



### 在线资源

#### 研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

#### 学术跟踪

#### 国际观察

#### 客座研究人员文章

### 公共管理

## 汪玉凯：大部制改革应如何推进

2013-05-06 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-05-06

[摘要]作为改革开放以来第七次大的行政体制改革，本轮改革方案给人们最突出的印象，就是淡化机构的合并，突出职能转变。如何认识本轮行政体制改革的特征，从价值层面确立大部制改革的正确理念，防范风险，研究制定改革的推进策略，都对本轮乃至未来我国的行政体制改革的成败至关重要。

[关键词]行政体制改革；大部制；改革风险

3月10日国务院机构改革与职能转变方案公布后，在社会上产生了广泛影响。如何认识本轮行政体制改革的特征，从价值层面确立大部制改革的正确理念，防范风险，研究制定改革的推进策略，都对本轮乃至未来我国的行政体制改革的成败至关重要。

### 一、本轮行政体制改革的主要特征

作为改革开放以来第七次大的行政体制改革，本轮改革方案给人们最突出的印象，就是淡化机构的合并，突出职能转变。从形式上看，国务院的组成部门只减少了两个，不像人们原先想象的那样大撤大并，但如果冷静观察，就会发现这个改革方案是有很深刻内涵的，其显著特征有三：

一是突出了问题导向。针对国务院在行政管理活动中面临的一些突出问题，作为改革的优先选项和切入点，这也许是留给人们印象最深刻的。如食品药品安全、自身健康，以及大众出行等民生问题，就成为本次改革的重点。从政府管理和服务的视角看，恰恰在这些领域，我们确实存在一些长期没有解决好的老大难问题。比如在食品药品监管方面，长期存在着监管分散、多头执法，各自为政，部门利益作祟等问题，几乎成为顽疾，以至于食品药品领域出现了诸如三聚氰胺等这样震惊中外的安全事件，引起了社会的强烈不满。因此，敢不敢动真格的，从政府的监管源头上进行整合，抑制部门利益，构建无缝隙的监管体系，提供一个合理的监管框架，是对改革本身的很大考验。很显然，本次行政体制改革方案，不管是在食品药品和海上执法这两个老大难领域，还是在大气交通体系的构建方面，都迈出了实质性步伐。

二是突出了转变政府职能这个核心。从1988年我国在第二次行政体制改革中提出转变政府职能的改革目标后，至今已经经历了25年。在此期间，转变政府职能几乎成为每次改革的重点，但时至今日，政府职能转变滞后、政府管了许多不该管、管不了和管不好的事情，依然突出，直接影响了市场、社会以及企业、公民个人在经济社会活动中应有作用的发挥。基于此，本次行政体制改革的一个重要突破，就是制定了一系列简政放权和深化行政审批制度改革的重举措。包括政府向社会放权、政府向社会放权以及政府向企业、公民个人放权等。与此同时，确立了凡是公民个人、法人等能够自主决定的事项，凡是市场机制可以调节的事项以及社会组织可以替代的事项，都不应设立行政许可和行政审批的原则，这在一定意义上，为下一步深化行政审批制度改革，指明了方向。在注重政府对外放权的同时，还强调了行政体系内部中央向地方放权，上级向下级放权，减少中央部门对地方过多、过细的管理，包括减少专项转移支付资金，这些改革绝不仅仅涉及到被整合的机构和部门，而是对所有政府部门都具有普遍的改革指导意义。

三是突出了构建政府管理的基础性制度。构建政府管理的一系列基础性制度，建立科学规范的政府职责体系，是政府履行好自身职能的重要前提。以往的行政体制改革，虽然在这方面也作过一些努力，但由于政府部门设置不合理，机构多，管理分散，因此，有些重要制度一直没有建立起来。本次行政体制改革

方案的一个突出特征，就是在这方面取得了实质性进展。比如为了更好地落实宪法保护私人财产及物权法的相关规定，将在全国建立统一的不动产登记制度，以此保障不动产交易安全，保护不动产权利人的合法财产权。还比如，将以公民身份证号码和组织机构代码为基础，在全国建立统一社会信用代码制度，完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度等。可以设想，这些基于信息技术构建的基础性制度一旦建立起来，对提高我国政府管理的水平，提升政府的公共治理能力，都将产生深远影响。四是突出了整合。行政体制改革，是一项巨大的社会系统工程。如何最大限度地减少改革阻力，达到构建一个职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，是十分关键的问题。很显然，本次行政体制改革方面的一个重要特征，就是突出了整合：一方面通过机构的整合，使政府的部门设置更加科学合理，比如铁道部的行政管理职能并入交通运输部、人口计划生育委员会和卫生部合并，就是国务院组成部委之间的整合；新闻出版署和广播电影电视总局的合并，就是直属机构之间的整合。另一方面通过政府各个不同部门职能的整合，解决职能交叉、职能重叠、政出多门、多头管理的政府管理痼疾。比如，这次改革方案除了前面提到的长期困扰我们的食品药品管理和海上执法的多头管理、多头执法的问题，通过职能的整合，理顺在食品药品以及海上执法的关系外，还整合了城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责；整合了房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，建立统一规范的公共资源交易平台、信用信息平台，推动资源共享、提高效能。这些改革，不仅有望从根本上规范一些重要领域的执法和管理活动，而且也为后续的改革奠定了基础。

## 二、确立正确的大部制理念，防范改革风险

基于上面的分析，本轮行政体制改革如果从理论上给予概括，就可以简单地概括为“以大部制为外在形式、以转变政府职能为本质内涵的政府公共治理变革”。这中间实际上就提出两个关键性的理论问题：一是实行大部制治理结构，究竟一个部门大小的边界在哪里？二是实行大部制组织结构的前提条件是什么？如果这两个核心问题不解决，就会增加改革的盲目性，甚至加大改革的风险。就大部制的边界来看，笔者认为我们必须破除两个认识上的误区：即大部制决不是部门越大越好，更不是政府机构设置越少越好。一个国家的政府架构及其数量，从根本上说，是与一个国家政府在经济社会中扮演的角色以及所发挥的功能相联系的。一般来说，在政府功能相对比较强大的国家，政府机构数量要多一些，反之则会少一些。世界各国都在追求小政府、大社会的治理模式，但绝不是说政府机构设置越少越好，而是政府规模要与其承担的管理服务事务相适应。至于一个大部门的边界，从目前世界一些大国实行的大部门制的情况看，其原则是，将职能相近、业务雷同的事项，尽量归到一部门管理，避免出现职能交叉重叠等弊端，然后通过决策、执行、监督的相对分离，实行对公权力运行的监督。但是即使如此，在大部制的部门设置中，也决不是部门越大越好。对现代政府治理来说，政府部门间有效的协作，是一个永恒的主题，因为科学的分工协作，是科学管理的基础，也是公共治理必须遵循的准则。难以想象，一个不设部门的政府，其管理将是一种什么样的混乱状态。

就中国的实际状况来看，我们是一个后发国家，也是一个政府主导型的市场经济大国。政府部门的设置，要避免计划经济体制下的部门林立、机构臃肿、人浮于事的现象，但绝不是认为机构越少越好，部门越大越好。从国际社会的经验看，一个国家的政府规模与其承担的公共事务职责相适应，并能够实现公共治理的高效，民众满意，就是一个好政府。一味地追求政府规模小，或者政府部门设置越少越好，既不现实，也不科学。从这个意义上说，十八大提出的“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意”的服务型政府建设的理念和内涵，与国际社会公共治理基本价值取向是一致的，国务院本次出台的行政体制改革与职能转变的方案，也体现了这样的理念。

从未来发展的视角看，大部制改革需要确立三个“前提”：一是顶层权力结构的合理配置。这实际上是党委、政府、人大、政协四种权力结构的如何科学配置问题，特别是执政党、政府、人大之间的权力关系问题。如果这三者之间的权力边界不合理，导致顶层权力格局有缺陷，光靠政府的大部门制管理模式是解决不了根本性问题的，即使频繁地进行机构调整、裁剪、合并、重组，也很难理顺大的权力关系格局。很显然，在这方面，我们是有很大改革空间的。广东顺德的大部制改革经验之所以引起社会的关注，实际上就是探索了一种处于国家纵向权力结构的下层，如何从整体权力结构运行的有效性方面，在党政统筹方面，进行了大胆探索。二是政府对市场、社会的不必要干预。这个问题的严重性在于，我国的市场经济体制基本建立起来了，但市场配置资源的基础性作用，常常受到过多的行政干预，特别在国有企业的设置、经营等方面尤为突出；同时随着经济社会的发展，我国的社会组织也初具规模，但政府在公共治理中，并没有发挥社会自身的管理功能，而是一味地在强化自身的管理功能。过度强化政府权力的结果，就是政府管了很多不该管、管不了、也管不好的事情，因此，如果不削减政府的权力，不简政放权，大部制改革几乎没有多少实质性意义。所以理清政府与市场、社会的权力边界，就成为一个重要前提。三是对政府过大权力的实质性削减和下放。大部制改革，必须以转变职能、大力推进审批制度改革为前提。这与上面所说

的政府权力的边界是息息相关的。只有把转变政府职能放在突出位置，理顺部门内部的权责关系，大刀阔斧地改革、取消不必要的行政许可、行政审批，从根本上约束政府过多、过对经济社会事务的管理权限，转变政府职能才有基础，实行大部制改革才有意义，否则一轮又一轮的政府机构调整和改革，真的可能变为劳民伤财的折腾和不断重复的过场。

按照上述三个前提，这次出台的国务院行政体制改革和职能转变方案，至少在后两个前提方面，可以说是出了重拳，推出了一系列重大举措，体现了内涵式改革的思路。

### 三、要注重改革的推进策略

在改革的推进策略方面，本轮大部制改革体现出稳步推进、循序渐进的策略。之所以如此，在笔者看来，这是不得已的办法。因为从目前我国的政治经济以及改革的整体局面看，显然大规模进行大部制改革的时机并不成熟。

首先，我国正在经历着十年大换届的过程之中，虽然十八大后党的权力实现了新老交替，但是国家层面的权力交替还没有完成。在如此短的时间内，要想对国务院组织架构进行大规模的调整，实际上是很困难的。即使勉强调整了，问题也会很多。因此，目前只能针对政府管理面临的一些突出体制机制问题，进行适当调整，尽量减少由于政府组织结构不合理对公共治理造成的负面影响。很显然，本轮行政体制改革和职能转变方案的实施，距国务院组织结构优化的定型目标，尚有较大距离，也就是说，这只能是一个阶段性目标。

其次，相对定型的国务院大部制的科学结构，需要有一个好的顶层设计，以及各方面的共识。如果没有这样一些条件，就会加大改革的盲目性。显然，无论是顶层设计，还是形成广泛共识，都是需要时间的。没有深入的调查研究，充分酝酿讨论，是很难达成这样共识的。从这个意义上说，大部制改革不应该是神秘的改革，而是要相对透明和公开，广泛征求各方意见，才可以避免少走弯路，少付成本。

第三，最可能成功的改革策略是，在国家十年换届完成之后，在经过几年的实践，在认真总结经验的基础上，比较集中的调整一次，对作为政府组成部门的大部门进行幅度较大的调整，并和直属机构、办事机构等的调整整体考虑，然后使之逐步法定化，相对稳定。同时，还要对今后调整政府组成部门的权限严格限制，设立相应的程序，这样不仅可以保持政府核心组织架构的连续性和稳定性，也可以避免领导人个人的随意性。而对于政府的直属机构、办事机构以及议事协调机构，要进行必要的功能调整，可以考虑把直属机构更多地改造为执行机构，实现决策和执行的相对分离，并给予政府首脑较大的选择和调整权限。至于国务院的组成部门相对定型的理想数量，笔者认为以20个左右为宜。与此同时，在对大部门的主要领导人的选拔上，尽量引入竞争机制，实行竞争性任命。至于地方的大部门制，应当给地方政府更大的自主权，可以有比较大的灵活性，从根本上打破中国长期形成的机构上下必须对口的传统思维。

作者：中国行政体制改革研究会副会长 汪玉凯 来源：《行政管理改革》2013年第4期

[>>返回](#)

### 新闻评分

### 相关新闻

- 百万人才聚力创新发展 2013-05-02
- 引才大战 考问地方发展思路 2013-05-02
- 尹艳红：地方政府绩效管理新趋势 2013-05-02
- 裴劲松 王洋：人力资本视角下的大学生自主创业机制的构建 2013-05-02
- 佟亚丽：激发创新活力需改进人才管理方式 2013-04-28
- 杨海军：公务员德的考核要把握好四个关键点 2013-04-28
- 尤盼文：引才要强化成本效益意识 2013-04-28
- 孙庆国 郭振忠：公务员考核科学化途径探析 2013-04-28

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号