

一、中共「二十大」人事觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 新一屆中央政治局共 24 位，其中 11 位為「十九屆」連任，13 位新任，政治局常委維持 7 位，異動 4 名。
- 結合制度、派系因素觀之，多數領導人的晉用、離退仍在制度約束的框架下，王毅、張又俠、何衛東、石泰峰等少數超出預期的案例，象徵習近平在人事上的絕對主導權。
- 「二十大」的人事異動，反映出習近平的個人權威、接班問題、派系群體發展、新型態技術官僚等重要政治意涵。

(一) 前言

中共五年一度全國代表大會（「二十大」）在全球矚目下舉行。「二十大」最重要的意義在於產生新一屆的領導班子。本文將分為四個部分。首先簡要說明「二十大」的人事異動結果。其次，從制度與派系因素視角切入，說明如何看待「二十大」的人事改組。第三部分提出「二十大」人事安排的政治意涵。最後是結論。

(二)「二十大」的人事結果

黨代表大會選出新一屆中央委員會共 205 位成員。按新華社報導，習近平親自謀劃部署、指導把關，準備「兩委」人事。此次中委差額比例為 8.3%、候補中委差額比例為 9.9%，中紀委差額比例為 8.3%，與十九屆的 8.8%、9.9%、8.3%相當。另外，新一屆中委的平均年齡為 57.2 歲，略高於十九屆的 57 歲，女性與少數民族分別有 33、32 名，與前一屆的 30、38 名相近（新華網，2022.10.22）。就中央領導機構，新一屆中央政治局共有 24 位，其中 11 位為十九屆連任，其中政治局常委維持 7 位，更動 4 名。本文將新一屆領導集體的更動，按個人的出生年統整如下表所示：

「二十屆」中共中央領導集體的更替：出生年的統整

政治局常委	連任 3 名	新進 4 名	不續任 4 名
1950-54	(1) 習近平(1953)		栗戰書(1950) 韓正(1954)
1955-59	(3) 趙樂際(1957) (4) 王滬寧(1955)	(2) 李強(1959) (5) 蔡奇(1955) (7) 李希(1956)	李克強(1955) 汪洋(1955)
1960-64		(6) 丁薛祥(1962)	
政治局委員	連任 4 名	新進 13 名	不續任 14 名
1950-54	張又俠(1950)	王毅(1953)	王晨(1950) 楊潔篪(1950) 劉鶴(1952) 楊曉渡(1953) 陳希(1953) 郭聲琨(1954) 許其亮 (軍)(1950) 孫春蘭(女)(1950)
1955-59	李鴻忠(1956) 黃坤明(1956)	何立峰(1955) 石泰峰(1956) 何衛東(1957) 馬興瑞(1959)	陳全國(1955)
1960-64	陳敏爾(1960)	陳文清(1960) 尹力(1962) 劉國中(1962) 袁家軍(1962) 李干杰(1964) 李書磊(1964) 張國清(1964) 陳吉寧(1964)	胡春華(1963)
中央書記處		新進 2 名	不續任 1 名
1955-59		劉金國(1955) 王小洪(1957)	尤權(1954)

資料來源：自行整理。重複者不再列出。常委前的數字為常委會排名

自「十九大」以來，中共中央領導機構的產生方式有明顯的改變。「十七大」、「十八大」時期，領導幹部會議的「民主推薦」對領導機構人選的產生具相當的重要性（新華社，2021.11.15）。「十九大」、「二十大」基本上不採「海推」、「海選」，而是採「談話調研」的方式，在一定範圍內以面對面方式聽取推薦人選意見。其中，頗具深意的是，「十九大」尚聽取「黨內老同志」的建議，此次「二十大」則無任何

相關的說明（新浪網，2017.10.25）。

總的來說，新一屆領導機構的改組被視為是習近平個人意志的全面貫徹。「新一屆中央領導機構產生紀實」明確提到中央推薦新一屆領導班子應具備的條件為「深刻領悟『兩個確立』、做到『兩個維護』，堅決與習近平為核心的黨中央保持高度一致」等（新華網，2022.10.25）。新進4名常委皆屬旗幟鮮明的習近平人馬：李強是習近平過去擔任浙江省委書記期間的省委秘書長；蔡奇長期在福建、浙江工作，亦是習的舊部；丁薛祥長期在上海任職，是習近平在上海工作期間的市委秘書長，後隨著習進中央；李希雖與習無直接共事經歷，但與習當年至延安市梁家河「插隊」有所淵源。加上未屆齡離任的李克強、汪洋皆有團系背景，外界多以「團滅」、「習人馬全面掌權」來形容此次的人事安排結果。

（三）何謂意外，何謂預期之內？再論制度與派系因素

由於中共政治高度不透明，五年一度的人事異動總引發外界高度關注，並將更替結果賦予如體制屬性、未來政策方向等政治意涵。此次「二十大」也不例外。延續過去中國政治研究的討論，外界對此次人事更替主要關注「制度」與「派系」因素如何產生影響：首先，從制度化的觀點來看，過去相關規則、慣例如何被依循？例如「七上八下」（未滿68歲者可有下個任期）是否被依循？國務院總理任期已滿、但未屆齡的李克強的下一步為何？逐級晉升、資深制與排名制等過去被認為存在的規則多大程度還有解釋力？其次，就派系因素來看，當黨「核心」已「確立」，習近平又提出「第三次歷史決議」後，有多少入常、入局者屬於習近平人馬？本文接著依序討論制度與派系因素如何解釋此次人事異動。

1. 制度因素如何仍具解釋力

首先，在年齡劃線方面，「二十大」多數的人事安排仍符合「七上八下」。如前表所示，栗戰書、韓正的離開符合年齡劃線（1954年以前出生，滿68歲），未續任的14名「十九屆」政治局委員者，基本上皆是1954年出生者。就新入常者來說，李強、蔡奇、李希為1955至

59 年出生，丁薛祥則是唯一的一位「60 後」；新入局的 13 名成員中，有 12 人皆是 1955 年後出生，其中「60 後」佔 8 人。除了以上符合年齡劃線的案例外，此次人事安排亦出現一些例外。「十九大」時，首次出現未屆齡無續任的案列（張春賢、劉奇葆與李源潮 3 人），此次則是具「團派」色彩的李克強、汪洋二人離開常委會。另一方面，王毅（1953 年）超齡轉任（原國務委員）入局，張又俠（1950 年）更是以 72 歲高齡連任軍委副主席留在政治局。總的來看，「年齡劃線」的大原則在此次人事改組成仍大致被依循，但少數例外是被允許的。在制度框架下，「能留能轉」、「能上能下」儼然已成為「新時代」用人導向。

其次，逐級晉升在此次人事改組也大致被依循。基於中央領導集體的級別與兼任職務，「中委資歷」、「正部級資歷」與「機關副手」是外界認定重要的制度因素。就新進者來看，4 位新入常者皆屬「十九屆」政治局委員；在其餘入局者中，13 位入局者中有 11 位屬「十九屆」中委，兩位新任書記處書記亦有中委資歷，無中委資歷者為李書磊、何衛東。以地方一把手出線入局者大多為 1960 年後出生、具有兩年以上正部級年資者，包括張國清、劉國中、袁家軍等人；尹力、李干杰則有中央、地方交流或多地領導經驗；陳吉寧以北京市長入局也大致依循蔡奇的晉升路徑。在機關副手方面，李書磊雖無中委資歷，但為現任中宣部常務副部長，劉金國、王小洪在中紀委、政法委的副手角色也讓他們在晉升上有所優勢。

較無法以逐級晉升來解釋的是何衛東、石泰峰兩人。何衛東從非黨代表當選中委，並直接入局屬破格提拔。何衛東為 31 集團軍出身，過去與習近平關係密切。在今年 9 月的國防改革研討會中，已洩露部分他可能晉升的訊息（新唐人，2022.9.24）。石泰峰則是另一個例外。今年 6 月他轉任全國人大專門委員會後，表示已離開一線黨政領導職務。但他以人大專門委員會副主任委員身份入局，並兼任書記處書記，未來應會出任黨務系統一把手。

相較年齡劃線、逐級晉升，「排名制」原則在「二十大」則明顯被打破。過去，政治局常委會有明確的排名，這象徵了黨內地位。從資深制來看，一般來說換屆後新進常委通常不會排名在連任常委之前。一個明顯的事例是即使「十七大」時習近平、李克強二人越級入

常，但也基本依循這項「排名制」的原則。此次人事改組李強直接躍升排名第二常委，在連任的王滬寧、趙樂際之前。這項人事安排當然是習近平意志的貫徹，另一方面，也暗示了趙、王二人與習人馬親疏有分的政治現實。

2. 派系因素及習的用人偏好

在中共政治研究中，「派系」是非常重要的解釋因素。該解釋途徑主張領導人基於權力穩固、路線與政策遂行的緣故會大量晉用與自身關係密切者。實務上，外界大多透過事後歸納幹部與領導人的共同背景（同事、同鄉、同學等），來認定非正式關係的連結，如過去的上海幫、團派等。2012年習近平上臺後，外界已觀察到與習近平在福建、浙江、上海以及中央黨校任職有交集的幹部快速晉升的現象，即「之江新軍」、「閩江舊部」等。除了人際關係外，具有政績的技術官僚，特別在航空、軍工、環工等領域企業有領導經驗者也是習近平重用的群體。

「二十大」的人事晉用相當程度展現了派系因素的解釋力。如前所述，4位新入常者過去皆與習近平有相關的人際網絡。在新入局者方面，13位入局者至少4位曾與習過去的任職有交集，包括何立峰（福建）、石泰峰（中央黨校）、李書磊（中央黨校）、何衛東（福建）；另6位則有航天、軍工與環工領域管理經驗，包括馬興瑞、劉國中、袁家軍、李干杰、張國清、陳吉寧。新入書記處書記王小洪（福建）亦然。此次的人事晉用，充分展現了習近平個人的用人偏好。

綜合來看，雖然外界特別關注習人馬如何在「二十大」被大量提拔，但大致上多數領導人的晉用、離退仍在制度約束的框架下。當然，少數不符合制度規範的案例（如王毅、張又俠、何衛東、石泰峰），象徵習近平在人事上的絕對主導權，特別是其影響力如何得以有限度的擺脫長期累積的制度、規範約束。

（四）「二十大」人事安排的政治意涵

在中央領導集體塵埃落定後，各機關、部門的人事安排也逐漸出爐。政治局常委會的職務分工相較清晰：除習近平外，李強應出任國

務院總理；依排名趙樂際、王滬寧應分別接管全國人大、政協；蔡奇確定出任中共中央書記處排名第一的書記，李希由於同時當選中紀委委員，應出任中紀委書記，丁薛祥則有望接任國務院排名第一的副總理。與先前不同，丁薛祥的排名在李希之前，這透露出些許政治意涵。另外，依外交、國安專業，王毅應會接任外事委辦公室主任，而中紀委第一副書記劉金國並未入局，而是名列在書記處書記，這應該是為何此次政治局委員人數較「十九屆」少一名的原因。石泰峰、李干杰、李書磊、陳文清由於兼任書記處書記，他們應會兼任黨務系統一把手。本文接著討論「二十大」人事安排的政治意涵。

第一，此次人事安排充分展現習近平的個人主導權。如先前所討論，王毅的超齡入局、張又俠的破格續任等，都突破年齡劃線慣例。這表示習近平個人的威望已經足以壓倒制度規範。「團滅」與否反而不是本文關注的焦點，畢竟外界無法得知李克強、汪洋等人是否出自於意願主動退休¹。

第二，至少在五年後的「二十一大」，習近平應沒有實質交班的打算。從年齡來看，「二十屆」政治局常委會最年輕是丁薛祥（1960年），政治局最年輕的則是李干杰（1964年）等四人。由於他們已分別62歲、58歲，五年後應沒有接班的可能。更精確地說，若五年後習近平交班，他們也僅會有一個任期，較大可能性是形式上、難具有實權的領導人。換言之，五年後應不會出現實質交班。

第三，黨內將出現新的「派系」群體。「十八大」以來上海幫逐步退場，而此次「二十大」共青團出身的領導幹部也淡出權力中心。然而，中共政治運作的本質邏輯沒有根本改變：個別幹部為尋求未來仕途，有動機依附於有權勢、政治前景的領導人麾下；另一方面領導人為擴大影響力，也有動機拉攏依附者。以此，未來是否出現新的派系次群體，特別是來自某個共同背景的領導幹部被大量提拔（如軍工航天背景的技術官僚派、浙江幫等），值得持續觀察。

第四，新型態的技術官僚治國。改革開放以來，中共一直有任用

¹「紀實」特別點出「一些黨和國家領導同志以黨和人民利益為重，主動表示退下來」，暗示了李克強、汪洋等人的未續任是主動意願。

技術官僚的趨勢，如機電、水利等工程專長者。習近平上臺後，特別重用航空、軍工、環工等科技相關領域出身的技術官僚：「二十大」新入局者，有6位有相關領域的工作與管理經驗。這一群體的崛起已被學者稱為「技術官僚 2.0」（風傳媒，2022.10.24）。這個新崛起的幹部群體或許反映習近平對中國未來邁向科技創新與產業轉型的重視。

第五，女性政治局委員的缺席。「十六大」以來，女性在政治局皆能有一席之地，從吳儀、劉延東到孫春蘭。本屆政治局中沒有女性委員，被外界看好的譚貽琴、沈躍躍都未能入局。雖然除吳儀外，過去女性政治局委員的表現並未受到外界太大的關注，但本次人事異動女性的缺席，表示在決策場域中「性別意識」並不在中央考慮之內。

第六，新一屆中央書記處的職掌凸顯安全、維穩至上。在過去，中央書記處過去是中央政治局與其常委會辦事機構，每一位書記負責一個系統或若干事務。按「十九屆」的安排，書記處書記可能擔任黨務系統一把手。此次書記處人事安排有3位出身政法系統，包括陳文清、劉金國與王小洪。其中，劉金國為中紀委第一副書記，陳文清已出任政法委書記。納入多位政法系統幹部進書記處，或許象徵習近平將「維穩」放在相當優先的政策位置。如在「二十大」報告中，習近平也多次強調「安全」，如維護國家政權安全、制度安全、意識形態安全等。

（五）結論

本文嘗試結合制度、派系因素視角，解釋中共此次的人事改組，並梳理人事安排的政治意涵。對此次中共「二十大」而言，外界高度關注習近平開展他的第三個任期，以及習人馬大幅被提拔。事實上，習人馬大幅被提拔的結果，早在五年前的「十九大」便已成局：當時已有超過一半的政治局委員曾與習近平有共事經驗。而習近平完全提拔自己熟悉的幹部入常，或許也代表了他未來五年欲貫徹「習路線」的決心。此外，另一個突發插曲是胡錦濤在黨代會閉幕時的中途離席。無論胡錦濤離席的原因是健康因素、還是習近平有意為之，都不影響中共趨於一尊的政治格局。短期來看，黨內應無法出現挑戰或質

疑習近平的力量。那麼，中國社會又如何看待這股「極權回溯」的發展呢？