

委託研究報告（摘要）

「中共運用黨建整風強化權威領導觀察」 （摘要）

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



大陸委員會委託研究

中華民國 110 年 1 月

「中共運用黨建整風強化權威領導觀察」摘要

壹、內容摘要

一、整風運動與中共黨政組織運作

(一) 運動式治理為中共政治運作關鍵模式。中國運動式治理為黨和國家領導人操縱黨內及民間意識形態手段，針對政治、文化、經濟、生產議題，黨中央自上而下命令指揮，發起群眾運動，達到其政策目的，而下級政府在面對黨自上而下龐大壓力時，也被迫採取運動式治理模式，此種治理模式可以彌補官僚常規機制的僵化與缺乏效率等缺點，但也會產生絕對服從、非理性、損害專業與法治等問題，例如毛澤東時期延安整風、大躍進運動與文化大革命。

(二) 共黨體制特性結合運動式治理，有助中共鞏固政權與強化政策推行。觀察中共運動式治理脈絡，歸納中國共產黨政治組織特色有以下4點。此外，中共亦善加運用「卡理斯瑪權威」，強調黨紀服從及加強意識形態的教育宣傳，成功整肅政敵，並獲群眾支持。

1. 「集中能力辦大事」。中共高層慣於在遭遇國內重大問題，抑或關乎共黨內部重大改革，傾全黨之力投入，以達成其原設定目標。
2. 「黨管幹部向上負責」。共產威權制度下，官僚責任歸屬是對上級長官負責，展衍出「下管一級、向上負責」的人事體制。
3. 「民主集中制後的定調」。強調黨員可對決策事項提出觀點，但定調決策後則必須服從黨的最終決策，但也造成高度權力集中後，前階段民主討論過程形同虛設，忽略黨內異議。
4. 「民粹主義強化政黨權力」。以鼓動與宣傳為手段，操弄民粹主義，進行階級鬥爭，導致人與人之間只相信權力及共產黨權威。

二、習近平時期整風運動模式與影響

(一) 區分為「群眾路線教育」及「反貪腐政策」2類，以提升黨員思想、強化黨建為目標。習近平主政以來，推動「三嚴三實」、「兩學一做」與「不忘初心、牢記使命」等3次整風運動，分為「群眾路線教育」及「反貪腐政策」2類型。目的均為提升黨員思想純潔性、強化建設黨組織、強調以精神建設推動反腐廉政、樹靶立樣要求黨員幹部學習。

1.在群眾路線運動方面，主要由領導帶頭，藉民主生活會傳統運作方式，達到自我批評與相互批評目的，進一步貫徹嚴明的政黨紀律，解決幹部「四風」問題。在達成幹部與群眾密切聯繫同時，將「黨的主張」轉換為群眾的「自覺行動」，換言之，鞏固中共的執政正當性才是背後政策目的。另習近平將「群眾路線」與「中國夢」掛鉤，以解決形式主義、官僚主義、享樂主義以及奢靡之風的「四風」弊病。

2.在反貪腐政策方面，習近平藉由中紀委巡視工作「全覆蓋」，緊扣「理論路線」、「八項規定」、「廉政路線」與「民主集中制」等四個著力，要求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。在執政的過程中強調群眾路線，一切依靠群眾，一切為了群眾，鼓勵人民群眾共同參與反腐工作。藉緊密聯繫群眾優勢，推行「老虎蒼蠅一起打」零容忍地的反腐倡廉工作，排除內部鬥爭整肅異己，有效提高黨執政能力。在推動黨內整風改革與打貪倡廉過程，掃蕩與剷除反習勢力與既得利益，掌握中共黨內的權力核心，建立權力集中化「習核心」。

(二) 強調科技與制度運用，引入「巡視組」制度，強化黨組織管控。推動模式強調科技(APP)與網路實名制確認黨員參與情形，強力影響中共各級黨組織，並將「巡視組」制度引入整風運動，促使各部門與黨員幹部必須積極且持續回應，避免運動效益下滑現象，同時賦予中共對各級黨組織更強大控制能力。

(三) 影響

1.弭平國務院部門政策衝突。江澤民上任以來，中共國務院各部

門政策衝突屢屢發生，習近平運用整風運動及「巡視組」制度，弭平中共中央各部會之間衝突，並再度鞏固權威，亦重新律定「矯枉過正」部門，要求部門必須與時俱進體會習近平與黨中央的政策路線。例如美中貿易戰，商務部、國家知識產權局與國資委嘗試推動制度革新展開貿易談判之際，中共外交部發言人對美國強硬立場與刻薄批評成為反力，巡視組在 2020 年 1 月提出回饋意見，批評對習外交思想與黨路線方針瞭解不足、思想政治工作不夠深入、基層黨建不足、選人用人視野不寬。

2.提升地方對中央服從與中央對地方瞭解。習近平強調整風運動提升地方對中央政策的服從，並透過巡視組檢視各級單位問題與整改，相應提升中央對地方瞭解，但囿於人力限制，效益僅提升直屬單位或部門對上級單位服從，未能達到「全國一盤棋」效果。中共雖透過巡視組制度強化整風運動並嘗試制度化其效果，但對地方基層單位掌握僅能透過省級單位處理，顯示中共黨政運作過程，地方單位對上級單位與中共中央的瞞報或隱瞞未來仍將持續，越基層單位對越高層服從程度仍有所不足，同時也未必忠實轉達實際情形，因而可能是導致中共未來再度推動整風的原因之一。

3.強調「全國一盤棋」，為「二十大」鋪陳「習近平思想是 21 世紀馬克思主義」脈絡。習近平整風運動目的在推動「全國一盤棋」，並藉此在 2022 年中共「二十大」提出「習近平新時代中國特色社會主義思想」與「習近平思想是 21 世紀馬克思主義」的脈絡與目的，亦即為其第三任期鋪路。反應習近平在黨建與鞏固權力上思路，即中共「二十大」提出「習近平新時代中國特色社會主義思想」的實際方案，並將之塑造為 21 世紀的馬克思主義。

貳、研究發現與建議

- (一) 「黨管幹部、向上負責」為未來整風運動方向。未來中共整風運動方向為「黨管幹部、向上負責」並以更基層幹部為對象，建立傳導責任與壓力的機制，國資委、紅會等單位均可能納入。
- (二) 中央政策執行日益僵化，增加國家社會裂痕。整風運動促使各級官員更「講政治」及服從中央政策意志，相對亦使政策執行過程僵化程度越高，國家與社會裂痕也因此增加。此外，地方官員效忠程度提升，亦可能成為中共官員晉升軟指標，即對整風運動的響應越積極、越忠誠「講政治」與執行中央政策，晉升機會越高。
- (三) 改變中共黨內派系板塊，習派系日益壯大。習近平相當偏好提拔或維護與其曾有共事經驗者，整風運動中巡視組提出「用人選人視野不寬」批評，賦予習近平與其親信擁有更多撤換官員權力，進而影響中共黨內派系版圖、使習近平派系繼續壯大。
- (四) 脫貧與強國夢目標完成與否，影響習權威及觸發進一步整風運動。習近平能否達成其 2020 年脫貧與強國夢，影響其「二十大」第三任期延任及中共政治穩定。假若專項脫貧並未完成、糧食進口產生問題、風災洪水導致口糧降低等均可能觸動進一步整風運動，以重新穩固權威。
- (五) 持續研析中共黨政結構與實踐變化對其決策與政策執行過程的影響。