

郑永年：修宪是深度改革体现党政一体思路

2018年3月12日 星期一 03:30 AM 文/林展霆 来自/联合早报



全国人大代表们昨天在人民大会堂投票前检查手中的表决票。(路透社)

国大东亚所所长郑永年指出，这次修宪的主要意义在于实现了中共和政府在制度安排上的一致性和合理性，体现中国政治体制从“党政分开”到“党政一体”的思路转变。

中国昨天通过1982年以后的第五次修宪，主要内容包括取消国家主席任期限制，新加坡国立大学东亚所所长郑永年对此分析指出，这次修宪的主要意义在于实现了中共和中国政府在制度安排上的一致性和合理性，体现中国政治体制从“党政分开”到“党政分工”，形成“内部三权分工”的思路转变。

中国现行宪法制定于1982年，并曾于1988年、1993年、1999年和2004年进行四次修改。郑永年接受《联合早报》访问时说，共产党的领导此次不仅写入总纲，还写入正文，体现出与过去很不同的思路。

他解释说，1980年代中国改革的大背景，是全国刚走出前领导人毛泽东发动文化大革命，文革时期中国在政治上是以党代政，“政”这一块几乎被取消了。在上述背景下，1982年制定的宪法，体现的是党政分开的思路，例如，当时宪法中对国家主席和副主席任期设限，中共总书记和中央军委的任期则不做规定。

不过，郑永年指出，1980年代末发生的六四事件等，显示中国的党政很难分开；实际上，在1992年之后，中国已走上党政一体的路，只不过当时党政一体的体制仍未协调起来。

他认为，本次修宪取消国家主席任期限制，意味着政府和党的制度安排达到一致性与合理性，是党政一体思路的体现。

除了国家主席任期制的改变，郑永年分析称，党政一体的新思路，也体现在即将展开的新一轮党和国家机构改革。

他形容，80年代的思路是“政府管政府，党管党”，此后中国列次精简机构，考虑的仅是政府机构，并没有涉及党的机构。这导致的问题在于：“中国是由共产党主导的社会，一个以党领政的体制，如果光是政府改革，党不改，永远改不好。你要做党的机构的理性化、政府机构的理性化，根本做不来的。”

他说：“（原来）党有党自己发展的逻辑，政府有政府自己的逻辑，党政分开（的结果是），党跟政的矛盾越来越多。党的机构越来越庞大，反倒是政府的机构经过多次精简，已经比较小了。”

如今，党和政府机构的改革被通盘考虑，郑永年认为，这是真正意义的大部制改革。

他也指出，上述“党政一体”的体制理顺后，中国的内部三权——决策权、执行权、监督权的架构便成形了，构成一个政治过程中三个阶段，这不同于西方三权分立，是很深度的改革。

他强调，中国将形成的“三权分工”，相比之下，西方的“三权分立”，是行政、司法、立法三块相互独立，彼此监督制衡。而由于中国的政治现实是一党主导，在一党主导下，中国不能有两个政治过程，它只是一个政治过程，所以，中国较合适采取的是“三权分工”，就是将一个政治过程分成决策、行政、监察，三个阶段。

他进一步分析，即将设立的监察委与中国国务院是平行机构，这就体现出行政与监察是一个政治过程的两个平行但区分的阶段。

具体归纳起来，他认为，中共党代会、全国人大、政协可归纳为决策权；国务院、公检法持有行政权；监察委则行使检察权。

一些对这次修宪持负面看法的人士认为，本次修宪内容尤其是国家主席任期限制的取消，颠覆了中国改革开放后邓小平设定的方向。对此，郑永年认为，中国迈向党政一体的改变，实际上从 1992 年后已经发生，只不过如今被正式提出，“（原来的）走不下去，现在改变方向，也不能说是颠覆。”

他指出，实际上，去年 10 月中共十九大成立“全面依法治国领导小组”，由党领导依法治国，负责制度建设，当时已经宣示了高层思路上的转变：“以前的思路就是党政分开，两条腿，现在是要合起来，一起走了”。