

关键字

搜索

高级搜索 用户名

密码

登录

注册

投稿

在线论坛

首页 > 社会学评论 > 社会热点 > 大部制改革 >

大部制改革：不用法律手段推进改革将面临风险

作者： 发布时间：2008-03-25 信息来源：《法制日报》

大部制改革：不用法律手段推进改革将面临风险

相关课题首席专家描绘法律保驾大部制改革具体设想
较之推出时的轰轰烈烈，大部制机构改革的展开犹如细无声的春雨。

3月21日上午，国务院总理温家宝主持召开新一届国务院第一次全体会议，部署当前政府工作，强调要着重抓好九件事，其中第一件就是国务院机构改革方案(大部制改革)。

此前，据消息灵通人士透露，此次改革新组建的工业和信息化部有望在下周挂牌，在挂牌的同时，新的领导层也将宣布。

而比这些动作更早些时候，也就是在国务院机构改革方案公布的第二天，一个题为《法治视野下的政府权力结构与运行机制研究——决策权、执行权与监督权的制约与协调》的国家社会科学基金重大课题便悄然开题。这一课题被视为法学界对首次撬动政府在权力配置及权力运行等方面“刚性板块”的大部制改革的最快学术研究呼应。

以法治为基础制止一切权力寻租和腐败

与许多学者一致，薛刚凌非常赞赏此次大部制改革发出的法治强音。

薛刚凌是这一课题的首席专家、中国政法大学法学院院长。作为一个对政府权力结构及运行机制已经持续关注了二十多年的学者，薛刚凌从《国务院机构改革方案》中，找到了诸多“法眼”。

比如，要“实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变”；要“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制”

人们普遍认为，2003年商务部的组建，将内外贸易统一于一个部门管理，开了大部制改革的先河。此轮机构调整建立了工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部以及卫生部等5个大部。可以设想，经过今后5年或者更长时间，改革后的大部框定在20个以内，包括大农业、大交通、大金融、大能源、大工贸、大建设、大环保、大文化、大卫生、大民政等。

“这决不是简单的部门相加。随着决策权、执行权、监督权相互制约和协调的机制逐渐在每一级政府内部和每一个大部门内部形成，不仅能告别政府职能交叉、政出多门、多头管理带来的扯皮多、效率低、成本高等问题，而且是政府管理向科学、民主、法治的重大迈进。”薛刚凌说。

薛刚凌告诉记者，我国传统的政府权力配置，实际上是以执行为核心的结构，因为在计划经济体制下，执行命令就行了。相对来说，决策与监督运行得非常不到位，积累少，欠账多。

可是，当市场经济带来了利益多元化后，决策必须回应多元化利益，而多元利益下的决策与一元利益下的决策是不一样的。如何兼顾各方利益？如何保证有效参与？这些再也不是一个人拍脑袋能说了算的事。大家要参与，要博弈，要论证，要平衡，这就要求决策要上档次，要有一套“游戏规则”来保证科学民主。同样，如何有效监督最终也要落脚到法律制度上，即需要明确权力的边界与底线，需要确保监督的开放性、完备性等。

“探索有机统一的大部制必须建立在法治基础之上。否则，更加集中的权力将引发更大的寻租与腐败，决策权、执行权和监督权的相互制约和协调也就无从谈起。”薛刚凌说。

首页

社会学动态

新闻信息
公告启事
学术沙龙
升学留学
招聘信息
学生活动

社会学研究

推荐阅读
学术专题
学界人物
论文辑览
书刊推介

社会学评论

社会热点
社会评论
群学博客
BBS

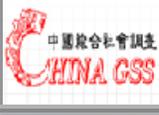
课堂内外

教学信息
电子课堂
课外辅导

电子资源

电子图书
毕业论文
调查数据
网上调查

友情链接



社会学网站链接

大陆社会学人类

大陆学术网络资

大陆以外地区、

薛刚凌认为：“政府权力结构和运行机制的逐步法制化，必将加速中国政府的法治进程。”

决策执行监督强调互动须用法律手段兼顾各方利益

部制怎么走？到底应为这一体制改革提供怎样的法律支撑？薛刚凌坦言“开展这一研究可谓生逢其时”，但同时也感到压力很大。

必须用法律手段兼顾各方利益，力求实现国家利益、社会利益和个人利益的最大化。面对多元社会的复杂，需主要运用法律手段而非单一的行政命令促进改革，没有制度保障改革就会无序。薛刚凌的研究基于这样一种认识。

拿地方来讲，地方政府很活跃，创新动力强，活动空间大，但需要明确地方政府哪些可以做哪些不能做，哪些基本准则是必须遵守的，哪些是大家可以尝试突破的。这要划出底线，超出底线就要承担责任。

有人说，决策与执行是分不开的，因为决策后委托别人做，实际是决策者说了算。

对此，薛刚凌认为，委托执法实际上不算是决策与执行的分离。真正的决策与执行分离，是决策者根本就不参与执行决定。这才是分离。

基于对现实中各级政府的权力配置、权力与权力之间的关系以及权力运行状况的长期关注，薛刚凌认为，一个大部之下需要设置3类大部门：

一个是以决策为中心的部门。应下设政策法规、计划规划、经济分析、调查信息、决策咨询委员会等部门，其中，决策咨询委员会一定是相对超脱的，由内外专家组成，它强调决策的宏观思维，要解决决策的科学性问题，而不是站在部门利益或某一方面利益上决策。如果决策者不接受咨询委员会的意见，是需要明确阐述理由的。要用制度保证决策的集思广益。

薛刚凌强调，决策权应该相对集中，不能再延续各管一块，让跑项目者跑了十几个部门还拿不下一个项目。将管事、管财、管项目的权力相对集中到一个部门，避免决策多头，但同时也存在更大的滥用风险，所以，制度设计一定要把决策者的个人利益剥离出来，保证国家、社会、公共利益最大化。

另一个是以执行为主的部门。像这次公务员管理局的成立，尽管现在还不知道其内部职能怎么定，但薛刚凌觉得，它更主要的目的是专注执行。

她说：“执行部门应该没有宏观‘拍板权’。考虑到执行的专业性强，执行可以相对分散。执行强调专业化、执行层级的规范和执行手段，这种系统性是很重要的，过去往往有决策没手段，没钱、没人无法操作，欠科学。”

再有一个就是监督部门。这种监督更多地侧重于决策要不要调整、协调性怎样、执行评估等绩效监督，当然也要对决策、执行中的合法与否进行监督。

这种职责划分和运行机制，是有弹性的，强调互动。比如，执行可制约决策，一是反馈执行中发现的决策问题，促使决策部门适时对决策进行调整；二是如果决策不科学，决策目标定得太高，没手段落实，执行者在与决策者签署决策——执行合同时就可以讨价还价（执行者与决策者就执行政策方面签署合同在英国、新西兰等国比较常见），甚至于执行者可选择不签合同。这就是执行对决策的制约，推动决策的科学、有效、可行。

配套制度需精细避免机构改革出现反复

鉴于机构改革分分合合不是没有反复过，薛刚凌充分强调改革一定要落在制度的精细与配套上。

薛刚凌介绍说，她负责的这个课题整个时长两年半，会在广泛调查的基础上，拿出有关涵盖决策权、执行权和监督权要素的指标体系，充分考虑经济发达、不发达、欠发达地区的不同情况，分别设计我国5级政府三权既相互制约又相互协调的权力配置及运行机制图，用法律制度保障改革的小成本、高收益，拒绝反复与动荡。

“我们的行政法学界，不能总把全部的时间与精力花在研究行政复议、行政诉讼、行政赔偿上，那毕竟是下游，是出了问题求解的办法。我们为什么不能在出问题之前，关注一下前面的秩序是不是根本就没有建好或存在其他问题，做好上游的功课，下游的压力也许就不会那么大了。”

“出了问题才管，就像人已经生病了。生了病再治疗就有些晚，关键要保健。行政法学界的这种研究偏好，可能是行政法学与管理学结合不好造成的，行政法学老觉得公共行政秩序的建构是管理学的研究范畴。”

在不同场合，薛刚凌反复阐述着“行政法学应积极回应社会转型”的观点。

从几年前开始，薛刚凌就一直呼吁公共行政秩序的重构，靠的是大量行政法律制度的支撑。

就大部制，就决策权、执行权与监督权的制约与协调，在法治视野下，薛刚凌脱口而出就是一长串的制度建设清单。

横向的，涉及重大决策调查制度、专家咨询制度、经济分析制度、信息公开制度、行政听证制度、行政执行委托制度、行政合同制度、跟踪评估制度等；纵向的，涉及地方利益诉求表达制度、中央对地方的领导制度、政府间的合作制度、中央对地方的监督制度、政府间的纠纷解决制度以及政府责任制度等等。

她说：“要有法治的硬约束才行，如果还是习惯于运用行政手段而不是法律手段推进改革，改革将面临很大风险。”（记者 李立）

【大 中 小】

现有 0 人对本文发表评论

[查看所有评论](#) [发表评论>>>](#)

相关文章：

- 杨光斌 大部制与国家制度建设理论 (2008-03-18 09:29:32)
- 朱中原 “大部制”将引领机构改革 (2008-03-10 23:05:25)
- 北京专家学者：大部制 既要坚决推进又要循序渐进 (2008-03-10 23:04:12)
- 毛寿龙 中国大部制改革在路上 (2008-03-10 22:48:54)
- 竹立家 “大部制”改革之我见 (2008-03-10 22:47:10)
- 林双川 前瞻国务院大部制改革：为何而改改向何方 (2008-03-10 22:30:49)
- 蔡恩泽 “大部制”改革四难题 (2008-03-10 22:23:23)
- 毛欣 对“大部制”出台要有平和的心态 (2008-03-10 22:21:51)
- 周丽萍 叩问大部制：第6次机构改革着力点 (2008-03-10 22:19:39)
- 刘国旺 “大部制”指向建设服务型政府 (2008-03-04 17:31:02)

[首页](#) > [社会学评论](#) > [社会热点](#) > [大部制改革](#) >