

Reform of Local Government Institutions: Dimensions of Structure, Function and Relationship

Zhaorong Cao

School of Politics and Public management, Shanxi University, Taiyuan Shanxi
Email: 1370196461@qq.com

Received: Feb. 26th, 2020; accepted: Mar. 12th, 2020; published: Mar. 19th, 2020

Abstract

The eighth reform of government institutions has been launched in 2018. This reform focuses on strengthening the party's unified leadership as a political theme. It focuses on optimizing the effectiveness of the government and emphasizing the formation of a streamlined, collaborative, and efficient functional system. This paper believes that under such a strategic layout, the reform of local government institutions is mainly based on the theoretical logic of adjusting functions, changing structures, and rational relations, and using Shanxi Province as an example to specifically analyze the basic implementation path under this model. After the reform, it will further consolidate the central position of local party committees, improve the administrative efficiency of local governments, and give full play to the advantages and vitality of markets and society, and promote the modernization of local governance systems and capabilities.

Keywords

Institutional Reform, Government Functions, Local Governance

地方政府机构改革：结构、功能、关系的维度

曹翌蓉

山西大学政治与公共管理学院，山西 太原
Email: 1370196461@qq.com

收稿日期：2020年2月26日；录用日期：2020年3月12日；发布日期：2020年3月19日

摘要

第八次政府机构改革在2018年已经展开,此次改革以强化党的统一领导为政治主题,着眼于优化政府效能,强调形成精简、协同以及高效的职能体系。本文认为在这样的战略布局下,地方政府机构改革主要是围绕调职能、变结构、理关系的理论逻辑展开,并以山西省为例具体分析了这一模式下的基本实施路径。改革后将进一步巩固地方党委的中枢地位,提高地方政府行政效率,市场和社会的优势和活力也会得到更加充分的发挥,推进实现地方治理体系和能力的现代化。

关键词

机构改革, 政府职能, 地方治理

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

根据第十九届中央委员会第三次全体会议上审议和通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,新一轮党政机关机构改革拉开序幕。在2018年底中央层面的机关机构改革已经完成,2019年3月地方的改革任务也陆续实现。地方政府尤其是基层政府直接联系人民和市场主体,地方政府机构改革这最后一公里在整个机构改革大局中举足轻重。

2. 2018年地方政府机构改革战略布局

地方政府机构改革在战略布局上与中央是相互联结的,主要是做好与中央的衔接并确保其他各类机构改革协同推进。新一轮的地方政府机构改革以强化党的统一领导为政治主题,着眼于优化政府效能,形成精简协同高效的地方政府管理体制,发挥中央和地方两种积极性,提升地方治理能力。

2.1. 政治主题: 强化党的统一领导

加强党的工作领导是深化党和国家机构改革的首要任务[1]。党在整个治理体系中始终是中枢地位,针对长期以来在一些领域中出现了不同程度的权责脱节和党的领导弱化,新一轮的地方政府机构改革不仅是政府自身的改革,也关注党和政府在机构设立和职能分配中的困境。这次改革以强化党统一领导为政治主题,地方政府机构履职过程中体现党的领导的制度优势,不断增强地方各级党委的组织协调能力。

2.2. 改革目标: 推进地方治理体系和治理能力现代化

1988年政府机构改革率先提出从转变职能入手,强调减少行政体系不合理的职能总量,去除阻碍市场经济发展的体制、机制束缚。2018年地方政府机构改革也提职能转变,是在整个治理体系(包括政府、市场和社会)的角度,进入以“治理体系和治理能力”为目标的新阶段,是一次全方位、全过程、系统性以及深层次的变革,涉及到省委、省政府、省人大、省政协、省级群团组织、省委省政府直属事业单位以及市县机构改革。

3. 2018 年地方政府机构改革的基本路径

根据结构功能主义，组织功能是组织立身的依据，对功能的定位决定了组织结构的设置。2018 年地方政府改革包括三个层面的内容，即调职能、变结构、理关系。第一，调职能，推动行政效能优化，政府职能从基于管理转向基于服务；第二，变结构，依据职能来调整政府机构配置，提高行政效率，提升地方政府的自主权，释放地方政府活力；第三，理关系，即理顺政府 - 市场 - 社会三个治理主体间的合作关系，在互动、协同中发挥多元治理主体的优势。

3.1. 调职能：明晰地方党政、政府部门权责

新一轮的地方政府机构改革对促进现代政府建设进程和经济健康发展十分重要，地方政府积极应对党和国家机构改革来调整和优化权责范围，具体包括地方党政职能和政府部门间职能两个方面。

1) 紧扣政治主题，统筹协调地方党政职能

当前我国的体制改革需要一个强大的治理中枢来防止碎片化困境，加强党的全面领导、打造具有中国特色的治理现代化格局是党治国理政的重要基础。山西省在此次改革中加强了省委对地方重大事务的领导。一方面，变领导小组为委员会，提高了省委领导小组的地位，体现了党的全面领导制度和力量的加强。委员会除了能够实现重大工作的有效施行，更重要的是保障了思想的统一^[2]。另一方面，增强职能划拨和协调，促进省委统一领导下职能部门的归口管理。由山西省委深化党政机构改革领导小组牵头，推动地方党政机构合并设立或者合署办公，比如山西省由省委组织部统一负责公务员工作等。统筹协调党政职能是此次机构改革的一大重心，明晰了职权和责任，克服了长期以来党政在一些工作开展上因交叉重复导致的内耗。

2) 优化效能，形成精简协同高效的地方政府职能体系

地方机构改革并非简单的撤减合并，而是着眼于地方整体治理结构的优化，以合理界定机构职能、科学配置部门职权作为地方机构改革的出发点，以精简、协同和高效为关键准则，构建机构精简、职责明晰、权责匹配、廉洁高效的职能体系。根据《山西省机构改革方案》和《山西省机构改革实施方案》，在新的政府体制机制框架下，将优化协同高效作为重心，明确分配部门职责，多部门协调时要厘清主次责任。2018 年地方政府机构改革中强调转变政府职能和优化政府效能，政府部门间运行也更加顺畅。

3.2. 变结构：提高行政效率，释放地方政府活力

新一轮地方政府机构改革包括横向和纵向结构调整，横向上统筹设置地方政府机构，推动地方政府重点领域大部门制改革，提高行政效率；纵向上强调要合理划分央地职权范围，给地方更多自主空间。

1) 推动地方政府重点领域大部门制改革

在中央层面，根据新时代发展要求把一些领域或职能相似、关联密切的部门均采取统筹归划。在地方层面也要求依据精简协同高效的职能定位，强化部门内部整合，推进机构存量职能合理配置。地方政府可以根据情况在交通运输以及农业农村等领域推进市县地方政府机构整合，此次改革部分省出现了一对多的省级大部制机构。改革要求省委在中央政策框架内做好与中央的衔接，并确保各类机构改革的统筹协调推进，比如山西省通过整合监督职责组建了省市场监督管理局。

2) 职责异构，因地制宜设立特色机构

我国中央政府与地方政府属于行政性分权，中央政府在双方关系中起主导性作用。为了便于领导，中央政府在地方对口设置行政机构，即职责同构。这种上下对应的机构设置模式有利于加强中央集中统一领导，但是忽视了地方的特殊性和治理效能。新一轮的机构改革将权力下放到基层，准许地方成立特

色机构，领导方式上允许一对多或者多对一。对于涉及党中央集中统一领导和政令统一时，由中央全面部署和统筹规划，保证上下贯通，相互衔接。同时重视地方的特点和差异性，赋予地方政府省以下机构自主权，提倡地方贴合实际需要不断创新。山西结合省情因地制宜设置了省能源局和省小企业发展促进局等特色机构，既符合全局统一性，也尊重局部灵活性，释放地方政府的活力和积极性。

3.3. 理关系：推进政府与市场、政府与社会间协作

新一轮地方政府机构改革涉及整个治理体系，着眼于理顺政府、市场、社会三者间的关系。发挥市场在资源配置中的活力，鼓励社会组织承接公共管理和服务职能以及多元主体协同治理。

1) 深化放管服 - 建设人民满意的服务型政府

新一轮机构改革以保障和改善民生为导向，整合基层审批权和执法力量，设置综合性行政服务机构推进组织形式的扁平化和网格化。山西省在新一轮的地方政府机构改革中提出要推动城市管理跨领域、跨部门综合执法，统筹协调行政执法资源，缩小执法队伍种类和层级，实现均衡与合理配置公共资源。同时全面推进便民服务平台建设，提供方便和高效的公共服务。深化放管服有助于克服条块分割、力量分散带来的问题，理顺了政府与市场间的关系，提高地方政府服务能力、推动建设人民群众满意和支持的服务型政府。

2) 鼓励群团组织承担部分公共管理职能

随着我国社会主义市场经济快速成长和政府职能转变，社会组织在我国社会主义现代化建设新时代的影响日益增加。地方政府机构改革也更加关注社会力量的发展，特别是鼓励群团组织的成长，重视培育治理合力。党和政府以群团组织联系人民群众，发挥其作为中介的桥梁纽带作用。地方政府也趋于向群团组织转移部分公共管理和服务职能，增强党政机构同群团组织协调合作，将服务力量和资源向基层倾斜，提升群团组织团结和服务群众的优势，推动政府主导与社会参与良性配合和互动。

4. 小结

地方政府机构改革工作中机遇和困难并存，重点和难点都是落实，要求打破既得利益格局，依据编随事走和人随编走控制资源流动，实现职能、机构和人员的落实。改革必然涉及人的进退去留转，部门职责调动、划走不可避免。这就要求，第一，广大领导干部要有担当和使命感，克服自身利益格局，自觉服从组织安排，加大改革中的思想政治工作。第二，重视机构编制在改革过程中的根本作用，全面落实机构编制法定化、实名管理和刚性约束，严把机构编制和人员入口关。第三，强化改革推进情况的监督反馈，严格追责改革中的违法违纪行为，推动各部门适应角色、履行好职责，保障机构改革取得预期成效。地方政府机构改革是一个不断调适的过程，对效率、公平和正义的追求是政府机构改革的元动力[3]，新一轮改革下政府、市场和社会的优势和活力将得到更加充分发挥。

参考文献

- [1] 中国共产党第十九次全国代表大会关于《中国共产党章程(修正案)》的决议[N].人民日报, 2017-10-25(2).
- [2] 王臻荣, 郎明远. 从“领导小组”到“委员会”: 制度逻辑与政治价值[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2018, 41(4): 101-105.
- [3] 唐任伍, 马宁, 刘洋. 中国政府机构改革: 元问题、元动力与元治理[J]. 中国行政管理, 2018(11): 21-27.