

习近平权力评估：制度性权力膨胀与非制度性权威危机

摘要：本文评估了习近平的权力结构，指出其制度性权力高度集中，依靠“总书记+军委主席”体制、反腐整风、意识形态重建和军队绝对效忠，实现了党内空前的集权局面。但文章也强调，习近平的非制度性权威严重不足，既无毛的建国之功，也无邓的改革之绩，缺乏政治“事功”的支撑，导致党内和社会对其多是“畏权而不服德”。习在意识形态和制度上试图弥补此弱点，却因政策争议和缺乏接班安排，令政权稳定性面临隐患。尤其在经济下行、中美对抗、台湾问题等多重挑战下，其权力与权威之间的失衡将成为未来统治风险的关键隐患。

习近平上台已经有 13 个年头了，但是他的权力大小似乎仍是个谜，让外界猜不透。表面上看，他有非常大的权力，说话一言九鼎，出行帝王相，权势如日中天。然而，自他上台以来，各种政变的传闻或谣言又不断出现，尤其在一些重大的活动、重要的会议期间或前后，比如，中共党代会、中央全会、全国两会和北戴河休假等。在今年全国两会结束后，围绕着人民解放军的二号人物、中央军委副主席何卫东被查的传闻，有关习的权力稳固问题，他的权威被解放军一号人物、军委副主席张又侠挑战的说法一直在流传。要说此类政变传闻全是别有用心的人捕风捉影编造出的，好像也不都如此。因此，如何准确地评估习近平的权力，对外界正确认识习近平、判断他的政权和内外政策及其未来走向至关重要。

中共政权由它的体制和结构决定，其最高权力是相对集中的，即集中于政治局几大常委和书记处，他们构成了核心的寡头集团。在中共几代领导人里，毛是集权最大的一个，邓虽然是第二代领导人的核心，但受到陈云和其他元老的制约，不能做到像毛那样为所欲为——当然绝对的为所欲为即便是毛也做不到；江、胡两位领导人，更多的是一种集体领导，这在胡表

现得更明显，胡是一位弱势总书记。习扭转了这种局面，重新使党的大权集中在总书记手上。从目前情形看，他的权力直逼毛而超越邓，甚至在某些方面比毛的权力还大，似乎是不必太怀疑的。

有人会问，何以证实这点？确实，评估习近平权力的最难之处，并没有一个直观的、可量化的分析工具，大家都只能从官方的新闻报道和影像资料，以及某些知情人的说法中去猜测。幸好，我们有“制度”来克服这一分析工具的缺陷，从“制度”中测度习近平权力的大小和稳固程度。

用“制度”测度习近平的权力

那什么是测度权力的“制度”？在讨论这一点前，先说权力。可以把权力界定为一种迫使他人服从的制度性强制力量，政治人物的权力就是政治上的强制力量，它包括权位和权势两个方面。权位简单地说，你坐在这个位子上，就拥有该职位赋予你的权力，哪一天你走人了，不占有这个位子，你原先拥有的这个权力也就跟着消失；权势则是你不在这个位子上，可是对这个位子所规范的权力还拥有相当的影响力。就此而言，权势等同权威。政治上的权威也是建立在权力基础上的，但是对权力的一种自愿服从和接受。说某个政治人物有权威，一方面是他的权位让他拥有不言自喻的权威；另一方面，虽然他现在没有了权位，甚至是一个平民，但他过去拥有的权位及建立起的威望，让他依然对事情有很大发言权甚至决定权。

将政治权力这样区分后，可以把它分成制度性权力和非制度性权力，前者是由制度规定和规范的权力，后者是由个人政治声誉构成的权力。习近平的权力首先建筑在中共的制度规定之上。

习的官方权位是党的总书记、军委主席和国家主席，以及中共党内几大关键决策小组的一把手，如中央财经委、中央改革委、中央安全委、中央外事委的主任。不过，后者是前者的权力延续，前者尤其是总书记和军委主席，是决定性的权力。理论和逻辑上，总书记让他在党内能够发号施令，军委主席让他在军队能够发号施令。有了这两个职务，在中国就等于掌握了大权。然而仅仅是这两者，实际上又未必能够完全掌握大权，胡锦涛就是个例子。所以，在没有权威或者权威不足的情况下，仅有总书记和军委主席的职位是不够的，还不能做到以力服人。这就要在这两个职位上再添加一些“元素”，才能让人因害怕而服从他的领导。

从中共的制度规定看，总书记只是会议召集人，他的投票权和其他政治局委员一样。打个不太贴切的比方，总书记只是中共政治局这个班集体的班长，班长的地位严格来讲，不比班委的其他委员更高，大家都是平等的。军委主席在部队的权力要比总书记在党中央的权力大一点，但如果一个人身兼总书记和军委主席，军委主席的实际含金量取决总书记的实际含金量。如前所述，中共制度对总书记地位的规定并不高于其他常委，然而，当给“总书记”和“军委主席”这两个职位添加一些“佐料”后，就使得它们的“味道”变了，总书记就由“班长”变成了“班主任”，他就有指挥、领导班干部和整个班集体的权力。换言之，“班主任”的权力和地位要比“班长”高出一个层次。

党和国家的政治机制全面围绕习近平运作

习近平在总书记和军委主席这两个职位上加了什么“佐料”？对前者，他不仅加了“核心”，而且加了“两个维护”、“两个确立”；还规定，年

初和年末，政治局委员和党政五大领导班子成员要向他述职，在政治局民主生活会，每个成员都要向他汇报学习心得，开展批评和自我批评。他也把这种领导风格延伸到外交领域，让高级官员以“习近平特使”身份出访。上述规定都写在党的文件乃至宪法里，成为政治规矩，各级官员必须遵守，贯彻落实习的重要指示精神甚至成为人大和政协每年工作的重点之一。

对后者，习加了“军委主席负责制”，并写入党章、宪法和解放军的条例。别看只是七个字，它是对中国军队制度规范的根本改造，用官方的话说，该制度是坚持党对军队绝对领导的根本制度和根本实现形式，在党领导军队的一整套制度体系中处于最高层次、居于统领地位。¹在今年两会前夕，解放军也修订了内务条令、纪律条令和队列条令，进一步将习的强军思想和军委主席负责制贯彻于这些基础性条令，²从而让解放军变成了只对习这个军委主席负责，只效忠于习个人，是名副其实的习家军。

上述在“总书记”和“军委主席”的职位上添加的制度规定，可称为制度增量，它是测度习的权力含金量的制度。在他还在位时，要拿掉这些制度几无可能，且随着时间推移，即使党内开始有些抵触情绪，也会慢慢地接受。习对党权的牢牢掌控，尤其有解放军的绝对效忠，党内就不可能有任何力量敢去挑战他。从这个角度看，除非有某种非常特殊的意外发生，今后关于习的各种政变传言皆不可信。

现在的问题是，习一路跌跌撞撞走来，为什么能够做到“黄袍加身”？这又是个谜，至今许多人都在探究。也许国防大学某位被认为是军中开明派的学者 2015 年写的一篇文章能够为我们找到答案。该学者主张，转型期中国政治生态的变化必须赋予习近平作为国家最高决策者的更大权力，并

具体指出让他拥有五种权力：提议和决定解除核心领导层某一成员职务或接受其辞职；即时解除失职渎职部长的职务；突破旧体制限制，起用特殊人才进入领导层或要害岗位；赦免特定政治人物，以平衡政治力量或换取政治支持；作为“新设计师”主导顶层设计和推行政治体制改革。他还呼吁，既然中共和中国人民选择了习，就意味着没有比习更合适的人选，至少没有发现有人比习更合适，故要以契约精神给予习无条件支持。在其看来，这是党中央、全党的责任，也是所有关心国家未来，期盼中华民族实现伟大复兴者的责任。³

这位学者或许是从推进改革的角度认为要给予习最大权力，无条件支持习，他当然没有想到事情后来的发展是另一样子，但这确实反映了当时包括部分党内改革派在内的很多人的想法。不过如今事与愿违。魔鬼一旦从瓶子放出，再要收进瓶子就非常困难。一旦形成权力格局，就难以通过常规机制逆转，事情会按照目前的逻辑演化，直至走向某个极端，才可能拨乱反正。在这个结果到来之前，习的制度性权力还会增强。

但与此同时，伴随他的，是各类谣言的困扰；他也没有让党内的腐败收敛，对党的整治导致各级官员“躺平”。此外，虽然在公开的场合，包括社交媒体，他压制各种对他的批评声音，然而，在非公开的、私人聚会的场所，官员对他的批评和非议据说也非常大胆，这和毛时代即便在家庭这个极私密的场所要说毛一句坏话都必须小心翼翼，是极不同的，似乎又在另一层面让许多人感觉习的权力不像想象的那么稳固和强大。

给人们造成此种认知困扰的，一方面是因为习虽然在不断强化他的集权，然而，其政权的极权程度不可能真正做到毛时代那么严厉，毕竟中国经过

了 30 多年的改革开放，引入了一些现代政治文明的元素；另一方面，更重要的是，习的非制度性权力即权威的严重不足。权力自身会带来某种权威，但这一定要以“事功”来支撑。毛、邓之所以有权威，不仅仅是因为他们有权，更因为他们有“功”，即在长期战争中形成的所谓军功。具体来说，毛的权威来自于他是中共“新中国”的缔造者和对革命意识形态的建构，还有他个人的某种魅力，他是卡里斯玛型的独裁领袖。邓的权威则不仅来自于他的革命经历，更是文革中被作为“二号走资派”打倒又启用的经历，为他积累了在毛去世、“四人帮”倒台后，取代华国锋，成为中国事实上的最高领导人的资本，以及他开启改革，被誉为中国改革的“总设计师”的角色和地位，这使得邓晚年即使全退，依然有着对中国政治的巨大影响力，“九二南巡”以一介“布衣”的身份，扭转了因六四镇压而导致的党内保守派回潮所制造的改革停顿局面。

对于邓的政治权威，一种不同的看法认为，在邓上世纪八十年代初重新出山、个人威望如日中天的时候，中共高层内部曾有规定，邓虽然不是名义上的党的主席或总书记，但退而不休，还是由邓来掌舵，他对重大问题有最后拍板权，胡耀邦和赵紫阳这前后两任总书记，不过是在台面上执行中央的决策，做具体工作而已。赵在八九事件前夕会见苏共总书记戈尔巴乔夫就透露：在十三大选出的中共中央委员会的第一次全会上，正式通过了一项非常重要的决议，凡是重大的问题，我们都必须向他请示。这个决议没有公布，但是今天我向您通报了。⁴ 这似乎坐实了党内有这个制度规定，至少在当时的高层达成了这种共识。如果这样的话，邓的政治权威还是有制度确立的权力作为支撑，而不单纯是因他过去的资历与威望所致。

表面上看好像如此，但是它无法解释两个问题，一是为什么在党内高层有

这个规定和共识，要知道，当时在党内包括邓在内，有所谓的“八老”，这“八老”实际上起着监军作用，除邓之外的其他“七老”，尤其是陈云，党内资历长期高过邓，特别是在经济政策上。陈、邓构成了整个八十年的双峰政治，但为什么最后胜出的是邓而非陈？这与邓在文革中被打倒。尤其是在1975年出来后对国家工作推动的全面整顿及其再次被打倒有关，这为邓赢得了巨大的支持，奠定了他1978年扳倒华成为中国事实上的一号人物的资本。没有这段经历，他是竞争不过陈的。赵在同戈氏的会见中其实已经说到了这点：从1978年12月召开的中共三中全会起，邓小平就是我们党和国家内外公认的领袖。尽管前年召开的党的第十三次全国代表大会上，根据邓小平同志本人的意愿，他从中央委员会和政治局常委的岗位退下来了。但是，我们党的所有同志们都知道，没有他的领导、智慧和经验，是不行的。⁵

对此，还可以拿江做个简单对比。江在十六大总书记的任上退下来后，继续做了两年军委主席，算是半退，然而，中共中央并没有赋予他对党内重大事务有最后决定权，原因就在于，他的权威不够，他可以凭着在任时的权力换取保留军委主席两年的过渡，但无法迫使或者让胡自愿同意把党内事务的最后决定权让渡给他。这就是权威和权力的差别。

二是为什么邓在1989年辞任军委主席，全退之后，其在1992年的“南巡讲话”能够彻底扭转因“六四”事件保守派的反扑所导致的中国改革全面倒退的局面。“六四”事件让邓的权威受到重创，使他在和陈云为代表的保守派的斗争中暂时落居下峰，他也不再对党内事务的最后拍板权。尽管如此，在党内仍然保留了至关重要的影响力。所以在沉寂三年，当看到改革的局面在“治理整顿”的名义下有可能被新的领导层全部抛弃后，

他不得不选择以“南巡讲话”这种形式警告江中央。其时，他将近 90 岁，在党内已无任何职务，也未获任何授权。应该说，完全是凭着巨大的政治影响力做到这点的。

辨析邓的政治权威是要说明，在中国的政治文化中，一个政治领导人的政治权威在他的执政过程中，对他政治目标的达成和治理本身，都会起到事半功倍的作用，否则，就只能更多依赖权力的强制力，而这会让事情事倍功半。习缺少的正是他的政治权威。

缺乏“事功”支撑的习近平政治权威困境

上台之初，习既没有毛的建国之功，也没有邓的改革光环，要想建立自己的权威很难，他采用了两手策略：一是通过反腐赢得百姓好感，同时借机清除潜在政治对手；二是重塑党的意识形态，让自己成为党的“核心”乃至“伟大领袖”。反腐运动目的之一是打破官僚体系中的山头势力，使所有官员必须唯他马首是瞻。鉴于中共腐败高发，在初期，确实赢得了大部分民众的支持，也让官员普遍产生戒惧心理，在政治上不得不紧跟其步伐，从而有效削弱了党内可能对他构成挑战的政治力量，客观上为他带来了威信。习也在意识形态上进行了全面再造。他的“习思想”被写入党章和宪法，成为钦定思想，从小学到大学，再到各级党组织的学习会议，被系统性地强制灌输给每个人，以致个人崇拜在党内和社会上又一定程度得以回归。

关于这一点，一些研究中国当代政治的学者也注意到了。比如裴敏欣认为，习近平通过强调个人魅力和历史使命感，构建了强烈的个人崇拜现象，这在一定程度上成为凝聚人心、维系权威的重要工具。裴还指出，习在加强

政治集权的同时，也推动了一系列制度性改革，并体现在反腐败、整顿党内纪律上。⁶ 裴为我们理解习近平政治权威的构成提供了一个思考框架，然而，他把反腐等看成习为中共所作的制度性改革，可能会让人产生误解，以为习在改造中共上，取得了正面意义上的成就。另外，裴虽然正确指出了习企图通过塑造个人魅力和意识形态来构建权威，但正如马克思·韦伯 (Max Weber) 所说，“魅力型权威” (Charismatic Authority) 是建立在对领导者个人魅力、英雄气质或“超凡能力”的信仰基础上的一种统治形式，追随者因为相信领导者具有这种非凡品质从而选择自愿服从，然而，习恰恰缺乏的是个人魅力，中国社会没有多少人是因习的领袖魅力而愿意追随他。

客观地说，虽然 10 多年下来，习通过这两手策略，在塑造个人权威上起到了作用，但是，权威归根结底要建基于“事功”，习必须有在全党拿得起的“事功”。公允评价，他不是不想干事，也确实做了很多事，但这些事使社会中的多数人感觉不是“功”，甚至一部分人还认为是灾难。比如对经济结构的调整，通过强力打压房地产和平台经济的方式，虽然取得了部分效果，然而从此也让中国经济进入了一个下行通道；对疫情的动态清零也酿成了一场应对灾难；对台湾的强硬和怀柔政策，亦让台独越走越远。即使是反腐，这项本来得人心的工程，现在也差不多搞成一个烂尾项目，反腐力度依然没减，落马官员越来越多，但人们早就对反腐丧失了热情。另外，他在 20 大亲手挑选的执政团队，也是问题重重，至今两个国务委员、一个军委委员出事，还有一个军委副主席也处在疑似出事中。没有拿得出手，让人信服的“事功”，终究使他试图硬撑起来的权威不能得到党内和社会大多数人的认同和接受。

一个没有权威支撑的权力，一方面会让掌权者更想用制度筑牢权力；另一方面在权力的行使中，只能通过惩罚、恐吓等压服人去接受他的主张、政策和做法，从而让人畏而不服，不是自觉自愿接受和执行。这当然会增大政治成本，产生很多问题，包括下级的阳奉阴违、形式主义和腐败。当人们看到习巨大的权力却不能解决这些显而易见的社会问题和流弊，甚至官员私下也敢对他破口大骂，自然对他权力的真实性和稳固度产生怀疑。何况经过了改革开放，即使习的权力再大，都不可能做到毛时代那样的严密控制，让人本能地心生恐惧。这是两个时代的根本差别。

上述分析告诉人们，习确实大权在握，他的制度性权力一直在持续强化，当下的经济困境和地缘政治紧张包括美国最新的关税战，并未削弱他的权力，他对军队的掌控确保了他的政治安全，党内没有任何势力能够挑战他。然而，他的非制度性权力在第二任期后，以一种时而快速时而缓慢的方式下跌，导致其权威流失，和权力严重不匹配，不能服众，无论党内还是社会，多数人只是畏他的权，而不服他的“德”。他只能用权力，通过党的系统和专政工具压服官员接受他的主张和做法。换言之，习在韦伯意义上的“魅力型权威”方面相对薄弱，缺乏足以动员广泛社会认同的历史功绩与思想号召力。他的政治影响力更多建立在制度任职与高压维稳机制之上，难以形成具有非制度性道德感召力与历史合法性的权威结构，因此在党内与社会呈现出“畏权而不服德”的被动服从格局。

这是习目前面临的“致命伤”。除非有某种奇迹出现，权和德的这种内在紧张会持续下去，但我们也不能由此简单地推论，这会导致他的权力最后坍塌。是否如此，取决今后在应对一系列的困难和挑战，特别是在对以下

三个问题的处置中，他是否会出现大的失误而造成党内尤其高层情绪的集体反转。

第一个问题，和美国的关税战是否会导致中国经济在未来几年持续恶化。年初看，由于 DeepSeek 的崛起，中国政府一度恢复了防堵美国科技遏制、快速缩小中美在发展高科技特别是人工智能等方面的信心，似乎阻止了习的权威进一步坠落的趋势，至少没有带来增量的损害。然而，自 2018 年增长放缓以来，中国经济下行压力一直没有得到缓解，如今加上中美的关税战，进一步恶化了中国发展的外部环境。中国出口美国的全部产品——直接和转口——占到整个出口的 20% 和 GDP 的 4%，如果中国采取的措施不能大部分抵消关税战的不利影响，这将直接威胁中国的经济增长。有鉴于经济仍然是解决中国一切问题的基础，如果经济状况迟迟得不到改善，政府财政出问题，失业加剧，社会不满情绪可能会增强，进而引发局部动荡，将损害习的权威，并对其权力构成威胁。

第二个问题，党内接班人依然是个悬而未决的隐患。习不太可能谋求名义上的终身执政，因为假如他高寿，不太可能到时还在执政，所以第四任期他应该会有明确的接班人来栽培，只是不确定接班人是一人还是几人。但由于接班人的确立没有明确的规则，都由他说了算，在消灭了党内其他派系后，围绕着接班人的竞争，在潜在接班人之间势必会产生矛盾和冲突，引发内部的权力斗争。毛和邓在接班人问题上都栽了跟头，毛从神坛上跌落，他选择的接班人林彪叛逃给了其致命一击；邓也是因为相继废除了他挑选的接班人胡、赵，而让其权威严重受损。习如果在接班人问题上把控失衡，那些有望问鼎最高权力的候选人斗争激烈，对他的权力和权威都会造成极大损害。

第三个问题，外部环境的不确定性尤其对台湾问题的处理，会影响到他的权力稳固。中美关系持续紧张和对抗，全球供应链的重组，还有地缘政治冲突的升级，都让中国面临的外部挑战越来越复杂。中国如今高度嵌入到国际体系，国际环境的恶化，外部冲突的加剧，会进一步加重中国的经济和社会压力，反过来影响国内政局稳定。在外部冲突中，最重要的变量是台湾问题。赖清德已经公开喊出中国是台湾的境外敌对势力，在中美的博弈中，美国会不会公然鼓动台湾独立，台湾会不会为把美国拖下水而制造独立事件，都是未知数。如果台湾在习任内未能回归，他的民族复兴之梦也就宣告破产。这对他的权威会构成严重打击，极大削弱其统治合法性。从这个角度看，台湾是他的命门。

可以说，假如习在上述问题的应对上没有出现明显偏差，他的权力很可能会稳定在现在的状态，至少不会对其权力构成额外挑战；但如果处置得不好，特别是在党内和社会上引致意料之外的大的突发事件，则势必会对他的权力构成进一步的严峻挑战，使其统治面临危机。

注释

- 1 解放军报评论员：《党对军队绝对领导的根本制度和根本实现形式》，《解放军报》，2017-11-06。
- 2 中央军委主席习近平签署命令，发布新修订的《中国人民解放军内务条令》、《中国人民解放军纪律条令》、《中国人民解放军队列条令》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202502/content_7004914.htm，2025-2-21。
- 3 公方彬：《转型中国必须赋予最高决策者更大权力》，《上海经济》2014年第12期。
- 4 转引自维基百科“六四事件”辞条，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AD%E5%9B%9B%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。
- 5 同上。
- 6 参见裴敏欣2020年12月5日发表于美国之音的文章《习近平新斯大林主义可能加速终结中共一党专制》以及2022年11月12日《不明白播客》第25期节目《习近平权力的悖论》。



黄奕信画作