

傳統行政組織的弊端及其改革探討

陳瑞蓮*

行政組織可以從不同層面、多個視角加以界定。這裏的行政組織，是靜態組織結構和動態組織活動過程的統一。就靜態和狹義的行政組織而言，它專指為推行政務、依據憲法和法律組建的國家行政機關體系，其主要基本構成要素有：組織目標、組織機構、人員編制、法規制度、權責體系等等。從動態來講，行政組織指為完成行政任務而進行的組織活動和運行過程。行政組織是整個社會組織系統中規模最大、職能最廣的組織。行政組織這種有別其他社會組織的特質決定了它能夠憑藉得天獨厚的惟一性和權威性優勢，不斷增進和服務于公共福利和社會利益，以此維繫自身的生存和持續的發展。與此同時，也容易誘發“大組織病”，這是困擾當今世界各國政府的共同難題。緣此，政府行政組織的現代化問題不單是西方先發性現代化國家關注的熱門話題，更是市場經濟政府主導型的後發性現代化發展中國家亟待探討和解決的焦點問題。

探索我國在市場經濟這一生態環境下行政組織的現代化問題，首先必須剖析我國傳統行政組織的弊端及建國以來我國行政組織改革的經驗得失。

（一）傳統行政組織的弊端及其成因

建國以後，鑒於當時集中全國資源發展生產、重建家園的需要和政治、經濟、文化等各方面的特定環境，我國形成了以單位制為細胞，以縱

* 中山大學行政管理研究中心教授

向組織為中介，高度中央集權的政府行政組織體系。應該說，這種傳統的行政組織基本上同經濟基礎相適應，發揮了它應有的社會控制職能和管理職能。但由於歷史和現實的原因，傳統行政組織流弊甚多，尤其是改革開放以來，作為上層建築重要組成部分的行政組織在與市場制度的激烈碰撞中，其“大組織病”的弊端愈發凸現出來。具體表現為：

1. 機構重疊，職能交叉，機構設置的“同構性”和職能配置的“同質性”現象十分嚴重。傳統政府機構，尤其是經濟管理機構，基本是按照產品經濟的模式和部門管理的原則設立。中央政府設立了分工很細的若干專業部、委、局、辦等機構。這些職能機構要行使權力，必然要求地方政府按層級設立相應的對口機構。這樣一來，不僅地方各級政府與中央政府各種機構的設置大同小異(有人形象戲稱為“小國務院”)，並且很多企、事業單位為了工作需要也照此設置機構以求同政府對口。這使得政府機構疊床架屋，“同構性”現象十分嚴重，職能組織的“同質性”也相當普遍。

2. 政企不分，政府組織結構和人員結構不合理。在原有體制下，政府對社會經濟的一般管理職能和對國有資產的特殊管理職能沒有分開。政府的國有資產管理權和企業的生產經營權也沒有分開。政府直接參與企業的日常工作和生產經營活動，因而政府機構中直接管產品、管企業的部門多，調節、監督、資訊以及社會保障方面的機構則很不健全。由此，政府人員結構畸型發展。

3. 冗官眾多，財政吃緊。在傳統體制下，我國的“國家幹部”概念籠統龐雜。這裏的“官”，特指國家幹部隊伍中的黨政機關工作人員。透過縱向的歷史分析和橫向的國別比較，人們發現，中國的官員增長速度和官民比例之高是觸目驚心的。有關資料表明，中國歷史上歷代王朝的官民比例是不斷上升的，漢朝時大致為1:8000，唐朝為1:4000，清朝為1:1000，而今天即使僅以800萬黨政機關工作人員計算，這一比例也高達1:156。從橫向來看，90年代初克林頓上臺時，美國政府人員占全國勞動力總額的2.8%，而德國和日本這一比例僅為1.4%，英國為1.9%，我國則為5%，相當於西方發達國家的2至4倍。如此龐大的幹部隊伍直接導致國家財政供養“人頭稅”和行政管理經費的不堪重負。“吃財政飯”使得國家拿不出足夠的資財來提供數量多質量好的公共產品和公共服務。

4. 中央政府與地方政府權責不清，關係不順。在傳統體制下，一方面，許可權過分集中於中央，影響了地方積極性的發揮。另一方面，地方政府政出多門，“上有政策，下有對策”。財政上的分散導致形成經濟上的不同利益集團，地方保護主義和經濟封鎖思想嚴重，使得國家能力下降。

傳統行政組織弊端的形成有多方面原因。其中，既有利益驅動型的共性原因，又有體制和社會文化心理促動型的個性原因。

1. 共性原因。世界各國的政府機構，儘管有社會制度和意識形態上的差異，但機構膨脹首先歸因於機構自我繁殖、自發生成的自然結果。公共選擇學派對此作過深入的闡釋。該學派認為，政府在理論上只是個抽象的概念，在現實的政治生活中，它卻是由一個個活生生的、有血有肉、有情感、有欲望的政治家和公務人員組成的行政組織體系。政治家和公務人員並非聖賢，他們亦是理性趨利的“經濟人”，皆以追求自身利益的最大化為目標，因而組成政府的政治個體的自利動機與理性決定了政府部門有一種內在的超編、超支傾向。這種因政府機關內部人員利益追求造成的機構膨脹稱為利益驅動型的機構膨脹。英國歷史學家諾斯古德·帕金森針對英國政府機關充滿矛盾、扯皮、辦事拖拉等“官場病”，提出了著名的“帕金森定律”。帕氏指出，行政機構人員不斷膨脹源於兩種動力：其一，當官者需要補充的是下屬而不是對手；其二，當官的人彼此之間是會製造出工作來做的。這樣，機構會越來越大，扯皮也就越多，人員增加也就越快，形成惡性循環。

2. 個性原因。這首先表現為體制性機構膨脹。19世紀的奧地利經濟學家瓦格納（Wagner）對政府機構膨脹進行過專門研究，他的研究成果被稱為“瓦格納法則”。瓦格納認為，在一個由農業和自給自足的社會向一個現代化、工業化和城市化的社會過渡時期，許多原來由家庭或私人供給的貨物和服務轉而由國家和政府來供給，因而產生了對政府績效的更大需求，進而引起政府職能的不斷擴張。英國思想大師、諾貝爾經濟學獎獲得者哈耶克也有過經典的論述。他說：由於在現代條件下，我們的每一件事幾乎都要依賴別人來提供手段，因而經濟計劃將涉及我們全部生活的各個方面。從我們的原始需要到我們和家庭、朋友的關係，從我們工作的性質到我們閒暇的利用，很少有生活的哪一個方面，計劃不對之施加“有意識

控制”。¹對此，國內理論界也達成基本的共識，認為體制性促動是機構膨脹的直接的、主要的原因。

我國政府機構中存在的諸多弊端還同本國深層次的社會文化因素藕斷絲連。由於受漫長封建社會的影響，“官本位”的一元化價值取向是我國政府機構膨脹的歷史文化基因和社會心理障礙，用官的大小、官階的高低作為標準或參照系去衡量人的社會政治、經濟地位以及人生價值，用行政級別劃分各種社會團體並規定社會成員的個人職務和生活待遇。而官階高低實質是權力的大小，官階系列實質是以權力系列為本位的。因此，官本位實質又是權力本位，官本位體制的後面是對權力的崇拜。在舊體制下，社會普遍潛存的“官本位”價值取向會誘發雙重的社會心理障礙。一方面，為官者實際享有的特權和特殊利益吸引人們千軍萬馬共擠仕途這座“獨木橋”。為官就意味著發財，仿佛只有幹政府官員的行業才是社會中一本萬利的行業。於是，人們對充滿誘惑和神秘色彩的“國家幹部”殿堂趨之若鶩，這使得政府機關的膨脹防不勝防。另一方面，受歷史上“君臣”、“官民”二元界分的思想禁錮，人們普遍對政府和官員有一種依賴心理，那種“人多好辦事”，“韓信用兵，多多益善”的傳統思維模式就是這種社會心理障礙的最好注腳。從行政學原理分析，普遍民眾作為納稅人，本應具有強烈的成本——收益分析概念，應對政府這種納稅人供養的行政組織的素質和能力作出監督和評估。然而，中國傳統行政文化中這種“官民魚水一家親”的依賴心理恰恰違背了行政學原理的效率、效益概念，為傳統行政組織的惡性膨脹起了推波助瀾的作用。

此外，舊的幹部人事制度的漏洞和缺陷，亦是造成政府機構流弊日深的重要癥結。因此，新的機制需建立，我國傳統行政組織的改革和換血不可避免。

（二）我國行政組織的改革

1. 建國以來我國行政組織的改革

從政治發展的角度來看，行政組織改革是指適應權變的行政生態環境的需要，行政組織對自身進行持續的再造和重塑的動態過程。它不僅關注

行政組織外在形式的調整和變革，更注重行政組織內在質量的提升和優化整合。前者涉及的是政府機構的調整和人員移位的靜態組織結構問題，後者關心的是行政權力的再構和行政職能的重組的動態運行機制。在西方國家，行政組織改革又稱為“體制改革”或“行政體制改革”。建國以來，為適應政治、經濟形勢的發展和變化，我國以經濟管理部門為突破口，對行政組織進行過多次的調整和改革，其中規模較大的就有八次之多。以改革開放為標界，可以把這八次規模較大的改革分為前三次和後五次。

——1952~1953年以加強中央集權為中心的首次行政組織改革。為適應建國初期有計劃的大規模經濟建設和第一個五年計劃的需要，國家以強化中央權威為目的進行了第一次機構調整，政務院部門由35個增至42個。1954年國務院成立，機構上升為64個。到1956年，國務院全面擴充機構，達81個。

——1958~1959年以權力下放為核心的第二次行政組織改革。第一次改革擴充了機構，加強了中央集權，但同時地方減少了自主權。於是從1958年開始，國家對國務院機構進行了消腫，到1959年底，國務院機構精簡至60個工作部門，收到一定的效果。

——1960~1965年以權力上收為目的第三次改革。1959年的精簡由於受“大躍進”和“左”的干擾，帶來了中央宏觀調控失調的問題。於是中央決定上收權力，國務院機構由60個增加到79個，但機關工作人員卻進行了大批的“下放”，充實到基層和生產第一線，到1965年，共精簡了81萬人，減少了三分之一左右。

——1982~1983年範圍較大、目的性較強的一次建設和完善各級機關的第四次改革。這次改革普遍調整了領導班子，提出幹部“四化”方針，減少了國務院副總理的人數，根據實際需要設立國務委員，撤委並部，大大減少了直屬機構。經過這次改革，國務院機構由100個減少到61個，各省、市、縣的所屬機構亦有所精簡。但這次改革基本上還是在計劃經濟的母體內對機構和人員的表面修補。

——1987~1988年以政府職能轉變為核心的第五次行政組織改革。1987年黨的十三大正式提出轉變政府職能的概念，並要求以此為契機大力推進政府機構改革。這次改革在內容上比前四次單純注重機構的精簡、人員的裁減更加拓寬；在改革的方法上也有較大的突破。改革後，國務院機

構減為 65 個，人員編制比原來少了 9750 多人。但由於政府職能未有實質性轉變，政企也沒有真正分開。

—— 1993~1997 年以適應社會主義市場經濟發展的要求作為改革目標的第六次行政組織改革。這次改革決心挺大，提出從 1993 年開始三年內基本完成機構改革。到 1997 年，國務院機構由原來的 86 個減少到 40 個，機構的撤併和人員的精簡收到一定的效果。

—— 1998~2001 年的改革是歷次改革中力度較大、機構變化和人員調整較大的一次。根據黨的十五大精神，這次改革的目標是：建立辦事高效、運轉協調、行為規範的行政管理體制，完善國家公務員制度，建設高素質專業化行政管理幹部隊伍，逐步建立適應社會主義市場經濟體制的有中國特色的行政管理體制。國務院原 40 個部門減少為 29 個，機關幹部編制總數減少一半。國務院各部門定職能、定機構、定編制的“三定”方案在 1998 年底以前實施完成，地方各級府機構的改革也參照國務院的做法緊接着進行。

—— 2003 年的改革。2003 年 3 月第三屆全國人大一次會議審議通過了新一輪的國務院機構改革方案，啟動了解放以來的第八次行政組織改革。本次改革的目的是在於解決行政管理體制中的一些突出矛盾和問題，為促進改革開放和現代化建設提供組織保障。改革涉及七個方面；深化國有資產管理體制改革，設立國務院國有資產監督管理委員會；健全金融監管體制，設立中國銀行業監督管理委員會；推進流通管理體制改革，組建商務部；加強食品安全和生產安全監管體制建設，在國家藥品監督管理局基礎上組建國家食品藥品監督管理局，將國家經濟貿易委員會管理的國家安全生產監督管理局改為國務院直屬機構；將國家計劃生育委員會更名為國家人口和計劃生育委員會；不再保留國家經濟貿易委員會、對外貿易經濟合作部。

根據國務院機構改革方案，除國務院辦公廳外，國務院組成部門共設 28 個。國務院機構改革以後，地方各級政府機構改革在中央的統一部署下，也結合本地實際，積極探索符合各地特點的改革路子。

2. 發人深思的歷史“怪圈”

建國以來，上述八次規模較大的行政組織改革始終走不出以下三個怪圈：“第一，精簡——膨脹——再精簡——再膨脹”，實際上把改革看

成是機構和人員數量的增減；第二，‘合併——分開——再合併——再分開’，實際上把改革看成是機構的重組和分合；第三，‘上收——下放——再上收——再下放’，實際上是以政府行政權力的上下移動，來推動組織機構的變動”。這不能不發人深思。人們不禁要問，反彈和回歸的背後深層次的原因何在？

反思傳統行政組織改革的經驗得失，不僅需要拿顯微鏡對迴圈怪圈進行因果梳理，更要用望遠鏡對其作歷史的透視。只有更多借助理性的歷史分析法，我國行政組織改革的視野才會更為開朗，思想才會更為廣延。客觀來說，傳統行政組織改革中怪圈的反復無常並非偶然，從某種意義上說，它蘊存著歷史上的必然性和各國的普遍性。

一方面，改革開放前的三次怪圈的出現是行政組織改革在計劃經濟體制的土壤裏原地踏步的邏輯結論。改革開放後五次怪圈的續存則是行政組織改革仍在計劃經濟的肉體上穿市場經濟新衣的無耐結局。

建國後，我國以高度集中的指令性計劃為基本特徵的計劃經濟模式的確立，決定了作為上層建築重要組成部分的全能主義行政組織體系的配套共生。改革開放前三次規模較大的行政組織改革是政府在行政生態環境分量變的情況下作出的條件反射。雖然國家對行政權力和機構設置以及人員編制作過調整，但作為經濟基礎的計劃經濟體制和舊的經濟管理模式堅如磐石，而且當時的改革都是以完善計劃經濟體制為目的，因而改革收效甚微完全是情理之中的事情。黨的十一屆三中全會以來，適應行政生態環境局部質變的需要，國家進行了以轉變政府職能為重點的後五次行政組織改革。但是，受經濟體制改革進程特別是市場發育程度的掣肘，建立適應市場經濟需要的行政組織建構的指導思想一直不很明確。1982年的改革正處體制轉軌的初始期，因而沒能從經濟體制的高度來審視行政組織改革問題。1988年的改革雖然根據黨的十三大精神首次提出“轉變職能”的要求，把經濟體制改革同行政組織改革結合起來，但緊接著國家進行治理整頓，因而第五次改革進展不大。1993年後的幾次改革是在黨的十四大確立建立社會主義市場經濟體制的目標之後進行的，但由於市場經濟在全國範圍內剛剛起步，適應市場制度要求的行政組織體制還是沒能真正建立起來。基於以上的分析我們可以看出，囿於歷史條件的制約和宏觀環境的限制，傳統行政組織改革走不出三個歷史怪圈帶有客觀必然性。

另一方面，我國傳統行政組織改革的失效也是世界各國行政改革效果不彰的一個縮影，行政組織改革具有普遍的漸進性、過渡性和長期性特點。

針對建國以來八次規模較大的行政組織改革的歷史歧途，國內理論界對此開出了系列“藥方”，諸如封建“官本位”的價值基礎依然頑固、配套改革的滯後、行政組織法律建設不健全、政府職能轉變乏力，等等。應該說，這些經驗歸納都各具一定說明力。但事實上即使改革者已對症下藥，政府行政組織固有的“大組織病”似乎總不能藥到病除。這就表明行政組織的改革過程如同行政組織的弊端有其自然生成的一面一樣，有著自身的運作法則。對此，法國著名的行政學研究者貝爾納·古爾納曾指出：“各國歷屆政府都堅持不懈地曾經和正在把行政改革或部分行政的改革列入議程，行政改革成了報刊文章、街頭巷尾甚至公務員本身議論的持久話題。”²在法國，二戰以來，以每兩三年一次的頻率提出行政改革這一話題，“它們的雄心很大，它們的成果，雖不可忽視，卻仍是微不足道的，結果是許多人對此不再抱有信心。”³古爾納分析的是法國的情況，英、美、日等國也概不例外。日本在二戰結束後確立了“美國式”的民主政治體制，但日本歷屆內閣都把行政體制改革視為重要議事日程。在日本，科技和管理被推崇為是日本走上現代化之路的兩大車輪，因而政府行政管理現代化對於實現整個國家的現代化有著舉足輕重的地位和作用。日本政府也正是通過行政體制的持續變革來逐步實現政府行政管理的現代化。

3. 傳統行政組織改革中存在的誤區

上面述及的是傳統行政組織改革中歷史怪圈反彈和回歸的深層次的原因。此外，以往改革中人們在認知和實踐上存在的一些誤區也是影響和制約行政組織改革目標達成度的重要因素。這些誤區，歸納起來，表現有三：

誤區之一，就“機構改革”搞“機構”改革。

由於人們在概念的理解上簡單地把“行政組織改革”趨同於“政府機構改革”或“機構改革”，因而將改革的關注點更多地放在“機構”撤拼

2. [法]貝爾納·古爾納《行政學》，商務印書館，1995年版，第113頁。

3. 同上。

和人員的精簡上，似乎這樣做就意味著改革的大功告成，把表面上精簡多少機構和人員作為改革績效的主要的甚至是惟一的標準，對改革只是停留在量的外延式的認識上。其實，行政組織改革的精義在於通過對政府的行政權力、政府職能、運行流程、管理方式等動態的組織活動和組織結構、人員素質、組織規則、行政程式等靜態組織形式的全面調整和創新，來調和行政系統對行政生態環境的適應程度。機構精簡在於“精”，以謀求機構的合理化和科學化，實現機構的合理配置，而不在機構和人員數量的簡單減少。在改革的途徑上，以往採取的是“單兵挺進”的思路。機構一時減下來了，但組織立法工作沒有跟上，“韭菜”重新長出；人員表面精減不少，但素質沒有提高，行政權力的調整只是流於“上收——下放”的簡單移動。這些都是由片面曲解行政組織改革的內涵和外延而引發的最直觀的誤區。

誤區之二，時間目標的功利化和理想化。

以往幾次規模較大的行政組織改革有違行政生態平衡理論的思想，冀圖在三年、五年甚或一年時間內使改革“畢其功於一役”。應該說，人們的主觀願望是好的，這樣可以增強危機感和緊迫感。但行政組織改革是行政系統與行政生態環境之間保持“平衡——不平衡——平衡”的動態發展過程，因而不勞永逸的改革是不存在的。我國市場經濟體制建立的漸進性，決定了行政改革的長期性。也就是說，任何一個論證得近乎完美無缺的改革方案，都只具有暫時的合理性。行政生態環境是權變的，任何一次行政改革都是上一次改革的歷史延續和下一次改革的邏輯起點。所以，採取命令式辦法給改革定一個日曆表的急功近利思想是不切實際的，比較合乎現實的改革應採取漸進的方式來進行。

誤區之三，“小政府、大社會”的政府目標模式。

建國後形成的高度中央集權的計劃體制製造就了一個“利維坦”式的“超大政府”模式，嚴重窒息了社會的存活空間。改革開放以後人們在反思這種模式的同時仍對之心存驚悸。於是，在市場取向改革的催促下，“小政府、大社會”模式成了人們極力推崇和效法的價值理念。然而，即使有著“小政府、大社會”價值取向淵源的西方國家，面對紛繁雜蕪和變幻無窮的社會公共事務，也早已放棄他們固守的理想模式，用政治現實主義的目光來重構一個工具理念的現代化政府。縱觀二戰以來西方現代化先發國家行

政改革的特點和趨勢，我們不難發現，他們都是在尋求構建一個高效、權威的能力政府，以應答國內外權變的行政環境的挑戰。東南亞的權威政府牽引該地區走上現代化康莊大道的歷史事實更是打破了亞當·斯密“小政府、大社會”模式的古典神話。由此看來，在我國行政組織改革的模式選擇上，我們不能對名噪一時的“小政府、大社會”模式作簡單的價值判斷，現實的優選之路應該是“大社會、強政府”的能力政府模式。

4. 深化行政組織改革的對策調適

首先，科學認識行政組織改革概念和把握行政組織改革規律。

為避免“重蹈”以往歷次改革的“覆轍”，我們必須重新認識行政組織改革的內涵和外延。從內涵上看，行政組織改革不僅有“機構改革”這種靜態組織形式的精簡，更注重通過改革來優化行政系統的內部機構，包括組織結構、權力結構、職能結構、利益結構以及服務質素等。行政組織改革的外延則指政府行政組織系統的機構改革和人員的精簡以及廣義的一切行政性組織機構的改革。在此基礎上，要以理性的心態來把握行政組織改革規律。行政組織改革是政府現代化進程中持續的政府發展和制度創新需要，帶有長期性、漸進性乃至反復性的內在規律，中外各國概莫能外。因而，我們不僅要有改革的近期計劃，更應有宏觀的長遠改革規劃。

其次，堅持體制內改革和體制外推進的整體改革戰略。

市場制度的逐步發育完善，要求我們在改革行政體制的同時，不斷進行體制外的配套改革。這樣，行政組織改革的成果才能持久和鞏固。體制外的推進改革尤其要重視培育和發展社會中介組織。社會中介組織具有服務、資訊、公正、監督等政府不可替代的作用和功能，在政府與市場之間起著橋梁溝通的作用。市場經濟發達的國家，如美國，有行業協會 20 多個，日、德、意三國的行業協會參加者占本行業企業的 90%。我們可以借鑒他們的做法，由社會中介組織進行行業的管理，真正實現政府社會職能的社會化。這樣，機構的消腫才不致流於形式。

再次，重新認識政府職能。

政府職能是個動態性概念，有其變化和發展的過程，與行政環境關係十分密切。以往人們談論政府職能的轉變只關注轉變自身，忽視了政府職能的淵源和發展問題。政府職能的淵源在於基本經濟關係或曰所有制的性

質。計劃體制下的單一所有制格局尚未打破，新的適應市場經濟需要的多元所有制結構的姍姍來遲，是制約改革開放以來歷次大規模行政組織改革的“瓶頸”所在。黨的十五大提出“公有制為主體，多種所有制經濟共同發展”和“混合所有制”的新論斷和新概念，為政府職能的實質性轉變奠定了堅實的基礎。政府職能的發展是指舊職能喪失後新職能的再配置。市場經濟這一全新的行政生態環境的到來，客觀地要求政府系統行政職能的不斷演繹和發展。同市場經濟發達國家相比照，我國各級政府的資訊、諮詢、公關、監督、服務等職能還很不完善，不同行政層級和不同經濟發展水平的地方政府更是參差不齊。政府職能的重新界定，包括革減舊職能，配置和創立新職能，這已成為深化我國行政組織改革的依據和前提。

此外，建立規範的社會保障機制以解決機關富餘人員的縉後事宜，深化公務員制度的建設和改革以吸納更多高素質人才，造就一支適應現代化行政管理需要的現代行政人員隊伍也是今後改革亟待解決的問題。

主要參考文獻

1. 〔美〕塞繆爾·亨廷頓：《變化社會中的政治秩序》，三聯書店，1989年版。
2. 〔法〕貝爾納·古爾納：《行政學》，商務印書館，1995年版。
3. 〔美〕弗里蒙特·卡斯特等：《組織與管理》，中國社會科學出版社。
4. 夏書章：《行政管理學》，中山大學出版社，1998年第2版。
5. 王樂夫：《領導學》，中山大學出版社，1998年版。
6. 陳瑞蓮：《廣東行政改革研究》，中山大學出版社，1998年版。
7. 張成福：《大變革：中國行政改革的目標與行為選擇》，改革出版社，1993年版。