

改革开放以来的政府机构改革

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月16日 宋世明

温故而知新。回顾改革开放以来的政府机构改革历程，有助于我们更好地把握十七大之后的中国行政管理体制改革。

一、1982年——提高政府工作效率，实行干部年轻化

1982年的政府机构改革，主要是为了提高政府工作效率，实现干部年轻化，其历史性进步可用三句话来概括：一是开始废除领导干部职务终身制，二是精简了各级领导班子，三是加快了干部队伍年轻化建设步伐。第一次改革之后，国务院各部委正副职是一正二副或者一正四副，部委的领导班子的平均年龄从64岁减到60岁，局级干部的平均年龄从58岁降到50岁。本次改革没有触动高度集中的计划经济管理体制，政府职能没有转变。

二、1988年——“转变政府职能是机构改革的关键”

1988年的政府机构改革是在推动政治体制改革，深化经济体制改革的大背景下出现的，其历史性的贡献是首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题。由于后来一系列复杂的政治经济原因，这一命题在实践中没有及时“破题”，原定于1989年开展的地方机构改革暂缓进行。国务院在调整和减少工业专业经济管理部门方面取得了进展。如，撤消国家计委和国家经委，组建新的国家计委。撤消煤炭工业部、石油工业部、核工业部，组建能源部。撤消国家机械工业委员会和电子工业部，成立机械电子工业部。撤消劳动人事部，建立国家人事部，组建劳动部。撤消国家物资局，组建物资部。撤消城乡建设环境保护部，组建建设部。撤消航空工业部、航天工业部，组建航空航天工业部。撤消水利电力部，组建水利部。撤消隶属于原国家经委的国家计量局和国家标准局以及原国家经委质量局，设立国家技术监督局。

三、1993年——适应建设社会主义市场经济的需要

首次将建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革目标后，1993年我国进行了第三次政府机构改革。其历史性的贡献在于，首次提出政府机构改革的目的是适应建设社会主义市场经济体制的需要。但从学术观察的角度，1993年的政府机构改革“目的清楚、目标不明确”。建立社会主义市场经济体制的一个重要改革任务就是要减少、压缩甚至撤销工业专业经济部门，但从1993年机构设置来看，这类部门合并、撤销的少，保留、增加的多。如机械电子部合并本来是1988年改革的一个阶段性成果，1993年改革时又被拆成两个部——机械部和电子部；能源部本来是在1988年撤消了三个专业经济部门的基础上建立的，1993年改革又撤消能源部，设立了电力部和煤炭部。给人的印象是，目的与目标背道而驰。

1993年改革的一个重大举措是，实行了中纪委机关和监察部合署办公，进一步理顺了纪检检查与行政监察的关系。1993年实行中纪委机关和监察部合署办公的这种做法，是统筹党政机构设置的重要方式之一。

四、1998年——消除政企不分的组织基础

鉴于当时机构设置与社会主义市场经济发展的矛盾日益突出的现实，1998年中央人民政府实施了2008年之前涉及面最广、改革力度最大的一次政府机构改革。1998年改革的目的与目标高度协调。推进社会主义市场经济发展是目的，尽快结束专业经济部门直接管理企业的体制是目标。1998年改革历史性的进步是，政府职能转变有了重大进展，其突出体现是撤销了几乎所有的工业专业经济部门，共10个：电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部、机械工业部、电子工业部、化学工业部、地质矿产部、林业部、中国轻工业总会、中国纺织总会。这样，政企不分的组织基础在很大程度上得以消除。到目前为止我们都还在享受这个成果。

为什么说撤销工业专业经济部门就是消除政企不分的组织基础呢？众多的工业专业经济部门是计划经济时代的产物，在当时的历史条件下，这些工业专业经济部门可以说是资源配置的载体，是落实经济计划的依托。但是在建立社会主义市场经济体制的过程中，这类部门的存在不利于充分发挥市场在资源配置中的基础作用，不利于充分发挥企业的微观经济主体地位。在一定意义上说，撤销工业专业经济部门就是取消了国家与企业之间的“二道贩子”，消除了政企不分的组织堡垒。

五、2003年——目标：行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效

2003年的政府机构改革，是在加入世贸组织的大背景之下进行的。改革的目的是，进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本。改革目标是，逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。改革的重点是，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，继续推进流通体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。这次改革重大的历史进步，在于抓住当时社会经济发展阶段的突出问题，进一步转变政府职能。比如，建立国资委，深化国有资产管理体制改革；建立银监会，建立监管体制；组建商务部，推进流通体制改革；组建国家食品药品监督管理局，调整国家安全生产监督管理局为国家直属机构，加强食品药品安全与安全生产监管。

1982年以来的这五次政府机构改革实践，积累了一些宝贵的经验：坚持以适应社会主义市场经济体制为改革目标，把转变政府职能作为机构改革的关键；坚持精简、统一、效能的原则，把精兵简政和优化政府组织结构作为机构改革的重要任务；坚持机构改革与干部人事制度改革相结合，优化干部队伍结构；坚持统一领导，分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜地进行改革。当然也有一些教训。最大的教训在于，忽视了政府的社会管理与公共服务职能。

2003年抗击非典以后的政府机构改革是一个转折点。之后的政府机构改革，以科学发展观为价值导向，以建设服务型政府为目的，以全面促进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设为目标，以全面履行政府的社会经济职能基本途径。正是在这个意义上，党的17大报告中提出，“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”。2003年以前的改革开放时期，政府既创造环境，又在直接创造财富；新的时代发展对政府提出的新要求是，“政府创造环境，人民创造财富”。

文章来源：中国改革论坛

（责任编辑： ZFY）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430