

编辑 熊海鸥 美编 韩玮 责校 唐斌 电话:84285566-3258 bbtzbs@163.com

国务院六轮三十年机构改革轨迹

从计划到市场,从管理到服务



国务院第六轮机构改革

首尝大部制

代表机构:交通运输部、工信部、人社部、住建部、环保部、国家能源局

背景: 党的十七大报告提出探索实行职能有机统一的大部门体制,随后“大部制”成为机构改革的关键词。这次国务院机构改革是在以往改革基础上的继续和深化。

内容: 组建交通运输部,将交通部、民航

总局的职责,建设部的指导城市客运职责,整合划入交通运输部。组建工信部。组建人力资源和社会保障部、国家公务员局、住房和城乡建设部、环境保护部。组建国家能源局,由国家发改委管理。国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。

意义: 2008年的“大部制”改革改变了中国以往数十年机构改革中简单的“加减法逻辑”,而是组建“大部制”为基本框架的政府机构。由于第一轮“大部制”改革更多的是侧重于机构数量的减少,而没有进行机构职能的优化,“整而不和”的问题仍然存在。



国务院第五轮机构改革

人世背景下的政府服务理念转变

代表机构:国家发改委、国资委、银监会、商务部

背景: 中国加入WTO下的机构改革。2001年12月11日,中国成为第143个WTO成员。2003年3月6日,国务委员兼国务院秘书长王忠禹向十届全国人大一次会议做了国务院机构改革方案的说明,“随着经济体制改革的深入和加入世界贸易组织新形势的发展,现行政府机构还存在着一一些不适应的

问题,必须通过深化改革加以解决”。

内容: 叫了几十年的国家发展计划委员会成为历史,改组为国家发展和改革委员会,职能更加强调宏观调控。设立国资委、银监会,组建商务部,将国家药品监督管理局重组为国家食品药品监督管理局。

意义: 中国国有企业至今取得的成就,

和这轮改革设立的国资委密切相关。商务部的组建,是目前“大部制”思路最为接近的一个部委改革。2003年抗击“非典”以后的政府机构改革是一个转折点。2003年以前的改革开放时期,政府既创造环境,又在直接创造财富;新的时代发展对政府提出的新要求是,“政府创造环境,人民创造财富”。



国务院第四轮机构改革

消除政企不分顽症

代表机构:电力工业部、煤炭工业部等10个工业专业经济部门

背景: 1998年3月,九届全国人大一次会议召开,在这次会议上,朱镕基当选为新一届中央政府总理。当时尚未当选总理的朱镕基在参加湖南代表团审议中针对新一轮机构改革曾言,“我抱着粉身碎骨的决心来干

这件事!”此次机构改革直指前两轮改革都未能根治的顽症——政企不分。

内容: 撤销10个工业专业经济部门,电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部、机械工业部、电子工业部、化学工业部、地质矿产部、林

业部、中国轻工业总会、中国纺织总会。新组建4个部委:国防科学技术工业委员会、信息产业部、劳动和社会保障部、国土资源部。

意义: 政府职能转变有了重大进展,消除了政企不分的组织堡垒。



国务院第三轮机构改革

建立市场经济需要的行政管理体制

代表机构:中纪委、航空航天工业部

背景: 在确立社会主义市场经济体制的背景下进行的行政管理体制改革。

内容: 实行了中纪委机关和监察部合署办公。航空航天工业部撤销,分别组建航空工业总公司、航天工业总公司。机械电子工业

部合并本是1988年改革的一个阶段性成果,此次又被拆成机械部和电子部;能源部本是

1988年撤销了三个专业经济部门的基础上建立的,此次又撤销能源部,设立电力工业部和煤炭工业部。

意义: 首次提出政府机构改革的目的是适应建设社会主义市场经济体制的需要,但从1993年机构设置来看,工业专业经济部门合并、撤销的少,保留、增加的多,目的与目标背道而驰。



国务院第二轮机构改革

转变政府职能成改革关键

代表机构:国家计委、中石油

背景: 1982年机构改革没有触动高度集中的计划经济管理体制,没有实现政府职能的转变等原因,因此政府机构不久又呈膨胀趋势。此次改革是在推动政治体制改革、深

化经济体制改革的大背景下出现的。

内容: 组建新的国家计委;撤销煤炭工业部、石油工业部(后来组建中国石油天然气总公司)、核工业部(后来组建中国核工业总

公司),组建能源部;撤销国家机械工业委员会和电子工业部,成立机械电子工业部等。

意义: 首次提出转变政府职能是机构改革的关键命题,但在实践中没有及时破题。



国务院第一轮机构改革

精简机构是一场革命

代表机构:国家经济委员会

背景: 十一届三中全会以后,中国进入了一个新的发展时期,开始了经济体制改革,对外开放。臃肿的管理机构已不能适应改革开放和经济社会发展的需要。正如1982年1月中央政治局会议指出,精简机构是一

场革命,是对体制的革命。

内容: 国务院各部门从100个减少到61个。重组国家经济委员会;设立对外经济贸易部,该部委在15年的加入WTO谈判中立下了汗马功劳。成立国家经济体制改革委员会,

1998年“体改委”缩为“体改办”,2003年“撤销”,其改革职能并入国家发展和改革委员会。

意义: 开始废除领导干部职务终身制,精简了各级领导班子,加快了干部队伍年轻化建设步伐。

2008年

GDP 30万亿元

第六轮

汶川发生8.0级地震,成功举办奥运会,三聚氰胺事件,食品安全成为社会持续热点

2007年

物权法颁布

2004年

人权入宪

2003年

GDP 11.67万亿元

第五轮

战胜“非典”;房地产18号文,确立房地产的支柱地位

2002年

十六大,确立了第四代领导集体

2001年

申奥,入世,足球进世界杯,这一年成为中国年

1998年

GDP 8.44万亿元

第四轮

朱镕基当选国务院总理,提出三大改革,不怕地雷阵和万丈深渊;7月,推动房地产市场化;国企改革分水岭,开始产权改革

1992年

亚洲金融危机;十五大,党章确立邓小平理论的指导地位

1993年

GDP 3.53万亿元

第三轮

分税制改革方案出台

1992年

邓小平第二次“南巡”
十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标

1988年

GDP 1.50万亿元

第二轮

通货膨胀,物价闯关失败,出现抢购风

1985年

价格双轨制

1984年

邓小平第一次“南巡”,肯定特区

1982年

GDP 0.53万亿元

第一轮

“八二宪法”出炉,取消了实际上存在的领导职务终身制
外经贸部派司长观摩关贸总协定部长级会议

1980年

深圳、珠海、汕头等三个经济特区先行成立

1978年

十一届三中全会将工作重点转移到经济建设

今日评

大部制的集权与分权

韩哲

大部制时隔五年再度开闸,中央部委里最后一个计划经济色彩浓厚的铁道部实现了政企分开,政出多门的食品安全监管有了统一的“婆婆”,卫生和计划生育得到整合,纸媒和电视的发展集中在一起,能源和海洋利益的日趋重要使得这两个部门得以重新组建。

数量的简单加減并不是大部制改革的重点,重点是向市场、社会以及地方放权,减少对微观事务的干预。

从昨日公布的国务院机构改革和职能转变方案可以看出,那些部门合并裁撤整合重建只是改变的表象,真正的改革在于表象背后的本质,转变政府职能。仅从字数上推论,就知道机构改革和职能转变的权重相当。在部门之

间做加減法的同时,还有部门职能的进与退。投资审批、资质资格许可、工商登记等权力要“退”给地方和市场,因职责交叉和分散而导致的监管失位和缺位则要跟“进”。在一定意义上,大部制是个形式,职能转变则是内容。形式好看与否,从来都只能是内容说了算。

因此,大部制不是改革的目的,它是形式。纵观国务院行政机构改革的历史,我们的目的只有一个,那就是界定政府与市场的关系。政企分开也好,根据市场经济定位转变政府职能也罢,都是为了这个目的。长期以来,政府与市场的关系是动态的,而在这动态中,由于政府处于强势地位,市场显得有些被动,“有形之手”变成了“闲不住的手”,

抑制了市场的效率,增加了市场的成本和不确定性。改革开放的过程,其实就是政府权力不断从市场和私人领域退却的过程,政府权力专注于提供公共服务和宏观调控,私权力则专注于释放活力和效率。行政体制改革,其实就是在国情下找两者的度。

大部相对于小部的优越性,前提必须是界定政府与市场、社会的关系。大部制并不是一味地集权,而是在集监管权的同时,给市场和社会分权、放权,只有那些市场干不了的,市场失灵的领域,政府的职责才变得清晰和明确,从而实现政府、市场与社会之间的良性互动。如此,大部制的改革才代表了我们行政体制转型的目标方向,即建立服务型

的政府。服务型的政府,重在提供公共服务,而不是提供投资建设服务,重在保护市场功能,而不是通过审批和管制为市场功能限速。而所有的这一切又归根到一点,就是政府转变自己的职能。只有将大部制改革放在职能转型的框架下,我们才放心大部制的集权,否则更大的集权背后,有可能是更大更强的寻租空间。

在集权的同时实现分权,让那些影响市场效率、增加企业成本的权力退还给市场,这必须是大部制改革的主旋律,离开了这样主旋律,就难免走音和跑调。只有做好了既要集权亦要分权的辩证法,大部制才是行政机构改革周期性膨胀这个瓶颈的“开瓶器”。