

# 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定(摘要)

2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过

据新华社北京3月4日电 为贯彻落实党的十九大关于深化机构改革的决策部署,十九届中央委员会第三次全体会议研究了深化党和国家机构改革问题,作出如下决定。

## 一、深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革

当前,面对新时代新任务提出的新要求,党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不适应,同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不适应。主要是:一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党的体制机制有待完善;一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出;一些政府机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高问题凸显,政府职能转变不到位;一些领域中央和地方机构职能上下一般粗,权责划分不尽合理;基层机构设置和权力配置有待完善,组织群众、服务群众能力需要进一步提高;军民融合发展水平有待提高;群团组织政治性、先进性、群众性需要增强;事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在;一些领域权力运行制约和监督机制不够完善,滥用职权、以权谋私等问题仍然存在;机构编制科学化、规范化、法定化相对滞后,机构编制管理方式有待改进。这些问题,必须抓紧解决。

## 二、深化党和国家机构改革的指导思想、目标、原则

深化党和国家机构改革,必须全面贯彻党的十九大精神,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,适应新时代中国特色社会主义发展要求,坚持稳中求进工作总基调,坚持正确改革方向,坚持以人民为中心,坚持全面依法治国,以加强党的全面领导为统领,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,改革机构设置,优化职能配置,深化转职能、转方式、转作风,提高效率效能,为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

深化党和国家机构改革,目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系,中国特色、世界一流的武装力量体系,联系广泛、服务群众的群团工作体系,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、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力,全面提高国家治理能力和治理水平。

深化党和国家机构改革,要遵循以下原则:坚持党的全面领导;坚持以人民为中心;坚持优化协同高效;坚持全面依法治国。

## 三、完善坚持党的全面领导的制度

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。加强党对各领域各方面工作领导,是深化党和国家机构改革的首要任务。

(一)建立健全党对重大工作的领导体制机制。加强党的全面领导,首先要加强对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。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。优化党中央决策议事协调机构,负责重大工作的顶层设计和总体布局,统筹协调、整体推进。加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导。其他方面的议事协调机构,要同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接,保证党中央令行禁止和工作高效。

(二)强化党的组织在同级组织中的领导地位。理顺党的组织同其他组织的关系,更好发挥党总揽全局、协调各方作用。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的党委(党组),接受批

准其成立的党委统一领导,定期汇报工作,确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。加快在新型经济组织和社会组织中建立健全党的组织机构,做到党的工作进展到哪里,党的组织就覆盖到哪里。

(三)更好发挥党的职能部门作用。优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置,加强归口协调职能,统筹本系统本领域工作。优化设置各类党委办事机构,可以由职能部门承担的事项归由职能部门承担。优化规范设置党的派出机关,加强对相关领域、行业、系统工作的领导。按照精干高效原则设置各级党委直属事业单位。

(四)统筹设置党政机构。根据坚持党中央集中统一领导的要求,科学设定党和国家机构,准确定位、合理分工、增强合力,防止机构重叠、职能重复、工作重合。党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公,整合优化力量和资源,发挥综合效益。

(五)推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革。深化党的纪律检查体制改革,推进纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。健全党和国家监督体系,完善权力运行制约和监督机制,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。完善巡视巡察工作,增强以党内监督为主、其他监督贯通的监察合力。

## 四、优化政府机构设置和职能配置

转变政府职能,是深化党和国家机构改革的重要任务。

(一)合理配置宏观管理部门职能。科学设定宏观管理部门职责和权限,强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能,更好发挥国家战略、规划导向作用。完善宏观调控体系,创新调控方式,构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制。强化经济监测预测预警能力,综合运用大数据、云计算等技术手段,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。加强和优化政府反垄断、反不正当竞争职能,打破行政性垄断,防止市场垄断,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。加强和优化政府法治职能,推进法治政府建设。加强和优化政府财税职能,进一步理顺统一税制和分级财政的关系,夯实国家治理的重要基础。加强和优化金融管理职能,增强货币政策、宏观审慎政策、金融监管协调性,优化金融监管力量,健全金融监管体系,守住不发生系统性金融风险的底线,维护国家金融安全。加强、优化、转变政府科技管理和服务职能,完善科技创新制度和组织体系,加强知识产权保护,落实创新驱动发展战略。加强和优化政府“三农”工作职能,扎实实施乡村振兴战略。构建统一高效审计监督体系,实现全覆盖。加强和优化政府对外经济、出入境人员服务管理工作职能,推动落实互利共赢的开放战略。

(二)深入推进简政放权。减少微观管理事务和具体审批事项,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,提高资源配置效率和公平性,激发各类市场主体活力。清理和规范各类行政许可、资质资格、中介服务管理事项,加快要素价格市场化改革,放宽服务业准入限制,优化政务服务,完善办事流程,规范行政裁量权,大幅降低制度性交易成本,鼓励更多社会主体投身创新创业。全面实施市场准入负面清单制度,保障各类市场主体机会平等、权利平等、规则平等,营造良好营商环境。

(三)完善市场监管和执法体制。改革和理顺市场监管体制,整合监管职能,加强监管协同,形成市场监管合力。深化行政执法体制改革,统筹配置行政处罚职能和执法资源,相对集中行政处罚权,整合精简执法队伍,解决多头多层重复执法问题。一个部门设有多个执法队伍的,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。减少执法层级,推动执法

力量下沉。完善执法程序,严格执法责任,加强执法监督,做到严格规范公正文明执法。

(四)改革自然资源和生态环境管理体制。实行最严格的生态环境保护制度,构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系,为生态文明建设提供制度保障。设立国有自然资源资产管理机构和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,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,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。

(五)完善公共服务管理体制。健全公共服务体系,推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化,推进城乡区域基本公共服务制度统一。政府职能部门要把工作重心从单纯注重本行业本系统公共事业发展转向更多创造公平机会和公正环境,促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜,促进全社会受益机会和权利均等。加强和优化政府在社会保障、教育文化、法律服务、卫生健康、医疗保障等方面的职能,更好保障和改善民生。推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革,引入竞争机制,扩大购买服务。

(六)强化事中事后监管。改变重审批轻监管的行政管理方式,把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来。加强信用体系建设,健全信用监管,加大信息公开力度,加快市场主体信用信息平台建设,发挥同行业和社会监督作用。

(七)提高行政效率。精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效运转体系。明确责任,严格绩效管理和行政问责,加强日常工作考核,建立健全奖优惩劣的制度。打破“信息孤岛”,统一明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程,加快推进部门政务信息互联互通。改进工作方式,提高服务水平。加强作风建设,坚决克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

## 五、统筹党政军群机构改革

统筹党政军群机构改革,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。

(一)完善党政机构布局。正确理解和落实党政职责分工,理顺党政机构职责关系,形成统一高效的领导体制,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协同联动、高效运行。系统谋划和确定党政机构改革事项,统筹调配资源,减少多头管理,减少职责分散交叉,使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调。

(二)深化人大、政协和司法机构改革。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能,健全人大组织制度和工作制度,完善人大专门委员会设置,更好发挥其职能作用。推进人民政协履职能力建设,加强人民政协民主监督,优化政协专门委员会设置,更好发挥其作为专门协商机构的作用。深化司法体制改革,优化司法职权配置,全面落实司法责任制,完善法官、检察官官员额制,推进以审判为中心的诉讼制度改革,推进法院、检察院内设机构改革,提高司法公信力,更好维护社会公平正义,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(三)深化群团组织改革。健全党委统一领导群团工作的制度,推动群团组织增强政治性、先进性、群众性,优化机构设置,完善管理模式,创新运行机制,坚持眼睛向下、面向基层,将力量配备、服务资源向基层倾斜,更好适应基层和群众需要。

(四)推进社会组织改革。按照共建共治共享要求,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。加快实施政社分开,激发社会组织活力,克服社会组织行政化倾向。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,由社

会组织依法提供和管理。

(五)加快推进事业单位改革。党政群所属事业单位是提供公共服务的重要力量。全面推进承担行政职能的事业单位改革,理顺政事关系,实现政事分开,不再设立承担行政职能的事业单位。加大从事经营活动事业单位改革力度,推进事企分开。区分情况实施公益类事业单位改革,面向社会提供公益服务的事业单位,理顺同主管部门的关系,逐步推进管办分离,强化公益属性,破除逐利机制;主要为机关提供支持保障的事业单位,优化职能和人员结构,同机关统筹管理。全面加强事业单位党的建设,完善事业单位党的领导体制和工作机制。

(六)深化跨军地改革。按照军是军、警是警、民是民原则,深化武警部队、民兵和预备役部队跨军地改革,推进公安现役部队改革。军队办的幼儿园、企业、农场等可以交给地方办的,原则上交给地方办。组建退役军人管理保障机构,协调各方面力量,更好为退役军人服务。

## 六、合理设置地方机构

统筹优化地方机构设置和职能配置,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。

(一)确保集中统一领导。地方机构设置要保证有效实施党中央方针政策和国家法律法规。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要基本对应,明确同中央对口的组织机构,确保上下贯通、执行有力。

(二)赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力,把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外,允许地方因地制宜设置机构和配置职能,允许把因因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构,在规定限额内确定机构数量、名称、排序等。

(三)构建简约高效的基层管理体制。基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众,符合基层事务特点,不简单照搬上级机关设置模式。根据工作需要,整合基层的审批、服务、执法等方面力量,统筹机构编制资源,整合相关职能设立综合性机构,实行扁平化和网格化管理。推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。上级机关要优化对基层的领导方式,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。推进直接服务民生的公共事业部门改革,改进服务方式,最大限度方便群众。

(四)规范垂直管理体制和地方分级管理体制。理顺和明确权责关系,属于中央事权、由中央负责的事项,中央设立垂直机构实行规范管理,健全垂直管理机构和地方协作配合机制。属于中央和地方协同管理、需要地方负责的事项,实行分级管理,中央加强指导、协调、监督。

## 七、推进机构编制法定化

机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。

(一)完善党和国家机构法规制度。(二)强化机构编制管理刚性约束。(三)加大机构编制违纪违法查处力度。

## 八、加强党对深化党和国家机构改革的领导

深化党和国家机构改革是一个系统工程。各级党委和政府要把思想和行动统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,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,把握好改革发展稳定关系,不折不扣抓好党中央决策部署贯彻落实。

各地区各部门要严明纪律,机构改革方案报党中央批准后方可实施,不能擅自行动,不要一哄而起。严格执行有关规定,严禁突击提拔干部,严肃财经纪律,坚决防止国有资产流失。