

湖北行政管理论坛（2014）

地方大部门制改革 与城市科学管理研究

主 编◎顾 杰
副主编◎邓泽宏 唐忠义 朱建华

湖北行政管理论坛 2014

地方大部门制改革 与城市科学管理研究

主 编 ◎ 顾 杰
副主编 ◎ 邓泽宏 唐忠义 朱建华

ANG DA BU MEN ZHI GAI GE YU CHENG SHI KE XUE GUAN LI YAN JIU

图书在版编目(CIP)数据

地方大部门制改革与城市科学管理研究/顾杰主编.

武汉:湖北人民出版社,2014.5

ISBN 978-7-216-08218-1

I. 地… II. 顾… III. ①地方政府—行政管理—体制改革—研究—中国

②城市管理—研究—中国

IV. ①D625②F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 072407 号

出 品 人:袁定坤

责任部门:文史古籍分社

责任编辑:赵世蕾

封面设计:张 弦

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字数:386 千字

版次:2014 年 5 月第 1 版

书号:ISBN 978-7-216-08218-1

地址:武汉市雄楚大道 268 号

邮编:430070

印张:22.25

插页:2

印次:2014 年 5 月第 1 次印刷

定价:50.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

在“地方大部门制改革与城市科学管理”研讨会 暨湖北省行政管理学会2013年年会上的讲话

（代 序）

林志慧

（2013年12月28日）

很高兴参加“地方大部门制改革与城市科学管理”研讨会暨湖北省行政管理学会2013年年会，很感谢学会给我提供了与行政管理专家、学者及同事、朋友们见面和交流的机会。

前不久，我在《湖北日报》上拜读了顾杰会长的文章《决定当代中国命运的关键选择》，文章就全面深化改革阐述了鲜明的观点，很有深度，想必很多同志都已关注了。湖北省行政管理学会在顾杰会长的带领下，坚持立足民生、服务大局，始终占领行政管理理论研究的前沿阵地，广大专家学者和会员单位在课题研究、改革实践、自身建设等方面求真务实、开拓创新，产生了大批高质量的理论成果，为我省构建以扁平化、网格化、城乡一体化为主要特点的随州模式、鄂州模式、黄石模式、武汉模式，创设以大社区、大警务、大处室等为主要特点的基层大部门工作机制发挥了重要作用，也为深化全国地方大部门制改革、进一步推进我省行政管理体制改革积累了成功经验、奠定了良好基础。在此，请允许我向各位学会领导、理事、主办单位同志及论文作者致以亲切的问候和崇高的敬意！

党的十八届三中全会提出了“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标，强调要“理顺部门职责关系，积极稳妥实施大部门制”。这不仅阐明了大部门制改革和行政体制改革在国家全面深化改革中的战略地位和重要作用，也对我省行政管理学会进一步强化行政管理理论研究、进一步探索地方大部门体制改革、进一步创新体制机制提出了更高更新的要求。为此，我们要把握机遇，在广阔的发展空间里实现学会工作的新突破。

一是理论研究实现新突破。要坚持以党的十八大和十八届二中、三中全

会精神为指导,制定中长期行政管理学会理论研究项目规划和近期工作重点,立足完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化;立足加快构建中国特色社会主义行政体制,深入研究行政体制改革、政府与市场的关系、政府与社会的关系、转变政府职能与政风、机制优化和管理创新等重大理论和实际问题。

二是服务大局实现新突破。作为我省行政管理学界的学术组织,学会要主动服务于“五个湖北”建设,为“建成支点、走在前列”献计献策。要以建设重要政府智库为目标,打牢理论基础,明确主攻方向,凝聚各方力量;要深入基层实践,认真调查研究,探讨实际问题,研制对策措施,着力提高服务科学决策的能力和水平。

三是自身建设实现新突破。鉴于学会领导多为兼职,理事、会员日常工作繁忙的现状,学会要勇于和善于创新工作方法,建立“专家库”、“研究项目库”,进一步完善工作机制,实施精品战略,提高活动效率和质量,集中力量打造学会精品项目,发挥人才智慧,打造学会精品品牌,利用优势资源打造学会精品效应。

同志们,行政管理学会肩负着我省行政管理体制改革研究探索与实践的重任,我们一定要以为民、务实、清廉的工作作风,以只争朝夕、勇于担当的责任感,服务大局,服务民生,不断开创行政管理研究新局面,为“五个湖北”建设作出新的、更大的贡献。

最后,预祝大会圆满成功!祝大家新年快乐、事业有成、幸福安康!

(林志慧,湖北省人大常委会原副主任,湖北省行政管理学会名誉会长)



目 录

在“地方大部门制改革与城市科学管理”研讨会

暨湖北省行政管理学会2013年年会上的讲话(代序)……………林志慧(1)

上篇 大部门制改革与政府职能转变

大部制改革中跨部门协调机制研究……………顾杰 唐忠义 刘晖(3)

2013大部制改革的国内外对比分析……………刘驰 石秀华(16)

英国大部制改革的最新进展及启示……………饶玥(22)

大部制改革内动力不足的问题分析

——基于行为科学理论……………唐青(30)

大部制改革的力场分析

——基于改革动力、阻力、推进策略的思考……………向淞婕(36)

大部制改革的难点及对策分析……………王军 周玉格(43)

整体性治理视角下大部制改革的结构化思考……………田仕兵(49)

论我国现代化治理体系的特征

——基于我国大部制改革的思考……………方玉辉(56)

公共产品视角下的大部制改革思考……………李曼(64)

公共服务合作制供给模式研究

——基于制度、组织、行为的三维建构……………孔凡敏(70)

大部制改革下行政分权制衡的问题和完善

——以深圳市大部制改革为例……………杨洋(76)

地方政府大部制改革之探讨·····	刘亭新 (82)
我国地方政府持续推进“大部制”改革的动力分析	
——基于广东顺德的个案探析及启示·····	王洁 (86)
深入推进地方大部制改革的对策研究·····	朱志文 (93)
地方政府大部制改革问题与对策研究·····	张瑶 (100)
深圳、顺德大部制试点及其对湖北的启示·····	远凤 (109)
地方大部制改革的路径分析	
——以深圳、顺德的试点为例·····	田沙沙 (114)
优化地方大部制改革中的部门协调机制·····	邱莉丽 (120)
地方政府大部门制改革中“行政三权”制约与协调机制研究·····	段平平 (126)
我国地方大部门制改革中行政三分体制分析·····	王龚倩 (131)
地方政府大部制改革中的机构设置问题探讨·····	彭晓峰 (138)
论地方政府职能的定位与转变路径·····	刘艳萍 (143)
大部制视角下的地方政府行政审批制度改革研究	
——以湖北省孝感市为例·····	孙友祥 李齐凡 (148)
政府职能转变的目标动力与困境研究·····	郑丽坤 (157)
大部门制改革与政府职能转变相互作用分析·····	龙伟 (171)
加快推进城乡一体化实现湖北跨越式发展	
——基于SWOT模式的分析研究·····	杨洁 (177)
从食品安全看政府管制改革·····	彭超 (186)
湖北省社会养老服务体系建设刍议	
——基于多个行政部门协作的视角·····	熊鹰 (197)



政府在农超对接过程中的职能角色定位分析····· 苏忠林 李志刚 (202)

下篇 城市科学管理及其他

弹性城市：城市建设的未来方向····· 田祚雄 (211)

论政府对城市生态环境的管理职能····· 顾 杰 张述怡 (219)

基于大部制背景下的大城管制度探析

——以武汉市为例 ····· 李青萍 (228)

大部制语境下的城市管理体制改革探索

——武汉“大城管”：管好大城小事 ····· 穆 霖 (233)

促进城市管理科学化的思考与展望····· 王 瑾 (240)

厘清城市科学管理理念，助力湖北率先崛起

····· 石秀华 刘 弛 常 洲 (246)

市政道路工程负外部效应的矫正····· 严 堃 (251)

我国都市圈发展中政府合作协调问题研究····· 郑 燕 (257)

城市“幸福社区”的构建模式探求

——基于对武汉市部分城市社区的调研 ····· 谢 俊 (265)

志愿服务在城市社区管理中的作用及发展路径探析·· 邓 文 亢 茜 (272)

“村改居”过程中土地征用问题研究

——以湖北仙桃市小南村社区为例 ····· 袁 方 (280)

公民网上参政在建设服务型政府中存在的问题及建议

——以湖北省为例 ····· 司 茜 (286)

“村改居”转型社区文化建设的问题与建议

——以仙桃市小南社区为例 陈 祥 (293)

网络公关异化治理机制研究..... 苏忠林 韦 娜 杨 俊 (297)

浅谈网络监督法规建设与规范管理的迫切性..... 招棚圣 (304)

我国科技人才流动的问题与对策探析..... 李荣娟 施中良 (311)

我国养老金双轨制的问题及对策..... 荣茹静 周 云 (320)

生态文明建设：意义、问题与对策

——以湖北西部生态文明建设试点为例 孙友祥 杨杏蓉 (325)

浅析人民币升值原因与政府应对对策..... 郑家杰 (335)

转基因食品产业化技术风险的社会放大途径及对策研究

——基于“转基因菜籽油流入国储库”事件的案例分析

..... 苏忠林 杨 俊 韦 娜 (341)

上篇

大部门制改革 与政府职能转变

大部制改革中跨部门协调机制研究

顾 杰 唐忠义 刘 晖

推进大部门体制改革是中国现阶段行政体制改革的重中之重。党的十八大和十八届二中全会指出，要稳步推进大部门体制改革，健全部门职责体系。为深入了解当前我国大部门外部合作关系与构建跨部门协调机制的现状，找到其中存在的主要问题及成因，推进跨部门协调机制的构建与完善，本课题组在湖北、浙江、广东、河南、湖南、山东、北京等省市进行了针对“大部制改革中跨部门协调机制”的问卷调查。该调查共发放问卷750份，回收有效问卷707份。经过调查资料的统计分析和相关文献研究，课题组认为，加快构建跨部门协调机制对于深化“大部制”改革，乃至推进整个行政体制改革，建设人民满意的政府，都具有非常重要的意义。

一、构建跨部门协调机制的重要性和必要性

在大部门制改革中，把职能相似的部门合并，可以减少各部门之间沟通的次数，但并不能取代部门间的协调与配合。在调查过程中，仅有1.27%的受访者对目前政府各部门或各地方政府之间相互协调的状况表示很满意，66.76%的受访者认为“基本满意，有需要改进的地方”，31.97%的受访者认为“很不满意”。可见，政府不同部门之间的协调、地方政府与中央政府之间的工作协调状况的社会满意度并不理想。要继续深化和推进大部门制改革，就必须新的历史起点上更深刻、更自觉地认识到营造良好的外部合作环境、构建高效的跨部门合作机制刻不容缓。

（一）是深化“大部制”改革的题中应有之意

所谓“大部制”改革，就是通过改革，将政府系统中性质相似、职能相同、业务相近的部门进行有机整合，达到统一、精简、效能的目的。它是针对政府职能交叉、政出多门、多头管理、效率低下的弊端推出的一项改革。而要克服这些众多部门、众多因素叠加形成的弊端，必须着眼于一种全方位、立体化的“大部制”改革。构建跨部门协调机制是深化“大部制”改革的题中应有之意。

当前我国大部门设置的基本架构已具雏形,改革要继续深化下去的一项关键任务,就是要着力构建大部门外部协调机制。通过调查发现,建立跨部门协调机制也是社会公众和公务人员的普遍诉求。在问及是否有必要在大部制改革中建立跨部门协调机制时,21.36%的人认为很有必要,58.27%的人认为有必要,只有4.53%的人认为没必要建立协调机制,还有15.84%的人觉得不好说。由此可见,接近八成的受访者认为建立跨部门协调机制是必要的。无论从政府目前的工作状况需要还是社会公众的诉求来看,在大部门制改革中建立跨部门协调机制都具有必要性,而且具有紧迫性。

从深化“大部制”改革的内在需要看,能否形成高效、协调、常态化的跨部门协调机制,是关系到大部门能否持续有效运作、大部制改革成果能否巩固的关键环节。这是因为:

1. 多部门并存和协调是政府组织机构设置的基本规律

大部门制的基本操作方法是将那些职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理,从而提高行政效率,降低行政成本。但是,部门规模的扩大,是基于业务归并、职能整合的需要而适时调整的,部门规模的扩大无论如何总是有限度的,政府管理的经济社会事务的超复杂性,使得政府都不得不设置若干个部门来承担一定范围的职能。所以大部门再大也不会出现一个政府即一个部门的状况,多个政府部门的并存总是政府运行的常态。政府作为一个有机的组织体系,必须打造一套多部门间协调运作的机制。

2. 部门间的职责分离具有相对性

大部制改革的基本目标是要实现部门之间的职责权限清晰划分,避免职能交叉、政出多门、多头管理。在进行主题为“您觉得当前政府各部门之间协同工作存在哪些不良现象”的多项选择问卷调查中,55.45%的受访者选择了“部门保护主义,工作衔接不良”,58.56%的受访者选择了“信息沟通不畅,工作效率低下”,72.70%的受访者选择了“形式主义严重,铺张浪费严重”,75.67%的受访者选择了“责任界限模糊,互相推诿扯皮”。

可见,绝大多数受访者认为政府部门之间合作存在的首要问题是责任界限模糊,互相推诿扯皮现象严重,这一不良现象更加证明了大部制改革中实现清晰划分职责权限这一基本目标的必要性和重要性。但是,我们必须认识到,与工业生产流水线管理不同,经济社会事务管理中的职责划分界限总是相对的,部门之间权责配置完全没有交叉是不可能的,再加上社会发展的节奏越来越

越快,新生事物层出不穷,现实中出现的大量权限模糊地带会超出既定的职责划分格局。部门职责划分的相对性决定了部门间的外部协调机制不可或缺。

3. 大部门制的新特点对跨部门协调提出了新的挑战

部门归并整合后,新部门出现了两大特征:一是部门规模增大,权力集中;二是部门独立性特征更加明显,表现为部门间差异更加突出,部门间交集相对减少。这些新的部门特征都可能为部门间的协调与配合带来更大的困难。这样的问题,是在深化大部门制改革的过程中必须予以高度重视的;问题的解决,有赖于大部门良好外部合作环境的营造和跨部门合作机制的构建。

(二)是建设人民满意政府的必然选择

党的十八大报告提出,要建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。稳步推进大部门制改革,必须健全部门职责体系,加强部门间的沟通与协调。实践证明,部门间精诚合作、协调配合,有利于政府成本控制、效率提升。政府资源的浪费、效率的低下,通常与部门间相互隔阂、推诿、掣肘、争利有关。本来应齐抓共管,却演变成同室操戈,有利则争利,有责则避嫌,成为更加隐性的浪费和低效。我们的调查也发现,在问及关于“您认为政府构建跨部门协调机制的目的是什么”这一问题的多项选择时,76.38%的受访者选择“避免政府职能交叉、政出多门,提高行政效率”,56.15%的受访者选择了“建立高效廉洁的政府”,54.88%的受访者认为是“保障和改善民生,促进和谐社会的建立”,也有35.50%的受访者选择了“适应市场经济的发展”。

可以看出,对于政府构建跨部门协调机制,除了大多数人希望能够达到避免职能交叉、政出多门,提高行政效率的目的之外,还有高达56.15%的人则认为建立高效廉洁的政府是构建跨部门协调机制所要达到的目的。这说明社会大众希望政府能够减少贪污腐败,保持清正廉洁,办更多的实事来改善民众的生活。廉洁高效政府的建设,一要靠勤俭节约,坚持勤俭办一切事业,坚决反对讲排场比阔气,坚决抵制享乐主义和奢靡之风;二要靠结构优化,关键就是要做到各部门之间既各司其职又相互协调。实现部门协调统一、政府高效廉洁,必须做到如下几点:

1. 要信息共享

当今社会已然进入信息社会,信息成为社会治理的重要战略资源,信息掌控和更新能力是政府治理能力的重要组成部分。但信息的采集和整理通常需要高额成本,需要耗费大量的人力、物力和财力。在实践中,各个党委部门、

政府部门、群团部门和各类非政府组织都各自花费大量成本分别采集信息资源,存在大量的重复建设和资源浪费,造成信息资源的零散化、碎片化、封闭化。如目前各级党委、政府、人大和政协四大机构均有自己的政策研究机构,实际上研究的内容大同小异,机构重叠,资源分散,增加了成本。只有在不同部门间实现信息联动和共享,才能有效降低信息采集成本,提高信息利用效率。

2. 要流程衔接

现代社会的公共事务越来越复杂化、专业化,通常涉及多个环节,需要多个部门经过多个流程才能完成。每一个部门的履职情况都可能影响一个服务项目的运作效率。加强不同部门在工作流程特别是行政审批流程中的衔接,是减少行政成本、提高行政效率的基本手段。

3. 要政策统一

不同部门由于专业、行业的差异,对法律法规的理解不同,对社会现象的认知不同,可能导致在同一服务对象上产生在衡量标准、处罚尺度、概念理解、政策执行等方面的分歧,从而引起群众不满。这就需要部门之间时常进行规则化、有效率的磋商,达成一致,维护政策统一。

4. 要齐抓共管

在当前中国社会处于现代化转型和改革攻坚的关键时期,社会矛盾出现爆发式增长,群体性事件层出不穷,如何提高以应对社会危机为主要内容的危机管理能力成为各级政府面临的艰难挑战。绝大多数危机事件都会涉及多个领域,牵涉多个部门。单个部门的行动在危机管理中总是难以奏效的,只有多部门联动,党政群团甚至社会组织协调配合,才可能高效率低成本地应对各种突发性危机事件,维护社会稳定和谐的良好局面。

(三)是完善社会主义市场经济体制的本质要求

社会主义市场经济发展和完善是中国改革开放的核心战略,也是牵动中国经济社会变革的核心变量。事实上,大部门制改革作为政府管理体制改革的的一项重要内容,从根本上说本来也是为了适应市场经济深度发展的需要。在关于政府构建跨部门协调机制目的的调查中,超过三成(占35.50%)的受访者认为大部制改革中构建跨部门协调机制的目的之一是为了适应市场经济的发展。事实上,市场经济越向深度发展,就越需要跨部门协调机制的有效运转。

1. 市场经济的高效率需要无缝隙的部门合作

在现代经济条件下,市场经济与信息时代紧密结合,市场运作愈发迅

速,市场机会转瞬即逝,市场竞争空前激烈,市场主体对时间和效率的要求越来越高,这对政府管理和服务能力提出了严峻的挑战。只有部门间的良性协调、无缝对接、高效运转,政府才能跟上市场经济的步伐,否则就会成为市场经济的障碍。

2. 市场规模的扩大需要无缝隙的部门合作

现代市场行为通常具有跨行业、跨地域特征,往往涉及多个商品和服务范围,跨越多个地区甚至超出国界,这就要求各类各级部门能够适应市场经济的多元化需求,协同各方力量为市场主体提供及时到位的服务,并不断堵塞漏洞,依法实施有效管理。

3. 市场经济的精细化分工需要无缝隙的部门合作

市场经济深度发展中,市场分工越来越细,市场行为越来越专,对标准设定、质量认证、卫生防疫、安全生产、税收监管、技术研发、人力资源等多方面都提出了更严苛的服务与管理需求。这些需求客观要求多个部门充分发挥自身优势,在深度合作中予以提供、满足和保障。

二、构建跨部门协调机制的现实困境和深层原因

构建跨部门协调机制面临的现实困境主要表现为部门孤岛化、部门权力边界模糊及权力失衡。当然改革主要限于行政层面也很难真正建立起全方位高效率的跨部门协调机制。其原因可能主要包括改革顶层设计不足、部门利益驱动以及所谓“改革疲劳症”影响等几个方面。

(一) 政府跨部门协调的现实困境

据调查,在问及构建跨部门协调机制存在哪些阻碍因素的多项选择中,认为阻碍因素为“改革形式化”、“各个部门所拥有的实际权力不同”、“各部门领导个人倾向”、“部门之间权力界限模糊”的比例依次占49.36%、51.49%、47.10%和68.88%。可见,这几个方面的问题不可小觑。综合调研情况,我们认为,总体上看,部门权力运行孤岛化、权力边界模糊化、权力配置差异化以及改革限于行政层面的内部化等,乃是我国构建跨部门协调机制面临的四大主要现实困境。

1. 部门权力运行孤岛化,使跨部门协调困难

在大部门制改革进程中,当前的主要着眼点还是在于部门架构的搭建。由于长期以系统为工作模块,以条块为主要联系路径,部门的外部沟通是不顺畅的,通常表现为以下几个特征:一是临时性。部门的外部协调往往基于某

些偶然或突发事件的需要,紧急事件迫使某些部门发起与其他部门的临时应急性沟通行为。二是情感性。某些部门之间之所以建立起相对比较友好的关系,往往是因为有关部门领导之间存在同事、战友、朋友等特殊个人关系,由领导个人关系发展出部门间的友好沟通关系。三是依赖性。由于部门之间的长期分割,即使遇到需要多部门共同商议协调的工作,当事部门通常也不愿意主动发出请求,而是等待上级部门或政府通过组建议事机构或其他临时机构来主持部门协调工作。四是形式性。现有的部门合作有的不涉及实质性工作问题,而是停留在联谊、联欢等交流形式层面。基于现实情况可以发现,部门主要处于孤岛化、碎片化、封闭化的状态之中,现有跨部门协调广泛存在非正式、非规范、非常态、低效率的缺陷。

2. 部门权力边界模糊化,使跨部门协调困难

尽管大部门制在厘清部门责任方面发挥了较好作用,但这种功能并不能无限夸大。前文已经说明,部门间的职责分离总是具有相对性的,再大的部门也是有边界的,只要存在着部门分工,部门之间的责任纠葛和矛盾冲突就不会消失。当前大部门制运行过程中,部门权力边界尚未完全厘清,在食品安全、生产安全、环境保护等领域都仍然存在着职能交叉、相互推诿的问题。如国家发改委的相关交通管理职责、公安部的道路安全管理职责、住建部指导城市轨道交通的规划和建设职责等与交通部的职能交叉问题依旧存在。环保系统与发改委系统、林业系统、水利系统、国土系统、海洋管理系统等多个系统的职能交叉问题悬而未决。由于政府职能和公共事务的复杂性,寄希望于通过一两次机构调整和职能重置来消除部门职权交叉问题是不现实的,而职权模糊交叉地带的经常性存在,既说明了跨部门协调的必要性,也为跨部门协调机制的建立提出了考验。

3. 部门权力配置差异化,使跨部门协调困难

在部门归并整合之后,现行大部门制框架中各部权力格局重新调整,部门权力配置的差异性明显。有的部门规模大、资源多、威望高、审批权大、社会影响广泛(或叫“强势部门”),而有的部门不仅在规模、资源、权限、社会影响等方面与前者没有可比性,甚至在行使某些职能时还要受制于其他部门(或叫“弱势部门”)。这种格局与中国传统权力文化相结合,就对部门之间的平等对话、友好协商、有效协调造成了困难。调查显示,某些部门掌控着重大项目的审批权,对其他部门的相关工作具有关键影响,因而掌握了较大主动权,而其他部门在与该部门的协调过程中,往往不得不处于被动地位。有的综