

孫中山的思想體系與「中國模式」

周陽山

金門大學國際暨大陸事務系教授

摘要

近年來，許多重要的西方學者指出，從中東到北非，從西歐到北美，全球都出現了群眾抗議分配不公平的現象，這是政治體制失能的結果，導致經濟體系的不穩定、沒效率、成長減緩，結果陷民主體制於危殆之境。基於此，對於政治體系與領導制度的形成、變革及調適的探索，誠屬當前重要的研究課題。本文將從權力繼承與制度改革的角度，分析中國大陸和台灣當前面臨的制度化問題，並透過孫中山的思想論式，分析相關國際經驗，進一步探索「中國模式」的具體內涵。

關鍵字：制度改革、權力繼承、思想體系、中國模式

孫中山的思想體系與「中國模式」

周陽山

一、西方的衰落與制度的危機

近年來，許多重要的西方學者，如金融史家佛格森(Niall Ferguson)認為，當前西方社會的一些病態表象（如金融危機、民主赤字、教育衰退，乃至沉重的國債包袱等）反映出西方的衰落和制度的危機¹。這些現象凸顯了制度衰退的重要影響。另一位重要的經濟學者，諾貝爾獎得主史迪格里茲(Joseph E. Stiglitz)也指出，從中東到北非，從西歐到北美，全球都出現了群眾抗議分配不公平的現象，這是政治體制失能的結果，導致經濟體系的不穩定、沒效率、成長減緩，結果陷民主體制於危殆之境。他進一步指出，「政治體系顯然失能」，它既未能防範危機發生，也不能抑制不斷升高的分配不均，保護社會底層的大眾，並防止企業濫權。結果，抗議者只好選擇走上街頭。²基於此，對於政治體系與領導制度的形成、變革及調適的探索，誠屬當前重要的研究課題。

制度有時而窮，不可盡信。但是無制度則如脫疆野馬，因人而異，且會形成人治困境，並帶來政權不穩定的因素。基於此，韋伯在分析權威(authority)治理類型時，特別針對神魅型領袖的繼承問題，提出奇理斯瑪規制化(routinization of charisma)的觀念；後來許多學界人士還進一步作出經驗解釋。舉例來說，達賴喇嘛、天主教教宗及埃及科普特(Coptic)大主教（屬東正教一支）等繼承方式，均係藉某種神魅形式以傳遞前任領袖的權威性，並緩解在領導繼承過程中的權力鬥爭危機。³基於此，如何有效安排領導繼承制度，讓最高領袖藉規制化的方式產生，繼承原先的領導權位，並化解在權力交替過程中出現的不穩定因素，確係一項政治智慧的挑戰。

本文將從權力繼承與制度改革的角度，分析中國大陸和台灣當前面臨的制度化問題，並透過孫中山的思想論式，分析「中國模式」的具體內涵。

¹ 見 Niall Ferguson, *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economics Die*, (Penguin Press, 2013). Ferguson 另在〈美國夢的終結？〉一文中 (Newsweek, 6 / 28 / 2013) 指出，美國社會財富不均等現象日益嚴重，目前最有錢的百分之一人口，擁有美國全國財富的 42%，他們的平均收入是其他美國人的三十倍之多。2012 年，全球約一千個十億萬美元富翁當中，也有三分之一在美國，足證分配不均確係一大隱憂。

² 見 J. Stiglitz, *The Price of Inequality*, (Norton & Company, 2012).

³ 例如，羅馬教宗繼承採閉門投票會議，待一股白煙出現於教堂煙囪即表示選舉任務完成；藏傳佛教採神秘的尋找靈童印證轉世儀式；而科普特天主教的繼承則係由一位幼童蒙著眼自三位候選人中挑出新任的大主教。

二、一九九〇年代以來中國大陸的制度改革

基於文革鎖國的慘痛教訓、六四天安門事件的統治危機，以及蘇聯東歐的解體困境，以鄧小平為首中共領導人在一九九〇年代以後，採取了一系列的改革政策與維穩措施。具體來說，其中重要內容包括：

一、建立領導人的任期制度，嚴格限制為兩任共十年。並規定擔任職位的最高年限，一般定為六十歲，中央委員為六十三歲，政治局常委則為六十八歲。據此，目前在十八大的七位政治局常委中，除習近平和李克強這兩位較年輕的領導人外，其他五人在十九大後（2018 年）均應下台交班。這一年限規定不但解決了長期以來中共領導人任職終身制（以毛澤東為代表）的獨裁陰影，而且也預設了培養接班人，甚至儲備隔代接班人的世代交替機制。

二、由於中共領導班子堅持列寧主義與黨國體制，且拒絕接納西歐式民主社會主義模式（包括議會民主機制，福利國家等措施），因此從根本上已否定領導階層由基層民選產生的可能性。反之，中共卻決定採「精英遴選」(elite selection)以取代「大眾直選」(popular election)，至於民主參與則局限在基層的縣、鄉一級，村民自治則已普遍落實。

三、採取權力集中的集體領導，而且係以派系共治、功能區分為前提，不容任一特定派系擅專權力布局。但每一位政治局常委卻擁有在其專屬領域內的基本決策權，當遇到重大問題時，則透過集體協商解決。由於中共黨國體制十分複雜，分工極其精細、官僚體系的規模尤其龐大，因此政治局及其常委會不僅要反映不同的地域背景、階級出身、利益集團及官僚部門的特色，而且還要結合不同年齡、世代、民族、性別等差異屬性，以反映領導階層的多樣性。這一方面固然是繼承蘇聯的制度經驗，另一方面則顯現出中國大陸的特殊國情和發展現狀。在鄧小平之後，由最高領導人主導並循序指定「隔代接班」的慣例，確已型塑。這也是過去蘇聯東歐經驗所罕見的。

四、有鑑於蘇聯亡國亡黨的教訓，中共將意識形態的正當性與黨國統治的合法性視為政權維續的要務，從改革開放初期發展出「社會主義初級階段論」，到江澤民推動「三個代表論」，乃至胡錦濤主張的「以人為本的科學發展觀」，都試圖對中共政權的階級屬性、發展階段、群眾基礎，乃至現代化建設內涵，提出新的意理解釋觀點。這充分凸顯中共對文化霸權(cultural hegemony)與意理論述的高度重視。在近代中國所有政體中，從北洋到國民政府，乃至當前的中華民國，都難以與之相比擬。而在中共政治局常委排序中，始終將意識形態主管排在前列（現由劉雲山負責），亦以此為主因。

但是，在鄧小平推動務實的經濟改革與開放政策之後，卻缺乏對「民族」、「政治」與「經濟」這三大層面互動影響進行更深層的分析，進一步據以作為推動改革的基礎。在經歷了三十年快速的經濟發展後，中國大陸迄今仍停留在以「社會主義初級階段論」和「發展是硬道理」作為意識型態的主軸，卻忽略了新的社會經濟情境和外在挑戰（包

括上下階級快速流動、市民社會勃興、地區發展落差與民族地區紛擾等因素）已直接挑戰到政治權威和黨國霸權的核心，至於官吏貪腐，政商糾結與大量資金外流，則對維穩工作構成巨大的挑戰。換言之，只有推進經濟改革與市場開放實不足以解決當前面臨的困境，如何選擇合適、漸進的政治改革道路以化解快速發展帶來的危機，實已迫在眉睫。

在上述背景下，中國大陸自中央高層至地方基層，從黨委、政府、人大、政協、紀檢、政法到軍委，業已形成一整套權力集中、口徑相近、指揮統一的社會主義專政體系。但是它也面對著經濟發展、社會維穩、官員貪腐與國際壓力等重大挑戰，並逐漸出現官僚體系內各部門利益分殊化的現象，甚至還會不時出現派系紛擾與群眾抗爭。但這些壓力與挑戰的性質卻和蘇聯東歐當年失敗的經驗不同；這均與過去三十年中國大陸改革開放的歷程密切相關，也與其自我調整和試誤的機制有著莫大的關聯。基於對西方議會民主與三權分立的不信任，以及對社會主義民主法制(Socialist Democracy & Legality)和列寧主義黨國體制的堅持，今後中國大陸的政治體制改革既不會選擇西方政體的既成模式（無論是總統制、半總統制或內閣制），也不會採取代議民主的議會路線，它將會參酌中國近代史的發展軌跡，走一條自己的道路。而其中值得參照與比較的經驗之一，係中共視為近代中國革命先行者之一，孫中山先生的三民主義、五權憲法與權能區分學說。基於此，接著我們將就兩岸現行政治體制，進行制度性的分析和比較。

三、國家建設的基礎—三民主義的理論建構

不同於中國大陸現今的黨國霸權和社會主義體制，孫中山先生早在一百年前，就已提出一整套的建國計劃和治國方略，並落實為三民主義和五權憲法的具體施政藍圖，迄今仍在台澎金馬地區持續有效的運作。這一套建國、治國的具體主張，是奠立在不同於唯物史觀和列寧主義黨國體系的意理基礎之上，⁴反映出孫中山的思想體系完全不同於馬克思的唯物主義和經濟決定論。孫中山先生所構建的五權憲法與三民主義，不但是一項獨特的政治學說與憲政發明，對西方的憲政民主學說，也提出了許多獨到的詮釋和「創造性轉化」(creative transformation)的見解，依據馬克思主義的理論體系，生產關係與經濟基礎構成下層基礎(base)，而意識型態、法律體系、政治制度和宗教文化，則屬上層建築(superstructure)。下層基礎主導決定上層建築的內容；因之，統治階級必須控制生產關係與經濟基礎，才能掌控上層建築的具體內容，進而形成一種正統馬克思主義(Orthodox Marxism)的「經濟決定論」的思想論式。⁵

⁴ 關於 Ideology 一辭，中文學界有三個不同的譯名：「意底牢結」強調其僵固性及限制性，有負面之意涵指涉；「意識型態」為正式用語，而「意理」則為通俗用語。本文中採「意識型態」與「意理」此二譯法，依據不同文脈而交替使用。

⁵ 但也有一些馬克思主義理論家(如 Raymond Williams)認為，上層建築也會影響下層基礎。我們應將「下層基礎」視為一種「過程」而非「狀態」，它不應被當作一種固定的經濟或技術的抽離狀態，而是人們在真實的社會經濟關係中的特定活動，亦即處於一種「動態的過程」之中。相對的，「上層建築」則是一種「文化實踐」，而非由「下層基礎」直接反映、再生產或在依賴反應下的特定內涵。

相對於馬克思主義，孫中山的三民主義卻強調民族主義(族群意識與文化認同)才是國家建設的重要基礎。在此一基礎上，進一步形成國族認同與憲政共識，奠立起穩定的民權基礎，藉以樹立憲政秩序與法治規範，進而成為民主競爭與管理眾人之事的主要依循。當民族認同與民權體制穩定後，民生主義所強調的均富理想，才能透過公共政策的實踐與平均地權、節制資本、財富分配等手段，逐步落實。基於此，三民主義的理論架構是先民族、次民權、再民生，和馬克思主義的「經濟決定論」思想論式，截然不同。

在這一基本的認知層次上，毛澤東的「唯意志論」同樣的也迥異於馬克思主義，他並不認為歷史和革命的決定因素在於物質基礎或生產力，而應係人的主觀意志；因此，毛所主張的「繼續革命」乃是建立在人的意志力與主觀反省批判能力之上，而非馬克思所強調的物質基礎。

但是，孫中山與毛澤東思想的意理觀點，因兩人教育成長背景差異及人生歷練的不同而出現巨大的落差，孫中山強調「民族主義」（包括族群意識與文化認同）的重要性而非「個人的主觀能動性」，而且因為受到歐美民主政治經驗的啟迪，「民權主義」基本上是肯定西方民主制衡機制，但又進一步作了重要的修正與補充（諸如「五權憲法」、「均權制」等主張）。然而毛澤東卻選擇了另一條激進的民粹主義和社會主義專政道路，包括在「大躍進」、「文化大革命」中的激進作為和「一切取消重來」的紅衛兵群眾鬥爭路線，最後卻耗盡國家資源，終於釀成慘烈的歷史教訓。

目前台灣內部也有部分人士從解放、解構或基進的立場，對憲政傳承抱持全面批判的立場，並主張否定一切，全部重來（包括透過公投廢除現行憲法，另立「台灣新國家」的主張）。但對於經歷過文革的中國大陸而言，在政治體制改革中具體參考孫中山的學說與主張，並根據中國大陸的實況進行必要調整，卻有其意理上與實踐上的重要參照意義。

綜而言之，孫中山認為，民族認同與國族意識是建國與治國的先決條件，唯有在此一認同基礎上，才能奠定憲政共識、建立起自由民主的法治規範，並落實善治(good government)的權力分工體系。⁶唯有先解決了民族認同與民權平等這兩層次的問題，才

⁶ 「善治」(good governance)是近來國際學界經常使用的新辭彙。根據「聯合國亞太經社理事會」(United Nations Economic & Social Commission for Asia and the Pacific—簡稱 UNESCAP)的定義：「『治理』

(governance)是指決策及決策執行(或不執行)的過程。『治理』可以用在下述的脈絡中，如公司治理、國際治理、國家治理和地方治理」。至於「善治」的衡量標準，則包括八個主要面向：（一）參與(participation)：包括直接參與，以及透過合法的中介機制（如民意代表）的參與。但是，當代代議民主(representative democracy)體制往往忽略了社會弱勢的真正需求。而參與管道又必須依據充分的訊息和組織。其中包括：自由結社與言論自由，以及組織化的公民社會(civil society)，均對參與程度影響至深。

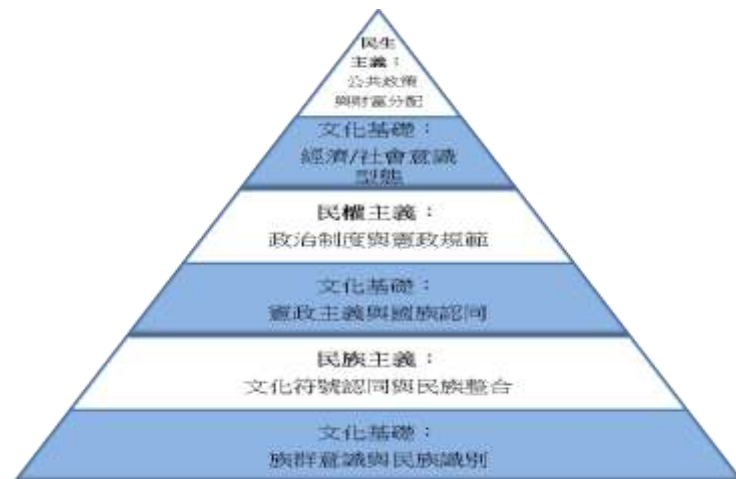
（二）法治(rule of law)：包括公平的法律架構，執法的公正無私、人權的保障、對少數族群的權利保護等。而執法的公正無私則有賴獨立的司法體系和公正、不貪腐的警察制度。（三）透明度(transparency)：意指決策及執行過程遵循既定的規則及法規，訊息自由地公開，而且可以讓受決策及執行而影響的人，直接接觸到充分的訊息；並以可了解的形式，經由適當的媒體管道，提供給社會大眾。（四）反應敏捷

能進一步改善國民生計、促進經濟發展、平均財富分配、並落實民生主義由小康而至大同的理想（參見圖一「民族、民權、民生三主義之關係」，圖二「三民主義理論架構」）。換言之，孫中山的三民主義，乃是針對國家發展與國族建構而形成的一整套建國方略與治國大綱，亦係一套有別於西方三權分立和議會民主制度的「中國模式」。中共領導人（如胡錦濤等）近年來曾多次將改革開放政策與孫中山的「實業計畫」、「建國大綱」等主張相連結，強調中國大陸正在逐步推動孫中山當年戮力規劃卻未完成的建國理想。這不僅是基於兩岸統合的考量，也是具備意理正當性與歷史延續性的說法，反映中共領導階層本身對中國近代思想主流的認知與掌握。但是「承接孫中山的遺產」，卻不意謂中共領袖將捐棄既成的政治經濟體制，或進而改採三民主義與五權憲法。中共領導人不斷強調「走自己的路，絕不走西方的老路」，恐怕也不會輕易的選擇三民主義、五權憲法或孫中山的主張與學說。下文我們將就美國、前蘇聯、南斯拉夫等國之具體經驗做一比較，分析孫中山思想論式的有效性及其國際意義。



圖一 民族／民權／民生三主義之關係

(responsiveness)：在一定的時間內，相關機構能讓決策及其執行過程中所涉及的各方，都接受到它所提供的各項服務。（五）效能(effectiveness)與效率 (efficiency)：「善治」意味著決策過程和機構在資源的運用上，有最佳的「效率」，並能滿足社會大眾的需求。至於「效能」則強調著在自然資源與環境保護方面，兼顧「永續」使用的原則。（六）公平(equity)與包容(inclusiveness)：社會福祉要公平的讓所有社會成員共享，尤其是要能包容弱勢，以改善或增進其福祉。（七）認同取向(consensus oriented)：社會中的不同利益取向經過調停、斡旋後，形成共識，了解到什麼才是對這個社會最有利的，以及如何才能達成這樣的共識。此外，對於可持續發展的目標，建立起廣泛，持之以恆的共識，這也是必要的。惟有從一個社會的歷史、文化脈絡上觀察，才能有清楚的掌握。這也是善治的重要基礎。（八）問責(accountability，或稱究責、督責)：這是善治的成功關鍵因素。不僅政府機關，而且包括私人部門和公民社會，都必須對公眾和機構成員負責。一般而言，一個組織或機構必須對它的決策或行動所影響到的人們負責。如果缺乏法治和透明度，就不可能建立真正的問責機制。

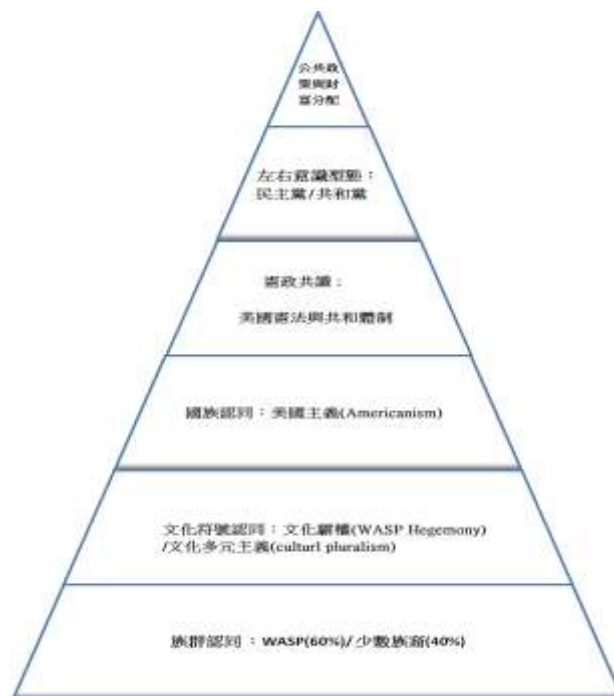


圖二 三民主義理論架構

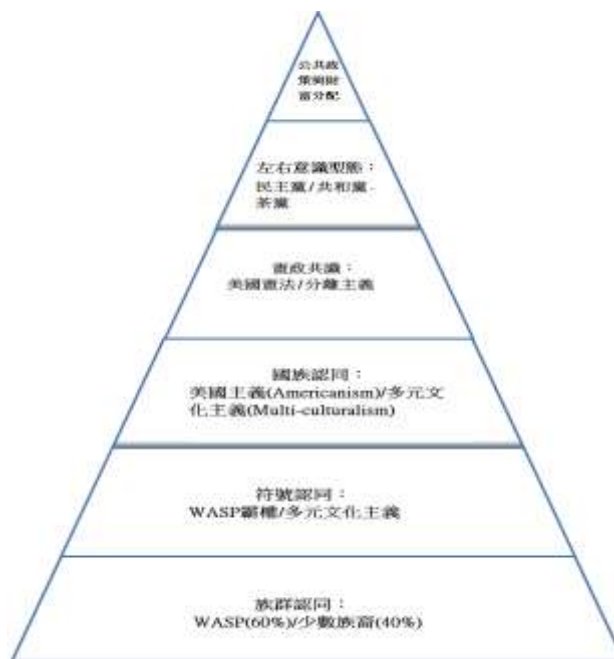
四、孫中山的思想論式:國際經驗分析

先以美國為例，在公元二千年「九一一事件」爆發前，美國社會的文化符號認同存在著「WASP 霸權」(以白人 White、盎格魯-薩克遜 Anglo-Saxon 文化和基督新教 Protestant 信仰為基礎)與「文化多元主義」(cultural pluralism，以 WASP 文化霸權為主要共識，但亦包容其他少數族裔文化)雜然並陳的多元面貌，但國族認同卻集中於「美國主義」(Americanism)這一共識，憲政認同則聚焦於美國憲法。不管民主黨或共和黨的左右意識型態之爭如何激烈，但其前提是「忠於國家，反對政府」，將國家層次的「效忠」與政府層次的「分權制衡」設定在不同的層面，因之，既無國家效忠與國族認同的問題，亦不存在基本的憲政分歧。

但在九一一事件之後，文化衝突越演越烈，社會共識亦開始動搖，美國社會中文化符號認同分歧逐漸擴大，國族認同與憲政共識也出現嚴重撕裂的現象。當前「多元文化意識」(multi-culturalism，各種族裔文化認同並駕齊驅，不以 WASP 為唯一依歸)已和「美國主義」的國族認同並駕齊驅，其中尤以拉丁美洲裔(Hispanic，拉丁文化、講西班牙語或葡萄牙語，信仰天主教)的國族認同對「WASP 霸權」最具挑戰性。政治學者杭廷頓(Samuel P. Huntington)生前最後一本書《我們是誰》(Who Are We?)，即將此視為美國社會國族認同的一大威脅。而在憲政認同與政黨意識型態上，共和黨和右翼基督新教基要主義(Protestant Fundamentalism)的結盟，以及茶黨(Tea Party)的崛起，都使美國社會出現左—右意識型態尖銳對峙的的意理分歧。2012 年歐巴馬總統連任後，進一步出現「退出美國」的分離主義(cessionism)運動，連「國家統一」這一基本前提都發生問題，凸顯美國的認同危機已從民族文化層次升高到民權的國族認同和憲政共識層次，進一步形成左—右黨爭和公共政策的尖銳對立(見圖三、圖四)。由此可知，美國社會在九一一事件後的「文明衝突」現象，已經從「民族」升高到「民權」層次，甚至進一步威脅到財產分配與公共政策實踐的「民生」層次，這是美國社會當前面臨的政治隱憂與文化危機。參見圖三、圖四。



圖三 「九一一事件」前美國的認同與共識



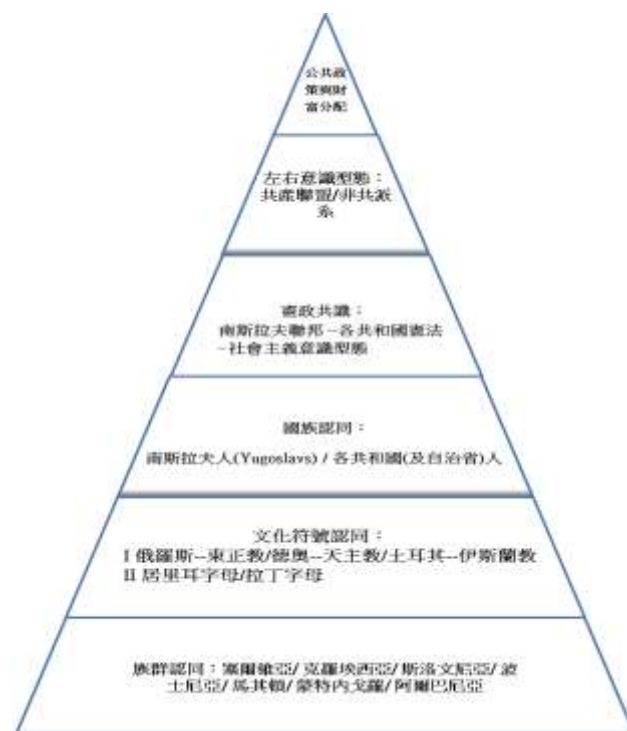
圖四 「九一一事件」後美國的認同危機

在圖五、圖六中，我們進一步臚列了南斯拉夫與蘇聯這兩個因認同分歧而分裂與解體的例證。南斯拉夫聯邦係由六個共和國(塞爾維亞、克羅埃西亞、斯洛文尼亞、波士尼亞—赫塞哥維納、馬其頓和蒙特內戈羅)和兩個自治省(科索沃與伏依伏丁納，均在塞爾維亞共和國境內)共組的聯邦。二戰期間，由於共黨領袖狄托(Joseph Broz Tito, 1892-1980)率領黨軍(Partisans)浴血作戰，對抗納粹德國，居功厥偉。因此戰爭結束

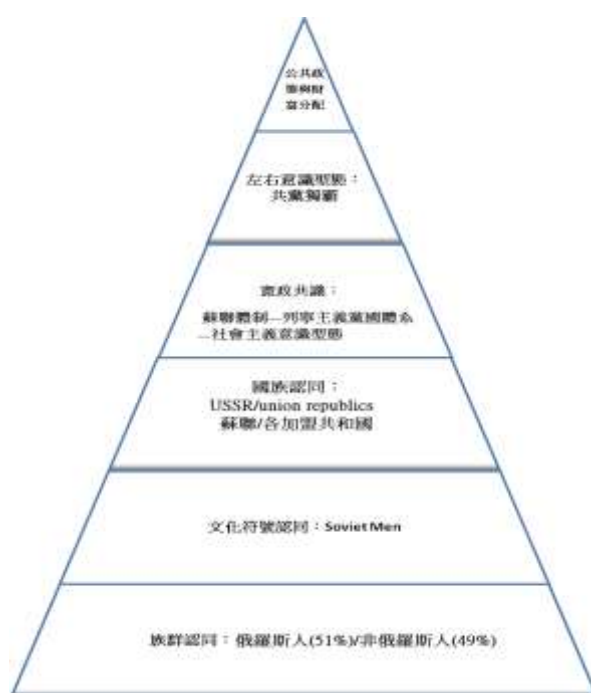
後，在狄托的領導下組成南斯拉夫聯邦；並發展出「南斯拉夫自治社會主義」的獨特道路，在東歐各國中享有較高程度的政治自由及市場化的發展成果。

但是 1980 年狄托過世之後，缺乏強人領導的南斯拉夫開始浮現族群紛爭，並因過去三大帝國(奧匈、土耳其與俄羅斯)和三大宗教(天主教、伊斯蘭教與東正教)的影響，而形成文化符號認同分裂的危機；進而造成聯邦鬆動，出現各共和國(斯洛文尼亞和克羅埃西亞率先宣布獨立)與自治省(科索沃)族群傾軋的危機。1989 年東歐劇變發生之後，南斯拉夫的分裂對峙危機愈演愈烈，終於爆發內戰，釀成二次大戰後歐洲最嚴重的流血衝突，前後死亡逾十四萬人。

1992 年，南斯拉夫社會主義共和國瓦解，但內戰卻持續經年，並出現族群大屠殺(genocide)的慘劇，最後全面分裂為七個國家(分別是塞爾維亞、克羅埃西亞、斯洛文尼亞、波士尼亞—赫塞哥維納、馬其頓、蒙特內戈羅和科索沃)。迄今科索沃(境內阿爾巴尼亞人佔 4/5，塞爾維亞人佔 1/5)仍持續出現族群紛擾，且面臨俄羅斯、中國等國抵制，拒絕承認其獨立。至於族群最多、分歧嚴重的波士尼亞—赫塞哥維納(Bosnia-Herzegovina)境內，目前還維持著「波—赫聯邦」(Federation of Bosnia & Herzegovina)、「塞族共和國」(Republika Srpska)及「波爾奇科特區」(Brcko District)三個不同的政治實體，形成「國中有國」的特殊現象。足見南斯拉夫的族群認同與文化符號之爭，不但造成嚴重的國族認同危機，而且終於走向血腥內戰，最後則是「一分为七」，將南斯拉夫聯邦徹底裂解成七個小共和國。這種因族群性民族主義(ethnic nationalism)而不斷從內部裂解的「巴爾幹化」(Balkanization)現象，正是因民族認同困境而造成國族分裂危機的鮮活例證。



圖五 南斯拉夫的族群分立與認同危機



圖六 蘇聯的認同危機與聯盟解體

蘇聯在 1980 年代初開始浮現政權危機。領導階層的迂腐與老化、政治官僚主義的橫行、阿富汗戰爭的失敗、國內民生經濟的困頓，乃至各加盟共和國的離心離德(尤以波海三國為甚)，均對蘇共中央形成嚴峻的挑戰。1985 年 3 月年輕的繼任者戈巴契夫上台後，並未積極推動「先經濟後政治」的改革(如中國大陸的改革開放政策)，以紓解因民生困境而對蘇聯政權高度不滿的一般民眾。相反的，他卻在 1986 年毅然推動「重建」(perestroika)政策，以發展民主、推動社會主義自治、強化秩序與紀律為改革標的。1988 年，戈巴契夫進一步推動激進的「開放」(glasnost)政策，大幅度開放言論自由，釋放政治犯，並放棄「布里茲列夫主義」，減少對東歐各國的內部干預(特別是停止武力干涉)。但是，儘管戈巴契夫的改革獲得國際支持，但在國內卻是兩面不討好。一方面，蘇共中央保守派在 1991 年 8 月 10 日對其發動政變，將他在克里米亞度假中軟禁；另一方面，更為激進的改革者葉爾欽(後出任俄羅斯總統)在將戈氏營救成功之後民間聲望大漲，進而架空戈巴契夫和蘇聯聯盟體制，他主動聯絡白俄羅斯、烏克蘭等其他加盟共和國領導人，在當年 12 月 18 日簽署成立「獨立國協」(Commonwealth of Independent States)，宣布退出蘇聯，進而造成「聯盟解體」(disunion)。緊接著，在十五個加盟共和國中，共有十一個加入獨立國協(波海三國始終未加入)，造成蘇聯聯盟體制全面走向終結。

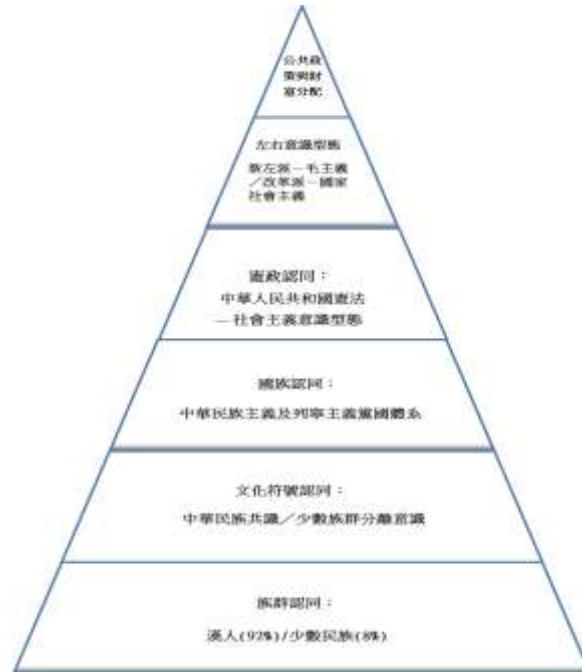
究其因，蘇聯建國七十四年來文化符號認同標的「蘇維埃人」(Soviet Men)始終未能超越對各民族的民族認同(如「烏克蘭人」、「立陶宛人」、「愛沙尼亞人」、「車臣人」、「韃靼人」...)，形成統一的蘇維埃國族意識；而「各加盟共和國得自由退出聯盟」的憲政權利(見 1977 年蘇聯憲法第 72 條)，又提供了退出蘇聯的憲政法理基礎。於是，由下而上的族群分離意識與國族認同分歧，終於在葉爾欽等人的操控下，造成蘇聯聯盟體制的覆亡。

至於台灣與大陸當前所面臨的主要問題與挑戰，兩者性質十分不同。目前在台灣，「族群認同」與「文化符號認同」已然呈現嚴重分裂局面，藍（中華民族主義）／綠（台灣主義）間之對抗，逐漸自民族認同層面上升至民權主義與憲政認同層級（包括否定既成憲法、透過選舉「選出」新國家等激進主張），並形成持續性的民主對抗；甚至連「核四公投」與「服貿協定」這樣的公共政策議題，都已形成藍／綠對決的局面。這說明在國家發展問題上，一旦國族認同出現分歧，則無論政府體制、憲政機制、政黨意識型態，乃至財富分配與公共政策，均將形成嚴重對峙的民主困境。基於此，台灣的民主鞏固任務目前已面臨共識分裂與零和（Zero-sum）對抗的危機。除非從最底層的「民族認同」與「國族意識」層面尋求重建與和解，否則全面對峙、甚至出現民主內戰的危機，都難以避免。（參見圖七）

至於中國大陸，在族群認同問題上，除少數民族偏遠地區，出現藏獨、維獨等分離傾向外，其他絕大多數民族之間並無嚴重的認同分歧。但在改革開放過程中，卻已出現「文化符號認同」的歧異，諸如：普世價值、憲政與法治、社會主義理想、西方現代化經驗，乃至維穩與維權等政策內涵。至於對國家發展路線及意識型態選擇的分歧，包括對文革與毛主義之評價、改革開放路線、「國企」的角色、中央集權的幅度，乃至「城鎮化」發展等重大課題，均出現基本路線紛爭，但這僅止於「內部矛盾」層面。至於民族層面的國族認同則相對較為穩定，眼前並無國族分裂的危機。（參見圖八）



圖七 台灣的認同與共識



圖八 中國大陸的認同與共識

五、五權憲法與三權分立—對大陸政治改革的意義

如前所述，孫中山和共產主義領袖（如馬克思、列寧、史達林）之間的最大分歧在於他並非「經濟決定論」者，不認為物質條件優先於一切上層建築（包括政治制度、意識型態等）。相反的，他把民族認同與國族意識列為建國／治國之首要任務，視其為國家統一與政體穩定的根基。在此前提下，推動民主改革的目的絕不是以民主本身為「目的」（民主只是一種「手段」），或為了實現政權輪替、「換人做做看」，進而建立起分權(*division of power*)與制衡(*checks and balances*)的民主機制。孫中山認為，權力分工的目的是為了保障人權、促進善治、改善民生、落實均富，進而實現大同之治。換言之，分權、制衡的目的是要讓人民有權，政府有能，人民掌握著箝制政府的決定權，但政府必須在合理的分工機制之下，積極任事，進一步各部門間彼此合作，彰顯政績，為老百姓謀共同福祉。換言之，民主只是一種手段，而「分權」與「制衡」本身並不是目的，「萬能政府」的實現才是政制設計與推動民權主義的真正標的。因之，這種「權能區分」下的政府並非全權型或極權型政府(*totalitarian government*)，而應是「只盡其能、不竊其權」，充分受到民意監督的善治型政府。

在孫中山的建國理念下，政府體制要作到「權能區分」，必須先將國家層次的「人民權利」與政府層次的「分權制衡」這兩大層次分為兩橛，由代表國家層次的國民大會選出總統（國家元首），並代表人民行使四項「政權」（即選舉、罷免、創制、複決四權）。在具體實施步驟上，先由各縣市的公民選出國民大會代表，再經由國民大會行使法定職權，推選中央政府的行政、立法、司法、考試和監察等五院（即「政權機關」），產生最高行政首長（即行政院長），落實政府治理必備的各項權力機制。此一政制設計，與中國大陸的「人民代表大會」制度，確有若干近似之處。人大係採取「不分權」（權

力集中而且不劃分)的「權力機關」(power organ)，形成國家權力的一體化機制，並實施「議行合一制」，由全國人大及其常委會統整行使各項權力，並對國務院、中央最高人民法院、中央最高人民檢察院及中央軍委等四大機構，進行日常監督。

但國民大會與人民代表大會這兩者間卻存在一項關鍵性的分歧：國民大會是權能分立機制下的國家「政權機關」，另外五院則負責實際的政府「治權」任務；至於全國人民代表大會則是權力集中的惟一國家「權力機關」(即「全權機關」)，對前述四大政府機構進行監督；其法理基礎係社會主義體制下的蘇維埃(Soviet)制，在理論上，其權力執掌要比「權能區分」下的國民大會大得多。

孫中山先生在 1922 年的〈中華民國建設之基礎〉一文中，明白指出，「政治之權在於人民或以直接以行使之，或間接以行使之；其在間接行使之時，為人民之代表者，或受人民之委任者，只盡其能，不竊其權，予奪之自由仍在於人民，是以人民為主體，人民為自動者。」

他又進一步指出：

「分縣自治。…全民政治…以上二者，皆為直接民權，前者行於縣自治，後者行於國事。五權分立…國民大會…以上二者，皆為間接民權。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。…且為人民代表與受人民委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉、勢力選舉之惡習，可期為國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。…綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之次第，則莫先於分縣自治，蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必末由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦終末由舉主權在民之實也。」

由以上引文，我們確知孫中山的「權能區分」說，實具備以下幾項重要特性：

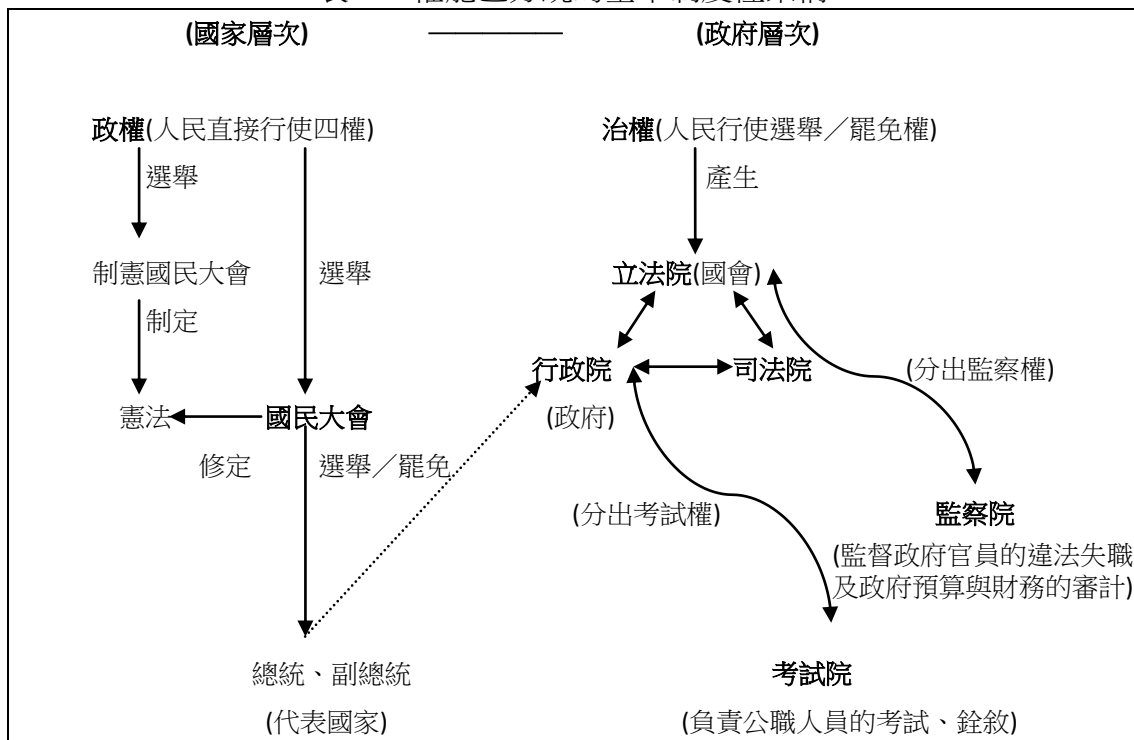
- 一、人民為「政權」之主體，人民之代表者，或受其委任者，只盡其「能」，不竊其「權」，最後決定之權，仍由人民主控。因此「權能區分」是以「人民權利」為主，政府的治權必須由其掌控。
- 二、分縣自治（即地方自治）及全民政治（即人民行使選舉、罷免、創制、複決四項政權）為直接民權。五權分立及國民大會，則行使間接民權。但民權主義的實施必須以前二者，即分縣自治和全民政治的實施為前提，無此二項前提，而徒有五權分立機制及國民大會，則無「主權在民」之實。換言之，直接民權的落實應係行使間接民權之前提。這是孫中山思想論式係以直接民權、分縣自治為根本的一項明證。此一理念與瑞士所實施之基層「直接民主」，十分相近。
- 三、國民大會雖係政權機關，但實質上則係先選出國大代表，以落實對中央政府的有效監督。因此，國民大會若欲實施選舉、罷免、創制、複決四權，就必須以公民先行使四權為前提。但這正是過去國民大會在制度設計與實踐經驗的主要困境所在。長期以來，除選舉權以外的其他三權鮮能行使，而國大一直被視為「無實權的機構」

（尤其是在「總統直選」實施後，國大更進一步被廢除），若與人大及其常委會的「權力機關」形式性任務（包括行使各項同意權、釋憲權、監督權）相比，兩者不可同日而語。（參見表一、表二）

表一 權能區分說的內涵

1. 分類	2. 內容	3. 行使方式	
一、權(政權)	選舉 罷免 創制 複決 （包含各項自由權利及基本人權）	I. 直接民權(國民全體) 分縣自治(地方自治) 全民政治(人民直接行使四權)	II. 間接民權(國民大會)
			由國大代表組成國民大會，代行四權
二、能(治權)	行政 立法 司法 考試 監察	五權分立 各司其職	立法院與監察院由專業代表行使立法權與監察權（但監察院已於修憲後取消監委選舉，目前已非國會之一部份）

表二 權能區分說的基本制度性架構



至於國民大會與五院間的關係，如前所述，係以「分工合作」為主軸，此係五權憲法與三權分立體制之基本不同，這也是歐美議會民主體制（不論是實施議會內閣制、總統制或半總統制）與孫中山倡導的「中國模式」一五權憲法制度之間的重要分歧。

近年來，西方各國的議會民主體制普遍出現政客貪腐、議會濫權、左右對峙、施政無效能、民意代表與基層民意脫節等危機；經濟學家史迪格里茲指出，美國人與歐洲人原本都對自己的民主機制非常自豪，但現在面對經濟失靈，卻不免懷疑是否有真正的民主存在。真正的民主不只是隔二年或四年投票一次的權利，人民的民主選擇必須是有意義的。⁷

著名的美國政治學家道爾在 1993 年訪問台北時指出，⁸「總統制缺點太顯著，拉丁美洲國家飽受其害。反對美國式總統制的學者，更反對其他國家模仿美國式的直選總統。總統制傾向把權力集中於一人，而總統容易走向專權濫用道路。…新興民主國家，實在不應輕易模仿美國直選方式。」「作為一個通則，新興民主國家採行內閣制是比較妥善穩當的。…在遭逢危機的時候，總統這種特殊權威和尊崇地位，會弱化全民與國會對政府的控制。因此，簡單多數直接選舉的總統制是非常不理想的制度。台灣採行這種制度恐怕是沒有經過深思熟慮的。」「台灣地方自治雖有成就，但亦面臨黑道滲透的問題，是地方自治的隱憂，不過，民主化和公開自由市場的結合，的確有利於組織式犯罪集團的擴大。俄國、東歐國家的這種趨勢尤其明顯。台灣有此問題，並不特別例外。但是民主制度成熟與穩定，最終要靠健全的公民文化和公民社會；而公民社會根本依賴地方和社區政府。因此地方政治的良窳是民主文化的基石，也是民主政治最後成敗的保證。」但是，在民主化浪潮和民粹主義的交相影響下，台灣終究還是選擇了「總統直選」和「相對多數當選」的機制，結果近二十年來，不但造成國家資源的嚴重虛擲，也形成「議會專制」、「跛腳總統」和「政府失能」等多重弊病，的確已出現道爾教授所說的民主困境。

孫中山在一百餘年前即對西方的「議會專制」深表不滿，並提出五權憲法的改革方案，以為補正。換言之，孫中山所重視的是民主的「實質」，是實施「善治」，落實「萬能政府」；而西方民主著重的則是民主的「形式」，強調「分權—制衡」與「有限政府」，這也是前述西方民主危機的關鍵所在。

在中國大陸，文革時有所謂大鳴、大放、大字報等「大民主」的主張（俱屬「民粹式民主 **populist democracy**」或「極權式民主」之範疇），但往往卻淪為激進派之間的奪權工具，與真實的民主內涵關係不大。目前大陸已普遍在「村自治」一層實施基層民主的選舉，確可視為一種直接民主（或草根民主）的實驗，此與孫中山倡導分縣自治和直接民權的理念十分接近。但這些民主程序的運作，仍然無法影響中國大陸的決策核心——列寧主義黨國體制及其職官名單制（**Nomenklatura**）的運作。基於此，當前中國大陸最重要的政改重點應係落實民主與法治（**rule of law**），並對實際的權力中樞，包括「黨委」、「政府」進行有效的實質監督，而非止於直接民主或實施民選等倡議，亦即應推

⁷ 參見 Stiglitz，同註 2。

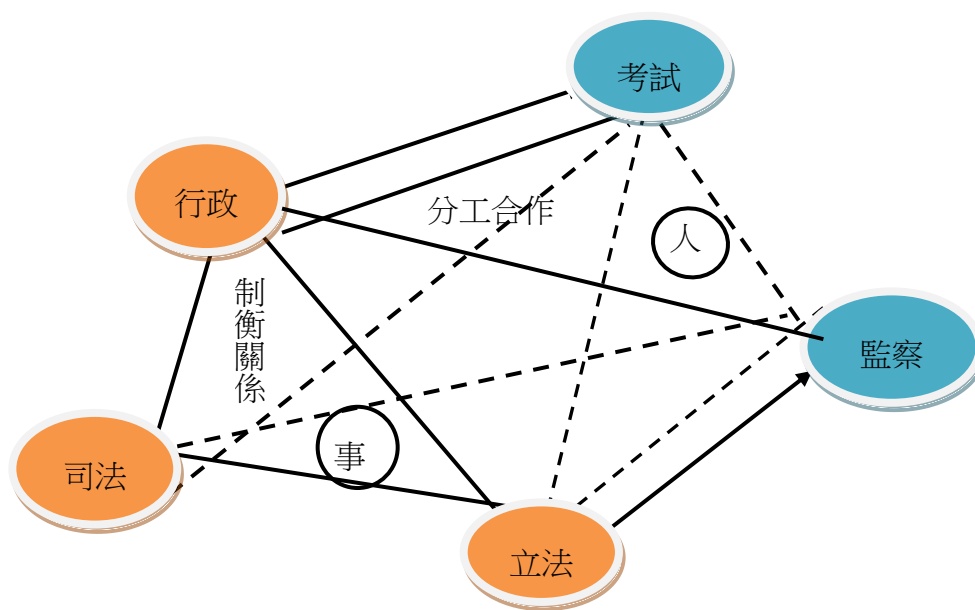
⁸ 參見道爾，〈新興民主國家不宜模仿美式直選總統〉，《聯合報》8/24/1993。

動人大監督機制的實權化，並落實「善治」理想與各權力部門間的分工合作。換言之，權力最為集中的行政體系應特別受到獨立機關的監督與節制，除了人大的立法規範與日常監督，以及司法檢察機關的法制規範及制衡外，還應強化考試與監察兩種機制的獨立行使，有效限制行政權力，規範其依據法治程序運作，並提升執政機構的法制建設，進一步則可避免政府濫權與領導腐化。（有關中國大陸政治體制的基本比較，參見表三）

表三 台海兩岸政治體制與權力機制的對照與比較

	台澎金馬	中國大陸
理論基礎	三民主義與五權憲法	列寧主義與社會主義法制
憲政架構	中華民國憲法(1947)與增修條文(2002)	中華人民共和國憲法(1982)
權力機關	政權機關：直接民權與國民大會(國大業已廢除) 治權機關：行政、立法、司法、考試、監察等五院	全國人民代表大會及其常務委員會
權力核心	總統/行政院/立法院	中共中央政治局及常委會
分權原則	五權分立	不分權，權力集中
權力分配機制	行政/立法/司法/考試/監察(五院)	黨委/政府/人大/政協/紀檢/軍委（六大機制）
中央-地方層級	中央/直轄市/縣市/鄉鎮(四級)	中央/省·直轄市·自治區/地區·地級市·自治州·盟/縣·市·自治縣·旗/鄉·鎮·自治鄉(五級)
民選範圍	總統／地方首長／各級民意代表	縣市層級人大／村自治
國家元首	總統	國家主席
政府首長	行政院院長	國務院總理
政府體制	半總統制/五權體制	委員制/共黨黨國體制
國家體制	共和制/憲政民主/單一制	共和制/社會主義法制/單一制
民族自治制度	僅及於原住民鄉	自治區／自治州／自治縣／自治鄉（四級）

但是，不少人會追問：究竟為什麼孫中山要在三權之外增加考試和監察兩權，形成五權體系，進一步節制行政權的運作呢？難道西方的三權分立制有甚麼不好嗎？五權機制豈不是畫蛇添足、多此一舉呢？（孫中山對五權憲法的分工合作的觀點，參見圖九「五權運作關係圖」）



圖九 五權運作關係圖

說明：

(一)分權方向 —————→

(二)制衡關係 =========

(三)分工合作 - - - - -

〈從行政權中分出考試權；從立法權中分出監察權〉

孫中山認為，自古以來中國即有科舉取士、布衣卿相的傳統，這一傳統既有利於吸納民間社會中的傑出人才、促進社會階層的上下流動，而且可避免皇權與貴族過度濫權，導致朝政不舉、皇室腐化、民不聊生、盜匪四起。基於此，在建立民國，樹立自由民主體制的過程中，應將考試權自行政權中獨立出來，藉公平、公正的考選制度為國舉才，讓有意願參政的社會精英充分為政府所吸納。換言之，公民社會(civil society)⁹的相對自主性得透過考試制度與國家行政體制相結合，進而建立起文官政治中立的機制，以避免因政黨政治及民主選舉的操作，在「政治社會」(political society)中發展出恩庇體系(patron-clientism)與分贓體制(spoil system)。這不但將造成政治貪腐，而且會危及文官體系的中立性和「公民社會」的自主性。¹⁰連帶的，也會威脅到國家執政機構的公正與憲政法治的權威，甚至將造成「政治社會」的內部對峙與分裂。

基於此，政務官與常任文官無論在就任資格、職掌範圍及法定職權上均嚴格區分，政務官得隨政治領導的異動與選舉結果的變異而上台或去職，其任期不固定；而常

⁹ Civil society 一辭，有「文明社會」、「公民社會」、「市民社會」和「民間社會」四種不同譯法，本文中多依文脈以「民間社會」、「公民社會」和「市民社會」三辭混用。

¹⁰ 義大利左翼思想家葛萊姆西(Antonio Gramsci)將馬克斯的「上層建築」分為「政治社會」和「公民社會」兩大層面，「政治社會」包括官僚、軍隊和警察等組織化的公權力與武力機制，而「公民社會」則指社會中形成共識，建立文化霸權的民間成份。

任文官則應保持中立、不偏不倚、長期專責公務，並受到國家公務員法制的充分保障，儘量避免其介入「政治社會」中高層政治與選舉機制的運作。如果今天中國大陸的政治改革參考孫中山的五權憲法，推動公務員體制的改革，全面晉用經過公平、公正的考選程序進入政府的國家公務員，並進一步奠定文官中立機制，建立獨立的考試制度和人事評鑑（考績）制度，則人民對政府效能的信任感和國家施政的公平性，均將可大幅度提升。在此一前提下，「職官名單制」或「幹部制度」將會因文官素質的大幅提升和考選制度的公正不倚，而出現向上精進的巨大推力；對於落實社會維穩的任務，以及杜絕政治貪腐現象的滋生惡化，亦有莫大的助益。

如果孫中山考試權獨立的理念落實在當今的中國大陸，則文官系統將成為執政機制穩定的核心力量。「官二代」與「富二代」亦將大幅度退出常任文官體系，「太子黨」僅限縮在領導階層。至於「職官名單制」則會因打開大門，吸收更多中下層出身的優秀精英；藉由文官考選，也可以進一步淘汰其中一些學能不足或攀親帶故的職官儲備名單。而以人才為本的功績制(merit system)將會取代裙帶關係(cronyism)和恩庇體制(patron-clientism)，形成人才晉用與績效鑑別的主要依據。這不但將積極促進大陸社會中的上下階級流動，有效開拓人才吸納管道，也將鼓舞更多優秀的菁英和專才參與國家考選制度，加入政府執政的行列。這將會進一步積極促成文官考選機制與社會主義民主與法制的嶄新結合。

至於孫中山的監察權獨立的理念，則是基於對過去西方民主國家中國會專權、效能不佳的質疑，並避免民意代表過度濫權而提出的一種分權化設計。換言之，他特別將監察權自立法權中劃分出來，讓獨立的監察院負責對政府官員的彈劾與糾舉，將不適任的官員儘早從公務體系中淘汰出局；進一步，則透過審計權與調查權的運作，監督政府的政策實施與預算執行，以促進政府施政績效，藉以整肅官箴、端正政風、抒解民怨、促進政府績效，全面落實善治的理念。

監察權的獨立運作，係藉助行政權以外的獨立監督機制，以有限的人力資源，發揮積極的外部監察效果。從一九八〇年代起，西方議會民主國家和經歷民主化、自由化改革的東歐、拉美洲等新興民主國家，紛紛仿效，設立此種獨立的監察制度；包括：設立國會監察使(Parliamentary Ombudsman)、國家監察使(National Ombudsman)、審計長(Auditor General)、人權檢察官(Human Rights Prosecutor)和護民官(People's Protector)等機制。其中，有些國家進而將監察權與審計權結合，形成更有效的廉政(integrity)與督責(accountability)機制，例如以色列設置「審計長兼監察使公署」、美國調整原「審計總署」為「政府問責總署」(Government Accountability Office)等。迄今，已有超過一百六十個國家和地區，設立了獨立的監察制度。這對大陸的政體改革，實有莫大的參照意義。

如果監察權獨立運行的機制能在中國大陸落實並積極運作，則首應將目前四個與監察相關的機關，包括：中共中央紀檢委、國務院監察部、審計署以及信訪辦加以整合，另納入肅貪和廉政機制，以構建一整套的外控型監察體系。進一步，推動機構合併與改組，將各機關指揮體系統整，各司其職，以收整合與分工之效。此外，經過統合後的監察體系亦應建立起定期性的地方巡查機制，由高層監察人員每年每季定期分赴全國各

地進行基層查訪，接受民眾當面陳情，並就地進行實情查訪，以掌握基層訊息；並視情況需要迅予處置，藉以抒解民怨、平抑冤屈，進一步則可保障人權、整飭官箴。但值得注意的是，監察功能若越趨於積極，則行政官僚體系中的不滿、抗議甚至反彈，也將益趨嚴重，有時還可能形成內部風暴（如過去多年曾出現的「審計風暴」）。因此，如何掌握其中的法制規範及權力運作之分際，審慎推動廉政、監管、紀檢與審計等各項措施的綜合運作，實係其中奧妙精蘊之所在。

必須強調的是，在五權憲法的具體實踐經驗中，無論是民國時期的大陸或當今的台灣，依然是行政權獨大，其他四權實則僅具輔助性，甚至邊緣性的角色。若以當前中華民國政府年度「預算規模」與「人事編制」為例，行政體系所占比例高達在九成六以上，其他四院合計不足百分之四。但儘管如此，若四權之間確能彼此配合，還是能夠發揮實質的一體監督效果，並切實承擔起促進政府各部門間分工合作、追求績效、保障人權、落實善治等標的。

六、結論—向民權主義補課

在上文中，我們已就台海兩岸的政治體制進行初步的檢討與分析，以下我們將提出具體的分析觀點，以作為本文的總結。

（一）目前中國大陸在改革開放後實暨運作的政治體制，業已有效運行歷三十年之久，除非出現非常狀況，否則在短期內不可能進行大幅度的體制性變革。因此，本文所提有關人大提振功能、考試權獨立與監察機制整合等提議，俱屬漸進式的改革措施，牽動幅度不致太大，但卻可能出現關鍵性的改革效果，亦不致與當前體制發生扞格。至於台澎金馬的憲政改革，已近二十餘年，除非透過公投制憲途徑全盤予以否決，否則自 1947 年迄今已運作逾一甲子的五權憲法體制，也不可能因少數反對者的激進主張而一筆勾銷。換言之，這兩種截然不同的、施之有年的「中國模式」，只有透過彼此交流對話、交換實踐經驗，相互交錯；卻不可能否定彼此，甚或自我否定，想要推翻一切，全部重新來過。

（二）鄧小平推動的改革開放，與孫中山的民生主義，尤其是實業計畫、¹¹建國方略和建國大綱等主張，實可說是若合符節；其成就也備受全球矚目，值得肯定。但在孫中山的思想體系中，鄧小平的作法卻顯然是從「民族主義」一舉跳躍到「民生主義」的範疇，卻忽略了「民權主義」層面的憲政規範與法治建構的重要性。過去中國大陸在思想界檢討「大躍進」和「文化大革命」等教訓中，承認毛澤東犯了過快過急的左傾激進毛病，因此在改革開放初期出現了「向資本主義補課」和「社會主義初階論」等重要理論修正觀點。現在，經歷了三十年快速的經濟改革與社會發展，是不是也應考慮回過頭來，檢視政治體制的根本問題，建立起憲政、民主與法制，「向民權主義補課」呢？著名的大陸經濟學者，北大教授張維迎指出：「中國必須減少國有經濟的比重，減少政府對經濟的控制，並在未來三十年將重點放在政治體制改

¹¹ 實業計畫之英文名稱為「國際共同開發中國書」(International Development of China)，充分反映其中掌握國家主權，儘量對外開放的精神。

革上，完成憲政民主制度的建設。」他並且預測，中國的全面改革或將在二〇四〇年完成。¹²這無疑是一項劃時代的考驗。

誠如前述，中國大陸的改革開放政策已發展出既定模式，成績頗受國際肯定，而衍生的問題也不少，但在一時之間卻不可能全盤改變，也不必考慮馬上就推動憲政改革；但若從國族建構與憲政共識的角度出發，考量當前「公民社會」的自主發展，逐步建立起公平公開的國家考試機制及基層選舉制度，大量吸收精英人才，並讓人大成為真正的實權化「權力機關」，落實以縣自治為基礎的直接民權，進而建立獨立、統整的監察制度；繼則全面推動憲政與法制建設，建立起以憲政主義(**constitutionalism**)為核心的法治體系，則中國大陸就可能逐步擺脫當前維穩與發展的困境。而在中國具體的政治制度建構上，形成真正穩定、成功的「中國模式」。

(三) 至於在台澎金馬地區實施已逾六十年之久的「中華民國憲法」及其增修條文，則是迄今為止全球華人地區運作最為持久且施之有效的一套憲政制度。儘管台灣內部目前仍有不少人對它「心不甘、情不願，一心想推翻」，但在既定的修憲程序下（必須要有全國公民半數以上之同意修憲，方得為之），¹³廢憲或另立新憲恐怕已俱無空間。

換言之，這部在南京時期制定，在台灣多次增修的憲政規範，正是奠定當下憲政體制與國家穩定基石的「中國模式」！

¹² 張維迎著，《中國市場的邏輯——一位牛津經濟博士的 16 篇中國經濟批判報告》，（新北市：木馬文化，2011 年），頁 11。

¹³ 根據憲法增修條文第十二條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

若依據修憲後立法委員總額一百一十三席作分析，只要有二十九位（即總額四分之一）立委提議，即可提出憲法修正案之草案；接著，若有八十五位（即總額四分之三）立委之出席，及其中六十三位（即八十五席的四分之三）的同意，此憲法修正案即告成立。由此看來，在新的立法院結構下，立法委員推動修憲還不算太困難。

但在修憲的第二階段規範，即憲法修正案「公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。」依據民國一〇一年之選舉人數，約為一千八百零八萬人（總人口為二千三百三十萬人），則至少要有九百零四萬選舉人投票贊成，修憲案才能通過。就此而論，殊屬不易。

