

降格为执行者的中国总理，和习时代转为逆风的“中场时刻”

对习近平而言，第三个任期的开局可以说是前所未有的不顺心如意。他仍坚持亲自主导国家管理和负责“顶层设计”，相当有政治风险。



2024年3月5日，中国北京，第十四届全国人民代表大会第二次会议开幕，国家主席习近平（前左）和中国国务院总理李强（前右）出席会议。
摄：Lintao Zhang/Getty Images

张文

刊登于 2024-03-06

[#中国总理](#) [#两会](#) [#李强](#) [#习近平](#) [#中国政治](#)



在中华人民共和国历史上，国务院总理一向是强势角色，就算在文革高峰，周恩来仍然是“终身总理”，甚至还有调动地方军政力量的权力，他留下的人马也遍布党内。此前“最弱势”的总理李克强，也仍然能在每年春季人大、政协的“两会”上点评经济，发表一番自己的观点。

而作为习近平信任的旧部下，突破党内习惯而直接略过副总理位置的“历练”，拔擢至总理位置的现国务院总理李强，不但没有作为习的亲信而获得比李克强更大的权力，甚至在本周的“两会”上，由人大官方发言人宣布他被“改革”掉了中国总理最重要的对公众露面机会——“两会”闭幕式的[总理新闻发布会](#)。

这一变化，加上2023年已经[修改的](#)、取消了各种信息公开要求的国务院议事规则，到现在修订中的《国务院组织法》，无不反映出李强的总理权限和所代表的国务院系统的权限，被不断而有意识有系统地削减。

习近平在第三任期内的政治想像

对习近平而言，第三个任期的开局可以说是前所未有的不顺心如意。在这种情况下，他仍然坚持自己亲自主导国家管理和负责“顶层设计”，可以说是一步相当有政治风险的举动。

但在“最弱势总理”的论断之外，李强的权力被减小，也可以反映出另一重要的现象，那就是：尽管已经把整个中央权力机关几乎都换成了“自己人”，但作为最高领导人的习，并不满足于现在都是“自己人”在掌权。因为如果他满足于这一步，那么现在完全就可以“放手不管”，交给这些人发挥“主观能动性”“放手去干”。



2024年3月5日，中国北京，第十四届全国人民代表大会第二次会议，中国总理李强发布工作报告后离开大厅。摄：Andy Wong/AP/达志影像

相反，如果我们看李强刚刚公布的任内第一份政府工作报告，就会发现，报告中表示国务院要“当好贯彻党中央决策部署的执行人、行动派、实干家”“把党的领导贯穿政府工作各方面全过程”。

我们可以就此推测：习在自己第三个任期内的政治想像，大概率仍是自己掌握“顶层设计”，描摹“蓝图”，下面一层又一层“一张蓝图做到底”，贯彻、落实本人的理念和设想，做好执行者。

对习近平而言，第三个任期的开局可以说是前所未有的不顺心如意。在这种情况下，他仍然坚持自己亲自主导国家管理和负责“顶层设计”，可以说是一步相当有政治风险的举动。这也多少反映出其个人的政治风格，和过去一年来中国政治、社会等各方面的一些微妙变化。

时间回到2022年。习近平完成十年任期之后，终于在当年秋天的“二十大”上获得了意料之中的第三个任期。外界的批评多是指他从此打破任期制度，改变了中共有序接班的人事安排。但如果我们回顾前一个十年，便可以认为“二十大”对习时代而言意味着一个“赛局中场”式的转变。

习的前十年任期并非一步到位。从2012年接班，他直到2016年的十八届六中全会才加上“[核心](#)”头衔，并且2017年的“十九大”才正式获得对党内的完全控制。但就算如此，“十九大”后的政治局中仍然充斥非亲信的人物，这很难说不会令最高领导人觉得行政不如人意是下面的官员不在一条心上，不够理解和贯彻自己的想法所致。

通过“二十大”，习完成的最大的转变，是彻底将还存在一定制衡能力的党内其他群体边缘化乃至踢出赛道：出身于共青团系统的干部中，李克强、汪洋退休，年轻一代的胡春华丧失政治局委员身分；王岐山的门生任志强和“[大秘](#)”[董宏](#)被判重刑。自此，党内高层基本上不再存在独立于习之外的人际网络，这种“党内无派”的状态在毛时代都不存在——毕竟在当时，个人并不依附于毛的“老师”们还握有相当程度的兵权。

在这种局面下，我们可以想像：面对自己的第三个五年任期，习近平也许会畅想一个“大有可为”的局面：除了换上“自己人”掌握中央，内外局势从中国国内的视角来看也是不错：当时中国的防疫体系仍然看似牢固，尽管上海封城已经预告了失控，但[二十大报告](#)中仍然坚信“坚持外防输入、内防反弹，坚持动态清零不动摇，开展抗击疫情人民战争、总体战、阻击战，最大限度保护了人民生命安全和身体健康，统筹疫情防控和经济社会发展取得重大积极成果”，而国外的各种糟糕消息时有传来。或许在当时的高层领导人眼中，中国就像是乱世中的一座“末日堡垒”，屹立不倒。



2024年3月4日，中国北京，第十四届全国人民代表大会第二次会议开幕，军乐队成员在为开幕式做准备。摄：Ng Han Guan/AP/达志影像

外界的“遏制”和内部的“过峰”危机

中国先前发展的红利正在消失，种种社会经济内外困难都在变得明显。习时代的决策权力进一步上收，实际上是在这一“逆风”局势下出现的。

尽管当时各种危机已经浮现，但既然人事部署已经到位，那么开会之后，理论上没有施政阻力，新一个五年乃至十年或更久的大展拳脚的时刻也就到来了。如二十大报告结尾所写：“党用伟大奋斗创造了百年伟业，也一定能用新的伟大奋斗创造新的伟业”。习对自己接下来的任期，理应比先前十年的“上半场”更有期待。所以，他削弱亲信的权力，亲自主管“顶层设计”，让下面的人主要付诸执行，倒也是本可以想见的结果。

但2023年的一系列现象都说明，习时代的后续施政，要远比前十年更难。尤其是，中国先前发展的红利正在消失，种种社会经济内外困难都在变得明显。习时代的决策权力进一步上收，实际上是在这一“逆风”局势下出现的。

在内外关系上，习仍然要面对美国这个最强大的对手，而拜登任内的种种产业政策、限制和外交手腕让习政府颇为被动应对。中国方面所期待的是通过自主研发能够实现赶超，但是无论是晶片制程还是通用 AI 上，中国都很明显是在被动追赶而在短期内看不到缩小差距的希望。随着晶片限制等各类美国对华遏止政策的持续，这其中的差距很可能还要变大。

台湾则是另一个让习头疼的问题。尽管2019年初，他雄心勃勃在台湾地方选举民进党大幅失利后提出了“[一国两制台湾方案](#)”，但随后香港反修例运动、蔡英文的高票连任，加上今年赖清德-萧美琴搭档在总统大选中胜出，都令习的统一愿景变得更加渺茫。对他更为不利的是，2023年从外交部长到火箭军的一系列[人事“事故”](#)，同样波及到了对台湾政策上的部署。假使习先前有计划在任内高歌猛进实现统一的话，如今恐怕要思考的是如何阻止或减缓赖清德在任内向宣布独立的方向进一步偏斜。

但相比这些，真正的困难还是来自于境内。2023年来，中国遭遇的最大困难是经济的不景气。无论是数字惊人以至于一度暂停发布的[青年失业率](#)，还是[进入通缩区间的宏观经济](#)，又或是在2024年初一度暴跌的[股市](#)，乃至由于因为房市不景气而陆续出现的暴雷和[民间维权事件](#)，都反映出之前数十年形成的经济模式弊端已经进一步发酵，民间对经济形势不佳的判断也日益牢固。

和经济相辅相成的，则是“还没有像日本那样富裕就得了日本病”的人口老龄化问题。根据[2022年的数据](#)，中国新生儿总数史上第一次低于1000万人，相比2010年代几乎腰斩。而同年全国老年人口则增加1268万人。加上至今为止，中国的法定退休年龄仍然是50-60岁之间——相比其他高龄化和低生育率的东亚经济体明显过低。疫情放开后暴露出的新问题则是，年轻一代的生育意愿急速下降。2023年，全年的出生人口大幅下[降到了902万](#)。

社会心态其实也是暗流涌动。就在“二十大”刚结束后的一个月，从乌鲁木齐开始爆发的反封控运动最终延烧成了包含直接反对习本人的白纸抗议运动，也成为1989年以来中国最大规模的群众街头抗议活动。在依靠毫无准备的快速解封消解了民众抗议力量之后，习要面对的却并不是重新听话的民众，而是决心“躺平”，不再有蓬勃的进取心和好胜欲的年轻一代。这是中国前三十年都没有遇到过的新情况。

中国近年来建设的世界上最大规模的新基础设施和居民生活空间也在遭遇危机。几乎在过去同一时刻投入使用的公路、铁路、电信、城市监控设施、写字楼、住宅等正成批进入折旧区间。

如《中国公路》杂志2022年的一篇文章就指出，随着中国大量设计路面年限15-20年的高等级公路成批到达年限，甚至，因为“一些地区养护资金不足，特别是普通公路缺乏及时且必要的养护投入”，未来一批公路和桥梁将“未老先衰”问题，“公路技术状况快速下降、桥梁加快进入高风险时期、安全压力增大、大中修需求提前、改造资金需求激增。”这既是这几年来各种[安全事故频发](#)的背景，也是接下来中国所不得不面对的现实问题——在人口不断老龄化之后，面对老化的建设，再拆除和新建的成本都将大大提高，而维护其使用也将变得困难。更重要的是，政府的财政能力也在降低，而基础设施的新建和维护，无不需要财政能力的支持。

以上这一切都反映出一个更大也更总体性的困难：中国前三十年积累的日益上涨的国家能力，正在同时面临外界的“遏制”和内部的“过峰”问题。

外界环境自然不必多谈。而在中国国内，和人口结构同步，过去三十年间，中国通过政府拉动投资、外贸、土地财政、城乡二元结构和信贷扩张等手段维持了经济的高速增长，这一增长在过去为中国人提供了“我们会一直发展下去，直到什么都变成世界前列”的想像。但近几年来，这种想像恐怕已经在中国人心散去。反而，十年之后回看，也许2018-2020年的中国在那时的人眼中，会变成“过去的黄金巅峰年代”。

2024年3月4日，中国北京，第十四届全国人民代表大会第二次会议开幕，军官出席会议后离开人民大会堂。摄：Andy Wong/AP/达志影像

“一人治国”的政治困难

他想要进一步集中权力来实现他认为必要的“改革”，但最高权力的进一步收窄，已经使得任何实质的改革都将损害最高权力的部分基础，从而倒过来限制任何实质的改变可能。

习和中国最高层是否真的意识到了这些问题的系统性或者严峻程度？单从新发布的[《政府工作报告》](#)来看，笔者认为他们仍然把很多问题归咎为他们心目中的“官僚主义”和腐败等问题，而并没有承认现时的决策机制、对问题的判断和分析，以及所能够利用的资源都已经呈现出跟不上时势变化。

相比面临的困难的严峻程度，第三个任期的习核心中央给出的解方可以说是基本在“维持现状”。

比如在经济上，当前政府采取的策略可以说是大量“添油战术”，一方面不再采取大规模刺激计划，另一方面用“小步”方式小幅度增加货币供给，保持房市可控，加上国家大规模投入科技产业以图实现先进制造业的自主化突破。这些经济政策，总体上没有超过之前十年的路线。而面对互联网平台化、零工化等经济趋势，主政者并没能提出任何新的管理思路，甚至过去十年内酝酿的又或是一直在讨论的诸多经济管理工具和方案——比如房产税和打破城乡二元结构等，至今也是一直只闻其声不见其人。

又如对人口问题，每年“两会”都有各种“雷人”议案。但可以想像，在不改变基本的性别关系、雇佣关系、国家没有提高补贴和福利，没有改善工作条件的前提下，少子化和老龄化问题只会继续狂飙突进。

再如，尽管近来的诸多事故已经反映出安全教育、安全管理、设施维护、消防安全法规执行、社会服务等各方面已经出现不少漏洞，但习和其主导的中央，仍然将这些问题当作是简单的[“应急管理”和“风险”来应对](#)，这仍然是头疼医头脚疼医脚的思路。

习上台之前的中国模式，确实是难以为继了，习的第一个任期摆出的“改革”形象——包括反腐、挤压泡沫，打击“垄断资本”等，也确实给很多人留下了他要处理“结构性问题”的形象。在习的第一个任期时，担任经济问题重要幕僚的刘鹤曾经指对待很多问题要有[“壮士断腕”的决心](#)，即利用还可以改的时候，承担一部分在这类问题上的“阵痛”，坚定调整。这也是习早年可以快速集中权力背后的某种社会心态的体现。

但到了如今，习时代的政治风格已经距离这种状态愈行愈远。

在今天的中国，对习近平和其下属们而言，要实质上推动任何重大问题的解决，都需要某种“牺牲”——提高退休年龄需要牺牲一部分国企和事业单位职工，房产税改革需要牺牲一部分高收入群体和经济增长，经济模式的转向需要冒险，而要解决养老问题、生育问题，都已经不存在整体获益的“帕累托最优”，在习近平的“下半场”，政治必然意味着“牺牲一群人换取另一群人的福祉”。

在这种前提下，政治决策的过程实际上对“一人治国”是不友好的——当一人权独揽时，所有现时的责任和疏漏都会快速传导为一人之过。而理论上，将权力适当下分，也有利于“甩锅”和摊分责任。毕竟在当前的趋势，可以预期，在未来的中国，能够用以证明决策英明的治国成果在未来会变少，需要回避的危机后果在未来则会不可避免地变多。这样的背景，和“二十大”习近平连任时的局势感知，已经是相当不同了。甚至在2023年底，他在中央会议上一度[放低姿态](#)，笔者认为这未必是政治上的妥协，更像是在“流年不利”时向后退避，以避免自身损失。

而在这样的背景下，通过“两会”的政治舞台，习近平仍然向外显示出他要主导“顶层设计”和全面控制，并且甚至进一步推动了最新的向上看齐的政治运动——“巩固拓展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育成果”[运动](#)。这其中的趋势已经很明显：他想要进一步集中权力来实现他认为必要的“改革”，但最高权力的进一步收窄，已经使得任何实质的改革都将损害最高权力的部分基础，从而倒过来限制任何实质的改变可能。

更合理的解释也许是，习正在以个人风格对抗政治上的规律——他通过进一步的权力上收，尽力阻止新的政治派系形成，尽力阻止新形成的权力结构和分肥体制侵蚀自己主导的“政治理想”。

但我们很难想像，这样一种系统，如何在未来拿出一套行之有效的决策，来面对当今中国度过上升曲线的顶点后所必然不断增加的种种问题。

如果无法回答这一问题，那么曾经强调了三十年、已经深入中国人心的“中华民族伟大复兴”，就必然要在未来面对预期和现时日渐不符的落差。这将是习时代的前十年所没有想像过的“未有之大变局”。

又或者，在当今的中国决策者眼中，发挥自己“顶层设计”主观能动性也不如等待时机？既然“下半场”的必然规律和时运不济很难正面对抗，那也许可以等待其他对手——如美国——犯下诸如再次选出特朗普一类更“加速主义”的错误，又或者期待欧洲的战事进一步蔓延，产生更多的全球危机——从而2020年初和疫情期间的故事也许还能再次复制——在大危机下，谁能延续旧路一直走，哪怕越走越差，也可以在“比烂”的世界中成为强者。

[#中国总理](#) [#两会](#) [#李强](#) [#习近平](#) [#中国政治](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

延伸阅读

[中国两会取消总理记者会，35年传统宣告终结 | Whatsnew](#)

[张文：当一切人事安排都尽在掌握，全是“自己人”的政治局对习近平又有何用？](#)

[邓聿文：中共二十大报告重点分析，与习近平作为“人民领袖”的加冕礼](#)

[专访裴敏欣：中国或通过改良式革命转型，挑战将来自中共内部](#)

[从“破壁者”到“隐形人”：逝者李克强，和他担任总理的中国十年](#)