

改革开放以来机构改革的经验塑造、 逻辑演进及其展望

◎颜德如 李 过

东北大学 文法学院 沈阳 110169

摘 要: 改革开放以来,我国机构改革形成了独具特色的改革经验,即“强制—推动性”改革、“被动—适应性”改革、“单边—封闭性”改革、“渐进—阶段性”改革、“实践—经验性”改革。同时,我国机构改革实现了多重逻辑的演进:从“政治逻辑”到“行政逻辑”再到“政治逻辑”、从“组织逻辑”到“职能逻辑”再到“体系逻辑”、从“权力逻辑”到“效率逻辑”再到“民生逻辑”、从“科层逻辑”到“市场逻辑”再到“网络逻辑”,它们共同构成了机构改革的“中国模式”。国家治理现代化进程中的2018年机构改革,从经验重构与逻辑强化两个方面对这一模式进行了重塑。未来的机构改革应进一步完善和强化2018年机构改革的经验与成果,实现由碎片政府到整体政府的转换、定型,推动“中国之治”迈向更高水平。

关键词: 机构改革; 改革经验; 逻辑演进 “中国之治”

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2021)03-0042-09

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2021.03.006

四十多年的改革开放是近现代中国最深刻的社会变革之一,而机构改革无疑是其最重要的组成部分。在整个改革开放的进程中,机构改革居于各项治理改革的中心位置,对各个改革变量起到重要的联动作用,是中国政治发展、经济增长和社会进步的关键推动力。改革开放以来,我国已先后进行了八次集中的机构改革,周期性的机构改革成为我国政治生活中颇具标志性的事件,并逐步形成了具有中国特色的机构改革模式。2018年机构改革是在推进国家治理体系和治理能力现代化这一新的时代背景下对党和国家机构进行的一次系统的、全方位的调整与完善。它重构和强化了改革开放以来机构改革的基本经验与基本逻辑,在一定程度上重塑了机构改革的“中国模式”,开辟了“中国之治”的新境界。

学界尤其是国内学界对改革开放以来我国的机构改革进行了持续研究,奠定了继续深入研究的良好基础,但相关研究也存在进一步拓展的空间,如表现为平铺直叙、就事论事、程式化表达和泛化点评等不足,机构改革的深层机理有待深入分析,尤其是改革开放以来我国机构改革的独特经验、逻辑演进以及2018年机构改革对整个机构改革模式的重塑等有待进一步研究。政府治理现代化是国家治理现代

化的关键组成部分,是把我国的制度优势转化为治理效能、实现“中国之治”的核心机制和核心力量。在建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦的历史征程中,及时总结、反思机构改革的“中国模式”,提出未来我国机构改革的展望,推动“中国之治”迈向更高水平,具有重要的理论和现实意义。

一、2018年机构改革前的经验塑造

在2018年机构改革前,我国已分别于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年进行了七次机构改革。在三十多年的改革探索中,塑造了诸多具有中国特色的经验,这些经验主要聚焦于改革动力、改革背景、改革内容、改革路径和改革策略。

(一) 改革动力 “强制—推动性”改革

根据新制度经济学的观点,制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。“诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造,它由个人或一群(个)人,在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反,强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实行”^[1]。大致而言,诱致性制度变迁由社会力量发起,自下而上

收稿日期: 2021-01-12

基金项目: 国家社会科学基金项目“历史制度主义视角下的中国政府职能转变研究(1978—2018)”(20BZZ059)阶段性成果

作者简介: 颜德如(1972—),男,四川仁寿人,教授,博士研究生导师,博士,从事当代中国政府与政治研究;李过(1992—),男,四川通江人,博士研究生,从事当代中国政府与政治研究。

地展开;强制性制度变迁则由政府力量自上而下地推行。比较言之,西方先发资本主义国家政府改革的动力主要来自社会和民众的参与,具有浓重的“社会中心”色彩。而我国改革开放以来的机构改革整体上属于强制性制度变迁,历次机构改革皆由党和政府提出改革方案,凭借政治权威自上而下地推动实施,并要求各级政府较短的时间内完成改革任务,是典型的政府主导型改革。长期致力于中国政府改革研究的汤姆·斯滕森教授(Tom Christensen)认为,中国的机构改革总是自上而下、由一些中央领导人发动^[2]。在机构改革过程中,政府是制度供给的主体,改革是政府出于自主意识的自觉行为。虽然也有部分自下而上的改革,但由于此类改革与我国单一制的国家结构和“职责同构”的政治系统不相适应,且缺乏配套措施,其结果都不甚理想。“强制—推动性”的机构改革模式提供了我国机构改革所需要的权威性力量,降低了制度变迁所需要的时间成本,满足了后现代化国家实行赶超战略的需要,但也导致了我国的机构改革一直是计划性改革而非回应性改革。同时,由于“政府改革”与“改革政府”主客同体,推进改革需要的集权与市场化导向改革需要的分权之间存在抵牾,改革的成本和难度大大增加。

(二) 改革背景 “被动—适应性”改革

党的十一届三中全会之后,党和国家的工作重心从以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心,经济发展取代意识形态成为国家最重要的合法性源泉。经济体制改革处于改革序列的最前端,是机构改革最重要的宏观背景。如前所述,从政府主导型改革这个角度来看,我国的机构改革表现出相当的主动性。而从与经济体制改革的关系来看,机构改革则显示出强烈的被动适应特征。改革开放以来,我国的机构改革一直围绕着经济体制改革的进程而展开。从1982年确立“计划经济为主,市场调节为辅”、1984年提出“公有制基础上有计划的商品经济”、1987年提出“计划与市场内在统一的体制”、1992年正式确立社会主义市场经济体制,到2002年的“完善社会主义市场经济体制”,再到2013年提出“市场在资源配置中起决定作用”,经济体制改革一直制约、牵动着机构改革的方向和内容。机构改革的主导思路是突出经济基础对作为上层建筑的行政系统的决定作用,而相对忽视了行政系统本身的自

主性和客观运行规律。尤其是在改革开放之初到20世纪90年代社会主义市场经济体制确立的过渡时期,由于对市场与计划认识的波动起伏,导致机构改革几经反复。在这一时期,行政系统的角色在无形中被定位为社会经济的“消防员”和“稳定器”,1982年、1988年、1993年等三次大规模的机构改革因此成为随经济发展而消极被动进行的零碎的、应景式的调整^[3]。“被动—适应性”改革使得行政管理这一发展中国家的“最稀缺资源”能够集中力量服务于经济发展这一中心任务,但由于不是基于行政管理本身的特点和规律,机构改革缺乏自动力机制,容易受经济环境的左右,陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

(三) 改革内容 “单边—封闭性”改革

改革开放以来,我国的机构改革基本局限于由中央到地方的行政系统,主要是政府机构的精简、职能的调整与运行机制的完善。其中,政府机构的精简特别是人员的精简又是机构改革的核心,每次机构改革皆特意突出对机构和人员数量精简的重视和宣传,因为“从常识来看,人民总是认为机构越精简越好,一旦机构开始膨胀,人民对政府的不满也就随之而来”^[4]。我国的机构改革成为一个相对封闭、自为的过程,缺乏与其他公共机构改革的协同。在2018年机构改革之前,1988年机构改革首次跨越了单纯的政府改革范畴,同时涉及党和政府两大系统的改革以及党政关系的调整,但由于随后政治形势与国际局势的变化,这一改革模式没有延续下来。此后,1993年机构改革和1998年机构改革虽然提出了对党的机构的调整,但没有具体展开,更没有形成与政府机构改革的协同。虽然单边的机构改革有利于实现政府资源的集中配置和政治社会所需要的稳定,相对降低了改革的难度,但“由于改革是在行政体系这一封闭体系内进行,每次机构改革对政府自身造成的压力非常大,改革的减量成效也容易被部门利益所抵消或化解,导致‘裁撤、合并、改名’等事件反反复复”^[5]。同时,机构改革通常由党提出改革方案,经由人大形成改革决定,再由政府具体执行。从改革方案的出台到最终实施,呈现出强烈的“内输入”特征,缺乏社会力量的参与,机构改革往往成为政府的自说自话。另外,我国的历次机构改革主要集中于中央政府层面的改革,缺乏中央政府和地方政府的统筹规划和分类指导。

(四) 改革路径“渐进—阶段性”改革

我国的机构改革是一个渐进推进和周期性调整的过程。所谓渐进推进,是指历次机构改革主要是因应当时的政治社会问题而进行的循序渐进的、局部性的组织革新,在对现有体制弊病进行边际调整的同时,不断扩张新体制的力量,由此形成“双规体制”,以增量取代存量,进而实现帕累托改进。渐进式改革可以相对降低人们的利益剥夺感,减少改革的阻力,通过以时间换空间降低在复杂环境中的改革不确定性所带来的风险,但也导致一些体制性弊病长期得不到解决,逐渐积累下来,成为体制性毒瘤,并进一步造成恶性的路径依赖。而新旧元素在政府机构内的并存存在,则会增加体制各部分间的摩擦成本,加剧政府机构和运行的“碎片化”。所谓周期性调整,是指除了1982年机构改革以外,历次机构改革与政府换届保持高度同频,即每五年一次的政府换届就是新一轮机构改革之时,机构改革已经成为一种可预期的、稳定的“改革符号”,有研究者据此概括我国的机构改革具有“高调阶段性”特征^[6]。阶段性的机构改革可以周期性地对政府机构中存在的问题进行集中解决,有助于新一届政府改革形象的树立,但当机构改革成为一种符号,在某程度上承担起合法性的象征时,其本身的意义也会随之弱化甚至消解。比如,过于频繁的周期性改革往往导致上一轮改革尚未完成,新一轮改革又已展开,大大降低了改革绩效。

(五) 改革策略“实践—经验性”改革

与同一时期西方国家进行的行政改革,尤其是具有统一理论框架、严格遵循理论指导实践的新西兰行政改革不同,我国的机构改革缺乏明确的理论指导和长远的目标指引,更多的是通过不断试错形成改革经验,以此进一步调整和完善改革。对于机构改革的一系列基本问题,比如政府与社会及市场的关系、中央与地方的权力边界、政府作用的方向和程度等缺乏清晰、一致的认识,也就没有对机构改革进行超前的顶层设计和总体的制度安排,更没有形成具有中国特色的、系统的机构改革理论。虽然改革开放以来,我国的机构改革受到了西方行政改革理论的影响,但作为一个“理性的购物者”,我国的机构改革从未照搬西方的改革理论,而是从西方的发展模式挑选出最合适的改革元素,这些元素必须与我国的文化条件和结构发展相适应^[7]。Tian和

Christensen的研究也表明,尽管全球化的力量使得世界各地的改革模式趋同,但中国的行政改革主要取决于国内环境^[8]。简言之,中国的机构改革既缺乏本土行政改革理论的指导,也没有完全接受西方国家的改革理论,长期处于一个理论的真空中。对此,竺乾威指出“如果在一些重要的方向问题上无法提供一个比较清晰的图景并同时进行全方位的改革(机构改革只是其中的一部分),那么行动路线就难免落入‘有什么问题改什么’的窠臼,而且改革试图解决的问题还会重新出现。”^[9]

二、改革开放以来机构改革的逻辑演进

改革开放以来,我国机构改革的进程从不同的角度和层面实现了多重逻辑演进,其与上文所述的基本经验共同构成了机构改革的“中国模式”。

(一) 从“政治逻辑”到“行政逻辑”再到“政治逻辑”

改革开放之初,邓小平就提出了我国政治体制改革的系统性构想。1980年,《党和国家领导制度的改革》全面论述了党和国家领导制度改革的原则、方针、内容和路线等问题。1982年,《精简机构是一场革命》详细阐述了党政机构和军队的精简问题,实际上是对政治体制改革的规划。虽然1982年机构改革仅仅是政府机构的调整,但它是在政治体制改革的宏大背景下进行的。此后,在80年代中期,邓小平多次重提政治体制改革,“改革,应该包括政治体制的改革,而且应该把它作为改革向前推进的一个标志”^[10]¹⁶⁰“一九八〇年就提出政治体制改革,但没有具体化,现在应该提到日程上来”^[10]¹⁶⁰。1988年机构改革就是作为政治体制改革的一部分进行的,此次机构改革提出党政分开、权力下放、转变职能、干部人事制度改革等诸多方面的内容,是对政治结构的调整而非仅仅对技术和流程方面的完善。总而言之,整个20世纪80年代的机构改革是在政治体制改革大环境下进行的,受到政治逻辑的支配,但在此之后,政治体制改革长期处于相对滞后状态,行政逻辑成为机构改革的支配逻辑。竺乾威从政府职能转变的角度指出,以第二次机构改革为起点,“政府职能转变作为核心内容的机构改革经历了一个从政治体制改革到行政体制改革的过程”^[11]。党的十八届三中全会提出完善和发展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的全面深

化改革的总目标,重新将机构改革纳入政治体制改革的总体框架之中,机构改革的逻辑开始实现第二次转变,即从行政逻辑回归政治逻辑。

(二)从“组织逻辑”到“职能逻辑”再到“体系逻辑”

改革开放之初,由于恢复老干部工作、知青回城以及国家现代化事业的重新开启等原因,政府规模急剧膨胀。在此背景下,1982年机构改革主要是针对政府机构和人员的大幅精简,既未触动高度集中的计划经济管理体制,也未涉及政府职能的转变。1988年机构改革首次将“转变政府职能”作为机构改革的关键,但由于经济体制改革的目标尚不明确,政府职能转变的方向和路径还比较模糊。因此,1982年机构改革和1988年机构改革主要是对政府组织的变革,组织逻辑占据改革的支配地位。1992年,社会主义市场经济体制的确立为政府职能转变明确了方向;1993年进行的第三次机构改革明确指出,“这次机构改革的重点是转变政府职能。转变职能的根本途径是政企分开。要按照建立社会主义市场经济体制的要求,加强宏观调控和监督部门,强化社会管理职能部门,减少具体审批事务和对企业的直接管理,做到宏观管好,微观放开”^[12]。此后,政府职能转变一直是我国机构改革的核心。2007年,党的十七大报告首次提出“政府职责体系”的概念。由“政府职能”向“政府职责体系”的转变,表明了机构改革开始更加重视各组织要素的相互联系和整合,反映了改革的系统性思维。2008年进行的第六次机构改革所采用的大部制是对这一“体系逻辑”的践行。2012年党的十八大报告强调,“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”^[13],在谈及行政体制改革时指出,“稳步推进大部制改革,健全部门职责体系”^[13]²²。机构改革的“体系逻辑”更加凸显。

(三)从“权力逻辑”到“效率逻辑”再到“民生逻辑”

改革开放之初,新中国成立以来形成的高度集权的全能主义体制并没有立即结束,权力高度集中是这一时期党政机构的主要问题,但由于1982年机构改革是在改革开放之初匆忙提出,其对当时的权力结构触动不大。到1988年,政治体制、经济体制与行政体制之间的“结构堕距”凸显^[14],当时进行的第二次机构改革主要涉及政府内部以及政府与外部

权力边界的调整,包括党和政府的关系、党政和法律的关系、中央和地方的关系、政府和企业的关系。20世纪80年代的两次机构改革主要是对国家权力结构的完善,形成了改革开放后我国党政结构的基本格局。1992年,邓小平视察南方谈话确立了“发展就是硬道理”的政治共识,随后的党的十四大正式确立了社会主义市场经济体制,我国开始真正步入发展型国家行列,效率优先成为各项改革的指导思想。服务于社会主义市场经济体制的建立、促进经济增长是这一时期机构改革的中心目标。进入21世纪,“市场社会”的一系列弊端催生了社会的“反向运动”2003年机构改革确定政府职能转变的方向是“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”,机构改革的民生逻辑开始凸显,但此次机构改革的重点是建立宏观监管体系,社会管理和公共服务方面的改革涉及不多。2007年,党的十七大提出建设服务型政府的改革目标;2008年进行的第六次机构改革明确提出,“以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门”^[15]。2013年机构改革延续了这一民生逻辑,其关键词是“公共服务”^[16],明确提出建立“人民满意的服务型政府”。从建立“服务型政府”到建立“人民满意的服务型政府”,不仅增加了一个限定词,还意味着行政体制改革价值的迭代变化^[17]。

(四)从“科层逻辑”到“市场逻辑”再到“网络逻辑”

大致而言,自1887年威尔逊发表《行政学研究》,使行政从政治中独立出来,西方国家的行政改革经历了传统公共行政、新公共管理和后新公共管理等三个阶段。传统公共行政建立在政治行政二分原则、韦伯的科层制理论和泰勒的科学管理原理之上;新公共管理是市场主义和管理主义的结合,主张将市场竞争机制引入公共部门;后新公共管理强调网络合作治理,以跨组织为导向,寻求改善政府组织纵向和横向的协调^[18]。它们分别体现了行政改革的科层逻辑、市场逻辑和网络逻辑。如果以西方行政改革的理论和实践为视角,可以看出,我国的机构改革与西方国家的行政改革经历了大体相同的发展阶段。在20世纪80年代,我国机构改革的主要目标是重建在“文化大革命”中遭到破坏的行政机器,建立政府的法制基础,实现政府机构的专业化、工作人员的职业化和职能的分化。机构改革的主要目的

是克服政府的官僚主义,提升政府行政效能,实现韦伯的官僚制的理性与效率。这一时期的机构改革受到科层逻辑的支配。社会主义市场经济体制确立之后,我国的机构改革主要受市场逻辑的支配,尤其是1998年机构改革几乎撤销了所有的工业专业经济部门,基本消除了计划经济管理的结构性障碍,为市场经济的深入发展奠定了坚实的组织基础。进入21世纪,部门间的合作机制建设越来越成为机构改革的重点。2008年机构改革采取的大部制,旨在解决跨部门协同问题,被普遍认为是典型的具有“后新公共管理”特征的组织变革形式。

改革开放以来的机构改革尽管呈现出上述逻辑的演进,但有两点是要清楚的:一是改革的逻辑演进并非逻辑替代,只不过在机构改革的不同阶段,支配改革的主要逻辑不同;二是改革的逻辑演进不同于逻辑转换,其具有发展递进的特征。这是因为:其一,与西方国家的政治行政二分不同,在中国政治语境中,行政是政治的一部分,行政体制改革是政治体制改革的核心组成,政治逻辑包含行政逻辑;其二,组织与职能是一体两面,而体系逻辑则是在更高层次上对组织逻辑与职能逻辑的优化整合;其三,民生逻辑并不排斥效率逻辑与权力逻辑,实际上,效率与权力的坚实支撑是机构改革的民生逻辑得以实现的基础;其四,虽然新公共管理运动试图解构传统的科层制,但事实上,市场与科层结构并非不能兼容,后新公共管理仍然是以科层制为组织基础,并大量继承了新公共管理的市场化改革。改革的多重逻辑演进充分体现了我国机构改革的复杂性、阶段性和发展性等特征。

三、2018年机构改革对“中国模式”的重塑

如前所述,在2018年机构改革之前,我国的机构改革已呈现出一系列颇具中国特色的经验,实现了多重逻辑演进,它们共同构成了机构改革的“中国模式”。2018年机构改革则从经验的重构和逻辑的强化两个方面重塑了这一机构改革的“中国模式”,推动“中国之治”进入新阶段。

(一) 对改革经验的重构

1. 强制与诱致相结合的改革。2018年机构改革依然是由党和政府发起,在中央统一部署下启动中央、地方的机构改革,通过法律和命令自上而下地推动实施,属于“强制—推动性”改革。同时,本次

机构改革明确要求赋予省级以下政府更多的自主权,根据不同层级政府的职责特点作出不同的改革任务安排,允许地方因地制宜地设置机构和配置职能。从改革结果来看,许多地方设置了一批颇具地方特色的政府机构,一些地方出现了“一对多”(一个基层机构承接多个上级机构的任务)和“多对一”(不同基层机构向同一个上级机构负责)的情况。本次机构改革将央地关系全面纳入改革视野,在中央主导的前提下,鼓励地方改革力量参与,表现出上下联动的特点。

2. 主动与适应相结合的改革。党的十八届三中全会提出“市场在资源配置中起决定作用”的判断,此后,我国经济进入新常态,由高速增长阶段转向高质量发展阶段。2018年机构改革依然具有适应和服务于经济体制改革的特征和需要,党的十九届三中全会明确指出,“要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端”“围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系”调整优化政府机构设置和职能配置^{[19]8-9}。同时,2018年机构改革在适应经济形势与经济体制改革的同时,也体现出相当的主动性和前瞻性。此次机构改革不再仅仅是对政府机构尤其是其中经济部门的调整,而是对党政军群几乎所有的公共机构进行大规模重组,通过组织变革为经济发展提供强劲动力。

3. 渐进与激进相结合的改革。2018年机构改革是在改革开放以来七次机构改革的基础上进行的,是对既有机构改革的延伸,其改革内容和路径既有创新也有继承,体现了机构改革的渐进性和延续性。同时,此次机构改革又表现出相当的激进性,不再是对行政系统的小修小补,而是对党和国家机构一次全方位的、系统的调整与完善,涉及党政军群几乎所有公共机构,其改革深度与广度都超越了之前的历次机构改革。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》(以下简称《决定》)指出,“坚持蹄疾步稳推进改革,条件成熟的加大力度突破,条件暂不具备的先行试点、渐次推进”^{[20]269},清楚地表明此次机构改革激进与渐进相结合的改革特色。

4. 开放与协同相结合的改革。2018年机构改革体现出相当的开放性,在改革过程中积极动员社会力量,争取广泛的社会支持。同时,鼓励地方政府积极参与到机构改革中来,充分调动地方政府参与

改革的热情。《决定》指出,“科学设置中央和地方事权,理顺中央和地方职责关系,更好发挥中央和地方两个积极性”^{[20]265}。此次机构改革尤其强调改革的协同性,提出统筹党政军群机构改革,“党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公,整合优化力量和资源,发挥综合效益”^{[20]260}。党的十九届三中全会明确指出,要“增强改革的系统性、整体性、协同性,加强党政军群各方面机构改革配合,使各项改革相互促进、相得益彰,形成总体效应”^{[19]11}。

5. 顶层设计与基层创新相结合的改革。2018年机构改革特别注重改革的顶层设计,以习近平总书记任组长的中央全面深化改革领导小组(2018年3月改为“中央全面深化改革委员会”)对机构改革的原则、目标、内容、策略等进行了系统的规划,以集中资源高效率地实现改革目标。同时,根据凡是重大改革都要进行试点的传统,本次机构改革依然采用了试点先行的改革策略,是基层创新与顶层设计相结合的一次改革。以国家监察制度改革为例,2016—2017年,习近平总书记先后对推进国家监察体制改革作出一系列的部署和指示,为深化国家监察体制改革指明了方向,提供了根本遵循。此后,国家监察体制改革在北京、山西、浙江等三个省份展开试点,形成了许多国家监察体制改革的可复制的宝贵经验,理论与实践相结合促成了国家监察制度的改革。

(二) 对改革逻辑的强化

1. 对政治逻辑的强化。此次机构改革以强化政治建设、全面加强党的领导为统领。《决定》指出,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。加强党对各领域各方面工作领导,是深化党和国家机构改革的首要任务。要优化党的组织机构,确保党的领导全覆盖,确保党的领导更加坚强有力”^{[20]258-259}。为此,一是建立健全党对重大工作的领导体制机制;二是强化党的组织在同级组织中的领导地位;三是更好地发挥党的职能部门的作用;四是统筹设置党政机构;五是推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革^{[20]259-260}。此次机构改革是在国家治理体系和治理能力现代化建设过程中对政行关系的一次巨大调整,进一步强化了以执政党为核心的政治力量和政治逻辑在机构改革和国家治理中的地位,实现由行政优先的机构改革与国家治理模式向政行协调的机构改革与国家治理模式的转

变^[21]。

2. 对体系逻辑的强化。此次机构改革以国家治理体系和治理能力现代化为导向,特别重视对党和国家机构职能的系统性整合。《决定》明确指出,“深化党和国家机构改革是一个系统工程”^{[20]268},其目标是“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”^{[20]257}。其中,政府机构改革的目标是构建“职责明确、依法行政的政府治理体系”^{[20]257}。2018年,《国务院机构改革方案》的一个关键词就是“整合”,先后共出现17次。此次机构改革重视党政机构的统筹设置,以使党政机构成为一个有机的机构职能体系,整合优化党政资源,发挥系统治理、整体治理的效能。党政机构统筹设置,包括“合署办公”和“合并设立”(“两块牌子”“保留牌子”“加挂牌子”)。根据有关统计,2018年机构改革有多达45家的党政机构、政府机构进行了合署办公或合并设立^[22]。

3. 对网络逻辑的强化。此次机构改革坚持机构职能设置的优化协同高效,包括党中央机构改革、全国人大机构改革、国务院机构改革、全国政协机构改革、行政执法体制改革、跨军地改革、群团组织改革、地方机构改革等八个方面的内容,是改革开放以来第一次针对我国党政军群所有公共机构的一次系统的、全面的改革。《决定》特别强调,通过统筹党政军群机构改革,实现“各类机构有机衔接、相互协调”^{[20]263}。此次机构改革提出,“要深入推进‘互联网+政务服务’,使更多事项在网上办理,必须到现场办的也要力争做到‘只进一扇门’‘最多跑一次’。加强政务服务标准化建设。大力推进综合执法机构机制改革,着力解决多头多层重复执法问题。加快政府信息系统互联互通,打通信息孤岛”^{[20]319}。这些都是具有“后新公共管理”特征、突出网络合作特色的改革举措。

4. 对民生逻辑的强化。此次机构改革坚持以人民为中心,继续强调建设人民满意的服务型政府。在党的十九大报告中,习近平总书记指出“坚持以人民为中心。人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。”^{[20]15}这为此次机构改革的

民生逻辑定下了基调。此次机构改革特别强调完善公共服务管理体制,健全公共服务体系,推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化,推进城乡区域基本公共服务制度统一。李克强总理在政府工作报告中指出“要在发展基础上多办利民实事、多解民生难事,兜牢民生底线,不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。”^{[20]327}

四、机构改革的未来:从碎片政府到整体政府

通过改革开放以来的历次机构改革,我国政府机构设置与职能配置在不断规范化、专业化的同时,也表现出机构林立、部门壁垒、多头领导等碎片化的特征。进入21世纪的后新公共管理时代,我国机构改革开始从多个角度实现改革逻辑的演进,但不论是机构改革的政治逻辑、体系逻辑、网络逻辑还是民生逻辑,皆是致力于整体政府的建设。所谓整体政府,是指政府内部机构之间、政府与外部组织之间能够有效合作、协调,实现高度整合,为公众提供无缝隙服务的政府^[23]。未来我国机构改革应该延续、完善、强化2018年机构改革的模式,实现由碎片政府到整体政府的进一步转变、定型。

(一) 提升机构改革的权威性

进入新时代,我国的主要矛盾已经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。现代化和后现代化“两化叠加”^[24],工业化、信息化和全球化“三化共时”,社会结构呈现出强烈的异质性和复杂性,不断多元化甚至彼此对立的利益群体给我国社会的稳定带来了巨大风险。在国家治理现代化的推进历程中,我国的机构改革既获得了更加强劲的动力,也面临着更加艰巨的尤其是秩序整合的挑战。今后的机构改革需要适当提升改革的权威性,以政治权威整合协调各种利益关系,凝聚改革共识,形成改革合力,破除机构改革过程中的条块分隔和地区封锁,有效凝聚改革力量突破机构改革的“门槛”,以整体性治理构建全国统一大市场。在必要的时候,机构改革需要通过政治强制力,以激进的手段革除改革痼疾。相对于渐进式改革而言,“激进式的改革可能在一开始时出现较大的‘震荡’,从而造成较大的损失,但若能在较短时间内完成过渡,损失会迅速减少”^[25]。

(二) 增强机构改革的主动性

进入新时代,经济建设依然是我国的中心任务。

虽然我国的社会矛盾已经发生了变化,但初级阶段的国情没有变,推动经济发展、创造更加丰富的物质财富依然是储蓄人民的“弥散支持”。应以有效性累积合法性,维持政治社会秩序,实现人民对美好生活的向往,增强我国综合国力和国际竞争力,巩固我国社会主义制度的基础。邓小平在20世纪90年代就明确指出“基本路线要管一百年,动摇不得。”^{[10]370-371}党的十九大报告强调,“发展是解决我国一切问题的基础和关键”^{[20]15},机构改革依然要服务于经济发展。与此同时,我国的机构改革要增强其自主性,根据政治发展和行政管理本身的规律主动推进机构改革,充分发挥作为上层建筑的行政系统对经济基础的巨大反作用,适时打破机构改革的恶性路径依赖,“警惕被动改革可能导致的政治衰败,超越渐进性改革与激进性改革两难的伪命题,准确把握时机,进行主动的自我改革”^[26]。

(三) 优化机构改革的协同性

习近平指出“随着改革开放不断深入,改革开放的关联性和互动性明显增强,这就要求我们更加注重各项改革的相互促进、良性互动。”^[27]对于我国的机构改革而言,一是由中央到地方的强制推动与从地方到中央的诱致变迁相结合,协调机构改革的顶层设计与基层创新,充分调动地方政府参与机构改革的热情。二是政府主导改革与社会推动改革相结合,正确处理机构改革与社会发展、经济增长之间的关系,合理引导社会力量对机构改革的参与,充分汲取民众智慧。三是将政府机构改革与政治体制改革、经济体制改革协同起来,尤其是要将机构改革放在政治体制改革的总体框架之中,以政治体制改革的制度化安排统领机构改革。四是着力解决跨部门间协调与合作问题,继续推行大部制改革。由组织间的结构性整合向功能性整合转变,并从大部制改革深入到大司局、大处室改革,科学配置行政系统内设机构的权力和职责。同时,积极推进议事协调机构和临时机构改革,将之与常设机构的改革切实配合起来。

(四) 凸显机构改革的科学性

改革开放以来,我国的机构改革一直是一个“摸着石头过河”的过程。进入新的历史阶段,科学的理论指导与目标规划在机构改革中的意义愈加凸显。党的十八大以来,党中央在政治、经济、社会、文化各个领域频频提出加强“顶层设计”,习近平明确指

出“全面深化改革需要加强顶层设计和整体规划,加强各项改革的关联性、系统性、可行性研究。”^[28]对于未来我国的机构改革而言,一是要制定改革的长期规划和短期计划,分阶段、有步骤地予以推进,强化改革方案的法制化程度,克服政府换届对机构改革造成的波动影响。机构改革与政府换届不必一定保持同频,并可以适当拉长改革周期。二是要构建“基于中国场景”、融合本土理论与西方理论、兼顾民族性和世界性、具备预测力和解释力、原创的机构改革理论。要在机构改革的基础性的、重大的理论问题上上下功夫,“多搞‘集成’和‘总装’,多搞‘自主创新’和‘综合创新’”^[29]。为建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学体系,丰富和发展当代中国马克思主义,更加科学地指导我国的机构改革作出贡献,也向世界贡献中国智慧。

(五) 强化机构改革的回应性

早在三百多年前,英国政治思想家洛克就指出:“政府的目的是为人民谋福利。”^[30]立党为公,执政为民,全心全意为人民服务是党的生命所在,社会主义中国的机构改革当然以为人民谋福利为旨归,党的十九大报告明确指出“增进民生福祉是发展的根本目的。”^{[20]16}进入新时代,“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”凸显,机构改革必须切实提升其回应性,将人民客观的、真实的诉求纳入制度化的框架中,并及时地将这些诉求转化为权威性的资源 and 价值分配。民生逻辑将是支配未来机构改革的核心逻辑,但政府“不能替人民去发财致富,而让人民坐享其成。政府也不能充当人民的教师爷,对人民指手画脚”^[31]。以人民为中心的政府既是有为政府,也是有限政府。对于我国这样的“依赖政府型社会”来说,给予人民独立发展的空间,引导人民自主地表达、伸张诉求是回应型政府的题中应有之义。同时,政府的服务性与政府的管理性并不冲突,建设服务型政府并不意味着抛弃政府的管理职能,关键是如何寓管理于服务之中。

提升机构改革的权威性是建设整体政府的力量保障,一个权威的政府才能破除改革的利益藩篱和政府运行的“碎片化”困境,凝聚改革力量以实现机构职能的整合。增强机构改革的主动性是建设整体政府的路径保证,只有根据行政管理本身的规律与特点主动进行改革,才能打破碎片政府的路径依赖,实现由“行政发展”向“发展行政”的转变。优化机

构改革的协同性是建设整体政府的核心任务,从而实现政府内部各要素以及政府与外部力量之间有效合作、协调。凸显机构改革的科学性是建设整体政府的内在要求,整体政府的建设需要科学的理论指导。强化机构改革的回应性是建设整体政府的价值旨归,整体政府的宗旨就是及时回应民众需求,为民众提供无缝隙的公共服务。这五者之间互为支撑、互相促进。

五、结语

19世纪中后期以来,从洋务运动到改革开放,中国在现代化的历程中经历了六次政治选择^[32],而一以贯之的是对民族振兴、国家富强和人民幸福的不懈追求。改革开放四十多年来,我国在政治发展、经济增长和社会进步等方面取得了举世瞩目的成就,创造了令世人刮目相看的奇迹,形成了具有中国特色的治理体制,推动了我国的百年现代化走向纵深。作为后发现代化国家,政府转型在国家转型和社会转型中扮演着核心角色。在改革开放中,我国政府需要持续处理两种因素的有机结合:一是有效运用政府权威资源和组织资源控制秩序,维持社会稳定;二是通过市场化导向的改革释放、调动社会活力,促进经济发展。根据新制度主义的观点,制度决定政治、经济与社会活动的绩效。周期性的机构改革成为连接上述两种因素的强力纽带,不断完善有利于生产性活动的制度框架,进而在相当程度上承担起我国现代国家建设的重任,理解我国的机构改革成为理解“中国之治”的关键密码。根据施莱弗的研究,政府转轨包含两个单独的步骤:“第一,经济体需要去政治化,用市场的力量来替代政府的控制,剥夺政府赖以控制企业的工具和资源。第二,转轨也要求政府承担一些新的功能,比如,提供支撑市场经济的法律和管制。”^[33]改革开放以来,我国政府的改革活动总体上同时在这两个方面展开,逐步实现市场化改革中的政府转轨。2018年机构改革是在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中对党和国家机构的一次系统、全面的调整与完善,在改革开放以来历次机构改革的基础上,从经验重构与逻辑强化两个方面对机构改革的“中国模式”进行了重塑;是对机构改革经验与逻辑的继承与超越,成为实现中华民族伟大复兴、建设社会主义现代化强国的强力助推器,使“中国之治”进入新阶段。“我们现

在所处的,是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候,是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候”^{[20]738-739}。前路漫漫,未来我国的机构改革应该继续完善和强化2018年机构改革的经验与成果,以机构改革为杠杆,推动“中国之治”迈向更高水平。

参考文献:

[1][美]罗纳德·H.科斯,等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M].刘守英,等,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2014:269.

[2]Christensen T, Lisheng D, Painter M. Administrative Reform in China's Central Government - How Much Learning from the West? [J]. International Review of Administrative Sciences, 2008, 74(3): 351-371.

[3]汪永成.新一轮行政改革应选择新的战略方向[J].理论学习月刊,1998,(2):27-28.

[4]颜德如.中国政府改革30年:特点、问题及其化解[J].理论探讨,2012,(5):5-9.

[5]何艳玲,李丹.机构改革的限度及其原因分析[J].政治学研究,2014,(3):93-107.

[6]周志忍.机构改革的回顾与展望[J].公共管理与政策评论,2018,(5):3-6.

[7]Christensen T, Fan Y M. Post - New Public Management: A New Administrative Paradigm for China? [J]. International Review of Administrative Sciences, 2018, 84(2): 389-404.

[8]Tian X L, Christensen T. Myths, Instrumental Reality, or Cultural Change? Modern Service - oriented Government Reforms in China [J]. International Public Management Journal, 2021, 24(2): 269-286.

[9]竺乾威.改革的逻辑:机构改革的回顾与展望[J].复旦公共行政评论,2012,(2):187-200.

[10]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.

[11]竺乾威.政府职能的三次转变:以权力为中心的改革回归[J].江苏行政学院学报,2017,(6):91-98.

[12]罗干.关于国务院机构改革方案的说明——1993年3月16日在第八届全国人民代表大会第一次会议上[J].中华人民共和国国务院公报,1993,(10):412-415.

[13]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.

[14]郭哲,曹静.我国机构改革的进程与逻辑——基于“情景—目标—策略”分析框架的视角[J].求实,2019,(3):59-75,111.

[15]华建敏.关于国务院机构改革方案的说明——2008年3月11日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2008,(3):402-406.

[16]文宏.从实验主义到整体设计——2018年党政机构改革的深层逻辑分析[J].学海,2019,(2):52-58.

[17]何艳玲.中国行政体制改革的价值显现[J].中国社会科学,2020,(2):25-45.

[18]Tian X L, Christensen T. Beyond NPM to Post - NPM? A Study of China's Government Reforms Over the Past 40 Years [J]. The American Review of Public Administration, 2019, 49(7): 855-865.

[19]中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2018.

[20]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019.

[21]颜德如,李过.重塑政行关系:第八次机构改革与国家治理现代化[J].理论学刊,2019,(6):84-92.

[22]许耀桐.党和国家机构改革:若干重要概念术语解析[J].上海行政学院学报,2018,(5):4-9.

[23]竺乾威.公共行政理论[M].上海:复旦大学出版社,2008:452-475.

[24]朱光磊.“两化叠加”:中国治理面临的大难题[N].北京日报,2016-10-24(13).

[25]樊纲.两种改革成本与两种改革方式[J].经济研究,1993,(1):3-15.

[26]颜德如,李过.改革开放40年来政府改革的动力转换——基于1979—2018年国务院政府工作报告的文本分析[J].行政论坛,2019,(1):5-12.

[27]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2014:35-36.

[28]习近平.论坚持全面深化改革[M].北京:中央文献出版社,2018:43.

[29]中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:35.

[30][英]洛克.政府论:下卷[M].叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,2017:144.

[31][英]阿克顿.自由与权力[M].侯健,范亚峰,译.南京:译林出版社,2014:287.

[32]萧功秦.中国的大转型:从发展政治学看中国变革[M].北京:新星出版社,2008:52-92.

[33][美]安德烈·施莱弗,罗伯特·维什尼.掠夺之手:政府病及其治疗[M].赵红军,译.北京:中信出版社,2017:271.

(责任编辑:王华薇)