

转变经济发展方式视域下 政府组织结构的优化

吴大兵

(重庆社会科学院, 重庆 400020)

摘要: 政府组织结构不是一成不变的, 它必须适应经济社会发展变化的需要, 不断调整, 作出新的设置和内部功能的新定位。从现状看, 我国政府组织结构还存在不少问题, 亟须继续调整优化。在转变经济发展方式视域下, 政府组织结构的优化, 关键在于实现政府机构设置科学化、部门职责明晰化、行政区划合理化。

关键词: 政府机构改革; 政府组织结构; 转变经济发展方式; 优化

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 1002-7408(2016)09-0009-04

发展是社会存在的普遍规律。任何社会组织结构都会随着经济社会发展需要而呈现新的形式和状态, 政府组织结构更是如此。它一经组建, 就需要适应经济社会发展的需要而不断进行新的设置和内部功能的新定位。转变经济发展方式的本质将在深层次上促进市场经济的发展和社会利益结构的多元化, 其中最为核心的是: 适应经济社会发展的需要, 打破政府组织结构的既有构架, 实现权力新的组织形式、配置方式和运行方式。实现了这样的目标, 也就促进了政府组织机构的优化, 进而促进经济社会的健康发展。

一、转变经济发展方式与政府组织结构优化的关联

政府组织结构本身是保障政府职能发挥的载体, 而政府的职能将直接影响或决定着转变经济发展方式的实现程度和进度。政府组织结构的优化在于促进政府职能的良好发挥, 从而为转变经济发展方式的实现优化环境、提供保障。反过来, 经济发展方式的转变又将更进一步促进政府组织结构的优化。

(一) 政府组织结构的优化为转变经济发展方式优化环境

良好的社会发展环境是实现经济发展方式转变不可缺少的重要条件。政府组织结构的优化在转变经济发展方式环境优化中扮演着重要角色。

首先, 政府组织结构的优化有利于优化人们的观念认识环境。在传统落后的思想认识观念中, 政府组织机构就是“衙门”, 就是权势的代表, 这一权力的运行始终指向着“王权”与统治者的意志。政府组织结构优化, 不仅使政府(公权)行使的部门观念更明晰, 更使其职能的作用体现公权“民有”的社会属性。这对于树立民众的主体观具有重要意义, 进而有利于提升人们科学的观念。

其次, 政府组织结构的优化有利于优化行政权力运行

的环境。作为公权的代行机构, 政府组织机构的设置过程和设置形式都是极为复杂的, 但权力的运行追求的是效率和科学目标, 政府组织机构的优化旨在进一步体现这一目标要求。具体来说, 优化的目的就是使政府的组织机构精简高效。这对于转变经济发展方式无疑是至关重要的了。

再次, 政府组织结构的优化有利于优化社会发展环境。在整个社会体系中, 政府组织结构的地位作用及其科学的搭建无疑具有典范性和引领性。^[1]特别是政府组织结构行为本身, 它在转变经济发展方式中的作用, 除了本身所具有的影响力和决定力外, 其科学的运转方式、合理的搭建范式, 都将成为社会的引领。这对于形成一个良好的社会发展环境, 促进和保障经济发展方式的实现所发挥的作用无疑是其他任何组织和力量都不能替代的。

(二) 政府组织结构的优化为转变经济发展方式提供保障

政府组织机构既是行政这一公权运行的载体, 也是这一公权行使的主体。优化政府组织结构的过程, 也必然是政府机构(各部门)功能发挥的过程。在转变经济发展方式中, 它的作用是关键性乃至决定性的。也正是在这个意义上, 我们认为政府组织结构的优化将为经济发展方式的顺利转变提供保障。

一方面, 在职能对接上, 政府组织结构的优化为转变经济发展方式提供组织与体制保障。转变经济发展方式的过程就是如何使经济发展走向科学的过程, 涉及到产业结构、经济结构、生产方式、创新方式、节能降耗、保护环境等, 涉及到广大的领域或行业, 这些都将根据不同的职能要求分解到不同的政府部门“对口”来予以落实和执行。政府组织结构的优化, 就是为保障政府的机构设置和职能发挥与这一对口的职能相符, 从而从发展主体职能上实现组织上的有序“归类”, 从行政管理体制上形成相对稳定

基金项目: 2012年度国家自然科学基金项目“转变经济发展方式与政治体制改革研究”(12XZZ001)阶段性成果。

作者简介: 吴大兵(1969-), 男, 重庆秀山人, 研究员, 重庆社会科学院哲学与政治学研究所副所长, 重庆中国特色社会主义理论研究中心副主任, 研究方向: 政治学理论与党的建设。

的管理和服务范式。

另一方面，从运行规范上，政府组织结构的优化为转变经济发展方式提供制度和程序保障。政府组织一旦形成，其运行就当遵循其自有的规则和程序要求。如此就避免了人为的主观意图随意性的干扰，使权力的运行公开、公正、民主和科学。特别是在转变经济发展过程中，产业结构、经济结构和生产方式的变革可能还将触及切身利益的重大变化，如果公权缺乏规范的运行保障（或者说政府结构优化不够，出现权力的紊乱），那么这一转变不但不可行，更可能引发新的异变，乃至背离发展规律，造成社会新的危机。也就是说，政府组织结构的优化，不仅使权力走向制度的安排，更使权力的实践运行按规范的程序推进，这对实现经济发展方式转变来说，无疑是至关重要的了。

（三）转变经济发展方式有利于促进政府组织结构的优化

遵循社会生产力发展的基本规律，经济发展方式的实现将对政府组织结构也将产生巨大的反作用，即促进其结构优化，功能彰显。其重点可从以下两个方面来理解。

一方面，经济发展方式转变的实现有利于促进政府机构“瘦身”。政府职能的实现一般是依托相应的机构设置来实现的。机构的设置常常遵循的是稳定性原则，而实践的发展往往又赋予其发展性特征。也就是说机构一旦确定，就会按照相应的规则程序运行，并在此基础上形成对社会资源的支配和关系的协调，从而把相应的利益和权利固化为一种普遍的范式，进而影响和制约人们的思维习惯、行为方式。如此，一种新的范式要形成显然就不是那么容易了。经济发展方式的转变，在根本上要求之一就是谋求资源、权力的有效整合。这就要求必须摒弃“职责同构”现象，合理压缩政府机构，推进精政减员。而这恰恰就是当前经济社会发展过程中所急需解决的重要问题。

另一方面，经济发展方式转变的实现有利于理顺政府机构间的关系，促进政府机构资源和功能的整合。谋求权力运行的高效，是实现经济发展方式转变的另一个根本要求。而保证权力运行高效的基本路径之一，就是理顺好权力的纵横关系，协调好权力的运行规程和程序。政府机构作为权力的载体和主体，在转变经济发展方式的语境下，这一权力运行的转变本质上就是理顺政府组织结构间的关系，从而在运行规则和程序上作出新的要求。同时，政府结构间这种新的关系一旦理顺，就意味政府的相应资源和功能会实现有效的整合。

二、转变经济发展方式视域下我国政府组织结构优化的现实困境

改革开放以来，本着降低行政成本，提高行政实效，我国政府机构前后经过了六次改革。为加快转变经济发展方式，促进科学发展，党的十八届三中全会，更是从全面深化改革的角度，提出新的改革和发展思路，政府机构改革随之拉开新的序幕。在取得不少成绩的同时，我国的政府组织结构在这一语境下，事实上也还存在着不少急需优化的地方。

（一）机构设置欠科学

政府机构的设置取决于经济社会发展实际水平的需要，同时也与各国的文化环境和国情特征相关。改革开放以来，历经数次的政府机构调整，我国政府行政权力运转基本形成了较为成熟的体制机制。但在全面深化改革、加快转变经济发展方式的当下，政府设置也还存在欠科学的地方。集中体现在以下几方面。

从设置的逻辑起点看，政府机构设置与社会经济发展的同步性需提升。传统政府机构的设置一般是按照政治属性和功能需要来设定的，弱化了经济功能和社会功能，在转变经济发展方式下，政府机构的设置更应从政治、经济、社会以及文化功能广泛的角度予以思考。

从设置的构架体系看，还存在纵向层级多、横向设置细的问题。从纵向看，相对于西方国家政府二、三级设置体制，我国政府机构设置基本采取的是三、四级设置体制。按照行政学的运行，每一级数的增加就意味着成本的成倍增长；按照传播学信息传递的效应，信息的每一次传递其失真率都会增加一倍。如此，如何减少政府的层级，研究和落实诸如“省直管县”（或类型直辖区制）体制，必要而急迫。从横向看，政府机构在设置上几乎包括了人事权、财权、事权全部职能，分工精细乃至有琐碎之嫌，由此形成了政府部门林立，并各自为阵。因此，如何加大整合，推行“大部委”制，势在必行。

从设置遵循的原则看，政府机构设置及调整的法治化水平需提升。政府机构的设置是一项严肃的工作，应坚持做到有法可依、有法必依。现实中的突出问题是，相关的法律制度还不健全，使得实践中，主观性较强，随意性较大，比如一些临时机构常常会变换花样出现，使本该“消肿”的政府机构无序膨胀。

（二）部门职责欠明晰

上述探讨主要是从政府机构设置的思路展开的，实际上在具体的部门职责上，如何适应加快转变经济发展方式的需要，部门的设置在权责的明晰上也还存在着诸如模糊化、交叉化等问题。同时，在运行机制上，也还存在着各自为阵、力量整合不够及协调乏力等现象。这可从以下两个方面来观察。

在政府职能的界定上，出现不明晰问题。一般而言，调节、监管、服务构成了政府的基本职能范畴。但在转变经济发展过程中，政府的这些职能发挥往往出现一些悖论，如调节、监管、服务职能不分，政府依然是“全能”型角色，更有甚者在权力的膨胀下，政府的职能进一步扩张，进一步占据市场和社会领域，出现权力的越位。当前紧要的是，政府经济管理职能应退位，经济监督和调节职能应增强；经济干预职能应减弱、社会管控职能应弱化，其经济服务与社会治理方面应增强。

在政府职能的划分上，出现交叉问题。主要集中在两个方面，一方面，体现在纵向权力职能的范畴上，其界线有交叉情况，使得运行过程中出现中央政府与地方政府的职权交织或者缺位情况；另一方面，体现在横向职权运行中，集中反映为政府职能部门之间职责的交叉重复。比

如,目前的多头治水困局,多头治理公共运输等现象普遍存在。不可否认,这样的多头治理促进了工作的精细化,但也造成了行政成本的数倍增加,这样的结果带来的是机构的膨胀和人员的冗杂,政府要“瘦身”谈何容易。同时,这样的权力分割,也造成了政府各部门在协调上的困境,使权力运行无法高效,造成行政资源的极大浪费。

(三) 行政区划欠合理

政府组织结构的优化除了精政减员,还在于运转高效。这其中并非就是一味地通过“减”来实现高效,实质上,在适当的时机与区域内,实现相应的增设,也是不可忽视的重要路径。转变经济发展方式工作的系统性,它是需要包括各地区、各领域的广泛的协调和共同努力来实现的。特别是在经济一体化进程的加快语境下,它要求有效打破行业间、区域间的壁垒,实现地区间、区域间的协调和统筹发展。但问题在于,当前在政府组织结构设置中还存在不少问题。

在区域间的协调和统筹发展中,政府组织机构的设计理论不足。当前行政区划的理论依托是按行政学理论与地理科学展开的,经济功能的意义相对较弱。而社会的发展,特别是现代社会的发展往往突破了时空的局限,在广阔的时空下,辅以经济发展的理论依托成为必然也是必须。当前在这一研究中学界层面基本形成了共识,但将理论赋予实践,特别是赋予我国区域(行政)划分的具体实践,无论是相关理论和相关要素的深入研究都还不够。

在区域间的协调和统筹发展中,政府组织机构的制度设计还需优化。在实践中针对区域发展,我国已探索出了类似上海的浦东模式、天津滨海模式、重庆的两江新区模式等,就行政区域中这些模式是有益的,但其中的行政体制架构依然还需要研究和深化。更值得关注的是,随着经济的融合和拓展延伸,在更大区域内,比如跨省(市)的环渤海经济带、长三角、珠三角、成渝经济区等,以致更大范围内的东部地区新一轮发展,西部地区的跨越式跃进等,及其“一带一路”新战略,政府组织结构应当如何构建,打破现行行政条块分割、各自为阵的局面,从而使其功能充分发挥,资源要素有效整合,社会活力彰显,这些都将是全新的课题。

三、转变经济发展方式视域下政府组织结构优化的路径选择

基于对上述问题的考量,适应转变经济发展方式的需要,在遵循行政管理基本理论的思维下,笔者认为,促进我国政府组织结构优化,应注重从以下三个维度着力。

(一) 优化政府机构设置

政府机构的科学设置在于保障政府职能的高效发挥。在全面深化改革中,适应经济发展方式转变的新要求,优化政府机构的设置应重点考虑以下两个方面。

首先,严格控制机构编制。本着降低行政成本的要求,“严格控制机构编制”成为时代发展的诉求。一是要推进机构设置科学化。在中国特色政府机构设置理论的指导下,基于国情实际,遵循“精政高效”行政权力目标的实现,强化公职人员的认识观、价值观,增强责任意识和

敬业精神,按照规范性要求,合理确立机构设置,实行定岗定员。同时,积极探索良好的机构调整机制。二是本着实现政府的真正的“消肿”(减员)增效,积极完善公务员制度。前提在于转变观念、树立正确权力观义利观,核心在于完善和落实公务员法,关键在于探索新的选拔制度和监督制度,使公权始终置于有效的监督制约之中。三是推进工作程序法治化。建立健全科学的工作运行机制,重点是工作协调机制、监督制约机制、考核评价机制;建立健全相关的法律制度,要加大对违规行为的惩治,营造良好的社会氛围。

其次,实施大部门制改革。基于当前我国国情,这一改革的重点内容和关键环节在于,一是整合政府机构。应充分考虑市场运行规律与政府职能的关系,从组织机构、人员编制、程序运行等方面做好全面的总体设计。要加大职能与职责的明晰,包括从纵向来进一步明晰中央政府与地方政府的权限,从横向将决策权、执行权与监督权分开,达到职责明晰、分工科学,要通过相关制度和机制的建立与完善,增强大部门制运行的整体性和协调配合力度,促进部门与部门之间、部门内部之间的协调配合。二是完善改革配套。重点是着眼于解决“四大班子”之间机构重叠、职能交叉的问题,使党委、政府和人大、政协各就各位,又协调一致。着眼于理顺政事关系,加快推进事业单位分类改革。着眼于激发社会活力,培育和发展社会中介组织。着眼于权责统一与人员编制合理,积极消除地方政府财权与事权不相匹配的问题。三是健全法律保障。加大推进大部门制过程的制度建设和立法工作,使机构的设置科学合理、职责明确,使推进大部门制的事前、事中、与事后的全过程,有法可依、有规可循。当前应重点完善《行政许可法》和《公务员法》等法律,尽快出台《行政编制法》《行政程序法》等规制政府行为的法律;进一步完善相应的立法程序,使大部门制有序推进。

(二) 理顺部门职责关系

机构臃肿、人浮于事现象的发生,除了政府机构设置本身欠科学所致,政府各部门职责的不明晰也是重要因素。适应转变经济发展方式的需要,理顺政府部门职责关系,关键是要完善政府的职责体系,明晰并强化部门各自职责。

首先,完善政府职责体系。政府职责体系的完善是一项复杂而艰巨的工作,有以下几个关键点应集中关注:一是厘清政府权责的范围。政府公权的性质,决定了它服务对象范围公共的社会领域的范畴。因此,政府权责的范围只能限于公共服务领域,也就是在公共服务基础设施、社会治理、基本保障、环境优化等方面提供保障支撑。二是要厘清中央政府与地方政府的权责界限、地方政府各部门间的权责界限。这其中最重要的是,根据经济社会发展不同阶段的主要矛盾,有重点、分阶段推进不同层级政府在经济调节、公共服务、社会管理、市场监管等领域的权责进行深层次细分。^[1]如此,消除在现行配置方式中所出现的机构重叠、职能交叉,从而导致政府间权责关系的条块分割、行政效率低下的状况。三是监督职责。权责的明

晰,在于使权力的运行有序畅通和高效。同样,对权责的明晰,并非是放任权力,相反是要权责对等,并使权力的运行始终置于有效的监督之下。比如对地方政府的放权,既是权力的“再分配”,又意味着加大对下放“权力”的有效监督。

其次,理顺部门职责关系。政府职责存在着纵横交错的普遍关联,这些关系的理顺是保证政府组织结构科学合理的核心问题。一是理顺上下关系,即各级政府间的层级关系。要科学界定各级政府的事权界线,发挥在人事权上的活力,特别是要切实改变惯性的自上而下的选人用人思维和范式,应将“自下而上”的思维理念贯穿人事权全过程,尽快使职责、权力与能力有机统一。切实改变财权配置的不合理,要把事权与财权有机统一起来,实现事权与财权的对等。二是理顺垂直关系,即在不同领域中政府部门内部和外部的职责关系。一方面,要发挥地方政府的指导与监督功能,重点是要从制度安排、程序设置上予以职责上的明确,使其主体权力归位、职责担当;另一方面,要完善部门系统内部业务上的垂直管理。三是理顺平级关系,即政府部门间的关系。要使政府职责科学合理的分解,重点是强化部门的执行力和监督力,以保证决策和计划的良好实现。要实现部门职责的良好统筹和整合,既要使各部门各司其职,体现出社会公共性,又要把各部门的职责始终置于转变经济发展方式的整个过程中考量,部门职责的承担与实现应突出社会发展的整体效应。切实消除发展过程中所出现的“九龙治水”的现象。^[3]

再次,强化部门工作职责。效率是科学发展的基本要求,同样也是政府部门运行的目标要求。围绕这一目标的实现,一是增强职责意识。针对当前存在的职责软化、职责异化现象,适应转变经济发展方式的需要,必须切实从思想观念上牢固树立政府行为主体的职责意识,其着力点是增强职业道德感、树立职责精神。二是完善监督机制。重点是完善好体制内监督与体制外监督合力长效机制。从体制内来看,应将行政监督落实于行政执行的全过程;从体制外来看,应重视、支援人民群众的监督。三是健全工作机制。包括推进工作制度化建设、畅通工作环节增强组织功能。

(三) 优化行政区划设置

转变经济发展方式涉及从宏观到微观经济发展的全领域,这一发展方式的转变不仅影响着行政权力运行机制和管理体制的变革,更将触及行政现行体制的构架与设计。行政区划设置的优化正是在这一视角下的全新审视。

首先,探索行政区划管理模式。在行政区划具体的实践中,涉及到人口、经济、政治、文化等方面因素,在全面深化改革语境下,适应转变经济发展方式的需要,积极探索行政区划管理范式。一是省管县范式。这一范式的关键环节在于减少地级市,形成“省、自治区——市、县、自治县——乡、镇、民族乡”三级体制。^[4]在本质上是对县级职能的强化。应采取渐进的方式有序推进。可通过先行试点,积累经验,然后在条件适合的省份逐步地全面

推广。就当前来看,可适度增加直辖市数量,逐步划小面积过大省区,积极探索新的设市模式,渐进整合县级行政区。二是乡镇整合范式。要坚持因地制宜的原则,整合乡镇要充分考虑各地的自然地理条件、历史文化传统、交通发展状况、社会经济发展水平、城镇化程度及其行政管理等客观因素;要坚持优化配置的原则,乡镇整合中应围绕着促进生产要素的集聚和提高资源配置的效率的目标,以此推动产业集聚发展,加快经济转型升级;要坚持促进政府职能转变的原则,通过理顺基层行政管理体制,推动政府职能从管理向服务转变。当前一些地方探索出新城模式、新市镇模式、新镇模式、新农村模式,值得进一步优化。三是城市群与区域经济体范式。经济区作为经济发展衍生的新的发展样式,既体现出区域经济发展理论的层级性,也揭示出经济发展的协调性。当前的重点是要注重共赢意识的培养。应建立统一协调机构,同时,积极建立健全经济区发展的法规和相关制度,规范行为主体行为,使其发展思维与法治能力增强,特别是规范政府的行为,并促进其职能充分发挥,从而畅通经济发展渠道,优化经济发展环节。

其次,注重相关配套改革。在推进行政区划设置优化过程中,还应注重加大相关领域和环节的配套改革工作。从加快转变经济发展方式的当下看,这些配套改革应集中于三个方面。一是组织保障与工作保障配套。区划调整关切地域划分、组织结构、资源配置等重大的调整,自始至终离不开强有力的组织保障和工作保障。^[5]二是政府机构优化与职能发挥配套。从行政区划调整后优化政府组织结构来看,行政区划的调整,不仅拓展了行政区域管理地域,也将使相近的部门通过合并实现集中,即出现同一岗位人员的增多,形成政府机构中人浮于事的现象,由此加大政府机构改革自然成为行政区划优化配套必不可少的重要内容。从行政区划调整后促进政府职能发挥来看,有关调整前后群众服务的衔接和延续问题值得关注和解决。显然,这些都离不开相关的配套工作来推进和完成。三是政策制定与制度建设配套。调整行政区划以后,还要做好相关的配套政策,重点是有关干部政策问题和有关民生政策问题。

参考文献:

- [1] 马新华. 健全地方政府职责体系的关键环节和突破口[J]. 中国机构改革与管理, 2013, (6).
- [2] 国务院发展研究中心“推进经济体制重点领域改革研究”课题组. 新时期中央—地方政府权责优化的总体思路[J]. 发展, 2014, (1).
- [3] 朱光磊. 政府职责体系构建中的六个重要关系[J]. 中国机构改革与管理, 2013, (6).
- [4] 吴金群. 积极稳妥推进省管县体制改革[N]. 中国社会科学报, 2014-05-16(03).
- [5] 程勉中. 统筹城乡基层党建的现实困境及其深层根源探析[J]. 理论探讨, 2013, (6).

【责任编辑: 闫生金】