

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

中国政府机构改革30年回顾与反思*

时间：2009-01-01 作者：何颖

[摘要] 本文以30年改革开放历史为线索，对中国政府机构6次改革进行了回顾与反思，认为：中国政府机构改革的核心是适应经济和社会发展的需要来调整政府机构的结构与运行，重点调整政府与社会、政府与市场、中央与地方的关系。在回顾机构改革的目标、方向与内容的基础上，本文对改革的价值与缺失进行了探讨。

[关键词] 政府；机构改革； 职能转变

[中图分类号] D035 1 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 12-0021-07

改革开放30年使中国发生了天翻地覆的变化。中国用30年时间走完了西方100多年完善市场的道路，把西方100多年的发展压缩到30年，矛盾则是不可避免的。中国30年的改革是纷繁复杂、千头万绪的。在这千头万绪的改革中，总体上是以经济体制改革为先导，主要解决的是“国家和社会的矛盾（涉及横向分权）；中央和地方的矛盾（涉及纵向分权）；劳动和资本的矛盾（涉及要素分权）问题。”^[1]然而，中国政府机构的改革无疑是解决上述三个矛盾的重要的物质承担者，因而毫无疑问成为中国改革、中国政府体制改革的重要内容之一。

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。中国政府在30年中进行了6次大的政府机构改革，大致每隔5年进行一次：1982、1988、1993、1998、2003、2008年。回顾30年中国政府机构改革的历程，我们认为有成就有问题，因此客观评价与反思30年来我国政府机构改革的得与失，从中总结一些经验与教训，是我们行政管理研究者不可推卸的历史责任。

回溯30年政府机构改革的过程，我们认为：政府机构改革的核心是适应经济和社会发展的需要来调整政府机构的结构与运行，重点调整政府与社会、政府与市场、中央与地方的关系。通过由全能政府向有限政府、管制政府向服务政府的转型来调整政府与社会的关系；通过政府职能转变来调整政府与社会、政府与市场、政府与企业的关系，以解决公权过大过多，私权过弱过小的问题；通过政府的向下分权来调整中央与地方的关系，以解决集权与分权的问题。政府机构改革的方向随着历史的推进具有精简化、分权化、市场化、国际化、服务化的趋势。推动中国政府机构改革的本质动力是经济体制的改革与市场化的驱动；其内在动力表现为党的方针政策的推动与财政的压力。政府机构改革的层面由初期的政府机构结构调整的技术层面上升到职能转变、体制改革的政治层面；政府机构改革的内容经历了精简机构、职能转变、理顺关系、职能整合、政府转型的不同阶段；我国改革开放所形成的两大制度性成果为政府机构改革提供了制度基础：即社会主义市场经济体制与中国与世界在一系列制度平台上所建立起来的制度化的开放与合作关系。改革开放30年，经济的发展、社会结构的变迁、人民生活方式的急剧变化，对政府结构与运行模式不断提出新的要求，进而对政府机构的设置和管理方式也不断提出新的挑战。中国政府机构改革正是在回应这些挑战中不断改变自身、自我完善以适应经济和社会发展的需要。

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

我国政府机构改革的背景与动力有着中国特色。“考察中国三十年的发展，必须注意这样一个事实：中国的改革开放是在政治对经济和社会基本失效的时代背景下开始的。”^[2]政府机构改革属于政治体制改革的范畴，理论上讲应有政治机制、政治环境、政治体制改革的要求来促动和支持，然而，中国的现实是，在改革的前20年，

改革的中心及重点是在经济及经济体制的改革上，政治体制改革滞后于经济体制的改革。中国政府机构的改革是在适应于、服务于经济体制改革的背景下进行的，因此，中国的政府机构改革就有别于世界其他国家的改革规律而具有了改革背景单一化的特点：改革开放30年来，五年一次的政府机构改革总体上是伴随着经济体制改革的步伐进行的。随着经济体制改革的不断深入和经济、社会的不断发展，政府机构改革的步伐基本做到了同步适应和逐步深化。由于中国的经济体制改革采取了“渐进过渡”的方式，因此，每次具体的政府机构改革的经济体制背景又都有所不同：1982年机构改革，是在“计划经济为主，市场调节为辅”的条件下进行的；1988年机构改革，是在“公有制基础上有计划的商品经济”的条件下进行的；1993年机构改革，是在“确立社会主义市场经济体制”的经济背景下进行的；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；2003年机构改革，是在加入世贸组织的大背景之下进行的；2008年机构改革，是在完善社会主义市场经济的过程中进行的。可见，历次政府机构改革都是在随着对社会主义市场经济认识不断深化过程中基本适应了经济体制改革的要求，为经济发展创造了有利条件的背景下进行的。

中国政府机构改革背景的单一化特点，决定了中国政府机制改革的一个重要特征：即30年政府机构改革始终适应并服从于经济体制改革和经济发展的需要。回顾我国机构改革的发展过程不难看出，适应并服务于经济体制改革和经济发展的需要始终是政府机构改革的重要使命和目的。由此，我国的经济体制改革就成为推动政府机构改革的最为重要的、强劲的动力，成为政府机构改革的基础。经济体制改革的程度决定着政府机构改革的方向和进程。30年来，每5年一次的政府机构改革都是在经济体制的改革和经济发展到一定阶段进行的，并以适应经济体制改革和经济建设的进程为主要目的。政府机构改革的进程、目标、内容及机构改革理论均与经济体制改革的内容与进程紧密相关，并明显表征着经济体制改革的特征。在中国政府机构改革的30年中，经济体制的改革构成了政府机构改革的外在的、强势的推动力量。

中国政府机构改革的动力并不仅限于经济体制改革的推动。党的方针、政策及政府对党的方针政策的执行则是中国政府机构改革的另一个重要的动力。与西方国家政府机构改革动力来源于社会、民众不同，我国的政府机构改革的动力源于我们党的执政理念与方针政策。改革开放30年以来，我国政府的6次规模较大的机构改革，每次机构改革的指导路线、改革方向、政策目标都是我们党所决定的。1982年9月党的十二大提出“计划经济为主，市场调节为辅”的经济体制政策，同年进行了以“精兵简政”为目标的政府机构改革；1984年10月党的十二届三中全会提出“社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济”，1987年12月党的十三大进一步提出“国家调节市场，市场引导企业”的政策，1988年进行了以“政府职能转变”为任务的政府机构改革；1992年10月党的十四大明确提出“经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”的论断，1993年进行了以“政企分开”为内容的转变政府职能的机构改革；1997年9月党的十五大提出“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”，1998年2月党的十五届二中全会审议通过了《国务院机构改革方案》，1998年下半年我国进行了以“转变政府职能”为中心的涉及面最广、改革力度最大的一次政府机构改革；2002年11月党的十六大提出“加入世界贸易组织”，“进一步转变政府职能，改进管理方式”，2003年2月党的十六届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》，2003年下半年我国进行了以“完善市场监管体系，加强社会管理与公共服务职能”为方向的政府机构改革；2007年10月党的十七大提出“深化行政体制改革，建设服务型政府”，2008年2月十七届二中全会审议通过了《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》，2008年3月我国开始以强化宏观调控职能、注重民生、建立大部制为内容的政府机构改革。在上述过程中我们可以看到，我们党是我国政府机构改革的设计师，是机构改革的发动者，是推动政府机构改革的动力。

然而，在我国，中国共产党作为执政党并不直接参与政府管理体制的改革与政府机

机构改革的具体实践活动，执政党的方针政策是通过政府来执行与实施的。正是由于我国政治制度的这一特点，导致并形成了我国政府机构改革动力的另一个特征：政府既是机构改革的推动者，又是被改革的对象的主客同体现象。这种改革动力的主客同体现象在现实中使政府陷入了较为尴尬的境地：一方面政府为适应市场经济体制发展的需要而转变自身的职能，进行权力的分化与下放，以减少对市场的干预，另一方面市场本身又排斥政府行为，在市场不成熟的情况下，政府的职能保留到什么程度为好是一件十分困难的事情。此时的政府进退两难。政府在机构改革中的这种主客同体的身份，增加了政府机构改革的难度和改革的成本。这种情况与西方国家政府机构改革的动力是社会主导、民众及社会组织参与不同，中国的政府机构改革的主体是单一的政府，政府是主动的进行自我革命，社会、民众参与得不够，没有形成广泛的社会基础及社会、公众的监督，这也是我国政府机构改革为什么不断出现反复的原因所在。

我国政府机构改革的第三个动力就是财政压力。“财为庶政之母”。为解决财政压力与财政危机是世界各国政府机构改革的重要原因，我国也不例外，这主要体现在前20年的政府机构改革中。在1982-1998年的四次政府机构改革中都把裁减机构、撤并部门和人员作为改革的重要内容之一。之所以如此是因为我们面对较大的财政压力。据财政部统计表明，1980年的行政事业费开支为404亿元，占国家财政支出的30%左右；1991年的行政事业费开支达1409.5亿元，占国家财政支出的37%；^[3]1996年比1993年行政管理费增长了83.4%，比同期财政收入增长高出14个百分点。^[4]针对这种情况，朱镕基总理曾经指出，“钱到哪里去了呢？政府机关庞大，‘吃饭财政’，把钱都吃光了。”^[5]由此可见，财政压力是推动政府机构改革的临界动力。

如果说市场经济体制的需求是我国政府机构改革外在动力的话，那么，党的方针政策与政府的自身革命及财政的压力则是我国政府机构改革的内在动力。然而，必须指出的是，由于我国的政府机构改革是针对权力过于集中的计划经济体制，从简政放权入手的。一方面政府机构改革的内容顺应和体现了经济体制改革的内容与要求；另一方面政府机构改革对经济体制改革又有着明显的、重要的推动作用。这种特殊的改革背景和战略选择引发了经济体制改革促进政府机构改革，政府机构改革促进经济体制改革，形成了经济体制改革与政府机构改革你中有我、我中有你，相互促进的相关性局面。因此，在一定意义上可以说，政府机构改革是经济体制改革和政治体制改革的结合点。

二、政府机构改革的目标与方向

在我国全面改革开放的历史进程中，机构改革始终具有特定的和极其丰富的内涵，它既是政治体制改革的重要组成部分，又是经济体制改革的重要内容；既涉及到行政管理的方方面面，又涉及到党和国家领导体制的相关内容；既有对旧体制弊端的改造，又有对新体制新机制的创新。因此，历次政府机构改革的目标都具有多重性和不确定性的特征。

1982年政府机构改革的主要目标是解决经济建设中的领导体制问题，即“干部年轻化”问题。改革的要点，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。这次机构改革主要是提高政府工作效率，实行干部年轻化。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。由于1982年机构改革没有触动高度集中的计划经济管理体制、没有实现政府职能的转变等原因，政府机构不久又呈膨胀趋势，因此国务院决定再次进行机构改革。

1988年政府机构改革，是一次弱化专业经济部门分钱、分物、直接干预企业经营活动的职能，以达到增强政府宏观调控能力和转向行业管理目的的改革。虽然这次改革提出了政府职能转变的目标，“但由于当时经济体制改革的目标不明晰，计划和市场关系的争执处于胶着状态，政府职能转变基本是一个比较模糊的概念。简政放权，搞活企业，并没有改变政府与市场的关系，仅仅是政府与企业在经济建设中的不同分工罢了。由此看出，本次政府机构改革的条件、时机不成熟，目标定位过高，缺乏可

操作性，预期目的无法实现。”^[6]这次改革的历史性贡献在于首次提出了“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。

1993年政府机构改革目标首次提出“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”。1993年政府机构改革是在明确建立社会主义市场经济新体制的条件下进行的，按照社会主义市场经济的要求来转变政府职能；这次改革的要点是适应建立社会主义市场经济体制的要求，按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，政企分开，理顺关系，精兵简政，提高效率，重点是转变职能。此次改革，政府朝着市场经济的方向转轨，政府职能开始转变。但因市场经济体制刚刚建立，不可能很快到位，机构只能以此为基础进行局部性精简，所以成果有限。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。但是，计划经济时期形成的组织机构，变成了政府职能进一步转变的障碍。计划经济下政府部门的利益集团借助其组织机构的存在，阻碍着政府职能转变和进一步深化改革开放。

1998年政府机构改革仍然坚持了政府职能转变的目标定位。由于1993年改革成果有限，当时政企不分的组织基础、机构设置与社会主义市场经济发展之间的矛盾日益突出。推进社会主义市场经济发展，消除政企不分的组织基础，尽快改革并结束专业经济部门直接管理企业的政府体制迫在眉睫。为解决问题，本次改革坚持了政府职能转变的目标定位，但侧重点是以优化政府组织结构为具体目标：加强宏观经济调控部门，调整和减少专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监管部门，发展社会中介组织。1998年的政府机构改革是涉及面最广、改革力度最大的改革。这次改革的历史性进步是政府职能转变有了重大进展，突出体现在撤销了几乎所有的行业经济部门，这样政企不分的组织基础在很大程度上得以消解，到目前为止我们都还在享受着这次机构改革的成果。

2003年的政府机构改革的目标是深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能。这次改革是在加入世贸组织的大背景之下进行的。这次政府机构改革目标明确提出：政府职能应集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四个方面，建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。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：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。这次改革为我国加入WTO做了组织准备，使政府管理经济的体制适应世界贸易组织规则的要求来定位与调整，是我国政府机构适应国际化要求的一次改革。

2008年机构改革的目标是深化行政管理体制改革，完善政府的公共服务职能。经过30年的快速发展，我国正处于全面建设小康社会新的历史起点上，改革开放进入关键期。在这一特殊时期，行政管理体制中仍存在着亟待改善的不适应时代发展要求的东西，必须通过深化改革，进一步消除体制性障碍，切实解决经济社会发展中的突出矛盾和问题。这次机构改革的目标是按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，着力优化组织结构，规范机构设置，完善运行机制，为全面建设小康社会提供组织保障。这次机构改革的要点，一是加强和改善宏观调控，促进科学发展；二是着眼于保障和改善民生，加强社会管理和公共服务；三是按照探索职能有机统一的大部门体制要求，对一些职能相近的部门进行整合，实行综合设置，理顺部门职责关系。可见，这次政府机构改革不再是把裁减人员、裁减机构作为主要目标，而把政府的管理能力和其应有的责任联系起来，强调政府公共行政体系的服务职能，与以往5次政府机构改革相比，这次的改革具有体制性的进步。

通过上述分析看到：我国政府机构改革总的目标是适应经济体制改革的需要而转变政府职能，调整政府机构的结构与人员。在30年的改革过程中，我国的政府机构改

改革是伴随经济体制改革不断深化进行的，因此改革的目标也在不断深化。这个不断深化的过程表现为从精简机构到转变职能，从理顺关系到职能整合与政府转型。可见，政府机构改革的目标伴随经济体制改革的不断要求而不断地调整着政府机构改革的方向。

纵观30年政府机构改革的过程，政府机构改革的总方向是适应并服务于经济体制改革，但为适应我国经济、社会发展的不同历史时期的需要，政府机构改革的方向具有精简化、分权化、市场化、国际化、服务化的趋向特征。

1982年以提高政府工作效率，实行干部年轻化为内容的机构改革；1988年以简政放权，搞活企业为内容的机构改革体现了机构改革的精简化的方向特征。

1993年以转变职能，政企分开，理顺关系，精兵简政为内容的政府机构改革；1998年以进一步转变政府职能，优化政府组织结构为内容的政府机构改革体现了政府机构改革的分权化、市场化的方向特征。

2003年以政府职能应集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务为内容的机构改革，体现了使政府管理经济的体制适应世界贸易组织规则的要求来定位与调整的国际化方向特征。

2008年以深化行政管理体制改革，完善政府的公共服务职能为内容的政府机构改革体现了服务化的方向特征。

但必须指出的是，在改革30年中，每一次的政府机构改革目标均没有很好地完成与实现（不包括2008机构改革）。这里面的原因是复杂的，这充分表明了中国政府机构改革的艰难性。

三、政府机构改革的内容

回顾30年政府机构改革的历程，可以看到我国政府机构改革的内容是紧随着不同历史时期的党的主导政策及经济改革的不同需要而决定的，大致呈现出三个不同时期的改革内容：一是精简机构，以处理机构内部部门数量与人员数量的关系；二是转变职能，以调整政府与社会、政府与市场、政府与企业之间的关系，理顺中央与地方之间及条与块之间的关系；三是政府职能整合，以理顺政府经济职能与公共服务职能之间的关系，理顺政府部门之间的关系，加强政府自身对全球化及深化政府体制改革的应对能力。

在这三个阶段的改革内容中，前半程（1982、1988、1993年）政府机构改革的内容是在技术层面上，注重的是政府机构本身的结构与数量的调整；后半程的政府机构改革（1998、2003、2008年）的内容上升到政治层面，注重政府职能转变，政府体制改革及政府转型。政府机构改革内容不断深化的过程，通过政府职能的不断转变与调整，政府的类型大致完成了由全能型政府向有限型政府（1982、1988、1993、1998年）的转变，由管制型政府向服务型政府（2003、2008年）的转变。

在上述政府机构改革的内容中可以看出，政府机构改革的核心内容是政府职能转变。中国政府职能的转变是一个历史过程。政府职能转变的过程与内容是十分复杂与艰难的。如果将政府职能转变划分为阶段来看，30年来，随着政府机构改革，职能转变经历了由政治职能为重心转向以经济职能为重心的转变，由偏重经济职能转向更加注重社会管理和公共服务职能的转变这两个阶段。

从政治职能为重心转向以经济职能为重心的转变。1978年，党的十一届三中全会作出了把全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，提出了中国政府职能要从以政治职能为重心转向“以经济工作为中心”的历史性转变的问题。1980年国务院《关于经济改革的初步意见》提出了中国经济体制改革要自觉运用经济规律，把单一的计划调节改为计划指导下充分发挥市场调节的作用。随着经济体制改革的逐步深化，经过1982年、1988年、1993年、特别是1998年的政府机构改革，政府职能逐渐沿着市场化方向前进，完成了由政治职能为重心向经济职能为重心的职能转变。

从偏重经济职能转向更加注重社会管理和公共服务职能的转变。进入21世纪，经过20多年的改革开放，我国步入了工业现代化进程。一方面，伴随这经济全球化的到

来,伴随着我国市场经济体制的不断完善与经济体制改革的不断深化,要求政府职能从以偏重经济职能转向更加注重社会管理和公共服务职能;另一方面,在改革的过程中也暴露出政府工作长期“以经济建设为中心”的不足,如生产安全事故频发、腐败现象严重、贫富差距过大等。这些现象的存在要求政府进一步转变政府职能,在继续抓紧抓好经济调节、市场监管的同时,要更加注重社会管理和公共服务,更加重视民生,让广大人民群众共享改革开放成果。2008年的政府机构改革则顺应了这种社会发展的需要,由偏重经济职能向注重社会管理和公共服务职能转变,以推进政府从过去经济建设型、行政控制型的治理模式转向服务型的政府模式转变。

在政府机构改革过程中,政府职能转变的具体内容伴随着经济、社会的发展也在不断地发生变化。概括起来,30年政府机构改革,政府职能的转变大致经历了政府职能下属化、政府职能外化、政府职能弱化、政府职能分化、政府职能综合化的过程。

政府职能下属化。我国在1988、1993、1998年的政府机构改革中,政府职能转变主要集中体现在政府职能的地方化,即权利下放方面。为适应经济体制改革的需要,改变政府原有的计划经济体制下的职能特征,政府管理职能尽可能地向下级政府转移。下级政府愈来愈多地承担了教育、科技、公共事业等公共职能,同时将一些具体的经济管理职能下放给企业与社会。

政府职能外化。政府职能的外化主要表现为政府职能向社会组织及国际组织的职能让渡。随着市场经济的不断成熟和公民社会的不断发展,单靠政府无法承担不断扩张的社会管理任务,因此政府的职能就必须向社会转变,使原来由政府承担的具体的经济管理职能、公共职能和公共事务管理职能不断外移,企业与社会和多元化的投资主体承担了越来越多的经济管理事务与公共事务,政府不再直接管理企业,由其自主经营。1998年的政府机构改革充分体现了这一点。由此,政府职能的领域在客观上缩小了,这为不断减少政府机构奠定了职能基础。同时,随着经济全球化进程的推进,国际分工和专业化协作程度越来越高,国际组织通过建立世界范围的生产体系,迫使政府调整国内的产业结构和产业政策,从而将政府的国内经济调控职能部分国际化,从而使各国政府向国际组织让渡部分的政府经济管理职能,2003年的政府机构改革就是为此所做的组织准备与职能的调整。

政府职能弱化。在1998年、2003年的政府机构改革中注重政府职能由直接的管理到间接管理,职能转变的重点是弱化政府直接管理的职能。职能转变要求政府不断解放生产力,去掉束缚社会生产力发展的过度的政府管制,这就必然要求政府调整机构设置。在这种情况下,政府只有放弃对企业乃至产业和社会的过细、过度的监管,并改变以行政命令的直接管理方式来进行具体事务的管理的现象,实行政府职能的整合,将政府工作的重心放在制定政策和提供服务上,这是促使政府部门实行大部制的重要动力。

政府职能分化。2003与2008年的政府机构改革中,政府职能转变的内容转向政府自身,主要是理顺政府内部的职能关系,即政府职能的决策、执行、监督职能的分化。这两次政府机构改革开始涉及政府体制改革的深层问题。政府自身改革最大的问题不是减少机构和精简人员,关键是要围绕推进政府改革的大方向,加强中央政府的决策职能与监督职能。只有将政府决策、执行和监督职能分离开,并相互制约,才能形成良好的权力运行机制。

政府职能综合化。随着机构改革中政府职能下移、外化、弱化与分化,随着市场经济的不断完善和公民社会的不断成熟,使原来由政府承担的具体职能和公共事务不断外移,政府管理的职能范围不断缩小。随着现代社会的发展,政府综合事务在政府事务中的比例不断上升,要求政府实施综合决策、综合执行与综合管理,以便加强对政府事务的综合协调与战略管理。因此要求政府职能转变不断的趋于核心化、中心化和综合化。2008年政府机构改革中实行大部制就是职能核心化、中心化和综合化的体现。

纵观我国30年政府职能转变的特征表现为:

是赶超型的发展。在发展过程中政府是发展的主体，是推动社会发展的动力。因此决定了在政府职能转变过程中，政府是职能转变的主导力量。在我国基本上没有其他的社会力量参与职能转变，而完全是政府出于自主意识的一种自觉行为，政府是制度供给的主体。政府职能转变的本质是政府以自己为中心对政府与市场、政府与社会关系进行调整，即政府通过职能转变的形式来规范政府与市场、政府与社会的关系。政府通过职能转变这种自觉行为，使政府权力逐步地、有选择地退出经济和社会领域，通过强制性制度变迁的形式明确政府权力运行的限度，从而实现政府与经济和社会的领域分离。由此决定了调整政府与市场、政府与社会的关系构成了政府职能转变的基本内容。

政府职能由功能性向结构性转变。在原有的经济体制下，政府职能的价值取向是以政府的管理和规范为主体的，因而政府职能的功能是集权的、单一的、整体性的政府权能，政府职能在功能上突出政府整体的需要，政府职能的范围广泛，政治、经济、社会一体化，政府职能的运行方式以政治性、行政性、直接性为主，同时政府职能的权能运行仅限于政府条块体系之内。通过30年的政府职能的转变，伴随着经济全球化与经济体制改革的不断深化，政府职能进行了结构性的调整，即从传统的、单一的、整体的政府功能性职能向分散的、多元的政府职能转化，打破政治与经济，国家与社会一元从属结构模式，收缩和限制政府职能运行的范围，建立政治与经济，政府与社会的二元职能结构，着力理顺政府与社会、政府与国际组织、政府内部中央与地方之间的关系，以经济性、法律性、间接性的职能运行方式取代传统的政府职能运行方式，建构了适合市场经济发展的政府职能结构。

四、 政府机构改革的价值与缺失

中国政府机构改革30年，虽然经历了一个艰难而复杂的过程，但也是一个伴随着失败而不断前进的过程。30年的不懈努力与进取，我国的政府机构改革也取得了丰硕的成果与实质性的进展，体现了政府机构改革的价值所在。

政府机构改革推进、深化了行政体制改革。30年的中国政府机构改革在本质上是行政管理体制、管理方式、管理机制的综合改革。政府机构改革在我国改革开放和社会发展有着举足轻重和不可替代的作用。30年来，围绕着建立社会主义市场经济体制这一目标，我国的改革开放是一场深刻的社会变革，这场变革涉及到政治、经济、文化、社会等各个领域，而政府机构的改革则是诸领域改革中最为重要的组成部分。政府机构改革的实质是对行政管理体制、政府管理方式与管理机制的综合改革。在现代社会发展中，科技和管理是推动经济发展和社会进步的不可或缺的两翼。在各种管理行为中政府的行政管理是最高层次、最为复杂的管理。政府行政管理的效率和质量则取决于行政管理体制的合理与否。行政管理体制是对社会覆盖面最大、最普遍、最经常发生直接影响的管理系统，是推动整个社会经济生活的重要杠杆，在这个意义上说，一个国家的经济起飞和社会发展，往往取决于行政管理体制的合理与否与政府管理的有效程度。在30年政府机构改革过程中，通过转变政府职能，理顺关系，转变管理方式，政府转型，我们初步建立了办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，为我国的改革开放与社会发展提供了相应的组织保障和体制动力。

政府机构改革适应、服务于经济体制改革。适应并服务于经济体制改革和经济发展的需要，是中国政府机制改革的一个重要特点，同时也是政府机构改革取得的一项重要成就。回顾中国机构改革的发展过程不难看出，适应并服务于经济体制改革和经济发展的需要始终是政府机构改革的重要使命和目的。一方面，经济体制改革是动力，是基础，它决定着政府机构改革的方向和进程。每一次大规模的政府机构改革都是在经济体制的改革和经济发展到一个关键的时期进行的，并以适应经济体制改革和经济建设的进程为主要目的。政府机构改革的理论、目标模式、主要内容及其进程也都与经济体制改革紧密配合，并体现着经济体制改革的内容；另一方面，由于我国的政府机构改革是针对权力过分集中的计划经济体制，从简政放权入手的。这种特殊的改革背景和战略选择决定了经济体制改革和政府机构改革你中有我、我中有你的相关

性。因此,在一定意义上可以说,政府机构改革是经济体制改革和政治体制改革的结合点,政府机构改革对经济体制改革的不断深化与完善有着重要的推动作用。

政府职能发生重大转变,政府机构数量减少。回顾30年来的政府机构改革历程,一方面我们可以看到政府职能已有重大转变。政府职能经历了从政治职能为重心转向以经济职能为重心的转变,从偏重经济职能转向更加注重社会管理和公共服务职能的转变两个阶段;经历了政府职能下属化、政府职能的外化、政府职能的弱化、政府职能的分化、政府职能核心化的过程。伴随着政府职能的转变,我国已初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系框架,企业组织形式和经营方式发生了很大变化,政企逐步分开;政府对微观经济的干预大大减少,市场在资源配置上的基础作用日益明显,经济实力大大增强,社会政治稳定,社会承受能力较前增强;由政府承担的职能开始转给社会组织与企业组织,政府加强了对市场的规范和监管,越来越重视社会管理和公共服务职能。政府在逐渐理顺政府与社会、政府与市场、政府与企业及中央与地方的关系;另一方面,在政府职能转变的同时政府机构得到了精简。经过6次政府机关改革,国务院工作部门由100个减至目前的69个,精简约31%;人员编制由5.1万减到1.6万,精简约68%。其间虽然有“精简膨胀”的循环,但反复幅度小于改革幅度,政府机构人员总数长期来看是下降的。改革已从机构人员简单的撤并和增减,发展到适应市场经济的需要,从体制和机制转变入手,对现行在计划经济体制条件下逐步形成的政府职能配置和机构设置框架进行了根本性的改造;政府权力逐步下放到地方、社会和基层,中央与地方的关系经过多次调整趋向合理,地方政府、社会和基层组织的积极性得到了发挥。

政府管理方式不断创新。政府机构改革带动了政府管理方式变革:“依法治国、依法行政已经成为政府运作的基本要求;政府决策机制日趋科学化民主化;公务员制度逐步得到完备;政府管理走向公开透明化;行政审批制度改革取得重要阶段性成果;电子政务推进加速;以人为本、执政为民的导向不断增强,公民权利受到重视和尊重;政府绩效优化,各地的公民评价政府绩效、一站式办公等探索取得了良好效果。丰富多彩的政府管理创新活动,不断为改革注入新的活力。”^[7]

中国政府机构改革取得的成果是不争的事实。然而,中国政府机构的改革是艰难的、曲折的、复杂的。回首反思,中国政府机构改革也存在着不可否认的问题与缺失。

理论准备与事先设计不足。纵观我国30年的政府机构改革没有形成自成一体的改革理论,也没有完备的理论支持,没有理论的前瞻性指导,没有超前的制度设计与制度安排。30年的改革,我国处在社会与经济的转型时期,在由计划经济向市场经济转型的过程中,尽管充满了新权威主义和市民社会理论的争论,但我们对政府在转型过程中,究竟发挥何种作用?作用发挥到何种程度却没有清晰的认识,更没有形成符合我国国情的政府改革理论。这是我国政府机构改革具有随意性、反复性、成本高、具体目标不明确的原因所在。

机构改革没有制度保障导致随意性。政府机构改革是一个解构和重建的过程。在政府机构改革过程中,一方面旧有制度渐趋解体;一方面新的制度不断建立。只有保持制度解构和制度重建之间的平衡,政府机构改革才不致产生紊乱。而对于我国政府机构改革而言,随着旧有制度的瓦解,新的制度并未随之建立,导致制度真空的出现。表现为与经济紧密结合的政府权力缺乏必要的制度约束,从而导致政府职能行为的失范。有人认为我国的机构改革基本是政府机构的调整,而非真正意义上的改革,因政府机构改革过程必然要淘汰一系列不合理的制度安排,要有制度的创新跟上,而事实是缺乏制度的创新。

机构改革没有制度保障的另一个表现是机构改革缺乏法治基础。一个可以观察到的事实是,几乎每次政府职能转变后,政府职能机构的设置很不稳定,常常是职能转变中分开的部门在改革后又重新合并在一起;改革中被裁减的职能部门在改革后又重新设置,等等。之所以如此,原因在于政府机构改革缺乏法治基础,即没有以法律的形式(机构改革法、编制法、程序法、岗位定员法)和法的精神来巩固政府机构改革的成果,而常见

的形式是以政府文件的形式来宣示改革的成果，而不是上升到法治的高度，如此，政府机构改革及政府职能转变就容易流于形式。缺乏制度与法律依据必然导致机构改革的随意性。这种随意性主要表现在行政机构改革缺乏严格的论证，具体机构设置上经常出现反复现象。例如：能源领域，到底要不要有一个政府机构来统一管理，也经过了多次反复。1982年是行业部分设，1988年单设能源部，1993年恢复行业部分设，1998年降格为经贸委代管的行业局分设，2003年撤销所有的能源管理机构，2008年成立了两个机构：一是国家能源委员会，属于高层次议事决策机构；另组国家能源局，由国家发改委管理。可见随意性导致我国的政府机构改革的高成本低效率。

政府职能转变囿于机构改革，难以突破体制的羁绊。机构改革是政府职能转变的物质承担者。我国政府职能的历次转变都是随着政府机构改革而提出的，随着政府机构改革而实施的，是以机构改革为切入点来转变政府职能。通过政府机构改革来转变政府职能，使政府职能转变仅仅囿于政府机构改革的范围与内容，实质上限制了政府职能的转变，同时也使政府职能转变具有了功利性色彩。政府职能转变的关键在于对行政权力格局的深层次的调整与制度设计，这是一个就要有全局性、超前性、引领性、深刻性的制度创新问题。政府职能转变作为创新的制度安排应指导政府机构改革，而不是政府机构改革引领政府职能转变。

注重经济职能调整，忽视社会职能、文化职能的建设，导致社会发展不协调。由于我政府机构改革是政府主导型的，改革的目标是适应经济体制改革的需要，因此政府机构改革历次调整均以经济职能为主，而管理调节收入分配、化解社会矛盾、维护社会公正、保持社会稳定，强化危机管理的社会职能与管理公共基础设施、公共教育、公共卫生、就业、社会保障的服务职能相对较弱。这是造成社会不和谐，贫富差距大的重要原因。

路径依赖问题。政府机构改革在某种意义上讲就是制度变迁。在制度变迁中，一定的制度产生后，后始的制度变革会对初始的制度安排产生依赖，即沿着初始的制度变迁路径走下去，这就是制度的惯性与制度的路径依赖。同样，我国的政府机构改革也具有路径依赖问题。我国历次政府机构改革都是在原有管理体制和管理模式基础上的理顺关系，而不是从构建科学合理的权力结构和创新管理模式角度来理顺关系。现有的行政体制是在高度集中的计划经济体制下形成的，这种体制的弊端是每一级政府都是大而全，职能配置上下一般粗，机构设置上下对口；各行业系统又是封闭运行，集决策、执行、监督于一身，各自为政，权力很难制约。这种集权体制强化了等级制，虽有利于上下管理的控制，但弱化了权力的制衡关系，忽视了地区间发展不平衡所带来的管理差异性，以及决策、执行、监督职能作用的区别。因此在原有体制中进行机构改革，只能是机构的调整与关系的理顺，不可能产生制度的变革与跃迁。这也是为什么我国政府机构改革不断出现反复的原因所在。

综上所述，中国政府机构改革是中国改革开放的重要内容。政府机构改革伴随着经济体制改革的不断深入与完善，促进并推动了行政体制改革的不断深化；政府机构改革作为经济体制改革与政治体制改革的结合点，反映了中国改革开放的程度与进程，中国政府机构改革的成果是丰硕的。尽管政府机构的改革是艰难而复杂，但是，中国政府机构改革的历程终将是一个不断前进的过程！

[参考文献]

[References]

[1] 党国英.中国改革的逻辑与策略 [N].南方都市报, 2008-07-06.

[1] Dang Guoying. The Logic and Strategy of Chinese Reform. South Metropolis Newspaper, 2008-07-06.

[2] 林尚立.有效政治与大国成长—对中国三十年政治发展的反思 [J].公共行政评论, 2008(1).

[2] Lin Shangli. Effective Politics and the Growth of Great Nation—Reflection of

Chinese Political Development in 30 Years. Journal of Public Administration,2008(1).

[3] 辛向阳.红墙决策 [M] .北京: 中国经济出版社, 1998.250-255.

[3] Xin Xiangyang.Policy-making in the Red-Wall. Beijing: China Economy Press,1998.pp250-255.

[4] 季野.1999年中国发展状况与趋势 [M] .北京: 经济日报出版社, 1999. 61.

[4] Ji Ye.The Tendency and Developmental Situation of China in 1999.Beijing: Economy Daily Press, 1999 p61.

[5] 朱镕基答中外记者问 [N] .人民日报,1998-03-20.

[5] Zhu Rongji' s Answers to the Issues from Chinese and Foreign Reporters. People' s Daily,1998-03-20.

[6] 吴江.我国政府机构改革的历史经验 [J] .中国行政管理,2005(3).

[6] Wu Jiang.The Historical Experiences of Government Institutional Reforms in China. Chinese Public Adeministration,2005(3).

[7] 高小平,沈荣华.推进行政管理体制变革: 回顾总结与前瞻思路 [J] .中国行政管理,2006(1).

[7] Gao Xiaoping,Shen Ronghua. Promoting Government Institutional Reform: Review and Expectation. Chinese Public Administration,2006(1).

(作者单位: 黑龙江大学哲学与公共管理学院教授, 博士生导师,研究生院院长,哈尔滨 150080)

Review on the Chinese Government Institutional Reforms over the Past 30 Years

He Ying

[Abstract] This paper reviews the six reforms of government institutions in China over the past thirty years. The author maintains that the core of government institutional reform in China is to regulate the structure and operation of government institutions according to economic and social development needs, with an emphasis on the regulation of the relations between government and society, government and market, and central government and localities.Based on the reviews of objectiveness, direction and contents of institutional reforms, this paper also discusses about the values and deficiencies of those reforms.

[Key words] government, institutional reform, functional transformation

[Author] He Ying is Professor at the School of Philosophy and Public Management and Dean of Graduate School, Hei Longjiang University, Haerbin 150080