中共十七大與政治菁英的新老交替

寇健文
國立政治大學政治系副教授

中共日前宣佈，十七大將於今年十月十五日召開。由於科學發展觀與和諧社會已經確定成爲未來五年的施政主軸與基本精神，十七大的重點將會是人事安排，特別是第五代領導班子的佈署。自去年下半年起，中共即開始替換省部級菁英，爲十七大的新老交替預作準備。接下來，本文分就省級黨委換屆、部分國務院部委首長異動、政治局與政治局常委會可能出現的人事變化進行分析。

一、省級黨委換屆的特色

中共省級黨委已經於今年六月底改選完畢。幹部年輕化、知識化可說是第一個特色。此次換屆嚴格要求幹部年齡，形成「3.1.8」劃線。省級黨政一把手提名年齡不能超過63歲；紀委書記的提名年齡不能超過61歲；其它黨委常委的提名年齡不能超過 58 歲。以山東省爲例，省長韓寓群今年 64 歲，儘管未到退休年齡，但其職務由姜大明接任。據報導，換屆後的省級黨委書記中，省委一把手的平均年齡爲58.39 歲，生於 1950 年代者達到 12 人，佔省委書記總數的39%。由此來看，十七大中委會的人事將以「共和國一代」爲主。

同時，中共要求在省級黨委領導班子成員中增加熟悉工業經濟、金融、法律、城市建設和管理等方面的人才。新擢升的幹部學歷也全面提高，多爲大學以上，甚至碩士研究生以上。換屆後的省委書記中，有博士、碩士的近半數，如上海市委書記習近平（法學博士）、遼寧省委書記李克強（經濟學博士）、吉林省委書記王珉（機械制造專業博士）、江蘇省委書記李源潮（法學博士）等。

第二個特色是「一正二副」。除了西藏、新疆、內蒙古以外，其餘各省省委副書記人數均減爲兩人。一人兼任省長，另一人爲專職副書記。據媒體報導，省委副書記共67人，比上次換屆時的158名減少91人。然而，精簡黨委副書記人數不一定能達成預期目標。地方重大人事、政策由省委常委會決定，但會議前的規劃與準備會影響常委會會議的進行。副書記人數減爲兩名，事前決定草案的總人數變少，從而可能使權力集中在少數人的手中。另外，專職省委副書記減至一名以後，若未跟著調整副書記的職權，其工作量將過於龐大，無利於效率提升。

本次省級黨委換屆的第三個特色是調整省紀委書記的地位。首先，省級紀委書記不再由省委副書記兼任。換屆後只有內蒙古自治區紀委書記巴特爾仍擔任黨委副書記，其餘均爲省委常委兼任省紀委書記。其中廣西馬鐵山、江蘇馮敏剛兩位省紀委書記還是由省委副書記改任省委常委。另外，北京、上海、天津、重慶四大直轄市紀委書記都是採用中央「空降」的

方式。中共中央意圖掌握對省紀委書記的提名權和任命權，確保對地方反腐工作的指揮。

第四個特色是遏制地方主義。這一兩年，北京、上海和天津分別爆發嚴重的幹部腐敗案件。北京市副市長劉志華因生活腐化墮落被免職，海淀區區長周良洛、副區長星志國被中紀委調查。天津市檢察院檢察長劉寶金因貪腐敗被開除黨籍和公職，市政協主席宋平順在辦公室自殺身亡。上海則有市委書記陳良宇和市勞動和社會保障局局長祝均一、寶山區區長秦裕等數位局級官員鋃鐺入獄。這些人雖然擔任職務不同，但卻都是長期在同一省級行政區工作。1980年代初期以後，上海與天津兩地的市委書記與市長多爲本地官員直升，外地官員調入者極少。此次上海市委書記和天津市委書記同時由外省抽調幹部擔任，顯示中共中央有意打破兩地的地方主義。

團系勢力持續擴大可說是本次省級黨委換屆的第五個特色。換屆改選後，團系幹部（曾經在共青團擔任副局級以上職務）擔任省委書記10人，省長12人（含新上任的山西省代省長孟學農）。團系擔任正副書記與省長的人數佔全國的三成以上。與2002年前一次換屆改選時相較，當時團系省委書記和省長各只有 3 人，占全國比例略低於10%。五年之內，團系幹部擔任省級黨政一把手的比例增加到原來的三倍。另外，由於中共會優先安排省委書記和省長爲新一屆中委會委員，局級團系省委書記和省長人數的激增將會造成團系中委的人數連帶增加。預估團系幹部擔任十七屆中委的人數可望再創新高，至少超過三十人以上。

二、部分國務院部委首長異動的特色

今年四月之後，中共陸續調動多名國務院部委主要領導幹部，爲今年十月即將召開的十七大人事部署預做準備。按照慣例，中央委員會應由中共政權黨政軍群企等重要單位的領導幹部組成。然而，中共黨大會與國務院改選間隔約三至六個月，加上嚴格執行幹部劃線退休的規定，致使部分中央委員在選出後一兩年便屆齡退休。在這種情形下，部分中央委員已經成爲退休幹部，而部分第一線黨政領導幹部卻無法進入中央委員會，中央委員會的代表性因此受到影響。爲了克服這個問題，中共第五代領導班子預先調動國務院部委首長，以便讓明年三月以後擔任國務院部委首長的人可在十七大先出任中央委員。同時，由於中共已經在召開黨大會之前公佈幹部新職，他們在中央委員選舉中就不會出現「不小心」差額落選的窘境。

由於本次省級黨委換屆已經形成「3.1.8」劃線的規範，國務院部委首長的轉崗年齡也順勢調降爲 63 歲，如前財政部長金人慶（63 歲）、前國家安全部長許永躍（65 歲）。金人慶因年齡已近64歲，又有生活腐化問題，被安排至國務院發展研究中心副主任的二線職務。（有傳聞說他並未就任）

此多國務院部分不趕首長異動有幾個特色。第一個特色是出現多個「黨政雙首長」（部長與黨組書記由不同人擔任）的部委。國務院29個部委，包括外交部、科技部、衛生部、建設部、國家民族事務委員會、國家人口和計劃生育委員等六個部委出現「黨政雙首長」。過去只有外交部是黨、政首長分立，其餘均由部長兼任黨組書記。由此可見，目前多個部委出現「黨政雙首長」實屬異例。

此波人事異動出現的「黨政雙首長」又可進一步分成兩種情況。第一種情況是眞正的「黨政雙首長」，成因爲非中共黨籍人士出任部

委首長，導致該部委黨組書記必須由一位中共黨籍的副部長出任。如今年四月致公黨的萬鋼於接任科技部長，但該部的黨組書記爲副部長李學勇（中共黨籍、男、57歲）。無黨籍的陳竺於六月擔任衛生部長，但該部的黨組書記由原爲該部部長，但調整爲副部長的高強（中共黨籍、男、53歲）繼續擔任。

第二種「黨政雙首長」是過渡性質的安排，成因是因應今年十月十七大召開與明年三月人大改選國務院之間，約有六個月的時間差。部分即將屆齡的國務院部委首長提前卸去黨組書記職務，但繼續保留政府職務。黨組書記交由年輕的預定接班人選負責。例如建設部黨組書記爲姜偉新，但該部部長是汪光燾（中共黨籍、男、64歲）；國家民族事務委員會黨組書記爲楊傳堂，主任爲李德洙（中共黨籍、男、64歲）；又如國家人口計生委黨組書記爲李斌，但主任是張維慶（中共黨籍、男、63歲）；文化部黨組書記是于幼軍，但部長爲孫家正（中共黨籍、男、63歲）。在明年兩會的政府重組時，這種類型的「黨政雙首長」將會消失。

此波人事異動的第二個特色是多爲中央職能相近部門轉任或由副手升任一把手，只有少數是由地方晉升轉任，或由高校科研單位轉任。由原先單位副手晉升爲一把手的包括外交部部長楊潔篪、僑務辦公室主任李海峰、人事部部長尹蔚民、國家民族事務委員會黨組書記楊傳堂、國家安全部部長耿惠昌。由職能性質類似的部門調任則包括國土資源部長徐紹史、財政部部長謝旭人、監察部部長馬馼、建設部黨組書記姜偉新、國防科工委主任張慶偉。還有一些是從地方調任，包括水利部部長陳雷、國家人口計生委黨組書記李斌、文化部黨組書記于幼軍。其中，李斌的原職是吉林省委常委、副省長且接任不到三個月就調到國家人口計生委黨組。于幼軍則因爲山西爆發黑磚窯奴工事件，政治責任雖不嚴重但仍須負起督導不週的責任，離開山溪省長職務，平調國務院部委工作。還有少數是由非高校科研單位調任，包括科技部長萬鋼、衛生部長陳竺。

此波國務院部委首長人事異動的第三個特色是年輕化。受到「3.1.8」年齡規定的影響，部委新手年齡多在60歲以下。新手的年齡分佈相當平均，以50至60歲最多。最年輕爲張慶偉的46歲，最年長爲謝旭人的60歲，其餘爲五十多歲。除了謝旭人應爲臨時接替金人慶的財政部部長職務之外，其他幹部都不到60歲，應可在任職三年以上。

女性首長人數增加則是此波人事異動的第四個特色。在本次的調任中，出現三位女性部長（或黨組書記），分別是國務院僑務辦公室主任李海峰，由中共僑辦副主任晉升。其二是監察部長馬馼，原任中央紀委副書記。第三位是李斌，出任國家人口生委副主任、黨組書記。

三、政治局人事安排的可能走向

目前外界對於中共十七大高層人事佈局的說法相當分歧。外界一致的觀點是中紀委書記吳官正（69歲）、政法委書記羅幹（72歲）超齡，不會續任政治局常委。外界媒體對於政治局常委會維持九人制或改爲七人制，意見不一。贊同七人制的有香港有線電視、美國之音。不過，香港的中國人權民運信息中心指出，中共仍將維持現行九人的編制，九位政治局常委的名單也已經確定。至於誰會成爲第五代領導班子的「核心」，目前外界媒體與分析家大都看好遼寧省委書記李克強，如新加坡

「海峽時報」、韓國「韓聯社」、亞洲周刊等等。

至於其他可能「首次」當選政治局常委的人選，外界的看法再度分歧。香港的中國人權民運信息中心表示，除了李克強之外，張德江、王兆國、俞正聲及周永康四位也是新人。由於他們四人都是現任政治局委員，年齡也比較高，很可能成爲「一屆」政治局常委，如李嵐清與尉建行的前例。只有李克強才是第五代接班人選，成爲胡錦濤之後的中共總書記的單一培養人選。

南華早報則報導，「首次」當選政治局常委的可能人選爲李源潮、張德江、俞正聲等人。亞洲周刊則認爲除了胡錦濤、溫家寶、曾慶紅、吳邦國、李長春五位現任政治局常委留任外，還會增加張德江、王剛、王兆國、李克強四位新人，共九位政治局常委。香港有線電視則報導，中共十七大將選出七名常委，包括胡錦濤、溫家寶、曾慶紅、張德江、王兆國、王剛、李克強。歸納上述媒體報導，不論是七人制或九人制，十七大選出的政治局常委都包括胡錦濤、吳邦國、溫家寶、曾慶紅、李克強、張德江、王兆國等人。

至於新一屆政治局委員的新人人選，外界提到較多的候選人包括李克強、習近平、李源朝、張高麗等人。習近平接任陳良宇的上海市委職位，加上本身高學歷、年輕，以及太子黨的背景，是一位極富潛力的政治明星。李源潮的優勢在於團系背景、年輕等條件。張高麗接任直轄市市委書記，未來也可能會擔任政治局委員。其他被認爲有可能接任政治局委員的名單還包括劉延東、令計劃、王岐山、薄熙來、馬凱、張春賢、汪洋、劉延東、李繼耐、孟建柱等人。

四、結語

本次正省部級幹部調動是讓他們能在十七大之後都擔任中央委員，使得中央委員會有充分的代表性。同時，中共確立「6.1.8」劃線規定，將屆齡的幹部調任二線職務，以保持幹部年輕化。這些作法顯見中共在人事安排上已經更爲制度化，也顯示胡錦濤等人願意在一黨領導的框框下，積極推動改革的政治風格。傳聞十七大的中央委員、政治局委員、常委要以擴大差額選舉來選出。這對黨內民主是一個突破。不過，差額選舉的範圍僅會侷限在政治局委員以下的層級。在本次政治局常委人選的敲定上，各方力量角逐激烈，胡錦濤是否敢在這個情況實施差額選舉，值得觀察。

十七大是中共在革命元老逝世後，首次面臨挑選新一代接班人的大會。其重要性不單純只是新老交替的人事安排而已，還涉及共黨政權是否有能力改良本身結構性缺陷，發展出一套政治繼承的機制。以目前來看，爭奪晉升機會的現象固不可免，但高層競爭應該不會導致政權癱瘓或崩解。因此，十七大的人事安排結果應該大致不出上述人選的排列組合，很難出現令人意外的結局。李克強有可能在接任政治局常委後，成爲中共下一屆領導人。依照胡錦濤近年對於李克強的栽培，未來幾年如果李克強未犯重大政治錯誤，則 2012 年胡錦濤退位後，李克強極可能接任胡錦濤的職位。