

改革开放40年来，国务院组成部门由52个降至26个，党的领导全面加强，政府效能不断提升——

中国大踏步构建服务型政府

本报记者 彭训文

发布与解读

改革力度前所未有

“我参加一次座谈会，有专家跟我说他去调研时发现，在餐馆里边吃饭是由地税向餐馆收营业税，而要打包带走就由国税来收增值税。他问当地有关方面，要是站在餐馆门槛上吃该由哪个部门来收税啊？当时对方给他的回答是‘你这是抬杠’。”

在会见采访今年全国两会的中外记者并回答提问时，国务院总理李克强讲了这个故事。此次机构改革，将省级和省级以下国税地税机构合并，类似多头收税、干扰企业的现象将不复存在。

之所以能合并，基础在于近年来党中央、国务院大力推动营改增、取消营业税，实现了税收以共享税为主。湖南省娄底市市长杨懿文在接受记者采访时表示：“娄底市此前国税地税就在一个办事大厅办公，现在两者合起来，对于地方财政、税收征管体系来说都是一个新格局。”

这是此次国务院机构大变革的一个缩影。根据方案，自然资源部、生态环境部、文化和旅游部、中国银行保险监督管理委员会、国家卫生健康委员会、退役军人事务部、应急管理部、国家市场监督管理总局、国家医疗保障局等成为国务院的新机构，而国土资源部、法制办、三峡办、银监会、保监会等退出历史舞台。

改革后，国务院正部级机构减少8个、副部级机构减少7个，除办公厅外，设置组成部门26个，直属特设机构1个，直属机构10个，办事机构2个。

“新一轮机构改革，涉及领域之广、层次之深、力度之大、节奏之密集，都是改革开放以来在政治领域少见的，展现了新时代深化政治和行政体制改革坚定决心，具有鲜明时代特征。”中国社会科学院政治学所行政管理研究室主任负杰对记者表示，与以往不同，新一轮机构改革是在中国特色社会主义进入新时代背景下开启的，具有完全不同的改革环境和发展条件。

他分析说，如今中国经济发展实力、水平和社会成熟度更高，深化机构改革的大环境已经具备；同时，新时代中国特色社会主义发展的新任务，对加强党的领导和形成科学有效的党和国家管理体制提出了迫切要求。在这种背景下，无论是中共十九大报告，还是中共十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、今年的全国两会，都将深化党和国家机构改革提升到国家治理体系和治理能力现代化的高度，体现了极高的政治定位和战略意义。

因此，此次改革不仅仅局限于传统的政府机构改革，而且广泛涉及中共、人大、政协、司法、事业单位、群团、社会组织及跨军地等各个领域，还涉及军地之间机构和职能优化转移，以及机构改革与经济发展、服务社会之间关系，改革力度前所未有。

职能整合取得新突破

“一个煎饼果子，到底该谁管？”对于这种城市乱象，以往群众要投诉，得跑食品安全、质量、价格等好几个部门，人们用“几个大盖帽管不住一个大草帽”来形容这种监管脱节现象。

此次新组建的国家市场监

管理总局，贯穿“确保一类事项原则上由一个部门统筹、一件事原则上由一个部门负责”理念，将原来工商、质检、食药监、发改委的价格督查、商务部的反垄断执法等部门职责整合，目标正是为了让群众只跑一次，只对一个窗口就能办成事。

就此次国务院机构改革具体内容看，“优化协同高效”成为重点。国家行政学院教授、公共管理教研部公共行政教研室主任李军鹏在接受记者采访时，将其中亮点总结为4个方面。

一是解决了人民群众呼声最强烈、职责交叉最严重的环境保护、市场监管、医保等领域问题，在政府职能整合协同方面取得新突破。例如，整合了自然资源管理、生态环境管理、市场监督管理、应急管理、银行保险监督管理、医疗保障管理职能。

二是大部制改革取得新进展，基本建立了适应“四个全面”战略布局和大系统管理的大部门体制。例如，文化与旅游机构合并，法制部门与司法部门合并，省级和省级以下国税地税机构合并。

三是适应中国的全球外交战略、“一带一路”建设、引进海外人才战略，在国际发展与移民事务等新功能方面做了完善，拓展了政府治理新领域。例如，国家移民管理局、国家国际发展合作署设立。

四是更好地进行了退伍军人、林业草原方面的统一管理，便于更专业化执行。例如，组建退役军人事务部、国家林业和草原局。

更重要的一个亮点是，此次国务院机构改革以全面加强党的领导、优化党政体系运行作为改革思路。例如，将国家民族事务委员会、国家宗教事务局归入中央统战部管理，将国家新闻出版广电总局的新闻出版、电影管理职责归入中央宣传部等。此外，党的组织、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置也进行了优化，理顺了党政关系。

“改革不仅涉及对党政职能定位的重新认识，而且涉及权责边界的合理划分；不仅涉及国家行政机构的变革，而且全面涵盖党的组织系统调整，更触及了党政融合发展等深层次问题。”负杰认为，这将充分发挥党总揽全局、协调各方的优势，并使其进一步制度化。

加强党的全面领导

今年恰逢改革开放40周年，这让此次机构改革更受关注。

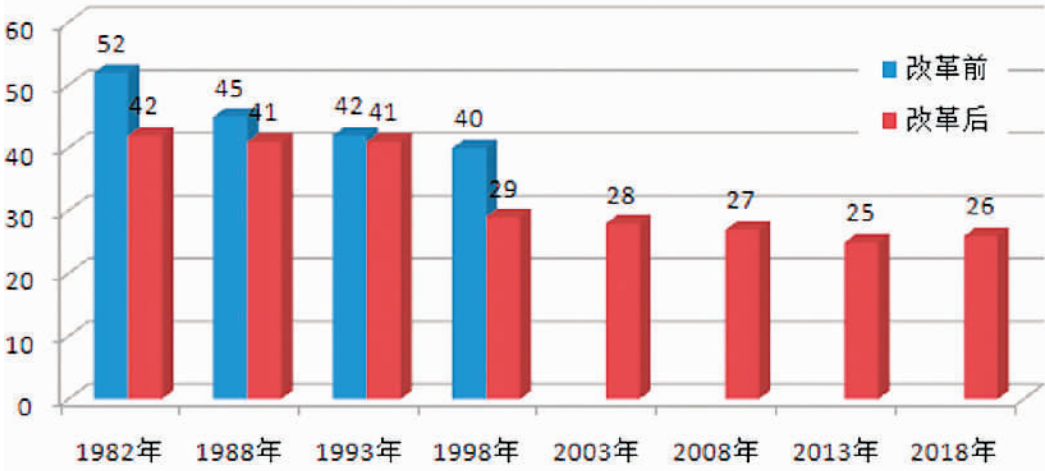
改革开放以来，在此次改革前，国务院机构共进行了7次改革，分别为1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年。

改革开放初期，中国正由计划经济向市场经济转型，提高政府效率成为关键问题。1982年改革前，国务院各部、委、直属机构和办事机构近100个，人员4.9万多人，一个部委的副部长最多达20多位。改革后，各部门缩减为61个，人员3.2万人。

“前几轮改革目的是改变政府什么都管的问题，主要以精简、压缩机构和人员数量为主，没有充分意识到政府职能问题。”负杰说，由于随后人事矛盾突出，导致改革效果并不明显。

随着中国经济体制改革逐渐深入，1993年改革明确提出，要

改革开放以来国务院历次机构改革组成部门（部委）变化情况



制图：彭训文 数据来源：中国机构编制网（注：2003年至2018年数据未计入国务院办公厅）



留念。三月十三日，北京市民在国家工商管理总局门前拍照
樊甲山摄（人民视觉）

建立适应社会主义市场经济需要的组织机构，将坚持政企分开作为主要内容，以改变政府像“企业”、企业像“车间”的情况。负杰表示，从这次改革起，我们开始意识到政府职能转变的重要性，改革方向和节奏趋于稳定。

后来的改革重点逐步转向加强和改善政府宏观调控，更加注重社会管理和公共服务职能。例如，2003年改革重点解决行政管理体制中存在的突出矛盾和问题；2008年改革提出探索大部门体制；2013年改革将行政审批制度改革作为突破口。

然而，当容易改的都改完了、剩下的都是“硬骨头”时，机构改革进入了攻坚期。因此，今年机构改革将“优化协同高效”作为重点。

“今年改革在理念、范围、深度上均大大超越了以往历次机构改革。”负杰表示，与以往政府系统为主的机构改革不同，此次改革以全面加强党的领导、实现党政融合发展为改革主线。在实践层面，不仅聚焦政府职责缺位和行政效能问题，而且高度重视党政机构重叠、职责交叉、权责脱节等问题。在组织体系方面，不仅关注部门与部门之间职权和责任优化统合问题，而且在纵向上把中央与地方职责关系的重新调整纳入改革视野，强调合理界定各层级间职能配置、赋予地方更多自主权。

总结历次国务院机构改革，李军鹏认为传达出一些基本逻辑：一是根据中国社会主义现代化建设不同阶段的发展要求，与时俱进，准确定位机构改革的目标及其重点任务。二是牢牢把握政府职能转变这个核心，积极有

为地推进政府机构改革。三是牢牢把握“市场决定性作用”这一市场经济标准，不断拓展简政放权、强化监管、优化政府服务与公共服务的视野与领域。四是勇于破除利益固化藩篱，不断推进刀刃向内的政府自身改革。五是坚持发挥中央与地方两个积极性，中央出台改革的顶层设计原则方案，地方政府在改革中先行探索，不断积累经验。

机构改革过程中也积累了很多经验。比如，坚持从中国实际出发，对各阶段问题充分考虑。比如，科学定位政府职能。比如，面对问题、困难和改革障碍，特别是改革进入攻坚期和深水期时，更要全面加强党的领导。“这些都是我们进一步深化改革的法宝。”负杰说。

发挥好制度优势

方案确定了改革落地的时间表：中央和国家机关机构改革要在2018年底前落实到位。

3月28日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平主持召开中央全面深化改革委员会第一次会议时强调，深化党和国家机构改革全面启动，标志着全面深化改革进入了一个新阶段，改革将进一步触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革，改革的复杂性、敏感性、艰巨性更加突出，要加强和改善党对全面深化改革统筹领导，紧密结合深化机构改革推动改革工作。

如何破除思想藩篱？如何调整固化利益格局？如何有效加强系统性和协同性？如何巩固改革

成果？……这些都是推进此次机构改革面临的挑战，有的还是始终存在的问题。

“机构改革要在结构、功能和文化等方面实现深度融合。”负杰认为，结构方面，这不是简单的机构合并，而是要实现党政融合发展。功能方面，机构职能要优化调整，同时实现机构间协调高效和高执行力。文化方面，要破除一些部门人员等待观望、生搬硬套、本位主义等思想认识藩篱。

在改革过程中，明确改革目标也十分关键。在西方，打造一个“有限政府”成为主流，中国则将打造服务型政府作为目标。此次方案提出，要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，构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，加快建设人民满意的服务型政府。

在负杰看来，政府管理和服务职能并不是一种对立关系，而是融合关系，应该通过政府职能转变，建立起一个服务型政府或有效政府，“做到科学有为、为所当为。也就是说，该管的一定要管，不该管的一定不管。”

负杰表示，由于中国和西方国家政治属性不同，因此政府职能也有区别。例如此次改革提出的党政融合、高执行力等，都是西方国家所没有的，“这是我们的特点。要将这些特点化为优势，要通过机构改革的系统性和协同性来实现”。他具体建议，要进一步加强党的集中统一领导，重视顶层设计和统筹规划，明确方法步骤和措施保障，健全评估和督察机制，确保机构改革沿着正确轨道平稳有序高效推进。

伴随着十三届全国人大一次会议通过国务院机构改革方案，机构改革大幕已经开启。近几天，不断有新组建或者成立的部门挂牌的消息传出。从1981年开始，到今年两会，国务院一共进行了8次改革。每次改革都是从当时的经济社会发展实际出发，既是对当时社会现实的一种回应，同时也是对未来发展的一种期许。

纵观国务院的8次改革，每一次的改革都有着不同的主题。比如1988年的改革，重点是围绕经济改革转变政府职能，淡化经济管理部门的微观管理职能。1998年的改革以中央政府人员、机构减半为目标，将当时国务院组成部门从41个降为29个，政府职能转变有了重大进展。2003年的改革为了适应加入世贸组织，提出了决策、执行、监督三权协调要求。2008年、2013年的改革则继续围绕转变政府职能这个核心，探索建立大部门体制。沿着适应和推动经济体制和社会管理改革这条主线，聚焦经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等政府职能，机构改革的脉络清晰可见。

仔细分析历次改革可以发现，改革动因是中国经济社会发生了深刻变革，国务院原有职能部门并不能够满足当时管理和需要。同时，又需要对未来发展做出考虑，充分释放市场和社会活力，促进经济社会发展。

以现实为依据进行调整是本次改革的重点。在《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中，对于国务院领域的改革就明确指出，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。“政出多门”现象一直备受诟病，一项事务有好几个部门同时在管，为跑一个项目要到多个部门进行审批，消耗了大量的资源。这次改革确保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，比如新成立的农业农村部、生态环境部等，都是将原有分散在多个部门的职能统一起来。

改革改的是当下，但着眼的是未来。未来3年是承上启下的3年，实现现行标准下农村人口全部脱贫是我们的承诺，实现“第一个百年目标”就在眼前。这次改革首先就是为今后3年服务，抓重点、补短板、强弱项、防风险。对于未来二三十年的发展，中共十九大确定了步骤，描绘了蓝图，本次机构改革也作出了相应回应，重视打基础、立支柱、定架构，解决事关长远的机制体制问题。

国务院所管理的事情涉及普通群众生活的方方面面，人民生活得幸不幸福和国务院能不能够更加高效发挥管理和服务作用有着密切联系。本次改革使政府和市场的两只手更加清晰，政府定位更加明确：在宏观管理上减少对微观事务干预；在市场监管上做到力量统一，监管到位，这为未来一段时期内发展定下基调，让市场可以更好发挥作用。

改革不是为了改而改，是希望能够针对社会发展实际以及未来发展目标做出调整，是希望能够推进国家治理体系和治理能力现代化。

因为本着对现实和未来负责的态度，此次改革一定会取得成功，顺利实现“第一个百年目标”，并顺势开启“第二个百年目标”征程，为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

改革要对现实和未来负责

张一琪