

大部门制改革 理论与实践问题研究

黄文平 / 主 编
于 宁 洪 都 / 副主编

Research on the Super-Ministry Reform:
Theory and Practice

 中国人民大学出版社

大部门制改革

理论与现实问题研究

王绍光 著



中国社会科学出版社



本书受国家社科基金特别委托项目资助

大部门制改革 理论与实践问题研究

黄文平 / 主 编

于 宁 洪 都 / 副主编

Research on the Super-Ministry Reform:
Theory and Practice

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

大部门制改革理论与实践问题研究/黄文平主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-300-19564-3

I. ①大… II. ①黄… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 133335 号

大部门制改革理论与实践问题研究

黄文平 主 编

于 宁 洪 都 副主编

Dabumenzhi Gaige Lilun yu Shijian Wenti Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 张 14.5 插页 1

印 次 2014 年 7 月第 1 次印刷

字 数 233 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

引 论	1
一、为什么要特别重视大部门制改革的理论和实践研究?	1
二、课题研究的技术路径	3
三、研究框架和主要内容	4
四、研究方法	6
第一章 大部门制改革的理论、问题及前景	8
一、问题的提出	8
二、功能性及政治性的大部门制	10
三、协调机制的权变模型	21
四、环保大部门制：一个比较分析	29
五、何去何从	38
第二章 大部门制改革的国际比较	43
一、历史背景	43
二、直接动因	47
三、理论基础	51
四、主要做法和经验	54
五、配套措施	63
六、突出问题和教训	67
七、国际经验对中国大部门制改革的启示	69
第三章 大部门制改革的部门实践之一：以工业和信息化部为例	73
一、工业和信息化部推进大部门制改革的基本情况	73
二、地方工业和信息大部门制改革的主要做法和启示	89
三、部分国家或地区工信领域管理体制改革的实践及 启示	104
四、深化工业和信息大部门制改革的建议	116



第四章 大部门制改革的部门实践之二：以交通运输部为例	124
一、交通运输管理体制改革的现状与历史	124
二、发达国家和国内主要城市交通运输管理体制借鉴	139
三、进一步深化交通运输领域大部门制改革的思路和方案	147
第五章 大部门制改革的地方探索之一：以广东省为例	159
一、广东省大部门制改革的主要做法	159
二、广东省大部门制改革的经验分析	162
三、广东省大部门制改革中存在的问题	163
四、进一步深化改革的建议	164
第六章 大部门制改革的地方探索之二：以深圳为例	167
一、深圳大部门制改革历程	167
二、2009 年深圳大部门制改革情况	169
三、改革案例分析	175
四、三个案例的比较	190
五、深圳大部门制改革存在的问题及改革建议	191
第七章 推进大部门制改革需要解决的若干重大问题	198
一、推动大部门制改革的理论准备不足	199
二、政府职能转变远没有到位	200
三、政府内部权力运行机制不顺	202
四、大部门内部融合需要较长的磨合期	203
五、领导职数溢出影响了改革的进程	204
六、纵向层级之间的关系需要进一步理顺	205
七、须正确处理改革与依法行政的关系	206
第八章 坚定推进大部门制改革的对策建议	207
一、坚持以政府职能转变为核心的基本方向	208
二、积极构建既相互协调又相互制约的内部权力结构	209
三、与各项配套改革统筹协调推进	210
四、不断增强改革的前瞻性和系统性	211
五、更加重视实施多元监督	212
六、逐步形成思路明晰的推进策略	212
 附录 1 大部门制改革的重要尝试	
——专访工业和信息化部原部长李毅中	214



附录2 推进我国综合运输体系建设的探索和实践	
——专访交通运输部部长李盛霖	222
后 记	226



一、为什么要特别重视大部门制改革的理论和实践研究？

2011年，中国机构编制管理研究会申请国家社科基金特别委托项目“大部门制改革理论与实践问题研究”，这一申请得到了国家社科基金委员会的大力支持。中国机构编制管理研究会是与我国政府机构改革、行政体制改革和公益机构改革决策层关系较直接、紧密的社会组织，是中央机构编制委员会办公室（以下简称“中央编办”）在推动重大领域改革的参谋和助手。那么，为什么要特别重视大部门制改革的理论和实践研究呢？因为，大部门制改革是中国行政体制改革的重要方向，对大部门制改革进行前瞻性、基础性、政策性研究，对行政体制改革具有十分重要的理论意义和实践意义。

改革开放30多年来，我国持续推动了六次大规模的机构改革和行政体制改革。2013年3月，党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》，正式启动了第七次改革。同年11月1日，在国务院召开的地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上，李克强总理发表了重要讲话，开启了新一轮地方改革。从历次改革看，每一次改革都是针对当时行政管理体制面临的突出矛盾进行的，对经济体制改革和社会管理体制改革的推动和保障作用十分突出。特别是在政府职能转变这一行政管理体制改革的核心问题上，已经取得了实质性的进展，“转变政府职能是机构改革和行政管理体制改革关键”的思路也逐步明朗清晰。总体来看，通过持续不断的努力，当前行政管理体制已基本适应经济社会发展的要求。



当然，行政管理体制改革中还存在不少突出问题：政府职能转变还没有完全到位；政府组织结构及其权力、职责配置还不尽科学；部门之间的职能交叉、扯皮问题突出，纵向政府间关系及职责配置不合理。为解决这些问题，并适应国家经济社会转型的现实需要，党的十七大、十七届二中全会明确提出要探索职能有机统一的大部门体制，从2008年开始，国务院和地方政府层面都做了大量的探索尝试。党的十七届五中全会明确要“坚定推进大部门制改革”，党的十八大报告再次明确要“稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系”。新一轮的改革贯彻了十八大报告中关于建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以转变政府职能为核心，继续简政放权，稳步推进大部门制改革，对减少和下放投资审批事项等做出重大部署。这次改革方案把政府职能转变放在更加突出的位置，在减少投资审批项目等十个方面做了重大部署，与以往的改革有着重大的区别。相应地，对铁路政企分开、卫生和计划生育、食品药品监督管理、新闻出版广播电影电视、海洋管理等方面的机构进行了进一步整合。若实施好了，必将对经济社会发展产生深远影响。因此，中央高层对于深化大部门制改革的方向非常明确，大部门制改革作为机构改革和行政体制改革的方向已经成为决策高层和社会公众的共识。

第一，大部门制改革研究具有重要的理论意义。从2008年开始，在国务院层面，对工信管理领域、交通领域、人力资源和社会保障领域积极探索实行大部门制改革，目前已经运行了5年多时间，积累了经验，但同时也暴露出一些亟待解决的问题。地方政府按照中央的整体部署，也进行了积极的探索和创新。例如，在汪洋同志的强力推动和支持下，广东省在省、市、县（区）各个层面都进行了大部门制改革探索，包括经济发达的珠三角地区和经济欠发达的西部和北部地区，初步摸索出了“深圳模式”、“珠海模式”、“顺德模式”、“濠江模式”等特色鲜明的改革路径。重庆、成都、随州、富阳等地方也进行了试验探索。应该说，这些改革为大部门制改革深入推动积累了丰富的经验。新一轮的国务院机构改革，在交通运输、卫生和计划生育、新闻出版广播电影电视、能源、食品药品监督管理等领域进行了探索，时间不长，需要进一步观察。但是，总体来看，在中国推动大部门制改革的理论基础并不扎实，或者说我们在还没有深入透彻地研究清楚大部门制改革的基本理论时，就从实践层面开始了探索，边改革、边实践、边研究。大部门制改革是一项重要的制度创新，但目前仍缺少顶层设计，也没有回答清楚如下基本问题：

在中国现阶段为什么要推动大部门制改革？大部门制改革需要具备什么样的基础和条件？部门之间整合的理论依据是什么？大部门制改革的基本原则是什么？大部门制改革的限度是什么？为什么要优先整合这些领域而不是其他领域？推动大部门制改革的合理顺序应是什么样的？大部门制生存的制度环境如何？对于这些问题，中央推动行政体制改革的部门还没有给出明确的答案和详细的解释，相关领域的研究者和社会公众认识不一，尚没有达成共识。因此，加强大部门制改革的理论研究非常迫切。

由于前期理论准备不足，现实改革中出现了不少问题，其中一些甚至是制度和法律上的障碍，这或多或少都与经验缺乏、准备不足有关。中国是一个发展中大国，有自己的基本国情，推动一项涉及公众切身利益的重大改革，不可能简单地照搬西方部分发达国家的经验，更不能以西方经验作为中国推动实行大部门制的基础。西方部分发达国家推动改革，都具有其特定的发展阶段、特殊因素，要解决中国自己的问题，必须有符合本土实际的理论做支撑。只有理论的不断发展和充分支撑，才能对实际改革产生积极的指导意义，推动改革实践向纵深方向发展。同时，中国政府管理体制的改革创新，无论是探索出的经验，还是遇到的问题，都能为相关理论研究提供非常好的样本，通过不断完善、丰富相关理论的内涵，促进理论发展。

第二，大部门制改革研究具有重要的现实意义。大部门制改革中也出现了不少问题。当然，这些问题是不同角度的，也体现在不同层面。其中，一些是大部门制改革本身的问题，另一些是大部门制改革的基础、外部环境、配套制度不健全方面的问题，即使是已经进行改革的部门和地方，也有存在着“反复”的问题，有些部门运行过程中并不顺畅，压力、阻力都很大，有些改革已触及更深层次的问题，比如政策法规衔接问题、公务员制度改革问题等。只有进行深入的、前瞻性的研究，才能有效破解这些难题，并提出有针对性的政策建议，同时为明确下一步改革具体路径，在更多领域、更大范围探索大部门制改革提供基础。



二、课题研究的技术路径

在确定课题研究方案和任务分工之初，经课题组成员集体协商，确



定了理论与实践相结合的基本思路。也就是说,本研究既不同于高校和研究机构的纯学术研究、纯理论探讨,也不同于政府部门的纯对策研究,而是更加重视大部门制改革的理论和实践相结合的研究,找准切入点和结合点,既包含了大部门制改革的基本理论分析、其他国家大部门制改革的一般性规律分析,也有改革部门、地方的具体案例研究,其以工业和信息化部、交通运输部、广东省、深圳市 2009 年以来大部门制改革试点作为个案研究,并在理论和案例研究的基础上,提出了深化改革的政策方案 and 对策建议。图 1 是本研究的技术路径。

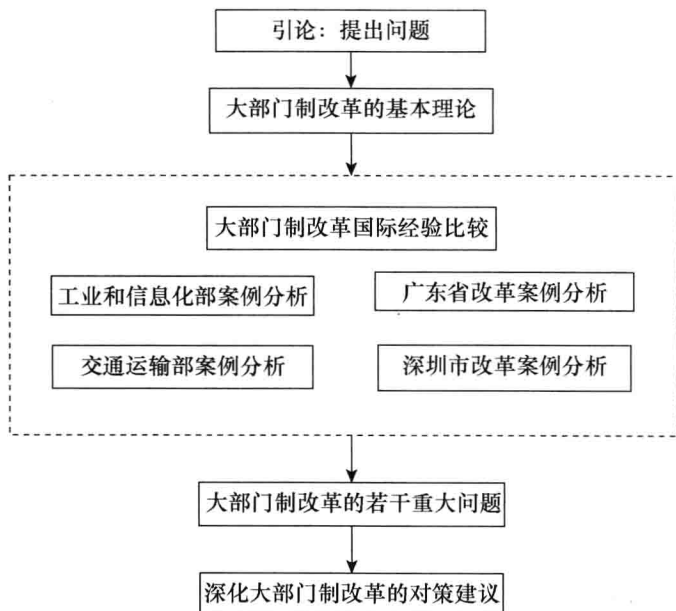


图 1 本研究的技术路径



三、研究框架和主要内容

本研究共包括九章内容。具体为:

第一章是引论。主要介绍研究背景、对大部门制改革研究的理论和实践意义的认识、研究思路、研究框架和研究方法等。

第二章是对大部门制改革基本理论的分析。课题组认为,大部门制的核心是“职能整合”和“机构重组”,通过职能整合和机构重组以实现



政府转型和政府执行力的提升。而目前已有的研究对影响职能整合和机构重组因素的理论分析不足。以组织结构理论为基础,提出了“协调机制的权变模型”,并以广东省环保大部门制改革、顺德环境运输和城市管理局、深圳市人居环境委员会作为案例对理论模型进行了验证。结论是:原有的制度结构对后来的组织结构变革的选择施加了约束;并不存在最优的协调机制选择,不同的协调机制,其制度有效的条件并不相同。

第三章是对大部门制改革的国际比较研究。课题组从历史背景、改革动因、主要做法、配套措施、经验教训和理论基础等方面进行了比较,特别是通过梳理大部门制改革的局限性,分析了大部门制适用环境、适用领域和内部运作的局限等。这些局限性具有一定的共性,对我国的大部门制改革具有借鉴意义。

第四章是对工业和信息化部改革的案例分析。工信管理体制改革是2008年大部门制改革最重要的尝试之一。课题组分析了工业和信息化部以及地方工信主管部门推动实施大部门制改革的主要做法、运行中存在的主要困难和问题、五年多来运行的效果等。同时提出了进一步深化改革的重点和方向,建议采取分“两步走”的模式,逐步形成决策、执行、监督既相互分离又有机统一的大部门管理架构。

第五章是对交通运输部改革的案例分析。课题组分析了2008年以来交通运输管理体制的调整运行情况、大交通的可行性和时机,提出了进一步深化改革的阶段性目标和具体方案;建议形成“三建一部六局”的交通行政管理组织架构,全面履行交通运输管理职能,统筹综合交通运输体系的建构和协调发展。

第六章是对广东省大部门制改革的案例分析。课题组重点分析了“深圳模式”、“珠海模式”、“顺德模式”、“濠江模式”等比较典型鲜活的试点做法经验、改革推行中遇到的困难问题,并做了总体评价。从广东省大部门制改革的实践来看,大部门制改革的具体路径不具有唯一性,具体的实践路径可多样化。

第七章是对深圳市大部门制改革的案例分析。课题组重点对“深圳模式”进行了详细的案例解剖,介绍了2009年以来深圳推动大部门制改革的历程、主要做法、成效及存在问题,提出了进一步深化改革的对策建议,并对比较有特色的深圳市科工贸信委(以整合产业管理资源为核心组建的大部门)、深圳市市场监管局(以职能有机统一为核心组建的大部门)、深圳市交通运输委(以凸显大城市政府管理特点为核心组建的大



部门)三个案例进行比较分析。通过比较,提出了一些需要解决的关键问题。

第八章是对大部门制改革需要解决的若干重大问题的总结和分析。课题组在案例分析的基础上,归纳出大部门制改革的七大关键问题。由于大部门制改革仍处于摸索阶段,在实践过程中暴露问题是符合改革一般规律的,而且,这些问题实质上是不同层面的问题,建议分类对待。

第九章是对下一步推进大部门制改革的对策思考。课题组针对大部门制改革存在的主要问题,提出了六条有针对性的建议。



四、研究方法

从现实中寻找问题,从历史中寻找智慧,从比较中寻找灵感,从经典中寻求启迪,是研究方法选择的指导思想。在选择研究方法时,主要考虑研究方法的信度与效度的统一,也即考察研究方法的可信度以及能否反映研究对象的本质。具体采用的主要方法有:

1. 理论分析法

理论分析是本研究的一个特色。目前,虽然大部门制改革的研究文献非常多,但是并没有形成系统的理论研究。实践中,大部门制改革缺少顶层设计和理论支撑。本研究提出“协调机制的权变模型”来分析我国大部门制改革的实践,为下一步改革提供理论支持。

2. 比较分析法

比较分析法是本研究采用的最重要的方法之一。当今,多数国家接受了在经济市场化前提下推动政府发展的原则,对政府职能配置、组织结构设置、纵向层级关系等的理解和操作也在逐步趋同。各国的改革固然有自己的特殊背景、路径和特点,但也表现出一些重要的共性,不少方面遵循着一般性的规律。要考虑我国国情的特殊性,也必须按照政府管理和改革的基本规律开展工作。客观地讲,大部门制作为一种制度创新,首先是部分发达国家在探索政府改革创新的过程中,通过不断探索检验,形成的一些规律性的东西,值得深入研究借鉴。本研究深入考察了其他国家推动大部门制改革的历史背景、动因、理论基础、主要做法等,并对这些国家的经验教训做了梳理总结,拓展了视野,力争为我国推动改革提供支持。



3. 案例分析法

案例分析法也是本研究采用的重要方法之一。案例分析法是一种经验的研究方法,有助于深度解剖特定问题,得出可信度较高、适宜推广的结论。在大部门制改革的研究中,工业和信息化部、交通运输部是2008年探索职能有机统一的大部门体制改革最重要的部门实践,我们对这两个部门改革的实践做了案例分析,以评估大部门制改革运行的效果,为进一步改革调整提供基础。将广东省作为案例,也具有明显的特色。广东省在不同层级政府中统筹推动大部门制改革尝试,形成了形式多样、侧重点不同的改革模式。对这些模式的案例分析,将有助于深入了解地方在推动大部门制改革中的问题和难题,为在更大范围推动改革奠定基础。

4. 实地调研法

任何研究都要建立在翔实的实地调研基础之上,只有经过充分的调研,才能为研究提供可信的、有价值的一手资料。从2011年7月到2012年3月,课题组共组织开展了8次调研活动,包括对工业和信息化部、交通运输部、农业部、卫生部、国家民航局、广东省的调研。2011年10月,课题组分两个组赴广州、深圳、珠海、清远、阳江、茂名、云安开展调研,比较全面地了解了广东省各个试点改革的情况。调研活动为整个研究工作提供了宝贵的研究资料和基础数据。

(执笔人:李利平)

第一章

大部门制改革的理论、问题及前景

一、问题的提出

改革开放以来,随着我国经济管理体制逐渐从计划经济体制向市场经济体制转变,行政管理体制的改革也逐渐提上日程。通过持续的改革,在一定程度上实现了政府职能、行政管理体制与经济管理体制之间的对接。但是,总体来看,一方面,行政管理体制改革并没有完成,与实现中国特色社会主义行政管理体制的目标尚有一定距离:政府职能转变还没有完全到位;政府组织结构及其权力、职责配置还不尽科学;职能交叉、机构臃肿的问题还没有得到根本解决。^①另一方面,历史地看,行政管理体制改革一直没有摆脱“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,改革路径也体现为一种“螺旋式”的上升路径。^②基于此,党的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》,中央机构进行了大部门制改革,即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,着力转变职能,对那些职能相近、业务性质相似的政府部门进行撤、并、转,整合为一个或者几个更大的机构,调整、优化政府部门之间的职能和管辖范围,理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力。^③于是,作为行政管

^① 参见李景鹏:《政府机构改革的经验与教训》,载《中国行政管理》,2005(2)。

^② 参见吴江:《我国政府机构改革的历史经验》,载《中国行政管理》,2005(3);汪玉凯:《中国行政管理体制改革30年:思考与展望》,载《党政干部学刊》,2008(1)。

^③ 参见王红梅:《地方政府大部制改革的必要性及难点分析》,载《理论月刊》,2009(11)。



理体制改革的新的着力点，大部门制成为推动我国第六轮行政体制改革的重要抓手。随后，以大部门制为基础的改革在政府的各个层次、各个区域以及不同的政策领域都有实践。

对大部门制的界定，汪玉凯认为，“就是在政府的部门设置中，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”^①。根据这一定义，首先，大部门制的核心与政府职能高度相关，其前提条件是理顺职能关系——既包括横向的，也包括纵向的；其次，大部门制的核心在于在职能转变以及职能关系清晰的情形下实现政府组织结构的优化重组。可见，对于大部门制来说，问题的核心就在于“职能整合”和“机构重组”，通过职能整合和机构重组，实现执行能力的提升。所以，问题的关键在于影响职能整合和机构重组的变量。具体来说，需要说明的问题是：在什么条件下，哪些职能应该整合和重组，以及实现整合和重组的机制有哪些？选择不同的职能整合和机构重组的条件是什么？

但是，既有的对大部门制的研究往往集中在探究对其功能性“大部门制的优势”，以及政治性“大部门制对政治体制改革的效应”的研究，而对影响职能整合和机构重组的因素的理论分析明显不足，缺乏一个理论基础和经验基础。这也是虽然大部门制改革已经进行了一段时间，对其进行有明确理论关怀的讨论却非常少见的原因，这进一步制约了更加科学地推进大部门制改革的进程。

组织问题的核心在于有效的协调。^② 组织结构优化是大部门制问题的核心；要实现组织结构优化，就必须建构有效的协调机制，所以，实现有效整合的核心就在于协调体系的重构。以此为基础，在梳理组织理论中有关组织结构的权变因素之后，我们尝试提出一个综合的分析组织结构变革的理论框架，即协调机制的权变模型。同时，以广东省环保大部门制改革的经验为基础，对这一框架进行了检验分析。最后，对大部门制改革可能的路径选择提出了看法。

① 汪玉凯：《冷静看待“大部制”改革》，载《理论视野》，2008（1）。

② 参见〔美〕巴纳德：《经理人员的职能》，北京，中国社会科学出版社，1997。



二、功能性及政治性的大部门制

学界对大部门制进行研究，主要围绕四个问题进行：（1）为什么需要大部门制改革？（2）怎样推进大部门制改革？（3）大部门制改革的难点和阻力有哪些？（4）国外的大部门制改革对中国改革有什么启示？

（一）关于为什么需要大部门制改革的综述和评价

对于我国大部门制改革的原因，主要包括三个方面：第一，我国面临的经济社会环境的挑战需要实行大部门制，大部门制改革是大势所趋；第二，大部门制特殊的内涵和特征是我国应对行政管理体制缺陷的方案；第三，大部门制改革对于我国政府改革具有重要的目的和意义。

我国经济社会发展的复杂化、行政体制与国际接轨的需要以及我国传统行政体制的不适应共同构成了我国大部门制改革的背景。首先，经济社会环境的变化决定了公共行政体制的复杂化，要求我国行政管理体制必须应对更加复杂的经济社会需要；其次，全球化和信息化的浪潮既提出了大部门制改革的要求，也提供了经验支持，行政体制的国际接轨要求我国行政管理体制需要参考国际行政体制，而国际上基本上实行大部门制^①；再次，面临巨大的治理压力，我国传统行政管理体制在应对变革中的经济社会的挑战时捉襟见肘：我国传统行政体制应对能力的缺乏，部门之间的高度专业分工导致集体协调困难，权力分散使统一领导阙如，部门利益压倒整体利益、短期利益压倒长期利益^②。因此，以上三方面共同构成了我国大部门制改革的背景。

大部门制具有特殊的内涵和特征，这些特征被视为应对我国行政管理体制缺陷的方案。虽然学者们对大部门制的基本概念界定具有一定的共识，但对大部门制改革内涵的认识却有一定差异。张成福和杨兴坤集中于大部门制改革的内部结构的研究，认为大部门制改革的实质在于政府机构内部的职能整合、统一领导、运转协调、资源共享、

^① 参见贺军：《大部制改革即将启动》，载《中国企业家》，2007（23）。

^② 参见张成福、杨兴坤：《建立有机统一的政府：大部制问题研究》，载《探索》，2008（4）。