

現代中國

「鐵老大」時代走向終結，人們紛紛在其門口拍照留念。

中華人民共和國 鐵道部

兩會通過鐵道部實行政企分開，有利將來鐵路發展。

開往機構改革的列車 大部制有多遠？

大刀闊斧

隨著新一屆政府就任，《國務院機構改革和職能轉變方案》(下簡稱「方案」)在3月14日獲全國人大批准，意味着改革開放以來的第七輪國務院機構改革將正式啟幕。本文將介紹大部制改革優點及可能遇到的問題。

作者簡介：岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。



別了，「鐵老大」

今年備受關注的是鐵道部實行政企分開：組建鐵路局並由交通運輸部管理並成立中國鐵路總公司，前者承擔原鐵道部除擬定鐵路發展規劃和政策的職責之外的行政職責，後者則承擔企業職能。這標誌着「鐵老大」時代的終結。2008年組建交通運輸部時，國務委員華建敏稱「考慮到內地鐵路建設和管理的特殊性，保留鐵道部」，同時強調要繼續推進改革。國務院機構改革既不能一蹴而就，因為每一次的機構改革都會觸及到多方利益，因此穩中求進便是機構改革的原則。

近年，鐵路事故多發，多個鐵道部官員下馬，鐵路安全、票價改革、經費使用及公開，廣受社會關注，實行鐵路政企分開，有利於形成政府依法管理、企業自主經營、社會廣泛參與的鐵路發展新格局；明確了



國家鐵路局的安全監管責任，企業和政府角色，有利於保障鐵路運營秩序和安全；由交通運輸部統籌規劃鐵路、公路、水路、民航發展，可以加快推進綜合交通運輸體系建設，優化運輸布局。

從精簡部門到大部制

翻查歷史，國務院曾幾次改革架構，最早一次在1982年，而最近一次則在2008年。各次的改革目標及重點不同，但部門數目均有不同程度的減少。(見表一)

表一：國務院歷次機構改革

| 年份 | 改革目標 | 改革主要內容 | 部門數 | |
|------|---------------------------------|---|-----|-----|
| | | | 改革前 | 改革後 |
| 1982 | 提高工作效率，實行幹部年輕化 推進政府職能的轉變 | 精簡經管部門，部分單位改革成經濟組織 將部分部門合併為國家人事部、勞動部及建設部 | 100 | 61 |
| 1988 | | | 45 | 41 |
| 1993 | 建立有中國特色的、適應社會主義市場經濟體制的行政管理體制 | 撤銷能源部及機械電子工業部等7個部， 新組建國內貿易部等 | 86 | 59 |
| 1998 | 逐步建立適應社會主義市場經濟體制的有中國特色的政府行政管理體制 | 不再保留電力工業部等15個部，新組建國防科學技術工業委員會等 | 40 | 29 |
| 2003 | 實現「決策、執行、監督」3權相協調 | 國家經貿委和外經貿部其職能併入新組建的商務部 | 29 | 28 |
| 2008 | 探索實行職能有機統一的大部制 | 組建交通運輸部等並不再保留建設部等 | 28 | 27 |

廣東經驗 全國借鑑

除了國務院機構的改革，各地也在嘗試大刀闊斧地進行改革，如在廣東的大部制改革試點當中，最引人矚目的是深圳與順德兩地，二者被前廣東省書記汪洋分別定義為大城市與縣城改革的探索。此次的國務院機構改革，整合食品藥品監督、交通運輸等部門的職能，在一定程度上也吸收了廣東的經驗。

深「瘦身」三分一 試行「行政三分」

自上世紀改革開放初期，深圳不僅進行經濟改革，更於1981年就進行了第一次行政機構設置和政府職能劃分的改革。當時深圳撤銷了10多個專業經濟管理部門和20多個行政單位，並整合和設置了18個政府部門，大部制初現。2004年，深圳先行一步文化、交通等部門實行大部制。而在2009年的改革，深圳一口氣將46個工作部門減少到31個，「瘦身」近三分一，同時削減了一大批政府的審批權，增加了73項國計民生領域的政府職責。深圳還嘗試「行政三分」的模式，建立起了「委」、「局」、「辦」的政府架構：「委」主要承擔制定政策、規劃、標準等職能，並監督執行；「局」主要承擔執行和監管職能；「辦」主要協助市長辦理專門事項，不具有獨立行使行政管理職能。



順德黨政合署 41部門減至16

同年，順德也進行了大部制改革，它與深圳的最大區別是，順德將黨、政一攬子權力機構都進行大部制改革，稱為「黨政合署辦公」。全區原有的41個黨政機構，按照職能「合併同類項」及「職能重疊、相近的黨政部門合署辦公」等原則，最終精簡為16個大部門，其中新建的社會工作部囊括農村工作部、婦聯、工商聯等多個部門。

打破格局 重新洗牌

實行大部制改革，可以打破現有部門利益格局，消解部門之間掣肘因素，壓制部門利益追求衝動，從更宏觀和科學的角度進行政策決策、執行和監督。將幾個部門重新洗牌，整合到一塊，變「九龍治水」為「一龍治水」，可有效解決政府機構職能交叉、重疊引發的政府管理的問題，提高行政資料的利用率。

「一正二十副」人員難分流

大部制改革需要解決人員分流、部門磨合、權力監督等問題。一方面，機構的重組、精簡，意味着有一定的人員需要分流。但人員分流並非易事，如深圳的「一正二十副」的現象。另一方面，隨着部門數量的減少，領導職位縮水，公務員的晉升管道也將變窄，這無疑在一定程度上抑制了公務員工作的積極性。再者，機構完成整合後，如何實現機構內部的磨合、與其他部門的磨合、與上下級部門的對接，也是改革者要充分考慮的問題。如順德的市場安全監管局對應省裡8個廳局、社會工作部對應省裡14個廳局，平時內部通報的政務資訊，要分別向上級部門上報，工作量陡增不少。此外，大部制改革雖然可以消除職能交叉和政出多門的現象，但大部門不僅整合了機

構，還集中了分散的部門權力，「超級部」的權力過大，就會「尾大不掉」，如果不能建立起有效的權力約束機制以遏制部門利益、防止因權力過度集中而產生的腐敗問題，將影響改革的效果。

免行政之手 干預市場

任何的政府機構改革，以機構為載體，落腳點應當在職能的轉變。近年來，食品安全事件頻發，突顯食品監管的多頭監管的問題。此次組建國家食品藥品監督管理總局，能否理順部門職能，優化資源配置，發揮監管作用，應是本輪改革關注的重點。此次改革還有一個亮點，便是鐵路政企分開，吹響了市場化的號角；電監會併入國家能源局，進一步推進電力改革，理順政府與市場的關係，避免出現以行政之手干預市場運行的情況。

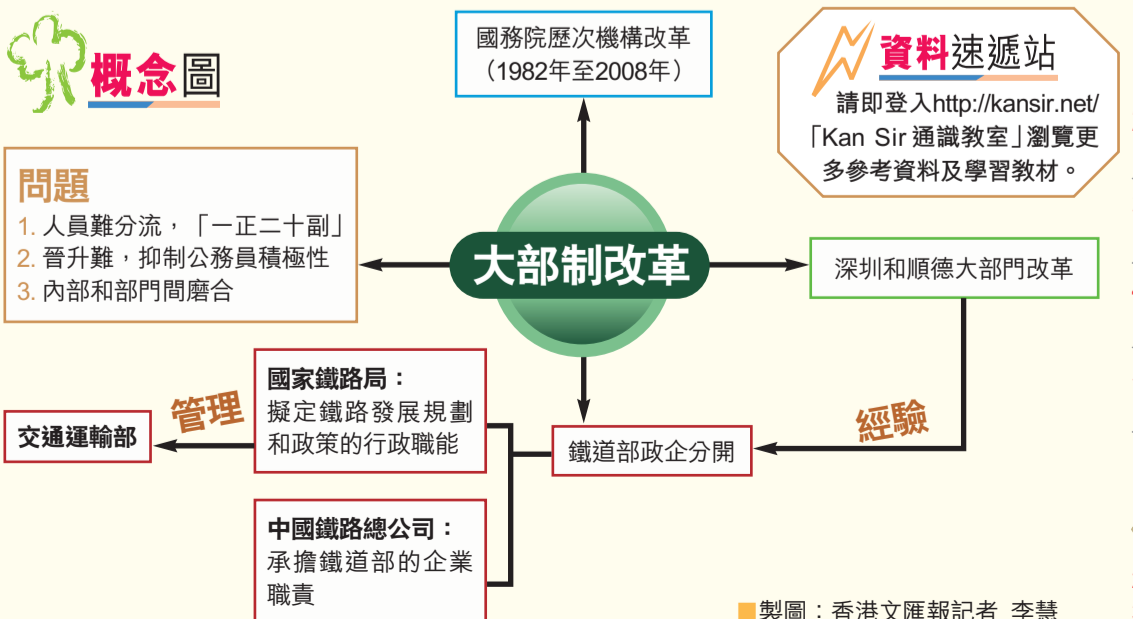
政府機構改革，不只是表面的機構「加減」，更是部門利益、權力的修正，難免遇到既得利益者的阻力，考驗改革者的勇氣和政治智慧。本輪大部制改革始於習近平、李克強主政之初，可以預料，未來將更全面的推進「大部制」改革。

概念鏈接

大部制 (Large Department System)

即大部門體制，在政府的部門設置中，將那些職能相近的部門、業務範圍趨同的事項相對集中，最大限度地避免政府職能交叉、政出多門，從而提高行政效率，降低行政成本。

概念圖



想一想

1. 根據上文，指出國務院歷次機構改革的目標。
2. 參考上文，指出深圳和順德兩地大部制改革的經驗對鐵道部大部制改革的影響。
3. 承上題，分別指出推行大部制改革的利弊。解釋你的答案。
4. 有人認為，「大部制指的是機構大、官員多、人數眾」，你有多大程度同意這一說法？
5. 大部制改革是否有利內地政府架構的全面發展？參考資料並就你所知，論證你的看法。

延伸閱讀

1. 《國務院啟動大部制 放權轉職能》，香港《文匯報》，2013年3月11日，<http://paper.wenweipo.com/2013/03/11/YO1303110002.htm>
2. 《解讀：順德大部制改革》，廣佛都市網，http://www.citygf.com/news/zt_news/2048/
3. 《大部制五年得失》，搜狐網，<http://business.sohu.com/20130315/n368916723.shtml>

香港文匯報記者 李慧

製圖：香港文匯報記者 李慧

香港文匯報記者 李慧