

文章编号: 1673-1646(2014) 01-0020-05

政府机构改革回顾与趋势研判

种效博

(中共东营市委党校 管理学教研室, 山东 东营 257091)

摘要: 中国政府机构改革历经 60 多年 10 次改革, 力度不断加大, 深度不断拓展, 但问题依然突出, 与经济社会发展要求不相适应。深化机构改革, 转变政府职能, 不能再局限于机构的简单调整撤并, 而要采取治本之策, 从体制、文化、民主、法治等方面进行重塑, 在厘定职责、规范流程的基础上, 对政府进行彻底重组再造, 建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

关键词: 政府改革; 深化改革; 服务型政府

中图分类号: D62 **文献标识码:** A **doi:** 10.3969/j.issn.1673-1646.2014.01.005

Reform of Government Institutions

CHONG Xiaobo

(Management Department, Dongying Municipal Communist Party School of CPC, Dongying 257091, China)

Abstract: In the past 60 years, the government institutions in China have seen reforms over 10 times, and although these reforms have intensified and deepened, problems still exist so that government institutions can not meet the requirement of economic and social development. In order to deepen the reform and transform government functions, we cannot be confined to the simple adjustment and merge. We should take radical measures that remodel from system, culture, democracy and law and re-establish a service-type government with scientific functions, optimizing structures, and honest and efficient services.

Key words: government reformation; deepen the reform; service-type government

十二届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》, 政府机构改革再次启动。60 多年 10 次改革, 过程漫长而艰难, 却仍未从根本上解决政府治理面临的困境。政府机构改革是一项系统工程, 应当用历史的逻辑来考察, 以系统的观点来分析, 对当前有清醒的认识, 对未来才能科学地判断。

1 历次政府机构改革的简要回顾

1.1 改革开放前的改革

我国政府在改革开放以前的改革, 主要特点是集权与放权。新中国建立时, 中央政府机构总数只有 35 个, 1952 年国家开始大规模发展经济建设, 开始了第一次以加强中央集权为核心的扩大机构的

改革, 到 1956 年, 中央政府机构总数扩大到 81 个, 其中经济管理部门有 50 个。中央的高度集权, 使地方失去了自主权, 地方发展经济的积极性不断降低, 要求放权呼声很高。鉴于此, 从 1958 年到 1959 年, 中央实行了以放权为中心的精简机构的改革, 把原来由中央管理的企业和事业单位下放给地方, 中央政府机构从 81 个减为 60 个, 其中经济管理部门从 50 个减为 36 个。后来, 由于“大跃进”带来的经济秩序失控, 从 1960 年到 1965 年, 中央又进行了以收权为核心的机构扩充改革, 再次将原来中央的 60 个部门扩大到 79 个, 经济管理部门由原来的 36 个增加到 53 个。“文革”时期, 政府部门受到冲击, 很多部委被削减掉, 只剩下 32 个工作

*收稿日期: 2013-11-10

作者简介: 种效博(1968-), 男, 副教授, 硕士, 从事专业: 公共管理和区域经济。

部门,政府改革被迫停滞。^[1]

1.2 改革开放后的改革

我国改革开放后的改革,主要表现是精简与膨胀。改革开放初期,强调以经济建设为中心,中央机构开始增加,到 1981 年,国务院所属机构达到 120 个,机构和行政人员的数量达到建国以来的最高峰。由此,我国开始了历时 30 余年的七轮政府机构改革。

1982 年中央政府机构改革主要任务是撤并机构、裁减冗员。国务院各部门从 100 个减为 61 个,人员编制从原来的 5.1 万人减为 3 万人。重点是明确规定领导职数,废除领导干部职务终身制,精简各级领导班子。由于没有转变政府职能,到 1986 年,国务院所属工作部门又膨胀到 72 个。

1988 年中央政府机构改革的主要任务是政企分开、转变职能,强化宏观管理,淡化微观管理。国务院部委由 45 个减为 41 个,直属机构从 22 个减为 19 个,国务院人员编制减少了 9 700 多人。到 1993 年,中央机构再度出现膨胀,又增加到 86 个。

1993 年,中央政府机构改革的主要任务是建立适应社会主义市场经济需要的行政管理体制。国务院组成部门、直属机构从原有的 86 个减少到 59 个,机关行政人员精简了原人数的 20%。从机构设置来看,部门合并或撤销的少,保留或增加的多,主要是专业经济部门改为经济实体或行业总会。

1998 年,中央政府机构改革的主要任务是消除政企不分的组织基础。改革后除国务院办公厅外,国务院组成部门由原有的 40 个减少到 29 个,撤销了几乎所有的工业专业经济部门。截至 2002 年 6 月,经过四年半的机构改革,全国各级党政群机关共精简行政编制 115 万人。这是一次大规模的党政机关综合改革。

2003 年中央政府机构的改革是在加入世贸组织的背景下进行的,主要是转变政府职能,推进国有企业改革和重组,加强金融监管,解决经济社会发展存在的突出问题。改革后,除国务院办公厅外,国务院 29 个组成部门调整为 28 个。

2008 年中央政府机构改革的主要任务是探索实行职能有机统一的大部门体制。改革后,除国务院办公厅外,国务院组成部门设置 27 个,主要整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制,以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部

门。

2013 年中央政府机构改革的重点是围绕转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门体制改革,实行铁路政企分开,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。改革后,除国务院办公厅外,国务院设置组成部门 25 个。中央政府特别提出了“五减三改两加强”的政府转变职能的具体措施。^[2]

2 政府改革过程中反映出的突出问题

2.1 财政供养人员与发展水平不相称

财政部《2009 年地方财政统计资料》中的数据 displays,到 2009 年底,全国不包括中央的地方财政供养人口为 5 392.6 万人,即平均 23.5 个人供养 1 名公职人员,并且以每年超过 100 万人的速度递增。我国官民供养比例已经跨入发达国家行列,人们却没有享受到发达国家应有的公共服务。按照 2009 年的数据计算,中国百万美元 GDP 财政供养人口为 10.8 人,而美、日、德和英国分别为:美国 1.56 人、日本 0.95 人、德国 1.33 人、英国 2.8 人。中国财政供养的负担和规模相当于日本的 10 倍多、美国的 7 倍、德国的 8 倍以及英国的 4 倍。^[3]无论如何比较,我国的财政供养人员确实较多,与经济发展水平不相称,与公共服务能力不相称,明显存在着人员只增不减、结构性过剩、机构重复设置等问题,行政成本居高不下,人力资源浪费严重。政府在资金和人力资源上的无效使用,既挤占了社会资源,又影响了经济社会发展的活力。

2.2 政府改革力度与民众期待不相称

社会上对 5 年一轮的政府改革非常关注,期望每次改革都能解决一些实质性问题。虽然说改革需要循序渐进,但改革的力度与群众的期待却相差甚远。精减机构和人员是历次改革的目标,却总是陷入精简—膨胀一再精简的“怪圈”。1988 年,职能转变就成为改革的关键,却至今未曾转变到位。推行大部门体制已在两次改革中有所体现,却总是“犹抱琵琶半遮面”。在 2013 年政府改革方案出台之前,一个民间方案曾在网上热传,即国务院组成部门由原来的 27 个减少为 18 个,分别组建了大农业部、大文化部以及社会工作部等,国务院直属机构仅保留 5 个。中国社会科学院马克思主义研究院院长程恩富也提到,发达国家一般设 16~20 个部,

我们设 25 个部委, 比较起来还是多了, 还可以压缩。群众期望通过机构改革, 加快建设服务型政府、廉洁政府、责任政府、法治政府、效能政府, 但往往改革的效果却很难让公众满意。

2.3 机构重组整合与改革目标不相称

历次改革都有清晰的目标, 党的十八大确定的行政体制改革目标更加具体和明确, 但每次改革既存在方案与目标不一致的问题, 也存在方案执行不到位的问题。1993 年国务院机构改革的重要任务是撤销或减少工业专业经济部门, 但实际方案却又将机械电子工业部拆分为机械工业部和电子工业部; 将能源部撤销, 却新组建了电力工业部和煤炭工业部。工业和信息化部是按大部制要求组建的, 首任部长李毅中曾提到, 在任时没能落实“三定”方案中工信部对工业、通信业和信息化固定资产投资规模管理的权限, 存在原单位“交人不交枪”的现象。合并组建的单位, 基本上是一个牌子, 两套人马, 各自为政。精减领导职数更是难上加难, 一个班子十几名副职, 加上其他职务的领导干部, “官多兵少”成为普遍现象。本轮机构改革中组建的铁路总公司, 也是机构编制不减反增。^[4]

2.4 中央政府推进与地方执行不相称

地方政府在发展目标上往往站在自己的角度, 从维护地方利益出发, 甚至舍弃中央指示“合谋”对付中央, 这些问题都成为改革过程中挥之不去的阴影。改革开放 30 多年来, 由于中央缺乏对地方重点的、针对性及操作性很强的制度性监督, 地方主义纷纷抬头, 中央权威遭到不同程度的侵蚀。^[5]中央反复强调编制的总量控制, 但是地方政府却有各种形式与之对应, 既有行政编制也有事业编制, 有全额财政编制、差额财政编制, 还有自收自支编制, 各地除学校、医院外其他事业单位编制设置情况一般不予公布。在多数地方的机构改革中, 以更改单位名称替代职能转变, 换汤不换药。更有甚者, 在改革方案外巧立名目成立新机构, 有的以强调某项重点工作为名发文成立机构, 有的以上下对应为名恢复原有机构, 有的把临时机构作为常设机构独立行使职权, 导致处处存在职能交叉、政出多门的问题。

2.5 政府能力缺失与社会转型不相称

我国经济社会处于深刻变革时期, 转型步伐明

显加快, 政府虽然不断进行机构改革和转变职能, 政府能力却依然严重缺失, 不适应社会转型发展的要求。面对错综复杂的利益矛盾, 政府应具备一定的整合能力。^[6]然而, 政府的社会整合能力并不令人满意。阶层之间利益冲突增加, 群体性事件频发, 资金与人才外流严重, 社会秩序异常脆弱, 维护稳定竟成为政府的首要职责。虽然近年来高度重视保障和改善民生, 但是保障标准低、覆盖人群窄、收入差距大等问题相当突出, 社会事业发展滞后, 公共服务总量少、不均衡、效率低。随着各项改革不断深入, 各类矛盾逐步显现, 推进改革的步伐减缓, 腐败难以遏制, 民主难以破题, 法治难以建立, 人们必然对政府能力产生质疑。

2.6 体制弊端制约与总体要求不相称

按照建立中国特色社会主义行政体制目标, 深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开, 建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府, 这是行政体制改革的总体要求。而现实中存在的体制性弊端, 已对政府改革形成严重制约。机构编制管理成为各级党委的职责, 而党内事项不受人大监督, 实际上使依法管理机构编制失去了可能。机构改革要精减人员, 消化官员, 但突破规格和职数限额设置领导和非领导职务是各级党政机关普遍存在的现象, 也是调动干部工作积极性的主要手段。再如, 公务员队伍存在能进不能出、能上不能下、考核形式化等问题, 缺乏科学的淘汰和退出机制, 难以使人员精减落到实处。

3 深化改革转变职能的必然路径

政府机构改革必须与政治体制、社会管理体制等改革配套推进, 必须培育有利于政府改革的治理理念和社会环境, 实现政府改革与社会变革的良性互动。

3.1 从体制角度, 推进决策与执行分开

决策与执行分开一直是我国行政管理体制改革的重要方向, 但由于长期受政治体制框架的制约而难以深入推进。中国政治体制改革之艰难, 主要在于国家权力的再分配。无庸质疑, 现行体制下的国家权力名义上在各级人民代表大会, 实质却掌握在党的机关和各级政府, 因此, 推进决策与执行分开, 不是对政治体制的重大变革, 而是对现行体制的理顺和完善。

在国家层面,从体制上厘清党、人大、政府之间的关系,明确政府的定位和职责。强化全国人大及其常委会的立法权威,政府的重要议案必须经人大审议通过,坚持先立法再授权后执行。当然,也应从制度设计、人员构成、财政管理、考核监督等方面,增强人大代表的依法履职能力。改进党的领导方式和执政方式,使党的主张通过法定程序成为国家意志,更多地通过人大及党员代表来监督政府工作,通过人事任免建议保障党的方针政策贯彻落实。

在政府层面,创新政府组成人员的产生和管理方式,推进决策与执行分开。政府组成人员应从不同职业、不同岗位产生,打破在党政机关内部逐级晋升的体制,特别从严控制在公务员队伍产生的比例,严格实行任期制,且任期满后职务自行消除。政府组成人员的职责重在内部决策和监督,向人大提出政策议案,并督促政府部门依法行政。如此以来,既可以扩大政府组成人员的代表性,又可以破除领导身份终身制。同时,使公务员队伍由执政层转变为执行层,与农民、工人等概念一起强化职业性质,逐步在全社会淡化阶层观念。

在部门层面,参照英国模式,把部门分为核心机构和执行局,增强执行效能。核心机构负责执行政府决议和制定行动规范、框架文件;执行局负责履行部门的行政执行职能。首席执行官应面向社会招聘,与部长签订执行协议,按文件框架独立履行职责,由领导关系变为契约关系。执行局其他人员由公务员转任,引进企业化管理和技术操作,破除公务员终身制,有效地解决机构臃肿与人浮于事的问题。政府与各部门核心机构分别对执行局进行指导、监督、评估和考核,执行绩效与经费核算挂钩,形成相互制约关系。政府专门机构和部门核心机构负责对辞退和处分公务员实行行政复议,保障公务员的合法权益。

3.2 从治理角度,明确主导与主体定位

所谓主导,强调谁发挥主要作用;所谓主体,强调谁承担主要职责。主导强调职能定位,主体强调责任清晰。在我国的社会治理框架中,无疑是政府发挥主导作用,政府各部门承担主要职责。政府成为主导者的前提,是要明晰政府与企业、政府与市场、政府与社会的界限,把政府职能定位于市场与社会秩序的支持者和维护者,保障市场与社会独立高效运行。正所谓,此消则彼长。健全完善的市

场与社会自我调节机制,必然为政府转变职能提供现实可能。因此,当前政府改革的重点应是完善市场体系,培育公民社会,进而逐步把政府职责真正转变到提供公共服务上来。

从主体而言,重在确定各级政府间的职责定位。社会与市场是横向一体化,而政府却是纵向分级治理,这就需要理清政府间的职责。我国宪法规定的行政区是三级治理模式,而现行体制基本是省、市、县(区)、乡(镇)四级治理。在单一制国家体制内,行政权的授予应当确定由哪一级政府为承担主体,分清职责,避免上下推诿。政府的改革,应当回归到三级治理体制,煞定以县(市)为主体的治理模式,强化县级政府部门职责,把工作终端直接延伸到服务对象,特别是行政执法不再向下授权。政府要相应地弱化乡(镇)一级责任,重在履行社会保障和服务职能,指导社会自治,维护社会和谐稳定。

3.3 从文化角度,重构诚信与自觉理性

社会秩序的构建不单纯是政府治理的结果,关键在于文化系统的维持功能,政府治理必须与文化维持相统一、相协调。“德主刑辅”或“礼主法辅”,是几千年来中国社会管理的基本模式,通过道德礼俗的教化作用,提升人们的道德修养,凝聚人心,规范行为。^[4]作为中国传统文化之精粹的儒家学说,历经自洋务运动以来的涤荡,已显支离破碎;马克思主义传入中国,以其革命精神获得巨大生命力,而其社会价值却远未显现。由此,中国社会文化系统出现断裂,人们生活无所依循,甚至丧失集体理性,散漫无序成为常态,自我约束明显降低。再者,市场因缺乏诚信支撑和道德维护,唯利是图,不择手段,乱象纷纷。纵观中国现代社会出现的诸多问题,处处表现为信仰缺失、道德失范、人心散乱、社会无序、政府无奈。政府的职能转变、精减高效,必须依赖于公秩良俗的培育和形成,没有文化理性的社会,再庞大的政府机构也不能实现有效治理。因此,政府必须重建以诚信为核心的社会价值体系,恢复自觉理性,使社会回归到健康发展的轨道,这样才能真正构建现代服务型政府。

3.4 从社会角度,宏扬民主与自治精神

面对当今纷繁、动态、多元的环境及公共问题的复杂性,政府已经无法成为唯一的公共问题的治理者,当今社会应积极倡导政府、市场和公民社会

三者的有机配合和协调,致力于构建一种稳定的、相对独立的、分工合作的现代社会治理结构。^[15] 基层群众自治是我国的一项基本政治制度。完善的基层民主与自治,必然有力地推进现代服务型政府建设。古代中国的社会治理,更侧重于宗族制度、乡绅阶层和乡规民约,是以亲情和地域为纽带的自治模式。现实社会中,过去的自治体制已破坏殆尽,计划经济体制下的思维定势难以破除,现行的自治制度未能切实运行,严重制约着政府改革。服务型政府关键在于塑造政府与公民的新型关系,而其又集中表现为政府权力与公民权利的关系,其核心价值在于以公民为中心,以权利为本位,以实现人的自由和全面发展为根本目的。^[16] 因此,政府应当把建设以民主和自治为核心价值的公民社会作为改革的着力点,健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,动员和支持群众自主参与城乡社区治理、基层公共事务和公益事业管理。政府特别要加快培育各类社会组织,推进政社分开,使其成为市场配置资源方式的有益补充,成为政府凝聚社会资源、提供社会服务的基础平台。

3.5 从法治角度,坚持依法与创新结合

现代政府首先是法治政府,职权由法律确定,履职按法定程序。贯彻依法治国的基本方略,政府改革就必须在法治框架内进行。其一,改革要按法定程序,广泛征求民意,经人大批准执行,由法律确定改革的总体要求和方向;其二,改革的成果要由法律来保障,克服机构与人员增减的随意性,坚决避免精减—膨胀—再精减的怪象。当然,政府改革是对原有体制机制的突破,创新是改革的内在要求。政府要在重视顶层设计的同时,加大创新的力度和广度,符合现实要求的就及时总结推广;支持基层改革创新,突破机构设置的上下对应,使基层政府因地制宜地设计组织机构和运行机制;创新行政权力制约机制和政府绩效评估办法,创建能进能出、能上能下的活力保持机制,促进政府规范高效科学运行;创新必须符合改革方向,以法律为依据,绝不能以创新为借口,增设机构,扩编增容,因人设事,坚决摒弃凡事先设岗定级定编的行政弊端。

3.6 从变革角度,实行流程与结构再造

20世纪80年代,西方兴起了以改造政府为主要内容的新公共管理运动,提倡政府政策职能与管

理职能分离,即实行分权管理,把私营企业的管理方法引入公共部门,坚持结果导向和顾客导向,从而提高政府的工作效率和效果。^[17] 20世纪90年代出现的企业再造理论,主张从根本上彻底地对企业流程进行重新构造,而不是肤浅的改变或简单的修补。^[18] 这为我国的政府改革提供了理论支持和实践借鉴。当前,增减修补式的政府机构改革,已难以适应形势的变化和任务的需要,头痛医头、脚痛医脚,只能使政府陷入更加被动的局面。政府再造已成必然,迫在眉睫。从外部而言,在厘清政府与市场、社会关系的基础上,把职能彻底定位在现代服务型政府上来,由倒逼机制下的被动型、外科式改革转变到重组和再造上来,重新构建与社会主义市场经济相适应的行政管理体制。从内部而言,根据政府职能定位,遵循决策与执行分开的原则,按照行政流程,重新进行机构设置,解决职能交叉、政出多门以及上下简单对应的问题;在职责履行上,特别是公共产品的供给,引入竞争机制,推行绩效评估和质量管理,优化公共资源配置,提高政府运行效率。

参考文献

- [1] 付佑全. 中国政府机构改革的历史回顾与对策 [J]. 天府新论, 2001(5): 56-59.
- [2] 熊剑锋. 30年机构改革——精简与膨胀的悖论 [J]. 凤凰周刊, 2013(10): 28-31.
- [3] 熊剑锋. 中国财政供养规模调查 [J]. 凤凰周刊, 2013(10): 20-27.
- [4] 孙春芳. 铁路总公司机构敲定——铁老大改革后部门不减反增 [N]. 21世纪经济报道, 2013-5-22(6).
- [5] 侯琦. 地方政府改革困境分析及路径选择 [J]. 党政干部学刊, 2012(9): 69-73.
- [6] 陈朋. 缺失与再造: 现代化进程中的政府能力建设的思考 [DB/OL]. 2012-5-11 [2013-10-24]. <http://www.aisixiang.com/data/53237.html>.
- [7] 李强, 胡宝荣. 人心管理: 社会管理的重中之重 [J]. 河北学刊, 2012(5): 105-111.
- [8] 罗中枢, 王卓. 公民社会与农村社区治理 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [9] 杨海峰, 韦城宇. 西方整体政府对我国大部制改革的启示 [J]. 中北大学学报(社会科学版), 2010(4): 66-70.
- [10] 陈天祥. 新公共管理——政府再造的理论与实践 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [11] 李兴山. 西方管理理论的产生与发展 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009.