

# 一、中共中央新一屆領導小組及委員會近期會議情形觀察

中共雜誌社研究員吳仁傑主稿

- 依據中共中央領導小組及委員會集會通知，除中央深改委集會較為頻繁外，其餘至多每季舉行一次全體會議，爰藉辦事機構呈報文件批示的辦公制度才是主要決策方式。
- 習近平、李克強分別出任中央深改委、財經委、國安委、審計委、網信委、軍民融合委、外事委等機構一、二把手；除外事委外，其餘委員會成員均含3至4名中央政治局常委，有助於整合高層權力，加強習核心統一領導。
- 中共中央決策議事協調機構在其專責領域雖具實權，惟涉及重大政策仍須提請中央政治局及其常委會審議。

## （一）前言

中共中央各全局性、戰略性、跨領域性領導小組和委員會，2007年「十七大」被定位為中央議事協調機構，2018年2月「十九屆二中全會」通過「關於深化黨和國家機構改革的決定」，改稱為中央決策議事協調機構（2014年成立中央國家安全委員會時，已出現中央決策和議事協調機構提法），主要負責重大工作頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進，為中共中央集體領導和個人分工負責相結合體制中，體現個人分工負責的重要機制。

習近平2012年「十八大」出任總書記以來，除前述定位名稱調整，更體現頂層設計、總體佈局的決策功能外，主要有兩方面變革：一是從2014年起相繼組建，並已見公布召會或運作情況的中央全面深化改革領導小組（以下簡稱中央深改組）、中央國家安全委員會（以下簡稱中央國安委）、中央網絡安全和信息化領導小組（以下簡稱中央網信小組）、中央統戰工作領導小組、中央軍民融合發展委員會（以下簡稱中央軍民融合委）（以上為「十九大」前成立）、中央審計委員會（以下簡稱中央審計委）（「十九大」後成立）等6個機構，除中央統戰工作領導小組未公布主要領導者外，其餘全數由習近平、李克強分任一、二把手，同時納入至少3名中央政治局

常委（含習、李）；二是「十九屆二中全會」指出，為加強黨中央對涉及黨和國家事業全域重大工作的集中統一領導，強化決策和統籌協調職責，將中央深改組、中央網信小組、中央財經小組、中央外事工作領導小組改為委員會（以下簡稱中央深改委、網信委、財經委、外事委），另新組建的三個中央決策議事協調機構（中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央教育工作領導小組），亦有 2 個是以委員會為名，使其轉為常設機構，有助相關機構制度化穩定化。

## （二）召會情況

中共中央各領導小組或委員會召會情形多不對外公布，惟習近平自 2014 年成立中央全面深化改革領導小組起，始即時通報部分機構會議訊息（除中央財經小組外，主要是 2014 年後新設立機構），2018 年 2 月「十九屆三中全會」通過機構改革調整方案後，延續相關作法，要況包括：

### 1. 更名或新組建機構方面

中央深改委 3 月 28 日召開改組更名後第一次會議，披露由習近平擔任主任，國務院總理李克強、中央書記處常務書記王滬寧、常務副總理韓正為副主任，審議通過「中央全面深化改革委員會工作規則」等文件。5 月 11 日召開第二次會議，審議通過「關於黨的十八大以來有關改革任務分工調整的請示」等文件。7 月 6 日舉行第三次會議，審議通過「關於支持河北雄安新區全面深化改革和擴大開放的指導意見」等文件。

中央財經委 4 月 2 日舉行改組更名後首次會議，習近平、李克強分任主任與副主任，王滬寧、韓正為委員，主要研究打好「三大攻堅戰」（防範化解重大風險、精準脫貧、污染防治）舉措，審議通過「中央財經委員會工作規則」。7 月 13 日舉行第二次會議，研究部署科技創新工作。

中央外事委 5 月 15 日召開改組更名後第一次會議，習近平、李克強分任主任、副主任，國家副主席王岐山為委員，會議主要研究深化外交布局、「一帶一路」建設、地方外事工作等問題，審議通過「中央外事工作委員會工作規則」等文件。

中央審計委 5 月 23 日舉行成立後第一次會議，習近平擔任主任，國務院總理李克強、中紀委書記趙樂際任副主任，審議通過「中央審

計委員會工作規則」等文件，強調要強化頂層設計和統籌協調，提高把方向、謀大局、定政策、促改革能力。

## 2.原有機構方面

中央國安委（2014年成立）4月17日召開19屆第一次會議，習近平擔任主席，國務院總理李克強、全國人大委員長栗戰書為副主席，審議通過「黨委（黨組）國家安全責任制規定」。

中央軍民融合委（2017年成立）3月2日召開19屆第一次會議，習近平續任主任，另國務院總理李克強、時任常務副總理張高麗、中央書記處常務書記王滬寧出席（三人為當時的副主任，3月中國務院換屆後判由韓正取代張高麗，且排名王滬寧之後），審議通過「中央軍民融合發展委員會2018年工作要點」等文件。

## （三）相關觀察

中共中央各領導小組或委員會召會及運作情況一般不對外公布，惟自2014年起透明度有所提升，部分由習近平擔任主要負責人的機構（可視為高層次中央議事協調機構或中央決策議事協調機構），即時通報會議概況訊息（較敏感機構通報每屆首次會議訊息、較不機敏者通報每次會議訊息），相關通報因屬於通稿性質，無法從中獲致會議全貌，但可歸納會議頻率、主要領導、決策模式等重要訊息：

### 1.會議頻率方面

中央深改組及2018年3月更名的深改委，每次會後均通報概況，迄至2018年8月中旬共舉行43次會議（18屆中央深改組38次、19屆2次，19屆中央深改委3次）；其中除成立初期開會次數較少（如前8個月只開4次會議）外，18屆任期基本1年約開11-12次會議，平均1個月幾近1次；19屆任期不管是領導小組或更名為委員會時期，平均近2個月舉行1次會議，召會頻率減少。

18屆中央財經小組及更名後委員會，舉行18次會議（中央財經小組16次、中央財經委2次），中央軍民融合發展委自2017年年中成立迄今舉行3次會議且均通報概況，平均每年約召會3-4次。

其他機構至多只披露首次會議概況，訊息不完整，難有效掌握召會頻率。

## 2. 主要領導方面

歸納上列通報訊息，中央深改委、中央財經委、中央國安委、中央審計委、中央網信委、中央軍民融合委、中央外事委等 7 個名稱為委員會的中央決策議事協調機構（若列計未公布主要領導的中央全面依法治國委員會則為 8 個），全由習近平、李克強分任一、二把手，且前 6 個機構均納入含習、李在內 3 或 4 名中央政治局常委（中央外事委除習、李外，納入國家副主席王岐山為委員），主要是汲取過往高層權力分散化經驗教訓，將集體領導體制的分散權力整合，有助增強以習近平為核心的黨中央對涉及黨和國家全域重大工作的集中統一領導，強化頂層設計、統籌協調權威，以順利推進重大決策，同時可擴大決策參與，及重大決策提交中央政治局常委會審議時獲得通過。

## 3. 決策模式方面

2014 年以前中央各領導小組或委員會定位為中央議事協調機構，惟中央財經小組 2013 年 4 月 17 日舉行首次會議，研究通過「中央財經領導小組工作規則」，明確為「受中央政治局及其常委會委託進行經濟社會發展重大戰略政策決策機構」，凸顯該等涉及黨和國家重大全局性、戰略性工作的機構，職能自「十八大」後提升為形同決策議事協調機構層級。另中央深改組 2014 年組建初期，對有關改革重要文件均為「審議」，並在通報會議概況時出現「建議根據討論情況修改完善後按程序報批」字眼，但自 2014 年 12 月 30 日第 8 次會議起均為「審議通過」，亦可為例證。

惟此等機構雖成為專責相關領域實權決策機構，惟仍強調中央政治局及其常委會領導，故對重大政策只扮演決策準備角色，依然須提交中央政治局及其常委會議審議。如財政部披露 2018 年 7 月 8 日公佈的「關於完善國有金融資本管理的指導意見」，先經中央深改委首次會議初審，再提交中央政治局常委會議審議通過。

## （四）結語

中共中央各領導小組或委員會（中央決策議事協調機構）在運作方面，至少有定期召開會議（「會議制度」）、呈報文件批示（依靠辦事機構的「辦公制度」）、聽取業務部門匯報或召集部分業務部門會議、與其他中央高層研商等

四種方式，其中除中央深改組或委員會召會較頻繁外，其餘至多每一季舉行一次全體會議（與原中央財經小組組織架構雷同的中央對臺工作小組也可能如此），故透過辦事機構呈報文件批示的「辦公制度」才是主要決策運作方式。另此等機構被提升為中央決策議事協調機構，雖使其統籌協調更有力、決策議事權威性更高，但重大決策仍須提交中央政治局及其常委會審議，並未完全取代渠等決策功能。