政府机构改革漫议

张 安 庆

推行政府机构改革是关系社会主义现代化全局的战略举措。本文从理论与实践的结合上论证了行政组织(政府机构体系)不断变革的客观必然性,回顾了建国以来政府机构改革的历程,并着力剖析了历次政府机构改革陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”循环往复的原因,进而提出了推行新一轮政府机构改革的基本思路。

根据党的“十四大”精神和八届全国人大一次会议原则批准的《国务院机构改革方案》,新一轮政府机构改革正在全国范围内自上而下逐步展开。江泽民同志说:“机构改革是深化经济改革、建立社会主义市场经济体制和加快现代化建设的重要条件,是我国政治体制改革、加强社会主义民主与法制建设的紧迫任务,也是全面贯彻党的基本路线、巩固党的执政地位和社会主义政权的客观需要。”^①对于这项事关社会主义现代化全局的战略举措,很有必要从理论与实践的结合上认真加以研究。

行政组织作为国家行政机关(政府机构)体系,是社会大系统中的一个分系统,随着社会的发展,环境的变迁,行政组织也会随之不断变革。因此,从长远观点看,行政组织的稳定是暂时的、相对的,而变革则是经常的、绝对的。行政组织就是在与社会环境“适应——不适应——变革——又适应”的螺旋式前进中不断发展的,古今中外,概莫能外。所以,进行政府机构改革已成为当今世界各国所共有的经常现象。改革开放以来,我国政府机构局部调整几乎年年都有,全局性的改革包括正在开展的新一轮改革在内共进行了三次。在美国几乎每一任新总统上台,都要建立有关机构改革的专门委员会,对主要政府机构作一番调整。其他国家也都授予政府改革行政机构的一定权力,隔一段时间进行一次政府机构的调整或改革。

那么,行政组织的不断变革为什么会具有客观必然性呢?

首先,社会基本矛盾决定行政组织必须不断变革。马克思主义认为,生产关系和生产力之间的矛盾,上层建筑和经济基础之间的矛盾,是人类社会的基本矛盾。生产力的发展,或迟或早会引起生产关系的改变,经济基础的变化,必然导致上层建筑的变革,人类社会正是在这一基本矛盾的运动中不断向前发展,日益走向文明的。行政组织作为上层建筑的重要组成部分,受社会基本矛盾运动的支配,必然要适应经济基础的变化而不断变革。当自由资本主义发展的盲目性造成严重经济危机,西方各国政府不得不加强对经济的干预,并对某些关系国计民生的产

业实行国有化的时候,其政府机构也随之进行了大幅度调整。当经济改革使我国生产资料所有制形式由单一的公有制改变为公有制为主体多种经济成份并存,经济体制由计划经济过渡到社会主义市场经济,政府对经济的管理由以微观管理为主转向以宏观管理为主的时候,我国政府机构就必须进行相应改革,大幅度撤并专业经济部门,着力加强宏观调控部门。凡此种无不说明社会基本矛盾对行政组织变革的决定作用。

第二,国体和政体的变化必然引发行政组织的变革。国家是阶级矛盾不可调和的产物,从本质上讲国家是阶级统治的工具。所谓“国体”,指的是“社会各阶级在国家中的地位”^②,而居统治地位的阶级决定着国家的性质,全部国家机器都是统治阶级压迫被统治阶级的工具。当“国体”即国家的阶级性质发生变化,必然引发执行统治阶级意志、为统治阶级服务的政府机构的变革。封建制国家取代奴隶制国家是这样,资本主义国家取代封建制国家也是这样,当无产阶级专政的社会主义国家取代资本主义国家的时候尤其是这样,马克思的名言“工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器,并运用它来达到自己的目的”^③,讲的正是国体变化必然引发包括政府机构在内的整个国家机器变革的道理。所谓“政体”,是指“政权构成的形式”,即“一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关”^④。行政组织(政府机构体系)是政体的重要组成部分,如果政体发生变化,必然引发作为重要组成部分的行政组织的相应变革。资本主义国家三权分立政体下的政府机构设置与社会主义国家议行合一政体下的政府机构设置迥然不同。同是资本主义国家,实行总统制还是实行内阁制,其政府机构设置也不尽相同。就是在同一个国家,如法国,当1958年戴高乐上台,建立法兰西第五共和国,政体由内阁制改为特殊形式的总统制(半总统制)的时候,政府机构就发生了很大的变化。

第三,经济发展和科技进步客观上要求行政组织不断变革。行政组织是根据行政职能来设置的,社会经济的发展和科学技术的进步,往往引起行政职能的变化。新事物不断涌现,需要政府去加强管理,某些事物被淘汰,政府相应的管理职能也随之消失。行政职能的变化,客观上要求政府机构进行相应的变革。现代工业突飞猛进的发展,一方面大大加速了人类迈向文明、进步的步伐,另一方面也造成生态环境的严重污染,保护人类生存环境已成为世界各国共同的当务之急,于是各国政府纷纷设置环境保护的管理机构。经济发展和科技进步使人们的生活质量和医疗水平大大提高,平均寿命普遍延长,人口数量加速增长,资源与人口的矛盾加剧,于是人口问题突出地摆在了许多国家尤其是发展中国家的面前,为此,不少国家开始设置人口管理的政府职能机构,以控制人口的过快增长。随着改革开放以来我国经济持续地高速发展,人民生活普遍改善,市场商品日益丰富,“定量供应,凭票(证)购买”已成为历史,于是,那些负责票、证管理的政府职能机构也就被撤销了。

第四,行政组织自身为克服惰性、增强活力也需要不断变革。按照行政生态学的观点,行政组织是具有新陈代谢功能的有机体,有其诞生、成长、衰变、老化的过程,一个行政组织刚刚诞生的时候,总是朝气蓬勃,充满生机活力,但随着时间的推移,经过一段运行,它会逐渐产生惰性,出现毛病,发生官僚主义,这就需要通过行政组织的自我发展和自我完善,不断进行变革,以克服惰性,增强活力,永葆青春。英国著名政治学家、历史学家帕金森在《帕金森定律——或对进步的追求》一书中,曾以犀利的笔触、幽默的语言,揭露了资本主义国家主要是英国政府机构的积弊,并将其概括为若干“定律”,诸如:政府机构的不断膨胀是必然的、无法避免的;行政机关成立的年代越久,其人员的素质会越来越低;行政机关开会时间的长短与所要讨论的问题的重要程度成反比;凡是大兴土木营建豪华办公楼的机关,一定是正在日益走向腐败的机关,等等,言辞难免偏激,但对资本主义国家行政组织积弊的揭露,应该说是入木三分,颇为深刻

的,说明国家行政组织如果不经常进行调整、变革,像一潭死水,必然导致日益老化和腐朽。当然,作为社会主义国家,我国的情况大不相同,不可等量齐观,但是,某些现象,如机构膨胀、人浮于事、嫉贤妒能、官僚主义、文山会海等在我们某些行政机关也是不同程度存在,同样说明行政组织如果长期不动,就会出毛病,容易老化。所以,行政组织本身为克服惰性、增强活力也需要不断进行变革。

二

新中国成立以来,随着社会主义革命和社会主义建设事业的发展,适应形势和任务的变化,我国政府机构不断变动,增减一两个部门的小调整几乎年年都有,大的变动,全局性的精简或改革,主要有四次:

第一次是1957年至1959年的改革。1954年召开的第一届全国人民代表大会,制定了我国第一部社会主义宪法,以及相配套的国务院组织法和各级地方政府组织法。据此,成立了国务院和地方各级人民政府,奠定了我国行政管理体制的基础。当时,国务院下设64个工作部门。随着大规模有计划经济建设蓬勃开展,我们向苏联学习,实行高度集中的计划经济管理模式,按产品分部门对企业进行直接管理。这样,政府机构就逐渐膨胀起来,到1956年底,国务院工作部门增加到81个,达到建国以来政府机构数量的第一个高峰。于是机构臃肿庞大,权力过分集中,行政效率不高,压抑地方积极性等弊端日益明显。为了改变这种状况,1957年国务院作出并下达了“关于改进工业、商业、财经管理体制的决定”,开始实施以精简机构和人员,向地方下放权力为主要内容的机构改革。经过这次改革,到1959年底,国务院工作部门减少到60个。原来由国务院各部门直接管理的9000多个企业,除保留2000多个外,其余近7000个都交给地方政府管理。

第二次是60年代的变动。1960年冬,为了克服暂时经济困难,中央提出并执行了“调整、巩固、充实、提高”的方针,强调集中统一,中央开始上收权力,把许多原来下放给地方政府管理的企业又收回来由国务院各部门直接管理,到1961年,中央直属企业达10533个。强化中央集中统一管理体制的结果,政府机构必然膨胀起来,到1965年初,国务院工作部门增至79个,达到建国后政府机构数量的第二个高峰。不久,“文化大革命”爆发,这场“史无前例”的动乱给我国行政管理体制带来深重灾难,法制遭破坏,机构被撤并,国务院和地方各级政府陷于瘫痪、半瘫痪状态。当时,国务院工作部门只剩下32个,而且其中13个部门划归“中央文革小组”和解放军各总部领导,国务院能直接领导的部门只有19个。由于这次政府机构变动是在极不正常的情况下进行的,所以,给行政管理和经济建设带来极大的损害,使我国国民经济滑向崩溃的边沿。

第三次是1982年到1984年的改革。粉碎“四人帮”,特别是党的十一届三中全会以后,全国的工作重心转移到经济建设上来,广大干部以极大的热情投身经济建设主战场,决心尽快把国民经济搞上去,纷纷要求恢复和增设机构,同时,拨乱反正,百废待举的客观形势也确实有此需要。在这种情况下,到1981年底,国务院工作部门增加到104个,达到建国以来国务院机构数量的最高峰。于是,机构臃肿,职责不清,人浮于事,效率不高的弊端又突出起来,很不适应正在顺利开展的社会主义现代化建设和经济体制改革。正如邓小平同志1982年初所指出的:“目前这样机构臃肿重叠、职责不清,许多人员不称职、不负责,工作缺乏精力、知识和效率的状况……确实到了不能容忍的地步”,并提出“精简机构是一场革命”^⑧的著名论断。有鉴于此,我们

从1982年开始,用了三年时间,自上而下开展了以精简机构、减少人员、实现领导干部年轻化为主要内容的政府机构改革。经过这次改革,国务院工作部门减少到61个,人员精减万余人,领导职数大大减少,副部级以上职数从540余个减少为180余个,司局级干部的平均年龄由原来的61岁,下降到54岁。

第四次是1988年的改革。1982年以后,我国经济体制改革逐步从农村向城市发展,1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》出台,以城市为重点的全面经济体制改革迅速展开,在经济体制改革的推动下,整个国民经济持续、稳定、协调地发展,政府的政治、经济、社会管理职能增加,机构和人员又出现增长的势头。以国务院为例,1983年增设了安全部、审计署,以后又陆续增设了经济特区办公室、经济调节办公室、法制局、土地管理局、监察部等,到1986年底国务院工作部门增至72个,另设14个部委归口管理的国家局,非常设机构从30个增加到77个,工作人员增加为5万余人,基本上恢复到1982年的水平。于是,“机构庞大,人浮于事,官僚主义,拖拖拉拉,互相扯皮,……必然会阻碍经济体制改革,拖经济发展的后腿”^⑧的“机构病”再次显现,因此,1987年召开的党的“十三大”再次把机构改革提上议事日程,决定1988年先进行国务院机构改革,然后逐步向省、地、县、乡推开。这次机构改革以转变政府职能,撤并专业经济管理部门为重点,国务院工作部门减少到66个,非常设机构减少为43个,人员减少20%,剩4万余人。这次机构改革对高度集中的计划经济管理体制有所触动,但由于改革是以“有计划的商品经济”为理论指导,存在很大局限性,没有从根本上解决问题。与此同时,地方政府机构改革也进行了试点,由于发生了1989年春夏之交的政治风波,地方政府机构的全面改革暂时停顿下来。

从以上简要的历史回顾中,不难发现,历次政府机构改革,除“文革”期间的异常情况外,都在精简机构、提高效率上取得不同程度的成效,然而成果往往难以巩固,政府机构变动的轨迹,呈现出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环往复,那么,为什么历经多次改革而未能走出此“误区”呢?

——高度集权的政治体制和高度集中的计划经济体制从根本上制约了机构的精简。在高度集权的政治体制下,行政权力都集中在中央和上级政府手中,事无巨细都要管,而地方和下级政府自主权很小,大事小事都得请示,因而没有庞大的机构和众多的人员,政府这架“机器”就无法运转。在高度集中的计划经济体制下,要求按产业或产品设置政府部门,从而实现对企业的微观管理和直接控制,这样,必然分工很细,部门林立。而且,随着经济发展和科技进步,新产业、新产品不断涌现,相应的政府管理机构也必然日益增多,我国管理机械工业的部门曾由一个增加到八个就是明证。

——没有抓住转变政府职能这个关键。政府机构是按照行政职能设置的。如果政府的经济职能是对企业的生产经营实行直接管理,企业的人财物、产供销、内外贸、党政群等方方面面政府部门都要管,那么,政府的机构和人员就少不了。只有实现政府职能的转变,从微观管理转向宏观管理,从直接管理转向间接管理,政府机构和人员才精简得下来。所以,转变政府职能是精简机构能否实现的前提和关键。以往历次机构改革之所以未能取得理想的效果,或成效难以巩固,就在于没有抓住转变政府职能这个关键,往往着眼于机构和人员数量上的增减。下放权力也只是在中央与地方之间调整企业的隶属关系,并未把生产经营权下放给企业。1988年的改革虽然提出了转变职能的任务,但落实有个过程,尚未取得显著效果。

——原有的干部人事制度也限制了政府机构改革的成效。与高度集中的政治、经济体制相适应,原有干部人事制度的主要特点是国家对所有干部实行“统包、统配、统管”,形成领导职

务、生活待遇、干部身份“三统一，三终身”，于是干部能进不能出，能上不能下，能官不能民，造成“大锅饭”、“铁交椅”。在这样的干部人事制度下，机构改革精简下来的人员“出路”狭窄，很难安排，于是想出了“定编不定人”的办法，从编制上看人数是减少了，实际上人员还是那多。富余人员总不能让他闲着吧！于是，不用多久，又因人设庙，照顾安排，机构和人员难免膨胀起来。

——行政组织法规不完善，精简机构的成果难以巩固。政府组织法规规定了政府机构设置和人员编制的基本原则，是设置政府机构、配备行政人员的法律依据。然而，作为原则规定一般比较抽象，很难制约机构和编制的膨胀。比较具体，具有刚性约束力的机构编制法规一直未能出台，致使机构设置、人员编制上的“人治”现象还很普遍，会议文件、领导人的讲话都可以成为增设机构、增加人员的依据，随意性非常大。在这种情况下，机构撤而复设，人员减而复增，就难以避免了，

三

按照科学的行政管理的要求，吸取历次政府机构改革的经验和教训，正在开展的新一轮政府机构改革在指导思想应注意哪些问题呢？

第一，这次政府机构改革要紧紧围绕建立社会主义市场经济，解放和发展生产力这个中心。作为上层建筑重要组成部分的政府机构，必须适应于经济基础，服务于社会生产力的发展。党的十四大明确提出建立社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标模式，不久前召开的十四届三中全会又作出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这在理论上是重大突破，在实践上把改革推向新阶段，必将极大地促进社会生产力的发展。把适应社会主义市场经济的要求作为改革的目标，正是这次政府机构改革不同于以往历次政府机构改革的根本点。为什么要进行新一轮政府机构改革？就是因为目前各级政府机构仍然存在着政企不分、关系不顺、机构臃肿、人浮于事、效率低下等弊端，很不适应甚至严重阻碍社会主义市场经济的建立和发展，必须下决心进行改革。同时，社会主义市场经济体制取代集中的计划经济体制，必将解除旧体制的约束，为政府机构改革廓清道路，使精兵简政真正落到实处。所以，江泽民同志强调指出：“政府的职能配置和机构设置，如何与社会主义现代化建设和建立社会主义市场经济体制的要求相适应，是这次机构改革要解决的首要问题。”^①为此，这次机构改革从方案的制定、步骤的安排、措施的提出，直到具体推行，都要从是否有利于社会主义市场经济体制的建立和社会生产力的发展出发。机构改革是否取得成效，以及成效大小，也要以是否促进和推动社会主义市场经济体制建立和社会生产力发展作为检验的根本标志。

第二，这次政府机构改革要把转变职能放在首位，并力争取得突破性进展。之所以要把转变职能放在首位，不仅因为行政职能是政府机构设置的主要依据，而且从这次政府机构改革的目标来看，也应如此。江泽民同志说：“转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率是这次机构改革的目标，它们是紧密相联的整体，其中转变职能是第一位的，是机构改革工作中的关键。”^②因为，只有实现了政府职能的转变，才能理顺各层级、各部门之间的关系，机构和人员的精简才会落到实处，才有行政效率的提高。那么，怎样转变职能呢？转变职能的根本途径是政企分开。要按照建立社会主义市场经济要求，加强宏观调控和监督职能，减少具体审批事务和对企业的直接管理，做到宏观管好，微观放开。国有企业要实行产权制度改革，进一步明晰产权关系，加速国家拥有的国有资产所有权与企业拥有的法人财产权相分离的过程，政府不再直接干预企业的生产经营活动，把属于企业的生产经营权归还给企业，“使企业真正成为自主经营、自

负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体”^⑧。政府管理经济的职能,概括讲就是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务、检查监督。具体说来“主要是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。”^⑨政府管理经济的手段,也要由单纯采用行政手段,转变为综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段。

第三,这次政府机构改革要把理顺关系作为重要内容,调整好行政系统各层级、各部门之间的关系。现代行政系统是由决策、执行、监督、信息反馈等机构组成的封闭回路系统,当行政系统各层级、各部门之间结构合理、分工明晰、匹配恰当时,其运行就顺畅、灵活、高效,否则就会出现运转不灵、效率不高的情况,严重时甚至“回路”中断,使行政管理活动难以开展。所以,理顺关系对于完善行政运行机制,建立运作协调、灵活高效的行政管理体制具有极为重要的意义,成为这次政府机构改革的重要内容。理顺关系涉及行政系统的方方面面,从当前实际情况出发,主要是要理顺中央与地方的关系和政府各职能部门的关系。理顺中央与地方的关系,要克服该集中的不集中,该分散的没有分散的弊端,做到既适当集权,又合理分权;要科学划分中央与地方的管理权限,把应该集中统一的权力集中到中央,应该分散的权力明确授予地方,以充分发挥中央和地方两个积极性,既使中央能集中必要的财力物力进行重点建设,加速整个国民经济的协调发展,又使地方能在中央方针政策的指导下,因地制宜地发展本地区经济和各项社会事业。理顺政府各部门之间的关系,主要是解决职责不清、推诿扯皮、效率不高的问题,要通过“定职能”合理划分各部门的职责权限,力避交叉重复,即使需要几个部门协同管理的事项,也要明确以哪个部门为主。

第四,这次政府机构改革要以裁减专业经济部门为重点,把精简机构落到实处。现有的许多专业经济部门是适应高度集中的计划经济体制的需要,为了对企业进行微观的直接管理而设置的。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,政府职能的转变,不少专业经济部门已失去存在的价值,应成为这次机构精简的重点,大力裁减。有的可以改为经济实体,不再承担政府行政管理职能,县以下地方政府许多面向农业生产的专业经济部门尤应如此;有的可以改为行业协会,作为事业单位,承担行业管理职能;为了强化管理、加速发展仍然十分薄弱的基础产业和高新技术产业,相关的专业经济部门还需要保留一个时期,但其机构也要精简,职能也要转变,主要是搞好规划、协调、服务、监督。适应建立社会主义市场经济体制的需要,必须强化综合经济部门,所谓“强化”并非增设机构、增加人员(相反,其内设机构和人员还要精简),而是要强化其职能,把工作重点真正转到搞好宏观管理上来,集中主要精力拟定国民经济发展战略、发展规划,搞好经济总量的平衡,制定产业政策,培育和发展市场,有效调控社会经济活动。至于其他社会管理部门,在这次政府机构改革中,也要认真转变职能,努力理顺部门之间的关系,大力精兵简政、提高效率。

第五,这次政府机构改革要与干部人事制度改革配套进行,大力推行国家公务员制度,以巩固改革成果。历史经验表明,单兵突进的机构改革往往不能取得理想的效果,或虽有成效但难以巩固。有鉴于此,这次机构改革的特点之一就是要把政府机构改革同干部人事制度改革结合起来,配套进行。在完成机构精简,实现“定职能、定机构、定编制”的基础上,随即推行国家公务员制度,形成干部能进能出、能上能下、能官能民、优胜劣汰的竞争机制;建立起一支具有较高素质又充满生机活力的国家公务员队伍。对于定编后富余的机关人员,要妥善安排,合理分流。

(下转第 48 页)

作为中国的第二次革命的改革,是中国发展生产力的必由之路,中国实现现代化的必由之路。邓小平同志关于“改革是中国的第二次革命”的著名观点,是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物,是毛泽东思想的继承和发展。学习和领会这一观点,对于我们正确认识改革的性质,积极投身改革事业,保证改革的顺利实施,都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

注 释:

- ①③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年第1版,第113、134、225、135、95、116、134—135、137、115、82、81—82、296—297、138—139、138页。
② 转引自韩仲民:《中国书籍纂史稿》,中国书籍出版社1988年版,第302页。

(责任编辑 叶娟丽)

(上接第43页)

要把人员精简同提高工作效率和发展社会生产力结合起来,通过精简,既改善机关人员结构,提高其素质,又使大批人才转移到能够充分发挥聪明才智的工作岗位上去,特别是到生产、服务和基层第一线去,成为现代化建设的生力军。必须牢固树立机关富余人员不是“包袱”而是“财富”的观念,认真做好人员分流工作。有的可以随着专业经济部门改成经济实体,成建制地转为企业员工;有的可以鼓励和帮助他们走出机关兴办社会急需的第三产业;有的可以动员他们到基层去,到工商、税务、政法等需要加强的部门去。公务员制度建立起来,机关富余人员也有了“出路”,精兵简政的成果就能巩固。

注 释:

- ①⑦⑧⑨ 《江泽民与全国机构改革工作会议代表座谈时的讲话》,《人民日报》1993年7月24日第1版。
②④ 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第676、677页。
③ 《马克思恩格斯选集》第2卷,第372页。
⑤ 《邓小平文选》(1975—1982年),人民出版社1983年版,第351页。
⑥ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第160页。
⑩ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《光明日报》1993年11月17日第1版。

(责任编辑 叶娟丽)