

一、中共地方機構改革推動情形觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 2023 年末至 2024 年初，多地著手部署地方機構改革。本次地方機構改革源自於 2023 年公布的《黨和國家機構改革方案》。
- 金融、科技、社會工作是本次改革重點所在，相關機構所設置凸顯各地在兼顧「滿足上級要求」、「考量各地差異」及「權衡部門利益」作策略選擇。
- 此次地方機構改革基本上仍延續擴大黨對國家機關的控制，以及強化黨內權力集中的邏輯。在政治凌駕專業、市場邏輯下，機構改革的成效仍有待觀察。

(一) 前言

去(2023)年末至今(2024)年初，中國大陸多省、市著手部署地方機構改革。本文將介紹本次地方機構改革的緣起與側重之處、概況，最後梳理此次地方機構改革的後果與意涵。

(二) 近期地方機構改革的緣起與側重之處

去(2023)年末，中國大陸多地密集部署地方機構改革。至 1 月底，至少已有四大直轄市、十餘個省分，以及數個副省級城市舉行過機構改革動員部署會議，且已有省級新機構掛牌。

這次地方機構改革的緣起，來自於去(2023)年 3 月中共中央、國務院所印發《黨和國家機構改革方案》(以下簡稱方案)。《方案》指出，為全面建設社會主義現代化國家，必須建構系統完備、高效的黨和國家機構職能體系。其中，屬黨中央機構改革共有 5 項方案(主要在金融、科技、社會工作、港澳等領域)、屬國務院共有 11 項方案(包括科學、金融金管、證監、人民銀行、國有金融資本管理體制、數據管理、三農、老齡工作、智慧財產權管理等)、屬全國人大、政協各有一項方案，另外也強調將優化機構編制資源配置，精簡地方黨政機關人員編制。最後，如《方案》所說明，地方機構改革將由省級黨委統一領導，改革方案

報黨中央備查，並力爭在今（2024）年底前完成。

本次地方機構改革的側重之處，大致依循上述《方案》的內容開展。《方案》中明確與地方機構改革的內容包括以下 8 項：

1. 結合實際組建省級黨委科技領域議事協調機構；
2. 組建省、市、縣級黨委社會工作部門，並相應劃入同級黨委組織部門的「兩新」工委（為當地黨委派出機構）職責；
3. 結合實際調整地方政府科技部門職責；
4. 建立以中央金融管理部門地方派出機構為主的地方金融監管體制；
5. 撤銷中國人民銀行大區分行及分行營業管理部、總行直屬營業管理部和省會城市中心支行，在 31 個省（自治區、直轄市）設立省級分行；
6. 結合實際組建省級政府數據管理機構；
7. 省、市、縣級鄉村振興機構職責劃入同級農業農村部門；
8. 由各地黨委研究確定地方黨政機關人員編制精減，縣鄉兩級不作精簡要求；

總的來說，此次地方機構改革主要著重在落實中央所要求的調整領域，包括金融、科技、社會工作、數據、三農、老齡工作等機構設置，並要求精簡人員編制；在此同時，也一定程度授權各地黨委自行研究，視實際情況開展工作。

（三）本次地方機構改革的概況

首先，金融、科技、社會工作是此次改革的重點所在。例如，江蘇省委金融委辦公室、金融工作委、地方金融管理局已掛牌成立，是首個公開亮相的省級金融委。一些地方的省、市、縣也成立「科技創新委員會」，負責重大項目推進以及體制機制創新。為全面加強黨的建設與領導，各地黨委亦成立黨委社會工作部，以確保黨的路線方針得到落實。在科技領域上，省市縣黨委也與中央對齊成立黨委科技委

員會，並由同級科技局承擔辦公室工作與任務職責。此外，在農業農村方面，地方鄉村振興局則在此次機構改革中撤併，其職責劃入農業農村局。

與數據管理相關的機構改革，則兼具地方機構與中央對齊（應），以及各地靈活性的特色。據統計，至今已有廣東、浙江、山東、安徽、貴州、新疆等十幾個省市區成立大數據管理機構，但各地管理機構的名稱、上級主管部門、行政級別都不盡相同。例如，貴州省大數據發展管理局是省政府的正廳級機構；福建省大數據管理局則是隸屬省發改委的副廳級機構。除政府機構序列外，上海市、北京市的大數據中心則是事業單位，但一個隸屬上海市政府辦公廳，另一則隸屬北京市經濟和信息化局。以上案例顯示，各地大數據管理機構設置有很強的靈活與因地制宜性。這也意味著在「由上而下」推進的機構改革動力下，各地在兼顧「滿足上級要求」、「考量各地差異」以及「權衡部門利益」之間所作出的策略選擇。

在落實編制精簡方面，《方案》提出中央和國家機關各部門人員編制統一按百分之五的比例精簡，地方則由各省級黨委沒有統一要求，縣、鄉兩級則不要求精簡。在中央要求下，各地雖已開啟人員編制精簡，但已有數地反映編制不足、人手缺少的問題。此次機構改革在鄉、鎮編制不要求精簡，也提出將調整完善鄉、鎮、街道機構設置與管理體制，包括北京、上海、湖北、甘肅等地也已提出「管理向基層下沉，落實向基層擴權賦能」的觀點。

除上述各領域的發展概況外，不少地方政府也提出具體時間表。如貴州省表示省級機構改革要確保在今（2024）年1月底前基本到位，市縣兩級機構改革在今（2024）年7月底基本完成。可以預期地，此次地方機構改革會在近期加速推進。

（四）意涵與後果

延續 2018 年的《深化黨和國家機構改革》，去（2023）年的《改革》基本上仍在擴大黨對國家機關的控制，以及強化黨內權力集中的方向前進。此次地方機構改革，金融、科技、社會工作等領域的相關

作為，如新設議事協調機構、新組建黨中央職能部門都是「以黨代政」、「黨委擴權」的相似邏輯。其次，組建數據治理機構、重新理順農業農村治（管）理則反映中共中央順應時代發展的因應作為。然而，在政治邏輯凌駕專業、市場邏輯下，機構改革的成效，能否達到效率優化的治理仍有待觀察。再者，在中國大陸行政組織體系中，「條（縱向）塊（橫向）」問題由來已久。習近平上臺後嘗試透過新設議事協調機構（小組、委員會）來嘗試統合部門意見、遂行決策。然而，當各地落實、建立新設機構，卻無形間又加劇「條塊問題」。這些地方新設議事協調機構的定位與實質能發揮的功能，仍有待觀察。最後，編制精簡於省市兩級、縣鄉兩級不作精簡要求的後果，恐使省級機構的管理能力下降。這如何影響中國大陸未來的地方治理，也值得我們持續留意。