

# 深化党和国家机构改革是一场深刻变革

刘鹤

## 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,要及时启动相关程序。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及时调整到位,抓紧完成移交交接,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,要总结经验,及时在全国推广。

(四)做好扎实细致的工作具体实施工作。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,这就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,对涉及的部门和个人,要做好耐心细致的解释教育工作,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释惑,营造良好社会环境,确保各项工作平稳有序有效推进。

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,党的十九大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。

## 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。但要看到,当前党和国家的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,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。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。我们要党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的自觉建设,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,对各个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矛盾,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。但要看到,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,组织群众、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。

## 二、准确把握这场深刻变革的鲜明特征

习近平总书记在十九大报告中明确要求,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性。这次深化党和国家机构改革的举措充分体现了习近平总书记的重要要求,具有以下鲜明特征。

(一)加强党的全面领导是核心问题。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。《决定》明确提出,加强党对各领域各方面工作领导,是深化党和国家机构改革的首要任务。为完善坚持党的全面领导的制度,《决定》要求,一是建立健全党对重大工作的领导体制机制。首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。优化党中央决策议事协调机构。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、审计等工作的领导。其他方面的议事协调机构,要同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接。二是强化党的组织在各级组织中的领导地位,更好发挥党总揽全局、协调各方作用。三是更好发挥党的职能部门作用,加强归口协调职能,统筹本系统本领域工作。四是统筹设置党政机构,党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公。五是推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革,组建国家、省、市、县监察委员会,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

(二)改革范围的全面性是突出特点。与以往机构改革主要涉及政府机构和行政体制不同,这次机构改革是全面的改革,包括党、政府、人大、政协、司法、群团、社会组织、事业单位、跨地域,中央和地方各层级机构。除完善坚持党的全面领导的制度外,一是优化政府机构设置和职能配置。要求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,完善公共服务管理体制,强化事中事后监管。二是统筹党政军群机构改革。要求完善党政机构布局,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。三是合理设置地方机构。要求确保集中统一领导,赋予省级及以下机构更多自主权,构建简约高效的基层管理体制,规范垂直管理体制和地方分级管理体制等。

(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率组织体系。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,规范约束履职行为。二是强化机构编制管理刚性约束。强化党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、地区间编制统筹调配力度。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查处力度,严肃追责问责。

## 万鄂湘参加河南代表团审议

新华社北京3月12日电 全国人大常委会副委员长万鄂湘12日在参加河南代表团审议时说,完全赞成张德江委员长所作的常委会工作报告。5年来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会聚焦中央重大战略部署,攻坚克难,答卷亮丽。以良法保

发展善善治。特别是审议通过宪法修正案草案等一系列重大立法工作,意义重大深远。大会表决通过了宪法修正案,开启了中国特色社会主义民主法治时代新篇章。依法行使监督权,正确监督、有效监督。完善监督工作机制,创新监督工作方式,跟踪问效,维护国家法制统一。深化拓展代表工作,完善代表联系工作机制和平台,基层人大组织得到前所未有加强,将人民代表大会制度深深根植于人民之中。

## 两岸各界纪念孙中山逝世93周年

本报北京3月12日电 (记者杨昊)12日上午,首都各界人士会聚北京中山公园中山堂,举行简短而庄严的仪式,纪念孙中山先生逝世93周年,深切缅怀这位伟大的民主革命先行者。

上午11时30分,参加仪式的各界人士在孙中山先生塑像前肃立默哀并三鞠躬。全国政协副主席王家瑞代表中国人民政治协商会议全国委员会,全国人大常委会副委员长、民革中央主席万鄂湘代表中国国民革命委员会中央委员会,中央统战部副部长戴均良代表中共中央统战部,北京市副市长卢彦代表北京市政府,民革中央副主席、民革北京市委主委王红代表中国国民党革命委员会北京市委员会,向孙中山先生像敬献了花篮。纪念仪式由民革中央常务副主席郑建邦

主持。万钢、齐续春和何鲁丽、许嘉璐、周铁农以及全国人大、全国政协、中共中央统战部、民革中央、北京市等方面负责同志,部分在京参加十三届全国人大一次会议和全国政协十三届一次会议的代表、委员等出席仪式。

本报南京3月12日电 (记者申琳)12日上午,江苏省暨南京市各界人士在中山陵举行谒陵仪式。在孙中山先生坐像前,各界人士列队肃立,行鞠躬礼并敬献花篮。

据新华社台北3月12日电 (记者李慧颖、李凯)台湾的一些政团、各界人士等纷纷举行纪念活动,深切缅怀孙中山。12日上午,中国国民党主席吴敦义、台湾当局前领导人马英九等先后来到台北孙中山纪念馆献花致敬。台湾中华民国致政党、全民幸福致政大联盟等政团负责人、成员及台湾民众也来到纪念馆缅怀孙中山先生。

# 推进国土绿化 扮靓绿水青山

——专访全国绿化委员会副主任、国家林业局局长张建龙

本报记者 顾仲阳

3月12日是我国第四十个植树节。记者就造林绿化及义务植树活动开展情况专访了全国绿化委员会副主任、国家林业局局长张建龙。

记者:请您介绍一下2017年我国植树造林和国土绿化的进展情况及工作亮点。

张建龙:2017年,各地各部门组织动员多方力量,大力推进植树造林和国土绿化,全年完成造林736万公顷,森林抚育830万公顷。

林业生态工程稳步实施。天然林资源保护工程造林26万公顷,累计下达新一轮退耕还林还草任务282.7万公顷,京津风沙源治理工程造林固沙19万公顷,三北及长江流域等重点防护林体系工程造林99万公顷。启动黄土高原山西省、甘肃省泾渭河流域和辽宁省辽西北山等地等3个百万亩防护林基地建设,百万亩防护林基地总数达到11个。全面完成了河北张家口坝上地区退化防护林改造试点任务8万多公顷,加快推进《全国沿海防护林体系建设工程规划(2016—2025年)》实施,完成国家储备林建设任务68万公顷。各地启动实施一大批造林绿化工程。北京启动新一轮百万亩平原造林工程。山西实施吕梁山生态脆弱区综合治理、环京津冀生态屏障建设、通道沿线荒山绿化和重要水源地治理等四大重点工程。

义务植树和部门绿化扎实推进。各级领导率先垂范、以身作则,积极参加义务植树活动,为适龄公民履行植树义务发挥了示范引领作用。在城乡建设中加强林荫道路、立体绿化、绿道绿廊和郊野公园等建设。公路绿化和运营铁路沿线防护林带建设力度加大,新增公路绿化里程计5万公里,运营铁路绿化里程达4.7万公里。河渠湖库周边、水利工程沿线绿化1229公顷。共青团、妇联等组织和教育、石油、石化、冶金等系统,广泛开展富有特色的绿化美化活动。

森林城市建设和乡村绿化建设步伐加快。统筹推进重点区域、典型地区的森林城市建设工作,深入开展森林城市、森林乡镇、森林村庄建设,国家森林城市总数达到137个。稳步推进京津冀、长三角、珠三角、长株潭、中原、关中—天水等六大国家级森林城市群建设。各地加大乡村绿化力度,乡村绿化覆盖率和绿化水平不断提升,农村人居环境明显改善。辽宁开展“绿化村屯、美化家园”活动,创

建绿化示范村3650个。浙江创建森林村庄、珍贵树种示范村,新建“一村万树”示范村233个。

记者:去年习近平总书记参加首都义务植树活动时强调,要创新义务植树尽责形式。林业部门采取了哪些措施?

张建龙:义务植树工作面临新形势新挑战。一方面,人们改善生态的愿望、爱绿植绿护绿的自觉性越来越高,城乡居民居家植绿、种养花草已成习惯,植纪念树、造纪念林成为风尚,认种认养、捐资捐物逐步兴起,志愿服务、网络参与渐趋流行。另一方面,各地城镇周边、交通便利的地方已基本完成绿化,可用于义务植树的地块越来越少,宜林地大多处于远离城镇、交通不便的区域,致使公民参加义务植树越来越难。对于这些新情况新问题,应进一步加强制度规范和引导,不断创新义务植树尽责形式。

为推进全民义务植树工作向更深层次、更广领域、更大范围发展,2017年6月,全国绿化委员会办公室印发了《全民义务植树尽责形式管理办法》,《办法》明确规定“方便群众、重在参与、不拘形式、灵活多样”,将尽责形式拓展为造林绿化、抚育管护、自然保护、认种认养、设施修建、捐资捐物、志愿服务和其他形式等8类,并明确了每类尽责形式的内容和折算标准。

《办法》还对当年完成植树义务的公民,通过全民义务植树网颁发尽责电子证书。每份证书具有唯一的编号和二维码,公民可自行在全民义务植树网和微信公众号上查询、下载、打印。

记者:党的十九大明确提出,开展国土绿化行动,林业部门如何具体落实这一要求?

张建龙:开展国土绿化行动,是新时代赋予林业的一项重要任务,也是维护国家生态安全的一项重要举措。今后要以维护森林生态安全为主攻方向,着力实施大规模国土绿化行动,努力增加森林资源总量,着力提高森林质量,扩大生态空间和生态容量。要研究制定《关于开展大规模国土绿化的指导意见》,科学有序指导各地各部门推进大规模国土绿化行动,力争到2020年森林覆盖率达到23.04%,到2035年达到26%,到本世纪中叶达到世界平均水平。

一要扩大工程造林规模。加快实施退耕还

林、京津风沙源治理和石漠化治理等生态修复重大工程。依托三北工程,新建2个百万亩防护林基地,开展精准治沙重点县建设,抓好雄安新区白洋淀、内蒙古浑善达克、青海湟水3个规模化

林场建设试点,规划造林723万亩。

二要实施森林质量精准提升工程。加强森林经营,提升森林质量。抓好国家储备林基地建设,积极培育珍贵树种和大径材,建设国家储备林1000万亩。

三要创新国土绿化机制。探索先造后补、以奖代补、赎买租赁、以地换绿等多种方式,引导企业、集体、个人、社会组织等各方面资金投入,培育一批从事生态保护修复的专业化企业,优先支持政府和社会资本合作国土绿化项目。

四要开展身边增绿。大力开展森林城市、森林城市群、森林村镇、森林公园等建设,推进村屯绿化、村庄绿化、着力改善城乡生态,优化人居环境。

记者:党的十九大报告提出,实施乡村振兴战略,林业如何更好发挥优势和作用?

张建龙:在实施乡村振兴战略的总要求中,产业兴旺是重点,生态宜居是关键,乡风文明是保障,治理有效是基础,生活富裕是根本。林业的主要领域在农村,主要从业人员是农民,林业在实施乡村振兴战略中具有明显优势和潜力,大有可为。大力发展林业产业,助力产业兴旺。建设一批特色经济林、花卉苗木基地,确定一批森林小镇、森林人家和生态文化村,加快发展生态旅游、森林康养等绿色产业,推动产业兴旺。

实施乡村绿化美化工程,确保生态宜居。抓好四旁植树、村屯绿化、庭院美化、农田林网等身边增绿行动,着力打造生态乡村,提升生态宜居水平。力争到2020年乡村绿化覆盖率达到30%。加大资源保护力度,倡导文明乡风。全面加强原生植被、自然景观、古树名木、小微湿地和野生动物保护,坚决制止开山毁林、填塘造地等行为,大力弘扬乡村生态文化,保持乡村原始风貌,真正留住乡情、记住乡愁。

加大林业精准扶贫力度,保障农民生活富裕。近年来,林业在贫困地区选聘生态护林员37万人,精准带动130多万人增收和稳定脱贫。未来几年,还将通过实施重大生态工程、加大生态补偿力度、大力发展生态产业、创新生态扶贫等助力精准扶贫。力争到2020年吸纳10万贫困人口参与生态工程建设;新增生态管护员岗位40万个;通过发展生态产业,带动约1500万贫困人口增收。

(《2017年中国国土绿化状况公报》见第十七版)



日前,安徽省阜阳市小绿环环保公益协会等联合开展“植树造林绿色骑行”公益活动,一百二十多名志愿者来到当地的颍河公园共同参与植树。

王彪摄(人民视觉)