

# 壹、政治

- 中國大陸召開十二屆「全國人大」、「全國政協」五次會議，強調堅持黨的領導、擁護「習核心」，力求大局穩定，積極鋪陳有利「十九大」召開氛圍。
- 中紀委提出國家監察體制改革時間表，規劃於明年通過國家監察法、設立國家監察委員會；指「沒有黨政分開」及堅持制度自信，阻卻外界將其改革與西方政治理論連結。
- 通過民法總則，強化對公民財產、個資等保障；惟中國大陸法律界質疑部分條文存在立法瑕疵，後續落實情形及影響，值予觀察。
- 習近平召開國家安全工作座談會，要求牢握國安戰略主動權。另官方抵制西方思潮，及封鎖自由派學者網站等言行，反映中共對其意識形態主導性流失之焦慮；料將續加大對內管控力度。
- 商務部、司法部、發改委、銀監會等部委調整高層人事，海南、甘肅、黑龍江、山東等四省委書記履新；相關人事安排突顯習近平主導人事布局權力。
- 中共啟動第12輪巡視工作，除對29所中央直管大學展開專項巡視，並試行機動式巡視以提高震懾力。另湖南、河北等多地陸續擬訂幹部容錯機制，期緩解大力反腐引發之官員不作為問題。

## 一、召開十二屆「全國人大」、「全國政協」五次會議

中國大陸於今（2017）年3月5-15日、3-13日在北京召開十二屆「全國人大」、「全國政協」五次會議（以下簡稱「兩會」），今年除例行審議政府工作報告、「兩高」（最高人民法院、最高人民檢察院）報告、年度預算等報告外，並通過民法總則及十三屆「全國人大」代表選舉相關辦法。

### ◆擁護「習核心」，確保大局穩定以利「十九大」召開

國務院總理李克強於政府工作報告指出，中國大陸內部仍存在不少突出問題，包括經濟走勢分化、財政收支矛盾、金融風險隱患、環境污染嚴重，以及人

民對教育、收入分配、住房等議題不滿，改革與政策未落實，少數幹部推諉懈怠等，復以外部環境不穩定因素增加（世界經濟增長持續低迷，「逆全球化」及保護主義抬頭，主要經濟體政策變數等），評估中國大陸發展仍面臨嚴峻挑戰（新華社，2017.3.5）。

今年「兩會」相關報告及中共高層談話強調堅持黨的領導、擁護「習核心」，要求牢固樹立「四個意識」（習2016年1月29日於中央政治局會議提出之「政治、大局、核心、看齊意識」）及維護國家政治安全（特別是政權、制度安全）；依循穩中求進基調，部署穩增長、促改革、調結構、防風險，以及改善民生、整頓治安、環境治理等工作，力求保持經濟平穩發展和社會和諧穩定；並提出編纂民法典各分篇，制定核安全法、國家情報法、國際刑事司法協助法、電子商務法，及修改人民法院組織法、人民檢察院組織法等法制規劃（新華社，2017.3.5、2017.3.12）。總體而言，藉「兩會」積極鋪陳有利下半年召開「十九大」之氛圍，並突顯習近平權威地位。

#### ◆續推監察體制改革，重申加強中共反腐統一領導

中共繼去年啟動國家監察體制改革並展開地方試點後，中紀委書記王岐山於今年1月6日十八屆中紀委七次全會報告，進一步提出改革時間表，包括試點地區今年3月底完成省級監察委員會組建，6月底完成市、縣兩級監察委員會組建，及規劃於2018年十三屆「全國人大」一次會議審議通過國家監察法、設立國家監察委員會及確定組成人員（新華社，2017.1.19；新京報，2017.1.20）。在地方試點進展方面，北京、山西、浙江於1月中旬陸續確定省級監察委員會首任主任，分別由北京市紀委書記張碩輔、山西省紀委書記任建華、浙江省紀委書記任澤民兼任；另三省市之監察委員會均已掛牌成立（新華社，2017.1.20、2017.1.23）。

中共定調國家監察體制改革為「重大政治體制改革」，引發外界關注其對中國大陸政府體制、權力結構及政治生態等影響。今年1月9日國新辦記者會中，中國大陸監察部副部長蕭培表示，國家監察委員會與中紀委合署辦公，為「一套人馬、兩塊招牌」。中紀委副書記吳玉良答詢時強調，西方媒體期待成立一個獨立、不接受中共領導的監督機構，相當於削足適履；中共領導是中國特色社會主義的本質與優勢，這是中國大陸13億人民的共識，有別於三權分立、多元制衡的思維模式（中新社，2017.1.9）。此外，「兩會」期間，王岐山參加「全國人大」北京代表團審議時，重申國家監察體制改革主要目的為加強中共反腐統一領導，並指「在黨的

領導下，只有黨政分工、沒有黨政分開」，要求堅定中國特色社會主義制度自信（新華社，2017.3.5）。阻卻外界將其改革連結西方政治理論，並表明其政改路徑未偏離中共領導框架。

### ◆通過民法總則，惟部分條文遭質疑立法瑕疵

中共於 1954 年、1962 年、1979 年、2001 年先後 4 次啟動民法典制定工作，惟均未能成功（新華社，2017.3.8）。此次通過之民法總則以 1986 年制訂之民法通則為基礎，因應 30 年來經濟社會變遷大幅翻修，強化對公民財產、個資、隱私權及智財權之保障；全文共 11 章（基本規定、自然人、法人、非法人組織、民事權利、民事法律行為、代理、民事責任、訴訟時效、期間計算、附則），自今年 10 月 1 日起實施（新華社，2017.3.15）。

相關評論認為，民法總則作為民法典開篇，其通過突顯習近平推動法制改革能力，亦是中共推進全面依法治國、健全社會主義市場經濟制度之重要環節（香港經濟日報，2017.3.14；紐約時報中文網，2017.3.16）。惟中國大陸法律界質疑民法總則部分條文存立法瑕疵，如 185 條保護英烈人格利益未經充分研究即倉促通過（前三審稿均未出現），遭批評違反平等原則、以民法建構「文字獄」；184 條緊急救助則遭質疑免責幅度過大等（光明網，2017.3.19；希望之聲網站，2017.3.21；多維新聞網，2017.3.28）。另外界亦關注其所彰顯之私權保障等原則能否有效落實，及會否升高中國大陸民眾公民意識，進而影響中共統治與社會治理（星島日報，2017.3.2）。

## 二、國家安全及意識形態工作

### ◆召開國家安全工作座談會，要求掌握國安戰略主動權

中共於 2014 年設立國家安全委員會，同年 4 月 15 日召開首次會議，確立國安委成立目的及運作原則，習近平並首提「總體國家安全觀」。時隔近 3 年，習近平於今年 2 月 17 日主持召開國家安全工作座談會，分析國安情勢、部署當前和今後的國安工作。習要求各地區建立、健全國家安全工作責任制，及做好政治、經濟、國土、社會、網路等各方面安全工作；強調堅持底線思維、統籌發展和安全，以全球思維謀篇布局，牢牢掌握維護國家安全的戰略主動權，及引導國際社會共同維護國際安全、共同塑造更加公正合理的國際新秩序。會議並安排公安部長郭聲琨、外交部副部長張業遂、湖北省委書記蔣超良、新疆維吾爾自治區黨委書記

陳全國介紹該部門（地區）國安工作（新華社，2017..2.17）。

此外，中共官媒「求是」於今年4月15日（中國大陸全民國家安全教育日）刊發專文（「以習近平總書記總體國家安全觀為指引，譜寫國家安全新篇章」）闡述「總體國家安全觀」，指「總體國家安全觀」回應人民對政府主動作為、維護國家統一與民族團結、捍衛國家利益等新期待；其所倡導的安全理念摒棄零和博弈、絕對安全、結盟理論等舊觀念，強調只有堅持共同、綜合、合作、可持續安全的新理念，同心協力應對各種問題，才能實現共享尊嚴、發展成果與安全保障。該文提出「中國特色」大國安全之行動方針，除不斷鞏固政治、經濟安全，並納入依法遏制「港獨」、堅決開展反「臺獨」鬥爭，及推進周邊命運共同體建設、構建總體穩定的大國關係框架等，強調提升規則制定、議程設置、輿論宣傳、統籌協調等能力，主動塑造內外安全環境（求是，2017..4.15）。

近期中共一再提及國家安全，突顯其執政核心關切、工作重心及戰略動向。另中共官媒相關報導特別點出國家安全工作座談會部分與會人員名單（2014年國安委首次會議僅透露習近平為主席，李克強、張德江為副主席，其餘以「中央國家安全委員會常務委員、委員出席，中央和國家有關部門負責同志列席會議」涵括），包括習近平、李克強、張德江、王滬寧、劉奇葆、孫政才、范長龍、孟建柱、胡春華、栗戰書、郭金龍、韓正等12名中央政治局成員，及楊晶、郭聲琨、房峰輝、張陽、楊潔篪、周小川、趙克石、張又俠等8位中央和軍委高層；涵蓋中共大部分黨政軍要員，並涉政策研究、宣傳、政法、書記處、國務院辦公廳、央行、外交、軍委等領域，透露國安委權力範疇（政知道，2017.2.17；東方日報，2017.2.19）。

#### ◆持續緊縮意識形態管控，強調抵制西方思潮影響

今年1月14日，中國大陸最高人民法院院長周強出席高級法院院長會議相關談話，要求將意識形態工作納入議事日程，並作為領導幹部管理的重要內容；強調堅決抵制西方「憲政民主」、「三權分立」、「司法獨立」等思潮影響，與否定中共領導、詆毀中國特色社會主義法治與制度的言行鬥爭，並指「決不能落入西方錯誤思想和司法獨立的陷阱」。周強並提出今年各級法院工作重點，包括：抵禦敵對勢力策動「顏色革命」企圖，嚴懲煽動顛覆國家政權、分裂國家等危害國安犯罪及間諜破壞活動，防止邪教成為影響政治安全的突出因素，積極打擊網路政治

謠言，及依法維護領袖、英烈形象等（中新社，2017.1.14）。

另1月21日，北京市網信辦等單位以違反「互聯網信息服務管理辦法」為由，關閉17個網站，其中包括中國大陸學者茅于軾、盛洪、樊綱等人創辦的「天則經濟研究所網」、「天則公用事業研究中心網」等民間智庫平臺，另茅于軾微博帳號亦遭刪除（星島日報，2017.1.22；自由亞洲電臺網站，2017.1.22；信報，2017.1.23）。部分觀察指，茅于軾網站被封，或與其經常發表與官方不同調之政治、經濟評論，及發起聯署要求最高法院院長周強辭職有關（香港經濟日報，2017.1.24）。中共官媒環球時報則以社評支持官方作為，指自由派人士要記取教訓，公開做「輿論反對派」或「否定派」，違背國家政治現實，在中國大陸行不通（環球時報，2017.1.24）。此外，中共中央、國務院2月下旬發布「關於加強和改進新形勢下高校思想政治工作的意見」，要求培養「又紅又專」的中國特色社會主義接班人（新華社，2017.2.27）。

相關分析認為，中共意識形態正面臨吸引力、影響力下降等挑戰，近期官方言行除反映其危機感，亦突顯其在意識形態問題上之保守性；且今年下半年將召開「十九大」，不排除中共官方持續加大內部言論、思維管制力度，以確保其意識形態之主導地位及政權鞏固（美國之音網站，2017.1.25；新加坡聯合早報，2017.2.17；多維新聞網，2017.3.23）。

### 三、中央及地方人事異動

#### ◆財金、司法等部委調整高層人事，海南、甘肅、黑龍江、山東等四省委書記履新

年來中國大陸中央及地方黨政人事異動密集。中央方面，包括李書磊（原北京市紀委書記）任中共中紀委副書記兼中央反腐敗協調小組國際追逃追贓工作辦公室主任、施克輝（原中央巡視組第一組副組長）任中紀委辦公廳主任，以及丁學東（原中投公司、中國國際金融股份有限公司董事長）任國務院副秘書長、鐘山（原商務部國際貿易談判代表兼副部長）任商務部部長、張軍（原中紀委副書記）任司法部部長、何立峰（原發改委副主任）任國家發展和改革委員會主任、郭樹清（原山東省委副書記）任銀行業監督管理委員會主席、傅自應（原中宣部紀檢組組長）任商務部國際貿易談判代表兼副部長、王雙全（原政法委副秘書長）任司法部副部長、崔鵬（原中紀委副秘書長）任監察部副部長等（新華社，2017.3.21、2017.4.12）。

地方方面，重要人事異動包括劉賜貴（原海南省長）接替羅保銘任海南省委書記、林鐸（原甘肅省長）接替王三運任甘肅省委書記、張慶偉（原河北省長）接替王憲魁任黑龍

江省委書記、劉家義（原審計署署長）接替姜異康任山東省委書記，唐仁健（原中央財經領導小組辦公室副主任）、龔正（原山東省委副書記）、許勤（原廣東省委常委）、沈曉明（原海南省委副書記）分別任甘肅、山東、河北、海南代省長，以及4省級（北京、重慶、雲南、河北）紀委書記、6省級（海南、廣東、甘肅、寧夏、河南、浙江）組織部長調整等（新華社，2017.3.21、2017.4.1、2017.4.11）。

#### ◆多名新任官員為習近平舊部，突顯習人事布局權力

綜觀近期財金部委及省級重要人事，其中李書磊、鐘山、何立峰、劉賜貴分別為習近平任職中共中央黨校、浙江、福建時期舊部；張慶偉為習2016年出訪塞爾維亞時，唯一隨行之地方官員；劉家義任審計長長達9年，傳因剷除石油幫有功，深獲習器重；相關人事安排突顯習近平主導人事布局權力（世界新聞網，2017.4.1；星島日報，2017.4.2；多維新聞網，2017.4.3）。

本屆國務院25個組成部門中，近年來迄已調整逾半部門政務一把手。其中國家安全部部長陳文清、監察部部長楊曉渡、民政部部長黃樹賢、司法部部長張軍等均曾任中紀委副書記，部分觀察認為或與近期國安部（副部長馬建因濫權遭「雙開」、民政部（集體腐敗案）、司法部（政治部主任盧恩光涉違紀遭查）發生腐敗大案，冀強化紀律管治有關，亦顯示紀檢系統官員獲重用現象（信報，2017.2.25；長安街知事，2017.2.25；財新網，2017.3.1）。中央財金班底基本完成「大換血」，新任官員多兼具中央和地方歷練及財經專長，媒體評論認為或有助中國大陸應對內、外經貿挑戰，及推進習主導之經濟、金融等相關改革（香港商報，2017.2.25；星島日報，2017.2.26；香港經濟日報，2017.3.1）。另地方部分，仍有北京、上海、廣東、廣西、重慶、浙江、福建、四川、寧夏等省（市區）委書記尚未調整，攸關「十九大」人事，有待觀察。

### 四、持續推動反腐肅貪

#### ◆啟動第12輪巡視工作，新增機動式巡視以提高震懾力

今年2月22日，中共召開會議部署第12輪巡視工作，決定對北京大學等29所中央直管大學展開專項巡視，對內蒙古、吉林、雲南、陝西等4省區進行「回頭看」，對中央網信辦、國務院扶貧辦、鐵路總公司、中船重工等4個單位試行「機動式」巡視（中共中央紀委監察部網站，2017.2.22）。此輪巡視除結合當前中共政治思想工作，並新增時間、形式不固定的機動巡視以提高震懾，對外表明其反腐力道不減（多維新

聞網，2017.2.23；大公報，2017.2.28）。

另中國大陸最高人民檢察院今年「兩會」工作報告指，去（2016）年共立案偵查職務犯罪 47,650 人，查辦受賄犯罪 10,472 人、行賄犯罪 7,375 人；與前年（分別為 54,249 人、13,210 人、8,217 人）相較呈下降趨勢（新華社，2016.3.20、2017.3.19）。另非政府組織「透明國際」（Transparency International）今年 1 月 25 日發布之年度清廉指數（Corruption Perceptions Index），中國大陸之排名由去年之 83 名上升至 79 名，得分則由去年之 37 分增加至 40 分。觀察家評論指，習近平就任以來高調打貪，近期相關數據顯示其反腐運動已有初步成果，惟中國大陸司法體系缺乏獨立性、透明度，公民及媒體自由仍未能獲得充分保障，目前成果僅是短期效果，是否轉變為可持續的長期效果，最終關鍵仍在於政治體制轉變（德國之聲網站，2017.1.25；信報，2017.2.23）。

#### ◆多地擬訂幹部容錯機制，期解決大力整肅引發之官員不作為問題

中共「十八大」以來強力問責肅貪，官方雖稱已形成「不敢腐」氛圍，惟亦引發官員消極懈怠等負面效應。近年中共高層除一再要求幹部改正「為官不為」、「怠政懶政」問題，去年政府工作報告及「十八屆六中全會」相繼提出建立容錯糾錯機制，多地政府亦陸續著手研擬相關規範。如今年 2 月內蒙古「呼和浩特市黨政幹部容錯糾錯實施辦法（試行）」、湖南長沙「關於為敢於擔當的幹部擔當、為敢於負責的幹部負責的若干意見」、河北「石家莊市黨政機關容錯糾錯辦法（試行）」，及 3 月河北廊坊「鼓勵改革創新幹事創業容錯糾錯辦法（試行）」等，列舉幹部可容錯免責情形，包括因先行先試、推動發展引發之無意過失等；另為減少幹部顧慮，部分地方甚至規定對誣告誹謗的處理方式（人民日報，2017.2.10、2017.2.20；河北新聞網，2017.3.15；新華網，2017.3.23）。惟相關規定能否有效解決強力問責肅貪引發之官員不作為問題，仍待觀察。

（企劃處主稿）