

我国政府机构改革的历程与思考

■ 刘 恒

摘 要:随着经济社会的发展,政府机构改革作为行政管理体制改革的一部分对我国经济社会发展有着重要作用。本文对政府机构改革的历程进行梳理,从综合协调、行政效率、社会资本等方面阐述政府机构改革的重要意义,并从综合配套、数量与职能匹配、权力制约等几方面思考政府机构改革的途径问题,提出我国的政府机构改革从国情出发,以职能转变为核心,理顺关系,提高效率,适应经济社会发展的需要。

关键词:政府机构改革;历程;思考

二十世纪六七十年代,英国大部门制度改革拉开了现代世界各国政府机构改革的序幕。随着经济社会的发展,二十世纪八十年代,西方各国为了应对各自的危机,在“新公共管理”的思想和技术影响下,均开始了适应各国经济社会发展政府机构改革。1978年党的十一届三中全会把党的工作重心转移到经济建设上来,随着工作重心的转移,1982年我国开始了从中央到地方的第一次政府机构改革。2013年政府机构改革方案出台,这已经是我国政府机构的第七次改革。

一、改革开放以来,我国政府机构改革历程

我国改革开放以来,为了适应经济社会的发展,先后在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年进行了政府机构改革。

十一届三中全会的召开,经济建设成为全党的中心工作。随之出现了政府机构与职能同经济建设不适应,机构庞大、人员繁多、职能不清、运转失效等等一系列问题。为适应全党的中心工作,转变政府职能,提高效率,第一次政府机构改革全面展开。在国家层面,减少副总理职数,设立国务委员,国务院常务会议由总理、副

总理、国务委员、秘书长组成。98个部委、直属机构等调整为52个。人员从49万人减少为32万人。在地方层面,开始试行市管县,地市开始合并。在农村设立乡政府,五级管理体制已见雏形。从上至下实行干部离退休制度。

为了解决第一次政府机构改革的遗留问题,逐步建立具有中国特色的行政管理体制,1988年开始第二次政府机构改革。设置41个部委,19个直属机构,15个国家局。改革中第一次实行定职能、定机构、定编制的“三定”工作,并在省、市、县进行政府机构改革试点。第一次开始施行政企分开。

党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标,按照该目标,1993年开始第三次政府机构改革,设置40个部委、国务院办公厅、13个直属机构、5个办事机构,国家局由部委管理,对各级地方政府机构编制进行核定,继续坚持政企分开。

根据党的十五大精神和要求,为了逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制,1998年进行第四次政府机构改革。设置29个部委、国务院办公厅、17个直属机构、5个办事机构,相应的各级政府机构改革陆续展开。

根据党的十六大深化行政管理体制改革的要求和任务,2003年进行第五次政府机构改革。依据经济社会发展的形势,政企分开、权责一致原则,推进行政审批制度改革等要求,成立国有资产监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、商务部、国家食品药品监督管理局、改原国家计划委员会为国家发展和改革委员会、改原国家计划生育委员会为国家人口和计划生育委员会。从实际出发进行地方政府机构改革。

根据党的十七大关于行政管理体制改革的要求,2008年实施大部门制改革。通过调整,设置27个部委、国务院办公厅、1个直属特设机构、16个直属机构、4个办事机构、14个直属事业单位。其中,国家能源局、工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障

保障部、环境保护部,组建住房和城乡建设部、国家民用航空局,卫生部管理国家食品药品监管局。地方政府机构改革按照国家机构改革要求进行。

党的十八大顺利召开,按照深化行政体制改革的要求,2013年进行了第七次政府机构改革。本次改革紧紧围绕职能转变,稳步推进大部门制改革。其中,撤销铁道部,在铁路系统实行政企分开,组建国家铁路局和中国铁路总公司;撤销卫生部、国家人口和计划生育委员会,重新组建国家卫生和计划生育委员会;重新组建国家食品药品监督管理总局、国家新闻出版广播电影电视总局、国家海洋局、国家能源局等。改革后,部委减少4个,国务院办公厅及部委共计25个。

二、政府机构改革的重要意义

改革开放以来,我国经济社会飞速发展,新技术的运用提高了社会生产力,新领域的涌现和管理流程的优化促使社会分工越来越细化。为了适用发展的趋势,政府管理职能随之扩张,涉及各个领域的政府机构越来越多。社会各个领域联系的紧密和依赖,各个政府机构间职能交叉重复的情况越来越普遍。随着政府机构的增多,管理幅度开始加大,在原有管理层级上不得不增加新的层级减小管理的难度。在新层级上增加的协调机构在一定程度上解决了管理机构增多的问题,但由此带来了管理层级不断增多的新问题。政府机构出现不断膨胀的现象,运行成本随之增加,效率低下、控制和协调难度大。在现行官僚制下,由于其私密性和人性的弱点,各部门在交叉重复的职能领域基于自身利益的争夺越演越烈,而对“无利可图”的职能领域出现推诿现象,这种状况对政府机构的有效运行和经济社会发展极为不利。为了在一定程度上解决机构膨胀、职能交叉、相互推诿的状况,更好适应经济社会的发展需要,以职能转变为核心的政府机构改革势在必行。

依据政府机构运行的有效性和经济社会发展的需要,进行政府机构改革的重要意义在于:

第一,有利于提高中央的综合协调能力。二十世纪初,行政从政治领域划分出来,作为政治的工具对社会进行管理,已成为世界各国普遍采用的方式和不争的事实。各个职能领域的政府机构基于自身利益的争夺与推诿,使得部门

间权力逐渐出现强弱分化。强权部门对政策施加有利于本部门的影响,行政对政治的主导就无法避免。为了能够更好的保证各职能部门的管理效率和相互关系协调增设的协调机构根本无法对强权部门发挥作用,中央的控制力降低,政府机构的有效运行受到制约,甚至影响到政治层面。近两次机构改革,以职能合理划分与重新整合的大部门制改革为主,使得政府机构的职能逐渐清晰,部门间的争夺和推诿现象在一定程度上得以控制,中央的综合协调能力逐步恢复。

第二,有利于提高政府行政效率。效率是投入与产出的比,行政运行成本增加,效率就会降低,而增加的行政成本往往会转嫁到社会,进而影响经济社会的发展速度。为了能使政府机构有效运行,必然要投入一定的资源。部门增多,有限的资源势必分散,这就会影响资源的使用率。政府机构职能交叉重复,资源使用的重复浪费是不可避免的。信息传递过程中,传递者越多,其速度和完整性会受到一定影响,行政效率降低,管理层级的增加,会使得这一现象出现。以职能转变为核心的政府机构改革,重新对部门进行整合,清晰划分职能,职能和机构的匹配程度提高,减少资源重复浪费,降低行政运行成本,提高政府行政效率。

第三,有利于适应经济社会的发展。政府行政机构增多,在职能交叉重复领域争夺和推诿现象,使得行政审批程序繁多,由此产生的时间成本和经济成本是由社会领域各个行业与普通老百姓来承担。资本具有逐利性,会向使用率高的地方聚集。随着全球化进程的加剧,“用脚投票”的现象屡见不鲜,社会资本向行政审批程序简单、成本低的地方聚集。以职能转变为核心的政府机构改革,通过职能清晰划分与部门合理整合,使得行政审批程序简化、成本降低,国内资本愿意留在国内,国外资本也会向国内移动,这对于经济社会的发展是非常有利的。

三、对政府机构改革的几点思考

(一)政府机构改革的综合配套

政府机构改革是行政管理体制改革的一部分,行政管理体制改革是政治体制改革的一部分。从二十世纪初开始的政治行政二分,行政只是作为政治的工具被分离出来,而不是绝对独立。如果行政管理体制改革过快,或者是触及到政治体制的边界,势必会与政治体制发生冲突,不但无法促进经济社会的发展,甚至会对政治稳定造成影响。

我国行政管理体制改革关键还要进行主动的综合配套改革,而首当其冲的则是宏观层面的配套改

革。经济体制改革的复杂性和政治体制改革的滞后性,对行政管理体制改革形成了较严重的阻力。一方面,经济发展的速度及其阶段性的需要对行政管理体制改革具有决定性的影响作用。如果在经济层面上未发生明显的转型,行政管理体制就不会有实质性的改变。另一方面,政治体制改革的滞后性会构成行政管理体制改革的羁绊。

随着经济社会的发展和需要,必须进行以职能转变为核心的政府机构改革。但在发展过程中新领域还会不断出现,政府机构间出现真空地带是不可避免的现象,政府机构改革只能是在当前形势下满足发展的需要,不可能一劳永逸。因此,依据国情,依据形势和需要,进行政治、经济、管理的综合配套改革,才能适应经济社会的发展趋势。

(二)政府机构改革的数量与职能匹配

政府机构改革中,数量问题一直备受关注,但这只是政府机构改革的外延,而职能转变才是其内涵。从我国已经完成的六次政府机构改革和正在进行的第七次政府机构改革历程不难发现,我们还无法跳出“精简—膨胀”的怪圈,实质是由于政府机构数量与职能不匹配。

政府机构改革的关键不是在数量的多少,而是在数量与职能的匹配。单纯的数量增减而没有相应的职能划分,数量问题没有任何意义,只会影响政府行政管理的有效性;如果只是单纯的进行职能调整,没有机构数量相应的改变,政府机构不可能很好的履行职责。从世界各国的政府机构数量可以发现,发达国家的政府机构数量一般保持在十五到二十个,发展中国家的政府机构数量一般保持在二十到三十个。随着经济社会的发展,社会新领域的不断出现,加之社会分工的细化,政府要对社会各个领域进行管理,不得不设立新机构,并赋予该机构相应的管理职能。世界各国为适应本国发展的需要,都进行着不断机构数量与职能匹配的调整和改革,并没有完全拘泥与单纯的数量和职能问题。因此,我国政府机构的数量应视国情而定,不应该用一个国家的发展程度来衡量,并依据经济社会的发展程度和发展需要不断对机构数量与职能的匹配程度进行调整。

(三)权力制约问题

在政府机构改革中,权力问题一直备受关注,权力制约一直以来就非常棘手。如果政府机构还是集决策权、执行权和监督权于一身,政府公信

力是无法提高的。如果在政府机构内部对决策权、执行权和监督权进行分离,等于“换汤不换药”,无法改善权力制约的问题,而由此带来的是机构继续膨胀。因此,必须从政府机构之外寻求解决的途径。

首先,监督权问题是当前要解决的重点问题。即充当法官又充当陪审团,势必影响公正性,监督权问题同理。因此,应该充分发挥人大、政协的监督功能,并利用网络媒体和社会组织拓宽监督的渠道,监督政府决策和执行的有效性和持续性。同时,政府机构应该做好信息公开工作,正确面对社会的监督和评估,并吸收社会公众的智慧,使社会公众参与到政府行政中来。

其次,决策权与执行权只能在部门内部进行层级分离。决策与执行具有连续性,决策层对执行层的适度控制是必要的。决策与执行完全分离,决策层对执行层的控制就会消失,其管理的有效性就会遭到破坏,混乱、推诿现象随之出现。决策是否脱离实际,执行能否完全按照决策,两部分之间的衔接都会出现问题。

世界各国不断进行着政府机构改革,这都是依据本国的发展程度和发展状况进行的。我国的政府机构改革也应该依据我国国情,以职能转变为核心,理顺关系,做到机构数量与职能的匹配,提高效率,真正适应经济社会发展的需要,为全面建成小康社会铺平道路。

参考文献:

- [1][美]戴维·H·罗森布鲁姆,罗布特·S·克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2]周志忍.大部制溯源:英国改革历程的观察与思考[J].行政论坛,2008(2).
- [3]王澜明.改革开放以来我国六次集中的行政管理体制改革的回顾与思考[J].中国行政管理,2009(10).
- [4]刘恒.对大部制改革途径的几点思考[C].“中国特色社会主义行政管理体制”研讨会暨中国行政管理学会第20届年会论文集,2010-02-02.

作者单位:西藏自治区党校
责任编辑:罗勇