

# 兩會聚焦



香港文匯報專訪

## 中央黨校教授宋世明解析新一輪黨和國家機構改革

# 加強黨中央集中統一領導 職能更優化 管理更高效

剛剛閉幕的二十屆二中全會，審議通過了《黨和國家機構改革方案》，方案的部分內容將提交本次全國人大會議審議。中共中央黨校（國家行政學院）公共管理教研部宋世明教授接受香港文匯報記者專訪時指出，周期性的機構改革是中國政治生活中的標誌性事件，是國家不斷推進治理現代化的縮影。改革開放以來中國已經進行了八輪機構改革，特別是中共十八大以來，中央把深化黨

和國家機構改革作為推進國家治理體系和治理能力的一項重要任務，為黨和國家事業取得歷史性成就、發生歷史性變革提供了有力組織保障。二十大之後不久啟動的新一輪黨和國家機構改革，將從黨和國家機構職能體系上確保黨的長期執政、國家長治久安以及有效應對內外外部風險，對於全面建設社會主義現代化國家、全面推進中華民族偉大復興具有重大而深遠的意義。

◆香港文匯報記者 王珏 兩會報道



宋世明

### 學者名片

宋世明，中共中央黨校（國家行政學院）公共管理教研部副主任、教授、博士生導師。享受國務院政府特殊津貼，入選國家「萬人計劃」哲學社會科學領軍人才，榮獲「國家有突出貢獻中青年專家」榮譽稱號，兩次獲國家行政學院優秀教學一等獎。作為「國家公務員法起草小組」成員，全程參加了中國第一部公務員法的起草、修改、定稿工作。研究方向為公共管理、公共行政。

宋世明表示，建國以來，中國適應不同時期的政治、經濟、社會、科學技術發展水平等情況變化，進行過多輪機構改革，黨和國家機構職能體系發生了很大變化。改革開放前數輪機構改革主要是鞏固了黨政權和計劃經濟體制；改革開放之後，國務院機構先後於1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年集中進行了八輪改革（詳見表），這些改革實現了從計劃經濟條件下的機構職能體系向社會主義市場經濟條件下機構職能體系的重大轉變，推動了改革開放和社會主義現代化建設。特別是2018年之後的機構改革是推進國家治理體系和治理能力現代化的一場深刻變革，基本上形成了黨的領導體系提升領導力——政府治理體系提升政府執行力；黨的領導體系把握重大工作決策權——國家行政管理承擔按照黨和國家決策部署推動經濟社會發展、管理社會事務、服務人民群眾重大職責的基本格局。

### 過去遵循三點內在邏輯

宋世明分析指出，儘管每一輪改革的背景、側重點和歷史貢獻各有差異，但都遵循着一定的內在邏輯。  
首先，因循政治、經濟、社會、科技等環境的變化而作出組織架構調整。1982年改革前機構臃腫、幹部老化，難以適應現代化建設的需要，改革的主要任務是「拆廟滅人」，提高政府效率；2003年主要適應建立社會主義市場經濟體制和加入WTO的要求，把市場監管職能放到了更加優先的位置；2008年改革從促進經濟社會又好又快發展出發，探索實行職能有機統一的大部門體制。

中央提出本次改革要「突出重點行業和領域」。譬如，當前關鍵核心技术受制於人的局面沒有得到根本性改變，科技宏觀管理條塊分割、創新資源分散的困局亟待破解，亟須「完善黨中央對科技工作統一領導的體制」，從而加速積聚科技創新要素、優化配置科技創新資源，盡快實現高水平科技自立自強；再比如，時有爆雷的中小銀行等金融機構風險、大中型企業的債務風險、地方政府隱性債務風險、金融腐敗與違法違紀都是孕育系統性金融風險的因素，因此，「深化金融體制改革」，有利於統籌發展與安全，有效應對「來自外部的打壓遏制隨時可能升級」這一嚴峻外部挑戰。

第二，優化政府職責體系和組織結構，必須以轉變政府職能為核心。從1978年機構改革講政府職能聚焦於經濟建設職能，到2019年十九屆四中全會講政府職能定位於「經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護等職能」，政府職能體系逐步飽滿，趨於定型。但是應該清醒看到政府職能轉變的歷史任務沒有徹底完成。政府職能歸根結底是由社會需求決定的，與特定歷史階段經濟增長方式、資源配置方式息息相關，與不同歷史階段中國共產黨的使命任務更是密不可分。

1988年機構改革首次提出轉變政府職能的要求，但改革開放以後到十八大之前的這一歷史時段的轉變政府職能基本是在「經濟建設型政府」框架下展開的，都是服從服務於經濟高速增長這一首要治國目標。十八大之後的轉變政府職能是在建設人民滿意的服務型政府框架下進行的。二十大之後，以轉變政府職能為核心的政府職責體系和組織結構優化，還要服從服務



◆改革開放以來中國已進行了八輪機構改革。圖為2018年新組建的生態環境部外景。資料圖片

於新時代新征程中國共產黨的使命任務。簡言之，一切的政府職責體系和政府組織結構優化應服務於全面建成社會主義現代化強國，服務於推進中華民族偉大復興。

第三，政府治理現代化融入國家治理現代化的歷史大勢。2018年啟動的黨和國家機構改革進入了「推進國家治理體系和治理能力現代化的新時代」，不再是單純地建立起完善的中國特色社會主義行政體制，而是構建中國特色的現代化國家治理體系；不再單純地深化行政體制改革，而是深化黨和國家機構改革；不再單純地推進政府機構改革，而是統籌黨政軍群機構改革。

### 本輪涉及面廣影響深遠

2023年黨和國家機構改革，必須以習近平

新時代中國特色社會主義思想為指導，以加強黨中央集中統一領導為統領，以推進國家治理體系和治理能力現代化為導向，堅持稳中求進工作總基調，適應統籌推進「五位一體」總體布局、協調推進「四個全面」戰略布局的要求，適應構建新發展格局、推動高質量發展的需要，堅持問題導向，統籌黨中央機構、全國人大機構、國務院機構、全國政協機構，統籌中央和地方，深化重點領域機構改革，推動黨對社會主義現代化建設的領導在機構設置上更加科學、在職能配置上更加優化、在體制機制上更加完善、在運行管理上更加高效。2023年開啟的黨和國家機構改革將是一次涉及面廣、影響深遠的國家治理體系和治理能力重大變革。

## 宋世明教授梳理分析

# 讀懂改革開放至2018年八輪機構改革

### (一) 1982年 提高政府效率 實現幹部年輕化

1982年的行政體制改革旨在提高政府效率，實現幹部年輕化，這一輪改革歷時兩年半，為黨和國家工作重點的轉移提供組織人事基礎。

#### 主要內容和歷史貢獻

開啟了幹部人事制度科學化、民主化、制度化的歷程，開始廢除領導幹部職務終身制，精簡各級領導班子，加快了幹部隊伍年輕化的建設。國務院機構改革完成之後，據38個部委的統計，正副部長、主任除兼職以外，由原來的505人減到167人，新組成的領導班子中新選拔的中青年幹部佔32%，平均年齡由64歲降為58歲。

### (二) 1988年 轉變政府職能是機構改革關鍵

1988年的行政體制改革重點是精簡經濟管理部門，轉變經濟管理部門的管理方式。

#### 主要內容和歷史貢獻

首次提出了「政府職能轉變是機構改革的關鍵」這一命題。1988年對政府的職能定位是實現政企分開，弱化政府的微觀管理職能，強化綜合管理職能。國務院撤銷了12個部委（原計委、經委、機械委、電子部、航天部、航空部、煤炭部、石油部、水電部、核工業部、城建部、勞動人事部），新組建了9個部委（國家計委、機械電子部、航空航天部、能源部、水利部、建設部、人事部、勞動部、物資部）。

### (三) 1993年 適應建設社會主義市場經濟需要

1993年的行政體制改革從中央到地方歷時三年半，改革重點是加強宏觀調控和監督部門，強化社會管理部門，做到宏觀管好、微觀放開。

#### 主要內容和歷史貢獻

首次明確了行政體制改革的目的是適應建設社會主義市場經濟體制的需要；統籌黨政機構改革設置開始起步。這次改革將國務院經貿辦改建為國家經貿委；撤銷能源部，設立電力部、煤炭部；撤銷機械電子部，設立機械部、電子部；撤銷航空航天部，組建國家航空工業總公司、航天工業總公司；撤銷商業部、物資部，設立國內貿易部。

### (四) 1998年 對政企不分組織基礎徹底抽薪改革

1998年的行政體制改革歷時四年半。改革重點是根據宏觀調控、社會管理、公共服務的政府職能定位，盡量一次性撤銷工業專業經濟部門。

#### 主要內容和歷史貢獻

1998年第四輪國務院機構改革之後，國務院組成部門由40個減少到29個。撤銷了幾乎所有的工業專業經濟部門，消解了政企不分的組織基礎。從此，中國的經濟發展進入了快車道。

### (五) 2003年 開始關注市場監管與社會管理

2003年的行政體制改革開始關注市場監管與社會管理。改革重點是加強市場監管部門，把市場監管職能放到了更加優先的位置。

#### 主要內容和歷史貢獻

按照精簡、統一、效能的原則和決策、執行、監督相協調的要求，推進政府機構改革。組建了國務院國有資產監督管理委員會和中國銀行業監督管理委員會，重組了國家食品藥品監督管理局，國家安全生產監督管理局由經貿委歸口管理改為國務院直屬機構，建立商務部，實現內貿與外貿的統一。

### (六) 2008年 以建服務型政府為核心的「大部制」改革

以科學發展觀指導建設服務型政府，是2008年的行政體制改革的鮮明特色。改革重點是改善民生，加強與整合社會管理與公共服務部門。

#### 主要內容和歷史貢獻

提出了建設服務型政府的新命題；明確了政府職能轉變總方向，即：創造良好發展環境、提供優質公共服務、維護社會公平正義；提出了探索實行大部門體制的新命題。8項重點任務：一是合理配置宏觀調控部門職能，優化國家發改委、財政部、央行職能配置；二是加強能源管理機構，設立高層次議事協調機構國家能源委員會，組建國家能源局；三是組建工業和信息化部，促進工業化和信息化融合發展；四是組建交通運輸部，大交通體制從此起步；五是組建人力資源和社會保障部，開始建立大社保；六是組建住房和城鄉建設部；七是組建環保部，加強環境保護職能；八是國家食品藥品監督管理局改由衛生部管理。

### (七) 2013年 深化「放管服」轉變政府職能更優先

2013年的行政體制改革把政府職能轉變放到更加優先的位置。改革重點主要有兩個：一是穩步推進大部門體制，二是深化「放管服」改革。

#### 主要內容和歷史貢獻

2013年以來，「放管服」改革是中國行政體制改革的主力軍，是中國行政體制改革最大的亮色，不僅大大改善了政府與人民群眾的關係，還促進了就業，而就業就是最大的民生。實行鐵路政企分開，建立了大交通體制基本框架；整合加強衛生和計劃生育，組建衛生和計劃生育委員會；整合食品藥品，組建了國家食品藥品監督總局；整合新聞出版和廣播電影電視，組建了國家新聞出版廣電總局；重新組建了國家海洋局。

### (八) 2018年 深化黨和國家機構改革

2018年的黨和國家機構改革統籌黨政軍群機構改革。其中的政府機構改革是在構建中國特色現代化國家治理體系的大格局中展開的。改革重點是以「五位一體」為軸心構建政府治理體系。

#### 主要內容和歷史貢獻

改革後國務院正部級機構減少8個，副部級機構減少7個，除國務院辦公廳外，國務院設置組成部門26個，直屬特設機構1個，直屬機構10個，辦事機構2個。2018年黨和國家機構改革是一場系統性、整體性、重構性的深刻變革，建樑架柱、大刀闊斧，涉及範圍之廣、力度規模之大、觸及利益之深前所未有。相較於過去，國家機構改革側重於政府機構改革，此次國家機構改革立足於經濟社會發展全局，統籌推進黨政軍群機構改革，並且突出黨的全面領導，對實現「兩個一百年」奮鬥目標和中華民族偉大復興的中國夢提供了強力保障和支撐。