

一、中共新一屆中央決策議事協調機構運作觀察

中共研究雜誌社特約研究員吳仁傑主稿

- 習近平上任後，藉組建決策議事協調機構，強化黨對全局性、跨領域工作的全面領導。
- 此類機構多由習親任主要負責人，總理任第一副手，且納入至少 3 名政治局常委，從組織上強化以習為核心的黨中央集中領導。
- 近兩次黨和國家機構改革，將所有戰略性重大工作全數納入中央各領導小組、委員會管轄，黨政相似職能歸口黨中央相關部門管理，凸顯中共中央和國務院已形同決策與執行機構的新型關係架構。

（一）前言

中共黨章規定：「黨的各級委員會實行集體領導和個人分工負責相結合的制度」，此制度體現在中央領導層級，主要指居於決策核心的政治局常委會，透過定期召開會議的「會議集體決定」方式履行「集體領導」職能，且各政治局常委歸口分管特定領域工作，除出任黨政軍要職，並兼任各中央決策議事協調機構或中央議事協調機構主要負責人。

中共中央各全局性、戰略性、跨領域性領導小組和委員會，自 2007 年「十七大」起被定位為中央議事協調機構，2018 年 2 月「十九屆三中全會」將之提升為中央決策議事協調機構（2014 年初成立中央國家安全委員會、2017 年初成立中央軍民融合發展委員會時，已出現中央決策和議事協調機構定位），係在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；是次全會將數個領導小組升格為委員會，且因應情勢發展需要，新組建的中央決策議事協調機構亦多以委員會為名，呈現由中央議事協調機構的「小組政治」升級為中央決策議事協調機構的「委員會政治」意涵。

由於此類機構多由習親任主要負責人，國務院總理擔任第一副手，且納入至少 3 名政治局常委，既加強黨對全局性、跨領域工作的全面領導，又從組織上強化以習為核心的黨中央集中統一領導，此舉

對其集體領導體制和決策模式均產生深遠影響。「二十屆」中央黨政領導班子換屆後，除新組建中央金融委員會、中央科技委員會等兩個中央決策議事協調機構，新一屆相關機構亦相繼召會部署工作，謹將迄至 6 月下旬有關召會運作情況析陳如次，藉供參考。

（二）現有機構概況

中共 2018 年 2 月舉行「十九屆三中全會」，通過「關於深化黨和國家機構改革的決定」，指出要建立健全黨對重大工作的領導體制機制，其首務是優化中央決策議事協調機構，在政治局及其常委會領導下，負責對重大工作的頂層設計、總體布局、統籌協調、整體推進，以加強黨對涉及黨和國家事業全域重大工作的集中統一領導。透過該次全會和 2023 年 2 月「二十屆二中全會」兩次變革，中央決策議事協調機構新組建 5 個（4 個委員會、1 個領導小組）、更名升格 4 個（領導小組升格為委員會）、優化 1 個。其中，前者包括中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央金融委員會、中央科技委員會和中央教育工作領導小組；其次，將中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組等 4 個改為委員會；再者，調整優化中央機構編制委員會領導體制。

歷經近兩屆改革，現有被定位為中央決策議事協調機構者，至少有中央全面深化改革委員會、中央國家安全委員會、中央網絡安全和信息化委員會、中央軍民融合發展委員會、中央財經委員會、中央外事工作委員會、中央機構編制委員會、中央全面依法治國委員會、中央審計委員會、中央金融委員會、中央科技委員會等 11 個委員會，及中央對臺工作領導小組、中央港澳工作領導小組、中央農村工作領導小組、中央教育工作領導小組等 4 個領導小組，合計 15 個（澎湃新聞，2023.3.17）。

另類似機構至少尚有中央精神文明建設指導委員會、中央空中交通管理委員會、中央黨的建設工作領導小組、中央宣傳思想文化工作領導小組（本屆更名）、中央統戰工作領導小組、中央巡視工作領導小組、中央人才工作領導小組、中央西藏工作協調小組、中央新疆工作

協調小組、中央反腐敗協調小組等 10 個小組，研判或列屬中央議事協調機構。

（三）本屆召會情況

上屆中央決策議事協調機構在 2017 年 10 月「十九大」及「十九屆一中全會」換屆改選後即陸續召會，本屆或因主要領導之一的國務院總理更替，故遲至 2023 年 4 月才相應改組並開始舉行會議，截至 6 月下旬，已有中央深改委、中央財經委、中央審計委、中央國安委等 4 個機構召開第一次會議，要況詳如表 1：

表 1：「二十屆」中央決策議事協調機構召開第一次會議要況

區分	舉行時間	出席領導	重要議程或決議
中央深改委 第一次會議	4 月 21 日	主任習近平主持，副主任李強、王滬寧、蔡奇出席	審議通過「關於強化企業科技創新主體地位的意見」等文件，以及「中央全面深化改革委員會工作規則」、「中央全面深化改革委員會專項小組工作規則」、「中央全面深化改革委員會辦公室工作細則」、「中央全面深化改革委員會 2023 年工作要點」
中央財經委 第一次會議	5 月 5 日	主任習近平主持，副主任李強和委員蔡奇、丁薛祥出席	研究加快建設現代化產業體系、以人口高質量發展支撐「中國式現代化」等問題；審議通過「中央財經委員會工作規則」、「中央財經委員會辦公室工作細則」
中央審計委 第一次會議	5 月 23 日	主任習近平主持，副主任李強、李希出席	聽取「關於 2022 年度中央預算執行和其他財政支出情況的審計報告」、「關於推進新時代審計工作高質量發展的意見」等彙報
中央國安委 第一次會議	5 月 30 日	主席習近平主持，副主席李強、趙樂際、蔡奇出席	審議通過「加快建設國家安全風險監測預警體系的意見」、「關於全面加強國家安全教育的意見」等文件

資料來源：自行整理

（四）結語

綜觀以往，中共中央各領導小組或委員會召會及運作情況一般不公布，但習主政後自 2014 年起提升透明度，部分由其擔任主要負責

人的機構開始即時通報會議概況(較不敏感者通報每次會議訊息，反之多只通報每屆首次會議情況)，相關通報屬通稿性質，雖無法藉以獲致會議全貌及整體運作概況，但可歸納會議頻率和主要領導等訊息。其中在頻率方面，主要有每兩個月一次、每季一次和每半年一次等情況，前者如中央深改委每年召會 6 次(領導小組時期是近乎每月召會一次)；另中央財經委年均開會 3-4 次、約近一季 1 次；後者如中央軍民融合發展委員會和中央依法治國委，約每年召會 2 次，本屆甫成立，尚未能觀察全貌，但基本可能延續相關頻次。

其次在主要領導方面，名稱為「委員會」者，上屆除中央編委，其餘 8 個均曾伴隨通報第一次會議或相關會議時披露，全數由習、國務院總理李克強分任一、二把手，且除中央外事委領導成員只有習、李和國家副主席王岐山(委員)外，其他 7 個均納入含習、李在內 3 或 4 名政治局常委。此舉是汲取過往集體領導權力分散經驗教訓，有助增強以習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，以利推進重大決策；另方面可擴大核心決策參與，確保重大決策提交政治局常委會審議獲得通過。

本屆迄已公布主要領導人事的 4 個中央決策議事協調機構，中央深改委、中央國安委都增加 1 名副主任(詳見表 2)。前者因王滬寧轉任全國政協主席後仍續兼任中央深改辦主任，故續任該委員會副主任；另國務院常務副總理丁薛祥應亦是該機構副主任，或因要務致未出席其第一次會議；後者因本屆由中央書記處常務書記蔡奇兼任中辦主任，由於中央國安辦主任係由中辦主任兼任，故蔡也順勢出任該委員會副主席(相對前任丁薛祥只是該委員會常委兼辦公室主任)。

再次，習自 2014 年起已逐漸將中央議事協調機構提升為中央決策議事協調機構，強化其頂層設計等決策職能；如中央深改委前身的領導小組組建初期，對有關改革文件都只是「審議」，並在通報概況時出現「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，多係直接「審議通過」即為例證，惟渠等雖成為專責相關領域實權決策機構，但強調是在政治局及其常委會領導下履職，故對重大政策仍只扮演決策準備角色，依然須提交前述正式建制審議。如中共財政部披露 2018 年 7 月公布的「關於完善國

有金融資本管理的指導意見」，即是先經中央深改委第一次會議初審，再提交政治局常委會審議通過。

表 2：「十九屆」和「二十屆」8 個中央決策議事協調機構主要領導概況

區分	十九屆	二十屆
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	主任：習近平 副主任：李強、王滬寧、蔡奇、丁薛祥
中央國家安全委員會	主席：習近平 副主席：李克強、栗戰書	主席：習近平 副主席：李強、趙樂際、蔡奇
中央網絡安全和信息化委員會	主任：習近平 副主任：李克強、王滬寧	尚未公佈
中央軍民融合發展委員會	主任：習近平 副主任：李克強、王滬寧、韓正	尚未公佈
中央財經委員會	主任：習近平 副主任：李克強 委員：王滬寧、韓正	主任：習近平 副主任：李強 委員：蔡奇、丁薛祥
中央外事工作委員會	主任：習近平 副主任：李克強 委員：王岐山	尚未公佈
中央全面依法治國委員會	主任：習近平 副主任：李克強、栗戰書、王滬寧	尚未公佈
中央審計委員會	主任：習近平 副主任：李克強、趙樂際	主任：習近平 副主任：李強、李希

資料來源：自行整理

再者，中共中央決策議事協調機構在實際運作上，主要有定期召開會議（「會議制度」）、呈報文件批示、聽取業務部門匯報或召集部分業務部門會議、與其他中央高層領導研商等方式，其中除中央深改委召會較頻繁，其餘至多每季或每半年舉行一次會議，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，如中共每年 12 月上旬例會舉行高規格「中央經濟工作會議」，會前除相繼召開政治局常委會和政治局會議預做部署，並未發現中央財經委及其前身領導小組會議訊息，即主要透過「辦公制度」審核會議相關文件和講話。

此外，中共透由近兩屆兩次黨和國家機構改革，將黨和國家層面所有戰略性、全局性重大工作全數納入中央決策議事協調機構管轄，且黨政相似職能歸口黨中央相關部門管理，此種「強黨弱政」情況，

實際上是在總書記與國務院總理等其他高層同僚形成類似「領導與被領導」的上下級關係後，黨政關係進一步透由機構改革進行重構（應濯，香港 01，2023.3.17），凸顯中共中央和國務院已形同決策與執行機構的新型關係架構。