

二、中共第十三屆「兩會」人事與政策觀察

中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒主稿

- 本次「兩會」之人事改選、憲法修正及機構改革，均指向「鞏固以習近平為核心之一條鞭式集權領導」；惟廢除隔代接班與國家主席連任限制，將大幅增加中共政治繼承的不確定性。
- 本次國務院機構改革基本延續 2008 年「大部制改革」概念，將職能相近、業務趨同的部門劃歸由同一單位管理；中共亦冀擺脫依行業性質劃分的思考模式，朝向建構具整體性之綜合部門。
- 本次改革大幅削減發改委職能，由於發改委係國務院與中共中央樞紐，涉及黨政權力分配，其縮編顯示中共中央權力持續擴張。

中國大陸十三屆「全國人大」、「全國政協」一次會議（簡稱「兩會」）於 3 月上中旬於北京召開。這場為期兩週的政治盛會，不僅改選中共國家領導人，更涉及憲法修正與機構改革，故備受國際關注。對此，本文將從人事改選、修憲重點，以及機構改革等三個面向，闡述中共政策可能走向。

（一）人事改選

就換屆選舉而言，在中共政治局常委會中排名第一的習近平連任國家主席，排名第二的李克強亦繼續執掌國務院總理，排名第三的栗戰書出任「全國人大」委員長，排名第四的汪洋則擔任「全國政協」主席。這些人事安排，均符合中共政治慣例。但值得注意的是，前中共中央紀律檢查委員會書記王岐山，以一介黨員身分當選國家副主席，這顯示習近平對王岐山的倚重；如無意外，王岐山將銜命負責中國大陸對外經濟事務，消弭日趨緊張的美中經貿關係。

此外，中國大陸國家監察委員會首屆主任並非由中紀委書記趙樂際出任，與外界普遍預期有落差。而中紀委副書記楊曉渡接掌國監委主任一職，意謂國監委或將延用監察部長的任命模式，即首長由中紀委副書記兼任，

體現黨中央與國家的雙重領導。此外，楊曉渡為中央政治局委員，因此國監委的權力地位將落後於國家主席、國務院總理、「全國人大」與「全國政協」，但略高於最高人民法院與檢察院，因為兩院的最高行政首長（周強與張軍）皆為中央委員。

（二）修憲重點

本次中國大陸憲法修改的重點有四：一是「習近平新時代中國特色社會主義思想（習思想）」寫入憲法；二是憲法本文增列「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」；三是取消國家主席、副主席連續任職限制；最後是賦予國監委憲法地位。

在上述修憲重點中，最值得關注的是第三點。因為國家主席相當於國家元首，所以如果習近平不取消國家主席任期限制，則兩屆期滿後，即便其續握中共總書記與軍委主席職位，也很難代表中國大陸政府與其他國家領導人會晤，這揭露習近平經略國際的企圖心。

（三）機構改革

最後，本次國務院機構改革仍延續 2008 年之「大部制改革」概念，即將職能相近、業務趨同的部門，劃歸由同一單位管理。例如：國家衛生和計劃生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室，整併為國家衛生健康委員會。受此影響，國務院的正部級機構減少 8 個，副部級機構減少 7 個。但另一方面，北京當局也試圖擺脫依據行業性質劃分的思考模式，建構具整體性的綜合部門。例如：應急管理部彙整國家安全生產監督管理總局、國務院辦公廳應急管理辦公室、公安部消防管理局、民政部救災司、國土資源部地質災害應急管理辦公室、水利部國家防汛抗旱總指揮部辦公室、國家林業局森林防火指揮部辦公室，以及國家地震局災害應急救援司。因此，調整後的國務院組成部門不減反增，擴大到 26 個。

此外，本次機構改革大幅削減中國大陸國家發展和改革委員會職能；例如發改委原本負責規劃全國主體功能區，現在劃歸自然資源部。不僅如此，應對氣候變化與二氧化碳減排，也轉至生態環境部；農業投資項目管

理，則移交農業農村部；重大項目稽察，改由審計署執行；價格監督檢查與反壟斷執法，移至國家市場監督管理總局；藥品與醫療服務價格管理，則轉交國家醫療保障局。很顯然，素有「小國務院」之稱的發改委，成為此次機構改革的重災區。

此舉饒富政治意涵，由於發改委是國務院與黨中央的樞紐，涉及到黨中央及國務院的權力分配，發改委的縮編顯示黨中央的權力持續擴張。另一個例證是，中共黨中央成立愈來愈多的領導小組，諸如：中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和資訊化領導小組、全面依法治國領導小組、中央對臺工作領導小組、中央外事工作領導小組、國家安全委員會，以及中央財經領導小組等，這些領導小組的組長或主任都由習近平兼任，顯示習近平將直接涉入國務院事務。

（四）結語

本次「兩會」的人事改選、憲法修正以及機構改革，都指向一個目標：鞏固以習近平為核心的「一條鞭」式集權領導。北京當局或許希望藉此確保「兩個一百年」—2021年全面建成小康社會與2049年建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家，引領中國大陸成為國際強權。惟廢除隔代接班與國家主席連續任期限制，亦將大幅增加中共政治繼承的不確定性。