



关于实行大部门体制的理论思考

刘飞

2008-3-12 10:59:36

来源：陕西日报

打印本页

关闭窗口

党的十七届二中全会明确提出要“在加大机构整合力度、探索职能有机统一的大部门体制等方面迈出重要步伐。”学习领会这一新的改革要求，积极稳妥地实行大部门体制，对于推进政府职能转变，优化政府组织结构，全面提高行政效能，具有重大的现实意义。

一、实行职能有机统一的大部门体制的重要性和必要性

大部门体制，又称大部门制、大部制，就是指把业务相似、职能相近的部门进行合并，集中由一个大部门统一行使的体制。一方面可以精简政府机构，减少部门之间的职能交叉和权限冲突；另一方面也可以减少横向协调困难，裁撤议事协调机构，有利于建立统一、精简、高效的符合市场经济和民主法治要求的现代化政府体制。

经过30年的改革开放，我国经济体制已经基本上实现了从计划经济到市场经济的转轨，相对完善的社会主义市场经济在整个国家生活领域里占据了显著的地位，而政府机构设置仍存在计划经济条件的痕迹。而市场经济则要求各生产要素之间按照市场规律自由流动，合理配置，很多事务的管理不再相互独立，而是相互交织、密不可分。这就不可避免地在实践中造成经济体制与管理体制之间的矛盾与冲突。

从上世纪80年代开始，我国进行了五次大规模政府机构改革，每一次改革都以适应当时的经济社会发展为出发点，呈现出过渡性的特征。随着政治经济全球化趋势的社会主义市场经济的深入发展，以及社会转型的全面展开，现在已初步具备了推进大部制的现实条件。

二、大部门体制改革需要解决的几个问题

一是如何实现大部门体制职能统一问题。改革方式有两种选择：一个途径是将职能相同相近的部门，重组为一个职能更宽、管理范围更广的大部门，使相关职能由一个大部门负责，统一协调管理相关领域的事务。另一个途径是只对相同相近职能进行整合，不动机构。

二是如何科学设计决策权、执行权、监督权问题。大部制改革的一个重要思路就是使部门之间及其内部的权力运作相互协调、相互制约。大部制改革时，目的是要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”，这就意味着大部制的整体建构要与政府决策权、执行权、监督权相互协调、相互制约，在这个基础上建立权力机构和运行机制。按照这一设想，可以有两种方案来规范：一是在部门内部建立专门的决策机构、执行机构和监督制约机构；一是在部门之间建立专门的决策部门、执行部门和监督制约部门。显然，无论哪一种方案都会存在着“权力制衡”问题。如何设计和配置决策权、执行权、监督权，建立健全既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，是推进大部制一个新的课题。

三是如何处理政府各类机构关系问题。现代政府机构种类较多、关系复杂，例如我国目前政府机构分为政府组成部门、直属机构、办事机构、部门管理的机构等。同时，还要处理好政府机构与其他社会主体职能之间的关系。政府职能在转变过程中还应发挥社会的作用。在社会管理和公共服务中，发挥政府主导作用，引导市场主体、事业单位、社会组织各自的职能履行到位，避免政府角色从有关领域退出后，出现职能缺位，以确保政府职能转变取得成效。

四是如何处理好机构合并后编制调整和人员分流问题。实行大部制改革后，不可避免地要将其中

一些职能重叠的部门和机构进行撤并，不仅涉及相关“部委”之间的合并，还涉及到部委合并内设结构的优化组合。多个部委合并和内设机构的优化组合，将造成公务员领导岗位的减少，这势必影响一些干部的情绪。同时，随着职能转变和行政效能提高，现有公务员队伍将进一步超编，这种现象很有可能将在大部制实行两年后显现。如何处理撤销或者合并机构后编制的调整 and 人员的分流，走出“精简——膨胀——再精简”的历史怪圈，是推行大部制后必须解决的一个历史难题。

三、推行大部制改革的路径选择

在技术层面上，通过行政机构管理模式的改善，实现行政成本的降低和行政效率的提高。要按照市场经济规律，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来；要优化政府组织结构，要减少行政机构管理层次，减少政府组成部门，实现行政机构由“金字塔”型向“扁平化”结构转型；要增强党政机关的科技含量，进一步形成数字型、学习型机关；要全面加强公务员队伍建设，将一部分富余的公务员转向公共管理和社会服务上，人员分流在职能调整的基础上优化组合。

在政治层面上，通过渐进的政治体制改革，形成服务型、责任型和法治型政府，保证公共产品的供给。要加强公共服务部门建设，推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度，完善公共服务监管体系；加快法治政府建设，全面推进依法行政，依法规范政府职能和行政行为；支持社会组织参与公共服务和社会管理，形成公共服务供给的社会和市场参与机制；完善公共财政体系，调整财政收支结构，扩大公共服务覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，增强政府提供公共产品的能力。

在战略层面上，通过“政府再造”工程，进一步适应国家发展战略的要求，形成具有竞争力的现代政府。在当前的大部制改革中，通过“政府再造”工程，适应国家和平崛起战略的需要，打造一个透明度很高、公信力很强、国际化程度较高的民主、法治、现代化政府，进一步增强行政机构的国际竞争力。

转载请经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.
All Rights Reserved

版权所有：马克思主义研究网 | 网站声明 | 联系我们

(浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768)