

# 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必然要求

丁薛祥

党的十九届三中全会《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。”这一论断，揭示了深化党和国家机构改革对于推进国家治理体系和治理能力现代化的重要作用，也揭示了深化党和国家机构改革必须把握的正确方向。推进国家治理体系和治理能力现代化，是一项复杂的系统工程，必须着眼新时代，有效治理国家和社会，完善社会主义市场经济体制，落实以人民为中心的发展思想，坚持和加强党的全面领导。所有这些，都同党和国家机构设置、职能配置、履职能力密切相关，都需要通过深化党和国家机构改革来回答。

## 一、推进国家治理体系和治理能力现代化，必须适应新时代有效治理国家和社会，这必然要求深化党和国家机构改革

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，善于运用制度和法律治理国家，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须深化党和国家机构改革，健全完善党和国家机构职能体系，确保有效治理国家和社会，实现党和国家兴旺发达、长治久安。

党中央历来高度重视党和国家机构建设和改革。新中国成立后，我们逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系，为我们党治国理政、推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来，适应党和国家工作中心转移的需要，我们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，推动了改革开放和社会主义现代化建设。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和加强党的全面领导，牢牢抓住维护党中央权威和集中统一领导这个关键，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。

中国特色社会主义进入新时代，我们的党、我们的国家、我们的社会已经并将继续发生深刻变化，治国理政的任务更加艰巨，对党和国家机构设置及职能配置提出了新的要求。不仅要求我们立足当前，从党和国家机构职能上为决胜全面小康社会提供保障，而且要求放眼未来，注重解决事关长远的体制机制问题。党的十九大深刻把握党和国家事业历史性变革及其对组织结构和管理体制的新要求，明确提出要深化机构和行政体制改革，统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。

面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置、职能配置、履职能力与有效治理国家和社会的要求相比，还存在不少问题。比如，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；基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需要进一步提高。这些问题，亟待通过深化党和国家机构改革，对体制和机构进行调整完善，从根本上加以解决。

正是基于对形势任务和实际问题的分析判断，党的十九届三中全会《决定》提出，要以国家治理体系和治理能力现代化为导向，统筹设置党政机构，优化政府机构设置和职能配置，统筹党政军群机构改革，合理设置地方机构，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。认真贯彻《决定》提出的改革思路，才能加快形成系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，顺利推进国家治理体系和治理能力现代化，实现有效治理国家和社会的目标，更好地适应新时代中国特色社会主义发展要求。

## 二、推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完善社会主义市场经济体制，这必然要求深化党和国家机构改革

经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础，上层建筑一定要适应经济基础状况，这是社会发展的基本规律。习近平总书记指出：“要使各方面体制机制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各环节更好适应社会主义市场经济发展提出的新要求。”推进国家治理体系和治理能力现代化，必须遵循这一要求，按这一要求去做。

完善社会主义市场经济体制，核心是处理好政府和市场的关系，既使市场这只“看不见的手”在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府这只“看得见的手”的作用。实现这一目标，关键是转变政府职能，这是深化党和国家机构改革的重要任务。改革开放40年来，我们围绕建立社会主义市场经济体制，推进经济体制以及其他各方面体制改革，使我国成功实现从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变，实现从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的历史性转变。在这一过程中，我们持续推动政府职能转变，在改善宏观调控、减少微观干预、加强市场监管等方面做了大量工作，有效统筹了经济社会发展，强化了社会管理和公共服务。

当前，中国特色社会主义进入了新时代，

我国经济发展也进入了新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展，必须以供给侧结构性改革为主线，加快转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，更好推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。与这一要求相比，我国经济发展的体制性障碍还未完全消除，特别是政府职能转变还不到位，市场和社会发挥作用还不够充分，有些该管的事没有管好或管到位，有些该放的权没有下放或放到位，对微观经济事务干预过多过细，社会管理和公共服务职能比较薄弱，有的出现职能错位、越位、缺位等现象。这些问题的存在，一定程度上制约了社会主义市场经济体制的完善，抑制了经济社会发展活力，同时也容易产生以权谋私、权钱交易等腐败现象，损害党群关系，损害政府威信。这就要求围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，深化党和国家机构改革，科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制、完善体制机制，进一步理顺政府与市场、政府与社会的关系，全面正确履行政府职能，推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

党的十九届三中全会《决定》提出，要坚决破除制约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，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府。同时，《决定》还在合理配置宏观管理部门职能、深入推进简政放权、完善市场监管和执法体制、改革自然资源和环境管理体制机制、完善公共服务管理体制、强化事中事后监管、提高行政效率等7个方面指出了改革的具体路径和方向。这些要求和部署，应当在深化党和国家机构改革中全面落实。

## 三、推进国家治理体系和治理能力现代化，必须落实以人民为中心的发展思想，这必然要求深化党和国家机构改革

人民群众是我们党的力量源泉，人民立场是我们党的根本政治立场。我们党领导人民全面建成小康社会、进行改革开放和社会主义现代化建设的根本目的，就是要通过发展社会生产力，不断提高人民物质文化生活水平，促进人的全面发展。习近平总书记在党的十九大上指出：“为人民谋幸福，是中国共产党人的初心。我们要时刻不忘这个初心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。”推进国家治理体系和治理能力现代化，必须始终坚持以人民为中心，将增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点。坚持以人民为中心不能停留在理念层面，而要落实到经济社会发展实践中。这就必须加

强制度建设，通过深化党和国家机构改革，健全人民当家作主制度体系，为人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务提供更有力的保障。

改革开放以来特别是近年来，我们积极建设学习型政党、服务型政府，积极推进办公信息化和党务公开、政务公开，积极构建权力运行和监督体系。通过创新制度安排，提高党和国家机构履职能力和水平，创造更加公平正的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。同时，也要清醒地看到，当前政府的社会管理和公共服务职能仍然比较薄弱，政府全面正确履行职能的体制性障碍仍然一定程度存在，关系人民群众切身利益的基本民生问题依然比较突出。

随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在新的发展阶段，人民对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。适应社会主要矛盾变化，集中各方面力量解决发展不平衡不充分问题，把全心全意为人民服务的根本宗旨贯彻到治国理政全部活动之中，一项根本性举措就在于深化党和国家机构改革。

党的十九届三中全会《决定》结合新的时代条件和时代特征，把坚持以人民为中心作为深化党和国家机构改革的重要原则，要求坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，贯彻党的群众路线，健全人民当家作主制度体系，完善为民主谋利、为民办事、为民解忧、保障人民权益、倾听人民心声、接受人民监督的体制机制。同时，《决定》还在完善公共服务管理体制、深化人大、政协和司法机构改革、深化群团组织改革、推进社会组织改革、加快推进事业单位改革、构建简约高效的基层管理体制等6个方面突出体现以人民为中心的发展思想。认真贯彻落实这些要求和部署，党和国家机构的工作效能和服务水平将得到提高，社会管理和公共服务职能将得到优化和强化，面向基层、服务民生的力量和资源将得到加强，从而更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕。

## 四、推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持和加强党的全面领导，这必然要求深化党和国家机构改革

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量，在我国国家治理体系中处于领导核心地位。离

开党的领导，中国的一切现代化目标都不可能实现。国家治理体系和治理能力现代化，是我们党领导下的现代化，而不是别的什么政治力量领导下的现代化。这个现代化的推进和实现，不仅不能动摇党的领导，而且要有利于坚持和加强党的全面领导。坚持和加强党的全面领导，必须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，努力从机构职能上解决党对一切工作领导的体制机制问题，解决党长期执政条件下国家治理体系中党政军群的机构职能关系问题，把党的领导贯彻落实到党和国家机关履行职责的各方面各环节，从制度上保证党的长期执政和国家长治久安。

当前，党的领导与推进“四个伟大”总体上是协调的，坚持党的领导、支持党的领导、服从党的领导、维护党的领导、捍卫党的领导，是全党全军全国各族人民的普遍共识和自觉行动，各方面体制机制也总体上为实现党的领导提供了有力支撑。同时要看到，由于一个时期片面理解和执行党政分开，一些领域党的领导弱化的现象还不同程度存在，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、提高党的创造力和战斗力、集中各方面力量解决发展不平衡不充分问题，把全心全意为人民服务的根本宗旨贯彻到治国理政全部活动之中，一项根本性举措就在于深化党和国家机构改革。

党的十九届三中全会《决定》明确指出：“党的全面领导是深化党和国家机构改革根本保证。”《决定》还强调：“把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程，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。”同时，《决定》从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作用、统筹设置党政机构、推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革等5个方面，对完善坚持党的全面领导的制度作出具体部署。要认真贯彻落实这些要求和部署，优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。

需要指出的是，坚持和加强党的全面领导，首要的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。深化党和国家机构改革的各项任务，都必须坚持中国特色社会主义方向，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，都必须有利于党中央重大决策部署的科学形成、正确贯彻、全面落实。要围绕这一重大问题，在深化党和国家机构改革中找准方向和重点，该加强的加强，该调整的调整，该完善的完善，该改进的改进，不能有任何含糊和犹豫。

(原载于2018年3月12日《人民日报》)



## 为中华民族伟大复兴提供根本法治保障

(上接第三版)  
“我们学习的这个地方，同我国宪法有密切的联系。”习近平总书记说，《中国人民政治协商会议共同纲领》就是在这里通过的。今天，我们在这里就我国宪法和推进全面依法治国进行学习，具有特殊意义。  
习近平总书记强调，要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道，把实施宪法提高到新的水平。  
维护宪法权威，必须抓住领导干部这个“关键少数”——  
“我们的党政领导干部都应该成为复合型干部，不管在什么岗位工作都要具备基本的知识体系，法律就是其中基本组成部分”——3月10日，在参加重庆代表团审议时，习近平总书记谆谆告诫党员领导干部。  
公职人员增强宪法意识、带头依法办事，推动宪法实施，才能带动全社会尊崇宪法、信仰宪法。任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。  
强化宪法实施和监督，保障国家法制统一——  
党的十九大报告首次提出“推进合宪性审查工作”，为保障法制统一、维护宪法权威提供了坚实的政策依据和行动指南，有助于解决束缚法治建设的瓶颈问题，为深入全面推进依法治国提供强大动力。  
“如果缺乏有力保障，宪法的价值和功能就无法实现。”中国人民大

法学院教授胡锦光认为，合宪性审查制度的目的在于一旦出现违宪行为，能够及时纠正，以保证宪法的全面有效实施。  
全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任梁鹰表示，这次修改宪法是贯彻落实党的十九大精神、推进合宪性审查的良好契机，能够进一步保证中央令行禁止，保障宪法法律正确有效实施，维护宪法法律尊严和权威，保护人民群众合法权益。  
加强宪法教育、普及宪法知识、弘扬宪法精神，让宪法如春风化雨般沁入心田——  
“学习宪法要从‘娃娃’抓起。”代表委员们表示，要引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯，增强全社会的宪法观念。  
加快形成完备的法律法规体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系……站在新的起点上，以宪法为核心的中国特色社会主义法治道路日益宽广。  
船的力量在帆上，人的力量在心上。  
中国特色社会主义进入新时代，全面建设社会主义现代化国家开启新征程。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，与时俱进的宪法，必将为中华民族伟大复兴的中国梦夯基垒台、聚力赋能、保驾护航、汇聚磅礴力量！  
记者 陈厚 杨维汉 刘铮 罗沙 丁小溪 熊丰 (新华社北京3月12日电)

## 仅2018年1月和2月,就收到备案审查建议4000多件 备案审查建议数量大增主要聚焦四方面问题

新华社北京3月12日电(记者 胡浩 刘慧)备案审查是我国维护法制统一、维护宪法权威的一项重要宪法性制度。全国人大常委会法工委副主任许安标12日在十三届全国人大一次会议上介绍,全国人大常委会首次听取和审议备案审查工作情况报告后,社会反响很大,审查建议数量出现大幅度增加,仅2018年1月和2月,就收到备案审查建议4000多件。  
“当然对这4000多件我们正在进行分类,有一些是表示感谢、支持的,也有一些是提出新的审查建议的。”许安标说,总体来说,审查建议数量大,增长速度快,涉及领域广。经梳理,审查建议内容主要包括市场经济活动、公平竞争规则方面的规定,有关行政强制、行政处罚等方面的规定,有关婚姻家庭、劳动用工等方面的规定,以及有关限制或者剥夺人身自由的刑事、行政措施等方面的规定。  
“这些内容既反映了我们的法规、司法解释调整的社会关系日益广泛、复杂,也反映出人民群众依靠法律途

径、维护自身权利的意识不断增强。”许安标介绍,对于公民的审查建议,将逐一接收、登记、审查研究,发现存在与法律相抵触或者不适当的问题,积极稳妥地做出处理。  
他介绍,十二届全国人大常委会高度重视备案审查工作。现在主动审查主要有两个方面,一是对报送的行政法规、司法解释逐件进行主动审查,二是有重点地进行主动审查,即对地方性法规有重点的,不是普遍的进行审查。此外,就是对公民、法人和其他组织提出

的审查建议,进行认真研究处理,从而纠正和解决了一批法规、司法解释中存在的问题,取得了良好的效果。  
据统计,截至去年底,十二届全国人大常委会法制工作委员会共收到公民、组织提出的审查建议1527件,按照职责分工,属于全国人大常委会备案审查范围的是1206件,占比79%,其中建议对行政法规进行审查的24件,占2%,建议对地方性法规进行审查的66件,占5.5%,建议对司法解释进行审查的1116件,占92.5%。

要使企业结构更加均衡。“‘三去一降一补’不是国进民退。”尹中卿说,在制造业的转型升级中,要优化企业的产业结构,大型企业、中型企业、小微企业、微型企业并重,更加重视中小微企业的发展,更加重视民营企业的发展。  
“笼子”腾出来,“鸟”也要引进来。尹中卿说,要鼓励企业从沿海向中部、从中部向西部逐步转移,也应当推动优势企业向海外发展,还应当继续加强外资引进工作,我国不能过早地产业空心化,要利用好国内国际两个市场、两种资源,以实现更高层次的对外开放。

## 正确认识和处理好6种关系 供给侧结构性改革要更好支持制造业

尹中卿说,随着电子商务、大数据、云计算、物联网的快速发展,制造业形态更加多样,科技含量和附加值更高。在大力发展服务业时,一定要促进制造业转型升级,提升制造业价值链向微笑曲线两端延伸。

政府和市场的关系要理清。尹中卿认为,当前在制造业发展过程中,政府越位和缺位的现象仍大量存在,过度干预、行政手段过多问题仍很突出。推进供给侧结构性改革要采取更加精准的财政、货币、产业和科技政策,该政府干的政府干,不该政府干的

事情,政府不能伸手。针对实体经济与金融业发展脱节问题,尹中卿说,推进供给侧结构性改革要把制造业与金融业更加紧密地结合起来,引导金融业和金融市场不断满足制造业发展的资金需要。

传统制造业和战略性新兴产业也要协调发展。“不能把一些传统产业一股脑地打成落后产业,也不要一股脑地上马新兴产业。”尹中卿说,实际上一些传统产业仍然是支撑整个经济发展的基础,技术改造和升级也能实现传统产业的转型升级。

尹中卿说,随着电子商务、大数据、云计算、物联网的快速发展,制造业形态更加多样,科技含量和附加值更高。在大力发展服务业时,一定要促进制造业转型升级,提升制造业价值链向微笑曲线两端延伸。

政府和市场的关系要理清。尹中卿认为,当前在制造业发展过程中,政府越位和缺位的现象仍大量存在,过度干预、行政手段过多问题仍很突出。推进供给侧结构性改革要采取更加精准的财政、货币、产业和科技政策,该政府干的政府干,不该政府干的