷史上不適應性與非獨特性的可能⁶⁵)、「工具主義」(Instrumentalism)(傾向定義決策制定與資源分配為政治生活的中心考量，結果超過過程、實體與其他重要的社會政治價值⁶⁶，較不注意政治生活經由符號、儀式與典禮被組織的方式)的缺失，提供較佳的解決途徑。

二、制度

新制度論主張人類的政治、經濟或社會行為受到所處制度環境的影響⁶⁷，然而新制度論對其所分析的核心對象——「制度」一詞的定義，時至今日仍是眾說紛紜。

萊克 (William Riker) 認為制度為「行為規則，特別是決策的規則」⁶⁸。

普拉特 (Charles Plott) 認為制度為「個人表達、資訊傳遞與社會選擇的規則」⁶⁹。

克勞佛德 (Sue E. S. Crawford) 與歐斯壯 (Elinor Ostrom) 認為制度是「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範與共用的策略，在時常出現或重覆的狀況下形成與再塑。至於如何界定制度的範圍，端視所關切的理論問題、時間層次與研究計畫的細節而定」⁷⁰。

馬區 (March) 與奧桑 (Olsen) 將制度概念化為社會組織的規則，包括信念、典範、法典、文化、角色扮演與日常生活的知識。對他們而言，制度並不必然正

⁶² B. Guy Peters, *op. cit.*, p.16.

⁶³ B. Guy Peters, *op. cit.*, p.16.

⁶⁴ B. Guy Peters, *op. cit.*, p.16.

⁶⁵ James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3 (1984), pp.734-735.

⁶⁶ B. Guy Peters, *op. cit.*, p.17.

⁶⁷ 同註 50，頁 2。

⁶⁸ William H. Riker, "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions," *American Political Science Review*, vol. 74, no. 3, 1980, pp.432-433.

⁶⁹ Charles Plott, "The Application of Laboratoryexperimental Methods to Public Choice," in C. S. Russell (ed.), *Collective Decision Making: Applications from Public Choice Theory*. (Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1979), p.56.

⁷⁰ Sue E. S. Crawford and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995, p.582；郭承天，前引文，頁 3。

式的結構，而寧願被理解為規範、規則、理解與例規的集合。他們提出了政治制度的定義為「以角色與狀況間關係的觀點所定義的適當行動其相互關聯的規則與例規的集合。該過程涉及確認該狀況為何，何種角色被充分實踐，以及該狀況中的該角色應承擔的義務」⁷¹。

而諾斯（Douglas North）的定義相較之下可說是範圍最為廣泛的，他認為制度是「一個社會中的遊戲規則，更嚴謹地說，是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為，包括人類制定的法律等正式的限制，以及慣例、禮儀等非正式的限制」⁷²，因此制度的內涵包含了兩個層面，一是正式的規則與程式，二是非正式的規範與風俗習慣⁷³。規則的階層結構——憲法、成文法、習慣法（以及法律細則）——合起來界定一件特殊交換的正式權力結構⁷⁴。

本文認為，新制度論觀點下制度的最適定義應與諾斯的定義相近，即由人所設計出來，在社會組織與日常生活決策行動間作為制約的仲介物，包含「正式的規則與程式」以及「非正式的規範與風俗習慣」兩個層面⁷⁵。而諾斯認為制度在一個社會中的主要作用，是建立人們互動的穩定結構，以降低不確定性⁷⁶，亦即制度意圖建立人們互動的穩定結構，以降低互動雙方因「資訊不對稱」（asymmetry of information）所產生的「交易成本」而帶來的不確定性。諾斯有關交易成本的論述是他的理論中最富創意的部分，也是他整套新制度論經濟學的立論基礎所在。他主張交易成本包括衡量交換事物之價值成分的成本及保護權利、監督與執行合約的成本，是雙方資訊不對稱的情況下所需付出的額外成本，其中獲取資訊的成本是交易成本的關鍵。這些衡量和執行成本乃是社會、政治和經濟制度的來源⁷⁷，如取得資訊所花的時間、排隊、賄賂等等⁷⁸。交易成本所造成人們的資訊處理是制度構成的基礎⁷⁹，而制度的建構與執行，正是為了減低交易成本而設置。

肆、制度分析

⁷¹ James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions* (New York : Free Press, 1989), p.21-26.

⁷² 劉瑞華譯，Douglas North 著，制度、制度變遷與經濟成就（臺北：時報出版公司，民國 83 年），頁 7-8。

⁷³ Vivien Lowndes, "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal," *Public Administration*, vol. 74, no. 2, 1996, p.182.

⁷⁴ 同註 72，頁 77。

⁷⁵ Vivien Lownde *op. cit.*, p.182.

⁷⁶ 同註 72，頁 10。

⁷⁷ 同註 72，頁 37。

⁷⁸ 同註 72，頁 85。

⁷⁹ 同註 72，頁 127。

「三個代表」要求在經濟面上，中國共產黨必須以經濟建設為中心，集中力量發展生產力，在社會主義條件下完成發達國家在資本主義條件下實現的工業化和經濟的社會化、市場化、現代化的任務，以代表中國先進生產力的發展要求；在文化面上，必須堅持馬列主義、毛澤東思想和鄧小平理論在思想文化領域的指導地位，以培育有理想、有道德、有文化、有紀律的公民為目標，發展面向現代化、面向世界、面向未來的、民族的、科學的、大眾的、有中國特色的社會主義文化，以代表中國先進文化的前進方向；在社會面上，必須集中力量發展生產力，創造更多的物質財富和精神財富，發展社會主義文化，實現全國人民的利益，才具有強大的物質基礎，不斷提高人民群眾物質文化生活水平，不斷實現和發展人民的利益，人民群眾才會以更加飽滿的熱情投入到改革開放和社會主義現代化建設的偉大事業中來，以代表中國最廣大人民的根本利益。所以，如果對照諾斯對「制度」「一個社會中的遊戲規則——是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為，包括人類制定的法律等正式的限制，以及慣例、禮儀等非正式的限制」的界定，可知「三個代表」作為中國共產黨運作時所依循的（新）「制度」應無疑問。同時，對於「制度」進行分析，乃是「新制度論」或者更精確地說是諾斯整套「新制度論經濟學」的立論核心。按照諾斯的論點，這類分析經常牽涉到三個層次：第一是「買賣雙方」「交易成本」層次的問題；第二是「決策」層次的問題；第三則是「執行」層次的問題。本節即從這三個層次依序對中共的「三個代表」制度進行分析。

一、交易成本層次的分析

此處對於交易成本的分析，將依循諾斯自「資訊不對稱、交易成本至制度建構」的推論軌跡進行。如上節所敘，諾斯的新制度論經濟學主張市場領域中買賣交易的雙方間普遍存在著「資訊不對稱」(asymmetry of information) 的現象，亦即一方比另一方多知道一些有價值的資訊，進而坐享其利。

引申論之，這種資訊不對稱現象其實並不侷限於市場領域內，在政治、社會、文化等領域中互動的雙方亦廣泛存在著。以中國大陸的情形而論，如果將「中國共產黨」與「中國大陸社會」視為互動的雙方，那麼 1978 年改革開放前的中國大陸企業均為國有，中共透過自身的黨組織與「以黨領政」、「黨政不分」下的政府組織賦予市場資源與權力，嚴密掌控市場的一切活動，以中共的立場而言，對市場資訊不對稱的程度較低。

自 1992 年起，鄧小平提出了建設「社會主義市場經濟」的構想，使中國大陸的

經濟體制改革邁入新的階段⁸⁰：逐步建立起以國營經濟為主導、多種經濟形式合理配置的經濟結構，實行計畫經濟與市場調節有機結合的經濟體制，並藉由適當的集權與分權、政企合理分工的多層次決策體系，形成行業指導、城市為主組織經濟的條塊結合的管理系統。這種責任權利統一，經濟辦法與行政辦法相結合的管理，導致中國大陸的經濟體制合理化，最大限度地調動了各方面的積極性和創造性，推動了社會主義現代化事業的全面發展⁸¹。另一方面，1978年改革開放後，中國大陸於1982年、1988年、1993年與1998年分別實施大規模的機構改革，將政府機構在「社會主義市場經濟」體制中重新定位，其經濟管理職能轉變為宏觀調控的公共行政管理職能為主，政府對市場的約制力乃大為減弱，導致企業的自主經營權增強，以中共的立場而言，對市場資訊不對稱的程度將相對提高。

其次，諾斯認為買賣交易的雙方資訊愈是不對稱，則一方愈需要耗費成本去瞭解另一方的情形（通常為該交易商品的品質、與其他同等級商品相較其價格高低等狀況），而所耗費的成本即所謂的交易成本，基本上包括了蒐集資訊所花的時間、資源與資訊成本。同樣地在「中國共產黨」與「中國大陸社會」的例子中，1978年改革開放前既然雙方資訊不對稱的程度較低，交易成本自然也較低；1978年改革開放後雙方資訊不對稱的程度提高，以中共的立場而言，勢必耗費更多的時間、資源與資訊成本去瞭解市場運作的資訊，交易成本乃隨之提高。

最後，諾斯論證為減少交易雙方因資訊不對稱所產生的交易成本，必須建立制度，以確保複雜買賣契約行為的完成。以「中國共產黨」與「中國大陸社會」的關係而言，本文認為「三個代表」正是中國共產黨企圖降低與市場的交易成本所提出的「制度」，或者說「三個代表」恰可發揮降低中國共產黨與市場互動時的交易成本的「制度」功能。理由是為實現此三個代表的理想，江澤民力主應該把社會各個層面的優秀分子吸收到黨內來，包括民營科技企業的創業人員和技術人員、受聘於外資企業的管理技術人員、個體戶、私營企業主、中介組織的從業人員、自由職業人員等，並宣告中國共產黨從「革命黨」向「執政黨」轉變，從「計畫經濟的執政黨」向「市場經濟的執政黨」轉變。企業成員大量加入共產黨的結果，能有效減少「中國共產黨」與「中國大陸社會」間的資訊不對稱，進而降低交易成本。當然，江澤民之所以宣布資本家可以入黨，一方面是替目前已在黨內的三十多萬私營企業主黨員背書；另一方面就是向社會上許多新興企業家和暴發戶開方便之門。凡是忠於黨的資本家，都能沾到黨在執政中的好處。於是，這些資本家便受共產黨同化，站穩一黨

⁸⁰ 謝慶奎主編，《中國政府體制分析》（北京：中國廣播電視出版社，1995年），頁26。

⁸¹ 烏杰主編，《中國政府與機構改革》（北京：國家行政學院出版社，1998年），頁76-82。

專政立場，不會有貳心⁸²。如此一來，中共便能延續既有對社會的掌控優勢，享受市場經濟的巨大利益、資源與權力。

二、決策層次的分析

其次是有關「制度建構」，即決策面的分析。總的來看，當代中國大陸促使和導致政策議程建立的因素——即政策議程的「創始者」，主要是出於政治領袖和權力菁英的倡議、突發性事件或危機事件、廣泛的民意與大眾傳播媒介等。不過事實上許多重大決策特別是關係到全局的、長遠的和根本性的決策，一般都是由黨的領袖所創始的⁸³，「三個代表」就是一個最佳的範例。從 2000 年初的廣東考察、5 月 14 日在上海黨建工作座談會上的宣示、2001 年 2 月的廣東考察以及 7 月 1 日中共建黨八十週年紀念會的「定調」講話，可以看出都是由江澤民的強烈主導。「三個代表」在經過上述反覆的規劃以後，就成為了方案(草案)，這個方案一般須經過一定的形式，才能轉變為正式的政策而具有合法性，才能得到社會的認同和遵循⁸⁴。那麼，中共政策合法化的機制與過程又是如何呢？

按照中國共產黨章程規定，黨的最高領導機關是黨的全國代表大會和中央委員會，按照憲法和法律規定，全國人大及其常委會擁有政策合法化的權利包括⁸⁵：

國家立法權，包括審議通過對法律的制定、修改和廢止，而法律是公共政策的最權威形式。

政策審批權，包括審查和批准國民經濟和社會發展計畫，國家財政預算計畫，國務院、最高人民法院、最高人民檢察院的工作報告，批准省、自治區和直轄市的建置及特別行政區的設立等。

最高決定權，包括決定國家機關的重大人事任免，決定戰爭與和平問題，決定重大工程（如三峽工程）的上馬等。

但由於全國代表大會按照黨章規定通常五年召開一次（從經驗上看有時時間更長），中央全會一般也只一年召開一次，全國代表大會和中央委員會經常處於閉會狀態，不能履行職責，因而中央政治局及其常務委員會實際在政府過程中的地位更為重要。而中共中央主席或總書記則在政治局及常委會中起到了核心作用。從經驗上看，中央主席（或總書記）是政治局及其常委會的核心，常委會通常又是政治局的核心，政治局及其常委會領導中央委員會的工作（按黨章規定，中央全會由政治局

⁸² 許行，「資本家入黨：是異化還是同化」，開放（香港：第 177 期，2001 年 9 月），頁 30。

⁸³ 胡偉，政府過程（杭州：浙江人民出版社，1998 年），頁 237。

⁸⁴ 同註 83，頁 247-248。

⁸⁵ 同註 83，頁 248。

召集），而中央委員會的實際作用又遠遠超過黨的全國代表大會⁸⁶。因此，中共中央政治局、政治局常委以及中央委員會是當代中國大陸最重要的政策制定者。對於一般性決策，中央政治局及其常委會即可作出，對於帶有方針路線性的或戰略性的重大決策，通常要召開中央全會加以討論和通過。建國以來的大多數中央全會除了進行重大人事調整外，還作出一些重大決策⁸⁷。當然，大多數重大決策一般還是經過中央全會批准的，而且對於某些特別重大的決策有時還要召開黨的全國代表大會或全國代表會議加以審議通過。不過，對於國家的重要政策哪些應當由政治局或常委會制定，哪些應當由中央全會制定，哪些又應當由黨的全國代表大會或全國代表會議制定，並無明確規定，甚至也沒有形成慣例。這表明，中共中央的一些重大決策過程還沒有達到制度化和規範化。近年來，這一情況有所改善。例如，對於國民經濟和社會發展的中長期計畫要在中共中央全會上審議並提出建議，這已逐步形成慣例⁸⁸。

總結而言，江澤民試圖在上述的決策機制下，於中共十六大中將「三個代表」寫入黨章，完成「三個代表」決策的核心任務。然而，這項決策任務是艱辛的，因為江澤民「三個代表」的建黨理論和接納資本家入黨的主張，實際上改變了「共產黨是工人階級先鋒隊」的根本性質，從而也改變了「共產黨是無產階級專政和繼續革命」的根本立場。共產黨意識形態的核心就是「無產階級專政」，亦即排除與仇視資產階級，以工人階級、農民階級為主的無產階級人民當家作主，團結起來組成自己的國家，選擇自己的政府，管理國家和社會的各項事業。而江澤民之所以甘冒大不諱，顛覆中國共產黨「工農階級專政、消滅資產階級」立黨、執政的意識形態，目的自然是經由拉攏資產階級，取得對「中國大陸社會」的主控性。由於「三個代表」思想與共產黨的意識形態嚴重分歧，是一項巨大的路線轉變，因此各方正反意見不一。擁護者如中共政治局委員、上海市委書記、也是江澤民親信的黃菊宣稱，七一講話是重大理論創新，是馬克斯理論的第三次飛躍（第二次為列寧學說），其威力比改革開放二十年還要大，是與時俱進的馬克斯綱領性文件，是21世紀的《共產黨宣言》。這明白告訴人們：江澤民學說，遠遠超過了毛澤東思想和鄧小平理論⁸⁹。2001年8月，「擁江派」在為期兩週的北戴河會議裏除廣泛討論新世紀形勢下黨的建設、治安、科技和國際關係等方面的問題⁹⁰之外，並熱烈討論「三個代表」思想，將江澤民七一講話與「三個代表」

⁸⁶ 同註83，頁87-88。

⁸⁷ 同註83，頁91。

⁸⁸ 同註83，頁92-93。

⁸⁹ 吳三丹，「北戴河的權力信息」，開放（香港：第177期，2001年9月），頁17。

⁹⁰ 夏文思，「中共十六大人事突變」，開放（香港：第177期，2001年9月），頁10。

思想納入高等院校的教材內容⁹¹。

相較之下，反對「三個代表」的聲浪亦沸沸揚揚，主要來自共產黨內的左派人士。自「三個代表」提出後，引發體制內外意識形態之爭論，「左」、「右」兩派衝突態勢似乎昇高，尤其江澤民在七一講話中宣示私營企業主可以入黨，更因此遭受許多挑戰。左派攻擊江澤民的班底是以江為首的「黨內新生資產階級當權派」，並頻頻於北京召開百人以上研討會，發布「影子政策」、「萬言書」等四篇批江萬言書，質疑在確立江澤民思想體系後，第四代領導人將高舉「三面紅旗」，即毛澤東思想、鄧小平理論和江澤民「三個代表」⁹²。他們論斷江澤民的「三個代表」是修正主義路線，背叛毛澤東有關階級鬥爭、黨與國之教義，妄圖將中國共產黨變為「社會民主黨」；且其對外政策過度重視和平與發展，無視 21 世紀仍為「動員無產階級反新帝國主義的鬥爭」⁹³。目前的問題主要出在政策導向，即一步步把中國人民引向有中國特色的資本主義⁹⁴。循此改革路線，終將導致私有化，社會主義統治基礎將崩解⁹⁵。其中左派的代表人物鄧力群直斥江的七一講話是「極其重大的政治錯誤」，而且違反黨的組織紀律，分裂黨⁹⁶。就在 2001 年黨中央北戴河會議舉行的同時，左派也在 7 月 30 日於秦皇島集會，由有左派大本營之稱的當代中國研究所副所長張啟華主持，出席者包括鄧力群以及俞權域、吳冷西、魏巍等人，討論如何進一步阻止中共修改黨章允許私營企業主入黨，而會議選在秦皇島舉行，明顯有向北戴河會議施壓的意味⁹⁷。他們不但反對資本家入黨，還批評江澤民搞個人崇拜，企圖將三個代表理論塞入黨綱⁹⁸。他們舉出江澤民的三條罪狀⁹⁹：

澈底背叛了馬克斯主義的革命思想。

澈底背叛了「共產黨是工人階級先鋒隊」的革命立場。

向資產階級出賣了共產黨的靈魂，出賣了全國人民的利益。

為因應來自左派的嚴峻挑戰，江澤民也不得不審慎扮演調和者及折衷者之角色，尋求左、右兩派之平衡，擔心「反右」太過予左派發揮空間，不利經改進程，挑戰其「十六大」領導權。除持續收緊自由派言論空間，整肅報刊外，對極左分子利用「反右鬥爭」重新挑

⁹¹ 中央日報（臺北），民國 90 年 8 月 4 日，第 7 版。

⁹² 中央日報（臺北），民國 90 年 8 月 8 日，第 7 版。

⁹³ *South China Morning Post*, 2000.8.9；葉非比，「中共高層企圖重啟政改」，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mwreport/8909/1-2.htm>，民國 90 年。

⁹⁴ 「萬言書挑戰江理論體系」，亞洲週刊，2000 年 8 月 14 日～20 日，頁 30-32。

⁹⁵ *South China Morning Post*, 2000.8.30；葉非比，「中共高層企圖重啟政改」，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mwreport/8909/1-2.htm>，民國 90 年。

⁹⁶ 同註 90。

⁹⁷ 同註 92。

⁹⁸ 許行，「資本家入黨：是異化還是同化」，開放（香港：第 177 期，2001 年 9 月），頁 29。

⁹⁹ 金堯如，「中共再一次救亡」，開放（香港：第 177 期，2001 年 9 月），頁 34。

起經改論戰甚為不悅。他認為威脅穩定與發展，一定程度等於反對江權威，故已要求將反改革的極左勢力「消滅於萌芽階段」，並責成智囊撰文批判相關文章批左外亦不忘打右，抨擊主張政治自由化及經濟私有化的資產階級自由主義分子¹⁰⁰。2001年初以來江澤民對自由派知識分子李慎之、劉軍寧、樊鋼、茅于軾、何清漣等人所採取之壓制行動，即係受到左派的強大壓力。江了解在共產主義旗幟下的改革，無論其權位之鞏固或未來接班部署，皆需左派之支持¹⁰¹，因此「三個代表」制度是否能在十六大（或其後）的決策過程中過關，值得觀察。

三、執行層次的分析

第三是有關制度執行的分析。在中共的觀念裏，政府過程的實質就是政策過程，而政策過程應當是政府決策與政府執行的有機統一。決策與執行的互動關係是難以描述的，構成了整個政府過程動態性最強和最複雜的成分，而公共政策正可被看作是這一動態和複雜過程的產出¹⁰²。一般來說，影響政府執行功能和公共政策結果的直接因素主要來自三方面：其一是政策問題的性質；其二是政策規劃的合理性；其三是政府的施政條件和能力。當然，政策執行的上述因素必然受到政策以外的環境因素的某些影響，所以可以把政策環境看作是影響政策執行過程和結果的間接因素¹⁰³。一則通過不斷的決策來推動執行，二則通過執行來不斷修正和完善先前的決策，這就形成了中共政府決策與執行的基本互動關係¹⁰⁴。

在毛澤東時代，中共政府執行的能力是很強的。當時共產黨和政府都有很高的權威與威望，加之強有力的政治動員和有效的人治執行的技巧，政策執行雷厲風行。問題是當時所面臨的政策問題的性質極其複雜和艱難，政策規劃的理性程度也不夠高。由於政策本身脫離實際，就難以取得決策者所希望的結果¹⁰⁵。改革開放以後，中國大陸政府的執行反而困難重重，除了政策執行的環境變量因社會轉型而變得更為錯綜複雜的原因外，就政府的施政條件和能力方面而言，這些因素包括：機構重疊與職能交錯的加劇，官僚主義嚴重而又缺乏政治動員的力度，人治執行模式的變形而法治模式尚未成熟，以及由此所造成的行政過程的無序、失範和腐敗等等。特別是當今政府執行過程中的權力失範和腐敗問題，是弱化政府執行功能的一個禍根

¹⁰⁰ *South China Morning Post*, 2000.8.23; 葉非比，「中共高層企圖重啟政改」，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mwreport/8909/1-2.htm>，民國 90 年。

¹⁰¹ 信報（香港），2000 年 7 月 31 日。

¹⁰² 同註 83，頁 353。

¹⁰³ 同註 83，頁 354-357。

¹⁰⁴ 同註 83，頁 384-386。

¹⁰⁵ 同註 83，頁 359-361。

¹⁰⁶。特別是「三個代表」制度涉及的面向至廣，僅是廣納資產階級入黨一項就涵蓋了意識形態的修正、中共現有組織結構的調整以及黨員既得利益的消長等等，而中國共產黨從「革命黨」向「執政黨」轉變、從「計畫經濟的執政黨」向「市場經濟的執政黨」轉變的口號儘管喊得震天價響，實際的執行績效卻顯得困難重重。

伍、結論

江澤民在「七一」的重要講話中有這麼一段分析¹⁰⁷：

「我們發展社會主義市場經濟，與馬克斯主義的創始人當時所面對和研究的情況有很大不同。我們應當結合新的實際，深化對社會主義社會勞動和勞動價值理論的研究和認識。實現人民的富裕幸福，是我們建設社會主義的根本目的。隨著經濟的發展，廣大人民群眾的生活水平不斷提高，個人的財產也逐漸增加。在這種情況下，不能簡單地把有沒有財產、有多少財產當作判斷人們政治上先進與落後的標準，而主要應該看他們的思想政治狀況和現實表現，看他們的財產是怎麼得來的以及對財產怎麼支配和使用，看他們以自己的勞動對建設有中國特色的社會主義事業所作的貢獻。」

從這段話裏，可看出江澤民以「三個代表」制度進行中國大陸黨政、經濟、社會改革的強烈企圖心，而這一系列改革無非是為因應中國大陸市場經濟的全面普及化而替中共政權的存續發展尋找出路，方法就是將以工農聯盟為基礎的革命色彩的中國共產黨向「全民黨」轉化。此外，江澤民也藉著「三個代表」思想的揭示奠立「江理論」，以尋求歷史留名，確立接班路線¹⁰⁸。然而，江澤民「三個代表」的建黨理論和接納資本家入黨的主張，實際上改變了「共產黨是工人階級先鋒隊」的根本性質，從而也改變了「共產黨是無產階級專政和繼續革命」的根本立場，最終地取消了「以階級鬥爭為綱，消滅世界資本主義制度，消滅資產階級剝削的根本任務」，代之以資產階級的「唯生產力論」、「科技興國論」、「全民共同利益論」¹⁰⁹。最重要的意義是，他顛覆了中國共產黨「工農階級專政、消滅資產階級」立黨、執政的意識形態。從「交易成本」層次以觀，

¹⁰⁶ 同註 83，頁 364-365。

¹⁰⁷ 徐四明，「江澤民治黨治國的新世紀綱領—對『三個代表論』的體會」，文匯報（香港），2001 年 7 月 17 日，第 2 版。

¹⁰⁸ 葉非比，「中共試圖『政改』跡象再現」，<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mwreport/8912/l-2.htm>，民國 90 年。

¹⁰⁹ 同註 99。

「三個代表」制度的建構是合理的；但從「決策」與「執行」層次以觀，「三個代表」制度其實還充滿著重重障礙而有待克服。