

为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力组织保障

●马怀德 林华

内容提要

深化党和国家机构改革是一场系统性、整体性、重构性的变革,力度规模之大、涉及范围之广、触及利益之深前所未有。我们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,推进国家治理体系和治理能力现代化向前迈进了一大步。我们要巩固党和国家机构改革成果,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力组织保障。

习近平同志指出:“深化党和国家机构改革,是贯彻落实党的十九大决策部署的一个重要举措,是全面深化改革的一个重大动作,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一次集中行动。”在短短一年多时间里,党和国家机构改革取得一系列重要理论成果、制度成果、实践成果,推动中国特色社会主义国家制度和法律体系更加完善,为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。我们必须深刻理解和把握党和国家机构改革重大意义和积累的宝贵经验,巩固党和国家机构改革成果,继续完善党和国家机构职能体系,不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

改革党的机构职能体系,加强党的全面领导

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是占全国各族人民共同意志和根本利益的体现,是夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现“两个一百年”奋斗目标的根本保证。只有不断完善坚持党的全面领导的制度,把党的领导贯彻到党和国家机关全面正确履行职责各领域各环节,才能充分发挥中国共产党领导这个中国特色社会主义制度的最大优势,使我们在新时代更好地担负起伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的重大职责。

在这次党和国家机构改革前,党的机构职能体系存在一些同统筹推进“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完全适应,同推进国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应的地方,主要是:一些领域党的机构设置和职能配置不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党体制机制有待完善;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;等等。这些问题

加强党的政治建设,目的是坚定政治信仰、强化政治领导、提高政治能力、净化政治生态,实现全党团结统一、行动一致。党内政治文化具有价值导向、形象塑造、激励约束等功能,是加强党的政治建设的强大文化支撑。加强党的政治建设,需要发展积极健康的党内政治文化。

为坚定政治信仰提供精神支撑。共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想,是中国共产党人的精神支柱和政治灵魂,是保持党的团结统一的思想基础。广大党员干部的政治信仰是否坚定,与党内政治文化紧密相关。积极健康的党内政治文化,是我们党发展壮大的精神滋养,熔铸于广大党员干部的内心深处,激励着一代又一代共产党人为崇高信仰前赴后继、不懈奋斗。加强党的政治建设,就要用马克思主义特别是习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党,教育引导广大党员干部学理论、强信念,筑牢信仰之基,补足精神之钙,把稳思想之舵,不断坚定理想信念。

为强化政治领导提供规范引领。党内政治文化强调组织性、纪律性,要求党内保持高度集中统一,决不允许自行其是、各自为政,决不允许有令不行、有禁不止。党内政治文化的这种功能特性,对强化政治领导起到规范引领作用,有利于全党统一思想、统一意志、统一行动,引领全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。加强党的政治建设,就要加强组织性、纪律性教育,引导广大党员干部从历史和现实、理论和实践的相结合上深化认识、强化认同,不断增强思想自觉、政治自觉和行动自觉,始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,为强化政治领导提供文化支撑。

为提升政治能力提供强大动力。政治能力的内涵十分丰富,最核心的是把握方向、把握大势、把握全局的能力,保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。发展积极健康的党内政治文化,对于党员干部提升政治能力具有重要作用。加强党内政治文化建设,大力弘扬忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁等价值观,可以强化党员干部的政治意识,引导党员干部在潜移默化中端正政治取向、坚定政治立场,强化政治认同、保持政治定力;可以强化党员干部的纪律规矩意识,锤炼对党忠诚的政治品格,严防“七个有之”,不搞小山头、小圈子、小团伙。加强党的政治建设,就要教育引导党员干部提高把握方向、把握大势、把握全局的能力,自觉把党的政治立场作为操守,把党的政治方向作为目标,把党的政治原则作为习惯,把党的政治要求作为追求,培育斗争精神、强化政治担当,敢于亮剑、善于斗争。

为净化政治生态提供文化沃土。净化政治生态是加强党的政治建设的基础性工作。党内政治文化“日用而不觉”,潜移默化地影响党内政治生态。加强党内政治文化建设,可以纯正党内政治生活风气。实践证明,党内政治文化积极健康,党内政治生活就风清气正、严肃认真。加强党内政治文化建设,可以清除庸俗腐朽文化的污染。只有在政治文化上正本清源、激浊扬清,才能坚决涤荡歪风邪气,从文化上彻底除掉病根,破除关系学、厚黑学、官场术、“潜规则”等封建糟粕,坚决防止和反对对宗派主义、圈子文化、码头文化。加强党的政治建设,就要教育引导党员干部切实加强党性修养,知敬畏、存戒惧、守底线,明大德、守公德、严私德,倡导清清爽爽的同志关系和规规矩矩的上下级关系、干干净净的政商关系,营造风清气正的政治生态。

削弱党的领导和党的执政能力,影响党的形象,不利于完成党所肩负的历史使命。

习近平同志强调,深化党和国家机构改革,是坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设的必然要求,是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的必然要求,是更好适应我国发展新的历史方位、推动解决我国社会主要矛盾的必然要求,是全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。面对新时代新任务新要求,为加强党的长期执政能力建设,完善保证党的全面领导的制度安排,改进党的领导方式和执政方式,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,我们从多个方面完善党的机构职能体系,包括建立健全党对重大工作的领导体制机制,强化党的组织在同级组织中的领导地位,更好发挥党的职能部门作用,统筹设置党政机构,推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革。党的机构职能体系改革始终坚持问题导向和目标导向,紧紧围绕现实中的突出问题,着眼于形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,理顺党的组织和组织的关系、党的领导和国家机关依法履职的关系、党内监督和外部监督的关系等,确保党的领导全覆盖,确保党的领导更加坚强有力。

改革政府机构职能体系,提高政府治理能力和水平

中国特色社会主义进入新时代,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,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的发展之间的矛盾。与经济社会发展要求相比,政府机构设置和职能配置还存在不少需要完善的地方,主要是:经济发展的体制机制障碍尚未完全消除,特别是政府职能转变不到位,市场和社会发挥作用还不够充分,有些该管的事没有管好或管不到位,有些该放的权没有下放或放到位,对微观经济事务干预过多过细,社会管理和公共服务职能比较薄弱,有的出现职能错位、越位、缺位等现象。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。改变这些状况,也是推进此次党和国家机构改革的重要动因。

科学的宏观调控、有效的政府治理,是充分发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。为了让市场在资源配置中起决定

性作用、更好发挥政府作用,必须坚决破除体制机制弊端,围绕推动高质量发展、建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,调整优化政府机构职能,全面提高政府效能,建设人民满意的服务型政府。面对实践中存在的问题,我们通过改革从多个方面优化政府机构设置和职能配置,包括合理配置宏观管理部门职能,深入推进简政放权,完善市场监管和执法体制,改革自然资源和环境管理体制,完善公共服务管理体制,强化事中事后监管,提高行政效率。

政府机构职能体系改革紧密结合时代要求、实践需求和人民诉求,着力推进重点领域、关键环节的机构调整和职能优化,构建职责明确、依法行政的政府治理体系,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,理顺了不少多年想理顺而没有理顺的体制机制,增强了政府的公信力和执行力。一年多来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,从中央到地方,上下同心、扎实推进,各项改革部署迅速落实到位,政府机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效,推进国家治理体系和治理能力现代化向前迈进了一大步。人民群众对高质量公共服务的新需要得到满足,最盼最急最忧最怨的一些突出问题得到解决,人民当家作主得到更好保障,创新创业活力不断激发。

继续巩固党和国家机构改革成果

一年多来的成功实践表明,深化党和国家机构改革实现了党和国家机构的系统性、整体性、重构性变革,是以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业发展全局高度推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。深化党和国家机构改革不仅完成了合署办公、人员转隶、机构挂牌等“物理重组”,而且通过人员融合、业务融合和职能优化,初步产生一系列“化学反应”,对各领域深化改革发挥了目标引领、体制支撑、组织保障、成果巩固作用。事实说明,党中央关于深化党和国家机构改革的战略决策是完全正确的,改革的组织实施是坚强有力的,充分

体现出全党高度的思想自觉、政治自觉、行动自觉,充分反映出党的十八大以来全面从严治党产生的良好政治效应,充分彰显党的集中统一领导和我国社会主义制度的政治优势。

深化党和国家机构改革,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了强大动力。在改革过程中,我们积累了许多宝贵经验,为进一步推进国家治理体系和治理能力现代化提供了一系列重要启示。这些经验包括坚持党对机构改革的全面领导,坚持不立不破、先立后破,坚持推动机构职能优化协同高效,坚持中央和地方一盘棋,坚持改革和法治相统一相协调,坚持把思想政治工作贯穿改革全过程。我们要在总结宝贵经验基础上,继续巩固机构改革成果。党的工作机关要带头坚持和加强党的全面领导,更好发挥职能作用,严明政治纪律和政治规矩。加强党政机构职能统筹,发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能,统筹本领域重大工作,把解决实际问题作为制定改革方案的出发点,把关系经济社会发展全局的改革、涉及重大制度创新的改革、有利于提升群众获得感的改革放在突出位置,优先抓好落实。

推进国家治理体系和治理能力现代化,是一项复杂的系统工程。坚持和加强党的全面领导,有效治理国家和社会,完善社会主义市场经济体制,落实以人民为中心的发展思想,都与党和国家机构设置科学、职能配置优化、履职能力提升密切相关。虽然深化党和国家机构改革组织实施工作已经结束,但推进机构职能优化协同高效、提高履职服务能力水平的工作永远不会结束。当前,有的部门职责边界、协同配合机制等还需细化完善,部门职责交叉、条条干预等问题还不同程度存在。市县一级综合行政执法改革等难点问题虽然破了题、开了局,但还有不少工作要做,下一步应通过持续创新、深化改革逐步研究解决。习近平同志指出,深化党和国家机构改革是放在全面深化改革大盘子里谋划推进的,是我们打的一次全面深化改革的战略性战役。我们必须坚持与时俱进,不断适应世情、国情、党情的发展变化,始终做到准确识变、科学应变、主动求变,不断完善党和国家机构职能体系;坚持全面依法治国,处理好改革与法治的关系,坚持用法治方式深化党和国家机构改革,发挥法治规范和保障改革的作用,推动中国特色社会主义国家制度和法律制度不断完善发展。

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

■ 我看我说

客观认识当前经济形势

●王昌林

当前,我国经济发展面临新的风险挑战,国内经济下行压力加大,一些人因此担忧我国经济发展前景。其实,全面认识当前我国经济形势、深刻把握我国经济发展的大逻辑就不难发现,稳中向好、长期向好是我国经济没有改变也不会改变的大趋势。

分析经济形势首先要看“形”,既看速度、又看质量。当前,我国经济增长、就业、物价、国际收支、劳动生产率等主要指标都处于合理区间,高质量发展取得积极进展,经济总体平稳、稳中向好的基本面没有改变。从国际比较看,今年第二季度,我国经济增长6.2%,远高于美国2%、日本1.3%、欧盟1.3%的经济增速,也高于新兴经济体中表现较好的印度5%的经济增速。从历史比较看,我国现在实现的经济增速相当于2010年经济规模下11%左右经济增速实现的经济增量。作为世界第二大经济体,我国在如此巨大的经济规模下仍能实现持续稳定的中高速增长,实属难能可贵。更为重要的是,我国就业、居民收入等主要民生指标表现良好,实现了比较充分就业。截至今年9月底,全国城镇新增就业1097万人,已完成全年目标的99.7%,全国城镇调查失业率持续低于5.5%的预期目标;全国居民人均可支配收入增长6.1%,与经济增长基本同步。

分析经济形势还要看“势”。当前,我国经济发展具备诸多有利条件,经济长期向好的大趋势没有改变。从发展阶段看,我国仍处于工业化、城镇化进程之中。工业发展总体上进入向高质量发展阶段转变的时期,转型升级空间很大。2019年前三季度,服务业增加值占国内生产总值的比重为54%,与发达国家相比发展

尚不充分,特别是教育、医疗、健康、家政等服务业发展潜力远未释放出来。2018年我国常住人口城镇化率为59.58%,户籍人口城镇化率只有43.37%,远低于发达国家80%以上的水平,城镇化还有很大发展空间。从经济发展要素条件看,我国拥有近9亿劳动力人口,居民储蓄率较高,国内市场规模巨大并持续扩大,创新创业活力较强,新动能不断发展壮大,具备保持经济中高速增长的各项条件。从发展环境看,当今世界正经历百年未有之大变局,国际力量对比和全球经济版图加速演变,新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起,国际产业分工格局面临重构,世界和平发展潮流和经济全球化大势不可逆转,这些都为我国经济发展提供了新的历史机遇。

当然,随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,经济运行中出现了一些困难和问题,我国发展面临的外部环境也发生了很大变化。对此,我们要有清醒认识,但也不必过于担忧。从经济发展的客观规律看,在经历高速增长阶段之后经济增速放缓是一个普遍现象。当前我国的经济增速虽然比高速增长时低,但在世界范围仍是较高增速。从实际情况看,有些困难和问题也没有想象的那么严重。从我们最近对一些地区的调研来看,许多企业对外部环境变化都有较强适应能力,一些企业在压力下反而加快了转型升级步伐。事实充分证明,中国不是一个池塘,而是一片广阔的大海,有巨大的韧性、潜力和回旋余地。正如习近平同志所指出的,只要我们保持定力、站稳脚跟,在埋头苦干中增长实力,在改革创新中挖掘潜能,在积极进取中开拓新局,中国经济航船就一定能够乘风破浪、行稳致远。

◇画里有话



自今年7月底各地展开对4A级及以下景区复核检查以来,截至10月15日,已有261家A级景区被处理,包括23家4A级景区申请退出评级或被“摘牌”。这些景区存在安全隐患突出等各类问题。评级“有进有出”,将助推景区提升服务

质量。这正是:景区复核从严,退出成为常态。努力改善服务,方能擦亮招牌。

曹一图 于石文

监察法释义

第四十四条 对被调查人采取留置措施后,应当在二十四小时以内,通知被留置人员所在单位和家属,但有可能毁灭、伪造证据,干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的除外。有碍调查的情形消除后,应当立即通知被留置人员所在单位和家属。

监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全,提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长,讯问笔录由被讯问人阅看后签名。被留置人员涉嫌犯罪移送司法机关后,被依法判处管制、拘役和有期徒刑的,留置一日折抵管制二日,折抵拘役、有期徒刑一日。

【释义】

本条是关于留置期间监察机关工作要求,以及被留置人合法权益保障的规定。

规定本条的主要目的是规范留置期间监察机关的调查取证工作,促进留置措施的规范化、法治化,保障被留置人

的合法权益。关于留置期间被留置人的权利保障问题。我们认为,监察法与刑事诉讼法相比,在权利保障方面有三项明显进步:一是留置比侦查羁押的期限大大缩短。留置最长期限为六个月,而单个罪名的侦查羁押期限可达七个月,发现漏罪可再按此重新计算侦查期限,在刑事诉讼实践中对人身自由的限制时限可能达到二十个月以上。二是留置条件极大改善。根据国家监察体制改革先行试点省市的做法,被留置人员一般单独安排居住,不上戒具,有标准化的留置室、医疗和饮食起居保障。而现行刑事诉讼中,原则上采取混押,可以上戒具。三是对于办案的监督措施更加完善。监察法规定,调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作时,应当全程录音录像,留存备查。而刑事诉讼法第一百二十一条规定,“可以”对讯问过程进行录音录像,对可能判处无期徒刑或死刑的重大案件,才规定“应当”录音录像。

本条分为三款。第一款规定了通知被留置人所在单位和家属。采取留置措施后,被留置人与外界失去联系,如果监察机关不通知被留置人所在单位和家属,他们可能会误以为被留置人已经失踪或死亡,引起不必要的猜测,因此,除通知有碍调查的以外,监察机关应当在采取留置措施后二十四小时以内,通知被留置人所在单位和家属。通知是原则,通知是例外。有碍调查的情形消失以后,监察机关应当立即通知被留置人所在单位和家属。

“有碍调查”,主要是指通知后可能发生毁灭、伪造证据,干扰证人作证或者串供等情况,如被调查人被留置的消息传出去,可能会引起其他同案犯逃跑、自杀、毁灭或伪造证据;被留置人的家属与其犯罪有牵连的,通知后可能引起转移、隐匿、销毁罪证。

第二款规定了被留置人员的权利保障。留置期间,监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全,对患有疾病或者身体不适的,应当及时提供医疗服务,这既是保障被留置人的合法权益,也有利于保证调查工作的顺利进行。讯问被留置人应当合理安排讯问时间和时长,一般情况下,讯问时间应当尽量安排在白天或者夜晚十二点之前,讯问持续的时间也不得过长。调查人员讯问被留置人时,应当制作讯问笔录,必要时也可以让被留置人亲笔书写供词,讯问笔录应当由被留置人阅看后签名,以保证笔录的真实性。

第三款规定了刑期折抵。根据刑法第四十一、四十四、四十七的规定,判决执行以前先行羁押的,羁押一日折抵管制的刑期二日,折抵拘役、有期徒刑的刑期一日。参照上述规定的精神,对留置期间的留置期限应当适用刑期折抵。具体的折抵规则是,涉嫌犯罪的被留置人移送司法机关后,被依法判处管制、拘役或者有期徒刑的,留置一日折抵管制的刑期二日,折抵拘役、有期徒刑的刑期一日。

(摘自中央纪委国家监委法规室编写、中国方正出版社出版的《中华人民共和国监察法》释义)

好好学习