委託研究報告（摘要）

中共決策治理、人事變化及可能動向觀察（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 １１２ 年 １０ 月

中共決策治理、人事變化及可能動向觀察
（摘要）

壹、內容摘要

一、 中共決策治理模式及黨政關係

（一）**習近平決策模式不同於毛澤東及鄧小平。**毛澤東時期以個人聲望、非正式影響力凌駕黨內制度，掌控黨內決策的「個人化領導」。鄧小平以降踐行黨章規定的「集體領導」，總書記為常委會的成員，但地位略高於其他常委的「平等中第一人」領導模式。

（二）**「制度性集權」決策模式**

1. **新增設領導小組、委員會掌控重要領域工作的決策權。**「十八大」、「十九大」後成立的深化改革、依法治國、國家安全、教育、審計等領導小組/委員會，以跨系統、廣納中央領導集體，打破條塊藩籬，將決策場域由國務院調整至黨中央為特色；「二十大」後再成立中央金融、科技委員會由黨掌管。
2. **常委會、政治局向習近平述職，成為總書記的下屬。**「十九大」後習規定常委會、政治局成員每年向總書記述職，由習進行點評，使渠等成為總書記的下屬。

（三）**「黨職能擴大」的黨政關係**

1. **中共長期強調黨的領導，僅 1980 年代短暫嘗試黨政分開的政改措施。**1980 年代初期，中共曾實施「黨政分工」、「黨政分開」的政治改革措施，目的在減少黨的干預，加強政府專業、效率及人事自主；但 1989 年「天安門事件」、蘇聯解體衝擊下，中共再強化「黨政合一」，擴大在國務院部委設立黨組。
2. **習時期黨的機構以「吸納、並列、歸口管理」管轄國務院業務。**

（1）**吸納：**黨務機構完全整併政府機構功能，被吸納機構無行政、預算編制，僅保留、加掛原政府機構牌子。例如 2018 年中央黨校與國家行政學院合併。

（2）**並列：**保留原人事、預算編制，為促進業務往來採取合署辦公，或新設「決策議事協調機構」小組/委員會領導特定業務工作。例如 2018 年組建國家監察委員會與中紀委合署辦公。

（3）**歸口管理/領導：**政務機構接受黨務機構的行政、人事指導。例如 2023 年成立中央社會工作部，歸口管理國家信訪局、人民信訪相關工作。

二、 習近平時期黨政人事規則變化

（一）**第 1 任著重反腐、改變「黨內作風」，第 2 任期企將「組織人事」進一步制度化。**習近平執政後共修訂、制定 58 項黨內組織人事與黨內作風法規。第 1 任期偏好由黨中央、中央辦公廳、中組部制定規範性文件，著重改變「黨內作風」問題（針對黨內作風 11 項、組織人事 8 項）；第 2 任期嘗試將「組織人事」規範進一步制度化（針對黨內作風 8 項、組織人事 23 項）。

（二）**中央領導人事選拔強調不唯年齡、能上能下，票選改為個別談話。**「十八大」已無明確年齡要求，「十九大」則不唯年齡論，強調「能上能下、能留能轉」。「十九大」後習以選舉投票導致拉票賄選，改為「談話調研」，黨內面對面聽取推薦意見。

（三）**習時期政治菁英甄補變化**

1. **政治局委員、地方一二把手等高階領導幹部年齡明顯老化。**由「十七大」63.3 歲上升至「二十大」65.1 歲，年齡差距由老中青組成的 20 年跨距，縮短為 15 年跨距。省市區地方一二把手就任的平均年齡差距由 2012 年的 3.6 歲（一二把手分為 58.8、55.2 歲），2023 年縮減至 0.4 歲（一二把手分為 59.2、58.6 歲）。

2. **新任中央委員比例增至 65.9%，地方一二把手平均任職時間僅 2 年多，較胡錦濤時期減半。**「十七大」至「二十大」新任中央

委員比例由 52.5%上升至 65.9%。省市區地方一二把手任職時間縮短至平均 2.4 年、2 年（習執政前平均為 4.6、4.77 年）。

3. **國務院領導層缺乏全國性工作經驗，人大副委員長職務為安排領導幹部晉升的出路。**「二十大」後國務院領導呈現「黨強政弱」，缺少國務院、全國性工作歷練。人大副委員長成為習安排正部級以上領導人晉升為副國級的出路之一。

三、 習時代的派系政治

（一）**「習家軍」後續發展待觀察。**「二十大」後高層形成高度中心化、統一的領導架構，不存在反對勢力，習或默許、樂見「習家軍」的次級派系發展，透過權力平衡阻止單一派系壟斷全局，維繫習本身的絕對權威。

（二）**「習家軍」次級派系勢力尚均衡，未來或有新的聯盟、策略空間。**閩江新軍目前的實力較強，但閩江、之江、新西北軍領導人物年紀都偏大，對未來接班的競爭是一個不利因素，浦江新軍丁薛祥有年齡優勢，但缺乏地方領導歷練，各派系都不具有壓倒性能力，此種結構提供更多協商和合作空間。

貳、 研究發現與建議

一、 **習過度集權的決策模式將降低體制韌性，或需為錯誤政策負責，但仍會透過其權威發揮個人影響力。**習近平透過制度性集權強化個人權威與決策效率，但權力過度集中或使下級官員自主空間減少，可能引起怠政後果，且決策一元化也會使中共體制韌性及決策容錯率降低。目前中共黨內已無制衡習的勢力，若發生重大社會、經濟動亂，習可能離開第一線職務，但仍透過個人權威與影響力影響決策。

二、 **持續關注中共高層幹部決策執行與影響力。**習近平執政進入第三任期，仍無啟動接班安排，在習之下的政治菁英互動、決策與執行及影響力須持續關注。