



党中央决策议事协调机构在治国理政中的重要作用

新中国成立以来，党中央决策议事协调机构在治国理政实践中发挥了重要作用。1958年，中共中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教等6个小组，在党中央的领导下开展工作。这些小组是党中央的，直接隶属中央政治局和书记处，向他们直接做报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处。只有一个“政治设计院”，没有两个“政治设计院”。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策权属政府机构及其党组。改革开放以来，党中央先后在对台、机构编制、社会治安综合治理、精神文明建设等领域成立领导小组或委员会，作为党中央决策议事协调机构。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面深化改革、国家安全、网络安全、军民融合发展等涉及党和国家工作全局的重要领域成立新的决策议事协调机构，对加强党对相关工作的领导和统筹协调，起到了至关重要的作用。

具体而言，党中央决策议事协调机构在国家治理中提高了党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，主要发挥了顶层设计、总体布局、统筹协调和整体推进四大功能。

重大决策的顶层设计。党中央决策议事协调机构承担重大决策前期调查研究、组织论证、征求意见等工作，负责起草重大决策文稿，有利于克服部门决策的分散主义、本位主义，提高重大决策的科学化、民主化水平。

重大工作的总体布局。党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作，对重大工作的总体布局能够超越部门利益，突破常规治理的繁文缛节，推动重大工作决策部署贯彻落实。

重大事项的统筹协调。党中央决策议事协调机构发挥总揽全局、协调各方作用，有利于打破部门壁垒和信息阻塞。通过对党政军群各类机构的

从“领导小组”到“委员会”

□ 张 克

核心阅读

加强党对各领域各方面工作的领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。为此，《关于深化党和国家机构改革的决定》提出建立健全党对重大工作领导体制机制，优化党中央决策议事协调机构，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。改革党中央决策议事协调机构，是完善党中央机构职能的重大举措，是对我国国家治理体系的顶层优化。

统筹协调，使各领域各层级机构在党的领导下各就其位、各司其职、各尽其职、有序协同，有效实现科层分工治理与党中央集中统一领导相结合。

重大部署的整体推进。党中央决策议事协调机构承担重大决策部署整体推进、督促落实职能，通过强化督促考核机制，统筹协调、重点督查各地区各部门落实情况，使相关改革协同配套、整体推进，有效避免议而不决、决而不行，确保党中央决策部署顺利实施。

从领导小组到委员会：加强和优化党中央决策议事协调机构

在国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的“帅”，车马炮各展其长，一盘棋大局分明。在现实中，一些领域党的领导弱化的现象还不同程度存在，党的机构设置和职能配置还不够健全有力，党的全面领导制度和体制机制有待完善。此次深化党和国家机构改革新组建若干党中央决策议事协调机构，对现有机构按主要战线、主要领域适当归并，统一各委员会名称，目的就是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，确保党的领导更加坚强有力。

一是实现党对重大工作领导全覆盖。此次机构改革新组建了中央全面依法治国委员会、中央审计委员会和中央教育工作领导小组，加强党中央对相关领域工作的集中统一领导。组建中央全面依法治国委员会是贯彻落实党的十九大精神的具体举措，有利于加强党中央对法治中国建设的统一领导，实现依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。中央审计委员会加强了党对审计工作的领导，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，有助于对重大政策和改革方案、中央预算执行和其他财政支出情况进行更为有效的审计监督。中央教育工作领导小组加强了党中央对教育工作的集中统一领导，为办好人民满意的教育提供了坚强保障。

二是优化决策议事协调机构和职能体系。此次机构改革将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改为委员会，实现了由任务型组织向常规型组织转型，决策职能和综合协调职能得到了进一步强化。相比于领导小组，委员会的职能范围更广、机构设置更规

范、参与成员更多元、统筹协调更有力、决策议事权威性更高，有利于完善党对重大工作的科学领导和决策，形成有效管理和执行的体制机制，加强党中央对地方和部门工作的指导。同时，将涉及党和国家事业全局工作的四个领导小组改为委员会，既满足了我国治国理政的实际需要，也符合世界各国决策议事协调机构运行的普遍规律。

为进一步理顺党中央决策议事协调机构与职能部门的职责分工，整合相关力量，此次机构改革不再设立中央维护海洋权益工作领导小组、中央社会治安综合治理委员会及其办公室、中央维护稳定工作领导小组及其办公室，将有关职责交由相关职能部门承担，将中央防范和处理邪教问题领导小组及其办公室职责划归中央政法委员会、公安部。改革还调整优化了中央机构编制委员会领导体制，中央机构编制委员会办公室由中央组织部归口管理。

三是统筹党政职能部门设置党中央决策议事协调机构的办事机构。此次机构改革将中央全面依法治国委员会、中央审计委员会和中央教育工作领导小组的办事机构分别设在了司法部、审计署和教育部，将中央农村工作领导小组办公室设在农业农村部。

这种统筹党政部门设置办事机构的做法打破了所谓的党政界限，实现同一件事情齐抓共管，既增强党的领导力的同时也提高政府执行力。这是党中央总结以往党政关系理论和实践经验作出的重大决策，有利于理顺党政机构职责关系，建立起高效协同的决策执行链条。

进一步完善决策议事协调机构职能体系的方向

处理好决策议事协调机构的办事机构与党政职能部门的关系，进一步明确办事机构的职责定位。改革后，党中央决策议事协调机构的办事机构有的是单独设置，有的是放在相关党政职能部门。应进一步明确办事机构和党政职能部门的职责分工，做到既不缺位也不越位，各司其职。根据深化党和国家机构改革提高效率效能的要求，中央和地方新设立的决策议事协调机构一般应不再单独设置办事机构。现有单独设置的办事机构应科学配置权力，按照精干高效原则设置内设机构，推行扁平化管理，提高机构运行效率。

加快制定党内法规和机构编制法，推进决策议事协调机构职能、权

抓紧补齐智库建设法治化这块短板

核心阅读

中国特色社会主义进入新时代以来，我国智库建设被置于治国理政前所未有的地位。以习近平同志为核心的党中央，将建设中国特色新型智库作为党和国家工作全局的一项重大战略决策进行顶层设计，并予以统筹推进，取得了很大的成绩。然而，必须清醒看到，智库的有关工作还存在许多不足，也面临不少困难和挑战。其中一个重要的方面，就是智库建设的法治化水平还不够高，主要表现为：在静态意义上不同智库类型的法律定位不够明晰，在动态意义上智库与外部要素交织的不同法律关系有待厘清。

□ 石 伟

法律是治国理政最大最重要的规矩。习近平总书记指出：“我们必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道。”中国特色社会主义进入新时代以来，我国智库建设被置于治国理政前所未有的地位。以习近平同志为核心的党中央，将建设中国特色新型智库作为党和国家工作全局的一项重大战略决策进行顶层设计，并予以统筹推进，取得了很大的成绩。然而，必须清醒看到，智库的有关工作还存在许多不足，也面临不少困难和挑战。其中一个重要的方面，就是智库建设的法治化水平还不够高，主要表现为：在静态意义上不同智库类型的法律定位不够明晰，在动态意义上智库与外部要素交织的不同法律关系有待厘清。

智库建设为何需要法治化

法律是治国之重器，法治是迄今为止人类能够认识到的最佳治国理政方式。作为一种社会调控形式，法治的程序性、稳定性、长期性和可预期性等制度优势，有利于社会中各个组织团体的运行更加稳定成熟及社会各领域实现长治久安，这已经是一种不争的共识。在我国，法治是党领导人民治理国家的基本方略。对于智库而言，借助法治的优势，将法治的精髓引入智库建设，发挥规则的静态和动态作用，推动智库良性发展，是事所必然也是大势所趋。

智库建设法治化是国家治理转型的需要。现代化的国家治理，是现代政治运行中的重要内容，需要各方面的支持。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，包括智库在内的国家决策系统的助力必不可少。智库建设法治化、规范化，必然会有有效

地改善现代决策系统，提高国家治理体系和治理能力现代化的效率与水平。

智库建设法治化是全面依法治国的需要。党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。所谓中国特色社会主义法治体系，是社会各个领域、各个方面迈向法治的体系化表达。智库建设法治化，作为一种公共政策研究机构的法治化，必然内涵于全面依法治国之中。换言之，全面依法治国，离不开智库建设这一具体范畴的法治化。

智库建设法治化是适应社会变革的需要。马克思曾经指出：“法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同的，由一定的物质生产方式所产生的利益需要的表现。”这告诉我们，法律作为社会系统的子系统，与社会系统内的其他子系统是相互联系、相互影响的。在社会不断变革发展的过程中，相关的法律规定也要变革发展。作为社会变革产生的事物，现代意义上的智库本身就是社会需要带动出现的新型决策咨询组织。我国社会的蓬勃发展，必然要求智库在制度层面上的进一步规范。相应地，作为独立的研究机构，智库的法治化水平越高，其适应社会变革的能力也就越强，阅读和分析当前社会形势的能力也就越强，能够更好地为国家和社会提供智力服务。

智库建设法治化是智库自身完善发展的需要。从组织建设的角度看，组织的自身发展，都有其个性化色彩的建立、发展、成熟的过程。智库既需要思想与科学研究的自由，也需要行为与责任的法律规制。对智库的法律规制主要是为了智库更好地履行其“思想工厂”的职能。首先，作为一

个社会主体，智库必然以某种法律形式而存在，必须具备民法上关于法律拟制主体的相关规定，在设立、合并、分立、消灭的整个过程中严格依照法律规定享有权利、履行义务、承担责任。其次，对智库的法律规制还意味着对智库行为的规制。从法律角度而言，作为一个行政相对人，智库应该遵循某些行政法律法规的调整。再次，作为一个民事主体，智库的行为应当接受民法尤其是合同法的调整，遵循平等主体市场交往的基本准则。另外，智库又不同于一般的民事主体，由于其具有极强的公共性，因此还需受到其他相关强制性规定的规制。最后，对智库的法律规制也是对智库人员的规制。智库人员是智库的有机组成部分，是智库行为的实际完成者，对他们的法律规制对于智库实现自身完善与发展的意义不言而喻。

必须首先明确智库的法律定位

类型的划分，是智库建设法治化的基础。不同类型的智库，表现出不同的组织结构，被运用到不同的法律规范中，发挥着不同的作用。以25家首批国家高端智库建设试点单位为例，有10家党中央、国务院、中央军委直属的综合性研究机构，即国务院发展研究中心、中国社会科学院、中国科学院、中国工程院等；也有12家依托大学和科研机构形成的专业性智库，即中国社会科学院国家金融与发展实验室、中国社会科学院国家全球战略智库、中国现代关系研究院、国家发改委宏观经济研究院、商务部国际贸易经济合作研究院、北京大学国家发展研究院、清华大学国情研究院等；还有1家依托大型国有企业成立的智库，即中国石油经济技术研究院；还有2家基础较好的社会智库，

分别是中国国际经济交流中心和综合开发研究院(中国·深圳)。

25家智库大概可以分为4类，而这4类智库又可以分为体制内智库和社会智库两大类。其中，前3类(党中央、国务院、中央军委直属的综合性研究机构、依托大学和科研机构形成的专业性智库、依托大型国有企业成立的智库)属于体制内智库；最后1类(社会智库)属于社会智库。

必须进一步细化智库适用的法律规范

在体制内智库和社会智库的基本分野下，“智库建设法治化”的方向可以使我們更进一步地认识和辨析不同智库所适用的法律规范。

对于体制内智库而言，其主要分为党政部门直属的智库，依托大学和科研机构形成的智库，以及国企下设的智库等。这些智库，大多与事业单位定性有关。要么以事业单位法人的形式注册登记，比如党政部门直属的智库；要么属于事业单位法人下属机构，比如依托大学和科研机构形成的智库。因此，这些智库往往都要受到与事业单位有关的国家法律、行政法规、部门规章、司法解释以及相关规范性文件来规范。

具体来讲，在宏观方面，适用的是《关于分类推进事业单位改革的指导意见》等；在注册登记方面，适用的是《事业单位登记管理暂行条例》《事业单位登记管理暂行条例实施细则》等；在人事管理方面，适用的是《事业单位人事管理条例》《事业单位领导人员管理暂行规定》等；在劳动用工方面，适用的是《劳动法》有关规定、《劳动合同法》有关规定以及最高人民法院关于《事业单位人事争议案件适用法律法规等问题的答复》等；在财务管理方面，适用的是《会计

账、程序、责任法定化。在制定中国共产党机构编制工作条例和研究制定机构编制法过程中，应加强对决策议事协调机构及其办事机构的设置、运行和撤销等问题的制度建设。决策议事协调机构设置应当摆脱机构改革长期以来形成的“量化偏好”，跳出“越少越好”的思维定式，根据是否符合实际、是否科学合理、是否更有效率的原则，区分常设性、阶段性和临时性机构，该新设就新设，该整合就整合，该撤销就撤销，做到数量上动态优化调整。同时，增强决策议事协调机构“三定”方案严肃性和权威性，明确设立、撤销的程序标准以及机构运行规范。另外，需按照党务公开和政务公开有关规定，提升决策议事协调机构运行透明度，接受各方监督。

合理设置地方机构，推动中央和地方机构职能从“职责同构”走向“职责异构”，赋予省级及以下设置决策议事协调机构更多自主权。此前多轮机构改革大体遵循中央层面先启动，地方改革上行下效、严格对标的推进模式。这种中央和地方机构职能上下一般粗的职责同构现象导致权责划分不尽合理，不利于发挥中央和地方两个积极性。此次深化党和国家机构改革注重理顺中央和地方职责关系，在改革理念上实现了从“职责同构”向“职责异构”转变。《决定》明确提出除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外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能，赋予省级及以下机构更多自主权，既允许上下级“一对多”，也允许“多对一”。地方应根据实际需要因地制宜地设置决策议事协调机构，不必在各领域都追求“上下对口、左右对齐”，构建符合地方特点、简约高效的决策议事协调机构职能体系。

战略参考

