

## 「三差問題」對中國國家發展的挑戰

張 國 聖\*

### 摘 要

中國大陸自一九七八年實施改革開放政策以來，整體國力雖然呈現巨幅的成長，然而仍有許多因素不斷地制約著其進一步的國家發展。本文以探討當今中國大陸所具有的城鄉差距、貧富差距、東西差距所形成的「三差問題」為基礎，一方面呈現「三差問題」的發展緣由及其特性，另一方面也探討其對當今中國國家發展的挑戰，並以此議題來說明國家發展課題所涉及的跨學科等質。

本文認為，「三差問題」對當代中國國家發展的挑戰，主要在於三個方面：(一) 如何評估因「三差問題」所衍生的各種社會風險以及由此而伴生的政治危機；(二) 如何調整國家與社會關係以有效協調因不均衡發展所產生的各項矛盾；(三) 如何改革並重建一個新的法治規範制度以有效化解各項衝突的紛爭。並以此為結論，認為「三差問題」不僅僅代表著中國在城鄉、貧富與東西之間的三個面向上，具有著經濟與社會的重大落差存在，亦顯示在整體國家發展過程中，存在於政治、經濟、社會、法律層面乃至於整體國家的制度建設所具有的矛盾與衝突現象。

**關鍵詞：**三差問題、城鄉差距、貧富差距、東西差距、國家發展

---

\* 開南管理學院公共事務管理學系暨研究所副教授。

## The challenge of “the three disparities” to China’s development.

Chang, kuo-sheng\*

### Abstract

Though mainland China has enjoyed a rapid progress since the initiation of “Reform and Open Policy” in 1978, there are still lots of obstacles hindering her from further developments. This paper devotes itself to the discussion of the so called “three disparities,” an issue that has attracted attention. “The three disparities” refers to the gap between city and country, between rich and poor, and between east and west. I will explain the characteristics and the origin of “the three disparities,” and examine how such an issue can be significant to China studies, and especially to the topic of national development.

The paper considers that “the three disparities” is a challenge to mainland China’s current development in three main aspects: (1) how to assess social problems and political crises caused by such disparities; (2) how to negotiate the relationship between the nation as a whole and various societies so as to eliminate conflicts arising from uneven developments; (3) how to reform and reestablish a new system of law to prevent and to solve various possible conflicts. I conclude that “the three disparities” does not simply represent the gaps that exist between the three sets of binary opposites above mentioned, it also signifies the drastic discrepancy between current economic development and social development. Such a discrepancy generates conflicts which can problematicize political, economical, social, legal aspects, as well as the overall development of mainland China. It is thus an important issue which cannot be overlooked.

**Keywords:** the three disparities, gap between city and country, gap between rich and poor, gap between east and west, national development

---

\* Associate professor, Dept. of public affairs’ and management of Kainan university.

## 「三差問題」對中國國家發展的挑戰\*

張國聖

### 壹、前言

中國大陸自一九七八年中共十一屆三中全會實施改革開放政策以來，GDP的平均增長率超過了百分之九<sup>1</sup>，近年來雖因受亞洲金融風暴的影響而有減緩，但大體上仍維持了高度的經濟成長。這種高度的發展不僅使得其整體國力的提昇成為改革開放政策的最重要成果，更由於其國際地位的提昇而使世界各國更加地關注於中國未來在二十一世紀的發展趨勢，以及其所可能面臨的挑戰。

在諸多探討中國大陸發展變化的討論中，不外乎集中於政治、經濟與社會三大領域，也就是政治轉型、經濟發展與社會變遷的問題，綜合而言，也就是國家與社會二個層次如何互動與發展的問題。然而，就國家發展的整體角度看，任何一個問題的出現，往往都不會是由於單一的因素而形成，通常在問題的表象背後都有其複雜的深層因素糾結於其中，這就使得僅僅從單一的面向來分析問題的方法，不僅無法認清問題的本身，亦或將使問題流於簡單化而使解決之道無從實現，更甚者亦將治絲益棼。

從政治轉型、經濟發展或社會變遷等不同的角度的來觀察中國大陸的國家發展，往往係基於學者的研究旨趣與學術目標設定的便利性所使然，並非謂中國當前所面臨的發展挑戰課題可以分別依此社會學科的屬性而各有其獨立相應的性質。相對地，就國家發展的重大課題來看，無論是政治、經濟或社會領域的各項議題，往往都有其相互牽動的影響在其中。因此，在設定研究對象與從事相關的分析探討時，我們就不得不謹慎地留意一項議題在不同的學科性質中所可能產生

---

\* 本文係作者應中華歐亞基金會 (Foundation on International & Cross-Strait Studies) 之邀，參加「『三差』問題對民主建設的影響」座談會 (2004 年 11 月 15 日) 所提交之書面報告改寫而成，特此說明。

1 此處係依據中共官方的統計資料，資料來源詳參中華人民共和國國家統計局 (National Bureau of Statistic of China) 的官方網站 [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)。惟值得說明的是，對中共官方的統計資料，無論是從政治力操作的角度看，或是從學術調查方法的角度看，近年來都有許多質疑的聲音，懷疑中共對 GDP 的成長率「灌水」。最具代表性的批評是大陸經濟學者河清漣教授在華府一場演講所提「中國 GDP 的神話：數字出官，官出數字」的觀點，參見 <http://www.epochtimes.com/b5/4/2/18/n468895.htm>。

的相互影響，以及各種可能的衝擊。

整體而言，當前中國所面臨的發展挑戰課題在形勢上可以說是甚為嚴峻，一方面是來自於國內外的各種挑戰因素因為快速變遷的時代特性而使各種問題紛至沓來，另一方面是就國家機關與黨政統治集團而言，在國家與黨政領導的權威上都面臨因為權力的分解以及治理成本的提高，而使得其自主性逐漸降低，各種影響政治權力運作的限制因素也大幅增加。兩相對照之下，益發突顯二十一世紀中國未來發展所面臨的巨大挑戰。

就本文的研究旨趣而言，如何從宏觀的角度，以具體存在的社會問題來呈現中國國家發展所面臨的複雜性局面，俾便勾勒國家轉型的挑戰場域，以突顯跨學科研究（interdisciplinary research）領域的重要性，就成為主要的觀察面向。因此，本文遂以「三差問題對中國國家發展的挑戰」為題，將「三差問題」視為一個結合政治、經濟與社會等面向的綜合議題，而集中於對中共統治當局治理能力挑戰之重大課題。

## 貳、「三差問題」的形成與發展

### 一、「三差問題」的意義

所謂「三差問題」在中國大陸研究來說，一般係指自改革開放政策以來，在解放生產力與迅速從事現代化建設的訴求下，使得整體社會與經濟領域均呈現快速的高度發展，然而由於資源的有限性以及資源配置選擇的差異性，使得中國的改革開放呈現一種不均衡發展的特性和面貌。在這種不均衡的發展下，產生各種的落差現象，由於在整體上集中且突出於表現在城鄉差距、貧富差距與東西差距的發展不均衡上，故一般遂以城鄉差距、貧富差距與東西差距此三大問題形成一綜合的「三差問題」，並以此來概括中國改革開放以來因不均衡發展所產生的各種矛盾現象。

詳實而言，中國改革開放以來的不均衡發展現象不僅存在於城鄉、貧富與東西之間，即在城市內部之間、城市與城市之間、南北之間、黨政協調之間、中央與地方之間、政治與經濟的協調發展之間、乃至官方意識形態與民間社會文化的多元發展之間等，都有不同程度與不同內容的不均衡發展問題。這種不均衡發展在政治領域中則突顯於政府公共管理與治理能力的問題，在經濟領域中則突顯於財富成長與福利分配的關連問題，在社會領域中則突顯於社會流動與階層分化的問題。職是之故，「三差問題」不僅成為中國不均衡發展特質下的代表性議題，也能突顯其超越政治、經濟與社會面向而具有跨學科性質的課題。底下茲分就此「三差問題」的個別形成的過程與發展現狀加以說明。

## 二·城鄉差距

城鄉差距可以說是「三差問題」的核心，並伴隨著貧富差距而使其問題益形嚴重。關於城鄉的劃分一般係依據居民人口總數的規模、人口密度、行政區劃界限以及職業類別等為基礎所採取的區別方式。中共在建政之後，於一九五五年即由國務院制頒了《關於城鄉劃分標準的規定》，根據這個規定，明白提列了四項標準，凡符合下列標準之一的地區，都屬於城鎮的指涉對象：(1)市、縣以上政府所在地；(2)常住人口超過 2000 人且半數以上為非農業人口；(3)工礦企業、鐵路站、工商業中心、交通要口、中等以上學校、科研機關的所在地和職工住宅區等，常住人口雖不足 2000 人，但在 1000 人以上，且非農業人口超過 75%；(4)具有療養條件，且每年療養人員超過當地常住人口 50% 的地區；在以上四類指標中，凡常住人口超過二萬的縣以上政府所在地和工商業地區即為城市，其餘則為集鎮，而城鎮人口即是指城市和集鎮轄區內的全部人口<sup>2</sup>。雖然中共後來在歷次的人口普查時，對於城鎮人口指標的具體意涵有採取不同的修正方案，如一九九〇年第四次人口普查時，所採取的界定內容是：「市人口是指設區的市所轄的區人口和不設區的市所轄的街道人口。鎮人口是指不設區的市所轄鎮的居民委員會人口和縣轄鎮的居民和員會人口。」<sup>3</sup>但不論如何，城鄉二元分立的方式不僅係政府在從事政策制訂、資源分配、社會建設、經濟發展規劃時所考量的重要基礎，更影響到一般人民的社會生活選擇以及思想和價值觀念的差異比較。特別是城鄉差距最具體的表現是在城市與農村之間的發展差異，特別是農村居民與城市居民在國民所得方面差異。在這方面，儘管不同的統計單位有不同的調查數據，但皆呈現一個共同的趨勢，那就是儘管改革開放政策，使得農村的人均所得日益提高，但其成長率相較於城市市民，則呈現著日益擴大的趨勢。

由於農民的收入呈現緩慢增長的現象，這使得城鄉居民的收入差距逐步擴大。中國目前約有 660 個大小城市，涵蓋人口約三億五千萬人，農村人口約有九億，約佔全國人口總數的三分之二<sup>4</sup>。以中共官方自己公布的數字來看，城鄉居民的收入差距從一九七八年的 2.4 倍，一九九五年的 2.8 倍，到了二〇〇二年則已經高達 3.1 倍，而這還不包括對非貨幣因素的考慮在內，諸如水電、交通、文教、衛生、社會保障與公共福利支出的計算，否則一般預估其實質的差距將高達

2 詳請參閱「中教育星多媒體教育資源庫」之電子圖書《中國人口地理》

<http://zhjyx.hfjy.net.cn/Basic/EBookLib/JXCKS/TS090037/>

3 同前註 [http://zhjyx.hfjy.net.cn/Resource/Book/Edu/JXCKS/TS090037/0025\\_ts090037.htm](http://zhjyx.hfjy.net.cn/Resource/Book/Edu/JXCKS/TS090037/0025_ts090037.htm)。

4 參見李培林，〈中國經濟社會發展的問題和趨勢〉，中國網，  
<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/2004shxs/483054.htm>。

6 倍以上<sup>5</sup>。而根據中國社會科學院的新近研究資料，由於城鄉二元的經濟社會結構根深蒂固，“重工輕農”與“重城輕鄉”的國民收入分配格局一時難以改變，使得城鄉差距的格局還有繼續擴大的趨勢<sup>6</sup>。

在這樣一個擁有龐大的農業人口以及以農立國為傳統的國家<sup>7</sup>，面對市場經濟的改革浪潮衝擊，圍繞著以農民、農村與農業三大問題為核心的「三農問題」向為討論中國國家發展的重要議題。而在中國大陸的不平衡發展過程中，三農問題益形惡化，對其嚴重情形最典型的形象描述可以二〇〇〇年湖北省的一個鄉黨委書記在給國務院總理的信中所提到的「農民真苦、農村真窮、農業真危險」為代表；而對「三農問題」的討論亦因其情況日益惡化、議題日漸敏感，逐步開始成為中共言論空間的禁區之一。最具代表性的事例即是今年一月由人民文學出版社出版，由陳桂棣與春桃兩位作家共同完成的報導文學作品《中國農民調查》，由於書中對基層農民所面臨政權幹部的橫徵暴斂以及農民的貧窮與無奈境遇有深刻的描述，一出版就引起各界巨大的迴響，儘管這本新著獲得了柏林二〇〇四年的「尤利西斯國際報告文學獎」(Lettre Ulysses Award)，但在中國仍然逃不過被查禁的命運，足證「三農問題」以及城鄉差距的嚴峻形勢已經對中共政權的統治形成了重大的挑戰<sup>8</sup>。

### 三·貧富差距

中國大陸在共產體制之下，原即重視社會分配的基本價值，反對階級之間的剝削和社會因為經濟地位差距所生的對立。然而，由於建國以來不斷的政治運動使得國計民生呈現一窮二白的境地。在鄧小平主導的改革開放政策下，主張「讓一部份人、一部份地區先富起來」的經濟發展策略，使得中國整體的社會經濟面貌開始由「平均主義」的現象走向「貧富差距」日益懸殊的另一新的社會發展困局。

貧富差距是當代中國不均衡發展另一重大課題，主要表現在國民所得的分配不均現象。以改革開放市場經濟迅速發展的九十年代來看，在地區的貧富差距比較上，最富地區和上海與最窮地區的貴州，在人均國民所得的比較上呈現差距日

5 根據《中國青年報》2003年9月16日的報導及2004年2月25日中國社會科學院經濟研究所公布的調查數字。詳請參見〈城鄉差距6：1的背後〉，雜文報網站 <http://zwb.hebeidaily.com.cn/20021110/ca420666.htm> 及〈中國城鄉差別世界之最〉，大紀元網站 <http://www.epochtimes.com/b5/4/2/26/n473996.htm>。

6 參見陸學藝，〈2003-2004年中國社會形勢分析與預測總報告〉，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/2004shxs/482555.htm>。

7 農業問題在中共的統治之下，一直將其視為「國民經濟的基礎」的地位，無論是那一個統治者，也都無法忽視其在歷史與社會傳統中所具有的特殊重要地位。

8 相關資料參考自林石，〈中國農民如煙，往事並不調查〉，《聯合報》，二〇〇四年十二月五日，C5版。

益擴大的現象。一九九〇年為 7.3 倍，一九九三年上昇為 9.4 倍，一九九四年即達 9.9 倍<sup>9</sup>。貧富差距現象不僅伴隨著城鄉差距而日益擴大，即在城市與農村之內，各項高低人均所得的組距差距也日漸提高。以城鎮居民為例，據統計，所得最高的 20% 與最低的 20% 相比，其差距由一九九〇年的 4.2 倍，到一九九三年已高達 6.9 倍，一九九八年則高達有 9.6 倍之多<sup>10</sup>。亦有分析指出，從整體的角度看，這種高低所得的收入差距，每年亦正以 3.1% 的增長速度加大幅度<sup>11</sup>。

在社會發展呈現貧富差距的「馬太效應」之下<sup>12</sup>，中國大陸擬訂了多項的扶貧濟困發展計畫<sup>13</sup>，試圖減緩這種兩極分化的速度，並朝共同富裕的目標邁進。然而，就其成果而言，則是相當地有限。根據中國政府所設定貧困標準，係指一個能夠維持基本生存的最低費用標準，也就是確保農村貧困人口最基本的生活需要標準；以此定義而言，一九八五年的貧困線係指年均收入二〇六元，一九九〇年為三〇〇元，二〇〇〇年為六二五元，二〇〇三年為六三七元；然而，以此標準言，二〇〇三年中國的貧困人口仍然高達有二千九百萬人，比起二〇〇二年還增加了八十萬人之多，但是計算的標準卻有顯然地提高<sup>14</sup>。

形成貧富差距的根源有多方面，其中最主要的因素包括市場不健全所形成的壟斷性與非法性的收入，以及因為稅制的不公而益加促使財富分配不符比例的現象。這種貧富差距惡化的現象使得社會形成一股不利穩定的潛在危險，包括非法致富以及貪污腐敗所產生的對整個體制公益性的質疑，以及人群在比較利益法則下所呈現的社會心理落差，都容易使穩定的社會秩序走向裂解，從而在治安、教育、經濟活動類型與文化發展等領域呈現出來，成為國家發展的重大挑戰課題。

9 參閱胡鞍綱、王紹光、康曉光編著，《中國地區差距報告》，台北，致良出版社，一九九六年九月，頁八。

10 參閱楊光遠，〈正視貧富差距〉，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/jingji/207503.htm>。

11 參閱〈城鎮居民貧富差距逐漸加大〉，《生活時報》，二〇〇一年四月十日；中國互聯網新聞中心，<http://big5.china.com.cn/chinese/kuaixun/28388.htm>。

12 所謂「馬太效應」係指「富者愈富，貧者愈貧」的發展現象。這個說法源自於「聖經」馬太福音第二十五章中提到：「凡有的，還要加給他叫他多餘；沒有的，連他所有的也要奪過來。」後來，美國學者莫頓（Robert K. Merton）於一九七三年援引聖經中的這段話來描述科學社群中的一種特殊社會心理現象，那就是：「對已有相當聲譽的科學家所作出的科學貢獻而給予的榮譽會愈來愈多，而對那些尚未出名的科學家則不會承認他們的成績。」莫頓即將這種現象稱為「馬太效應」（Matthew effect）。

13 例如，二〇〇一年五月中共中央即召開扶貧開發工作會議，針對二十一世紀前十年的扶貧工作進行討論，會後並制頒《中國農村扶貧開發綱要（二〇〇一——二〇一〇年）》，作為指導整體扶貧工作的綱領。

14 參照《中國的農村扶貧開發白皮書》，新華網，[http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2001-10/15/content\\_76557.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2001-10/15/content_76557.htm) 及〈數字看社會斷層——2004 中國貧富差距透視〉，財經閱讀網，[http://media.163.com/2004w12/12761/2004w12\\_1102562930555.html](http://media.163.com/2004w12/12761/2004w12_1102562930555.html)。

#### 四·東西差距

「東西差距」是中共於一九九九年提出「西部大開發」戰略時即曾戮力要解決的問題。所謂「東西差距」是指中國大陸的區域發展在東部與西部所呈現的相對差距現象，這種差距現象在經濟與社會建設上的落差尤為明顯，因此，「東西差距」可以說是「城鄉差距」與「貧富差距」兩者集中的表現。

由於中國是一個幅員遼闊、廣土眾民的國家，全國領土面積高達 960 萬平方公里，僅次於加拿大，人口約有十三億，為當今世界人口最多的國家。基於歷史因素、地理條件、自然環境、人文背景等原因，在經濟與社會發展上呈現了東部、中部與西部三個以地理位置為主要區別的帶狀發展區域。一般而言，東部地區主要是指北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、廣東、廣西和海南等十二個省市和自治區；中部地區則包括山西、內蒙古、吉林、黑龍江、安徽、江西、河南、湖北和湖南等九個省份和自治區；西部則主要包括重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏和新疆等十個省市和自治區。

一九八〇年代開始，為了擴大改革開放政策，中國政府將國家發展重心與資源投置在東南沿海一帶，進行經濟發展的試點。諸如在東部先後設立了包括深圳、珠海、汕頭、廈門和海南等五個經濟特區和上海的浦東開發區，一九八四年又設立了包括大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海等十四個沿海對外開放的城市，用以發展對外貿易，吸引外資，為擴大經濟交流和技術合作而採行特殊的經濟政策。伴隨著這種以東部沿海開發為基礎的國家經濟發展戰略，使得東西區域的整體落差呈現日益擴大的現象，於是東西差距問題一躍而成為區域不平衡發展的代表詞。

從東西差距問題的本質意義上說，東部與西部只是一組相對的比較概念，一方面表示地理相對位置上的東西關係，另一方面也表示發展相對程度上的優先與滯後關係。若要嚴格地界定其內容，還會因為界定標準的不同而使其具體內容也呈現著若干的差異<sup>15</sup>。但不論用什麼角度看，相較於東部而言，西部在整體上呈現著「荒、遠、少、邊、窮、大」的特性；「荒」是指荒涼，也就是指開發程度低以及人口密度小；「遠」是指交通落後，往來不便，雖在咫尺，卻遠在天涯；「少」即指具有大量的少數民族為主要特色；「邊」係指地理位置上處於國家領土邊境，具有多與外國接壤的特點；「窮」即係這些地區的經濟發展普遍落後，居民普遍貧窮；「大」即指所轄領土面積廣大，幅地遼闊<sup>16</sup>。鑑於東西發展上的落差，中共於一九九九年九月召開的十五屆四中全會中，為落實「九五計畫」的建設目標，

15 例如中國大陸內部關於「西部」的意義即有下列三種主要不同的看法：(一)採行政區劃的角度；(二)採自然地理區域的角度；(三)採經濟發展程度的角度。

16 參考自陳棟生主編，《西部大開發幹部參考讀本》，北京，中央文獻出版社，2000年4月，頁4-5。

進一步地明確地提出「西部大開發」的國家發展戰略，開始一系列調整國家資源，展開促進西部整體發展與扶貧濟困的國家建設。

在啓動西部大開發戰略之前，整體二十年的改革開放進程，不僅擴大了東西部的發展不平衡，並且在經濟、技術與產業、人口流動、生活素質等方面的差距有日益結構化的趨勢。根據中國社會科學院西部發展研究中心學者陳耀的統計分析，改革開放二十年來，東西部之間的人均國民所得差距無論是絕對差距或是相對差距都呈現著逐步擴大的現象；而以人均國民所得高低的程度加以分界，我們加以很容易發現高收入的地區普遍地存在於東部沿海省份或城市，而低收入的地區則以西部省份和自治區大宗<sup>17</sup>。

形成西部發展滯後和貧困的原因是多重的，除了東南沿海省份因改革試點與對外開放政策的受益外，西部地區的人力資源條件亦如同其經濟條件般呈現著貧瘠的限制因素，諸如人口增長率普遍高於全國平均水準，而居民的文化程度亦普遍低落。以一九九九年中國統計年鑒的統計資料來看，一九九八年西部地區十五歲及以上人口中，文盲、半文盲人口所占比例為 24.99%，而同期全國十五歲及以上人口中，文盲、半文盲人口所占比例為 15.78%，西部地區文盲、半文盲人口所占比例高出全國平均值多達九個百分點以上，而其中青海高達 42.92%，而西藏則高達 59.97%<sup>18</sup>。在這樣的文化條件下，保守封閉的思想觀念自然形成西部發展的基礎障礙。

自實施西部大開發戰略以來，東西差距是否因此而減少呢？基本上，五年以來受益於政策、資源、人力的轉向投置，使得西部的面貌正在速迅地改變之中，西部地區的經濟與社會建設也有不同於以往的大幅度變化。然而，即便西部大開發戰略使得西部地區的國民所得平均年增率高達 10% 以上，東西部之間的差距卻有日益增大的趨勢；例如西部的人均國民所得從一九九八年的四九八美元增加到一九九九年的五二二美元，二〇〇二年較一九九八年增長了 33%，但同時期東部的人均國民所得卻由一九九八年的一二一二美元增加到二〇〇二年的一七〇四美元，增長幅度高達 41%<sup>19</sup>。由此可見，東西差距仍為當前中國國家發展的重大議題。

17 詳請參閱陳耀，《西部開發大戰略與新思路》，北京，中共中央黨校出版社，2000年4月，頁65、161。

18 參見〈西部地區農村貧困與反貧困研究〉，《農業經濟導刊》（2004年第三期），2004年10月9日，參考自「中國·西部大開發」網站，<http://www.developwest.gov.cn/xbkf1.asp?area=xb04&page=3>。

19 參見李銀雁，〈西部開發戰略實施五年，東西差距仍不容樂觀〉，《中國經濟時報》，2004年11月19日；參考自中國網，<http://www.china.org.cn/chinese/jingji/707837.htm>。

## 參、「三差問題」對中國國家發展的挑戰

如何治理「三差問題」，不僅成爲當前中國國家發展的重大課題，影響整體社會與國民經濟的平衡發展，考驗著改革開放政策的成果，也挑戰著中共政權的領導權威與政府的治理能力。

一般而言，三差問題的嚴重性以及其對中共政權執政地位具潛在影響的嚴肅性，各方（包括中共領導階層）皆已注意及之。但就中共的國家治理來看，如何解決則還沒有看到非常有效或立竿見影的方法。

最主要的問題在於中共如何調整其制度——特別是政治及其相應的法律制度——來因應經濟與社會快速發展所帶來的制度變革的壓力。

就中國國家發展策略的角度來看，「三差問題」所可能產生的政治效應以及其對中國國家發展的挑戰主要包括有下列三個方面：

### (一)如何評估因「三差問題」所衍生的各種社會風險以及由此而伴生的政治危機：

如前所述，「三差問題」凸顯中國國家發展過程中所產生的不均衡落差現象，這種落差使得社會秩序的穩定與和諧面臨了混亂與解體的壓力，正是在這種因爲不平衡發展的快速社會變遷而使得社會控制的機制面臨前所未有的挑戰。據「華盛頓郵報」引述中共內部刊物《瞭望》的官方統計資料所披露的報導指出，僅僅在二〇〇三年一年之中，全中國大陸總共發生五萬八千多起重大的社會動盪事件，平均一天多達一百六十九起，而無論是爆發頻率還是抗議事件的規模都日趨嚴重<sup>20</sup>。二〇〇四年十月，發生在四川漢源縣近十萬農民因不滿興建水壩的後續補償措施跳票，而引發的大規模的農民群眾暴動事件，由於事件規模史無前例加以此次造成省委書記被困的重大影響，更是引起外界普遍的關注。究其實，其背後正是由於「三差問題」所衍生的各種社會風險日益提高的結果，而這種群眾運動訴求的目標並不是任何政治性的主張，而是基於不均衡發展下所產生的生活基本條件與經濟權利的維護，而衝擊的對象正是中共政權統治結構中的基層幹部。也正由於「三差問題」的形勢嚴峻，抗爭的訴求也就更具正當性，而對中共政權的統治能力也就更具挑戰性。

20 轉引自〈中國各地惡性騷亂事件增多〉，大紀元網站，2004年11月5日，<http://www.epochtimes.com/gb/4/11/5/n709517.htm>。

(二)如何調整國家與社會關係以有效協調因不均衡發展所產生的各項矛盾；

國家與社會的關係是探討國家發展過程中不可忽略的重要面向，也就是如何協調國家統治機關的治理目標以及民間社會的自主性發展之間的互動關係。由於改革開放政策使民間社會的生產力得以基於自利性的動因而發展，在這個基礎上，產生了以企業經營及市場經濟活動為主體的非政治性領域空間，進一步地強化中國民間社會相應於國家統治機關的自主性條件。

雖然，中國的經濟發展是否已經形成如西方工業革命後以城市資產階級為基底的市民社會組織仍有討論的空間，但可以確知的是，相應於國家統治機關的治理目標，脫離於國家行政權力控制的民間自主性社會組織與活動已經逐步地成形。例如，非政府組織（NGOs, non-government organizations）在中國的發展，已經呈現日益蓬勃的現象<sup>21</sup>。在這樣的基礎上，當代中國的國家治理不再能夠單純依憑黨政機關強制性權力的行政領導與控制，而必須結合各種社會性的團體為中介，協調社會多元利益之間的衝空與落差現象，以建立平衡穩定的國家發展秩序。

「三差問題」所突顯的正是這種來自於民間社會經濟權、社會權和文化權相衝突的重大課題。尤其在民間社會自主性發展的過程中，國家統治機關的行政管制成本大幅提高的情形下，為有效解決並杜絕來自於社會不平衡發展落差間的衝突，不得不調整國家與社會關係，創造並提供一個引導民間社會自主性發展的環境，以協調彼此之間的矛盾和衝突。而如何調整國家與社會的互動關係，以適應國家發展過程中的社會變遷需求，就成為當前中共政權的重要課題。

(三)如何改革並重建一個新的法治規範制度以有效化解各項衝突的紛爭。

司法制度與法律規範體系是一個社會維持穩定的秩序、解決紛爭和衝突的重要機制；就此而言，法律規範體系內在的一致性可以說是法治社會的基礎。在民主國家中，由於具備「憲政主義」（constitutionalism）的精神，不僅具有完整的憲法、法律與命令的規範體系，即在司法的實際運作過程中，也保障並強調司法權的獨立行使與不受干涉。不僅人民要守法，政府也要守法，惟有如此，才能建立一個法治（rule of law）的社會，而不是僅僅表面的依法行事，徒有「法制」（rule by law），而無憲政主義的價值內涵。

21 據估計，截至一九九八年底，中國全國性的社會團體已達到一八〇〇多個，而地方性的社會團體總數則超過十六萬五千六百個，至於民辦的非企業單位則可能有七十多萬個。參閱吳忠譯，〈我民間組織的發展現狀及其管理〉，《中國非營利組織管理幹部培訓班報告集》，清華大學 NGO 研究中心編，一九九九年。轉引自鄧國勝，〈中國非政府組織發展的新環境〉，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=1562](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1562)。

中國大陸的法律規範體系在共產體制之下，受到改革開放與社會變遷的衝擊，始終處於滯後發展的狀態。爲了協調法律規範體系，以適應改革開放以及加入世界貿易組織的新形勢，全國人大逐步加強了立法的工作力度。二〇〇四年三月十四日，第十屆全國人大第二次會議通過憲法修正案，首度將保障人民的私有財產權入憲，將原憲法第十三條「國家保護公民的合法收入、儲蓄、房屋和其他合法財產的所有權。國家依照法律規定保護公民的私有財產的繼承權」修改爲「公民的合法的私有財產不受侵犯。國家依照法律規定保護公民的私有財產權和繼承權。國家爲了公共利益的需要，可以依照法律規定對公民的私有財產實行徵收或者徵用並給予補償。」私有財產權保障的入憲，使中國進一步地確立了市場經濟制度的基礎，對國民財產基本權的保障也有了憲法明文的依據，這就爲進一步地強化整體法律規範體系（包括政府行政所頒布的命令）產生了動力。

然而，在國家發展過程中所產生需要憑藉法律體系來解決矛盾和衝突的地方甚多，並不是一個財產基本權的保障就足以應付。就「三差問題」而言，無論是城鄉差距、貧富差距與東西差距，歸根究底來看，不得不歸咎於城鄉二元的戶口管理制度。換言之，中大陸自一九五八年開始實施《戶口登記條例》，確立了以常住人口爲主，嚴格控制人口流動的戶口管理制度，除了就業、升學、工作調動外，幾乎沒有選擇居住地的遷徙自由。《戶口登記條例》形成了以「農業戶口」與「非農業戶口」（即「城市戶口」）爲基底的二元戶口管理制度，這就使得各種經濟與社會利益（諸如住房、教育、醫療、就業、稅費、社會保障措施等）與戶口管理制度相結合，形成了二元差異的結構，也就爲造就不平衡發展奠定了法律的基礎，從而催化了「三差問題」的嚴重性。

因此，如何打破以法律規範爲基底的制度性歧視，廢除城鄉隔離制度的束縛，實現憲法保障公民自由權的內涵，減少法律規範制度所產生的社會與經濟衝突，以建立更符平等與正義的法制環境，就成爲當代中國國家發展所必需正視的重大課題。

#### 肆、結語

形成「三差問題」的原因是複雜而多面的，其所形成的挑戰形勢也是複雜而嚴峻的。「三差問題」之所以成爲觀察當今中國國家發展所不得不重視的重大課題，主要原因即在於其不僅代表著中國在城鄉、貧富與東西之間的三個面向上，具有著經濟與社會的重大落差存在，亦顯示在整體國家發展過程中，存在於政治、經濟、社會、法律層面乃至於整體國家的制度建設所具有的矛盾與衝突現象。

二〇〇一年三月，中國大陸於九屆人大第四次會議中通過了「中華人民共和

國國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要」(簡稱「十五計畫」<sup>22</sup>)，針對全國的重大建設項目、生產力分佈和國民經濟發展指標做出規劃，為整體國民經濟與社會發展設定長期的目標。在「十五計畫」之中，包括扶貧、農業與產業結構改革、西部開發、地區和城鄉發展等都列入了重點的項目<sup>23</sup>。由此可以顯示，以「三差問題」為基底的國家發展課題確實影響了國家的經濟社會發展規劃。

二〇〇二年十一月，中共在「十六大」中將江澤民提出的「三個代表」正式列入黨章的總綱之中，作為全黨發展的基本政綱，強調在執政的過程中，共產黨必須始終「代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益」；而自十六屆四中全會開始，亦強調要加強黨的執政能力。這種種作為都顯示在國家發展過程中，中共的黨政領導和國家機關面臨了嚴峻的挑戰形勢。由「三差問題」可以發現當代中國的國家發展所存在的基本問題，也可以呈現其所亟待改革的挑戰領域。換言之，「三差問題」呈現中國的國家發展過程中，一個環節牽動一個環節的改革困境，也顯示政治、經濟、社會、法律等社會科學的議題具有彼此相互影響的關聯性。

---

22 中國大陸自一九五三年開始以「五年計畫」為期，為國民經濟與社會發展設定目標和方向。「九五計畫」於一九九六年至二〇〇〇年已經結束，目前即進入二〇〇一年至二〇〇五年的「十五計畫」。

23 參閱〈中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議〉，《人民日報》，2000年10月19日，第1、2版；以及朱鎔基，〈關於制訂國民經濟和社會發展第十個五年計劃的說明〉，《人民日報》，2000年10月20日，第1、2版。

---

### 參考書目：

1. 林石，〈中國農民如煙，往事並不調查〉，《聯合報》，二〇〇四年十二月五日，C5版。
2. 林虹，《二十世紀中國農民問題》，北京，中國社會出版社，一九九八年五月。
3. 胡鞍綱、王紹光、康曉光編著，《中國地區差距報》，台北，致良出版社，一九九六年九月。
4. 陳棟生主編，《西部大開發幹部參考讀本》，北京，中央文獻出版社，二〇〇年四月。
5. 陳耀，《西部開發大戰各與新思路》，北京，中共中央黨校出版社，二〇〇年四月。
6. 厲以寧，《區域發展新思路》，北京，經濟日報出版社，二〇〇年一月。