II、研判報告

壹、政治

■中共召開「十七屆六中全會」，通過決定部署深化文化體制改革任務方針，並決定2012年下半年在北京召開「十八大」。

■溫家寶提政改五點看法，強調必須改變以黨代政、權力絕對化和過度集中現象。惟媒體認為「中國的和平發展」白皮書首度將政治制度納入核心利益，設定政改禁區。

■中共陸續進行多名省部級官員異動，涉及省區包括河北、西藏、雲南、海南、浙江等。大陸基層區、縣、鄉人大展開換屆選舉，「獨立候選人」湧現，引發大陸官方擔憂。

■大陸官方發布相關規定推進政務公開，試圖緩解政府信任危機。北京大學等機構公布行政透明度調查報告，國務院平均51.7分，負責政務公開監督職責的監察部，連續兩年排名倒數第一。

■習近平率團出席「西藏和平解放60週年慶祝大會」，指「加快發展」是解決西藏所有問題的關鍵；大陸發生多起藏人自焚事件，抗議大陸治藏政策。新疆連續發生暴力攻擊事件，情勢再現緊張。

一、召開「十七屆六中全會」，深化文化體制改革

◆回顧年來中央政治局工作，分析當前局勢與考驗

中共於今（2011）年10月15-18日在北京召開第十七屆中央委員會第六次全體會議（簡稱「十七屆六中全會」），會議由中共中央政治局主持，中央委員202人、候補中央委員163人出席（中共中央紀律檢查委員會常務委員會委員、「十七大」代表中部分基層文化工作者和從事文化研究的專家學者列席）。會中除聽取和討論中共總書記胡錦濤所作工作報告（不對外公開），並審議通過「中共中央關於深化文化體制改革、推動社會主義文化大發展大繁榮若干重大問題的決定」（由分管思想及意識型態工作的中共中央政治局常委李長春作說明）及「關於召開黨的第十八次全國代表大會的決議」，決定於2012年下半年在北京召開中共「十八大」（新華社，2011.10.18）。

根據會議公報，全會肯定「十七屆五中全會」以來中共中央政治局的工作，包括慶祝中共成立90週年、制定實施「十二五」規劃綱要，著力穩物價、調結構、保民生、促和諧，全面推進社會主義經濟、政治、文化、社會及生態文明建設；全會並分析當前形勢與任務，強調必須增強憂患意識和風險意識，把握改革發展穩定大局，保持經濟平穩較快發展，加大保障和改善民生工作力度，加強和創新社會管理，維護社會和諧穩定，推進黨建各項工作，著力解決經濟社會發展中的突出矛盾和問題，有效防範各種潛在風險，努力實現經濟社會發展預期目標（新華社，2011.10.18）。

◆部署深化文化體制改革，擬定指導方針與主要任務

本次會議是中共自2007年「十七大」以來，首次將「文化」作為中全會的主要議題，也是繼1996年「十四屆六中全會」討論思想道德和文化建設問題之後，再度集中探討文化問題（中評網，2011.10.19）。根據會議公報，中共認為其自成立起，既是「中華優秀傳統文化的忠實傳承者和弘揚者」，又是「中國先進文化的積極倡導者和發展者」；評估當前文化在綜合國力競爭中的地位和作用更加凸顯，維護國家文化安全任務更加艱鉅，增強國家文化軟實力、中華文化國際影響力的要求更加緊迫；認為文化越來越成為民族凝聚力和創造力的重要源泉、綜合國力競爭的重要因素、經濟社會發展的重要支撐。強調將堅持社會主義先進文化前進方向，以科學發展為主題，以建設社會主義核心價值體系為根本任務，以滿足人民精神文化需求為出發點和落腳點，以改革創新為動力，發展面向現代化、面向世界、面向未來的社會主義文化，並培養高度的文化自覺和文化自信，提高全民族文明素質，增強國家文化軟實力，弘揚中華文化，努力建設社會主義文化強國（新華社，2011.10.18）。

媒體評論認為，中共以文化體制改革做為「十七屆六中全會」主題，具有對內普及自身意識型態、對外提升大陸形象等多重目的；此外，大陸經濟實力雖躍升為全球第二，在國際政治與軍事上的影響力與日俱增，但在文化上卻被西方流行文化壓制，本次「六中全會」提出要提升大陸軟實力、推進文化「走出去」，顯示大陸建設文化強國的企圖心（星島日報，2011.10.19；香港經濟日報，2011.10.19）。

二、溫家寶提政改五點看法，「中國的和平發展」白皮書首度將政治制度納入核心利益

◆溫家寶強調須改變以黨代政、權力絕對化和過度集中現象

大陸總理溫家寶今年9月14日在大連舉行的第五屆夏季達沃斯論壇，兩度提及政改議題。在當天上午開幕式致辭中，溫表示要「繼續深化改革開放，推進經濟體制和政治體制改革，堅決破除體制機制障礙」；在下午與企業家的閉門座談中，溫回答主持人Klaus Schwab（世界經濟論壇主席）之提問（指溫家寶上午的演講是一場重要的政治宣言，詢問溫怎樣才能實現政改目標），則對政改提出五點看法，包括：堅持依法治國、推進社會公平正義、維護司法公正、保障人民的民主權利、堅決反對腐敗（大陸外交部網站，2011.9.14；新華網，2011.9.14；中新社，2011.9.14）。

其中，在堅持依法治國方面，溫家寶認為執政黨應嚴格地在憲法和法律範圍內活動，指出這需要改變以黨代政、權力絕對化和過度集中的現象，以及改革黨和國家的領導制度，並強調這個任務鄧小平在30年前即已提出，在今天尤為緊迫。此外，溫家寶亦特別提及選舉權，認為「群眾能夠管好一個村，也能夠管好一個鄉，甚至管好一個縣」，表示擴大民主可以先從黨內做起，再逐步擴大到黨外（大陸外交部網站，2011.9.15；中國通訊社，2011.9.15）。

溫家寶的政改論述重提24年前胡耀邦、趙紫陽時代的「黨政分開」理念，引發各界關注及評論。中國人民大學政治系教授張鳴認為，溫家寶首度提出改變「以黨代政」，可能只是一種「表態」，或者是中共高層對外營造「改革氣氛」的舉措；北京學者張祖樺、陳永苗亦指出，溫家寶此次論述並未提出實現目標的具體行動，與之前講話一樣無法得到落實（明報，2011.9.15；美國之音廣播電臺網站，2011.9.16）。北京「炎黃春秋」雜誌主編楊繼繩表示，溫家寶的言論符合大陸政治與社會的需求，其係屬溫家寶個人看法，表明現在中共黨內高層可以容忍不同觀點的表述；香港媒體則分析，溫家寶再就政改表態，除有兌現其去（2010）年在美國「推動政改、至死方休」發言之意（2010年10月5日接受美國CNN專訪），並對外宣示中共沒有關閉政改大門的意圖，同時回應外界有關溫家寶因政改言論遭批評、孤立、邊緣化的傳言（美國之音廣播電臺網站，2011.9.16；太陽報，2011.9.16）。

◆「中國的和平發展」白皮書首度將政治制度納入核心利益

今年9月6日，大陸國務院新聞辦公室發布「中國的和平發展」白皮書（此係大陸繼2005年以來，第二次發布有關和平發展的白皮書），明確以官方文件形式界定其國家核心利益範籌，包括國家主權、國家安全、領土完整、國家統一、大陸憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定、經濟社會可持續發展的基本保障等，大陸首度將政治制度納入其核心利益。香港媒體評論認為，大陸此舉除係回應要求大陸推動政改的國際輿論與顏色革命或茉莉花革命的威脅，亦與官方治理面臨越來越多挑戰有關（香港經濟日報，2011.9.7；香港蘋果日報，2011.9.8）。大陸媒體則指出，白皮書係藉此就有關政治改革的爭論，例如：改革在什麼程度上將觸動大陸的基本政治制度、改革是否應當犧牲一些社會穩定等，進行澄清與宣示並設定政治改革的禁區，防止被西方拉偏改革方向，以打擊不切實際的企圖（環球時報，2011.9.7）。

三、持續調整省部級人事布局，抑制「獨立候選人」熱潮

◆省部級官員異動兼具「本地提拔」與「交流互動」特色，司局級官員調整反映「京官空降」逐步擴大

本季中共陸續進行多名省部級官員異動，涉及省區包括河北、西藏、雲南、海南、浙江等（詳附表）。這一輪省部級官員異動兼具「本地提拔」與「交流互動」之特色。前者如雲南、海南的省委書記均由本省省長接任，而省長之職則都是由本省的省委副書記接任；江蘇省委副書記、浙江省副省長，亦係由本地提拔。後者如原西藏自治區黨委書記張慶黎調任河北省委書記、原河北省委副書記陳全國調任西藏自治區黨委書記，為典型之異地交流；而中國商用飛機公司董事長張慶偉調任河北省長，及江蘇省委副書記朱善璐擔任北大黨委書記，則分別代表商界與政界、政界與學界的交流（新華網，2011.8.29；中新社，2011.8.31；人民網，2011.9.3）。

附表　　近期大陸省部級官員異動概況

姓名	現職	原職
張慶黎	河北省委書記	西藏自治區黨委書記
張雲川	「全國人大」環境與資源保護委員會副主任委員	河北省委書記
陳全國	西藏自治區黨委書記	河北省省長
張慶偉	河北省代省長	中國商用飛機有限責任公司董事長
秦光榮	雲南省委書記	雲南省長
李紀恒	雲南省代省長	雲南省委副書記

白恩培	「全國人大」環境與資源保護委員會副主任委員	雲南省委書記
羅保銘	海南省委書記	海南省長
衛留成	「全國人大」財政經濟委員會副主任委員	海南省委書記
蔣定之	海南省代省長	海南省委副書記
呂祖善	「全國人大」財政經濟委員會副主任委員	浙江省省長
夏寶龍	浙江省副省長、代省長	浙江省委副書記
石泰峰	江蘇省委副書記	江蘇省委常委、組織部長
朱善璐	北京大學黨委書記	江蘇省委副書記

在省部級官員異動的同時，司局級官員亦進行調整，目前中共中央部委司局級幹部中，將近三分之二沒有基層工作經歷，為貫徹中共「幹部到基層培養、幹部在基層成長、幹部從基層選拔」的方針，2010年以來，中共中央組織部陸續派出60多名司局級官員到地方任職歷練。媒體觀察認為，此次司局級幹部調整，反映「京官空降」的人數與範圍正逐步擴大，並意味今後中共的幹部任命，將會更著重基層工作經驗以及中央和地方互動（南方日報，2011.8.17；新華網，2011.8.29）。

◆「獨立候選人」湧現，反映人民參政意識及訴求高漲

2011年7月開始，大陸各地陸續展開五年一次的基層區、縣、鄉人大換屆選舉。根據大陸「選舉法」相關規定，基層人大代表候選人由各政黨、各人民團體聯合或單獨提出，或由各選區選民10人以上聯名提出，後者即所謂的「獨立候選人」。今年大陸北京、上海、杭州、昆明、福州、廣州、蘭州等多個城市都出現獨立候選人（包括作家、律師、學者、農民、工人、商人、媒體人等不同職業，其中以維權人士最多），據估計人數多達數十萬名（世界日報，2011.6.5；亞洲週刊，2011.10.9）。根據北京「世界與中國研究所」觀察指出，今年獨立候選人的人數為歷來之最，顯示大陸社會與政府的矛盾和衝突越來越激烈，大陸人民參政意願高漲、參政訴求不斷增加；此外，網路傳播媒體的發達，也助長了獨立候選人的熱潮（亞洲週刊，2011.10.9）。

大批「獨立候選人」湧現的現象，引發大陸官方的擔憂。如「全國人大」常委會法制工作委員會負責人即透過新華社對外表示「獨立候選人」沒有法律依據（渠指根據大陸選舉法規定，大陸的基層人大代表候選人，只有由各政黨、各人民團體和選民依法按程序提名推薦的「代表候選人」及經討論、協商或經預選確定的「正式代表候選人」，沒有所謂的「獨立候選人」。新華社，2011.6.8）；大陸官方媒體包括中國人大新聞網、中國共產黨新聞網、環球時報等，則要求提名推薦獨立候選人要嚴把「三關」（候選人的素質關、結構關和法律程序關），批評獨立候選人把求同存異的包容性文化推向對抗性文化，將傷及社會凝聚力，引來更多不安、製造

政治風險，同時警告獨立參選人不要觸及政府的「紅線」（環球時報，2011.5.30；新華社，2011.6.8）。此外，大陸官方亦持續打壓、威脅、騷擾宣布參選的人士及參與提名的選民（旺報，2011.8.27；亞洲週刊，2011.9.11；中央社，2011.9.21）。

惟中共中央黨校主辦的學習時報刊載中國社會科學院研究員莫紀宏「切實保障選民的『被提名權』」一文，指出「獨立候選人」是人民依據選舉法規定尋求獲得提名，這是人民依法享有的「被提名權」，絕非違法行為。「北京之春」主編胡平則認為，學習時報的不同意見顯示，中共高層內部有兩股力量在博弈，但由打壓獨立候選人的官員未受懲處的情形看來，顯然支持獨立候選人的一方也僅止於此（學習時報，2011.6.13；自由亞洲之聲廣播電臺網站，2011.6.15；世界日報，2011.8.12）。

四、多管道推進政務公開，行政機關透明度有待提升

◆由行政、司法層面推進政務公開，緩解政府信任危機

今年以來，大陸鐵道部處理「723」溫州動車追撞事故、北京故宮處理宋代官窯遭人為毀損案，以及大陸紅十字會處理善款失當等重大施政違失，激起民怨沸騰，導致政府威信下降，大陸官方面臨空前的信任危機。為挽救持續下滑的政府形象，中共中央與大陸國務院於8月2日聯合發布「關於深化政務公開加強政務服務的意見」，內容包括要創新政務公開方式、方法，堅持「方便群眾知情、便於群眾監督」的原則，深化公開內容、豐富公開形式，促進政府自身建設和管理創新；明訂要做好「重大突發事件」和「群眾關注熱點問題」的公開，客觀公布事件進展、政府舉措、公眾防範措施與調查處理結果，及時回應社會關切，正確引導社會輿論；並提出堅持「問政於民、問需於民、問計於民」，以暢通政府和群眾互動管道（新華社，2011.8.2；中新社，2011.8.3）。

隨後，大陸最高人民法院在8月13日公布「關於審理政府信息公開行政案件若干問題的規定」，對於解決法院審理政府訊息公開行政案件「受理難、審理難」的問題進行司法解釋，明定對於行政機關拒絕提供訊息或逾期不予答覆、行政機關提供訊息不符合申請要求、行政機關公開之訊息侵犯商業秘密或個人隱私、行政機關拒絕更正與民眾相關的錯誤訊息等5類案件，人民可以向法院提起訴訟，法院亦應予以受理（新華社，2011.8.15；中新社，2011.8.15；大公報，2011.8.16）。大陸國務院亦於9月中旬轉發大陸「全國政務公開領導小組」之「關於開展依託電子政務平臺加強縣

級政府政務公開和政務服務試點工作的意見」，提出在大陸選擇100個縣（市、區）進行試點工作，用一年左右時間建立電子政務平臺，並準確發布政府公開之訊息（新華社，2011.9.19）。

人民日報將大陸官方本季以來一連串推進政務公開的舉措，喻為民主的一大進步。惟美國普林斯頓大學大陸問題學者程曉農認為，大陸至今尚未公布「723」溫州動車事故真相，並持續嚴控媒體及網路，顯示大陸推進政務公開的舉措僅是在安撫民眾；密西根大學法學院法律學者Nicholas Howson則表示，由於中共一黨專政、地方政府介入等因素，大陸司法系統無法真正獨立，即使相關規定為人民知情權提供司法保護，但執行面若無法貫徹，成效仍然有限（美國之音廣播電臺網站，2011.8.19；人民日報，2011.9.2）。

◆行政透明度評測國務院平均51.7分，監察部連續兩年位居榜尾

9月28日，北京大學等多個大陸研究機構聯合完成並公布「中國行政透明度報告（2010-2011年度）」，該報告依組織配套、制度配套、主動公開、依申請公開和監督救濟等五大標準，評測191個大陸公務機構的行政透明度（包括43個國務院下設機構、30個省級行政單位、部份地級行政單位和部份縣級行政單位）。根據該報告評測結果顯示，大陸國務院43個下設機構平均51.7分，僅9個單位評測結果及格，其中大陸知識產權局、海關總署、交通運輸部為行政透明度前三名，但得分皆不到70分；而大陸鐵道部（30.5分）、國務院法制辦公室（28.5分），以及負責政務公開監督職責的監察部（18分），則依序位居倒數第三、第二和第一名（監察部在2009年的評測中，亦是倒數第一名。人民網，2011.9.29）。

大陸30個省級行政單位（西藏未調查）評測結果平均63分，及格率66.7%。其中，北京市、江蘇皆以79.5分成績並列第一，重慶市以76.5分位居第三；新疆、河南省和浙江省則居倒數前三名。另外，該報告亦顯示，抽查的大陸24個縣級行政單位，及格率僅25%，行政透明度明顯不足（人民網，2011.9.29；法國廣播電臺，2011.9.30）。

五、藏、疆情勢再現緊張，大陸官方嚴加應對

◆大陸發布「西藏和平解放60年」白皮書並舉行「西藏和平解放60週年慶祝大會」；西藏流亡組織稱已做好與大陸談判準備

今年是解放軍進駐西藏60周年，3月以來已有多名藏人（多在四川藏區，含僧侶及一名尼

姑）以自焚方式抗議大陸的西藏政策，引發國際社會關注，包括美國國務院（10月19日）、德國外交部（10月21日）等均呼籲大陸尊重藏人人權，敦促北京正視並解決藏人的不滿（美國之音廣播電臺網站，2011.10.20、2011.10.22）。

在大陸藏區情勢緊張之際，大陸方面仍持續進行解放軍入藏60周年慶祝活動，並進行西藏人事調動，包括大陸國務院新聞辦公室7月11日發布「西藏和平解放60年」白皮書（為1992年以來大陸方面發表之第9部有關西藏的白皮書），重申對藏主權、指責「西藏獨立」，宣揚大陸在西藏之建設與成就（新華社，2011.7.11）。大陸國家副主席、中共中央政治局常委習近平亦於7月19日率團（第一副團長為中共中央政治局委員、國務院副總理回良玉，第二副團長為「全國人大」常委會副委員長兼秘書長李建國，第三副團長為「全國政協」副主席、中共中央統戰部長杜青林，代表軍方的是中共中央軍委委員、總參謀長陳炳德）赴拉薩出席「西藏和平解放60週年慶祝大會」，指出「加快發展」是解決西藏所有問題的關鍵，要求中共幹部堅持西藏工作指導思想，深入開展反對達賴集團分裂活動的鬥爭（新華社，2011.7.20；星島日報，2011.7.20）。此外，今年8月大陸並安排原河北省長陳全國（香港媒體評論，陳的執政風格近似於新疆黨委書記張春賢），接替以強硬著稱的張慶黎，出任西藏自治區黨委書記一職；惟中共治藏方針與政策，短期內應不會有重大改變（明報，2011.8.26；香港經濟日報，2011.8.26）。

另一方面，西藏流亡組織新任行政首長洛桑桑蓋（Lobsang Sangay）於8月8日就職後，表示將繼續「中間道路」政策，尋求西藏在大陸憲法框架下名符其實的自治，並願在任何時間、地點與大陸方面和談。達賴喇嘛（8月10日、8月16日）亦指出，洛桑桑蓋將繼續他的事業，為爭取西藏人民的自由權利而努力，並警告大陸方面不要插手其轉世問題（中央社，2011.8.8；法國廣播電臺，2011.8.11；澳大利亞廣播電臺網站，2011.8.16）。

◆新疆連續發生暴力攻擊，官方定調「嚴重暴力恐怖案件」、淡化與民族問題關聯

今年7月中、下旬，位於新疆自治區南疆的和闐、喀什兩地連續發生3起暴力攻擊事件，當地情勢繼2009年「75事件」後，再度陷入緊張（新華社，2011.7.18、2011.7.20、2011.7.31；中新社，2011.7.31）。

大陸官方將和闐、喀什3起暴力攻擊事件定調為「嚴重暴力恐怖案件」，並強調該事件與恐怖活動之連結（指「喀什事件」犯罪份子供認，其主事者曾在巴基斯坦參加「東突厥斯坦伊斯蘭運動」組織，並在該組織接受製造槍砲、爆炸物及使用武器等訓練），企圖淡化相關事件與民族問題的

關聯（中新社，2011.7.19；文匯報，2011.7.21）。新疆自治區黨委書記張春賢於7月31日緊急召開黨委常委擴大會議，部署新疆維穩工作，強調要嚴密防範、嚴厲打擊暴力恐怖活動及犯罪份子，以維社會大局穩定；並自8月2日起在喀什地區展開歷來最大的戒嚴活動（中新社，2011.7.31；東方日報，2011.7.19）。8月4日，大陸國家反恐怖工作協調小組（組長為大陸國務委員、公安部部長孟建柱）於烏魯木齊召開「全國反恐怖工作會議」，指近期的暴力攻擊事件已嚴重影響新疆的經濟社會發展，要求正視當前反恐形勢的嚴峻性、複雜性和長期性，確實履行維護穩定的第一責任（新華社，2011.8.4）。另一方面，喀什當地政府亦成立善後工作小組，以「善後處理不結束就不脫鉤」原則，進行各項安撫及善後工作（中新社，2011.8.4）。

2009年新疆「75事件」後，大陸當局治疆作為雖仍強調維穩，惟亦加大經濟扶持力度及進行相關人事調動，將新疆工作由「穩定壓倒一切」轉向「發展和穩定並重」，期藉發展經濟與改善民生，縮小發展差距以弱化分裂、疆獨勢力，並以新疆自治區黨委書記張春賢的「柔性治疆」轉換以往大陸當局高壓統治的形象，以達調和當地民族關係的效果。2010年5月17-19日，大陸當局於北京召開建政以來首次的「新疆工作座談會」，部署治疆10年大計；而近期事件後所召開的「全國反恐怖工作會議」要求「確實履行維護穩定的第一責任」，似有轉向偏重「穩定」的宣示意味。在新疆問題複雜難解的前提下，未來大陸當局「剛柔並濟」的治疆政策之動向，將是外界觀察重點。

（企劃處主稿）