

# 从转变政府职能到绩效导向的服务型政府 ——基于改革开放以来机构改革文本的分析

孙 涛 张怡梦

**摘要:**改革开放四十年,历次政府机构改革基本上围绕“精兵简政、转变职能、优化结构、提高效率”的主线。通过对中央机构改革政策文本的分析可以发现,在政策导向层面,机构改革与职能转变历经从“被动配合”到“主动作为”的转变,新一轮党政机构改革更是以职能逻辑为主线,呈现出整体性和协同性的特征。受公共价值导向的影响,政府职能的内涵、属性、结构、运作体现了责任、服务、分权、法治的导向;受绩效管理工具导向的影响,机构调整的操作逻辑以基于大部制的整合为主。为巩固改革成果,今后的党政机构改革应兼顾管理和政治两个层面。

**关键词:**政府机构改革;政府职能转变;政府职责;绩效管理;服务型政府

## 一、问题的提出

改革开放四十年间,政府机构改革始终是周期性热词。围绕“精兵简政、转变职能、优化结构、提高效率”这一主线,国家集中进行了七次机构改革,取得了阶段性成效<sup>①</sup>,也出现过短暂的“精兵简政”之后重回“机构臃肿”的怪圈,导致预期目标不能完全实现。但从整体上看,呈现出不断探索经验的螺旋式上升过程。<sup>②</sup>步入新时代,经济社会主要矛盾呈现新的态势,习近平总书记在党的十九大报告就深化机构改革做出重要部署。2018年2月,十九届三中全会从国家治理体系的高度对深化党和国家机构改革问题做出决定;2018年3月,国家层面的党政机构改革方案公布。对此,有必要从机构改革的内在连续性出发,厘清历次机构改革的共性、阶段性特征和演化逻辑,理解新一轮党和国家机构改革的定位和内涵,推动中央和地方机构改革的顺利施行。

近年来,理论界围绕“机构改革”这一主题,在中央和地方机构改革的演进及评价<sup>③</sup>、机构改革与政府职能关系探究<sup>④</sup>、机构改革和服务型政府建设<sup>⑤</sup>、机构改革和优化政府职责体系<sup>⑥</sup>、机构改革

收稿日期:2018-07-23

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA101)

作者简介:孙涛,南开大学周恩来政府管理学院(天津 300350)教授,博士生导师,主要从事政府理论与地方政府、城市治理研究;张怡梦,南开大学周恩来政府管理学院博士生,主要从事政府绩效管理、地方治理研究。

① 王澜明:《改革开放以来我国六次集中的行政管理体制改革的回顾与思考》,《中国行政管理》2009年第10期。

② 何颖:《中国政府机构改革30年回顾与反思》,《中国行政管理》2008年第12期。

③ 竺乾威:《机构改革的演进:回顾与前景》,《公共管理与政策评论》2018年第5期。

④ 黄文平:《推进政府职能转变需处理好几大问题》,《行政管理改革》2012年第8期。

⑤ 朱旭峰:《服务型政府与政府机构改革:一个公共物品的集体供给理论》,《中国行政管理》2010年第3期。

⑥ 朱光磊:《中国政府职能转变问题研究论纲》,《中国高校社会科学》2013年第4期。

与政府规模及编制<sup>①</sup>,以及大部制改革策略<sup>②</sup>等方面展开了一系列研究。关于机构改革的主要任务,有研究从职能转变的属性和变革管理的视角,将1982-2013年的机构改革以2003年为界分成两个阶段,前一阶段的重点是转变政府经济管理职能,后一阶段是加强和改善宏观调控,更加注重社会管理和公共服务职能。<sup>③</sup>潘小娟等指出,改革趋势体现在从精简机构人员为重点转向科学配置政府职能为核心、从主导经济发展转向注重社会管理、从管制转向服务等方面。<sup>④</sup>针对改革动力、改革方向、改革内容、改革价值与缺失等问题,何颖认为,机构改革的核心是从政府与社会、政府与市场与央地关系的角度调整政府机构的结构与运行,以适应经济社会发展需要。<sup>⑤</sup>娄成武等从简政放权的角度,将机构改革分为十八届三中全会之前的“简政”为主,强调精简机构和调整人员组织结构;之后以“放权”为主,强调优化核心职能、实现供给侧改革。<sup>⑥</sup>对于机构改革的演进逻辑,有研究回顾了1949-2003年的国务院机构改革,认为变迁模式是运动式、变迁动力是经济体制改革、变迁维度是政社关系调整。<sup>⑦</sup>

简言之,四十年间的历次机构改革,除了技术层面的考虑,政治逻辑始终贯穿其中,以配合和适应我国经济社会改革的稳步推进。2008年开始的机构改革,职能逻辑在很大程度上取代了组织逻辑,成为指导改革的重要理念。党的十九大之后的新一轮机构改革,与此前历次改革的不同之处是“党政机构的整体性和协同性改革”,从完善国家治理体系的高度,将党的十八大以来探索的“深化体制改革”落到了实处。主要亮点体现在:其一,以职能逻辑为主线,统筹和优化党政军群机构的职能配置;其二,充分发挥党的统领作用,系统重构决策议事协调机构体系;其三,从中央和地方机构改革整体出发,着重解决职能和机构设置“上下一般粗”的问题;其四,坚持大部制的改革思路,综合考虑机构的裁减与合并、合署,并提出规范派出机关设置。

## 二、研究设计

基于文献分析的历史考察和文本分析的理论延展,本研究采用“关键事件锚定比较法”,选取改革背景、改革原则与目标、改革方案与内容、改革效果等关键节点进行分析。通过对关键节点的表征分析,从管理理念和范式转变层面厘清历次改革的内涵和演变逻辑。<sup>⑧</sup>进一步运用Citespace软件进行关键词的聚类与分区,结合对历次政策导向、实践发展和文献分析呈现的“演变逻辑线”综合考察结果,将机构改革历程概括为“两个节点、三个阶段”:两个节点是1998年、2007年;三个阶段是“1978-1997年”“1998-2007年”“2007年至今”。第一阶段表现为“从国家职能到政府职能”的转型探索,突变词包括“经济职能、宏观管理、精简机构、扩大企业自主权”等,初步理解政府职能转变是重点。第二阶段关注“从政府职能到政府职责”的调试研究,突变词包括“政府职责、政府机构改革、行政审批、公共服务”等,重点探讨政府职责划分,深化对政府职能转变的认识。第三阶段的特点表现为“逐步关注政府职责体系”的系统研究,突变词包括“职责体系、服务型政府、电子政务、地方政府、绩效评估、责任政府”等,重点是全面建设服务型政府、横纵向政府职责的配置与协

① 程文浩、卢大鹏:《中国财政供养的规模及影响变量——基于十年机构改革的经验》,《中国社会科学》2010年第2期。

② 魏礼群:《积极稳妥推进大部门制改革》,《求是》2011年第12期。

③ 周志忍、徐艳晴:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》2014年第7期。

④ 潘小娟、吕芳:《改革开放以来中国行政体制改革发展趋势研究》,《国家行政学院学报》2011年第5期。

⑤ 何颖:《中国政府机构改革30年回顾与反思》,《中国行政管理》2008年第12期。

⑥ 娄成武、董鹏:《中国政府改革的逻辑理路——从简政放权到供给侧改革》,《贵州社会科学》2016年第7期。

⑦ 何艳玲:《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》,《公共行政评论》2008年第1期。

⑧ 唐娟:《新一轮机构改革的逻辑、特性与价值》,http://www.cssn.cn/glx/glx\_xzlt/201803/t20180328\_3890366\_1.shtml。

调,以及健全政府职责体系的管理体制机制和方式创新等。

鉴于政府职能转变是动态和延续的,上述阶段的划分并不意味着各阶段及针对某一主题的聚类与下一阶段相割裂,加之“改革背景”和“改革效果”仅从政策文件中难以获得,通过搜索中国政府网(<http://www.gov.cn>)、中国机构编制网(<http://www.scopsr.gov.cn/>),就“政府机构改革”的解读和说明作为补充。机构改革方案所涉及的改革目标、改革内容和改革方式等关键要素,则采用文献检索、词频分析与文本分析等方法,从政策文本提炼特征,分析要素之间的关系。选择的文本主要包括:《国务院机构改革方案》(1982-2013)、《关于国务院机构改革方案的说明》(1982-2018)、《党和国家机构改革方案》(2018)、《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(2018)等文件。

### 三、基于文本分析的历次机构改革关键要素

#### (一)改革背景与动力

历次机构改革背景都具有共性和阶段性的特点。从共性来看,从1988年起,机构改革分别在党的全国代表大会之后一年启动,说明机构改革与党代会工作部署紧密相关,呈现为外源动力的“适应性”改革。1982年和1988年的两次改革源于十一届三中全会要求的经济体制改革;从1993年开始的机构改革,都遵循前一年党代会的主题及行政体制改革的工作部署,通过转变职能和调整机构人员,理顺“政市”“政社”“府际”等重要关系,优化行政体制,以适应经济社会形势的需要。从特性来看,不同阶段的改革有时代的烙印。改革开放初期,是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,为此启动了“以经济建设为中心、大力发展社会生产力”的经济体制改革和行政体制的改革,其中后者服务于前者。1982年、1988年和1993年的机构改革是作为行政体制改革的“抓手”应运而生,改革动力是通过政企分开、机构撤并以推动“政市”相对分离。1998年和2003年的机构改革,经济体制改革取得明显进步,但国企改革引发的政企矛盾和加入世贸组织背景下对社会管理职能的挑战,要求这两次机构改革要兼顾经济领域“政市”关系和社会管理“政社”关系。2003年“非典”的爆发凸显政府公共服务的“软肋”,到2008年基于“大部制”的改革都是在行政体制基本适应社会主义市场经济制度的组织架构下进行的,但社会矛盾开始转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,这促使政府更多地关注政府协同治理和民生福祉等问题,机构改革在持续深化和细化中,还要努力兼顾政市、政社、府际关系等多元化目标。

#### (二)改革原则与目标

作为“关键嵌入逻辑”的机构改革原则,体现了改革的基本准则和价值导向,贯彻改革的全过程。历次机构改革在控制规模的这一原则上都保持了较好的连续性,发展脉络可以梳理为在“精兵简政”的基础上依次增加了“权责一致”“依法治国”“权力制约及协调”“以人民为主体”“创新”“优化协同高效”等。根据改革原则,改革目标则围绕“精简机构和人员、提高行政效率,逐步转变政府职能,建立与社会主义市场经济、现代化管理相匹配的中国特色社会主义行政管理体制”的顺序呈现递进。而且,这一目标再根据不同时期的改革重点,被分解为阶段性的工作任务。

1998年之前的机构改革,转变政府职能是改革的关键<sup>①</sup>,并强调结合干部人事制度改革进行,以适应建立社会主义市场经济体制的需要。1998-2008年的机构改革,旨在构建办事高效、运转协调、行为规范、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,体现了机构改革在事实上是行政体制改革的

<sup>①</sup> 应松年、杨伟东:《不断把政府职能转变推向深入》,《中国行政管理》2006年第4期。



切入点。在具体目标的设置上,突出厘定政府职能与机构设置是优化行政体制重要的结构性要素,要求机构改革围绕职能转变进行,职能转变从重功能转向重责任。围绕“负什么责”的问题,将政府的权责范围界定为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”;围绕“如何负责”的问题,强调从电子政务、行政审批等领域改善职能履行方式。2008-2018年的机构改革,基于十七大提出的“健全政府职能体系”,开始探索和深化“大部制”改革,包括以有机统一部门内外部的权限和职责为思路,进一步界定权责范围和履行方式,将改革目标定位于建设“人民满意的服务型政府”。在此基础上,既更新政府“负什么责”的范畴,还从政府职能内容上强调纳入生态环境和“放管服”职能,在职能履行方式上纳入数字信息治理;同时,关注“问责”层面“向谁负责”(问责主体)和“向谁问责”(问责客体)的问题。

### (三)改革方案与内容

改革方案是改革目标的技术化操作。本研究采用编码分析历次机构改革方案涉及的改革内容及其关系(详见下页表1、表2)。从统计上看,历次机构改革措施集中在“改名”“组建”“改性质”“新建”和“改隶属部门”这五大类。这些措施基于不同职能转变思路(如职能转移、职能整合、职能加强),特点各异。使用最频繁的是“撤销原有机构,将其职能整合到新建部门”,频次和选择度分别是49和33.6%,这说明机构改革三分之一的举措是围绕职能整合进行的。相对于直接整合原有部门的职能,如1988年,国家计划委员会在去除企业职能、保留宏观管理职能基础上的重组,新建一个部门或机构承担合并后综合职能的情况更普遍。如1988年组建的机械电子工业部,就是整合了原机械工业部和原电子工业部的职能。使用频次和选择度列第二位的是“基于职能变化的更名”,频次和选择度分别是22和15.1%,这类职能变化包括职能上解、职能下移或外移。以1988年为例,水利电力部去掉电力职能之后更名为水利部。排第三位的是“基于职能变化的隶属部门更改”,使用频次和选择度为21和14.4%,体现了职能转变进而影响组织之间的隶属和领导关系。以1998年为例,为了加强对经济体制改革的统筹领导,国家经济体制改革委员会改为国务院高层次议事机构,不再列入国务院组成部门序列。列第四位的是“依据职能变化后的现有职能属性,撤销更名更改机构性质”,使用频次和选择度分别为17和11.6%,更改后的机构性质既包括政府序列,也包括非政府序列,如经济实体等;职能变化包括职能上解、职能下移或外移。列第五、六、七位的分别是“新建”“拆分重组”“重组”,频次和选择度分别为10和6.9%、9和6.2%、7和4.8%。“新建”思路主要针对设立决策议事协调机构和全国人大专委会两类统筹协调部门。“拆分重组”思路主要是在职能外移或下移的基础上重新组建机构。“重组”则是在职能强化逻辑上更改原部门职能。使用最少的是“依据原有职能属性,直接更改机构性质”,使用频次和选择度仅为1和0.7%,如1988年新华社的性质更改。从不同年份的改革方案看,机构更改的侧重点也有不同。以部委整合和变动数量居于前两位的1998年和2018年的国家机构改革为例,前者数量多是当时“职能转变”范畴开始从经济领域扩大到社会领域;后者的机构变动数量高达57项,是由于把以往改革国务院机构扩大到了重组党中央、人大、国务院和群团组织。

### (四)改革效果

判定机构改革的效果需要通过精确的测量过程检验<sup>①</sup>,不能单纯看撤并多少机构,减了多少人员,而应该看职责体系的优化、绩效提高的程度。然而,以往的政策文本及相关权威资料,对于机构改革的评价多集中在“精简机构和人员”和“政府职能转变”两方面。

<sup>①</sup> 徐艳晴、周志忍:《基于顶层设计视角对大部制改革的审视》,《公共行政评论》2017年第4期。

表1 历次机构改革的做法及其逻辑

措施	逻辑		举例
A改名	A1 为适应职能变化,如增加或撤销部分职能并兼顾国际惯例而更名【职能转移】		1988年水利部
B组建	B1 合并:撤销原来承担相同业务或相近业务的部门,重新选择部门承担所有撤销部门职能,加入新职能【职能整合】	B1(1)该部门名称沿用撤销部门中的一个部门名称,但机构内部要素变动大	1988年国家计划委员会
		B1(2)该部门是一个新建部门(更名)	1988年机械电子工业部
	B2 拆分:从原有单位拆分出来,加入新职能【职能整合】		1988年人事部
	B3 重组:在原有部门职能基础上新增职能,机构名称未变,机构要素改动小【职能加强】		2013年国家海洋局
C改性质	C1 依据现有职能属性撤销更名,并更改机构性质	C1(1)仍属政府序列	C1(1)①降行政管理职能【职能转移】 1998年国家邮政局
		C1(1)②升行政管理职能【职能加强】	1988年物资部
	C1(2)不再属政府序列(如行业管理任务较少的改为经济实体)【职能转移】		1988年中国核工业总公司
	C2 依据原有职能属性,直接更改机构性质		1988年新华社
D新建	D1 以设立决策议事协调机构和全国人大专委会为主,加强战略决策和统筹协调职能【职能加强】		2008年国家能源委员会
E改隶属部门	E1 鉴于职能需求,更改后隶属部门与该部门职能更具共性【职能整合】		1998年国家经体改委员会

注:以机构更改数量计算(如A变成B和C,计算数量为“2”),如果撤销重组,只关注重组结果。

表2 历次机构改革的做法及其选择度

	F	S(%)	1982		1988		1993		1998		2003		2008		2013		2018	
			F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)	F	S(%)
A1	22	15.07	6	46.15	2	14.29	1	9.09	5	21.74	3	42.86	1	7.14	/	/	4	7.02
B1(1)	3	2.05	/	/	1	7.14	/	/	1	4.35	/	/	/	/	/	/	1	1.75
B1(2)	49	33.56	6	46.15	3	21.43	1	9.09	4	17.39	3	42.86	6	42.86	3	42.86	23	40.35
B2	9	6.16	/	/	2	14.29	5	45.45	/	/	/	/	/	/	/	/	2	3.51
B3	7	4.79	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	1	14.29	6	10.53
C1(1)①	12	8.22	/	/	/	/	2	18.18	9	39.13	/	/	/	/	1	14.29	/	/
C1(1)②	5	3.42	1	7.69	2	14.29	/	/	/	/	1	14.29	1	7.14	/	/	/	/
C1(2)	7	4.79	/	/	3	21.43	2	18.18	1	4.35	/	/	/	/	1	14.29	/	/
C2	1	0.68	/	/	1	7.14	/	/	/	/	/	/	/	7.14	/	/	/	/
D1	10	6.85	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	1	7.14	/	/	9	15.79
E1	21	14.38	/	/	/	/	/	/	3	13.04	/	/	5	35.71	1	14.29	12	21.05
总频次			13		14		11		23		7		14		7		57	

注:“频次”(F)指历次改革方案所列举的依此逻辑改革的公共机构总频次;“选择度”(S)是历次机构改革中选择此逻辑的强度,计算办法为选择度=数目/涉及改革的机构总数×100%

1982年的改革方案囿于计划经济框架,只是删减机构,未触及职能转变的根本。随后,由于“定编不定员”的人事制度以及相关利益主体不配合,机构重回臃肿状态。1988-2003年的机构改革,组织机构的调整应从属于职能转变的逻辑并未占据上风,这使得职能转变呈现相对被动的特点。从1988年和1993年的改革方案和结果来看,强调“政企分离”的经济职能转变的效果不佳。

1998年的改革,“完善行政管理体制”取代了以往技术层面的“精简机构”取向,政企分离取得了阶段性成果,精简机构也颇为显著,撤销了几乎所有工业经济部门,这为后续的机构整合和组织优化奠定了基础。2003-2012年,考虑到加入世贸组织对政府全方位的挑战,明确提出政府基本职能的“十六字方针”,全面建设服务型政府,改革方案将“经济职能转变扩大到社会管理职能”,力求将职能内容的转变落到实处。2008年的机构改革贡献在于从整体政府的角度推进大部制改革,并建立与职能优化后更为匹配的绩效评估与问责制度。党的十八大以来,从国家治理体系和政府治理现代化的高度,愈发重视对政府职责体系的研究,机构改革成为加快政府职能转变的助推器。

#### 四、机构改革的演进趋势:绩效导向的服务型政府

改革开放以来,机构改革和职能转变的关系经历“被动配合”到“主动作为”的转型,逐渐形成了以深化职能转变为核心的机构改革模式。这种模式的合理性源于政府职能、政府机构与行政体制的内在关联,其中职能和机构作为行政体制改革的内在和外在结构性要素,前者是后者的内核,后者是前者的载体。<sup>①</sup>换言之,机构改革受绩效管理范式下的服务型政府这一新型行政体制的影响,在职能内涵、权责划分、运行方式更新等内容上体现出绩效与服务的双重价值取向。<sup>②</sup>因此,基于大部制的机构改革带有绩效管理导向的服务型政府建设特征。

##### (一)职能转变、绩效管理与服务型政府

在理论层面,职能和机构分别是行政体制的内核和外在形式,服务型政府和政府绩效管理分别是行政体制形态及其治理范式。政府职能和政府机构作为绩效生成的依据和实施主体,贯穿于政府绩效的全过程(参见图1)。这意味着在“需求”阶段,政府应当将“人民的需求和幸福”作为长期职责;在“投入”阶段,将人民的需求具体化为短期职责目标,围绕该目标确定人财物等要素投入;在“生产”阶段,基于现有组织架构和职能配置分解为短期目标,然后将任务分配给相关部门,规定流程以便政府活动;在“结果”阶段,政府的管理与服务呈现出不同机构履行职责产出的“产品”;在“效果”阶段,使用绩效评估和问责作为技术工具,测量履职结果蕴含的服务收益。<sup>③</sup>

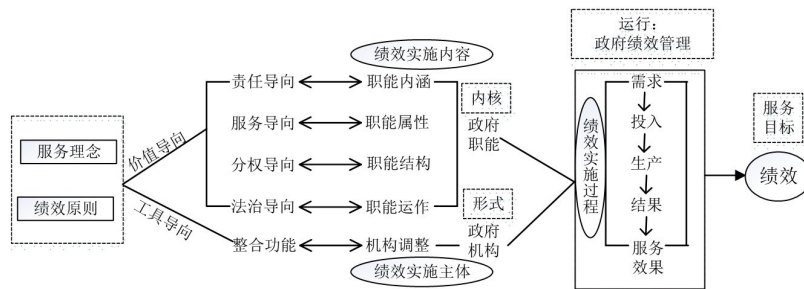


图1 绩效导向的机构改革和职能转变

服务型政府意味着公共服务目标的高度实现,公共服务均等化成为政府的基本职能,更是中国政府发展的新形态。绩效管理强调在内部管理和提供公共物品和服务的过程中实现“成本-收益”最大化,注重对社会和公众福祉产生实际益处。<sup>④</sup>从2005年开始,国务院的年度政府工作报告

① 张成福:《变革时代的中国政府改革与创新》,《中国人民大学学报》2008年第5期。  
 ② 王浦劬:《论转变政府职能的若干理论问题》,《国家行政学院学报》2015年第1期。  
 ③ 尚虎平:《我国政府绩效评估的总体性问题与应对策略》,《政治学研究》2017年第4期。  
 ④ Richard C. Kearney, *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1999, pp.1-2.



提出“建立科学的政府绩效评估体系”,党的十八大报告提出“推进政府绩效管理”,党的十九大报告明确“全面实施绩效管理”,这些都是对绩效管理的政策回应。因此,机构改革在政府绩效管理的价值指导下,纳入政府的内部和外部主体,依法管理和控制政府履行职责、生成绩效的全过程,即“需求-投入-生产-结果-效果”<sup>①</sup>。据此,形成符合“流程再造”的政府治理体系和绩效导向的服务型政府。

绩效政府及其管理方式受价值理性和工具理性的双重影响,最终以服务绩效产出为目的。价值层面的责任导向、服务导向、分权导向、法治导向,引导着机构改革的内涵;工具层面的整合功能,引导着机构改革的形式。从历届机构改革的实践来看,这种影响关系的确存在。机构改革的背景和职能转变的动力是优化行政体制;而绩效作为行政体制的目标,历次改革方案的演进反映了不断完善的绩效管理特征,进而在顶层设计上体现二者的关联。<sup>②</sup>2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,针对机构改革、职能转变和绩效管理明确提出“优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致”这一要求。

## (二)绩效政府导向的大部制机构改革

改革开放至今,政府绩效管理和新时代党政机构改革都属于新生事物。受绩效政府作用的大部制改革也历经“模糊”到“明朗”、“摸着石头过河”的探索。以四十年来历次机构改革方案为依据,依照机构改革实践和职能转变的内涵,大体可以将机构改革分为三个阶段:1982-2003年、2003-2012年和2012年至今。受责任、服务、分权、法治、效率、结果以及整合功能的引导,政府职能的内涵、属性、划分、运行以及据此的政府机构设置,具有各自的阶段性演化特征,并逐渐趋于优化和完善,符合绩效管理的工具导向和公共价值导向。

### 1. 责任导向的职能内涵演变

就职能内涵而言,首先,政府作为政治统治和公共管理的统一体,“责任导向”的绩效管理,强调政府维护社会稳定和提供优质服务的责任,确保政府对公民偏好和需求的回应性。<sup>③</sup>其次,对职能内涵的认知上,应区分“政府的功能”和“政府的责任”两个层次。“政府的功能”一般不涉及转变职能问题;而“政府的责任”是政府作为公共管理机构,提供社会管理和公共服务。相比于政府功能侧重协调社会政治生活的基本关系,政府责任强调提升社会福祉和服务的能力,具有绩效的特点。受服务内容选择、服务主体的配合等因素影响,服务质量存在优劣的差别。“政府的责任”相比“政府的功能”更具有主观色彩和结构特征,当一个政府选择其责任或职责时,在是否做、做多少、怎么做、哪个层次的政府做等问题上,具有较大的灵活性。

通过对机构改革的政策文本分析可以发现,对“职能”内涵的认识经历了从“功能”到“责任”再到“职责体系”的转变。在2003年之前的几次机构改革中,政府对机构调整的依据和职能的转变还停留在“功能”的认知层面。随着经济体制改革、行政体制改革的深入和社会转型,2003年开始的机构调整有意识突出政府公共服务的重要性,并使用“职责”的表述。这一时期的改革效果尚未达到既定目标,但已经初现成效。2008年启动的基于“大部制”的改革,从央地关系、府际关系的视角进一步强化政府职责体系,收到较好的成效;而2018年的新一轮机构改革,已形成党政社联动的协同局面。

① 陈天祥:《政府绩效管理研究:回归政治与技术双重理性本义》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2011年第4期。

② 卢海燕:《论政府绩效管理转型》,《中国行政管理》2014年第12期。

③ 陈国权:《责任政府:从权力本位到责任本位》,杭州:浙江大学出版社2009年版,第190页。

## 2. 服务导向的职能属性演变

绩效政府的“服务导向”强调政府在“做什么”问题上,要以“人民需求”为出发点,以“人民满意”为终结点。<sup>①</sup>体现在机构改革的职能属性上,从强调功能层面的统治属性转变为强调责任层面的社会管理和公共服务属性,藉此调整机构设置。具体来看,1982-2003年,尽管逐渐将“适应社会主义市场经济体制”作为机构改革目标以调整政市、政社关系,但从改革方案和效果来看,仍具有比较明显的管控特征,表现为政治经济职能过强、社会职能偏弱,管制功能过强、服务功能偏弱,微观管理过多、宏观管理乏力。1998-2007年间,政府职能扩充为“十六字方针”,在经济调节、市场监管的基础上增加“社会管理和公共服务”。同时,强调从行政审批、电子政务、绩效评估等方面来调整和重组机构,强化政府的公共服务能力。

从机构改革和职能转变的效果来看,这一阶段更多通过对宏观调控部门、专业经济管理部门“开刀”,加强经济调节、市场监管职能层面的社会管理,但在提供服务职能上的效果不彰,仅涉及食品安全和安监部门的改革。2007年底,党的十七大提出“四位一体”发展战略,将社会建设提升到与政治经济文化建设同高度,并对完善公共服务体系、创新社会治理的服务型政府建设提出明确要求。这使得2008年以来的机构改革,不仅从改革目标上提出建立“人民满意的服务型政府”,还以改善民生为突破口,强化和整合了卫生和医疗、食品和药品、新闻出版和广播电影电视、生态和环境保护等部门的管理和服务职能。

## 3. 分权导向的职能结构演变

“分权导向”强调将权责分解到不同层级的具体部门,明确横向部门间、纵向层级间的职责体系,一方面实现“以权力制约权力”,另一方面通过合理分工避免职责交叉、机构重叠以及职责过重等问题,推进有效的协同治理。<sup>②</sup>分权导向重在“集分平衡”,即行政职能的分权和政治职能的集权,这一特点同样体现在基于职能转变的机构改革上。

具体来说,在行政分权方面,1998年前的机构改革基本采用增加“综合”或“行业”机构,以及撤销“专业”机构等方式进行经济管理职能的横向划分,但没有涉及其他领域的横向划分和整体的纵向分权,具有很大的局限性。2003年的改革则基于调整部门的职能权限,从合理划分部门间的职能分工出发,覆盖面也从经济职能扩展到社会管理和公共服务职能。但这种划分仅限于横向部门间的分工,未考虑不同层级政府间纵向职责的划分。

2008年之后,随着对职能内涵和属性认识的深化,着手对行政层面的决策权、执行权、监督权进行分离,构建既相互制约又相互协调的职责结构。同时,探讨横向职责划分,比如将议事决策协调机构与执行施政机构一并考虑,将中央、地方一并考虑,一方面从中央层面继续下放审批权限,另一方面,除了中央要求必须“上下对口”的职责和机构外,地方有权因地制宜地确权和改革机构,还鼓励以政府购买服务等方式放权。此外,为保证机构改革、职能转变的有效落实,要求加强党的集中有力的政治领导、组织领导和思想领导。2018年的改革则将党政军群等机构全部纳入其中,将以前的行政机构改革上升为党政机构改革,完善了广义层面的政府治理体系。

## 4. 法治导向的职能运作演变

法治导向强调政府依照法定权限和程序履行职责,并监督职责履行效果。从改革历程来看,机构改革伴随法治政府建设而逐渐规范,向着依法治国、依法执政、依法行政并举的“全面依法治国”转变。从改革趋势来看,法治导向体现为职能运作法治化基础上的组织机构调整。

① 张立荣、姜庆志:《国内外服务型政府和公共服务体系建设研究述评》,《政治学研究》2013年第1期。

② 朱光磊:《全面深化改革进程中的中国新治理观》,《中国社会科学》2017年第4期。



党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的部署,随后机构改革也提出相应的法治规划。1998年的改革首次提出“按照依法治国、依法行政的要求,加强行政体系的法制建设”理念,并在建设现代化行政管理体系目标上增加了“公正透明、廉洁高效”的原则。从落实理念的举措来看,1998年和2003年的改革仍停留在针对职责内容及履行政程序的法制化完善这一层面,如建议修改《国务院组织法》、完善“三定”方案等,并未关注职责履行的结果,也未有相应的机构调整作为推进法治化的组织保障。

2008年的改革既强调职责履行过程的法治,即坚持决策和执行环节的依法行政,也开始关注履职结果和施政效果层面的法治。而且,从理顺职责关系层面明确问责主体,采取政务公开、绩效评估和问责等方式,加强内外部主体对政府履职全过程的依法监督、评估和问责。在改革举措上,继续完善立法和制度,包括制定“三个清单”,围绕职能运行的新要求进行相应的机构调整以保障法治化的落实。2018年,在“全面依法治国”原则下,机构改革从党、政、社联动的层面要求各主体依法治国、依法行政,在职能运行层面不断加强信息化及共享、公开,据此设置和调整信息化管理部门,从“如何负责”这一技术治理工具角度加快推进职能转变。在此基础上,组建国家监察委员会、中央全面依法治国委员会等机构。这样,既有助于提高行政效率,也有助于内外部主体的监督。

#### 5. 功能整合的组织逻辑演变

机构改革以职能转变为中心,目的是在职能转变所体现的公共价值理念基础上,通过操作化步骤调整,形成适合经济社会发展所要求的组织架构。服务型政府既从价值理性层面影响职能转变,还通过以整合、加强为主的绩效管理手段和工具理性实现组织架构的合理配置并完善职责体系的功能。具体来看,功能整合的基本逻辑是通过绩效管理方式,将整体目标的职责和任务分解到不同的职能部门、不同层级的政府,形成纵横交错的职责体系和组织架构,再通过整体合力来纠正部门间职责交叉、政出多门和部门利益的问题。<sup>①</sup>从整体看,机构改革都较高频次地使用“整合”逻辑,并通过历次演化实现了大部制改革。至于“加强”逻辑,则是针对具有统筹职责的高层决策议事协调机构的设置,作为辅助方式在完善现有组织架构基础上的职责合并。

在不同历史阶段,机构改革操作的逻辑侧重点也有所不同。1998年之前的改革是以职能整合为主,通过整合相近的职能在一定程度上优化组织架构。然而,由于仅就机构职能的相似性进行合并,并未从整体政府的角度对职能结构的统一做深化、具体化的整合,因此带有运动式改革的局限性,存在将看似相似却实际冲突的职能简单合并等缺憾,这导致部分职能的整合是建立在拆分已合并机构的逻辑上,最终陷入“精简-膨胀”和“合并-分开”的恶性循环。1998年和2003年的机构改革主要以权责下放和外放的职能“转移”为主,其次是“整合”,这因应了当时政企分离、政社分离的需求。2008年之后的机构改革整合性则更为显著,其特点与绩效管理的整合功能相吻合,强调纵横职责体系的有机统一,问责对象的明确,这有助于解决“机构重叠、政出多门、权责脱节”等突出问题,具有了大部制改革的特征。

## 五、结 语

改革开放以来,机构改革作为深化行政体制改革的重要内容发挥了极其重要的作用。就发展趋势而言,机构改革深受公共价值理性和绩效工具理性的影响,表现为基于大部制的绩效导向服务型政府建设。

<sup>①</sup> 郑方辉、尚虎平:《中国法治政府建设进程中的政府绩效评价》,《中国社会科学》2016年第1期。

本研究从改革背景、改革原则和目标、改革方案和内容、改革效果等方面,梳理历次政府机构改革政策文本,发现机构改革与职能转变的关系历经从被动配合到主动作为的转变。这种改革模式从职能转变的意涵和机构改革的操作上,已具有较强的整体性和系统性。在宏观层面,机构改革、职能转变作为社会整体变革的一部分,不仅仅是调整机构、精简人员,更是政府治理理念和方式的变革,涉及职能理念、性质、内容、运行方式及在此基础上的机构设置等。<sup>①</sup>因此,从进一步优化机构改革的层面回溯四十年来的机构改革,评析历次改革的政策导向,有助于厘清其演化脉络,明确新一轮党政机构改革的战略定位及其内涵,从而在新时代将职能转变与机构改革、政府职责体系和服务型政府建设相结合,助推国家治理现代化进程。

机构改革政策文本内含关键要素的顶层设计,为此下一步推动党政群机构改革的落地,还需从政策制定合法性、政策执行有效性等层面开展相关的研究。以机构改革为主要方式的行政体制改革尽管加快了政府管理的优化和创新,但也要意识到还需要重视政治层面的配套改革,如改革正当性、平衡各方利益和降低改革的政治阻力等“难啃的骨头”<sup>②</sup>。只有兼顾管理和政治两个层面的协同改革,机构改革和行政体制改革的成果才得以持续巩固和深化。

## From the Transformation of Government Function to the Performance-based Service-oriented Government: Based on Textual Analysis of Government Institutional Reformation since the Reform and Opening-up

Sun Tao, Zhang Yimeng

**Abstract:** Over the past 40 years of reform and opening up, the government institutional reformation has, by and large, centered on the mainstream of "downsizing the agency and personnel, transforming government functions, optimizing structure, and improving efficiency". The analysis on the previous policy texts of central government organizational reformation has revealed that in the policy orientation level, institutional reformation and functional transformation have undergone a change from "passive cooperation" to "active action". The new round of the Party and the government organizational reformation, following the functional logic, has shown the characteristics of integrity and synergy. Influenced by the public value rationality of performance management, the connotation, attributes, structure and operation of government functions reflect the features of responsibility, service, decentralization and rule of law. Influenced by tool rationality of performance management, the operation logic of institutional reformation is mainly based on the super-ministry system. In order to consolidate existing reform results, the next step reformation for the Party and government institutions should take into account both the management issues and the political perspective.

**Key Words:** Government Institutional Reformation; Transformation of Government Functions; Government Responsibility; Performance Management; Service-oriented Government

【责任编辑:张栋豪】

① 王浦劬:《论转变政府职能的若干理论问题》,《国家行政学院学报》2015年第1期。

② 何哲:《行政体制改革中的管理问题与政治问题——基于组织变革和流程再造视角的分析》,《中国行政管理》2013年第9期;何艳玲、李丹:《机构改革的限度及原因分析》,《政治学研究》2014年第3期。