



中國修憲 深度

除了取消任期限制，習氏修憲還將帶來哪些深遠影響？

修憲——這一以習近平為核心的黨中央對國家體制改造提出的系統性建議，是了解其集權之後將展開哪些新動作的最佳觀測點。這次修憲中，哪些改動最為關鍵？它們又會怎樣影響未來的中國？

端傳媒編輯部 | 2018-02-27



中共中央委員會提議，刪除憲法第七十九條第三款中對國家主席、副主席「連續任職不得超過兩屆」的規定，外間普遍反應是修憲為中國最高領導人習近平繼續執掌黨、政、軍大權鋪路。攝：Ed Jones-Pool/Getty Images

2月25日下午，一條中國官方媒體新華社英文網發布的[消息](#)在中文社交媒體刷屏，這條消息只有短短一句——「中國共產黨中央委員會建議，刪除憲法中關於中華人民共和國主席、副主席『連續任職不得超過兩屆』的規定」。

不出意外，這條修憲建議將連同增設監察委員會、將「科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想」寫入憲法等二十條建議一起，在數日後舉行的十三屆全國人大一次會議上獲得高票通過，為習近平在2022年繼續保持國家主席、中共中央總書記和中央軍委主席「三位一體」的身份鋪平道路，也在國家憲制層面開啓了一個前所未有的「新時代」。

過去五年多，習近平透過鐵腕反腐、強力軍改、「小組」治國、自命「核心」，獲得了前兩任中國領導人難以企及的權力。在去年10月召開的中共十九大上，鄧小平之後首個以領導人姓名冠名的「習近平新時代中國特色社會主義思想」順利寫入中共黨章，並成為近9000萬黨員的指導思想；而在最高權力層——七名中共中央政治局常委中，沒有一名「60後」官員，這也意味從江澤民時代開始初具規模的兩屆任期制被打破；而在核心決策層——中共中央政治局中，「習家軍」也都佔到了絕對多數。

在打破了舊秩序、樹立了絕對權威之後，習近平第二個任期要展開哪些新動作，成為眾人關注的焦點。而修憲——這一以習近平為核心的黨中央對國家體制改造提出的系統性建議，是這項議題的最佳觀測點。那麼，在這次修憲建議中，哪些建議最為關鍵？為什麼會提出這些建議？它們又會對未來中國帶來哪些深遠的影響？在這篇文章中，我們為你一一解析。

取消國家主席任期限制

「[憲法第七十九條第三款](#)「中華人民共和國主席、副主席每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同，連續任職不得超過兩屆。」修改為：「中華人民共和國主席、副主席每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同。」

中共中央關於修改憲法部分內容的建議，第14條

領導人任期制是如何確立的？

中共建政以來的前三部憲法（1954年、1975年、1978年）都沒有對國家領導職務的任職屆數作出明確限制。這一時期，由於執掌權力的都是「打江山」的革命元勳級人物，加上毛澤東「退居二線」後又復出發動文革，打倒了親手指定的繼承人劉少奇和林彪，領導人任期制在主觀和客觀上都無從建立，造成了國家領導職務的終身制，毛澤東、周恩來、朱德都是在擔任最高領導職務期間去世的。

1980年代，在對文革教訓的反思中，領導職務終身制問題不可避免地被提上桌面。其中鄧小平扮演了關鍵角色，他在1980年8月18日的中共中央政治局擴大會議上作了[《黨和國家領導制度的改革》](#)講話，批評領導幹部制度中存在權力過分集中、領導幹部終身制等現象，並提出領導制度的改革必須在憲法上得到反映，由國家根本法予以保證。

在這一精神指導下，隨後1981年6月中共十一屆六中全會[《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》](#)中，提出了「廢除幹部領導職務實際上存在的終身制，改變權力過分集中的狀況」。

緊隨其後，[1982年憲法](#)也第一次明確、系統地規定了國家領導職務的任期。在國家主席/副主席、全國人大委員長/副委員長、國務院總理/副總理、國務委員、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長的任期中，都明確規定「連續任職不

得超過兩屆」。

不過，該部憲法對中央軍委僅規定「每屆任期同全國人民代表大會每屆任期相同」，並未規定主席、副主席的任期限制，這就給後來江澤民擔任中央軍委主席近15年（1990年3月19日－2005年3月8日）在制度上留下了「後門」。

值得一提的是，從1982年憲法確立任期制的歷程不難發現，其遵循的基本路徑是「最高領導人講話——上升為全黨意志——中共中央向人大提出修憲建議——正式納入憲法文本」，而在2018年的修憲進程中，事實上也遵循了同樣的路徑，都是最高領導人「一言九鼎」，將個人意志上升為全黨意志、進而轉化為國家意志，只不過基本精神南轅北轍，在討論的充分程度上也不可同日而語。



過去五年多，習近平透過鐵腕反腐、強力軍改、「小組」治國、自命「核心」，獲得了前兩任中國領導人難以企及的權力。圖為2017年9月28日，河南省一個村莊的牆上掛上了習近平走訪當地的照片。攝：Greg Baker/AFP/Getty Images

取消任期制是否等於恢復終身制？

此次中共中央的修憲建議中，絕大部分內容屬於「增」，僅有取消任期制這一項屬於「刪」（監察職能從行政機關中剝離除外），且沒有提供任何備選項，明確地取消了對國家主席、副主席連續任職的限制。如果該項修憲建議獲得通過，理論上說相關職務就可以無限制連任，直至終身。

不過，在此次修憲建議公布之後，官方媒體《環球時報》就刊發社評《堅定支持中央修憲建議，這是理性也是信仰》，稱「根據權威解讀，這一修改不意味着恢復國家主席職務終身制.....在黨內外有一個廣泛的共識，那就是改革開放以來，在黨的領導下，中國已經成功解決並將繼續有效解決黨和國家領導層依法有序更替的問題」。但對於何為「權威解讀」、如何避免「恢復終身制」、並如何「繼續有效解決」，該社評並未提供進一步解釋。

香港媒體「香港01」也刊發文章《國家主席任期無限制 等於復辟終身制？》，指出「無任期限限制不等於終身制.....此次修憲雖然取消了國家主席『連續任職不得超過兩屆』的限制，但追溯中共歷史，領導人還是存在隱性任期慣例」，呼籲將取消任期制「放在三中全會『黨和國家機構改革』、憲法修改建議，以及兩會這個大背景下來看」。

值得一提的是，在中國歷次修憲的過程中，事實上不乏對兩屆任期制之外其他模式的討論，例如在1982年憲法的草案討論稿中，曾經將國務院總理、副總理連續任職限制為三屆，其他領導職務為兩屆，但反對者當時認為，連任三屆仍然是「半終身制」，因此在最後表決通過的草案中，各項領導職務統一限定為兩屆，以體現廢除領導職務終身制的決心。

為什麼要用修憲的方式？

在中共十九大沒有「接班人」浮出水面後，外界就普遍預計習近平將在2022年二十大上繼續尋求連任。但因為憲法第79條列明，國家主席連續任職不得超過兩屆，這一硬性規定無疑對於他在「三位一體」的領導體制（黨中央總書記、國家主席、軍委主席三個職務合一）中謀求10年以上任期不利。

如果不修改憲法，習近平在第二個任期結束後，只能保留中共中央總書記和中央軍委主席的職務，雖然這對權力行使並無太大妨礙，但另由他人擔任國家主席，無疑會多少分薄習的權威。此外，自1993年時任中共中央總書記、中央軍委主席江澤民接替楊尚昆出任國家主席後，總書記、國家主席、中央軍委主席所謂「三位一體」的最高領導模式一直延續至今（但在2002年到2004年，將近兩年的時間裏，胡錦濤僅擔任中共中央總書記和國家主席，中央軍委主席仍由江澤民擔任）。

修憲前後「三位一體」領導制的變化



修憲前後，「三位一體」領導體制的變化。圖：端傳媒設計部

如前文所述，中共十九大後，習近平已經掌握了絕對權力，修憲的阻力相對較小。因而有分析認為，在權力空前的時間點，與其通過相對委婉的「普京模式」（普京**1999**年出任總理，**2000**年當選總統，**2008**年再次出任總理，**2012**年再次當選總統。這種不修改憲法，以更換職位延續政權的模式被稱為普京模式）延續最高權力，倒不如直接修憲，一步到位取消國家主席的任期制，為「三位一體」的無限延續掃清制度障礙。

中國憲法學者對任期制的捍衛

如何用現代法政話語來詮釋中國特色的黨政二元體制，歷來是中國憲法學界面臨的理論和實踐難題。

此前一個思路，是將黨內的遴選政治局常委的「七上八下」年齡限制、選拔接班梯隊進入政治局常委、總書記連任不超過兩屆等「政治規矩」，詮釋為中國特色的「憲法慣例」。其中隱含的思路是，將總書記的任期限制，向憲法中有明文規定的國家主席任期限制看齊。

然而此次修憲的特點在於，不是總書記任期向國家主席任期看齊，而是後者向前者看齊，原本明文規定的任期，退而成為無章可循的模糊地帶。

在中國學者近年來的研究中，對於任期制基本持肯定立場，其中最具典型意義的論述，是中國人民大學法學院教授、中國法學會憲法學研究會會長韓大元在《法學》**2017**年第**11**期上發表的文章[《任期制在我國憲法中的規範意義》](#)。

在文章中，韓大元回顧了任期制的歷史沿革，並主張引入「目的論解釋」，即從廢除領導職務終身制的目的出發，認為在常規連續任職限制之外，還應將不同最高領導職務之間的轉任（例如從國務院總理轉任全國人大委員長）、中斷連任之後再任等情形都納入「連續任職」的概念之中。

此外，文章還特別強調，在涉及任期制的修憲時應保持謹慎，不應損及**1982**年憲法的基本精神。「為防止正在履職的國家領導人藉助憲法修改突破對其任期限制，即使修改了任期制，憲法對於任職期限與任期屆數的調整，只能自該職務的下一屆任期生效」。這一文章被視為修憲風聲放出之後，憲法學界迄今最明確的抵制聲音。



自1949年中共建政以來，從未有一位中紀委書記能像王岐山這般光彩奪目。圖為2017年10月18日，中紀委書記王岐山出席共產黨全國代表大會開幕式。攝：Wang Zhao/AFP/Getty Images

增設監察委

從制度變革的意義上說，此次修憲建議中監察委員會的設立，重要性絲毫不亞於取消國家主席/副主席的任期制。

相較於中共中央總書記和中央軍委主席，國家主席只是一個禮儀性和象徵性的國家元首，並不具有實權。取消國家主席/副主席的任期限制，主要是在制度層面解決了「三位一體」協調一致的問題，確保了最高領導人的權威不被分散，而監察委——這一權力巨大的常設機構的設立，卻分分鐘會對從中央到地方的日常政治運作產生巨大影響。

懸而未決的憲法地位

在此次公布的修憲建議中，涉及監察委的內容佔到近半數篇幅，其中在憲法第三章「國家機關」下增加了全新的第七節。從目前表述來看，監察委的若干方面值得關注。

首先，傳統的「一府兩院」（政府、法院、檢察院）從此將變成「一府一委兩院」，而且從多處行文順序上來看，這一新成立的機構，地位排在法院和檢察院之前，如「國家行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督」（第3條第3款），以及全國人大常委會「監督國務院、中央軍事委員會、國家監察委員會、最高人民法院和最高人民檢察院的工作」（第67條）等。這在相當程度上顯示出，監察委的政治地位和權力配置將超越法院和檢察院。



一府一委兩院和人大的關係

人大 中央：全國人大
地方：各級人大

由人大產生，對人大負責，受人大監督

政府

中央
國務院
地方
各級人民政府

監察委員會

中央
國家監察委
地方
各級監察委

法院

中央
最高人民法院
地方
各級人民法院

檢察院

中央
最高人民檢察院
地方
各級人民檢察院

其次，此次修憲建議中涉及監察委的條目雖然眾多，但並沒有涉及監察委的職權。新增的第124條規定「監察委員會的組織和職權由法律規定」，相反，國務院、人民法院和人民檢察院都僅規定「組織由法律規定」。這意味着，監察委的職權在憲法中沒有明確依據（僅間接提及「辦理職務違法和職務犯罪案件」）。而127條「依照法律規定獨立行使監察權」的內涵不清，要依靠下位的《中華人民共和國監察法》（該法律目前仍在審議中，預計將在3月召開的十三屆全國人大一次會議上通過）來確定，這使得法學界和公檢法實務界都擔心，各級監察委可能會成為難以納入法治軌道、只聽命於本級首長的超級強力部門。

再次，修憲建議中規定，監察委員會實行雙重領導體制，即本級人民代表大會和上級監察委員會，這和中國目前的檢察機關原則相同，顯示出二者在性質和職能上的近似性。同時建議規定，監察機關辦理案件「應當與審判機關、檢察機關、執法部門相互配合，互相制約」，相比此前公、檢、法三家在刑事訴訟中「分工合作、相互配合、互相制約」的關係，少了「分工合作」內容。屆時各級監察委如何同公檢法部門、尤其是同各級檢察院分工，是此次修憲懸而未決的問題。

黨權的國家化

「監察委員會」這一名稱並非新生事物，在中共黨史中曾反覆出現。早在1927年的中共五大，就成立「中共中央監察委員會」，但其性質屬於黨的機構，而非國家機構。1927年的黨章也新設「監察委員會」一章，不過1928年中共六大又在黨章中刪除了這一章，監察委員會也隨之撤銷，直到1945年中共七大重新設立。1949年11月，中共中央決定正式成立黨內監督組織，並將其命名為「紀律檢查委員會」，由朱德擔任中紀委書記。1955年，又將其更名為「監察委員會」。1969年九大再度刪除黨章中有關監察委員會的內容，直到1977年中共十一大重設「紀律檢查委員會」，並延續至今。

和此次修憲不同，上述監察委員會/紀律檢查委員會雖然歷經多次反覆，但都屬於黨內監督機構。而此次設立的監察委員會，則屬於憲定的國家機構，其法律淵源在於憲法。這也是為何2016年在北京、山西、浙江三省市進行監察體制試點、以及2017年《中華人民共和國監察法（草案）》一審稿發布並向社會公開徵求意見時，遭遇憲法學界嗆聲的原因所在。後者的理據就在於，《監察法》及監察委在憲法上缺乏根據，要通過《監察法》和設立監察委，就非先修憲不可。

監察委員會和紀委有什麼區別？



監察委

紀委

國家機構

機構性質

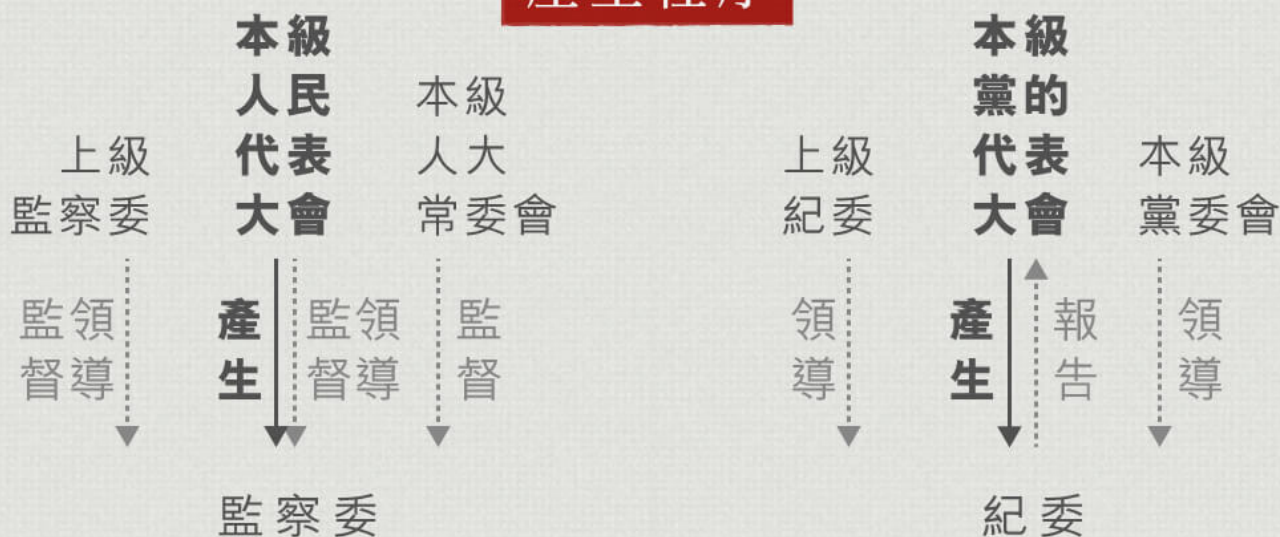
中共黨內機構

轄區內所有行使
公權力的**公職人員**

監督範圍

轄區內黨員幹部，
尤其是**領導幹部**

產生程序



領導任命



職權

監督、調查、處置

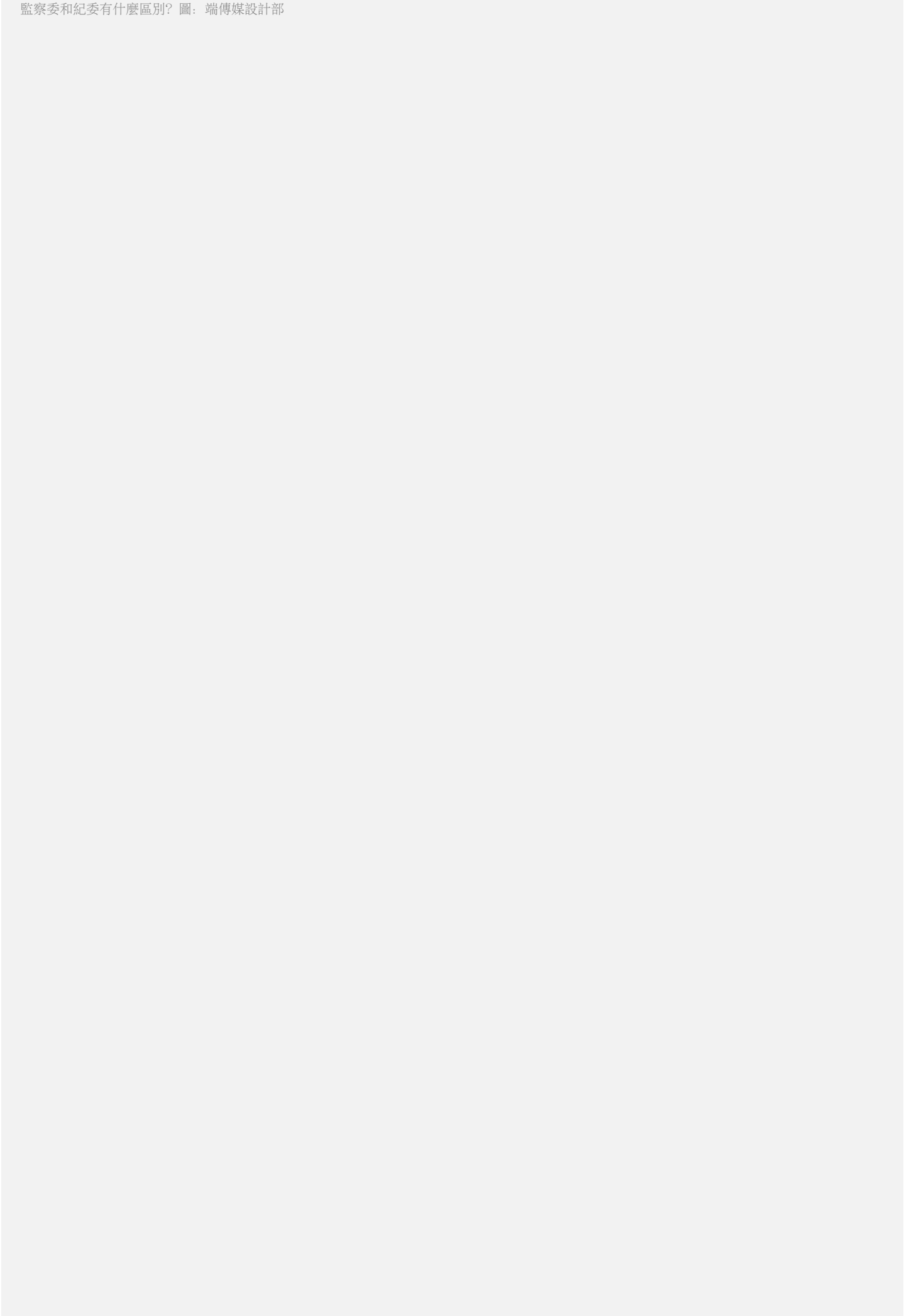
監督、問責、執紀

措施

訊問、詢問、留置、
搜查、調取、查封、
扣押、勘驗檢查等

談話提醒、約談函
詢、通報曝光；巡
視、全面派駐、執
紀審查、決定處分

來源：《中共中央關於修改憲法部分內容的建議》、《中華人民共和國監察法（草案）》、《中國共產黨章程》、《中國共產黨黨內監督條例》



在中國現行體制下承擔監察國家公職人員職能的，主要是國務院下屬的監察部及地方各級監察機關。自**1993**年起，黨的各級紀檢委和同級監察部門就實行合署辦公，即通稱的「一套人馬、兩塊牌子」。

但在目前的黨政二元權力格局中，紀委和監察部門的地位並不對稱，在最高層的體現尤其明顯。自**1997**年，時任中紀委書記尉健行升任政治局常委以來，最近二十年來中紀委書記一直由政治局常委擔綱，而監察部首長在黨內級別通常為政治局委員，行政職務為部長，須接受國務院總理領導。而在修憲之後，目前隸屬於國務院的監察部和國家預防腐敗局、以及隸屬於最高檢的反貪總局，都將併入監察委，雖然同樣和中紀委合二為一，但權力地位上更為對等。

因此，監察委的設立，從某種程度上可以說是黨政二元格局下權力的重新配置，是黨權進一步國家化的表現。此外，過往曾出現過的監察部門首長（例如中紀委書記）缺乏國家層面身份、外事活動中無法得到對等待遇的問題，相信也會迎刃而解。

「習近平思想」寫入憲法

憲法序言第七自然段中「在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想指引下」修改為「在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想指引下」。

中共中央關於修改憲法部分內容的建議，第1條

此次修憲建議，還有一個重要的看點，就是將「習近平新時代中國特色社會主義思想」和胡錦濤提出的「科學發展觀」同時寫入憲法，成為「全國各族人民」的「指引思想」。

中共向來重視理論論述，亦非常講究「名正言順」。所以從最初的馬克思列寧主義，到後來的毛澤東思想、鄧小平理論，再到江澤民的「三個代表」重要思想，都會先被寫入黨章，再被寫入憲法。不過，由於胡錦濤「十年弱主」，科學發展觀在**2007**年十七大被寫入黨章後，不但隔了五年到十八大才成為全黨指導思想，而且一直沒有被寫進憲法。此次修憲，雖然科學發展觀也會被寫入憲法，但與強勢的「習近平新時代中國特色社會主義思想」相比，有明顯的「搭車」色彩。

中國歷任領導人理論思想從被寫入黨章到被寫入憲法的時間間隔各不相同，但從**1997**年十五大上「鄧小平理論」被寫入黨章開始，這一間隔多少能反映出領導人在黨內的威望。

資料來源：微信公眾號「學習小組」

習近平 思想理論體系

意識形態鬥爭

國家安全觀

五位一體

兩個一百年

中國特色民主政治

經濟發展新常態

中華民族 人類命運共同體

偉大復興

四個全面

文化強國

人民為中心

供給側改革

從嚴治黨

強國之密

精準扶貧

包括哪些內容？



習近平思想理論體系包括哪些內容。圖：端傳媒設計部

「毛澤東思想」在1945年中共七大上被寫入黨章，並確定為中共的指導思想，但1956年八大上，為了配合批評斯大林個人崇拜，黨章中刪除了毛澤東思想作為指導思想的論述，而在1969年的九大上，黨章中又恢復了相關規定。在1954年首部憲法中，為體現所謂新民主主義特徵，沒有提及「毛澤東思想」。而後，在1975年的憲法中，首次寫入了「毛澤東思想」，並被其後的1978年憲法、1982年憲法所沿襲至今。

「鄧小平理論」於1997年9月的中共十五大上被寫入黨章，1999年3月九屆全國人大二次會議上被正式寫入憲法，時隔將近兩年。但鄧小平本人於1997年2月19日去世，因此這項政治工程是由江澤民主導，在鄧本人身後完成的。

「三個代表」重要思想，由江澤民在2001年7月1日中共建黨80週年大會上的講話中提出，翌年11月中共十六大上被寫入黨章，2004年3月十屆全國人大二次會議上被寫入憲法。

而「習近平新時代中國特色社會主義思想」，在去年10月十九大上被提出的同時就被寫入黨章，而不出意外的話，在不到半年的時間裏就將被寫入憲法，這一從黨章到憲法的速度也超過了歷任領導人。

歷任中國領導人理論思想寫入黨章、憲法的時間



毛澤東思想

1945年中共七大寫入黨章

1975年寫入憲法



鄧小平理論

1997年中共十五大寫入黨章

1999年寫入憲法



「三個代表」重要思想

2002年中共十六大寫入黨章

2004年寫入憲法



科學發展觀

2007年中共十七大寫入黨章

2018年提議寫入憲法



習近平新時代中國特色社會主義思想

2017年中共十九大寫入黨章

2018年提議寫入憲法

值得一提的是，雖然「習近平新時代中國特色社會主義思想」這一名目只在憲法序言中出現，但由於其內容龐雜，其他多處修改在某程度上也可以視為這一思想的具體體現，例如：改「法制」為「法治」（序言第七段）、增加「中華民族偉大復興」（序言第十段）、「推動構建人類命運共同體」（序言第十二段）、增加「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」（第一條第二款）等等。

結語：「閃電戰」式修憲

此次修憲建議中□含諸多不確切因素，但並不妨礙程序上以非常規方式緊鑼密鼓地推進。

1月18日至19日，中共中央召開十九屆二中全會，根據會議公報，全會審議通過了《中共中央關於修改憲法部分內容的建議》，但這份建議內容雪藏一個多月，始終沒有公布，直到**2月25日**才正式對外公布。

此前一天（**24日**），習近平在中共中央政治局第四次集體學習時強調，要「更加注重發揮憲法重要作用，把實施憲法提高到新的水平」。同日，中共中央政治局決定於**2月26日至28日**在北京召開第十九屆三中全會。主題是審議《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》、討論向全國人大、政協兩會建議的人事安排。

微博搜索禁詞



施逆行倒
統江湖
我反對
登基
黃袍加身
復辟
稱帝
倒車
袁世凱
袁大頭
袁年
封禪
長生不老
洪憲
不要臉
元年
蔡鐸
吾皇萬歲
張勳
君千秋萬代
勸進

中共中央的修憲建議公布後，新浪微博上的「敏感詞」。圖：端傳媒設計部

這種時間節奏的反常之處在於，三中全會比常規的十月會期大幅提前了七個多月，調整到兩會之前召開，與二中全會僅間隔一個多月，而且前一天剛剛正式對外公布修憲建議，次日就開會進行商議。

此前觀察人士曾認為，此次修憲草案最遲將於**2019**年春的十三屆全國人大二次會議審議，但在修憲建議公布之後，中國官方已經明確宣布，準備將修憲建議提交即將召開的十三屆全國人大一次會議審議。

這也意味着，此次修憲從正式公布建議、被外界知曉到完成投票，如果沒有遭遇重大阻力的話，最快可能在三週之內完成。而中國官方和憲法學者至今津津樂道的是，在**1982**年憲法起草過程中，協商釀過程長達兩年、草案還提交全民進行了四個多月的討論。相比這種解凍時期的田園牧歌，**2018**年的習氏修憲，堪稱是一次「閃電戰」式的操作。

習氏修憲

如果你喜歡
就分享給更多人吧



延伸閱讀

揭開紅幕，帶你看中共十九大四大看點

「習近平思想」會否被寫入黨章？中共集體領導制會走向終結嗎？王岐山的去向如何？習近平會否確定接班人？

習

專訪吳國光：權力劇場中，威權是如何被「加冕」的？

既不是1930年代的德國，也不是1980年代的蘇聯，中國給全球化時代的民主國家帶來了新問題，而問題的根源，在於中共不同於民主制度、也不同於一般威權制度的獨特統治術：創立正式制度，然後操控它，透過改變遊戲規則，來改變遊戲結果。