

中共十八大以來中國大陸的政治 體制改革、治理改革的經驗與挑戰

The Experiences and Challenges of China's Reform of Political
Regime & Governance after the 18th CPC National Congress

鈴木 隆 (Takashi Suzuki)

日本國愛知縣立大學副教授

壹、前言：中國政治的信任建立 (confidence building) 及政治制度，民主

本文旨在就 2012 年 11 月習近平政府上任以來，共產黨領導層施行的政治改革內容進行分析，並評論其治理改革的成果。

「中國」政治的核心問題是甚麼？根據筆者的理解，即為「失信」。

推動政治的普通要素，如果列舉信譽、利益、權力的 3 要素，那麼「中國」政治的特徵可用「失信且對利益與權力的過度依賴」來描述。即，與其他國家相比，「中國」參政者對政治、經濟、行政的官方制度缺乏應有的信任。為了在危機四伏的不確定性社會中得以生存，「中國」的民眾千方百計利用人際關係的具體聯繫（俗稱「關係」），嘗試著多多益善的利益交易。但是，當在不參與這種利益與權力網絡，對政治權力提出異議時，便會遭到強力壓制。

對參政者與制度的不信任，在「中國」的內政與外交兩方面均可發現。在內政方面，由於官僚腐敗與政治關係主義，對黨政機關的不信任

感在社會上已經根深蒂固。在媒體與輿論的關係方面，雖然對國營媒體的信任總體偏低，但是國際報導以及由此導致的民眾對外印象形成（例如：「日本軍國主義」、「美國霸權主義」的印象）表明共產黨的宣傳上已取得相當程度的成功。雖然日本人看來，並非愉快的事，但是「軍國日本」的宣傳，對「中國」民眾來說卻是特別的信任。

在外交方面，例如「中國」與朝鮮的關係可以說是彼此缺乏信任的夥伴關係。與其說信任，重視利益與權力的政治需要與行動方式更符合現實主義的外交模式，這是顯而易見的。

政治上的這種人生觀與制度觀，當然是「中國」的國內政治與國際政治相互作用的結果。但是，基本上具有由內而外的方向性，換言之，以內政的政治原始體驗為基礎，也會給對外政策帶來影響。

緩和、消除這種不信任的結構的一個關鍵，是樹立參政者之間的信任以及培養對於制度形成的「當事人／參加者意識 (sense of ownership)」。「中國」的國內政治中，如果能夠增加對參政者及制度的政治信任，則外交、安全保障方面也會有基於信任的外交行動。因此，推進「中國」內政的民主，對於推動「中國」對國際社會的和諧主義的對外政策，樹立日本與「中國」之間的信任，對改善東北亞的安全保障環境大有裨益。

貳、執政體制的穩定及中國共產黨的政治適應力

探討共產黨政權執政的現狀，中國共產黨執政是「具有防震結構的鋼筋大廈」及「堅硬的骨架及柔韌的肌肉組合」。政治體制堅固的「骨架」，由共產黨的黨組織、黨與國家機關、部隊的關係及政黨體系的三方面組成。這在 20 世紀 50 年代引進蘇聯模式的政治體系，迄今為止，其基本的特質仍未改變。

所謂「防震結構」，係指對維護社會穩定來說，從結果上看，利於有效作用的政治體制及政治制度的特徵，歸根結底這源於國土之大，即「規

模政治」。舉一個例子：根據在「中國」近幾年進行的多項輿論調查得知，普通百姓對行政基層幹部的政治不信任感比較高，而對中央領導的不信任感相對低。在全國的老百姓眼裡，作為政治家或者行政官員，無論能力還是人格方面，實難令人信服，而中南海的領導們卻好像是古代的殿上帝王將相一樣，近乎是想像世界的存在。中央領導們偶爾會整肅腐敗的本地幹部及對當地民眾表達溫情，只是予人封建時代的皇帝懲治貪官污吏相同的印象。

另外，「柔韌的肌肉」的比喻，係指領導人為維持執政地位進行的有意識的自我改革。實際上，共產黨在維持上述的「難以改變的執政框架」的同時，在努力為因應改革開放以來的經濟及社會的變化，提高自身的執政能力，改進人民代表大會與政治協商會議等原有的政治機關的營運，進行「三個代表」中闡述的新的制度設計。自 1989 年「天安門事件」以後，黨政機關在內部，退休、任期制及業績主義等及幹部人事制度化官僚機構的現代化上是有所推進。

在與黨外勢力的關係方面，針對民營企業家所代表的新興菁英階層以及影像政治趨向的主要集團，通過周密布局利益共享的網絡，已將它們拉入支持體制的陣營中。

通過靈活運用向體制內部的政治拉攏及武力鎮壓，即胡蘿蔔加大棒的軟硬兼施手段，分化潛在的敵對勢力，共產黨成功維持了其統治地位。多數專家認為，這種政治的適應能力 (political adaptability)、靈活的應變能力是中國共產黨成功的祕訣。

共產黨今後是否仍能夠充分運用其出色的政治適應力維持其政權呢？各方看法不一。一方面是認為共產黨的適應能力強，主張現行體系會長期存續；而另一方面則認為，黨面臨的難題按現行的應對手段難以徹底解決，最終需要更加民主的政治制度（具有「中國特色」，但是以西方的選舉民主為基礎）。

筆者自身的看法近乎於後者。共產黨發揮其較為靈活的政治應變能

力，迄今為止成功維持了執政體制。用醫學術語講，共產黨擅長於「對症療法」。但是，腐敗及差距等問題，現行的政治體制及經濟體系的結構性偏倚是其原因，為了對其進行根治，需要進行作為「原因療法」的真正的政治經濟改革。

重要的是，曾經保持柔韌的肌肉及其他器官，也隨著年齡的增長而「僵化」，柔韌性會逐漸失去。總之，是制度僵化的現象。例如，在近幾年的「中國」政治中，有「紅二代」一詞，係指「中華人民共和國」建國功臣的黨領導人的子女集團。但是，所謂的「紅二代」，是表示政治菁英的固定化，可說是表示菁英循環的「動脈硬化」。考慮到已經具備一定的經濟能力及思想多元性的當今「中國」社會，很難想像在今後 10 到 20 年的時間裡，「紅三代」、「紅四代」的政治利益能夠維持下去。

參、習近平政府的治理改革的要點

2013 年 11 月共產黨第 18 屆中央委員會第 3 次全體會議（簡稱三中全會）及 2014 年 10 月的 18 屆四中全會（簡稱四中全會），習近平領導層將「改革」與「法治」作為政府的 2 大課題，並希望通過習的強有力的領導能力加以實現。尤其是三中全會列出政治、經濟、社會、文化、軍事等涉及多方面的改革事項，並做出指示：到 2020 年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果；通過上述工作，全面深化治理體系和治理能力的改革。

不言而喻，黨中央追求的治理改革，也並非為根治政治病理的「原因療法」。「自下而上」的民主運動及可能動搖共產黨執政地位的政治經濟改革是絕不被允許的。不過，下述的幾項制度改革可能對原有的政治狀態帶來一定的影響。

一、總書記集權與集體領導體制

就任黨總書記以來，習近平正積極推進個人集權。在黨總書記、國家

主席、中央軍委主席原有職位以外，「中央全面深化改革領導小組」、「中央國家安全委員會」、「中央網絡安全和信息化領導小組」、「深化國防和軍隊改革領導小組」等新設的黨中央機關，甚至於「中央財經領導小組」，習也擔任其負責人。習在政治、經濟、軍事、安全保障、社會、文化的各政策領域成功地鞏固了作為最高領導人的制度性地位。2016年10月，經過18屆六中全會，習近平總書記終於獲得了「核心」的稱號。

針對這種情況，部分外媒也看到諸如「掌握了強大權限的習近平總書記正試圖停止最高領導人層的集體領導體制，並恢復類似於毛澤東的個人崇拜」的報導。對於這種看法筆者並不認同。

的確，習近平的權力與權限比其他的領導更具優勢，但這是由改革開放以來積累的集體領導體制的各種制度所維持的，這種制度的積累與官僚機構所具有的制度持續性不會輕易改變。毋寧說習的領導能力強化是以胡錦濤執政時期以前所形成的政治局內部的寡頭制集體領導體制的功能為基礎而實現的，至少，迄今為止這種權力運用的框架仍在。

判別最高領導層內部的集體領導體制是否發生變化的重要指標，是2017年中共十九大的領導層人事安排，尤其是中央紀律檢查委員會書記的人選。在下一屆黨代會，現任的王岐山將年屆「退休」（但取決於政治局常務委員內部的默契，而並非明文規定）。對於鐵腕反腐的王待遇以及後任人事將如何處理？如果王連任，則意味著已達成共識的「七上八下」退休原則規定將改變。其結果，黨政幹部升遷管道的可預測性則可能大幅降低。

二、「小組政治」與政策決定：以中央全面深化改革領導小組為例

習近平執政以後，黨中央各種「領導小組」相繼誕生。其中，最顯而易見的以制度化形式開展活動的便是「中央全面深化改革領導小組」（簡稱「中央改革小組」）。根據官方報導，該小組每月一次左右的頻率召開會議，對多方面的改革方案進行審議、通過。

「領導小組」對黨中央的決策帶來何種變化？起到了何種作用？從

「中央改革小組」的實例可以看出，與其說是為了由領導層強有力的領導能力進行的果斷改革（有時候也會發揮此項作用，例如司法制度改革便是在黨中央的主導下堅決實施的大膽改革），不如說是起到了提出應該著手的改革的具體論點及優先順序，強化實際工作中來自頂層的統帥與監督作用。

值得注意的是，在新設的「領導小組」之外，共產黨的中央政治局及政治局常務委員會、政治局的「集體學習」等原有的黨內機關的活動，仍在一如既往地運行。在習近平領導層成立以來，政治局除通常的集會外，加上「集體學習」和其他臨時會議，中央政治委員們大約每 2～3 周 1 次匯聚一堂。這種開會頻率與胡錦濤時代相比，未有大幅的變化。

以政治局常務委員會會議為例，習近平自就任黨總書記的 2012 年 11 月至 2015 年 10 月的約三年時間裡，共約召開一百二十次，每月平均 3 至 4 次。總之，常務委員們在繁忙的公務中，保持大致每周會面 1 次。根據黨章規定，政治局會議及政治局常務委員會會議的召集是總書記的專權，在這件事上，與前任的胡錦濤相比，即使擁有更大權限的習近平，也並未輕視通過各種會議進行信息共享及討論基礎之上的溝通、決策，換言之，說明習重視履行最高領導層內部的密切溝通及圍繞重要事項的協商以及對成員的說明責任 (political accountability)。

三、反腐敗而進行的司法治理的改善

黨中央為了加強反腐敗運動，並堅持持續開展，在國家機關及黨機關的各系統中，實施了以強化由中央到基層的垂直領導為支柱的制度改革。改革的重點為集權化、專業化、自當地利益分離的 3 項，加強了司法系統的垂直整合。

18 屆三中全會及四中全會提出，（一）在中央—地方的司法行政及司法管轄權方面，對省以下的各級法院及檢察院的人事、財物、資金進行統一管理；（二）確立自行政區劃適當分離的司法管轄制度。其目的在於維持中央與省之間原有的分權框架的同時，防止各省內在省為統一領導下，

由市、縣黨委對同級法院、檢察院進行的不當干預。

如此種種，為了糾正司法的地區主義傾向，黨中央正試圖削弱各地黨委對當地司法行政的政治介入。在司法制度的現代化方面，有一定的進展。不過，這並非西方各國所稱的司法獨立。共產黨對司法制度整體的政治指導，今後仍將一如既往地維持。

即使作為共產黨內部組織的紀律檢查委員會，上級的紀律檢察委員會強化對下級紀律檢查委員會的指導強化、反腐敗與紀律檢查委員會人事的同級黨委的介入限制、上級紀律檢查委員會的優越等已決定。另外，在中央改革小組的會議上審議通過的各種改革方案中，也是司法制度改革相關案例數量多。總而言之，習近平政府非常熱衷於司法制度改革。以三中、四中全會的兩次決議中所提的改革項目為中心，尤其在 2015 年以後，改革已取得較大進展。

四、中央—地方關係及其他治理課題：稅制、財政、社會保障、戶籍制度

黨中央除此之外，也在致力於財政、社會管理、環境保護、社會保障等各項治理改革。在政治與行政的治理改善方面，例如，近幾年屢被提及的地方政府的債務問題，地方治理問題尤為突出。

因此，在這些重要的政策領域（財政、社會管理、環境保護、社會保障、司法等），中央對省級政治加強統一管理的動向，均顯而易見。習近平政府治理改革的基本志向，可以說是通過中央—地方關係的再調整，實現中央集權與垂直管理的強化，以及由此而達成全國一級的治理的等質化。當然，此外所謂的確保等質性，並非指完全保證所有行政單位的制度的統一性及行政執行的劃一性。這按常理來說，是不可能的。不過，毋庸置疑的是，習近平領導層的治理改革，已具有在黨中央的主導下，使政治行政治理相關的各種制度、以及城市與農村、各地區之間的政策執行的差別及差異程度比現狀進一步縮小。

在治理相關的各種改革領域中，領導層尤為重視的是，稅制財政與司

法 2 項。司法改革已經論述，在此就稅制財政改革及於此相關的社會保障、戶籍制度改革的要點進行探討。

社會保障方面，在胡錦濤前政府時期已取得巨大進展。在胡錦濤時代，養老金及醫療等社會保障的制度覆蓋範圍，在城市與農村已取得相當程度的進展。當今的課題是這些制度的質量較低，尚未實現平均化。在城市與農村間，制度的內容各異，一旦垮省境，保障服務及發放標準也大不相同。習近平希望以制度覆蓋的達成狀況為基礎，統一制度，提高質量。當然，這就需要重新考慮戶籍制度。然而，戶籍改革勢必遭遇各級地方政府的巨大阻力。

從中長期來看，最重要的應該是財政改革。即使在社會保障方面，最大的課題也是由此而產生的財政問題。如果要實現城市與農村戶籍一體化，擴大社會保障，則會產生龐大的財政負擔。但是，在「新常態」的經濟下，成長放緩，稅收減少。在此狀況下，必須做出提高稅金及社會保險費，降低發放。毋需看日本的例子，實行伴隨這種煩惱的改革並非易事。實際上，黨中央對此一直保持著沉默。但是，遲早要做出決斷。

根據筆者的見解，從中長期展望「中國」政治，財政問題有可能成為政治改革重要的突破口。正像美國獨立革命的口號「無代表，不納稅」，政治與金錢的關係很重要。今天，「中國」社會納稅人意識提高。社會蔓延的納稅人意識以及對政府有說明的責任，即使共產黨也絕不可忽視。

在「中國」的民主化方面，通過「自上而下」的改革措施，實現國政一級的選舉，或者因新疆及西藏的民族問題惡化，導致體制過度開始的可能性也不容否定。但是，現狀尚無此跡象。同時，以民族問題為契機的體制過度，其後的混亂及不穩定的危險性較高，這種情況無論誰都絕不願看到。民主化的硬著陸，不僅是對「中國」民眾，即使對世界的多數國家來說，也會在與「中國」的關係上增加風險。

與這些論點相比而言，財政改革在全體民眾的得利方面難以做出正負的判斷，社會各集團對立加劇的可能性相對較低。一般來說，在民主化過

度進程中，集團之間勝負布局不明朗的一方，可以期待因民主化而軟著陸。「中國」的「財政民主」的呼聲不僅限於財政問題，還隱含著平緩改變「中國」政治整體狀態的可能性，這對「中國」民眾享受更加自由、公平的政治生活，也具有交大的益處。

肆、結語

綜合以上論述，對於習近平執政至今實行的治理改革，筆者評價如下：

第一，在政治行政的領域，所取得的最大的改革成果，是司法制度與軍隊機構的改革。司法與軍隊，可說是「官僚之中的官僚」。總書記集權與小組政治的領導力在由上而下的指揮，產生了巨大的成效。

第二，但是，稅制、財政、社保、戶籍、國有企業等社會經濟領域的改革步伐緩慢。即，與「黨」和「國家」的改革相比，「社會」領域的治理改革進展不夠。其原因是因為稅制、財政、戶籍、國企的改革，官僚機構的指揮命令未能暢通，是需要通過對話達成共識的領域。

第三，習近平政府的下一階段任務是，改革手術刀不能僅僅依靠官僚機構的指揮命令，而要建立能夠與社會的對話形成有效制度，在提高民眾對政治經濟制度的信任及「當事人／參加者意識」的過程中，凝聚社會方面的創造性能量，突破改革的難題。

【參考文獻】

（日語）

鈴木隆 (2012)，中國共產黨の支配と權力：黨と新興の社會經濟エリート
（日本國東京，慶應義塾大學出版會）

鈴木隆 (2016)，「〈はじまり〉の反腐敗：縣黨委書記時代の習近平」，東

亞 (日本國東京), 2016 年 11 月号

菱田雅晴、鈴木隆 (2016), 超大國中國のゆくえ 3 共産黨とガバナンス
(日本國東京, 東京大學出版會)

(英語)

Li, Cheng (2012) “The End of the CCP's Resilient Authoritarianism?: A Tripartite Assessment of Shifting Power in China” *The China Quarterly*, No. 211.

Millar, Alice L. (2015a) “Politburo Processes under Xi Jinping” *China Leadership Monitor*, No. 47

Millar, Alice L. (2015b) “The 18th Central Committee Leadership with Comrade Xi Jinping as General Secretary” *China Leadership Monitor*, No. 48

Pei, Minxin (2013) “Is CCP Rule Fragile or Resilient?” (In Diamond, Larry. Plattner, Marc F. Chu, Yun-han eds. *Democracy in East Asia: A New Century*. The Johns Hopkins University Press).