

習近平時代體制變遷與治理策略： 機遇與挑戰

Institutional Evolution and Governance Strategy in Xi Era:
Opportunities and Challenges

陳德昇 (Chen, Te-sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

摘要

2017 年中共召開 19 大，2018 年第 13 屆全國人大 1 次會議修憲取消國家主席任期，確立以中共中央總書記習近平為核心的思想、組織與路線，其對中共體制與治理將產生深遠影響。未來中共雖將更鞏固專政統治，但經濟與社會則呈現體制結構失衡擴大之勢。

理論上，系統內政治、經濟與社會三者互動應是平衡，且是協調互動運作關係，才有利於穩定發展，但現實上國家系統階段性失衡可能是常態現象，畢竟不同歷史階段與國家發展條件，有其差異性與特殊性，但中長期尋求系統平衡與調適應為目標。

從當前全球治理與政策績效表現觀察，民主體制與民選領袖之政績表現未必理想，社會主義國家在特定議題之執行力則有較優之表現。換言之，中共當前政治體制固為民主社會和學人所批評，但其決策和政策執行若能維持較高素質，經濟成長績效佳，且經濟、社會挑戰能有更彈性與務實作為因應危機，或能再創社會主義體制轉型成功新案例。

中共 19 大後，習近平治理策略不僅更趨強化政治強勢角色與職能，並透過黨的紀律與法制規範加以鞏固；經濟面則仍具優勢與重要之功能性角色；社會面雖有小康社會實現之策略訴求，但社會參與和組織發展則強化管制，呈現更顯弱勢格局。明顯的，中共現階段政治、經濟與社會失衡關係持續擴大，其風險係數也在增加之中。

關鍵詞：19 大、系統平衡、治理策略、小康社會、專政統治

「市場經濟以平權的所有者之間的自由交換為基礎，這樣的經濟制度只有在民主與法治的政治制度下才有可能存在和發展。然而在計畫經濟時代的中國，傳統的政治體制在這兩個方面都存在許多違背社會主義原則和不利經濟發展和社會穩定的嚴重缺陷。在中國存在這種反常的現象是不奇怪的。」¹ - 吳敬璉

「從人類長期的歷史發展經驗來看，任何政治體制無論在理論上多麼美好，若不能提供一個政治社群它的社會與經驗發展所需要的公共治理能力與品質，若不能引導一個社會採取合理的對策來有效回應國際環境的挑戰與機運，若不能讓一個社會維持可持續性發展的基本動力，遲早會出現嚴重的合法性危機。」² - 朱雲漢

壹、前言

1978 年至 2018 年大陸推動改革開放已四十年。長期以來，中共雖實行專政統治，但大陸改革開放後經濟與社會體制與結構，則呈現劇烈變遷之趨勢。2017 年中共召開 19 大，2018 年第 13 屆全國人大 1 次會議修憲取消國家主席任期，確立以習近平總書記為核心的思想、組織與路線，其對中共體制 (institution)³ 與

¹ 吳敬璉，當代中國經濟改革戰略與實施（上海：上海遠東出版社，1999 年 9 月），頁 434。

² 朱雲漢，「在民粹政治下 臺灣正跌落均貧深淵」（2017 年 9 月 25 日），《中國評論通訊社》，<http://www.CRNTT.com>。

³ 體制是國家機關的機構設置、隸屬關係和權限劃分等方面的體系和組織原則，是對於制度的外在表現和實施形式。參見：鄭宇碩、謝慶奎，當代中國政府（香港：天地圖書有限公司，1992 年），頁 17。

治理 (governance)⁴ 將產生何種變化與影響，值得吾人賦予更大關注。

本文從系統平衡與比較觀點，分析中共體制變遷與治理策略，並探討體制失衡關係與治理策略的可能機遇和面臨挑戰，最後提出評估和展望。

貳、理論與觀點

系統理論 (systems theory) 是研究系統的一般模式、結構和規律的學問。系統思想源遠流長，作為一門科學的系統論，人們公認是美籍奧地利人、理論生物學家貝塔朗菲 (L.Von. Bertalanffy) 創立。他在 1932 年提出「開放系統理論」，1937 年提出一般系統論原理，奠定這門科學的理論基礎。系統是由部分構成整體之意。一般系統論則試圖給一個能表述各種系統共同特徵的一般的系統定義，通常把系統定義為：由若干要素以一定結構形式聯結構成的具有某種功能的有機整體。在這個定義中包括了系統、要素、結構、功能四個概念，顯示要素與要素、要素與系統、系統與環境三方面的關係。系統論認為：整體性、關聯性、等級結構性、動態平衡性、時序性等是所有系統的共同的基本特徵。⁵

理論上，系統內政治、經濟與社會三者互動應是平衡，且協調互動運作關係，才有利於穩定發展。三者間應是共生、協作與互惠關係，才能維持系統運作的持續性（參見圖 1）。基本而言，一個系統運作越趨平衡，

⁴ 根據聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 的定義，治理乃是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」。再者，治理的運作特質應可羅列如下四點：一、治理不只是一套規則，或一種活動，並且是一個政策過程；二、治理強調協調，而非以支配作為基礎；三、治理同時兼顧公私部門的相關行為者；四、治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性。要之，治理應可視為一種新的「統治模式」或「管理型態」，其隱含一整套不同於傳統的政治、經濟與社會互動關係，尤其特別強調「跨域」(Crossing Boundaries) 性質的連結、互動、交換與合作關係。參見：江大樹、張力亞，地方治理變革、創新與實踐（臺北：元照出版有限公司，2016 年 10 月），頁 5。孫同文，從威權政府到民主治理——臺灣地方制度變遷下的地方發展趨勢：創能行治理觀點（臺北：元照，2003 年），頁 218-220。Kooiman, *Governing as Governance* (Thousand Oaks: sage, 2003), pp.3-10.

⁵ 系統理論，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%B3%BB%E7%BB%9F%E7%90%86%E8%AE%BA>；姜興宏，社會系統分析（北京：東方出版社，1993 年 5 月）；魏宏森，系統理論及其哲學思考（北京：清華大學出版社，1988 年 11 月）。

可望呈現較穩定狀態，但現實上國家系統階段性失衡可能是常態現象，畢竟不同歷史階段與國家發展條件，有其差異性與特殊性，但中長期尋求系統均衡與調適應為目標。事實上，現實政治發展並非全面平衡發展之脈絡。尤其是社會主義國家，其體制在政治領域通常具有強勢集權角色，從而能對控制有較強的宰制能量；在經濟領域，不僅涉及政治支持、人民滿意度，且須在政策運作之資源分派優先性提供保證；社會面向則處於低度信任和操控角色，從而政治參與和社會公平正義訴求皆面臨挑戰，而顯得弱勢（參見圖 2）。

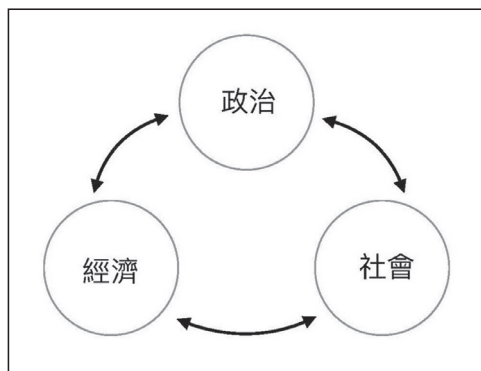


圖 1：系統內政治、經濟與社會平衡互動關係

資料來源：作者自製

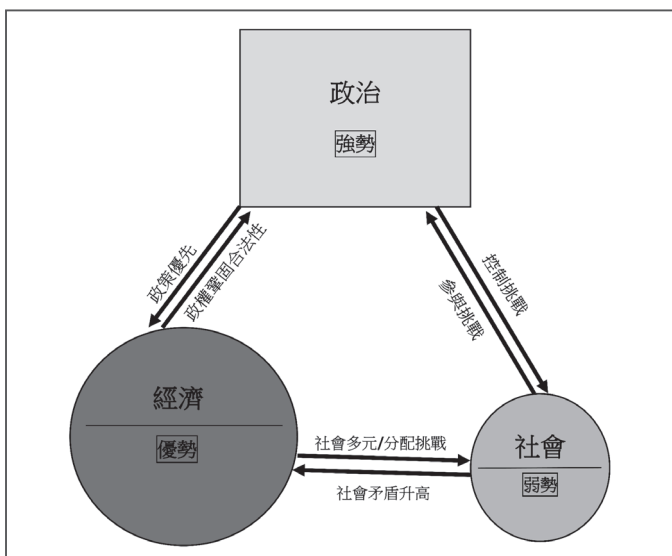


圖 2：社會主義國家社會體系不平衡運作關係

資料來源：作者自製

就社會主義國家與民主國家體制比較，其政治、經濟與社會體制和特色，呈現較明顯之差距（參見表 1）。在政治層面，主要是專政極權和民主制衡的區別；⁶ 經濟面則是計畫與市場經濟的差異；社會面則是控制與開放的不同。儘管如此，社會主義國家近三十年來已呈現較大之變革與制度變遷，⁷ 極權與威權體制結合市場化改革較具成長績效，但亦產生腐敗、環境治理和社會矛盾深化的負面效應；民主國家體制亦非政績斐然或是一成不變，尤其是在選舉政治與民粹盛行運作下，其體制運作亦面臨調整，甚而出現政府失能、市場失靈和貧困化現象。⁸

表 1：不同類型國家政治、經濟與社會體制特色

	社會主義國家	社會主義轉型國家	民主國家
政治	集權專政	集權專政	民主自由
經濟	計畫經濟	市場導向經濟變革	市場經濟
社會	控制管理	有限度社會開放	開放多元

資料來源：作者自製

⁶ 威權政府係由少數菁英控制，民眾對於政府政策，並無影響力。控制政府的可能是一個家族、階級、政黨或軍隊。惟威權政府並不試圖控制社會大眾生活的所有面向，政治以外的經濟、社會、宗教、文化與家庭事務等，通常不在政府的管制範圍內。不過，極權政府對社會之控制較威權政府更嚴密，除了政治面向外，政府之影響力更遍及社會的每一個面向。而極權政府與獨裁政府之最大差別，在於後者雖企圖全面控制人民，卻限於通訊、交通與武器的過於落伍，以致無法如願。根據佛里德瑞屈與布里辛斯基兩位學者的看法，極權政府具有六種特徵 (Friedrich & Brezezinski, 1965): (一) 全面性意識形態 (二) 單一政黨 (三) 祕密警察 (四) 壟斷媒體 (五) 壟斷武器 (六) 管制經濟。參見：周育仁，政治學新論，四版 (新北市：臺北大學公共行政系，2016 年 9 月 1 日)，第 83-87 頁。

⁷ 吳玉山，遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型 (臺北：正中書局，1986 年 3 月)。

⁸ 朱雲漢，「在民粹政治下 臺灣正跌落均貧深淵」。

基本而言，現階段社會主義國家政治體制，其領袖集權仍具列寧式政黨政治控制特質，展現強勢作為；在經濟面向，由於計畫體制已難以促進經濟發展，因而推動市場化改革與市場機制仍是必要之變革，期能鞏固政權基礎與政權合法性。與此同時，政府部門亦會在政策與資源分派的優先性和重要性，提供實質支持和奧援。尤其是極權或威權政府在經濟現代化推展階段往往較具執行力，且會有較佳經濟表現，80 年代亞洲四小龍和中國大陸（以下簡稱大陸）經濟改革皆是例證。經濟的持續成長表現也將對政權鞏固與社會滿意度產生貢獻。儘管如此，經濟快速增長與特權橫行，衍生腐敗與分配不均導致貧富兩極化與社會矛盾升高，皆可能引發政治挑戰。此外，經濟發展、中產階級興起與社會多元化發展，社會亦會有政治參與和公平正義的訴求，而在社會主義體制通常採取強化社會控制的應對策略。

參、中共體制與結構變遷

基本而言，大陸在中共政治運作下實行共黨統治，不允許在野黨派合法存在與挑戰，形成一黨專政。隨著中共 19 大的召開，中共中央總書記習近平領導之中共，在接班安排、組織人事、意識形態和憲政運作，展現政治面更趨集權特色與操控能力之「強勢」作為。以中共召開 19 大為例，習在 19 大未安排接班人（參見表 2）；另新任政治局委員有七成強是習近平舊部與親信（參見表 2），其餘成員派系則顯弱勢連結，或是較為中性、溫和，難以與習近平領軍之團隊抗衡（參見表 3）。因此，習近平在未來中共政治運作中將扮演主導性之角色。此外，在 13 屆全國人大 1 次會議中修憲廢除國家主席任期制，雖海外有較多反彈批判聲浪，但習近平顯已確認其長期執政之布局。

表 2：中共接班制度沿革與安排

屆別	政治局常委	接班歷練安排	奇數屆安排隔代指定接班人	說明
中共 13 大 (1987-1992)	趙紫陽 李鵬 喬石 胡啟立 姚依林	胡啟立 (1929) (時年 58 歲)	常委中最年輕，接班培養	1989 六四事件 胡啟立下臺
中共 14 大 (1992-1997)	江澤民 李鵬 喬石 李瑞環 朱鎔基 劉華清 胡錦濤	胡錦濤 (1942) (時年 50 歲)	江澤民 任總書記	鄧小平指定胡 錦濤接班
中共 15 大 (1997-2002)	江澤民 李鵬 朱鎔基 李瑞環 胡錦濤 尉健行 李嵐清	胡錦濤 (時年 55 歲)	江澤民 續任總書記	
中共 16 大 (2002-2007)	胡錦濤 吳邦國 溫家寶 賈慶林 曾慶紅 黃菊 吳官正 李長春 羅幹	胡錦濤 (時年 60 歲)	胡錦濤 任總書記	
中共 17 大 (2007-2012)	胡錦濤 吳邦國 溫家寶 賈慶林 李長春 習近平 李克強 賀國強 周永康	習近平 (1953) (時年 54 歲) 李克強 (1955) (時年 52 歲)	胡錦濤 續任總書記	
中共 18 大 (2012-2017)	習近平 李克強 張德江 俞正聲 劉雲山 王岐山 張高麗	習近平 (時年 59 歲) 李克強 (時年 57 歲)	習近平 任總書記	
中共 19 大 (2017-2022)	習近平 李克強 栗戰書 汪洋 王滬寧 趙樂際 韓正	無安排	習近平 續任總書記	習近平可能再 任下屆總書記 和國家主席

資料來源：作者自製

表 3：中共 19 大中央政治局委員派系網絡與特質

順位	姓名	為習政治夥伴 或親信部屬	說明
1	習近平	✓	---
2	李克強		團派代表性人物，但其派系實力與經濟決策權弱化
3	栗戰書	✓	河北任職無極縣舊識 / 長期交往 / 核心政治夥伴
4	汪洋		團派色彩較淡，雖非習嫡系，但具專業與行政能力
5	王滬寧	✓	中央共事 / 理論思想論述倚重深
6	趙樂際	✓	陝西人脈網絡 / 中央共事
7	韓正		具上海江派淵源與影響力，但派系能量弱化
8	丁薛祥	✓	上海共事 / 核心幕僚
9	王晨	✓	下鄉知青夥伴
10	劉鶴	✓	中學同學 / 經濟核心智囊
11	許其亮	✓	軍方共事
12	孫春蘭		女性代表，雖能力有限，但政策服從性高
13	李希	✓	陝西與家鄉結盟網絡
14	李強	✓	浙江共事 / 核心政治夥伴
15	李鴻忠	✓	雖無淵源，但其對習表現忠誠
16	楊潔篪		雖無淵源，但其對美和外事經驗為習所器重
17	楊曉渡	✓	上海共事 / 反腐倚重
18	張又俠	✓	革命世代網絡 / 核心政治夥伴
19	陳希	✓	大學同學，長期交往 / 核心政治夥伴
20	陳全國	✓	戍邊大將，習任內更換，應為習信任和支持
21	陳敏爾	✓	浙江共事，安排貴州與重慶歷練 / 核心政治夥伴
22	胡春華		團派代表人物，未成為接班人物儲君，影響力弱化
23	郭聲琨		應屬江派背景，現影響力弱化
24	黃坤明	✓	福建、浙江共事 / 核心政治夥伴
25	蔡奇	✓	福建、浙江共事 / 核心政治夥伴

資料來源：習近平，《維基百科》，<http://www.epochtimes.com/b5/15/8/22/n4510267.htm> <https://cn.nytimes.com/opinion/20171102/deng-yuwen-on-xi/zh-hant/> (引用時間:2017/03/07)

從高層政治運作比較觀點而論，江澤民與胡錦濤時期不同職能、專業與部門基本呈現分工分管之型態，形成「弱書記、強常委」之權力型態。然而，在 19 大雖未實行主席制，但其運作則是「強書記、弱常委」的格局（參見表 4），形成不是主席制的主席制。此外，習近平集中權力尚表現其除擔任總書記，國家主席之外，另亦身兼多個跨部門小組組長（參見表 5）。這些小組不僅涉及具實權且敏感的議題，且須透過跨部會協作，方能落實執行力，顯示中共權力體系運作集中化之趨勢。

表 4：鄧、江、胡與習比較：強書記與弱常委

實權人物／元老影響力	總書記	功能	常委	權力／功能
鄧小平（強人）	胡耀邦 趙紫陽 (1980-1989)	弱	集體領導、分工	弱
元老具影響力	江澤民 (1989-2002)	弱／漸強	集體領導 分管事務	相對強
元老具影響力	胡錦濤 (2002-2012)	弱	九常委分管 （九龍治國）	強
元老影響力弱化	習近平 (2012-2017)	弱轉強	七常委分管	明顯弱化
元老影響力弱化	習近平 (2017-2022)	強	常委形式分管	弱化

資料來源：作者自製

表 5：習近平主兼職一覽表

	職位	時間
主要職務	1. 總書記	2012-
	2. 軍委主席	2012-
	3. 國家主席	2013-
兼職	1. 中央外事工作領導小組組長	2012-
	2. 中央對臺工作領導小組組長	2012-
	3. 中央全面深化改革領導小組組長	2013-
	4. 中央財經領導小組組長	2013-
	5. 中共中央國家安全委員會主席	2013-
	6. 中央網絡安全和信息化領導小組組長	2014-
	7. 中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組組長	2014-
	8. 中央軍委聯合作戰指揮部總指揮	2016-
	9. 中央軍民融合發展委員會主任	2017-

資料來源：習近平，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3>（引用時間：2017/03/07）

在意識形態方面，習氏不僅強調馬列主義的重要性，也涵容傳統中華文化，並將其思想定為「習近平新時代中國特色社會主義」，並於此次修憲明確憲法地位，皆顯示習近平在意識形態的詮釋權和主導權已定於一尊，並強化其施政之合法性。

在經濟與資源運籌面，則仍體現「優勢」角色。中共 80 年代以來鄧小平即強調「把全黨工作的重心轉移到社會主義的實現四個現代化」⁹，並以經濟建設為中心。一方面，經濟發展仍是中共政權之命脈與合法性基礎；另一方面，經濟成長仍是維持社會穩定的前提，因此必須將經濟與資源配置於「優勢」角色和功能，以助政權鞏固與社會安定職能之發揮。雖然大陸實行以市場配置為主導的市場經濟體制，但是共產意識形態和實務運作中，仍是強調國有企業為主體性，民營與中小企業之資源分派則相對萎縮，融資更顯困難，顯示中共意識形態、市場運作和政治訴求的矛盾性。

習近平主導之「十三五規劃」(2016-2020 年)和 19 大擘劃的優先順位經濟藍圖包括：(一)落實「供給側改革」，經濟增長維持 6.5%；(二)產業結構調整服務業比重於 2020 年占總產值 56%；(三)創新驅動投資與動能強化；(四)民生福祉提升，貧困人口脫貧列入強制性指標；(五)環境治理採強制性作為和目標管理（參見表 6）；(六)在區域經濟發展方面，強化京津冀與雄安新區的發展、長江經濟帶則著重保護作為。粵港澳灣區則強化和港澳地區之政經整合功能，以及區域內「一體化」的規劃和設計；(七)在涉外戰略則推行「一帶一路」戰略，目的在於消化內部產能過剩，以及跨國市場參與和地緣政治訴求。

⁹ 鄧小平，鄧小平文選（北京：人民出版社，1983 年 10 月），第 130 頁。

表 6：中共「十三五規劃」主要指標與規範

指標		年別	2015	2020	年均成長率 %	屬性	相較於十二五標準	執行成效
經濟發展	國內生產總值 (兆元)		67.7	>92.7	>6.5	預期	下降	◎
	全國勞動生產力 (萬元 / 人)		8.7	>12	>6.6	預期	NEW	
	城鎮化率	常住人口	56.1	60	[3.9]	預期	持平	◎
		戶籍人口	-	45	-	預期		
	服務業增加比例 (%)		50.5	56	[5.5]	預期	上升	◎
創新驅動	研究與試驗發展經費投入強度 (%)		2.1	2.5	[0.4]	預期	持平	-
	每萬人口發明專利擁有量 (件)		6.3	12	[5.7]	預期	上升	◎
	科技進步對 GDP 貢獻率 (%)		55	60	[5]	預期	NEW	
	互聯網普及率	固定寬頻家庭 (%)	40	70	[30]	預期	NEW	
		移動寬頻用戶 (%)	57	85	[28]	預期		
民生福祉	居民人均可支配收入增長 (%)		-	-	>6.5	預期	-	-
	勞動年齡人口平均受教育年限 (%)		10.23	10.8	[0.57]	約束	NEW	
	城鎮新就業人數 (萬人)				[5,000]	預期	上升	◎
	農村貧困人口脫貧 (萬人)				[5,575]	約束	NEW	
	基本養老保險參保率 (%)		82	90	[8]	預期	-	-
	城鎮棚戶區住房改造 (萬套)				[2000]	約束	-	-
	人均預期壽命 (歲)				[1]	預期	持平	-
資源環境	耕地保有量 (億畝)		18.65	18.65	[0]	約束	持平	◎
	新增建設用地規模 (億畝)				[<3,265]	約束	NEW	
	萬元 GDP 用水下降 (%)				[23]	約束	下降	-
	單位 GDP 能源消耗降低 (%)				[15]	約束	持平	-
	非石化能源佔一次能源消費比率 (%)		12	15	[3]	約束	持平	◎
	單位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)				[18]	約束	上升	-
	森林發展	森林覆蓋率 (%)	21.66	23.04	[1.38]	約束	上升	◎
		森林蓄積量 (億立方米)	151	165	[14]	約束	上升	◎
	空氣質量	地級以上城市空氣品質優良天數比率 (%)	76.7	>80	-	約束	NEW	
		細顆粒物未達標準地級以上成是濃度下降 (%)			[18]	約束		
	地表水質量	達到或好於 III 水體比例 (%)	66	>70	-	約束	NEW	
		劣 V 類水體比例 (%)	9.7	<5	-	約束		
	主要汙染物排放總量減少	化學需氧量 (%)	-	-	[10]	約束	上升	-
		二氧化碳 (%)	-	-	[10]	約束	上升	-
氨氣 (%)		-	-	[15]	約束	上升	-	
氮氧化物		-	-	[15]	約束	上升	-	

資料來源：1. 「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」(2016 年 3 月 17 日)，

 《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

2. 習近平，黨的十九大報告輔導讀本 (北京：人民出版社，2017 年 10 月)。

中共現階段推動黨和國家機構改革，即是完善社會主義市場與經濟體制的重要訴求之一。2018 年 3 月大陸第 13 屆全國人大 1 次會議推動機構改革，即是經濟發展市場功能要求和排除市場障礙之努力，以利於推進國家治理的現代化。換言之，中共已由高速經濟增長轉向高質量發展階段，須以供給側改革為主線，以及市場機制運作為核心，期能清除市場運作中之錯位，缺位與越位之問題，並強化市場功能和競爭力。此外，建構服務型取向之政府治理機制，亦是提高市場與行政效率之作為，將成為未來大陸機構改革之重點。¹⁰

當前大陸社會層面則處於相對「弱勢」角色。雖然中共 19 大強調實現小康社會於 2020 如期完成之任務，但其對社會管控並未放鬆。中共在新時代中國特色社會主義思想及貫徹，第一條即為「堅持黨對一切工作的領導」，以及堅持全面依法治國、總體國家安全觀和黨對人民軍隊的領導。¹¹ 此一發展架構與態勢顯示，一方面，政治強勢與共黨壟斷的政治權力，勢必對社會多元化採取節制作為；另一方面，對中產階級的興起的政治參與，以及非政府組織（NGO）採行管制政策，皆使得社會矛盾與張力難以紓解和釋放，這在經濟轉型與社會急遽變遷過程中，恐將蓄積較大之政治與社會風險。

肆、治理績效、機遇與挑戰

習近平在 19 大報告中，揭示大陸現代化進程，亦即在 2020 年實現小康社會目標，2035 年基本實現社會主義現代化，並於 2050 年建設為社會

¹⁰ 丁薛祥，「深化黨和國家機構改革是推進國家治理體系和治理能力現代化的必然要求」，人民日報（北京），2018 年 3 月 12 日 6 版；劉鶴，「深化黨和國家機構改革是一場深刻變革」，人民日報（北京），2018 年 3 月 13 日，6 版。

¹¹ 習近平，黨的十九大報告輔導讀本（北京：人民出版社，2017 年 10 月），第 21 頁。

主義現代化強國。¹² 這其中又以 2021 年 (建黨百年) 和 2049 年 (建國百年) (兩個百年) 列為參照指標，尤其是結合習近平任期的調整，勢必在中共現代化進程中扮演積極之主導性角色 (參見圖 3)。可以預期的是，無論習近平在政治職位的集權，或是國家主席任期已無限制，皆有助於貫徹其社會主義現代化的決心和意志，亦是習近平使命感之展現。

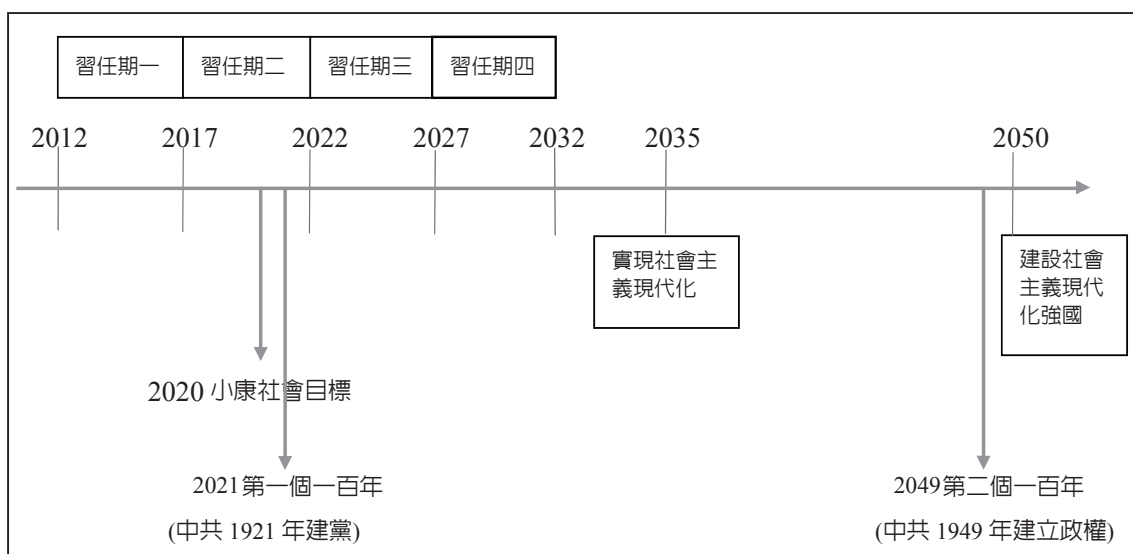


圖 3：習近平任期與中共現代化發展規劃與願景

資料來源：作者自製

2012 年習近平任中共中央總書記第一個 5 年任期，最具體的政績應是全面從嚴治黨和「反腐敗」鬥爭績效顯著。一方面，習近平「反腐」不僅拍蒼蠅，還打老虎 (周永康、徐才厚、郭伯雄、孫政才、令計劃等)；另一方面，透過政治整肅成功化解政治危機和挑戰。王岐山曾在「開啟新時代，踏上新征程」為文指出：

¹² 習近平，「決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利」，黨的十九大報告輔導讀本 (北京：人民出版社，2017 年 10 月)，第 26-28 頁。

「5 年來波瀾壯闊的實踐充分證明，把全面從嚴治黨擺上戰略布局英明正確，在實現偉大復興的關鍵時刻，校正了黨和國家事務前進的航向，使黨經歷了革命性鍛造。全面從嚴治黨成為十屆黨中央工作的最大亮點。」¹³

基本而言，習近平「反腐」運動深得社會人心支持和擁護，也在一定程度上舒緩（alleviate）政治與社會的張力和緊張（tension），此對政權的鞏固和領導人之支持產生正面貢獻，亦有利於政權合法性的提升。

從當前全球治理與政策績效表現觀察，民主體制與民選領袖之政績表現未必理想，社會主義國家在特定議題之執行力和經濟績效則有較佳之表現。換言之，中共當前政治體制固為民主社會和學人所批評，但其決策和政策執行若能維持較高素質，經濟面又有相對較佳成長，且經濟、社會挑戰能有更彈性與務實作為因應危機，或能再創社會主義體制轉型成功的案例。¹⁴

儘管如此，中共 19 大後，中共政治、經濟與社會失衡關係持續擴大（參見圖 4），其風險係數也仍在持續增加之中。換言之，19 大後習近平治理策略不僅更趨強化政治強勢角色與職能，並透過黨的紀律與法制規範加以鞏固；經濟面則仍具優勢與重要之功能性角色；社會面雖有小康社會實現之策略訴求，但社會參與和組織發展則強化管制，呈現更顯弱勢格局。

¹³ 王岐山，「開啟新時代 踏上新征程」，黨的十九大報告輔導讀本（北京：人民出版社，2017 年 10 月），第 15 頁。

¹⁴ 極權獨裁政制成功地實行，須賴 4 項條件：第一項條件是必須擁有一個有效的工具，即一個黨紀良好，對「意識形態」具高度信仰的政黨、第二項條件是領袖深具頗高的聲望、第三項條件是一個頗有效率的官僚組織、第四項條件是一個發展中期的社會。參見：呂亞力，政治學，六版（臺北：三民書局，2016 年 6 月），第 157 頁。

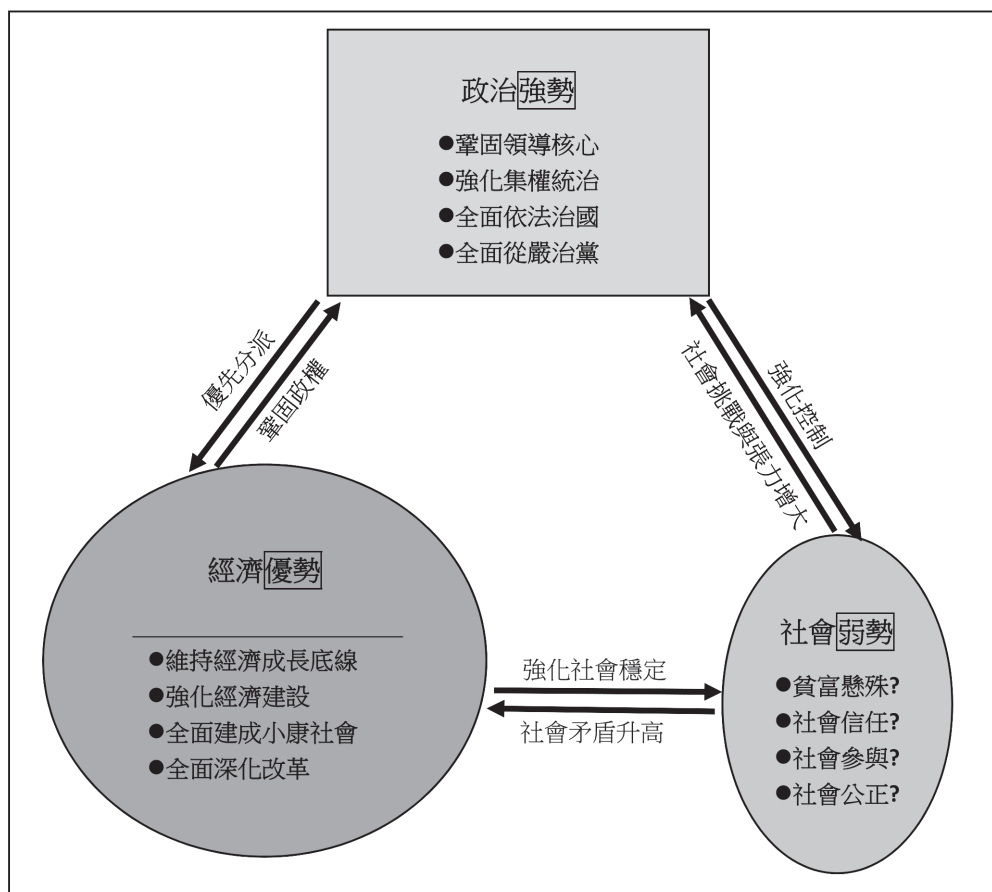


圖 4：中共 19 大後社會系統不平衡互動運作

資料來源：作者自製

當前大陸政治發展與治理挑戰，在政治層面，有關權力集中與兼職過多，以及黨政不分與接班問題，鄧小平於 1980 年 8 月 18 日即在「黨和國家領導制度的改革」講話中曾揭示其缺失與問題。他指出：

「一是權力不宜過分集中。權力過分集中，妨礙社會主義民主制度和黨的民主集中制的實行，妨礙社會主義建設的發展，妨礙集體智慧的發揮，容易造成個人專斷，破壞集體領導，也是在新的條件下產生官僚主義的一個重要原因。」

二是兼職、副職不宜過多。一個人的知識、經驗、精力有限，左右上下兼職過多，工作難以深入，特別是妨礙選拔更多更適當的同志來擔任領導工作。副職過多，效率難以提高，容易助長官僚主義和形式主義。

三是著手解決黨政不分、以黨代政的問題。中央一部分主要領導同志不兼任政府職務，可以集中精力管黨，管路線、方針、政策。這樣做，有利於加強和改善中央的統一領導，有利於建立各級政府自上而下的有力的工作系統，管好政府職權範圍的工作。

四是從長遠著想，解決好交接班的問題。老同志是黨和國家的寶貴財富，責任重大，而他們現在第一位的任務，是幫助黨組織正確地選擇接班人。這是一個莊嚴的職責。讓比較年輕的同志走上第一線，老同志當好他們的參謀，支持他們的工作，這是保持黨和政府正確領導的連續性、穩定性的重大戰略措施。

中央的這些考慮，是為了對黨和國家的領導制度進行必要的改革。」¹⁵

中共政治、經濟與社會層面之系統挑戰，主要表現在執行層次、「軟實力」與配套條件不足，甚而政治強勢作為與管制會影響政府效能。

習近平自 2014 年起，隨著其逐步掌握權力和「反腐」力道強化，亦透過組建新機制落實全面改革之思路。「全面深化改革領導小組」（簡稱「深改組」）之運作即具有指標性意義。客觀而言，該小組處理之議題十分龐雜，既有深化改革的方案、司法改革的試點，也有微觀的人民權益和紀律管理之要求。雖然該小組為習近平領導，也有各級部委員責任參與，其在政策運作上將有較強的執行功能。不過，由於不少改革方案事涉中央與地方權力的分派；部分方案估計亦顯較為粗略，缺乏系統化之思考與配

¹⁵ 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選第 2 卷（香港：生活讀者三聯書店，1984 年 9 月），第 281 頁。

套條件，此勢將導致地方執行力道不足，甚至偏差的現象。此將使得改革績效難以彰顯。

「深改組」由習近平領銜倡導，並隨著其政治權威和實質影響力的提升，有利其政令之貫徹。此外，副組長及成員皆為政治局委員及各部門主管，也有助於跨部會協調運作，此皆為「小組」優勢條件和機制。然而，必須指出的是，政策的運作不能僅依賴文件發布和智庫草擬思路，而應提供中下層幹部執行政策之溝通、論述和誘因，將有助貫徹政策和執行。如何更「接地氣」推動全面深化多元改革之努力，並建構更公正、公平與和諧之社會運作機制，仍有待更多面向之深化改革之倡議和推動。

在建設小康社會與扶貧方面，習近平將消除貧困列為 2020 年全面實現小康社會的重要指標，大陸各級政府已千方百計希望消除基層貧困。¹⁶ 儘管屆時實現表面消除貧困的可能性高，但實際上並無法解決貧困的結構性問題。一方面，貧困地區多屬偏遠、落後地區，也多未接受良好教育，年輕世代流失嚴重；另一方面，欠缺產業支撐的扶貧政策，以及長期配套的維繫，其可持續性亦面臨挑戰。換言之，扶貧政策本身是個一系統性工程，僅透過「輸血」濟助或改善其生活條件將僅能產生短期效果，如何深入、持續、具配套措施，且能結合產業發展之扶貧才有成功的機會。

中共現行政治體制與意識形態較左傾、保守，但是經濟改革與對外開放勢必須朝市場化變革取向調整，以利於提升市場效率和外資吸引。此一「政左經右」發展模式，威權體制與決策正確或有助於特定目標的實現，但中長期之下，僵化體制、政治控制、欠缺民主與自由勢將扭曲市場機制與抑制市場創新動能。換言之，大陸政治與經濟體制結構失衡關係擴大，恐將不利於大陸經濟可持續增長和社會穩定目標的實現。¹⁷

¹⁶ 「『精準扶貧』將成十九大後重要工作」（2017 年 10 月 13 日），《世界之聲》，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20171013-%E7%B2%BE%E6%BA%96%E6%89%B6%E8%B2%A7%E5%B0%87%E6%88%90%E5%8D%81%E4%B9%9D%E5%A4%A7%E5%BE%8C%E9%87%8D%E8%A6%81%E5%B7%A5%E4%BD%9C>。

¹⁷ 吳敬璉，〈當代中國經濟改革戰略與實施〉（上海：上海遠東出版社，1999 年 9 月），第 432 頁。

中共當前厲行「反腐」行為，成為習近平時代政治運作之亮點，此固有助於澄清吏治、懲治腐敗、降低交易成本，但也可能造成「懶政」與不作為現象，影響政務與經濟發展的推動。尤其是領導換屆，續任書記不認前任計畫者所在多有。例如：山東德州一家太陽能業者即指控當地書記，不履行前任書記之規劃，導致市場挑戰尖銳。¹⁸

對大陸社會而言，維持經濟中高速增長固能維持社會穩定，但是分配不公與不均貧富兩極分化持續、城鄉差距擴大亦未見明顯改善，吉尼係數（Gini index）偏高（參見圖 5）仍是社會穩定重大隱憂。曾引領中國改革並長期觀察大陸發展之學者朱嘉明即曾表示：

「在今天的中國，占人口絕大多數的民眾得到的是很小部分的社會財富。在他們之間，有多少工人下崗，有多少農民工血汗得不到補償，有多少農民失去家園、家庭破碎，有多少青春子女墮入色情行業，有多少人被迫生存在生態遭到毀壞的環境中，還有多少人得不到最低限度的社會保障。這樣的代價已經為整整一代人所承受，但要償還這筆龐大的社會負債，卻不是下一代人可以完成的。新生『富有』階層的人口比重不過百分之幾，卻佔有了絕大部分的社會財富。這個『富有』階層的財富從原始累積到高速膨脹，少有來自辛勤的體力勞動和創造性腦力勞動，也少有來自技術創新，而是高度依賴政治特權和制度性腐敗，寄生於不斷擴大的壟斷和寡頭經濟。」¹⁹

¹⁸ 「『中國太陽能產業化第一人』實名舉報德州市委書記懶政不作為」（2018 年 2 月 19 日），《界面》，<https://www.jiemian.com/article/1945780.html>。

¹⁹ 朱嘉明，「回歸憲政民主之路」，中國改革的歧路（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2013 年 1 月），第 9 頁。

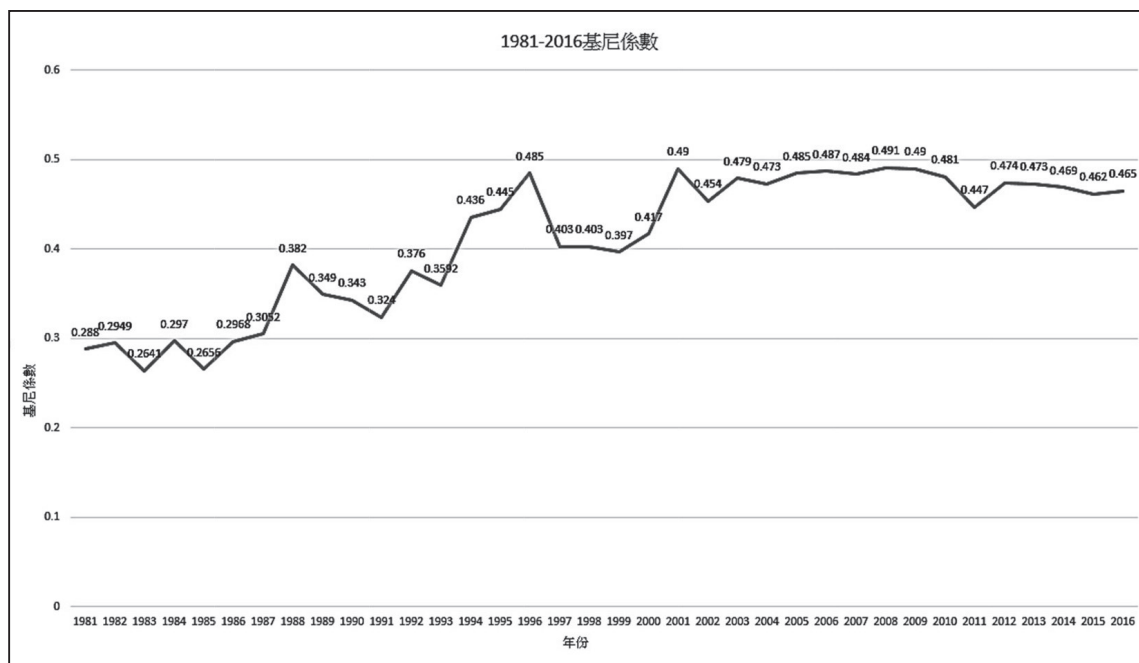


圖 5：大陸基尼係數變動趨勢

資料來源：作者自製

伍、評估與展望

中共現行政治運作中提及「治理」，恐仍體現在管制與操控之概念。尤其是未來中共政治運作下，一再訴求黨對一切工作領導地位堅定性，但是黨的幹部良莠不齊、認知有差異、習慣於指揮和管控，若疏於協調和溝通，恐將不利於有效領導與執行。尤其是絕對權力領導將缺乏「糾偏」與制衡機制的修正與調適能力，是引發政治風險的成因之一。事實上，治理概念應更強調其協作、對話與調和之職能，始能將民意需求、社會矛盾和潛在衝突做有效之化解和調適，其中既有利於對系統性失衡提供緩解之路徑，也是降低社會風險必要之舉措。

就系統平衡觀點而論，大陸政治、經濟與社會體制三者具緊密的連動關係，²⁰ 中共的改革策略和思路，基本上是採取經濟優先與優勢運作，亦

²⁰ 李培林，另一只看不見的手社會結構轉型（北京：社會科學文獻出版社，2005年3月），第7-9頁。楊光斌，中國政府與政治新論：政治發展、政治制度及政治過程（臺北：五南圖書，2014年10月），第287-290頁。

即將資源挹注和政治運作，以促成 GDP 增長和績效作為核心課題。儘管近年雖不再以「唯 GDP 是問」，加之「反腐」強力運作不乏「懶政」現象，但是經濟成長和發展仍是政績表現的核心指標，亦是社會穩定和人民滿意度的憑藉。儘管如此，政治的強勢控制，以及社會面向的弱勢表現和回應能力，造成政治、經濟和社會面向的失衡與疏離現象，皆可能導致政治、經濟的剝奪感和社會矛盾尖銳化的挑戰。

擔任政治領袖，應以政策頂層設計和規劃作為重點與核心要務，不宜研議微觀細節之事務，以免陷入政策運作之漩渦。雖然「深改組」之運作機制未有深入之資訊分享，但若習近平以組長身分全面參與各項議題討論則顯瑣碎，且難符合繁重事務有效率和執行力之要求。尤其是部分議題專業性強，包括科技領域、法治運作、智財權和醫療議題，恐皆非習氏所能全然掌握。因此，如何透過專業議題分工研處，試點方案經驗累積，或參酌各國發展經驗，漸形成成熟之執行方案，或有助於改革之實踐和可操作性之提升。

改革方案執行之監理、反饋與再調整亦是重要環節。換言之，任何改革都是既得利益的重新分配和再調整，無可避免的將面臨阻力與不可預期之缺失和負面評價。因此，改革政策運作定期監理、反饋與再調整策略皆有其必要性與功能性。換言之，任何改革政策之執行監理與除錯機制的建構，皆需透過實務運作檢測與反思，才能尋求通盤解決方案與運作思路。尤其是對大陸較具權威性的之政治體制、司法變革與社會開放議題，均涉及政權穩定與社會和諧之挑戰，其改革成效與運作功能便顯得重要，並具前瞻意義。

習近平 19 大後建構的新時代體制與治理策略，雖較能貫徹其意志和目標，甚至在其有生之年都能高效執行其策略，並貫徹其意志，但是缺乏制衡與不同觀點之評估，恐將影響決策之品質；將權力集中與全面掌握不做接班制度性安排，也存在較大之政治風險和挑戰。尤其是未來權力需做移轉時，欠缺習近平背景與能量之接班者恐難以承載如此龐大之權利和職

能負載，這便易引發政局變動和挑戰。此外，必須指習近平強力「反腐」作為，亦對官僚體系形成相當程度之衝擊。昔日能力強、作風強硬的領導幹部多為長期培養、領導一方之得力幹將，現則因「反腐對象」、「政治異己」和「權力鬥爭」而排除政治舞臺，將產生一定程度之「寒蟬效應」，會對政務運作產生干擾或形成阻力；中共腐敗問題不盡然是幹部問題，也非全是政治派系挑戰，而是制度和結構問題。第一把手賦予權力太集中、權力過大，也缺乏有效制衡機制。因此，擴大「反腐」的同時，亦須加強制度建設與制衡機制，方有利於系統的平衡運作和發展。

中共 19 大至 19 屆 3 中全會後，大陸政治經濟與社會體制基本呈現失衡趨勢擴大現象，亦即政治更趨強勢與集權，經濟仍處於優勢地位，社會雖得到關照，但控制則有收緊之勢。儘管威權體制在經濟現代化過程中對經濟成長與效率具實質貢獻。在政治管控過程中，在經濟創新與活力發揮並未受到明顯的抑制。大陸阿里巴巴、華為民管企業的崛起即是案例。未來大陸在政治維持專政統治下，欠缺制衡政黨與派系牽制，其決策能否展現睿智、英明和果斷之風格和品質，將攸關其經濟和社會穩定。儘管如此，習近平領導的團隊也必須承擔來自內外的衝擊，無論是內外衍生的危機和風險，或是社會重大之挑戰，皆必須自行承擔並回應可能之挑戰。

必須強調的是，以威權政治體制和結構，引領經濟成長和發展，往往能獲致較具體之績效，但卻可能是以犧牲環境保護和人民權益為代價。尤其是長期威權體制未能得到鬆綁，反而有左傾之趨勢，加之大陸經濟成長趨緩和動能弱化，皆可能衍生更大之社會張力和矛盾。而長期作為弱勢環節的社會體系，參論其作為社會治理、參與和公正的訴求，皆不易有良性之互動，其長期蓄積的社會不安和不穩定能量將可能會不定期釋放。因此，如何回應政治、經濟與社會體系平衡運作機制，中共領導人應有更積極、務實與彈性之思考和規劃。