从二十届三中、四中、五中全会公报看中共政治走向

KS Liu

中共 20 大五中全会已经结束，从新华社发表的“公报”，以及和之前两个全会文件的比较，我们不难看出过去三年来的中共政治走向。

2024 年 7 月召开的中共 20 大三中全会，出席的中央委员为 199 人，候补委员 165 人，会议的主题是“全面深化改革”，主要目标是完善制度、激发经济活力，通过的文件是《进一步全面深化改革》。

2025 年 10 月四中全会，出席的中央委员为 168 人，候补委员 147 人，会议的主题是“制定十五五规划”，主要目标是经济发展、科技创新、现代化建设，通过的文件是《十五五规划建议》。

2026 年 10 月的五中全会，出席的中央委员为 162 人，候补委员 117 人，会议的主题是“全面从严治党”，主要目标是党的建设、纪律与执政能力，通过的文件是《持之以恒全面从严治党的决定》。

从三中到五中全会：正式中央委员出席人数减少 37 人，约 18.6%；候补中央委员出席人数减少 48 人，约 29.1%。两类委员合计出席人数从 364 人降至 279 人，减少 85 人。

这种变化值得重视，但不能把减少的 85 人直接认定为被查处或撤职的人数。因为出席人数受到缺席、职务变动、退休、去世、纪律处分等多种因素影响。

三中全会强调通过改革解决发展问题，最具代表性的表述是，以经济体制改革为牵引，进一步解放和发展社会生产力，增强社会活力。四中全会强调通过规划实现发展目标，进一步明确，坚持以经济建设为中心，以高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以全面从严治党为根本保障。五中全会强调通过党的自我治理保障执政能力，把党的长期执政能力、政治建设、组织纪律、监督体系以及自我革命作为主要论述对象。

军队人事变化，是五中全会最值得关注的政治信号。与三中、四中全会相比，五中全会在军队高级干部问题上的政治意义尤其突出。

五中全会公报确认了对张又侠、刘振立等多名军队高级干部的纪律处分，并增选张升民为中央政治局委员。

这一变化至少有三层意义。首先，军队反腐已不局限于基层或个别装备采购部门，而是触及高级指挥层。其次，军队高级干部受到集中处分，可能影响指挥体系的稳定性、干部之

间的信任以及军事决策的连续性。第三，张升民进入中央政治局，显示负责军队纪律与政治监督的高级干部在中央权力结构中的地位得到加强。

三个全会公报都强调“习近平新时代中国特色社会主义思想”但“两个确立、四个自信、四个意识、两个维护”（简称：2442）的提法在三中和四中的公报中都明确出现，但是在五中的公报中却被完全省略。

三个全会都强调“党中央集中统一领导”，但五中全会公报重点强调“民主集中制”，三中和四中全会公报虽然也提到“民主集中制”，但不是突出议题。

五中全会讨论的正是全面从严治党、政治纪律、组织纪律和党的领导制度。按过去的政治话语习惯，这些议题非常适合强调“2442”。然而公报没有使用这套“2442”的完整表述，反而突出民主集中制、党内民主和领导班子议事规则。

2024 年三中全会通过的《决定》提出：健全贯彻军委主席负责制的制度机制，深入推进政治建军。这里的关键是“健全”和“制度机制”，它不只是要求军队服从军委主席，而且要通过军队改革，把主席负责制落实到组织结构、决策程序和指挥体系中。

2025 年四中全会公报明确提出：坚持党对人民军队绝对领导，贯彻军委主席负责制。这是直接而明确的政治要求。

2026 年五中全会公报没有直接提到军委主席负责制，却专门论述民主集中制：“民主集中制是党的根本组织原则和领导制度”，并提出：“充分发扬党内民主，有效实行正确的集中。”

此外，还要求提高党内民主质量、严格执行领导班子决策议事规则、规范“一把手”履职用权。这比一般性提及民主集中制更加具体，尤其是将领导班子决策规则与“一把手”权力规范联系起来。

从政治信号上看，五中全会确实出现了从强调最高军事领导权威，转向突出党内组织规则的措辞变化。

如果说“两个确立”“两个维护”“四个意识”“四个自信”的变化，主要反映政治语言的变化，那么中央军委领导班子的变化，则是实实在在的权力结构变化。

从 2024 年三中全会到 2026 年五中全会，中央军委经历了从相对完整的七人领导班子，到高级将领连续被清除，最终公开在任领导层只剩两人的重大变化。军委的专业军事领导层几乎全部退出。

当拥有丰富军事经验的高层领导连续退出，新的领导体系尚未完全建立时，决策质量、专业协调和政策执行的连续性都可能受到影响。军委最高层的组织结构已经发生重大变化，但实际权力如何分配，仍需要更多证据。

三次全会公报均强调反腐，但地位不同。

三中全会把全面从严治党置于全面深化改革的大框架中。四中全会把从严治党作为实现十五五规划的政治保障。五中全会则直接审议通过专门的全面从严治党决定，并对党内监督、干部纪律和反腐机制作出系统部署。

五中全会公报特别值得注意的是两个方面。

第一，公报承认党面临的考验和危险具有长期性、复杂性、严峻性。这说明官方并不认为十多年的反腐已经从根本上消除了问题。

第二，反腐涉及的高层范围非常广泛。五中全会确认对 33 人开除党籍的处分，另对李云泽给予撤销党内职务处分。其中涉及党政、金融、国防工业及军队高级干部。

反腐一直是最重要的政治工作之一。如果反腐取得了根本性的制度成功，为什么到 2026 年仍然需要以中央全会形式，专门研究如何继续从严治党？

存在两种解释。一种是中共官方解释：反腐不断深入，说明党的自我净化能力增强。另一种解释是：依靠自上而下的纪律检查和政治整肃，虽然可以惩治大量腐败干部，却未必能够消除权力缺乏外部制约所产生的腐败土壤。

五中全会公报本身更能证明反腐任务尚未完成，而不能单独证明哪一种反腐机制更加有效。

习近平 2012 年上台以后，反腐败的规模、持续时间以及涉及官员的级别，都十分突出。从中央政治局常委、中央军委副主席，到省部级官员、国有企业负责人和基层干部，都有受到调查和处分的案例。

这说明习近平至少做到了两件事：第一，打破了部分高级官员事实上不易受到追究的局面。第二，通过持续的纪律检查和监察调查，提高了腐败行为受到查处的现实风险。

因此，如果以查处人数、涉及官员级别和反腐持续力度为衡量标准，反腐无疑是习近平执政的重要政治行动，也可以被视为一项成绩。

但这里有一个根本问题：惩治了多少贪官，与减少了多少腐败，并不是同一个指标。查处人数增加，可能意味着腐败严重，也可能意味着监督更加有效，还可能是两者同时存在。所以，不能仅凭被查处官员数量，就证明反腐已经取得根本成功。

最新官方数据使这个问题更加尖锐。根据 2025 年全国纪检监察机关数据，立案件数高达 101.2 万，受处分人数 98.3 万，立案的省部级或以上官员 115 人。2026 年五中全会又确认了 33 名中央委员、候补中央委员的开除党籍处分，其中涉及大批军队高级将领。

更严重的问题：为什么被查处的高级官员中，有不少是在习近平任内得到提拔的？这一点，实际上比反腐案件数量更加具有政治杀伤力。

以军队为例，何卫东在 2022 年进入中央军委并担任副主席，苗华也在习近平执政期间担任重要军队领导职务。此后两人均因严重违纪违法问题受到处分。

这就产生了一个难以回避的问题：如果习近平有能力发现并惩处这些腐败官员，为什么他所领导的干部选拔、考察和监督体系，未能在他们进入最高领导层之前有效识别问题？作为长期主持中央领导工作的总书记和中央军委主席，习近平对高级干部选拔机制的有效性，负有不可回避的领导责任。

反腐越深入，暴露的高级干部问题越多，对干部选拔制度的质疑就越强烈。这至少说明，经过十多年反腐，中共高层的严重违纪违法问题仍未得到根本解决。尽管在“不敢腐”方面取得了可观察的成绩，但在“不能腐”和“不想腐”方面，尚缺乏同样有说服力的成功证据。

习近平反腐的基本模式，是通过党中央集中统一领导、纪检监察机关调查、巡视巡察、组织处分和司法追责来加强监督。

这种自上而下的模式具有明显优势：执行速度快，能够集中力量调查高级官员。但也存在一个根本性问题：监督者本身由谁监督？

如果腐败主要依靠上级发现、上级调查、上级处分，那么制度的效果就高度依赖上级领导人的意愿、判断能力和用人水平。而要真正实现“不能腐”，不仅需要严厉惩处，还需要能够持续运行的权力制约机制，包括更透明的公共决策、有效的利益冲突管理、独立性更强的审计和司法监督，以及可靠的举报保护。

但这是否足以建立有效的权力制约，还需要实际制度变化来证明。

这里的政治悖论，不只是“抓了很多贪官，但贪官仍然很多”，而是反腐的成绩越大，越说明原有腐败问题的严重；反腐持续的时间越长，越需要检验反腐制度本身的有效性；而被查处的高级官员中，习近平任内提拔的人越多，就越难把所有问题都归咎于前任留下的政治遗产。

习近平执政十多年来，反腐败既是他最突出的政治成绩，也可能是他最深刻的制度性失败。他通过大规模反腐惩处了无数违纪违法官员，却始终未能证明已经建立起使官员不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。尤其值得深思的是，一批受到严厉处分的高级官员，恰

恰是在习近平执政期间获得提拔和重用的。这不仅是官员个人的腐败问题，也是最高领导层干部选拔、权力监督和制度治理的问题。

习近平反腐的政治悖论：权力越集中，制度失败的责任越难推卸。五中全会没有提供足够证据证明习近平的最高权力已经动摇，却提供了相当充分的证据，说明习近平领导下的干部选拔、军队治理和反腐监督体系，仍然面临严重的制度性挑战。根本的问题，也许是建立一个不再需要依靠最高领导人不断发动反腐运动的制度。