

中国国务院(政务院)机构变迁逻辑

——基于 1949 - 2007 年间的数据分析

何艳玲*

【摘要】本文在量化基础上对建国以来国务院(政务院)机构变迁所做的整体分析,试图回答以下问题:1. 1949 年以来国务院(政务院)机构规模发生了怎样的变化? 不同性质的机构在规模变化上有什么不同? 2. 1949 年以来国务院(政务院)机构发生了哪些变迁事件? 不同性质的机构的变迁程度如何? 3. 为什么会发生这样的变迁? 变迁的内在逻辑是什么? 本研究的结论是,运动式推进、经济体制改革驱动、政府与市场关系与政府与社会关系双重维度的调整。这是理解 1949 - 2007 年间国务院(政务院)机构变迁逻辑的三个角度。

【关键词】 国务院 机构变迁逻辑 1949 - 2007 年

一、研究动机

机构是政府职能的组织载体。在中央与地方政府“职责同构”(叶麒麟,2007)的情况下,合理的中央政府机构设置会带来显著的正外部性。建国以来,我国国务院(1954 年前是政务院,下文所说国务院在 1954 年前都是指政务院,不另标出)机构改革频繁:有些机构设置设了几个月就撤,时间短暂;有些机构撤而复设,反复不只一次;有些机构名称形同,但职能各异;也有机构在不同时期用过不同的名称,机构变迁情况非常复杂。

从现有的研究来看,国务院机构改革(也包括其他各个政府层

* 何艳玲,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院,副教授。

感谢蔡禾教授、李若建教授、马骏教授、张永宏博士、匿名评审人所给的建议与启示,但笔者对具体观点文责自负。

次的改革)一直是政治学、行政学等学科研究的重要问题,成果丰硕(例如,中央机构编制委员会办公室,1993;刘国光等,1998;谢庆奎,1998;任晓,1998;傅小随,1999;傅大友等,2004)。国内研究者一般集中讨论如下问题:1. 国务院机构改革为什么必要? 2. 每次机构改革的情况如何? 3. 机构改革还存在哪些不完善之处? 4. 为什么机构改革总是陷入“精简-膨胀-再精简-再膨胀”的循环? 以伯恩斯(Burns,1983:692-722;2001:419-436;2003:775-802)、杨大利(Yang,2001)为代表的海外中国机构改革研究者,则多立足于“国家与社会关系”的视角,对“改革中国科层制”(Reforming China's Bureaucracy)、“公共部门改革与国家”(Public Sector Reform and the State)、“精简中国政府”(Downsizing the Chinese State)、“合理化中国政府”(Rationalizing the Chinese State)等具体问题展开论述(Jiang,1997)。

然而,在这些讨论以及众多关于我国机构改革的感性体验之后,我们还欠缺建立在量化基础上对1949年以来国务院机构变迁所作的整体分析。这种整体性分析应清晰地回答:1. 1949年以来国务院机构规模发生了怎样的变化? 不同性质的机构在规模变化上有什么不同? 2. 1949年以来国务院机构发生了哪些变迁事件? 不同性质的机构,其变迁的程度如何? 3. 更重要的是,为什么会发生这样的变迁? 国务院机构变迁的内在逻辑是什么? 本研究拟通过对1949-2007年间我国国务院机构变迁的数据分析,对以上问题给以回答,建立关于国务院机构变迁的整体图景;进而为将要进行的“深化政府机构改革,加快转变政府职能”工作提供理论和历史的借鉴。

需要说明的是,如果将国务院机构变迁当作一个需要解释的因变量,则有必要界定必要的自变量来解释这些变迁的特征。显然,作为研究的第一步,本文的首要任务是为国务院机构变迁构建一幅整体图景,因此在的下面分析中,实际上只是处理了时间这一自变量。这样的处理并非没有意义,因为“时间”不仅仅是一个“时间点”,还

是包含许多实质性内涵^①的连续时间段。

二、分析框架

如果要建构国务院机构变迁的整体图景,则有必要追寻这一链条设问:国务院组成部门曾经出现过哪些机构——这些机构发生了什么样的变迁——这些变迁使国务院机构在规模上发生了什么样的变化——国务院机构变迁的程度到底如何。基于这一设问,笔者确立了一个关于国务院机构变迁的分析框架,见图 1:

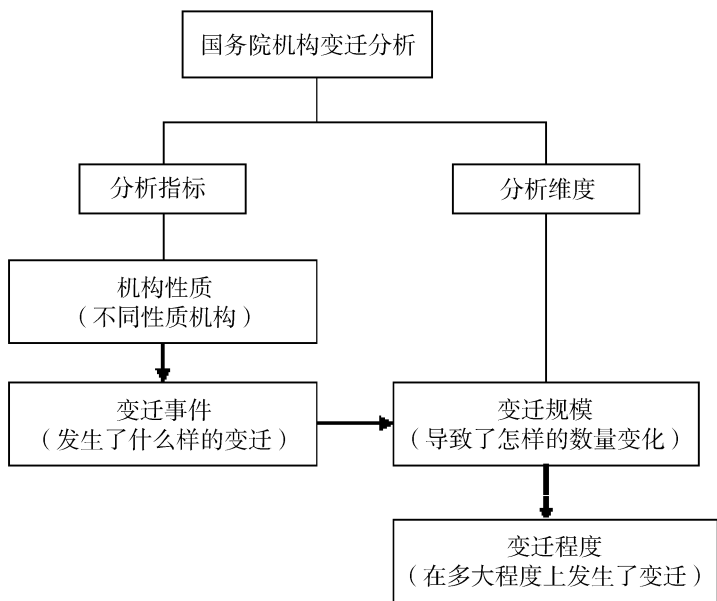


图 1 国务院机构变迁分析框架

根据这一分析框架,可以设置如下统计指标:

1. 机构性质

^①比如具体的体制、重要的事件,等等。

按照不同标准,国务院机构性质有不同划分方法。主要有:中央机构编制委员会办公室按照宪法规定的国务院承担的18项职能,将其分为外交部门、国防建设部门、安全司法部门、经济管理部门、公共事业部门、教科文部门、民族侨务部门、民政事务部门和党群管理部门(中央机构编制委员会办公室,1993)。刘国光(1998)等按照权力运行过程,将国务院机构分为决策系统、执行系统和监督反馈协调系统。第九届全国人民代表大会第一次会议所发布的《关于国务院机构改革方案的说明》,将国务院各机构分为四大类,即宏观调控、专业经济管理、教育科技文化、社会保障和资源管理以及政务部门。

对机构性质所做分类不仅是为了统计上的分类方便,也为了简洁地说明政府的职能(或者其活动领域)。政府职能表征着政府在一定时期内根据国家和社会发展的实际需要,发挥功能和作用的活动范围。基于这一考虑,以第九届全国人民代表大会第一次会议《关于国务院机构改革方案的说明》为依据,本研究将国务院机构分为宏观调控、经济管理、社会事务、执法监督、政务办公等五大类组织。通过机构性质这一指标,可以准确地对政府职能变迁加以说明。

需要特别说明的是,从机构属别上来看,国务院机构还可以分为:部委机构^①、直属机构、办公机构(办事机构^②)、部委归口管理局、直属事业单位、直属特设机构^③。在1988年之前,国务院机构一般分成部委机构、直属机构、办公机构(办事机构)等3个属别,统计数据也包括这3个属别;1988年,国务院机构属别增加了部委归口管理局,此后又在1993年增加了直属事业单位、2003年增加了直属特设机构。也即,目前国务院机构构成包含了部委机构、直属机构、办事机构、部委归口管理局、直属事业单位、直属特设机构等5个属

①在有的年份还包括组。比如1970-1974年,设有国务院文化组、国务院科教组。

②1982年起,办公机构称为办事机构。

③目前仅设国有资产监督管理委员会。

别。但是目前在很多研究中,提到国务院机构组成一般只关注部委机构数目,而没有提其他属别。为了与1988年前的数据保持统一,也为了更准确地揭示不同机构的变迁情况,本研究仍然将以上5个属别都列为国务院组成部门。

2. 变迁事件

变迁事件这一指标主要用来说明国务院机构变迁的程度。关于变迁事件,在数据录入的时候笔者定义了保留、改名、合并、撤销、新增、复设等6种^①,但在数据统计的时候只将后5种当作真实变迁事件。此外,1949年为机构变迁“基准年”,不计算任何变迁事件。由于1949年至今国务院机构变迁情况异常复杂,因此关于这一指标还有一些特别处理,主要有:

有的机构拆分,则原机构算作撤销,而拆分后的机构算新增。比如:1988年劳动人事部拆分为人事部与劳动部,则在统计上处理成劳动人事部属撤销、人事部与劳动部属新增。

有的机构合并,合并后的机构如沿用了其中某机构名称,则某机构算保留,而其余机构算撤销。比如1958年,高等教育部和教育部合并成为教育部,则在统计上处理成教育部属保留,高等教育部属撤销。

有些机构由于各种原因不再列入国务院组成部门,算撤销。比如1979年,国务院研究室划归中共中央书记处;1982年,中国人民建设银行改为经济实体,以上情况原机构都算撤销。

3. 机构寿命

机构寿命这一指标用来比较不同机构的存活周期。关于机构寿

^①严格来说,国务院机构变迁事件还有机构升级与降级两种情况。出于统计上的考虑,如果升级或降级后改名的,则原机构算撤销,改名后的机构算新增;如果升级或降级后没有改名的,则算保留。这样处理的原因有3个:1. 关于机构升级与降级的数据,查不到非常准确的数据来源;2. 与其他变迁事件相比,机构升级与降级发生次数较少;3. 从统计上来说,由于本研究不对变迁事件进行权重赋值,因此将这两类事件处理成撤销与新增对统计分析影响不大。

命,由于很难收集所有曾经出现过的机构的具体成立月份,因此本研究将国务院机构寿命只算到年,不足一年算一年。这样的处理稍显简单,但不会影响本研究的基本结论。

三、数据分析

事实上,如果要对 1949 - 2007 年间国务院机构进行统计,这确实是一项浩大的工程^①。为了避免统计口径的不一致,笔者在搜集原始数据的过程中尽量参考了权威单位编写的中央政府设置与国家机构名录的书目^②,同时通过中央人民政府门户网站、国家统计局门户网站、新华网^③进行查对。在整理出 1949 年至 2007 年国务院机构设置的基本情况^④后,笔者还查阅了 1954 年至 2007 年的政府工作报告^⑤,核对了部分机构设置与历史沿革,尤其是 8 次大规模机构改革^⑥的情况,以尽量保证原始数据的准确性。以下将根据图 1 所显示的机构性质、变迁事件、机构寿命等 3 个指标以及变迁规模与变迁程度这两个维度对国务院机构变迁进行深入分析。

①收集数据是一个漫长的过程,要感谢中山大学黄凯胜、陈家浩、刘琳琳、何嘉琦、敖冠居、宁静、王润飞、王浩晨同学的协助,尤其要感谢香港中文大学中国研究中心、台湾政治大学陈德昇教授在研究过程中的帮助。

②主要包括:全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编,1987;新华社中国新闻发展公司,1989;苏尚尧,1993;国务院办公厅秘书局、中央编委办公室综合司,1995;《中国政府机构名录》编辑部,1996;国务院办公厅、中央机构编制委员会办公室综合司,1998;蒋建华等,1999。

③其网址分别为:<http://www.gov.cn>; www.xinhuanet.com; <http://www.stats.gov.cn>; <http://news3.xinhuanet.com/>。

④1954 年国务院成立后,每年需要向全国人民代表大会及其常务委员会递交政府工作报告。由于文献收集问题,某些年份欠缺资料,包括 1961、1962、1963、1976、1977 年。

⑤不包括 2008 年机构改革,主要指 1954 年、1958 年、1965 年、1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年机构改革。

(一) 变迁规模分析

国务院机构变迁规模变化主要反映在国务院机构数量变化上。

1. 国务院机构总数变化

1949 年至今,国务院机构序列中共计出现过 295 个不同机构,历年平均机构总数为 69 个。图 2 显示,国务院机构总数总体上呈现出“膨胀—精简—再膨胀—再精简—又膨胀—又精简—基本稳定”的变化曲线,其机构规模在 1982 年之前变化较大,但 1982 年后变化趋于平稳。

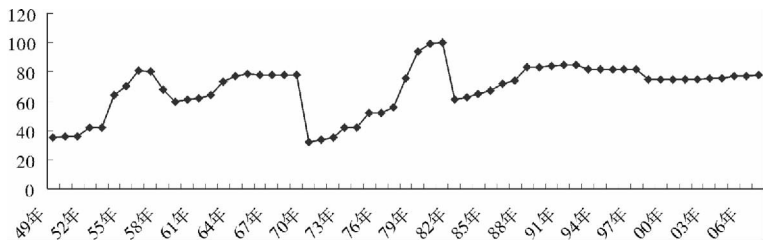


图 2 国务院机构总数变化 (1949 - 2007)

1949 - 2007 年间,国务院机构规模出现了一个高峰期和两个低谷期。高峰期位于改革开放初期那几年,从 1979 至 1981 年,国务院机构总数分别为 94 个、99 个、100 个。两个低谷期分别是:第一个是建国初期,1949 - 1951 年,机构总数依次为 35 个、36 个、36 个;第二个是文革期间,1970 - 1972 年,机构总数分别为 32 个、34 个、35 个。

此外,国务院机构总数变化还出现了两段快速上升期(见图 3),即 1953 - 1956 年与 1977 - 1980 年。这两个时期中的每一年,国务院机构总数都有明显增加。

2. 各类组织数量变化

从各类组织的情况来看,在曾经出现的 295 个机构中,经济管理类最多,110 个,其后依次是:社会事务类,71 个;政务办公类,61 个;执法监督类,31 个;宏观调控类,22 个。图 4 显示,与国务机构总数

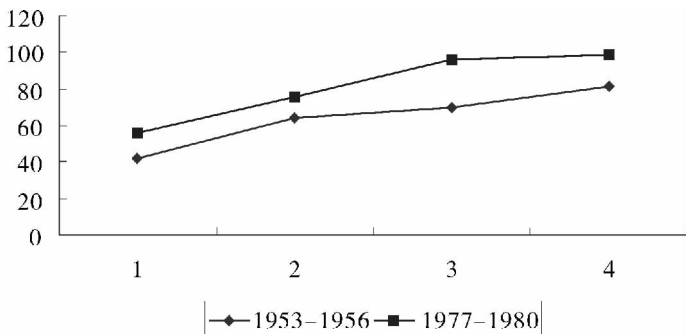


图3 国务院机构总数变化的快速上升期

类似(见图2),无论哪一类组织,在1982年之前都有比较大的变化,而在1982年之后则变化不大。尤其在1998年之后,各类组织数量基本趋于稳定。在各类组织中,经济管理类组织数量变化显得更活跃。不过在1982年机构改革之后,经济管理类组织数量逐渐下降,途中虽有微升,但比1982年前都有所下降(除了建国之初那几年)。与此不同的是,社会事务类组织的数量在1982年虽有下降,但此后又缓慢爬升。其他如宏观调控类组织数量一直比较稳定,而执法监督类组织的数量则几乎一直处于缓慢爬升状态。

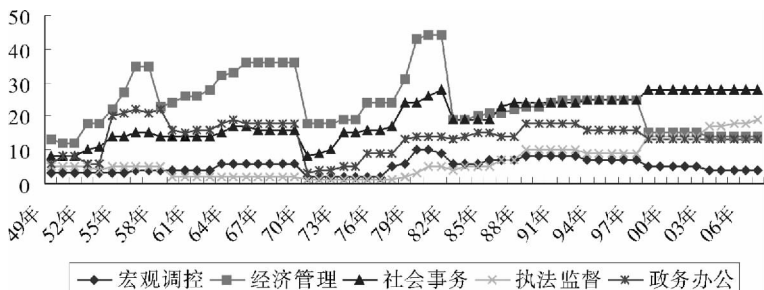


图4 各类组织数量变化(1949-2007)

从变化曲线上看,宏观调控类、经济管理类、社会事务类组织的高峰期都位于改革开放后初期那几年,与图2所示的国务院机构总

数高峰期一致。政务办公类组织高峰期则位于 50 年代中后期。

到底哪一类组织的数量变化最能影响国务院机构总数的变化?为了回答这一问题,笔者设置了一个“机构增量”指标,其计算公式是:

$$\text{机构增量} = \text{本年度机构数量} - \text{上年度机构数量}$$

在计算出每年国务院机构总数增量与各类组织增量的基础上,我们统计了各类组织数量变化与国务院机构总数变化的相关系数,见表 1:

表 1 各类组织数量变化与国务院机构总数变化的相关系数

	机构总数 增量	宏观调控 类增量	经济管理 类增量	社会事务 类增量	执法监督 类增量	政务、办公 类增量
机构总数增量	1					
宏观调控类增量	0.754251	1				
经济管理类增量	0.906144	0.74806	1			
社会事务类增量	0.821285	0.470263	0.68225	1		
执法监督类增量	0.29312	0.041971	0.04524	0.350101	1	
政务、办公类增量	0.740554	0.467336	0.463284	0.496974	0.259019	1

表 1 说明,经济管理类增量与机构总数增量之间的相关系数最大,而执法监督类增量与机构总数增量之间的相关系数最小。

3. 各类组织在国务院机构总数中所占比例变化

为了更好地观测各类组织在机构总数中所占比例的不同,笔者计算了各类组织在当年机构总数中所占的百分比。由图 5 可以看出:在 1949 - 2007 年间,经济管理类在机构总数中所占比例逐渐下降;社会事务类所占比例逐渐上升;宏观调控类所占比例变化不大,略有下降;执法监督类所占比例有升有降,但在 2003 年后逐步上升;政务办公类所占比例呈不规则变化趋势,但 1998 年后基本趋于稳定。图 5 所示,经济管理类在机构总数中所占比例呈现“先上升再下降”趋势。1970 年之前,经济管理类所占比例有波动,但基本呈上升趋势;1970 年后,其所占比例明显下降。到 1990 年,社会事务类

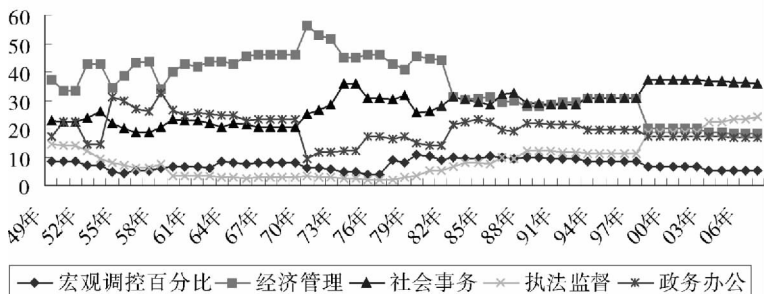


图5 各类组织在当年机构总数中所占百分比(1949-2007)

所占比例首次与经济管理类持平^①,此后,社会事务类所占比例逐年上升,在1998年超过经济管理类并将此优势保持至今^②。

(二) 变迁事件分析

变迁事件的分析,有助于说明国务院机构变迁程度。

1. 历年变迁事件总频次

统计表明,1949年至今,国务院机构变迁事件发生总频次为608次,其中,新增发生最多,共有259次;其次是撤销,发生了137次;随后是合并90次、复设66次、改名56次。可见,国务院机构变迁总体上呈现出较强的“大撤大增”的特征。值得注意的是,在各类变迁事件中,复设频次达66次,这在一定程度上表明国务院机构变迁的反复性较强。从表1也可以看出,在66次复设事件中,经济管理类组织占了31次,约占一半。其中,还有少许机构“撤而复设”反反复复达两次,比如煤炭工业部、建筑材料工业部^③等等。

①1990年,各类组织在机构总数中所占比例分别为:经济管理类与社会事务类组织,各占29%;政务办公类,占21%;执法监督类,占12%;宏观调控类,占10%。

②在1998年,各类组织在机构总数中所占比例分别为:社会事务类,37%;经济管理类,20%;执法监督类,19%;政务办公类,17%;宏观调控类,7%。

③具体情况见表3。

图6所示,历年变迁事件总频次最高值在1982年,达79次。这其实不难理解:1977年之后,国务院开始恢复了部门管理体制,其机构总数在1981年达到100个。庞大规模使国务院机构职责不清、运转不灵,也使十一届三中全会提出的“党和国家工作重心全面转移到社会主义现代化建设上来”这一新战略难以进行。在此背景下,1982年国务院开始进行大幅度机构和人员调整,当年变迁时间发生频次为79次^①,在短时间内将国务院机构总数从100个减少到61个。

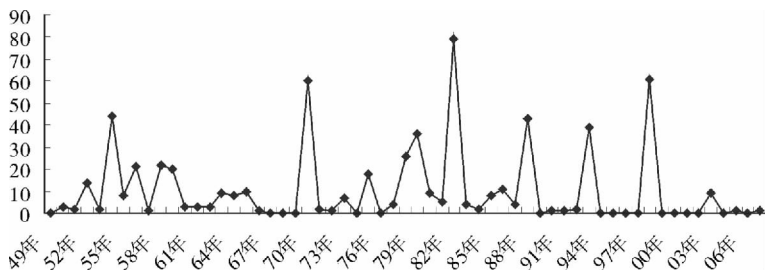


图6 历年变迁事件总频次(1949-2007)

图6同时表明,国务院机构变迁事件发生的其他几次较高峰值分别出现在1954年、1970年、1979年、1988年、1993年、1998年。有些年份没有变迁事件发生,比如:1967-1969年、1974年、1976年、1989年、1994-1997年、1999-2002年。在2004-2007年间,变迁事件发生频次也很少,只有2005年新增了煤矿生产安全监督管理局,2007年新增了国家预防腐败局。可以发现,变迁事件发生频次的高峰值基本上与几次机构改革期间重合;而在经历每次大的机构改革后,国务院各部门又将有一段“风平浪静”时期,往往没有任何变迁事件发生。

2. 各类组织变迁事件发生频次比较

表2所示,经济管理类组织变迁事件发生总频次及不同变迁事

^①其中合并34次、改名15次、新增18次、撤销10次、复设2次。可见,1982年机构改革主要手段不是精简而是“合并”。

件所发生的频次都比其他类组织要高, 而宏观调控类与执法监督类组织的变迁事件则发生较少。

表 2 各类组织变迁频次比较

	宏观调控	经济管理	社会事务	执法监督	政务办公	不同变迁事件总频次
改名频次	5	27	17	4	3	56
合并频次	4	49	17	2	18	90
撤销频次	12	53	27	8	37	137
新增频次	19	98	63	24	55	259
复设频次	3	31	18	4	10	66
各类组织变迁总频次	43	258	142	42	123	

就具体机构而言, 变迁事件频次最多的有煤炭工业部、电力工业部、建筑材料工业部等 3 个经济管理类组织, 其频次都为 5 次。其变迁具体事件参见表 3。

表 3 变迁频次最多的机构

煤炭工业部		电力工业部		建筑材料工业部	
发生年份	变迁事件	发生年份	变迁事件	发生年份	变迁事件
1970 年	与化工部、石油工业部合并为燃料化学工业部	1958 年	与水利部合并为水利电力部	1958 年	与建筑工程部、城市建设部合并为建筑工程部
1975 年	复设	1979 年	复设	1965 年	复设
1988 年	与石油工业部、核工业部合并为能源部	1982 年	与水利部合并为水利电力部	1970 年	与国家基本建设委员会、建筑工程部合并为国家基本建设委员会
1993 年	复设	1993 年	复设	1979 年	复设
1998 年	撤销	1998 年	撤销	1982 年	合并到国家经济委员会

(三) 变迁程度分析

变迁程度涉及国务院机构变迁纵深层面的变化。显然, 这种变化难

以从直接的数据获得说明,而必须对前述数据进行再处理。为此,笔者设置了两个系数:“机构数量变化系数”与“变迁事件发生系数”。

1. 机构数量变化系数

机构数量变化系数用来说明国务院机构数量变化的波动程度。这种波动程度,实际上可以用机构数量变化的离散程度来说明,因此,机构数量变化系数可以用机构数量方差^①来计算,其计算公式是:

$$\text{机构数量变化系数} = \text{机构数量方差} = [(x_1 - \bar{x})^2 + (x_2 - \bar{x})^2 + (x_3 - \bar{x})^2 + \cdots + (x_n - \bar{x})^2] / n$$

国务院机构总数与各类组织数量变化的方差分析结果如下:

表4 机构数量变化波动系数

组	观测数	求和	平均	方差	标准差
机构总数	59	4047	68.59	291.42	17.07
宏观调控类	59	304	5.15	4.4074	2.10
经济管理类	59	1402	23.76	68.84	8.30
社会事务类	59	1142	19.36	42.41	6.51
执法监督类	59	381	6.46	26.84	5.18
政务办公类	59	818	13.86	22.95	4.79

方差越大表明其数量变化波动程度越大,方差越小表明其数量变化程度波动越小。从表4可以看出,在各类组织中,数量变化波动程度较大的是经济管理类组织,较小的是宏观调控类组织,其他居中^②。

2. 变迁事件发生系数

变迁事件发生系数用来说明国务院机构变迁事件发生的剧烈程度。与“机构数量变化系数”相比,变迁事件发生系数更能说明国

^①在此,机构数量变化方差是指历年机构数量与机构数量平均数之差的平方的平均数。

^②这一结论也可以在图4中更直观地看出。

院机构在纵深层面的变迁程度。机构变迁事件发生系数的计算公式为：

变迁事件发生系数 = 变迁事件发生频次 / 变迁事件发生频次 + 保留频次

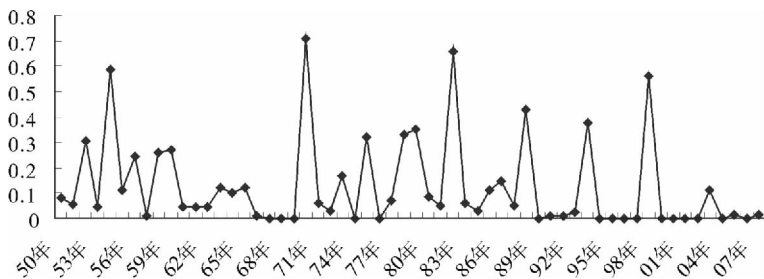


图7 国务院机构总变迁事件发生系数(1950 - 2007)

首先,笔者测量了国务院机构总变迁事件发生系数,也即历年各类组织变迁事件总和的变迁事件发生系数。图7表明,1970年国务院机构总的变迁事件发生系数为0.7^①,为历年最高。这也表明,虽然国务院机构总数最高值出现在1982年,但1970年的变迁事件发

①1970年的具体变化为:将外交部、华侨事务委员会、对外文化联络委员会、国务院外事办公室合并为外交部,国务院外国专家局和中国旅行游览事业管理局归属外交部领导;国家计委、经委、国务院工业交通办公室、地质部、物资管理部、劳动部、国家统计局和全国物价委员会合并为国家计委;国家基本建设委员会、建筑工程部和建筑材料工业部合并为国家基本建设委员会;公安部、内务部和国务院内务办公室合并为公安部;科学技术委员会并入中国科学院;民族事务委员会、国家宗教局与全国人大常委会和全国政协合并;农业部、农垦部、林业部、水产部和国务院农林办公室合并为农林部;煤炭部、化工部、石油工业部并为燃料化学工业部;第二轻工业部和纺织部合并为轻工业部;铁道部、交通部 and 邮电部分合并为交通部;财政部、人民银行、农行合并为财政部;商业部、粮食部和工商行政管理局(以及供销合作总社)合并为商业部;教育部、高教部和文字改革委员会合并为国务院科教组;国务院秘书厅、国务院机关事务管理局和国务院参事室合并为国务院办公厅。同时撤销了6个机构,包括国务院房产管理局、国家编制委员会、国务院文教办公室、国务院财贸办公室、国务院国防工业办公室和国务院科学技术干部局。

生程度却最为剧烈。其余变迁事件发生系数较高的依次为:1982年,0.66;1954年,0.59;1998年,0.56。这些年份也基本上与历次机构改革相吻合。有些年份没有任何变迁事件,因此这些年份(包括1967-1969年、1974年、1976年、1989年、1994-1997年、1999-2002年、2004年、2006年),其发生系数均为0。

其次,笔者测量了宏观调控、经济管理等不同组织的变迁事件发生系数。从各类组织的比较来看(见表5),经济管理类组织的发生系数均值最高,为0.13,表明该类组织变迁事件发生频繁;而执法监督类组织的发生系数均值最小,为0.01,表明该类组织变迁相对比较稳定。

表5 各类组织变迁事件发生系数比较

	宏观调控	经济管理	社会事务	执法监督	政务办公
发生系数均值	0.10	0.13	0.11	0.01	0.12
发生系数最小值	0	0	0	0	0
发生系数最大值	0.80	0.76	0.68	0.71	0.90

3. 机构寿命

机构寿命与国务院机构变化的剧烈程度紧密相关。统计表明,国务院各类组织平均寿命为13.6年,其中社会事务类组织平均寿命最长,达16年。依次是:宏观调控类,13.7年;政务办公类,13.3年;经济管理类,12.6年;执法监督类,12.1年。执法监督类组织的平均寿命看起来较短,其中一个原因是,与其他组织相比,执法监督类组织“出生”普遍较晚。图4显示,在1993年之前,执法监督类组织一直很少,到1993年后才开始增长。

在所有曾经出现的机构中,1949年以来名称没有发生过变化的有4个部委,即外交部、公安部、文化部、卫生部。

在已经撤销的机构中,存在时间最短的是第一商业部与第二商业部。第一商业部与第二商业部在1958年2月分别由商业部和城市服务部改名而设,同年9月二者又合并为商业部。不足一年的还

有国家林业总局,1978年3月从农林部分设而立,1979年2月改为林业部。其他不到两年的还有:城市建设总局,1955年4月成立,1956年5月撤销;国家农垦总局,1978年3月从农林部分设而立,1979年6月改为农垦部;农产品采购部,1955年7月成立,1956年11月撤销;国家物资管理总局,1963年5月从国家经济委员会分设出来,1964年11月撤销。可以看出,存在时间较短的这几个机构都属于经济管理类组织。

四、国务院机构变迁逻辑

总结以上数据,可以发现国务机构变迁的一些重要特征:

国务院机构总数高峰期处于1979-1981年,即位于改革开放初期那几年。

机构变迁程度剧烈,总体上呈现出“大撤大增”的态势,尤其在1988年之前。国务院机构变迁事件发生频次的高峰值基本上与几次机构改革期间重合。在每次机构改革后,国务院机构变迁出现短暂的“风平浪静”期。

国务院各类组织数量在1982年之前都有比较大的变化,而在1982年之后则变化不大。尤其在1998年之后,各类组织数量基本趋于稳定。与此相适应,国务院机构变迁存在“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的变迁循环,但是这一循环在1998年后不再明显。

经济管理类组织数量变化与国务院机构总数变化最相关;经济管理类组织在机构总数中所占比例“先上升再下降”。到1998年,社会事务类组织在机构总数中所占比例超过经济管理类组织,并将此优势保持至今。社会事务类组织平均寿命最长,而经济管理类组织的平均寿命较短。

前面提到,本研究实际上将“时间”当作一个可以用来解释国务院机构变迁的变量。从以上归纳的国务院机构变迁特征来看,可以发现有些“时间点”对于理解国务机构变迁非常关键,比如1982年、

1988年、1998年,这些年份可以称为“关键年”。相应地,也可以确立另两个概念,即“1982年前”与“1998年后”。从图1可以直观地发现这两个时间点的不同:“1982年前”是国务院机构变迁相对剧烈的一个时间段,而“1998年后”则相反,国务院机构几乎无大的调整。那么,这些“关键年”为什么会成为关键呢?接下来有必要分析关键年的特性,并对国务机构变迁的逻辑做出初步归纳。

(一) 变迁模式:运动式推进的变迁

很明显,1982年、1988年、1998年的基本共性在于:这几个年份都发生了大型机构改革。也就是说,历年国务院机构变迁基本上是由数年一次的大型机构改革来推进的。任何一个组织都有其特定的生命周期,任何最初设计完美的组织在与环境互动的过程中都会出现不太适应的地方,因此在某种意义上,机构的调整与变革应该是一个常态的工作。而数年一次的机构改革,可能最初也是系统的改革计划,但在实施过程中则可能会演绎成试图“毕其功于一役”的运动。“运动式推进”的本质是通过巨大的、集中的资源投入,在短时间内达到想要达到的结果。显然,“运动式推进”对于国务院机构变迁会带来一些负面的影响:首先,在短时间内完成的任务并不一定符合当初预设的目标。其次,即使已经实现的目标,也可能不持久,甚至会为下一轮膨胀埋下伏笔。更重要的是,机构精简会形成“运动依赖”。亦即,由于每次机构膨胀后都必定有一场“运动式”的机构改革来精简,这可能会形成机构与机构成员对“运动”的依赖,导致在每一次机构改革之后,人们会对可能的机构膨胀失去警惕,并因此而形成新一轮再膨胀。

(二) 变迁动力:经济体制改革驱动下的变迁

1982、1988、1998这几个“关键年”,除了同是机构改革年份以外,还有什么隐藏的内涵呢?为了回答这一问题,有必要梳理一下这些年份所发生的重要事件。以下是对党的几次重要会议精神的归

纳,见表 6:

表 6 党的几次重要会议

会议时间	代表大会/中央全会	重点内容
1979 年 12 月	十一届三中全会	全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来
1982 年 9 月	十二次全国代表大会	计划经济为主、市场调节为辅
1984 年 10 月	十二届三中全会	社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济
1987 年 10 月	十三次全国代表大会	社会主义初级阶段理论
1992 年 10 月	十四次全国代表大会	建立社会主义市场经济体制
1997 年 9 月	十五次全国代表大会	公有制再界定和所有制结构多元化;依法治国
2002 年 11 月	十六次全国代表大会	科学发展观
2007 年 11 月	十七次全国代表大会	社会发展

从表 6 可以看出,1982 年是一个重要分界点。在 1982 年之前,我国实行计划经济体制;1982 年的十二次全国代表大会确立了计划经济为主、市场调节为辅的方针。这一转变不是经济体制的根本转变,但却是 1949 年后对“市场调节”的第一次承认。“1982 年前”是一段没有市场或者用计划代替了市场的时期。计划的本质是用行政力量来配置资源和主宰经济活动,因此计划经济体制是巨型政府的经济基础(斯蒂格利茨,1997:378)。刘智峰(1998)等人曾经非常详细地描述了在计划体制主导下机构改革循环圈的产生,指出“这一循环的起始和结束基本上与整个经济运行的一统就死、一死就放、一放就乱、一乱就收的循环周期相吻合,它是计划经济体制运行自我调整的周期性在行政机构上的反映”。在笔者看来,这一论断至少揭示了 1982 年前国务院机构变迁的本质^①。1988 年进行的第二轮机

^①计划机制也可能造成政府对计划的依赖。在“计划依赖”下,一旦出现了新的社会问题,政府首先想到的一定是通过计划来进行干预而不会考虑其他治理工具。在某种程度上,这种“计划依赖”阻碍了政府治理技巧的训练与治理能力的提高,并成为机构难以真正精简的一个内在原因。

构改革明确提出了转变政府职能原则,1992年随即提出建立“社会主义市场经济体制”。随着市场机制的逐渐建立以及政府职能的逐渐清晰,国务院机构变迁规模与变迁程度必定逐渐下降与减弱。图1显示,到了体制改革大局已定的1998年,“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的这一循环至少在总体规模上来看已经不再明显。

(三) 变迁新维度:政府与社会关系的调整

机构改革是国家战略调整、政策变化的折射。从表4同样可以看出,如果作一个粗略划分,则20世纪70年代到90年代国家层面的改革基调是政府与市场关系的调整。1982年的十二次全国代表大会确立了计划经济为主、市场调节为辅的方针,这意味着政府与市场关系的第一次重大转型。进入21世纪后,整个基调已慢慢转移到政府与社会关系的调整。新世纪举行的两次重要会议其主旨都表明了这一变化:2002年党的十六次全国代表大会,其重点内容是确立了科学发展观,2007年党的十七次全国代表大会,其中一个重要的内容是促进社会发展。

可以说,在20世纪90年代之前,国务院机构改革的主要维度是政府与市场关系的调整;而在此之后,国务院机构改革出现了一个新的维度,即政府与社会关系的全新界定与调整。在此背景下,国务院机构变迁一方面仍然继续着“减法法则”,即主要是经济管理类组织的精简,另一方面也出现了“加法法则”,即社会事务类组织、执法监督类组织的增加^①。社会事务类组织意味着政府对公共事务的管理与特定公共服务的供给,执法监督类组织则意味着政府社会规制性

^①见图5所示。事实上,类似的机构变迁进程,我们从其他国家中也可以看到。19世纪中叶以前,美国联邦政府的机构设置,主要是基于政治性和安全性考虑。19世纪末20世纪初,则以经济管理与社会事务为主。随着市场化与市场经济持续发展,卫生、教育、社会福利与保障部门则受到明显重视。

的增强,二者的增长都反映了政府面向社会时的职能再定位^①。与此同时,虽然20世纪90年代以来的国务院机构变迁仍然体现了政府与市场关系的调整,但这种调整呈现了新的内涵,即从原来纯粹机构数目的精简转变为宏观管理技术的提高,设立国有资产监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会等机构,都属于提高宏观管理技术的范畴。

五、总结与进一步讨论

运动式推进的变迁、经济体制改革驱动下的变迁、政府与市场关系、政府与社会关系双重调整下的变迁,这是本研究对1949-2007年间国务院机构变迁诸多景观予以解释的三个角度,也是国务院机构变迁的逻辑。严格来说,这一分析只是基于时间变量基础上的讨论。如果要对国务院机构变迁逻辑进行更细致、更精确的分析,很多重要变量,比如市场化程度、公共财政体制、中央-地方间关系、机构决策者、机构人员规模、重大事件等等,都必须给以分析。另一个遗憾是,由于资料收集的困难与统计便利性的考虑,本研究并没有细分某些国务院机构变迁事件,比如机构升级与降级,而是按照不同情况处理成了撤销、改名、保留等情况。因此,本研究是整体的,但并非精细的。或者,本文的讨论最大意义在于抛砖引玉,以引发更多关于我国机构改革乃至其他各项改革认真的、系统的反思与梳理。

十七大报告指出,“深化行政体制改革是深化改革的重要环节”。显然,这一思想必须通过理性的、系统的、可操作的路径才能

^①这种调整在1998年的机构改革中已经看出端倪。当年的改革重点之一是改革和调整社会服务部门,比如成立了劳动和社会保障部。到了2003年,政府与社会关系调整的思路越来越清晰。2003年机构改革的关键就是进一步转变政府职能,加强和完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。组建国家食品药品监督管理局、升格国家安全生产监督管理局等等,都是此次改革的重要举措。

得以实现。讨论至此,有必要再回到机构改革的现实层面。在此层面,以及我们需要回答的问题还有很多:

哪些是我国机构改革需要达成的“真目标”?

是否有些我们认为“理所当然”的目标并非“真目标”而只是实现目标的工具?

如何才能推动这些“真目标”的实现?我们应该做什么?我们不应该做什么?以及,我们能做什么?我们不能做什么?

组织调整能否通过常态的自适应来完成,还是仍然要继续“运动式推进”?

回答这些问题,需要更多的专门研究。在此,笔者认为以下几点更应予以关注:

在改革目标上,精简仍然重要,但比精简更重要的是“公平地提供优质服务”。组织精简(downsizing)一直是我国国务院机构变迁主要基调。现有的研究对于组织精简有很多不同界定^①,笔者倾向于这一看法:组织精简不只是机构数量的精简,而是“包含了一连串由管理者发起并设计,用以控制组织规模与工作程序,以此增进组织效率、生产力以及竞争力的活动”(Cameron, 1994: 189 - 211)。机构改革到现在,需要反思的是:对于国务院机构改革来说,首要的任务恐怕已经不再是降低行政成本,而是如何通过良好的行政结构安排、在对市场进行有效监管的基础上,为社会公平地提供优质服务。

在改革战略上,机构规模的确定仍然重要,但在确定规模之前首先有必要厘清政府边界。政府边界在哪里?回答这一问题甚至可回到亚当·斯密那里。亚当·斯密(2005[1776]:949)认为,按照自然

^①Lippitt 和 Lippitt(1984)认为,组织精简是“一个组织为了适应环境改变,追求生存与成长,而将组织予以小型化的做法。”Kozlowski 等人(1993)认为,组织精简是“组织减少劳动力以增加组织绩效的谨慎决定”。Dewitt(1993)认为,组织精简是“当组织及环境面临衰退的时候,管理者为了促进组织绩效所采取的组织人力以及预算的缩减。”Band 和 Tustin(1995)则认为,组织精简是“借助人力结构的调整,以维持竞争力与满足顾客需求的组织策略。”

自由的制度,政府只有三项重要而且是人们都能理解的责任:保护社会,使其不受其他独立社会的侵犯;尽可能保护每个社会成员,使其不受其他社会成员的侵害或压迫,即设立完全公正的司法机关;建设并维护某些公共事业或公共设施。这三项职能,是政府最具有行政合法性的领域。超出这一范围的职能,需要更严格的程序才能确定。

在改革具体思路上,大部制^①已成为当前讨论的焦点,但在具体方案实施过程中可能需要更清晰地划分政府的管理要素。机构改革不仅要有减法法则、加法法则,也要有“乘法法则”,即通过整合现有组织,达到行政最优化。比如,鼓励组织学习,强化组织创新与成长的能力;进行适度的组织内部市场化,组织可以更轻松地处理复杂的问题(ease of handling complexity);进行有创造力的革新(creative innovation),强化政府管理复杂网络的能力(managing complex networks)(Hala,1994:69-83)。

最后,至关重要的是,任何机构改革都必须置于“有令必行”的法制框架下来进行,借此实现机构变迁的“法治”。无法做到这一点,所有讨论都将意义不大。

参考文献

傅大友、袁勇志、芮国强(2004). 行政改革与制度创新. 北京:三联书店.

傅小随(1999). 中国行政体制改革的制度分析. 北京:国家行政学院出版社.

国务院办公厅秘书局、中央编委办公室综合司(1995). 中央政府组织机

^①所谓大部制,就是将一些职能相近的部门或职能相关的部门重组为一个大部,把原来的部委或设为内设的职能司局,或改为没有独立地位的执行机构。事实上,2003年机构改革设立商务部,将原外经贸部、国内贸易部以及原国家计委、国家经贸委的部分职能整合组建,可以说已经开启了大部制的先声。2008年3月份召开的第十一届全国人民代表大会第一次会议,以大部制为主要内容的国务院机构改革成为重要议题。此方案的主要变化是:设立高层次议事协调机构国家能源委员会;组建工业和信息化部;组建交通运输部;组建人力资源和社会保障部;组建环境保护部;国家食品药品监督管理局改由卫生部管理,并明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。

构. 北京:中国发展出版社.

国务院办公厅、中央机构编制委员会办公室综合司(1998). 中央政府组织机构. 北京:改革出版社.

蒋建华、冯婉蓁、季弘(1999). 中华人民共和国资料手册:1949 - 1999 年. 北京:社会科学文献出版社.

刘国光、邢贲思、杨启(1998). 中国跨世纪的三大改革之一——政府机构改革及运作全书. 北京:中共中央党校出版社.

刘智峰主编(1998). 第七次革命—1998 中国政府机构改革备忘录. 北京:经济日报出版社.

任晓(1998). 中国行政改革. 杭州:浙江人民出版社.

斯蒂格利茨(1997). 经济学(下册). 北京:中国人民大学出版社.

苏尚尧(1993). 中华人民共和国中央政府机构:1949 - 1990 年. 北京:经济科学出版社.

谢庆奎、燕继荣、越成根(1999). 中国政府体制分析. 北京:中国广播电视出版社.

亚当·斯密(2005[1776]). 国富论. 北京:华夏出版社.

叶麒麟(2007). 打破职责同构:政府机构改革的新思路. 学术探索, 2.

中央机构编制委员会办公室(1993). 中国行政改革大趋势. 北京:经济科学出版社.

Band, D. & Tustin, C. (1995). Strategic Downsizing. *Management Decision*, 33 (8): 36 - 45.

Burns, P. (1983). Reforming China's Bureaucracy, 1979 - 1982. *Asian Survey*, 23(6): 692 - 722.

Burns, P. (2001). Public Sector Reform and the State: The Case of China. *Public Administration Quarterly*, 24 (4): 419 - 436.

Burns, P. (2003). Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s, *The China Quarterly*, 175: 775 - 802.

Cameron, K. (1994). Strategies for Successful Organizational Downsizing, *Human Resource Management*, 33 (2): 189 - 211.

Yang, D. L. (2001). Rationalizing the Chinese State: The Political Economy of Government Reform. In Chao, C. M. & Dickson, B. J. Eds. *Remaking the Chinese State: Strategies, Society, and Security*. London: Routledge.

Dewitt, L. (1993). The Structural Consequences of Downsizing. *Organization Science*, 4(1): 30 - 40.

Halal, E. (1994). From Hierarchy to Enterprise: Internal Markets are the New

Foundations of Management. *Academy of Management Executive*, 8: 69 – 83.

Kozlowski, W. , Chao, T. , Smith, M. & Hedlund, J. (1993). Organizational Downsizing: Strategies, Interventions, and Research Implications. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 8: 263 – 332.

Lippitt, R. & Lippitt, G. (1984). Human Downsizing: Organizational Renewal Versus Organizational Depression, *Advanced Management Journal*, 49:15 – 21.

Jiang, X. R. (1997). An Overview of the Reform of China's Administrative System and Organizations and its Prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 63(2):251 – 256.

“财政转移支付研究”专栏征稿

自 1994 年分税制改革以来,中国地方政府必须在不同程度上依靠上级政府财政转移支付来运行。本刊将在 2008 年第 5 期开辟专栏,讨论中国财政转移支付问题。欢迎国内外学者投稿,特别欢迎从政治学和公共行政学角度进行的经验研究。

投稿请寄本刊专栏编辑 张光教授

电子邮箱:gzhang85@nankai.edu.cn

电话:022-23509679;传真:022-23505753

通讯地址:天津市卫津路 94 号南开大学周恩来政府管理学院
(邮政编码:300071)