

習近平的改革與挑戰：也談依法治國

趙建民(中國文化大學中山與中國大陸研究所特約講座教授兼所長)

論文摘要

習近平上台後，反腐和改革成為施政的兩大目標。中共在 2013 年年底舉行十八屆三中全會，通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」全面啟動改革，涵蓋經濟、政治、文化、社會、生態文明五大方向，體現所謂「五位一體」的改革，重心在經濟的市場化，法治次之。經濟改革的目的，在於建立公平競爭的市場機制、改變政府和市場的不當連結，核心問題在於自由化和政府角色，兩項改革都涉及政治，司法方面以依法行政、司法獨立、紀律檢查委員會的改革、廢除勞教制度等。

大力反腐和司法改革不但和共產黨的統治合法性息息相關，還和市場化相連，國企已成高官的家族企業。習在 2014 年 10 月 27 日中央全面深化改革領導小組第六次會議的講話，提出「全面深化改革需要法治保障，全面推進依法治國也需要深化改革」，顯示改革和司法之間的重要關連。最近所提的相關司法改革一般反應不錯，但法治建設涉及憲法權威、依法行政、司法改革和公平審判、以及保障人權等問題，全面變革不易，目前改革集中在依法行政和司法改革兩領域。

「法治中國」成為習近平的主要施政，乃是因為法治不彰已經嚴重威脅共產黨的統治地位，不僅市場化的努力受到干擾，整個黨國官僚體系根基腐蝕，公平正義蕩然，都與無法充分落實依法治理有關，引起廣大民怨，這是為何中共在三中全會通過全面改革後，集中心力提升法治工作的原因。把法治擺到統治的主題地位，首要之圖，便是確立憲法作為根本大法的剛性地位。

2015 年兩會即將結束，其中全國政協屬於統戰機關，意義在於反映民意不在施政。國務總理李克強在 12 屆全國人大第三次會議所作的政府工作報告，提

及新的一年是「全面深化改革的關鍵之年，是全面推進依法治國的開局之年，也是穩增長調結構的緊要之年」，指出今年中國大陸的施政工作重點。又因體制和權限關係，國務院主管經濟和民生有關事項，對國務院而言，「穩增長（成長率7%上下）調結構」將是的重點項目。政府工作報告提及「必須以經濟體制改革為重點全面深化改革」，不表示全面深化改革僅止於經濟體制改革。經濟體制改革以市場化為核心，包括加大簡政放權，進一步取消和下放行政審批事項，取消非行政許可審批，制定市場准入負面清單，公佈省級政府權力清單、責任清單；改革投融資體制，放寬民間投資市場准入；價格改革體制，發揮市場在資源配置中的決定性作用，取消絕大部分藥品政府定價，資源性產品價格，全面實行居民階梯價格制度；推動財稅體制改革，預算公開；金融改革，推動民間資本依法發起設立中小型銀行等金融機構；加強多層次資本市場體系建設；深化國企國資改革，引進混合所有制；擴大開放服務業和製造業，外商投資限制項目縮半；推動上海、廣東、天津、福建自貿試驗區建設，爭取完成中國和東盟自貿區升級談判和區域全面經濟夥伴關係協定的談判。

全面深化改革、依法治國、穩增長調結構似為大陸當前面臨的主要問題，其中依法治國涉及市場化和貪腐問題，和深化改革及穩增長調結構穩息息相關，將是本文重點。

一、依法治國的重要性

政府工作報告對依法治國著墨不多，因為除依法行政外，依法治國的許多改革並非國務院權限。

習近平上台後，反腐和改革成為施政的兩大目標。中共在2013年年底舉行十八屆三中全會，通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（下稱「決定」）全面啟動改革，涵蓋經濟、政治、文化、社會、生態文明五大方向（加上國防和軍隊），體現所謂「五位一體」的改革，當時本人便稱，改革的重

心在經濟的市場化，法治次之，因為法治是經濟改革和反腐雙重戰略目標的共同公約數。經濟改革的目的，在於建立公平競爭的市場機制、改變政府和市場的不當連結，核心問題在於自由化和政府角色，兩項改革都涉及政治，其中又以整頓政府和市場關係為核心任務，這是因為轉型之所以困難，各級政府掌握的資源多，對市場進行過多的干預，不論是土地、資本、勞動力等生產要素，幾乎都遭壟斷，這當然關乎法治改革，涉及政府職能轉變，也涉及深化市場機制的問題。具體而言，經濟市場化改革方面涉及重新界定政府職能、政府和市場關係、國企改革和開放民營企業，其中又牽涉財稅（含預算）、農村土地、要素價格和市場機制、以及城鎮化為重心；司法方面以依法行政、司法獨立、紀律檢查委員會的改革、廢除勞教制度等。本文集中於法治改革。

大力反腐和司法改革不但和共產黨的統治合法性息息相關，還和市場化相連，國企已成高官的家族企業。習在 2014 年 10 月 27 日中央全面深化改革領導小組第六次會議的講話，提出「全面深化改革需要法治保障，全面推進依法治國也需要深化改革」，顯示改革和司法之間的重要關連。最近所提的相關司法改革一般反應不錯，但法治建設涉及憲法權威、依法行政、司法改革和公平審判、以及保障人權等問題，全面變革不易，目前改革集中在依法行政和司法改革兩領域。

2014 年 7 月 29 日中央政治局會議決定四中全會以法治為主題，同一時間新華社公布了中委會授權審查周永康貪腐案。6 月 30 日政治局會議決定開除前軍委副主席徐才厚黨籍，而山西省常委多名委員涉貪腐案，9 月 1 日省委書記袁純青為吉林省委書記王儒林取代，這些事例都說明反腐和司法改革的關連。

2014 年 10 月召開的四中全會，通過「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」（下稱「法治決定」），明確了全面推進依法治國的總目標和六方面重大任務，這是依法治國首次成為中央全會的主題，也是對三中全會全面深化改革的延續。三中全會通過的「決定」第九節以五部分規劃了「法治中國」的路線圖：維護憲法權威、深化行政執法體制改革、確保依法獨立公正行使審判權檢察權、健全司法權力運行機制、完善人權司法保障制度。「法治決定」大致

延續此框架，強調法治政府、公正司法、加強人權司法保障等改革順理成章，十二次提及憲法，則是此次全會公報的最大亮點。

「法治中國」成為習近平的主要施政，乃是因為法治不彰已經嚴重威脅共產黨的統治地位，不僅市場化的努力受到干擾，整個黨國官僚體系根基腐蝕，公平正義蕩然，都與無法充分落實依法治理有關，引起廣大民怨，這是為何中共在三中全會通過全面改革後，集中心力提升法治工作的原因。把法治擺到統治的主題地位，首要之圖，便是確立憲法作為根本大法的剛性地位。

二、憲法權威

為了確立憲法的權威，習近平在 2014 年 9 月 5 日全國人大六十週年紀念大會上，重申「堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政」。「法治決定」重申上述「兩個首先」，強調加強憲法實施，並首次提出「憲法精神」，這和習多次強調「把權力關在籠子裡」的提法一致，似乎說明在建政六十餘年後，中共終於瞭解了有限政府的真諦。

在走出文革式無法無天的人治統治，以及改革開放以來高經濟成長以達長治久安的迷思後，中共政權終於理解到憲政的重要，雖稱亡羊補牢但畢竟是觀念上的變革，值得肯定。然而，「法治中國」涉及的，其實是在堅持共產黨領導的原則下，法律如何定位的問題，也就是黨大還是法大的問題。此一問題牽涉中共政權的基本定性，處理不易；毛澤東統治時期，前國家主席劉少奇在文革期間的慘痛遭遇，不啻是對法制尊嚴作了最壞的註腳。

有鑑於文革動亂，改革開放之初中共政界和法學界在法治與人治問題上、以及黨大還是法大兩個問題，開展過論戰，有人主張法律至上反對人治，也有人主張法治是西方的概念，提依法治國不科學，還是人治好，另也有主張法治、人治都好，法治派並無明顯優勢，直至 1997 年十五大報告才首次出現「依法治國」

一詞。

「法治決定」提出健全憲法實施和監督制度，完善全國人大及其常委會的監督制度，這些論述呼應了近來大陸知識界提出的憲政主義，但要扭轉不重視憲法的政治文化談何容易，大陸違憲事例層出不窮，但迄今未曾出現釋憲案例，遑論違憲審查。長期以來，黨的政策走在憲法前頭，在改革開放後依然如此，這涉及中共對憲法的實證目的，憲法從來不具剛性。譬如鑑於文革時期的無法無天，八〇年代制定新憲在討論憲法監督時，曾出現憲法法院或憲法委員會的倡議，結果迄今未獲採納，而是將釋憲權交付全國人大常委會，人大常委會復於 2004 年在「法制工作委員會」下成立「法規備案審查室」，對地方法規是否違法、違憲進行審查，至今只有各別涉及憲法的立法解釋，而無憲法解釋。「各級人民代表大會常務委員會監督法」遲至 2007 年才公布施行，但相關規定粗糙，缺乏明確的剛性法律約束。

三、依法行政

四中全會通過的「法治決定」，要求各級政府「在法治軌道上開展工作」、「推行政府權力清單制度」、「建立重大決策終身責任追究制」、完善問責制度。

依法行政的重點之一，是政府審批制度的改革，因為此涉及政府和市場的關係，推行市場化必須轉變政府職能，現在很多許可都由部委制訂，必須減少審批。習上任以來，國務院五次取消或下放行政審批權，尤以生產經營領域為重點，如取消基楚電信和跨區增值電信業務經營許可證備案核准，以及下放省際普通貨物水運許可。

問題是相關行政法規並不完備，如國務院雖有組織法，但部委並無類似法規，機關設置、編制、權限全無規範，地方行政部門亦然，決策過程也不規範，何況審批涉及部門利益嚴重，依法行政之路並不平坦。

四、公正司法

公正司法是依法治國的關鍵環節，必須透過明確的遊戲規則，保障自由市場的公平競爭，司法體系是否獨立，也和是否能成功反腐有絕對關連。

習近平在 2014 年 2 月 23 日的政治局集體學習會中，表示要努力讓民眾在每一個司法案件中感覺公平正義，以確保司法獨立審判的公正性。政法委書記孟建柱在 1 月的政法工作會議宣布，將報請全國人大常委會審批後停止實施勞教制度，並推動勞教、信訪、司法權力運作機制、戶籍制度的改革。6 月全面深改小組第三次會議通過「關於司法體制改革試點若干問題的框架意見」，挑選六省市試點司改，針對法官、檢察官選任和管理包括員額進行改革，推動省以下法檢系統的人、財統一管理，加強審判責任制。四中全會「法治決定」提出推動審判權和執行分離制以及跨區法院和檢察院，7 月發佈「人民法院第四個五年改革綱要（2014—2018）」，對法院運作提出許多改革建議，習對司法方面的改革加溫。

但獨立審判除涉及法官任命、薪酬必須終身保障外，還必須建立公正程序、論證抗辯、審判透明、律師質詢等配套措施。大陸司法除法官欠缺終身保障外，相關制度也不完備，面臨法院行政化、地方化、司法權分散、律師地位不高等問題。

服從上級法院、集體會議審判使得法院行政化的現象嚴重，三中全會通過明確審判主體，增加主審法官判案權，減少庭長和院長的干擾，但推出後受到庭長和院長的抗拒。

地方各級法院和檢察院人事和財務受制於同及黨委，加上司法管轄取決於行政區劃，在未能實施統一管轄前，三中全會決定推動省以下法、檢人財的統一管理，並讓司法和行政管轄適度分離，這雖是對司法去地方化的開始，但卻可能弱化最高法院和檢察院和各省、直轄市、自治區的協調能力。

此外，司法權不集中是另外一個常受垢病的陳痼：最高法院受制於檢察院，

對違法行政行為無力審判，經常交付國務院法制辦處理，當然也不可能釋憲，審判權受到檢察院、全國人大常委會、國務院法制辦和信訪系統的分攤，；檢察權亦同，就刑事偵查而言，公安權力龐大，而就法律監督而言，全國人大常委會、監察部、紀委、信訪系統都享有很大權限。何況人大還有權決定兩院人事，並監督其工作，撤銷被其認定的違法判決，更減弱了司法的威嚴。

自十八大召開至今，被調查的省部级以上官員已超過 50 人，包括前政治局常委周永康、前中央軍委副主席徐才厚、以及前統戰部部長令計劃，中共中央反腐的決心不謂不強，中央政治局也在 2013 年 8 月通過「防腐五年規劃」，但迄今內容未明。擔負反腐重責的紀律檢查制度雖在 2004 年做了重大調整，將各級紀檢由同級地方黨委及上級紀檢雙重領導改為「統一管理、直接領導」，以解決紀檢難以監督黨委的困擾。「決定」明確黨委負反腐的主體責任、紀委負監督責任，規定查辦腐敗案件以上級紀委領導為主，強化上級紀委對下級紀委的領導，加強對同級黨委尤其是常委的監督。

五、評估

習近平自十八屆一中全會上任以來，投注大量心力於改革，「法制中國」的提法乃是針對過去反法治的傳統所下的重藥。雖然黨大或法大的論爭早已結束，1982 憲法第 5 條明定「一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究」，明確表達法律的上階地位，共產黨和解放軍都必須臣服。但今天中國大陸的問題，不在法律規範面的完備與否，而在法律無法落實，從現實政治而言，自中央政治局委員、常委到地方各級黨委乃至於村委會違法違憲，有誰能站出來訴究？體制的透明度不足，問題不是共產黨是否有反省能力，而是誰來監督黨的問題，在實際執行面上，共產黨從未真正俯首於法律。以目前進行的如火如荼的反腐工作為

例，習近平靠的，還是黨的紀律檢察機關！只要共產黨領導的原則一日不變，法制的權威便難以確立。「法治決定」在提出加強憲法實施、法治政府、公正司法後，以加強黨的領導收尾，充分說明了司法治國的侷限。在確立黨的領導甚至要強化領導的前提下，法治領域有多少自主空間？此一矛盾不除，「依法治國」理念難以落實。

「依法治國」的另一個難題，是法制建設並未到位，和既有法律難接軌。憲法第 35 條規定，中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由，第三十六條規定中華人民共和國公民有宗教信仰自由，但相關法律卻未制訂，民權難以落實。

憲法 101 條 2 款規定：「縣級以上各級地方人大選舉並有權罷免本級人民法院院長和本級人民檢察長」，法檢兩院對人民代表大會負責並報告工作，人民代表大會閉會期間，由常委會代行職權，而人大至今未能獨立於黨國運作，司法如何獨立？法檢改由省內統管而非全國統管，但現地方諸侯問題恰恰出現在省級，許多省份法院已掌握對下級法院的人事任命權，司法體制的根本問題未解決。現大陸司法審判採集體決策，檢察委員會、審判委員會集體議決案件，由院長、庭長、檢察官簽批，此制度便於卸責，改革不易。「決定」強調「強化上級紀委對下及紀委的領導」，紀委書記將垂直提名，但並未強調紀委「垂直管理」，工資、社保仍在同級黨委手中，如何監督黨委？程序為何？也付厥如，幹部財產申報形同虛設，「同體監督」之譏揮之不去。

面對不利的法治傳統，相關法律的制定也不完備，加上共產黨領導的基本治國理念，「法治中國」的推展挑戰艱巨。