

从经济体制改革视角论改革开放40年政府机构改革

“

1978年党的十一届三中全会上，我们党毅然作出了把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。40年来，适应并服务于党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和经济体制改革持续深入的需要，政府机构改革不断推进，切实优化机构设置和职能配置、转变政府职能、提高行政效能，有力促进了国家治理体系和治理能力现代化，构成40年改革开放伟大实践的重要内容。

□ 孟凡兴

1978年党的十一届三中全会上，我们党毅然作出了把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。40年来，适应并服务于党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和经济体制改革持续深入的需要，政府机构改革不断推进，切实优化机构设置和职能配置、转变政府职能、提高行政效能，有力促进了国家治理体系和治理能力现代化，构成40年改革开放伟大实践的重要内容。

计划经济体制下机构设置与经济体制改革需要之间的矛盾是推动政府机构改革的根本动力

1978年，党的十一届三中全会作出了把工作重心由以阶级斗争为纲转移到经济建设上的战略部署，并提出了“改革经济管理体制和经营管理方法”的任务。1979年4月，党中央召开中央经济工作会议，提出了对国民经济进行“调整、改革、整顿、提高”的方针，将其作为未来3年全党中心任务。1980年，国务院《关于经济体制改革的初步意见》提出，“在坚持生产资料公有制占优势的条件下，按照发展商品经济的要求，自觉运用价值规律，把单一的计划调节改为在计划指导下，充分发挥市场调节的作用”。

但与经济体制改革不相适应的是，我国长期处于计划经济体制下，政府设置了大量行政部门对经济进行全面管理，到1981年底，国务院部委52个，直属机构43个，办公机构5个，共计100个单位。部门林立、机构臃肿、职能交叉、工作效率低下等问题越来越突出，成为制约经济发展的严重障碍，无法满足推进经济体制改革的现实需要，急需进行改革。1982年，邓小平同志在讨论中央机构精简问题的会议上尖锐指出，“机构改革是一场革命”，如果再不进行这场革命，“不只是四个现代化没有希望，甚至于要涉及到亡党亡国的危险”。

1982年开始，为积极应对经济体制改革对组织结构和方式提出的新挑战新要求，我国政府曾先后进行了8次规模较大的机构改革，几乎每一届政府，都以机构改革拉开新政府的序幕，并在适应经济社会发展需要的过程中自我完善，不断推进国家治理能力和治理体系现代化。

政府机构改革伴随社会主义市场经济探索、发展、深化的全过程

改革开放40年的光辉历程也是我国社会主义市场经济体制从探索、发展到逐渐深化的过程，按照我国经济体制改革的进程，政府机构改革大致可分为三个阶段：

1982年~1993年：社会主义市场经济探索期

在改革开放之前，我国主要学习仿效苏联经济发展方式，采用高度集中的计划经济模式。1982年，党的十二大提出“以计划经济为主、市场经济

为辅”的发展原则，并指出必须由国家通过计划经济的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。1987年党的十三大对经济体制改革的认识进一步深化，提出了“公有制基础上有计划的商品经济”。这是在改革开放初期我国高度集中的计划经济基础上的一次经济发展思路创新和初步探索。围绕这一时期经济体制改革思路，我国在1982年、1988年进行了两次机构改革。

1982年：精简机构人员。1982年机构改革以精兵简政为着力点，将国务院组成部门由52个减少到43个，工作机构由100个减少至61个，部委人数由5.1万人减少至3万人，工作人员总编制缩减1/3左右。同时，废除领导干部职务终身制，一大批优秀年轻干部得以脱颖而出，迅速成长。

1988年：转变政府职能。1988年机构改革将国务院工作部门由72个减少为68个，其中组成部门由45个减少到41个，提出“转变政府职能是机构改革的关键”的重要论断，着力强化专业经济部门分钱、分物、直接干预企业经营活动的职能，强化政府宏观调控能力，撤销了煤炭工业部、石油工业部、核工业部、机械工业委员会等行业管理部门，最大限度上避免综合部门和行业管理部门之间的职责交叉。

由于在改革开放初期，计划和市场的争执处于胶着状态，机构改革的更多是明确政府与企业在经济建设中的分工，而没有真正理顺政府与市场之间的关系。但两次改革的进程表明，我国政府机构改革已经从注重单一的组织结构调整，开始转向关注政府职能转变这一行政体制改革的关键因素，为后续深化机构改革奠定了基础。

1993年~2008年：社会主义市场经济发展期

经过前两次机构改革，我国政府机构设置仍未完全摆脱过去计划经济体制下形成的格局。1992年10月，党的十四大首次提出了“建立社会主义市场经济体制”的改革目标。1997年党的十五大延续了十四大精神，提出“尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用”。在2001年我国成功加入世界贸易组织的背景下，2002年党的十六大提出要“建成完善的社会主义市场经济体制”，2007年党的十七大强调要“完善社会主义市场经济体制”，“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”。从党的十四大到十七大，是社会主义市场经济体制期间开展的四次规模较大的政府机构改革，均将重点放在适应社会主义市场经济发展要求上来。

1993年：适应社会主义市场经济体制。1993年机构改革继续实行精兵简政，并首次提出了以适应社会主义市场经济体制为核心目标推进机构改革，进一步转变政府职能，将国务院专业经济部门分类改革：一类改为经济实体，不再承担政府行政管理职能，如撤销航空航天工业部，分别组建航

空工业总公司、航天工业总公司；一类改为行业总会，如轻工业部改为轻工业总会、纺织工业部改为纺织总会等。

1998年：坚持政企分开。1998年机构改革进一步精简机构和人员，国务院组成部门由40个减少到29个，工作部门总数减少到53个。以政企分开为工作重点，调整和减少专业经济部门，将煤炭工业部、机械工业部、冶金工业部、国内贸易部等部委以及轻工业总会、纺织总会改组为国家局，并明确不再直接管理企业。改革后，经济管理部门由原来的22个减少到12个，减少55%，在很大程度上消解了造成政企不分的组织基础。

2003年：强化监管专业化。2003年机构改革针对经济体制改革逐渐深化以及加入世界贸易组织新形势的发展，重点强化政府的市场监管职能，凸显政府管理的专业化特色。比如，设立国有资产监督管理委员会，加强国有资产监管；设立中国银行业监督管理委员会，加强金融体系监管；组建国家食品药品监督管理局，加强食品安全和安全生产监管，表明政府职能从审批管制型向专业服务型转变。

2008年：探索大部制改革。按照党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》精神，以建设服务型政府为核心，首次提出了探索实行职能有机统一的大部门体制，将相同、相近的职能交由一个部门统一管理，整合完善了工业和信息、交通运输、能源环境、公共服务管理体制，减少机构重叠、职责交叉、多头管理，增强政府公共行政体系的服务职能。

以上4次机构改革，在社会主义市场经济迅速发展壮大的背景下，紧紧抓住转变职能的核心任务，宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务的职能得以强化，基本形成了适应社会主义市场经济体制发展要求的组织架构和职能体系。

2013年~2018年：社会主义市场经济深化期

1993年后的20年时间里，我国社会主义市场经济体制得到快速发展，但制约市场经济发展的体制机制障碍仍然存在。2013年以来，我国进入全面深化改革的新阶段，党的十八大提出要“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八届三中全会进一步提出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。党的十九大提出要“加快完善社会主义市场经济体制”，并“建设现代化经济体系”。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，经济体制重点领域和关键环节改革取得显著进展，“四梁八柱”主体框架基本确立，在此期间开展的两次机构改革，以深化经济体制改革的方向为指引，以进一步转变政府职能为核心，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，努力提高政府执行力。

2013年：深入推进简政放权。稳步推进大部制改革，实行铁路政企分开，组建铁路总公司；整合加强卫生和计划生育、食品药品、能源管理等机构，改革后国务院组成部门减少至25个。同时下大力气简政放权，从体制机制上最大限度给各类市场主体松绑，减少和下放投资审批事项、生产经营活动审批事项，资质资格许可认定，减少生产经营活动审批事项等，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质服务、维护社会公平正义转变。

2018年：推进治理体系与治理能力现代化。立足于实现“两个一百年”奋斗目标，着眼统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，继续坚持了大部制改革的方向，解决部门职责交叉分散的问题，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。比如，整合国土、海洋等职责，组

建自然资源部；整合环保、水利等职责，组建生态环境部等。改革后，正部级单位减少8个，副部级单位减少7个，国务院组成部门为25个。同时，宏观管理部门减少微观管理事务和具体审批事项，将精力真正转到抓宏观上来；对市场监管体制改革进行顶层设计，整合工商、质检、食品药品监管部门职责，组建市场监管总局，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，为经济社会发展提供更为强大的驱动力。

机构改革对建立完善社会主义市场经济条件下的机构职能体系发挥重要作用

改革开放后的8次政府机构改革，紧紧围绕建立完善社会主义市场经济体制的总要求，具有鲜明的时代特征，实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变，为坚持和发展中国特色社会主义提供了重要体制机制保障。

精干机构人员、理顺公权关系，显著提升了政府行政效能

政府行政效能是衡量国家治理体系和治理能力现代化水平的重要指标，是构成国家竞争力的核心要素。改革开放后的8次机构改革，通过精简机构、裁汰冗员、理顺关系等途径，初步建立起办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。

精简机构设置。“精兵简政”是毛泽东同志在延安时期就提出的一种政府管理措施。改革开放后的机构改革，尤其在改革开放初期，均将精简机构作为改革的重点目标，国务院组成部门由改革开放初期的52个，减少到目前的25个，数量减少50%。虽然在此期间，机构数量呈现出一定的“精简膨胀”循环，但从实际成效看，政府机构数量明显下降，运转效率显著提升。

规范干部管理。1982年机构改革废除了领导干部职务终身制，较好地促进了党政领导干部职务更迭轮换制度化、有序化；1998年机构改革完善了国家公务员制度，为建立专业化行政管理队伍奠定基础，以后的历次机构改革也都对干部队伍建设作出明确安排，推动了我国干部人事制度改革深入发展，促进了干部管理法制化、科学化、规范化。

理顺公权关系。我国政府机构改革在机构设置层面稳步推进大部制，科学规范部门职能，将相同或相近职能交由同一个部门承担，避免职责交叉、推诿扯皮；在政治层面使“决策权、执行权、监督权”这三种权力既相互制约又相互协调，形成了权责清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系，构成了独具中国特色的权力结构和运行机制。

理顺政府与市场、企业和社会的关系，切实转变了政府职能

从1988年机构改革首次提出转变政府职能，后续历次机构改革均将政府职能转变作为改革的重要内容，着力理顺政府与市场、企业和社会的关系，政府自身职能定位更加明确，实现了“三个转变”。

从以政治为中心向以经济发展为中心转变。改革开放前的很长一个时期，维护和巩固政权是政府主要职能之一。1978年，党的十一届三中全会作出了把全党工作重心从阶级斗争转向社会主义现代化建设上来的战略决策，到1992年，我国首次提出要“建立社会主义市场经济体制”，此后的历次机构改革，政府职能均沿着社会主义市场经济体制改革的方向转变，完成了由政治职能为重心向经济职能为重心的方向转变。

从全能型政府向有限型政府转变。在计划经济体制下政府管理经济的手段主要靠指令性计划，通过设置庞大的机构来履行经济管理职责，经济社会发展的方方面面、事无巨细，均由政府负责管理。随着机构改革的逐

渐深入，尤其是党的十八大以来，政府大力推进简政放权，将权力放给市场和社会，政府将工作中心放在政策制定和提供服务方面。

从管制型政府向调控型政府转变。长期以来，政府部门习惯于通过行政命令对资源配置进行直接管理，社会主义市场经济体制改革的推进使市场在资源配置中的作用被逐渐重视。1993年后的历次机构改革均强化了政府宏观调控职能，不断弱化政府对经济的直接干预，更好地发挥政府这只“看得见的手”的作用。

围绕经济建设事业需要，为深化经济体制改革提供了组织保障

经济体制是社会生产关系的具体反映，是国家经济制度的具体实现形式，属于经济基础的范畴；政府机构设置属于行政管理体制的重要内容，是上层建筑的范畴。经济基础与上层建筑的辩证关系表明，经济体制改革的步伐决定了政府机构改革的进程，政府机构改革需要围绕经济建设事业来进行，并始终坚持与经济体制改革衔接配套，这是改革开放以来我国政府机构改革取得的显著特征，也是政府机构改革取得显著成效。改革开放以来的8次政府机构改革，都是在经济体制改革和经济发展到一个关键时期进行的，每一次机构改革的指导思想、主要内容、组织实施也都与经济体制改革的要求紧密结合（如表1）。

新时代持续转变政府职能，将经济体制改革向纵深推进

“审度事宜，虑定而动，天下无不可为之事”。改革开放40年来的历次机构改革，始终坚持问题导向，突出重点领域，在加强党的领导、推进依法治国、健全国家治理体系、提高国家治理能力等方面取得了重大进展。面对新时代新任务新要求，政府部门需要进一步深入推进职能转变，在理顺政府和市场关系、优化职能配置、推进机构编制法定化等方面深化改革，为社会主义市场经济体制改革提供坚强组织保障。

正确处理政府与市场的关系

按照党的十九大的整体部署，我国经济体制改革的方向仍然是建立完善的社会主义市场经济体制，其核心仍然是如何正确处理政府与市场的关系。首先，要对市场的作用有清醒认识。从1992年党的十四大首次提出“充分发挥市场在资源配置中的基础性作用”开始，我们对市场在资源配置中重要性的认识逐渐深化，党的十八届三中全会更是将市场在资源配置中的作用上升为“决定性”，对市场的自我调节机制给予高度认可。在建立完善社会主义市场经济体制的过程中，市场自我调节机制的重要性不言而喻，但更不能忽视“更好发挥政府作用”。当前，一些经济学派借所谓“新自由主义经济哲学”，鼓吹市场万能理论，反对政府对经济活动的一切干预。这种过度市场化的倾向必须高度关注。其次，要更好发挥政府“掌舵者”和“守夜人”作用。我国要发展的市场经济，是社会主义条件下的市场经济，在充分发

挥市场对经济信号反应灵敏等优点的同时，更好发挥好政府在经济活动中的作用。一方面，政府要强化对经济活动的微观干预和直接管理，激发市场活力；另一方面，政府要强化宏观调控和间接管理，维护公平、法治的市场环境，把握经济发展的正确方向，把社会主义的优越性和市场经济的优势结合起来，促进我国经济又好又快发展。

激发大部制改革化学反应

2008年机构改革首次提出要探索有统一的大部门制，经过十年的探索和实践，大部制改革逐渐深化，大交通、大农业、大环保等机构格局已基本形成。大部制制的机构设置对相关职责进行整合，显著减少了政府部门数量，避免部门间职能重叠、职责交叉、政出多门带来的行政资源内耗。但大部制改革的实质，并不是机构在物理上简单撤并，更重要的是要在职能配置上产生化学反应，真正发挥大部制改革的效果。一是促进大部门内部机构的融合。大部制整合了来自不同部门的机构人员及职责，部门间组织文化、思想观念、治理理念等方面的差异，很容易导致大部门“貌合神离”。要结合相关部门职责统筹研究、科学分配，形成“1+1>2”的效果。二是强化各大部门之间的协调。在大部门制制的行政体系下，各大部在其管理的领域具有较为独立、完整的行政资源和权力系统，容易造成部门之间的协调难题，影响政府政策的整体性。要进一步建立各部门之间的协调机制，避免权力分割化、部门利益化。三是强化对大部门的监督制约。大部门往往对某一领域具有高度集中的权力，人、财、物等资源的聚集容易造成权力寻租空间。在稳步推进大部制改革的同时，要进一步加强监督制约机制建设，形成对大部门决策权、执行权的有效监督。

深入推进机构改革法定化进程

改革开放以来的8次机构改革，主要依靠行政手段调整优化机构设置和职能配置，机构改革的科学化、规范化、法定化仍相对滞后，改革开放初期机构改革出现“精简—膨胀—再精简—再膨胀”循环在一定程度上影响了改革成果，其中很重要的原因是机构、职能、权限、程序、责任缺乏法定化的刚性约束。因此，充分发挥法治的规范和保障作用，深入推进机构编制法定化是深化机构改革和巩固改革成果的重要保障。一方面，完善党和国家机构法规制度是机构编制法定化的根本基础。近年来，我国在机构编制管理方面已经出台了一些专项的行政法规，但尚无专门法律对机构编制管理进行法定化。要探索研究制定机构编制法，增强“三定”规定的严肃性和权威性。要全面推行政府部门权责清单制度，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，实现权责清单与“三定”规定的有机衔接，规范和约束政府部门的自由裁量权。另一方面，强化机构编制管理刚性约束是机构编制法定化的本质要求。机构编制管理工作要在党的集中统一领导下，坚持精简统一高效原则，妥善解决严控机构编制与满足发展需要之间的矛盾。要统筹使用各类编制资源，建立编制管理动态调整机制，根据职责任务变化，加大部门间、地区间编制资源的统筹调配力度，走机构编制内涵式发展道路。

（作者单位：国家发改委人事司）

表1.历次机构改革中经济体制改革要求和政府机构改革内容

序号	时间(年)	经济体制改革相关要求	政府机构改革内容
1	1982	党的十二大提出“以计划经济为主、市场调节为辅”	大力精简机构和人员，推进干部队伍年轻化
2	1988	党的十三大提出“公有制基础上有计划的商品经济”“国家调节市场，市场引导企业”	首次提出政府职能转变
3	1993	党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制”	坚持“政企分开”，进一步转变政府职能
4	1998	党的十五大提出“要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开”	以转变政府职能为中心，开展大规模改革
5	2003	党的十六大提出“加入世界贸易组织”“进一步转变政府职能，改进管理方式”	完善市场监管体系，加强社会管理与公共服务职能
6	2008	党的十七大提出“深化行政管理体制改革，建设服务型政府”	强化宏观调控职能、注重民生、建立大部制
7	2013	党的十八大提出“处理好政府和市场关系，必须更加注重市场规律，更好发挥政府作用”	向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，改善和加强宏观管理
8	2018	党的十九大提出“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”	着眼于转变政府职能，大幅调整宏观管理、市场监管领域职能