

一、中共第十三屆「兩會」修憲評議

銘傳大學兩岸研究中心主任兼教授楊開煌主稿

- 中共本次修憲取消國家主席、副主席連續任職限制，明顯係為中國大陸短中期發展佈局，並受中國大陸崛起和新型國際關係推動等外部因素影響，進行「領導體制」上的必要設計。
- 本次修憲增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，將中共領導的要求從原本宣示性的敘述，轉為規範性強調，正式確立中國大陸為黨國體制。
- 中共賦予國家監察委員會憲法地位，以「一府一委兩院」新體制改造政治生態；另要求官員就職向「憲法進行公開宣誓」，藉以強化官員、幹部「依法治國」觀念。

（一）前言

中共第十三屆全國人民代表大會一次會議以絕對高票通過執政黨所建議的憲法修正案，此次的修改具有4個向度：一是以習近平為中心；二是以強化黨的領導為中心；三是以國家治理體系的完善為中心；四是成立國家監察委員會為中心。修憲的幅度或深度均為改革開放以來僅見，其影響自然也不可小覷，而此次修憲最受外界關注者，當然是取消國家主席任期限制。

（二）賦予國家監察委員會憲法地位

中共從憲法上成立國家監察委員會此一機構，其主要意義在於突出政治改革決心。由於國家監察委員會是由人民代表大會直接產生，其位階就與各級人民政府、法院、檢察院同級。換言之，監察權相對獨立，中共的治權以後就是「一府一委兩院」的新體制，這是政治生態的改造。

從中共通過之監察法來看，國家監察委員會的權力很大，「監察委員會依照法律規定履行監督、調查、處置職責」，特別是第22條「被調查

人涉嫌貪污賄賂、失職瀆職等嚴重職務違法或者職務犯罪，監察機關已經掌握其部分違法犯罪事實及證據，仍有重要問題需要進一步調查，並有下列情形之一的，經監察機關依法審批，可以將其留置在特定場所」，「留置權」即以往的「雙規」，「留置」是自己的機關審批即可，而且「有效期達三個月」，自然不免有人對官僚幹部的「人權」有合理的擔憂，這就有可能使官員在任何革新、創意面前觀望、怯步，因此，國家監察委員會、「監察法」既可以成為阻礙中共政治發展的清道夫，但也可能成為政治發展的絆腳石，關鍵在於黨如何領導以及誰領導黨，尤其是在中國傳統政治文化影響下，這就使得中共的治理出現相對偏重人治的色彩。

（三）國家治理體系的完善

國家治理體系的完善主要表現在對國務院的機構調整。國務委員王勇表示，本次國務院機構改革「總的考慮是，著眼於轉變政府職能，堅決破除制約使市場在資源配置中起決定性作用、更好發揮政府作用的體制機制弊端，圍繞推動高品質發展，建設現代化經濟體系，加強和完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能，結合新時代條件和實踐要求，著力推進重點領域和關鍵環節的機構職能優化和調整，構建起職責明確、依法行政的政府治理體系，提高政府執行力，建設人民滿意的服務型政府」（中國政府網，2018.3.14）。其後國務院正部級機構減少 8 個，副部級機構減少 7 個，除國務院辦公廳外，國務院設置組成部門計 26 個。主要是針對未來功能的需求，整併了既有的部委，使之分工更明確，另外要求官員的就職，要向「憲法進行公開宣誓」，條文為「國家工作人員就職時應當依照法律規定公開進行憲法宣誓」，這有助於強化官員、幹部「依法治國」觀念。

（四）強化黨的領導為中心

中共的政治原本就是以黨為中心的政治運作，然而在憲法中，一直是序言中，4 度敘及「中國共產黨領導」包括「取得了新民主主義革命的偉大勝利」、取得「社會主義事業的成就」、「集中力量進行社會主義現代

化建設」、「不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法制」以及「擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰線」，如今又在憲法第1條第2款，增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，則「中國共產黨領導」的要求，從原本宣示性的敘述，轉為規範性強調，正式確立中國大陸為黨國體制，因此在中國大陸「反共」便是違憲的大事。

但是當前中共的黨國體制又不大同於毛澤東時代的「以黨干政」，亦直列於鄧小平時代的「黨政分工」。習近平時代在「黨領導一切」的同時，實踐「從嚴治黨」，5年以來他整黨的力度，可以說是有目共睹，「全面從嚴治黨」是「四個全面」戰略佈局的重要組成部分，中共「十八屆六中全會」專門集中討論了「全面從嚴治黨」議題；其次他還提出了「新型政黨政治」的看法，強調了代表性、協商性、合作性，科學性的特點（人民網，2018.3.7）。習近平以「從嚴治黨」與「新型政黨政治」來補救「一黨制缺乏監督，兩黨制或多黨制輪流坐莊，惡性競爭；同時，各黨派代表各自的利益集團，造成社會撕裂」的缺失，當然其效果仍待檢證。

（五）以習近平為中心

此次修憲，取消「國家主席、副主席連續任職限制」為外界關注重點。對此，人民日報最早刊出「軒理」的文章，強調領導人「『三位一體』的制度安排，有利於堅持和加強黨的全面領導，有利於完善黨和國家領導制度，有利於堅持和維護黨中央權威和集中統一領導，是中國特色社會主義政治優勢和制度優勢的重要體現」，並提及「這一修改，不意味著改變黨和國家領導幹部退休制，也不意味著領導幹部職務終身制」（人民日報，2018.3.1）。環球時報社論則稱，「這次修憲取消對國家主席連續兩屆任期的限制，有助於保持上述『三位一體』，進一步完善黨和國家領導體制」。「全國人大」副委員長王晨在對人大作修憲說明時，也表示「黨章」對領導人、憲法對中華人民共和國中央軍事委員會主席，都沒有任期規定，以合理化修憲的作法（人民日報，2018.3.7）。

不過，中共官媒以「三位一體」的政治理論來辯解，在邏輯上仍有缺欠。因為：第一，在習近平的這一任完全沒有能否兼任「國家主席」這個問題，只有在習出任第三任總書記、中央軍委主席，而目前的憲法未修改，才會產生的問題。其次，回顧在中共建政以來近 70 年歷史，「三位一體」的制度安排也不是絕對的；細算一下，有 32 年（1958-1976：1980-1993，2002-2004）都是未實行此一制度，時間幾達一半，即使在新世紀裡，江澤民也占了 2 年的中央軍委主席，可見「三位一體」作為制度慣例，時間並不很長。從以往的歷史來看，並沒有強烈的事實可以證明「三位一體」是如何「有利於加強和完善國家領導體制」。其三，從「三位一體」的政治理論來看，為什麼不可以修改黨章去配合憲法，同樣彰顯「以黨領政」的權威；中共特別是指出「有利於維護以習近平同志為核心的黨中央權威和集中統一領導」，就給人以「因人改法」的印象，這就和依法治國長治久安的要求相互矛盾。

其實此次的修憲，明顯是為了中國大陸短中期發展的佈局，從戰術規劃上作好「領導體制」必要的設計。先從中國大陸的內部形勢來看，短期而言，修憲之後，就能有效杜絕中共內部「貪腐集團」投機的心理期待，有助於建立真正「不敢貪、不能貪、不想貪」的行政文化；也有效地避免第二任的後期開始跛腳，或出現團團伙伙的派系鬥爭等「任期限制」通病。

中期而言，一方面有助於習近平戰略規劃的落實，另一方面可以避免以往黨中央「兩個中心」的現象；應該說此次修憲可能正是因為胡錦濤時代的某些後遺症，才使得中共感覺到「三位一體」、統一領導的重要性。自從中國大陸崛起成為強國之後，「三位一體」的制度安排，也成為大國外交名實相符的適當安排，否則容易給其他國家與中共交往時，帶來「名、實」的困擾，所以相比而言，中國大陸的崛起和新型國際關係的推動，正是此次的「修憲」的重大而必要的外部因素。

再從未來的國際變局來看，由於中國大陸這樣的大國和強國的重要性與日俱增，中國大陸的修憲也確立了中國大陸的中長期發展的趨勢和意圖的穩定性；而中國大陸的穩定，將大大影響世界全球化的定向發展，也有

助其他國家對中國大陸政治的預期，特別是處於當今不確定的時代，中國大陸領導人的可預測性，提供了相對確定的穩定性。

因此，從當面以至可預見的未來而言，中共政權正在從事一個創新的嚐試，美國維吉尼亞大學國際關係系教授沃馬克（Brantly Womack）所說：「這是在體制的長期可預見性和固定領導人帶來的短暫穩定性之間尋找平衡」（多維新聞網，2018.3.5）。假如習近平成功的話，當然也挑戰了「權力」與「腐化」的常識關聯性。

然而從中國大陸的政治文化來看，修憲的文字雖然廢除任期的限制，但國家主席的權限並無變化，功能上依然是虛位元首，但是如今「三位一體」均無任期的限制，仍然不能不讓人有終身制，或拒不卸職的疑慮。假如修憲的文字表述能夠思考到既保留了「領導人任期」的彈性限制，防止終身制的危險性，又為國家發展戰略的穩定性提供保障的表述，自然是更為理想。保留若干「彈性限制」，看似領導人依然可以玩法，但畢竟還是有制約。

（六）結論

今年中共的修憲動作很大，結果如何並不容易預期，但是它確是改變了中共的政治軌跡。從中國大陸的政治文化來看，對領導人的約束，多半都是軟性的、道德性的約束，因此在很大的情況下，有賴於領導人自己的自制力。今年「兩會」期間，中共官媒在新聞處理上，幾乎看不到其他的常委，只有習近平一人；在此情境下，習必須有相當的自制力，而且還必須清醒地制約整個官場。因此，習能否以他的權威，創造出人治與法治混同的新制度，恐怕才是中國特色社會主義現代化治理體系成敗的關鍵。