

# 、研判報告

## 壹、政治

姜達

中共召開「十六屆五中全會」，會中聽取、討論胡錦濤「中央政治局工作報告」，並審議通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」；會議以構建和諧社會為施政核心理念，確立未來5年經濟社會發展目標，統籌區域發展，並納入「海峽西岸經濟區」，展現對臺統戰意圖。

「十六屆五中全會」前夕，中共高層人事鬥爭；加上地方政府挾經濟實力對中央挑戰不斷，政局穩定遭受衝擊。

近期中共全面性加強對新聞出版、文化藝術、宣傳、社科院和省級黨校等系統、以及對工會、青年、婦女等團體的監控，緊縮言論空間，加強思想統一；並續發文件，整頓軍風，鞏固黨對軍隊的絕對領導，嚴防暴發「顏色革命」。

中共中央發出準備擴大紀念胡耀邦 90 歲冥誕的通知，操作、吸納胡遺留之政治遺產，對外釋放持續改革開放訊息；變相取締北京上訪村，堵塞民眾上訪之路，藉以維持政權穩定。

中共加速行政管理體制改革，推動政務公開、行政執法責任制，並啟動行政區劃變革。

中共發表「中國的民主政治建設」白皮書，介紹其政治制度，並回應外界對其政治改革滯後的質疑。

中共啟動「中部崛起」戰略，以平衡區域政經發展。

### 一、召開「十六屆五中全會」，擘劃未來 5 年經社發展

中國共產黨第十六屆中央委員會第五次全體會議（簡稱「十六屆五中全會」）於今（2005）年 10 月 8 日至 11 日在北京召開（計有 191 名中央委員、150 名候補中央委員出席，中紀委委員和相關成

員列席)。此次全會是胡錦濤全面正式接掌黨政軍大權後的第一次中央全會，除展現中共第4代領導人對未來5年發展之整體思路與部署外，也將對中國大陸長期發展產生深遠影響。

### ◆聽取、討論胡錦濤「中央政治局工作報告」

截至目前為止，中共並未公布有關工作報告內容，惟根據中共「十六屆五中全會」會議公報（全文約3,700餘字。新華網，2005.10.11），全會除肯定「十六屆四中全會」以來中央政治局的工作，高度評價「十五」時期經濟社會發展取得的成就（包括經濟實力、綜合國力和國際地位顯著提高，抑制經濟不穩定不健康因素，通過非典疫情挑戰，應對加入世界貿易組織後新變化，國家財政收入大幅度增加，城鄉人民生活改善等），並強調「十一五」時期是全面建設小康社會進程中的關鍵時期，必須認真解決面臨的矛盾和問題。

### ◆審議通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」

全會審議通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」（簡稱「建議」）（全文約1萬5千餘字，分為10大部分。新華社，2005.10.18），重點包括：

1. 揭示以鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，全面貫徹落實科學發展觀。堅持發展是硬道理，為執政興國第一要務，堅持以人為本，將經濟社會發展轉入全面協調可持續發展的軌道。
2. 提出「十一五」期間經濟社會發展「6個必須」（保持經濟平穩較快發展，加快轉變經濟增長方式，提高自主創新能力，促進城鄉區域協調發展，加強和諧社會建設，不斷深化改革開放），以實現2010年人均國內生產總值（GDP）比2000年翻一番、單位國內生產總值能源消耗比「十五」期末降低20%左右、國際收支基本平衡、普及9年義務教育、增加城鎮就業崗位、減少貧困人口及構建和諧社會等「7個主要目標」。
3. 透過「7大任務」（建設社會主義新農村，推進產業結構優化升級，促進區域協調發展，建設資源節約型、環境友好型社會，深化體制改革和提高對外開放水平，深入實施科教興國戰略和人才強國戰略，推進社會主義和諧社會建設）的完成，實現經濟持續快速協調發展和社會全面進步，取得全面建設小康社會的重要階段性進展。
4. 提出區域協調發展戰略部署（推進西部大開發，振興東北地區等老工業基地，促進中部地區崛起，鼓勵

東部地區率先發展)，健全區域合作機制，形成以東帶西、東中西共同發展的格局，堅持大中小城市和小城鎮協調發展。

5. 強調要堅定不移走和平發展道路，透過爭取和平的國際環境來發展自己，並透過自身的發展來促進世界和平。

6. 對臺重申「和平統一、一國兩制」基本方針和「江八點」，以及胡錦濤的「4 個絕不」(堅持「一個中國」原則決不動搖、爭取和平統一的努力決不放棄、貫徹寄希望於臺灣人民的方針決不改變、反對「臺獨」分裂活動決不妥協)，強調貫徹「反分裂國家法」、反對「臺獨」、主張與臺灣各黨派對話交流、支持海峽西岸和其他臺商投資相對集中地區的經濟發展。

### ◆ 確立經濟社會發展目標，構建和諧社會為施政核心理念

全會按照「十六大」對本世紀前 20 年全面建設小康社會的總體部署，確立未來 5 年中國大陸經濟社會發展目標，將致力於減少貧困人口、縮小貧富差距，追求經濟發展與社會公平。觀察家認為，實施新 5 年規劃的主要作用，一則有助於動員全黨把注意力集中到全面建設小康社會目標上；二則顯示中共當局對解決現在經濟社會生活中的新矛盾，尤其是民生大計問題作出承諾和安排；三則再次向國際社會鄭重表明，中共更加關注國內問題，不改變和平發展的初衷，將使國際社會更加瞭解胡溫施政的方向(信報, 2005.9.30)。

此外，此次全會通過之「建議」，以科學發展觀、構建和諧社會為執政核心理念，強調要解決人民群眾最關心、最直接、最現實的利益問題，顯示中共已察覺到長期發展失衡造成的各種社會矛盾問題，已嚴重到危及政權穩定的地步。

「構建和諧社會」是對過去 20 幾年發展的反思，為胡溫體制執政以來強調的統籌協調發展的延續，也是對鄧小平當年提出的「一部分人先富起來」、「一部分地區先富起來」的改革發展觀之修正。從過去的「先富論」轉向「共同富裕論」，不再一味追求經濟成長，並將未來施政目標轉向促進社會和諧，旨在協調利益格局、緩解社會矛盾，相當程度反映出胡溫領導階層試圖為中國大陸尋求一條更為合理的社會發展道路。

### 首次改「計劃」為「規劃」，經濟社會發展模式轉型

「十一五規劃的建議」首次由「規劃」取代「計劃」，意味在社會主義市場

經濟條件下，政府的工作方式將由過去的指令性計畫，轉向戰略性、政策性、指導性規劃；由過去注重產業發展、指標分配的規劃，轉向強化公共資源、公共產品、服務配置和空間定位的規劃；由過去完全由政府主導的規劃，轉向政府、社會、企業全方位合作的開放型規劃（新華社，2005.10.10）。破除源自前蘇聯模式以強制性和指令性為主的計畫經濟體制（中共以「5年計畫」為單位進行國家建設的模式，源自於前蘇聯。從「一五」推進到「十五」的過程中，除1949年到1952年底為國民經濟恢復時期，及1963年至1965年為國民經濟調整時期外，從1953年第一個5年計畫開始，已編制10個5年計畫，強制性和指令性也逐漸降低，但作為一種習慣，五年計畫仍得以沿用），改以強調市場基础性作用及建立符合市場經濟條件下更趨公平之均衡機制，應是適應體制變化和加入WTO新形勢所作的重要調整（東方日報，2005.9.20），顯示中共中央決策層執政思路及對發展內涵認識已有重大改變，同時也意味中國大陸經濟社會發展模式將全面轉型。

### **統籌區域發展，納入「海峽西岸經濟區」**

「建議」首次列入統籌區域發展內容，明確區域經濟發展的戰略、空間布局以及結構調整的重點和方向。統籌區域發展旨在打破省際壁壘，形成合理的區域發展格局、健全區域協調互動機制，並將按照優化開發、重點開發、限制開發和禁止開發的不同要求，明確不同區域的功能定位。顯示中共當局意圖藉由整合區域的經濟發展、調整基礎建設及合理分配資源，加強對區域調控能力。

「建議」強調「支持海峽西岸和其他臺商投資相對集中地區的經濟發展，促進兩岸經濟技術交流和合作」，第一次將「海峽西岸」寫入中央文件，除了平衡區域發展外，亦有意藉由地緣關係，強化福建作為對臺經濟工作前線的任務與角色，打造「對臺工作新平臺」，寓涵極高對臺統戰政治意圖。

## **二、追求區域平衡，加速中部地區發展**

### **啟動「中部崛起」戰略**

中共國務院總理溫家寶8月14日在長沙主持召開促進中部地區崛起座談會，研究促進中部崛起的基本思路和政策措施。他在會上指出，「中部崛起」是促進中部發展、是統籌區域發展、解決三農問題、推動全面建設小康社會的重大舉措（中國經營報報導，中共國務院發展研究中心早在多年前就提出預警，強調中國大陸目前存在的中部塌陷，可能進一步深化社

會矛盾。有關部門提供數據顯示，中部地區 5 億多人口，人均佔有資源在中國大陸卻最少。經濟日報，2005.8.17)。商務部長薄熙來指出，當前中國大陸正實施「中部崛起」戰略，以推進中部地區流通領域體制改革，加快市場體系建設，發揮中部地區承接東西，貫通南北的地理優勢。溫家寶指示，當前和今後一個時期要著力抓好 8 項工作（加強農業特別是糧食主產區的重要地位，建設社會主義新農村；推進產業結構調整升級，走新型工業化道路；加強綜合運輸體系建設，發展現代市場和流通；積極穩妥地推進城鎮化，統籌城鄉發展；積極推進改革，加快體制機制創新；擴大對內對外開放，全面提高開放水平；加強生態建設和環境保護，促進人與自然和諧發展；發展社會事業，建設和諧社會。中新社，2005.8.15），加強中部運輸建設體系，使中部形成全中國大陸最重要的商品集散地和交易中心。

繼「沿海開放」、「西部大開發」和「東北振興」之後，中共現在又提出「中部崛起」戰略，分析人士指出，這顯示了中國大陸促進區域協調發展、推動經濟長期穩定增長的決心（新華社，2005.1.31）。在今年 1 月舉行的中央經濟工作會議上，「促進中部地區崛起」首次被列為 2005 年中國大陸經濟發展的重點之一。會議提出，「促進區域經濟協調發展是結構調整的重大任務」，要「實施西部大開發，振興東北等老工業基地，促進中部地區崛起，鼓勵東部地區率先發展，實現相互促進、共同發展」（新華社，2005.1.31）。「十六屆五中全會」通過的「十一五規劃建議」亦置重點於解決中國大陸區域發展不平衡問題，希望透過協調區域經濟發展，掃除障礙，為區域經濟規劃重新定位。這預示著中國大陸的區域戰略開始由非均衡增長轉向互動協調發展，中國大陸區域政經「多輪驅動」的新格局正在逐步成形。然而，在中共著力解決區域發展問題的同時，也可能讓成為新經濟體的地方諸侯力量更為強大、更難節制，而重陷「諸侯經濟」、「諸侯政治」的泥淖之中（聯合報，2005.10.24）。

### 三、嚴控媒體、軍隊，力堵爆發「顏色革命」

#### 限縮傳媒輿論空間，加強思想統一

據報導，今（2005）年 5 月下旬，中共國家主席胡錦濤在一場內部會議上提出題為「打一場沒有硝煙的人民戰爭—阻止美國、歐洲在中國及週邊國家發動顏色革命的企圖」的報告，胡要求中共各級官員嚴格控制各地媒體，全面整肅出版業，嚴密監視自由化分子、維權活動分子和民間非政府組織，胡並進一步指示，加緊對互聯網的控制，大量取締民間網站，整肅高校校園 BBS（動向，2005 年 8 月號），展開對新聞出版、民間社團維權人士全面的控制和打壓。

胡講話下發之後，中共中宣部、新聞出版總署雷厲風行於 6 月上旬在北京召開為期 10 天的出版社負責人會議（全國 2 百多家出版社負責人出席），對其中 54 家出版社暫緩登記（實際是停止營業），其中包括民革中央的「團結出版社」和民政部的「社會出版社」（開放，2005 年 7 月號）。

7 月下旬起，中共高層更連續下發 4 項文件，對工會、青年、婦女等團體，新聞、出版系統，宣傳、社科院系統，及文化藝術系統和省級黨校，緊縮言論空間，加強思想統一。7 月 29 日國務院發出「關於新聞、出版系統若干嚴重問題」的通知（文件批露，社會對報刊新聞的信任度，僅在 20% 以下；因新聞報導引發法律訴訟，每月有 2 千餘件），7 月 25 日中共中央發出「關於加強對宣傳系統、社會科學系統政治、組織紀律」的通知（指責宣傳部門、社科院理論工作等，在大政方針、重大對外問題方面另搞一套，擅自發表有別於中央精神的文章、講話），7 月 27 日中共中央、國務院下達「關於加強對工會、共青團、婦女、青年組織班子建設工作」的通知（指出地方、基層工會組織，有 75% 名存實亡；基層、農村團組織，有 65% 基本上處於停滯狀態），8 月 2 日國務院下達「關於當前文化藝術若干問題」的通知（文件批露，去年至今年上半年，有關部門已依法查封了 3,750 多所以創收金錢為宗旨的「藝術學校」、「藝術培訓班」）（動向，2005 年 8 月號）。

中共並加強中央與地方新聞媒體監督，以避免媒體彰顯社會矛盾。據悉，在不久前中國大陸包括廣東、河北、河南、山西等 17 個省市的地方宣傳部聯名上書中央，要求中央有關部門管住媒體，尤其是中央媒體的異地監督報導，成為地方社會不穩定的根源。在地方政府的要求下，中共中央辦公廳發文停止對異地的監監報導，並要求中央級媒體對地方的批評報導，刊登或播出前必須先與被批評的地方溝通，對主要領導的批評報導要先提報被批者的上一級黨委。中宣部進一步細化這項要求，提出兩個「凡是」：凡是刊發異地批評稿，一定要經過批評對象所在地的黨委宣傳部准許；凡是涉及被批的領導幹部，一定要經過該幹部上級主管部門准許。此外，中宣部還應地方的要求，收緊社會新聞報導的限制，規定凡涉及災害事故、房屋拆遷糾紛、土地徵用糾紛、集體上訪等群體性社會事件，各新聞媒體均不得擅自報導，如需報導也只能採用新華社通稿。對於社會新聞的報導不准形成「新聞熱點」，不得依照新聞規律持續進行追縱報導，不得讓讀者注意力集中（亞洲週刊，2005.9.25）。據此，中共中央電視臺之新聞調查節目不再追縱敏感內容，全國發行性地方報刊如廣東南方周末則取消過去對廣東以外調查報導，並

且大幅壓縮評論空間。

中國大陸新聞工作者認為，「異地監督是中國的新聞工作者根據目前的情勢，探索出來的一條輿論監督的路，好像也是僅有的，能發揮輿論監督作用的方式」，中共當局連這點非常有限的監督也不能容忍（爭鳴，2005年7月號）。

在網路監督方面，中共信息產業部發出指令實施網路實名制，要求中國大陸境內所有互聯網站必須在今年6月30日前完成備案登記，否則將被暫時關閉（新華社，2005.6.23）。7月5日，廣東省深圳市公安局網監分局發出通知，要求本地網站實施實名登記制度（動向，2005年8月號）。國務院新聞辦公室、信息產業部今（2005）年9月25日聯合發布「互聯網新聞信息服務管理規定」（共6章33條，主要內容包括：管理對象的界定，互聯網新聞信息服務單位的設立條件及審批、備案程序，互聯網新聞信息服務規範，日常監督管理及法律責任等；以下簡稱「規定」）要求，互聯網新聞信息服務單位從事互聯網新聞信息服務，應遵守憲法、法律和法規，堅持為人民服務、為社會主義服務的方向，堅持正確的輿論導向，維護國家利益和公共利益。「規定」並明確指出，互聯網新聞信息服務單位登載、發送的新聞信息或提供的時政類電子公告服務，不得含有包括11種有害內容（違反憲法確定基本原則，損害國家榮譽和利益；危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一；煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結；破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信；散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定；散布淫穢、色情、賭博、暴力、恐怖或教唆犯罪；侮辱或誹謗他人，侵害他人合法權益；煽動非法集會、結社、遊行、示威、聚眾擾亂社會秩序；以非法民間組織名義活動；含有法律、行政法規禁止的其他內容）（新華社、中新社，2005.9.25）。同時在第九條中規定，任何組織不得設立中外合資經營、中外合作經營和外資經營的互聯網新聞信息服務單位。這項大幅限縮網路張貼新聞及意見的空間的舉措引起美國的關切，美國國務院10月26日重申，美國支持「任何社會」裡新聞和表達的自由，也關切任何影響這些權利、造成寒蟬效應的作為（聯合報，2005.9.28）。

在中國大陸剛開始發展網路之初，許多觀察家預測網際網路將會使得中共更加開放。現在，這個假設已完全被推翻（Christian Science Monitor，2005.9.22）。胡錦濤自2002年上臺後，對傳媒及輿論的控制遠超過江澤民時代，對網路的監控更是無以復加（International Herald Tribune，2005.7.9），自由主義學者劉軍寧表示，胡錦濤上臺一年，其網頁即被封10餘次（動向，2005年7月號）。拜網路和傳播科技日新月異之賜，新聞、輿論傳播的自由化對中共的統治地位已逐漸構成威脅（產經新聞，2005.7.1），越來越多的

證據顯示中共領導人決心壓制對其政權的可能威脅。中共中央編譯局研究員高新軍認為，中國大陸在逐步走向民主化進程中，應該加強群眾團體對地方領導的監督作用，以發揮人民監督的力量；中央政府必須將監督權交給老百姓，對官員進行監督（亞洲週刊，2005.9.25）。中國大陸的民間維權運動方興未艾，民眾對知的權利的要求，已成為中共當局在嚴控傳播媒體，維護政權穩固外，不得不積極面對的問題。中共當局如何在現有體制下，做到既放權又建立完善可行的監督制度，一方面滿足群眾的知情權，一方面防止下放的權力被濫用，是目前政府亟需解決的課題。

### 整飭軍風，穩固黨對軍隊的領導

烏克蘭、喬治亞、吉爾吉斯等國，去年以來先後爆發「顏色革命」，親西方的反對黨紛紛上臺。一些中共官方傳媒的評論指出，這些國家的軍隊在「顏色革命」關鍵時刻，保持「中立」甚至倒戈，是導致「和平演變」的重要原因。自今年4月以來，北京解放軍總政治部門外至少發生過2次退役軍人上訪事件，也令軍方提高警覺。最近一次軍人上訪發生在本月初，數百名退役軍人遊行抗議，要求軍方改善他們的福利待遇。退伍軍人大規模的上訪，完全是胡錦濤上臺以後的新現象。

據報導，在今年中共八一建軍節前夕，中央軍委召開的一次老將軍座談會中，中共國家主席胡錦濤指出，中共軍隊領導層出現了嚴重問題，偏離了黨的建軍治軍路線，背離了黨對軍隊的絕對領導，不知不覺放棄了黨組織在軍隊中的領導權。因此，加強對軍隊的絕對領導，是中共中央今後一項重要工作。

為了整頓軍紀、軍風，加強黨機器對軍隊的掌控，中共中央在20天內連續下發5項文件（爭鳴，2005年9月號）：8月1日，中共中央、國務院、中央軍委下發「關於強化黨對軍隊絕對領導的若干問題」（包括胡錦濤在四總部、各軍兵種、武警總部黨委領導幹部會議的講話，以及中央軍委副主席郭伯雄、曹剛川、徐才厚在中央軍委所屬軍事院校，海、空、二炮司令黨委會議上講話的中心內容）。8月8日，中共中央、中央軍委發出「關於軍隊黨組織、政治部建設工作狀況」。8月10日，發出「關於各軍兵種、軍事國防系統幹部政治思想、政紀、軍紀考核、鑑定的工作」文件。8月12日，國務院、中央軍委發出「關於軍隊系統參與、加入市場金融、經濟活動情況」通報（指出已經清理的軍方經濟體，近年又以不同名義恢



復和發展。軍方經營、參與的經濟實體，在 1998 年底最高峰時，達 2 萬餘個，2000 年底曾宣布清理完畢）（爭鳴，2005 年 9 月號）。8 月 13 日，中央軍委發出「關於軍隊貫徹執行中國共產黨紀律處分條例的補充規定」（共 30 條，重點強調：抗拒黨對軍隊絕對領導，參加危害國家、軍隊、社會安全活動者，一律開除黨籍；對擅自成立軍隊條例規定以外的團體、組織，參與宗教、迷信活動，編造或者傳播、私藏有嚴重政治問題的信息，組織、參與或者支持社會上的遊行、示威、靜坐、請願、串聯上訪活動的行為，堅決予以嚴懲。解放軍報，2005.8.16）；這是中國大陸今年破天荒發生退役軍官集體到北京上訪的事件後，中共高層再度加快制訂防範西方國家在中國大陸推動「和平演變」的對策之一。對此，解放軍報的評論員文章指出，「補充規定」「有利於保持部隊的高度穩定和集中統一」（多維新聞網，2005.8.17）。

今年八一建軍節，解放軍報發表社論，呼籲軍隊要「絕對服從黨的指揮」（星島日報，2005.8.3）。解放軍北京軍區政委符廷貴也在中央黨校學習時報撰文，呼籲全軍要絕對服從中共中央和胡錦濤主席的指揮。路透社引述北京軍方消息指稱，這是由於中共總書記胡錦濤未能完全鞏固在軍中的權力，軍方強硬派不滿意其和平路線，加上前領導人江澤民在軍中的勢力依然強勁，以致造成軍方在效忠對象上出現分裂（香港蘋果日報，2005.8.17；產經新聞，2005.8.2）。成都大學教授王怡坦承，「當中共黨內出現危機的時候，它往往就會更加強調對軍隊的絕對控制」（多維新聞網，2005.8.17）。

## 四、紀念胡耀邦與取締北京上訪村，圖提升政權穩定

### 紀念胡耀邦，持續釋放改革開放訊息

據美國媒體報導，中共中央辦公廳在 8 月發出通知，準備在 11 月 20 日，擴大紀念胡耀邦的 90 歲冥誕。屆時，北京、湖南（胡耀邦出生地）、江西（胡耀邦埋身處）3 地將同時舉行紀念儀式。此外，北京還將為此召開討論會，公開宣揚胡耀邦的歷史功蹟，並由官方在 11 月間出版胡耀邦的傳記及文選；但不包括為胡耀邦的「反革命」形象平反（The Wall Street Journal，2005.9.6）。北京消息人士指出，中共總書記胡錦濤決定擴大紀念胡耀邦 90 歲冥誕的原因，很可能是希望藉此擴大他自己的權力基礎，將中共黨內改革勢力吸納進來，以便在中共十六屆五中全會中有所作為（中國時報，2005.10）。

胡耀邦是中共黨內民主的象徵，也是中共歷來最得民心的總書記，胡耀邦提倡的黨內民主和對知識份子的寬容，是中共歷史上少有的「新政」（動向，2005 年 8 月號），

胡錦濤在統治危機有日益加深的趨勢下，意圖利用紀念胡耀邦的活動，接收胡耀邦在中共黨內留下的政治遺產，強化自身改革形象，以對外界釋放胡溫政權將持續改革開放的訊息，消弭外界對其限縮輿論空間，壓制中國大陸民權的質疑。媒體批評指出，胡錦濤根本不可能為胡耀邦平反，也不可能繼承胡耀邦的執政理念，這完全是一場政治秀，目的在於從他政治對手手中奪回「改革」旗幟，以擺脫或緩解內外交困的窘境（The Asian Wall Street Journal，2005.9.28；動向，2005年9月號）。與胡耀邦家屬及其老部署熟識的知識份子透露，胡錦濤並不打算重燃胡耀邦當年的改革理想，這次亮出胡耀邦的招牌純粹是政治需要，因北京正以「構建和諧社會」為口號（The Asian Wall Street Journal，2005.9.28）。

雖然中共目前並沒有為「六四」平反的計畫，但是紀念胡耀邦很可能再一次引發中國大陸民眾要求民主改革的呼聲，其後續效應仍值得觀察。

#### ◆取締上訪村，變相阻礙民眾上訪之路

今年8月下旬，始終為海內外關注焦點的北京「信訪村」（北京豐臺區火車南站附近的東莊）面臨被中共當局變相取締的困境（亞洲週刊，2005.9.11）。中共當局終於對已存在多年的「上訪村」採取行動，主要是因為今年5月實施新的「信訪條例」。

自今年5月初實施新制信訪條例，改採屬地管理、分級負責，誰主管、誰負責等原則，要求地方政府管好群眾，減少進京上訪；公安部並要求全中國大陸公安機關展開「開門大接訪」，北京「上訪村」村民因而被分批遣送回家（The Asian Wall Street Journal，2005.8.25）。8月底，中共進一步要求出租給上訪民眾的「旅館」必須辦理營業執照，否則自行關閉，試圖將「信訪村」連根拔起。

中國大陸民眾的上訪，在去年達到新一波的高峰（據統計2004年中國大陸計有1千6百多萬人次到中央和各省市上訪、申訴不平。岳山，「去年上訪創新高」，動向，2005.3），今年上半年上訪問題依然嚴峻（中共「全國人大常委會辦公廳信訪局」有關負責人指出，今年上半年信訪呈現量大、面廣特徵，並存在5大問題：一是涉法、涉訴類信訪量居高不下，尤其是不服法院判決和執行難問題，比例高達80%以上；二是企業重組改制、勞動和社會保障方面的問題反映強烈，涉及企業離退人員待遇、企業拖欠職工工資、下崗職工就業問題來信陡增；三是農村土地徵用問題仍然突出；四是城鎮房屋拆遷問題的來信量持續上升；五是控告公、檢、法部門及其工作人員濫用職權、以權謀私和農村幹部違法違紀的來信增多。新華社，2005.9.21）。事實上，新制「信訪條例」中，有關「依法信訪」（強調政府有義務為信訪人提供法律幫助，惟信訪問題難以解決，主要即在於基層政府的不作為，甚至抵觸

民情)、「重複上訪」(信訪受理期內禁止重複上訪，投訴核覆意見需有新理由，若以同一事實和理由提出投訴，各級人民政府信訪工作單位和其他行政機關不再受理)、「集體上訪」(規定集體上訪不得超過5人，分散群眾力量，壓抑民眾上訪空間)等規定均變相阻礙了中國大陸民眾上訪之路。

信訪和上訪是最具中國特色的基本民意表達制度，但信訪制度畢竟不能替代法律制度，信訪機構也不能替代行政機關；此外，信訪和上訪洪峰的一再出現，也表明這一民意管道堵塞程度相當嚴重。

## 五、中央、地方權益鬥爭，隱現政局不穩波洶

### 高層人事鬥爭，反映中共官場複雜

今年9月，北京青年報(北京市共青團的機關報，北京第二大報，一向以作風較開放著稱)發生重大貪瀆弊案，兩名副總裁及廣告部主任被捕，由該報轉投資，在香港上市的「北青傳媒」也暫停交易(蘋果日報，2005.10.4)。一向被視為胡錦濤「嫡系」的北京青年報突遭整肅(中國大陸報業目前編輯、採訪、業務不分的亂象，一方面使不肖新聞業者可從中獲得不法利益，另一方面也成為中共整肅「不聽話」媒體最便捷的手段，廣州南方都報總編輯程益中被控貪污案就是其中一例)，就中共高層權力運作而言並非尋常事件，尤其在中共「十六屆五中全會」舉行前夕，外界盛傳中共當局將撤換上海市委書記陳良宇(今年8月19日英國路透社【The Reuter's news agency】引述知情人士披露，中共總書記胡錦濤可能藉五中全會機會安插親信，讓現任中共統戰部長劉延東接替陳良宇，擔任上海市委書記一職，現任天津市長戴相龍接替韓正，出任上海市長，以排除前任總書記江澤民的勢力)，相較之下，整肅北京青年報的動作即隱約透露濃濃的「政治意涵」，有著一股較勁意味，也反映中共官場的不可測和複雜的一面。

儘管外界對人事變動、鬥爭的傳聞不斷，但胡錦濤並未在今年的五中全會貿然進行新一波的人事安排，顯示保持社會穩定才是胡當務之急，為此，他必須延後接班人或高層人士規劃(中國時報，2005.10.6)，以避免或延緩人事傾軋對政局穩定所可能帶來的傷害。專家預測中共政治情勢，未來「團派」(即和胡錦濤接近，有共青團工作經驗的中央委員，已經從「十五大」的29人，增加到「十六大」的47人，在2007年的「十七大」中，「團派」人數會更多)所代表的「平民聯盟」，將與包括代表高幹子弟、有上海工作經驗的幹部、海歸派、企業家組成的「精英聯盟」合作、互補，同時相互制衡。新加坡聯合早報引述紐約州漢密爾頓大學教授李成表示，中共領導模式將由「強人政治」走向兩個旗鼓相當的派別或聯盟共治天下(中國時報，2005.8.17)。然而中共高層派系間利益、權力的

爭奪恐亦將因為合縱連橫合的擴大而不斷加深。

### ◆地方爭權，中央與地方攻防增溫

自 2002 年胡溫上任以來，中國大陸部分地方政府開始出現對中央政策「陽奉陰違」的現象，許多政令一旦遭遇地方利益都被打了折扣。中共中央與地方利益的分化與抗衡日趨嚴重。

事實上，地方勢力抗衡胡溫已經歷了兩個階段。第一個階段是在經濟宏觀調控時期，地方實力派陽奉陰違，導致經濟無法降溫（2004 年初，中共中央宣布對鋼鐵、電解鋁和水泥 3 大行業實施宏觀調控，後又決定提高對這 3 大行業及房地產開發固定資產項目資本金比例，但遭到地方政府頑抗，第一季度固定資產投資反而創下增長 53% 的新高。中共國家統計局網站）；第二個階段是目前的經濟秩序的治理與整頓，一個新的現象是地方當局不把問題在基層解決，而中共中央卻又無力處理，包括陝西小型油井（1994 年中共政府開放陝北油田民營，因民營利潤豐厚，陝北民間石油業發展至約 70 億人民幣規模，2003 年中共下令所有油井全部無償收歸國有，後改為適當補償，惟總補償金額僅 13 億元，導致陝北民眾抗議不斷。今年 5 月間，又有 9 名投資人和著名辯護律師朱久虎被捕。北京師範大學教授郭海燕致函中共中央，呼籲中南海制止陝西地方當局殘害百姓。中央社，2005.6.28、7.23；香港蘋果日報，2005.7.27）和廣東小型煤礦（今年 8 月 7 日廣東梅州興寧市大興煤礦發生湧水事故後，廣東省長黃華華下令所有煤礦停產整頓，惟地方政府採取「一刀切」的作法，全面炸礦封礦，致引爆多起流血衝突事件。為此，新華網刊出文章批評「特別重大的事故背後幾乎都有腐敗」，顯示中共中央對廣東省遲遲不處分高階官員不滿，有意藉輿論施壓。中央社，2005.8.27、8.28；蘋果日報，2005.8.28）的整頓（動向，2005 年 9 月號）。今年 9 月「十六屆五中全會」召開前夕，中共中央主要領導赴各地調研，唯獨國務院總理溫家寶選擇經濟發達的廣東省，並重點考察了深圳特區。據北京消息人士表示，溫可說是應廣東「要求」而去，是去解決問題，而非一般調研，主要目的在於擺平中央與地方的微妙矛盾（亞洲週刊，2005.9.25）。在經過 20 多年的改革開放之後，中國大陸地方政府（尤其是沿海一線）羽翼已豐，正憑藉日益雄厚的經濟實力，不斷向中央說不；可以預期，未來中國大陸地方勢力將持續加強對自己地盤的控制，挑戰來自中央方面的掌控。

## 六、賡續推動各項行政管理體制改革，因應經社發展需求

### 推行政務公開，加大行政運作透明

今年 9 月 9 日，中共全國政務公開督查調研工作匯報會在北京舉行。中共中

央書記處書記、中央紀委副書記何勇指出，要全面貫徹落實中共中央辦公廳、國務院辦公廳「關於進一步推行政務公開的意見」，進一步提高對政務公開重要性的認識，採取有力措施，把政務公開工作提高到一個新水平。他強調，全面貫徹落實「意見」，仍然是當前和今後一個時期政務公開工作的重要任務。各級政府要切實發揮政務公開的責任主體作用，主要領導同志作為本地區政務公開的第一責任人；要充分發揮政務公開的核心作用，推動廠務、村務公開不斷深入，確保政務公開工作順利開展（新華社，2005.9.10）。

為深化行政管理體制改革，全面推進依法行政，建設法治政府，中共中央辦公廳、國務院辦公廳於今年4月25日發布「關於進一步推行政務公開的意見」（以下簡稱「意見」）通知，將政務公開的範圍擴至全國31個省（區、市）各級政府和國務院各部門，並明確表述，政務公開將成為各級政府施政的基本制度（新華社，2005.4.28）。這是繼「行政許可法」頒布實施後，又一個具有重大歷史意義的舉措，將進一步加快中國大陸行政權力運行進入法治化軌道的進程。為推動「意見」的貫徹落實，7月份以來，中共全國政務公開領導小組組織了7個督查調研組分赴13個省區市進行了督查調研（新華社，2005.9.10）。

今年7月7日，中共中央組織部首次參加國務院新聞辦新聞發布會，中組部副部長李景田和部務委員歐陽淞回答中外記者所提有關共產黨員保持先進性教育活動、大規模退黨事件、農村騷亂事件及黨內民主改革試點等敏感問題。國務院新聞辦新聞局局長郭衛民說，為了貫徹中共中央提出的推行政務公開、黨務公開，推進政務信息的公開透明，邀請中共中央有關部門的負責同志出席新聞辦的發布會是今年的一項重要工作。到目前為止，已經有中央臺辦、中央財經工作領導小組辦公室副主任、中央統戰部領導、中央黨史研究室的領導出席過發布會和吹風會。今年還會有中聯部的領導出席發布會。此間有評論認為，此舉具重大形式意義，意味著中共的政治體制改革又向前推進了一步，標誌中共的黨政工作開始逐步由神秘走向公開和透明（新華社、中新社，2005.7.7）。

北京市信息化工作辦公室主任朱炎7月18日在新聞發布會上表示，最遲在今年年底之前，北京市政府職能部門的各種相關信息將搬上互聯網，與公眾直接「見面」。為了推進網上政務公開，北京市監察、信息化和法制部門聯合制定了「北京市政府信息網上公開試行辦法」。這項於10月開始實施的制度規定，除涉及國家

秘密和依法受到保護的商業秘密、個人隱私外，政府機關有義務將政府信息上網公開，包括 21 項有關職能、許可、服務、決策、法規文件、工作動態等政府信息，從信息產生到上網公開一般不得晚於 10 個工作日，且不得收費（新華社，2005.7.18）。

推行政務公開的核心在於，保障人民群眾的知情權、參與權和監督權等民主權利，維護人民群眾的根本利益，並藉以提高行政機關行政行為的透明度和辦事效率，切實加強對行政權力運行的監督。專家們指出，盡管中國大陸已在政務公開制度建設上取得重要成就，但從長遠來看，應盡快推出全國性的有關政務公開的法律法規，哪些政務必須公開透明，應當用法律法規來進行界定和約束（新華社，2005.4.28）。

### 推行行政執法責任制，強化行政監督考核

今年 7 月 27 日，中共國務院辦公廳就推行行政執法責任制有關工作，向各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構印發「國務院辦公廳關於推行行政執法責任制的若干意見」（以下簡稱「意見」），以貫徹落實「全面推進依法行政實施綱要」（2004 年 3 月 22 日，中共國務院常務會議審議通過「全面推進依法行政實施綱要」，宣示將通過 10 年的努力，基本實現建設法治政府的目標。新華社，2004.04.20）有關規定，推動建立權責明確、行為規範、監督有效、保障有力的行政執法體制，全面推進依法行政（新華社，2005.7.27）。

「意見」指出，推行行政執法責任制，就是要強化執法責任，明確執法程序和執法標準，進一步規範和監督行政執法活動，提高行政執法水平，確保依法行政各項要求落實。執法依據賦予行政執法部門的每一項行政執法職權，既是法定權力，也是必須履行的法定義務。行政執法部門任何違反法定義務的不作為和亂作為行為，都必須承擔相應的法律責任。要根據有權必有責的要求，在分解執法職權的基礎上，確定不同部門及機構、崗位執法人員的具體執法責任。要根據行政執法部門和行政執法人員違反法定義務的不同情形，依法確定其應當承擔責任的種類和內容。

「意見」並要求，健全行政執法評議考核機制，加強推行行政執法責任制的組織領導，各地區、各有關部門要結合本地區、本部門的實際情況，在 2006 年 4 月 30 日前，完成推行行政執法責任制的相關工作（新華社，2005.7.27）。

## 體制機制轉變，啟動行政區劃改革

據近期媒體透露，中共行政區劃改革，將推行擴大縣一級政府權力，企圖發展縣域經濟以解決三農問題，成為未來行政區劃改革建立省縣兩級政府基礎，最後達成省、縣、鄉3級地方政府之改革目標（新華社，2005.9.20）。為打破「諸侯經濟」，消除「諸侯政治」，胡錦濤上臺後，即提出擴省縮地之議，包括刪除省下地級機構，擴權到縣，也包括將大省拆分，最多形成50左右省區。目前，擴權到縣已在實驗，拆省之議則困難重重（世界日報，2005.8.7）。

中共中央黨校學習時報第296期文章指出，中央醞釀「擴權強縣」（在行政區劃不變的情況下，把部分許可權下放給縣，以減少管理層次，提高工作效率，降低行政成本；作為「省直管縣」前的過渡）與「省直管縣」（由省直接統管縣財政，逐步地讓地級市以後不管縣的財政，只負責城市管理的職能）的改革，跟國務院總理溫家寶一直希望推動協助農民的政策有關（現行中國大陸地方行政層級較多，人口較多的縣或市反而得到最少的財政支援。即使在富庶的廣東，縣域經濟依然落後。全廣東省68個縣【市】，面積佔全省總量的83.8%，人口佔62.8%，但財政收入僅佔6.5%）。這2項行政區劃改革被視為是縮小城鄉差距的重要一步（亞洲時報在線，2005.8.2）。人民論壇雜誌評論文章（題為「行政區劃改革試點『擴權強縣』」）指稱，「擴權強縣」目前正被越來越多的省份試點推行，通過擴大縣一級政府的權力，受到政策扶持的縣（市）的經濟發展明顯加快，儘管推行過程中也出現了些許不和諧之音（包括省轄市對擴權縣市的支持力度減弱；省直部門在擴權政策中定位模糊；擴權催生了改革縣與原來省轄市的矛盾等），但仍不失為一條發展縣域經濟、解決「三農」問題的現實路徑（中新社，2005.9.20）。

今年7月5日，溫家寶在農村稅費改革工作會議上說，具備條件的地方，可以推進「省直管縣」的試點。溫的講話，預示著中共政府改革從減人、減事、合併機構的行政職能調整，開始擴展到「減少層級」的行政改革（中國通訊社，2005.8.22）。儘管這項改革還處於醞釀和鋪墊階段，但這確是中共行政體制改革思路上的重要動向。惟專家亦警告，有關改革不可操之過急，現時只可在「具備條件的地方」（主要指經濟比較發達，省域面積處於中小程度，且改革呼聲比較強烈，幹群認識比較一致的地區）進行改革的嘗試，不夠條件的要再等，切不可搞一刀切（亞洲時報在線，2005.8.2）。

按中共「十六屆五中全會」表露的意圖，未來5年間經濟和社會發展的總體要求，還是一個「穩」字（今年7月28日人民日報發表的評論員文章「維護穩定、促進發展」，文中亦再度強調，發展是硬道理，穩定是硬任務；解決中國大陸經濟、社會發展矛盾和問題，根本上要依靠改革和發展，而改革和發

展需要維護穩定；維護穩定壓倒一切，人民利益高於一切）。經濟社會發展求穩，行政區劃雖然必須改革，但可能只是小幅度的改革；較高層次的行政區劃改革，必須涉及到憲政修改，困難度更高（太陽報，2005.9.13）。

## 政府管理體制改革為新階段改革任務重中之重

今年7月12日，「2005年中國改革高層論壇」在北京舉行，論壇的主題是「以政府行政管理體制改革為重點，全面推進體制創新」。國家發改委主任馬凱於主題發言時指出，政府管理體制改革是新的攻堅階段改革任務的重中之重，政府管理體制改革的重點集中於轉變政府職能、繼續推進政府機構改革、健全科學民主決策機制等3個層面。中國大陸前此20年的改革，一直「以經濟建設為中心」，實際上是只開放，不改革；今年首度舉起綜合改革旗幟，把改革從經濟領域引入到更廣泛的政府管理體制和社會管理體制等領域。中國大陸學者賀軍指出，中國大陸現在的確應該重新思考改革與開放的關係，應該意識到，改革意味著要消化對外開放的成果，這包括正面影響，也包括負面作用，如果真的是「改革開放」，中共就應該進行政治體制改革，以消除開放帶來的負面作用（前哨，2005年9月號）。

## 七、發表「中國的民主政治建設」白皮書，回應外界政治改革滯後質疑

### 發表首份「民主政治建設」白皮書

中共國務院新聞辦公室10月19日發表「中國的民主政治建設」白皮書，這是中共政府首次發表關於民主政治建設的政府文告（新華社，2005.10.19）。白皮書全文3萬多字（分為12個部分，包括符合國情的選擇、中國共產黨領導人民當家作主、人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度、城鄉基層民主、尊重和保障人權、中國共產黨民主執政、政府民主及民主司法等），介紹中國大陸社會主義民主政治的由來、建設歷程和發展形勢。

白皮書指出，中國大陸的民主政治建設一定要從中國大陸的實際出發，同時借鑒其他國家政治文明的有益經驗和成果，但絕不能照搬別國政治制度的模式。中國大陸的民主政治建設遵循以下原則：堅持中國共產黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機統一；發揮社會主義制度的特點和優勢；有利於社會穩定、經濟發展和人民生活水平的不斷提高；有利於維護國家主權、領土完整和尊嚴；符



合漸進有序發展的客觀規律，顯示中共仍堅持走其「具中國特色的社會主義民主」道路。但白皮書亦坦承，中國大陸社會主義民主政治建設仍有許多需要克服和解決的問題，主要表現在：民主制度還不夠健全，人民在社會主義市場經濟條件下當家作主管理國家和社會事務、管理經濟和文化事業的權利在某些方面還沒有得到充分實現；有法不依、執法不嚴、違法不究的現象依然存在；官僚主義作風、腐敗現象在一些部門和地方滋生和蔓延；對權力運行進行制約和監督的有效機制有待進一步完善；全社會的民主觀念和法律意識有待進一步提高；公民有序的政治參與尚需擴大（新華社，2005.10.19）。

參與起草工作的中國社會科學院政治學研究所副所長房寧表示，發表白皮書的一個重要原因，就是澄清國內外對中國大陸民主政治建設的一些質疑和誤解。有的人認為中國大陸經濟改革成功、發展迅速，但政治改革、發展滯後，白皮書用事實說明，這是一個誤解（新華網，2005.10.21）。然而，檢視整份白皮書的內容，依然強調中國大陸的民主政治建設將堅持共產黨領導、堅持不能照搬其他國家政治制度的模式。這樣的說詞，顯然與普世民主價值的理念相去甚遠（自由時報，2005.10.20）。經濟的發展並不必然帶來民主，反而時常被威權政府用以加強其專制統治（*Foreign Affairs*，2005.8.25）。事實上，中國大陸的民主腳步正不斷的退卻（*USA Today*，2005.8.11），對比於中國大陸對記者的關押（程翔案顯示，中國大陸經濟全面成長的同時，在尊重新聞記者的權益上卻少有進展，官員可以專斷地作為，沒有任何力量監督他們的權力。*Far Eastern Economic Review*，2005.7.27）、對媒體輿論的箝制（無國界記者組織今年10月20日發表年度全球新聞自由指標，中國大陸排名第159名，倒數第9名。聯合報，2005.10.21）、對民間維權人士的迫害（2003年6月，上海維權律師鄭恩寵被捕，是胡錦濤逮捕的第一個維權律師；去年9月著名的維權活動家趙岩、李柏光被捕；今年5月在被稱為「保護私有財產第一案」的陝北油田產權之爭中，北京維權律師朱久虎被捕。動向，2005年7月號；中央社，2005.8.22），以及日益擴大的貧富差距，強調必須堅持共產黨領導的中國大陸民主，距離人民真正當家作主之日恐仍遙遙無期。