

收錄於 丁樹範編，胡錦濤時代的挑戰（台北：新新聞，2003年），頁53-72。

第二章：權力轉移與「梯隊接班」機制的發展

寇健文

中共「梯隊接班」機制有四特點：一、領導班子成員年齡呈現「多層次分布」；二、年齡與任期限制是進行幹部新陳代謝的重要機制；三、「集體領導」是高層領導班子的基本運作模式；四、接班人的挑選會經過「醞釀協商」的過程。雖然總書記、政治局常委、軍委正副主席等重要職務的規範仍不夠完整，但從長期來看，「梯隊接班」制度化應會擴及到這一層次。

政治繼承探討「在特定制度或環境下某個人或團體繼承一個政治職位，以及此繼承過程對一個國家政治體系的結構和政策造成的影響。」¹ 政治繼承直接衝擊重大公共政策的走向，同時對政權的穩定性產生深遠的影響，因此向來是政治研究的一個重要焦點。² 根據過去經驗，絕大多數共黨政權因為缺乏一套權力競爭規則，導致當權者常常以殺害、起訴、監禁主要競爭對手，或是剝奪其政治權利等方式掃除掌權的障礙，造成政局不穩。³ 如同多數共黨國家面臨的政治繼承問題，中共在一九七八年以前爆發毛澤東／劉少奇、毛澤東／林彪、華國鋒／四人幫，和鄧小平／華國鋒等數次繼承危機。造成派系衝突的原因很多，但政治體制上的缺陷——缺乏一套權力轉移制度——卻是中共黨內派系鬥爭會以激烈手段進行的根本原因。⁴ 為求穩定政局與延續改革開放政策，中共逐步建立「梯隊接班」機制。不可否認的，這些幹部制度上的新發展直接影響中共派系鬥爭的結果。從這個角度來檢驗過去有關中共政治繼承的文獻，不難發現有文獻很少分析中共建立「梯隊接班」的戰略意義，流失評估未來權力轉移的線索。⁵

本文的目的是分析「梯隊接班」機制的發展、內涵，並研判中共權力轉移法制化的趨勢將會持續下

去。中共高層政治雖然仍是一個黑盒子，但會有越來越多的成文規定或不成文慣例約束權力鬥爭的激烈程度與進行方式。「梯隊接班」與中共幹部制度改革密切相關，範圍涵蓋司局級以下單位的幹部。不過，司局級幹部的調整與政治繼承關聯太小，因此本文將只討論正副省部級以上職務，特別是集中在政治局委員、軍委委員層級以上的職務。根據本文分析，「梯隊接班」機制有四個特點：第一、黨政領導班子成員的年齡呈現「多層次分布」；第二、「年齡限制」與「任期限制」是進行幹部新陳代謝的重要機制；第三、「集體領導」是高層領導班子的基本運作模式；第四、接班人選的挑選會經過「醞釀協商」的過程。雖然總書記、政治局常委、軍委正副主席等重要職務的規範仍不夠完整，但從長期來看，「梯隊接班」制度化的範圍應該會涵蓋這一層次的職務。本文主要分成三個部分，第一部分說明一九八〇年代迄今「梯隊接班」機制的發展，第二部分分析「梯隊接班」的特性，第三部分則討論「梯隊接班」機制未來是否會進一步發展及其影響。

一九八〇年代迄今「梯隊接班」機制的發展

毛澤東早在一九六四年就喊出培養無產階級革命接班人，提出接班人的條件。⁶文革期間，毛澤東更喊出「吐故納新」、「老中青三結合」的口號，以「文革派」中青幹部取代老幹部，使得幹部隊伍的年齡結構出現某種程度的年輕化。一九七六年九月毛澤東死亡，旋即發生四人幫被捕的「十月政變」。一九七七年七月中共十屆三中全會鄧小平恢復黨政職務後，大力推動「冤錯假」案平反工作，爭取在文革期間受害的革命元老支持。大批老幹部紛紛重居中共政治要津，取代與「四人幫」關係密切的幹部。一九七八年的中共十一屆三中全會後，鄧小平掌握最高決策權，逐漸清除「文革派」勢力。

老幹部幫助鄧小平清除「文革派」勢力，但無法擔負改革開放的重責，成爲新的問題。首先，他們年齡過高，缺少擔任黨政領導幹部所需的體力，無法勝任繁重的第一線工作。一九八〇年初中共坦承

「有的省，省委正副書記的平均年齡在六十歲以上……中央和國家機關也存在這個問題。人們把這個問題叫做『上下一般粗』。不少的領導幹部長期有病，每天八小時的工作都支持不了，經常需要住院或修養。」⁷ 陳雲在一九八一年五月也指出：「現在省委、地委的主要負責同志多數是六十歲以上的幹部，其中不少還是七十歲以上的幹部，政府各部委的領導同志大體也一樣。……這些幹部都在黨政軍第一線工作，日夜操勞。……已經不能持久地工作；並且經常帶病工作，時常因病住進醫院。因積勞成疾而死亡的人越來越

多，開追悼會的消息幾乎每天都。」⁸ 另一項中共統計數據則指出，一九八二年機構改革前，國務院「正副部長的平均年齡為六三·六歲。全國二十九個省、市、自治區的黨政領導班子，機構改革前平均年齡為六二·二歲，五十歲以下的，只佔總數的一五%。……〔老幹部〕的精力畢竟不如中青年，對於艱巨繁重的經濟建設的領導工作，是不盡適應的。」⁹ 其次，多數老幹部的文化水平較低，缺乏推動經濟建設的專業知識與專業能力。「我國現有的各類國家幹部中，大專畢業或相當於大專畢業文化程度的，只佔二〇%；有的省甚至只有二%。……不太懂業務技術的幹部佔五〇%，根本不懂業務、不能勝任工作的竟然佔二〇%。在全國省領導班子中，調整前，具有大專文化程度的只佔二〇%。」¹⁰

為了確保改革路線的成功，許多中共元老幹部都注意到改革幹部制度與領導制度的重要性。一九七九年九月葉劍英在中共建政三十周年大會講話中指出，中共各級領導班子應該要多增加中青年幹部。他同時批評中共幹部制度存在嚴重缺陷，不利於人才甄選和培養。¹¹ 一九八〇年八月鄧小平在中共中央政治局擴大會上也批評中共存在官僚主義、權力過分集中、家長制、幹部領導職務終身制、特權等弊端。他還指出基於國家現代化的需要，在堅持社會主義道路和黨的領導之前提下，進行幹部年輕化、知識化、專業化，並將選拔過程制度化。更重要的是，鄧小平在這篇講話中要求各級黨委要真正實行「集體領導和個人分工負責相結合」的制度。這個領導制度的核心是「重大問題一定要由集體討論和決定。決定時，要嚴格實行少數服從多數，一人一票，每個書記只有一票的權利，不能由第一書記說了算。集體決定了的事情，就要

分頭去辦，各負其責，決不能互相推諉。失職者要追究責任。」¹² 一九八一年五月陳雲則發表文稿，要求老幹部盡到「傳幫帶」的責任，讓德才兼備的中青年幹部在各級領導崗位上鍛鍊。¹³

※ ※ ※

從一九八〇年代初期起，中共逐步改革幹部制度。一方面廢除「幹部職務終身制」，建立幹部退休制度；另一方面建立後備幹部制度，提拔中青年幹部。一九八一年中共十一屆六中全會決定廢除幹部領導職務的終身制，在堅持革命化的前提下逐步實現各級領導人員的年輕化、知識化和專業化。¹⁴ 一九八二年二月中共決定建立老幹部退休制度，具體規定正副省部級幹部的退休年齡。「擔任中央、國家機關部長、副部長，省、市、自治區第一書記、書記、省政府省長、副省長，以及省、市、自治區紀律檢查委員會和法院、檢察院主要負責幹部的，正職一般不超過六十五歲，副職一般不超過六十歲。……個別未到離休年齡，但因身體不好，難以堅持正常工作的，經過組織批准，可以提前離休退休。……個別雖已經達到離休年齡的，經過組織批准，也可以在一定時間內暫不離休退休，繼續擔任領導職務。」¹⁵ 一九八二年九月十二大召開時，中共修改黨章，明定建立幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化，並正式廢除領導幹部職務的終身制。中共同時成立各級的顧問委員會，作為安置離休的老幹部的單位，並做好「傳幫帶」的工作。¹⁶

在培訓提拔中青年幹部方面，胡耀邦在一九八三年提出「第三梯隊」的觀念。一九八三年六月胡耀邦在六屆人大政協開會前夕對政協代表說：「爲了……使黨和國家的方針、政策有連貫性和繼承性，必須從現在開始搞好第三梯隊的建設。……第二梯隊的許多同志也不年輕了，所以我們下決心搞第三梯隊，就是要選拔幾百名、幾千名這樣的幹部，放在中央、省級和地市級工作……，不僅要培養和選拔五十五歲以下的人，還要培養和選拔四十歲左右的人。」¹⁷ 一九八三年十二月中共中央批轉中組部「省、市、自治區機

構改革指導小組」的〈關於調整省地兩級領導班子的工作報告〉指出，從一九八二年十月下旬至一九八三年三月，中共基本完成調整省級黨政領導班子的工作。「省級領導班子，黨委常委、正副省長由原來的六百九十八人減少到四百六十三人，減少了三四%；平均年齡由原來的六十二歲下降到五十五歲；具有大專以上文化程度者由原來的二〇%增加到四三%。新提拔的省級領導幹部二百零四人，占新班子成員的總數四四%，其中具有大專文化水平的一百四十五人，占七一%。」¹⁸一九八四年四月中共進一步調整省級黨政領導班子，「調整後的省、區、市黨委常委和正副省長、主席、市長，平均年齡由五十七歲降為五十三歲。絕大多數省、區、市的領導班子都有四十歲左右，五十歲左右，六十歲左右的幹部，初步形成了梯形的年齡結構。具有大專文化程度的人，從上次調整後佔四三%上升到六〇%。」¹⁹爲了有系統地提拔中青年幹部，中共中央黨校於一九八〇年正式開辦一年制的「中青年幹部培訓班」，定期調訓年輕幹部。一九八〇年代末期中共明確規定，「選拔進省、自治區、直轄市黨委、政府和中央、國家機關各部委領導班子的幹部，應先選送中央黨校進行爲期一年的馬克思主義基本理論和黨內政治生活基本準則的培訓。」²⁰在是項規定的影響下，中央黨校「中青年幹部培訓班」、「省部級進修班」、「少數民族幹部班」等等班別已是幹部晉升前的必經之路，黨校的政治地位因此更爲突出。²¹

設下幹部離休年齡後，中共進一步明定各級領導班子的年齡配置。一方面層級越低的黨政領導幹部年齡越輕，使得各級領導班子呈現年齡的梯次結構；另一方面則使得同一層次的黨政領導幹部也呈現年齡的梯形分佈。中共對各級領導班子年齡結構的規定爲省部級由六十歲以下、五十歲左右、四十歲左右的幹部組成，至少有一人是四十歲左右，省委常委中至少要有三分之一的幹部在五十五歲以下。²²不同層次的後備幹部在年齡上可以有部分重疊，其中省部級後備幹部以四十五歲左右的幹部爲主體。²³其次，中共對於各級領導幹部的知識水準和教育程度，要求黨政幹部必須具有較高的學歷（大專程度以上），以期達到「知識化」與「專業化」的目標。一九八二年十月中共中央和國務院規定，新提昇爲中央部級、省級的領

導幹部一般要有大專教育程度，適應現代化建設和改革開放的需求。²⁴雖然「第三梯隊」的用語在一九八六年以後已很少被使用，胡耀邦和趙紫陽的下臺又打亂鄧小平的接班安排，但中共仍然繼續執行「梯隊接班」的構想。²⁵

※ ※ ※

一九九〇年代後期中共開始對高級幹部制度進行新一波的調整。一九九七年夏天在北戴河召開的政治局第六次擴大會議做出決議，「現任黨政軍領導同志，年齡在六十五歲或以上，原則上不擔任十五屆中央委員；年齡在七十歲或以上，原則上不擔任十五屆政治局委員、中央軍委委員。」²⁶中共中紀委委員李惠仁曾指出，中共在選擇第十五屆中央委員時，曾經具體要求「中央委員要老、中、青結合，五十五歲以下的要佔五〇%以下。到一九九七年七月三十日，原來的中央委員中，滿六十五歲的正省、部級幹部和滿六十歲的副省、部級幹部，不再提名，新提名的，不得超過六十二歲。」²⁷由此觀之，中共十五大時應確實對中央委員設下年齡限制。年齡超過六十五歲的十五屆中委中，除華國鋒和鄭必堅兩人以外，其他人都擔任屬於「黨和國家領導人」級的職務。在政治局和軍委會中，僅有江澤民一人超過七十歲。這個年齡結構與十三屆和十四屆中委會、政治局、軍委會的年齡結構截然不同。²⁸由此可見，「梯隊接班」機制的發展已經超過省部級幹部或中共中央委員層級，開始向「黨和國家領導人」這一層級的幹部推進。此外，中共也更具體規定省部級黨政領導班子的梯形年齡結構。一九九八年六月中共中央組織部發布〈一九九八—二〇〇三全國黨政領導班子建設規劃綱要〉，指出爲了中共十六大換屆改選，全國省部級的黨政領導班子應由六十歲、五十五歲和四十五歲三個年齡層的幹部組成。²⁹

不過，對於總書記、軍委正副主席等最重要的職務，並沒有足夠證據確認當時中共已有明確的年齡限制，因此不確定性仍然存在。舉例來說，前述一九九七年夏天在北戴河召開的政治局第六次擴大會議中，

中共做出年齡在七十歲或以上的幹部原則上不擔任十五屆政治局委員、軍委委員的決議。按照這個決議，具有政治局委員、常委身份的總書記應該適用七十歲劃線退休的原則。然而，丁關根和李映鐵在會中表示，政治局常委中的主要領導在黨政軍系統中要有一定威望。如果常委人選年齡規定得太死，將對今後黨政工作產生困擾。³⁰ 因此，在十五大通過的新黨章並未對總書記的年齡做出規定。一九九八年三月十二日胡錦濤在各人大代表團黨委會議上指出，中共中央對總書記、國家主席、人大委員長、國務院總理、政協主席、軍委會正副主席還沒有設定年齡限制，僅形成在不影響整體工作前提下自願退休的共識。³¹ 因此，中共十六大人事更替對總書記等重要職務的年齡限制制度化與否的關鍵。

※ ※ ※

從中共十六大的人事改組情形來看，對「黨和國家領導人」級職務的年齡限制已進一步發展。中共十五大選出的政治局委員和軍委委員中，年齡只要超過七十歲上限者全數退出第一線領導班子。中共十五大選出的政治局常委和軍委副主席中，超齡的領導人也全部出局，無一例外。³² 不但如此，新一屆政治局常委、政治局委員、軍委副主席、軍委委員無一人超過七十歲。由此可見，十五大召開時中共高層達成的政治局委員、軍委副主席層級。此外，江澤民辭去總書記職務的結果明確終結擔任這個職務的「終身制」，也是中共在權力轉移制度化方面的進步。儘管這些年齡限制是屬於高層菁英間的不成文協議，充滿妥協色彩，但仍然對未來中共權力鬥爭提供基本的遊戲規範。目前只有軍委主席既無年齡限制，也無任期限制的成文規定或不成文習慣。

中共挑選十六屆中委會成員時，也訂定比十五屆中委會更嚴格的年齡限制，以確保年輕化的實現：第一、除特殊情況外，連任的中委和候補中委年齡必須在六十四歲以下；第二、正省部級幹部出任中委或候

補中委者必須在六十二歲以下；第三、副部級幹部擔任中委或候補中委員者必須在五十七歲以下。此外，在選舉新一屆中委會的過程中，還要求從五十歲以下的優秀幹部中，推舉中委或候補中委。³³從整個趨勢來看，中共對於幹部年齡限制的規定越來越明確。

與年齡限制同等重要的是主要領導職務的任期和連任次數。目前中共黨章規定中央委員會和省級黨委任期五年，全國代表大會和省級代表大會提前或延後舉行，則中委會和省級黨委任期也隨之改變。³⁴但中共並未對省級黨委正副書記、總書記、中共中央軍委會正副主席等主持日常行政工作的領導幹部做出有關任期屆數的限制，也沒有限制政治局委員、常委、軍委會委員的任期和連任次數。政府部門對領導幹部任期規定比黨務部門來的完整。《中華人民共和國憲法》中規定全國人大正副委員長、國家正副主席、正副總理、國務委員任期五年，連續任職不得超過兩屆十年。《憲法》完全沒有規範全國政協的地位、組織和職權，全國政協本身的組織章程也未規定政協正副主席的連任次數。此外，國家軍委會與省級人民政府首長規定其任期分別與全國人大和省級人大相同，但未設定連續任職的年限。不過，在十六大之前中共組織系統已經有人注意到任期制的重要性，對於現行相關法規的不完備進行詳盡的分析，並且提出改善的方針。³⁵由於他們已經明確提出黨章應該對政治局委員設下任期限制的觀點，³⁶顯示「黨和國家領導人」選拔任用標準制度化的壓力正在醞釀中。

「梯隊接班」的特性

要從制度化的角度探討中共「梯隊接班」的發展，首先必須先掌握什麼是制度化的政治繼承機制。制度化的政治繼承機制包括兩個部分：第一、有關政治繼承的遊戲規則；第二、政治菁英形成共識，遵守這些遊戲規則。³⁷政治繼承的遊戲規則通常存在於憲法，但也可能在法律、執政黨的內部規章和會議決議，或是高層政治菁英間的不成文默契，端賴政權型態與歷史情境而定。政治繼承的遊戲規則應該包括領導人

選派程序、現任領導人任內死亡或不能視事時的代理程序、每任任期長短與連任次數、領導人去職和罷免程序，以及有權認可上述過程的機構等問題。菁英共識 (elite consensus) 則是指主要政治菁英是否願意遵守現有政治繼承的規則。³⁸ 如果繼承機制無法充分提供政治菁英遵守權力遊戲規則的誘因，這些機制將失去規範行為的功能。因此，若是政治菁英有誘因遵守權力競賽的遊戲規則，或是有誘因健全現有遊戲規則，政治繼承機制的制度化程度便會逐漸提高。

在民主國家，政治繼承基本上是透過定期選舉進行。然而，共黨國家的選舉並沒有達成權力轉移的實質意義，因此必須發展其他機制解決權力轉移問題。這些機制一方面必須能防止領導班子老化，不斷甄補新人進入最高決策中心；另一方面又能提供誘因，使得政治菁英願意和平轉移權力，防止過於激烈的權力鬥爭影響政局穩定。「梯隊接班」可說是中共針對這個問題逐漸演化而來的解決方法。

總的來說，「梯隊接班」機制有幾項特性。第一個特性是黨政領導班子年齡的多層次分布。過去毛澤東指定劉少奇、林彪的作法都只涉及單一最高黨政領導首長的接替，並未通盤考慮其他重要黨政領導人的更換。中共建立「梯隊接班」機制的目的是透過有計劃的選拔、磨練中生代幹部，使得權力核心成員的年齡呈現至少兩個層次以上的分佈。年輕成員在資深成員「傳幫帶」的情形下，逐漸接掌權力。由於權力核心成員的年齡呈現多層次分佈，可以避免在資深成員老化凋零，而接班人磨練不夠的情形下進行權力轉移，造成政權不穩定的後果。因此，各級黨政領導班子成員的年齡都呈現數個層次分布，進行分批逐屆的替換，集體接班意味極濃。這項特色使得分析中共權力轉移時，必須觀察整個高層領導班子的逐漸更替，僅觀察個別人士的仕途起伏，如胡錦濤是否能接掌中共總書記，並不能掌握「梯隊接班」的精髓。除了觀察總書記的更替外，還必須參考政治局、政治局常委會、軍委會等重要權力機構成員的甄補，才能比較精確地描述「梯隊接班」模式的內涵。

領導班子成員年齡多層次分布的優點是有助於具有穩定政局與延續既定政策路線。當現任黨政領導幹

部因年齡限制或任期限制必須離開職務時，永遠有一批較年輕的幹部可以順勢接掌職務，不易出現斷層現象。舉例來說，當江澤民等第三代領導人退出領導職務時，自有十五屆政治局和軍委會中較年輕的成員經過五年以上磨練，可以出任他們留下來的空缺，適度地縮短「新手上路」的適應期。事實上，在十六大新當選的政治局常委和軍委副主席，如胡錦濤、溫家寶、曾慶紅、李長春、吳邦國、羅幹、吳官正、賈慶林、黃菊、曹剛川、郭伯雄等等，也都是這批較年輕的一群。由於接班人已經參與重要政策的制定過程長達數年，權力交替後比較不會發生立即而劇烈的政策路線變動。

以第十五屆、第十六屆中共政治局常委會、政治局、中央軍委會為例，這三個機構的成員年齡結構都呈現了多層次分佈。（見表一）第十五屆政治局常委基本上有三個年齡層次，江澤民、李鵬、朱鎔基、尉健行、李嵐清等五人為一個年齡群，李瑞環屬於另一個年齡層次，胡錦濤則屬於最年輕的年齡層次。政治局成員的年齡結構也可以分為三個層次，錢其琛、丁關根、田紀雲、姜春雲、遲浩田、張萬年等人是屬於較年長的一群，羅幹、李鐵映屬於第二個年齡群，吳官正、黃菊、吳儀、曾慶紅、賈慶林、吳邦國、溫家寶、李長春等人則屬於最年輕的一群。在中央軍委方面，江澤民屬於最年長的年齡層，遲浩田、張萬年、王瑞林、傅全有、王克、于永波等人屬於第二個年齡層，曹剛川屬於第三個年齡層，郭伯雄、胡錦濤、徐才厚等三人則屬於最年輕的一群。

第十六屆政治局常委會、政治局、軍委會也呈現類似的多層次年齡分布，平均年齡也較十五屆來得低。不過，第十六屆領導成員的年齡差距較第十五屆縮小。舉例來說，總書記胡錦濤（一九四二年十二月出生）與最年輕的三位政治局委員陳良宇（一九四六年十月出生，上海市委書記、市長）、張德江（一九四六年十一月出生，廣東省委書記）、劉雲山（一九四七年七月出生，中央宣傳部部長）年齡差距不到五歲，胡錦濤與最年輕的政治局常委李長春（一九四四年二月出生）更只有兩歲。若胡錦濤順利做到七十歲退休，他們因年齡過大已非接班的適當人選。這顯示中共恐怕尚未對第五代領導班子預備人選進行任何安排，五年

之後的中共十七大應該可以看到第五代領導人物進入中共決策核心見習。

其次，「年齡限制」與「任期限制」成爲幹部新陳代謝的機制，是強迫他們離職、退休的重要依據。過去接班人的選定都是由現任最高黨政首長個人拍板定案，如今則因法制化的結果，使得選定接班人的過程必須遵循某些成文或不成文規範。成文規範包括中共憲法對國家正副主席、全國人大正副委員長、國務院正副總理、國務委員等職務設下的任期限制，以及正副省部級幹部的離休年齡限制等等。舉例來說，十五屆中委劉精松（原軍事科學院院長）、丁文昌（原空軍政委）、陳煥友（原江蘇省委書記）、張志堅（原成都軍區政委）、楊國屏（原武警司令員）、葉連松（原河北省委書記）、張工（原軍事科學院政委）、朱麗蘭（原科學技術部部長）、盛華仁（原國家經濟貿易委員會主任）、賈志杰（原湖北省委書記）、劉方仁（原貴州省委書記）、馬忠臣（原河南省委書記）、舒聖佑（原江西省委副書記、省長）、孫英（原甘肅省委副書記、省長）、徐匡迪（原上海市委副書記、市長）等人都因屆齡已經陸續離開第一線領導工作。

不成文規範包括中央委員（含候補委員）、政治局委員（含候補委員）、軍委委員等的年齡限制。一九九七年十五大時，中共高層達成內部協議，對於中委、候補中委的年齡設定爲六十五歲，政治局委員、軍委委員的年齡則設定爲七十歲，二〇〇二年中共十六大更進一步具體化相關的年齡門檻。這項協議既不存在於中共憲法，也不在中共黨章和其他的黨內法規中，屬於不成文的內部共識。是項規範使得每屆全會召開時中共必須替換超齡的中委、候補中委、政治局委員、軍委委員，補進年齡較輕的幹部，有助於這些機構的年輕化。凡是超齡者就必須離開第一線黨政領導職務；任期屆滿者則必須調職，若無適當職務安排甚至必須退出第一線黨政領導工作。由於制度化程度極高，使得過去幹部職務終身制的情形不再出現。

※ ※ ※

在前兩個特性的交互影響下，「梯隊接班」機制呈現出的第三個特性是集體領導。決策者的權力基本

中共十五屆、十六屆政治局常委、政治局委員和軍委成員的年齡層分佈

年齡分佈	政治局常委		政治局委員、候委		軍委成員*	
	15屆	16屆	15屆	16屆	15屆	16屆
年滿70歲以上	1人 江澤民(1926/8)		1人 江澤民(1926/8)		1人 江澤民(1926/8)	1人 江澤民(1926/8)
66至69歲	3人 李鵬(1928/10) 朱鎔基(1928/10) 尉健行(1931/1)	1人 羅幹(1935/7)	9人 錢其琛(1928/1) 李鵬(1928/10) 朱鎔基(1928/10) 田紀雲(1929/6) 遲浩田(1929/7) 張萬年(1929/8) 丁關根(1929/9) 姜春雲(1930/4) 尉健行(1931/1)	2人 羅幹(1935/7) 曹剛川(1935/12)	6人 遲浩田(1929/7) 張萬年(1929/8) 王瑞林(1930/1) 傅全有(1930/11) 王克(1931/8) 于永波(1931/9)	1人 曹剛川(1935/12)
61至65歲	2人 李嵐清(1932/5) 李瑞環(1934/9)	6人 吳官正(1938/8) 黃菊(1938/9) 曾慶紅(1939/7) 賈慶林(1940/3) 吳邦國(1941/7) 溫家寶(1942/9)	5人 李嵐清(1932/5) 謝非(1932/11) 李瑞環(1934/9) 羅幹(1935/7) 李鐵映(1936/9)	10人 吳官正(1938/8) 黃菊(1938/9) 吳儀(1938/11) 曾培炎(1983/11) 張立昌(1939/6) 曾慶紅(1939/7) 賈慶林(1940/3) 王兆國(1941/7) 吳邦國(1941/7) 溫家寶(1942/9)	1人 曹剛川(1935/12)	2人 梁光烈(1940/12) 廖錫龍(1940/7)
56至60歲		2人 胡錦濤(1942/12) 李長春(1944/2)	6人 吳官正(1938/8) 黃菊(1938/9) 吳儀(1938/11) 曾慶紅(1939/7) 賈慶林(1940/3) 吳邦國(1941/7)	10人 劉淇(1941/11) 王剛(1942/3) 郭伯雄(1942/7) 胡錦濤(1942/12) 周永康(1942/12) 賈國強(1943/12) 李長春(1944/2) 回良玉(1944/10) 王樂泉(1944/12) 俞正聲(1945/5)		4人 郭伯雄(1942/7) 李繼耐(1942/7) 胡錦濤(1942/12) 徐才厚(1943/6)
51至55歲	1人 胡錦濤(1942/12)		3人 溫家寶(1942/9) 胡錦濤(1942/12) 李長春(1944/23)	3人 陳良宇(1946/10) 張德江(1946/11) 劉雲山(1947/7)	3人 郭伯雄(1942/7) 胡錦濤(1942/12) 徐才厚(1943/6)	

* 軍委成員包括主席、副主席和軍委委員。

一九九八年中共十五大三中全會增選曹剛川為軍委委員。

一九九九年中共十五大四中全會增選胡錦濤、郭伯雄和徐才厚分別擔任軍委第一副主席和軍委委員。

上有兩大來源，一為來自其在政府、政黨中佔有的職務，二為來自本身在國家歷史發展過程中獲得的威望。前者屬於可轉移的（transferable）權力，後者則是無法轉移到他人的權力。一般來說，隨著革命建國元老的消逝，第一種類型權力的重要性會逐漸增加。³⁹一九八〇年八月鄧小平在「黨和國家領導制度的改革」講話中，提出中共決策應朝向「集體領導與個人分工負責相結合」模式發展。在鄧小平等革命元老在世的時候，這個原則的實踐受到很大的干擾。最明顯的例子就是一九八七年和一九八九年中共元老聯合罷黜胡耀邦和趙紫陽兩人，以及一九九二年鄧小平南巡講話迫使江澤民宣示繼續遵循改革開放路線。不過在元老政治消失後，這個原則的合理性基礎日益增加，未來中共領導人想要超脫這個原則制約的機會已經很小。因此，中共的領導型態已從「大家長」模式正式轉換為「集體領導與個人分工負責相結合」的模式。在「集體領導」的模式下，總書記雖然仍是影響力最大的領導人，但他已很難具有抗拒其他常委聯合抵制的壓力，所以合縱連橫將會是中共高層政治的常態。

「梯隊接班」的第四個特色是接班人選會透過醞釀協商過程產生。由於現任領導人集體領導色彩極濃，接班群人選必須經過醞釀過程達到群眾接受的共識。舉例來說，二〇〇一年九月中共十五屆六中全會召開時，江澤民原有意將曾慶紅提升為政治局委員、王忠禹為政治局候補委員。因此，由政治局常委會提名，政治局通過後，向中全會提出該人事案。然而，該項人事案在分組討論時受到很大阻力，未能獲得多數支持，無緣進到中全會中表決。⁴⁰此外，去年底中共還曾進行兩次民意調查，查訪內容包括政治局常委和政治局委員表現評比。⁴¹由此可見，雖然醞釀協商未必具有否決人事案的強制力，但已是決定高層人事案的必備程序，會發生一定的輿論壓力。在這個原則與派系鬥爭現實的交互影響下，新人已經很難大幅跳級晉昇，未經相當黨政歷練與政績就直接進入最高接班群中。換言之，未來中共政治局新任常委多半會由前一屆政治局委員中升任，新任政治局委員則應該會從前一屆中央委員中挑選，軍委副主席也會從前一屆軍委委員中選擇。類似胡錦濤受到鄧小平欽點，未經政治局委員歷練，在中共十四大時直接由中央委員跳

級晉升為政治局常委的例子將不易出現。

梯隊接班、政治繼承與制度化

從前面的分析可以發現，過去二十年來中共已逐漸發展出一些規範權力交替的規則。省部級幹部年輕化的規範大體上已經相當完整，中共中央委員這個層級的年輕化也付諸實施，未來年滿六十五歲的幹部繼續在第一線擔任領導工作的可能性很低。然而，「黨和國家領導人」層級的年齡限制和任期期限等規範正在發展中，現有規範並不完整，也不夠明確，如總書記任內死亡或不能視事的代理程序不清楚、罷免總書記程序不明確、軍委主席沒有退休年齡限制、總書記和政治局常委接班人選出線程序不明確等等。在這些問題中，目前最大的問題是軍委主席一職務既無年齡限制，又無任期限制，可說是「梯隊接班」的一大不確定性來源。總的來說，由於權力金字塔尖端職務的規範尚不完整，「梯隊接班」模式尚在發展的過程中，距離建立完整的政治繼承機制尚有一段路要走。不過，以目前中共高層政治生態的情形來看，未來「梯隊接班」模式制度化的程度極可能繼續提高。

為什麼中共政治菁英有意願遵守已經形成的遊戲規則，並且可能繼續形成新的遊戲規則，使得「梯隊接班」機制進一步向「黨和國家領導人」職務發展呢？最關鍵的因素是中共高層集體領導的統治型態已經很難打破，因此過去形成的成文規定或不成文慣例將在權力鬥爭中被敵對派系廣為運用，成為未來領導人去留的重要依據。首先，年齡限制與任期限制的功能不但是防止幹部結構老化，還具有防止個別領導人集大權於一身的戰略意義。過去蘇聯一直是以個人獨裁為統治方式的主軸，集體領導都是過渡性的不穩定型態，往往以政治迫害競爭對手為結局，多數東歐共黨國家亦是如此。

歸究其制度上的原因，不難發現蘇聯缺少制度上的安排來制約領導人集大權於一身的野心，使得個別領導人有足夠時間來排擠政敵，建立在黨政軍各系統的權力基礎，達到集權的目的。中共制定年齡限制和

任期限制的遊戲規則，相當幅度地縮短個別領導人在黨政軍各系統建立權力基礎的時間。當革命元老世代退出政壇後，新世代的領導人在即位前很難在所有重要黨政軍系統累積足夠的經驗和資源。較年輕接班人選雖然進入中共決策核心，但並未擔任最關鍵的首長職務，如總書記、軍委主席、國務院總理、全國人大委員長、全國政協主席等職務。他們之中的多數甚至連政治局常委都不是，無法介入現任常委掌管職務的範疇中廣泛培植嫡系人馬。因此，第三代以降的領導人於接任最高領導職務之際缺少成為強人的權力基礎，必須在接掌上述首長職務後開始進行鞏固權力的工作。

然而，在「年齡限制」和「任期限制」的框架下，新世代領導人很難擁有足夠在位時間完成集中權力的工程，使得個人獨裁的情形不易再出現。以政治局委員和軍委委員為例，他們若未能於七十歲以前出任政治局常委和軍委副主席，就必須離開一線黨政領導職務，喪失接班的機會，被迫退出權力競技圈，遑論建立個人獨裁。如此一來，過去爲了接班而建立的人脈就毫無用處。

此外，國務院總理、副總理、國務委員、全國人大委員長等職務又有兩任不超過十年的任期限制，這也縮小個別領導人停留在權力核心的空間。同時，有資格擔任政治局委員和軍委委員的人都必須分別在正省部級職務經過相當時間的歷練，出任政治局委員（或軍委委員）後又必須經過一段時間歷練才可能晉升政治局常委（或軍委會副主席）以上職務，如至少分別任滿一任五年以上。除非在四十歲至四十五歲左右晉升爲正部級幹部，否則他們出任政治局常委時恐怕都已經超過六十歲。就算接班人選在六十歲左右出任政治局常委，甚至是總書記兼軍委主席，他也只有約十年的時間建立嫡系班底、鞏固權力，排除政敵。這是因爲在前任領導人任命的黨政軍重要幹部尚未替換殆盡的情形下，新任領導人出掌總書記的前幾年仍然受到前任總書記影響力的牽制，仍難推動自己的政策，必須集中精力在各系統建立班底。

其次，由於第三代以降的領導人在即位之初缺乏成爲強人基礎，未來中共政治繼承應是一個合縱連橫的過程，而且這種過程至少會在新領導人繼任後持續一段時間。⁴²同時，在派系鬥爭與尋求盟友的過程

中，個別權力競爭者缺乏掌控大局發展的能力，勢必不願派系鬥爭演變成自身無能力收拾的局面，導致中共政權崩潰。換言之，儘管派系鬥爭不斷進行，但敵對派系都有維持政局相對穩定的共同利益。根據美國學者巴克曼（David Bachman）的分析，後鄧時期的中共權力鬥爭受到三個因素的制約：一、維持政局穩定和國家統一；二、將權力競爭侷限為宮廷政爭，排除一般民眾介入的機會；三、降低競爭失敗者必須付出的代價，避免權力鬥爭成爲生死之爭。⁴³這些特性使得後鄧時代的權力競爭與過去有所不同。除非獲得其他領導人共同支持，未來中共個別領導人不易改變革命元老和其他領導人物對重要政策形成的共識或先例，如「一國兩制」、「梯隊接班」、「幹部年輕化」等等。如果有個別領導人想破壞這些已經形成的規範，很容易激化權力鬥爭，並給予敵對派系聯手攻訐的藉口，不利於自身。

第三、在「集體領導和個人分工負責相結合」原則的運作下，政治局常委會成員「職務取向」極濃，常委都執掌一部分重要黨政軍職務，而非光桿的常委。以第十四屆和第十五屆政治局常委會的組成份子來看，總書記（兼國家主席和軍委會主席）、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、中央書記處常務書記等六人都擔任政治局常委，各有權力基礎與勢力範圍。因此，雖然總書記仍然是權力最大、資源最多的領導人，但新任總書記想再短時間內將所有權力集中於他個人手中並非易事。

第四、由於政治局委員、軍委委員的離退年齡爲七十歲，屬於接班群的年輕委員們若無法晉升爲政治局常委的話就會被迫在屆齡後退出第一線黨政工作。因此，身爲派系重要領導人的現任政治局常委與其主要支持者間也存在之世代間的潛在政治矛盾——儘管年輕世代政治局委員、軍委委員的晉升必須仰賴現任總書記或常委的支持，但若現任領導人長期不退休，就會擠壓年輕世代接班人的政治發展空間。因此，當現任者拒不退休時，他和接班人選之間的潛在矛盾將會加劇。就算現任總書記留戀權位，屆時現任者一方面必須與其他派系領導人進行權力競爭，另一方面還必須面對同一派系年輕世代追隨者的壓力，容易陷於兩面作戰的窘境。這種來自追隨者的「推擠」力量也不利於個別領導人的長期掌權。

根據上述分析，雖然總書記、軍委主席等職務的年齡限制還不夠完整，但由於缺乏獨斷獨行的強人領袖，未來應該會逐漸形成更多非正式、不成文的慣例，甚至明文規定做為處理這些問題的依據。中共十六大的高層人事變化結果將會形成不成文慣例，對未來中共最高領導人的去留產生無形的壓力。從長期來看，若國內外政治環境未發生重大事件，如部份常委突然死亡、台灣獨立等等，造成中共高層內部權力關係出現劇烈變化，「黨和國家領導人」級職務的離休議題將進一步制度化。

集權強人不易出現

一九七八年以前，中共爆發數次政治繼承危機，造成政局動盪。為求穩定政局與延續改革開放政策，中共逐步建立「梯隊接班」機制。「梯隊接班」機制經過二十年的發展，省部級以下幹部的離退制度已經確立，但由於權力金字塔尖端職務的規範尚不完整，距離建立完整的政治繼承機制尚有一段路要走。不過，未來中共領導人很難再擔任最高職務前就已經在黨政軍各系統建立威望，再加上在位時間應該只有約十年，要出現一位集大權於一身的強人領袖已不容易。只要沒又外在因素破壞中共高層集體領導的統治型態，造成總書記與其他常委間的權力關係失調。政治局常委們之間就必須不斷進行折衝妥協，而他們對權力交替所達成的協議將會成為前例，影響未來的權力競賽。從這個角度來看，中共十六大人選變動的結果將對第四代領導班子將權力交接給第五代領導班子的過程產生重大影響。

作者簡介

寇健文：國立台灣大學政治學系學士、碩士，美國德州大學奧斯汀校區政治學博士，現任政治大學國際關係研究中心第三研究所助理研究員。研究領域為中共東歐俄羅斯的黨軍關係、中共黨政，中國共青團，中共的政治繼

註釋

- 1 Dankwart A. Rustow, "Succession in the Twentieth Century," *Journal of International Affairs*, vol. 18, no. 1 (1964), pp. 104-113.
- 2 Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes* (Toronto: Little, Brown and Company, 1986), p. 18; Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference? Executive Succession and Public Policy under Capitalism and Socialism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981), p. 255. 寇健文，〈中共「幹部年輕化」與政治繼承〉，《中國大陸研究》，第四十四卷第五期，二〇一一年五月，頁111-113。
- 3 關於各共黨國家在政治繼承過程中經常出現暴力鬥爭的統計分析，見寇健文，〈政治繼承與共黨政權結構穩定性的比較研究〉，《問題與研究》，第二十九卷第二期，二〇一〇年二月，頁五八-六〇。
- 4 朱新民，〈一九七八—一九九〇中共政治體制改革研究：八十年代後中國大陸的政治發展〉，再版（台北：永業出版社，一九九一年十二月），頁三三三。許多研究蘇聯和其他共黨國家的學者也指出繼承問題是共黨政權的一個重大危機。見 Alfred G. Meyer, "Communism and Leadership," *Studies in Comparative Communism*: vol. 16, no. 3 (Autumn, 1983), p. 163; Myron Rush, *How Communist States Change Their Rulers* (Ithaca: Cornell University Press, 1974), pp. 13-14, pp. 26-29; Myron Rush, *Political Succession in the USSR* (New York, Columbia University Press, 1965), pp. 82-87.
- 5 關於中共政治繼承相關文獻的討論，見寇健文，同註1，頁三三五。
- 6 毛澤東提出的五個條件分別是「真正的馬克思列寧主義者」、「全心全意為中國和世界的多數人服務的革命者」、「能夠團結絕大多數人一道工作的無產階級政治家」、「黨的民主集中制的模範執行者」、「謙虛謹慎，戒驕戒躁，富於自我批評精神，勇於改正自己工作中的缺點和錯誤」。見〈培養和造就千百萬無產階級革命接班人〉，《人民日報》，一九六四年八月二日，版一。
- 7 〈做改革幹部隊伍結構的促進派〉，《紅期雜誌》，一九八〇年第一期（總第三五一期），一九八〇年六月一日，頁一。
- 8 陳雲，〈提拔培養中青年幹部是當務之急〉（一九八一年五月八日），見中共中央文獻研究室主編，《十一屆三中全會以來重要文獻選讀》，上冊，（北京：人民出版社，一九八七年二月），頁二八八。
- 9 〈鄧小平文選若干重要論點闡釋〉，《紅期雜誌》，一九八三年第十六期（總第四二八期），一九八三年八月十六日，頁三十一。
- 10 同前註，頁三三三。
- 11 葉劍英，〈向著四個現代化的宏偉目標前進〉（一九七九年九月二十九日），收錄於中共中央文獻研究室主編，同註八，頁七九四。

- 12 鄧小平，〈黨和國家領導制度的改革〉（一九八一年八月十八日），收錄於中共中央文獻研究室主編，同註八，頁二二六。
- 13 陳雲，〈提拔培養中青年幹部是當務之急〉，同註八，頁二八九—二九一。
- 14 宋任窮，〈按照革命化年輕化知識化專業化的方針建設好幹部隊伍〉，《人民日報》，一九八二年十月二日，版一。
- 15 〈中共中央關於建立老幹部退休制度的決定〉，收錄於中共中央文獻研究室主編，同註八，頁四一四。一九八〇年代中期以前，中共實施「第一書記制」，各級黨委領導班子的一把手稱為「第一書記」。此後改為「書記制」，一把手稱為「書記」。
- 16 以中顧委為例，它是「中央委員會政治上的助手和參謀」，在中央委員會領導下進行工作，對中共的方針、政策和執行提出建議，接受諮詢，協助調查處理某些重要問題，並在黨內外宣傳黨的重大方針、政策，承擔中央委員會委託的其他任務。中顧委主任由政治局常委中產生，中顧委副主任可以列席政治局全體會議。見中共一九八二年黨章第二十一條。
- 17 〈齊心協力把人大政協兩會開好〉，《人民日報》，一九八三年六月二日，版一。
- 18 〈中國共產黨八十年〉，人民網，<http://www.people.com.cn/G/shipzheng/252/5580/5581/20010612/487211.html>。
- 19 人民日報，一九八五年九月九日。轉載於〈政治體制改革資料選編〉編寫組，《政治體制改革資料選編》（南京：南京大學出版社，一九八七年十月），頁二六四。
- 20 見中共中央黨校網站對於該班別的介紹，http://www.ccps.gov.cn/zhong_qingban.htm。
- 21 二〇一〇年底中共中央黨校一位學者曾向筆者表示，現今中共政治局常委中，除朱鎔基以外的六位常委都曾經在該校培訓班受訓過。
- 22 以上各級領導班子成員的年齡限制規定整理自政治體制改革資料選編編寫組，《政治體制改革資料選編》（南京：南京大學出版社，一九八七年十月），頁二八五。原出處為曹志，《中華人民共和國人事制度概要》（北京：北京大學出版社，一九八五年）。
- 23 丁洪章主編，《中共黨員大辭典》（北京：華齡出版社，一九九一年三月），頁二二一。
- 24 政治體制改革資料選編編寫組，同註二十一，頁二八六。二〇一〇年七月中共頒佈的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》更進一步規定，提拔擔任地局級以上黨政領導職務的，一般應當具有大學本科以上文化程度。
- 25 「第三梯隊」一詞廢棄不用的主因是在一九八六年胡耀邦數度提及要老幹部盡快退休的話，讓鄧小平疑慮胡耀邦想早日逼退自己，獨攬大權。見高敬郎，《鄧小平時代中共權力繼承之研究》，國立政治大學東亞研究所碩士論文，一九九七年七月，頁九三。
- 26 羅冰，〈喬石出局與十五大選舉內幕〉，《爭鳴》（香港），第二四〇期，一九九七年十月，頁八。前年筆者訪問北京、上海時，也有數位大陸法政學者表示中共內部在十五大時確有七十歲劃線的不成文共識。
- 27 李惠仁，《滄桑流年》（北京：中國社會出版社，二〇一二年一月），頁四一五。

- 28 寇健文，同註一，頁八——。
- 29 〈一九九二（三）全國黨政領導班子建設規劃綱要〉，中共中央文獻研究室主編，《十五大以來重要文獻選讀》，上冊，（北京：人民出版社，二〇〇〇年），頁四四一—四四二，頁四四七—四四八。
- 30 羅冰，同註一，頁八。
- 31 羅冰，〈喬石出局之謎〉，《爭鳴》（香港），第一四六期，一九九八年四月，頁一一。
- 32 「七十歲劃線」代表擔任黨和國家領導人第一線職務的最高年齡，超齡者必須下臺，但不代表未屆齡者一定不會退出政壇。因此，李瑞環因派系鬥爭後達成的協議，在未滿七十歲的情形下退出政治局常委會。李瑞環下臺有兩種可能性：第一、他和宋鎔基、尉健行聯手迫使江澤民放棄留任總書記職務，第二、是江澤民逼著李瑞環與江同進退，以保障江系人馬在新一屆常委會的影響力。中國社科院院長李鐵映則可能因職務重要性較低，在未屆齡的情形下退出政治局。
- 33 香港《文匯報》，二〇〇二年十一月十五日。
- 34 中共一九九七年黨章第二十一條和第二十六條。
- 35 中共四川省委組織部課題組，《黨政領導幹部制度改革研究》（北京：中共中央黨校出版社，二〇〇二年八月），頁一一—一五四。
- 36 中共四川省委組織部課題組，同前書，頁三三五。
- 37 寇健文，同註一，頁一一二。
- 38 許多學者已經注意到主要政治行為者是否對權力競賽的規則形成共識（菁英共識）會影響政權穩定。見John Higley and Michael G. Burton, "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns," *American Sociological Review*, vol. 54 (February 1989), p. 20; Lowell Field and John Higley, "National Elites and Political Stability," *Research in Political and Society*, vol. 1 (1985), p. 4.
- 39 寇健文，同註一，頁一一。
- 40 見大陸民運電子雜誌《大參考》第一三四八期（二〇〇一年十月九日）。<http://www.bignews.org>。
- 41 羅冰，〈秘密文件載評價政治局委員8人調結果 溫家寶居榜首倒江朱〉，《動向》（香港），第一九五期，二〇〇一年十一月，頁六八。
- 42 David Bachman, "The Limits on Leadership in China," *Asian Survey*, vol. 32, no. 2 (November 1992), pp. 1050-1051.
- 43 Bachman, op. cit., pp. 1051-1053.