Source: *Lianhe Zaobao,* p8
Date: 24 October 2016

中国聚焦 黄靖

中共领导体制变革与中国稳定和发展

近来，有关中共领导人事及“接班人”安排的各种揣测甚嚣尘上。毕竟，2012年中共十八大上产生的七人政治局常委中，有五人因年龄限制，在明年的十九大上应当退位。因此，在即将举行的六中全会上，不但要对十九大的新领导班子作出安排，同时依照惯例，也应该明确第六代领导的领军人物，即所谓接班人。

中共十八大产生的第五代领导班子，是当时党内博弈的妥协结果：政治局七人常委中，竟有五人只能在任一届。这样的安排，为中国今后的发展留下了后遗症。

习近平领衔的第五代领导人刚一登台，便面临着前所未有的严峻挑战。在国内，经济下行压力空前，发展面临拐点，转型势在必行；政治上贪腐泛滥，对政治体制及其合法性的危害已入膏肓；社会上各特权利益集团垄断资源，损公肥私，严重侵蚀着社会最基本的公平与公正。在国外，美国的战略再平衡有备而来：一方面加大在亚太的军事存在，强化以美日安保条约为首的联盟体系；另一方面以南中国海领土争议为抓手，获取战略主动权，同时利用其“话语权”优势，在南中国海问题上营造中国的负面形象，占据道德制高点。中国的外部安全环境空前严峻。

值得庆幸的是，在习近平的强力领导下，在国内以壮士断腕的决绝和胆魄肃贪反腐，大力改革，推动经济转型，在稳定中求发展。同时果断地进行了军队建设大改革，国防力量和军队作战能力有了实质性的跃升。对外则积极发展新型大国关系，削减美国再平衡战略的压力；在事关核心利益的南中国海、东海领土争端中，寸步不让。同时积极推出“一带一路”、发展全球战略伙伴关系网、筹建亚投行、推动亚太自贸区等一系列开拓性举措。这一系列举措，不仅为经济发展找到了新的突破口，而且通过促进共同发展来打造同世界各国、尤其是周边地区的“命运共同体”，从根本上改善了中国的安全环境。

然而，万象更新绝非大功告成。肃贪反腐尚未取得“压倒性胜利”，特权利益集团依然顽抗甚至伺机反扑。新常态下的经济转型中，各项改革已入深水区，稍有不慎便有没顶之灾。同时，世界格局由单极向多级的转变，进一步激发了各种不安定因素；而将中国视为最主要竞争对手，已经成为美国朝野共识——不论谁成为下一届美国总统，这一共识必然主导其对华政策。在内外局势依然险峻的形势下，习近平领导下的各项重大举措，尽管成效显著，但仍然是逆水行舟，不进则退。

两代领导人交接后的“政策断层”现象，在形势急速变化的时期表现得尤为明显。大政方针以及相关政策的改变，必然要导致权力与资源的重新分配组合，从而影响政治稳定与经济发展。

十八大“后遗症”显现

在此关键时刻，十八大的“后遗症”开始显现：在任仅仅一届的绝大多数第五代领导人，将在十九大上被更换。这势必引发党内剧烈的政治博弈。即便习近平能够把握时局，掌控政治局常委的五上五下的交接，却不能改变对其领袖地位十分不利的现实——他领衔的第五代领导集体，由前后不同的两套人马组成。并且，如果习近平按常规在二十大上交班，他对十九大上建立的新班子也只能领衔五年。这样的转换以及由此导致的整个中国领导群体的大规模调整，必将对目前的各项重大举措产生不利影响，稍有不慎，就会使目前大有希望的事业半途而废，甚至翻船。

在中国和世界格局都面临着根本性的重大转型时期，保持领导层的稳定和凝聚力，对中国的持续发展和稳定至关重要。

中共第二代领导人邓小平在上世纪80年代初，提出并大力推动了党和国家领导体制的改革，最终在1992年中共十四大上，形成了“以江泽民为核心的第三代集体领导”，江泽民三位一体，同时担任国家主席、中共总书记和中央军委主席。通过年龄和任期——宪法规定所有国家领导人（包括国家主席和总理）任期不得超过两届——的制约，使每一代领导人只能任期两届。而且，邓小平还指定胡锦涛领衔第四代领导集体，即所谓“隔代指定接班人”。

这样的安排，其实质是“权力制度化”。它不但有效地防止了毛泽东时代权力高度集中的“独裁”现象，而且规范了集体领导成员的权限、职责和相互关系，从而在客观上产生了权力的相互制衡。年龄与任期制保证了中共最高领导层权力的平稳交接，为政治稳定提供了制度上的保证。

今天看来，“集体领导制”中的弊端，莫过于最高职务三位一体的安排。事实上，这也是十四大产生的“第三代集体领导”中最令人诧异的安排。毕竟，在毛泽东、邓小平两代领导人中，党政军三个领导职位是由不同领导人分别担任的。

可以理解，邓小平这样的安排的根本目的，是为了确保他身后第三代集体领导中“核心”的稳定。但这也客观上为江泽民今后的种种集权，提供了制度合法性，使其能够利用权力，将自己的“亲信”提拔安排到“以胡锦涛为总书记的第四代集体领导”之中，通过他们来确保自己交班后的影响力与特权。江交班后“不在其位，仍谋其政”的结果，导致任人唯亲，权随人移，不仅破坏了“权力留在办公室里”这一权力制度化的根本原则，也为贪腐打开了大门。

以“代”划线的集体领导制的另一弊端，是一代领导人一刀切的齐上齐下。这在客观上导致了“政策断层”的产生。新老两代领导人对局势的判断和把握上不尽一致，其工作作风和行为方式也各不相同。结果是新一代领导人往往有不同的抱负和政策取向。两代领导人交接后的“政策断层”现象，在形势急速变化的时期表现得尤为明显。大政方针以及相关政策的改变，必然要导致权力与资源的重新分配组合，从而影响政治稳定与经济发展。

显而易见，在当前中国与外部世界都面临着重大变革的关键时期，中国一方面需要一个稳定而强有力的领导集体，带领全国人民持续推动反腐与改革、实现“四个全面”、完成民族复兴的“中国梦”；另一方面要坚决防止由于权力的过度集中而导致的“独裁”，同时要阻止因一刀切的集体领导换代，而导致的政策断层，防止反腐与改革的大业半途而废。

解决这一瓶颈的唯一途径，是实事求是，根据目前的新形势、新发展，进一步改革和完善领导体制，从根本上解决十八大在“第五代领导”安排上的后遗症。

首先，在坚持“集体领导制”的基础上，认真考虑改变最高领人三位一体的安排，恢复毛泽东、邓小平两代领导时期的“常态”：即党政军最高领导，由集体领导班子中的成员分别担任。从制度上杜决“大权独揽”的独裁可能性。

第二，在此基础上，党政军最高领导人的换届可在不同时期进行，不搞时间上的一刀切。错开交班时间的目的，是确保集体领导的稳定和大政方针及其相关政策的持续性，防止政策断崖。

第三，依据宪法，国家领导人任期不得超过两届。但中共领导人的任期，应根据党章规定执行。中共领袖的权力与职责，受党章约束。

作者是李光耀公共政策学院教授
亚洲与全球化研究所所长

Source: Lianhe Zaobao © Singapore Press Holdings Ltd. Permission required for reproduction.