

中共十九大後習近平新時代的發展願景與政治走向

●張國城／臺北醫學大學教授

2017年10月18日至24日，中國共產黨第十九次全國代表大會於在北京召開。《中國共產黨章程》規定，全國代表大會每五年舉行一次，由中央委員會召集。這次大會產生了新一屆政治局委員，習近平開始了他作為總書記的第二個任期。習近平在這次大會之後會有怎樣的發展願景與政治走向是外界矚目的焦點。

習近平究竟會不會推動政治改革？

在政治面，習近平不斷強調個人權威，建立了許多小組，自2013年起，習近平在身兼黨的總書記、國家主席、中央軍委主席的同時，還兼任著六個領導小組的組長和中央國家安全委員會主席，其中有四個都是新設立的。而其他政治局常委，都在他擔任組長的小組中，成為副手或成員，領導與被領導關係也在小組中確立。¹這些被認為是習近平學習毛澤東的重要標誌。因為早在1958年6月，中共中央發出「關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知」。這被視為「小組」首次出現在最高決策層。

就黨政一體的中國共產黨來說，決策由政治局作出和由「小組」作出其實差距不大，因為決策者幾乎都是同一批人馬。何以習近平要如此疊床架屋大張旗鼓？筆者認為原因首先在於藉由成立小組來凸顯、強調這是當前政策的焦點。其次是讓決策過程更不透明，以保留決策的彈性。

2012年12月，習近平在紀念中華人民共和國現行憲法公布施行三十週年大會提出「依法治國」、「依憲治國」，接著在2013年3月當選國家主席後再宣誓「將忠實履行憲法賦予的職責」。2015年3月24日，習近平提出要深化司法體制改革。習近平曾說，「司法體制改革成效如何，說一千道一萬，要由人民來評判。」「讓民眾在每個司法案件中都感受到公平正義。」當局還提出，「除涉及外交、國防等特殊領域外，政法委今後將不會介入個案。」2015年10月20日的四中全會上，習近平正式提出「依法治國」。2015年6月24日，部分公務員就職將向憲法宣誓。

對中共政權來說，黨的意志向來高於黨章，黨章向來高於憲法。在民主國家，法律

所扮演的角色在中國經常是由黨公布、下發的政策、通知和規定來扮演，極少有人提到這些政策、通知和規定是否違反「憲法」，一般人民和法院也沒有提出釋憲或對法律進行違憲審查的權利。中共自己也承認，司法這塊仍是發展較為滯後的部分。如果習近平能夠採取一些措施強化「憲法」的權威，就算是已經達到了某種程度的政治改革。

和對「憲法」的重視相對呼應的是新任政治局常委，也被稱為三朝智囊的王滬寧的「諾言論」談話。2016年5月12日，《鳳凰網》刊登「王滬寧日記五則」，指出「在政府形象方面，政府的信譽就是要實踐政府對所治理的民眾的總體諾言。…能否在日常的管理和政府活動中實現政府的諾言，是政府有沒有信譽的最基本的因素。」所謂「總體諾言」，其實就是現代國家憲政民主的起源。因為憲法就是人民與政府之間的契約。中國向來以黨的權威和由上而下的治理為統治架構，對於人民的宣示向來是要求幹部的執政素質，如「三個代表」、「科學發展觀」，而非強調政治是人民當家作主，政府是人民代表，法律和政策是人民與政府的契約。基本上仍是封建時期君主要求官員「當好官」的牧民思維。

但是，習近平仍有一個難以克服的障礙，就是在中國共產黨的一黨體制下，想要實施真正的憲政民主是不可能的。只要實施憲政民主，就有可能出現政權易手的情況，俄羅斯的普京不能作為範例，因為普京不會長生不死。中國一旦政權易手，中國共產黨歷來的統治，包括大量歷史真相勢必會被檢討，即使只檢討十分之一，就足以掀起驚天動地的風暴，就算共產黨還是執政黨，只要出現選舉制度，「爭取被黨提名」就足以形成嚴厲的內鬥。這點習近平絕不會以中國共產黨的存亡為賭注。

況且，目前中共自認為幹群關係雖然因為政治與社會的缺陷，包括貧富差距、發展不均等而相當嚴峻，但遠沒有到推翻中國共產黨的力度。中國也不像蘇聯當年那樣，面臨和美國針鋒相對的鬥爭。唯一可能引起糾紛的是朝鮮半島，這是中國未來幾年外交和軍事的重點。

影響習近平內政外交的最重要因素—軍事改革與朝鮮半島問題

內政方面，中國將繼續進行軍事改革。從習近平上台之後，黨政部門和地方建制變化不大，主要變革在於軍隊。七大軍區已經改編為五大戰區，2018年起更將武警部隊完全收回由中央軍委一元化領導，使其變成純軍事化部隊。

外界原本以為習近平的軍改在七大軍區改為戰區，以及重組中央軍委組織架構以後已經結束。但武警的改編，證明了習近平仍然將軍事改革視為重中之重。這可能有以下幾點原因：首先是政權的穩定依然存有疑慮，所以必須緊抓槍桿子，因為人民解放軍向來號稱「鋼鐵長城」，「槍桿子裡面出政權」，且武警部隊不具備對外作戰的能力，改組武警部隊和任何對外領土爭端或防獨促統都無關，可說完全是為了鞏固政權。其次，是軍地關係的調整。過去武警部隊以行政區為建制劃分依據，省設總隊（軍級）、市設

支隊，因此和地方關係非常密切，也屢有捲入政爭的傳聞。未來值得關注的是武警專業部隊（黃金、水電、森林和邊防）的歸屬。

在其他部隊上，解放軍仍將因應朝鮮半島變局視為重點，因此專設「北部戰區」，十九大之後，北部戰區陸海空三軍司令員均獲得提拔，備受青睞。據了解，首先戰區司令員宋普選調任軍委後勤保障部部長，接著戰區陸軍司令員李橋銘接任戰區司令員，近日再宣布戰區陸軍領導鄭家概調任武警部隊參謀長。從過去中共中央發布的職務調動可以看出，北部戰區至少五位將軍有職務調整，而且陸海空三軍司令員均獲提拔。

解放軍過去國防重點放在中國東北，主要是應付蘇聯的軍事威脅；蘇聯解體之後，朝鮮半島因為北韓核武問題而長年出現緊張狀況，甚至有美國軍事介入而發生戰爭的可能，就目前情勢，這是中國最可能對外動用軍事力量的部分，因為中朝之間有軍事同盟關係，若朝鮮遭武力攻擊，中國以條約義務來說不能置身事外，北部戰區司令部設在瀋陽，正是為了必要時作為中國再次軍事介入朝鮮半島的前線指揮部。

朝鮮半島問題是習近平外交的最重心，因為同時牽動中國的亞洲外交和對美外交。全世界也只有在這個區域，中國能對美國發揮最大的影響力（南海問題美國沒有安全義務和介入歷史，也沒有金正恩這樣的「麻煩製造者」）。

目前看來，習近平採取「重兩韓、和美日」的政策。對國際社會加諸於北韓的制裁，中國是「高高舉起、輕輕放下」，明目張膽地包庇北韓。但是基於中國在這一區域的既有實力和重要性，美國和國際社會也無可奈何。中國對北韓的包庇，足以讓北韓有餘力發展大規模毀滅性武器之餘得以維持最低限度的經濟運作。中國的有限度支持，讓北韓經濟衰敗到無法脫離中國自立，但也不到徹底崩潰無從生存的地步。

中國持續支援北韓，才能確保北京對平壤的影響力，不支持北韓，北韓可能經濟崩潰而出現難民問題，或是鋌而走險以更多的戰爭邊緣手段威脅南韓，到頭來中國還是得面臨更複雜的壓力。中國更不能讓朝鮮半島發生第二次韓戰，因為現在已非1950年，中國已經是對外高度依存的經濟體，支援北韓對抗美國和南韓完全不符合中國各方面的利益，還要付出戰爭費和傷亡的代價。不支持北韓則二次韓戰的結果必然是北方遭南方統一，以南韓轉型正義的往例，只要啟封、清算部分北韓的歷史文件，回顧過去北京支持平壤政權的歷史，新韓國不可能和中國維持多好的關係，一如現在的東歐國家與俄羅斯，或是統一後的越南與中國。對習近平來說，支援北韓的基本政策不會改變。

為了防止衝突，中國也刻意拉攏南韓。2015年閱兵，習近平刻意交好當時的南韓總統朴槿惠，給足了南韓面子，之後左派文在寅上台，堅決表示在沒有得到首爾的同意之前，美國不能對朝鮮半島採取軍事行動，這等於是實際上庇護了北韓。對習近平而言，有文在寅在位，使他可以不必面臨「一旦美國攻北韓，就必須選邊站」的難局，因此在2017年12月他歡迎文在寅訪問北京，之後中國不再對南韓部署薩德反導系統（THAAD）

表達不滿。對於文在寅對北韓的援助，可以想見中國必然是站在支持的態度，因為可以分擔美國指責中國包庇北韓的壓力。

在這種多手策略之下，金正恩有把握他的導彈與核武發展不致招來美國的大規模軍事攻擊，經濟也還能在中、韓的暗助下維持，又能保持區域內重要行為者的地位，所以他的發展不會停止。而習近平也因此可以持續保持對美國的影響力，因為換到其他國際事務，除非經過聯合國安理會，中國的影響力目前仍有限。

為了「和美日」，習近平在2017年高調歡迎美國總統川普來訪。又在2017年7月和11月兩次與日本首相安倍會談，其中11月11日的會談長達四十五分鐘，《人民日報》11月12日中刊登了習近平和安倍晉三在中日兩國國旗前握手的照片，以往中共媒體報導中日領袖會談的報導都不刊登國旗，或者不使用握手的照片，以顯示和其他國家的首腦會談存在差別。日方也感受中國的善意，2017年9月28日晚，安倍首相特意出席了中國駐日本大使程永華舉辦的中國國慶招待會，以往這類活動只由外務大臣出席。9月29日，安倍以「慶祝中日邦交正常化四十五周年」的名義，與中國國務院總理李克強互致了賀電。鑑於兩國首腦上次因該原因互致賀電還是在2007年時。

結語

在對外關係大致無虞的情況下，習近平不存在遭受內部挑戰的急迫壓力，以此可從容推動軍隊組織，為他的權力保駕護航。在權力穩固的情況下，創造一些具有亮點、具政治改革意味的措施，不僅強化名望與支持，更重要的是使自己成為新遊戲規則的制定者與裁決者，應當是習近平往後的可能政治方向。

【註釋】

1. 郭子健，〈獨家解碼：中國政治為何離不開「小組長」？〉，《端傳媒》，2016年3月10日，<<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-politics-in-china-why-group-leader-important-guozijian/>>。◆