除了取消任期限制,习氏修宪还将带来哪些深远影响?

修宪——这一以习近平为核心的党中央对国家体制改造提出的系统性建议,是了解其 集权之后将展开哪些新动作的最佳观测点。这次修宪中,哪些改动最为关键?它们又 会怎样影响未来的中国?

2018-02-27



中共中央委员会提议,删除宪法第七十九条第三款中对国家主席、副主席"连续任职不得超过两届"的规定,外间普遍反应是修宪为中国最高领导人习近平继续执掌党、政、军大权铺路。 摄:Ed Jones-Pool/Getty Images

2月25日下午,一条中国官方媒体新华社英文网发布的<u>消息</u>在中文社交媒体刷 屏,这条消息只有短短一句——"中国共产党中央委员会建议,删除宪法中关于中 华人民共和国主席、副主席'连续任职不得超过两届'的规定"。 不出意外,这条修宪建议将连同增设监察委员会、将"科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想"写入宪法等二十条建议一起,在数日后举行的十三届全国人大一次会议上获得高票通过,为习近平在2022年继续保持国家主席、中共中央总书记和中央军委主席"三位一体"的身份铺平道路,也在国家宪制层面开启了一个前所未有的"新时代"。

过去五年多,习近平透过铁腕反腐、强力军改、"小组"治国、自命"核心",获得了前两任中国领导人难以企及的权力。在去年10月召开的中共十九大上,邓小平之后首个以领导人姓名冠名的"习近平新时代中国特色社会主义思想"顺利写入中共党章,并成为近9000万党员的指导思想;而在最高权力层——七名中共中央政治局常委中,没有一名"60后"官员,这也意味从江泽民时代开始初具规模的两届任期制被打破;而在核心决策层——中共中央政治局中,"习家军"也都占到了绝对多数。

在打破了旧秩序、树立了绝对权威之后,习近平第二个任期要展开哪些新动作,成为众人关注的焦点。而修宪——这一这一以习近平为核心的党中央对国家体制改造提出的系统性建议,是这一议题的最佳观测点。那么,在这次修宪建议中,哪些建议最为关键?为什么会提出这些建议?它们又会对未来中国带来哪些深远的影响?在这篇文章中,我们为你一一解析。

取消国家主席任期限制

宪法第七十九条第三款"中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届。"修改为:"中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。"

领导人任期制是如何确立的?

中共建政以来的前三部宪法(1954年、1975年、1978年)都没有对国家领导职务的任职届数作出明确限制。这一时期,由于执掌权力的都是"打江山"的革命元勋级人物,加上毛泽东"退居二线"后又复出发动文革,打倒了亲手指定的继承人刘少奇和林彪,领导人任期制在主观和客观上都无从建立,造成了国家领导职务的终身制,毛泽东、周恩来、朱德都是在担任最高领导职务期间去世的。

1980年代,在对文革教训的反思中,领导职务终身制问题不可避免地被提上桌面。其中邓小平扮演了关键角色,他在1980年8月18日的中共中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》讲话,批评领导干部制度中存在权力过分集中、领导干部终身制等现象,并提出领导制度的改革必须在宪法上得到反映,由国家根本法予以保证。

在这一精神指导下,随后1981年6月中共十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中,提出了"废除干部领导职务实际上存在的终身制,改变权力讨分集中的状况"。

紧随其后,<u>1982年宪法</u>也第一次明确、系统地规定了国家领导职务的任期。在国家主席/副主席、全国人大委员长/副委员长、国务院总理/副总理、国务委员、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长的任期中,都明确规定"连续任职不得超过两届"。

不过,该部宪法对中央军委仅规定"每届任期同全国人民代表大会每届任期相同",并未规定主席、副主席的任期限制,这就给后来江泽民担任中央军委主席近15年(1990年3月19日 - 2005年3月8日)在制度上留下了"后门"。

值得一提的是,从1982年宪法确立任期制的历程不难发现,其遵循的基本路径是"最高领导人讲话——上升为全党意志——中共中央向人大提出修宪建议——正式纳入宪法文本",而在2018年的修宪进程中,事实上也遵循了同样的路径,都是最高领导人"一言九鼎",将个人意志上升为全党意志、进而转化为国家意志,只不过基本精神南辕北辙,在讨论的充分程度上也不可同日而语。



过去五年多,习近平透过铁腕反腐、强力军改、"小组"治国、自命"核心",获得了前两任中国领导人难以企及的权力。图为2017年9月28日,河南省一个村庄的墙上挂上了习近平走访当地的照片。摄: Greg Baker/AFP/Getty Images

取消任期制是否等于恢复终身制?

此次中共中央的修宪建议中,绝大部分内容属于"增",仅有取消任期制这一项属于"删"(监察职能从行政机关中剥离除外),且没有提供任何备选项,明确地取

消了对国家主席、副主席连续任职的限制。如果该项修宪建议获得通过,理论上 说相关职务就可以无限制连任,直至终身。

不过,在此次修宪建议公布之后,官方媒体《环球时报》就刊发社评《坚定支持中央修宪建议,这是理性也是信仰》,称"根据权威解读,这一修改不意味着恢复国家主席职务终身制……在党内外有一个广泛的共识,那就是改革开放以来,在党的领导下,中国已经成功解决并将继续有效解决党和国家领导层依法有序更替的问题"。但对于何为"权威解读"、如何避免"恢复终身制"、并如何"继续有效解决",该社评并未提供进一步解释。

香港媒体"香港01"也刊发文章 《国家主席任期无限制 等于复辟终身制?》,指出"无任期限制不等于终身制……此次修宪虽然取消了国家主席'连续任职不得超过两届'的限制,但追溯中共历史,领导人还是存在隐性任期惯例",呼吁将取消任期制"放在三中全会'党和国家机构改革'、宪法修改建议,以及两会这个大背景下来看"。

值得一提的是,在中国历次修宪的过程中,事实上不乏对两届任期制之外其他模式的讨论,例如在1982年宪法的草案讨论稿中,曾经将国务院总理、副总理连续任职限制为三届,其他领导职务为两届,但反对者当时认为,连任三届仍然是"半终身制",因此在最后表决通过的草案中,各项领导职务统一限定为两届,以体现废除领导职务终身制的决心。

为什么要用修宪的方式?

在中共十九大没有"接班人"浮出水面后,外界就普遍预计习近平将在2022年二十大上继续寻求连任。但因为宪法79条列明,国家主席连续任职不得超过两届,这一硬性规定无疑对于他在"三位一体"的领导体制(党中央总书记、国家主席、军委主席三个职务合一)中谋求10年以上任期不利。

如果不修改宪法,习近平在第二个任期结束后,只能保留中共中央总书记和中央军委主席的职务,虽然这对权力行使并无太大妨碍,但另由他人担任国家主席,无疑会多少分薄习的权威。此外,自1993年时任中共中央总书记、中央军委主席江泽民接替杨尚昆出任国家主席后,总书记、国家主席、中央军委主席所谓"三位一体"的最高领导模式一直延续至今(但在2002年到2004年,将近两年的时间里,胡锦涛仅担任中共中央总书记和国家主席,中央军委主席仍由江泽民担任)。

「三位一体」领导制的变化





"三位一体"领导体制的变化。图:端传媒设计部

如前文所述,中共十九大后,习近平已经掌握了绝对权力,修宪的阻力相对较小。因而有分析认为,在权力空前的时间点,与其通过相对委婉的"普京模式"(普京1999年出任总理,2000年当选总统,2008年再次出任总理,2012年再次当选总统。这种不修改宪法,以更换职位延续政权的模式被称为普京模

式)延续最高权力,倒不如直接修宪,一步到位取消国家主席的任期制,为"三位一体"的无限延续扫清制度障碍。

中国宪法学者对任期制的捍卫

如何用现代法政话语来诠释中国特色的党政二元体制,历来是中国宪法学界面临的理论和实践难题。

此前一个思路,是将党内的遴选政治局常委的"七上八下"年龄限制、选拔接班梯队进入政治局常委、总书记连任不超过两届等"政治规矩",诠释为中国特色的"宪法惯例"。其中蕴含的思路是,将总书记的任期限制,向宪法中有明文规定的国家主席任期限制看齐。

然而此次修宪的特点在于,不是总书记任期向国家主席任期看齐,而是后者向前者看齐,原本明文规定的任期,退而成为无章可循的模糊地带。

在中国学者近年来的研究中,对于任期制基本持肯定立场,其中最具典型意义的论述,是中国人民大学法学院教授、中国法学会宪法学研究会会长韩大元在《法学》2017年第11期上发表的文章《任期制在我国宪法中的规范意义》。

在文章中,韩大元回顾了任期制的历史沿革,并主张引入"目的论解释",即从废除领导职务终身制的目的出发,认为在常规连续任职限制之外,还应将不同最高领导职务之间的转任(例如从国务院总理转任全国人大委员长)、中断连任之后再任等情形都纳入"连续任职"的概念之中。

此外,文章还特别强调,在涉及任期制的修宪时应保持谨慎,不应损及1982年 宪法的基本精神。"为防止正在履职的国家领导人借助宪法修改突破对其任期限 制,即使修改了任期制,宪法对于任职期限与任期届数的调整,只能自该职务的 下一届任期生效"。这一文章被视为修宪风声放出之后,宪法学界迄今最明确的抵制声音。



自1949年中共建政以来,从未有一位中纪委书记能像王岐山这般光彩夺目。图为2017年10月18日,中纪委书记王岐山出席共产党全国代表大会开幕式。摄:Wang Zhao/AFP/Getty Images

增设监察委

从制度变革的意义上说,此次修宪建议中监察委员会的设立,重要性丝毫不亚于 取消国家主席/副主席的任期制。

相较于中共中央总书记和中央军委主席,国家主席只是一个礼仪性和象征性的国家元首,并不具有实权。取消国家主席/副主席的任期限制,主要是在制度层面解决了"三位一体"协调一致的问题,确保了最高领导人的权威不被分散,而监察委

——这一权力巨大的常设机构的设立,却分分钟会对从中央到地方的日常政治运作产生巨大影响。

悬而未决的宪法地位

在此次公布的修宪建议中,涉及监察委的内容占到近半数篇幅,其中在宪法第三章"国家机关"下增加了全新的第七节。从目前表述来看,监察委的若干方面值得 关注。

首先,传统的"一府两院"(政府、法院、检察院)从此将变成"一府一委两院",而且从多处行文顺序上来看,这一新成立的机构,地位排在法院和检察院之前,如"国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督"(第3条第3款),以及全国人大常委会"监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作"(第67条)等。这在相当程度上显示出,监察委的政治地位和权力配置将超越法院和检察院。

一府一委两院和人大的关系



人大 中央:全国人大 地方:各级人大

由人大产生,对人大负责,受人大监督

政府

中央 国务院 地方 各级人民政府

监察委员会

中央 国家监察委 地方 各级监察委

法院

中央 最高人民法院 地方 各级人民法院 各级人民检察院

检察院

中央 最高人民检察院 地方

"一府一委两院"和人大的关系。图:端传媒设计部

其次,此次修宪建议中涉及监察委的条目虽然众多,但并没有涉及监察委的职 权。新增的第124条规定"监察委员会的组织和职权由法律规定",相反,国务 院、人民法院和人民检察院都仅规定"组织由法律规定"。这意味着,监察委的职 权在宪法中没有明确依据(仅间接提及"办理职务违法和职务犯罪案件")。而 127条"依照法律规定独立行使监察权"的内涵不清,要依靠下位的《中华人民共 和国监察法》(该法律目前仍在审议中,预计将在3月召开的十三届全国人大一 次会议上通过)来确定,这使得法学界和公检法实务界都担心,各级监察委可能 会成为难以纳入法治轨道、只听命于本级首长的超级强力部门。

再次,修宪建议中规定,监察委员会实行双重领导体制,即本级人民代表大会和 上级监察委员会,这和中国目前的检察机关原则相同,显示出二者在性质和职能 上的近似性。同时建议规定,监察机关办理案件"应当与审判机关、检察机关、执 法部门相互配合,互相制约",相比此前公、检、法三家在刑事诉讼中"分工合

作、互相配合、互相制约"的关系,少了"分工合作"内容。届时各级监察委如何同公检法部门、尤其是同各级检察院分工,是此次修宪悬而未决的问题。

党权的国家化

"监察委员会"这一名称并非新生事物,在中共党史中曾反复出现。早在1927年的中共五大,就成立"中共中央监察委员会",但其性质属于党的机构,而非国家机构。1927年的党章也新设"监察委员会"一章,不过1928年中共六大又在党章中删除了这一章,监察委员会也随之撤销,直到1945年中共七大重新设立。1949年11月,中共中央决定正式成立党内监督组织,并将其命名为"纪律检查委员会",由朱德担任中纪委书记。1955年,又将其更名为"监察委员会"。1969年九大再度删除党章中有关监察委员会的内容,直到1977年中共十一大重设"纪律检查委员会",并延续至今。

和此次修宪不同,上述监察委员会/纪律检查委员会虽然历经多次反复,但都属于党内监督机构。而此次设立的监察委员会,则属于宪定的国家机构,其法律渊源在于宪法。这也是为何2016年在北京、山西、浙江三省市进行监察体制试点、以及2017年《中华人民共和国监察法(草案)》一审稿发布并向社会公开征求意见时,遭遇宪法学界呛声的原因所在。后者的理据就在于,《监察法》及监察委在宪法上缺乏根据,要通过《监察法》和设立监察委,就非先修宪不可。

监察委员会和纪委有什么区别?



监察委

纪委

国家机构

机构性质

中共党内机构

辖区内所有行使

公权力的公职人员

监督范围

辖区内党员干部, 尤其是**领导干部**



领导任命

本级人民代表大会

会议 选举

监察委员会主任

提请本级人大常委员会任免

监察委员会副主任、委员

本级党的纪委

全体会 议选举 报上级党 委会批准

纪委书记 副书记和常务委员

监督**、调查、处置** 职权

监督、问责、执纪

措施

讯问、询问、留置、

谈话提醒、约谈函

在中国现行体制下承担监察国家公职人员职能的,主要是国务院下属的监察部及地方各级监察机关。自1993年起,党的各级纪检委和同级监察部门就实行合署办公,即通称的"一套人马、两块牌子"。

但在目前的党政二元权力格局中,纪委和监察部门的地位并不对称,在最高层的体现尤其明显。自1997年,时任中纪委书记尉健行升任政治局常委以来,最近二十年来中纪委书记一直由政治局常委担纲,而监察部首长在党内级别通常为政治局委员,行政职务为部长,须接受国务院总理领导。而在修宪之后,目前隶属于国务院的监察部和国家预防腐败局、以及隶属于最高检的反贪总局,都将并入监察委,虽然同样和中纪委合二为一,但权力地位上更为对等。

因此,监察委的设立,从某种程度上可以说是党政二元格局下权力的重新配置,是党权进一步国家化的表现。此外,过往曾出现过的监察部门首长(例如中纪委书记)缺乏国家层面身份、外事活动中无法得到对等待遇的问题,相信也会迎刃而解。

"习近平思想"写入宪法

宪法序言第七自然段中"在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和'三个代表'重要思想指引下"修改为"在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、'三个代表'重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下"。

此次修宪建议,还有一个重要的看点,就是将"习近平新时代中国特色社会主义思想"和胡锦涛提出的"科学发展观"同时写入宪法,成为"全国各族人民"的"指引思想"。

中共向来重视理论论述,亦非常讲究"名正言顺"。所以从最初的马克思列宁主义,到后来的毛泽东思想、邓小平理论,再到江泽民的"三个代表"重要思想,都会先被写入党章,再被写入宪法。不过,由于胡锦涛"十年弱主",科学发展观在2007年十七大被写入党章后,不但隔了五年到十八大才成为全党指导思想,而且一直没有被写进宪法。此次修宪,虽然科学发展观也会被写入宪法,但与强势的"习近平新时代中国特色社会主义思想"相比,有明显的"搭车"色彩。

中国历任领导人理论思想从被写入党章到被写入宪法的时间间隔各不相同,但从 1997年十五大上"邓小平理论"被写入党章开始,这一间隔多少能反映出领导人 在党内的威望。



习近平思想理论体系包括哪些内容。图:端传媒设计部

"毛泽东思想"在1945年中共七大上被写入党章,并确定为中共的指导思想,但 1956年八大上,为了配合批评斯大林个人崇拜,党章中删除了毛泽东思想作为 指导思想的论述,而在1969年的九大上,党章中又恢复了相关规定。在1954年 首部宪法中,为体现所谓新民主主义特征,序言中不仅没有提及"毛泽东思想", 甚至在正文中连"共产党领导"都没有出现。而后,在1975年的宪法中,首次写 入了"毛泽东思想",并被其后的1978年宪法、1982年宪法所沿袭至今。 "邓小平理论"于1997年9月的中共十五大上被写入党章,1999年3月九届全国人大二次会议上被正式写入宪法,时隔将近两年。但邓小平本人于1997年2月19日去世,因此这项政治工程是由江泽民主导,在邓本人身后完成的。

"三个代表"重要思想,由江泽民在2001年7月1日中共建党80周年大会上的讲话中提出,翌年11月中共十六大上被写入党章,2004年3月十届全国人大二次会议上被写入宪法。

而"习近平新时代中国特色社会主义思想",在去年10月十九大上被提出的同时就被写入党章,而不出意外的话,在不到半年的时间里就将被写入宪法,这一从党章到宪法的速度也超过了历任领导人。

历任中国领导人理论思想写入党章、宪法的时间





毛泽东思想

1945年中共七大写入党章 1975年写入宪法



邓小平理论

1997年中共十五大写入党章 1999年写入宪法



「三个代表|重要思想

2002年中共十六大写入党章 2004年写入宪法



科学发展观

2007年中共十七大写入党章 2018年提议写入宪法



习近平新时代中国特色社会主义思想

2017年中共十九大写入党章 2018年提议写入宪法

历任中国领导人理论思想写入党章、宪法的时间。图:端传媒设计部

值得一提的是,虽然"习近平新时代中国特色社会主义思想"这一名目只在宪法序 言中出现,但由于其内容庞杂,其他多处修改在某程度上也可以视为这一思想的 具体体现,例如:改"法制"为"法治"(序言第七段)、增加"中华民族伟大复 兴"(序言第十段)、"推动构建人类命运共同体"(序言第十二段)、增加"中国 共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征"(第一条第二款)等等。

结语:"闪电战"式修宪

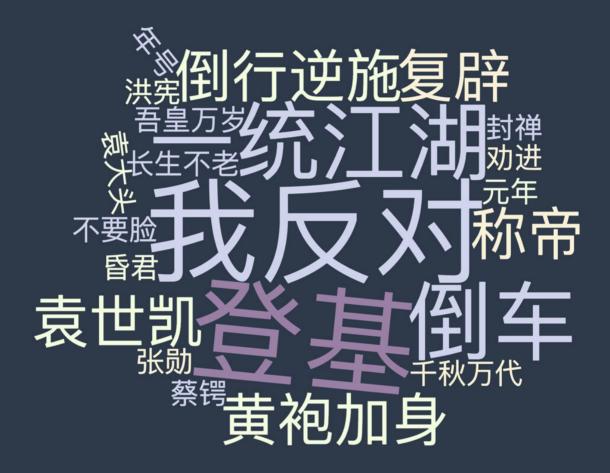
此次修宪建议中蕴含诸多不确切因素,但并不妨碍程序上以非常规方式紧锣密鼓地推进。

1月18日至19日,中共中央召开十九届二中全会,根据会议公报,全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,但这份建议内容雪藏一个多月,始终没有公布,直到2月25日才正式对外公布。

此前一天(24日),习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调,要"更加注重发挥宪法重要作用,把实施宪法提高到新的水平"。同日,中共中央政治局决定于2月26日至28日在北京召开第十九届三中全会。主题是审议《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、讨论向全国人大、政协两会建议的人事安排。

微博搜索禁词





中共中央的修宪建议公布后,新浪微博上的"敏感词"。图:端传媒设计部

这种时间节奏的反常之处在于,三中全会比常规的十月会期大幅提前了七个多月,调整到两会之前召开,与二中全会仅间隔一个多月,而且前一天刚刚正式对外公布修宪建议,次日就开会进行商议。

此前观察人士曾认为,此次修宪草案最迟将于2019年春的十三届全国人大二次 会议审议,但在修宪建议公布之后,中国官方已经明确宣布,准备将修宪建议提 交即将召开的十三届全国人大一次会议审议。 这也意味着,此次修宪从正式公布建议、被外界知晓到完成投票,如果没有遭遇重大阻力的话,最快可能在三周之内完成。而中国官方和宪法学者至今津津乐道的是,在1982年宪法起草过程中,协商酝酿过程长达两年、草案还提交全民进行了四个多月的讨论。相比这种解冻时期的田园牧歌,2018年的习氏修宪,堪称是一次"闪电战"式的操作。



热门头条

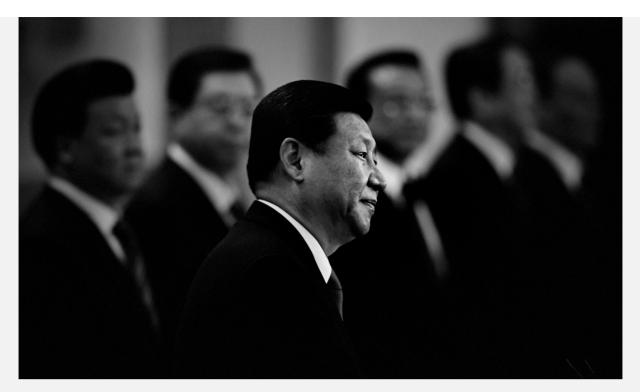
- 1. 巴士是如何变得不安全的?大埔夺命意外后,两位车长如是说
- 2. "韩流"是如何炼成的?从韩庚、EXO与《来自星星的你》说起
- 3. 将政治注入生命,众志青年的青春残酷物语
- 4. 中国大数据四问:官商民集体狂欢的背后,"数据利维坦"正在降临?
- 5. 网络时代的小镇: 欲望、赌博和"贷款鲨鱼"
- 6. 边缘人从哪里来?电影 The Shape of Water 的怪物宇宙大索隐

- 梁一梦:邓小平遗产的终结,由党天下到习天下
- 8. 北京龙泉寺进驻荷兰废弃教堂,中国寺庙的一路西进
- 9. 今年媳妇不回"家",行吗?
- 10. 修宪回避不了的接班人问题,毛时代动荡会否重现?

编辑推荐

- 1. 中国版MeToo:性骚扰者被解雇後,她们想建立制度保护
- 2. 一切荒诞都已经荒诞过了——由小说《大典》说起
- 3. 打游戏会让你更暴力吗?一部持续四十年的纠缠史
- 4. 超执笔:认知障碍症,盗走婆婆的窃贼
- 5. 张铁志评《黑豹》:黑人超级英雄与他的"天真"出路
- 6. 异乡人:颜仲坤——望着中国摇滚的黄金时代远去,他用"佛系"回应喧嚣
- 7. 邢福增:下一代灵魂之争——中国未成年人还可否信教?
- 8. 专访政治学家韩博天:数字列宁主义下,中国将如何重塑全球秩序?
- 9. 王价巨:巨灾常态化的未来,我们准备好了吗?
- 10. 中国大数据四问:官商民集体狂欢的背后,"数据利维坦"正在降临?

延伸阅读



揭开红幕,带你看中共十九大四大看点

"习近平思想"会否被写入党章?中共集体领导制会走向终结吗?王岐山的去向如何?习近平会否确定接班人?



专访裴敏欣:习近平终结了"后天安门秩序",然后呢?

习近平上台后,告别了菁英分赃联盟的规则,从集体领导转向个人领导,终结了持续20年的"后天安门秩序"。破之后是否立?明年七月见分晓。



专访吴国光:权力剧场中,威权是如何被"加冕"的?

既不是1930年代的德国,也不是1980年代的苏联,中国给全球化时代的民主国家带来了新问题,而问题的根源,在于中共不同于民主制度、也不同于一般威权制度的独特统治术:创立正式制度,然后操控它,透过改变游戏规则,来改变游戏结果。



专访政治学家韩博天:数字列宁主义下,中国将如何重塑全球秩序?

灵活坚韧的党国体制,加上大数据与人工智能的高效工具,中国犹如一只突然出现的"红天鹅",对 全球秩序提出了前所未有的挑战。