

## II、研判報告

### 壹、政治

姜達

中共展開十六屆四中全會後，規模最大之黨、政、軍高層人事部署。胡錦濤陸續拔擢共青團派官員，調整大軍區司令員及正、副政委，顯示胡逐漸掌握全局，領導權力日趨穩固。

自 2004 年 9 月下旬以來，胡錦濤一反開放、親民作風，透過中共宣傳、組織部門，縮緊輿論空間，逮捕、整肅民間異議人士，消除政治雜音，加上立場強硬的「反分裂國家法」出臺，胡錦濤在全面掌握政權後，政治左傾的傾向日趨明顯。

中共下達「中國共產黨黨員權利保障條例」，提升黨員民主權益；展開保先教育活動，加強黨員思想整肅，並持續從經濟、法律層面加強糾舉官員貪腐，全面啟動十六屆四中全會揭櫫之「加強黨的執政能力建設」議題。

中國大陸群眾抗爭事件及大規模礦災頻傳，突顯中國大陸社會形勢嚴峻的挑戰，兼以「三農」問題糾結難解，中共體制性政治風險升高。

#### 一、掌握政、軍人事大權，胡錦濤穩步鞏固領導

中共十六屆四中全會後展開新一輪黨、政、軍高層調動，這是中共總書記胡錦濤主導的首次地方權力佈局，關乎胡溫體制的穩固與走向。

#### ◆中共新一波省部級人事部署

2004 年 10 月以來的這一波人事異動涉及吉林等 11 個省、自治區，蘇州、西安 2 個地級市以及中宣部、國家廣播電影電視總局、國家體育總局等黨、政高層職務的調整（詳如表 1）（聯合報，2005.1.3，A13 版）。這一批新任官員普遍具有學歷較高（幾

乎都是大學以上學歷，文革後恢復高考以來的畢業生，其中袁純清、李克強擁有博士學位）、文宣型技術官員色彩（有別於以往省部委一把手官員多出身行伍或政工部幹部的特點）、平均年齡 50 歲左右等共同特點（新加坡聯合早報，2004.12.22）。另外一個引人注目的現象則是胡錦濤出身的共青團派的接班掌權。一批共青團出身的官員或獲得升任正部級職務，或接受進一步歷練（劉鵬曾任共青團中央第一書記、全國青聯主席；袁純清曾任共青團中央書記，李克強曾任共青團第一書記，劉奇葆曾任共青團中央書記，栗戰書曾任共青團河北省委書記，黃小晶曾任共青團福州市委書記），顯示中共領導人正進一步鞏固自己的領導地位（The Vancouver Sun，2004.12.15）。此外亦有觀察家指出，繼 2004 年 9 月 28 日黑龍江省部級官員大換血之後（黑龍江各省屬機關召開處級以上幹部會議，傳達免去副省長傅曉光，人大常委會副主任范廣舉，省委常委、秘書長張秋陽，省檢察長徐發及省法院院長徐衍東等 5 名貪腐官員相關職務。當地人士表示，此次「下課」官員波及省委、人大、政府、法檢等多個部門，可見事情的複雜性和嚴重性。孫旭剛，「黑龍江『地震』5 省級貪官同時落馬」，前哨，2004.12，頁 11-13），此次陝西、吉林兩省又同時更換省長，這是北京整頓東三省幹部隊伍的開端，中共顯然有意針對困擾已久的地方主義問題，展開整頓，達到加強中央集權統治的目的（大紀元網站，2004.10.28）。

中共黨、政機構中，目前已有 150 名屬於胡團隊的成員出任副部長級職位，除中央高層官員外，地方的共青團系統官員尚有河北省委書記白克明等 10 多人（新加坡聯合早報，2004.12.22）。一般預期，未來一、兩年中共部長級官員可能還會有所變更（惟胡錦濤的部署是逐步進行的，並不致引起中共高層的權力鬥爭。中央社，2004.12.12）。這一波人事調動雖屬正常的新陳代謝或定期輪調，獲得拔擢的也未必都是胡錦濤的人馬，但是胡錦濤要從組織的角度來鞏固自己的勢力，並已逐漸展現出掌握全局的能力，應無庸置疑（美國之音，2004.12.15）。

## 共軍高階將領近期職務異動

繼十六屆四中全會後，晉升海軍司令員張定發、二砲司令員靖志遠為上將後，共軍高層近期也展開自胡錦濤接任中央軍委主席後規模最大的一波調整。包括濟南、北京、瀋陽、蘭州、新疆、廣州等 6 個軍區，總參謀部、總政治部 2 個總部以及海軍南海、北海 2 艦隊在內的多項正、副職務產生異動（聯合報，2005.1.3，A13 版；多維新聞網，2004.1.12）。此次調動的將領雖然多為中將銜，但由於出任職務多為大軍區司令員和正、副政委，以及北京 4 總部副職領導，如無意外，這些新任命的將領未來將繼續升遷，成為「胡家軍」的重要高階將領（中國時報，2004.12.23）。

胡錦濤接任中共中央軍委主席後，不少人對於其能否確實掌握軍權，抱持存疑的態度。從這一段時間以來的觀察，胡錦濤在軍方雖然還沒有培植自己紮實的班底，但也沒有樹敵，加上多年來共軍的派系、山頭問題已不復存在，共軍內部迄今也看不出有可能挑戰他軍權的人和事，預料胡穩定軍心、掌控軍權的時間將會比江澤民更快「上手」（本會資料，2004.10.6、11.3）。

胡錦濤這一波黨、政、軍人事調整將一直延續到今（2005）年3月左右，再接到2006年的地方黨政大換屆，中共權力部署將煥然一新（聯合報，2005.1.3，A13版）。

## 二、展現強硬政治路線，胡錦濤左傾端倪漸顯

### ◆加強緊縮輿論環境，擴大整肅異議份子

胡溫領導班子上臺後，提出「以民為本」的「新三民主義」路線，宣誓政治改革，標榜開放、親民的作風，使大陸許多知識份子期待中共中央能夠容許更多公開辯論的空間，亦激發不少民間人士的期待，惟自去年秋末以來，這樣的形勢出現逆轉。據媒體批露，2004年9月19日胡錦濤在十六屆四中全會閉幕會議上，以加強黨的執政能力建設為由，嚴詞批評中國大陸國內媒體「打政治體制改革的旗號宣傳西方資產階級議會民主、人權、新聞自由，散佈資產階級自由化觀點，否定四項基本原則，否定國體和政權」，並要求要加強新聞輿論管理，不要給錯誤思想觀點提供渠道（俞文學，「胡錦濤就職講話殺氣騰騰」，開放，2004.12，頁12-16）。

胡錦濤的談話開啟了接下來中共宣傳、文化部門「新一波的審查和鎮壓」運動（中央社，2004.12.3）。9月29日中宣部依據四中全會精神召開全國媒體會議，下達文件提出29條不准報導內容，包括農民上訪、土地拆遷、社會民生、官民衝突一律不准報導（胡錦濤並對該文件批示：管理意識形態，我們要學習古巴和朝鮮。朝鮮經濟雖然遇到暫時困難，但政治上是一貫正確的。俞文學，開放，2004.12）。11月，面對四川、河南、重慶等地陸續發生大規模暴力衝突事件，中宣部再度向各地新聞主管部門下達通知，要求各級報刊「不得擅自報導有關蓄意爆炸、暴動、示威及罷工事件」，由新華社統一發稿，違反宣傳紀律者將按規定嚴肅處理（臺灣新生報，2004.11.15）。同樣在11月間，中共組織部門下令國營媒體封殺茅于軾（北京天則經濟研究所常務理事）、焦國標（北京大學新聞與傳播學院副教授）、李銳（前中共中央組部副部長、倡導言論自由的資深中共黨員）、王怡、余杰（2人皆是作家兼政治評論家）及姚立法（湖北省人權活躍份子）等6位著名知識份子與社會活動者，禁止這6人的名字及文

章在媒體上出現(草民,「胡溫開始向知識界開刀」,前哨,2004.12,頁3;中央社,2004.12.23)。

中國大陸思想輿論界在經歷了短期鬆弛階段後,再度進入新的緊縮,面對「寒冷的冬天」(江迅,「中國知識界又面對寒冷的冬天」,亞洲週刊,2004.12.19,頁32-37)。定位為「民意預警網站」的中華投訴網,在四中全會閉幕不久後被封。分析指出,2004年十六屆四中全會之前,中共中央的路線需要輿論的聲援,隨著四中全會的結束,大鳴大放的氣氛反被新領導集團視為「雜音」(大紀元網站,2004.10.5)。去年11月以來,中共更廣續加強對媒體及知識份子的緊縮和控制。無疆界記者組織2004年11月30日指控,中共封鎖Google英文版新聞網站(據了解,目前中共封鎖境內外網站高達19,000多個,數以千計中國大陸網民歡迎的新聞、政治和宗教網站都被封鎖,尤以臺灣、西藏和民運的網站最為嚴重。德國之聲,2004.12.1;中央通訊社,2004.11.09)。11月間,民間維權運動人士李國柱、21世紀經濟導報的記者兼評論員王光澤(渠發表「網路時代中國政治生態的演變與可能走向」指出,儘管官方進行管控,網際網路正在改變政治版圖),分遭逮捕及無預警革職(自由亞洲之聲,2004.12.25;中央社,2004.12.03)。12月間,中國大陸老牌人權運動家兼獨立作家楊天水,知名異議份子余杰、劉曉波(12月22日因捍衛新聞自由獲法國無疆界記者協會頒發獎章;Washington Times,2004.12.24)與張祖樺及中國改革雜誌主筆陳敏分別遭中共警方拘捕、拘留問話後獲釋(中央社,2004.12.25;中國時報,2004.12.15;Guarsian,2004.12.22)。在此同時,有多家報紙被迫「休刊」,多位媒體負責人被迫離職(世界日報,2004.12.17)。

在中國大陸經濟力量逐漸提升的同時,在政治上卻開始有走回頭路的跡象,一系列加強媒體控制、逮捕知識份子的做法,顯示中共正展開消除雜音、擴大整肅異己的行動(Washington Post,2004.12.20)。中共領導階層對於日益自由化的媒體可能動搖共產體制有強烈危機感,政治分析家認為,胡錦濤已清楚表示將重整中國大陸越來越多樣化之新聞媒體規範,至少將暫時限制知識份子表示對政治、經濟和新聞媒體管理等看法的發聲空間(The Toronto Star,2004.12.14)。在中國大陸日益現代化的經濟情勢面前,胡錦濤不但不放鬆極權統治,反而對異議人士實行鎮壓,加強對輿論的控制,這無寧是一種倒退(大紀元網站,2004.12.31)。

### 「反分裂國家法」出臺,展現對臺政治強硬

2004年12月27至29日,中共十屆全國人大常委會召開第十三次會議,會中全票表決通過「反分裂國家法(草案)」,並決定提請十屆全國人大第三次會議審議

(按照會議決定，十屆全國人大第三次會議將於今年3月5日在北京召開。人民日報，2004.12.30)。

據悉「反分裂國家法」由中共全國人大常委會委員長吳邦國親自主持起草工作，目前該法全文尚未對外披露，中共全國人大常委會法制工作委員會負責人明確表示，「反分裂國家法」草案的適用範圍不包括香港和澳門(新華網，2004.12.17)。據權威人士透露，該法篇幅不長，但是一部完整的法律，主要是以嚴謹的法律語言闡述中共對臺政策與原則，即「政策法律化」，其內容包括說明立法依據、立法原因，以及「一國兩制」、「和平統一」等中共對臺的一貫原則、立場與政策(香港文匯報，2004.12.25)。

一般認為，「反分裂國家法」的出臺主要是對臺獨運動釋出強硬立場的信息，使共黨領導人在臺灣正式宣布獨立時，得據以攻打臺灣，這將更形鞏固胡錦濤的領導地位(South China Morning Post，2004.12.20；Miami Herald，2004.12.18)。惟亦有觀察家認為，該法的目的是在平息中共國內對胡錦濤的對臺政策的不滿聲浪，因為胡錦濤一直到2004年9月接掌軍權後，其權力才真正鞏固，此時提出制定「反分裂國家法」，可能是為安撫軍中的強硬派(路透社，2004.12.17)，屈服於鷹派解放軍將領的壓力(The Wall Street Journal，2004.12.20)。

目前在中國大陸，不論是黨內高層還是民間的民族主義情緒都相當高昂，在關鍵問題上，胡錦濤絕不能予人凡事讓步的印象；「反分裂國家法」的出臺顯示，胡錦濤的政治決策並不如外界預期溫和，多位政治學者甚至認為，對臺灣的態度，胡比江澤民還要強硬(Bruce Einhorn, Dexter Roberts and Matt Kovac, "So Much For China's 'Great Healer'", Business Week，2005.1.17-24)。

江澤民完全退出中共政治舞臺之後，一些人對胡錦濤寄予種種期望，盼望胡能開明地接納政治改革建議。但胡錦濤目前的一連串動作表明，他的政治思維與江澤民其實並無實質的不同(大紀元網站，2004.10.2)。中國大陸已經進入胡錦濤全面鞏固權力的階段，所謂「胡溫新政」從表面上看像伸出的「橄欖枝」，其實卻是藏在「天鵝絨手套」後面的鐵拳(多維新聞網，2005.1.3)。胡錦濤在全面掌握政權後，政治左傾，決心走強硬政治路線的跡象日趨明顯。

### 三、啟動黨內民主改革，加強黨員思想整肅，提升反腐鬥爭力度，積極推動執政能力建設

下達「中國共產黨黨員權利保障條例」，啟動黨內改革進程

2004年10月24日，中共中央下達紅頭文件「中國共產黨黨員權利保障條例」

(以下簡稱「條例」)，是中共高層著眼於制度建設、力求通過發展黨內民主提升執政能力的一個重要動作(新華社，2004.10.24)。

「條例」是1995年試行條例的修訂版，計分總則、黨員權利、保障措施、責任追究及附則等5章38條。「條例」實際是部分黨章的實施條例，但「條例」增加或充實了中共黨員的政治參與權和申訴權。例如，「條例」第七條規定，黨員可以在黨的會議上參加政策問題的討論，並充分發表自己的意見；黨章規定黨員有權參加黨的有關會議，「條例」則明定會議的類型，並特別確定有權參加其黨內職務相應的會議(第六條)，以防止掌權長官，因政治好惡、偏見，剝奪他人應有的出席權。

「條例」關於申訴權的規範有兩處值得關注。「條例」確定，黨員認為黨組織給其他黨員的處分、鑒定、審查結論或其他處理不當者，有權逐級向黨組織直到中央提出意見。此外，黨員在政治、工作、學習等方面遇到重要問題需要黨組織幫忙解決的，有權向黨組織直到中央提出請求(第十三條)。媒體分析指出，若上述規定可以落實，則胡耀邦、趙紫陽事件或有申訴平反、重寫結論的空間(信報，2004.10.3)。

從加強執政能力建設的角度看，經過20多年的改革開放的努力，中共所擁有的政經資源、所累積的執政經驗都比以往更為雄厚、豐富，但中共要實現執政目標，所面臨的挑戰也更大。一個突出的問題是，中共提出的執政目標、方略，與它目前一黨獨裁的執政體制、執政方式之間存在著極大的落差和矛盾(唐文成，「中共採新策發展黨內民主，建體系加強思想理論管理」，鏡報月刊，2004.12，頁22-23)。此次「條例」若能落實，或可為建立中共黨內民主邁出第一步，意味著胡溫有意漸次啟動黨內體制改革。但是如同中共「憲法」中有關言論、集會、結社和人身自由的規定，「條例」的民主意涵能否兌現，仍令人十分懷疑。

### ◆展開保先教育活動，加強落實黨員隊伍建設

據報導，為解決中共基層組織渙散，黨員理念動搖等黨政建設突出問題(在2000年，中共中組部即曾經組織30萬黨員進行思想狀況調查，並針對調查中發現部分黨員存在的理想信念動搖、宗旨觀念淡薄、組織紀律渙散等突出問題，提出了在黨內展開一次以學習實踐「三個代表」重要思想為主要內容的保持共產黨員先進性教育活動。鳳凰網，2004.11.23)，中共於十六大之後不久，由中央政治局常委會和中央黨建

工作領導小組會議研究通過「保先教育」試點工作方案。方案區分黨政機關、農村、城市基層、綜合試點及垂直管理部門 5 種類型，在涉及 12 個省、7 個中央和國家機關部門、5.2 萬個基層黨組織、103.5 萬名黨員的 19 個試點單位試行保持共產黨員先進性教育活動（鳳凰網，2004.11.23）。日前中共召開「中央保持共產黨員先進性教育活動工作會議」會中決定，從 2005 年 1 月開始，以 1 年半的時間，對中共 6,800 多萬名黨員進行一次集中教育，引導黨員堅定理想信念，增強黨的觀念，認真解決黨員和組織在思想、組織、作風及工作方面存在的突出問題。根據中共中央的統一安排，縣及縣以上黨政機關以及部分企、事業單位，將在第一批開展先進性教育活動（2005 年 1 月至 6 月），城市基層和鄉鎮機關為第二批（2005 年 7 月至年底），農村和部分黨政機關為第三批（2006 年 1 月至 6 月）（人民日報，2005.1.6）。

事實上，中共在進入新世紀、新階段，面對變動快速的國內、外政經環境，中共從政黨員能力的相應落後與嚴重不足（根據中共中央黨校 2003 年的一項以縣級以上從政黨員為對象的問卷調查顯示，被調查者中，自認科學判斷形勢能力缺乏或較弱的佔一半以上；應對複雜局面能力較弱或手足無措的佔 3 分之 1 以；依法執政、駕馭市場經濟的能力，則有近一半顯得較弱。新華澳報，2004.11.2），才是中共黨員在工作方面的突出問題。此外，中共基層黨組織渙散的問題亦同樣嚴重（根據中共中紀委、中組部一份關於農村、城市基層、高等院校黨組織狀況考察報告披露：大陸農村、城市基層【企業、街道】、高等院校黨組織，85%至 95%處於癱瘓或解散的狀態，其中有 17 個省【區】農村組織高達 95%已多年沒有運作；前中組部部長張全景在退休前亦曾提出，農村、城市街道、企業事業單位、高等院校及文化藝術系統 5 大領域的黨組織基本上已處於政治癱瘓、組織渙散。羅冰，「城鄉黨組織 8 成癱瘓」，爭鳴，2004.12，頁 6-8）。

媒體分析指出，這次的「保持共產黨員先進性教育活動」不過是又一次的共黨整（肅）風（紀）運動。從此次會議特別強調，要切实解決黨風方面存在的突出問題，特別是對違紀的領導幹部，必須嚴肅處理，可以預期，這次整風運動不只針對基層，也是針對領導幹部，可能會有一批領導被波及下臺（亞洲時報，2005.1.13）。

## ◆密集召開工作會議，加大反腐鬥爭力度

「權力不受監督約制，必然導致濫用權利和腐敗」，這是胡錦濤 2004 年 9 月 15 日在全國人大成立 50 週年大會上講話的結語。據統計資料顯示，中共官員貪腐問題日趨嚴峻，貪瀆官員人數和層級均不斷上升（2004 年前 11 個月中，中共檢察機關在 3 萬 6 千 5 百多個瀆職案件中，對 4 萬 2 千多名政府工作人員提出起訴，其 2 千 8 百多人是縣級以上幹部。美國之音，2005.1.12）；

此外，中共的司法腐敗同樣令人震驚（繼遼寧省高院院長田鳳岐被判刑後，海南省高院副院長和湖南省高院院長亦相繼受懲下臺。2003 年中共查辦涉嫌犯罪的司法人員、行政執法人員超過 5,000 人，2004 年上半年，光是檢察機關部門被查處的違法亂紀基層幹警就達 458 人。中通社，2004.12.9）。

針對官員貪腐問題，中共高層自 2004 年 9 月起，連續 4 個月召開中央層級工作會議（9 月 20 日，中共中紀委召開第四次全體會議，新新聞，2004.9.23-9.29；10 月 29 日，北京召開「建立健全懲治和預防腐敗體系」座談會，新華社，2004.10.29；11 月 22 日，中組部召開「全國落實黨風廉政建設責任制工作電視電話會議」，新華社，2004.11.22；12 月 28 日，召開「『三個代表』重要思想反腐倡廉理論學習網要學習座談會」，新華社，2004.12.28）。

12 月 27 日，中共中央政治局召開會議，聽取中央紀律檢查委員會 2004 年工作彙報，分析黨風廉政建設和反腐敗工作面臨的形勢，研究部署 2005 年黨風廉政建設和反腐敗工作，會中宣誓改革 6 大體制（幹部人事制度、司法體制、行政審批制度、財稅金融體制、投資體制、國有資產監管，會議公報未詳述改革具體內容），預防和治理日益猖獗的腐敗行為，並審議「建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要」（以下簡稱「實施綱要」）。會議認為，「實施綱要」是當前和今後一個時期深入展開黨風廉政建設和反腐倡廉工作的指導性文件（新華社，2004.12.28）。中國新京報引述制度反腐專家李永忠的介紹指出，建設反腐體系是將反腐敗作為系統工程來看待，而非靠一朝加大懲處力度來遏制，該體系將對黨內民主的一系列方式，包括選舉、罷免等作出規定；並將明確紀檢監察機關的職能、各級權力機關的架構和職能的配置（新加坡國際廣播電臺網站，2004.12.28）。

為促進對權力的制約、加強對幹部的監督管理和黨風廉政建設，中共從 2005 年 1 月 1 日起，對黨政領導幹部的經濟責任審計範圍，從現在的縣級以下擴大到地廳級。此外，為了進一步確立經濟責任審計的法律地位，審計署已將經濟責任審計寫入審計法修改稿。2005 年審計署將與有關部門配合，重點研究起草「經濟責任審計條例」，進一步規範經濟責任審計的範圍、對象、內容、程序及審計成果運用（新華社，2004.11.29）。另外，中共有關部門正準備批准和實施「聯合國反腐敗公約」，全力展開境外追逃工作（自 1998 年至 2003 年 8 月，中共檢察機關立案偵查的職務犯罪嫌疑人中已知潛逃境外者 271 人，涉案金額達數 10 億元人民幣，期間從境外逮捕者僅 71 人。香港中通社，2004.12.30）。

面對國內外新形勢的嚴峻使命與挑戰，胡錦濤將加強黨的執政能力作為第一要務，反腐倡廉，整肅黨內建設和黨政官員，不失為明智、務實與緊迫之舉。然而，2004 年 11 月 26 日，中國人民銀行卻正式頒布一項「個人財產對外轉移售付



匯管理暫行規定」，其主要內容是，自 12 月 1 日起，允許中國大陸人民在移居海外時攜帶個人財產出境，並對轉移出境的財產不設上限。分析指出，這一規定無異於一紙「財產自由轉移令」，為中共官僚攜產外逃解除最後障礙，使他們無需再為自己的貪污腐敗承擔任何責任（大紀元網站，2004.12.11）。中國大陸的貪腐問題，是一種體制性的腐敗，其根源在於一黨專政的政治制度，缺乏民意監督的政治體制是貪腐的溫床。近期大陸輿論疾呼官方擬定「舉報法」，以確保舉報貪污腐敗的行為能獲得法律的保障（大紀元網站，2004.12.30）。在官員貪腐的問題上，中共已經走到必須抉擇的關鍵點上，是徹底向民主政治制度靠攏？還是繼續在貪官污吏腐化下，讓中國大陸社會官民之間矛盾深化下去？這個問題恐怕不容胡錦濤再猶豫（青年日報，2004.9.20）。

#### 四、社經矛盾日益擴大，提升公安、政法工作亟思有以因應 大型群眾抗爭事件紛起，中共「體制性風險」升高

中國大陸近年來面臨社會轉型，民眾群體示威、抗爭事件頻傳，抗爭發生的頻率、規模和參與人數均不斷上升。2004 年 10 月起，中國大陸連續發生重慶萬州（自由時報，2004.10.21）、四川漢源縣（中央社，2004.11.1）及河南省鄭州市（中華日報，2004.11.2）等多起大規模群眾暴動和回漢民族衝突事件。據中共內參資料顯示，2003 年中國大陸共發生 5 萬 8 千多起抗議事件，平均一天約 160 件。警方的報告也指出，抗議事件的規模與攻擊官方建築的頻率正不斷地上升（中國時報，2004.11.6）。

據中共公安部門研究報告坦承，群眾抗爭事件大多是因為官員貪污，欺壓民眾，是中國大陸政治制度失靈的結果。美國蘭德公司中國大陸問題專家譚睦瑞在其研究報告中指出，中國公安部門一些研究人員甚至審慎的表示，假如中國不進行嚴肅認真的制度改革，無論是鎮壓威脅還是高速經濟發展，都不足以遏制社會動盪擴散（美國之音廣播電臺網站，2004.11.10）。中共新華社亦發表評論文章，承認中共執政能力已不適應新時代，並督促官員要牢記執政為民（中央社，2004.11.16）。

事實上，中共國務院 1995 年（10 月 28 日）即曾頒布「信訪條例」，作為蒐集和傳遞百姓民意，緊密共黨、政府與人民群眾關係和化解民怨的管道。但是，隨著中國大陸改革不斷深化，社會、經濟加速轉型，信訪制度問題叢生（主要在於：信訪渠道不夠暢通；信訪問題層層轉送，只轉不辦；對處理信訪機關的監督力度不夠；對侵犯群眾利益引發信訪問題的違法行政行

為缺乏明確的責任追究機制以及對破壞信訪秩序的行為，缺乏必要的規範。新華社，2005.1.17）。去年四川漢源事件後，中共總書記胡錦濤特別作出批示，要求探索新機制，建立信訪聆席會議制度，並強調要變「百姓上訪」為「官員下訪」，從根本上解除民怨（信報，2004.11.12）。今年1月10日，中共國務院總理溫家寶簽署第四三一號國務院命令，公布新修正後的「信訪條例」（共7章51條），並預定於5月1日起正式施行（人民日報，2005.1.18），希望能提高處理信訪事件的效率，切實維護信訪秩序和社會的穩定。

分析家指出，群體事件的頻頻發生最終將不斷提高中共的「體制性風險」，如果中國大陸遭受一場經濟或政治危機的衝擊，爆發整體性危機的可能性將大大增加（蘋果日報，2004.11.30）。

### **礦災頻傳，突顯地方幹部執政能力問題**

過去3個月，中國大陸地區礦災頻傳，去年10月及11月，河南省太平煤礦及陝西省銅川礦務局陳家山煤礦分別發生死亡人數超過百人的特大氣體爆炸事故（大紀元網站，2003.11.29；中國時報，2004.12.2）。據統計，去年1年大陸礦災死亡人數累計達4千人（香港蘋果日報，2004.12.11）。中國礦業大學與安全工程學院院長王德明指出，中國大陸礦業處於多事之秋有5大重要原因（小煤礦多，生產力落後；煤礦安全設施投資太少；開採機械化程度不高；煤礦用人太多，素質較差；自然條件差，瓦斯危害嚴重），至於礦災頻傳的制度性問題，主要還是人謀不臧（大陸煤礦不是根據市場化原則實施資源分配，而是依賴種種行政規定，造成愈靠近權力中心的人，愈容易獲得開採權；此外，管理政策不斷調整，讓人不知所從，致礦業管理亂無章法。中央通訊社，2004.11.24）。煤礦災變頻傳突顯的不只是草菅人命的管理問題，背後潛藏的地方幹部執政能力嚴重不足，恐怕才是中共真正必須提升、改革的目標。

### **加強公安、政法工作，政策回應群眾抗爭**

中國大陸近年來隨著改革開放的深化，不僅使得深層體制性的矛盾日益突顯，在改革過程中所衍生的負面效應，不斷激化黨群、幹群、社群間的矛盾，引發群眾集體上訪請願、抗爭事件層出不窮，危及社會、政治的穩定。中共總書記胡錦濤2004年10月15日在北京檢閱「全國公安民警大練兵匯報演練」時指出，面對新形勢、新任務，公安機關要貫徹落實「十六大」和十六屆四中全會精神，從提高黨的執政能力的高度，努力做到4個「確實提高」（確實提高維護國家安全的能力、確

實提高駕馭社會治安局勢的能力、確實提高處置突發事件的能力、確實提高為經濟社會發展服務的能力。新華社，2004.10.16)。中央政法委書記羅幹 10 月 22 至 26 日於湖南考察政法工作時指出，政法部門要緊緊圍繞發展執政興國的第一要務，提升 5 大能力（對敵鬥爭、打擊預防犯罪、化解矛盾糾紛、嚴格公正執法及服務經濟建設），從 3 方面（堅持科學發展觀、健全矛盾糾紛排查調處機制及堅持依法辦事）建立社會主義和諧社會，正確處理好人民內部矛盾，從提高共產黨執政能力、維護國家長治久安，維護人民群眾根本利益出發，推進司法體制改革（新華社，2004.10.26）。渠於出席中共「全國政法工作會議」時再度強調，政法機構應建立健全工作機制，依法妥善處置群體性事件，高度重視和正確處理人民內部矛盾，加強和改進新形勢下群眾工作，維護社會和諧穩定（新華社，2004.12.8）。

中共高層疾呼加強改進公安和政法工作，正反映出中共對內部潛存統治危機的憂慮，也是對近期接連爆發大規模群眾事件處置的政策回應（本會資料，2004.11.3）。胡錦濤、羅幹分別藉由檢閱公安民警演練、地方考察及出席政法工作會議，從提高黨的執政能力的高度，論述新形勢下加強、改進公安和政法工作以維護國家安全和社會穩定的必要，顯示「維穩」依舊是中共推進改革開放的基礎，「穩定壓倒一切」的既定政策在中共第四代集體領導主政後，仍將獲得延續。

### 「三農」問題漸成中共政治危機

中共中央農村工作會議 2004 年 12 月 28 至 29 日在北京舉行。會議以鄧小平理論和三個代表重要思想為指導，總結 2004 年農業和農村工作，並分析目前形勢，部署 2005 年農業和農村工作。會中討論「中共中央、國務院關於進一步加強農村工作、提高農業綜合生產能力若干政策的意見（討論稿）」（主題包括：加快農村基層政權改革、進一步為農民減負增收、建立完善農村公共醫療保險制度、改善農業基礎設施和農村生產生活條件、提高農業綜合生產力、貫徹「多給、少取、放活」之承諾），並通過包括「五年減免農業稅」在內的數項攸關中國大陸農業政策的決議案，以「一號文件」方式下發至各農村（80 年代初，中共推動農業改革，並自 1982 年起連續 5 年以農業為主題發出 5 個「一號文件」，2004 年中共再度以農業作為年度「一號文件」。新華社，2004.12.29）。顯示「三農」問題在歷經近 20 年的改革開放後依舊是中共政治、經濟與社會焦點議題。

當前中國大陸「三農」問題的核心，主要反映在農民增糧增收困難（中共甘肅省省長陸浩發表專文指出，當前中國大陸農業和農村經濟發展存在許多矛盾問題，主要是農民增收困難，增加農民收入是解決

三農問題的核心。中共中國經濟周刊，2004 年第四十三期)、物質及文化條件貧乏(大陸農村青壯年中，近 90 %教育程度在初中及小學【含】以下，大專【含】以上教育程度僅佔 0.6%。中新社，2004.11.4)與購買力低落，尤其長期政策失當所造成的城鄉與貧富差距不斷擴大(2004 年 7 月中國建設部長汪光燾在「全國村鎮建設工作會議」表示，中國大陸城鄉收入比已經達到 5:1 甚至 6:1，比 20 年前高出 3 倍，渠並坦承，城鄉差距大、發展不協調的間有增大趨勢。9 月發布的「中國人口與發展國家報告」指稱，中國大陸農村「絕對貧困」人口至 2003 年底仍有 2 千 9 百萬人，城鎮有近 2,248 萬人收入低於最低生活保障線。新華社，2004.7.9；新華社，2004.9.7)，使得中國大陸的社會、經濟矛盾叢生。

中國社科院農村發展研究所教授于建嶸專文表示，中國農村群體性突發事件是「三農問題」的極致表現，它是結構性與體制性矛盾尖銳化的產物(臺灣日報，2004.11.14)；諾貝爾經濟學獎得主斯賓塞(Spence)教授更直指，正在不斷擴大的城鄉差距將為中國大陸帶來政治上的不穩定，為未來經濟投下變數(中央社，2004.11.18)。解決中國大陸「三農」問題涉及政治、經濟體制的整體性改革，絕非一蹴可幾，然而「三農」問題若不解決，則將從社會問題演變為政治問題。「三農」問題已成為中共執政以來面臨的最大政治危機。

**表 1 最近一波中共省部級官員異動一覽表**

人員	異動前職務	異動後職務
王岷	蘇州市委書記	吉林省委副書記、副省長(代理省長)
袁純清	西安市委書記	陝西省委書記
陳德銘	陝西省副省長	陝西省代省長
賈治邦	陝西省長	民政部副部長
盧展工	福建省委代書記、省長	福建省委書記
黃小晶	福建常務副省長	福建省代省長
李克強	河南省委書記	遼寧省委書記
徐春光	中宣部副部長、國家廣播電影電視總局局長	河南省委書記
王太華	安徽省委書記	中宣部副部長、國家廣播電影電視總局局長
郭金龍	西藏自治區黨委書記	安徽省委書記
楊傳堂	青海省委副書記	西藏自治區書記
劉奇葆	廣西壯族自治區委副書記	廣西區委書記
栗戰書	黑龍江省副省長	黑龍江省委書記
宋秀岩	青海省副省長	青海省省長
劉鵬	四川省委副書記	國家體育總局長

資料來源：媒體綜整。