

# 一、中共「黨和國家機構改革方案」觀察

政治大學國際關係中心助理研究員曾偉峯主稿

- 本次機構改革著重在金融收權、科技聚焦、港澳管治、數據治理與社會基層管控，強化黨對科技、金融等重點領域的控制，突破科技瓶頸並防範風險。
- 相較 2018 年機構改革，本次改革更為功能性和防禦性，能否強化中共治理能力仍有待觀察。

## （一）前言

2023 年 2 月，中共第「二十屆二中全會」審議通過《黨和國家機構改革方案》，3 月「全國兩會」召開，公布《國務院機構改革方案》，3 月 16 日，中共中央、國務院正式印發公布《黨和國家機構改革方案》。本次機構改革為 2018 年發布《深化黨和國家機構改革方案》後，再次對黨政機構組織進行大規模改動，涉及黨、政府、人大、政協等主要政治組織，領域則涵蓋金融、科技、港澳事務、社會基層治理等。

與 2018 年改革相比，2023 年方案更動的廣度與力度較小。2018 年機構改革涵蓋 8 大類 60 條改革措施，並在黨中央設立許多領導小組與委員會，統籌協調管理黨、政、社會基層等業務；2023 年方案則有 5 類 19 條，大多集中金融、科技領域。不過，習近平在 2 月 28 日召開的中共中央民主協商會上，評論此次改革方案「改革突出重點行業和領域，針對性比較強，力度比較大，涉及面比較廣，觸及的利益比較深，著力解決一些事關重大、社會關注的難點問題，對經濟社會發展將產生重要影響」，顯示此次機構改革對中共而言仍相當重要。

## （二）內容重點：金融收權、科技聚焦、港澳管治、數據治理與社會基層管控

2023 年《黨和國家機構改革方案》包含幾個重點內容。首先在金融領域重新調整黨政分工，黨上收金融事務管理權力，例如組建中央

金融委員會，加強黨中央對金融工作的集中統一領導，以及組建中央金融工作委員會，強化金融系統的黨建工作；科技則組建中央科技委員會，加強黨中央對科技工作集中統一領導。國務院也做相應改革，包含組建國家金融監督管理總局、深化地方金融監管體制改革，以及統籌推進中國人民銀行分支機構改革，藉由撤銷地方人行分行與支行、再由總行派任地方分行方式，將金融相關事權上收。

另外，中國證券監督管理委員會調整為國務院直屬機構，以及金融工作人員統一規範管理，旨在強化中央對金融結構全盤掌控。在科技方面，國務院重組科學技術部，將許多業務分出，讓科技部更聚焦發展科技創新，同時，國家知識產權局調整為國務院直屬機構，可見中共在科技發展與管理的統籌規劃。

另方面，國務院將組建國家數據局，中共將數據視為生產要素，大力發展數位經濟發展，而數據管理也承擔維穩功能，如改革方案提到的公共服務和社會治理資訊化，促進智慧城市建設等，強化網路數據應用在社會治理，就是讓政府可運用數據確保社會穩定。

此次改革中共組建中央港澳工作辦公室，不再保留單設的國務院港澳辦，並稱是要「貫徹『一國兩制』方針、落實中央全面管治權」。中央港澳工作辦公室直接隸屬黨中央，可以說是垂直升格，並且從制度上給予黨涉入港澳事務更大的權限。此外，基本法中對中央人民政府不干預香港事務的限制框架，不適用在黨中央組織，換言之，中央港澳辦的設置可直接讓黨中央對港澳事務進行管治。

在社會基層治理層面，中共將組建中央社會工作部，此部門為中共中央職能部門，與中央組織部、中央宣傳部等單位同級，其工作包含（一）統籌指導人民信訪工作、（二）指導人民建議徵集工作、（三）統籌推進黨建引領基層治理和基層政權建設、（四）統一領導全國性行業協會商會黨的工作、（五）協調推動行業協會商會深化改革和轉型發展、指導混合所有制企業、（六）非公有制企業和新經濟組織、新社會組織、新就業群體黨建工作、（七）指導社會工作人才隊伍建設等七個方面。由其涵蓋領域可見，中央社會工作部對廣泛的基層經濟社會組織與事務進行統籌管理，將會是黨管社會的重要機構。此

外，改革方案中國務院也將優化農業農村部職責，完善老齡工作體制，強化對於經濟易受影響群體，如弱勢階層、農民以及老年人的治理。因此，此次機構改革目標之一明顯是要提高黨對基層社會發展的全覆蓋管理。

2023 年《黨和國家機構改革方案》在全國人大的工作方式與全國政協的機構組成也有所調整。全國人大部分組建全國人大常委會代表工作委員會，負責如人大代表名額分配、資格審查等多項工作。考量 2021 年全國人大組織法修法，強化全國人大常委會人事任免權，尤其是針對國務院與中央軍委人事的任免權，此次人大機構改革延續先前措施，更加強化全國人大常委會功能。全國政協部分則增設「環境資源界」，以及整合共青團界別以及優化「特別邀請人士」界別委員構成。2023 年 1 月各省市「地方政協」已紛紛新增「環境資源界」，此舉象徵著環境治理領域的快速發展，同時呼應習近平對生態文明之重視。

### （三）改革動機：功能性與防禦性

從以上改革重點內容可以看到，此次主要改革的重心，放在國家發展與治理層面，與 2018 年著重在政治權力分工的調整有所不同。換言之，與過去相比，2023 年中共《黨和國家機構改革方案》的動機更著重在機構改革的功能性與防禦性，而非政治性。

首先，此次《黨和國家機構改革方案》屬於功能性改革，主要是反映中共政策重心，因此著重在組織功能是否符合當前中共政策目標，特別是冀圖改革可有利於中共解決當前經濟發展之困境，以及有助其全面建設社會主義現代化國家，實現習近平所提的中國式現代化。基於此，不難想見中共對於推動經濟重大領域進行調整，包含金融、科技等方面。目前中國發展瓶頸在於如何持續鼓勵科技創新帶動新經濟動能，而要推動產業朝向創新，一方面需要投入大量的資金進入如半導體等資本密集型產業，另一方面也需要在技術上擺脫被美國箝制的困境，突破「卡脖子」的創新難題，因此，金融、科技收權的目標，是在法律體制降低黨以舉國體制推動發展的制度障礙。

再者，本次《黨和國家機構改革方案》屬於防禦式改革，相當程度反映習近平總體安全觀的落實，呼應習近平在 2022 年「二十大」政治報告上的「安全」基調。中共在 2021 年以來對金融領域大力反腐，整頓金融人事，2023 年中紀委再次對金融領域進行一波大整頓，尤其是在中央一級單位，大批官員落馬，包含各地國有銀行支行官員，此次反腐整頓正好符合中央對地方金融收權的改革思維。同樣地，此次針對科技集中發展的改革也延續 2022 年下半年一波針對半導體領域的反腐整頓。另外，改革方案中亦可以看到中共對於基層治理相關機構的重視，例如中央社會工作部對信訪問題事權上收，對三農問題的強化管理，以及對老齡人口的因應措施等，都旨在預先針對社會不穩定風險高的領域強化治理。換言之，中共此次機構改革，針對重點領域整治，主要目標是避免在金融、科技、社會等層面爆發對任何大規模問題之風險。

#### **（四）結語：集中權力因應風險恐讓治理能力更加脆弱**

儘管中共透過《黨和國家機構改革方案》進一步強化黨對金融、科技、基層維穩等事務的掌控，試圖以此達成政策落實以及防範風險，但實際上此次改革是否能強化其治理能力，仍屬問號。例如在金融業務上，若將地方事權上收，決策與人事權交由中央，但中央多大程度對於地方事務有所了解，地方知識的重要性在於可以讓政策落實更因地制宜，但在《黨和國家機構改革方案》後的中央集權體制，未必能夠有效派任具地方知識的官員進行接地氣的在地治理。政治風險減小，但是治理問題可能叢生，最終導致事與願違，這恐怕是中共在這次《黨和國家機構改革方案》後，仍須面對的難題。