

# 委託研究報告（摘要）

## 中共「二十大」人事、制度觀察 （摘要）

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



大陸委員會委託研究

中華民國 111 年 9 月



# 中共「二十大」人事、制度觀察（摘要）

## 壹、內容摘要

### 一、習近平地位與中央決策體制

- （一）習弱化常委權力分享機制，重塑「黨內總統制」。習已打破連任限制（修憲刪除國家主席連任限制）、接班人布局（重慶市委書記孫政才落馬），親任小組、委員會領導職務、奪取國務院政策制訂權，建立常委向總書記述職報告制度，使中共高層權力分享機制轉變為長官與部屬的從屬關係。組建國家監察委員會與中紀委合署辦公，推動黨和國家機構改革，重塑黨國體制集中於個人領導，樹立軍委主席負責制，形成黨政軍三位一體的「黨內總統制」，而無西方國家權力分立、制衡的存在。習地位難以撼動，「二十大」順利連任，並以「領袖」稱號強化個人決策地位。近年美中對峙、疫情動態清零、經濟下滑等影響，是習鞏固權力的最大挑戰，但黨國機器仍能有效監管黨內菁英和民眾不滿，未發生大規模的集體行動；黨內幹部尊習的表態、習在人民日報的高曝光度，均顯示習的地位難以撼動，預判「二十大」應會順利連任。另中共對習的稱號從「核心」上升到毛澤東用過的「領袖」、「導師」、「統帥」等，以非制度化的頭銜彰顯習個人權威，無法由接班人自然繼承，無論習何時交出總書記職務，都可以用這些頭銜影響中共的路線與決策。
- （三）「二十大」維持總書記制機率高，惟不排除構建二線分工，分擔日常工作並培養接班人。毛時期主席制的權力在授權黨主席直接指揮監督黨的各項工作（1945年6月「七大」黨章第34條）；「十二大」廢除黨主席制改中央委員會總書記制，總書記僅有召集會議、主持書記處工作的權力（1982年9月「十二大」黨章第21條）。「二十大」習維持中央委員會總書記制機率較高，或透

過擴充中央書記處職能，納入國務院職能，加重書記處責任並培養接班人，二線分工分擔日常工作。

## 二、政治局常委會評估

- (一) 研判「二十大」政治局及常委會組織編制、人數、年齡劃線等規律不變。政治局常委會 7 席、委員 18 席，中央軍委會副主席 2 名、委員 4 名。習近平之外年齡原則維持 68 歲劃線離退（或有少數例外如王毅），李克強、汪洋、王滄寧、趙樂際可留任但不排除提前離退，栗戰書、韓正則明確會離退，爰估常委缺額或 2 名（栗韓屆退）、極端則為 5 名（栗韓屆退、李汪王趙提前退）。
- (二) 常委會維持年齡梯隊、世代交替布局，但不安排接班人。由於可能連任的常委年齡較高（習李汪王皆為 1955 年以前出生），考量常委會年齡梯形分布，避免年齡過度集中，促進世代交替，預估將遞補年輕者為新任常委。另考量習性格上不願分享權力，習接班人入常可能性不高，接班人選預估為 1965 年後出生者。

## 三、政治局委員評估

- (一) 年齡、中央委員會身分、職務歷練及正部級以上經驗為入選政治局委員的可能標準。依過去政治局委員甄補經驗歸納出 4 個標準，包括 1. 年齡：現任未逾 68 歲的副國級幹部、未逾 65 歲的正部級幹部；2. 具十九屆中央委員、後補委員資格；3. 職務歷練：任 25 個月以上正部級職務；4. 曾任黨政副國級或正部級職務。
- (二) 具中央委員身分、副國級、職務交流經驗等為入選政治局委員的加分條件。參酌過去晉升政治局委員加分條件有 8 項，包括：1. 具十九屆中央委員身分；2. 具中央書記處書記或國務委員身分；3. 63 歲以下（1959 年 10 月以後出生）；4. 有 61 個月以上正部級職務歷練；5. 在黨政崗位上晉升政部級；6. 有省級黨政一把手歷練；7. 有省委書記歷練；8. 有正部級職務交流經驗。

#### 四、中央軍委會評估

- (一) 中共中央軍委會維持副主席 2 名、委員 4 名格局。預估「二十大」中央軍委會維持副主席 2 名（政工體系最多 1 名，或 2 名皆由軍事體系出任）、委員 4 名（國防部長、聯參部參謀長、政工部主任、軍紀委書記），現任軍委委員苗華、張升民可連任。另副主席或由非軍委委員直升副主席（2012 年「十七屆七中全會」范長龍直升軍委會副主席）。
- (二) 具中央委員身分、未屆齡、上將為軍委副主席有利條件。循過去中央軍委副主席甄選慣例，有 3 個標準，包括：1. 具中委身分；2. 現任軍委年齡 68 或現任正戰區級將領 65 歲；3. 具上將軍銜。另有 2 個加分條件為：1. 59 歲以下的軍委委員；2. 有 30 個月以上正戰區級職務歷練。另 9 月 21 日軍改研討會顯示，何衛東逾 65 歲仍在職，為潛在副主席人選。
- (三) 具中央委員身分、年齡 63 歲以下、資深正戰區級職務歷練或為晉升新任軍委委員的有利條件。現任軍委委員張升民有望連任，軍委新任名額或僅 3 名。歸納過去中央軍委委員有 4 個條件：1. 具中委會資歷；2. 現任軍委年齡 68 或現任正戰區級將領 65 歲；3. 具正戰區級歷練；4. 現役上將或晉升中將 12 個月以上。以及 3 個加分條件：1. 具中央委員身分；2. 63 歲以下；3. 有 30 個月以上正戰區級職務歷練。

#### 貳、研究發現與建議

- 一、 中共對臺政策受美中對峙、臺灣統獨認同差距擴大、習強人政治性格影響。中共對臺政策影響有三：一是美中對抗從貿易領域持續外溢，使美中臺三邊關係出現結構性轉變，對臺政策長期將朝「戰略清晰」路線，中共視美為挑釁者，必須捍衛自身深利益。二是臺灣民眾的統獨認同差距日趨擴大，對獨裁體制的厭惡程度上升，對中共敵意日趨加深，使中共必須加大對臺施壓，以逼簽「城下之盟」。三是習近平篤信衝突是政治本質、合作次要，深信其

有完成民族復興的歷史使命，在習強勢領導、不甘示弱的形式風格下，政策會因時調整，但底線不會讓步。

- 二、中共「二十大」對臺政策將以「習五條」、「總體方略」、「白皮書」及劉結一文章（7/7 人民日報「在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程」）為基礎，以反獨、反介入加速促統。以落實「總體方略」為主軸，將統籌現有對臺政策理論，強調「一個中心，兩個基本點」，以完成統一為中心，促進兩岸融合發展、反對臺獨與外力干涉為基本點，汲取香港一國兩制經驗，包括：一國高於兩制、愛國者治臺、臺灣經濟社會發展依附中國的整體發展，構思統一後兩岸政治框架，以反獨和反外力干涉來維護、加速促統。
- 三、持續關注中共新一屆黨政人事結構變化，對習近平決策風格與政策執行過程的影響。十九屆政治局已出現建立習近平專屬執政團隊的傾向，將政治菁英劃分成「我群」、「敵群」、「他群」，並提拔培養航天、軍工國企出身的創新型技術官僚，「二十大」後新任政治局、中央委員會成員將帶動新一波流動，建議持續追蹤中共中央、國務院、地方等正部級幹部人事動向，及對習與執政團隊的影響。