

# 我国地方政府机构大部制改革的理性思考

陈心香

(华侨大学 公共管理学院, 福建 泉州 362021)

**[摘要]**大部制改革是适应中国社会主义市场经济发展的需要, 全面推进政府转型的重要举措, 是我国深化行政管理体制改革和构建服务型政府的重要环节。地方政府机构的大部制改革经过几年的探索, 已迈入改革的攻坚阶段。文章基于对我国地方政府机构大部制改革经验和现状的反思, 指出大部制改革的策略与方法、大部制的监督机制、配套改革措施是现阶段大部制改革工程的重点和难点, 并就此展开对策分析。

**[关键词]**大部制改革; 策略方法; 配套改革; 监督机制

**[中图分类号]**D63 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2012)01-0038-04

2007年10月, 胡锦涛总书记在党的十七大上发表的重要报告中, 在坚定不移发展社会主义民主政治部分提出“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”<sup>[1]</sup>。这是我国政府第一次正式提到“大部门体制”, 同时明确机构改革是以降低行政成本, 提高行政效率为目的。此后, 大部制改革成为政界、学术界、新闻媒体和社会公众所关注的焦点, 以深圳、顺德、佛山等为代表的地方政府大部制改革试点工程, 更是把大部制改革这股风潮推向浪尖。

## 一、大部制改革的涵义和发展现状

作为政府职能的载体, 行政机构同样具有政府职能的动态发展性, 国内外关于行政机构改革的研究与实践不胜枚举。“大部门体制, 或者大部制, 就是在政府部门设置中, 将那些职能相近、业务范围雷同的事项, 相对集中, 由一个部门统一进行管理, 最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理, 从而达到提高行政效率, 降低行政成本的目标”<sup>[2]</sup>。可见, 大部制是一种大职能、宽领域的综合管理体制, 其主要特征可概括为四个字: “大”, 即组织规模大、职能范围广; “少”, 即职能部门少; “合”, 即实现行政资源的整合; “协”, 即政府机构之间高度协调<sup>[3]</sup>。

大部制改革是以组建“大部门体制”为目标的政府机构改革, 其本质是“实现政府职能有机统一。强调部门与职能整合的有机统一”<sup>[4]</sup>。大部制改革是我国政府在新的历史时期, 为适应社会主义市场经济发展的需要, 全面推进政府转型, 实现政治体

制改革的重要举措, 其以构建服务型政府, 为社会提供优质公共服务, 促进社会和谐, 推动经济社会稳定发展, 维护人民群众根本利益为根本宗旨。

2000年以来, 我国政府机构的大部制改革经过几年的探索热潮后, 最近似乎进入了冷却阶段。大部制改革已经结束? 大部制改革是否已经取得了成功? 或者大部制是否已经不适合现实情况的需要而即将退出历史舞台? 答案是否定的。大部制改革是我国行政管理体制改革的必然选择, 而且这是一条渐近发展的改革之路。根据库尔·卢恩的组织变革三阶段理论, 组织变革分为: 第一阶段是解冻, 即创造和形成变革的动力; 第二阶段是冻结, 即指明改变的方向, 实施变革, 使成员形成新的态度和行为; 第三阶段是再冻结, 即稳定变革阶段。<sup>[5]</sup>据此, 今天我国地方政府的大部制改革正处于解冻与冻结之间, 即已形成动力却动力不足, 已经有可选方向但却未全面形成新的态度和行为。这是一个迷惘的时期, 原地不动或迟疑就是全功尽弃, 回到初始状态; 相反, 迈过门槛向前跨一步则是成功的彼岸。因此, 我们正处于改革的攻坚阶段, 是改革任务最艰巨的阶段。

## 二、改革的原则和总体思路

早在正式提出大部制前, 国内关于大部门体制的行政体制改革就有过几年的探索。从2007年正式提出至今又是几年明确方向的深入改革, 学界、政界关于如何成功实现大部制改革的摸索已经积累一定的经验。其中, 关于大部制改革的基本原则和思路、以及改革的路径选择等方面已经基本形成比较成熟的共识。

机构作为职能的载体, 担负着履行职能的大任。政府机构是保证经济社会稳定发展的大系统,

要对这一大系统进行全盘整合，大部制改革所要面临的阻力，其复杂性是难于估量的，因此首先必须要明确改革的基本原则和思路。从宏观上来说，实行大部制改革应坚持与经济社会发展的实际情况相适应的根本原则。从政府职能与机构设置有机统一方面来说，推行大部制改革应该遵循职能统一、权责一致、关系协调、改革配套的基本原则。大部制改革的复杂性要求改革一定要有一个具体的改革思路，勇于创新、逐步推进，否则改革就可能流于形式，而最终归于沉寂。总的来说，以政府职能为核心，紧紧围绕政府职能的转变，实现政府机构改革，是目前国内学术界普遍接受的改革思路。随着我国经济社会的发展，公民意识的增强，政府职能转变是势不可挡，在这一背景下大部制改革就要紧紧围绕经济调节、市场监管、社会管理、公共服务这四大基本职能，特别是要以社会公共事物和公共服务供给等重点领域为改革内在依据。在管理方式上，大部制改革要沿着社会化、法制化、科学化的方向发展，继续对现有政府部门的职能进行解析，理顺关系，明确权责，合理分配<sup>[6]</sup>。根据职能同类以及职能行使的效率相协调的原则进行职能优化与整合，平稳组建“大部门”。

大部制改革的路径选择主要是要同经济发展方式转变和公共治理模式的发展相适应。我国幅员辽阔、各地区的经济社会发展水平的差异，决定了改革的方法与路径选择必然呈现出多样化的特征。根据十六大报告中提出的要求，即“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，继续推进政府机构改革”，在路径选择上，总体还是要遵循职能有机统一，建立决策、执行、监督相互制约又相互协调的权力机构和运行机制，再配以定点试验、分区推进及普及推广的“改革老三步”走，选准方向，逐步推进。

实践证明，上述改革的原则与思路符合我国国情，是行得通的。深圳作为改革开放的窗口，是国内市场经济体制最为完善的地区，这先进性在政治层面的发展阶段也已有所体现。经过多次机构改革和试探，深圳政府机构从31个政府部门调整为16个“委”、“局”、“办”，精简幅度近三分之一。按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的思路，深圳的改革将政府机构设置为委、局、办三个层次，部门的整合大大地提升了政府的工作效率。作为我国创新行政管理体制改革的主要试点之一，深圳的大部制改革所取得的成果必将成为我国大城市行政体制改革的典范。顺德在大部制改革中大胆合并的探索也将为我国2700多个县、区的机

构改革提供借鉴，为我国行政体制改革的全面推广做出积极的贡献<sup>[4]</sup>。在公众舆论中探索的大部制改革之路，虽一波三折并不平坦，但其所产生的带动与辐射作用却是难以估量的。改革的经历不仅使公务人员积累了经验，而且也让广大公众形像感受和认识大部制机构改革，从而增强公民意识、促进政治民主化，对我国公共治理模式的形成产生巨大的推动作用与影响力。

### 三、改革攻坚阶段的重点和难点分析

大部制改革并不是简单地加加减减的事，机构的重组、人员的削减都只是改革的手段。大部制改革，可以说是与经济发展方式的转变直接相关，其本质是要实现政府转型，实现部门利益的突破，加强宏观调控与市场监管，做好社会管理与公共服务的统一。

我国经济社会所发生的重大变化，这使得在履行政府职能过程中的行政机重新面临着三大压力：首先，社会关系日趋复杂化，政府管理事务的不稳定性与复杂性加大；其次，公众对政府的决策、执行、监督的行政效率提出了更高的要求；最后，公民主权意识不断加强，对行政过程的参与意识也比以往任何时候都高。在这三大压力下，地方政府的大部制改革所面临的难点与阻力必然更加复杂化，更具艰难性。笔者认为，大部制改革的策略与方法、大部制的监督机制以及配套改革措施是现阶段我们要特别关注的重点也是难点，只有科学地、优先处理这三方面的问题才能畅通我国地方政府大部制改革的前进道路。

第一，大部制改革的策略和方法。部门的合并重组及人员构成的变动是职能转变的逻辑行为，由此导致的利益格局变化是既得利益者所担忧的。如果预期收益率低于服从改革的成本，这种担忧就会形成改革的最直接阻力。如何将各部门利益的牺牲降到最低，如何使各部门便于接受，这是大部制改革过程中的最棘手的现实问题。不能有效协调各部门的得失，合理分流冗余人员，行政机构改革就很难能走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环怪圈，大部制改革也就离它的初衷渐行渐远。

第二，大部制的监督机制。机构大、职能广是大部制的一个主要特征，合并过程中，如果不能对权力进行有效的约束和监督，大部制改革反而会形成更加强大的利益聚合体。按监督执行主体的不同，可分为内部监督和外部监督，内部监督主要来自行政系统内部的监督，而外部监督主要指人大、司法、媒体、公众等的监督。我国向来就有注

重内向的自修传统,在行政管理上对内部监督的倾向也充分体现这一传统。然而,不论是公共选择理论或现实社会现实都不缺内部监督的乏力现像的存在。另一方面,我国长期存在的各种行政依赖现象、松散的监督体制等问题,也使得来自外部的监督对行政过程却总显得很“不给力”,且往往只是在出现严重后果时才略有所为,缺乏有效的事前监督机制,治标不治本的问题一直存在。

第三,关于配套改革的问题。大部制改革既涉及机构责任领域的转变,机构性质的转变,又涉及管理方式与思维观念的转变。从更深层次来看,大部制改革的思路 and 方向还涉及到经济体制、政治体制、社会体制、文化体制改革的某些关键问题。如果没有配套改革的协调进行,大部制改革很难有大成效。以公务人员的能力培养为例,由于拓宽管理幅度,既增加了部门内部协调管理的难度和运行成本,同时增加部门行政首长的管理权力,这就要求行政首长具备更强的责任意识 and 更高的管理能力。公务人员是支持新机构有效运行的最基本要素,在改革过程中,就要注重公务人员的能力的培养。完善这些配套措施不仅是改革的要求,同时也有利于形成了积极、有效的改革动力。重构政府权力结构和政府的运行机制,协调各部门之间的关系,完善大部制改革的配套举措,对大部制改革的成功无疑具有更长远意义。

诚如鲁迅先生所说,“愈艰难,就愈要做。改革,是向来没有一帆风顺的”,大部制改革亦如此。即使深圳现在所取得的改革成绩,也是冲破重重阻力才获得的。早在2003年,深圳市在广东省十届人大一次会议上就宣布,其即将成为中国惟一推行“行政权三分”试点改革的城市,然而由于“规划中决策部门的级别较高,其数量也越协商越多。实际操作上面临机构撤并、部门定级等阻力,改革无果而止”<sup>[7]</sup>。直到2009年5月国务院正式批复《深圳综合配套改革试验总体方案》,深圳的机构改革才跨上新的里程碑。同样,在顺德的大部制改革也面临着部门协调困难,机构定级等等阻力。改革之路总是不容乐观的,改革也不可能“毕其功于一役”,要取得机构改革的成功要求管理者紧紧围绕政府职能转变,具备前瞻性的管理能力,“应变地采用全新的思维方式面对所遇到的一切问题”<sup>[8]</sup>。

#### 四、当前破除地方政府机构大部制改革困境的现实路径选择

改革并不是一帆风顺的,面对如火如荼的地方政府大部制改革,我们必须理性思考、认真对待。

针对当前地方大部制改革的重点和难点,我们必须认真厘清思路,沉着应付,注意改革的系统配套。

第一、在改革的策略方法上,注重自上而下结构调整与自下而上全面的职能转变相结合,在部门重置中先人员分流后机构合并的策略,采取循序渐进的步伐,为深入机构改革创造前提条件。综观中央和各地方政府的大部制改革试点情况,政府组织结构的重组带来的人员的分流成为当前比较难跨过的门槛。首先,实现政府组织结构的科学化和行政流程的规范化。在信息技术高速发展的社会,扁平化组织形态因其能更加迅速、可靠地实现信息的传递与利用,符合管理服务对象多样化的需要,已经成为当代政府组织结构的基本趋势。关于政府组织结构的优化,学者许淑萍在《地方政府大部制改革的组织结构设计》中提出的观点是值得借鉴。地方政府大部制组织结构主要包括部门结构、层级结构和权力结构。优化政府组织结构就要从优化政府职能结构入手进行部门结构设计,按照扁型形态模式进行层级结构设计,按照决策、执行与监督相对分离的原则进行权力结构设计。大部制政府的组织结构设计,是三种结构设计的有机结合、协调统一<sup>[9]</sup>。政府行政流程的再造要以实现顾客的“零消费成本”为导向,最大限度地满足“顾客”的需要,继续深化对行政审批项目和流程的调整。因此,在政府行政流程的设计过程中,深入了解公众的需要,广泛征询公众的意见。其次、人员的合理分流。要减轻被调整人员的忧虑、化解阻力,就要提高被调整人员的预期收益率:一方面要建立合理的补偿机制,提供竞争上岗的平台,减轻被调整人员的失落感;同时,要充分发挥媒体的作用,在全国范围营造政府坚决的改革态度,鼓励被分流人员主动打破“官本位”思想的束缚,促使他们积极面对分流后的职业规划。

第二,配套改革的协同作用,将大大提高大部制改革的整体效应。首先,以解放思想、转变思维方式为突破口,注重对公务人员公共行政理念和工作能力的培养。面对日趋复杂、瞬息万变的社会事务,政府必须具备及时应对、协调内外部矛盾,创造性地快速解决的能力。要做到这一点,关键要建立一支高素质的精英团队及能够因地制宜地解决问题的负责责任的公务人员,同时,要求行政首长具备高超的管理协调能力,拥有对经济社会发展中潜在变量的前瞻性的把握能力。其次,加强制度的建设与创新工作方式。一方面培育有效的社会公共组织,与政府共担社会事务,完善公共服务体系;另一方面,要深化财政体制改革,实现社会资源的合

理配置。要从制度上理清财权、权职问题,正确处理政府与社会,政府与市场等问题,具体如干部制度问题、中央与地方关系、党的机构设置与政府的大部制的对接问题,政府部门与社会服务机构对接问题等。这些问题既是影响大部制改革的因素也是大部制改革系统的重要组成部分,“只有这些相关因素与大部制改革协同推进、协调发展,才能为大部制改革创造良好的社会环境和再造基础”<sup>[10]</sup>。因此,大部制改革要根据社会发展的需要,以系统的协同原理为指导,协调各种配套措施的有序进行,以保证大部制改革系统的有序、有效地发展。

第三,有效的监督机制应该是多元主体共同参与、相互制衡的。要真正确立起权力的结构性约束机制,就要对机构功能进行整体分化。只有把政府的决策、执行和监督三大职能分开,相互协调相互制约,才能形成良好的权力运行机制和制衡机制,达到提高行政效能的目标。加强监督法与行政问责机制的建设,加强人代的监督力度和主动性。行政机构的内部监督虽然在一定程度上能够对内部人员形成一定的约束作用,然而,不论是公共选择理论还是集体行动的逻辑,又或是行政管理的实践历程都证明,对公权力的制约,最有效的还是来自外部的监督。要充分发挥外部监督的作用,就要确实落实政务公开制度,畅通社会的参与渠道,创新科学有效的参与方式,充分利用舆论媒体这个“无冕之王”的有效监督与引导作用。

大部制改革是一项艰巨而复杂的系统工程,不是短期可以完成的项目。不论是改革者或是社会大众,都应该时刻保持冷静思考和积极谨慎的态度面对改革过程中的各种情况,畏难苟安,不进则退。在改革探索过程中,要以科学发展的态度,勇于借鉴尝试的同时又充分考虑改革模式的适应性问题,

不仅要做好事前的调研工作,对转变后可能遇到的一切问题都要有全盘的考虑和有效的应对措施。改革需要有勇气也要有实力,只有具备了战略眼光和全局性的管理能力才能顺利应对改革中的各种情况,持之以恒,并最终实现改革的目标。

### [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] 汪玉凯. 大部制改革:从“九龙治水”到“一龙治水”[N]. 北京日报,2007-12-18.
- [3] 张创新,崔雪峰. 当前中国大部制改革研究述评[J]. 成都行政学院学报,2009(4):4-7.
- [4] 樊建飞,李善善. 地方政府大部制改革比较分析[J]. 当代社科视野,2011(3):8-12.
- [5] 王威,芦青,宋继文. 组织变革不同阶段的领导风格特点——我国国有大型企业的多案例分析[J]. 管理学家,2010(5):3-15.
- [6] 卓越. 比较公共行政[M]. 福州:福建人民出版社,2003:126.
- [7] 李静睿. 深圳有望启动“行政三分”逐步撤销区级政府[EB/OL]. www.e23.cn, 2009-5-25.
- [8] 加里斯·摩根. 驾驭变革的浪潮:开发动荡时代的管理潜能[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:48.
- [9] 许淑萍. 地方政府大部制改革的组织结构设计[J]. 行政论坛,2010(3):31-34.
- [10] 唐晓英. 论地方政府实行大部制的难点及解决路径[J]. 理论探讨,2010(1):32-35.

[责任编辑 王云江]

## The rational contemplating and study on super-ministry reform of Chinese local government

CHEN Xin-xiang

(School of Public Management, Huaqiao Univ., Quanzhou 362021, China)

**Abstract:** With the developing of Chinese socialist market economy and the promoting of the government transition, government organization required to take the reform of super ministry system, which is the important step in the process of deepening reform of administration management systems and good for the building of a service-oriented government. The reform of super ministry system has been explored for years and it is now at its crucial stage. After recollecting the experiments of discovery, the reforming strategy, supporting measures of reform and the supervision mechanism are considered as the most important and hard points at this stage. They will be analyzed in the following.

**Key words:** reform of super ministry system; strategy; supporting measures; supervision mechanism