



北京大学政府创新论丛

PKU Government Innovations Series

俞可平 主编

中国地方政府 创新案例研究报告 (2011—2012)

Innovations and Excellence
in Chinese Local Governance:
Case Study Reports

(2011—2012)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京大学政府创新论丛

PKU Government Innovations Series

俞可平 主编

中国地方政府 创新案例研究报告 (2011—2012)

Innovations and Excellence
in Chinese Local Governance:
Case Study Reports
(2011—2012)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府创新案例研究报告. 2011—2012/俞可平主编. —北京:北京大学出版社, 2014. 7

(北京大学政府创新论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 23540 - 9

I. ①中… II. ①俞… III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究报告 - 中国 - 2011—2012 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 288101 号

书 名: 中国地方政府创新案例研究报告(2011—2012)

著作责任者: 俞可平 主编

责任编辑: 董郑芳 倪宇洁

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 23540 - 9/D · 3473

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

印刷者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 13.5 印张 242 千字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

代序：在第六届“中国地方政府创新奖” 选拔颁奖大会上的致辞

俞可平

12年前，即2000年，中央编译局比较政治与经济研究中心和中央党校比较政党研究中心联合发起了首届“中国地方政府创新奖”，已经走过了12个年头。该奖项每两年举行一次，迄今共举办了六届。为了突出该奖项的科学性和独立性，从第五届开始由北京大学中国政府创新研究中心主办。这是我国历史上第一个由学术机构独立举办，按照科学的评估程序和评选标准对政府创新进行客观评估的民间奖项。在12年中，共有1913个省级以下的地方政府创新项目申报该奖项，有139个项目获得入围奖，截至今天晚上，共将产生60个优胜奖项目。

我们之所以发起举办“中国地方政府创新奖”，主要有以下六个目的，第一，通过“中国地方政府创新奖”评选活动，发现地方政府在制度创新、机构改革、公共服务和社会管理中的先进事例，宣传、交流和推广地方政府创新的先进经验。第二，通过对政府创新项目的评奖，鼓励地方党政机关积极进行政府管理体制变革，推进地方的善政和善治。第三，通过对政府创新实践的科学研究，创立和发展有中国特色的政府创新理论。第四，建立一套适合中国国情的科学的政府绩效评估体系，为确立科学的政绩观提供知识和智力支持。第五，加入世界政府创新网络，推介中国的政府创新经验，分享其他国家和国际组织的优秀成果。第六，树立公平、清正、科学、规范的良好评奖风气，为净化国内的评奖氛围做出努力。

“中国地方政府创新奖”具有以下五个突出特点：（1）独立性，它有自己的评选程序和标准，评选过程不受任何人、任何组织的影响；（2）公益性，该奖项旨在鼓励政府的公益性项目，评选和奖励费用由组织者承担，严禁给申请者增加任何成本和负担；（3）科学性，评奖活动严格按照一整套科学的评估程序和评选标准，这套标准既立足于中国特殊的国情，又参照了国外的先进经验；（4）综合性，整个评选过程是一个集研究、奖励、推广和教学为一体的综合性活动，评奖结束后，进行深入的案例研究和案例

教学,总结和推广先进的创新经验;(5) 透明性,评估全过程高度透明,从奖项的申请、调研、评选,一直到推广,都在高度公开的状态下进行。

本届“中国地方政府创新奖”评选活动于2011年3月在北京启动,并首次向中央国家机关开放。为了响应中央提出的加强与创新社会管理的要求,本届创新奖在奖项类别上新设“社会管理”类别,以此鼓励和引导各地的社会管理创新探索。本届创新奖组委会共收到213个地方政府申报的创新项目,15名来自多个学科的全国专家委员会委员,依照严格的评选程序,从申报项目中评选出了25个入围项目。2011年11—12月,组委会对入围项目进行了网上公示,接着派出13个调研小组对入围项目进行了独立的调研评估。在今天的选拔大会上,15名全国选拔委员会专家委员将从25个入围项目中遴选出10个优胜奖项目,其余的将分别获得提名奖和特别奖。

第六届中国地方政府创新奖的25个入围项目分属政治改革、行政改革、公共服务和社会管理四大类别,充分展现了中国地方政府创新奖倡导的“创新、民主、文明”的精神。与前五届相比,本届创新奖的申报活动呈现出以下特点,第一,项目来源广泛,整体质量高。从党委、政府到人大、政协与群团组织,从乡镇到中央机关部委,从东部到西部,都涌现众多创新项目。第二,社会管理创新项目增多,申报项目高达三分之一。第三,县市级党政机构依然是政府创新项目申报主体,县域创新空间广阔。第四,首次向中央国家机关开放,多个中央国家机关提交项目申报。第五,申报项目在领域与区域分布上依然不平衡,个别省份如浙江、广东等创新活跃。第六,申报过程中,组委会与申报方互动方式更加多样。除传统方式外,本届活动组委会与新华网新结为战略合作伙伴,利用微博等新媒体形式,效果良好。第七,本届政府创新奖还将设立两个新的奖项,即“中国地方政府创新奖特别奖”和“中国地方政府创新媒体传播奖”。

中国地方政府创新奖自从创办以来,一直受到社会各界的大力支持。在这里我谨代表组委会向中央国家机关有关部门的领导、各位专家学者和选拔委员、相关地方政府的领导、媒体的朋友,以及资助本届地方政府创新奖的深圳北大创新发展基金会表示衷心的感谢。

目 录

迈向服务型政府的大部门体制改革

——广东省佛山市顺德区大部门体制改革

案例研究..... 郭伟伟 徐晓全 (1)

子长县公立医院改革调查报告 闫 健 (22)

地方政府公共服务供给主体培育的路径选择 马 瑞 (49)

基层组织与社会组织协同治理的社会管理创新

——慈溪市和谐促进会的角色 刘承礼 (62)

明确职权划分与改善激励结构

——河北省环保厅“流域断面水质考核与生态补偿”

的新探索 谢来辉 (77)

网络时代的官民互动新机制

——辽宁省民心网案例研究 宋 艳 (97)

制度可持续性行政性:万载模式的价值与挑战 李 剑 (110)

行政审批制度创新

——以海南省和天津市和平区为例 朱昔群 (120)

风险评估:民主决策的关键机制

——四川省遂宁市重大事项决策风险评估机制研究 高新军 (132)

“扩权强镇”后的乡镇权力规范运行探索

——绍兴市“中心镇权力规制”案例研究 翁列恩 胡税根(139)

民主与民生共进 深化城乡统筹发展

——成都市村级公共服务和社会管理改革案例研究 徐 焕(156)

准政府身份：工会工资集体协商的“罪与罚”

——基于浙江温岭的个案研究 龙宁丽(171)

构建职业化、专业化、民间化的社会工作发展模式

——以深圳社会工作增量改革为例 马 瑞(186)

建设透明型基层政府的制度创新、困境与绩效

——记四川省巴中市巴州区白庙乡政府财政制度改革 高新军(202)

迈向服务型政府的大部门体制改革

——广东省佛山市顺德区大部门体制改革案例研究^①

□郭伟伟 徐晓全*

大部门体制又称大部制,是指政府的部门设置中,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。

实行大部制是市场经济发展成熟的西方发达国家率先探索并普遍采用的一种政府管理模式。受 20 世纪 70 年代末 80 年代初以公共部门的改革为重点的新公共管理运动的影响,世界主要发达国家和地区的政府一般都建立起大部制。美国、英国、法国、澳大利亚、新西兰等国从中央(联邦)政府到地方政府一般都设置 15~20 个部门,其中最早实行大部制的英国的中央政府机构有 19 个,美国有 15 个,法国有 15 个,俄罗斯有 16 个,日本仅有 12 个省厅,瑞典仅设 10 个部门;州(省)一级设置 15 个左右,郡(县)一级设置 10 个左右。

① 2011 年 11 月 23 日到 11 月 25 日,第六届“中国地方政府创新奖”调研组郭伟伟、陈文、徐晓全一行三人,对广东省机构编制委员会办公室申报的“顺德区大部门体制改革”项目进行了实地考察。调研组先后在佛山市顺德区参加了项目执行者座谈会、项目受益者座谈会,在广州市参加了项目发起者和专家学者座谈会,并实地参观了顺德区行政服务中心、顺德区委区政府,以及查阅了相关档案、文件等资料。在此对广东省机构编制委员会办公室行政管理体制改革处对本次调研给予的大力支持表示衷心的感谢。

* 郭伟伟,中央编译局世界发展战略研究部研究员,法学博士;徐晓全,清华大学政治学系政治学博士生。

比较而言,我国政府机构设置明显偏多,形成于计划经济时代的职能分散、部门多且“小而全”、上下同构、条块分割的政府机构设置和职能配置模式,随着市场经济的不断深化越来越成为阻碍经济社会发展的体制性障碍。

2006年党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”,这是第一次在党的文件中提出建设服务型政府的主张。2007年党的十七大报告明确提出,“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”^①,表明党通过探索职能有机统一的大部制来实现建设服务型政府的目标。2008年党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》提出,“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”^②;2008年中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》指出,“各地要结合实际,积极探索实行职能有机统一的大部门体制”^③。两个文件的出台进一步为我国未来的政治改革勾画了蓝图,从此拉开了以转变政府职能为核心、以大部门体制改革为重点、以建设服务型政府为目标的新一轮政府机构改革的序幕。

2008年,《国务院机构改革方案》实施,以加强政府宏观调控能力、理顺政府部门职责关系、强化社会管理和公共服务为重点,国务院组成部门调整为27个,中央政府基本建立起了大部制。

大部门体制改革的探索和推行,需要中央统一部署和率先垂范,同时也鼓励各级地方政府的积极探索和创新。从2000年开始,重庆市以及湖北省随州市、四川省成都市、浙江省富阳市等已经进行了类似“大部制”改革的试点。^④广东省的大部制改革在深圳、佛山市顺德区率先启动。2009年3月,广东省委省政府根据中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》精神,出台了《关于深圳等地深化行政管理体制改革先行先试的意见》,明确要求:“深圳市和佛山市顺德区要着力全面创新行政管理体制,系统推进各领域的体制改革,在建立职能有机统一的大部门体制改革方面迈出更大步伐。”2009年9月,顺德区作为广东改革的“标兵”,根据中央和广东省委省政府的有关部署进行了新一轮全方位、宽幅度、深层次的行政管理体制改革和创新,其力度之

① 参见胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社2007年版。

② 《关于深化行政管理体制改革的意见》,2008年2月27日中共十七届二中全会通过。

③ 《关于地方政府机构改革的意见》,中共中央、国务院2008年8月20日发布。

④ 史卫民:《“政策主导型”的渐进式改革——改革开放以来中国政治发展的因素分析》,中国社会科学出版社2011年版,第106页。

大、创新之多、效果之佳引起了社会各界的广泛关注,被称为“石破天惊”之举。在2012年1月8日第六届“中国地方政府创新奖”评选中,“顺德大部门体制改革”得到了评审专家的高度认可,从全国入围的25个参评项目里脱颖而出,荣登第六届“中国地方政府创新奖”优胜奖榜首。本文力图对顺德区大部门体制改革的背景和动因、做法和创新、成效和影响、存在的问题、经验和启示进行总结性分析,并从全国改革全局视域中思考顺德区乃至广东省改革在全国改革中的重要意义。

一、顺德区大部门体制改革的背景和动因

(一) 顺德区具有良好的改革基础

改革开放以来,顺德一直是广东乃至全国改革先行先试的探路者,曾先后开展了1992年以产权改革为核心的综合改革和1999年以现代化建设为核心的综合改革。2008年11月,在改革开放实施30周年之际,在全国新一轮深化地方政府机构改革启动之时,顺德区被广东省委省政府列为“科学发展、先行先试”的地区,又一次站到了改革开放的最前沿。

1992年3月,顺德区被广东省委省政府列为全省综合改革试点单位,顺德开展了以产权改革为核心,包括行政体制改革、农村管理体制、社会保障制度改革、城市综合执法改革等在内的综合改革,^①目标是建立一个适应社会主义市场经济发展需要的行政体制。通过改革,顺德初步建立了与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制,最大限度地释放了生产力,一大批大企业崛起,逐步形成了具有顺德特色的“本土经济”,奠定了顺德此后经济快速发展的基础。此外,1992年的综合改革后,顺德已经在政府职能转变和建立大部门体制方面进行了有效探索,56个党政部门合并为28个,试行党政合署办公,建立起四位一体的决策机制,具备了大部制雏形,为新时期探索大部门体制改革积累了宝贵经验。

1999年7月,顺德被广东省委省政府确定为率先基本实现现代化的试点城市,要求顺德用6年时间,即从1999年到2005年,率先基本实现社会主义现代化。改革的目标是在经济发展、体制创新、城市化水平、生活条件和国际化程度等方面稳步推进。顺德启动了以现代化建设为核心的综合改革并取

^① 《大部制改革:“顺德区模式”探出一条路》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第245页。

得了巨大成就,2000—2003年顺德连续4年位列全国县域经济百强之首;2005年实现生产总值849.62亿元,比2000年增长1.2倍;^①2006年成为中国首个产值超千亿的县级经济体。改革取得的经济成就为顺德继续深化改革提供了强大的物质基础。

2008年9月,在全国上下贯彻落实科学发展观之际,顺德被广东省委省政府确定为全省深入学习实践科学发展观活动的县(市、区)试点单位。顺德肩负起了新的改革使命:努力成为城乡经济社会发展一体化的示范区,现代产业体系参与全球竞争的先锋队,科学发展综合改革的试验区,珠三角一体化发展的参与者,探索科学发展模式的排头兵。同时要为其他地方建立完善社会主义市场经济体制探索新路子,为各地贯彻落实科学发展观提供有益经验。^②新的改革使命为顺德开启新一轮改革提供了强有力的政策支持。

总之,无论是过去的改革传统及其积累的经验,还是经济发展带来的强大物质基础,以及新时期赋予顺德的新改革使命及政策支持,都给顺德进一步推进改革提供了得天独厚的资源和奠定了良好的改革基础。

(二) 市场经济的深入发展倒逼顺德区开启新一轮行政改革

行政体制作为政治体制的重要组成部分,应与经济体制相适应。行政体制改革是深化经济体制改革的必然选择。邓小平曾反复强调政治体制改革对于经济体制改革的重要性。“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通”^③。“我们提出改革时,就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现”^④。社会主义市场经济的深入发展要求建立与之相适应的行政体制。顺德1992年、1999年的综合改革是适应建设社会主义市场经济和社会主义现代化建设的需要,顺德区大部门体制改革同样是市场经济深入发展倒逼的结果,是完善社会主义市场经济体制的必然选择。

进入新世纪以来,我国传统的发展模式遇到了挑战。作为经济发达城市的顺德区,率先遇到了一系列深层次矛盾和问题,新旧矛盾相互交织,体制越来越不适应经济发展的需要,并成为制约未来经济社会发展的瓶颈。在新的

① 《大部制改革:“顺德区模式”探出一条路》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第246页。

② 同上书,第243页。

③ 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1992年版,第164页。

④ 同上书,第176页。

节点上探索继续发展的空间和动力,成为摆在顺德面前的迫切问题。

市场经济体制要求发挥市场在资源配置中的基础作用。尽管顺德为适应经济体制改革进行了多轮行政体制改革,但传统的行政体制并没有完全改变,政府作为全能政府、管制政府的性质没有改变,现有行政体制呈现出诸多弊端:政府部门机构过多,形成职能交叉、权责脱节,既造成部门之间推诿扯皮,又导致政出多门,削弱了政府的决策职能,并导致了管理低效。特别是政府职能在社会公平方面缺位,在市场管理方面越位,同时又存在政府参与市场运作的错位现象。政府部门职能配置状况已经不适应经济社会发展和市场经济体制的需要,政府机构改革相对滞后、机构设置过细导致了一系列弊端的产生,从而难以实现经济发展方式由政府主导向市场主导转变,难以发挥市场在资源配置中的基础作用。另外,在市场经济中不断壮大的公民社会对于建立高效、廉洁、服务型政府的要求和呼声,也给顺德区行政体制带来了改革压力。

由此可见,市场经济发展对顺德区行政体制形成倒逼压力,顺德区迫切需要转变政府职能,由“重管理、轻服务”的管制型政府向“公民本位、社会本位”的服务型政府转变。因此,改革行政体制,转变政府职能,建设服务型政府,为社会、市场、公民提供优质服务,促进社会和谐,推动经济良性发展,维护人民群众的根本利益,成为市场经济体制不断深化和现代化建设快速发展给顺德行政体制提出的改革要求。

总之,顺德历次综合改革为行政改革积累了宝贵经验,良好的经济社会发展情况为行政改革提供了强大的物质基础,新的改革使命为行政改革提供了强有力的政策支持。时任广东省委书记汪洋曾用“三个最”对顺德区作了精辟概括:“传统的发展模式遇到的挑战,在顺德最早;破解发展难题的能力,顺德最强;实现科学发展的影响,顺德最大。”^①在得天独厚的改革基础上,市场经济的深入发展倒逼顺德区开启新一轮的行政改革,从而破解发展中遇到的新问题,继续在科学发展中发挥先行先试的作用。

二、顺德区大部门体制改革的主要做法和创新

市场经济发达国家的政府一般发挥经济调节、宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务的职能,并且是通过理顺政府职能,实行大部门体制来实现

^① 《大部制改革:“顺德区模式”探出一条路》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室 2011 年 11 月编,第 243 页。

的。在广泛借鉴发达国家经验的基础上,2009年9月16日,《佛山市顺德区党政机构改革方案》实施,顺德区大部门体制改革正式拉开帷幕。改革方案一经推出,因改革力度之大,创新之多,便受到社会广泛关注。具体来说,顺德区大部门体制改革的主要做法和创新如下:

(一) 合理界定和切实转变政府职能,建立职能有机统一的大部门体制

职能整合是部门有机统一的基础,大部门体制改革的核心是合理界定和切实转变政府职能。顺德区按照“改善经济调节、严格市场监管、加强社会管理、注重公共服务”的职能定位,将机构职能分为“政务管理、经济调节与市场监管、社会管理与公共服务”三大类型,根据“职能配置科学合理、机构设置精干、权责明确清晰”的原则,对原有党政机构中职责相同、相近、相关的部门进行合并和有机整合。

第一,部门同类项合并。顺德区对党政部门进行全面重组,原来的41个机构被一次性重组为16个。其中政府部门由29个缩减为10个,精简机构近2/3。6个党委机构全部与相应政府机构合署办公。通过部门同类项合并,顺德区建立起职能有机统一的党政组织架构。例如,顺德区将区委统一战线工作部、区外事侨务局、民族宗教事务局、工商业联合会机关的职责,区残疾人联合会机关除残疾人就业培训以外的职责,区农业局管理农村集体经济组织的职责,区民政局双拥优抚、基层政权建设、民间组织管理的职责,整合划入区委社会工作部。区委社会工作部与区民政宗教与外事侨务局合署办公。^①

第二,职能同类项合并。顺德区对分散在各个部门的相同、相近、相关的机构职能进行同类项调整、合并和重组,原来一个部门的职能往往被分到多个部门,一个大部门又囊括了相同、相近、相关领域的所有职能,形成了职能有机统一的大规划、大经济、大建设、大监管、大文化、大保障的大部门格局。同时,在机构整合过程中采取职能不随原部门走的原则,避免机构和职能简单机械“物理组合”易导致的旧体制复归问题,从而确保职能有机统一。例如,顺德区将佛山市顺德区工商行政管理局、质量技术监督局、区安全生产监督管理局的职责,区卫生局的食品安全卫生许可和餐饮业、食堂等消费环节食品安全监管职责,区文体广电新闻出版局的文体许可及文化综合执法职责,区农业局的农业市场管理职责,整合划入市场安全监管局。^②

^① 《佛山市顺德区党政机构改革方案》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第50页。

^② 同上书,第52页。

第三,内设机构和人员同类项合并。顺德区整合部门内部职能和机构,组建大科室,将原来各部门文秘、综合、纪检监察、党务、执法机构以及职能相近的内设机构进行合并,从事同类工作和相同专业的人员也相应整合,实现内设机构与人员职能的有机统一。

第四,垂直管理变属地管理。为实现通过职能同类项合并建立真正的大部门体制,顺德区将设在县级的省和市以下垂直管理机构,由垂直管理调整为属地管理。除了国税、海关、检验检疫等职能部门继续由省和市垂直管理之外,工商、地税、质监、药监、公安、国土、规划、社保、气象局九个部门均划归顺德区地方政府管理,纳入相应的大部门,通过理顺“条”与“块”关系,实现了职能有机统一。例如,佛山市顺德区气象局由垂直管理调整为顺德区政府管理,挂区地震办公室牌子,归口区环境运输和城市管理局;佛山市规划局顺德区分局归口新组建的区发展规划和统计局管理等等。

从顺德机构整合的方式和力度可以看出,顺德区大部制改革不是机构和人员的简单合并,更不是部门权力的片面集中,而是以转变政府职能为核心,对机构、职能、编制、人员和运行机制进行重新整合,按照权责一致的原则优化权责和资源配置,重视调整后的部门内部的职能、权责的科学、合理配置,形成新的组织结构和工作格局,以保证实现政府部门职能的有机统一。改革的主要任务是推动政府职能由以经济建设为主,向创造良好发展环境、提供优质服务、维护社会公平正义转变;由以提供经济性公共物品为主,向以提供经济性公共物品和社会性公共物品转变;由以政府管理为主,向以吸纳社会全面参与的公共治理转变。^① 因此,顺德区大部门体制改革以转变政府职能为核心,建立的是职能有机统一的大部门体制,其目标是实现政府职能向服务型政府的转变。

(二) 通过党政合署办公实现党政联动,强化党的执政能力和政府的执行力

新中国成立之后按照苏联模式建立了党政部门归口管理制度。党的一元化领导和归口管理制度造成的“条条关系”、党政不分等带来了诸多弊端。自从1987年党的十三大报告提出党政分开以来,党政分开还是党政合一成为长期存在争论的重大理论与实践问题,党政分开也被普遍认为是中国政治体制改革突破口。

顺德区大部门体制改革统筹党委、政府机构设置,对党政机构有同类项

^① 《佛山市顺德区党政机构改革方案》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第49页。

的职能进行合并,党委不设置与政府对口的部门,通过党政合署办公的形式避免机构的重复设置和职能的交叉。调整后的6个党委部门与相应政府部门全部合署办公。即党委办与政府办合署办公;组织部与人事局以及编制办合署办公;宣传部和文体广电新闻出版局合署办公;社会工作部和统战部、工会、共青团、妇联、残联等合署办公;民族宗教和外事侨务局同侨联合署办公;政法委员会和司法局合署办公。^①通过党政部门合署办公实现了党政联动和党政合一。

事实上,党政合一在顺德区并不新鲜。早在1992年的综合改革中,顺德区就把党委、政府的同类职能机构进行合并设置,分别把党委办和政府办,纪检委和监察局,组织部、机关党委和人事局、老干部局等合并在一起,实行合署办公,并且纪委与监察局合署办公目前已经在全国推广。而此次大部门体制改革实现了所有党政部门合署办公,建立起完全的党政合一政府组织架构,显然突破了原来党政分开的传统观念。

党政分开是针对改革开放前党政不分的弊端进行的改革,但在实际的运行中却是党委和政府各设一套机构,经常相互重叠交叉,导致重复行政、人员庞杂、权责不清,不利于资源整合和行政效率的提高。顺德区以是否有利于解决实际问题为设置机构的标准。时任区委书记刘海指出,“在基层最关键的就是要解决问题,这是我们的出发点”^②。顺德区把所有党政系统中职责相同的机构合并及合署办公,目的是改善以往党政机构重叠问题,形成职能配置科学合理,机构设置综合精干,权责明确清晰的党政组织架构。对此,许多专家学者给予了充分肯定。国家行政学院许耀桐教授认为,党政合一“创新性地实现了‘党政同心、目标同向、工作同步’的三同要求。这样的合署办公开创了党政‘同心共治’的新型管理模式,即‘党政同体、同心共治’”^③。新加坡国立大学郑永年教授认为:“党政合一在提高效率的同时可以把这一级政府的行政责任制(政府方面)和政治责任制(党方面)有机统一起来。从长远来看,这种体制比较有利于一个对社会负责的清廉政府出现。”^④中国人民大学任剑涛教授认为,党政联动“正是中国行政体制改革更深层次的地方。因为真正的决策在党委,政府在某种程度上是执行。因此只有党政联动,才能

① 《佛山市顺德区党政机构改革方案》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第49—50页。

② 《顺德区大部制改革“石破天惊”》,同上书,第220页。

③ 许耀桐:《顺德区机构改革:新坐标与新亮点》,《上海行政学院学报》2010年第5期。

④ 《郑永年把脉广东发展解读深圳顺德区行政改革》,《南方日报》2009年11月2日,转引自《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第313页。

切中行政体制改革中最关键的问题”^①。由此可见,顺德区大部门体制改革通过切中政治体制改革要害的党政联动来强化党的执政能力和政府的执行力,以实现提高政府行政效率和建设服务型政府的目标。

(三) 建立决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的权力结构和行政运行机制

顺德区大部门体制改革的创新之处还体现在完善四位一体的区重大决策联席会议机制上。早在1992年的综合改革中,顺德区已建立起四位一体的联席会议制度。本次改革按照“决策民主化和扁平化,执行集中化和统一化,监督外部化和独立化”的原则,在完善联席会议制度的基础上建立党政决策权、执行权、监督权既分工明晰又统一协调的高效运行新机制。

第一,决策民主化和扁平化。顺德区全局性重大决策集中由四位一体的区联席会议行使。联席会议由区委常委、区人大常委会主任、区政府正副区长、区政协主席以及新增设的担任大部门首长的区政务委员组成。调整后的每个大部门都在联席会议中拥有发言权,最大限度地实现决策民主化。同时,组建区委决策咨询和政策研究委员会,强化决策的民意咨询和专家论证,反映民意和吸纳民智,辅助区联席会议决策。另外,区联席会议的决策直接由大部门执行,减去过去区领导分管和副秘书长协调两个环节,实现了行政层次上的扁平化。原来的“区委书记、区长—副区长—副秘书长—业务部门科局长—下辖科室”的五层行政管理机制,变为“区委书记、区长—业务部门科局长—下辖科室”三层。

第二,执行集中化和统一化。顺德区各个大部门集中统一执行联席会议的决策,并实行部门首长负责制。顺德区根据县级政府偏重执行而非决策的特点,党政大部门首长分别由区委常委、副区长和新设立的区政务委员兼任,区领导走上一线抓区委、区政府决策的执行并直接负责,从而把党政副职逼入了第一线,实现了行政决策执行的集中化和统一化。

第三,监督外部化和独立化。顺德区通过外移监督权改变以往同体监督的单一模式。一是对政务监察和审计职能进行整合,由新组建的区纪委(政务监察和审计局)向各局派驻纪检(政务监察)机构或专职人员,负责对所驻部门进行纪律和政务绩效监督,解决纪委“有权力缺技术”和审计部门“有技术缺权力”问题。二是强化人大、政协、新闻媒体监督和社会监督,健全以党政领导、大部门首长为重点对象的行政问责制。

^① 《顺德区“大部制”专家很震撼》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第305页。

通过以上措施,顺德区在党政联动的大部门体制框架内,初步形成了决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和行政运行机制。

总之,顺德区大部门体制改革,不仅建立起职能有机统一的大部门体制,而且通过党政联动实现了党政关系的创造性探索,并以此为依托完善了权力结构和行政运行机制,其改革力度已经远远超出了机构改革的范畴而具有了政治改革的意义。顺德区大部制改革表面上是机构的精简和调整,实质上是在中国政治体制的前提下,对党政职能定位、组织架构、运作流程的全新再造,特别是创新部门首长负责制、党政联动运作模式、决策执行监督相互制约和协调的运行体制等,进一步加强了党的执政能力,明晰了决策、执行、监督分工,搭建了公共治理型政府的框架。^①正是基于这些创新举措,顺德区大部门体制改革引起了社会的广泛关注。

(四) 以转变政府职能为核心,大力简政放权

一是“上”对“下”放权。顺德被赋予除少数特殊领域外的其他所有地级市经济社会管理权限。同时推行“简政强镇”,大幅向镇街放权。二是“内”对“外”简政。顺德区加大向市场、社会和基层自治组织转移职能力度,加快培育社会组织,实现政府治理和基层自治的良性互动和有效衔接。三是理顺“条”与“块”关系,大力调整垂直管理体制。除法律法规有特别规定外,省市垂直管理的工商、地税、质监、药监、公安、国土、规划、社保、气象局9个部门全部改为顺德属地管理并被整合进入大部门体制。

(五) 以人为本,制定了完善周密的干部安排配套方案

在改革中,顺德坚持以人为本,充分考虑和兼顾各方利益,制定了完善周密的干部安排配套方案,人员分流上坚持“编制不突破、人员不降级、转岗不下岗”的原则,最大限度地减少了改革阻力,保障了干部队伍思想稳定。

三、顺德区大部门体制改革的成效和影响

顺德区大部门体制改革摆脱了以往简单着眼于“精兵简政”的思维模式,针对的是行政效率低下、政府管制太多等传统行政体制带来的弊端,顺应了市场经济深入发展对政府职能转变提出的改革要求,因而改革以转变政府职

^① 《顺德区委、区政府关于顺德区大部制改革一周年情况报告》,载《广东省大部门体制改革——探索和实践》,广东省机构编制委员会办公室2011年11月编,第169页。