

一、中共「十九屆二中全會」暨「兩會」會前觀察

中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒主稿

- 中共「十九屆二中全會」審議修憲內容，習近平將成為毛澤東之後，首位在任期內冠名指導思想，並寫入黨章及憲法序言的中共領導人。
- 中共人大委員長、政協主席、國家副主席等重要領導職位將於2018年「兩會」更替，有望由栗戰書、汪洋、王岐山接任。
- 中共中央對臺工作領導小組多位成員具有中美談判對話及涉美事務經驗，或對未來臺美關係造成壓力。

（一）前言

中共「十九屆二中全會」於1月18至19日在北京召開，依照慣例，歷屆二中全會將敲定新一屆政府人事名單，惟本次會議公報並未循例提及通過國家機構、人大及政協領導成員建議名單，似僅處理修憲議題。此外，2018年中國大陸全國「兩會」（第十三屆全國人大及全國政協第一次會議）的議程時間已經確定，將於3月3至5日舉行。根據中共官媒報導，本次「兩會」將選舉新一屆的國務院、人大及政協領導層及各職務，現任最高領導人習近平也將展開國家主席的第2任期。除涉及重大人事異動，也審議「十九屆二中全會」涉及修改憲法內容的決議，這將是2004年後中共再次討論修憲議題，「習近平新時代中國特色社會主義思想」（以下簡稱「習近平思想」）和國家監察委員會（以下簡稱「國監委」）的設置將會入憲。以下，就「十九屆二中全會」決議討論，並說明「兩會」會前重要關注方向。

（二）中共「十九屆二中全會」會議重點

這次「十九屆二中全會」的召開，有幾項重點值得注意：第一，「習近平思想」將在「兩會」寫入憲法。根據本次會議審議的「中共中央關於修改憲法部分內容的建議」，提出要「把黨和人民在實踐中取得的重大理論創新、實踐創新、制度創新成果上升為憲法規定」。

這使得習近平成為繼毛澤東之後，第二位在任期內冠名指導思想寫入黨章和憲法序言的中共領導人。也是毛澤東、鄧小平之外，第三位冠名指導思想寫入憲法序言的領導人。有觀察認為，這說明習近平在黨內的歷史地位將大為提高，這種修憲方式更是為習近平鞏固權威量身訂作。而 2018 年適逢改革開放 40 週年，後續「兩會」的修憲內容，也可能凸顯習近平在這項特殊歷史進程的關鍵角色。

第二，本次全會通過「中華人民共和國監察法(草案)」的議案，並將於本次「兩會」審議與入憲。草案在修憲與立法程序通過後，中央級「國家監察委員會」將正式設立。這個獨立的國家監察機構，未來將與中共中紀委合署辦公，取代現行「一府兩院」(國務院、最高人民法院、最高人民檢察院)的國家體制，變為「一府一委兩院」的架構。儘管四者皆受全國人大監督，在行政體系上皆為平級關係，但在實際職權，未來國家監察委將能監督「一府兩院」下所有的公職人員。新組建的國家監察委將納入原國務院下的監察部、國家預防腐敗局，以及原最高人民檢察院下的反貪總局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳等機構。根據草案，國家監察委將實行「監察全覆蓋」，監察對象是中國大陸所有行使公權力的公職人員。就此，未來「兩會」修憲內容將涉及修正現行監察機關改組與調查職權調整，包括如何處理現行紀檢系統、檢查工作的關係(黨政分立、或維持現行合署辦公模式)等問題，將是龐大的憲政工程。

(三) 「兩會」會前觀察

2018 年「兩會」會前有幾項人事安排值得注意。一是王岐山出任國家副主席的揣測。1 月 29 日，王岐山罕見在湖南「當選」全國人大代表，鑒於他在「十九大」未當選中央委員和中紀委書記等領導職務，這項安排不符常理，外界因此相信他仍將在全國「兩會」當選國家副主席一職。

多項觀察認為，這樣的人事安排並非毫無依據。早在 2017 年 11 月 7 日，王岐山在官媒「人民日報」發表重要文章解讀「十九大」後。2 天之後，美國總統川普訪華，王岐山公開亮相習近平為川普設的國宴。就有媒體稱王岐山是「在為未來新職位熱身暖場」。由於王岐山

在黨內具有金融、經貿等多領域才能，他任職副總理期間更曾全程主持中美戰略與經濟對話，他若出任國家副主席，可以協助習處理中美關係。外媒更引述消息人士，指近幾周王岐山多次秘密會見美國駐中大使，討論中美經貿摩擦（英國金融時報，2018.2.14）。川普與其經濟團隊，也期待一位習近平親信擔任「關鍵談判者」。鑒於這樣的「非常時期」，王岐山再度復出，扮演過去中美戰略與經濟對話的領導角色，情有可原。按照慣例，國家副主席會兼任中共中央外事（國安）工作領導小組、中共中央港澳工作協調小組副組長等職務，王若接任，可以推測其職務權威將遠超過現任國家副主席李源潮。

另一項值得注意的人事安排為現任政治局常委栗戰書，栗應會接任全國人大委員長，在日前召開的全國人大常委會第 32 次會議，栗以中共中央「憲法修改小組」副組長身分列席會議。根據報導，栗是受中共中央委託，向全國人大傳達「中共中央關於修改憲法部分內容的建議」，而「憲法修改小組」副組長的兼職，說明他將主導本次修憲的進程。按照黨內慣例，最近 2 次的「憲法修改小組」組長，都是由人大委員長擔任，鑒於本次修憲任務事關習近平未來的五年執政，栗的角色將同樣吃重，不因卸任中央辦公廳主任時有所衰退。事實上，歷屆人大委員長中，不乏強勢作風的領導人。他未來除將出任「全面依法治國領導小組」的領導職務外，另將主管中央港澳工作協調小組，成為港澳事務最高決策人。

日前，2018 年首場中共中央對臺工作會議閉幕，政治局常委汪洋也出席會議發言，顯示將主管對臺系統，多位對臺事務官員也大致底定，包括接任國臺辦主任的劉結一在內，中共長期主導對美外交的楊潔篪、王毅也將處理涉臺事務。這使中央對臺工作領導小組多位成員，都曾參與中美戰略與經貿對話，涉美事務官員比例的提高，可能為臺美關係帶來壓力。

（四）結論

觀察「十九屆二中全會」與「兩會」會前發展，可以推估本次「兩會」不會有太多政治意外。官方論述稱「十九屆二中全會」有關的修憲決議，是因應「新時代」的改革開放需要。透過一系列「全面深化

改革」與「依法治國」的宣示，大致可推測本次修憲進程應能順利達成。此外，習近平也透過人事安排，強化涉外事務與修改現行國家政治體制的目標，是否會引發部分負面效應，仍待檢視。