

中共《黨與國家機構改革方案》對產業的可能影響

摘要

《黨與國家機構改革方案》是中共兩會後有關中共中央及國務院組織最重大的變革方案，尤其中國自 COVID-19 疫情之後，面對美國科技戰升溫、全球科技產業鏈分流及國際經濟前景下滑，影響其世界工廠定位，國內亦遭逢房地產、地方債務、金融等危機問題，加上人口紅利流失及高齡化問題，皆影響中國經濟長遠發展。此次從黨中央到行政部門對科學技術、金融監管、數據管理、鄉村振興、智慧財產權、老齡工作等領域機構職責優化和調整，除了強化以黨領政的集權化管理模式，增強中國與美國科技脫鉤，建立科技自主，也藉由金融監督體制調整，健全資本市場發展，以及振興農業經濟、推動高齡養老服務業等來解決中國結構性問題。從此次中共國家機構調整為台商帶來的可能影響：(1) 面對中國擴大內需的經濟政策主軸，台商可從發展高齡產業商機切入；(2) 面對美中科技分流，台商可透過 RCEP 建立全球分工模式，增強企業在產業鏈的韌性；(3) 中國金融改革將有助於台灣金融服務業未來在中國的投資布局。

前言

2023年3月上旬全球最矚目的中國兩會召開，會中除進行國務院及中共政協委員換屆改組，李強總理接續落實2023年政府工作的目標任務。兩會期間也通過《黨與政府組織改革方案》，這是1998年以來，中國國務院組織及中共中央組織重大變革。依據中共中央、國務院印發《黨和國家機構改革方案》，國務院組織中組成部門數目雖維持26個，但經由職能調整、新部門組建，讓整體組織的改造朝著優化、單一事權的精簡方向。而在中共中央組織調整則涵蓋金融、科技、社會工作及港澳台業務等領域的改革措施，朝向以黨領政的中央集權模式。

從此次組織的改革反映出中國面臨的問題，國際情勢形勢對中國影響其產業、經濟的長遠發展，從2018年美中貿易戰開始，中國世界工廠地位帶來長期的貿易順差，貿易關係不對等引發爭端，2019年年底 COVID-19爆發疫情，引發全球供應鏈斷鏈的疑慮，且隨著中國堅持清零封控管制，影響中國為全球最

大生產基地的地位，而美中間科技戰，加速全球產業鏈的分流，另外2022年俄烏戰爭讓全球農工原料價格處於高檔，各國因進口物價居高不下，尤其是能源、農礦產品價格方面，歐美國家通膨率在2022年期間曾創下40年來新高，讓各國央行採取升息來抑制通膨，造成全球終端需求自2022年下半年起陷入低迷狀態，主要國家經濟成長力道減緩，衝擊中國科技產業及外貿表現，另中國內部也有包括房地產、金融、失業、人口紅利流失等問題亟待解決。

以現階段來看，中國解除 COVID-19疫情封控管制不久，經濟活動雖逐步回復常軌，然國際經濟情勢的轉變，已讓許多新興經濟體因產業供應鏈轉移蠶食中國在全球產業分工地位。尤其菲律賓已於4月3日正式遞交區域全面經濟夥伴協定（RCEP）核准書，6月2日對15個成員國將全面生效，隨著區域內貿易投資成長，加上此次組織改造是否能讓中國重回到從前榮景？因此，本文從此次中國國家組織改革談起，分析在現今國內外環境下，可能對其產業影響及企業如何因應。

國務院組織改革的主要內容

國務院組織改革是往精簡方向，繼2018年將正部級機構裁撤8個、副部級機構裁撤7個，此次國務院組成部門數量仍維持26個，但中央國家機關各部門人力將統一精減5%回收編制員額主要將用於加強重點領域和重要工作。依方案中，國務院改革主要有13項，簡要說明如下：

(一)組建新單位

- 1、國家金融監督管理總局(以下簡稱「金監局」)：廢除「中國銀行保險監督管理委員會(以下簡稱「銀保監會」)」後所成立的新單位，除承接原有銀保監負責的證券業外的金融業監管工作，另將「中國人民銀行」(以下簡稱「人行」)2020年9月發布《金融控股公司監督管理試行辦法》規定，有關「人行」監管、審查、批准金控公司的設立、變更、終止及業務等範圍，以及有關金融消費者保護職責，與「中國證券監督管理委員會(以下簡稱「證監會」)」有關投資者保護職責等，皆劃入「金監局」，屬於國務院直屬機構。
- 2、國家數據局：主要負責協調推動數據基礎制度建設，統籌數位中國、數位經濟、數位社會規劃和建設等，為「國家發展和改革委員會(以下簡稱「發改委」)」所管轄之單位。

(二)改組科學技術部(以下簡稱「科技部」)：為擺脫對美國關鍵科技依賴，推動健全新型舉國體制^[註¹]、優化科技創新鏈管理、促進科技成果轉化、促進科技和經濟社會發展相結合等職能，強化中國大陸科技戰略規劃、資源統籌及綜合協調等管理職責。

(三)位階調整，職能調整

- 1、「證監會」由國務院直屬事業單位調整為直屬機構，以強化資本市場監管職責。
- 2、「國家信訪局」調整為國務院直屬機構：信訪局主要負責處理、收取民眾來信、檢舉信，以及接待來訪的民眾。為了強化並改進與民眾溝通、接受建議等職責，以維護民眾根本利益，由原國務院辦公廳調整為直屬機構。
- 3、「國家知識產權局」調整為國務院直屬機構：為加快知識產權強國建設，全面提升知識產權創造、運用、保護、管理及服務水準，由原國家市場監督管理總局管轄將位階調升。

(四)其他金融改革

- 1、地方金融監管體制：以建立中央金融管理部門地方派出機構為主的地方金融監管體制，透過中央金融管理部門地方派出機構的設置和權力配置進行，地方政府不再設立的金融監管機構。
- 2、「人行」組織：定位為中央貨幣政策擬定及執行，因而撤銷「人行」大區分行及分行營業管理部、總行直屬營業管理部和省會城市中心支行，在31個省(自治區、直轄市)設立省級分行。在深圳、大連、寧波、青島、廈門等5地設立計畫單列市分行。「人行」北京分行保留人行營業管理部牌子，「人行」上海分行與上海總部則合署辦公。
- 3、國有金融資本管理：依據《中國國有金融資本出資人相關管理》規定，將中央金融管理部門管轄的市場經營類機構分離出來，其相關國有金融資產則劃歸國有金融資本受託管理機構，由國務院授權統一履行出資人職責。
- 4、金融管理部門的人事管理：包括「人行」、「國家金融監督管理總局」、「證監會」、「國家外匯管理局」及其分支機構、派出機構均使用行政編制，納入國家公務員規範管理，以公務員薪資待遇為準。

(五)優化民生相關體制

- 1、優化農業農村部職責：為加快建設農業強國，統籌以鄉村振興為重心的「三農(農業、農村、農民)」各項工作。將「國家鄉村振興局」有關防止

返貧監測、擬訂重點縣(地區)輔導政策，東西部合作、支援等業務，以及相關財政資源配置、監督與輔導鄉村發展產業，農村社會事業和公共服務等職責，皆劃歸「農業農村部」，並在「農業農村部」加掛「國家鄉村振興局」牌子。

- 2、完善高齡工作體制：為因應中國人口高齡化的國家戰略，要實現全體老年人享有基本養老服務，因此將「國家衛生健康委員會」的相關組織(「全國老齡工作委員會辦公室」)及協調、督促指導及落實人口高齡化政策措施等職責劃入「民政部」。

此次國務院組織改革後，除院辦公廳外，組成部門仍維持26個。根據國務院組織法規定，「科技部」、「農業農村部」等國務院組成部門的調整和設置，需由全國人民代表大會審議批准。「國家市場監督管理總局」、「金監局」、「證監會」、「國家信訪局」、「國家智慧財產權局」、「國家數據局」、「國家鄉村振興局」等國務院所屬機構的調整和設置，只由國務院審查批准即可。

中共黨中央組織調整

中共在兩會後，通過《黨和國家機構改革方案》，在「深化黨中央機構改革」方面的主要改革，包括組建中央金融委員會、中央金融工作委員會、中央科技委員會、中央社會工作部及中央港澳工作辦公室等。其職責等如下說明：

- (一)中央金融委員會：中共中央為加強對金融工作的集中統一領導，負責金融穩定和發展的頂層設計、統籌協調、整體推進、督促落實，研究審議金融領域重大政策、重大問題等工作項目，為中共黨中央決策議事協調機構。其設置中央金融委員會辦公室，為中央金融委員會的辦事機構，同時，不保留國務院金融穩定發展委員會及其辦事機構，將相關職責劃入中央金融委員會辦公室。
- (二)中央金融工作委員會：中共黨中央負責統一領導金融系統的黨工作，指導包括中共黨中央和國家機關工作委員會金融系統有關黨的政治、思想、組織、紀律等建設，為中央派出機關，與中央金融委員會辦公室合署辦公。
- (三)中央科技委員會：中共黨中央為加強對科技工作統一集中式領導，統籌推進國家創新體系建設和科技體制改革，研審國家科技發展重大的戰略、規劃、政策等。目前中央科技委員會辦事機構則由改組後的科技部負責。
- (四)中央社會工作部：主要工作涉及人民信訪、黨基層治理以及統一全國性行

業協會商會的黨務工作，為中共黨中央的職能部門。工作項目包括透過行業協會商會改革和轉型發展、指導不同企業(混合所有制、非公有制)、新組織或群體(有關經濟、社會、就業)的黨工作。另國家信訪局的黨工作執行歸屬於中央社會工作部管理。

(五)中央港澳工作辦公室：在國務院港澳事務辦公室組織上組建，為中共黨中央辦事機構，並保留國務院港澳事務辦公室牌子，主要係負責貫徹「一國兩制」方針、落實中共黨中央全面管治權。

對產業影響

一、對科技業影響

美國繼2022年8月簽署《晶片與科學法案(CHIPS and Science Act of 2022，以下統稱晶片法案)》後仍持續升級對中國高科技產業相關出口禁令，並透過盟友合作關係，強化對中國科技業圍堵作法，過去美日台韓共組「半導體四方聯盟(Chip 4)」外，2023年以來美國也說服同盟夥伴跟進，像荷蘭及日本等已與美國達成協議，共同管制半導體先進製程設備出口到中國。荷蘭預計2023年第2季啟動 EUV 光刻機等產品出口至中國的管制，日本則在 3 月宣布對中國晶片製程設備等23項商品實施出口禁令。

為了抗衡美國對中國進行科技領域的圍堵政策，此次中國《黨及國家機構改革方案》中，因應目前關鍵和核心科技技術所面對挑戰，並加快實現科技自主，發揮以黨領政的統一領導模式，針對中國高科技發展由中共黨中央組建中央科技委員會，統一指導中央政府機構的科技發展戰略規劃等。國務院除了新組建「國家數據局」，負責推動中國數位基礎建設，統籌中國數位資源整合、共享與開發利用，藉由推動中國數位經濟、數位社會等規劃與建設，加大中國在數位領域的價值，建立中國在數位經濟的競爭新優勢。另外重新組建科技部，將原本負責的科技促進農業農村發展、高新技術發展或引進國外科技人才等皆全部劃出，改由農業農村部、工業和資訊化部、人力資源和社會保障部等職掌，而專司在強化科技戰略規劃、體制改革、資源統籌、綜合協調、政策法規、督促檢查等宏觀管理職責。

因此，美中科技脫鉤分流已成為必然之勢，從此次方案中亦可看出中國也是主動要與美國科技脫鉤，且力道並不亞於美歐。從《中國製造2025》到中國政府限制陸企赴美上市，甚至早在2022年4月中國政府就要求從事高科技產品

的外資企業，供應政府採購的科技產品必須符合中國設計、開發及生產。而最新一版外商投資獎勵產業目錄中，也列出特定領域或地區的外資投資獎勵項目，如將日商具技術優勢的面板、半導體領域的零組件等納入，而排除中國已取得技術像歐商風力發電相關產品，顯示中國為推動高科技產品自製，正透過吸引外資等方式，建立不仰賴外國的完整產業供應鏈。

二、對金融業影響

此次改革方案在金融革新，主要在金融體系監管制度從過去「一行兩會(人行、銀保監會、證監會)」，改為現今的「一行一會一局(人行、證監會、金監局)」。²其中「人行」將原本負責的金融控股公司等金融集團的日常監管以及金融相關消費者保護等職務移至「金監局」，專司在貨幣政策調控和宏觀金融穩定。另「證監會」配合「金監局」位階由國務院「事業單位」調升為「直屬機構」，且為強化資本市場監管職責及統一債券管理體制，將原本「發改委」負責審核央企、國企或國有控股公司發行的企業債券劃歸證監會，統籌負責公司(企業)債券發行審核工作。「金監局」則是在「銀保監會」基礎再擴大其功能，主要負責證券業務以外的金融監管，透過強化功能、機構行為等方面進行穿透式、持續監管，同時依法查處違法違規行為，也負責人行及證監會劃入的有關金融消費者權益保護，加強風險管理和防範處置。

地方金融監管機制改革後，原本地方政府負責管理、監督的「7+4」²類金融機構，現因中央事權統一後，地方政府不再掛牌地方金融局或金融辦公室，全部由中央金融管理部門派出機構負責地方金融的監管，地方政府僅配合協助相關事宜，解決了地方政府過去一來要發展地方金融，又要負責監管之職，監督管理不分的亂象。

此對外商金融控股公司等金融集團來說，日常監管由「人行」改為「金監局」負責，在各地區分支機構監管，在中央事權集中後，皆由「金監局」的管理部門派出機構負責，因此，外商金融服務業不再受制於各地方的金融監管單位不同規範，只要依循單一的中央金融法規，注意中央金融管理部門派出機構在地方分工職責。銀行間發行的債券，依舊由「金監局」單獨管理，而股份有限公司或責任有限公司所發行的公司債及央企、國企或國有控股公司發行企業債³，統一由「證監會」負責監管，未來隨著公司(企業)債在監管標準統一，將有助於簡化債券發行等監管流程，防止不同規則下的市場套利行為，且可強化債市監管功能。

三、外商的影響

兩會後，中國陸續舉辦中國發展高層論壇、博鰲亞洲論壇、上海車展等活動，連法國總統馬克宏親訪中國，就中國商務部統計自3月以來，與蘋果CEO庫克、英特爾執行長基辛格等18家跨國或全球知名企業高階主管進行會談，第1季中國外商直接投資規模人民幣4,085億元，年增4.9%，然成長幅度已不如以往的熱絡。

此可從近來中國外資表現來看，如表1所示。受到中國將近3年來的動態清零封控管制，已讓全球產業供應鏈明顯產生轉變，也影響外商在中國營運。依中國統計局公布，2020年因清零封控得宜，在中國的外商企業營運受疫情衝擊不大，其工業增加值或固定資產投資年增率皆高於內資企業、民營企業。2022年Omicron等變種病毒株爆發，確診者雖多為輕症，但高傳染力及中國實施嚴格封控管制，造成外資企業聚集地，包括深圳、上海等珠三角及長三角等城市因清零封控，管制他們的產銷及物流活動，使得規模以上外商及港澳台商的工業生產增加值年增率由2021年8.9%降至2022年-1.0%，表現雖不如民營企業但優於國有企業。2023年第1季因疫情高峰期，加上全球經濟低迷，多數工業生產外商以外銷為主，在全球產業鏈持續調整庫存，拉貨訂單減少，工業生產增加值年減2.7%，表現已遠低於國有企業3.3%及民營企業的2.0%，進而影響其固定資產投資年增率，港澳台商投資由2021年16.4%降至2023年第1季-3.4%，呈現負成長，外商投資企業由2021年5.0%轉為2022年-4.7%，2023年第1季雖回升至3.7%，但仍低於2021年5.0%，也不如中國企業表現。

表1 2020-2023年外商在中國的工業生產增加值及固定資產投資表現

單位：年增率(%)

	規模以上工業生產增加值(%)			固定資產投資年增率(%)		
	國有企業	外商及港澳台商	民營企業	內資企業	港澳台商	外商
2020 年	2.2	2.4	3.7	2.8	4.2	10.6
2021 年	8.0	8.9	10.2	4.7	16.4	5.0
2022 年	3.3	-1.0	2.9	5.5	0.2	-4.7
2023 年第 1 季	3.3	-2.7	2.0	5.3	-3.4	3.7

資料來源：中國國家統計局。

再就外商財務面指標觀察，如表2，2023年第1季全國規模以上工業企業實現利潤總額中，國有控股及私營企業實現利潤總額分別為人民幣5,892.4及3,894.1億元，較2022年同期減少16.9%及23.0%，外商及港澳台商企業實現利潤總額約3,318.1億元，年減24.9%，為所有企業型態中表現最弱。雖然英

國生技製藥廠AstraZeneca(AZ)3月宣布擬在中國投資4.5億美元設廠或法國空中巴士宣布在天津設第2條產線等，但依《金融時報》報導，德商西門子考慮在東南亞的印尼、越南或泰國等設廠，另包括日商的SONY、韓國的三星及德商Adidas等已將中國產線移往東南亞地區。英國廣播公司3月報導美國商會最新「中國商業環境調查」報告，表示疫情封控及美中間持續緊張局勢，已影響美商在中國的投資意願，多數會員表示不再將中國視為前三大投資重點地區，皆顯示出外商在中國投資環境的不信任性提高。

表2 2020-2023年規模以上外資企業的財務面指標

單位：年增率%

	國有企業			外商及港澳台商			民營私有企業		
	營業額	營業成本	利潤額	營業額	營業成本	利潤額	營業額	營業成本	利潤額
2020 年	-0.9	-0.6	-2.9	0.9	0.7	7.0	0.7	0.4	3.1
2021 年	21.0	20.5	40.2	14.8	15.1	21.1	18.9	18.8	27.6
2022 年	8.4	9.8	3.0	1.3	2.4	-9.5	3.3	4.0	-7.2
2023 年 第 1 季	0.1	1.5	-16.9	-6.1	-5.4	-24.9	-1.6	-1.0	-23.0

資料來源：中國國家統計局。

結論

從《黨及國家機構改革方案》內容，不難看出中國以黨領政的集權化走向，無論從高科技發展、金融監管、數據管理、智慧財產權等重點領域的機構職責優化和調整，另為解決人口老化問題，在農村振興及老齡事業方面亦提供更多政策支援。依據2022年12月國務院公布「擴大內需戰略規劃綱要(2022-2035年)」，2023年持續以擴大內需消費作為振興經濟的主軸，商務部也啟動「投資中國年」招商系列等活動，顯示兩會後的改革重點，除了因應全球需求下滑對中國產生的經濟金融風險，同時以國家安全穩定為名，強化黨的統一控制，集中投入更多資源，強化高科技自力更生，突破美國與友邦聯盟的科技圍堵策略。因此，台商在中國的營運策略應因地制宜隨著時勢轉變做適時調整，建議：

一、面對中國擴大內需的經濟政策主軸，台商可從發展高齡產業商機切入

中共在2020年第19屆五中全會就已經提出中國應積極應對人口老化國家戰略，發展銀髮經濟，且連續3年包括中共「二十大」強調發展銀髮經濟、推動老齡事業與產業等重要性，而此次改革方案中，將原本「國家衛生健康委員會」擬訂並協調落實應對人口老齡化政策措施、承擔全國老齡工作委員會的具體工

作等職責改由「民政部」負責，除表示將積極應對中國人口老化問題，推動全體老年人享有基本養老服務，亦要強化其綜合協調、督促指導、組織推動老齡事業發展。過去中國養老服務主要由政府提供基本福利性質的養老機構和設施，但長期處於供不應求，隨著高齡化社會來臨，中國未來存在龐大的養老服務需求，不僅是各種養老服務的提供，因應各種老年的產品亦有廣大商機。

依據中國全國老齡工作委員會發布的「中國老齡產業發展報告」預估，2050年中國老齡人口的消費將達人民幣106兆元規模。台灣自2017年起進入「長照2.0」，不僅在居家服務、日間照顧、家庭托顧、營養餐飲、交通接送、長照機構服務、居家護理等業務，加上老年人包括保健食品、餐飲、健康器材、藥品及精品日常醫療保健，或者是結合智慧手機、平板及穿戴裝置、物聯網技術的智慧型行動醫療服務等，以及老齡族群包括資產配置、保險、節稅、信託、繼承等相關資產管理，已有多年的發展經驗，可適時做為台商發展中國老齡事業的借鏡。

二、面對美中科技分流，台商可透過 RCEP 建立全球分工模式，增強企業在產業鏈的韌性

全球產業供應鏈歷經美中間的貿易戰、科技戰與 COVID-19疫情後，雖形成「一個世界，兩套系統」雙供應鏈模式，過去依美國政府透過陸資實體清單或對中國半導體業等科技管制，甚至加大管制範疇，影響中國在雲端運算、微控制器、網路、行動通訊等應用領域發展，但此次改革方案後，中國自身亦強化去美化作為。因此，一個以美國為首強調國安、資安及「去中化」的供應鏈體系，另一個以中國為首強調技術、設備自主及「去美化」的供應鏈體系將成為必然趨勢。

而供應鏈轉移與分流會增加企業經營成本、降低企業的營運效率，但在分流的必然趨勢下，如何增進台商營運韌性，除了現階段半導體等產業與美國供應鏈取得認同，讓台廠融入與美國同盟所組建的供應鏈體系外，針對資源有限且無法進行全球布局的中小型台商，亦可與大廠合作至海外布局，建立「上中下游」產業聚落模式，以增進台商的經營韌性。就中國台商來說，隨著菲律賓遞交加入 RCEP 核准書後，RCEP15國將於6月2日全面性生效，此不僅有助於擴大中國與成員國間貿易投資規模，也有助台商打入區域內產業鏈、供應鏈的機會，台商未來在「China+1」布局理念，不應像過去以中國匯聚生產、製造規模的營運模式，而是更趨分散化並遍布在各區域，讓台商的供應鏈從「長鏈」轉變成「短鏈」，再進一步發展成為「多鏈」模式，才能增加經營的韌性。

三、中國金融改革將有助於台灣金融服務業未來在中國的投資布局

此次中國金融改革由「一行兩會」改為「一行一會一局」模式，就職責分工更單一化、集中化，且將相關機構位階由企業與機構間的「事業單位」提升至「直屬機構」，除了有助於強化監管職責，亦可統籌金融、證券市場的長遠發展。就中國資本市場來看，新設的「金監局」負責證券業以外金融事務，「證監會」統一負責公司(企業)債券發行審核工作，將過去多頭監責轉為雙峰監管——一是實施審慎監管，以防範風險、維護金融體系和機構穩健運行；二是採取行為監管，促進市場行為規範，保護金融消費者合法利益。此不僅擴大中國資本市場規模，對直接融資、優化資本配置、減緩債務累積等面向有積極作用，對台灣金融服務業在中國長遠發展觀察，非金融監管部門不能自作主張提出額外不合理要求，也讓台商因每項業務都有統一監管標準，更可加速其穩健發展。

¹係指以國家發展和國家安全為最高目標，科技統籌、集中力量、優化機制，協同攻關，用現代化重大創新聚集在國家戰略最高點，以提升綜合競爭力，保障實現國家安全的創新發展體制

²係指小型貸款、擔保、商業保理、地方資產管理公司等 7 類金融機構，以及地方交易所、開展信用互助的農合社、投資公司、眾籌機構等 4 類機構

³在發行人、發行定價要求、擔保要求、發行期限、募資用途、管製程序、信用基礎等均與公司債不同