



政策報告

Policy Paper

中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察

Revisiting the First Anniversary of Chinese Communist Party and State Institutions Reform.

《No. 108004》

中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察

Revisiting the First Anniversary of Chinese Communist Party and
State Institutions Reform.

主 持 人：張執中 亞太和平研究基金會中共黨政研究小組召集人
開南大學公共事務管理學系副教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

吳仁傑 《中共研究》雜誌社研究員

吳秀玲 臺灣大學國家發展研究所助理教授

郭瑞華 《展望與探索》雜誌社研究員

蔡文軒 中央研究院政治學研究所副研究員

編 輯：林彥榕 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 108 年 5 月

序

中共「十九大三中全會」審議通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》及《深化黨和國家機構改革方案》屆滿周年，中共已透過「修憲」及推動中共國務院機構改革等方式，設立中共「國家監察委員會」，並對中共國務院部委及各單位進行增設、整併及組織調整。鑑此，本會特研擬「中共黨和國家機構改革」一周年之專題，邀請相關領域學者專家展開探討，撰寫政策報告，以供各界人士參考。

本報告由本會中共黨政研究小組召集人暨開南大學公共事務管理學系副教授張執中負責綜整，並邀請《展望與探索》雜誌社研究員郭瑞華、《中共研究》雜誌社研究員吳仁傑、中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒及臺灣大學國家發展研究所助理教授吳秀玲，分別就「中共國家監察委運作現況」、「中共黨機構改革與決策現況」、「中共國務院新設部門運作現況」及「中共『黨政合一』影響」等議題為切入點，觀察「黨和國家機構改革方案」公布一年以來情勢變化，召開座談及撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 108 年 5 月

目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	15
貳、中共國家監察委運作現況.....	17
參、中共黨機構改革與決策現況.....	25
肆、中共國務院新設部門運作現況.....	29
伍、中共「黨政合一」影響.....	37
陸、結語.....	43
【亞太政策報告系列】.....	47

《中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察》 政策報告

提要

壹、中共國家監察委運作現況

一、中共「國監委」與「中紀委」係「兩塊招牌，一套人馬」

中共「國監委」成立後與中共「中紀委」合署辦公，人員亦高度重疊，呈「兩塊招牌，一套人馬」之況，顯見中共「國監委」監察工作仍「接受黨領導」，並非「獨立監察」機構。

二、中共設立「國監委」之法源依據

● 中共藉立法成立「國家監察」機構

2018年3月11日中共「全國人大」通過《中華人民共和國憲法》修正案，增設「監察委員會」一節（第123條至127條），其成果包括「整合形成統一的監察機關」、「提升監察機關的地位」、「擴大監察範圍」，以及「監察模式從雙軌併行轉為單一集中」。

● 中共擬訂《監察法》詳述監察工作規範

2018年3月20日中共「全國人大」通過《中華人民共和國監察法》，加強對所有行使公權力的公職人員的監督，實現國家監察全面覆蓋，深入開展反腐工作。中共據此制定《黨組討論和決定黨員處分事項工作程式規定（試行）》、《公職人員政務處分暫行規定》、《中央紀委國家監委監督檢查審查調查措施使用規定（試行）》等30餘項法規制度，制定《國家監察委員會管轄規定（試行）》，明確監察對象範圍和管轄職務犯罪罪名，並配合中共「全國人大」常委會修改《刑事訴訟法》，實施《國家監察委員會與最高人民檢察院辦理職務犯罪案件工作銜接辦法》，進行以審判為中心的訴訟制度改革。

三、中共「國監委」制度框架

● 中共以「國監委」為最高監察機關

中共修憲後自原先「一府兩院」格局，轉變為「一府一委兩院」，即由中共「全國人大」及其常委會行使立法權、中共國

務院行使行政權、中共人民法院及檢察院行使司法權、中共中央軍委行使軍事權，新設立之中共「國監委」則行使監察權。2018年3月17日中共「全國人大」通過《第十三屆全國人民代表大會第一次會議關於中共國務院機構改革方案的決定》，批准《國務院機構改革方案》，即規定「監察部併入新組建的國家監察委員會、國家預防腐敗局併入國家監察委員會，不再保留監察部、國家預防腐敗局」。

- **中共「國監委」委員產生方式與任期**

中共國家與地方層及之監察委員會由同級「人大」選舉產生。依據《中共憲法》第124條及《監察法》第8條規定：中共「國監委」由中共「全國人大」產生，負責中共全國監察工作。其主任每屆任期與中共「全國人大」每屆任期相同（5年），連續任期不得超過兩屆（10年）。

- **中共「國監委」職責與監察範圍**

中共「國監委」領導各級監察委員會工作，其作為監督執法機關，對中共所有行使公權力的公職人員依法實施監察，主要職責包括監督職責、調查職責、處置職責及調查措施等，並依《監察法》可不按《刑事訴訟法》規定進行調查，包括對被調查對象進行最長6個月拘留且不受司法機關監督。而其監察範圍包括6大類人員，即「中共全體公務員及參照《公務員法》管理人員」、「法律、法規授權或者受國家機關依法委託管理公共事務的組織中從事公務人員」、「國有企業管理人員」、「公辦的教育、科研、文化、醫療衛生、體育等單位中管理人員」、「基層群眾性自治組織中管理人員」，以及「其他依法履行公職人員」。由是，其監察範圍是所有行使公權力的公職人員，包括過去行政監察部門無法監督的立法機關、檢察機關、審判機關等單位及組成人員；所有國家財政供養的組織、群體都有必要納入國家監察範圍。

四、中共「國監委」實施成效

- **中共「國監委」成立一年來查處案件甚多**

截至 2018 年 12 月底，中共各級紀檢監察機關共查處形式主義、官僚主義問題 4.56 萬起，處理黨員幹部 6.94 萬人，其中給予黨紀政務處分 4.59 萬人，占處理黨員幹部總數的 66.1%。各級紀檢監察機關共立案審查存在違反政治紀律行為案件 2.7 萬件，處分 2.5 萬人，屬「中管幹部」者計 29 人。立案審查調查「中管幹部」68 人，涉嫌犯罪移送司法機關 15 人，受黨紀處分黨員共 52.6 萬名，遭政務處分之公職人員則達 13.5 萬名。

- **中共監察體系深化運用監督執紀「四種形態」**
中共監察體系主要運用「約談函詢及批評教育」、「給予輕處分或組織調整」、「給予重處分或重大職務調整」，以及「依規依紀依法處理嚴重違紀違法涉嫌犯罪黨員幹部」等四種執紀形態。
- **中共「國監委」查案或有抵觸中共其他法規問題**
中共「國監委」監察範圍擴及全體行使公權力之中共公務人員，且所採手段較中共「中紀委」多出搜查、查封、扣押及留置等強制性舉措，所能進行之處分更包括政務處分、決定或提出問責建議，以及製作「起訴意見書」移送中共檢察機關提起公訴。惟諸如留置期間不得委任律師，恐抵觸中共《刑事訴訟法》第 34 條等相關法規規定，或引起社會不滿，成為未來中共「國監委」執行監察工作隱憂。

貳、中共黨機構改革與決策模式變化

一、中共近期的黨機構改革

- **新設黨機構及於中共國務院內設置辦公室**
中共依據 2018 年 3 月發布之《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》及《深化黨和國家機構改革方案》，整併中共國務院部門以及新設黨內對應機構，包括增設數個黨機構稀釋中共國務院原有職能，以及新設多個委員會於中共國務院各部門中，諸如中共「中央全面依法治國委員會辦公室」設在中共司法部、中共「中央審計委員會辦公室」設在中共審計署、中共「中央教育工作領導小組秘書組」設在中共教

育部、中共「國家新聞出版署（國家版權局）」在中共「中宣部」加掛牌子，並「中宣部」承擔相關職責等。

- **中共「發改委」職能回歸中共黨機構**

原具協調中共國務院與黨中央功能之中共「國家發展和改革委員會」，多項職能被劃入其他部門，顯示中共決策體系劃歸黨中央統一領導，由中共黨中央決策，而中共國務院負責執行之「新黨政關係」已形成。

- **中共致力清除及修訂黨內文件以加強領導**

2018年2月中共中央印發《中央黨內法規制定工作第二個五年規劃（2018—2022年）》，對黨內法規及規範性文件展開清理，中共官媒指出，此次一共廢止54件「中央黨內法規和規範性文件」，宣佈失效有56件，經過修改的則有8件；同時，中央也針對14件「涉黨和國家機構改革的中央黨內法規」做出修改。此外中共中央持續印發多部涉及黨建文件，僅2018年一年中已印發黨內法規共74部，係中共黨史上罕見，且其內容多強調政治建設與加強中共黨的全面領導。

二、中共黨的決策與言論管控作為

- **高舉「兩個維護」強調習地位**

今（2019）年「兩會」前中共中央發布《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》及《中國共產黨重大事項請示報告條例》，強調「兩個維護」係首要政治任務，並於中共「全國政協」正式開議前，司儀僅特別唱名介紹「習近平」，卻僅以「黨和國家其他領導同志」介紹其他中共政治局常委及高層官員，顯示中共持續高舉「兩個維護」，強調習「突出」之政治地位。

- **中共持續加強言論管控並嚴防「低級紅、高級黑」**

中共近來不斷推出言論管控措施，包括今年2月發布之《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》，其中指出：「不得搞任何形式的『低級紅』、『高級黑』，決不允許對黨中央陽奉陰違做兩面人、搞兩面派、搞『偽忠誠』。」其中，「低級紅」

指的是盲目、低劣、肉麻、有可能造成反面效果的愛國文宣或行為。而「高級黑」則是指對黨明吹暗諷，表面上對領袖赤膽忠心，實際上卻是抹黑的作為。

- **嚴防「低級紅、高級黑」又高舉習地位或顯中共黨宣傳系統領導混亂**

近年中共為鞏固習近平個人領導之地位，而極力頌揚「習核心」，許多中共官員皆發表「捧習」言論以表忠心，然在高舉「兩個維護」之餘又強調嚴防「低級紅、高級黑」，並稱「黨內有『野心家』欲藉此打擊習近平」，此矛盾狀況或顯中共宣傳部門領導出現混亂之勢。

參、中共國務院新設部門運作情況

一、中共國務院具體改革重點

- **中共國務院部委變化**

國土資源部、國家海洋局、國家測繪地理信息局等部門合組「自然資源部」；以原環境保護部為基礎組建「生態環境部」；整合中共中央農村工作領導小組辦公室、農業部及其他部門相關職責為「農業農村部」；文化部及國家旅遊局合組建「文化和旅遊部」；國家衛生和計畫生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室及全國老齡工作委員會辦公室合組「國家衛生健康委員會」；將民政部、人力資源和社會保障部及軍委政治工作部、後勤保障部有關職責整合為「退役軍人事務部」；整合國家安全生產監督管理總局等多部門有關職責為「應急管理部」。此外，亦對科學技術部、司法部、水利部、審計署等部門進行組織調整。

- **中共國務院直屬機構變化**

將國家工商行政管理總局、國家質量監督檢驗檢疫總局、國家食品藥品監督管理總局等多部門整合為「國家市場監督管理總局」；將國家新聞出版廣電總局就新聞出版和電影管理職責劃歸中共中央宣傳部後，重組「國家廣播電視總局」；將商務部、外交部有關職責整合組建「國家國際發展合作署」；整

合醫療、醫保、醫藥改革相關多部門職責組建「國家醫療保障局」。

- **中共國務院直屬事業單位變化**

整合中央電視臺、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺為「中央廣播電視總臺」，歸口中共「中宣部」領導；將中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會職責整合，組建「中國銀行保險監督管理委員會」。

- **中共國務院部委管理國家局變化**

將國家糧食局及各部門相關職責整合為「國家糧食和物資儲備局」；將公安部等部門相關職責整合為「國家移民管理局」；整合國家林業局等相關部門職責為「國家林業和草原局」；將國家食品藥品監督管理總局有關藥品監督管理職能獨立為「國家藥品監督管理局」；另重建「國家知識產權局」。

二、中共國務院改革實施要況

- **中共國務院單位改革統計**

總計中共國務院正部級機構減少 8 個、副部級機構減少 7 個，實際設置國務院辦公廳、外交部等 26 個組成部門、國資委 1 個直屬特設機構、海關總署等 10 個直屬機構、國務院港澳事務辦公室等 2 個辦事機構、新華通訊社等 9 個直屬事業單位、國家信訪局等 16 個部委管理國家局。其中，新組建或重新組建的組成部門有自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會、退役軍人事務部、應急管理部、科學技術部、司法部、水利部、審計署等 11 個，新組建或重新組建的直屬機構包括國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、國家國際發展合作署、國家醫療保障局等 4 個，新組建中央廣播電視總臺、中國銀行保險監督管理委員會等兩個直屬事業單位，另新組建或重新組建國家糧食和物資儲備局、國家移民管理局、國家林業和草原局、國家藥品監督管理局、國家知識產權局等 5 個部委管理國家局。

- **中共國務院經調整之單位多以完成「三定」工作**

中共國務院分於 2018 年 3 月 31 日、5 月 7 日、7 月 9 日舉行三次「機構改革推進會」部署階段工作，要求加快制定相關「三定」，從嚴核定新建部門內設機構，並於同年 6 月底前印發執行。後中共於 2018 年 4 月 10 日公布中共自然資源部、農業農村部、國家衛生健康委員會、國家市場監督管理總局、中國銀行保險監督管理委員會等 5 部門為第一批掛牌單位；4 月 16 日再宣布生態環境部、退役軍人事務部、應急管理部等 3 部門為第二批掛牌單位。此外共 22 個新組建或重新組建單位皆於 2018 年下半年陸續完成「三定」。

三、對中共國務院改革之觀察

● 強調職能優化

中共國務院本次改革強調「加強和完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能，調整優化政府機構職能，全面提高政府效能」，可視為「大部門體制改革」之延續，具體舉措包括合理配置部門職能、完善市場監管及執法體制、改革自然資源和生態環境管理體制、完善公共服務管理體制等。

● 應急管理部及退役軍人事務部目的明確

中共應急管理部係延續 2007 年 11 月施行之《突發事件應對法》而來，進一步整合相關部門職責由該部進行風險防範與應對，並在原有「安全生產應急救援隊伍」外，接收「公安消防部隊」及「武警森林部隊」，做為常備應急力量。而中共退役軍人事務部係整合原分散於中共民政部、人社部、軍委政治工作部及後勤保障部等各單位之職能，專責因應中共軍人退撫事宜，積極推進《退役軍人保障法》立法工作，並制定及修訂《軍人撫恤優待條例》、《烈士褒揚條例》、《退役軍人安置條例》等相關配套制度。

● 改革初期「雙首長制」多屬權宜，副職超編或不足額配備現象仍存

中共推動國務院機構改革過程，為因應單位裁併可能出現之阻力，故以「雙首長」或「副職超編」等權宜方式處置，另

新設部委亦有「副職未足額」之況。至今中共國務院仍有許多單位係「雙首長」或具「副職超編」情形，需待時間推移及進一步人事調整方可望回歸正常編制。

肆、中共「黨政合一」觀察

一、中共「黨政合一」要況

- **強調「中共領導」加深黨國與社會關係複雜程度**

習近平上臺後於各領域皆強調「黨的領導」，於中共「十九大」修正黨章列入「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」，並在2018年3月中共第十三屆「全國人大」通過之《憲法》修正案中，增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，將「黨的領導」從一種宣示轉為存在中共《憲法》法條中之正式法律關係，對包括中共黨政軍機關，以及所有非黨之企事業、社會組織之權利義務產生影響，例如要求非公有制企業設立中共黨組織等。然中共黨組織對社會各領域滲透越深，恐引發外界更多疑慮。

- **中共或修憲令「國家主席」朝實權元首發展**

2018年3月中共「修憲」刪除「國家正副主席」連任限制，然此舉或與中共近期推動「黨政合一」相關，其「國家主席」無任期限限制後，實令中共領導人原先「三位一體」制度皆無任期限限制，而中共未來是否持續「修憲」將「國家主席」朝實權元首方向轉變值得關注。

- **中共黨政機關縱向職責同構將使權力集中地方黨委**

中共中央增設「全面依法治國委員會」等委員會，並將「全面深化改革領導小組」等4個重要領導小組改制為委員會，並由習近平親自掌理，以凸顯習黨內「核心」地位，中共原先「集體領導、個人分工負責」之制亦已不存。而因中共係單一制國家結構，故中共中央此舉將令中共地方各級黨政機關仿倣，遂形成權力向黨委集中之況。

- **官僚怠政懶政或走偏鋒，不免出現「低級紅、高級黑」**

習近平上臺以來大規模「反腐」，建立嚴密張網制度及監督體系，然因規範增多導致中共官員雖欲討好習，又恐於政治底

線不明而害怕「多做多錯」，故形成官員「怠政、懶政」，以及官員行事走向偏鋒之「低級紅、高級黑」兩大現象。

- **中共「一黨專政」挑戰西方價值，面臨外部的敵意日深**

中共因綜合國力上升，而對國際事務影響力亦日漸提升，卻也引發周邊及西方國家之「中國威脅論」疑慮，尤因習近平上臺後不再「韜光養晦」，而改對外進取、靈活及強硬之姿態，包括推動「一帶一路」倡議，而被外界視為「欲改變現狀國家」。本次中共「修憲」刪除「國家主席」任期限制，以及中共「黨政合一」之改革思維與西方國家價值相背，更加深西方國家疑懼，對中共的敵意也不斷加深。

二、**習近平因內外交迫故選擇「政治安全」優先**

近一年來中共因對外關係、經濟及社會等均面臨危機而進入動盪期，以致習近平面對之黨內質疑及施政壓力有增無減，故渠選擇凸顯「黨的領導」、施行「黨政合一」制度安排，即便西方國家因此疑懼日深，習仍強調「堅持底線思維着力防範化解重大風險」，中共國務委員兼公安部長趙克志在中共「全國公安廳局長會議」講話時也強調「堅決捍衛以政權安全、制度安全為核心的國家政治安全」，代表習在面對內外壓力下選擇將「政治安全」置於施政首位。

壹、前言

習近平自中共「十八大三中全會」設立「全面深化改革」的目標，其核心問題是處理政府與市場的關係。在此背景下，必須推動「上層建築」的調整，其中包含政府治理與法治環境。中共「十九大」以來，包括「新時代」、「黨的全面領導」、「黨內監督」、「轉變政府職能」與「國家治理體系與治理能力現代化」，是習近平第二個任期的執政目標。除了集權過程，最重要的發展就是整合紀檢監察系統，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系，結合中共「十九大三中全會」所提出《深化黨和國家機構改革方案》，提出包括中共中央機構、中共「全國人大」、中共國務院、中共「全國政協」與中共行政執法等機構外，還包括深化跨軍地、群團組織與地方機構等改革內容，成為習近平第二個任期的改革重點。

就如中共「十九大三中全會」公報提到，「當前核心問題在於黨和國家機構設置和職能配置，同實現國家治理體系和治理能力現代化的要求還不完全適應」。因此「首要任務是完善堅持黨的全面領導的制度，加強黨對各領域各方面工作領導，確保黨的領導全覆蓋」。上述文件與說明，都緊扣中共全面領導與長期執政能力建設上，和其他改革內容存在辯證關係，以「黨中央決策議事協調機構」、「黨中央職能部門的統一歸口協調管理」為主線，連結「國務院機構改革」，涉及的中央和國家機關部門、直屬單位超過 80 個，比如新組建的應急管理部整合了 13 個部門的全部或部分職責，其進度與成效頗受外界關注。

在過去一年間，中共國務院新組建及重新組建單位陸續在 2018 年 4 至 5 月間掛牌運作，相關「三定」（定職責、定機構、定編制）規則也在當年下半年相繼施行，並且向縣級推進。按改革時程，到今（2019）年 3 月，須實現所有地方機構改革基本完成的目標，可以看出習近平的意志與效率。但就如中共中央黨校學者將本次改革描述為「系統性重構」，涉及層面與領域更為廣泛。從微觀的機構與職級調整涉及的利益轉變，影響幹部晉升的激勵性；到宏觀的黨政關係規則確認後對決策效率是否提升？新設部門的運作與社會服務能力增

加對國家社會關係的影響等，都需要維持動態的觀察。因此，本會針對中共「黨機構改革與決策」、「國家監察委」、「國務院新設部門組建」以及「黨政合一」等，邀請吳秀玲教授、蔡文軒教授、吳仁傑研究員及郭瑞華研究員針對上述議題提供研析觀點。

貳、中共國家監察委運作現況

一、前言

2016年1月召開的第十八屆中共中央政治局紀律檢查委員會（以下簡稱中共「中紀委」）第六次全體會議，中共中央總書記習近平提及：「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督」，「要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」，可謂中共監察體系改革之昭示。2017年10月27日，第十九屆中共中央政治局首次會議審議通過《中共中央政治局貫徹落實中央八項規定實施細則》，彰顯正風肅紀的鮮明態度；2018年2月，中共中央辦公廳印發《中央巡視工作規劃（2018—2022年）》，為黨內監督戰略性的安排，明確今後5年中央巡視工作的路線圖和任務書。細究中共啟動「國家監察體制」改革的主因有三：（1）解決行政監察力度不足問題；（2）解決中紀委法外執法問題；（3）期望建立反腐制度。2018年3月23日中共「國家監察委員會」（以下簡稱中共「國監委」）於北京正式揭牌，本文從法源依據、制度框架、實施成效等方面，簡析其甫滿一年餘之運作現況。

二、中共設立「國監委」之法源依據

2018年3月11日第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《中共憲法》）修正案，除了取消國家主席任期限制外，增設「監察委員會」一節（第123條至127條），此次修憲成果有四：（1）整合形成統一的監察機關，改變過去權力分散的局面；（2）提升監察機關的地位，從國務院的組成部門（監察部），變成與國務院平級的國家機關（國監委）；（3）擴大監察範圍，從原來單純的行政監察變成國家監察，全面覆蓋所有行使公權力的公職人員；（4）監察模式從過去的雙軌併行的監察模式轉變為單一集中的監察模式，獨立行使職權。

2018年3月20日全國人大通過《中華人民共和國監察法》（以下簡稱《監察法》），加強對所有行使公權力的公職人員的監督，實

現國家監察全面覆蓋，深入開展反腐工作。關於完備監察法制體系方面，目前中共相關部門依「紀法貫通、法法銜接」原則，起草制定《黨組討論和決定黨員處分事項工作程式規定（試行）》、《公職人員政務處分暫行規定》、《中央紀委國家監委監督檢查審查調查措施使用規定（試行）》等 30 餘項法規制度，完善信訪舉報、線索處置、立案、留置、案件審理等方面制度規範；制定《國家監察委員會管轄規定（試行）》，明確監察對象範圍和管轄職務犯罪罪名；配合全國人大常委會修改《刑事訴訟法》，實施《國家監察委員會與最高人民檢察院辦理職務犯罪案件工作銜接辦法》，進行以審判為中心的訴訟制度改革。

三、中共「國監委」制度框架

依現行《中共憲法》暨《監察法》之規定，各級監察委員會是行使國家監察職能的專責機關，依照法律規定獨立行使監察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉，然依《中華人民共和國公務人員法》第四條「黨管幹部」原則，事實上監察委還是須接受中共黨的指令並向其負責，並非獨立機構。

（一）組織架構

國家監察委員會係最高監察機關。修憲後，中共憲政體制發生巨大變化，原來的人大及其常委會下設「一府兩院」的舊格局，演變為「一府一委兩院」的新體系，即人大及其常委會行使立法權，一府（即中共國務院）行使行政權，兩院行使司法權，中央軍委行使軍事權，國監委行使監察權。2018 年 3 月 17 日中共「全國人大」通過《第十三屆全國人民代表大會第一次會議關於中共國務院機構改革方案的決定》，批准《國務院機構改革方案》。方案規定：「監察部併入新組建的國家監察委員會。國家預防腐敗局併入國家監察委員會。不再保留監察部、國家預防腐敗局」。關於組織架構的整併，在 2016 年 12 月 25 日中共「全國人大」常委會就試點作出有關決定後，檢察院的反貪、反瀆和預防職務犯罪部門整建轉隸到中共「國家監察委員會」，成為「國監委」內部職能部門，有助於對中共國家公職人員涉嫌職務犯罪的行為實施調查。

（二）產生方式與任期

中共國家與地方層及之監察委員會由同級「人大」選舉產生。依據《中共憲法》第 124 條及《監察法》第 8 條規定：中共「國監委」由中共「全國人大」產生，負責中共全國監察工作。中共「國監委」由主任、副主任若干人、委員若干人組成，主任由中共「全國人大」選舉，副主任、委員由中共「國監委」主任提請中共「全國人大」常委會任免。其主任每屆任期與中共「全國人大」每屆任期相同（5 年），連續任期不得超過兩屆（10 年）。中共「國監委」對中共「全國人大」及其常委會負責，並接受其監督；全國人大依規定可罷免國監委主任。

表 1 中共「國監委」與「中紀委」領導幹部對照表

中共「中央紀律檢查委員會」	中紀委書記	中紀委副書記	中紀委常委
	趙樂際	楊曉渡、張昇民、劉金國、楊曉超、李書磊、徐令義、肖培、陳小江	王鴻津、白少康、鄒加怡(女)、張春生、陳超英、侯凱、姜信治、駱源、凌激、崔鵬
中共「國家監察委員會」	國監委主任	國監委副主任	國監委委員
	楊曉渡	劉金國、楊曉超、李書磊、徐令義、肖培、陳小江	王鴻津、白少康、鄒加怡(女)、張春生、陳超英、侯凱、姜信治、凌激、崔鵬、盧希(女)

資料來源：作者自行整理。

（三）主要職責

國監委領導地方各級監察委員會工作，上級監察委員會領導下級監察委員會的工作。監察委員會作為監督執法機關，按照管理權限，對本地區所有行使公權力的公職人員依法實施監察，其主要職責包括：

1. 監督職責：對公職人員開展廉政教育，對其依法履職、秉公用權、廉潔從政從業以及道德操守情況進行監督檢查。
2. 調查職責：對涉嫌貪汙賄賂、濫用職權、怠忽職守、權力尋租、利益輸送、徇私舞弊以及浪費國家資財等職務違法和職務犯罪進行調查。

3. 處置職責：對違法的公職人員依法作出政務處分的決定；對履行職責不利、失職失責的領導人員進行問責；對涉嫌職務犯罪，將調查結果移送人民檢察院依法審查，提起公訴，向監察對象所在單位提出監察建議。
4. 調查措施：監察機關在調查職務違法和職務犯罪時，可以採取談話、訊問、詢問、查詢、凍結、搜查、調取、查封、扣押、勘驗複查、鑑定、留置等措施。

監察委員會依《監察法》履行職能，有監督、調查、處置三項職權，可以不必按照《刑事訴訟法》規定進行調查。行使以上十二項調查權限，其中最受爭議為留置措施，亦即其有權在未經法院審判前，針對被調查對象進行最長 6 個月拘留且不受司法機關監督，此實難保障被調查人的權利，故被輿論諷為「合法的兩指（雙規）」。

（四）監察範圍

監察委的監察範圍包括六大類人員，（1）中國共產黨機關、人民代表大會及其常務委員會機關、人民政府、監察委員會、人民法院、人民檢察院、中國人民政治協商會議各級委員會機關、民主黨派機關和工商業聯合會機關的公務員，以及參照《公務員法》管理的人員。（2）法律、法規授權或者受國家機關依法委託管理公共事務的組織中從事公務的人員。（3）國有企業管理人員。（4）公辦的教育、科研、文化、醫療衛生、體育等單位中從事管理的人員。（5）基層群眾性自治組織中從事管理的人員。（6）其他依法履行公職的人員。由是，其監察範圍是所有行使公權力的公職人員，包括過去行政監察部門無法監督的立法機關、檢察機關、審判機關等單位及組成人員；所有國家財政供養的組織、群體都有必要納入國家監察範圍。

（五）與中共「中紀委」合署辦公

為加強中共對反腐敗工作的集中統一領導，實現黨內監督和國家機關監督、黨的紀律檢查和國家監察的有機統一，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋，各級監察委員會和中共各級黨委紀檢會合署辦公，實現一套工作機構、兩個機關名稱，履行紀檢、

監察兩項職責，由各級紀律檢查委員會對黨中央或地方黨委全面負責並報告工作。然關於二者之機關性質、產生程序和主要任務均有所不同，茲彙整如表 2。

表 2 中共「國監委」與「中紀委」領導體系與職權行使對照表

機關名稱	中共「國家監察委員會」	中共中央紀律檢查委員會
機關性質	國家機關	黨內機關
產生程序	由全國人大選舉產生	由中國共產黨全國代表大會選舉產生
領導幹部產生方式	國監委主任由全國人大選舉；副主任、委員由國監委主任提請全國人大常委會任免。	由黨的中央紀律檢查委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並報黨的中央委員會批准。
任期	每屆 5 年（連續任期不得超過兩屆）。	每屆 5 年。
監督範圍	所有行使公權力的公職人員。	黨的領導機關和領導幹部（中管幹部）。
主要任務	依照《監察法》對所有行使公權力的公職人員進行監察，調查職務違法和職務犯罪，開展廉政建設和反腐敗工作，維護憲法和法律尊嚴。	維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐工作。
職權	監督、調查、處置。	監督、執紀、問責。
措施或手段	談話、訊問、詢問、查詢、凍結、搜查、調取、查封、扣押、勘驗複查、鑑定、留置。	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。
處置或處分	1.談話提醒、批評教育、責令檢查或誡勉；2.警告、記過、記大過、降級、撤職、開除等政務處分。3.作出問責決定或提出問責建議。4.製作起訴意見書，移送	警告、嚴重警告、撤銷黨內職務、留黨察看、開除黨籍。

	人民檢察院依法審查、提起公 訴；5.提出監察建議。	
--	------------------------------	--

資料來源：作者自行整理。

四、實施成效

2019年1月11日至13日中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第三次全體會議(以下簡稱《三次全會》)在北京舉行，除回顧2018年紀檢監察工作，總結改革開放40年來紀檢監察工作經驗，部署2019年任務，並審議通過中紀委常委會所作的《忠實履行黨章和憲法賦予的職責，努力實現新時代紀檢監察工作高品質發展》工作報告。依該報告發布的資料顯示，截至2018年12月底，全國各級紀檢監察機關共查處形式主義、官僚主義問題4.56萬起，處理黨員幹部6.94萬人，其中給予黨紀政務處分4.59萬人，占處理黨員幹部總數的66.1%。各級紀檢監察機關共立案審查存在違反政治紀律行為案件2.7萬件，處分2.5萬人，其中中管幹部29人。中央紀委國家監委立案審查調查中管幹部68人，涉嫌犯罪移送司法機關15人；全國紀檢監察機關共對52.6萬名黨員作出黨紀處分，對13.5萬名公職人員作出政務處分。

深化運用監督執紀「四種形態」的成效，全國紀檢監察機關共處理173.7萬人次。充分運用第一種形態，約談函詢、批評教育110.4萬人次，占總人次的63.6%，對如實說明情況且被反映問題不實的黨員幹部予以採信並回饋告知；妥善運用第二種形態，給予輕處分、組織調整49.5萬人次，占28.5%；準確運用第三種形態，給予重處分、重大職務調整8.2萬人次，占4.7%；果斷運用第四種形態，依規依紀依法處理嚴重違紀違法涉嫌犯罪的黨員幹部5.5萬人次，占3.2%，監督執紀由「懲治極少數」向「管住大多數」拓展。

五、結語

形式上中共各級監察委由中共各級「人大」體系產生、向中共各級「人大」報告工作並負責，是符合《中共憲法》基本原則。中共「人大」直接的授權方式，彰顯中共「監察委」權力來源的合法

性，使得監察機關的地位得到提升。關於合署辦公，中共紀檢及監察畢竟是兩種不同性質的職能，如何明確分工，不重蹈「黨政不分」之弊，對於中共「國家監察體制」改革實是一大考驗。中共「監察委」系統與「紀委」系統雖分屬兩個機構，但由於主任是紀委書記擔任（除國監委外），副主任由副書記兼任，實質上可能導致機構合一，成為黨政高度合一的機關。徵諸中共黨史，黨政合一體制在特定時期發揮過一定的作用，但也有歷史教訓，從長遠發展來看，弊多利少。畢竟在兩單位合署辦公的情況下，紀委的權力是否受到制約（反腐內部監督），將影響到監察委的獨立性及自我監督（以及反腐外部監督）的有效性。然而《三次全會》報告強調：「創新紀檢監察體制機制，切實把制度優勢轉化為治理效能」，要強化上級紀委對下級紀委的領導和指導，在堅持各級紀委書記、副書記的提名和考察以上級紀委會同組織部門為主基礎上，重點圍繞線索管理、審查調查、處分處置等環節，建立健全查辦腐敗案件以上級紀委領導為主的工作機制。由此看來，中國的反腐敗領導體制和工作機制，總體框架為：黨委統一領導、黨政齊抓共管、紀委組織協調、部門各負其責、依靠群眾支持和參與。在實際「合署辦公」工作中，中國共產黨紀律檢查機關居於關鍵領導地位，如何有效推進紀律監督、監察監督、派駐監督、巡視監督協調銜接，推動黨內監督同國家機關監督、民主監督、司法監督、群眾監督、輿論監督有效貫通，健全和完善監督體系，把權力置於嚴密監督之下，是「習近平新時代中國特色『監察制度』」的重要課題。

參、 中共黨機構改革與決策現況

一、前言

自中共「十八大」開始，中共的政治權力格局有逐漸向中央最高層集中的趨勢，並且由習近平擔任領導的核心，這不僅徹底揮別在胡錦濤時期存在的「九龍治水」之狀況，也使黨的統一領導更落實在各個領域。尤其是，在中共「十九大」之後，習近平透過對黨政機構進行改革，一方面限縮政務機構的實質權力，另一方面也致使中共的決策機制逐漸由黨中央所掌握。值得注意的是，近期中共中央又陸續出台多份有關黨的制度建設層面之文件，並且也清除與修訂了許多過時的黨內法規與規範性文件。其中，新出臺的多數黨內文件涉及維護黨的統一領導，以及維護習近平的個人地位。而正明顯揭示：此次中共針對黨的改革是為了鞏固習近平的領導地位，並且維護由習近平為核心的決策體制。據此，中共中央如何透過此次黨的改革以維護領導地位，乃至於如何解此緊抓決策權力，值得細究。以下，茲分別針對近期中共黨的機構改革，以及決策的現況進行敘述。

二、中共近期的黨機構改革

（一）推動黨政機構改革，整併國務院部門以新設黨的對應機構。

2018年3月《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》以及《深化黨和國家機構改革方案》兩份文件，不僅增設數個黨的機構以稀釋國務院原有之職能，也將多個新設立的委員會設在國務院各部門中。例如「中央全面依法治國委員會辦公室」設在司法部、「中央審計委員會辦公室」設在審計署、「中央教育工作領導小組秘書組」設在教育部、國家新聞出版署（國家版權局）在中宣部加掛牌子，由中央宣傳部承擔相關職責等。此外，具有協調國務院與黨中央功能的國家發展和改革委員會，有多項職能被劃入其他部門當中。這更明顯意味著：中共的決策體系已由黨中央進行統一的領導。有分析便指出，在黨政機構改革後，中央負責決策，國務院負責執行的新黨政關

係已然形成。而這也體現：中共「以黨領政」並且將權力集中於黨中央統一領導之趨勢，將愈發明顯。

(二) 清除與修訂多部過時的黨內規範性文件，並且印發多部涉及制度建設之黨內法規。

2018年2月，中共中央印發《中央黨內法規制定工作第二個五年規劃（2018—2022年）》，啟動黨內法規及規範性文件集中清理的工作。根據中共官媒指出，此次一共廢止54件「中央黨內法規和規範性文件」，宣佈失效有56件，經過修改的則有8件；同時，中央也針對14件「涉黨和國家機構改革的中央黨內法規」做出修改。另一方面，中共中央也印發多部涉及黨的制度建設之文件。根據中共官媒指出，中共中央在2018年便已印發黨內法規共74部；值得注意的是，74部黨內法規的印發數量，無論在過去幾年乃至於中共黨史上，都是極為罕見之現象。有觀察對此指出，這74部黨內法規的立法整體導向有兩個鮮明特點：(1) 以政治建設為統領；(2) 堅持和加強中共黨的全面領導。

三、中共黨的決策現況與言論控管

中共官媒指出，上述舉措目的在於：「落實習近平新時代中國特色社會主義思想和黨的十九大精神，維護黨內法規和黨的政策的一致性權威性，加快構建完善的黨內法規制度體系。」而這正明顯突出：習近平欲透過黨內法規的建制，以強化黨全面的統一領導。有分析便指出，該《規劃》除了是中共為在建黨百年時，能形成較為完善的黨內法規制度體系之外，同時也是欲在落實黨內法治過程中，能增強中央權威的服從性。另外，今年3月中共中央出臺的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》以及《公務員職務與職級並行規定》兩份文件中，皆要求黨員幹部以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為指導，並且在領導幹部任用和公務員晉升職級的基本條件中，加入近年來中共政壇密集出現的「兩個維護」，意即「堅決維護習近平總書記核心地位」以及「堅決維護黨中央權威和集中統一領導。」有觀察對此便指出，與2014年的《黨政領導幹部選拔任用工作條版本相比，本次對該條文的修訂的一個關鍵用意就在於「堅持和加強黨的全面領導」。

據此，我們可以發現，這一系列針對黨內法規之措施，與強化習近平為核心的決策體系密切相關。對此，有觀察便從今年政協會議期間習近平出席閉幕式的規格中，發現中共高層有刻意突顯習近平領導地位的諸多細節。例如：政協司儀罕見地在議程開始前介紹來賓，並且除了習近平有被刻意唱名起深鞠躬之外，其他出席的政治局常委皆以「黨和國家其他領導同志」簡短帶過。又或者是，當習近平進入會場時，總理李克強刻意等習近平多走一段之後才跟上，並且兩者進場の間距，遠多於李克強及之後的其他常委間的距離。另外，在 2019 年中共「兩會」前夕，中共也連發《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》、《中國共產黨重大事項請示報告條例》兩份重要的政治文件，並將「兩個維護」作為首要任務。有觀察就指出，近期過去中共政治文件中常出現過的「集體領導」一詞已不再出現，取而代之的「兩個維護」則頻繁出現在各發佈的政治文件中，其中也包括出現在今年政協的報告中。而這皆顯示：中共高層近期有刻意突顯習近平為中共最高領導人之意味，以及以習為核心的決策體系。

另一值得注意的是，中共中央近來也落續推出措施對言論進行管控。最明顯的例證是：今年 2 月中共中央發布的《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》文件中指出：「不得搞任何形式的『低級紅』、『高級黑』，決不允許對黨中央陽奉陰違做兩面人、搞兩面派、搞『偽忠誠』。」其中，「低級紅」指的是盲目、低劣、肉麻、有可能造成反面效果的愛國文宣或行為，例如：2018 年 11 月 18 日的蘇州太湖馬拉松比賽中，中共選手何引麗因在衝刺階段兩次受到志願者「遞國旗」干擾，因此以 5 秒之差與冠軍失之交臂。而「高級黑」則是指對黨明吹暗諷，表面上對領袖赤膽忠心，實際上卻是抹黑的作為。例如：2019 年中共「兩會」期間，一首雲南雙柏縣縣委書記李長平作詞的網紅歌曲《習總書記的恩情永不忘》在微信等網絡平台上迅速流傳，演唱者以極為誇張的音調讚美習近平，但因這首歌引起民眾的激烈反彈，最終被官方下令查禁。

但此舉或與中共黨宣傳系統領導的混亂密切相關。特別是，在近年中共為鞏固習近平個人領導之地位，而極力頌揚「習核心」的狀況之下，不分地區與派系的多數官員皆紛紛發表吹捧習近平的言論，以

表對其之忠心。其中，便不乏許多高調且肉麻的「頌習」口號。例如：具有江派背景的天津市委書記李鴻忠便曾公開稱，習的講話「縱貫古今、指引方向、氣貫長虹」。更甚是，深圳市委書記王偉中也曾聲稱：「要把習近平的講話刻進骨子裡、融入血液中、落到行動上」。這些言論在官方的解讀下，便可被視為一種「高級黑」的掩飾，目的在於引起民眾對於習近平的反感。有分析便指出，此次中共嚴打此些言論顯示出其宣傳部門已經亂了套，並且已有「野心家」試圖藉此打擊習近平。因此，為了達到對習近平的「兩個維護」，勢必要更加嚴控黨員與民眾的言論。

四、結論

整體而論，中共近期針對黨機構的改革，突顯出其正積極進行治黨的工作，目的在於強化「堅決維護習近平總書記核心地位」以及「堅決維護黨中央權威和集中統一領導」的「兩個維護」。另一方面，中共也透過對言論的管控，打擊「低級紅、高級黑」的現象，以降低黨員以及民眾對於黨統一領導的負面觀感。此皆致使以習近平為核心的決策體系在制度上得以獲得強化，並且這也與十八大以來習近平持續打破「集體領導」制度的脈絡相符。但這也值得我們探究的是，習近平近期推出眾多提及黨的統一領導，以及強化以其為核心的決策體系之措施，是否同時也意味著其無力解決中共目前所面臨的內政或外交問題；或者是，習近平正面對黨內政敵對其嚴厲之挑戰？因此，習近平是否可以透過治黨，有效消弭其領導之危機，仍有待時間證明。

肆、中共國務院新設部門運作現況

一、前言

中共 2018 年 2 月 26 日至 28 日召開 19 屆「三中全會」，通過「關於深化黨和國家機構改革的決定」和「深化黨和國家機構改革方案」，對新時期黨和國家機構改革工作進行全面部署，其中，「國務院機構改革方案」依權責提請同年 3 月舉行的 13 屆全國人大一次會議審議通過後施行，要求中央和國家機關機構改革工作在 2018 年年底前落實到位。國務院新組建和重新組建單位陸續在 2018 年 4 月至 5 月間掛牌運作，相關「三定」（定職責、定機構、定編制）規定也在當年下半年相繼通過施行。

二、中共國務院具體改革重點¹

根據中共《深化黨和國家機構改革方案》和《國務院機構改革方案》部署，有關中共國務院機構改革重點包括：

（一）組成部門方面

為解決自然資源所有者不到位、空間規劃重疊等問題，整合國土資源部、國家海洋局、國家測繪地理信息局等多部門相關職能，組建自然資源部；整合分散的生態環境保護職責，加強環境污染治理，以原環境保護部為基礎組建生態環境部；整合中央農村工作領導小組辦公室、農業部和其他部門相關職責，組建農業農村部，中央農村工作領導小組辦公室改設在農業農村部；整合文化部、國家旅遊局相關職責，組建文化和旅遊部；整合國家衛生和計畫生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室、全國老齡工作委員會辦公室等部門相關職責，組建國家衛生健康委員會；為維護軍人軍屬合法權益，加強退役軍人服務保障體系建設，將民政部、人力資源和社會保障部及軍委政治工作部、後勤保障部有關職責整合，組建退役軍人事

¹ 「中共中央印發『深化黨和國家機構改革方案』」，新華網，2018 年 3 月 21 日(2018 年 3 月 22 日下載)，
http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm；「國務院機構改革方案」，中國政府網，2018 年 3 月 17 日(2018 年 3 月 18 日下載)，
http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm。

務部；為防範化解重特大安全風險，優化應急力量和資源，整合國家安全生產監督管理總局等多部門有關職責，組建應急管理部。此外，復調整優化或重新組建科學技術部、司法部、水利部、審計署等 4 個部門。

（二）直屬機構方面

為完善市場監管體制，推進市場監管綜合執法、加強產品質量安全監管，將國家工商行政管理總局、國家質量監督檢驗檢疫總局、國家食品藥品監督管理總局等多部門職責整合，組建國家市場監督管理總局；在原國家新聞出版廣電總局將新聞出版和電影管理職責劃歸中央宣傳部基礎上，組建國家廣播電視總局；為加強對外援助的戰略謀劃和統籌協調，推動援外工作統一管理，將商務部、外交部有關職責整合，組建國家國際發展合作署；為完善統一的城鄉居民基本醫療保險制度和大病保險制度，推進醫療、醫保、醫藥聯動改革，整合多部門相關職責，組建國家醫療保障局。

（三）直屬事業單位方面

整合中央電視臺、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺，組建中央廣播電視總臺，歸口中央宣傳部領導；將中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會職責整合，組建中國銀行保險監督管理委員會。

（四）部委管理國家局方面

為加強國家儲備統籌規劃，構建統一的國家物資儲備體系，將國家糧食局等多部門有關職責整合，組建國家糧食和物資儲備局，由國家發展和改革委員會管理；為加強對移民及出入境管理的統籌協調，更好形成移民管理工作合力，將公安部等部門相關職責整合，組建國家移民管理局，由公安部管理；為加大生態系統保護力度，統籌森林、草原、濕地監督管理，整合國家林業局等相關部門職責，組建國家林業和草原局，由自然資源部管理；將國家食品藥品監督管理總局有關藥品監督管理職能獨立，組建國家藥品監督管理局，由新成立國家市場監督管理總局管理。此外，重新組建國家知識產權局，由直屬機構改為國家市場監督管理總局管理的國家局。

三、中共國務院改革實施要況

依據中共國務委員王勇 2018 年 3 月在 13 屆中共「全國人大」一次會議所做「關於國務院機構改革方案的說明」透露，改革後中共國務院正部級機構減少 8 個、副部級機構減少 7 個，²實際設置國務院辦公廳、外交部等 26 個組成部門、國資委 1 個直屬特設機構、海關總署等 10 個直屬機構、國務院港澳事務辦公室等 2 個辦事機構、新華通訊社等 9 個直屬事業單位、國家信訪局等 16 個部委管理國家局。³其中，新組建或重新組建的組成部門有自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會、退役軍人事務部、應急管理部、科學技術部、司法部、水利部、審計署等 11 個，新組建或重新組建的直屬機構包括國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、國家國際發展合作署、國家醫療保障局等 4 個，新組建中央廣播電視總臺、中國銀行保險監督管理委員會等兩個直屬事業單位，另新組建或重新組建國家糧食和物資儲備局、國家移民管理局、國家林業和草原局、國家藥品監督管理局、國家知識產權局等 5 個部委管理國家局。

為落實相關改革方案，國務院 2018 年 3 月 31 日、5 月 7 日、7 月 9 日舉行三次「機構改革推進會」部署階段工作。首次會議提出，4 月中旬要在確保具備集中辦公條件、確保領導班子成員和綜合司局集中辦公基礎上，完成新組建部門掛牌；加快制定「三定」規定，從嚴核定新組建部門內設機構數量，按照「編隨事走、人隨編走」原則核定編制數量，6 月底前印發執行。⁴第二次會議指稱，要嚴格按照機構編制職數架構研究設計「三定」規定，加強重大分歧問題統籌協調，理順部門職責關係，避免政出多門、責任不明、推諉扯皮；按照機構

²王勇，「關於國務院機構改革方案的說明」，中國政府網，2018 年 3 月 13 日(2018 年 3 月 14 日下載)，

http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm。

³「國務院關於機構設置的通知」，中國政府網，2018 年 3 月 24 日(2018 年 3 月 25 日下載)，http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277121.htm；「國務院關於部委管理的國家局設置的通知」，中國政府網，2018 年 3 月 24 日(2018 年 3 月 25 日下載)，

http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277123.htm。

⁴中國政府網，2018 年 3 月 31 日(2018 年 4 月 1 日下載)，

http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/31/content_5278914.htm。

改革實施工作安排，按時限高質量完成「三定」規定制定工作。⁵第三次會議表示，已順利完成第一階段轉隸組建和第二階段制定「三定」規定任務，要求儘快實施「三定」規定，確保按照時間節點把職責、機構、人員落實到位。⁶

中共官方公布國務院新組建單位掛牌主要分兩批進行，2018年4月10日宣布自然資源部、農業農村部、國家衛生健康委員會、國家市場監督管理總局、中國銀行保險監督管理委員會等5部門，作為第一批陸續掛牌；4月16日再宣布生態環境部、退役軍人事務部、應急管理部等3部門，作為第二批分別舉行掛牌儀式。⁷其餘未集中宣布新組建單位掛牌時間，除國家醫療保障局在5月底掛牌最遲外，全數在4月20日前掛牌。另除中央廣播電視總臺迄未見公開設立官網外，其他單位均已有專屬網站上線運作。

此外，在22個新組建或重新組建單位「三定」規定方面，主要集中在2018年下半年通過施行，其中發現15個單位「三定」規定內容（全稱為「〇〇單位職能配置、內設機構和人員編制規定」）有公布，⁸司法部、農業農村部、退役軍人事務部、審計署、國家國際發展合作署、中央廣播電視總臺、國家移民管理局等7個單位內容未公布。

四、對中共國務院改革之觀察

（一）本次改革突出職能優化，以直屬機構數目減少6個最多

改革開放以來國務院配合換屆已進行過七次機構改革，雖在1988年第二次改革時即提出轉變政府職能要求，⁹但初期均是以機構

⁵中國政府網，2018年5月7日(2018年5月8日下載)，
http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/07/content_5288865.htm。

⁶中國政府網，2018年7月9日(2018年7月10日下載)，
http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-07/09/content_5305101.htm。

⁷中國政府網，2018年4月10日(2018年4月11日下載)，
http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-04/10/content_5281404.htm；中國政府網，2018年4月16日(2018年4月17日下載)，
http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-04/16/content_5282935.htm。

⁸包括科學技術部、自然資源部、生態環境部、水利部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會、應急管理部、國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、國家醫療保障局、中國銀行保險監督管理委員會、國家糧食和物資儲備局、國家林業和草原局、國家藥品監督管理局、國家知識產權局等15個。

⁹「歷次國務院機構改革，都改了啥」，央視網，2018年3月13日(2018年5月3日下載)，

精簡為主要訴求，其中 1998 年將組成部門由 40 個減為 29 個，且行政編制精簡約 50%，被視為精簡力度最大一次。¹⁰2008 年啟動的第六次改革首度提出「圍繞轉變政府職能和理順部門職責關係，探索實行職能有機統一的大部門體制」，將組成部門由 28 個減為 27 個；2013 年的第七輪改革賡續突出大部門體制，將組成部門再減至 25 個。¹¹

本輪改革強調「加強和完善政府經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能，調整優化政府機構職能，全面提高政府效能」，實際上仍可視為大部門體制改革的延續，具體改革舉措包括合理配置宏觀管理部門職能、完善市場監管和執法體制、改革自然資源和生態環境管理體制、完善公共服務管理體制等。¹²

其中組成部門由 25 個增為 26 個，新組建 2 個（退役軍人事務部、應急管理部）、撤銷 1 個（監察部）、調整組建 3 個（科學技術部、司法部、審計署）、整併更名 5 個（自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會）；¹³直屬機構由 16 個減為 10 個，新組建 3 個（國家市場監督管理總局、國家國際發展合作署、國家醫療保障局）、撤銷 9 個（國家工商行政管理總局、國家質量監督檢驗檢疫總局、國家食品藥品監督管理總局、國家安全生產監督管理總局、國家林業局、國家知識產權局、國家旅遊局、國家宗教事務局、國家預防腐敗局）、¹⁴調整更名 1 個（國家廣播電視總局）；辦事機構由 4 個減為 2 個（國務院僑辦併入中央統戰部，國務院法制辦併入司法部）。

直屬事業單位由 13 個減為 9 個，新組建或合併組建 2 個（中央

<http://news.cctv.com/2018/03/13/ARTIzODt3BY3cbFjOVlexg0N180313.shtml>。

¹⁰同前註。

¹¹「中共國務院機構改革現況綜析」，中共 12 屆人大、政協一次會議評析專輯（臺北：中共研究雜誌社），2013 年 4 月，「評析」頁 35-51；「中共國務院機構改革與相關領導人事調整情況」，2013 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社），2013 年 10 月，「評析」頁 39-56。

¹²同註 1。

¹³自然資源部由國土資源部等整併更名，生態環境部由環境保護部等整併更名，農業農村部由農業部、中央農辦等整併更名，文化和旅遊部由文化部國家旅遊局整併更名，國家衛生健康委員會由國家衛生和計生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室、全國老齡工作委員會辦公室等整併更名。

¹⁴國家工商行政管理總局、國家質量監督檢驗檢疫總局、國家食品藥品監督管理總局併入新組建的國家市場監督管理總局，國家安全生產監督管理總局併入新組建應急管理部，國家林業局整併為國家林業和草原局，國家知識產權局重新調整組建後均改列部委管理國家局，國家旅遊局併入新組建文化和旅遊部，國家宗教事務局併入中央統戰部，國家預防腐敗局併入新組建國家監察委員會。

廣播電視總臺、中國銀行保險監督管理委員會)、撤銷或轉移管理隸屬關係 6 個(國家行政學院、中國地震局、中國銀行業監督管理委員會、中國保險監督管理委員會、全國社會保障基金理事會、國家自然科學基金委員會);¹⁵ 部委管理國家局維持 16 個,新組建 4 個(國家移民管理局、國家林業和草原局、國家藥品監督管理局、國家知識產權局)、整併後更名 1 個(國家糧食和物資儲備局)、撤銷 4 個(國家外國專家局、國家公務員局、國家海洋局、國家測繪地理信息局)。¹⁶

(二) 應急管理部強化應急救員力量,退役軍人事務部加強政策和立法工作

相關改革以組建應急管理部和退役軍人事務部較受關注,在前者方面,2007 年 11 月施行的「突發事件應對法」,雖明確規定國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制,把突發事件主要分為自然災害、事故災難、突發公共衛生事件、社會安全事件等四大類,並規定相應牽頭部門,¹⁷但因分散各部門、體制優勢未有效彰顯,加以各種人為、天然和科技等方面突發事件高發、頻發,乃整合相關部門職責組建統一應急管理部門進行風險防範與應對,¹⁸且除原安全生產應急救援隊伍外,並接收轉制的公安消防部隊、武警森林部隊,做為該部綜合性常備應急力量。¹⁹根據該部「三定」規定,兩者轉制後設立消防救援局、森林消防局,分別作為消防救援隊伍、森林消防隊伍領導指揮機關,承擔相關火災防範和撲救、搶險救援等工作。

¹⁵ 整合中央電視臺(中國國際電視臺)、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺組建中央廣播電視總臺,中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會職責整合組建中國銀行保險監督管理委員會;國家行政學院與中央黨校職責整合成為「一個機構兩塊招牌」,中國地震局併入新組建應急管理部,全國社會保障基金理事會由國務院管理調整為由財政部管理且不再明確行政級別,國家自然科學基金委員會改由科技部管理。

¹⁶ 國家糧食和物資儲備局由國家糧食局等整併更名,國家外國專家局併入科技部、國家公務員局併入中央組織部、國家海洋局與國家測繪地理信息局併入自然資源部。

¹⁷ 「中華人民共和國突發事件應對法」,人民網,2007 年 8 月 31 日(2018 年 5 月 1 日下載),
<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/6195721.html>。

¹⁸ 分別為:自然災害主要由民政部、水利部、地震局等牽頭管理,事故災難由國家安全生產監督管理總局等牽頭管理,突發公共衛生事件由衛生部牽頭管理,社會安全事件由公安部牽頭負責,由國務院辦公廳總協調。參見:「學習時報解讀:我國為什麼組建應急管理部」,學習時報(轉引自澎湃網),2018 年 4 月 2 日(2018 年 4 月 3 日下載),
http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2055942。

¹⁹ 「當好守夜人,築牢安全線」,人民網,2018 年 4 月 18 日(2018 年 4 月 19 日下載),
<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0418/c1001-29932643.html>。

在後者方面，據估計目前中共退役軍人數目高達 5,700 萬人，²⁰ 相關福利保障和就業安置等事務日益繁重，原由民政部、人社部、軍委政治工作部和後勤保障部共同承擔的退役軍人事務已不符合現實需要，如近年已發生多起退伍老兵及退役軍人為爭取妥善安置待遇而發起的集體抗議和上訪事件，故整合上列 4 個部門相關職責成立專責部門。根據該部副部長錢鋒透露，當前該部內設機構基本組建完成，主要設置辦公廳、政策法規司、思想政治和權益維護司、規劃財務司、移交安置司、就業創業司、軍休服務管理司、擁軍優撫司、褒揚紀念司（國際合作司）、機關黨委（人事司）等 10 個，惟主要領導班子仍僅為「1 正 2 副」，尚缺至少兩位副部長。該部 2019 年除將制頒「關於加強新時代退役軍人工作的意見」等文件，對退役軍人工作政策制度進行整體設計外，亦積極推進「退役軍人保障法」立法工作（已完成草案刻正徵求意見中），同時制定或修訂「軍人撫恤優待條例」、「烈士褒揚條例」、「退役軍人安置條例」等相關配套政策制度。²¹

（三）改革初期「雙首長制」多屬權宜，副職超編或不足額配備現象仍存

2018 年 4 月國務院機構改革初期，相關部門主要領導班子配備出現兩個情況：一是由兩個主要單位合併組建部門，出現多例黨政主要負責人分立的「雙首長制」和副職超編（超過 4 名）現象；²²二是新組建單位副職領導未足額配備（少於 4 名）。歷經 1 年調整，目前存在「雙首長制」部門還有外交部、交通運輸部、國資委、國務院發展研究中心、中國人民銀行、國家中醫藥管理局、國家藥品監督管理局、司法部、應急管理部等 9 個，僅剩後兩個是合併組建造成的「雙首長制」，²³原改革後初期也實施「雙首長制」的國家市場監督管理

²⁰ 「效仿美國？中共如何安置六千萬退役軍人」，多維網，2018 年 3 月 14 日（2018 年 3 月 15 日下載），<http://news.dwnews.com/china/news/2018-03-14/60045752.html>。

²¹ 「今年將積極推進『退役軍人保障法』立法工作」，中國軍網，2019 年 1 月 3 日（2019 年 1 月 4 日下載），<http://military.people.com.cn/n1/2019/0103/c1011-30501601.html>。

²² 所謂「雙首長制」，係指部門黨組（委）書記、行政首長由兩人分別擔任，一個主持黨組（委）會議，另一個主持部務會議。參見：微信公眾號「政知見」，「政知見：雙首長的部門如何分工」，澎湃網，2018 年 3 月 29 日（2018 年 3 月 30 日下載），http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2048508。

²³ 改革前有外交部、交通運輸部、國資委、國務院發展研究中心等 4 部門實施「雙首長制」，改革後新增者中，中國人民銀行不屬於改革調整部門，國家中醫藥管理局、國家藥品監督管理局副局長為黨外人士，無法出任黨組書記，故施行「雙首長制」。

總局、國家知識產權局均回歸單一首長制，顯見改革初期的「雙首長制」多屬權宜作法。

中共《國務院組織法》和各部門「三定」規定均規範配備 4 名主要副職領導，但改革初期普遍存在合併組建部門超編、新設立部門配備不足額現象。改革迄今，22 個新組建或重新組建部門副職，僅科技部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會、審計署、國家藥品監督管理局、國家移民管理局等 6 單位為符合規定的 4 名，超編單位達半數的 11 個，以應急管理部 7 名最多，司法部、國家市場監督管理總局、中國銀行保險監督管理委員會等 3 單位 6 名次之，自然資源部、環境保護部、水利部、農業農村部、國家糧食和物資儲備局、國家林業和草原局、國家知識產權局等 7 單位為 5 名；未足額配備的有 5 個，包括：國家廣電總局、國家醫療保障局、國家國際發展合作署等 3 單位 3 名，退役軍人事務部 2 名、中央廣電總臺 1 名。其中超編雖係較普遍情況，但與改革初期權宜實施「雙首長制」一樣，均旨在應對單位減少和化解改革阻力，隨時間推移職數會慢慢減至較正常數額；相對新組建單位在改革初期副職配備不足額雖也屬正常現象，但實施 1 年後尚有多部門配備不足額，甚至仍僅有一至兩位副職領導，就較不尋常。

伍、中共「黨政合一」影響觀察

一、前言

由於毛澤東時代，中共黨政不分、以黨代政，為其國家治理帶來災難問題，因此，中共在 1980 年代強調黨政分開，但是 1989 年六四天安門事件及 1991 年蘇共垮臺、蘇聯解體，讓中共體認到黨政難以分開，遂不再提黨政分開問題，而是致力於如何以黨領政。尤其是習近平執政以來的改革作為，全面加強各領域「黨的領導」，「堅持黨對一切工作的領導」，日漸回歸「黨政合一」。同時，習近平逐步集中黨內領導權力，建立在黨內的絕對權威。2018 年 3 月，中共修憲取消國家主席任期限制，建立國家監察體制，進行黨和國家機構改革，目的在於施行「黨政合一」的制度安排，展現黨政一體的思路。所謂「黨政合一」並非是中共黨和政府完全融為一體，而是指黨和政府職能上未進行合理分工，黨扮演政府角色，直接執行政府的職能，一方面，黨的機關和工作部門直接處理屬於政府部門工作範圍的許多事務；另一方面，中共透過黨的議事協調機構、工作職能部門、政府部門所屬各黨組，直接指揮各政府部門的工作。本文擬就此觀察一年來中共「黨政合一」對中共國家與社會造成的影響有那些面向。

二、中共「黨政合一」影響觀察

(一) 突出共產黨領導，讓黨與社會的關係變得更為複雜

習近平上臺後，全面加強各領域「黨的領導」，強調「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」，並列入中共 19 大修正的《中國共產黨章程》總綱中。2018 年 3 月中共第 13 屆全國人大第 1 次會議通過《憲法》修正案，在《憲法》第 1 條第 2 款「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。」增寫：「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。」由於 1982 年中共制定《憲法》時，將「黨的領導」寫進《憲法》序言，只是一種宣示，如今「黨的領導」進入《憲法》條文，標示「黨的領導」是一種正式的法律關係，不僅規範黨政軍機關，也勢必對非黨的企事業、社會組織的權利、義務產生影

響。例如，「黨建全覆蓋」成為中共控制非公有制企業的政策方向，要求設立黨組織。2018年9月30日，中共「證監會」發布修訂後的《上市公司治理準則》，其第5條強調黨建的重要性，要求在上市公司中，根據《黨章》規定，設立黨組織，開展黨的活動。此外，該條還要求國有控股上市公司將黨建工作有關要求寫入公司章程。顯示，中共突出「黨的領導」，讓黨政關係更為緊密，但是黨與社會的關係也變得更為複雜。然而，在黨政日益一體化下，中共黨對社會的滲透越深，引發外界的疑慮也益增，各國政府或企業與中共企業商業往來勢必更為謹慎，擔心所謂國家安全問題。

（二）中共未來修憲，可能讓國家主席朝向實權元首發展

2018年3月，中共《憲法》修正案，刪除國家主席、副主席「連續任職不得超過兩屆」的規定，外界聚焦在習近平是否因廢除國家主席任期制，改為「終身制」；然此議題更深層次是與「黨政合一」有關。國家主席係中共的國家最高代表，代表國家進行國事活動；屬於禮儀性和象徵性的虛位國家元首，本身不獨立決定任何國家事務，僅依據全國人大及其常委會的決定行使職權。過去中共並不重視國家主席的象徵地位，但自1993年3月，江澤民確立「三位一體」領導體制之後，即凸顯國家主席的重要性。由於「三位一體」形成連鎖，故一旦國家主席任期屆滿，黨的中央總書記、中央軍委主席兩職也必須辭去。過去，江澤民、胡錦濤均依照中共《憲法》規定，僅任兩屆10年國家主席，如今不限制國家主席任期，等於讓「黨政合一」的「三位一體」制度設計有一新發展趨勢。過去中共4次憲法修正屬於經濟轉型定位，2018年憲法修正案轉向政治制度調整；未來，中共有無可能再次修憲，將國家主席朝向實權元首發展，值得拭目以待。

（三）黨政機關縱向職責同構，權力進一步向地方黨委集中

2018年3月，中共《深化黨和國家機構改革方案》（《機構改革方案》），加強各領域「黨的領導」，如中央組織部統一管理公務員工作，將國家公務員局併入中央組織部；中央宣傳部統一管理新聞出版、電影工作，將國家新聞出版廣電總局的新聞出版及國家新聞出版廣電總局的電影管理職責劃入；中央統戰部統一管理民族、宗教、僑務工作，將國家宗教事務局、國務院僑務辦公室併入中央統戰部，同

時將國家民族事務委員會歸口中央統戰部領導，展現大統戰概念。此外，中共中央增設中央全面依法治國委員會等委員會，並將中央全面深化改革領導小組等 4 個重要領導小組改為委員會。中共設立各種領導小組或委員會，目的在發揮決策議事協調作用，強化頂層設計和統籌協調，落實黨中央對外決策部署。目前，中央國家安全委員會、中央全面深化改革委員會、中央網絡安全和信息化委員會、中央財經委員會、中央外事工作委員會、中央審計委員會、中央軍民融合發展委員會、中央全面依法治國委員會均由習近平擔任主席/主任，國務院總理李克強出任副手。透過這樣的制度安排，凸顯習近平在黨內核心地位，其他政治局常委成為習近平的下屬，讓「集體領導、個人分工負責」制度徒具形式。

由於中共採單一制國家結構形式，在中央及地方各級黨政機關的職能部門體系內部，實行縱向分工的垂直結構，呈現出上級黨政機關的職能部門與下一級黨政機關的對口職能部門之間的縱向結構。這種結構形式被稱為直線——職能式結構。2018 年 9 月起，中共省級黨委機構改革，為與中央機構相銜接，各黨委均組建調整相關機構，以致省級黨委領導機構膨脹，權力進一步集中黨委，省級政府的權力則相對萎縮。尤其是地方黨委書記可能藉此效法習近平作法，身兼地方決策議事協調委員會負責人，以達個人職權的擴張。

（四）官僚怠政懶政或走偏鋒，不免出現「低級紅、高級黑」

習近平上臺後，開展大規模的反腐運動，中央紀委向黨政部門派駐紀檢機構，對地方、企事業單位「全覆蓋」，派出巡視組進行監督，實行地方和基層紀委受同級黨委和上級紀委雙重領導。2018 年 3 月，正式設立國家及地方各級監察委員會，藉此整合反腐敗資源力量，加強黨的領導，建立集中統一、權威高效的國家監察體制。中共 18 大以來，反貪腐成果豐碩，除了周永康等 9 名正副國級、蔣潔敏等近 30 名正部級官員，遭到立案審查與判刑，同時已有超過 150 萬名鄉科級等黨員幹部遭到處分。

與此同時，中共積極推動黨內法規的制定，修訂或制定《中國共產黨廉潔自律準則》、《中國共產黨紀律處分條例》等，僅在 2018 年，中共就頒發 74 部中央級別的黨內法規，這是中共高層發動的一項系

統的治黨工程，目標在建成完善的「黨內法規制度體系」，「堵塞制度漏洞」。

如此嚴密的張網制度設計，雖然有效建立完善的監督體系，卻也不免產生後遺症，主要是規範越發越多，官僚害怕出事，擔心多做多錯，又想討好習近平，卻不知政治底線何在，以致呈現兩個現象；一方面，官僚「怠政、懶政」，益加不敢作為或碌碌無為；一方面，官僚或走偏鋒，為官亂為，出現所謂「低級紅、高級黑」現象。2019年2月27日，新華社發布《中共中央關於加強共產黨政治建設的意見》，要求黨員做到「兩個維護」，不得搞任何形式的「低級紅」、「高級黑」，不允許對黨中央「陽奉陰違做兩面人、搞兩面派、搞偽忠誠」。依照中共學者解釋，「低級紅」就是「把黨的信念和政治主張簡單化、庸俗化」；而「高級黑」在語言上更講究技巧，更華麗幽默，甚至有時披著學術的外衣，偽裝性更強，「高級黑」還表現在「極端化」地解讀當局的所謂「理想信念、宗旨、方針政策等」。顯示在中共官僚系統中，為了跟風或討好最高領導人，才會不斷出現此種「唯上」的形式主義，以掩蓋自身能力的不足，也或許是對黨中央並非真認同，導致主觀惡意作為。

（五）中共「一黨專政」挑戰西方價值，面臨外部的敵意日深

中共綜合國力上升，成為崛起的大國，在國際事務上日益發揮影響力，卻也引起周邊及西方國家對「中國威脅論」的不安與警惕，尤其是習近平一改鄧小平「韜光養晦」戰略，對外表現出更為進取、靈活與強硬的姿態，如推動「一帶一路」倡議，被視為將要改變現狀的國家。而刪除憲法國家主席任期規定，引發國際社會巨大負評。面對中共領導極權化趨勢，西方政界、媒體、智庫一面倒警示，要遏制「中國崛起」，顯示外部環境對中共日趨不友善。過去一年來，美國對中共採取懲罰性貿易行動，引發中共的反擊。由於美國將中共定位為競爭對手，稱其試圖挑戰美國的地位，並威脅到美國的繁榮與安全。顯示美國意在對中共進行科技與戰略遏制，以延緩其崛起。美國等西方國家協助中共加入WTO，原期待中國大陸經濟發展後，由此走向開放社會，政治民主化，無奈其崛起後，習近平主政所展現的是社會控制更為緊縮，對內管制網路，限縮言論、宗教範疇，拘捕異議、維權

人士，引發嚴重的宗教、民族矛盾和抗爭，造成更多的民怨，尤其知識分子敢怒不敢言。由於中共「黨政合一」的極權體制與西方價值背馳，讓西方國家與人士疑懼，對中共的敵意也日深。

三、結語

過去一年，中共進入動盪期，對外關係、經濟與社會等均面臨危機，以致習近平面對黨內質疑和挑戰的壓力有增無減。這一切與中共凸顯「黨的領導」，施行「黨政合一」的制度安排，頗有關聯。本次改革如今已屆一年，是否增進決策及執行體制效率，仍有待觀察。惟中共將權力集中在黨中央和習核心，以及「黨政合一」體制的形成，導致對習近平不滿的聲音，在中共體制內外此起彼伏，同時在抗議場合還出現喊出「打倒共產黨」的口號，這是過去不可想像的情景。而中共「黨政合一」的極權體制與西方價值背馳，讓西方國家與人士對中共的疑懼越深，對中共的敵意也與日俱增。今年1月，習近平在中央黨校「省部級主要領導幹部堅持底線思維着力防範化解重大風險專題研討班」講話，指出政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨的建設等領域重大風險。同月，中共國務委員兼公安部長趙克志在「全國公安廳局長會議」講話強調：「堅決捍衛以政權安全、制度安全為核心的國家政治安全，堅決捍衛中國共產黨領導和我國社會主義制度」，「要以防範抵禦『顏色革命』為重點，堅決打好政治安全保衛仗」。而「政治安全」的內涵，就是在鞏固中共的執政地位和社會主義制度。顯示中共越凸顯「黨的領導」，權力越集中在黨中央和習核心，越沒有安全感。畢竟從歷史經驗看，在經濟下滑、內外部矛盾交織時，是其政權受到最大挑戰的時刻，因而，習近平不得不將「政治安全」提高為首要地位。

陸、結語

習近平自中共「十八大三中全會」設立「全面深化改革」的目標以來，一方面強化意識形態與黨的領導以重塑政治合法性；另一方面則明確設定社會主義現代化強國的願景，提供改革正當性。中共在「十九大」後將「習思想」與黨的全面領導上升為國家意志，讓習近平的權力延續與中共執政菁英的永續綁在一起，以適應「新時代」的發展要求與進一步推動國家治理現代化。本次政策研析以中共「黨和國家機構改革」一周年的發展，提出以下觀察：

在黨政關係層面，自「六四」事件到「蘇東波」，中共已體認到黨政難以分開，轉而致力於如何以黨領政，至「十九大」後更確立此原則。然而「黨的領導」進入《憲法》條文，標示「黨的領導」成為一種正式的法律關係，不僅規範黨政軍機關，也勢必對非黨的企事業、社會組織的權利、義務產生影響。同時黨的權力集中也從中央延伸至地方黨委，讓黨與社會的關係變得更加複雜，增加外界的疑慮。「黨政合一」的極權體制與西方價值背馳，讓西方國家與人士疑懼，對中共的敵意也日深。

在中央決策層面，中共最高政策形成的流程應該是由各委員會前期研究討論，接著政治局討論通過，然後由各委員會分工協調去執行。雖然中共的政治局仍然擁有最高的決策權，但實際上委員會替代了政治局前期研究和後期協調兩端的功能。習近平主導的中央議事協調機構得以進一步擴權，但國務院的部門職能劃歸黨的各分口領導，使黨組織的權力從「決策」延伸到「執行」層面，實際上削弱了國務院職能。而近期針對黨機構的改革，使以習近平為核心的決策體系在制度上得以獲得強化，這也與中共「十八大」以來習近平持續打破「集體領導」制度的脈絡相符。

在紀檢監察層面，中共中央推動國家監察體制改革，整合紀檢監察與檢察機關自偵部門，實現紀檢監察對公務隊伍的「全覆蓋」，也讓習近平的「從嚴治黨」朝「從嚴治國」發展。但觀察今年中共「兩

會」，無論法源或現實，中共「國家監察委員會」並未向中共「全國人大」進行工作報告。而中共「國監委」的人事與組織，仍須接受中共黨的指令並向其負責。最為外界所關注的「留置」問題，國監委依《監察法》履行職能，有監督、調查、處置 3 項職權，可以不必按照《刑事訴訟法》規定進行調查，其中留置措施，亦即其有權在未經法院審判前，針對被調查對象進行最長 6 個月拘留且不受司法機關監督，此實難保障被調查人的權利，故被輿論諷為「合法的兩指(雙規)」。未來紀檢監察如何明確分工?如何制約紀委權力，防止「燈下黑」，將是未來觀察的重點。

在機構改革層面，國務院延續 2008 與 2013 年兩波「大部門體制」改革，本次的國務院機構改革改組幅度更大，強調經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能等，突出職能優化。例如應急管理部、退役軍人事務部，皆是應對社會矛盾與危機新設立之職能部門，當前應急管理部強化應急救員力量，退役軍人事務部加強政策和立法工作。在改革期間的編制調整多屬權宜性，比如「雙首長制」，副職超編或不足額配備現象。未來仍應關注改革的磨和問題，除了職能整合外，還包括流程、人事與組織文化等問題。

總體而言，當前中國大陸處於中美貿易衝突、地方債務與經濟下行的效應，如中央所說「錯綜複雜的國際環境和艱巨繁重的國內改革發展穩定任務」下，雖然強調「底線思維」與「穩」字當頭，防範「黑天鵝」與「灰犀牛」，但是中央仍必須藉法規與文件強調「政治標準」與「兩個維護」，整頓官僚主義和政治兩面派，解決官員「不作為」之難題。最明顯的例證是 2019 年 2 月中共中央發布的《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》文件中指出：「不得搞任何形式的『低級紅』、『高級黑』，決不允許對黨中央陽奉陰違做兩面人、搞兩面派、搞『偽忠誠』。」這也說明習近平所規劃的新時代願景，仍陷於舊有的黨政運作結構與「收放循環」的困境。中央用盡各種方法試圖提高各級領導幹部的「看齊意識」，同時也刻意凸顯習近平的領導地位，重大決策更取決於習近平的個人意志，這與國家治理現代化的目標是否一致？一年來組織改造雖然快速就定位，但是在「唯上」依附的氣

氛下，衍生地方幹部「不搶跑、不滯後」的觀望心態，能否改革「中梗阻」的問題，將是觀察黨政機構改革成效的參考點。

【亞太政策報告系列】

No. 108001 中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為

No. 108002 2019 年中共對美戰略及周邊外交布局

No. 108003 美「中」貿易戰背景下中共經濟政策走向

No. 108004 中共「黨和國家機構改革」一周年之觀察



和平發展

Peace Development

宏觀視野

Macro-Perspective

政策導向

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>