

# 習近平集權之路的挑戰與不確定性

董立文

中央警察大學公共安全系教授

## 摘要

習近平的領導方法不同於中共前幾任的領導人，他用增加職位的方法來增加自己源自於體制內的法令權、獎賞權與強制權。然而，中共極權政權性質與領袖個人專擅的特徵，使這種體制本身的運作就不太穩定。從習近平的權力基礎與集權方法兩個方面來看，顯然習近平的權力尚未鞏固。

**關鍵詞：**中國、習近平、權力、鞏固

## 壹、前言

最近《經濟學人》雜誌以「全面主席」(Chairman of Everything)來形容中共總書記習近平的領導方式，該文認為：一、反腐敗運動涉及規則不明的劇烈變動，這使黨幾近於內戰(near civil war)狀態；二、認為習沒有時間顧及中國社會、經濟面臨的許多棘手問題，因為維持權力佔了他的全部時間(Economist, 2016/4/2)。

習近平執政三年來，相信已經打破全世界專家學者的預期，而呈現出非常獨特的掌權風貌，這是說在三年前習近平上台，當時學者專家們對習近平執政後的政治發展與政策走向預測都不對，而當初對習近平有改革期望的人們，今天也默然了(董立文，即將出版)。問題是，現在我們該如何來總結習近平執政三年的特徵，又該如何預測未來習近平的政治發展與政策走向呢？

本文聚焦在習近平的集權之路，意味著作者將從派系政治、權力鬥爭的傳統方法來討論習近平執政三年來的領導特徵。就此而言，本文認為習近平的權力基礎與集權方法是最值得探討的兩大領域。由此來描繪習近平獨特的掌權風貌，當然，目的是儘可能的預測未來中共的政治發展與政策走向。其中，筆者將儘可能釐清方法論上的挑戰，但受限篇幅與時間，只能在相關的方法論上提出問題，至於解決方案則留待日後進一步的探討。

就習近平的權力基礎而言，必須討論習個人的合法性基礎與「習派」的問題；就習的集權方法而言，則聚焦在整風運動與反貪腐、中紀委擴權這二個層面。顯然，歸納習的權力基礎與集權方法容易，但是，歸納所得的結果，卻讓預測未來中共的政治發展與政策走向，變得更困難。

## 貳、權力基礎

從大的理論概念而言，儘管習近平的集權之路，屢屢出乎外界意料之外，但是始終不脫中共權力鬥爭的歷史發展軌跡。「派系政治」理論與偉

人理論 (great man theory)<sup>1</sup>，意即解釋極權國家與獨裁政權的政策行為時，偏重在領導者的人格特質<sup>2</sup>，這些理論雖仍具參考價值，但只能提供理論架構，卻無法說明事件發展所需的明確定義或是指標。

例如，幾乎所有討論習近平領導模式、集權方法或執政方式的學術論文或專論評論等，都會使用到一個核心概念為「權力鞏固」或「鞏固權力」，然而，沒有一篇文章定義何謂「權力鞏固」或「鞏固權力」。隨意翻查過去中共黨史，赫然發現過去對中共領導人權力鞏固或不鞏固的描述，若非歷史詮釋就是主觀臆測，因此流於各憑理據、眾說紛紜的境地，缺乏社會科學上可驗證的標準。

放在中國研究中，一般的文章都在討論習近平「權力鞏固」或「鞏固權力」的條件與方法，但仍沒說明習近平「權力鞏固」或「鞏固權力」本身為何？彷彿習近平「權力鞏固」或「鞏固權力」是個不證自明的目的。也許過去中共領導人基於這樣或那樣的原因，使得領導人的「權力鞏固」無須多做說明，大家都能意會並有共識。但現在碰到習近平這個特殊案例，至少作者認為，定義「權力鞏固」的具體意涵與指標，對研究習近平的集權之路，是一項重大的課題。

因為，在中共黨史上，習近平是掌握最多權位的第一人，但這究竟意味著他的權力鞏固？還是權力脆弱？此處就涉及如何認定權力鞏固？對此，作者提出初步的定義：權力鞏固對中共的標準而言是「黨管一切」（或是堅決聽從黨中央），其實是指總書記要管一切與控制一切。所謂「一切」的意涵有兩層，一是客觀的一切，這包括政治、經濟、社會、文化甚至是外交權力的一切；二是指總書記心中主觀所認為的理想狀態，這包括黨內、國內與國際的一切理想狀態。若是如此，則習近平要追尋的權力鞏固／黨管一切，將如無腳之鳥永遠奮力飛翔，無邊無際。

其次，跟「權力鞏固」概念密切相關的是權力基礎或是權力資本，乍看之下它似乎是指韋伯的權力合法性，但細思之下，韋伯的權力合法性指

<sup>1</sup> 近期作品可參閱陳華昇（2008）。

<sup>2</sup> 關於運用偉人理論於習近平的分析，請參閱董立文（2013）。

的是政權，而非領導人，因此才會有領袖魅力可構成政權合法性，但不是政權合法性等於領袖魅力。French 與 Raven (1959: 150-67) 曾提出權力基礎有五種：

1. 參照權 (referent power)：當 B 出於對 A 的敬仰，也許是因為 A 的品德、性格或聲望，從而對其言聽計從時，A 就可以利用這種權力來影響 B，這類型的權力也被稱為忠誠性權力，因為權力是建立在崇拜基礎上的，也就是所謂的參照權。
2. 專家權 (expert power)：專家權力是指由於 A 具備比 B 更多的知識和經驗而具有的權力。
3. 法令權 (legitimate power)：指由於 B 認為 A 在某一方面有權行使權力，於是 B 就服從 A。
4. 獎賞權 (reward power)：是由於 A 控制者 B 想得的獎賞，從而 A 便獲得對 B 的獎賞權。
5. 強制權 (coercive power)：由於 A 能夠對 B 採取某種形式的懲罰措施，A 便對 B 具有了強制權。這種權力也被稱為懲罰權。在組織中，強制權力表現有貶低或降級，派員工去做不樂意做的工作等。

依此，所謂習近平的權力基礎／權力資本所涉及的範圍，其一是習脫穎而出的原因為何，這是參照權與專家權的問題；其二是習上台後如何建立其派系而鞏固權力，這是單純的強制權；其三是習如何在體制內建立權力基礎，這是法令權、獎賞權與強制權的綜合。

第一，習近平在黨內／政權內的合法性來自於黨內一小部份人的選舉產生，2007 年 6 月 25 日，「中共中央在北京召開黨員領導幹部會議，就可新提名為中央政治局組成人員預備人選進行民主推薦」。10 月 22 日，「在北京選舉產生了 25 人組成的第十七屆中央政治局」(《中新社》，2007/10/24)。這是中共黨史上史無前例的由所謂的「黨員領導幹部會議」用「民主推薦／選舉」的方式，推出政治局委員，而習近平就是在這種方式下脫穎而出，成為中共第五代領導人的備位儲君。

從中共黨史的角度而言，這既是一種「制度創新」，但更像是一場政變。因為，過去中共政治局委員以上領導人的產生，常常是最高領導人所

指定。但是，習近平的出線打破過去中共的潛規則、摔破全球專家學者的眼鏡，合理推測，習的出線是中共黨內各大政治勢力協調的結果，習近平一無戰功二無政績，難怪薄熙來與周永康等人不服，究其出線原因無非是習沒有威脅、不搞派系而被各政治勢力所接受。於是，就習出線的權力基礎／權力資本而言是很薄弱的，或是說習的參照權與專家權很弱。當時上海幫江澤民、團派的胡錦濤、曾慶紅與總理溫家寶等人，都可說是習近平的恩主。

第二，習近平最重要的權力基礎／權力資本的來源，就是儘快培養「習派」，本文所指的「習派」主體包括四個領域，一是舊識或同學同鄉；二是「閩江舊部」；三是「之江新軍」；四是「浦江舊部」。當然，外界也有把「習派」統稱為「之江新軍」，但實際不然。當然，這四個領域的分類都存在某種程度的含混模糊，政治派系本來就是非正式與非制度化的利益組織，本文目的只在於歸納出習近平的「用人哲學」與派系結構。

進一步而言，「習派」的關係網路還包括習出生地的「陝西幫」、紅二代特別是北京的「軍區大院」或「眷村」、延安的下放知青、清華大學同學與歷任河北、福建、浙江與上海所收的門生（*protégé*）（2015）。此外，還包括那些「神秘舊部」、「歸順」、「打進習朋友圈」、「被習賞識」的人等不一而足，顯示「習派」還在發展之中（《蘋果網》，2015/11/16；《博訊》，2015/10/3；《多維新聞》，2015/10/10）。

習派的權力基礎或「核心圈」（*inner circle*）的特徵有三，其一是習被指定為繼承人的時間相對較短，因此其「核心圈」／門生／秘書的人數較少；其二，習近平執政後，就發動政治與政策的重大變革，毫不含糊的控制政治議程，其目的是把「核心圈」／門生／秘書儘快的擺進關鍵位置，建立自己的派系以鞏固權力（Li, 2014a）。其三、成立新機構，意味著習將依賴這些新機構的辦公室主任或是秘書長，這些人成為習「核心圈」／門生／秘書中最受信賴的成員（Li, 2014b）。

目前一般外界對習近平的「用人哲學」的評價並不高，包括一是好用舊部，二是喜用低調務實的官員。在此前都「名不見經傳」（《多維新聞》，2015/7/12）。習選人用人與其個人經歷有極大關聯。習接班的過渡期較短，

令他在人事佈局方面可選擇範圍較窄，而這種用人格局，可能會造成一個封閉的決策系統（《博訊》，2015/10/3）。綜合來看，習的強制權不高。

第三，習近平如何在體制內建立權力基礎？習所進行政治體制改革不在分工與平衡，而在削藩與集權。打破了鄧小平、江澤民與胡錦濤所建立的「集體領導、分工負責」制度與「遵守民主程序及多數決規則」的政治共識<sup>3</sup>。中共十八大三中全會是一代表作，三中全會公報宣佈成立「全面深化改革領導小組」，公報對其功能的說明是：「充分發揮黨總攬全域、協調各方的領導核心作用，提高黨的領導水準和執政能力，確保改革取得成功。中央成立全面深化改革領導小組，負責改革總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實」（《新華社》，2013/11/15）。其實，只要把這段文字中的「黨」改成「習近平」就更清楚了。

這是削減總理李克強的經濟決策權，但不僅於此，改革是全方位的，包括政治、法律、社會、文化、外交、國防等領域都可以包含在這個「領導小組」的工作範圍內。由於設置在黨內，實際運作是要讓習近平能夠發揮總攬全域、協調各方的領導核心作用，於是，這個「全面深化改革領導小組」變成小國務院，其主任與副主任都是之江新軍，五中全會是由習近平提出「十三五規劃」，凌駕李克強。取代過去 20 年的「集體領導、分工負責」制，往一人獨裁的家長制發展。

其次，公報提出「設立國家安全委員會，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」這一段話，其實「完善國家安全體制和國家安全戰略」這兩句話在過去十六屆四中全會、十七大與十八大政治報告裏都出現過，現在習近平終於下定決心要做，習近平在「說明」中的解釋如下：

「當前，我國面臨對外維護國家主權、安全、發展利益，對內維護政治安全和社會穩定的雙重壓力，各種可以預見和難以預見的風險因素明顯增多。而我們的安全工作體制機制還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平台統籌國家安全工作。設立國家安全委員會，加強對

---

<sup>3</sup> 關於「集體領導、分工負責」制度與「遵守民主程序及多數決規則」政治共識，參閱 Miller (2015)。

國家安全工作的集中統一領導，已是當務之急」（《人民網》，2013/11/9）。

問題是舊的，即「國內安全問題與國際安全問題交織互動」的風險因素明顯增多，但是，目前的安全工作體制機制不符合需要，於是要搭建一個強有力的平台統籌國家安全工作，這個強有力的平台應該是至少要統籌政法、軍隊、外交與安全系統，問題在於，按習近平的定位，這個「國家安全委員會」的任務是「制定和實施國家安全戰略，推進國家安全法治建設，制定國家安全工作方針政策，研究解決國家安全工作中的重大問題」，那麼這將是一個工作範圍廣闊的實權單位，然而，這個單位無論是設置在黨內或是政府內，都將會造成中共重大的體制變革，最後「國家安全委員會」是橫跨黨與政的一個機構，那麼習近平成為一個大權一把抓的超級總書記。

總體看來，習近平的領導方法不同於中共前幾任的領導人，儘管習較多的套用毛澤東的權力鬥爭模式，但是習與毛的統治方式仍有很大差別，簡單的說，毛管大事、管戰略且不太重視自己在黨內的有何職稱，甚至反對黨內其他同志創立新的職稱來套用在自己身上；習則想要鉅細靡遺的控制黨內各個領域與運作，因此，目前習近平掌握了「十二把刀」，因為他擔任中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席、中央外事工作領導小組、對台工作領導小組的組長之外，還自創並兼任中共全面深化改革領導小組、中央網路安全和資訊化領導小組、中央財經領導小組、深化軍改領導小組、中央統戰工作領導小組組長、國家安全委員會主席與軍委聯指總指揮。

就此而言，習增加職位的目的是在增加自己源自於體制內的法令權、獎賞權與強制權。然而，中共極權政權性質與領袖個人專擅的特徵，使這種體制本身的運作就不太穩定，意即由體制本身所能帶來的權力基礎就很脆弱，何況習近平又是用打破體制的方式想來獲取體制本身所賦予的權力，這本身就陷入自我矛盾。

更重要的，從中共黨史來看，華國鋒曾是中共黨史上兼任職務最多的領導人，但在中共歷屆最高領導人中，權力最大的首先是毛，其次是鄧。然而毛和鄧擔任的職務卻並不多。黨史說明，在中共體制下，職務不等於權力。職務多不等於權力大，職務少不等於權力小。因為決定權力實際大

小的，除了職務，還有聲望，還有人脈或曰派系（胡平，2014）。

### 參、集權方式：整風運動與反貪腐

2010 年習近平還在擔任中共中央黨校校長時，就提出所謂的「四風建設」與「四個大興」，前者是指中共黨內的作風建設問題主要表現在形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風等四風；後者是指大興密切聯繫群眾之風、大興求真務實之風、大興艱苦奮鬥之風、大興批評與自我批評之風（《第一文庫網》，2016）。當時沒有引起注意，一般認為，這些話聽起來都是八股老套。

沒有想到習近平上台後就風火厲行，首先公布『十八屆中央政治局關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定』，針對黨內各種奢華浮誇風氣進行糾正，並且以身作則，政治局常委集體行動參加活動，希望能改變黨內風氣（《人民網》，2012/12/5）。配合整風運動，中共中央辦公廳印發「七講七不講」通報學習，緊收輿論管控，以主導社會意識形態和媒體輿論（《百度百科》，2016a）。此後又提出「六項禁令」，明確禁止破壞風氣的活動，以補上述兩類規定的不足（《百度百科》，2016b）。

伴隨著這些講話、規定與禁令，就是正式的整風運動。2013 年中共成立「中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組」，組長為中央政治局常委劉雲山，副組長為中央組織部部長趙樂際。4 月中共中央政治局召開會議，決定在全黨自上而下分批開展黨的群眾路線教育實踐活動。5 月中共中央下發了『關於在全黨深入開展黨的群眾路線教育實踐活動的意見』，明確這次活動中央政治局帶頭開展。6 月中共中央在北京召開「黨的群眾路線教育實踐活動工作會議」，習近平親自出席會議對該項活動進行部署。

習近平特別強調：「延安整風時，毛澤東同志提出要集中整治主觀主義、宗派主義、黨八股，並說要做對於這些東西的肅清工作和打掃工作是不容易的，要重重地給患病者一個刺激，使患者為之一驚，出一身汗，然後好好叫他們治療。這次教育實踐活動借鑒延安整風經驗，明確提出『照鏡子、正衣冠、洗洗澡、治治病』的總要求。」（中央黨的群眾路線教育



實踐活動領導小組辦公室，2013/7/26)

這個活動雖然以「開展黨的群眾路線教育實踐活動」為名義，但卻也是黨內貨真價實的整風運動，習近平特別以「照鏡子、正衣冠、洗洗澡、治治病」來描述這次的運動，其中說到：「洗洗澡，主要是以整風的精神開展批評和自我批評」、「治治病，主要是堅持懲前毖後、治病救人方針」、「開好民主生活會，堅持團結一批批評一團結的公式」（《中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組辦公室》，2013/7/26）。

此處，「群眾路線」、「整風運動」、「批評和自我批評」與「懲前毖後、治病救人」無一不是承襲毛澤東而來。眾所週知，從「延安整風」開始，中共黨史歷年來的「群眾路線」或「整風運動」，無一不是跟建立毛澤東的個人絕對權威連結在一起；而「批評和自我批評」或「懲前毖後、治病救人」更是政治鬥爭與階級鬥爭的代名詞。而習近平的整風運動不僅僅是一種黨內的「洗澡治病」運動，它更是黨內淘汰與清洗的制度，中共中紀委就把「八項規定」、「六項禁令」和反「四風」列入對黨員幹部的紀律檢查範圍內（《中紀委監察室》，2014/12/9），而形成黨內反腐敗工作的一環。

如果說，整風運動是表面工作的話，那麼，習近平這三年來對中共高官的反貪腐，就是一項貨真價實而血淋淋的政治清洗。尤其在其中紀委書記王岐山的指揮下，向黨、政、國有企業與地方各部門，大派中央巡視組去進行整風與反貪運動。

2013年兩會之後的4月19日，中央政治局進行第五次集體學習，學習內容為「我國歷史上優秀廉政文化」，從傳統歷史中取經反腐之道，從歷史經驗和歷史教訓出發談拒腐防變和抵禦風險的能力。2014年6月30日中央政治局舉行第十六次集體學習，學習內容為「加強改進作風制度建設」。2015年6月26日中共中央政治局進行第二十四次集體學習，主題為「加強反腐倡廉法規制度建設」。同日，中央政治局會議審議通過『中國共產黨巡視工作條例（修訂稿）』、『關於推進領導幹部能上能下的若干規定（試行）』（《新京報》，2015/9/8）。

根據統計，不包括軍方但把徐才厚與郭伯雄列入，自2012年12月至

2015 年 12 月期間，就有至少一百位省部級以上官員腐敗遭到查處或是作風不正遭到「點名通報」（董立文，2013），習近平這份反貪腐名單，的確是中共黨史上破紀錄的成績單，習的所作所為打破許多中共政治的常軌與潛規則，既有的政治常理或理論方法失去解釋能力，不能說明習近平到底想幹什麼？這種以「人治」為主的反腐敗鬥爭，會對中共政局造成何種影響？

中共官方或習近平自己對這場反腐敗運動的詮釋是矛盾的，一方面反腐敗的出發點是為清明吏治與廉政法制建設，兼及為中共幹部「洗澡治病」。於是，中共官媒《人民日報》有好幾篇專文，駁斥反腐敗是為了政治鬥爭，例如「自作聰明地認為這是派系鬥爭的結果。反腐敗問題上的權力鬥爭說顯然荒唐」（《人民日報》，2016/1/29）、「有人把『紀委反腐』等同於『權力反腐』，這委實是對紀委職能的無知」等（《人民日報》，2016/1/26）。

另一方面，習近平自己或是中共官媒同時發表專文，討論反腐敗就是反「政治野心」與「權力鬥爭」，例如 2014 年 12 月 29 日中共中央政治局會議指出「黨內決不容忍搞團團夥夥、結黨營私、拉幫結派」（《新華網》，2014/12/19），隨後中共官方媒體正式點名「秘書幫、石油幫、山西幫」的存在，且說明「近年來落馬的一些大老虎背後，多有一幫官員與之有著千絲萬縷的利益勾連，形成一個個或明或暗，或鬆散或緊密的『幫派』、『團夥』」（新華網，2015/1/3）。

此外，「習近平強調，法治之下沒有鐵帽子王，更點名批判周永康、薄熙來、徐才厚、令計劃、蘇榮等人『背著黨組織搞政治陰謀活動，搞破壞分裂黨的政治勾當』。有的領導幹部把自己凌駕於組織之上，老子天下第一，把黨派他去主政的地方當成了自己的『獨立王國』，用幹部、作決策不按規定向中央報告，搞小山頭、小團夥、小圈子。他們政治野心很大」（《香港東網》，2016/1/3）。

以及「從查處的嚴重違紀案件看，往往政治問題和腐敗問題交織，經濟腐敗為政治目的服務。一些腐敗分子為了保住並攫取更大經濟利益，在政治上有更大的訴求，從而搞團團夥夥、搞小圈子，這對黨造成的損害更大，嚴重危害黨和國家政治安全」（《中央紀委監察部網站》，2015/12/21）。

「秘書政治已經成為滋生腐敗大案、窩案的土壤，秘書腐敗不容小覷。秘書腐敗同其他公權力腐敗一樣，都是權力沒有得到有效約束的惡果，唯一有所區別的是，秘書並非核心權力本身，而是接近核心權力。」（《人民網》，2015/3/4）。

最近的發展是中共的整風運動與反腐敗，越來越往政治鬥爭的方向傾斜，例如「抓黨風廉政建設，首要任務是把黨的政治紀律、政治規矩挺在前面，堅決維護黨中央權威，與以習近平同志為總書記的黨中央保持思想上、政治上、行動上的高度一致。」（陳緒國，2016）

甚至習近平親口說：「從黨的十八大以來查處的中管幹部違紀違法案件看，腐敗分子往往集政治蛻變、經濟貪婪、生活腐化、作風專橫於一身。黨的十八大以來，黨中央反復強調領導幹部要嚴守政治紀律和政治規矩，但有的置若罔聞，搞結黨營私、拉幫結派、團團夥夥，一門心思鑽營權力；有的明知在換屆中組織沒有安排他，仍派親信到處遊說拉票，搞非組織活動；有的政治野心不小，揚言『活著要進中南海，死了要入八寶山』；有的在其主政的地方建『獨立王國』，搞小山頭、拉小圈子，對黨中央決策部署陽奉陰違，為實現個人政治野心而不擇手段。這些問題是關係黨和國家政治安全的大問題，難道還不是政治嗎？還用得著閃爍其詞、諱莫如深嗎？」（《新浪網》，2016/5/3、2016/5/3）

以及「黨內存在野心家、陰謀家，從內部侵蝕黨的執政基礎…我說過『兩面人』的問題，大量案件表明，黨內有一些人在這方面問題很突出。有的修身不真修、信仰不真信，很會偽裝，喜歡表演作秀，表裡不一、欺上瞞下，說一套、做一套，臺上一套、台下一套，當面一套、背後一套」（《新浪網》，2016/5/3、2016/5/3）。

值得注意的是，過去三年來，尤其是外界謠傳反腐敗要告一段落時，習近平與王岐山的相關講話一定會有「反腐敗鬥爭形勢依然嚴峻複雜，開弓沒有回頭箭，反腐沒有休止符」這句話來定調（中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組辦公室，2013/7/26）。顯見，習近平的反腐敗已經騎虎難下，只能一路走到下去，不知那句話「不反腐將亡黨、反腐將亡國」會不會一語成讖。更重要的是，黨內野心家、陰謀家與雙面人的說法，將使

外界更難判斷誰是習近平的政治盟友，誰又是習近平的權力敵人？

## 肆、中紀委擴權

三中全會《決定》在「強化權力運行制約和監督體系」這一節，特別說明：「落實黨風廉政建設責任制，黨委負主體責任，紀委負監督責任，制定實施切實可行的責任追究制度。各級紀委要履行協助黨委加強黨風建設和組織協調反腐敗工作的職責，加強對同級黨委特別是常委會成員的監督，更好發揮黨內監督專門機關作用」與「全面落實中央紀委向中央一級黨和國家機關派駐紀檢機構，實行統一名稱、統一管理。派駐機構對派出機關負責，履行監督職責。改進中央和省區市巡視制度，做到對地方、部門、企事業單位全覆蓋」（《人民日報》，2016/1/26）。當時，這段文字並沒有引起中國內部輿論與國際社會的關注，沒有人想到這段敘述竟然成為未來中共黨內政治發展的關鍵。

中紀委書記王岐山要求，派駐機構對派出機關負責，履行監督職責。針對不同部門的規模、性質、特點，分門別類，探索派駐的有效途徑和方式方法。監督執紀是派駐機構的首要職責，要突出抓好黨風廉政建設和反腐敗工作這個主業，落實派駐機構管理各項規定，建立健全約談制度，定期向中央紀委報告工作。中央紀委副書記趙洪祝強調，派駐機構全覆蓋是黨內監督的重要組織制度創新。派駐紀檢組要明確職責定位，貫徹黨章要求，強化監督執紀問責。要督促駐在部門黨組（黨委）和機關各級黨組織落實主體責任，層層傳導壓力（《中央紀委監察部網站》，2015/12/2）。中央巡視工作動員部署會則指出，要進一步整合資源、充實力量，從中央紀委、中央組織部、審計署、國有重要骨幹企業監事會和省區市紀委、中央紀委派駐紀檢組抽調幹部（《人民網》，2015/3/9）。

直到今日，習近平明白表示：「巡視是黨內監督的戰略性制度安排。明代以後有八府巡按，走到哪裡，捧著尚方寶劍，八面威風。我們的巡視不是八府巡按，但必須有權威性，成為國之利器、黨之利器…巡視全覆蓋本身就是震懾。」（《新浪網》，2016/5/3）

隨著中共反貪腐工作的需要，以及中紀委／中央巡視組進入黨政各部門與各地方實際工作的經驗，中紀委／中央巡視組所需要的能量越來越多，亦即中紀委／中央巡視組權力越來越擴大。首先是中紀委的組織擴權，這是指中紀委對黨內其他部門的領導、協調、監督與介入；其次是中紀委的制度擴權，這是指中紀委對黨內制度法規的修訂、新訂與監督執行。

首先，根據中央要求和巡視工作職責，中央巡視組將主要受理反映進駐地領導班子成員、下一級領導班子成員和重要崗位領導幹部問題的來信來電來訪，重點是關於黨風廉政建設、作風建設、執行政治紀律和選拔任用幹部方面的舉報和反映。除上述工作外，中央巡視組表示，其他不屬於巡視受理範圍的信訪問題，將按規定由被巡視單位和有關部門認真處理（《人民網》，2015/3/2）。

又如，中央巡視工作動員部署會明確說明：從巡視、審計、信訪反映的問題以及審查案例引出的問題線索看，國有企業在管黨治黨、黨風廉政建設上也存在一些普遍性問題，有的問題相當突出（《人民網》，2015/2/12）。中央巡視組回饋意見後，及時向中央辦公廳領導作了報告，中辦領導高度重視，要求我局全力抓好整改落實。成立巡視整改工作領導小組，下設領導小組辦公室，負責巡視整改的組織協調、督促檢查，機關黨委副書記、機關紀委書記兼任辦公室主任；局領導班子成員按照“一崗雙責”要求，抓好分管範圍內的巡視整改工作（《中央紀委監察部網站》，2016/1/28）。

其次，在制度擴權上，中紀委以落實『中共中央辦公廳關於各單位落實黨風廉政建設主體責任和監督責任的意見』的名義，先後制定印發『中直管理局黨風廉政建設責任事項清單』、『中直管理局領導班子進一步加強黨風廉政建設的規定』，分別明確各級領導班子及成員的黨風廉政建設主體責任、局機關紀委的監督責任以及相關職能部門的責任，涉及 6 個方面 54 條具體事項。分類修訂『黨風廉政建設責任書』，制定『中直管理局關於建立權力運行監督機制的實施意見』，提出健全科學民主的決策機制、權力制衡和資訊公開機制、權力運行監督機制等 3 項目標任務，明確 16 項「顯性權力」、5 項「隱性權力」，提出 17 條具體監督措施和 7 方面保障機制，探索建立全方位全覆蓋立體式權力運行監督機制（《中央紀委監察

部網站》，2016/1/28）。

中紀委的組織擴權在 2015 年 4 月達到一新的高峰，此即中央紀委向中辦、中組部、中宣部、中央統戰部、全國人大機關、國辦、全國政協機關派駐紀檢組。這在中共黨史上尚屬首次，具有「歷史性」意義，也是邁向中央黨政機關派駐全覆蓋的重要一步。中共專家說：這七家核心部門是掌握權力的重要機構，向其派駐紀檢組，是密織反腐大網、推進制度治黨、重構政治生態的重要舉措（《新華網》，2015/4/2）。

現在就像習近平所說的「派駐機構監督是黨和國家監督體系的重要內容，我們實行單獨派駐和綜合派駐相結合，實現對中央一級黨和國家機關全面派駐。各派駐機構強化監督執紀問責，『派』的權威和『駐』的優勢明顯增強。」（《新浪網》，2016/5/3）

目前，無論是中紀委的組織擴權或是制度擴權都還在持續中，然而更重要的還是中紀委所擴張的權力，是「整人辦人」的權限。用中紀委的術語來講為：「關鍵看整改，誰的問題誰負責整改。那麼，針對巡視組交給的整改作業——移交的問題線索，各被巡視單位完成得如何呢？一起來看看單位對有關人員的處理」（《中央紀委監察部網站》，2016/1/29）。其實，答案就是看各單位「整人辦人」的成果。

2015 年 8 月發佈了修訂後的『中國共產黨巡視工作條例』。新條例指導下，今後的巡視工作將繼續堅持問題導向、對症下藥，進一步實現有的放矢、精準打擊，發現問題、形成震懾。條例對巡視對象作了重新界定，擴大了巡視範圍，在中央巡視組對省區市「四套班子」開展巡視的基礎上，將省、自治區、直轄市高級人民法院、人民檢察院黨組主要負責人，副省級城市黨委和人大常委會、政府、政協黨組主要負責人以及中央部委領導班子及其成員，中央國家機關部委、人民團體黨組（黨委）領導班子及其成員；中央管理的國有重要骨幹企業、金融企業、事業單位黨委（黨組）領導班子及其成員納入中央巡視範圍，並對省一級巡視物件和範圍作出相應規範（《新華網》，2015/8/13）。

此外，專項巡視也是黨的十八大以來巡視工作的一大創新舉措。與常規巡視不同，專項巡視更加機動靈活，或者圍繞一人一事、一個專案、一

筆資金展開，或者對已巡視過的地方和部門殺個回馬槍；打法靈准狠，循著問題線索而去，直切要害，定點突破；節奏短平快，一個月內完成任務，不拘泥於複雜的工作流程等的限制，出其不意，攻其不備。修訂明確將專項巡視寫入巡視工作條例，規定派出巡視組的黨組織可以根據工作需要，針對所轄地方、部門、企事業單位的重點人、重點事、重點問題或者巡視整改情況，開展機動靈活的專項巡視。這就把巡視從程序、時間、物件等固化模式制約中解放出來，使黨內監督不留空白、讓心存僥倖者感到震懾常在（《新華網》，2015/8/13）。從這種制度設計而言，中紀委可以說是類似中國古代的欽差大臣兼東廠的混和體而長駐在各地方與各單位當地，是一種集權與高壓的制度。

胡錦濤執政十年，政法委以維穩工作為名義的擴權，幾乎把中共黨和政府各部門所有重要的職掌與功能，全都涵蓋在內。最後，政法委從上到下幾乎可以指揮或協調各個部門，而形成「第二個黨中央」或「黨內的巨獸」（董立文，2013：1-21）。現在，習近平才執政三年，中紀委已經變成「第二個黨中央」或「黨內的巨獸」，而更令中共黨內幹部聞風喪膽。

## 伍、小結

總體而言，習近平的領導方法不同於中共前幾任的領導人，他用增加職位的方法來增加自己源自於體制內的法令權、獎賞權與強制權。然而，中共極權政權性質與領袖個人專擅的特徵，使這種體制本身的運作就不太穩定，意即由體制本身所能帶來的權力基礎就很脆弱，何況習近平又是用打破體制的方式想來獲取體制本身所賦予的權力，這本身就陷入自我矛盾。

儘管所謂的「權力鞏固」在概念上仍有問題，但從本文所歸納的習近平的權力基礎與集權方法兩個方面來看，顯然習近平的權力尚未鞏固。也許「習派」成軍的速度太慢，或是有許多不盡人意之處，因此 2015 年 6 月 26 日，中共中央政治局審議通過《關於領導幹部能上能下的若干規定（試行）》，明確了「政治上不守規矩、廉潔上不乾淨、工作上不作為不擔當

或能力不夠、作風上不實在」這四類幹部必須進行組織調整，為推進幹部能上能下進一步提供了遵循，將會對中共的人事體制產生重大的撬動效應（《共產黨網》，2015/7/27），並為抓好這項試點進一步提供了遵循（《共產黨網》，2015/7/29）。

據說，習近平還提出一份省部級以上「能上能下」的名單進行了商議，這個名單不但涉及所有省部級高官的升降，還直接涉及兩年後中共十九大五位政治局常委的權力接班問題（《大紀元》2015/7/29）。習近平想要一把抓的企圖太明顯，姑不論習近平是否提出這份「能上能下」的名單，光是這個規定的出台及其內容重點集中在「幹部能下」的討論，就可顯示習近平對目前現存中共權力結構的幹部是不滿意的，而且這還是經過整風運動與反腐運動之後的結果。顯然，習對整風運動與反腐運動的成果並不滿意，而把黨內整肅提升到定義更抽象、範圍更擴大的層次，何謂「政治上不守規矩、廉潔上不乾淨、工作上不作為不擔當或能力不夠、作風上不實在」？

因此，關於如何評估習的政治資本？別是在習的第二任期權力是否鞏固？習是否有足夠的門徒來鞏固權力？意即習廣開甄拔幹部的管道與改變甄拔幹部的規則，是否能有效的增加他的權力基礎？這些問題仍得看後續的人事變動，才能進一步的判斷。可以確定的是，未來中共政治的走向將有更高的不確定性，經過擴權後的「超級中紀委」、「第二黨中央」，誰才能接得下此位置？經過集權後的「超級總書記」、「全面主席」，未來的繼承人又是誰？這樣的發展對中共體制的制度化甚至是民主化是一件好事嗎？



## 參考文獻

- 人民日報，2016/1/26。〈反腐哪有什麼紙牌屋〉（[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/26/c\\_128670712.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/26/c_128670712.htm)）（2015/5/3）。
- 人民日報，2016/1/26。〈反腐哪有什麼紙牌屋〉（[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/26/c\\_128670712.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/26/c_128670712.htm)）（2015/5/3）。
- 人民日報，2016/1/29。〈權力鬥爭說混淆視聽 反腐敗鬥爭無禁區無上限〉（[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/29/c\\_128681732.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/29/c_128681732.htm)）。
- 人民網，2012/12/5。〈中共中央政治局召開會議審議關於改進工作作風、密切聯繫群眾的有關規定，分析研究二〇一三年經濟工作〉（<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1205/c64094-19793530.html>）（2015/5/3）。
- 人民網，2013。〈關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明〉（<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331312.html>）（2015/5/3）。
- 人民網，2014/3/9。〈中央巡視組組長一覽：7人6次掛帥，新增2名女性〉（<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0309/c64371-26661574.html>）（2015/5/3）。
- 人民網，2015/2/12。〈2015年中央巡視緊盯國企，將實現第二個全覆蓋〉（<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0212/c64371-26555345.html>）（2015/5/3）。
- 人民網，2015/3/2。〈中央首輪巡視已進駐20家央企，兩大看點值得關注〉（<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0302/c64371-26621971.html>）（2015/5/3）。
- 人民網，2015/3/4。〈去年以來已有20余名秘書長落馬〉（<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0304/c64371-26634067.html>）（2015/5/3）。
- 大紀元，2015/7/29。〈北戴河在人事議題上將有激烈較量〉（<http://www.epochtimes.com/b5/15/7/27/n4489450.htm>）（2015/5/3）。
- 中央紀委監察部網站，2015/12/2。〈中紀委召開派駐機構全覆蓋工作動員部署會議〉（[http://news.xinhuanet.com/legal/2015-12/02/c\\_128489960.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2015-12/02/c_128489960.htm)）（2015/5/3）。
- 中央紀委監察部網站，2015/12/21。〈中紀委：一些腐敗分子為政治上更大訴求搞小圈子〉（[http://news.xinhuanet.com/legal/2015-12/21/c\\_128550489.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2015-12/21/c_128550489.htm)）（2015/5/3）。
- 中央紀委監察部網站，2016/1/28。〈中央直屬機關事務管理局關於巡視整改情況的通報〉（[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/28/c\\_128679990.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/28/c_128679990.htm)）（2015/5/3）。
- 中央紀委監察部網站，2016/1/29。〈哪家多？2015年第二輪巡視單位被處分人數一覽〉（[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/29/c\\_128683536.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/29/c_128683536.htm)）（2015/5/3）。
- 中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組辦公室，2013/7/26。〈習近平在黨的群

- 眾路線教育實踐活動工作會議上的講話》( <http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0726/c365007-22344078.html> ) ( 2015/5/3 )。
- 中央黨的群眾路線教育實踐活動領導小組辦公室，2013/7/26。〈習近平在黨的群眾路線教育實踐活動工作會議上的講話〉( <http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0726/c365007-22344078.html> ) ( 2015/5/3 )。
- 中紀委監察室，2014/12/9。〈中央八項規定、六項禁令和反四風的主要內容〉( <http://jwb.zzia.edu.cn/s/35/t/21/a4/8f/info42127.htm> ) ( 2015/5/3 )。
- 中新社，2007/10/24。〈民主推薦政治局預備人選開創中共黨內民主先河〉( <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104118/6427099.html> ) ( 2015/5/3 )。
- 胡平，2014。〈習近平大權獨攬，究竟比江澤民胡錦濤權力大多少？〉《阿波羅新聞網》1 月 25 日 ( <http://www.aboluowang.com/2014/0125/367163.html> ) ( 2015/5/3 )。
- 百度百科，2016a。〈七講七不講〉( <http://baike.baidu.com/view/13088733.htm> ) ( 2016/5/25 )。
- 百度百科，2016b。〈六項禁令〉( <http://baike.baidu.com/view/13088733.htm> ) ( 2016/5/25 )。
- 第一文庫網，2016。〈四風是哪四風〉( <http://www.wenku1.com/view/5284908C15C8E7AF.html> ) ( 2016/5/25 )。
- 陳華昇，2008。〈中國大陸菁英政治研究中《派系主義》與《非正式政治》模式之分析—對鄒讜《宏觀歷史與微觀行動》研究方法之探討〉《國政研究》( <http://www.npf.org.tw/2/5146> ) ( 2015/5/3 )。
- 陳緒國，2016。〈把違反政治紀律作為紀律審查的重要內容〉《中國紀檢監察報》4 月 14 日 ( [http://www.ccdi.gov.cn/lt/gd/201604/t20160414\\_77529.html](http://www.ccdi.gov.cn/lt/gd/201604/t20160414_77529.html) ) ( 2015/5/3 )。
- 新華社，2013/11/15。〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉( [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm) ) ( 2015/5/3 )。
- 新華網，2014/12/29。〈中央政治局會議：黨內決不容忍搞團團夥夥、結黨營私、拉幫結派〉( [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/29/c\\_1113817922.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/29/c_1113817922.htm) ) ( 2015/5/3 )。
- 新華網，2015/1/3。〈反腐打掉的那些「團團夥夥」〉( [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/03/c\\_1113856708.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/03/c_1113856708.htm) ) ( 2015/5/3 )。
- 新華網，2015/4/2。〈中央反腐全覆蓋，強力清理避風港〉( <http://theory.people.com.cn/n/2015/0402/c49150-26787576.html> ) ( 2015/5/3 )。
- 新浪網，2015/5/3。〈習近平中紀委講話：反腐不是『紙牌屋』〉( 在第十八屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議上的講話，2016 年 1 月 12 日 ) ( <http://news.>

- sina.com.cn/c/nd/2016-05-03/doc-ifyrtztc3157086.shtml) (2015/5/3)。
- 多維新聞，2015/7/12。〈王岐山陝西調研 隨行再現神秘人物〉(<http://china.dwnews.com/news/2015-07-12/59666633.html>) (2015/5/3)。
- 共產黨網，2015/7/27。〈幹部能上能下，啟動人事體制〉(<http://bbs.12371.cn/forum.php?mod=viewthread&tid=209274>) (2015/5/3)。
- 共產黨網，2015/7/29。〈四項制度促進幹部能上能下〉(<http://bbs.12371.cn/forum.php?mod=viewthread&tid=210910>) (2015/5/3)。
- 新華網，2015/8/13。〈巡視利劍，更準更快更靈活—新版《中國共產黨巡視工作條例》三大看點〉([http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/13/c\\_1116247950.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/13/c_1116247950.htm)) (2015/5/3)。
- 新京報，2015/9/8。〈解讀：政治局集體學習為何首次聚焦當下反腐形勢〉([http://big5.china.com.cn/gate/big5/jjzg.china.com.cn/2015-09/08/content\\_8216748.htm](http://big5.china.com.cn/gate/big5/jjzg.china.com.cn/2015-09/08/content_8216748.htm)) (2015/5/3)。
- 博訊，2015/10/3。〈習班子成形、重用自己人、舊部舊識占多數、章立凡：易偏聽偏信〉(<http://boxun.com/news/gb/china/2015/10/201510031045.shtml>) (2015/5/3)。
- 博訊，2015/10/3。〈整頓中央，習在地方也不忘安插親信〉(<http://www.boxun.com/news/gb/china/2015/10/201510031307.shtml>) (2015/5/3)。
- 多維新聞，2015/10/10。〈習近平神秘舊部赫然隨行劉雲山〉(<http://china.dwnews.com/news/2015-10-10/59687130.html>) (2015/5/3)。
- 香港東網，2016/1/3。〈習近平強調無鐵帽子王、批周薄徐令蘇搞分裂〉([http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20160103/bkncn-20160103134150625-0103\\_05011\\_001.html?eventid=40288347471940cf0147445e91973a61&eventsection=cn\\_news](http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20160103/bkncn-20160103134150625-0103_05011_001.html?eventid=40288347471940cf0147445e91973a61&eventsection=cn_news)) (2015/5/3)。
- 新浪網，2016/5/3。〈習近平中紀委講話：反腐不是「紙牌屋」〉(在第十八屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議上的講話，2016年1月12日)(<http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-05-03/doc-ifyrtztc3157086.shtml>) (2015/5/3)。
- 董立文，2013。〈再論習近平的對台政策：結構與性格的拔河〉《戰略與評估》4卷3期，頁1-18。
- 董立文，2013。〈論中共的維穩與國家安全之關係〉收於曾正一(編)《公安全研究與情報學之發展》文集》頁1-21。桃園：中央警察大學。
- 董立文，即將出版。〈習近平的集權之路〉收於徐思儉(編)《習近平的大棋局》。台北：左岸文化出版公司。
- 蘋果網，2015/11/16。〈中國新星開啟通往最高權力之路〉(<https://www.powerapple.com/news/guo-ji/2015/11/16/2495704.html>) (2015/5/3)。

- Economist*. 2016. “Xi Jinping’s Leadership Chairman of Everything.” April 2 (<http://www.economist.com/news/china/21695923-his-exercise-power-home-xi-jinping-often-ruthless-there-are-limits-his>) (2015/5/3)
- French, John R. P., and Bertram H. Raven. 1959. *The Bases of Social Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Li, Cheng. 2014a. “Xi Jinping’s Inner Circle—Part 1: The Shaanxi Gang.” *China Leadership Monitor*, No. 43 (<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/01/30-xi-jinping-inner-circle-li/xi-jinping-inner-circle.pdf>) (2015/5/26)
- Li, Cheng. 2014b. “Xi Jinping’s Inner Circle—Part 2: Friends from Xi’s Formative Years.” *China Leadership Monitor*, No. 44 (<http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44cl.pdf>) (2016/5/25)
- Li, Cheng. 2015. “Xi Jinping’s Inner Circle—Part 5: The *Mishu* Cluster II.” *China Leadership Monitor*, No. 47 (<http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2015/07/14-mishu-cluster-ii-li/china-leadership-monitor-mishu-cluster-ii.pdf>) (2015/5/25)
- Miller, Alice L. 2015. “The 18th Central Committee Leadership with Comrade Xi Jinping as General Secretary.” *China Leadership Monitor*, No. 48 (<http://www.hoover.org/research/18th-central-committee-leadership-comrade-xi-jinping-general-secretary>) (2015/5/3)

# The Challenges and Uncertainty on Xi Jinping's Road to Power Centralization

Li-wen Tung

*Professor, Department of Public Security, Central Police University  
Kueishan, Taoyuan, TAIWAN*

## Abstract

Xi Jinping's method of leadership is different from any previous Communist leaders. He used a method to increase additional titles to increase his own power derived from the system—the legitimate power, reward power and coercive power within the system. However, the Chinese Communist totalitarian nature of the regime and the features of personal power centralization make this system itself is unstable. From power base and two methods of power centralization of Xi Jinping, it is clear Xi's power is not yet consolidated.

**Keywords:** China, Xi Jinping, power, consolidation

