doi:10.19735/j.issn.1006-0863.2018.09.07

40年来我国机构改革的经验和启示

左 然 左 源

[摘 要] 改革开放以来的机构改革依照其自身的运行轨迹和主要任务,可以划分为计划经济机构设置框架的逐步拆除、市场经济机构设置框架的初步建立和全面重塑三个阶段。在推动体制转轨、社会转型、经济发展和社会进步的历史进程中,机构改革取得了公认的成就,但是改革的妥协性和管理随意性,使我们难以走出"精简与膨胀"的帕金森定律的陷阱。然而,对机构改革经验和缺陷的正确总结,将使我们扬长避短,启迪我们不断完善今后的机构改革思路,为实现中华民族的伟大复兴历史任务提供坚强有力的体制机制保障。

[关键词] 机构改革;政府改革;行政体制

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2018)09-0052-06

40年前,中共十一届三中全会做出历史性决定,将党和国家工作重心转移到以经济建设为中心,我们国家开启了真正驶向探索中国特色社会主义道路的正确航程。在计划经济为基础高度中央集权的行政管理体制向社会主义市场经济体制转化过程中,为了适应一系列重要政策的调整,包括允许市场因素活跃经济发展、计划经济为主市场经济为辅、有计划的市场经济、着力建立社会主义市场经济体制,我们党和国家机构也进行了多次改革,发生了巨大变化,取得了显著成就。认真回顾和总结改革开放以来我国机构改革和行政管理体制改革的经验,对于进一步树立"四个自信",更加坚定"四个意识",更加深刻理解和把握中共十九届三中全会通过的《关于党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,进一步做好党和国家机构改革的各项工作,具有十分重要意义。

一、40年来机构改革的阶段划分

20世纪80年代初期至今,我们已于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年经进行了七次机构改革和行政管理体制改革,目前正在进行的党和国家机构改革是第八次。其中,前四次和第八次改革还包含了各级党的部门机构改革。这八次改革由于所处的具体环境不同、目标不同、具体任务不同、改革重点不同,因而彰显出不同的阶段性特点。总的看,可以分为三个阶段。

第一阶段主要是适应市场经济发展和体制改革要求对计划体制及其管理机构逐步改革和撤销阶段。从1980年至2000年的20年中,进行了包括20世纪80年代和90年代的共四次机构改革,其特点是以"破"为主。主要任务是逐步将计划经济体制下形成的政府机构设置框架和相应的行政管理体制通过渐进的改革进行拆除和清理,以全部专业经济管理部门基本撤销为标志。这一阶段,党在领导机构改革的同时,其自身的机构改革与政府机构改革同步进行。

第二阶段主要是适应市场经济发展和体制改革要求逐步建立新的机构框架和体制机制阶段。时间从2000年至2010年,经历了21世纪初前10年的两次机构改革,其特点是以"立"为主。经过20年的改革开放,以公有制为主体、多种经济成分共同发展的格局已经展开,企业组织形式和经营方式发生了很大变化,客观上为重新界定政府与企业和与市场的关系创造了条件。随着社会主义法制的完善和社会中介组织的发育,需要及时改革政府机构的设置原则和职能运作方式,也需要明确政府与社会中介组织的责任,实现社会主义市场经济的法制化、规范化。因此,这一阶段的主要任务是不断探索和完善市场经济条件下政府宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务机构和职能的架构。这一阶段,党领导了政府机构改革,自身的机构保持了相对稳定。

第三阶段主要是构建适应新时代新任务要求的党和国家机构设置和职能配置的基本框架。这一阶段从2013年至今,包括2013年的机构改革和目前正在进行

作者:左然,中央机构编制委员会办公室电子政务中心主任(司长);左源,中信证券股份有限公司(高级经理),北京 100010

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的机构改革，其特点是“全面重塑”，即面向两个一百年奋斗目标，肩负伟大历史使命，主要是在补短板、强弱项、防风险前提下的打基础、立支柱、定框架。这一阶段，党的领导在机构、体制机制、职能等方面得到全面地加强。

二、不同阶段机构改革的主要任务

第一个阶段改革的主要任务是以尽量小的代价和震动来拆除计划经济体制下形成的政府机构框架，同时逐步培育适应市场经济体制机构的新萌芽

20世纪80年代初的机构改革是确定改革开放大政策之后的首次机构改革。所面临的历史环境是，一方面我们国家结束“十年文革”不久，党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来，需要调整已经运行几十年的计划经济体制，实行“计划经济为主，市场调节为辅”；另一方面，随着党和国家对“十年文革”的拨乱反正政策的落实，大批老干部重新恢复职务，各级干部队伍的老龄化现象十分严重，在加快推进各方面建设过程中又按照行业成立了许多专业经济管理部门，形成人浮于事，机构臃肿重叠现象。改革开放后的首次机构改革，按照邓小平《精简机构是一场革命》的讲话精神进行。改革后的党中央工作机构奠定了今后40年各级党的机构的基本框架。它们是：办公厅、组织部、宣传部、统一战线工作部、对外联络部、财经领导小组、保密委员会、政法委员会、研究室、农村政策研究室等。国务院机构改革规范和减少了国务院常务会议领导职数、设立了国家经济体制改革委员会，由国务院总理兼主任，牵头经济体制顶层设计。大幅精简了国务院机构数量。地方机构改革，首次明确各省、市、自治区党委纪委不再作为省委的一个工作部门，而是与省级党委、政府、人大、政协、军区并列，明确了省市县党委和政府部门的限额和编制比例。大幅减少了各级党政机构，精简了行政人员，初步改善了机构臃肿、层次重叠、职责不清、效率很低的状况，实现了党政各级领导班子的新老交替，废除了领导职务事实上的终身制。从此开启了一场针对计划经济条件下的机构框架、管理体制和运行机制“革命”大幕。

20世纪80年代的第二次机构改革是以理顺党政关系和政府职能转变为明显特征的。这次改革按照党政职能分开，增强活力，调动积极性，加强和改善党的领导的基本原则，着眼点在于转变职能，着重划清党的工作部门和行政部门的职责，理顺党的工作机构和政府机构的关系。党中央部门改革显著的内容是增设了政治体制改革研究室和中央顾问委员会机关等。在政府机构改革方面，人们发现，政府职能的不适应是一个十分突出的问题，如政企职能不分，结构不合理，微观管的过多，宏观调控不力；职责不清、相互扯皮，工作效率不高等。这次改革除了机构调整外，创造了三个第一次：第一次提出理顺党政关系，转变政府职能的重要任务，重点是实行政企分开。要求把政府直接管理企业的职能转移出去，把直接管钱、管物的职能放下去，把决策、咨询、调节、监督和信息等职能加强起来，使政府对企业由直接管理为主逐步转到间接管理为主。同时，把原来行政机关的部分职能转移到各种协会去承担。第一次组建了国家人事部，结合干部分类管理，推行国家公务员制度。第一次实行了定部门职能、内设机构和编制的“三定”。要求加强对国务院各部门及各级政府机构设置和编制的法制管理，逐步探索对机构和人员编制实行预算约束、法律约束的管理办法。

进入90年代的两次机构改革是在1992年中共十四届三中全会确定建立社会主义市场经济体制目标指引下进行的。全会的政治决定为进一步改革和调整计划经济下形成的机构框架和体制提供了强大的政治支持和政策依据。党中央部门的机构改革迈出很大步伐。1992年10月中共党的十四大决定不再设立中央顾问委员会，在中国的政治格局中是一个巨大的变化。根据党中央同意的《关于党政机构改革的方案》，这次党中央机构改革的亮点是，中央纪委机关与国家监察部合署办公，一个机构挂两块牌子，增加了台办、外宣办等。规范设置了中央机构编制委员会、中央财经领导小组、中央对台工作领导小组、中央外事工作领导小组、中央农村工作领导小组、中央党的建设工作领导小组、中央宣传思想工作领导小组、中央党史领导小组、中央社会治安综合治理委员会、中央保密委员会、中央密码工作领导小组、中央保健委员会等12个议事协调机构及其办事机构。这些议事协调机构在党中央决策过程中起到了非常重要作用。

在政府机构改革方面，1990年12月和1991年7月上海证券交易所和深圳证券交易所的分别成立，以及1992年10月国务院证券委和中国证券监督管理委员会的成立，成为中国坚定推进市场经济步伐的标志性事件。按照《关于党政机构改革的方案》，1993年的国务院机构改革重点改革计划、财政和人行等综合经济部门、专业经济部门，加强宏观调控、监督和社会管理职能，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。把属于企业的权力放给企业，把应该由企业解决的问题，交由企业自己去解决。政府的行政管理职能，主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。理顺中央和地方的关系，合理划分中央与地方的管理权限，充分发挥中央与地方两个积极性，使地方在中央方针政策的指导下，因地制宜地发展本地区经济和各项社会事业。理顺国务院各部门之间的关系，合理划分职责权限，避免交叉重复，调整机构设置，精简内设机构和人员，提高行政效率。将专业经济部门的改革分为三类：一类是改为经济实体，不承担政府行政管理职能；一类是改为行业总会，作为国务院的直属事业单位，保留行业管理职能；一类是保留或新设的行政部门，主要职能是规划、协调、服务、监督。

1993年底，按照中共十四届三中全会精神，中央决定按照建立市场经济体制的要求，改革财政包干做法，实行分税制改革。按照中央和地方的事权，合理划分

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

各级政府支出范围，调整税制结构，根据财权与事权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，分别建立征管体系。规范税收返还和财政转移支付。与国际接轨，采用国际普遍的会计记账权责发生制，取代收付实现制。依据金融体制改革的要求，将商业银行的政策性金融业务划转给1994年成立的国家政策性银行国家开发银行、中国进出口银行和中国农业开发银行，工农中建四大银行改制为国有商业银行。

虽然在此之前三次机构改革取得了一些重要进展，但是实施计划经济条件下形成的政府机构设置的基本框架的主要弊端仍然十分明显：一是政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，包揽企业事务，大量设置专业经济管理部门。同时，片面强调综合部门与专业部门的相互制约，造成部门职能重叠，政出多门，相互扯皮，效率低下。二是社会主义法制还不完善的条件下政府机构的设置原则，主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段或者通过社会中介组织来解决的问题，也通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上。政府管了许多不该管、管不了、也管不好的事情，影响了政府应该办的事情。三是政府机构重叠庞大、人浮于事的现象严重。这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。中央与地方财政几乎都成了“吃饭财政”，极大影响了政府进行社会主义建设和维护社会公共利益的能力。

20世纪90年代的第二次机构改革开始于1998年。这次改革提出了建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制的目标。其国际背景是，中国经过12年的入世谈判已经进入冲刺阶段。按照市场经济的规则，把中国融入世界贸易经济体系，需要进一步改革计划经济体制下的政府机构。这次改革下决心将煤炭工业、机械工业、冶金工业、纺织工业、轻工业、石油化工业、建材工业等按照条条设立的专业经济管理部门全部撤销，改成行业协会，对计划经济体制进行了釜底抽薪，对实施计划经济条件下形成的政府机构设置的基本框架的主要弊端进行了最沉重的一击，宣布了计划经济体制机构设置框架退出历史舞台。提出中央政府机构分为宏观调控部门、专业经济管理部门、社会管理部门、政务部门，将政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。调整政府组织结构，加强宏观经济调控部门，将国家计划委员会改为国家发展计划委员会。发改委与财政部、人民银行共同组成国家宏观调控部门。只保留个别专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监管部门，发展社会中介组织。明确划分部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由同一个部门承担，克服多头管理、政出多门的弊端。按照依法治国、依法行政的要求，加强行政体系的法制建设。1998年11月建立了中国保险业监督管理委员会。这一年党中央机构总体保持平稳，只是在维护稳定、金融工作及金融系统、企业工作及企业纪律工作等方面成立了相应的机构。同时在本次机构改革中，各级党的部门的内设机构和编制也进行了精简。

至此，改革开放进行了20年，集中性的机构改革进行了四次，人们对改革的认识和体会愈加深刻。计划经济体制和机构撤销和市场经济体制和机构建设，不但是一个彼消此长的过程，而且由于转轨过程中两者之间千丝万缕的互相联系、互相包含，因而还是一个不断梳理、熔断、分离的过程。鉴于环境制约和社会发展的复杂性，两者有时甚至难舍难分、难取难舍。虽然艰难和漫长，但是计划经济体制下的机构设置框架最终拆除了，新的机构框架展现出了端倪和轮廓。

第二阶段机构改革的主要任务是大力构建市场经济体制的政府机构的框架，同时进一步清除前面改革遗留的机构

2003年的机构改革重点，一是完善宏观调控体系，把经济体制改革和经济发展更加密切地结合起来。二是国有银行的商业化运作和其他金融类机构的大量涌现，要求健全和加强金融监管体制，在中央、省、地市三级政府设立银行业监督管理委员会，统一监督管理银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构，确保金融机构安全、稳健、高效运行，提高防范和化解金融风险的能力。三是建立商务部推进流通管理体制改革，彻底结束内外贸分割、国内外市场分割和进出口配额分割的管理体制，建立适应加入世界贸易组织新形势的需要和统一、开放、竞争、有序的现代市场体系要求的商务管理体制。四是深化国有资产管理体制改革，在中央和省、市（地）三级政府设立国有资产管理机构，承担监管国有资产的职责。同时，加强了统一药品、食品、保健品、化妆品安全管理的综合监督和组织协调体制，统一人口与计划生育工作的综合协调体制。五是开启了行政审批制度改革的历史进程。

2008年机构改革的主要任务是，围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善宏观调控职能，减少微观管理事务和具体审批事项，明确以发改、财政、人行等部门组成国家宏观调控部门，充分发挥发展规划、计划、产业政策、财政、货币政策导向作用，形成更加完善的宏观调控体系。加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化和交通运输行业管理体制，整合人力资源和社会保障、住房和建设等管理职责。

第三阶段机构改革的主要任务是全面重塑党和国家机构职能体系，为实现两个百年伟大奋斗目标提供体制机制保障

2013年的机构改革继续转变政府职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监管。实行铁路政企分开，整合加强卫生和计划生

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。之后，党中央加强了深化改革、经济、全面依法治国、国家安全、网络、军民融合等一系列重大工作的统筹领导，相继建立了一些机构。

2018年中共十九届三中全会全面部署了党和国家机构改革，通过了党和国家机构改革决定和方案。在深入总结和厘清党政关系基础上，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，构建适应新时代新任务要求的党和国家机构设置和职能配置的基本框架。

这次机构改革目标是既要立足于实现第一个百年奋斗目标，针对突出矛盾，抓重点、补短板、强弱项、防风险，从党和国家机构职能上为决胜全面建成小康社会提供保障；又要着眼于实现第二个百年奋斗目标，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定架构，为形成更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件。

通过不断改革，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，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。

目前正在进行的机构改革既是在以往改革的基础上展开，同时又面向新的时代。

一是对坚持党的全面领导进行了制度性安排。这次改革把完善坚持党的全面领导的制度，加强党对各领域各方面工作领导，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力作为首要任务。建立健全了党对重大工作领导体制机制，将党中央对深化改革、网络安全、财经、外事议事协调领导小组改为委员会，加强了决策协调职能。调整了机构编制委员会的领导体制。进一步理顺了党政机构关系，整合相关党政机构职责，将一些党的决策议事协调机构的办事机构设在政府职能部门，如中央依法治国委员会办公室设在司法部，中央审计委员会办事机构设在审计署、中央农村工作领导小组办公室设在农业农村部，中央教育工作领导小组秘书组设在教育部等。组建国家省市县四级监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公。更好发挥党的职能部门作用，中央组织部加强了对国家公务员、机构编制等工作领导、中央宣传部加强了对新闻出版、电影工作的管理、中央统战部加强了民族宗教、侨务工作的领导管理、中央政法委加强了社会综合治理、维护稳定和反邪教工作的领导管理。

二是贯彻坚持以人民为中心的发展思想。组建了生态环境部，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式、提升人民群众清洁空气、饮水、生产生活质量。组建卫生健康委员会，把以治病为中心转变到以健康为中心。组建应急管理部，提高防灾减灾救灾能力，确保人民生命安全和财产安全。组建市场监管机构并整合农业、交通、文化、环保、市场监管等领域行政执法队伍，提升监管能力和水平。推进“马上办、网上办、不见面、只跑一次”审批服务便民化。

三是贯彻坚持市场在配置资源中决定性作用，同时更好发挥政府作用。机构改革中既对宏观管理机构职能优化又大幅减少微观管理和具体审批事务，同时加强事中事后监管、加强社会公共服务。理顺和整合部门的各种规划职责、投资和项目管理职责，大幅减少制度交易成本，激发市场主体活力和社会创造力。

四是贯彻坚持优化协同高效原则。按照科学合理、权责一致优化要求，统筹党政军群机构改革，完善党政机构布局，减少多头管理和职责交叉，对职责相近、联系密切的党政机构实行合并设立或合署办公，发挥综合效益。深化人大政协和司法机构改革、群团改革、社会组织改革、事业单位改革。尤其是跨军地改革，推进了公安现役部队改革，理顺了与军委和地方的关系，进一步推进军队办事业办企业改革。同时组建了退役军人事务部，更好为退役军人服务。按照统分结合、主次有序的协同要求，明确主办机构、协办机构、协同机制。按照履职到位，流程通畅高效要求，进行机构职能机制的左右协同，上下贯通。

五是贯彻法治方式推进改革的原则。加快制定新的法律法规，并及时废止过时的法律法规，依法依规完善党和国家机构职能、依法履行职责、依法管理机构和编制。既使法治规范和保障改革顺利进行，又使改革完善和加强法治。改革过程中实行先立后破，不立不破，注意衔接，规范运作。

三、过去机构改革的显著特点

40年来，在服务国家政治经济社会发展大局中我们进行了多次机构改革。虽然这些改革的具体内容、具体要求、具体任务不尽相同，但是都呈现出明显的阶段性、渐进性、持续性和一致性特征。

机构改革的阶段性。由于40年的机构改革都是与党和国家发展的历史进程紧密相关，与党的和国家的重大历史任务紧密相关，而党和国家的重大任务又与历史进程密切相关，所以机构改革的目标和任务也因服务于与当时的重大任务和历史进程而表现出阶段性。八次机构改革主要体现出以“破”为主的拆除计划经济体制下的机构设置框架阶段，以“立”为主的建立适应社会主义市场经济体制下的机构设置框架阶段，以“全面重塑”为主的构建适应新时代新任务要求的党和国家机构设置和职能配置的基本框架阶段，这一阶段的序幕刚刚展开，前景更加广阔。

机构改革的渐进性。计划经济体制下的机构设置、职能配置和编制结构是长期形成的，改革它们的任务不可能在朝夕之间，不可能毕其功于一役。完成这种

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

异常艰巨而又十分复杂的任务，必然要经历一个漫长的过程。因此，我们党采取了渐进改革策略，先易后难，有时甚至迂回前进，由量变到质变，积小胜为大胜，机构改革取得了极大的成功，计划经济机构设置框架逐步拆除，市场经济机构设置框架逐步建立。

*机构改革的持续性。*中国的改革开放是长远的，中国的发展是无止境的，只有进行时没有完成时。适应改革开放和经济社会发展的机构改革也是持续性的。从上层建筑一定要适应生产关系，生产关系一定要适应生产力的要求，生产关系在适应社会生产力的不断发展过程中，也会要求属于上层建筑的机构设置、职能配置和编制结构进行不断的调整和完善。40 年的八次机构改革的实践也证明这一点。

*机构改革的一致性。*改革开放以来的八次改革，虽然具体内容有所不同，但是都具有内在的和一致性的联系。这就是，适应建立社会主义市场经济的机构框架和行政管理体制总目标，不断地转变政府职能，逐步实现政企分开、政事分开、事企分开、政资分开、政社分开，管办分离，充分发挥企事业单位、社会组织自主权，实现自我管理、自主经营、自负盈亏。充分发挥市场在配置资源中的决定性作用，更好发挥政府作用。不断减少行政审批事项，简化审批环节，只进一扇门，最多跑一次，不见面审批，马上办网上办一次办，降低制度性交易成本，释放政策红利，提高企业在国际市场中的竞争力。不断创造条件利民便民，为人民服务，以人为本，以人民为中心，从推行社会服务承诺制度，到建设数据多跑腿，群众少跑路，互联网 + 政务服务，不打烊的网上政府。

40 年来，在中国共产党领导下的具有阶段性、渐进性、持续性和一致性机构改革，汇成改革的滚滚洪流，不断荡涤着旧体制的根基，改变了人们传统的思维习惯和工作方式，在这一过程中也逐步建立了新的体制和机制，形成新的认知维度和新的工作方式。

四、机构改革存在的主要问题

40 年的机构改革是完全成功的，经验是主要的，成绩是有目共睹的，也是世人公认的。改革的过程中也存在一些问题，正视和重视问题，研究解决问题的办法，就会使今后机构改革更加顺利，取得更大成效。这些问题主要表现在五方面。

*一是改革持续时间过长，产生疲劳效应。*五年改一次，一次改五年，基层改革疲劳感普遍，疲于应付，本轮还未改完，上面新一轮改革又开始了。因此，基层机构不稳定，人心不稳定，工作状态不稳定。各级重视改革的启动布置，声势浩大，忽视改革成效和结果的客观评估、检查验收和经验总结，一些地方虎头蛇尾，甚至只有开头没有结尾。

*二是“三定”规定执行不到位，更没有上升为法律。*注重部门及其内设机构等硬件改革，缺乏职能重构及业务和人员融合，被整合机构仍然分设，业务分离，人员分散，貌合神离屡见不鲜。“三定”印发即改革完成，缺乏对部门执行的监督力度，成为“摆设”，束之高阁。“三定”规定缺乏刚性，需要上升为法律，成为硬约束。

*三是缺乏按照领域管理设计。*改革没有遵循政府领域管理的规律，往往局限在单个部门机构调整上打圈圈，没有按照领域管理客观要求，真正将一类事情由一个机构统筹，一件事情由一个部门负责落实到位。在职能配置方面，侧重权力的分配，忽视了相应的责任的跟进，造成部门间既争抢权力和利益，权力利益部门化，又推卸责任，责任承担虚无化；注重了体制的构建，缺乏对相应机制和程序的建设，造成部门间协调不畅。重视改革期间的机构编制控制，忽视日常的管理，造成控制与反弹的循环往复。

*四是改革的整体性协同性不强。*以往的改革侧重于行政机构职能调整，缺乏与立法、政治协商、群众团体、社会组织的机构职能改革的整体联动，没有形成整体效应。

*五是基层群众少有获得感。*机构改革侧重体制内的调整和重组，虽然适应市场经济发展，建立了相应的机构和体制机制，但是群众面临的仍然是上学贵、药价高、假药多、房价高、办事难，社会急切的民生问题尚未有效解决。在群众眼里不解决实际的机构改革是“瞎折腾”、“白费神”，不愿参与、没法参与，成为旁观者。

然而上述缺点瑕不掩瑜，勇于面对问题，真正关心基层群众的难题，到群众中寻求解决问题的答案，办法就会找到，问题就可以解决。

五、机构改革的经验和启示

40 年来机构改革的实践，加深了我们对行政管理体制改革的认识，积累了弥足珍贵的经验。

*一是坚持经济建设为中心为主线不动摇。*以适应社会主义市场经济体制和经济社会发展为改革的目标，通过不断深化改革和调整党和国家的机构设置框架、职能转变和职能配置、编制结构，持续推进机构编制的科学化、规范化和法定化，推进政治经济社会文化环境的不断进步和人的全面发展。

*二是坚持精简、统一、效能原则，把精兵简政和优化政府组织结构作为机构改革的重要任务。*精简就是要简政，精干政府管理层级，精干内部管理层次，精干部门间沟通环节和程序；精干政府与企业、与社会、与群众的联系环节，让企业、社会和群众办事简便，减少成本；减少臃员，精干队伍，减少财政支出。统一就是要在党中央和国务院统一领导下，按照中央的决策部署进行机构改革，而不是自行其是、政出多门，各自为政。中国是一个幅员辽阔的单一制社会主义国家，加强党中央的集中统一领导是前提条件，各方面各地方重大工作和地方积极性的发挥要在中央的统一领导下进行。效能就是要提高政府整体和各机构的效率和工作效果，避免企业、社会和群众的重复无效工作，以人为本。

*三是坚持积极稳妥、稳中求进的方针，既审时度势，正确处理好改革发展稳定的关系。*既把握时机，坚

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

定不移地迈出改革步伐，又充分考虑各方面可承受的程度，稳中求进，审慎地推进改革。改革是方向，不改革就没有出路，改革是发展的支撑；发展是改革的目的，发展又为进一步改革提供支持，稳定是基础条件，没有稳定的环境，改革和发展都难以展开。

四是坚持机构改革与干部人事制度改革相结合，制定配套的政策措施，妥善安排分流人员，优化干部队伍结构。

五是坚持党中央集中统一领导，地方分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜地进行改革。

改革开放40年的历史经验十分珍贵，汲取这些经验，从经验和不足中得到启示，改进我们的工作更加重要。这些启示至少有以下几点：

一是始终围绕我国社会主义社会发展阶段历史任务、社会主要矛盾，不断推进完善适应中国特色社会主义新时代要求的党和国家机构职能体系。40年来我们服务服从国家发展大局，从1980年到2000年GDP翻两翻，不断发展社会生产力，解决人民的温饱问题，到实现建党一百年和建国一百年目标，适应社会主要矛盾新变化，不断推动由计划经济体制转型到社会主义市场经济体制，拆除旧体制设置框架、机构安排和职能配置、编制结构，逐步建设新体制、新机构框架、新职能体系和新编制结构。

二是始终围绕建设中国特色的党政关系命题，不断健全和完善党对一切工作的领导体制机制。将解决党在长期执政条件下的国家治理体系中的党政军群关系，把有效发挥党的领导的社会主义本质特征和最大制度优势贯彻到底。坚持和加强党的全面领导。关系党和国家的前途命运，我们的全部事业都建立在这个基础之上。都根植于这个最本质的特征和最大优势。

三是始终围绕中国社会主义市场经济发展方向，把深化市场在配置资源中的决定性作用，同时科学合理发挥政府作用贯彻到底。我国实行的是社会主义市场经济，要充分发挥市场配置资源的决定性作用，防止各种垄断和随意干预市场的行政行为；同时市场也有失灵的时候，在某些方面也有不适合或者不完全适合市场机制的地方，因此还要科学发挥政府的作用，在机构改革中就要建设好宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务等方面的职能和机制。

四是始终围绕国家治理体系和治理能力现代化总目标，将不断丰富和完善党和国家机构职能体系的新内涵任务贯彻到底。国家治理体系和治理能力现代化是一篇大文章，要循序渐进，坚持优化协同高效的基本原则，既立足实现第一个百年奋斗目标，抓重点、补短板、强弱项、防风险，从党和国家机构职能上为决胜全面建成小康社会提供保障；又要着眼于实现第二个百年奋斗目标，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定框架，为实现更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件。

五是始终围绕贯彻“以人民为中心”思想。把集中式机构“硬件”改革与经常性的便民化“软件”改革有机结合起来，不断增强人民群众在改革中的实惠、收益、体验和收获，加强乡镇、街道、居委会、村委会的治理能力和水平，持续推进基层服务扁平化、行政审批网上办理等为主要内容的政务服务，将“以人民为中心”思想贯彻到底。使命引领和问题导向相统一，为人民服务是我们始终如一的历史使命，解决人民群众最关心的问题最需要解决的难题是我们的应尽责任。使命是奋斗的方向，问题是时代的声音。我们要不忘初心牢记使命，在仰望天空中把握方向，在解决面临的迫切问题中不断践行历史使命。

机构改革是一场革命，是一场对于机构、体制的革命。以往的和正在进行的机构改革并没有穷尽我们的历史任务，都是在履行承前启后的历史责任。在实现两个一百年奋斗目标，实现中华民族复兴的中国梦的历史征程中，上述机构改革的经验将不断启迪我们按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，更加增强“四个自信”，参与改革、支持改革、拥护改革，不断激励我们奋勇向前。

（责任编辑　方　晋）

Experience and Enlightenment of 40 years Institutional Reform in China

Zuo Ran　Zuo Yuan

[**Abstract**] According to its pathway and its main tasks after reform and opening in China,the institutional reform has been performed into three stages:gradual removal of institutional framework of planned economy,initiating institutional framework of market economy,and remodeling overall structure of government. In the history process of systematic transition,social transformation and economic and social development,the institutional reform has made great achievements. However, its compromise and arbitrary in daily work led us deeply into the trap of Parkinson's law in the respect of streamlining VS expansion. Nevertheless, the enriched experience and lessons of institutional reform will help us to foster strengths and circumvent weaknesses, to improve the accomplishments of future reformation, and to formulate a strong systematic and mechanism to guarantee for the great rejuvenation of Chinese nation.

[**Keywords**] institutional reform, government reform, administration system

[**Authors**] Zuo Ran is Director at E-goverment Center, State Commission Office of Public Sectors Reform;Zuo Yuan is Senior Manager at CITIC Securities. Beijing 100010

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net