

中共十七屆四中全會之分析

An Analysis of the Fourth Plenum of the 17th CCP Central Committee

寇健文 (Kou, Chien-Wen)

國立政治大學政治系副教授

本文先說明本次中共十七屆四中全會文件起草之經過，再說明全會公報中關於「黨建」議題的重點，復次將重點放在「黨內民主」與「反腐建設」的分析，最後從制度化與權力鬥爭的角度解讀四中全會未進行人事安排的可能因素。

壹、制度化的黨內文件起草過程

香港《鏡報》月刊在四中全會召開前，曾指出「實行黨務公開和黨內重大決策徵求意見制度」是未來幾年中國共產黨黨內民主的四大重點方向之一。黨內重大決策徵求意見制度已經逐漸制度化，重大決定出臺前都會先經過廣泛徵詢意見的過程，未來只會進一步強化。這次《中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定》（簡稱《決定》）的起草過程再次證明制訂黨內重要文件的模式。

根據官方報導，該《決定》的草擬過程費時約半年。2009年3月，政治局常委會、政治局決定十七屆四中全會重點為黨建問題，並成立文件起草組，在政治局常委會直接領導下，負責起草工作。習近平、賀國強具體負責起草組工作，劉雲山、李源潮等人參加起草組工作。

起草組由49名幹部與專家學者組成。胡錦濤在起草組第一次全體會議上提出六大重點課題——進一步提高全黨馬克思主義理論水平問題；進一步加強民

主集中制建設問題；進一步建設高素質領導班子問題；進一步加強幹部隊伍建設問題；進一步加強基層黨的建設問題；進一步加強作風建設和反腐倡廉建設問題。從3月下旬至4月初，起草組組成7個調研組，分赴12個省分，進行調研，還委託中央和國家機關多個部門開展調研，形成30多個專題調研報告。

在《決定》形成過程中，政治局常委會先後召開4次會議、政治局召開2次會議，審議並修正《決定》稿，起草組根據議精神進行修改，形成十七屆四中全會討論稿，並在黨內外一定範圍徵求意見。9月初胡錦濤先後主持政治局常委會議、政治局會議，將文件稿提請十七屆四中全會審議。9月15日，十七屆四中全會在北京舉行。習近平就決定稿向全會作了說明，為期4天的全會，安排5個半天對決定稿進行審議，並通過該《決定》。

貳、黨內民主與反腐建設的發展

本次中全會以黨建為主軸，其中最值得關注的兩大領域分別是「黨內民主」與「反腐建設」，原因在於當前中共面對的情勢在兩方面最具緊迫性：第一、在全球金融危機下發展經濟和社會事業；第二、預防和懲治腐敗。其中幹部腐敗問題已經嚴重影響到共產黨的執政形象，是人民最不滿意的地方，構成動搖黨的群眾基礎的隱患。早在2006年第12次中共政治局組織生活會議上，胡錦濤就提到執政黨正面臨著前所未有的三大執政危機：政治危機、社會基礎危機和管治危機。可見中共正積極處理日趨加深的執政危機，是中共十七屆四中全會將主題定為黨建議題的主因。

本次全會最受矚目的焦點為黨內民主的發展，中共現在已經把黨內民主放在事關黨的生死存亡的高度來認識。十六大提出「黨內民主是黨的生命」，十七大又提出「尊重黨員主體地位」，強調探索擴大黨內基層民主多種實現形式。本次中全會則闡明「黨內民主是黨的生命，集中統一黨的力量保證」，對黨內民主建設的重點給予原則指示「堅持以黨內民主帶動人民民主，以黨的堅強團結保證全國各族人民的大團結。要堅持和完善黨的領導制度，保障黨員主體地位和民主權利，完善黨代表大會制度和黨內選舉制度，完善黨內民主決策機制，維護黨的集中統一。」

不過，中共發展黨內民主的目的在於「確保執政地位不變，克服一元領導

弊病，提高政權合法性」，而非建立西方式民主政治。在中共體制中，一元化領導、維持黨的領導地位可以有效地落實國家目標，但也容易造成權力過度集中和幹部腐敗的問題，也導致基層黨員不熱衷參加黨內活動，無法提高黨員對黨的認同感。由於幹部腐敗和素質不佳，已成為人民深惡痛絕的政治弊端，最容易激起民憤。面對這樣的問題，中共在不引入西方式民主的前提下，就採取「黨內民主」來提高幹部競爭程度和黨員參與幅度，篩選出比較合乎民意的領導幹部，並提高民意監督的程度。此政策的目的是在於適度紓解國家社會的緊張關係，避免發生由下而上的危機，以確保黨的領導地位不受挑戰，而黨內民主也可以提高政治功效意識，有助於提高黨員甚至民眾對政權的向心力。

十七屆四中全會的另一項黨建重點是反腐倡廉建設。延續中共十七大已提出建設制度體系的反腐思路，四中全會將堅決反對腐敗提升至「重大政治任務」的高度。所提出的四點具體作法，包括加強廉潔從政教育和領導幹部廉潔自律、加大查辦違紀違法案件工作力度、健全權力運行制約和監督機制、推進反腐倡廉制度創新。近年來，中國反腐敗已進入依靠制度攻堅的重要階段。去年5月，中共中央印發《建立健全懲治和預防腐敗體系2008-2012年工作規劃》，明確提出建成懲治和預防腐敗體系基本框架的目標。這種框架必然是一種制度化為標誌的框架。今年5月，中央政治局又審議通過《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》、《中國共產黨巡視工作條例(試行)》，以及《國有企業領導人廉潔從業若干規定》等一系列法規。可以確定的是，一批新的反腐制度即將出爐，提供具體行動權威性的依據。

十七屆四中全會結束後，隨即召開的十七屆中紀委四次會議，會中具體提出官員財產申報制度。會議要求，在認真貫徹落實好《關於領導幹部報告個人重大事項的規定》的基礎上，把住房、投資、配偶子女從業等情況列入報告內容，自此之後，官員報告個人重大事項的範圍，不但包括工資收入和住房、投資等家庭財產的內容，還包括官員配偶從業、子女從業等內容。

截至目前，關於官員財產申報和個人重大事項報告，中央先後出臺《關於黨政機關縣處級以上領導幹部收入申報規定》(1995年)、《關於領導幹部報告個人重大事項的規定》(1997年)、《關於省部級現職領導幹部報告家庭財產規定》(2001年)和《關於黨員領導幹部報告個人有關事項的規定》(2006年)等一系列黨紀政紀條規。其中，官員收入和財產只要求上報，無需向社會

公開；官員需要報告的個人重大事項，不包括官員配偶的從業情況和子女從業情況，報告的內容也無需向社會公開。在法律層面，《公務員法》（2006年）和《政府資訊公開條例》（2008年）均未對官員財產申報和個人重大事項報告作明確規定。中紀委全會作出的這項制度安排，等於實質上將官員財產申報制度合併到官員個人重大事項報告制度之中。

不過，現行制度的缺點在於官員只向上級部門報告，個人重大事項和財產狀況等資訊內容並不會透過官方網站、新聞媒體，向社會公開。由於「無公開則無知情，無知情則無監督」，官員個人重大事項報告制度，接下來應當發展成為全面的官員個人重大事項公開制度。具體的申報內容與方式，可能會參酌今年年初以來在各地試行的各種版本的官員財產申報制度，例如最受矚目的新疆阿勒泰、浙江慈溪兩地的模式，都採取由官方推動對官員本人、親屬子女財產進行公示，並接受社會監督的作法。若不能做到資訊公開，監督官員的功效就會大打折扣。

參、無人事安排的可能原因與後續影響

在人事安排方面，十七屆四中全會一反外界預期，並未將人事議題列入討論，包括習近平將接任軍委副主席、增選部分軍委委員、以及增選令計劃為政治局候補委員等安排都未發生。

習近平現年56歲，是中共開國元勳、前政治局委員習仲勳之子。他在2007年十七大上，從上海市委書記晉升為政治局常委。目前他在黨中也兼任中央書記處書記和中央黨校校長，同時也是國家副主席，外界普遍認為他將是中共下一代總書記的頭號人選。四中全會前，外界密切關注習近平能否依循胡錦濤的接班先例，出任中央軍委副主席；如果順利出任，將是他順利在2012年十八大上接班的重要信號。解放軍向來被視為黨和國家的穩定器，掌握軍權具有高度的象徵意義，也是接班的關鍵一步。

對於習近平未增選為軍委副主席的原因，目前外界所討論的各種可能性，可以分成制度化發展與權力鬥爭兩種劇本解析。第一種說法認為習近平接班地位未變。有說法指出四中全會實際上已原則通過增補習近平為中央軍委副主席，只是中共將打破慣例，延遲到10月1日新中國建國60周年大閱兵後，在中央

軍委擴大會議上對外公布。另一種說法認為黨內高層對於習近平的能力尚未做出最後定見，希望再觀察一段時間。

不過，在中共中央對外聯絡部在9月21日舉行有關中共十七屆四中全會的吹風會上，中央黨校黨建教研部主任王長江回答記者問題時，間接透露習近平接班地位應該未變，權力鬥爭導致他無法接任軍委副主席的可能性降低。他說：「這次全會沒有體現軍隊領導的人事變動，因為這次全會沒有討論這個問題」，他接著指出：「我想這種人事變化總是會發生的，應該把注意力放到後面去」。王長江還說：「中央軍委是在中央委員會選出之後產生，所以整個班子應該是在中央委員會之後確立。但個別的人事方面，可能會採用另外一種方式，比如說召開擴大會議的方式，這是有可能的。」不過，他強調自己「確實不知道」習近平出任中央軍委副主席的方式和時間點。最後，王長江說：「這也說明一個問題，就是無論從會議制，還是從黨的制度上，還是要進一步建設下去，實際上對整個黨的制度創新、制度建設來說，都是一個應該進一步推進的問題。我希望我們的制度不斷科學化、不斷透明化，這點我們也在不斷努力。」根據他的說法，間接說明習近平接班地位應該沒有動搖，制度化交班的方向也未改變，只不過中共仍在摸索完善政治繼承制度的過程。

如果習近平接班地位不變，他掌握軍權的方式大致有兩種可能性。第一種是在明年五中全會上增選為軍委副主席，十八大之後再接軍委主席，至於在十八屆一中全會上接任軍委主席，或是仿效鄧小平模式，在2014年接任軍委主席，目前還無法判斷。外界媒體所說「四中全會實際上已原則通過增補習近平為中央軍委副主席，只是中共將打破慣例，延遲到10月1日新中國建國60周年大閱兵後，在中央軍委擴大會議上對外公布」，發生的可能性不高。主因是軍委會成員是由中委會決定，既然四中全會未討論人事案，不可能，也不適宜在軍委擴大會議上公布。

根據資深學者、銘傳大學楊開煌教授提出的觀點，造成習近平未增選為軍委副主席的可能原因是中共尚未決定軍委委員的安排，而非習近平本身出問題。這種可能性確實存在。目前軍委會成員大都已經老化，2012年十八大的時候僅常萬全、吳勝利、許其亮三人未滿68歲，勢必大幅換血。這次軍方世代交替涉及陸軍將領是否繼續掌握兩席軍委副主席、許其亮的空軍司令員職務是否交棒給後起之秀、若吳勝利續任海軍司令員是否會阻擋海軍新銳將領升遷、

何人接掌總參謀長與總政治部主任等等重大問題。或許是因為這些問題尚未解決，因此延誤中委會討論軍委會人事安排的日程。

另一種可能性是為了進一步落實制度化，避免出現「兩個太陽」（總書記為新人和軍委主席則由卸任總書記擔任）的前例重現，胡錦濤於十八大同時卸任總書記和軍委主席，由習近平接任。因為有這種制度性安排，因此無須在四中全會甚至五中全會增補習近平為軍委副主席。至於那一種可能性較高，目前尚無法判斷。