

二、中共「二十大」政策觀察

政治大學東亞所特聘教授、國關中心副主任王信賢主稿

- 「二十大」報告延續 2021 年「百年黨慶」與「第三次歷史決議」，再次確立習近平主導的意識形態與個人歷史地位；民族復興與美中競爭為「報告」主軸，國家安全則是中共發展最高準則。
- 新領導班子缺乏糾偏機制，且多缺乏全國性治理經驗，執政風險大為提升；「涉臺」篇幅不多，但力度極大，未來 5 年透由外交與軍事力量「反獨」與「反外部勢力干涉」意圖甚為明確。

(一) 前言

中共二十大「政治報告」（以下簡稱「報告」）在結構上的調整應該是近幾屆來之最，不僅是回顧過去五年工作與十年變革、提及未來 5 年的政策，甚至是延伸到 2035 與「本世紀中葉」的藍圖。而在此次大會期間，中共黨章也做了大幅度修改。此外，在「二十大」閉幕以及緊接著召開的一中全會後，中共新一屆高層人事，包括中央政治局與常委會以及中央委員會等名單大勢底定，習近平可說是「大獲全勝」。然而，眾所矚目的「二十大」雖已落幕，但仍有不少議題值得進一步探討，以下將從「報告結構與主軸」、「報告重點解讀」、「人事安排與習近平權力」、「對臺政策與兩岸關係」等面向，解讀此次中共「二十大」。

(二) 報告主軸：民族復興與美中競爭

此次會議延續去年「百年黨慶」與「第三次歷史決議」，再一次確立習近平主導的意識形態與個人歷史地位。而從報告可明顯看出兩大主軸：民族復興與美中競爭，其邏輯在於要完成中華民族偉大復興、走中國式現代化道路，除了需要自身的團結與奮鬥外，最關鍵之處便是如何克服「美中戰略競爭」這個難題。且在此中華民族偉大復興的起步期以及百年未有大變局的關口，必須要有強而有力的組織與領導人帶領中國迎接挑戰，那便意味著是習近平所領導的中國共產

黨。也因此，「堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位；堅決維護黨中央權威和集中統一領導」的「兩個維護」也寫入黨章中。

此外，「二十大」畢竟是 2018 年 3 月美中貿易戰以及隨之而來的科技戰與戰略競爭後的第一個黨大會，因此「報告」內美中關係無所不在。包括在對外關係上「反對一切形式的霸權主義和強權政治，反對冷戰思維，反對干涉別國內政，反對搞雙重標準」，在內政相關議題亦然，經濟要「著力提升產業鏈供應鏈韌性和安全水平」，在科教興國要「增強自主創新能力」，都是針對美國對中國的「斷鏈」與科技「卡脖子」而來。在「全面依法治國」提及加強「涉外領域立法」則是指美對中透過法律的「長臂管轄」，在獨立成章的「國家安全」中，也不斷強調統籌內外安全、統籌發展與安全等，甚至連臺灣問題也都強調「反獨」與「反對外部勢力干涉」。這都直指威脅中國主權、安全與發展利益等核心利益的都是來自美國。

（三）報告重點解讀

一如過往政治報告，本次報告舉凡意識形態、經濟、文化、生態、社會建設、國防、港澳臺、對外關係與黨建等不一而足，但亦在結構上有所調整。就關鍵詞的詞頻來看，相較於「十九大」政治報告，此次提及「安全」為 91 次（上次為 55 次），經濟、改革與創新等都遠較上次少。以下討論報告幾個重點。

1. **馬克思主義中國化與中國式道路**。報告將原本「十九大」的「新時代中國特色社會主義思想」往前調整，並改為「開闢馬克思主義中國化時代化新境界」，代表中國的社會主義實踐不僅是中國的成就，且是世界性的。若配合第三次「歷史決議」來看，其所要彰顯的是中共為馬克思主義的真正繼承者、發揚者，是中共的奮鬥讓「馬克思主義展現強大生命力」，帶領中國成為世界第二大經濟體，並走出一條中國式現代化道路，為世界提供中國方案、中國智慧。就此而言，「習近平新時代中國特色社會主義思想」不僅是中國發展的指導思想，也是世界性的，

當然這帶有與西方國家進行「制度競爭」的味道。

2. **改革開放「典範」的終結。**報告依然將中國社會主要矛盾定性為「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」，在「加快構建新發展格局，著力推動高質量發展」部分則主張「毫不動搖鞏固和發展公有制經濟」，在「分配體制」中主張「堅持按勞分配為主體」，再加上不斷強調「馬克思主義中國化」、「中國式道路」以及「敢於鬥爭、敢於勝利」等。且如前述，報告中提及經濟、改革、創新等關鍵字也有所減少，若再配合過去一年多以來，包括阿里巴巴、騰訊等大型民營公司受到整頓，政府各部委為了配合中央的「共同富裕」，紛紛推出各式各樣的監管政策，這也讓人不禁聯想，是否改革開放四十餘年的路線與典範將出現重大轉折，回歸至講政治、注重安全的模式。我們從近期香港、上海與深圳股市的走勢來看，「二十大」似乎也對投資人信心造成負面的影響。
3. **國家安全重於一切。**習近平掌權不久即成立國家安全委員會，且在「總體國家安全觀」架構下，通過了「國家安全法」、「網路安全法」等諸多與國家安全相關的法律。「國家安全」在「十九大」政治報告中原分散於「新時代中國特色社會主義思想和基本方略」、「加強和創新社會治理」與「全面推進國防和軍隊現代化」，此次報告則是以「推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全和社會穩定」單獨成章，顯見對國家安全的重視。其中最主要的關鍵是「堅持黨中央對國家安全工作的集中統一領導」，以維護和加強國家政權、制度、意識形態、糧食、能源資源、重要產業鏈供應鏈等安全的能力。再加上前述，報告中「安全」屢屢被提及，國家安全將持續是中國發展的最高準則。

（四）習近平權力與人事安排

「二十屆一中全會」政治局常委謎底揭曉，除習近平外，其餘六位常委為即將接任國務院總理的李強、全國人大委員長趙樂際、全國

政協主席王滬寧、中央書記處第一書記蔡奇、國務院常務副總理丁薛祥以及中紀委書記李希。

1. **習近平權力再度確立。**除前述意識形態論述與黨章修改外，人事安排更能凸顯出習近平權力的穩固，故過往坊間不時傳出「習下李上」、「兩個中央」，甚至出訪回國後被軟禁與發生政變等，此些傳言可能無助於我們判斷中國大陸情勢。就此次政治局常委與委員名單來看，習近平可說是「勝者全拿」(winner takes all)，且權力完全不與非嫡系人馬分享，之江新軍、閩江舊部、清華幫、陝西幫、軍工系等「習家軍」佔據所有重要職位。團派李克強、汪洋與胡春華等完全「出局」，胡春華雖在中委名單卻未入局，也不時傳出此次政治局委員 24 名比之前少一名，即是胡春華，閉幕時還出現前總書記胡錦濤被「攙扶出場」一幕，不論此些傳言的原委如何，習近平權力不僅穩固，且定於一尊是殆無疑義的。
2. **高層晉升規律大幅變動。**此次高層人事的安排也可看出不少晉升規律有所調整，嚴格而言，不能說是破壞制度，因為過往所存在的是慣例、非正式制度而不是正式制度，如總書記任期為兩任十年、「七上八下」、政治局常委排序、擔任國務院總理前需有副總理經驗等，而一位權力高度集中且控制力強的領導人，對於慣例的「突破」是輕而易舉的。過去存在二十餘年的「七上八下」在中共中央辦公廳印發了「推進領導幹部能上能下規定」後成為「能上能下」，且政治判斷力，即政治忠誠成為關鍵。問題是「能下」的為 67 歲的李克強與汪洋，而 67 歲的王滬寧與 65 歲的趙樂際留在常委內，超齡「能上」的為升任中央外事辦主任 69 歲的王毅，以及留任軍委副主席 72 歲的張又俠，此人事安排是針對「百年未有之大變局」而來，當然也與政治判斷力有關。除此之外，目前相關人事消息也一再跌破大家眼鏡，如北京市長陳吉寧接任上海市委書記，中宣部長黃坤明接任廣東省委書記等，幾乎所有人事安排皆存乎習一心，而這究竟是規則的重新設定，抑或是既有規則的插曲，值得持續觀察。

3. **新領導班子的風險。**習近平的權力雖定於一尊，然而新的領導班子也將面臨兩個相關的風險，一是關於政策制定，由於政治局委員與常委都是習近平的下屬，因而缺乏糾偏機制，且可能出現決策單一的狀況，在過去五年的常委班子中，雖然已出現上下間的關係，但李克強等還是可能對決策提出不同意見，但這在新一屆常委中恐很難出現，未來所有的政策也都將遂行習的意志。第二是關於政策執行，新領導班子多是擔任地方一把手，如李強、蔡奇與李希等，或如丁薛祥長年任職於黨務部門，雖然在政治局中不乏優秀的專業人才，從軍工系統出身的技術官僚也開始擔當大樑，但中國目前所面臨的經濟社會問題幾乎是改革開放以來之最，舉凡經濟下行、新冠疫情、地方債務、房地產等，而前述新成員除可能接任國務院副總理的何立峰外，其餘多缺乏全國性經濟社會治理的能力與經驗，故新領導班子也將面臨政策執行與治理的風險。

(五) 對臺政策與兩岸關係

此次「報告」涉臺部份是近幾屆最少的，雖僅 500 餘字，但「該講的都講了」。從「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務」起頭，以「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」為頂層設計，提及「和平統一、一國兩制」以及「一中原則和九二共識」，也將「一二講話」涉及「以民主協商積極探索『兩制』臺灣方案」的精神放入其中。在對臺政策方面，包含訴諸情感的「促統」以及強調兩岸融合發展的「促融」，以及「反獨」與「反對外部勢力干涉」等，最後並以「民族復興和國家統一」作為結尾。可說是結合中共對臺政策延續性與當前形勢，並充滿習近平意志的涉臺報告。

1. **反獨與反外部勢力干涉的連結。**如前所述，從北京角度看，「臺灣問題」也鑲嵌在「民族復興」與「美中競爭」中，也因此「報告」將對臺政策的重點放在「反獨」與「反外部勢力干涉」的連結，此次「報告」三處提及臺灣，過去與未來都談到此。「反獨」是中共對臺一貫的政策，在此次中共黨章修改中也加入了

「反對與遏制臺獨」。然而，就中共而言，近年來臺灣問題已經發生質變，不再僅是單純的兩岸關係，而是美中戰略競爭的核心問題，特別是今年 8 月美國眾議院議長裴洛西訪臺、美對中的晶片管制，以及目前尚在參眾議院立法程序中的「臺灣政策法」等，更讓中共感到焦慮。這也是為何近期中共官方一再公開指責美國「以臺制華」，臺灣當局「倚美謀獨」，以及「美臺勾連」等。

2. 重提「決不承諾放棄使用武力」。「報告」也提及「決不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」，這是繼 2002 年「十六大」之後，再次把「武力選項」放入政治報告中。其有兩個條件與前提，一是要以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一，亦即使用武力是最後選項，二是武力使用的「對象」，主要是針對外部勢力干涉和極少數「臺獨」分裂分子，絕非針對廣大臺灣同胞。這有兩項值得觀察，武力使用的對象先談「外部勢力」再「臺獨」，這體現兩岸關係發生質變，即在美中戰略競爭架構下，首要是外部勢力；而在非針對廣大臺灣同胞部分，當然涉及中共對臺的統戰作為，也就是在臺灣內部做區隔與分化。

3. 從人事安排看中共對臺可能方向。除超齡「能上」的王毅與張又俠外，此次國臺辦「一正三副」皆未當選中央委員，而外交系統除王毅外，與外事相關的劉建超、齊玉、劉海星、秦剛等也都成為中委，這預示著接下來國臺辦主任將會依循前幾任經驗，由外交系統調入，更宣示其「反外部勢力干涉」的決心。值得注意的是，王滬寧將接任全國政協主席，以王過往在黨內的角色以及新職務來看，在未來 5 年，習近平是否推出新的對臺論述，以及是否進一步推動對臺的「民主協商」，都值得觀察。而在軍方人事方面，甫接任中央軍委副主席的何衛東，曾待過 31 集團軍、南京軍區、東部戰區，都與對臺「軍事鬥爭」有關，且 2022 年到中央聯戰指揮中心，極可能是規劃今年 8 月對臺軍演的重要成員。因此，未來 5 年透過外交與軍事力量「反獨」與「反外部勢力干涉」的意圖甚為明確。

(六) 結語

從「二十大」政治報告、黨章修改以及高層人事安排來看，習近平權力定於一尊是無需置疑的，就此而言，日後對中國發展的判斷，「習近平因素」不僅是變數也是前提。針對此，有以下幾個相關的方向值得進一步探索：

1. 就目前中共高層人事而言，我們似乎看不到「接班人」，若沒意外的話，習近平的執政可能不只5年，而是10年或更久。若未來習近平沒設定好繼承規則，隨之而來的便是其嫡系人馬的爭權，使得中共的政局難以預料，這也是「後習」時代必然面對的重大問題。
2. 在沒有「接班人」的情況下，作為一位強勢且想要追求歷史地位的領導人，將如何「處理」臺灣問題？其中至少涉及幾個考量，一是臺灣問題為習近平能延任至「二十一大」的政績墊腳石，那未來5年步步進逼的力道就會更強，臺灣可能就將承受更大的壓力；二是未來5年習近平權力依然穩固，涉臺問題只要在「反獨」層面上有成效，其可能會耐心隱忍等待5年後更好的時機；三是隨著習近平年紀增長，是否將會對「解決對臺灣問題」產生急迫性，也是必須考量的。
3. 如前所述，不論是鄧小平以來所建構的領導體制、接班制度以及經濟發展模式等都一一受到「調整」，若說1978年的改革開放是中國的「第二次革命」，那習近平所建立的政經發展模式可說是「第三次革命」，既然有革命的意涵，不論是從學術研究或政策研析的角度來看，中國研究都將面臨典範轉移，此一典範轉移至少將需結合中國發展既有脈絡、中共黨國體制的新型態及習近平因素等。
4. 此不僅是單純的學術研究，而是攸關臺灣未來安全與下一代命運的戰略問題，且不只涉及臺灣，也關乎亞太地區，區域內國家必須共同思索在美中兩強競爭、區域內強人政治持續下，如何尋求集體安全之道。