

党和国家机构改革的法理意涵

郭 晔

(北京师范大学法学院,北京 100875)

摘要:面向新时代新征程新任务而推进的新一轮党和国家机构改革,迈出了国家治理体系和治理能力现代化的新步伐,对全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴意义重大而深远。立足党和国家机构改革的政治逻辑,我们可以将其法理意蕴概括为“八个命题”,即“党的全面领导是党和国家机构改革的政治主题”“党和国家机构改革是全面深化改革的题中之义”“党和国家机构改革是全面依法治国的必然要求”“党和国家机构改革具有坚实的合法根基”“党和国家机构改革蕴含深刻的辩证思维”“党和国家机构改革是中国大国体制的历史传承”“党和国家机构改革是中国式现代化的具体体现”“党和国家机构改革是人类政治文明的中国密码”。它们从改革的现实意义、思维范式、文明价值三个维度,诠释了党和国家机构改革的法理根据。

关键词:机构改革;法理;中国式现代化;全面深化改革

中图分类号:D920 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)03-0015-11

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.03.002

党的二十届二中全会审议通过《党和国家机构改革方案》(以下简称“方案”),拉开了新时代第二轮机构改革的大幕,对全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴具有深远意义。从历史上看,为适应党和国家各项事业发展,适时进行党和国家机构改革已经成为我们党治国理政的特色和优势,所以本轮机构改革也在意料之中。不过,如果我们只是简单地把机构改革视为例行公事的重复动作,就低估了改革的真正价值,也忽略了改革背后深厚的合法性和合目的性根基。一旦我们站在中国共产党百年奋斗的历史高度鸟瞰机构改革的演变轨迹,并深刻理解中国特色社会主义的政治逻辑,就会看到,新时代党和国家机构改革不仅具有主观现实上的可欲性,而且具有客观规律上的科学性,更合乎中国共产党治国理政的价值目的,可以在法理^①上获得正当性证成。本文旨在挖掘新时代党和国家机构改革的“法理意涵”,回答“为什么要进行党和国家机构改革”这一法理前提问题,并将其梳理概括为八个主要命题。

收稿日期:2023-04-30

基金项目:中央高校基本科研业务费专项(2021NTSS25);教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平法治思想的基础理论和核心要义研究”(2022JZDZ001)

作者简介:郭晔,女,北京师范大学法学院副教授,法学博士,主要从事法理学、习近平法治思想研究。

①本文所言“法理”,意指广义上的“正当性理由”,而非狭义上的“法理学”。

一、党的全面领导是党和国家机构改革的政治主题

党的全面领导反映了党和国家机构改革的政治逻辑,也是改革本身的正当性所在。习近平总书记精辟指出:“坚持和加强党的全面领导,既是深化党和国家机构改革的内在要求,也是深化党和国家机构改革的重要任务,是贯穿改革全过程的政治主题。”^{[1]228}

一方面,坚持和加强党的全面领导是深化党和国家机构改革的政治保障。改革不是无条件的,而是一场复杂而系统的战斗,需要战略、战术、战力上的全面保障,而这只有坚持中国共产党的领导才能实现。具体而言,包含三个层次。第一,中国共产党所遵循的中国化时代化马克思主义世界观和方法论,为改革提供了思想上的战略引领,这集中体现在党中央对党和国家发展作出的重要部署上。例如,党的二十大报告把坚持深化改革开放作为新征程上必须把握的重大原则,并指出:“着力破解深层次体制机制障碍,不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^{[2]27}这为党和国家机构改革提供了方法论基础,并确立了新征程上机构改革的目标和方向,即国家治理体系和治理能力的全面现代化。第二,中国共产党坚定不移的政治定力,为改革提供了行动上的战术策略,这使得我们的改革总是有的放矢的,紧紧围绕人民美好生活和社会现代化建设,具有鲜明的问题导向,避免反复、重复、循环的改革。本轮改革特别注重了社会基层,特别是组建中央社会工作部,从党中央层面统筹人民信访和建议征集工作、党建引领基层治理和基层政权建设、社会工作人才队伍建设等,本质上是中国共产党“以人民为中心”的执政理念在机构改革上的鲜活体现。同时,“中国共产党的领导地位和执政地位决定了我国比西方治理模式更有优势形成稳定而强有力的整合性治理中枢,并实施持续的、接力式的而非周期性变更的重大改革和战略决策”^[3],从而保证了改革的延续性和一贯性。第三,中国共产党风清气正的政治生态,为改革提供了能量上的战斗合力。勇于自我革命以保持党的先进性和纯洁性、善于完善制度以确保执政基础的稳定性和活力,是中国共产党长期执政的秘密所在^[4]。全面从严治党消除了党内毒瘤,为改革扫清了政治障碍,在党内减少了内耗、达成了共识、营造了环境,使得改革可以大刀阔斧地进行。

另一方面,深化党和国家机构改革又是加强和改善党的全面领导的重要举措,有利于党的全面领导优势更好地发挥出来。这也体现在多方面。一是在党对现代化事业各方面的领导上,推动党的全面领导向纵深发展。如果说2018年的机构改革为加强党的全面领导搭建了整体框架和职能体系,那么,这一轮组建党中央五个机构的改革举措则是延续和拓展,从粗线条的改革向精准性改革转变,更加聚焦金融、科技、社会工作、港澳事务等重点领域,更加注重完善党的全面领导体制机制。二是在党和其他国家机构的关系上,促进党政关系相融合并进一步优化。“处理好党政关系,首先要坚持党的领导,在这个大前提下才是各有分工,而且无论怎么分工,出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导。”^{[1]231}本轮改革在机构设置上更加注重了党政机关的协调配合,如国家金融监督管理总局的组建、中国证券监督管理委员会的调整就和中央金融委员会、中央金融工作委员会的组建在改革方向上相一致、在改革举措上相呼应,进一步理顺了党政关系,突出了党的集中统一领导的制度优势。三是在实现党的全过程领导上,实现党的全面领导贯穿从中央到基层。组建中央社会工作部并确定其“统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设”的重要职能,既是新时代以来社会治理创新经验的制度化,又是党的全面领导在社会基层的具体化。这将有利于“增强党领导基层治理的政治韧性,进一步明确领导建构基层治理秩序的政治责任,坚定以人民为中心推进基层治理现代化的政治立场,将领导基层治理的制度优势转化为破解基层治理困境的治理效能,夯实基层治理的政治根基”^[5]。总体而言,坚持和加强党的

全面领导是每一轮机构改革的一项基本原则,至于具体怎么改,只是取决于党和国家发展的现实要求。

二、党和国家机构改革是全面深化改革的题中之义

在认识党和国家机构改革这个重大问题上,不能就“机构”论“机构”,而要放在更大的改革格局中,运用更高的改革思维来把握。习近平总书记深刻指出:“深化党和国家机构改革是放在全面深化改革大盘子里谋划推进的,是我们打的一次全面深化改革的战略性战役。要用好机构改革创造的有利条件,推动全面深化改革向纵深发展,以深化党和国家机构改革新成效,推动开创全面深化改革新局面。”^[6]

首先,党和国家机构改革是全面深化改革这一“总体”中的“部分”,是政治体制改革的重要方面,是实现全面深化改革总目标的阶段目标。2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,主要从经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队等方面,具体部署全面深化改革的主要任务和重大举措。其中,党和国家机构改革是政治领域改革的重要组成部分,是全面依法治国总布局中不可或缺的重要组成部分。从实践逻辑来看,党和国家机构改革有利于理顺党政关系,有利于转变政府职能,有利于促进各个机关协同高效,并最终有利于加强和改善党的领导。从理论逻辑来看,党和国家机构改革本质上是上层建筑的调整,必然要伴随生产力和生产关系的进步而进步,必然要回应社会主要矛盾的变化。正如恩格斯所言:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”^[7]改革本身就蕴含在科学社会主义的理论逻辑之中。从历史逻辑来看,党和国家机构改革是中国特色社会主义制度与时俱进、日益完善的方法论,没有以国家机构改革为支撑的政治体制改革,我国独特的制度优势就发挥不出来^[8]。而从改革目标上来看,“全面深化改革,全面者,就是要统筹推进各领域改革,就需要有管总的目标,也要回答推进各领域改革最终是为了什么、要取得什么样的整体结果这个问题”^[9]⁸⁸。党和国家机构改革的总目标就是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家职能体系,这也是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面,是全面深化改革所要达至的目标。所以,全面深化改革是包括党和国家机构改革在内的“大合唱”。

其次,党和国家机构改革对“总体”中“其他部分”的改革具有重要意义,是各领域改革能够顺利进行的体制支撑和保障。党和国家机构改革不仅是政治领域的内部改革,而且具有很强的外部性,牵一发而动全身。例如,本轮改革力度最大的是金融监管领域,形成了中央金融委员会负责重大决策、国家金融监督管理总局和证监会负责监管、中央金融工作委员会负责党建的“改革组合拳”,其目的就是应对数字经济时代的金融风险防控,为经济高质量发展建好“防火墙”。与之相关的还有组建中央科技委员会和国家数据局,它们又与金融监管领域的改革形成合力,从“激发活力”和“维持秩序”两方面贯彻新发展理念、构建新发展格局、促进高质量发展。而这些聚焦经济的改革举措,一定程度上也关系到民生改善、安全稳定、公平正义、基层治理的社会领域改革,并与中央社会工作部的成立相互联动呼应。可见,任何一项机构改革都不是改革的独角戏,而是在全面深化改革的大舞台上统筹为之的,部分贯穿总体、总体统领部分,分工明确又环环相扣。机构改革内嵌于经济、政治、社会各领域改革之中,为其他改革提供了“制度接口”。

最后,党和国家机构改革本身也要遵循“全面性”的改革逻辑。其一,改革是一个长期的过程,不是一蹴而就、一劳永逸的。全面深化改革是个复杂的系统工程,永远在进行时,需要不断地进行改革。党

和国家机构改革也是这样,不能止步不前,改到一定程度不改了,而是要始终向纵深方向发展。本轮党和国家机构改革正是2018年改革的续篇,是在原有基础上的再深化、再创新。其二,党和国家机构改革本身,也是“全面”的,绝不是小打小闹的局部改革。此次改革方案中“组建、调整、划入、加挂、撤销、合署、剥离、精减”等关键字,充分体现了改革涉及面广、内涵丰富、系统深刻,改革无论是在内容上还是方式上都是“全面”的。“全面性”的改革逻辑更加说明,机构改革是全面深化改革的一个“子集”、一个“切面”、一个“映射”。

三、党和国家机构改革是全面依法治国的必然要求

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,是全面建设社会主义现代化国家的必由之路。全面依法治国和全面深化改革是车之两轮、鸟之两翼,作为全面深化改革重要内容和关键环节的党和国家机构改革,就全面依法治国而言具有重要意义和价值。

推进中国特色社会主义法治体系更加完善,需要党和国家机构改革提供职能依托。全面依法治国的总目标和总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。党的二十大对完善中国特色社会主义法治体系提出了要求,但规范体系、实施体系、监督体系、保障体系、党内法规体系,都离不开相应的国家机构的运行。因而,党和国家机构改革,将为法治体系的良性运行提供客观上的支撑和条件。例如,上一轮机构改革组建中央全面依法治国委员会,直接目的就是全面推进法治体系建设和完善,把立法、执法、司法、守法各法治环节贯穿起来。本轮机构改革同样也间接指向了法治体系建设,比如,组建国家数据局,协调推进数据基础制度建设、统筹数据资源整合共享和开发利用,必然引发数据领域的法治变革,在数据规范体系、实施体系、监督体系上大有作为。

建设良法善治的法治中国,需要党和国家机构改革提供程序效能。一方面,建设法治中国,必然要求依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。而本轮机构改革统筹党中央机构、全国人大机构、国务院机构、全国政协机构,为依法治国、依法执政、依法行政共同推进畅通了机构和职能渠道;统筹中央和地方,特别是建立党中央社会工作部,为法治国家、法治政府、法治社会一体建设提供了体制机制运行上的便利。另一方面,坚持良法善治,最根本的是坚持“以人民为中心”,而本轮改革突出体现了这一点:在机构设置上,组建全国人大常委会代表工作委员会为人大代表密切联系群众提供了组织保障,组建社会工作部为人民信访和建议征集提供了程序保障,组建国家金融监督管理总局为金融消费者权益保护增强了力度;在职能配置上,优化农业农村部职责为乡村振兴、实现农业农村农民现代化创造了条件,完善老龄工作体制为积极应对人口老龄化、维护老年人合法权益做了准备。

此外,为党和国家机构改革构筑法治轨道,也是全面依法治国的重要内涵之一。新时代以来,法治与改革的辩证法贯穿于全面深化改革的全过程,我们党提出“重大改革于法有据”,就是要让改革始终不偏离法治轨道,同时,法治也要主动为改革设置法治轨道。习近平总书记指出:“政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用,既要重视通过制订新的法律法规来固定转变政府职能已经取得的成果,引导和推动转变政府职能的下一步工作,又要重视通过修改或废止不合适的现行法律法规为转变政府职能扫除障碍。”^{[9]15}新一轮“方案”提出坚持全面依法治国原则,说的就是要在法治轨道上推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效。十四届全国人大一次会议通过《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,明确规定:“立法应当适应改革需要,坚持

在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,引导、推动、规范、保障相关改革,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。”“在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一”的原则,既是对我国全面深化改革经验的总结,也彰显了法治在引导、推动、规范、保障改革方面的“轨道”角色和功能。

四、党和国家机构改革具有深厚的合法根基

党和国家机构改革不是随意的改革,而是有方向、讲规矩的改革,改革既在内容上符合宪法法律的规定、合乎党章党规的要求,又具有程序上的合法性。一系列改革举措固然是新一轮顶层设计的结果,但又嵌套在我国现有的法治规范体系中,是法治理念、规范、要求的现实化。

首先,我国《宪法》是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是我们党长期执政的总依据,也必然是党和国家机构改革必须遵循的总依据。一方面,机构改革合乎宪法精神。例如,《宪法》总纲第1条对中国共产党的领导地位作了规定,而机构改革的目的就在于坚持和加强党的全面领导,符合宪法精神。另一方面,机构改革具体方案具有充分宪法依据。《宪法》第3条规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这与“方案”中对地方机构改革“结合实际研究决定”的规定有异曲同工之妙。《宪法》第27条第1款规定的“一切国家机关实行精简的原则”,为“方案”中“优化结构编制资源配置”的规定提供了宪法依据。同条第2款“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”的规定,是中央设立社会工作部、负责统筹指导人民信访工作和人民建议征集工作的法律依据。《宪法》第76条第2款规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。”社会主义国家是为人民谋幸福的国家,权力本质上是人民的^[10]。本轮改革组建全国人大常委会代表工作委员会,正是将这一宪法规定具体化为制度机制。

其次,党和国家机构改革也可以找到直接的法律根据。例如《全国人民代表大会组织法》第44条规定:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切联系,可以列席原选举单位的人民代表大会会议,通过多种方式听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务,充分发挥在全过程民主中的作用。”本次改革组建全国人大常委会代表工作委员会并明确其职责,正是为发挥人大代表在全过程人民民主中的重要作用提供条件。又如,本次《立法法》修改,将第13条改为第16条,即“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就特定事项授权在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定”,本质上解决了国家机构改革过程中面临的合法性风险^[11]。可见,机构改革不是被动地在法律框架内进行,而是主动地迎合法律和法治需求,让改革和法治形成有效呼应和良性互动。

再次,《党章》是我们党的根本大法,是管党治党的总章程,党的机构改革首先必须具有充分的党章根据。例如,《党章》总纲中明确规定:“党必须适应形势的发展和情况的变化,完善领导体制,改进领导方式,增强执政能力。”这是党的机构改革的直接依据。又如,《党章》第五章专章对“党的基层组织”作了规定,其中第32条规定:“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。”此次机构改革组建中央社会工作部,其中一个重要任务就是统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设,符合《党章》中对基层组织的角色定位和职能设置。除《党章》外,党的机构改革也有《中国共产党机构编制工作条例》《中国共产党工作机关条例(试行)》等其他党内法规的规范支持。

最后,党和国家机构改革具有程序上的合法性。党和国家机构改革是在党中央统一领导下有组织、有步骤、有纪律地推进的,经历了动员部署、明确班子、转隶组建、制定“三定”规定和上报审批等关键环节,这些环节都是在法定程序下开展的。例如,《中国共产党机构编制工作条例》第14条第2款规定:“党和国家机构改革方案、重大体制机制和职责调整方案必须报党中央审议批准。”《国务院组织法》第8条规定:“国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并,经总理提出,由全国人民代表大会决定;在全国人民代表大会闭会期间,由全国人民代表大会常务委员会决定。”本次“方案”先是由中国共产党第二十届中央委员会第二次全体会议审议通过,然后按照法定程序提交十四届全国人大一次会议审议,在程序上合法合规。党的全会通过的“方案”具有党的政策属性,必须经过立法机关全国人大审议通过,这个方案才具有法律意义。也就是说,通过法律程序,使党和人民的意愿上升为国家法律意志,让党的意志、人民意志、国家意志融为一体。

五、党和国家机构改革蕴含科学的辩证思维

党和国家机构改革的合法性体现为以法治思维和法治方式推进改革,其科学性则体现为处理好一系列的辩证关系,蕴含着深刻的辩证思维。辩证思维和方法是改革的一剂良药,让改革既有充分的效果,又避免过分的副作用,其贯通于改革的始终和方方面面,最鲜明体现在以下三对关系上。

一是安全与发展的关系。发展是安全的保障,安全是发展的前提。“一个国家发展从根本上要靠供给侧推动。一次次科技和产业革命,带来一次次生产力提升,创造着难以想象的供给能力。”^{[9]244}中央层面成立科技委员会,首先是为了促进高质量发展,健全新型举国体制,集中力量和资源在重点科技领域攻关,实现科技自立自强,以新科技带动新增长。但科技本身也是一把“双刃剑”,带来便利的同时也会带来风险,可能是创造,也可能是毁灭。更具体而言,数字技术是新技术革命的产物,数字经济是一种21世纪的新经济范式,不断做强、做优、做大我国数字经济是实现中国式现代化的必然要求。不过,数字技术具有两面性:一方面,数字经济催生了市场繁荣,数字技术激发了治理效能,是让经济社会蓬勃发展的关键要素;另一方面,数字经济也带来了法律风险,必须引导数字经济健康发展和数字技术向善,才能建立起数字安全屏障。具体到作为生产要素的数据而言,“数据必须要高效流通才能实现其价值,另一方面,数据安全是基本底线,个人信息泄露与数据安全等问题是数据要素市场建设中无法规避的”^[12]。所以,统筹“安全”与“发展”是构建“数字中国”的前提。本轮改革组建国家数据局,将为构建数据基础制度体系、统筹数据资源整合共享和开发利用奠定制度基础,有利于强化顶层设计、统筹数字发展全局,避免职能分工带来的发展和安全相互掣肘,以职能整合努力实现发展与安全的双赢。

二是公平与效率的关系。妥善处理好公平与效率的关系本质上就是在贯彻以人民为中心的发展理念^[13]。改革开放以来的多次机构改革都是通过精简机构、转变职能、优化治理体系来提升治理效能,是从效率层面来考虑的。新时代以来的两次机构改革都提到了“优化协同高效”,“优化就是机构职能要科学合理、权责一致,协同就是要有统有分、有主有次,高效就是要履职到位、流程通畅”^{[9]432}。这次改革并没有“大动干戈”,而是重点解决了部门之间职能交叉重叠的问题,比如,把科学技术部的组织拟订科技促进农业农村发展规划和政策、指导农村科技进步职责划入农业农村部,就是实现了“效率升级”。原因在于,以科技进步引领农村农业发展是一项系统工程,需求端在农业农村农民,受益者也是农业农村农民,所以,应当由农业农村部统筹为之,更能找准科技发展方向、提高科技创新效率。与此同时,这次改革,在优化协同高效的基础上,更加注重了如何通过机构设置和职能优化,促进“公

平”的实质价值。例如,优化农业农村部职责,直接指向乡村振兴和建设农业强国,重点是实现新时代城乡融合发展,让农业现代化赶上工业现代化的步伐,让农民和市民共同发展。完善老龄工作体制,就是为了更好应对人口老龄化,切实把老年人的健康、保障、发展置于要位,助力打造养老、孝老、敬老的制度体系。这些以“效率”方式实现“公平”的改革,一定程度上回应了“全体人民共同富裕”的要求,彰显了社会公平正义的基础性价值。总而言之,公平和效率不是“非此即彼”的单项选择题,而是在实践中能够实现“一箭双雕”。

三是活力与秩序的关系。资本的利用和监管问题,是活力与秩序关系在现代市场经济中的一个具体体现。“在社会主义市场经济体制下,资本是带动各类生产要素集聚配置的重要纽带,是促进社会生产力发展的重要力量,要发挥资本促进社会生产力发展的积极作用。同时,必须认识到,资本具有逐利本性,如不加以规范和约束,就会给经济社会发展带来不可估量的危害。”^[14]资本有利于刺激市场活力,但同时也容易失序,造成市场的垄断甚至混乱。在这种情况下,对资本进行适度监管,为资本设置“红绿灯”,平衡活力和秩序,就非常有必要。作为现代重要资本类型的金融,是经济发展的命脉,其与数字技术结合更是促进了经济突飞猛进的发展,但同时,我国金融业也面临着内部和外部的双重风险。“国际金融危机深层次影响持续蔓延,世界经济复苏乏力,国际贸易低迷,保护主义普遍。国内经济下行压力不断加大,产能过剩矛盾突出,工业品价格连续下降,金融风险隐患增多。”^{[9]387}本轮金融领域的机构改革和体制优化,目的在于释放金融发展活力的同时,破除过去分业监管中存在的职责不清、监管空白、监管套利的现象,发挥党集中统一领导的制度优势,优化监管模式、实现“双峰监管”、提高监管效能,防范化解重大风险,让金融业在“活力”与“秩序”的平衡中更好地服务经济社会发展。

六、党和国家机构改革是中国大国体制的历史传承

党和国家机构改革固然彰显了现代治理思维的鲜明特征,但中国共产党人在推进改革过程中也汲取了中国古代优秀政治理念和智慧,有许多改革理念、改革方略、改革策略都展示了独具匠心的中国智慧,蕴藏着源远流长的中华优秀传统文化底蕴。

首先,适时的体制变革是中国古代统治者长期维系中央集权的大国治理的生存之道。“体制变革是塑造大一统国家韧性的动态机制。通过体制变革,大一统国家的政治秩序得以长期维系,多权力中心分立的低水平均衡得以被打破,大一统体制长期向成熟演进的趋势得以保持。”^[15]正是通过不间断的改革,自秦以来的大一统的大国体制在朝代更迭过程中岿然不动,中国的大国体制在历史上是独一无二的,“顺势而变”是其生存秘诀之一。我们要在新时代加强和完善党的集中统一领导,在一个有着14亿人口的大国实现国泰民安,同样离不开与时俱进的改革和完善,使国家治理始终跟得上经济社会迅猛发展的步伐。正如习近平总书记所指出的:“推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善。”^{[9]47}时代需求在变化、社会矛盾在变化、内外局势在变化,只有以“变”应“变”,才能在“动态平衡”中保持稳定,长期维持大国治理的生命力。

其次,迂回而非冒进的改革方式才能获得稳定而持久的效果。有学者对中国明代的改革举措描述道:“首先由下级官员提出奏请,然后在其部门内适用这一特例。皇帝很可能将其与其他公事一起批准。然后,确立必要的先例。迟早,同样的奏请也被提出并得到批准,这时最初提出的特殊例外已经成为一种普遍性做法。从那以后,就不再需要奏请,要么通过帝国的法律下达给其他部门,要么随后不公开地进行改革。”^[16]这种不是大刀阔斧的改革,而是由试点逐步推开的改革,防止了因改革而引发的

社会动荡,为改革本身加入了试错机制,应该说是大国治理中非常有智慧的治理方式。正如习近平总书记所说,“摸着石头过河,是富有中国特色、符合中国国情的改革方法”^{[9]6},“我们也要讲究瓜熟蒂落、水到渠成,条件成熟、形成共识的就先推进,能改的先改起来”^{[9]13}。对实践中把握不准的改革采用试点探索、投石问路的方法来积累改革经验,这在党和国家机构改革中也有鲜明的体现。例如,为主动适应数字信息技术的快速发展,福建、山东、贵州、广东等地均率先组建了大数据管理机构,本次中央层面成立国家数据局并不是“突变”,而是对各地方大数据管理经验的吸收,是有充分而广泛实践基础的“渐变”。与之类似的还有中央社会工作部,同样是在地方实践基础上的集成性创新。

最后,以制度建设提升改革效果和增强改革韧性。经国序民,正其制度。习近平总书记指出:“中国在人类发展史上曾经长期处于领先地位,自古以来逐步形成了一整套包括朝廷制度、郡县制度、土地制度、税赋制度、科举制度、监察制度、军事制度等各方面制度在内的国家制度和国家治理体系,为周边国家和民族所学习和模仿。”^[17]从中国古代治理经验来看,再轰轰烈烈的变法运动,如果不能延续已有的制度惯性并促成制度成熟,也只能是昙花一现。所以,机构改革和制度建设关系十分紧密,制度完善是根本和目的,机构改革是过程和手段。例如,在原来国务院港澳事务办公室基础上组建中央港澳工作办公室,是落实中央全面管治权、依法治港治澳、维护国家安全、保障民生福祉、支持港澳融入国家发展大局的举措,但更重要的是完善“一国两制”。这也说明,改革是“变”术,却合乎制度之“道”,目的是把制度雕琢得趋近完美。

七、党和国家机构改革是中国式现代化的具体体现

党和国家机构改革始终与中国式现代化步伐同频共振。据统计,1982年至今,党的中央机构改革进行了5次,国务院机构改革则每5年进行一次,共进行了8次^[18]。每次机构改革发起的动因都是要适应现代化建设的需要。2018年党和国家机构改革是为了“适应新时代中国特色社会主义发展要求”^[19];本轮改革是为了“适应统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局的要求,适应构建新发展格局、推动高质量发展的需要”^[20]。可见,党和国家机构改革正是为了适应现代化发展需要而进行的,其改革成效也要以现代化标准进行衡量和检验。

总体上看,本轮党和国家机构改革反映了中国式现代化的本质要求。党的二十大报告指出:“中国式现代化的本质要求是:坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义,实现高质量发展,发展全过程人民民主,丰富人民精神世界,实现全体人民共同富裕,促进人与自然和谐共生,推动构建人类命运共同体,创造人类文明新形态。”^{[2]23-24}首先,“坚持中国共产党领导”特别是加强党中央集中统一领导,是本轮机构改革的统领。党的二十大报告在“坚持和加强党中央集中统一领导”方面,特别强调“完善党中央决策议事协调机构,加强党中央对重大工作的集中统一领导”^{[2]64}。本轮机构改革中,组建中央金融委员会、中央科技委员会这两个党中央决策议事协调机构,说到底就是加强党中央对金融工作和科技工作的集中统一领导的制度安排。而国务院针对金融领域进行的改革,以及重新组建科学技术部、完善知识产权管理体制,正是为了贯彻落实党中央的决策部署而进行的举措。其次,适应构建新发展格局、推动高质量发展的需要,是本轮机构改革的重点。党的二十大报告提出“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”^{[2]35},并就完善科技创新体系、加强知识产权法治保障、实施人才强国战略作出重要部署,这些在本轮机构改革中体现为组建中央科技委员会、重新组建科学技术部、完善知识产权管理体制等方面,为以创新推动高质量发展提供了体制支撑。而为构建高水平社会主义市场经济体制,党的二十大报告指出“深化金融体制改革,建设现代中央银行制度,加强和完善现代金融监管,

强化金融稳定保障体系,依法将各类金融活动全部纳入监管,守住不发生系统性风险底线”^{[2]29-30},这鲜明体现在本轮金融领域的机构改革中。最后,中国式现代化的本质要求散见于本轮机构改革方案中。例如,组建全国人大常委会代表工作委员会,指导协调人大代表集中观察、专题调研、联系群众等有关工作,是体察民情、了解民意、汇聚民智、发展全过程人民民主的重要环节。全国政协界别增设“环境资源界”,突出体现了“促进人与自然和谐共生”,等等。组建国家数据局为保护数字人权夯实制度根基,优化农业农村部职责为统筹城乡发展提供保障,完善老龄工作体制有利于全方位保障全体老年人享有基本养老服务,这些都包含着“全体人民共同富裕”的理念。

此外,党和国家机构改革本身也是中国式现代化的制度工程。深化党和国家机构改革的目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,这也是完善中国特色社会主义制度、实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。而国家治理现代化本身就是中国式现代化的重要内涵,是新时代中国共产党的原创性贡献。“国家治理体系是一个以‘点’‘线’‘面’式的国家组织结构相互连接而成的整体系统。”^[21]“点”指向具体的企事业单位,“线”指向从中央到省市县的纵向结构,“面”指向党政各部门、各单位、各主体之间的横向结构。党和国家机构改革就是针对这些“点”“线”“面”进行的系统性、整体性重构,同时又聚焦“党的全面领导”,是治理领域的一门科学。党和国家机构改革的过程,就是中国特色社会主义现代化建设的過程,也是党和国家机构现代化的过程,这是党中央不断深化党和国家机构改革的现代化逻辑使然^[22]。

八、党和国家机构改革是人类政治文明的中国密码

党和国家机构改革是当代中国政治文明的一个微观镜像,其“根”深扎于改革开放以来中国特色社会主义政治实践,诠释着中国共产党独特而深邃的政治哲学。具体而言,包含四个方面。

第一,以“人”为本。从改革的终极追求来看,“深化党和国家机构改革的目的是更好推进党和国家事业发展,更好满足人民日益增长的美好生活需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕”^{[9]431}。从党和国家机构改革的发展历程来看,无论是“精兵简政”的“效率之变”,还是“转变政府职能”的“内涵之变”,抑或是加强和改善党的集中统一领导的“系统之变”,始终不变的都是中国共产党“为人民服务”的宗旨和“以人民为中心”的理念。改革本身不是目的,满足人民美好生活的需要才是目的,这是从过去到现在数轮机构改革之后越发清晰的根本思路。同时,正如有学者所言:“新时代党和国家机构改革并不是囿于政府体制内部的封闭性改革,作为国家治理层面的整体性改革,需要充分发挥紧紧依靠人民推动国家发展的制度优势,拓展人民政治参与渠道。”^[23]本轮改革中组建中央社会工作部、全国人大常委会代表工作委员会、优化全国政协界别设置,都蕴含着拓宽民主参与的意义。

第二,以“合”为贵。从改革的方式来看,无论改革的方向和力度如何,改革总是尽可能促进“合”而非“分”。例如,党和国家机构之间的关系,不是党政分立、三权鼎立的,而是协同合作的关系。正因如此,我们才能通过机构改革,把职能相近的部门合并、减少不必要的职能交叉、实现部门间的职能流转,还可以把曾经隶属于国务院的国家机构转变为隶属于党中央,这不仅是数量上的增减,而且也印证了我们国家机构在党的全面领导之下相互配合、相互协作的本质特征。又如,国家和社会的关系,政府和市场的关系,不是彼此分离的,而是相互依存的。正因如此,我们才能通过组建中央社会工作部,通过党建引领把国家治理和社会治理统筹起来,并能够在中央和地方之间建立顺畅的职能联结。我们也才能通过上层建筑的调整,逆向激活生产关系,促进金融、科技、数字经济的健康稳定发展,做到市场有效和政府有为共同发力。

第三,顺“势”而为。从改革的主客观条件来看,改革总是遵循普遍规律的顺势而为而非偶然的任性为之。这一“势”包含两个层面:其一,人类政治文明发展演进的客观规律,“简政放权”和“政府职能转变”是政治现代化的普遍标志,我国党和国家机构改革也合乎这一现代化趋向;其二,新时代中国国家治理面临的挑战和机遇,包括数字化改革、全球性金融风险、新兴科技利用和规制等,这正是党和国家机构改革所要关涉的重要议题。本轮机构改革方案不仅进一步“优化机构编制资源配置”,而且特别提出“两个适应”,即适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求,以及适应构建新发展格局、推动高质量发展的需要,切实体现了“顺势而为”。

第四,“主”动求变。从改革的态度来看,机构改革不是在外在压力下被迫做出的,而是居安思危、未雨绸缪的主动安排,是高瞻远瞩、利在千秋的战略规划。主动求变,就是要发挥历史主动性,保持改革创新的思想自觉和行动自觉,用“愚公移山”“精卫填海”的精神创造历史的奇迹。我们进行的数轮机构改革,不仅是做数量上的加减法,而且涉及利益调整甚至冲突,要克服巨大的风险挑战甚至是惊涛骇浪,如果没有“主动求变”的积极性,改革终究会因为思想和行动的懒惰和怯懦而不了了之。回顾历史,“我们党在内忧外患中诞生,在磨难挫折中成长,在攻坚克难中壮大,始终有着强烈的忧患意识、风险意识”^{[1]256},这与“主动求变”的精神和方法论分不开。

九、结 语

新时代新征程的党和国家机构改革既是“适应性”的,也是“自主性”的。就“适应性”而言,上层建筑的改革总是在经济基础的决定性作用下作出的,机构的改革又归属于更大的改革大局和更高的政治站位。笔者所述前三个命题中“党的全面领导”“全面深化改革”“全面依法治国”这三个“全面”,从战略布局的角度阐明了党和国家机构改革的现实意义。就“自主性”而言,改革开放以来,我们党沿着“精兵简政—职能转变—大部制改革—整体性重塑”路线进行的机构改革,绝不是拿来主义的,也不是闭门造车,而是在国家治理实践摸索中自觉形成的。“自主性”体现在改革思维范式上,表现为法治思维和辩证思维,这正是“党和国家机构改革具有坚实的合法根基”“党和国家机构改革蕴含深刻的辩证思维”两个命题所表达的。而这种“自主性”在外观上也呈现为一种文明创造,与中华优秀传统文化根脉相通、与马克思主义现代化精神相契、与中国共产党治国理政的政治智慧相呼应,这正是“党和国家机构改革是中国大国体制的历史传承”“党和国家机构改革是中国式现代化的具体体现”“党和国家机构改革是人类政治文明的中国密码”这三个命题之所指。

参考文献:

- [1] 习近平. 论坚持党对一切工作的领导[M]. 北京:中央文献出版社,2019.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [3] 黄小勇. 机构改革的历程及其内在逻辑[J]. 行政管理改革,2018(5):18-23.
- [4] 辛向阳. 论中国共产党领导的“四个是”[J]. 内蒙古社会科学,2021(6):15-22.
- [5] 方雷,孟燕. 政治韧性、结构优化与能力提升:党加强基层政治建设引领基层治理的发展逻辑[J]. 理论探讨,2023(2):21-28.
- [6] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020:107.
- [7] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,2012:601.
- [8] 齐卫平. 制度优势与治理效能的高度统一——新时代中国国家治理体系本质特征研究[J]. 人民论坛·学术前沿,

2018(6):6-15.

- [9] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [10] 胡玉鸿. 习近平法治思想中权力运行制约和监督理论[J]. 江淮论坛,2021(5):5-11.
- [11] 汪雄. 国家机构改革与行政法修改模式的创新[J]. 甘肃政法学院学报,2019(4):112-120.
- [12] 王俊,郑雪,李润泽子. 组建国家数据局 数据要素市场建设提速[N]. 21世纪经济报道,2023-3-8(3).
- [13] 王鑫. 中国式现代化视域下的共同富裕:内涵、价值与路径[J]. 浙江工商大学学报,2022(3):24-33.
- [14] 习近平. 习近平谈治国理政:第4卷[M]. 北京:外文出版社,2022:219.
- [15] 赵德昊,周光辉. 体制变革:塑造大一统国家韧性的动态机制[J]. 江苏社会科学,2021(5):78-87.
- [16] 黄仁宇. 十六世纪明代中国之财政与税收[M]. 阿风,许文继,倪玉平,等译. 上海:生活·读书·新知三联书店,2001:6.
- [17] 习近平. 坚持和完善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[J]. 求是,2020(1):4-13.
- [18] 王涵. 历次党和国家机构改革都改了些什么[J]. 民主与法制,2023(12):23-26.
- [19] 新华社. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报,2018-03-22(1).
- [20] 新华社. 中共中央国务院印发《党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报,2023-3-17(1).
- [21] 胡海利. 新时代深化党和国家机构改革基本依据探究[J]. 理论观察,2018(10):98-100.
- [22] 韩喜平,刘星彤. 新时代党和国家机构改革的现代化意蕴[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(6):7-12.
- [23] 王婷,双传学. 党和国家机构改革的制度溯源及其运行逻辑[J]. 中国行政管理,2019(9):6-11.

Jurisprudential Implications of the Party and State Institutional Reform

GUO Ye

(School of Law, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The new round of Party and State institutional reforms, facing the new era, new journey and new tasks, has taken a step forward in the national governance system and governance. The new pace of capability modernization is of great and far-reaching significance to the comprehensive construction of a modern socialist country and the realization of the great rejuvenation of the Chinese nation. Based on the political logic of the reform of Party and State institutions, we can summarize its jurisprudential implications as “eight propositions”, that is, “the overall leadership of the Party is the political theme of the reform of Party and State institutions”, “the reform of Party and State institutions is to comprehensively deepen the meaning of reform”, “the reform of Party and State institutions is an inevitable requirement for comprehensive rule of law”, “the reform of Party and State institutions has a solid legal foundation”, “the reform of Party and State institutions contains profound dialectical thinking”, “the reform of Party and State institutions is the historical inheritance of China’s great power system”, “the reform of Party and State institutions is a concrete manifestation of the Chinese-style modernization”, and “the reform of Party and State institutions is the Chinese code of human political civilization”. They explain the jurisprudential basis for the reform of Party and State institutions from the three dimensions of the practical significance of the reform, the paradigm of thinking, and the value of civilization.

Key words: institutional reform; jurisprudence; Chinese-style modernization; comprehensive deepening reform



(责任编辑 张伟 郑英龙)