

# 一、中共「十八屆六中全會」整體觀察

銘傳大學兩岸研究中心楊開煌教授主稿

- 本屆「中全會」審議通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂「黨內監督條例」，並於公報正式提出「習核心」，同時從制度建設及核心權威等方面入手，標誌中共全面「從嚴治黨」新里程碑，進一步深化、制度化黨內改革工作。
- 「核心」非正式官銜，惟享有權威及無形的權力，具有不能忽視的影響力。習近平或基於其作風及政績，爰獲得「習核心」稱號，強化其權威地位，惟實質作用，仍待觀察。

## （一）「十八屆六中全會」概況

中共的「十八屆六中全會」業於10月24至27日召開，此次「中全會」如會前預告，以「從嚴治黨」為主要議題，會中通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂「黨內監督條例」。

從「準則」內容觀察，此係中共第一部明言管理黨內包括高級幹部及一把手的主要規範，代表著中共「從嚴治黨」進一步制度化。另通過「準則」及修訂「條例」係中共政權最明確、最基本的「政治改革」，因中共體制「以黨領政、以黨領軍、以黨治國」，所以黨的改革才是最核心的政治改革。反之，中共的政治改革如果沒有黨自身的改革，即使有政務的、政府的改革，也不能稱之為政治改革。因為任何的改革只改別人、只改下級、只改政府，均不能稱之為行政改革、幹部改革；只有規範到黨的高級幹部、黨的一把手生活作風、工作作風的改革和監督，才是中共政權的根本問題重心。

中共如何規範、監督黨內幹部，以及誰來監督共產黨及其總書記，均是中共此次聚焦「從嚴治黨」的「十八屆六中全會」之觀察重點。

## （二）聚焦「黨要管黨，從嚴治黨」

中共「黨要管黨」說法，係劉少奇、鄧小平1962年在中共「全國組織工作會議和監察工作會議」提出，後來成為中國共產黨建設的一項基本要

求。中共「十一屆三中全會」將「改革開放」和「建設社會主義現代化」作為工作重心以來，黨內幹部的「不正之風和腐敗現象」，日趨嚴重，中共中央多次提出「黨要管黨、從嚴治黨」的號召。直至江、胡的時代，黨的「不正之風和腐敗現象」更升高為可能「亡黨亡國」的危機。

習近平上臺後，全力聚焦「反腐肅貪」，在「從嚴治黨」方面，更從黨員、幹部等的政治、思想、組織、生活各個層面，提出規定，從嚴監督，可以看出中共的一黨專政，與其他的專政體制在本質上呈現巨大的差別。

以蘇共為例，蘇共在歷代大會中也有對黨、黨員、黨幹部的警語，但是只有警語沒有行動，「只有警語沒有規定」正是中國大陸所謂的「言者諄諄、聽者藐藐」，最後黨的合法性、正當性、合理性無一存在，蘇共豈能不垮，更何況蘇共從未解決，甚至未曾意識到接班人問題；這樣的一黨專政，最終走上覆滅的命運，只是時間問題。

至於越南共產黨探索追求黨內統治「合法性」的問題，最終致使他們以黨的總書記由黨代表直接選舉方法，取代統治的正當性。但是黨本身的執政「合法性」並有解決，而且黨代表直選方式，不免陷入黨內派系、路線、金錢等陷阱，無法避免抹黑污蔑等攻擊手法。此一方式滿足「合法性」，然而最終傷害政治發展，改革實踐的持續性，這是「西方選舉式、競爭式民主」的宿命。

反之，中共的方式則是透過「梯次培養，梯隊接班」及「集體領導、集體接班」，首先解決接班人的問題。另自 2007 年開始，在梯隊接班中加入「民主評鑑」、「民主測評」，以擴大領導集體在精英階層中的「合法性」，又不失「改革開放」政策的持續性。但是在此制度下，權力的濫用與腐化又成為新的問題。從此角度觀察，習上臺之後，他的責任就是在鄧小平建立「梯隊接班，集體領導」後，力求解決權力腐化的問題。

### **（三）制訂「準則」與修訂「條例」**

按中國大陸內部觀點，此次「中全會」標誌中共全面「從嚴治黨」的新里程碑，而且同時從制度建設和核心權威兩方面入手，可以說是現階段最全面「治黨」之策。從制度而言，全會通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂後的「黨內監督條例」；從權威而言，正式樹立「習核心」。

此次「中全會」通過的「準則」和「條例」，一是規範，一是監管：

### 1. 「準則」部份：

對黨內政治生活的目的、內容、要求、基礎、載體、手段、舉措、任務等作出系統性規定，形成新的制度安排，實現中共對黨內政治生活的「制度化」、「規範化」和「程式化」。

「準則」全文長達 13,500 字，分為三大部份共十二項，有媒體歸納為 10 個關鍵詞：以身作則、堅定理想、集中統一、紀律嚴明、人民立場、民主集中、任人唯賢、權力監督、反對腐敗、落實責任（中國日報網，2016.11.6）。

細讀全文，「準則」開宗明義指出「在長期實踐中，我們黨堅持把開展嚴肅認真的黨內政治生活作為黨的建設重要任務來抓，形成了以實事求是、理論聯繫實際、密切聯繫群眾、批評和自我批評、民主集中制、嚴明黨的紀律等為主要內容的黨內政治生活基本規範，為鞏固黨的團結和集中統一、保持黨的先進性和純潔性、增強黨的生機活力積累了豐富經驗，為保證完成黨在各個歷史時期中心任務發揮了重要作用」。

所謂「黨內政治生活」係指，中共希望將「實事求是、理論聯繫實際、密切聯繫群眾、批評和自我批評、民主集中制、嚴明黨的紀律等」為主要內容的基本規範，轉化為黨員、幹部、領導者的日常生活習慣，內容不脫「思想要求」、「政治要求」、「組織要求」和「生活要求」等四大面向。

在「思想要求」上，堅定理想信念，即堅定對社會主義的信仰、堅持黨的基本路線。在「政治要求」上，堅決維護黨中央權威，保持黨同人民群眾的血肉聯繫、加強對權力運行的制約和監督。在「組織要求」上，嚴明黨的政治紀律、堅持民主集中制原則、發揚黨內民主和保障黨員權利、堅持正確選人用人導向、嚴格黨的組織生活制度、開展批評和自我批評。在「生活要求」上，保持清正廉潔的政治本色。

從「準則」內容來看，全面規範黨員的政治生活，特別針對高級幹部，在公報中更有明確要求。然而，如果要真正做到全黨黨員、幹部、領導可以「『心往一處想』、『勁往一處使』，我們黨才能成為具有強大戰鬥力的馬克思主義政黨，才能完成肩負起的歷史使命」，

恐怕不容易達成。

原因其一，「準則」條文內容與 1980 年「準則」版本相比，在要求上，明顯與時俱進，但從精神上來說，強調集中權力的內容，多於對民主的要求，這是「準則」的現實需要和任務要求。然而過分強調集中權力的重要，必然和「堅持民主集中制原則、發揚黨內民主和保障黨員權利、堅持正確選人用人導向」的組織生活發生杆格。

其次原因，某些「準則」條文，過多使用政治語言，而非法律語言，容易導致解釋爭議，形成法律中所謂「行政解釋權」濫用的問題，其結果容易形成權力解釋，權力者的解釋，不利於「準則」的落實。

其三原因，以共產黨革命時代的優良傳統，要求當前共產黨員，特別要求「黨的高級幹部和領導幹部」，這是將道德標準制度化，實行上，應有一定難度。通常在要求時，可提出道德層次的要求，但在形諸文字時，必須以大多數習慣，作為制度化的準繩，才具可行性，能將規範紅線化也易被遵守。然而，若以少數或極少數制訂規範，恪守制度的成本提升，不僅規範失效，中央的權威也會失靈。

## 2. 「條例」部份：

修正後的「條例」全文有 6,600 餘字，共分八章、共 47 條。對「一黨執政」政治制度而言，中共清醒認識到，加強「黨內監督」是馬克思主義政黨的內在要求，也是共產黨強化執政能力的重要「抓大手」。鑑於現有黨內監督，存在「制度不健全」、「覆蓋不到位」、「責任不明確」、「執行不力」等問題，所以此次「條例」修正，主要按照十八大以來，中共中央強調「有權必有責，有責必擔當」的要求設計，形成中共黨中央統一領導、黨委（黨組）全面監督、紀律檢查機關專責監督、黨的工作部門職能監督、黨的基層組織日常監督、黨員民主監督的黨內監督體系。

總體而言，「條例」突出三大特點：

第一「條例」明確黨內監督的重點對象為「黨的領導機關和領導幹部」，特別是主要領導幹部，突出關鍵少數。

第二「條例」完善黨內監督體系，要求「黨中央實行統一領導，黨委（黨組）負責全面監督，紀律檢查機關負責專責監督，黨的工作部門進行職能監督，黨的基層組織開展日常監督，黨員進行民主監督」。

第二「條例」豐富黨內監督的方式，共有「重要情況通報和報告、有述職述廉、有民主生活會、蔣信訪處理、有巡視、談話和誠勉、有輿論監督、有詢問和質詢、處理方式中罷免或撤換」等多元方式。

然而，「條例」修訂再完備，亦僅是監督工作的第一步，此後，中共循例加強宣傳「條例」，必然大規模開會學習、發表心得報告，強調「黨內監督是全黨的共同任務，必須全黨一起動手」、「廣大黨員要牢固樹立黨章黨規黨紀意識，逐條學習領會條例的規定，嚴格遵守」（「瞭望」2016年第44期，2016.11.1）。但這些仍是紙上、口上的落實，最終黨員、幹部、領導的自覺性，監督機關的公正性，各級黨組織的積極性，才是監督條例是否真正落實的關鍵。

#### （四）正式提出「習核心」

中共「十八屆六中全會」最受海內外矚目的焦點，毫無疑問是公報中提出「習核心」，這是中共官方文獻，首次正式提出「習核心」的稱號。媒體廣稱中共進入「習核心」時代，外界對此稱號眾說紛紜，有褒有貶。然而，思考此一問題的核心在於，習近平已是總書記、國家主席、中央軍委主席，又兼任許多關鍵的中央領導小組小組長，為什麼還需要「核心」，是權力不夠而需要再集權嗎？是錦上添花多一個頭銜嗎？是為了與毛、鄧、江齊名嗎？顯然不是。

因為「核心」不是正式的官銜，所以不可能有更多的權力，從中共的黨史來看，出現「核心」，有二種情況，一是自然擁戴，二是人為授與，毛、鄧屬前者，江屬後者。毛、鄧的「核心」，他們共通點是處於亂世，局勢混沌，情勢複雜，意見分歧，難以抉擇的情況，最終由於領導得宜，安然渡過困難險阻，大家相信其智慧，信賴其判斷，最終他們不論是否居其位，他都成為無可取代的領導人；江的「核心」則不同，江也處於亂世，忽得大位，多人不服，鄧小平為穩定中共政局著想，口授江以「核心」，事實上，從1989年到1997年江有「核心」之名，無核心之實，當時的真正「核心」是鄧，而非江，江也不敢以「核心」，真正的「江核心」，是在胡錦濤的十年，特別是辭去中央軍委主席之後，躲在幕後，頻頻干政，有權無責，才真正開展「核心」的作用。

從以上來看，「核心」享有的是一種權威，其權力是無形的，是一種

在位不能忽視的影響力，但毛、鄧與江又有不同，毛、鄧的權威是得自不可取代的功績、見識和膽略，江的權威則建立在人事佈局。

由是觀之，「習核心」的獲得比較接近毛、鄧，習上任四年作為、作風和成績，挽救共產黨執政的名聲。如今習尚有一任任期，可以繼續鞏固他的政績，完成小康社會的建設，另方面也較能自主佈局人事、安排梯隊。假如習下個任期，可以真正以才取士、以德任官、五湖四海，則習必可在卸任後，享有重大事務的參與權和最終決定權。由此觀察，「習核心」的作用，自不下於鄧小平，當然，在一步一步制度化的過程中，核心的作用會有何變化，目前無法預知，不過可以確定「核心」是權威的根本。

然而，當前也不能忽視習近平改革面臨的困難及干擾，特別是「為官不為」的消極干擾，有些甚至是來自地方諸侯。例如，前河北省委書記周本順，都能在中共中央邊上「頂風作案」，公開反習，那麼誰也難保其他省、部高層，不會「陽奉陰違」，「弄虛作假」，以至改革再深入時，領導最高層難保不會意見不合、勢均力敵。總之，世界變化快速，局勢也是瞬息萬變，決策成敗，往往立見分曉，而「核心」的建立顯然是中共希望因應大陸內外變局的措施之一。

當然以目前習近平在中共政權中，擁有「核心」稱謂後，集權位、權力和權威於一身，習如何自制自己的權力，反思自己的權威，不戀棧自己的權位，不被自己的圈圍包圍，如何清醒地不被「神化」，並須清楚地知道自己的不足，否則，如此「三權一體」可能落入個人獨裁的陷阱，或是步上江的後塵。尤其是中共「十八屆三中全會」揭示的「全面深化改革的決定」文件中所說「到2020年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，完成本決定提出的改革任務，形成系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型。」，有關「使各方面制度更加成熟更加定型」的期待，就將落空。

「改革」是政治事務中，最困難的部分。習近平上臺後，以「中國夢」喚起改革的動力，強力反腐肅貪，整飭吏治，改善官風，大力推動制度建設，相比其他中共的領導人，習在如此短的時間，取得如此政績，實屬罕見，甚至是迄今僅見。

「習核心」此封號背後事功成敗不僅是中國大陸自身成敗，亦關係「中國道路」、「中國模式」的成敗，關係著人們在政治制度中選擇「非競爭

式政治」和「競爭民主」之間，尋得第三條道路的成敗。

## 五、結語

中共「十八屆」歷次「中央全會」議程明確清晰，貫徹習近平「治國理政」的意識和理念，因此「十八屆六中全會」必要處理「全面從嚴治黨」的議程。本次會議從制度和權威方面，致力推動中共黨內改革，然而，相關改革成功與否，將有賴制度的落實程度，及「核心」的毅力與自制，後續發展仍待觀察。