

一、中共十八屆四中全會：全面深化依法治國

中研院政治所助研究員蔡文軒

- 「四中全會」與其他全會相較通常涉及重大人事調動及著重黨建議題等，有為下屆黨代大會人事預備，提早為菁英增加政治歷練的意義。
- 中共中央政治局已於 9 月 30 日聽取「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，並決定提請十八屆「四中全會」審議，說明「依法治國」將是本次會議討論主題。
- 「全面推進依法治國」牽涉到中共政法體系的重大調整，可能包含司法行政體制改革，審判權、監察權之落實並牽涉到行政體制反貪腐機制改革等問題。由於牽涉層面過廣與阻力過大，可能在事前討論醞釀已遭到不小困難。
- 外界期藉本次全會處理周永康涉貪案件，推進「依法治國」路線，惟跡象顯示中共雖已適度增加紀委會職權，但仍屬黨內機制，在司法未真正獨立前，要論及依法治國等理念仍嫌樂觀。

中共十八屆第四次中央全體會議於 10 月 20 日至 23 日在北京舉行。本次會議時間是習近平第一屆任期的中間，是一次政績的總體檢，會以「依法治國」作為「決定」主題，這是過去所未見，深具政治意義。本文將對「四中全會」的發展與梗概做出討論，再分析「依法治國」的意義與侷限，做為結論。

(一)「四中全會」的歷史意義

檢視中共歷史發展的軌跡，「四中全會」與其他全會相較，雖較不注目，卻仍有其意義，就其政策意涵，通常有以下二點：一、涉及重大人事調動，二、著重黨建議題。就第一點而言，由於「四中全會」處於「屆中」，有為下屆黨代大會人事預備，提早為菁英增加政治歷練的意義。譬如備受矚目的十三屆「四中全會」，撤銷時任總書記趙

紫陽的黨內一切職務，並選舉江澤民為總書記；或是十四屆「四中全會」，增選黃菊為政治局委員，吳邦國、姜春雲為中央書記處書記。至於十五屆「四中全會」增補胡錦濤為中央軍事委員會副主席、十六屆「四中全會」江澤民辭任中央軍委主席，則具有黨內領導人權力交班與鞏固「黨指揮槍」重大意義。

本次會議也存在著人事甄補的重要意義。鑑於習近平自「十八大」鞏固領導權威後，黨內反貪腐力道與層級已逐漸加強，擴及國企、政法、軍方系統及省市級官員，截至目前為止已共有七位中央委員、候補委員遭到撤職調查，勢必需做出相應調整，以擴大黨內反貪力道。本屆中全會人事調整也可能涉及軍方將領，另是否針對前政治局常委周永康涉貪案件做出重大宣示，亦頗值關切。

而就第二點，以決策體制制度化角度思考，「四中全會」則更具深意。十四屆「四中全會」通過的「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，重申實行「集體領導與個人分工相結合」制度，為未來黨內決策體制作出重要規範。而十五屆「四中全會」的「中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定」，針對國有企業的體制改革與產業策略輪廓了重大方向。十六屆「四中全會」的「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」強調「依法治國」與黨內民主建設。十七屆「四中全會」的「中共中央加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」，重提反貪與強化基層民主黨建等概念。就目前中共官方媒體的報導，十八屆「四中全會」的「決定」將以「依法治國」為主題。

從上述歷史發展不難看出，「四中全會」通過的「決定」通常會涉及到黨內決策體制的重大調整。而近年強調「依法治國」與深化「黨的建設」概念的趨勢，則說明重構並強化黨內監督機制與法制建設，已成為解決黨內長期沉疴的藥方。但一再的宣示有時等於老調重談，也說明這帖藥方藥效仍尚待檢驗。在「三中全會」通過「全面深化改革路線」與一系列對應黨內權力集中機制的「頂層設計」後，「依法治國」方針能否真正落實，進而為習李體制執政合法性「保駕護航」，仍待長期考驗。

(二)「依法治國」決定將送交全會審議

根據新華社報導，中共中央政治局已於9月30日召開會議，聽取「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，在黨內外一定範圍徵求意見的情況報告，並決定根據這次會議討論的意見進行修改後，提請十八屆「四中全會」審議。說明本次全會以「依法治國」為討論主題，並通過此「決定」。

而按照中共黨內起草綱領性文件慣例，全會重大「決定」的起草時間至少耗時半年。過程是先由中央政治局做出「議題設定」，再組成起草小組，並由政治局常委擔任組長。以十八屆「三中全會」通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」起草小組為例，是由習近平擔任組長、劉雲山、張高麗擔任副組長，起草小組在初稿完成後下發徵求意見再行修改，這樣修改過程通常經過數十次，最後再送交政治局討論修改。而根據官方媒體報導，近三個月來，中央政治局已有兩次會議聚焦討論本次「決定」，說明本次「決定」起草過程已進入最後階段。

值得注意的是，對「決定」起草起關鍵作用的，實際上是政治局常委會與文件起草小組。按照慣例，整個文件的起草過程，是由起草小組工作班子反覆討論與政治局常委會的審議，兩者間的往來互動構成。此外，在正式的全會召開會期，政治局常委會會再一次召開內部審議，由起草小組會再針對常委會決議修改。同時，起草小組也會再召開一次全體會議，討論具體修改內容。因此，全會會議的討論意見，起草小組雖須按慣例參酌，但作用其實不大，擬定「決定」的重要政策方向，主要仍是起草小組與常委間的反覆醞釀過程。本次「四中全會」於10月底召開，是歷屆「四中全會」最晚，本次全會的「全面推進依法治國」牽涉到中共政法體系的重大調整，具體框架可能包含司法行政體制改革，及審判權、監察權落實的問題。此外，尚牽涉到行政體制反貪腐機制改革問題。由於牽涉層面過廣與阻力過大，可能在事前討論醞釀已遭到不小困難，反映改革全面深化路線遭遇到的潛在阻力。

換言之，在這種現存困境下，習近平作為一位強勢領導人的決策力度與個人威望，可能是決定未來深化改革路線能否真正落實的重要

因素。但若過度使用個人威望的「非正式權威」，可能導致未來中共黨內的權力格局更為不穩，甚至再度帶回路線爭議導致的派系政治格局，長期而言將為政權穩定帶來不利的結果。

(三) 走入改革深水區？「依法治國」的制度張力與內在侷限

本次「四中全會」的「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，期達到「依法治國」頂層設計的宏觀戰略部署，可能會在未來推動遭遇到潛在困境。先就「三中全會」深化改革路線的司法改革觀察，首先就工作方案仍著重於區域試點，尚未全面落實。其次，就其制度措施的完善司法責任制，與推動省以下地方法院檢察院人員財政管理體制改革，著重的是削弱地方政法委員會系統的「塊塊切斷」，避免司法地方化，但實際上，維持垂直「黨的領導」原則是否容許挑戰，則尚待檢視。最後，強化司法改革的目標，在於改善受到公安系統權力過大、干預司法檢察體系獨立性的長期問題，這更具有社會維穩、挽回民眾對司法審判信任的積極作用。但客觀而言，整個「依法治國」在進入改革深水區後，是否最終必須走向落實「依憲治國」，又與維持「黨的領導」的四項堅持和平共處，則不無疑問。

就此而言，決定本次「四中全會」的「決定」改革幅度的大小，將涉「依法治國」頂層設計與黨內組織路線如何配套的制度設計問題。簡單的說，這仍將牽涉目前中共黨內政法委員會如何在國家各級公檢法體系維持絕對領導，還是走向黨政分立的問題。而就深層來講，中共的以黨領政是否必須受到憲法約束？抑或，所謂「依法治國」路線，最後仍受到「黨大於法」的約束？值得觀察。

綜上所述，本次「四中全會」，可能牽涉到如何處理前政治局常委周永康涉貪案件的政治問題。許多人希望能藉本案的處理，為中國大陸的「依法治國」路線，打開一起機會之窗。但就目前跡象顯示，中共整個黨內改革路線與肅貪機制，可能透過「紀檢制度改革」進行。雖然中共已經適度增加紀委會職權的獨立性，但就本質而論，紀委仍屬於黨務內部機制的一部份。在司法尚未有真正獨立之前，要論及「依法治國」等理念，恐怕仍嫌樂觀。換言之，在整體格局未變的前提下，也埋下本次「決定」在改革幅度的一個重要侷限。