



深化党和国家机构改革是一场深刻变革

建设人民满意的 服务型政府

——透视国务院机构改革十大关键词

刘鹤

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。《决定》明确指出,“深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革”。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,从战略全局和长远发展的高度来认识推动这场深刻变革的必要性,自觉加以贯彻落实。

体制机制弊端,重要领域和关键环节改革取得突破性进展,中国特色社会主义制度更加完善。但必须看到,要从根本上解决发展中的许多深层次矛盾和问题,巩固和发展已取得的改革成果,必须将改革深入到机构层面。目前,我国一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出;一些政府机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高问题凸显,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,权责划分不尽合理等。要解决这些问题,必须深化党和国家机构改革,为经济、社会、政治、文化、生态文明等领域改革持续深化、攻坚克难提供体制支撑和保障。

(四)深化党和国家机构改革是实现“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的必然要求。为实现“两个一百年”奋斗目标,党的十九大作出新时代中国特色社会主义发展的战略安排,即到2020年,全面建成小康社会;到2035年,基本实现社会主义现代化;到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。实现第一个百年奋斗目标,党和国家机构职能必须为解决突出问题,打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战提供保障;同时,实现第二个百年奋斗目标,又必须注重解决事关长远的体制机制问题。但看到,目前我国机构设置和职能配置还不适应实现“两个一百年”奋斗目标的要求,特别是基层机构设置和权力配置有待完善,服务群众、服务群众能力需要进一步提高;群团组织政治性、先进性、群众性需要增强等。这就迫切要求深化党和国家机构改革,科学配置机构职能,完善体制机制,为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

一、充分认识推动这场深刻变革的历史和现实必然性

党中央历来高度重视党和国家机构建设和改革。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持问题导向,突出重点领域,深化党和国家机构改革,在一些重要领域和关键环节取得重大进展,为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。面对新时代新任务提出的新要求,按照党的十九大的战略部署,深化党和国家机构改革,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,具有历史和现实必然性。

(一)深化党和国家机构改革是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求。党和国家机构职能体系作为上层建筑,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,需要适应社会生产力进步、经济基础变化而不断完善。新中国成立后,在我们党领导下,我国确立了社会主义基本制度,逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系,为推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来,适应社会主义市场经济发展的需要,我们党积极推进党和国家机构改革,各方面机构职能不断优化、逐步规范,有力推动了改革开放和社会主义现代化建设。中国特色社会主义进入新时代,党和国家机构职能体系必须与新时代中国特色社会主义发展的要求相适应。但看到,当前党和国家机构职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局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,必须按照坚持和发展中国特色社会主义的要求,深化党和国家机构改革。

(二)深化党和国家机构改革是加强党的长期执政能力建设的必然要求。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是党和国家机构职能体系是我们党治国理政的重要保障,是确保党始终总揽全局、协调各方的重要依托。我们党要顺利推进新时代中国特色社会主义各项事业,更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想,必须从组织机构上发挥党的领导这个最大制度优势,把党的领导贯彻落实到党和国家机关全面正确履行职责的各领域各环节,从制度上保证党的长期执政和国家长治久安。当前,一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党体制机制有待完善。加强党的长期执政能力建设,推进全面从严治党,迫切要求深化党和国家机构改革,完善保证党的全面领导的制度安排,改进党的领导方式和执政方式,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。

(三)深化党和国家机构改革是社会主义制度自我完善和发展的必然要求。完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。深化机构改革作为全面深化改革的重要内容,对各领域改革发挥着体制支撑和保障作用。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,坚决破除各方面体

制弊端,重要领域和关键环节改革取得突破性进展,中国特色社会主义制度更加完善。但必须看到,要从根本上解决发展中的许多深层次矛盾和问题,巩固和发展已取得的改革成果,必须将改革深入到机构层面。目前,我国一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出;一些政府机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高问题凸显,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,权责划分不尽合理等。要解决这些问题,必须深化党和国家机构改革,为经济、社会、政治、文化、生态文明等领域改革持续深化、攻坚克难提供体制支撑和保障。

(三)改革的深度具有革命性。这次改革之所以具有革命性,就在于不回避权力和利益调整,而是要对现有的传统既得利益进行整合,重塑新的利益格局。《决定》提出,要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,调整优化政府机构职能。如明确要求减少微观管理事务和具体审批事项,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,放宽服务业准入限制,全面实施市场准入负面清单制度,设立国有自然资源资产管理机构和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责,加快实施政社分开,克服社会组织行政化倾向,实现政事分开,不再设立承担行政职能的事业单位。面向社会提供公益服务的事业单位,逐步推进管办分离,强化公益属性,破除逐利机制。

(四)改革的设计体现了科学性。科学性是关系到整个改革方案是否符合实际需要、是否符合客观规律,从而决定改革成败的关键。针对我国机构编制科学化相对滞后,一些领域权力运行制约和监督机制不够完善等问题,《决定》坚持优化协同高效原则,强调必须优化党和国家机构设置和职能配置。一是坚持一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责,加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮。二是要求精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效组织体系。三是明确要求正确理解和落实党政职责分工,理顺党政机构职责关系,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协同联动、高效运行。要求减少多头管理,减少职责分散交叉。四是组建退役军人管理保障机构,协调各方面力量,更好为退役军人服务。五是省、市、县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应;把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。允许地方因地制宜设置机构和配置职能,既允许“一对多”,也允许“多对一”。

(五)改革的成果要法定化。通过法定化把改革成果固化、制度化,是这些年推进改革的成功做法。《决定》指出,机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。针对我国机构编制规范化、法定化相对滞后,机构编制管理方式有待改进等问题,《决定》明确要求推进机构编制法定化。要依法管理各类组织机构,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。一是完善党和国家机构法规制度。加强党内法规制度建设,研究制定机构编制法,增强“三定”规定严肃性和权威

性。全面推行政府部门权责清单制度,实现权责清单同“三定”规定有机衔接,规范和约束履职行为。二是强化机构编制管理刚性约束,强化对机构编制工作的集中统一领导,统筹使用各类编制资源,加大部门间、地区间编制统筹协调力度。严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定。严格控制编外聘用人员。三是加大机构编制违纪违法行为查处力度,严肃追究问责。

三、切实保障机构改革的有效推进

深化党和国家机构改革是一个系统工程,任务艰巨复杂,组织实施难度大。我们必须坚持稳中求进工作总基调,坚持正确改革方向,把思想和行动统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来,统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,把握好改革发展稳定关系,坚定信心,抓住机遇,有重点地解决阶段性突出矛盾,把工作做深做细,不折不扣把深化机构改革的要求落到实处。

(一)加强党的领导。深化党和国家机构改革是当前党和国家政治生活中的一件大事。必须充分发挥党在改革发展稳定大局中的领导核心作用,以党的政治优势来引领和推进这项重大改革。党中央统一领导深化党和国家机构改革工作,发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用。要增强改革的系统性、整体性、协同性,加强党政军群各方面机构改革配合,使各项改革相互促进、相得益彰,形成总体效应。各地区各部门要坚决落实党中央确定的深化党和国家机构改革任务,党委和政府要履行主体责任,做到敢于负责,敢于碰硬。

(二)依法有序落实改革方案。机构改革的各项要求最终都要体现在改革方案上。各地区各部门要认真落实中央确定的改革方案,做到蹄疾步稳。实施机构改革方案需要制定或修改法律法规的,要及时启动相关工作,各部门在制定“三定”等具体实施方案中,特别是涉及机构职能调整的部门要讲大局,自觉服从中央决定,确保机构职能等按要求和及时调整到位,抓紧完成转隶交接,不允许搞变通、拖延改革。在党中央统一部署下启动中央、省级机构改革,省以下机构改革在省级机构改革基本完成后开展,梯次推进。

(三)充分发挥中央和地方两个积极性。我国幅员辽阔,人口众多,各级各地情况千差万别。一方面,要加强中央的集中统一领导,加强顶层设计、整体谋划,条件成熟的加大力度突破,条件暂不具备的先行试点,做好与其他各领域改革的衔接,做到全国一盘棋,行动一致;另一方面,也要充分考虑各地实际,调动和发挥地方积极性和创造性,鼓励地方和基层结合当地实际,因地制宜积极探索。对具有普遍意义的做法,要总结提炼,及时在全国推广。

(四)做好扎实细致的具体实施工作。深化机构改革涉及部门和个人利益调整,改革方案的具体实施工作富有挑战性。有的机构调整,方案出台后几个月内就要落实到位;有的改革,可能需要一定时间,这都需要把工作做细做实。各级党委和政府要履行对深化党和国家机构改革的领导责任,研究解决机构改革过程中出现的新情况新问题,加强思想政治工作,对涉及到的部门和个人,要做好耐心细致的解释教育和工作,做到思想不乱、队伍不散、运转正常。有关部门要正确引导社会舆论,做好宣传解读和答疑解惑,营造良好社会环境,确保各项工作平稳有序有效推进。

(原载3月13日《人民日报》6版)

新华社“新华视点”记者
齐中熙 宋晓东 李劲峰

13日,第十三届全国人大一次会议听取关于国务院机构改革方案的说明。

根据改革方案,国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个。除国务院办公厅外,国务院设置组成部门为26个。改革着重推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整,提高政府执行力。

——关键词1

自然资源监管:组建自然资源部,实现山水林田湖草整体保护

方案提出,组建自然资源部,不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

国务委员王勇在第十三届全国人民代表大会第一次会议作关于国务院机构改革方案说明时表示,自然资源部主要职责是,对自然资源开发利用和保护进行监管,建立空间规划体系并监督实施,履行全民所有各类自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记,建立自然资源有偿使用制度,负责测绘和地质勘查行业管理。

全国人大代表、湖北省黄石市市长董卫民说,自然资源部“的组建,将解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,负责测绘和地质勘查行业管理。

——关键词2

污染防治:组建生态环境部,统一环保

监管和执法

方案提出,组建生态环境部,不再保留环境保护部。

说明指出,生态环境部的主要职责是,制定并组织实施生态环境政策、规划和标准,统一负责生态环境监测和执法工作,监督管理污染防治,核与辐射安全,组织开展中央环境保护督察。

全国人大代表、天津市宁河区委书记王洪海说,生态环境保护过去存在职责分散,各类污染排放监管和行政执法职责难以统一的问题。改革方案从大环境大生态大系统入手,能够保证持续用力打赢污染防治攻坚战。

——关键词3

乡村振兴:组建农业农村部,全面解决“三农”问题

方案提出,组建农业农村部,不再保留农业部。

说明指出,新组建的农业农村部主要职责包括,统筹研究和组织实施“三农”工作战略、规划和政策,监督管理种植业、畜牧业、渔业、农垦、农业机械化、农产品质量安全,负责农业投资管理。

全国人大代表、河南省济源市市长石迎春说,改革把过去分散的涉农项目和管理职责进行整合,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

——关键词4

健康中国:组建国家卫生健康委员会,防控重大疾病并应对老龄化

方案提出,组建国家卫生健康委员会。

保留全国老龄工作委员会。不再保留国家卫生和计划生育委员会。不再保留国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室。

说明指出,国家卫生健康委员会主要职责是,拟订国民健康政策,协调推进深化医药卫生体制改革,组织制定国家基本药物制度,监督管理公共卫生、医疗服务、卫生应急、计划生育管理和服务工作,拟订应对人口老龄化、医养结合政策措施等。

全国政协委员、华中科技大学同济医学院附属协和医院院长胡豫说,改革有助于树立大卫生、大健康理念,推动健康中国战略实施,把过去分散在医疗、民政等部门养老看护保健等职能整合,应对人口老龄化挑战。

——关键词5

公共安全:组建应急管理部,防范化解重特大安全风险

方案提出,组建应急管理部。中国地震局、国家煤矿安全监察局,由应急管理部管理。不再保留国家安全生产监督管理总局。

说明指出,应急管理部的职责主要包括,指导各地区各部门应对突发事件工作;建立灾情报告系统并统一发布灾情;统筹应急管理建设和物资储备并在救灾时统一调度;公安消防部队、武警森林部队转制后,与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量,由应急管理部管理。

中国人民大学法治与社会治理研究中心执行主任王旭教授表示,改革健全了社会公共安全体系,在面临灾害时更加及时有效地调动各项资源,快速实现上下联动,提高防灾减灾救灾的能力,为保障人民群众生命财产安全和社会稳定提供更坚强的力量。

——关键词6

科技创新:重新组建科学技术部,进一步释放创新活力

方案提出,将科学技术部、国家外国专家局的职责整合,重新组建科学技

部。国家自然科学基金委员会改由科学技术部管理。

说明指出,科学技术部的主要职责是,拟定国家创新驱动发展战略方针以及科技发展、基础研究规划和政策并组织实施,统筹推进国家创新体系建设和科技体制改革,组织协调国家重大基础研究和应用基础研究,编制国家重大科技项目规划并监督实施,牵头建立统一的国家科技管理平台和科研项目资金协调、评估、监管机制,负责引进国外智力工作。

天津中德应用技术大学党委书记张兴会说,重新组建科学技术部,可以优化配置科技资源,建设科技创新人才队伍,进一步释放创新的强大活力,有助于加强国家创新体系建设。

——关键词7

市场监管:组建国家市场监督管理总局,推进综合执法

方案提出,组建国家市场监督管理总局,不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

说明指出,国家市场监督管理总局的主要职责是,负责市场综合监督管理,统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制;承担反垄断统一执法;组织实施质量强国战略。

全国人大代表、上海社会科学院副院长张兆安说,组建国家市场监督管理总局,可以进一步推进市场监管综合执法,加强产品质量安全监管,让人民群众买得放心、用得放心、吃得放心。

——关键词8

防范金融风险:组建中国银行保险监督管理委员会,混业监管筑牢安全底线

方案提出,将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合,组建中国银行保险监督管理委员会。不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

说明指出,中国银行保险监督管理委员会的主要职责是,依照法律法规统一监督管理银行业和保险业,维护银行业和保险业合法、稳健运行,防范和化解金融风险,保护金融消费者合法权益,维护金融稳定。

交通银行首席经济学家连平说,银监会、保监会合并后,可以有效避免监管漏洞和监管重叠。在制定金融机构的风控标准时,可以更好地协调统一,有助于筑牢防范金融风险的安全底线。

——关键词9

公共服务:组建退役军人事务部、国家移民管理局、国家医疗保障局,加强不同群体不同领域的精准服务与保障

改革方案提出了一系列公共服务的部门调整:组建退役军人事务部;组建国家移民管理局;组建国家医疗保障局;全国社会保障基金理事会由国务院管理调整为财政部管理。

说明指出,退役军人事务部的主要职责是,拟订退役军人思想政治、管理保障等工作政策法规并组织实施,负责军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置工作以及指导全国拥军优属工作等。国家移民管理局的主要职责是,协调拟订移民政策和组织实施,负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理、外国人停留居留管理等。国家医疗保障局的主要职责是,拟订医疗保险、生育保险、医疗救助等医疗保障制度的政策、规划、标准并组织实施,监督管理相关医疗保障基金,完善国家异地就医管理和费用结算平台等。

全国人大代表、江西省抚州市市长张鸿星说,改革突出体现了以人为本、民生优先的价值导向。把涉及民生领域的问题全覆盖,精准管理,让更多的百姓享受优质、便捷的公共服务。

——关键词10

文化软实力:组建文化和旅游部、国家广播电视总局,统筹规划文化事业

方案提出,组建文化和旅游部,不再保留文化部和国家旅游局。组建国家广播电视总局,作为国务院直属机构,不再保留国家新闻出版广电总局。

说明指出,文化和旅游部的主要职责包括,研究拟订文化和旅游工作政策措施,统筹规划文化事业、文化产业、旅游业发展,深入实施文化惠民工程等。国家广播电视总局的职责包括,统筹规划和指导协调广播电视事业、产业发展,推进广播电视领域的体制机制改革,监管、审查广播电视与网络视听节目内容和质量等。

全国人大代表、吉林省延边朝鲜族自治州歌舞团副团长戚顺水表示,改革有利于促进文化与旅游融合发展,文化市场发展 and 对外交流,提高广播电视的节目质量和影响力,彰显大国文化自信。

(参与采写:何欣荣 刘硕 翟永冠
新华社北京3月13日电)

坚持党的领导人民当家作主依法治国有机统一

——二论宪法修改的重大意义

人民日报评论员

党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。

十三届全国人大一次会议高票表决通过了宪法修正案。这一结果,充分体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,体现了党的主张与人民意志的有机统一,对推动宪法“治国安邦总章程”的根本性作用,对全面贯彻党的十九大精神、广泛动员和组织全国各族人民为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而奋斗,具有重大而深远的意义。

宪法乃九鼎重器。此次宪法修改,是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会

义全局和战略高度作出的重大决策。整个修改过程,始终坚持党中央集中统一领导,充分反映人民的需求和愿望,严格遵循宪法修改的法定程序,是一次坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的生动实践,也是一次完善中国特色社会主义制度、推进社会主义民主政治的重大创新,充分体现了新时代坚持和发展中国特色社会主义的根本要求,充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持依宪治国、依宪执政的坚定信念。

党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党领导人民捍卫宪法和法律尊严,同时,宪法也要为坚持党的领导提供有力法治保障。宪法修正案,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法,特别是确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质

的特征”写入宪法总纲第一条,必将进一步在全体人民中强化党的领导意识,把党的领导落实到国家工作全过程和各方面,确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。

人民民主是社会主义的生命,党领导人民治理国家,就是支持和保证人民实现当家作主,确保人民当家作主具体化、现实地体现到治国理政的方方面面。无论严格依法按程序办事,充分体现人民意志的宪法修改过程,还是党的领导、人大制度、统一战线制度、地方立法制度、监察制度等宪法修正案制度设计,都充分体现了人民当家作主这一社会主义民主政治的本质属性,反映了我国各族人民的共同意志和根本利益,为党和国家兴旺发达、长治久安提供了更加坚实的群众基础。

社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。此次宪法修改,贯彻科学立法、民主立法、依法立法的要求,注重从政治

上、大局上、战略上观察处理问题,注重从宪法发展的客观规律和内在要求上思考解决问题,维护宪法权威性,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。宪法修正案充分反映了党的十八大以来党领导人民推进理论、实践和制度创新的重大成果,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动了宪法与时俱进、完善发展,促进全面依法治国迈出坚实步伐。

从我国法治的发展进程来看,坚持党的领导,人民当家作主、依法治国有机统一,是贯穿始终的一条指导方针。深刻领会宪法修改的重大意义,更好发挥宪法国家根本法作用,我们就能把中国特色社会主义制度的特色和优势更好发挥出来,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的法治保障。

(新华社北京3月13日电 载3月14日《人民日报》)