

# 浅探“大部制”改革的基本思路

罗湘衡

(南开大学周恩来政府管理学院, 天津 300071)

**摘要:**“大部制”改革是当前中国行政管理体制改革的重中之重, 这将对建设服务型政府、促进部门间机构整合与协调水平产生难以估量的积极作用, 为解决长期困扰我国行政机关的机构重叠、职能交叉、政出多门的弊端铺平道路。与此同时, 对“大部制”改革进程中某些根深蒂固的制约因素也不能掉以轻心, 其中尤以条块关系的牵制、部门间权力分配与制约机制不健全、部门利益与行业垄断的加剧三大现象为最。因此改革应坚持渐进式模式, 把握最佳改革时机, 全面推进。

**关键词:**“大部制”改革; 公共服务职能; 条块关系; 部门利益

**中图分类号:** D61      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-8431(2010)02-0053-03

2007年10月15日, 胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上作了《高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》的重要报告, 其中在坚定不移发展社会主义民主政治部分正式提出“加大机构整合力度, 探索实行职能有机统一的大部门体制, 健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构, 减少行政层次, 降低行政成本, 着力解决机构重叠、职能交叉、政出多门问题”。由此“大部门”体制(或称为“大部制”)改革逐渐成为国内外新闻媒体、学术界和社会公众所关注的焦点, 在未来中国行政体制改革中如何贯彻落实是当前学术界亟需研究的课题。

## 一、“大部制”改革的重大意义

所谓“大部制”, 是指政府各级部门在机构设置

上, 加大横向覆盖的范围, 将类似职能尽量集中在一个大的部门中, 部门职能主要为宏观管理、国家战略制定等。大部制在西方国家已经实行多年, 其中央政府(或联邦政府)机构数目远远小于中国。如美国克林顿任总统时的政府内阁为14个, 日本内阁为1府12省厅, 德国设立了15个联邦部门, 英国也不过18个而已。相比之下, 中国中央政府机构数目之多可谓举世罕见。改革前, 国务院除办公厅外共有组成部门28个, 特设机构1个, 直属机构18个, 办事机构4个, 部委管理的国家局10个, 直属事业单位14个, 另外还有100多个议事协调机构。庞大的行政编制不仅加重了行政成本和预算负担, 而且许多部门存在着职能相近、相通的弊病。一旦相关领域出现问题, 则有关部门之间互相踢皮球, 推诿扯皮, 造成行政效率低下、社会管理和公共服务缺失; 相反, 若某些事务能够带来利益和部门回报, 则相关部门争相作为, 政出多门, 使下级机构

〔收稿日期〕2010-03-06

〔作者简介〕罗湘衡(1984-)男, 南开大学周恩来政府管理学院研究生。

无所适从，难以着手。

实行大部制的关键在于明确不同类型的政府职能，然后将具有相近职能的部门纳入一个体系之中加以整合。关于政府职能的划分存在一定争议：一种观点主张以政府承担的经济与社会责任为基础进行规范，即大农业、大交通、大文化、大环保的模式；第二种观点认为应该从决策——执行——监督的政策制定过程来区分，将政府部门划分成决策圈、执行圈和监督圈三大部分。两种方案各有利弊，但是结合中国当前实际情况前者更具可操作性。究其原因：一是我国现有机构设置本身就依赖于相关经济和社会职能，因此很容易找到对应某一具体职能的多个部门，然后将它们组合在一起构成新部门即可。这样将极大地节约行政成本，也会使得改革中所遇到的阻力得以遏制，更不会对原政府部门所承担的日常工作造成过大冲击。二是以经济和社会职能为基础来划分中央国家机构更有利于突出社会管理和公共服务的导向，强化对与人民群众切身利益相关的社会保障、就业、住房、教育、医疗、环保和安全等方面工作的领导与贯彻落实。

强化大部制改革的根本目的在于建设公共服务型政府。在传统官本位体制下，政府机构存在重权力、轻责任，重管理、轻服务的倾向；加之机构设置过多过细，导致政府的宏观调控能力未能得以充分发挥，转而更加热衷于对微观经济活动的涉足；同时市场机制对资源的基础配置作用被政府频繁的行政命令和行政干预所破坏。该管的没有管，不该管的反倒管，政府有限的资源并没有投入到社会公共服务领域中去，导致政府角色的残缺；同时政企

不分、政社不分、政资不分的现象层出不穷，难以根治。国家行政学院教授李军鹏认为，通过“大部制”改革，政府将逐步退出微观经济领域的直接管理，把更多经济事项交由市场调整，并实现从“项目管理”向“规划管理”、从直接管理向间接管理的转变，向“宽职能、少机构”的方向发展。

## 二、“大部制”改革的基本思路

基于中国特殊的国情条件所限，“条条”与“块块”之间长期以来没有理顺关系。条条掌控着对地方经济发展至关重要的资源，比如能源、交通、农业、工业等等；块块一方面为了获得来自条条的资源而设置与上级职能部门相对口的单位，在纵向层级上建立了从中央到基层一竿子插到底的条条管理。同时块块也基于自身利益的考虑，希望对条条的垄断性权力加以制约，并争取将高度集中的经济管理权限适当下移，从而达到地方经济发展自主权。条块分割，纵横衔接的组织关系最终演化成今日中国政府间纵向关系的“职责同构”。

实行大部门体制以后，大能源部、大交通部、大农业部、大工业信息部成为了在单一职能领域内具有高度专业性和排他性的部门，以往多个部门间围绕某一具体事项所发生的职能交叉和推诿扯皮现象将得以有效化解，转而代之以大部门内部的协商与调解。但是从条块关系上进行观察不难发现，具体的“条”减少了，而每一个“条”却长胖了，变宽了。“条条”反而成为更加坚强的利益聚合体，以往多个部门在同地方政府发生关系过程中可能还



势单力薄，现在却是财大气粗，高高在上。大部门由于人员庞杂，涉及单位众多，地方政府在与其交往过程中所付出的交易成本将逐渐增大。更为严重的是，实行“大部制”改革后，以往“条条”管理的现象可能发生反弹，造成“块块”原本对“条条”所产生的制约作用渐趋弱化。久而久之，“块块”将更加依附于“条条”，条块关系的平衡局面被打破。

换一个角度思考，大部门成为了相关职能范围内具体事项决策、执行和监督的统一体，既当运动员又当裁判员的局面有增无减。与全球实行大部门体制较为成功的国家相比，我国的“小部”在权力方面也是有过之而无不及。传统计划经济体制下所形成的部门权力垄断和监督无力现象在经过多次机构改革后并没有从根本上得以根治，反而愈演愈烈，形成周期性反弹和集中爆发。因此，基于大部制改革对于职责认定的第二种思路，可以尝试对“小部”内的决策、执行和监督功能相应加以调整，使某些机关得以分离，在此基础上实现多个部门之间的整合。参考国外的成功经验，政府机构实行决策和执行相分离，就是大部制内部权力的分离，大部制内部少量机构行使决策权，更多部门是执行机构；执行机构内部可以尝试引入市场化运行机制，同时监督机制的建立与完善是重中之重，应该从制度层面加以规范，明确监督主体的来源、类型、权限、运行程序等，尤其要确保监督主体的独立地位，突破口应选定在财务独立、人事安排独立等方面。

实行大部制改革不能简单等同于裁减机构，仅仅凭借数量的迅速减少以判断改革的成效。以往我国多次政府机构改革并没有深入进行政府职能的转变与分离，单纯依靠从数量上迅速减少部委机关和工作人员以期达到根治政府持续膨胀的弊病，结果屡屡受挫，陷入精简——膨胀——再精简——再膨胀的恶性循环。此次大部制改革不能停留在短、平、快的传统思路之中，对待所有国务院组成部门要做出科学、细致的分析，以职能为纽带将具有类似、相近职能的部门串联起来。在制定详细的规划之时，对待数量的精简要保持谨慎的态度，明确哪些职能与当前国民经济和社会发展密切相连，哪些职能与国家安全和社会秩序紧密相关。对职能本身也加以整合，使其相互排斥，各自分离，不使之产生交叉或交集现象；同时也注意职能总体要涵盖社会管理和公共服务的全部领域，不能留下真空。只有以明确的职能划分为前提，才能使相关国家机关得以正确归位，并确保整合以后顺利发挥行政功效，维护良好管理。

要关注部门利益与行业垄断问题。我国的“条

条”拥有十分强大的资源控制力，加上壁垒森严的行业间隔离和高度专业性等原因，导致“条条”成为了某一行业和领域内部门利益的代表，其它任何势力都难以涉足，进而完全排他性的部门垄断格局得以固化，部门利益与行业垄断最终导致特殊利益集团的形成。当前大部制整合，多个部门合一，这样的“大部门”所代表的利益是规模空前的，其权力可以延伸到本领域内的任何角落，而没有任何同级行政部门能够对其进行牵制。同时，大部门还能够制定本行业领域内相关政策，在纵向层次上毫无顾忌地由上而下推行政策。利益高度聚合又缺少牵制力量，容易出现“大部门”罗织行业壁垒、拓宽利益来源渠道、加大部门间竞争成本等弊端，同时其逐利动机较之以往更胜一筹。因此未来的“大部门”体制下如何防止部门利益集团的政策干预与掌控干扰应该成为今后工作的重中之重。

大部门体制改革是深化当今中国行政体制改革，建设公共服务型政府的重要途径，也是将国际成功经验运用于中国具体实践的又一尝试。但是改革不能一蹴而就，应坚持渐进式改革模式，把握改革时机，成熟一项推出一项。今后主要的工作应该放在大交通部、大农业部、大能源部、大工业信息部的建设方面，以涉及人民群众切身利益的社会公共服务等领域为突破口，摸着石头过河，最终全面带动国务院组成机构的整合。

#### 参考文献：

- [1]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2007.
- [2]贺军.大部制改革即将启动[J].中国企业家,2007(23).
- [3]李军鹏.“大部制”有利于问责[J].南风窗,2007(19).
- [4]竹立家.“大部制”改革之我见[J].中国改革,2008(1).
- [5]朱中原.“大部制”将引领机构改革[J].中国改革,2008(1).
- [6]酝酿“大部制”[J].中国改革,2008(1).
- [7]郝玉宾.大部门体制改革探析[J].理论探索,2010(1).
- [8]原淑玲.大部制改革与行政体制改革[J].中国改革,理论探索,2010(1).
- [9]陈睿,沙蓉.大部制:缘起挑战与前瞻[J].中共山西省委党校学报,2008(4).

(责编:赵国梁)