

文章编号:2095-2708(2012)01-0017-03

# 中国政府行政机构改革的历史回顾与思考

张翔<sup>1</sup>,张帅<sup>2</sup>,王洪标<sup>1</sup>

(1. 安徽大学 商学院,安徽 合肥 230601;2. 安徽大学 管理学院,安徽 合肥 230601)

**关键词:** 行政机构; 改革; 职能优化; 市场机制

**摘 要:** 改革开放以来,中国政府先后进行了六次行政机构改革,取得了显著的成效,也在一定程度上提高了政府的行政效率。通过研究中国最近六次政府行政机构改革的异同点,找出主流趋势与存在的问题。政府行政机构改革主要以纵向改革为主,横向改革为辅,职能转变,精简机构成为其主流趋势,但仍然存在职能划分不明显,监督机制不完善,国家立法滞后于行政改革等问题。政府应该坚持科学发展观的指导思想,加快市场与公共服务的职能优化,推进政府行政改革的深度与广度,引进先进的绩效管理方法,建立高效的行政办事机构。

**中图分类号:** D 625 **文献标志码:** A

改革开放以来,中国共实施了六次较大幅度的政府行政机构改革,取得了显著的成效,不仅提高了政府的行政效率,还完善了政府的管理职能,同时建立了与社会主义市场经济相适应的行政体制,不断推动中国社会主义建设的快速发展。六次改革虽然主流趋势相同,但也存在一定的差异。依托行政机构改革的具体细节,从机构精简、职能转变、立法完善三个方面论述行政改革的相同点,再从政府职能划分、监督机制建立、绩效体制完善三个方面阐述其中的区别,通过对比异同点,找出存在的问题与不足,为后期提出改进措施做好铺垫。

## 一、六次行政体制改革的相同趋势

### (一) 政府机构精简的改革趋势

中国政府行政机构改革从1982年到2008年共进行了6次规模较大的改革。首先是1982年国务院机构第一次改革,主要针对的是政府机构的精简,改革明确规定了从中央到地方各级各部门的职数、年龄、文化机构,并提出减少副职,提高素质等要求。改革取得了明显的效果,国务院部门从原来的100个精简到61个,中央人员编制从5.1万减为3万人。此后1988年、1993年、1998年、2003年、2008年的政府行政机构改革都延续着简化机构与减少核心公务员编制的趋势,即不断优化政府体制结构,减少中央与地方核心公务员数量,打造高效的办事机构[1]。2008年的最近一次行政体制改革,国务院贯彻党中央十七大全会精神提出建立大部委制的概念,将职能相同或者类似的

部门精简合并,建立以改善民生为重点,加强与整合社会管理与公共部门服务的新型政府体制。中央通过大部委合并,缩减后的国务院组成部门仅有27个,地方政府也顺应社会发展的需要,按照中央大部委制的概念精简各级职能部门。

### (二) 政府机构职能转变的趋势

政府机构改革的核心是职能转变,适应市场发展的需求,职能转变要以社会与公众的需求为导向,追求公平与正义,在提高效率的基础上更加重视公平,保证国家各项职能的完成与实施。1988年第二次国务院机构改革着力于推进政府职能的转变,建立以间接管理为主,强化宏观管理职能体制,国务院改革方案特别提出要合理配置职能、科学划分职责分工、完善运行机制、加速行政立法等内容<sup>[1]</sup>,对后来的四次改革起到很大的指引作用,不但明确了职能优化的方向,而且指出职能完善的具体内容。2003年为了配合国家社会主义市场经济制度的深入发展,中国政府进行了第五次改革,重点仍旧是转变职能,建立符合市场竞争机制的宏观调控体系,完善国家市场监管职能,保证经济的持续、稳定、快速的发展。

### (三) 行政立法完善推动的改革趋势

良好的经济发展形势与政府行政效率的提高离不开法律这一制度的保障,国家立法是建立法治社会的必然要求,政府的行政体制改革一定要在法律允许的范围内执行才能取得更大的成效。法律是政府改革的准绳,任何改革不能逾越宪法和国家基本法律的要求。1993年8月国家出台了

收稿日期:2011-06-17

基金项目:2011年安徽省高校重点科研项目阶段性成果 编号:2011sk015zd

2011年安徽大学“211”工程三期建设项目—青年科学基金 编号:ngskno015

《国家公务员暂行条例》，它的颁布是中国人事制度法制化的根本性标志，是建立与完善国家公务员制度的基本依据。1994年5月《中华人民共和国国家赔偿法》确立了以行政赔偿制度为核心的国家赔偿制度<sup>[2]</sup>，保护了公民的合法权益。1996年3月的《中华人民共和国行政处罚法》与1997年5月的《中华人民共和国行政监察法》的颁布与实施使得国家的监督职能有了法律的根本保障，同时国家的根本大法——宪法也对政府行政机构改革提出了要求，要顺应社会发展的需要。2006年1月1日实施的《中华人民共和国公务员法》规范了作为政府主体的公务员群体的行为与职责标准，为后期的国家行政体制改革奠定了良好的基础。

## 二、六次行政体制改革的不同点

### (一) 政府机构改革的侧重点不同

通过对六次行政体制改革的对比，虽然职能转变是相同趋势，但是通过每次政府行政机构的名称变动与职责划分可以明显看出改革的侧重点有所不同。例如：从1988年的对外贸易合作部到2003年的商务部，侧重点是加强核心职能，伴随着行政体制改革的不断加深，对外贸易合作部原有的涉外协调机制转移到外交部，而核心职能对外贸易协商谈判与贸易出口监管的职能得到加强。次要职能的剥离与核心职能的加强是改革体制的主流趋势，而具体职能的划分则随着时代的发展加以调整。1988年的行政体制改革侧重点是合理配置职能，1993年的行政改革侧重点则是优化职能配置，1998年的改革在原先的基础上提出规范政府职能的主题，不仅要合理配置，更要使其法制化、规范化运行。2008年的改革更是提出要强化宏观部门职能调控，实行职能有机结合的大一统。可见机构改革由于偏向不同，推动政府职能日益完善。

### (二) 监督机制健全程度不同

政府监督机制是从不健全到制度确立再到完善的发展过程，虽然六次改革都涉及到政府机构的调整与职能划分，但是对于监督机制的完善则是不断发展的，每一阶段的改革，监督方式都有所不同。改革开放后的第一次行政改革并没有明确提到监督机制的建立与完善。此后第二次、第三次主要是依托体制政府内部的机构监督，对于国家立法层面的监督机制基本没有，第四次改革因为出台了《国家监察法》，从而使得政府机构的职能运行有了专项法律的支持，以后《公务员法》的出台、《行政许可法》的出台有效推动了国家行政机构改革的进展。法律的颁布为国家行政机构的改革提供强有力的保证，也为后期的改革提出了更高的要求。

### (三) 绩效体制完善程度不同

绩效是衡量一个机构或者个人工作表现与效率的重要标准，随着社会的发展与人民的要求提高，政府为了提高自身的行政效率必须建立符合科学规律与自身实际定性与定量的绩效标准。政府行政体制改革前四次都没有明显涉及这一关乎改革成败的重要领域，改革的效果需要通过客

观的标准才能体现出来。原有的标准不符合时代发展的要求，社会主义市场经济的快速发展要求官员的素质得到提升与政府办事效率的提高。政府绩效的主要标准应该是公众利益的维护，政府的好与坏应该由群众说了算，第五次行政体制改革鲜明提出了需要建立起一套科学、全面、合理、客观的绩效评估体系，积极促进国家公共管理目标的完成<sup>[3]</sup>。2008年行政机构改革后，中央与地方开始试行先进的国外绩效评估方法，建立符合中国特色的绩效标准与绩效方法。

## 三、主流趋势与存在的问题

通过对比六次改革的异同点，可以看出职能转变是核心与关键，机构精简是主要表现，纵向改革为主要方法。职能转变是政府机构改革的目的，对社会与经济的发展有着重要的贡献，而机构精简是改革效果的表现，同时也是改革的重要手段。改革是从中央开始，通过中央的指示文件与国务院带头试点，不断向下推进，从最高层到最底层逐步推进，体现出明显的纵向改革趋势。纵向改革为主的发展趋势也是与中央的集权有着密切的关系，而横向改革在历次改革的过程中不明显，只是起到辅助作用。任何改革都不是完美的，存在一定的不足，值得以后改进，基于此可以通过改革的进程发现以下三点问题的存在。

### (一) 职责权限划分不清

改革是推进了政府行政效率的提高与职能的转变与划分，但是具体职能的明确仍然存在诸多问题，例如：中国银监会、证监会等职能划分明显有交叉现象，而中国监察部与检察院等也存在具体的职能交叉，以上的问题直接导致了行政执法的混乱与乱收费现象的出现。政府要改革，不仅要加快职能的转变，确定职能方向，更要把改革后的政府各机构的职责权限具体明确，清晰划分。

### (二) 党政关系复杂，缺乏有效约束

中国的行政改革主要是机构与职能的改革，却没有涉及到党与政府互补职能的优化与党政关系的正确处理<sup>[4]</sup>，即党的管理与政府的管理存在许多重复的地方，很多部门既是执法部门也是自身的监督部门，横向监督体制没有很好的贯彻执行，政府内部监督缺乏明显的分工与执行效度。改革涉及行政监督的部分较少，相比于其他板块缺乏总体的规划与具体的实施，监督体制滞后于西方发达国家，这也是“多头执法”在改革期间多次出现的原因之一。

### (三) 行政法律法规建设与机构改革不匹配

通过上文的立法时间出台与实施，可以看出国家行政改革立法与行政机构改革不同步，出现滞后现象。这里的立法是指国家权力机关的专项立法，而不是国务院或者各部门的法律规章。法律是改革强有力的保证，因为它具有强制执行力。国家的行政机构改革应该以法律为准绳，按照法律的规定规范化执行。国家的立法应该先于国家行政机构的改革，才能更好地推动行政机构的改革与完善，而不是滞后于国家行政改革之后。中国至今为止尚未建立一

部专项关于行政机构改革的立法体系。

## 四、对策与建议

(一) 政府应该坚持以科学发展观和建立和谐社会主义的思想为指导

政府机构改革的目的最终是为了服务于人民,只有坚持科学发展观才能从根本上树立机构职能转变为人民、为社会、为经济发展服务的思想。同时也应该加快市场与服务职能的转化,简化行政审批和对企业的行政干预,建立市场机制为配置基础手段,国家宏观调控的行政管理机制,推进社会主义市场经济的和谐深入发展。

(二) 政府机构应该明确职能划分,建立完善的监督机制

中央与地方政府的职权划分需要进一步科学化、规范化。同时需要在职能划分明确的基础上建立有效的内外监督机制,不仅需要建立高效的政府内部监督机构,更要使广大的人民群众与社会组织参与监督。同时建立媒体监督、政府专门机构监督、行政立法监督的相结合监督体系,为后期的改革深入发展打下良好的基础<sup>[5]</sup>。

(三) 政府应该建立公正公平合理的绩效评估体制,提高行政机构的工作效率

绩效评估考核具有评价功能、导向功能和激励功能,通过绩效评估可以很好地引导政府机构工作效率的提高。政府应该积极引进科学的、高效的评估工具,例如标杆管理法、BSC管理法,更要打破传统的单元评估主体结构,

建立一个包括考评机构、管理人员、监督机构、群众、评估对象等在内的多元主体评估结构<sup>[6]</sup>,结合中国的具体实践,制定出一套科学的、合理的、客观公正的绩效评估体系。

(四) 国家应该强化立法的保障与导向功能,建立完善的行政法律法规体系

行政立法应该先行于政府的行政机构改革,或者与政府的行政改革同时进行。国家通过建立专门的政府行政改革法律与法案,明确政府在改革中的主体作用与其职责和权力范围,通过国家法律为政府的改革提供强有力的保障,使行政改革更合理、更合法。同时法律具有很强的制约力,可以有效约束政府在改革中的不合理行为,以立法的形式明确改革的宏观方向与规范改革的阶段性步骤。

### 参考文献:

- [1] 王辉,段华怡,丁先存.新编公共行政学[M].合肥:安徽大学出版社,2008:84-85
- [2] 许前飞.法治化是政府职能转变的正确路径[J].当代世界与社会主义,2006,(6):22-24.
- [3] 张弥,周天勇.行政体制改革的问题和教训及进一步改革的思考[J].科学社会主义,2006,(6):19-24.
- [4] 陈立钧,陈静.中国政府行政改革的深层思考[J].辽宁工程技术大学学报(社会科学版),2009(2):163-165.
- [5] 牛蕊萍.中国行政机构改革之管见[J].安徽农业大学学报(社科版),1998(2):62-65.
- [6] 张泰峰.公共部门绩效管理[M].郑州:郑州出版社,2003:256-267.

## The Chinese Government Administrative Agencies Reviewing the History of Reform and Thinking

ZHANG Xiang<sup>1</sup>,ZHANG Shuai<sup>2</sup>,WANG Hong-biao<sup>1</sup>

(1. School of Business Anhui University,Hefei Anhui 230601,China;

2. School of business Administration University,Hefei Anhui 230601,China)

**Key words:** administrative institution; reform; function optimization; market mechanism

**Abstract:** Since the reform and opening up ,the Chinese government's six times administrative institution reform,it has made a good results,and greatly improved the administrative efficiency of the government. Through the research of China's recent six times the administrative agencies of government reform,we find out the differences and similarities between the mainstream trends and existing problems ,and find that the government administrative institution reform should be given priority ,vertical reform is main and the horizontal reform is complementary. Changing functions,streamline institutions continue as a mainstream trend,but there are still such problems as: function division not apparent,supervision mechanism imperfect,the country backward legislation in the administrative reform. The government should adhere to the guidance of scientific view of development thought,to speed up the market and the public service function optimization,to promote the governmental administrative reform of the depth and breadth,introduce the advanced performance management method to establish efficient administrative agencies.