

蹄疾步稳

关于党和国家机构改革的几点浅论（下）

昨天的文章，主要是从“部门公司化和地方诸侯化”解读这一次的机构改革，今天主要是从环境保护与基层组织角度解读，昨天的比较宏观，今天的比较具体。

一、环境保护

就像中国经过 5 年一以贯之的高强度削藩行动后，央地利益的重新分配被提上日程，对经过由 30 多年高速发展而导致的环境污染的治理，也是迫在眉睫刻不容缓，鉴于中国当前自然环境的破坏污染是如此的触目惊心，其对我们以及后代子孙的危害是如此不堪想象，可以说，**绿水青山比一统江山，还重要。**



既要金山银山，又要绿水青山，最显而易见的是，在党的十八大首次提出的“五位一体”总体布局里，生态文明领域的改革，首当其冲。

然后，5年过去了，在国家保护环境与治理污染的行动中，一些问题也暴露了出来。

首先就是污染的全局性与治理的分散性。

污染的全局性自不待言，如雾霾与水污染，其影响的范围都是跨省甚至跨国，其治理也自然需要各个区域协调合作，而同时，大自然又是一个共同体，环境的破坏与污染都是各种综合因素相互作用的，如雾霾的源头既有汽车尾气，又有工业排放，还有建筑扬尘，对其的治理也自然而然的是系统性工程。

然而，由于国家机构体制的不完善，导致分散的部门治理其全局性污染很是掣肘，比如长江流域的污染治理，单独一个省份无力完成，在下游省份深受其害的同时，上游省份对污染治理却动力不足，还有雾霾的治理需要减少排放与植树造林，北京这边减少各种排放，然后要在内蒙古那边植树造林，不仅跨省而且跨系统。

而且，当下，各种民间自发成立的环境保护组织日益成长，潜力巨大，如何顺应民心领导民间保护组织，也成为检验政府加强现代化治理能力的一个试题。

因此，在治理污染的过程中，需要统筹各个部门各个区域各个组织，然而，各个地区、各个部门各个组织的诉求不一，机构设置不合理、机构之间权责不清等问题也屡见不鲜，环境保护和污染治理无法形成“一张蓝图”，而且生态补偿机制不建立，污染者、保护者各有所求难成“一条心”。

对于污染的全局性和治理的分散性，国家有深刻的认知，如某人就在十八届三中全会上，举例指出：

- “山水林田湖是一个生命共同体，……用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。”
- ——《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

有着丰富基层工作经验的他在会上重申：

- 在这一领域的改革中，统筹推进“五位一体”总体布局，**深入推进生态文明体制改革，绝非几个地方、几个部门所能为，必须通过党中央集中领导和统筹**，形成科学、长远、跨区域跨部门的顶层设计，展开全面、系统、有步骤有分工的工作部署。

“绝非几个地方，几个部门所能为”，因此，面对迫在眉睫的环境污染问题，这轮机构改革以顶层设计出发，画出了一张蓝图：

- 改革自然资源和生态环境管理体制。

- 实行**最严格**的生态环境保护制度，**构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系**，为生态文明建设提供制度保障。
- **设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构**，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进“多规合一”，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合。

● ——《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》

“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”，怪不得早在2月2日的全国环境保护工作会议上，环境保护部部长李干杰这样表示：“全力做好生态环境监管体制改革工作”



如果说之前是绿水青山不如金山银山，那么现在就有点金山银山不如绿水青山的意味了，经过这么多年“高发展高污染”后，这届政府终于把环境问题置于十分突出的位置了，可喜可贺。

然而可惜的是，国家重点解决环境问题，恰逢国家经济下行压力持续加大，这几年中国经济不太行，国家很难顾全经济发展和环境保护，要了绿水青山，就没了金山银山，这也是个很现实的问题，这方面生动的注脚就是兰州放开限购事件。

[重磅!兰州部分地区放开限购-政策-新闻中心-中国网地产](#)

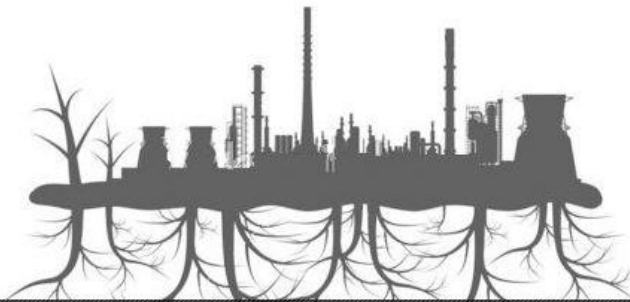
2018年1月5日 - 取消西固区、九州开发区、高坪偏远区域的住房限购政策。... 对兰州市房地产市场区域性限购政策进行调整,取消西固区、九州开发区、高坪偏远区域的住房...

house.china.com.cn/new... ▼ V3 - 百度快照

兰州之所以能在国家对房市采取高压态势的情况下放开限购，不是兰州多么的手眼通天，而是因为兰州的环境保护问题。

兰州是一个以重化工业为主的老工业基地，工业废水排放没办法，水污染很严重，而且兰州是全国所有省会城市中大风天气最少的，一年中只有 8 天左右有大风，废气悬浮在城市上空不能排出，所以空气污染又很严重。

兰州水污染源：发现27年为何仍未根治



导语 兰州水污染事故进一步发酵，从目前官方的通报中，不难得出一个事实，造成这次污染的污染源早已存在，而且相关部门和企业对污染源的存在是知情的。那么，这个27年前埋下的隐患，为什么到现在仍未根除？

兰州市民这样调侃自己所在的城市：晴天和阴天一个样、太阳和月亮一个样、鼻孔和烟囱一个样、麻雀和乌鸦一个样。

为了保护环境，兰州开始了各种整治工作，其中就不得不把很多造成污染的工厂关了，兰州经济基础本来就薄弱，于是越加依赖土地财政，为了绿水青山没了金山银山的兰州政府，只能求中央高抬贵手，中央考虑到兰州的特殊情况，因此有了兰州的放开限购。

金山银山与绿水青山有时候不能两全，这一轮的机构改革后，希望国家能统筹全局，协调两者，给后世留下绿水青山。

二、基层组织

除了环境保护，这一次机构改革更着重的，还是基层组织。

一个最直观的体现就是，“**基层**”两个字，一共在《决定》中出现了 24 次。

- 政府职能部门要把工作重心从单纯注重本行业本系统公共事业发展转向更多创造公平机会和公正环境，促进公共资源向**基层**延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。
- 健全党委统一领导群团工作的制度，推动群团组织增强政治性、先进性、群众性，优化机构设置，完善管理模式，创新运行机制，坚持眼睛向下、面向**基层**，将力量配备、服务资源向**基层**倾斜，更好适应**基层**和群众需要。
- 构建简约高效的**基层**管理体制。加强**基层**政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的基础。**基层**政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合**基层**事务特点，不简单照搬上级机关设置模式。根据工作需要，整合**基层**的审批、服务、执法等方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到**基层**，使**基层**有人有权有物，保证**基层**事情**基层**办、**基层**权力给**基层**、**基层**事情有人办。上级机关要优化对**基层**的领导方式，既允许“一对多”，由一个**基层**机构承接多个上级机构的任务；也允许“多对一”，由**基层**不同机构向同一个上级机构请示汇报。明确政策标准和工作流程，加强督促检查，健全监督体系，规范**基层**管理行为，确保权力不被滥用。
-

《决定》里提了 24 次的“基层”，难道基层问题比环境问题还更严峻？

还真是这样。

这是国家行政学院列出的中国基层七大问题，岱岱节选录之，我们可以逐一对号入座：

一、软弱涣散现象依然存在。

- 基层组织人员不足、年龄老化、知识水平低、缺乏主动性、示范带动能力不强等问题仍然突出存在。
- 农村两委成员中，50 多岁的居大多数，40 多岁的属年轻成员，30 岁左右的只占极小比例，30 多岁的村两委负责人更是凤毛麟角。

我国农村人口老龄化程度有多严重 | 数媒

2016-09-23 17:51



随着年龄增加，农村高年龄组人口比重逐渐高于城镇，50岁及以上高出7.7个百分点



预计到2035年，农村60岁及以上人口比例将达到37.2%，比城镇高出12.8%



世界银行估计，2030年，我国农村老年人口抚养比要高于城镇13个百分点

新华网 新闻

新华网 > 时政 > 正文

国务院办公厅印发《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》

二、经济腐化问题逐步凸显。

- 大量征地拆迁、土地流转、项目分包、劳务用工、资源出租出卖等纠纷，逐渐在农村治理中占据越来越大比重……大量村两委干部卷入经济纠纷、堕落腐化。



（因土地腐败爆发的乌坎事件）

农村土地成腐败重灾区 村干部涉及这5大问题 将被“严查”

三是民主不足未能根本改善。

- 村务公开不彻底，村民大会、村民代表大会、村监会、村支部会大都形同虚设，村民无法有效参与村庄治理……村两委干部管治意识大于服务意识，村两委内部一言堂现象不同程度存在……自身难以监督自身，徒有其名不发挥实际作用，农村内部难以形成对村干部的有效监督制约。

[换届选举各种“花招” 温州6起违法违规典型案例曝光](#)

浙江在线 2017年04月24日 09:22

日前,市村社换届办通报了各地查处的6起村级换届违法违规典型案例。 瓯海区娄桥街道岩头村陈某某贿选案 3月31日,瓯海区娄桥街道岩头村村委会选举投票期间陈某某...

[查看更多相关新闻>>](#) - 百度快照

[绍兴市再通报12起村社组织换届选举违法违规案件](#)

好消息！村干部选举新规定，有这11类人 不准参与选举，看看有你吗

四、行政化趋势愈加突出。

- 随着国家支农惠农政策力度的加大，各种资金、项目等大量投入农村，村级组织承担起越来越多的政策落实任务。
- 村级组织从村民群众的自治代理人，逐渐转变成为县乡政府的继续向下延伸，成为一级准政府组织。村级组织的主要职能是执行行政命令，履行行政职能，完成行政任务的行政化趋势越来越明显。

[三村官贪污惠农资金35万元-齐鲁晚报数字报刊](#)



2013年12月3日 - 本报12月2日讯(记者 程凌润 通讯员 董峰 赵帅) 日前,钢城区里辛街道某村3名村干部先后7次贪污、挪用支农惠农资金累计达35万余元。3人因涉嫌贪污...

epaper.qlwb.com.cn/qlw... - 百度快照

安徽一村官贪污1.5亿 被抓后毫无悔意

2017年04月16日 00:27:46

来源：央视新闻

26602人参与

265评论



习近平谈治国理政之十七：推进反腐倡廉建设

习近平：坚持“老虎”、“苍蝇”一起打

2015年08月14日08:28 来源：人民网-中国共产党新闻网

五、宗族化特征出现新变化。

- 宗族是农村治理的主要载体。当下农村大群体血缘宗族主导农村事务的宗族化特征已经淡化，但一种依附于村两委组织的新型宗族化特征逐步凸显。
- 这种新的宗族化，以村两委组织为载体，以宗族亲戚为主要成员，发展成为农村新的派系，在分配集体资产、落实优惠政策等方面占据绝对优势，对家庭成员较少农村进行压迫侵犯，容易演变成为多数人的暴政，激化农村内部矛盾。
- 部分地区甚至出现某村书记任职期间，新发展党员 100%均为本人宗族亲戚的案例。



广东公安严厉打击村霸和宗族恶势力 打掉团伙490余个

来源：羊城派 作者：张璐瑶 发表时间：2017-05-18 21:49

发布2018年一号文件 中央要严打农村黑恶和宗族势力

2018年2月6日 星期二 03:30 AM


六、黑社会化苗头亟需遏制。

- 部分农村治理过程中，非法暴力行为时常掺杂其中……在农村出现一部分经常与政府官员、投资商利益勾结，政商通吃的农村不法势力分子。甚至有人说出“不为捞钱干嘛要当村主任的”的猖狂言语。此类现象已极大的恶化了农村治理环境，亟需整治规范。



[中共中央 国务院发出《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》](#)

2018年2月11日 - 新华社北京1月24日电 近日,中共中央、国务院发出《[关于开展扫黑除恶专项斗争的通知](#)》。《通知》指出,为深入贯彻落实党的十九大部署和习近平总书记重要...

www.gzgov.gov.cn/xxgk/... ▼  - [百度快照](#)

七、宗教化影响渐趋严重。

- 随着村级组织的弱化以及思想教育功能的逐步荒废，农村思想文化生活中出现真空，一些宗教活动趁机大肆发展，侵占土地、兴建庙宇、非法组织募捐和户外庙会法事、招摇撞骗、算命看病等现象大量出现。
- 违反法律法规，浪费大量资财，推动迷信现象回流。



中央一号文件向农村非法宗教活动说“不”

由此，可见，中央对基层特别是对农村的重视，是一以贯之的，因此，在本次机构改革的《决定》中，“基层”字眼出现了 24 次之多。

有人说，改革和革命的最主要差别就是，**改革是自上而下进行的，革命是自下而上进行的**，从这点看，前五年的反腐仅仅是做准备工作，十九大对某人而言，才是真正全面深化改革的开始。

一个环境问题，一个农村问题，都是本次机构改革聚焦的重点问题，结合下上篇所讲的削藩大业，可以看出，在削藩大业取得阶段性胜利后，中央指令能较好贯通地方之后，国家立即就启动了解决环境问题农村问题的准备工作。

从这里，不仅体现了某人一万年太久，只争朝夕的改革热情，也看出了国家坚定践行民族复兴伟大承诺的强大信念。

中国要做的事，太多了，不管是环境问题，还农村问题，冰冻三尺，都非一日之寒，这需要党和政府持之以恒的推行深入。古人常云：“**人存而政举，人亡而政息**”有鉴于此，个人认为，船重千钧，掌舵一人，在目前国际形势日益严峻和国内改革进入深水区的关键时期，坚持核心的长期领导，**是必要的，更是必须的。**

政治腐败，是最大的腐败，政治正确，是最基本的正确，当下神州，多事之秋，千山疾雨，隐隐忧忧，不管这次会后的结果是什么，不管会有多么的打破常规，希望大家都能保持着这一基本的政治正确。

多少事，从来急，天地转，光阴迫，一万年太久，只争朝夕！