

改革开放以来 政府机构改革的理性历程^{*}

——基于政府机构改革阶段性特征的研究

高小平 陈宝胜

内容提要 以中国特色社会主义理论发展的脉络为线索和视角,研究改革开放以来政府机构改革的阶段性特征,可以把机构改革分成四个阶段,即邓小平理论指导下的政府机构改革阶段、“三个代表”重要思想指导下的政府机构改革阶段、科学发展观指导下的政府机构改革阶段、习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的政府机构改革阶段。对历次机构改革的指导思想和一般性特点做出简要分析和比较研究,可以发现政府机构改革的理性历程是重构、再造与继承、接续的统一,是阶段性、跨越性与稳定性、连续性的统一,是中国特色社会主义理论不断发展的理性进程的重要体现。

关键词 政府机构改革 侧重点 深入性 阶段性 连续性

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2018.03.010

作为国家权力结构和运行的核心载体,政府机构承担着经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态保护等重要职能,是中国特色社会主义制度和国家治理体系的基础和关键。改革开放40年来,我国先后经历了八次较大规模的政府机构改革,深刻体现了党和国家与时俱进、持续创新的勇气和决心。2018年2月28日,中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》;2018年3月17日,第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过《关于国务院机构改革方案的决定》;2018年3月22日,国务院公开发布《国务院关于机构设置的通知》。新一轮政府机构改革又启航了。在此背景下,对改革开放40年

来政府机构改革历史进行回顾,研究不同历史阶段政府机构改革的阶段性特征,既可以从一个新的角度总结政府机构改革的经验,探寻我国政府机构改革的内在规律和发展趋势,也可以有助于发展政府机构改革理论和行政管理理论,为新一轮政府机构改革提供启示。

对制度本体的理性扬弃:
1982年至1993年的政府机构改革

新中国成立后,我国建立了适应高度计划经济需要的行政管理体制和政府机构体系。“文化大革命”结束后,面对百废待兴的局面,为了快速恢复经济建设、推进社会发展,国家增设了很多管理部门。在1977年到

* 本文系国家社科基金重大项目“国家治理现代化与行政管理体制创新研究”(项目编号:17ZDA105)的阶段性成果。

1981年的五年时间内,国务院共增设了48个行政机构。到1981年,国务院共设有行政部门100个,其中,部委机构52个、直属机构43个、办公机构5个。在国务院的100个工作机构中,行使经济管理职能的有71个。一方面适应了当时经济社会发展的需要,另一方面也进一步加剧了原有计划经济体制下政府机构臃肿、行政效率低下等问题。1980年,国务院发布《关于经济改革的初步意见》,正式提出经济体制改革的重点是要体现自觉运用经济规律,变单一计划经济为计划指导下的商品经济的意见。在此背景下,政府机构存在的突出问题很快凸显出来。

实际上,邓小平同志早在1978年就已经注意到政府机构臃肿、效率低下的问题,开始思考实施政府机构改革。邓小平同志认为,党的思想路线、政治路线确立以后,最关键的问题就是组织路线问题,而机构臃肿问题是组织路线问题的重要方面。1978年12月,十一届三中全会正式确立把“全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来”的改革思路,明确提出要“多方面改变与生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑,改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式。”^①1979年7月,邓小平同志在接见中共海军委员会常委扩大会议全体同志时明确指出“组织路线方面还有其他的问题,如机关臃肿怎样解决,退休制度问题怎样解决等等”。^②可见他已经正式开始思考政府机构改革问题。1980年8月,邓小平同志提出要改革党和国家的领导制度,废除干部领导职务终身制。^③1982年1月,他在中共中央政治局扩大会议上发表题为《精简机构是一场革命》的讲话,指出精简机构是一场革命,并就机构改革的性质、任务和方针原则等提出重要意见,认为“让党和国家的组织继续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,这是不可能得到人民赞同的。”^④之后,中共中央政治局正式通过机构改革方案,改革开放后的首次机构改革正式启动。

1982年的政府机构改革主要针对机构臃肿、人浮于事、效率低下、干部队伍老龄化等问题,以精简机构、提高效率、废除事实上存在的领导干部终身制、实现干部队伍年轻化为重点。通过精简、合并,将国务院部委、直属和办事机构从100个减少到61个、人员编制数缩减约25%。^⑤省级政府工作部门平均减少20个,市县职能部部门都有较大精简;取消了领导干部终身制,开始推行干部退休制度;政府各级领导干部的职数减少67%,国务院副总理由13人精简到2人;国务院部委领导干部平均年龄从64岁下降到60岁,司局级领导干部平均年龄从58

岁下降到50岁。^⑥改革成效显著。然而,受多方面因素的影响,这次改革没有从根本上触动既有的计划经济管理体制,没有从转变政府职能的视角来设计机构改革,甚至也没有就邓小平同志在1981年1月13日中共中央政治局中央机构精简问题讨论会上提出的“规定编制,规定定额,规定各单位和个人的职责界限”^⑦做出实质性规定,没有触动导致机构臃肿、人浮于事、效率低下等表象后面的深层次根本性体制和制度原因。从实际成果来看,此次机构改革最突出的重大成果是干部任期制的出台和岗位目标责任制的实施。政府机关的思想观念、工作制度、管理体制、工作方法和工作作风等方面都有明显的改进。

由于改革后一些既定政策没有实施到位,机构数量在精简之后又继续膨胀。到1987年,国务院所属行政机构再一次从61个增加到72个,一些部门内部又新增了一些司局和处室。1988年,政府机构改革正式启动。

新一轮改革提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一重要命题,按照精简、统一、效能的原则,推进政企分开,通过转变政府职能,实现精简机构和人员、理顺关系、提高效率的目的。此次改革另一个重要特点是,开始实施“三定”,通过定职能、定机构、定编制来促进转变职能、控制机构和人员数量,并按照专业化的要求,着手研究建立公务员制度。通过改革,政府转移、下放了一些职能,撤并了一些专业经济管理机构,将国务院机构从改革前的72个缩减到66个,人员编制精简了20%。

这一阶段改革最大的收获是思想认识的大提高,看到了政府机构存在的问题是一种体制性障碍,核心是政府职能设置不合理,政府职能需要按照经济社会发展的需要特别是商品经济发展的需要进行转变,只有这样才能走出计划经济下机构改革“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环。此外,这一时期政府各部门、各地区普遍推行了岗位管理制度和目标管理制度,政府行政管理科学化、民主化、法制化、现代化进程大大加速,也是这一阶段机构改革的重要成果。虽然此次机构改革后即发生了国家进行经济治理整顿,政府职能转变的进展较为缓慢,原定开展的地方政府机构改革也向后延迟,但是这次改革对于树立改革政府机构从职能转变入手,加强科学管理制度建设等理念,对当时和后来的改革发挥了极为重要的解放思想作用。

从1978年的十一届三中全会到1992年邓小平同志发表《南方谈话》,在这个时间段中进行的1982年和1988年两次机构改革,充分体现了邓小平同志对政府机构改革的指导作用,是邓小平理论在政府工作领域的伟大实

践。

一是政府机构改革是党和国家领导制度改革的重要内容,要从“总病根”上动手术,重点是简政放权。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》中指出,“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来,就很难办。谁也没有这样的神通,能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”^⑦这体现了抓住要害推动政府机构改革的深邃思想。

二是政府机构改革是政治体制改革的重要内容,要拟定正确的标准,积极稳妥推进。邓小平同志反复强调,机构改革是经济体制改革和政治体制改革的客观需要,“现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。……政治体制改革的内容现在还在讨论。这个问题太困难,每项改革涉及的人和事都很广泛,很深刻,触及许多人的利益,会遇到很多的障碍,需要审慎从事。我们首先要确定政治体制改革的范围,弄清从哪里着手。要先从一两件事上着手,不能一下子大干,那样就乱了。”^⑧“我们评价一个国家的政治体制、政治结构和政策是否正确,关键看三条:第一是看国家的政局是否稳定;第二是看能否增进人民的团结,改善人民的生活;第三是看生产力能否得到持续发展。”^⑨这体现了推动政府机构改革的政治方向和评价标准。

三是机构改革是一场革命。^⑩邓小平同志以革命家的宽阔胸怀和过人胆识,在对机构改革的精准定位和高度理论自觉的基础上,提出把政府机构改革当作“革命”,提出著名的“精简机构是一场革命”的论断,影响极其深远。

这两轮政府机构改革作为改革开放以来首开的改革先河,不仅打开了计划经济体制下的政府组织结构体系的缺口,初步建构了适应商品经济和民主政治需要的政府机构格局和运行机制,取得了多方面令人瞩目的成就,而且明晰了转变政府职能、提高行政效能的主要改革任务和路径,为后来的改革积累了经验,探索了道路,明确了方向,体现了中国共产党人对政府机构制度本体的理性扬弃。

对制度本质的理性反思:

1993年至2003年的政府机构改革

1992年,邓小平同志《南方谈话》进一步推进了经济

体制改革,为了尽快改革政府机构以适应日益发展的社会主义市场经济体制建设的需要,中共十四大按照邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导,正式提出建立社会主义市场经济的经济体制改革目标,同时宣布将按政企分开、精简、统一、效能的原则推进政府机构改革和行政管理体制改革。由于上一轮改革在转变职能上没能得到切实推进,也由于1988年之后经济社会建设的现实需要,我国政府机构迅速膨胀,到1993年,国务院常设机构已经由1988年改革后的66个增加到86个、非常设机构由49个增加到85个。^⑪机构臃肿,职能重叠,人浮于事,官僚主义,效率低下,政企不分等问题日益突出,已经严重阻碍了社会生产力的发展和党群、政社关系,难以适应发展社会主义市场经济的需要,到了非改不可的境地。时任中共中央总书记江泽民同志指出“机构问题不解决,上述弊端不消除,国有企业就很难真正走向市场,社会主义市场经济体制就难以建立起来,改革开放和现代化建设就迈不开更快的步伐,我们在日益激烈的国际竞争中就难以立于不败之地。现在,进行机构改革不但势在必行,而且条件已经具备,时机已经完全成熟,必须坚定不移地搞好”。^⑫

1993年的政府机构改革是在社会主义市场经济体制改革进程加快的背景下展开的。此次改革承继了1988年政府机构改革的主要理念,以推进转变政府职能和政企分开为重点,按照从中央到地方的顺序逐步展开,对政府综合经济部门、专业经济部门、社会管理部门、直属机构、办事机构和非常设机构,提出不同改革要求,基本原则是“加强宏观调控和监督部门、强化社会管理职能部门、减少具体审批事务和对企业的职能部门。……理顺国务院各部门之间的关系,合理划分职责权限,避免重复交叉,调整机构设置,精简各部门的内设机构和人员,提高行政效率”^⑬,目的是做到宏观管好、微观放开,建立适应社会主义市场经济要求的行政管理体制,使市场机制发挥资源配置的基础性作用。国务院在机构改革中撤销了7个部,保留34个部委,新组建6个部,改革后国务院共有59个机构,比改革前减少了27个,人员减少20%。此次改革是第一次面向市场经济体制建设的政府机构改革,设计了较为详细完整的改革方案,抓住了改革专业经济部门这个重点,并坐实了1988年改革实施“三定”制度,协调解决了一些部门间职责交叉重叠的问题。此次改革的另一个重要内容是在“三定”之后开始正式实施公务员制度。

随着市场经济的进一步发展,1997年9月中共十五

大再次提出要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把生产经营管理权力交给企业,根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平,改组综合经济部门为宏观调控部门,调整减少专业经济部门,加强执法监督部门,培育和发展社会中介组织。^⑭按照十五大精神,1998年3月,全国人大九届一次会议审议通过国务院机构改革方案,新一轮政府机构改革再次启动。这一轮机构改革的目标是适应经济发展和全面进步的要求,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质、专业化的国家行政干部队伍,提高为人民服务水平。

与以往几次改革不同,此次改革除继续按照社会主义市场经济的要求,进一步转变政府职能、推进政企分开、调整组织结构和部门职责权限、实行精兵简政外,还按照1997年党中央提出的依法治国方略,正式提出按照依法治国、依法行政的要求,加强行政法制体系建设。另一方面,与以往历次机构改革主要关注机构和人员数量,将精简机构和人员作为主要目标和任务不同,此次改革开始探索政府职能转变,在集中一些宏观管理职能的同时,下放了一些微观管理职能,并向社会让渡了一些社会服务职能。

1992年和1998年两次政府机构改革是在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下展开的。既坚持邓小平同志对政府机构改革提出的重要指导意见,又融入了中国特色社会主义理论的新成果,在方案制定、制度建构和推行实践中体现出很强的创新性。江泽民同志把机构改革作为党和国家领导制度改革的重要任务和政治体制改革的重要内容,提出“政府机构属于上层建筑,应该适应经济基础的要求,经济基础是在不断发展的,上层建筑也要随之不断调整和完善。这是人类社会发展的普遍规律。我们是社会主义国家,要从我国国情和维护广大人民群众的根本利益出发,自觉进行调整和改革,以利把社会主义制度的优越性充分发挥出来”。他指出,改革党和国家制度,不是要削弱党的领导,而是要加强和改善党的领导,改革要在克服官僚主义、提高工作效率的同时,始终保持党和国家的活力,要按照我国自己的实际情况来决定改革的内容和步骤,不断扩大基层民主、加强和完善党内民主,调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。^⑮这两次改革继续按照邓小平同志提出的加强和改善党的领导,改革党和国家领导制度的要求,推进机构精简、转变职能、政企分开、下放权力,推进政府职责、机构、

编制实行严格的“三定”,促进政府机构实现规范化、专业化,同时,按照“三个代表”重要思想的要求,提出改革是为了在新形势下加强行政法制建设的命题,探索与机构改革相配套的人事行政制度创新和社会组织创新。^⑯

这十年,两轮改革体现了中国共产党人对政府机构制度本质的理性反思,成为改革开放以来政府机构改革承上启下的关键性阶段,改革成果对于推动经济社会快速发展起到了极为重要的体制支撑作用。

对制度发展的理性超越： 2003年至2013年的政府机构改革

1998年政府机构改革的魄力非凡,在政企分开上取得了很大的成效,为进一步转变职能、调整结构、理顺关系、完善政府管理体制奠定了厚实的基础,开创了良好的前景。随着经济体制改革持续深入,特别是在加入WTO的现实背景下,政府管理体制如何适应新世纪社会主义经济社会发展的需要这一重大命题被提出来,机构改革的必要性又在新的条件下凸显。

2003年3月政府机构改革再次启动。此次改革的指导思想是“按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开、精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”。机构改革以深化国有资产管理体制改革,完善宏观调控体系,健全金融监管体制,推进流通管理体制改革,加强食品安全和安全生产监管体制建设为重点,设立了国有资产监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会,改组成立了国家发展和改革委员会,组建了商务部、国家食品药品监督管理局,变原二级局的国家安全生产监督管理局为国务院直属机构,把原国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会。改革后的国务院组成部门为28个,地方政府机构改革随后推进。

2003年的改革在转变职能、重组机构等方面取得实质性进展。此次改革提出了要求各地要按照巩固、完善、探索、深化的总体要求,结合本地实际,巩固和完善已经取得的改革成果,积极探索符合各地特点的改革路子,同时说明机构设置不搞一刀切、不要求完全上下对口,只要各地重视做好职能衔接,保证国民经济正常运行,保持企业改革重组以及其他各项工作的连续性,维护社会稳定即可。这些要求在很大程度上体现了新一届领导集体和中央政府在特定历史阶段的政治智慧,也体现了治理中

国这样一个人口众多、区域特征明显的大国必然需要的因地制宜和发挥地方政府改革创新积极性和智慧的重要性,为提升地方行政管理体制改革创新积极性、增强地方活力,探索具有中国特色的政府行政机构设置和行政管理体制、制度创新,注入了动力。同时,2003年改革提出了“决策、执行、监督”三权协调的问题,开展了“行政三分制”的试点。这既是此次改革允许地方因地制宜、改革创新的重要体现,也是对进一步探索政府机构改革和行政管理体制创新的有益尝试。

随着各领域改革的深入,政府机构设置和行政管理体制不能适应社会主义市场经济和政治发展要求的问题日益显现。2007年,中共十七大提出了加快行政管理体制改革、抓紧制定行政管理体制改革总体方案的要求,提出要加大机构整合力度,探索实现职能有机统一的大部门体制,以解决机构重叠、职能交叉、政出多门的问题,降低行政成本,提高工作效率。中共十七届二中全会专题讨论《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案(草案)》。2008年3月,十一届全国人大五次全会表决批准国务院机构改革方案,新一轮政府机构改革再次启动。此次改革按照积极稳妥的方针,以转变职能为核心、着力理顺部门职责关系、精简和规范议事协调机构及其办事机构,并提出抓紧进行地方政府机构改革、适时推进事业单位改革的要求,目标是合理配置宏观调控部门职能,加强能源环境管理机构,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。

此次改革的最突出特点是提出大部制改革,提出政府机构改革目标实现的时间表,明确建立比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,提出深化乡镇机构改革,加强基层政权建设的任务。

2003年和2008年这两次机构改革是进入新世纪,党和政府在邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观指导下展开的。有三个十分鲜明的特征:

一是强调政府管理体制改革不仅要适应社会主义市场经济的需要,而且要适应社会主义民主政治的发展需要。中共十六大报告提出“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明”的目标,从政治文明建设的高度对政府机构改革提出了新要求。十六届二中全会提出,“深化行政管理体制和机构改革,是推进政治体制改革的重要内容,是完善社会主义市场经济体制的客观需要,也是贯彻落实十六大精神的重要举措”。

二是提出建设与科学发展观要求相适应的政府职能

体系。2005年胡锦涛同志在政治局集体学习会上指出,“推进行政管理体制改革的贯彻落实科学发展观、完善社会主义市场经济体制、建设社会主义法治国家的必然要求,……要通过推进行政管理体制改革的加快转变政府职能,改进行政管理方式,加强行政法制建设,形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制,推动经济社会发展转入以人为本、全面协调可持续发展的轨道”。中共十六大报告第一次明确提出,政府主要职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。^①此后党中央国务院进一步提出建设服务型政府的改革目标,强调政府职能转变的重点是加强社会管理和公共服务,提出按照大部制改革的要求整合公共服务管理部门,提高为人民服务的水平。

三是继续推进职能创新、理顺关系,推进各级政府的“三定”刚性化约束,不再增加编制总额,同时将事业单位改革与政府机构改革联动,推进事业单位分类改革,使得政府机构改革在原有基础上得以拓展内涵,细化施工,不断“积小胜为大胜”。

改革实践充分表明,政府机构改革只有坚持以科学发展观理论为指导,坚持发展是第一要务,坚持全面、协调、可持续的发展理念,在理论创新的基础上进行实践创新,才能实现政府机构制度发展的理性超越。这两轮改革为后续新时代继往开来的政府机构改革打下了坚实的基础。

对制度创新的理性重构: 2013年以来的政府机构改革

改革开放向纵深发展,对政府机构改革提出了新期待。中共十八大吹响了全面深化改革的号角,进一步为政府机构改革指明了方向。2013年2月,中共十八届二中全会讨论通过《国务院机构改革和职能转变方案》。2013年3月,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》,新一轮机构改革付诸实施。

此次改革在实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标引领下,把“创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义”确定为转变政府职能的总方向,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。继续推进大部制改革,实行铁路政企分开,不再保留铁道部,组建国家卫生和计划生育委员会、食品药品监督管理总局、新闻出版广电总局、国家海洋局、国家能源局。改革后的国务院设有25个组成部门。

紧接着 2013 年改革的,是正在进行的最新一轮政府机构改革。2018 年 3 月十三届全国人民代表大会一次会议审议通过国务院提交的《国务院机构改革方案》。在本轮机构改革中,许多以往制约发展的体制方面问题得到化解,办成了许多过去想办而没有办成的大事,推动国家治理体系创新。比如,理顺市场监管体制,推进政府监管职能综合化,加强监管协同,形成市场监管合力;组建应急管理部,整合先前分散在 13 个部门的应急管理职能,基本完成了自然灾害和事故灾难领域内的全灾种管理;理顺行政执法体制,统筹配置行政处罚职能和执法资源,相对集中行政处罚权,整合精简执法队伍,解决多头多层重复执法问题;理顺自然资源和生态环境管理体制,设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责,解决“九龙治水”的管理体制。本次改革国务院减少 8 个正部级机构、7 个副部级机构。对改革的时间制定了严格的进度表,要求国务院机构改革在 2018 年底前落实到位,地方机构改革任务在 2019 年 3 月底前基本完成。改革的广度、深度、力度、速度前所未有。

这次改革有以下几个关键特点:一是立足社会主义初级阶段的国情,审时度势,积极主动适时正在不断转化的社会主要矛盾,把解决不平衡不充分发展作为政府机构改革的重点领域。二是进一步突出党对政府工作的全面领导,将党的全心全意为人民服务宗旨更直接更全面地体现到政府机构改革中。三是提出政府治理现代化的要求,将实现政府治理体系和治理能力现代化这个全面深化改革的总目标进一步具体化。四是在转变职能方面创造性地进行简政放权、放管结合、优化服务“三管齐下”改革。五是将党、政、军、群机构以及中央和地方机构改革协同推进。

2013 年以来的政府机构改革,是在邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,在习近平同志直接主导下进行的,全面体现了习近平治国理政的新理念、新思想、新战略。新时代政府机构改革成为推动上层建筑适应经济基础的重要力量,成为全面深化经济体制改革和政治体制改革的重要推手,体现了中国共产党人对政府机构制度体系创新的理性重构。

——建设人民满意的服务型政府。以人民为中心,是习近平新时代中国特色社会主义思想的根本立足点。

政府机构改革贯彻以人民为中心的思想,就是要深化转职能、转方式、转作风,提高效率效能,使政府治理体系适应推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求。党的十九大报告提出,“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。统筹使用各类编制资源,形成科学合理的管理体制,完善国家机构组织法。转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”

——建设现代政府治理体系。党的十九届三中全会第一次把建设“职责明确、依法行政的政府治理体系”作为深化党和国家机构改革的目标之一,做出了全面部署,提出了具体要求,为进一步优化政府机构设置和职能配置、加快转变政府职能、深化行政体制改革指明了方向、明确了任务。虽然经过改革开放以来的多次机构改革,使政府职能得到转变,但对微观干预过多过细、宏观经济调节不完善、市场监管问题较多、社会管理亟待加强、公共服务比较薄弱的问题还广泛存在,不依法行政的现象也屡见不鲜。习近平同志指出:建设现代政府治理体系的关键是转变职能,其实质上是“要解决政府应该做什么、不应该做什么,重点是政府、市场、社会的关系,即哪些事应该由市场、社会、政府各自分担,哪些事应该由三者共同承担。”^⑮他同时指出,“抓住主要矛盾和重点问题,按照转变职能的总方向,科学界定政府职能范围,优化各级政府组织结构,理顺部门职责分工,突出强化责任,确保权责一致,既巩固以往的改革成果,又着力破解重大难题。”深入推进依法行政,加快建设法治政府,既是日常工作,又需要在进行机构改革时集中突出地进行,以改革精神强化各级行政机关依法履行职责的意识,坚持法定职责必须为、法无授权不可为。习近平同志强调,“政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用,既要重视通过制定新的法律法规来巩固转变政府职能已经取得的成果,引导和推动转变政府职能的下一步工作,又要重视通过修改或废止不合适的现行法律法规为转变政府职能扫除障碍。”^⑯在《关于〈中共中央关于全民推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中,习近平同志提出“各级政府必须坚持在党的领导下,在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”

——建立权力分解制约机制。习近平同志指出,“决不允许任何组织或者个人有超越法律的特权”“要强化制约,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制”。^⑰

十九届三中全会就政府机构职能、权限、程序、责任法定化,机关内部重大决策合法性审查,政府法律顾问制度,重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,综合行政执法改革,政府内部权力制约监督,政务公开等与机构改革相关问题做出了一系列规定。

——创新行政管理方式。要最大限度减少政府对微观事务的管理,必须在转变职能的同时努力创新政府管理和服务的方式。党的十八大第一次在党代会报告中将“创新行政管理方式”列为机构改革的重要内容。十九大报告提出“全面实施绩效管理”。2016年3月5日,在参加十二届全国人大四次会议上海代表团审议时,习近平同志指出,管理方式要创新,“该放给市场和社会的权一定要放足、放到位,该政府管的事一定要管好、管到位,坚决扭转政府职能错位、越位、缺位现象。要深化行政审批制度改革,推进简政放权,深化权力清单、责任清单管理,同时要强化事中事后监管。”

结语:理性的力量

“横看成岭侧成峰”。我们从改革开放以来政府机构改革的四个阶段进程中清晰地看到,党的理论创新是指导政府机构改革不断深化的一根红线,中国特色社会主义理论的每一步重大发展都成为推进政府机构改革的巨大理性力量。

在西方古典哲学的发展历程中,“理性”始终是一个核心的概念。马克思主义创立之前,黑格尔对理性的研究达到顶峰。他在《哲学史讲演录》中指出“理性的任务在于认识无条件者、无限者。这是什么意思呢?……哲学的任务在于将人们假定为熟知的东西加以真正认识,因此哲学在这里所要做的就是对无条件者得到真知。”^①恩格斯在关于历史唯物主义的论述中,运用力的平行四边形的比喻批判地继承和发展了黑格尔的理性思想。他说“历史是这样创造的:最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的,而其中每一个意志,又是由于许多特殊的生活条件,才成为它所成为的那样。这样就有无数互相交错的力量,有无数个力的平行四边形,而由此就产生出一个总的结果,即历史事变,这个结果又可以看作一个作为整体的、不自觉地和不自主地起着作用的力量的产物。因为任何一个人的愿望都会受到任何另一个人的妨碍,而最后出现的结果就是谁都没有希望过的事物。所以以往的历史总是像一种自然过程一样地进行,而且实质上也是服从于同一运动规律的。但是,各个人意志——其中的每一个都希望得到他的体质和外

部的、终归是经济的情况(或是他个人的,或是一般社会性的)使他向往的东西——虽然都达不到自己的愿望,而是融合为一个总的平均数,一个总的合力,然而从这一事实中决不应做出结论说,这些意志等于零。相反地,每个意志都对合力有所贡献,因而是包括在这个合力里面的。”^②因此,所谓理性的力量,实质就是人民的力量,是亿万人民伟大智慧的汇合、凝聚、创造、升华。

回揽纵观四个阶段的政府制度创新历程,一路走来,充满了艰难险阻,之所以能够攻坚克难,坚定前行,取得积极成效,关键就在于党和政府对改革开放中的新情况、新问题、新矛盾及时做出新的客观分析和理性回应,在于党和政府对改革主体和对象的本质诉求、变化趋势做出准确把握、深刻揭示和科学预见,在于党和政府善于聆听时代的声音,回应人民的呼唤,顺应历史的潮流,找到发展的规律。归根结底,在于形成了中国特色社会主义理论,并运用这个理论,研究解决政府机构体系中存在的重大而紧迫的问题,通过实践创新推动理论再创新,进而推动理论与实践的互动,形成理论联系实际的科学理性精神。

党的理论创新推动政府机构制度创新的理性历程,是破与立的统一,革故与鼎新的统一,重构与继承的统一,再造与优化的统一,突变与稳定的统一,跨越与连续的统一,通过一轮接一轮递进式的改革,不断击破传统计划经济的桎梏,在组织制度、运行制度、工作制度等各方面建立适应社会主义市场经济、民主政治、和谐社会需要的政府管理和服务体系。其发展脉络就是与党的社会主义市场经济理论、党和国家机构建设理论、科学发展理论和治国理政理论不断丰富和发展相一致。这种指导政府机构改革的理论创新作为中国特色社会主义的一个重要组成部分,将继续指引今后的改革实践。

- ①邓小平《思想路线政治路线的实现要靠组织路线来保证》,《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第192-193页。
- ②⑦邓小平《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第342、342页。
- ③⑥邓小平《精简机构是一场革命》,《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第396、396页。
- ④高小平、沈荣华《推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路》,《中国行政管理》2006年第1期。
- ⑤申坤、穆江峰《中国政府机构改革60年的历史变迁与思考》,《河北青年管理干部学院学报》2012年第3期。
- ⑧⑩邓小平《关于政治体制改革问题》,《邓小平文选》(第3

- 卷) ,人民出版社 ,1993 年 ,第 178、178 页。
- ⑨邓小平《怎样评价一个国家的政治体制》,《邓小平文选》(第 3 卷) ,人民出版社 ,1993 年 ,第 213 页。
- ⑩谢庆奎《中国行政机构改革的回顾与展望》,《学习与探索》1997 年第 6 期。
- ⑪江泽民《政治改革的目的是完善社会主义政治制度》,《江泽民文选》(第 3 卷) ,人民出版社 2006 年 ,第 233 - 237 页。
- ⑫乌傑《中国政府机构改革》,国家行政学院出版社 ,1998 年 ,第 161 页。
- ⑬江泽民《高举邓小平理论伟大旗帜 ,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,《江泽民文选》(第 2 卷) ,人民出版社 2006 年 ,第 1 - 49 页。
- ⑭江泽民《政治改革的目的是完善社会主义政治制度》,《江泽民文选》(第 3 卷) ,人民出版社 2006 年 ,第 233 - 237 页。
- ⑮江泽民《政府机构改革的目标和原则》,《江泽民文选》(第 2 卷) ,人民出版社 2006 年 ,第 107 - 110 页。
- ⑯胡锦涛《稳妥推进行政管理体制 改革 加快转变政府职能》,2005 年 12 月 21 日中共中央政治局第二十七次集体学习时的讲话,《人民日报》2015 年 12 月 22 日。
- ⑰习近平《在行政体制改革上迈出新步伐》,《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社 ,人民出版社 ,2016 年 ,第 175 - 178 页。
- ⑱习近平《在中共十八届二中全会第二次全体会议上的讲话》,http://cpc.people.com.cn/xueli/n1/2017/1121/c385476-29658419.html。
- ⑲习近平《深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《习近平谈治国理政》,外文出版社 ,2014 年 ,第 395 页。
- ⑳黑格尔《哲学史讲演录》,商务印书馆 ,1981 年 ,第 275 - 276 页。
- ㉑恩格斯《马克思恩格斯选集》(第 4 卷) ,人民出版社 ,1995 年 ,第 697 页。

作者简介:高小平,管理学博士,中国行政管理学会副会长,温州大学法政学院特聘教授,xi-aopinggao@sina.com,北京,100017;陈宝胜(通讯作者),管理学博士,温州大学法政学院副教授,silent@wzu.edu.cn,温州,325035

(责任编辑:王 婷)