

编者按：

习近平总书记在党的十九大报告中就深化机构改革作出重要部署，党的十九届三中全会研究深化党和国家机构改革问题并作出决定。当前，全面贯彻落实《决定》和《方案》的精神和要求，是我们面临的最重要的改革任务。中国机构编制管理研究会立足自身实际，发挥咨询作用，于2018年3月18日在北京组织召开学习贯彻落实十九届三中全会精神座谈会，邀请部分国内知名专家学者就深化党和国家机构改革问题进行专题研讨。本刊从2018年第4期开始开设“深化党和国家机构改革”专栏，陆续刊登专家学者的发言。



丁元竹：国家行政学院教授

## 深刻认识党和国家机构改革的重要意义

文/丁元竹

这次党和国家机构改革是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。

### 一、充分认识这次改革的重要意义

第一，这次党和国家机构改革是党的十八大以来在全面深化改革的基础上进行的更加系统深刻的改革。正如习近平总书记在党的十九大报告中指出的，“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。”党的十八大以来，党中央一直在深化各个领域的变革，比如党自身的改革，2012年12月中共中央政治局审议通过改进工作作风、密切联系群众的八项规定。

“八项规定”实施五年来，干部作风、社会风气发生了巨大变化，一种风清气正的政治、文化和社会生

态正在形成。2014年10月，群众路线教育实践活动总结大会上提出全面从严治党，把“四个全面”战略布局更加系统地提升到新的高度。这期间，政府也加快了自身改革，比如“放管服”改革等。从2015年开始，针对群团改革，中央深改组发了一系列的文件，改革力度非常大，前所未有。中国青年政治学院整合到中国社会科学院大学，工会和妇联也进行了改革。党的十八大以来一直在进行党和国家机构、群团组织的改革，这次是在已有的基础上更加系统更加全面的改革。

第二，中国特色社会主义进入了新时代，我们面临着复杂的国际国内环境和形势，如何来应对这种新的形势，需要推进国家治理体系和治理能力现代化。中国改革开放已经40周年，40年来国际环境发生了巨大变化，中美关系面临新的格局。党中央国务院在这个问题上保持清醒认识，正如李克强总理在

2018年的政府工作报告中指出的：“回顾过去五年，诸多矛盾交织叠加，各种风险挑战接踵而至，国内外很多情况是改革开放以来没有碰到过的，我国改革发展成就实属来之不易。”重新审视新时代的大国关系，加快推进党和国家机构改革尤为重要。

第三，党和国家机构改革是进一步落实党的十八关于全面深化改革总目标的具体体现，围绕全面深化改革，习近平总书记做了多次批示，改革是决定中华民族命运的关键一招。习近平总书记认为，要认真回顾和深入总结改革开放的历程，40年我们靠什么来振奋民心、统一思想、凝聚力量？靠什么来激发全体人民的创造精神和创造活力？靠什么来实现我国经济社会快速发展、在与资本主义竞争中赢得比较优势？靠的就是改革开放。当前，改革已进入攻坚期和深水区，需要解决的问题十分繁重。要不失时机深化重要领域改革，攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱。全面建成小康社会，对全面深化改革提出了更加迫切的要求。中国要前进，就要进一步解放和发展社会生产力，进一步激发和凝聚社会创造力。实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路。

## 二、全面把握这次改革的鲜明特点

第一，这次改革的最大特点就是坚持中国共产党的领导，将党的领导贯穿于整个过程当中。实现中华民族伟大复兴是历史赋予中国共产党的伟大使命。习近平总书记在谈到中国梦时说，“近代以后，中华民族遭受的苦难之重、付出的牺牲之大，在世界历史上都是罕见的。”但是中国人民不屈不挠，不断奋起抗争，中国共产党的成立是中国开天辟地的大事，从此中华民族在中国共产党的领导下，走上了民族复兴的道路。中华人民共和国成立后，以毛泽东同志为代表的中国共产党人就着手考虑中华民族伟大复兴问题。2018年宪法修正案确定，“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”这就要求，党统一领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等，协调行

动、增强合力。

第二，这次改革具有革命性。党和国家机构改革方案力度非常大，带有革命性。比如把全国社会保障基金理事会由国务院管理调整为由财政部管理，不再明确行政级别，就是带有革命性的变革。打破过去单纯的政府行政体制改革，把各个方面的改革结合起来，如退役军人事务部就涉及军地关系，组建退役军人事务部实际上涉及四个部门，包括民政部、人社部、中央军委政治工作部、后勤保障部。所以，体现了《党和国家机构改革方案》里面讲的大刀阔斧。不仅打通了政府机构和军事机关之间的关系，也打通了政府机构和国家机构之间的关系。成立国家监察委，将监察部、国家预防腐败局的职责，最高人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责整合。打破了政府机构和国家机构之间的分割，这在过去是不可想象的。以往，政府机构内部改革难度都比较大，现在深化跨军地的改革，打通国家机构和政府机构之间的关系，力度非常大。

第三，这次改革把党和政府的职能，根据管理的需要统一协调起来。要抓紧解决一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力，一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节突出，一些政府机构设置和职责划分不科学、职责缺位和效能不高，政府职能转变还不到位，一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理，基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需进一步提高，军民融合发展水平有待提高，群团组织的政治性、先进性、群众性需要增强，事业单位定位不准、职能不清、效率不高，一些领域权力运行制约和监督机制不够完善，滥用职权、以权谋私，机构编制科学化、规范化、法定化相对滞后等问题。

## 三、坚定不移落实中央的决策部署

第一，要进一步做好学习和宣传。让各级领导干部包括全社会了解这次改革的重大意义，对于推动改革是非常重要的。一方面需要媒体的宣传，另一方面需加强对干部的培训，这对推动改革非常关键。战略

部署和政策措施落实难,是人们当前谈论较多的话题之一,对于这个问题要从深层次、多角度来认识。

“一分部署,九分落实”是习近平总书记在党的十八届三中全会结束不久考察山东时讲的。在整个政策制定和实施过程中,落实是核心,是重心。部署固然重要,落实更为关键,部署和落实是“一分”和“九分”的关系。制定政策不是目的,实现政策的目标才是目的,正如毛泽东同志在《关心群众生活,注意工作方法》中讲到的,“我们不但要提出任务,而且要解决完成任务的方法问题。我们的任务是过河,但是没有桥或没有船就不能过。”只有广大干部、群众齐心协力,拧成一股绳,才能实现预定的改革目标。

第二,正确的政治路线确定之后,干部就是决定因素。当前,干部问题首先是责任担当。落实好党和国家机构改革战略部署要求领导干部要有担当意识,勇于承担责任。在谈到治国理政这一问题时,习近平总书记说,“敢于担当是党的领导干部必须具备的基本素质。”他也指出了当前干部队伍存在不敢担当的现象,“现在,一些干部中好人主义盛行,不敢

批评、不愿批评,不敢负责、不愿负责的现象相当普遍”。在这次改革中,领导干部不能总是盘算自己的私利。这里讲的私利既包括个人的物质利益、职务晋升,也包括个人荣誉、面子、人际关系等。要把政策落到实处,领导干部必须有“为国不可以生事,亦不可以畏事”的精神。落实好政策和战略部署要解决好干部作风问题,坚决反对官僚主义和形式主义。

第三,围绕中心,服务大局。要求各地区各部门紧紧围绕党和国家机构改革工作,制定本地区本部门的改革方案,着眼于党和国家的发展大局,正确处理局部与全局、地方与中央、短期与长远、个人与集体的关系。当地方利益、部门利益和个人利益与党的利益、国家利益和人民的利益发生矛盾和冲突时,要坚定不移地服从党和国家以及人民的利益,在这个问题上各地区各部门不能患得患失,更不能盘算个人心中的小利益。围绕中心,服务大局还要求时刻牢记为人民服务的宗旨,一切从人民群众的利益出发,围绕党在新时代的战略部署做好各项工作。人民的利益高于一切,“治政之要在安民,安民之道在于察其疾苦”。

# 国家治理现代化的新探索

文/燕继荣

新一轮《党和国家机构改革方案》已经推出,我们不仅需要全面了解这个方案,更需要深入理解这个方案。把这次改革放在国家治理现代化的大背景之下来理解,强调它是一个“新的探索”。非常有必要对新一轮党和国家机构改革做出系统解读。



燕继荣:北京大学教授

## 一、改革解读的原则

如何解读本轮机构改革?首先要把它放在中国综合改革的背景之下。中国改革已经走过了40年,到目前,大家都有基本共识,那就是我们需要全面