

中共機構改革下的省市台辦人事

楊穎超

文大行管系兼任助理教授

壹、前言

過去兩岸互動分析大多視中共政府為鐵板一塊。或許在中央部門間存有鷹鴿派之分，但在中共中央領導下，總的來說，對台政策推動恰似如身使臂。而在近幾年習近平變成「習核心」、中央權威高張情況下，2018年2月中共19屆3中全會推出黨政機構改革方案，又讓這種印象得到進一步的強化。

然而，此類印象與對中共中央及地方關係的討論是不一致的。這部分有關文獻將此二者互動關係大致分為兩種：一、中央集權；二、聯邦，最主要的差異在經濟事務，地方對此有陽奉陰違的空間。而對台事務多與經濟相關，從理論上來說，應可出現地方影響兩岸關係的自主性空間。也因此，有些關於台辦的研究指出：由於塊塊關係，地方台辦存在不知向誰負責的問題。一般而言，省級(含)以下的地方台辦還是以接受同級黨委、政府的領導為主。這個結論就不認為一定是中央說了算。

本文擬在中共推動黨政機構改革後，從對地方台辦主任的人事任用分析，來看出中國大陸的省級單位對兩岸關係的影響力，究竟是擺盪在中央集權，還是具有自主性特色的聯邦體制呢？我們聚焦於地方台辦人事的變化，因為這是日常第一線處理兩岸關係的重要職務。本文將主張，所謂將地方台辦納入「大統戰」說法的證據仍是有待補強的，而地方政府的影響力恐怕還是更高一些。

貳、機構改革與地方台辦

中央地方台辦一條鞭的邏輯，主要來自對中共層級決策與「歸口管理」制度的觀察。前者多認為，中共中央負責決策，中層機構是行政管理，地方則負責執行，下級單位對中央政策的靈活運用、解釋空間都相當有限；後者則與條塊關係中的「條」概念類似。從1953年起中共就把黨政部門

的行政管理關係分為工交口、財貿口、文教口、政法口、農業口、外事口、黨群口、統戰口等，建立目的在全國範圍內反對分散和地方主義。在台辦部分，以現行歸口管理制度而言，不論是中央或地方台辦，皆被算成是統戰系統，或者是相對獨立的台辦系統。自從習近平上臺後的種種「黨政合一」措施，更加深了一條鞭的印象。最具體地，從最近中共黨政機構改革方案後，一些關於地方台辦人事更替分析即是順此邏輯觀察。

如前所述，2018年2月，中共通過黨政機構改革方案，也就是《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》和《深化黨和國家機構改革方案》。據中共國務院副總理劉鶴和國務委員王勇說明，改革用意在保障黨的全面領導，轉變政府職能，破除制約使市場在資源配置中起決定性作用、更好發揮政府作用的體制機制弊端，推動建設現代化經濟體系，加強和完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能，結合新時代發展要求，推進政府機構職能的調整優化。並為此新設或整併多部門機構。改革後，中共國務院正部級機構減少8個，副部級機構減少7個。其他層面的政府機構改革亦有序展開。

改革過程有幾個重要時間點：一是中央和國家機關機構改革在2018年3月全國人大和政協兩會後全面執行，年底前結束；二是省級黨政機構改革方案在2018年9月底前報中央審批，年底前機構調整基本到位；三是省以下黨政機構改革，由省級黨委統一領導，在2018年年底報中央備案，所有地方黨政機構改革任務在2019年3月底前基本完成。中共國務院強調此次機構改革，是為「加強黨的全面領導」、「推進黨的國家機構職能優化和高效」，但學界多認為此次改革主要會形成黨政合一、強化黨中央的權力。

而雖在全國人大及中共中央印發的各項改革方案中，並未提及涉臺機構，但媒體事前對地方台辦調整的討論大致分為「組建台港澳辦」、「併入統戰部門」，以及「保留台辦」三種模式。若以加強黨的全面領導角度來談，就是併入統戰部門。目前主流看法也是這個趨勢：一些分析指出，近年地方臺辦機構調整意味著地方臺辦業務統一由各省（區、市）黨委集中管理，未來中共中央將透過大陸各省級黨委系統貫徹執行對臺工作，強化黨委領導；而此黨委系統是省級黨委統戰部，因此對臺工作有納入「大統戰」態勢。作者們因此主張，大陸地方台辦主任一職，隨著時序與兩岸關

係局勢，由原本的地方官僚轉任台辦主任路徑，漸進轉為統戰系統分管涉台的趨向。

另有新聞分析了三屆地方台辦主任的組成背景，歸納出下列特性：首先，2008 年前的台辦主任，主要由地方官僚轉任。待 2009 年起，地方統戰（含台辦）系統背景者轉任台辦主任的人數大幅增加，到 2013 年倍增為 8 位，2018 年再上升到 11 位，整體來說上升的趨勢十分顯著。其次，部份省市如北京市、陝西省、安徽省、江西省、河南省、雲南省、寧夏回族自治區、內蒙古自治區、西藏自治區等九省市則始終維持地方官僚派任台辦主任的慣性。而陸續選任具統戰、台辦系統出身任台辦主任的省份，則遍佈在上海市、江蘇省、福建省、廣東省、海南省等沿海最外一圈、距離台灣地理位置最接近的一帶。也就是以台灣為中心，區隔出越接近台灣的外圈第一線省市是一套多元任用邏輯，又相對距離遠與親密交往度較低的第二、三線外圈省市，則不特別以統戰與台辦系統支持分管涉台事務的人事規則。

參、統戰系統 vs. 地方背景

然而，單從作者們據以分析的證據看來，上述說法是有待斟酌的。其描述改革後隸屬黨委部門的臺辦受到不同程度影響，有的維持不變，仍列黨委工作機關；有的降格為統戰部管理的機關，但至少仍是獨立機關；另有的對外掛名臺辦，而將職責直接併入黨委統戰部，主任則由統戰部副部長擔任。如果把焦點放在最後一類，文章列舉過去類此情形僅有內蒙古、西藏等地區（其實還有黑龍江與貴州省），改革後則多加了海南省。換句話說，此部分的大統戰趨勢，只是相對多了一個省級單位的台辦出現改變。而另所述自 2009 年起，地方統戰（含台辦）系統背景者轉任台辦主任的人數大幅增加，這大幅是把台辦副主任高昇者計入，但這些人許多是從外單位調來接副主任熟悉業務，沒多久就高昇主任，如此恐怕不能算是台辦系統出身。

其實在黨中央高度權威影響下的此次改革，至少在台辦部分恐怕仍是地方佔有主導地位。首先是如上所述，改革過程有關地方機構調整部分，是由地方規劃後報中央的，這本身就有強烈的因地制宜意味。比方在各省（區、市）公布的機構改革方案中，省級黨政機構被區分為「調整優化相

應機構和職能」(包括「建立健全和優化省委對重大工作的領導體制機制」、「加強省委職能部門的統一歸口協調管理職能」、「新組建機構和優化部分機構職責」、「不再設立部分機構」)、「與中央和國家機關機構基本對應的其他機構」,以及「因地制宜設置機構」等。臺辦在各省歸類中各不相同,多數劃歸在「因地制宜設置機構」類別,例如湖南省如此,即便是劃歸統戰部管理的甘肅省台辦也歸在此項,但海南省卻放在「調整優化相應機構和職能」的「加強省委職能部門的統一歸口協調管理職能」項。如果是中央統籌指揮,不會如此多樣。

其次,有台辦主任由統戰部副部長兼任者(如海南省),也有升任台辦主任後免兼統戰部副部長者(如江蘇省、福建省、廣西省、天津市),如果說兼任表示大統戰趨勢,免兼省分,也就是可能具統戰背景者,該不該算在這個趨勢內呢?

第三、與前面媒體所說「地方統戰(含台辦)系統背景者轉任台辦主任的人數大幅增加」相反,除了剛才所言是把準備接主任的台辦副主任計入才有「大幅」之說外,檢視這些副主任之前的職務歷練大多在地方部門。例如江蘇省現任台辦主任練月琴歷練過:共青團江蘇省委副書記、江蘇省徐州市委常委、組織部部長、共青團江蘇省委書記、黨組書記,省青聯主席、江蘇淮安市委副書記、江蘇省委統戰部副部長,省社會主義學院黨組書記、副院長。她在共青團內單位任職最久,算是共青團還是統戰背景?另廣東省現任台辦主任黃耿城曾任職:中共揭陽市榕城區委書記、區人民武裝部黨委第一書記、區人大常委會主任、區人民武裝部黨委第一書記、揭陽市政協副主席、揭陽市政協副主席,市政府市長助理、黨組成員、揭陽市委常委兼任普甯市委書記、統戰部部長、市人民武裝部黨委第一書記,市人大常委會黨組書記。這又算是地方背景還是統戰系統?因此,外界似乎很難將之單純定位在統戰系統。而由目前所收集資料看來,真正由台辦系統逐級上爬,得任主任的,只有吉林省與海南省。

肆、結論

本文從機構改革下的大陸省市台辦主任背景分析來指出地方台辦具有相當高的自主性。過去對中共中央、地方台辦與兩岸關係的互動,多認為中央說了算,尤其在近年中共機構改革下,地方台辦甚有納入「大統戰」

趨勢的傳言。但中央地方關係的研究裡，卻認為地方政府有自主性空間。本文因此從中共 31 位省市台辦主任背景調查出發，發現雖然近年來中共黨政改革強調權力的再集中化，但台辦主任出身背景依舊多元，也仍多由地方行政官員出任，所謂趨勢仍以地方為主，可以推知大陸省市台辦具有相當高的自主性。

值得一提的是，本研究當然不是否定目前中共中央權威的穿透力，而是作為一個比較分析，在中共中央權力重新集中化的前提下，相對於中央注重部門，台辦的集權程度顯然不及，這對於中共中央的對台政策推行，乃至於台灣政府與中共的互動範圍，都有值得參考之處。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)