



核心阅读

通过改革机构设置、优化职能配置，着力解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥社会主义制度的优越性。与以往历次机构改革相比，这次机构改革在操作层面的重要特征是改变了以往搞机构精简、搞机构整体合并的思路，不简单追求“部门越大越好”，而是寻求机构职能优化、协同高效。

□ 赖先进

3月19日，中央印发《深化党和国家机构改革方案》，改革开放四十年来第八轮机构改革由此全面拉开序幕。这次改革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职能优化协同高效为着力点，深入推进党、人大、政府（含行政执法体制）、政协、跨军地、群团组织等多类机构改革，是一次系统性、全面性、重塑性的改革。通过改革机构设置、优化职能配置，下决心解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥社会主义制度的优越性。

与以往历次机构改革相比，这次

本轮机构改革的主要特征与方式

党政部门机构设置和职能配置协同化、高效化

机构改革在操作层面的重要特征是改变了以往简单搞机构精简、简单搞机构整体合并的传统思路，不简单追求“部门越大越好”，而是寻求机构职能优化，力图实现机构职能优化协同高效。习近平总书记指出：“大部门制要稳步推进，但也不是所有职能部门都要大，有些部门是专项职能部门，有些部门是综合部门。综合部门需要的可以搞大部门制，但不是所有综合部门都要搞大部门制，不是所有相关职能都要往一个筐里装，关键要看怎样摆布符合实际、科学合理、更有效率。”

重大工作领域决策职能配置中心化、顶层化

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导。要完善坚持党的全面领导的制度，建立健全党对重大工作的领导体制机制，在机构设置和职能配置上，首要的是优化党中央决策议事协调机构。这次改革，主要通过组建、升级党中央决策议事协调机构，建立健全党对重大工作领导的体制机制，推进重大工作决策职能的中心化、顶层化，从而促进对党和国家重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。

从具体职能配置举措看，这次改革，组建了3个党中央决策议事协调机构（包括组建中央全面依法治国委员会、组建中央审计委员会、组建中央教育工作领导小组）；调整增加了1个党中央决策议事协调机构（调整中央机构编制委员会领导体制为党中央决策议事协调机构）；升级了中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作领导小组等4个领导小组为委员会。优化中央决策议事协调机构，有利于发挥党总揽全局、协调各方的作用，强化对有关领域的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，进一步发挥我国社会主义制度的优越性。

职能相近机构设置和职能配置综合化、集中化

与以往历次机构合并主要采取按照行业合并的思路不同，这次政府机构改革主要采取按功能进行合并的思路进行整合，将2个或2个以上职能相近部门、机构的整体职责合并，组建新的机构，推进了机构设置和职能配置的综合化、集中化，主要体现在中央部委机构整合和综合执法队伍整合两个方面。

一方面，在中央部委机构层面，整合相近职能的2个或多个机构，组建新的机构。比如，整合文化部和国家旅游局两个机构的整体职责，组建

文化和旅游部；整合科学技术部和国家外国专家局两个机构的整体职责，组建科学技术部；整合司法部和国务院法制办两个机构的整体职责，组建司法部；整合中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会两个机构的整体职责，组建中国银行保险监督管理委员会；整合中央电视台、中央人民广播电台、中国国际广播电台3个机构的整体职责，组建中央广播电视总台；整合中央党校、国家行政学院两个机构职责，组建中央党校（国家行政学院）；整合中央直属机关工委和中央国家机关工委两个机构职责，组建中央和国家机关工作委员会；整合中央党史研究室、中央文献研究室、中央编译局三个机构职责，组建中央党史和文献研究院等。

另一方面，在行政执法机构方面，明确一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍，推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。通过行政执法体制改革，形成大市场、大环保、大文化、大交通、大农业的综合执法体制。

综合化、集中化的职能配置有利于减少机构之间的职能重叠和交叉，促进机构之间合并“同类项”，降低管理成本，提高资源利用效率。同时，综合执法体制，增强了行业领域之间的监管合力，有效地克服了主要领域执法队伍分设、相互“打架”的现象。

重点领域机构设置和职能配置整体化、系统化

十九届三中全会指出，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。这次机构改革坚持以问题为导向，聚焦我国经济社会发展中的重点领域，进行大刀阔斧的机构改革，改变了长期以来许多领域“九龙治水”的碎片化治理格局，推进了机构

设置和职能配置的整体化、系统化。

一是将多个机构部分职责合并，组建新的具有整体性治理职能的机构。比如，将民政部的退役军人优抚安置职责、人力资源和社会保障部的军官转业安置职责，以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合，组建退役军人事务部；将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合，组建国家国际发展合作署；将人力资源和社会保障部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险职责，国家卫生和计划生育委员会的新型农村合作医疗职责，国家发展和改革委员会的药品和医疗服务价格管理职责，民政部的医疗救助职责整合，组建国家医疗保障局；将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，建立健全签证管理协调机制，组建国家移民管理局等。

二是将1个及以上机构整体职责与多个机构部分职责合并，组建具有整体性治理职能的新机构。比如，将国土资源部1个部门职责和其他7个部门的有关部分职责整合，组建国家自然资源部；将环保部1个部门整体职责和其他6个部门的有关部分职责整合，组建生态环境部；将国家粮食局1个机构整体职责和其他4个部门的有关部分职责整合，组建国家粮食和物资储备局；将国家林业局1个机构整体职责和其他6个部门的有关部分职责整合，组建国家林业和草原局；将国家知识产权局1个机构职责和其他2个机构的部分职责整合，重新组建国家知识产权局。比如，将中央农村工作领导小组办公室和农业部2个机构整体职责，与其他4个部门的有关部分职责整合，组建农业农村部；将国家卫生和计划生育委员会、国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会办公室等3个机构整体职责，与其他2个部门的有关部分职责整合，组建国家卫生健康委员会；将监察部、国家预防腐败局2个机构整体职责，与最高人民检察院有关部分职责整合，组建国家监察委员会等。

整体化、系统化的机构设置和职

能配置方式，有利于避免出现“铁路警察，各管一段”、各自为政的分散式、低效化治理现象，健全了针对重点问题的治理职责，有利于推动重点领域、难点问题的整体性治理。

政府监管领域职能配置和机构设置专业化、科学化

这次改革根据机构职能科学配置的需要，对原有机构的整体职责进行了科学拆分、重组优化，提高了机构职能的专业化和科学化。

一是将有关机构的某部分职责并入其他机构，优化有关机构职能配置。比如，将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署；将国家计算机网络与信息安全管理中心由工业和信息化部管理调整为由中央网络安全和信息化委员会办公室管理；将国家发展和改革委员会的重大项目稽查、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署等。

二是在原有机构的某部分职责基础上组建新的机构。比如，在国家新闻出版广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，有利于推进广播电视及网络视听产业监管的专业化。

三是注重机构职能的专业化分工和制约。这次改革将银行保险的法律法规和审慎监管制度划归央行，新成立的银保监会成为执行者，央行成为规则的制定者和监督者。这既提高了机构的专业能力，又有利于降低腐败发生的风险。专业化、科学化的机构设置和职能配置，有利于加强政府事中事后的监管，强化行政效率，提升政府对专业化市场、专业化社会事务的治理能力。

战略参考

□ 宋劲松

新中国成立以后，我国政府高度重视防灾减灾工作，并成立了相应的机构。在自然灾害领域，1950年我国成立中央防汛总指挥部，1992年更名为国家防汛抗旱总指挥部；1987年大兴安岭森林大火后，我国成立中央森林防火总指挥部（1998年取消），2006年成立国家森林防火指挥部；1989年我国成立了中国国际减灾十年委员会，2000年更名为中国国际减灾委员会，2005年更名为国家减灾委员会；2000年成立国务院抗震救灾指挥部。在安全生产方面，新中国成立初期，我国制订了“安全为了生产，生产必须安全”原则，并形成了以《工厂安全卫生规程》《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》为核心的预防事故的“应急预案”；2003年成立国务院安全生产委员会。在公共卫生领域，1952年成立中央防疫委员会，1957年改称为爱国卫生运动委员会。十年动乱期间，爱国卫生运动遭遇了挫折，1978年重新成立中央爱国卫生运动委员会。

随着经济社会的发展，特别是工业化、信息化和城镇化的快速推进，灾害灾难等突发事件的衍生影响超出了传统以部门为主导的应急管理体制的应对能力。在经历了2003年的“非典”事件后，我国在充分利用现有行政管理机构资源的基础上，一个依托于政府办公厅（室）的应急办发挥枢纽作用，协调若干个议事协调机构和联席会议制度的综合协调型应急管理新体制初步确立。2006年4月，设置国务院应急管理办公室（国务院总值班室），承担国务院应急管理的日常

核心阅读

我国为什么组建应急管理部

在国内外经验的基础上，此次机构改革明确提出组建应急管理部，有利于解决灾害风险信息孤岛的问题，提高突发事件的风险管理能力；有利于优化我国的应急预案体系和推动预案演练，提高应急准备能力；有利于整合消防、各类救灾武警和安全生产等应急救援队伍，提高突发事件的处置能力。

工作和国务院总值班工作，履行值守应急、信息汇总和综合协调职能，发挥运转枢纽作用。

2007年11月1日起开始施行的《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定，国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制，并把突发事件主要分为四大类，规定了相应的牵头部门：自然灾害主要由民政部、水利部、地震局等牵头管理，事故灾难由国家安全生产监督管理总局等牵头管理，突发公共卫生事件由卫生部牵头管理，社会安全事件由公安部牵头负责，由国务院办公厅厅总协调。各部门、各地方也纷纷设立专门的应急管理机构，完善了应急管理体制，专业应急指挥与协调机构也进一步完善。

当前，我国应急管理面临新的形势。一是新型风险在增加。特高大楼事故风险、新技术风险、城市地下空间风险等不断出现。二是事件复合性加强。一个小范围的传染病，可以形成世界性的传染事件，并使宏观经济衰退；一次冰冻灾害，可以导致大规模停电，而一次大规模停电，可在一定程度上导致

整个城市与区域社会的瘫痪；一次大雨，可以让城市变成海洋；一次安全生产事故，可在一定条件下中断整个产业链等。三是突发事件由境内扩展到境外。随着我国“走出去”步伐的加快，我国出入境人数快速增长，2017年达到5.98亿人次；境外突发事件影响境内化，例如马航MH370事件和利比亚撤侨事件，不仅需要在国外进行处置，而且境内处置任务也非常繁重。四是应急管理由应对向防范转变。由于技术的快速发展，社会形态不断变化，人类社会已经进入了风险社会，更加自觉地防范各种风险已经成为应急管理的重要内容。

面对这些新的挑战，我国在以往的应急管理中存在着如下几个方面问题：一是在风险防范中，数据“部门墙”和“行业墙”比较严重，风险信息不全，风险防范能力较弱。二是在应急准备中，各种应急资源存在着部门分割、低水平重复建设的问题，在专业化部门管理与属地化区域管理之间也存在着协调不足的问题。三是应急预案体系建设针对性、实操性不足，尤其是预案衔接比较难。四是在事件处置

中，以往牵头部门管理单灾种的体制难以应对事件的复合性，虽然在各部门内部上下指挥畅通，独立完成任务能力强，但部门之间协调不足，协同不够；权责配置不够明晰，职责交叉和管理脱节现象不同程度地存在着；力量条块分割，事件处置指挥协调不够顺畅。如在抗击南方雨雪冰冻灾害和汶川地震等事件的应对中，我国应急管理能力明显与人民日益增长的美好生活需要极不平衡，在新时代需要更加统一的应急管理体制。

从国际视角看，发达国家目前主要有三种应急管理体制。一是独立统一的应急管理部门。如美国在“9·11”事件后，成立了独立、专门、综合性的“捆绑式联邦应急机构”——国土安全部，不仅整合了海岸警卫队、运输安全局、秘书保卫处等40多个联邦机构，而且还接管了联邦与州、地方政府的协调职责。1994年俄罗斯成立紧急情况部，属于联邦执行权力机构，是俄罗斯处理突发事件的核心组织，是与国防部、内务部、司法部和外交部齐名的五大强力部门之一。

二是半强权部门。如法国内政

部公民保护与危机管理局负责法国突发事件的应急管理，具有协调各部委的职责，并拥有消防、警察和宪兵等应急管理骨干力量。德国内政部负责德国的危机管理和灾难救助，与灾难救助相关的是危机管理部、公民保护与灾难救助署和技术救援署。危机管理部主要负责国家危机管理领域的政策事务，公民保护与灾难救援署是应急管理和灾难救助的日常管理机构，技术救援署主要负责国际国内的现场救援。

三是综合协调型应急管理体制。例如，英国设有专门负责应急管理的中央政府部门，应急管理实行地方主导、多部门协调配合的分级负责制。在中央层面，首相是应急管理的最高行政首长，相关机构包括内阁紧急应变小组、国民紧急事务委员会、国民紧急事务秘书处和各政府部门。其中，内阁紧急应变小组是政府危机处理最高机构，但只有在面临非常重大的危机或紧急事态时才启动；国民紧急事务委员会由各部大臣和其他官员组成，向内阁紧急应变小组提供咨询意见，并负责监督中央政府部门在紧急情况下的应对工作；国民紧急事

务秘书处主要负责应急管理日常工作和在紧急情况下协调跨部门、跨机构的应急行动，为内阁紧急应变小组和国民紧急事务委员会提供支持；政府各部门负责所属范围内的应急管理，卫生部等相关部門設立了专门的应急管理机构。

与西方发达国家相比，在体制方面，中国特色社会主义制度比西方的议会制或联邦制国家天然具有应对突发事件的体制优势，但由于我国应急能力分散在各部门，体制优势没有得到彰显；在社会发展程度方面，西方发达国家已经完成了城镇化，社会转型基本完成，而我国仍处于城镇化进程中，人与人、人与自然的矛盾还比较突出，各类人为的、自然的和技术的突发事件面临高发、频发的风险，需要集中统一的应急管理部门进行风险防范与应对；我国人口世界第一，经济总量世界第二，国土面积辽阔，但自然灾害多发频发，由于仍是发展中国家，事故灾难也时有发生，保护人民群众的生命财产任务异常繁重，因此更需要统一的应急管理体制。

在国内外经验的基础上，此次机构改革明确提出组建应急管理部，有利于解决灾害风险信息孤岛的问题，开展综合灾害风险管理，提高突发事件的风险管理能力；有利于优化我国的应急预案体系和推动预案演练，统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度，组织灾害救助体系建设，提高应急准备能力；有利于整合消防、各类救灾武警和安全生产等应急救援队伍，成为综合性常备应急骨干力量，提高突发事件的处置能力。

国家治理