



核心阅读

关于深化机构和行政体制改革，党的十九大报告提出了许多具有理论创新和实践创新意义的举措。综观这些新举措，重视和强调统筹，是深化机构和行政体制改革的理论主线。进入新时代，贯彻十九大关于深化机构和行政体制改革的精神，需要从强化统筹入手，在行政体制改革中牢固树立统筹思想和理念，建设人民满意的服务型政府。

□ 赖先进

统筹机构和行政体制改革，加快政府职能转变

职能转变与机构改革是推进政府治理现代化进程中需要处理的一个重要关系。政府机构改革与政府职能转变是有机联系、相互制约的一个整体。从辩证法和系统论的视角来看，结构和功能是自然系统和社会系统的基本特征，任何客观存在的系统（自

然系统和社会系统），都是由若干要素按照一定结构组成的，并对周围的外在环境产生一定的功能和作用。对于企业、政府等组织而言，现代社会学和管理学理论认为，结构和功能也是任何组织机构所具有的两大大基本特征，任何组织机构都具有特定的组织结构，并在社会中发挥着特定的功能。因此，从结构与功能的角度看，要推进政府治理现代化，既要从政府组织机构的外在功能发挥入手，推进政府职能转变；又要着眼于政府组织机构的内在结构优化，强化政府机构改革。在行政体制改革中，无论是通过职能转变倒逼机构改革，还是机构改革助推职能转变，都要把握和实现政府职能转变与机构改革之间的综合平衡、统筹兼顾。

进入新时代，巩固和拓展长期以来我国政府职能转变所取得的成果，也需要统筹推进机构和行政体制改革。改革开放40年来，在经济体制改革目标和方向的牵引下，国务院先后进行了七次机构改革，行政体制改革深入推进。尤其是党的十八大以来，我国行政体制改革聚焦政府职能转变，把转变政府职能作为推进行政体制改革的重大方向和抓手，深入推进简政放权改革。从中央到地方，上下接力、持续发力，取消和下放了許多行政批事项，政府职能转变取得了突破，显著表现在我国市场主体的经商创业环境得到了显著改善上。根据世界银行《2018全球营商环境报告》显示，到2017年，中国营商环境的世

界排名增长了18位。回顾近年来我国行政改革的历程与轨迹，可以看出，政府职能转变已走在机构改革的前面。要进一步巩固政府职能转变的成果，需要行政机构改革予以保障，统筹推进机构和行政体制改革势在必行。

统筹各类机构设置，理顺机构之间的权责关系

统筹机构设置是深化机构和行政体制改革的首要举措。十九大报告指出，要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。改革开放以来，我国行政体制改革实践主要发生在行政系统，侧重对行政机构进行改革，而忽视了其他类型机构改革对行政体制改革的制约和影响。统筹各类机构设置，突破了原有的仅仅局限于行政机构改革的传统路径，将行政改革放到我国国家治理体系和治理能力现代化的总体格局中思考和谋划，有利于提高行政体制改革的有效性和整体性。

首先，应统筹党政群机构改革。党的十八届三中全会《决定》提出，要统筹党政群机构改革，理顺部门职责关系。同政府行政机构一样，许多党群部门的机构设置同样存在设置不够科学、职责交叉、机构重叠等问题，甚至存在与政府部门机构设置较多的交叉重叠之处。统筹党政群机构改革要求，党群部门的设置应该同政府机构改革统筹谋划、统筹推进，

实现党政群机构改革联动或一体化。

其次，应统筹内设机构的改革。内设机构是组织机构运行的内核和关键，在科学配置党政部门的同时，必须由表及里、由浅入深，推进内设机构的重组和调整，合并内设机构的“同类项”，明晰权力和职责，推动机构改革从外在“物理”变化深化到内部“化学”变化。比如，在内设机构改革方面，要体现构建决策科学、执行坚决、监督有力权力运行机制的要求，按照决策、执行和监督专业化分工的原则配置内设机构及其职权，改变“小而全”（内设机构既有决策权、又有执行权和监督权）的内设机构配置格局。

再次，应统筹行政改革与事业单位改革。事业单位是我国公共服务供给的主体，是满足人民日益增长的美好生活需要的关键力量。在推进行政改革的同时，要统筹推进事业单位改革，提高公共服务供给质量与水平。重点是抓好承担行政职能的事业单位改革。可依据事业单位行使行政职能的法律法规依据，对事业单位行政职能进行全面清理，开展改革试点。对于承担行政许可等职责的事业单位，划归政府（比如由政府直属事业单位调整为政府直属机构）；对于承担行政执法的机构，应结合行业改革的需要，整合建立综合执法机构；对于剥离行政职能后保留的事业单位，应突出公益性质，理顺事业单位与主管部门的关系，强化公共服务生产与供给。行政改革过程中，政府机构不向

事业单位转移新的行政职能。

统筹各类编制资源，形成科学合理的管理体系

统筹使用各类编制资源是十九大关于深化机构和行政体制改革的重要举措。人员编制资源是党政机构运行所需的重要资源，也是党政机构人才资源的重要载体。编制总量控制有利于我国控制财政供养人员规模，但由于欠缺统筹管理，长期以来，人员编制资源配置效率不高，严重制约了党政机构的行政效率。如，有的部门和行业编制有余，而有的行业和部门严重缺编缺人。在编制总量控制的条件下，需要统筹使用各类编制资源，用好、用活有限的编制资源，实现效用最大化。

首先，从横向来看，统筹部门之间和部门内部编制资源。各级政府要根据部门在改革中及改革后的职能调整变化，加强部门编制资源的统筹与整合，实现“编随事走”。建立灵活有效的部门之间编制分配机制，比如“周转池”，对于承担更多职能的部门，可增加部门的编制数；对于职能减少或弱化的部门，可核减或收回编制数。在部门内部，也应增加需求量大、承担工作量大的业务处室编制，减少工作量较少业务处室的编制。重点要统筹使用党群部门与政府部门之间的编制资源。根据党政部门自身的职能变化，统筹考虑党群与政府机构

之间的编制资源配置，深度统筹和整合编制资源，将利用率较低或不足的编制资源调整到需求量大的部门，比如社会治理、公共服务等。

其次，从纵向来看，统筹不同层级的编制资源。根据政府不同层级的政府职能变化，对编制资源进行跨层级调整。比如，将简政放权改革配套的编制资源向承接行政审批事项较多的市县层级调整。各级政府在向下转移行政审批事项的同时，也要适当转移编制资源，提升基层的承接能力。赋予市县等基层更多的编制管理权，将管理与服务职能出现弱化的乡镇编制资源调整到管理与服务职能强化的城市及中心城镇。对于事业编制，建立不同层级的编制资源统筹使用制度，能够更好地支持和鼓励事业单位吸收引进创新创业人才。

最后，应优化编制管理体制机制，向管理要效率。为此，需制定科学合理的机构编制标准，实行编制资源动态管理，打破机构编制“一核定终身”的配置格局；建立各级编制资源统筹调剂使用制度，提高空余编制资源的使用效率，解决有的部门“空编不用”和有的部门“无编可用”的矛盾；予县级更多的编制调配权，使其能够有权根据当地经济社会发展需要统筹使用编制，让有限的资源实现效用的最大化。同时，按照十九大的要求，还应完善国家机构组织法，推进编制管理法治化，提高编制管理的约束力。

落实湖长制需关注的几个问题

湖长制是继河长制推行后，在生态文明建设领域又一重大举措，对加快中国环境治理体系建设必将产生深远的影响。

□ 朱 玫

今年1月份，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》（以下简称《意见》），要求各省（自治区、直辖市）2018年底前全面建立湖长制，落实属地管理责任。湖长制是继河长制推行后，贯彻十九大精神，在生态文明建设领域又一重大举措，对加快中国环境治理体系建设必将产生深远的影响。正像《意见》中所指出的那样，在湖泊实施湖长制具有特殊性，与河长制推进相比，当前要全面落实湖长制的各项要求，还需做好以下几个方面的工作。

应继续研究并完善湖长制四级体系。《意见》要求，各省（自治区、直辖市）要将本行政区域内所有湖泊纳入湖长制工作范围，全面建立省、市、县、乡四级湖长体系，实行网格化管理，确保湖区所有水域都有明确的责任主体。湖长体系实质是要进一步健全湖泊治理的党政领导责任体系，但实施起来确实面临比较大的挑战。湖泊尤其是跨界湖泊，要准确界定沿湖行政区域管理保护责任还有很多工作要做。一方面，在特定省域范围内，各市行政区域划分均有明确边界，各市甚至到县级市的湖长可按边界进一步落实，但是要把湖区进一步划分到乡镇则难度增大。因为湖泊水体连通，边界监测断面不易确定，沿湖乡镇地理界限虽然清晰，但是湖体的治理责任越往下则越难区分，即使县区间有时也很难厘清责任。另一

方面，跨界湖泊治理与跨界河流治理都面临着省域协调的问题。从属地责任来看，湖泊在湖面行政区划上往往划归某一省域来主要负责，但在岸线的开发与保护以及入湖河流的治理上，大型湖泊所涉及的其他省域也应是责无旁贷的。所以，这些省域是否也应承担治理与保护的责任，建立相应的湖长制责任体系，是一个亟待研究的问题。

河湖保护目标设定应更加科学合理。湖泊一般有多条河流汇入，河湖关系复杂，湖泊管理保护需要与入湖河流通盘考虑、统筹推进。这里面涉及几个方面的工作。一是入湖河流目标的设定。根据地表水环境质量标准，河流的总磷标准比湖泊低很多，二类、三类河流总磷的标准是湖泊的4倍，总氮湖泊有标准，而河流没有标准。众所周知，氮磷是影响湖泊富营养化的主要因素，因此，即使入湖河流水质能达到相应标准，但是对湖泊来说，入湖河流依旧是污染源，尤其对于主要入湖河流众多的湖泊来说，是影响湖泊水质达标的重要因素。因此，在对入湖河流的目标设置上就要考虑到河湖相连的特性，而不能简单地以河流功能目标来定。二是湖泊管理目标的设定。对跨界湖泊要考虑湖泊的水动力等情况，科学设置湖泊的管理目标，而不能简单地以地理归属来追责，比如蓝藻爆发就不能因为发生在什么地界就去追究什么地界湖长的责任。对富营养湖泊也不能以蓝藻是否暴发作为管理目标，因为蓝藻暴发不仅是受内外源影响，更受水文气象等客观因素影响。因此，对湖泊管理目标的设定要更科学和审慎。

对湖泊治理的难度要有一定的心理准备。受湖泊水质标准要求高、所处的内外源关系更复杂、治理和改善响应时间更长等影响，湖泊治理难度可能比河流更大。有些河流水质可能控制住外源、清除底泥等内源就能在短期内有很大改善，而湖泊则不同。一方面，外源不仅包括点源、面源，还有入湖河流和降水的输入，不少湖泊还面临岸线开发利用的压力，

外源控制难度较大。另一方面，内源治理难度也较大。很多湖泊具有养殖和旅游的功能，要实现绿色生态养殖和生态旅游还有很多工作要做；在湖泊清淤方面，很多湖泊都面临着清淤的淤泥无处存放和如何科学处置利用的难题。此外，生态系统退化也是当前湖泊遭遇的一个困境，因此湖泊还面临生态系统恢复的难题。

着力做好湖泊治理的统筹协调。对于跨界湖泊来说，将面临这几个方面工作。一是根据分湖区目标，系统考虑主要入湖河流的入湖目标。二是根据入湖总量负荷和分湖区目标，分配入湖河流入湖总量目标。三是根据湖泊开发与保护统筹的需要，上游地区需要执行相对统一的产业发展政策和污染物排放标准，下游受益地区则需要实行生态补偿，对上游为保护湖泊而付出的发展受限的成本给予相应补偿。四是根据湖泊的生态系统保护等要求，合理确定水资源的开发利用规模，不少湖泊周边城市快速发展导致湖泊开发利用程度递增，必须根据实际情况研究并着力处理好人湖矛盾。五是根据入湖河流以及湖泊水质、水量、水生态、水动力等条件，科学统一布设监测站点，建设跨地区跨部门的信息和数据共享平台，统一发布监测数据，这需要打破个别地方仍然存在的各自为政的壁垒。

正是因为湖泊治理存在诸多挑战，湖长制才会上升到中央层面成为生态文明建设的重要举措。十九大报告明确指出，我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。全面推行湖长制的最终目的，就是要让绿色发展成为湖泊开发利用的鲜明特征，让优美生态环境成为湖泊的美丽色彩，让人与自然和谐共生成为中国湖泊治理的时代标志。我们期待湖长制的建立健全能够进一步破解中国水环境治理体系面临的困境，加速中国生态文明建设进程。



如何实现对智库人才的激励

智库探索

□ 张 伟 林祥橙

智库成果是智库研究人员智力成果的集中体现，也是服务党和政府科学决策的主要载体。《关于加强中国特色新型智库建设的意见》和各省市《加强新型智库建设的实施意见》都明确提出，要深化智库人才岗位聘用、职称评定等人事管理制度改革，完善以品德、能力和贡献为导向的人才评价机制和激励政策。

建立和完善智库成果认定机制，是提升智库咨政建言水平的关键。特别是将智库成果纳入研究人员业绩考核、成果奖励、职称评聘，有利于激发智库研究人员从事决策咨询研究的积极性，有利于促进智库健康持续发展，有利于产出更多高水平咨政研究成果。在一项对全国20家智库机构的调研中，我们发现，90%的机构都建立了智库成果认定机制，主要有三种方式。

纳入业绩考核

目前，全国很多机构已将智库成果纳入智库研究人员业绩，在科研考核、职称评审与分级、评优评先以及绩效考评时，计算科研积分。根据调研，95%的机构在年终考核科研工作量时，都把智库成果作为衡量研究人员工作完成情况的重要业绩。

给予资助奖励

为提高哲学社会科学研究水平，很多机构相继修订完善了社会科学研究奖励办法，制定出台了智库成果认定评分标准及奖励办法，明确了智库成果的认定范围，根据批示领导的级别、规划计划被采纳的政府层级，给予相应奖励。这种方式具体有三个途径。

一是给予后期资助。比如，天津市每两年组织评选一次优秀决策咨询成果评选，通过后期资助的形式，对获得奖励的优秀决策咨询研究成果，给予每项1—3万元的资金资助，同时也鼓励高校配套一定的资金，支持智库研究人员积极开展后续的高水平决策咨询研究。

二是将智库优秀成果纳入哲学社会科学成果的评奖范围。比

如，湖南省和天津市社科管理部门，在省级哲学社会科学优秀成果奖评选中，将智库成果单列，把一定的名额给予智库成果，提高社会科学咨政启民的水平 and 能力。

三是修订和完善社会科学研究奖励办法，提高智库成果奖励标准。比如，江西财经大学修订奖励标准，对认定的智库成果最高给予10万元奖励；燕山大学制定决策咨询类成果奖励办法，对领导批示和内参刊发的决策咨询类成果给予奖励，被奖励的成果在职称评定的科研量化打分中按相应级别成果计算认定。

与职称评聘挂钩

传统成果认定更多以学术成果为导向，但随着智库建设越来越受到重视，部分机构开始尝试分类认定，打通智库成果认定与晋升体系，将智库成果与职称评定挂钩。在专业技术人员职务评聘中，将智库成果作为基本业绩条件纳入，特别是对社会科学类专业技术人员，将智库成果作为其是否能够晋级的重要衡量条件。在规定学术论文、科研项目数量等基本条件外，有的机构正在逐步建立智库成果等同或者替代学术成果的机制，逐渐将高水平智库成果等同甚至替代重要学术成果。

资格线法。比如，上海财经大学将智库研究成果绩效评估纳入教师科研评价体系，进行ABC等级的分类认定，并将智库成果与教师职称晋升直接挂钩，规定副教授如果获得两个A级将有资格直接晋升为教授。

等同法。比如，南京大学制定并实施了人文社会科学科研成果分类评价方案，明确规定决策咨询报告在成果认定和绩效评价时可参照标准折合计算为论文绩效；对获得国家领导人肯定性批示的成果，可折合为1篇权威论文或2篇CSSCI论文；获得国家部委或省级主要领导肯定性批示或转化为政策文件的，可折合为1篇CSSCI论文。

加分法。这也是目前全国很多机构将智库成果纳入研究人员职称评聘时考虑的主要形式，即

在专业技术人员职务评审条件中，除要求学术论文、科研项目数量等基本条件外，对获得领导批示、内参刊物上发表的决策咨询报告等高水平智库成果，按照校级学术委员会意见，给予加分，在同等级情况下，加分项突出者，获得职称晋级。

智库成果能够被认可，计入工作量，获得奖励和资助，特别是纳入职称评聘，对激励智库研究人员具有重要的作用。接下来，我们应继续探索智库成果认定的方式和途径，不断完善智库成果的认可机制，进一步激发智库研究人员从事智库研究的积极性，进一步提升各类智库研究的能力和水平，以产出更多高水平成果，为党和政府决策提供高质量的决策咨询服务。