

# 一、2019 年中國大陸政治情勢總結

政治大學政治學系教授兼系主任蔡中民

- 長期累積的政治、經濟、社會等問題相互影響，以及美中貿易戰、香港「反送中」、陸經濟衰退等內外因素牽連，皆加劇中共在 2019 年應處壓力。
- 中共在年初會議強調防範重大風險，堅持「制度自信」等原則，增強黨的治理能力及思想控制；下半年的「四中全會」聚焦治理現代化、續推黨建。機關溝通協調、官員能力不足等改善係浩大工程，尚需時觀察。
- 中共全年皆強調思想教育、黨建工作，3 月起「政治標準放首位」、5 月起「不忘初心、牢記使命」，習權威更為集中，亦凸顯內外挑戰下，黨建工作的急迫性，以確保政策落實執行。
- 如何將意識形態與思想教育貫徹到具體施政，進而化解風險，會是完成 2020「全面建成小康社會」和「十三五」規畫的最大挑戰。

## （一）中共在年初會議強調防範重大風險

2019 年 1 月，中國大陸各省市的「兩會」紛紛調整會期，避開 21 日至 24 日，一度以為可能舉行「四中全會」，後來證實是舉行新開設的「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範重大風險專題研討班」，會議參加者除省部級的黨政軍主要負責人外，中央政治局常委也全體出席，顯見此次會議的高規格及主題的重要性。習近平於開班式的演講中強調「提高防控能力著力防範化解重大風險、保持經濟持續健康發展社會大局穩定」，也提到中國大陸現在面臨的「七大風險」（政治風險、意識形態風險、經濟風險、科技風險、社會風險、外部環境風險，以及黨的建設風險），應對之道為政治、意識形態領域內的「三要」，經濟領域中的「七要」，科技領域中的「五要」，社會領域中的「六要」、外部環境「三要」，而黨的建設則要有一個「大判斷」與「三項具體要求」。<sup>1</sup>簡單來說，就是增強「四個意識」（政治意識、大局意識、核心意識、

<sup>1</sup> 詳細資訊請見新華社相關報導：[http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content\\_5359898.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm)。  
大陸委員會 大陸與兩岸情勢簡報 2020.1

看齊意識)，堅定「四個自信」(中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信、文化自信)，做到「兩個維護」(堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導)。從這些看似八股的官方宣示背後，可真切體會出中國大陸政府在開年之際就具有強烈的風險意識，一來可能是自 1949 年以來，每十年就出現重大事件，以致有「逢九必亂」之說，另一種可能則是 2019 年為中國大陸建政七十週年、六四事件三十週年、西藏抗暴事件六十週年、五四運動一百週年等，社會輿論將會有所討論。

實證面來看，在經歷多年的經濟高速成長後，中國大陸確實在各個面向都累積大量問題，其嚴峻程度恐會對中央政府造成挑戰，例如經濟增速放緩、社會保障不足、貧富分化加劇、利益集團肆虐、城鄉二元結構失衡、社會分化與階層對立、網路資訊管制、民族政策矛盾等。這些問題與風險並非單獨存在，而是相互作用與影響，致使「風險防範」與「強力維穩」成重要手段。此外，習近平亦以推展「不忘初心、牢記使命」主題教育方式，強化黨員幹部信念，從內外同時入手。

在習近平所宣示的幾個原則中，「制度自信」扮演重要角色，欲透過「堅持中國特色社會主義」與「完善黨的治理能力」加以落實。從習近平主政後的諸多作為可以看出，無論是大力打擊貪腐，全面軍事改革，組織重組與人事替換，目的都在增強黨的治理能力，尤其是黨建工作的制度性安排與思想上的政治控制。中共中央分別於一月及三月提出「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」與「關於加強和改進中央和國家機關黨的建設的意見」兩份重要文件，著重說明以黨建工作來應對新時代的風險並落實「兩個維護」。<sup>2</sup>

## (二) 下半年會議在諸多壓力中聚焦治理現代化

在 7 月召開的「深化黨和國家機構改革總結會議」，習近平強調要「整體性推進中央和地方各級各類機構改革……系統性地增強黨的

---

<sup>2</sup> 人民網，2019 年 1 月 31 日，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0228/c117092-30906618.html>；中國共產黨新聞網，2019 年 3 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0329/c419242-31001705>。  
大陸委員會

領導能、政府執行力、武裝力量戰鬥力、群團組織活力……推進國家治理體系和治理能力現代化」，將掌控力從各級政府延伸到國有企業甚至是民間組織，以確保中央決策得以貫徹。由此觀之，即便對外面臨美中貿易戰持續未解的壓力，對內則有 6 月香港開始「反送中」各種示威活動及經濟下行的挑戰，10 月底仍順利召開「十九屆四中全會」，雖然未提及人事問題，但會中通過「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」文件，<sup>3</sup>說明「國家治理體系」是在共產黨領導下管理國家的制度體系，包括經濟、政治等各領域體制機制和法律法規安排；『國家治理能力』則是運用國家制度管理社會各方面事務的能力」。顯見習近平雖然面對諸多批評，仍堅持推動黨建，完善制並推行「治理現代化」，以達到「中國之治」。<sup>4</sup>

技術面而言，要解決現有制度缺陷及官員能力不足的問題，必須先將黨政機關的架構合理化，釐清各機構權責與維護溝通協調管道之暢通，惟此乃影響面極為廣泛的重大工程，是否能完成還需時間觀察。

### （三）全年著重思想教育、黨建工作

2019 年另一個重大趨勢是全面推動思想教育，從 3 月起施行「黨政領導幹部選拔任用工作條例」、「黨政領導幹部考核工作條例」與新修「中國共產黨問責條例」等規定可看出，原有黨內幹部的汰換與考核機制已不適用，需將「政治標準」標誌為黨內幹部任用的「優先組織路線」，逐漸放棄改革開放以來一度重視的專業能力，而是「必須把政治標準放在首位」。<sup>5</sup>在 5 月底所舉行的「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議中，習近平著重論述黨員的角色及責任，全黨從上到下，自中央領導人到副省級城市與國有企業、軍隊等負責人，全面展開此一活動。<sup>6</sup>此舉雖可進一步集中習近平的個人權威及黨內權力，

<sup>3</sup> 中國共產黨新聞網，2019 年 11 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1113/c419242-31451724.html>。

<sup>4</sup> 中國共產黨新聞網，2019 年 11 月 8 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1108/c40531-31444164.html>。

<sup>5</sup> 新華網，2019 年 3 月 17 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c\\_1124245012.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm)。

<sup>6</sup> 人民網，2019 年 6 月 1 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0601/c64094-31115059.html>。

但同時也顯示出黨建工作的急迫性，尤其是在強調制度建構之餘，重點更在於對於黨員及官員的要求，才能確保政策的執行。

高層政治運作來看，當面對內外交迫的多重壓力時，可從八月北戴河會議的結論一窺究竟。一來是定位香港局勢，支持港府及特首的強硬做法；二來堅持面對美國貿易衝突不退讓的立場。但是國內經濟顯然無法立即改善，甚至連路線方向都還有爭論，黨內衝突傳聞不斷的情況下，在政策性宣示之後，能收多少實際效果恐怕還未知。

#### （四）結語

簡言之，2019年中國大陸政府面對的是多重面向之困境，內外部的問題都相當複雜難解，因此對執政者來說致力維穩以緩解緊迫危機感的做法可以理解，只是如何將意識形態與思想教育的原則貫徹到具體政策與施政，進而化解風險危機，會是「全面建成小康社會」和「十三五」規畫之年的2020年最大挑戰。