



# 編制法定化 規則驅亂象

## 避機構膨脹人浮於事 保行政權力依法運行

### 解析 機構改革

香港文匯報訊(記者 王珏 兩會報道)40年來涉及範圍最廣、調整程度最深的國務院機構改革方案正提交人大審議。機構改革涉及「定職能、定機構、定編制」的「三定」內容，其中定編制問題備受關注。專家認為，長期以來，內地部分地區的機構設置和編制管理不夠規範，十九屆三中全會提出的「機構編制法定化」，為破解政府機構編制難題提供了思路。

影響深遠的機構改革即將付諸執行，通過法治手段實現對機構設置與調整的管理，強化機構編制管理剛性約束，不僅有助於避免出現以前改革後行政機構膨脹、編制膨脹的景象，也是規範權力運行、推進國家治理體系和治理能力現代化的有效途徑。

#### 超編嚴重行政費急增

中國人民大學國家發展與戰略研究院副院長聶輝華對香港文匯報表示，機構編制是指對各機關單位的職能配置、機構設置、人員編制和領導職數及其運行程序等作限定規範。

長期以來，由於沒有法制規範，一些地方的機構設置和編制管理隨意性較大，亂象紛呈，主要體現在：第一，超編進人，隨意聘用編外人員，導致財政供養人員過多，行政費用直線上升，「比如輔警，他們不屬於公務員或事業編制，但又幹着警察一樣的工作，近年來輔警越來越多，甚至超過了正規警察數量。」第二，隨意借調，主要體現在上級單位向下級單位調人，致使基層工作人員嚴重不足，出現基層「空心化」。第三，編制把關不嚴，使得機關和事業單位機構設置過多、過散，職責交叉、權責脫節、爭權談責現象較多，行政效能不高問題也比較突出。

多位專家認為，中共十九屆三中全會明確提出「機構編制法定化」，要完善相關法規制度，加快推進機構、職能、權限、程序和責任法定化。這為破解政府機構編制難題提供了思路。編制管理可以確保政府機構的人員安排得到有效控制，並避免機構膨脹和人浮於事。

#### 藉調整加大簡政放權

每次機構改革都涉及到人員編制的安排和轉崗，全國政協委員、清華大學教授薛濤建議，應該按照國家治理體系和治理能力現代化的總目標，遵循現代行政科學的內在規律來配置行政編制資源，對於一些公共管理的短板，該加強的要加強。同時，也要抓住機構調整的機會，在精簡機構和簡政放權方面作出努力。相關事業單位也應該進行相應改革，對於承擔行政職能的應該轉化為行政機構。可以放給社會的，就應該及時交給社會。

聶輝華則指出，推進機構編制法定化，就是要通過法治手段實現對機構設置與調整的管理，如機構設置的名稱、性質、級別、規模、序列、層次、數量、人員等多方面的內容，從而減少機構編制管理中的隨意性和人為性。

此外，中共中央政治局委員、中財辦主任劉鶴強調，應強化機構編制管理剛性約束。對此，聶輝華認為，強化機構編制管理剛性約束，就要加大機構編制違紀違法行為查處力度，對增設機構、超編進人等違紀違法行為上升到法律層面來處罰，嚴肅追責問責，從而保證政府職能的「法定化」剛性規定真正成為「真老虎」、帶上「高壓電」，確保行政權力始終在法治軌道上運行。



強化機構編制法定化，確保行政權力始終在法治軌道上運行。圖為一男子騎三輪車從農業部門前經過，該部將重組為農業農村部。中新社

### 依法切斷機構編制人治化

**微觀點** 過去幾年，由於缺乏剛性法制規範，某些地區、某些政府部門在編制問題上實行彈性處理，不僅出現濫設機構、因事定編、因人設崗、超編進人、「吃空餉」等突出亂象，更在很大程度導致機構改革陷入「改後復胖」的惡性循環。這些都與機構編制「人定化」、「人治化」密切相關。

早在1976年，鄧小平便提

出「編制就是法律」。換言之，就是要實現機構、編制、職責的法定化。十八大以來，中央反覆強調，要實現國家治理體系和治理能力現代化，要全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨；十九屆三中全會更明確提出，機構編制法定化是深化黨和國家機構改革的重要保障，要加快推進機構編制和管理法治化，力求從根本上解決權力運行的隨意性問題。

編制的法定化實際上就是政府行為的法治化，只有通過機構編制的法定化，讓機構設置和機構規模透明化、制度化和規範化，才能杜絕機構編制管理者的「人治空間」，從而規範政府部門行為。從這個意義來說，機構編制法定化，不僅是解決當前機構編制管理中存在問題的關鍵，也是實施全面依法治國、推進國家治理體系和治理能力現代化的重要抓手。■香港文匯報記者 王珏

### 外媒：機構改革佈局大國外交

香港文匯報訊 據中新社報道，國務院機構改革方案近日提請十三屆全國人大一次會議審議，方案中整合重組對外機構和金融監管機構改革的部分，受到國外媒體關注。

#### 強化自信走向世界舞台

新加坡《聯合早報》刊文稱，中國整合重組對外機構職能，新組建的部門和機構中，文化和旅游部、國家國際發展合作署和國家移民管理局這三個部門將服務於中國外交整體佈局與擴大對外影響力。

《外交官》雜誌和《華爾街日報》就中國國務院擬設國家國際發展合作署報道稱，這一新部門將整合中國商務部和外

交部的相關工作，以佈局大國外交、服務「一帶一路」倡議等。《聯合早報》引述受訪學者的觀點稱，以外交為導向的新機構符合中國未來發展戰略需要，強化中國走向世界舞台的自信。

#### 助力防範整體經濟風險

根據國務院機構改革方案，中國銀行業監督管理委員會和中國保險監督管理委員會，將合併成立中國銀行保險監督管理委員會。

路透社稱，這表明銀行業和保險業將告別分類監管的歷史。作為金融市場資金的主要提供方，銀行及保險機構存在較多業務交叉，合併

監管無疑將提升金融機構管理的有效性。

新加坡《聯合早報》報道稱，組建銀行保險監督管理委員會是2003年中國政府機構改革以來，金融監管領域最大的改革動作。中國金融業將形成「一行兩會」的新監管框架。該報援引業內人士的觀點稱，在金融混業經營越來越普遍的情況下，銀監會和保監會的合併有助於填補監管空白。

美國《華爾街日報》中文網則指出，中國政府對國內金融和商業監管機構進行全面改革，為打好防範銀行體系和整體經濟深層風險的攻堅戰再添助力。

### 代表委員議政錄

全國政協委員、教育部原副部長劉利民：

#### 移民局有助引國際人才

組建由公安部管理的國家移民管理局，負責外國人停留居留和永久居留管理、難民管理、國籍管理等，中國教育國際交流協會會長劉利民指出，組建移民部門是國際通行辦法，適應當前需要，有助吸引更多國際人才來華工作。

全國政協委員、西北農林科技大學校長助理霍學喜：

#### 為鄉村振興戰略奠基

農業農村部將多個涉農機構及職責的整合和重組，有效推動農業、農村、農民一體化治理體系的建立，為全面實施鄉村振興戰略奠定堅實基礎。

把過去多部門分工不清的那部分職責進行了整合，實現了資源和管理的真正統一，形成合力。

改革賦予了新部門新職能，將進一步提高農業的治理能力，對解決中國「三農」領域的短板，強化涉農領域生態、環境的一體化治理具有重要作用。

全國人大代表、鄭州市兒童醫院院長周崇臣：

#### 改變重治療輕預防觀念

組建國家衛生健康委員會、國家醫療保障局，前者旨在推動實施健康中國戰略，樹立大衛生、大健康理念；後者聚焦醫療、醫保、醫藥的聯動，更好保障病有所醫。

組建國家衛生健康委員會，更加明確了「衛生工作是手段，國民健康是目的」，從根本上改變了以往重治療、輕預防的觀念，對於「大健康」格局的構成意義非凡。

組建國家醫療保障局將相關職責加以整合，有利於提高醫療保障水平，確保醫保資金合理使用、安全可靠，對推進醫療、醫保、醫藥「三醫聯動」改革大有裨益。

來源：綜合記者張帥、李陽波及中新社報道

### 四屆老委員劉長樂讚會風五轉變

政協閉幕，鳳凰衛視董事局主席劉長樂高票當選政協第十三屆全國委員會常委。

問及作為一位四屆老委員的感受，劉長樂表示：「我對上屆尤其是本屆大會會風的轉變十分感慨。在小組發言中有感而發：沒有了花花草草，有的是樸樸素素；沒有了吃吃喝喝，有的是清清爽爽；沒有了排排場場，有的是坦坦蕩蕩；沒有了遲到早退，有的是規規矩矩；沒有了浮浮誇誇，有的是實實在在。」

■香港文匯報記者 張聰、凱雷 兩會報道



全國政協常委、鳳凰衛視董事局主席劉長樂。香港文匯報記者 張聰攝

## 陳希：機構改革是執政建設必然要求

香港文匯報訊 據中新社報道，《人民日報》15日刊發中共中央政治局委員、中央組織部部長陳希撰寫的文章稱，加強中共長期執政能力建設，要求從機構職能上解決好黨對一切工作領導的體制機制問題。

#### 優化協同高效現代化

在這篇題為《深化黨和國家機構改革是加強黨的長期執政能力建設的必然要求》的文章中，他從四個方面闡述了相關要求：要求從機構職能上解決好黨對一切工作領導的

體制機制問題，要求順應黨和國家事業發展需要，健全完善「優化協同高效」的黨和國家管理體制，要求黨和國家機構更好適應中國發展新的歷史方位、推動解決中國社會主要矛盾，要求通過深化黨和國家機構改革，推進國家治理體系和治理能力現代化。

文章提到，1981年以來，黨中央部門於1982年、1988年、1993年、1999年集中進行了4次改革，國務院機構於1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年集中進行了7次改革，實現

了從計劃經濟條件下的機構職能體系向社會主義市場經濟條件下的機構職能體系的重大轉變，為堅持和發展中國特色社會主義提供了重要體制機制保障。

#### 打基礎立支柱定架構

文章認為，在新時代全面深化改革的大格局中，深化黨和國家機構改革是重要領域和關鍵環節，牽一髮而動全身。全面深化改革的很多領域，都涉及黨和國家機構改革，也需要機構改革提供相應的組織支撐和保障。

文章指出，這次深化黨和國家機構改革處在一個重要時間節點上，一方面，需要立足當前、聚焦今後3年，針對實現第一個百年奮鬥目標面臨的突出矛盾和問題，從黨和國家機構職能上，為決勝全面建成小康社會提供保障；另一方面，需要放眼未來、着眼今後20年、30年，前瞻實現第二個百年奮鬥目標需要構建什麼樣的組織架構和管理體制，注重解決事關長遠的體制機制問題，打基礎、立支柱、定架構，為形成更加完善的中國特色社會主義制度創造有利條件。