

一、中共「十八屆六中全會」會前觀察

國立臺灣大學國家發展研究所助理教授周嘉辰

- 「十八屆六中全會」的焦點在於「全面從嚴治黨」，即習近平所提「四個全面」之一。
- 關於「新形勢下黨內政治生活的若干準則」，其規範重點對象是高級幹部，即中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員。
- 「中國共產黨黨內監督條例」將強化中紀委執行黨內監督頂層設計的角色。

（一）前言

中共中央政治局於今（2016）年9月27日決定，第十八屆中央委員會第六次全體會議將於10月24日至27日在北京召開。這是中共在明年「十九大」之前的倒數第二次中全會，備受外界重視。此次會議重點將圍繞於「全面從嚴治黨」，制訂「新形勢下黨內政治生活的若干準則」（以下簡稱「新準則」）以及修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」（以下簡稱「監督條例」）。換言之，「十八屆六中全會」將與過往「六中全會」類似，集中探討與精神文明及黨的建設（即黨建）相關議題。「全面從嚴治黨」是習近平於2014年12月在江蘇調研時，提到的「全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨」（即「四個全面」）之中的第四項（新華網，2014.12.14）。在「三中」、「四中」、「與「五中全會」已分別處理「四個全面」的其他三項後，「六中全會」將為「四個全面」做出總結。

（二）關於新形勢下黨內政治生活的若干準則

制訂「新準則」的議程在7月26日中共中央政治局會議所確定。事實上，距離上一次中共制訂相關文件已是36年前。習近平此舉再次印證其統治作法與江澤民、胡錦濤相當不同。1980年，中共在文革之後制訂「關於黨內政治生活的若干準則」，目的為反思文革，其內容包括堅持集體領導，反對個人專斷，以及發揚黨內民主，正確

對待不同意見等。今年的新準則未提及上述內容，而是在原準則已有的「堅持黨的政治路線和思想路線」之外，再加上「堅持組織路線和群眾路線」。之所以提及組織路線，即為回應目前選人用人的不正之風；而群眾路線則為針對脫離群眾的情況而來，希冀增強黨內政治生活的群眾基礎（中國紀檢監察報，2016.8.17）。從此二路線的強調中可知，「新準則」的目標在於加強反腐力道，解決幹部因腐敗而與民眾漸行漸遠的問題。

更重要地，「新準則」規範的重點對象是高級幹部。根據新華社會後報導，新準則的關鍵是中央委員會、中央政治局、中央政治局常務委員會的組成人員；這些中央領導層組成人員應「嚴守黨的政治紀律和政治規矩，…為全黨作出示範」（新華網，2016.7.26）。這是習近平在開展反腐運動4年之後，直指集體領導內的其他成員，所提出的明確制度性規範。換言之，「新準則」不再如同1980年準則一般強調黨內民主，相反地，其對高級幹部的規範，呼應1月29日政治局會議所提出的「核心意識、看齊意識」，也就是「同以習近平同志為總書記的黨中央保持高度一致」（新華網，2016.1.29）。

（三）中國共產黨黨內監督條例

「六中全會」的另一重點在於修訂「中國共產黨黨內監督條例（試行）」。

這是繼2015年6月政治局會議通過的「中國共產黨巡視工作條例」與「關於推進領導幹部能上能下的若干規定」、2015年10月政治局會議的「中國共產黨廉潔自律準則」與「中國共產黨紀律處分條例」、以及今年6月政治局會議所審議的「中國共產黨問責條例」之後，中共中央又一次將「十八大」以來的反腐成果，明確化為黨內的制度性文件。這些文件內有多項為外界所爭議的條文，例如「紀律處分條例」裡，「妄議中央大政方針，破壞黨的集中統一」，將可能被開除黨籍。在「監督條例」方面，其上一版為2003年12月所印發，根據該版總則第三條，黨內監督的重點對象是，黨的各級領導機關和領導幹部，特別是各級領導班子的主要負責人。今年7月政治局會議指出，隨著形勢的變化，需對該版進行修正，堅持全面

從嚴治黨與落實「兩個責任」(「兩個責任」為「十八屆三中全會」所提出，即落實黨風廉政建設責任制，黨委負主體責任，紀委負監督責任，制定實施切實可行的責任追究制度。)從「兩個責任」將黨委與紀委並列中可看出，此次「監督條例」的修正將強化中共中央紀律檢查委員會(中紀委)的角色，使其發揮最大效能，執行黨內監督的頂層設計。

做好黨內監督的頂層設計，是習近平於今年1月12日在中紀委第六次全體會議上的講話(新華網，2016.1.12)。作為黨內監督的主要機關，此次「監督條例」等於確立各級紀委的垂直監察功能，並將加強地方紀委受上級紀委所領導的關係。回顧紀委的改革過程，1980年2月，中紀委開始推動省級以下各級紀委的改革，由原受同級地方黨委領導，改為受同級黨委與受上級紀委的雙重領導。1982年，「十二大」正式確認地方紀委的「雙重領導體制」。儘管加入上級紀委的領導，但雙重領導體制仍將可能產生對同級黨委監督不彰的結果。2013年「十八屆三中全會」以後，雙重領導制度設計的細節開始受到討論。2015年中央辦公廳印發「三個提名考察辦法」(人民日報，2015.4.28)，省紀委書記漸趨收歸上級紀委提名與任命，而非由地方平級黨委任命。此外，省紀委書記也多不再同時擔任省委副書記，顯示上級紀委對下級紀委的垂直領導獲得強化。

除確定中央紀委與地方紀委之間的關係以外，中紀委在中央層次的地位也獲得加強。2014年，中紀委於內部組建組織部、宣傳部。在說明其組建理據時，中紀委副書記吳玉良指出，根據黨章，中紀委由全國黨代表大會選出，向全國黨代表大會報告工作，這說明中紀委是黨的委員會機構，而不是黨的一個工作部門(中央紀委監察部，2014.12.27)。在這樣的發展之下，「六中全會」審議的「監督條例」，配合上述針對高級幹部的「新準則」，中紀委將獲得較以往更多的制度性權力。