

習近平積極建構中共中央高層 新權力架構

Xi Jinping's Actively Building a New Power Structure of
China's Central Leadership

趙建民 (Chao, Chien-Min)

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授

吳仁傑 (Wu, Jen-Chieh)

中共研究雜誌社特約研究員

摘要

中共黨政軍主要領導機構中，國務院實行總理負責制、中央軍委實施主席負責制，總理和軍委主席具最後決策權。反觀中央政治局及其常委會施行集體領導和個人分工負責相結合制度，總書記僅是中央政治局及其常委會一員，不具明顯權威優勢。尤其胡錦濤任總書記時為9名中央政治局常委制，衍生權力過於分散、改革無法推動、形成獨立王國等問題。習近平接班後提出堅持黨中央集中統一領導論述且獲確立為全黨核心，並陸續推出5大黨組向黨中央匯報工作、中央政治局委員向黨中央和總書記書面述職等制度，試圖在原有權力相對分散、總書記權威不足的集體領導體制下，建構「類總書記負責制」，即以總書記制度化集權並成為權力核心的新集體領導架構。

關鍵詞：總書記負責制、制度性集權、習近平、黨中央集中統一領導、核心

壹、前言

中共師承蘇聯，以民主集中制作為黨的組織原則，並在具體實踐中提出「集體領導和個人分工負責相結合」作為領導制度，然正如民主集中制的「民主」與「集中」不易妥善拿捏，「集體領導」和「個人分工負責」關係也難以正確處理。中共自毛澤東以降，各時期中央領導體制出現多次演化變革，¹雖是順應當時的時空背景和權力鞏固、政治運作甚至派系競合需要，但實際上也可視為是對集體領導和個人分工負責相結合制度的實踐探索與修正變革。

中共中央領導機構是「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央政治局常委會」4級制，集體領導和個人分工負責相結合制度體現在中央高層，主要指中央政治局尤其是其常委會，透過定期召會以「會議決定」方式履行「集體領導」職能，而「個人分工負責」可視為各中央政治局常委或委員歸口分管特定領域工作。不同時期由於領導體制及最高領導人權威不同，有關集體領導和個人分工負責相結合制度的實際運作亦出現頗大差異，同時衍生不同問題，除潛藏危及政局穩定危機，並促使繼任掌權者持續探索建構新權力架構。

改革開放以來，先是 1980 年代初期，最高領導人從黨主席制過渡到黨主席和總書記並存制，復演變為總書記制；1980 年代後期至 1990 年代前期最高領導體制，由黨政軍最高職位分權走向黨軍部分集權再到「三位一體」集權，其後歷經江澤民、胡錦濤時期，此格局沒有明顯變化。²核心領導層施行的是：表面上最高領導人「三位一體」集權，但實際上突出集體領導和個人分工負責相結合的分權，加上最高領導人權威不足，以致逐漸衍生諸如議而不決、黨的領導弱化、獨立王國等問題。習近平主政以來，雖仍繼承總書記制和最高領導人「三位一體」體制，但鑑於前兩任經

¹ 如僅最高領導人就有中央總負責人制、黨主席制、黨主席和總書記並存制（兩人分任或由 1 人擔任）、總書記制，最高領導體制則有黨政軍最高職位分權、黨軍集權和黨政軍「三位一體」集權制等。

² 差別在於：江獲封核心而胡沒有、江時代為 7 名中央政治局常委而胡時代是 9 名。

驗教訓，藉提出堅持黨中央集中統一領導論述，採取諸多作為逐漸形塑新權力架構，可視為在既有集體領導和個人分工負責相結合體制下，全面向其集權並使其掌握重大決策權的「類總書記負責制」，³ 其後續發展與潛在影響頗值關注。

貳、政治強人當權時期中央高層領導體制概況

毛澤東和鄧小平分別是中共第一代、第二代領導核心，均為政治強人，同具領袖魅力，分別有領導革命建國、力推改革開放功績，前者從當家起即始終掌握黨權和軍權並遂行集權制直到去世，是名符其實的最高領導人，雖強調黨的各級組織要實行集體領導和個人負責相結合原則，⁴ 但實施黨主席擁有最後決策權的「黨主席負責制」；後者記取前者專斷獨行教訓，改黨主席制為總書記制，雖然名義上未曾出任黨的最高職務但卻是實質上最高領導人，也強調各級黨委都要實行集體領導和個人分工負責相結合制度，惟施行的是既沒有也不是黨主席的較弱勢「黨主席負責制」，雖也具備拍板定案能力，但面臨實力較其稍弱的陳雲勢力制約。

一、毛澤東時期

中共 1921 年 1 大建黨，但 1927 年 5 大委託中央政治局會議通過「中國共產黨第三次修正章程決案」，始首度形成「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央政治局常委會」4 級領導體制。⁵ 1935 年 1 月遵義會議增補毛澤東為中央政治局常委，⁶ 係其首次成為中央高層領導集體成員，開啟毛時代。

³ 所謂「負責制」，意指在該機構享有最後決策權，如總理負責制、軍委主席負責制，即分別意謂總理在國務院享有最後決策權、軍委主席在中央軍委享有最後決策權。

⁴ 中國革命博物館編，「中國共產黨第三次修正章程決案」，中國共產黨黨章匯編（北京：人民出版社，1979 年 6 月，第 1 版），頁 23。

⁵ 中國革命博物館編，「中國共產黨第三次修正章程決案」，頁 24-25。

⁶ 吳義國，「遵義會議上誰投了毛澤東關鍵一票」，湘潮雜誌（長沙）（2017 年 10 月 12 日），2019 年 2 月 20 日下載，〈中國軍網〉，http://www.81.cn/big5/jsdj/2017-10/12/content_7784800.htm。

1934 年 1 月，6 屆 5 中全會，將中央政治局常委會改稱中央書記處。⁷ 1937 年 8 月，當時已形同黨的最高領導人的毛澤東首度出任中央軍委主席，以確保黨對軍隊的絕對領導，⁸ 其後任此職至去世。1943 年 3 月中央政治局會議通過《關於中央機構調整及精簡的決定》，明定中央政治局在兩次中央全會間領導全黨工作，有權決定一切重大問題；中央書記處根據中央政治局確定方針處理中央日常工作；選舉毛澤東為中央政治局及中央書記處主席，並明定其有最後決定權。⁹ 1945 年 7 大頒布新黨章，形成「全國代表大會→中央委員會→中央政治局→中央書記處」4 級領導體制，首次載入有關中央書記處在中央政治局決議下處理中央日常工作條文，¹⁰ 選舉毛澤東續任中央委員會主席；且除將毛澤東思想納入黨章作為一切工作指針（即「行動指南」）外，並將毛澤東以「偉大領袖」進行概括。¹¹

1949 年政權成立，1954 年第 1 屆全國人大 1 次會議選舉毛澤東為首任國家主席（任期至 1959 年），使其成為首位黨政軍「三位一體」最高領導人。1956 年 9 月 8 大通過新黨章，將中央書記處改回中央政治局常委會（另設新中央書記處），恢復 1927 年 5 大後的 4 級領導體制，並首度同時設立黨的（中央委員會）主席和（中央書記處）總書記，規定中央書記處在中央政治局及其常委會領導下處理中央日常工作（即與中央政治局及其常委會形成一線、二線工作機制），¹² 中央政治局常委會由中央主席、副主席和總書記組成，毛澤東連任黨主席（到去世），鄧小平獲選總書記。

毛澤東在 1930 年代後期成為實質上黨軍最高領導人，1943 年開始出任黨主席（中央委員會主席）並獲最後拍板決策權；1945 年 7 大毛澤東思

⁷ 王健英，中國共產黨組織史資料匯編：領導機構沿革和成員名錄 -1 大至 14 大（北京：中共中央黨校出版社，1995 年 9 月，第 1 版），頁 235。

⁸ 于杰文，「中央軍委的沿襲變革」（2004 年 9 月 14 日），2018 年 10 月 15 日下載，《中國網》，http://www.china.com.cn/military/txt/2004-09/14/content_5659748.htm。

⁹ 王健英，中國共產黨組織史資料匯編：領導機構沿革和成員名錄 -1 大至 14 大，頁 610；中共中央文獻研究室編，任弼時年譜（1904-1950 年）（北京：中央文獻出版社，2014 年 4 月，第 2 版第 1 刷），頁 440。

¹⁰ 中國革命博物館編，「中國共產黨黨章」（7 大），中國共產黨黨章匯編，頁 54-55。

¹¹ 中國革命博物館編，「關於修改黨章的報告」，中國共產黨黨章匯編，頁 67-68。

¹² 中國革命博物館編，「中國共產黨章程」（8 大），中國共產黨黨章匯編，頁 158-159。

想納入黨章成為行動指南，更使其地位定於一尊；政權成立後，1957年開展反右鬥爭、1958年發動「三面紅旗」，¹³ 1959年廬山會議將彭德懷等定性為反黨集團，不僅助長毛澤東個人崇拜與決策專斷，且其開始較少出席中央政治局及其常委會議，¹⁴ 但舉凡其未參加的重要會議，會後均需派員匯報要點，一旦有不同主張或看法分歧，其不僅否定中央領導集體決議，且往往再主持召開擴大型會議伸張論點，使其與其他中央高層領導成員間逐漸成為上下級關係，¹⁵ 且讓體現集體領導體制的中央政治局及其常委會退化為傳達和執行黨主席毛澤東個人指示的「辦事機構」。¹⁶ 革命建國功績、政治強人魅力，加上長期獨掌黨軍最高權力，使其形同「太上皇」，並以文革悲劇告終，其可謂從「黨主席負責制」演變到後期「超黨主席負責制」的領導體制。

二、鄧小平時期

1976年1月周恩來去世，4月華國鋒接任其國務院總理職務並主持中央工作，成為毛澤東接班人。同年9月毛澤東病逝，10月中央政治局會議任命華國鋒為黨主席兼中央軍委主席，使其成為另種型態「三位一體」最高領導人（1969年後未再設國家主席，政權最高職務是國務院總理）；但因華國鋒只有堅守「兩個凡是」，¹⁷ 無法帶領黨和國家走出文革困境。文革後期被打倒的鄧小平1977年7月，10屆3中全會復出，並在1978年，11屆3中全會主導將黨的工作重心由階級鬥爭轉為經濟建設及實施改革開

¹³ 「三面紅旗」是社會主義建設總路線、大躍進和人民公社的統稱。「三面紅旗」，2019年2月20日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%89%E9%9D%A2%E7%BA%A2%E6%97%97>。

¹⁴ 如據不完全統計，中共在1958、1959年各召開中央政治局會議37次、18次，毛澤東僅各出席7次、4次。參見：毛澤東年譜（1949-1976年）（第三卷）、毛澤東年譜（1949-1976年）（第四卷）、劉少奇年譜（1898-1969年）（下卷）、周恩來年譜（1949-1976年）（中卷）、彭真年譜（1955-1959年）（第三卷）。

¹⁵ 叢進，20世紀的中國 -- 曲折發展的歲月（鄭州：河南人民出版社，1996年10月，第1版第1刷），頁222-223。

¹⁶ 胡鞍鋼，「中央政治局常委會是怎樣運作的」（2014年5月15日），2018年3月20日下載，《獨家網》，<http://www.dooo.cc/2014/05/29059.shtml>。

¹⁷ 即「凡是毛主席做出的決策，我們都堅決擁護；凡是毛主席的指示，我們都始終不渝地遵循」，是華國鋒1977年2月提出。

放後，儘管華國鋒仍續任黨政軍最高職務到 1980-1981 年間，¹⁸ 但宣告其僅是過渡角色。¹⁹

1980 年，11 屆 5 中全會決定恢復 8 大設立的中央書記處，作為中央政治局及其常委會領導下的經常工作機構，其一把手稱為中央書記處總書記，²⁰ 使中共再度同時出現黨（中央委員會）主席和（中央書記處）總書記；全會通過「關於黨內政治生活的若干準則」，要求各級黨委按照集體領導原則實行集體領導和個人分工負責相結合制度。²¹ 同年 8 月鄧小平在中央政治局擴大會議發表「黨和國家領導制度的改革」講話，指出過去發生錯誤與組織和工作制度方面問題密切相關，要求廢除領導職務終身制，改變易造成個人專斷、破壞集體領導的權力過分集中狀況。²² 1981 年，11 屆 6 中全會通過「關於建國以來黨的若干歷史問題的決議」，並改組中央領導機構，選舉胡耀邦為黨主席兼中央書記處總書記、鄧小平為中央軍委主席。²³

1982 年，12 大制頒新黨章，以黨（中央委員會）總書記制取代黨主席制，²⁴ 明定中央書記處在中央政治局及其常委會領導下處理中央日常工作，總書記負責召集中央政治局及其常委會議，並主持中央書記處工作。²⁵ 斯時認為將黨主席制改為總書記制，黨的最高領導人「主持」高

¹⁸ 趙紫陽在 1980 年 8 月 5 屆全國人大三次會議接替華國鋒任國務院總理，胡耀邦、鄧小平分別在 1981 年 6 月 11 屆六中全會接替華國鋒任黨主席、中央軍委主席。

¹⁹ 鄧小平，「組成一個改革的有希望的領導集體」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月），頁 320。

²⁰ 「中共 11 屆五中全會公報」，三中全會以來重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，1982 年 8 月，第 1 版），頁 438。

²¹ 「關於黨內政治生活的若干準則」，2016 年 8 月 24 日下載，《中共中央紀律檢查委員會》，http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law_display_380。

²² 鄧小平，「黨和國家領導制度的改革」，鄧小平文選（1975-1982）（北京：人民出版社，1983 年 8 月，第 1 版第 2 刷），頁 280-302。

²³ 「中國共產黨第十一屆中央委員會第六次全體會議」，2019 年 2 月 20 日下載，《百度百科》，<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%85%B1%E4%BA%A7%E5%85%9A%E7%AC%AC%E5%8D%81%E4%B8%80%E5%B1%8A%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A%E7%AC%AC%E5%85%AD%E6%AC%A1%E5%85%A8%E4%BD%93%E4%BC%9A%E8%AE%AE/8119599?fromtitle=%E5%8D%81%E4%B8%80%E5%B1%8A%E5%85%AD%E4%B8%AD%E5%85%A8%E4%BC%9A&fromid=10344156>。

²⁴ 事實上可視為將黨主席（中央委員會主席）、中央書記處總書記職位合併為中央委員會總書記。

²⁵ 景杉主編，「中國共產黨章程」（12 大），中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991 年 5 月，第 1 版），頁 883。

層會議職能改為「召集」，更能體現高層領導平等關係，有利於加強集體領導、防止個人過分集權現象。²⁶ 12屆1中全會選舉胡耀邦為總書記、鄧小平為中央軍委主席，其後李先念任恢復設立的國家主席、趙紫陽續任國務院總理，中央高層首次出現黨政軍最高領導職務分權。同年底5屆全國人大5次會議通過《憲法》和《國務院組織法》，前者明定恢復設立國家主席，並新設國家中央軍委領導全國武裝力量，規定軍委實施主席負責制；²⁷ 後者律定國務院實行總理負責制，總理對國務院重大問題具有最後決策權。²⁸

1987年，13屆1中全會及隔年7屆全國人大1次會議選出新一屆中央高層領導班子，趙紫陽接替因學潮被罷黜的胡耀邦任總書記，²⁹ 退出中央委員會、僅是黨員的鄧小平續任中央軍委主席（但中央政治局通過決議讓其享有最後決定權），³⁰ 楊尚昆任國家主席，李鵬任國務院總理，依然是分權制。另13屆中央政治局第1次會議通過中央政治局議事規則，規範中央高層運作，內容雖未公布，但卻是中央高層領導集體進行集體領導的重要體現。³¹

1989年「6·4」事件後，在鄧小平等元老主導下由江澤民取代趙紫陽任總書記，鄧針對此指出：「任何領導集體都要有一個核心，沒有核心的領導靠不住，第一代領導集體核心是毛澤東，第二代核心是其本人，第三代領導集體也須有一個核心，也就是總書記江澤民」，³² 首次提出「核心」

²⁶ 中共中央書記處研究室綜合組，學習12大黨章問答（北京：廣播出版社，1982年12月，第1版），頁141；楊光，「改革開放以來中共中央組織機構是怎樣調整的」（2010年8月23日），2018年6月24日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/12509748.html>。

²⁷ 「中華人民共和國憲法（1982年）」（2000年12月16日），2019年2月20日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm。

²⁸ 「國務院組織法」（2005年6月10日），2019年2月20日下載，《中國政府網》，http://www.gov.cn/gjjg/2005-06/10/content_5548.htm。

²⁹ 1986年12月大陸爆發「八六學潮」，中共在中央軍委主席鄧小平等元老主導下將責任歸咎時任總書記胡耀邦，並由趙紫陽接替胡耀邦代理總書記職務。

³⁰ 楊繼繩，中國改革年代的政治鬥爭（香港：Excellent Culture Press，2004年11月，第1版第1刷），頁420。

³¹ 寇健文，中共菁英政治的演變--制度化與權力轉移（1978-2010）（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2010年7月，第3版第1刷），頁156-157。

³² 鄧小平，「第三代領導集體的當務之急」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994年9月，第1版），頁332-333。

稱號，被認為是對以總書記為首的中央高層領導體制的重要調整，係「在深層次上反映民主與集中的複雜關係」，³³ 即總書記雖也是中央政治局及其常委會領導集體一員，但應具備高於其他成員權威地位，方能在集體領導體制下進行有效「集中」。同年 11 月 13 屆 5 中全會鄧小平復將中央軍委主席職務交與江澤民，指稱其最後作用是帶頭建立退休制度。³⁴ 其後鑑於改革開放持續停滯甚至倒退，僅是黨員的鄧小平 1992 年初南巡並發表針對性講話，³⁵ 成功推促 14 大後加快改革開放步伐。

鄧小平雖不曾擔任黨政最高領導人，但其是以毛澤東為核心的第一代中央領導集體成員，一生「三落三起」，³⁶ 資歷與威望在同儕中無人能及，1970 年代末第 3 次復出掌權後不存在實力派挑戰者。³⁷ 其記取毛澤東後期專斷獨裁、權力過分集中教訓，將易形成權力獨大的黨主席制，改為只是中央高層領導集體一員、形同「班長」的總書記制，同時改採黨政軍最高領導職務分權制，強調集體領導與個人分工負責相結合制度重要性，³⁸ 且只出任負責壓陣和掌舵的中央軍委主席，但因中央高層領導成員相對老化、存在改革派和保守派不同立場，是以期間中央政治局及其常委會議舉行頻率偏低，且其也不常出席相關會議，³⁹ 影響中央高層集體領導體制正常有效運作。另斯時相繼擔任總書記的名義上最高領導人胡耀邦、趙紫陽

³³ 楊光，「改革開放以來中共中央組織機構是怎樣調整的」，<http://theory.people.com.cn/GB/12509748.html>。

³⁴ 鄧小平，「改革開放政策穩定，中國大有希望」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月，第 1 版），頁 340。

³⁵ 鄧小平，「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，鄧小平文選第三卷（臺北：地球出版社，1994 年 9 月，第 1 版），頁 398-399。

³⁶ 「鄧小平『三落』為何能『三起』」（2013 年 7 月 22 日），2019 年 2 月 20 日下載，《大公網》，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-07/1778255.html>。

³⁷ 另一位實力派元老陳雲雖較鄧小平早進入中央高層領導班子及擔任中央副主席，但畢生多只分管財經方面工作，欠缺黨、軍重要職務歷練，資歷與威望難與鄧小平相提並論。

³⁸ 鄧小平，「堅持黨的路線，改進工作方法」，鄧小平文選（1975-1982）（北京：人民出版社，1983 年 8 月，第 1 版第 2 刷），頁 246-247。

³⁹ 如胡耀邦曾在 1984 年 10 月 8 日舉行的中央政治局擴大會議，傳達鄧小平對會議文件「關於經濟體制改革問題的決定」稿的意見：「文件看過了，寫得很好，政治局會議就不參加了」。中共中央文獻研究室編，鄧小平年譜（1975-1997 年）（下卷）（北京：中央文獻出版社，2004 年 7 月，第 1 版第 1 刷），頁 1002。

權威不足，不但同儕潛藏挑戰勢力，最終甚至遭實際上最高領導人鄧小平召集黨內非正式會議罷黜，觀諸此期間實行的可謂既沒有也不是黨主席的較弱勢「黨主席負責制」。

參、技術官僚主政時期中央高層領導體制概況

1990年代前期起，隨鄧小平、陳雲等革命元老逐漸式微，依序出任總書記的江澤民、胡錦濤及其多數同僚俱為大學理工科系畢業，意謂進入所謂技術官僚主政時期，⁴⁰ 期間中央高層領導體制發展概述如下：

一、江澤民時期

原僅為中央政治局委員的江澤民，1989年6月，13屆4中全會跳過中央高層資歷較深的其他3名中央政治局常委躍升總書記，⁴¹ 獲鄧小平授予「第三代中央領導集體核心」稱號，同年13屆5中全會再接任中央軍委主席。1992年10月，14屆1中全會連任總書記和中央軍委主席，1993年3月，8屆全國人大1次會議再獲安排接任國家主席，成為12大以來首位集黨政軍3個最高職位於一身的最高領導人，使中共最高領導體制從1980年代革命元老當權下的分權制，回復革命元老逐漸式微後的「三位一體」集權制。⁴² 另鄧隔代指定江澤民接班人胡錦濤，躍升中央政治局常委兼中央書記處常務書記進行培養歷練；⁴³ 中央政治局常委由13屆5名增為7名，除江澤民外，其餘6名依序出任國務院總理、全國人大委員長、全國政協主席、國務院常務副總理、中央軍委副主席、中央書記處常務書記，已具現今中央政治局常委會「集體領導和個人分工負責相結合體制」雛形。

1994年後陳雲、鄧小平相繼病重無法視事，基本宣告革命世代元老政

⁴⁰ 寇健文，〈中共菁英政治的演變 -- 制度化與權力轉移(1978-2010)〉，頁38-43。

⁴¹ 13屆中央政治局常委原為5名，趙紫陽、胡啟立13屆四中全會被免去相關職務後，尚有李鵬、喬石、姚依林3名。

⁴² 吳仁傑，〈江、胡交班對中共權力繼承機制意涵與影響〉，2005年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2005年8月），頁30。

⁴³ 胡錦濤原為西藏區委書記、中央委員。

治結束。⁴⁴ 同年 14 屆 4 中全會通過「關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，將鄧小平有關領導核心內容納入，指稱：「黨的歷史表明，必須有一個在實踐中形成的堅強的中央領導集體，在這個領導集體中必須有一個核心。如果沒有這樣的領導集體和核心，黨的事業就不能勝利」。⁴⁵

1997 年 9 月、1998 年 3 月中共分別舉行 15 屆 1 中全會、9 屆全國人大 1 次會議，選出新一屆中央黨政領導班子，中央政治局常委維持 7 名，但軍幹退出，由中紀委書記取代，形成現行集體領導下各常委分工各司其職架構，各常委除擔任黨政軍要職，亦依分工出任相關中央議事協調機構主要負責人；⁴⁶ 江澤民續任總書記、國家主席、中央軍委主席，被列為接班人的胡錦濤連任中央政治局常委兼中央書記處常務書記。另形制中央高層領導除總書記外一律以 70 歲劃線的年齡限制，⁴⁷ 凸顯隨革命元老逝去、強人政治不再，形成規制才是化解激烈權鬥、確保政局穩定方式。⁴⁸

1999 年江澤民針對領導「核心」議題表示，「必須有一個團結統一的核心」、「領導核心不是自封的，須在鬥爭實踐中形成、考驗和鍛鍊」。⁴⁹ 2002 年 11 月、2003 年 3 月中共分別召開 16 屆 1 中全會、10 屆全國人大 1 次會議，7 名 15 屆中央政治局常委除年輕世代的胡錦濤外，其餘第三代領導集體成員在「有限任期制」、⁵⁰「七上八下」年齡限制下全數退

⁴⁴ 分別在 1995 年 4 月、1997 年 2 月去世。楊繼繩，中國改革年代的政治鬥爭，頁 502。

⁴⁵ 「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，2019 年 2 月 23 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71387/71588/4854612.html>。

⁴⁶ 議事協調機構原稱為「非常設機構」，1993 年中共中央稱為「議事機構」，同時期國務院則稱「議事協調機構和臨時機構」，2007 年 17 大政治報告統以「議事協調機構」取代，2014 年宣布設立中央國家安全委員會時出現「決策和議事協調機構」的新提法，2018 年 2 月 19 屆三中全會通過的「關於深化黨和國家機構改革的決定」，則依機構職能定位出現決策議事協調機構和議事協調機構兩種不同稱呼。參見：「從中共集體領導和個人分工負責制探討其決策模式」，2014 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2014 年 10 月），頁 54-55。

⁴⁷ 楊光斌，中國政府與政治導論（北京：中國人民大學出版社，2003 年，第 1 版），頁 40。

⁴⁸ 15 大前出現由另一資深中央政治局常委喬石接替江澤民出任總書記的「水（江）落石出」傳言，乃形制中央高層領導除總書記外一律以 70 歲劃線的年齡限制（年滿 70 歲不再續任），以逼退逾齡的喬石。

⁴⁹ 關嶺，「春秋筆：從為首到核心」（2016 年 11 月 6 日），2016 年 11 月 7 日下載，《多維網》，<http://history.dwnews.com/news/2016-11-06/59780119.html>。

⁵⁰ 「黨的高層領導新老交替制度化前行」（2004 年 9 月 23 日），2016 年 8 月 12 日下載，《南方周末》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/sz/667727.htm>；沈友軍，「中國共產黨領袖產生與新老交替機制相關研究述評」（2011 年第 6 期），2016 年 8 月 12 日下載，《雲夢學刊》，<http://doc.qkzz.net/article/e932b6d4-8d0c-462b-9eee-39c24d89da54.htm>。

下；⁵¹ 中央政治局常委由 7 名增至 9 名，所有可續任的 15 屆中央政治局成員全數升任，新增分管意識形態工作和中央政法委書記兩名。其中胡錦濤接替江澤民任總書記、國家主席，但未同時接任中央軍委主席，使中央出現黨軍兩個權力中心。

二、胡錦濤時期

2002 年，16 屆 1 中全會胡錦濤出任總書記（次年接任國家主席），其在中央高層資歷雖遠勝同僚，但一方面江澤民留任中央軍委主席掌握軍權、形成掣肘，另方面中央政治局常委擴增為 9 名、過半數與江具一定淵源，使胡一上任即宣告將是弱勢總書記。其在 2002 年 11 月主持召開首次中央政治局會議研究政治局分工等問題、12 月第 2 次中央政治局會議通過 16 屆中央政治局等中央高層領導機構工作規則，⁵² 且恢復中央政治局會議概況通報制度，顯意在落實集體領導和個人分工負責相結合體制。

2004 年 9 月，16 屆 4 中全會，江澤民將中央軍委主席交卸胡錦濤後表示，「三位一體」領導體制，不僅必要且是最妥當辦法；另雖宣稱胡錦濤是中央和軍委領導集體領頭人，⁵³ 但未賦予其第四代領導集體核心地位，是以黨內對胡錦濤相關稱謂僅是「以胡錦濤同志為總書記的黨中央」。⁵⁴

2007 年 10 月、2008 年 3 月分別舉行 17 屆 1 中全會、11 屆全國人大 1 次會議，選出新一屆中央黨政領導班子，中央政治局常委維持 9 名、分工亦同，「七上八下」年齡限制續獲遵守，胡錦濤連任黨政軍最高職務，年輕世代的習近平、李克強從中央委員躍升中央政治局常委成為黨政「雙接班人」，周永康以新任中央政法委書記獲選中央政治局常委，江澤民提拔的郭伯雄、徐才厚續任中央軍委副主席。

⁵¹ 即 67 歲可續任、68 歲須退下。

⁵² 參見人民日報（北京），2002 年 11 月 17 日，第 1 版；人民日報（北京），2002 年 12 月 3 日，第 1 版。

⁵³ 「江澤民胡錦濤出席中央軍委擴大會議」（2004 年 9 月 21 日），2018 年 6 月 24 日下載，《新浪網》，<http://news.sina.com.cn/c/2004-09-21/00053721005s.shtml>。

⁵⁴ 有別於「以毛澤東同志為核心的黨的第一代中央領導集體」、「以鄧小平同志為核心的黨的二代中央領導集體」、「以江澤民同志為核心的黨的第三代中央領導集體」的稱謂，黨內對胡錦濤相關稱謂僅是「以胡錦濤同志為總書記的黨中央」。關嶺，「春秋筆：從為首到核心」，<http://history.dwnews.com/news/2016-11-06/59780119.html>。

2012 年 11 月、2013 年 3 月分別舉行 18 屆 1 中全會、12 屆全國人大 1 次會議，進行中央黨政領導新老交替，胡錦濤全退，由習近平依政治運作期程接任總書記兼中央軍委主席、國家主席等黨政軍最高職務，維持「三位一體」體制；中央政治局常委減回 15 屆 7 名，「七上八下」年齡限制持續貫徹落實。

綜觀江澤民、胡錦濤主政時期(1989-2012 年)，前者上臺初期，鄧小平鑑於自身年歲已高不易再繼續督軍壓陣，且記取胡耀邦、趙紫陽在同儕中權威不足教訓，決定提拔江澤民繼任總書記的同時，即思考調整最高領導體制，一上任就賦予其第三代「領導核心」地位，冀望透過前一代最高領導人權力加持使其取得較高權威，同時在短期間內讓其接掌黨權、軍權，隨後再掌政(國家主席)，冀透過集黨政軍最高權位於一身突出其核心地位，並進一步強化其權威。得益於鄧小平妥適安排、革命元老相繼老去，加上透過建章立制遂行權力折衝安排，其不但權力日益穩固，且能較平和處理潛在政敵挑戰，歸納其領導體制可形同較弱勢「總書記負責制」。

反觀胡錦濤接任總書記時，未獲「領導核心」稱號，且晚兩年才掌軍權，加以中央政治局常委會成為 9 名的權力分散格局，不僅權力被稀釋，且受限個性相對不強勢、較充分授權，以至在中央高層集體領導和個人分工負責相結合體制運作中，過分向個人分工傾斜，不但衍生貪贓枉法、獨立王國等問題，甚至出現拉幫結派、⁵⁵ 架空最高領導人、⁵⁶ 使黨的集中統一領導弱化等嚴重情事。⁵⁷ 質言之，胡錦濤上任初期未獲「領導核心」授權，執政 10 年也未因艱苦鬥爭獲取相關稱號，且期間中央高層領導體制

⁵⁵ 「周永康搞非組織政治活動踩到反黨底線」(2015 年 3 月 19 日)，2015 年 3 月 20 日下載，《文匯網》，<http://news.wenweipo.com/2015/03/19/IN1503190120.htm>；「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」(2016 年 11 月 3 日)，2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁵⁶ 「少將曝徐才厚賣官內幕，大軍區司令行賄 2 千萬」(2015 年 3 月 9 日)，2015 年 3 月 10 日下載，《多維網》，<http://china.dwnews.com/news/2015-03-09/59639839.html>；「軍紀委少將從紀檢角度辨析郭徐流毒影響：嚴重遲滯了軍改進程」(2017 年 3 月 29 日)，2017 年 3 月 30 日下載，《澎湃網》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1650433。

⁵⁷ 「專家解析三大頂配機構」(2014 年 4 月 23 日)，2018 年 6 月 24 日下載，《法治周末》，<http://news.sohu.com/20140423/n398663399.shtml>。

明顯是個人分工凌駕集體領導之上，其可謂最弱勢一把手總書記。

肆、習近平變革作為

習近平承接權力分散、政令不暢、腐敗叢生、黨風軍風惡化政局，一上臺即宣示「打鐵還需自身硬」，⁵⁸ 隨即先透由中央政治局會議通過「關於改進工作作風、密切聯繫群眾的八項規定」，強調從中央政治局開始強化作風建設，以良好黨風帶動政風民風；⁵⁹ 繼而加大反腐工作力度，並提出重點是「18大後不收斂、不收手，問題線索集中、群眾反映強烈，已任重要職務且可能還會提拔使用的領導幹部」，⁶⁰ 且2014年起全面反腐從黨內擴及軍隊，迄今遭查辦黨和國家領導人即有周永康、令計劃、蘇榮、孫政才、徐才厚、郭伯雄、房峰輝、張陽等，不但破除「刑不上政治局常委」傳言，且史無前例拿下各兩名軍委副主席和軍委委員，既端正黨風軍風政風重振民心軍心，復全面示形威懾樹立領導權威，為推動建構新權力架構奠立基礎。分述如下：

一、18大後相關舉措

（一）中央全會文件起草組長統由總書記親自擔任

中共在兩次黨的全國代表大會中間4個年份舉行的中央全會，均會安排特定主題並通過重要決議，江澤民、胡錦濤時期中央全會決議文件起草組長，均按分工由其他中央政治局常委或委員擔任，如胡錦濤主政期間有

⁵⁸ 「習近平在新一屆中央政治局常委同中外記者見面會的講話」，人民日報（北京），2012年11月16日，第1版。

⁵⁹ 「中共中央政治局召開會議，習近平主持」（2012年12月5日），2012年12月6日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1205/c64094-19793530.html>。

⁶⁰ 19大後進化為「18大以來不收斂、不收手，問題線索集中、群眾反映強烈，政治和經濟問題交織的腐敗案件」。「中國共產黨第18屆中央紀律檢查委員會第五次全體會議公報」（2015年1月14日），2019年2月20日下載，《中央紀委監察部網站》，<http://fanfu.people.com.cn/n/2015/0114/c64371-26385876.html>；「中共中央印發『中國共產黨紀律處分條例』」（2018年8月26日），2018年8月27日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/26/c_1123331165.htm。

配發中央全會文件誕生記的 8 次中央全會，⁶¹ 七次由其他中央政治局常委擔任起草組長，一次是中央政治局委員擔綱。⁶²

習近平任總書記後迄今計召開 18 屆 1 中至 7 中全會、19 屆 1 中至 3 中全會等 10 次中央全會，有重要討論主題並配發相關決議文件誕生記者共 6 次 (18 屆 3 中至 6 中全會、19 屆 2 中和 3 中全會)，其中除依照其主導起草的 19 大政治報告進行的修憲工作，按權責由時任全國人大委員長張德江負責外，其餘 5 次文件起草組長都由其親自擔任，主因討論者多屬全局性、跨領域主題，由其領銜方具足夠權威及較能統籌協調，且亦意在確保黨中央集中統一領導。

(二) 出任全局性中央決策議事協調機構主要負責人

中共在中央政治局常委會體現個人分工負責制角色的中央議事協調機構，原依分工由各中央政治局常委擔任主要負責人，胡錦濤時代僅擔任中央財經領導小組、中央對臺工作領導小組、中央外事工作領導小組 (中央國家安全工作領導小組) 組長。習近平主政後在第一任期內順應新情勢需要，陸續新設全面深化改革、國家安全、網絡安全和信息化、統戰、軍民融合發展等 5 個中央議事協調機構，⁶³ 其中 4 個具全局性、跨領域機構主要負責人統由習近平親任 (統戰除外)，且改制提升的中央國家安全委員會首次出現「中央決策和議事協調機構」定位，宣稱旨在加強對相關工作的集中統一領導。⁶⁴

另 2018 年 2 月，19 屆 3 中全會通過《關於深化黨和國家機構改革的決定》和《深化黨和國家機構改革方案》，將處理全局性、跨領域事務的

⁶¹ 包括 16 屆三中至六中全會、17 屆三中至六中全會。

⁶² 由時任國務院總理擔任起草組長 3 次、中央書記處常務書記 2 次，另全國人大委員長、分管意識形態政治局常委 (兼任中央宣傳思想工作領導小組組長)、國務院分管「三農」工作副總理 (兼任中央農村工作領導小組組長) 各 1 次，其中除國務院副總理是政治局委員，其餘均為政治局常委。

⁶³ 中央議事協調機構主要功能是重大決策前政策協調、意見諮詢與方案擬定，俟提交中央領導集體「會議決定」決策後再分頭貫徹執行，主要扮演為中央高層決策準備角色，其名稱原不固定，2007 年 17 大後統稱中央議事協調機構，習近平第一任期內出現中央決策和議事協調機構提法，2018 年將具全局性者統稱中央決策議事協調機構。

⁶⁴ 參見人民日報 (北京)，2014 年 1 月 25 日，第 1 版。

「中央決策和議事協調機構」概括為「中央決策議事協調機構」，強調加強黨的全面領導，首先要加強黨對涉及黨和國家事業全域重大工作的集中統一領導，提出要優化黨中央決策議事協調機構，在中央政治局及其常委會領導下，負責重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進；⁶⁵ 共計組建、更名或調整優化 8 個中央決策議事協調機構，⁶⁶ 目前發現新組建的依法治國、審計兩個委員會，以及更名的全面深化改革、網絡安全和信息化、財經、外事等 4 個委員會主任均由習近平擔任，加上原來的國家安全、軍民融合發展等兩個委員會共 8 個，既加強黨對全局性、跨領域工作的全面領導，又從組織上強化以習為核心的黨中央集中統一領導。

（三）建立全國人大等 5 大黨組向黨中央匯報工作制度

中共中央政治局常委會 2015 年 1 月 16 日召開全天會議，專門聽取全國人大常委會、國務院、全國政協、最高法院、最高檢察院黨組匯報工作，總書記習近平主持會議指出，堅持黨的領導首先是要堅持黨中央集中統一領導，而中央政治局常委會聽取 5 大黨組匯報工作，是保證黨中央集中統一領導的制度性安排。⁶⁷

此後中央政治局常委會每年 1 月聽取 5 大黨組匯報工作形成慣例，⁶⁸ 2016 年起新增中央書記處工作報告。此項工作並分別納入 18 屆 6 中全會通過的「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，以及 2018 年 10 月中央政治局會議通過的「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」，強調此是堅持黨中央權威和集中統一領導的重要制度安排。

（四）確立領導核心地位宣稱此地位是透由鬥爭取得

⁶⁵ 「中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定」（2018 年 3 月 4 日），2018 年 3 月 5 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm。

⁶⁶ 包括：組建中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央教育工作領導小組，將中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組改為委員會，調整優化中央機構編制委員會領導體制。「中共中央印發『深化黨和國家機構改革方案』」（2018 年 3 月 21 日），2018 年 3 月 22 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

⁶⁷ 「中共中央政治局常務委員會召開會議，習近平主持會議」（2015 年 1 月 16 日），2015 年 1 月 17 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/16/c_1114027071.htm。

⁶⁸ 分別在 2016 年 1 月 7 日、2017 年 1 月 10 日、2018 年 1 月 15 日、2019 年 1 月 7 日安排相關活動。

毛澤東、鄧小平、江澤民被稱為黨的第一至三代領導核心，胡錦濤未獲相關稱號，習近平上任初期對其提法僅為「以習近平同志為總書記的黨中央」。2016 年 1 月中央政治局會議，首度提出要增強政治、大局、核心和看齊意識（被概括為「四個意識」），⁶⁹ 並將之作為黨在新時期要求；同年 10 月 18 屆 6 中全會將「一個國家、一個政黨，領導核心至關重要」論述納入「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，⁷⁰ 且在全會公報確立習近平全黨核心地位，⁷¹ 且納入 19 大黨章中。⁷²

時任中央辦公廳主任栗戰書為此強調：「習近平作為黨中央和全黨核心，是在偉大鬥爭中形成」、「在我們這樣的大國、大黨，……，一定要有最有威信、最有影響、最有經驗的總書記作為核心，才能凝聚全黨智慧」、「維護黨中央權威，首先要維護習近平總書記的核心地位」，⁷³ 既闡釋領導核心對黨和國家重要性、論述習近平核心地位是透過鬥爭取得，另則要求透過維護習近平核心地位來確保黨中央權威。

二、19 大後相關舉措

（一）所提出思想理論冠其名且並列為黨的行動指南

2017 年 10 月，19 大政治報告，將習近平 18 大以來提出的思想理論創新成果概括為「習近平新時代中國特色社會主義思想」，稱此係「馬克思主義中國化」最新成果，⁷⁴ 除在黨章總綱專段論述，同時納入總綱與馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想、科學發展觀並列

⁶⁹ 參見人民日報（北京），2016 年 1 月 30 日，第 1 版。

⁷⁰ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016 年 11 月 3 日），2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁷¹ 「中國共產黨第 18 屆中央委員會第六次全體會議公報」（2016 年 10 月 27 日），2016 年 10 月 28 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-10/27/c_1119801528.htm。

⁷² 「中國共產黨章程」（2017 年 10 月 28 日），2017 年 10 月 29 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/28/c_1121870794.htm。

⁷³ 「栗戰書：堅決維護黨中央權威」（2016 年 11 月 15 日），2016 年 11 月 16 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1115/c64094-28860348.html>。

⁷⁴ 「習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利 -- 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」（2017 年 10 月 27 日），2017 年 10 月 28 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

為黨的行動指南。⁷⁵ 此種對最高領導人的思想理論冠名、以「思想」名稱概括，並在第一任期滿即納入黨章總綱列為行動指南規格，幾乎等同 1945 年 7 大處理毛澤東思想方式，不但超過對鄧小平理論處理方式，⁷⁶ 更是江澤民、胡錦濤難以企及。

（二）維護黨中央集中統一領導納入黨章並制頒規範

習近平在 2015 年 1 月首次提出「堅持黨的領導，首先是堅持黨中央集中統一領導」，2016 年 10 月，18 屆 6 中全會納入「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，⁷⁷ 19 大寫入政治報告及黨章，強調「堅持黨中央權威和集中統一領導，是黨的政治建設首要任務」、⁷⁸ 「堅定維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導」。⁷⁹

2017 年 10 月，19 屆中央政治局首次會議，審議「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」，將黨中央集中統一領導提升為「黨的領導最高原則」，律定要自覺在以習近平為核心的黨中央集中統一領導下履職，堅決維護習近平作為黨中央核心、全黨核心地位。⁸⁰ 2018 年 8 月新修訂「中國共產黨紀律處分條例」，復將「堅決維護習近平總書記黨中央核心、全黨核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導」內容納入，⁸¹ 其後即以「兩個維護」概括。相關內容並寫入 2019 年 2 月公布

⁷⁵ 「中國共產黨章程」（2017 年 10 月 28 日），2017 年 10 月 29 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/28/c_1121870794.htm。

⁷⁶ 鄧小平 1978 年 11 屆三中全會開始掌權，1981 年 11 屆六中全會出任形同最高領導人的中央軍委主席，經過完整 5 年後 1987 年 13 大尚未在政治報告概括其思想理論，1992 年 14 大首度在政治報告將之概括為鄧小平建設有中國特色社會主義理論，雖寫入黨章但未列為黨的行動指南，其去世後在 1997 年 15 大才以鄧小平理論概括，並納入黨章並列為黨的行動指南。

⁷⁷ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016 年 11 月 3 日），2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁷⁸ 「習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利 -- 在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」。

⁷⁹ 「中國共產黨章程」。

⁸⁰ 「中共中央政治局召開會議，研究部署學習宣傳貫徹黨的 19 大精神」（2017 年 10 月 27 日），2017 年 10 月 28 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121868508.htm。

⁸¹ 「中共中央印發『中國共產黨紀律處分條例』」（2018 年 8 月 26 日），2018 年 8 月 27 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/26/c_1123331165.htm。

的「關於加強黨的政治建設的意見」，強調：「堅持和加強黨的全面領導，最重要的是堅決維護黨中央權威和集中統一領導，最關鍵的是堅決維護習近平總書記黨中央核心、全黨核心地位」，要求始終與以習近平為核心的黨中央保持高度一致。⁸²

（三）制頒相關規定規範黨內重大事項請示和報告制度

18 屆 6 中全會通過的「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」，在「堅決維護黨中央權威」段落中要求全黨須嚴格執行重大問題請示報告制度；⁸³ 2017 年 10 月中央政治局會議通過的「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」，復指出中央政治局全體成員要主動將重大問題報請黨中央研究，認真落實黨中央決策部署並及時報告落實進展。⁸⁴ 2019 年 2 月印發「中國共產黨重大事項請示報告條例」，規定凡涉及黨和國家工作全域的重大方針政策等重大事項，須向黨中央請示、報告，強調此制度是重要政治、組織和工作紀律。⁸⁵

（四）建立政治局委員向黨中央和總書記書面述職制度

「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」要求，中央政治局委員每年須向黨中央和總書記習近平書面述職。2018 年 3 月中共政治局委員首次向黨中央和習近平書面述職，主要涵蓋帶頭維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導等內容，官媒宣指要將此視為加強和維護黨中央集中統一領導的重要制度安排。⁸⁶ 2019 年 2 月中央政治局委

⁸² 「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」（2019 年 2 月 27 日），2019 年 2 月 28 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/27/c_1124171974.htm。

⁸³ 「關於新形勢下黨內政治生活的若干準則」（2016 年 11 月 3 日），2016 年 11 月 4 日下載，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1103/c64387-28830240.html>。

⁸⁴ 「中共中央政治局召開會議，研究部署學習宣傳貫徹黨的 19 大精神」。

⁸⁵ 規定凡涉及黨和國家工作全域的重大方針政策，經濟、政治、文化、社會、生態文明建設和黨的建設中的重大原則和問題，國家安全、港澳臺僑、外交、國防、軍隊等黨中央集中統一管理的事項，以及其他只能由黨中央領導和決策的重大事項，必須向黨中央請示、報告。「中共中央印發『中國共產黨重大事項請示報告條例』（2019 年 2 月 28 日），2019 年 3 月 1 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c_1124177187.htm」。

⁸⁶ 述職報告主要涵蓋帶頭堅定維護以習近平為核心的黨中央權威和集中統一領導、帶頭學習宣傳貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想和 19 大精神、帶頭落實重大問題請示報告制度、帶頭貫徹執行民主集中制、帶頭推動黨中央決策部署貫徹落實、帶頭開展調查研究並深入改進作風、帶頭廉潔自律等 7 方面內容（即「七項帶頭」）。「中央政治局同志向黨中央和習近平總書記述職」（2018 年 3 月 21 日），2018 年 3 月 22 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122569929.htm。

員再次向黨中央和習近平書面述職，述職報告涵蓋「自覺把維護習近平總書記核心地位和黨中央集中統一領導作為最高政治原則和根本政治規矩」等內容。⁸⁷ 包含中央政治局常委在內的所有中央政治局委員均須向黨中央和總書記述職，標誌原與總書記同為中央高層領導集體一員、地位相對崇高的其他中央政治局常委，與總書記相較已形同「領導與被領導關係」。⁸⁸

習近平上任時，得益於胡錦濤同時交卸黨權與軍權、中央政治局常委減回 7 名，且政法業務歸其統管，加以其在中央政治局常委會和中央軍委培養歷練期間，應深刻體會時任總書記兼軍委主席的胡錦濤因權威不足、權力分散等因素，難以有效領導和統籌推動改革發展工作，甚至出現遭架空等嚴重弊端，是以掌權後從整頓作風、強力反腐切入，既爭取民心且樹立威望，並以推動全面深化改革加強頂層設計為突破口，開始藉由制度性集權逐步變革中央高層權力架構。其中 18 大後，一方面凡屬全局性、跨領域重大事務統歸黨中央管轄，且包括常態設置的中央決策議事協調機構、中央全會重要文件起草組等，均由其親任主要負責人；二方面宣稱其歷經「偉大鬥爭」獲致黨中央和全黨核心地位，強調維護黨中央權威首先要維護習近平總書記核心地位；三方面建立五大黨組向以其為核心的黨中央匯報工作制度，宣稱此係保證黨中央集中統一領導的制度性安排。

19 大會議上，習近平思想理論冠名概括為「習近平新時代中國特色社會主義思想」，並納入黨章並列為行動指南。其後除延續 18 大以來做法，凡新設或調整提升的中央決策議事協調機構、中央全會重要文件起草組，由其親任主要負責人，且賡續實施五大黨組向黨中央匯報工作制度外，復建立中央政治局委員向黨中央和總書記年度書面述職制度，使同為正國級的其他中央政治局常委與其成為不對等的上下級關係。尤其 19 大後一連制頒《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》、《中國共產黨重大事項請示報告條例》、《關於加強黨的政治建設的意見》，並修訂《中國共產黨紀律處分條例》，冀從黨內法規高度強化制度性集權權威。

⁸⁷ 「中央政治局同志向黨中央和習近平總書記述職」(2019 年 2 月 28 日)，2019 年 3 月 1 日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c_1124176936.htm。

⁸⁸ 余一竹、應濯，「『消失』的中共政治局常委」，多維 TW 月刊，第 39 期(2019 年 1 月 31 日)，頁 12-13。

綜上顯示，儘管規定各級黨組織實行民主集中制的集體領導和個人分工負責相結合制度，但習近平在堅持黨中央集中統一領導論述下，已建構「類總書記負責制」的新型權力架構，一方面其仍是中央政治局及其常委會領導集體成員，且中央政治局及其常委會集體領導體制運作正常，最顯著特徵是前者約每個月集會一次、後者頻繁召會，且有公開通報概況者均由習近平主持；另方面其權力威望、決策影響力明顯高於其他中央政治局常委，明顯例證為 15 名 19 屆新任中央政治局委員有 9 名是其親信舊屬或與其有淵源者，⁸⁹ 有 3 名未屆齡 18 屆中央政治局委員不但未晉升常委、甚至未連任，⁹⁰ 兩名胡錦濤隔代指定接班人一名遭受查辦（孫政才）、另名原地踏步（胡春華），另各有 2 名新任中央政治局委員、3 名新任中央軍委委員為「雙非」。⁹¹

伍、結語

中共黨政軍主要領導機構中，國務院實行總理負責制、總理和常務副總理是中央政治局常委，中央軍委實施主席負責制、主席由總書記兼任，此兩實行「負責制」機構最顯著特點即是總理和中央軍委主席具最後決策權。反觀中央政治局及其常委會施行以集體領導和個人分工負責相結合制度為主要運作方式的民主集中制，總書記僅是中央政治局及其常委會一員（沒有「總書記負責制」），一般雖在中央政治局常委會較其他成員資深，但不具明顯權威優勢。尤其胡錦濤時期為 9 名中央政治局常委制，每位常委依分工負責制「各管一大塊」，總書記名義上綜理全般工作，但衍生權力過於分散、改革無法有效推動、形成獨立王國等問題。

⁸⁹ 15 名 19 屆新任政治局委員中明顯屬於習近平親信舊屬或與其有相當淵源者，計有丁薛祥、劉鶴、李希、李強、楊曉渡、陳希、陳敏爾、黃坤明、蔡奇等 9 名，佔比達 6 成。「中共新一屆中央黨政領導換屆意涵」，2018 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2018 年 6 月，第 1 版），頁 11。

⁹⁰ 包括李源潮、劉奇葆、張春賢。

⁹¹ 「雙非」指非 18 屆中央委員或候補中委，包括中央政治局委員中的楊曉渡、蔡奇，以及中央軍委委員中的李作成、苗華、張升民。「中共新一屆中央黨政領導換屆意涵」，頁 8-9。

習近平接班後藉整頓黨風軍風、強力反腐肅貪，迅速樹立官威、累積民望，開始從理論和制度面向建構中央高層新權力架構，一方面提出堅持黨中央集中統一領導論述並獲確立為全黨核心，另一方面在相關論述下陸續推出五大黨組向黨中央匯報工作、中央政治局委員向黨中央和總書記書面述職等制度，凸顯其試圖在原有權力相對分散、總書記權威不足的集體領導體制下，建構以總書記制度化集權並成為權力核心的新集體領導架構 -- 「類總書記負責制」，即：其仍是中央高層領導集體一員，但決策影響力明顯高於其他成員。

此種形同「總書記負責制」的新權力格局，雖有助於習近平有效掌控全局、順利推動改革，但一方面其建構的此種新型權力架構及其成效，係多方面主客觀因素促成，在中共黨史上可能是「特例」，從而讓其未來可獲得相當歷史地位，但恐不易成為「通例」進而形成制度；其次，當前因對總書記有效監督制約機制不足，加上 19 屆和其後的中央政治局及其常委會成員相對資淺，且多數是習近平提拔，潛藏衍生獨斷專行以致決策失誤和濫權危機；再者，隨習近平獲確立核心地位，且冠名的「習近平新時代中國特色社會主義思想」又納入黨章並列為行動指南，顯示其僅第一任期即取得與毛、鄧同等地位，19 大後一度有關宣揚習近平各時期功績情況日益增多，已初顯「新造神運動」態勢。未來由於其權力高度穩固集中，且不存在明顯挑戰者，中央政治局常委會也尚無下世代接班人，加上修憲廢除國家主席任期限制，給予其續任第三任甚或第四任開方便之門，在各種因素加乘作用下，恐有出現新個人崇拜危機之虞。