

● 行政管理学

对政府机构改革之深层次探讨

孙 晋, 邓联繁, 吴 宁

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 孙 晋(1971-), 男, 安徽金寨人, 武汉大学法学院法律学系讲师, 主要从事经济法学与行政法学研究; 邓联繁(1977-), 男, 湖南武冈人, 武汉大学法学院法律学系硕士生, 主要从事经济法与宪法学研究; 吴 宁(1975-), 女, 山东青岛人, 武汉大学法学院法律学系硕士生, 主要从事经济法学研究。

[摘 要] 政府机构改革要顺利实现改革目标, 首先必须立足于三个基点: 削减机构, 精简人员; 强化政府能力, 提高政府效能; 顺应世界潮流, 增强国际竞争实力。必须紧紧围绕转变政府职能这个核心, 采取以下改革对策: 改革片面强调上下对口的病态格局; 行政编制约束硬化; 全面改革, 整体推进; 改革人事体制, 完善公务员制度; 依法规范, 依法巩固。

[关键词] 机构改革; 职能转变; 法律规范

[中图分类号] D 035.1 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)04-0000-05

改革开放以来, 我国曾进行了几次大规模的政府机构改革, 自1998年启动的新一轮政府机构改革尚在进行之中。这些改革部分实现了特定时期的改革任务, 但机构改革的目标还远没实现, 政府机构设置的各种矛盾仍然十分地突出。正如十五大报告所言: 机构庞大, 人员臃肿, 政企不分, 官僚主义严重。应该说, 对此种种“痼疾”, 决策层并非不了解, 采取的措施不可谓不积极。但是, 尽管自上而下的“消肿”通知越来越多, 要求越来越严, 措施越来越硬, 机构和人员膨胀仍然如故。这只能说明: 原有机制已逐渐失去作用, 旧的政府职能、政府机构及其运行体制需要也只能进行重大而有效的改造和创新, 舍此别无他路。而所有这些重大而有效的改造和创新, 都离不开对政府机构改革进行深层次的探讨。

一、政府机构改革的三大基点

在我国的学术研究和实际工作中, 人们常常把政府机构改革与行政体制改革互为包容、相提并论^[1](第46页)。换言之, 政府机构改革绝不是“精简机构”的代名词, 而是行政体制改革的一种通俗的习

惯说法。从这个意义上透视政府机构改革的视野, 其基点包括以下相辅相成不可分割的三个方面, 任何顾此失彼或厚此薄彼的理论与实践, 都不利于政府机构改革的目标实现和价值释放: 人员最少化, 组织最优化, 效能最大化。

(一) 基点之一: 削减机构, 精简人员

在我国, “吃财政饭”问题一直十分突出, 历次机构改革始终不能走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。帕金森定律就像一个幽灵长期困扰着中国政府。据统计, 截止1996年底, 国家财政供养人员已达3673万人, 占全国总人口的3%, 其中行政工作人员800万; 1996年全国行政管理费开支1040.8亿元, 比1980年增长14.5倍, 占国家财政总支出的13.1%^[2](第322页)。朱镕基总理在1998年3月19日的记者招待会上感慨地对记者们说: “钱到哪里去了? 政府机关庞大, 吃‘财政饭’, 把钱吃光了”。让人深思的是: 机构庞大, 人员臃肿, 若“吃光了”财政还不够, 怎么办? 现实中, 行政机关往往就依靠权力收费弥补经费不足, 一些部门干脆不吃“皇粮”而吃“杂粮”, 权钱挂钩, 乱收费, 乱罚款, 乱

摊派,争审批权,争设基金,争设“小金库”。于是,收费膨胀,费挤税,费大于税,各种腐败与不正之风随之而来,且愈演愈烈,以至于朱镕基总理上任伊始便使用“老百姓负担不堪,民怨沸腾”来形容这一局面,明确表示“必须进行整顿和改革”。

(二)基点之二:强化政府能力,提高政府效能

我国正处于有特殊国情的社会主义初级阶段,政治与行政、政治与经济的二元化程度比较低,政府主导经济的色彩十分强烈,而且这个阶段还会持续相当长的时间。加之“人民政府为人民”、“为人民服务”的政治理论逻辑以及人民对政府有强烈依赖感的政治习惯传统,面对日新月异的社会变化和日益激烈的国际竞争,中国机构改革的根本任务除了削减开支、精简人员外,更重要的在于通过不断改革来优化行政管理体制,以强化政府能力、提高政府效能。换言之,处于前所未有的社会大转型时期,面对繁重的任务和复杂的矛盾,以有效的和高质量的政府行政系统保证和促进经济发展与社会进步,这是我国政府机构改革的要义。

(三)基点之三:顺应世界潮流,增强国际竞争实力

当今世界,各国参与国际合作与竞争比任何时代都要广泛和激烈;同时,人类面临许多共同的难题,如跨国犯罪、能源危机、人口爆炸、环境污染等,非一国举力所能克服。为了寻求机遇,各国纷纷改革政府机构,并越来越着眼于国家发展与国际竞争,如克林顿政府实施以企业再改造工程为背景的政府机构改革,日本进行以“建设有活力的祖国福利社会”和“对国际社会作出积极贡献”为总目标的政府机构改革,英国则实行“改进政府管理:下一步行动”的政府机构改革。这样一种机构改革国际化的潮流,不仅仅反映在机构改革已成为十分普遍的世界性课题,而且体现在各个国家越来越关注其他国家的机构改革,吸收借鉴他国的经验和教训,而各国自己的机构改革又往往成为别国关注和了解的对象,从而形成了世界各国机构改革互相影响、互相作用的局面。如何改革政府机构,以更加积极有效地推动国家参与国际合作与竞争,立于世界不败之地,这是摆在中国政府面前的一个不容回避的问题。

二、政府机构改革的核心内容

如前所言,政府机构改革往往是行政体制改革的另一种说法。完整意义上的行政体制改革,包括相互作用相互制约的三个方面:行政功能的再设计、行政结构的再设计、行政行为的再设计^[2](第16页)。根

据现代行政的特点和“依法治国”的要求,笔者认为,行政功能的再设计就是指政府职能转变,行政结构的再设计就是指机构精简和优化,行政行为的再设计就是指依法行政。职能转变,精简机构,依法行政,如此密切地联系和统一于机构改革的过程中,相互促进,相互制约,不可分割。

政府职能揭示了政府的基本方向和基本作用,回答了政府“应该干什么,不应该干什么”的问题,是机构改革的核心内容。职能决定机构,机构表现职能,一定的职能要求一定的机构与之相适应。要顺利实现政府机构改革的目标,必须适应社会主义市场经济发展的要求,切实转变政府职能,否则,机构改革将成为无源之水。在我国,政府职能转变的过程是与经济体制改革的过程同步的,且其内涵不断发生质的变化;而且,自党的十三大报告第一次明确提出“机构改革必须抓住转变职能这个关键”以来,随着改革的深入,我国越来越深刻地认识到这一论断的科学性,并为此进行了艰苦而有益的探索,取得了一定的积极成效,但由于历史条件的制约和宏观环境的限制,加之涉及权力的重新配置,政府职能转变并没有完全到位,甚至发生了扭曲。1998年机构改革,是在“逐步建立社会主义市场经济体制”的过程中进行的,强调“按照发展社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业。”^①笔者认为,将政府职能定位于宏观调控、社会管理和公共服务三个方面,符合现代行政发展规律和我国具体国情。加之此次改革力度大,准备充分,配套措施齐全,只要抓紧落实,政府职能转变的有关要求是能够实现的。

(一)宏观调控

将政府职能之一定位于“宏观调控”,是社会化大生产的客观要求,是社会主义市场经济发展的内在需要,也是社会主义制度的本质要求。将政府职能切实重点转向宏观调控,有多方面的要求:从手段上看,要改主要依靠行政手段为主要依靠经济手段和法律手段,并充分协调好各种调控手段;从内容上看,要改主要管理每一组织的人财物、产供销为保持经济总量平衡,抑制通货膨胀,制定产业政策,制定社会和经济发展的战略目标和规划,优化经济结构,调节地区、行业和个人之间的收入分配,实现经济稳定增长;从方式上看,改直接分指标、定基数、搞审批为利用经济杠杆、信息杠杆等实现对经济生活的诱导和调控。

(二)社会管理

将政府职能之一定位于“社会管理”,是现代行政社会化的客观需要。随着社会的进步,社会事务日益复杂,越来越多的社会事务进入了行政的领域,如处理劳资纠纷、能源危机、控制人口、保护环境、法律援助、社会福利等;从“坟墓到摇篮”,无不成为现代行政的对象。这就不可避免地带来了行政性质的日趋积极,行政功能的日趋扩张,行政活动的规模和数量日趋发展。一句话,行政膨胀,是一个不争的事实。因此,实施科教兴国战略,加速科技进步,优先发展教育,加快建立和完善社会保障制度,实施可持续发展战略,控制人口、保护环境,合理开发资源,推进文化卫生事业发展,发展体育事业,都是行政的重要内容。

(三)公共服务

将政府职能之一定位于“公共服务”,既是“为人民服务”宗旨的内涵在新的历史条件下的拓展,也是现代服务性行政的深刻要求。现代行政的功能不外是控制、管理和服务三个方面,且服务功能日益突出,控制和管理功能越来越多地为服务功能所取代和掩盖,这已经成为一种新的行政哲学。因此,必须增强公共服务意识,提高公共服务水平,改变长期以来重控制轻服务的观念,克服在局部利益驱动下的两个弊病:一是在有“油水”的领域,相关部门互相打架互不相让,服务职能抛之脑后,只“就餐”不“买单”;二是在一些棘手无“油水”的领域,相关部门互相扯皮推诿,造成行政服务的缺位。

(四)政企分开

实现政企分开,把生产经营的权力真正交给企业,是转变政府职能的关键。政企分开,既要求政府部门停止对国有企业的非正常行政性干预,使企业以独立法人的身份进入市场参与竞争,又要求有效保证国家所有者职能到位。换言之,政府非正常行政干预的手从企业中退回来的同时,行使所有者职能的手必须进入企业并且到位。

为此,要抛弃过去那种无限细分政府专业经济部门,人为分割部门联系,由每一部门对本部门企业进行“条条”、“块块”直接指挥的“部门行政”;要按照市场经济“统一开放”的要求,打破部门界限,培育行业组织,对同行业企业实行跨地区、跨所有制的全行业统筹管理,即行业管理;要把主要管理企业的政府专业经济管理部门的职能转向制订行业规划和行业政策,引导行业产品结构调整,维护行业平等竞争秩序;要探索新型的企业国有资产的管理、运营和监督机制,完善国有企业稽查特派员制度,规范确立国家行使企业国有资产所有者权能的方式;要适应现代

市场经济要求,建立现代企业制度,建立和完善科学的企业组织形式和生产经营方式,实行科学决策与民主决策的领导体制;要建立和完善政企分开的投融资体制,政府不再直接审批企业经营性投资项目,企业自主进行投资决策,银行自主决定贷款;要改变政企职能错位状况,扭转“政府像一个大企业”、“企业像一个小政府”的病态局面,使政企职能各行其道,各得其所。

三、政府机构改革的宏观思路

(一)改革片面强调上下对口的病态格局

长期以来,我们受计划经济的影响,误解了政府管理的统一性,往往把政府机关上下对口作为政府管理统一性的一个先决条件,从而导致各级政府规模普遍较大,人员臃肿,出现乡甚至村里七所八站的局面,政府间没有形成一种适度的、规模结构合理的架构。其实,所谓政府管理的统一性,主要指行政权限、规范形式、管理方式及运行机制的统一性与规范性。地方各级政府机构的具体设置,除基本的以外,其它的主要取决于以下三个因素:该级政府的职责、本地的实际情况及机构之间的协调。

因此,要在正确理解政府管理统一性的前提下,积极调整中央与地方各级政府之间的规模结构,实现政府间规模结构的优化。参考外国的做法,我们发现:中央政府的规模一般较大,机构数量多,功能齐全,而地方政府规模相对较小,结构也较简单。以美国为例,州和地方政府官员总数,是联邦政府的6倍,这在世界属于高的。而我国,地方各级党政机关人员总数是中央的12倍。如果再考虑到美国是联邦制,实行地方自治,而我国是单一制,地方直属中央领导,我们应该看到调整政府间规模结构有很大潜力。

(二)行政编制约束硬化

长期以来,行政编制约束软化乏力。一方面,行政机关编制和财政预算的管理职能分散在几个部门中,立法机关审议批准当年预算时比较粗糙,造成了行政管理预算与编制管理的脱节,以及行政预算的软化,导致预算服从编制而不是编制服从预算的恶果;另一方面,我国行政编制管理入治色彩浓厚,立

法不健全,缺乏行政编制管理的基本法,陆续出台的各种编制法规和政策性文件缺乏整体性,彼此不协调,执法不严,缺乏监督,带有很大的随意性与盲目性。因此,要努力改变编制约束软化的局面,努力实现行政编制的约束硬化。

一方面要强化预算约束机制。借鉴国外做法,行

政预算必须经各部门提出,经编制部门审核,报权力机关详细审核后批准,政府各部门的内设机构和人员配置都在预算范围内进行。一句话,由预算决定编制,而不是编制决定预算。另一方面,编制要实行法治。加快行政编制方面的立法,修改和完善《国务院组织法》和地方组织法,以法律的形式规范各级政府的权限、组织机构和有关行政机构设置、人员编制及编制管理权限、程序,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。

(三)全面改革,整体推进

由于机构改革本身的复杂性,决定了这场革命的艰巨性。前三次改革,很大程度上我们是“摸着石头过河”,采取单项突破的策略,而没有在机构改革的同时改革党群系统、人大、政协、事业单位,几个轮子不能一齐转动,政府机构改革陷入了孤军深入的境地。

一方面,政府机构改革要与党群、人大、政协、事业单位改革整体推进。其它系统改革滞后,带来了两个最明显的危害:一是其它系统人员观望政府机构改革,增加了行政系统人员心态的不平衡,动摇了改革信念;二是其它系统易成为政府机构改革分流人员的缓冲地带和“蓄水池”,这种“虚假精简”既在财政上没有任何意义,也给以后反弹膨胀种下了祸根。整体推进,是历史和现实得出的结论。另一方面,中央政府机构改革与地方政府机构改革相继展开,全面推进。中央政府与地方政府的改革,是相互支撑,密不可分的。从一定意义上讲,机构改革能否成功,关键在于地方政府改革能否成功。因此,应尽可能使地方各级政府与中央政府形成统一的立场和一致的态度,认真支持和执行机构改革,防止地方各级政府“雷声大,雨点小”,严禁地方各级政府“走过场”,确保改革任务落实到位。

(四)改革人事体制,完善公务员制度

政府行政人员是政府活动的主体,是社会管理职能的具体执行者,他们的素质、责任心、事业心对政府的效率与效能具有决定性影响。因此,必须把政府机构改革与人事制度改革结合起来,一齐推进、深化和巩固机构改革的成果。要以机构改革为契机,全面改革人事管理制度,推进干部轮岗和竞争上岗的制度化,完善公务员制度,优化队伍结构,努力建设有中国特色的人事管理体制和高效、廉洁、勤政、高素质的专业化行政人员队伍。当前,主要是完善公务员制度。

在现代市场经济社会,行政业已成为一门专门职业,任职者必须经过相当的正式教育和充实的职

业训练,获得相应的专门知识技能,并遵循相应的职业标准和服务道德,才能胜任。现代官僚理论之父、德国社会学家马克斯·韦伯在《论官僚制度》中对“现代官僚制度”的特征作了 6 个方面的描述,其中有:……第四,公职的料理需要某个专门领域的系统训练;第五,职位的活动消耗了官员的全部工作能力,使之成为一种职业;第六,职务的执行遵循一般性规则,而有关这些规则的知识是官员的一技之长^[3](第 24 页)。这深刻揭示了职业行政的特征。

我国公务员制度的建立,适应了行政职业化的趋势,为人事制度改革提供了新的机遇,无疑是一个巨大进步。全面推进公务员制度“入轨”工作,促进公平、平等、竞争、择优的用人环境逐步形成,启动能上能下、能进能出的人事管理体制,初步建立较为完善的公务员法规体系,无疑成为当务之急。

(五)依法规范,依法巩固

如前所述,行政行为的再设计——依法行政是机构改革的一个重要方面。前几次机构改革,由于历史和时代的局限性,基本上采用了政策推进而不是法律规范的改革模式,或者说是“运动型”而不是“秩序型”的。尽管这种模式是由客观国情决定的,但由于政策往往不具有一般性(或普遍性),其弊端十分明显:其一,在改革分流的过程中,不公平、不公正现象普遍存在,成为改革过程中的一股污流,违背了社会公正这一基本原则,动摇了人们对改革的信念;其二,改革的成果没有法定化,得不到法律保障,缺乏权威性与稳定性,因而“野火烧不尽,春风吹又生”。

联邦党人汉密尔顿认为,充分的法律支持是使行政部门强而有力的必备的四个要件之一。对行政法在由传统行政向现代行政变革过程中承担的使命,北京大学法学院的陈端洪老师曾作过精辟的概括:“一是使政府的新职能、新机构获得宪法正当性,二是要对新行政系统这个‘巨兽’加强程序规则、引导,加强司法钳制,以使人们在获益于行政干预的同时不致丧失基本的自由。”^[4](第 6 页)

党的十五大报告指出:继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。这是我国第一次把政治体制改革与建设社会主义法治国家有机统一起来,对我国政治体制改革(当然包括政府机构改革)具有重要的现实影响和深远的历史意义^②。1999 年宪法修正案,则以根本法的形式确认了“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”的目标。这些规定,为政府机构改革带来了新的机遇,从崭新的制高点上为政府机构改革规定了正确道路

——依法规范,依法巩固。因此,一方面,要依法规范机构改革的秩序,坚持公平、公正、公开的原则,时时注意用法律来保护改革所涉及人们的权益,严惩改革过程中的腐败行为与不正之风,真正做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,让公众公平地分享改革的机会和改革的成果,从而鼓荡起全社会的雄心、锐意,激发起全社会信心、热情,为机构改革提供源泉的动力。另一方面,要依法巩固机构改革的成果。法律具有确认和保障功能,能确保改革成果“不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^[5](第146页)。回顾我国改革历程,我们可以发现:凡是改革成果法定化的,这种成果就具有权威性和稳定性,就能得到巩固和发展;凡是改革成果没有用法律巩固的,大都不能得到有效的保障,收效甚微。因此必须按照十五大报告的要求,努力“实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化”。

注 释:

- ① 见1998年3月16日罗干《关于国务院机构改革方案的说明》
- ② 在我国,政府机构改革一直是政治体制改革的重要内容。在党的十三大报告中,“改革政府工作机构”是“政治体制改革”的七项任务之一。党的十五大报告,强调“机构改革,精兵简政,是政治体制改革的紧迫任务”。党的十五大报告,又把“推进机构改革”列为“政治体制改革和民主法制改革”的五项任务之一。

[参 考 文 献]

- [1] 刁田丁. 中国机构改革的理论与实践[M]. 北京:法律出版社,1999.
- [2] 任 晓. 中国行政改革[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998.
- [3] 汪玉凯. 中国行政体制改革20年[M]. 郑州:中州古籍出版社,1998.
- [4] 陈端洪. 中国行政法[M]. 北京:法律出版社,1998.
- [5] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[C]. 北京:人民出版社,1994.

(责任编辑 叶娟丽)

Reform of Governmental Institutions: Deeply Discussion

SUN Jin, DENG Lian-fan, WU Ning

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: SUN Jin(1971-), male, Lecturer, Wuhan University Law School, majoring in theories of economic law and political law; DENG Lian-fan(1977-), male, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in economic law and constitutional law; WU Ning(1975-), female, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in economic law.

Abstract: In order to achieve the object, the reform of the governmental institutions must be based on three points: to cut the institutions and reduce the personnel; to strengthen the government's ability and improve the government's efficiency; to conform the world tide and improve the strength of international competition. The core should be encircled firmly to change the function of the government, we may take the reform measures as follows: to reform the morbid structure that unilaterally emphasizes the correspondence of the senior and the junior; to ossify the restrictions of administrative arrangements; to reform from all sides and to advance the whole; to reform the personnel system and consummate the civilian system; to normalize by the law and confirm by the law.

Key words: institutional reform; change the function; the rule of law