

黨國意識形態的權力與制度： 習近平時期的觀察

An Observation of Power and System of
Party-State Ideology in Xi Era

張執中 (Chang, Chih-Chung)

開南大學公共事務管理學系副教授

摘要

本文主要針對黨國體制下，意識形態的「目標」、「現狀」與「方針」界定與領導人權力的連結。主要討論習近平對現狀的界定與策略選擇，如何能夠統一黨內思想？以及意識形態的願景目標，能否取代威權政權內部權力分享，特別是內生性的制度演變如何解決對核心的承諾與監督困境等問題。習近平接班以來，藉由「危機模式」決策逐步鞏固權力，並解決代理人問題，擴大其統治聯盟。但是在修憲取消國家主席任期，實現三位一體後，既有的菁英權力分享與監督機制是否能夠維持？將是未來中共政權發展一個值得關注的議題。

關鍵詞：意識形態、習近平、權力分享、反腐、任期

壹、前言

意識形態是了解列寧黨國本質、改革路線與國家社會關係的重要變項，中共建政至今，意識形態一直具有目標認同、組織識別（如界定黨員和人民），與甄補判準（recruitment criteria）之功能。回顧中共意識形態的發展，對外體現不僅是一種世界觀，也是一種解釋社會現實的動態體系。在意識形態的「目標」（a view of the future）、「現狀」（an assessment of status quo）與「方針」（a definite plan of action）三個變項中，核心領導人對現狀的界定，影響行動的速度與策略。¹ 改革開放以來，在「中國特色社會主義」的脈絡下，鄧小平提出「社會主義初級階段」作為銜接中共「核心」（馬列主義與毛思想）與「實踐」意識形態（中國特色社會主義）的中介，為中國大陸（以下簡稱大陸）從共產社會道路「倒退」（retrogressive）提供理論基礎，也使中共從革命理想朝世俗理性發展。² 江澤民「三個代表」為「資本家」與「私有財產」的存在，與中共在「市場經濟」環境下作為執政黨的角色，提供修憲與合法化依據。³ 胡錦濤則以「科學發展觀」調整發展方向，以降低經濟發展過程中的失衡問題與社會矛盾，尋求永續經營。由前述可知，中共透過意識形態的調整，為改革提供合法性與理論依據，同時圍繞著核心領導人的權力結構，黨內不能有兩種聲音是政局穩定的前提，亦使得接班人的「韜光養晦」成為常態，直到接班後掌握意識形態詮釋權才開始快速鋪陳個人路線。

中共 19 大及 19 屆 1 中全會閉幕後，「習近平新時代中國特色社會主義思想」（以下簡稱「習思想」）進入黨章，象徵 18 屆 6 中全會確立「習核心」以來，習近平的權力展現以及中共重回強人領導的格局。3 月 11 日大陸全國人大高票通過修憲案，將「習思想」與「社會主義現代化強

¹ David E. Ingersoll, Richard K. Matthews, Andrew Davison, *The philosophic roots of modern ideology: liberalism, communism, fascism, Islamism*, 3rd ed. (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2001), pp. 2-8.

² Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1968), pp. 18-23.

³ 趙建民、張執中，「組織內捲與列寧式政黨的調適與變遷：中國共產黨個案分析」，人文及社會科學集刊，第 17 卷第 2 期（2005 年 6 月），頁 299-341。

國」及「中華民族偉大復興」目標寫入憲法外。也更進一步將原憲法第一條加上「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，把「一個國家、一個政黨」與領導核心的連結，上升為國家意志。而為了延續核心的權力，本次修憲亦取消了國家主席的任期制，改變自鄧小平以來廢除領導職務終身制的規劃，使外界難以判別未來的「習核心」僅是「三位一體」？還是「沒有任期」？這當中值得討論和關注的，在於習近平對現狀的界定與策略選擇，如何能夠統一黨內思想？

再者，意識形態的願景目標，能否取代威權政權內部權力分享（Power-Sharing）。無論是謝淑麗（Susan Shirk）早期提出中央與地方領導間「相互撐持」（reciprocal accountability）的關係。⁴ 抑或比較威權研究（Comparative Authoritarianism）長期關注政體的存續（regime survival）的問題。除了政權類型的劃分，也探討行動者間的策略互動與制度的角色，如遴選團體（Selectorate Theory）、「勝利聯盟」（winning coalition）與立法機構等。⁵ 即使對共產政權而言，黨國雖然對社會表現了高度的自主性，並掌控組織與意識形態工具，然而中共為何還需設立集體領導與任期制來約束核心領導人？因此在觀察「習思想」所設定 2035 與 2050「兩步走」的願景時，也應注意內生性的制度演變如何解決對核心的承諾與監督困境等問題。

⁴ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 82-86.

⁵ 請參考 Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: Cambridge University Press, 2012); Carles Boix and Milan W. Svobik, "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-sharing in Dictatorships," *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 2 (April 2013), pp. 300-316; Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003); Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrat," *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No.11 (Nov., 2007), pp. 1279-1301.

貳、習思想與權力構建

如前言所提，大陸自改革開放至今，「中國特色社會主義」的混合制度與價值體系，為政治與社會變革提供合法性。意識形態的淡化 (dilution) 也讓黨國對經濟與社會的控制，由排他性 (exclusionary) 轉為更具包容性 (inclusionary) (圖 1)。從江澤民到胡錦濤時期，這種擴大遴選團體 (selectorate) 與籠絡 (cooptation) 的作為體現在包括精英選拔、黨內民主，政企與政商關係以及非政府組織的發展。⁶ 也就是藉著統合而非壓制的手段，擴大政權內部的邊界，以防止政治反對的出現。

1978	真理標準	2012	中國夢、八項規定
1981	若干歷史問題決議	2013	全面深改、國家治理體系和治理能力現代化
1982	憲法：公有制為主體多種所有制經濟共同發展	2014	依法治國、社會主義法治國家
1987	社會主義初級階段	2015	全面建成小康社會
1988	修憲：私營經濟是社會主義公有制經濟的補充	2016	習核心、從嚴治黨、集體領導、黨內民主
1992	社會主義市場經濟	2017	習近平新時代中國特色社會主義思想；2035-2050
1993	修憲：中國特色社會主義、社會主義市場經濟	2018	修憲：科學發展觀、習思想；社會主義現代化強國、中華民族偉大復興、監察委員會、國家主席副主席任期取消
1999	修憲：鄧小平理論、非公有制經濟為重要組成	2022	？
2002	三個代表		
2004	修憲：三個代表、社會主義建設者、私有財產不受侵犯		
2007	科學發展觀		
2012	不走封閉僵化的老路、也不走改旗易幟的邪路		

圖 1：從鄧小平到習近平時期的意識形態與政策

資料來源：作者自製

從圖 1 可以看出，自胡錦濤時期以來，中共黨內路線已非「左右」、「姓社姓資」或「共產黨與資本家」之爭，而是「中國特色社會主義」下的治理模式，比如「傾斜與平衡」、「發展與分配」等問題。不過，對中共而言，其在關鍵點上的決策結果，是進一步鞏固權威？還是擴大其脆弱性？不能僅以「政左經右」觀察中共政權意識形態與改革路徑的關係。從

⁶ 請參考 Bruce J. Dickson, "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4 (Winter 2000-2001), pp. 517-540; 張執中、王占璽、王瑞婷, 「中共地方領導幹部選任機制變革：『票決制』與『公推直選』之研究」, *臺灣民主季刊*, 第 12 卷第 3 期 (2015 年 9 月), 頁 135-183。

江澤民到胡錦濤的包容政策，最大的挑戰在於對自身的定位、社會多元價值的滲透以及黨國維繫組織整體能力的衰落。外部則有西方思潮的敵意，對中共的威脅除了「和平演變」外，還包括內部在意識形態上的自我懷疑 (ideological self-discrediting)。⁷

比如中共 17 大之後，關於改革的話語權的爭奪主要圍繞「普世價值」展開，紀念改革開放 30 年與普世價值的討論涉及中國下一步改革路徑，格外引人注目。加上民間透過互聯網簽署與傳播的《零八憲章》建言，引起當局恐慌並「約談」張祖樺與關押劉曉波。⁸ 主要理由在於，「普世價值推銷西式政治制度與價值觀念，否定了中共認為大陸只需要由共產黨界定的中國特色政治制度之概念。因此胡錦濤在紀念 11 屆 3 中全會 30 周年的講話中，強調未來發展並沒有放諸四海皆準的模式，也沒有一成不變的道路。⁹

此外，中共 18 大前，人事競爭越顯激烈，從後來的周、薄、令、徐等案可以證實。薄熙來的「唱紅」也成為一種路線之爭，一場以「做蛋糕」與「分蛋糕」為主題，關於經濟發展與收入分配的爭論，被拉升到 18 大後中共執政理念和發展路線的高度。¹⁰ 因此在 18 大政治報告中，除了高舉「中國特色社會主義」旗幟，針對薄熙來事件以來黨內路線的爭議，提出「既不走封閉僵化的老路、也不走改旗易幟的邪路」。同時在組織問題上，胡錦濤也是改革開放以來，首次在黨代表大會報告中坦承因貪腐而有「亡黨亡國」之危機。¹¹

⁷ Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: the Organizational Involvement of the Chinese Communist Party* (Stanford, California: Stanford University Press, 2000); Marc F. Plattner, "Democratic Moment," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 36-48; 楊繼繩，「中國大陸知識份子的左右之爭和中國大陸未來走向」，*東亞研究*，第 45 卷第 1 期（2014 年 1 月），頁 136-170。

⁸ 請參考江迅，「改革開放三十年·普世價值·零八憲章」，2008 年 12 月 28 日，《亞洲週刊》，https://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1365995910645&docissue=2008-51。

⁹ 「胡錦濤總結改革開放經驗在於『十個結合』」，2008 年 12 月 18 日，《中新網》，<http://www.chinanews.com/gn/news/2008/12-18/1492845.shtml>。

¹⁰ 張執中，「大陸紅歌現象與精神文明重建」，*亞太和平月刊*，第 3 卷第 9 期，2011 年 9 月。

¹¹ 請參考「胡錦濤在黨的十八大上的報告」，2012 年 11 月 17 日，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

韓博天 (Sebastian Heilmann) 針對中共的決策模式與特徵提出有趣的觀點。認為中共在革命期間取得勝利的游擊式政策風格被傳承下來，包含一系列兼具主動出擊和迂迴的策略，以應對突如其來的變化和不確定性。1980 年代以來朝「規制型」治理 (regularizing governance) 一直是中央的核心目標。但是在特殊時刻或處理關鍵問題時，傳統的和改進的游擊手段仍發揮重大作用。¹² 他舉例當被視為「實用主義」、「溫和」、「改革派」的領導人突然會採取極端的措施，可以把中共政策過程區分為「常規」(normal) 模式與「危機」(crisis) 模式。常規決策 (politics as usual) 通常需要各方長時間協商，但一旦出現威脅穩定的特殊狀況，包括國安問題，如六四事件、法輪功事件；公安事件，如非典 (SARS) 疫情；外交與軍事威脅，如南斯拉夫大使館事件；自然災害，如汶川地震；經濟動盪，如 90 年代通貨膨脹；外部衝擊，如金融風暴以及黨建危機，如反腐敗等。則決策轉為危機模式，必須統一思想與步調，由中央決策並下達指令 (表 1)。¹³

表 1：中共「常規」與「危機」決策模式

常規模式	危機模式
中央確定路線方針與政策目標	中央統一決策，層級節制
政府部門協商相關規範	強調危機意識與統一思想
地方依據規範先試先行	凸顯核心地位與路線旗幟
中央較少干預	強化紀律與安全
	政治與社會動員
	執行成效取決於黨內態度一致或分裂

資料來源：引自 Sebastian Heilmann, *China's Political System* (KINDLE Reader version, 2017), Retrieved from <http://read.amazon.com>.

習近平上臺後也開始組建路線，從提出「中國夢」、「新八項」到「四

¹² 韓博天著，石磊譯，紅天鵝：中國非常規決策過程 (香港：中文大學出版社，2018 年)，頁 15-23。

¹³ Sebastian Heilmann, *China's Political System* (KINDLE Reader version, 2017), Retrieved from <http://read.amazon.com>; 韓博天著，石磊譯，紅天鵝，頁 170-173。

個全面」¹⁴，其目標就是「小康社會」與國家治理體系和治理能力現代化，至 19 大確認「習近平新時代中國特色社會主義思想」。大陸學者認為意識形態和文化建設思想是習近平治國理政思想的重要組成部分，而重塑政治合法性是習近平關於意識形態工作的一條主線，包括對「中國特色社會主義」的總體定性、「中國夢」的目標設定、反對歷史虛無主義、重塑改革話語等。¹⁵ 習近平的政治思想體系包括從文明基因出發的歷史哲學，強調政治制度「決定性作用」的政治經濟學，以國家治理能力為核心的國家治理理論，以公正社會為導向的改革和社會建設方向，也是國際社會主義運動的堅守和推動等。¹⁶

但是在操作上，18 大以來的政治發展明顯轉向，主要論述也在強調解決黨內危機。中共中央黨校《學習時報》副編審鄧聿文在媒體以《胡溫的政治遺產》貼文，指出胡溫 10 年未能解決貧富差距、腐敗、社會整合與公民權等最迫切的十大問題，使中共自身面臨統治的合法性危機。¹⁷ 雖然該文不符當局主旋律而被快速封鎖，但是在 18 大政治報告中，也提到類似的困境。¹⁸ 這些問題的確成為胡溫的政治遺產，也是習近平接班後的主要挑戰。習近平在 2013 年底指出當前組織的現狀：「形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風」等作風問題和腐敗問題解決不好，就會對黨造成致命傷害，甚至亡黨亡國，對應前述胡錦濤的呼籲。¹⁹ 因此危機的現狀設定，使習近平在內外兩個大局中，必須先「安內」，藉此推動整風反

¹⁴ 指全面「深化改革」、「依法治國」、「構成小康社會」與「從嚴治黨」。

¹⁵ 唐愛軍，「習近平意識形態理論框架和基本思路——一個政治合法性的視角」，中共貴州省委黨校學報，2015 年第 5 期，頁 20-25。

¹⁶ 楊光斌，「習近平的政治思想體系初探」，學海，2017 年第 4 期，頁 5-11。

¹⁷ 包括經濟結構調整、收入分配改革、打房與社福制度、戶籍改革與人口政策、環境污染、教育改革、社會道德與核心價值、社會矛盾與政府治理、中產階層與政治改革。請參考「鄧聿文：胡溫的政治遺產」，2012 年 9 月 3 日，《財經網》，<http://www.caijing.com.cn>；另請參考《中國評論新聞網》，2012 年 9 月 4 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/1/9/4/102219409.html?coluid=23&kindid=370&docid=102219409>。

¹⁸ 包括「發展不平衡、不協調與不可持續問題，制約科學發展的體制機制障礙多、城鄉區域發展差距與居民收入分配差距大、基層組織軟弱渙散，以及腐敗問題嚴重」等，請參考「胡錦濤在黨的十八大上的報告」，2012 年 11 月 17 日，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

¹⁹ 請參考「建立健全懲治和預防腐敗體 2013-2017 年工作規劃」，2013 年 12 月 26 日，《中國共產黨新聞網》，<http://fanfu.people.com.cn/n/2013/1226/c64371-23947331.html>。

腐，抓「周徐蘇令」以獲取道德至高點並清除黨內山頭，逐步鞏固領導地位。自 18 屆 3 中全會開始，習的決策也符合「危機模式」特徵，包括組建「頂層設計」，藉由「小組政治」²⁰ 的操作與小組組長角色，使習近平在黨政軍的權力更為集中，而正副組長的設置，使習近平得以掌控會議的議程與主題，並與常委間形成上下關係，實質上成為總書記負責制（表 2）。

表 2：18 大以來習近平主持的領導小組

小組	組長 / 主席	辦公室名稱	辦公室部門	辦公室主任	成立時間
中央全面深化改革領導小組	習近平	中央深改辦	中央政策研究室	王滬寧	2014
中央國家安全委員會	習近平	中央國安辦	中直機構	栗戰書	2014
中央網路安全與資訊化領導小組	習近平	中央網信辦 / 國家網信辦	中直機構	徐麟	2014
中央軍民融合發展委員會	習近平	不詳	中直機構	不詳	2017
中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組	習近平	中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組辦公室	中央軍委直屬機構	不詳	2014
中央軍委聯合作戰指揮部總指揮	習近平	中央軍委聯合作戰指揮中心	中央軍事委員會聯合參謀部	不詳	2016

資料來源：轉引自蔡文軒，「中共新設高層領導小組及委員會觀察」，2017 年 2 月，大陸與兩岸情勢簡報（陸委會），<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/Attachment/731017361675.pdf>。

再者，習近平推展社會主義核心價值觀，抵制西方價值，推展道路、理論、制度與文化「四個自信」，同時樹立各級幹部的行為準則；建立「政治規矩」改造黨員的政治信仰，最重要還是藉由中紀委擴大巡視制度縱向與橫向之涵蓋面，讓這樣緊迫盯人方式成為「新常態」。並逐步將紀檢體制改革的成果固化為制度（表 3），除了藉由設立「監察委員會」「全覆蓋」所有公部門，也將重點指向中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會，要求他們以身作則，更強調「看齊意識」。讓省部級以上「高級幹部」，從服從「黨中央」，到服從「以習近平為總書記的黨中

²⁰ 吳曉林，「『小組政治』研究：內涵、功能與研究展望」，求實，2009 年 3 月，頁 64-67；周望，「中國『小組政治』組織模式分析」，南京社會科學，2010 年第 2 期，頁 77-80。

央」，再到 18 屆 6 中全會「以習近平同志為核心的黨中央」，使習在黨內定於一尊，對於 19 大的人事布局與政策路線將更具主導性。

表 3：18 大以來紀律規範

年度	紀檢監察政策	影響
2012	中央八項規定。	解決形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風等四風問題。
2013	建立健全懲治和預防腐敗體系 2013-2017 年工作規劃。	首次提出紀委「兩個為主」。
2014	專項巡視。	不需按照常規順序隨時巡視。
	成立紀檢監察幹部監督室。	負責監督紀檢人員本身的操守。
	中紀委組建組織部與宣傳部。	配合兩個為主政策而組建組織部，為提高紀檢透明度而組建宣傳部。
	黨的紀律檢查體制改革實施方案。	強化上級紀委對下級紀委的領導。
	中央反腐敗協調小組國際追逃追贓工作辦公室成立。	緝捕在逃境外經濟犯罪嫌疑人。
	關於加強中央紀委派駐機構建設的意見。	向中辦、國辦、人大、政協等機關派駐紀檢組。
2015	中國共產黨巡視工作條例。	中央巡視組範圍擴大至副省級城市黨政機關、中央企事業單位與人民團體。
	中國共產黨紀律處分條例。	對公開違背四項基本規範、妄議中央大政方針、黨內結黨營私、違背黨和國家方針政策之懲處。
2016	中國共產黨問責條例。	整合既有問責法規，對問責內容、對象、主體、程序加以制度化。
	中國共產黨黨內監督條例。	書記作為監督的第一負責人，省部級以上「高級幹部」之表率責任。
	關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案。	由人大選出監察委員會，並且整併紀檢監察與檢察機關自偵部門。
2017	關於在全國各地推開國家監察體制改革試點方案。	北京、山西、浙江繼續深化改革試點，其他 28 個省市設立省、市、縣三級監察委員會。
	全國人大常委會《關於在全國各地推開國家監察體制改革試點工作的決定》。	將縣級以上地方各級人民政府的監察廳(局)、預防腐敗局和人民檢察院查處貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等部門的相關職能整合至監察委員會。 監察委員會按照管理許可權，對本地區所有行使公權力的公職人員依法實施監察。

資料來源：作者整理自新華網、人民網、中央紀委監察部網站

參、習思想的制度效應

依據組織理論，組織應付環境不確定性的策略是設立緩衝部門（buffer department）或所謂的「護欄」（protective boundaries），即建立與調整自身同環境的「邊界」，形成組織識別（organizational identity），除分享組織成員的信念與價值，並區隔「局內人」與「局外人」（outsider）。²¹ 意識形態在共黨組織運作上，也具有識別的功能。透過明確的意識形態理論系統，鞏固成員對組織價值與目標的認同與內化。在習近平時期，「統一思想」與「政治標準」成為與反腐並列的幹部流動主因。就如 Ken Jowitt 以城堡與護城河描述列寧主義政黨組織，只有經過嚴格考驗者才能獲得政治上的合法性而進入城門。²² 此舉也將限縮既有菁英體系的權力分享空間，雖然有利核心減緩代理問題（Principal-agent Problem），並且讓核心藉此控制「遴選團體」與「勝利聯盟」的範圍。但也必須改變遴選團體的甄補規則，並持續政治動員以維繫改革動力。

一、減緩代理問題

無論是 18 屆 6 中全會習近平的「說明」中，指出當前黨內生態的困境與高級幹部的問題；²³ 對「兩面人」的批判以及中央公布孫政才的「罪狀」，顯示習近平對接班制度與幹部考核制度的不滿。因此掌握人事的汰換，得以解決核心與高級幹部間的代理問題。習近平自 18 大以來推動幹

²¹ James D. Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, 1967), pp. 20-21; Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, 8th ed., (Mason, Ohio: Thomson /South-Western, 2004), p. 145; W. Richard Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open System* (New Jersey: Prentice Hall, 2003), p. 199; Howard Aldrich and Diane Herker, "Boundary Spanning Roles and Organization Structure," *The Academy of Management Review*, Vol. 2, No. 2 (Apr., 1977), pp. 217-218; James K. Hazy, Brian F. Tivnan, and David R. Schwandt, "The Impact of Boundary Spanning on Organizational Learning: Computational Explorations," *Emergence*, Vol. 5, No. 4(2003), p. 87.

²² Ken Jowitt, "Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes," *World Politics*, Vol. 28, No. 1(Oct. 1975), pp. 69-96; Ken Jowitt, "Gorbachev: Bolshevik or Menshevik?," in Stephen White, Alex Pravda and Zvi Gitelman eds., *Developments in Soviet Politics* (Houndmills: Macmillan, 1990), pp. 271-291.

²³ 習近平，「關於《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則》和《中國共產黨黨內監督條例》的說明」，2016 年 11 月 2 日，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382.htm。

部「能上能下」與王岐山協助打造的汰換機制，²⁴ 使幹部升遷的風險範圍擴大，不合格者落馬或提前退居二線（圖 2），其中省委書記與省長調動多集中在 2016 與 2017 年，包括省委書記 23 人、省長 25 人，而快速晉升者亦符合黨內法規，也讓習近平有更多人事的調配空間，可以快速填補屬意人選，如陳敏爾、蔡奇等人。

張士峰的論文中發現，18 大以來重大省部級人事調動具有打破年齡優勢、問責範圍擴大、內舉不避親、調動速度快等特徵。特別是與習近平具同質性的幹部，如陝西、清華、知青、縣委書記與工作經歷等，多數均在兩年內快速從副部晉升至正部級，不合格者也快速離任，因此習近平能在 19 大掌握過半的中央委員席次。²⁵ 寇健文也以委託代理理論分析習近平與軍方將領的互動，習以軍委主席負責制、機構更新、打擊貪腐和人事調動，使親信逐漸擔任重要軍職，而政敵則逐漸被移除。這些做法都是解決最高領導人和高級將領之間，因資訊不對稱和利益不一致而引起的委託代理問題。²⁶

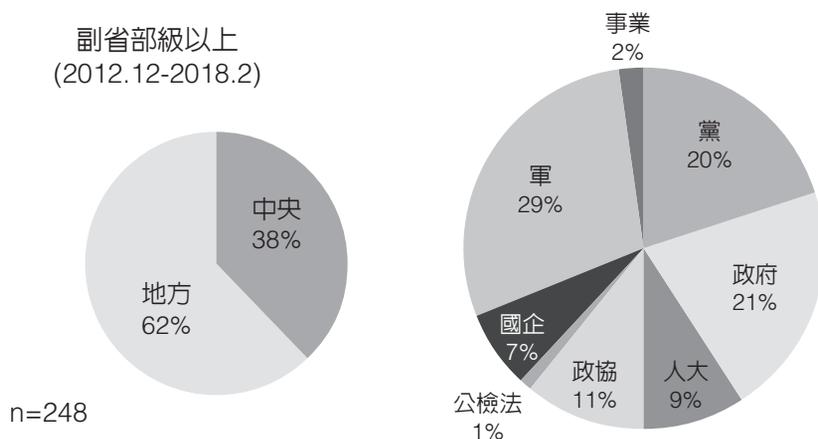


圖 2：18 大以來副省部級以上幹部涉及貪腐落馬情況 (2012.12-2018.2)

資料來源：作者整理自中央紀委監察部網站與新華網報導。

²⁴ 包括《黨政領導幹部選拔任用條例（2014）》、《2014—2018 年全國黨政領導班子建設規劃綱要》、《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》、《中國共產黨問責條例》、《中國紀律處分條例》等規範。

²⁵ 張士峰，習近平的人事調動：減緩代理問題，政治大學東亞研究所碩士論文，2017 年 7 月。

²⁶ Chien-wen Kou, "Xi Jinping in Command: Solving the Principal-Agent Problem in CCP-PLA Relations?," *The China Quarterly*, Vol. 232(Dec., 2017), pp. 866-885.

二、改變遴選規則

中共 17 大以來，確立縣級以上的全委會票決制，與縣級以下的「公推直選」等地方領導幹部選任改革方向，其成效在於擴大選任過程中的不確定性，以解決「任命制」下的權力集中與「選舉制」下的權力流失。而這種複合式的改革，除了對地方黨委的人事任命權產生「分解」的效果，也擴大了幹部提名與任命過程中的不確定性因素。²⁷ 但 18 大後，胡時期的措施逐步淡出，取而代之的是強調地方一把手在改革與人事上的核心角色。18 屆 3 中全會的《深改決定》中要求充分發揮黨的領導核心作用，並在幹部人事制度上發揮黨組織領導與把關作用，強化黨委、分管領導和組織部門的權重與責任。相對於胡錦濤的分權化作法，習近平則是進行從上到下的集權規畫，強化一把手的決策權，以明確改革過程中的權責關係。因此，《深改決定》提出「強化黨委（黨組）、分管領導和組織部門在幹部選拔任用中的權重…改進競爭性選拔幹部辦法，…區分實施選任制和委任制幹部選拔方式，堅決糾正唯票取人、唯分取人等現象」。意味幹部選任機制將再次進行調整，並將權力回歸書記與組織部門。²⁸

中共 19 大後，新華社披露中共新一屆高層領導人選名單產生過程，自 2016 年 2 月，中央政治局常委會會議決定成立 19 大幹部考察領導小組，由習近平親自擔任組長。主要針對以往以會議投票方式所存在諸多弊端，如周永康、孫政才、令計劃等就曾利用會議推薦，進行拉票賄選等活動，因此本屆改採個別談話調研形式，面對面聽取推薦意見，主要重點包括（一）政治標準「一票否決」；（二）調研與深入談話取代海推。²⁹ 意味組織考核與政治標準取代了胡錦濤時期的「推選」模式。在此背景下，無

²⁷ 張執中、王占璽、王瑞婷，「中共地方領導幹部選任機制變革：『票決制』與『公推直選』之研究」，頁 135-136。

²⁸ 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，2013 年 11 月 15 日，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm；習近平，「關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明」，2013 年 11 月 15 日，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm。

²⁹ 「領航新時代的堅強領導集體—黨的新一屆中央領導機構產生紀實」，2017 年 10 月 26 日，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/26/c_1121860147.htm。

論是孫政才「雙開」，或劉奇葆、張春賢「出局」，如此的制度安排使「接班梯隊」只是法規中所提「梯次配備」之意含，雖有「老中青」，但未來只有「核心」而無「儲君」，雖帶有競爭意涵，但仍取決於「核心」的政治標準。

三、持續政治動員

習近平藉由中紀委巡視工作的「全覆蓋」，以在巡視工作中緊扣包括「理論路線」、「八項規定」、「廉政路線」與「民主集中制」等「四個著力」，迫使各級黨政領導幹部在思想、政治與行動上和黨中央保持高度一致。1978年以來，儘管以揭發和批鬥為特徵的政治運動大為減少，但以推動專案、執行命令為目標的「運動式治理」卻層出不窮。³⁰ 這樣的情景在習近平主政下亦不乏案例，筆者曾分析自周永康案以來中央與地方反腐運動的操作模式，「周案」的高度敏感性，使中央必須透過黨內和黨外進行動員來化解。除藉由「中央文件」顯示領導菁英之共識，同時強調「黨的基本路線」與「黨的紀律」，把意識形態與幹部的政治行為聯繫起來。地方也必須儘速傳達與學習中央精神，同時透過媒體宣傳中央與地方在思想、政治與行動上高度一致。³¹ 只是這樣的「表態」或「站隊」文化，仍難以判別地方實際的政策作為是否符合中央之目標。中央為要求各省績效，也會進行一波波的政治運動展示其強制力，糾正政策的偏離。如圖2所顯示，筆者以中央「八項規定」為例，可以發現黨中央以各節日的重要時間節點，形成上下結合的反腐動員，具有學者所謂「間歇性極權」(sporadic totalitarianism)之特徵。³²

大陸學者曾以「革命教化政體」之概念形容中共建政以來的運動目標，由於國家對社會改造抱有強烈使命感，並把國家擁有符合社會改造需

³⁰ 馮仕政，「中國國家運動的與變異：基於政體的整體性解釋」，*開放時代*，第1期（2011年1月），頁73-97；馮志峰，「中國政治發展：從運動中的民主到民主中的運動——一項對110次中國運動式治理的研究報告」，*甘肅理論學刊*，第197期（2010年1月），頁23-32。

³¹ 張執中、楊博揚，「中共反腐與政治動員——以周永康案為例」，2015年中國政治學會年會暨東西方文明衝突下的政經多樣性與政經發展研討會，2015年10月3日，臺北：文化大學。

³² Yia Ling Liu, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou," *The China Quarterly*, Vol. 130(June 1992), pp. 293-316.

要的超凡稟賦作為執政合法性基礎。因此在行為上，國家必須保證社會改造的合法性（legitimacy）和有效性（effectiveness），尤以下兩個機制最為突出：一是一個嚴密有序的科層制組織制度貫徹自上而下的行政命令和政策意圖，從而確保各級政府與中央的步調一致；二是以認同中央權力為核心的價值觀念制度，在各級黨政幹部和社會文化中建立和強化對中央的向心力。³³

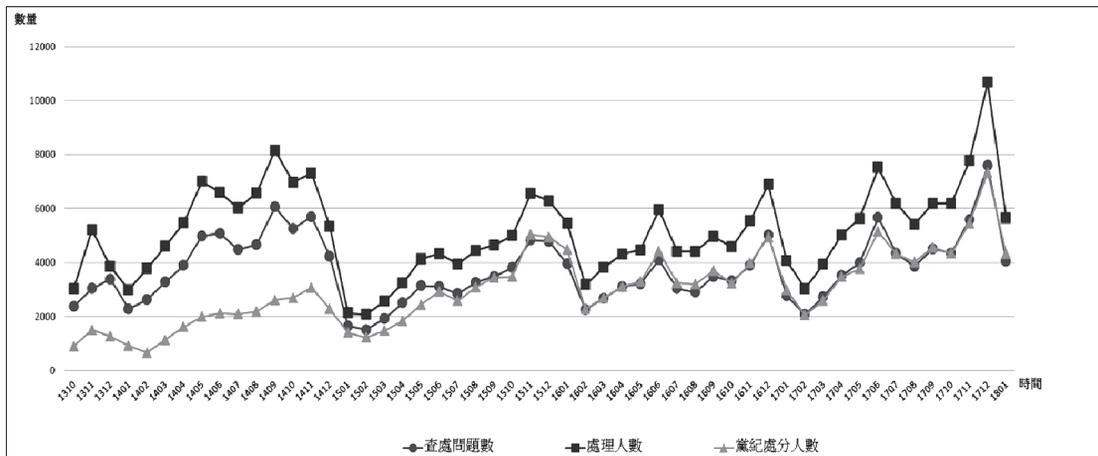


圖 3：18 大以來中央八項規定查處狀況（2013.10-2018.1）

資料來源：作者整理自中央紀委監察部網站。

對當前大陸而言，中共的執政合法性仍然維繫於社會改造的有效性，在強大的績效合法性壓力之下，國家推行社會改造的意願仍然十分強烈。其次，國家滯後的基礎權力在面對「現代化」的目標，仍然需要不時「調動一切積極因素」，以「集中力量辦大事」的方式向前發展，而國家強大的專斷權力，使其在「運動」過程中，較不受社會力的制約。³⁴ 不過，「運動型治理」是中央對政策執行過程中各地方政府表現出的靈活性的「糾偏」和規範邊界，以替代、突破或整治原有的官僚體制及其常規機

³³ 馮仕政，「中國國家運動的與變異：基於政體的整體性解釋」，頁 78-79；周雪光，「權威體制與有效治理：當代中國國家治理的制度邏輯」，開放時代，第 10 期（2011 年 10 月），頁 67-70。

³⁴ 馮仕政，「中國國家運動的與變異：基於政體的整體性解釋」，頁 93。

制，但也讓法治與科層制度的發展舉步維艱。³⁵

習近平在 19 大政治報告中仍繼續強調整風黨建，回顧 19 大前，自 2013 年 6 月至 2014 年 7 月完成 31 省市巡視後，2016 年 2 月開始各省巡視「回頭看」，至今只進行 16 省分。其中最引人關注的就是孫政才掌重慶時，「清除薄王思想餘毒不澈底」。但事實上，其餘被「回頭看」之省分，也都有黨的領導弱化、搞團伙、帶病提拔、重點腐敗問題以及四個意識不強的缺失，這也意味持續肅清「薄王餘毒」仍持續影響 19 大後菁英的進退動態。這也意味在習近平的「危機模式」未改變前，加上近年來各種社會矛盾更加突出，國家面臨的績效合法性壓力也更強，而習近平強勢與集權的領導風格，以及「國家治理現代化」之目標，這種「運動式治理」在未來時期發生的頻率高低，值得學界探討並分析其效應。

肆、結論—習思想的期限

中共權力接班的特徵，一是在於意識形態的繼承和建構；二是既有路線能通過接班人保持下去。毛、鄧安排權力接班，皆希望藉其所認定的正確路線能通過接班人的指定保持下去，但也擔心接班人背離路線並反蝕、威脅最高領導人。即使藉由「二線分工」(two fronts)的政治安排，也難以解決此困境。比如胡錦濤上任初期以「三個為民」³⁶來詮釋「三個代表」，轉而強調不能根據數字（如 GDP）來決定發展方向，把「三個代表」給「科學發展觀化」。而習近平則以不同階段的「馬克思主義中國化」，即新民主主義革命→社會主義革命→新時代的三次「偉大飛躍」，取代自鄧小平以來「三代領導集體」之設定，提出以 2035 與 2050 年「兩步走」的方針，走向社會主義強國與民族復興，將目標從國家層次提升到全球層次。但是這兩步是按梯隊走？還是由習近平帶著走，在修憲後應該有了解答。

³⁵ 周雪光，「運動型治理機制：中國國家治理的制度邏輯再思考」，開放時代，第 9 期（2012 年 9 月），頁 120-121。

³⁶ 指「權為民所用，情為民所系，利為民所謀」。

如本文開頭所述，本次修憲重點在把「一個國家、一個政黨」與領導核心的連結上升為國家意志，而黨的領導是根本利益所在，讓習近平的權力延續與中共執政菁英的永續綁在一起。學者也為此時強化「以黨領政」達成一石三鳥的作用：（一）強化共產黨統治支配力；（二）確立黨的權威與社會的信賴；（三）強化中央層級的權限，實現在胡錦濤體制無法執行的政策。習近平企圖重建黨國體制的指導能力，以期同時達成「重建共產黨政權」和「改革開放」目標。³⁷ 對習近平而言，兩會後習近平的「執政聯盟」也更加鞏固。在 19 屆 3 中全會《黨和國家機構改革決定》與《深化黨和國家機構改革方案》，除了政府機構改革外，在中央層級，主要方針在樹立黨中央議事協調機構的核心角色，並且將 18 屆 3 中全會以來由習近平主導的「小組」，如深改、網絡、財經、外事等改為委員會。³⁸

此舉無非是鞏固習近平「小組政治」之決策模式，19 大後，原小組辦公室主任如王滬寧、栗戰書皆已入常，新任常委也將接起相關委員會（或「小組」）工作，未來從「委員會」（或「小組」）到政治局（或常委會）的決策模式也將更制度化，而習的「四個全面」都將交由「習家軍」操作，也更有利於習在 2020 的目標。

但是，也如韓博天的觀點，危機模式是中央專門應對威脅政治體制或挑戰國家領導權威與合法性的事件。一旦危機消除，決策又回到常規模式。但在習近平領導下，決策模式仍處於危機模式，使得部門、地方與企業普遍感到不安，往常發揮地方積極性的作法，如今必須考量政治風險而觀望停滯，中央也對這種怠政狀況提出批評與問責。³⁹ 從威權主義存續的觀點來看，威權政治的兩項主要困境：威權控制（authoritarian control）與權力分享，亦即來自內部與外部的挑戰，必須藉由利益分配換取內部成

³⁷ 青山 瑤妙，「習近平的新時代及其新治理模式」，歐亞研究，第 2 期（2018 年 1 月），頁 20。

³⁸ 「中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定」，2018 年 3 月 4 日，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm；「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，2018 年 3 月 21 日，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

³⁹ 韓博天著，石磊譯，紅天鵝，頁 172-173。

員忠誠與釋出資源降低社會不滿。⁴⁰ 比如習近平在 19 大報告中，界定了新時代社會的主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分發展之間的矛盾。因此在行動方針上，必須提高收入、改善生活水平外與加強社會保障體系，可視為執政黨對社會的承諾或者政權對社會的籠絡；另一方面，也將社會治理、社會大局與國家安全視為同一面向，並以「政治安全」為根本，包括鞏固核心角色、持續清除薄王餘毒與關注安全防範對象與處理。⁴¹

在法治層面，「三位一體」是中共黨國體制的特性，以避免出現「兩個太陽」。然而，江澤民 16 大續任軍委時，官媒報以「眾望所歸」；直至 16 屆 4 中全會交「槍」給胡錦濤，才提出「三位一體」的重要；本次修憲取消任期制，可能推遲未來的接班安排，官媒也認為有利「三位一體」，兩者共同特徵都在於現任領導人破壞任期制時提出，這也正好說明「任期制」是「三位一體」最重要的保障，當憲法任期取消後，一方面顯示權威者在不同時間利用不同規則或修改規則，影響法治精神的建立；另一方面，國家主席任期只能取決於核心領導人的自覺或者與執政菁英間的力量消長，依附於黨的權力動態，最終仍是陷於學者所說的「黨國」與「共和國」的問題。⁴²

在菁英利益分配層面，在中共菁英研究中，菁英政治的制度化意味關係網絡（或派系）必須在符合既有程序與標準的前提下發揮影響，除減緩了權力鬥爭的頻率，也讓中共菁英政治間存在「平衡權力」的機制。⁴³ 但是在強人政治下，就如白魯恂 (Lucian Pye) 對中國政治的描述，強調特殊性與高度人格化特質，最主要的政治權威存在於對領導與上下級關係的

⁴⁰ Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*,

⁴¹ 「政治報告」特別指名嚴密防範和堅決打擊各種滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動、宗教極端活動。

⁴² 徐斯儉，「『黨國』還是『共和國』？：中共政治變遷的一個內在邏輯」，政治科學論叢，第 45 期（2010 年 9 月），頁 37-68。

⁴³ 寇健文，中共菁英政治的演變—制度化與權力轉移（臺北：五南出版社，2010 年），頁 43-51，361-375；Zhiyue Bo, "Political Succession and Elite Politics in Twenty-First Century China: Toward a Perspective of 'Power Balancing'". *Issues & Studies*, Vol.41, No. 1(2005), pp. 162-189.

理解，而非客觀化的法律或道德準則中。以毛澤東來說，並不存在外來的監督者，他所提出「三要三不要」原則是為他人遵守和內化的規則與習慣，不適用於毛澤東本人；即使自己的政策明顯導向災難，面對來自接班人的威脅，最終仍不惜訴諸武力的威脅，或實際上透過武力尋求個人意志的貫徹。⁴⁴ 因此有必要建立一套公開權力分享承諾的機制，制衡的方法主要來自同盟內的更替威脅，或者建立制度得以監督核心的承諾。這也是為何在 18 屆 6 中全會公報中，一方面確立「習核心」，另一方面重提集體領導與黨內民主。在比較威權研究中，權力分享的主要障礙來自獨裁者對更大權力的渴望，以及以結盟者利益為代價的擴權。主要原因在於在威權政體中，可能缺乏一個獨立的權威機構或制度，得以保證執政者的承諾，並維護菁英間的權力分享。這也說明問題關鍵在於威權政權為何會需要建立限制權力的制度？何時建立？同樣的問題在中共政治運作上重複循環，在收放之間尋找新的政治出口。

⁴⁴ Lucian W. Pye, "Factions and the Politics of Guanxi: Paradoxes in Chinese Administrative and Political Behavior," *The China Journal*, No. 34 (July 1995), p. 39.