

# 一、中共成立全面依法治國委員會觀察

中研院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 中共中央全面依法治國委員會今年 8 月召開首次會議，習近平擔任主任，成員包含最高法院、最高檢察院、公安部等相關部委。習藉此親自監管施政，強化其個人威信。
- 依法治國委員會首次會議審議相關法案，逾越憲法賦予職能，剝奪「全國」人大立法權限，未來或將凌駕「全國」人大之上，並將研擬加強社會與人民監控法律，促中共以依法治國為名，行社會維穩之實。
- 依法治國委員會從黨務中央領導小組，掛靠至國務院政務系統，名為對中央部委的重視，實則形成黨政不分的機關合流。

2018 年 3 月兩會期間，中共中央辦公廳印發「深化黨和國家機構改革方案」，宣布組建「中央全面依法治國委員會」（以下簡稱「依法治國委員會」），作為中共的決策議事協調機構之一，主要職能在於負責全面依法治國的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進和督促落實。事實上，依法治國委員會的前身為去年「十九大」上所成立的「中央全面依法治國領導小組」。從臨時性的領導小組，擴大為規模更大且具有常態性機構的委員會，凸顯中共對此之重視。此外，在人員組成方面，依法治國委員會不出意外，由習進平擔任委員會主任；國務院總理李克強、全國人大委員長栗戰書、中央書記處書記王滄寧為副主任；其日常辦事機構則設立於司法部，由中央政法委書記郭聲琨，出掌辦公室主任一職；中央政法委秘書長陳一新、司法部部長傅政華則兼任辦公室副主任。以下臚列依法治國委員會成立後的發展趨勢。

## （一）強化習近平個人威信

依法治國委員會的成立，意在強化習近平的個人權威。今年 8 月 24 日，依法治國委員會召開第一次會議，會中不僅強調對「習近平思想」以及其重要講話的學習，是落實依法治國的重要環節；被視為習近平親信的委員會辦公室副主任陳一新，更在會後接受中央電視臺

的採訪，強調該委員會設立的其中一項目的，在於「加強黨對全面依法治國的集中統一領導」。由此可見，在當前以習近平為核心的中共中央，強調黨的統一領導，自然是對習近平集中權力的語境包裝。其次，依法治國委員會具有部會統籌與協調的功能，其組成單位應包含最高人民法院、最高人民檢察院、中央政法委、司法部、公安部、國安部、中宣部、國家信訪局等。換言之，上述部門的一把手未來將處於習近平的直接領導之下，有效擴大習自身對施政的監管，強化其在黨國體制下的個人威信。

## （二）削弱「全國」人民代表大會立法權

依法治國委員會的成立，將造成「全國」人民代表大會的立法權限被削弱，並從根本上阻礙中國大陸的法治建設。雖然，「全國」人大在過去就時常被外界視為「橡皮圖章」，但是在憲法對其最高權力機關的地位保障下，「全國」人大仍能發揮一定的法案審議作用。然而，有報導指出，在依法治國委員會的第一次會議中，除了強調依法治國的相關指導原則外，更同時審議「人民法院組織法」、「人民檢察院組織法」兩份法律草案。換言之，依法治國委員會已超出憲法的規定範疇，遂使中共中央直接掌握法案審議職能，進而剝奪「全國」人大在立法權限上的行使，導致其整體功能再次被削弱。事實上，在中共大力提倡法治建設工作的同時，依法治國委員會的作為卻出現帶頭違法之嫌，無疑是對現有法律體系的進一步破壞，更無需期待該機構是否真能對法治建設有其他具體貢獻，甚至可以預期，依法治國委員會未來將完全凌駕於「全國」人大之上，成為名符其實的最高權力機關。

## （三）成為維穩的重要工具

依法治國委員會的成立，將成為中共限制民眾自由，加強社會控制與維穩的重要工具。據報載，當習近平於依法治國委員會第一次會議發表講話的同時，中共公安部發布「公安機關維護民警執法權威工作規定」，內文提到「警察個人在執法過程中若有侵害民眾權益，無須承擔法律責任」。該項規定不僅大大提升警察權威，甚至被外界認

為具有迫害維權人士之嫌。由此可見，中共對於法治的提倡主要採取兩手策略，一手提倡依法治國；一手則經由法規的制定，強化國家對社會的控制能力。因此，有論者指出，中共的依法治國僅走形式主義，甚至是以法治之名，行監控之實，主要目的仍在於維繫中共政權的穩定延續。預期未來中共將透過依法治國委員會，研擬更多足以弱化社會自主性的法律條文，致使「惡法亦法」將成為中國大陸法治建設面紗背後的真實情況。

#### **（四）名為國務院政務系統，實質劃歸黨務系統，形成黨政不分**

事實上，在今年3月的國家機構改革中，中共大多以「行政取名，黨務取實」作為機構變革的主要原則，諸多原國家機構的相應職能，皆被劃歸至中共中央的黨務系統，只是名字仍掛靠於國務院序列當中，依法治國委員會即為其中一例。雖然在表面上，該委員會從黨務系統的中央領導小組，轉移到屬於國務院的政務系統，且提升至委員會層次，這種看似凸顯中共對政府部委的重視，實則形成黨政不分的機關合流。綜上所述，本次依法治國委員會的成立重點，不僅強化中共領導人權威，甚至超脫憲法規範，擴大黨指揮槍的實際效用，進而有效鞏固黨國體制的延續。