

一、大陸地方人事異動與央地關係展望

義守大學公共政策與管理學系王嘉州教授主稿

- 習近平主政下，大陸中央與地方間的政治權力分配格局，乃屬趨向中央集權的權力平衡。
- 上海、遼寧、廣東與北京等 4 省市，對大陸中央政策的影響力屬「強有力影響型」。
- 上海市不論在胡錦濤時代或習近平時代，對大陸中央政策的影響力均居各省市之冠。

(一) 前言

習近平透過反貪腐排除異己並鞏固權力，使其權力之大直追毛澤東；2014 年 11 月出刊的「時代」雜誌亞洲版，就以習近平當封面，並稱其為「習皇帝」(Emperor Xi)。不過，縱使毛澤東時期，仍將中央與地方關係視為重大課題，由於利益不一致，地方抗拒中央政策並不罕見，不論江澤民或胡錦濤主政時期，都曾在政策推行時遭遇地方阻力。雖然通過反貪腐進行人事更替，以伸張中央對地方的統治權威，但各省具備無可取代的中介角色，因此中央與地方關係並非「全贏博弈」，而是偏向「權力平衡模式」。習近平主政兩年多來已大權在握，其央地間的政治權力分配格局，是否仍屬權力平衡？各省對中央政策的影響力，其高低之別又是何種排序？

上述問題的解答，關鍵在中共「十八大」後政治利益分配的變遷。因為，中共的全國代表大會可視為分配政治利益的大會，利益內容包括中央委員、政治局委員及政治局常委等職位。各屆政治利益的分配情形會有差異，其結果會影響資源分配，及地方應對中央政策的能力。因此，本文將採「政治利益」模式，衡量中共「十八大」後政治利益分配之變化，並探討其對中央與地方關係之影響。

(二) 分析觀點

中國大陸的權力核心雖指中共中央政治局及其常委會，但因中央委員會仍掌握了選舉中央政治局、中央政治局常務委員會和中央委員會總書記，同意中央書記處成員，及決定黨的中央軍事委員會成員等三項權力，故中央委員會與政治局及其常委會乃成為「雙向負責」(reciprocal accountability)之關係。中央委員會選舉產生政治局及其常委會，而政治局及其常委會又對中央委員的人選具有高度的影響力。因此，中共中央委員會、政治局、政治局常委會乃學界分析中共決策與政策執行的重要指標。

本文所稱「政治利益」(political interest)，其意指中央委員會委員、政治局委員及政治局常委等三項職位，以及該職位所伴隨之權力。大陸中央與地方關係為一種利益關係，擁有政治利益者獲得管道以影響中央決策與資源分配；社會關係及政治制度則是政治利益的基礎。為衡量政治利益在中央及地方的分布情形，可採用屬於社會關係的籍貫地與崛起地，以及屬於政治制度的現職地。政治利益的衡量指標、衡量公式、分配計算、中央與地方政治利益的計算，以及各省影響中央政策能力之區分標準，限於篇幅未在此陳述。

(三) 人事異動

中共「十八屆二中全會」於2013年2月26日至28日在北京舉行，距離「十八屆一中全會」僅三個半月，相較之下，此時政治局委員有8人之現職地異動。在此會議前，中共高層討價還價後的人事布局已全部調整完畢；在此之後的人事異動，則可視為習近平的治理成果。中共「十八屆四中全會」於2014年10月20日至23日在北京召開，在此會議上，李東生、蔣潔敏與楊金山等3人遭開除黨籍，由馬建堂、王作安與毛萬春遞補為中央委員會委員。比較2015年6月與中共「十八屆二中全會」兩個時間點，若區分為中央與地方兩類，共14位中央委員的現職地有變。其中，有11位由地方調往中央，有3位由中央調任地方，故屬地方者比「十八屆二中全會」時少8人，變成50人。

11 位由地方調往中央，包括：孫春蘭由天津市委書記調任統戰部長、袁純清由山西省委書記調任中央農村工作領導小組副組長、陳政高由遼寧省長調任住房和城鄉建設部部長、吉炳軒由黑龍江省委書記調任「全國人大」副委員長、李斌由安徽省長調任國家衛生和計劃生育委員會主任、盧展工由河南省委書記調任「全國政協」副主席、秦光榮由雲南省委書記調任「全國人大」內務司法委員會副主委、努爾·白克力由新疆維吾爾自治區政府主席調任國家發展和改革委員會副主任兼國家能源局局長、白瑪赤林由西藏人大主任兼任「全國人大」民族委員會副主任委員。此外，王珉與張寶順都因屆齡，分別卸任遼寧省委書記與安徽省委書記，此二人目前雖尚未派任新職，但未來都可能調任「全國人大」或「全國政協」擔任副領導職。

3 位由中央調任地方，包括：李建華由國家行政學院黨委書記調任寧夏回族自治區黨委書記；馬興瑞由中國航太科技集團公司總經理調任中共廣東省委副書記、政法委書記並兼任中共深圳市委書記；楊金山（西藏軍區司令員）被開除黨籍，由毛萬春（陝西省委常委）遞補成為中央委員。另外，有 3 位屬地方對調，包括：王儒林由吉林省長調任山西省委書記、蔣定之由海南省長調任江蘇省人大常委會黨組書記、王學軍由安徽省長調任安徽省委書記。

（四）央地關係

孫春蘭不僅是中央委員，亦是政治局委員，在調任統戰部長後，原職務由天津市長代理，故地方因而減少 1 位政治局委員。綜合中央委員與政治局委員的現職地異動，可得出 2015 年 6 月中共中央及地方的政治利益分配情形，並可與「十八屆一中全會」及「十八屆二中全會」時比較：地方占政治利益總量的比率從「一中全會」的 45.67%，降為「二中全會」的 35.69%，現今再降為 34.09%。中央占政治利益總量的比率從「一中全會」的 45.70%，增為「二中全會」的 55.69%，現今再增為 57.82%；軍方則從 8.63%降為 8.09%。

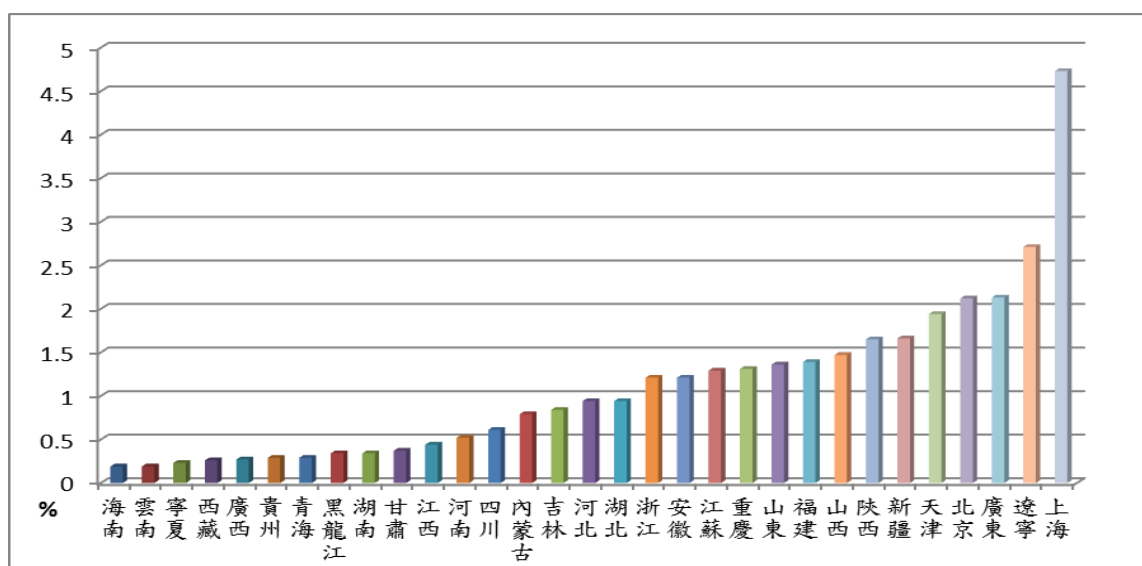
將 2015 年 6 月大陸各個省份占政治利益總量之比率由高至低排列，可繪製成附圖。31 個省份之平均數為 1.10%，標準差為 0.96%。以平均數為中心，往前加一個標準差，並往後減一個標準差，即可將各省影響中央政策能力區分為四類：

第一類屬「無力影響型」，乃政治利益總量比率小於 0.14% 者，對中央政策影響力最低。並無任何省份屬此類型。

第二類屬「稍有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 0.14% 且小於 1.1% 者，對中央政策影響力次低。共有 17 個省份屬於此類型，占總數的 54.8%，包括海南、雲南、寧夏、西藏、廣西、貴州、青海、黑龍江、湖南、甘肅、江西、河南、四川、內蒙古、吉林、河北、湖北。

第三類屬「有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 1.1% 且小於 2.06% 者，對中央政策影響力次高。共有 10 個省份屬此類型，占總數的 32.3%，包括浙江、江蘇、安徽、重慶、山東、福建、山西、陝西、新疆、天津。

第四類屬「強有力影響型」，乃政治利益總量比率大於等於 2.06% 者，對中央政策影響力最高。共 4 個省份屬此類型，占總數的 12.9%，包括北京、廣東、遼寧與上海。



附圖：2015 年 6 月大陸各省占政治利益總量之比率

為檢定各個省份擁有的政治利益是否影響其所獲得的資源，本文將以「全社會固定資產投資實際到位資金」檢驗效標效度。因為，政治利益會影響中央決策與資源分配。大陸中央政府所分配的經濟資源主要有建設投資與優惠政策。採用固定資產投資總額為指標，可同時衡量中央之建設投資與優惠政策。不過，「全社會固定資產投資實際到位資金」的資金來源可區分為五種，包括：國家預算資金、國內貸款、利用外資、自籌資金與其他資金。其中「國內貸款」意指「固定資產專案投資單位向銀行及非銀行金融機構借入用於固定資產投資的各種國內借款」。既有研究已指出，各個省份的領導人會利用其派系關係爭取國家銀行貸款額度。本文用以分析政治利益分配的指標，包括籍貫地、崛起地與現職地，正是各種派系的源頭。因此，本文將用「全社會固定資產投資實際到位國內貸款資金」（簡稱「國內貸款資金」）為效標。

2015年6月大陸各個省份占政治利益總量之比率，與最新一年（2013年）占「國內貸款資金」之比率，相關係數 r 為 0.379 ($p=0.035$)。此結果顯示各省的政治利益與獲得「國內貸款資金」乃中度正相關，且達到 95% 信心水準，符合理論的預期，代表本文採用的分析結果具有效標效度。至於預測效度，因現職地的分析乃截止於 2015 年 6 月，故較適合採用 2015 年各省占「國內貸款資金」之比率為效標，目前仍無統計數據可分析。

（五）結論

習近平權力之大雖直追毛澤東，但因各省具備無可取代的中介角色，故在政策推行上仍有仰賴各省諸侯之處。習近平主政下央地間的政治權力分配格局，乃屬趨向中央集權的權力平衡。所謂「趨向中央集權」，乃因中央與地方間政治利益之分配，中央在 4 個月內淨增 9.99%，從「十八屆一中全會」時的 5.4：4.6，在「二中全會」時則轉變為 6.4：3.6。所謂「權力平衡」，乃指「二中全會」後央地間政治利益之分配已趨向穩定，地方歷經 28 個月僅減少 1.6%。

各省影響中央政策的能力，屬「無力影響型」者，「十八屆一中全會」

時為無，「二中全會」時有一省，現今亦無。屬「稍有力影響型」者，「一中全會」時有 19 省 (61.3%)，「二中全會」時有 16 省 (51.6%)，現今有 17 省 (54.8%)。屬「有力影響型」者，「一中全會」時有 10 省 (32.3%)，「二中全會」時有 11 省 (35.5%)，現今有 10 省 (32.3%)。屬「強有力影響型」者，「一中全會」時有 2 省 (6.5%)，包括上海與天津；「二中全會」時有 3 省 (9.7%)，包括上海、遼寧與天津；現今有 4 省 (12.9%)，包括上海、遼寧、廣東與北京。就此可知，上海不僅是對中央政策影響力最大的省分，亦是政策影響力最穩定者。