

一、中共十九屆「四中全會」觀察

開南大學公共事務管理學系副教授張執中主稿

- 「四中全會」「決定」聚焦 13 個「堅持和完善」，鞏固中共政權既有體制。對港提出兩個「絕不容忍」，界定「一國」與「兩制」的從屬關係，強調中央對特區的全面管治權，未來「管治」與「普選」或成下一波衝突點。
- 習近平在「四中全會」後赴上海考察，凸顯城市治理、民主醞釀與對外開放面向，核心仍是「中國模式」與「制度自信」。

中共十九屆「四中全會」在 10 月底召開，並通過「關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定」（以下簡稱「決定」，新華網，2019.10.31、11.5）。由於中共政權的封閉與隱密性，外界要一窺紅牆內的運作，通常藉可觀察的數據、制度或慣例來推估，包括每年一次的會議與各全會主題規劃等。不過，「十九大」以來，這樣的慣例已有調整，去年「兩會」前的 2 個月裡，兩次中共中央全會先後召開，即 1 月的「二中全會」與 2 月的「三中全會」，分別討論了修憲案與「深化黨和國家機構改革方案」，最終取消國家主席任期限制與強化黨的領導，都引起外界高度關注。再者，「三中全會」後，已經超過一年半時間未再召開全會，加上一年來中國大陸面臨經濟下滑、美中貿易戰與香港問題等。中共中央也認知內外大局變動，從習近平對幹部提出「底線思維」到「鬥爭精神」便知端倪。在此背景下，同時引發外界對習近平領導權力動搖之聯想，在「四中全會」被迫提出接班梯隊之期待。

不過，依據中共章程，中央委員會全體會議由中央政治局召集，每年至少舉行一次（第 22 條）。因此，前述「二中全會」以來的會期，雖然改變慣例，但也都符合黨章規範，即使本屆「四中全會」與上次全會相隔 20 個月，主要原因應該始於「三中全會」的提前，若單以會議時間評斷習近平的權力動搖，證據實顯單薄。相較於胡溫時期存在地方間、央地間不同調，如「唱紅歌」、「做蛋糕」與「分蛋糕」，甚至胡溫之間對政治改革的不同態度，在習近平時期都很難再現。也

因此從「習核心」到「三位一體」確立，我們應該關注的是習近平對各分口的掌控，和議程設定與主導之權力，以及如何藉意識形態與議題，連結習近平領導地位的正當性，而本文就「四中全會」前局勢、「四中全會」公報與「決定」進行分析。

(一)「三中全會」以來的發展

中共十九屆「三中全會」提出「深化黨和國家機構改革方案」，都緊扣中共全面領導與長期執政能力建設上，並和其他改革內容存在辯證關係。在運作上，主要是以「黨中央決策議事協調機構」、「黨中央職能部門的統一歸口協調管理」為主線。也就是「十八大」以來，「小組政治」等頂層設計的制度化。因此「三中全會」以來開過 20 次中央政治局會議，6 成與黨建（含黨務、幹部、組織、紀律、政法與宣傳等）有關，並通過 11 項相關法規。中央全面深化改革委員會開過 10 次會議，亦有 6 成內容與國務院統籌有關，而地方重要試點（如廣東、天津與福建自貿區；海南國家生態文明試驗區；山西能源革命綜改試點）或需中央整合事項（如浙江深化「最多跑一次」改革需中央解決事項清單）也須在會中討論，按習近平的構想，目標在改善「九龍治水」，形成全國「一盤棋」。

在幹部監督與反腐層面，亦有相同規劃。習近平自「十八大」接班至今（2019）年 9 月，中國大陸已有 287 位副省部級（含中管幹部與正軍級軍人）以上幹部遭調查落馬。從薄熙來案、周永康案至今，中共中央仍不減肅清「周、令」與「薄、王」餘毒之力道，並體現在每一輪巡視工作中，顯示習近平積極強化黨內控制力量。在巡視制度上，習時期中央兩次修訂「中國共產黨巡視工作條例」，重點有二：（一）明確政治巡視之定位；（二）巡視全覆蓋並向基層延伸，明確市縣巡察制度。這些內容也成為中共 2018 年新頒布「中央巡視工作規劃（2018-2022 年）」的工作重心，其重點有四：（一）深化政治巡視；（二）建立巡視巡察上下聯動監督網；（三）書記負整改責任，最終目標亦實現全國巡視巡察「一盤棋」（鳳凰網，2018.3.1）。

為實現上述目標，習近平緊抓幹部動員與教育，今年 1 月習近平特別召開「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險

專題研討班」，要求幹部要高度警惕「黑天鵝」(難以預測)事件，防範「灰犀牛」(可預見)事件，並要求省部級領導幹部從底線思維與保持鬥爭精神去化解風險，以維繫「六穩」(指就業、金融、外貿、外資、投資及預期方面，新華網，2019.1.21)。6月開始在全黨自上而下分兩批開展「不忘初心、牢記使命」主題教育，動員各級部署學習與整改落實。9月初在中央黨校再次要求各級官員面對「五個凡是」(凡是危害中國共產黨領導和我國社會主義制度的各種風險挑戰，凡是危害我國主權、安全、發展利益的各種風險挑戰，凡是危害我國核心利益和重大原則的各種風險挑戰，凡是危害我國人民根本利益的各種風險挑戰，凡是危害我國實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的各種風險挑戰，新華網，2019.9.3)，必須敢於鬥爭、善於鬥爭，並取得勝利；也赴北京香山引用毛澤東詩句「宜將剩勇追窮寇，不可沽名學霸王」(新華網，2019.9.12)，強調繼承革命到底精神，希望外界從中解讀習近平面對內外大局的強硬姿態。

(二)「四中全會」與決定

前述輿論以「四中」全會時間延遲，推論習近平領導權力動搖，有一重要原因是外界常忽略中共的會議制度運作。對中共而言，會議是依據「民主集中制」以實現參與和集體領導之決策模式，可以為中共自上而下指令性統治的主要意志表達。即使強調「核心」的決策角色，仍須將個人意志轉換為集體意志才能獲得正當性。「決定」稿主要回答「堅持和鞏固什麼、完善和發展什麼」問題，最終顯示在全會「公報」中所提出 13 個「堅持與完善」。在這個意義上，會議與相關決定是政治領導合法化的過程。從「四中全會」場內舉手一致通過決議與公報，反映核心領導人整合領導集體的一致意見，以及通過會議認可的政策成果。

依據習近平關於「決定」的說明，今年 3 月底中央政治局會議決定成立文件起草組，以 6 個月時間討論修改決定稿，並就全會議題分別徵求各地區部門、黨內與老同志與黨外人士之意見，最終整理出 1755 條意見，起草組修訂文字，經政治局常委會三次會議與政治局兩次會議審議後提出決定稿(新華網，2019.11.5)。決定稿聚焦前述堅持和完善的 13 個部分，明確各項制度發展方向與工作部署。這 13 個部分基本上仍是鞏固中共政權既有的制度與體制，一方面它是十八屆「三中

全會」所設定全面深改的總目標；另一方面連結「十九大」所設定2020、2035至2050年發展目標的上層建築建設（2020全面建成小康社會的基礎上，至2035年實現社會主義現代化，2050年建成富強文明和諧美麗的社會主義現代化強國）。其中第一步就是「十三五」時期要實現「各方面制度更加成熟更加定型，國家治理體系和治理能力現代化取得重大進展，各領域基礎性制度體系基本形成」。以下就「黨的領導」與「政治控制」兩個層面，分析本次「決定」的重要內容。

在「黨的領導」層面，再次確認黨中央對重大工作的領導體制、黨中央決策議事協調機構職能作用、黨中央重大決策落實機制與向黨中央請示報告制度，確保上下貫通，令行禁止，實現習近平所強調的「全國一盤棋」。因此包括委員會與小組決策機制，如前述「中央全面深化改革委員會」的決策模式，以及紀委與國家監察委下的監督與巡視制度，如本次全會因前中國證監會主席劉士余嚴重違法違紀遭留黨察看，由中國融通集團總經理馬正武遞補等（另一中央委員為海軍工程大學艦船綜合電力技術國防科技重點實驗室主任、中國科協副主席馬偉明，遞補墜樓身亡的前澳門中聯辦主任鄭曉松），都將持續發揮決策與監督的重要功能。

在「政治控制」面向，包括運用科技如互聯網、大數據、人工智慧進行行政管理與社會治理。並且堅守意識形態陣地，全面落實於科研與教育，並強化愛國主義、集體主義與社會主義教育，掌控媒體與輿論導向，內宣外宣連動以唱響主旋律。延伸至社會治理層面，除社會保障與社會服務外，目前較引人關注的仍是藉由資訊與通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs），運用在社會管理層面，包括網路、社會監控（如天網系統）與社會信用體系。在「平安中國」背後，社會服務能力提高人民對執政者的信任，然而也強化政權對異議份子及社會抗爭的監控而降低威脅。

特別在香港問題上，相較於前述社會治理面向強調處理新形勢下人民內部矛盾有效機制，很明顯針對香港抗爭表達中央針鋒相對的態度。包括提出兩個「絕不容忍」，界定「一國」與「兩制」的從屬關係與強調中央對特別行政區的全面管治權。包括完善中央對特區行政長官和主要官員的任免制度與機制，與全國人大常委會對基本法的解釋制度；並且提出健全特區維護國家安全的法律制度與執行機制，同

時規劃從教育著手，特別針對公職與青少年的法律、國情與文化教育，灌輸國家意識與愛國精神，又連結前述政治控制之面向，這也使得「管治」與「普選」注定成為中共中央與香港社會下一波衝突點。

（三）結語

在「十九大」政治報告與黨章修正中，習近平界定當前中國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。今年的修憲將「一個國家、一個政黨」與領導核心上升為國家意志，至 2050 年以前三個階段的發展目標結合習所設定的治理方針，也讓習近平的權力延續具有正當性。

整體而言，習近平在「四中」全會的說明與會後赴上海考察，凸顯城市治理、民主醞釀與對外開放三個面向（新華網，2019.11.3），其核心仍是「中國模式」與「制度自信」。不過，中國模式的核心仍在於中共對權力的壟斷。雖然中共以「治理現代化」為名推動改革，但不意味政府運作典範真正轉變，主要原因在於「治理」仍落在維繫共黨統治的邏輯中，而在這個強化社會控制能力、削減社會力量發展空間的過程，將是未來 5-10 年中國國家社會關係變遷的重要觀察面向。