

大陆 深度

习近平的新经济团队：军工派出现，党控制金融，改革派即将离场

以金融监管改革为重点的党政机构改革会带来什么变化？亲近市场的“改革派”官员还能在体制中存续吗？



2023年3月13日，中国北京，国务院换届，新任国务院总理李强首次召开记者会。摄：Ichiro Ohara/Yomiuri Shimbun via AP

端传媒记者 陈阿烟 发自新加坡 | 2023-03-15

李强 中国两会 金融改革 习近平

中国两会日前落幕，习近平开启第三个国家主席任期，组建了一个完全忠诚于他的领导班子，包括国务院

内阁的人选。

在两会闭幕仪式上，习近平的讲话强调了安全和稳定，而没有着墨经济。随后，新任总理李强则在记者会主要回应经济问题，他表示支持民营企业家和民营经济，并表示中国会继续改革——“吃改革饭、走开放路”。

曾是中共中央党校校刊《学习时报》记者、编审的政治评论员邓聿文告诉端传媒：“李强在记者会上的表现中规中矩，但也没有让人失望。”他说，习近平是第一个有权力完全决定国务院内阁人事任免的领导人。他评价，一方面，政府的权力相对于党变得更弱势了，另一方面政府也因为人事上都是习近平的亲信而比以往强势了。

不过，在政治家的表态之外，新的经济团队会如何解决中国经济面临的问题？以金融监管改革为重点的党政机构改革会带来什么变化？亲近市场的“改革派”官员还能在体制中存续吗？这篇报道回应这些问题。

国务院经济团队：更少经济专家，更多军工派

“大多数的副总理或以上级别的官员都不是经济方面的技术官僚。”加州大学圣地亚哥分校（UCSD）政治经济学教授史宗瀚（Victor Shih）告诉端传媒。

新任国务院总理李强、排位第一的副总理丁薛祥是习近平在浙江和上海任职时的秘书。李强没有当过副总理而直接担任总理，只有在浙江、上海等经济强省主政的经历，他最重要的角色是习近平的亲信，但其亲商形象也被一些人视为是积极信号。

丁薛祥在其从政经历中一直是幕僚的角色，2007年，丁薛祥出任中共上海市委常委、秘书长，成为习近平的助手。2013他从上海调到中央，出任中共中央总书记办公室主任。2017年进入政治局，成为中央书记处书记，兼任中央办公厅主任、中央国家安全委员会办公室主任。邓聿文说：“国务院副总理以前的惯例是至少要主政过一个地方，而丁薛祥做的是秘书和安全方面的工作，没有管过经济。”

排名第二的副总理何立峰被称为习近平的“经济操盘手”，预料将接替刘鹤，成为主管经济、金融的副总理。何立峰曾在福建任职20余年，他跟习近平的关系被认为比李强还要亲密，2017年他被提拔为发改委主任。何立峰在发改委工作时曾负责“一带一路”的建设工作。2017年，何立峰兼任京津冀协同发展领导小组办公室副主任，多次向媒体展示“雄安新区”的规划进度。

何立峰的前任刘鹤曾在美国留学，能说一口流利的英语，有系统的经济学知识，2018年中美贸易战期间多次赴美国谈判。刘鹤是众所周知的改革派（或市场派），他跟周小川、易纲等银行家关系密切。相比之

17，何立峰虽然也毕业于经济系，但其履历远不如刘鹤耀眼。



2023年3月13日，中国北京，国务院换届，新任国务院总理李强联同国务院成员首次召开记者会。 摄：Florence Lo/Pool via Reuters

邓聿文说，新的总理和副总理在经济专业上比较弱。他分析，更多被提拔的官员有制造业背景，这说明中央政府的首要工作是在科技上突破美国的封锁。

另外两名副总理张国清、刘国中都有军工背景，他们和马兴瑞、袁家军、李赣界等军工技术官僚被提拔进入党政上层，被称为“军工派”。五名国务委员中，国防部长李尚福是被美国制裁的解放军上将，吴政隆有机械制造和兵工厂背景。国防和科技制造业的占比明显。

邓聿文告诉端传媒，从人事安排看，现在的国务院是一个执行中央决策命令的机构。他说，2012年中共十八大以后的三年，外界还一直在说“习李体制”，媒体上也有“李克强经济学”的提法，之后就不再提了。在决策权上，李强的分量没法跟朱镕基、温家宝和早期的李克强这些“二把手”相比。不过他说，李强的自由裁量权可能要比李克强时代更宽松一点。

除了央行行长易纲、商务部、财经部、科技部、工信部等部长也继续留任，26个国务院部长中，只有发改委主任郑栅洁和国防部部长李尚福是两会期间新任命的。

美国芝加哥大学政治科学系杨大利告诉端传媒：“部长级的变化很小，这是一种平衡，目前的经济跟国际环境，使得习近平考虑到变化太大可能并不利于稳定经济。”

机构改革：加强党对金融的控制

除了人事任免，今年两会还通过了关于国务院机构改革方案的决定。2月底的二十届二中全会通过了《党和国家机构改革方案》，深化国务院机构改革是其中的一项重要任务。

此次国务院机构改革方案的重点是金融监管改革，在中国银行保险监督管理委员会基础上组建了国家金融监督管理总局，并取代后者作为国务院直属机构。中国证券监督管理委员会也调整为国务院直属机构。

最大的变动是撤销了中国人民银行（又称“央行”）的大区分行，设立省级分行，同时撤销县级支行。而金融管理部门的工作人员也纳入行政编制，执行公务员工资待遇标准。



2020年2月，中国北京，中国人民银行外，一名男子走过。摄：Jason Lee/Reuters/达志影像

1990年，时任总理李鹏签署命令，撤销省级分行，设立了9个跨省行的分行，以及地市级支行。时隔20多年，又似乎重新改革回了朱镕基之前的央行体系。

杨大利解释：“当时建立区域分行的时候，是特别担心省级的地方保护主义，所以才上收。现在下放，是在已经加强了中央的监管机构的情况下，把监管机构派出到省级。”他认为，朱镕基时代撤销省级分行是中央收回金融监管权力，现在重新设置省级分行，目的也是加强对地方的监管。

史宗瀚告诉端传媒，改革央行的原因是防范风险：“目前的这种结构在防止金融欺诈和地方金融风险出现方面被认为是不够的。”但是他对改革的有效性表示了疑问，“我不确定新的结构是否会做得更好。事实上，县级的监管真空可能导致小型金融机构的金融风险更大。”

2022年，河南省多家村镇银行发生储户无法取款的事件，涉及数百亿元人民币资金，约四十万储户受到影响，引发大规模街头示威抗议。

史宗瀚在一本研究中国派系斗争和金融的著作中写道：“1980年代，地方党委获得了与中国人民银行和四大银行内的党组一起联合任命当地四大银行经理和中国人民银行官员的权力。地方银行经理反过来又成为地方政府的重要成员，并开始参加地方经济规划会议，接受地方党委的指标和任务。除了正式的权力之外，地方党委还以无数的方式对地方银行施加压力。”

根据他的研究，为了应对这种情况，1998年，中共中央金融工作委员会成立，书记由当时的国务院副总理温家宝兼任。从此，四大银行的总部提名经理人，由中国人民银行、中央金融工作委员会、中组部批准。每家银行的总部任命地方经理，也只需经过央行和工委批准，地方政府不再能参与银行经理的任命，金融系统中的党员也不再对地方党委负责，而是有自己的垂直党委。

2003年，中央金融工作委员会被撤销。不过，《华尔街日报》、财新网等媒体均有报道，称根据知情人士消息，中央级别的金融工作委员会可能会重新成立。

史宗瀚告诉端传媒：“如果党重组了金融工作委员会，将对金融部门的中层人员任命有更大的控制权。我想指出，这将导致更糟糕的情况，因为顶尖人才可能会避开国有金融机构而选择外国机构。”杨大利也指出，新的金融改革方案，把金融部门的工资向公务员看齐，这会让很多从业者的收入大幅度减少。





2023年3月12日，中国北京，第十四届全国人民代表大会在人民大会堂举行。摄：Andy Wong/AP/达志影像

易纲留任：所剩无几的改革派

分析机构22V Research的中国研究主管Michael Hirson对端传媒说，他关注在副总理级别以下的人，有多少有经验的技术官僚能够很好地执行政策。他认为易纲留任中国人民银行行长是令人鼓舞的事情，因为如果是一个经验不足的行长，政策出现错误的风险会增加。

中国银行行长易纲的连任，被广泛看作一件积极的事情。在美国获得博士学位的经济学家易纲，1997年加入中国人民银行，是另一位经济学家周小川的门生。周小川自2002年开始担任中国人民银行行长，履职15年，2018年交棒易纲至今。这是个相当需要稳定的职位，朱镕基也曾担任中国人民银行行长，跟周小川中间只隔着一人。

易纲和周小川都被看作是改革派，他们追求让人民币利率市场化，而不是跟随行政指令确定汇率，还有让资本更自由地进出中国。作为中国最著名的“经济沙皇”，朱镕基在金融体系中培养了包括周小川、易纲、楼继伟、王岐山、郭树清、王学兵等一大批追随者，这些经济学家努力捍卫银行业更自主，更市场化，更少受行政影响。

不过史宗瀚的研究也指出，朱镕基在1990年代通过对央行的改革把金融控制权从地方政府手中夺走后，并没有推行金融业的市场化和更基本的改革——比如私有银行的合法化和利率自由化，而是只是将金融权力集中在中央官僚机构和大型国有企业。他认为，银行对政治精英来说，最大的用处是为政策和政治目的提供贷款。

Michael Hirson告诉端传媒，易纲留任中国人民银行行长，可能是过渡性的安排，他认为在易纲之后谁会入主央行是很重要的问题：“这是一个世代的转变，周小川、郭树清、易纲都在退休，随着这一代人退下，我认为改革派的作用可能会变小。我们将在未来5年看到一个金融部门专注于避免金融风险，并且可能更加保守，我认为改革的步伐会比以前慢。”

2022年10月份中共二十大召开，易纲和郭树清（中国人民银行党委书记）都不在中央委员的名单上。这意味着他们远离了权力中心。

Michael Hirson曾在美国财政部工作，派驻中国多年。他认为，像刘鹤、易纲这样国际化的官员在国际上扮演着重要角色，他们了解国际同行，也被他们熟知。而一个重要的问题是，当这代人退休后，现在在中国的体制中，谁会成为向市场传达中国经济发展情况的人。他说：“一些新的官员缺乏跟美国同行交流的经验，而且因为两国处在紧张关系中，可能没有机会让双方重新建立关系，这是一种沟通的风险。”

实习记者 邓晓雯 江城子对本文亦有贡献