

进入调整和完善时期的机构改革:建构高质量的政府

◎竺乾威 (复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:通过对政府组织体系、政府与外部组织关系两个层面的改革,前八次机构改革建构了一个政府治理体系和运作的基本架构。新一轮机构改革是在深入推进前八次机构改革基础上所做的调整和完善。研究认为,未来的机构改革应从政府治理体系、政府治理能力和政府治理模式等三个层面进一步加以调整和完善,具体在于政府组织体系的进一步完善、政府治理能力的进一步提升、机构改革与政府治理模式的同步演进。

关键词:机构改革;高质量政府;政府治理体系;政府治理能力;政府治理模式

中图分类号:D630 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2023)03-0064-08

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.03.011

一、机构改革的两个层面:框架的确立

1982年至今,中国的政府机构改革共经历了9次,时间跨度超过40年。从整体上讲,机构改革的过程就是一个建构新的政府治理体系的过程,政府治理体系所涉及的政府组织体系(它是其他诸如制度体系、运作体系和价值体系等的基础,如果没有组织体系,其他体系都将不存在)、政府与外部组织关系两个层面的改革,在机构改革之初就成为改革的主要内容并贯穿机构改革的整个过程。回顾我国的历次机构改革,都是围绕两个层面或两大主题开展的,具体在于:一是围绕政府组织体系进行的改革,因为科层制的政府组织体系本身就是一个相对封闭的系统,所以也可以说这是一种政府的内部改革。这一层面改革的目标是建构一个合理的政府组织架构和形成通畅的职能运行形态,以提高政府的行政效率。二是围绕政府与外部组织关系进行的改革,也可以说这是一种外部关系的改革,如政府与市场的关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系以及政府与政党的关系等。这一层面改革要解决的是处理好政府、社会、市场等三者的关系和党政

关系的问题,即找到政府在与这些外部组织关系中的准确定位——扮演什么样的角色和发挥什么样的作用。在政府组织体系、政府与外部组织关系两个层面的改革中,政府发挥什么样的作用以及如何有效地发挥作用,二者并不是截然分开的,它们相辅相成,是一种互相补充、互相促进的关系。它们之间的逻辑关系在于:外部关系的改革会影响政府内部的改革,如市场经济体制建立后,政府、市场、社会等三者新的关系极大地影响了政府职能的转变;反之,政府内部的改革为更好地解决外部关系问题提供了基础和条件,如一个缺乏权威、行政效率低下的政府是无法有效处理其外部关系的。可以说,政府内部改革与外部改革的互动,共同影响着政府最终的治理绩效。

(一)第一个层面:政府组织结构和功能的问题

1. 精简机构和精减人员

机构改革就是要不断优化政府的组织结构,机构改革之所以从精简机构和精减人员开始,是因为改革初期中央人民政府也就是国务院的部门(部委、直属机构和办公机构)数量已经达到100个,人员编制数量超过5万人,一个部委的副部长人数最多的时候超过了20人。仅从组织架构来看,这就不可能

收稿日期:2023-03-25

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制研究”(20JZD03)

作者简介:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士研究生导师,从事公共行政理论、比较公共行政、当代中国公共行政等研究。

是一个有效率的政府组织形式。针对部门结构“叠床架屋”而产生的职能重复、运行紊乱以及部门协调困难等问题,1982年的第一次机构改革主要是对政府进行“瘦身”,把国务院的部门数量从100个减至61个,人员数量从5.1万人减至3.2万人。采取的改革方式就是“合并同类项”,即将职能相同或相近的部门进行合并,如将劳动部和人事部合并为劳动人事部;将水利部和电力部合并为水利电力部,部长由原来的26名减至4名。这一改革的做法在2008年第六次机构改革时被称为大部制改革。

1992年,党的十四大明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”^①。这一目标的提出,对后续的机构改革产生了决定性的影响,因为它提出了一个基本问题,即原有的在计划经济体制下建立的政府部门应如何适应市场经济体制的变化?这促使后续的机构改革在政府的组织结构、职能转变和权力运作等方面都发生了重大的改变。

政府组织结构的变化主要体现在1998年的第四次、2003年的第五次和2008年的第六次机构改革之中。第四次机构改革的一个重要举措是将原有的10个工业专业经济部门,如电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部等一举撤销,缘由于这些部门是计划经济的产物,虽然在计划经济体制下这些部门承担了资源分配的功能,但是在社会主义市场经济体制建立起来后,市场完全可以承担这样一种资源分配的功能,因此,这些部门就没有了存在的意义。此次机构改革,国务院的组成部门从40个减至29个,然而这次机构改革在政府组织结构方面只有破,没有立。这个任务是由第五次和第六次机构改革完成的。第五次机构改革建立了一些适应社会主义市场经济体制需要的机构部门,如改组国家发展改革委、设立国资委和银监会、组建商务部、重组国家食品药品监督管理局等。这些机构就是这一次改革的结果,这些机构名称本身就体现了市场经济的色彩,这些机构对于监督市场经济的活动是必需的。第六次机构改革的一大举措就是进行大部制改革,此次改革奉行结构合理和运作顺畅的原则,对已经建立起来的部门从组织和职能两个方面进行了大幅改革,改革涉及调整变动的机构有15个,国务院组成部门调整至27个。这一轮机构改革后,除了2013年国务院组成部门减至25个以外,2018年至今国务院组成部门一直是26个。

2. 转变政府职能

政府职能的转变是与其组织结构的改革同时进

行的。从历史上看,转变政府职能最早是在1988年的第二次机构改革中提出来的,一个重要的原因就是在第一次精简机构、精减人员的改革后,改革出现了返潮现象,机构和人员的数量又开始膨胀。这种“精简—膨胀”的反复,促使政界和学界产生了一种认识,即仅精简机构和精减人员并不能解决问题,需要考虑从转变政府职能着手来提高政府的行政效率,但问题是当时提出政府职能转变,其背景在于中国还是一个计划经济体制的国家,在这一经济体制下国家资源的调控权与支配权是由中央集权控制的。当时的政府职能转变还只是停留在政府内部权力的下放上,而转变政府职能的关键是政府对经济的管理要从直接的管理转向间接的管理,但现实的情况是:无论是直接的管理还是间接的管理,都还没有完全摆脱计划经济时期形成的政府权力导向的管理经济的基本模式。在中国从计划经济向市场经济转型的一段时间里,这一基本模式逐渐演变为政府主导的市场经济模式。第五次机构改革在建立了一些更适应社会主义市场经济体制的职能部门的同时,使政府的职能更加适应了社会主义市场经济体制的需要。

2006年,党的十六届六中全会在党的文件中首次提出服务型政府建设的明确要求。2007年,党的十七大进一步强调要“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”。2008年,党的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》(以下简称《意见》)和《国务院机构改革方案》。《意见》在“要全面正确履行政府职能”部分,明确提出政府应履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四项基本职能。同年,第六次机构改革启动,其主要任务是:转变政府职能和理顺部门职责关系,探索实行大部制,这一定位实际上改变了以往政府将经济建设作为其首要职能的做法。回望改革开放之初,为了实现赶超的目标,党和政府集中力量搞经济建设,在处理效率与公平的关系中优先选择了效率,GDP成为衡量其表现的最重要的经济指标。经过若干年的努力,我国拥有的社会资源和社会财富都获得了极大的增长。与此同时,社会资源和社会财富的分配问题开始凸显,教育、住房、医疗等一些最主要的民生问题开始困扰整个社会,因此从资源的生产到资源的分配,向社会提供基本的教育、医疗等服务开始成为政府亟须考虑的问题,服务型政府应运而生,政府的主要职能也由此转向提供公共服务,但政府主导经济发展的基本模式并没有发生显著的变化。

^①改革开放前,我国实行的是计划经济体制。改革开放后,我国经济体制改革逐步深入——1982年,党的十二大提出“计划经济为主,市场调节为辅”的原则;1987年,党的十三大提出“社会主义有计划商品经济的体制,应该是计划与市场内在统一的体制”;1992年,党的十四大明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。

到 21 世纪 10 年代,中国的经济从原来几乎两位数的高速发展开始转向中高速发展,由此中国的经济发展进入了“新常态”。在新常态背景下,要求政府必须转变职能,改变其在经济发展中所扮演的角色,处理好政府与市场的关系。2013 年,党的十八届三中全会提出要让市场在资源的配置中发挥决定性的作用和更好地发挥政府作用,这对于树立政府和市场关系的正确观念,充分发挥政府和市场在经济发展中各自的作用,具有重要意义。由此,政府的职能再次发生了转变。

(二)第二个层面:政府、社会、市场的关系和党政关系的问题

1. 政府、社会、市场的关系

如果说第一个层面的改革主要解决的是政府内部问题,那么第二个层面的改革则是要解决因市场经济体制而产生的政府外部关系问题。随着市场经济体制的确立,政府、社会、市场之间新的关系是传统的计划经济体制中所没有的一种社会形态。2019 年,党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),在涉及行政体制改革、优化政府职责体系时,《决定》指出要“厘清政府和市场、政府和社会关系”。事实上,对政府和市场、政府和社会关系的厘清,在市场经济体制建立起来后的机构改革中已经有所体现,因为确立政府、社会、市场等三者的边界,明晰政府在与市场和社会关系中的准确定位以及如何正确发挥政府作用是机构改革必须解决的问题。这方面的改革是同政府职能转变紧密联系在一起的,改革的主要举措是行政审批制度改革。行政审批制度改革发生在第五次机构改革后,这同服务型政府建设以及中国加入 WTO 有关。改革奉行的基本原则是:“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出。”^[1]自 2001 年我国行政审批制度改革启动以来,国务院先后多次取消和调整了多项行政审批项目,如 2007 年国务院作出决定,第四批就取消和调整了 186 项行政审批项目。虽然我国进行了一系列行政审批制度的改革,但其进展并不很大,这表现在:从数量上看,行政审批制度改革中取消和调整的项目并不多;从效果上看,这些取消和调整的项目含金量相对不高。行政审批制度改革进展不大的原因在于:这一改革涉及政府的利益问题,也就是政府要放弃一些已有的权力,并将这些权力归还给社会和市场,这种情况无疑增加了改革的难度。由于行政审批制度改革最初只

是作为政府职能转变的一部分,是政府职能的一种调整,并没有涉及这当中最核心的权力配置问题,所以在 2013 年的第七次机构改革中,以“放管服”改革形式出现的行政审批制度改革开始扭转这一状况,加大了改革的力度。第七次机构改革采取了新的做法,即建立权力清单制度,明确政府可以行使的权力,以权力清单来区分政府、社会、市场等三者的边界,防止政府逾越权力边界。

2. 党政关系

党政关系改革是政府外部关系的另一个重要改革。改革开放以来,我国对党政关系改革进行了有益的探索,虽然党政关系模式在不同阶段有所调整,但是始终不变的就是坚持党的领导。改革开放之初,为进一步下放权力,党的十三大提出“实行党政分开”,也就是将党和政府的职能分开,具体举措包括党的属地化管理、建立国家公务员制度和在党的机构中取消与政府机构重叠的部门等。这一改革在后来并没有继续下去,而在地方的改革中开始出现了“党政合一”的趋向,如 2009 年广东顺德的改革,就将 41 个党政机构合并为 16 个局,局长由区级领导担任,实行了“党政合一”的管理。顺德改革实行“党政合一”的理由是:作为一个基层执行单位,“党政合一”的方式有助于提高其行政效率。因为顺德的改革是在有关党政关系的改革沉寂了差不多 20 年后迸发的,所以在当时被称为“石破天惊”的改革。2018 年,第八次机构改革明确了党政关系的改革,也就是加强党的集中统一的全面领导,改革的举措包括:一是党的三大职能部门开始直接进行行政方面的管理,也就是党的组织部统一管理公务员工作、中宣部统一管理新闻出版和电影工作,以及统战部承担宗教事务局和民族事务委员会的职能等;二是党政机构部门合一,组建国家监察委员会,将原来的监察部、国家预防腐败局的职责,最高人民检察院查处贪污贿赂、失职以及预防职务犯罪等反腐相关的职责进行整合,同中央纪律检查委员会合署办公,以加强党对反腐工作的集中统一领导;三是改革领导体制,将中央全面深化改革领导小组等改为委员会,对相关事务进行顶层设计、总体布局、统筹协调,整体推进和督促落实。

基于对八次机构改革的简短回顾,我们可以看到,通过八次机构改革,政府的组织规模、人员规模,政府的组织架构,政府职能的运行范围和运行方式,政府与社会、政府与市场的关系,党政关系,以及相关的法律规则制度等基本方面已经趋于稳定。简单来说,通过多年来围绕“政府做什么以及如何有效地去做”进行的改革,一个新的政府治理体系的基本架

构和运行方式已经建立起来。

二、调整和完善:新一轮机构改革的特点

机构改革总是针对问题而来的,所谓问题,也就是现状和目标之间的差距,这一差距通常也被称为“创造性张力”^[2]。新一轮党和国家机构改革起因于三个“还不完全适应”,这就是党和国家机构设置和职能配置“同全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的要求还不完全适应,同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应,同构建高水平社会主义市场经济体制的要求还不完全适应”^[3],因此,“需要在巩固党和国家机构改革成果的基础上继续深化改革,对体制机制和机构职责进行调整和完善”^[3]。与以往八次机构改革不同,新一轮机构改革是在前八次机构改革建构的基本框架下的进一步深化,它表明机构改革进入了一个调整 and 完善的时期。新一轮机构改革表现出以下五个特点。

(一)着眼于党和政府组织体系的进一步调整

新一轮机构改革进一步调整党和政府组织体系的具体举措包括:一是建立新的机构。党的方面是组建中央金融委员会和中央科技委员会两个委员会,建立了一个新的中央职能部门,即中央社会工作部。此外,还有一个办事机构,即中央港澳工作办公室。政府方面的改革是组建两个局:一个是国家金融监督管理总局,并将其作为国务院的直属机构;另一个是组建国家数据局。二是机构调整。新一轮机构改革成立的中央港澳工作办公室是在原国务院港澳事务办公室基础上的组建,作为党中央办事机构,不再保留单设的国务院港澳事务办公室;将国家知识产权局、原来由国务院办公厅管理的国家信访局以及原属国务院直属事业单位的中国证券监督管理委员会调整为国务院直属机构;取消单设的国家乡村振兴局,将该局连同它的六项职责划入农业农村部;将全国老龄工作委员会办公室改设在民政部,中国老龄协会改由民政部代管。三是机构功能重组。在新一轮机构改革中,新建的中央社会工作部划入民政部、中央和国家机关工作委员会、国务院国有资产监督管理委员会以及中央精神文明建设指导委员会办公室的一些相关职能;科学技术部将一些相关的职能划给了农业农村部、国家发改委、生态环境部、国家卫健委、工信部和人社部;与此相应的是,将科技部所属的一些研究机构也划入了其他部门,如将中国农村技术开发中心划入农村农业部,将中国生物技术发展中心划入国家卫生健康委员会等。此外,为了完善知识产权管理体制,将国家知识产权局由国家市场监督

管理总局管理的国家局调整为国务院直属机构。

(二)机构重组具有很强的针对性

在新一轮机构改革中,新建和调整的机构都是一些与我国当前社会所面临的主要问题或挑战相对应的。这些主要的问题包括科学技术、金融监管、数据管理、乡村振兴、知识产权和老龄工作等,尤其是前三个方面的问题。根据方案,党中央新组建的两个委员会——中央金融委员会和中央科技委员会,其主要职能就是增强党中央对金融和科技工作的集中统一领导,负责金融稳定和发展的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实以及统筹推进国家创新体系建设和科技体制改革。前者研究审议金融领域重大政策、重大问题等;后者研究审议国家科技发展重大战略、重大规划和重大政策,统筹解决科技领域战略性、方向性和全局性的重大问题等。重组后的科技部主要职责是:“加强科学技术部推动健全新型举国体制,优化科技创新全链条管理,促进科技成果转化、促进科技和经济社会发展相结合等职能,强化战略规划、体制改革、资源统筹、综合协调、政策法规、督促检查等宏观管理职能。”^[3]新一轮机构改革的一个重要举措就是科技部不再参与具体科研项目的评审和管理,而是主要负责指导监督科研管理专业机构的运行管理,加强对科研项目实施情况的督促检查和科研成果的评估问效。这样的职责重组能更好地发挥科技部的宏观管理职能。

(三)进一步加强党的全面领导

新一轮机构改革延续了第八次机构改革的做法,进一步加强党的全面领导,“推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效”^[3]。新一轮机构改革组建的两个委员会——中央金融委员会和中央科技委员会,是从原来的小组改变过来的,第八次机构改革将原来中央的一些小组(如深化改革领导小组、外事工作领导小组等)改为委员会,委员会与小组的最大不同在于:小组主要是一个协调机构,而委员会则具备了决策功能,成为实际上党在相关领域中的最高决策机构。为了加强党的领导,新一轮机构改革还组建了作为党中央派出机关的中央金融工作委员会,统一领导金融系统党的工作,指导金融系统党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设等。新一轮机构改革在党的组织体系建设中的一个重要举措是建立了一个新的中央职能部门,即中央社会工作部,其职责是:“负责统筹指导人民信访工作,指导人民建议征集工作,统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设,统一领导全国性行业协会商会党的工作,

协调推动行业协会商会深化改革和转型发展,指导混合所有制企业、非公有制企业和新经济组织、新社会组织、新就业群体的党建工作,指导社会工作人才队伍建设等。”^[3]这样,党中央的职能部门就从传统的三个部(即中组部、中宣部和统战部)增加到了四个部,这四个职能部门的一个共同点在于涉及的都是党和国家管理的一些重要领域。

(四)延续了第八次机构改革的统筹做法

第八次机构改革与前几次(除了第二次机构改革,因为涉及党的方面的改革)的最大不同在于改革跨越了政府的范围,对党政军群等四大部分进行统筹改革。新一轮机构改革延续了统筹的做法,除了党政机构以外,还将全国人大机构和全国政协机构都纳入改革的范围。在全国人大机构方面,组建全国人大常委会代表工作委员会,作为全国人大常委会的工作委员会。其主要职能包括:负责全国人大代表名额分配、资格审查和联络服务有关工作,统筹管理全国人大代表议案建议工作,负责全国人大代表履职监督管理,承担全国人大常委会代表资格审查委员会的具体工作等。在全国政协机构方面,优化全国政协界别设置,增设“环境资源界”;将“中国共产主义青年团”和“中华全国青年联合会”界别整合,设立“中国共产主义青年团和中华全国青年联合会”界别;优化“特别邀请人士”界别委员构成。

(五)保持了机构和人员的稳定

作为一种调整和完善,新一轮机构改革在中央政府的组织规模和人员规模上改革的力度并不大,基本保持了机构和人员的稳定。从国家层面来看,国务院行政部门的数量在新一轮机构改革中没有变化,依然保持了26个。从1982年的第一次机构改革开始,国务院组成部门由100个减至61个,随着大体五年一轮的改革,国务院组成部门的数量逐次减到1988年的29个、2008年的27个、2013年的25个,截至2018年,国务院组成部门为26个。这表明,经过若干年的改革,国务院组成部门的规模基本上已经稳定在了25个左右。另外,从人员精减来看,第一次至第四次机构改革的一项主要任务就是精减人员,中央国家机构部门的人员精减在第四次机构改革中达到了顶峰,削减幅度达50%,从3.2万人减至1.6万人。从第四次机构改革后直到新一轮机构改革之前,改革再也没有大幅精减人员。新一轮机构改革将中央国家机构各部门人员的编制统一按5%的比例进行精减,收回的编制主要用于加强重点领域和重要工作。在新一轮机构改革中,人员精减的幅度不大,且回收的编制用于重点领域和重要工作,这意味着这些编制事实上还是存在的,只不过分布略有变

化。这表明,经过若干次的机构改革,中央国家机构的人员规模也达到了一个相对稳定的状态。

新一轮机构改革的上述特点表明,其是在前八次机构改革基础上的深入,主要是一个调整和完善的过程。之所以这样说,是因为其原因正如前文论述,通过前八次的机构改革,一个新的政府治理体系的基本架构和运行方式已经建立起来。这样,以往大体每五年进行一次的大力度的改革(如第一次到第四次的改革中大力度地精简机构和精减人员、第五次和第六次的改革中大幅调整部门和建立大部制以及第七次和第八次的改革中涉及的以权力为核心的“放管服”改革和党政军群的全面改革)会为接下来一些局部的、有针对性的调整和完善所取代,尽管有时调整的力度可能也不小(如新一轮机构改革中对金融监管的改革),但其主旨是提升政府的质量。

三、未来的机构改革:问题与前景

政府质量主要体现在政府组织体系和政府治理能力上。机构改革偏重的是不断优化政府组织体系,正如新一轮《党和国家机构改革方案》所指出的,深化党和国家机构改革,目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,但政府组织体系与政府治理能力是相互联系的。一方面,政府组织体系改革在某种程度上讲就是要提升政府治理能力,因为政府组织体系的完善本身就是一种重要的组织能力,一个组织结构不良、职能紊乱的政府不可能是一个运行高效的政府;另一方面,政府治理能力(包括组织能力和人员能力两个最重要的方面)也影响着政府组织体系的建构与发展,因为这一建构和发展是与政府公务人员的能力紧密相连的。进入调整和完善时期的机构改革,其改革的重点将逐步转向提升政府质量。

政府组织体系和政府治理能力是一个动态的概念,尽管历经多次机构改革,政府组织体系的基本架构已经建立起来,但改革并不会因此而停息。这是因为一个整体框架的建立并不意味着原有的问题一定都得到了完全的解决,更何况新情况和新变化还会出现,这使得目标和现有状况之间还会产生“创造性张力”,正如新一轮机构改革源自“三个不完全适应”一样。这就决定了机构改革是一个长期的过程,尽管改革的规模、力度会随着情况的变化而发生变化。

进入调整和完善时期的机构改革,可以从以下三个维度来考虑未来的改革:

(一)政府组织体系进一步完善的问题

从横向上看,经过若干次的改革,政府的组织结构基本上完成了大部制改革,政府的组织结构和职

能配置趋向合理,但大部制改革还有一项重要的任务留待完成,这就是大部制的运行问题。根据党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制的意见》,政府机构改革要“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既互相制约又互相协调的要求,紧紧围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制,完善行政运行机制”〔4〕。这表明,大部制改革要完成两项任务:一是在组织结构上进一步探索实行职能有机统一的大部门体制;二是完善行政运作机制,也就是决策权、执行权和监督权的互相制约和互相协调。时隔多年,我们看到组织结构上的大部制改革自2008年后持续至今,最近一次比较大的改革就是2018年建立的国家市场监督管理总局。该局整合了国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局的职责,国家发改委的价格监督检查与反垄断执法职责,商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室的职责。当然,也包括在新一轮机构改革中建立的国家金融监督管理总局。虽然大部制改革取得了显著成效,但在三权制约和协调运作机制方面的改革力度不够,大部制基本上就是原有部门的放大,运作方式还是沿袭了“三权一体”的模式。探讨这一运作体制的改革依然是未来改革需要考虑的。在这里,英国和新西兰的执行局模式可供参考和借鉴。所谓执行局,也就是在部里面设立一些专业性的局,二者的关系不是原来的上下级关系,局作为一个执行机构具有相对的独立性。在新西兰,这样的局是建立在项目基础上的,项目由部向整个社会发包,通过竞争获得标的的就是执行长,执行项目的人员由其组织。执行长有可能由政府内部产生,也可能由政府外部产生。这样,部与局的关系成为一种委托代理关系。部作决定,局来执行,资源由部提供,部同时对局的执行进行监督,以使局的执行达到合同规定的要求。当然,英国在后来出现过执行局过多,以致产生一种过于分散的状况,这是可以汲取的一个教训。总之,在这个模式中,三权的制约和协调表现得较为充分。这里很重要的一点是它在某种程度上打破了原有的科层制结构,并充分地利用社会的力量来推进政府的工作。

从纵向上看,涉及的问题是地方层面的机构改革。如果说大部制改革解决的是政府部门横向的问题,那么从纵向上讲,部门设置上下一般粗的情况一直难以得到有效的解决。由于单一体制的特点,我国政府组织机构的设置是上下对应的。机构改革通常以自上而下的方式进行,先上后下,先中央后地方,

部门机构上下对应。随着大量行政事务下移(这是市场经济体制带来的一个结果,它表现为大量的社会问题和矛盾出现在地方层面),这样一种上下对齐的组织结构也暴露出它的局限性,因为尽管事务下移,但权力还在上面。有鉴于此,2018年第八次机构改革的一个重要举措是:“深化地方机构改革,要着力完善维护党中央权威和集中统一领导的体制机制,省市县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应。赋予省级及以下机构更多自主权,突出不同层级职责特点,允许地方根据本地区经济社会发展实际,在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能。”〔5〕这意味着机构上下对应的状况有可能被打破。事实上,早在20世纪90年代,就有地方自行进行机构合并、打破机构上下对应的改革举措。2009年,顺德的改革就是一个典型的例子,但由于上下不对应,这样改革导致的结果是:下级机构既难以得到来自上面的资源,也造成上下沟通的不畅,以至于最后的结果还是回归原有体制,上下对齐,左右摆正。最近,山西省一些人口小县的改革再次重复了上下不对应的机构合并,这种大部制式改革的结果是否也会像以前一些地方的改革那样,最终回归原有体制?这是值得思考的问题。问题的核心在于:从纵向上讲,现有的自上而下的集中的组织体制与行政下沉要求的地方的自主性之间发生了深刻的矛盾。如何从组织结构上去真正解决这样的问题,使地方的改革具有自己的空间,也是未来政府组织体制改革需要考虑的一个问题。

(二) 政府治理能力提升的问题

正如前文指出的,政府治理能力提升包括组织能力和人员能力两大部分。机构改革偏重的是通过组织体系或职责体系的重构或调整来提升政府的组织能力,因此,如何提升人员的能力则是未来机构改革要考虑的一个重要方面。组织能力和人员能力既有联系也有区别。一方面,组织能力主要源自优良的组织架构和通畅的运行体系,这样的体系为人员能力的发挥提供了可能,否则一个再有能力的人也无法在一个结构不良职能紊乱的组织中发挥他的作用;另一方面,仅有一个优良的组织结构和体系还是不够的,组织运作的一系列制度体系尤其是评估体系、激励体系和培训体系等在发挥人的能力方面有着非常重要的作用,好的组织架构并不意味着一定有好的制度体系和运行机制。此外,人员的能力也并不完全受制于组织架构和体系,其可以对它进行改造和完善,产生一个适应其能力发挥的环境。这是一个相辅相成的过程。

未来的改革还需要考虑如何从制度层面来提升和发挥人员的能力,因为归根结底,事情总是人做的。这就需要对公务员的管理体系(包括招聘、考核、培训、薪酬、晋升、激励、退休等)加以审视,以通过制度的调整和完善来提升公务员的能力。公务员的能力是一个动态的概念,既有其基本部分,也有一些因环境的发展变化而产生的对公务员能力的新要求。2003年,人事部印发了《国家公务员通用能力标准框架(试行)》,这一框架提出了我国公务员应当具备的九项能力,即政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力和心理调适能力。这是一些比较基本的能力。随着公共管理的发展,也产生了一些对公务员新的能力要求,如对民众的回应能力、外包和公共服务购买所需要的准商业能力以及做事情的成本效益的计算能力等。从能力本身来看,它包含三个层次:一是基础能力,如知识技能技巧;二是业务能力,通常表现为解决问题的能力;三是素质能力,如体力智力和性格个性。我们比较专注公务员的第二个层次的能力,也就是业务能力,上述九项能力基本上都属于公务员的业务能力。根据冰山模型理论,业务能力是属于海平面上看得见的冰山以上部分,而更重要的素质方面的能力(如自我概念、特质、动机等)则是海平面上看不见的冰山以下部分。根据这一理论,把优秀者和一般者区分开来的不是表层部分,而是深层部分,因为想法、动机、激情、价值等决定了一个人会在多大程度上去获取知识和发挥能力。从这一点出发,人事制度的调整、改进或完善,尤其是评估体系、激励体系和培训体系的完善,就需要从两个方面考虑如何提升人的能力。现有的一些制度更多的是将力量放在表层的能力提升上,即提升做事的能力,也就是业务能力,而比较容易忽略如何去提升深层的能力。表层能力涉及做事的能力,深层能力涉及做事的愿望和激情。就做成一件事情来说,二者都是不可或缺的。在公务员队伍中出现的不作为和“躺平”等现象,事实上反映的是深层的问题。

(三) 机构改革与政府治理模式同步演进的问题

机构改革事实上也是与政府治理模式的变化与形成联系在一起,二者是互为因果的。我国政府治理模式经历了一个从政府权力掌控到政府主导下多方合作模式的转变^[6]。中国政府治理模式最初形成于计划经济时代,因为计划经济体制要求权力集中在中央政府,所以其基本特点表现为政府权力的掌控,政府掌握了社会的所有资源并对这些资源进行分配。这样的一种模式,在改革开放后一直延续到

1992年社会主义市场经济体制的建立。我们可以看到,从1982年开始到1993年的这一改革时期,机构改革虽然在政府机构和人员规模上进行了大幅改革(精简机构和精减人员),但是政府职能并未发生根本性改变,只是掌控的力度有所放松。在没有市场以及没有由市场经济产生的社会各类组织和利益团体的情况下,机构改革最多只能进行一些像前面讲到的政府内部权力下放之类的改革,这种权力下放出现过多次“下放—回收”的循环现象。与此相应,政府的机构改革也同样出现过“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环现象。可见,政府职能的转变也只能在市场经济制度建立起来后才能得以真正推进。与计划经济不同,市场经济是一个自下而上的过程,因此如何在这样一个自下而上的权力、利益分散的过程中有效地实施一种自上而下的管理,这是国家治理面临的一个极大挑战。正因为如此,机构改革采取了两个方面的改革举措:一是适应市场经济挑战所需要的分散;二是政府对社会实施管理所需要的集中。这两个方面的改革举措在历次机构改革中都有所体现。第一个方面的改革举措,如政企分开、政社分开以及“放管服”改革等。就政企分开而言,改革的目标就是“实现产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学,健全决策、执行和监督体系,使企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体”^[7]。就“放管服”改革而言,改革的目标就是要把不属于政府的权力回归市场和社会,让市场和社会发挥其各自的作用。第二个方面的改革举措就是强化政府的监管功能,正像上文提到的,如在第五次机构改革中建立了一系列适应社会主义市场经济体制需要的机构。大部制改革也具有政府权力相对集中的特点。另外,在第八次和新一轮机构改革中表现出来的强化党在国家治理中的全面领导,也反映了加强集中方面的改革。新一轮机构改革成立的国家金融监督管理总局也是这种情况。原来的金融机构、金融业务、金融基础设施都是实施分业管理的,但随着金融环境和金融活动变得越来越复杂,原有的分业管理的效率越来越低,因此金融监管总局的成立旨在打通分业金融监管,从分业监管走向混业监管,实行穿透式的监管。对地方的金融监管,也改为以派出机构为主的监管体系来监管地方政府的经营活动。另外,央行和证监会都实行公务员管理,所有这些都表明权力的相对集中。

随着公共管理发生的变化,同时经过若干年的改革和发展,我国逐步形成了一种从政府掌控到政府主导下多方合作的政府治理模式。尽管如此,我们依然面临如何更好地解决自上而下的中央集权治理

结构要求的集中与自下而上的市场经济体制要求的分散而产生的矛盾和冲突之间的张力问题。解决这一问题一个可供选择的方案在于：根据政府的两种职能^①，把政务和事务分开，政务涉及社会秩序的维护，这一职能需要集中；而事务涉及公共服务的提供，这一职能要求分散，即让市场和社会共同承担这方面的功能。事实上，从改革的经历来看，我们也看到了改革的举措具有这两个方面的特点。而问题是如何进一步理论化和制度化，这也是在未来的改革中需要进一步思考和加以解决的问题。

参考文献：

- [1] 国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2012, (29): 4-34.
- [2] [美]彼得·圣吉. 第五项修炼——学习型组织的艺术与实务[M]. 郭进隆, 译. 上海: 上海三联书店, 2003: 170.
- [3] 中共中央国务院印发《党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报, 2023-03-17(001).
- [4] 关于深化行政管理体制改革的意见(2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过)[N]. 人民日报, 2008-03-05(001).
- [5] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报, 2018-03-22(001).
- [6] 竺乾威. 政府主导下的多方合作: 集中体制下的治理创新[J]. 中国行政管理, 2022, (1): 13-18.
- [7] 中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定[J]. 求是, 1999, (20): 4-14.

(责任编辑: 温美荣 于丽春)

Institutional Reform Entering a Period of Adjustment and Improvement: Building a High-quality Government

ZHU Qianwei

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: Through the reform of the government organizational system and the relationship between the government and external organizations, the first eight institutional reforms have constructed a basic framework of governance system and operation for the government. The new round of institutional reform is an adjustment and improvement made on the basis of deepening the previous eight rounds. Research suggests that future institutional reform should further adjust and improve from three levels including governance system, governance capacity and governance modes of government. Specifically, it involves further improving the government organizational system, enhancing governance capacity for the government, and synchronously evolving institutional reform with governance modes for the government.

Key words: institutional reform, high-quality government, government governance system, government governance capacity, government governance modes

^①马克思恩格斯认为，国家具有政治统治和管理社会公共事务两大职能，而政府则是国家职能的执行者。恩格斯在讲到二者关系时指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”参见：《马克思恩格斯选集（第三卷）》，人民出版社1995年版，第523页。