# 国家机构改革与新型央地关系

国家机构改革的推进实施必将带动当代中国的中央与地方关系迈入新的篇章。而这也必定伴随着由于政府职能转变，所带来的市场在资源配置中所起重要作用的改变、中央或地方政府事权与财权、财力的更好匹配，以及基层治理现代化的进一步提升等一系列变化，从而为中国更高质量发展带来积极影响。

十九届三中全会审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，标示着党和国家机构改革成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。随着十三届全国人大一次会议审议通过国务院机构改革方案，本轮机构改革方案进入正式实施阶段。国家机构改革将有效地促进新型央地关系的形成，促进公共服务的有效提供。

适应经济基础变化的机构改革

经济基础变化了，上层建筑就要作相应的调整。上层建筑的调整，可以释放出更多的市场活力和社会活力。中国改革开放已经40年，经济基础发生了巨大的变化，上层建筑也作了多次调整，但当前的机构设置已不能满足新时代发展的需要，也不能很好地适应国家治理体系和治理能力现代化的要求。

党和国家机构改革可以更好地推动党的统一领导，促进政府职能的转变，进一步理顺不同部门之间的关系，从而更有效地提供公共服务。政府职能的转变，就是要构建合理的政府、市场和社会的关系，要在合理界定市场和社会功能的基础之上重塑有效的政府。

市场在资源配置中的决定性作用应得到充分的尊重。社会与政府关系处理的原则应该是：社会能做的，就应尽可能充分地发挥社会的作用。市场和社会作用的发挥容易受到政府限制，特别是当政府和市场、社会的角色发生冲突之时，更是如此。

政府职能转变缓慢与机构设置的不够合理有关。机构职能重复、交叉重叠，不仅不能提高工作效率，而且可能造成相互推诿、“三个和尚没水喝”的结果。

政府职能转变不到位，则会导致政府在某些职能上的缺位。有些职能需要加强却缺乏有效的资源投入，使政府应发挥的作用不能得到有效地发挥，社会主义市场经济条件下的有效有为政府建设也会因此遇到难题，从而严重影响了公共服务的有效提供。机构改革的推行就是要改变这种状况。

机构改革促进新型央地关系的形成

机构不改革，职能难优化。改革机构设置，优化职能配置，统筹设置党政机构，不简单追求“部门越大越好”，是本轮机构改革不同于以往之处。从综合部门和专项职能部门性质上的不同可以看出，综合部门可能更需要大部门制，但也不是所有综合部门都需要搞大部门制。本轮机构改革突出的就是部门设置要更符合实际、科学合理、更有效率。

中央和地方关系不够规范，与政府职能转变不到位有关，而这背后的主要原因是机构设置的不合理。本轮机构改革将大大改善各级政府的公共服务效率，央地关系也将因此更加符合国家治理现代化的要求。过去，由于政府职能转变不到位，中央和地方的事权划分很难分清，且不说政府职责同构难题不好解决，就是本应明确归属中央或地方的事权也经常出现中央代行地方事权或地方代行中央事权的问题。此次机构改革则为中央和地方事权划分提供了强有力的支持，共同事权的划分也将因此更加方便。

中央部门职能的交叉重叠，可能直接影响地方政府职能的落实。中央各相关部门都可能给地方下任务，而这些部门所下达的任务在目标上可能有冲突，对具体的实施和做法的要求也可能不同，地方政府因此可能无所适从。本次机构改革意味着这样的问题将在很大程度上得到解决。

机构改革将大大推进新型央地关系的形成。中国是一个大国，中央和地方两个积极性都要发挥。机构改革不仅不会改变这一点，而且还会更加突出、更好地发挥中央和地方两个积极性。中央统一领导，地方具有相对独立性，这是更好发挥中央和地方两个积极性的基本要求。

在这一前提之下，中央和地方的合理有效分工必须有制度性保证。中央和地方的事权应得到更规范的划分。事权的划分要充分体现中央和地方的各自优势。中央政府提供公共服务更具有规模经济优势的事权，就应该划归中央，而更能体现地方政府信息优势的事权就应该划归地方。事权与财权、财力应该相匹配。政府做事虽然有直接动用市场和社会资源的方式，如政府规制，但在更多的时候，政府做事往往还需要相应的财政支出。这样，各级政府承担什么样的事权，常常表现为相应的支出责任。没有相应的财权和财力，无论是中央政府，还是地方政府，都会心有余而力不足。相互匹配的事权和财权、财力，则可以更好地激励各级政府。

地方机构的设置一般仿照国家机构。一些地方政府曾在机构设置上进行“小政府”的探索，意在摆脱上下一般粗的低效机构设置局面，但结果通常是为了更好地落实上级部门的要求，“小政府”在多数情况下不能坚持下去，政府职能部门和上级部门越来越接近。党和国家机构改革的示范效应，将直接促进地方机构设置的合理化，从而更有效地促进地方公共服务的提供。

新型央地关系下基层治理的现代化

新型央地关系会更有力地约束地方政府。这种约束不是要捆住地方政府的腿脚，而是要让地方有为自己的行为承担责任的机制。作为相对独立的一级地方政府，可以有发债权，但不能因此带来系统性债务风险，并将责任转嫁给中央。省以下的地方政府应该有直接发债权，这更能体现权责的匹配。地方政府拥有发债权并不等于地方政府可以滥发债券，恰恰相反，地方政府的举债行为必须得到本级人民代表大会的批准，必须对当地人民群众负责。地方政府信息公开应按照治理现代化的要求加快进行，使社会各界有更充分的信息来监督政府行为。

新型央地关系是建立在激励相容机制形成的基础之上的。地方政府在实现自身目标的同时，也应能够同步完成中央所赋予的任务。基层治理比任何时候都要重要。没有良好的基层治理，没有基层治理的现代化，新型央地关系的运作就没有落脚点。

基层干部是基层治理现代化的生力军。新型央地关系对基层干部也会提出新的要求。新型央地关系下，各级政府之间的分工将更加合理。基层政府的权责脱节问题将在很大程度上得到改变，基层干部的压力和动力将更加匹配，基层治理绩效的评价将有更合理的指标，困扰基层干部的过多压力也将得到合理的释放。新型央地关系下，机构改革的深入进行难免会对不同部门的基层干部造成不同的影响。部分基层干部可能会由于机构设置的变化而调整工作岗位。为此，基层干部更加需要自觉加强学习，理解机构改革的重大意义，适应机构改革的要求，在加快机构改革中扮演好自己的角色。

地方公共服务需要因地制宜，基层情况不一，需要公共服务创新，这离不开创新的主体—基层干部。这对基层干部提出了新要求，其中最主要的是基层干部主动创新的意识和有效创新的能力。没有创新意识，就不可能有公共服务的创新；没有创新能力，就是有创新意识也难以落实。为此，新型央地关系下，基层干部更应该是学习型的干部，通过学习增强创新意识，提高创新能力。

中国共产党新闻网2018-6-6