

宏观点评 20230308

读懂机构改革的“科技”和“金融”含量

2023年03月08日

证券分析师 陶川

执业证书：S0600520050002

taoch@dwzq.com.cn

证券分析师 邵翔

执业证书：S0600523010001

shaox@dwzq.com.cn

■ **金融和科技这两个领域改革的目标导向和问题导向，是今天公布的国务院机构改革方案的最大看点。**从本次改革的内容来看，一方面，在推进国家治理体系和治理能力这一目标下，金融和科技这两个部门的定位和职责更加明确；另一方面，针对过去五年来机构运行中出现的问题，通过全国统筹和上下联动，力争实现金融和科技相关部委的优化协同高效。我们预计后续即将公布的党的机构的改革方案将进一步为金融和科技的改革提档；同时，两会后将召开的第六次金融工作会议，也将重在落实此次金融机构改革方案。

■ **与2018年相比，本次国务院机构改革的“科技”和“金融”含量很高。**2018年机构改革涉及的机构多、范围广，仅新设和重组的部委就达9个（如图1）。而2023年的机构改革则明显更加聚焦（图2），对科技和金融相关部门进行整合、升级，并提供必要的资源支持是本次机构改革的核心。

■ **科技机构关注什么？升级和“减负”。**加强基础研究、夯实科技自立自强是当前党和国家政策的重要诉求。如图3所示，党中央将组建中央科技委员会，由重组后的科技部承担中央科委的办事机构职责，这意味着科技部能够以党中央的名义调配资源，整合能力将高于一般部委。

■ **反其道而行，“减负”是为了聚焦和提效。**本次改革没有增加科技部的职能，反而大幅划转其具体的管理职责，目的是让部门能够更加聚焦科技研究管理的工作。同时改革财政科技经费的分配机制，重点支持重组后的科技部指导监督科研管理专业机构的运行管理，加强对科研项目实施情况的督促检查和科研成果的评估问效，而不再参与具体科研项目评审和管理，从而提高整体科技管理的效率。

■ **金融监管改革透露的三大信号：注重金融监管+重视直接融资+改善政策传导。**本次金融机构改革最受市场关注的无疑是国家金融监督管理局的设立、证监会的“升级”和中国人民银行的分支机构改革。

监管：级别更高、口径更全。在银保监会（国务院直属事业单位）上组建的国家金融监管局（国务院直属机构）级别更高，而且统一了针对金融集团、金融消费者（原属于央行）和投资者（原属于证监会）的监管和保护职责，降低了多部门、多口径监管的难以协调性，有助于提高监管工作效率。而人民银行将更加专注于货币政策和宏观审慎管理（如图4）。

此外，方案还明确提出完善国有金融资本管理体制，剥离把中央金融管理部门管理的市场经营类机构（例如与中央金融管理机构存在直属管理或人事任免关联的企业单位），进一步堵住监管机构既当“裁判员”、又当“运动员”的漏洞。

融资：扩大直接融资的优先级上升。一方面，证监会由直属事业单位升级为直属机构；另一方面，原本由发改委审核的企业债发行划为证监会，更好地统一股票、债券等直接融资的管理。结合近期推出的全面注册制，通过不断扩大直接融资、支持实体经济和新型举国体制下的科技创新，这一路线已经越来越明晰。

提高货币政策实施的精准性：从大区分行体制到按行政区设立分支机构。长久以来人民银行实施的是9大区分行体制，与其他金融监管机构按行政区划设立分支机构相比，这种体系不仅管理成本太高，而且延长了货币政策的传导途径，在一定程度上影响了货币政策的实施成效和区域金融工作的有机协调。本次改革将设置31个省级分行+5大计划单列市分行，能够更好地结合当期情况精准推进货币政策的传导。

■ **除此之外，中央国家机关人员编制缩减的问题也受到市场的关注。**我们认为这更可能是在财政存在一定约束和缺位的情况下，党中央、国务院加强对科技和金融部门进行人力资源支持的手段和方式。即使不考虑部

相关研究

《政府工作报告：经济预期差下的政策线索》

2023-03-05

《这一次人民币如果破7，市场该担心什么？》

2023-02-27

分国家机关编制本身未满足的情况，方案中明确说明“收回的编制主要用于加强重点领域和重要工作”，市场对于由此引发的失业问题的担心可能有失偏颇。

- **往后看我们还需关注什么？**3月7日公布的主要是国务院层面的机构改革方案，参考2018年的主要日程，如图5和6，我们预计3月中下旬中共中央将对外公布《党和国家机构改革方案》全文，4月上中旬也可以期待习总书记关于机构改革方案说明稿的刊发，这有助于我们更好地理解本轮改革的意义。

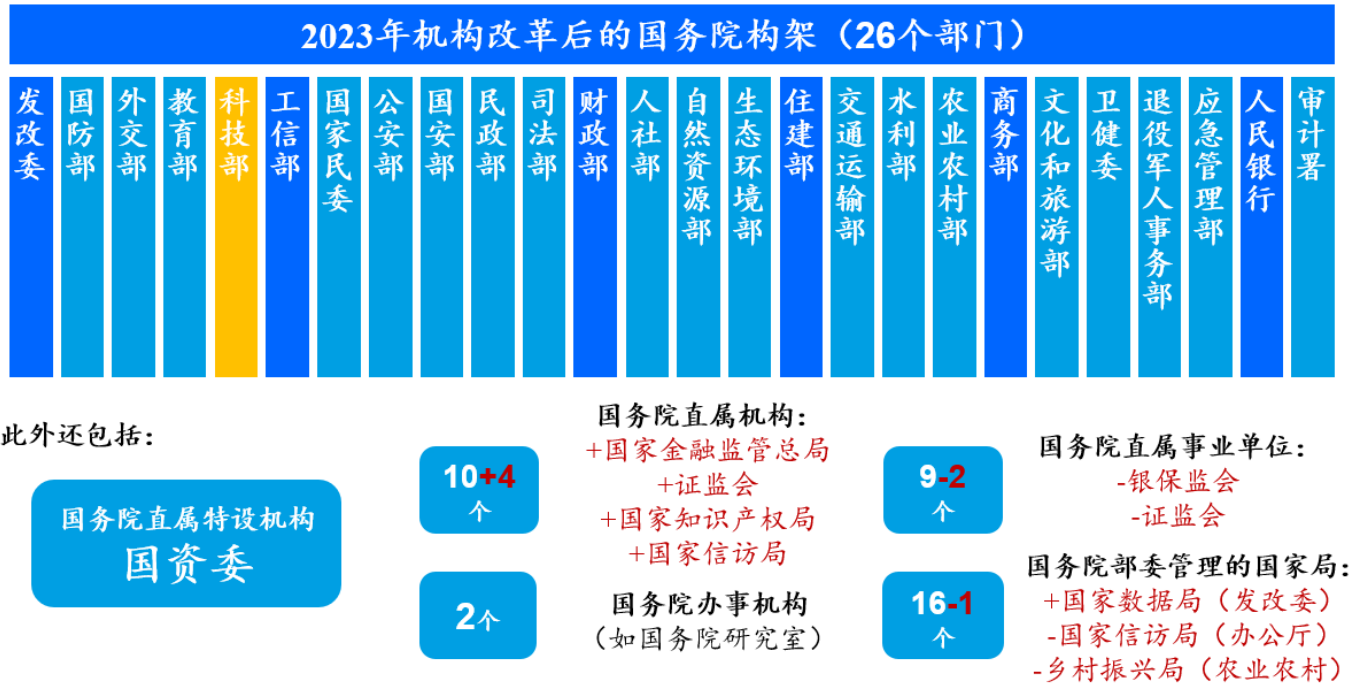
风险提示：毒株出现变异，疫情蔓延形式超预期恶化、疫情反复出行意愿恢复不及预期、居民消费意愿下滑及海外衰退幅度超预期的风险。

图1：2023 年机构改革和 2018 年相比更加“聚焦”

	调整机构	部委	调整 部委数	直属机构	调整直属 机构数	直属事业单位	调整直属事业 单位数
2018年改 革	新设	生态环境部（原环境保护部）、 农业农村部（原农业部）、文旅 部（原文化部）、卫健委（原卫 计委）、自然资源部（原国土资 源部）、应急管理部、退役军人 事务部	7个	国家国际发展合作署、国家医疗保 障局、国家市场监督管理总局（原 国家工商行政管理总局、国家质量 监督检验检疫总局、国家食品药品 品监督管理局）、国家广播电视总 局（原国家新闻出版广电总局）	4个	中央广播电视总台 、中国银保监会 （原中国银监会、 中国保监会）	2个
	重组	科技部、司法部	2个	/	/	/	/
	被并入（其他）国 务院部门	监管部、环境保护部、农业部、 文化部、卫计委、国土资源部	6个	国家工商行政管理总局、国家质量 监督检验检疫总局、国家食品药品 品监督管理局、国家新闻出版广电 总局、国家安全生产监督管理总局 、国家林业局、国家旅游局、国家 宗教事务局、国家预防腐败局	9个	中国银监会、中国 保监会、国家行政 学院、国家自然科 学基金委员会、中 国地震局、全国社 会保障基金理事 会	6个
2023年改 革	新设	/	/	国家金融监督管理总局 （原中国 银保监会，划入了部分人民银行和 证监会职能）、 中国证监会 （原 属于直属事业单位）、 国家信访 局 （原属于国务院办公厅管理国家 局）、 国家知识产权局 （原属于 国家市场监督管理总局管理国家 局）	4个	/	/
	重组	科技部 （升级、精简）	1个	/	/	/	/
	被并入（其他）国 务院部门	/	/	/	/	中国银保监会、中 国证监会	2个

数据来源：中国政府网，东吴证券研究所整理

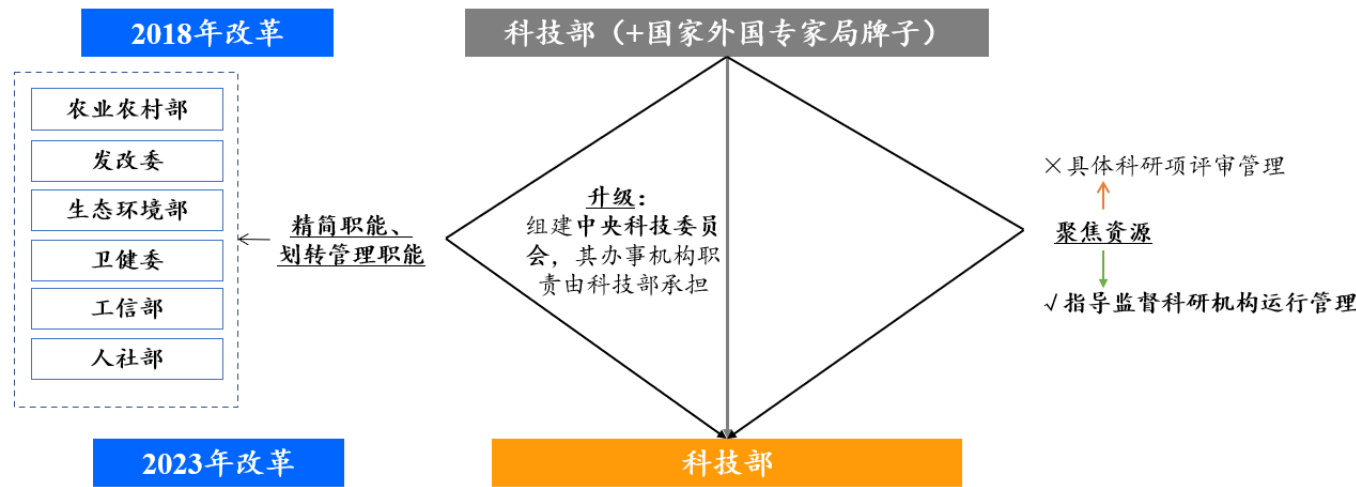
图2：2023 年机构改革后国务院主要机构的变化



注：重建科技部，剥离非核心的职能，将财政资源更加聚焦科研，同时履行中央科委办事机构的职责。

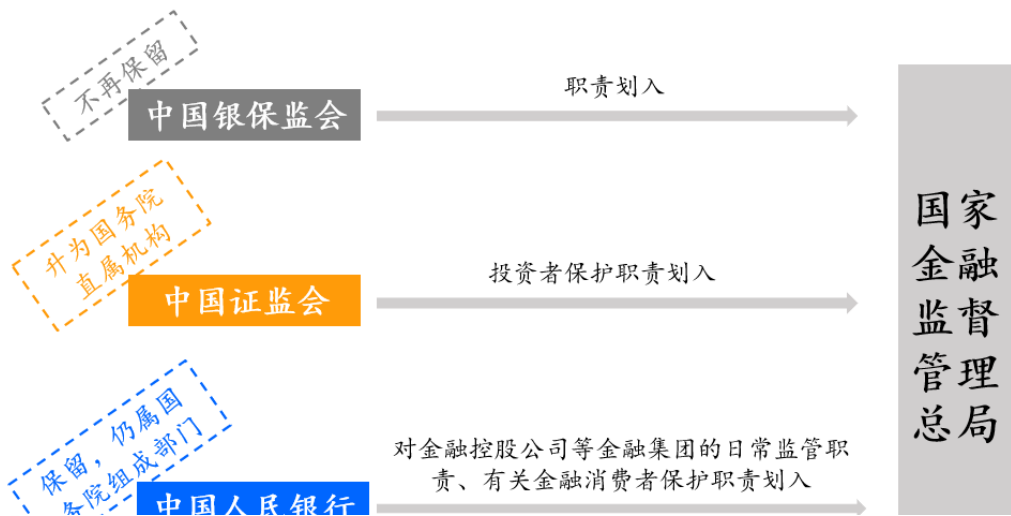
数据来源：中国政府网，新华社，东吴证券研究所

图3：2023 年科技机构的改革注重升级和聚焦



数据来源：新华社，东吴证券研究所绘制

图4：国家金融监管总局的组建，证监会升级，人民银行保留



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_53012

