

改革开放四十年来 我国机构改革道路的探索和完善

□ 陈 鹏

内容提要 改革开放四十年来我国经历了8次主要的国家机构改革,可以分为两个阶段。1982-2013年间七次国务院机构改革,以适应经济体制改革需要、推动政府职能转变和理顺部门间职责关系、推动行政管理有序运行为主线。2018年的党和国家机构改革,通过党的领导地位的加强、政府职能转变和部门设置改革,将我国的机构改革提升到新的阶段。回顾改革开放四十年来我国机构改革历程,体现了机构改革从提高行政效率的工具理性到以人民为中心的价值理性的转变,走出了一条从党政不分到党政分开再到党政融合、从政府机构改革单兵突进到党政人大政协军队群团事业单位协同改革、从行业内多部门监管和执法到行业综合监管和执法的机构改革之路。

关键词 改革开放 机构改革 政府职能 党政公开

作者陈鹏,华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生,安徽师范大学法学院讲师。
(上海 201620)

DOI:10.14167/j.zjss.2018.04.001

改革开放四十年来,我国共经历了1982、1988、1993、1998、2003、2008、2013和2018年共8次大的机构改革。40年内完成了8次重大的机构改革,在全世界各国机构改革历史上实属罕见。机构改革频繁启动的原因主要有两个方面:一是政府的职能定位和机构设置存在诸多与经济发展、社会管理和公共服务等不协调的方面,客观上催生了国务院的职能转变和机构改革的必要;二是中国共产党和中央政府本着对中国特色社会主义道路的探索和建设社会主义现代化强国目标的诉求,主动变革党政职能定位和相应的机构设置的行动使然。

回顾四十年来我国机构改革的历程,总结历次机构改革的经验和不足,有利于进一步明确党和国家机构的职能定位,有利于推动党和国家机构设置更加科学合理,从而为国家机构运行效率的提升和治理绩效的改进提供坚强保障。四十年的机构改革可以分成两个时期:第一阶段为

1982-2013年间的七次国务院机构改革,以适应经济体制改革需要、推动政府职能转变和理顺部门间职责关系、推动行政管理有序运行为主线。第二阶段是在我国社会主要矛盾已经发生转变的新时代,在总结历次机构改革经验和教训的基础上,从党和国家机构改革全局出发,推动实施的2018年党和国家机构全方位的改革。

一、改革开放以来1982-2013年间 七次机构改革回顾

改革开放四十年来,在特定时期特定工作重心和目标的驱动下,国务院机构改革平均每五年进行一次大的调整和变动。1978年改革开放启动后,经济建设成为党和国家工作的中心,政府设立了大量的经济管理部门和协调办公机构,导致国务院机构数量和人员编制大幅增加,带来了行政成本大幅提升和运行效率下降。为了有效压缩行

政成本、提升运行效率,加强中央对经济工作的统一集中指挥和推动体制改革的有序进行,1982年,我国启动了改革开放以来第一次国务院机构改革,重组了国家经济委员会,设立了国家经济体制改革委员会,负责经济体制改革总体方案的设计;同时,对有关部门进行了合并。经过精简,国务院部委、直属机构和办公机构由100个减少为61个,国务院机关人员编制精简了25%,由5万多名减为3万多名。

1982年的机构改革除了设立了后来对我国经济体制改革影响巨大的国家经济体制改革委员会外,主要以精简机构为主,尚未涉及到政府职能转变的视角。1988年启动的国务院机构改革首次提出转变政府职能的要求,将职能相似的部委进行合并,经过这轮改革,国务院部委数量由45个减为41个,直属机构由22个减为19个。

随着1992年建立社会主义市场经济体制改革目标的确立,国务院的机构呈现出诸多与市场经济体制不相适应的环节。1993年国务院机构改革,以适应建立社会主义市场经济体制的需要为中心任务,将很多行业主管部门改为国有企业和行业协会,经过改革和精简,国务院组成部门由42个减少为41个;直属机构由19个减少为13个;办事机构由9个减少为5个,非常设机构经过大幅裁减,由85个减少到26个。

经过1993年国务院机构改革,政府对经济的直接管理部门仍然较多,政府宏观调控职能较弱,急需进一步转变政府经济管理职能,以更好适应社会主义市场经济发展需要。1998年国务院机构改革,以建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系和建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制为目标,坚持转变政府职能,实现政企分开。按照精简、统一、效能的原则,9个工业管理部门被撤销,多项部委职能移交给将企业和社会中介机构。经过改革,国务院组成部门由40个精简为29个;部门内设机构减少200多个,精简约四分之一;国务院行政编制由原来的3.23万名减至1.67万名,精简了47.5%。

1998年国务院机构改革在政府职能转变、组成部门设置和编制精简方面,远超之前的三次机构改革,奠定了我国现有政府职能定位和机构设置的基本框架,为后续国务院机构改革的推进打

下了坚持的基础。2003年的国务院机构改革,增设了国有资产监督管理委员会、将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会,成立了银监会,组建了商务部,将国家计生委更名为国家人口和计生委,国务院组成部门由29个减少为28个,为促进改革开放和现代化建设提供了更加坚强有力的组织保障。

2008年国务院机构改革,以探索实行职能有机统一的大部门体制为核心任务,合理配置宏观调控部门职能,形成更加完善的宏观调控体系;加强能源管理机构,组建国家能源局,组建工业和信息化部、住房和城乡建设部、环境保护部;整合人事部、劳动和社会保障部的职责,组建人力资源和社会保障部;整合交通部、中国民用航空总局的职责,组建交通运输部。经过调整,除国务院办公厅外,国务院组成部门由28个减少为27个,直属特设机构1个,直属机构15个,办事机构4个,部委管理的国家局16个,直属事业单位14个,正部级机构减少4个。

2013年的国务院机构改革,继续以在转变政府职能、理顺职责关系的基础上稳步推进大部门体制改革为重心,将铁道部撤销,设立国家铁路局和中国铁路总公司,实行铁路政企分开;整合和加强卫生和计划生育,组建国家卫生和计划生育委员会;将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合,组建国家食品药品监督管理总局;将国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局的职责整合,组建国家新闻出版广电总局;重新组建国家海洋局和国家能源局。经过本次改革,国务院正部级机构减少4个,除国务院办公厅外,国务院组成部门由27个减少为25个。

二、1982—2013年间国务院机构改革的主线:经济职能转变和理顺部门职责

从1982年改革开放后第一次国务院机构改革开始,直到2013年的国务院机构改革,这期间进行的7次机构改革虽具体改革做法有所区别,改革重心各有侧重,改革成效呈现差异化格局,但纵观这7次机构改革,可以发现内在的贯穿于历

次国务院机构改革始终的两条主线即适应经济体制改革需要,推动政府职能转变和理顺部门间职责关系,推动行政管理有序运行。

1. 适应经济体制改革需要,推动政府职能转变。经济建设为中心成为党和国家工作重心后,如何通过变革经济管理体制来推动经济快速发展,成为包括政府机构改革在内的体制改革的核心任务,经济体制改革任务和目标也因此成为历次国务院机构改革的主要依据。1982年开始的国务院机构改革,专门设立了国家经济体制改革委员会,负责经济体制改革总体方案的设计,后续几次的国务院机构改革,主要就是围绕国家体改委制定的经济体制改革具体方案和步骤来展开的。

1981年党的十一届六中全会明确了我国的经济体制坚持“以计划经济为主,市场调节为辅”方针后,随后1982年国务院机构改革时,专门重组了国家经济委员会,强化了中央政府对全国经济的集中统一领导和指挥。1987年党的十三大提出建设社会主义有计划商品经济的改革目标后,1988年国务院机构改革中,成立了国家计划委员会,并重组了部分行业主管部门。1992年党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制后,使得国务院在1993年和1998年的机构改革中,以转变政府经济职能为中心,大幅减少了专业经济管理部门的设置,调整和充实了多个宏观经济管理部门。1993年改革中,航空航天部被撤销,设立了国家航空工业总公司、航天工业总公司;轻工部和纺织部被改为轻工总会、纺织总会;国家建材局改为建材工业协会联合会。1998年改革时,将国家计委更名为国家发展计划委员会,煤炭、冶金、机械等9个工业部被改为国家经贸委管理的国家局,后于2000年时被全部撤销。2003、2008和2013年三次国务院机构改革,主要都是围绕政府经济职能转变展开国务院机构改革方案设计和推进的。2003年改革中,将国家发展计划委员会改为国家发展和改革委员会,取消了计划二字,强化了改革功能定位,完善了国家的宏观调控体系。同时,设立了银行业监督管理委员会,完善了金融监管体制;将内贸和外贸部门合并组建了商务部。2008年的改革中,通过合理配置宏观调控各部门具体职能,建立健全了由国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门构成的宏观经济运行和监管协调机制,形

成更加完善的宏观调控体系。2012年中共十八届三中全会提出,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场关系,要在发挥市场对资源配置决定性作用的前提下,更好地发挥政府作用。2013年改革中,撤销了国家铁道部这一最后的政企不分的部门,成立了中国铁路总公司和归口交通运输部管理的国家铁路局,彻底实行政企分开。

2. 理顺部门间职责关系,推动行政管理有序高效运行。1982-2013年间的7次国务院机构改革除了遵循转变政府经济职能以更好适应经济体制改革目标需要的主线外,理顺各部门特别是经济管理部门之间的职责关系,推动行政管理活动能够有序高效运行也是历次国务院机构改革,特别是1998年及其后3次机构改革的主线。

在1992年建立社会主义市场经济体制目标提出之前,我国经济的计划管理色彩浓厚,无论是计划经济还是有计划的商品经济,政府通过行业部门直接管理本行业的企业即条条管理是行政管理的主要特征,各部门间的权限划分较为清晰。1992年社会主义市场经济体制改革目标确立后,政府经济管理职能定位开始明确,通过1993、1998年的两次机构改革,我国适应社会主义市场经济体制的政府机构框架基本搭建完毕,但是各经济管理部门之间的权责分工和合作关系尚有待进一步理顺和优化。例如,2003年组建的国家发改委,被明确为是综合研究拟订经济和社会政策,进行总量平衡,指导总体经济体制改革的宏观调控部门;同时,成立了银监会,将央行对金融机构的监管职能分离出来,并和中央金融工委的相关职能进行了整合。2008年的国务院机构改革进一步理顺了国家发改委、财政部和央行之间的宏观调控职责分工,要求国家发改委减少微观管理事务和具体审批事项,集中精力抓好宏观调控;财政部要完善预算和税政管理,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善公共财政体系;央行要进一步健全货币政策体系,加强与金融监管部门的统筹协调,维护国家金融安全。2013年的国务院机构改革通过设立国家铁路局和中国铁路总公司,实现了政企的彻底分开。

三、对1982-2013年间七次机构改革的反思

“中国政府机构改革是一个艰难而复杂的过程,是一个伴随着失败而不断前进的过程。”

1982-2013年间历次机构改革,在政府经济管理职能转变、政府部门特别是宏观经济管理部门的职责分工和协作配合等方面取得了很大的成绩,走出了传统上将机构改革等同于精简机构和人员的认识误区,为我国经济建设和社会发展奠定了坚强的体制保障。但同时,国务院的机构改革也存在一些不足,诸如政府机构改革缺乏与党、人大、政协、群团、事业单位和军队等其它机构改革的协调配合,党的领导地位有待加强;经济管理职能转变尚未完全到位;社会管理和公共服务职能转变和机构改革滞后;地方政府机构改革缺乏自主权,地方机构改革创新难以延续,等。

1. 政府机构改革缺乏与党、人大、政协、群团、事业单位和军队等其它机构改革的协调配合,党的领导地位有待加强。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,习近平总书记在党的十九大三中全会上指出,“深化党和国家机构改革,是坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设的必然要求”。在1982-2013年的国务院机构改革中,在改革步骤上,过于注重国家机构特别是政府机构本身的改革,缺乏与人大、政协、群团、事业单位和军队等其他机构改革的协调推进,忽略了党和政府机构在职能配置和机构设置上的分工配合,党的领导、政府治理、群团工作、事业单位改革和武装力量建设之间没有能够形成有机联系的整体。例如,在这段时期的改革中,1982-1998年期间的党中央机构改革和国务院机构改革基本上是同步的,这期间国务院于1982、1988、1993、1998年进行了四次改革,党中央机构于1982年、1988年、1993年、1999年集中进行了4次改革,但1999年之后,党的机构和国务院机构改革开始出现不同步的状况,党和政府机构设置间存在的问题和矛盾开始逐渐凸显。在改革路径选择上,过于强调党政分开,部分领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出,党的领导弱化的现象还不同程度存在,党的机构设置和职能配置还不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党的制度和体制机制有待完善。

2. 经济管理职能转变尚未完全到位,经济管理职能有待进一步调整和完善。1982-2013年间的七次国务院机构改革,“实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变,为坚持和发展中国特色

社会主义提供了重要体制机制保障”。但同时,我国政府的经济管理职能转变尚未完全到位,部分政府经济管理部门在机构设置和职责划分上还存在不够科学的问题,部分部门的职责缺位和监管效能不高问题凸显。例如,在反垄断监管上,国家发改委和国家工商总局都有涉及对市场垄断行为进行监管和处罚的权限,但分工不明确。在政府与社会资本合作即PPP项目的管理上,财政部和国家发改委都有相应的管理权限,没有能够有效配合。

同时,政府与市场关系仍需要进一步调整和规范,各级政府虽然制定了政府、部门权力清单、责任清单和有关市场准入的负面清单制度,但在实际执行过程中,清单的解释权归属于政府部门,执行效果未及预期。目前,市场和社会组织在经济发展中作用发挥得还不够充分,我国经济发展的体制性和功能性障碍尚未完全消除,政府经济管理职能有待进一步调整和完善。

3. 重点强化经济体制改革,社会管理改革关照不足,综合执法职能有待完善,公共服务职能有待改进。“改革开放后中国政府机构改革的最重要目的是为了适应社会的转型,促进由计划经济体制向市场经济体制的转变。”1982-2013年间的七次国务院机构改革主要集中于政府经济管理职能转变和部门设置上的不断重组和优化,政府应承担的社会管理和公共服务职能在机构改革中被忽视或弱化,承担社会管理和公共服务职能的部门在机构设置和权责分工上存在诸多不合理的环节。当前,政府的社会管理和公共服务职能仍然比较薄弱,政府全面正确履行职能的体制性障碍仍然一定程度存在,关系人民群众切身利益的基本民生问题依然比较突出。例如,城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险等由人社部门管理,而新型农村合作医疗保险又由卫生行政部门管理,医疗救助又归民政部门负责,药品和医疗服务定价权掌握在国家发改委手里。同时,政府的综合执法职能有待完善,市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业等领域设立的执法部门层级过多、行业划分过细,各行业执法部门之间缺乏有效的协同配合,综合执法效率不高。

此外,我国基层政府在机构设置和权力配置上尚有待完善,组织人民群众和服务人民群众的能力需要进一步提高。在1982-2013年的机构改革中,政府机构改革自上而下逐级推进,上级政府职能和

机构设置成为下级政府改革的标准,忽视了各级政府在职能定位和工作重心的差异性,导致基层政府在改革后虽做到了机构设置上与上级政府对应,但与其作为基层政府所要承担的服务职能要求不相适应。权力配置和机构设置上的不协调,导致基层政府组织人民群众和服务人民群众的能力非常薄弱,乡镇政府内设机构不全问题尤为突出。

4. 地方政府机构改革缺乏自主权和灵活性,地方机构改革创新难以延续。政府机构改革涉及到政府职能转变,“政府职能转变涉及到不同层次的政府,而对于不同层次政府的职能转变的具体要求是不同的”。因此,在不同层级政府机构方案设计上,不能按照自上而下一个模式来推动,而要体现出不同层级政府间的差异性,赋予地方政府在各自机构改革上一定的自主权和灵活性。但在1982-2013年间的七次国务院机构改革中,中央政府和地方政府之间、各级地方政府之间在职能配置和机构设置方案上未能体现出明显的差异性。依据职责同构原则,中央和地方政府间、各级地方政府间在职能定位和机构设置上被要求做到上下完全对应,地方政府在职能配置和机构设置上缺乏自主权,很多带有创新性的政府机构改革做法因下改上不改而陷入被动、停滞甚至倒退。例如,以大部制改革为例,2009年时,广东省佛山市顺德区推进地方“党政大部制”改革,在搁置“党政分开”和“党政合一”的争议下,本着地方党委和政府主要以解决问题为工作核心的改革理念,推行党政机构设置融合改革创新。依据顺德区的机构改革方案,顺德区纪委、审计局和信访局组成了新的区纪委;区委宣传部加挂文体旅游局牌子;政法委和司法局合署办公;区委办和区政府办合署办公;区委统战部、农村工作部、工会、共青团区委、妇联、工商联、残联组成了新的顺德区社会工作部。在后续改革的推进过程中,由于上级党委、政府机构设置和职能配置并没有变动,顺德的大部制改革走的异常艰难。

四、进入新时代后的2018党和国家机构改革:加强、调整、完善和改进

中共十九大明确,中国特色社会主义发展已经进入新时代,社会主要矛盾已经转变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。“习近平总书记在党的十九届三中全会

上指出,‘深化党和国家机构改革,是坚持和加强党的全面领导、加强党的长期执政能力建设的必然要求’,深刻阐明了党的领导、党的长期执政能力建设同机构改革之间的内在逻辑。”在新的时代,面对新的任务,需要在总结以往机构改革经验和教训的基础上,加强党的领导、调整经济管理职能、完善社会管理和公共服务职能、改进地方政府运行效能。2018年进行的党和国家机构改革就是在新时代新任务背景下,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,进行的一次系统、深入、全方位的机构改革。

1. 坚持党和国家机构改革同步推进和协调配合,加强党的领导地位。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。在新的时代,面对新的任务,需要加强党的全面领导,特别是要建立健全党对重大工作的领导体制机制。“党和国家机构是我们党执政的重要载体。坚持和加强党的全面领导,加强党的长期执政能力建设,迫切要求通过科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制、完善体制机制”。为此,在坚持党和国家机构改革协调配合,优化党和政府的部门职责,更好发挥党的职能部门作用,推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公。2018年党和国家机构改革中,主要从以下几个方面推进党政机构协调配合,强化党的领导地位。

首先,设置各类型的中央工作领导小组或委员会,加强党中央对专业领域工作的集中统一领导。为了加强党对反腐败、依法治国、审计、教育等工作的集中统一领导,组建了国家监察委员会、中央全面依法治国委员会、中央审计委员会、中央教育工作领导小组。同时,将中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作领导小组分别改为中央全面深化改革委员会、中央网络安全和信息化委员会、中央财经委员会、中央外事工作委员会。

其次,推进中央部门和国家机构职责相近部门的合并设立或者合署办公。本次改革中,将职责相近的党政部门进行了合并设立或者合署办公。例如,将国家公务员局和中组部合并设立,由中组部统一管理中央机构编制委员会办公室。中宣部统一管理新闻出版工作,对外加挂国家新闻出版署(国家版权局)和国家电影局牌子。中央统战部负责宗教、民族、侨务工作,对外保留国家宗教事

务局、国家民委、国务院侨办牌子。

最后,为了推进党政部门职责的协调配合,党中央设置的各类工作委员会或领导小组将办公室或秘书组分别设置在对应的政府部门。例如,中央教育工作领导小组秘书组设在教育部。通过此次改革,既解决了党政部门机构重叠、职责交叉的问题,更强化了党对重大工作的领导权和领导地位,有利于实现党和国家机构职能优化协同高效的目标。

2. 优化经济管理部门设置和职权划分,调整和完善经济管理职能。“深化党和国家机构改革,有助于处理好政府与市场的关系。完善社会主义市场经济体制的核心是处理好政府与市场的关系。经过多年实践,我国社会主义市场经济体制不断发展,但仍然存在不少束缚市场主体活力的问题。这些问题不解决好,完善的社会主义市场经济体制难以形成,转变发展方式、调整经济结构也难以推进。”2018年的党和国家机构改革,不断调整经济管理职能,“坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管职能”,推动了经济管理部门设置和职权划分的优化。在具体做法上,2018年的机构改革,将银行业监管和保险业监管进行合并,组建中国银行保险监督管理委员会,将银监会和保监会承担的拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划归央行,使得金融监管机构设置和职权划分更加科学。同时,为了强化政府对市场监管职能,将工商总局、质检总局和食药监总局合并组建国家市场监督管理总局。

3. 优化政府综合执法、公共服务机构设置,完善政府的综合执法和公共服务职能。针对我国历次机构改革重视经济管理职能转变和经济管理机构改革的传统,2018年党和国家机构改革,突出了政府的综合执法和公共服务职能,在相应的机构设置上进行了优化和强化。首先,组建了国家医疗保障局,统一了医疗保障工作,有利于群众更加便利地看病就医。国家医疗保障局整合了人社部的城镇职工和居民基本医疗保险、生育保险职责、国家卫计委的新农合作医疗职责,国家发改委的药品和医疗服务价格管理职责和民政部的医疗救助职责。其次,将卫生和计划生育委员会更名为卫生

和健康委员会,突出了关注人民群众健康的职能。最后,探索实行跨领域跨部门综合执法,建立健全综合执法主管部门。整合组建了市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输、农业综合执法队伍。

4. 赋予地方政府机构改革自主权,改进地方政府运行效能。针对1982—2013年七次机构改革中出现的不同层级间政府机构设置上下一般粗和地方政府缺乏机构改革自主权的问题,2018年党和国家机构改革中做出了较大的调整,“赋予省级及以下机构更多自主权,突出不同层级职责特点,允许地方根据本地区经济社会发展实际,在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能。统筹设置党政群机构,在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公,市县要加大党政机关合并设立或合署办公力度。借鉴经济发达镇行政管理体制改革试点经验,适应街道、乡镇工作特点和便民服务需要,构建简约高效的基层管理体制”。

结 论

“深化党和国家机构改革不仅是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革,而且对各领域改革发挥着体制支撑和保障作用。在新时代全面深化改革的大格局中,深化党和国家机构改革是重要领域和关键环节,牵一发而动全身。”^⑩经过改革开放四十年来党和国家机构的不断变革,特别是2018年的党和国家机构的改革,党对重大工作领导的体制机制基本构建完毕,政府职能转变和机构设置更加科学合理,为新时代新任务的完成和社会主义现代化强国目标的实现奠定了坚实的基础。回顾改革开放四十年来我国党和国家机构改革的历程,我国的机构改革经历了从提高行政效率的工具理性到以人民为中心的价值理性的转变,我国机构改革道路在不断探索中渐趋完善,系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系正加速构建。

首先,机构改革从提高行政效率的工具理性到以人民为中心的价值理性的转变。机构改革特别是政府机构改革,基本上以规范部门设置、理顺职责关系来提高机构运行效率为主导思想,充分体现了效率导向的工具理性,例如我国改革开放以来的多次政府机构改革目标都设定为构建办事高效、运转协调的行政管理体制为目标。在对工具

理性过于强调的同时,我们却忽视了对机构改革的出发点和落脚点是为了谁的问题的思考,机构改革的价值诉求被遗忘。2018年的党和国家机构改革方案提出了,机构改革要坚持以人民为中心的思想,推动了机构改革从工具理性向价值理性的合理回归。

其次,从党政不分到党政分开再到党政融合。改革开放初期,党和国家机构特别是各级党委和地方政府之间存在党政分工不明确,在很多行政管理的业务活动中出现了不同程度的党政不分、以党代政的不合理现象,党政机构之间缺乏明确的职能分工和协调配合。此后,在1982年、1988年、1993年、1999年的机构改革和1982、1988、1993、1998年的国务院机构改革中,有计划有步骤地推进党政分开改革。党政分开虽在一定程度上解决了党政不分、以党代政的问题,但是造成了党的领导地位的削弱和党政机构设置的重叠以及职能定位的重复。

“坚持党对一切工作的领导,是加强党的长期执政能力建设的根本原则,也是深化党和国家机构改革的首要任务。”^⑫党政机构之间的关系不能处于党政不分和党政分开的两端,而应该是在党的领导下,在区分党政机构职能定位和部门分工基础上的党政融合。在党的领导下,“只有统筹设置党政机构,准确定位、合理分工、增强合力,防止机构重叠、职能重复、工作重合,才能推动党和国家各项工作在党的统一领导下,各就其位、各司其职、各尽其责、有序协同”。^⑬在党政分开改革推行一段时期后,2018年的党和国家机构改革秉承党政融合的理念,推进党政机构的有机融合,通过推进具有相似职能党政部门的合并设立或合署办公,强化了党的领导地位。

再次,从政府机构改革单兵突进到党政人大政协军队群团事业单位协同改革。改革开放以来,党和国家机构呈现出政府机构改革单兵突进的问题。从1982—2013年期间,国务院机构经历了七次机构改革,而同期党的中央机构经历了1982、1988、1993、1999年四次改革,全国人大和全国政协以及军队、群团组织和事业单位机构改革的机构改革处于缓慢推进状态。这样的机构改革进程,使得政府机构和党以及其他国家机构改革之间的

改革缺乏有效的协同配合,导致政府机构改革很多有效的做法无法切实落地取得实效。2018年进行的机构改革,是党和国家机构的全面的改革,除了政府机构设置进行了较大的调整外,党、人大、政协、群团组织、事业单位等机构都进行了系统的改革。通过党政人大政协军队群团事业单位协同改革,能够更加有效地解决党和国家机构运行中出现的不合理、不协调的困难和问题,切实提高机构改革的成效。

最后,从行业内多部门监管和多头执法到行业综合监管和统一执法。伴随计划经济体制向市场经济体制的转变,1982以来的政府机构改革中,在对市场和行业的监管和执法机构设置上,经历了从无到有、从少到多、分工越来越细的转变。行业监管机构 and 行业执法力量设置过多过细,到监管和执法力量过于分散,难以形成有效的合力。在2018年政府机构改革中,将分散的行业监管机构进行了合并,例如将质检、食药监和工商合并为市场监管总局。同时,按照统筹配置行政处罚职能和执法资源、相对集中行政处罚权的原则,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,大幅减少执法队伍种类,合理配置执法力量。通过行业监管和执法力量的改革,完成了从行业内多部门监管和多头执法到行业综合监管和统一执法的转变。

注释:

何颖:《中国政府机构改革30年回顾与反思》,《行政管理》2008年第12期。

习近平在中共十九届三中全会上的讲话-人民网 <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0301/c64094-29840567.html>

①②③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》,《人民日报》2018年3月15日。

陈天祥:《政府机构改革的价值逻辑——兼论大部制机构改革》,《中山大学学报(社会科学版)》2012年第2期。

朱光磊、李利平:《回顾与建议:政府机构改革三十年》,《北京行政学院学报》2009年第1期。

《中共中央关于深化党和国家机构改革方案》,新华网 http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm

张占斌:《深化机构改革 提升治理能力》,《经济日报》2018年3月15日。

责任编辑 余越

ABSTRACTS

The Reform and Opening up of the Four Decades of Our Country's Reform of the Road of Exploration and Improvement (4)

Chen Peng

(School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620)

Abstract: In the four decades since the reform and opening up, China has experienced eight major national institutional reforms, which can be divided into two stages. From 1982 to 2013, seven state council institutions were reformed to meet the needs of economic system reform, to promote the transformation of government functions and to rationalize the relationship between departments, and to promote the orderly operation of administrative management as the main line. The reform of the party and state institutions in 2018, through the strengthening of the leadership of the party, the transformation of government functions and the reform of the department will elevate our institutional reform to a new stage. Reviews for 40 years of reform and opening-up reform in China, reflects the institutional reform from improve the administrative efficiency of instrumental rationality to the people centered rational value shift, walked out of a party and not to the party to the party and the fusion, from the government institutional reform solo dash to the party and National People's Congress committee of the Chinese army under the coordinated reform, from the industry departments supervision and law enforcement to trade more comprehensive supervision and law enforcement agencies the road of reform.

Key words: reform and opening up; institutional reform; explore; perfect

Political Restructuring and Political Construction: Understanding the Logic of Chinese Political Development (11)

Zheng Weiwei

(Political Department, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: The development means to arrange the order of party, state and society properly and different arrangements form different political development models. The political party took on the responsibility of nation building due to the conditions of modern china. Since the reform and opening-up polices, political restructuring and political construction are the main line of Chinese political development. The former eliminates the key components that are incompatible with the market economy and democratic society, liberalizes the economic system and reinvigorates the society. Because of the growth of market economy and civil society, political construction innovates the political system, creates the institutional conditions for market and civil society, makes the political development more rational and civilized.

Key words: party-state; society; political restructuring; political construction

Study on the Dual Effect of Farmland Property Right System Reform on Land Mortgage Market —Taking Zhejiang Agricultural Land Mortgage Reform Pilot Area as An Example (17)

Yu Bin, GuoYan'an

(School of Financial Management, Zhejiang Financial College, Hangzhou 310018)

Abstract: The reform of farmland property right system has double effects on the supply and demand of