

## 研究报告

2018 年第 31 期

2018.04.02

执笔人：杨荇

邮箱：yangxing@icbc.com.cn

大部制改革深入推进  
国家治理突出环保民生

——《2018 年国务院机构改革方案》解读

## 要点

- 2018 年 2 月 28 日，党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。3 月 13 日，国务院提请人大会议审议国务院机构改革方案。
- 本文认为，从 2018 年机构改革方案来看，仍是大部制改革、简政放权思路的进一步延续：按照“功能导向”原则，将散落在相关部委的重叠职能进行了合并，改革后国务院正部级机构减少 8 个，副部级机构减少 7 个。通过对机构职责的整合，重点解决部分领域权力运行制约和监督机制不够完善等问题。
- 具体来看，可重点关注八个方面改革：大环保、大民生、大监管、大市场、大科技，以及强化外交、融合文化旅游、提高税收征管效率。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

大部制改革深入推进 国家治理突出环保民生

——《2018 年国务院机构改革方案》解读

2018 年 2 月 28 日，党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。3 月 13 日，国务院提请人大会议审议国务院机构改革方案，意味着新一轮机构改革正式启动。

一、本轮机构改革仍是大部制改革、简政放权思路的进一步延续

改革开放至今，中国政府已开展了八次机构改革。回顾其演变历程：**其一**，1982-1998 年的四次政府机构改革，主要是为了适应市场经济体制要求，撤并专业经济机构，推动政企分开。**其二**，针对长期以来一些政府部门存在重叠交叉，政出多门、权责不清的现象，2003 年之后，开始探索大部制改革，进一步调整和完善政府机构设置，理顺政府机构职能分工。**其三**，2008 年之后，简政放权、提高行政效率也是机构改革重点强调的方向与思路。

表 1 改革开放以来政府机构历次改革回顾

时间	改革目的	改革主要内容
1982 年	改变机构臃肿、层次重叠、职责不清、效率很低的情况	根据重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则，将部、委由 52 个裁并为 39 个，直属机构由 41 个裁并为 10 个，办公机构由 5 个裁并为 3 个。
1988 年	按照政治体制、经济体制改革进程的要求，以转变政府管理职能是关键，与政府内部的制度化建设相配套	国务院部、委机构中，撤销的 12 个，新组建的 9 个，保留的 32 个，转为事业单位的 1 个。其中新建部委：国家计委、机械电子部、航天航空部、能源部、水利部、建设部、人事部、劳动部、物资部；撤销部委：计委、经委、机械委、电子部、航天部、航空部、石油部、煤炭部、水电部、核工业部、城建部、劳动人事部。
1993 年	适应社会主义市场经济发展的要求，实现转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率	国务院组成部门设置 41 个，直属机构和办事机构 18 个，比现有 86 个减少 27 个。在现有国务院经济贸易办公室的基础上，组建国家经济贸易委员会。将专业经济机构的改革分为三类：一类是改为经济实体，一类是改为行业总会，一类是保留或新设的行政机构。



1998 年	逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制	除国务院办公厅外，国务院现有组成机构由 40 个减少为 29 个。将国家计划委员会更名为国家发展计划委员会。将煤炭工业部、机械工业部、冶金工业部、国内贸易部、轻工总会和纺织总会，分别改组为局级机构，由国家经贸委管理。将化学工业部、石油天然气总公司、石油化工总公司的政府职能合并，将下属企业职能剥离组建公司。
2003 年	进一步转变政府职能，调整和完善政府机构设置，理顺政府机构职能分工	本次改革重点在于设立或者改组了 4 个职能机构。包括设立国资委，深化国有资产管理体制改革；改组国家发展计划委员会，完善宏观调控体系；设立银监会健全金融监管体制；组建商务部，继续推进流通管理体制改革。
2008 年	围绕转变政府职能和理顺机构职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制	本次改革涉及调整变动的机构 15 个，正部级机构减少 4 个。具体包括合理配置宏观调控机构职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务机构。
2013 年	转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革	国务院正部级机构减少 4 个，其中组成机构减少 2 个，副部级机构增减相抵数量不变。具体包括：实行铁路政企分开；组建国家卫生和计划生育委员会；组建国家食品药品监督管理总局；重新组建国家海洋局；重新组建国家能源局。

以“功能”为导向合并同类项，是 2018 年政府机构“大部制改革”的主要特征。按照“功能导向”原则，将散落在相关部委的重叠职能进行了合并，例如本次拟组建的“应急管理部”，一次性合并了 5 个部门，回收了 8 大部门的应急管理职责。改革后国务院正部级机构减少 8 个，副部级机构减少 7 个。通过对机构职责的整合，重点解决部分领域权力运行制约和监督机制不够完善等问题。

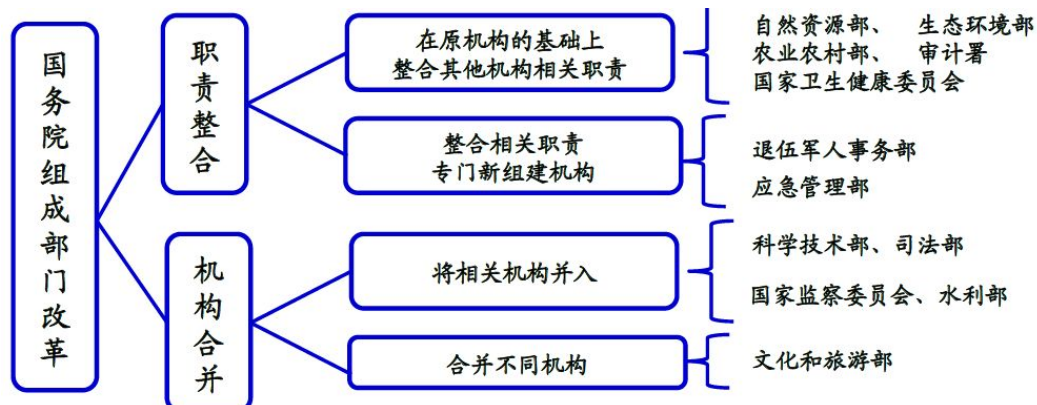
## 二、本轮机构改革可重点关注八大方面

本轮国务院机构改革方案实际上是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。从改革涉及的部门调整来看，一是体现了三大攻坚战的要求。如自然资源部和生态环境部对应于污染防治、农业农村部对应于精准扶贫、银监会和保监会合并对应于风险防范。二是体现了高质量发展的要求。如科学技术部、知识产权局的职能归并。三是对应于国家治理体系的完善。如国防、安全、监察、司法、审计等部门的组建或重组。四是注重民生。如农业农村部的重组对应于乡村振兴，文化旅游、广电、医疗等部门的重组对应于服务业的发展。五是顺应于进一步改革开放的需要。如财税体制、金融监管体制、医疗体

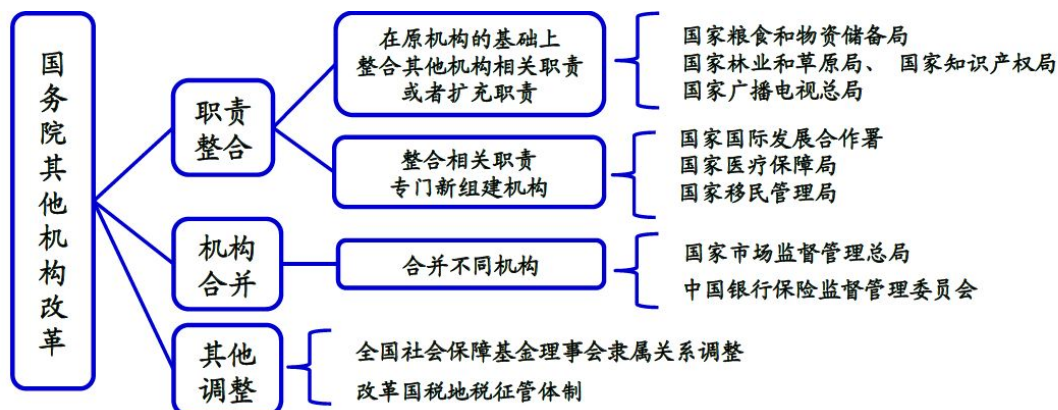
制的改革；自然资源部的重组对于推进土地改革和房地产长效机制均具有重要意义。

主要调整内容如下：

### 1. 国务院组成部门改革



### 2. 国务院其他机构改革



具体来看，有八个方面值得重点关注：

第一，在保护生态环境方面，组建了自然资源部和生态环境部，推动“大环保”机制建立。自然资源部除了承担原来国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局职能以外，还将国家发展改革委编制主体功能区、住建部城乡规划职能以及水利部、农业部和林业局在水资源、草原资源和林业资源方面的调查和确权登记管理职能一块并入，有利于按照“山、水、林、田、湖”统一管



理的思路监管国有自然资源，解决自然资源所有者不到位，空间规划重叠等问题。

生态环境部除了保留原来环保部职能以外，还将发展改革委应对气候变化职能以及农业部、水利部、国土资源部、海洋局相关应对各种污染的职能一块并入。这打破了过去污染防治和保护部门条块分割的现象，有利于对污染进行统一的防治。

**第二，在精准扶贫方面，主要是组建农业农村部和国家卫生健康委员会，实施“大民生”战略。**新成立的农业农村部，是未来国家落实乡村振兴战略的重要职能部门，除了保留原来农业部的职能以外，国家发展改革委的农业投资、财政部的农业综合开发项目以及国土资源部和水利部的相关职能也一块并入。这意味着新成立的农业农村部在项目投资和农业开发方面拥有更大的话语权。

新组建的国家卫生健康委员会归并了原来卫计委、国务院医改办、老龄工作委办公室以及工信部和安全生产监督总局的相关职能。值得注意的是，尽管主体职能没有发生改变，新成立的部门名称中去掉了计划生育字样。2017年，我国60岁以上人口占比达17.3%，逼近联合国“中度老龄化”标准。本次调整淡化了计划生育概念，为进一步解决中国人口老龄化问题，适时调整人口政策做铺垫。

此外，组建国家医疗保障局，作为国务院的直属机构，完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，不断提高医疗保障水平，确保医保资金合理使用、安全可控，统筹推进医疗、医保、医药“三医联动”改革。

**第三，在防范系统性金融风险方面，组建中国银行保险监督管理委员会，保障“大监管”落地。**在合并银监会、保监会的基础上，组建中国银行保险监督管理委员会，有利于提高银行保险监管规则一致性，防止跨行业的监管套利，有效防范金融风险。

同时，将银行保险重要监管法规的立法职责划入央行，有利于实现政策与执行分离，解决监管部门既负责行业发展又负责行业监管的矛盾冲突。例如过去在控制货币政策中介目标M2时，货币政策与监管分离可能导致货币乘数失控，



只能被迫选择贷款规模管制；赋予央行此职责可更有效协调宏观审慎管理和微观审慎监管，协调货币政策与金融监管的矛盾。

**第四，新组建国家市场监督管理总局，实施“大市场”监管。**将国家工商行政管理总局的职责、国家质量监督检验检疫总局的职责、国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，作为国务院直属机构，负责市场综合监督管理系列工作。此举将统一执法和信息共享，解决过去某些“三不管”的监管问题。

**第五，加强和优化科技管理和服务职能，助力“大科技”战略。**科学技术部将国家外国专家局的职责并入，同时接管国家自然科学基金委员会，这样有利于科技部在未来更好的履行制定科技发展战略方针、执行科技发展规划、推进科技体制改革和协调国家重大科技研究的职责。此外，国家知识产权局将各机构相关职责整合，解决了商标、专利分头管理和重复执法问题，完善了知识产权管理体制。

**第六，新成立国际发展合作署和移民管理局，凸显外交自信。**新成立的国际发展合作署作为国务院直属机构，综合了外交部和商务部的对外援助职能，更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”倡议。数据显示，从2000年到2014年，中国向发展中国家提供的对外援助已超过3000亿美元，仅次于世界第一大捐助国——美国。国家国际发展合作署的设立，有助于结束中国“援外碎片化”的格局，提高资金使用效率。

新成立移民管理局。以前，中国负责这项事务的机构只是公安部下属的一个局级单位——出入境管理局，业务也仅限于出入境管理。新组建的国家移民管理局，虽然仍由公安部管理，但级别、权限较之前有了明显提升。更重要的是，新机构将更好地应对日益增长的移民管理服务需求。

**第七，文化旅游深度融合，组建新的国家广播电视总局。**一是文化部和国家旅游局合并组建文化和旅游部，二是不再保留国家新闻出版广电总局，在国家新闻出版广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，作为



国务院直属机构。这将推进广播电视领域的体制机制改革，加强传统媒体渠道的价值挖掘。

**第八，国税与地税省以下合并有利于提高征管效率。**随着信息技术的发展，用一套标准进行税收征管已成为可能。中央地方财政收入分配问题，可以先统一收缴，再按照既定规则划分，保证双方都有稳定的收入。而合并征管体制，既能减少税收征收的成本，也能显著提高征管效率。此外，在分税制背景下，地方税各地自由裁量权较大。而以省为单位，统一国地税的税收征管体制，有望在全国税收统一和调动地方政府积极性的利弊中权衡统一。