

# 中共組織路線調整的目的與方向

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

自中共開始有序地於全國代表大會更替新的領導階層後，其高層人事布局往往便是歷屆中共全國代表大會及中央委員會第一次會議（一中全會）的焦點。今年召開二十大（2022年10月16日至22日）前後，外界針對中共黨內高層人事的預判或分析，目前多從幹部個人與習近平的親疏遠近、職務歷練等微觀的角度切入論述。然而，卻相對地較忽略了從這些微觀分析中，進一步探討中共組織路線，及日後人事結構變遷等宏觀問題。

對習近平而言，二十大將是中共開啟第二個百年奮鬥目標「全面建設社會主義現代化國家新征程」的第一個五年，同時也是他打破慣例連任的關鍵時刻。不論是從習近平亟需強化幹部隊伍「兩個確立」與「兩個維護」的認同，或黨內施政重心移轉來看，調整組織路線，改變人才甄補、考核標準與用人方式勢必為習近平不得不為之的改革。下文預計進一步探討中共組織路線調整的目的，並以日後菁英甄補的標準與選任方式為例，說明日後中共組織路線的政策內容，以補充目前外界論述不足之處。

## 貳、中共調整組織路線的目的

習近平於中央人才工作會議（2021年9月）確立中共調整組織路線有三大目的：一是全面提升黨掌握人才工作的強度；二是確保黨組織後繼有人；最後則是在國際人才競爭中勝出。<sup>1</sup>

首先，全面提升黨掌握人才工作的強度，除了意味著黨對人才

---

<sup>1</sup> 習近平，〈深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高度〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c\\_1128161060.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c_1128161060.htm)。

工作負全責以外，在實踐面上有兩層意義。一方面黨全盤掌握幹部何以「能上能下」、「能進能出」的標準；另一方面則強化黨委與組織部門在甄補、考察、考核等環節上的作用。雖然中共掌握幹部人事大權的事實眾所周知，但在胡錦濤時代卻出現公開選拔、競爭「上崗」人事制度設計。對目前的中共領導人而言，這種制度設計，在實踐上便出現「海推」、「海選」，「唯票」選人的現象。如此一來，恐帶來幹部之間勾結的問題，也可能出現「選舉」腐敗的現象。更嚴重的是，公開選拔、競爭「上崗」的制度設計可能會出現導致組織路線脫離黨掌握的風險。因此，中共在選任第二十屆中央委員會與中央紀律檢查委員會時，習近平指示：黨的領導和民主是統一關係而非對立的兩方，在制度設計上不能偏廢任何一方，要確立合理的「民主方式」，要切實發揮黨組織的領導和把關作用，不搞「海推」、「海選」，決不能簡單以票取人。<sup>2</sup>

其次，中共組織工作除了負責輸送符合黨所需之幹部、人才以外，同時須保證日後有源源不絕的儲備人才可供挑選。據此，組織部門有三方面的工作。一方面組織部門負責培養、教育年輕幹部，擴大年輕幹部隊伍「蓄水池」。二方面，重點吸納產業工人、農民、高知識群體、大學生以及非公有制經濟組織和社會組織從業人員等群體中的優秀青年入黨，此舉為培養中共日後於前述群體中的影響力。三方面，深化人才發展機制，探索如何從海內外引進黨外優秀人才，擴大國家戰略科技與關鍵技術之人才庫。

最後，於十八大以來，中共判斷人才是民族振興，贏得國際競爭的重要戰略資源，同時也認為，綜合國力的競爭無非是人才品質之間的競爭。<sup>3</sup>若今日中國決意提升科技自主的程度，防堵西方國家

---

<sup>2</sup> 〈高舉偉大旗幟 譜寫嶄新篇章——新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記〉，《新華網》，2022年10月22日，[http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/22/c\\_1129075571.htm](http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/22/c_1129075571.htm)。

<sup>3</sup> 〈習近平在中央人才工作會議上強調 深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高地 李克強主持 栗戰書汪洋趙樂際韓正出席 王滬寧講話〉，《新華網》，2021年9月28日，[http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c\\_1127913654.htm](http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c_1127913654.htm)。

一再以科技圍堵中國，那麼在人才爭奪上，尤其是人工智慧、數位網路應用、資訊與生命科學等方面便要能與西方國家一較長短。<sup>4</sup>

承上述，中共此舉主要是為防堵來自以美國為首的境外勢力對中共組織路線所帶來的兩項負面影響。第一，侵蝕幹部隊伍的「政治品質」，恐導致中共政權後繼無人。於中共而言，最危險的問題反而是「各種敵對勢力」從意識型態著手，藉輸入西方文化、價值，侵蝕青少年對中共政體的認同。<sup>5</sup>

第二，美國藉遏制中共擴充人才庫的企圖，挫敗中國邁向社會主義現代化國家的目標。習近平認為，科技是否能自主、經濟是否能走出粗放經營進入高質量發展，端看中國是否得追趕上西方各國在人才自主培養、人才開放流動等面向上的優勢。<sup>6</sup>然而，對中共而言，「少數國家」視科技創新為中國全面崛起的最後一個門檻，故不僅藉掌握關鍵技術遏制中國科技發展，也從扼制中國人才流動、吸納外部人才，及人才培養的管道等面向著手，試圖中斷中國打造人才庫的規劃。

## 參、組織路線調整的方向：甄補的標準與選任方式

中共延續毛澤東於中共六屆六中全會（1938年9月）對組織路線的論斷，一向認為「政治路線確定後，幹部就是決定的因素」，組織路線可說是落實黨內政治路線與施政品質的關鍵。然而，中共黨國體制為確保政權，在組織路線上永遠都必須面對如何平衡幹部

---

<sup>4</sup> 據中國科學院院士侯建國評估，中國雖然在量子科技、5G 通訊、高速鐵路、無人機等領域處於領先地位，並於數位網路應用、人工智慧上可與美國並駕齊驅，但目前在引領資訊、生命科學等相關基礎、關鍵技術上的戰略科學家、基礎研究人員和突破關鍵核心技術的人才依舊匱乏。侯建國，〈建設高水平科技人才〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c\\_1128161258.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c_1128161258.htm)。

<sup>5</sup> 駱乾，〈必須抓好後繼有人這個根本大計——讀習近平總書記《培養德智體美勞全面發展的社會主義建設者和接班人》〉，《中國共產黨新聞網》，2022年8月10日，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2022/0810/c117092-32498994.html>。

<sup>6</sup> 〈習近平在中央人才工作會議上強調 深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高地 李克強主持 栗戰書汪洋趙樂際韓正出席 王滬寧講話〉，《新華網》，2021年9月28日，[http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c\\_1127913654.htm](http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c_1127913654.htm)。

隊伍對黨的忠誠與治國能力之間可能存在的落差。

承上述，中共會因不同時代需求，隨之調整組織路線的方向。本節從中共轉變人才隊伍的政治要求與治理能力著手，分析人才甄補的標準與選任方式，藉以闡述中共在習近平治下組織路線調整的方向（詳如表1）。<sup>7</sup>

### 一、甄補黨員幹部與黨外優秀人才的政治標準：組織路線如何鞏固「兩個確立」與「兩個維護」？

在習近平治下，中共循著新政治要求組織路線，黨內如何鞏固「兩個確立」與「兩個維護」的正當性已成為目前中共最重要的政治標準。為避免「兩個確立」與「兩個維護」成為空洞的意識型態口號，習近平須一併將調整組織路線推上改革議程。唯有藉由調整組織路線的內容，方能藉由「合格」的組織成員，保障黨內意識型態得以落實。習近平如何藉調整甄補標準與選任方式等層面，滿足「兩個確立」與「兩個維護」的需求，則為組織路線方向變動的重點。

首先，在人事甄補標準的大方向上，要將政治標準放在首位，注重政治品質與政治引領。<sup>8</sup>一要求黨員幹部政治過硬、「講政治」；二則要求黨外優秀人才「胸懷國之大者」。是故，在甄補黨員幹部群體時，不再以票數、經濟成長的表現與年齡為主要考量，調整為以政治標準為優先。政治標準意即幹部要滿足忠誠、乾淨、擔當的要求—對黨忠誠為優先；再次為行事作風紀律；其三則須具備「鬥爭精神」與「鬥爭本領」，執行並捍衛中央政策路線。在選任黨外優秀人才時，則著重於願意接受政治引領，「胸懷國之大者」。意味著中國鎖定的黨外優秀人才，不只須具備符合中共定義

<sup>7</sup> 根據中央人才工作會議（2021年9月）的資訊，本文所指的人才隊伍為黨員幹部與黨外優秀人才。

<sup>8</sup> 陳希，〈必須抓好後繼有人這個根本大計（學習貫徹黨的十九屆六中全會精神）〉，《人民網》，2021年12月1日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb\\_20211201\\_1-06.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb_20211201_1-06.htm)。

下的戰略、關鍵技術研發能力者，同時創新也要為「我」所用者。

其次，也從人事甄補、選任的方式鞏固「兩個確立」與「兩個維護」。在選任程序上，遵循的兩大原則分別為，確保黨對人事任用絕對的領導權，以及如何藉程序挑選出符合政治標準者。具體甄補選任的方式則有以下四點特徵。（一）縮小公開選拔、競爭「上崗」在人事甄補上適用範圍；（二）強化組織部門日常考察的重要性；（三）以滿足政治標準為前提規劃人事甄補程序；（四）擴大用人管道並完備幹部「能下」、「能出」的機制。此舉一方面利於挑選滿足當前的政治標準者；二方面減低傳統輸送幹部管道的重要性；三方面則加快汰除「不合格者」，藉此稀釋前任領導人所遺留下來的人事組成結構。

## **二、施政重心的轉移：組織路線如何保障社會主義現代化國家得以實現？**

十九屆六中全會通過的第三份歷史決議〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，確認組織路線必須為實現第二個百年奮鬥目標與中華民族偉大復興的中國夢，提供組織上的保證。對幹部隊伍治理能力的要求也因應施政重心從打造小康社會，轉為邁向建設社會主義現代化國家而有所調整。一如鄧小平當年，一手推動改革開放；一手推動「幹部四化」（幹部革命化、年輕化、知識化、專業化）一般，當黨的施政重心轉移，組織路線便將隨之調整，以利向黨源源不絕地輸送、吸納符合國家發展方向的幹部與人才。

### **（一）經濟工作重心的移轉**

二十大標誌中國正式進入「新發展階段」——從小康社會邁向第二個百年奮鬥目標「全面建設社會主義現代化國家新征程」的第一個五年。為了在中國經濟成長趨緩、經濟發展模式受到挑戰與遏制的大環境下邁向社會主義現代化國家，中共自十九大四中全會後

開始逐步調整中共經濟工作的重心，直至二十大確立其調整的方向。本文簡要闡述如下。

首先，不再只重經濟成長指標，轉而強調財富分配的面向。中共規劃要在追求社會主義現代化國家目標的過程中，解決因不平衡不充分的發展與人民需求之間的落差。<sup>9</sup>習近平認為，自各國經驗可知，若財富不當集中於特定人或特定階級手中，將對中國政治、經濟、社會運作帶來風險。<sup>10</sup>由此可知，自改革開放後，解決中國財富分配與發展不均衡的急迫性，將首度高過於追求經濟成長指標。

其次，經濟發展不再居於其他政策領域之上，中共轉而視國家安全為經濟發展的前提。外界多從二十大政治報告當中得出，國家安全的重要性高於經濟發展，學者甚至做出中共將結束自改革開放以來經濟發展為先的路線。<sup>11</sup>本文認為，統籌國家安全的重要性之所以高過經濟發展，是肇因於中共認知到，中國的經濟若要獲得進一步的發展，國家安全勢必要挺在經濟發展之前，否則政治風險（美國對中共核心利益的挑戰）、經濟風險（如科技「卡脖子」、全球供應鏈面臨重整）或社會風險（如失業率攀升）不除，何來經濟發展可言。

## （二）經濟工作部署與組織路線的調整

承前述，目前中國所面臨到的並非是單純的經濟問題，而是體制如何應對經濟成長趨緩下國民收入分配，以及經濟正逢轉型的關鍵時刻卻遭外部勢力威脅的問題。為此，中國主要提出的應對方式為採取高質量發展的方式，構建「以國內大循環為主體、國內國際

---

<sup>9</sup> 十九大政治報告，中共轉變對社會矛盾的論斷，指出中國的社會矛盾從改革開放前四十年的「人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾」，轉為「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」。

<sup>10</sup> 習近平，〈正確認識和把握我國發展重大理論和實踐問題〉，《求是網》，2022年5月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c\\_1128649331.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c_1128649331.htm)。

<sup>11</sup> Guoguang Wu, "For Xi Jinping, the Economy Is No Longer the Priority," *Journal of Democracy*, October 22, 2022, [https://www.journalofdemocracy.org/for-xi-jinping-the-economy-is-no-longer-the-priority/?fbclid=IwAR2yWuGqfbY\\_CkrZFR6w8wp4s\\_DZ3wORtocarzul0al-n\\_LRwaysWxicCXw](https://www.journalofdemocracy.org/for-xi-jinping-the-economy-is-no-longer-the-priority/?fbclid=IwAR2yWuGqfbY_CkrZFR6w8wp4s_DZ3wORtocarzul0al-n_LRwaysWxicCXw).

雙循環相互促進」的「新發展格局」，其主要的政策目標為在推動中國經濟朝高質量發展的同時，解決分配問題。相關的政策部署為，從政策面與制度面上著手涵養高端產業，並打造「制度性開放」的市場環境，一方面藉機突破外部遏止中國的企圖；另一方面則藉機完成高端產業鏈擴大中等收入群體，並伺機謀取內需市場的轉型，擴大內需市場對高附加價值產品的需求與購買能力。

若沿著中共施政重心轉移，以及相關政策部署的邏輯，吾人可推知中共組織路線將著重於黨員幹部與黨外優秀人才以下能力。

（一）中共的幹部隊伍將不再以傳統專業化或知識化作為唯一標準，而是更強調具備「全局觀」或「大局意識」的管理通才；  
（二）中共所需的黨外優秀人才則鎖定有益於國家得以迅速「超英趕美」的戰略技術人才。因此，在黨員幹部與黨外優秀人才的甄補標準與選任培養程序上將分別具有以下特點。

首先，在甄補標準上，黨員幹部強調的是「綜合素質」，以及央地、跨省、國企、大學智庫、金融部門等不同系統的「交流經驗」。

而在黨外優秀人才則在實踐至上的要求下，不只測重於特定國家急需的研究領域，更要求研究績效與效率。其次，在選任、培養程序上，黨員幹部這個群體強調的是：（一）組織部門轉換過去以各項量化指標衡量幹部的思維，而更加強調日常調查、談話等「質化」評估的方式；（二）擴大用人管道，以擴充人才庫，吸納更多具多元歷練的幹部。此外，中共為有效鑑別黨外優秀人才的能力，以完成國家戰略任務，預計將向用人單位下放更多權限，且為了充實國家的戰略人才庫，將設法推動人才「走出去」，透過更多國際管道培養之。

表 1、中共組織路線調整之目標及內容

目標	類型	
	黨員幹部	黨外優秀人才
鞏固「兩個確立」與「兩個維護」	<p>原則：不唯票、不唯生產總值、不唯年齡，以高舉「兩個維護」與「兩個確立」的政治標準為先。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 忠誠：對黨忠誠為最主要的政治標準。</li> <li>2. 乾淨：幹部的行事作風與紀律問題為第二要務。</li> <li>3. 擔當：自覺肩負新時代的使命，具備「鬥爭精神和鬥爭本領」。</li> </ol> </li> <li>● 選任方式：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化黨組織領導選任工作與把關的責任。</li> <li>2. 公開選拔、競爭「上崗」需以政治標準為前提。</li> <li>3. 強調組織部門分析研判幹部日常作為在選任幹部過程中的重要性。</li> <li>4. 擴大用人管道，採取「摻沙子」的策略，逐步改變既有的幹部輸送管道。</li> </ol> </li> </ul>	<p>原則：加強黨外優秀人才的政治引領、政治吸納工作，引導黨外優秀人才堅定不移「聽黨話、跟黨走、心懷國之大者」。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 黨和國家透過定義何為國家重大科技研發項目的方式，緊抓人才選任的大方向。</li> </ol> </li> <li>● 選任、培養方式：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持黨管人才：黨委統一領導；組織部門牽頭抓總；職能部門各司其職、密切配合黨對戰略人才的定義。</li> <li>2. 在培養人才的同時也一併推進黨建工作。</li> <li>3. 人才工作須沿著正確的政治方向前行，鼓勵人才「身懷愛國心、砥礪報國之志」。</li> </ol> </li> </ul>
打造社會主義現代化國家	<p>原則：擴大幹部專業化的定義，調降對幹部知識化的重視程度。同時，用人不拘一格，擴大用人管道。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專業化：專業化不只強調專業知識，更要側重專業思維、專業精神、專業方法，以及具備做好領導工作的綜合素質與領導才能。</li> <li>2. 突出幹部交流經驗的</li> </ol> </li> </ul>	<p>原則：加快引入、吸納、儲備國家所需之戰略人才。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持實踐引領選任：破除唯職稱、唯學歷、唯獎項、唯頭銜的標準，而是以創新價值、貢獻與能力為導向。</li> <li>2. 創新能否「為我所用」的目標導向：是否具備國家所需戰略科技之能力，以及技</li> </ol> </li> </ul>



	<p>重要性。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任方式： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強調組織部門的談話評估等「質性調查」方式，而非各種量化指標。</li> <li>2. 擴大用人管道，納入更多具備國家戰略所需背景的幹部。</li> </ol> </li> </ul>	<p>術研發的領域是否符合國家所需。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 堅持賽馬制的效率導向：技術研發的效率是否趕上國家所需。</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任、培養方式： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政部門向用人單位下放權力：發揮用人單位在培養、引進、運用人才等方面的主體性。</li> <li>2. 人才要「走出去」：開闢人才「走出去」培養的道路，使人才培養管道更加多元，而不僅侷限於中國境內。</li> </ol> </li> </ul>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：梁書瑗整理製作。陳希，〈必須抓好後繼有人這個根本大計（學習貫徹黨的十九屆六中全會精神）〉，《人民網》，2021年12月1日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb\\_20211201\\_1-06.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb_20211201_1-06.htm)；習近平，〈深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高度〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c\\_1128161060.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c_1128161060.htm)；〈中組部負責人就修訂頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》答記者問〉，《新華網》，2019年3月18日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c\\_1124250450.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c_1124250450.htm)；〈中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〉，《新華網》，2019年3月17日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c\\_1124245012.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm)；侯建國，〈建設高水平科技人才〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c\\_1128161258.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c_1128161258.htm)。

## 肆、結論

本文企圖補充外界在闡述中共二十大的人事時，疏於探討組織路線調整等宏觀問題的缺失。吾人認為，唯有先從宏觀的組織路線改變的目的與調整的方向著手，方能一窺習近平用人的邏輯。

本文認為，習近平調整組織路線的目的有三：強化黨對人才工

作的掌握；確保黨組織後繼有人；在與西方國家的人才競爭中勝出。此外，本文也從中共轉變人才隊伍的政治要求與治理能力著手，分析人才甄補的標準與選任方式，藉以說明組織路線方向的演變。中共在甄補黨員幹部的過程中，以突出政治標準的方式保證黨的政治路線落實，並改變以學歷、經濟發展「論英雄」的方式，轉而強調具備「大局意識」、「全局觀」的通才確保幹部隊伍具備面對內、外部壓力相互交織的國家問題。

據此，二十大人事布局（政治局常委會、政治局委員會、中央書記處，以及地方各正省部級幹部）有以下三點現象值得進一步關注。第一，早期具備秘書經驗者眾，此類具秘書歷練者的後勢不容小覷。秘書群體值得注意的原因有二：（一）屬各方要員的「近臣」，政治考核容易通過；（二）可近身觀察、獲知決策過程，接觸到不符合自身年齡的事務機會多，知識面不見得深，但卻極廣的特質，屬中共現階段所需之通才。第二，具理工科背景、國企經驗者大量崛起。此現象一來符合國家推動科技創新的管理需求；二來也與習近平著手擴大用人管道有關。第三，中共用人仍偏好具各系統、各地方交流經驗者。這除了也與擴大用人管道有關之外，也代表職務歷練對幹部升遷而言仍具影響力。

根據二十大的人事布局，習近平極有可能於中共二十一大時再度取得連任。習近平一手推動的中共組織路線調整，恐將改變中共人才隊伍在鄧小平「幹部四化」之下所型塑的樣貌，實乃值得持續關注。

本文作者梁書瑗為國立政治大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：比較政治、中國政治、比較制度分析。