airiti

中國大陸反腐敗與內政發展

蔡文軒*

十八大以來反腐敗的政策

自習近平上任以來，即對於反腐敗的問題非常關注。習近平與中央紀律委員會書記王岐山，一同主導反腐肅貪的重責，並數次警告中共的腐敗已成為執政的毒瘤。我們可以在習近平就任以後的幾次發言，看出他對於反腐敗的重視。

早在 2012 年 11 月的中共政治局一次集體學習會議上，習近平引用「物必先腐，而後蟲生」，並警告腐敗問題最終會「亡黨亡國」，來揭示貪腐問題的嚴重性。在 2012 年 11 月 15 日，習近平率領新任的政治局常委出席會議，喊出「打鐵還需自身硬」，並主張「黨要管黨、從嚴治黨」。2013 年 1 月，習近平在十八屆中共中紀委的會議上，更宣稱反貪行動將「老虎、蒼蠅一起打」，以及「把權力關進制度的籠子裡」。這些都是讓外界印象最深刻的反腐重話。

與反腐相互配套的，是習近平提出了黨內的相關規範。2012 年底與 2013 年初，中共分別提出反貪腐倡廉的「八條規定」與「六項禁令」。前者又稱為「習八條」，這是為了改進幹部的組織、工作、生活作風，所做的相關規範；而後者則是對公款吃喝與送禮現象，予以禁止。直至 2014 年，中共一共

* 作者為中央研究院政治學研究所助理研究員。

airiti

發出近 15 道禁令，甚至王岐山更在黨內宣佈，要求正部級以上高幹在海外留學的子女，必須學成後一年返國，以防止「裸官」現象。[1] 值得注意的是，上述這些規定並不是官樣的形式文章或宣傳，而出現了具體的查處成果。根據中國社科院法學研究所於 3 月 18 日發佈的《法治藍皮書：中國法治發展報告》，內容指出中國檢察機關在 2014 年前三個季度的貪污賄賂犯罪立案為 27,235 件，涉及人數 35,633 人，分別比上一年同期上升 9.9% 和 5.6%。由此可見，中共「打虎拍蠅」的力度不減反增。

另一個重要的改革，則是紀委體制的變革。在 2013 年 11 月的十八屆三中全會，中共提出「中央全面深化改革領導小組」和「紀檢制度改革」，[2] 後者強調建立紀檢工作雙重領導體制、黨風廉政建設責任追究機制等，被認為是中共制度改革的深水區。特別是強化中央對地方領導的紀委體制，形塑了垂直管理架構下的反腐體制，可以更有效的強化中央對地方的貪腐治理。在過去，這項改革亦曾被黨內人士所建議，但由於鬆動了同級黨委對紀委的領導權，其政治風險過大而無法採行。紀委體制改革，充分展現習近平反貪肅腐的決心，許多政治觀察家認為這項改革，是近年來最實質而重要的紀檢制度變革之一。

[1]「裸官」指的是官員的配偶或子女長期在海外定居，或取得外國公民身份。許多貪腐的官員會藉由這層關係，將不法所得轉移給這些境外的親戚，並在必要的時候，棄官潛逃國外以躲避追查。「中共反腐新動作『高幹子女限期回國』」，**自由時報**，2013 年 3 月 3 日，A12 版。

[2]「評議習近平反貪腐成效」，**真晨報**，2014 年 4 月 5 日，第 2 版。

airiti

近期肅貪的動向

習近平除了提出了腐敗的政策與變革外，也積極的對於一些官員的貪腐，做了查緝與懲處。隨著2013年查辦中國石油天然氣股份有限公司的貪腐案之後，習近平更不遺餘力地持續查辦多位高官，已經有多數涉及其他銀行、航空、通信等行業的國有企業的幹部被點名。2014年3月份以來，違紀官員數量更是驟然上升，其中包含國家發改委副主任劉鐵男、原四川省委副書記李春城、原四川省委常委郭永祥及前中石油董事長、時任國資委主任的蔣潔敏、中石油集團公司副總經理兼大慶油田總經理王永春、中石油集團副總經理李華林、華潤集團原董事長宋林、中移動廣東公司原董事長徐龍、廣東電網公司原總經理吳周春、中國出版集團原副總裁王俊國等人。反腐敗的查緝範圍之廣，動搖之深，使得整個中國的政治、經濟利益集團網絡，受到大幅度的震撼。

爾後，習近平查辦貪腐的腳步未曾停歇。中共中央高官與國企等「大老虎」，落馬人數眾多，光是2014年至少有40位副省部級（以上）的官員落馬，案由多以「涉嫌受賄罪」遭到調查。本文綜合中共中央紀委監察部網站，以及人民網等新聞來源，發現中共拔官仍以瞄準地方黨政領導為主，其次是政協系統、人大系統，至於國有企業及學術單位同樣是打擊重點。

在2014年六月份，十八大以來首位副國級高官，也就是第十二屆全國委員會副主席蘇榮落馬後，該年的整個七月份，掀起黨內反腐的高潮。7月1日，中共建黨93周年，中共中央查辦了前中央軍事委員會副主席、前政治局委員徐

airiti

表一：2014 年中國大陸副省部級（以上）落馬官員（依崗位領域分類）

崗位領域	落馬官員（最後職位）	人數
地方黨政系統	金道銘（山西省副書記） 沈培平（雲南省副省長） 姚木根（江西省副省長） 毛小兵（青海省委常委） 趙智勇（江西省委常委） 杜善學（山西省委常委、副省長） 萬慶良（廣東省委常委、廣州市委書記） 冀文林（海南省副省長） 譚　力（海南省委常委、常務副省長） 張田欣（雲南省委常委） 陳川平（山西省委常委、太原市委書記） 聶春玉（山西省委常委、秘書長） 白　雲（山西省委常委、統戰部部長） 任潤厚（山西省副省長） 潘逸陽（內蒙古自治區黨委常委、自治區政府副主席） 趙少麟（江蘇省委常委、秘書長） 梁　濱（河北省委常委、組織部部長） 王　敏（山東省委常委、濟南市委書記） 韓學健（黑龍江省委常委、大慶市委書記）	19 名
政協系統	祝作利（陝西省政協副主席） 楊寶華（湖南省政協黨組副書記、副主席） 蘇　榮（第十二屆全國政協副主席） 令政策（山西省政協副主席） 韓先聰（安徽省政協副主席） 陳鐵新（遼寧省政協副主席） 朱明國（廣東省政協主席） 令計劃（中央政協副主席、中共中央統戰部部長）	8 名
人大系統	譚栖偉（重慶市人大常委會副主任） 白恩培（第十二屆全國人大環境與資源保護委員會副主任） 秦玉海（河南省人大常委會黨組書記、副主任） 隋風富（黑龍江省人大常委會副主任）	4 名
軍隊系統	徐才厚（中央軍委副主席） 谷俊山（解放軍總後勤部副部長） 楊金山（成都軍區副司令）	3 名
政法系統	武長順（天津市公安局局長） 周永康（第十七屆中央政治局常委、委員；曾任中共中央政法委書記）	2 名
學術系統	申維辰（中國科協黨組書記） 何家成（國家行政學院常務副院長）	2 名
國有企業	宋　林（華潤集團董事長、黨委書記） 孫兆學（中國鋁業公司總經理）	2 名

共計 40 名

airiti

才厚。[3] 在 7 月 2 日，中紀委再度對海南省原副省長冀文林、中央政法委辦公室原副主任余剛、公安部警衛局原正師職參謀談紅等 7 名官員，作出了開除黨籍的決定。最後，7 月 29 日，中共當局正式宣佈周永康被立案審查，等於是宣告了周永康勢力的正式瓦解。

肅清周之後，中央大力整頓山西官場，這應該是與掃除統戰部部長令計劃的勢力有關，即令政策位居山西省的高官。自十八大後，多名山西省的高官遭調查下臺，包含山西政協副主席令政策、山西統戰部部長白雲、山西省委書記袁純清、山西省委副書記金道銘、山西省大同市委書記豐立祥等人。[4] 2014 年 12 月 22 日，令計畫因違紀接受組織調查，是繼周永康之後，習近平又拿下的另一隻「大虎」。前「山西幫」的勢力徹底遭到整頓與清算，以及查辦令計劃、周永康等舉措來看，習近平的反貪腐確實是一股有組織，有計劃的集體性反腐行動。

另一方面，整治「裸官」同樣是習近平反貪腐戰略的其中一環，目的在於防杜官員利用海外親屬進行洗錢、資金流出，以及叛逃的各種可能。透過制度規範壓縮「裸官」的生存空間，頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》規定官員的配偶或子女若有移居國外者，將嚴格限制未來仕途晉升。相對而言，中共亦將反腐觸手伸往海（境）外，例如 2014 年 11 月北京 APEC 會議所倡議成立的「反腐敗執法合作網絡機構」，由中紀委啟動「獵狐行動」，鎖定外逃經濟犯罪嫌疑人、外逃

[3]「魏國金解放軍大老虎 徐才厚開除黨籍」，**自由時報**，2014 年 7 月 1 日，A12 版。

[4]「山西官場又震 大同市書記遭查」，**台灣英文新聞（漢文新聞）**，2014 年 10 月 15 日，政治版。

airiti

黨員和國家工作人員、涉腐案件外逃人員。中共希望透過國際合作的方式，將「逍遙在外」的貪官一網打盡。

反腐全覆蓋：執政為民還是肅清異己？

在今年(2015)的新年賀詞中，習近平重覆提及反腐決心:「這一年，我們加大反腐敗鬥爭力度，以零容忍的態度嚴懲腐敗分子，顯示了反腐懲惡的堅定決心。」面對習近平、王岐山聯手整治中共官場腐敗歪風，嚴打「吃共產黨的飯卻砸共產黨的鍋」的貪官，影響範圍已遍及黨政機關、國有企業和醫院、高校等事業單位，尤其對國企領域的反腐力度仍持續加壓，包括石油、鋼鐵、電力和通信等多個行業均有高層幹部落馬。另一方面，中共亦積極倡議國際反腐活動，希望能透過國際合作的機制，追捕外逃貪官。習的這些作法，可能是希望透過反腐，來拯救日漸弱化的執政合法性。但這些作法到底是「執政為民」或「肅清異己」？外界頗多猜測。

如此大張旗鼓的反腐行動，確實也不免出現許多黨內異音。許多保守反動的勢力暗潮洶湧地反對著習近平的改革進程，認為習的作法破壞了黨內的潛規則，例如「刑不上政治局常委」，或是退休官員可以免除貪腐責任等過去的黨內原則。其次，周永康等世紀大案，由於涉入的官員數量與層級過於複雜，導致目前案情仍在進一步擴大中，因而出現中共黨內對於周案之處理尚無共識的猜測，這些現象也可能暗示了習近平的路線選擇面臨許多阻礙。習近平的一個選擇，可能是透過反腐的倡導，一方面尋求社會的支持來強化合法性，另一方面則希望此來安插習在黨內的人馬或勢力，來強化「習中心」的政治權力。

airiti

透過諸多面向，我們可以觀察到習近平日益將權力上收的事實。首先，在黨內機構的權力調整部分，習近平主抓政法系統改革，強調目前多數省級政法委書記，除擔任常委或副書記之外，已不能再有其他兼職，目的在於減少其他因素幹擾，使其地位更為中立。其次，王岐山在習的支援下，擴張了紀委系統的勢力。中紀委可以正式派駐紀檢組至各中央一級機關，直接受理對駐在部門黨組織檢舉控告，並可調查官員個人有關事項報告。這在中共歷史上尚屬首例。[5]最後，近期召開的中共政治局常委會，打破過往開會模式，直接要求全國人大、國務院、全國政協等黨組向黨中央彙報工作，意味著以習近平為核心的集體領導制度將更加強勢。[6]換言之，打貪腐對於習近平來說，恐怕兼具執政為民與肅清異己的功能。其目的，則是強化習近平在黨內的聲望與政治勢力。

黨政人事調整：茶壺內另一波新風暴

習近平除了一手大力反腐，另一手亦有計劃地培養大批為己所用的新幹部。觀察習近平近期對軍隊人事的調動安排，自拔掉徐才厚及其嫡系等之後，目前「習家軍」已然成形，以軍委副主席范長龍為首，其次是總參謀長房峰輝、總政主任張陽、總後勤趙克石，以及總裝張又俠等。除此之外，

[5]「中共反腐進深水區 王岐山稱鬥爭永遠在路上」，**多維新聞**，2014年12月12日。〈http://china.dwnews.com/news/2014-12-12/59623772.html〉

[6] 孫瀾，「三大常委匯報工作 習近平尤勝毛澤東」，**多維新聞**，2015年1月18日。〈http://china.dwnews.com/big5/news/2015-01-18/59630563.html〉

airiti

海軍、空軍、二炮和七大軍區，下及集團軍和省軍區等，幾乎都有新的調度。

其次，前中共統戰部長令計劃落馬下臺，亦掀起另一波茶壺內風暴，提前敲響中共 19 大高層政治人事佈局的戰鼓。例如，孫春蘭不再兼任天津市委書記、常委、委員職務，調任中央接任統戰部部長，接令計劃遺缺；由原天津市委副書記、市長黃興國代理天津市委書記職務，王東峰接任天津市長。黃興國現年 61 歲，被視為擁習派的幹部之一，並被外界期待 19 大時有望躋升政治局一員。

進一步言，從習近平近期在中央層面的人事佈局來看，舉凡政治、經濟、組織、黨建、宣傳等重要職位，亦安插了幾位與其淵源較深厚的幹部。例如跟隨習近平多年的何毅亭將任中央黨校擔任常務副校長；同為清華大學室友的陳希則擔任中組部副部長；上海任職期間的秘書丁薛祥就任國家主席辦公室主任、中辦副主任；在福建、浙江時的舊部黃坤明，也被提拔進入宣傳系統任宣傳部常務副部長。此番「摻沙子」的人事安排，將有助於鞏固習近平的黨內勢力。

總的來說，習近平的反貪立場雖有其不變的基調，但也有調整的跡象。在短時間內摘掉各地多頂烏紗帽，卻趕不及「補官」，造成部分省份一把手出現空缺。在這非常時期，部分官員提拔也打破過往常規，一改過去從異地調任代理再扶正的模式，直接從副省長調任到各省擔任黨委常委。[7] 在此情況下，如何避免「先來後到」的異音影響各地政策制定與執行，又或者出現權位爭奪破壞政績，出現上令下不達的內政

[7] 薄智躍，「2015 反腐展望：要防止反彈和『避風頭』」，**鳳凰週刊**，2015 年第 1 期，總 530 期，頁 21。

airiti

困境，考驗著習近平反腐策略的延續與調整。

習近平的反腐敗，涉及的層面過廣，打擊面過大，特別是牽涉到軍方的高級將領，可能使得習受到軍方的威脅。外界消息指出，在今年兩會期間，中央警衛局部分幹部擬進行軍事政變，軟禁習近平和王岐山等領導，結果被習近平反制。亦有消息指出，在習近平的策劃下，由總裝備部部長張又俠上將親自「保駕護航」，以 38 軍為後盾，對中央警衛局進行大清洗，使得原局長曹清去職，但另有任用；原副局長王少軍接任局長。這一傳言雖等待證實，但有觀察家認為習主導的反腐鬥爭，打破了許多潛規則，引起了軍方與黨內幹部的不滿，因此黨內鬥爭的傳言，恐非空穴來風。由此也可以看出，習近平的反腐之路，前景仍是荊棘密佈，且如履薄冰。

結論

對於中共的政治菁英而言，所在乎的不僅是執政的合法性基礎，更盤算著如何能夠鞏固自己的權力地位，以確保在位期間的任何行動與政策出臺，皆能符合預期。反腐對於習政權來說是一個兩難困境，一方面反腐有助於提升社會支持與個人威望，一方面卻又必須承擔黨內勢力的反撲。如何在這兩個槓桿之間取得平衡點，考驗著習近平的智慧。

客觀來說，目前中共反腐敗作為，已經達到黨史上的一個高峰。習近平透過類似群眾路線式的動員，將「反腐」、「法治」等概念，形塑為一種政治符號，並透過毛式的動員與效忠方式，來加以運作，並成為其統治的黨內基礎與合法性來源。換言之，他是以一種「人治」的方式來推動「反腐」與「法

airiti

治」的改革。這種高度權力集中式的反腐模式，是否真能夠解決現勢中國大陸所面臨的各種難題？抑或是僅淪為習近平的政治戲碼，而象徵意義大於實質意義，尤待後續觀察。

換言之，現今中共反腐的真正瓶頸不在於規模或方式，亦非又抓了幾隻「老虎」來做出聳動的報導。一個可以思考的方式，是建構一套制度防弊肅貪的機制。強化紀委會的垂直管理系統，當然是一個方式，但卻遠遠不足。根本的環節在於，紀委仍是黨的組織機構，紀委系統的改革，並未真正根除中共「球員兼裁判」的遊戲規則。如何由目前的「同體監督」轉向「異體監督」，甚至引入公民社會的力量來進行政治改革，或許才是真正消弭貪腐，建立法治社會的有效良策。