

# 共治论

COLLABORATIVE GOVERNANCE

中国政府治理体系建构之路

宋世明 / 著



国家行政管理出版社  
NATIONAL ADMINISTRATION PRESS

# 共治论

中国政府治理体系建构之路

宋世明 / 著

· 北京 ·



国家行政管理出版社  
NATIONAL ADMINISTRATION PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

共治论：中国政府治理体系建构之路 / 宋世明著。

—北京：国家行政管理出版社，2021.3

ISBN 978-7-5150-2517-9

I. ①共… II. ①宋… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 260272 号

书 名 共治论——中国政府治理体系建构之路  
GONGZHILUN——ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI TIXI JIANGOU ZHI LU

作 者 宋世明

责任编辑 王莹 周舟

出版发行 国家行政管理出版社  
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

综合办 (010) 68928903

发行部 (010) 68922366 68928870

经 销 新华书店

印 刷 北京盛通印刷股份有限公司

版 次 2021年3月北京第1版

印 次 2021年3月北京第1次印刷

开 本 170毫米×240毫米 16开

印 张 24.75

字 数 343千字

定 价 65.00元

---

本书如有印装问题，可联系调换，联系电话：(010) 68929022

# 绪 论



本文试图对共治（即协同共治）进行中国式表达。

## 一、什么是共治

共治，就是协同共治。即为最大限度地统筹国家治理体系的公共资源以及全社会一切积极因素有效解决公共问题，国家在制度上做出相应的设计和安排，以更好地发挥公民、企业以及社会组织在公共事务管理与公共服务中的作用。党和国家机构职能优化协同高效，在党的统一领导之下国家治理主体协同行动，是协同治理的核心；多元治理主体良性互动，是协同治理的要义。

“政令出不了中南海”，不是共治。共治，从来以有效的统一领导为前提。

“各自为政，政出多门”，不是共治。共治，须以巩固不可分割的党的集中统一领导权力为前提。

跳“独杆舞”、唱“独角戏”，不是共治。共治，一定以共和为前提，即以“中华人民共和国的一切权力属于人民”为前提。

“依法行政演变为依法打架”，不是共治。共治，须以公平正义的良法善治为人民服务为前提。

“混同乱治”，不是共治。共治，须以权责一致为前提。

## 二、为什么要共治

简言之，共治，目的是形成党和国家事业发展的强大合力。推

进领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系优化协同高效，形成国家治理体系的总体优势；推进党的领导、政府执行力、人民军队战斗力、群团组织和社会组织活力共生共鸣共振，形成国家治理能力的总体合力。

究其深层根源，共治，是人类政治文明演进的大势所趋，是现代生产力发展到历史新阶段对政治上层建筑的必然要求，是人类生存发展的基本经验对公共治理的有益启迪。

共治，是人类政治文明演进的大势所趋，是对传统的政治统治、政治管理、公共行政的扬弃。政治统治，即经济上占统治地位的阶级依靠国家强制力，通过特殊的手段和方式将统治秩序强加于社会的过程。政治管理，即公共权力对政治生活自觉地约束与制约，从而确保政治生活的秩序与目标。主要方式与手段是领导、决策、组织、协调、灌输、服务等。公共行政，政府行政权力代表国家对社会的治理。最基本方式与手段有权威（法的权威、制度的权威、机构的权威、职务权威、人格权威等）。而现代公共管理，是以政府行政机关为主体的国家机关和以公益性为导向的社会组织等多元主体，为实现与提升公共利益，以协同治理的方式为社会有效提供公共产品和公共服务的活动。

共治，是与大数据时代相适应的现代治理方式。农业社会，国家是绝对的统治中心，百姓是被统治者；工业社会，公民或公民代表选举领导人，领导人组成政府，作为国家代表的政府管理与服务处于被管理地位的公民。随着信息社会的日趋发展，社会组织的日趋成熟，公民素质能力的日趋提高，特别是大数据时代的到来，国家与社会的协同共治的物质技术基础更加可靠扎实。大数据时代催生了以信息化、数据化为导向的新兴产业，平台企业、平台经济异军突起，数据成为土地、资本、劳动力等传统投入要素以外的新生产要素。大数据时代催生了云端制（统一大平台+海量小前端）这

一新的组织模式。多元主体依托统一平台已经在协同创造商业价值，实现了大规模、实时化、自发化、社会化协作。政府、市场、社会运用云端制来协同创造公共价值，已成为先进科学技术对上层建筑的内在要求。由此，共治，必然要求充分运用公开透明、公民参与、政社协作的治理方略；必然要求打通数据壁垒、实现数据共享，让数据成为全社会创新创造的新类型的“生产资料”。当然，包括大数据技术、智能技术在内的科学技术变革只是国家治理现代化的必要条件，不是充分条件。国家治理现代化的实际进程、变革程度、治理效能，取决于现实生活中各种利益主体博弈的过程及其结果。不同的制度环境和制度安排决定了利益主体发挥作用的方式及其力量大小。正是基于这个意义，制度竞争是国家间最根本的竞争，国家治理能力高低、政府治理的优劣在很大程度上取决于一个国家是否有促进协同共治的高质量制度安排。

共治，是人类社会生存发展的基本经验。“如今人类完全主宰地球，并不是因为单个人比单个黑猩猩或狼更聪明，或者手指更灵巧，而是地球上只有智人这个物种能大规模而灵活地合作。”<sup>①</sup> 根据马克思主义国家学说，“国家是整个社会的正式代表”<sup>②</sup>，不仅应把社会冲突保持在秩序的范围以内，而且应把促进社会协作作为自己的使命所在。根据历史唯物主义的基本原理，人民群众是历史创造者，应通过制度保证人民在中国国家治理中的主体地位。中国特色社会主义事业是人民群众自己的事业，协同共治，自然是坚持和完善中国特色社会主义制度的应有之义，必然是推进国家治理现代化内在要求。

---

① 尤瓦尔·赫拉利，林俊宏译：《未来简史》，中信出版社2017年版，第118页。

② 《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1995年版，第631页。

### 三、如何实现共治

简言之，通过制度建设与制度创新实现共治。即在推进国家治理体系和治理能力现代化实践中，在制度之治中进一步推进共治。具体言之，实现共治的基本路径至少包括以下五个方面。

#### （一）遵循国家治理现代化大方向

国家治理的导向决定政府治理的方向，决定政府治理体系建构的内容，决定特定阶段共治的方式。总体来看，新中国成立后，政府治理体系建构经历了三个历史阶段。

新中国成立之后、改革开放之前，中国政府治理体系建构服从服务于“政治导向型”国家治理。具体表现为：一是以巩固国家政权、巩固社会主义制度作为首要价值。二是实行权力过分集中的“一元化”领导，党政社一体化。三是以政府在资源配置中发挥决定性作用的方式发展生产力，以“阶级斗争”为纲巩固生产关系、巩固上层建筑。四是以重人治、轻法治方式作为治国理政的主导方式，以政治运动作为推动工作的主要方式。在这种国家治理与政府治理的格局之下，何以奢谈共治？！

改革开放之后、党的十八大之前，中国政府治理体系建构服从服务于“经济导向型”国家治理。具体表现为：一是以推动经济发展作为首要价值。<sup>①</sup> 二是以加强党的领导为前提规范党政关系，同时努力走出一条中国特色社会组织发展之路。<sup>②</sup> 三是以发挥市场在资源配置中的基础性作用与政府在经济增长中拉动作用作为发展生产力

---

<sup>①</sup> “我们一定要、也一定能拿今后的大量事实证明，社会主义制度优于资本主义制度。这要表现在许多方面，但首要表现在经济发展的速度和效果方面。没有这一条，再吹牛也没有用。”参见《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第251页。

<sup>②</sup> 改革开放以来，国家对社会组织的发展态度以及社会组织的发展态势基本上可划分为四个阶段：1978—1989年，“大放”的充分发展阶段；1989—2002年，“急收”的限制发展阶段；2003—2012年，严中有宽的培育发展阶段；2012年至今，宽中有严、健康有序的发展阶段。

的主导方式。四是逐步以法治代替人治作为主要治理方式。

党的十八大以来，中国政府治理体系建构服从服务于“制度导向型”国家治理。具体表现为：一是以推进国家治理体系和治理能力现代化作为首要价值导向。二是坚持党对一切工作的领导，理顺党政职责关系。坚持和完善党的领导制度体系，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。三是以“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”作为经济发展主导方式，以创新驱动作为引领发展的第一动力。四是法治是制度之治最基本最稳定最可靠的保障。

第一，以推进国家治理体系和治理能力现代化作为首要价值导向。

正是基于2012年中国经济增速出现下滑，触发了全面深化改革的启动，触发了2013年党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题，并把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。此时，“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系……国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力”<sup>①</sup>。2017年，党的十九大报告将“推进国家治理体系和治理能力现代化”置于全面建设社会主义现代化的战略安排。2018年，党的十九届三中全会决定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次集中行动<sup>②</sup>。国家治理体系是党和国家组织体系以及国家制度体系的总和。2019年10月31日，党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》（第3卷），外文出版社2020年版，第91页。

<sup>②</sup> 此后，党和国家文献经常将“国家制度”和“国家治理体系”两个概念并列使用。

主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总纲领,提出了制度建设和制度创新任务书,即提出了“十三个坚持和完善”。构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,其最终落脚点在于,把我国制度优势更好地转化为国家治理效能,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。

由此观之,应立足于推进国家治理现代化的全局中考察中国政府治理体系建构之路;应立足于坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系;应立足于制度建设与制度创新,提升政府治理能力。

第二,坚持党对一切工作的领导,理顺党政职责关系。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。中国共产党是最高政治领导力量,是中国政治方向的掌舵者,是中国政治体系的统领者,是中国社会治理的主导者,是中国重大决策的决断者,是中国国家富强、民族振兴、人民幸福的最大压舱石,是我们战胜一切艰难险阻的最可靠的法宝,是我们团结一切积极因素协同共治的最强大驱动力。因此,“必须坚持党政军民学、东西南北中,党是领导一切的,坚决维护党中央权威,健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节”<sup>①</sup>。

既不是党政分开,也不是党政合一,而是理顺党政职责关系。坚持党的全面领导,把党总揽全局、协调各方与各方依法律、章程开展工作有机统一起来。2018年2月28日,习近平总书记在党的十

---

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第125页。

九届三中全会第二次全体会议上专门论述了党政关系问题。如何看待改革开放后曾经讨论过的党政分开问题？党政关系既是重大理论问题，也是重大实践问题。改革开放以后，我们曾经讨论过党政分开问题，目的是解决效率不高、机构臃肿、人浮于事、作风拖拉等问题。应该说，在这个问题上，当时我们的理论认识和实践经验都不够，对如何解决好我们面临的国家治理体系和治理能力问题是探索性的。改革开放以来，无论我们对党政关系进行了怎样的调整，但有一条是不变的，就是邓小平同志所说的：“我们要坚持党的领导，不能放弃这一条，但是党要善于领导。”<sup>①</sup> 如何处理好党政关系？处理好党政关系，首先要坚持党的领导，在这个大前提下才是各有分工，而且无论怎么分工，出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导。中国共产党是执政党，党的领导地位与执政地位是紧密联系在一起。不能简单讲党政分开或党政合一，而是要适应不同领域特点和基础条件，不断改进和完善党的领导方式和执政方式。<sup>②</sup>

由此观之，政府治理体系建构中的共治，应以提升政府执行力为依归。党的领导制度体系重在提高党的领导能力，政府治理体系重在提高政府执行力。在推进国家治理体系和治理能力现代化的大格局中，国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。政府不是唯一国家治理主体，却是国家治理主体中作用面最广最直接的治理主体；政府执行力不是国家治理能力的全部，却是人民群众对国家治理能力感受最直接的方面。

第三，以“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”作为经济发展主导方式，以创新驱动作为引领发展的第一

① 《习近平谈治国理政》（第3卷），外文出版社2020年版，第167页。

② 《习近平谈治国理政》（第3卷），外文出版社2020年版，第167页。

动力。

首先，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

2013年党的十八届三中全会提出了一个重大理论观点：“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”（“两点论”）。“市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”

2014年5月26日，习近平总书记在十八届中央政治局第十五次集体学习时进一步指出：“提出使市场在资源配置中起决定性作用，是我们党对中国特色社会主义建设规律认识的一个新突破，是马克思主义中国化的一个新成果，标志着社会主义市场经济发展进入了一个新阶段。”

2015年12月18日，习近平总书记又提出了“重点论”：“党的十八届三中全会提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，两个方面都讲了，但我在全会说明中讲得很清楚，改革重点是解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情。”<sup>①</sup>

2018年2月28日，党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》再次强调，破除制约使市场在资源配置中起决定作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，建设人民满意的服务型政府。

2019年10月31日，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步明确：“充分发挥市场在资源配

---

<sup>①</sup> 中央文献研究室编：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第66页。

置中的决定性作用，更好发挥政府作用。”

2020年10月29日，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中一以贯之地重申：“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。”

其次，以创新驱动作为引领发展的第一动力。

2014年，国内外对中国经济增速持续下降有一些议论，有一些人认为：“中国经济增速已经下降至7.5%以下，为什么不采取强刺激措施？”针对这些疑问，习近平总书记在2014年6月9日中科院第十七次院士大会上明确指出：“老路走不通，新路在哪里？就在科技创新上，就在加快从要素驱动、投资规模驱动发展为主向以创新驱动发展为主的转变上。”2014年12月9日，习近平总书记在中央经济工作会议上鲜明指出：“经济工作要适应经济发展新常态。”2015年10月29日，党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中提出要坚持新发展理念，即坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。2016年1月17日，习近平主席在瑞士达沃斯举行的世界经济论坛上进一步指出：“创新是引领发展的第一动力。”2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大上指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。”2019年10月31日，党的十九届四中全会提出：“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展。”2020年10月29日，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出：我国已转向高质量发展阶段，但创新能力不适应高质量发展要求，因此，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位。

由此观之，有效市场、有为政府、有机社会协同共治，是完善中国政府治理体系的根本目的。

第四，法治是制度之治最基本最稳定最可靠的保障。

2013年2月23日，习近平在主持十八届中央政治局第四次集体学习时指出：“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”2014年10月23日，党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，习近平总书记强调，“坚定不移走中国特色社会主义法治道路”“加快建设社会主义法治国家”。2015年2月2日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上强调：“领导干部要做尊法学法守法用法的模范。”2019年10月31日，党的十九届四中全会决定对新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力做出系统部署。其中，“坚持和完善中国特色社会主义法治体系，提高党依法治国、依法执政能力”，再次强调坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系”，强调推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，使政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同。根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，“基本实现国家治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治国家、法治政府、法治社会”，是到2035年九大远景目标之一。2020年11月15日，习近平总书记在《求是》杂志发表署名文章《推进全面依法治国，发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》：“我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验，是制度之治最基本最稳定最可靠的保

障。”2020年11月16日至17日，中央全面依法治国工作会议明确了习近平法治思想在全面依法治国工作中的指导地位。

由此观之，建构职责明确、依法行政的政府治理体系，必然要求将共治纳入法治化轨道。

基于上述分析，第一篇总论中的5篇论文排序的基本考虑是：《推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架》，提出并论证了推进中国国家治理现代化总的理论框架。《试论从“部门行政”向“公共行政”的转型》《中国行政体制改革70年回顾与反思》两文，集中描述与论证了“经济导向型”国家治理格局下中国实现共治的特殊方式，即首先破解基于部门利益基础上的“部门行政”，结束行政碎片化的状态，尽力建立“公共行政”，为中国以一个整体政府而不是以一个碎片化政府与社会、市场协同共治创造更好条件。《从公共行政迈向公共管理——当代西方行政改革的基本发展趋势》，是从比较借鉴角度为我国寻求协同共治的中国之路提供必要启迪。《新时代深化中国行政体制改革的逻辑前瞻》一文，是对新时代如何进一步实现共治的理论思考。

## （二）优化政府组织结构体系

“打铁需要自身硬。”优化组织结构体系，实际上是为跨部门、跨层级、跨区域协同共治，是为国家与多元主体协同共治增加“本钱”，注入更多的“资本金”。

“如果各种政府想成为同样有用和有效率的政府，他们就‘必须’在结构上有高度相似之处。”<sup>①</sup>大部门体制<sup>②</sup>改革方向是中西方优化组织结构的基本方向。

<sup>①</sup> [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，参见彭和平：《国外公共行政理论精选》，中央党校出版社1997年版，第23页。

<sup>②</sup> 党中央、国务院重要会议与文件使用“大部门体制”“大部门制”两个概念。“大部制”为非官方的、人们在日常交流所用的术语。本书采用“大部门体制”这一概念。

第一，大部门体制是大部门体系和机制的有机统一。

本书第二篇中的《论大部门体制的基本构成要素》一文，在理论层面描绘了大部门体制这种组织架构“质”的规定性。大部门体制是大部门体系和机制的有机统一、缺一不可。大部门体系是一种由核心化的行政决策中枢及其办事机构、综合化的政府组成部门、专门化的执行机构三个要素形成的政府组织架构。大部门体系应采取决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制。《中国知识产权体制演进和改革方向研究》一文揭示了一个朴素道理：行政碎片化只能使政府自乱阵脚。

第二，中国实施大部门体制具有区别于西方的特质。中国的大部门体制本质上是“决策大部门体制”。首先，决策权有机统一，体现为中国共产党对重大工作决策权的统一领导<sup>①</sup>、对重大工作决策价值要素统一排序。其次，政府行政决策中枢侧重对重大行政决策价值要素的统一把握<sup>②</sup>。以上即是中西方实施大部门体制的本质区别。

政府毕竟只是国家治理体系的一个组织单元，只是党和国家机构职能体系的一个组成部分，中国应在国家治理体系的大框架下考察实施大部门体制。《深化党和国家机构改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》一文，在理论层面描述了2018年深化党和国家机构改革是如何系统性、整体性地重构党和国家组织架构。

第三，应持续完善大部门体制的组织架构。

2018年深化党和国家机构改革，“坚持了大部门制改革方向”。

---

<sup>①</sup> 根据党的十九届三中全会决定，重大工作事项至少包括16个方面：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。

<sup>②</sup> 依据2019年9月1日起施行的《重大行政决策程序暂行条例》，重大行政决策包括5个方面：制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；制定经济和社会发展等方面的重大规划；制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；制定在本行政区域实施的重大公共建设项目；决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。

目的在于形成国家治理体系的总体优势，形成国家治理能力的总体合力。习近平总书记强调，完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。建立大部门体制是系统性解决问题，并非为零敲碎打的组合。大部门体制改革，就好像是装满子弹的长枪之扳机，一旦扣动，源于其内在改革逻辑的一系列改革举措就应随之跟进，只有这样才能实现大部门体制改革的既定目的。

从理论上分析，2018年深化党和国家机构改革之后继续完善组织架构应在四个层面着力。一是结构视角，继续解决分工与协调这一组织基本矛盾，解决矛盾的杠杆支点是，以满足公共需求为依归继续优化组织结构。二是权力视角，继续解决决策权与执行权之间的矛盾，解决矛盾的杠杆支点是，科学划分决策权及其责任归属。三是人力资源视角，继续解决组织需求与个人需求之间的矛盾，解决矛盾的杠杆支点是，以更好关心满足人的需求这种方式实现组织需求。四是文化视角，继续弱化向心力与离心力之间的矛盾，解决矛盾的杠杆支点是，成员共同分享具有凝聚力的组织文化。

第四，应持续完善大部门体制的运行机制。

构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，既是国家治理现代化的基本要求，更是持续优化大部门体制运行机制的内在要求。

第一个层面，在党和国家层面确定决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的框架。就决策而言，建立健全党中央决策议事协调机构，加强党对重大工作决策的集中统一领导。就执行而言，统筹设置党政机构，更好地发挥党中央职能部门的统一归口协调管理职能。就监督而言，推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革，健全党和国家监督体系。经过2018年3月开启的深化党和国家机构改革历程，这个任务现在已经基本完成。

第二个层面，在中国特色社会主义行政体制框架内、在整个政府治理体系内继续“完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制”。基于各种原因，这个任务基本没有开启。应在党的领导下健全国务院综合协调机制。

第三个层面，健全部门间协调配合机制。须抓住落实党中央、国务院部署重大事项之契机，不失时机地推进跨部门协调机制（如部际联席会议制度等）。哪怕是临时的跨部门协调机制，也聊胜于无。应在这些临时性机制的基础上，推动建立常态化跨部门协调配合机制。

第四个层面，部委与其管理的国家局之间建立与完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。

### （三）优化政府职责体系

政府职责体系是由政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等构成的职能、职权、责任体系。

第一，厘清政府、市场、社会边界是优化政府职责体系的中枢环节。

2013年2月28日，习近平总书记在党的十八届二中全会上提出：“转变政府职能是深化行政体制改革的核心，实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么，重点是政府、市场、社会的关系，即有些事应该由市场、社会、政府各自分担，有些事应该由三者共同承担。”从政府在资源配置中发挥决定性作用，到“市场在资源配置中起决定性作用”，是中国划分政府与市场边界的起点与终点。这一点与西方决然不同。我们是在从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，探索政府与市场边界。在高度计划经济体制下，政府将行政权力伸向社会的每一个角落，包揽社会、吸纳社会，基本上与社会融为一体。中国完善政府治理体系的基本发展态势是，从全能主义行政管理转向政府与社会协同共治的公共