

杨光斌 大部制与国家制度建设理论

作者：杨光斌 发布时间：2008-03-18 信息来源：中国教育报

朝着大部制方向前进的新一轮行政管理体制改革，对于国家制度合理化建设至关重要，对于一个国家健康、稳定而持续的发展也具有决定性意义

大部制与国家制度建设理论

改革开放以来，为了与经济体制和社会变革相适应，我国行政管理体制先后进行过五次规模较大的改革。在改革开放30周年之际，我国对行政管理体制进行了又一次重大改革，朝着大部门制方向前进，国务院组成部门减至27个。对于一个政府主导发展型国家而言，行政管理体制改革对于国家制度合理化建设至关重要，合理的国家制度对于一个国家健康、稳定、可持续发展具有决定性意义。

大部制是社会主义市场经济的必然要求

一般而言，维持国家正常运转的政务部门（如司法部、外交部、民政部、文化部、教育部等）和宏观经济调控部门（如央行、财政部等）是任何国家都必须有的，需要强化。但是，目前我国政府机构设置依然部分具有计划经济的特征，还存在各种以行业和产品为基础的主管部门，如信息产业部等。废除基于产品和行业的行政主管部门，实行大部门制度，是社会主义市场经济的必然要求。

市场经济体制的好坏、能否正常运转，取决于决策体制是否科学、合理。一般来说，不管何种性质的政府主管部门，都应该是中央政策的执行者，努力追求政策执行的效率。但是在当今中国，由于决策机制的不健全，有关部门有时候反而成了中央政策的“决策部门”，这就使他们有能力将自己的“部门利益”凌驾于社会公共利益乃至国家利益之上，其通常被称为“特殊利益集团”。在这个意义上，大部门制是建立科学化的决策体制的需要。

再者，由于行业和产品交叉性，依行业和产品设置主管部门必然导致部门的重叠、功能的交叉与利益冲突。以交通为例，有主管水路交通和陆路交通的交通部，也有只管空中交通的民航总局，还有只管水利而无权管理水上交通的水利部；再以水污染为例，国家环保总局和水利部都在管理，都在争夺管理权。这些部门的行政级别相同，而功能和利益存在交叉，利益冲突是常见现象。在市场经济的今天，这些行业主管部门很容易演变为该行业或产品的利益代言人，利益冲突导致机构之间的矛盾。以理顺政府职能、废除行业主管部门为导向的大部门制，必然会减少部门之间的“扯皮”，提高行政效率。

无论是政府管理体制设置原则本身，还是决策体制自身的合理性以及由此导致的行政效率问题，说到底都关乎社会主义市场经济体制能否正常运转。决策体制的不合理以及由此导致的行政效率低下，必然会扭曲市场经济体制，提高经济运行成本，直接威胁我们的制度竞争力。

大部制有利于遏制“特殊利益集团”

党的十六届六中全会提出构建社会主义和谐社会时，指出必须防止“既得利益集团”的出现。与此相呼应，新华社《瞭望》周刊2006年10月关于“利益集团”的报道引起广泛关注。因被认为与中国近年来突出的社会不公正问题有直接

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、

关系，“特殊利益集团”几乎成为中国所有媒体的批评对象。那么，“特殊利益集团”现象是怎样出现的？

如前所述，基于产品和行业之上的行政主管部门在市场经济中实际上成为特定利益的代言人。行业主管部门本身具有组织制度、资源与权力上的天然优势，同时又是决策者，对政策的制订、执行、反馈等各个阶段以及政策的价值取向等方面的影响最大。2006年10月，《瞭望》周刊撰文指出，行政部门利益极度扩张，在决策或履行职能过程中，有些部门过多地从本部门利益出发，过于强调、维护与谋取本部门利益，影响了决策的战略性和全局性和前瞻性，损害了社会公正与民众利益，增添了国家经济及政治风险。建立在行业和产品基础上的主管部门利用法定的国家权力扭曲着公共政策。

首先是使部门利益国家化、制度化。每个部门都会在已经获得授权的基础上扩展自己的权力，尽管是建立在行业和产品的基础上的经济主管部门，也时常以“国家利益”之名实现部门利益，并且将部门利益制度化。将部门利益制度化的渠道之一是行政部门立法。中央一级机构就存在着借法律规章来巩固、谋取部门利益的现象，如通过“职权法定”、“行为法定”与“程序法定”使部门利益法定化。由于立法机构本身的因素，导致提交立法机构审议的法律草案多由政府部门起草。这样，有些政府部门就利用政策资源优势，在制订有关法律草案时，千方百计地为部门争权益，借法律来巩固部门利益，获取法律执行权，进而获得相应的机构设置权和财权。近20年来，在全国人大通过的法律中，由国务院各相关部门提交的法律提案占总量的75%至85%，此外还有大量由行政部门制订的行政法规、部门规章，同样具有法律约束力。如此一来，这些机构型利益集团通过立法过程将自己的利益法律化，进而将部门利益制度化。

其次是阻碍公平竞争。建立在行业基础上的行政机关自然要保护其属下的垄断利益，排斥他人进入，阻碍公平竞争。电信、电力、邮政、铁路、石油、银行、保险、证券等关乎国计民生的比较重要的行业都有主管部门或者监管机构，国有垄断行业和主管部门结合在一起，自然会形成一股巨大的阻碍公平竞争的政治经济力量。这就是被称为“经济宪法”的《反垄断法》争论了13年才能出台的主要原因之一。

再次是制造社会不公。垄断行业共有职工833万人，不到全国职工总人数的8%，但其工资和工资外收入总额据估算相当于当年全国职工工资总额的55%。据国家统计局公布的数字显示：垄断行业的平均工资是其他行业的2至3倍，加上工资外收入和福利，是其他行业的5至10倍。这些垄断企业经常以亏损为由涨价，以维持垄断收入，而成本则由民众买单。此外，社会不公还表现为这些行业对消费者的剥夺，如电信行业的高资费问题等。

从“结构-功能”的逻辑上看，大部门制改革将会使部门利益国家化现象大大减少，制度化建设更加合理，市场竞争更加公平，社会不公正现象的体制原因得以矫正，从而最终有利于遏制业已出现的“特殊利益集团”现象。

大部制改革将推动民主政治建设

很多西方观察家认为，中国的行政管理体制改革轰轰烈烈，政治体制改革却没有什么进展。这种看法要么是对中国改革进程不了解，要么是以西方中心主义的老套眼光来看待中国。在一个政府主导型发展中国家，政府管理体制本身就是政治体制的一部分。政府管理体制本身就是政治体制改革的有机组成部分，并对民主政治建设有着直接或间接的推动作用。

如前所述，大部门制将对完善市场经济体制起到直接作用，而市场经济又是民主政治的基础。在历史上，市场经济的发展极大地推动了民主程度的提高。因为市场经济以平等、自由和契约为原则，而这些正是民主政治的基础。这也是马克思的洞见。纵观近代民主政治的发展历史，市场经济与民主政治的一般关系是，仅有市场经济还不能建立有效的民主政治，但是只有在市场经济中才会发展

出健康、持久的民主政治；不是所有的市场经济都有利于民主政治，但民主政治必须建立在市场经济之上。

30年的改革表明，中国公民的各种权利随着经济改革的深化而扩大，这表现为申诉权、自由迁移权、平等交易权等。而这一切，都源于市场原则的推动。

市场经济不仅培育了民主政治所需要的自由、平等和契约原则，还培育着支撑民主政治的社会自治。试想，在政府主导型国家，如果国家控制了所有的经济资源，生活中的个人就不可能提出什么利益要求；如果一切经济活动都需要政府部门的审批，就不可能有个人自由和社会自治。在行政统治经济活动的体制中，人在行政体制中必然是有与生俱来的等级的，也就是说，行政级别越高，支配的经济资源就越多，民主政治所要求的平等原则、自治原则就无从谈起。

行政管理体制改革将直接推动社会自治。在不存在行业主管部门以及由此而导致的政府退出的领域，将由自主性的社会组织来自我管理，并可能形成更加有效的治理结构。例如，浙江省义乌市是中国小商品交易中心，假冒伪劣商品曾经泛滥，政府屡禁不止。1995年，义乌市政府把治理责任交给“义乌市保护名牌产品联合会”，假冒伪劣产品基本得到抑制。再如，质量低劣和价格恶性竞争让浙江温州烟具行业处于萧条状态。从1993年开始，温州市政府将烟具行业的管理权完全交给“温州市烟具行业协会”，该协会拥有企业审批、产品质量检测、最低产品保护价以及新产品维权等权力，从此温州市烟具行业健康发展。好的治理结构是好的民主政治的前提。历史上，民主政治既可能带来“良治”，也可能导致“恶治”，而“恶治”的一个重要原因就是当民主政治大规模来临时没有一个好的治理结构相配套。

总之，以大部门制为导向的行政管理体制改革是良好的市场经济体制的前提，而只有健康的市场经济，才可能有维护社会公正的社会管理体制，普通公民才能真正享受民主政治的好处。对于政府主导型的中国这样一个发展中国家而言，政府管理体制改革是完善经济体制、社会体制和政治体制的关键步骤。（作者系中国人民大学国际关系学院教授

【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:

- 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)
- 陈刚 中国试图以制度建设取代“环保风暴” (2008-01-23 10:39:46)

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