

一、對中共「十九大」的政治觀察

開南大學公共事務管理學系副教授張執中

- 十九屆政治局常委名單可以看出「七上八下」繼續維持，但繼承模式可能出現改變。
- 習近平將社會治理、社會大局與國家安全視為同一面向。在「總體國家安全觀」中統籌發展與安全問題，包括外部與內部、國土與國民、傳統與非傳統、自身與共同安全等，並以「政治安全」為根本。
- 未來五年是「習核心」制度化的階段，而明年三月新一屆「兩會」人事全部到位後，進入「習核心」元年；中央與地方、社會與國家之間矛盾如何排解，將是未來五年觀察重點。

「十九大」閉幕，十九屆政治局有 15 位新任委員，習的人馬包括丁薛祥、陳希、黃坤明、楊曉渡、郭聲琨、劉鶴、李希、李強、陳敏爾、蔡奇皆已入局，並入主黨內主要部門與四個直轄市。而政治局常委除習近平與李克強續任外，新任常委栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正。按排名慣例與當前已公布的人事，未來將任職人大、政協、中央書記處、中紀委與常務副總理。不過，從 11 月 20 日所召開十九屆「深改組」第一次會議的成員來看，出席的新舊任常委包括李克強、張高麗、汪洋與王滬寧（人民網，2017.11.20）。雖然報導未指明汪洋與王滬寧在深改組的職務，若按十八屆「深改組」原一正三副的安排，副組長由國務院總理、常務副總理與中央書記處第一書記擔任，李克強應續任總理，張高麗已卸任常委，王滬寧也已取代劉雲山成為中央文明委主任（新華網，2017.11.18），因此汪洋則有接任張高麗成為常務副總理兼任深改組副組長的可能性。就如上一屆政治局常委改變總理與人大主任的排序，若由韓正接任全國政協主席，也改變了過去五屆政治局常委的排序慣例。但相關的職務安排，也顯示未來執政的重心與個別經歷的倚重。

從十九屆政治局常委名單可以看出「七上八下」繼續維持，但胡

春華與陳敏爾等外界看好的接班梯隊並未入常，改變過往胡、習兩人的繼承模式。本屆 7 名政治局常委之中，按照年齡排序，以年僅 60 歲的趙樂際最為年輕，接著是 62 歲的王滬寧、汪洋和李克強。上述 4 人在 5 年後的二十大時，仍未達 68 歲的退休年齡，應可以連任。至於 63 歲的韓正、64 歲的習近平和 67 歲的栗戰書，在二十大時達到或超過 68 歲，按照年齡慣例應該退下。因此，「接班制度」是否真正改變？必須考慮幾點：一是既有接班制度的優劣；二是期中有無增補常委可能性；三是胡春華與陳敏爾是否可能遞補；四是「二十大」習近平是否交班。若習在「二十大」後要維持影響力，仍必須具備職務上的權力，可能的作法包括總書記或軍委主席延任、修改黨章恢復「主席制」等，類似毛、鄧「二線分工」的政治安排，形成一種「拖延的繼承」，而習權力的延續，也造就接班人「弱勢領導」格局。

「十九大」政治報告中，習近平提出新時代「堅持與發展中國特色社會主義」的問題、以 2035 與 2050 年為目標的「兩步走」，並且強調道路、理論、制度與文化「四個自信」。習近平新時代中國特色社會主義思想（以下簡稱「習思想」），除了載入黨章，明年兩會是否載入憲法也是觀察重點。「習思想」用以鞏固「習核心」並體現黨的人格化特質，也因此未來五年，「統一思想」與「政治標準」將成為與反腐並列的幹部甄補標準。一方面，自「十八大」以來推動幹部「能上能下」與王岐山協助打造的汰換機制（包括「黨政領導幹部選拔任用條例（2014）」、「2014—2018 年全國黨政領導班子建設規劃綱要」、「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」、「中國共產黨問責條例」、「中國共產黨紀律處分條例」等規範），使幹部升遷的風險範圍擴大，不合格者落馬或提前退居二線，也讓習近平有更多人事的調配空間，可以快速填補屬意人選，而快速晉升者亦符合前述法規，如陳敏爾、蔡奇等人。

另一方面，新華社披露中共新一屆高層領導人選名單產生過程（中新網，2017.10.26），自 2016 年 2 月，中央政治局常委會會議決定成立「十九大」幹部考察領導小組，由習近平親自擔任組長，主要針對以往以會議投票方式所存在諸多弊端，如周永康、孫政才、令計劃等就曾利用會議推薦，進行拉票賄選等活動，因此本屆改採個別談話調研形式，面對面聽取推薦意見，主要重點包括（一）政治標準「一票否決」；

(二) 調研與深入談話取代海推。意味組織考核與政治標準取代了胡時期的「推選」模式。在此背景下，無論是孫政才「雙開」，或劉奇葆、張春賢「出局」，如此的制度安排使「接班梯隊」只是法規中所提「梯次配備」之意含，雖有「老中青」，但未來只有「核心」而無「儲君」，雖帶有競爭意涵，但這樣的競爭事實上是爭取「核心」信任的競爭，考核基準就是「習思想」。

再者，習近平在政治報告中，也界定了新時代社會的主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分發展之間的矛盾。因此除了提高收入、改善生活水平與加強社會保障體系外，特別把國家安全概念放入社會治理層面而引發關注。習近平將社會治理、社會大局與國家安全視為同一面向。在「總體國家安全觀」中統籌發展與安全問題，包括外部與內部、國土與國民、傳統與非傳統、自身與共同安全等，並以「政治安全」為根本。「十九大」有三個重要的例子可以說明這樣的態勢：

一是鞏固習核心角色。10月27日，十九屆中共中央政治局會議，主題除了學習宣傳貫徹黨代會精神外，而且審議「中共中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」和「中共中央政治局貫徹落實中央八項規定的實施細則」(中國軍網，2017.10.27)。包括「聚焦到習近平總書記是全黨擁護、人民愛戴、當之無愧的黨的領袖上」在內的5個聚焦，更明確要求政治局全體遵循有事報告原則，要堅持每年向黨中央和總書記書面述職；中央書記處和中央紀律檢查委員會、全國人大常委會黨組、國務院黨組、全國政協黨組、最高人民法院黨組、最高人民檢察院黨組每年向中央政治局常委會、中央政治局報告工作。

二是持續清除薄王餘毒。中共中央公布中紀委向「十九大」的工作報告，直接點名周永康、孫政才、令計畫等人為野心家、陰謀家，嚴重違反黨的政治紀律和政治規矩，政治野心膨脹，搞陰謀活動(中新網，2017.10.29)。11月7日，王岐山在「人民日報」專文中也提到，「查處周永康、薄熙來、郭伯雄、徐才厚、孫政才、令計畫嚴重違紀違法問題，剷除政治腐敗和經濟腐敗相互交織的利益集團」。並且指出「政治腐敗是最大的腐敗，一是結成利益集團，妄圖竊取黨和國家權力；二是山頭主義宗派主義搞非組織活動，破壞黨的集中統一」(人民網，

2017.11.7)。舉凡習近平「726」講話或918政治局會議到「十九大」政治報告，文字重點仍在整風黨建，「十九大」後將交由趙樂際繼續執行，也意味持續肅清「薄王餘毒」將影響「十九大」後菁英的進退動態。

三是關注安全防範對象與處理。比如「政治報告」特別指名嚴密防範和堅決打擊各種滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動、宗教極端活動。未來也將體現在對境外團體、邊疆少數民族與宗教政策上。而且「十九大」報告中特別將傳統的「憲法監督」說法，改為「合憲性審查」，但重點在於審查對象到底是針對國家，還是針對地方與社會？是否容許學界討論？比如「十九大」報告提出「牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權」，因此未來對於香港爭議事件，由「合憲性審查」取代全國人大常委會對基本法的「解釋」，將更鞏固中央管治權的合法性。

綜觀「十九大」，在政治局與常委會等最高決策體系中，雖有派系平衡意涵，但習的人馬已佔有絕對多數，完全不同於「十八大」的權力格局，可說未來五年是「習核心」制度化的階段，而明年三月新一屆「兩會」人事全部到位後，進入「習核心」元年。從「政治報告」到黨章修改，強調「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切」到前述對習近平的「五個聚焦」，都在強調「一個國家、一個政黨」與領導核心的重要連結。在權力高度集中與清楚目標設定的環境下，雖然展現威權韌性，符合「集中力量辦大事」的要求，但能夠容許多少黨內與社會異議的空間？中央與地方、社會與國家之間矛盾如何排解，將是未來五年的觀察重點。