

试论我国政府机构改革的难点与对策

杨 国 蓉

(重庆师范高等专科学校 社科部, 重庆 永川 402168)

[摘要] 政府机构改革是解放和发展社会生产力、发展社会主义市场经济、转变政府职能、减轻财政重负和建立高效廉洁政府的必然要求。政府机构改革必须转变政府职能、理顺各种关系、转变观念、下岗分流,使机构改革法制化,这对发展社会主义民主、建设社会主义法治国家具有非常重要的意义。

[关键词] 政府机构;改革;政府职能;对策

[中图分类号] D630.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1000—5315(2000)03—0044—05

一 我国政府机构改革的历程

长期以来,我国在经济、政治、文化等方面都实行中央高度集权的管理体制。这在政治体制上就难免出现权力过分集中、官僚主义、家长制、终身制、特权现象、党政不分、机构臃肿等种种弊端,严重阻碍了社会的发展。建国以来,进行了一系列的政府机构改革,特别是改革开放以来,分别在 1982—1983 年、1987—1988 年、1993—1996 年进行了三次大规模的机构改革。

1982 年 1 月 3 日,邓小平在中共中央政治局讨论机构精简问题会议上发表重要讲话,明确提出了“精简机构是一场革命”的重要论断,揭开了中国改革开放以来机构改革伟大实践的序幕。

1982—1983 年,随着改革的推进,政府机构改革的主要内容是普遍调整领导班子,提出干部革命化、知识化、专业化、年轻化原则,开始打破实际存在的领导职务终身制,撤并一些重叠机构,加

强了综合协调统计监督部门,调整了人员结构,规定了领导职数。这次机构改革抓住了“精简”这一关键,国务院机构由 100 个减少到 61 个,取得了相当大的成效。但是,由于体制未变,机构、人员又重新膨胀起来,到 1986 年,国务院机构又膨胀到 72 个。

1987—1988 年,随着经济体制改革的深入,政治体制改革的任务提上了议事日程。这次机构改革的近期目标是提高行政效率,适应政治、经济发展的需要;长远目标是建立一个具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。而关键在于转变政府职能,实行“三定”(定职能、定机构、定编制)方案,这便为机构改革提供了科学的依据和可操作的程序、规范。这次机构改革取得了一些成效,国务院常设机构由 72 个减为 68 个,但转变职能没有到位,关系没有理顺,地方的机构改革没有展开。1992 年,国

[收稿日期] 1999—05—20

[作者简介] 杨国蓉(1965—),女,四川邻水人,重庆师范高等专科学校社科部讲师,四川省高校师资培训中心进修学者,指导教师四川师范大学政法系程思进教授。

务院常设机构又膨胀到86个。

在1992年党的十四大上,中央再次将党政机构改革问题提到了重要的议事日程。江泽民在十四大报告中要求全党下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。1993—1996年,政府机构改革的重点是政企分开、转变政府职能,范围从中央到地方,目标是提高效率。经过这次机构改革,国务院的常设机构由86个减为59个。

改革开放以来,这三次机构改革都是适应当时的社会经济文化发展状况而展开的,都以调整机构、精简机构、精简国家机关工作人员为中心内容和主要目标,虽然取得了阶段性成果,但由于政府体制未变及运行机制未变,政府机构改革始终没有走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈。目前,政府机构庞大、人员臃肿、政企不分、官僚主义严重的弊端依旧广泛存在,这个问题不解决,建立社会主义市场经济体制的任务就难以完成,社会主义现代化建设也不能顺利进行,必须积极推进新一轮政府机构改革。

二 我国政府机构改革的原因

1. 进行政府机构改革是解放和发展社会生产力的必然要求

马克思主义认为,生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力;经济基础决定上层建筑,上层建筑反作用于经济基础。恩格斯曾经说过:“一切政府,甚至最专制的政府,归根到底都不过是本国状况的经济必然性的执行者。它们可通过各种方式——好的、坏的或者不好不坏的——来执行这一任务;它们可以加速和延缓经济发展及其政治和法律的结果,可是最终他们还是要遵循这种发展。”[1](715页)政府机构属于上层建筑范畴,推进政府机构改革,是自觉地对生产关系和上层建筑中不适合生产力发展的某些方面和环节进行改革,为生产力的发展扫清障碍,使社会主义制度不断完善和发展。

2. 进行政府机构改革是建立高效廉洁政府、缓解财政重负、加快社会发展的迫切需要

目前,我国政府机构存在严重的弊端。一方面表现为政企不分,党政不分,机构臃肿,职能重叠,效率低下,不正之风和官僚主义严重。由于我

国领导体制过分集权,造成中央管得过多过细,必然使机构愈来愈庞大。中央与地方都直接管理许多企业,职责不易划清,难以科学地设置机构,中央各专业主管部门,要求地方各级政府层层设置对口机构,从而又造成地方机构过于庞大。与此同时,党的系统也普遍设置了与政府对口或职能重叠的机构。据统计,目前党政对口设置的机构,在省、直辖市一级约占15%,在市、县一级约占30%,乡镇50%,我国仅县政府以上的党政对口设置机构就达2300多个,党政不分造成严重的机构臃肿是显而易见的[2](95页)。另一方面表现为有些政府机关工作人员素质低,人员结构不合理。由于机构臃肿,层次多,人员也必然增加。许多人不称职,不负责,工作缺乏精力、知识和效率,而综合型、管理型、懂法律的人员少。因此,必须积极推动政府机构改革,对机关工作人员进行下岗分流,这样才能增强机关干部危机感和责任意识,才能调动其工作的积极性,提高工作效率,才能建成一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

由于政府机构庞大,人员多,因此财政开支轮番上涨。截止1996年底,我国财政供养人员总数已达3670万人,比1978年增长82.3%,大大高于同期我国总人口7.1%的增长幅度。财政供养人口比例由1978年的2.1%上升到1996年的3%,这就是说,1978年,全国总人口中,约有50个人在养一个“吃皇粮的人”,现在已演变为约30个人养一个“吃皇粮的人”。财政供养人员失控是导致各级财政困境日益加剧的一个关键因素。财政支出的大部分被“人头费”吃掉了,按现行平均每人每年1万元经费标准计算,现有的财政供养人员一年就需要财政供给经费3670亿元,几乎占国家总财力的一半[3](277—278页)。我国目前面临的财政压力是推动我国政府机构改革的另一个重要因素,也是促使全国上下形成推动政府机构改革共识与合力的重要原因。

3. 进行政府机构改革是转变职能、建立社会主义市场经济体制的迫切需要

我国现有的行政机构是计划经济时代的产物。在计划经济体制下,政府既是所有者,又是经营者,政企不分,政府对企业统得过多过死,致使

企业没有活力。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和完善社会主义市场经济体制。市场经济的最大特点是政府不直接参与竞争性行业的生产,主要是为社会提供公共服务和公共物品,如保护产权、调节纠纷、维护秩序,即提供一套使市场经济能正常运转的制度。但是,目前正处于体制转轨时期,政府对企业干预过多的现象还相当普遍,形成政府该管的管不多、管得不够,而不该管的又管得过死。因此,必须加快政府机构改革,转变政府职能,彻底根治政府干预过多这一多年的痼疾。因此,这次机构改革是转变政府职能和发展市场经济的必然要求,必须严格按照社会主义市场经济体制的要求改革政府机构。

三 我国政府机构改革的难点

1. 转变政府职能未到位,关系未理顺

转变政府职能是政府机构改革的前提、基础和关键。机构是职能派生出来的,政府机构没有科学的、合理的职能,就没有科学合理的制度、结构和功能,就缺乏人员队伍发展的目标和方向,就没有旺盛的生命力。同时,机构改革是转变政府职能的保证。1982 年进行的机构改革,着眼于建立适应现代化建设需要的“四化”领导班子和废除领导干部职务终身制;1988 年首次提出了“转变职能”的问题,但由于紧接着国家进行治理整顿,使转变职能工作没有进行下去;1993 年强调转变职能的重要性。这三次政府机构改革,在转变政府职能这个关键问题上,由于改革本身的复杂性和操作经验的不足,也由于相关条件的缺乏,最终导致机构改革收效不大,转变政府职能的任务远未完成。政府与市场、企业、社会,中央与地方的关系没有理顺。因此,新一轮政府机构改革必须知难而进,下放权力,切实做到转变政府职能,重点调整好政府与市场、政府与企业、政府与社会、中央与地方四层关系,只有这样,我国政府机构才能走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈。

2. 人员分流

政府机构改革,一部分机构建制撤并,一部分机构搞优化组合,不论采取什么形式,都将有富余人员精简出政府机构。我国行政人员大概 800

万,按国务院机构改革方案三年内分流一半来计算,就有 400 多万干部下岗分流,而我国下岗工人再就业问题已经非常复杂、尖锐,这 400 多万的干部如何分流,确是一个非常突出的问题。人员分流,是我国政府机构改革的一个难点、热点,机构改革能否成功,在很大程度上直接取决于富余人员能否顺利地分流出去。

3. 机构编制管理缺乏约束力

机构改革中日益突出的难题远不只政府职能的转变和人员的分流两个方面,更重要的是机构设置的不合理、不科学已成为经济体制改革和建立社会主义市场经济体制的严重障碍。我国机构设置或按部门、或按产品、或按行业、或按产权、或按地域各行其是,而且都要求上下对口,所以政府机构经常处于内在的膨胀冲动之中。邓小平曾经讲过“可以说编制就是法律”,可惜这一精辟的论断在机构改革中没有得到全面深刻的理解、认识和认真的贯彻执行。目前机构编制管理中虽然实行了“三定”(定岗、定员、定编)方案,但是,由于权力过分集中,家长制、特权现象的长期存在,因人设事或因事任意设人、增加机构或任意增加机构人员的现象仍相当普遍。在这种情况下,无所谓编制可言。机构编制管理流于形式,无法实现其应有的法律约束作用,加剧了政府机构改革的难度。

4. 陈旧的思想观念和思维方式

几千年来,中国一直是一个“官本位”的社会,某些政府工作人员把人民赋予的权力视为个人社会地位和物质利益的依据,无视国家和集体利益,追逐个人和家庭利益,抛弃传统的道德价值观念。为了过上体面和富裕的生活,便利用手中的公共权力,收取贿赂、贪污腐化,大肆侵吞国家财富。许多人视政府机构为“铁饭碗”,干部只上不下,只能升不能降,一到年限就提拔,部分干部具有为扩大权力而升格、增编的冲动,在简政放权时,这些机构又会采取各种手段进行抵制。这些陈旧的思想、观念和思维方式已成为政府机构改革的严重困扰和障碍。

四 我国政府机构改革的对策

进行政府机构改革,一定要体现既积极又稳妥的精神。一方面,作为上层建筑的政府机构,要

适应经济基础的变革、顺应企业改制的需要进行改革;另一方面,又要考虑到社会的心理承受能力,不能盲目行事。机构改革必须体现转换职能、精简机构、权责一致、依法行政的原则。

1. 科学界定政府职能,理顺各种关系

政府机构改革的核心是彻底转变政府职能。在社会主义市场经济条件下,在体制转轨时期,政府的职能以及政府与企业、社会、市场的职能的界定,是进行政府机构改革的首要环节。政府的职能不是任意规定的,也不是政府自己选择的,而是整个社会经济关系客观地规定的。在市场经济中,政府的职能主要表现为:建立保障市场经济运作的法律基础,维持宏观经济的稳定和保持宽松的政策环境;投资于基础设施和人民需要的领域;维护收入的公平分配,保护生态环境等确保实现经济和社会发展的基本条件。我国政府现有的职能,基本上是在计划经济体制下形成的,已不适应建立社会主义市场经济体制的需要,必须转变政府职能,实现政企分开。我国政府的职能要在以下四个方面实现根本性转变:从职能行使的范围来说,由过去以微观管理为主转变为以宏观管理为主;从职能行使的方式来说,由过去以行政手段为主转变为以经济手段和法律手段为主;从职能行使的性质来说,由过去强调以“服从”为主转变为以服务为主;从职能行使的观念来说,由过去计划经济的观念转变为市场经济的观念。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务等方面来,把生产经营的权力真正交给企业。

理顺各种关系包括以下内容。一是理顺中央与地方的关系。合理划分中央与地方的权限,明确各自的事权、财权和决策权,在维护中央权威的前提下,简政放权,最大限度地发挥地方的主动性,进一步调动地方的积极性。二是理顺政府与企业的关系,其核心是政企分开,主要是政资分开。政府按投入企业的资产享有所有者的权益,向企业派出稽查特派员,监督企业资产运营和盈亏状况;企业依法自主经营、自负盈亏,照章纳税,对国有资产负有保值增值的责任,不能损害所有者的权益。这样,就使政府公共管理权、国有资产产权经营权与国有资产实体经营权分离。这不仅有利于政府职能的转变,有利于企业摆脱对政府

的依赖和政府对企业干预,而且有利于精兵简政。三是理顺政府与市场的关系,关键在于培育市场体系。政府加强基础设施建设,创造良好的市场环境,把市场能够做的事交给市场,充分发挥市场在资源配置过程中的基础性作用。四是理顺政府与社会的关系,最大的问题就是要还权于民。要大力发展一批社会中介组织,由中介组织来提供社会服务。社会中介组织并不承担政府职能,但可以承担政府的部分授权和委托,把政府包揽的社会事务大部分交给社会组织自行管理,实现政社分开,即政府管理与社会管理分开。

科学界定政府职能,理顺各种关系,为我国政府机构改革明确了方向。一是调整和减少专业经济部门。凡属竞争性行业,专业部门可改组为行业协会;凡属自然垄断性行业,要鼓励开展竞争,成立若干家控股公司或集团公司。二是把综合经济部门改组为宏观调控部门。缩减分配指标、减小分配资金、规范少数必须保留的审批权限是这项改组的一项实质性内容。三是强化法律执行监管部门。要避免一事多头、部门重复、扯皮和相互掣肘,尽可能统一归并,真正做到精简、统一、高效。四是培育并发展社会中介组织,如会计师事务所、律师事务所、计量质量认证机构、资产和资信评估机构、仲裁机构以及行业性的组织,如行业协会、同业公会,还有城乡居民的自治组织。必须让社会自己依法组织起来管理社会事务,这既有利于节约政府的管理成本,又有利于提高工作效率。

2. 切实解决好人员分流问题

在政府机构改革过程中,将有大量的干部下岗分流。干部分流可以通过待岗培训、充实企业、提前退休、自谋职业等多种渠道解决。通过培训,提高转岗分流人员的政治、业务和心理素质,消除分流人员对改革的恐惧心理,使他们自愿在人才市场上进行双向选择,寻找新的机会,选择适合自己的职业。结合转变政府职能,改革国有企业的工作,部分懂法律、懂管理的干部可以充实到企业。部分临近退休年龄的干部可以鼓励其提前退休。还有一些下岗干部可从事第三产业,走自谋职业之路。政府对分流人员可以给予适当的经济补偿,使其在重新谋职或从事经营时具有一定的

启动资金。政府还可以在银行贷款、营业登记和税收等方面提供适当的优惠政策,帮助分流人员解决再就业中的困难。同时,在人员分流问题上,要依据德、勤、能、绩来取舍和定夺,年龄、学历、能力、品行的标准要一视同仁,决不允许出现少数人借机构改革之机搞小团体。

3. 政府机构改革应该法制化

党的十五大报告特别强调机构改革“法定化”,提出“要深化政治体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化”,这与十五大确定的政治体制改革的目标“继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”是一致的。依法治国的重要环节是依法行政。政府机构作为行使行政权力的主体,其组织、职能、编制、工作程序等当然也应纳入法制的轨道,实现法定化。现阶段,我国政府机构改革的法律约束关键在于建立与整个行政体制改革和机构改革相适应的法律体系,如制定《政府机构设置法》、《行政机构编

制法》、《行政程序法》和《行政体制改革法》等一系列法律法规,将政府机关的组织、职能、编制、工作程序纳入法制的轨道,以保证行政体制改革和机构改革的规范化、程序化和法律化。

4. 加强思想教育,转变思想观念

政府机构改革最终必然要涉及到个人的权力和利益,因此,对政府机关工作人员进行思想教育,转变其思想观念是精简机构最深刻的革命,又是搞好人员分流的先导。因此,必须打破“官本位”思想,树立竞争观念;打破政府机关“铁饭碗”的思想,树立能上能下、能进能出、竞争择优的观念;树立择业以市场为向导,双向选择、自由流动、优胜劣汰的观念;加强广大干部的思想道德教育,克服极端个人主义的思想,树立为政为民、廉洁奉公的价值观念。机关干部应转变思想观念,从大局出发,从建立社会主义市场经济的客观要求出发,主动适应改革、支持改革,政府机构改革才能最终获得成功。

参考文献

- [1] 马克思恩格斯选集:第四卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] 黄玉章. 邓小平思想研究:第一卷[M]. 北京:国防大学出版社,1993.
- [3] 刘智峰. 第七次革命[M]. 北京:经济日报出版社,1998.

Attempt at Measures Against Difficulties in China's Government Institution Reform

YANG Guo-rong

(Social Sciences Department, Chongqing Higher Normal School, Yongchuan, Chongqing 402168, China)

Abstract: Government institution reform is a necessity in emancipating and developing social productivity, developing socialist market economy, shifting government functions, alleviating financial burden and building high effective and honest government. To reform government institutions must shift government functions, bring into better balance the relations between various sectors, change idea, lay off and replace surplus personnel and legalize institution reform, which is of great importance in developing socialist democracy and building a socialist legal state.

Key words: government institution; reform; government function; measure