2019年12月9日 星期一 经济日报

深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

优化政府组织结构

牛占华

中国特色社会主义行政体制是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是党和国家决策部署贯彻落实的重要保障，在促进经济社会持续健康发展、满足人民日益增长美好生活需要、推动美丽中国建设等方面发挥着重要作用。优化政府组织结构，是坚持和完善中国特色社会主义行政体制的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。持续推动政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同，是优化政府组织结构的主要目标。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），全面阐述了坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系总体要求，为优化政府组织结构指明了方向、提供了重要遵循，要认真学习领会，坚决贯彻落实。

一、在社会主义市场经济体制的建立和发展中我国政府组织结构不断得以优化

科学、合理的政府组织结构是政府履行职责的重要保障。党中央一直高度重视政府组织结构优化，新中国成立后，我国逐步建立起与我国社会主义基本制度相适应的政府组织机构，为治国理政、推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来，适应党和国家工作重心转移、社会主义市场经济发展的要求，政府组织结构一直在不断调整优化。从1981年到2018年党和国家机构改革前，我国先后集中进行了7次较大规模的机构改革，每一次都把优化政府组织结构作为重要任务。从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变过程中，党中央大力推进政企分开、政事分开，大幅撤并了一批专业经济部门和职能交叉的机构，将综合经济部门的职能重点转到宏观调控上来，着力减少对企业和市场的干预，提高宏观调控能力；对国有资产监管、环境保护、金融监管、食品安全、安全生产、流通管理、社会保障等领域的管理体制和组织机构进行了完善，政府社会管理和公共服务职能得到加强。在职能转变、妥善处理政府和市场关系方面迈出了较大步伐，基本实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，紧紧围绕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这个总目标全面深化改革。党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间矛盾的重大判断，并确定了“两个一百年”奋斗目标。基于对新时代中国特色社会主义的新形势新任务的分析判断，党中央对深化党和国家机构改革作出了全面部署，在加强党的全面领导基础上，对政府组织结构进行了系统性、整体性重构。为推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，更好履行经济调节职能，调整优化了发展改革、科技、农业农村、审计、物资储备等机构设置和职能配置；为建立统一开放、公平竞争、诚实守信的市场体系和营商环境创造有利条件，加强事中事后监管，组建了市场监管总局、银保监会，强化了知识产权机构职能；为保证人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安，更好保障和改善民生，组建了应急管理、退役军人事务、移民管理、卫生健康等机构；为更好地满足人民日益增长的文化需求，推动文化大发展大繁荣，组建了文化和旅游部，完善了广播电视管理体制；为从根本上解决影响和制约生态文明建设的制度性难题，进一步加强生态文明建设，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责、统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，组建了自然资源、生态环境、林业草原等机构。通过上述改革，为构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，加快建设人民满意的服务型政府奠定了坚实基础，也充分体现了我们党与时俱进、锐意进取、勇于实践的改革创新精神。

二、准确理解和深刻把握优化政府组织结构的重要原则

优化政府组织结构是一项复杂的系统工程，必须面向“两个一百年”奋斗目标，立足于社会主义初级阶段的基本国情，坚持目标导向和问题导向，助力破解经济社会发展中的深层次矛盾和问题。

（一）坚持加强党的全面领导。党的全面领导是优化政府组织结构的根本保证。一是要继续坚持党和国家机构改革中形成的加强党的全面领导的宝贵经验，继续推进理论创新、制度创新、实践创新，不断完善在行政管理体制和政府组织机构中党对重大工作领导的体制机制，进一步强化党统揽全局、协调各方的制度性安排，确保党的领导全覆盖，使党的领导更加坚强有力。二是要保障党中央决策议事协调机构发挥好谋大事、议大事、抓大事的作用，科学设置决策议事协调机构的办事机构，完善与职能部门的工作关系。三是要进一步加强党政机构职能统筹，继续坚持党的有关机构同职能相近、联系紧密的政府部门实行合并设立或合署办公，整合优化力量资源，发挥整体效能。

（二）坚持以人民为中心。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，增进人民福祉是我国改革发展的根本目的。政府组织结构的优化，必须贯彻立党为公、执政为民的理念，坚持以人民为中心的工作导向，着眼于从完善体制机制和优化政府组织结构上解决人民群众最盼最急最忧的突出问题，切实做到人民有所呼、改革有所应，围绕实现人民对美好生活的向往，加快建设人民满意的服务型政府，使人民群众更有获得感。

（三）坚持优化协同高效。这一原则不仅是深化党和国家机构改革的明确要求，也是不断优化政府组织结构的着力点。优化就是机构职能要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅。要把完善政府组织结构同促进政府职能转变、理顺部门职责关系统筹结合起来，进一步促进内部机构、职责和业务的有机融合，既有“物理变化”，又有“化学反应”，使机构设置更加科学、职能配置更加优化、权责更加协同。

（四）坚持社会主义市场经济改革方向。通过持续优化政府组织结构，加强综合部门，强化宏观管理职能，鼓励和引导政府部门内设机构综合设置，减少细化的行业、专业内设机构，推动职能转变。一方面，进一步简政放权，厘清政府和市场的边界，大幅减少微观管理事务和具体审批事项，让各类市场主体更有活力，实现资源配置效益最大化和效率最优化。另一方面，推动政府管理方式转变，更多通过制定和落实法规、政策、规划管理经济社会事务，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，加强事中事后监管，真正管住管好那些市场管不了或者管不好的事，切实提高政府管理科学化水平。

（五）坚持以法治思维推进改革。改革和法治是两个轮子，要注重发挥法治规范和保障改革的作用，高度重视运用法治思维和方式推进改革。在优化政府组织结构过程中，需要制定或修改法律、行政法规的，及时通过法定程序进行，确保改革在法治轨道上运行。

三、全面落实优化政府组织结构的要求

发展永无止境，改革同样永无止境。要适应经济社会发展需要，着眼于统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，不断适应我国社会主要矛盾变化以及深化供给侧结构性改革要求，补齐行政管理短板，推动政府组织结构更加成熟、更加定型。

（一）推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。提高机构编制管理水平，不能只凭经验，必须加强制度建设、法规建设。机构编制法定化是深化党和国家机构改革、巩固改革成果的重要保障，要依法依规设置机构、配置职能、明确权限和责任、规范管理程序。要按照《决定》要求，着力推动机构编制法规制度的落实。一是党中央印发的《中国共产党机构编制工作条例》，为党管机构编制作出了制度性安排，是机构编制工作的基本遵循，要认真学习和贯彻执行，把党中央确定的各项制度规定落实到位。二是全面正确履行好部门“三定”规定。“三定”规定作为党内法规，对明确部门定位、规范部门权力运行、强化机构编制刚性约束具有重要意义。要严格执行“三定”规定确定的部门职能和机构编制，避免合意则取、不合意则舍，保证“三定”规定落实不变形、不走样。三是全面实行政府部门权责清单制度，实现清单同“三定”规定有机衔接，规范和约束履职行为，让权力在阳光下运行。四是加大机构编制违纪违法行为查处力度，严肃追责问责，维护机构编制管理的权威性、严肃性，禁止条条干预。

（二）优化行政区划设置，提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力。我国发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载各种发展要素的重要载体。行政区划是国家行政管理的基础，合理调整行政区划是经济社会发展的必然要求，也是发挥中心城市和城市群带动作用，推进城市化、乡村振兴战略和新型城镇化的有力举措。《决定》提出要优化行政区划设置，提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力，对于统筹资源、提升行政效能、促进区域协调发展具有重要意义。一是要逐步完善财政、土地、户籍、人员流动等政策，加强公共服务、民生保障、公共安全保障、基础设施建设，创新管理体制，提升城市管理水平，使中心城市和城市群的经济、人口、资源、生态环境等综合承载能力稳步提升。二是发挥中心城市和城市群的人才、技术、产业、信息、公共服务等优势，提升资源优化配置能力，推动集约发展、高质量发展，并充分发挥辐射带动作用，促进区域协调发展。三是要科学把握新形势下城镇化发展对优化行政区划设置的新需求，相应完善设市设区标准，继续探索符合条件的县和特大镇有序改为市，推动经济发达镇行政管理体制改革扩面提质增效。四是以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，健全城乡融合发展体制机制，逐步缩小城乡发展和居民生活水平差距，加快农业转移人口市民化进程，切实推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，重塑新型城乡关系。

（三）形成高效率组织体系。认真贯彻落实《决定》要求，减少行政管理层次，精干设置机构，实行扁平化管理，构建起上下贯通、运行顺畅、充满活力、令行禁止的组织体系。一是坚持政府部门综合设置的方向。综合设置并不是简单的机构撤并，看机构数量多少，更重要的是在坚持优化协同高效的基础上，围绕职能转变和理顺职责关系，综合设置职责相同或相近的机构，提高管理效能。要按照习近平总书记的要求，机构宜大则大、宜小则小，关键看怎样摆布符合实际、科学合理、更有效率。二是坚持省市县主要机构职能同中央保持基本对应，确保地方有效实施党中央方针政策和国家法律法规。在这一前提下，鼓励地方根据本地区经济社会管理和公共服务需要，在限额内因地制宜设置机构、配置职能。要优化中央部门对地方机构的工作指导方式，既允许“一对多”，由一个机构承接多个上级机构的任务，也允许“多对一”，由不同机构向同一个上级机构请示汇报。三是着眼于服务方便人民群众、符合基层事务特点，构建简约高效的基层管理体制，鼓励地方对职能相近、联系紧密的机构加大统筹设置和综合力度，实行扁平化和网格化管理，持续推进审批服务便民化，最大限度方便群众。

（四）严格机构编制管理，统筹利用行政管理资源。机构编制资源是重要政治资源、执政资源。目前我国行政编制和事业编制总量已经不少，必须把好钢用到刀刃上。要统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度。《决定》进一步提出要“严格机构编制管理，统筹利用行政管理资源，节约行政成本”，对加强和创新机构编制管理提出了新的更高要求。总的是要坚持“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的思路。一是继续从严从紧控制机构编制，强化刚性约束，严格机构编制管理权限和程序，严禁越权审批，不该增的机构编制坚决不增，把机构编制规模控制在合理、可持续的范围内。二是做到“瘦身”与“健身”相结合，一方面对因职责任务变化、审批权限下放、管理手段升级等可以有效腾出编制资源的部门和领域加大精简力度，把该减的机构编制坚决减下来；另一方面适应新的形势和任务发展要求，做到该加强的加强，在总量内优先保障一些重点领域和关键环节的机构编制需求。三是积极创新管理，加大挖潜力度，统筹利用行政、事业等各类行政管理资源，研究制定跨地区、跨部门、跨层级、跨种类的编制调整办法，逐步打破层级和领域壁垒，优化结构，合理配置机构编制资源，充分调动中央和地方两个积极性，既要管住又要用好，不断提升机构编制资源使用效益，提高行政效能。

超越「认知藩篱」 消弭「理解赤字」

新华社记者

近期，麦肯锡咨询公司荣誉高级合伙人彼得·沃克出版新作《强大、不同、平等：战胜中美间的误解与差异》，引起不小反响。这位美国人往来中美十多年，基于亲身经历和深入了解，从历史文化视角分析美国对中国存在的误解，认为美中“认知藩篱”并非不可超越，美国应尝试理解中国。

当前中美关系正处于复杂敏感时期，不少杂音摩擦冲撞交织，美国鹰派不断炒作“修昔底德陷阱”“文明冲突论”，鼓吹与中国全面“脱钩”，以至于引发人们对“新冷战”的担忧。在此特殊背景下，沃克所代表的美国社会的理性声音显得弥足珍贵。

沃克的一些看法较为接近中国人的自我认知。例如，他认为中国人对国家主权和民族尊严看得很重，这源自中国曾遭受殖民入侵的痛苦经历；历史文化注定中国惯以和平方式解决问题，军事上寻求捍卫自身利益的能力，而非寻求战争；让中国变得像美国一样是个幼稚的目标……这些观点为美国人读懂中国提供了有益参考。

当下中美关系的一个症结正是美国对中国的认知偏差。中美建交40年来，两国经济深度融合，双边货物贸易额增长了252倍。遗憾的是，心理认知对接明显滞后于经贸关系发展。特别是美国对华认知，因历史文化制度等差异，更受到政治因素影响，呈现出较大的“理解赤字”，以至到今天还不乏美国人会问，“中国有没有高速公路”之类常识性问题。

这种“理解赤字”，源于缺乏了解中国的意愿。正如沃克所说，“几乎没有任何证据显示它（美国）有了解中国的意愿。”美国一些政治精英时常偏执地认为，中国迟早会变成跟西方国家一样的所谓“民主国家”，因此对中国人千百年来形成的思维方式和文明特性“不屑一顾”。这种不愿平等对话的深层心态，是一种根深蒂固的文明优越论。

这种“理解赤字”，来自对华认知的结构失衡。随着中国快速发展，美国政治精英们对中国的关注过度集中于经济、科技、军事等领域，然而“在了解中国的文化历史以及其行为动因方面付出的努力却非常少”。美国为何屡屡读不懂、看不透、判不准中国？对此，英国学者马丁·雅克指出，关键在于忽视了中国历史文化的整体性和延续性，忘记了中国是一个经历兴衰更替和外族入侵却延续数千年而未中断的文明大国。

这种“理解赤字”，也不乏人为设置的“玻璃幕墙”。沃克在书中提到中国追求和谐、双赢的价值理念与和平属性，但美国一些保守派认定，强大起来的中国必然会成为美国乃至世界的威胁，为此四处怂恿他国对抗中国，甚至炮制中国取代美国霸权的所谓“百年马拉松战略”，意在将普通美国人的对华认知引向歧途。

中美历史文化、社会制度、发展道路、现实国情不同，存在分歧误解在所难免。解决分歧的正确途径是加强接触与沟通，不断消除认知偏差，扩大相互理解的领域，唯有如此才能管控分歧、消除误判。阻断交流，筑篱修墙只会适得其反。

消弭“理解赤字”，保持接触是前提。一个开放、进步和友善的中国，需要走近才能发现，很多外国人说，“来之前觉得中国是个谜，来之后自己成了中国迷”。沃克之所以得出“中国治理模式适合自身发展，有效回应人民需求”的论断，正是源自他15年来每年五六次的频繁访华。上世纪80年代起，美国学界先后涌现出一大批“知华派”学者，他们基于大量田野调查和深入研究，为美国人深入理解中国打开了更多扇窗。

消弭“理解赤字”，彼此尊重很关键。沃克在书中说到，当今中国体制、价值观深植于中国历史、文化和社会现实中，必须尊重。上世纪70年代中美关系破冰的历史证明，只要放下偏见，抱持尊重和理性态度，美国人是能够客观对待两国差异的，对中国的理解也会更加全面和深入。沃克认为，中国文化注重名誉和尊严，所以在贸易摩擦等问题上，“哪怕他们对中国文化有一点点理解，也应该明白中国人不会屈服于这种压力。”

消弭“理解赤字”，需要超越零和思维。沃克在书中指出，中国追求和谐、双赢，美国则崇尚零和博弈，双方存在较大理念差异。但差异不应成为交流障碍，更不能成为对抗理由，已故美国著名中国问题专家奥克森伯格曾指出，中国崛起是当今世界最重大的政治事件，美国要做的应是调整心态，超越零和思维，而不是针锋相对，制造误解。

德国哲学家莱布尼茨也曾说过，唯有相互交流我们各自的才能，方能共同点燃我们的智慧之灯。美国对华“认知藩篱”并非不可超越，中美合作必将是两国和世界之福。“与其尝试改变，不如尝试理解”，沃克书中提出的劝诫良言值得听取。（新华社北京12月8日电）

（上接第一版）

三产融合开发特色资源

花牛苹果是天水的一张名片。作为我国在国际市场上第一个获得正式商标的苹果品种，天水的花牛苹果很早就闻名海内外。苹果产业由小变大，由大变强，逐渐形成了完整的产业链。

在天水花牛苹果产业园，记者走进天水花牛苹果（集团）公司包装车间，浓浓的果香扑面而来。工人们娴熟地把花牛苹果装箱入库。该公司董事长贾福昌子承父业，从事苹果销售已30多年。他告诉记者，每年苹果收获季节，公司就开始收购果农的苹果，并陆续销往全国各地。公司还与京东、天猫等电商平台合作，打出了自己的品牌。

同样是在天水花牛苹果产业园，长城果汁集团有限公司年产10万吨的高端果蔬汁加工灌装生产线建设示范项目正在抓紧施工建设。这条在建的自动化生产线总投资6.5亿元，预计两年内建成投产，建成后年产值有望达到10亿元，并吸纳带动2万多农户致富，人均年增收3000元以上。

“天水有很好的农产品资源，关键是要把产业链做长做优，实现一二三产业的融合发展。”长城果汁集团有限公司副总经理张忠旺说，公司依托本地的苹果资源，打造苹果汁研发、生产和销售的产业链，间接带动了当地果农的增产增收。公司创建以来，累计收购原料苹果170多万吨，生产浓缩苹果汁24万吨，实现出口创汇超过4亿美元。

天水不仅出产花牛苹果，还拥有秦安蜜桃、麦积葡萄、秦州大樱桃等一系列农产品知名品牌，特色农产品发展有着广阔的前景。天水市发展和改革委员会副主任董国杰介绍，近年来，天水市按照“一县一特色、一县一产业”的思路，立足县域资源禀赋和产业基础，在建设冷链物流、农产品精深加工、打造特色品牌上下功夫，用工业化谋划农业产业化，促进三次产业融合，进一步夯实了高质量发展的基础。

文化旅游资源，是天水的又一特色资源。今年10月份，国务院公布第八批全国重点文物保护单位，天水又有4处文保单位名列其中。至此，天水市全国重点文物保护单位已达21处，在甘肃各市州中位列榜首。

依托丰富的文化旅游资源，天水市以建设文化旅游强市为目标，积极推进麦积山、伏羲庙等大景区建设，建成一批文化旅游基础设施，大力推进文化旅游深度融合，全市文化旅游工作步入转型升级、提速发展的新阶段。今年前三季度，天水累计接待游客接近3700万人次，旅游综合收入233.2亿元，同比分别增长16.5%和17.2%。

强基补短优化发展环境

记者来到位于天水经济技术开发区众创大厦一楼的政务大厅时，窗口工作人员正在有序开展工作。这个700多平方米的政务大厅去年刚投入使用，已经入驻9个部门20个办事窗口，可以为园区企业提供189项行政审批和服务。

杨娜是凯迪阳光生物质能源开发有限公司的财务经理，正在行政大厅的税务窗口办理业务。她告诉记者，公司2012年搬到经济技术开发区，以前办理相关审批业务需要到麦积区，坐公交车至少要一个半小时。开发区的政务大厅投入使用后，业务办理方便了很多。

优化营商环境，是关乎实现高质量发展的一道“必答题”。董国杰告诉记者，天水市按照“你投资我服务，你发财我发展”的理念，不断深化“放管服”改革，加大简政放权力度，积极推进“一窗办、一网办、简化办、马上办”改革，全面推行重大招商引资“项目管家”服务，打造项目服务的“高速公路”，尽可能让投资商“少跑路”“不跑路”。

营商环境的持续改善，吸引了一批企业到天水投资发展。近年来，白鹿仓国际旅游度假区、秦州区万达广场等项目顺利落地实施，500万只蛋鸡健康养殖基地、天水江南市场等项目前期工作也在有序推进。

作为老工业基地，近年来天水城市规模在不断扩张，但市政公用设施投入欠账太多，导致人口增长与城市承载力不匹配，带来了出行交通拥堵等一系列问题。为彻底解除交通等瓶颈制约，天水在推进供给侧结构性改革中，及时启动了一批重点城市交通基础设施项目。

在天水市城区轨道交通一期工程施工现场，记者看到，工人们正在抓紧设备调试和收尾作业，电车司机已经开始在轨道上试车。天水通号有轨电车公司总经理朱开封介绍，天水市城区轨道交通规划总长度96.87公里，估算总投资超过170亿元。目前一期工程已经完成80%以上的工程量，有轨电车也已配置到位。预计明年3月份可以正式投运，将有效缓解天水城区交通不畅的问题。

轨道交通建设是天水市补“短板”的重点项目之一。为解决水资源短缺、公共设施不足等问题，天水还启动了以曲溪水源为城市主水源的天水曲溪城乡供水工程、城市集中供热项目、地下立体停车设施项目等，加快推动重点项目投资建设力度。

在秦州区四十里铺村，总投资5.22亿元的区域粮食仓储物流生态产业园区正在抓紧施工。天水第一粮库有限公司董事长孔祥东说，这一项目建成后，对于完善区域内粮食安全工作手段，保障市场供给，调节市场物价，发挥国有粮食企业主渠道作用，保障天水经济社会长远健康发展具有重要意义。

董国杰告诉记者，在补齐软环境、硬环境“短板”的同时，天水将积极融入区域合作交流，牢牢抓住“一带一路”建设的机遇，巩固“东出”基础、做好“南向”文章，积极对接关中地区，主动抱团陇南，融入成渝经济区，形成多层次、全方位、宽领域的对外开放格局。

中日节能环保综合论坛在东京举行

本报东京12月8日电 记者苏海河报道：12月8日，由国家发展改革委、商务部、中国驻日本大使馆与日本经济产业省、日中经济协会共同举办的第十三届中日节能环保综合论坛在日本东京举行。中日双方共签署了涉及节能、循环经济、污染防治、氢能源、绿色技术创新等领域的26个合作项目。

中国国家发展改革委副主任张勇、日本经济产业大臣梶山弘志出席论坛并发表开幕致辞。来自中日两国约800名代表围绕节能、循环经济、汽车电动化及智能化、氢能源、清洁煤炭技术及火力发电、中日长期贸易6个议题展开交流探讨。

张勇表示，中国始终高度重视节能环保工作，把可持续发展确立为国家战略，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。当前中国正致力于经济高质量发展，正在践行创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，大力调整产业结构和能源结构，加强资源集约节约循环利用，实施生态系统保护和修复。梶山弘志在致辞中表示，希望今后在日益发展的人工智能、物联网等数字技术领域促进新的节能合作。