

# 中共國家安全委員會國安決策機制 發展歷程與制度化運作觀察

楊育澧

東海大學政治系博士候選人

## 摘 要

習近平上臺後推動「依法治國」，並主導在 2014 年成立中國共產黨「中央國家安全委員會」，逐步鞏固習近平在國安機制的領導地位，並藉由國家安全委員會的制度化，將相關國安情報組織、法規、人事、權限，都掌握在習近平手上，使個人權位更加定於一尊。但由於中共國安委的不公開與保密屬性，僅能藉由觀察中國國安機制更新後近年相關開會運作、人事更迭與立法建制等作為，剖析界定其法定任務、組織架構與權力資源，進而分析中國國安機制實際運作下所帶來的加強維穩內控力度與擴大對外情報能力影響，並分析中國國安機制在無所制衡下能否存續？是否能有效應對突發危機及真正符合中國國家利益與民眾權益的反思？

關鍵詞：依法治國、中共國家安全委員會、國安法制化、維穩內控

# **An Observation of the Development of CCP Central National Security Commission's National Security & Policy Making Mechanism and the Institutionalizing Operations**

**Yu-Feng Yang**

Ph.D. Candidate, Graduate Institute of Political Science,  
Tunghai University

## **Abstract**

After Xi Jinping came to power, he promoted “rule by law”, led the establishment of the “Central National Security Commission” of the Communist Party of China (hereinafter called the “CNSC”) in 2014 and gradually consolidated his leadership position in the national security & policy making mechanism. With the institutionalization of CNSC, Xi took control of the relevant national security agencies, statutes, personnel matters, and authorities to make his power and position settle down on one single authority.

However, due to the non-disclosure and confidentiality of CNSC, only by observing the operations of related meetings, personnel changes, and legislative establishment in recent years after the update of China's national security mechanism, the purpose of this study was to analyze and define its statutory tasks, organiza-

tional structure, and internal and external powers. Another aim was to analyze the impact of the strengthening of stability preservation and the expansion of external intelligence capabilities brought about by the actual operations of China's national security mechanism. In conclusion, this study points out whether China's national security mechanism can survive without checks and balances, resolve the crisis and whether it is in line with China's national interests and the public's rights and interests.

Keywords: rule by law, Central National Security Commission of the Communist Party of China, national security legalization, Stability Preservation

## 壹、前言

中共在 2013 年 11 月 12 日十八屆三中全會宣佈設立國家安全委員會，2014 年 4 月 15 日中共首次「中央國家安全委員會」（以下簡稱中央國安委）會議正式舉行，宣示中國要堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色的國家安全道路，自此「中央國安委」正式運作，形成具有中國特色的國安決策機制。

而中華民國臺灣身處亞洲第一島鏈的戰略要位，在此地緣位置下，臺灣在民主、自由、和平價值的國際陣營中，曾號稱為對抗中國共產集權專制的「永不沉沒之航空母艦」，<sup>1</sup> 雖臺灣民調有高達八成以上民眾支持臺海和平穩定是兩岸共同責任，<sup>2</sup> 也就是不想與中國人為敵與開戰。但事實上，臺灣生存發展始終必須面對中共「不放棄武力解決臺灣問題」威脅，<sup>3</sup> 在地緣政治上無法擺脫中國大陸政權維持集權的統治型態，甚至不放棄以武力達成統一台灣的目的。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 二次大戰麥克阿瑟將軍（General Douglas MacArthur）在珍珠港事件後從菲律賓撤兵時大批的日本戰機從台灣起飛，在空中曾經擊敗麥克亞瑟的轟炸機和戰鬥機，麥克亞瑟當時就用「永不沉沒的航空母艦」來形容台灣；Peter Navarro 著，鍾友綸譯，《美、中開戰的起點》（*Crouch Tiger: What China's Militarism Means for the World*）（臺北：光現，2018 年），頁 320-325。

<sup>2</sup> 謝莉慧，〈維持和平陸委會：逾 8 成民眾認兩岸有責〉，《新頭殼網》，2017 年 8 月 24 日，<<https://newtalk.tw/news/view/2017-08-24/95856>>（2019 年 12 月 26 日查詢）。

<sup>3</sup> 黃秋龍，〈2006 國家安全報告與新安全觀〉，《展望與探索》，第 4 卷第 6 期（2006 年 6 月），頁 1-6。

<sup>4</sup> 儲百亮，〈習近平對台提一國兩制，不承諾放棄武統〉，《紐約時報中文網》，2019 年 1 月 3 日，<<https://cn.nytimes.com/china/20190103/xi-jinping-taiwan-china/zh-hant/>>（2019 年 12 月 26 日查詢）。

故透徹理解我們中華民國臺灣的潛在敵人「中共」(而不是全體中國人)之國安決策機制「中央國安委」及其如何組織、運作與制定未來的國家安全決策與應對危機解決自是重中之重。雖有關中國國安決策機制運作歷程、組織部署、工作作法與政策文件多屬保密範疇，且事涉中共統治機敏運作，難以在一般公開資料中蒐尋，僅能多就媒體資訊，如會議新聞、宣傳工作、相關報導等進行整理分析，形成資料蒐集上最大限制，另翻查兩岸學者發表有關「中央國安委」文章多屬成立初期與會議召開後現象與影響觀察，尚無以法制功能研究視角，切入其任務、權力、組織運作之專文研究論述；故本文仍將嘗試在一片保密朦霧中針對中國國安決策機制發展歷程、法制建立、機制運作進行探討研析。

## 貳、中共國安決策機制發展歷程

2014年1月24日，中共中央政治局召開會議決定「中央國安委」正式設置，由中共總書記習近平任主席。<sup>5</sup>同年4月15日首次會議正式舉行，由總書記兼國家安全委員會主席習近平主持，自此「中央國安委」正式運作。本文界定中國「國安決策機制」就是中國決定攸關「國家安全事務」之最高決策機構制度性作為模式，也就是此「中央國安委」的機構運作相關方式；以下將先對其「歷史沿革、籌組緣由、正式組建」進行分析。

---

<sup>5</sup> 〈中共中央政治局召開會議研究決定中央國家安全委員會設置〉，《人民網》，2014年1月25日，<<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0125/c64094-24223521.html>> (2019年12月26日查詢)。

## 一、歷史沿革

觀察中共建政後，國安決策機制未定、權責未明，1962 年中印邊境戰爭、<sup>6</sup>1979 中越戰爭<sup>7</sup>爆發，可以發現攸關當時中國國家安全決策的「對外作戰決定權」並非由法律上的相關國家和政府機構名義主席負責，反而是牢牢掌握在中共當時強人領導者毛澤東、鄧小平手上。至 1981 年文革後，中共決定恢復中央外事工作領導小組，負責集體決定涉外重大事務。直至 1997 年時任國家主席江澤民訪問美國，與美國總統克林頓（Bill Clinton）就中美關係和世界與地區問題進行討論與發表《中美聯合聲明》，<sup>8</sup>而當時江澤民瞭解美國國家安全委員會的組織與運作後，就考慮在中國設立組建「國家安全委員會」。最終由於中共集體領導擔心如果江澤民已身兼中央軍委主席，再掌管國家安全委員會則權力過大，就不了了之。<sup>9</sup>而 2002 年胡錦濤繼任後人事、宣傳、軍隊

<sup>6</sup> 文內指出，毛澤東當年在中國最高指揮部親自指揮這場對印反擊戰。〈1962 年中印戰爭：毛澤東大手一劈，“掃了它”〉，《上海觀察網》，2017 年 7 月 5 日，〈<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=58338>〉（2019 年 12 月 26 日查詢）。

<sup>7</sup> 美國空軍戰爭學院張曉明博士受訪指出，是鄧小平發動這場反對越南戰爭；〈中國為什麼要在 1979 年發動懲越戰爭？鄧小平與中國的利弊得失〉，《風傳媒》，2017 年 5 月 3 日，〈<https://www.storm.mg/article/260340>〉（2019 年 12 月 26 日查詢）。

<sup>8</sup> 列爾，〈牛仔帽、吉他與歷屆中國領導人訪美〉，《BBC 中文網》，2015 年 9 月 23 日，〈[https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/09/150923\\_gal\\_china\\_usa\\_visit\\_history](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/09/150923_gal_china_usa_visit_history)〉（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>9</sup> 方樂迪編，〈中國籌設國安委江澤民時代曾有此提議〉，《大公網》，2013 年 11 月 12 日，〈<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-11/2033054.html>〉（2020 年 1 月 19 日查詢）。

三項執政大權被江派架空，<sup>10</sup>更遑論主導更新國安體制。儘管新聞報導真實性無法證實，但仍可觀察到中國規劃成立新的國家安全決策機制已有一段醞釀時間。

2000年9月，中共中央決定組建「中央國家安全領導小組」，主要由於當時中國面對全球化、權力下放及國際利益日益複雜化，需要強化更好的協調和參與國家安全及外交政策活動，<sup>11</sup>以整合黨和政府各部門利益與意見，並使中共確保相關政策可以得到執行。<sup>12</sup>此「中央國家安全領導小組」直接負責統籌協調國家安全工作領域重大問題，<sup>13</sup>並與「中央外事工作領導小組」合署辦公，形成所謂「兩塊牌子，一套機構」，<sup>14</sup>雖兩小組成員高度重疊，但兩小組還是分別設立；而「中央國家安全領導小組」由中國國家主席、國家副主席擔任正、副組長，領導小組成員包括負責涉外、軍事與安全事務官員等。<sup>15</sup>

<sup>10</sup> 郭惠，〈國安會上涉江澤民架空胡錦濤信息被公開〉，《大紀元網》，2014年5月2日，<<https://www.epochtimes.com/b5/14/4/30/n4143726.htm>>（2020年7月13日查詢）。

<sup>11</sup> Jean-Pierre Cabestan, "China's Foreign- and Security-policy Decision-making Processes under Hu Jintao," *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.38, No.3(Oct 2009), pp.63-97.

<sup>12</sup> Wen-Hsuan Tsai and Wang Zhou, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Groups in Chinese Politics" *The China Journal*, No. 82 (Jul 2019), pp. 1-22.

<sup>13</sup> 陳竹沁，〈揭中央國安委設兩位副主席有深意〉，《文匯網》，2014年4月16日，<<http://news.wenweipo.com/2014/04/16/IN1404160052.htm>>（2019年12月26日查詢）。

<sup>14</sup> 梁福龍編，〈國務委員楊潔篪任中央外事領導小組辦公室主任〉，《觀察者網》，2013年8月26日，<[http://www.guancha.cn/politics/2013\\_08\\_26\\_168286.shtml](http://www.guancha.cn/politics/2013_08_26_168286.shtml)>（2019年12月26日查詢）。

<sup>15</sup> 〈專家：國安委負責人應是國家領導人〉，《中評網》，2013

此外，由於查無中共黨政軍官方網站公開該領導小組正式資料，在此僅能參考摘附江蘇天網公司（曾獲中國中科院授獎與司法部長考察民企）所刊載之「中央外事工作兼國家安全領導小組」辦公室的五大工作職責<sup>16</sup>如次：

- (1) 對國際形勢與執行國安外交政策重大問題、外事管理工作進行調查研究，提出建議。
- (2) 承辦領導小組全體會議和辦公會議會務工作，催辦會議決定事項，承辦外事協調工作。
- (3) 代黨中央擬定和修訂國安與外事工作的某些全國性規定，審核中央、國家機關各部門和各省、自治區、直轄市制定的重要國安外事規定。
- (4) 辦理中央、國家機關各部門和各省、自治區、直轄市報送中央國安與外事工作領導小組和國務院有關重要國安與外事問題的請示、報告。
- (5) 承辦領導小組和國務院交辦其他事項。

經由分析上列合署辦公室工作職責，可回推「中央國家安全領導小組」應具負責「決定國安外交政策、擬定審核國安規定、領導全國黨政軍國安工作」等功能，但或許如此的國安決策機制仍無法有效因應 2010 年中國已成為世界第二大經濟體，<sup>17</sup> 且中國

---

年 11 月 13 日，< [http://hk.crntt.com/doc/1028/6/1/2/102861268\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102861268&mdate=1113091616](http://hk.crntt.com/doc/1028/6/1/2/102861268_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102861268&mdate=1113091616)>（2019 年 12 月 26 日查詢）。

<sup>16</sup> 〈中央國家安全領導小組〉，《江蘇天網》，2013 年 11 月 3 日，< <http://cndjcp.com/103/156/80>>（2019 年 12 月 26 日瀏覽）。

<sup>17</sup> 〈中國“成為世界第二大經濟體”〉，《BBC 中文網》，2010 年 1 月 21 日，< [https://www.bbc.com/zhongwen/simp/business/2010/01/100121\\_](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/business/2010/01/100121_)



面臨的內外各種安全風險持續不斷上升，<sup>18</sup> 故中國領導者開始思考參照世界上各國國家安全委員運作方式，<sup>19</sup> 規劃建立屬於自己的中國特色社會主義下之國家安全決策機制。

## 二、籌組緣由

為利延長統治，中國領導人更加依賴領導小組此種非正式和封閉的政黨黨內機制運作，<sup>20</sup> 且 2013 年習近平上台後為能更好的協調非常分散之中國官僚機構，並促進掌控對內之執政權力機構與對外之外交部門，<sup>21</sup> 因此「中央國安委」在 2014 年取代「中央國家安全領導小組」成立。而分析此改制在「國家體制」層次上，具有維護中國國家經濟安全、軍事安全、外交鬥爭、安全利益四項需要原因<sup>22</sup> 如次：

- (1) 經濟：中國在 2010 年第二季度 GDP 已達到 1.33 萬億美元，一躍超過日本成為世界上僅次於美國的第二大經濟體，加上

---

china\_economy> (2019 年 12 月 26 日查詢)。

<sup>18</sup> 王勇，〈中國國防大學王勇：國家安全委員會的歷史使命與完善之策〉，《愛思想網》，2014 年 6 月 11 日，< <http://m.aisixiang.com/data/75395.html> > (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>19</sup> 李因才，〈國家安全委員會的國際比較：地位、職能與運作〉，《當代世界與社會主義》，第 6 期 (2014 年 12 月日)，頁 25-30。

<sup>20</sup> Taeho Kim, "Leading Small Groups: Managing All Under Heaven," in David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan, eds., *China's Leadership in the Twenty-first Century: the Rise of the Fourth Generation*, Armonk, (N.Y: M.E. Sharpe, 2003), pp. 121-139.

<sup>21</sup> David M. Lampton, "Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power" *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95 (2015), pp. 795-777.

<sup>22</sup> 李大光，〈成立國家安全委員會：遠見與借鑑〉，《人民論壇》，第 11 期 (2013 年 11 月 22 日)，頁 58-59。

中國國內貧富與城鄉的經濟差距加大，組建國家安全委員會是為「維護國家經濟安全」需要。

- (2) 軍事：中國近面臨周邊亂象叢生，釣魚島、南海、民族分裂等邊境安全問題，加上恐怖主義、網絡安全等非傳統安全問題，組建國家安全委員會是為維護「國家軍事安全」需要。
- (3) 外交：自蘇聯解體後使中國直接面臨美國戰略遏制，國際外交鬥爭日趨激烈，組建國家安全委員會也是為維護「國家外交鬥爭」需要。
- (4) 安全：隨著中國國際地位提高，外國對中國國情關注與各式情報活動更加多樣，管道更加多元，組建國家安全委員會主要也是為維護「國家安全利益」的需要。

而在中共領導人「個人權鬥」層次上，觀察 2012 年十八大胡錦濤主動裸退，<sup>23</sup> 有助習近平擺脫前任領導人餘威箝制，且習為避免重蹈胡「政令難出中南海」覆轍，遂藉由反貪腐逐漸鞏固權力，<sup>24</sup> 並自 2013 年起開始身兼黨國統治機器許多領導職位，如新任中央全面深化改革領導小組、中央網絡安全和信息化小組、中央財經等領導小組組長，而藉以將其他政治局常委成為小組中的副手或成員，領導與被領導關係也因此在各個小組中一再確立。<sup>25</sup> 在這樣的組織分工日益細緻，權力也更加集中的情況下，

<sup>23</sup> 〈絕不干政 胡錦濤裸退辭軍委主席「不允許延後引退」〉，《蘋果日報網》，2012 年 11 月 16 日，<<https://tw.news.appledaily.com/international/daily/20121116/34645339/>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>24</sup> 蔡文軒，〈習近平的反腐肅貪與政治權力鞏固〉，《大陸與兩岸情勢簡報》2014 年 7 月，<<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/Attachment/48191620292.pdf>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>25</sup> 郭子健，〈獨家解碼：中國政治為何離不開「小組長」？〉，《端傳

習近平於 2013 年 11 月 12 日，在中共十八屆三中全會宣佈設立國家安全委員會。<sup>26</sup>至此，中央國安委可以說正式制度化，也更鞏固習近平在國安決策機制的領導地位。習近平藉此更新中國國安決策機制組建，進行國安情報法律全盤配套修訂，<sup>27</sup>逐步安插舊部與心腹轉任國安情治部門主管，<sup>28</sup>將中共國安、情報、特務、反間、保密、電偵、網監、公安等機構漸次收攏整編，<sup>29</sup>並使國安相關組織、法規、人事、權限都掌握在習近平手上，個人權位更加定於一尊。

### 三、正式組建

2014 年 1 月 24 日，中共中央政治局召開會議決定「中央國安委」正式設置。會議決定，中央國安委由總書記習近平擔任主席，總理李克強、人大委員長張德江擔任副主席，下設常務委員和委員若干名，此委員會作為中共中央關於國家安全工作的決策

---

媒》，2016 年 3 月 10 日 < <https://theinitium.com/article/20160310-opinion-politics-in-china-why-group-leader-important-guozejian/> > (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>26</sup> 王萌萌編，〈中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議公報〉，《新華社網》，2013 年 11 月 12 日，< [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c\\_118113455.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm) > (2020 年 1 月 19 日)。

<sup>27</sup> 列爾，〈中國正式通過「國安法」：首次納入港澳〉，《BBC 中文網》，2015 年 7 月 1 日，< [https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/07/150701\\_china\\_national\\_security\\_law](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/07/150701_china_national_security_law) > (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>28</sup> 〈打散後重組 習獨攬情治大權〉，《蘋果日報香港網》，2018 年 8 月 25 日，< <https://hk.news.appledaily.com/international/daily/article/20180825/20484094> > (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>29</sup> 黃昭越，〈習將對武警、情報部門動大手術〉，《新紀元週刊網》，2015 年 9 月 17 日，< <https://www.epochweekly.com/b5/446/15543.htm> > (2020 年 1 月 19 日查詢)。

和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。<sup>30</sup>

而 2014 年 4 月 15 日，「中央國安委」首次會議正式舉行，由中共總書記兼國家安全委員會主席習近平主持，宣示中國要堅持總體國家安全觀，把握「國家安全形勢變化」新特點與趨勢，走「中國特色國家安全道路」，<sup>31</sup>強調要構建政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全於一體的國家安全體系，<sup>32</sup>遵循「集中統一、科學謀劃、統分結合、協調行動、精幹高效」原則，緊緊圍繞國家安全工作統一部署狠抓落實，<sup>33</sup>表明此中央國安委在國家安全決策與協調的特殊地位；綜整「中央國安委」主要職責暨 2014 年成立領導班子圖如圖 1。

觀察中國設立中共黨內「中央國安委」，而非如同 2018 年新設立的「國家監察委員會」屬於副國級的政府機構，且進行配套監察部門組織調整與監察法制化，並完成中國憲法因應修正。<sup>34</sup>

<sup>30</sup> 張藍、安夢瑩編，〈中共中央設立國家安全委員會 習近平任主席〉，《央視網》2014 年 1 月 25 日，<<http://news.cntv.cn/2014/01/25/ARTI1390597439788232.shtml>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>31</sup> 總體國家安全觀幹部讀本編委會，《總體國家安全觀幹部讀本》，（北京：人民出版社，2016 年），頁 15-82。

<sup>32</sup> 王子暉編，〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，2014 年 4 月 15 日，<[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>33</sup> 丁楊，〈習近平主持召開“中央國家安全委員會”第一次會議〉，《經濟參考網》，2014 年 4 月 15 日，<[http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/15/content\\_500260.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/15/content_500260.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>34</sup> 2017 年 1 月 6 日中央紀委全會決議，在黨中央領導下，推動制定國家監察法，籌建「國家監察委員會」；2018 年 3 月 11 日人大通過《中華

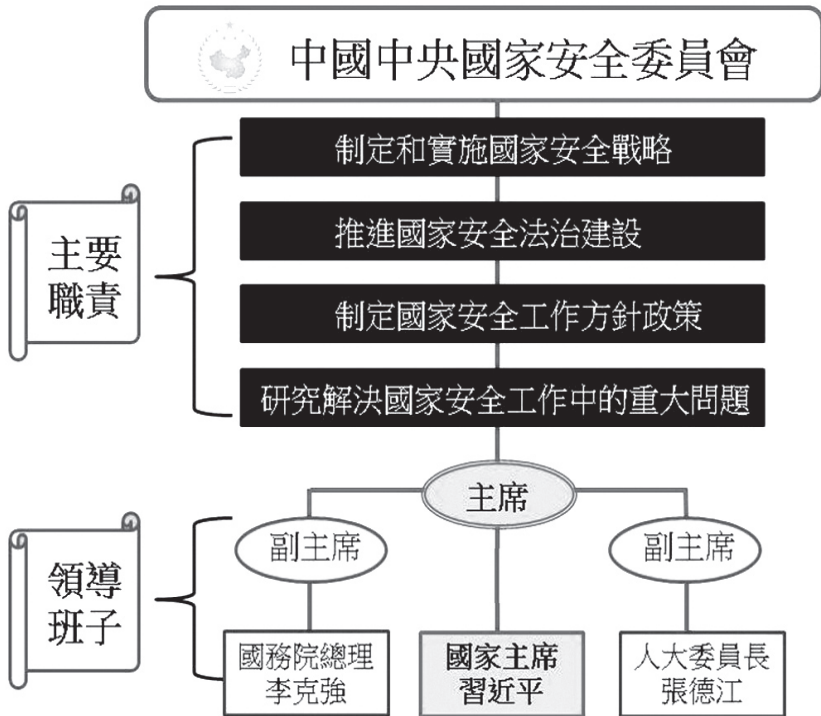


圖 1 中央國安委主要職責暨 2014 年成立領導班子圖

資料來源：筆者自製

人民共和國憲法修正案》在憲法增加「國家監察委員會」規定，國家監察委員會由全國人民代表大會產生，接受全國人民代表大會及其常務委員會監督；2018 年 3 月 17 日，人大批准《國務院機構改革方案》，規定：「監察部、國家預防腐敗局併入國家監察委員會」；2018 年 3 月中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》指出「國家監察委員會，同中央紀律檢查委員會合署辦公，履行紀檢、監察兩項職責，實行一套工作機構、兩個機關名稱」。陳雨、張雨編，〈中華人民共和國憲法修正案〉，《人大新聞網》，2018 年 3 月 15 日，<<http://npc.people.com.cn/n1/2018/0315/c14576-29869384.html>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

此種將國安決策機制僅放進中共黨內運作且不公開設置，亦不納入國家政府與國務院行政體系的真實原因迄今尚未公開。分析此種建制方式延續「黨的領導」、「黨領導一切」原則，習近平選擇此種作法之優勢，在可使國安決策機制運作保持靈活彈性，確保機密維護，同樣也能規避外界監督，亦避免領導人受政府體制內委員會法定明文之開會原因、出席者要求、合議紀錄、解密公開等制度化規範，進而影響國安效能快速發揮，甚至限制領導人權力集中。

## 參、中國國安決策機制法制建立

2014 年 1 月「中央國安委」正式設置後，因應國際安全形勢變化與國內安全維穩需要，由「中央國安委」領導實施國安法律配套修訂，主要包括 2014 年 11 月通過《反間諜法》、2015 年 7 月通過《國家安全法》、2017 年 6 月通過《國家情報法》等法令，並在習近平主導下進行「中央國安委辦公室」等國安情報機構部門的相關組建、<sup>35</sup> 整編<sup>36</sup> 與人事調動<sup>37</sup> 等改制部署；以下將對其「相

<sup>35</sup> 〈中央國安委辦公室首次見諸公開報導〉，《搜狐新聞網》，2015 年 11 月 26 日，<<https://m.sohu.com/n/428252167/>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>36</sup> 黃昭越，〈習將對武警、情報部門動大手術〉，《新紀元週刊網》，2015 年 9 月 17 日，<<https://www.epochweekly.com/b5/446/15543.htm>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>37</sup> 吳雨，〈習近平親信蔡奇將調任國安委？〉，《德國之音網》，2014 年 3 月 28 日，<<https://www.dw.com/zh/%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E4%BA%B2%E4%BF%A1%E8%94%A1%E5%A5%87%E5%B0%86%E8%B0%83%E4%BB%BB%E5%9B%BD%E5%AE%89%E5%A7%94/a-17527436>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

關法規、法定任務、職權範圍」進行分析。

## 一、相關法規

國安決策機制 2014 年改制後，開始由「中央國安委」領導推動中國國家安全法治建設，擴張國家安全法網，<sup>38</sup>並由所屬「中央國安委辦公室」負責參與國安相關事務立法草案協商與審議過程，依序主導修訂《反間諜法》<sup>39</sup>、《國家安全法》<sup>40</sup>、《國家情報法》<sup>41</sup>三大國安情報法令到位，此外並通過《反恐怖主義法》<sup>42</sup>、《境外非政府組織境內活動管理法》<sup>43</sup>、《網絡安全法》<sup>44</sup>、《核

<sup>38</sup> 〈陸方無限擴張國安法網，陸委會呼籲應停止不當宣傳〉，《陸委會網》，2018 年 9 月 16 日，<[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s\]=1A223443B37FA541](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s]=1A223443B37FA541)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>39</sup> 狄雨霏，〈中國通過《反間諜法》瞄準外國間諜〉，《紐約時報中文網》，2014 年 11 月 3 日，<<https://cn.nytimes.com/china/20141103/c03security/zh-hant/>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>40</sup> 黃安偉，〈中國正式頒佈《國家安全法》，強化中共統治〉，《紐約時報中文網》，2015 年 7 月 2 日，<<https://cn.nytimes.com/china/20150702/c02chinalaw/zh-hant/>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>41</sup> 鈕東昊編，〈中華人民共和國國家情報法（全文）〉，《中國網》，2017 年 6 月 27 日，<[http://legal.china.com.cn/2017-06/28/content\\_41110366.htm](http://legal.china.com.cn/2017-06/28/content_41110366.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>42</sup> 葉靖斯，〈中國全國人大通過《反恐怖主義法》〉，《BBC 中文網》，2015 年 12 月 27 日，<[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151227\\_china\\_anti\\_terror\\_law](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151227_china_anti_terror_law)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>43</sup> 〈《境外非政府組織境內活動管理法》重磅出臺〉，《lexology 文網》，2016 年 5 月 2 日，<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f673aab4-1c98-44d6-860c-93032e754510>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>44</sup> 高紅靜，〈探討《網絡安全法》出臺的重大意義〉，《搜狐新聞網》，2016 年 11 月 8 日，<<http://news.sohu.com/20161108/n472640089.shtml>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。



安全法》<sup>45</sup> 其他四項國安情報工作相關法令，使得攸關中國「外部安全挑戰」與「內部安全管控」風險隱患的大小事項，基本均已鉅細靡遺且無所不逃的列入中國所謂的「依法治國」<sup>46</sup> 規範內；綜合整理「中央國安委成立後國安立法時間與立法目的表」如下：

表 1 中央國安委成立後國安立法時間與立法目的表

項次	法令	立法時間	立法目的
1	反間諜法	2014 年 11 月 1 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 11 次會議通過	1. 防範、制止和懲治間諜行為。 2. 維護國家安全。
2	國家安全法	2015 年 7 月 1 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 15 次會議通過	1. 維護國家安全。 2. 保衛人民民主專政的政權和中國特色社會主義制度。 3. 保護人民的根本利益。 4. 保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行。 5. 實現中華民族偉大復興。

<sup>45</sup> 朱寧寧，〈中國首部核安全法亮點解讀：嚴標準、嚴制度、嚴監管、嚴處罰〉，《澎湃新聞網》，2017 年 10 月 10 日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1819209](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1819209)（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>46</sup> 《中華人民共和國憲法》(2018) 第五條：中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。張綿綿編，〈中華人民共和國憲法〉，《人大新聞網》，2018 年 3 月 22 日，<[http://210.82.31.8/npc/xinwen/2018-03/22/content\\_2052489.htm](http://210.82.31.8/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052489.htm)>（2020 年 1 月 19 日瀏覽）。



3	反恐怖主義法	2015 年 12 月 27 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 18 次會議通過	1. 防範和懲治恐怖活動。 2. 加強反恐怖主義工作。 3. 維護國家安全、公共安全和人民生命財產安全。
4	境外非政府組織境內活動管理法	2016 年 4 月 29 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 20 次會議通過	1. 規範、引導境外非政府組織在中國境內的活動。 2. 保障境外非政府組織合法權益，促進交流與合作。
5	網路安全法	2016 年 11 月 7 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 24 次會議通過	1. 保障網路安全。 2. 維護網路空間主權和國家安全、社會公共利益。 3. 保護公民、法人和其他組織的合法權益。 4. 促進經濟社會資訊化健康發展。
6	國家情報法	2017 年 6 月 27 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 28 次會議通過	1. 加強和保障國家情報工作。 2. 維護國家安全和利益。
7	核安全法	2017 年 9 月 1 日 - 第 12 屆全國人大常委會第 29 次會議通過	1. 保障核安全。 2. 預防與應對核事故。 3. 安全利用核能。 4. 保護公眾和從業人員的安全與健康。 5. 保護生態環境，促進經濟社會可持續發展。

資料來源：筆者自製

## 二、法定任務

承上，中國設立「中央國安委」隸屬中共黨內機構，無「公開組織法」，亦無公開「法定任務」。參考上海師範大學學者李曉暉指出，中央國安委主要負責「統籌協調涉及國家安全的重大

事項和重要工作，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」；<sup>47</sup>而北京師範大學學者劉夢然指出，中央國安委的職能包括「治理整合功能，風險管理功能，戰略支援功能」；<sup>48</sup>哈爾濱工業大學學者宋建強指出，中央國安委職能「制定和實施國家安全戰略、推進我國國家安全法治建設、制定國家安全工作方針、研究解決國家安全工作中的重大問題」。<sup>49</sup>綜上，顯見大陸諸多學者對中國中央國安委的真正任務各有不同看法，缺乏具體的權責範圍與執掌分析，亦尚無形成統一的中央國安委法定任務的界定與解釋。

為依法論法，參考全國人大常委會法制工作委員會 2016 年編輯出版「中華人民共和國國家安全法釋義」專書，明確指出「中央國家安全領導機構」就是「中央國家安全委員會」。<sup>50</sup>所以，探究「中央國安委」法定任務就應先綜合「中央國家安全領導機構」在中國所有現行法律內如《國家安全法》、《國家情報法》等相關明文規定。<sup>51</sup>此外，在中共嚴格保密之研究侷限下，本文僅能以綜整條列分析目前中國法律公開條文規定做為研究範圍，經歸納可得知「中央國安委」具有「國安情報決策、國安情報協

<sup>47</sup> 李曉輝，〈中國國家安全委員會成立正當其時 - 以美國重返亞太為背景〉，《焦作大學學報》，第 3 期 (2015 年 9 月)，頁 8-11。

<sup>48</sup> 劉夢然，〈中國國家安全委員會的形成與發展〉，《辦公室業務》，第 8 期 (2014 年 8 月日)，頁 8-9。

<sup>49</sup> 宋建強、劉李明、趙宏瑞，〈中國國家安全法治建設的模式與格局研究〉，《學術交流》，第 9 期 (2014 年 9 月)，頁 66-71。

<sup>50</sup> 喬曉陽主編，《中華人民共和國國家安全法釋義》，（北京：法律出版社），2016 年，頁 20-24。

<sup>51</sup> 蔡政廷，〈大陸施行《國家情報法》的意涵及影響〉，《展望與探索》，第 8 期 (2017 年 8 月)，頁 25-31。

調、國安情報立法、國安情報建制、國安風險評估、國安危機管控」六項法定任務，承上彙整「中央國安委（中央國家安全領導機構）法定任務彙整表」如下：

表 2 中央國安委（中央國家安全領導機構）法定任務彙整表

項次	法條	條文規定 / 法定任務
1	國家安全法 § - 第 5 條	「中央國家安全領導機構」負責國家安全工作的決策和議事協調。 1. 研究制定、指導實施國家安全戰略和有關重大方針政策。 2. 統籌協調國家安全重大事項和重要工作。 3. 推動國家安全法治建設。
2	國家安全法 § - 第 44 條	「中央國家安全領導機構」實行統分結合、協調高效的國家安全制度與工作機制。
3	國家安全法 § - 第 56 條	國家建立國家安全風險評估機制，定期開展各領域國家安全風險調查評估，有關部門應當定期向「中央國家安全領導機構」提交國家安全風險評估報告。
4	國家安全法 § - 第 63 條	發生危及國家安全的重大事件，中央有關部門和有關地方根據「中央國家安全領導機構」的統一部署，依法啟動應急預案，採取管控處置措施。
5	國家情報法 § - 第 3 條	國家建立健全集中統一、分工協作、科學高效的國家情報體制，「中央國家安全領導機構」對國家情報工作實行統一領導。 1. 制定國家情報工作方針政策，規劃國家情報工作整體發展。 2. 建立健全國家情報工作協調機制，統籌協調各領域國家情報工作。 3. 研究決定國家情報工作中的重大事項。

項次	法條	條文規定 / 法定任務
綜合彙整	法定任務	<p>彙整中國法律條文有關「中央國家安全領導機構」任務：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國安情報決策：研究制定、指導實施國家安全戰略與國家情報之重大方針政策。</li> <li>2. 國安情報協調：統籌協調國家安全與國家情報重大事項與工作。</li> <li>3. 國安情報立法：推動國家安全與國家情報之法律制度建設。</li> <li>4. 國安情報建制：建立高效統合協調之國家安全與國家情報機制。</li> <li>5. 國安風險評估：建立國家安全風險評估機制與審視定期評估。</li> <li>6. 國安危機管控：啟動國安應急預案，採取國安管控處置措施。</li> </ol>

資料來源：筆者自製

其實，「中央國安委」的成立不僅滿足在中國實現建立一個穩定的國家安全決策機構的期望，也是中國領導人期待在面臨 21 世紀安全挑戰時可快速反應，能讓此國安機制與組織運作對中國內部及外部安全事務更有可能發揮重大作用；<sup>52</sup> 所以必須探究中央國安委依法獲得「對外安全」、「對內維穩」授權權力為何，綜合「中央國安委法定對外安全、對內維穩權力彙整表」如下：

<sup>52</sup> Joel Wuthnow, China's New 'Black Box': Problems and Prospects for the Central National Security Commission, "The China Quarterly, Vol. 232, (DEC 2017), pp.886-903.

表 3 中央國安委法定對外安全權力彙整表

項次	權力	法條 / 要點	授權 (對外安全) 權力內容
1	國安 情報 決策	國家安全法 § 5 國家安全決策 研究指導	中央國家安全領導機構負責國家安全工作的決策和議事協調，研究制定、指導實施國家安全戰略和有關重大方針政策。
		國家安全法 § 6 國家安全戰略 評估制定	國家制定並不斷完善國家安全戰略，全面評估國際、國內安全形勢，明確國家安全戰略指導方針、中長期目標、重點領域國家安全政策、工作任務和措施。
		國家情報法 § 3 國家情報工作 領導規劃	中央國家安全領導機構對國家情報工作實行統一領導，制定國家情報工作方針政策，規劃國家情報工作整體發展。
2	國安 情報 協調	國家安全法 § 5 國家安全工作 統籌協調	中央國家安全領導機構負責統籌協調國家安全重大事項和重要工作。
		國家安全法 § 44 國家安全制度 統合協調	中央國家安全領導機構負責實行統分結合、協調高效的國家安全制度與工作機制。
		國家情報法 § 3 國家情報工作 統籌協調	中央國家安全領導機構統籌協調各領域國家情報工作，研究決定國家情報工作中的重大事項。
綜合 彙整		中央國家安全委員會之【對外安全權力】共 6 項：在國安情報決策上，為「國家安全決策研究指導、國家安全戰略評估制定、國家情報工作領導規劃」3 項，在國安情報協調上，為「國家安全工作統籌協調、國家安全制度統合協調、國家情報工作統籌協調」3 項。	

資料來源：筆者自製

表 4 中央國安委法定對內維穩權力彙整表

項次	權力	法條 / 要點	授權 ( 對內維穩 ) 權力內容
1	國安 情報 立法	國家安全法 § 5 國家安全法治建設推動	中央國家安全領導機構負責推動國家安全法治建設。
		國家安全法 § 70 國家安全法制體系健全	國家健全國家安全法律制度體系，推動國家安全法治建設。
		國家安全法 § 76 國家安全教育宣傳培訓	國家加強國家安全新聞宣傳和輿論引導，通過多種形式開展國家安全宣傳教育活動，將國家安全教育納入國民教育體系和公務員教育培訓體系，增強全民國家安全意識。
2	國安 情報 建制	國家安全法 § 45 國家安全工作協調機制	國家建立國家安全重點領域工作協調機制，統籌協調中央有關職能部門推進相關工作。
		國家安全法 § 46 國家安全督促追究建制	國家建立國家安全工作督促檢查和責任追究機制，確保國家安全戰略和重大部署貫徹落實。
		國家安全法 § 48 國家安全跨部門會商建制	國家建立跨部門會商工作機制，就維護國家安全工作的重大事項進行會商研判，提出意見和建議。
		國家安全法 § 49 國家安全協同聯動建制	國家建立中央與地方之間、部門之間、軍地之間以及地區之間關於國家安全的協同聯動機制。
		國家安全法 § 50 國家安全決策諮詢建制	國家建立國家安全決策諮詢機制，組織專家和有關方面開展對國家安全形勢的分析研判，推進國家安全科學決策。

項次	權力	法條 / 要點	授權 ( 對內維穩 ) 權力內容
2	國安 情報 建制	國家安全法 § 69 國家安全保障體系健全	國家健全國家安全保障體系，增強維護國家安全的能力。
		國家情報法 § 3 國家情報工作協調建制	中央國家安全領導機構建立健全國家情報工作協調機制。
3	國安 風險 評估	國家安全法 § 55 國家安全風險預案制定	國家制定完善應對各領域國家安全風險預案。
		國家安全法 § 56 國家安全風險調查評估	國家建立國家安全風險評估機制，定期開展各領域國家安全風險調查評估，有關部門應當定期向中央國家安全領導機構提交國家安全風險評估報告。
		國家安全法 § 57 國家安全風險預警發佈	國家健全國家安全風險監測預警制度，根據國家安全風險程度，及時發佈相應風險預警。
		國家安全法 § 59 國家安全風險審查預防	國家對影響或者可能影響國家安全的外商投資、特定物項和關鍵技術、網路資訊技術產品和服務、涉及國家安全事項建設項目，以及其他重大事項和活動，進行國家安全審查，有效預防和化解國家安全風險。
4	國安 危機 管控	國家安全法 § 62 國家安全危機管控領導	國家建立統一領導、協同聯動、有序高效的國家安全危機管控制度。



項次	權力	法條 / 要點	授權 (對內維穩) 權力內容
4	國安 危機 管控	國家安全法 § 63 國家安全應急 預案啟動	發生危及國家安全的重大事件，中央有關部門和有關地方根據中央國家安全領導機構的統一部署，依法啟動應急預案，採取管控處置措施。
		國家安全法 § 67 國家安全危機 資訊發佈	國家健全國家安全危機的資訊報告和發佈機制。
		國家安全法 § 68 國家安全危管 解除善後	國家安全威脅和危害得到控制或者消除後，應當及時解除管控處置措施，做好善後工作。
綜合 彙整	中央國家安全委員會之「對內維穩權力」共 18 項：在國安情報立法上，為「國家安全法治建設推動、國家安全法制體系健全、國家安全教育宣傳培訓」3 項；在國安情報建制上，為「國家安全工作協調建制、國家安全督促追究建制、國家安全跨部門會商建制、國家安全協同聯動建制、國家安全決策諮詢建制、國家安全保障體系健全、國家情報工作協調建制」7 項；在國安風險評估上，為「國家安全風險預案制定、國家安全風險調查評估、國家安全風險預警發佈、國家安全風險審查預防」4 項；在國安危機管控上，為「國家安全危機管控領導、國家安全應急預案啟動、國家安全危機資訊發佈、國家安全危管解除善後」4 項。		

資料來源：筆者自製



### 三、職權範圍

承上，「中央國安委」既然新成立，為能發揮法定任務與內外權力效能，自然會指揮調度所屬機關與動用可配合行事相關部門。但，習近平主政後雖持續宣稱要強調「依法治國」，<sup>53</sup>卻又在實際統治上堅持「黨在國上、黨大於國、黨國一體、黨即是國」體制，<sup>54</sup>故中央國安委設置屬中共黨內組織，又具保密特性，既無人大通過正式組織法、亦無具體職權法，當然無法明定與公開其機關編制員額與授權行政管轄範疇。要觀察研討中央國安委可依法領導之政府機關與要求其他各方配合執行之職權範圍，最佳切入的角度就由中央國安委成立後中國立法之相關安全法律規定細項，從中探析歸納彙整「中央國安委成立後法律授權下領導、執行與配合之職權範圍表」如下：

<sup>53</sup> 〈習近平主持中央全面依法治國委員會第三次會議強調全面提高依法防控依法治理能力為疫情防控提供有力法治保障〉，《中國共產黨新聞網》，2020年2月6日，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0206/c64094-31573224.html>>（2020年4月1日查詢）。

<sup>54</sup> 林楓，〈中國向完美“新集權主義”邁進〉，《美國之音中文網》，2019年11月7日，<<https://www.voachinese.com/a/xi-neo-totalitarian-model-china-20191106/5155214.html>>（2020年4月10日查詢）。

表 5 中央國安委成立後法律授權下領導、執行與配合之職權範圍表

項次	法令	領導 / 主管機關	執行 / 配合部門	要求其他各方配合標的物
1	國家安全法	§ 5- 中央國家安全領導機構負責國家安全工作。	§ 39- 中央國家機關各部門按照職責分工，貫徹執行國家安全方針政策和法律法規。 § 42- 國家安全機關、公安機關依法搜集情報資訊，行使偵查、拘留、預審和執行逮捕及其他職權；有關軍事機關在國家安全工作中依法行使相關職權。 § 52- 國家安全機關、公安機關、有關軍事機關根據職責分工，依法搜集涉及國家安全的情報資訊。	§ 11- 中國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全責任和義務；中國主權和領土完整不容侵犯和分割，維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳和臺灣同胞在內全中國人民的共同義務。 § 40- 地方各級人民代表大會和縣級以上人大常委會在本行政區域內，保證國家安全法律法規遵守和執行；地方各級人民政府依法管理區域內國家安全工作；香港、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。
2	國家情報法	§ 3- 中央國家安全領導機構對國家情報工作實行統一領導；中央軍事委員會統	§ 5- 國家安全機關和公安機關情報機構、軍隊情報機構按照職責分工，相互配合，做好情報工作。	§ 4- 中國公民不得危害國家安全；一切國家機關和武裝力量、各政黨和社會團體及企業事業組織都有防範、制止間諜義務。

2	國家情報法	一領導和組織軍隊情報工作。	§ 18- 國家情報工作機構，可以提請海關、出入境邊防檢查等機關提供免檢等便利。	§ 7- 任何組織和公民都應當依法支持、協助和配合國家情報工作，保守所知悉的國家情報工作秘密。 § 14- 國家情報工作機構可以要求有關機關、組織和公民提供必要的支持、協助和配合。
3	反間諜法	§ 3- 國家安全機關是反間諜工作的主管機關。	§ 3- 公安、保密行政管理等和軍隊有關部門按照職責分工，密切配合，加強協調，依法做好有關工作。 § 14- 可提請海關、邊防等檢查機關對有關人員和資料、器材免檢。	§ 11- 可優先使用或徵用機關、團體、企業組織和個人交通、通信工具、場地和建築物。
4	反恐怖主義法	§ 7- 國家設立反恐怖主義工作領導機構，統一領導和指揮全國反恐怖主義工作。	§ 8- 公安機關、國家安全機關和人民檢察院、人民法院、司法行政機關以及其他有關國家機關，依法做好反恐怖主義工作；人民解放軍、武裝警察部隊和民兵組織根據反恐怖主義工作領導機構部署，防範和處置恐怖活動。	§ 8- 應當建立聯動配合機制，依靠、動員村民委員會、居民委員會、企業事業單位、社會組織，共同開展反恐怖主義工作。 § 9- 任何單位和個人都有協助、配合開展反恐怖主義工作義務，發現恐怖活動嫌疑，應及時向公安機關報告。

5	境外非政府組織境內活動管理法	<p>§ 6- 國 務院公安部門和省級人民政府公安機關，是境外非政府組織在中國境內開展活動的登記管理機關；國務院有關部門和單位、省級人民政府有關部門和單位，是境外非政府組織在中國境內開展活動的相應業務主管單位。</p>	<p>§ 9- 境外非政府組織在中國應當接受公安機關、有關部門和業務主管單位的監督管理。</p> <p>§ 43- 國家安全、外交外事、財政、金融監督管理、海關、稅務、外國專家等部門按照各自職責對境外非政府組織實施監督管理。</p> <p>§ 44- 公安機關負責境外非政府組織代表機構登記、年度檢查，臨時活動備案，對境外非政府組織及其代表機構的違法行為進行查處。</p>	<p>§ 44- 國務院反洗錢行政主管部門依法對境外非政府組織代表機構、中方合作單位和個人開立、使用銀行帳戶進行監督管理。</p> <p>§ 50- 境外人員違反本法規定的，有關機關可以依法限期出境、遣送出境或者驅逐出境。</p> <p>§ 53- 境外學校、醫院、自然科學和工程技術的研究機構或者學術組織與境內學校、醫院、自然科學和工程技術的研究機構或者學術組織，違反規定，依法究責。</p>
6	網路安全法	<p>§ 8- 國家網信部門負責統籌協調網路安全工作和相關監督管理工作；國務院電信</p>	<p>§ 51- 國家網信部門統籌協調加強網路安全資訊收集、分折和通報工作，按照規定統一發佈網路安全監測預警資訊。</p>	<p>§ 52- 負責關鍵資訊基礎設施安全保護工作部門，應建立健全本行業、本領域的網路安全監測預警和資訊通報制度，並報送網路安全監測預警資訊。</p>

6	網路安全法	主管部門、公安部門和其他有關機關依法負責網路安全保護和監督管理工作。	§ 53- 國家網信部門協調有關部門建立健全網路安全風險評估和應急工作機制，制定網路安全事件應急預案，並定期組織演練。	§ 64- 網路運營者應當為公安機關、國家安全機關依法維護國家安全和偵查犯罪的活動提供技術支持和協助。 § 65- 任何個人和組織不得從事非法侵入、干擾他人網路正常功能、竊取網路資料等危害網路安全的活動。
7	核安全法	§ 6- 國務院核安全監督管理部門負責核安全監督管理；國務院核工業主管部門、能源主管部門負責核安全管理；國家設立核事故應急協調委員會，組織、協調全國核事故應急管理。	§ 5- 核設施營運單位對核安全負全面責任。 § 55- 中國人民解放軍和人民武裝員警部隊按照國務院、中央軍事委員會規定，制定本系統支援地方的核事故應急工作預案，報國務院核工業主管部門備案，並實施核事故應急救援工作。	§ 11- 任何單位和個人不得危害核設施、核材料安全。 § 56- 核設施所在地省、自治區、直轄市人民政府指定的部門，應當開展核事故應急知識普及活動，按照應急預案組織有關企業、事業單位和社區開展核事故應急演練。

資料來源：筆者自製

依上列法律綜合彙整得知，「中央國安委」領導國家安全工作，依法有權可指導調度國家安全機關、公安機關、有關軍事機關執行搜集情報，行使偵查、拘留、預審和逮捕等工作，並可統籌協調反恐怖主義工作領導機構、國家網信部門、國務院核安全監督管理部門等安全相關事務，另可動用其他海關、出入境邊防檢查機關、各政黨、人民團體、企業組織和個人公民配合要求行事，以期能全面掌控與應對複雜多元國家安全工作。

## 肆、中國國安決策機制運作實踐

「中央國安委」2014 年 1 月成立迄今，中國官媒僅 3 次對外公開報導此國安決策機制會議舉行情況，然事實上，「中央國安委」已多次召開列屬「機密與不公開」之相關會議，習近平可運用「中央國安委」決議就國安政策、運作、管理等工作部署進行指示，並下令所屬國安暨情報等部門、省市級國安委及國安相關隱蔽性可用資源配合執行，對中國國內維穩控管與對外安全決策產生實質權力。以下將對其「歷次會議概況、組織架構、統合運作」進行分析。

### 一、歷次會議概況

綜合中國新聞資料，「中央國安委」2014 年 1 月成立後「僅 3 次對外公開」報導會議舉行，「中央國安委」公開會議內部要況包括：

- (1) 2014 年 4 月 15 日召開首次會議「十八屆中央國家安全委員會第一次會議」－公開確認中央國安委頂層領導設計，習近平

提出總體國家安全觀。<sup>55</sup>

- (2) 2017 年 2 月 17 日召開「國家安全工作座談會」－公開讓參與國家安全委員會之中共黨、政、軍單位負責人及省市一把手共 20 位成員首度亮相。<sup>56</sup>
- (3) 2018 年 4 月 17 日中共十九大後首次召開「十九屆中央國家安全委員會第一次會議」－通過《黨委（黨組）國家安全責任制規定》，要求各級黨委（黨組）加強對履行國家安全職責督促檢查，確保黨中央關於國家安全工作決策部署落到實處。<sup>57</sup>

此外觀察浙江省人民政府網曾公告「浙江省委國家安全委員會」已在 2019 年 4 月 8 日舉行第一次全體會議，學習貫徹習近平總書記關於國家安全工作的重要論述，並全面落實十九屆「中央國家安全委員會第二次全體會議」精神；<sup>58</sup> 故依此得知十九屆「中央國家安全委員會『第二次會議』」確已召開（中國卻未對外報導公開此會議相關情況），亦顯見中央國安委主席習近平應已多

<sup>55</sup> 衛庶，〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《人民網》，2018 年 4 月 26 日，<<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0426/c1003-29952393.html>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>56</sup> 張亮亮校對，〈中央國家安全委員會成員首度亮相 - 新聞聯播〉，《澎湃新聞網》，2017 年 2 月 17 日，<[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1621296](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1621296)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>57</sup> 白宛松，〈習近平主持召開十九屆中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話〉《中國中央政府網》，2018 年 4 月 17 日，<[http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content\\_5283445.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>58</sup> 〈省委國家安全委員會 8 日舉行第一次全體會議 車俊主持會議並講話 袁家軍出席〉，《浙江省人民政府網》，2019 年 4 月 9 日，<[http://www.zj.gov.cn/art/2019/4/9/art\\_1554467\\_33090806.html](http://www.zj.gov.cn/art/2019/4/9/art_1554467_33090806.html)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。



次主持召開列屬「機密暨不公開」的中央國安委所屬會議，並就國安政策、運作、協調、執行等相關工作部署進行決策指示。

## 二、組織架構

依據中共十八大政治局會議新聞公佈，「中央國安委」首次成立時由總書記習近平擔任主席，分由總理李克強、時任人大委員長張德江擔任副主席，即為十八屆「中央國安委」。此三人是中共政治局常委會排序前三名常委，因此「中央國安委」由此三大機關領導出任主席與副主席名正言順，<sup>59</sup> 是否形成慣例值得持續觀察。另據中共官媒簡歷與工作報導得知，十八屆中央國安委辦公室首任主任由當時中央辦公室主任栗戰書擔任 4 年 (2014 年 -2018 年)，<sup>60</sup> 當時常務副主任由蔡奇擔任 (2014 年 3 月係專職副主任，2015 年 4 月升常務副主任 - 屬正部級)，2016 年 10 月蔡奇離職轉任北京代市長；<sup>61</sup> 此外報導顯示，外交部部長助理劉海星 2018 年 3 月已出任十九屆中央國安委辦公室副主任，<sup>62</sup> 國安部

<sup>59</sup> 宋文笛，〈栗戰書高升了 是否依然在操盤國安委〉，《阿波羅新聞網》，2018 年 5 月 11 日，<<https://www.aboluowang.com/2018/0511/1112642.html>> (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>60</sup> 余晨編，〈第十三屆全國人民代表大會常務委員會委員長栗戰書同志簡歷〉，《人大網》，2019 年 3 月 1 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c34195/201903/67ed68fd164047b8a27d20edb3bdb21c.shtml>> (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>61</sup> 林孔仕編，〈人物簡歷：蔡奇〉，《北京外國語大學校友網》，2016 年 11 月 1 日，<<http://news.cctv.com/2016/11/01/ARTIiR9xKBOBEjDXkJoS08jI161101.shtml>> (2020 年 1 月 19 日查詢)。

<sup>62</sup> 〈我校校友劉海星出任中央國安委辦公室副主任〉，《北京外國語大學校友網》，2018 年 3 月 6 日，<<https://xyh.bfsu.edu.cn/info/1077/1299.htm>> (2020 年 1 月 19 日查詢)。



長陳文清 2018 年 5 月已兼任十九屆中央國安委辦公室常務副主任。<sup>63</sup>

另據十八屆「中央國安委」公開會議報導，2017 年 2 月由總書記、國家主席、中央軍委主席、中央國安委主席習近平主持召開首次「國家安全工作座談會」，國家安全委員會副主席李克強、張德江出席。<sup>64</sup>觀察當時大陸央視新聞報導顯示，除習近平、李克強、張德江等 3 人，尚有 17 名要員經唱名與會，包括中共政治局委員王滬寧、劉奇葆、孫政才、範長龍、孟建柱、胡春華、栗戰書、郭金龍、韓正等 9 人，政府機構負責人楊晶、郭聲琨、楊潔篪、周小川等 4 人，及中央軍委委員房峰輝、張陽、趙克石、張又俠等 4 人，續分析視頻出席入鏡者達數十人以上，經辨識參會者要員亦包括國安部長陳文清、國台辦主任張志軍、港澳辦主任張曉明、武警部隊司令員王寧、外交部黨組書記兼副部長張業遂（外交部長王毅當時出席德國波昂 G20 外長會議<sup>65</sup>）等。

接續，新華社報導 2018 年 4 月十九屆「中央國安委」第 1 次會議，由習近平擔任中央國安委主席主持，李克強、栗戰書出

---

<sup>63</sup> 李陽，〈陳文清在政法領導幹部學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想專題研討班上表示〉，《中國法院網》，2018 年 5 月 6 日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/05/id/3293004.shtml>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>64</sup> 薛濤編，〈習近平主持召開國家安全工作座談會〉，《新華網》，2017 年 2 月 17 日，<[http://www.xinhuanet.com//2017-02/17/c\\_1120486809.htm](http://www.xinhuanet.com//2017-02/17/c_1120486809.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>65</sup> 王毅，〈解決發展領域挑戰，選項只有加強合作〉，《中國駐阿德萊德總領事館網》，2017 年 2 月 17 日，<[http://adelaide.china-consulate.org/chn/zgxw\\_2/t1439232.htm](http://adelaide.china-consulate.org/chn/zgxw_2/t1439232.htm)>（2020 年 4 月 10 日查詢）。

席會議。<sup>66</sup> 在此觀察到中共官媒提及國務院總理李克強、全國人大委員長栗戰書出席，卻未稱呼兩人為中央國安委「副主席」，頗不尋常，或為更凸顯習主席 1 人獨尊地位而取消副主席兼職，此特殊差異處值得持續關注；綜上，參考中央國安委會議出席領導要員與當時職務，可見中央國安委設置主席由總書記兼國家主席出任、若有設置副主席依序為總理與人大委員長（或可取消），並常設「中央國安委辦公室」為直屬辦事機構，設置辦公室主任、常務副主任（正部級）、副主任等行政主管職務（可兼任）；此外依據報導上列會議出席者暨辨識入鏡人員之擔任職務與觀察相關與會要員的更替頻繁，歸納出中央國安委是一個集結「黨政軍地」要員代表出席參與討論或僅能列席旁聽紀錄的國安決策機制，並已由習近平牢牢掌控此與會者人事任免大權，但恐也因而埋下無人敢在會中直言挑戰習近平領導權威之「自我審查、建言閉鎖」流弊。在此以上述相關特定會議為例，聚焦中共中央組織，刪除地方黨委，彙整「中央國安委會議出席黨政軍部門領導彙整組織圖」如下：

---

<sup>66</sup> 丁楊，〈習近平主持召開十九屆中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話〉，《中國中央人民政府網》，2018 年 4 月 17 日，<[http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content\\_5283445.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm)>（2020 年 4 月 10 日查詢）。

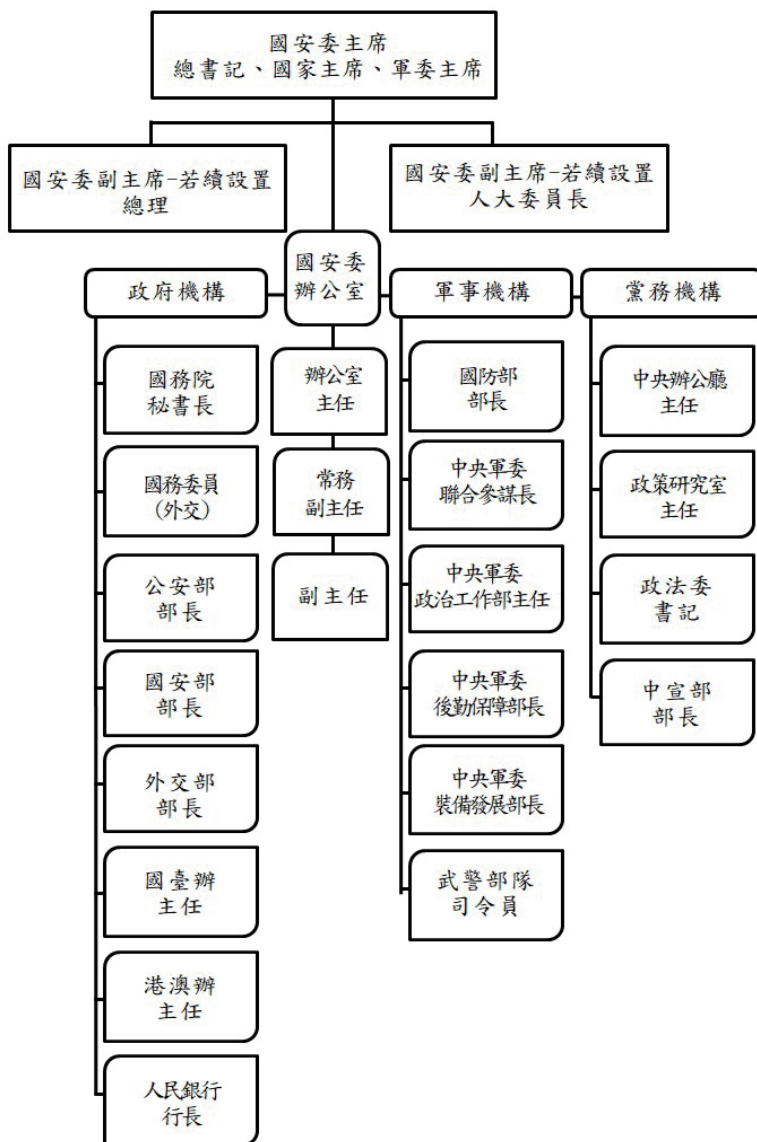


圖 2 中央國安委會議出席黨政軍部門領導彙整組織圖

資料來源：筆者依據 2017 年 2 月中共中央國安委「國家安全工作座談會」相關資訊製圖。

### 三、統合運作

經了解「中央國安委」會議報導公布之出席要員所屬部門與主管負責人後，再細讀「中央國安委」成立後新通過《國家情報法》之第 14 條規定，「國家情報工作機構依法開展情報工作，可以要求有關『機關、組織』和公民提供必要的支持、協助和配合」；故接續探討國安情報工作有關「機關」為何，綜合參考美國傳統基金會亞洲政策研究中心資深研究員成斌 (Dean Chen) 著述網路巨龍：透視中國資訊戰與網路戰爭 (Cyber Dragon: Inside China's Information Warfare and Cyber Operations)<sup>67</sup> 內容，並依據 2016 年後中共軍改之相關軍事情報單位隸屬變動與名稱更新<sup>68</sup> 及 2018 年中國國務院組織機構調整<sup>69</sup> 等相關新聞報導，綜整歸納「中央國安委」主席在國家安全與情報工作上主要可以指揮與號令之黨政軍行政體系編制機關部門，包括黨：「中央對外聯絡部、政法委員會、統一戰線工作部、組織部、宣傳部、政策研究室、軍民融合發展委員會辦公室、外事工作委員會辦公室、網絡安全和信息化委員會辦公室」等，政：「國家安全部、公安部、外交部、國台辦、港澳辦、應急管理部、商務部、工業和信息化部、科學技術部、海關總署」等，軍：「軍委聯合參謀部情報局、軍委政治

<sup>67</sup> Dean Chen, *Cyber Dragon: Inside China's Information Warfare and Cyber Operations*, (USA: Praeger, 2016), pp.12-35.

<sup>68</sup> 鄒文豐，〈剖析中共國安機構整改的虛與實〉，《青年日報網》，2018 年 5 月 3 日，<<https://www.ydn.com.tw/News/287715>>（2020 年 4 月 10 日查詢）。

<sup>69</sup> 〈國務院機構改革方案〉，《中國中央人民政府網》，2018 年 3 月 17 日，<[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content\\_5275116.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm)>（2020 年 4 月 10 日查詢）。

工作部聯絡局、軍委政法委員會保衛局、戰略支援部隊航天系統部、戰略支援部隊網絡系統部」等相關機關，並依法可調度要求上列機關配合執行國安情報工作，且中央國安委亦可能因為不同議題而要求不同部會代表與會，彙整「中央國安委之黨政軍體系編制統合運作」圖如下：

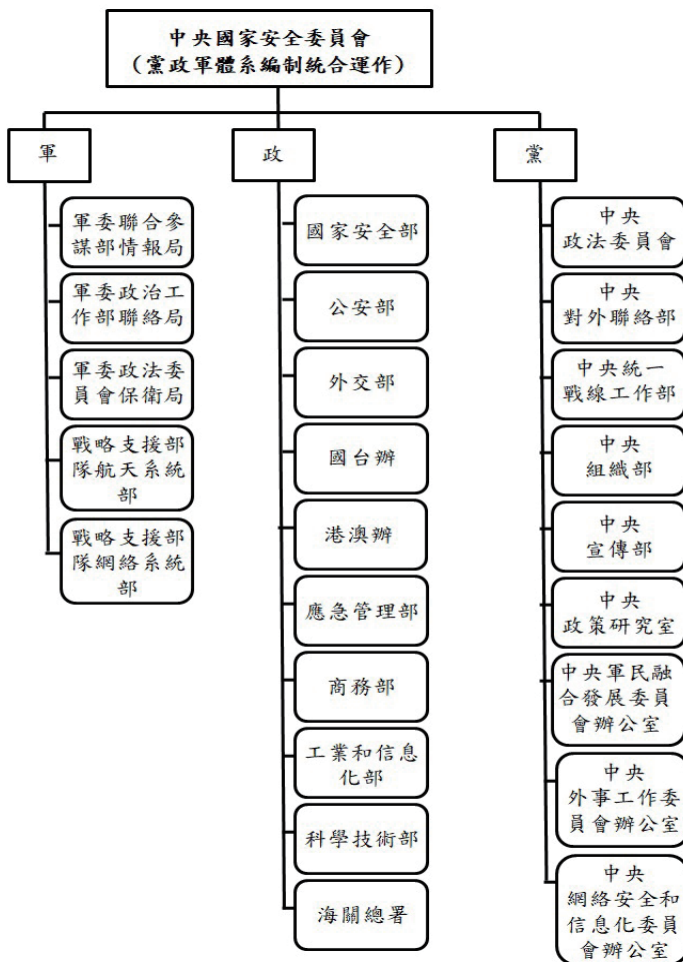


圖 3 中央國安委之黨政軍體系編制統合運作

資料來源：作者自製

在了解「中央國安委」在國安情報工作可指揮之黨政軍行政體系編制「機關」部門後，延續細究《國家情報法》第 12 條規定，「國家情報工作機構可以按照國家有關規定，與有關個人和『組織』建立合作關係，委託開展相關工作」。當然必須接續探討「中央國安委」可動用之協助配合「組織」為何。在此首先參考日本 NHK 多國特派員植田樹著述「諜報之現代史 - 作為政治行動的情報戰爭」，<sup>70</sup> 發現書中提出中國國家安全相關機構運用學會、基金會、研究院等類似非政府編制部門名稱的組織協助執行國安情報工作。

接續摘要引用日本防衛省退役情報分析官上田篤盛之著述「中國計謀下的情報戰爭 - 以國家戰略為基礎的分析」，書內提出中央國安委可動用黨政軍所屬機構成立「情報關連」組織資源，以助達成中國國安情報秘密工作目標，並列舉包括中共對外聯絡部「中國人民外交學會」，國家安全部「中國現代國際關係研究院」、中央軍委聯合參謀部「中國國際戰學會」等 10 餘個組織則屬於情報關連的外圍情報或智庫單位範疇<sup>71</sup>；續查雖該書所提部分情報關連組織係中國政府正式編制機構（如中國科學院、社科院、工程院、國務院發展研究中心均屬國務院直屬事業單位），但評估此種研究院、中心或學會等名稱較為「專業中立且不敏感」，確實對國安情報實務工作的身分掩護、外國交流、情報交換等執行有所助益，分析此類外圍情報或智庫單位也可能因應

<sup>70</sup> 植田樹，《諜報の現代史 政治行動としての情報戦争》，（東京：彩流社），2015 年，頁 33-65。

<sup>71</sup> 上田篤盛，《中国が仕掛けるインテリジェンス戦争—国家戦略に基づく分析》，（東京：並木書房），2016 年，頁 253-263。

國安情報工作需求而隨時整編調動或另行秘密新設組建，也可見「中央國安委」所屬國安情報資源豐沛與靈活多變，在此結合中國政府相關機構院所改隸與更名新聞相關報導，彙整「中央國安委之黨政軍外圍情報或智庫單位概要」圖如下：

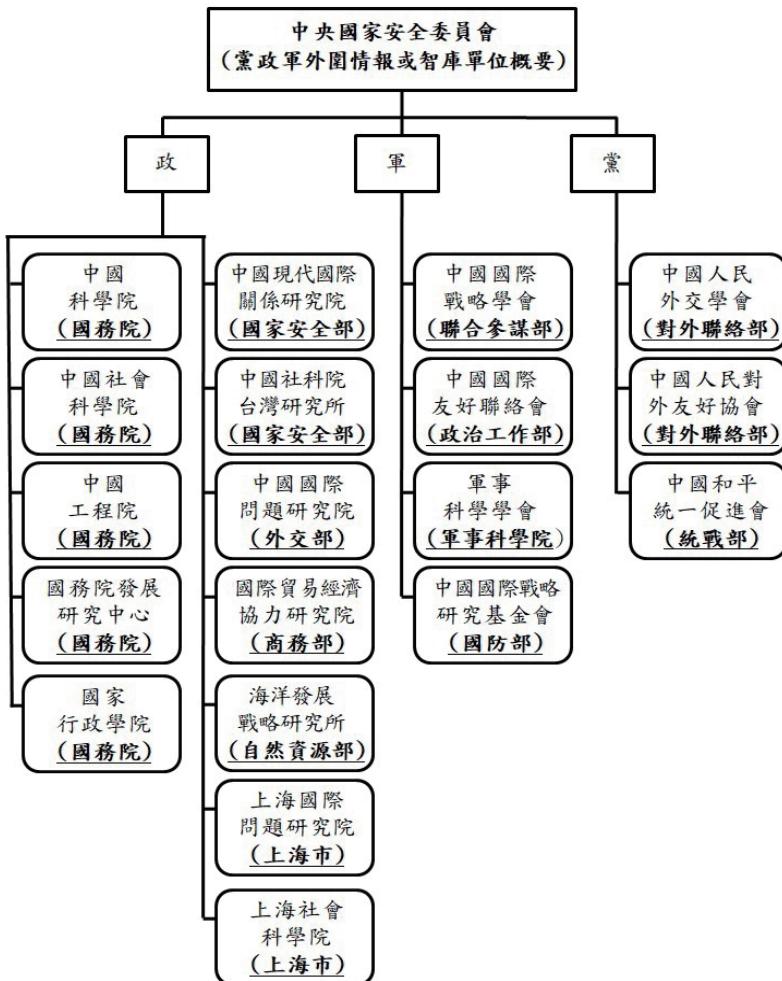


圖 4 中央國安委之黨政軍外圍情報或智庫單位概要

資料來源：上田篤盛，《中国が仕掛けるインテリジェンス ―国家略に基づく分析》，頁 252-259 頁。並由作者自行整理繪製而成。



此外，再加上無法確切掌握數額之中共國安情報部門秘密設置之隱藏在國際民間的國安、情報、間諜掩護公司與社團組織等，據報導中國相關國安特工總人數據稱超過十萬人之多<sup>72</sup>，另依據《國家安全法》第 11 條亦規定「中國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全責任和義務」，顯示中央國安委在國家安全工作上不僅統籌指導國安事務機關施政，並可要求相關行政機關、關連組織及民眾配合遵循，實可謂無所不包。綜上可見中央國安委可用編制內外資源不僅明暗結合，可靈活配置與調動使用，整體國安可用資源力量充沛龐大，亦讓此中央國安委主席更有權力與有機會發揮「對內維穩、對外安全」決策重大作用。

## 伍、結語

在本文結語，針對中國國安決策機制發展背景、制度化過程以及迄今運作特性進行初步分析。本文認為：第一、就發展歷程而言，中國「中央國家安全委員會」組建是參考美國等國家安全委員會運作方式，為改進強化「中央國家安全領導小組」能力，配合中國國家利益安全發展與領導人習近平鞏固個人權位之需要下完成全新架構正式組建。

第二、就制度化過程而言，習近平主政後雖持續宣稱強調「依法治國」，卻又在實際統治上堅持「黨在國上、黨大於國」體制，

<sup>72</sup> 新唐人電視台網，〈揭秘中共特務政治：國安“裡外通吃”特工超十萬〉，《新唐人電視台網》，2015 年 6 月 2 日，<<https://www.ntdtv.com/gb/2015/06/02/a1200737.html>>（2020 年 1 月 19 日查詢）。



將「中央國家安全委員會」設置在中共國共產黨內，因此無須通過人大立法授權設置，亦無公開組織隸屬、權利義務與會議運作規則，如此不僅未達現代國家「依法行政」標準，亦不符中共憲法第5條「依法治國」明文要求，雖有讓此國安決策機制運作保持靈活彈性，確保機密維護優勢。但在國安決策過程未納入「內部暢通建言、外部有效監督」機制，亦無須受法令制約，又可規避各種規範制衡，亟易變成一個不受法治控制的國安情治怪獸機構，反噬國家安全與人民權益。

第三、就實際運作而言，中國在「中央國家安全委員會」成立後，積極領導通過《反間諜法》、《國家安全法》、《國家情報法》、《反恐怖主義法》、《網絡安全法》等國安情報法令。透由鉅細靡遺的制定相關「行為法」<sup>73</sup>賦予中央國安委有權指揮國家安全部、公安部、軍委聯合參謀部情報局等國安情治機關，更可高舉「國家安全」招牌與「中國夢」民族復興大旗，決策指揮運用中共行政編制相關國安機構、黨政軍所屬情報關連組織與情報秘密佈建力量，在「對外安全發揮」上主動亮劍出擊（如新冠疫情爆發下軍機持續繞台巡航）<sup>74</sup>，並在「對內維穩管控」下祭出《國家安全法》第11條規定「中國公民、一切國家機關、武裝力量、各政黨和其他組織都有維護國家安全責任和義務」，實

<sup>73</sup> 行政機關「依法行政」二要求，必須先有「組織法」規定（管轄、權限、任務），還要有「行為法」授權（職權行使）方可對人民採取行政管制措施；李震山，〈行政組織法與行政作用法之區別及其實益〉，《月旦法學雜誌》，第85期（2002年6月），頁16-17。

<sup>74</sup> 張鈞凱，〈「疫軍」突起 共機繞台的弦外之音〉，《聯合新聞網》，2020年3月2日，<<https://udn.com/news/story/6844/4375756>>（2020年4月11日查詢）。

施無所不包的高壓管控（如逮捕訓誡新冠肺炎「吹哨者」李文亮醫師）<sup>75</sup>。只是中央國安委迄無針對新冠肺炎，公開召集會議佈署防疫，而整個大陸僅有上海市國安委 1 處曾因應開會。<sup>76</sup> 只是令人好奇的是，這樣統管一切的國安決策機制到底應對危機的真正效能如何。

事實上，延伸觀察中國此次面對「新冠肺炎」疫情來襲，已凸顯出此國安決策機制的應對失能，雖「中央國安委」依其新修訂之《國家安全法》第 63 條，有權就國安重大事件「啟動應急預案與採取管控處置措施」，但查「中央國安委」迄無公開召集會議佈署防疫，整個大陸僅有上海市國安委 1 處曾因應開會<sup>77</sup>，分析或許因為「不容質疑、唯我獨尊」的固化決策思維，帶來凡事就先杜絕隱患的反射式「維穩內控」作法，所以國安情治機構抓捕「吹哨者」，衛健委專家宣傳「可防可控」<sup>78</sup>粉飾太平，

<sup>75</sup> 李忠謙，〈八人封口、九州閉戶 武漢肺炎「吹哨者」斷氣的那天，中國確診病例突破 3 萬人、共計 3 省超過 70 城封閉〉，《聯合新聞網》，2020 年 2 月 7 日，〈<https://www.storm.mg/article/2265129>〉（2020 年 4 月 11 日查詢）。

<sup>76</sup> 〈上海市委國安委會議：為打贏防疫阻擊戰創造安全穩定社會環境〉，《新浪新聞網》，2020 年 2 月 25 日，〈<https://news.sina.com.cn/c/2020-02-25/doc-iimxxstf4319792.shtml>〉（2020 年 4 月 11 日查詢）。

<sup>77</sup> 〈上海市委國安委會議：為打贏防疫阻擊戰創造安全穩定社會環境〉，《新浪新聞網》，2020 年 2 月 25 日，〈<https://news.sina.com.cn/c/2020-02-25/doc-iimxxstf4319792.shtml>〉（2020 年 4 月 11 日查詢）。

<sup>78</sup> 〈【武漢肺炎】王廣發死撐「可防可控」無錯 承認沒有看過人傳人報告〉，《香港蘋果新聞網》，2020 年 2 月 1 日，〈<https://hk.appledaily.com/china/20200201/CY46XQQ6BKUCGIVUCCCRILVDVQ/>〉（2020 年 4 月 11 日查詢）。

甚至武漢市政府續辦「萬家宴」<sup>79</sup>也就理所當然。顯見中國國安決策機制面對諸如此類人傳人病毒之「非傳統安全威脅」事件突發降臨，真實上就是群龍無首、手足失措，因為欠缺接受「科學療專業建議、公開透明接受監督」的決策機制，當然無法即時佈署有效防疫因應作法，導致疫情爆發，而無事先完整配套措施與說明的「武漢封城」又造成數萬人逃離<sup>80</sup>，此時世界衛生組織卻又輕忽疫情危害，發布無需管制跨國邊境與旅遊貿易聲明<sup>81</sup>，而後病毒自然全球大擴散，大陸與世界各國也不得不接連「封城鎖國」，但此新冠疫疾早已蔓延成災，期間亦使全球人道主義災難頻傳，統計迄已逾百萬人罹病、數萬人死亡<sup>82</sup>的慘況，未來中共面臨國際究責，勢不可免。

總結，中國當前國安決策機制是以維護中共的唯一領導與鞏固習近平個人長期執政的核心利益為出發點，堅持以黨領政，透由黨委直接下發國安決策，致使政府欠缺國安委對應執行單位，且由於中共強化不得「妄議中央」與「擁護習核心」黨紀<sup>83</sup>，故

<sup>79</sup> 〈武漢肺炎：「萬家宴」後的社區疫情危機折射政府管治缺失〉，《BBC 中文網》，2020年2月7日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51402715>>（2020年4月11日查詢）。

<sup>80</sup> 謝佩玲，〈驚！6萬武漢人逃亡路線曝光 意外與歐美疫情吻合〉，《新頭殼新聞網》，2020年3月23日，<<https://newtalk.tw/news/view/2020-03-23/379396>>（2020年4月11日查詢）。

<sup>81</sup> 陳韋廷，〈世衛秘書長再籲各國政府：無須為防疫 限制旅遊和貿易〉，《聯合新聞網》，2020年2月3日，<<https://udn.com/news/story/120944/4319182>>（2020年4月11日查詢）。

<sup>82</sup> 〈圖表看疫情／新冠肺炎致死飆破10萬人 全球過半人口遭封鎖限制〉，《聯合新聞網》，2020年4月11日，<<https://udn.com/news/story/120944/4299961>>（2020年4月11日查詢）。

<sup>83</sup> 〈中共修黨紀擁護「習核心」 新增條文管「家事」〉，《自由時

中國官場樂衷「學『習』進行時」<sup>84</sup>活動，如此務虛不務實，形成「無人敢說真話，無人願任實事」之懶政<sup>85</sup>常態，也已造成中國國安決策難獲諍言，成敗繫於一人之手，外加機制無所制衡、不受監督，決策思考過程「偏聽、偏視」，決策定案拍板自然「偏差、偏頗」，故統治手段更需以「擴大外部威脅」與「加強恐懼內控」來維持政權高壓與不容挑戰之正當性，但如此作為不僅難符大多數中國民眾利益，亦違反人性追求利己需求與國際民主開放現勢潮流，在欠缺法治化、不透明、且權力過度集中個人情況下，中國國安決策機制僅成為維繫一人統治維穩工具，能否持續度過突發危機而安穩運作，且真實回應中國國家與民眾實質利益需要，相信在反思後已不辯自明。

（收稿：2020 年 3 月 4 日；第一次修正：2020 年 4 月 20 日；第二次修正：2020 年 6 月 18 日；接受：2020 年 7 月 14 日）

---

報網》，2018 年 8 月 27 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2532716>>（2020 年 4 月 11 日查詢）。

<sup>84</sup> 王子暉編，〈安邦定國，習近平這樣論述國家安全〉，《新華網》，2019 年 4 月 15 日，<[http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c\\_1124367882.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c_1124367882.htm)>（2020 年 1 月 19 日查詢）。

<sup>85</sup> 〈庸政懶政怠政問責了！這 16 個典型案例被國辦通報〉，《中國中央人民政府網》，2017 年 6 月 16 日，<[http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/16/content\\_5203106.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/16/content_5203106.htm)>（2020 年 4 月 11 日查詢）。

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 期刊論文

宋建強、劉李明、趙宏瑞，2014/9，〈中國國家安全法治建設的模式與格局研究〉，《學術交流》，第9期，頁66-71。

李大光，2013/11，〈成立國家安全委員會：遠見與借鑑〉，《人民論壇》，第11期，頁58-59。

李因才，2014/12，〈國家安全委員會的國際比較：地位、職能與運作〉，《當代世界與社會主義》，第6期，頁25-30。

李震山，2002/6，〈行政組織法與行政作用法之區別及其實益〉，《月旦法學雜誌》，第85期，頁16-17。

李曉輝，2015/9，〈中國國家安全委員會成立正當其時 - 以美國重返亞太為背景〉，《焦作大學學報》，第3期，頁8-11。

黃秋龍，2006/6，〈2006 國家安全報告與新安全觀〉，《展望與探索》，第4卷第6期，頁1-6。

劉夢然，2014/8〈中國國家安全委員會的形成與發展〉，《辦公室業務》，第8期，頁8-9。

蔡政廷，2017/8，〈大陸施行《國家情報法》的意涵及影響〉，《展望與探索》，第8期，頁25-31。

叢文勝、劉華，2014/11，〈成立國家安全委員會的憲法思考〉，《國防法制》，第11期，頁64-68。

## （二）專書

中共中央黨史和文獻研究院編，2018，《習近平關於總體國家安全觀論述摘編》。北京：中央文獻出版社。

喬曉陽主編，2016，《中華人民共和國國家安全法釋義》。北京：法律出版社。

總體國家安全觀幹部讀本編委會，2016，《總體國家安全觀幹部讀本》，北京：人民出版社。

## （三）專書譯著

Peter Navarro 著，鍾友綸譯，2018，《美、中開戰的起點》（*Crouch Tiger: What China's Militarism Means for the World*）。臺北：光現。

## （四）網際網路

BBC 中文網，2010/01/21，〈中國“成為世界第二大經濟體”〉，《BBC 中文網》，<[https://www.bbc.com/zhongwen/simp/business/2010/01/100121\\_china\\_economy](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/business/2010/01/100121_china_economy)>（2019/12/26 查詢）。

BBC 中文網，2020/2/7，〈武漢肺炎：「萬家宴」後的社區疫情危機折射政府管治缺失〉，《BBC 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51402715>>（2020/4/11 查詢）。

Lexology 文網，2016/05/02，〈《境外非政府組織境內活動管理法》重磅出臺〉，《lexology 文網》，<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f673aab4-1c98-44d6-860c-93032e754510>>

（2020/01/19 查詢）。

人民網，2014/01/25，〈中共中央政治局召開會議研究決定中央國家安全委員會設置〉，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0125/c64094-24223521.html>>（2019/12/26 查詢）。

上海觀察網，2017/07/05，〈1962 年中印戰爭：毛澤東大手一劈，“掃了它”〉，《上海觀察網》，<<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=58338>>（2019/12/26 查詢）。

中國中央人民政府網，2016/12/22，〈創新監管模式 杜絕安全隱患〉，《中國中央人民政府網》，<[http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/22/content\\_5151320.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/22/content_5151320.htm)>（2020/4/11 查詢）。

中國中央人民政府網，2017/6/16，〈庸政懶政怠政問責了！這 16 個典型案例被國辦通報〉，《中國中央人民政府網》，<[http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/16/content\\_5203106.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/16/content_5203106.htm)>（2020/4/11 查詢）。

中國中央人民政府網，2018/3/17，〈國務院機構改革方案〉，《中國中央人民政府網》，<[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content\\_5275116.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm)>（2020/4/10 查詢）。

中國中央人民政府網，2018/4/17，〈習近平主持召開十九屆中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話〉，《中國中央人民政府網》，<[http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content\\_5283445.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm)>（2020/4/10 查詢）。

中國共產黨新聞網，2020/2/6，〈習近平主持召開中央全面依



法治國委員會第三次會議強調 全面提高依法防控依法治理能力 為疫情防控提供有力法治保障》，《中國共產黨新聞網 》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0206/c64094-31573224.html>>（2020/4/10 查詢）。

中評網，2013/11/13，〈專家：國安委負責人應是國家領導人〉，《中評網》，<[http://hk.crntt.com/doc/1028/6/1/2/102861268\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102861268&mdate=1113091616](http://hk.crntt.com/doc/1028/6/1/2/102861268_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102861268&mdate=1113091616)>（2019/12/26 查詢）。

方樂迪編，2013/11/12，〈中國籌設國安委江澤民時代曾有此提議〉，《大公網》，<<http://news.takungpao.com/hk/mainland/focus/2013-11/2033054.html>>（2020/1/19 查詢）。

王子暉編，2014/4/15，〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)>（2020/1/19 查詢）。

王子暉編，2019/4/15，〈安邦定國，習近平這樣論述國家安全〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c\\_1124367882.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c_1124367882.htm)>（2020/1/19 查詢）。

王勇，2014/6/11，〈中國國防大學王勇：國家安全委員會的歷史使命與完善之策〉，《愛思想網》，<<http://m.aisixiang.com/data/75395.html>>（2020/1/19 查詢）。

王萌萌編，2013/11/12，〈中共第十八屆中央委員會第三次全體會議公報〉，《新華社網》，<[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c\\_118113455.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm)>（2020/1/19 查詢）。

王毅，2017/2/17，〈解決發展領域挑戰，選項只有加強合作〉，《中國駐阿德萊德總領事館網》，〈[http://adelaide.china-consulate.org/chn/zgxw\\_2/t1439232.htm](http://adelaide.china-consulate.org/chn/zgxw_2/t1439232.htm)〉（2020/4/10 查詢）。

北京外國語大學校友網，2018/3/6，〈我校校友劉海星出任中央國安委辦公室副主任〉，《北京外國語大學校友網》，〈<https://xyh.bfsu.edu.cn/info/1077/1299.htm>〉（2020/1/19 查詢）。

白宛松，2018/4/17，「習近平主持召開十九屆中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話」，《中國中央政府網》，〈[http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content\\_5283445.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm)〉（2020/1/19 瀏覽）。

列爾，2015/7/1，〈中國正式通過「國安法」：首次納入港澳〉，《BBC 中文網》，〈[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/07/150701\\_china\\_national\\_security\\_law](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/07/150701_china_national_security_law)〉（2020/1/19 查詢）。

列爾，2015/9/23，〈牛仔帽、吉他與歷屆中國領導人訪美〉，《BBC 中文網》，〈[https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/09/150923\\_gal\\_china\\_usa\\_visit\\_history](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/09/150923_gal_china_usa_visit_history)〉（2020/1/19 查詢）。

朱寧寧，2017/10/10，〈中國首部核安全法亮點解讀：嚴標準、嚴制度、嚴監管、嚴處罰〉，《澎湃新聞網》，〈[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1819209](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1819209)〉（2020/1/19 查詢）。

江蘇天網，2013/11/3，〈中央國家安全領導小組〉，《江蘇天網》，  
<<http://cndjcp.com/103/156/80>>（2019/12/26/ 瀏覽）。

自由時報網，2018/8/27，〈中共修黨紀擁護「習核心」新增條文管  
「家事」〉，《自由時報網》，<[https://news.ltn.com.tw/news/  
world/breakingnews/2532716](https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2532716)>（2020/4/11 查詢）。

余晨編，2019/3/1，〈第十三屆全國人民代表大會常務委員會委  
員長栗戰書同志簡歷〉，《人大網》<[http://www.npc.gov.cn/  
npc/c34195/201903/67ed68fd164047b8a27d20edb3bdb21c.  
shtml](http://www.npc.gov.cn/npc/c34195/201903/67ed68fd164047b8a27d20edb3bdb21c.shtml)>（2020/1/19 查詢）。

吳雨，2014/3/28，〈習近平親信蔡奇將調任國安委？〉，《德  
國之音網》，<[https://www.dw.com/zh/%E4%B9%A0%E8%  
BF%91%E5%B9%B3%E4%BA%B2%E4%BF%A1%E8%94%  
A1%E5%A5%87%E5%B0%86%E8%B0%83%E4%BB%  
BB%E5%9B%BD%E5%AE%89%E5%A7%94/a-17527436](https://www.dw.com/zh/%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E4%BA%B2%E4%BF%A1%E8%94%A1%E5%A5%87%E5%B0%86%E8%B0%83%E4%BB%BB%E5%9B%BD%E5%AE%89%E5%A7%94/a-17527436)>  
（2020/1/19 查詢）。

宋文笛，2018/5/11，〈栗戰書高升了 是否依然在操盤國安  
委〉，《阿波羅新聞網》，<[https://www.aboluowang.  
com/2018/0511/1112642.html](https://www.aboluowang.com/2018/0511/1112642.html)>（2020/1/19 查詢）。

李忠謙，2020/2/7，〈八人封口、九州閉戶 武漢肺炎「吹哨者」斷  
氣的那天，中國確診病例突破 3 萬人、共計 3 省超過 70 城封  
閉〉，《聯合新聞網》，<<https://www.storm.mg/article/2265129>  
>（2020/4/11 查詢）。

李陽，2018/5/6，〈陳文清在政法領導幹部學習貫徹習近平新時  
代中國特色社會主義思想專題研討班上表示〉，《中國法

院網》，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/05/id/3293004.shtml>>（2020/1/19 查詢）。

狄雨霏，2014/11/3，〈中國通過《反間諜法》瞄準外國間諜〉，  
《紐約時報中文網》，<<https://cn.nytimes.com/china/20141103/c03security/zh-hant/>>（2020/1/19 查詢）。

林孔仕編，2016/11/1，〈人物簡歷：蔡奇〉，《北京外國語大學校友網》，<<http://news.cctv.com/2016/11/01/ARTIiR9xKBOBEjDXkJoS08jI161101.shtml>>（2020/1/19 查詢）。

林楓，2019/11/7，〈中國向完美“新集權主義”邁進〉，《美國之音中文網》，<<https://www.voachinese.com/a/xi-neo-totalitarian-model-china-20191106/5155214.html>>（2020/4/10 查詢）。

風傳媒，2017/5/3，〈中國為什麼要在 1979 年發動懲越戰爭？鄧小平與中國的利弊得失〉，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/260340>>（2019/12/26 查詢）。

浙江省人民政府網，2019/4/9，〈省委國家安全委員會 8 日舉行第一次全體會議 車俊主持會議並講話 袁家軍出席〉，《浙江省人民政府網》，<[http://www.zj.gov.cn/art/2019/4/9/art\\_1554467\\_33090806.html](http://www.zj.gov.cn/art/2019/4/9/art_1554467_33090806.html)>（2020/1/19 查詢）。

高紅靜，2016/11/8，〈探討《網絡安全法》出臺的重大意義〉，《搜狐新聞網》，<<http://news.sohu.com/20161108/n472640089.shtml>>（2020/1/19 查詢）。

張亮亮校對，2017/2/17，〈中央國家安全委員會成員首度亮相 - 新聞聯播〉，《澎湃新聞網》，<<https://www.thepaper.cn/>

- newsDetail\_forward\_1621296> (2020/1/19 查詢)。
- 張鈞凱，2020/3/2，〈「疫軍」突起 共機繞台的弦外之音〉，  
《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/6844/4375756>>  
(2020/4/11 查詢)。
- 張綿綿編，2018/3/22，〈中華人民共和國憲法〉，《人大新聞網》，  
<[http://210.82.31.8/npc//xinwen/2018-03/22/content\\_2052489.htm](http://210.82.31.8/npc//xinwen/2018-03/22/content_2052489.htm)> (2020/1/19 瀏覽)。
- 張藍、安夢瑩編，2014/1/25，〈中共中央設立國家安全委員會 習近平任主席〉，《央視網》，<<http://news.cntv.cn/2014/01/25/ARTI1390597439788232.shtml>> (2020/1/19 查詢)。
- 梁福龍編，2013/8/26，〈國務委員楊潔篪任中央外事領導小組辦公室主任〉，《觀察者網》，<[http://www.guancha.cn/politics/2013\\_08\\_26\\_168286.shtml](http://www.guancha.cn/politics/2013_08_26_168286.shtml)> (2019/12/26 查詢)。
- 郭子健，2016/3/10，〈獨家解碼：中國政治為何離不開「小組長」？〉，《端傳媒》，<<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-politics-in-china-why-group-leader-important-guozejian/>> (2020/1/19 查詢)。
- 陳竹沁，2014/4/16，〈揭中央國安委設兩位副主席有深意〉，《文匯網》，<<http://news.wenweipo.com/2014/04/16/IN1404160052.htm>> (2019/12/26 查詢)。
- 陳雨、張雨編，2018/3/15，〈中華人民共和國憲法修正案〉，《人大新聞網》，<<http://npc.people.com.cn/n1/2018/0315/c14576-29869384.html>> (2020/1/19 查詢)。
- 陳韋廷，2020/2/3，〈世衛秘書長再籲各國政府：無須為防疫限

- 制旅遊和貿易〉，《聯合新聞網》，〈<https://udn.com/news/story/120944/4319182>〉（2020/4/11 查詢）。
- 陸委會，2018/9/16，〈陸方無限擴張國安法網，陸委會呼籲應停止不當宣傳〉，《陸委會網》，〈[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=1A223443B37FA541](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=1A223443B37FA541)〉（2020/1/19 查詢）
- 鈕東昊編，2017/6/27，〈中華人民共和國國家情報法（全文）〉，《中國網》，2017年6月27日，〈[http://legal.china.com.cn/2017-06/28/content\\_41110366.htm](http://legal.china.com.cn/2017-06/28/content_41110366.htm)〉（2020/1/19 查詢）。
- 黃安偉，2015/7/2，〈中國正式頒佈《國家安全法》，強化中共統治〉，《紐約時報中文網》，〈<https://cn.nytimes.com/china/20150702/c02chinalaw/zh-hant/>〉（2020/1/19 查詢）。
- 黃昭越，2015/9/17，〈習將對武警、情報部門動大手術〉，《新紀元週刊網》，〈<https://www.epochweekly.com/b5/446/15543.htm>〉（2020/1/19 查詢）。
- 黃昭越，2015/9/17，〈習將對武警、情報部門動大手術〉，《新紀元週刊網》，〈<https://www.epochweekly.com/b5/446/15543.htm>〉（2020/1/19 查詢）。
- 搜狐新聞網，2015/11/26，〈中央國安委辦公室首次見諸公開報導〉，《搜狐新聞網》，〈<https://m.sohu.com/n/428252167/>〉（2020/1/19 查詢）。
- 新唐人電視台網，2015/6/2，〈揭秘中共特務政治：國安“裡外通吃”特工超十萬〉，《新唐人電視台網》，〈<https://www.ntdtv.com/gb/2015/06/02/a1200737.html>〉（2020/1/19 查詢）。

新浪新聞網，2020/2/25，〈上海市委國安委會議：為打贏防疫阻擊戰創造安全穩定社會環境〉，《新浪新聞網》，<<https://news.sina.com.cn/c/2020-02-25/doc-iimxxstf4319792.shtml>>（2020/4/11 查詢）。

經濟參考網，2014/4/15，〈習近平主持召開“中央國家安全委員會”第一次會議〉，《經濟參考網》，<[http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/15/content\\_500260.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/15/content_500260.htm)>（2020/1/19 查詢）。

葉靖斯，2015/12/27，〈中國全國人大通過《反恐怖主義法》〉，《BBC 中文網》，<[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151227\\_china\\_anti\\_terror\\_law](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151227_china_anti_terror_law)>（2020/1/19 查詢）。

鄒文豐，2018/5/3，〈剖析中共國安機構整改的虛與實〉，《青年日報網》，<<https://www.ydn.com.tw/News/287715>>（2020/4/10 查詢）。

蔡文軒，2014/7，〈習近平的反腐肅貪與政治權力鞏固〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，<<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldFile/public/Attachment/48191620292.pdf>>（2020/1/19 查詢）。

衛庶，2018/4/26，〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《人民網》，<<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0426/c1003-29952393.html>>（2020/1/19 查詢）。

儲百亮，2019/1/3，〈習近平對台提一國兩制，不承諾放棄武統〉，《紐約時報中文網》，<<https://cn.nytimes.com/china/20190103/xi-jinping-taiwan-china/zh-hant/>>（2019/12/26 查詢）。



聯合新聞網，2020/4/11，〈圖表看疫情／新冠肺炎致死飆破 10 萬人全球過半人口遭封鎖限制〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/120944/4299961>>（2020/4/11 查詢）。

薛濤編，2017/2/17，〈習近平主持召開國家安全工作座談會〉，《新華網》，<[http://www.xinhuanet.com//2017-02/17/c\\_1120486809.htm](http://www.xinhuanet.com//2017-02/17/c_1120486809.htm)>（2020/1/19 查詢）。

謝佩玲，2020/3/23，〈驚！6 萬武漢人逃亡路線曝光意外與歐美疫情吻合〉，《新頭殼新聞網》，<<https://newtalk.tw/news/view/2020-03-23/379396>>（2020/4/11 查詢）。

謝莉慧，2017/8/24，〈維持和平陸委會：逾 8 成民眾認兩岸有責〉，《新頭殼網》，<<https://newtalk.tw/news/view/2017-08-24/95856>>（2019/12/26 查詢）。

蘋果日報香港網，2018/8/25，〈打散後重組 習獨攬情治大權〉，《蘋果日報香港網》，<<https://hk.news.appledaily.com/international/daily/article/20180825/20484094>>（2020/1/19 查詢）。

蘋果日報網，2012/11/16，〈絕不干政 胡錦濤裸退辭軍委主席「不允許延後引退」〉，《蘋果日報網》，<<https://tw.news.appledaily.com/international/daily/20121116/34645339/>>（2020/1/19 查詢）。

## 二、英文部分

### （一）期刊論文

Jean-Pierre Cabestan, Oct 2009. "China's Foreign- and Securi-

ty-policy Decision-making Processes under Hu Jintao,”*Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.38, No.3, pp.63-97.

Wen-Hsuan Tsai and Wang Zhou, Jul 2019. “Integrated Fragmentation and the Role of Leading Groups in Chinese Politics,” *The China Journal*, No. 82 , pp. 1-22.

Joel Wuthnow, Dec 2017. “China’s New ‘Black Box’: Problems and Prospects for the Central National Security Commission,” *The China Quarterly*, Vol. 232, pp.886-903.

## （二）專書

Dean Chen, 2016. *CYBER DRAGON-Inside China’s Information Warfare and Cyber Operations*, USA: Praeger.

## （三）專書論文

Taeho Kim, 2003. “Leading Small Groups: Managing All Under Heaven,” in David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan, eds., *China’s Leadership in the Twenty-first Century: the Rise of the Fourth Generation*, Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, pp. 121-139.

# 三、日文部分

## （一）專書

上田篤盛，2016，『中国が仕掛けるインテリジェンス戦争 — 国家戦略に基づく分析』，東京：並木書房。

植田樹，2015，『諜報の現代史 政治行動としての情報戦争』，東京：彩流社。