

评论 大陆 台湾 深度

王信贤：百年未有之大变局——历史转折点的中共二十大与两岸关系

二十大人事大概是最近30年最难预估与“猜测”的一次，主要是过去的规则与惯例由于习近平因素可能被打破或调整。



2022年9月30日，北京国庆假期前夕的人民大会堂举行的晚宴上，国家主席习近平与政治局常委们一起步出大堂，习近平挥手致意。
摄：Ng Han Guan/AP/达志影像

王信贤 | 2022-10-13

（王信贤，国立政治大学东亚研究所特聘教授兼国际关系研究中心副主任）

若时光快转到未来再往回看，二十大肯定跻身为中共党史中的重大会议之一，甚至是转折点，主要是当前中国所处的内外环境都极具挑战性，2018年美中战略竞争以来面对来自美国的政经围堵，再加上今年2月俄乌战争所造成的诡谲国际情势；在内部方面，经济新常态后的持续下行、社会重大事件不断，再加上2020初以来新冠疫情的冲击，当全球各国都逐步解封时，中国仍采取“动态清零”政策，也对其经济与社会发展造成影响。

而值此历史关键时刻，权力最为集中的领导人习近平将打破惯例、开展他的第三任期，此种“百年未有之大变局”不仅是习近平所要面对的挑战，也是他得以再集权并延续任期的资本。其结果不仅对中国，也将对全世界与两岸关系产生重大的影响。

权力巩固的习近平

过去十年来，党内纵然存在诸多对习的不满，不是已被铲除就是不成气候，故类似反习势力大集结发动政变之说实不符合当前中共政治现实。

2012年十八大后，习近平透过反腐打贪、机构体制与军事改革掌握大权，成立诸多如国家安全委员会、全面深化改革委员会等“顶层设计机构”，以及不断通过法律与条例以便“依法治国”，并在去年11月十九届六中全会通过发布“第三次历史决议”确立自身历史地位。其中可归纳其出几个集权的方向，一是从市场与社会集中至国家，二是地方向中央集权，第三则是从政府集中到党、再集中到个人，此些趋势使得习近平权力更为集中，甚至可媲美毛泽东。

近期不少国内外媒体均提及中共内部可能发生的“权斗”，且从各种迹象看来是“山雨欲来风满楼”，也将会影响二十大的大局，其中如习李权斗、反习力量的集结，甚至传出习近平在9月中访问完中亚后被软禁，而引发了政变之说。

平实而论，当中共公布10月16日为二十大开议日期，而非像十六大与十八大迟至时11月才开会的“换届年”，就表示所有的人事与权力安排都已确定，再加上习在二十大前安排出访，甚至11月中还规划至印尼峇里岛参加G20，也透露出方方面面都安排妥当的讯息。

而日前傅政华等“孙力军政治团伙”被判刑，正如同十九大前重庆市委书记孙政才落马一般，所表明不是权力受挑战而展开新一轮斗争，而是站在权力高位释放出杀鸡敬猴的讯号。

就此而言，过去十年来，党内纵然存在诸多对习的不满，不是已被铲除就是不成气候，故类似反习势力大集结发动政变之说实不符合当前中共政治现实，也无助我们对中国情势进行判断，此类传言真可休矣。



2017年10月25日，十九大公布了新的政治局常委，韩正、王沪宁、栗战书、习近平、李克强、汪洋、赵乐际在人民大会堂会见媒体。摄：Lintao Zhang/Getty Images

二十大人事布局“猜测”

二十大人事大概是最近30年最难预估与“猜测”的一次，主要是过去的规则与惯例由于习近平因素可能被打破或调整。

在民主国家有时透过开会决定人事，但在中国，往往是人事决定后才确定开会，因此，中共二十大高层人事早已确定。不过近年来，由于中共加强管制，即便是长期派驻在北京的外交人员与媒体都难以获得与中共决策相关的讯息，这也使得对中国情势判断的难度大增，更遑论是完全黑箱的人事布局。

因此，二十大人事大概是最近30年最难预估与“猜测”的一次，主要是过去的规则与惯例由于习近平因素可

因此，二十大人事大概是最近30年最难预估与“猜测”的一次，主要是过去的规则与惯例由于习近平因素可能被打破或调整，特别在中共中央办公厅印发了《推进领导干部能上能下规定》后，代表过往“七上八下”可能将有所改变，其中提及政治能力与政治判断力，也为“能上”划出一道政治标准。这可能代表在年龄划线上，“八不一定下，但七也不见得上”，而在政治上，对习近平的忠诚会是关键。

但值得一提的是，在无任一政治势力有能力向习近平挑战的情况下，习是愿意做到两件事的：一是“权力分享”，也就是将部分重要职位分享给非自己嫡系，如此能进一步巩固自身权力，也能建立政策推动不力的防火墙。另一是“有例循例”，也就是职位流动的轨迹可按前例安排，一方面有前例可说服他人，另一方面也可避免破坏现有规则而引发反弹，增加安抚成本，反正在重大事件上，最终仍是习说了算。

因此，以下将按照“八不一定下，但七也不见得上”、“政治忠诚”、“权力分享”、“有例循例”以及“是否具可替代性”等原则对二十大高层人事进行预测。不过必须说明的是，谁都不是中共决策的内部人，任何预测都可能翻车，以下预测也都可能与最终结果有所出入：

1. 习近平依然大权在握，且不会恢复党主席制

毫无疑问，习近平依然同时兼任党的总书记、中央军委主席，并于明年两会后续任国家主席，至于此次会议修改党章是否涉及恢复党主席一事，若就权力角度而言，其实意义不大，主要是目前习的权力已经极大，特别是2020年中共通过《中国共产党中央委员会工作条例》，明确了总书记之重大会议议程设定权，以及听取国家机构党组的工作汇报权（即其余常委必须向总书记“述职”），总书记的权力在制度上大幅扩增，目前习近平实质上已是“没有党主席制的党主席”了。

2. 现任四位常委可能退位

可能将有四位现任常委不续任，除栗战书与韩正因年龄因素与具可替代性外，目前担任中央书记处书记、主管意识形态与宣传的王沪宁，以及中央纪委书记赵乐际也可能退出常委行列，如此，常委会将会空出四个左右的空缺。王沪宁在十九大入常时所肩负的任务是丰富习思想，以及协助确立习近平党内历史地位，在百年党庆与第三次历史决议案后已完成阶段性任务，且过去王未按惯例接任中央党校校长，以及不再担任中央政策研究室主任，再加上早已传出倦勤，故卸任的机会很高。

赵乐际则是主掌纪委期间没有突出政绩，且喧腾一时的“秦岭别墅案”可能波及担任过陕西省委书记的赵，再加上传出其身体有状况，故也可能以健康为由卸任。





2022年3月11日，国务院总理李克强出席两会结束后的年度新闻发布会。摄：Andrea Verdelli/Getty Images

3. 李克强可能不会裸退，全国人大委员长或国家副主席为下一站

现任总理李克强可能不会裸退，其在今年两会闭幕记者会中提及的是“最后一次出席总理记者会”，仅指总理而非其他身份，且过去半年多李克强确实出现在官媒的频率较以往高出许多，举凡经济、民生、防疫等议题都看到其“拚搏”的画面。

李克强可能有两个出路，一是循王岐山模式担任国家副主席，另一则是机率较高的循李鹏模式担任全国人大委员长，去年《人大组织法》修法后，全国人大常委会在立法权与人事同意权都大幅扩增，全国人大委员长权力也同步扩大，习近平若放心，则李克强将担任人大委员长，在常委会中排名第二。若不放心则可能不入常担任国家副主席，或担任全国政协主席（此由于无前例，机率较低）。





2018年3月20日，十三届全国人大闭幕，中国副总理胡春华出席新闻发布会。 摄：Lintao Zhang/Getty Images

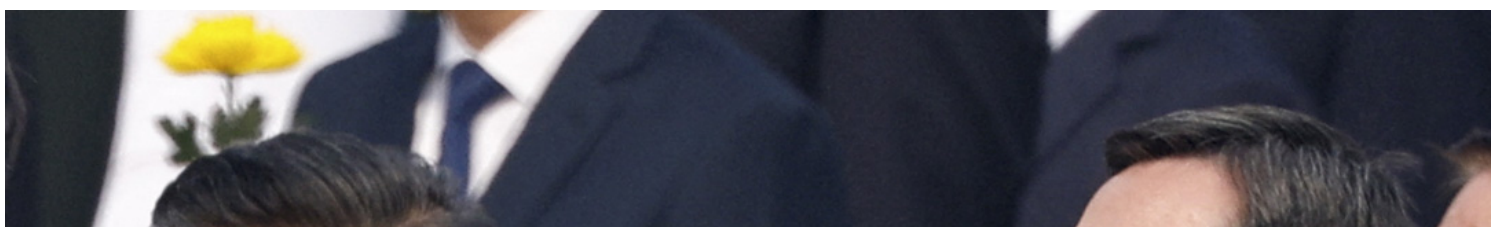
4. 汪洋接任国务院总理，胡春华为全国政协主席

接任国务院总理的可能是过去与李克强一样同属团派的汪洋与胡春华，主要原因有三：一是按过去惯例，接任总理者需有担任过副总理的经验，现任副总理中则仅胡春华较有可能，然而汪洋过去亦有副总理经验。

二是功能性的，由于国务院总理掌管全国经济、农业与民生等重大任务，目前中国所面临的经济社会问题可说是改革开放以来最艰难的时刻，需要一位具有全国性经济社会治理能力与经验的人担任总理，而以目前习近平在政治局委员中的嫡系人马多属地方大员，并无全国治理经验。

三则是预防性的，以过去习李的互动来看，李克强往往具有防火墙与背锅的功能，一旦出现重大事件不论是经济或防疫，都是由李出面挡一波，就习的角度来看，总理非完全自己的人马担任，若出现问题也将不会直接冲到自己。

至于汪洋与胡春华谁可能出线，若从与习近平的关系或政治忠诚的考量，习可能更放心让汪洋接任，主要是过去五年在常委会中，以及在对台、统战、少数民族等议题，汪洋均与习配合得不错。若是如此，胡春华则有可能循五年前汪洋模式接任全国政协主席。





2022年9月30日，国家主席习近平和中央办公厅主任丁薛祥在出席在天安门广场举行的烈士节献花仪式。摄：Thomas Peter /Reuters/达志影像

5. 丁薛祥、黄坤明可能入常

其余三位入常者可能包括丁薛祥、黄坤明与李强，丁现任中央办公厅主任，过去五年习近平不论是出访或地方考察，丁均陪同，为习近平最信任的人，再加上其对组织、纪检的熟悉，可能接替赵乐际成为中央纪委书记。

黄现任中央宣传部长，在习甫上任的2013年《南方周末》新年特刊事件后，紧急从浙江上调至中央接任宣传部副部长，后于十九大接任宣传部长，在此期间协助习稳住了宣传与意识形态阵地，有可能接任目前王沪宁的职位。

6. 李强或将接任国务院常务副总理

在目前地方大员中，包括上海市委书记李强、北京市委书记蔡奇、天津市委书记李鸿忠、重庆市委书记陈敏尔以及广东省委书记李希，皆有入常可能，其中李强机率最高，主要是从1987年江泽民出任上海市委书记以来，历任一把手除陈良宇因案中箭落马外，其余之后皆入常，当初李强之所以入主上海，也是习刻意培养。

外界对李强可能因上海疫情爆发而影响仕途，入常机率大降，但在6月底官方宣布“打赢了上海保卫战”而有所扭转，特别是上海为长住人口超过2,500万的国际大城市，为中国的经济金融中心，原本就治理不易，

而却能遂行中央动态清零政策，封控七十余天而“不出大事”，算是“扳回一城”。若是如此，就习而言，地方的空缺就活了，陈敏尔有可能从重庆调往上海，重庆则也可能安排新的人马。中共高层人事如同一盘棋局，一个调动可能会牵动其他布局，若李克强走的是王岐山模式而接任国家副主席，而其他习的人马如陈敏尔，入常的机率就大增。

也因此，新任常委可能是习近平、李克强、汪洋、胡春华、黄坤明、丁薛祥与李强。然而如前所述，二十大人事猜测的难度极高，目前所出现的版本不下15个，也都各有依据，最后的结果将是存乎习一心。但几乎可以确定的是看不到接班人，若是如此，习若身体健康还可以，五年后他也才74岁，是否还会有第四任？影响所及是中国、全世界，当然也包括两岸关系。

中共二十大后的对台政策

目前中共对台政策仍有多元的手段，现阶段仍以和统为主，但仍会加强武统能力的准备。

习近平上任后，尤其是十九大之后，台湾问题就不是单纯的两岸关系，而是镶嵌进两个大局之中，一是中国国家发展战略的大局，成为完成第二个百年、中华民族伟大复兴的一环；另一则国际的大局，成为美中战略竞争中最关键的议题，直接牵涉中国主权、安全与发展等核心利益。而这两个都与习近平有关，习提出“中华民族伟大复兴”，并将台湾问题列入其中，而美中战略竞争虽为国际结构因素所致，但也因习的执政而有所加速。若按前述的人事安排来看，可能我们面对习近平的时间可能将不只五年。

在未来五年，中共将会以第三份历史决议中所首次提出的“新时代党解决台湾问题的总体方略”作为对台思维的顶层设计，统摄政治定位、实践方案与行动纲领以及政策等。





2022年10月1日，台南的台湾共产党办公室挂上了中国国家主席习近平的肖像。摄：I-Hwa Cheng/AP/达志影像

在政治定位方面，“和平统一、一国两制”以及“一中原则和九二共识”将会持续、不会松动，也将按2019年习近平在“一二”讲话中所强调，积极推动民主协商以“探索‘两制’台湾方案”，这是对台统一的实践方案。就此而言，纵使国际间一再强调两岸兵凶战危，台海是地球最危险的区域，甚至认为中共在2027年将会启动武统机制，然而，在军事能力与成本代价的考量，以及俄乌战争中所得到的教训，再加上目前中共对台政策仍有多元的手段，现阶段仍以和统为主，但仍会加强武统能力的准备。

中共对台政策一向可区分为反独、促统、促融与反对外部势力干涉，然而随著美中战略竞争的激化，台湾作为其中的核心议题，特别是8月初美国众议院议长佩洛西（Nancy Pelosi）访台后，中共更会加大力度在反独与反对外部势力干涉两者的结合，这当然与过去这段时间以来，北京方面认为“美台勾连”有关，这也是为何8月国台办所公布的第三份对台《白皮书》中强调的“台独分裂势力抗拒统一不会得逞”与“外部势力阻碍中国完全统一必遭失败”，并将两者进一步连结而提及“挟洋谋独没有出路，以台制华注定失败”。

接下来我们要观察的是，美国《台湾政策法案》的进度与通过的版本，有多少程度触及双方在“一中”与三个“联合公报”的条文，如我国驻美代表处更名、AIT处长任命程序是否比照一般大使，以及如何表述台湾为美国“重要非北约盟友”（Major non-NATO Ally）等，而此法案一旦通过，二十大也已开完，美中间新一波较量将会出现。

与此同时，美中针对台湾是否出现“法理竞争”，亦即各自加快与加码通过涉台的国内法也值得观察，《台湾政策法案》可能将加速中共对台的“法理斗争”，特别是《反分裂国家法》（修法或推出“施行细则”），或推出更积极的促统法律（如《台湾基本法》或《国家统一法》）。

就中美关系而言，两强的战略竞争是长期、结构性的，随著竞争的激化，将会严重压缩台湾的回旋空间，在两强互有顾忌的状况下，此种竞争是非直线性且变动的，有可能在战术上会有所妥协，如在11月中G20会议中，习近平与拜登间的会谈可能化解部分歧见，但作为小国的台湾，在毫无避险的情况下有可能因此而承受不起。

而随著美国2024年总统大选的开跑，“反中”为大多数美国民众的意向，也是两大党的共识，美对中可能又将出现新一轮的攻势，而台湾问题也将会是首选。按过往经验，美中关系越不好，台湾问题就成为关键，而北京就会对台就更强硬，这也将影响台湾总统大选的基调。

拉长时间来看，倘若习近平在权力上所思考的是“不只到2027”，其将如何思考两岸关系？作为一个强势且想要追求历史地位的领导人，可能至少考量三个剧本或因素：

第一，台湾问题是习能延任至二十一大政绩垫脚石，那未来五年步步进逼的力道就会更强，台湾可能就将承受更大的压力。

第二，若五年后其权力依然稳固，涉台问题不是主要政绩，只要在“反独”层面上有成效，其是否有必要冒风险在二十大任期内解决台湾问题，还是会耐心隐忍等待五年后更好的时机。

第三，随著习近平年纪增长，是否将对解决台湾问题产生急迫性？不论是哪个，我们要留意的是台湾该如何自处？这都攸关台湾未来，攸关下一代命运的选择，值得进一步深入思索。