

编者按: 中国特色社会主义进入了新时代, 这是我国发展新的历史方位。新时代, 新任务, 新要求。实现中华民族伟大复兴的中国梦, 必须坚持和加强党的全面领导, 加强党的长期执政能力建设, 不断推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十九届三中全会《决定》明确提出, 要以国家治理体系和治理能力现代化为导向, 统筹设置党政机构, 优化政府机构设置和职能配置, 统筹党政军群机构改革, 合理设置地方机构, 使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。改革开放以来, 党中央部门、国务院部门均集中进行了多次机构改革。“任何改革都是服务于现实需要的, 是对时代大战略的回应, 也是对现存问题解决的战略选择。”本专题分别从宏观、中观、微观三个层面解析机构改革与国家治理现代化这一时代命题: 依循党和国家机构改革从“瘦身”到“转身”, 再到“强身”, 及至而今的“健身”的路径, 梳理出从政府自身建设到国家治理体系与治理能力现代化的改革逻辑; 以地方政府机构改革的经验和素材, 分析不同时期改革的特点和演进规律, 多维度地审视机构改革; 梳理和回顾基层政府机构改革历程并直面现实问题, 探索在基层治理现代化进程中深化机构改革的路径; 关注食药安全监管体制改革, 管窥国家政府职能履行模式的变革, 推进国家治理能力现代化。

机构改革的逻辑： 从政府自身建设到国家治理体系现代化

李瑞昌

【摘要】 改革开放以来, 党和国家机构改革遵循着从政府自身建设到国家治理体系与治理能力现代化的逻辑, 走出了一条从最初“瘦身”到“转身”, 再到“强身”, 到而今的“健身”的改革路径。随着机构改革的深入推进, 政府概念从狭义的政府转向广义的政府; 改革范围扩大到党政军群机构; 改革的目标演变为国家治理体系和治理能力现代化。其中, 国家治理体系现代化, 既强调体系整体化又突出功能部门化; 国家治理能力现代化, 既注重决策力信息化更重视执行力整合化。目前, 尽管党和国家机构改革面临着诸多困难, 但是, 改革策略正在不断增加, 改革进程正在不断推进, 社会生活互联网化和政务工作的信息化为改革成功提供了不竭的动力。

【关键词】 政府自身建设 国家治理体系现代化 机构改革 逻辑

【收稿日期】 2018-09-02

【中图分类号】 D630.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-5455(2018)06-0078-05

改革开放以来, 党中央部门已经集中进行了四次机构改革, 国务院部门集中进行了七次机构改革。^① 与以往每次机构改革不同的是, 2018年的改革是将党和国家机构一道联动改革的, 不仅仅是行政机构或者执政党机关改革, 而是党政军群机构同步推进。那么, 这次机构改革与前七次改革有何关联呢? 它们是否有着共同的改革逻辑和线索呢? 这些改革又发生了哪些变化? 这些变化又有何种深层次含义呢? 本文试图从宏观层面回答这些问题, 并指出此轮机构改革可能遭遇的难点。

一、“政府自身建设”的任务变化

任何改革都是服务于现实需要的, 是对时代大

战略的回应, 也是对现存问题解决的战略选择。1982年, 改革开放伟大事业开启后首次起步的机构改革, 基本议题是精简机构精简人员, 核心要义是经济体制改革的行政呼应。然而, 真正影响到后续二十余年的政府改革却是1988年和1993年的机构改革, 即改革开放以来的第二、三次机构改革。这两次机构改革有三个标志性的内容: 其一, 党中央部门改革和政府机构改革同时进行, 同步推进; 其二, 突出了“政府职能转变”, 已经不再是简单地为了精简机构精简人才而减机构减人员, 而是根据

^① 陈希《深化党和国家机构改革是加强党的长期执政能力建设的必然要求》, 载《人民日报》2018-03-15。

经济体制改革进程转变政府职能, 削减不适合经济改革需要的机构, 增加适应经济体制改革要求的机构; 其三, 将机构改革的主要对象瞄准为“行政机构”或“政府机构”, 即加强政府自身建设。这三项标志性内容直接指引着后续多次政府机构改革和相关的制度建立, 如公务员制度的建立等。

1998年进行了第四次机构改革。这次机构改革重点依然是减少机构和精简人员, 且精简人员的力度之大史无前例。据统计, 到2002年全国各级党政群机关共精简行政编制115万人。而从职能转变来看, 尽管1994年确定要建立社会主义市场经济体制, 但是, 对市场经济体制认识并不清晰, 也导致尚不清楚政府职能将转变成什么。于是, 当时政府职能依然是划分为政治职能、经济职能、社会职能和文化职能, 因而, 转变政府职能被定为职能行使方式发生变化, 即从重视微观管理向重视宏观管理转变, 从注重直接管理向间接管理转变, 从政府管理向行业管理转变等。

到了2000年, 党中央和国务院用“政府自身建设”重新思考政府改革的问题。此后, “政府自身建设”作为独立章节频繁出现在国务院年度政府工作报告和党代会报告之中。“政府自身建设”包括哪些内容呢? 在过去十余年的党代会报告和国务院年度工作报告中并不清晰, 分析这些报告里的“政府自身建设”的内容, 时常是五花八门、包罗万象, 尤其是国务院年度工作报告中往往规定的是具体任务, 如建设政府网站、改革审批制度等等。通过对2000—2017年国务院年度政府工作报告中“政府自身建设”方面的关键词聚类分析, 可以发现, 国务院提到的“政府自身建设”涉及的内容主要包括: “行政机构改革”“政府职能转变”“依法行政(或法制政府)”“廉洁政府”“反腐倡廉”“改善机关作风”“信息化”“政府服务”“效能建设”“绩效管理”等。如果继续进行聚类抽象, 可以用“依法行政、政府职能转变、绩效管理和作风建设”四个方面涵盖“政府自身建设”的内容。

应该说, 这四个方面的内容建设始终围绕着“政府职能转变”而展开, 精简机构只是改革的表象, 政府职能和职权删减才是实质。至于人员的精简、岗位的调整和职位职级的变动, 在2000年后的历次机构改革中已经不是重要任务了。2002年召

开的中共十六大从更小的类型分类提出了政府有四项职能, 即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务, 从而, 使得政府职能转变取得了重要突破。这种政府职能划分方式直接影响到2003年的第五次及其后的历次机构改革, 到十八届三中全会调整为“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务和环境保护”五项职能。一旦政府职能被明确、具体地表达出来, 围绕职能而展开删减、调整、加强或弱化某些机构就有了基本的依据, 职能转变开展起来也顺利得多了。

2008年机构改革伴随着行政审批制度改革、经济调节职能改善而展开。2013年的机构改革则是伴随着放管服改革、加强市场监管职能而持续行动的。这两次机构改革尽管还是强调“转变政府职能”, 但已经不再是谈“政府职能从何种职能转成什么”或“政府职能行使方式转变为何种”了, 而是落实到具体任务上了。也正因如此, “政府自身建设”开始有了明确内涵, 即依法行政、转变政府职能和社会民意。由这三个方面构成了政府自身建设的基本框架, 并在这个框架下开展“政府自身建设”的具体内容, 如依法行政方面突出法治政府, 又如社会民意方面强调人民满意和获得感之类的。从此, “政府自身建设”的任务既有范围上的规定性又有了内容上的丰富性。从另外一个侧面也可以发现, 抓住“政府职能转变”这个关键之后, 我国的“政府自身建设”也开始呈现出新趋势, 如从最初的政府“瘦身”(减少机构编制)到政府“变身”(政府经济职能从微观管理向宏观管理换了面孔), 再到“强身”(加强政府的社会管理、公共服务职能)正在迈向“健身”(优化党和国家治理体系和治理能力)。而“健身”正是2018年党和国家机构改革的重点所在。

二、国家治理体系现代化过程中的改革创新

2018年2月28日, 中共中央十九届三中全会通过了《深化党和国家机构改革方案》; 随后, 3月18日十三届人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》。两个方案拉开了党政军群机构全面改革的大幕。从政治背景上来看, 这是我国从改革开放向全面深化改革和全方位开放的关键时期; 从社会背景上看, 我国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。就经济背景而言,我国正进入高质量发展的现代经济体系建设时期。站在政权建设角度,这是吹响了加快国家治理体系和治理能力现代化的总号角,全面回应新时代中整个政权体制运行遇到的新挑战、新要求。所有这些,都同党和国家机构设置、职能配置、履职能力密切相关,都需要通过深化党和国家机构改革来回答。^①因此,“建设一个什么样的适应中国特色社会主义新时代要求的党和国家机构职能体系与怎样建设机构职能体系”成为这次党和国家机构改革的总命题。

构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系是此轮党和国家机构改革的目标,也是国家治理的组织基础。既要完善保证党的全面领导的制度安排,又要着眼改进党的领导方式和执政方式,切实增强党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力^②,这是新时代深化党和国家机构改革的总目的。那么,怎样创新建设适合新时代要求的机构体系呢?从此前已经公布的政府机构改革方案,可以发现以下两方面的举措:党政关系大调整和政府机构大变革。

从党政关系大调整来看,此次机构改革是全面加强党对机构改革领导和对国家事务的领导。机构编制是政党的重要执政资源,政治性和政权性是机构编制工作的本质特征。党和国家机构改革是机构编制工作的重要内容,改革方向和原则至关重要。因此,坚持什么样的改革方向、遵循什么样的改革原则,决定着改革的性质和最终成败。自1988年党的十三大之后,尽管每次机构改革的启动依然由党代会所决定,但是,改革的内容基本上还是“政府自身建设”,党的机关、人大机关、政协机关、军队机关、事业单位组织和群众团体组织等改革较少,甚至常常成为政府机构改革分流的收容器,即删减的政府机关换牌变成事业单位,精简出来的机关公务员摇身一变为“参公”事业单位的领导。党的十九大确定了“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,重回到“党政职责分工”的新时代。于是,不仅避免了前几次“党政分开”下行政机构改革而其他机构扩张的怪象,而且也避免了党领导机构决心不够的掣肘。既然党是领导一切的,就必须要把一切使用公权力、耗费公共财政的机构纳入到改革范畴,从党的机构自身开始,减少公共权力对市场的

过度干扰,降低公共财政中管理费用支出,提升公共机构的运行效率和行动能力,这才是党和国家治理体系现代化的目标所在。

当然,要实现上述目标,必须要有坚强的领导力量,毕竟改革所触及的权力和利益深度和难度前所未有。对目前中国而言,只有中国共产党不仅有能力领导政权的其他机关改革,而且有勇气进行自身革命。“党政分开”的时期,党时常成为事实上的自我利益维护者,改革政府机关多、改革自身少;整个公共财政中管理费用没有降下来,各类机关运行的效率没有升上去。因此,“党政职责分工”的机构改革方式,无疑体现了执政党面对自身的一种勇气,也是对党政关系重新大胆的思考。但是,无论我们对党政关系进行怎样的调整,有一条是不变的,那就是坚持党的领导始终是我们处理党政关系的根本前提。

党和国家机构此次改革的过程和结果都是由党领导的。从改革过程来看,为了确保机构改革的顺利、高效,党中央专门成立了机构改革协调小组,并对应成立了纪检监察、中办、组织、宣传等九个专项协调小组,不仅建立了多层次的工作体系和全方位的信息沟通协调渠道,而且系统地梳理现有机构运行中的问题和矛盾,形成了改革任务总台账。坚持先立后破、不立不破原则,党政军群团的一把手逐级抓好改革方案的贯彻落实,保证整个改革有条不紊地进行。从改革结果来看,全面建立党组或党委对国家机构实施归口管理。从政府机构大变革看,通过机构合并、重组和重新归类,再造政府机构;从转变政府职能到加强政府职能,从提高行政效率到提高行政效能,为满足人民群众对物质文化生活的更高要求和在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求奠定基础。^③因此,党和国家机构改革的核心思想是以人民为中心,着眼于满足人民群众对高质量公共服务的新需要,着眼于人民群众最急最忧最怨的突出问题,着眼于更好

- ① 丁薛祥《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必然要求》,载《人民日报》,2018-03-12。
- ② 黄坤明《建设总揽全局协调各方的党的领导体系》,载《人民日报》,2018-03-17。
- ③ 杨晓渡《构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系》,载《人民日报》,2018-03-14。

保障人民当家作主,着眼于激发人民群众创新创业活力^①,全面全方位全过程地调整和更新政府所有的五项职能,从而使之能更加有效地回应人民的要求。

第一,从加强宏观调控职能来看,将国家发展与改革委员会的部分执行性的职能分散到其他部门去,如相关经济统计职能分散到国家统计局,实现了国家发展与改革委员会既“瘦身”又“健身”。

第二,加强了市场监管职能: 统合工商总局、质量技术监督总局和食品药品监督总局等,组建了超级市场监管总局; 建设市县综合执法队伍,强化了执法力量; 为了加强金融市场监管,将证监会与保监会合在一起,取消了政策制定权,只赋予其监管权。

第三,在强化社会管理职能上,为了加强退役军人社会事务、社会福利管理,组建了退役军人事务部,既保障了退役军人的权利,又维护了社会稳定。另外,综合了13个部门的力量,组建了超级应急管理部,将自然灾害、生产安全等类型的突发事件的预防、应急救援和防灾减灾工作囊括其中。

第四,从加强公共服务职能来看,组建了国家医疗保障局。国家医疗保障局整合了人力资源和社会保障部的城镇职工和城镇居民的基本医疗保险与生育保险职责、国家卫生和计划生育委员会的新型农村合作医疗职责、国家发展和改革委员会的药品和医疗服务价格管理职责,以及民政部的医疗救助职责。目前,我国尚未实现全面医疗保险,只有7.7亿人加入城镇基本医疗保险和农村合作医疗保险。因此,可以预判,国家医疗保障局的成立,将有利于进一步完善和统一城乡居民基本医疗保险制度和大病医保制度,不断提高医疗保障水平,也将有利于确保医保资金合理使用、安全可控,统筹推进医疗、医保、医药“三医联动”改革,更好地保障“病有所医”。

第五,就加强环境保护职能而言,国家将自然资源与生态环境分开,分别组建了自然资源部和生态环境部,管理自然资源,保护生态环境。如,将国土资源部的职责,国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责,住房和城乡建设部的城乡规划管理职责,水利部的水资源调查和确权登记管理职责,农业部的草原资源调查和确权登记管理职责,国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登

记管理职责,国家海洋局的职责,国家测绘地理信息局的职责等进行整合,归入自然资源部; 加大了对自然资源开发利用和保护进行监管,建立了空间规划体系并监督实施,履行全民所有各类自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记,建立了自然资源有偿使用制度,负责测绘和地质勘查行业管理等。与此同时,生态环境部全盘接收了原环保部的职责,整合了国家发改委的应对气候变化和减排职责,融合了国土资源部的监督防止地下水污染职责和水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护等职责,接管了农业部的监督指导农业面源污染治理职责和国家海洋局的海洋环境保护职责,吸纳了国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责。生态环境部的建立,改变了生态破坏和环境污染多头治理问题,实现了管理对象上的“五个打通”: 其一,打通了地上与地下; 其二,打通了岸上与水里; 其三,打通了陆地和海洋; 其四,打通了城市和农村; 其五,打通了一氧化碳和二氧化碳,即大气污染防治和气候变化应对。^②

由此次机构改革,可以发现四个特点。

第一,再次明确党和国家关系。有关党和国家关系一直争议很多,其中代表性的观点有两个: 一是党包含了国家,二是党融入国家之中。这次机构改革明确党和国家是两个政治实体,强调党是最高政治领导力量,国家机构包括人大机关、政协机关、行政机关、军队机关和事业单位等; 党始终领导国家及国家机关。

第二,重新理清政府与政府部门之间关系。长期以来学界都将政府等同于行政机关,这是狭义政府。现在官方更加偏向于将整个政权体系视为政府。2016年时任中纪委书记的王岐山提出,完善国家监督,就是要对包括党的机关和各类政府机关在内的广义政府进行监督,这为后续《国家监督法》确定监督对象范围提供了依据。政府部门实际上是政府的组成部分,此次机构改革主要是调整政府部门。

① 郭声琨《坚持以人民为中心推进党和国家机构改革》,载《人民日报》2018-03-16。

② 李干杰《生态环境部有“五个打通”把分散的职责统一》,人民网 2018-03-17/2018-07-20, <http://env.people.com.cn/n1/2018/0317/c1010-29873503.html>。

第三,重新调整了管理对象与管理对象之间关系。按照管理对象内在逻辑设置管理部门,采用归类思维将同类事务合并交由一个部门管理,同时区分政府与公民(和企业)之间的管理关系和服务关系。

第四,重新按照管理流程分配管理职权。此次机构改革对一些重要部门采用了政策制定、政策执行、政策监督分开的办法,赋予某些部门政策制定权,一些部门拥有政策执行权,还有一些部门专门行使政策监督权等。

三、国家治理能力再优化

本轮党和国家机构改革的目标导向是推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系现代化的核心是治理能力现代化。然而,要实现国家治理能力现代化,需要做到以下几个方面:一是地方机构改革顺利进行,确保地方与中央能够联动对接;二是各地区各部门坚决落实了党中央确定的深化党和国家机构改革任务,党委和政府履行了主体责任,做到了敢于负责、敢于碰硬;机构改革的系统性、整体性、协同性增强了,党政军群各方面机构改革有机配合了,各项改革相互促进、相得益彰,形成了总体效应^①;三是党和国家机关职能得到了优化,实现了机构、职能和人员编制的法制化、制度化和规范化。

根据党的十九届三中全会部署,地方机构改革正按照时间节点启动,压茬推进。具体而言,其一,坚决维护党中央权威和集中统一领导,机构改革上下贯通、有力执行;其二,省级及以下机构要根据赋予的自主权,因地制宜设置机构和配置职能,防止“一刀切”;其三,严格各级党政机构限额管理,强化编制管理刚性约束;其四,着眼于服务方便人民群众、符合基层事务特点,构建简约高效的基层管理体制;其五,深化综合行政执法改革,完善市场监管和执法体制。

为此,地方党委正加强对机构改革工作的领导,统筹研究机构改革方案制定和组织实施,将思想政治工作贯穿改革的全过程,保证改革期间各项工作连续稳定。省(自治区、直辖市)级党委的职能部门和省级政府的组成部门,总体上将会同党中央和国务院的机构相对应。在此基础上,各地可以根据本地经济社会特点和工作需要因地制宜设置相

关机构。地市级政府要在转变和优化职责上下功夫,即上下级的职责要能打得通、衔接得上。省级和地市级政府都要加大对区县乡镇地方机构改革的指导力度,分类指导,既要有全局的统一性,也要有局部的灵活性,发挥好导向和激励作用;通过精细管控,把情况和问题摸准摸透,逐一研究解决,避免简单化、形式化处理,避免机构改革触礁遇阻。

如果说,保证地方机构改革顺利进行将是此次机构改革的难点,那么,实现机构职能人员的法制化、制度化和规范化,则是改革的最终成果。然而,要斩获这项最终成果,从长期来看,需要加强国家治理体系的科学化研究,精准测算出国家治理体系的总体构成和合理分布;从短期来看,就是要克服此次机构改革阻力,全面落实机构改革任务,保障机构改革的成效,避免改革触底反弹,功亏一篑。

从当前的政治生态和社会氛围来看,尽管机构改革的情景总体不错,但是机构改革仍然有不少阻力,改革过程中也还有不少难题。

首先,机构改革涉及现有结构调整,势必容易遭到利益集团和党政机关本身的反对。因为现有机关的系统结构并不仅是几位公务员的简单组成,党和国家机关下属有事业单位、企业或非政府组织,还有庞大的商业结构附属在上。以往改革时,往往改了系统上面的领导决策机构,而不改下面的执行机关和国有企业,系统本身并没有变化;而此次改革,要对整个系统发动变革,人员无处可走,难度极大。

其次,重组机关文化变革难度大。每个机关都形成了自己特定的政府内部联系网络。无论是组织还是组织中的人,都具有一定惰性,均不乐意拆分现有结构,从而避免自己的不适。这也是历次机构改革启动难和效果不佳的原因。此次机构合并、业务重组和人员组合力度之大史无前例。但是,它不是简单的人员换个地方上班,也不是工作人员熟悉新业务和新人员,而是整个组织内部的办公程序要重新制定、业务流程要重新优化、各种子系统要重新整合和各类人员重新组合,相当于重建一个组织。一般而言,在旧的组织上重建新组织,成员之间、部门之间和机构之

^① 刘鹤《深化党和国家机构改革是一场深刻变革》,载《人民日报》2018-03-13。

间能够发生物理反应,但是,要达到相互融入的化学反应依然任重道远。

再次,机构运行成本降低难度大。机构改革根本目的是降低运行成本,提高组织运作效率。降低运行成本的基本方法是精简人员和提高人均工作量。然而,由于长期的机关惯性和惰性,要提高人均工作量是非常困难的,于是,机关常常采用购买公共服务的办法,转移工作业务到事业单位或非政府组织,造成即使精简了人员也不能带来运行成本的下降。提高组织运作效率的根本出路在于减少流程和减少权力,从过去几年开展的放管服改革来看,已经减少了许多审批事项和审批环节,“一站式服务”“一个窗口受理”以及“最多跑一次”等改革举措正在不断地提高政务服务的效率,但并不一定减少机关内部管理流程。

最后,人员消化分流难度大。精简出来的人员安排依然是改革面临的最大挑战。根据三定(定职能、定机构、定编制)原则,机构改革势必造成职位减少、职级减少和岗位减少,部分工作人员必须分流出机关。这恰恰是每次机构所遭遇到的最大困难。在历次机构改革过程中,采用了提前退休、内部退休、资助进修学习、转岗、自主择业和货币补贴等方式安置分流人员,减少改革阻力。但是,这些措施效果并不明显,时常造成行政成本上升,甚至增加了社会不稳定因素。

然而,就党和国家治理体系的“健身”而言,关键在于提升大国治理的信息化能力。机构少,管理事务综合性强,而政务服务要更方便、公共服务要更多样,这都要借助信息化和大数据技术才能实

现。因此,信息化能力建设应在党和国家机构改革之前,又应在党和国家治理体系和治理能力现代化之内。多年来,党和国家通过“网格化工程”“天网工程”和“雪亮工程”等多项信息化工程,不仅增强了信息设施设备基础,而且强化了基层信息采集、分析和处理能力;正在打破“信息孤岛”,明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程,加快推进部门政务信息联通共用。^①但是,如何将庞大的互联网相互联结、海量数据相互关联、信息技术与人才相互匹配,仍然是当下遇到的软硬件难题,仍需重大突破。一旦突破,党和国家治理体系现代化和治理能力现代化就有了深厚的技术、制度和人才基础。

回观过往,机构改革过程中有三个重要议题始终环绕其中,即党政关系、职能转变和行政成本(包括时间成本与经济成本)。俯视当下,瘦身是减少机构和人员,转身是职能转变,强身是增强职能,健身是既调职能又变身,而支撑机构“健身”的基础条件是社会生活互联网化和政务工作信息化。

(作者简介:李瑞昌,湖南岳阳人,管理学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。)

【责任编辑:于尚艳;责任校对:于尚艳】

^① 王晓晖《坚持优化协同高效推进党和国家机构改革》,载《人民日报》2018-03-19。

tem , specialized course system , teaching methods and quality evaluation system between tertiary teacher education and the primary and middle school teachers' professional development , improve teacher education management system , accelerate the development of teacher education , and lead the development of basic development.

Key words: “New Normal University”; teacher education; orientation; way

University Normal Specialty Accreditation in Guangdong Province under the Background of “New Normal University”: Relationships and Strategies (by ZHENG Wen , WANG Yu)

Abstract: “New Normal University” is the inheritance and transcendence of original teacher education , the impact and reaction to current teacher education , and the concept and action of future teacher education. Under the background of the implementation of “New Normal University” in Guangdong , the accreditation of teacher education specialty has inherent logic consistency with the construction of “New Normal University” , which promotes the comprehensive implementation of “New Normal University” through linking with teacher talent market access , guaranteeing the quality of professional education and improving the ability of teacher education specialty serving grassroot education. In order to make the accreditation of teacher education specialty work , we still need to improve its implementation strategies , including the establishment of major accreditation culture , the improvement of the talent training mechanism in colleges and universities , and the formation of government management mechanism for specialty accreditation.

Key words: “New Normal University”; specialty accreditation; teacher education

Return and Innovation: Reflections on Teacher Education in the New Era (by ZHOU Li-qun)

Abstract: To build the normal education with Chinese characteristics in the new era , it is necessary to re-examine traditional teacher education and current teacher education , get the return of the initial heart of teacher education and nurture the teacher education spirit; highlight teacher pre-professional training and attach importance to the status of teacher education in the entire higher education; considering (future) teachers' willingness to teach and build a three-dimensional model of teacher education innovation.

Key words: teacher education; normal education; new era

Logic of Institutional Reform: From the Construction of Government to the Modernization of State Governance System

(by LI Rui-chang)

Abstract: Since the reform and opening-up , the reform of CCP and state institutions has followed the logic of reforming from the construction of government to the modernization of state governing system and governing capacity , and has formed a reform path from “slimming” to “changing” , then to “strengthening” and now to “building” body of institution. With the deepening of institutional reform , the concept of government has shifted from “specific” government to “generalized” government , and the scope of reform has expanded to the party , government , army and mass organizations. The aim of reform has evolved into the modernization of national governance system and governance capacity. The modernization of national governance system emphasizes both the integration of the system and the functionalization of the department; and the modernization of national governance capability pays more attention to the integration of executive power than the informatization construction of decision-making power. At present , the reform of the party and state institutions is facing many difficulties , but the reform strategies are increasing , the reform process is constantly advancing , and the internet trend of social life and the informatization of government work provide inexhaustible impetus for the success of the reform.

Key words: the construction of government; the modernization of state governance system; institutional reform; logic

From Adjusting Agencies to Reengineering Government: The Evolution of Governmental Institution Reform since the Reform and Opening-up—A Case Study of Guangdong Province (by CHEN Tian-xiang , YING You-you)

Abstract: After the reform and opening-up , the process of governmental institution reform in Guangdong province can be divided into three stages: “streamlining of institutions” , “transformation of functions” and “strengthening of responsibility”. Characteristics of the three stages are different in terms of target orientation , content and promoting strategy , manifesting the evolution track from adjusting agencies to reengineering government generally. Such evolution track contains three main characteristics , which are gradual evolutions from single goal to multiple goals , from government internal relations to government internal and external relations , and from single strategy to systematic advancement. In this sense , the government restructures its own operational mechanism through the reform of governmental institutions to trigger the reform of the national governance system. Nonetheless , we still have a long way to go to realize the legalization of institutional reform , deal with the relationship between institutional reform and the reforms in other areas , and endow local governments with more power space for autonomous exploration.

Key words: governmental institution reform; streamlining of institutions; functional transformation; strengthening of responsibility

Deepening the Institutional Reforms of Grassroot Governments through the Modernization of Governance

(by ZHANG Jin-gen , ZHOU Yong-zhen)

Abstract: Based on the study of institutional reform in grassroot governments , we have found that the current grassroot governments generally face the structural dilemma with limited power , unreasonable responsibility and weak capability. Shortening the grassroot governance capability may obscure the state governance target and the public-service-oriented government construction , distort the grassroot governance , and ultimately harm the effectiveness and legitimacy of state governance. In the context of building a moderately prosperous society in all respects and implementing the rural revitalization strategy , grassroot governments will take more important responsibilities and demonstrate more functions. Therefore , a new round of institutional reforms should face and respond to the reality of the weakening capability of current grassroot governance , and then enhance the capacity of grassroot governance and consolidate the foundation of governance modernization of grassroot governments by building the grassroot governance structure with matching power and capability , improving the value guidance ability of grassroot governments , realizing the legalization and democratization of grassroot government administration and so on.

Key words: governance system of grassroot governments; institutional reform; governance capability of grassroot governments

Comprehensiveness Absorbs Professionalism—The Logic and Prospect of Regulatory System Reform in Drug and Food Safety under the Background of De-regulation Reform (by LIU Peng , LIU Jia , LI Heping)

Abstract: The problem of food and drug safety is a striking issue of people's welfare and public safety , and it is an important function of modern national government to maintain food and drug safety. Since the reform and opening-up , China's food and drug safety regulatory regime has experienced a pe-