

政府机构职能体系建设刍议

余诗伟

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年3月20日；录用日期：2023年4月4日；发布日期：2023年5月23日

摘要

法治政府建设是全面依法治国的重要组成部分，也是全面依法治国进程中国家治理体系和治理能力现代化的主要载体；法治政府的建设中，政府机构职能的健全与否是关系法治政府建设的重中之重，健全政府机构职能是法治政府建设的基本前提，是法治政府建设的本质要求，是推进法治政府建设的着力点，是法治政府建设的题中之义。在健全政府机构职能中应坚持党的领导，以确保法治政府建设的方向正确；继续深化行政机构的改革，优化政府组织结构，明确部职能，从而推进政府机构职能的优化协同高效；继续加强“放管服”改革，不断拓宽“放管服”改革纵深；继续优化法治化营商环境。政府机构职能体系建设是法治政府建设首要突破口，健全政府机构职能体系，事关法治政府建设进程。

关键词

法治政府建设，政府机构职能，法治政府

On the Functional System Construction of Government Institutions

Shiwei Yu

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 20th, 2023; accepted: Apr. 4th, 2023; published: May 23rd, 2023

Abstract

The construction of government under the rule of law is an important part of the comprehensive rule of law, but also the process of comprehensive rule of law in the process of national governance system and governance capacity modernization of the main carrier; in the construction of the government under the rule of law, the perfection of the function of government institutions is the top priority of the construction of the government under the rule of law, the perfection of the function of government institutions is the basic premise of the construction of the government

under the rule of law, is the essential requirement of the construction of the government under the rule of law, is the focus of the construction of the government under the rule of law, is the meaning of the construction of the government under the rule of law. In improving the function of government institutions should adhere to the leadership of the Party to ensure the right direction of the construction of government by law; continue to deepen the reform of administrative organs, optimize the organizational structure of the government, clarify the functions of ministries, so as to promote the optimization, coordination and efficiency of the functions of government organs; we will continue to strengthen the reform of “delegating regulation and services” and broaden the depth of the reform. We will continue to improve the law-based business environment. The construction of the functional system of government institutions is the primary breakthrough in the construction of a government governed by law. Improving the functional system of government institutions is related to the construction process of a government governed by law.

Keywords

Rule of Law Government Construction, Functions of Government Institutions, Law-Based Government

Copyright © 2023 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

“依法治国，建设社会主义法治国家，是当代中国最重要的价值诉求[1]。”中国的法治政府建设曲折坎坷，从十一届三中全会提出依法治国方针至今，已历时四十多载。法治政府作为法治依法治国的重要组成部分，法治政府这个概念的首次提出见于 2004 年国务院《全面推进依法行政实施纲要》之中，法治政府的建设事关法治国家的建设进程，是法治国家建设之中最为重要的环节，法治国家这一目标的实现，必须以法治政府的建设为依托。十八大以来，法治政府建设的步伐在不断地加快，经验不断蓄积，全面推进深化改革、推进依法治国、从严治党等战略布局在不断加深；依法治国、依法执政、依法行政三维共同推进，法治政府、法治国家、法治社会一体建设的大方针在有条不紊进行；国家治理体系和治理能力的现代化是法治国家、法治政府、法治社会在 2035 年要达到的要求，法治国家、法治政府、法治社会的建成，需要政府的所有行为必须在法治的轨道上运行，而运行的前提是政府机构职能体系必须健全，因此，政府的机构职能的健全关乎法治政府的建设。

2. 健全政府机构职能体系的必要性

健全政府机构职能是法治政府建设的基本前提。政府机构职能是指政府的机构和职能，是政府一切活动的起点。政府机构健全与否，以及职能明确与否，是政府能不能正确有效地行使权力、能不能发挥为政府服务人民这一作用的前提和基础。中共中央、国务院所发的《法治政府建设实施纲要(2021~2025)》之中，法治政府建设是处于党和国家事业发展的统筹全局之中，同时将职能科学、权责法定、执法严明、公正公开、智能高效、廉洁诚信、人民满意作为法治政府建设的总体目标；“职能科学”在法治政府建设总体目标处于首要位置，是法治政府建设规律的必然要求，健全政府机构职能是建设法治政府的基本前提，是推动上层建筑适应经济基础的前提基础。

健全政府机构职能是法治政府建设的本质要求健全政府的机构职能，是需要将政府的机构建立完整，唯有政府机构建设健全，政府在其运行过程之中，各部门之间才能更好地相互配合，彼此之间职能才能

划分得更加清晰；将政府职能划分清楚，政府机构之间分工才不会出现工作上的相互推诿，才能更好地各行其是；让政府在运行及行政过程中，依据法律所赋予的范围行政，更好地为人民服务，成为人民满意的政府，这符合法治政府建设的总目标，即是建立人民满意的政府。政府职能健全后，使政府的行政行为受到法律的约束，其权力方才不会扩张和滥用，同时也促进政府积极履行法定职责，而不是消极无为；如此方能使政府成为依法办成事和办好事，成为人民信得过、靠得住、用得上的公共服务型政府，继续健全政府机构职能，使其体系完整完善，为法治政府建设做好地基，这是法治政府建设的本质要求。

健全政府机构职能是推进法治政府建设的着力点，只有在政府机构职能体系健全之下，政府的行为有法律的约束，让政府坚持法定职责必须为，法无授权不可为，着力实现政府职能的深刻转变，在职能转变后，可以使政府将事务管理好，管到位，职能不断健全，将促进政府权力边界清晰，分工合理，权责一致，高效运行。党的十八届三中全会《决定》之中提出关于政府职能的建设要求，即是切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。党的十九大报告也再次强调：转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。健全政府的机构职能体系是推进法治政府建设的着力点。总书记强调：“更好发挥政府作用，就要切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，健全宏观调控体系，加强市场活动监管，加强和优化公共服务，促进社会公平正义和社会稳定，促进共同富裕[2]。”

3. 政府机构职能体系建设现状

从改革开放至今，我国的政府机构职能体系改革一直在不断深化，政府机构职能改革也是取得斐然成绩，但是政府机构职能体系在健全程度上还有待商榷，还存在诸多问题亟须解决；造成政府机构职能体系不健全是诸多合力所致，在以往的机构职能建设改革进程中，由于我国的传统计划经济体制的原因，造成在对政府的机构职能的改革之中，在思想上没有及时地转变，从而导致对政府的机构职能的改革流于形式，其次，在改革的过程中，没有经验可以借鉴，而十八大以前也没有一个统一指导，最后，改革过程之中没有以问题为导向，从而导致政府的机构职能体系的健全程度达不到事务管好、管到位、分工合理、权责一致、运行高效的要求。

3.1. 政府机构职能优化协同能力有待加强

当下政府机构体系中，无论是部门间的协同能力，还是效力问题都有待提高。政府机构的健全，还未达到以深度整合为方向，促进政府机构的精简、高效、统一的高度；机构职责交叉、不同部门政令乱出等顽疾还未根治，同时中央与地方的事权和财权，不同层级政府的职责权限还需继续准确明确划分。对政府的建设提出要求，既是要不断地结合新时代条件和实践，《法治政府建设实施纲要(2021~2025)》中指出，政府的组织结构和职能转变，以及部门之间的分工不到位，机构的设置的科学性合理性是不满足当下的法治政府建设目标的，还需继续加大力度去完成政府的管理能力和职能，政府与市场的关系，以及政府和社会的关系还待厘清。政府的权责清单的健全也要不断地提升。

3.2. “放管服”纵深度欠缺

“简政放权并不仅仅指把中央权力放到地方，更重要的是，把市场管理的事情交给市场，能够通过社会组织和中介组织解决的，让他们去解决[3]。”党的十八大以来，一直在强调以“放管服”改革为核心，不断促进政府职能转，而在“十四五”时期，也提出持续深化“放管服”改革，更进一步推进政府职能转变，促进政府职能体系的不断完善。经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础，这是一条关于经济基础与上层建筑关系的真理，因此在健全国家的机构体系的过程中，机构体系与经济的关系

系是上层建筑与基础的关系；因此，健全国家的机构体系需要使体系满足于经济社会的发展需要；当下的“放管服”改革中，分级分类的行政审批制度还不够深入，一体化的政务服务平台的搭建还需继续推进，变相设置行政许可的事项还时有发生，行政监管还在资源上是注重事前监管，事中和事后监管的推进还有很长的路要走。

3.3. 法治化营商环境亟需持续优化

营商环境的优化，是社会主义市场经济发展的必然要求，是提升经济质量的必由之路，在当下的营商环境的建设之中，政府关于对营商环境法治化的持续优化是有必要的，在新的发展阶段，依托新的发展理念和新的发展格局，打造一个法治化的营商环境，在当下是有必要的，我国的营商环境的公平透明程度是大大地不足以支撑当下飞速发展的经济要求的，因为在现实情况中，还存在一些滥用政府权力排除竞争、限制竞争的现象，一些阻遏市场统一和市场竞争的法规没有得到及时的清除，反垄断和反不当竞争的执法还要继续改进。

4. 健全政府机构职能的路径选择

如何健全政府机构职能体系，为建设法治国家打通关键路径，是有必要进行思考的。机构不全，政令难以得到很好的发布与执行，部门机构重叠交叉会导致相互推诿；职能不科学，则职责不清，分工不明，就可能导致政府机构的乱作为和不作为；健全政府机构职能，可从以下几个路径推进，首先是必须坚持党的全面领导，党的全面领导，能够为法治政府的建设提供正确的方向指引；其次是推进政府机构和职能的健全，机构和职能体系的健全是不断促进政府机构职能体系优化协同高效尖兵；第三，继续深入“放管服”的改革，不断扩展“放管服”改革的纵深是政府事务管好，管到位的要求；最后，加强相关领域的科学立法要保障有一个良好的营商环境，最为重要的是排除政府的不当干预。

4.1. 坚持党的全面领导

党的二十大报告指出：全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴，关键在党。法治政府建设是法治中国的主要支撑，法治政府建设是党和国家自上而下的变革，法治政府建设必须加强党中央对这一重大工作的集中统一领导，党的领导是法治中国建设的根本保证。党的领导是社会主义法治的本质要求。法治政府建设工作只有在党的领导下，法治政府建设才能与党的路线方针政策保持一致，才能更好更正确地推进法治政府建设，建设出来的政府才能更好地服务人民，才能成为人民服务的政府。坚持党对法治政府建设工作的领导，是确保政府机构职能体系健全的正确方向和前提，党的全面领导是推进法治政府建设走向成功的根本保证。

4.2. 持续推进政府机构职能优化协同高效

“推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程对法治国家法治社会具有示范带动作用，要率先突破[4]。”法治政府建设已经进入新的发展阶段，而健全完善政府机构职能体系已经摆在法治政府建设突出位置，新阶段的法治政府建设，不仅要求政府机构健全，职能科学合理，更是机构健全与职能科学合理的基础上，要求政府机构职能优化协同高效。在党的二十届二中全会通过的《党和国家机构改革方案》中，提出深化国务院机构改革的重要目标，既是：重新组建科学技术部、组建国家监督管理总局、深化地方金融监管体制改革、中国证券监督管理委员会调整为国务院直属机构、统筹推进中国人民银行分支机构改革、完善国有金融资本管理体制、加强金融管理部门工作人员统一规范管理、组建国家数据局、优化农业农村部职责、完善老龄工作体制、完善知识产权管理体制、国家信访局调整为国务院直属机构、精简中央国家机关人员编制。该以何种方式健全政府机构职能体系，首先是需要以政

府职能为基础优化机构设置国务院机构的改革，是健全政府机构职能体系的表现之一，政府机构设置的科学性源于政府职能的科学性，政府机构的设置是以正职职能为基础所设计的，政府职能体系决定着政府机构的体系。其次是需要注重部门间的横向关系，众所周知，部门协调必然会导致部门之间产生行政摩擦，行政成本的内耗，实现部门之间横向协调是政府机构职能优化协同高效的重症区，而部门之间的横向协调，在很大程度上决定了政府机构健全之路的成效。注重不同部门之间的协调，是健全政府机构职能体系无法绕开之路。最后，优化不同行政层级间的权力配置是健全政府机构职能体系的必然要求。也就是要注重部门间的纵向关系；党的十九大就提出要赋予省级及以下政府更多自主权。在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。合理配置不同层级间的职权及机构，是健全政府机构职能的重要任务。

4.3. 继续深化“放管服”改革

习近平总书记指出：“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府[5]。”“放管服”不断推进，是健全政府机构职能体系的基本内容，要打造人民满意的政府，就需要继续深入法“放管服”的改革。“推进‘放管服’改革，转变政府职能是法治政府建设的‘当头炮’[6]。”运用好当头炮的作用，是建设法治政府的快速抓手。党的十八大以来，“放管服”改革取得了不存的成就，但是各个地方因为各种原因，存在着“放管服”证成的成效不太显著，《法治政府纲要 2021~2025》对“放管服”提出了要求三个要求：分级分类推进行政审批制度还需继续推进，将监管的重心由事前的监管转移到事中事后，同时要加快服务型政府的建设。“法治政府建设与深化‘放管服’改革、优化营商环境有着不可割裂的内在关联：法治的精髓在于限制权力，保障权利[7]。”“放管服”在于限制和规范政府的权力，是政府在“自己瘦身”，也是在“自我革命”，因此“放管服”是推进法治政府建设必然的选择。

4.4. 加强科学立法

营商环境的优化，需有法律为其保驾护航。有法可依，在法治政府的建设中占有举足轻重的地位，科学立法是法治政府建设的必然要求，同时也是持续优化营商环境的基本前提，首先，政府机构职能的健全需要发挥立法的作用，以立法促进改革，以立法指导改革，是我国法治政府建设的重要路径方法之一，通过相应的立法律制度，将政府机构职能体系的健全目标纳入法治轨道，从而让机构和职能的健全可以合法有序地进行；不至于在建设政府机构职能体系中，危及营商环境的有序性。其次，健全的政府机构职能体系，可以为持续优化营商环境保驾护航，政府机构职能体系的健全，使政府的行政行为受到约束，而不是不作为，乱作为，让政府既是有限政府也是有位政府，科学的立法，可以根治部门以及行业之间因利益而滥用行政权限制和排除竞争的行为，让市场在资源的配置中起决定作用的方针得到落实，从而依法让各种所有制和自住经营权得到应有的保证。科学的立法过程中，加强政府与企业的沟通，促进立法规制市场主体时也能更好地服务于市场，及时清理阻碍市场公平竞争的法律和做法，推动形成统一开放、竞争有序、制度完备治理完善的营商环境。

5. 结语

时在新时代的发展的进程之中，当下我国正处于世界百年未有的大变革环境，健全政府机构职能体系已经是适应发展的必然要求，推进政府机构职能体系健全是实现国家治理能力、治理体系现代化的必然要求。“法与时转则治，治与世宜则有功。”法治政府的建设，要因时而转，应时而行。法治政府的建设非一朝一夕可成，建设法治政府，“我们既要着眼长远、打好基础、建好制度，又要立足当前、突出重点、扎实工作，勇于创新，不懈努力[8]。”法治政府的建设与政府机构职能体系职能的健全是紧密

相关的,健全政府机构职能本来就是法治政府建设的重要内容,是加快建设法治政府的客观必然要求。依法健全政府机构职能体系,是建设法治政府的必然要求,是促进国家治理能力和治理体系现代化的现实需要。

参考文献

- [1] 刘旺洪. 法治政府的基本理念[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2006(4): 24-29.
- [2] 中共中央文献研究室, 编. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 61.
- [3] 应松年. 基本建成法治政府的若干重要问题[J]. 国家行政学院学报, 2016(4): 10-13.
- [4] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是, 2021(5): 4-15.
- [5] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(12).
- [6] 马怀德. 落实《法治政府建设实施纲要》深化“放管服”改革[J]. 中国行政管理, 2021(11): 6-8.
- [7] 潘小娟. 以深化“放管服”改革为抓手推进法治政府建设[J]. 中国行政管理, 2021(10): 22-24.
- [8] 马怀德. 法治政府建设存在的问题与主要任务[J]. 理论学习与探索, 2021(6): 10-15.