

# 壹、政治

- 中共湖南、雲南、西藏、安徽、新疆、內蒙古、天津等省級一把手異動，部分人員調動經歷顯示「十九大」人事早已預為布局。
- 中共公布「關於推進中央和地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見」，繼1994年實施「分稅制」以來，再度調整中央、地方財政權力。
- 習近平指當前已邁入全面深化改革施工高峰期，要求按照既定時間表、路線圖持續推進改革。另「十八屆六中全會」聚焦全面從嚴治黨，期藉以提升中共領導與執政水準。
- 部分中共學者指總統制、首長制是領導體制變革可考慮選項，惟亦有學者指集體領導制優於總統制。
- 「炎黃春秋」、「共識網」等溫和改革派媒體遭整頓，另多名維權人士遭以「顛覆國家政權」罪名起訴，反映中共對其政權高度不安；「十九大」前將持續緊縮對意識形態及言論之管控。

## 一、省級人事異動

### ◆展開第三波省級一把手集中調整，年來已有近半地方大員異動

繼今(2016)年3月、6月後，本季中共再度集中調整省級黨政一把手，年來中國大陸已有將近二分之一省級大員異動。本季在省級黨委書記部分，包括今年8月28、29日接連公布湖南省委副書記、省長杜家毫升任湖南省委書記，雲南省委副書記、省長陳豪升任雲南省委書記，西藏自治區黨委副書記吳英傑升任該區黨委書記，安徽省委副書記、省長李錦斌升任安徽省委書記；原西藏自治區黨委書記陳全國調任新疆維吾爾自治區黨委書記，原雲南省委書記李紀恒調任內蒙古自治區黨委書記。另中共於9月13日宣布湖北省委書記李鴻忠調任天津市委書記，原代理天津市委書記長達20個月的黃興國則因違紀遭調查、免職(新華社，2016.8.28、2016.8.29、2016.9.13)。

在省級政府首長部分，連動之人事調整包括車俊代理浙江省省長、樓陽生代理山西省省長、許達哲代理湖南省省長、王東峰代理天津市市長、李國英代理安

徽省省長、王曉東代理湖北省省長，以及劉奇任江西省省長、咸輝任寧夏自治區政府主席（中新社，2016.9.1、2016.9.14）。此外，近期副省級官員異動亦相當頻密，據統計，今年8月至9月底，至少已有20名副省級官員異動。

## ◆異動情形顯示「十九大」人事早已預為布局，習掌握主導權且權力穩固

綜整年來異動情形，其中湖南省委書記杜家毫、雲南省委書記陳豪、安徽省書記李錦斌及今年3月升任河南省委書記的謝伏瞻，均在2013年上半年或2014年間，由他省或中央調任現任職省分之省委副書記，歷經2至3年瞭解當地工作後接任省委書記，顯示「十九大」相關人事在3年前即已開始布局。此外，新任省級黨政一把手中，雲南省委書記陳豪、湖南省委書記杜家毫、江蘇省委書記李強均為習近平舊部，另新任15名省長中，逾半數屬習陣營人馬，反映習掌握人事主導權及權力基礎穩固；而「習家軍」陸續走馬上任，或有助促進地方貫徹落實中央政策（財新網，2016.9.1；東方日報，2016.9.2；明報，2016.9.5）。

## 二、推進改革作為

### ◆公布「關於推進中央和地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見」，進一步劃定中央與地方之權力分際

中國大陸於今年8月24日公布「關於推進中央和地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見」，係繼1994年實施「分稅制」以來，再度調整中央、地方財政權力。為解決財政權責不清以致相互推諉、影響政策執行等問題，該意見明定財政事權劃分原則（國防、外交、國家安全、出入境管理、國防公路、國界河湖治理、重大傳染病防治、戰略性自然資源運用等屬中央；社會治安、市政交通、農村公路、城鄉社區事務等劃歸地方；體現中央戰略意圖、跨省市區且具地域管理信息優勢者，如義務與高等教育、就業、基本養老與醫療保險、糧食安全、科技研發等，為中央與地方共同財政事權），要求適度加強中央財政事權，減少並規範中央與地方的共同財政事權；並設定改革時間表，規劃於2020年前研究起草政府間財政關係法（新華社，2016.8.24）。

中共在改革開放後，為調動地方積極性以促進經濟發展，財政制度由高度中央集權的「統收統支」轉為「包乾制」（實際運作形式多樣，基本原理為地方依議定之數額或比例，將部分財政收入上繳中央，其餘自行留用支配）。惟財政權力下放後，中央入不敷出、甚至須向地

方借錢；而地方自主性提高，也減弱中央的主控權，部分富裕省分甚至可以違抗中央政策（21世紀經濟報導，2009.10；星島日報，2011.6.7）。中共中央為扭轉「包乾制」造成的「諸侯經濟」格局，於1994年實行「分稅制」（初步建構中央、地方財政事權框架，並設置中央稅、地方稅、中央與地方共享稅三類稅種，中央財政增加部分透過不同形式返還地方）；中央之財力與權威雖得以提升，惟實際執行上權責未清晰劃分，大量事權下放地方（如國防雖為中央事權，但西部省分需承擔邊防開支），除加重地方財政負擔，亦衍生「土地財政」（地方政府為解決資金不足問題，大舉徵收、炒作土地）、舉債發展、縮減公共服務等弊端（文匯網，2016.8.26；光明日報，2016.9.8）。本次意見係針對「分稅制」進行深化改革，並進一步劃定中共中央與地方之權力分際，除反映「事權上移」的趨勢，亦將牽動中國大陸政治利益格局與經社發展（經濟參考報，2016.8.25；明報，2016.8.29；南風窗，2016年19期）。

#### ◆深改組27次會議指各領域已推出標誌性改革任務，並逐步確立全面依法治國的主體框架

本季中共中央全面深化改革領導小組（簡稱深改組）召開第26、27次會議（7月22日、8月30日），共計通過20項文件，涉及扶貧、文化、司法、綠色金融、醫藥衛生、環保生態等領域。其中第27次會議評估「十八屆三中全會」以來全面深化改革推動情形，認為各領域基本上已推出標誌性改革任務，並逐步確立全面依法治國的主體框架。習近平在該次會議亦強調，當前已邁入全面深化改革施工高峰期，要求按照既定的時間表、路線圖，持續推進各領域改革（新華社，2016.7.22、2016.8.30）。

#### ◆決定召開「十八屆六中全會」，聚焦全面從嚴治黨重大問題

中共決定於今年10月24-27日在北京召開第十八屆中央委員會第六次全體會議（簡稱「十八屆六中全會」），研究全面從嚴治黨重大問題，並制定「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」、修訂「中共黨內監督條例」（新華社，2016.7.26）。習近平今年7月1日中共黨慶講話即強調「治國必先治黨，治黨務必從嚴」，表示如果民眾反映強烈的黨內突出問題得不到解決，那麼中共遲早會失去執政資格，不可避免被歷史淘汰；要求「嚴肅黨的政治紀律和政治規矩」、「全面淨化黨內政治生態」（新華社，2016.7.1）。

今年9月27日中共中央政治局審議「十八屆六中全會」會議文件時，進一步

指出黨內政治生活規範及黨內監督，必須以黨章為根本，堅持黨的政治、思想、組織、群眾路線，著力維護中央權威、保證黨的團結統一，並強調黨內監督沒有禁區和例外，力求解決組織渙散、紀律鬆弛等問題，提高中共領導與執政水準，增強拒腐防變和抵禦風險能力（新華社，2016.9.27）。

### 三、體制變革討論

#### ◆中共學者議論領導體制變革之可能選項，惟仍強調不採三權分立與多黨制

今年 7 月，中國大陸國家行政學院教授汪玉凱接受媒體訪問，闡述其對中國大陸政治體制改革之看法。汪玉凱認為，中共多年來的政治改革集中在提高行政效率、轉變政府職能等下端改革，上端改革（包括憲法權威、社會主義民主、社會主義法治等要素）明顯不足，導致執政風險上升、公信力下降；並指出中共現行政治體制面臨集權與分權如何平衡的考驗（權力如過度分散，將損害領導人權威），以及自我糾錯機制與民眾期望仍有差距等問題。為因應風險、解決問題，就必須在上端改革有所突破，以提高政治體制競爭力，並提升人民認同度（鳳凰網，2016.7.11）。

汪提及，「十八大」後中共新一屆領導高層較關注新加坡「三位一體」（執政黨、政府、國會屬同一政黨）模式。因新加坡由一黨長期穩定執政，顯示政黨透過自身的調整就可以不斷滿足國家發展需求，繼續保有人民的認可和支持，對不喜政黨頻繁輪替的中共極具吸引力；借鑒總統制的一些制度形式也是可考慮的選項，而這將牽動中共政治體制系統性變革，包括常委制的存廢及人大權威強化等。其並認為相關改革如有利加速中國大陸民主法治進程及提升人民福祉，可以大膽探索；但汪也強調中國大陸的政改是漸進的過程，仍要堅持社會主義方向，不搞三權分立、多黨制（鳳凰網，2016.7.11）。

#### ◆亦有中共學者肯定集體領導體制，指具決策行為不反覆、決策思路可延續等優勢

除汪玉凱外，今年年初即有中國大陸學者就中共政治體制發表意見。如清華大學教授孫立平撰文探討地方領導體制亂象，但內文分析指集體領導體制易產生內鬥弊端，而實際上權力向一把手集中，又引發權責不清等問題，並認為首長制

更為優異（孫立平共識網，2016.1.20）。有觀察家亦從中共五大權力機構黨組（「全國人大」、「全國政協」、國務院、最高法院、最高檢察院）與中央書記處向習彙報、地方一把手紛倡議「習核心」等跡象，指習正拉開與其他常委差距，並臆測中共領導體制朝總統制轉變的可能性（明報，2016.2.1；亞洲週刊，2016.5.15）。

惟亦有中國大陸學者仍堅持集體領導體制，如中國大陸清華大學國情研究院院長胡鞍鋼即撰文表示，中共的集體領導體制優勢包括決策行為不反覆、決策效果可預期、決策影響可預感、決策思路可延續；並指當今國際戰爭的本質實係決策能力的競爭，集體領導體制證明「中國社會主義政治制度」的優越性，不僅適合中國大陸，更明顯優於個人權力過於集中的總統制（環球時報，2016.7.29；東方網，2016.8.28）。有觀點也認為，中共轉換領導體制牽涉廣泛、影響深遠，需要長期規劃與調整磨合，短時間內應難驟變；且今年7月26日中央政治局會議提出加強規範黨內政治生活，並特別點出關鍵是中央政治局常委會等，即意味對取消常委制傳言的否定（多維新聞網，2016.7.30）。海外學者吳國光則表示，習應無能力取消常委制，相關傳聞可能是為使更多習派人馬「入常」之討價還價策略；另有媒體認為，習如何挑選其繼任者，將是衡量其是否偏離集體領導規則的尺度（美國之音，2016.7.27；紐約時報中文網，2016.10.8；世界日報，2016.10.8）。

#### 四、整肅內部異見

##### ◆「炎黃春秋」、「共識網」等溫和改革派媒體遭整頓，顯示中共收緊言論尺度及意識型態管控

「炎黃春秋」係以中共退休高官為主體的中華炎黃文化研究會，於1991年創辦之雜誌，多刊載中共黨史內幕，或反思歷史錯誤、提出改革路線等，代表中共體制內改革派、自由派的聲音，並以敢言著稱，惟與官方立場時有出入，多次遭中共高層警告。2014年，中共以新聞出版單位屬國有資產，不能由中華炎黃文化研究會此一民間社團管理為由，將「炎黃春秋」雜誌社主管單位變更為中國大陸文化部轄下的中國藝術研究院，即被視為中共整肅的開端。

今年7月12日，中國藝術研究院宣布改組「炎黃春秋」雜誌社領導機構，撤換社長杜導正、副社長胡德華（胡耀邦之子）、總編輯徐慶全等管理階層。7月17日，杜導正發布「停刊聲明」，指「中國藝術研究院與炎黃春秋雜誌社協議書」明定該

社擁有人事任命、財務、發稿自主權，譴責中國藝術研究院單方毀約，及派員強行進入該社竊取、修改官網密碼，導致「喪失基本的編輯出版條件」，嚴重侵犯憲法賦予之出版自由權利；強調今後任何人以「炎黃春秋」名義發行之出版物，均與該社無關。該社並向北京朝陽區法院提出民事訴訟，惟法院裁定不予受理（信報，2016.7.15；香港經濟日報，2016.7.19；多維新聞網，2016.7.28）。

除「炎黃春秋」遭整頓外，中國大陸思想文化網站「共識網」（創辦人周志興曾任中共中央文獻研究室助理研究員、中央文獻出版社副社長）據傳因被中共當局認定為「傳遞錯誤思想的平臺」，在今年9月底被迫關閉。相關評論認為，「炎黃春秋」代表中共黨內溫和改革力量，歷經江澤民、胡錦濤時代均能倖存，在習主政時卻遭扼殺，另「共識網」則是理性討論中國大陸治理與民主，近期兩者遭整頓，反映中共收緊言論尺度及意識形態管控。「炎黃春秋」、「共識網」的存在，至少可以展現中共對不同意見的包容度；此次風波表面上看似中共的勝利，實則斲傷其執政形象（香港蘋果日報，2016.7.19；明報，2016.7.20；多維新聞網，2016.7.20；星島日報，2016.10.3）。

#### ◆以「顛覆國家政權」罪名起訴維權人士，強調顏色革命必將失敗

去年7月9日起，中共大規模傳喚、拘留、逮捕中國大陸維權律師、律師助理、維權人士等，至少涉及319人（其中260餘人陸續獲釋，逾10人仍被羈押）、25省（市、區），一般稱為「709大抓捕事件」（7月9日前已拘留部分維權人士。明報，2016.8.9）。中共在今年8月2日至5日進行第一波密集審理，起訴胡石根（中國家庭教會長老，因策畫抗議中共鎮壓「六四」，於1994年遭以「反革命宣傳煽動罪」等罪名判處有期徒刑，2008年獲釋）、周世鋒（維權律師，成立北京鋒銳律師事務所，曾代理「三鹿毒奶粉」等多起弱勢民眾告官案件）、翟岩民（維權人士，「六四」親歷者，曾聲援香港占中及多個維權活動，有「訪民經紀人」之稱）、勾洪國（維權人士），4人均遭以「顛覆國家政權」罪名，分別判處3年至7年半不等之有期徒刑（翟岩民、勾洪國緩刑）；據中共官媒報導，渠等均當庭表示服從判決、不上訴（新華社，2016.8.5；人民日報，2016.8.6）。

開審前夕，中共最高人民檢察院、共青團中央官方微博發布影片，暗批西方勢力高舉自由、民主旗號，意圖顛覆中共政權，除呼籲警惕顏色革命，亦試圖形塑其逮捕維權律師之正當性。官媒相關報導則強調公開審理、程序完備，並公布庭審紀實與被告認罪懺悔片段，突顯其審判之合法性。此外，新華社亦刊載「犯罪案件警示錄」，指「少數不法律師、非法宗教組織、網路推手、職業訪民、境外

反華勢力深度勾連...攻擊國家憲法法律制度、煽動製造官民衝突甚至大規模流血事件，企圖顛覆國家政權」，並稱判決是「向西方反華勢力發出嚴正宣告」，表示中共將以堅定決心和強大力量捍衛其制度和政權，強調顏色革命必將走向失敗（信報，2016.8.3；新華社，2016.8.5）。

儘管中共極力突顯其作為的正當性與合法性，惟其審判仍引發各界批評。如美國官方（8月4日國務院副發言人 Mark Toner 記者會發言、8月8日國務院媒體關係辦公室主任 Elizabeth Trudeau 書面聲明）即表示關切，認為此舉破壞中國大陸發展中的司法體制，敦促中共釋放已遭判刑、關押待審的律師及人權運動者，立即撤銷相關案件及解除對渠等之自由限制（美國國務院網站，2016.8.4、2016.8.8）。有評論則認為，中共的審判是一場「政治把戲」，將法律訴訟結合宣傳攻勢，促內、外對中國大陸政改、人權議題噤聲，並藉機打擊西方民主、自由政治思潮；相關情勢也反映中共政治體制正處於極端壓力下，在「十九大」之前，中共對其內部社會多元意見的管控將持續緊縮（BBC 中文網，2016.8.4；信報，2016.8.6；紐約時報中文網，2016.8.8）。

（企劃處主稿）