

深化党和国家机构改革

□ 张克

成效与经验

2018年，党的十九届三中全会部署的深化党和国家机构改革实现了对党和国家组织结构与管理体制的系统性、整体性重构，取得了一系列重要理论成果、制度成果、实践成果。机构改革建立了适应新时代要求的党和国家机构职能体系主体框架，为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力组织保障。深化党和国家机构改革是贯彻落实党的十九大精神和全面深化改革的一项重大任务，应当系统总结本轮机构改革取得的主要成效和宝贵经验，在新的起点上继续完善党和国家机构职能体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

深化党和国家机构改革的主要成效

加强党的全面领导得到有效落实，维护党的集中统一领导的机构职能体系更加健全。本轮机构改革注重完善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。根据《深化党和国家机构改革方案》，新组建中央全面依法治国委员会和中央审计委员会，将深改、网信、财经、外事等4个领导小组改为委员会，新组建中央教育工作领导小组。统筹设置党政机构，构建分工合理、责任明确、运转协调的党政机构职能体系。机构改革后，中央组织部统一管理公务员工作，中央宣传部统一管理新闻出版和电影工作，中央统战部统一管理宗教工作和侨务工作。更好发挥党的职能部门归口协调作用，改革后形成了大组织、大宣传、大统战的归口管理格局。中央组织部统一管理中央编办，中央统战部统一领导国家民委，整合组建中央和国家机关工委，中央宣传部归口领导中央广播电视总台。

党和国家机构履职更加顺畅高效，各类机构设置和职能配置更加适应统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局需要。本轮机构改革根据“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”的思路，通过梳理各部门事权类型和特点，整合职责相近或联系紧密的职能职责组建新机构。自然资源部整合了原分属国土、水利、农业、林业等部门的自然资源管理职责，应急管理部整合了原分散于安监、国务院办公厅、公安、民政等10余个部门的职责，市场监管总局整合了原工商、质检和食品监管部门的职能职责。围绕人民日益增长的美好生活需要，突出问题导向推进机构改革。生态环境部整合了多部门环境保护职责，统一行使生态和城乡各类污染物排放的监管和执法职责。国家医保局统筹推进医疗、医保、医药“三医联动”改革，有力保障人民群众获得更加公平可及的医疗卫生服务。卫健委整合全国老龄办相关职能，为积极应对人口老龄化和向国民提供全周期健康服务提供了组织保障。

省市县主要机构设置和职能配置同中央保持基本对应，构建起从中央到地方运行顺畅、充满活力的工作体系。本轮地方机构改革既要完成中央明确部署的“规定动作”，也要发挥好省级及以下机构设置自主权，在一定范围内因地制宜设置机构和配置职能。省、市、县各级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与中央基本对应，确保机构职能履行上下贯通、执行有力。应急管理、退役军人事务、医疗保障等重点领域新组建机构，实现了从中央到省、市、县（区）四级上下一致对应设置。此外，各地还运用自主权在优化决策议事协调机构、加大党政机构合并设立或合

署办公力度、根据新形势任务设置地方特色机构等方面完成了一系列“自选动作”。

增强机构改革的整体性、系统性、协同性，同步推进相关各类机构改革，改革整体效应进一步增强。本轮改革整体性推进中央和地方各级机构改革，根据时间表、任务图确保中央和省市县改革有机衔接、有序推进。坚持党政军群机构改革协同推进，重構性健全党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系。发挥党总揽全局、协调各方作用，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党统一领导下协调行动、增强合力。构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，系统性增强党的领导力、政府执行力、武装力量战斗力和群团组织活力。

深化党和国家机构改革的宝贵经验

短短一年多时间，深化党和国家机构改革取得了明显成效，充分彰显了党的集中统一领导和我国社会主义制度的政治优势。归纳而言，深化党和国家机构改革的宝贵经验主要有以下四点。

第一，坚持党对机构改革的集中统一领导。本轮机构改革以坚持和加强党的全面领导为统领，各地区各部门坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，确保机构职能履行上下贯通、执行有力。应急管理、退役军人事务、医疗保障等重点领域新组建机构，实现了从中央到省、市、县（区）四级上下一致对应设置。此外，各地还运用自主权在优化决策议事协调机构、加大党政机构合并设立或合

第二，坚持推动机构职能优化协同高效。本轮机构改革强调优化协同高效原则，党和国家机构职能体系更加健全完备。把加强党对一切工作的领导贯穿于机构改革各方面和全过程，确保党的领导更加坚强有力。聚焦发展所需、基层所盼、民心所向，合理设置机构、科学配置职能，确保机构设置符合实际需要、符合客观规律。坚持有统有分、有主有次，理顺党政机构职责关系，加强相关部门配合联动，使权责更加协同、监管更加有力。

第三，坚持中央和地方一盘棋。本轮机构改革在坚持党中央集中统一领导前提下，注重发挥好中央和地方两个积极性，理顺中央和地方职责关系，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。赋予地方更多自主权，省、市、县可以根据社会治理和公共服务需要在一些领域因地制宜设置机构和配置职能。既允许“一对多”，由一个基层机构承接多个上级机构的任务，也允许“多对一”，由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报。

第四，坚持改革和法治相统一相协调。本轮机构改革明确提出要加快推进机构、职能、权限、程序和责任法定化。立法机关在改革进程中根据实际需要完成相关重大改革任务的法律授权。有关部门针对涉改法律法规进行全面系统梳理，通过立改废释更好实现改革决策和立法决策相统一、相衔接。注重在改革中加强法治建设，既做到重大改革于法有据，同时也通过机构改革促进全面依法治国落到实处。

推动党和国家机构改革发生“化学反应”

完成组织架构重建、实现机构职

能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。深化党和国家机构改革的前半篇文章已经全面收官，改革后的各类机构正在履行全新职责、释放改革红利。写好机构改革的后半篇文章，关键是要强化制度执行力，把党中央机构改革决策部署与推进国家治理体系和治理能力现代化结合起来，促进党和国家机构职能体系重组发生“化学反应”，从整体上推动各项制度更加成熟更加定型。

一是处理好机构改革后部门职能履行过程中出现的新问题新现象，实现机构职责查漏补缺、动态调整。二是处理好机构改革进程中出现的审批、监管、执法和辅助支持职能错位现象，尽快理顺各部门单位职责关系，做到职责互补、协调一致。三是处理好机构整合后的职能融合、人员融合、文化融合问题，坚持五湖四海、任人唯贤原则，避免因以某一机构为主整合其他机构导致的“一家独大”现象。四是加快推进机关所属支持辅助性事业单位机构职能调整，确保职能履行顺畅高效。五是着力加强综合行政执法队伍建设，整合执法力量、减少执法层次，促进执法重心和资源向一线下沉。六是完善相关配套改革，落实公务员职务与职级并行政策，为机构改革后各层级干部创造职业发展通道，更好激励干部担当作为。



2019年是新中国成立70周年，是决胜全面建成小康社会的关键之年，也是全国应急管理部门组建到位后全面履职的第一年，更是我国国家制度和

发展目标：推进应急管理体系和能力现代化

我国是世界上自然灾害频发的国家之一，各类事故隐患和安全风险交织，影响公共安全的因素日益增多。“备豫不虞，为国常道。”重大突发事件的发生和治理衡量着执政党领导力、检验着政府执行力、评判着国家动员力、体现着民族凝聚力。加强应急管理体系和能力建设，既是一项紧迫任务，又是一项长期任务。我国应急管理体系建设时间短、基础弱、底子薄，加之现代社会面临的综合性风险日益增多，凸显了应急管理工作存在的风险监测预警能力不强、应急处置协调不力、应急物资储备与管理

改革探索：应急管理实践与研究亮点纷呈

2019年是应急管理体系和能力建设整体谋划布局之年，同时各类灾害



2019年应急管理效能盘点与展望

□ 朱正威 石佳

事故风险挑战明显增多。面对复杂多变的灾害事故形势、艰巨繁重的深化改革任务，我国的应急管理实践工作蹄疾步稳、亮点纷呈。首先，31个省级应急管理厅局全面组建，我国进入“大应急”时代。现阶段深化应急管理机构改革的四梁八柱已经搭建完毕，下一步将进入“内部装修”阶段。这不仅是再造重建和脱胎换骨的过程，亦是由“物理整合”向“化学融合”的深刻转变。总体上，新的应急管理体制机制已在实践中充分展现出自己的特色和优势，在制度运行上围绕职能定位、部门重组、技术创新、流程优化、队伍建设等方面表现出了新的变革特征，不断为组织适应性累积经验。其次，以系统性思维防范化解重大安全风险，强化各项应急准备，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。防范化解重大安全风险，是应急管理部門的首要任务，秉承“宁可跨前一步形成重叠，不可退后一步形成

缝隙”的工作理念，在新旧机制转型及职责交接的特殊阶段，全国各地、各有关部门积极探索“全灾种、全过程、全主体”的应急管理新模式，努力提升全社会的综合防灾减灾与适应能力。再次，中国特色应急救援力量体系初步建立，应急救援能力和效率显著提高。在应急管理部的推动下，以国家综合性消防救援队伍为主力、以军队非战争军事行动力量为突击、以各类专业救援队伍为协同，以社会应急队伍为辅助的中国特色应急救援力量体系构建完成、成效初显。在此基础上，我国还完善共建“一带一路”安全保障体系，使得防灾减灾救灾的国际交流合作得到进一步推进，充分彰显了我国负责任大国的形象。最后，探索推进应急管理科技信息化工作发展，强化应急管理装备技术支撑，优化整合各类科技资源。尤其是从政策引领、经费支持、力量保障等方面进一步优化顶层设计，逐步建立

和完善相关法律法规体系和标准规范，形成科技创新驱动防灾减灾的工作机制，不断增强风险防范的综合能力。

专业化、职能化的制度调整方向为应急管理的组织变革与政府再造研究提供了新的机遇。面对这些应急管理的实践变迁，应急管理学界从法制体系重建、预案体系变革、协同联动机制再造、公众参与防灾减灾等角度拓展相关研究议程。应急管理学界在基层应急管理能力提升的路径、社会和市场力量参与的制度设计、完善全灾害管理和全过程管理等方面依据我国国情和代表性案例，产生了综合本地化和国际性的研究成果。同时，学术界进一步推进了前沿信息技术在应急管理中的应用研究，依据综合数据、社会经济大数据分析的方法逐步提升了对复杂风险分析的可信度和时效性，同时也为应急管理战术操作提供了切实支持。与此同时，作为多学

科交叉的前沿领域，灾害风险相关的学科发展与学术进展也在推动我国应急管理体系和能力现代化方面发挥着重要作用。来自安全学、灾害学、消防工程、安全工程、城市规划等各领域的科研成果为集中攻关复杂风险情境下的应急管理问题提供了思路，也为我国应急管理体系的适应性变革指明了方向。

韧性治理：风险与应急管理的发展方向

随着灾害风险情境的演化，提升韧性愈发成为应急管理实践的核心要务。应急管理体系中的韧性，是公共治理体系和能力在灾害风险领域中的具体体现，尤其关注治理体系在受到灾害风险威胁与冲击的全过程中，及时有效地吸收、抵御、处置风险，并再生治理的能力。从韧性治理的视角

出发，风险、灾害和危机不再被视作一种“伤害”，而是治理体系自身局部结构的不良反应。对此，有效的解决方式应是通过组织的内在自适应机制和组织的协调功能，建立新的和外界环境相适应的信息反馈环，进而提升组织处理外部扰动的能力。因此，面对复杂多变的风险情境，应通过动态的结构调整与功能优化提高应急管理体系的韧性。

韧性治理以预防和化解复合型灾害风险为目标，突破线性思维，从系统能力提升的角度回应多灾种、复合型灾害风险治理困境。在治理主体与结构方面，应急管理实践经验告诉我们，来自民众、企业、社会组织的资源整合和志愿服务将有力协同推进应急管理事业的发展。韧性治理倡导多元主体参与灾害风险治理决策，并就复杂灾害风险的识别与评估等展开跨部门的信息共享与风险沟通，实现政府与社会间相互增权赋能；在治理策略方面，韧性治理鼓励构建综合适应性、包容性和预见性策略，立足各地区的资源禀赋与过往灾害经历，结合系统性风险评估结果，科学预测可能的灾害风险并输出适应性治理策略；在治理机制方面，韧性治理强调制度化、全过程的危机学习与组织学习，倡导防灾减灾经验的积累与组织能力的系统提升。特别是随着灾害风险复杂性、动态性以及后果迟滞性等问题

的日益凸显，增强组织对复杂风险环境的适应性已经成为提升应急管理体系与能力的关键环节。结合应急管理实践中的典型案例，通过制度化的组织学习，可以促进跨部门的信息共享与知识传播，将纷杂混乱的危机信息转换为危机情境知识，促使多元主体明确各自的权责边界、形成合作治理的共识，进而提升组织对复杂风险环境的适应程度。只有在高水平的危机学习和组织学习中，应急管理体系的韧性水平才能得以真正提升。同时，还需通过加强应急演练的科学性、实操性，建立理论与实践的桥梁，避免灾害风险理论研究与应急管理实践的脱节。

展望2020年，我国的应急管理工作需要进一步发挥国家制度优势，深入推进传统防灾减灾模式向全灾种、全过程、全主体的“大应急”模式转变，切实提升应急管理的制度韧性与管理效能，加快实现我国应急管理体系和能力的现代化。