

评论 大陆 深度

邓聿文：中国党政机构改革，习近平难以摆脱的安全困境

外界想要知道，习究竟要通过所谓的党政机构改革达到何种目的，难道他觉得自身的地位还不够稳定，要强化安全？



2023年3月10日，中国国家主席习近平在北京人民大会堂举行的全国人大会议上。摄：MARK R. CRISTINO/Pool/Reuters/达志影像



邓聿文 

| 2023-03-21

两会过后两天，中国当局在3月16日印发了《党和国家机构改革方案》，这次改革，在中央层面组建了五个新的机构，它们是中央金融委员会、中央金融工作委员会、中央科技委员会、中央社会工作部以及中央港澳工作办公室；在国务院层面，重组了科技部，新组建国家金融监管总局、国家数据局，同时撤销了中国银保监会和国务院港澳办，改革央行省级分支机构改革，精减中央和国家机关人员编制等。

从上述党政机构的设立和调整来看，此次机构改革的力度和广度比不上2018年那次。尤其是两会前舆论炒作的将公安部和国安部划出国务院，成立中央内务委员会的情况没有出现。不过对外界来讲，由于这是新政府成立的第一年，而且由于有了上一次的改革，对为什么还要进行这次改革，仍充满好奇，很多人想知道，习近平究竟要通过所谓的党政机构改革达到何种目的，难道他觉得自身的地位还不够稳定，要强化安全？

假如把党政机构改革的焦点放在习的个人权力，认为他是要保总书记地位的稳固和安全上，这样理解机构改革显然有偏。此次改革当然有助于巩固习的权力和地位，但直接目的不是这个。

原因很简单，习在二十大以及是次两会上，组建了一个完全听命于他的党政领导班子，权力空前稳固，所以这次党政机构改革，出发点还是党政机构本身存在的问题让他心里不扎实。



党权还是府权

这次党政机构改革，可以看作是他“底线思维”的表现。

方案有一段话点出了机构改革的动机：“面对新时代新征程提出的新任务，党和国家机构设置和职能配置同全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应，同构建高水平社会主义市场经济体制的要求还不完全适应，需要在巩固党和国家机构改革成果的基础上继续深化改革，对体制机制和机构职责进行调整和完善。”——这三个“还不完全适应”虽然是官样表述，却也道出了习的忧虑。

那么，他忧虑什么？二十大提出了以“中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。但对他来说，眼下首要的问题是在外部不友好的环境下，如何应对美国对中国的围堵和打压，特别是在科技和金融领域的脱钩行为，以确保经济和金融等不出现大的足以动摇中共统治的风险和危机。习的法宝就是强化党的领导，以铁的纪律和政治责任抓监管，防微杜渐，将风险和危机阻在萌芽阶段，不让它发酵扩散。而在目前这个非常时期，稍有松懈，就容易出问题，一旦出问题，都不会是小问题。习对风险的警觉是非常强的，所以他每次大会小会，都要对党的高级干部，对全党强调危机意识、底线思维。这次党政机构改革，可以看作是他底线思维的表现。

因此，强党权，顺府权，防风险，重监管是此次机构改革最突出的四个特点。新设立的五个中央委员会，目的在于加强中央对相关领域和行业的集中统一领导，在这些领域和行业，只有党的存在是不够的，党还要发挥协调统领作用。

无论2018年的机构改革，还是这一次，习喜欢强调“机构改革要以加强党中央集中统一领导为统领，以推进国家治理体系和治理能力现代化为导向”，可这两者其实互相冲突，要加强党中央的集中统一领导，就不可能做到让国家的治理体系和治理能力现代化，因为治理的现代化是在遵守法治的前提下让官僚体系得到更好发挥，而强化党中央的集中统一领导，必然要约束行政部门的执行空间。党是不受法律监督的，它天然强调权力集中，治理现代化则需要适度分权。这两者没法揉在一块，实际上只能舍弃一头。但在党统领一切的政治环境下，习真正在意的是加强党中央的集中统一领导，必须在党政机构设置及其职能中，体现这种统领作用。

无论重组科技部，还是新设立国家金融监管总局和国家数据局，都不是要削弱国务院在科技和金融方面的管理权力，恰恰相反，还要加强国务院的相关管理职能。

强党权，客观上会弱化府权。不过从此次机构改革来看，主观上没有意图要削弱国务院的权力。无论重组科技部，还是新设立国家金融监管总局和国家数据局，都不是要削弱国务院在科技和金融方面的管理权力，恰恰相反，还要加强国务院的相关管理职能。成立中央金融委员会和中央科技委员会，目的是为起到一个决策、协调和统筹作用，但是它们不能代替具体的管理和监督。要行使日常的管理和监督职能，还必须倚赖具体的行政部门。故而，决策和协调的功能上收委员会后，实际上是要行政部门集中力量，更好地行使管理的权力。



2023年3月11日，第十四届全国人大代表出席两会会议。摄：VCG/VCG via Getty Images

人们看到，这次重组科技部，就把原科技部的高新司并入工信部，农村司并入农村部，外专局并入人社

部，社发司并入卫计委等，剥离这些与科技主业关系不大的内部机构和职能，让科技部专司从研发到应用的科研全流程管理，主抓战略规划、重大专项、国家实验室等事项，并由中央来统筹协调，以当年“两弹一星”的模式，攻克芯片产业的发展瓶颈。同样，成立国家金融监管总局，将除证券外的监管职能统一由新机构行使，也是为更好地解决金融监管问题。组建国家数据局，但不把这个机构放到网信办，而是发改委，则是要发挥大数据促进经济发展的作用，侧重数据的发展功能而非安全性。

不过，中央港澳工作办公室的组建，似乎是个意外。方案公布前，基本无人料到会有这个机构的设立，这是否表明习对原来的港澳工作的主管机关——国务院港澳办不满？官方学者对此的解读，是因为港澳工作在党和国家事业全局中性质特殊复杂、影响广泛深远，具有极端重要的战略意义，是不折不扣的中央事权。在革命、建设和改革各个历史时期和新时代，港澳工作一直由中央直接领导、直接决策和直接部署，历来是由最高决策层处理的重大事务。这样看来，撤销国务院港澳办，成立中央港澳办，只是让它归位而已。

但对习近平来说，可能还有另外的考虑。国家对港澳事务的管理，除国务院港澳办外，还有香港、澳门中联办，外交部驻港澳公署以及2020年新成立的国安公署等相关部门，这么多机构处理涉港澳事务，是否会政出多门互拖后退？过去几年香港出了那么多的抗议运动，是否跟这种管理体制和机制的运转不灵有关？因为国务院港澳办虽然代表中央政府，但实际很可能是它的协调能力不强，权威不足，对其他涉港澳部门不能起到集中统一的领导作用。组建中央港澳办，直接以中央名义处理港澳事务，它的权威性就会增强，其他涉港部门就会服从它的管理。

防范内外风险

习一直处于一种对国家发展和政权的不安全状态，摆脱不了自己制造的安全困境，若不出意外，机构改革会在他的统治期间，每隔几年进行一次。

当然，无论强化党权还是理顺政府职能，直接目的都是为防内外风险。在习看来，内部风险主要在金融这块。金融领域有相对特殊性，是最易让党内外、国内外的“敌人”互相勾结，“兴风作浪”的，而以中国政府目前的监管水平，很难识别风险。金融业一旦爆发系统性风险，将具极大的传导性，会波及经济进而政治，危及政权安全。这些年在证券金融领域就出了很多爆雷事件，去年还闹出一个河南村镇银行的倒闭危机。所幸这些爆雷规模都不大，但也波及社会，比如河南村镇银行的挤兑风潮引发了储户多次成规模的维权和抗议。所以必须将金融监管机构牢牢控制在党手中，并派自己信得过的人掌控它，习才会放心。

外部风险主要是地缘政治风险，相对而言，军事冲突的爆发是一个小概率事件，而美国在高科技特别是芯片领域的卡脖子和脱钩行为，会瘫痪中国的科技产业和供应链，让中国永远赶不上美国，这是中国未来几

年都要面对的地缘政治风险。此次重组科技部，推进科技管理体制的改革，主要是为应对这个外部威胁，组织全国的力量，利用新举国体制，形成政府、企业、学校一体化的国家主导的科研体系，破除从研发到应用的各个阻点，强化关键核心技术的攻关和实现高水平科技自立自强的统筹，尽快突破芯片发展的难关。



2023年3月11日，北京人民大会堂举行的全国人大会议期间，保安人员在一个封闭区域驻守。摄：Mark SchiefelbeinAP/达志影像

最后，对风险的防范意味着要加强监管。本次金融体制改革，不仅新设了国家金融监管总局，用合并监管的方式，扩大管理部门的监管半径，让它的监管职责更明确，权力更集中，统筹性综合性监管能力更强，以达到加强对系统性、综合性风险的防范能力；而且在中央层面设立金融委员会和金融工作委员会。为什么要设立两个委员会，是不是多此一举？但是习肯定不这么看待。

因为金融领域的财富效应最聚集，中国的权贵最喜欢扎堆进入金融业，习虽然也把反腐之火烧向金融，前些年抓了很多金融官员和“白手套”，但大大小小的“安邦系”还有很多，他们内外勾结，制造金融危机的风险。金融风险又牵一发动全身，很容易外溢到社会，动摇政权安全。必须把金融领域的漏洞阻住，而习认为的最好方式就是要统筹党对金融工作的领导，加强监管。因此，成立两个委员会，尤其是中央金融工委，专抓金融领域的党建事务，通过发挥党的作用，消除金融风险。

可见，此次党政机构改革，反映了习的危机意识，但是否能达成效，只能等实践作答。不过有一点可以肯定，由于习一直处于一种对国家发展和政权的不安全状态，摆脱不了自己制造的安全困境，若不出意外，机构改革会在他的统治期间，每隔几年进行一次。