王晓晖：坚持优化协同高效推进党和国家机构改革

　　优化协同高效，是这次深化党和国家机构改革的一条重要原则。深入理解“优化协同高效”的深刻内涵和工作要求，才能牢牢把握这次深化党和国家机构改革的正确方向和着力点，把《决定》提出的各项改革举措落实到位。

**（一）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。**

改革开放以来，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，实现了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重大转变。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，加强党的领导，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。

　　同时也要看到，面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置和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。《决定》对党和国家机构职能体系存在的问题进行了深入分析，列举了十一个方面的主要问题，涵盖了党政军群各方面组织机构，涵盖了中央和地方各级党政机构，涵盖了机构设置、职能配置、运行机制、编制管理等各个方面，概括起来讲，主要是机构设置不够优化、职能配置不够协同、机制运行不够高效。这些问题，是影响和制约党和国家事业发展的根本性体制问题，是我们长期想解决而没有解决的重大问题。

　　改革开放以来，党中央部门于1982年、1988年、1993年、1999年集中进行了4次改革，国务院机构于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年集中进行了7次改革，每一次都提出了改革的指导思想和原则。比如，1982年，邓小平同志说，“精简机构是一场革命”。1988年，党中央首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题。1993年，党中央提出“理顺关系、调整职能、精兵简政、提高效率”的原则。1998年，党中央提出国务院机构改革的目标是“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系。”1999年，党中央部门机构改革的指导思想是“有利于坚持、加强、改善党的领导，有利于巩固党的执政地位和提高党的执政水平，有利于全面加强党的思想建设、组织建设和作风建设”，原则是“坚持一件事情由一个机构管理为主，减少职责交叉”。2003年，国务院机构改革的目标是“实现行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”，提出了“决策、执行、监督三权相协调”的要求。2008年，国务院机构改革的中心思想是“转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门制”。2013年，国务院机构改革的主要思路是“以职能转变为核心，重点围绕转变职能和理顺关系，稳步推进大部制改革”。这些机构改革的思路和原则，值得认真总结和借鉴。

　　与以往历次机构改革不同的是，这次机构改革更加注重系统性、整体性、协同性，强调统筹推进党政军群机构改革，既要解决当前最突出矛盾和短板，又要关注基础性和长远性的体制和框架建设，既要深化党政机构改革，又要同步推进群团组织、企事业单位、社会组织的机构改革，既要推动中央层面的改革，又要促进地方和基层的改革，改革力度之大，影响面之广，触及的利益关系之复杂，都是少有的，是一场系统性、整体性、重构性的变革。因此，《决定》把优化协同高效确定为必须坚持的四项原则之一，强调深化党和国家机构改革，必须“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优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能”。可以说，“优化协同高效”这六个字，深刻总结了改革开放以来历次党和国家机构改革的成功经验，抓住了当前党和国家机构职能体系存在的突出问题，为这次深化党和国家机构改革指明了努力方向。

**（二）《决定》提出，优化就是科学合理、权责一致，协同就是有统有分、有主有次，高效就是履职到位、流程顺畅。这一论述准确概括了六个字的深刻内涵和实践要求。**

　　优化，主要指机构和职能的优化。目前，党和国家机构职能体系在优化方面存在许多不足，比如，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、推进全面从严治党的体制机制有待完善；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，权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，等等。针对这些问题，《决定》提出，要优化党和国家机构设置和职能配置，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，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，实现党和国家机构设置更加科学、职能更加优化。

　　协同，主要指相关机构之间的配合联动。机构设置和职能配置再完善，关键要看能否有效运转起来。毛泽东同志曾经指出：“有了正确的制度以后，主要的问题就在于是否能够正确地运用这种制度。”目前，党和国家机构职能体系存在的协同不够的问题也很突出。比如，党的职能部门和政府机构、政府机构和群团组织之间职责重叠交叉，机构间关系不清晰，导致工作上互不衔接、甚至互相扯皮。尤其是在政府机构当中，综合部门与行业部门之间职责划分不清，协调难度大，权责分离严重，导致相同的问题各管一块，各出各的招、各走各的道，形成不了合力；一些领域执法队伍分设，相互“打架”现象比较普遍；一些部门实行大部制后内设机构整合不彻底，还是各自独立运转，等等。针对这些问题，《决定》提出，要加强相关部门配合联动，使权责更加协同，监督监管更加有力。

　　高效，主要指体制机制运行的效率效能。由于目前党和国家机构职能体系优化不够、协同不够，自然带来效率效能不高的问题。提高体制机制的运行效率，既要靠优化党和国家机构设置和职能配置、靠加强相关机构联动配合，也要靠简化中间层次、减少管理层级、加强流程公开透明等，使各领域各层级机构各就其位、各司其职、各尽其职、有序协同，保障中央和地方各级政令统一、运行顺畅、执行高效、充满活力。

　　优化、协同、高效三者之间相互联系、相互促进、内在统一。优化包含着协同，协同必须建立在优化基础之上；优化、协同的最终目的都是为了高效，只有做到了优化、协同，才能真正实现高效。要通过改革和完善党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系等，推动各类机构、各种职能相互衔接、相互融合，推动党和国家各项工作协调行动、高效运行。

**（三）《决定》围绕“推进党和国家机构职能优化协同高效”，对各领域各层级机构改革提出了明确要求和具体措施。**

　　一是在优化方面，强调科学设置党和国家机构、优化职能配置。这次深化党和国家机构改革，最根本的目的是坚持和加强党的全面领导，在这一前提下处理好党政关系，打破所谓的党政界限，增强党的领导力，提高政府执行力。主要有三个方面的举措：**一是优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。**强调要建立健全党对重大工作的领导体制机制，优化党中央决策议事协调机构，负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作领导，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。**二是统筹设置党政机构。**强调要根据坚持党中央集中统一领导的要求，正确理解和落实党政职责分工，理顺党政机构职责关系，科学设定党和国家机构，准确定位、合理分工、增强合力，防止机构重叠、职能重复、工作重合，整合优化力量和资源，发挥综合效益。**三是优化政府机构设置和职能配置。**强调要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，深入推进简政放权，完善市场监管和执法体制，改革自然资源和生态环境管理体制，完善公共服务管理体制，强化事中事后监管，切实转变政府职能，建设人民满意的服务型政府。

　　二是在协同方面，强调加强相关机构联动配合。这次深化党和国家机构改革一个很重要的考虑，就是要解决部门职责交叉分散，对机构进行综合设置，实现职能有机统一，更好发挥机构效能和优势。**一是强化综合部门的归口协调职能。**强调要加强党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门归口协调职能，统筹本系统本领域工作。要科学设定宏观管理部门职责和权限，强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能。要完善宏观调控体系，构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制，等等。**二是统筹党政军群机构改革。**强调要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，完善党政机构布局，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，深化跨军地改革，使各类机构有机衔接、相互协调。要完善党政机构布局，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，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。三是科学设置中央和地方事权。强调要通过深化改革，统筹优化地方机构设置，理顺中央和地方职责关系，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系，更好发挥中央和地方两个积极性。

　　三是在高效方面，强调提高各类组织机构运行的效率效能。这次深化党和国家机构改革涉及党政军群各方面，涉及经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度，职能划转和机构调整紧密相连，必须在优化机构设置和职能配置的同时，更加注重各项改革协同推进，加强各方面机构配合联动，使各级各类机构相互配合、相得益彰，使整个机构职能体系协同联动、运行高效。**一是调整优化政府机构职能。**强调加强和优化政府反垄断、反不正当竞争职能和法治职能、财税职能、金融管理职能、科技管理和服务职能、“三农”工作职能、对外经济和出入境人员管理工作职能等，全面提高政府效能。**二是转变政府职能。**强调要深入推进简政放权，减少微观事务和具体审批事项，清理和规范各类行政许可、资质资格、中介服务等管理事项，优化政府服务，完善办事流程，规范行政裁量权，全面实施市场准入负面清单制度改革和理顺市场监管体制，深化行政执法体制改革，整合精简执法队伍，减少执法层级，完善执法程序，加强执法监督，改革重审批轻监管的行政管理方式。**三是要提高行政效率。**强调要精干设置政府部门及其内设机构，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率组织体系。要严格绩效管理和行政问责，加强日常工作考核。要打破“信息孤岛”，统一明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程，加快推进部门政务信息联通共用。要加强作风建设，坚决克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

　　《 人民日报 》（ 2018年03月19日 08 版）