

焦點評析

定於一尊：中共「20大」及其對臺政策影響之評析

The Return to Personalistic Dictatorship: Decoding the CCP's 20th National Party Congress and its influence on Taiwan policy

劉智年 *Chih-Nien Liu*
亞太和平研究基金會副研究員
Associate Research Fellow
Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

一、前言

中國共產黨第 20 次全國代表大會（以下簡稱中共「20 大」）在面對內政及外交雙重交迫壓力下，已於 2022 年 10 月 16 日至 22 日順利召開。中共新一屆政治局常委習近平、李強、趙樂際、王滬寧、蔡奇、丁薛祥及李希等 7 人並於 23 日「一中全會」正式亮相，習近平一如外界預期續任黨總書記及中央軍事委員會主席，推翻並打破中共歷代領導人所建立之人事規則，包括鄧小平及江澤民所劃定中共政治領導體制、繼承模式及甄拔規則。習近平有望明年「兩會」正式續任國家主席，¹ 再擁「三位一體」領導體制地位，進一

¹ 2017 年 9 月 29 日習近平主持召開中央政治局會議，決定啟動憲法修改工作，成立「憲法修改小組」。「憲法修改小組」由張德江任組長，王滬寧及栗戰書任副組長。2018 年 3 月中共 13 屆全國人大 1 次會議以 2,958 票贊成、2 票反對、3 票棄權、1 張無效票通過憲法修正案，其中刪除鄧小平時代（1982 年版）提出的國家主席及副主席「連續任職不得

步將中共「集體領導」體制推向「個人集權式領導」。

二、中共「20大」在內、外壓力交迫下順利召開，習近平展示全面政治控制

中共 2022 年初舉辦北京冬奧，意圖仿效 2008 年北京夏季奧運模式，藉由舉辦奧運向國內及國際展現國力，期拉抬內部民族榮耀感及凸顯中共執政正當性，藉以維持長期執政。然而，「新冠肺炎」疫情仍肆虐全球，以美國總統拜登（Joe Biden）為首的民主政府多藉新疆人權議題施行「外交抵制」（diplomatic boycott），加以俄羅斯入侵烏克蘭開啟戰端之資訊持續擴散，外部因素嚴重折損中共冀望藉由「主場外交」達成內、外宣之效果。

同時，2022 年初中共各領域中央工作會議皆以順利召開「20大」為首要目標，然「20大」召開前中國大陸內部社會不穩定情勢顯為舉辦「20大」招致挑戰。上海因新冠肺炎 Omicron 變異株疫情蔓延，在習近平堅守疫情防控「動態清零」嚴拒躺平主義的政策方針背景下，自 3 月底起連續 6 週「全域靜態管理」嚴重衝擊中國大陸經濟及社會發展，至少有 152 個地級市遭到部分或全面封鎖，影響人口超過 2.8 億，其中有 114 個城市是在 8 月後才遭封鎖；² 4 月中旬河南及安徽均爆發村鎮銀行凍結民眾存款，儲戶 5 月至 7 月於各地方展開維權活動，以及橫跨至少 25 省的「爛尾樓」停貸風暴等金融危機情勢，相關嚴重損及社會穩定之事態陸續爆發，不僅衝擊銀行體系亦動搖中共威信，威脅中共執政之政治安全，甚於 20 大召開前夕發生「反黨標語事件」。³

超過兩屆」之任期限制，即第 79 條第 3 款「中華人民共和國主席、副主席每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同，連續任職不得超過兩屆。」

² 英國廣播公司中文部，〈中共二十大如何「推動」了新冠疫情封鎖〉，《英國廣播公司中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-63341064>。

³ 北京市海淀區北三環西路四通橋 10 月 13 日出現巨幅抗議布條「不要核酸要吃飯，不要封控要自由，不要謊言要尊嚴，不要文革要改革，不要領袖要選票，不做奴才做公民」、「罷課罷工罷免獨裁國賊習近平」，後上海、廣州、深圳及香港公廁或各大學公佈欄陸續皆有零星仿效事例，甚北京清華大學發布通知，要求各影印店嚴控學生自助列印。

然而，中共在面對前揭內部經社議題，及美「中」戰略對峙與俄烏戰事等外交壓力背景下，「20 大」仍順利召開，尤以會議日程於今年北戴河暑休後即宣布，並較「16 大」及「18 大」提前逾半個月，⁴ 習近平並於 9 月 14 至 16 日睽違 2 年 8 個月出訪哈薩克及烏茲別克，或可說明中共高層在政治局人事安排及政治路線等兩個最重要的議程上早達成一致，亦即習近平透過 2012 年就任後各項反腐作為清除異己，並逐步加強自身權力作為，牢握內部政治控制，⁵ 為其長期執政奠定基礎。

三、中共「20 大」人事布局推翻中共既有政治繼承模式，「能上能下」成為高層政治菁英甄拔準則

從中共「20 屆一中全會」所公布新一屆政治局常委及委員名單（如表 1）觀察，習近平顯已打破鄧小平及江澤民所劃定中共政治領導體制、繼承模式及政治甄拔規則。

⁴ 中共於 8 月 31 日宣布 20 大 10 月 16 日召開，較江澤民交接給胡錦濤的「16 大」，及習近平於胡錦濤手中接班的「18 大」分別於 2002 年及 2012 年 11 月 8 日舉辦，中共於 8 月 31 日宣布 20 大 10 月 16 日召開，提早逾半個月。

⁵ 習近平過去 10 年逐步加強自身「權力」，2016 年中共「18 屆六中全會」確立習近平在黨內的核心地位；2017 年 19 大「習近平新時代中國特色社會主義思想」被寫入中國共產黨《黨章》；2018 年 3 月 13 屆全國人大 1 次會議通過憲法修正案，廢除鄧小平時代提出國家主席及副主席連續任職不得超過兩屆的任期限制；2021 年 6 月「十九屆六中全會」通過《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》（俗稱「中共第 3 份歷史決議」）；20 大期間，中共各黨代表屢次強調之「兩個確立」（黨確立習近平同志黨中央的核心、全黨的核心地位，確立習近平新時代中國特色社會主義思想的指導地位）雖未寫入黨章，惟本次仍將「兩個維護」（堅決維護習近平的核心地位；堅決維護中央權威和集中統一領導）寫入黨章，試以強化習近平地位及統治權威。

表 1：中共 20 屆政治局委員名單

序號	現職	姓名	年齡	現職	前職
1		習近平	69	總書記	政治局常委
2		李強	63	上海市委書記	政治局委員
3		趙樂際	65	中央紀委書記	政治局常委
4	政治局常委	王滬寧	67	中央書記處書記	政治局常委
5		蔡奇	66	北京市委書記	政治局委員
6		丁薛祥	60	中央辦公廳主任	政治局委員
7		李希	66	廣東省委書記	政治局委員
8		尹力	60	福建省委書記	中央委員
9		王毅	69	外交部部長	中央委員
10		石泰峰	66	中國社會科學院院長	中央委員
11		何立峰	67	國家發改委主任	中央委員
12		何衛東	65	解放軍東部戰區司令(上將) 中央軍委聯合作戰指揮中心	無
13		李干杰	57	山東省委書記	中央委員
14		李書磊	58	中宣部常務副部長	中央委員
15	政治局委員	李鴻忠	66	天津市委書記	政治局委員
16		袁家軍	60	浙江省市委書記	中央委員
17		馬興瑞	63	新疆區委書記	中央委員
18		張又俠	72	中央軍委副主席	政治局委員
19		張國清	58	遼寧省委書記	中央委員
20		陳文清	62	國安部部長	中央委員
21		陳吉寧	58	北京市市長	中央委員
22		陳敏爾	62	重慶市委書記	政治局委員
23		黃坤明	65	中宣部部長	政治局委員
24		劉國中	60	陝西省委書記	中央委員

資料來源：作者自行整理

習近平就任以來積極朝向「個人集權式領導」，逐步極大化個人權力，不僅打破中共第二代領導人鄧小平避免權力過度集中而提倡之「集體領導」模式，並於「20大」成功續任第三任，將原訂被胡錦濤指定為接班人的胡春華

(時 59 歲) 排除於政治局外，明確推翻「隔代指定接班」機制，長期執政之慾望充分顯現。

同時，習近平「20 大」人事布局亦未遵循自 2002 年「16 大」江澤民所設定中共高層政治菁英甄拔「70 歲封頂」(中共中央政治局委員超過 70 歲不尋求連任) 及「七上八下」(67 歲者仍可進入政治局常委，超過 68 歲則失去擔任常委資格) 潛規則。72 歲張又俠再續任中共中央軍委副主席並留政治局，及 69 歲現任外交部長王毅進入政治局皆為明確事例。

另外，中共中央辦公廳 9 月 8 日發布《推進領導幹部能上能下規定》(下稱「能上能下」)，刪除 2015 年試行版中第 5 條規定，「嚴格執行幹部退休制度，幹部達到任職年齡界限或者退休年齡界限的，應當按照有關規定程序辦理免職(退休)手續」，並以「不適宜擔任現職，主要指幹部的德、能、勤、績、廉與所任職務要求不符，不宜在現崗位繼續任職」規定取而代之；刪除原第 6 條規定「嚴格執行領導幹部職務任期制度，任期年限、屆數和最高任職年限，一般不得延長」；並於第 7 條規定敘明「調整不適宜擔任現職幹部……一般在 1 個月內辦理調整幹部工資、待遇等方面的手續」。

67 歲中央書記處書記王滬寧高升，72 歲張又俠及 69 歲王毅名列政治局，67 歲國務院李克強及全國政協主席汪洋告別政壇，59 歲曾被胡錦濤指定為隔代接班人的胡春華從 2 任政治局委員名單中除名，僅存中央委員身份，罕見降級事例。此外，何衛東以「三非」(指不具中共中央委員、中央候補委員亦非中紀委委員身份者) 身份越級進入政治局；以及，自中共開國國務院總理周恩來以降，歷屆總理皆需提前歷練，先擔任副總理，然而依據 10 月 23 日新屆政治局常委出場序研判，未曾具副總理經驗的上海市委書記李強接掌國務院可能性極高。「20 大」人事布局上「習家軍」色彩人員大量進入政治局，且多位於年齡及職位顯有破格，李克強、汪洋及胡春華具有團派色彩人員出局，習近平意對外充分展示「能留能轉」、「能上能下」正式取代「七上八下」，對習忠誠度成為政治菁英甄拔之標準。

四、中共「20大」藉修黨章再重申「臺獨」為紅線，對臺政策料仍採「軟硬兩手」策略著墨「促融、促統、反獨及反干涉」

涉臺議題向來非中共全國代表大會重點，「20大」政治報告中涉臺內容亦多以習近平2019年《告臺灣同胞書》40週年講話及2021年《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》中涉臺內容為基礎，⁶「20大」涉臺內容文字顯示現階段對臺政策方針仍以「促融、促統、反獨及反干涉」為核心，雖在「不承諾放棄武力」加上「絕」字，並將「堅決反對和遏制臺獨」等文字寫入黨章，惟目的或於對臺灣及美國政府再重申紅線，加強心理威懾。

各方原研判習近平或於「20大」針對「新時代黨解決臺灣問題總體方略」具體說明，然在2021年11月中共「19屆六中全會」所頒布《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》中共已明確揭示，「習近平同志就對臺工作提出一系列重要理念、重大政策主張，形成新時代黨解決臺灣問題的總體方略」。簡言之，所謂「總體方略」係以習就任後涉臺講話內容及政策舉措為基礎。

國臺辦現任主任劉結一「20大」雖未能再進一步成為中央委員，然其「20大」前表現積極，有意追隨前任王毅之職業步伐及軌跡，其7月7日發表於《人民日報》「在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程」一文顯係藉以向習近平表態忠誠之舉措，故該文所揭櫫「新時代對臺工作的根本遵循和行動綱領」應與為習近平所主張的「總體方略」內容相符，包括「在實現中華民族偉大復興進程中推進祖國統一」、「堅持『和平統一、一國兩制』基本方針」、

⁶ 〈習近平強調，堅持和完善「一國兩制」，推進祖國統一〉，《中國政府網》，
http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/16/content_5718833.htm。

〈習近平：在《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，《中國共產黨新聞網》，
<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/1117/c64387-32284363.html>。

「堅持一個中國和『九二共識』」、「推動兩岸關係和平發展、融合發展」、「堅決粉碎『臺獨』分裂和外來干預圖謀」以及「團結臺灣同胞共圓中華民族偉大復興中國夢」。⁷ 前揭相關內容亦幾有納入習近平「20 大」政治報告涉臺內容中。

在人事布局上，除「習家軍」全面佔據政治局，習近平將「定於一尊」集權式領導，中共進入習近平權力最大化的時代，包括對臺政策在內的所有政策恐已無人可制衡外，習近平對 65 歲的何衛東人事安排尤需密注。何衛東 2019 年屆齡退役前受習近平拔擢為負責對臺作戰的解放軍東部戰區司令員，並晉升為上將；2022 年 1 月轉調直屬習近平的中央軍委聯合作戰指揮中心。另外，何衛東於「19 大」非為軍事委員身份，其原資歷於「20 大」亦不具備取得中央候補委員職位可能，卻能三級跳晉升，不但入選為中央委員、進入政治局，甚至直升中央軍委副主席，並兼管負責作戰的中央軍委聯合作戰指揮中心，該人事或顯示習近平恐將臺海戰情列為本任期重中之重任務，「以戰逼談」可能性明顯提高。

伍、結論

習近平自「19 大」以來逐步為個人集權及擴權，治理策略趨於強化政治強勢角色及職能，並持續透過黨的紀律及法制加以鞏固自身權力，並對經濟及社會遂行積極管控及維穩作為，「新冠肺炎」疫情更利於渠以維護民眾生命安全為名，行實驗科技管控之實。習在「20 大」順利續任第 3 任期，將胡春華降級至中央委員，推翻鄧小平「隔代指定接班」機制，並打破江澤民政治菁英甄拔「70 歲封頂」及「七上八下」潛規則，藉由頒布「能上能下」制度率領「習家軍」佔領中共高層政治圈，「團派」背景人員全被排除於政治局外，習明確展現「定於一尊」形象。

⁷ 劉結一，〈在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程〉，《中國共產黨新聞網》，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0707/c117092-32468235.html>。

然而，隨中共領導體制從鄧小平提倡預防權力過於集中的「集體領導」走向習近平「個人集權式領導」，決策機制恐因缺乏制約、平衡、反饋及矯正的系統規則而陷入體制陷阱，尤以中共內部社會正面臨經濟已陷入發展停滯，甚至衰退之窘境，外部環境又須應對美國將之視為戰略競爭對手，甚拜登政府正連同盟友共同對抗中共，美對中共貿易戰及科技領域脫鉤已加劇中共內部經社發展惡化。習近平面對形勢外弛內張環境，需要也必須成為中國大陸突破經社發展瓶頸的救世主，然隨中共權力更朝習近平集中，一個擁有全權之領袖在政策決策上，誤判形勢之風險大幅增加，我方恐需正視倘習近平推動內部政策效果未如預期，或與美競爭處明顯戰略弱勢，利用臺海議題操作民族主義，做為轉移內部壓力之優先選項的風險亦將隨之升高。

責任編輯：呂佳恩