

一、中共國務院機構改革與黨政關係觀察

國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 國務院機構改革朝向精簡、整合的方向處理。有些部委凸顯階段性任務的色彩（如退役軍人事務部）、有些部委則象徵新一屆政府的施政重點（如生態環境部）。另外，設置重疊、職能交叉的機構進行多部門整合也是此次機構改革的特色（如應急管理部）。
- 黨與國家機構改革顯示小組機制走向建制化、權力向黨集中，以及國家機關權力削弱的邏輯。從黨政關係來看，黨從原先的「決策」功能，明顯延伸至「執行」層面。
- 在黨內部，小組機制的落實也顯示習近平個人的決策權力將更加鞏固，政治局常委會更像是確認決議的場所，其權力或將明顯削弱。

2018年第十三屆全國人大、政協會議，取消「國家主席任期制」為舉世矚目之焦點。正當外界將重心放在習近平未來如何有第三個任期，或者是走向終身制的同時，「兩會」尾聲北京當局又分別出臺「國務院機構改革方案」、「深化黨和國家機構改革方案」。本文將分別介紹兩項「方案」的內容，並將焦點著重在黨政關係上。

首先，在國務院方面，機構改革後國務院正部級機構將減少 8 個，副部級機構減少 7 個。¹除國務院辦公廳外，組成機構為 26 個。包括組建自然資源部（不再保留國土資源部、國家海洋局、國家測繪地理信息局）、生態環境部（不再保留環境保護部）、農業農村部（不再保留農業部）、文化和旅遊部（不再保留文化部、國家旅遊局）、國家衛生健康委員會（不再保留國家衛生和計劃生育委員會）、退役軍人事務部及應急管理部（不再保留國家安全生產監督管理總局）、重組科學技術部及司法部（不再保留國務院法制辦公室）、優化水利部（不再保留三峽工程委員會及其辦公室、南水北調工程委員會及其辦公室）及審計署（不再設立國有重點大型企業監事會）等職責、設立國家監察委員會（不再保留監察部、國家預防腐敗局）。其他機構調整則組建國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、中國銀行保險監督管理委員會（合併銀監會、保監會）、國家國際發展合作署、國家醫療保障局、國家糧食和物資

¹詳可見「一文讀懂國務院機構改革方案」，新華網，2018/03/13，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/13/c_1122528608.htm。

儲備局、國家移民管理局及國家林業和草原局、重組國家知識產權局、調整全國社會保障基金理事會隸屬關係、改革國稅地稅徵管體制等。

外界普遍認為此次機構改革是 1998 年以來力度最大的一次，很多方面也超出外界的預期。首先，某些新組建的部委或許有階段性任務，如退役軍人事務部。過去退役軍人相關事宜並無單一對口部門，組建此部門有助於解決長期以來退伍軍人多頭管理的問題。其次，對一些設置重疊、職能交叉的機構進行多部門整合也是此次機構改革的特色。例如應急管理部整合國家安監總局、公安部、民政部、國土部等 13 部門，對突發事件、救災的職責，統一協調所有突發事件、自然災害以及生產安全事故的處理。這也是此次改革涉及機構最多的一項。另外，生態環境部的組建，也象徵新一屆的政府將更重視環保議題與相關政策規劃。而有小國務院之稱的發改委在改革後的職能將大大減少，多達 7 項職能被融入其他部門。這象徵發改委將減少干預微觀事務，未來的工作中心將集中在區域協調規劃發展、協調改革等宏觀調控工作。

除了新一屆國務院部委的整併、重組外，更吸引外界關注的是「深化黨和國家機構改革方案」。²該「方案」提到「以加強黨的全面領導為統領，以國家治理體系和治理能力現代化為導向」。其中，最重要的「黨中央機構改革」包括新設多個委員會、小組，並在相關部委設置辦公室。首先，組建中央全面依法治國委員會（辦公室設在司法部）、中央審計委員會（辦公室設在審計署）、中央教育工作領導小組（秘書組設在教育部），此三新設機構皆為中共中央決策議事協調機構。其次，全面深化改革領導小組、網路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則升格為委員會，並分別設置辦公室為辦事機構。此四個委員會負責相關領域重大工作的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進與督促落實。另外，原本由國務院管理的國家公務員、新聞出版和電影、宗教和民族等事務，全部收歸中共中央直接管理，中組部、中宣部、政法委與統戰部的權力將明顯擴張。

綜觀兩項「方案」，國務院機構改革固然反映新一屆政府為因應「新時代」挑戰所進行的調整以及未來施政重心，但黨中央機構改革更凸顯黨

² 「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，新華網，2018/03/21，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

角色的轉變以及其權力的明顯擴張。1980年代以來，鄧小平曾在講話中數次強調「黨政分開」。當時的「分開」所指涉的是黨、政「職能上」的區分，主要思路是若凡事都要黨委討論、定案，則恐嚴重影響行政效率。換言之，黨與國家機關仍各自為主體，特別是「黨」負責拍板定案，「政」則執行政策決定。然而，此次機構改革明顯的趨向是黨權力的擴張，從原先的「決策」層面延伸到「執行」層面。許多原由國務院管理的事務，未來將收歸黨中央管理。整體來看，黨權力加強而政府權力削弱將是這項改革的明顯後果。

小組機制的建制化則是「十八大」以來黨內權力格局轉變的後續發展。為了打破政治局常委會的分治結構，習近平上臺後「小組機制」的發展，相當程度已架空政治局常委會的決策權力，常委會更像是確認決議的場所。此次黨的機構改革更明確將深改組等四小組升級成委員會與設立正式辦公室，並明訂為「頂層設計、總體佈局」的領導機構。在黨內部，習近平的權力將因小組機制建制化而走向鞏固，反觀政治局（含常委會）的權力則也因此走向弱化。

權力的集中化固然使決策制訂、執行更有效率，但個人化的領導同樣也是高度不穩定的。一言以蔽之，未來中共的重大決策將更取決於習近平的個人意志。