

“新时代新一轮党和国家机构改革”研究专题

【主持人语】深化党和国家机构改革是以习近平同志为核心的党中央在新征程上推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重大决策部署。改革开放以来,我国先后进行过5次党的中央机构改革和8次国务院机构改革。每次机构改革都有效实现了党和国家机构职能的系统性、整体性重构,有力保障了党和国家事业取得历史性成就。党的二十大再次对党和国家机构改革做出重要部署,党的二十届二中全会审议通过《党和国家机构改革方案》。2023年3月16日,方案正式发布,意味着新一轮党和国家机构改革拉开序幕。新一轮党和国家机构改革不仅有其独到的政治逻辑,而且蕴含着全面深化改革和全面依法治国相交织的时代主题,需要我们从多学科视角进行深度探析。基于此,《浙江工商大学学报》特组稿“新时代新一轮党和国家机构改革”研究专题,旨在全方位探讨党和国家机构改革的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑,阐明本轮改革背后深刻的政理、法理、道理,透视改革过程中所依循的方法论原则,从而为构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,为在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论镜像。本期推出中共中央党校(国家行政学院)王若磊教授、北京师范大学郭晔副教授、中国社会科学院李广德副研究员的三篇力作,期待得到更多有深度有价值的理论回应以及来自各学科领域的学者赐稿。

专题特约主持人:浙江工商大学党委书记,郁建兴教授

党和国家机构改革的政法逻辑

王若磊

(中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部,北京100091)

摘要:党和国家机构改革是全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。改革开放以来党和国家机构改革可划分为三个阶段,其在改革方式、重心、目标等方面呈现一以贯之的历史逻辑。新时代党和国家机构改革有其鲜明特点,包括坚持和加强党的

收稿日期:2023-04-25

基金项目:北京市社会科学青年学术带头人项目“历史社会理论法学方法研究”(21DTR015)

作者简介:王若磊,男,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授,博士生导师,法学博士,主要从事法治与国家治理研究。

全面领导,坚持以人民为中心,坚持推进国家治理体系和治理能力现代化,坚持问题导向,坚持系统协同、运转高效,坚持法治与改革相统一。未来需要通过坚持党的领导、提高思想认识、严明改革纪律、坚定政治意志、严格执行方案、平稳有序推进、地方统一实施、落实编制法定等举措扎实推进此轮改革。

关键词:机构改革;新时代;党的领导;系统协同

中图分类号:D920 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)03-0005-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.03.001

党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要构成,是国家治理体系和治理能力的关键支撑。推进党和国家机构改革,是全面深化改革、完善党和国家制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。因此,在上一轮系统性、整体性、重塑性改革五年后,党中央立即部署推动了又一次全面改革,意义极为重大,影响必将深远。此轮改革坚持问题导向、突出重点行业领域、触及更深利益,通过加强党对社会主义现代化建设的领导,以匹配新发展格局、高质量发展需求为目的,推动机构设置更加科学、职能配置更加优化、运行管理更加高效,为实现中国式现代化这一中心任务奠定坚实的组织基础和职能保障。

一、改革开放以来党和国家机构改革的历史逻辑

改革开放以来,在党中央的坚强领导和全面统筹下,我国先后集中开展了9次机构改革。这些改革持续推进了治理体系的完善和治理效能的提升,为提高党的执政能力和治理水平、推进党和国家事业发展发挥了重要体制机制保障作用,其背后也彰显了一以贯之的历史逻辑与改革逻辑。具体而言,改革开放以来党和国家机构改革大致可分为三个阶段^[1-4]。

第一阶段是从1978年到1992年。这一阶段2次机构改革的核心是革除原本高度集中的计划经济体制,为改革开放释放体制活力。党的十一届三中全会的召开标志着全党的中心工作逐步转移到经济建设上来,但原本一段时间存在的管理体制成为社会主义现代化建设的阻碍与束缚,限制了社会主义制度优越性的发挥。据统计,当时仅国务院工作部门就有100个,人员编制达到5.1万人^[4]。因此当时改革的重点任务首先是解决机构臃肿、叠床架屋、职责交叉、效率低下、人员老化等问题。1982年的党政机构改革大力精简了机构和人员。如在人员上,推进了干部年轻化并完善了退休制度,同时对各级班子的职数、年龄和文化结构作出了明确限制;机构上,国务院机构从100个减少到61个,其中经济部门减少了30个;国务院工作人员从5.1万人减少到3万人,压缩了近40%。省级党政机构也精简了30%以上,其中省级政府部门从50—60个减少到30—40个;地市和县级机构也精简了20%以上,其中县级政府部门从40个左右减少到25个^[1]。1988年的改革在此基础上进一步精简,党中央直属机构明确了工作职能,减少了部门重叠,精简了内部人员。国务院组成部门减少到41个,内设司局普遍压缩20%,国务院人员编制减少9700多人^[5]。此次改革同时调整了政府职能配置,特别是弱化了经济管理部门对企业生产经营活动的直接干预,从而打破了原本高度集中的计划经济体制,革除了体制弊端、激发了经济活力。

第二阶段是从1993年到2012年。党的十四大到十八大之前的4次机构改革核心是不断探索、逐步建立适应于社会主义市场经济的体制机制。党的十四大明确提出,经济体制改革的方向是建立社会主义市场经济体制。这20年的4次机构改革正是围绕这一主线展开并不断深化拓展,逐步建立与完善适应市场经济的党和国家机构体制。1993年的机构改革即是按照职责分开和提升效能的要求,提出“有利于加强党和改善党的领导”的方向,重点加强了党政机构服务经济、宏观管理和监管监督的职能。此

次改革还明确了党的工作部门、办事机构、派出机构、议事性委员会或领导小组以及事业单位等几类机构,日后这些机构大多延续下来;这次改革实现了中央纪委和国务院监察部的合署办公,理顺了党的纪律检查机构和政府行政监察机关之间的关系,迈出了党政机构统筹设置的探索步伐;同时,这次改革进一步精简了机构、压缩了编制,将国务院直属机构从19个减少到13个,办事机构从9个调整为5个^[1]。1998年机构改革目标以更大的力度、广度和深度推进,撤销了几乎所有工业专业经济部门,消除了长期存在的政企不分的组织架构,改革后国务院部门从40个减少到29个^[4]。2003年机构改革是在加入世贸组织的大背景下进行的,在推动政府效能提升、降低行政成本的基础上,提出服务型政府和法治政府建设的要求。2008年机构改革在这一方向上继续深化,强调以人为本、推进科学发展。其重点一是要求政府进一步转变职能,既完善宏观调控体制,又以保障和改善民生为重点,强化公共服务职能;二是推进法治政府建设,深化依法行政,提高决策民主化科学化水平,提升政府透明度和公共参与度;三是提升政府运转的信息化水平,推进政务公开和电子政务;四是实行大部制改革,进一步理顺部门关系,重点对宏观调控、资源环境、市场监管、文化卫生等方面的职责进行整合。

第三阶段是从2012年至今。党的十八大以来的3次机构改革其目标是坚持和加强党的全面领导、完善党和国家机构职能体系、推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八大的召开标志着中国特色社会主义进入新时代。这一阶段党的全面领导和党中央集中统一领导不断加强夯实,可以以更大力度统筹推进改革,因此党和国家机构得到了整体性变革和系统性重塑。2013年国务院机构改革主要以转变政府职能为重点,持续推进政企分开、简政放权、服务优化。此次改革撤销了8个国务院机构,重组了7个,正部级机构减少4个。2018年党和国家机构改革力度空前,它改变了以往主要侧重政府改革的做法,以加强党的全面领导、健全党的机构设置为统领,统筹党政军群各类机构改革,完成了党和国家机构与职能的“全面重塑”。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出要建立健全党对重大工作的领导体制机制,强化党的组织在同级组织中的领导地位、更好发挥党的职能部门的作用、统筹设置党政机构、推进党的纪律和国家监察体制改革。改革后中央一级有39个部门重新制订了“三定”方案,25个部门调整了职责,解决了60多项长期存在的部门职责交叉、关系不顺的事项;国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个^{[6]102}。经过此次改革,适应新时代要求的党和国家机构职能体系基本建成,为面向第二个百年奋斗目标、推进社会主义现代化国家建设奠定了坚实的体制框架和制度基础。

2023年的此番改革是在2018年改革基础上的推进与深化。一方面它延续了之前“以加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,以建构系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构体系为目标”的根本目标,延续了其系统性重构、整体性重塑的方向和力度;另一方面这次党和国家机构改革更加聚焦重点行业和领域,问题意识足、针对性强,意在解决科学技术、金融监管、数据管理、知识产权、乡村振兴等事关社会主义现代化国家建设的重大问题及社会关注度较高的难点问题,大力推进了科技体制、金融体制、党中央决策议事协调机构、党对社会和基层组织领导等重点领域机构的职责优化调整。

综观改革开放以来这三阶段9轮次改革,在党中央的坚强领导下,展现了内在延续、一以贯之的历史逻辑和改革逻辑。

第一,改革方式从“破”到“立”再到“全面整合”。改革开放之初第一阶段的党和国家机构改革关键在“破”,意在冲破原本僵化的计划经济体制,挣脱其对经济社会发展的束缚与羁绊,对之前计划经济体制下形成的政府机构体系和行政管理体制进行清理拆分,释放体制活力。在“破”之后,第二阶段的重点在“立”,围绕建立适应社会主义市场经济的党政机构体制不断调整职能、理顺关系,为经济社会快速发展提供制度基础。进入中国特色社会主义新时代的第三阶段开始以更强有力的领导和更宏

大的格局,推进党和国家机构的全面整合和系统性重塑,通过完整的顶层设计和全面统筹,推动覆盖党政军群各部门、政治经济社会文化各领域的全方位改革重构,以匹配全面建设社会主义现代化国家的体制要求。

第二,改革重心从“精简机构”到“职能转变”再到“系统重塑”。改革开放后第一阶段机构改革的破局是从精简先前遗留下来的臃肿、重叠、低效的机构开始的,其重心放在精简机构之上。第二阶段在进一步精简机构的同时,逐渐将重心转移到建立适应社会主义市场经济的政府体制与工作职能之上,提出“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题,因此着力于加强政府在宏观调控、市场监管、公共服务等方面的职能,弱化了对企业生产经营活动的直接干预。第三阶段面对的是更为艰巨的全面建设社会主义现代化国家的目标任务,需要以更加系统协同、高效运转的体制推进这一目标的达成。因此此阶段是以更大权威和更高站位,进行了党和国家机构的整体性、系统性重塑,使之更加集中统一、系统完备、科学规范、协同高效。

第三,改革本身是中国共产党治国理政的重要举措。三个阶段一以贯之展现的是党持续深化改革、不断推进改革,以改革引领发展、以改革完善自身的决心和行动。中国共产党领导人民取得历史性成就和历史性变革就是依靠改革,改革开放是实现中华民族伟大复兴的关键一招。我们正是通过不断解放思想、革除体制机制不适应发展之处,把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节,实现了中国特色社会主义制度的不断完善和发展。党和国家机构改革本身就是全面深化改革的一项重要举措,也为全面深化改革提供体制保障。通过改革建构契合经济社会发展状况、契合社会主要矛盾变化的治理体系和制度机制,建构与生产力相适应的上层建筑,不断为经济社会发展提供动力、释放活力、保驾护航,是党治国理政的重要方略和基本经验。

第四,改革方向是服务大局和中国特色社会主义事业。同样,这三个阶段机构改革一以贯之的方向是建立适应于党和国家中心大局工作和中国特色社会主义事业发展需要的体制机制和职能体系。无论是第一阶段通过革除计划经济体制释放体制活力、推动改革开放破局起航,还是第二阶段借助转变职能、建立适应于社会主义市场经济的体制机制、加速经济增长,抑或是第三阶段以党的全面领导优化体制效能、推进高效运转、实现治理体系和治理能力的现代化,都是通过不断完善机构、优化职能使之能够推动和保障党和国家发展战略的实现,建构一个与不断发展的经济基础、社会主要矛盾、党和国家中心工作相匹配、相协调的党和国家机构职能体系。

第五,改革形式自上而下系统、整体、有序推进。改革开放以来的三阶段9轮次机构改革都是在党中央统一领导、全盘统筹、理性设计、有序推进下进行的,都是坚持顶层设计、自上而下、系统推进的结果,在注重发挥地方的积极性、结合地方实际、赋予地方一定自主性的同时,逐步向着构建一个从中央到地方各级党政军群机构政令统一、系统协同、运转畅通、富有活力的工作体系迈进。中国的体制决定了机构改革必须自上而下进行,由中央统筹推进,在中央的统一谋划部署下不断完善与重构,以实现党中央机构改革的意图,以保证改革的整体性、协调性和有序性,并确保改革过程中机构的有效运转和职能的有力履行。

第六,改革目标在于提升党的长期执政能力、巩固党的执政基础。根本上,党和国家机构改革的目标在于提升党的长期执政能力、确保国家长治久安。从建构社会主义市场经济体制再到加强党的全面领导、健全党对一切工作领导的体制机制,都围绕这一目标展开。通过改革使制度更加成熟定型、协同高效、运转顺畅,以完善的制度根基和职能体系提升能力、推进工作、实现发展、取得实效,更好执政施政,从而巩固党的执政根基、赢得人民拥护,是党和国家机构不断改革、不断完善的根本目的。

二、新时代党和国家机构改革的鲜明特点

党的十八大以来中国特色社会主义进入新时代。这一阶段的机构改革延续了20世纪80年代以来的改革逻辑,又呈现了新时代的鲜明特征。2018年党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》阐述其原则时明确提出五个坚持;习近平总书记在作《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》时明确指出决定稿起草时有五方面的考虑;2019年7月,习近平总书记在出席深化党和国家机构改革总结会议时进一步提出了六个坚持的宝贵经验。中央机构编制委员会办公室将习近平总书记关于党和国家机构改革的重要论述总结为九个坚持^[7]。习近平总书记的重要论述是深化党和国家机构改革的根本遵循,也是新时代党和国家机构改革鲜明特点的理论根源和思想基础。新时代党和国家机构改革的这些鲜明特点使党和国家职权体系得到了系统性重构、发生了历史性变革,建立了适应新时代和全面建设社会主义现代化国家要求的党和国家机构职能体系。

第一,坚持和加强党的全面领导。党的领导是中国特色社会主义最本质特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党的十九届三中全会公报提出:“深化党和国家机构改革的首要任务是,完善坚持党的全面领导的制度,加强党对各领域各方面工作领导,确保党的领导全覆盖,确保党的领导更加坚强有力。”党和国家机构改革的目标就是不断加强和巩固党的全面领导,进而以党的坚强领导推进经济社会全方位发展。

新时代党和国家机构改革最鲜明的特征就在于这一点。通过不断完善党的全面领导制度,优化党的组织架构和领导机构,健全党集中统一领导的体制机制,确保党的领导全覆盖、更集中、更有力,把党的领导贯彻到党和国家事业各个领域、所有环节。就改革举措而言,新时代党和国家机构改革在以下几方面进行了重点推进。一是完善党中央工作部门,优化党的职能部门设置。如此次改革组建了中央社会工作部,上一轮改革系统优化了党的组织、宣传、政法、统战、教育培训、机关党建等部门的职责配置,通过加强归口职能更好领导和统筹相关系统及领域的工作。二是健全党对重大工作领导的体制机制。加强党的全面领导,关键是加强党对事关党和国家全局发展重大工作的集中统一领导。这一阶段的改革不断明确和优化党中央决策议事协调机构的作用,使其能够真正承担起对该领域工作进行顶层设计、总体布局、统筹推进、督促落实的职责。如此次改革组建了中央金融委员会、中央科技委员会、中央港澳工作办公室等;2018年改革更是系统强化了党中央对深化改革、依法治国、农业农村、民族宗教、纪检监察、国家安全、机构编制、外事、经济、网信、审计、教育等诸多工作的领导。三是加强党组织在同级组织中的领导地位。这一阶段的机构改革通过理顺党组织同其他组织的关系,进一步强化党的领导地位,使党更好发挥总揽全局、协调各方的作用。如在党政之间就通过党政机构的统筹设置,使二者定位更为明确、分工更为合理,加强了党对国家机关的领导,也增强了工作合力;如在党和社会之间,此轮改革要求通过党的社会工作部领导社会组织、企业和其他组织中的党委党组,领导行业协会商会中党的工作等。四是将党政之间职能相近、联系紧密的部门统筹设置,实行合并设立或合署办公。如将中央组织部加挂国家公务员局牌子,监察委与同级纪检监察机关合署办公,中央党校和国家行政学院合并等举措。

第二,坚持以人民为中心。全心全意为人民服务是党的根本宗旨,实现好、维护好、发展好人民根本利益是党的一切工作的出发点和根本落脚点。新时代党和国家机构改革的根本目标和价值取向是坚持人民至上,通过机构改革不断完善立党为公、执政为民的体制机制,特别是优化党和国家机构在教育医疗、就业收入、社会保障、公共服务等方面的职能,提升为民办事、为民谋利、为民解忧的能力,不断增进人民福祉,真正让人民受益、更有获得感,更好满足人民对美好生活的需求与向往^[8]。

新时代的机构改革始终坚持以人民为中心。这一阶段的党和国家机构改革着力于以下三个方面。一是不断健全人民当家作主制度体系。如此次改革中组建了党的社会工作部,改革了信访体制,使党能够更好地贯彻群众路线、倾听人民心声;组建全国人大常委会代表工作委员会,设置专门工作机构完善代表产生和选民联系工作。上一轮改革中组建了国家监察委员会,实现了党的纪律检查机关和国家监察机关合署办公,通过健全党和国家监督体系确保实现人民赋予的权力始终为人民谋幸福,始终接受人民监督;大力推动更为简约高效的基层管理体制建设也使党政组织更加贴近群众、方便群众。二是不断完善公共服务体系。通过机构改革不断满足人民群众对高质量公共服务的需求、解决群众急难愁盼的突出问题。如此次改革中在全国政协增设“环境资源界”,进一步彰显了对环境问题的重视程度;优化了农业农村部职责,以更大气力推进乡村振兴工作,使农村群众受益;重新设置了老龄工作体制,在老龄社会来临之际更好服务养老事业。上一轮改革同样加强和优化了政府在卫生健康、教育文化、社会保障、法律服务等方面职能,更好保障和改善民生。三是通过改革释放和激发人民的创造活力,展现人民主体地位和首创精神。如新时代机构改革始终围绕推动更多“放”、更好“管”、更优“服”,不断优化科技创新体制和政府行政管理及审批体制;上一轮改革还围绕加强和优化政府在反垄断、反不正当竞争方面的职能,建构更为公平的市场经济法治环境,保障各类市场主体地位平等、机会平等、规则平等,确保公平竞争、推动实现共同富裕^[9]。

第三,坚持推进国家治理体系和治理能力现代化。通过机构改革完善治理体系、提升治理效能是国家治理现代化的必然要求。党的十九届三中全会《中共中央关于深化党和国家改革的决定》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。”推进国家治理现代化,就是要使党和国家各方面的制度更加科学、完善,各项治理事务走向规范化、法治化、程序化,不断提高科学执政、民主执政、依法执政水平,这都需要借助不断深化党和国家机构改革来实现。

新时代党和国家机构改革就是围绕国家治理体系和治理能力现代化这一目标展开的,通过一系列统筹党政机构设置、优化党政军群协同、完善央地机构配置等举措,使党和国家机构设置更加科学、职能配置更加合理、履职能力更为突出。在此基础上,完善社会主义市场经济体制是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键维度。习近平总书记在党的十八届三中全会第二次全体会议上指出:“要使各方面体制改革朝着建立完善的社会主义市场经济体制这一方向协同推进,同时也使各方面自身相关环节更好适应社会主义市场经济发展提出的新要求。”^[10]新时代的党和国家机构改革围绕完善社会主义市场经济体制、处理好政府和市场关系这一重点内容采取了诸多举措,围绕发挥市场在资源配置中起决定性作用、推进高质量发展的目标,在优化政府职能、推进简政放权,完善政府经济调节、市场监管、公共服务、环境保护等职能方面打出了一套组合拳,以现代经济体制为车头推进国家治理现代化。

第四,坚持问题导向。坚持问题导向是习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的核心内容。党的二十大报告明确指出:“我们要增强问题意识,聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题、国际变局中的重大问题、党的建设面临的突出问题,不断提出真正解决问题的新理念新思路新办法。”习近平总书记在对上一轮改革作出说明时就明确指出,进行党和机构改革的考虑之一就是坚持问题导向,“突出重要领域和关键环节,有什么问题就解决什么问题,看准的要下决心改,真正解决突出问题”^{[6]82}。新时代党和国家机构改革始终贯彻这一思路,以问题导向为基础和抓手。正是具备实事求是、与时俱进、切中时弊的问题导向,机构改革才有针对性与实效性,对体制的健全与完善才能落地见效,改革才具有现实意义。

新时代机构改革的鲜明特征就是问题导向。习近平总书记在召开党的二十大前与党外人士座谈时指出,“这次党和国家机构改革突出重点行业和领域,针对性比较强,力度比较大,涉及面比较广,触

及的利益比较深,着力解决一些事关重大、社会关注的难点问题,对经济社会发展将产生重要影响”^[11]。因此此次改革针对科技创新、金融监管、基层组织、数据管理、乡村振兴、知识产权等事关重大、人民关心领域的体制机制作出了重点调整和职能优化。上一次机构改革同样以真实的问题意识为导向,展开了深入的调查研究。改革过程中派出了“10个调研组,分赴31个省区市、71个中央和国家机关部门,当面听取了139位省部级主要负责同志的意见和建议;共向657个市县的1197位党委和政府主要负责同志个人发放了调研问卷,31个省区市的改革办、编办都提交了深化地方机构改革调研报告”^{[6]77-78}。经过调研发现的如“党的机构设置不够健全有力,党政机构职责重叠,仍存在叠床架屋问题,政府机构职责分散交叉,政府职能转变还不彻底,中央地方机构上下一般粗问题突出,群团改革、事业单位改革还未完全到位”等较为突出和群众反映强烈的问题,成为上一轮机构改革的重点,并相应地采取了加强党的统筹协调机构、对职能相近的党政机构与事业单位进行整合、优化中央和国家机关部门职能、撤销职责重复机构等举措。

第五,坚持系统协同、运转高效。系统观念同样是习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的重要组成部分。国家治理体系是一个完整的结构系统,各个机构是相互联系、相互依存的整体,一处之运动往往联动整体、牵涉其他。因此治理体系内部各机构必须有效协同、高效运转,这是现代化治理体系的标志。系统协同,是指机构健全、机制完善、职能配套,机构之间有效联动、无缝对接、紧密相连,职能区分清晰明确,但机构之间又统分结合、相互支持、有主有次;运转高效,是指机构间运转协调、流程通畅、执行顺畅。

此次机构改革一个鲜明特点是以更高的站位和更大的权威推动实现党和国家机构职能体系整体上的系统协同与运转上的高效顺畅。就系统协同而言,一是整体上统筹推进党政军群机构改革,通过统筹设置相关机构和配置相近职能,理顺和优化党的部门、国家机关、群团组织、事业单位的职责,使诸多系统之间相互协同;二是职能上重点解决部门职责交叉分散的问题,采取对机构进行综合设置、强化归口管理、增加议事协调机构、进行合并或合署办公等方式对党和国家机构体系进行了重新布局,解决了部门职责交叉、关系不顺、多头分散、责任不清、推诿扯皮等现象;三是纵向上统筹推进中央和地方党和国家机构改革,通过科学设置中央和地方事权和体制,建构央地之间上下联动、令行禁止、运行顺畅、充满活力的工作体系。系统协同与运转高效是一体两面,理顺职责、归口管理、解决职能交叉问题也能够提高效率。除此之外,为提高运转效率还采取了两方面的改革举措,一是转变政府职能。大幅简政放权,有效清理规范原本存在的各类行政许可、资质资格、中介服务等审批事项;二是提高行政效率。具体举措包括深化行政执法体制改革,整合精简执法队伍,减少执法层级、精干设置政府部门及其内设机构等推行扁平化管理;加强作风建设,坚决克服形式主义、官僚主义;要求各部门推进部门政务信息联通共用、互通共享。

第六,坚持法治与改革相统一。法治是治国理政的基本方式。新时代机构改革也必须坚持改革与法治相统一、相促进、相协调的原则,要在法治之下而不是法治之上推进改革,做到重大改革于法有据,发挥法治规范和保障改革的作用,同时通过改革促进法治化治理和法治化的党和政府职能建构^[12]。习近平总书记明确要求:“政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。”^[13]这一阶段的党和国家机构改革始终贯彻改革和法治相统一与相协调的原则,一是坚持凡属重大改革于法有据,强调依法依规完善党和国家机构职能,依法依规管理党政军群机构编制,所有改革都必须建立在坚实的法治原则之上;二是推动改革时若遇到涉及立法的相关问题,均采取了及时制定或修改法律的方式,或通过法定程序完成,如监察体制改革试点过程中暂停试点地区的法律适用等举措;三是通过机构改革加强法治工作,如全面依法治国委员会的建立,行政执法体制的改革,以及大刀阔斧的司法体制改革等,都是这一阶段采取的重要举措。

三、扎实推进党和国家机构改革的落实举措

此轮党和国家机构改革事关重大,是当前一项重要的政治任务,必须坚决贯彻落实。在下一步实施过程中,要切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来,讲政治、严纪律、顾大局,做好思想工作,精心组织、周密安排、稳中求进,抓好关键环节,确保调整及时到位,确保各项工作有序衔接,做到思想不乱、队伍不散、工作不断、干劲不减,不折不扣把各项改革要求落到实处。

第一,坚持党的领导。必须坚持党对机构改革工作的全面领导和党中央集中统一领导,确保机构改革的正确方向,沿着正确道路前进。机构改革是党和国家一项重大工作,政治性强、影响面广,必须充分发挥党在这一进程中的领导核心作用和政治优势,以政治领导、统筹协调、整体推进、督促落实保证思想统一、行动统一、意志统一,防止出现动摇、迟疑、折腾、倒退,坚决推动机构改革决策部署在各个层级、各个部门全面贯彻、落地见效。特别是各级党委党组要坚决落实党中央确定的各项机构改革任务,带头履行主体责任,精心组织、狠抓落实,做到敢于负责、敢于担当、敢于碰硬,确保改革平稳落地。

第二,不断提高认识。完整、全面、准确落实机构改革各项任务与要求,必须从思想上提高认识。要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,把思想和行动统一到党中央机构改革的决策部署上来,不折不扣抓好贯彻落实。特别是与改革相关、改革涉及的部门,一是要提高政治站位,心怀国之大者,认识到机构改革与党和国家事业发展、与推动人民群众美好生活的关系,自觉支持改革、拥护改革、参与改革,理解改革发展稳定关系;二是要加强思想政治工作,正确引导社会舆论,营造良好改革氛围;三是要坚决服从大局,充分认识机构改革的重要性和紧迫性,勇于自我革命、自我革新、刀刃向内,经受得住机构改革这一重大政治考验,确保如期完成改革任务。

第三,严明改革纪律。各地区、各部门必须要严明改革纪律,特别是政治纪律。一要坚决确保各项改革任务和要求落实落地,不打折扣、做选择、搞变通,不阳奉阴违、不扰乱人心,不得散布违背改革的言论;二要按照改革部署统一行动,不一拥而上也不擅自行动,各地区、各部门机构改革方案报请党中央批准后方可实施;三要严格执行改革纪律和规定规矩,严禁违规确定“三定”,严禁随意增减编制,严禁突击提拔干部,严禁违反财经纪律,严禁出现国有资产流失;四要坚决执行民主集中制,不得擅自决定改革重大事项,各级干部也必须严守组织纪律,不得拒不执行党组织的分配、调动、交流等决定。

第四,坚定政治意志。机构改革是一次机构和职能调整,必然触动现有利益和格局,是要动“奶酪”的。这就要求相关部门必须拿出自我革新的勇气,更要有推动改革的魄力。习近平总书记面对改革始终拥有坚定的政治意志和巨大的政治勇气,在推进全面依法治国、进行决定起草时他就曾指出,“在决定起草时我就说过,如果做了一个不痛不痒的决定,那还不如不做。凡是这次写进决定的改革举措,都是我们看准了的事情,都是必须改的。这就需要我们拿出自我革新的勇气,一个一个问题解决,一项一项抓好落实。改革哪有不触动现有职能、权限、利益的?需要触动的就要敢于触动,各方面都要服从大局”^[14]。党和国家机构改革更是如此,需要以更大的政治勇气和政治担当坚定推进、坚决执行,以公心和气魄应对这场政治考验。

第五,严格执行方案。改革落地的核心是严格执行各项改革方案和要求。各地区、各部门党委要坚决承担起主体责任,不折不扣抓好党中央机构改革决策部署落实工作,精心谋划、严格执行,依法依规保证改革落地。特别是涉及机构设置变化和机构职能调整的单位部门,必须坚决服从中央、服从大局,讲政治、守规矩,确保机构、职能、编制等按要求全面及时调整到位,不打折扣、不搞变通,不拖延改革、不遗留问题。改革过程中要抓紧完成“三定”方案的确定和工作人员的转隶工作,尽快完成改革、理顺

职责、进入角色。

第六,平稳有序推进。改革要坚决推进、坚定落实,也要积极稳妥、周密实施。党和国家机构改革涉及部门设置调整和个人利益调整,其方案的实施工作是对各级领导干部政治智慧的考验,极富挑战性。一要扎实做好具体实施方案,想深想细,提前预见到可能出现的各种情况,做好预案;二要依法依规有序落实中央确定的改革要求,确保过渡期间各项工作平稳有序,机构职能正常运转,思想不乱、队伍不散;三要及时跟进研究改革过程中出现的新情况新问题,及时反馈、调整,确保各项工作平稳有序推进。

第七,地方统一实施。党和国家机构改革不仅需要坚持党中央集中统一领导、整体谋划推进,做到全国一盘棋,还需要相对应地在各个地方对标对表、进一步落地落实。这是改革能否真正落地成功的关键。因此在党中央集中领导和统一部署下,各级党委要负起总责,承担主体责任,必须同步研究本地方机构改革的实施方案与细则,通盘考虑、行动一致、压茬推进,确保省市县主要机构设置与职能配置同中央机构能基本对应,构建起中央领导、上下贯通、衔接顺畅的治理体系。与此同时,由于我国幅员辽阔、各级各地情况均有所差别,地方在坚决贯彻党中央机构改革决策部署的同时,也要因地制宜、积极探索,发挥主观能动性,结合地方实际创造性开展机构设置和职能调整工作,“规定动作”做到位,“自选动作”做出彩,在保证党中央令行禁止前提下做好有创造力的执行者,统筹管理好本地区事务,合理配置基层管理和职责体系。

第八,落实编制法定。习近平总书记强调,机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。机构改革最终要依靠“三定”规定将改革成果固化下来、落实下去。“三定”规定本质是党内法规,它对部门职责定位、部门权力运行、编制数量确定等具有刚性约束力。因此在机构改革过程中必须严格执行“三定”规定的机构数、职数、编制数,确保“三定”规定落实不走样、不变形;与此同时,在改革后要加快推进改革部门其机构、职能、组织、程序、权限、责任的制度化,最终实现“三定”规定的法定化,维护机构编制管理权威的严肃性。

全面深化改革永远在路上。习近平总书记强调,“深化党和国家机构改革组织实施工作已经结束了,但推进机构职能优化协同高效、提高履职服务能力水平的工作永远不会结束”^[15]。改革永无止境,要不断适应于经济社会和生产力的发展,不断服务于党和国家中心大局和事业需要,因此未来要继续巩固机构改革成果,推动各项制度更加成熟定型;要及时开展评估督查,主动梳理总结改革经验;要未雨绸缪提前谋划,及时发现体制机制中存在的运转不畅的新情况新问题,推动试点改革,研究新一轮机构改革意见。正如习近平总书记指出,“机构改革是一个过程,不能一蹴而就,也不能一劳永逸,需要不断进行调整”^[16]。

参考文献:

- [1]刘进,杜恒林,曾志滨,等.改革开放以来党领导机构改革的历史回顾[J].中国机构改革与管理,2021(4):9-12.
- [2]魏礼群.中国行政体制改革的历程和经验[J].全球化,2017(5):5-14.
- [3]左然,左源.40年来我国机构改革的经验和启示[J].中国行政管理,2018(9):52-57.
- [4]张建琴.改革开放四十年来我国党政机构改革历程及新时代改革重点[J].中共珠海市委党校珠海市行政学院学报,2018(6):10-16.
- [5]张博.改革开放以来党中央部门机构改革的历史与逻辑[J].理论与改革,2019(5):93-106.
- [6]习近平.关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明[M]//习近平.中共中央关于深化党和国家机构改革的决定 深化党和国家机构改革方案 辅导读本.北京:人民出版社,2018.
- [7]中央编制办公室.学习贯彻习近平总书记重要讲话精神 巩固深化党和国家机构改革成果[J].求是,2019(14):19-26.

- [8]文丰安,段光鹏.国家治理体系现代化的理论基础、历史变迁与发展进路[J].浙江工商大学学报,2021(3):105-116.
- [9]阳芳,刘慧敏.社会主义共同富裕的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2022(3):13-22.
- [10]习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL].(2014-01-02)[2023-05-08].<http://theory.people.com.cn/n/2014/0102/c49169-24000494.html>.
- [11]新华社.习近平在中共中央举行的民主协商会上的讲话 向各民主党派中央全国工商联和无党派人士代表通报情况听取意见[EB/OL].(2023-02-28)[2023-05-08].<https://www.chinanews.com.cn/gn/2023/02-28/9962360.shtml>.
- [12]江必新,黄明慧.习近平法治思想中的法治政府建设理论研究[J].行政法学研究,2021(4):3-19.
- [13]习近平.习近平谈依法治国[N].人民日报海外版,2016-08-17(12).
- [14]习近平.关于中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定的说明[EB/OL].(2014-10-29)[2023-05-08].<http://www.scio.gov.cn/m/zhzc/6/2/Document/1384639/1384639.htm>.
- [15]新华社.习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话[EB/OL].(2019-07-05)[2023-05-08].http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm.
- [16]新华社.中共中央举行党外人士座谈会和民主协商会 习近平主持会议并发表重要讲话[EB/OL].(2018-03-01)[2023-06-08].http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-03/01/c_1122472522.htm.

Political and Legal Logic of the Reform of Party and State Institutions

WANG Ruolei

(*Department of Politics and Law, Party School of the Central Committee of C. P. C*
(*China National Academy of Governance*), Beijing 100091, China)

Abstract: The reform of Party and State institutions is an important measure to comprehensively deepen the reform and promote the modernization of the national governance system and governance capacity. Since the Reform and Opening-Up, the reform of Party and State institutions can be divided into three stages, which present a consistent historical logic in terms of reform methods, focus, goals, and other aspects. In the new era, the reform of Party and State institutions has distinctive characteristics, including adhering to and strengthening the comprehensive leadership of the C. P. C, putting the people at the center, promoting the modernization of the national governance system and capacity, adhering to problem orientation, adhering to system coordination and efficient operation, and adhering to the unity of the rule of law and reform. In the future, it is necessary to solidly promote this round of reform through measures such as adhering to the leadership of the C. P. C, improving ideological awareness, strict reform discipline, firm political will, strict implementation of plans, smooth and orderly progress, unified local implementation, and implementation of statutory staffing.

Key words: reform of institutions; the new era; the leadership of the C. P. C; system collaboration



(责任编辑 张伟 郑英龙)