

習近平時期高層領導小組的發展： 中共游擊式政策風格*

黃信豪

(臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授)

摘 要

習近平上台後成立數個親任組長／主任的最高領導小組，讓外界重新關注黨內長期存在的小組機制。本文採用游擊式政策風格解釋習近平時期高層領導小組的發展軌跡與樣態。這項中共獨有政策風格的特色是：以靈活、多變的戰術，達到改造現況的核心戰略目標。本文歸納黨內文件與公開報導訊息，以及分析「深改組／委」的會後公報，討論高層領導小組如何在習近平權力集中的過程中扮演重要角色，包括十八大時期展現靈活、多變樣態，以及十九大後取得正式組織地位並廣泛地嵌於中共最高決策體系中。

關鍵詞：中共、領導小組、習近平、游擊式政策風格、深改組／委

壹、前言

在中共的體制中，由全國代表大會產生的中央委員會、由中央

* 本文為科技部研究計畫「再訪中國威權韌性：習近平時期的領導體制」部分研究成果（計畫編號 MOST 108-2410-H-003-103-MY3），特此誌謝。作者感謝匿名審查人與編委會提供的指正與寶貴建議，讓本文修改後更具參考價值。文章的任何疏漏與不足，都是作者的責任。

委員會會議產生的中央政治局等，是黨的權力核心，也是主要的決策場域。除了這些編制內的機構外，中共體制還存在一項特別的組織型態：領導小組。1958年中共八大二次會議後發出〈關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知〉，並由各領導人專門負責，這是小組首次出現在最高決策層。¹自此之後，領導小組在中國黨政各級組織廣泛地存在，為半正式的組織機關，在政策形成、執行方面扮演重要角色。

1990年代中期後，中央層級的領導小組／委員會走向常設性設立，並在江澤民、胡錦濤時期趨於穩定。習近平時期，領導小組在中央決策體系出現重要的發展：十八大時期設置數個以習近平為組長／主任的最高領導小組／委員會；十九大後，中央領導小組則朝向正式制度方向發展。2020年10月，《中央委員會工作條例》（以下簡稱《條例》）明文界定領導小組／委員會在黨內的組織定位，包括決策議事協調機構的設立（第13條）、決策議事協調機構會議召開與議題由總書記確定或審定（第29條）等。²根據《條例》，這些機構已具有「決策」作用，但如有「需要」，仍須提請中央政治局常委會審議。

作為一項長久存在的半正式組織、機制，領導小組在中共中央於習近平時期出現不同以往的發展：十八大時期成立數個最高領導小

1.〈通知〉中強調：「這些小組是黨中央的，隸屬中央政治局和書記處，向他們做報告。大政方針在政治局，具體部署在書記處」，此為當代中共中央領導小組的雛形。請見郭子健，〈獨家解碼：中國政治為何離不開「小組長」？〉，《端傳媒》，2016年3月10日，〈<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-politics-in-china-why-group-leader-important-guozijian/>〉。當時財經、政法、外事、科學、文教的負責人分別是陳雲、彭真、陳毅、聶榮臻、陸定一，皆是中央政治局委員（聶榮臻為八屆十一中全會補選）。

2.〈中國共產黨中央委員會工作條例〉，《人民網》，2020年10月13日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1013/c1001-31889182.html>〉。

組，十九大後朝向成文化並取得正式組織地位。那麼，如何理解這段期間中共高層領導小組的發展軌跡與樣態？這些由他親任組長／主任小組的設置是一次到位，還是漸進式的？各小組是一致的，還是有所差異？其意義為何？雖然小組機制在中共已擁有悠久的傳統，但以此為主題的經驗研究並不多見。在過去，相關研究大多著重制度層面的討論，如小組的沿革、類型、執掌、定位與作用；³亦有學者關注中共政策決定過程，討論小組如何填補、補充既有決策機制「碎裂性」的不足。⁴大致來看，既有研究多從制度視角闡述小組如何作為黨、政機構的連結機制，尚無研究系統性地勾勒習近平時期高層領導小組發展的軌跡。回顧習近平上台後中共體制的演變，最重要的發展莫過於領導人樹立其個人權威，並重塑黨對國家、社會的控制。那麼，這些新設的高層領導小組在習近平集權的過程中扮演什麼角色？研究習近平時期中央領導小組的發展有其重要意義，特別有助於外界理解習近平權力集中的過程。

本文關注習近平時期高層領導小組的發展軌跡與樣態，我們將帶入「游擊式政策風格」(guerrilla policy style) 概念予以解釋。這項中共獨有政策作風的特色是：以靈活、多變的戰術，達成改造現況的核心戰略目標。本文將討論高層領導小組如何在習近平權力集中的過程中扮演重要角色，包括在十八大時期展現靈活、多變樣態，以及在十九大後取得正式組織地位，並廣泛地嵌於中共最高決策體系中。本研究經驗素材來自黨內文件與公開報導訊息的歸納，以及「全面深化改革領導小組／委員會」（以下簡稱「深改組／委」）會後公報的編碼分析。本文將分成六個部分。除前言外，第二部分討論領導小組

3. 關於領導小組制度相關議題的討論，請見第二部分的介紹。

4. Wen-Hsuan Tsai & Wang Zhou, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, Vol. 82, No. 1, July 2019, pp. 1-22.

的制度相關議題；第三部分則介紹游擊式政策風格的分析概念；第四部分、第五部分是本文的經驗分析。我們將先透過黨內文件與公開報導訊息討論數個習近平時期高層領導小組發展的關鍵問題，接著分析「深改組／委」的會後公報，勾勒高層領導小組在習近平時期的決策角色。結論除了統整研究發現，也從體制視角討論研究意涵與說明研究限制。

貳、中共的領導小組：制度相關議題

在中國政治中，領導小組有悠久的傳統。概念上，小組作為一個有邊界的群體，不僅協調了內部成員關係與行動，也規範了其如何與外部互動。從制度面來看，研究領導小組必須要探究其體制角色、組織結構、運作模式，以及在決策過程中之作用。本節將簡要討論這些制度的相關議題。

一、領導小組的體制角色

概念上，領導小組是一種具有共同目標和分工合作的人群集合體，由權力層級較高的人物和部門牽頭、聯合各相關機構所組成。⁵在中國政治中，各類「工作組」、「協調小組」、「委員會」等具有類似的性質。大致來看，這些機構的特點包括：「不具有成文的法定地位」、「成員主要憑藉原單位的職權」、「屬在正式機構上所組建的機構」、「與正式機構運作有相似性」，以及「效力與正式制度無異」等。⁶

小組不僅在各級組織普遍存在，類型也相當多元。例如，按處理的事項區分，可分為「綜合領導決策」、「處理專門、專項問題」，

5. 賴靜萍，《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》（南京：江蘇人民出版社，2015年），頁32。

6. 賴靜萍，《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》，頁33-34。

以及「應對重大、突發事件而成立」等三類；⁷按存在時間可分為「常設性」（長期）與「臨時性」（短期）小組；按橫向協調的跨度可分為「黨內」與「黨政」領導小組；按縱向設置關係可分為「上下同構」與「權責自屬型」小組。⁸從所屬單位、事務性質以及組長位階來看，當前地位最高，也是最重要的領導小組是「隸屬中央委員會、從1950年代成立處理永久性任務，並由政治局常委擔任小組長之小組／委員會」。⁹

二、領導小組的組織結構

領導小組的組織結構可從「內部結構」與「外部關係」兩面向來討論。¹⁰在內部結構上，小組成員大致分為「領導成員」、「組成部門」、「辦事機構」三部分。作為議事協調機構，小組領導成員主要由黨政機關的領導人所兼任；其次，小組將依據所擔負工作任務的性質和具體內容，廣泛地涵蓋所涉及的相關部門為成員，並按照各部門原有的政治排序，來確定他們在此小組的次序，此為組成部門。此外，按小組與組成部門的關聯性與結合程度，還可將他們分為「主要

7. 程同順、李向陽，〈當代中國「組」政治分析〉，《雲南行政學院學報》（昆明），第6期，2001年12月，頁15-19。

8. 吳曉林，〈「小組政治」研究：內涵、功能與研究展望〉，《求實》（南昌），第3期，2009年3月，頁64-69。

9. Alice Miller, "The CCP Central Committee's Leading Small Groups," *China Leadership Monitor*, Vol. 26, No. 1, Fall 2008, pp. 1-21.

10. 本文結合周望與賴靜萍的觀點：周望著重在小組內部的中軸依附結構，即本文所稱之「內部結構」關係；賴靜萍的研究由於關注黨政關係，因此著重在小組內、外部的區隔，她稱其為橫向、縱向結構。本文以「內部結構」、「外部關係」來結合這些不同角度的討論。請見周望，《中國「小組機制」研究》（天津：天津人民出版社，2010年），頁138-143；賴靜萍，《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》，頁163-185。

部門」、「一般部門」。主要部門負責該小組的大部分工作，這些部門的代表也常擔任該小組的副職領導，通常稱為「牽頭部門」或「承辦部門」；一般部門則與小組的關聯性較弱。而由於小組一般以會議、文件等形式進行溝通、協調並作出決定，需要處理常軌性事務的機構、人員，這也稱為小組「辦事機構」（即辦公室）。¹¹

在運作上，小組的職能與權力重心主要集中在「領導成員—牽頭部門—辦事機構」的軸線上。¹²從此來看，小組的成員具有明確的權力高低位階。以中共中央領導小組為例，其領導成員皆由黨政領導人所兼任，他們原本就擁有較高的職務、正式權力 (institutional power)。而在既有的級別下，為了完成特定專項任務，領導成員也被賦予小組的「附加權力」，即權力地位高於其他成員。¹³再者，相較於其他成員，牽頭部門與辦公室主任也擁有較高的權力地位，此位階差異來自於機構序列。亦有研究關注到辦公室主任與小組組長的私人關係。例如，十八大後由習近平親任組長 / 主任的深改組 / 委，辦公室主任分別為與習近平相當交好的王滬寧、栗戰書；中央財經領導小組的辦公室主任劉鶴更是旗幟鮮明的習人馬。總的來說，小組內部的中軸結構，可清楚地展現該機構特點與屬性。¹⁴

11. 小組辦事機構主要以下四種不同設置模式：第一，將日常工作直接交由主要負責責任部門的某個內設機構承擔，即該內設機關兼任小組辦事機構的角色；第二，將辦事機構設置在牽頭部門內，採「一個機構、兩塊牌子」的形式；第三，與某個常設機構「合署辦公」；最後，與前三種形式不同的，有少數小組的辦事機構是完全單獨設置的。

12. 周望稱其為「中軸依附結構」。關於內部結構更詳細的討論，請見周望，《中國「小組機制」研究》，頁 138-143。

13. 朱光磊，《當代中國政府過程》（天津：天津人民出版社，2008年），頁 153。

14. Wen-Hsuan Tsai & Wang Zhou, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," pp. 5-7.

外部關係為小組與外部黨務、政務機關的關係。從中央、地方來看，許多小組，包括組長與組成部門等，在地方各層級亦有相同的對應，呈現「職責同構」情形，兩者之間只有級別的差異。例如，中央全面深化改革領導小組組長為總書記，成員為業務相關部委部長；到了省一級，全面深化改革領導小組組長為省委書記，成員則為與中央同一系統之廳局長；地級市一級亦復如是。中央／地方領導小組在職能、職責和機構設置上呈現高度一致性的「上下對口，左右對齊」。這個相應特徵與黨強調「下級服從上級，地方服從中央」的組織特性，以及條塊分割的行政體制密切相關。各級地方領導小組要向上負責，如執行上級小組布置的任務，並就當地情形報告；同時對下級小組進行監督。當然，並非所有小組對外皆有相應的設置，主要是按小組關切、處置的議題範圍而定。¹⁵

三、領導小組的運作模式與決策過程的作用

大致來說，小組運作有以下特點：¹⁶ 第一是任務導向，包括「因事設組」、「事畢撤組」及「完成所規定的特定任務事項」等；第二是間歇運行，小組在多數時間都處於無運作的狀態，只有到了工作需要時才「動起來」，甚至一年中只有幾次的重要活動；¹⁷ 第三是小組本身與所屬辦事機構的雙層結構，小組本身只在較重要的時刻活動；其辦事機構則必須在小組活動前、後做好相關準備與後續工作；第四是隱匿化、制度化，這指的是小組的特性以及其在黨內的穩定狀態。例如小組大多不在黨的組織機構名錄內，也無機構牌子，只有在相當

15. 賴靜萍，《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》，頁 179-185。

16. 周望，《中國「小組機制」研究》，頁 59-62。

17. 以中央對台工作領導小組為例，每年 1 月的「中央對台工作會議」是最重要的活動。當然對台工作領導小組或許平時也有內部會議，只是外界不得而知。

有限的相關報導中才能得知訊息。即便如此，小組機制的長期運作、實踐經驗，在黨內已有某種不成文慣例的特性，並有制度化傾向。

最後，小組在中國政治體系與決策過程有何作用？功能為何？就整個組織機構、體系而言，其總體定位是「中央謀劃決策、指導工作的參謀助手」。¹⁸綜合來看，領導小組的作用有「宏觀」、「微觀」層面：宏觀上為整合黨、政關係，特別是負責聯繫龐大官僚機構，也實現了「以黨領政」；¹⁹在微觀的政策過程上，則有「達成決策共識」、「提出政策建議」、「協調並監督執行」等三個主要作用。²⁰換言之，從「政策形成」、「政策制定」、「政策執行」的三階段來看，領導小組應至少在形成、執行兩階段扮演重要角色，這也是小組被稱為「議事」(deliberation)、「協調」(coordination)機構之意。²¹

參、游擊式治理與習近平時期高層領導小組的發展

如前所述，習近平上台後成立了數個親任組長／主任的最高領導小組／委員會，已有學者關注這些新設小組在決策過程的作用。基於1970年末以來改革開放的總體脈絡，李侃如(Kenneth Lieberthal)與奧森柏格(Michel Oksenberg)提出碎裂威權主義(fragmentation

18. 周望，《中國「小組機制」研究》，頁59-62。

19. 邵宗海，〈中共中央工作領導小組的組織定位〉，《中國大陸研究》，第48卷第3期，2005年9月，頁1-23；Carol Lee Hamrin, "The Party Leadership System," in Kenneth Lieberthal & David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 96-125。

20. 賴靜萍，《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》，頁181-185。

21. 周望認為小組機制的重要功能是參與重大決策（包括工作啟動、理論準備、完成初稿、意見徵詢）、完成重要事項、開展重點活動（包括傳達部屬、籌劃準備、推動落實、廣泛動員、總結表彰）等。請見周望，《中國「小組機制」研究》，頁71-80。

authoritarianism)。他們主張改革開放後中國出現威權碎裂的傾向：沒有一個機構能完全掌握決策流程，政策制定需取得相關機構同意，而同級官僚之間欠缺聯繫 (disjoined)。換言之，在固有的「條塊」影響下，官僚系統與地方黨政各部門常爲了尋求或維護自身利益，阻撓中央的政策制定與履行。²² 蔡文軒與周望透過國務院、中央財經領導小組與新設的數個最高領導小組等案例，來論證領導小組內部層級結構以及領導人的制度與非制度權力，能化解官僚機構差異與協調不同部門。他們認爲習近平透過小組機制，推動更高效的集權決策模式，整合原有決策模式的碎裂性 (integrated fragmentation)。²³ 領導小組在當前中國決策模式的作用已被重視。那麼，如何理解這項機制在習近平時期的發展？從發展軌跡與樣態來看，這些由他親任組長 / 主任的小組設置是一次到位，還是漸進式的？各小組是一致的，還是有所差異？其意義爲何？顯然地，高層領導小組發展的相關議題仍需要有更深刻的討論。

本文採用「游擊式政策風格」來解釋習近平時期高層領導小組的發展軌跡與樣態。概念上，政策風格 / 作風是指政治決策或行政過程中沿襲下來的常規、習慣，雖然大多沒有被確立在正式制度中，但代表黨內面對、解決問題普遍使用的技巧。這個概念由韓博天 (Sebastian Heilmann) 與裴宜理 (Elizabeth J. Perry) 所提出，並闡

²² Kenneth Lieberthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal & David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 2018), pp. 1-30; Kenneth Lieberthal & Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 1-445.

²³ Wen-Hsuan Tsai & Wang Zhou, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," pp. 1-22.

述其如何為中國獨有的治理形式。²⁴ 這項政策作風源自中共早期的游擊戰與革命經驗，為一套轉化外部劣勢的策略方法，自毛澤東起被歷代領導人熟知。進一步地說，游擊式政策風格是為了「改造」(transformative) 現況的戰略性目標所服務，主要是以「透過靈活、多變與不確定的手段，來達到改變現狀目的」。²⁵

「目標」與「手段」的區隔可說是游擊式政策風格的精髓。在改造現況的治理目的下，政策過程可以是極度彈性的，即呈現「試驗主義」(experimentalism) 的特色。大致上，試驗主義的治理型態可分為以下三步驟：第一進行試驗（試點）以確立可行性；其次在更廣泛的地區／場域內繼續嘗試，即「由點到面」或「以點帶面」。經過一段時間的嘗試，最後將政策上升為法律。²⁶ 韓博天以毛澤東的「土改」政策為例，說明如何自 1928 年在閩西嘗試不同方法而總結經驗後，進而於 1931 年至 1934 年在蘇區普遍執行。²⁷ 政策試驗主義在建政初期是相當常見的，也得到黨內的一致認可。劉子久便強調，「試點」可減少執行不熟悉政策的盲目性、節省人物力與時間成本、提供

24. Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, "Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China," in Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* (Cambridge: Harvard University Press, 2011), pp. 1-29; Sebastian Heilmann 著，石磊譯，《紅天鵝：中國非常規決策過程》(*Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*) (香港：香港中文大學出版社，2018 年)，頁 1-26。

25. 韓博天與裴宜理用「游擊」一詞，來形容「手段的靈活與多變」，與戰爭中的「游擊（戰）」概念不同。請見 Sebastian Heilmann 著，石磊譯，《紅天鵝：中國非常規決策過程》，頁 23。

26. Sebastian Heilmann 著，石磊譯，《紅天鵝：中國非常規決策過程》，頁 27-29。

27. Sebastian Heilmann 著，石磊譯，《紅天鵝：中國非常規決策過程》，頁 29-37。

幹部學習機會、在小範圍嘗試新方法有利克服舊習慣以及教育廣大群眾。²⁸ 然而，強調靈活、多變與嘗試性的政策手段也有違政治問責、法律連貫與程序穩定等現代行政制度的理念。²⁹

當前，「游擊式政策風格」以及其中的「政策試驗主義」也受到學者的注意與應用。王慶華以教育領域為例，論證中共在面對關鍵時期時，毛澤東所遺留的游擊式政策風格仍是重要的治理模式。他發現中央無視於教育部對擴張政策的反對，拍版定案在 1999 年 6 月決定擴大大學招生。此舉與改革開放時期教育政策專業化發展背道而馳，其目的是在亞洲金融危機後確保政權的生存。³⁰ 謝岳則以這項政策作風解釋為何中國大約十年會出現社會集體抗爭的浪潮，他認為游擊式政策風格中的激進、缺乏連續性與自我否定性，是社會抗爭的種子；而當結合黨內鬥爭、國家與社會關係因素可良好地解釋中國的「抗爭週期」。³¹ 張文光等人則關注試驗式治理的不同樣態。他們發現在各級政府的互動下，地方試點本身也會有不同形式，如試點城市、自立型 (self-dependent) 示範區以及綜合改革區等。³² 周嘉辰則以公立醫院

28. 劉子久，〈論試點〉，《學習》（北京），第 10 期，1953 年 10 月，頁 10-11。

29. Sebastian Heilmann 著，石磊譯，《紅天鵝：中國非常規決策過程》，頁 19-20。

30. Qinghua Wang, “Crisis Management, Regime Survival and ‘Guerrilla-Style’ Policy-Making: The June 1999 Decision to Radically Expand Higher Education in China,” *The China Journal*, No. 71, January 2014, pp. 132-152.

31. 謝岳，〈共產黨的「游擊隊決策風格」：社會抗爭十年週期的政治驅動力〉，《當代中國研究》（北京），第 22 卷第 2 期，2015 年 9 月，頁 89-108。

32. Wenguang Zhang, Ji Lu, Binbin Song, & Hongping Lian, “Experimentalist Governance in China: The National Innovation System, 2003-2018,” *Journal of Chinese Governance*, Vol. 7, No. 1, March 2022, pp. 1-26.

改革為例，探討中央政府如何選擇試點地區。她發現中央政府選擇的地點，多是經濟發展欠佳的地區。這背後的考量可能是經濟發展較差的地區改革的迫切性較高，也容易展現改革初步成果，以及較易繼續推行等。³³ 章奇等人提曾出「游擊式資本主義」(guerrilla capitalism) 來解釋革命遺產對地方經濟發展的關係。他們以浙江為例，發現革命時期游擊隊力量較強的縣，爲了換取民眾的支持會較願意維護地方利益，使得私營部門的發展更爲興盛。儘管他們所關注的焦點與本文的「游擊式政策風格」有所差異，但這項研究亦注意到革命遺產對後續發展的影響。³⁴

綜上所述，游擊式政策風格形容中共特有的政治作風：透過靈活、多變方法（戰術），以達到改造現況的核心目標（戰略）。這項分析概念主要用來說明中共如何制定新政策措施、作爲，且其內含的試驗主義也常用來理解各地的治理模式、政策差異。「政策試點」作爲政策變遷的動力之一，當前的研究結果仍相當有限。³⁵ 若游擊式政策風格確爲中共特有的政治作風，除了適用於地方層級的政策嘗試外，我們或許也可在中央層級的制度演變察覺相應的發展型態。如先前所述，領導小組爲中共黨內既有的半（準）正式組織，但在習近平上台後出現了不同以往的發展：十八大時期新設立數個由總書記親任組長 / 主任的最高領導小組，這些小組在十九大後取得正式組織地

33 周嘉辰，〈實驗主義與政策試點：中國大陸的公立醫院改革〉，《中國大陸研究》，第 62 卷第 1 期，2019 年 3 月，頁 35-65。

34 Qi Zhang, Mingxing Liu, & Victor Shih, "Guerrilla Capitalism: Revolutionary Legacy, Political Cleavage, and the Preservation of the Private Economy in Zhejiang," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 13, No. 3, September-December 2013, pp. 379-407.

35 另一項政策變遷的動力是由下而上的地方創新。這個面向的研究成果相對較爲豐碩，相關討論請見周嘉辰，〈實驗主義與政策試點：中國大陸的公立醫院改革〉，頁 36。

位。本文將嘗試以此概念解釋習近平上台後高層領導小組的發展。接下來兩節將討論游擊式政策風格與習近平時期高層領導小組發展軌跡、樣態的連結，經驗素材來自歸納黨內文件與公開報導訊息，以及分析「深改組／委」的會後公報。

肆、習近平時期高層領導小組的發展

本節將透過黨內文件與公開報導的訊息討論習近平上台後高層領導小組的發展。如前所述，「游擊式政策風格」的核心要素是透過靈活、多變的戰術方法，以達成改造現況的核心戰略目標。為此，我們將關注以下兩方面關鍵問題：第一，習近平上台前高層領導小組的情況為何？為什麼「權力集中」是習近平上台後優先的政治目標？第二，習近平上台後，新設由總書記親任組長／主任的最高領導小組特色為何？有何異同之處？透過討論這兩方面的問題，本節將呈現習近平如何嘗試以不同形式的小組機制（戰術），達到權力集中的目的（戰略）。以下，我們先討論習近平上台前中央領導小組的設置概況。

一、習近平上台前的小組機制：中央常設性領導小組

改革開放至 1990 年代中期，中共領導小組的運作日趨穩定，且型態大致區分「任務性」、「常設性」兩類。1993 年 3 月中共十四屆二中全會通過《關於黨政機構改革的方案》，實施意見指出中央現有 12 個議事性「委員會」或「領導小組」，且在黨中央設置一些高層次的議事機構是必要的。³⁶在《方案》中，各領導小組首次被界定為

³⁶為中央財經領導小組、中央對台工作領導小組、中央機構編制委員會、中央外事工作領導小組、中央農村工作領導小組、中央黨的建設工作領導小組、中央宣傳思想工作領導小組、中央黨史領導小組、中央社會治安綜合治理委員會、中央保密委員會、中央密碼工作領導小組與中央保

「議事協調機構和臨時機構」，取代之前使用的「非常設機構」及「序列外機構」等名稱。自此之後，這十餘個中央領導小組已呈現某種「常設性」。從職權範圍來看，這些小組包括「負責特定事務」，也包括「整合不同部門」的小組，前者如中央保健委員會，後者如中央財經領導小組。

為瞭解習近平上台前中共中央領導小組的概況，表 1 以十七屆為例，列出直屬中共中央領導小組與其組長之總覽。按組長的政治地位，十七屆由總書記親任組長的有「對台」、「財經」、「外事」/「國家安全」等四個小組（外事/國安兩小組合署辦公），而由政治局常委、政治局委員兼任組長的小組則分別有 14 個、五個。

表 1 直屬中共中央領導小組與其組長總覽：以十七屆為例

小組名稱	組長	組長職務	位階
中央對台工作領導小組	胡錦濤	總書記	1
中央財經領導小組	胡錦濤	總書記	1
中央外事工作領導小組/ 中央國家安全領導小組	胡錦濤	總書記	1
中央反腐敗協調小組	賀國強	政治局常委	2
中央文化體制改革和發展工作領導小組	劉雲山	政治局常委	2
中央司法體制改革領導小組	周永康	政治局常委	2
中央西藏工作協調小組	賈慶林	政治局常委	2
中央巡視工作領導小組（2009 年成立）	賀國強	政治局常委	2
中央社會管理綜合治理委員會	周永康	政治局常委	2
中央宣傳思想工作領導小組	李長春	政治局常委	2
中央港澳工作協調小組	習近平	政治局常委	2

健委員會。請見鄒錫明，《中共中央機構沿革實錄》（北京：中國檔案出版社，1998 年），頁 160-161。

小組名稱	組長	組長職務	位階
中央新疆工作協調小組	周永康	政治局常委	2
中央精神文明建設指導委員會	李長春	政治局常委	2
中央維護穩定工作領導小組	周永康	政治局常委	2
中央機構編制委員會	溫家寶	政治局常委	2
中央黨的建設工作領導小組	習近平	政治局常委	2
全國哲學社會科學規劃領導小組	劉雲山	政治局常委	2
中央人才工作協調小組	李源潮	政治局委員	3
中央保健委員會	令計劃	政治局委員	3
中央保密委員會	令計劃	政治局委員	3
中央密碼工作領導小組	令計劃	政治局委員	3
中央農村工作領導小組	回良玉	政治局委員	3
中央治理商業賄賂領導小組	何勇	中紀委副書記	-
全國政務公開領導小組	何勇	中紀委副書記	-
中央維護海洋權益工作領導小組 *	不明	不明	-
中央建設學習型黨組織工作協調小組（2010年成立）	雒樹剛	中紀委委員、中宣部常務副部長	-
中央公務用車問題專項治理工作領導小組（2011年成立）	吳玉良	中紀委副書記	-

資料來源：作者自行整理。

說明：1. 位階 1 至 3 分別表示由總書記、政治局常委、政治局委員擔任組長。

2. 「*」此領導小組成立後組成人員未曾公開披露，故組長職務不明（但其辦公室與外事小組辦公室合署）。

十七屆中共中央領導小組配置，說明了「集中權力」應會是習近平上台後優先的政治目標。³⁷ 在中共議行合一的制度中，政治局常

³⁷ 值得補充的是，2004年十六屆四中全會通過《中共中央關於加強黨的執政建設的決定》，首次做出「各類領導小組和協調機構，一般不設實體性

委會為黨內最高的研究、決策與執行機構，各個常委都有其分管業務執掌，總書記被界定為「平等中的第一人」(first among equals)。³⁸表1也呈現十七屆政治局常委各自分管、領導不同領域之小組(由常委兼任組長之小組共14個)，出現「九龍治水、各管一攤」的權力分散格局。³⁹另外，不同於前任領導人胡錦濤上任時受其他資深常委(如吳邦國、黃菊、賈慶林、曾慶紅等人具上海幫色彩)的掣肘，習近平

辦事機構」的表述。十七大政治報告則將「精簡和規範各類議事協調機構」列為行政管理體制改革的重點內容之一。換言之，胡錦濤曾嘗試「精簡化」中央常設性領導小組。這或許可視為胡錦濤意圖集中權力的舉措，然而，效果並不顯著。請見〈中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定〉，《中國共產黨新聞網》，2004年9月19日，<<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182138/10326365.html>>；〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，《共產黨員網》，2007年10月15日，<https://fuwu.12371.cn/2012/06/11/ART11339412115437623_all.shtml>。

³⁸瑪蒂(Michael E. Marti)稱鄧小平時期的決策模式為「平等中的第一人」，意指從委員會制來看，各委員地位原則是平等的。以總書記稱呼領導人也是為了突出黨內的合議制和集體領導。請見 Michael E. Marti, *China and the Legacy of Deng Xiaoping: From Communist Revolution to Capitalist Evolution* (Nebraska: Potomac Books, Inc., 2002), p. 5。

³⁹關於胡時期「九龍治水」權力格局的討論，請見〈「九龍治水」亂象觸發改革，小組治國背後決策體制之變〉，《香港01》，2017年10月11日，<<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/64386/%E4%B9%9D%E9%BE%8D%E6%B2%BB%E6%B0%B4-%E4%BA%82%E8%B1%A1%E8%A7%B8%E7%99%BC%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E5%B0%8F%E7%B5%84%E6%B2%BB%E5%9C%8B%E8%83%8C%E5%BE%8C%E6%B1%BA%E7%AD%96%E9%AB%94%E5%88%B6%E4%B9%8B%E8%AE%8A>>。另外，亦有報導指出2008年四川汶川大地震胡錦濤無法調動軍隊的情況，請見〈揭胡錦濤執政時的尷尬，政令不出中南海〉，《看紐約》，2016年10月7日，<<https://www.kannewyork.com/news/2016/10/07/42089.html>>。

在十八大上任時與李克強是唯二連任的常委，其餘資深者皆離開領導職務。然而，他當政後也隨即面臨黨內其他反對勢力如「周薄徐郭令」等人的威脅。⁴⁰ 從黨內體制、權力格局兩個因素來看，習近平針對黨內中央領導集體應有高度不安全感，產生「集中權力」的戰略目標。

其次，集中權力有許多方式，為什麼設立最高領導小組會是重要的方式？這仍與游擊式政策風格中「目標」與「手段」的區隔有關。進一步地說，既然權力集中是習近平的核心戰略目標，則他選擇的方法必須是不妨礙目標的達成。若採取較激烈手段，如將黨內原有的「委員會制」修改成「首長制」，或許能更快、直接地集中權力，但卻可能遭致其他政治局常委激烈反彈，反而導致權力危機。換言之，考量其他權力分享者的反彈可能，並運用漸進、既有的方式集中權力，應會是習近平主要的選項。

以此，設置由總書記出任組長／主任的最高領導小組，並廣納既有決策群體（即政治局成員）對習近平而言會是風險最小的手段。首先，領導小組機制已有悠久的歷史，對黨內菁英來說是熟悉的運作機制；其次，對權力分享者（即其他常委）而言，由於他們大多是新設小組的成員，這意味著他們仍能在小組中保持決策話語權，反彈的可能性較低；最後，更重要的是，習近平可透過小組內部結構的位階，區隔他與其他權力分享者的地位高低。小組的運作模式很可能進而影響原決策場域（政治局常委會）成員的互動模式。

⁴⁰周永康、薄熙來、徐才厚、郭伯雄、令計劃等人是習近平上台後落馬副國級以上的官員。2015年12月中央政治局召開專題民主生活會，首次公開提到這五人的案件。許多跡象指出其意圖推翻習近平政權。最終，他們以收賄、濫用職權、故意洩漏國家秘密等罪被捕。請見〈中央政治局召開專題民主生活會 習近平就當好表率提4點要求〉，《中國共產黨新聞網》，2015年12月30日，〈<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n1/2015/1230/c385474-27993776.html>〉。

以上的討論梳理了習近平上台後改造現況的戰略目標以及手段。那麼，習近平上台後又如何以設置「最高領導小組」的方式來達成此戰略目標？從「游擊式政策風格」概念來看，我們應可以發現戰略的靈活多變，以及對核心目標的堅持。為檢視這項概念對解釋習近平上台後高層領導小組發展的適用性，我們接著將梳理並比較十八大後新設最高領導小組／委員會的異、同之處。

二、十八大後的發展：新設最高領導小組／委員會的異與同

十八大後中共新設數個以習近平為組長／主任的最高領導小組／委員會。⁴¹ 2013年11月十八屆三中全會通過《關於全面深化改革若干重大問題的決定》。這項文件以「全面深化改革」為題，提及15項相關內容。⁴² 其中，在「創新社會治理體制」提到將成立「中央國

41. 習近平上台後新設小組不僅在黨，在國務院也相當普遍。此外，黨與政府所設小組的取向也有明顯差異：前者主要關注國內政治、邊疆與安全問題（如臺灣、新疆、西藏等）；後者則主要關注社會、經濟問題。請見 Christopher K. Johnson, Scott Kennedy, & Mingda Qiu, “Xi’s Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups,” October 17, 2017, *The Center for Strategic and International Studies*, <<https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>>。

42. 包括「堅持和完善基本經濟制度」、「加快完善現代市場體系」、「加快轉變政府職能」、「深化財稅體制改革」、「健全城鄉發展一體化體制機制」、「建構開放型經濟新體制」、「加強社會主義民主政治制度建設」、「推進法治中國建設」、「強化權力運行制約和監督體制」、「推進文化體制機制創新」、「推進社會事業改革創新」、「創新社會治理體制」、「加快生態文明制度建設」、「深化國防和軍隊改革」、「加強改善黨對全面深化改革的領導」。請見〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，2013年11月15日，《中華人民共和國中央

家安全委員會」（國安委）以完善國家安全體制和國家安全戰略；在「加強改善黨對全面深化改革的領導」提到成立「中央全面深化改革領導小組」（深改組）負責總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實。2014年2月，依《決定》提及的「完善互聯網管理領導體制」，成立「中央網路安全和信息化領導小組」（網信組），亦由習近平擔任小組組長。2017年1月，中共決定設立「中央軍民融合發展委員會」（軍融委）。⁴³ 總計十八大時期，習近平新設六個親任組長的高層領導小組。⁴⁴

那麼，這些新設最高領導小組／委員會特色為何？如何呈現以靈活、多變方法，並為核心戰略目標服務的游擊式政策風格？第一，這些新設小組儘管皆由習近平親任組長／主任，但位階有些許不同。例如，習近平在針對《決定》的說明提到，「全面深化改革是一個複雜的系統工程，單靠某一個或某幾個部門往往力不從心，這就需要建立更高層面的領導機制……這是為了更好發揮黨總攬全局，協調各方的領導核心作用」、「在國家安全方面，需要搭建一個強有力的平台統籌國家安全工作」。⁴⁵ 這表示深改組、國安委有「至高性」的特點：集中領導、負責統一部署、總體規劃。相較之下，後續的「網信組」、「軍融委」便無這樣的「頂層設計」位階。

其次，新設小組皆具議事協調性質，但機構職能亦有差異。十八

人民政府》，<http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm>。

43.〈中共中央政治局召開會議決定設立中央軍民融合發展委員會〉，2017年1月22日，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/22/content_5162263.htm>。

44.此外，十八大時期也設置「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」、「中央軍委聯合作戰指揮部」等兩個直屬中央軍委的機構。

45.〈習近平：關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明〉，《中國共產黨新聞網》，2013年11月15日，<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559310.html>>。

大三中全會後中央政治局會議提到，中央深改組的主要職責是「負責改革總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實」。對照先前所提及的微觀政策過程，深改組成立之初的職責應仍為議事（政策形成）、協調（政策執行）兩大方面，並不涉及決策制定。⁴⁶ 而國安委在成立之後，被明確界定為關於國家安全工作的「決策和議事協調機構」，並向「中央政治局、政治常委會負責」。⁴⁷ 按中央的說明，「軍融委」則是中央層面軍民融合發展重大問題的「決策和議事協調機構」，並向「中央政治局、中央政治局常務委員會負責」。⁴⁸ 對照之下，新設小組皆有議事協調性質，但似乎有「決策」、「向政治局負責」與否的些許差異。

以上新設最高領導小組／委員會「位階」、「機構職能」的差異，一個可能解釋是習近平有意圖的嘗試。對他而言，權力最為集中的樣態（即領導小組在決策上能發揮最大功能）應是小組具「頂層設計」位階、具「決策」功能。然而，以上的討論顯示新設小組僅有國安委同時具有這兩項特色。位階、機構職能的多樣嘗試，或許反映高層小組在運作上可行性的嘗試，並具有降低黨內其他菁英疑慮的作用，這符合游擊式政策風格所強調的靈活、多變方法。

46. 三中會後中央政治局提及深改組主要職責是「研究確定經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制、生態文明體制和黨的建設等方面改革的重大原則、方針政策、總體方案；統一部署全國性重大改革；統籌協調處理全局性、長遠性、跨地區跨部門的重大改革問題；指導推動督促中央有關重大改革政策措施的組織落實」，請見〈中央政治局召開會議，決定成立中央全會深化改革領導小組〉，《中國共產黨新聞網》，2013年12月31日，〈<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1231/c64094-23983698.html>〉。

47. 〈習近平任中央國家安全委員會主席〉，《新華網》，2014年1月24日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2014-01/24/c_119122483.htm〉。

48. 〈中共中央政治局召開會議決定設立中央軍民融合發展委員會〉。

除了以上差異外，十八大時期新設的領導小組／委員會亦有兩個重要的共同特點，且其帶來相似的政治後果。首先是跨系統的特色。在過去，領導小組通常被歸屬在一個系統（口）內部，但十八大後所新設的最高領導小組呈現涵蓋多系統的特徵。⁴⁹除了上述的國安委、深改組外，網信組、軍融委皆有類似的屬性。以國安委為例，事涉國安、外事、政法等系統，且這些系統原本皆有各自的領導小組／委員會。⁵⁰新設國安委的目的是成立一個位階更高的領導小組，以統合所有以上相關小組與機構部門之工作。而所有事涉「改革」之事項，更皆屬「深改組」的範疇。跨系統的特色，讓新設領導小組能統合黨政機關中既有的業務系統、打破「條塊」的藩籬。

第二個共同特色是廣納中央領導集體。表 2 列出十八屆政治局成員出任新設四個最高領導小組的概況。就個別小組來看，這四個小組領導成員為「1+2」或「1+3」格局，即總書記任組長、其餘二位到三位常委任副組長；此外，也有六位到 10 位政治局委員為小組成員。總的來說，這四個最高小組大致涵蓋九位至 14 位的政治局委員，約三分之一（網信組）至超過一半（深改組）的人數。就個別委員參與狀況，兼任與不兼任者差異相當明顯。在常委部分，除俞正聲（全國政協主席）、王岐山（中紀委書記）外，其他常委皆參與一個以上的小組，多數更在兩個以上。其餘政治局委員參與情形也相當類

49. Wen-Hsuan Tsai & Wang Zhou, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," pp. 17-19.

50. 如國安系統包括「中央國家安全領導小組」（與中央外事工作領導小組成員相同）、「國家反恐怖工作領導小組」、「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」；外事系統包括「中央外事工作領導小組」、「中央對台工作領導小組」、「中央港澳工作協調小組」、「中央西藏工作協調小組」，以及「中央新疆工作協調小組」；政法系統則有「中央社會治安綜合治理委員會」、「中央維護穩定工作領導小組」、「中央防範和處理邪教問題領導小組」等。

似。其中，王滬寧、孟建柱、栗戰書等人四個小組皆參與；馬凱、劉奇葆、范長龍等人也參與了三個小組。扣除兼任地方領導人者（四個直轄市、廣東、新疆）、時任國家副主席的李源潮，其餘都參與了新設最高領導小組的運作。⁵¹

表 2 十八屆政治局委員兼任最高領導小組 / 委員會一覽

政治局常委 / 委員	深改組	國安委	網信組	軍融委	總計
習近平	V	V	V	V	4
李克強	V	V	V	V	4
張德江		V			1
俞正聲					0
劉雲山	V		V	V	3
王岐山					0
張高麗	V			V	2
馬 凱	V		V	V	3
王滬寧	V	V	V	V	4
劉延東	V				1
劉奇葆	V	V	V		3
許其亮	V			V	2
孫春蘭					0
孫政才		V			1
李建國	V				1
李源潮					0
汪 洋	V				1

51. 時任地方領導人爲孫春蘭（天津市委書記，至2014年12月）、孫政才（重慶市委書記）、張春賢（新疆區委書記）、胡春華（廣東省委書記）、郭金龍（北京市委書記）、韓正（上海市委書記）。

政治局常委 / 委員	深改組	國安委	網信組	軍融委	總計
張春賢					0
范長龍		V	V	V	3
孟建柱	V	V	V	V	4
趙樂際	V				1
胡春華		V			1
栗戰書	V	V	V	V	4
郭金龍		V			1
韓 正		V			1
總 計	14 (4)	12 (3)	9 (3)	10 (4)	

資料來源：作者自行整理。

說 明：橫列「總計」括弧內數字為政治局常委人數。

新設小組廣納中央集體的樣態，很可能使黨內領導集體互動、小組功能產生實質改變。首先，在領導集體互動上，當小組廣納中央領導集體，則領導集體的互動模式可能受小組運作所影響。如前所述，小組內部成員有實質的地位差異，且小組運作集中在「領導成員一牽頭部門一辦事機構」軸線上。一般來說，以組長 / 主任為首的領導成員決定議程內容與方向，並由辦事機構規劃與辦理會前、後續工作，其他成員僅是依附在小組核心軸線下展開工作。換言之，對比政治局成員基本上地位平等的「合議制」運作，小組的運作模式有更明顯成員「高低」、「核心與否」之別。以此，當中央領導集體被某領導小組所廣納，則菁英之間的互動方式，更可能被小組運作模式所影響，特別朝向組長 / 主任「一人拍板決策」。

其次，廣納中央領導集體可能使小組從議事（決策前準備）、協調（決策後監督執行），到具有實質的拍板定案作用。例如，深改組共涵蓋了 14 位政治局委員（包括四位常委），已超過政治局半數（共 25 位）。這表示在小組討論、達成共識的議案，到了政治局得以理

所當然地通過。當小組廣納中央領導集體，對習近平來說，他也有正當性在小組處理原先應在政治局（含常委會）決定的議案。至於其他三個新設小組，儘管涵蓋政治局委員的人數未過半，但離過半也相去不遠，小組機制也應有凝聚中央領導集體共識作用。

總的來說，十八大後新設最高小組「跨系統」、「廣納中央集體」的共同特點，會達到一致的政治後果：使權力集中於身兼組長／主任的習近平身上。就跨系統來說，新設小組能整合不同系統、部門利益；而小組廣納政治局成員更可能使得領導集體的互動模式受小組運作影響，甚至讓小組開始具拍板定案的決策功能。以此，雖然習近平掌權後新設最高領導小組展現出「位階」、「機構職能」的靈活、多變樣態，但其共同具有游擊式政策風格所強調的「改造現況」作用：改變胡錦濤時期政治局各常委「分管一攤」的權力分散格局。

三、十九大後的發展：最高領導小組的成文化

經過十八大時期的試驗後，十九大後中共中央領導小組的發展方向便相當明確：朝整併、成文化的方向發展。2018年中共中央發布《深化黨和國家機構改革方案》。⁵²其中高層領導小組整併與建制化的調整包括以下四方面：第一，組建「全面依法治國委員會」、「中央審計委員會」、「中央教育工作領導小組」，以上三個小組為「黨中央決策議事協調機構」；第二，將「中央全面深化改革領導小組」、「中央網路安全和信息化領導小組」、「中央財經領導小組」、「中央外事工作領導小組」改為「委員會」並分設辦公室，負責相關領域重大工作的「頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進、督促落實」；第三，不再設立「中央維護海洋權益工作小組」，

52.〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，2018年3月21日，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm〉。

由中央外事工作委員會與其辦公室承擔；將「國家計算機網絡與信息安全管理中心」，調整為由「中央網路安全和信息化委員會辦公室」管理；第四，不再設立「中央社會治安綜合治理委員會」及其辦公室、「中央維護穩定工作領導小組」及其辦公室，由政法委承擔；不再設立「中央防範和處理邪教問題領導小組」及其辦公室，由政法委、公安部承擔。

大致來說，十九大時期高層領導小組的發展是將十八大的嘗試成文化，即新設最高領導小組結束試驗，取得正式組織地位。首先，小組位階的差異已被制度化，負責「頂層設計」等任務的四個小組升格為委員會。從組織來說，議事協調機構屬於「階段性工作機制」，並非嚴格意義的實體性組織；但委員會則是建制中的固定機構，是為完成一定任務而設立的「專門組織」。⁵³「委員會」比「領導小組」具有更穩定、正式的意義，包括開會頻率、辦事機構配置等。其次，小組的機構職能也被進一步明確界定。延續十八大時期的嘗試，深改委、網信委、財經委與外事委等四個單位升格後具有「至高性」的特點，但其餘三個新設小組（法治委、審計委與教工小組）仍為「決策議事協調機構」。值得注意的是，「決策」二字被明文列出，這也與習近平上台前的「議事協調」職能有明顯差別。

在取得正式組織地位後，十九大時期的領導小組已廣泛嵌於中共決策體系，這也表示擔任委員會主任／小組組長的習近平之個人意志，能有更強的貫徹。⁵⁴總的來看，十八大時期新設的最高領導小組展現不同位階、機構職能，但同樣地呈現跨系統、廣納中央領導集體

53〈從「領導小組」到「委員會」：全面深化改革進入新階段〉，《央視網》，2018年3月29日，<<http://news.cctv.com/2018/03/29/ARTITjTiNMyKLR6OQnle5mX4180329.shtml>>。

54基於篇幅考慮，本文並無列出十九屆政治局委員兼任最高領導小組／委員會概況，基本上十九屆與十八屆概況相當一致。

的特色：十九大後結束試驗階段，領導小組取得正式組織地位，包括部分更升格委員會，機構職能亦被明確界定。在這個過程中，強調「靈活、多變戰術以達成核心戰略目標」的游擊式政策風格，應能用於理解習近平上台後領導小組的發展軌跡與樣態。

伍、「深改組／委」的案例：會議文件的分析

在勾勒習近平時期高層領導小組的發展軌跡與樣態後，本文接著分析深改組／委歷次會議後公布的文件，藉以探討高層領導小組在習近平時期的決策角色。如前所述，深改組十八屆三中全會後成立，是習近平上台後第一個成立的最高領導小組。該小組在十九大後升格委員會，被界定為負責「頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進、督促落實」的四個委員會之一，具指標性意義。深改組／委自第一次會議以來，歷次會議後皆會公布會後公報，其會議資訊相較是所有高層領導小組最公開、完整的。另外，相較於其他小組／委員會，深改組有明確的「上下同構」發展：中央在成立深改組後，地方也成立相對應的領導小組。最後，先前表 2 也指出深改組是唯一納入過半政治局成員的最高領導小組。從個案選擇的邏輯來看，深改組／委的重要性、指標性意義，應可作為研究領導小組在習時期黨內決策角色的「最具影響力個案」(influential case)。⁵⁵

一、深改組／委會後公報的編碼

本文將觀察範圍鎖定在 2014 年 1 月深改組成立至 2020 年 12 月

55. 「最具影響力個案」為對理論預想成立，最有貢獻的個案。基於深改組的指標性意義，若我們可以發現其在中共體制內決策的影響，則應可推測領導小組機制在習近平時期的決策地位與作用，請見 John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (New York: Cambridge University Press, 2006), pp. 86-150。

底歷次會議發布的官方文件。如前所述，2020年10月發布的《中央委員會工作條例》已正式將最高領導小組的定位成文化，表示小組機制在黨中央已取得正式組織地位。設定這段時間的觀察，應可勾勒高層領導小組在習近平掌權時期的決策角色以及是否產生改變。

在分析上，我們將從兩方面來呈現深改組／委的會議資訊：第一以個別「會議」為分析單位，計算歷次會議的「審議議案數」、「間隔時間（天）」。⁵⁶檢視深改組／委審議議案數、間隔時間的持續與演變，可呈現習近平上台後新設高層領導小組如何與既有決策體制磨合。自2014年1月以來，十八大時期總計共舉行38次全體會議；十九大以來則舉行19次全體會議（含改制委員會前兩次），以會議為分析單位的觀察值為57次。

其次，本文也以「議案」為分析單位，針對每項議案所涉的「行政層級」、「領域範疇」編碼。基本上，「深化改革」的範圍是無所不包的，從社會、經濟、文化等範疇，會議發布所通過的議案也包含了各個面向。本文將議案所涉層級區分為「全國性事務」、「省（市、區）級事務」及「省級以下事務」等三類別。議案的領域範疇則被區分為「組內相關規範」、「國企、財政與土地」、「黨建工作」、「市場、民企、科技創新與金融投資」、「行政、體制、城市治理與區域規劃」、「教科研、文化與環保」、「勞工、福利、醫療與公衛」、「司法、公安、政法與紀委」、「對外與國安」、「媒體、社會治理與維穩」、「農村工作與脫貧」等11大類。檢視深改組／委議案所涉層級、領域範圍的持續與變遷，可釐清此小組設置的目的屬「綜合領導決策」，還是「處理專門、專項問題」。⁵⁶倘若深改組／委議案所涉及行政層級、領域範疇更為全面、多元，則表示設

⁵⁶如前所述，小組的設立目的大致上分「綜合領導決策」、「處理專門、專項問題」及「應對重大、突發事件而成立」等三類。基於「深改組／委」的常設性性質，設立目的應僅符合前兩項。

立深改組 / 委目的不在於達成某些專項領域任務，而是透過小組機制來領導決策。就設定的觀察範圍，議案的觀察值為 485 個。⁵⁷ 總的來說，不論針對「會議」或「議案」的分析，時間因素是研究主要關注的解釋變項。⁵⁸ 由於個案數限制，為簡化資訊，本節將著重十八大、十九大時期的比較。

二、資料分析與討論

本文先討論以個別會議為分析單位的結果。圖 1 為深改組 / 委歷次會議的間隔時間與審議的議案數一覽，表 3 則是時期的比較。在間隔時間上，可以發現十八大時期會議的間隔時間明顯短於十九大時期，前者平均是 35.54 天，後者是 64.16 天，兩屆的差異達統計的顯著水準 ($p < 0.001$)。另外，就審議議案上，十八大與十九大時期也有顯著的差異：十八大平均為 7.32 個、十九大平均為 10.89 個 ($p < 0.001$)。除了屆期差異，圖 1 亦透露出深改組 / 委的審議議案數隨著時間呈現「倒 U」曲線：數量先隨著時間而增加，自 2018 年至 2019 年達到高峰，隨即降低。

57. 因篇幅有限，本文無法完整列出歷次會議時間、議案清單等相關資訊。若對本文分析完整訊息感興趣者，歡迎與作者聯繫。

58. 補充說明的是，十八大與十九大時期基本上黨與國家機關制度並無明顯不同，且深改組 / 委的成員也基本一致。以此，體制因素可視為常數。

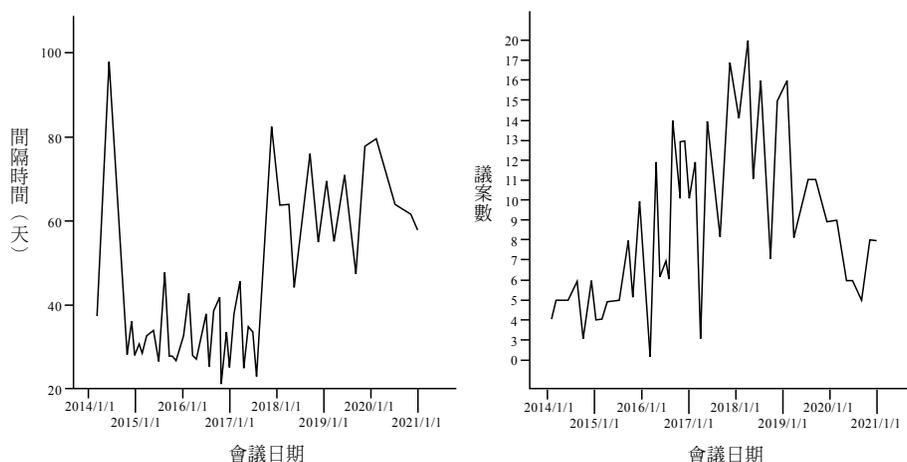


圖 1 深改組 / 委的間隔時間與通過議案數 (2014-2020)

資料來源：作者自行整理。

表 3 深改組 / 委的間隔時間與通過議案數：時期比較

		平均數	標準差	統計檢定
間隔時間	十八大	35.54	14.09	$F=59.78^{***}$
	十九大	64.16	10.91	
議案數	十八大	7.32	3.53	$F=11.27^{***}$
	十九大	10.89	4.28	

資料來源：作者自行整理。

說明：*** 表 $p < 0.001$ 。

我們接著將焦點轉向審議的議案內容上。表 4 列出深改組 / 委審議議案所涉層級，包括十八大、十九大兩個時期的比較。以所涉層級來看，深改組 / 委所審議議案大多是「全國性事務」，這個類別占全體 87.6%，省級與省級以下事務分別是 9.5% 與 2.9%。以屆期來看，目前為止審議議案沒有明顯的層級差異，皆是以全國性事務為大宗。

表 4 深改組 / 委審議議案所涉層級：時期比較

	十八大	十九大	總和
全國性事務	246 (88.5)	179 (86.5)	425 (87.6)
省（市、區）級事務	23 (8.3)	23 (11.1)	46 (9.5)
省級以下事務	9 (3.2)	5 (2.4)	14 (2.9)
總和	278	207	485

資料來源：作者自行整理。

說明：細格為觀察值，括弧內數字為直欄百分比。屆期比較的檢定結果為 $\chi^2=1.340$ ($p>0.05$)。

對比所涉層級的一致，深改組 / 委議案所涉領域範疇在十八大、十九大時期則有明顯的差異。表 5 列出十八大、十九大議案所涉領域的比較。首先，在總體比例上深改組 / 委所審議的議案以「教科研、文化與環保」最多，占全體的 22.1%；「司法、公安、政法與紀委」居次，為全體的 14.6%；另外兩項超過一成的類別分別是「市場、民企、科技創新與投資」（12.0%），以及「行政、體制、城市治理與區域規劃」（11.1%）。這四個領域，大約占了審議議案全體的六成。在屆期比較上，十八大時期比十九大時期有明顯更多「司法、公安、政法與紀委」議案，十八大與十九大的比例分別為 19.4% 與 8.2%；十九大比十八大有顯著更多的「市場、民企、科技創新與投資」相關議案，比例從 7.6% 增加至 17.9%，顯示深改組 / 委工作重點的轉換。十八大時期明顯較多「司法、公安、政法與紀委」相關議案，或許與習近平上任後大力反貪掃腐有關；而十九大後較多的「市場、民企、科技創新與投資」議案，則反映習近平在第二任內透過深改組 / 委更著重市場、民企相關改革。

表 5 深改組 / 委審議議案所涉領域：時期比較

	十八大	十九大	總和
組內相關規範	14 (5.0)	16 (7.7)	30 (6.2)
國企、財政與土地	20 (7.2)	17 (8.2)	37 (7.6)
黨建工作	20 (7.2)	11 (5.3)	31 (6.4)
市場、民企、科技創新與投資	21 (7.6)	37 (17.9)	58 (12.0)
行政、體制、城市治理與區域規劃	31 (11.2)	23 (11.1)	54 (11.1)
教科研、文化與環保	62 (22.3)	45 (21.7)	107 (22.1)
勞工、福利、醫療與公衛	15 (5.4)	18 (8.7)	33 (6.8)
司法、公安、政法與紀委	54 (19.4)	17 (8.2)	71 (14.6)
對外與國安	8 (2.9)	3 (1.4)	11 (2.3)
媒體、社會治理、維穩	14 (5.0)	8 (3.9)	22 (4.5)
農村工作、脫貧	19 (6.8)	12 (5.8)	31 (6.4)
總和	278	207	485

資料來源：作者自行整理。

說明：細格為觀察值，括弧內數字為百分比。屆期比較的檢定結果為 $\chi^2=26.51(p<0.01)$ 。其中，時期的顯著差異主要來自「市場、民企、科技創新與投資」、「司法、公安、政法與紀委」兩個類別。

總的來說，深改組 / 委會後公報的分析呈現以下發現：在會議間隔方面，十九大時期明顯較十八大時期間隔長，但更為固定，且審議議案數量隨著時間呈現「倒 U」曲線；在審議議案上，所涉層級大多為全國性事務，領域相當多元且各屆期著重議題有所差異。首先，深改組 / 委會會議間隔時間的結果，或許仍與游擊式政策風格中的「試驗」有關。如上節所討論，十八大後新設的最高小組有位階、機構職能差異，而擔負「頂層設計」任務的深改組在設立之初更為頻繁地開會，或許反映習近平試圖讓領導小組的運作模式能立即地影響中央領導集體的互動。而當領導集體產生明顯的高低權力位階，即十九大後最高領導小組取得正式組織地位，結束試驗階段，深改組的會議時間

間隔便隨之拉長。另外，深改組／委在十九大後會議間隔更爲固定，也象徵更朝向常軌化運作。值得補充的是，深改組會後公報用語約在2014年底至2015年初有明顯的改變。例如，「報批實施」的用字不再見於會後公報、議案也從「審議」到「審議通過」。這些例證隱含該小組在成立之初，確實與既有決策體系有試驗、磨合過程，大約在2015年初之後，深改組在部分領域應已取得決策制定的職能。⁵⁹

其次，議案數量的不同、所涉領域多元並隨著屆期而有所改變，則反映深改組／委已超出小組機制在過去負責專項、專門領域的預期。如先前所述，不同於以往的領導小組，深改組／委所涉的事務範圍是極爲廣泛的，幾乎無所不包。對習近平而言，設立深改組／委的目的不在於達成某些專項領域任務，而是透過小組機制來領導決策，並帶來權力集中的政治後果。十九大後，深改組升格爲四大委員會之一。在取得正式機構組織地位後，這些高層領導小組已成爲當前中共決策體系相當重要的成分。

陸、結論與討論

習近平上台後成立數個親任組長／主任的最高領導小組，讓外界重新關注這項黨內長期存在的機制。本文採用游擊式政策風格解釋習近平時期高層領導小組的發展軌跡與樣態。這項中共獨有的政策風格

⁵⁹前七次（至2014年12月）的會後公報基本上有「審議方案根據會議討論情況修改完善後按程序報批實施」的用字。這表示方案經深改組會議討論後，仍須經由其他單位（機構）批准、批示後才能實行。然而，第八次會議後，「報批實施」的用字已不見於會議通稿。此外，大約在相近的時間點，大多的實質議案以「審議」的用詞來指涉（與「深化改革」有關的議案、「深改組」本身的工作細則、方案則是用「審議通過」之用詞）。然而，2015年後議案的用字一律以「審議通過」來表示。結合這兩項事證，深改組的決策地位應約在2014年底至2015年初有明顯的改變。

特色是：以靈活、多變的戰術，達成改造現況的核心戰略目標。

透過黨內文件與公開報導訊息的歸納，本文首先發現習近平掌權後新設最高領導小組展現出「位階」、「機構職能」的靈活、多變樣態，但其「跨系統」、「廣納中央集體」的共同點則具有游擊式政策風格所強調的「改造現況」作用：改變胡錦濤時期政治局常委「分管一攤」的權力分散格局，使權力集中於習近平一人。十九大後，小組位階、機構職能的差異進一步走向成文化，這些小組也取得正式組織地位。其次，本文編碼分析深改組／委的會後公報，發現會議間隔、審議議案數有屆期差異，凸顯試驗主義的特性；另外，所涉議案多為全國性事務，領域相當多元並隨著屆期著重議題有所差異，表示此新設小組並非為了某些專項領域任務，而是透過小組機制來領導決策，並帶來權力集中的政治後果。總的來說，經過十八大時期的試驗，最高領導小組成為習近平集中權力的重要機制，並在十九大後廣泛嵌於中共最高決策體系中。

2022年10月中共二十大，習近平在黨代會報告中強調「完善黨中央決策議事協調機構，加強黨中央對重大工作的集中統一領導」。可以預期，至少在習近平主政下，小組機制在中共的決策過程中仍持續扮演重要角色。未來高層領導小組可能有兩個發展方向：第一，在既有的發展軌跡上持續強化。基於這些小組已取得成文的機構定位，未來可能在現有模式中持續運作。倘若如此，原先的決策機構（即政治局）的實質重要性將持續下降。第二，為戰略目的服務而調整因應。由於新一屆中央領導機構成員習近平人馬色彩相當濃厚，對習近平而言，他已不需要再透過小組機制來集中決策權力。人數較少的政治局（含常委會）反而可達到更高的決策效率。從權力集中的戰略目標來看，往後中央高層領導小組的運作頻率、決策重要性或有可能下降。無論如何，未來這些機構的發展仍值得後續關注。

本文以游擊式政策風格討論習近平主政下高層領導小組的發展軌跡與樣態有相當重要的意涵。以新興的「游擊式政策風格」作為分析

概念，開創了中共政治過程與決策模式分析的新視角。不同於許多學者已關注的「政策試驗／點」，這項概念更強調目標與手段的區隔，即靈活、多變的戰術是爲了達到改變現況的戰略目的，屬更爲上位的分析概念。未來，如何在更多決策過程探索中共獨有的游擊式政策風格，或許是值得投入的領域。

其次，本文透過高層領導小組的發展軌跡與樣態，描繪習近平上台後黨內如何走向權力集中的格局。這對研究中共體制發展亦有重要的意義。以當前體制分析的核心概念——「韌性威權」(resilient authoritarianism) 來說，過去學者主要關注中共當局如何透過吸納、適應、調整或學習等各種「制度」手段來維繫統治。⁶⁰ 然而，過去的討論大多關注江澤民、胡錦濤時期，且制度內容屬權力分配的制度化、常軌化。本文討論習近平上台後的權力集中化發展，意味著中共的韌性／適應性是「雙重方向」的：既可朝向權力分散，也可朝向再集中化。那麼，釐清外在環境與體制運作的關係，特別是在什麼情況下會傾向權力的分散或集中，便是中共體制與韌性威權研究接下來值得關注的課題。

⁶⁰關於威權韌性概念的提出，請見 Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, January 2003, pp. 6-17; Cheng Li, "The End of the CCP's Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China," *The China Quarterly*, Vol. 211, No. 1, October 2012, pp. 595-623。關於江澤民、胡錦濤時期黨內制度安排與治理技巧的討論，請見 Bruce J. Dickson, "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4, Winter 2000, pp. 517-540; David L. Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Berkeley: University of California Press, 2008), pp. 1-256; Cheng Li, *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), pp. 1-342。

本文強調領導小組機制應在習近平集中權力的過程中扮演重要角色。從時序來看，2014年初起依序設立數個最高領導小組；2016年10月十八屆六中全會確立「習核心」地位；2017年10月十九屆中央政治局第一次會議，訂出新規要求全體成員每年向黨中央和總書記書面述職；2018年3月全國人大通過刪除國家主席、副主席的連任限制。習近平的地位早已與其他政治局常委有明顯的差異，「人民領袖」的稱號也在二十大之前不斷透過官媒放送。二十大後，習近平開啓他的第三任期，其親信人馬也大量獲得晉升，進入新一屆中央領導機構。然而，這並不表示設立領導小組是習近平集中權力的唯一途徑。如眾所皆知的，習近平上台後大力反貪打腐、倡導「中國夢」、「一帶一路」等政治主張，這都有利於他樹立個人權威。而這也帶出研究中共政治的根本限制：決策體制相當不透明，難以認定、挖掘直接證據。在本文中，領導小組被預期能影響領導集體互動模式，進而具有決策功能等，但畢竟經驗基礎僅來自黨內文件、相關公開訊息。未來若訪談資料可得，或許能更準確掌握領導小組在中共決策體系中所扮演的角色。

收件：2022年8月26日

修正：2023年1月6日

採用：2023年1月7日

參考文獻

中文部分

專書

- 朱光磊，2008。《當代中國政府過程》。天津：天津人民出版社。
- 周望，2010。《中國「小組機制」研究》。天津：天津人民出版社。
- 鄒錫明，1998。《中共中央機構沿革實錄》。北京：中國檔案出版社。
- 賴靜萍，2015。《當代中國領導小組制度變遷與現代國家成長》。南京：江蘇人民出版社。

專書譯著

- Heilmann, Sebastian 著，石磊譯，2018。《紅天鵝：中國非常規決策過程》(*Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*)。香港：香港中文大學出版社。

期刊論文

- 吳曉林，2009/3。〈「小組政治」研究：內涵、功能與研究展望〉，《求實》（南昌），第3期，頁64-69。
- 周嘉辰，2019/3。〈實驗主義與政策試點：中國大陸的公立醫院改革〉，《中國大陸研究》，第62卷第1期，頁35-65。
- 邵宗海，2005/9。〈中共中央工作領導小組的組織定位〉，《中國大陸研究》，第48卷第3期，頁1-23。
- 程同順、李向陽，2001/12。〈當代中國「組」政治分析〉，《雲南行政學院學報》（昆明），第6期，頁15-19。
- 劉子久，1953/10。〈論試點〉，《學習》（北京），第10期，頁10-11。

謝岳，2015/9。〈共產黨的「游擊隊決策風格」：社會抗爭十年週期的政治驅動力〉，《當代中國研究》（北京），第22卷第2期，頁89-108。

網際網路

2004/9/19。〈中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182138/10326365.html>>。

2007/10/15。〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，《共產黨員網》，<https://fuwu.12371.cn/2012/06/11/ARTI1339412115437623_all.shtml>。

2013/11/15。〈中共中央關於全面深化改革若干中大問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm>。

2013/11/15。〈習近平：關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559310.html>>。

2013/12/31。〈中央政治局召開會議，決定成立中央全會深化改革領導小組〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1231/c64094-23983698.html>>。

2014/1/24。〈習近平任中央國家安全委員會主席〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2014-01/24/c_119122483.htm>。

2015/12/30。〈中央政治局召開專題民主生活會 習近平就當好表率提4點要求〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n1/2015/1230/c385474-27993776.html>>。

2016/10/7。〈揭胡錦濤執政時的尷尬 政令不出中南海〉，《看紐約》，<<https://www.kannewyork.com/news/2016/10/07/42089>>。

html>。

2017/1/22。〈中共中央政治局召開會議決定設立中央軍民融合發展委員會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/22/content_5162263.htm>。

2017/10/11。〈「九龍治水」亂象觸發改革 小組治國背後決策體制之變〉，《香港01》，<<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/64386/%E4%B9%9D%E9%BE%8D%E6%B2%BB%E6%B0%B4-%E4%BA%82%E8%B1%A1%E8%A7%B8%E7%99%BC%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E5%B0%8F%E7%B5%84%E6%B2%BB%E5%9C%8B%E8%83%8C%E5%BE%8C%E6%B1%BA%E7%AD%96%E9%AB%94%E5%88%B6%E4%B9%8B%E8%AE%8A>>。

2018/3/21。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm>。

2018/3/29。〈從「領導小組」到「委員會」：全面深化改革進入新階段〉，《央視網》，<<http://news.cctv.com/2018/03/29/ARTITjTiNMyKLR6OQnle5mX4180329.shtml>>。

2020/10/13。〈中國共產黨中央委員會工作條例〉，《人民網》，<<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/10/13/c1001-31889182.html>>。

郭子健，2016/3/10。〈獨家解碼：中國政治為何離不開「小組長」？〉，《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-politics-in-china-why-group-leader-important-guozejian/>>。

英文部分

專書

- Gerring, John, 2006. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Cheng, 2008. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lieberthal, Kenneth & Michel Oksenberg, 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Marti, Michael E., 2002. *China and the Legacy of Deng Xiaoping: From Communist Revolution to Capitalist Evolution*. Nebraska: Potomac Books, Inc.
- Shambaugh, David L., 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley: University of California Press.

專書論文

- Hamrin, Carol Lee, 1992. "The Party Leadership System," in Kenneth Lieberthal & David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press, pp. 96-125.
- Heilmann, Sebastian & Elizabeth J. Perry, 2011. "Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China," in Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 1-29.
- Lieberthal, Kenneth, 2018. "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal

& David Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-30.

期刊論文

- Dickson, Bruce J., 2000/Winter. "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4, pp. 517-540.
- Li, Cheng, 2012/10. "The End of the CCP's Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China," *The China Quarterly*, Vol. 211, No. 1, pp. 595-623.
- Miller, Alice, 2008/Fall. "The CCP Central Committee's Leading Small Groups," *China Leadership Monitor*, Vol. 26, No. 1, pp. 1-21.
- Nathan, Andrew J., 2003/1. "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, pp. 6-17.
- Tsai, Wen-Hsuan & Wang Zhou, 2019/7. "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-22.
- Wang, Qinghua, 2014/1. "Crisis Management, Regime Survival and 'Guerrilla-Style' Policy-Making: The June 1999 Decision to Radically Expand Higher Education in China," *The China Journal*, No. 71, pp. 132-152.
- Zhang, Qi, Mingxing Liu, & Victor Shih, 2013/9-12. "Guerrilla Capitalism: Revolutionary Legacy, Political Cleavage, and the Preservation of the Private Economy in Zhejiang," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 13, No. 3, pp. 379-407.
- Zhang, Wenguang, Ji Lu, Binbin Song, & Hongping Lian, 2022/3. "Experimentalist Governance in China: The National Innovation

System, 2003-2018,” *Journal of Chinese Governance*, Vol. 7, No. 1, pp. 1-26.

網際網路

Johnson, Christopher K., Scott Kennedy, & Mingda Qiu, 2017/10/17. “Xi’s Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups,” *Center for Strategic and International Studies*, <<https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>>.

High-level Leading Small Groups in the Xi Era: The CCP's Guerrilla Policy Style

Hsin-hao Huang

(Professor, Department of Civic Education and Leadership,
National Taiwan Normal University)

Abstract

The Chinese Communist Party (CCP) established several high-level leading small groups (LSG) led by Xi Jinping after he assumed power, reintroducing long-standing mechanisms within the party. This paper employs the concept of “guerrilla policy style” to explain the development of high-level leading small groups in the Xi era. This emphasizes the adoption of tactical and operational approaches to achieve the CCP's core strategic objectives. This study analyzes CCP documents, published information, and the Official Gazette launched by the CG/CCDR to discuss how high-level LSGs can play an important role in Xi's centralization of power, as well as their various iterations during Xi's first term. At present, this mechanism has been legalized and widely implemented within China's top decision-making system.

Keywords: CCP, Leading Small Groups, Xi Jinping, Guerrilla Policy Style, Central Leading Group/Commission for Comprehensively Deepening Reforms (CG/CCDR)