

《No. 107006》

中共「黨和國家機構改革」之觀察

Observing on the Reform of the Party and State Institutions of CPC

主 持 人：張執中 亞太和平研究基金會中共黨政研究小組召集人  
開南大學公共事務管理學系副教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

張弘遠 致理科技大學國際貿易系副教授  
陳德昇 政治大學國際關係研究中心研究員  
董立文 中央警察大學公共安全系教授  
蔡文軒 中央研究院政治學研究所副研究員

編 輯：林彥榕 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 107 年 8 月



# 序

中共「十九大三中全會」於今（2018）年2月26日至28日在北京召開，會中審議通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》及《深化黨和國家機構改革方案》，要求中共中央及國家機構及省級機構，分別於2018年底及2018年9月前，落實前述文件所載改革要求，主軸包括「完善中共黨全面領導制度」、「優化中共政府機構設置及職能配置」、「統籌中共黨政軍群機構改革」、「合理設置地方機構」，以及「推進機構編制法定化」等，意即中共將藉此次改革，調整自中央到地方各級別黨政機關組織，此舉將影響中共未來黨政運作及政治發展。鑑此，本會特研擬「中共黨和國家機構改革」專題，並邀請相關領域學者專家展開探討，撰寫政策報告，以供各界人士參考。

本報告由本會中共黨政研究小組召集人暨開南大學公共事務管理學系副教授張執中負責綜整，並邀請政治大學國際關係研究中心研究員陳德昇、中央警察大學公共安全系教授董立文、致理科技大學國際貿易學系副教授張弘遠及中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒，分別就「中共國務院機構改革方案之評估」、「《深化黨和國家機構改革方案》下中共黨政關係變化」、「中共高層決策模式評估」及「中共『十九大』後習近平主持各委員會及小組及施政要點」等子項議題，召開座談並撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 107 年 8 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	13
貳、《深化黨和國家機構改革方案》下中共黨政關係變化.....	15
參、中共『十九大』後習近平主持各委員會及小組及施政要點 ...	23
肆、中共國務院機構改革方案之評估 .....	27
伍、中共高層決策模式評估 .....	31
陸、結語.....	37
附表 .....	41
【亞太政策報告系列】 .....	51



# 《中共「黨和國家機構改革」之觀察》 政策報告

## 提要

### 壹、《深化黨和國家機構改革方案》下中共黨政關係變化

#### 一、中共中央機構改革的意涵

- 為提升效率進行組織改造

本次中共改革極富「黨領導一切／習領導一切」色彩，諸如改革方案中改設多個委員會，並設置委員會辦公室，與中國歷史上「軍機處」相似，被視為習近平「集中力量辦大事」，破除「政令不出中南海」、破除「九龍治水」的具體表現。

- 中共國務院總理李克強轉趨「弱勢」

國務院總理李克強已成「弱勢總理」，不但失去經濟政策主導權，中共「發改委」、財政部、央行這些主要行使宏觀調控的機構，重要職能也都被轉移分散。另因中共國務院很多部委首長年齡偏高，未來可能會「頻頻換馬」，意即中共政府人事將會處不穩定期。

- 中共中央「習核心」決策模式成形

中共中央政治局委員（包括政治局常委）首次向中共中央總書記習近平遞交書面述職報告，由習審閱並評論其工作，將以往中共中央政治局常委平起平坐的分工負責制，制度化地改變成呈現上下級關係的「習核心」集中領導制。

- 「習王分工」將成未來中共政權運作模式

未來習將總攬全域，重點主管中共黨務及軍務，王岐山則主管國務院、監察委和最高法院、最高檢察院，是名副其實的2號人物。且王岐山應該是「黨政合一」的策劃人，因早在2017年「兩會」期間，王岐山參加北京代表團審議時就說，「在黨的領導下，只有黨政分工、沒有黨政分開，對此必須旗幟鮮明、理直氣壯」。

#### 二、中共中央機構改革所遭遇實際困難

- 中共《求是》刊文凸顯改革要項

中共《求是》雜誌 2018 年 5 月 15 日，刊出中共中央機構編制委員會辦公室副主任李章澤所撰，「加強黨對深化黨和國家機構改革的領導」一文，其中提出 6 點改革要項，包括「堅持以習近平同志為核心的黨中央的集中統一領導」、「加強各地區各部門黨委（黨組）履行改革的領導和主體責任」、「加強各級黨委（黨組）統籌銜接、有序推進改革實施工作」、「嚴明黨的紀律、切實保證改革順利進行」、「嚴格依法依規管理和處置機構變動所涉及部門、單位的資金和資產」、「加強各地區各部門黨委（黨組）強化督察問責、鞏固深化改革成果」，凸顯中共此次機構改革之要項所在。

- **習「集權」引來議案繁瑣拖累改革推動效率**

2018 年 7 月 6 日習近平主持召開中共「中央全面深化改革委員會」第 3 次會議並發表重要講話，該次會議審議通過之議案甚繁，惟其中僅有《關於浙江等地深化「最多跑一次」改革需要中央層面解決的事項清單及工作建議》，勉與「機構改革」有涉，顯見在習高度「集權」，並透過「小組政治」領政情勢下，中共中央各委員會需審議議案甚為繁瑣，卻未必皆與當前主要政務相關，長此以往恐拖累中共改革推動之效率。

### 三、 習近平藉「中央督導組」確保改革「政令暢通」

- **派出「中央督導組」以監督地方貫徹改革**

中共中央「政法委」在 6 月 24 日至 26 日召開「全國掃黑除惡專項鬥爭督導工作培訓班」，並宣布「中共中央掃黑除惡專項鬥爭督導工作將從 2018 年 7 月份開始」，7 月 6 日中共中央第一督導組將進駐河北省，督導河北省「掃黑鬥爭」工作，從而引起中共各地方政府爭相亮出掃黑成果，被外界視為習近平藉「中央督導組」巡視地方之「成效」。

- **習強勢推動改革恐引「極權」爭議**

自習近平多次強調確保「政令暢通」及派出「中央督導組」觀之，顯示渠推動之改革於落實面遭遇不少阻礙，「中央督導組」雖有助落實政令，惟習由中共中央至下級各單位強勢

推動改革之舉，恐引發中共內部對其「一人極權」之議。另未來「中央督導組」之派遣及運作方式，亦為本次改革後中共黨政結構變遷之觀察要點。

## 貳、中共「十九大」後習近平主持各委員會及小組及施政要點

### 一、 習近平強化「小組政治」地位及效用

#### ● 中共各「中央議事協調機構」逐漸擴權

習近平上任以來，藉新設或改組中共中央各委員會及工作領導小組，並自任組長等舉措，令此些「中央議事協調機構」進一步擴權，同時削弱中共國務院職能，成為習近平掌握國家大政主導權重要平臺，各委員會及工作領導小組之政治影響力水漲船高。

#### ● 中共透過「小組政治」跨部會應處內外情勢變化

「十九大」後中共處於「新時代」起端，面臨社會維穩、美「中」貿易戰等內憂外患，習近平自任中共「全面深化改革委員會」、「財經委員會」、「國家安全委員會」、「外事工作委員會」以及「網絡安全和資訊化委員會」等組長，透過「小組政治」應處相關內外情勢，各委員會近期多次全體會議及工作會議內容，也因此備受外界關注。

### 二、 中共中央各委員會召開近期會議要點及相關政策走向

#### ● 中共「深改委」著重「深化改革」

中共「深改委」已召開3次會議，審議通過44份文件，涵蓋審黨政監管、地方分權、金融監管、科技發展、文化教育、社會救助、司法改革與軍民融合等領域。顯示中共「深化」工作所觸及領域將更廣泛及全面。而在中共「深改委」首次會議中，習近平強調：「深化黨和國家機構改革全面啟動，標誌著全面深化改革進入了一個新階段，改革將進一步觸及深層次利益格局的調整和制度體系的變革，改革的複雜性、敏感性、艱巨性更加突出」，意味著中共「十九大」後的「深化改革」工作已有新部署，目標已從「大有可為」轉變為「大有作為」，改革將走向「砸開難啃的硬骨頭」。

#### ● 中共「財經委」強調「三大攻堅」及科技發展

中共「財經委」至今 2 次全體會議，所著重議題截然不同，首次全體會議聚焦於「金融風險」、「精準脫貧」及「汙染防治」之「三大攻堅戰」，其中尤以「金融風險」最為突出，會議強調防範及化解金融風險，著重以「結構性去槓杆」因應中共各地方政府及企業面臨之負債率過高問題。而第二次全體會議則以「中國科技」議題為主軸，強調「核心技術是國之重器」、「切實提高中國關鍵核心技術創新能力」，習在會議中更坦言「中國科技發展水準特別是關鍵核心技術創新能力同國際先進水準相比還有很大差距」，顯示「中興通訊案後，中共對未來科技發展之重視。

- **中共「國安委」加強「社會維穩」及「問責」制度**

中共「國安委」時隔 4 年後再次召開全體會議，且仍舊不對外公開資訊，僅由中共央視「新聞聯播」節目公布會議文字內容。由官方公布會議文字觀之，此次會議重點在提出「堅持統籌發展」及「維護國家安全」上，強調「堅持人民安全、政治安全、國家利益至上的有機統一」，以及「堅持立足於國防」、「堅持有效處置風險」、「堅持維護和塑造國家安全」及「堅持科學統籌」等「五個堅持」，並通過《黨委（黨組）國家安全責任制規定》，明確中共各級黨委（黨組）維護國家安全之責。鑒於會議前中國大陸境內發生許多社會安全事件，故本次會議為呼應先前各項社會安全事件，便審議通過該文件，以問責及施壓中共地方官員防範各種社會危機。

- **中共「外事委」續推「一帶一路」及「習近平外事思想」**

習近平主持中共「外事委」全體會議及工作會議時，皆以「加強黨中央對外事工作的統一領導與部署」及「推動『一帶一路』建設及抓好落實成果」為主軸。近期中共「外事委」工作會議齊集中共黨政軍及地方要員，並召回所有駐外大使及涉外機構人員，已達最高級別會議規格，會中確立「習近平外交思想」對中共外事工作之指導地位，形塑習近平在外交上統一領導之地位，此舉或顯示中共已終結鄧小平時代以來之「韜光養晦」，轉而邁向「大國外交」。另因此次工作會

議召開期間亦值美「中」貿易戰白熱化之際，或具針對美國制裁研擬制因應之道性質。

- **中共「7常委」皆出席「網資委」會議凸顯其重要性**

中共中央政治局 7 名常委罕見地一同出席中共「網資委」全國工作會議，視同中共中央最高層級工作會議，顯見當前中共中央高度重視網信工作。會中習近平強調「沒有網絡安全就沒有國家安全」以及「要提高網絡綜合治理能力」，並指出「要加強黨中央對網信工作的集中統一領導」，顯示中共已將網信工作提升至國安層次，未來或將對網路採取更進一步管控。

### 參、中共國務院機構改革方案之評估

#### 一、中共國務院機構改革之依據、目的及意涵

- **加強中共黨的領導能力**

「以黨領政」向為中共黨政運作傳統，然此次「機構改革」更加凸顯中共黨組織對政府部門之統領，以及「堅決維護黨中央權威及集中統一領導」之意向。

- **實現「國家治理體系及治理能力現代化」**

中共為因應近年中國大陸社會急遽變遷及社會矛盾持續升高之勢，欲加強其國家治理體系及能力，故此次「機構改革」包括新設專職部門，因應管理政府風險及挑戰，足顯此意圖。

- **推動中共政府職能轉變、優化及高效協同**

隨中共持續推動深化「市場化改革」，過往中共極具「計畫體制」及管制色彩之政府部門皆須進行調整改革，尤以針對與市場運作機制有關部門之組織調整、執行力優化及提高協調能力為要，此亦為中共本次「機構改革」訴求重點。

#### 二、中共「機構改革」後政治發展評估

- **習為貫徹意志及提高效率背離「黨政分開」恐有負面效應**

當前中共推行之「機構改革」強調「明確黨的絕對與優勢領導」，要求中共政府部門配合「黨的目標、任務及方向」運作，雖有助習近平施政貫徹意志，以及減少黨政協調成本並提升行政效率，惟此舉明顯背離江、胡主政時代欲推動之

「黨政分開」原則，以致政府部門行政不中立之況。更甚者因中共強調「黨領導功能」，其對「央企」、「國企」及「公有制」之掌控及堅持，恐令外資對中國大陸「市場化」進程有所疑慮，對中共「市場化改革」帶來負面影響。

- **中共此次新設部門多為因應社會風險之功能性單位**

此次中共國務院新設部委，諸如「應急管理部」、「退役軍人事務部」及「生態環境部」，皆係為因應中國大陸社會矛盾及危機，偏重功能性需求考量所設置。惟新設部委與相關業務有涉之既存部委間，勢需歷經「磨合期」適應，亦考驗中共中央及地方體系間，以及各部委間協調能力，故新部委短期內或難發揮顯著效能，中共如何因應社會矛盾及危機，甚至進行「預防性介入」仍待觀察。

- **中共官僚體系作風未改對治理能力之提升有限**

中共此次「機構改革」雖提出欲實現「國家治理體系及能力現代化」為目標，惟其「治理」之運作仍停留於「垂直控管與領導」，欠缺「水平溝通、協調及對話」，中共黨政官員因其權力來自「黨賦予及支配」，故「唯上依附」之困境仍難化解。若中共官僚體系此作風未有改善，整體運作仍長期仰賴「黨的英明政策」，則其「機構改革」對治理能力之提升將相當有限。

- **「機構改革」後中共國務院淪為「配角」實非常態政府機制**

中共黨政運作近年來多有「黨系統」與「國務院」爭奪權力傳聞，此次中共「機構改革」強調「以黨領政」，習上任以來又藉「小組政治」親掌各領域決策實權，中共國務院各部委顯已淪為配合執行之「配角」，中共國務院總理李克強本人權限亦有遭限縮之勢，然此實非常態之政府運作機制，仍具改善之必要及空間。

#### 肆、中共高層決策模式之評估

##### 一、中共高層決策機制轉型

- **習改制「領導小組」為「委員會」並將其轉為決策單位**

中共中央各「領導小組」向為「議事協調機構」而無具體決策權，惟習上任後，自 2013 年擔任中共「中央財經領導小組」組長後，逐漸調整中共高層決策模式，將決策轉移至各「領導小組」進行，今（2018）年 3 月起推動之「黨和國家的機構改革」，更進一步將若干「領導小組」改制為「委員會」，使其成為決策產生單位，且具備將會議決議透過文件下發至各相關部委，形成行政指令之權。

- **改制「委員會」人事精簡凸顯強化決策效率之意圖**

改制「委員會」後，為強化決策效率及貫徹習政策意志，人員組成亦較先前屬議事機構之「領導小組」時期精簡，以中共中央「財經委」為例，相較中共「十八大」期間「財經領導小組」成員含正副組達 26 人，中共「十九大」後「財經委」僅有正副組長習、李兩人，及委員王滬寧、韓正共 4 人，辦公室也僅有主任劉鶴 1 人。顯示習透過「委員會」機制決策，重視決策效率及貫徹渠政策意志，而非以往「領導小組」時期「廣開言路」之政策討論場功能。

## 二、中共於美「中」貿易戰之高層決策模式評估

- **「中興通訊案」打亂中共對抗美國貿易策略**

美「中」自今（2018）年 3 月以降，即因「301 條款」的貿易調查而陷劍拔弩張之對立，雙方雖於 5 月 19 日發布《美「中」經貿磋商的聯合聲明》，然美方 10 天之後反悔，中共派劉鶴為代表赴美磋商未果，美國仍於 6 月 15 日公布對「中」貿易制裁清單，中共經 4 輪談判後表示無法理解美方立場反覆原因，雙方即自 7 月 12 日後展開相互貿易制裁，其間於 4 月份爆發之「中興通訊案」實打亂中共原先擬訂之對抗美國策略，也因此習近平方於 7 月 13 日，中共「財經委」第二次會議上強調「關鍵核心技術創新能力」。

- **「委員會」模式窄化中共高層視野損及決策靈活度**

由美「中」貿易戰前 4 輪談判過程觀之，判中共以劉鶴為首之談判代表團已獲習近平充分授權，尤從第 3、4 輪磋商皆在瀕臨破局情況下，因中共願採極大讓步而得以換取暫時阻止

美國啟動貿易戰，而此種大幅讓步非經中共最高領導人同意，實係談判代表無法允諾。惟中共此次決策，因改制「委員會」模式，欠缺技術官僚建言，以致初期策略過於激進，同時相對低估美方整體戰略企圖，僅著重「美方立場反覆」，皆顯示中共高層視野受到體制改變而相對窄化，導致決策靈活度亦不如以往。

## 壹、前言

今（2018）年3月中共「兩會」的重點，是保證中共「十九大」後習核心權力布局、國家監察體系啟動、習規劃的人事基本到位，以及十九屆「三中」全會所通過《中共中央關於深化黨和國家機構的決定》及《深化黨和國家機構改革方案》中的國家機構改革規劃，以適應「新時代」的發展要求、強化黨政關係與進一步推動國家治理現代化。為此目的，習近平自2015年便已針對「黨和國家機構改革」，要求「深改組」展開調研，並於2017年下旬決定提上議程，交中央改革辦與中央編辦開展調研論證。「十九大」後，習親自擔任文件起草組組長，顯示其重要性與未來5年的改革路徑。<sup>1</sup>

本屆全國人大會議，一方面修改憲法，取消「國家主席」與「國家副主席」的兩屆任期限制，讓位於習近平「三位一體」的需求；另一方面，修憲並通過《中華人民共和國監察法》賦予「監察委員會」法源，實現對公職人員監督「全覆蓋」，並通過《國務院機構改革方案》，延續2008與2013年兩波「大部門體制」改革。本次國務院著眼於功能性之現實需求，例如應急管理部、退役軍人事務部及生態環境部，皆是應對社會矛盾與危機新設立之職能部門。但與前兩次改革相較，本屆改革改組幅度更大，且本次「機構改革案」特別冠以「黨和國家」機構改革，意味本次改革涉及層面更為全面，特別是黨的全面領導、機構職能配置與權責劃分，必須和「一個國家、一個政黨」與領導核心的鞏固串連起來。

對「深化黨和國家機構改革」的背景與內涵，除了追溯「十九大」工作報告外，還包括《十九屆三中全會公報》（以下簡稱《公報》）、《中共中央關於深化黨和國家機構的決定》（以下簡稱《決定》）及《深化黨和國家機構改革方案》（以下簡稱《方案》）、《國務院機構改革方案》以及習近平《關於深化黨和國家機構改革決定稿和方案稿的說明》（以下簡稱《說明》）。在改革背景方面，《決定》清楚提出：「一些領域黨的機構設置和職能配置還不夠健全有力，保障黨的全面領導、推進全面從嚴治黨的體制機制有待完善；一些領域黨政機構重疊、職

<sup>1</sup> 習近平，「關於深化黨和國家機構改革決定稿和方案稿的說明」，2018年4月11日，《新華網》，<http://news.sina.com.cn/o/2018-04-11/doc-ifyzeyqa5508761.shtml>。

責交叉、權責脫節問題比較突出；一些政府機構設置和職責劃分不夠科學，職責缺位和效能不高問題凸顯，政府職能轉變還不到位；一些領域中央及地方機構職能上下一般粗，權責劃分不盡合理；基層機構設置和權力配置有待完善，組織群眾、服務群眾能力需要進一步提高；軍民融合發展水準有待提高；群團組織政治性、先進性、群眾性需要增強；事業單位定位不準、職能不清、效率不高等問題依然存在；一些領域權力運行制約和監督機制不夠完善，濫用職權、以權謀私等問題仍然存在；機構編制科學化、規範化、法定化相對滯後，機構編制管理方式有待改進。這些問題，必須抓緊解決」。<sup>2</sup>

基於上述問題，《方案》提出包括黨的中央機構、全國人大機構、國務院機構、全國政協機構與行政執法機構外，還包括深化跨軍地、群團組織與地方機構等改革內容。<sup>3</sup>但上述文件與說明，都緊扣黨的全面領導與長期執政能力建設上，和其他改革內容存在辯證關係。如《公報》與《決定》提到「首要任務是完善堅持黨的全面領導的制度，加強黨對各領域各方面工作領導，確保黨的領導全覆蓋，確保黨的領導更加堅強有力；而轉變政府職能，優化政府機構設置與職能配置，是重要任務；統籌黨政軍群機構改革，是加強黨的集中統一領導、實現機構職能優化協同高效的必然要求」。<sup>4</sup>因此，以「黨中央決策議事協調機構」、「黨中央職能部門的統一歸口協調管理」為主線，連結「國務院機構改革」，可以說是本次改革的重點。當中值得探討的議題包括「黨政關係變化」、「委員會運作與議題」、「國務院機構改革」與「高層決策模式」之評估，本會也邀請陳德昇教授、董立文教授、張弘遠教授與蔡文軒教授針對上述議題提供研析觀點。

---

<sup>2</sup> 中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定，2018年3月4日，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c\\_1122485476.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm)。

<sup>3</sup> 「深化黨和國家機構改革方案」，2018年3月21日，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm)。

<sup>4</sup> 「中國共產黨第十九屆中央委員會第三次全體會議公報」，2018年2月28日，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/28/c\\_1122468000.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/28/c_1122468000.htm)；「中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定」。

## 貳、《深化黨和國家機構改革方案》下的中共黨政關係變化

### 一、中共「機構改革」的意涵

今（2018）年中共兩會所進行的改革，是過去 30 年來最大的政治變革，分成兩大部分，第一是修改憲法，其核心議題是取消任期制；第二是「黨政機構改革」，其核心議題是「黨中央機構改革」，這兩個核心議題互相呼應，都指向保證習的一人集權。

關於機構改革，當時中共公布三份文件說明，分別是習近平的「關於深化黨和國家機構改革決定稿和方案稿的說明」，以及《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》與《深化黨和國家機構改革方案》。

當時，歸納一般分析改革的意涵有四：

- （一）所有政府的組織改造都是為了效率，不脫 1982 年第一次機構改革時鄧小平講的四句話：機構林立，人浮於事，效率低下，機構改革是一場革命。然而，這次中共改革帶有太明顯的「黨領導一切／習領導一切」色彩，改革方案中改設多個委員會，同時設置委員會辦公室的做法，與中國歷史上的「軍機處」相似，被視為習近平「集中力量辦大事」，破除「政令不出中南海」、破除「九龍治水」的具體表現。
- （二）中共國務院總理李克強成為「弱勢總理」，失去經濟政策主導權，最典型的是發改委、財政部、央行這些主要行使宏觀調控的機構，其重要職能都被轉移分散。國務院很多部委首長年齡偏高，未來可能會「頻頻換馬」，意即中共政府人事將會處不穩定期。
- （三）中共中央政治局委員（包括政治局常委）首次向中共中央總書記習近平遞交書面述職報告，由習審閱並評論其工作，將以往中共中央政治局常委平起平坐的分工負責制，制度化地改變成呈現上下級關係的「習核心」集中領導制。

(四) 習近平和王岐山的分工。習將總攬全域，重點主管黨務和軍務，王岐山主管國務院、監察委和最高法院、最高檢察院，是名副其實的二號人物。王岐山應該是「黨政合一」的策劃人。早在 2017 年「兩會」期間，王岐山參加北京代表團審議時就說，「在黨的領導下，只有黨政分工、沒有黨政分開，對此必須旗幟鮮明、理直氣壯。」

經過這四個月來的發展，可以看到習近平的機構改革似乎走的並不順暢，主要的問題出在中央與地方關係。以下就這四個月來中共官方的反應來做整理與分析。

## 二、中共「機構改革」實際作為

(一) 3 月 24 日中共就發布《國務院關於機構設置的通知》，宣稱國務院第一次常務會議審議通過的國務院直屬特設機構、直屬機構、辦事機構、直屬事業單位設置方案。進行改革。政策內涵。

(二) 3 月 31 日中共國務院「機構改革推進會」第一次會議，中共中央政治局常委、國務院副總理韓正主持，他要求，要抓住關鍵環節和時間節點，做好國務院機構改革工作。4 月中旬，要在確保具備集中辦公條件，確保領導班子成員和綜合司局實現集中辦公基礎上，完成新組建部門掛牌。要抓緊制定「三定」規定，從嚴核定新組建部門內設機構數量，按照「編隨事走、人隨編走」原則核定編制數量，6 月底前印發執行。

(三) 4 月 16 日，中共生態環境部、退役軍人事務部、應急管理部等國務院新組建部門作為第二批掛牌單位分別舉行掛牌儀式，正式對外履行職責。這似乎是中共國務院機構改革第二次推進會。

(四) 7 月 10 日中共國務院機構改革第三次推進會在北京召開，會中指出中共國務院機構改革有序推進，順利完成了第一階段轉隸組建和第二階段制定「三定」規定的任務，新老機構接替平穩有序，幹部職工思想穩定、精神面貌良好，實現了

機構改革與日常工作互促共進。下一步，要以習近平新時代中國特色社會主義思想為指引，增強「四個意識」，堅定「四個自信」，把工作做得細而又細、實而又實，完成好國務院機構改革各項任務。

另一方面，走的比較快與比較實在的似乎是中共「國家監察委員會」，中共中紀委網站於 2018 年 2 月 25 日，就公布「31 省區市三級監察委員會全部產生」，宣稱中共全國 31 個省、自治區、直轄市全面完成了改革試點任務，建立起完整的省、市、縣三級監察委員會。為確保監委成立後就能迅速開展工作，各地普遍組織開展了對轉隸人員和紀檢監察幹部的業務培訓，推動機構、職能、人員全面融合，真正做到合編、合力、合心，達到「1+1>2」的效果。

2 月 27 日中共公布「嚴把入門關，打通監察監督最後一公里」的消息，宣示改革成果為：福建首例由新成立的監委立案調查的案件。直到 7 月 1 日，才看到「國家機構改革，暨南大學歸屬統戰部和僑辦」這則消息談到機構改革的成果，換言之，在中共中央的官網上「中央」欄與「地方」欄找不到任何其它有關機構改革成果的訊息。

### 三、中共「機構改革」實際遭遇的困難

如 2018 年 5 月 15 日中共《求是》雜誌刊出李章澤的「加強黨對深化黨和國家機構改革的領導」一文，筆者歸納為 6 項要點，其中 4 點都跟地方有關，分別為：

- (一) 加強黨對機構改革的領導首要的是堅持以習近平同志為核心的黨中央的集中統一領導：以習近平同志為核心的黨中央的統一領導，主要體現在把住頂層設計和路線圖，統籌謀劃、協調推進黨政軍群和地方機構改革，研究解決各領域各方面推進改革過程中的難點問題、共性問題。為此，中央成立了機構改革協調小組，加強對各部門、各地區改革的指導和協調。這些都為機構改革順利實施提供了強有力的保障。

- (二) 加強黨對機構改革的領導就需要各地區各部門黨委（黨組）履行好改革的領導責任和主體責任：各地區各部門是這次機構改革的主體。只有各地區各部門黨委（黨組）切實擔起政治責任，充分發揮領導作用，才能真正把機構改革落實到位。黨委（黨組）書記作為第一責任人，既要掛帥，又要出征，必須親力親為抓改革。
- (三) 加強黨對機構改革的領導就需要各級黨委（黨組）統籌銜接、有序推進改革實施工作：這次機構改革涉及面廣、時間緊、任務重。推進改革必須講究方式方法，總的是堅持穩中求進工作總基調，把抓改革落實的戰略戰術打法弄清楚，把各項改革的「聯絡圖」和「關係網」理清楚，切實抓好改革方案的進度統籌、品質統籌、落地統籌。做到省、市、縣機構改革有機銜接、有序推進。各地在推進機構改革過程中，中央有具體要求的，要一竿子插到底，不折不扣落實下去，確保政令統一、機構設置統一；中央提出原則要求的，各地可以結合實際，加大探索力度，條件成熟的加大力度突破，條件暫不具備的先行試點、梯次推進。
- (四) 加強黨對機構改革的領導就需要嚴明黨的紀律、切實保證改革順利進行：不允許搞變通、拖延改革。省級機構改革方案報黨中央批准後方可實施，不能擅自行動，不能一哄而起。嚴禁借改革之機擅自提高機構規格、調整和增設內設機構、增加人員編制和領導職數，嚴禁在編制資料上弄虛作假，嚴禁上級業務主管部門違反規定干預下級機構設置和編制配備。嚴禁借改革之機，突擊進人、突擊提拔和調整交流幹部、突擊評定專業技術職稱。
- (五) 嚴格依法依規管理和處置機構變動所涉及部門、單位的資金和資產。按照有關工作要求，移交經費管理職能，及時足額劃轉各類資金，全面清理各類經費和債權債務，全面清查各類資產，編制清冊，不得漏報、瞞報、隱匿和違規處置國有資產，嚴防國有資產流失。嚴格保密紀律。

(六) 加強黨對機構改革的領導就需要各地區各部門黨委（黨組）強化督察問責、鞏固深化改革成果：完善督察工作機制。要把機構改革實施情況納入黨委、政府重大決策部署督察任務，加強整改問責。督察中發現問題及時列出清單、明確責任、掛賬整改。建立獎懲機制，對改革抓得實、有效果的要表揚獎勵，對執行不力、落實不到位的要嚴肅問責。

7月12日習近平對「中央和國家機關推進黨的政治建設」作出重要指示，強調「中央和國家機關工委要強化統一領導中央和國家機關黨的工作的政治擔當，指導督促部委黨組（黨委）認真履行機關黨建主體責任，以黨的政治建設為統領，形成強大合力，推動全面從嚴治黨各項舉措落地見效，開創中央和國家機關黨的建設和各項事業新局面」。

從這些訊息看來，習近平的機構改革在地方上應該碰到了重大阻力，而中共《求是》雜誌的專文，則為我們說明了具體的困難為何。另外再舉一例，7月6日習近平主持召開中央全面深化改革委員會第三次會議並發表重要講話。會議審議通過了《關於支持河北雄安新區全面深化改革和擴大開放的指導意見》、《關於建設新時代文明實踐中心試點工作的指導意見》、《關於規範校外培訓機構發展的意見》、《關於學前教育深化改革規範發展的若干意見》、《關於全面實施預算績效管理的意見》、《關於完善促進消費體制機制進一步激發居民消費潛力的若干意見》、《完善促進消費體制機制實施方案（2018—2020年）》、《關於建立健全基本公共服務標準體系的指導意見》、《關於加強文物保護利用改革的若干意見》、《關於推進政府購買服務第三方績效評價工作的指導意見》、《防範和懲治統計造假弄虛作假督察工作規定》、《關於浙江等地深化「最多跑一次」改革需要中央層面解決的事項清單及工作建議》、《關於開展縣以下事業單位管理崗位職員等級晉升制度試點工作的實施意見》、《關於推進軍民融合深度發展若干財政政策的意見》、《關於增設北京互聯網法院、廣州互聯網法院的方案》、《關於設立最高人民檢察院公益訴訟檢察廳的方案》。

直接涉及機構改革的只有《關於浙江等地深化「最多跑一次」改革需要中央層面解決的事項清單及工作建議》，而會議的決定是：浙江等地深化「最多跑一次」改革涉及中央層面的制度和政策設計。對需要中央層面解決的事項，要列出清單，統籌考慮，分類處理，通過機構改革、投資審批改革、信息共享、法律修改等措施，抓緊研究解決有關問題。

#### 四、習近平解決問題的方法：派出「中央督導組」

中共中央政法委在 6 月 24 日至 26 日召開的「全國掃黑除惡專項鬥爭督導工作培訓班」上宣布：中共中央掃黑除惡專項鬥爭督導工作將從 2018 年 7 月份開始，共組織三輪，每輪督導 10 個左右的省區市，進駐時間原則上為 1 個月。7 月 6 日中央第一督導組進駐河北省，全面啟動對河北省掃黑除惡專項鬥爭督導工作。

於是，中共各地方政府忽然一夕之間爭相亮出自己的掃黑成果或宣示。被外界認為是在中央督導組和中共總書記習近平親自決策部署這一壓力下各地政府的一種不得不為、或者說是表態給中央看的一種表現。「政令不出中南海」一直是中共政壇久病不醫的頑疾，它反映了中央和地方的博弈關係。伴隨著中國改革的全面推進，習近平也面臨著與其前任相似的難題，即如何讓官僚系統高效運轉，以有效應對和解決改革過程中所遭遇的轉型危機。

2013 年，習近平就曾赴河北「御駕親征」參加民主生活會，當時便有分析指出，作為中共最高領導人，習近平用 4 天半的時間高調參加一個省級常委黨內民主生活會議，表明他所推行的措施在黨內尤其是省一級中間推行得並不順暢，因此不得不「御駕親征」，最後推動整風運動在中共黨內轟轟烈烈地展開。但是，2018 年 1 月 15 日，由習近平主持的中共政治局常委會上，他仍在強調「確保政令暢通」。

由此可見，習近平的機構改革在地方的層級遭遇到重大障礙，必須以中央督導組的方式來推動政令。這不僅令人想起今年上半年的「中央環保督導組」。這是「一人極權」與「一人執政」所帶來

的弊端。另外，國監委是否有權派出「中央巡視組」？是另外一個值得探究的問題。



# 參、中共『十九大』後習近平主持各委員會及小組及施政要點

## 一、前言

綜觀中共黨史，委員會與領導小組制度在中共高層的政策決策中占有重要地位，為其治國仰賴的途徑之一。特別是，習近平接任總書記後，透過擔任各委員會與小組的組長，以及升格與新設立部分領導小組等舉措，更使這些中共中央議事協調機構得以進一步擴權，並削弱國務院職能、掌握國家大政。因此，這些委員會與領導小組的政治影響力值得注目。尤其是，「十九大」後中共站在一個「新時代」起端，卻面臨諸如社會維穩、美「中」貿易戰等的內憂外患，這皆使得這些委員會與領導小組的責任更為重大。據此，值得注意的是，近期由習近平擔任組長的全面深化改革委員會、財經委員會、國家安全委員會、外事工作委員會以及網絡安全和資訊化委員會，積極針對目前中共所面臨的問題，召開多次全體會議以及工作會議，備受外界關注。因此，以下茲針對中共「十九大」後這些委員會召開會議所涉及的重要議題進行探究。（中共「十九大」後習近平主持各委員會的會議重點與施政議題詳如 41 頁之附表 1）

## 二、中共中央重要委員會及小組近期會議動態

### （一）中共中央全面深化改革委員會

根據統計，截至目前，中共「深改委」已召開三次會議，審議通過 44 份文件，涵蓋審黨政監管、地方分權、金融監管、科技發展、文化教育、社會救助、司法改革與軍民融合等多個領域。這顯示：中共的深化工作未來觸及的領域將更加廣泛與全面。其中，值得注意的是，在第一次會議中，習近平強調：「深化黨和國家機構改革全面啟動，標誌著全面深化改革進入了一個新階段，改革將進一步觸及深層次利益格局的調整和制度體系的變革，改革的複雜性、敏感性、艱巨性更加突出。」這意味著：中共「十九大」後的深化改革工作開始有

全新的部署，並且面臨的施政困難以及保守勢力挑戰更為嚴峻。據此，可以得知，「十九大」後中共的深化改革工作目標已從「大有可為」轉變為「大有作為」，同時這也意味著習近平將推動改革走向更深層，期待能砸開難啃的「硬骨頭」。

## （二）中共中央財經委員會

中共中央財經委員會近期 2 次全體會議中被突出的議題截然不同。在第一次全體會議中，重點聚焦於包括金融風險、精準脫貧以及污染防治的「三大攻堅戰」。尤其是，3 者中重中之重的金融風險議題最為突出。會議中強調，防範化解金融風險的基本思路是結構性去槓杆，降槓杆的主要部門是地方政府和企業，尤其是國有企業。這意味著：中共各地方政府與企業首要面臨的問題是負債率過高，因此未來亟需透過「去槓杆」解決其帶來的金融風險。第二次全體會議則是聚焦「中國科技」的議題上，並且強調核心技術是國之重器，並且必須切實提高中國關鍵核心技術創新能力。值得注意的是，習近平於會議中承認：「中國科技發展水準特別是關鍵核心技術創新能力同國際先進水準相比還有很大差距。」對此，便有分析認為，這與代表「中國製造 2025」的中興通訊公司被美國制裁有關，因為此事件直接致使中國大陸科技的短處直接曝光。亦因此，此次會議重點才會聚焦於中國大陸科技未來的發展。

## （三）中共中央國家安全委員會

中共「國安委」相隔 4 年後再次召開全體會議，並且依舊保持資訊不公開的特性，僅由新聞聯播節目公布會議的文字內容。因此，難以得知此次會議所討論的真實資訊。但是，從官方公布的會議文字觀之，此次會議重點在於，提出包括堅持統籌發展和安全兩件大事、堅持人民安全、政治安全、國家利益至上的有機統一、堅持立足於防，又有效處置風險、堅持維護和塑造國家安全、堅持科學統籌等的「五個堅持」。並且，通過了《黨委（黨組）國家安全責任制規定》，明確各級黨委（黨組）維護國家安全的主體責任。對此，有觀察指出，在

此次會議召開前中共境內發生許多社會安全事件，因此，此次會議召開更重要的意涵在於，呼應會前發生的各種安全事件，而會議審議通過《黨委（黨組）國家安全責任制規定》的目的便是，問責以及施壓地方官員防範各種社會危機。

#### （四）中共中央外事工作委員會

習近平主持的全體會議以及工作會議主軸皆在於，強調加強黨中央對外事工作的統一領導與部署，以及推動「一帶一路」的建設與抓好成果落實。特別是，有觀察指出，中央外事工作會議為近期中共規格最高的一次會議，不僅齊集黨政軍和地方要員，還召回所有駐外大使、涉外機構人員。此次會議的重點在於，確立了「習近平外交思想」的指導地位，這不僅形塑習近平在外交上統一領導的地位，同時也對中共的外交策略有「斷代」之的意涵。對此，有分析指出，「習近平外交思想」地位的確立，代表著中共已經終結鄧小平的「韜光養晦」，走到習近平「大國外交」的時期，未來會將「一帶一路」推向世界各地。此外，有分析指出，「習近平外交思想」的內容多與美國直接獲間接有關。並且，在工作會議召開的時間上，也正是中美貿易戰白熱化之時。這皆意味：此次工作會議的召開對美國的貿易制裁具有濃厚的針對性質。

#### （五）中共中央網路安全與信息化委員會

中共中央網路安全與信息化委員會方面，值得注意的是，中共中央政治局 7 名常委罕見一起出席全國工作會議。一般而論，僅有在中共中央安排部署某領域工作的最高工作會議上，才會有中共中央政治局常委全部出席的情形，顯見中共中央目前對網信工作的高度重視。會議中，習近平強調「沒有網絡安全就沒有國家安全」以及「要提高網絡綜合治理能力」等要點。並且，同時也指出要加強黨中央對網信工作的集中統一領導。這顯示：中共目前已將網信工作上升至國家安全的層次，並且未來將針對信息網絡作更進一步的管控。對此，便有

分析認為，這次會議的目的在於，把 2016 年網路安全和資訊化工作座談會有關網路安全的宏觀政策，具體貫徹落實。

## 肆、中共同國務院機構改革方案之評估

### 一、前言

2018年3月17日中共「十三屆全國一次會議」表決通過「國務院機構改革方案」，並進行組織機構整併調整，其中正部級減少8個、副部級減少7個，除國務院辦公廳外，國務院設置組成部門26個。此次改革方案最受矚目是新建中共「退伍軍人事務部」、「應急管理部」，以及「銀監會（中國銀行監督管理委員會）」和「保監會（中國保險監督管理委員會）」合併為「中國銀行保險監督管理委員會」。

### 二、中共「機構改革」依據、目的及內涵

此次國務院機構改革主要是依據2018年2月28日通過之《中共中央關於深化黨和國家機構的決定》及《深化黨和國家機構改革方案》執行。目的主要有三：

- (1) 加強中共黨的全面領導：「以黨領政」素為中共政治運作傳統。此次機構改革更加凸顯黨對政府部門的統領，並強調堅決維護黨中央權威和集中統一領導。
- (2) 中共國家治理體系及治理能力的現代化：由於中共政府管理和治理功能的需求，尤其是為因應社會急遽變遷和社會矛盾升高，勢必須以專職部門因應和管理政府風險及挑戰。
- (3) 推動中共政府職能轉變、優化及高效協同：隨著市場化改革的深入，昔日仍具計畫體制與管制色彩的部門皆必須做調整與改革，尤其是以市場運作機制為導向之政府職能調整、優化，以及水平協調或跨部門協調機制的有效運作，皆是機構改革訴求的重點。

此次主要內涵、機構改革重點，及其主要職能如45頁之附表2。

### 三、小結

中共現階段國務院機構改革核心任務在於：明確黨的絕對與優勢領導。因此，屬於政府部門運作必須與黨的任務、目標和方向結合，並服膺黨的領導，這便與「黨政分開」原則背離，國務院各級政府部門實際上成為依黨意執行政令之部門。此一運作模式固有其效率較高、

意志貫徹之優勢，但黨政分際不明，以及違背行政中立和衍生市場扭曲，皆可能產生負面影響。

此次國務院新設部委多著眼於功能性之現實需求。例如應急管理部、退役軍人事務部和生態環境部，皆是應對社會矛盾與危機所設立之職能部門。然而，必須指出的是，各部門運作與整合勢必有一磨合期適應，也涉及中央、地方領導體系之建立，以及各部門協作能力和默契，因此短期之功能較難以發揮。儘管如此，針對社會與環境挑戰下新設職能部門，亦是前瞻應對變局之規劃和應變作為，如何針對大陸未來可能衍生之矛盾和挑戰做「預防性介入」，避免危機發生則仍是一大考驗。

黨領導功能保證、政府角色分際和市場機能與深化改革，恐亦存在實質矛盾難以化解。換言之，黨仍對央企、國企與公有制的功能和地位的堅持和保證，其在市場機制運作的公平性與市場性便令人質疑。尤其是深化市場改革，建構依法治理的決心，黨和政府角色的分際便顯得重要。事實上，市場機制與市場化改革，皆須有公平競爭為前提，但當前國家資本主義的市場介入、補貼行為、智財權保障不力、行政體系與官員良莠不齊，皆可能造成市場機能之扭曲。

此次中共機構改革亦有前瞻政策規劃，和建構應對未來政府職能需要之安排。換言之，無論是「兩個一百年」目標的推進、實現社會主義現代化強國，以及黨執政能力加強與社會主義制度的自我完善，皆須強有力的政府和英明決策方得以實現。因此，必須建構高效的政府運作，揚棄官僚主義、職能交叉、推諉塞責之積弊，方足以擔綱社會主義現代治理能力之提升。

雖然中共訴求國家治理體系和治理能力的現代化，但其「治理」之運作仍停留在垂直的控管與領導，較缺乏水平的溝通、協調和對話。此不僅因黨政官員權力來自黨的賦予和支配，形成「唯上」依附，而非著力於協作、對話和化解矛盾預防的作為。因此，現代化的治理不應僅有權威和威懾控制能力，而應在與民共治和信息充分溝通和互動中尋找協作方法解決思路。因此，中共官僚體系的作風、方法未改善，或是長期僅仰賴黨的「英明」政策，恐皆難以實現現代治理的目標。

近年來，中共黨系統和國務院的權力之爭，亦有南院和北院之爭的說法。在中共「以黨領政」與跨部協調之作為中，習近平時代已透過「小組」和「委員會」型態掌握實權。換言之，在財經決策上，中共中央財經領導小組顯然是中共財經決策核心部門，這個由黨領袖領軍之系統，國務院則扮演配合和執行之角色。另近年新設之「國家安全委員會」，實際上亦統籌外事和安全體系，國務院相關職能部門多是配合性角色。換言之，真正具實權之黨領導人，國務院總理的權限恐都有限，這是非常態的政府運作機制，並仍有改善空間。



## 伍、中共高層決策模式評估

### 一、前言

近期中共當局權力結構出現重組，以習近平為核心的領導團隊成為支配整個國家政務的軸心，過往，胡溫體制時期的「九龍治水」已不復見。這種領導軸心貫穿了整個黨國機器的作法，需要搭配新的政策設定與執行的系統，那麼這個體制上的調整對於中共高層決策模式之影響為何？過往中共決策過程的重要特色「民主集中制」，如今是否仍能維持其於決策過程中所扮演的角色？而習近平的個人意志是否已經成為決策軸心？那麼新的決策模式之特色又是為何？對此引發本文探討。

鑑於中共高層政治治理的議題廣泛，若欲突顯高層決策模式的特色應當對照特定施政領域，如此方能突顯出其決策特質，而本文選擇近期中美貿易戰爭作為背景，以此與中共高層決策模式進行參照與對比。

### 二、中共決策機制的轉型

過去中共高層對於經濟議題的主要決策機制，在 1980 年成立之後，由趙紫陽出任組長，其後因為趙涉及六四事件而裁撤，1992 年恢復，由江澤民擔任組長，在江朱體制與胡溫體制時期，多數與經濟有關之決策是由國務院常務會議所決定，中央關於經濟議題的意見則是在每年年底的中央經濟工作會議中進行交流，2013 年習近平擔任中共中央財經領導小組組長之後，其慢慢的調整了決策模式。

自從習近平擔任中共中央財經領導小組組長以來，每屆五年約十六次的會議，每次會議的議題皆為習近平指定並進行調研工作，在會議進行報告之後，習近平則會發表講話，並對相關工作決定「誰來幹」、「幹什麼」等重大方針，<sup>5</sup>過往中共高層對於經濟工作分工主要

---

<sup>5</sup> 任澤平，「新華社披露中央財經領導小組如何謀篇布局中國經濟」，華爾街見聞，20180403，<https://wallstreetcn.com/articles/3269952>。

是以「分口管理」為原則，例如過去汪洋便分管農業、外貿，<sup>6</sup>中共中央財經領導小組作為議事協調機制，負責整合意見並領導國家發改委進行相關經濟計畫與產業政策的規劃，<sup>7</sup>但小組制主要是議事制度並無下發文件指導行政的權限，所以如何落實決策權力的統一，這就成為體制改革的重點。

2018年3月，中共再次進行黨和國家的機構改革，鑑於小組只能協調議事，但相關意見卻仍須政務體系具體落實，為了強化施政效率，中共決定將若干中央領導小組改制為委員會，如此一來會議決議便可透過文件下發來形成行政指令。

而在改制為委員會體制之後，任命之人員也顯示組織架構以強化決策效率為先，在十九大之後，中共於2018年3月進行機構改革，而十九大期間所組成之中央財經委員會的主要成員如下：主任為習近平、副主任為李克強，委員為王滬寧與韓正，辦公室主任為劉鶴。

若以十九大時期的中央財經委員會人員同十八大時期的中共中央財經領導小組的人員相比較，則我們可以看到有明顯的不同。十八大時期，組長為習近平，副組長李克強，但組員則有：劉雲山、張高麗、劉延東、汪洋、馬凱、王滬寧、栗戰書、楊潔篪、楊晶、周小川、房峰輝、肖捷、徐紹史、苗圩、姜大明、姜偉新、陳雷、劉鶴、王毅、王志剛、樓繼偉、周生賢、楊傳堂、吳新雄。而工作人員則有：辦公室主任劉鶴，副主任：易綱、楊偉民、朱光耀、舒國增、韓俊等人。從組織架構來看，委員會時期的編制更為精簡，但委員的黨政位階則皆為政治局常委，從這樣的變化來看，委員會執行角色更為明顯，政策討論與協調的空間較少，從小組轉為委員會，也就是從原先各方協調利益的議事場域轉變為中共中央的決策機制，以貫徹黨中央意志為主要功能。

### 三、美「中」貿易戰中的中共高層決策模式

---

<sup>6</sup> 鄭慶軍，「怎樣理解汪洋現身中共重磅經濟會議？」，多維新聞，20180403，<http://blog.dwnews.com/post-1013689.html>。

<sup>7</sup> 李微傲，「中央財經領導小組掀開面紗」，南方週末，20140619，<https://web.archive.org/web/20140623151217/http://www.infzm.com/content/101628>。

從 2017 年底，當川普競選成功之後，鑑於其於選舉過程屢屢揭發中共須對美國經濟衰退負責，不斷強調一旦當選，將把中共與其他國家對美國的不公平貿易當作施政首要解決的任務。為了化解可能的衝突，美中兩國利用川普訪問的機會，簽訂了 2535 億美元的雙邊經貿合作協議。<sup>8</sup>中共之所以能夠整合各部需求，並加碼提出如此金額的交易計畫，主要便是希望能夠讓川普可以向國內選民有所交待，藉以和緩兩造氣氛。

然而，自 2018 年 3 月以降，美「中」雙方隨即因為「301 條款」的貿易調查而陷入劍拔弩張的對立情況，美方從原先以平衡貿易逆差作為談判主軸，到其後運用中興通訊制裁進行施壓，壓迫中共不斷亮出底牌，中共談判代表在不斷折衝之後，兩國最終於 5 月 19 日發布《中美經貿磋商的聯合聲明》，此一聲明讓外界普遍以為問題獲得解決，但卻未料十天之後，美方立場反悔，繼續開戰，為了化解危機，劉鶴等人於六月初前往美國，雙邊談判結束之後，美「中」雙方又再次達成協議，未來將在農業、能源等多個領域進行合作，原以為迫在眉睫的貿易制裁應當可以化解，但又再次出現意外，6 月 15 日美方仍然公佈對華貿易制裁清單。

中共對於四輪談判過程中美方反覆立場感到無法理解，同時也證實 7 月 12 日之後，中美就不再針對重啟談判進行接觸。<sup>9</sup>此後，中美雙方就進入相互貿易制裁的狀態。

也正因為如此，2018 年 7 月 13 日，中共中央財經委員會召開第二次會議，本次會議也就格外引人注目，然而就會議公報的內容來看，習近平並未對中美貿易戰爭多做評論，相關講話重點主要是以「關鍵核心技術創新能力」為範疇。

不過選擇在這個時間對此一主題進行講話也不令人意外，由於在中美貿易對抗的關鍵時刻，美方於 4 月中旬以中興通訊違反禁令為名義進行制裁，事件經過斡旋近期才方得解除制裁。

然而中興通訊事件打亂了中方原先所採取的對抗策略，中國與美

---

<sup>8</sup> 「隨川普赴中 高通與中國 3 家手機商簽 3627 億元備忘錄」，自由時報，20171109，自由時報，<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2248391>。

<sup>9</sup> 「商務部揭中美貿易戰真相：美反反覆覆關上了談判大門」，香港商報，20180720，[http://www.hkcd.com/content/2018-07/20/content\\_1096524.html](http://www.hkcd.com/content/2018-07/20/content_1096524.html)。

國在高科技產業上的技術能力差距，讓輿情高亢的大陸社會突然發現了自己罩門，瞬間看清現實而冷靜，中共宣傳體系也將原先自我標榜的宣傳作品如「厲害了，我的國」等節目暫停播送，相關舉措顯示出中共對美貿易制裁的反制策略有所轉折。

雖然貿易戰仍在持續，美「中」貿易對抗也從相互制裁轉換戰場至國際仲裁，但核心技術的自立研發也近入中國最高決策當局的視野，而也因此在本次會議中才會強調：未來要由黨中央對科技工作的集中統一指導，以此形成推動技術攻關的強大合力。而從這件事情，我們也能看到中共中央財經委員會關注的不是戰術層次的問題，而是思考與整合戰略目標的設定與資源，這是它的主要角色與任務。

那麼吾人是否可以從美「中」貿易對抗的過程中檢視中共高層決策模式的特色？本文認為，從雙邊互動的過程中，我們可以清楚看出，對美方四次談判的過程中，以劉鶴為首的中方談判隊伍應當得到習近平的充分授權，因為第三、第四的會商都是在瀕臨破局的情況下，中方以極大的退讓試圖阻止美方開戰，這個動作沒有得到最高領導的同意，前線談判代表是不能輕易允諾。

其次，雖然談判過程中，中方代表可以藉由中共中央財經委員會的平台直接取得主席的背書，但決策執行對於技術官僚運用的欠缺，卻也顯示出新的問題，也就是此種決策機制並未能夠廣納意見，也正因為如此，中美對抗初期的中方策略就過於激進，也相對低估了美方整體戰略的企圖，只看到美方在立場上的反覆，沒有看到美方在戰略意圖上的一致性，換言之，中方高層的決策視野受到體制約束而相對窄化。

最後，由於中共中央直接進行決策，因此所得出的結論往往是先有底限與原則，而非先考慮技術限制或如何落實的問題，這也讓執行部門在進行工作時會需要更多的創造性或發揮空間，但以目前的決策模式來看，執行部門工作成敗是以完成領袖意志的程度為考量，而非以問題解決與否為依據。

#### 四、小結

美國白宮經濟顧問庫德洛（Larry Kudlow）在7月19日接受

CNBC 的訪問時指出，盡管劉鶴有意阻止美「中」貿易戰的發生，但最終仍是因為習近平不願在技術轉移或現行貿易保護政策退讓，最終導致美「中」談判失去重啟的可能性。庫德洛認為，由於中共在降低關稅、降低非關稅壁壘、智慧財產權及允許外商擁有完整所有權等問題的堅持，導致美方談判主要目標未能達成，故川普政府認為習近平需要為美「中」貿易戰爭負責。

倘若庫德洛的發言代表白宮的認知，那麼我們如何以此檢證中共高層的決策模式？首先我們從論述中看到，劉鶴有解決問題的意願與深知中美貿易戰爭的影響，但其無法說服高層調整自主科技研發的現行政策與模式，而後者在領導者的眼中才是真正重要的目標，這是屬於國家發展的戰略問題，而美「中」貿易對抗則是戰術層次的問題，這個事件也顯示出在中共政治局常委會的議事與分工已經不若過往。

對劉鶴而言，其深知美方貿易制裁對於中國大陸經濟可能的傷害，但其又必須忠實執行與捍衛領袖的決策，因而在第三次（五月中旬）、第四次（六月上旬）的美「中」貿易磋商期間，雖然能運用貿易採購取得美方談判代表的認同，但是仍無法在技術移轉等條件上讓步，以至於美方無法全盤接受談判結果，僅僅滿足了經濟部門對於貿易平衡的偏好，但卻無法讓貿易部門達成保護優勢產業的目標，最終還是讓川普翻轉態度。

由此來看，中共高層決策模式的確已經對政治管理與行政作為產生了影響，領導者的意志能夠貫穿政策，但卻也因此而出現詮釋政策內容與落實執行上的問題，由於沒有其他單位或個人可以有效詮釋或轉圜習近平的決定，因而下級單位必須在設定範疇內進行工作，但若領導人認識或資訊出現誤差，決心下達之後發現並不周全，此時為了維護領導威信而讓政策推動上失去彈性。

從美「中」貿易戰爭的過程來檢視中共高層決策方式，我們可以看出過往中共高層負責原則設定，中層負責詮釋原則內容與形成政策，下層負責執行與調適的政策開放性與因地制宜的彈性，在現行的中共決策模式中已經逐漸消失。



## 陸、結語

「十九大」以來，包括「新時代」、「黨的全面領導」、「黨內監督」、「轉變政府職能」與「國家治理體系與治理能力現代化」，是習近平第二個任期的執政目標。深化改革工作已從「大有可為」轉變為「大有作為」，意味習將推動改革走向更深層，期待能砸開難啃的「硬骨頭」。在內外局勢與政策面，內部包括國內金融風險、精準脫貧與污染防治的「三大攻堅戰」外，還有「網信安全」與防範社會危機；外部則有中美貿易衝突下的「中國製造 2025」與「核心技術」，以及習近平外交思想指導下的「大國外交」與「一帶一路」。為解決中央決策弱化的問題，習近平大量使用毛澤東的政治遺產，以強化黨的決策力與政府執行能力。

習近平接班後，一改胡錦濤時期「去集中化」之決策模式，轉而向「中央」、向「黨」、向「總書記」集權。今年兩會的修憲與《深化黨和國家機構改革方案》，更是強化黨政合一的態勢。若以黨代政是領導人想要的，為何必須辛苦地建構國家體制，還設置平行的黨組織來控制？在中共歷史上，從「高、饒事件」到「三面紅旗」，中共進一步強化黨中央對政府工作的領導；「十三大」提出「黨政分開」到「六四事件」後，中共也重新強化黨的領導；「十七大」報告提出「精簡和規範各類議事協調機構及其辦事機構，減少行政層次，降低行政成本」，而習近平則是強化小組與委員會運作。比較胡與習的相背離的路線，顯示中共最高層決策機制陷入「收放循環」之困境，也是長期以來黨組織與國家制度間的矛盾關係。

就如《十九屆三中全會公報》所提出保證國家統一、法制統一、政令統一與市場統一。本次《方案》升格與新設立部分領導小組等舉措，使習近平主導的中央議事協調機構得以進一步擴權。雖然國務院總理李克強均出任副主任一職，在第二任期角色似乎更加吃重。但國務院的部門職能劃歸黨的各分口領導，使黨組織的權力從「決策」延伸到「執行」層面，實際上削弱了國務院職能，如中央財經領導小組

成為財經決策核心部門，國務院只能扮演配合與執行角色，李克強失去經濟政策主導權，成為「弱勢總理」。

權力集中核心，雖然符合「集中力量辦大事」的要求；現有的「頂層設計」亦符合中共「向上負責」之傳統。但這種非常態的政府運作機制，能否改造「政令不出中南海」與「九龍治水」的痼疾？以及衍生其他的決策風險，本報告提出以下觀察：

一、時間壓力：本次《方案》設定中央和國家機關機構改革要在 2018 年年底前落實到位；省級黨政機構 2018 年年底前調整基本到位；所有地方機構改革任務在 2019 年 3 月底前基本完成。但與會學者也發現，當前機構改革的主要問題出在中央地方關係，面臨和前任相似的難題，迫使習必須透過中央督導組來確保「政令暢通」。再者，各部門運作與整合勢必有一磨合期適應，也涉及中央、地方領導體系之建立，因此短期之功能較難以發揮。從前述兩波部門改革的「三定」，到本次提出「機構編制法定化」，無非要對機構編制建立「硬指標」，但能否整治李克強口中的「掛空檔」、「中梗阻」，則是新一波改革成效的觀察點。

二、如何治理：服膺黨的領導，使黨政分際不明，以及違背行政中立和衍生市場扭曲，皆可能產生負面影響。黨領導功能保證、政府角色分際和市場機能與深化改革，恐亦存在實質矛盾難以化解。換言之，黨仍對央企、國企與公有制的功能和地位的堅持和保證，其在市場機制運作的公平性與市場性便令人質疑。尤其是深化市場改革，建構依法治理的決心，黨和政府角色的分際便顯得重要。

三、決策彈性：未來中共的重大決策將更取決於習近平的個人意志，當中存在的風險包含下屬「唯上」依附、「不搶跑、不滯後」，往常發揮地方積極性的作法，如今必須考量政治風險而觀望停滯，因而限縮部門與地方的自主權與創新動力。再者，與會學者從美「中」貿易戰爭的高層決策模式也發現，此種決策機制，其視野受到體制約束而相對窄化，執行部門為了維護領導威信而讓政策推動上失去彈性。使得過往高層負責原則設定，中層負責詮釋原則內容與形成政策，下層負責執行與調適的政策開放性與因地制宜的彈性，在現行的決策模

式中已經逐漸消失，當中存在錯誤決策的風險以及產生的政治動盪將是未來的觀察重點。



## 附表

**附表 1 中共「十九大」後習近平主持各委員會的會議重點與施政議題**

委員會	會議名稱	出席的政治局常委	會議重點與施政議題
全面深化改革委員會	第一次全體會議 (2018年3月28日)	習近平、李克強、王滬寧、韓正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在監管層面，強調要推進中紀委、國監委機關內設機構改革，以及全面推開公安機關執法勤務警員和警務技術職務序列改革。</li> <li>2. 在財經層面，強調要推進審批服務便民化、設立上海金融法院、規範金融機構資產管理業務、加強非金融企業投資金融機構監管、改革國有企業工資決定機制，以及進一步深化廣東、天津、福建自由貿易試驗區改革開放。</li> <li>3. 在科技層面，強調要深化項目評審、人才評價、機構評估改革，以及進一步加強科研誠信建設。</li> <li>4. 在社會層面，強調要加強公立醫院黨的建設，以及加強人民調解員隊伍建設。</li> </ol>
	第二次全體會議 (2018年5月11日)	習近平、王滬寧、韓正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在地方層面，強調地方黨委要加強對機構改革工作的領導，統籌研究機構改革方案制定和組織實施。</li> <li>2. 在財經層面，主要針對國有企業，強調要加強國有企業資產負債約束、推進中央黨政機關和事業單位經營性國有資產集中統一監管試點、加強中央企業領導人員管理，以及改革高等學校所屬企業體制，理清產權和責任關係。</li> <li>3. 在社會層面，強調要建立企業職工基本養老</li> </ol>

			<p>保險基金中央調劑制度、加強和改進生活無著的流浪乞討人員救助管理工作，以及改革完善醫療衛生行業綜合監管制度。</p>
	<p>第三次全體會議 (2018年7月6日)</p>	<p>習近平、王滬寧、韓正</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在地方制度層面，強調浙江等地深化「最多跑一次」改革涉及中央層面的制度和政策設計，以及開展縣以下事業單位管理崗位職員等級晉升制度試點。</li> <li>2. 在財經層面，強調要支持河北雄安新區全面深化改革和擴大開放、全面實施預算績效管理、完善促進消費體制機制、推進政府購買服務協力廠商績效評價工作、開展防範和懲治統計造假、弄虛作假督察工作，以及推進各級財政部門要聚焦軍民融合發展重點領域和新興領域。</li> <li>3. 在文化層面，強調要建設新時代文明實踐中心，以及加強文物保護利用改革。</li> <li>4. 在教育層面，強調要規範校外培訓機構發展、推動學前教育深化改革規範發展</li> <li>5. 在司法層面，強調要在北京、廣州增設互聯網法院，以及設立最高人民檢察院公益訴訟檢察廳。</li> </ol>
<p>財經委員會</p>	<p>第一次全體會議 (2018年4月2日)</p>	<p>習近平、李克強、汪洋、王滬寧、韓正</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在金融風險層面，強調要堅持底線思維、以結構性去杠桿為基本思路、推動高品質發展，提高全要素生產率、統籌協調，形成工作合力、分類施策，採取差異化、有針對性的辦法、優先處理可能威脅經濟社會穩定和引發</li> </ol>

			<p>系統性風險的問題、強化打好防範化解金融風險攻堅戰的組織保障，以及抓緊協調建立中央和地方金融監管機制。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 在精準脫貧層面，強調產業扶貧要在扶持貧困地區農產品產銷對接上拿出管用措施。易地搬遷扶貧要著力加強產業配套和就業安置。就業扶貧要解決勞務組織化程度低的問題。教育扶貧要突出提升義務教育品質。健康扶貧要降低貧困人口就醫負擔。</li> <li>3. 在污染防治層面，強調調整「四個結構」，分別是產業、能源、運輸與農業投入結構。以達到減少過剩和落後產業、煤炭消費、公路運輸量、化肥農藥使用量，並增加新的增長動能、清潔能源使用、鐵路運輸量、有機肥使用量。</li> </ol>
	<p>第二次全體會議 (2018年7月13日)</p>	<p>習近平、李克強、王滬寧、韓正</p>	<p>主要針對科技發展，強調要加快轉變政府職能，改革重大科技專案立項和組織實施方式、堅持開放合作創新、突破關鍵核心技術，以及要加強黨中央對科技工作的集中統一領導。</p>
<p>國家安全委員會</p>	<p>第一次全體會議 (2018年4月17日)</p>	<p>習近平、李克強、栗戰書</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主要強調五個堅持，包括：堅持統籌發展和安全兩件大事、堅持人民安全、政治安全、國家利益至上的有機統一、堅持立足於防，又有效處置風險；堅持維護和塑造國家安全、堅持科學統籌。</li> <li>2. 通過《黨委（黨組）國家安全責任制規定》，明確各級黨委（黨組）維護國家安全的主體</li> </ol>

			責任。
外事工作委員會	第一次全體會議 (2018年5月15日)	習近平、李克強、王滬寧、韓正、(王岐山)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強調要加強黨中央對外事工作的集中統一領導，準確把握當前國際形勢發展變化。</li> <li>2. 重申「一帶一路」建設是中國推動構建人類命運共同體的重要實踐平台，以及要抓好首屆「一帶一路」國際合作高峰論壇成果的落實。</li> </ol>
	中央外事工作會議 (2018年6月22日)	習近平、李克強、栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正、(王岐山)	確立習近平外交思想的指導地位，內容涵括堅持以維護黨中央權威為統領加強黨對外工作的集中統一領導、堅持以共商共建共享為原則推動「一帶一路」建設等的「十個堅持」。
網絡安全和資訊化委員會	全國工作會議 (2018年4月20日)	習近平、李克強、栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在國家安全層面，強調沒有網絡安全就沒有國家安全、要提高網絡綜合治理能力、網信軍民融合是軍民融合的重點與前沿領域，以及要加強黨中央對網信工作的集中統一領導。</li> <li>2. 在網信發展層面，強調要加速推動信息領域核心技術突破、發展數字經濟，加快推動數字產業化，以及推進全球互聯網治理體系變革。</li> </ol>
審計委員會	第一次全體會議 (2018年5月23日)	習近平、李克強、趙樂際	主要針對審計管理與監督體制，強調組建中央審計委員會，是加強黨對審計工作領導的重大舉措，以及要加強全國審計工作統籌，優化審計資源配置。
軍民融合發展委員會	第一次全體會議 (2018年3月2日)	習近平、李克強、王滬寧、(張高麗)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強調要堅定實施軍民融合發展戰略，形成軍民融合深度發展格局，構建一體化的國家戰略體系和能力。</li> <li>2. 指出國家軍民融合創新示範區是推動軍民融合深度發展的「試驗田」，要以制度創新為重點任務。</li> </ol>

附表 2 中共國務院部委及其他機構調整

新設或整併部委 (中共國務院組成部門調整)	整併規劃	主要職能
組建自然資源部	<ol style="list-style-type: none"> <li>將國土資源部的職責，國家發展和改革委員會的組織編制主體功能區規劃職責，住房和城鄉建設部的城鄉規劃管理職責，水利部的水資源調查和確權登記管理職責，農業部的草原資源調查和確權登記管理職責，國家林業局的森林、濕地等資源調查和確權登記管理職責，國家海洋局的職責，國家測繪地理信息局職責整合。</li> <li>不再保留國土資源部、國家海洋局、國家測繪地理信息局。</li> </ol>	<p>對自然資源開發利用和保護進行監管，建立空間規劃體系並監督實施，履行全民所有各類自然資源資產所有者職責，統一調查和確權登記，建立自然資源有償使用制度，負責測繪和地質勘查行業管理等。</p>
組建生態環境部	<ol style="list-style-type: none"> <li>將環境保護部的職責，國家發展和改革委員會的應對氣候變化和減排職責，國土資源部的監督防止地下水污染職責，水利部的編制水功能區劃、排污口設置管理、流域水環境保護職責，農業部的監督指導農業面源污染治理職責，國家海洋局的海洋環境保護職責，國務院南水北調工程建設委員會辦公室的南水北調工程項目區環境保護職責整合，組建生態環境部，作為國務院組成部門。</li> <li>生態環境部對外保留國家核安全局牌子。</li> <li>不再保留環境保護部。</li> </ol>	<p>制定並組織實施生態環境政策、規劃和標準，統一負責生態環境監測和執法工作，監督管理污染防治、核與輻射安全，組織開展中央環境保護督察等。</p>
組建農業農村部	<ol style="list-style-type: none"> <li>將農業部的職責，以及國家發展和改革委員會、財政部、國土資源部、水利部的有關農業投資項目管理職責整合，組建農業農村部，作為國務院組成部門。</li> <li>不再保留農業部。</li> </ol>	<p>統籌研究和組織實施「三農」工作戰略、規劃和政策，監督管理種植業、畜牧業、漁業、農墾、農業機械化、農產品質量安全，負責農業投資管理等。</p>
組建文化和旅遊部	<ol style="list-style-type: none"> <li>將文化部、國家旅遊局的職責整合，組建文化和旅遊部，作為國務院組成部門。</li> <li>不再保留文化部、國家旅遊局</li> </ol>	<p>貫徹落實黨的宣傳文化工作方針政策，研究擬訂文化和旅遊工作政策措施，統籌規劃文化事業、文化產業、旅遊業發展，深入實施文化惠民工程，組織實施文化資源普查、挖掘和保護工作，維護各類文化市場包括旅遊市場秩序，加強對外文化交流，推動中華文化走出去等。</p>
組建國家衛生健康委員會	<ol style="list-style-type: none"> <li>將國家衛生和計劃生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室、全國老齡工作委員會</li> </ol>	<p>擬訂國民健康政策，協調推進深化醫藥衛生體制改革，組織制定國家基本藥物制度，監督管理公共衛</p>

	<p>辦公室的職責,工業和信息化部的牽頭《煙草控制框架公約》履約工作職責,國家安全生產監督管理總局的職業安全健康監督管理職責整合。</p> <p>2. 保留全國老齡工作委員會,日常工作由國家衛生健康委員會承擔。民政部代管的中國老齡協會改由國家衛生健康委員會代管。國家中醫藥管理局由國家衛生健康委員會管理。</p> <p>3. 不再保留國家衛生和計劃生育委員會。不再設立國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室。</p>	<p>生、醫療服務、衛生應急,負責計劃生育管理和服務工作,擬訂應對人口老齡化、醫養結合政策措施等。</p>
組建退役軍人事務部	<p>將民政部的退役軍人優撫安置職責,人力資源和社會保障部的軍官轉業安置職責,以及中央軍委政治工作部、後勤保障部有關職責整合,組建退役軍人事務部,作為國務院組成部門。</p>	<p>擬訂退役軍人思想政治、管理保障等工作政策法規並組織實施,褒揚彰顯退役軍人為黨、國家和人民犧牲奉獻的精神風範和價值導向,負責軍隊轉業幹部、復員幹部、退休幹部、退役士兵的移交安置工作和自主擇業退役軍人服務管理、待遇保障工作,組織開展退役軍人教育培訓、優待撫恤等,指導全國擁軍優屬工作,負責烈士及退役軍人榮譽獎勵、軍人公墓維護以及紀念活動等。</p>
組建應急管理部	<p>1. 將國家安全生產監督管理總局的職責,國務院辦公廳的應急管理職責,公安部的消防管理職責,民政部的救災職責,國土資源部的地質災害防治、水利部的水旱災害防治、農業部的草原防火、國家林業局的森林防火相關職責,中國地震局的震災應急救援職責以及國家防汛抗旱總指揮部、國家減災委員會、國務院抗震救災指揮部、國家森林防火指揮部的職責整合,組建應急管理部,作為國務院組成部門。</p> <p>2. 中國地震局、國家煤礦安全監察局與防災救災聯絡緊密,劃由應急管理部管理。</p> <p>3. 不再保留國家安全生產監督管理總局。</p>	<p>●組織編制國家應急總體預案和規劃,指導各地區各部門應對突發事件工作,推動應急預案體系建設和預案演練。</p> <p>●建立災情報告系統並統一發佈災情,統籌應急力量建設和物資儲備並在救災時統一調度,組織災害救助體系建設,指導安全生產類、自然災害類應急救援,承擔國家應對特別重大災害指揮部工作。</p> <p>●指導火災、水旱災害、地質災害等防治。負責安全生產綜合監督管理和工礦商貿行業安全生產監督管理等。</p>
重新組建科學技術部	<p>1. 將科學技術部、國家外國專家局的職責整合,重新組建科學技術部,作為國務院組成部門。</p> <p>2. 科學技術部管理國家自然科學基金委員會,對外保留國家外國專家</p>	<p>擬訂國家創新驅動發展戰略方針以及科技發展、基礎研究規劃和政策並組織實施,統籌推進國家創新體系建設和科技體制改革,組織協調國家重大基礎研究和應用基礎研</p>

	局牌子。	究，編制國家重大科技項目規劃並監督實施，牽頭建立統一的國家科技管理平臺和科研項目資金協調、評估、監管機制，負責引進國外智力工作等。
重新組建司法部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將司法部和國務院法制辦公室的職責整合，重新組建司法部，作為國務院組成部門。</li> <li>2. 不再保留國務院法制辦公室。</li> </ol>	負責有關法律和行政法規草案起草，負責立法協調和備案審查、解釋，綜合協調行政執法，指導行政復議應訴，負責普法宣傳，負責監獄、戒毒、社區矯正管理，負責律師公證和司法鑒定仲裁管理，承擔國家司法協助等。
優化水利部職責	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將國務院三峽工程建設委員會及其辦公室、國務院南水北調工程建設委員會及其辦公室併入水利部。</li> <li>2. 不再保留國務院三峽工程建設委員會及其辦公室、國務院南水北調工程建設委員會及其辦公室。</li> </ol>	
優化審計署職責	根據憲法修正案有關規定，設立國家監察委員會。不再保留監察部、國家預防腐敗局，監察部、國家預防腐敗局併入國家監察委員會。	將國家發展和改革委員會的重大項目稽察、財政部的中央預算執行情況和其他財政收支情況的監督檢查、國務院國有資產監督管理委員會的國有企業領導幹部經濟責任審計和國有重點大型企業監事會的職責劃入審計署，相應對派出審計監督力量進行整合優化，構建統一高效審計監督體系。
<b>中共國務院其他機構調整</b>		
組建國家市場監督管理總局	將國家工商行政管理總局的職責，國家質量監督檢驗檢疫總局的職責，國家食品藥品監督管理總局的職責，國家發展和改革委員會的價格監督檢查與反壟斷執法職責，商務部的經營者集中反壟斷執法以及國務院反壟斷委員會辦公室等職責整合，組建國家市場監督管理總局，作為國務院直屬機構。	
組建國家廣播電視總局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在國家新聞出版廣電總局廣播電視管理職責的基礎上組建國家廣播電視總局，作為國務院直屬機構。</li> <li>2. 不再保留國家新聞出版廣電總局。</li> </ol>	貫徹黨的宣傳方針政策，擬訂廣播電視管理的政策措施並督促落實，統籌規劃和指導協調廣播電視事業、產業發展，推進廣播電視領域的體制機制改革，監管、審查廣播電視與網絡視聽節目內容和質量，負責廣播電視節目的進口、收錄和管理，協調推動廣播電視領域走出去工作等。
組建中國銀行保險監督管理委員會	1. 將中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會的職責整合，組建中國銀行保險監督管理	依照法律法規統一監督管理銀行業和保險業，維護銀行業和保險業合法、穩健運行，防範和化解金融風

	<p>委員會，作為國務院直屬事業單位。</p> <p>2. 將中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會擬訂銀行業、保險業重要法律法規草案和審慎監管基本制度的職責劃入中國人民銀行。</p> <p>3. 不再保留中國銀行業監督管理委員會、中國保險監督管理委員會。</p>	<p>險，保護金融消費者合法權益，維護金融穩定。</p>
組建國家國際發展合作署	<p>將商務部對外援助工作有關職責、外交部對外援助協調等職責整合，組建國家國際發展合作署，作為國務院直屬機構。</p>	<p>1. 擬訂對外援助戰略方針、規劃、政策，統籌協調援外重大問題並提出建議，推進援外方式改革，編制對外援助方案和計劃，確定對外援助項目並監督評估實施情況等。</p> <p>2. 援外的具體執行工作仍由相關部門按分工承擔。</p>
組建國家醫療保障局	<p>將人力資源和社會保障部的城鎮職工和城鎮居民基本醫療保險、生育保險職責，國家衛生和計劃生育委員會的新型農村合作醫療職責，國家發展和改革委員會的藥品和醫療服務價格管理職責，民政部的醫療救助職責整合，組建國家醫療保障局，作為國務院直屬機構。</p>	<p>1. 擬訂醫療保險、生育保險、醫療救助等醫療保障制度的政策、規劃、標準並組織實施，監督管理相關醫療保障基金，完善國家異地就醫管理和費用結算平臺，組織制定和調整藥品、醫療服務價格和收費標準，制定藥品和醫用耗材的招標採購政策並監督實施，監督管理納入醫保範圍內的醫療機構相關服務行為和醫療費用等。</p> <p>2. 為提高醫保資金的徵管效率，將基本醫療保險費、生育保險費交由稅務部門統一徵收。</p>
組建國家糧食和物資儲備局	<p>1. 將國家糧食局的職責，國家發展和改革委員會的組織實施國家戰略物資收儲、輪換和管理，管理國家糧食、棉花和食糖儲備等職責，以及民政部、商務部、國家能源局等部門的組織實施戰略和應急儲備物資收儲、輪換和日常管理職責整合，組建國家糧食和物資儲備局，由國家發展和改革委員會管理。</p> <p>2. 不再保留國家糧食局。</p>	<p>根據國家儲備總體發展規劃和品種目錄，組織實施國家戰略和應急儲備物資的收儲、輪換、管理，統一負責儲備基礎設施的建設與管理，對管理的政府儲備、企業儲備以及儲備政策落實情況進行監督檢查，負責糧食流通行業管理和中央儲備糧棉行政管理等。</p>
組建國家移民管理局	<p>將公安部的出入境管理、邊防檢查職責整合，建立健全簽證管理協調機制，組建國家移民管理局，由公安部管理。</p>	<p>協調擬定移民政策並組織實施，負責出入境管理、口岸證件查驗和邊民往來管理，負責外國人停留居留和永久居留管理、難民管理、國籍管理，牽頭協調“三非”外國人治理和非法移民遣返，負責中國公民因私出入國（境）服務管理，承擔移民</p>

		領域國際合作等。
組建國家林業和草原局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將國家林業局的職責，農業部的草原監督管理職責，以及國土資源部、住房和城鄉建設部、水利部、農業部、國家海洋局等部門的自然保護區、風景名勝區、自然遺產、地質公園等管理職責整合，組建國家林業和草原局，由自然資源部管理。國家林業和草原局加掛國家公園管理局牌子。</li> <li>2. 不再保留國家林業局。</li> </ol>	監督管理森林、草原、濕地、荒漠和陸生野生動植物資源開發利用和保護，組織生態保護和修復，開展造林綠化工作，管理國家公園等各類自然保護地等。
重新組建國家知識產權局	將國家知識產權局的職責、國家工商行政管理總局的商標管理職責、國家質量監督檢驗檢疫總局的原產地地理標誌管理職責整合，重新組建國家知識產權局，由國家市場監督管理總局管理。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 負責保護知識產權工作，推動知識產權保護體系建設，負責商標、專利、原產地地理標誌的註冊登記和行政裁決，指導商標、專利執法工作等。</li> <li>2. 商標、專利執法職責交由市場監管綜合執法隊伍承擔。</li> </ol>
調整全國社會保障基金理事會 隸屬關係	將全國社會保障基金理事會由國務院管理調整為由財政部管理，承擔基金安全和保值增值的主體責任，作為基金投資運營機構，不再明確行政級別。	
改革國稅地稅徵管體制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將省級和省級以下國稅地稅機構合併，具體承擔所轄區域內的各項稅收、非稅收入徵管等職責。</li> <li>2. 國稅地稅機構合併後，實行以國家稅務總局為主與省（區、市）人民政府雙重領導管理體制。</li> </ol>	



## 【亞太政策報告系列】

---

No. 107001 中共發展北斗衛星導航系統之研析

---

No. 107002 中共對臺政策可能動向

---

No. 107003 美「中」貿易戰走向及其影響之研析

---

No. 107004 中共科技發展對社會控制之影響

---

No. 107005 「川金會」後朝鮮半島情勢發展對美「中」戰略布局之影響

---

No. 107006 中共「黨和國家機構改革」之觀察

---