

# 中國政治變革新浪潮 中共進入權力重構期

江迅

2018年6月17日 第32卷 23期

[http://www.yzzk.com/cfm/content\\_archive.cfm?id=1528343227744&docissue=2018-23](http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1528343227744&docissue=2018-23)

改革開放四十年，中國成為世界第二大經濟體和全球舉足輕重的政治力量，實現了從「趕上時代」到「引領時代」的跨越。中南海的權力運行機制正發生悄然變革，從「小組治國」轉為「委員會治國」。「委員會」的人事安排及其對於中共黨政關係的權力重構，是觀察和剖析中國政治變局的重要角度。這一體制上的機構改革，是中共政治體制改革的大動作。將改革進行到底，就是對改革開放四十週年最好紀念。



上海夜景：改革開放的璀璨果實（圖：iStockphoto）



習近平（左）與李克強：領導改革（圖：歐新社 / 新華社 / 本刊美術部電腦合成）



深圳改革開放四十年紀念演出：砥礪奮進新時代（圖：Imaginechina）

改革開放，決定當代中國命運的關鍵抉擇，是當代中國發展進步的活力之源。一九七八，這個年份用「神奇」來描述並不為過。是年，中國作出改革開放的歷史性決策，打開塵封已久的國門，拉開對內改革大幕。是年，民有所呼，政有所應。由此，改革紅利不時增大，影響每一國人事無巨細的生活，也影響中國，影響世界。

距離一九七八，轉眼已過四十年。四十年風雨征程，中國用四十年時間，成為世界第二大經濟體和世界舉足輕重的政治力量，實現了從「趕上時代」到「引領時代」的跨越。四十年間，靠

著堅持不懈推進改革開放，中國創造了前所未有的奇蹟：按照可比價格計算，中國 GDP 年均增長約百分之九點五；以美元計算，中國對外貿易額年均增長百分之十四點五；現行聯合國標準下的七億多貧困人口成功脫貧，佔同期全球減貧人口總數七成以上。中國已成為世界第二大經濟體、第一大工業國、第一大貨物貿易國、第一大外匯儲備國。

人們的錢袋子鼓了起來，又隱形了，「中國式」支付讓世界告別有形錢包；人們從自行車王國特有的速度，到高鐵飛馳震驚世界；人們從企盼吃飽穿暖的低訴求，到豐衣足食而為 BMI（身體品質指數）發愁；人們再也不是外國人眼中千篇一律的「藍螞蟻」蠕動，如今卻活出了各自個性。四十不惑，改革開放不是過去式，而是進行式。中國人明白一個道理：將改革進行到底，就是對改革開放四十週年最好紀念。

在神州大地，繼續改革的信號是強烈而清晰的。在中南海思維中，改革如同逆水行舟，不進則退。在中南海的心目中，改革行動要迅捷，改革節奏正加快，監察法、黨和國家機構改革等重磅方案接連出台，供給側結構性改革、個人所得稅改革、產權保護、財稅金融、鄉村振興、社會保障……一系列關鍵領域改革正向深水區推進。在中南海布局中，改革的邏輯很清晰，一「破」，堅決破除阻礙發展的陳舊觀念、體制機制，「逢山開路，遇水架橋」；二「立」，及時總結過去五年間治國理政各方面的成功經驗，上升為國家的制度和法律加以固定。

當下，兩岸三地的制度競爭進入白熱化階段，制度之爭正引發熱議。要把「自己的制度比較好」說服對方不是容易事。經改革開放四十年，大陸對自己的制度、道路、理論、文化都具備自信。有學者認為，先排除政治意識形態，從經濟騰飛、軍事現代化、政策連貫性和對傳統文化教育的紮根來看，大陸的制度顯然已讓經濟社會產生天翻地覆變化，憑藉自己的方式，在社會、經濟、軍事、文化等領域發展取得成就，已舉世公認，顯示在國家發展和提升民生經濟上，大陸制度有優越性。經濟發展固然只是理解制度差異的一項途徑，但經濟會連帶影響其他領域的發展，以及推動制度變革。經濟外溢效應，會影響社會、教育和文化等政策推行。

其實，「愛台灣」、「愛香港」並不抽象，也絕非少數特定政黨的專利，不就是要讓台灣人、香港人過得更好嗎？政黨惡鬥、空轉內耗讓台灣人和香港人嚐盡苦果。有學者認為，讓人民生活更好，才是「愛台」、「愛港」的「良制」。最適合自己腳下這片土地的「國情」，就是讓民眾的獲得感和滿意度都比較高。要爭取台灣民心、香港民心，就應提出「良制」功能表，供民眾選擇，這才是負責任政黨的表現。

當下，國際政治學者關注到中南海的權力運行機制正發生悄然變革，從「小組治國」轉為「委員會治國」。這一體制上的機構改革，正是中共政治體制改革的大動作。近八十歲的《人民日報》原副總編輯周瑞金，早在七、八年前兩次接受亞洲週刊訪問時就強調，中共的政治體制改革可以從機構改革起步，當時，許多政治學者並沒深深體味此道。二十七年前，他以「皇甫平」筆名主持撰寫《改革開放要有新思路》等四篇檄文，引發海內外強烈反響。

## 開始政治體制之變

前不久，中共中央外事委員會召開首次會議引發輿論熱議，人們開始意識到中共正將此前的「小組治國」變為「委員會治國」，開始政治體制之變。三月，中共推出大規模黨政機構改革及方案，全新建立了幾個委員會：中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央和國家機關工

作委員會等，還將此前的四個領導小組，即中央全面深化改革領導小組、中央網路安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組，全部在新一輪黨和國家機構改革中升格為委員會。

從「小組」到「委員會」，官方對此披露的信息極少，但「委員會」的人事安排及對於中共黨政關係的權力重構，無疑是觀察和剖析中國政治變局的重要角度。五月中旬，在《求是》第十期上，中央機構編制委員會辦公室副主任李章澤署名文章《加強黨對深化黨和國家機構改革的領導》，亮出強烈信號。

### 改變中共權力運行方式

中共改革頂層設計的體制機制，將領導小組制度向委員會建制的結構轉變，旨在加強黨對重大工作的絕對領導。有學者分析說，一九五八年六月，最早的「小組」出現在中共最高決策層，那是中共中央發布《關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知》。從江澤民到胡錦濤時期，各「小組」由各常委獨立負責，最終導致「九龍治水」而各管一攤，總書記主導權力淡化。中共逐步從政治局體制淡化到小組強勢治國，中南海的政令卻出不了「海」的問題日趨嚴重。習近平上任執政後，先保持原有政治局體制不變的前提下，成立多個領導小組，自己出任組長，實權掌控。磨合了一個階段，直到二零一八年三月，多個核心小組才紛紛改組為委員會。

相較於作為任務型組織的小組，委員會更規範、更權威，屬於常規型機構。有分析認為，從小組「升格」為委員會，這種變革並非僅僅級別上提升，而是職責職能的升級，從而廣泛而又有深度的吸納改革力量，在根源上解決過去政令難行的現狀。

新的各委員會人員的配置，雖然副主任和委員人數不等，但國務院總理李克強都是副主任，主任當然是習近平，如此搭配更彰顯「習李體制」成型。一個時期來，西方和台港輿論往往聚焦中共的所謂「黨政之爭」，誤以為李克強被總書記邊緣化，權力被削弱、空間被排擠。外事委員會副主任由李克強出任，王岐山則任外事委員會委員，改變此前由國家副主席擔任外事委員會副主任的先例。在新的中央審計委員會第一次會議上，李克強又以副主任身份現身。在中國現在的最高黨政權力結構中，李克強不僅在深改、外事、財經、審計等多個重要議事協調機構中，都緊隨習近平出任第一副主任外，還是中央機構編制委員會主任、國防動員委員會主任、國家能源委員會主任等。

有北京政治學學者認為，中共正步入權力重構期改革。制度與體制是不同的兩個概念。制度是權屬問題，體制是權力的運行等內容。此次改革是改變此前中共權力運行的方式。雖然中共的政治局仍然擁有最高決策權，但實際上委員會替代了政治局前期研究和後期協調兩端的功能。這方面的改革仍在探究摸索中。

### 改革開放歷程重要地標

這是四十年改革開放歷程上的重要地標：小崗的「包幹到戶」、深圳的「先行探路」、海南的「最大特區」、浦東的「開發開放」、雄安的「未來之城」……這些地標串聯一起，便勾勒出中國四十年改革開放，從農村開始，向城市推進，從經濟到各領域不斷深化的足印。四十年前，

小崗村十八名村民將鮮紅的手印，按在分田到戶的一紙契約上，揭開中國農村改革的大幕。翌年，中共中央決定在深圳、珠海、汕頭、廈門創辦經濟特區，「殺出一條血路來」……

四十年來，從「引進來」到「走出去」，從加入世界貿易組織到共建「一帶一路」。四十年後，二零一八年四月十四日，《中共中央國務院關於支持海南全面深化改革開放的指導意見》發布，以海南為新標竿，中國向世界展現了全面深化改革開放新藍圖。幾天後，《中共中央國務院關於對〈河北雄安新區規劃綱要〉的批覆》公布，向世界描繪了雄安新區的藍圖。五月二十二日，國務院關稅稅則委員會印發公告，自七月一日起下降汽車進口關稅；五月一日起滬港通、深港通每日交易額度擴大四倍；允許外資控股合資證券公司，不久前瑞士銀行已成為首家在中國內地申請控股證券公司的外資機構……中共十八大以來，已推出一千五百多項改革舉措，重要領域和關鍵環節改革取得突破性進展。改革開放只有進行式，沒有完成式。

中國海洋大學文學與新聞傳播學院教授王天定說，一九七七年，高考報名五百七十萬，實際錄取二十七萬，錄取率百分之五。一九七八年報考人數六百一十萬，錄取四十萬，錄取率為百分之七。與今天百分之七十五左右的高考錄取率相比，前兩者的錄取率都會讓人絕望。但那個年代的中國人沒有迷惘絕望，每個人都在努力，每個人都在憧憬。那時，電視還是大多數中國人的傳說，圍坐在收音機旁聽廣播學英語，是社會新時尚。「學好數理化，走遍天下都不怕」的順口溜不脛而走，人們篤定地相信知識能改變命運。

那一年，中央電視台正式出現了，《中國青年報》、《中國少年》復刊了，一九七六年天安門廣場的「四五運動」被宣布為革命行動。許多人和事，都被打了個顛倒。鄧麗君演唱《甜蜜蜜》是在一九八七年，不過到大陸流行，是稍晚兩年的事。現在人們常說八十年代，其實人們懷念的八十年代，真正的起點是一九七八。正是那一年，中國變革的大門，在十億人無限的憧憬期盼中打開。

北京政治評論家馬立誠認為，中國改革開放四十年，民間突破和上層決策相結合，波瀾壯闊地力推改革，大幅度改變了中國的面貌。改革開放的意義，不是單純的GDP超過美國，而是推動中國從傳統社會向現代社會過渡。這是一場關乎全人類命運的偉大試驗，也是「改革是一場革命」的真髓所在。

馬立誠說，改革開放潮流所向，溢出了當初某些領導人單純挽救經濟危機的目標，演化成為一場全面的社會轉型。鄧小平在堅持「扭住經濟建設中心不放」、發展是硬道理的同時，提出政治體制改革。一九八二年八月，他在題為《黨和國家領導制度改革》的講話中，肯定了西方的法治，尖銳批評了來自蘇聯的政治體制的弊端，要求制度變革。一九八六年九月到十一月，他多次發表講話，要求政治體制改革，建議從黨政分開入手開展政治體制變革。他的名言是：「不改革政治體制，就不能保障經濟體制改革的成果。」遺憾的是，這一進程由於八九風波中斷，政治體制改革偃旗息鼓。一九九二年鄧小平南方談話掀起的新一輪改革，由於缺乏法治和政治體制改革制約，官商一體的資本力量逐漸成為主導因素。

馬立誠說，如今，經濟增長成果不凡，但權力崇拜所導致的腐敗仍在蔓延，貧富分化越演越烈，謊言假話盛行，道德滑坡吞噬著每個中國人的靈魂，大中城市構成的「第一世界」和中西部農村「第三世界」的差距令人觸目驚心，傳統意識形態與現代治理的矛盾日益突出。與此同時，

民間崛起毛澤東崇拜，劫富濟貧的民粹主義思潮蠢蠢欲動。桌面下的潛流令人憂慮，何以解憂？唯有改革。唯有持續的經濟體制、行政體制和政治體制改革，才能化解這些難題。

### 政治體制改革滯後

馬立誠說，有學者指出改革滯後於開放，政治體制改革滯後於經濟改革，這是中肯的判斷。這裏的關鍵是黨政機構的權力與市場、資源、企業、個人的關係中，權力過大，缺乏剛性約束，導致市場經濟建設和法治建設受阻。在法治方面，權大於法的弊端長期未能解決；由相關利益部門起草法律致使法律公正性打折的現象屢有發生；民營企業家包括香港人投資的利益和產權受到侵害的情況比較嚴重，冤案迭出，相關案件審理不如人意；執法草率懈怠懶惰的現象所在多有；無照經營比比皆是，假冒偽劣多發高發，廣受海內外詬病。實現國家治理體系和治理能力現代化，是經濟改革、行政改革和政治改革的綜合成果，三項缺一不可。■