

中共「十七大」後的政治發展

趙建民

政治大學中山人文社會科學研究所所長

壹、十七大後中國大陸政治發展戰略

中共在1970年代末期改採經濟的改革和開放政策後，自產權結構著手，徹底地改變了過去的中央控制式經濟，使得中國大陸躋身世界經濟強國之林。政治上，後毛時期的領袖們也多所調整，自黨政職能再界定，至中央、地方關係、幹部制度的更新、機構精簡等，使得原史達林式的極權體制不復存在，政治和社會脫離過去單一管控的模式。1980年代以來的中國大陸，實已經歷了人類最重大之政權轉型工程。

然而，一黨專政下的政治改革，無法滿足快速之社經變化，大陸學者認為自2004年起的五十年，大陸正式進入「不安的時代」，這種評估有所本，因為：

- 一、中國共產黨處於近六十年起威信最低的時代。
- 二、目前中國大陸也是社會公義最低的時期。
- 三、目前是中國大陸貧富差距最大的時代，也是貪腐最盛的時代。

以過去幾個月為例，6月以來，北京市副市長劉志華、天津市檢察長李寶金、安徽省副省長何閻旭、北京市檢察院副院長雍戰勝，以及上海市市長陳良宇，或遭解職或調查。安徽一省，便有六名省、廳級官員中箭下馬，朝野為之震動。自2004年爆發的改革第三次大爭論，不論是涉及問題之多，反應之強烈，都堪稱前所未見。

中國大陸改革正面臨瓶頸，需要進一步深化，已呈普遍要求。自2004年召開的十六屆四中全會提出「構建社會主義和諧社會」的構想，2006年十六屆六中全會將構建社會主義和諧社會列為「社會主義的本質屬性」，但是大陸學者認為，現階段中國大陸最大的不和諧，就是政治和經濟兩大體制改革的不和諧，可見政治改革已成為許多人心目中最重要之戰略任務。

貳、社會中心論者的看法

中國大陸需要進一步改革政治體制，業已形成廣泛的共識，但對改革的幅度和深度，出現不同的紛歧。大陸國家行政學院政治學教研室主任許耀桐認為，解決政府權力職位由誰授權，如何構建科學的政府體制，這些才是深層次的「體制性障礙」，是改革的重點。

具體而言，許耀桐提出八項政改內容：政治權力職位授予方式的改革、黨政關係和黨政體制改革、政府職能轉變和機構改革、幹部人事制度改革、決策體制改革、司法體制改革、權力制約和監督體制改革、執政黨自身改革。

此一提法，似是揉合了所謂「國家中心論」和「社會中心論」者的觀點，前

者強調以維護共產政權為主之小幅度調整，如最近中央黨校公布之改革方案，主張政治改革的目的是在於幫助經濟改革順利進行，後者則站在市民社會的角度，主張給予人民較多的自由和權利。

大陸學界已經注意到體制的問題，許多改革的提出，都不是短時間內所可達成，譬如季衛東提出二階段完成憲法法院的建制，並主張各級人民代表大會改造成為以預算為主要工作內容的「預算議會」，在此制度上，重新構建黨和政府的關係，改造為「全民黨」，黨員幹部參加人大和政協的選舉，形成競爭性的一黨領導體制。

另外，徹底改善選舉制度以及決策機制，也是長期政治改革的重大工程。

參、現實面的考慮

針對中國大陸政治體制的本質性問題，提出若干匡正的意見，固然多能針砭時弊，但在目前的政治氛圍下，難免一廂情願。自近期而言，中共亟欲解決的，是化解因經濟改革帶來的政治社會不協調，是小幅度的調整，而非大規模的改革。有限改革的目的，在於提升執政能力，強化廉政，因此，黨內民主、強化監督、加強法治建設、以及政務公開，似作為執政者心目中的改革議程。十六屆四中全會通過中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定，意義在此。該決定為武漢大學法學院教授周葉中評為「中國政治改革的總綱領」，可見目前之風向。

一、黨內民主與監督

十六大政治體制改革的重點，在於「改善和完善黨的領導方式和執政方式」，胡錦濤在2003年7月1日提出「立黨為公、執政為民」，認為中共長期面對三大重要議題，其中一項，即是妥善處理改革開放和發展市場經濟條件下的執政遇到之新情況、新問題，要不斷提高黨的領導水平和執政水平。其中重要內容，便是黨內民主和黨內監督問題，後者的重要性又甚於前者。

制度面上，中共決定重溫民主集中制，局部擴大民主，強調黨內分權、地方黨代會常任制、基層直選幹部等。加強黨的執政能力建設的決定提出完善黨的選舉制度，適當擴大差額推薦和差額選舉的比例，推行民主推薦、民主測評、任前公示、競爭上崗、常委會投票表決等制度。然而這些黨內民主的作法，要不意義不大（如黨代會常任制），要不難以實施（如黨內三權分立），可以判斷黨內民主的前景並不樂觀，幹部民主選拔難以推行。

加強黨的執政能力的重點，應該在於強化監督機制，防止權力進一步腐蝕，近來中共透過黨內監督條例以及黨內紀律處分條例便是。其中重點，又在防止第一把手的貪權、濫權，通過了許多條例，例如：黨政領導幹部任職迴避暫行規定、黨政領導幹部交流工作規定、黨內領導幹部職務任期暫行規定、關於對黨政領導幹部在企業兼職進行清理的通知等等，可見用力之一斑。黨內監督的強化，應為當前中國大陸的政治改革的重中之重。

二、人大監督與法治

鑑於各地擅自設立審批、收費、罰款、強制等措施，全國人大常委會於2006年8月通過監督法，規定縣級以上地方各級人大常委會有權撤銷下一級人大及其常委會作出此類不當的決議和決定，和本級政府發佈的不適當的決定和命令。

近來各級政府官員貪贓枉法情形層出不窮，中共十五大確立「依法治國」，1999年九屆人大二次會議寫入憲法，1999年國務院頒佈關於全面推進依法行政的決定，加上1989年通過的行政訴訟法、1990年的行政覆議條例、1994年的國家賠償法、1996年的行政處罰法，以及2004年的行政許可法，自法治而言，具體行政行為合法性的司法審查，初步具備，2004年繼續推出全面推進依法行政的實施綱要。

三、政務公開

政務和黨務公開，也是胡錦濤政權的重點政治改革內容。國務院在2000年公布關於在全國鄉鎮政權機關全面推行政務公開制度的通知，2005年下發關於進一步推行政務公開的意見（下稱「意見」），十六屆四中全會更明確指出，在黨內逐步推行黨務公開制度。「意見」第一次對政務公開的形式進行規範，列舉六種政務公開的形式：（一）政府新聞發佈；（二）政府公報、政務公開欄、公開辦事指南；（三）報刊、傳媒；（四）各類綜合或專項行政服務中心；（五）政府新聞發佈會；（六）政府網站，電子政務。

上述有關政、黨務公開的方式，對政治透明化固然不無助益，但對攸關政治學者所關心的決策過程的透明化，差距仍然很大。