

# 大統戰下的有限自主：中國省級地方臺辦的組織特徵與政治流動<sup>\*</sup>

蔡 儀 儂

（政治大學政治學系博士候選人）

陳 鄭 爲

（《多維TW》月刊執行副總編輯）

## 摘要

多數關於中共臺辦體系與人事任命的研究，幾乎限於中央層級的分析，例如中共中央對臺領導小組以及國務院臺灣事務辦公室。與先前的研究不同，本文試圖探討省級臺灣事務辦公室的人事任命。我們根據碎裂式威權主義（fragmented authoritarianism）理論，提出「部門吸納」與「小組領導」的概念，分析中國 31 個省臺辦的組織結構，並探討其組織變遷如何受到特定歷史條件所制約。我們發現，各省臺辦的組織發展邏輯有很強的路徑依賴特性，同時也會依照當前統戰工作的需要而調整。其次，在分析 2000～2018 年臺辦主任的仕途歷程後，我們發現習近平主政後的臺辦主任平均任期較短，幹部更替速度也較快。第三，我們的分析顯示，現任省臺辦主任具統戰工作歷練的比例，和過去相比顯著增加。整體而言，我們的實證分析顯示省臺辦的幹部任用模式朝「有限活化」的方向改變。

**關鍵詞：**中國對臺政策、地方臺辦、組織邏輯、大統戰

\* \* \*

---

註 \* 本文初稿曾發表於 2018 年臺灣政治學會年會，作者感謝評論人王韻教授，及與會先進的寶貴建議。同時，作者感謝兩位匿名審查人與編輯委員對本文的重要評論與修改建議，使本文觀點更臻完善。蘇彥斌教授、王信賢教授、林義鈞教授，在論文寫作過程曾給予協助與建議，作者謹此致謝。當然，本文所有文責，悉由作者自負。

## 壹、前言

自臺灣兩岸 1949 年形成對峙以來，兩岸關係一直是臺灣對外政策的首要課題（吳玉山 1997；吳玉山、包宗和編 2012）。就此，雖有部分研究關切中共對臺政策的組織與人事討論（如：中共中央對臺領導小組、國務院臺灣事務辦公室等），但多數討論限於中國國內因素、民族主義情緒、或中共高層組織等對中共對臺決策的作用（邵宗海 2005；邵宗海、蘇厚宇 2007；Lampton 2014；Nathan and Scobell 2013；Shirk 2007；Wu 2017；2000）。從現實層次，報章媒體對於中共對臺決策體制的觀察，則始終流於碎片化，或者過度解讀領導階層輪替的效果，或誇大最高領導人在對臺決策的專斷權。進一步而言，中共的對臺決策體制同樣受到政權性質影響，他的政策過程與決策組織，和一般的共黨體制沒有不同，具有典型的碎裂式威權主義（fragmented authoritarianism）特徵（Nathan 2003；Lieberthal 1992）。這意味對臺官僚在政策過程，必須經過層層的折衷協商。官僚推動政策，不僅要取得有關機關同意，也受到同級官僚組織欠缺橫向聯繫（disjointed）的制約，在縱向層級，階層間也有權力分配與爭奪的問題，因此沒有一個官僚系統能全盤掌控決策流程。

本文因此將視角，轉向地方層面。我們以地方省（區、市）一級臺灣事務辦公室（以下簡稱：省臺辦）的組織與人事組成爲觀察對象。原因非常簡單，即便是對臺事務，同樣受到前述官僚體制因素的制約，中央與地方在決策上更有層級的不同，卻始終欠缺關注。此外，這個問題也具現實意義，部分媒體關注到近年地方臺辦機構，呈現組織整合趨勢，如山東、寧夏等地將臺港澳辦公室出現整併，離臺最近的福建省，也在近日正式組建「臺港澳事務辦公室」並掛牌，有些觀察稱之爲習近平主政後，中共對臺「大統戰」布局的成形（林祖偉 2018；陳君碩 2018）。持平而論，中共的統戰系統與涉臺輿論，在談及「大統戰」概念時，多數語焉不詳。海外觀察在討論「大統戰」的概念，則涉及到習近平主政後，統一戰線對外工作的重整，如：部門的重組與人事任命、省級統戰部門的擴編、或外宣政策的調整等（Brady 2012；Fitzgerald 2018；Groot 2013；Kynge, Hornby, and Anderlini 2017；Tsai 2017；Wang, and Groot 2018）。但這是否能等同爲中共的對臺工作，統戰部門發言權或管轄權的擴張，不無疑問。

從理論角度，觀察地方臺辦的組織運作與人事任命，或許是一個不錯的起點。中共的地方臺辦，由於地緣人事歷史等因素，其實呈現很強的區域歧異性。如

有些地方臺辦機構過去是從省（區、市）一級統戰部劃分而出，但有些在成立時就直接受省（區、市）一級的黨委會領導，就有更強的獨立性。此外，部分臺辦主任由於地緣關係，與地方領導人有緊密的個人聯繫。或地方領導人對臺辦若呈現強勢的領導關係，地方臺辦在當地的黨政體制，就有特殊位置。這些種種因素，都實際影響地方臺辦在當地政治的實權，其他同級部門自然也無法對臺辦發揮制衡效果。由此觀察「大統戰」的力量是否真在地方發揮作用，也是個不錯的視角。就此，我們認為：一、近期地方臺辦的組織改革，其實並未違背其組織邏輯長期的「制度慣性」。二、習近平執政後，地方臺辦主任人事調動，至多只是「有限微調」，未涉及根本改變。在研究步驟上，我們分別從兩個面向，以組織邏輯的角度，建立省臺辦的組織特徵與分類模式，說明其長期的制度慣性；再來比較習近平與前任執政者在省臺辦主任的人事流動情況，證成以上觀察。

在章節安排上，在第二節，我們提出一個組織發展歷程的分析框架，並根據碎裂式威權主義理論，提出兩種主要的模式（「部門吸納」與「小組領導」），涵蓋地方臺辦可能的發展路徑，並將各省臺辦的組織模式分類。我們認為組織「獨立性」的強弱，決定其在地方黨政體制的實權。在第三節，則以 2000～2018 年任職的 101 位省臺辦主任為分析對象，並爬梳其幹部甄補可能的規律。<sup>①</sup>我們以幹部的「任期制與任職年齡」與「職務經歷」，討論臺辦主任的集體性特徵，並推論這些集體特徵在習近平主政後，是否有改變，其改變意義又為何。結論除了摘述研究發現，也闡述本文背後可能的理論意涵。

## 貳、省臺辦組織的調適歷程：部門吸納vs小組領導

本節分析省臺辦的歷史組織邏輯，並提出兩種最主要模式分類：「部門吸納」與「小組領導」。在討論前，我們認為三個原則影響了各省臺辦的組織模式，前兩項，我們根據碎裂式威權主義的概念思考。在後一項，則以省臺辦的歷史地緣因素思考。在原則一，是碎裂式威權主義的「官僚議價」原則。Lampton（2014）又將此稱為議價系統（bargaining system），他認為中共的官僚體系本質上是由多個垂直與水平階層的決策網絡構成，黨國體制內部的官僚系統是碎裂的（Lieberthal

---

註① 這 101 位臺辦主任並非資料母體的全貌，由於資料蒐集的難度造成的樣本流失問題。各省（區、市）2000 至 2018 年臺辦主任人數，實際可能超過 101 位。此外，由於 2000 年前臺辦主任的個人特徵與仕途流動資訊極度稀缺，我們未納入分析。

1995; 2011; Lieberthal and Oksenberg 1988; Pei 2016)。省臺辦在決策過程，未違背這種邏輯。雖然在工作與人事上，直接接受上級省黨委會領導。但仍會受到同級有關涉臺部門的干涉。

原則二是「歸口管理」原則，可視為由於前述問題發展的體制邏輯。在中共黨政領域，「歸口管理」意指高層針對特定領域或任務組成的廣泛編制，他是由所在「口」領導人（Lieberthal 1995, 193; 周望 2015, 98），牽頭幾名有關官員（通常是有關黨政部委的首長）成立「領導小組」，領導小組在官方術語，被稱做「議事協調機構」（邵宗海 2005, 6; 楊光斌 2007, 34）。再來，領導小組會設立負責業務的辦事機構（小組辦公室）推動具體議程、監督政策執行，及貫徹領導人意志。因此，在組織層級上，省臺辦實際上也是以「雙層結構」的模式存在，一是由黨政領導人主管成立的「對臺領導小組」，二是省臺辦作為小組的「辦事機構」，執行小組交辦工作。

但另一方面，由於領導小組成立時，會有一個「牽頭部門」成為負責業務的機構（又稱做「第一部門責任制」）。成為小組的「牽頭部門」，與該部會在該領域權重、機構排序有關（Tsai and Zhou 2019, 11）。再來，基於機構精簡原則，會將辦事機構設置在「牽頭部門」內，將日常工作交由「牽頭部門」的某個內設機構來承擔。長期來說，有些小組辦公室會發展獨立於「牽頭部門」外，隨著職能擴編，甚而成為正式政府部門機構序列。但小組本身的「議價」特性，使辦公室即便已獨立「牽頭部門」，原「牽頭部門」仍可透過議程，干預辦公室運作。這些情況，致使學者在討論領導小組的組織特性時，有頗為分歧的解讀。如 Hamrin（1992）、Lieberthal 與 Lampton（1992）認為領導小組反映了中共決策過程的官僚衝突與議價過程，是碎裂式威權主義體現。Tsai 與 Zhou（2019）則根據 Brødsgaard（2017）發展的整合碎裂性（integrated fragmentation）概念，認為領導小組有利正式與非正式的制度協調，甚至使習近平能推動更高效的集權組織模式。

就此，中共中央對臺工作領導小組的辦事機構：中共中央臺灣工作辦公室（國務院臺灣事務辦公室，以下簡稱：央臺辦、國臺辦）組織史，可作為說明臺辦如何落實「歸口管理」原則的參照點。央臺辦成立時間早於國臺辦，他前身可追溯自 1955 年成立的中央對臺工作領導小組辦公室（以下簡稱：對臺辦），對臺辦當時設於中央調查部，歷任主任多具政工背景，工作包括特赦戰犯、落實投誠起義人員、處理右派人員與涉臺人士等。和如今認知的涉臺事務內容有不小差異（郭瑞

華 2009, 96-100)。②國臺辦的成立，則起於 1987 年蔣經國總統決定開放探親，當時中共中央驚覺兩岸關係已變化，委託國務院副總理吳學謙、中央候補委員丁關根籌備，因應未來兩岸往來需要。至 1991 年 3 月 27 日兩辦合一時，從人員編制觀察，可確定國臺辦取得較多主導權（陳德昇 1994, 26-27; 唐樹備 2017）。③這次組織整併，高層其實是另立部門，換上喜好人選，替代原對臺辦在對臺領導小組的職能。④國臺辦由於是從頭打造，沒有原「牽頭部門」（政工系統）牽制的問題，人員編制也較符合新時期對臺工作需要。國臺辦的成立史說明了，「歸口管理」原則的落實，主要是建立在領導小組能維持強勢運作，組長能支持辦公室的獨立性，持續維繫與辦公室主任個人關係等這類條件。⑤

就此，原則三是外在的「歷史地緣」因素，則會影響到「部門議價」與「歸口管理」的前兩項原則。舉例來說，沿海地區的臺辦，由於地緣或臺商聚落，編制就較具規模。但在內陸省分，如甘肅、新疆、黑龍江等，編制就比較精簡，即便已列入政府機構序列，仍有「牽頭部門」委推代管，或仍設於「牽頭部門」下的情形。這都會削弱臺辦的獨立性。此外，這類省分的領導小組的設立時間較短，推動政策時間需要較長的醞釀期，就會有小組運作的「間歇性」特徵。影響組長對辦公室（臺辦）的干預力（Brødsgaard 2017; Tsai and Zhou 2019）。⑥在某些省分，歷史地緣因素衍生的本地族群關係，也強化原「牽頭部門」的干預力。如：早期該省臺胞、國民政府軍降兵較多，或當地較高比例族群，隨國民政府遷臺等。當地涉臺機

註② 對臺辦的第一位主任由周恩來總理辦公室主任齊燕銘兼任，並由調查部幹部楊蔭東負責具體工作（後升任副主任、主任）。歷任對臺辦主任背景，多具地下工作、投誠黨員背景，且和周恩來關係密切。如楊蔭東（地下黨員）、羅青長（總理辦公室副主任、國務院副秘書長、調查部部長）等。

註③ 改組後的央臺辦（國臺辦）編制，原國臺辦主任王兆國，四位副主任孫曉郁、陳宗舉、唐樹備、張克輝皆留任原職。原對臺辦主任楊斯德未留任，副主任李慶洲轉任辦公室主任助理、發言人。

註④ 如參與籌備並成為首位國臺辦主任的丁關根，和鄧小平關係密切，丁的任命應有鄧的支持。此外，丁與江澤民、或在涉臺事務對江有影響力的汪道涵，都是上海交通大學校友（關嶺 2017）。有些觀察認為，江與丁在黨內有結盟關係（吳國光 1997）。國臺辦在 1988 年設立時原屬於國務院辦事機構（列入國務院直屬事業單位）。直至 1991 年兩辦合併成立央臺辦（國臺辦），才列入中共中央直屬機構序列，並承擔小組日常工作。曾任央臺辦（國臺辦）副主任、海協會副會長唐樹備指出，這次合併大幅完善與擴編原臺辦的編制（唐樹備 2017, 77-78）。

註⑤ 在中共黨政慣例，為強化小組辦公室主任的政治權威，有時會採職務「高配」方式。這反映組長對小組議題的重視程度，及與主任的個人關係（Li 1994; Tsai and Zhou 2019, 14-16）。

註⑥ 周望（2015, 96-97）指出中央領導小組的「間歇性」特徵，會對辦事機構權威產生影響。「間歇性」是指由於小組的存在和運轉時間長短，是隨著任務必要性和長短而定。若小組活動很少，辦事機構人員與規模就會限縮，「制度化」程度也就下降，體制內的實權就削弱。相反地，若小組活動頻率很高，辦公室在黨政體制的位置就會顯著。

構成立時，目的就是保防政工工作，臺辦多「掛靠」省統戰部、軍區政治部。在毛澤東時期，這類省分有相當比例臺胞、臺籍人士親屬因政治運動遭受迫害。1980 年代時成立的省委對臺領導小組，就有相當比例工作是處理「冤錯假案」問題，並由統戰政協系統判定「冤錯假案」的政治身分純粹性。<sup>⑦</sup>這些部門因此在涉臺事務有較多發言權。整體而言，這類外生因素，直接影響到「部門議價」與「歸口管理」原則在地方發展的情況。但由於不易建立可測的指標，後續理論架構暫不討論。但我們仍透過前兩項原則變異程度，觀察這類因素的作用。

## 一、理論架構的提出

根據以上討論，我們以「黨委領導小組的領導關係」、「官僚部門的干預關係」兩組面向，前者說明黨委領導小組對臺辦長期的領導關係高低，後者說明有關部門，對臺辦長期干預程度的高低。在第一個面向，反映前述「歸口管理」原則的程度，在第二個面向，反映「官僚議價」原則的程度。這兩組面向有時是衝突的，臺辦可能遂行組長的強制意願（領導關係高），造成小組成員與原牽頭部門的不滿，相反地，若組長弱勢、或不在意涉臺政策，臺辦獨立性就會削弱（領導關係低）。小組成員與原牽頭部門也有干預誘因，在一些涉臺事務長期有黨政部門承擔工作的省分，部門的干預程度就強；相反地，若存在多部門干預臺辦運作的「多頭馬車」情況，此時臺辦受到部門干預的程度就弱。不過，在某些情況，如組長與牽頭部門雙方都有堅持意願（皆強），臺辦機構的組織互動會在兩者間擺盪，在被領導人與「牽頭部門」間的博弈拉扯，長期可能有一方得勝，或以領導人與牽頭部門「雙輸」為結局（領導關係弱、部門干預關係弱）。<sup>⑧</sup>此時臺辦會以組織上獨立但弱勢的情況存在，涉臺工作被多個部門分管切割，臺辦可能僅具備小組議事協調的功能。

在接受上述兩組面向後，我們可以得出四種臺辦分類模式（見表 1）。第一種

註⑦ 這類記載可見雲南省地方志編纂委員會、中共雲南省委辦公廳編（2000, 767-768）、黑龍江省地方志編纂委員會編（1996, 537-539）、廣西壯族自治區地方志編纂委員會編（1994, 164-166）、遼寧省地方志編纂委員會辦公廳編（2005, 455-458）。

註⑧ 在一些省分，領導小組「牽頭部門」變動次數非常頻繁，同時臺辦的掛靠單位不斷改變。長期來說這會削弱臺辦組織本身的獨立性，領導人則受「牽頭部門」牽制，不好貫徹意志。但另一方面，會有太多「牽頭部門」在干預臺辦運作，使臺辦與部門關係呈現「多頭馬車」狀態。這種案例可見福建省、山西省與山東省等。見中共山東省委組織部編（2003）、福建省地方志編纂委員會編（2008）、寧夏通志編纂委員會編（2008, 363-364）。

是黨委領導小組的領導關係與官僚部門的干預關係「皆強」的**雙向強勢問責（I）**，正如前述，這種模式長期臺辦會呈現「擺盪」狀態，從組織邏輯視角，官僚與領導小組組長會有一方勝負，或出現「雙輸」（在小組有多個「牽頭部門」干預的前提下）往其他象限移動，大致上這種模式在理論上較為罕見，但仍有可能出現。第二，是**部門吸納（II）**，發生在領導小組成立時間短，或受「牽頭部門」影響大。臺辦會繼承原組織歷史慣性，小組的領導關係會削弱。第三種，是**小組領導（III）**，這類省（區、市），由於領導小組強勢成功建立臺辦的「獨立性」，實際主導當地的對臺工作（如上海市）。最後一種，是領導小組的領導關係，與官僚的干預關係，對臺辦影響皆「弱」，我們稱為失敗的小組領導（IV）。這種案例比較罕見，會發生在領導小組弱勢，部門干預「多駕馬車」的情形，許多黨政部門將涉臺事務切割，沒有單一部門能主導在實際情況，當地的臺辦機構弱勢，長期有被「牽頭部門」再度併入的風險，有時中央的國臺辦會介入當地運作，使地方臺辦無發言權。

表 1 四種省臺辦的組織模式

官僚部門 的干預關係	黨委領導小組的領導關係	
	強	弱
強	<b>雙向強勢問責（I）</b> （案例：廣東省、浙江省）	<b>部門吸納（II）</b> （次分類：外事、統戰吸納） （案例：北京市）
弱	<b>小組領導（III）</b> （案例：上海市）	<b>失敗的小組領導（IV）</b> （案例：福建省）

資料來源：作者自行整理。

接下來，我們針對兩組面向建立指標，將表 1 提出的四種狀況，對全國 31 個省臺辦的運作分類。首先，在黨委領導小組的領導關係，我們整理出一些基本條件和加分條件，用來評估領導小組對臺辦的領導關係是強還是弱。

1. 基本條件一（領導小組成立時間）：當地對臺領導小組成立時間是否早於 1991 年央臺辦（國臺辦）成立前，若省的對臺領導小組早於這時間點成立，說明當地對臺工作已有一定歷史，領導小組運作也比較成熟。

2. 基本條件二（辦公室設立時間）：根據同樣標準，若臺辦設立時間早於 1991 年，則組織運作有一定成熟度。

3. 加分條件一（辦公室有專職幹部）：從一些省的臺辦成立史觀察，當地已有對臺小組，但無專職成員，小組運作僅是省黨委會成員討論後，直接交辦有關黨政部門工作。

4. 加分條件二（辦公室成立時無掛靠）：與上述情況相同，有些辦公室並非專設，而是掛靠在特定部門（如：軍區政治部、統戰部等）。

5. 加分條件三（辦公室級別）：我們判定在 1991 年央臺辦成立前，若當地臺辦在黨政機構序列已屬於正廳級，編制已具相當規模。

6. 加分條件四（無多部門掛靠）：辦公室移動「掛靠」部門，形同打散重組辦公室編制，若辦公室經歷多次「掛靠」，領導小組不利貫徹意志，辦公室獨立性也會削弱。<sup>⑨</sup>

在官僚部門的干預關係，我們建立以下指標：

1. 基本條件一（單一部門「掛靠」）：若臺辦在 1991 年前，長期掛靠在單一部門下，組織慣性會受影響。

2. 加分條件一（無多部門掛靠）：這項因素同樣也會影響單一部門對臺辦的領導關係，若臺辦在不同部門間轉移「掛靠」，長期也沒單一部門能對臺辦建立強勢干預關係。

3. 加分條件二（維持「第一部門責任制」）：若臺辦在 1991～2000 年，特定部門領導若對其有「掛靠」關係，說明當地組織即使有相當規模，仍受特定部門領導制約。

表 2 說明全國各省臺辦組織模式的實際分布狀況。整體觀察，組織史與地方黨志的資料顯示，多數省臺辦的組織模式在 1990 年代後，大致就已相當穩定，要不維持獨立編制，要不仍維持受「掛靠部門」制約的情況。維持「掛靠部門」模式的省分（干預關係加分條件二），有相當比例屬於內陸省分；沿海省分多數已獨立編制，但仍有相當省分原「掛靠部門」的慣性仍存在（如浙江、廣東）；這類臺辦在獨立設置前，沒有多部門指揮情況，原小組責任部門能發揮效果（滿足領導關係加分條件二、加分條件四）。再來，省臺辦組織模式分布顯示，有相當高的比例屬於「部門干預」模式（約占總體的 64%），「小組領導」與「失敗的小組領導」各占 14%，有兩個省分（浙江省、廣東省）屬較罕見的「雙向強勢問責」。最後，本研究是根據黨組織史紀錄來對臺辦組織分類。在表 2 欄 13，我們附上 2018 年

---

註⑨ 我們以臺辦超過 2 個部門「掛靠」為標準。基於「第一部門責任制」原則，辦公室設立無部門分管非常罕見，各省臺辦多數最先掛靠在軍區政治部、統戰部之下，之後要不獨立設置、要不維持統戰部分管，超過二個我們認為臺辦會受「多駕馬車」指揮影響，單一部門要維持對臺辦干預就很困難。



表 2 各省臺辦的組織分類

區域	領導小組的領導關係						官僚部門的干預關係			組織模式	2018 年國家機構改革方案內容
	基本條件		加分條件				分類指標	基本條件	加分條件	分類指標	
	一	二	一	二	三	四		一	一	二	
北京		✓	0	0	1	1	低	✓	1	0	部門吸納 正廳級黨委工作機關
上海	✓	✓	1	0	1	1	高		1	0	小組領導 正廳級黨委工作機關
天津	✓	✓	1	1	0	1	高		1	0	小組領導 正廳級黨委工作機關
河北	✓		1	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納 正廳級黨委工作機關
山西	✓	✓	1	0	0	0	低	✓	0	0	失敗的小組領導 組建省委港澳臺工作辦公室（正廳級），列黨委工作機關
內蒙古自治區	✓	✓	0	0	0	1	低	✓	1	1	部門吸納 不保留辦公室，統戰部加掛臺辦牌子
遼寧省	✓	✓	0	0	1	1	低	✓	1	0	部門吸納 正廳級黨委工作機關
吉林省	✓	✓	0	0	1	1	低	✓	1	1	部門吸納 副廳級，列統戰部管理
黑龍江省	✓	✓	0	1	0	1	低	✓	1	1	部門吸納 副廳級，列統戰部管理
江蘇省	✓	✓	1	1	1	1	高		1	0	小組領導 正廳級黨委工作機關
浙江省	✓	✓	1	0	1	1	高	✓	1	0	雙向強勢問責 正廳級黨委工作機關
安徽省	✓	✓	0	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納 正廳級黨委工作機關

區域	領導小組的領導關係						官僚部門的干預關係			組織模式	2018 年國家機構改革方案內容		
	基本條件		加分條件				分類指標	基本條件	加分條件			分類指標	
	一	二	一	二	三	四	一	一	二				
福建省	✓	✓		1	0	1	0	低	✓	0	0	失敗的小組領導	組建省委港澳臺工作辦公室（正廳級），列黨委工作機關
江西省	✓	✓		1	0	1	1	高		1	0	小組領導	正廳級黨委工作機關
山東省	✓	✓		0	0	1	0	低		0	0	失敗的小組領導	組建省委港澳臺工作辦公室（正廳級），列黨委工作機關
河南省	✓	✓		0	1	0	1	低	✓	1	1	部門吸納	副廳級，列統戰部管理
湖北省	✓	✓		1	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納	正廳級黨委工作機關
湖南省	✓	✓		1	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納	正廳級黨委工作機關
廣東省	✓	✓		1	0	1	1	高	✓	1	0	雙向強勢問責	正廳級黨委工作機關
廣西壯族自治區	✓	✓		1	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納	正廳級黨委工作機關
四川省	✓	✓		1	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納	正廳級黨委工作機關
貴州省	✓	✓		0	0	0	1	低	✓	1	1	部門吸納	副廳級，列統戰部管理
雲南省	✓	✓		1	0	0	1	低	✓	0	1	部門吸納	正廳級黨委工作機關
陝西省	✓	✓		0	0	0	1	低	✓	1	0	部門吸納	正廳級黨委工作機關

區域	領導小組的領導關係						官僚部門的干預關係			組織模式	2018 年國家機構改革方案內容		
	基本條件		加分條件				分類指標	基本條件	加分條件			分類指標	
	一	二	一	二	三	四	一	二					
甘肅省	✓	✓	1	0	0	0	低	✓	0	1	高	組建省委港澳臺工作辦公室（副廳級），由統戰部管理	
青海省	✓	✓	0	0	0	1	低	✓	1	1	高	組建外事辦公室（副廳級），管理港澳臺工作	
寧夏回族自治區	✓	✓	1	0	0	0	低	✓	0	0	低	組建省委港澳臺工作辦公室（副廳級），由統戰部管理	
新疆維吾爾自治區	✓	✓	1	0	0	0	低	✓	0	1	高	副廳級，列統戰部管理	

說明：1.「領導小組的領導關係」若基本條件有 1 點不符，直接分類為「低」，加分條件有 3 點以上，分類為「高」，反之分類為「低」。「官僚部門的干預關係」若基本條件不符，直接分類為「低」，加分條件有 1 點分類為「高」，未滿 1 點分類為「低」。2. 重慶市、海南省與西藏自治區共產黨組織史出版資料較不全，故未納入。不過，鑑於重慶市、海南省較晚升為省（區、市）行政級別，臺辦機構成立級別先天較低，西藏自治區在資料有敏感性，未納入應不妨礙總體的觀察。

資料來源：各省共產黨地方組織史、共產黨志，作者自行整理。

〈深化黨和國家機構改革方案〉改革內容，已和過去的組織模式比較。我們發現，改革幅度較大省分（如：劃入統戰部管轄），「部門干預」模式比例本來就較高。再來，引起外界關注的省港澳臺辦公室的改革模式，都集中在「失敗的小組領導」（福建、山西、山東與寧夏）。這類臺辦組織獨立性本來就弱，又受部門「多駕馬車」慣性制約，遭到整併似乎不意外。整體而言，這說明習近平時期的組織改革，並未違背既定的組織慣性。

下段分別說明部門吸納（Ⅱ）與小組領導（Ⅲ）的實際情形。失敗的小組領導（Ⅳ）與小組領導（Ⅲ）一併討論，雙向強勢問責（Ⅰ）的情況較為罕見，如前說明，本文認為組織長期會朝遠離該象限，暫不討論。此外，在第四節，我們除討論臺辦主任的人事流動差異，也一併檢視這些人事流動，是否使組織模式出現了變化。

## 二、案例說明

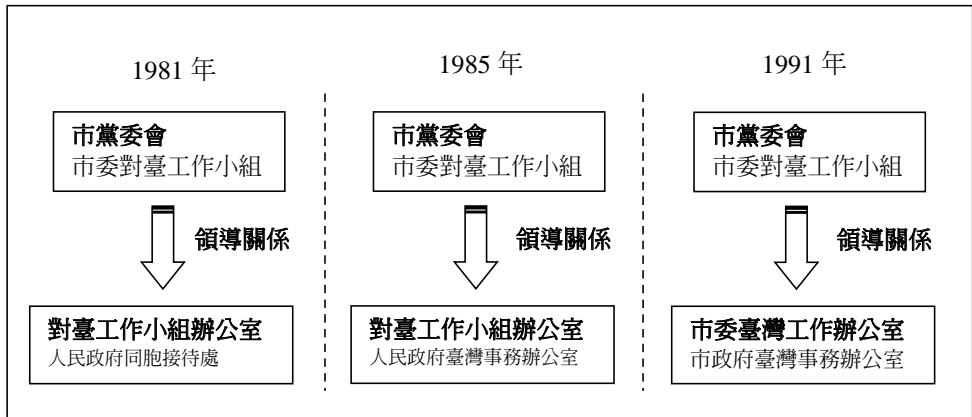
### （一）小組領導

在「小組領導」（類別（Ⅲ））的案例。這類臺辦通常歷史悠久。在省（區、市）委會對臺工作領導小組的辦公室設置時，和其他同級黨政部門關聯程度較低，毫無瓜葛。圖 1 以上海為例說明類別（Ⅲ）發展過程，首先在 1981 年 1 月，上海黨委根據中共中央（80）82 號文件出臺，成立市委對臺工作小組及其辦公室（對外稱市人民政府臺灣同胞接待處）。1985 年後，因應對臺交流需要經歷過一次改組，對外改稱市人民政府臺灣事務辦公室，（中共上海市委組織部等編 1991）。最後，則是據中共中央（91）3 號文件〈中共中央關於進一步加強對臺工作的通知〉全面擴大對臺交流需要的改組至今（中共上海黨志編委會編 2001, 132）。

上海臺辦在這三次組織改組中，對臺工作小組在對臺辦的領導關係沒有變化。對臺領導小組組長都由市委副書記兼任。最後，則是機構首長任命上，與其他地區不同，這類臺辦主任在行政位階具「正廳級」身分。在上海案例中，歷任臺辦主任有幾點值得注意，首先是 1980 年代管理辦公室工作的幹部葛亦遠、趙錚都具地下黨員、諜報人員身分（中共上海市委組織部等編 1991, 583）。但自第三任臺辦主任季挺後，甄補性質出現差異。季挺曾任澳門新華社臺灣事務部部長，說明已開始重視具外事、港澳臺交流經驗的幹部（新華澳報 2004）。另外是 1990 年代後任職的張志群，張志群任期長達 10 年（1993 年至 2003 年），在 1998 年升任市黨委副秘書長後，仍續兼臺辦主任。直轄市級別的黨委會副秘書長，兼任臺辦主任身分的情況，相當罕見。上海臺辦的「小組領導」能夠建立，還有一項重要因素，是

上海在兩岸關係發展史的特殊地位。上海是 1998 年辜汪會談的主要會議地點，時任海協會會長的汪道涵，在和平飯店招待來訪的海基會會長辜振甫。此外，由於汪道涵在 1980 年代曾任上海市市長、市委書記。自江澤民後，多位上海市委書記，在 80 年代都與汪道涵有下屬關係。而在汪道涵過世前，當時港澳臺人士與汪會面，都有上海臺辦主任（即張志群）的陪同（中評社 2005）。這幾項因素使上海臺辦一度建立了包括接近中南海核心的北京臺辦、或具地緣關係的福建臺辦，難以企及的政治地位。從上海的經驗觀察，「小組領導」建立，通常有領導個人關係的支持，1990 年代上海出身幹部在國臺辦系統的廣泛任職，直接促成上海臺辦在組織發展上，來自中央部會的關注。<sup>⑩</sup>

圖 1 「小組領導」模式（上海為例）



資料來源：作者自行整理。

不過，中央政府的關愛，不保證組織就一帆風順。就此，福建省在兩岸關係史上，因地緣關係有其特殊地位。晚近出臺的〈深化黨和國家機構改革方案〉，福建臺辦卻成為整併對象，與原省港澳辦合併為「省委港澳臺工作辦公室」。有論者或以福建省的特殊地位推論，稱此次機構調整為中央「大統戰」工作在地方格局的成形，涉臺工作長期將與港澳工作整合（陳君碩 2018; 熊飛夢 2018）。不過，根據本文的組織分類，福建省臺辦在整併前早已屬「失敗的小組領導」（類別（IV）），不如外界想像受重視。其遠因正與長期的歷史地緣因素有關。

註⑩ 除汪道涵外，如第一任國臺辦主任丁關根、副主任唐樹備皆有上海出身背景。

深究而論，福建的涉臺機構發展甚早，甚至可追溯自建政前。<sup>①</sup>但早期的臺辦組織發展，受政工、海防因素干預。涉臺有關的領導小組、工作機構，則有「多駕馬車」的情況。圖 2 說明了福建省早期對臺工作的組織模式，有幾點值得討論。首先是早期「對敵」、「海防」與「統戰宣傳」三駕馬車分管涉臺工作的情况，承擔對臺工作的機構可說疊床架屋，互為制約。再來是文革晚期，為解決領導「多駕馬車」問題，涉臺工作實際轉移至福州軍區政治部承擔，但仍以海防、心戰工作為重點。直至 1973 年 11 月，軍區黨委才將工作轉移回省黨委，改由省黨委設立對臺工作領導小組，並於隔年 1 月設立小組辦公室，領導小組領導與辦事機構回復常軌，但工作重點仍相當集中於海防。此外，海防部與對臺辦長期維持「兩辦合一」模式。至 1987 年，省臺辦工作重點轉向「三通」、落實臺胞與漁民往來等政策，海防工作才逐漸切出（福建省地方誌編纂委員會編 2008, 338）。與此同時，省臺辦的人事構成也開始出現變化，臺辦工作轉由統戰系統承擔（統戰部部長張克輝自 1983 年後同時兼任臺辦主任，1985 年由原副主任林江接任）。上述情況顯示，福建省的臺辦機構雖成立甚早，但在組織發展上，臺辦機構成立時的情況極不穩定。也有許多機構分割涉臺業務，海防工作則除去臺辦工作實際一半的職能。再參照福建省早期成立的涉臺相關機關與院校涉臺機構，可發現省臺辦對其沒絕對的領導關係（福建省地方誌編纂委員會編 2008, 342），而是被各自所屬系統分管。

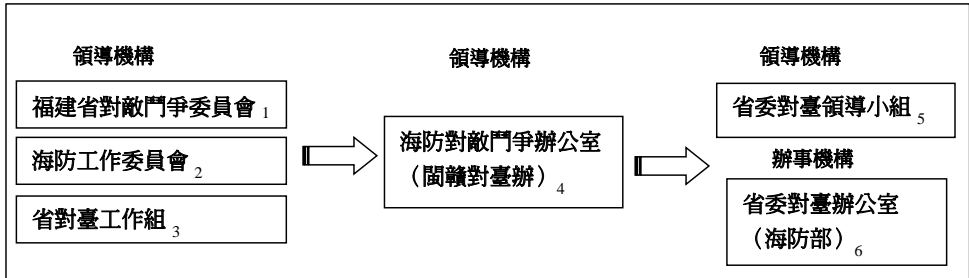
就此，福建省並非沒有強勢領導支持的可能性，如國臺辦主任王兆國曾任福建省省長、涉臺領導小組副組長（1986 年至 1990 年）。但王調回中央後，並無給予福建省太多資源挹注，這可能與其政治地位不穩有關。<sup>②</sup>欠缺重要主事者結果，是福建涉臺事務雖廣泛，但臺辦受到部門「多駕馬車」干預，至 1980 年代後又受到統戰系統制約。此外，1990 年代後國臺辦出臺的涉臺政策，有些雖會在福建省試驗，但上層執行政策時，卻時常繞過臺辦系統。<sup>③</sup>層層因素導致了福建臺辦雖有歷

註① 這個涉臺部門為建政前的閩浙贛區黨委下轄中共臺灣工委（中共福建省委組織部、中共福建省委黨史研究室、福建省檔案館編 1992, 320），目的是前往臺灣進行地下工作，但 228 事件爆發後省委決定停止活動。

註② 王兆國原任中央辦公廳主任，曾是 1980 年代被關注的政治新星，但疑似受胡耀邦下臺、「團派」勢力重挫影響，1987 年「外放」福建省省長，遠離中央核心。王自 1990 年調回北京任國臺辦主任，再未受重用。此外，當時國臺辦組成多是外事、上海系統官員，王實際施展能力可能也有限（多維新聞 2018）。

註③ 如 2015 年受國務院、省委書記尤權支持設立「福建自貿區」，雖有對臺經濟統戰的目的。但施行卻是組成專設自貿試驗區工作領導小組與辦公室（工作由商務廳負責）。在稍早 2007 年規劃的海峽西岸經濟區，也是成立專設的海峽西岸城市群協調發展規劃工作領導小組（工作由國務院建設部城鄉規劃司、福建省建設廳具體承擔）。

圖 2 福建省早期對臺工作的組織模式



說明：1. 前身爲「福建省臺灣工作委員會」（1949 年設立）、「省邊防委員會」（1953 年設立），後於 1956 年改組成立，負責統籌協調沿海對敵工作，下設辦公室掛靠省委辦公廳；1965 年辦公室併入省人民委員會內務辦公室（與外事辦公室），編制由省委辦公廳改劃入省人委，文革時期擱置。2. 1951 年成立，以海防公安局爲辦事機構，下設「海防辦公室」。3. 1956 年成立，負責全省對臺宣傳與國民黨軍家屬工作，文革時期擱置。4. 1969 年爲整合敵對、海防工作整合由省軍區設立（辦公室設於省軍區司令部）。1973 年福建省委、閩贛省委共同成立「閩贛對臺辦」，承接軍區海防敵對辦職能，兩省後又分設。5. 1973 年 11 月福建省委、福州軍區黨委撤銷各地海防辦，同時設立對臺工作領導小組（及辦公室）。6. 1976 年恢復海防部，與對臺辦合署辦公；1981 年 5 月改稱「對臺工作部」（仍維持一套人馬、兩塊招牌）。

資料來源：福建省地方誌編纂委員會編（2008），作者自行整理。

史的長期優勢，但在組織自主性遠不如上海臺辦在上海的地位。<sup>⑭</sup>

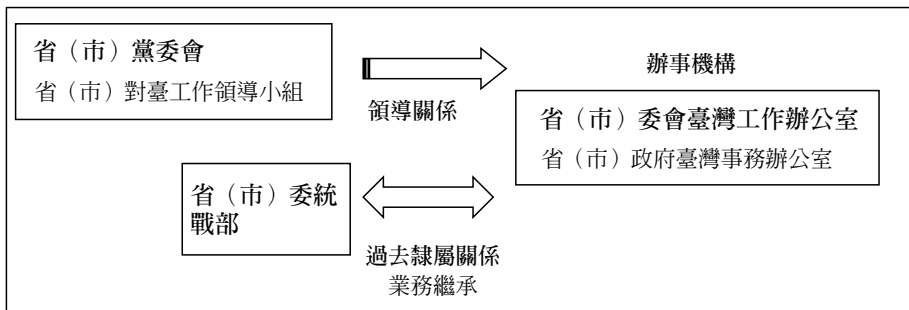
## （二）部門吸納

「部門吸納」（類別（II））的組織模式，又可區分爲兩種次類型。一種次分類，是地方臺辦受過去的官僚部門干預，即便省（市）地方設立了對臺事務的領導小組，層級間「橫向干預」情況依然存在。另一種次類型，則是省（市）並未設立對臺領導小組，對臺工作的領導關係因此被其他系統「分口」涵蓋在內。圖 3 說明對臺事務的領導小組設立後，部門的「橫向干預」仍存在，這可稱之「統戰系統的吸納模式」，北京市是典型案例。北京市臺辦是 1989 年後由市統戰部獨立劃分，並定爲「正廳級」單位，最初列爲市政府工作機構。至 1994 年 5 月，市委會才成立對臺工作領導小組，北京市臺辦作爲常設機構，辦理日常工作（中共北京市委組織部等編 2011, 554）。

註⑭ 一個指標還可作爲參照，是兩地臺辦主任的任命次數與任期平均年。1990 年至 2018 年，上海共任命了 4 任臺辦主任，任期平均 7.02 年。福建則有 6 任臺辦主任，任期平均 4.69 年。顯示福建省臺辦主任的變動頻繁許多。

在此之前，北京市的涉臺機構限於統戰系統，北京市最早的涉臺機構為市政協 1979 年設立的對臺工作委員會（後改為祖國統一委員會，1983 年又改稱聯絡委員會），組成成員多數是民革、臺盟成員，實際工作由統戰部承擔。說明當時工作方向集中於在京臺胞、民主黨派人士，並透過這類組織對國民黨海外人士、僑胞進行統戰工作（中共北京市委組織部等編 2011；北京市地方誌編纂委員會 2012；北京觀察 2014）。這類歷史條件，使北京臺辦的工作受到統戰系統的制約。此外，國臺辦的作用，也直接削弱北京市在對臺工作的地位。北京市有許多涉臺組織與機構豐富，但多數直接中央部會領導管轄，北京臺辦的管理多數限於原市統戰系統（如：北京市臺聯、北京市黃埔軍校同學會等）。這使臺辦能在北京拓展的工作範圍，先天受到限制。

圖 3 統戰系統吸納模式



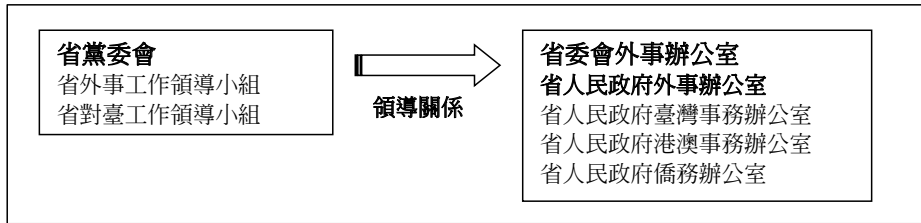
資料來源：作者自行整理。

圖 4 則是另一種次分類「外事系統的吸納模式」，在這類區域由於臺灣事務工作重要性較低，對臺功過受外事系統涵蓋。在青海案例，呈現省臺辦虛級化的情況。青海省委會雖有設立對臺工作領導小組。但臺辦工作長期由省外事領導小組牽制。2009 年省市府進行機構改革後，省外事辦公室整合了臺港澳僑務，對外並加掛牌子。這次組織能夠成功整合，還涉及了行政級別的落差，過去青海省的臺港澳辦公室主任任命都是「副廳級」級別，也未編入省黨委會的工作機構序列（屬省政府工作機構），省外事僑務辦公室主任則為「正廳級」級別（青海省人民政府辦公廳 2005；青海年鑑社編 2010）。<sup>15</sup>

註<sup>15</sup> 青海的案例另一個重要因素是領導人對外事工作的重視程度，青海近年積極拓展對外關係，這直接使外事部門管轄權限擴大。可見青海年鑑社編（2010，126-132）。



圖 4 外事系統吸納模式



資料來源：作者自行整理。

### 三、組織真的被「大統戰」嗎？

在本節，我們首先以碎裂式威權主義的概念思考，據此以「黨委領導小組的領導關係」、「官僚部門的干預關係」兩組面向，建立一個四種臺辦組織模式。並根據組織史與地方黨志資料，觀察全省臺辦組織模式的分布狀況。首先，我們認為多數省臺辦的組織模式在 1990 年代後，已相當穩定。在四種組織分布上，有相當高比例屬「部門干預」模式（占總體 64%）。「小組領導」、「失敗的小組領導」各占 14%。但有兩個省分（浙江省、廣東省）屬較罕見的「雙向強勢問責」。其次，這些組織模式在經歷 2018 年中央組織改革方案後，並無太大變化，顯示這類組織改革，未違背既定的組織慣性。就此，我們認為「小組領導」與「部門干預」是臺辦組織最常見的兩種模式。我們並據此進行案例分析。最後，各省臺辦組織發展有些次分類的變化，但未違背上述邏輯。在某些特定的情況（如福建省當地涉臺組織的「多駕馬車」），可能導致當地領導人最後另立部門執行特定政策，或出現臺辦部門整併的情況（我們稱之為「失敗的小組領導」），這至多只是說明當地臺辦的獨立性，實低於外界預期，有其歷史因素。但有些觀察錯估為中央的對臺政策（如「大統戰」），在地方出現調整。此外，有些內陸省分的組織整併，本來就與當地臺辦弱勢、或與特定部門有歷史淵源，實談不上是因應政策的調整。

## 肆、2000～2018 年省臺辦的人事分析

在本節，我們則以 2000～2018 年任職的省臺辦主任為分析對象，並爬梳其幹部甄補可能的規律。具體而言，幹部甄補規則與慣例的形成，可能反映地方臺

辦組織的制度化趨勢（寇健文 2010; Kou and Tsai 2014）。另一個因素，則是幹部的職務歷練過程，共黨體制的菁英甄補，在 1980 年代後更重視專業部門的技術養成，呈現一定的功能性分化特色（Zang 2004; Zhou 1995）。長期在性質相近的部門任職，讓幹部逐漸成為這個領域的專才，藉此培養幹部的「專業憑證」（credentials）（寇健文 2001; 寇健文，陳方隅 2009, 73）。另一方面，若上級黨委在官僚部門，都派任性質相近的幹部時，則說明這個官僚部門在「專業憑證」考核標準，更重視哪些條件。就此，在前者的組織制度化因素，我們以臺辦主任的「任期制」發展為指標，當幹部的任期年數愈穩定，可能顯示組織受到上級或其他因素干預的程度愈低，反之若幹部做滿 5 年任期的機率愈低，或他的調動頻率愈高，則為相反的情況。

此外，「任期制」有另一因素值得考量，是幹部的「年齡」因素，基於黨政領導幹部的委任制（nomenklatura）原則，中共在幹部職級有「最高年齡限制」，若幹部無法在特定年齡晉升，會因年齡超限而止步不前（如：正廳級任職年齡上限為 55 歲，若 55 歲晉升做滿一個任期，想晉升就已機會渺茫）。就此，Kou 與 Tsai（2014）指出，為了突破這種「天花板現象」。領導人會「破格提拔」年輕官員，我們假定若要突破既定的組織規律，領導人會任用較年輕的官員，因此「任職年齡」下降也是要考量的指標。在職務歷練過程，我們以幹部的「職前經歷」為指標，這個指標有助理解當地臺辦在人事是否有特定偏好，或反映臺辦在當地政黨體制的工作重點或組織定位（如：是比較偏向當地臺籍人士的統戰工作、還是以地方招商優先等）。此外，從專業憑證的角度，若幹部是臺辦組織內升，或在相關部門長期任職，則顯示組織的首長任命，本職經歷極為重要。

就此，本文參照第二節的理論架構的討論，我們推測習近平主政後，可能會用以下方式，調整臺辦主任的任命模式，使組織運作較為符合其偏好，並提出以下假說。假說 1（任期制）：與前任領導人相較，撤換臺辦主任的頻率較高。假說 2（年齡優勢）：與前任領導人相較，臺辦主任的任職年齡較低。在假說 1、假說 2，我們認為習若要原有臺辦組織的原有規律，會透過任命模式的規律來改變。假說 3（專業憑證）：與前任領導人相較，較傾向任命統戰系統背景的主任。假說 3 則認為，若要配合新的機構改革方案與中央「大統戰」的工作方向，地方臺辦的官員背景會作出相應的調整。

此外，在不同組織模式的差異，也可能有以下調整。假說 4（以任期制破壞組織獨立性）：與其他模式相比，「小組領導」模式的臺辦主任，習近平主政後撤換頻率較高。假說 5（以年齡優勢破壞獨立性）：與其他模式相比，「小組領導」模

式的臺辦主任，習近平主政後的任職年齡較低。假說 6（強化專業憑證特徵）：與其他模式相比，「小組領導」模式的臺辦主任，習近平主政後，統戰系統背景的主任比例較高。我們認為主政者會用這種方式，削弱組織既有獨立性。「小組領導」模式，因此可能成為調整對象。以下，我們茲分別討論上述假說。

## 一、任期制與任職年齡

在中共體制，任期制的形成一方面表現在「任期保障」，一方面表現在「任期限制」。「任期保障」是指領導人至少任滿一屆，除自然死亡外，不會出現異動。雖然在黨政慣例，「正部級」以下官員，由於職務晉升的需要，幹部若有晉升機會，通常不會做滿一個任期，會在任期結束前調動（Kou and Tsai 2014）。<sup>16</sup>但省臺辦主任由於晉升需要，任期結束前離職的情況，較少發生。通常未做滿任期的臺辦主任，會以平調職級，或進入省政協人大等二線職務居多。整體而言，「任期保障」對臺辦機構人事穩定，有正面效果。在「任期限制」，則是指幹部擔任同一職務的時間受到限制，不能長期在位，以維持幹部輪替的正式規範。

在表 3，我們概覽四大直轄市與福建省臺辦主任的任期年與更替頻率情況，檢證假說 1（任期制）。這些資料部分甚至可追溯自該省的 1980 年代，本文僅列入 1990 年代後任命的臺辦主任。從「任期保障」角度觀察，大部分省臺辦主任維持一定的任期年。上海臺辦主任的任期平均年最高（7.02 年），重慶市最低（2.33 年），其餘省分維持一任 4 至 5 年的更替水準，符合正常的調度邏輯。上海是全國主任平均任期年最長的區域，這可能說明「任期限制」慣例在其不太顯著，也符合上海作為「小組領導」的觀察。再來，假說 4（以任期制破壞組織獨立性）未在上海、天津證成，即便是「失敗的小組領導」福建省，也只任命 1 任主任。我們應能推論臺辦主任的更替情況，沒有針對特定組織模式。整體來說，從假說 1（任期制）角度，有些地方的臺辦主任調動頻率確實比較頻繁（北京市、重慶市）。更替頻率的提高，直接破壞了臺辦主任的「任期保障」條件。在作者蒐集的資料中，習近平主政後任命的省（市）臺辦主任，任期平均年是 2.1 年。在胡錦濤主政時期，是 5.63 年。若上溯自 1990 年代後江澤民時期的省臺辦主任，這項數據是 5.79。

註<sup>16</sup> 臺辦主任不易晉升的主因，從幹部的集體年齡特徵可發現，以省臺辦的行政職級（正廳級、副廳級）來說，擔任主任的最高年齡限制是 55 歲。本文涵蓋的 101 個樣本，到任時有一定比例超過 50 歲。這類幹部的仕途終點可能已限於正廳級，要晉升更高級別（副部級）的機會渺茫。

表 3 省臺辦主任的任期年與更替頻率 (四大直轄市與福建省為例)

北京市 (組織類型：部門吸納)	天津市 (組織類型：小組領導)		上海市 (組織類型：小組領導)		重慶市 (組織類型：略)		福建省 (組織類型：失敗 的小組領導)	
任期平均：3.63 年	幹部	任期	幹部	任期	幹部	任期	幹部	任期
于慶豐 2018 年 11 月 ～現任	劉劍英	2017 年 4 月 ～現任	李文輝	2009 年 9 月 ～現任	胡奕	2018 年 1 月 ～現任	王玲	2016 年 10 月 ～現任
王力軍 2016 年 8 月 ～2018 年 4 月	周克麗	2010 年 9 月 ～2017 年 4 月	楊建榮	2004 年 1 月 ～2009 年 9 月	劉貴忠	2016 年 9 月 ～2018 年 9 月	吳國盛	2011 年 8 月 ～2016 年 10 月
汪明浩 2013 年 10 月～ 2016 年 8 月	廖曉愚	2004 年 9 月 ～2010 年 8 月	張志群	1993 年 8 月 ～2003 年 12 月	李志雄	2013 年 4 月 ～2015 年 7 月	鄧本元	2005 年 6 月 ～2011 年 7 月
馬玉萍 2005 年 10 月～ 2013 年 10 月	曲耕莘	1996 年 1 月 ～2004 年 11 月	陳祥元	1991 年 1 月 ～1993 年 7 月	王秦來	2010 年 4 月 ～2013 年 4 月	梁茂淦	1997 年 1 月 ～2005 年 5 月
林克慶 2003 年 4 月 ～2005 年 9 月			唐林	2006 年 7 月 ～2010 年 4 月	陳紫東	1994 年 2 月 ～1997 年 2 月		1991 年 2 月 ～1994 年 2 月
鄧培德 1996 年 12 月～ 2003 年 4 月								
高佐之 1995 年 4 月 ～1996 年 8 月								
陳斌發 1992 年 8 月 ～1995 年 4 月								

說明：1. 任期平均以到任與離職年月，計算其任期時間的長度，再加總後除以該省主任人數，資料範圍為 1990 年至 2018 年任命幹部。有些省臺辦主任離職後，並未立即補上接替者，任職的空白時間未納入計算。2. 天津市與重慶市的資料部分存在缺陷，組織史資料未列入幹部姓名與任期，本研究僅能分別找到 1996 年與 2006 年後任命幹部。3. 深色欄位為習近平主政後晉升者。

資料來源：作者自行整理。部分參照中共上海市委組織部（1991）等編、中共北京市委組織部等（2011）編、中共福建省組織部編（1997）、中共福建省委組織部、中共福建省委黨史研究室、福建省檔案館編（1992）、天津年鑑社編（2000；2001；2002；2003；2004；2005）。

在表 4，我們臚列了習近平主政後更替的臺辦主任數目。自 2012 年十八大至 2018 年底，有 29 省的臺辦主任遭到更替。9 個省臺辦主任的更替次數，超過 1 次（占全國省分的 31%）。以任期平均年、或更替頻率的角度，假說 1（任期制）都得到證成。表 4 另外比較在不同組織模式臺辦主任的更替情況。在「小組領導」省分，未出現更替。更替主要集中在「部門吸納」模式，35.3% 省分更替過 2 次以上，52.9% 省分更替過 1 次以上。「失敗的小組領導」也有相當比例遭到更替（有 75% 的省分更替過 1 次）。這說明假說 4（以任期制破壞組織獨立性）情況並未發生，而是相反的情形。習僅能針對組織獨立性較為弱勢的省臺辦，進行更替。

表 4 習近平主政後任命的省臺辦主任數目（2012～2018 年）

省臺辦主任更替次數	2 任以上	1 任	0 任	省分總數
總體	9 (31%)	15 (51.7%)	5 (17.2%)	29 (100%)
組織模式比較				
小組領導	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)	4 (100%)
部門吸納	6 (35.3%)	9 (52.9%)	2 (11.7%)	17 (100%)
失敗的小組領導	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	4 (100%)
雙向強勢問責	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	2 (100%)

說明：1. 在整體部分，新疆維吾爾自治區、西藏自治區在官方資訊極度稀缺，未納入分析。西藏自治區與新疆維吾爾自治區在 2000～2018 年分別任命 3 位與 2 位臺辦主任，但官方資訊目前無法得知他們到職與離職時間。另有北京市、重慶市、河南省任臺辦主任更替次數已超過 2 次。2. 在「組織模式比較」欄位，排除重慶市、海南省與西藏自治區的臺辦主任幹部，原因見表 2 說明，新疆維吾爾自治區同樣排除。

資料來源：作者自行整理。

在表 5，我們比較了習近平時期與江澤民、胡錦濤任命臺辦主任的到任年齡，表 5 的結果顯示，假說 2（年齡優勢）預期的情況不存在。習時期的主任到任年齡平均是 51.39，胡錦濤時期平均是 50.1，兩組變數變異度不高，顯示分布相當集中，此外在組間  $t$  檢定並無顯著差異。這說明習近平在幹部輪替上，年齡並非優先考量，這群幹部在年齡因素的任命邏輯，和過去無顯著差異，未來應也無晉升優

勢。這也說明，晉升年輕官員並非習突破臺辦組織規律採取的策略。表 5 同時也觀察特定組織模式，在執政者不同條件下的差異。首先從總體觀察，臺辦主任的到任年齡，沒有因類型不同有顯著差異。在考量不同執政者條件後，也未出現顯著差異（「小組領導」、「部門吸納」在時序上的組間  $t$  檢定皆無顯著差異）。假說 5（以年齡優勢破壞獨立性）未得到證成，也沒有特定組織模式的幹部，在習近平執政後，有明顯的年齡優勢。

表 5 不同主政者臺辦主任的任職年齡比較（2000～2018 年）

	平均值	標準差	最大值	最小值	樣本數	統計檢定
主政者比較						
習近平時期	51.39	0.53	58	46	31	組間樣本 $t$ 檢定 $p>.05$ （雙尾）
胡錦濤與江澤民時期	50.1	1.13	57	37	20	
主政者比較（以類型差異為基準）						
小組領導（總體）	50.33	5.57	58	43	6	
習近平時期	52.67	3.18	58	47	3	組間樣本 $t$ 檢定 $p>.05$ （雙尾）
胡錦濤與江澤民時期	48	3.21	54	43	3	
部門吸納（總體）	50.86	4.12	57	37	35	
習近平時期	51.26	0.69	55	46	19	組間樣本 $t$ 檢定 $p>.05$ （雙尾）
胡錦濤與江澤民時期	50.38	1.30	57	37	16	
失敗的小組領導（總體）	51.8	2.17	55	49	5	
習近平時期	51.75	1.25	58	47	4	略
胡錦濤與江澤民時期	52				1	

說明：1. 在「主政者比較」一欄，出生年不詳者未納入分析。2. 在「主政者比較（以類型差異為基準）」「雙向強勢問責」樣本排除出生年不詳者僅剩 2 個樣本，故未分析。「失敗的小組領導」樣本胡與江時期排除出生年不詳者後僅剩 1 個樣本，不進行統計檢定。

資料來源：作者自行整理。

## 二、職務經歷

本段討論 2000～2018 年省臺辦主任共 101 人的職務經歷，首先，附錄 1 檢視了地方臺辦主任的職前「工作經歷」整體分布。與過去相較，上級黨委在臺辦部門「專業憑證」標準考核有所變化。初步觀察，101 位省臺辦主任的組成背景，有地

方官僚、統戰、組織、外事系統，及臺辦系統升任等五類來源管道；其中又以地方官僚轉任地方臺辦主任者最大宗，占全體比例 47.5%。<sup>①</sup>地方官僚經歷的重視，可能說明地方臺辦是以對臺商的招商引資工作，為其組織定位。地方官僚之後，則以地方統戰系統次之，約占 14.9%。地方臺辦系統內升，或外調自中央臺辦系統的比例較少，僅占 10.9%，與外事系統調入者比例，差距不大（外事系統職前工作經歷占 7.9%）。可能說明地方臺辦在「專業憑證」考核上，是否有涉臺經驗，其實比較次要。此外，附錄 1 顯示部分地區的臺辦主任的職前部門屬性，呈現高度的一致性。譬如安徽省、江西省、河南省、雲南省、陝西省、寧夏回族自治區的臺辦主任，包括現任者，全部具有地方官僚背景。黑龍江省的臺辦主任，都出身統戰系統，青海省的臺辦主任，都出身外事系統，這說明一些地方對臺辦主任的任命，有自己的長期偏好，不因主政者更替改變。

表 6 則分別比較了不同主政者、不同組織模式條件的職前「工作經歷」差異。首先比較習近平時期與江胡時期省臺辦主任的職前「工作經歷」分布，我們在假說 3（專業憑證）認為，習近平會更傾向提拔統戰系統的官員。表 6 的「主政者比較」欄位顯示。與過去相比，臺辦主任的職前「工作經歷」多樣性確實較高（卡方檢定有顯著差異， $p < .05$ ）。但仍有極大比例是地方官僚出身幹部（48.7% vs. 46.8%），且和過去差異不大。統戰系統比例則確實上升，約占 23.1%。臺辦系統則大幅下降（5.1% vs. 14.5%）。我們在附錄 2 臚列了現任臺辦主任的職前部門屬性（2018 年底任職者），有相當比例的機構改革省分，出身自統戰系統（占 25.8%）。不過，表 6 的「組織模式比較」及「主政者比較（以類型差異為基準）」部分顯示，臺辦主任的職前經歷在組織模式無顯著差異（卡方檢定  $p > .05$ ），多以地方官僚出身為主。此外，四類組織模式在不同主政者的情況，皆未改變任用模式，顯示假說 6（強化專業憑證特徵）未證成。

註① 這些臺辦主任的職前經歷則主來自省內縣長、縣級市市長（或副市委書記）、及省內各廳局的副廳局長、或直轄市下轄區的政府副職，及省（區、市）政府的直屬機關和事業單位的副職等。此外，在就任主任前的行政級別，多屬「副廳級」幹部。

表 6 省（市）臺辦主任職前「工作經歷」分布：主政者與類型比較（2000～2018 年）

就任前工作部門屬性	地方官僚	統戰系統	外事系統	臺辦系統	組織系統	其他	不詳	總數
主政者比較								
習近平時期	19 (48.7%)	9 (23.1%)	4 (10.3%)	2 (5.1%)	3 (7.7%)	2 (5.1%)	0 (0.0%)	39 (100%)
胡錦濤與江澤民時期	29 (46.8%)	6 (9.7%)	4 (6.5%)	9 (14.5%)	1 (1.6%)	3 (4.8%)	10 (16.1%)	62 (100%)
組織模式比較								
小組領導	8 (57.1%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	1 (7.1%)	2 (14.3%)	14 (100%)
部門吸納	25 (43.1%)	10 (17.2%)	8 (13.8%)	7 (12.1%)	2 (3.4%)	2 (3.4%)	4 (6.9%)	58 (100%)
雙向強勢問責	1 (25.0%)	1 (25.0%)	0 (0.0%)	1 (25.0%)	1 (25.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (100%)
失敗的小組領導	9 (60.0%)	2 (13.3%)	0 (0.0%)	1 (6.7%)	0 (0.0%)	2 (13.3%)	1 (6.7%)	15 (100%)
主政者比較（以類型差異為基準）								
小組領導								
習近平時期	2 (50.0%)	2 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (100%)
胡與江時期	6 (60.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	2 (20.0%)	10 (100%)



就任前工作部門屬性	地方官僚	統戰系統	外事系統	臺辦系統	組織系統	其他	不詳	總數
<b>部門吸納</b>								
習近平時期	13 (54.2%)	5 (20.8%)	4 (16.7%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	24 (100%)
胡與江時期	12 (35.3%)	5 (14.7%)	4 (11.8%)	6 (17.6%)	1 (2.9%)	2 (5.9%)	4 (11.8%)	34 (100%)
<b>雙向強勢問責</b>								
習近平時期	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100%)
胡與江時期	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100%)
<b>失敗的小組領導</b>								
習近平時期	2 (40.0%)	1 (20.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (40.0%)	0 (0.0%)	5 (100.0%)
胡與江時期	7 (70.0%)	1 (10.0%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (10.0%)	10 (100.0%)

說明：1. 表中括弧為橫列百分比，上方數字為幹部個數。2. 在「主政者比較」欄位，排除任命時間不明的樣本，由於有部分欄位為 0，我們在列聯表統計檢定合併為「地方官僚、統戰系統、外事系統、臺辦系統、組織系統、其他與不詳」六分類。卡方檢定  $\chi^2=11.57$ ,  $df=5$ ,  $p<.05$ 。3. 在「組織模式比較」欄位，排除重慶市、海南省與西藏自治區的臺辦主任幹部，原因見表 2 說明。由於有部分欄位為 0，我們在列聯表統計檢定合併為「地方官僚、統戰與外事系統、臺辦系統、組織、其他與不詳」四分類。卡方檢定  $\chi^2=5.68$ ,  $df=9$ ,  $p>.05$ 。4. 在「主政者比較（以類型差異為基準）」欄位，排除任命時間與組織類型不明的幹部。由於欄位 0 值太多，不予統計檢定。

資料來源：作者自行整理。

### 三、有限微調

在本節，我們初步分析了 2000～2018 年任職的省臺辦主任的集體特徵，並以菁英甄補研究的「任期制與任職年齡」與「專業憑證」（幹部的職前經歷）為指標，並提出 6 項假說。整體而言，臺辦主任的甄補邏輯，在習近平主政後，有顯著變化。首先，是「任期制」（假說 1）的破壞，幹部的平均任期時間愈短（2.1 年），十八大後任命了 36 位臺辦主任，許多省已任命 2 任以上的臺辦主任（占全國省分的 31%）。這說明幹部「任期保障」條件逐漸喪失，任期平均年數與過去相比，較為縮短。但在「任職年齡」（假說 2），習任命的幹部年齡平均是 51.39 歲，與胡錦濤、江澤民時期相比（50.1 歲），無顯著差異。其次，是現任臺辦主任「專業憑證」的改變（假說 3），我們以臺辦主任的職前「工作經歷」為指標，討論臺辦主任的「專業憑證」甄補標準。習近平主政後，臺辦主任統戰系統出身的比例大幅上升，約占 23.1%，這些情況在涉及臺辦機構組織改革的省分，也較為明顯。這說明幹部甄選標準可能確在改變。另一方面，臺辦主任的職前「工作經歷」分布，組成更為多元，但地方官僚經歷幹部仍占最大比例。最後，假說 4（以任期制破壞組織獨立性）、假說 5（以年齡優勢破壞獨立性）、假說 6（強化專業憑證特徵）皆未證成，顯示幹部的調度，未因前述的特定組織模式有顯著差異。整體而言，這說明習近平主政後的各種幹部調度，不是領導人意圖破壞組織慣性採取的策略。此外，我們也難說習近平時期的對臺政策因此有所改變。

### 伍、結論

過去關於中共對臺決策體制的研究，多限於中央層面。本文以省（市）一級地方臺辦為研究對象。並以臺辦機構的組織邏輯與人事集體特徵為觀察視角。分別討論了各省臺辦的組織模式，及 2000～2018 年 101 位臺辦主任的任命時間與職務屬性。首先，在組織模式，我們提出了一個以「黨政領導」（黨委領導小組的領導關係）與「歸口管理」（官僚部門的干預關係）兩組面向的分析架構，並提出兩種分類：「部門吸納」與「小組領導」，以這兩組面向建立指標。並根據地方組織史與黨志資料，建構全國地方臺辦的組織類型的分布情況。整體來說，省臺辦組織模式顯示，有相當高的比例屬於「部門干預」模式（約占總體的 64%），「小組領導」與「失敗的小組領導」各占 14%，有兩個省分（浙江省、廣東省）屬較罕見的

「雙向強勢問責」。因此我們認為臺辦組織的發展邏輯，有極強的路徑依賴（path dependence）特性，早期組織特色會延續很久。再來，「小組領導」模式說明了領導者個人意志、或「朝中是否有人」，是組織能否維持獨立性的重要條件。不過，福建省案例則說明（「失敗的小組的領導」），有時當地對臺系統「多駕馬車」的格局，也會使領導人推動特定對臺政策，卻繞過臺辦，另立其他部門，擺脫既定組織慣性。結合時事面的觀察，我們認為一般所言「大統戰」概念下的地方臺辦決策體制，是稍嫌化約的推論。最後，本文表 2 也說明了，地方臺辦的整併，有時只是當地臺辦與特定部門關係較佳，因此整併只是回到既定組織邏輯。或當地涉臺工作，本來就與統戰系統較相關（如針對早期臺胞、國民政府降軍的「冤錯假案」處理等）。結合本文提及的四種組織模式，說明類似趨勢實非「全國一盤棋」。不宜一概而論近期的地方對臺部門整併趨勢。涉臺部門的整併，有其歷史成因。

在人事分析，本文以 2000～2018 年任職的省臺辦主任為分析對象，並爬梳其幹部甄補可能的規律。整體而言，臺辦主任的甄補邏輯，在習近平主政後，有顯著變化。首先，習近平主政後的甄補邏輯，是朝破壞「任期保障」的條件進行，幹部任期平均年與過去相比較為縮短。不過，這類晉升幹部，和過去的臺辦主任相同，沒有年齡優勢，未來仕途也較為有限。其次，臺辦主任的「專業憑證」確實在改變，幹部的多樣性有所提升，但仍偏好地方官僚經歷，而統戰系統比例則確實上升（約占 23.1%），也確實發現在一些涉臺機構組織改革省分，確實較偏好這類官員，但是否能推論是「大統戰」的結果，有待檢驗。從組織的角度，這類省分的臺辦就與統戰系統靠得較近，當然會偏好晉升這類官員。最後，我們原本認為主政者會根據不同組織模式，採取特定調動的策略，以削弱組織獨立性，結果並未發生（假說 4、5、6）。說明這些幹部任命模式的變化，應是整體性的策略，並無針對性。當然，我們也不認為這與習近平對臺政策的改變有關，這種改變幅度太小，實際作用不大。<sup>18</sup>

結合以上觀察，我們認為「大統戰」概念對地方臺辦的影響可能存在，卻不如預期。考量到組織慣性，習時期的調整，更多是幹部「任期制」慣例的變動，如頻繁調動幹部，與活化「專業憑證」甄補標準。但組織層面未出現根本改變。

---

註<sup>18</sup> 而且，我們不能排除一個情況是中共十八大後，全國地方官場出現「大搬風」，地方「廳局級」官員經歷了多次調動（如單一職務任期平均年少於 3 年）。那臺辦主任任期保障的破壞，或許只是冰山一角。從習近平主政後各種幹部任命模式的改變（如：反腐運動導致的非正常輪替、職前經歷偏好的改變），不難想像有此可能性。當然，這需要更多資料檢視，更非本文處理的範圍。

這說明 2018 年的組織改革方案，結果仍是「換湯不換藥」，更未涉及到整體對臺政策的變化。就此，習對地方臺辦的組織與人事，應只能說是不違背既定邏輯的「有限活化」。<sup>19</sup>部分觀察雖認為中共的決策體制具相當的威權韌性（authoritarian resilience）（Nathan 2003）。但從本文角度，即便是黨中央決定的重大決策，要落實地方層級，地方的黨政組織實際上仍維持相當的有限自主性（Heilmann 2018; Shue 1988）。這使論及「大統戰」概念有關中共對臺政策的實際執行，需有更多思考。

\* \* \*

（收件：109 年 3 月 22 日，接受：109 年 7 月 7 日）

---

註<sup>19</sup> 我們借用黃信豪（2010）針對中共幹部菁英甄補的概念描述這種組織調適模式，他意指領導者在因應政策目標與治理有效性的前提下，有限微調組織的成員結構，但未涉及組織本身的根本性變動。

## 附錄1 省（市）臺辦主任職前部門屬性的詳細分布（2000～2018年）

就任前工作 部門屬性	地方官僚	統戰系統	外事系統	臺辦系統	組織系統	其他	不詳	省臺辦主 任個數
區域								
北京市	4 (66.7%)			1 (16.7%)		1 (16.7%)		6 (100%)
天津市	2 (50.0%)	1 (25.0%)					1 (25.0%)	4 (100%)
上海市	1 (33.3%)			1 (33.3%)		1 (33.3%)		3 (100%)
重慶市	4 (80.0%)				1 (20.0%)			5 (100%)
河北省	2 (50.0%)	2 (50.0%)						4 (100%)
山西省	1 (33.3%)					1 (33.3%)	1 (33.3%)	3 (100%)
內蒙古自治 區	1 (33.3%)	1 (33.3%)					1 (33.3%)	3 (100%)
遼寧省	1 (50.0%)			1 (50.0%)				2 (100%)
吉林省			1 (33.3%)	1 (33.3%)			1 (33.3%)	3 (100%)
黑龍江省		3 (100%)						3 (100%)
江蘇省	2 (50.0%)	1 (25.0%)					1 (25.0%)	4 (100%)
浙江省	1 (50.0%)				1 (50.0%)			2 (100%)
安徽省	3 (100%)							3 (100%)
福建省	2 (50.0%)	1 (25.0%)		1 (25.0%)				4 (100%)
江西省	3 (100%)							3 (100%)
山東省	3 (60.0%)	1 (20.0%)				1 (20.0%)		5 (100%)
河南省	4 (100%)					0		4 (100%)

就任前工作 部門屬性	地方官僚	統戰系統	外事系統	臺辦系統	組織系統	其他	不詳	省臺辦主 任個數
區域								
湖北省	1 (33.3%)		1 (33.3%)		1 (33.3%)	0		3 (100%)
湖南省	1 (25.0%)		1 (25.0%)	1 (25.0%)		1 (25.0%)		4 (100%)
廣東省		1 (50.0%)		1 (50.0%)				2 (100%)
廣西壯族自 治區		1 (50.0%)		1 (50.0%)				2 (100%)
海南省				1 (50.0%)			1 (50.0%)	2 (100%)
四川省			1 (50.0%)				1 (50.0%)	2 (100%)
貴州省	1 (33.3%)	1 (33.3%)			1 (33.3%)			3 (100%)
雲南省	3 (100%)							3 (100%)
西藏自治區	1 (33.3%)						2 (66.7%)	3 (100%)
陝西省	3 (100%)							3 (100%)
甘肅省	1 (25.0%)	1 (25.0%)		2 (50.0%)				4 (100%)
青海省			4 (100%)					4 (100%)
寧夏回族自治區	3 (100%)							3 (100%)
新疆維吾爾 自治區		1 (50.0%)					1 (50.0%)	2 (100%)
全國層級	48 (47.5%)	15 (14.9%)	8 (7.9%)	11 (10.9%)	4 (4.0%)	5 (5.0%)	10 (9.9%)	101 (100%)

說明：1. 表中括弧為橫列百分比，上方數字為幹部個數，深色欄位為該省主任有 50% 以上在同一系統任職。

如：北京市 6 位臺辦主任有 66.7% 都具地方官僚經歷，就在該欄位標示。欄位空白表示該省主任在該系統任職經歷是 0 位。

資料來源：作者自行整理。

## 附錄2 現任臺辦主任的職前部門屬性（2018年底在任者）

職前工作部門屬性	個數	百分比	涵蓋省市
地方官僚	10	32.3%	北京市、河北省、遼寧省、安徽省、江西省、河南省、雲南省、西藏自治區*、陝西省、寧夏回族自治區*
統戰系統	8	25.8%	天津市、內蒙古自治區*、黑龍江省、江蘇省、福建省*、廣東省、廣西壯族自治區、新疆維吾爾自治區*
組織系統	4	12.9%	重慶市、浙江省、湖北省、貴州省
外事系統	3	9.7%	湖南省、四川省、青海省*
臺辦系統	4	12.9%	上海市、吉林省、海南省*、甘肅省*
商貿系統	1	3.2%	山西省*
政法系統	1	3.2%	山東省*

說明：\* 標示省分爲涉臺機構改革方案進行省分。

資料來源：作者自行整理。

# Limited Autonomy Under the “Great United Front”: Organizational Characteristics and Political Mobility of the Provincial Taiwan Affairs Office System

*Yi-Nung Tsai*

Ph. D. Candidate

Department of Political Science

National Chengchi University

*Cheng-Wei Chen*

Executive Deputy Editor

Duowei TW Monthly Magazine

## Abstract

Most previous studies that examined the personnel appointment of CCP's Taiwan Affairs Office system focused on the analysis at the national level, such as the CCP's Central Leading Small Group for Taiwan Affairs and the Taiwan Affairs Office of the State Council. Unlike these previous studies, this paper examines the personnel appointment of the Provincial Taiwan Affairs Office (PTAO). Drawing from the theory of fragmented authoritarianism, we propose the concepts of “department absorbing” and “leadership of Small Group” to analyze 31 PTAO's organizational structures and examine how particular historical conditions shaped their organizational change. We find that PTAO's organizational development largely follows the logic of “path dependence,” and the development trajectories have been shaped by the Great United Front.



Moreover, based on the analysis of the career development of PTAO directors from 2000 to 2018, we find that under the rule of Xi Jinping, the average term length of PTAO's directors is shorter, and the turnover rate of the cadre is higher. Thirdly, we find that the percentage of current directors who had Great United Front working experiences has been considerably increased. Overall, this study demonstrates that the pattern of PTAO cadre appointment is changing toward a direction of "limited renewal."

**Keywords:** China's Taiwan Policy, Provincial Taiwan Affairs Office, Institutional Logic, Great United Front

## 參考文獻

- 中共上海市委組織部、中共上海市委黨史資料徵集委員會、中共上海市委黨史研究室、上海市檔案館編，1991，《中國共產黨上海市組織史資料（1920年2月～1987年10月）》，上海：上海人民出版社。Organization Department of the Shanghai City Party Committee et al. 1991. *Zhongguo gongchandang shanghaishi zuzhishi ziliao (1920nian 2yue～1987nian 10yue)* [Material on the Organizational History of the CCP in Shanghai (February 1920～October 1987)]. Shanghai: Shanghai People's Press.
- 中共上海黨志編委會編，2001，《中共上海黨志》，上海：上海社會科學院出版社。Gazetteer of the CCP in Shanghai Editorial Board. ed. 2001. *Zhonggong shanghai dangzhi* [Gazetteer of the CCP in Shanghai]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Science Press.
- 中共山東省委組織部編，2003，《中國共產黨山東省組織史資料，第二卷（1987.11～1997.9）》，濟南：山東人民出版社。Organization Department of the Shandong Provincial Party Committee. ed. 2003. *Zhongguo gongchandang shandongshi zuzhishi ziliao · Dierjuan (1987.11～1997.9)* [Material on the Organizational History of the CCP in Shandong, vol. 2 (1987.11～1997.9)]. Jinan: Shandong People's Press.
- 中共北京市委組織部、中共北京市黨史研究室、北京市檔案館編，2011，《中國共產黨北京市組織史資料（1987～2010），上卷》，北京：中央文獻出版社。Organization Department of the Beijing City Party Committee et al. 2011. *Zhongguo gongchandang beijing shi zuzhishi ziliao (1987～2010), shangjuan* [Material on the Organizational History of the CCP in Beijing (1987～2010), vol. 1]. Beijing: Central Party Literature Press.
- 中共福建省委組織部、中共福建省委黨史研究室、福建省檔案館編，1992，《中國共產黨福建省組織史資料（1926年2月～1987年12月）》，福州：福建人民出版社。Organization Department of the Fujian Provincial Party Committee et al. 1992. *Zhongguo gongchandang fujian sheng zuzhishi ziliao (1926nian 2yue～1987nian 12yue)* [Material on the Organizational History of the CCP in Fujian (January 1926～December 1987)]. Fujian: Fujian People's Press.
- 中共福建省組織部編，1997，《中國共產黨福建省組織史資料（1988年1月～1995年10月）》，福州：福建人民出版社。Organization Department of the Fujian Provincial Party Committee. ed. 1997. *Zhongguo gongchandang fujian sheng zuzhishi ziliao (1988nian 1yue～1995 nian 10yue)* [Material on the Organizational History of the CCP in Fujian (January 1988～October 2010)]. Fujian: Fujian People's Press.

- 中評社，2005，〈魅力的磁場：初識汪道涵先生〉，<https://hk.cnrntt.com/doc/1000/7/6/7/100076762.html?coluid=44&kindid=915&docid=100076762&mdate=0911123624>，查閱時間：2019/12/20。China Review News. 2005. “Meili de cichang: chuzhi wangdaohan xiansheng” [Charm and Magnetism: On First Acquaintance Mr. Daohan Wang]. (Accessed on December 20, 2019).
- 天津年鑑社編，2000，《天津年鑑（2000）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2000. *Tianjin nianjian (2000)* [*Yearbook of Tianjin (2000)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 天津年鑑社編，2001，《天津年鑑（2001）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2001. *Tianjin nianjian (2001)* [*Yearbook of Tianjin (2001)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 天津年鑑社編，2002，《天津年鑑（2002）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2002. *Tianjin nianjian (2002)* [*Yearbook of Tianjin (2002)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 天津年鑑社編，2003，《天津年鑑（2003）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2003. *Tianjin nianjian (2003)* [*Yearbook of Tianjin (2003)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 天津年鑑社編，2004，《天津年鑑（2004）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2004. *Tianjin nianjian (2004)* [*Yearbook of Tianjin (2004)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 天津年鑑社編，2005，《天津年鑑（2005）》，天津：天津年鑑社。Yearbook of Tianjin Press ed. 2005. *Tianjin nianjian (2005)* [*Yearbook of Tianjin (2005)*]. Tianjin: Yearbook of Tianjin Press.
- 北京市地方誌編纂委員會，2012，《北京志·共產黨卷》，北京：北京出版社。Beijing City Local Chronicles Compilation Committee. ed. 2012. *Beijing zhi · Gongchandang juan* [*Gazetteer of Beijing: CCP*]. Beijing: Beijing Press.
- 北京觀察，2014，〈父子兩代政協情〉，《北京觀察》，2014(9)：30-31。Beijing Observation. 2014. “Fuzi liangdai zhengxieqing” [A Father-Son Relationship Brought Together by CPPCC]. *Beijing Observation*, 2014 (9): 30-31.
- 多維新聞，2018，〈鄧小平為何棄用一手提拔的王兆國〉，<https://www.dwnews.com/中國/60047311/鄧小平為何棄用一手提拔的王兆國>，查閱時間：2020/5/20。Duowei news. 2018. “Dengxiaoping wei he qiyong yishou tiba de wangzhaoguo” [Why Deng Xiaoping

- Abandon Wang Zhaoguo He Had Promoted]. (Accessed on May 20, 2020).
- 吳玉山，1997，《抗衡或扈從：兩岸關係新詮》，臺北：正中。Wu, Yu-shan. 1997. *Kangheng huo huzong: liangan guanxi xinquan [To Compete or Squire: A New Interpretation of Cross-Strait Relations]*. Taipei: Cheng Chung Book.
- 吳玉山、包宗和編，2012，《重新檢視爭辯中的兩岸關係》，臺北：五南。Wu, Yu-shan, and Tzong-ho Bau. eds. 2012. *Chongxin jianshi zhengbian zhong de liangan guanxi [Revisiting Theories on Cross-Strait Relations]*. Taipei: Wunan Book.
- 吳國光，1997，《逐鹿十五大：中國權力棋局》，臺北：遠景。Wu, Guo-guang. 1997. *Zhulu shiwuda: zhongguo quanli qiju [Toward the 15th Party Congress: Power Game in China]*. Taipei: Vista Publishing.
- 周望，2015，〈「領導小組」如何領導？對「中央領導小組」的一項整體性分析〉，《理論與改革》，2015 (1)：95-99。Zhou, Wang. 2015. “‘Lingdao xiaozu’ ruhe lingdao? dui ‘zhongyang lingdao xiaozu’ de yixiang zhengtixing fenxi” [How do ‘Leading Small Groups’ Lead? A Comprehensive Analysis of ‘Central Leading Small Groups’] *Theory and Reform*, 2015 (1): 95-99.
- 林祖偉，2018，〈「我去大陸工作，不代表我不愛臺灣」 中國對臺軟策略是否見成效〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45160313>，查閱時間：2019/12/20。Lin, Zu-wei. 2018. “‘Wo qu dalu gongzuo, bu daibiao wo buai Taiwan’ zhongguo duitai ruancelue shifou xian chengxiao” [“I Went to Work in China, Doesn’t Mean I No Love Taiwan.” Whether China’s Taiwan Soft Strategies to Get Resulted]. (Accessed on December 20, 2019).
- 邵宗海，2005，〈中共中央工作領導小組的組織定位〉，《中國大陸研究》，48 (3)：1-23。Shaw, Chong-hai. 2005. “Zhonggong zhongyang gongzuo lingdao xiaozu de zuzhi dingwei” [CLSG: Definition and Status in the CCP]. *Mainland China Studies*, 48 (3): 1-23.
- 邵宗海、蘇厚宇，2007，《具有中國特色的中共決策機制：中共中央工作領導小組》，臺北：韋伯。Shaw, Chong-hai, and Hou-yu Su. 2008. *Juyou zhongguo tese de juece jizhi: Zhonggong zhongyang gongzuo lingdao xiaozu [CCP Decision-Making Processes with Chinese Characteristics: CCP Central Work Leading Small Groups]*. Taipei: Weber Culture.
- 青海年鑑社編，2010，《青海年鑑（2010）》，西寧：青海省地方誌編纂委員會。Qinghai Yearbook Press ed. 2010. *Qinghai nianjian (2010) [Qinghai Yearbook (2010)]*. Xining: Qinghai Provincial Local Chronicles Compilation Committee.

- 青海省人民政府辦公廳，2005，〈青海省人民政府幹部任免名單〉，《青海政報》，2005（3）：48。The General office of Qinghai Province People's Government. 2005. "Qinghaisheng renmin zhengfu ganbu renmian mingdan" [List of Component Members Appointed and Removed by the People's Government of Qinghai Province]. *Gazette of the People's Government of Qinghai Province*, 2005 (3): 48.
- 唐樹備，2017，〈海峽兩岸關係協會成立前後〉，《中共黨史研究》，2017（4）：72-87。Tang, Shubei. 2017. "Haixia liangan guanxi xiehui chengli qianhou" [Establishment of Before and After: Association for Relations Across the Taiwan Straits]. *CPC History Studies*, 2017 (4): 72-87.
- 寇健文，2001，〈共青团幹部與中共政治精英的甄補：團中央常委仕途發展調查〉，《中國大陸研究》，44（9）：1-26。Kou, Chien-wen. 2001. "Gongqingtuan ganbu yu zhonggong zhengzhi jingying de zhenbu: tuan zhongyang changwei shitu fazhan diaocha" [The Chinese Communist Youth League and China's Elite Recruitment]. *Mainland China Studies*, 44 (9): 1-26.
- 寇健文，2010，〈中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978～2010〉，臺北：五南。Kou, Chien-wen. 2010. *Zhonggong jingying zhengzhi de yanbian: Zhiduhua yu quanli zhuan yi, 1978～2010* [The Evolution of Chinese Elite Politics: Institutionalization and Power Transfer, 1978～2010]. Taipei: Wunan Book.
- 寇健文，陳方隅，2009，〈1978年以後中共財經高官的政治流動：特徵與趨勢〉，《政治學報》，47：59-103。Kou, Chien-wen, and Fang-yu Chen. 2009. "1978nian yihou zhonggong caijing gaoguan de zhengzhi liudong: tezheng yu qushi" [The Political Mobility of Chinese Economic Technocrats since 1978: Characteristics and Trends]. *Chinese Political Science Review*, 47: 59-103.
- 郭瑞華，2009，〈中共對臺工作機制研究：政府過程的觀點〉，臺北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。Kuo, Jui-hua. 2009. *Zhonggong duitai gongzuo jizhi yanjiu: zhengfu guocheng de guandian* [A Study on the Taiwan Affairs Mechanism of the CCP: "Process of Government" Perspective]. Taipei: Ph. D. diss., Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.
- 陳君碩，2018，〈臺優先港澳，大統戰布局成形〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181107000840-260108>，查閱時間：2020/02/20。Chen, Jun-shuo. 2018. "Tai youxian gangao, datongzhan buju chengxing" [Taiwan First Hong Kong and Macao, Great United Front to Takes shape. <https://www.chinatimes.com/newspape>

- rs/20181107000840-260108. (Accessed on February 20, 2020).
- 陳德昇，1994，〈中共對臺工作組織與人事分析〉，《中國大陸研究》，37(5)：20-30。
- Chen, Te-sheng. 1994. "Zhonggong duitai gongzuo zuzhi yu renshi fenxi" [A Study on the Taiwan Affairs Organization and Personnel of the CCP]. *Mainland China Studies*, 37 (5): 20-30.
- 雲南省地方志編纂委員會、中共雲南省委辦公廳編，2000，《雲南省志·中共雲南省誌》，昆明：雲南人民出版社。Yunnan Provincial Local Chronicles Compilation Committee and General Office of Yunnan Provincial Committee of the CCP. ed. 2000. *Yunnan sheng zhi · zhonggong Yunnan sheng zhi* [Gazetteer of Yunnan Province: CCP]. Kunming: Yunnan People's Press.
- 黃信豪，2010，〈有限活化的中共菁英循環：黨政領導菁英組成的跨時考察〉，《中國大陸研究》，53(4)：1-33。Huang, Hsin-hao. 2010. "Youxian huohua de zhonggong jingying xunhuan: dangzheng lingdao jingying zucheng de kuashi kaocha" [Limited Renewal within CCP's Elite Circulation: A Trend Analysis on Political Elite Formation]. *Mainland China Studies*, 53 (4): 1-33.
- 黑龍江省地方誌編纂委員會編，1996，《黑龍江省志·共產黨志》，哈爾濱：黑龍江人民出版社。Heilongjiang Provincial Local Chronicles Compilation Committee. ed. 1996. *Heilongjiang sheng zhi · gongchandang zhi* [Gazetteer of Heilongjiang Province: CCP]. Harbin: Heilongjiang People's Press.
- 新華澳報，2004，〈再談中央政府港澳涉臺官員的昨日與今日〉，<http://waou.com.mo/wa/2004/08/20040809a.htm>，查閱時間：2020/05/20。Jornal San Wa Ou. 2004. "Zaitan zhongyang zhengfu gangao shetai guanyuan de zuori yu jinri" [Retrospect Those Central Government Officials that Involved the Affairs of Hong Kong, Macao, and Taiwan in the Past and Now]. (Accessed on May 20, 2020).
- 楊光斌，2007，《中國政府與政治導論》，臺北：五南。Yang, Guangbin. 2007. *Zhongguo zhengfu yu zhengzhi daolun* [Introduction to Chinese Politics and Government]. Taipei: Wunan Book.
- 寧夏通志編纂委員會編，2008，《寧夏通志·黨派社團卷》，北京：方志出版社。Ningxia tong zhi · dangpai shetuan juan [General Gazetteer of Ningxia Province: Political Party and Social Organization]. Beijing: Gazetteer Press.
- 熊飛夢，2018，〈中國大陸各省涉臺部門改革方案陸續曝光〉，<https://news.dnnews.com/taiwan/big5/news/2018-10-29/60094117.html>，查閱時間：2020/01/02。Syong, Fei-

- meng. 2018. “Zhongguo dalu gesheng shetai bumen gaige fangan luxu puguang” [Mainland China provinces Taiwan affairs system reform plans are successive exposure]. <https://news.dwnews.com/taiwan/big5/news/2018-10-29/60094117.html>. (Accessed on January 2, 2020).
- 福建省地方誌編纂委員會編，2008，《福建省志·閩臺關係志》，福州：福建人民出版社。Fujian Provincial Local Chronicles Compilation Committee. ed. 2008. *Fujian shengzhi · mintai guanxizhi* [General Gazetteer of Fujian Province: Relationship Between Fujian and Taiwan]. Fujian: Fujian People's Press.
- 廣西壯族自治區地方志編纂委員會編，1994，《廣西通志·中共廣西地方組織志》，南寧：廣西人民出版社。Guangxi Zhuang Autonomous Region Local Chronicles Compilation Committee. ed. 1994. *Guangxi tongzhi · zhonggong guangxi difang zuzhizhi* [General Gazetteer of Guangxi Province: CCP Local Organization]. Nanning: Guangxi People's Press.
- 遼寧省地方志編纂委員會辦公廳編，2005，《遼寧省志·中國共產黨地方組織志》，瀋陽：遼寧民族出版社。General Office of Liaoning Provincial Local Chronicles Compilation Committee. ed. 2005. *Liaoning shengzhi · zhongguo gongchandang difang zuzhizhi* [Gazetteer of Liaoning Province: CCP Local Organization]. Shenyang: Liaoning Ethnic Publishing.
- 關嶺，2017，〈春秋筆：丁關根與鄧小平的親密關係〉，[https://www.dwnews.com/中國/60029531/春秋筆丁關根与鄧小平的親密關係?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter+dwnews&utm\\_campaign=buffer](https://www.dwnews.com/中國/60029531/春秋筆丁關根与鄧小平的親密關係?utm_medium=Social&utm_source=Twitter+dwnews&utm_campaign=buffer)，查閱時間：2020/05/20。Guan, Ling. 2017. “Chunqiu bi: dingguangen yu dengxiaoping de qinmi guanxi” [The Spring and Autumn Style: The Relationship between Ding Guangen and Deng Xiaoping]. (Accessed on May 20, 2020).
- Brady, Anne-Marie. ed. 2012. *China's Thought Management*. London: Routledge.
- Brødsgaard, Kjeld Erik. 2017. “‘Fragmented Authoritarianism’ or ‘Integrated Fragmentation’?” In Kjeld Erik Brødsgaard, ed., *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy and Environment*, pp. 38-55. New York: Routledge.
- Fitzgerald, John. 2018. “China in Xi's ‘New Era’: Overstepping Down Under.” *Journal of Democracy*, 29 (2): 59-67.
- Groot, Gerry. 2013. “A Self-Defeating Secret Weapon? The Institutional Limitations of Corporatism on United Front Work.” In Jennifer Y.J. Hsu, and Reza Hasmath, eds., *The*

- Chinese Corporatist State: Adaption, survival and resistance*, pp. 29-49. London and New York: Routledge.
- Hamrin, Carol Lee. 1992. "The Party Leadership System." In Kenneth G. Lieberthal, and David M. Lampton, eds. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, pp. 96-125. Berkeley: University of California Press.
- Heilmann, Sebastian. 2018. *Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Kou, Chien-wen, and Wen-hsuan Tsai. 2014. "'Sprinting with Small Steps' Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System." *The China Journal*, 71: 155-175.
- Kynge, James, Lucy Hornby, and Jamil Anderlini 2017. "Inside China's Secret 'Magic Weapon' for Worldwide Influence." <https://www.ft.com/content/fb2b3934-b004-11e7-beba-5521c713abf4> (October 20, 2018).
- Lampton, David M. 2014. *Following the Leader: Ruling China, from Deng Xiaoping to Xi Jinping*. Berkeley: University of California Press.
- Li, Wei. 1994. *The Chinese Staff System: A Mechanism for Bureaucratic Control and Integration*. Berkeley: Institute of East Asian Studies.
- Lieberthal, Kenneth G. 1992. "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation." In Kenneth Lieberthal and David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*. California, CA: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth G. 1995. *Governing China: From Revolution through Reform*. New York, NY: W.W. Norton.
- Lieberthal, Kenneth G. 2011. *Managing the China Challenge: How to Achieve Corporate Success in the People's Republic*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lieberthal, Kenneth G., and David M. Lampton, 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth, and Michael Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nathan, Andrew J. 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*, 14 (1): 6-17.
- Nathan, Andrew, and Andrew Scobell. 2013. *China's Search for Security*. New York, NY: Columbia University Press.
- Pei, Minxin. 2016. *China's Crony Capitalism: The Dynamics of Regime Decay*. Cambridge,



- MA: Harvard University Press.
- Shirk, Susan L. 2007. *China: Fragile Superpower*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Shue, Vivienne. 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tsai, Wen-hsuan, 2017. "Enabling China's Voice to Be Heard by the World: Ideas and Operations of the Chinese Communist Party's External Propaganda System." *Problems of Post-Communism*, 64 (3-4): 203-213.
- Tsai, Wen-hsuan, and Wang Zhou. 2019. "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics." *The China Journal*, 82: 1-22.
- Wang, Ray, and Gerry Groot. 2018. "Who Represents? Xi Jinping's Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy." *Journal of Contemporary China*, 27 (112): 569-583.
- Wu, Yu-shan. 2000. "Theorizing on Relations across the Taiwan Strait: Nine Contending Approaches." *Journal of Contemporary China*, 9 (25): 407-428.
- Wu, Yu-shan. 2017. "Pivot, Hedger, or Partner: Strategies of Lesser Powers Caught between Hegemons." In Lowell Dittmer, ed., *Taiwan and China: Fitful Embrace*, pp. 197-229. California, CA: University of California Press.
- Zang, Xiaowei. 2004. *Elite Dualism and Leadership Selection in China*. New York: Taylor & Francis.
- Zhou, Xueguang. 1995. "Partial Reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao Era." *Comparative Political Studies*, 28 (3): 440-468.

