

《No. 106004》

中共「十九大」政改思路及作為展望

The Prospect of Political Reform in the 19th National Congress of
Chinese Communist Party

主 持 人： 寇健文 亞太和平研究基金會中共黨政研究小組召集人
政治大學東亞研究所教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

王占璽 政治大學東亞研究所博士後研究員

沈明室 國防大學戰略研究所所長

張執中 開南大學公共事務管理學系副教授

柳金財 佛光大學公共事務學系助理教授

編 輯：林彥榕 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 106 年 8 月

序

中共總書記、國家主席習近平上任以來積極推動各領域改革，冀強化中國共產黨執政之穩定性。其中有關政治體制之改革，包括中共「國家監察委員會」之設立、習近平上臺以來所設「國安委」、「深改組」等多個領導小組，對中共中央整體決策運作產生何種影響，以及習近平推動政改對中共軍文關係之衝擊，是否改變中共權力繼承慣例等議題，皆涉及中共政治發展及政局未來走向，更牽動中共今年下半年即將召開之「十九大」會議上高層人事變遷。鑑此，本會特研擬「中共『十九大』政改思路及作為展望」專題，並邀請相關領域學者專家展開探討，撰寫政策報告，以供各界人士之參考。

本報告由本會中共黨政研究小組召集人暨政治大學東亞研究所寇健文教授負責綜整，並邀請國防大學戰略研究所所長沈明室、開南大學公共事務管理學系副教授張執中、佛光大學公共事務學系助理教授柳金財及政治大學東亞研究所博士後研究員王占璽，分別就「習近平政改對中共軍文及黨軍關係之影響」、「『小組政治』對中共政改之影響」、「習近平集權對中共權力繼承及菁英甄補之影響」及「習近平『一黨四院』政體改革之展望」等子項議題，召開座談與撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 106 年 8 月

目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	11
貳、中共「一黨四院」政體改革之展望.....	15
參、「小組政治」對中共政改之影響.....	23
肆、習近平政改對中共軍文及黨軍關係之影響.....	33
伍、習近平集權對中共權力繼承及菁英甄補之影響.....	39
陸、結語.....	49
【亞太政策報告系列】.....	50

《中共「十九大」政改思路及作為展望》 政策報告

提要

壹、習近平「一黨四院」政體改革之展望

一、 習近平政體改革背景

- 以「啟動國家監察體系」為主軸

中共自 2016 年底起展開「國家監察體系」改革，內容係針對中共監察體制進行全面改革，預計成立「國家監察委員會」與既有中共國務院、中共「全國人大」及中共兩院（最高法院、最高檢察院）鼎足而立，中共稱之為「事關全局之重大政治改革」。

- 形成「一黨四院」政治體制

中共當前政治體制中設有中共國務院、中共「全國人大」及中共兩院（最高法院、最高檢察院）分別在中共「一黨」領政下代表「行政」、「立法」及「司法」三權，而新成立之「國家監察委員會」，將被賦予監察中共國務院、「全國人大」及最高兩院等單位之權，象徵在中共「一黨領政」下第四權「監察權」之出現。「一黨四院」用詞雖尚未見諸中共官方文件或官媒評論，惟「監察權」出現所為中共所帶來之政治秩序衝擊及體制變遷已然出現。

二、 中共「國家監察體制」改革內容

- 「國家監察委員會」組織結構與權力關係

中共「國家監察委員會」與其他中共政府單位一樣接受中共黨領導，係由中共「全國人大」授權成立，並接受其監督。本身屬獨立於中共國務院（行政權）及最高兩院（司法權）之監察機構。依中共人事慣例，「國監委」主委應由中共國家主席提名，經「全國人大」同意任命。而中共省級以下「監察委」，人事及業務上則接受上級「監察委」領導，並向同級「人大」負責，同樣屬「雙重領導」。

- 「**國家監察委員會**」成立使中共達成「**紀監一體**」
原先中共「**中紀委**」所領導之紀委系統監察範圍僅及中共黨內，對象亦只針對中共黨員，在中共「**國監委**」成立後，將與中共紀檢委合署辦公，各級「**監委會**」主任亦將由同級中共紀檢委書記兼任，形成「**紀監一體**」之監察體系，其監察範圍也將擴及中共全體政府公務員。

三、中共「**國家監察體制**」改革之政治影響

- 對「**三權格局**」之調整
中共「**國家監察體制**」改革，形成獨立並平行於既有三權外之「**監察權**」，不僅是對既有監察部門之整併，亦是對中共既有「**三權結構**」格局之重新調整。
- 中共黨及領導人之權力擴張
中共「**國監委**」成立後，強大的監察部門雖在名義上受中共「**全國人大**」監督，惟實質上由國家主席（總書記）掌握，進而成為總書記遂行政治意志、貫徹政策意向的重要權力工具，係中共黨及領導人之擴權。

貳、「**小組政治**」對中共政改之影響

一、「**全面主席（Chairman of everything）**」與核心領導

- 「**小組政治**」取代「**集體領導**」
習近平自中共「**十八大三中全會**」以來逐步設立「**國安委**」、「**深改組**」及其他小組，藉「**小組政治**」取代「**集體領導**」。並在政治局會議、「**深改組**」會議及「**財經小組**」會議中主導決策，使中共決策自「**首長負責制**」朝「**書記負責制**」發展。
- 習近平成為「**領導核心**」
表面上習近平與其他 6 名中共政治局常委仍分工管理政務，惟各領導小組多由習自任「**組長**」，並由其他常委任「**副組長**」，而習在小組會議中亦以組長之姿聽取「**副組長**」匯報，顯見習與其他六名常委關係已自水平轉向垂直，弱化原有「**集體領導**」而轉向以習一人為「**領導核心**」。

二、 小組「虛實」結構與決策優勢

● 小組決策具「繞道走捷徑」之優勢

「小組政治」在決策運作上較一般性機構具優勢，為完成專項工作之需要，「小組政治」可「繞道走捷徑」，避開既定法定程序行使領導權力，再憑藉黨政系統各層級組織配合支援，可擁有調動社會各方面資源之能力。

● 「小組政治」組織虛實共存

各「領導小組」並不進入中共各級政府機構之正式序列，不被列入政府機構名錄，亦不受「三定」約束，只有各「領導小組」之辦事機構需受「三定」約束。但「小組」卻可藉召開協調性質的決策會議，並在會後發布各種形式之中共政治系統內部決定及命令，這些決定及命令皆具實際效力及約束力；「小組」亦可藉定期工作指導、突擊檢查等方式確保政策落實，顯示出「小組」雖非屬中共正式政府機構，卻對決策擁有實際權力。

三、 地方「向上負責」與「不搶跑、不滯後」

● 「小組政治」強化中央領導能力

「小組政治」強化中共「統一領導、歸口管理」之管理體制，習近平身為各領導小組組長更有利其集中權力進行領導及決策，但如此一來便限縮中共各部門及地方層級之自主權及創新動力，中共各級行政部門運作亦自胡錦濤時期標榜之「黨內民主」及「向下負責」，回歸中共傳統「向上負責」，接受中央嚴格指示辦事之模式。

● 地方力求「不搶跑、不滯後」

在中共中央透過「小組政治」加強集權及領導能力情況下，中共地方層級政府對政務推動，皆採被動態度以「向上負責」，消極等待中共中央命令，僅求不「搶跑」或「滯後」而缺乏主動性及創新思維。

參、習近平政改對中共軍文及黨軍關係之影響

一、中共政治體制改革與軍隊功能與定位

- 習近平對軍隊改革仍以強化「黨指揮槍」為目標

習近平在軍隊方面藉制度改變或人事更替進行權力集中，目標仍係塑造與強化「黨指揮槍」，其運作模式或與政治體制改革有所差異，但使其本身成為「領導核心」並集中權力之意圖相同。

二、中共軍隊服從黨或政府

- 「黨指揮槍」不受撼動

習近平各項軍改措施，包括稀釋兩位軍委副主席及四總部權力，將人事、預算、作戰等重要權力掌握在軍委主席手中，軍隊在黨中央軍委主席的指揮架構之下聽從黨的領導，故中共總書記或未來若改制為黨主席，只要其仍兼軍委主席，又無其他常委制約軍隊指揮權，「黨指揮槍」不會有重大改變。

- 取消地方「戎裝常委」避免地方勢力坐大

2016年12月中共地方人事換屆期間，有多達17處地方政府未出現省級地方政府與地方軍區交叉派職之「戎裝常委」慣例。顯示習近平或欲藉此降低地方派系勢力坐大可能性，惟此舉亦恐降低中共黨整合軍隊及政府之作用。

三、未來影響中共黨軍關係因素

- 習近平政改不影響對軍權掌握

中共政治體制未來若改為主席制，可藉一致性名詞掩飾黨指揮軍隊之不合理，因「國家主席」及「黨主席」都是同一人，亦皆稱「主席」。無論稱謂為何皆不影響中共「黨指揮槍」之傳統。

- 中共改革觸及「軍隊國家化」不代表會「軍隊非黨化」

為符合統治及權力集中之需求，習近平推動政治體制改革過程或將觸及「軍隊國家化」議題，惟即便如此中共亦不會走向「軍隊非黨化」，反將持續強化黨對軍隊控制，以維持政權穩固。

肆、習近平集權對中共權力繼承及菁英甄補之影響

一、第六代「接班梯隊」與中共權力繼承慣例之延續

- 第六代「接班梯隊」未必能援例於中共「十九大」上位

按中共過往數屆慣例，被內定為第六代領導人之「接班梯隊」，應於「十九大」浮出檯面，意即被視為習、李接班人之胡春華及孫政才屆時應晉升政治局常委之列，惟習或欲打破慣例，胡、孫二人未必於中共「十九大」具晉升常委及未來接班領導人之政治優勢。

- 權力繼承的任期限制慣例恐有改變

根據《中華人民共和國憲法》，國家主席限任兩屆，但中共黨章並無總書記任期限制，「七上八下」僅係對中共政治局常委以下官員之退休年齡默契，而無明文規定，且總書記並不在此限。2022年習近平為69歲，由於李克強比習近平小兩歲，除非李提前退休，否則會令習的繼任者難做。故習近平在制度上存在屆時再續任掌權一屆之可能性。

二、黨內政治生態重組

- 江派勢力日漸衰弱

目前習近平藉「反腐打貪」處分之人員中，有7名與前中共總書記江澤民關係密切，包括周永康、徐才厚、郭伯雄、蘇榮、白恩培、李崇禧、楊剛。其中，周永康、徐才厚更被視為江澤民留在中央軍委的兩名「代理人」，致使江派在中共政壇勢力日益衰弱，對政局發展已漸失影響力。

- 團派勢力遭受削弱

遭「打貪」落馬之令計劃出身中共「共青團」，曾任中共「全國政協」副主席及中共中央統戰部部長，被視為胡錦濤「大內總管」，其落馬對「團派」及以他為主之官商權力網絡「西山會」打擊甚大，加上看來習近平藉「從嚴治黨」名義整頓中共「共青團」，皆對「團派」在中共黨內勢力有所削弱。

壹、前言

從江澤民時代起，中共高層政治逐漸走向制度化，不但在新老交替上出現許多慣例，如年齡畫線離退、任期制、逐級晉升，在決策模式上也出現集體領導的趨勢，被大陸學者胡鞍鋼稱之為「集體總統制」。「刑不上政治局常委」的潛規則也讓中共高層政治逐漸走出毛澤東時代激烈權力鬥爭的情境，進入非零和遊戲的情境。然而，2012年習近平當選中共中央總書記迄今的4年多來，「習近平集權」現象相當明顯。他採取許多政策調整與制度更新，包括新設協調性機構、整風反腐、紀檢體制改革、司法改革、軍事改革、密集人事調動等等。

如果集體領導和新老交替的制度化是20年來中共高層政治的發展方向，如何解釋「習近平集權」現象呢？這個問題涉及制度化是否會逆轉，以及在何種條件下會出現逆轉。簡單來說，制度化是一個可逆轉的過程。若職務權力型領導人在位期間建立等同革命功勳的重大功績，獲得堅實的個人權威，而他又有突破現行慣例的政治野心，制度化就會出現逆轉。¹因此，中共高層政治從集體領導返回個人領導，就需要了解習近平的政治企圖和他所處的外在環境。相對於2002年胡錦濤上臺時相對平穩的國內外環境，2012年11月上臺的習近平顯然面臨更大的環境壓力。然而，集體領導體制與三駕馬車格局無法讓他進行大規模改革，克服環境挑戰。習近平若想實施強勢領導，就必須弱化甚至破壞原有強調權力分享的中共高層生態。

接下來，本報告從國際格局、國內政經局勢與領導人性格三方面，說明「習近平集權」的原因。

一、在國際格局方面，中共必須維持東亞外交環境穩定，防止周邊國家聯手圍堵的局勢，因而創造出強勢領導人的需求。「中國崛起」已經造成周邊國家的壓力，美國、日本、菲律賓、越南等國在南海與東海問題上不斷與中共發生摩擦，特別是美中之間實際上形成新舊霸權之爭。2013年7月30日習近平在政治局集體學習時表示，中共希

¹ 寇健文，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010》（台北：五南，2010年），頁90-91。

望通過談判和平解決海上領土爭端，但是不會損害主權，而且還將加強防禦能力。由於東亞外交局勢已經出現變局，中共需要強勢領導人面對外交挑戰。

二、在國內政經局勢上，中共面對經濟發展、社會不均、族群衝突等三大挑戰，也需要強勢領導人運籌帷幄。

（一）維持經濟中速以上持續發展是中共當前要務之一。2012年12月習近平在中央經濟工作會議上提出了「穩增長、調結構、促改革」作為主要經濟策略，並強調經濟增長要維持在7%以上，以免經濟下行造成失業問題，影響社會穩定。2016年1月公布2015年GDP增長6.9%，25年來「首破7%」。如何維持中速以上的經濟發展，找到新的成長動能，將是中共面臨的重大挑戰。

（二）減緩社會不平等攸關社會穩定與政權存續。1978年以後，中國大陸社會貧富差距擴大，基尼係數早已超過0.4的警戒線。民眾產生強烈「相對剝奪感」，造成群體性事件頻傳。其次，教育、醫療等社會保障長期不足，使底層民眾容易返貧，特權群體則用政治體制缺失，形成利益集團，並複製其階級，民眾引起「仇官」、「仇富」的情緒。習近平上任後除了積極進行「反腐整風」之外，也強調社會保障的完善，讓發展成果更多更公平惠及全體人民。

（三）西藏、新疆民族問題激化。2008年「3.14拉薩事件」以後，藏人自焚人數已經超過140人，加上達賴喇嘛年事已高，未來將對海外藏人團體內部的生態造成結構性影響。因此，西藏問題將是習近平任內必須解決的重大任務。其次，2009年烏魯木齊7.5事件迄今，漢維衝突依然存在，涉疆「暴恐事件」次數也未見改善，反而擴及北京、昆明等新疆以外地區。顯見新疆社會矛盾日益擴大，已提升到恐怖攻擊的位階，執政當局的處理能力受到相當大的考驗。

（四）黨內高層的政治生態也出現變化，無太上皇牽制的狀態減少習近平集權的阻力。2012年十八大之後，胡錦濤裸退，宣示不干預習近平主政，同時壓迫江澤民干政的空間。加上江澤民年事已高，干政能力也逐漸弱化。最後，2012年中共內部發生一連串驚人鬥爭，

從王立軍逃往成都美國總領事館、薄熙來下臺、周永康等「新四人幫」落馬，自然也導致習近平對集體領導體制的負面評價。

三、在領導人個人特質方面，習近平的性格、歷練與理念促使他意圖扮演強勢領導人。習近平深受父親被鬥失勢之苦，歷經文革的磨難及知青上山下鄉的經驗。這段經歷培養出逆境生存的堅毅果敢性格，務實懂得中國大陸實際情況。下鄉經驗讓他們理解社會底層之苦與政治運作之殘酷，是故清楚路線之分。從習近平實際作為上看來，他的行事風格上傾向「不吃硬」。其次，習近平在毛澤東時代成長，若有政治領袖的效法對象，還是毛澤東，是一位政治強人。對於習近平而言，他要做政治領袖，效法的對象都是強勢領導。理念上，紅二代出身的近平受自認有「治國天命」，視復興中華民族為使命，在各種談話中反覆出現「民族主義」的影子，個人英雄主義色彩重。²習近平要完成鄧小平路線，必須要有足夠權力。達成目標後，才能進入下一個發展階段，建立其歷史地位。「敢於啃硬骨頭」、「治國天命」的性格與「富國強兵」、「民族復興」的使命感將使得習近平偏好個人領導，而非集體領導。

² 關於建國世代在青少年時期的政治教化，特別是對紅二代的期望，參見米鶴都，《心路：透視共和國的同齡人》（北京：中央文獻出版社，2011年）；米鶴都，〈「大院」文化與紅衛兵運動起源〉，《共識網》，2016年2月5日，〈http://www.21ccom.net/html/2016/xiandai_0205/1501.html〉。

貳、中共「一黨四院」政體改革之展望

一、背景

2016 年底，中共開始啟動「國家監察體制改革」工作。此項針對監察體制的全面改革，預計成立足以與人大、國務院、兩院（最高法院、最高檢察院）相抗衡的「國家監察委員會」，並且將使中共政府結構從 1980 年代訂定實施的「一府兩院」體制，調整為「一府（國務院）、一委（國家監察委）、兩院」的新格局。這不但是習近平上臺以來首次提出的政治改革方案，其影響也可能超過 1998、2003 年的兩次國務院機構改革，中共中央將其稱為「事關全局的重大政治改革」。

部分海外分析指稱，這一輪監察體制改革有可能形成「一黨四院」的政治體制，亦即在中共「黨的領導」下，行政（國務院）、立法（全國人大）、司法（兩院）、監察（國家監察委）四權並立的格局。³此一說法並未見於中共官方文件與官媒評論，但從「國家監察體制」的已知規劃來看，相關改革不只是成立一個新的反腐敗機構，確實也將對既有行政、司法、立法三權並立的政治結構帶來持續衝擊，進而推動新的政治秩序。

二、國家監察體制改革

國家監察體制改革的總體目的是在整合強化既有的監察力量，建立集中統一、權威高效的監察體系；而其主要內容則是「國監委」與各級監委的設置，以及相關配套法律（如國家監察法、監察官法）的制訂。一般認為，此次改革也是為了解決中紀委的職權範圍相對有限、而調查手段（雙規）涉及違法等限制。

（一）進程

1. 2015 年 1 月，全國人大常委會黨組提出，「抓緊做好行政監察法修改工作，為形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系提供法律保障」。此時已有國家監察體系的說法，但

³ 李平，〈習近平啟動政改，推一黨四院〉，《蘋果日報（香港）》，〈http://hkm.appledaily.com/detail.php?guid=19838894&category_guid=4104&category=daily&issue=20161119〉。

仍強調是對既有的行政監察法進行修改。

2. 2016年1月十八屆中紀委第六次全體會議上，中共中央總書記習近平表示：「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督」，「要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」。這是習近平首次提出國家監察體制的構想。
3. 7月，《學習時報》發表《通過修法完善國家監察體制》一文，作者中國政法大學副校長馬懷德提出將《行政監察法》更名為《國家監察法》，由中央設立國家監察委，對中央所有國家機關和公務人員進行監察監督，而國家監察委主任由國家主席提名。
4. 10月底，十八大六中全會公報提出：「各級黨委應當支持和保證同級人大、政府、監察機關、司法機關等對國家機關及公職人員依法進行監督，人民政協依章程進行民主監督，審計機關依法進行審計監督。」這是中共首次將「監察機關」與人大、政府、司法機關並列表述。
5. 2016年末，中共開始啟動國家監察體制的改革工作。2016年11月，中共中央公布《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》，同時成立「中央深化監察體制改革試點工作領導小組」（王岐山任組長），負責試點工作的指導、協調和服務。12月，全國人大表決通過《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定》，隨後省級以下的地方監委設置試點工作開始在上述三地推行。
6. 目前，作為國家監察體制法律依據的「國家監察法」仍在全國人大常委會審議中，預計於2018年3月在全國人大十三屆第一次會議中，通過國家監察法並同意成立國監委。

（二）組織結構與權力關係

依據目前的試點方案及官方資訊，國監委的設置包括以下

重點。

1.組織關係：

- (1) 黨的領導：2017 年 3 月，王岐山於全國人大會議上直言國家監察體制改革「只有黨政分工、沒有黨政分開」；2017 年 1 月，監察部副部長肖培也表示：「中國不存在不接受黨的領導的所謂『獨立』監督機構。」換言之，新的監察部門仍將在中共黨的控制下，為黨國體制的延續服務，而不同於香港的廉政公署或中華民國的五權憲法架構。
- (2) 獨立分權：國監委將分立於國務院與兩院之外，屬於獨立於行政權及司法權之外的國家監察機構。各級監委的財政預算由同級政府編列核撥。
- (3) 雙重領導：國監委向全國人大負責，接受其監督。組織機構由全國人大授權成立，依慣例人事安排（國監委主任）應由國家主席提名，全國人大同意。省級以下監委會人事安排與業務工作上接受上級監委垂直領導，同時也向同級人大負責（人事同意與工作報告）。
- (4) 紀監一體：監察委員會與中共紀檢委合署辦公，各級監委會主任由同級紀檢委書記兼任。
- (5) 組織監督：監察委之監督，來自監察委自身的內部監督、人大與社會輿論的外部監督，以及相關法律形成的法律監督。

2.監察對象：針對所有行使公權力的公職人員進行監察工作的「全覆蓋」，具體包括：

- (1) 國家公職人員（包括中國共產黨機關、人大機關、行政機關、政協機關、審判機關、檢察機關、民主黨派機關、工商聯機關的公務員，以及參照公務員管理的人員。）
- (2) 由法律授權，或政府委託行使公共事務職權的公務人員，如村委會。

- (3) 國有企業管理人員。
- (4) 公辦的教育、科研、文化、醫療、體育事業單位管理人員。
- (5) 群眾自治組織管理人員。
- (6) 其他依法行使公共職務之人員。

此外，亦有報導指出目前中紀委正在研議如何將非公有制人員中的非黨員納入監察範圍。⁴

3. 監察職權：集中合併原本分屬於行政機關、司法機關的不同性質監察力量，包括：

- (1) 國務院及各級政府：監察部（廳局）及預防腐敗局。
- (2) 各級檢察院：反貪污賄賂局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳，以及部分審計署的職權。據此，監察委員會具備監督、調查、處置之職責，並可採取以下措施：
- (3) 對人：談話、訊問、詢問、查詢、留置。
- (4) 對財產：凍結、調取、查封、扣押、搜查、勘驗檢查、鑒定。

三、國家監察體制改革之政治影響

新的國家監察體制將直接強化中紀委與監察部門的權力，而從已經公布的改革方案來看，若改革工作順利落實，將直接引發中共政治結構與權力格局的調整。

（一）三權格局的調整

中共雖然採取「議行合一」制，但政治制度設計仍採行立法（人大）、行政（各級政府）、司法（兩院）三權分立的格局。而國家監察體制的改革，將形成獨立並平行於三權之外的監察權。而監察體制改革不僅是既有監察部門的合併，同時也是三權結構格局的重新調整。相關調整的方向為：

⁴ 高新，〈掛牌監察委就是為了讓紀委享受治外法權〉，《自由亞洲電台》，〈<http://www.rfa.org/mandarin/zhuantan/yehuazhongnanhai/gx-03152017133116.html>〉。

1. 削權：在三權格局中，立法、行政、司法機關分別掌握不同性質的監察監督職能，即便這些既有權力存在行使不彰的問題，但監察體制改革直接削減了原本屬於行政機關、司法機關的監察職能，也在一定程度上取代了立法機構的監督職能。
2. 制約：監察體制同時將人大、政府、兩院列入監督對象，對三權之行使形成制約力量。換言之，在監察範圍內，各級監委更高於各級政府與兩院，與人大則在相互監督的模糊關係。

（二）黨及領導人的權力擴張

雖然在中共官方表述上，監察體制改革的主要任務是反腐敗，但監察體制的實際功能卻不僅止於此。2017年3月，王岐山於全國人大會議上便直言國家監察體制改革「只有黨政分工、沒有黨政分開」、「黨紀與法律之間沒有中間地帶」、改革目的在「黨要實現對國家機器的監督」、「使黨的主張成為國家意志」。⁵換言之，監察體制的目的不僅在於反腐敗，更重要的是建立一個能夠強力制約三權、卻仍接受黨的領導與控制的監察體系，並將在實質上進一步強化黨對國家機器的控制能力。

而在實際運作層面，強大的監察部門名義上受人大監督，但實質上是由國家主席（總書記）掌握，進而成為總書記遂行政治意志、貫徹政策意向的重要權力工具。在此一面向上，監察部門甚至有可能在一定程度上干預或取代行政部門執行政策的權力。這種情況不但在中國歷史上屢見不鮮，近年也已出現中紀委直接干預地方政務的案例。⁶

（三）衝擊黨內權力結構與政治繼承

對集體領導的衝擊：在制度層面，監察體制改革將使作為總書

⁵ 新華網，〈王岐山：構建黨統一領導的反腐敗體制、提高執政能力〉，《新華網》，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2017lh/2017-03/05/c_1120572195.htm〉。

⁶ 據報導，習近平7月20日在寧夏「東西部扶貧協作座談會」上發布了「脫貧攻堅的重大政治任務」後，中紀委直接表示要把「把紀委擺進去」。中紀委要在這項具體的政策實施層面，全面介入政策督導，包括監察扶貧項目和資金，甚至由中紀委秘書長楊曉超帶隊率領紀委機關，在銀川扶貧會議之前入川，開展對口扶持四川涼山州雷波縣和樂山市馬邊縣。參見吳強，〈反腐運動收官後，「紀委治國」即將到來？〉，《端傳媒》，〈<https://theinitium.com/article/20160808-opinion-wuqiang-ccdi/>〉。

記及國家主席的最高領導人得以掌握其他常委無法抗衡的制度性權威。由此將在結構上改變集體領導的格局，形成總書記獨大的情況。

對政治繼承的衝擊：總書記權力的提升，有可能導致其在高層領導交替時，對接班人選的選擇上具有更高的影響能力。但與此同時，總書記權力的提升，也將降低派系之間取得妥協或平衡的可能性，使政治繼承的競爭性提高，從而導致接班過程中的政治不穩定。黨內不同派系若不願接受政治繼承的安排，將難以透過派系協調，而更容易導致台面下的傾軋與衝突。

（四）降低其他政治改革方案的可能性

習近平以國家監察體制作為政治改革的突破口，也意味著相對封閉了採取其他政治改革方案的可能性。過去在中共政治改革的可能路徑中，除了開放政治參與外，也包括兩種有限度的外部監督，即透過選舉機制及民意機關進行的「民主監督」（人大監督、黨內民主），以及以法律規範為依歸、由司法機關進行的「法律監督」。而新的監察體制強調將權力監督機制收攏在黨的領導下，也阻絕了「民主監督」、「法律監督」持續深化的可能性。

四、習近平政治改革之路

需要進一步思考的問題是：在習近平的政治改革藍圖中，監察體制改革處於何種位置？習近平是否有可能在進一步擴權之後，啟動更全面的政治改革？回答相關問題需先檢視習近平近年的改革意圖及路徑。

（一）現階段的改革路徑與意圖

2015年3月24日，習在中央政治局集體學習會議上提出要深化司法體制改革，隨後在10月四中全會上，正式提出「依法治國」。然而，司法改革的方向與成效並不如習所預期。2016年11月，最高法院院長周強表示司法改革是要減少黨對司法的干預。同時，兩院對中紀委無視法律規範的調查工作，也多次以隱微方式表達不滿。而在2016年，習已很少在正式場合公開強調司法體制改革，

並開始醞釀監察體制改革。此一變化反映出習近平在改革路徑上的調整。

另一方面，海外媒體指出：習近平主要智囊王滬寧曾在 2016 年 3 月中共「兩會」期間召開關於民主制度和機制改革的秘密研討會。⁷據悉，習近平會中表示，此次專題會議是獲得政治局常委會通過後才舉行，是「時代賦予責任和使命」，並強調「不能再等待了，我們這一代人不能辜負人民的期待、呼籲。」而王滬寧在會上提出，中委和政治局在現行憲制上的地位和運行，存在「較大缺陷和阻礙」，特別是中央政策措施受到人為嚴重「干擾、折騰和陽奉陰違」；內部長期意見分歧，現行機制存在大問題；長期無法「貫徹」高層幹部在「能上能下」、「政治問責」及「職務責任承擔」等方面的原則等。由此對照當前推動的監察體制改革，現階段習的改革意圖仍在清除黨內對其鞏固權威地位及貫徹政策方針的潛在障礙。

（二）十九大之後：進一步的政治改革？

對於監察體制改革，北大廉政中心莊德水解讀為：「將倒逼國家法治建設，進而推動政治發展。」、「能夠成為政治改革的替代性策略和嘗試性探索，為政治改革尋求突破口。」⁸此一說法暗示監察體制改革只是進行進一步政治改革的階段性工作。然而，目前沒有任何具體跡象，能夠判斷更為全面的政治改革將會採取何種方案。與此同時，習近平以監委改革來擴權的作法，也意味習近平並不認為目前自己已經具有推動更深入政改的權威及能力。

可以確定的是，監察體制改革本身便涉及相當複雜的制度調整與利益衝突，而在十九大的前三年內（即 2020 年以前），仍將以確保新監委體制的功能落實及穩定運作為主。而監委體制的實踐過程是否能夠符合習近平的期待，將是下一輪政治改革是否能夠推動的必要條件。

⁷ 張松風，〈高層智囊大規模西山密會 習近平三講話釋變局信號〉，《新唐人》，〈<http://ca.ntdtv.com/xtr/b5/2016/04/11/a1261855.html>〉。

⁸ 莊德水，〈國家監察體制助推動中共政治改革〉，《明報》，〈https://news.mingpao.com/ins/instantnews/web_tc/article/20161230/s00022/1483065838627〉。

參、「小組政治」對中共政改之影響

一、前言

「小組」是廣泛存在於中共各級黨政機關中，以議事協調機構和臨時機構名義存在的一種特殊組織模式。而「小組政治」是指在黨政系統內，出於重視和力圖解決某個問題的需要，由權力層級較高的人物和部門牽頭，組成領導小組，聯合多個部門，集中政治資源，協調和領導跨部門、跨系統或跨區域的政治活動。⁹「小組政治」是中國大陸黨政關係最核心的聯結點之一，主要承擔「個別醞釀」（包括決策準備、決策諮詢）和協調監督功能。而習近平接班後，藉由「小組政治」，一改胡錦濤時期「去集中化」之決策模式，轉而向「中央」、向「黨」、向「一把手」集權。因此，在探討當前中國大陸「小組政治」時，必須就習的集權、小組結構以及對政改影響等面向觀察。

二、全面主席（Chairman of everything）與核心領導

中共在 2011 年「十二五」規劃中，首次提出「頂層設計」這個術語。當時的表述是「重視改革頂層設計和總體規劃」，意味中國大陸「由上而下」的改革過程中，中央有責任明確目標，著重層級間的銜接並轉化為基層動力。習近平接班後，依循「集中力量辦大事」之傳統，除了中共中央原有的領導小組外，自「三中」全會逐步設立「國安委」、「深改組」與其他小組。習急於求成，為確保實現「四個全面」（小康社會、深化改革、依法治國與從嚴治黨），習藉「小組政治」取代「集體領導」，在政治局會議、「深改組」會議（表 1）與「財經小組」會議中「運籌帷幄」，使首長負責制朝書記負責制發展。

以「中央財經領導小組」為例，改革開放以來，最高行政機關國務院負責具體的經濟工作，中央財經領導小組則「隱居幕後」。黨中央對經濟工作的領導，每年常規出現在 7 月的中央政治局會議和年底的中央經濟工作會議。隨著國務院常務會議制度的落實，2003 年之後，國務院在經濟事務上更為頻繁地發揮作用。不過，2014 年 6 月，新華社發布總書記習近平以中央財經領導小組組長身份主持召開了

⁹ 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 64-69。

該小組第六次會議，並且報導國務院總理李克強、副總理張高麗分別以小組副組長、成員身分參加。雖然大陸媒體將此舉視為「黨管經濟」的具體要求和體現，但此舉顯然是總書記向總理「奪權」。同樣的情況，也發生在 2015 年「五中全會」，習近平就「十三五」規劃像全會做說明，取代江澤民時期以來，由時任總理報告之作法。就制度而言，總書記向中全會報告，總理向全國人大報告符合既有規範，亦符合習近平對「法治」之訴求。但是從權力角度，表面上習與六常委間分工，但正副組長（主席、副主席）的設置，並且聽取副組長的「匯報」，改變了傳統「平等中的首位」（first among equals），實質上成為總書記負責制，其餘常委成為總書記之副手，總書記與常委間的關係也由水平轉向垂直關係，弱化了「集體領導」而朝向「核心」領導。

(表 1) 今年以來「深改組」會議主題

日期	屆次	主題	通過決議
2017/2/6	32	黨政主要負責同志要親力親為抓改革撲下身子抓落實	《新時期產業工人隊伍建設改革方案》
			《關於加強黨對地方外事工作領導體制改革的實施意見》
			《關於改革駐外機構領導機制、管理體制和監督機制的實施意見》
			《關於改革對外工作隊伍建設的實施意見》
			《關於改革援外工作的實施意見》
			《關於社會智庫健康發展的若干意見》
			《國家科技決策諮詢制度建設方案》
			《關於推進公共資訊資源開放的若干意見》
			《按流域設置環境監管和行政執法機構試點方案》
			《外國人永久居留證件便利化改革方案》
			《關於深化中央主要新聞單位採編播管崗位人事管理制度改革的試行意見》
			《關於實行國家機關「誰執法誰普法」普法責任制的意見》
			《關於全國總工會改革試點工作總結報告》*聽取
			《上海市委全面深化改革領導小組關於群團改革試點工作總結的報告》*聽取
《重慶市委全面深化改革領導小組關於群團改革試點工作總結的報告》			

			*聽取
2017/3/24	33	實事求是求真務實把準方向善始善終善作善成抓實工作	《全面深化中國（上海）自由貿易試驗區改革開放方案》 《關於深化科技獎勵制度改革方案》
2017/4/18	34	拓展改革督察工作廣度深度提高發現問題解決問題實效	《關於加快構建政策體系、培育新型農業經營主體的意見》 《關於進一步激發和保護企業家精神的意見》 《關於建立現代醫院管理制度的指導意見》 《關於改革完善短缺藥品供應保障機制的實施意見》 《關於辦理刑事案件嚴格排除非法證據若干問題的規定》 《關於完善反洗錢、反恐怖融資、反逃稅監管體制機制的意見》 《對省級人民政府履行教育職責的評價辦法》 《關於禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案》 《中央全面深化改革領導小組6個專項小組開展改革督察工作情況的報告》*審議
2017/5/23	35	認真謀劃深入抓好各項改革試點積極推廣成功經驗帶動面上改革	《關於深化教育體制機制改革的意見》 《外商投資產業指導目錄（2017年修訂）》 《關於規範企業海外經營行為的若干意見》 《關於建立資源環境承載能力監測預警長效機制的若干意見》、 《關於深化環境監測改革提高環境監測資料品質的意見》 《個人收入和財產資訊系統建設總體方案》 《跨地區環保機構試點方案》 《海域、無居民海島有償使用的意見》 《關於檢察機關提起公益訴訟試點情況和下一步工作建議的報告》 《關於各地區各部門貫徹落實習近平總書記在中央全面深化改革領導小組第三十三次會議上重要講話精神情況的報告》*審議 《關於深化教育領域綜合改革情況彙報》*審議 《關於科技領域重點改革工作情況彙報》*審議 《關於深化醫藥衛生體制改革進展情況彙報》*審議 《關於足球領域重點改革工作情況彙報》*審議
2017/6/26	36	抓好各項改革協同發揮改革整體效應朝著全面深化	《祁連山國家公園體制試點方案》 《中央企業公司制改制工作實施方案》

改革總目標聚焦發力	《地區生產總值統一核算改革方案》
	《統計違紀違法責任人處分處理建議辦法》
	《中國國際進口博覽會總體方案》
	《關於改進境外企業和對外投資安全工作的若干意見》
	《全國和地方資產負債表編制工作方案》
	《關於設立杭州互聯網法院的方案》
	《領導幹部自然資源資產離任審計暫行規定》
	《國家生態文明試驗區（江西）實施方案》
	《國家生態文明試驗區（貴州）實施方案》
	《國家生態文明試驗區（福建）推進建設情況報告》
	《中國（廣東）、中國（天津）和中國（福建）自由貿易試驗區建設兩年進展情況總結報告》

資料來源：作者自行整理

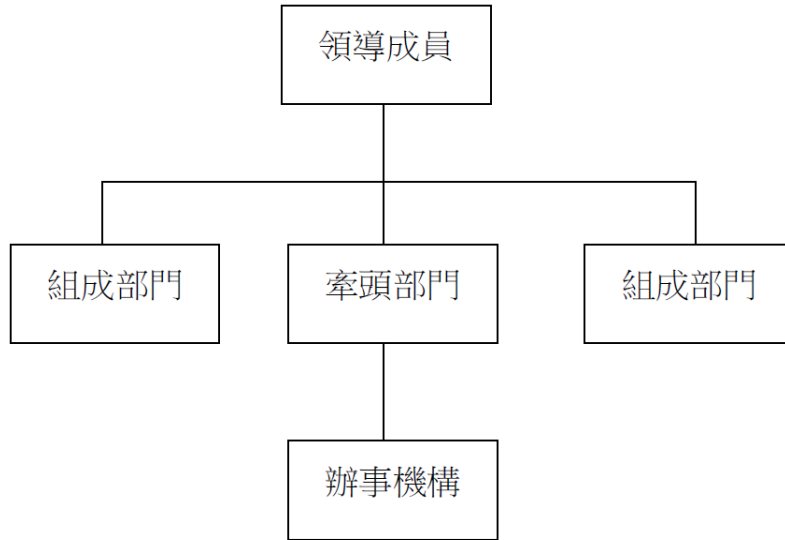
三、小組「虛實」結構與決策優勢

在政治上，「小組政治」體現中共黨在組織上的領導地位和政治過程中的主導地位，從黨的執政理念來看，也就是體現了黨對「大政方針」上的領導地位。

在職能配置上，「小組政治」有著區別於一般性機構的顯著特點和巨大優勢。在運作上，只要是為完成該項專門工作任務的需要，「小組」可以「繞道走捷徑」，避開既定的法定程序行使權力，擁有廣泛地獲得黨政系統各層級組織支援、調動社各方面資源的能力。

在組織上，「小組政治」呈現「虛實」共存。一方面，「小組」並不進入各級政府機構的正式序列，不被列入政府機構名錄，遊離於「三定」規定的約束範圍之外；另一方面，「小組」雖不是法律意義上的行政主體，但「小組」的辦事機構卻是實實在在的，並受「三定」的約束。不但掛牌子、擁有固定的辦公場所（多數情況是「一個機構兩塊牌子」，或者採用合署辦公的形式），而且佔有人員編制（一般由承擔具體工作的行政機構解決），享有下撥財政經費，有相應的行政級別。「小組」可以通過召開協調性的決策會議，在會議結束後以會議通知、會議紀要等形式發布政治系統內部的決定和命令，這些決策和

命令都具有事實上的效力和約束力，並且各種「小組」還可以通過定期工作指導、突擊檢查等形式確保決策得以實施，這些顯然都是「小組」實體化的一面。¹⁰



(圖 1)「小組」的中軸依附結構

資料來源：引自周望，〈中國「小組政治」組織模式分析〉，《南京社會科學》，2010年第2期，頁79。

中國大陸學者周望以「中軸依附」概括「小組」的結構特徵(圖1)，在「小組」的組織結構中，職能和權力重心主要集中於「領導成員—牽頭部門—辦事機構」這條主線上，而其它組成部門只是「依附」於這條中軸線而開展工作，本文以新成立的「中央軍民融合發展委員會」為例(表2)。在「中軸依附」結構中，領導成員、牽頭部門及其相應的辦事機構承擔了「小組」絕大部分的工作。部門中工作任務最重的，通常稱之為「牽頭部門」，其代表一般擔任著「小組」的第一副職。牽頭部門的重要性又是通過其辦事機構具體體現出來的。「小組」的辦事機構或者是由牽頭部門的某個內設機構「兼任」，或者掛靠到這個牽頭部門。即使是完全單獨設置的辦事機關，它與牽頭部門在業務上也有著密切往來和相近似的部分。

¹⁰ 周望，〈中國「小組政治」組織模式分析〉，頁77-81。

(表 2) 中央軍民融合發展委員會組織

姓名	組內職務	原職務
習近平	組長	中國共產黨中央委員會總書記，中共中央軍事委員會主席， 中華人民共和國主席，中華人民共和國中央軍事委員會主席
李克強	副組長	國務院總理
劉雲山	副組長	中央書記處書記，中央黨校校長，中央精神文明建設指導委員會主任
張高麗	副組長、辦公室主任	國務院副總理、黨組副書記
馬凱	組員	國務院副總理
王滄寧	組員	中央政策研究室主任，中央改革辦主任
許其亮	組員	中央軍委副主席
范長龍	組員	中央軍委副主席
孟建柱	組員	中央政法委書記，中央社會管理綜合治理委員會主任
栗戰書	組員	中央書記處書記，中央辦公廳主任，中央直屬機關工委書記
楊晶	組員	中央書記處書記，國務委員、國務院黨組成員兼國務院秘書長、 機關黨組書記，中央國家機關工委書記，國家行政學院院長
郭聲琨	組員	國務委員、國務院黨組成員，中央政法委員會副書記，公安部部長、 黨委書記
張陽	組員	中央軍事委員會委員，中央軍委政治工作部主任
趙克石	組員	中央軍委委員、軍委後勤保障部部長
張又俠	組員	中央軍事委員會委員、中央軍委裝備發展部部長
陳希	組員	中宣部常務副部長
黃坤明	組員	中宣部常務副部長
徐麟	組員	中央網信領導小組辦公室主任
張業遂	組員	外交部黨委書記
何立峰	組員	發改委主任
陳寶生	組員	教育部部長
王志剛	組員	科技部黨組書記
苗圩	組員	工信部部長
黃樹賢	組員	民政部部長
肖捷	組員	財政部部長
尹蔚民	組員	人社部部長

資料來源：整理自〈習近平主持召開中央軍民融合發展委員會第一次全體會議〉，《新華網》，2017年6月20日，<http://news.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121179676.htm>;
〈四常委坐鎮 中共新設神秘機構首曝光〉，《多維新聞網》，2017年6月20日，
<<http://china.dwnnews.com/big5/news/2017-06-20/59821104.html>>。

「領導小組」辦公室是「小組政治」的樞紐和權力重心。一般情況下，領導小組辦公室設在哪個部門，辦公室主任由什麼系統的負責人擔任，就表明那個系統承擔更為重要的職責，需要在日常工作中擔負起直接的、具體的業務指導和協調作用。總體而言就是「綜合協調、督促檢查、資訊交流、業務指導、後勤服務」，在「小組政

治」中發揮著樞紐作用。辦公室掛靠的行政部門一般就是完成小組政治任務的權力重心所在，其他部門在這個過程中大部分發揮輔助和配合作用（表 3）。

（表 3）習時期領導小組與委員會

小組	組長/ 主席	辦公室名稱	辦公室 設置部 門	辦公室 主任	成立 時間	備註
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	中共中 央直屬 機構	栗戰書	2014	
中央網路安全 和資訊化領導 小組	習近平	中央網信辦/國 家網信辦（一塊 牌子）	中共中 央直屬 機構	徐麟	2014	前身為國家資訊化領 導小組，中央網信辦/ 國家網信辦未另設機 構，是在國務院新聞辦 公室加掛中央網信辦/ 國家網信辦牌子。
中央軍民融合 發展委員會	習近平	不詳	中共中 央直屬 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	前任主任陳守民大校 （2009年5月－2011 年11月）
中央深化國家 監察體制改革 試點工作領導 小組	王岐山	中央深化國家 監察體制改革 試點工作領導 小組辦公室	中共中 央直屬 機構	楊曉渡	2016	
國務院推進職 能轉變協調小 組	張高麗	國務院推進職 能轉變協調小 組辦公室	國務院 辦公廳	王仲偉	2015	
推進「一帶一 路」建設工作領 導小組	張高麗	推進「一帶一 路」建設工作領 導小組辦公室	國家 發改委	徐紹史	2015	
第一次全國地 理國情普查領 導小組	張高麗	第一次全國地 理國情普查領 導小組辦公室	國家測 繪地信 局	徐德明	2013	
中央統戰工作 領導小組	不詳	中央統戰工作 領導小組辦公 室	統戰部	不詳	2015	副組長孫春蘭，推測組 長為常委層級。

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〉，《大陸與兩岸情勢簡報（陸委會）》，2017年2月，<<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/Attachment/731017361675.pdf>>。

最後，「小組」裡面的一般成員的主要職責還是在於代表自己所在部門為「小組」的工作提供協助，將「小組」的決議和要求「帶回」到各自的部門中去，並反饋所在部門的意見。這些部門的職責發揮基本上以執行「小組」的決策為主，在「小組」做出決議後，各成員單位「分頭去辦」，並按要求向「小組」定期作政策執行情況的報告。尤其是「小組」所交辦的部分工作實際上就已經在各成員單位已有的職責範圍之內，因此這些部門不過是在完成本職工作而已，參加「小組」的會議等活動更多的是一種「表態」，以示「重視」。¹¹

四、地方向上負責與「不搶跑、不滯後」

中共中央層面的「小組」，其實際中的政治地位明顯要高於中共中央各部，它們直接向政治局及其常委會負責。地方上的「小組」同樣如此。這些都與「小組」的領導成員的高規格有著直接關聯。一般而言，「小組」在某一級黨政機關成立時，都會明確要求各個下級設立相對應的機構，通常至少會設置至區縣一級，個別甚至會延伸到鄉鎮和街道一級。比如中央深改組成立後，各省市也紛紛成立深改組，如北京市委全面深化改革領導小組設立 14 個專項小組，負責推動經濟體制、區域協同發展、大氣污染治理體制等領域的改革任務。¹²而「小組」權威性主要依賴其領導成員，「借用」高層級領導的原有權力，這一獨特的領導構成和權力來源方式造就了「小組」不同於一般性常設機構的巨大權威性。¹³

「小組政治」形成了「統一領導、歸口管理」的管理體制，而且在重大問題上把握較大的決策發言權。因此每遇到事關全域、牽涉面廣或較為緊急的重要事務就傾向於設置「小組」來解決問題。小組組長的角色使習近平在黨政軍的權力更為集中。在地方層級，習也要求地方一把手充分發揮黨的領導核心作用，強化一把手的決策權，以明確改革過程中的權責關係。但相對來講，一把手的集權與擴權，以及「小組」對既有行政部門的干預，限縮部門與地方的自主權與創新動力，就如北京市委所說的「不搶跑、不滯後」。¹⁴而且現有的「頂

¹¹ 周望，〈中國「小組政治」組織模式分析〉。

¹² 〈「北京深化改革設 14 個專項小組」〉，《北青網》，2014 年 4 月 3 日，〈http://epaper.yinet.com/html/2014-04/03/content_50110.htm?div=-1〉。

¹³ 吳曉林，〈「小組政治」研究：內涵、功能與研究展望〉，頁 64-69。

¹⁴ 〈北京改革：不搶跑不滯後——專訪北京全面深化改革領導小組辦公室專職副主任胡雪峰〉，

層設計」符合中共「向上負責」之傳統，但也勢必將胡時期的「黨內民主」與「向下負責」束之高閣。

比較胡與習的相背離的路線，顯示中共最高層決策機制陷入「收放循環」之困境。十六屆四中全會通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》規定要「規範各類領導小組和協調機構」，「十七大」報告指出，「精簡和規範各類議事協調機構及其辦事機構，減少行政層次，降低行政成本」。而當前習近平則是強化小組運作，走向黨政合一。未來所衍生的問題包含黨政關係、中央地方關係、黨的決策與人大立法之關係，以及傳統「運動式治理」模式與習近平所主張的國家治理現代化的衝突。

肆、習近平政改對中共軍文及黨軍關係之影響

一、中共政治體制改革與軍隊功能與定位

習近平在十九大即將邁入第二任之際，除了人事佈局與反貪成果擴大延續問題受到關注外，是否推動政改革，以及連同政治改革所延伸出的黨政權力運作，也成為重要的議題。在政治改革方面，目前具體方案資訊並不完整，但從某些地方實驗性方案及官民媒體討論內容來看，主要在國家政府體制構成，以及黨領導體制的轉型與運作。目前只能從這些脈絡去推論改革內涵，以及軍隊與政府及黨的關係及互動。

國家政府體制構成即一般所通稱的「一黨四院」，即中共在政府機構下整合現有黨內紀委、政府監察、檢察院、法院的反貪力量，設立獨立的監察委員會，形成「一府兩院」（政府、檢察院、法院）之外的第四國家機構。中共媒體把新的權力架構概括為「一府一委兩院」，看起來有中華民國五權制度的影子，故而被稱為「一黨四院」。近期因為郭文貴爆料王岐山的貪腐案件，使得監察委設置的討論減少，最終這個制度是否落實貫徹，尚有變數。

在黨的體制方面，習近平希望透過十九大權力布局與安排，正式確立核心領導地位，希望能夠「核心主黨、以黨統政」，強化個人領導權威，改變過去九龍治水，或是政治局常委首長分工負責制的集體領導型態。改革的方向包括廢除常委制，重新恢復黨主席制，黨權力從總書記轉移到黨主席，總書記成為類似中央書記處書記一樣的地位與功能，等於秘書長的職務與功能。但是對於一些重要的職務，如國務院總理與全國人大委員長分居行政與立法的國家領導地位，則擔任黨副主席，形成一正二副的領導局面。如果監察委成立，且扮演重要角色及職務，如廢除常委，也必須要給予適當的黨內職務。

王岐山在 2017 年全國兩會的工作報告講話說出，「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」，已經明白指出中共繼續黨管一切的原則，堅持而且是黨核心治國。既然仍以黨為主，過去黨指揮槍的傳統，或者軍隊中設置黨部及書記，透過政治工作控制軍隊，基本上不會有重大變化。但隨著政治體制改革，以及軍改的發展與變化，對於

原來軍隊職能分工與黨軍關係運作，也有一定的影響。

例如，未來中共國家領導體制可能成為黨主席、軍委主席、國家主席合一制，在黨指揮槍架構下，軍隊由原來的總書記兼軍委主席領導，改變為黨主席兼中央軍委主席指揮，名義上不同，實質運作仍與過去一樣。但是問題仍在於兩位黨主席是否能夠指揮軍隊，在習近平兼任十餘項小組或是主任委員的領導工作下，不同體系的副主席分工如何確立，軍隊黨部與地方黨部交叉派職，以及軍地關係的變化，都構成研究中共黨軍關係的主要課題。

另外，從習近平的軍事改革內涵來看，他是藉由制度改變進行人事更替或是集中權力，仍在塑造與強化黨指揮槍，此種改革與政治體制改革目的一樣，所以在運作模式或有差異，但其成為核心或集中權力的意圖並未改變。

二、軍隊服從黨或政府

此處所指的政府包括從中央到地方各級政府體制，在過去黨管一切情況下，軍隊與政府之間的連結透過黨職相互滲透、黨的機構或委員會分工來整合。在中央方面，因為黨總書記兼任黨與政的中央軍委主席，雖然以總書記名義取得權力，但是指揮與領導軍隊卻是以中央軍委主席的名義。胡錦濤時期因為江澤民戀棧權力，並安排徐才厚與郭伯雄兩人擔任軍委副主席，並未取得指揮軍隊的實權。習近平也延遲一年後才接任象徵準備接班的軍委第一副主席的職務。

除了反貪之外，習近平透過軍改的各項措施，稀釋兩位軍委副主席及四總部的權力，將人事、預算、作戰等重要權力掌握在軍委主席手中，基本上軍隊仍聽從黨的領導，但係建立在黨中央軍委主席的指揮架構之下，所以當黨總書記或未來黨主席仍兼軍委主席情況下，若無其他常委制約軍隊指揮權，黨指揮槍不會有重大改變。

習近平出訪美國的時候，媒體所呈現官方頭銜並非中共黨的總書記和中共中央軍事委員會主席身份，而是以中華人民共和國主席兼中華人民共和國中央軍事委員會主席的身份。這就是為什麼在中共黨指揮槍的大前提下，一定還要對外掛出國家中央軍事委員會的招牌。未來如果改為黨主席制之後，以主席名義領導軍隊，可以說成係以國家主席或國家中央軍委主席的名義領導，可以避免以總書記兼任國家軍

委主席的尷尬。

反正都是主席，如此以來三個主席的職務勢必要同屬一人，否則如果要黨政分工，不同的人分任國家、軍隊及黨的主席，可能會造成過去劉少奇擔任國家主席與毛澤東黨主席的心結，或造成內部的權力鬥爭。主席合一制有其優點，但是如果黨的副主席由國務院總理及全國人大委員長擔任，黨的副主席國家或政府的機構或招牌主要是對外使用，內部運作仍以黨內單位為主。但是兩位副主席在中央軍委並未擔任職務情況下，屆時如無常委制度，有關國家安全與軍事重要決策，兩位黨副主席如何參與決策，還未可知。

中共過去傳統決策方式，都是在政治局常委會中針對重大事務討論及決策，並且依需要召開政治局會議。然後各常委及政治局委員再回到各體系召開呼應與執行政治局決議的各項工作。總書記兼中央軍委主席則召開中央軍委會議，召集軍隊主要決策者針對國家安全、國防、軍事與政治召開會議。在中央軍委改革成為十五個辦事機構之後，中央軍委的戰略規劃及各種決策準備工作更完整，並且讓軍委主席可以掌握更多訊息，管控軍隊工作。

國務院總理或是全國人大雖為黨副主席，因為不是軍委成員，所以仍然不能參與軍隊決策。但是國務院也負責國防動員及人民防空工作，則是透過國防部，以及地方政府人武部門、省軍區的互動，執行地方國防動員工作。透過上述運作，軍隊仍然聽黨指揮，主要還是透過中央軍委的運作。中共黨的領導人透過黨的權力獲得模式成為總書記或是國家主席，然後兼任中央軍委主席後得到政治局常委會內唯一指揮軍隊的權力。雖然軍隊內同樣須執行有關的宣傳、統戰、動員、政法與監察的工作，但是軍隊指揮不受這些單位統轄，軍隊本身也有類似政法、紀檢、宣傳等的單位與體制，只能對軍隊進行上述工作的管制與協調。

在地方方面，由於省級機構戎裝常委制度的取消，使得過去省級地方政府交叉派職，促進軍地整合的傳統可能會受到影響。過去省委書記兼省軍區第一政委，省軍區司令及政委也擔任省委委員的職務，所以不論是在省委的會議或是省軍區的會議，都會有軍隊與地方的人員參與，對於地方推行政務、黨務與國防事務的整合都有很大的幫

助，但也會造成軍隊戰區、軍區的官員與地方黨政官員結為團夥，或是自成勢力成為派系壟斷，或是排擠他人的現象。

習近平消除戎裝常委制度，以及將 28 省軍區納入中央軍委國防動員管理部指揮，就是希望消除類似現象。分立與隔絕地方黨政軍固然有助防堵地方派系勢力形成，但是以黨整合軍隊與政府的作用就會降低。

三、未來影響黨軍關係的因素

中共政治體制改革如果改為主席制，可以透過一致性名詞，掩飾黨指揮軍隊的不合理，主席都是同一人，但是黨的副主席、軍委副主席、國家副主席都是不同人所組成，這種為形塑與集中權力的設計可以建構核心作用，問題是當主席不在，或突然發生變故時，這三個體系就會成為個別運作的情況，黨政軍是分立的。權力的鬥爭或取得仍然須由黨內既有機制獲得，所以黨指揮槍的傳統不變，軍隊因為掌握在黨主席身上，也有助其權力穩固，軍隊仍扮演國家長城的角色。

換另一種說法，因為中共統治與集中權力的需求，政治體制改革不會觸及軍隊國家化，也不會走向軍隊非黨化，反而更強化黨對軍隊控制。這使得習近平必須透過人事甄拔與更替、軍隊政治工作與意識形態強化、強化中央軍委職權，牢牢掌握軍隊。但越是如此，軍隊受到黨內權力鬥爭的影響及波動會更大，反而影響中共政權的穩定性。或者覬覦權力者，就會爭奪軍隊控制權，使軍隊陷入政爭的紛擾。如果中共了解此種問題的關鍵性，就應該避免軍隊介入黨或政治事務，即使軍隊國家化不能一蹴可幾，至少在黨內民主的前提下，軍隊在黨務的中立性可以先達成。

如果改為總統制，而且只是限於國家主席的稱謂改變，仍維持現行黨領導體制運作，其實差別不大。但如果隨同總統制實行，連帶進行總統與全國人大、總統與國務院、總統與軍隊關係與運作的變革，整個領導體制運作必須重新調整。更重要的，如果習近平想要效法俄羅斯普丁，以擔任總統的方式延長任期及權力，必須要增加其權力取得合法性的問題。

俄羅斯總統權力源自總統選舉，即使他極度掌握及使用國家權力，打壓異議人士並與總理輪流掌握政權，權力來源合法性無可質

疑。但如果以黨主席兼任總統，若掌握實權，首須面對權力合法性的問題，若僅僅如國家主席一樣是虛職，或許可以解決延長習近平任期的問題，對於制度延續與國家權力結構的運作調整與改革，並無太大助益。

但因為總統制牽涉到修改憲法的問題，短期內無法達成。習近平在參加香港回歸 20 周年典禮，並且對中共香港駐軍進行閱兵典禮時，改變了以往受閱官兵的口號，從回應首長好，改為主席好。這個改變不僅針對軍委主席，同時也可因應未來改成黨主席的改革，避免總書記領軍的尷尬。

伍、習近平集權對中共權力繼承及菁英甄補之影響

一、前言

針對十八屆六中全會的召開，中共黨媒宣傳著「全面從嚴治黨」。習近平在 2014 年提出「四個全面」（全面建成小康社會、深化改革、推進依法治國以及從嚴治黨），四個主題分別是十八屆三中、四中、五中、六中的焦點議題，顯見習近平的執政進程及國家治理充滿理性政治算計。「十八屆六中全會」與過往「六中全會」類似，集中探討與精神文明及黨的建設（即黨建）相關議題。

習近平於 2012 年 11 月就任總書記，從此「啟動的歷史最大規模的反腐運動」，根據中紀委數據，從 2013 年到 2016 年 6 月底，中國受到黨紀、政紀處分的官員人數達 91 萬 3000 人，其中，十八大後落馬的 112 名省部或以上級別黨政官員中，包括現屆中央委員會中的 10 名中央委員、13 名中央候補委員。這些反貪腐懲治行動，顯示貪腐問題已深入黨國政治與經濟各階層領域，尤其省委書記、政治局委員、常委牽涉其中，影響中國公眾對黨國的觀感、權威的支持及政權合法性的認可。中共黨國體制必須強化自我監督嚴格規範黨員行為，以回應公眾社會對政治透明化及廉潔政府的期許。

習近平透過修訂各種黨內規章達成反腐法制化，建構「習核心」領導地位，強化中紀委黨內監督角色及建立國家監察委員會的監督機制。這是「從嚴治黨」避免亡黨亡國呢？抑或是達成打擊異己、鞏固個人領導權威的目標？習近平藉反腐集權鞏固核心其策略呢？要集權到什麼程度？這對中共權力繼承及政治菁英甄補會產生什麼影響？十九大是否也會順利產生第六代「隔代接班人」呢？習近平會不會在 2022 年的二十大中屆滿下台？如果習近平欲想持續掌理政權及黨國體系，如何打破中共政治繼承慣例？

二、習近平的集權策略

中共領導人習近平不斷運用施展權力，強力進行一系列反貪腐運動，雷厲風行嚴打，避免黨國走向「亡黨亡國」命運。尤其至十八大以來，改變既往刑不上政治局委員及省委書記傳統，幾近上百名省部級以上及位居國家領導人位階的高官落馬銀鐺入獄。近日曾與中國高層過從甚密、政商關係綿密的肖建華、郭文貴等億萬富豪，一再爆料中共高層秘辛，顯示黨國高官以權謀私的風氣盛行。這顯示中央層級領導、地方領導和企業界緊密政商關係，權力與資本交換和權錢交易複雜交織，形成利益共同體網。

中共黨國的反腐敗往往是運動式，風吹草偃一陣，不久就又故態復萌，甚至更加嚴重。但習近平的反腐敗不同，2012年出任中共總書記以來的反腐敗，確實老鼠、老虎一起打，根據統計十七屆 25 名政治局委員中，已有四人被查；十八屆 367 名中央委員與候補委員中，落馬的已經有 23 位，其反腐力度之強，中共黨史前所未見。顯示貪腐問題已深入黨國政治與經濟各階層領域，尤其省委書記、政治局委員、常委牽涉其中，影響中國公眾對黨國的觀感、權威的支持及政權合法性的認可。中共黨國體制必須強化自我監督嚴格規範黨員行為，以回應公眾社會對政治透明化及廉潔政府的期許。

習近平企圖達成反腐法制化的目標，通過《問責條例》、《廉潔自律條例》、《紀律處分條例》等法規，也通過《中國共產黨黨內生活若干準則》。習近平透過反腐來打擊異己，周永康、令計劃、郭伯雄、徐才厚等大老虎，皆屬習的異己；透過反腐敗掃除潛在對手可說是「極為成功」。

（一）反腐法制化運用制度規範強化對高層領導監督

中共十八屆六中全會是 2017 年「十九大」前的倒數第二次中全會，此次會議重點將圍繞於「全面從嚴治黨」，制訂「新形勢下黨內政治生活的若干準則」（以下簡稱「新準則」）以及修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」（簡稱「監督條例」）。「十八屆六

中全會」與過往「六中全會」類似，集中探討與精神文明及黨的建設（即黨建）相關議題。

1. 修訂黨內政治生活的若干準則

習近平統治作法與江澤民、胡錦濤相當不同，文革後制訂「關於黨內政治生活的若干準則」，其內容包括堅持加強領導集體領導、反對個人專斷，以及發揚黨內民主，正確對待不同意見等。新準則未提及上述內容，且在原準則已有「堅持黨的政治路線和思想路線」，再加上「堅持組織路線和群眾路線」。「新準則」目標在於加強反腐力度，規範的重點對象是高級幹部，包括中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員。習近平開展反腐運動，直指集體領導內的其他成員。「新準則」不再像「舊準則」強調強調黨內民主，而是對高級幹部的規範，必須呼應「核心意識、看齊意識」，也就是「同以習近平同志為總書記的黨中央保持高度一致」。

從掃除潛在政治對手著眼，《黨內政治生活的若干準則》即是用來規範中共高層官員政治生活的行為準則，也就是將先前中共黨媒一再告誡的「政治規矩」法制化。在鄧小平、胡耀邦主政時期，為改變毛澤東主政時期的政治一言堂現象，在1980年代制訂《黨內政治生活準則》，規定集體領導高於一切、鼓勵黨內民主、嚴禁個人崇拜。《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則》，其規範對象並不是「領導人」，而是「高級幹部，特別是中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員」。習近平提出「政治規矩」，禁止拉幫結派，一切向中央看齊，任誰都不准再「妄議中央」，即使是政治局常委也不行。

2. 修訂中國共產黨黨內監督條例

修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」，此為2015年6月政治局會議通過的「中國共產黨巡視工作條例」與「關於推進領導幹部能上能下的若干規定」、2015年10月政治局會議的「中國共產黨廉潔自律準則」與「中國共產黨紀律處分條例」、2016年6月政治局會議所審議的「中國共產黨問責條例」之後，中共將「十八大」以

來的反腐措施，明確化為黨內的制度性文件。這些文件內有多項爭議條文，例如「紀律處分條例」裡，「妄議中央大政方針，破壞黨的集中統一」，將可能被開除黨籍。黨內監督的重點對象是黨的各級領導機關和領導幹部，堅持全面從嚴治黨與落實「兩個責任」（即落實黨風廉政建設責任制，黨委負主體責任，紀委負監督責任），制定實施切實可行的責任追究制度。

（二）藉民意調查與論造勢鼓吹建立擁護「習核心」

習近平的第一心腹、中央辦公廳主任栗戰書，曾發起過一次「習核心」的推動戰役。2016年《人民日報》旗下雜誌《人民論壇》在10月19日發布一項一萬五千多個樣本民意調查，罕見地對「習核心」這樣重大、敏感的議題發布調查結果，宣稱調查結果重要結論：「大國需要領導核心是客觀現實」、「世界大國的歷史實踐證明，無論在何種政治制度下，要成就偉大的事業」是「離不開強大的領導核心」。

1989年鄧小平交班給江澤民時刻意對外宣示，毛是中共第一代核心，鄧是第二代，江澤民則是「第三代領導核心」。江後胡錦濤主政十年，始終未成「核心」。除《人民日報》鼓吹之外，海外媒體《多維新聞網》也強力，捧習不遺餘力的新任天津市委書記李鴻忠，至今最少五度公開主張「習核心」，六中全會正是「習核心」一舉推至上位的最佳時機。

（三）強化中紀委黨內監督的頂層角色

習近平強化中共中央紀律檢查委員會的角色，執行黨內監督的頂層設計，「習核心」獲致更多制度性權力。中紀委作為黨內監督的主要機關，「監督條例」等於確立各級紀委的垂直監察功能，上級紀委對地方紀委的領導關係。2013年「十八屆三中全會」以後，逐漸改變雙重領導制度。2015年中央辦公廳印發「三個提名考察辦法」，省紀委書記漸趨收歸上級紀委提名與任命，而非由地方平級黨委任命。

同時，省紀委書記也不再擔任省委副書記，顯示上級紀委對下級紀委的垂直領導獲得強化。中紀委在中央層次的地位也獲得加，2014年中紀委於內部組建組織部、宣傳部。中紀委由全國黨代表大會選出，向全國黨代表大會報告工作，這說明中紀委是黨的委員會機構，而非黨工作部門，中紀委將獲較更多的制度性權力。

（四）中共監察體制從黨內監督向國家監督改革

對中國黨國威權體制來說，目前醞釀中的國家監察委員會設立，實屬重大的法治與政改工程，此被視為第三次政治改革，其設置意義在於提高監察體制至國家頂層制度設計。設立國監委強化監察職能的獨立性，促使全國人大的監督權更加落實，真正成為最高國家權力機關。這樣政治改革路徑將使監察權，從黨國中央的紀檢機關轉移至全國人大，監督對象並非僅侷限於黨員，而是擴及所有國家機構公務人員。

同時，原隸屬國務院的監察部，其位階將升格至政治頂層的全國人大；原先監察部職權僅限於行政監督，而新設立國監委則提升其功能，直接對國務院、最高人民法院及人民檢察院等國家權力機關，進行全方位的監督。十八屆六中會公報首次將「監察機關」與權力機關（全國人大）、行政機關（國務院）、司法機關（最高人民法院、最高人民檢察院）並列，將其由人民政府的組成部門提升為與之平行的國家機構。

習近平積極推動監察體制改革，設立監察委員會、推動國家監察法立法，俾助建立集中統一、權威高效的監察體系，有效發揮監督效能。這不僅跳脫傳統「黨內監督」侷限，更拉高到國家制度建設的頂層設計。其監督範圍廣泛，幾乎涵蓋各領域行使公共職務職權人員，落實「依憲治國」、「依法治國」、「依法行政」法治理念。值得關注的是，許多觀察家將新設國家監察委員會未來負責人遴選，一方面視為習近平固權及集權制度性涉及，另一方面也推論若是習近平選拔中紀委書記王岐山擔任，則可進一步推論習近平可能在中共二十大繼續掌權。

三、習近平集權對權力繼承及菁英甄補之影響

(一) 第五代對第六代「隔代接班人」繼承會出現在十九大嗎？

習近平若要打破的中共政治傳統或慣例，不只是將「九龍治水」改為「一人獨大」，可能改變政治局常委「七上八下」（六十七歲繼續幹、六十八歲以上下台）的慣例，又或者改變「隔代接班人」制度。這些推測主要根據，不只是習近平的集權，還包含其想持續掌政企圖。果真如此，被視為習近平、李克強接班人的廣東省委書記胡春華、重慶市委書記孫政才，未必在十九大能以權力繼承者展現其政治優勢。

1. 權力繼承的制度化路徑依賴

2017 年中共將召開十九大，習近平連任總書記應無懸念，普遍關注的是第六代接班人，十九大上會否出現類似「繼承人」的問題。第五代領導人習近平的兩位前任江澤民和胡錦濤皆只任兩屆總書記、兩屆國家主席，而胡錦濤在江澤民第一屆任期開始時的中共十四大上、習近平在胡錦濤第二屆任期開始時的中共十七大上，就被內定為接班人。根據這樣的權力繼承邏輯若循此歷史慣例常規，習近平將於 2022 年的中共二十大上卸任總書記，其權力繼承者應在 2017 年十九大出現與政治舞台。

2. 權力繼承的任期限制慣例改變

但是否權力繼承會依循路徑依賴，有的觀點認為習近平有意打破前任的任期限制慣例，在二十大上繼續掌權。江、胡時代，建立傳統老人政治隔代指定成為權力繼承的方式；在習近平時代老人政治難再順遂，隔代指定難以為繼，而即使循江、胡的前例，習近平也不是非得要在二十大退休。

根據《中華人民共和國憲法》規定，國家主席限任兩屆，但中共黨章對總書記並無任期限制，中共高層的所謂「（六十）七上（六十）八下」只是對政治局常委以下官員的一種退休年齡默契，並無明文規

定，總書記並不在此限。江澤民卸任總書記時已 76 歲，胡錦濤卸任時也接近 70 歲，2022 年習近平為 69 歲，由於李克強比習近平小兩歲，除非李提前退休，否則會令習的繼任者難做。故習近平在制度上完全有其合理性再續任掌權做一屆。

按照中共設定現代化目標，2021 年中共建黨 100 年時，要實現全面小康的目標，因此這段期間對中國的發展可謂是「戰略機遇期」十分關鍵，若習近平續任到 2027 年 75 歲時退休還比江澤民退休時小一歲，而美國總統川普超過七旬，基本上高年齡在國政治理除非嚴重健康因素，並無續任阻礙。如果 2022 年並非習近平的全退之年，則第六代繼承人未必 2017 年十九大上產生，即使胡春華、孫政才這兩位「60 後」政治局委員，2017 年能夠進入政治局常委會（「入常」），也不意味着他們會成為繼承習李的第六代領導人；反而 2022 年「入常」的新人，始有可能真正成為第六代接班領導人。

（二）是黨國內部權力競逐？還是從嚴治黨反腐敗避免「亡黨亡國」？

中共黨國體制已清晰認識到，腐敗所造成巨大災難就是亡黨亡國命運，必須「從嚴治黨」、「從嚴治軍」、「依法治國」，遏制腐敗蔓延到制度根基。中國政治體制所規範執政地位並非是政黨輪產生，西方政黨政治藉由大選進行政黨輪替，化解公眾對政府不滿。但在中國共產黨是長期執政黨，必須概括承受政府治理的一切弊端。習核心的「從嚴治黨」不僅要樹立新領導集體權威，也要強化公眾對黨國體制合法性認可。

然反腐敗僅僅只是涉及權力的監督避免產生官員尋租與腐敗行為嗎？絲毫沒有涉及黨內政治菁英的派系或集團的權力鬥爭嗎？習核心嚴肅查處原政治局常委周永康、政治局委員薄熙來、軍委會副主席郭伯雄及徐才厚、原中辦主任令計劃等人嚴重違紀違法案件，並指出這些「黨內陰謀家、野心家」妄圖攫取黨和國家權力，搞分裂黨的圖謀活動，嚴重威脅國家政治安全。

中共反腐敗已經涉及權力鬥爭及路線競逐，這絕對是一場權力「為民所用」與「為私所用」的較勁。惟若僅從權力鬥爭單一向檢視反腐敗運動，則失之淺薄。習核心反貪採取平衡打擊策略，並沒有規避熟人。前雲南省委書記白恩培與習雖是同鄉與世交，因受賄被判終身監禁；台辦副主任龔清概為習在福建的部屬，因違紀被處分被調查。這顯示反腐敗是多層次、跨領域、超越派系，不是「殺雞儆猴」點到為止而已，而是全方位四面出擊。

一些觀察家也認為，若政治局常委、中紀委書記王岐山擔任可能設置的國家監察委員會首位主任，將有利於為「從嚴治黨」、「從嚴治軍」及「依法治國」保駕護航。然期待人治治理整頓與嚴打，恰突顯反腐敗流於運動式打擊。黨國體制欠缺三權分立、政黨政治及選舉政治制度性設計，權力監督主要依靠黨內監督，如此反腐更易陷入權力鬥爭之爭辯。

中共政府積極執行反貪腐計畫，外界質疑中共國家主席習近平只打反對自己的人。雖然中共宣稱即使是最高領導人也不會免於反腐調查；到目前為止，被腐敗落馬的「大老虎」如周永康和薄熙來，明顯都是反對習近平的人。國際傳媒指出周永康、薄熙來、令計劃等人曾密謀政變，企圖推翻習近平政權，至今中共中央從未對此回應。然而，習近平與其左右手、中紀委書記王岐山如更大膽地選擇調查對象，消除上層反腐不是「政治整肅」的疑慮，若在目前核心的統治集團進行反腐其代價大於收穫，恐造成剛穩定下來的中共中央領導集團動盪。

（三）黨內政治生態重組元老政治式微，江勢力與團派影響力下降

1. 江澤民勢力衰弱

習近平處分的人員中，7名與前中共總書記江澤民關係密切的「老老虎」，包括周永康、徐才厚、郭伯雄、蘇榮、白恩培、李崇禧、楊剛。其中，周永康、徐才厚更被視為江澤民留在中央軍委的兩名「代理人」。已遭整肅的前重慶市委書記、政治局委員薄熙來，在2015年3月18日中國最高人民法院發布的《人民法院工作年度報告2014》

中直接提到，周永康、薄熙來等人「搞非組織政治活動」，指 2 人「拉幫結派」。

2. 團派力量式微

令計劃出身共青團，曾是全國政協副主席、中央統戰部部長，被視為胡錦濤的「大內總管」，其落馬無疑打擊「團派」及他為主的官商權力網絡「西山會」，看來習近平決意阻截「團派」。

習近平整頓共青團究竟是「從嚴治黨」、懲治腐敗有關，還是涉及中共派系政治權力競逐與消長，引發外界關注。也有論者認為習近平整頓共青團，已成為中共「十九大」派系權力消長的政治風向球。誠如先前所論習近平整頓共青團，曾嚴厲斥責其處於「高位截癱」狀態，這樣批評具有一定程度的政治意涵。從胡錦濤到李克強皆是團派成員，胡是第四代領導人及李是現任國務院總理。這顯示習近平欲藉改革共青團，鞏固其領導地位及強化立威，排除團派政治菁英對其政治權力之挑戰。

習近平試圖削弱團派影響力，避免團派壓縮其他派系政治菁英之甄補空間，導致其無法真正成為黨國領導，排除主政受制團派掣肘與威脅。因此將共青團改革重點，限縮在負責年輕人的意識型態領域，避免其拉幫結夥形成派系政治，進而企圖影響權力結構、人事佈局及政策制定。故而限縮、弱化共青團職能及影響力，杜絕共青團職務對應行政級別，避免其一再插手中央與省級政治運作。習削弱共青團的實質影響，避免形成另一小權力核心，而無法影響及扞格其權力基礎。

中共黨國對曾經強大的共青團中央進行重大改革，有媒體報導這實際上是習近平壓縮前任領導人胡錦濤影響力及抑制現任國務院總理李克強權力的警示。也有媒體指出自政治局常委劉雲山分管共青團之後，共青團被視為是與習對立的黨內最大派別。劉雲山一直利用其掌控的文宣系統，試圖將習包裝成極左的「文革化」形象。2015 年以來習近平嚴厲批評共青團，2016 年中紀委公開指責共青團存在四

項重大問題：「機關化、行政化、貴族化和娛樂化」。這為習近平改革共青團的計劃提供契機，包括將團中央的預算減少近 50%。習近平對共青團的改革舉措，重創李克強、劉雲山及通過削弱團派政治勢力，傳達出其已不再有政治實力，足以挑戰其權力意志。

通過共青團政治甄選的政治菁英已逐漸被邊緣化。共青團曾是培養中共領導人的搖籃，經由團內擔任職位晉陞到黨及國家的領導高層，曾任總書記胡耀邦、胡錦濤皆為最突出及顯赫領導人，其他領導人尚包括總理李克強、國家副主席李源潮及前中央辦公廳主任、政協副主席令計劃，其中令計劃因腐敗問題被判無期徒刑。這表明未來團中央幹部更是難以晉陞至國家新領導階層。這顯示習近平試圖瓦解共青團作為未來領導人的支持基礎，打擊團派的權力基礎。可以說，習近平「從嚴治黨」改革策略的政治隱喻，其實是排除團派在黨國政治過程中的介入及影響力。

四、結論

習近平制定嚴格風紀規範將反腐敗法制化，強化中紀委黨內監督角色及建立在國家監察委員會，是希望藉此打擊異己，確保政治盟友們的職位，讓自己打破慣例第三度連任中國領導人。中國共產黨的 7 名常委中，除了習近平本人與總理李克強，其他 5 人在 2017 年十九大舉行時，都將屆滿規定的 68 歲退休年齡，而習近平可能推動改變此一潛規則，建立國家監察委員會並由王岐山掌權，以確保其最大政治盟友王岐山能夠不用退休，繼續留任中央政治局常委。

若有此前提，我們似乎可以推論而此舉就是為打破中共領導人一般是連任兩屆、即 10 年的慣例，讓習本人在 2022 年二十大能夠繼續擔任中共總書記，而不接任國家主席。如此，第六代領導人的「隔代接班」就未必出現在十九大而是二十大，胡孫是否第六代領導恐怕仍有變數。

陸、結語

2012年習近平剛成為中共領導人的時候，外界很多人都沒想到他就任後會在內政外交同時進行多面向的重大變革，也沒想到他推動改善幹部作風和整飭貪腐的力度與範圍。這些變化一方面影響中共政治體制與運作的方式，另一方面衝擊高層政治菁英的互動模式。總結來看，共有三點值得繼續關注的議題領域。每一個領域發生的變化既可能有正面的影響，也可能產生負面的後果。

首先，「國家監察體制改革」落實後，監督對象涵蓋國家機器各系統的黨籍與非黨籍幹部，並能整合原散佈在紀委、政府、檢察院、法院的反貪與監督單位，有助於強化監督幹部的功效，但由於「一黨四院」的運作方式，在黨的統一領導下，行政、立法、司法、監察各有職能。然而，這種體制仍不脫「同體監督」的框架，監督權力集中在紀委或監察委之後，可能出現誰監督「有監察權的人」的問題。

其次，透過「小組政治」的運作，習近平克服胡錦濤時代集體領導體制出現「九龍治水」的決策僵局，有助於領導人在處理重大挑戰時擁有足夠的決策權。然而，權力集中於總書記一人身上，也可能出現誰有權力監督總書記的問題。未來如果總書記執意執行錯誤決策，或本身出現以權換錢的腐敗濫權行為，產生的後果也將更為嚴重。

最後，透過反貪運動和大規模人事調動，習近平能達成鞏固權力的目標，並緩和「令不出中南海」的問題。不過，嚴厲打擊利益集團與破壞原有「行不上政治局常委」的潛規則，也可能導致中共高層政治權力鬥爭的激化，從非零和遊戲重返零和遊戲。領導人年齡畫線離退、預先指定接班人、領導人原則上任期十年等慣例是否會打破，目前仍不夠明朗，但十九大的結果將宣告制度（慣例）約束和領導人個人權力擴張之間的互動結果。

【亞太政策報告系列】

No. 106001 習近平軍改對共軍作戰模式之影響

No. 106002 中國大陸「一帶一路」戰略對臺灣之機遇及挑戰

No. 106003 川普政府時期臺美經濟策略合作評析

No. 106004 中共「十九大」政改思路及作為展望
