壹、政治

- 中共召開十三屆「全國人大」、「全國政協」一次會議，修憲刪除國家主席連任限制，外界咸認係為習近平在「二十大」後續任掌權鋪路。
- 中共確定新一屆政府高層人事，包括習近平連任國家主席、王岐山當選國家副主席，中紀委副書記楊曉渡任首屆國家監察委員會主任等；省級人事亦有連動調整。
- 「兩會」相關報告自承面臨改革和政策落實不力等問題，重申中共領導一切及維護政治安全，將嚴厲打擊相關危害。
- 通過監察法推進國家監察體制改革，惟實行或遇人員轉隸及機關權力競合問題。另修正政協章程強化社會主義民主特徵，俾與西方民主體制概念區隔。
- 推行新一輪黨和國家機構改革，廣涉中共黨政機構及人大、政協、武警、地方、群團組織，核心邏輯為「堅持和加強黨的領導」，國務院權力相對弱化。
- 高調推展掃黑除惡行動，結合反腐並定位為重大政治任務，以威脅政權、制度安全者為首要打擊對象。

一、召開十三屆「全國人大」、「全國政協」一次會議

中國大陸於今（2018）年3月5-20日、3-15日在北京召開十三屆「全國人大」、「全國政協」一次會議（以下簡稱「兩會」），修憲刪除國家主席連任限制，確定新一屆政府、人大、政協及首屆國家監察委員會等人事，進行新一輪國務院機構改革、通過監察法，及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，會議重點如次。

◆修憲刪除國家主席連任限制，強調獲廣泛支持及正當性

本次修憲為中共現行憲法「八二憲法」第5次修正，籌備工作於去年9月啟動；張德江任憲法修改小組組長，栗戰書、王滬寧任副組長（新華社，2018.3.6）。修正

重點包括：刪除國家主席、副主席「連續任職不得超過兩屆」規定；寫入「習近平新時代中國特色社會主義思想」、科學發展觀、「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」、建設社會主義現代化強國、實現中華民族偉大復興等中共指導思想、發展目標與強調領導地位；新增監察委員會相關規定，調整政府權力架構為「一府一委二院」等（新華社，2018.3.11）。

習近平 3 月 7 日參加「全國人大」廣東代表團審議時，稱修憲過程「充分發揚民主」；「全國人大」副委員長王晨之修憲說明則稱，籌備過程中除召開座談、徵詢官員及學者專家意見，並特別「以適當方式徵求黨內部分老同志意見」（新華社，2018.3.6、2018.3.7）。另中共官員、官媒表示，因少數力量在境外勢力支持鼓動下，試圖挑戰中共領導國家的現實，有必要修改憲法；強調刪除國家主席連任限制有利加強與完善國家領導體制，是因應黨政軍領導職務「三位一體」之必要安排，也是黨員幹部群眾的一致要求；中共已解決黨和國家各級領導層有序更替等問題，不會出現政治動盪或權力鬥爭，試圖形塑修憲獲廣泛支持及正當性（環球時報，2018.2.25；人民日報，2018.3.4；新華社，2018.3.6、2018.3.7；人民網，2018.3.11）。

各界熱議中共修憲打破每 10 年權力轉移的集體領導政治規則，咸認係為習在「二十大」後續任掌權鋪路。相關評論認為，最高領導人長期不受制約，恐增加決策錯誤風險，而高層政治菁英競爭規則改寫、未安排梯隊接班，或加劇中共權力爭奪之不穩定性；另中共對內將續嚴控政治、社會生活，對外則強化其全球影響力、推廣中國智慧與中國方案等「中國模式」，與西方民主體制抗衡（中央社、華爾街日報，2018.2.26；美國之音，2018.3.1；多維新聞網，2018.3.5；紐約時報中文網，2018.3.7；BBC 中文網，2018.3.12）。

◆確定政府高層人事，習近平全票連任國家主席、國家軍委主席

中國大陸政府高層領導名單已於今年 2 月下旬之「十九屆三中全會」確定，但須透過「兩會」進行形式上的選舉。結果由習近平連任中國大陸國家主席、國家軍委主席（全票當選），王岐山當選國家副主席；國家中央軍事委員會成員係「十九屆一中全會」確定之中共中央軍委會原班人馬。李克強續任國務院總理；國務院副總理為韓正（常務副總理）、孫春蘭、胡春華、劉鶴；國務委員為魏鳳和（兼國防部部長）、王勇（連任國務委員）、王毅（兼外交部部長）、肖捷（兼國務院秘書長）、趙克志（兼公安部部長）。栗戰書、汪洋分掌「全國人大」、「全國政協」（皆全票當選）；曹建明、張春賢、沈躍躍等

14人當選「全國人大」副委員長；張慶黎、劉奇葆、夏寶龍（兼秘書長）等24人當選「全國政協」副主席。另中紀委副書記楊曉渡任首屆國家監察委員會主任；周強續掌最高人民法院，原司法部長張軍掌最高人民檢察院（新華社，2018.3.20）。

「兩會」落幕後，省級人事密集連動調整，包括：廣西壯族自治區黨委書記彭清華調任四川省委書記，接替已當選「全國人大」副委員長的王東明；江西省委書記鹿心社調任廣西接替彭清華，鹿心社遺缺由江西省長劉奇升任；青海省委書記王國生調任河南省委書記，接替履新中國社會科學院院長的謝伏瞻，王國生遺缺由青海省長王建軍升任；山東省委副書記王文濤調任黑龍江省委副書記、代省長，接替已任職自然資源部部長的陸昊等（中新網，2018.3.28）。

◆重申中共領導一切及維護政治安全，將嚴厲打擊相關危害

國務院總理李克強之政府工作報告指出，中國大陸仍是世界最大發展中國家，發展不平衡、不充分之突出問題尚未解決，包括：經濟增長內生動力、創新能力不夠強，發展品質和效益不夠高；部分地區經濟下行壓力較大，金融等領域存風險隱患；脫貧任務艱鉅，城鄉區域發展差距仍大；民眾對空氣品質、環境衛生、食藥安全、住房、教育、醫療、就業、養老仍有不滿意；政府工作不足，改革和政策落實不力等（新華社，2018.3.5）。

今年「兩會」相關報告及中共高層談話重申中共領導一切，強調全面推進依憲施政，加快建設法治政府，確保人民享有更加廣泛、真實的民主權利，更充分展示社會主義民主的優越性，並稱凡涉及公眾利益的重大事項，都要深入聽取各方意見；要求貫徹落實「八項規定」及實施細則精神，力戒形式主義、官僚主義；優化政府機構設置和職能配置，形成職責明確的政府治理體系，及堅決維護政治安全與社會大局穩定，嚴厲打擊危害國家和公共安全活動（新華社，2018.3.5、2018.3.9、2018.3.20）。

◆通過監察法，惟實行或面臨人員轉隸及機關權力競合問題

監察法為中共深化國家監察體制改革之重要環節（立法工作中紀委主政；草案於2017年11月首次公示徵求意見、12月二審），亦是中共反腐法制化之重要象徵。該法共9章、69條，開宗明義揭示堅持中共對國家監察工作的領導；明定各級監察委員會的產生與職

責；強調對所有行使公權力的公職人員實施監察全覆蓋；規範監察程序及措施（包括留置、通緝、限制出境等）；另設立國際反腐合作、對監察機關和人員監督等章節（新華社，2018.3.20）。

監察法於去年公示草案時，曾引發侵害人權、架空檢察權等質疑，二審稿已修改部分條文，回應外界關切；惟近期中共仍一再強調監察委不會成為「超級機構」，及要求「打消轉隸人員的思想顧慮，漸少摩擦和阻力」，顯示監察法實行或面臨中紀委與政法委所轄公檢法間內部權力競合問題（香港商報，2018.3.6；新加坡聯合早報，2018.3.22）。

◆修正政協章程強化社會主義民主特徵，俾與西方民主體制概念區隔

中共於十三屆「全國政協」一次會議通過政協章程修正案（自1954年制定以來，迄今已進行6次修改；第5次修改於2004年）。本次修改主要重點包括：配合「十九大」及黨章、憲法統修，如寫入習思想、民族復興目標、主要矛盾變化等；增加統一戰線內容，如將非公有制經濟人士、新社會階層人士納入「中國特色社會主義事業的建設者」；強化政協制度內涵，如新增社會主義協商民主內容、寫入2013年起政協開始實行的年度協商計畫（需經中央政治局常委會審定）及稱民主黨派是「中國特色社會主義參政黨」等，強化社會主義民主政治特徵，與西方民主體制概念區隔（如西方稱在野黨、中國大陸稱參政黨等）（新華社，2018.3.10）。

二、推行新一輪黨和國家機構改革

◆改革層面廣涉中共黨政機構及人大、政協、武警、地方、群團組織

中共於今年2月下旬「十九屆三中全會」通過「深化黨和國家機構改革方案」，並於3月21日正式公布全文（國務院部分提交十三屆「全國人大」一次會議表決通過）。本次機構改革不同於以往強調「精簡」、聚焦國務院層面，而是著重「優化協同高效」，並廣涉中共黨政機構及人大、政協、武警、地方、群團組織等，整改幅度為改革開放40年來之最。改革重點包括：

（一）中共中央機構改革

1. 職能相近機關整併。包括：（1）國家監察委員會和中紀委、中央黨校和國家行政學院，為「一個機構、兩塊招牌」。（2）中央組織部納入國家公務員局職能（對

外加掛國家公務員局牌子)；中央宣傳部納入原國家新聞出版廣電總局之新聞出版管理、電影管理職責(對外加掛國家新聞出版署、國家版權局、國家電影局牌子)；中央統戰部納入國家宗教事務局、國務院僑務辦公室(對外加掛國家宗教事務局、國務院僑務辦公室牌子)，並領導國家民族事務委員會(惟該委員會仍為國務院組成部門)。(3)中央黨史研究室、中央文獻研究室、中央編譯局整合設立「中央黨史和文獻研究院」；中央直屬機關工作委員會、中央國家機關工作委員會整合設立「中央和國家機關工作委員會」。(4)裁撤中央維護海洋權益工作領導小組，其職責交由中央外事工作委員會及其辦公室承擔；裁撤中央社會治安綜合治理委員會及其辦公室、中央維護穩定工作領導小組及其辦公室，相關職責交由中央政法委員會承擔。

2.新組建決策議事協調機構。包括中央全面依法治國委員會(辦公室設在司法部)、中央審計委員會(辦公室設在審計署)、中央教育工作領導小組(秘書組設在教育部)。

3.領導小組升格為委員會。包括中央全面深化改革委員會(原「中央全面深化改革領導小組」、中央網絡安全和信息化委員會(原「中央網絡安全和信息化領導小組」、中央財經委員會(原「中央財經領導小組」，業於4月2日召開第一次會議)、中央外事工作委員會(原「中央外事工作領導小組」)。

4.職責移出。中央防範和處理邪教問題領導小組及其辦公室職責交由中央政法委員會、公安部承擔，惟改革方案未表明裁撤該機構。

(二) 國務院機構及行政執法體制改革

1.國務院組成部門由 25 個增為 26 個。新組建自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化和旅遊部、國家衛生健康委員會、退役軍人事務部、應急管理部；重新組建科學技術部、司法部；優化水利部、監察署職責；監察部併入新組建之國家監察委員會。

2.其他機構部分，正部級機構減少 8 個、副部級機構減少 7 個。新組建國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、中國銀行保險監督管理委員會、國家國際發展合作署、國家醫療保障局、國家糧食和物資儲備局、國家移民管理局、國家林業和草原局；另重新組建國家智慧財產權局，調整全國社會保障基金理事會隸屬關係，改革國稅地稅徵管體制。

3.國務院新增直屬事業單位「中央廣播電視總臺」(歸中宣部領導)。撤銷中央電視臺(中國國際電視臺)、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺建制；對外統一呼號為「中

國之聲」。

4.整合組建「市場監管」、「生態環境保護」及「文化市場」、「交通運輸」、「農業」綜合執法隊伍。分別由國家市場監督管理總局、生態環境部、文化和旅遊部、交通運輸部、農業農村部指導。

（三）「全國人大」、「全國政協」機構改革

主要為部分委員會重新組建或更名，包括：「全國人大」之社會建設委員會、監察和司法委員會、憲法和法律委員會；「全國政協」之農業和農村委員會、文化文史和學習委員會、教科衛體委員會。

（四）跨軍地改革

主要係理順武警部隊領導管理和指揮使用體系，其中公安邊防（轉至地方後劃歸公安機關，並與國家移民管理局適當整合）、公安消防（轉至地方後劃歸應急管理部）、公安警衛（轉至地方後，由同級公安機關管理）、黃金（併入自然資源部）、森林（併入應急管理部）、水電（組建為國有企業，由國務院國有資產監督管理委員會管理）部隊不再列武警部隊序列；武警部隊不再承擔海關執勤任務。另原國家海洋局（中國海警局）領導管理之海警隊伍及相關職能轉隸武警部隊。

（五）群團組織改革

未提具體方案，僅強調始終堅持黨的領導、堅決貫徹黨的主張，著力解決「機關化、行政化、貴族化、娛樂化」問題等改革方向。

（六）地方機構改革

各級黨委和政府根據主要職責，合理調整和設置機構，嚴禁超編進用、超額設置機構、超職數配備領導幹部（省級黨政機構改革方案應於2018年9月前報中共中央審批後實施；省級以下黨政機構改革於2018年底前報中共中央備案；2019年3月底前基本完成地方機構改革任務）。

◆改革核心邏輯為「堅持和加強黨的領導」，國務院權力相對弱化

3月中旬以來，丁薛祥、劉鶴、楊曉渡、陳希、郭聲琨、黃坤明等多名政治局委員陸續發文闡述本次機構改革邏輯，指改革核心為「堅持和加強黨的領導」；稱由於一個時期「片面理解和執行黨政分開」，在一些領域存在著中共領導弱化、黨的機構設置和職能配置不夠健全有力等現象，因此要與否定、削弱、淡化中共領導的言行進行鬥爭，也要靠深化機構改革來完善黨的領導體制（人民日報，2018.3.12、2018.3.17）。另3月28日，中共中央全面深化改革委員會（主任習近平，副主任李克強、王滬寧、

韓正)召開首次會議，審議通過中央全面深化改革委員會工作規則、專項小組工作規則、辦公室工作細則等案，強調深化黨和國家機構改革之關鍵為轉變和優化職責，要切實解決多頭分散、下改上不改、上推下不動問題，確保黨中央令行禁止(，2018.3.12、2018.3.17)。

相關評論認為，本次機構改革基本思路為「黨領導一切」，具體部署則是從中共執政安全角度考慮，在意識形態、社會控制、幹部監管等領域，將整合好的資源及職責投放予黨委；國務院決策權相對弱化，可謂1978年來黨政關係全面重構。而以職能為導向合併黨政機構，有利於加強管理和提高政策執行效率，將黨的意志更直接地轉化成國家政策，有助解決「政令不出中南海」問題。惟「黨」講究政治上的領導和集中決策，「政」講求政策執行；決策權和執行權合併後，將出現監督和制約不足問題。此外，由黨務機關行使法理權力恐衝擊「依法行政」原則，且一旦黨的部門走到臺前，就必須處理具體行政事務，易產生管理風險(BBC中文網、多維新聞網，2018.3.21；新加坡聯合早報、香港01、博聞社，2018.3.22)。

三、加大力度推展掃黑除惡行動

◆將掃黑結合反腐，以威脅政權、制度安全者為首要打擊對象

今年1月11日，習近平於十九屆中央紀委二次全會講話，指「要推動全面從嚴治黨向基層延伸，嚴厲整治發生在群眾身邊的腐敗問題。要把掃黑除惡同反腐敗結合起來，既抓涉黑組織，也抓後面的保護傘」，首次將掃黑除惡結合反腐。其後，中共召開「掃黑除惡專項鬥爭電視電話會議」(1月23日)、「公安廳局長會議」及「檢察長會議」(1月24日)、「法院掃黑除惡專項鬥爭電視電話會議」(1月31日)，進一步將掃黑除惡定位為重大政治任務，要求嚴打黑惡勢力犯罪；並發布相關文件(如國務院1月24日「關於開展掃黑除惡專項鬥爭的通知」，最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部聯合發布「關於依法嚴厲打擊黑惡勢力違法犯罪的通告」，中紀委2月13日「關於在掃黑除惡專項鬥爭中強化監督執紀問責的意見」等)，警告黑惡勢力停止違法犯罪活動，高調宣示懲治決心(新華社，2018.1.11、2018.1.24)。

根據中國大陸多地發布之舉報黑惡勢力線索通告，重點打擊對象均以「威脅政治安全，特別是政權、制度安全，及向政治領域滲透」為首位，其餘包括「把持基層政權、操縱破壞基層換屆選舉」、「利用家族、宗族勢力橫行鄉里的『村霸』」、「在徵地、租地、拆遷、工程項目建設等過程中煽動鬧事」等，而西藏公安廳之

通告特別列入「與達賴集團相互勾聯，接受遙控指揮，參與實施分裂破壞活動」、
「向群眾灌輸『中間道路』、『保護母語』等反動和狹隘民族主義思想」，顯示中共
掃黑之政治維穩意圖（中國網，2018.2.10；明報，2018.2.11；東方日報，2018.2.23）。另中共高調宣布
掃黑除惡後，兩個多星期內至少有 6,000 多名黑幫分子落網，似刻意凸顯地方政府
積極配合落實中央決策部署，惟亦引發「運動式掃黑」及流於地方政府「政績比
賽」等擔憂（新加坡聯合早報，2018.2.12）。

（企劃處主稿）