

## 依法治國與依法維穩：中共藉全國人大 立法實現安全化的模式與趨勢

曾偉峯

（政治大學國際關係研究中心副研究員）

### 摘 要

自 2013 年以降，中共為因應國內外變局，強化其對國家安全之重視與掌控，此趨勢尤其在 2017 年十九大之後更趨明顯。本文探討此強調國家安全的趨勢，如何表現在中共透過全國人民代表大會（全國人大）立法工作進行立法「安全化」的現象上。透過蒐整並分析全國人大的立法相關資料，本文發現，全國人大常委會通過的法律涵蓋越來越多國家安全相關法律，立法過程越來越集中獨斷，朝向由少數菁英掌握的委員長會議主導立法；再者，比較習時期與前任領導人之全國人大通過的法案，可以觀察到習時期全國人大對國家安全之重視大幅提升，此體現在通過法律中納入「國家安全」與「安全」詞彙者大幅增加，就法規條文逐條檢視，亦可發現條文中提到「國家安全」與「安全」次數也不成比例地提升；此外，就立法類型觀之，習時期不僅重視政治管理的法規，同時也將「安全化」外溢到非國安領域的立法。這樣的趨勢可從法條中「國家安全」的文字共現網絡的發散程度窺知一二，此亦隱含著中國全國人大立法工作逐漸朝向「依法護黨」的角色轉變。換言之，全國人大作為攏絡菁英及推進民主化的功能必將大幅減小。究其理論意涵，全國人大安全化立法的案例，顯示了威權國家將議題「安全化」的過程中，政治制度在確保威權韌性及鞏固統治的作用將大幅弱化，反而會導致政權更加不安全。

關鍵詞：中共、全國人大、安全化、立法工作、威權韌性

## 壹、前言

中國全國人民代表大會（下文皆以全國人大稱之）是中國的最高權力機關，其立法工作制度化長久以來被視為國家合法性的重要來源，全國人大也是中共政權吸納社會菁英，建立攏絡體制的重要機構。此外，中國研究學者也認為全國人大制度給予中共在治理上更多專業性，並且提供社會向政府利益表達的重要管道，這使得人大制度不僅是中共威權政體建立統治韌性的基礎，甚至可被視為是推動中國民主化的穩定力量。

習時期以來，中國共產黨強調「依法治國」，將制度建構視為優先，鞏固政府統治的根基。然自 2017 年以降，國際環境丕變，美國為主的西方國家對中國政經力量全球擴張之擔憂，逐漸形成合力抗中之西方陣營；同時，中國自 2008 年後經濟成長開始趨緩，而在美國對中經濟的箝制下，尤其是 2018 年美中貿易競爭白熱化後，經濟發展面臨更大阻力；2019 年香港反送中運動更激起了中共對於反中勢力之警戒，經濟下行與香港問題棘手，卻又遇到了全球性的新冠肺炎疫情，防疫期間民間怨聲載道，中共的基層治理能力亦頻受質疑，政權安全遭到挑戰，使得中共的施政更加強調以「國家安全」為主軸方向。

根據「安全化」（securitization）理論，中共將一般議題視為對國家安全威脅的過程，需要一套透過「言語行動」說服的程序。在缺乏民主政策討論的威權體制下，全國人大就成為中共合法性「安全化」過程的重要機制。而在安全化的過程中，全國人大也逐漸從「依法治國」機制變成「依法護黨」工具。為了瞭解此過程，本文蒐整並分析全國人大立法工作的相關資料數據，探討中共藉全國人大立法工作實現安全化的模式與趨勢。本文發現，人大立法工作安全化的主體透過頂層組織，即委員長會議啟動，並且著重在針對內部政治管理的相關法律制定，從條文撰寫趨勢，亦可以看到「國家安全」關鍵字在

習時期通過的法律大幅攀升，並且呈現在許多非國安法規的內容中，此趨勢已成為全國人大立法工作的重要方向。

本文結構如下：下節回顧威權國家議會與全國人大在中共統治扮演角色之相關文獻，接著探討「安全化」理論及中共在習掌政後，中共對於安全的重視與強調如何影響全國人大立法工作的「安全化」。在既有文獻基礎上，本文透過分析習時期全國人大的立法工作相關資料，呈現中共如何在習時期透過全國人大將立法安全化之模式與趨勢。最後，本文討論全國人大立法工作安全化趨勢之意涵。

## 貳、威權國家議會與中國全國人大相關文獻

### 一、威權國家議會制度研究

過去比較政治領域在研究威權政體的立法機構時，大多提到立法機構的存在可提供威權領導人「攏絡」（cooptation）與權力分享（power-sharing）給其他政治菁英，來吸納對其權力的挑戰（Brownlee, 2007: 1-12; Bueno de Mesquita et al., 2005: 78-126; Geddes, 1999: 115-144; Svobik, 2012: 1-18）。現有威權政治研究的主流觀點認為，議會制度有利於鞏固威權政權統治，因為對威權統治者而言，立法機構或議會的功能係與大眾建立聯繫，可以讓社會菁英表達政策需求（Malesky & Schuler, 2010: 482-502; Shen & Truex, 2021: 1672-1684; Truex, 2016: 1-14），同時也是統治菁英分配利益的平臺（Gandhi, 2008: xv-xxiv; Magaloni, 2008: 715-741）。對此，甘地（Jennifer Gandhi）和普沃斯基（Adam Przeworski）的觀點被廣泛引用，他們以政權存續的概念探討威權領導人願意採用類民主制度的原因，當威權統治者需要消除任何可能來自社會團體的威脅，並且同時取得社會大眾的合作時，這些統治者會仰賴「名義上」的民主制度，如議會、政黨、選舉等，來提高威權領導人的統治合法性，同時，領導人也可以透過這些制度吸納潛在反對勢力進入體制。在這些制

度中，最重要的工具之一即是立法機構。立法機構允許獨裁者去「攏絡」社會政治菁英，減少獨裁者被挑戰的可能。甘地和普沃斯基發現，比起缺乏議會制度的威權政體，將立法機構制度化的威權國家，平均可以多存續五年（Gandhi & Przeworski, 2007: 1279-1301）。

## 二、中國全國人大的「攏絡」、「權力分享」角色

議會鞏固威權存續的觀點，逐漸呈現於中國學者對全國人大組織的研究中。早期對於全國人大角色之研究，大多認為人大功能相當有限，主因在於中共的威權政治限制了人大制度功能，包含了人大代表的提名嚴格控制在中共手中，並且多數人大代表候選人皆是黨員（MacFarquhar, 1998: 656-667; Manion, 2000: 764-782; O'Brien, 1994: 359-380）。不過，此時的研究已經發現在特定情況下，人大代表可以作為社會利益表達的角色，儘管政府未必需要回應他們的訴求，但顯示人大已經有了民主議會的雛型。例如歐博文（Kevin J. O'Brien）（1994: 359-380）發現，人大代表將自己視為國家代理人，能代表國家去對人民解釋政策及推動政策執行。另有學者發現地方或全國人大可以作為社會與國家彼此滿足需求的管道，一方面國家需要社會利益的資訊，另一方面社會需要將訴求變成政府政策，因此在人大法條制定的過程中，社會利益訴求經常進入立法程序，儘管這些訴求大多屬於非敏感性議題（Kamo & Takeuchi, 2013: 41-60; Manion, 2014: 311-338; 2015: 1-24; Truex, 2016: 1-14），但是一定程度代表了人大制度具有「攏絡」與「權力分享」的功能。

亦有學者認為全國人大可以作為威權政體與社會訴求的有機連結，協助社會在缺乏實質民主的情況下，作為利益表達的管道。加茂具樹和武內宏樹分析揚州市人大提交的法案後發現，被選出的地方人大代表開始代表地方利益，即使可能與黨的利益有所衝突（Kamo & Takeuchi, 2013: 41-60）。他們認為，地方人大逐漸成為中央黨的利益與地方在地利益間相互調和的平臺。墨寧（Melanie Manion）

（2014: 311-338）針對地方人大候選人及 5,000 多位地方人大成員（包含鄉鎮及縣市級等受選舉約束的人大代表）的調查資料分析後發現，許多地方人大代表歷經選舉之後，偏好將符合地方利益的政策回應其選區的選民，而非無條件地支持共產黨的政策方針。不過人大作為國家與社會關係的連結相當受限，例如地方人大委員將自己視為群眾的代表，因此他們的提案會特別強調自己代表的區域與選民，並且試圖透過提案與立法的方式，將利益帶給自己的選民。由此觀之，地方人大選舉對地方利益的表達展現了一定程度的效果，墨寧將此稱之為「地方本位主義」（authoritarian parochialism）<sup>1</sup>，並認為過去流於形式的人大議會制度，已經逐漸轉變成類似民主國家的肉桶（pork barrel）政治。然而墨寧也強調，此類議會與選舉在中國產生的分配政治，並非西方意義的選舉分配政治，人大代表或許積極地為民喉舌，然最終決定政策的地方政府往往為了持續鞏固統治才吸納人大代表意見作為政策所用，與西方式的民主課責仍有本質上的不同。的確，因為人大的直選僅止於地方層級，人大最多只能作為觀察中央改革地方政治的一個標準（O'Brien, 1994: 359-380），而非民主化的指標。黎安友（Andrew J. Nathan）（2003: 6-17）更認為人大是中國威權韌性的來源，因為人大制度吸納了來自地方的不滿，使得中央政權可以免於受到社會的責難，以此鞏固其統治之不墜。根據趙建民和張鈞智（2014: 77-100）對人大制度化的分析，亦發現中共持續強化人大的專業性，但是僅給予有限的自主性，以此鞏固其統治的威權韌性。

近年的研究則更細緻地分析了全國人大通過的法案與角色，並發現全國人大確實正實踐著威權議會具備的「攏絡」功能。劉冬舒（Dongshu Liu）（2023a: 1400-1422）透過分析全國人大對於人大委

---

1. 祖若水（Rory Truex）則將之稱作「有限度的代表」（representation within bounds）。

員提案的回應，觀察在中國缺乏強而有力的反對黨的議會中，威權政權是否也需要經由回應議會來對政治菁英進行攏絡。她發現，中共仍然經常性地回應人大代表的提案，而且對於非共產黨員的提案給予更好的回應，顯示對中共而言，全國人大的重要任務之一是對社會菁英的攏絡，如同其他具競爭性選舉的威權政權一般。在另一篇研究中，她發現普遍性提案會收到更多的政府回應，特別是當提案由那些非黨員代表提出時；而政權體制內的成員（如黨員），所提出的特殊提案更會被政權所接納（Liu, 2023b: 481-495）。換言之，人大代表的確可以影響政策結果，但是具有政治區隔性。

### 三、全國人大的局限性與習時期黨的控制之強化

人大的攏絡功能仍有其限制，攏絡並非代表全國人大對於促進中國民主化具有實質效果。許多學者已經發現中共對於全國人大的功能仍然設下一定的屏障，避免這種類民主制度影響黨的領導體制。艾曼（Oscar Almén）（2013: 237-254）透過觀察 1998 年至 2009 年之間浙江地方人大常委會對於人大委員的選任權力之變遷，發現其實中共中央對於人大人事權的管控變得更加緊縮，他發現，2006 年通過《人大常委會監督法》後，並未強化對於人大委員的平行課責，反而是弱化，主要原因是人大委員選任被上一級牢牢控制，而非由上而下，因此監督法的制定僅是用來強化人事選任的正當性而已。此外，張鈞智和趙建民分析全國人大常委會的專業化趨勢，透過觀察全國人大常委組成的變化，發現專業化的確是全國人大的趨勢，但並不代表全國人大走向專業立法工作的角色，由於黨的領導原則，全國人大常委的流動率相當大，僅 30% 的常委可以續任，代表著在全國人大，政治任命仍然大於專業化（Chang & Chao, 2019: 64-80）。

道伯瑞（Stanislav D. Dobrev）等人（2024: 661-690）則認為全國人大讓中共正在進行調適性轉變，他們認為全國人大是威權政體攏絡重要社會組織的平臺。借用過去大型組織如何攏絡反對者進入體制

提高合法性的策略（Scott, 2013: 181-218），全國人大基本上是中國威權政體對社會進行形式攏絡（pro-forma cooptation）的手段。形式攏絡指的是將社會上的政治經濟菁英攏絡進治理體制，但是其實並沒有實質上的權力分享，被攏絡者往往變成政府的囚徒（prisoners of the government）（Selznick, 1953: 260）。他們進一步分析中國全國人大代表的組成，發現這樣的攏絡策略，特別是針對大型企業及特定戰略產業被選任及再選任進全國人大的機率更高，凸顯了中共對於經濟菁英的形式攏絡模式。

道伯瑞等人的觀點挑戰了過去既有認為中國共產黨統治具有適應性的觀點（Dobrev et al., 2024: 661-690）。過去觀點強調中共政權得以存續，在於其可以隨著環境變遷而演化適應，例如隨著經濟成長及社會變遷迅速，其意識形態、體制及治理模式都隨之調整，甚而被稱為適應性威權（adaptive authoritarianism），這也是其威權韌性的重要特徵之一。但是他們的研究直指中共是策略性隨環境運用工具攏絡新菁英，而並未真正做出調適與改變，換言之，中共的形式攏絡其實只是「攏絡非適應」（cooptation without adaptation），而全國人大的角色只是要吸納社會菁英，並非實質上分享權力邀請他們協治理國家。的確，如同本文接下來的分析可以得知，當中共更強調國家安全時，全國人大的角色儼然變成提供安全制度的工具，而原先被視為中共調適性政權象徵的全國人大，其象徵意義也更加式微。

的確，2021 年《中華人民共和國全國人民代表大會組織法》修訂後，使得全國人大常委會在人事同意權與立法彈性上都明顯「擴權」，讓全國人大常委會更能掌握全國人大的運作；在人事任免上，我們可以看到人大常委會對於國務院人事掌控能力更強，黨對於高階正部級人事任免更加小心，2022 年 4 月住房和城鄉建設部部長王蒙徽離開後，同年 6 月才任命倪虹接任；2023 年 10 月，人大常委會免去李尚福的國務委員、國防部長職務，以及免去秦剛的國務委員職務，隨後國防部長空缺亦持續數月，也是過去少見，此皆體現了人大

常委會作為人事操控機器，確保黨的政治安全。

此外，習時期全國人大亦變成黨權力延伸至社會的重要工具。相關的法規規畫制定，如《國家發展規劃法》、《國土空間規劃法》，即是要發揮頂層設計統籌規劃功能，用法律層次規範地方執行面各有所需、各懷鬼胎的問題。另外，《金融穩定法》的制定目標也是強化對金融活動之掌控，該草案直接聲明維護金融穩定「堅持預防為主、強化金融風險源頭管控、依法將金融活動全面納入監督管理」。另外，像是《反跨境腐敗法》，可以讓中共更有效地管控海外中國公司的貪腐行為。而第十四屆立法規劃的幾個法規，如《社會信用建設法》、《突發事件應對管理法》、《行業協會商會法》等，都賦予中共官方更大的社會控制權力，像是《突發事件應對管理法》中定義的突發事件為：「突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件。」此定義相對模糊，因此提供官方很大的裁量權去管控社會。這些立法目標不僅是政府施政所需，亦是為了確保黨的政治安全。

從上述可以得知，中國全國人大在黨國體制及習近平時期的人大常委會擴權下，權力向上集中的趨勢似乎與過去認為威權政體國會的制度化、攏絡、權力分享等功能有一定程度的差異。對此現象，本文從安全化的角度觀察，探討中共在習時期對於各議題的安全化如何反映在全國人大的立法工作中。

## 參、「安全化」概念與習近平的總體安全觀

### 一、「安全化」理論

安全化的概念可以回溯到國際關係理論中建構主義的哥本哈根學派（Copenhagen School），學者維夫（Ole Wæver）（1995: 46-87）提出「安全化」一詞，指的是透過行動或言語將常規的政治議題導向

安全領域，「安全化」是一套言語行動（speech act）的表現，透過言語行動來標籤化（labeling）某議題為安全威脅，接著國家權威便聲稱享有特別的權利，可以去使用一切必要措施來阻止這樣的威脅。在安全化過程中，「安全」針對的特定對象，被指涉跟國家的實存威脅（existential threat）相關，透過這樣的言語行動來說服大眾接受國家權威的定義及所做出的反應（Wilkinson, 2007: 5-25）。換言之，安全化是把特定議題定義成安全威脅，加上成功的言語行動與說服，而非實際上對於安全危害程度的測量，或是政策執行的應對。打擊恐怖主義是安全化的例子之一：九一一事件後，恐怖主義被擴大安全化，甚至變成歐美國家不顧人權的反恐措施之論述基礎（林泰和，2019：1-35）。在安全化過程中，基本上安全化對象與實際造成損害已經脫鉤，例如車禍每年所造成的死亡人數可能遠高於氣候天災或恐怖主義攻擊，但是氣候變遷與恐怖主義兩個問題，透過安全化的認知建構過程後，大眾普遍相信會對於國家存亡造成更多危害。

安全化概念主要源自於民主國家政策制定過程中，標定特定議題為安全威脅的說服，而對於像是中國這樣的威權國家，建構主義學者一開始並不認為安全化是一個必要的過程，因為威權政體在政策制定過程中，無須經由民主制度來說服受眾某議題為「安全威脅」。這樣的觀點後來受到許多學者挑戰，例如武奧里（Juha A. Vuori）（2008: 65-99）提出，即使非民主國家也需要經由說服來維繫統治合法性以確保政權存續。因此，所謂後哥本哈根學派，將既有安全概念更加延伸，並使用安全化理論框架來分析非民主國家（Baker-Beall & Clark, 2021: 427-454; Booth, 2007: 95-280; Knudsen, 2001: 355-368; Stritzel, 2012: 549-567; Stritzel & Chang, 2015: 548-567; Stritzel, 2014: 38-51; Vuori, 2008: 65-99）。

承上趨勢，安全化概念亦逐漸被中國研究相關學者用來探討與分析中共在國內外治理的背後思維與特點。楊鳴宇和吳湘寧檢視澳門立法會近年來涉及集會遊行權的案例，發現北京強調國家安全的安全化

趨勢，大大弱化了澳門司法體系的制衡作用，並且導致澳門言論自由的範圍大大限縮（*Jeong & Wu, 2021: 663-682*）。即使澳門並非如香港般有許多積極的異議人士，然澳門基本法中被賦予的權利仍在北京安全化的趨勢下逐漸受限。黎恩灝（*Yan-ho Lai*）（2023: 8-25）用安全化概念分析《香港國安法》的制定，並認為在安全化的影響下，香港既有的政治與法律體系進一步威權化（*autocratization*），這表現在《香港國安法》箝制了司法獨立性，並且透過實際的抓捕與懲罰，遏阻社會組織在香港的活動。《香港國安法》將香港社會穩定安全化，並讓北京可以更進一步將威權治理體系延伸到香港。貝克比爾（*Christopher Baker-Beall*）和克拉克（*Robert Clark*）（2021: 427-454）則討論中共如何強化對於國家安全及安全威脅的言語，並將之具體實踐在強化管控新疆之案例，藉此說明中共對於新疆議題的安全化過程，但他們也指出，中共對於新疆議題的安全化早已自 1990 年開始，然其成效並未如中共政權所預期，新疆的安全化反而讓新疆議題產生對於政權更大的威脅，例如國際上對中共治疆的反對聲浪。

如同本文的分析所示，中共為非民主政體，因此在強調國家安全時，仍須透過全國人大這樣的類民主制度，以民主協商模式去建立安全化各種議題的合法性，而這些行動的背後，則是要確保政權安全，即使是各個不同領域的議題與法規，置入國家安全概念依舊重要。這個現象一方面凸顯了中共將各領域議題安全化的趨勢，另一方面也如後哥本哈根學派所論，透過立法實現安全化，象徵非民主國家仍然需要一套制度程序來說服受眾國家正面臨特定的「安全威脅」。因此，儘管目前已有數篇研究針對中共立法制度安全化進行探討與分析，然對於整體全國人大立法工作安全化模式與趨勢的討論仍相對缺乏。接下來本文將討論中共的安全化過程，進而以資料分析，呈現全國人大立法工作如何符合中共的安全化需求。

## 二、習近平總體安全觀與中共的安全化

習近平自 2012 年上任以來，國家安全不斷被提上中共的施政目標，2013 年 11 月第十八屆三中全會公報提出「設立國家安全委員會，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」，並在 2014 年 1 月 24 日正式決議成立中央國家安全委員會，由習近平擔任主席，作為「中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構……，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作」。同年 4 月 15 日，習近平在國家安全委員會第一次會議中，提出了「總體國家安全觀」一詞，將國家安全定義延伸至各個領域，如習近平所稱：「貫徹落實總體國家安全觀，必須既重視外部安全，又重視內部安全……，既重視國土安全，又重視國民安全……，既重視傳統安全，又重視非傳統安全……，既重視自身安全，又重視共同安全。」（姜萍萍、程宏毅，2014）根據習近平之論述，此次會議可謂中共將各個議題「安全化」之濫觴。透過總體安全觀的理論架構，加上中央國家安全委員會的推動，中共從上到下、從制度建構到民間宣傳，執行全面安全化任務（謝念憶，2023：76-80）。

安全化對中共政治體制運作影響甚廣，立法工作亦不例外（請見表 1）。在安全化的指導原則下，中共於 2015 年首度制定《中華人民共和國國家安全法》，並於 7 月 1 日頒布，同時將總體國家安全觀提出的 4 月 15 日定為「全民國家安全教育日」，這些舉措符合學者所提出的安全化中的「言語行動」（Wæver, 1995: 46-87）。

在建立呼籲國家安全的合法性的企圖下，全國人大陸續通過國家安全的法規。其中，外界最為關注者，包含 2015 年通過《反恐怖主義法》；2016 年通過《境外非政府組織境內活動管理法》、《慈善法》、《網路安全法》加強對於社會組織監管及對網路之管理；2017 年通過《國家情報法》強化情報工作及《核安全法》針對核安全進行規範；2019 年通過《密碼法》強化資訊安全；2020 年在面對香港大

規模反送中抗爭的壓力下，快速通過《香港國安法》，將國家安全與香港穩定明確連結起來；2021 年則有《數據安全法》，規範個人與企業在中國的數據使用及數據移動；2023 年通過強調維護國家主權與安全的《對外關係法》及《外國國家豁免法》，加上同年通過《愛國主義教育法》，要求任何公民及組織都應弘揚愛國主義精神，並修訂《反間諜法》，擴大認定「間諜行為」，只要是「危害中華人民共和國國家安全」者皆適用此法；2024 年修訂《保守國家秘密法》，將「國家秘密」定義擴大適用，藉此恫嚇洩密行為，同年通過的《能源法》、《礦產資源法》、《反洗錢法》、《國防教育法》等，皆強調國家安全。從上述幾個立方案例可以看到，在總體安全觀指導下，中共不斷推出或修改安全相關法規，立法工作安全化從行為到思想、從國內到國際，涵蓋甚廣。不過，立法安全化是否是一個總體趨勢？上述案例多因受到媒體關注而大肆報導，但中共如何將立法工作「安全化」？其模式如何呈現？又全國人大的角色如何轉變？都是值得深究的問題。以下透過綜整全國人大立法工作，來對於中共立法「安全化」進行系統性的分析，並且由此評估全國人大在中共強調國家安全中扮演的角色。

表 1 中共 2015 年以來通過 / 修正之強調國家安全之相關法規

| 年分   | 法律名稱                    |
|------|-------------------------|
| 2015 | 《中華人民共和國反恐怖主義法》         |
|      | 《中華人民共和國國家安全法》          |
| 2016 | 《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》 |
|      | 《中華人民共和國慈善法》            |
|      | 《中華人民共和國網路安全法》          |
| 2017 | 《中華人民共和國國家情報法》          |
|      | 《中華人民共和國核安全法》           |

| 年分   | 法律名稱                    |
|------|-------------------------|
| 2019 | 《中華人民共和國密碼法》            |
| 2020 | 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》 |
| 2021 | 《中華人民共和國數據安全法》          |
| 2023 | 《中華人民共和國對外關係法》          |
|      | 《中華人民共和國外國國家豁免法》        |
|      | 《中華人民共和國愛國主義教育法》        |
|      | 《中華人民共和國反間諜法》           |
| 2024 | 《中華人民共和國保守國家秘密法》        |
|      | 《中華人民共和國能源法》            |
|      | 《中華人民共和國反洗錢法》           |
|      | 《中華人民共和國礦產資源法》          |
|      | 《中華人民共和國國防教育法》          |
| 2025 | 《中華人民共和國治安管理處罰法》        |

資料來源：作者自行製作。

## 肆、全國人大立法工作安全化趨勢資料分析

### 一、全國人大立法工作

一般而言，1949 年中共建政後，全國人民代表大會係由全國政協代行職權，但全國人大制度已有雛型，直到 1954 年 9 月召開了全國人大第一次會議，依法建立了全國人民代表大會，且通過並公布了《中華人民共和國憲法》。當時成立了全國人大常委會，但其並非一開始就被賦予完整立法權，而是隨著制度化推進而逐漸完善。1955 年 4 月第一屆全國人大二次會議通過授權人大常委會可以「制定單行法規」；1959 年 4 月，第二屆全國人大一次會議則授權常委會可以在休會期間，對現行法律中不適用條文「加以修改、作出新的規

定」，此時全國人大常委會在全國人大閉會期間才具備行使立法權，可以制定單行法規和修改法律。儘管如此，毛時期中共政局動盪，立法制度受到意識形態動員影響，因此人大常委多僅進行法規解釋，並未在法規制度建構上扮演重要角色，甚至文革時期全國人大處於停擺狀態。

後毛時期推動經濟改革開放初期，中國國內政經制度規範之建構亟需完善，也讓全國人大的角色逐漸吃重。尤其在 1982 年新的憲法制度下，全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關，在推動經濟發展目標，穩定社會治理上變得更加重要。因此，1983 年將全國人大立法工作的程序制度化，中共通過了規範議事程序，確立全國人大常委會的三審流程。2000 年通過《中華人民共和國立法法》，規定「列入常委會會議議程的法律案，一般應當經三次審議後再交付表決」。此外，隨著立法工作的增加，人大也陸續增建相關專門委員會，包含民族、法律、內務司法、財政經濟、科教文、農業農村、華僑、外事、環資、社建等委員會，來就相關領域立法提供專業。

全國人大各委員由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成，一任五年，每年開會一次，全國人大設立常設機構人大常委會，常委組成人員由全國人大選舉產生，人大休會期間職權由全國人大常委會行使。另外，《全國人大組織法》規定，全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長組成委員長會議，主要負責處理人大常委會的重要日常工作，擬定會議草案、會期等工作。另外，委員長會議亦可向人大常委會提請審議制定或修改法案。

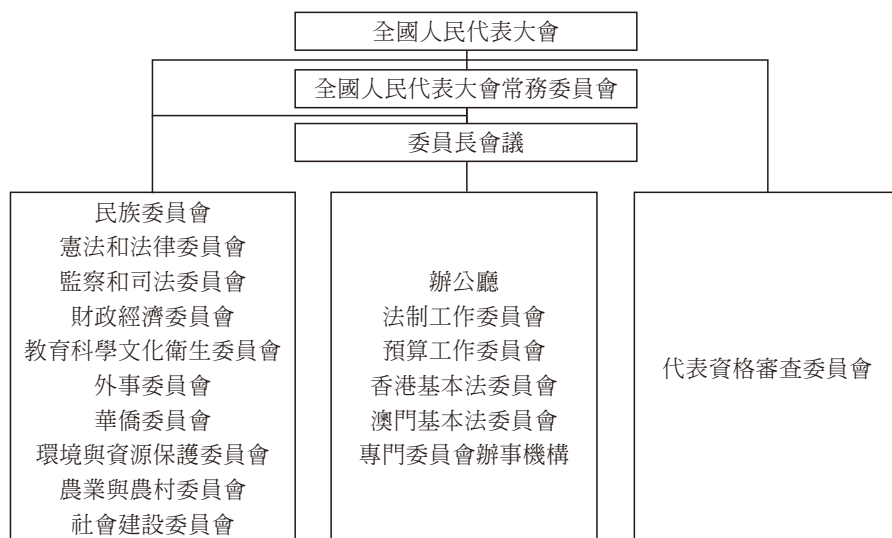


圖 1 中國全國人大組織架構圖

資料來源：作者自行繪製。

從立法工作的角度觀察，祖若水分析中國全國人大的立法進程，發現全國人大立法工作效率並未呈現外界普遍認為的「威權效率」（authoritarian efficiency），反而有些法規一審再審，呈現立法僵局（Truex, 2020: 1455-1492）。透過資料分析，祖若水指出，在人大每屆的立法工作中，有 48% 的法律沒有在會期中通過，而有 12% 的法律花了超過 10 年才通過。基於對於食品安全法的個案分析，他發現審議過程中的利益分化，是造成中國立法僵局的重要因素，而公眾意見對該法律的關注則有利於立法工作加速，打破此僵局。儘管如此，中國學者楊惠和于曉虹的分析則指出，從第七屆人大以來，基本上立法效率是上升的，他們批評祖若水的模型大大忽略了黨在立法工作中的作用。他們發現黨關注的法規，基本上審議時間與次數都大幅減少，顯示效率相當快。而祖若水所認為的立法僵局，其實主要是因為近年中國新創性立法數量顯著下降所致，當前中國立法任務多數

屬於修正與修訂案，因此才會呈現如祖若水所說的現象，並非立法僵局問題（楊惠、于曉虹，2022：60-76）。的確，王文杰發現中國在 2000 年後的修法速度超過立法，顯示中國已經進入法律穩定的狀態（王文杰，2023；石善允，2022：33），對於中國全國人大的立法進程，王文杰歸納了四個立法工作的主要特點：第一個是 2001 年加入世界貿易組織（WTO）需要修訂法規來符合世貿的框架；第二個是 2000 年後國內經濟社會歷經快速轉變，社會變遷需要相應的法條加以規範；第三個是中共的對外法規也因為積極參與國際社會必須加以修正；第四個是 2022 年二十大後涉及國家安全事務的法規快速增加。研究亦發現，為了有效修訂法律，人大常委會的職權與任務不斷加重，因此改革開放後有 95% 的法律制定與修改都由人大常委會完成，儼然是立法的「寡頭政治」，而且在二十大後越來越強調「安全」（王文杰，2023；石善允，2022：37-38）。本文承接既有研究觀點，並進一步透過系統性的資料分析，證明中共在習近平掌政下，寡頭立法更強化，而對於安全的強調並未止於安全相關之法規，而係涵蓋各領域。

## 二、資料與方法

為了系統性地瞭解中共透過全國人大將立法工作的安全化趨勢，本文蒐整全國人大立法工作的相關資料，主要係根據全國人大常委會公報公布的相關訊息。<sup>2</sup>全國人大常委會公報係用來公布全國人大及人大常委會會議後資訊，記載會議重要事項，包含了通過的法律、

---

2. 全國人大常委會公報可從中國全國人大網下載：<http://www.npc.gov.cn/wxzlhgb/>。惟網站公開之公報僅回溯至 2018 年，2018 年以前的公報資料，本文參考維基文庫儲存的全國人大常委會公報資料：<https://zh.m.wikisource.org/wiki/中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報>。

決定、決議、報告、人事任免決定、立法規劃等，依據開會次數，一般一年發行六至七期，例如 2023 年為七期，2022 年為六期，2021 年為七期，2020 年為五期。此外，本文也從中國的「國家法律法規資料庫」（<https://flk.npc.gov.cn/>）下載如草案修改情況、審議修正報告及法案文字等輔助資料，「國家法律法規資料庫」中記載的文件資料，基本上都會出現在全國人大常委會公報中，然而由於其文件如法案條文、草案修正狀況、審議報告等都以獨立文件供外界下載，而人大常委會公報係以書面方式呈現，因此「國家法律法規資料庫」提供之數位檔案可提供研究者快速建檔編碼。

爲了瞭解習時期全國人大工作之變化，本文整理習時期的全國人大組織變化趨勢，進而透過法規條文來比較習時期的立法模式與過去之差異。法律條文部分，本文從全國人大常委會公報蒐整自第九屆到第十四屆（到 2025 年 6 月）公布通過之法律及法律全文，總共蒐整 355 件經審議通過之法律，通過法規審議平均次數為 2.6 次，並且蒐集相關資訊，包含提請審議機構與審議日期。同時，本文亦根據中國官方關於政務資訊的分類方式，將法案議題分為 14 類（楊惠、于曉虹，2022：60-76），並用人工編碼的方式，將蒐整通過之法律進行分類，觀察法規類型的分布。本文透過資料描述性分析，來針對中國全國人大的立法工作之整體結構與趨勢進行系統性的觀察，並藉由觀察其立法的模式、法律類型的分布及法律內容中提及國家安全與習近平的程度，來說明全國人大立法工作的「安全化」如何服務於中共對於國家安全的重視，以及全國人大如何扮演「依法護黨」的角色，作為合法性安全化的工具。

### 三、資料分析：全國人大立法工作安全化的結構與趨勢

習近平上任以來的全國人大常委會，基本上其成員組成型態並未有太多變化。第十二屆全國人大常委在 2013 年 3 月選出，人大委員長由張德江出任，該屆常委共有 176 位，少數民族委員占 15.9%，

女性委員則占 15.3%；第十三屆全國人大常委會成員在 2018 年 3 月選出，人大委員長由栗戰書擔任；第十四屆全國人大常委會成員在 2023 年 3 月選出，人大委員長由政治局常委趙樂際擔任，第十三屆與第十四屆常委會人數皆為 175 位，包含 14 位副委員長。在習掌政下，常委組成基本穩定，第十三屆的少數民族委員有 29 位，占比 16.6%，女性委員則有 19 位，占比 10.9%；第十四屆人大常委會少數民族委員略減，有 23 位，占比 13.1%，女性委員則稍微增加到 23 位，占比 13.1%。

表 2 習時期（第十二屆至第十四屆）全國人大常委會基本資料

|        | 第十二屆 | 第十三屆 | 第十四屆 |
|--------|------|------|------|
| 人數     | 176  | 175  | 175  |
| 少數民族比例 | 15.9 | 16.6 | 13.1 |
| 女性比例   | 15.3 | 10.9 | 13.1 |

資料來源：作者自行製作。

全國人大常委會在換屆時會報告立法工作，例如根據 2023 年栗戰書在全國人大的報告，第十三屆常委會通過了憲法修正案，制定法律 47 件，修改法律 111 件次，作出法律解釋、有關法律問題和重大問題的決定決議 53 件，審議但尚未通過的法律案、決定案則有 19 件，人事任命部分依法任免國家機關工作人員 1,515 人次。若觀察第十三屆人大常委會立法規劃與實際立法工作，統計相關資料可以發現，2018 年第十三屆立法規劃審議 116 條法案，而根據中國國家法規數據庫，第十三屆實際上制定與修改法規有 140 項（並非全部都列在規劃項目中），而通過決定案有 27 項。顯示該屆立法規劃不會全部實現通過，有些法規可能已規劃許久仍在議程中（Truex, 2020: 1455-1492；楊惠、于曉虹，2022：60-76）。根據 2023 年 9 月發布的全國人大公報中，第十四屆全國人大規劃審議法案有 130 項，而根

據中國國家法規數據庫資料，到 2023 年底，全國人大常委會已審議通過 22 項法規案件，全國人大常委會法工委在 2023 年底的記者會中，亦強調本屆立法工作計畫完成率相當高。而這樣的效率如何體現在立法工作安全化，我們將透過近年通過法案的提請審議及牽頭起草單位，來觀察主導立法工作的單位。

根據資料分析，第十三屆全國人大常委會以來的立法工作，可以發現全國人大常委會越來越多主導立法工作，且法案跟過去相比更重視政治領域，尤其在人大常委提請審議的法案中，安全領域比重相當大，此與前述文獻觀點基本一致，以下呈現資料分析結果。

#### （一）提案者：全國人大常委會與委員長會議角色益加突出

首先，美中對抗在 2018 年趨於白熱化，各界普遍認為安全化趨勢更加明顯，並且體現在二十大政治報告對安全的強調，因此吾人應可見到 2018 年後人大立法呈現明顯安全化趨勢。若觀察第十三屆以來的全國人大常委會通過法案中提請審議或牽頭起草工作的單位，可以發現人大常委的專門委員會及委員長會議主導法案占比不低，儘管國務院仍為法案的主要牽頭起草單位，但從時間趨勢來看，人大常委會在立法工作的任務隨著時間增加，甚至 2023 年已經跟國務院提交審議通過的法案比重持平（請見圖 2）。與過去比較，從第七屆到第十三屆以來之立法，約有超過 55% 是由國務院及相關部委作為牽頭起草單位，人大常委及專門委員會作為牽頭起草單位的法案約占 37%（楊惠、于曉虹，2022：60-76），而觀察第十三屆以來的立法占比，儘管整體而言看起來與過去趨勢相同，國務院占約 56%，全國人大占約 33%，但如果觀察每年的動態，可以看到國務院提案通過的法案集中在 2018 年，國務院提交法案約占當年全部通過法案的 85%，全國人大的法案僅有 8%；2019 年類似，有約 82% 來自國務院，全國人大僅占 9%；不過 2020 年後有了翻轉，國務院提交通過之法案降到當年通過法案之 50%，全國人大提交審議通過法案則占

了 35%；2021 年全國人大做牽頭起草通過的法案超過國務院，全國人大有 46%，國務院占 39%；2022 年此趨勢持續，國務院有 36%，全國人大達到 50%。由此可見，人大常委會主導立法工作之趨勢，而在安全法規制定的提請審議單位，委員長會議的角色又更吃重。

若進一步觀察全國人大委員長會議提審之法案，可以發現中共正透過全國人大制度來確保國家安全及進行法律鬥爭之任務，從表 3 可以看到，委員長會議提交通過的許多法規涉及內部安全與外部關係，許多法規皆引發外界關切，例如 2020 年的《香港國安法》與香港選制法規、2021 年的《反外國制裁法》、2023 年的《對外關係法》與《愛國主義教育法》，以及 2024 年甫通過沒多久的《保守國家秘密法》等，都是由委員長會議提交審議。<sup>3</sup>換言之，中共的立法工作安全化，係由上而下主導，由黨中央到人大的過程。這符合安全化的理論觀點，即在國家面臨安全環境迅速變遷的情況下，國家將啟動「安全化」，不同的是，民主國家政治人物可以使用政治論述的「言語行動」去說服大眾，而作為缺乏民主連結機制的中共，則是使用全國人大來合法化其「安全化」需求。從中共的例子可以看到，面對 2019 年的香港反送中運動、2020 年新冠疫情下國際對中國的敵意上升，以及 2022 年白紙運動對政權的挑戰壓力，許多涉及國家安全的法案由委員長會議直接提案審議，以頂層設計與黨中央的意志推動立法工作。

---

3. 受到各界注意的《反間諜法》之修訂，則是由全國人大監察和司法委員會提請審議，其中包含了許多讓國安機構擴權的條文，亦可研判符合中央意旨。

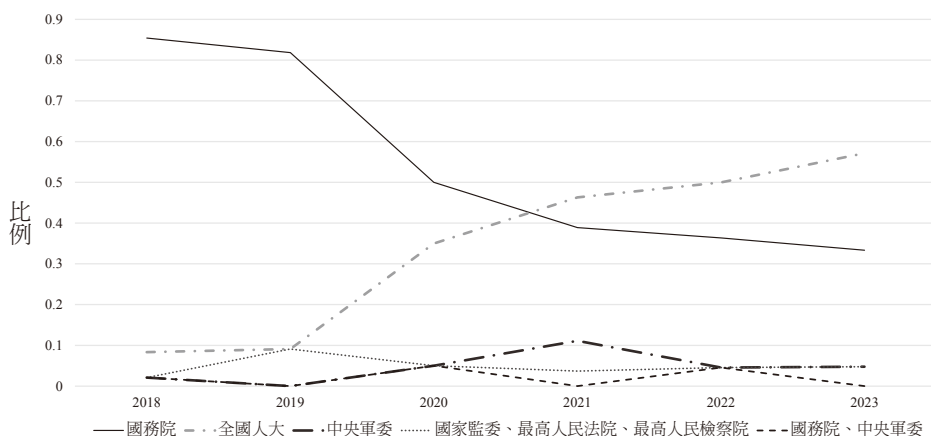


圖 2 中國全國人大常委會法案提交審查與牽頭單位

資料來源：作者自行繪製。

說明：「國務院、中央軍委」之類別為官方資料中顯示法案為此二部委共同提交審查與牽頭。

表 3 中國全國人大常委會委員長會議提交審議之法案  
(第十三屆至今)

| 日期         | 法律名稱                                       |
|------------|--------------------------------------------|
| 2018/4/27  | 《中華人民共和國英雄烈士保護法》                           |
| 2020/6/30  | 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》                    |
| 2020/10/17 | 《中華人民共和國生物安全法》                             |
|            | 《中華人民共和國國旗法》                               |
|            | 《中華人民共和國國徽法》                               |
| 2020/12/26 | 《中華人民共和國刑法修正案（十一）》                         |
| 2021/3/20  | 《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程式》 |
|            | 《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法》     |
| 2021/4/29  | 《中華人民共和國反食品浪費法》                            |

| 日期         | 法律名稱                                             |
|------------|--------------------------------------------------|
| 2021/6/10  | 《中華人民共和國海南自由貿易港法》                                |
|            | 《中華人民共和國反外國制裁法》                                  |
|            | 《中華人民共和國資料安全法》                                   |
| 2021/8/20  | 《中華人民共和國個人資訊保護法》                                 |
| 2021/12/24 | 《全國人民代表大會常務委員會關於修改〈中華人民共和國工會法〉的決定》               |
|            | 《全國人民代表大會常務委員會關於修改〈中華人民共和國民事訴訟法〉的決定》             |
|            | 《中華人民共和國反有組織犯罪法》                                 |
| 2022/4/20  | 《第十四屆全國人民代表大會少數民族代表名額分配方案》                       |
|            | 《「臺灣省」出席第十四屆全國人民代表大會代表協商選舉方案》                    |
|            | 《第十四屆全國人民代表大會代表名額分配方案》                           |
| 2022/6/24  | 《全國人民代表大會常務委員會關於修改〈中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會議事規則〉的決定》 |
|            | 《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會議事規則》                       |
| 2023/4/26  | 《全國人民代表大會常務委員會組成人員守則》                            |
| 2023/6/28  | 《全國人民代表大會常務委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會代表工作委員會的決定》       |
|            | 《中華人民共和國對外關係法》                                   |
| 2023/10/24 | 《中華人民共和國愛國主義教育法》                                 |
| 2023/12/29 | 《全國人民代表大會常務委員會關於完善和加強備案審查制度的決定》                  |
|            | 《中華人民共和國刑法修正案（十二）》                               |
|            | 《中華人民共和國公司法》                                     |
| 2024/2/27  | 《中華人民共和國保守國家秘密法》                                 |
| 2024/9/13  | 《中華人民共和國國防教育法》                                   |

資料來源：作者自行製作。

## （二）法案類型：內部政治管理高度安全化

再者，若觀察 2018 年至今（2018.1-2025.6）全國人大通過之法案，並根據中國政府政務資訊的分類方式進行區分，結果請見圖 3。從法案類型的分布來看，可以發現政治管理及政法相關法案超過了經濟民生相關法案。用中共官方自訂的 14 個法案類型來統計第十三屆全國人大常委會以來通過的法案，可以看到政治管理類占多數，其次是財政經濟及環境資源，第四多為政法類型。而過去通過的法規，是以財政經濟為大宗，政治管理與政法其次，環境資源更基本上遠低於上述三類型。

立法偏好政大於經的趨勢與兩個因素有關，首先是 2018 年以來兩次的黨和國家機構改革，其中許多政治管理體制的變革，需要制定或修改相關法律加以因應；另一個是國際環境丕變，如前所述，2018 年以來中美競爭白熱化，中共明顯地從追求經濟成長轉向以強調國家安全為主的國際戰略方針，以上兩個發展趨勢，讓全國人大的立法工作更加服膺於黨對於安全的需求，而在法案類型上，則體現了政治安全優先理念。此外，從趨勢來看，這現象凸顯了習時期安全化過程是一種朝內的趨向性模式，而非朝外，此點亦與創始「安全化」理論的哥本哈根學派著重在國家間關係有所不同。

政治安全優先理念亦可從中共擴大全國人大人事權推知。全國人大在政府人事任免上扮演重要角色，但其權限過去多僅止於制度性象徵任免國務委員、部長等職位，不過如前所述，2021 年《全國人大組織法》修訂後，全國人大常委會擴權，進一步獲得任免國務院副總理、國務委員、軍委副主席、軍委委員等高階職位的權力（周慧盈、邱國強，2021）。從人大常委會公報觀察第十三屆的全國人大任免人事案，可以看到全國人大常委會亦逐漸變成中共進行政府組織人事調控的重要機構。2021 年以前，人大常委會任免案主要集中在中央與地方層級的法院、檢察院的人事案，包含了法院庭長、地方檢察長、最高法院檢察員等，以及駐外大使的任免案。人大擴權後，針對

正部級人事的任免案逐漸增加，前述如秦剛、李尚福等任免案例已有提及，不再贅述。

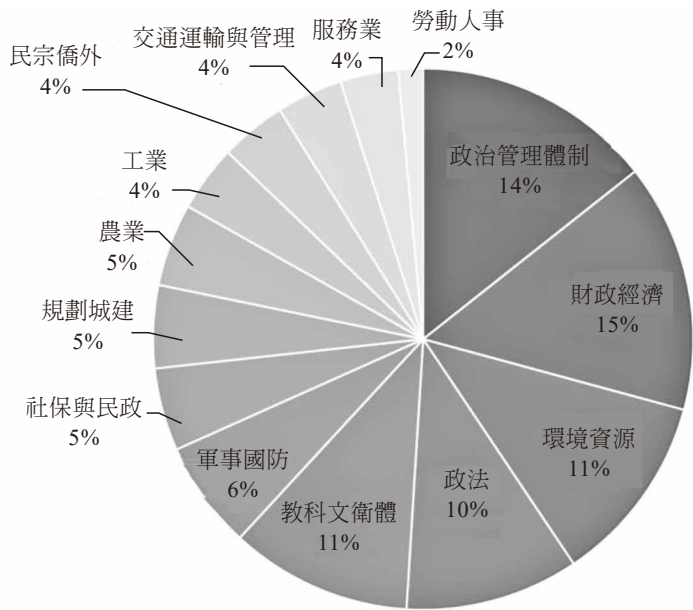


圖 3 中國全國人大常委會通過法案類型比重

資料來源：作者自行繪製。

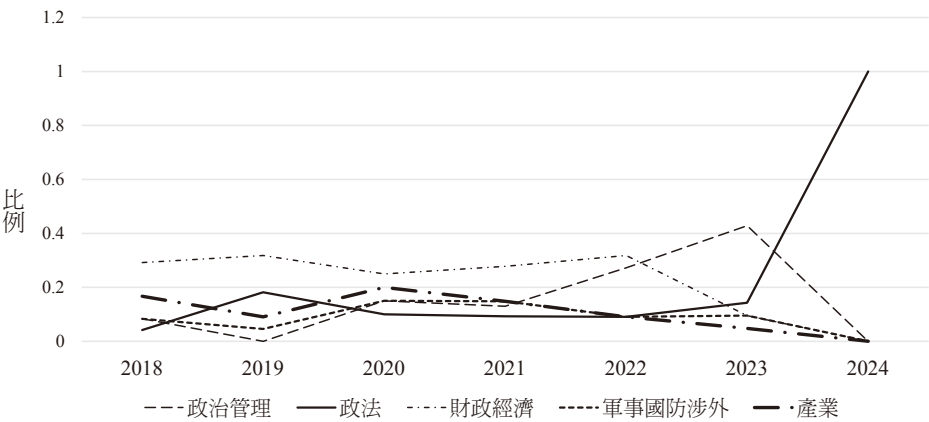


圖 4 中國全國人大常委會通過法案類型時間趨勢

資料來源：作者自行繪製。

### （三）全面安全化：「國家安全」作為法律關鍵字在習時期急速攀升

資料顯示，安全化的趨勢也體現在全國人大立法工作的法案條文中。為了更進一步觀察法律條文的變化，本文將第九屆至第十四屆（2025年6月）全國人大常委會通過的所有法案條文整理後進行關鍵字的提取與分析，圖5呈現第九屆至第十四屆通過的法律中，具有「國家安全」或「安全」的法律數量及比例。從資料中可以明顯看到，習近平上任後（2013年後），全國人大將國家安全及安全納入法律條文明顯增加，此時期的立法工作尤其重視「國家安全」。這樣高的比例不僅止於國安相關法規，在許多僅涉及常態政治的法律中，也同樣受到「安全化」過程的影響。

幾個例子可以說明安全化擴散到常態政治場域，2017年中共通過《公共圖書館法》，屬文化立法領域，圖書館法討論已久，然自1998年以來皆未納入審議程序，直到2017年方通過，即使在文化領域，《公共圖書館法》第37條亦規定「公共圖書館不得從事或者允許其他組織、個人在館內從事危害國家安全……」。另外，《種子法》第62條要求「國家建立種業國家安全審查機制」；《標準化法》中表明該法目標之一是「維護國家安全」；《電影產業促進法》規定「涉及重大題材或者國家安全、外交、民族、宗教、軍事等方面題材的，應當按照國家有關規定將電影劇本報送審查」等，都說明了常態政治安全化如何體現在人大的立法工作中。

除了「國家安全」與「安全」在通過的法律數量與比例外，若計算不同時期全國人大通過法律條文中提到「國家安全」或「安全」的次數，可以發現胡錦濤與習近平執政時期，都遠高於江澤民時期。而在習時期，使用「國家安全」或「安全」的次數比重急速攀升。如圖6所示，儘管胡錦濤時期有略為增加，第九屆至第十一屆全國人大提到「安全」的次數，從每萬字11.8次增加到19.8次，到了習近平的第一任期，第十二屆全國人大通過的法律條文中激增到84.5次，第

十三屆亦有 21.3 次，表明了習政權如何將「安全」鑲嵌到整個立法工作中。同樣地，提到「國家安全」的次數亦顯著增加，凸顯了習時期全國人大在立法中對國家安全的強調遠高於胡與江時期，胡錦濤第二屆任期通過的法規，每萬字提到 1.3 次，但習第一任期，每萬字就達到了 6.8 次，即使習第二屆任期，法規條文每萬字提到國家安全的次數，也是胡第二屆任期的兩倍，有 2.6 次。觀察第十四屆至今，已可見每萬字提到國家安全次數達 4.1 次，已高於第十三屆。

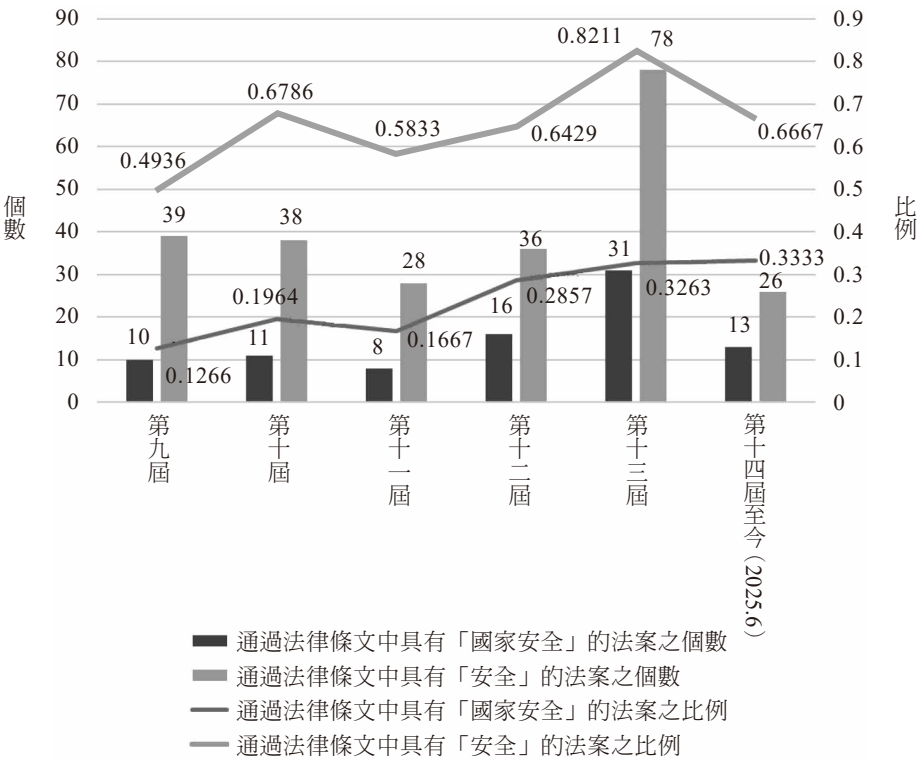


圖 5 中國全國人大常委會通過法律具「國家安全」與「安全」之個數與比例

資料來源：作者自行繪製。

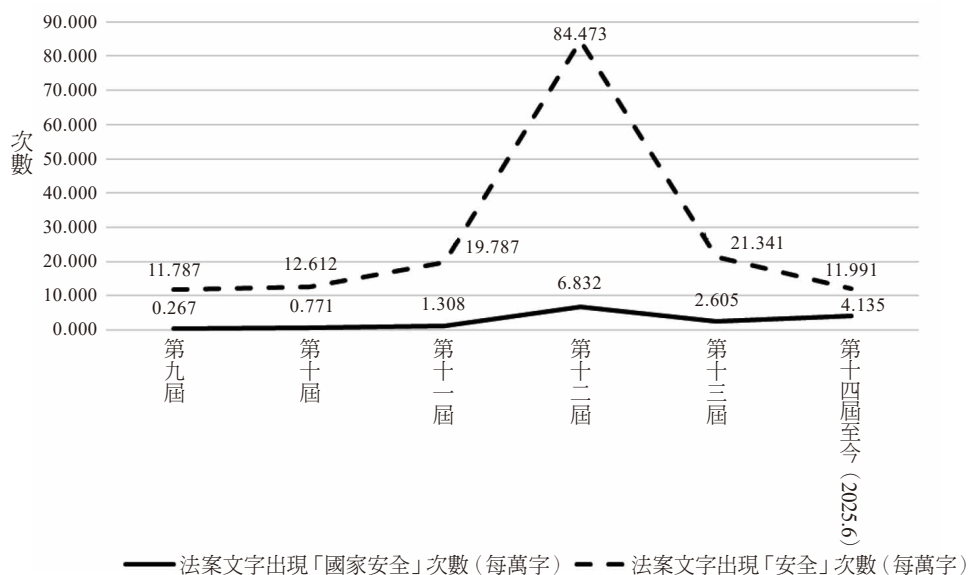


圖 6 中國全國人大常委會通過法律條文中「國家安全」與「安全」每萬字出現次數

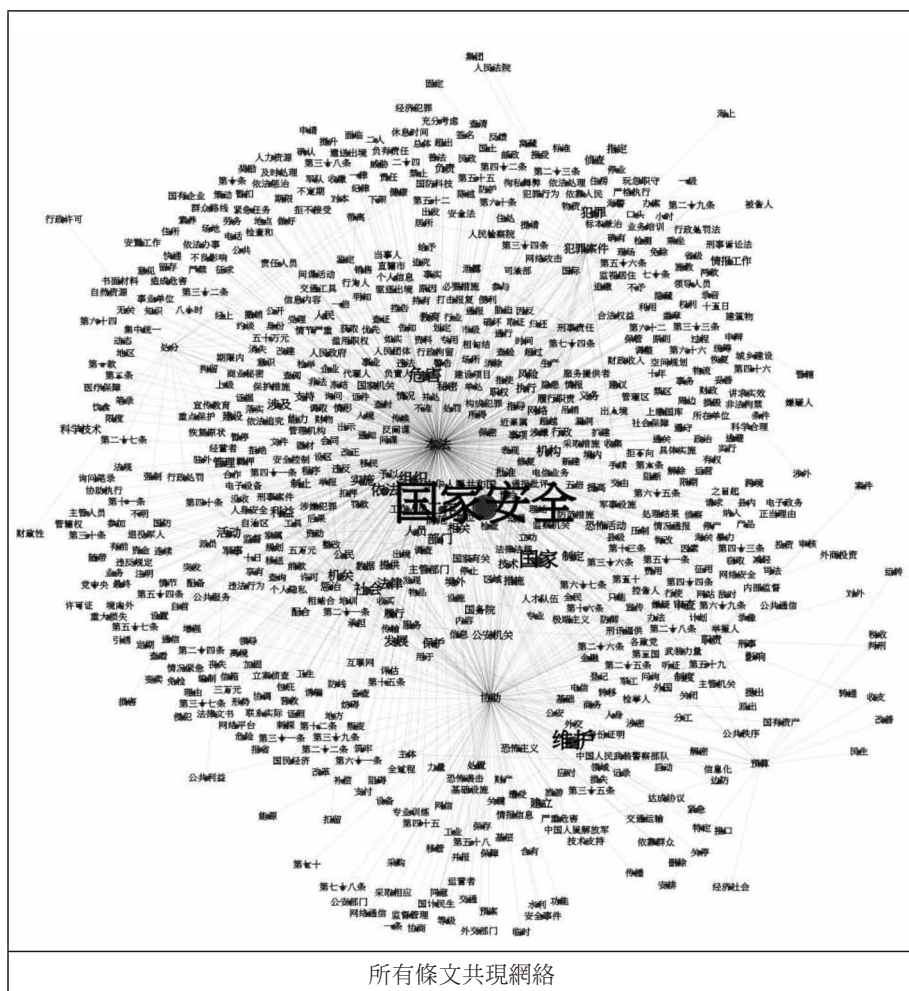
資料來源：作者自行繪製。

以「國家安全」作為法律關鍵字分析習時期全國人大常委會通過的法律之文字結構，更可以明顯看到常態政治安全化的趨勢。網絡分析可以顯示法律文字中「國家安全」的共現網絡，並以字體與節點大小代表該字在條文中的權重。此外，除了完整的共現網絡圖，本文亦針對網絡圖中的核心結構進行簡化與視覺化，使用 Python 的 NetworkX 套件，根據邊 (edge) 的權重 (如共現頻率或關聯強度) 構建原始網絡圖，並進一步運用最小生成樹 (Minimum Spanning Tree, MST) 演算法提取骨幹網絡，對此，本文採用閾值篩選的方式，僅保留邊權重大於或等於特定門檻 ( $\geq 3$ ) 的連結，去除次要連結資訊，更明確提取重要關鍵詞，方便閱讀，<sup>4</sup>完整網絡與簡化後網絡圖呈現如圖 7、圖 8。

4. 此處感謝編輯委員建議納入最小生成樹方法簡化圖片以便讀者閱讀。



從圖 7 我們可以看到，胡時期的共現網絡基本上集中在兩個集群，一個主要以公共安全、言論、危害等字為主，另一個則集中在刑事責任，而「機動車」權重較高之原因，係由於《道路交通安全法》不斷提及「機動車國家安全技術標準」所致，然可以看到與國家安全同時出現的詞彙網絡符合一般立法常識。另方面，圖 8 則可以看到習



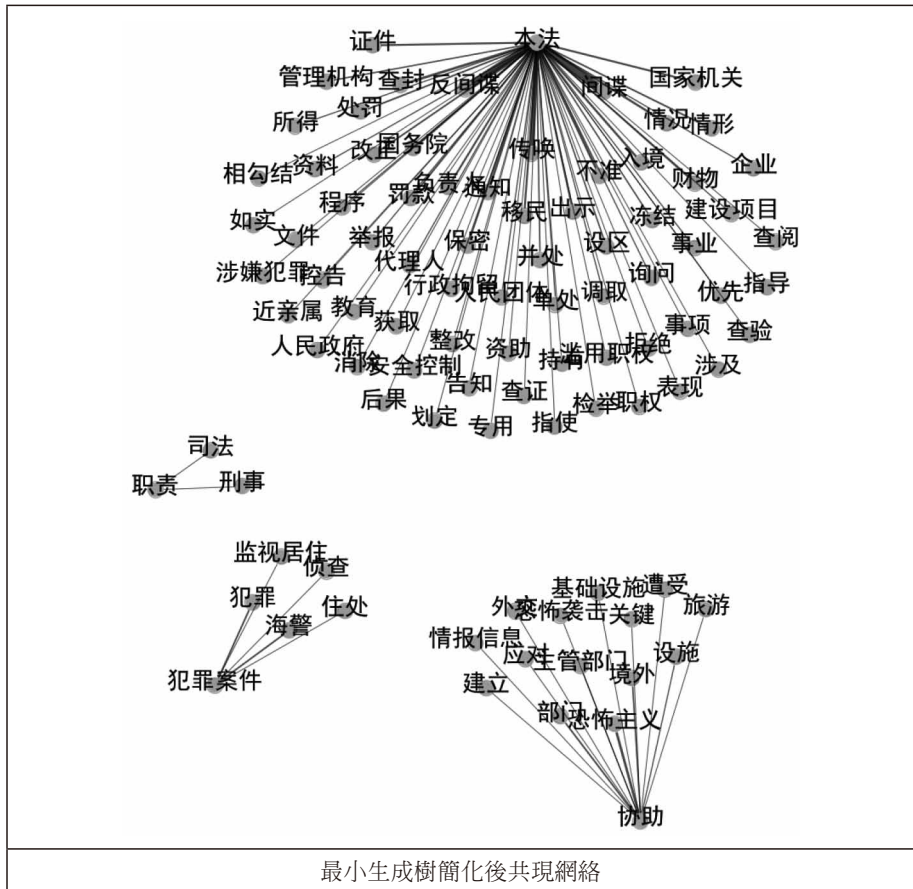


圖 8 習時期全國人大常委會通過法律條文文字中「國家安全」共現網絡

資料來源：作者自行繪製。

時期的法律文字中，「國家安全」的共現網絡呈現更多元的狀態，重點動詞包含協助、維護、危害、涉及、執行、影響等，而依此動詞連結到的法規事項則涵蓋各領域，如間諜、反間諜、基礎設施、財務、企業等，此凸顯了國家安全作為關鍵字在習時期的全國人大立法工作的複雜性，以及全國人大透過制定法規撰寫法條安全化的結構。

表 4 胡、習時期的「國家安全」法律條文網絡特徵比較

|          | 胡時期     | 習時期      |
|----------|---------|----------|
| 平均連結度    | 1       | 1.275    |
| 權重後平均連結度 | 1.435   | 3.094    |
| 網絡密度     | 0.029   | 0.004    |
| 各詞彙平均路徑  | 2.87809 | 2.375332 |

資料來源：作者自行製作。

若觀察胡、習時期的文字共現網絡之特徵，可以進一步量化兩者網絡之不同。如表 4 所示，胡時期的法條文字共現網絡，文字彼此之間的平均連結度為 1，網絡密度為 0.029，各點的平均路徑為 2.88，相較於胡的網絡，習時期的法條文字共現網絡則更為發散，密度為 0.004，但連結度較高，平均為 1.275，而各詞彙的平均路徑也較短，為 2.38，此隱含著習時期的立法條文有關於國家安全的字眼，更分布在不同的法規中，但是對於法規的描述及用字遣詞的同一性更高，而且使用類似詞彙的頻率也較高。

上述的觀察從胡、習時期針對不同類型法規使用國家安全的模式，更可看出習時期的立法安全化特徵，尤其是從文字網絡便可以觀察到胡跟習時期在文字使用上有著明顯的類型區分。圖 9 比較胡與習時期如何在不同類型的法規加入「國家安全」之文字，比例上來看，胡時期就如網絡分析中所見，「國家安全」之使用特別集中在交通運輸與管理、政法兩大類型的法律條文中，而習時期除了大量集中在政法、政治管理體制兩大類型外，在軍事國防、財政經濟及教科文衛體，甚至社保與民政、農業、環境資源等都加入了「國家安全」之條文，證明了習時期各領域立法的「安全化」。

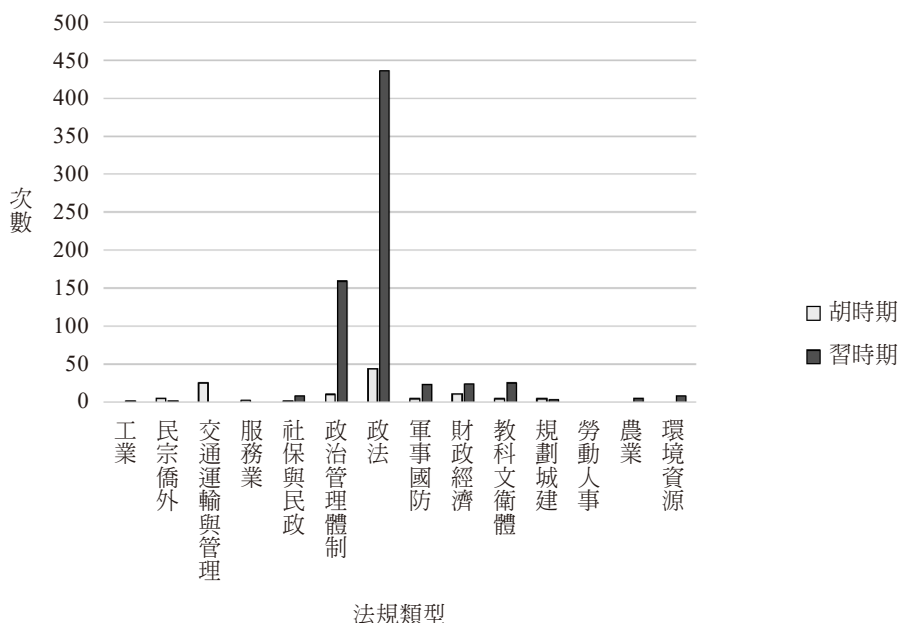


圖 9 胡與習時期全國人大常委會通過法律的類型與法條中含有「國家安全」之次數

資料來源：作者自行繪製。

## 伍、結論

本文從習時期對於國家安全之重視出發，透過安全化理論視角，探討中共如何透過全國人大來進行合法化「安全化」過程。資料分析發現，中共透過全國人大合法化「安全化」過程，根據全國人大制度，以委員長會議主導國安相關立法工作，但同時，也在一般性法律的內容上，強化對於「國家安全」的要求，導致了「國家安全」對於非國安法規的外溢效果。此外，中共對於國家安全的重視，更著重在國內政治管理的立法上，若以「國家安全」關鍵字觀察這 20 年來通過之法律，可以看到習時期將「國家安全」納入法律條文遠超過胡

與江時期，立法工作「安全化」的趨勢仍在持續。根據本文分析，吾人可歸納以下意涵。

首先，習上任以後，全國人大似乎已非單純既有文獻討論的攏絡之制度，而是逐漸轉向成為護衛中共政權統治之工具，在安全化趨勢下，全國人大制度形塑的攏絡吸納之功能將逐漸弱化，間接衝擊到中共統治的威權韌性來源之一——制度化。進一步推論，安全化可能導致中共未來將面對一個兩難：安全化過度強調安全，而政治議事機構代表的合法性功能下降，合法性下降時導致政治菁英更加感受到不安，進而再加強安全化作為。當然，本文的實證資料並未論證這樣的兩難現象，而是就現有的立法工作資料，提出這樣的觀點，而隨著中共對於法律制定有更多的主導性，伴隨著全國人大角色的微妙變化，過去文獻探討中共民主化前景是否將受挑戰，都需要吾人重新定位全國人大在中共治理機制中扮演之角色。

再者，全國人大立法的安全化過程中，基本上也彰顯了中共黨政高層對於當前國內外環境研判的統治「思維」。由資料分析可以看到，中共更聚焦在內部安全，遠超過外部安全，而這樣的內部安全也不僅止於國家安全領域，而是跨越不同的領域之立法。究此，「安全化」的外溢可能導致中共對常態政治議題的「過度安全化」，甚至「超安全化」，這樣的統治「思維」並非理性，亦非穩定政策之來源，將來須持續觀察全國人大立法，藉此研判其「安全化」程度。

此外，「安全化」的成效亦是一個重要的討論議題。後續研究或許可以探討中共透過全國人大立法安全化的趨勢下，執行面是否可以有效落實這樣的「安全化」工作，而民間對於安全論述是否接受，又會造成如何的反效果，這些現象無論在學術上或政策上，都是將來研究可以關注的議題。

最後，本文以資料分析方式，呈現了全國人大立法工作的安全化趨勢與模式，本文試圖拋磚引玉，提供探討中共統治合法性與安全化之間矛盾的基礎。後續研究可以更精細針對此議題作探討，例如在工

具使用上，可對本文使用的資料，進一步使用更多的文字探勘工具及機器學習判讀，來觀察全國人大法規性質是不是真的改變，<sup>5</sup>例如民政相關法規是否已經不僅止於民政，而更凸顯安全層面，或是各個法規的撰述結構，是否以國安或黨規作為優先文本。這些更加微觀層面的分析，將有助吾人對於中國大陸立法工作的變化，乃至於整個政體運作模式之理解。

收件：2024 年 12 月 2 日

修正：2025 年 6 月 17 日

採用：2025 年 7 月 11 日

---

5. 作者感謝研討會評論人對此後續研究方向之提點。

## 參考文獻

- 王文杰（2023）。中國法體系下的習近平依法治國。思想坦克，11月10日。<https://voicettank.org/中國法體系下的習近平依法治國/> [Wang, W. C. (2023). *Zhongguo fatixi xia de xijinping yifa zhiguo*. *Voicettank*, November 10.]
- 石善允（2022）。法制威權主義：習時代中國的立法趨勢與社會控制〔碩士論文〕。國立政治大學。[Shi, S. Y. (2022). *Legislating Authoritarianism in China: Tendencies of Legislation and Social Control in the Xi Jinping Era* [master's thesis]. National Chengchi University.]
- 林泰和（2019）。從哥本哈根學派「安全化」研究途徑分析歐盟反恐政策的演化。國際與公共事務，（11），頁1-35。[Lin, T. H. (2019). The Evolution of EU Counter-Terrorism Policy: An Analysis Approach Based on 'Securitization' of Copenhagen School. *International and Public Affairs*, (11), pp. 1-35.]
- 周慧盈、邱國強（2021）。中國人大修法 分析：常委會擴權可任免副總理。中央通訊社，3月9日。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202103090194.aspx> [Zhou, H. Y. & Chiu, G. Q. (2021). *Zhongguo renda xiufa fenxi: changweihui kuoquan ke renmian fuzongli*. *CNA*, March 9.]
- 姜萍萍、程宏毅（2014）。習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路。中國共產黨新聞網，4月15日。<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2014/0415/c64094-24899781.html> [Jiang, P. P. & Cheng, H. Y. (2014). *Xi jinping: jianchi zongti guojia anquanguan zou zhongguo tese guojia anquan daolu*. *Zhongguo gongchandang xinwen wang*, April 15.]

- 楊 惠、于曉虹（2022）。中國立法效率影響因素的再審視－基於全國人大常委會立法規劃的實證分析（1991-2019 年）。中國法律評論，（2），頁 60-76。[Yang, H. & Yu, X. H. (2022). What Influences Legislative Efficiency in China?: An Empirical Inquiry of NPCSC's Legislative Plan (1991-2019). *China Law Review*, (2), pp. 60-76.]
- 趙建民、張鈞智（2014）。中國大陸全國人大專門委員會的制度化歷程及評估。政治學報，（57），頁 77-100。[Chao, C. M. & Chang, C. C. (2014). Headway on Specialization but Deficiency on Autonomy: Institutionalization of the Permanent Committees in China's National People's Congress. *Chinese Political Science Review*, (57), pp. 77-100.]
- 謝念億（2023）。中國大陸強化國家安全法律體系建構之觀察。經濟前瞻，（209），頁 76-80。[Hsieh, N. Y. (2023). Zhongguo dalu qianghua guojia anquan falu tixi jiangou zhi guancha. *Economic Outlook Bimonthly*, (209), pp. 76-80.]
- Almén, O. (2013). Only the Party Manages Cadres: Limits of Local People's Congress Supervision and Reform in China. *Journal of Contemporary China*, 22 (80), pp. 237-254.
- Baker-Beall, C. & Clark, R. (2021). A 'Post-Copenhagen' Analysis of China's Securitization of the Uyghur: A Counterproductive Securitization?. *Democracy and Security*, 17 (4), pp. 427-454.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge University Press.
- Brownlee, J. (2007). *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2005). *The Logic of Political Survival*. MIT Press.

- Chang, C. C. & Chao, C. M. (2019). Specialization without Autonomy: An Informational Approach to the Development of Permanent Committees in China's National People's Congress. *Journal of Contemporary China*, 28 (115), pp. 64-80.
- Dobrev, S. D., Cheng, Z., & Yang, X. (2024). How Authoritarian Regimes Use Organizations to Solidify Control: A Theory of Pro-forma Cooptation and an Empirical Test from Reappointments to Congress in China. *Organization Studies*, 45 (5), pp. 661-690.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge University Press.
- Gandhi, J. & Przeworski, A. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, 40 (11), pp. 1279-1301. <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Geddes, B. (1999). What Do We Know About Democratization After Twenty Years?. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 115-144. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>
- Ieong, M. U. & Wu, X. (2021). A Securitized 'One Country, Two Systems'? Law as Social Control in Macau. *Asian Survey*, 61 (4), pp. 663-682.
- Kamo, T. & Takeuchi, H. (2013). Representation and Local People's Congresses in China: A Case Study of the Yangzhou Municipal People's Congress. *Journal of Chinese Political Science*, 18, pp. 41-60.
- Knudsen, O. F. (2001). Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization. *Security Dialogue*, 32 (3), pp. 355-368.
- Lai, Y. H. (2023). Securitisation or Autocratisation? Hong Kong's Rule of Law under the Shadow of China's Authoritarian Governance.

- Journal of Asian and African Studies*, 58 (1), pp. 8-25.
- Liu, D. (2023a). Cooptation without Opposition: Government Response in the Authoritarian Legislature in China. *Democratization*, 30 (7), pp. 1400-1422. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2238187>
- Liu, D. (2023b). Policy Influence of Delegates in Authoritarian Legislatures: Evidence from China. *Political Research Quarterly*, 76 (2), pp. 481-495. <https://doi.org/10.1177/10659129221101390>
- MacFarquhar, R. (1998). Provincial People's Congresses. *The China Quarterly*, (155), pp. 656-667.
- Magaloni, B. (2008). Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule. *Comparative Political Studies*, 41 (4-5), pp. 715-741. <https://doi.org/10.1177/0010414007313124>
- Malesky, E. & Schuler, P. (2010). Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament. *American Political Science Review*, 104 (3), pp. 482-502.
- Manion, M. (2000). Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level. *The China Quarterly*, (163), pp. 764-782.
- Manion, M. (2014). Authoritarian Parochialism: Local Congressional Representation in China. *The China Quarterly*, (218), pp. 311-338.
- Manion, M. (2015). *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*. Cambridge University Press.
- Nathan, A. J. (2003). China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, 14 (1), pp. 6-17. <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0019>
- O'Brien, K. J. (1994). Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies. *The China Quarterly*, (138), pp. 359-380.

- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities* (4<sup>th</sup> ed.). Sage Publications.
- Selznick, P. (1953). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. University of California Press.
- Shen, X. & Truex, R. (2021). In Search of Self-Censorship. *British Journal of Political Science*, 51 (4), pp. 1672-1684.
- Stritzel, H. (2012). Securitization, Power, Intertextuality: Discourse Theory and the Translations of Organized Crime. *Security Dialogue*, 43 (6), pp. 549-567.
- Stritzel, H., (2014). *Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat*. Palgrave Macmillan.
- Stritzel, H. & Chang, S. C. (2015). Securitization and Counter-Securitization in Afghanistan. *Security Dialogue*, 46 (6), pp. 548-567.
- Svolik, M. W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge University Press.
- Truex, R. (2016). *Making Autocracy Work: Representation and Responsiveness in Modern China*. Cambridge University Press.
- Truex, R. (2020). Authoritarian Gridlock? Understanding Delay in the Chinese Legislative System. *Comparative Political Studies*, 53 (9), pp. 1455-1492.
- Vuori, J. A. (2008). Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders. *European Journal of International Relations*, 14 (1), pp. 65-99.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In Lipschutz, R. D. (Ed.), *On Security* (pp. 46-87). Columbia University Press.
- Wilkinson, C. (2007). The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan:

Is Securitization Theory Usable Outside Europe?. *Security Dialogue*, 38 (1), pp. 5-25.

## **‘Rule by Law’ and ‘Maintaining Stability by Law’: The CCP Model and Trends of Securitization Through Legislation in the National People’s Congress**

**Wei-feng Tzeng**

(Associate Research Fellow,  
Institute of International Relations, National Chengchi University)

### **Abstract**

Since 2013, particularly following the 19<sup>th</sup> Party Congress in 2017, the Chinese Communist Party (CCP) has increasingly emphasized national security in the political realm as a response to rising internal and external challenges, which constitutes a trend toward securitization. This article analyzes how this securitization trend is reflected in the legislative work of the National People’s Congress (NPC) and how it has shaped the law-making process and outcomes. Empirical evidence reveals a notable increase in the passage of national security-related laws, accompanied by a more arbitrary legislative process dominated by the Chairperson’s Council of the NPC Standing Committee. Under Xi Jinping’s leadership, the frequency of references to security and national security in enacted laws has risen sharply compared to previous administrations. Furthermore, the emphasis on national security has extended into non-security domains, consistent with Xi’s broad definition of national security. However, despite the Party’s efforts to tighten control across various sectors through legislative

securitization, the regime may face challenges to its legitimacy. A decline in the NPC's role in interest articulation could exacerbate the regime's insecurities, undermining the CCP's authoritarian resilience.

**Keywords:** CCP, NPC, Securitization, Legislative Work, Authoritarian Resilience