II、研判報告

壹、政治

■中共召開十一屆「全國人大」、「全國政協」二次會議，今年政府工作目標、任務首重「保增長、保民生、保穩定」，並將大幅增加財政赤字及國債規模以應對國際金融危機。

■「全國人大」常委會工作報告強調絕不照搬西方政治制度，回應內外政改壓力；理論界對於民主、自由等普世價值爭論持續，官方律定意識形態主旋律。

■貪腐情形與司法不公問題嚴重，中共中央高度關注，近期陸續推行多項反腐倡廉與司法檢察改革措施。

■地方政府機構改革進入方案審批和實施階段，完善省級政府「三定」規定為今年上半年目標；因應「十一五規劃綱要」，加速省直管縣體制改革。

■深入推進學習實踐科學發展觀活動，加強黨的執政能力建設。

■中共當局強化對西藏地區的嚴控與惠藏政策，文宣統戰愈趨積極主動，惟藏區仍傳出多起治安事件。

一、召開十一屆「全國人大」、「全國政協」二次會議

中共十一屆「全國人大」、「全國政協」二次會議（以下簡稱「兩會」）已於今（2009）年3月5-13日、3月3-12日在北京召開。今年「兩會」雖無特別議案且僅是行禮如儀，惟因適逢國際金融危機與中國大陸政治敏感年，故亦仍備受外界關注（採訪記者為歷年最多）。

◆政府今年工作目標、任務首重「保增長、保民生、保穩定」

中共國務院總理溫家寶「政府工作報告」全文近 2 萬字，分為「2008 年工作回顧」、「2009 年工作總體部署」、「2009 年主要任務」3 大部分（獲 97.45%出席「全國人大」代表支持），內容重點包括：

（一）總結過去 1 年主要工作（調整宏觀經濟政策、加強以改善民生為重點的社會建設、積極推進改革開放，

以及領導抗震救災），並羅列相關成就。自承面臨 5 大困難與挑戰，分別為：外部經濟環境不確定因素顯著增多；經濟增速持續下滑，已成為影響全局的主要矛盾；長期制約中國大陸經濟健康發展的體制性、結構性矛盾依然存在；一些涉及人民群眾切身利益的問題沒有根本緩解；市場秩序不規範，市場監管和執法不到位，社會誠信體系不健全。

（二）揭示今年中共政府工作基本思路與原則（擴內需、保增長；調結構、上水平；抓改革、增活力；重民生、促和諧），提出國民經濟和社會發展預期目標，包括：國內生產總值增長 8%左右，經濟結構進一步優化；城鎮新增就業 900 萬人以上，城鎮登記失業率 4.6%以內；城鄉居民收入穩定增長；居民消費價格總水準漲幅 4%左右；國際收支狀況繼續改善。

（三）以應對國際金融危機、促進經濟平穩較快發展為主線，部署今年 7 大主要任務與工作重點。首要為加強和改善宏觀調控，保持經濟平穩較快發展（實施積極的財政政策與適度寬鬆的貨幣政策，加強產業、貿易、土地、投資、就業政策與財政、貨幣政策的一致性和協調性）；其次為積極擴大國內需求特別是消費需求，增強內需對經濟增長的拉動作用（促進房地產市場穩定健康發展、加快推進地震災區恢復重建等）；鞏固和加強農業基礎地位，促進農業穩定發展和農民持續增收（全面加強「三農」工作）；加快轉變發展方式，大力推進經濟結構戰略性調整（產業結構調整、推進科技創新、加強節能減排和生態環保工作、提高產品質量和安全生產水平、促進區域協調發展等）；繼續深化改革開放，進一步完善有利於科學發展的體制機制（推進資源性產品價格、財稅體制、金融體制、國有企業改革，加快地方政府機構改革，保持對外貿易穩定增長等）；大力發展社會事業，著力保障和改善民生（促進就業、完善社會保障體系、優先發展教育事業、推進醫藥衛生事業改革發展、穩定低生育水平、加強民主法制建設，以及加強社會管理、維護社會和諧穩定等）；推進政府自身建設，提高駕馭經濟社會發展全局的能力（堅持依法行政、實行科學民主決策、轉變工作作風、加強廉政反腐工作等）。

◆經社與財政規劃著重「保增長」及應對國際金融危機，大幅增加財政赤字及國債規模

中共國家發展和改革委員會在國民經濟和社會發展計劃報告（簡稱「計劃報告」，獲 92.1%出席「全國人大」代表支持）中，配合「政府工作報告」之部署提出 9 大主要任務與措施，強調要在「保增長」上下功夫。財政部在中央和地方預算報告（簡稱「預算報告」，

獲 84.2%出席「全國人大」代表支持）中提出，要在 5 個方面（擴大政府公共投資及加強重點建設、實行稅費改革及結構性減稅、提高低收入群體收入以促進消費需求、優化財政支出結構以保障和改善民生、支持科技創新和節能減排以調整結構和轉變發展方式）體現積極的財政政策，要以增加財政赤字和國債規模應對國際金融危機。

依據「預算報告」，2009 年擬安排中央財政赤字 7,500 億元（人民幣，以下同。預估占 GDP 比重在 3%以內。上年為 1,800 億元，占 GDP 比重 0.6%）、全國財政赤字 9,500 億元，國債餘額限額 62,708.35 億元，並同意地方發行 2,000 億元債券（由財政部代為發行）；中央國防預算 4,728.67 億元（比上年增加 627.26 億元，增幅為 15.3%。按「全國人大」發言人李肇星在會前記者會中指出，國防預算為 4,806.86 億元，比上年預算數增加 624.82 億元，增幅為 14.9%，占全國財政支出預算的 6.3%，是指中央及地方國防預算總額）；中央財政主要安排 15 個項目支出，其中「三農」方面支出共 7,161.4 億元（比上年增加 1,205.9 億元，增長 20.2%【2008 年較 2007 年增長幅度為 30.3%】）、教育支出 1,980.62 億元（比上年增加 382.08 億元，增長 23.9%【前一年增長幅度為 45.1%】）、醫療衛生支出 1,180.56 億元（比上年增加 326.11 億元，增長 38.2%【前一年增長幅度為 25.2%】）、社會保障和就業支出 3,350.69 億元（比上年增加 607.1 億元，增長 22.1%【前一年增長幅度為 24.2%】），而其它增長幅度較高的項目有保障性安居工程資金（增長 171%）、糧油物資儲備等支出（增長 61.1%），另外增加的支出項目為地震災後恢重建資金（1,080 億元）。

◆「兩高」報告坦言法、檢工作缺失，並仍獲最低支持率

中共最高人民法院院長王勝俊報告指出，2008年中共最高人民法院共審結案件7,725件（同比上升24.2%），地方各級法院審結、執結案件9,839,358件（同比上升11.17%）；審結經濟犯罪、商業賄賂和職務犯罪案件55,959件（同比上升11.66%）。中共最高人民檢察院檢察長曹建民報告指出，2008年共立案偵查貪污賄賂、瀆職侵權犯罪案件33,546件，其中貪污賄賂大案17,594件、重特大瀆職侵權案件3,211件，查辦涉嫌犯罪的縣處級以上國家工作人員2,687人（其中廳局級181人、省部級4人）。

今年「兩高」報告雖列舉 2008 年來的工作成果，但亦均坦誠在法、檢工作上的問題與不足，如法官、檢察官對司法制度及法治理念認識不足、法律監督意識及能力不強、道德素質不高，以及司法、檢察體制和工作機制不能適應需求。「兩高」報告今年所獲出席「全國人大」代表支持率分別為 74.95%及 76.26%（上年分別為 78%及 77.42%），除再創新低外，亦仍遠低於其他工作報告所獲支持率。

◆「全國政協」關注經濟與維穩，提案較去年明顯增加

「全國政協」主席賈慶林所作常委會工作報告，揭示「政協」工作總體思路，並部署 2009 年主要任務（用科學發展觀指導推動工作、推動經濟平穩較快發展、促進民生改善與社會和諧穩定、加強與港澳臺僑同胞的大團結大聯合、拓展對外友好交往、加強自身建設），強調要把保持經濟平穩較快發展作為首要任務，把維護社會和諧穩定作為重要責任，認真履行政治協商、民主監督、參政議政職能。報告中自承「政協」工作仍存在亟待加強與改進之處，主要包括：履行職能的質量、實效和形式有待提高和完善，專門委員會和界別在「政協」工作中的基礎性作用發揮不夠充分，「政協」的制度化建設還需要進一步加強等；提出「頂得上去、幫得上忙、管得上用」作為「政協」履行職能的角色定位（中新社，2009.3.3）。

今年的十一屆「全國政協」二次會議共收到 5,571 件提案（去年為 4,772 件），其中經濟類約占 50%（去年為 42.8%），教育、科技、文化、衛生、體育等類別占 20%以上，政治、法律和社會保障類別亦占 20%以上；與去年相較，提案總數和經濟類提案所占比例均有所增加（新華社，2009.3.8）。

二、鞏固一黨專政地位，強調「絕不照搬西方的政治制度」、「不能搞指導思想的多元化」

◆「全國人大」常委會工作報告強調絕不照搬西方政治制度，回應內外政改壓力

「全國人大」委員長吳邦國在今年十一屆「全國人大」二次會議所作之常委會工作報告，罕見以較大篇幅論述中共「人大」制度與西方資本主義國家政體的本質區別（「人大」與西方議會本質不同、「人大」和「一府兩院」關係與西方國家之國家機關間關係本質不同、「人大」代表與西方國家議員本質不同）；並強調絕不照搬西方的多黨輪流執政、三權分立和兩院制。自去年 11 月以來，中共中央政治局常委李長春、賈慶林等黨政高層即相繼於中共黨刊求是中發表文章，表示必須講清楚為什麼不能搞「指導思想的多元化」、「民主社會主義和資本主義」、「三權分立」、「西方的多黨制」（李長春，「深入學習實踐科學發展觀，推動社會主義文化大發展大繁榮」，求是，2008.11.16），並稱要「築牢抵禦西方兩黨制、多黨制、兩院制和三權鼎立等各種錯誤思想干擾的防線」（賈慶林，「築牢抵禦西方多黨制防線」，求是，2009.1.18）；中共總書記胡錦濤在去年年底召開之「紀念黨的『十一屆三中全會』召

開 30 週年大會」中，更直指「我們需要借鑑人類政治文明有益成果，但絕不照搬西方政治制度模式」。

美國媒體紐約時報評論指出，吳邦國的論述雖是舊調重彈、呼應中共高層，但卻是中共迄今對政治制度改革最強硬的表述，因其不僅排除採用西方政治體制的可能性，更進一步認為由中共所領導的一黨制優於西方民主模式，更適合中國大陸的國情（紐約時報網站，2009.3.9；美國之音廣播電臺網站，2009.3.11）。吳邦國的報告代表了中共高層對國內外與黨內外政改壓力之回應（包括 2008 年 12 月中國大陸民主人士公布的「08 憲章」），但也反映出中共對民眾抗議活動已備感憂心，料其在政治敏感年的應對上將更為保守、謹慎；而在政治制度改革議題上，一黨專制仍是不可觸碰的底線（香港經濟日報，2009.3.10；美國之音廣播電臺網站，2009.3.11；法國廣播電臺，2009.3.15；香港蘋果日報，2009.3.17）。

◆應對民主、自由等普世價值爭論，官方律定意識形態主旋律

2008 年「512」四川震災後，中國大陸理論界掀起一場關於普世價值的論戰，這場爭論迄今仍尚未休止。2009 年 1 月，炎黃春秋（繼 2008 年 12 月刊載「改革開放與普世價值」一文後，2009 年 1 月又同時刊載「普世價值：一個時代性的重大課題」及「憲政：中華民族復興的要求」，倡議普世價值與憲政）及中共官方主流媒體北京日報（中國傳媒大學教授沈敏特，「追求真理離不開言論自由」，2009.1.12）、人民日報（汪曉東，「官員如何才能『經得起網絡監督』」，2009.1.13）相繼刊載主張普世價值、憲政、言論自由及網路監督的文章（江迅，「北京驚爆言論自由之爭」，亞洲週刊，2009.2.1）；2 月 6 日，中共官方媒體紅旗文稿隨即刊發 5 篇專文加以反擊，大肆批判民主、自由、人權等普世價值（「中國為什麼要懷疑西方的『普世價值』」、「民主還是中國的好」、「美國民主、自由人權戰略的來龍去脈」、「民主程序還是實質」，以及北京日報社社長梅寧華的「破除民主迷思」。法國廣播電臺，2009.2.6）。

3 月 16 日，中共黨刊求是刊登題為「為什麼必須堅持馬克思主義在意識形態領域的指導地位，而不能搞指導思想的多元化」之文章，指出「在嚴峻的國際形勢下，如果我們放棄馬克思主義在意識形態領域的指導地位，搞指導思想的多元化，就是自陷困境、自毀長城」，並認為主張確立「普世價值」為指導思想與國際接軌，就是「對馬克思主義指導地位的挑戰」；與吳邦國今年的「全國人大」常委會工作報告相連結，「絕不照搬西方的政治制度」、「不能搞指導思想的多元化」顯已成為今年中共意識形態領域中的主旋律（明報，2009.3.17；法國廣播電臺，2009.3.17；美國之音廣播電臺網站，2009.3.18）。

有胡錦濤文膽之譽的中共中央編譯局副局長俞可平，繼 2006 年「民主是個好東西」之後，在今年 2 月 28 日及 3 月 31 日，分別又發表「讓民主造福中國」訪談錄及「關於民主亟待釐清的 6 個關係」專文，引發外界關注。在「關於民主亟待釐清的 6 個關係」專文中，其分析了民主與法治（一體兩面、互為條件）、民主與集中（民主政治同樣需要權威和集中，將民主與集中對立是極大的誤解）、民主與民生（不能認為重視民主就勢必忽視民生，或強調民生就勢必輕視民主；民主促進民生，民生需要民主）、民主的普遍性與特殊性（把民主當作西方國家的專利，簡單地否定民主的普遍性，正像簡單地否定民主的特殊性一樣，都是有害的偏見）、選舉民主與協商民主（認為中國的民主是協商民主、西方的民主是選舉民主的觀點，是對民主的無知）、黨內民主與社會民主（由黨內民主帶動社會民主，是中國民主發展的現實道路）的關係；通篇看似擴大詮釋民主意涵，實際上透露出促進黨內民主改革的政治信號（香港商報，2009.4.1；中國時報，2009.4.6）。旅美中國大陸政治學者高新認為，在中國大陸出現真正意義的民主變革之前，體制內理論界有關民主的辯論仍會延續相當長的一段時間（BBC 中文網，2009.4.5）；政治思想爭論所積累的能量，對促進政治改革的作用與影響，亦將是各界持續關注的焦點。

三、推行反腐倡廉措施，部署司法、檢察工作規劃

◆貪腐情形與司法不公問題嚴重，中共中央高度關注

在今年人民日報與人民網聯合舉辦的「兩會」網路民調中，反腐倡廉與司法公正皆獲票選為 10 大關注問題之一；對照往年的調查結果，反腐倡廉連續 7 年名列前矛（除 2005 年、2007 年為名列第 2 以外，餘皆位居第 1），司法公正則皆連續 2 年皆榜上有名（人民網，2009.2.3、2009.3.1），顯然國際金融風暴的衝擊並未轉移人民對中國大陸貪腐盛行的不滿，以及對中共法、檢工作的負面評價。

北京大學廉政建設研究中心統計報告顯示，過去 10 年逃往北美和歐洲等地的中共腐敗官員高達 10,000 多人，攜出款項逾 6,500 億元（新華澳報，2009.3.21）；而過去 1 年當中，涉貪落馬高官更是不勝枚舉（包括原中共文化部黨組書記于幼軍、證監會副主席王益、北京市副市長劉志華、公安部部長助理鄭少東、「全國人大」預算工作委員會主任朱志剛、商務部條法司原巡視員郭京毅等人。新報，2009.2.15）。貪腐的情形同樣也蔓延到了司法界（去年年中，廣東省高院執行局局長楊賢才因涉及高達 4 億元的受賄案遭到「雙規」；年底，又爆發最高人民法院副院長、二級大法官黃松有貪污舞弊案，成為中共司法系統史上因涉嫌貪腐而落馬的最高級別官員。中通社，2009.3.11），再加上重案輕判層出不窮、有法不執現象持續存在等中共司法工作長期重大問題，司法不僅難以糾正貪腐現象，亦無法

提供人民完善的法律保障，對中共執政形成莫大的挑戰。

中共中央高度關注貪腐問題，中共總書記胡錦濤在第十七屆中央紀律檢查委員會第三次全體會議中指出（2009 年 1 月 13 日），要充分認識反腐敗鬥爭的長期性、複雜性與艱鉅性，堅持標本兼治、懲防並舉、注重預防等方針，為 2009 年反腐倡廉工作定調（新華網，2009.1.13）。中共國務院總理溫家寶在中國政府網和新華網上首次與全球網民進行線上文字與視頻交流時指出（2009 年 2 月 28 日），反腐敗「最重要的還是解決制度問題」，「要解決權力過分集中而又不受制約的問題，只有權力受到制約，才能夠從根本上防止腐敗的滋生」（新華網，2009.2.28）。對於司法檢察工作，中共亦相當重視，如溫家寶在今年十一屆「全國人大」二次會議後的中外記者會上即表示（2009 年 3 月 13 日），推進司法體制改革、促進社會公平正義是當前政治體制改革的重要層面之一（新華社，2009.3.13）。中共中央政治局常委、中央政法委書記周永康在中共中央政法委第 7 次全體會議中表示（2009 年 3 月 18 日），要嚴格執法、公正司法，不斷提高辦案品質和效率，維護良好法律秩序；在解決辦「關係案」、「人情案」、「金錢案」和「訴訟難」、「執行難」等突出問題上，務求取得讓人民群眾感受得到的實效（新華社，2009.3.18）。

◆推出多項反腐倡廉措施，官員財產公示試行成效待觀察

中共近期推出的反腐倡廉措施，包括於 2 月底下發「關於黨政機關厲行節約若干問題的通知」，對各級黨政機關提出嚴禁以各種名義用公款出國旅遊、嚴格公務用車配備使用管理、嚴控公務接待費用支出等 8 條要求（其餘分別為：嚴禁領導幹部在參加會議、學習、培訓期間用公款相互宴請和以同鄉會、校友會、戰友會等各種聯誼活動名義用公款請客送禮；嚴控各種慶典、節會、論壇等活動之規模與經費；嚴控黨政機關辦公樓等樓堂館所建設；嚴控一般性支出；嚴禁黨政機關以各種名義向企事業單位轉嫁、攤派和報銷費用），並提出節約任務與目標（2009 年各地區各部門因公出國【境】經費支出要在近 3 年平均數基礎上壓縮 20%、各級黨政機關車輛購置及運行費用支出要在近 3 年平均數基礎上降低 15%、各級黨政機關公務接待費用支出要在 2008 年基礎上削減 10%，以及各級黨政機關節電、節油、節水指標要在 2008 年基礎上降低 5%；到 2010 年底，各級黨政機關一律不得新建辦公樓，不准建設培訓中心、賓館、招待所等樓堂館所；深入開展治理「小金庫」工作等。新華社，2009.2.27）。此外，中共中央組織部正式開通「12380」舉報網站（http://www.12380.gov.cn），受理民眾對縣處級以上領導階層違反「黨政領導幹部選拔任用工作條例」選人用人問題的舉報，進一步加大整治用人不正之風（新華社，2009.2.26）。

3 月 27 日，中共下發「關於 2009 年糾風工作的實施意見」，部署 2009 年糾風工作主要任務（糾正損害農民利益的突出問題，確保食品藥品安全，推行藥品集中採購，加強監管社保基金、住房公積金與扶貧救災專項基金，加大治理公路「三亂」工作力度，查處亂收費、高收費問題，開展基層站所和學校、醫院的民主評議活動等），要求各地區及部門認真落實責任制、確實加強監督，全面加強糾風工作，從源頭防止不正之風（中共中央政府網站，2009.4.14）。

較受外界關注的是，今年 1 月 1 日，新疆阿勒泰地區依據當地「縣處級領導幹部財產申報規定」，在地方廉政網上公示了 55 名初任副縣級幹部的財產公開申報表，率先在中國大陸試行官員財產申報制度（2 月 17 日，又公示了 900 多名官員的財產。東方網，2009.2.25）；隨後，浙江慈溪市亦公示 700 名副局（科）級以上市管幹部的財產、配偶和子女工作（求學）等 24 項情況（自由亞洲之聲廣播電臺網站，2009.2.25；新華社，2009.3.4）。溫家寶在今年 2 月 28 日與網民線上交流時曾提到，官員的財產申報制度是反腐的一項重大舉措；官方媒體學習時報亦指，官員財產申報制度是反腐的終端機制（新華網，2009.2.28；學習時報，2009.3.16）。正當外界以為新疆阿勒泰地區與浙江慈溪市的公示官員財產舉措以及中共官方的肯定，似有透露反腐曙光之時，這破冰之舉卻遭媒體報導實行成效不彰（北京媒體新京報指出，部份官員申報不實。新京報，2009.3.3）；官方喉舌瞭望新聞周刊並列舉官員財產申報的 5 大理由和技術難題（不動產登記制度不夠完備，社會缺乏信用意識，現金交易、境外資產及身份不易查核等），指出「陽光法案」急不得（瞭望新聞周刊，2009.3.16）。香港媒體東方日報評論認為，目前各國普遍存在前述 5 大難題，且連俄羅斯這樣一個幅員遼闊、制度混亂、缺乏信用意識的國家都能實行官員財產申報，為何崛起中的中國大陸卻難以辦到，說到底這是官方的拖延戰術，用所謂的技術障礙搪塞人民（東方日報，2009.3.17）。

◆司法檢察改革措施力度加大，著重紀律、監督與執法能力

相較於中共近期推出的反腐措施，司法檢察改革措施更顯頻仍，其中較重要者包括：

（一）明定「嚴禁」項目，整肅司法、檢察紀律

今年 1 月 8 日，中共最高人民法院為解決法官或其他法院工作人員接受關說請託而濫用職權的問題，公布「5 個嚴禁」規定（嚴禁接受案件當事人及相關人員的請客送禮；嚴禁違反規定與律師進行不正當交往；嚴禁插手過問他人辦理的案件；嚴禁在委託評估、拍賣等活動中徇私舞弊；嚴禁洩露

審判工作秘密）及舉報電話；凡違反規定者即追究紀律責任及刑事責任。中共最高人民檢察院亦緊接在 2 月推出「10 個嚴禁」（嚴禁辦關係案、人情案、金錢案；嚴禁違反法定程序辦案；嚴禁收送現金、有價證券、支付憑證和收受乾股；嚴禁買官賣官、跑官要官，違反規定任免幹部；嚴禁插手工程招標投標、政府採購等經濟活動；嚴禁違規建房、超預算超標準裝修辦公用房、超標準超編制配備使用小汽車；嚴禁相互請託，違反規定為對方的特定關係人謀取不正當利益；嚴禁接受可能影響公務活動的吃請和禮物；嚴禁用公款出國【境】旅遊；嚴禁利用職權為特定關係人謀取利益），加大嚴肅紀律力度（中國共產黨新聞網，2009.3.20）。

（二）實行廉政監察員制度，加強紀律監督

中共最高人民法院於 2 月底發布實行「關於在人民法院審判執行部門設立廉政監察員的實施辦法（試行）」，規定中共各級人民法院均應在審判執行部門設立廉政監察員（由具有同級正職或副職非領導職務的資深法官擔任，也可由所在部門副職領導兼任，接受所在部門和人民法院監察部門的雙重領導，並不定期交流。新華社，2009.2.5）。廉政監察員除廉政教育、檢查監督、提醒誡勉、指導諮詢等日常工作外，當發現涉嫌嚴重違紀問題時，應向所在部門主要負責人及人民法院監察部門及時報告；監察部門可以調集廉政監察員協助或者參與違紀案件的初核、調查、審理工作（新華社，2009.2.25）。3 月 9 日，中共最高人民法院首次任命 7 名資深審判長為專職廉政監察員，其他審判部門也將陸續配備專職廉政監察員（中新社，2009.3.9）。

（三）規範量刑標準，統一執法認定

針對近年來職務犯罪案件中緩刑、免予刑事處罰等輕刑適用率偏高的趨勢，為進一步嚴格規範自首、立功等量刑情節的認定和處理，依法從嚴懲處嚴重職務犯罪活動，中共最高人民法院、最高人民檢察院於 3 月 19 聯合發布「關於辦理職務犯罪案件認定自首、立功等量刑情節若干問題的意見」，就貪污賄賂、瀆職等職務犯罪案件中的量刑情節成立條件、認定程序及處理問題，做出更具體的規定（新華社，2009.3.19）。如在辦案機關調查談話、訊問、採取調查措施或者強制措施期間，犯罪分子在沒有自動投案前提下，如實交代辦案機關掌握的線索所針對之事實者，不能認定為自首；並明確規定 3 種不能認定為立功表現的具體情形（非犯罪分子本人實施的行為；沒有指明具體犯罪事實的揭發行為；犯罪分子提供的線索或者協助行為對於其他案件的偵破或者其他犯罪分子的抓捕不具有實際作用的）等（中新社，2009.3.19）。

（四）提出工作規劃、綱要，部署新一輪檢、法改革

中共最高人民檢察院於 3 月初提出「關於貫徹落實『中央政法委員會關於深

化司法體制和工作機制改革若干問題的意見』的實施意見－關於深化檢察改革2009－2012年工作規劃」，提出深化檢察改革的任務（優化檢察職權配置，改革和完善法律監督的範圍、程序和措施，加強對訴訟活動的法律監督，切實維護司法公正；改革和完善人民檢察院接受監督制約制度，規範執法行為，保障檢察權依法、公正行使；完善檢察工作中貫徹落實寬嚴相濟刑事政策的制度和措施，創新檢察工作機制，增強懲治犯罪、保障人權、維護社會和諧穩定的能力；改革和完善人民檢察院組織體系和檢察幹部管理制度，進一步提高工作效能，加強檢察隊伍建設；認真落實中央關於改革和完善政法經費保障體制的總體部署，為檢察事業發展提供更加堅實有力的經費和物質保障）及總體目標（落實中央關於深化司法體制和工作機制改革的部署，優化檢察職權配置，完善法律監督的範圍、程序和措施，健全對檢察權行使的監督制約，加強檢察隊伍建設，規範檢察執法行為，提高檢務保障水平，增強依法獨立公正行使檢察權的能力，建設公正高效權威的社會主義司法制度）（中新社，2009.3.1）。中共最高人民法院繼1999年、2005年發布的2個司法改革文件之後，於3月25日提出「人民法院第三個五年改革綱要（2009－2013）」，針對當前中國大陸司法體制中存在的主要問題，系統部署2009年至2013年法院改革各項措施，啟動人民法院新一輪改革（新華社，20090.3.25）。明確指出人民法院司法改革的基本任務和目標（進一步優化人民法院職權配置，落實寬嚴相濟刑事政策，加強隊伍建設，改革經費保障體制，健全司法為民工作機制，著力解決人民群眾日益增長的司法需求與人民法院司法能力相對不足的矛盾，推進中國特色社會主義審判制度的自我完善和發展，建設公正高效權威的社會主義司法制度），強調干預法院獨立辦案將被究責，並提出消滅未成年犯輕罪記錄等刑法新舉措（新華社，20090.3.25）。

中國社會科學院法學研究所學者范亞峰認為，中國大陸的司法改革在近一年裡因政治干擾趨強而大開倒車，與真正的司法獨立漸行漸遠，如被視為新一階段司法改革指導綱領的「人民法院第三個五年改革綱要（2009－2013）」，把「始終堅持黨的領導」作為人民法院改革遵循的首要原則，強調保持「中國特色社會主義方向」、「從國情出發」、「不照搬外國的司法制度和司法體制」，即充分表明中國大陸司法深受政治因素的強烈影響（自由亞洲之聲廣播電臺網站，2009.2.11；世界日報，2009.3.17）。由此看來，在黨政的主導與干涉下，司法檢察改革之成效是否能立竿見影，不無疑義。

四、推進地方政府機構改革，橫向組織編制調整與縱向層級體制縮減為重點

◆地方政府機構改革進入方案審批和實施階段

2008年8月，中共正式啟動新一輪地方政府機構改革，以「7＋1」原則做為

地方政府機構組織編制改革的指導思路（即改革將會涉及農業、工業、交通運輸、住房保障、人力資源、文化市場、食品藥品 7 個領域，再加上健全基層社會管理體制。中共中央臺中國廣播網網站，2009.2.9）。中共中央機構編制委員會辦公室（以下簡稱中央編辦）指出，新一輪地方政府機構改革已進入方案審批和實施階段；截至 2009 年 1 月 20 日，北京、上海、重慶、陝西、河南、寧夏、雲南、吉林、黑龍江、內蒙古、湖北、安徽、西藏、海南、青海、新疆等 17 個省（區、市）的政府機構改革方案已獲批准並陸續公布實施；其他地方政府機構改革方案亦正陸續上報（中新社，2009.1.16；中共中央臺「中國廣播網」網站，2009.2.9）。

中共中央編辦主任王東明表示，2009 年上半年將把制定和完善省級政府部門「三定」規定作為實施省級政府機構改革方案的中心環節，加快政府職能轉變，突出強化部門責任（中新社，2009.1.16）。

◆ 因應「十一五規劃綱要」，加速省直管縣體制改革

近期中共地方政府機構改革的焦點，除了進行前述橫向的組織編制調整，還包括縱向的層級體制縮減。省直管縣是近年來中共行政體制中最受關注的改革模式，自 1992 年起中國大陸內部已陸續開始進行試點；中共財政部統計資料顯示，目前實行財政省直管縣改革試驗的地方政府（包括河北、山西、海南、遼寧、吉林、黑龍江、江蘇、浙江、安徽、福建、江西、山東、河南等 18 個省份，和北京、上海、天津、重慶 4 個直轄市），已將近占中國大陸省市的 2/3（人民日報海外版，2009.3.20）。省直管縣是中共「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」（2006-2010 年）的目標之一，中共在今年的「一號文件」中（「中共中央國務院關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見」，2009 年 2 月 1 日發布），提出要推進省直管縣（市）財政體制改革（將糧食、油料、棉花和生豬生產大縣全部納入改革範圍），鼓勵有條件的省份率先減少行政層次，依法探索省直接管理縣（市）的體制（新華社，2009.2.1）；中共總理溫家寶在今年「政府工作報告」中，亦談及要推進省直管縣財政管理方式改革，並且加快地方政府機構改革，顯示隨著 2010 年的迫近，省直管縣的體制改革將開始深化並加速。

省直管縣雖能藉調整行政管理體制、減少行政層級，達到減少行政成本、提高行政效率等效果，惟改革因觸及經濟發展、財政體制、行政管理體制等諸多面向，無法避免遭遇多樣難題（如權力大小的賦予和經濟發展程度不符，造成權力資源浪費及濫用；欠缺實際控制能力，導致縣區權力膨脹；以經濟發展狀況作為實行標準，易加劇各縣發展不平衡的情形；恐破壞原較發達地區城鎮

的建設結構；縣域經濟未必能帶動農村經濟發展等。瞭望新聞周刊，2009.2.9）；且改革一旦深化恐將影響人事變動，能否達成預期目標，將是中共一大考驗。

五、強化執政思維與能力，推進深入學習實踐「科學發展觀」

◆第一批學習活動旨在完善黨員幹部科學發展思路

2008 年是中國大陸改革開放 30 周年，改革開放為推升中國大陸現代化與國力增長的重要因素，也是加深中國大陸與國際連結的關鍵決定。當前在國際與內部多樣不穩定因素交互影響下，中國大陸如何在現有基礎上再向前邁進發展，並達到 2020 年全面建設小康社會的目標，成為中共當局的重要任務。

惟在中共一黨專政之下，缺乏外部有力監督，中共黨群幹部及官員執政思維與能力難以與時俱進（中共總書記胡錦濤在 2008 年 9 月 19 日「全黨深入學習實踐科學發展觀活動動員大會暨省部級主要領導幹部專題研討班開班式」中指出，當前「黨的執政能力與新形勢新任務的要求還不完全適應、不完全符合」、「一些黨員、幹部的思想觀念、能力素質與黨的先進性要求還不完全適應、不完全符合」、「一些幹部缺乏宗旨意識、大局意識、憂患意識、責任意識，作風飄浮、管理鬆弛、工作不紮實，有的甚至對群眾呼聲和疾苦置若罔聞，對關係群眾生命安全這樣的重大問題麻木不仁」。新華社，2008.9.19）。中共總書記胡錦濤於 2003 年即提出「科學發展觀」，並於 2007 年中共「十七大」會議時納入中共黨章，然而從中央到地方仍未能深入落實於執政工作上；因此中共於 2008 年 2-8 月在在江蘇省、中共中央組織部等 23 個地方和單位展開深入學習實踐科學發展觀活動試點工作，並決定自 2008 年 9 月起用 1 年半的時間在全黨分批進行，同時成立中央深入學習實踐科學發展觀活動領導小組（新華社，2008.9.5；人民日報，2008.10.23）。

第一批深入學習實踐科學發展觀活動以省部級黨政機關、中管金融機構為主要對象，強調要全面貫徹中共「十七大」精神，以鄧小平理論和「三個代表」為指導，增強黨員幹部貫徹落實科學發展觀的自覺性和堅定性，轉變不適應、不符合科學發展要求的思想觀念，並解決影響和制約科學發展的突出問題以及黨員幹部黨性黨風黨紀方面群眾反映強烈的問題（新華社，20098.9.5）。

◆第二批學習活動強調加強保穩定與保民生能力

第一批深入學習實踐科學發展觀活動在 2009 年 2 月底告一段落後，第二批學習實踐活動緊接著從今年 3 月開始，以市縣機關、國有企業、高等學校為主要對

象，預計在 8 月底結束（新華社，2009.2.28）。

中共於 2 月 27-28 日在北京召開「深入學習實踐科學發展觀活動第一批總結暨第 2 批動員會議」，中共中央政治局常委、中央書記處書記、中央深入學習實踐科學發展觀活動領導小組組長習近平於會中發表講話，肯定第一批學習實踐活動取得實效，並提出「八個必須」的經驗做為第二批學習實踐活動的指導（必須牢牢把握黨員幹部受教育、科學發展上水準、人民群眾得實惠的總要求，確保學習實踐活動不走過場；必須突出實踐特色，把務求實效作為開展活動的出發點和落腳點，著力解決突出問題，完善體制機制；必須把深入學習、提高認識貫穿學習實踐活動始終，切實抓好理論武裝，注重抓好黨性修養和作風養成；必須以解放思想為先導，尊重基層首創精神，因地制宜創新活動內容、活動方式和活動載體；必須依靠群眾，充分發揚民主，把群眾滿意作為檢驗活動成效的第一標準；必須堅持分類指導，針對不同層面分別提出學習實踐活動的具體要求；必須做到統籌兼顧，處理好推進學習實踐活動與搞好當前各項工作的關係，以學習實踐活動促進各項工作；必須突出縣級以上黨員領導幹部這個重點，堅持領導班子和黨員領導幹部帶頭，加強督促檢查，搞好輿論引導。新華社，2009.2.28）。

習近平強調，第二批學習實踐活動要緊密聯繫當前國內外經濟與社會穩定形勢，積極應對國際金融危機帶來的困難和挑戰，關注不穩定因素較多的地方和單位，通過開展學習實踐活動加強保民生、保穩定。中共中央政治局委員、中央書記處書記、中央組織部部長、中央深入學習實踐科學發展觀活動領導小組副組長李源潮在前述會議中進一步表示，第二批學習實踐活動應突出領導班子和領導幹部這個重點，並把解決問題、務求實效貫穿於學習實踐活動過程，以確保取得人民群眾看得見、摸得著的明顯成效（新華社，2009.2.28）。

六、加強治理與宣傳力度，應對「西藏問題」敏感月

◆強化對西藏地區的嚴控與惠藏政策

今年 3 月是「西藏問題」敏感月（3 月 10 日為達賴喇嘛出走印度籌組流亡政府、中共入藏 50 周年，3 月 14 日為拉薩事件周年），國際高度關注西藏局勢，中共當局更是絲毫不敢放鬆。近期中共當局持續 2008 年以來對藏區的嚴控，1 月 18 日起在西藏展開為期 42 天的「嚴厲打擊犯罪」運動（拉薩市公安局在全市部署 600 名警察、160 輛警車，並突擊檢查 7 個住宅區、1,922 棟出租房舍、14 家賓館和旅店以及 3 家網吧，並訊問 5,766 名可疑人員。美國之音廣播電臺網站，2009.1.29）；拉薩市常務副市長曹邊疆進一步在 2 月 10 日的新聞發布會上表示，「314」拉薩事件週年之際不排除有人干擾破壞，但有關部門會依法對違法分子予以嚴厲打擊（新華社，2009.2.11）。

2 月 18 日，西藏自治區召開「維護社會穩定工作電視電話會議」，就維護西藏社會穩定工作進行動員及全面部署（中共人民網網站，2009.2.20）。

在惠藏政策方面，中共今年將挹注近 50 億元的資金，發展西藏社會公共事業（比 2008 年增加約 16.3 億元，增長 49.2%）；其中包括教育類約 34.04 億元（含提高教師、中小學生公用經費以及農牧民子女包吃、包住、包學費的「三包」經費）、科技發展類約 1.08 億元、文化事業類 1.03 億元（含推廣藏語文應用和發展等）、公共衛生和基本醫療支出 6.5 億元、農牧民免費醫療補助資金 3.2 億元、廣播電視和信息產業發展 1.9 億元等（新華社，2009.2.17）。此外，中共國務院常務會議於 2 月 18 日審議並原則通過「西藏生態安全屏障與建設規劃（2008-2030）」，將投入 200 多億元用於西藏生態保護與建設，解決西藏草地退化、土地荒漠化等問題（新華社，2009.2.20；中新社，2009.2.20）。

◆文宣統戰愈趨積極主動，惟藏區仍傳出多起治安事件

在文宣統戰方面，中共作為愈顯積極主動。1 月 19 日，西藏自治區九屆人大二次會議通過將每年 3 月 28 日定為「西藏百萬農奴解放紀念日」，並在世界各地舉辦慶祝活動（中國評論新聞網，2009.3.30）；此外，還包括舉辦「西藏民主改革 50 年大型展覽」（2009 年 2 月 24 日-4 月 10 日於北京舉行，邀請駐中武官與外國駐京記者參觀）、推出中國大陸第 1 個以西藏人權為主題的網站－「西藏人權網」、邀請外國媒體參與西藏「兩會」的報導及在西藏進行為期 4 天的採訪、於海外舉行「中國西藏今昔」圖片展，「全國人大」西藏代表團於十一屆「全國人大」二次會議閉幕翌日出訪美、加，以及發布「西藏民主改革 50 年」白皮書（中共國務院新聞辦公室於 3 月 2 日發布）、「西藏經濟社會發展報告」（中國藏學研究中心於 3 月 30 日發表）等（新華社，2009.1.19、2009.3.2、2009.3.29、2009.3.30）。為因應西藏流亡政府方面號召不慶祝藏曆新年（2 月 25 日），中共官媒擴大報導各地藏區民眾歡慶新年情形。

僅管中共加大力度、多管齊下，近期藏區仍傳出多起治安事件（如 2 月 27 日，四川阿壩州發生藏人自焚事件；3 月 8 日，青海果洛州班瑪縣一林場在藏人示威後發生爆炸，並傳出警車和消防車被土制炸彈襲擊事件；3 月 16 日，四川甘孜藏區政府遭扔擲炸彈；3 月 18 日，武警在拉薩火車站發現爆炸物；3 月 19 日，重慶成都軍區發生解放軍哨兵遭槍殺、衝鋒槍被奪事件，嫌犯疑為藏人；3 月 21 日，青海果洛自治州逾 4,000 名僧侶和民眾與警方發生衝突等）。西藏局勢能否維持基本穩定，恐仍是中共當局長期且艱鉅的難題。

（企劃處主稿）