政府机构编制调整： 三重维度的实践及总结

●汪建昌

【摘要】政府机构编制管理是政府自我管理的一项重要工作。政府机构编制的调整是为了实现总量控制和结构优化,而如何调整政府机构编制需要系统考虑,选择恰当的维度进行统筹管理。当前,政府机构编制管理需要从三个维度即横向机构编制调整、纵向机构编制调整和跨域机构编制调整展开,从而实现总量控制和结构优化。

【关键词】政府机构;编制调整;三重维度

【作者简介】汪建昌(1975—),男,南京审计大学副教授、行政学博士,研究方向为比较政府体制与中外制宪史。

【基金项目】本文是国家社科基金重点项目“我国地方政府治理创新路径与绩效研究”(项目编号:10ZZ008)和江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目“环境冲突的风险预警与治理机制研究”(项目编号:2013SJB6300060)的阶段性成果。

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1003-2606(2016)05-0037-03

政府机构编制规模和结构引起了学界和社会公众的关注,也成为政府机关日益关心的重要问题。政府机构编制的调整,需要在目标层面上以履行政府职能为导向,在操作层面上实现编制总量和编制结构双重优化。“政府机构编制改革的目标并不单纯是精简人员,缩小规模,而是建立高效的、有回应性的有限政府,是建立有较强的管理社会公共事务、提供公共物品和服务能力的政府”^[1]。当前,有关机构编制调整以职能转变为核心已经成为共识,但是如何推进机构编制调整还需要做进一步探讨。

一、政府机构编制调整的三重维度

“改革开放以来,我国先后进行了六次集中的行政管理体制改革。回顾这六次改革的历程并在此基础上对今后的改革做些思考,对于进一步坚定改革信心、坚持正确的改革方向、把握并运用好改革规律、推动改革的不断深入都是十分必要的”^[2]。当前,行政机构改革已经到了攻坚阶段,以职能转变为核心被确定为机构改革的导向。政府机构编制调整的依据是政府职能的有效履行,机构编制的总量控制和结构优化以是否能够有效履行职能为标准。

机构编制调整包括机构编制的总量控制和机构编制的结构优化。机构编制工作的第一要求是严格控制总量,超出职能要求的编制安排会带来财政负担过载,影响公共部门的形象。总量控制就是由上级机构编制管理机关对下级公共部门机构编制实行总量控制,各地方严控机构编制总量,机构编制调整要在上级核定的总量内进行调剂。当然,各级党政机关、群众组织除了编制总额和各类专项编制总额不得突破外,还需要理顺机构编制的结构。现实中,一些政府机构存在“有人没事

干,有事没人干”现象,原因就在于机构编制结构不合理。尽管编制总量在限额之内,但是没有良好的机构编制结构依然无法有效履行相应职能,因此,中央机构编制部门提出要按照控制总量、盘活存量、优化结构、有减有增的要求,实现人员编制效用最大化。

有效推进编制调整进程,需要以职能为导向,以总量控制和结构优化为抓手,设计一个整体框架,统筹考虑机构职能、编制总量和编制结构,设计三重维度:横向维度、纵向维度和跨域维度。横向维度是指从机构部门设置层面进行优化组合,在优化结构的同时可以控制编制总量。这里的机构不局限于政府部门,而应拓展到事业单位、党群组织。横向维度主要考察政府与市场、社会的关系。纵向维度是政府部门和党群组织在纵向结构上的分工,高层、中层和基层依据职能进行合理分工。有些职能由高层承担,中层和基层无须设置相应的机构编制;有些职能由基层承担,高层和基层则无须设置相应的机构编制;有些职能需要共同承担,高层、中层和基层需要共同设置机构编制。跨域维度是指超越行政区划,机构职能不局限于行政区划范围内,机构编制适应跨域管理的需要,实现机构编制跨行政区划的有效整合。

二、政府机构编制调整的中国实践

(一)大部制和行政审批改革——机构编制的横向调整

确定政府部门的机构编制,首先要确定政府职能范围,而确定政府职能范围,需要从政府与市场、政府与社会的关系中理顺政府部门职能的边界。当前,“政府与社会、市场分工结构不合理。在履行政府职能过程中,存在职能转变尚未充分到位,直接干预微观经济活动的现象还比较多,行政许可事项仍然偏多……有些该由政府负

责的社会管理和公共服务职能却未能有效履行”^[3]。政府机构编制横向调整维度在于实现和适应政府职能的转变。政府要把不该管的转出去,向市场和社会放权,把市场可以完成的、社会可以承担的交给市场和社会。

在具体操作过程中,我国机构编制结构的横向调整主要是以大部门体制和行政审批为工作重点。大部制强调的是部委与部委的整合、归并。从政府机构编制综合管理角度观察,机构合并的范围还可以进一步扩大。机构调整只是政府机构改革的一个方面,另一方面还需要完善政府机构的职能。十年来,我国政府的行政审批改革就是对这一方面做出的努力。如果说机构改革是政府内部权力的优化配置,那么转变职能则是进一步厘清政府与市场、社会之间的关系。

以政府职能转变为核心的大部门体制和行政审批制度改革,是政府机构编制调整的重要导向,也是政府机构编制调整的横向维度。大部门体制改革主要是从组织层面出发调整政府机构编制,而行政审批制度改革主要是从政府职权层面出发调整政府机构编制。当然,政府组织和政府职权是不可分割的,组织和权力的有效配置目的在于有效履行政府职能。从政府机构编制角度考察,政府组织和政府职权的配置都可以落实到政府机构编制上来,政府机构编制调整的第一重维度即横向维度,在组建大部制和改革行政审批的过程中控制了机构编制的总量,调整并优化了政府机构的编制结构。

(二)层级压缩和职责划分——机构编制的纵向调整

我国政府机构纵向层面呈现为不同层级政府之间的上下对口,层层共管。从中央到省、市、县、乡镇五个层次的政府职责安排和机构设置方面表现为一种设置模式,在城市政府中也体现为市、区和街道政府的“同一化”部门设置模式,甚至有些街道政府还将这一模式深化到居委会这一居民自治组织中去。另外,党的组织系统和社会团体的组织系统也采用这一机构设置模式。朱光磊将这一现象概括为职责同构,“所谓职责同构是指不同层级的政府在纵向间职责配置和政府机构设置上的高度一致。在这一模式下,政府纵向的职责配置和机构设置表现为典型的‘上下对口,左右对齐’,也即五级政府管理的工作大体一样,机构设置大体一样,并由一个个条‘串’起来,形成条块交叉结构”^[4]。当前,中国各层级政府都表现为这种“全能形式”,每个层级具有基本相同的职能部门并履行大致相同的政府职能,各级政府之间缺少明确的职能分工,这为政府机构编制工作增加了不必要的负担。在这种政府层级体系之下,机构编制的第二重维度,即纵向调整有着很大的空间。

要科学有效地划分中央、地方政府的职能,做好政府机构编制的调整管理工作,第一步,需要明确从中央到地方的行政层级;第二步,在此基础上确定中央及地方各级政府的职能,改变职责同构现象,实现各层级政府职能细分和区别。在推进中央层级的大部门体制改革的基础上,积极鼓励省级以下各级政府进行基于层级

职能细分的大部门体制改革,明确各层级政府的职能重点所在,理顺层级政府职能分工。

当中央政府、中层政府和基层政府就政府职能进行有效分工,各自侧重于承担不同的职能时,各层级政府就会有些职能部门需要精简、合并乃至撤销。从职能角度看,国防和外交就应该由中央政府负责,开发区建设就应该由地级市负责,环境卫生工作就应该由基层政府负责。当环境卫生工作由基层政府承担时,省级政府就没有必要设置大规模的政府机构,占用过多的机构编制,这就为政府机构编制的结构优化打下基础。当一些政府职能由中央承担或者由地方某一层级政府承担时,就避免了各级政府同时设立相应机构所带来的编制控制压力,从而可以实现政府机构编制总量的有效控制。

(三)行政区划调整和跨域部门——机构编制的跨域整合

政府机构编制调整还存在第三重维度,即跨行政区划维度。区域公共管理研究正在关注行政区划向区域管理转化这一话题。“行政区行政,简单地说,就是基于单位行政区域界限的刚性约束,民族国家或地方政府对社会公共事务的管理是在一种切割、闭合和有界的状态下形成的政府治理形态”^[5]。行政区划的阻隔,使地方政府追求行政绩效时不能顾及区域大局,重复建设、产业雷同。“为了追求地方政府自身经济利益的最大化,地方政府经常对经济进行不合理的干预,行政区成为阻隔经济一体化进程的一堵‘看不见的墙’,行政边界构成阻碍区域经济一体化的壁垒,也成为阻碍城市经济圈形成与快速发展的巨大障碍。一个行政区的‘经济’,往往以一个区域的‘不经济’为代价”^[6]。在应对行政区划分割给政治经济发展带来的负面影响时,区域公共管理应运而生。区域公共管理是在行政区行政的基础上建立,主要指该区域内的政府为适应区域经济发展要求,实现区域内社会有序发展和公共物品、公共服务有效供给而进行的政府间关系再建构。政府机构编制调整也因此获得了第三重维度。

机构编制调整的跨域维度是在行政区划调整中实现政府职能的转变,从而实现政府机构编制的跨域调整。这种政府机构编制调整建立在地方政府和相邻政府之间职能整合的基础之上。当政治、经济、文化和技术条件发展达到一定程度之后,地方政府行政管理的幅度势必不断加大,通过行政区划调整,实现相邻政府间的机构合并和职能整合,是一种通常的做法。县改区、市县合并、撤县设市等都是行政区划调整的常见方法。跨域政府职能转变和机构编制调整还存在另一种形式,即不改变行政区划,通过部分行政职能的整合,设置跨域部门实现行政职能的跨区域统一行使。美国不少地方政府的跨域发展中,特区政府或区域管理局是为解决区域公共问题普遍出现的机构,其在州政府的授权下拥有充分的行政和财政自主权,并行使被指定的职权与功能。这种模式有利于解决政府间遇到的跨域公共事

务。中国也有类似的机构,如为解决河流湖泊问题而成立的河流湖泊管理委员会。河流湖泊流经多个行政区,涉及河流湖泊的问题时由特定管理委员会负责,这突破了行政区划的界限,为问题的解决减少了行政区划的阻碍。当行政管理区划实现调整或者政府职能实现区域突破后,政府机构编制结构和编制总量也可以得到有效调整。

三、政府机构编制调整的理论总结

(一)机构编制调整需要整体规划

政府机构编制调整是一个整体工程,不能仅理解为对政府部门机构编制的调整,而应该是包括横向、纵向和跨域等多维度的系统工程。

从横向方面考察,一方面,应该将政府部门范围扩大。从国务院层面来看,应该将国务院直属机构和部委直接机构纳入整体考察的范围。另一方面,当前大部门体制主要在政府所属部门间进行,在合适的时间应拓展到党群部门和事业单位,在党群组织、政府部门和事业单位的整体框架下进一步思考大部门体制改革。从纵向层面考察,不仅要合理配置中央与省、市、县、乡镇的关系,而且要合理配置城市中市、区和街道的关系,以及县级政府中县与乡镇的关系。如果不从纵向对政府间职能划分做出调整,地方政府大部门体制调整的成果可能出现反复。中央、省、市、县应做到职能分工清晰,中央做好全国统筹的工作,省做好区域协调的工作,市、县做好公共服务的具体工作。当中央、省、市、县的职能有了明显的区分后,编制调整就有了新的思路。从跨域层面考察,随着经济发展、技术进步、公务人员素质提高,行政区划合并也将成为未来机构编制调整的一个方向。当然,不仅要关注相邻政府间基于行政区划调整的机构编制和职能的整合,也要关注行政区划不变的情况下政府部门的跨域设置。横向机构编制调整、纵向职能分工和跨域机构编制整合应该综合平衡,协调发展。

(二)政府机构编制调整需要分步推进

政府机构编制是一项重要工作,涉及人事和财政,可以说牵一发而动全身,因此需要有顶层设计、稳步推进。政府机构编制调整不能一蹴而就,许多问题不是通过一次改革就能解决的,第一要看条件是否具备,第二要看有没有更广泛的共识。因此,在顶层设计的前提下稳步推进是一项重要原则。

从政府机构编制调整的三重维度考察,当前首要工作是推进政府机构编制的横向调整,理顺国务院政府机构的科学设置,理顺地方政府部门设置;其次是在此基础上,进一步规范中央、省、市、县和乡镇关系,理顺纵向政府间关系和编制;再次是进行跨域政府机构编制的整合,实现编制总量和结构的优化。从横向政府机构的编制调整考察,也不是一蹴而就的事。我国多次进行政府机构改革,意图建立科学化的国务院机构设置。在2008年的大部门体制改革中,作为国务院机构改革新行组建的五个大部——交通运输部、环境保护部、人力

资源与社会保障部、工业与信息化部挂牌运行。2013年,大部门体制改革重点实行铁路政企分开,整合卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。这些改革都是在理顺和科学设置政府机构。有人觉得这两次政府机构改革力度不够,未能一次性地解决问题,但是笔者认为,按计划逐步推进,成熟一个改革一个,是正确的机构编制调整的方针。

(三)政府机构编制改革需要依法推进

政府机构编制调整是一项严肃的工作,需要做好三个工作。首先,必须有严格的机构编制管理的法律;其次,要严格遵守机构编制管理的权限和程序,坚持机构编制的集中统一管理和审批制度,严禁越权审批机构、擅自提高机构规格,严禁超编进人、超职数和超规格配备领导干部;再次,要严肃机构编制管理纪律,对机构编制工作中违纪违规行为依法追究法律责任。

严格的机构编制管理法律和程序的作用更多地在于控制政府机构的总量,而如何优化机构编制的结构,更多地需要在机构编制管理中实现借鉴创新。当然,机构编制管理中的借鉴创新也需要严格按照既有的法律和工作程序,在保证机构编制总量控制的情况下,优化机构编制的结构。例如,在横向机构编制调整中实现机构调整理论与中国实践的结合,在纵向职能分工中对高层、中层和基层政府的职能进行合理分工,在政府机构编制调整中实现跨域、跨行政区划的整合,并以制度的形式确定下来。所有上述问题都需要依据法律进行明确。建议在上述制度完善之后,制定《中央和地方各级人民政府机构设置编制管理法》。

参考文献:

- [1] 匡素勋.我国地方政府机构编制改革路径研究[J].长春大学学报,2012(11):1334-1337.
- [2] 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[J].中国行政管理,2009(10):7-16.
- [3] 南开大学周恩来政府管理学院课题组,朱光磊,贾义猛.职能整合与机构重组:关于大部门体制改革的若干思考[J].天津社会科学,2008(3):46-51.
- [4] 朱光磊.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112.
- [5] 金太军,汪艳.现行省级行政区划改革的系统思考[J].南京师大学报(社会科学版),2006(1):10-15.
- [6] 张紧跟.区域公共管理视野下的行政区划改革:以珠三角为例[J].中山大学学报(社会科学版),2007(5):91-96.

责任编辑 凉风

E-mail: ldkxlf@163.com

电话: 0371-63926295