

新中国70年 政府机构改革历程回顾与成效

□ 赖先进

政府机构是国家治理体系的重要组成部分，是中国特色社会主义制度运行的载体和保障。作为上层建筑，政府机构需要不断适应经济基础的要求，进行有效的改革，从而促进经济发展、社会进步和人民生活改善。新中国成立70年来的政府机构改革，尤其是改革开放40多年来的八次政府机构改革，精简了政府机构，降低了行政成本，提高了政府行政效率，适应了社会主义市场经济体制建设的需要，取得了非凡的成就。

政府机构改革的历程回顾

新中国政府机构改革历程，以中央政府机构改革为例，按照机构改革的主要特征和目标来划分，可大致分为四个主要的阶段。

以精简机构、克服膨胀为主要特征和目标的政府机构改革阶段：新中国成立后到1982年政府机构改革。1949年，中央人民政府下设政务院，新中国的政府机构框架初步建立。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》。10月1日，中央人民政府下设人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和政务院，其中政务院下设35个委、部、署、院。随着1954年第一届全国人大召开和1954年宪法通过，国务院正式成立，标志着我国政府机构设置进入正轨。

1954年后，随着各级机关的相继建立，政府机构开始增设，到1956年，国务院机构总数达81个。为此，从1956年到1959年，进行了较大规模的体制改革和机构改革。1958年撤销合并了国家建设委员会等10多个单位，1959年国务院工作部门又作了进一步调整和撤并。从1960年到1964年，为贯彻国民经济调整方针，政府进行了较大规模的机构改革，主要以事业单位为重点，对行政部门和事业单位同时进行精简。

但到1981年，国务院部委达52个、国务院工作部门达到100个，数量达到新中国成立以来的高峰。1982年，改革开放后的第一次机构改革启动。这次改革对政府部门和机构进行了撤并，国务院各部委、直属机构和办事机构由100个减少为61个，国务院所属部委由52个裁并为42个。

从新中国成立后到1982年政府机构改革（不含1966年—1976年），该阶段改革的主要目标和特征是改变由于权力收放导致的政府机构数量增长和膨胀，精简机构和人员。

以改革工业经济管理部门、推进政府职能转变为主要特征和目标的政府机构改革阶段：1988、1993、1998、2003年政府机构改革。1987年，党的十三大提出“社会主义有计划商品经济的体制”反映经济体制改革开始逐步走向深入。由于原有的政府机构体系主要是在计划经济体制下建立的，难以适应转轨发展需要。1988年的国务院机构改革，明确提出转变政府职

能是机构改革的关键，对政府经济管理部门进行了改革，调整了专业管理部门和综合部门内的专业机构，撤销12个部委，新组建9个部委。1992年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。为了建立起有中国特色的、适应社会主义市场经济体制的行政管理体制，1993年的国务院机构改革对宏观调控和监督部门进行了调整，撤销7个部委、新组建6个部委。

到1998年，传统管制型行政管理体制与发展不相适应、深层次矛盾日益尖锐。因此，为消除政企不分的组织基础，1998年对专业经济管理部门进行了大刀阔斧的改革，将煤炭、冶金、机械等9个工业部先改成国家经贸委管理的国家局。2003年，为适应加入世贸组织的需要，重点推进了相关经济、金融管理机构改革，撤销经贸委和对外经贸部，建立国资委、银监会等。

该阶段的4次机构改革与以往改革相比，在目标和特征上有明显的不同，就是以工业经济管理部门为改革对象，力图改变计划经济时代管理模式，以机构改革推进政府职能转变。

以实施大部制、推进政府职能转变为主要特征和目标的政府机构改革阶段：2008、2013年政府机构改革。2007年，党的十七大报告指出，要探索实行职能有机统一的大部门体制。因此，2008年的国务院机构改革加强与整合了社会管理和公共服务部门（将劳动与社会保障部、人事部合并，组建人力资源和社会保障部），整合完善了工业和信息化、交通运输行业管理体制。2012年，党的十八大报告提出稳步推进大部制改革。2013年的国务院机构改革对卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理等机构进行了整合，构建了一些具有大部制特点的政府部门和机构，国务院正部级机构减少4个。

这两次机构改革依然以推进政府职能转变为目标，但在方法论上拓展到了非经济管理部门。第二阶段的四次政府机构改革，在推进政府职能转变方面主要关注经济管理部门，对经济管理部门进行调整。但2003年发生的非典事件，凸显了政府强化公共服务职能的重要性，构建服务型政府被提上日程。以政府职能转变为导向的机构改革开始逐步转向非经济管理部门，例如社会管理和公共服务部门。

以推进国家治理现代化为主要特征和目标的政府机构改革阶段，即2018年深化党和国家机构改革至今。随着中国特色社会主义进入新时代，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。“两个不适应”要求进一步深化机构改革。2018年2月，党的十九届三中全会专题研究机构改革，审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。

深化党和国家机构改革，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。这次机构改革不再是单纯的行政机构改革、政府机构改革，而是以治理现代化为指向的党和国家机构改革，被纳入国家治理体系现代化中整体考虑和统筹推进。2018年深化党和国家机构改革涉及党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系等多个方面，把政府机构改革推向了新的历史发展阶段。机构改革体现出前所未有的广度、强度和深度，对政府机构体系进行了系统性重构。

历次政府机构改革的主要成效

新中国成立70年来，随着经济和社会的不断发展，推进政府机构改革是让政府机构体系有效适应环境和目标变化的过程。机构改革增强了政府机构应对环境和目标变化的弹性和韧性，助推了国家的改革和发展进程。

政府机构数量得到精简、优化，政府机构“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈现象得到遏制。如何有效控制政府机构膨胀和扩张是行政管理的难题。在党的领导下，推进机构改革，精简机构和人员，是我国克服政府机构膨胀扩张的有效手段。从历史看，精兵简政既是革命战争年代机构设置和改革的原则，也是新中国成立后机构改革的目标。纵观政府机构改革历程，在前期，多次机构改革都把精简机构作为改革目标，实现了机构和人员精简。尽管后期机构改革不再把精简机构作为直接目标，但在客观结果上也实现了机构和人员的精简。1982年，国务院所属部委由52个裁并为42个；1988年，国务院部委由原来的45个减为41个；1993年，国务院组成部门由42个调整为41个；1998年，国务院组成部门由40个精简为29个；2003年，除国务院办公厅外，国务院组成部门精简为28个；2008年，除国务院办公厅外，国务院组成部门精简为27个；2013年，除国务院办公厅外，国务院组成部门精简为25个。2018年机构改革后，国务院正部级机构减少8个，副部级机构减少7个。政府机构数量和规模在改革中不断得到动态调整和优化。

政府机构改革围绕政府职能转变而深入推进，行政效能有效提升。70年来，尤其是改革开放40多年来，围绕政府职能定位和转变深化机构改革，是我国政府机构改革在方法论上取得的重大成效。政府职能转变是政府机构改革的核心和关键。70年来的政府机构改革历程表明，要跳出政府“精简—膨胀—再精简—再膨胀”怪圈，关键是要优化政府职能，这是我国政府机构改革的一条重要经验。政府机构与职能是结合体，政府机构是“表”，政府职能是“里”，不能为机构改革而改革，机构改革深度推进，需要围绕政府职能优化这个“里”来进行。在社会主义市场经济条件下，市场在资源配置中起决定性作用，

政府更好发挥作用就需要重塑政府职能、推进政府职能转变。

经过改革开放以来的探索和实践，市场经济条件下的政府基本职能定位得以明确，包括经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等。随着政府基本职能定位的明晰和拓展，政府机构改革也从聚焦经济领域走向了其他领域，有效地促进了政府履行基本职能，支撑了“五位一体”建设。与此同时，长期以来，机构管理与改革坚持的“精简、统一、效能”原则，已转向“优化、协同、高效”。在实现机构优化、协同、高效的原则下，该精简的就精简，该加强的就加强，不为了精简而精简，不单纯追求精简。相比而言，优化协同高效更加注重机构改革中行政效能的提升。

2018年机构改革重构性健全了政府治理体系，为提高政府执行力、推进国家治理现代化打下坚实基础。2018年深化党和国家机构改革是一次以国家治理现代化为导向的重构性、系统性变革，谱写了新中国机构改革史上光辉的篇章。2018年深化党和国家机构改革，对于进一步推进政府机构改革、优化政府机构设置具有重要的作用和意义，集中表现在重构性健全了政府治理体系，提高了政府执行力。通过统筹党政群机构改革，政府机构与其他机构之间在治理体系中的职能配置和职责关系更加清晰完善。通过合理配置宏观管理部门，政府履行宏观调控职能更加科学。通过改革自然资源和生态环境管理体制，政府履行环境保护职能更加顺畅。通过完善市场监管和执法体制，政府履行市场监管职能更加有力。通过改革政府社会治理与公共服务有关机构，推进事业单位改革，政府履行社会治理和公共服务职能更加强化，公共产品和服务供给效率更加高效。通过优化地方机构设置和职能配置、构建简约高效的基础管理体制，政府服务基层群众的资源和能力更加充分。

党的十九大报告指出：到2035年，国家治理体系和治理能力现代化基本实现；到本世纪中叶，实现国家治理体系和治理能力现代化。2018年深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一次集中行动。改革后，适应新时代要求的党和国家机构职能体系主体框架初步建立，为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力的组织保障。

展望未来，应进一步加强党对机构改革的全面领导，在巩固现有机构改革成果基础上，瞄准国家治理现代化建设面临的重大问题，完善制度机制建设，优化政府职责体系和政府机构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化；提高机构履职尽责能力和水平，既保持政府机构设置的总体稳定和延续，又不断适应国家治理现代化建设的需要，以政府治理现代化助推国家治理现代化。

战略参考



国家治理

当前，网络信息技术的快速创新应用使得国家治理趋于信息化、数字化、智能化，数字空间、网络社会成为人类活动的重要场景。为推进信息化、数字化、智能化的制度体系建设，实现有效的数据治理和网络治理，政府必须运用数字技术，建设智慧治理平台。智慧治理平台是智慧大脑、智慧政府云、智慧媒体三者的组合，由各个层级、横向和纵向、内部和外部的治理主体和治理对象的数字系统组成，它将助力全面推进国家治理体系和治理能力现代化的进程。

运用数字技术建设智慧治理平台

政府部门在日常运行中，存在着大量将数字技术应用于国家治理的需求，如构建网络空间命运共同体，推动网络空间国际治理朝着更加公正合理的发展方向；推动城市治理的科学化、精细化、智能化；让信息成为国家治理的重要依据；进一步完善和健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制；推进政府管理和社会治理模式创新，实现决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。与此同时，互联网、移动应用程序、社交媒体、技术和组织网络、物联网等数字空间已经成为政府治理的重要场景，数据、算力、算法更是成为政府治理的关键要素。因此，政府迫切需要解决内部和外部治理体系不协调、治理精细化水平不够等问题，建设全面合理、互相协调的智慧治理体系。

面对这种情况，政府必须积极运用数字技术，建设智慧治理平台，通过智慧大脑实现多重数字治理体系的联通与协作，通过智慧政府云实现数据的高效安全传输和算力支持，通过智慧媒体实现治理单元在智慧治理平台上的公共服务生产与提供、公共服务使用与反馈及各个单元的交流互动，从而推进国家治理体系和治理能力现代化。

具体来说，一方面，作为智慧治理平台操作控制枢纽的智慧大脑，将基于5G、物联网、传感器等获得超大规模神经网络和云反射弧，通过海量接入设备实现声音、图像、压力、湿度、定位信息等物理数据的收集与基本处理，以及情绪、态度、表情、倾向、兴趣等情感行为数据的识别、收集，将人、物、系统的活动高度信息化、数字化，实现各个系统之间的配合协作。另一方面，作为智慧治理平台动力支持的政府智慧云，将通过人工智能、云计算、大数据、区块链等技术，实现对人、物、系统活动数据的传输、存储、运算和分析，挖掘数据中的价值、信息和知识，完成从数据向信息、知识的转化，赋能政府治理，为政府治理活动提供信息的存储、提取、传输支持、算力支持、连接支持和智力支持。同时，智慧媒体起着沟通国家治理各个单元的作用。智慧媒体建立在全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体的全媒体基础上，它是接触智慧治理平台的入口，一切服务内容都将搭载在智慧媒体上，通过一系列先进技术方案实现政府治理能力、公共服务、政务服务

推进以国家治理现代化

□ 高慧军 黄华津

等的全面立体提供和使用。同时，它将促进治理主体之间的沟通、治理主体和治理对象的沟通以及治理对象间的沟通。

充分发挥智慧治理平台的作用

首先，智慧治理平台具备强大数据传输能力和海量存储运算分析能力，它是安全可靠的政府公共数据库和政府公共数据平台，能把政府日常收集产生的数据进行数字化、网络化、智慧化的处理，解决以往政府数据缺乏来源、查找效率低下、跨部门沟通困难等问题，借助云端打通“数据孤岛”，在保障安全、建立新的内部治理架构的基础上最大化数据流动和利用，有效推进政务服务从群众“线下跑”转向在家“云端办”，政府部门“分头办”转向跨部门沟通的“协同办”，为建设服务型政府提供有力支撑。其次，政府还可以对数据平台和数据进行合理科学可靠的监管。智慧治理平台建立在网络空间命运共同体上，连接集成了政府内部的数字系统和社会的数字系统，这将打破数据监管“碎片化”“模糊化”“错位化”的困境，完成数据管理的动态化、标准化、通用化、智能化。再次，它还对政务服务流程、政府内部架构、政府外部治理等进行数字化、网络化、智慧化重塑，推动公共服务、政务公开、简政放权、市场监管、应急管理、环境治理等的全面优化和升级，进一步实现上下一体、内外互动、协同治理、社会参与的作用。智慧治理平台是政府服务、政府治理的入口和出口，起着收集治理诉求、呈现公共服务的作用。各种公共服务、治理成果和舆论思想宣传将通过智慧治理平台向公众传达、传递、传播。