

壹、政治

- 「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」重點在解決幹部「能下」問題，並為習近平提拔「改革促進派」官員提供制度依據。
- 「中國共產黨巡視工作條例」將中共「十八大」以來的巡視工作實務化為黨內法規，凸顯「制度反腐」新思路，並強化中央對地方的監督力道。
- 「中共統一戰線工作條例（試行）」賦予統戰系統更高的協調能力及權力；規範民族、宗教、黨外人士等各領域工作重點，並允許成立黨外知識分子聯誼會。該條例象徵習近平大統戰格局抵定。
- 中央深改組召開第十四至十六次會議，重申落實改革的必要性，並以經濟改革為工作重心，為「十三五」規劃預作準備。
- 年來中央、地方宣傳系統人事更迭，幹部背景專業多元；另中紀委核心部門主管頻密調整，反映中共反腐工作強化方向。

一、公布重要法規

◆公布「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」，重點在解決幹部「能下」問題

「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」全文於今（2015）年7月28日公布（中共中央政治局6月26日審議通過，以下簡稱「規定」），開宗明義指為落實全面從嚴治黨要求、嚴明黨的政治紀律和政治規矩，特訂定本規定，重點在解決幹部「能下」問題。「規定」明訂幹部「能下」的6種管道（到齡免職【退休】、任期屆滿離任、問責處理、調整不適宜擔任現職幹部、健康原因調整、違法違紀免職），增加對幹部問責的5種情形（除「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」所列情形，新增落實從嚴治黨責任不力、法治觀念淡薄及不依法辦事、抓作風建設不力、任人唯親與營私舞弊、對配偶與子女教育管理不嚴等），詳列領導幹部應被調整的10種情形（不嚴格遵守黨的政治紀律和政治規矩、理想信念動搖、違背民主集中制原則、組織觀念淡薄、違背中央八項規定精神、為官不為、不能有效履行職責、品行不端、配偶或子女移居境外，及其他不適宜擔任現職情形），並規範調整程序（考察核實、提出調整建議、組織決定、談話、履行任免程序）、方式（視情採調離崗位、改任非領導職務、免職、降職等方式調整），與不適宜擔任現職幹部調整後之復出問題等（新華網，2015.7.28）。

大陸現行「公務員法」、「中國共產黨紀律處分條例」、「行政機關公務員處分條例」等，對官員違紀均有降級規定；然而實務上，官員一旦任職達到某一級別，無論是否稱職，除非出現嚴重違法違紀情形，其級別一般不會下降，形成「職務提升容易，降低難；待遇提高容易，下降難」的局面，也衍生官員尸位素餐、帶病提拔等問題（新京報，2015.3.25；中新網，2015.6.27；太陽報，2015.8.8）。此外，「十八大」以來的強力高壓反腐，導致大陸官僚普遍的意志消沉與消極不作為，對中共的統治及改革政策推展構成一大威脅；而多名違紀官員遭連降數級，雖對官員產生震懾作用，但降級程度均屬自由裁量，亦亟需明訂標準（中新網，2015.6.27；文匯報，2015.7.18；太陽報，2015.8.8）。本次「規定」的發布，除前述人事管理層面的背景外，在政治層面的意涵，則是為習近平提拔「改革促進派」官員上位，提供有利的制度依據；同時透過靈活運用此「規定」，亦能讓已達任職年限或退休年齡者，具留任之正當性（多維新聞網，2015.7.2；太陽報，2015.8.8）。

惟「規定」過多不確定概念，如「政治規矩」、「理想信念動搖」、「組織觀念淡薄」等，解釋空間可大可小，或成為新一項權力鬥爭、入人於罪的工具，能否促進大陸吏治清明，仍有待觀察。

◆公布「中國共產黨巡視工作條例」，凸顯推動「制度反腐」新思路

今年8月13日，中共中央總結「十八大」以來巡視工作的實務經驗，修正公布「中國共產黨巡視工作條例」（以下簡稱「條例」），相關特色包括將副省級城市納入中央巡視組巡視範圍、著力發現「陽奉陰違、拉幫結派」等問題、明確將「專項巡視」寫入條例、巡視組組長改採「一次一授權」、將中央巡視工作領導小組對省區市巡視工作由「指導」關係改變為「領導」關係等（人民網，2015.8.14）。整體而言，將「十八大」以來幾輪中央巡視工作形成的新作法制度化，使巡視工作的各個方面、各個環節更有規則可依循，以提高反腐工作具體成效，並強化中央對巡視工作的領導。

大陸官員的嚴重腐敗，長期以來廣受大陸社會所批評；「十八大」後習近平強力推進的反腐倡廉，以尋求民間支持後續改革。本次修正公布「中國共產黨巡視工作條例」，將中共「十八大」以來的巡視工作實務化為黨內法規，凸顯大陸推動「制度反腐」的新思路。然而，相關改革的核心仍在強化黨內監督機制，中紀委

領導的巡視工作已經成為大陸推動反腐的主要機制，惟外界逐漸質疑中紀委權力擴大，未來如無法建立其他有效監督制衡機制，恐成為反腐工作推展之隱憂。

◆公布「中共統一戰線工作條例（試行）」，賦予統戰系統更高的協調能力及權力

大陸方面於今年9月22日公布「中共統一戰線工作條例（試行）」全文（以下簡稱「條例」；5月18日起施行），主要內容除界定統戰意涵、釐訂工作目標與指導思想，並規範統戰部門組織（中央和縣級以上地方黨委設置統戰部，統戰工作任務重的大學院校、科研院所黨委，應設置統戰工作機構；其中省級黨委統戰部部長由同級黨委常委擔任等）與職責（貫徹統戰方針政策，開展統戰理論的研究、宣傳，將統戰知識納入國民教育內容等），將統戰工作納入黨委領導班子與幹部的考核內容，及賦予中央統戰工作領導小組成立之法規依據（辦公室設在中央統戰部，主要負責研究、協調、指導、督促統戰工作落實情況）（新華網，2015.9.22）。

在各領域工作重點方面，包括允許各省（市區）可以成立黨外知識分子聯誼會，明訂黨外人士在政府部門（省級政府部門應配備2名正職。第37條）、各級政協的比例（委員不少於60%，常委不少於65%；在各級政協領導班子中，副主席不少於50%。第38條）等。對於其內部的民族、宗教問題，則要求積極培育中華民族共同體意識，增進各族群眾對中國共產黨的認同；及堅持政教分離，禁止利用宗教破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度、製造民族矛盾、破壞祖國統一，並重申共產黨員不得信仰宗教（新華網，2015.9.22）。

媒體評論認為，該「條例」對統戰組織及職責的規範，將賦予大陸統戰系統更高的協調能力及權力（多維新聞網，2015.9.22、2015.9.23）。該「條例」的公布也象徵習近平的「大統戰格局」大致抵定，今後中共統戰工作或將遍及大陸社會各個角落（多維新聞網，2015.9.22）。

二、持續召開深改組會議

◆中央深改組召開第十四至十六次會議，多次重申落實改革必要性

中共中央於7月1日召開「深改組」第十四次會議，會中習近平重申落實改革的重要性，強調「要把『三嚴三實』要求貫穿改革全過程...理解改革要實，謀劃改革要實，落實改革也要實」。本次會議聚焦環保與國有文化企業改革（審議通過「環境保護督察方案（試行）」、「生態環境監測網路建設方案」、「關於開展領導幹部自然資源資產離任審計的試點方案」、

「黨政領導幹部生態環境損害責任追究辦法（試行）」、「關於推動國有文化企業把社會效益放在首位、實現社會效益和經濟效益相統一的指導意見」，新華網，2015.7.2），首提環保不利將「黨政同責」的概念，避免以往只追究政府負責人而使黨委責任模糊化的弊病（多維新聞網，2015.7.2）。

8月18日，習近平主持「深改組」第十五次會議，強調各級黨委和政府要增強改革定力、保持改革韌勁，加強思想引導，注重研究改革遇到的新情況新問題，鏗而不捨、堅韌不拔，提高改革精確發力和精準落地能力，紮紮實實把改革舉措落到實處（新華網，2015.8.18）。本次會議審議通過6項改革文件，推進民主法制、教育、民生等領域改革（包括「關於改進審計查出突出問題整改情況向全國人大常委會報告機制的意見」，重點改進審計整改，健全「全國人大」常委會的監督工作制度；「關於完善人民法院司法責任制的若干意見」，指出要落實法官辦案終身負責制；「關於完善人民檢察院司法責任制的若干意見」，宣示要落實檢察人員辦案終身負責制；「統籌推進世界一流大學和一流學科建設總體方案」，以推動一批大學和學科進入世界一流為目標；「全面改善貧困地區義務教育薄弱學校基本辦學條件工作專項督導辦法」，以專項督導改善貧困地區中小學辦學環境；「關於建立居民身分證異地受理掛失申報和丟失招領制度的意見」，推動相關便民措施，並推動以資訊化管理居民身份證），並宣告將集中推出一批力度大、措施實、接地氣的改革方案（人民網，2015.8.19）。

9月15日，習近平主持「深改組」第十六次會議，強調以開放促改革、促發展（他指出改革和開放相輔相成、相互促進，改革必然要求開放，開放也必然要求改革。要堅定不移實施對外開放的基本政策、實行更加積極主動的開放戰略，堅定不移提高開放型經濟水準，堅定不移引進外資和外來技術，堅定不移完善對外開放體制機制，以擴大開放促進深化改革，以深化改革促進擴大開放，為經濟發展注入新動力、增添新活力、拓展新空間）。會議審議通過8項改革文件，推進經濟體制、民主法制等領域改革（包括「關於實行市場准入負面清單制度的意見」，強調要通過試點積累經驗、逐步完善負面清單制度，以發揮市場在資源配置中的決定性作用；「關於支援沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見」，允許沿邊地區先行先試，以實現穩邊、安邊、興邊；「關於推進價格機制改革的若干意見」，競爭性領域和環節價格基本放開，以強化市場引導作用；「關於鼓勵和規範國有企業投資專案引入非國有資本的指導意見」，提出防止暗箱操作和國有資產流失；「關於深化律師制度改革的意見」，重點在加強律師隊伍思想政治建設；「法官、檢察官單獨職務序列改革試點方案」，宣示將對法官、檢察官隊伍給予特殊政策，促進專業化；「法官、檢察官工資制度改革試點方案」，建立相關制度鼓勵辦好案、多辦案；「關於加強外國人永久居留服務管理的意見」，推進更為科學合理、開放務實的外國人永久居留服務管理制度），並強調堅決破除一切阻礙對外開放的體制機制障礙，擴大對外開放要同實施「一帶一路」銜接起來（新華網，2015.9.15；人民網，2015.9.15）。

從近期「深改組」的會議內容觀察，可發現通過改革方案數量明顯增加，凸

顯大陸官方深化改革決心；此外，經濟改革重新成為工作重心，其中國企改革為重中之重，顯示大陸官方已預先展開「十三五」規劃相關準備工作，惟經濟深化改革與產業升級轉型、區域發展平衡以及與大陸「一帶一路」戰略連結等密切相關，涉及層面廣泛，改革成效仍待觀察。

三、宣傳、紀委系統人事異動

◆中央、地方宣傳系統人事更迭，幹部背景專業多元

今年以來，中共中央、地方宣傳系統人事頻頻更迭。在中央宣傳部方面，重要異動包括黃坤明、崔玉英、景俊海、度震等 4 位副部長履新；其中崔玉英為中宣部歷史上首位來自少數民族（藏族）的女性副部長，同時也是中宣部唯一現任女性副部長（財新網，2015.2.25）。在地方宣傳系統部分，大陸 31 個省（市區）中，已有 11 個省份的黨委宣傳部長被調整（包括天津、吉林、上海、湖北、湖南、廣東、廣西、四川、青海、西藏、陝西；截至 8 月初，僅剩西藏自治區黨委宣傳部長職務暫時空缺，其他都已履新）；在這波調整中，有 3 位省（市區）原黨委宣傳部長被調往中央任職（原陝西省委宣傳部長景俊海調任中宣部副部長、原上海市委宣傳部長徐麟調任中央網信辦副主任、原廣東省委宣傳部長調任中宣部副部長），2 人由中央「空降」地方任職（廣東的慎海雄、青海的張西明），7 位由省（市區）內轉任（湖北的梁偉年、廣西的黃道偉、吉林的高福平、四川的尹力、天津的王賀勝、陝西的梁桂、湖南的張文雄），1 位為跨省（市區）任職（上海的董雲虎）（人民網，2015.8.7；財新網，2015.8.11；大公網，2015.8.29）。

從中央層面來看，凡能進入中共中央宣傳部擔任要員者，大多具有豐富的地方工作經驗，鮮少是完全從該機關成長起來的官員，顯示宣傳系統幹部選用的「五湖四海」特質（文匯報，2015.7.17）。從地方層面來看，今年履新的省（市區）宣傳部長，僅有上海市委宣傳部長董雲虎、廣東省委宣傳部長慎海雄、青海省委宣傳部長張西明，具豐富的宣傳系統工作經驗；至於其他，不僅在履新前未有宣傳系統工作經驗，甚至來自性質截然不同的領域（例如梁佳來自科技產業領域、王賀勝來自公共衛生領域、尹力為公共衛生領域專業幹部等）。此一現象對中共推動宣傳工作之影響，以及習近平於宣傳系統之布局，值予觀察。

◆中紀委核心部門人事調整，反映中共反腐布局

今年 7 月以來，中紀委宣傳部、中紀委組織部，以及中紀委的案件審理室、信

訪室、法規室、國際合作局等 6 個內設機構，均有重要人事調整（[新京報](#)，2015.9.4）。其中值得注意者為，原大陸外交部部長助理劉建超升任國家預防腐敗局專職副局長，成為首位轉任紀檢監察系統的外交部領導層官員；劉建超此次履新後，一舉具備國家預防腐敗局副局長、中央紀委國際合作局局長、中央反腐敗協調小組國際追逃追贓工作辦公室負責人三項頭銜，亦反映中共反腐工作強化方向（[中評網](#)，2015.9.19）。

此外，履新者尚包括：中紀委秘書長楊曉超（原任北京市委常委、政法委書記）、中紀委宣傳部長陳小江（原任水利部黃河水利委員會主任、黨組書記）、中紀委組織部部長周亮（原任中央紀委組織部常務副部長）；另原中紀委案件審理室主任耿文清、原中紀委法規室主任侯覺非、原中紀委信訪室主任任建華，則分別調任中紀委駐人社部紀檢組長、駐國家工商總局紀檢組監察局局長、駐國家發改委紀檢組長（[新華社](#)，2015.9.30）。

媒體觀察指出，中紀委此波異動中，調出的官員絕大部分是吳官正、賀國強擔任中紀委書記時的下屬，並非王岐山的嫡系；當這些人調出後，空出的位置即迅速被王岐山的子弟兵所填滿（[阿波羅新聞網](#)，2015.8.28）。[新京報](#)微信公號「政事兒」分析則指，中紀委近年的人事布局顯示，王岐山用人有四大特點：「術業有專攻、善用老下屬、全國一盤棋，以及不容燈下黑」，在近期的人事調整上，也充分反映其用人思路（[新京報](#)，2015.9.16）。

（企劃處主稿）