新一轮地方机构改革的理论逻辑与重点任务

张 克 刘馨岳

[摘 要] 地方机构改革是党和国家机构改革的重要组成部分。新一轮地方机构改革要准确把握以加强党的全面领导为统领、以推进治理体系和治理能力现代化为导向、以充分发挥中央与地方两个积极性为重点的理论逻辑，构建系统完备、科学规范、运行高效的地方党政机构职能体系。地方机构改革的重点任务包括统一组建地方党委社会工作部门，结合实际优化地方科技、金融监管、数据管理等领域机构职能配置，整合农业农村与乡村振兴机构职责，优化地方机构编制资源配置。实施地方机构改革须进一步完善机构职能运行机制，加快转变政府职能，推动有效市场和有为政府更好结合，建设高素质专业化公务员队伍。

[关键词] 地方机构改革；党委社会工作部；地方金融监管；数据管理；机构编制
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）05-0020-11

党的二十届二中全会通过的《党和国家机构改革方案》（以下简称《方案》）对新一轮地方机构改革作出明确部署，提出要统筹中央和地方，深化重点领域机构改革，推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效。《方案》明确要求地方机构改革由省级党委统一领导，改革方案报党中央备案，地方层面的改革任务力争在2024年年底前完成。当前，新一轮地方机构改革正处于改革方案调研起草论证阶段，尤其需要全面把握本轮机构改革的主题方向，准确理解中央与地方机构改革的逻辑关系，科学设定地方机构改革重点任务，在巩固前期机构改革成果的基础上继续深化改革，持续推动构建系统完备、科学规范、运行高效的地方党政机构职能体系。

一、准确把握推进新一轮地方机构改革的理论逻辑

（一）以加强党的全面领导为统领

坚持和加强党的全面领导是党的十九届三中

[基金项目] 国家社会科学基金项目“推进党和国家机构职能优化协同高效运行改革研究”(20CZZ004)。

[作者简介] 张克，中央党校（国家行政学院）公共管理教研部副教授、硕士生导师；刘馨岳，中央党校（国家行政学院）研究生。

全会以来党和国家机构改革的首要任务和必须坚持的根本原则，[1]也是新一轮党和国家机构改革的统领性逻辑。党的二十大报告明确要求“完善党中央决策议事协调机构，加强党中央对重大工作的集中统一领导”“完善党中央对科技工作统一领导的体制”。本轮机构改革在深化党中央机构改革方面，组建中央金融委员会、中央科技委员会两个党中央决策议事协调机构，组建中央社会工作部一个党中央职能部门，组建中央金融工作委员会一个党中央派出机关，组建中央港澳工作办公室一个党中央办事机构。这些举措充分体现了党中央加强对金融、科技、社会工作和港澳工作等领域集中统一领导的战略意图。推进地方机构改革要把坚持和加强党的全面领导作为首要任务，坚决贯彻执行《方案》对地方机构改革提出的明确要求，从体制机制上对地方层面全面加强党的领导作出制度安排，从机构职能上把加强党的领导落实到各领域各方面各环节。优化党的重大工作领导制度体系，健全地方党委决策议事协调机构设置和职能配置，更好发挥对重大工作进行总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实的职能作用。进一步理顺地方党政机构职责关系，完善地方党委职能部门归口领导和统筹协调体制机制，更好统筹本系统本领域工作。

（二）以推进治理体系和治理能力现代化为导向

党和国家机构职能体系，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。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深刻变革，其目标就是要建立系统完备、科学规范、运行高效的机构职能体系。《方案》坚持优化协同高效原则，从机构设置、职能配置、体制机制和运行管理四个方面构建了新一轮机构改革的理论框架，明确提出了机构设置更加科学、职能配置更加优化、体制机制更加完善、运行管理更加高效的机构改革主要目标及成效评价体系。地方机构改革要准确理解推进治理体系和治理能力现代化的导向，[2]按照优化协同高效原则不断提升党的机构领导力、政府机构执行力、群团组织凝聚力。在机构设置上，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，机构宜大则大、宜小则小，关键是要符合地方治理实际需要，实现上下贯通、执行有力。在职能配置上，统筹党政机构配置职责，党的机构重点配置重大决策、统筹协调等宏观管理职责，政府机构重点配置推动经济社会发展、服务保障民生等方面的行政管理职责，减少党政群团机构职责交叉重叠，确保权责一致。在体制机制上，理顺党政机构、部门与部门管理机构之间的职责关系，构建科学领导与决策、高效执行与管理的体制机制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构各司其职、协同联动。在运行管理上，强化部门内部职责和业务整合，更好运用数字化技术手段实施扁平化管理，建设横向到边、纵向到底的高效能党政机关组织体系，优化机构编制资源，提升地方机构职能体系的运行效率。

（三）以充分发挥中央与地方两个积极性为重点

在我国推进党和国家机构改革，必须理顺中央和地方职责关系，充分发挥中央和地方两个积极性，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。在本轮《方案》的十九项改革任务中，有七项明确涉及地方机构职能调整，其他领域也需要结合实际统筹考虑中央与地方机构设置和职责对应情况予以完善。推进地方机构改革首先要确保党委职能部门和政府组成部门设置同中央保持基本对应，在此基础上根据地方经济社会特点和工作需要在机构限额内因地制宜设置机构和配置职能。[3]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做到基本对应。本轮机构改

革明确要求省、市、县三级党委统一设置社会工作部门，地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子，省、市、县级乡村振兴机构职责划入同级农业农村部门。与此同时，要充分考虑省情差异及基层治理实际情况，制定符合地方治理特点和现实基础条件的机构设置方案，不简单照搬上级机关设置模式，构建简约高效的基层管理体制。本轮机构改革对省级党委政府科技部门、省级政府数据管理机构作出结合实际组建调整的要求，地方党政机关人员编制精减由省级党委结合实际研究确定，县、乡两级不作精减要求。

二、新一轮地方机构改革的重点任务

本轮机构改革统筹中央与地方，在《方案》中明确提出地方机构改革必须完成的“规定动作”和地方应当因地制宜结合实际完成的“指定动作”。地方机构改革的重点任务就是按照《方案》精神要求，在保证党中央令行禁止前提下发挥地方自主权，合理设置各级机构和配置职能。

（一）统一组建地方党委社会工作部门

《方案》明确要求，组建中央社会工作部负责统筹指导人民信访工作，指导人民建议征集工作，统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设，统一领导全国性行业协会商会党的工作，协调推动行业协会商会深化改革和转型发展，指导混合所有制企业、非公有制企业和新经济组织、新社会组织、新就业群体党建工作，指导社会工作人才队伍建设等，作为党中央职能部门。中央社会工作部统一领导国家信访局。省、市、县级党委组建社会工作部门，相应划入同级党委组织部门的“两新”工委职责。

组建中央社工部标志着党的社会工作成为一项稳定而且相对独立的职能，是健全党的社会工作机构职能体系的重大举措。党的社会工作职能体系建设事关党中央集中统一领导，事关统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设，因而要求从中央到县四级统一组建党委社会工作部门。作为本轮地方机构改革的一项“规定动作”，组建地方社工部应当主要参照中央社工部机构设置和职能配置，同时充分考虑一些地方党委设立社会工作委员会的运作经验，在确保党的社会工作机构上下贯通、执行有力的前提下统筹设置省、市、县党委社工部。

地方党委社工部在机构设置和职能配置上应当与中央社工部基本对应。在机构性质和规格方面，地方社工部应当统一设置为对口党中央职能部门的地方党委职能部门，此前已设置为党委派出机关或部门挂牌机构的地方社工委要优化机构设置，与中央社工部保持一致。在职能配置方面，地方党委社工部应当明确基本职能与中央社工部严格对应，主要包括统筹指导信访和人民建议征集工作，以党建引领基层治理和基层政权建设以及社会领域党的建设三大方面，相应划入“两新”工委、民政部门指导基层政权建设、拟定社会工作政策和指导社会工作者队伍建设职责。北京、上海、广东、成都、昆明等本轮机构改革前已经设置地方社工委的省市，可在综合评估现行机构运行成效基础上，由新组建的社会工作部承担党委社会建设决策议事协调办事机构职责，在基本职能外增加社会建设总体规划、统筹协调、督促落实或统筹社区治理人财物资源等地方特色职能。在体制机制方面，地方社工部应当加强对信访工作统筹协调，归口领导地方信访部门。对于一些地区创新设置的社会矛盾纠纷调处化解中心，可以根据本轮机构改革精神按照一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责的思路明确由地方党委社工部统筹指导。县市区特别是人口小县在机构限额约束条件下可加大党政机构统筹设置力度，探索县级党委社工部与信访、民政等部门合署办公或合并设立，整

合优化县域社会工作领域机构和资源，构建社会工作大部门体制。

地方党委社工部在编制“三定”规定时要注意与其他党政部门厘清职责关系。长期以来，社会工作领域党政机构职责交叉重叠问题较为突出，地方层面组织、政法、民政等部门在党建引领基层治理、基层政权建设、市域社会治理等领域职责关联密切，容易产生多头管理、权责脱节现象。各级社会工作部门编制“三定”规定，要重点厘清与组织部门在基层党建方面的职责边界和工作联系，与政法委在基层社会治理、矛盾化解方面的职责边界，与民政部门在指导社会组织和公益慈善力量参与基层治理方面的职责边界。新组建的党委社会工作部应当进一步转变职能，准确把握党建引领的工作对象和方式方法，充分支持行政机关、市场主体、社会组织、志愿者等各类主体依法履行职能，在基层治理中发挥总揽全局而非包揽一切、协调各方而非替代各方的关键作用，推动形成统一领导、分工合理、责任明确、运转协调的基层治理体系。

党的社会工作重心和基础在基层，地方党委社会工作部门需要加强对本地区本领域工作的统筹协调、督促落实。作为新组建的党委职能部门，地方党委社工部主要负责人可考虑由地方党委常委担任，通过领导干部高配提升社会工作在地方治理中的地位和影响力。考虑到地方党委常委“9–11 名”的职数限制，地方党委社工部主要负责人也可由同级党委常委兼任。

（二）结合实际优化地方科技部门机构设置和职能配置

《方案》明确要求，组建中央科技委员会，作为党中央决策议事协调机构。中央科技委员会办事机构职责由重组后的科学技术部整体承担。重新组建科学技术部，强化战略规划、体制改革、资源统筹、综合协调、政策法规、督促检查等宏观管理职责，划转行业性科技具体管理职责。省级党委科技领域议事协调机构结合实际组建。地方政府科技部门职责结合实际进行调整。

组建中央科技委员会、重新组建科学技术部是加强党中央对科技工作的集中统一领导、重塑科技创新总体格局的重大举措。结合实际组建省级党委科技领域议事协调机构、结合实际调整地方政府科技部门职责，要更好发挥党的领导制度优势，更好统筹科技力量在关键核心技术上攻坚克难，为加快实现高水平科技自立自强作出地方贡献。此前山东、河南等省份探索成立省委科技创新委员会作为省委、省政府议事协调机构，将办事机构设在省科技厅，由省委书记、省长担任双主任，通过高配省委、省政府领导整合资源汇聚力量，为地方组建省级党委科技领域议事协调机构提供了经验借鉴。作为本次机构改革的“指定动作”，推进地方党政科技机构改革需要在参照中央科技委员会和科学技术部的机构设置和职能配置基础上，充分考虑地方科技资源现状和实际工作需要，在确保党对科技工作集中统一领导前提下发挥地方机构设置自主权，因地制宜组建省委科技委、因势而变优化调整各级地方政府科技部门职能。

组建省级党委科技领域议事协调机构需要根据地区科技创新资源禀赋、科技体制改革基础等标准结合实际分类实施。科技创新资源和创新活动高度集聚、研发投入强度高的省份，可参照中央科技委组建省级党委科技委作为决策议事协调机构，按照精干高效原则将其办事机构设置在省政府科技部门并合理配置职能，不单独设置办事机构。科技资源相对较少的省份，可不单设省级党委科技委，根据党的二十大报告统筹教育科技人才工作精神探索对科技、教育、人才领域党委决策议事协调机构进行整合设置。科技创新资源富集的市县可以整合相关议事协调机构，在机构限额内设置市县党委科技委，办事机构设在地方政府科技部门。地方各级党委科技领域议事协调

机构职能应与中央科技委基本对应，负责统筹推进本地区创新体系建设和科技体制改革，研究审议本地区科技发展的战略规划和重要政策。

地方政府科技部门职责调整要结合地区实际实施，不宜简单照搬科技部职能重塑方案。科技行政管理职能在不同层级政府之间差异明显，中央和省级政府主要履行战略规划、体制改革、政策法规、统筹协调等科技领域宏观管理职责，市县政府主要履行科技促进本地区经济社会发展的具体管理职责。科技部职能重塑方案的核心是强化宏观管理职责，特别是承担中央科技委办事机构职责，剥离划转各行业各领域的科技具体管理职责。由于地方党政机构限额逐层递减，全国县级政府单独设置科技部门的比例仅为三分之一，多数县级政府将科技部门与发改、工信、教育等部门整合设置。[4] 科技资源丰富的省份可以参照中央层面改革方案统筹组建省级党委科技委和优化省科技厅职能；独立设置科技部门的市县政府不宜简单将行业性具体管理职责划转到其他有关部门，保持科技管理职能在市县层面相对集中；合并设立科技部门或由其他部门履行科技管理职责的市县政府要按照本轮机构改革精神强化科技管理与科技公共服务职能履行，促进科技成果转化应用。[5]

长期以来，地方科技管理存在部门职责交叉重叠、职能转变不到位等问题。[6] 本轮机构改革方案区分了科技领域宏观管理与具体管理职责，为理顺地方科技管理部门与其他部门职责关系提供了解决思路。地方科技部门应当进一步发挥资源整合、统筹协调作用，明确以促进产学研用和科技成果转化为职能履行重点，厘清与农业、工信、卫生健康、教育等部门的职责关系，有效调动政府、企业、高校、科研院所等各类主体积极性，更好协同各方力量推动区域科技创新高质量发展。

（三）深化地方金融监管体制改革

本轮机构改革对金融管理体制进行了一次系统性整体性重构。党中央机构层面组建中央金融委员会和中央金融工委，国务院机构层面组建国家金融监督管理总局，调整中国证监会机构属性，加强对金融管理部门工作人员的统一规范管理。《方案》对深化地方金融监管体制改革作出明确部署，要求建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。

党的十八大以来，我国金融监管体制发生了重大变革。长期以来，金融监管主要是中央事权，由中国人民银行、原银监会、原保监会、证监会及其地方派出机构按行业分工履行监管职责。党的十八届三中全会提出“界定中央与地方金融监管职责和风险处置责任”。《关于界定中央与地方金融监管职责和风险处置责任的意见》（国发〔2014〕30号）确立了中央与地方分级监管体制，明确提出地方政府承担对不吸收公众资金、限定业务范围、风险外溢性较小的金融活动的监管职责，加强对民间借贷、新型农村合作金融组织的引导和规范，防范和打击金融欺诈、非法集资等违法违规行为。2017年7月全国金融工作会议明确要求：“地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任。”同时，为深化金融监管体制改革、加强监管机构协同，组建原国务院金融稳定发展委员会作为国务院议事协调机构。2018年深化党和国家机构改革，中央层面整合组建中国银行保险监督管理委员会，地方层面各省市普遍设立地方金融监管局加挂地方金融工作办公室牌子。[7]

本轮机构改革前，地方政府设立的金融监管机构主要承担促进地方金融发展、地方金融组织监督管理和属地金融风险处置三方面职责。促进地方金融发展职责属于地方事权，主要体现为制定地方金融产业发展规划、促进地方企业获得直

接间接融资、金融产业招商引资等。地方金融监管局承担的对小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等地方金融组织的监管职责本质上属于中央委托地方事权，[8] 中央金融监管部门负责制定地方金融组织的监管规则，地方政府及其部门受委托负责具体的监管执法和风险处置。金融监管理论通说认为，赋予地方政府部分行业金融监管权主要原因在于地方金融组织业务地域特征明显，中央垂直金融监管部门在基层力量薄弱，地方政府实施监管具有信息优势、监管成本更低等。[9] 此外，地方政府还承担地方法人金融机构的风险处置属地责任，督促各类股东履行补充资本的义务，对行政区域内防范和处置非法集资工作负总责。[10] 地方金融监管体制长期以来存在中央金融管理部门地方派出机构与地方金融监管机构职责边界不清、权责失衡，中央金融管理部门地方派出机构监管力量不足，地方金融监管机构金融发展与金融监管职能价值导向冲突等矛盾问题。

新一轮机构改革对地方金融监管权力配置和机构设置作出重大调整，要求建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，保留地方政府设立的金融监管机构并剥离其促进金融发展职能。《方案》提出统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备，有利于提升中央金融管理部门地方派出机构的监管能力。地方机构改革要按照《方案》要求，调整地方政府设立的金融监管机构职能，明确其专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子，解决地方金融发展职能与金融监管职能价值取向冲突问题，提高地方金融监管机构依法履职的独立性。继续保留设置的地方金融监管局应当聚焦地方金融组织监督管理，牵头承担地方法人金融机构的风险处置属地责任，将原本由其承担的促进金融发展职责划转至地方发改、财政等相关部门。

本轮机构改革将原国务院金融稳定发展委员会办公室职责划入中央金融委员会办公室，中央与地方金融监管协调机制也需要作出相应调整。不论是保持由人民银行分支机构牵头地方协调机制，还是建立央地金融协调新机制，主要目标都是加强央地金融监管统筹协调，促进中央金融监督管理部门及其派出机构、地方政府在监管执法、风险处置和金融消费者权益保护等方面的协作配合。省级党委政府应当在地方层面健全金融稳定和发展的议事协调机制，统筹协调属地公安、市场监管、人民法院、人民检察院等部门开展金融风险防范和化解处置工作。此外，考虑到我国绝大多数金融机构都是地方法人，其党的关系、干部管理、国有股权监管、审计监察和司法管辖也都在地方，[11] 必须进一步加强地方党委对金融机构党组织的领导。省级党委或金融资源较为集中的省会城市党委可以借鉴上海经验，设置地方党委金融工委与地方金融监督管理局合署办公。

（四）结合实际组建地方政府数据管理机构

《方案》要求，组建国家数据局，负责协调推进数据基础制度建设，统筹数据资源整合共享和开发利用，统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等，由国家发展和改革委员会管理。省级政府数据管理机构结合实际组建。

党的十八大以来，一些省级政府相继探索设立了组织形态和职责配置各具特色的大数据管理机构，[12] 为组建国家数据局探索了地方经验。已有研究发现，省级数据局主要有数据综合治理型、数字政府建设引领型、数字经济发展驱动型等三种模式，均与国家数据局主要职责基本对应，而且职责整合集中程度普遍比国家数据局更高。[13] 因此，在国家层面明确数据管理主管部门后，地方可综合考虑产业结构、数字化改革基础等因素结合实际组建省级数据管理机构，分类推进地方数据管理机构职能改革。

此前未明确设置数据行政管理机构的省份，可以参照国家数据局机构设置模式组建由省发改委管理的省级数据局，职责聚焦于统筹所在地区数字经济、数字社会建设。理顺主管部门与数据局关系，充分发挥主管部门统筹协调职能，数据局负责专业化执行，推动数据管理决策部署落地。此前已设置为省政府直属机构的贵州、重庆、山东、广西等数据综合治理型省级数据局，职责集中度高、统筹协调力度大，建议遵循因地制宜原则保持机构设置和主要职责稳定，不简单照搬国家数据局设置模式。此前已设置为省政府直属机构的广东、安徽等数字政府建设引领型省级数据局，可以在现有机构规格和职能配置基础上强化统筹数字经济、数字社会建设职能，促进数字政府、数字经济、数字社会一体化推进。此前已设置为省级部门管理机构的福建、浙江、河南等省级数据局，可根据形势任务变化提升机构规格，更大范围整合分散于各部门的数据管理职责。部分经济总量偏低、产业基础较弱、地区情况特殊的省份，可以根据实际情况在省政府办公厅、发改或工信部门设置挂牌机构省数据局，确保数据管理职责有专门机构对口承担。

地方机构改革亟需健全数字化改革决策议事协调机制，以数字政府建设引领数字经济和数字社会建设。我国大量信息数据资源由各级政府部门掌握，数字政府建设是推进数字中国、数字经济、数字社会建设的先导工程和重要基础。由于国家数据局不承担数字政府建设职责，统筹数字政府、数字经济、数字社会建设必须建立更高层级的中央与地方跨部门协调机制。省级层面，可考虑推广福建、安徽等地将数字福建、数字江淮领导小组办公室设在省数据局的做法，强化区域数字化改革的总体设计、统筹协调和监督落实，推动数据资源跨部门跨领域互联互通取得实质性进展。在职能配置方面，省级数据管理机构须进一步整合数据管理决策、执行与监督权，重点加强协调推进数据基础制度建设、统筹数据资源整合共享和开发利用等职能履行。

国家数据局组建后中央层面信息化建设、数据管理、数据安全、数据产业发展、数字政府建设等职责仍然由多个部门分别负责，省级数据管理机构要处理好上下对应关系，在实际运行中持续优化地方数据行政管理职能体系。机构改革后，省级数据局在信息化建设和网络数据安全方面与中央网信办对接，在数字经济和数据资源整合共享和开发利用方面与发改委、国家数据局对接，在数据产业发展、工业化与信息化融合等方面与工信部对接，数字政府建设方面与国务院办公厅对接，中央与地方机构职责关系上呈现典型的“一对多”模式。地方机构改革要以组建省级数据局为契机，加大职责整合力度，统筹数字政府、数字经济、数字社会建设，建立省市县一体化的数据管理机构职责体系，解决此前出现的职责交叉、政出多门、多头管理等问题。县（市、区）机构限额逐级减少，可以通过党政机构合署办公或合并设立等方式探索数据管理大部门体制，由一个机构统一履行信息化发展、数据管理、数据产业促进、数据安全监管执法等全部数据行政管理职责，实现机构编制资源在基层有效集中整合。

（五）省、市、县级乡村振兴机构职责划入同级农业农村部门

《方案》明确要求，优化农业农村部职责，将国家乡村振兴局的牵头开展防止返贫监测和帮扶，组织拟订乡村振兴重点帮扶县和重点地区帮扶政策，组织开展东西部协作、对口支援、社会帮扶，研究提出中央财政衔接推进乡村振兴相关资金分配建议方案并指导、监督资金使用，推动乡村帮扶产业发展，推动农村社会事业和公共服务发展等职责划入农业农村部，在农业农村部加挂国家乡村振兴局牌子。不再保留单设的国家乡村振兴局。省、市、县级乡村振兴机构职责划入同级农业农村部门。

将各级乡村振兴机构职责划入同级农业农村部门是加强党对“三农”工作的全面领导、理顺乡村振兴领域机构职责关系的重要举措。在全面建成小康社会完成脱贫攻坚历史任务后，2021年2月原国务院扶贫办重组为国家乡村振兴局，保留副部级机构规格由农业农村部管理。近年来，地方反映在实际运行中乡村振兴机构和农业农村部门职责交叉重叠问题较为突出，一些地方两部门规格相同，工作统筹协调难度较大。作为本轮地方机构改革的“规定动作”，将省、市、县级乡村振兴机构职责划入同级农业农村部门，有利于自上而下整合工作力量，统筹抓好以乡村振兴为重心的“三农”各项工作。

地方实施乡村振兴机构职责整合调整要充分考虑此前机构实际运行情况，依据地方特点制定切实可行的改革方案。在农业农村部加挂国家乡村振兴局牌子，体现了脱贫攻坚向全面推进乡村振兴过渡特点，在5年过渡期内有关帮扶政策、财政支持、项目安排保持总体稳定，资金项目相对独立运行管理。乡村振兴任务较重的地区可以参照中央层面改革方案，在农业农村部门加挂乡村振兴局牌子，保持政策和项目延续性，完成好五年过渡期的工作任务。在职能配置方面，省级农业农村（乡村振兴）部门应当以宏观管理职责为主，统筹实施乡村振兴战略，拟定省级层面乡村振兴相关工作制度和政策，拟定全省乡村振兴中长期规划和年度规划，指导并督促落实市县乡村振兴工作任务等。市县农业农村（乡村振兴）部门承担乡村振兴具体管理职责，统筹协调各相关部门落实工作任务，推动防止返贫监测和帮扶、参与财政专项补助资金分配、加强扶贫项目管理等各项重点工作落地落实。

整合设置农业农村（乡村振兴）部门的重点任务是优化调整部门内设机构，推动农业农村与乡村振兴业务融合从“物理变化”到产生“化学反应”。内设机构一般分为综合性机构和业务性机构两大类，其中业务性内设机构设置反映新组建部门的主要职能。新组建的农业农村（乡村振兴）部门要统筹考虑两个部门内设机构设置情况，减少内部职责交叉，降低内部协调成本。

（六）优化地方机构编制资源配置

《方案》明确要求，精减中央和国家机关人员编制。中央和国家机关各部门人员编制统一按照5%的比例进行精减，收回的编制主要用于加强重点领域和重要工作。地方党政机关人员编制精减工作，由各省（自治区、直辖市）党委结合实际研究确定。县、乡两级不作精减要求。

长期以来，由于历史遗留问题和管理手段相对粗放等原因，地方机构编制资源管理面临一些体制性、结构性矛盾问题，亟待深化改革。存量编制资源固化问题突出，不同领域、地区、层级间编制资源配置出现结构性矛盾，党政机关、事业单位“无编可用”和“长期空编”现象同时存在。[14]一些党政机关行政编制和事业编制人员“混编混岗”现象较为普遍。[15]一些地区和领域使用财政预算的编外用人规模增速过快，[16]编内和编外人员使用管理缺乏科学合理的统一管控机制。新一轮地方机构改革要将优化编制资源配置作为重要任务，与党政机构职能调整同步研究同步实施，更好地服务和促进地方各项事业发展。优化地方机构编制资源配置的总体思路是贯彻落实《党和国家机构改革方案》精神，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”的基本原则，通过改革的办法破解党政机关人员编制、事业单位人员编制、编外人员管理等方面的体制机制性难题。

优化地方党政机关编制资源要结合地区实际精减省市两级人员编制，动态调整收回的编制用于加强本地区重点领域和重要工作。参照

中央改革方案对金融监管人员全部使用行政编制的决策部署，地方党政机关应当重点清理使用参公管理事业编制人员、混编混岗人员履行决策、监管、执法职责，长期违规借调下级单位工作人员等编制管理不规范问题。按照政事分开的原则，党政机关使用行政编制的岗位不得使用事业编制和编外人员，原则上不再批准新设参公管理事业单位，现有参公管理事业单位根据履行职能性质应逐步转变为行政机关或公益一类事业单位。加强党政机关编制资源跨层次跨部门统筹使用，将更多编制资源下沉到地方治理一线，加大地方民生事业发展、社会工作和基层治理方面的编制保障力度。盘活事业单位编制资源，推广安徽等地“编制周转池”做法，探索编制“所有权”与“使用权”分离，将闲置编制向重点行业和急需行业定向定量投放，优化活化存量编制，更好保障重点民生事项和服务国家战略任务。健全统筹编内编外人员的全口径管控体系，完善机构编制和财政部门分工负责、协同配合、相互制约机制，强化财政预算刚性约束，从源头上控制财政供养人员过快增长，开展财政资金动态监管和政策效果追踪。

三、地方机构改革实施过程中须重视的问题

（一）在优化组织架构过程中完善机构职能运行机制

建立新的组织架构、完成机构职能调整，是地方机构改革的基础性工作，要巩固机构改革成果、取得总体效应，仍需理顺党政机构职能运行机制。长期以来，一些地区的党委决策议事协调机构及其办事机构与党政职能部门职责分工不清；合署办公或合并设立的党政机关运行机制不够健全，党的机构履行行政管理职责缺乏明确规则和程序；[17]地方党政职能部门与部门管理机构的职责关系有待进一步厘清。

实施新一轮地方机构改革，要进一步明确党委决策议事协调机构、办事机构和党政职能部门的功能定位、职责重点和工作流程，减少职责交叉重复。决策议事协调机构及其办事机构聚焦总体设计、统筹协调等宏观管理职责，不承担应由党政职能部门作出的具体决策和执行职责。制定党政合署合设机构行政管理职能运行规则和程序，编制行政权责清单对外公示，明确合署合设机构实施的对外行政行为涉及行政复议、行政诉讼的，以挂牌行政机关名义对外承担行政法律责任。按照决策权与执行权适当分离原则优化党政职能部门与部门管理机构职责定位，主管部门定位为决策机构，承担决策、规划、政策法规制定职责，综合性内设机构的职责应当覆盖部门管理机构业务领域；部门管理机构定位为执行机构，主要承担专门领域的审批监管执法职责，内设机构与主管部门差异化设置，聚焦专业领域业务执行。

（二）在转变政府职能过程中推动有效市场和有为政府更好结合

新一轮机构改革强化科技部门推动健全新型举国体制职能，对于解决“卡脖子”难题，突破美国和一些西方国家对我国科技领域的打压遏制，加快实现高水平科技自立自强具有重要意义。但也应当注意，要防止将关键核心技术举国协同攻关简单理解为以行政命令配置科技资源，避免出现因政府过度干预导致资源浪费和管理僵化等问题。

系统总结新冠疫苗研发的成功经验[18]和国家集成电路产业投资基金腐败案件的教训，在健全新型举国体制过程中进一步转变政府职能，探索制定政府行为正面清单和负面清单。政府强化顶层设计、战略规划、政策供给、跨部门协同作用，为科研院所和企业营造世界一

流的创新生态环境。在关键核心技术领域建立高层级决策议事协调机构，统筹跨领域、跨部门科技资源配置，构建科学合理的评价激励机制和监管机制。政府部门不宜将新型举国体制泛化到所有技术创新领域，不宜替代市场主体特别是掌握前沿技术的国企民企选择研发技术路线，在国家重大科技专项、产业振兴基金等重大项目实施过程中要严格监管，防止出现以科技创新为幌子的权力与资本勾结腐败问题。强化政、产、学、研、用、金等方面协同联动，厘清政府、企业、研究机构职责边界，推动有效市场和有为政府更好结合。

（三）在精减人员编制过程中建设高素质专业化公务员队伍

新一轮机构改革精减党政机关人员编制，统一规范金融管理部门人员编制和工资待遇标准，这是统筹优化机构编制资源的重大举措。但也应当注意，金融管理、知识产权、数据管理等领域对专业化人才的需求较为强烈，现行公务员工资待遇标准对中高级人才吸引力不足。在精减规范人员编制基础上，站在党和国家事业发展全局高度认真研究吸引优秀专业人才进入党政机关工作的思路举措，建设一支规模宏大、德才兼备的高素质专业化公务员队伍。

落实党的二十大报告决策部署加强和改进公务员工作，深化公务员分类改革，优化专业技术类公务员、聘任制公务员制度设计，增强公务员职业对高素质专业化人才的吸引力。按照《公务法》实施分类管理改革精神，在金融监管、知识产权、数据管理等部门启动专业技术类公务员、聘任制公务员新一轮改革试点，科学设置职位数量和任职要求，建立相对独立的薪酬福利体系、考核奖惩体系、教育培训体系。打通专业技术类公务员、聘任制公务员与综合管理类公务员交流任职通道，培养选拔更多具备专业化能力素养的领导干部。加强公务员专项补贴统一规范管理，系统评估现有政法队伍专项补贴、法院检察院员额制补贴、特区津贴、自贸港补贴等各类专项补贴运行绩效，明确公务员专项补贴申请审批程序标准，对高素质专业化人才需求大的重点领域加大支持力度。

[参考文献]

[1]张博.论党的全面领导与党和国家机构改革的关系[J].当代世界与社会主义,2020(1).
[2]姜晓萍,吴宝家.国家治理中的地方机构改革——新时代地方机构改革的趋势、差异与逻辑归因[J].社会科学研究,2020(2).
[3]张克.合理设置地方机构的路径选择[J].行政管理改革,2018(11).
[4]位佳佳,吴圣,陈学渊,吴永常,韩晓静.县级科技局“撤并”背景下的基层科技管理创新研究[J].中国科技论坛,2023(1).
[5]姚威,张婉滢.新公共服务视角下科技管理部门职能转变研究——以浙江省为例[J].科技管理研究,2018(17).
[6]刘东杰,张长立.我国地方政府科技管理体制优化研究[J].广西社会科学,2013(10).
[7]张克.省级机构设置自主权的实践路径与理论逻辑——以新一轮地方机构改革为中心的考察[J].中国行政管理,2019(10).
[8]杨松.新金融监管体制下央地监管权关系再审思[J].法学评论,2022(6).
[9]孟飞.中央与地方金融事权的划分标准[J].东方法学,2022(5).
[10]中国人民银行关于《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》公开征求意见的通知[EB/OL].中国人民银行,http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html,2021-12-31.
[11]郭树清.加强和完善现代金融监管[N].人民日报,2022-12-14.
[12]张克.省级大数据局的机构设置与职能配置:基于新一轮机构改革的实证分析[J].电子政务,2019(6).
[13]张克.从地方数据局到国家数据局:数据行政管理的职能优化与机构重塑[J].电子政务,2023(4).
[14]崔少鹏.统筹使用编制资源 服务地方事业发展[J].中国机构编制,2022(3).
[15]叶贵仁,蔡莹卉.职能特征视角下“混编混岗”的配置

样态、效果与省思——基于广东D市的多案例研究[J].北京行政学院学报,2022(4).
[16]叶静.地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例[J].社会学研究,2016(1).
[17]张克,刘馨岳.党政机关合署办公或合并设立的组织设计与职能履行——基于2018年深化党和国家机构改革的实证分析[J].中国行政管理,2023(3).
[18]胡颖廉.举国协同:新型举国体制的制度解释——以新冠疫苗研发为例[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(6).

责任编辑:刘翠霞

The Theoretical Logic and Key Tasks of the New Round of Local Institution Restructuring

Zhang Ke & Liu Xinyue

[**Abstract**] The restructuring of local institutions is an important part of the reform of party and government institutions. The new round of local institution restructuring should entirely follow the theoretical logic of strengthening the CPC's overall leadership, being guided towards the modernization of governance system and capacity, and tapping full potentials of both the central and local institutions, so as to build a systematic, scientific, standardized and efficient functional system of local party and government institutions. The key tasks of local institution restructuring include the unified establishment of social work departments of CPC local committees, the optimization of the functional allocation of local institutions in areas such as science and technology, financial supervision and data administration in light of actual conditions, the integration of the responsibilities of agriculture and rural affairs agencies and rural revitalization agencies, and the optimization of the allocation of resources for local institution establishment. To advance the restructuring of local party and government institutions, we must further improve the mechanism for their functional operation, accelerate the transformation of government functions, ensure better alignment between an efficient market and a well-functioning government, and build a team of high-quality and professional civil servants.

[**Key Words**] Local Institution Restructuring; the Social Work Department of CPC Committee; Local Financial Supervision; Data Administration; Institution Establishment