



地方机构改革是深化党和国家机构改革的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要构成环节。深化党和国家机构改革，以加强党的全面领导为统领，以推进国家治理体系和治理能力现代化为导向，需要形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，以增强党的领导力。深化党和国家机构改革，内容是“机构改革”，实质是“领导体制和机制改革”，本质是通过建构一个现代化国家治理体系来确保党的领导力提升。党的领导力不是空洞的、抽象的，而是现实的、具体的，涵盖政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力；深化党和国家机构改革不仅是原则性的，更是操作性的，诸多领域、各个方面的改革都以各自不同的方式和力度对提升党的领导力产生不同的影响作用。

从完善坚持党的全面领导的制度看党的领导力提升

完善坚持党的全面领导制度，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，也是有效促进党的领导力提升的关键抓手。

在深化党和国家机构改革中完善坚持党的全面领导制度，就是通过建立健全党对重大工作的领导体制机制，优化党中央决策议事协调机构，加强和优化党对深化改革、依法治国以及教育、科技、网信、外交、审计等各方面工作的领导，这在党和国家治理体系中具有纲举目张的统领作用。与此同时，中央组织部、中央宣传部、中央统战部等中央部门相关职能的拓展，就是要加强归口协调职能，更好发挥党的职能部门作用，实现党在政治上、思想上、组织上的全面领导。此外，在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立党委（党组）以及在“两新组织”中建立健全党的组织机构等改革举措，就是要理顺党的组织同其他组织的关系，切实把党总揽全局、协调各方的作用体现到各级各类组织中。还有，推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革，包括深化党的纪律检查体制改革，组建国家、省、市、县监察委员会，完善巡视巡察工作等改革举措，就是要强化党对纪检监察工作的全面领导。显然，所有这些改革举措，说到底都是直接确



□ 郭庆松

党的领导力不是空洞的、抽象的，而是现实的、具体的，涵盖政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力；深化党和国家机构改革不仅是原则性的，更是操作性的，诸多领域、各个方面的改革都以各自不同的方式和力度对提升党的领导力产生不同的影响。

保党的政治领导力、思想引领力得到进一步提升，从而为党的群众组织力、社会号召力进一步提升奠定必要的政治上层建筑基础。

从优化政府机构设置和职能配置看党的领导力提升

党的领导力提升，需要转变政府职能：调整优化政府机构职能，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府，党的领导力提升就有了重要的政治基础、思想基础、群众基础和社会基础；转变政府职能，破除了部门化、局部化的障碍藩篱，也有利于增强党的领导力和政府执行力。

在这次国务院机构改革中，正部级机构减少8个、副部级机构减少7个，尤其是将国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局的职责以及国家发展和改革委员会、商务部的相关职责整合，组建国家市场监督管理总局的改革举措，可以说改革范围、改革力度之大出乎意料，说到底就是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，更好体现现代市场经济和现代化经济体系建设的客观要求，使党的政治领导力、思想引领力在政府机构改革中得到有效落实。现代市场经济体制下的党的领导力特别是政治领导力、思想引领力绝对不同于高度集权体制下的“包办一切”的“家长式”的传统领导力，而是政府职能转变、机构职能优化基础上的“硬权力”“软权力”相结合的现代领导力。

与此同时，深入推进简政放权、最大限度减少政府对市场活动的直接干预，强化事中事后监管、改变重审批轻监管的行政管理方式，提高行政效率、精干设置各级政府部门及其内设机构等政府机构改革的一系列举措，就是要从根本上克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，而这恰恰是赢得群众信任、获得社会认同的不二选择，为党的群众组织力、社会号召力提升扫清障碍。

从统筹党政军群机构改革看党的领导力提升

统筹党政军群机构改革，是这一

轮机构改革的重要特点，也是加强党的集中统一领导、实现机构职能优化协同高效的必然要求。统筹党政军群机构改革，就是要同时增强党的领导力、提高政府执行力、激发群团组织和社会组织活力、增强人民军队战斗力。

统筹党政军群机构改革对于党的领导力提升作用主要体现在：一是理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，减少多头管理和职责分散交叉，从而使党政分工清晰，有利于加强党的领导尤其是提升党的政治领导力、思想引领力。二是深化人大、政协和司法机构改革，发挥人大权力机关作用，推进人民政协履职能力建设，深化司法体制改革，更好维护社会公平正义，有利于党的政治领导力、思想引领力更好地在立法、司法、民主监督中得到彰显。三是深化群团组织改革、推进社会组织改革和事业单位改革，以增强群团组织政治性、先进性、群众性为基本导向，以落实社会组织共建共治共享为基本要求，以理顺政事关系和实现政事分开为基本任务的改革举措，必然会进一步夯实党的领导力尤其是党的群众组织力、社会号召力提升的根基。四是

按照军是军、警是警、民是民原则深化跨军地改革，有利于完善党领导下的统筹经济社会发展与国防建设体系的关系，构建一体化的国家战略体系和国防能力，这是党的领导力提升在国防和军队建设中的有力见证。

从合理设置地方机构看党的领导力提升

相对合理设置地方机构历来是机构改革的重要内容，实际上就是通过科学划分中央和地方事权，理顺中央和地方关系，确保地方在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务。地方的权威来自于党中央权威，党中央的权威也要由地方来体现，地方的工作是对党中央决策部署的具体落实。合理进行地方机构设置，同样关涉到党的领导力提升的真正落地落实。

一是在确保集中统一领导下赋予省级及以下机构更多自主权，增强地方治理能力。地方机构离群众最近、离实践最近、离基层最近，党的政治领导力、思想引领力提升需要由地方机构能力的提升来体现，党的群众组织力、社会号召力提升更是主要由地

方机构能力的提升来代表。二是构建简约高效的基层管理体制，夯实党和国家治理体系和治理能力的基础。基层事情基层办、基层事情有人办、基层权力给基层，不仅是基层治理现代化的必然要求，也是基层党的领导力尤其是党的群众组织力、社会号召力提升的必然选择。三是规范垂直管理体制和地方分级管理体制，理顺和明确中央与地方的权责关系，避免交叉扯皮，以确保属于中央的事中央负责、地方配合，属于地方的事地方负责、中央指导、协调与监督，从而使党的领导横向到边、纵向到底，党的领导力提升在交叉地带也不至于落空。

从推进机构编制法定化看党的领导力提升

党的领导力还包含党领导人民依法治国的能力以及推动法治建设的能力。深化党和国家机构改革，需要也必须推进机构编制法定化。机构编制法定化是机构编制管理中党的领导力提升的重要体现，即在国家立法层面，用一系列的法律法规来确定机构编制管理过程中应遵循的运行规则、审批程序及审批权限，从而实现职能配置、机构设置、人员编制和领导职数及其运行程序的法定化。

从推进机构编制法定化看党的领导力提升，主要包括：一是完善党和国家机构法规制度。通过加强党内法规制度建设，制定机构编制法，增强机构设置、职能配置、人员编制“三定”规定的严肃性和权威性，切实解决机构设置和编制管理工作随意性较大的弊端，让编制管理在阳光下运行，也让党的领导力在阳光下提升。二是强化机构编制管理刚性约束。通过强化党对机构编制工作的集中统一领导，规范建立动态调整机制、信息共享机制、监督约束机制等，切实解决编制把口不严、刚性约束不够的问题，让编制管理在规范中运行，也让党的领导力在规范中提升。三是加大机构编制违纪违法行为查处力度。通过严格执行机构编制管理法律法规和党内法规，严肃追责问责，整治不合规行为、清理不规范文件、形成协作联动机制，增强处罚的严肃程度，让编制管理在约束中运行，也让党的领导力在约束中提升。

国家治理

核心阅读

长江经济带生态大保护涉及的最核心、最关键问题，就是如何处理行政区与流域区之间的关系，依靠有效的跨界环境治理体系，破解流域生态保护中的问题，实现整个流域生态质量的同步、同向改善。这就要求我们在长江流域现有管理体制的基础上，积极吸收借鉴国际上一些著名大江大河的跨界治理经验，构建富有中国特色的跨行政区、大流域管理体制，确保大保护取得大成就、大成效。

□ 陶希东

长江经济带是以6300多公里

的长江为依托，以长江三角洲、长江中上游和成渝三个城市群为支撑的一条巨

落实长江经济带生态大保护的六项重点措施



型区域发展带。它覆盖11个省市，涵养全国四成以上人口，贡献全国GDP约45%，是带动中国经济发展的战略区域。长江经济带战略的实施，核心是要做好生态大保护。因此，全力保护好长江经济带的生态环境，走绿色发展之路，实现人地协调，是实现我国经济高质量发展、永续发展的根本基础。

长江经济带生态大保护涉及的最核心、最关键问题，就是如何处理行政区与流域区之间的关系，依靠有效的跨界环境治理体系，破解流域生态保护中的问题，实现整个流域生态质量的同步、同向改善。这就要求我们在长江流域现有管理体制的基础上，积极吸收借鉴国际上一些著名大江大河的跨界治理经验，构建富有中国特色的跨行政区、大流域管理体制，确

保大保护取得大成就、大成效。

一是树立一盘棋的全局观和整体保护观。各级地方政府作为推动地方经济发展的重要主体之一，其发展理念、保护理念的差异，直接决定着生态保护的实践行动和效果。长江经济带生态大保护首先要求11个省市市政府及其下级政府，在地方发展中，要遵循流域生态的系统性、完整性和连续性，跳出生态保护中“一亩三分地”的狭隘观念，树立整个长江流域“一盘棋”的全局意识和整体保护意识，实现上下游、左右岸、山湖水田的综合保护。

二是重建行政区管理和流域管理相结合的长江流域环保跨界管理新体制。尽管我国长期以来高度重视长江流域的生态保护工作，但依然面临着生态保护的碎片化问题（包括地域碎

片化、部门碎片化、专业碎片化等），致使一些跨省市交界区域上下游左右岸、水陆交界区域等往往成为生态污染的重灾区 and 矛盾高发区，严重影响着整个流域生态保护的效果。根据美国田纳西河、英国莱茵河、北美五大湖区等的有益经验，长江经济带生态保护的跨界体制建设，需要构建一套真正实现跨地域、跨部门、跨层级的治理体制，如借鉴田纳西河流域管理局模式，可以设立横跨中央部委和省市市政府、有权威的“国家长江经济带生态保护管理局”或“国家长江流域生态保护委员会”，统筹协调全流域的生态建设与保护工作。为了确保机构的权威性和有效性，有必要同步制定出台专门的法律法规，为全流域生态保护治理提供强有力的法制保障。

三是构建全流域统一的环保标准和执法标准。一方面，在环境保护和排污治理上，统一划定沿江生态控制区范围，制定沿江省市统一的国家标准，最大程度地降低污染排放量，从源头上遏制环境污染和生态破坏。另一方面，依托生态环境部及新设立的流域管理机构对全流域的各类生态违法行为，制定实施统一的执法标准，进行垂直管理，杜绝地方政府的干扰。

四是构筑全流域生态保护数据库及共享应急体系。数据库建设和信息交换共享，是互联网时代跨区域治理的基本要求和重要支撑。为此，一是在国家层面，实行统一常规化监控和监测，构筑长江经济带生态保护数据库，为沿江所有省市县政府开放数据，为国家和地方的生态保护与治理决策提供科学依据。二是在地方层面，构筑沿江各省市生态保护数据和信息联动、互通、共享的平台和渠道，尤其是应做到使生态违法企业和个人的信息，在沿江所有省市县之间共享，形成生态违法失信人的跨地域联动惩戒机制，遏制生态违法犯罪的跨地域转移。三是通过信息共享，构筑一体化的跨区域生态应急联动机制，实现生态危机的联合防范和快速化解，最大程度地减少人民生命和财产的损失。

五是设立流域环境保护基金和上下游生态利益补偿机制。一方面，在加大政府投入的基础上，创新生态融资方式，引导广大社会资金积极投入生态保护领域，设立具有稳定收益的长江流域环境保护基金，为全流域的生态保护重点工程、重点产业、重点项目等提供充足的资金保障。另一方面，在实现保护标准统一的基础上，精准核算，建立健全上下游生态利益补偿机制，消除上游地区因严格的生态保护而带来的经济发展方面的损失，抑制区域差距、消除区域矛盾。

六是培育覆盖全流域的社会力量体系。在长江经济带生态大保护中，社会力量的作用不可忽视。为此，一是可设立长江经济带生态大保护年度论坛，沿江省市轮流坐庄举办，汇集全流域、国内外政府官员、专家学者、企业家、社会组织等，共商共议大保护之策略，以便营造氛围，达成社会共识。二是培育以长江经济带生态保护为己任的各类社会组织、民间组织、企业家组织、媒体组织等，帮助政府处理生态保护中的棘手问题，提供有助于生态保护的公益性服务和产品，形成全社会生态共建共治共享的良好局面。

战略参考