

## 第二章 習近平主政下的黨建與外事作為

黃宗鼎、梁書瑗\*

### 壹、前言

自習近平透過中共第十九屆中央委員會前三次全體會議，陸續完成包含建立「習核心」之領導班子、推動習思想入憲（取消國家主席任期制），以及審議通過《深化黨和國家機構改革方案》以來，「習核心」之法制化進程大抵完成。惟在邁向 2020 年「第一個百年」（全面建成小康社會）前夕，中共內外部情勢交織而成的複雜局面，已使得習近平身陷政權保衛戰的高度風險之中。

相較於江澤民、胡錦濤，習近平深具風險意識。2019 年以降，從習近平每場重要講話中顯示，中共高層認為黨所面臨的局勢並不樂觀，要如何防範內外部風險，使中共得以統籌國內、國外兩個大局，由是成為 2019 年中共的施政主軸。有鑒於此，包含習近平在內政與外交上的既定路線與議程，乃至於習近平要如何反應或反制相關外部挑戰與衝擊，無不成為研究中共問題者密切關注之議題。

本章將說明 2019 年習近平在內政上推動哪些鞏固「黨中央」領導地位的改革？而外事工作上又有何主、被動作為？

### 貳、2019 年「黨的政治建設」：貫徹「兩個維護」以應對風險

2019 年開春，習近平在中共中央黨校 1 月 21 日的「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班」上發表講話，指出中共目前面臨政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨的建設等七大風險。<sup>1</sup>旋即中共中央接連於 2 月、3 月下發〈中共中央關於加強黨的政治建設的意見〉、〈關於加強和改進中央和國家機關黨的建設的意見〉兩份強化黨的政治建設的文件。揭示中共高層欲推動黨的政治建設，以貫徹「兩個維護」這一個根本要求，<sup>2</sup>確保「全黨制定執行大政方針，要從黨的政治路線出發；部署推進黨和國家事業發展重大戰略、重大任務、重大工作，要緊緊圍繞黨的政治路線來進行」。

10 月 31 日落幕的中共十九屆四中全會再度強調，「黨的領導制度是國家的

---

\* 黃宗鼎，本院中共政軍研究所助理研究員，負責撰寫本章第五節與第六節；梁書瑗，本院中共政軍研究所博士後研究，負責撰寫本章第二節、第三節與第四節。

<sup>1</sup> 〈習近平在省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班開班式上發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 21 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content\\_5359898.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/21/content_5359898.htm)。

<sup>2</sup> 「兩個維護」意指，維護習近平總書記核心地位；維護黨中央權威和集中統一領導。

根本領導制度，它統領和貫穿其他 12 個方面的制度」。<sup>3</sup>丁薛祥（中共中央辦公廳主任）為文〈完善堅定維護黨中央權威和集中統一領導的各項制度〉，直指「我們（中共）比歷史上任何時期都更接近、更有信心和能力實現中華民族偉大復興，同時面臨的環境更複雜、不確定性更大、風險挑戰更多，堅定維護黨中央權威和集中統一領導必須作為黨的領導的最高原則，貫徹到全黨的一切工作和活動中」。<sup>4</sup>據此可知，其中的要義在於，中共為顧及黨的長期執政，預計以落實維護「習核心」、黨中央權威與集中統一領導的方式，推進「國家治理體系和治理能力現代化」以因應「國內外風險挑戰明顯增多的複雜局面」。

為貫徹「兩個維護」，首要為建立習近平與黨中央在政策上的領導地位；其次則確保中共中央推動的各項重大政策得以被「正確」落實，「令不只可出中南海」，且政策也需「看齊黨中央」。2019 年為完成並確立如何「堅持、完善」黨的領導機制及落實黨中央決策各項政策的一年。

## 參、鞏固習近平領導地位與完善黨的領導體制：習近平的「小組治國」

習近平在 2019 年 7 月 5 日「深化黨和國家機構改革總結會議」上強調，「要健全黨對重大工作的領導體制，決策議事協調機構重點是謀大事、議大事、抓大事，黨的工作機關要帶頭堅持和加強黨的全面領導」。<sup>5</sup>因中共近年面臨複雜的國內外環境、黨內無制衡習的派系與習個人人格特徵等因素，習近平選擇以削弱政府部門的政策主導權為代價，擴大黨務系統在國家政策上的話語權，改變原有「黨政分工」的體制。<sup>6</sup>

本節將說明習近平如何藉「小組」制度鞏固自身的領導地位，以及完善黨中央對重大政策的領導體制。本節主要探討的「領導小組」是指在中共中央政治局及其常委會領導下開展工作，並對其負責的中共中央領導小組（以下簡稱中央領導小組）。2019 年的中央領導小組如附表 2-1 所示，中央領導小組的上下組織關係如圖 2-1。本節分為兩個部分：第一，說明近年來中央領導小組的變化；第二，闡述中央領導小組如何落實「兩個維護」，以及改變黨對重大政策領導的方式。

<sup>3</sup> 江金權（中共中央政策研究室分管日常業務的副主任）於 2019 年 11 月 1 日「中國共產黨十九屆四中全會新聞發布會」上介紹堅持和完善的領導制度體系時所言。〈中國共產黨十九屆四中全會新聞發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2019 年 11 月 1 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/01/content\\_5447495.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/01/content_5447495.htm)。

<sup>4</sup> 丁薛祥，〈完善堅定維護黨中央權威和集中統一領導的各項制度〉，《人民網》，2019 年 11 月 18 日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-11/18/nw.D110000renmrb\\_20191118\\_1-06.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-11/18/nw.D110000renmrb_20191118_1-06.htm)。

<sup>5</sup> 「決策議事協調小組」意指領導小組，此稱呼首見於 2014 年，請詳見第三節「近年中央領導小組的演變」。〈習近平：鞏固黨和國家機構改革成果 推進國家治理體系和治理能力現代化〉，《新華網》，2019 年 7 月 5 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-07/05/c\\_1124716250.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-07/05/c_1124716250.htm)。

<sup>6</sup> Kou Chien-Wen, "The Evolution of Chinese Party-State in the Xi Jinping Era: Trends, Cause and Impacts," International Conference on Changes in the Chinese Party-State in the Xi Jinping Era (IIR, National Chengchi University, Taipei), 2019/10/24-25.

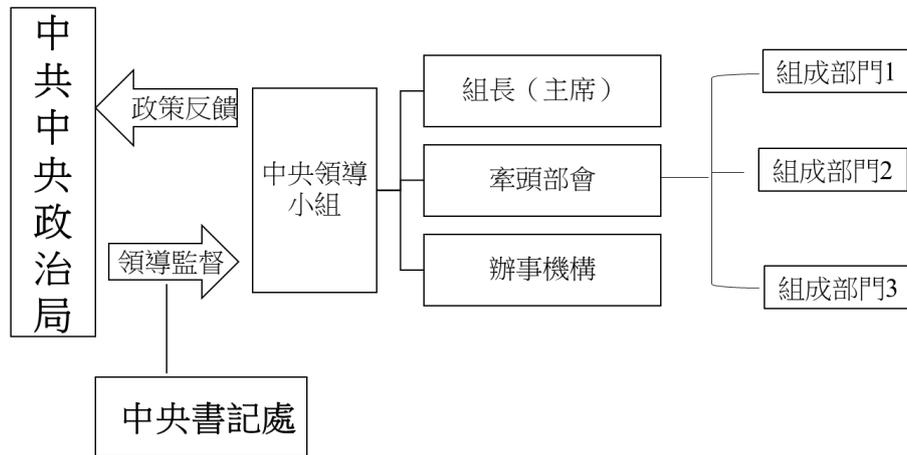


圖 2-1、中共中央領導小組

資料來源：梁書瑗繪製。

## 一、近年中央領導小組的演變

在中共政治體系中，存在許多跨部門的「領導小組」。<sup>7</sup>這些「領導小組」屬非正式組織，未見於職官名錄中，且組成人員、編制、運作狀況也未正式公開，學者稱之為「存在、運行隱匿化」。<sup>8</sup>隨著改革開放、中國加入國際體系，中共在政治、經濟、社會面臨一系列複雜交錯的改革難題，促黨務系統與政府體系，從中央到地方大量設置各式「領導小組」。不論從功能或組成成員來看，中央領導小組的角色為一跨部會平台，利於凝聚各業管單位的共識、形成政策建議供中央政治局擬定政策時參考。<sup>9</sup>然而，習近平上任後，出現以下兩點轉變。

第一，從精簡整併到數量擴張的領導小組。習近平上任後，於 2013 年年末開始接連在中共中央政治局下新設 9 個領導小組，<sup>10</sup>習因此搏得「Chairman of Everything」的稱號。<sup>11</sup>然而，此舉有違自 1980 年代末期開始，中共整併領導小

<sup>7</sup> 以中央領導小組為例，1958 年 6 月中共八屆四中全會後，中共中央公告《關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知》，並稱這五個「小組」直屬於中央政治局和書記處。但中央領導小組的歷史可再往前追溯至 1950 年代中期的「中央工作小組」，例如中央對台小組（1954/7）、中央原子能事業領導小組（1955/7）、中央政法小組（1956/1）、中央外事小組（1958/3）等。

<sup>8</sup> 周望，〈領導小組如何領導？對中央領導小組的一個整理性分析〉，《理論與改革》，2015 年 1 月，頁 97。

<sup>9</sup> Tsai Wen-Hsuan & Zhou Wang, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, No. 82 (July 2019), pp. 1-3.

<sup>10</sup> 1. 「中央全面深化改革領導小組」（2013/12）、2. 「中央國家安全委員會」（2014/1）、3. 「中央網絡安全和信息化領導小組」（2014/2）、4. 「中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組」（2014/3）、5. 「中央統戰工作領導小組」（2015/9）、6. 「中央軍民融合發展委員會」（2017/1）、7. 「中央全面依法治國委員會」（2018/3）、8. 「中央審計委員會」（2018/3）、9. 「中央教育工作領導小組」（2018/3）。根據 2018 年 3 月中共中央印發的《深化黨和國家機構改革方案》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改為「委員會」。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，2018 年 3 月 21 日，[http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm)。

<sup>11</sup> "Beware the cult of Xi," *The Economist*, April 2nd -8th, 2016, p. 9.

組的趨勢。

第二，可從以下四點看出習近平欲強化中央領導小組的決策功能。1. 「領導小組」的稱法幾經多變，但自 2014 年開始出現「決策」和「議事協調機構」一說，於 2018 年 3 月確定為「決策」議事協調機構，從名稱上確立決策的名分。2. 相較於以往，習近平任內的領導小組，如中央深化改革委員會、中央財經委員會開會頻率固定，顯示小組的運作益發公開，且趨近為常設型的政策平台。3. 在組織架構上：負責中央領導小組的日常業務、起草與審核文件與行政協調的辦事機構開始單獨設置，而不再掛靠「牽頭部會」（見附表 2-1）。此外，如中央財經委員會辦公室、中央網絡安全和信息化辦公室已具有下級機構的編制。<sup>12</sup>顯見，中央領導小組需承擔固定的業務決策功能大幅上升。4. 從領導小組會後對外公布的通稿中常見「審議通過」一詞可知，領導小組已不只扮演統合各部會、提出政策建議的角色，更進一步也負責決策與監督一系列相關中共黨內指導意見、部會或地方政策實施或試點計畫（方案）及政策實施後的總結評估報告。<sup>13</sup>

## 二、「小組治國」與「兩個維護」

承上述，在習治下的中央領導小組，不論從組織運作或組織設計的角度觀之，或從官媒釋放的訊息中，均確定習近平運用中共既有的「小組制度」，將領導小組打造為新一代政策平台，達到擴張黨組織決策權的目的。<sup>14</sup>習近平得藉「小組制度」貫徹「兩個維護」的機制在於，領導小組屬組長負責制，小組組長肩負凝聚政策的責任，並因為組長一職，而在領導小組中擁有凌駕於其他組員的權威。

<sup>12</sup> 現任中央財經委員會辦公室副主任的廖珉與尹艷林，前者曾任中央財經領導小組辦公室經濟四局局長；後者則曾任中央財經領導小組辦公室經濟二局局長。〈廖岷出任中央財辦副主任〉，《中國經濟網》，2018 年 5 月 16 日，[http://district.ce.cn/newarea/sddy/201805/16/t20180516\\_29153144.shtml](http://district.ce.cn/newarea/sddy/201805/16/t20180516_29153144.shtml)；〈尹艷林任中央財經領導小組辦公室副主任 係九江人〉，《鳳凰網》，2017 年 12 月 27 日，[http://jx.ifeng.com/a/20171227/6259785\\_0.shtml](http://jx.ifeng.com/a/20171227/6259785_0.shtml)。

<sup>13</sup> 例如：2019 年 9 月 9 日中央深化改革委員會十九屆第十次會議後通稿指出，會議「審議通過了」《關於推動先進製造業和現代服務業深度融合發展的實施意見》；2019 年 2 月 25 日十九屆第二次中央全面依法治國委員會會議「審議通過了」《關於全面推進海南法治建設、支持海南全面深化改革開放的意見》。〈習近平主持召開中央全面深化改革委員會第十次會議強調 加強改革系統集成協同高效 推動各方面制度更加成熟更加定型〉，《新華網》，2019 年 9 月 9 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/09/c\\_1124979267.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/09/c_1124979267.htm)；〈習近平主持召開中央全面依法治國委員會第二次會議〉，《人民網》，2019 年 2 月 25 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0225/c64094-30901456.html>。

<sup>14</sup> 官媒的報導可詳見：〈領航新時代中國經濟航船——從中央財經領導小組會議看以習近平同志為核心的黨中央駕馭中國經濟〉，《新華網》，2019 年 3 月 11 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/31/c\\_1122619515.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/31/c_1122619515.htm)；〈中財委重磅開局 從領導小組到委員會到底變了啥？〉，《中新網》，2018 年 4 月 14 日，<https://www.chinanews.com/gn/2018/04-14/8490819.shtml>；〈從「領導小組」到「委員會」：全面深化改革進入新階段〉，《人民網》，2018 年 3 月 29 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0329/c40531-29895329.html>；胡言之，〈【專家談】「小組」變「委員會」，既是升格，更是升華！〉，《人民網》，2018 年 3 月 29 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0409/c363824-29915089.html>。

以下闡述習近平何以透過強化中央領導小組決策功能，進而利於鞏固習近平與黨的領導地位。

第一，中央領導小組改變政府系統主導經濟政策的「分工默契」。改革開放後，由於政府部門被賦予經濟發展的任務，因此為顧及國家經濟發展所需，以及財經領域的專業屬性之故，財經政策的主導權一直掌握在國務院系統的財經官僚手中。<sup>15</sup>學者以財經官僚為切入點，進而論述中共政治體制存在黨務系統與政府系統「功能分殊」(functional differentiation)的現象。<sup>16</sup>然而，習近平決定出任中央財經領導小組組長一職，改變從1980年代延續至十八大後，由國務院總理擔任中央財經領導小組組長的慣例。<sup>17</sup>

第二，中央領導小組「頂層設計」的改革模式降低各地方、部門落實改革方案的「彈性」。由於1980年代鄧小平引領「摸著石頭過河」的改革模式，中共各地方與各部會與中央政策拉鋸的改革進程，一直是各方探討中共黨政關係、央地關係、中央如何掌控官僚體系等議題。然而，從習近平任內領導小組的運作方式看來，「摸著石頭過河」的改革方式已轉而強調「頂層設計」。<sup>18</sup>除此之外，「頂層設計」的範圍擴及各部會或各地方的業管範圍。如中央深化改革委員會第一次會議(2018年3月，十九屆第一次會議)審議通過深化廣東、天津、福建自由貿易試驗區的改革方案，<sup>19</sup>也通過《公安機關警務技術職務序列改革方案(試行)》。

第三，維護「習核心」削弱中共中央政治局的決策權。習近平一方面強化中央領導小組的決策功能，另一方面也以此限縮中共中央政治局委員或常委們既有的權限。中央領導小組與中共中央政治局的關係轉變如下圖2-2。由於中共幹部升遷有嚴格的「年齡劃線」與「職務歷練」要求，故習近平十八大上任後的政治局常委及委員幾乎不可能是習的舊部、親信。習藉由擔任小組組長一職，取得引導政策走向與政策最終拍板的權力，而無需經過與其他「黨和國家領導人」(第五代領導班子的其他成員)妥協、取得共識、再做成決策的程序。今日習之所以可掌握相對於其他「黨和國家領導人」的政策話語權，其主要機制在於：1. 領導小組並不需遵守「集體領導制」，屬組長負責制，繞過「九龍治水」的體制；2. 小組組長有決定牽頭部門與辦事機構的話語權，且每個中央領導小組中僅有2至3名政治局常委，利於落實組長(習近平)的政策偏好。

---

<sup>15</sup> 例如：以朱鎔基為首的財經官僚擘劃下，20世紀末期中國進入改革國企的進程。中國政府透過逐步推動國企在海外或香港上市，利用海外資金的力量，引導國企逐步建立專業化公司治理制度與符合國際標準的會計制度，提升國企的經營效率與產業競爭力。

<sup>16</sup> Zhang Xiaowei, "Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39, No.1 (March 2006), pp. 39-57.

<sup>17</sup> 除江澤民在1992年至1994年短暫擔任過組長，其他歷任組長均為時任國務院總理的領導人，依序為趙紫陽、朱鎔基與溫家寶。

<sup>18</sup> Tsai Wen-Hsuan & Zhou Wang, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, No. 82 (July 2019), pp. 17-19.

<sup>19</sup> 《進一步深化中國(廣東)自由貿易試驗區改革開放方案》、《進一步深化中國(天津)自由貿易試驗區改革開放方案》、《進一步深化中國(福建)自由貿易試驗區改革開放方案》。

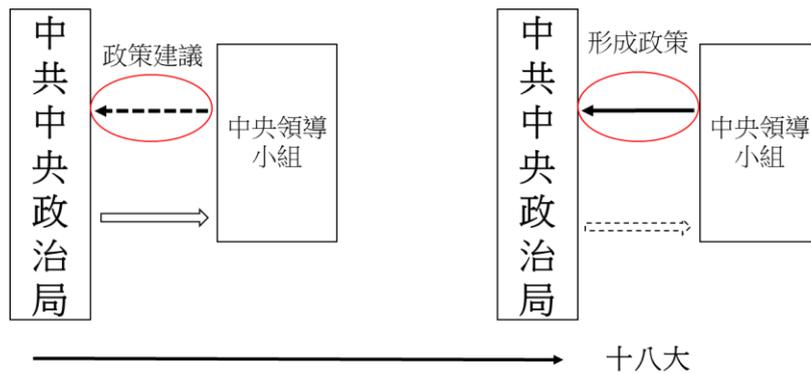


圖 2-2、中央領導小組與中共中央政治局的關係

資料來源：梁書瑗繪製。

## 肆、落實黨中央重大政策的機制

圍繞 2019 年「黨的政治建設」，如第三節所述中共的工作重點首重，建構一套完善「兩個維護」——維護「習近平總書記核心；黨中央權威和集中統一領導」的機制。中共下一步將思考的是如何讓「政令出中南海」，呼應習近平屢次強調「一分部署、九分落實」的重要性，以及更重要地是讓政策「看齊黨中央」。為保證黨的路線、方針落實，2019 年中共從以下兩個層面緊抓各級官僚體系得忠誠地落實重大政策的機制。

### 一、調整組織路線：打造具有政治紀律且向黨中央看齊的幹部隊伍

共黨的統治需仰賴從中央到地方各級組織中大量的幹部隊伍，故「黨管幹部」是共黨政權穩固的核心。在「黨管幹部」原則下，中共的組織路線反映在黨委與組織部門識別、甄補、晉升、降調政治幹部的標準與程序，而進一步影響菁英群體的樣貌。同時，組織路線也會激勵政治菁英採取特定的施政方向，從而達到官僚體系向黨中央「看齊」的目標。因而在習近平治下的中共組織路線有三點值得注意的變化：第一，在幹部選任過程中，突出「政治標準」的優先性；第二，幹部「能上也能下」的職務異動方式，塑造幹部在落實政策時向中央看齊的誘因結構；第三，提升組織部門「定向把關」的權限。

#### (一)、突出幹部選任中「政治標準」的優先性

2019 年 3 月 17 日中共中央公布新修訂的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〔以下簡稱《幹部任用條例》(2019)〕，並發出通知。<sup>20</sup>中共中央在《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》(1995) 的基礎上，於 2002 年 7 月制定頒布《幹部任用條例》。2014 年《幹部任用條例》首度修訂，近期公布的版本為該條例第二次

<sup>20</sup> 〈中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〉，《新華網》，2019 年 3 月 17 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c\\_1124245012.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm)。

修訂。習近平任內兩次修訂《幹部任用條例》，顯見其重視程度。《幹部任用條例》（2019）相較於2014年版增訂的內容如附表2-2。

從最新一次修訂《幹部任用條例》（2019）可知，中共具體指出政治標準為優先的組織路線，而不再只是強調「突出理想信念」。《幹部任用條例》（2019）第一章「總則」第三條規定「選拔任用黨政領導幹部，必須把政治標準放在首位」。中共中央組織部在《幹部任用條例》（2019）的修例說明中指出，習近平多次強調幹部選任標準須把政治標準放在第一位，故此番修訂再次強化幹部的政治標準與政治要求，而所指涉的「政治標準」是指能否落實「四個意識」、「四個自信」與「兩個維護」。<sup>21</sup>

習近平特意以「政治標準為優先」的思維修訂《幹部任用條例》（2019），將可能對政府部門菁英既有的甄補途徑造成三點影響：第一，將幹部的政治考核標準定義為，「樹牢『四個意識』、堅定『四個自信』、堅決『兩個維護』、貫徹執行黨的理論和路線方針」。第二，在考核的時序上，政府部門的技術官僚將以政治憑證為首要的選任標準，再次才是評比專業表現。換言之，《幹部任用條例》（2019）經過此次修改後，政治標準將成為進入中共幹部群體的前提。

## （二）、強化幹部「能上能下」

為實現「兩個維護」，中共除在幹部選任過程中突出「政治標準」外，也必須相應地設計一套引導幹部行為的誘因機制。由於幹部選任程序中的考核、審查機制受中共組織部門啟動選任的時間點所囿，無法達到對幹部日常表現「考核全覆蓋」。因此，中共黨中央欲從「能上能下」的思維切入，建立一套形塑幹部行為的激勵機制。中共幹部流動「能上不能下」是「長期制約幹部工作的難點問題」。在毛時代，中共幹部「能上不能下」，一直到1980年代中共才初步建立「能下」的管道。1980年代初期，因應經濟建設為「一個中心」的需求，鄧小平透過建立幹部退休制度與任期制，逐步解決改革開放後，因啟用大量老幹部而造成幹部年齡結構老化，以及領導階層存在冗員的問題。<sup>22</sup>

2019年新修《中國共產黨問責條例》（2019），以及制定《黨政領導幹部考核工作條例》（2019），均延續2015年7月中共中央辦公廳下發《推進領導幹部能上能下若干規定（試行）》的立場，一方面拓寬中共組織路線中既有「能下的渠道」——退休制度、任期限制與違法、違紀，進一步建立「不適任幹部」的問責與退場機制。此改革方向為組織部門選任機制應負「提拔」責任解套，利於「促進能者上、庸者下、劣者汰」的機制，解決「為官不正、為官不為、為官不亂」的問題。另一方面，不論是《中國共產黨問責條例》（2019）或《黨政領導幹部考核工作條例》（2019）均強調要「體現問責與考核工作的政治性」，且貫徹落實黨

<sup>21</sup> 「四個意識」指政治意識、大局意識、核心意識與看齊意識；「四個自信」則是道路自信、理論自信、制度自信、文化自信。

<sup>22</sup> 寇健文，中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004（台北：五南，2007），頁78-82。

中央決策與習近平指（批）示為問責與考核的標準。

### （三）、擴大組織部門「政治把關」的權限

中共高層如何保障幹部選任或「能下」的標準被落實？中共選擇擴張組織部門在幹部選任過程中的制度性權力，藉此維持幹部的「政治純潔性」。「黨意」在啟動相關人事程序前便發揮影響力，達到由黨「定向把關」的目標。另一方面，則進一步賦予組織部門在研判幹部人選上新增「了解幹部的日常情況」、「組織部門在人選決定的程序上有初步建議權與幹部資料核查權」等制度權力，以解決部分黨政單位對幹部日常了解不深、研判程序不嚴謹、研判幹部人選不到位等問題。《幹部任用條例》（2019）、《中國共產黨問責條例》（2019）、《黨政領導幹部考核工作條例》（2019），將促使組織部門將工作重心置於幹部選任程序的「初始階段」上，進而達到「政治把關」的目的。

## 二、深化黨和國家機構的改革：強化黨務系統對政策部署的掌握

當習近平藉調整組織路線，重塑「執行制度者」（官僚系統與幹部）的誘因機制以外，也須在組織架構層面上，確保政府所推動的政策與黨中央路線方針一致。2018年3月十九屆三中全會後，中共中央公布《深化黨和國家機構改革方案》，啟動新一波機構改革，目的在於以理順黨和政府機構職能為由，提升黨務系統政策部署的掌控程度。《深化黨和國家機構改革方案》揭示，預計將：紀律檢查與監察、機構編制與改革、公務員隊伍、新聞出版與電影、民族與宗教事務、海外統戰、計算機網絡與信息安全、海洋權益、政法工作與社會治安、維穩等，原本屬國務院轄下或黨與國務院雙重管理的組織與業務劃歸由黨中央機構與黨中央直屬機構管理。未來中共黨政關係調整的方向為：黨務系統緊抓紀檢系統、編制、公務員管理、宣傳、維穩、內外部統戰工作、網路管理的業務，限縮政府系統在前述業務中既有的話語權。

召開十九屆四中全會表示黨和國家機構改革已告一段落，將進入下一階段提升黨的長期執政能力的制度建設。2019年7月5日習近平出席「深化黨和國家機構改革總結會議」指出，此次改革中央到地方各級、各類機構，理順黨和國家機構的關係，為「系統性地增強黨（中共）的領導能力」提供組織保障。「新型」黨和國家機構關係的關鍵在於，強化中共黨組織對重大工作與改革工作的領導地位。在中共「推進國家治理體系和治理能力現代化」的過程裡，第一步是以「加強黨政機構職能統籌，發揮好黨的職能部門統一歸口協調管理職能，統籌本領域重大工作」。透過此番機構調整，習近平確立黨務系統取得相對於政府部門在決策上的領導地位，因必須在組織層級上確保未來中國的重大政策、改革部署均在黨務系統麾下。

## 伍、2019 年習近平外事工作之方針與任務

中共慣將外交工作稱之為外事工作。習近平主政下之外事作為，既有推展既定方針與任務的面向，也有因應與反饋外部環境的面向。為檢視 2019 年習近平外事工作之方針與任務，本節擬分段梳理習近平之外交思想、主席外交與中共中央外事工作體制，藉以觀察習近平外交政策之主動性。

### 一、習近平外交思想

習近平在 2018 年 6 月的「中央外事工作會議」上，提出了「新時代中國特色社會主義外交思想」。一年多以來，習近平的對外政策蓋以此外交思想為依歸。

據此，中共中央嚴控涉外機構機制，厲行「黨管外交」原則；對外塑造全球治理體系改革理念引領者的大國形象，並淡化發展中國家意見領袖的傳統意象；中共銳意修正甚或挑戰與美國等大國之間的既存戰略關係，同時揚棄舊有和平共處的自保戰略，並將「利益維護」範疇由所謂主權公義上綱至「世界和平」；中共試圖以「互學互鑒」、「共商共建共用」等詞藻來修飾「一帶一路」的「擴張主義」輪廓，並將所謂共同體論述由「周邊命運共同體」推升至「人類命運共同體」及「亞洲命運共同體」，藉以說好所謂「民族偉大復興」的中國故事，降低美國等大國在「大國關係盤整期」間反制中國的力道。習近平外交思想的出台，揭示中國已由「戰略機遇期」之守成心態，轉至「歷史交匯期」之進取狀態。<sup>23</sup>

值得注意的是，中共在塑造自身全球治理體系改革理念引領者形象之際，乃透過「中國方案」拉攏開發中國家。「中國方案」名義上以「減貧」、「可持續發展」等理念為訴求，實質上是將威權主義以中國治理模式加以包裝後再行對外輸出。<sup>24</sup>

### 二、習近平的主席外交:主場外交與外交出訪

#### (一) 習近平的主場外交

自 2014 年中國外交部長王毅使用「主場外交」一詞以來，中國政府於每年伊始，大抵會將年度主辦之各項「主場外交」公諸於世，據以彰顯中國設定國際議程與秩序之自信與能動性，從而推銷包括中國治理、命運共同體及中國夢論述等習近平外交思想。關鍵是，中國的「主場外交」並不純粹是由東道主辦理之外交活動，中國「主場外交」主要指的是由中國國家主席習近平主持或發表開幕講話的多國外交活動，部分由總理李克強主持的領導人外交活動，也可能被認定為「主場外交」。進一步來說，透過「多邊搭台、雙邊唱戲」的領導人外交，<sup>25</sup>較

<sup>23</sup> 黃宗鼎，〈從兩次「中央外事工作會議」觀察習近平的外交思想〉，《國防情勢月報》，第 134 期，頁 31。

<sup>24</sup> 黃宗鼎，〈中國在東設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，頁 3。

<sup>25</sup> 劉江永主編，《跨入 21 世紀：世界與中國》，北京：清華大學出版社，2015，頁 213。

能發揮議題協調或改善與特定國家關係之效果，此乃中國推崇「主場外交」的另一項主因。

對中國而言，當前較為重要的「主場外交」，包含推展亞洲共識的博鰲論壇、協調陸上鄰國合作的上海合作組織會議（與成員國輪流辦理），輸出中國治理方案的「一帶一路論壇」，以及營造中國市場開放性的國際進口博覽會。2019年中國的主場外交有四場：4月舉辦的第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」，無疑在深化、闡明2018年習近平於「推進一帶一路建設工作5周年座談會」上的講話，藉由「轉向高品質發展」、「廉潔絲綢之路北京倡議」、「債務可持續性分析框架」、「一帶一路綠色投資原則」及「促進高水準對外開放」等論述，來應處外界對於中國「債務陷阱外交」的相關質疑。至於同樣在4月的北京世界園藝博覽會開幕式（宣揚生態文明與綠色發展之路的建構）、5月的亞洲文明對話大會（強調平等對話交流互鑒），以及11月的第二屆中國國際進口博覽會（以主動擴大進口及創造進口便利條件為訴求），一定程度來說，都是為一帶一路旗艦政策服務的配套倡議（表2-1）。

表 2-1、習近平主政以來的中國「主場外交」（至 2019 年 11 月底）

年分	場次
2014	5月亞洲相互協作與信任措施會議第四次峰會（亞信峰會） 6月和平共處五項原則發表60周年紀念大會 11月第二十二次亞太經濟合作組織領導人非正式會議（APEC）
2015	1月中國—拉共體（拉美和加勒比國家共同體）論壇 3月博鰲論壇 11月召開的第四次中國—中東歐國家領導人會晤 12月上海合作組織成員國政府領袖（總理）理事會第十四次會議
2016	1月亞洲基礎設施投資銀行開業儀式暨理事會和董事會 3月博鰲亞洲論壇年會；瀾湄合作（瀾滄江—湄公河合作）首次領導人會議 9月二十國集團（G20）杭州峰會
2017	5月一帶一路國際合作高峰論壇 9月金磚國家領導人第九次會晤
2018	4月博鰲亞洲論壇年會 6月上海合作組織青島高峰會 9月中非合作論壇北京高峰會 11月首屆中國國際進口博覽會
2019	4月第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」；2019年北京世界園藝博覽會開幕式 5月亞洲文明對話大會 11月第二屆中國國際進口博覽會

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料。

## （二） 習近平的外交出訪

與習近平「主場外交」互為補充的，乃是習近平的年度外交出訪。習近平出訪之目的，包含了參加高峰會、他國重要慶典、發展特定關係（如中俄領導例行年度會談、各式戰略夥伴關係及命運共同體關係），乃至於發表演講藉以闡述習思想。據統計，作為中國國家主席之習近平，在夏季出訪次數最多，有 15 次，其他依序是春季的 11 次，秋季的 9 次與冬季的 8 次（迄 2019 年 11 月 12 日）。習的春季出訪，多半都是安排在兩會之後，2018 年概以推動機構改革之故，並未出訪。習近平的長訪（5 日到 9 日），經常是以出席相關國家級領袖會議為主，搭配會議主辦國鄰近或技術性轉機得以中停之國家，來進行國是訪問。如 2019 年春季，習近平便在訪問義大利、摩洛哥後，出席法國全球治理論壇閉幕式。2019 年夏季出訪，可謂習的年度外交重心。習的整個六月幾乎都在國外。習先於月初赴俄出席第二十三屆聖彼得堡國際經濟論壇，將中俄關係提升為新時代中俄全面戰略協作夥伴關係，再於出席吉爾吉斯上海合作組織成員國元首理事會及亞洲相互協作與信任措施會議。該月下旬，習陸續出訪北韓及日本，成為繼 2005 年、2010 年胡錦濤之後，首度訪問該兩國之中國最高領導人。2019 年夏天，習的外交出訪重點無疑是在周邊關係。習的秋季出訪在 2017、2018 兩年較為沉寂，2019 年秋則是先出訪南亞，並繼去年武漢會晤之後，與印度總理莫迪進行了第二次非正式會談。之後又赴巴西出席金磚國家會議（表 2-2）。

表 2-2、習近平 2019 年外交出訪（至 2019 年 11 月底）

季節	習近平外交出訪
春	2019/3/21-26 訪義大利、摩洛哥後出席法國全球治理論壇閉幕式並致辭
夏	2019/6/5-7 出席第二十三屆聖彼得堡國際經濟論壇，將中俄關係提升為新時代中俄全面戰略協作夥伴關係，並出席中俄建交 70 周年紀念大會 2019/6/12-16 出席吉爾吉斯上海合作組織成員國元首理事會第十九次會議並發表重要講話；對塔吉克進行國事訪問並出席亞洲相互協作與信任措施會議第五次峰會 2019/6/20-21 訪問北韓 2019/6/27-29 訪問日本並出席日本二十國集團領導人第十四次峰會
秋	2019/10/11-12 訪印度出席中印領導人第二次非正式會晤 2019/10/12-13 訪問尼泊爾宣布建立中尼面向發展與繁榮的世代友好的戰略合作夥伴關係
冬	2019/11/10-15 訪希臘後赴巴西出席金磚國家領導人第十一次會晤

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料。

### 三、習近平的外事工作機制

2018 年 3 月中共中央將中央外事工作領導小組改制為中央外事工作委員會（簡稱中央外事委），中央外事委乃習近平外事工作體制之核心。綜觀中共中央外事委改制以來，中央外事委成員參與相關外交活動（如習金會、安倍訪中、美中貿易衝突、主席出訪與主場外交）及對外發言情況，可知現行中共外事工作體

制之主角，乃中共中央外事委排名第四及第五之楊潔篪及王毅（表 2-3）。楊潔篪以政治局委員身分入委，具體落實習近平外交思想所要求的黨管外交目標，動輒作為習近平之外交代表，於開展外交戰略及（中美）國安對話領域發揮功能；王毅則以政府外交首長身分，推動外交實務工作。相較於楊，王多於政策執行、政策辯護及主權捍衛等領域工作。楊、王兩人的競爭態勢，很大程度要歸咎於黨管外交的結構性因素。<sup>26</sup>

表 2-3、十九屆中央委員會中央外事工作委員會成員

中央外事工作委員會	
主任	國家主席習近平
副主任	國務院總理李克強
委員	國家副主席王岐山
委員（辦公室主任）	中央政治局委員楊潔篪
委員	國務委員兼外交部長王毅
委員	中央對外聯絡部長宋濤
委員	中央宣傳部長黃坤明
委員	國務委員兼國防部長魏鳳和
委員	國務委員兼公安部長趙克志
委員	國家安全部長陳文清
委員	商務部長鐘山
委員	國務院臺灣事務辦公室主任劉結一
委員	國務院港澳事務辦公室主任張曉明
委員	中央對外宣傳辦公室主任徐麟
委員	國務院僑務辦公室主任許又聲

資料來源：黃宗鼎整理自公開資訊，同註 26。

美中貿易戰以降，中共領導王岐山（中央外事委排名第三）的角色愈見吃重。經梳理王岐山近期之涉外活動，可以發現有三個階段。第一個階段是 2019 年以前。此間王似欲借重猶太勢力，來突破川普之防線。據此，王岐山陸續向猶太裔芝加哥市長伊曼紐爾（Rahm Emanuel）（2018 年 7 月 11 日）、華爾街金融領袖（2018 年 9 月 16 日）、季辛吉（Henry Kissinger）（2018 年 11 月 10 日）等親中派，乃至於以色列方面進行遊說（2018 年 10 月 22 日）。其次是 2019 年春夏之交，王岐山似開始為中國「後貿易戰之生路」進行探索，此間王既向中亞確認

<sup>26</sup> 黃宗鼎，〈2018 年以來中共外事工作體制及運作問題〉，《國防安全週報》，第 51 期，頁 2。

相關國家對於一帶一路之承諾，<sup>27</sup>更赴德、荷等國家為華為等中企確保未來之歐洲市場。至 2019 年 6 月以來之階段，王岐山則廣泛參與外事活動，不僅頻繁會見部長級以上外賓，並作為習近平特使出訪。<sup>28</sup>

## 陸、2019 年習近平外事工作之因應與反饋

為檢視習近平外事工作有關於因應與反饋之面向，本節擬研討美中貿易戰背景之下的中國周邊外交、中國於印太戰略之對抗，以及中國駐外大使之任免與衝突三個標的，藉以觀察習近平外交政策之被動性。

### 一、美中貿易戰背景之下的中國周邊外交

習近平在 2014 年中共中央外事工作會議的講話，對於大國、周邊及發展中國家三種國際關係重視的程度可謂相當。相對地，習在 2018 年中共中央外事工作會議上的講話，對於周邊及發展中國家的國際關係論述比重顯有下降。此乃早先習近平擬將外交重心置於大國關係之結果。不過這樣的「原始設計」，旋即因為美中貿易戰而擱置，致使習近平轉而尋求周邊外交之鞏固。

#### （一）探索「亞洲海上治理之路」

2018 年後半以來中國之周邊外交，主要是透過探索「亞洲海上治理之路」與構建「亞洲命運共同體」兩個途徑來開展。2019 年 3 月 29 日至 30 日，時任中國外交部邊海司長易先良於「博鰲亞洲論壇」2019 年年會南海分論壇上發表演講，表示南海的安全應基於秩序與規則，而「南海行為準則」的磋商，將進一步完善亞太和平穩定的制度保障，並探索出一條「具有亞洲特色的海上治理之路」。所謂「具有亞洲特色的海上治理之路」，概以建設 21 世紀海上絲綢之路為名目，從而「建立南海沿岸國合作機制」，將南海導向「半閉海」的周邊外交途徑。<sup>29</sup>須特別指出的是，由於 2018 年中國於「準則」單一磋商文本草案中，曾建議與東協共同探勘石油、天然氣，並將其他國家排除在外，因此，當《東協對於印度-太平洋之展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)內所訴求之四大合作領域，竟無能源領域，而該領域又是 2018 年美國宣示印太三大投資領域（數位經濟、能源及基礎設施）一環之情況下，更說明東協接受南海「半封閉化」之傾向，以及中國近期周邊外交一定程度之成功。<sup>30</sup>

<sup>27</sup> 2019 年 4 月 8 日會見哈薩克國家安全委員會主席馬西莫夫 (Karim Masimov) 確認「一帶一路」合作。2019 年 5 月 26 日參加中巴學會舉辦的「第二屆絲路論壇」並為華為在巴基斯坦的技術中心揭牌。2019 年 5 月 28 日受邀訪問荷蘭。2019 年 5 月 30 日應邀訪問德國。

<sup>28</sup> 黃宗鼎，〈2018 年以來中共外事工作體制及運作問題〉，《國防安全週報》，第 51 期，頁 2。

<sup>29</sup> 2016 年 7 月《中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議》文件內包含「建立南海沿岸國合作機制」（第 133 條）、「南海是半閉海」（第一條）等關鍵主張。

<sup>30</sup> 黃宗鼎，〈南海仲裁公布以來中國東協南海問題之協商〉，《國防情勢月報》，第 147 期，頁 41-42。

## （二） 構建「亞洲命運共同體」

2019年5月15日，習近平進而在亞洲文明對話大會上發表《深化文明交流互鑒 共建亞洲命運共同體》的主題演講，強調要加強世界上不同國家、不同民族、不同文化的交流互鑒，夯實共建「亞洲命運共同體」、「人類命運共同體」的人文基礎。為推動前述主張，中國既於2019年4月底分別與柬埔寨、寮國兩國率先簽署《關於構建中東命運共同體行動計畫（2019-2023）》（4月28日）及《關於構建中寮命運共同體行動計畫》（4月30日），此外，鑒於中國與巴基斯坦、塔吉克兩國已公布聯合聲明，確認將構建中巴命運共同體、中塔發展共同體暨中塔安全共同體，預料中國不久後將與巴、塔兩國，乃至於和其他國家聲明或構建「命運共同體」。所謂「中 O 命運共同體」，係以密切之政治關係、深入之戰略溝通與對接、高度之安全及執法合作（尤一帶一路之保安）等內涵為基石，<sup>31</sup>中國推展「命運共同體」外交，其目的既有推展習近平外交思想之一面，亦有基於美中關係下修，藉此周邊合作網絡確保自身政治安全考量之一面。鑒此，「中 O 命運共同體」可謂北京輸出「中國方案」之一種途徑。

## 二、中國於印太戰略之對抗

2019年9月22日，川普於莫迪訪美期間，連袂宣布美印兩國將於2019年11月舉行首度之雙邊三軍聯合演習—「老虎凱旋」（Tiger Triumph）。9月26日，美國、日本、澳洲、印度四國安全對話（Quad）更舉辦了第一次的部長級會議。由於印度於印太安全合作素來較為保守，故前述發展相信與中國近期反制印太戰略之強勢作為有關。

### （一） 切割「印太鑽石」四國安全架構

中國為使其海軍之延遠與突穿能力獲得提升，自推動一帶一路以來，便著眼於軍民兩用港之建設（表 2-4）。繼 2018 年重啟緬甸皎漂港開發計畫之後，2019 年中國又與柬埔寨、索羅門群島兩國簽署協議，<sup>32</sup>一旦民用港移作軍用，包含東國之雲壤港、索國之圖拉吉島，都將成為中國牽制印太國家戰力之威脅。以東國雲壤港來說，其戰略位置接近「印太鑽石」（美、日、澳、印安全架構）中軸，故中國於雲壤設立軍港，實具有「切鑽」（diamond cutting）之意象，除了能夠就近威脅美國在新加坡及泰國之基地及駐軍，<sup>33</sup>亦將弱化印度在印尼沙璜（Sabang 於印尼蘇門答臘，扼馬六甲海峽北端出入口）設置據點之效果。<sup>34</sup>以索國圖拉吉

<sup>31</sup> 黃宗鼎，〈中國近期陸鄰邊界安全之鞏固〉，《國防安全週報》，第 63 期，頁 9。

<sup>32</sup> 東國對於秘密協議一再否認，並指控美國緊追此案如同在伊拉克尋找大規模毀滅性武器，但中國在東設置基地一事已為美國印太司令部証實。索國總理辦公室雖於 2019 年 10 月 25 日表示中索協議因為不合法必須即時終止，但其真實情況尚待美澳情資確認。

<sup>33</sup> 美國在新加坡駐有太平洋司令部 220 人；於樟宜海軍基地設有一座海軍支援設施；於巴耶利峇（Paya Lebar）空軍基地設有一個後勤支援中隊；另於泰國駐有太平洋司令部 300 人。黃宗鼎，〈中國在東設置基地對印太安全之衝擊〉，《國防安全週報》，第 67 期，頁 2。

<sup>34</sup> 2018 年 5 月印尼同意將沙璜提供給印度作為軍民兩用港。

島來說，其戰略位既能監控美國在馬紹爾群島賈林環礁（Kwajalein Atoll）的飛彈基地，亦能損害澳洲東部原有的「後方」優勢。

## （二）向特定國家輸出「中國方案」

中國能夠在相關國家租建軍民兩用港，不僅反映中國與該特定國家關係之友好，亦凸顯中國對特定國家施予銳實力，乃至於對特定國家輸出「中國方案」之「成果」。以東國案例來說，東國強人洪森（Hun Sen）不僅協助發行東語版的習近平著作，尚且促該國媒體引用中國官媒文章。就在中東官方持續引介一帶一路進入東國之際，該國民主政治亦屢屢受挫，按自由之家（Freedom House）發布數據可知，東國自由度的總和得分確已從 2016 年的 32 分降至 2019 年的 26 分。<sup>35</sup>索國為低度開發國家，其政要對於中國的對價交易及一帶一路的潛在利益，似乎更無抗拒能力。無論是 2006 年的大選抑或 2019 年的大選，都有選民以中國商人影響選舉結果而進行激烈抗爭。2019 年 9 月中索兩國建交，無異是中國銳實力作用之註腳。

對於習近平而言，要進一步阻擋美國、日本、澳洲、印度四國安全對話走向「反中同盟」，拉攏印度似乎是一個可行性相對較高的戰略選項。不過中印領導人連續兩年的非正式會晤，看來並未中止印度與前述三國的印太安全合作。<sup>36</sup>

表 2-4、中國境外主要軍民兩用基礎設施表（至 2019 年 11 月底）

基礎設施	租約起迄
巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar）	2015 年起租約 43 年
斯里蘭卡漢班托塔港（Hambantota）	2017 年起租約 99 年
緬甸皎漂港（Kyaukpyu）	2018 年起租約 75 年
柬埔寨雲壤港（Ream）	2019 年起租約 30 年
索羅門群島圖拉吉島（Tulagi）	2019 年起租約 75 年

資料來源：黃宗鼎整理自公開資料，同註 33。

## 三、中國駐外大使之任免與對外衝突

2019 年截至 11 月底，習近平已任命了 55 位的駐外大使，這是繼 2014 年習召開第一次「中共中央外事工作會議」同年任命 60 位大使以來的高峰。<sup>37</sup>此一現

“Indonesia likely to give India access to deep seaport in Sabang,” *India Times*, May 17, 2018, [http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/64209190.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/64209190.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst).

<sup>35</sup> *Cambodia, Freedom in the World 2016; Cambodia, Freedom in the World 2019*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/cambodia>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/cambodia>.

<sup>36</sup> 2018 年 4 月的中國武漢會晤，以及 2019 年 10 月的印度清奈（Chennai）會晤。

<sup>37</sup> 2013 年為 38 位、2014 年為 60 位、2015 年為 49 位、2016 年為 46 位，2017 年為 35 位，2018 年為 55 位。

象可說是為迎合黨管外交、推動 2018 年中共中央外事工作會議之目標、因應美中貿易戰以來國際新局，乃至於強化「說好中國故事」等因素之結果。

2019 年較為重大的大使任免，包括：原中國常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表俞建華再度擔任商務部副部長兼國際貿易談判副代表，顯示習近平試圖讓中國商務部主導對美貿易之談判；其次是甫滿 60 歲之前中國外交部亞洲司司長、原副部長，以及中國政府朝鮮半島事務特別代表孔鉉佑，於 2019 年 6 月接任駐日大使，說明習近平在對美關係充滿變數之際，銳意保障中國之周邊環境；其三是外交部副部長之一的張漢暉，接任胡錦濤時代所任命的駐俄大使李輝，使得駐美大使崔天凱成為唯一超過正部級屆退年齡 65 歲以上的駐外大使；其四是原駐印度大使羅照輝轉接外交部副部長，由原政策規劃司長孫衛東擔任新使；另外是原駐加大使盧沙野接任駐法大使，惟盧的離任應與 2019 年初北京拘捕加國前外交官康明凱（Michael Kovrig）使得中加關係一度緊張所致。

為了抑制國際社會對於新疆及香港政策之質疑與批判，抵銷「非中國官方故事」的影響力，中國或策動友邦為其政策進行「護航」，或引導駐外使節以激進言詞執行「說服」工作。前者如中國三十多個友邦大使，於 2019 年 7 月 12 日連署去信人權理事會，支持中國在新疆實施的政策。後者如 2019 年 7 月 13 日駐巴基斯坦大使館臨時代辦趙立堅於推特（Twitter）上抨擊美國種族問題，並引爆與美國前國家安全顧問、駐聯合國大使萊斯（Susan Rice）之舌戰。此外，相關外國政府召見中國大使之案例也在不斷增加。如 2019 年 1 月 10 日，加拿大外交部召見中國駐加大使盧沙野，抗議北京拘捕加國前外交官康明凱（Michael Kovrig）；2019 年 7 月 3 日英國外交部即因香港問題召見中國駐英大使，甚至不排除將之驅逐。<sup>38</sup>

## 柒、小結

2019 年時序入秋，習近平參加 2019 年秋季學期中青年幹部培訓班開班式，論及需「發揚鬥爭精神增強鬥爭本領，為實現『兩個一百年』奮鬥目標而頑強奮鬥」。<sup>39</sup> 習近平認為，從現在至「第二個百年」（建國百年）的 30 年間，內外部情勢已交織成深具風險且複雜的局面，中共黨人須具備「鬥爭」精神應對，以捍衛政權。本章認為，可從習近平對內革新決策模式、幹部組織路線、調整組織機構，以及在外事工作中所發展的各項重點舉措等兩個面向一窺習近平預計如何應對不利於「我」（中共）的內、外部局勢。

中共於 2019 年開春提出「黨的政治建設」的任務為實現「兩個維護」的要求。綜觀 2019 年習近平對內完成並確立的各項制度安排，其隱含的思路如下。第一，習近平首重確保己身與黨中央的權威在制度上獲得保障，藉由鞏固領導小組的決策地位，以貫徹「小組長」習近平個人的領導意志。接著為「令出中南海」

<sup>38</sup> 黃宗鼎，〈習近平主政下中國駐外大使之任免〉，《國防安全週報》，第 56 期，頁 5-6。

<sup>39</sup> 〈習近平在中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班開班式上發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 9 月 3 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/03/c\\_1124956081.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/03/c_1124956081.htm)。

及貫徹黨中央的路線，則一手抓幹部組織路線，在制度層面上確立「政治憑證」、「向黨中央看齊」為幹部選任與「能上能下」的標準確保黨中央得以控制下級官僚，使之「忠誠地」執行中央的各項政策；另一手則抓組織改革，一方面建立黨務系統的領導地位，確保中國未來的重大政策與改革部署均由黨組織領導。

2019年為中國落實習近平新時代中國特色社會主義外交思想的第一年，習近平乃設有既定之外交方針與路線圖。首先，中共中央總書記、中國國家主席習近平的「主席外交」，乃「黨管外交」之終極實現。在此基礎上，習近平藉由「主場外交」及其外交出訪，一則為中國塑造全球治理體系改革理念引領者的大國形象，據以輸出威權主義導向的「一帶一路」計畫；一則對外行銷文明互學互鑒與命運共同體等中式和平價值，意圖構建以維護多邊主義為包裝的隱性反美聯盟。其次，為挑戰既存的大國關係、盤整美中關係，或為強化「黨管外交」、說好「一帶一路」故事，中共中央外事工作委員會排名第三到第五之成員，亦即國家副主席王岐山、中央政治局委員楊潔篪，以及國務委員兼外交部長王毅，可謂扮演關鍵角色。特別是王岐山在借重猶太網絡欲突破川普對中貿易戰防線的同時，也開始為中國「後貿易戰之生路」進行探索。

綜觀近一年習近平對外政策之因應與反饋，可知對美關係仍然是中國最重要的一組對外關係。首先，受美中貿易戰之影響，中國之外交重心從早先偏重大國關係之取向，擺盪回兼顧周邊外交之一側。為平抑中美關係之困境，2019年中國主要透過探索「亞洲海上治理之路」與構建「亞洲命運共同體」兩個途徑來強化周邊關係。其次，受美國印太戰略之衝擊，中國在軍事上，係以境外軍民兩用港之租用與建置，來切割「印太鑽石」四國安全架構。在政治上，係以「銳實力」及「中國方案」之滲透與輸出，來阻礙「反中同盟」之集結，對抗川普之對華政策。為推展前揭外交政策、抵銷「中國非官方故事」的影響力，習近平在任免特定大使的同時，亦誘發中國駐外使節語言之激進化。

附表 2-1、2019 年中共中央決策議事協調機構

名稱	組長/主任 (現任)	辦公室主任 (現任)	辦事機構設置 的方式	備註
中央財經領導 委員會	習近平	劉鶴 (國務院副總 理)	單獨設立	1. 前身為成立 於 1958 年 6 月 的中央財經小 組。 2. 2018/3 前稱中 央財經領導小 組。
中央農村工作 領導小組	胡春華	韓長賦 (農業農村部 部長)	設於農業農村 部	成立於 1994 年。
中央人才工作 協調小組	推測為中 組部部長* (現任部 長為陳希)	中組部人才工 作局局長* (現任局長推 測仍為周仲 飛)	設於中組部	成立於 2003 年 5 月。
中央宣傳思想 工作領導小組	王滬寧	--	設於中宣部	成立於 1988 年 1 月。
中央對台工作 領導小組	習近平	劉結一	與國務院台灣 事務辦事處 「一個機構、 兩塊牌子」	1. 1954 年 7 月成 立時稱中央對台 小組，1978 年恢 復工作後改稱中 央對台工作領導 小組。 2. 1991 年 3 月至 1993 年 6 月改稱 中央對台工作小 組，其後迄今均 稱為中央對台工 作領導小組。
中央港澳工作 協調小組	韓正	張曉明	與國務院港澳 事務辦事處 「一個機構、 兩塊牌子」	成立於 1978 年 8 月。
中央西藏工作 協調小組	汪洋	推測為中央統 戰部	設於中央統戰 部	

		常務副部長* (現任為張喬炯)		
中央新疆工作 協調小組	汪洋	推測為國家民 委主任* (現任為郭衛 平)	設於國家民委	成立於 2000 年。
中央外事工作 委員會	習近平	楊潔篪 (政治局委 員)	單獨設立	1. 前身為成立 於 1958 年 6 月 中央外事小組。 2. 2000 年 9 月成 立中央國家安全 領導小組，與中 央外事工作領導 小組為「一個機 構、兩塊牌子」。 3. 2018 年 3 月前 稱中央外事工作 領導小組委員 會。
中央司法體制 改革領導小組	郭聲琨	推測為中央政 法委副秘書長 *	與中共政法委 建設室「一個 機構、兩塊牌 子」	成立於 2003 年 5 月。
中央密碼工作 領導小組	--	--	與國家密碼管 理局「一個機 構、兩塊牌子」	
中央保密委員 會	--	--	與國家保密局 「一個機構、 兩塊牌子」	
中央黨的建設 工作領導小組	王滄寧	--	設於中共中央 政策研究室	成立於 1988 年 7 月。
中央巡視工作 領導小組	趙樂際	王鴻津 (中央紀委常 委、國家監委 委員)	設於中紀委	成立於 2009 年 2 月。
中央黨的群眾 路線教育實踐	王滄寧	--	設於中組部	成立於 2013 年 5 月。

活動領導小組				
中央文化體制改革和發展工作領導小組	推測為中宣部部長* (現任部長為黃昆明)	--	設於中宣部	成立於2014年3月。
中央全面深化改革領導委員會	習近平	王滄寧	單獨設立	1.成立於2013年12月,截至2018年3月前稱中央全面深化改革領導小組。 2.下設6個專項小組:經濟體制和生態文明體制改革、民主法制領域改革、文化體制改革、社會體制改革、黨的建設制度改革、紀律檢查體制改革。
中央國家安全委員會	習近平	中央辦公廳主任* (現任主任為丁薛祥)	設於中央辦公廳	成立於2014年1月,截至2018年3月前稱中央國家安全領導小組。
中央網絡安全和信息化委員會	習近平	莊榮文 (中宣部副部長)	單獨設立	成立於2014年2月,截至2018年3月前稱中央網絡安全和信息化領導小組。
中央統一戰線工作領導小組	汪洋	--	設於中央統戰部	成立於2015年7月。
中央全面依法治國委員會	習近平	郭聲琨	設於司法部	成立於2018年3月。
中央審計委員會	習近平	胡澤君 (審計署審計長)	設於審計署	成立於2018年3月。

中央教育工作 領導小組	--	--	設於教育部	成立於 2018 年 3 月。
中央機構編制 委員會	李克強	周祖翼***	單獨設立	1. 成立於 2019 年 8 月，據 2019 年 8 月印發的《中國共產黨機構編制工作條例》，屬中共中央決策議事協調小組。前身為 1949 年 12 月成立的政務院及其所屬單位機構編制審查委員會。2. 1991 年改革開放後至 2019 年 8 月，中共中央、國務院決定成立中央機構編制委員會，此時中央機構編制委員會受中共中央與國務院領導。3. 中央機構編制委員會辦公室歸口中組部管理。

說明：1. \*無法從公開資料中確認組長人選，本文根據之前曾擔任過該領導小組組長的職務推測之。

2. \*\*根據公開資料僅能確定設立時間早於 2012 年十八大。

3. \*\*\*周祖翼於 2019 年 5 月履新，接替卸任的張紀南。

4. 習近平尚擔任中共中央軍事委員會下的中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組（2014/3）與中央軍民融合發展委員會（2017/1）的議事協調機構的組長（主任）。

5. 表格內灰底為習近平任組長（主席）的決策議事協調小組。

資料來源：梁書瑗繪製，整理自公開資料、法規，以及周望，〈領導小組如何領導？對中央領導小組的一個整理性分析〉，《理論與改革》，2015 年 1 月，頁 95-

99 ; Alice Miller, “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” *China Leadership Monitor*, No. 26 (September 2008) , pp. 8-26.

附表 2-2、《幹部任用條例》(2019) 增修重點

法條	增修重點	說明	
第一章 「總則」	第一條	● <b>忠誠乾淨擔當</b> 的高素質專業化黨政領導幹部隊伍。	
	第三條	● 選拔任用黨政領導幹部，必須把 <b>政治標準放在首位</b> 。 ● 大力選拔敢於負責、 <b>勇於擔當、善於作為、實績突出</b> 的幹部。 ● 對不適宜擔任現職的領導幹部應當進行調整，推進領導幹部 <b>能上能下</b> 。	
	第四條	● 上列機關、單位選拔任用 <b>非中共黨員領導幹部</b> ，參照本條例執行。	《幹部任用條例》(2019) 適用的範圍。
第二章 「選拔任用條件」	第七條	● 牢固樹立 <b>政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識</b> ，堅決維護 <b>習近平總書記核心地位</b> ，堅決維護 <b>黨中央權威和集中統一領導</b> ，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致，經得起各種風浪考驗。 ● 具有 <b>共產主義遠大理想和中國特色社會主義堅定信念</b> ， <b>堅定道路自信、理論自信、制度自信、文化自信</b> 。 ● <b>有鬥爭精神和鬥爭本領</b> 。	規範黨政領導幹部的基本條件。
	第八條	● <b>職級公務員擔任領導職務</b> ，按照有關規定執行。	擔任黨政領導幹部應具備的資格。
	第九條	● 破格提拔的特別優秀幹部，應當 <b>政治過硬、德才素質突出、群眾公認度高</b> 。	破格提拔的條件。
第三章 「分析研判和動議」	第十一條	● 組織(人事)部門應當 <b>深化對幹部的日常了解</b> ，堅持知事識人，把功夫下在平時，全方位、多角度、近距離了解幹部。根據日常了解情況，對	《幹部任用條例》(2019) 新增條文。

		領導班子和領導幹部進行綜合分析研判，為黨委（黨組）選人用人提供依據和參考。	
	第十三條	● 組織（人事）部門綜合有關方面建議和平時了解掌握的情況，對領導班子和領導幹部進行動議分析，就選拔任用的職位、條件、範圍、方式、程序和人選意向等提出初步建議。	
	第十四條	● 組織（人事）部門將初步建議向黨委（黨組）主要領導成員匯報，對初步建議進行完善，在一定範圍內進行溝通醞釀。 ● 對動議的人選嚴格把關，根據工作需要，可以提前核查有關事項。	
	第十五條	● 研判和動議時，根據工作需要和實際情況，如確有必要，也可以把公開選拔、競爭上崗作為產生人選的一種方式。 ● 公開選拔、競爭上崗一般適用於副職領導職位。 ● 公開選拔、競爭上崗應當結合崗位特點，堅持組織把關，突出政治素質、專業素養、工作實績和一貫表現，防止簡單以分數、票數取人。	規定公開選拔和競爭上崗，其內容增修自被刪掉的《幹部任用條例》（2014）第九章「公開選拔和競爭上崗」。
第四章 「民主推薦」	第十六條	● 民主推薦包括談話調研推薦和會議推薦。	
	第十八條	● [第一階段]進行談話調研推薦，提前向談話對象提供談話提綱、換屆政策說明、幹部名冊等相關材料，提出有關要求，提高談話質量。 ● [第二階段]綜合考慮談話調研推薦情況以及人選條件、崗位要求、班子結構等，經與本級黨委溝通協商後，由上級黨委或者組織部門研究提出會議推薦參考人選，參考人選應當差額提出。	規範地方領導班子換屆時，民主推薦的程序，在《幹部任用條例》（2019）新增左欄第一階段與第二階段的內容。
	第二十條	● 個別提拔任職，或者進一步使用需要進行民主推薦的，民主推薦程序	比較《幹部任用條例》

		<p>可以參照本條例第十八條規定進行；<b>必要時也可以先進行會議推薦，再進行談話調研推薦。</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 單位人數較少、參加會議推薦人員範圍與談話調研推薦人員範圍基本相同，且談話調研推薦意見集中的，<b>根據實際情況，可以不再進行會議推薦。</b></li> </ul>	<p>(2014)的條文，會議推薦為先在《幹部任用條例》(2019)是特例，常態下是以談話調研推薦為先。</p>
第五章 「考察」	第二十三條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將民主推薦與日常了解、綜合分析研判以及崗位匹配度等情況綜合考慮，深入分析、比較擇優，防止把推薦票等同於選舉票、簡單以推薦票取人。</li> </ul>	
	第二十四條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● [第一]違反政治紀律和政治規矩的。</li> <li>● [第三]上一年年度考核結果為基本稱職以下等次的。</li> <li>● [第六]受到誡勉、組織處理或者黨紀政務處分等影響期未滿或者期滿影響使用的。</li> </ul>	規範出現哪些情形不得列入考察。
	第二十五條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個別提拔任職或者進一步使用，按照幹部管理權限，由黨委(黨組)或者上級組織(人事)部門研究確定考察對象。</li> </ul>	
	第二十七條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 突出政治標準，注重了解政治理論學習情況，深入考察政治忠誠、政治定力、政治擔當、政治能力、政治自律等方面的情況。</li> <li>● 考察地方黨政領導班子成員，應當把經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設和黨的建設等情況作為考察評價的重要內容。</li> <li>● 考察黨政工作部門領導幹部，應當把履行黨的建設職責，制定和執行政策、推動改革創新、營造良好發展環境、提供優質公共服務、維護社會公平正義等作為考察評價的重要內</li> </ul>	規範考察擬任黨政領導幹部的標準。

		<p>容。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 根據實際需要，針對不同層級、不同崗位考察對象，實行差異化考察，對黨政正職人選，堅持更高標準、更嚴要求，突出把握政治方向、駕馭全局、抓班子帶隊伍等方面情況的考察。</li> </ul>	
	第二十八條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 注意了解考察對象生活圈、社交圈情況。</li> <li>● 同考察對象面談，進一步了解其政治立場、思想品質、價值取向、見識見解、適應能力、性格特點、心理素質等方面情況，以及缺點和不足，鑒別印證有關問題，深化對考察對象的研判。</li> </ul>	規範考察擬任黨政幹部人選的程序。
	第三十一條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 組織（人事）部門必須嚴格審核考察對象的幹部人事檔案，查核個人有關事項報告，就黨風廉政情況聽取紀檢監察機關意見，對反映問題線索具體、有可查性的信訪舉報進行核實。</li> <li>● 考察對象呈報單位或者所在單位黨委（黨組）必須就考察對象廉潔自律情況提出結論性意見，並由黨委（黨組）書記、紀委書記（紀檢監察組組長）簽字。機關內設機構領導職務的擬任人選考察對象，也應當由相關黨組織和紀檢監察機構出具廉潔自律情況結論性意見。</li> </ul>	
	第三十二條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 審核幹部人事檔案、查核個人有關事項報告、聽取紀檢監察機關意見、核實信訪舉報等情況的結論。</li> </ul>	考察黨政擬任人選的考察文件須檢附的內容。
第六章 「討論決定」	第三十七條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 沒有按照規定進行民主推薦、考察的。</li> <li>● 擬任人選所在單位黨委（黨組）對廉潔自律情況沒有作出結論性意見的，或者紀檢監察機關未反饋意見</li> </ul>	新增。

		<p>的，或者紀檢監察機關有不同意見的。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人有關事項報告未查核或者經查核存疑尚未查清的。</li> <li>● 線索具體、有可查性的信訪舉報尚未調查清楚的。</li> <li>● 幹部人事檔案中身份、年齡、工齡、黨齡、學歷、經歷等存疑尚未查清的。</li> <li>● 巡視巡察、審計等工作中發現重大問題尚未作出結論的。</li> <li>● 沒有按照規定向上級報告或者報告後未經批復同意的幹部任免事項。</li> <li>● 其他原因不宜提交會議討論的。</li> </ul>	
第十一章 「紀律和監督」	第六十條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加強幹部選拔任用工作全程監督，嚴格執行幹部選拔任用全程紀實和任前事項報告、「一報告兩評議」、專項檢查、離任檢查、立項督查、「帶病提拔」問題倒查等制度。</li> </ul>	
	第六十三條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 實行地方黨委組織部門和紀檢監察、巡視巡察、機構編制、審計、信訪等有關機構聯席會議制度，就加強對幹部選拔任用工作的監督，溝通信息、交流情況、研究問題，提出意見和建議。</li> </ul>	

資料來源：梁書瑗整理自《幹部任用條例》（2019）。

（責任校對：陳穎萱、廖家豐、黃忠興）