

# 政府权力结构改革的回顾与前瞻<sup>①</sup>

薛刚凌

(中国政法大学 法学院, 北京 100088)

政府权力结构是行政管理体制的重要组成部分, 历来为社会各界所重视。作为今年新一轮行政体制改革亮点的“大部制”改革, 针对的就是政府权力结构。改革开放三十年来, 政府权力结构有了很大调整, 但仍存在着同经济社会发展不相适应的地方, 需要通过以往改革的梳理和总结, 进一步推动政府权力结构的创新。

## 一、政府权力结构及影响因素

政府权力结构主要是指一级政府内部的机构框架和权力配置, 其横向结构涉及到政府机构的规模、权力分工、不同职能机构的比例, 各类机构之间的关系等, 纵向结构包括管理层级, 各层级的权力配置以及层级之间的关系。在不同时代和不同国度, 因经济、政治和文化背景的不同, 政府权力结构呈现很大的差异性。在英美法系国家, 受浓厚的司法传统影响, 政府权力配置上比较注重权力制约, 采用决策权、执行权和监督权相分立的制度, 而在大陆法系国家, 传统上行政权比较发达, 因而比较注重行政的协调统一。在计划经济体制下, 政府承担着宽泛的资源配置权, 计划、组织经济活动是政府最主要的职能, 因此, 建立专业经济部门来实施具体行业的管理也就成为政府权力结构的一大特色。而在市场经济条件下, 资源配置主要由市场完成, 政府的主要职能为经济调节和市场监管, 因此, 政府权力结构中突出经济宏观调控部门的地位, 设置具体的市场监管部门尤为重要。

政府权力结构的设定受制于许多因素。第一个影响因素是政府职能。政府的机构设置和权力配置均与政府职能相关, 政府职能的宽窄决定了政府机构规模的大小和职能部门的具体设置。如不同经济体制下政府经济职能内涵和外延的不同, 直接影响到政府权力结构。第二个影响因素是社会结构。在一元社会, 国家大多采用集权模式, 以执行权为核心, 决策权和监督权与执行权融为一体, 分权不发达。在多元社会, 决策需要兼顾多方利益, 对民主决策、科学决策的要求很高, 从而促进了决策权的独立和发展; 同时, 决策能否得到有效执行也涉及到利益

的实现, 由此便需要完备的监督体系和完善监督权, 这些都直接影响到政府的机构设置和权力分配。第三个影响因素是国家管理传统。管理模式和管理思维一旦形成, 就会形成路径依赖, 改革便要遇到各种阻力。所以, 改革不仅需要制度层面的调整, 更需要对行政文化的改造, 而行政文化的改革更为艰难。第四个影响因素是理论研究。学术界对政府权力结构的认识直接影响到政府权力结构的设计。在现代社会, 政府权力结构应当满足民主化、法治化、科学化和规范化的要求。

## 二、三十年来政府权力结构改革的回顾与总结

改革开放以来, 中国历次行政改革都把政府权力结构的调整作为核心内容, 回顾三十年来的行政体制改革的进程, 可具体分为三个发展阶段:

第一阶段是 1982 年至 1988 年的精简型改革。改革开放之后, 随着经济建设中心地位的确立, 国务院恢复和新增了许多工作部门, 到 1981 年, 国务院设部委 52 个, 直属机构 43 个, 办公机构 5 个, 共 100 个工作部门, 达到建国以来的最高峰<sup>[1](P61)</sup>。为改变部门林立、机构重叠的状况, 国家开始了改革开放之后的第一次机构改革。1982 年 3 月 8 日, 五届全国人大第 22 次会议通过了关于国务院机构改革的决议, 将国务院部委减为 43 个, 直属机构减为 15 个, 办事机构减为 3 个, 共设置 61 个工作部门, 其中调整最大的是经济管理部门。从 1983 年开始增设审计署、国家安全部等, 到 1985 年, 国务院的工作部门达 67 个<sup>[2](P62)</sup>。按照国务院的部署, 地方各级政府也做了相应改革。这一阶段政府权力结构调整主要解决政府机构规模过大、职能交叉等问题。由于当时国家的经济体制还未发生根本变革, 政府的权力结构仍具有浓厚的计划经济色彩, 工业专业经济部门数量庞大。

第二阶段是 1988 年到 2007 年的经济调试型改革。这期间经历了 1988 年、1993 年、1998 年和 2003 年四次大的机构改革, 使其基本上适应了由计划经济向市场经济转型的需要。1988 年 4 月 9 日, 七届

<sup>①</sup>本文系国家哲学社会科学基金重大课题《法治视野下的政府权力结构与运行机制研究——决策权、执行权和监督权的制约与协调》(07&ZD029)的阶段性成果之一。

全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,改革的目标是大力推进政府职能的转变,要求政府的经济管理部门从直接管理为主转变为间接管理为主,强化宏观管理职能,淡化微观管理职能。改革的主要内容是合理配置职能,科学划分职责,调整机构设置,改变工作方式,提高行政效率,完善运行机制,加速行政立法。改革的重点是那些与经济体制改革关系密切的经济管理部门,改革后的国务院工作部门调整为 66 个<sup>[2]</sup>。此次改革由于后来复杂的政治、经济原因,在地方未能推行下去,而且反弹很大。到 1992 年,国务院工作部门迅速增加为 86 个。1993 年机构改革的目标是建立与市场经济发展相适应的行政管理体制。改革的指导思想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、高效的原则,转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率。改革的重点是转变政府职能。1993 年 3 月 22 日,八届全国人大一次会议审议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》,国务院组成部门设置 41 个,直属机构和办事机构 18 个,共 59 个<sup>[2]</sup>。但专业经济管理部门仍然过多,直接干预经济运行的状况没有得到根本改变。1998 年的机构改革以继续深化社会主义市场经济体制为目标。1998 年 3 月 10 日,九届全国人大一次会议审议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》,撤销了国务院十个工业专业经济部门,在客观上打破了计划经济体制框架下以计划委员会为主导的部际关系结构,开始形成“以宏观调控部门为主导的部际关系格局”。改革后,国务院的组成部门由原有的 41 个减少到 29 个,包括国家政务部门 12 个,宏观调控部门 4 个,专业经济管理部门 8 个和教育科技文化、社会保障和资源管理部门 5 个,国务院工作部门 52 个<sup>[3] (P233)</sup>。2003 年的机构改革仍以继续推动市场经济的转型为目标。2003 年 3 月 10 日,十届全国人大一次会议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》。改革的主要内容是完善经济宏观调控体系,将国家发展计划委员会改为国家发展和改革委员会,成立国资委、银监会等机构,加大了对国有资产和市场的监管力度。国务院的组成部门从 29 个调整到 28 个,工作部门共有 51 个。

第三阶段即 2008 年启动的新一轮机构改革,现仍处在进行之中,并将延续若干年。第三阶段改革是科学取向的改革,突出的亮点是强调行政体制改革的整体性和大部制改革。2008 年 2 月 27 日,中共十七届二次全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》,总体目标是到 2020 年建立起比较完善

的中国特色社会主义行政管理体制。按照 2008 年 3 月 15 日通过的《国务院机构改革方案》组建了工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部等新的部门,开始了大部制的尝试。同以往的改革相比,新一轮改革跳出了经济调试的模式,转而重视政府权力结构自身的合理性,不仅规划了改革的总体目标,还提出了大部制改革的方向,并致力于建立决策权、执行权与监督权的制约和协调机制,强调改革的阶段性与总体目标的匹配。

总结以往三十年政府权力结构的改革,突出的成绩是顺应了经济转型的需要,推行政企分开、政资分开和政社分开,裁减了专业经济部门,加强了宏观调控部门,并开始重视管理规律的内在要求,但政府权力结构存在的问题仍较严重,突出表现是管理分散和权力集中并存。一方面是管理分散,行政机构设置过细,职能交叉、权责不清,缺乏资源整合,内耗过多,造成了国家经济社会战略管理的困难,宏观调控的效果滞后与失灵,行政成本居高不下和严重的资源浪费等后果<sup>[4]</sup>。管理分散还导致了管理层次的增加,如在国务院就存在五个管理层次,即总理、副总理包括国务委员,核心部门如发展改革委员会、财政部等,一般部门以及国家局等,也造成了地方的机构林立和管理成本的昂贵。另一方面是政府部门的权力过于集中。在很多政府部门,集决策、执行和监督于一体,仍然拥有过多的资源配置权力,由此造成部门主导的公共政策、部门利益凌驾于公共利益之上,进而导致公共政策的变形,甚至导致权力部门化、部门利益化、利益集团化<sup>[5]</sup>。权力集中还表现在执行色彩浓厚,执行权突出,决策权与监督权不发达,执行链条较长。此外,政府权力结构的规范化程度也不高,权力运行主要是依靠政策和习惯来维系,法律条文规定很少。确定行政机关职能和权力分工的“三定方案”既不是法律、也不是行政法规,因此,政府的权力结构在一定程度上取决于部门领导的个人风格,因为各个部门、各个层级的权力边界并非十分清晰,其中有着许多自由裁量的空间。

造成上述问题有时代的局限,也有改革自身的不足。每个阶段的改革都有自身的时代背景,任何改革都难以超越所处的社会环境,在社会转型尚未到位的情况下,政府权力结构改革不到位也在情理之中。从改革自身的角度看,一是改革的视角单一。三十年来的改革主要侧重于对市场经济的回应,如强调政企分开、政资分开和政社分开,加强经济宏观调控部门,减少经济专业管理部门。但政府管理是一个系统工程,除了经济纬度外,还应考虑到社会纬

度、管理规律的要求等。改革视角过于单一,容易造成畸形和系统不匹配,从而影响改革成效。二是改革的方式主要采用行政手段推行,信息不公开,论证不充分,直接影响了政府权力结构的合理设定。当然,理论研究和传统文化等也对政府权力结构的改革产生了一定的影响。

### 三、政府权力结构的创新与完善

目前,中国已进入改革开放的攻坚阶段,客观上要求政府权力结构作出更多的回应,进一步厘清其与市场和社会主义的关系,推动经济和社会的转型,并确保政府为其提供高效的管理与服务。从提高政府决策的科学性和执行力的角度看,现实状况需要政府权力结构进一步改革。现代政府决策面对的是一个复杂的系统,需要掌握各方面的信息和科学的论证,政府对决策的执行力依赖于执行部门的精干、专业,也依赖于监督机制的完善,因此,政府的机构设置和权力配置必须满足这些要求。另外,从提高政府的管理效率、提升政府的竞争力看,也需要政府权力结构的创新与完善。

政府权力结构的改革创新,应当学习西方国家的成功经验。例如,西方国家普遍采用大部制,即把业务性质相近、职能类似的部门整合在一起,组建大部,侧重于宏观管理。中央政府的部门原则上控制在二十个以内,由总统或总理直接管理<sup>[6]</sup>。再如,西方国家实行决策、执行与监督的适度分离。在英国,政府内阁部门主要负责研究和制定政策规划,大臣及助手们不负责管理和执行事务,政策执行和提供服务由专门的执行机构负责,决策部门与执行机构之间建立合同关系,并通过绩效考核保证政策的执行<sup>[7]</sup>。

当然,政府权力结构的创新与完善必须立足于本国国情。中国是一个单一制国家,地方分权程度不高,中央政府承担着繁重的行政决策和监督任务,而决策的执行则分别由中央、地方、社会等多方主体承担。这都影响到政府权力结构的设置。另外,中国的市场经济体系建设仍在推进的过程中,市场不成熟、社会自治不发达,尤其是地方政府肩负着培育市场、管理国有资产、促进社会发展等职能,这与成熟的市场经济国家不能比拟,这也决定了中国的政府权力结构的历史特殊性。另外,从传统治理模式看,伦理文化造成了中国比较擅长于纵向的控制而不是横向的制衡,因此,在学习和借鉴西方经验时一定要慎重,首先要考虑条件是否成熟,以防生搬硬套而无法有效运行。

政府权力结构的改革方向在中共十七大报告中已经明确提出:“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。”在新一轮的机构改革中,确实也迈出了大部制改革的步伐,组建了人力资源和社会保障部等大部门,但如何推进改革仍需要进一步研究探讨。笔者认为,政府权力结构的创新完善应着眼于以下四个方面:

第一,强化综合管理。大部制改革的最终目的是要实现综合管理。现代社会政府职能的宽泛、市场经济上下游产业的关联,社会的多元化及信息技术的发达都决定了政府管理的事务日趋复杂,传统的分散式管理难以为继,综合管理或系统管理变得十分必要。大部制改革是实现综合管理的一种有效手段,但需要注意的是,大部制只是在外形上的综合,要真正实现综合管理还需要对大部所辖事务进行合理组合,而不是将过去分散的机构简单合并,否则将无法真正发挥大部制的功效。强化综合管理,还意味着管理层次的压缩,而管理幅度收缩,自然会导致管理层级的减少。

第二,建立权力的制约和协调机制。一是要变传统的以执行为主的结构模式为以决策为核心的结构模式,中央要以大部门为基础,形成若干决策中心,按照决策民主、科学和规范的要求,设置决策系统。二是要实行执行与决策的相对分离,确保决策者的地位中立、超然,也要保证执行的专业和快捷。一般来说,要求决策者有更高的判断力、决断力和责任感,要有综合思维和宏观视野。执行人员则要有更高的素质和专业水平。三是要加强对决策和执行的监督,通过绩效评估或其他有效方式,跟踪决策和执行过程,以确保决策的科学和决策的有效落实。四是要建立权力之间的协调机制,通过互通信息,及时反馈问题,解决权力运行中的各种困难。

第三,鼓励地方政府在权力结构方面的改革创新。由于各级政府的职能不同,各地的经济和社会发展不平衡,地方政府的权力结构必须根据实际需要设定。实际上,中国的大部制是从地方探索开始的,深圳、上海浦东等地是最早的试点地,由于地方改革成本低、风险小,便于创新,因此,应当通过立法或相关政策,在给定的范围内鼓励地方探索改革。

第四,将政府权力结构的改革纳入法治轨道。合理的政府权力结构最终要有相应的法律制度支撑。对政府权力结构立法的过程也是公开讨论、全面论证的过程,通过立法设定政府权力结构可以保证其相对的理性。另外,与政府权力机构相关的法

律或法规一旦制定出来,就有相对的稳定性,从而避免政府权力结构的人为动荡。

毋庸置疑,政府权力结构的改革是一项艰难而复杂的工程,三十年的变迁有成功的经验,也有失败的教训。时代变革仍然呼唤着政府权力结构的创新,改革仍需坚定不移地往前推进。只有在理论和实践中不断探索,才能把政府权力结构打造得更加完善合理。

### [参考文献]

[1]苏尚尧. 建国以来我国中央政府机构的沿革[A]. 张云伦. 中国机构的沿革[C]. 北京: 中国经济出版社, 1988

[薛刚凌(1963—),女,湖南省辰溪县人,中国政法大学法学院院长、教授、博士生导师,主要从事行政法学研究。]

[2]国务院组织机构图(建国以来 13张组织机构图) <http://www.china.org.cn/forum/viewthread.php?tid=3329>.

[3]薛刚凌. 行政体制改革研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006

[4]李军鹏. “大部制体制”是现代市场经济发展的必然趋势[J]. 21世纪经济报道, 2007-12-31.

[5]陈天祥. 大部门制: 政府机构改革的新思路[J]. 学术研究, 2008(2).

[6]左然. 国外中央政府机构设置研究[J]. 中国行政管理, 2006(4).

[7]周志忍. 英国执行机构改革及其对我们的启示[J]. 中国行政管理, 2004(4).

## 事业单位改革历程与经验总结

刘太刚, 魏娜

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

从 1978 年至今的三十年间, 中国的事业单位改革在艰难的探索中始终没有停下脚步。回顾三十年来事业单位改革的历程, 总结事业单位管理体制和运行机制改革的实践经验, 对于当前仍在进行的事业单位改革将大有裨益。

从 1978 年中共十一届三中全会至今, 中国事业单位改革的进程大体分为四个发展阶段。

### 一、改革的准备及尝试阶段: 1978—1985年

这一阶段从 1978 年 12 月中共十一届三中全会起, 至 1985 年 3 月中共中央发布《关于科学技术体制改革的决定》止。对于事业单位而言, 这一阶段的主要任务是拨乱反正, 落实中共十一届三中全会确立的路线、方针和政策, 恢复并发展社会事业。在此阶段, 事业单位摒弃了“政治挂帅”指导思想, 把业务发展作为工作的中心任务, 一些事业单位开始尝试实行业务领导负责制。通过落实政策, 许多被过去错误处理的业务骨干重新回到工作岗位。国家开始下放事业单位的经营管理权, 事业单位普遍开始加强经济核算, 实行经济责任制, 事业单位的管理逐渐走向正规化和专业化, 专业技术人员开始实行职称制度。一些地方及行业的事业单位开始尝试企业化管理。

在此阶段, 中国的事业单位改革呈现出如下特点: (1) 事业单位所面临的主要任务是恢复被政治

运动所破坏的事业建制、管理体制、员工队伍, 从而为事业单位改革奠定基础; (2) 在该阶段, 事业单位的改革措施呈零星态势, 改革尚未成为事业单位的主旋律; (3) 事业单位的改革尝试主要针对事业单位的运行机制, 基本未涉及事业单位的管理体制; (4) 该阶段的事业单位改革主要是自下而上的改革尝试, 以及地方主导的事业单位改革尝试。

### 二、分领域探索阶段: 1985—1996年

这一阶段的起点是 1985 年 3 月 15 日中共中央发布《关于科学技术体制改革的决定》, 终点是 1996 年 7 月 8 日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央机构编制委员会关于事业单位改革若干问题的意见》。1985 年可谓是新中国事业单位改革的探索年。这一年, 中共中央及有关部门接连发布了四个全国性文件<sup>①</sup>, 有力地推动了科技、卫生、教育及艺术表演领域的体制改革, 促使新中国事业单位改革进入了分领域探索阶段。1993 年是中国事业单位改革的又一个关键年。这一年, 中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》, 国家体委发布了《关于深化体育改革的意见》, 从而深化了教育、体育领域的事业单位改革。1993 年 7 月, 中共中央印发了《关于党政机构改革的方案》和《关于党政机构改革方案的实施意见》, 明确了事业单位改革的方向是实行政事分开、推进事业单位的社会化, 要使事

<sup>①</sup>这四个文件分别是: 1985 年 3 月中共中央《关于科学技术体制改革的决定》, 1985 年 4 月卫生部《关于卫生工作改革的若干规定的报告》, 1985 年 5 月中共中央《关于教育体制改革的决定》、《关于艺术表演团体改革的意见》。

法,对其他执法方法尤其是服务性执法方法和契约性执法方法缺乏深刻认识与大胆尝试。因此,各级行政机关应更多地尝试管制性执法方法以外的其他执法方法,以全面提高法治型社会条件下行政机关执法的业务水准和人性化程度。

### (三)各种行政方法的组合使用问题

各种行政方法各具利弊得失,应当注意组合使用,而不能只用其一。以行政基本方法的使用为例。经济方法在使用时应辅以法律方法,使公众在追求物质利益的同时,正确处理好各种关系,特别是处理好个人利益与公共利益、他人利益的关系,不因过度追求个人利益而损害公共利益或他人利益;法律方法在使用时应辅以行政指令方法,法律是一种刚性的国家意志,具有滞后性和不宜频繁变动等特点。当法律规定出现空白或法律规定明显滞后于客观实际时,法律有可能阻滞政府的管理过程。在这种情况下,行政指令方法就是必不可少的。

### (四)行政方法的使用尺度问题

一定的行政方法对应着一定的公共问题和一定的行政相对人,如果不具体考虑时间、条件、地点和对象,或者把握不好尺度,行政方法的使用不会收到好的效果。例如,为了减少白色污染,国务院办公厅于2007年12月31日发布了《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》,规定从2008年6月1日起,所有超市、商场、集贸市场等商品零售场所一律实行塑料购物袋有偿使用制度。有偿使用即付费使用,但究竟怎样的费用是合适的,这其中就有一个“度”的问题。费用过低,会使有偿使用流于形式;费用过高,则有可能损害消费者权

[郎佩娟(1955—),女,吉林省琿春市人,中国政法大学法学院行政法研究所教授,主要从事政治学和行政法学研究。]

益。因此,政府有关部门在确定塑料购物袋的价格时,应对消费者、生产企业、商品零售企业(场所)的利益进行综合平衡,并在此基础上确定塑料袋购物袋的合适价格。

### (五)行政方法的创新问题

综观三十年来中国的行政体制改革,转变政府职能一直是重中之重,而涉及的问题较多,其中就包括转变政府的行政方法。从行政体制改革的实际情况看,政府职能重心的转移问题解决得较有成效,各级政府已逐渐将职能重心从政治职能转移到了公共管理,但是,对于市场经济条件下政府履职的新方法和新技术,还需要政府与学术界联合起来进行更多、更积极的探索。这种探索有多种思路,可以是原有行政方法和行政技术的改造,可以是外国行政方法和行政技术的借鉴,也可以是行政方法和行政技术的创新等。由于行政方法是一国行政文化的缩影,要想在短时期内从根本上得到转变并非易事,现实情况亦表明,一些地方政府及其职能部门存在的官僚习气、文山会海、公文旅行等问题,几乎都与陈旧的行政方法有关。因此,各级政府应当高度重视在信息化社会条件下对行政方法(技术)的探索与创新,推动其全面改进与发展,这可以说是中国各级政府忠实履行行政职能、提高行政效能的必由之路。

### [参考文献]

- [1]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991
- [2]陈志平,郎佩娟.中国行政管理学[M].北京:中国政法大学出版社,1995

## The Development and Innovation of China's Reform of Administrative System in the Past 30 Years (topic for special discussion)

Chairman XUE Gang-ling

**Chairman's words** The administrative system has been reformed five times, and now the sixth time is under way. Looking back, great progress has been made, and there is some successful experience to sum up. In the meantime, some lessons need to be explored further. To promote the reform in future, Hebei Academic Journal gives this special discussion to involve in different aspects of administrative reform in four papers. The contents include the background and approaches of reform, the structure of governmental power, the history of reform and developing direction, as well as the innovative way of reform. Though 30 years have passed, we still have a lot to do. In the next five years, the reform of administrative system is the key to deepening the whole reform and opening up to the outside world, which shows that the economic focus of reform in the past will go towards the administrative reform.

**Key Words** the reform of administrative system; structure of governmental power; administrative way

[责任编辑、校对:王维国]