

决策参考

Jue ce can kao

第四十一期（总第 291 期）

盐城市图书馆编

2008 年 3 月上

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按：春风送暖，北京放歌。万众瞩目的全国两会已经拉开了帷幕，十一届全国人大一次会议也将于本月 5 日至 18 日举行。两会上，最大的热点问题莫过于涉及“大部制”的国务院机构改革方案了。作为十七大以后的第一次全国两会，今年两会又恰逢“奥运年”和“换届年”，无疑将再次聚焦海内外关注的目光。党的十七大强调，解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝。十七届二中全会提出，要深刻认识深化行政管理体制和政府机构改革的重要性和紧迫性，3 月 4 日公布的中共中央<关于深化行政管理体制改革的意见>，改革的总体目标是到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。

根据“两会”议程安排，3 月 11 日下午 3 时，华建敏将在全国人大第四次全体会议上作关于国务院机构改革方案的说明。3 月 15 日上午 9 时，全国人大第五次全体会议表决关于批准国务院机构改革方案的决定草案。改革是一个打破旧体制、旧习惯、旧利益格局的过程，尤其是政府机构改革，由于它涉及到权力的重新分配，遇到困难和阻力肯定不会少。新一轮的改革已经启动，新的政府机构改革方案让人们充满期待。本刊在两会期间编印，特此推出“机构改革”专题报道，以配合两会精神的学习。“专家论坛”和“他山之石”两个栏目也是围绕本刊专题展开，但愿能为您进一步理解“机构改革”这一话题提供更广阔的视角。我们祈盼听到您的声音，也乐意为您提供定题服务。

要目

● 本期专题：机构改革

三十年经历五次改革：折射中国行政管理体制走向

大部委制背后的智囊：中国公务员的数量偏少

“大部制”改革：行政三分

● 专家论坛

从能源部搁浅看大部制改革的困难

● 他山之石

西方公共管理改革有哪些新趋势

湖北随州：大部门制七年改革路

● 本期专题：机构改革

三十年经历五次改革：折射中国行政管理体制走向

前不久，党的十七届二中全会审议通过了在广泛征求意见的基础上提出的《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》，同意把《国务院机构改革方案》提请十一届全国人大一次会议审议。至此，党的十七大提出的加快行政管理体制改革、建设服务型政府的要求，从目标到实施迈出了关键性一步。

回首改革开放 30 年，我国先后经历了 5 次较大的行政管理体制改革。尽管每次改革的背景不同，任务不同，过程有难易，效果有大小，但历次改革都适应了生产力发展的阶段性需要。面对即将出台的第 6 次机构改革方案，梳理过去 5 次改革的得与失，中国行政管理体制改革的走向清晰可见。

5 次改革一条主线：精兵简政 转变职能

国家行政学院教授汪玉凯一直研究我国的行政管理体制改革。他说，改革开放 30 年来，我国 6 次行政管理体制改革的落脚点基本上是精简机构、精简人员、转变职能、提高效率。1982 年第一次政府机构改革前，国务院的组成部门多达 100 个，领导职数急剧增加。汪玉凯说：“当时冶金工业部，正副部长一共有 24 位。”此次机构裁减，国务院撤并了 39 个部门。

回头看 1982 年的改革，其成功点不仅在于精兵简政。这次改革的深远影响主要是两方面：一是打破了领导职务终身制，二是根据邓小平提出的“四化”标准（革命化、年轻化、知识化、专业化），大批年轻知识分子走上领导岗位。

当 1988 年推动第二次行政管理体制改革时，我国改革的重心已由农村转向城市。尽管由于后来复杂的原因，原定于 1989 年开展的地方机构改革暂缓进行。但其历史性贡献是首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”。直到现在，仍然是改革面临的重要任务。

1993年的第三次行政管理体制改革，同样有着深刻的历史背景。如果说过去经济体制改革一直是“摸着石头过河”，那么到1992年终于“摸”到了这块“石头”，即邓小平南方谈话时强调的“建立社会主义市场经济体制”。

第四次政府机构改革始于1998年。这次改革精简力度很大，改革前国务院有40个组成部委，结果减少了11个。另一个突出特点是，行政管理从具体的工业经济管理中淡出。除了国防科技工业和信息产业两个管理部门外，这次改革将其他直接管理工业的10个部委都撤消了。同时，在国务院和省级政府机构，提出公务人员要减一半，国务院当时3.4万人减了1.7万人。

2003年的政府机构改革，是在加入世贸组织的大背景下进行的。改革目标很明确，即逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。改革的重点是，深化国有资产管理体制改革，完善宏观调控体系，健全金融监管体制，推进流通体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。这次改革重大的历史进步，在于抓住社会经济发展阶段的突出问题，进一步转变政府职能。

南开大学周恩来管理学院“大部门制改革”课题组负责人朱光磊教授说，前5次行政体制改革，通过机构精简和调整，总体上适应了推进经济体制改革的需要。但是，改革还缺乏政府职能切实转变的基础，改革对象大多集中于经济管理部门，对政府的社会管理与公共服务职能关注不够。

党的十七大报告首次提出建设服务型政府，为第6次行政管理体制改革指明了方向。十七届二中全会强调，要着眼于科学发展、改善民生，在大部门体制改革等方面迈出重要步伐。

5次改革一种动力：经济体制改革推动行政体制改革

经济体制改革深入到一定程度以后，就要推动政治体制改革。梳理5次行政体制改革，政府机构改革的每一次任务，都是由经济体制改革深入以后提出来的，不是空穴来风。反过来，行政体制改革的实施，又进一步推动经济体制改革的深入。

汪玉凯分析说，1982年进行第一次政府机构改革时，我们实行的是“计划经济为主，市场条件为辅”，即经济性质仍然是计划经济。到1988年进行第二次行政管理体制改革时，我们实行的是“有计划的社会主义商品经济”，尽管加了诸多限制，但经济性质已变成商品经济了。到1993年推动第三次行政管理体制改革时，我们要建立的是“社会主义市场经济体制”。

全国政协委员、中国(海南)改革发展研究院执行院长迟福林说，比起经济体制改革，行政体制改革的艰难性表现为：每一次行政体制改革，表面上是机构、人员、数量的增减，实质上却是一种权力格局的重新调整。

行政体制改革很难一步到位，也不可能一步到位。1982年的机构改革，几乎是一次数量增减性的改革，没有触动高度集中的计划经济管理体制。到1988年，中央就提出转变政府职能的要求。1993年更进一步提出行政体制改革要适应市场经济体制。2003年的政府机构改革，则适应了中国加入世界贸易组织的需要，同时为深化国企改革和减轻农民负担，清除了体制障碍。很显然，每一次改革都不是过去的重复，而是一个螺旋式上升的改革链条。

全国人大代表、山东临沂市市长张少军坦言：“政府的主要职责就应是提供公共服务，提供社会管理。在这两个领域，没有人可以替代政府。但直到最近几年中央提出以人为本的科学发展观，一些地方才真正意识到这一点。”

5次改革一个启示：加快向服务型政府转变

党的十六大以来，中央领导多次强调，必须站在新的历史起点上推动改革开放。那么，下一步改革的关键在哪里？“十一五”规划提出，未来行政管理体制改革将成为改革开放的关键。党的十七届二中全会更进一步指出，深化行政管理体制改革，“是政治体制改革的重要内容”。

迟福林分析说，我国已从生存型社会开始进入发展型社会。与30年前相比，新阶段面临日益突出的两大矛盾。一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛盾。这两大矛盾对政府提出了新要求。

一些专家指出，制定“九五”计划的时候，我们明确提出要用集约式的经济增长方式替代粗放式的增长，十年后这个问题依然十分突出。哪个县长、市长的底线，都是本地经济发展速度要高于全国平均水平。这样做的结果必然是拼资源、拼环境。

以行政体制为中心的政府机构改革，最重要的是实现政府自身的转型。这个转型应是两大任务：一是管制型政府转向服务型政府。二是经济建设型政府转到一个公共治理型政府。（新华社宋振远、张建新）

大部委制背后的智囊：中国公务员的数量偏少

北京妇幼医院对面，一面不起眼的红墙静静地伫立着。这个门牌号为西安门大街22号的地方，没有挂出单位招牌，但这并不妨碍其权威影响。

在这个大院内办公的有国务院机关事务管理局，还有专门从事行政管理体制研究的中国行政管理学会。即将启动的新一轮行政体制改革，使这个平静而不惹眼的大院被卷入到传媒风暴的中心。

“最近电话非常多,都是要采访的。有时一家媒体就有几个人来联系。”3月5日,中国行政管理学会的一位参与行政体制改革课题研究的智囊专家在大院里对记者说。尽管学会委婉谢绝,甚至对外电话都是保密的,打出去都没有号码显示,但是仍然有不少消息灵通的人通过各种渠道找上门来。

按照今年“两会”的议程安排,约在3月11日将公布本轮国务院机构改革方案,交全国人大审议。“大部制改革只是整个行政体制改革的其中一步。”这位智囊人士说,中央给出了到2020年的中长期改革目标,下一步还有大量具体实施和完善改革方案的工作要做,与之相关的很多课题,都要加紧研究。

2004年的动议

大部制改革的早期动议,可以追溯到4年前的天津。

2004年8月初,2003年春的国务院机构改革启动才一年多,天津南开大学课题组就给中央某部门提交一份研究报告,提出了行政体制改革借鉴国外经验,实行“大部制”的建议。

“这份报告受到有关方面的重视。”当年的课题组成员贾义猛回忆说。此后,贾所在的南开大学周恩来政府管理学院继续牵头承担了2005年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目——“公共服务型政府构建研究”。课题组主持人是南开大学政治学学者朱光磊教授。

在贾义猛看来,2003年机构改革中组建商务部,整合原来的内外贸主管部委的职能,一定意义上可以说就是大部制的试点。“新一轮改革不是简单地减少部委数量,相反有的部委还可能加强,比如环保部门的重组整合。关键是转变职能,建立服务型政府,这是南开课题组的核心观点。”

南开课题组还建议,除了部委的整合,还需要部门内部机构、编制和权责的优化。比如,现在一些部委副职超编的现象就必须坚决依照政府组织法予以改正。南开大学的上述课题组即将于今年底完成课题报告,向中央有关部门继续提交对策报告和改革建议。

授课中南海

作为一次宏大的历史性变革,大部制改革的“智囊团”不止南开大学课题组一家,与此同时,国家行政学院和中国行政管理学会也在牵头主持一项“国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府”的课题。

“这个研究课题是由中央直接部署下来的。”行政管理学会的一位课题组成员介绍说,课题组阵容强盛,成员包括国家行政学院公共管理教研部主任、中国行政管理学会教学研究分会秘书长薄贵利教授、中国行政管理学会副会长兼秘书长高小平等。

为了取得高质量的研究成果,课题组数易讲稿,反复充实,并多次召开内部研讨会和征求意见会,最后才告完成。

今年2月23日,薄贵利、高小平还应召走进中南海,在中共中央政治局集体学习的课堂上进行了“国外政府服务体系建设和中国建设服务型政府”的专题讲解,并谈了对我国建设服务型政府的建议。这使得课题组的研究成果受到政治局委员们的瞩目。胡锦涛总书记在主持学习时讲话说,建设服务型政府,首先要创新行政管理体制,“要优化政府组织结构,加强公共服务部门建设。”本次行政体制改革的内容复杂庞大,国务院机构改革仅仅是其中一个重要环节,由此衍生的课题研究更为大量。这也形成了另外一些权威课题组。

这当中,包括国家行政学院原副院长、十一届全国政协委员唐铁汉去年主持完成的“深化行政管理体制改革,建立健全社会主义公共行政体制”课题。还有政法大学党委书记石亚军牵头主持的“中国行政管理体制现状调查与政府改革对策研究”的课题调查。上述两项都是国家社科基金重大课题。此外,海南的中国改革研究院也有相关课题研究。

唐铁汉、石亚军同时是中国行政管理学会副会长,该学会受国务院办公厅领导,因此这些课题形成的成果及建议,都可以上达高层,作为行政体制改革的重要参考。

纷议“官民比”

虽然众多课题组同时攻关,但各个课题组分工得当,研究内容、政策建议之间并不交叉重复,而且还相互补充。比如薄贵利和高小平所在的“国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府”课题组,重点研究了国外政府服务性职能的设置及对我国的借鉴。唐铁汉主持的课题组着重解决政府职能和建立健全公共行政管理体制的关系。海南改革研究院课题组提出建立一个类似“新体改委”的机构来指导改革。政法大学课题组则着力于各级政府权力架构的具体设计。

有趣的是,各课题组得出的一些研究结论之间,看似互相矛盾,实则意味深长。比如中国行政管理学会课题组就“合理的官民比例”进行研究,结论是“目前我国的官民比相对过高”。而南开大学课题组在朱光磊主持下研究发现,和很多国家的公务员规模比较起来,中国公务员的数量可能不是偏多,而是偏少。

贾义猛曾为课题研究赴日本考察。“日方官员告诉我,说你们中国商务部的人比我们经济产业省的人要少。”贾义猛说。我国是13亿人口的大国,德国不过8000多万人口,而我国劳动和社会保障部的公务员人数少于德国的相应部门。人手缺乏使我国一些政府部门,尤其是公共服务部门工作强度较大,超时加班很常见。

“所以从严格意义上的官员占社会所有成员比例来看,我们其实不高,所谓的高,可能是把所有吃财政饭的人都算上了。”贾义猛说。“这两个结论其实并不矛盾。这次机构改革的根本在于转变政府职能,一些从事公务服务的部门会进一步强化,而具体主管产业的部门将进一步撤并,减少对经济的直接干预。”行政学院的一位课题组人士评论说。

中央的勉励

西安门大街 22 号大院里一些老资历的人记得,在 2003 年的上一轮机构改革启动时,时任国务院总理的朱镕基曾在 2002 年 10 月 16 日接见中国行政管理学会的负责人。朱镕基说,政府机构改革的任务还没有完成,行政学院要长期办下去,行政学会要办好,对机构改革的研究也要长期坚持下去。

如今 5 年过去了,新一轮国务院机构改革方案即将公布,但大院里的专家们仍然感到,未来行政体制改革的路还很长。“大部制改革只是整个行政体制改革的一个部分,”一位课题组专家说,行政体制改革向上延伸是政府职能转变,建立服务型政府,更高层次则涉及到政治体制改革。而往下走涉及到具体部门的权责、编制的科学合理设置以及部门之间的协调问题等等。

“比如铁道部这次可能不会有大的动,但 5 年、10 年之内呢?改革是迟早的事。”这位专家说。

根据 3 月 4 日公布的中共中央<关于深化行政管理体制改革的意见>,改革的总体目标是到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。

除了政府机构的改革,<意见>还把改革延伸到事业单位。在这之前,国家行政学院从事这一课题研究的李军鹏已经就事业单位分类改革向决策层提交过建议。面对中央给出的中长期改革时间表,更多的研究课题亟待启动。中国行政管理学会年初已经就 2008 年的课题方案进行了布置,这些课题包括政府大部制改革推进策略、规范垂直管理部门和地方政府的关系、精简和规范行政议事机构和办事机构、行政层级改革研究分类推进事业单位改革与社会组织发展等 20 项内容。

来自中央高层的支持,是下一步研究推进的巨大动力。

在薄贵利、高小平 2 月 23 日给中央政治局集体学习讲课结束后,胡锦涛总书记接见了“国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府”课题组成员,勉励大家继续加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况、新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法。此前,中国行政管理学会和国家行政学院多个报告上报后,得到国务委员兼国务院秘书长华建敏等领导的肯定,有的被评为国办“2007 年度十佳调研报告”。(《21 世纪经济报道》)

“大部制”改革：行政三分？

在中国，任何大政策的最终胜利，都需要环环相扣的政府部门的积极支持，但是政府会操纵不合他们利益的政策实施过程，使之变形，甚至流产，对于政府体制改革而言尤其如此。方案的执行者本身也是被改革的对象，方案的最终执行意味着他们的部分人必须下岗分流，他们执行方案的激励何在？这一道理同样适合“大部制”，大部制的核心，是重新定义既得权力，把相对完整的一个权力束重新规划给单个部门，它的成败与否的关键，也是既得权力的阻碍。

“行政三分”提法的创造者是深圳大学公共管理学院教授马敬仁，2003年，他负责起草深圳市政府体制改革草案。草案甫一面世，社会舆论立刻将其拔到深圳历史分水岭的高度。当地最有影响力的报纸《南方都市报》发给马敬仁最后一个问题足可证实彼时社会的乐观情绪，“请您描述您在起草这个方案时的心情，您是否认为这个草案以及您本人将成为中国政治体制改革历史的一部分”。

马敬仁划掉了这个问题。半年后，“行政三分”这一字眼几乎不再被官方和媒体提及，这项引起海内外轰动的中国地方政府改革最终不了了之。深圳市政府给的答复是没有得到中编办的最后批准。

在中国，行政体制改革是戴着镣铐的舞蹈。它既要求在政府内部做创造性改革，又要求不能涉及根本的政治体制。而政府体制创新，在中国必然涉及诸如政府和党、政府和人大以及党和人大等关键问题。深圳原市委书记厉有为对“行政三分”的质疑颇具代表性，他说将市政府的决策集中在几个专门的“决策部门”，既不科学，也不现实，“因为现行的政府决策往往在常委会上做出，而不是一两个决策部门说了算”。

多数意见认为，“行政三分”失败的根本原因，是来自政府内部的利益阻力。

深圳“行政三分”的失败并非偶然。自1982年以来，中国行政机构改革已进行了5次，但效果均不明显：分分合合，分时则为部委之间的权力归属矛盾，九龙治水，职责不清，出问题时相互推诿，合时则内化为部委司局之间的权力纠葛，学理上头头是道的改革方案，实施几年后便被打回原型。1994年的国务院大规模机构改革，政府在报告中说，“机构改革是为了保证政令畅通，转变工作作风，克服官僚主义，提高工作效率……”但可以想见，这样的字句还会出现在以后的政府工作报告中。

行政体制改革可能最终将回到一个问题上，即如何使改革的激励内生于政府内部，因为30年的改革史说明，绝大多数激励不是内生的改革，最后都将走向失败。我们对“大部制”的真正信心建立在政府拿出有效的“分流”方案上，也在这一意义上，乐观其成。

（英国《金融时报》中文网）

从能源部搁浅看大部制推进艰难

改革是一个打破旧体制、旧习惯、旧利益格局的过程，尤其是政府机构改革，由于它涉及到权力的重新分配，遇到困难和阻力肯定不会少……对于大部制改革中出现的问题，我们也应持一份平常心，改革策略可以讲究，改革步骤可以放缓，但在推进行政体制改革的问题上，不能动摇。

大部制是近段时期的一个热门话题。在有关大部门的各种猜想中，能源部被认为是两会后最可能立即成立的大部门。因为在石油价格攀升到每桶 100 美元后，中国的能源安全问题十分突出，而受制于体制因素，我们缺乏长远的能源发展战略规划，“弱政府，强企业”，各自为政的现象早已为人所诟病。

但现在看来，这种希望极可能落空。国家能源办副主任徐锭明 3 月 2 日表示，《能源法》(征求意见稿)即将上报国务院，再报全国人大。按照这一顺序，意味着《能源法》将不会纳入正在举行的全国“两会”审议日程。而能源法的通过被认为是能源部成立的必要条件。

对于这一消息，笔者并不感到意外。十多天前，笔者在能源办的一个朋友就明确告诉我，今年两会不会讨论能源部的问题，我当时问，原因是什么。他说，遭到了某部委和行业内企业巨头的反对，企业说他们不需要一个“婆婆”管着自己。

能源涉及的部门较多，参与博弈的人也比较多，大能源体制将整合电监会、国家发改委相关司局等的职能，因而改革涉及很多部门的利益，会遇到某些部门和行业内能源巨头的反对。从企业巨头把能源部看成一个“婆婆”，反映了某些部门和国企对大部制改革的认识是有误区的。大部制改革不是把几个部门简单捏在一起，成立一个超级部门，如果能源部的组建是给企业再设立一个婆婆，直接干预企业生产经营活动，那设立能源部的确没有多大意义。能源部应该成为一个制定能源战略、规划和政策，理顺能源管理体制和优化资源配置，保障能源安全，推行能源节约，支持能源技术进步的机构。因此，任何从部门利益和局部利益出发反对成立能源部的观点都是错误的。

事实上，大部制改革主要是为了解决一些领域职能分散、管理交叉、责权不一致，效率低下等问题，使政府运作更有效率，更符合市场经济的宏观管理和公共服务的角色定位。要实现这一目的，前提就是转变政府职能。否则，没有政府职能的转变，单有部门的整合，是换汤不换药。

正因为对大部制理解的错误以及出自维护自身利益的需要，大部制改革要远比人们想象的难。十七大提出探索大部门体制改革时，舆论一片欢呼，学界则推出了多种改革方案。其中，呼声较高的是认为应从农业、文化、金融领域入手，成立“大农业”、“大文化”、“大金融”，但临近两会，乐观的声音少了，越来越多的消息表明，推进大部制改革面临很多现实难题。最新的版本是，从阻力相对小的交通、工业、环保三大领域开始。即使是大交通体制，有望率先整合的也只是民航、公路等，而铁路部门没有纳入，环保部门也不是原先传说的与国土、建设部门整合，成立大环境部，只是将现在的环保总局升格为部，职责基本不变。

出现这种变化，当然有一些客观原因，比如，今年南方出现雪灾，目前多数部委忙于灾后重建工作，如果因为机构改革而造成灾后重建不及时，势必会影响社会稳定，同时今年又将举办北京奥运会，诸多现实情况促使大部制改革方案略显“保守”。但我认为，最根本的还是利益问题，就像能源部一样，因为涉及了某些部委和行业的既得利益，于是面临整个行业内部强大的官僚和国企利益集团的反对。

改革是一个打破旧体制、旧习惯、旧利益格局的过程，尤其是政府机构改革，由于它涉及到权力的重新分配，遇到困难和阻力肯定不会少，甚至有可能停滞不前，这都很正常，也不可怕。对于大部制改革中出现的问题，我们也应持一份平常心，改革策略可以讲究，改革步骤可以放缓，但在推进行政体制改革的问题上，不能动摇。(本文来源：燕赵都市报作者：邓聿文)

● 他山之石

西方公共管理改革有哪些新趋势赵成根

20世纪70年代末以来，从英美等发达资本主义国家发端，迅速扩展到整个世界，开展了一场深入持久的政治经济和行政改革。这一场以公共管理市场化和社会化为核心的新公共管理改革运动，在很大程度上化解了各国的公共治理危机，推动了公共治理模式的重大变迁，也推动了公共管理理论的重大发展。

在现代西方国家的治理过程中，存在着一系列看似相互冲突的原则、目标，以及一系列各具不同功能的治理工具。在西方国家的公共政策体系中，自由和平等成了两种具有重大差异的公共政策导向。

从19世纪30年代到20世纪30年代，资产阶级国家的自由经营、自由贸易的自由放任

的经济政策，推动了现代自由市场经济的迅速发展。但是，平等原则却被淹没在自由主义的浪潮之中。20世纪30年代，从美国的罗斯福新政开始，直到第二次世界大战以后欧洲大陆国家和英国的国有化运动和福利国家的兴起，平等原则逐渐取代自由原则，成为现代国家公共政策的主导原则，自由和平等之间的平衡关系，发生了一次重大的调整。

而20世纪80年代以来的公共管理改革，是对讲究平等原则下罗斯福新政以来国家公共政策的总的逆向调整。这一轮政策变迁的核心是劫贫济富。如果说20世纪30—70年代的公共政策发展，是自由原则向平等原则让步的话，那么，20世纪80年代以来的改革，则是典型的自由原则的胜利。

政府和市场之间平衡关系的调整

在工业革命以后的很长一段时期内，主要以市场机制作为经济社会运行的主要调节机制，那个时候的国家政府是一个守夜警察式的国家。但是，市场也会失灵，市场自由运行的结果，是社会财富向少数财团手中高度集中，导致了社会严重的两极分化，社会的矛盾和冲突加剧；依靠市场自由交换和价格机制的作用，无法纠正外部效应带来的问题。

正是由于市场失灵的存在，从19世纪70年代到20世纪70年代末，政府的职能迅速扩展，到20世纪70年代末，现代政府就从一个消极无为的小政府，发展成为一个无所不包、无所不管、无所不能的积极的大政府。但是，政府干预在解决市场失灵问题的同时，又带来了另外的问题：公共开支规模过大；市场的自由和活力受到过度发展的政府管制的约束，制约了社会经济发展的动力等等。

管理和行政之间平衡关系的调整

19世纪中后期以来的国家政府扩展，主要是政府行政职能的扩展。20世纪80年代以来的改革，则是在管理主义思潮的主导下，试图全面改造官僚化的公共行政组织结构、管理模式和管理方法，一种新型的战略导向、竞争导向、绩效导向和顾客导向的公共管理模式正在逐步确立。在管理主义理念指导下，把许多在企业管理中成功运用的管理模式和方法，引入公共部门组织管理之中，来重新塑造公共部门的结构和模式。20世纪80年代改革以来的变化，是在官僚制组织的大框架之下，管理性和行政性平衡关系的一种新的调整。

社会精英阶层和普通民众之间的利益平衡关系的调整

关于20世纪80年代以来的公共管理改革，一种流行的看法是认为具有意识形态的色彩，反映着以工商资本家为代表的社会上层的利益。不管这场改革是否具有价值倾向性，与历史上任何一场制度变迁一样，都是社会权力结构和利益结构的重新塑造，有的社会阶层在结构重组中利益得到增进，同时，必然导致其他一些社会利益群体的利益受到损害。国有企业的

私有化、放松管制、签约外包制、特许经营制、福利制度改革，减少政府决策中的民主协商和谈判机制的作用等一系列具体的改革举措的运用，从利益重新配置的意义上来讲，社会精英层的利益得到更多的增进。这一场改革因此也可以看成是过去一百年塑造的社会权力和利益格局的一次重大调整。(来源：《北京日报》作者为北京大学政府管理学院教授)

● 阅读延伸

当代西方国家公共管理改革的三种主要模式

现代化派。这些国家对行政制度的组织方式进行根本性改变，适度放松僵硬的人事制度，权力下放，这种改革是属于政府管理结构和模式自身的调整和变迁。

市场化派。这些国家的改革措施主要包括在公共服务中引入准市场机制、大规模的签约外包制，进行行政组织的公司化改造，公务员管理中引入合同聘任制和绩效工资制，更多地招用临时工作人员等等。

小政府派。属于这一类型的国家，把任何可能私有化的东西全部实现了私有化，回归了守夜人式的国家，承担一些私人部门不能或不愿承担的核心职能。

湖北随州：大部门制七年改革路

2000年8月，经国务院批准，湖北省新设立地级随州市，辖曾都区（原省直管随州市所在），代管县级广水市。当时，很多人预言人员和机构必然膨胀。但是，地级随州市编制总量不但没有增加，反而从5569名减少到5134名，精简8%。同时，从2000年至今，随州市财政供养系数连续7年负增长。其中市级机关编制始终控制在907名，实际到岗869名，比湖北省一般地级市少近20%。这一切，得益于伴随当年随州升级同时进行的大部门制改革。

财会核算中心：从吃饭财政向公共服务性财政转变

“去年所有想自行发放奖金的单位申请都被否了。”随州市国库集中支付中心主任胡川说。随州市国库支付中心的前身是随州市财会核算中心，负责285个单位的国库集中收付、224个单位的会计集中核算工作。

从建市之初起，随州市各单位就没有设立财务科。市区分家时，302个单位账户、300多名财务人员均被取消，仅2001年便节约财务支出500多万元。2007年，随州市财会核算中

心共拒付不合规津贴补贴支出 129 笔，涉及金额 282 万元；累计拒付不合规票据 576 笔，金额 412 万元。一个主任、两个副主任加上 11 个职员便是财会核算中心所有人员。中心每年直接支付与授权支付的资金有 3 万多笔，每人负责数十家单位的支付和会计核算。

“一方面钱不够用，给财政造成很大的负担，另一方面，不合理开支、违规开支不少，开支不透明。”原来在基层单位做财务监管工作，胡川对此深有体会。一般来讲，单位都会有会计、出纳、单位账户，政府财政部门管资金，单位自行进行核算或申报预算。

而在随州，单位没有账户，也没有会计或出纳，只有一个报账员，负责不定期拿着本单位的原始票据到市财会核算中心报账。各单位的报账员有一笔 2 万元—5 万元的备用金，碰到特殊情况特殊处理。财会核算中心既负责审核，也负责现金支付，一边是会计审核、记账，一边是出纳进行支付。

单位无论是事前还是事后报账，报账手续不齐全就不能支付。财会核算中心的工作人员没少听到抱怨：“领导都签字了，你们为什么不给报？”其中不乏重要职能部门。而财会核算中心坚持一切按政策办。时间长了，各单位开始慢慢理解，现在需要解释的并不多。

一般来说，一个行政单位想买汽车，账上有钱就可以买了，即使不符合规定也先买再说，生米煮成熟饭，后再再整改也没关系。在随州，如果买车不符合相关规定，即使买了，也报不了账。以前，同是公务员，收入却存在差距，有钱的单位通过各种名目给本单位人员发钱。随州实现财会集中核算后，单位有钱也发不了，同级公务员间收入趋向平均。

胡川认为，财会核算中心的作用在于从源头治理腐败，治理不合理开支，对基本的财务支出进行监控，随州正由“吃饭财政向公共服务性财政转变”。而政府各单位的日常经费有足够保障，精力都用来提高行政效率，进入良性循环态势。

招投标中心：实现社会资源的合理、公平配置

“我们不想、不敢、不能搞腐败。”说起自己的工作，随州市招投标监督管理局局长褚玉忠一连用了三个“不”字。按照常理，随州市招投标监督管理局是个很容易产生腐败的地方，因为它管理着全市所有工程招标投标、政府采购、土地交易，以及国有产权交易。仅 2007 年进入招投标中心的项目就有 292 个，涉及资金 19.2 亿元。

7 年来，随州逐步将分散在交通、建设、水利、财政、土地、国资委等部门的建设工程招投标管理、政府采购、土地挂牌出让、国有资产交易统统整合在一起，成立了招投标监督管理局，并设立了一个统一平台——随州市招投标中心，全部编制 18 人。每天都有全国各地的企业访问招投标中心的网站。

原来这些投标项目分散在各个行业部门，形成了同业监督。各个部门代表政府履行职责，某一行业的主管部门，既是招标人，又是监督人，容易造成腐败不说，质量还得不到保证。褚玉忠打了个比方，“这就好比甲队和乙队比赛，而裁判是甲队的人，你说这还能比赛吗？”

招投标中心的设立实现了监督、管理和操作三分离，形成互相制约的机制。“以前各个部门自己招投标，不涉及其他部门利益。现在中心的每个招投标项目，都涉及其他部门利益，其它部门就会盯着。”这也就是褚玉忠所说的“不想、不敢、不能搞腐败”的根本原因所在。

相比腐败问题，褚玉忠认为招投标中心的更大作用在于用市场手段合理配置社会资源，保证质量，体现公平。在招投标中心建立前，随州市有 10 多个小市场，一个单位一年也就是几次招投标。招投标中心实现了资源共享，节约成本，同时更专业，从人员到技术能满足各类项目招投标的需要。

通过招投标中心这个平台，打破旧有的地域封锁、行业封锁，随州的大门向全国的企业敞开，市场从封闭转向开放。本地企业和来自全国各地的企业同台竞争，必须靠真本事才能拿到项目。2007 年，随州市世纪外滩有一块 193 亩的建设用地，政府把道路等基础设施建设好，以 7700 万元起拍，在正式拍卖时又追到 8100 万元，经过四家企业 38 次报价，最后以 1.18 亿元成交。

“要是不用这个平台，就是简单的土地出让，市长定个价，有时还可能降一点。而利用招投标中心就多拍了 3000 多万元，对于随州来说，相当于一个千人以上的现代化工厂一年的利税。”褚玉忠说。2005 年，有一条高速公路连接线需要建加油站，当时 7 家企业都想建。政府通过把经营权拍卖，从 30 万元起拍，一路竞价到 427 万元。而在以前，可能就是大家都写申请报告，商务部门批，然后报到政府办，再报到市长，427 万元就变成了领导签的“同意”两个字。

2005 年，随州建市 5 周年，需要改造 5 条路，当时预算 3300 多万元，市长批准 2800 万元，但通过招投标中心最后中标者的预算仅 1980 万元，节约了 43% 的资金。“要照过去，3300 多万元也拿不下来，工程做到一半企业肯定会要求追加预算。”褚玉忠说。

像抓计划生育一样抓编制管理

作为随州市编办主任，夏明元被称为随州大部门制改革的“操盘手”。

而他其实只管着 4 个人，随州市编办 3 个科室 4 个编制，司机刘师傅兼做保洁、打字等工作。早在 2000 年，在研究制定本市行政机构构架方案的过程中，随州市就提出：职能基本相近的单位能合并的尽量合并设置，职能衔接较紧的单位采取挂牌设置，职能交叉的单位，能不单设的尽可能不单设。最后实际设置 55 个机构，比其它地级市至少少设 10 个。

在机构设置上，随州“不求纵向对口、横向看齐”。外事、侨务和旅游合并设立外事侨务旅游局，文化局、文物局、体育局、新闻出版局合并统称为文体局。社科联、作协、文明办、网络办、外宣办都挂在宣传部，总共 14 个编制。党史办、地方志编纂办公室、档案局、档案馆在其他地市都单设，随州将其合并成一个机构，编制 16 人，领导职数一正二副。

国资委是各级政府要求设立的特设机构，随州将国资委与经委、中小企业局并设在一起。龚剑华 6 年前考公务员进了国资委，她没想到自己是 3 个科室“共用”的工作人员。去年她到乡镇挂职，仍经常回来加班。随州市实行养老、医疗、工伤保险等“五保合一”，统一归口社会保险事业中心，仅 27 名公务员；而一般地级市此类机构至少有 4 个，人员编制 80 人到 120 人。

“政府、企业、职工、老百姓从中受益。从政府角度讲，控制人员，减轻了财政负担，提高了办事效率。企业跑一个单位就可以办成五件事，申报也只需要提交一份资料。如果单设的话则需要五份资料，每个经办机构都需要材料。比如检查，一个单位去就行了，单设的话，今天医保的去了，明天工商的又去了。”随州社会保险事业中心主任张志平说。

据统计，全随州市有近 70% 科室仅设一人，“自己管自己，什么工作都得干”。

随州市还有一个在全国地级市里都少见的现象，“四大家领导”全部没有专职秘书。“当时我算了一下，每个人配一个秘书，30 多个秘书，编制也上去了，费用也增加了，我说我坚持不配。其他领导如果确实工作需要，写报告。但到现在没有一个领导写报告，所以我们不配秘书也一直坚持到现在。”随州市市长李红云说。

随州市成立 8 年来共经历三届领导班子，他们始终把编制当作“高压线”。市长和书记跟各部门“摊牌”：“你们提任何要求都可以，包括资金不够需要资金支持或其他任何支持，但是唯有一个，编制和部门设置不可以谈。”“大部门制节约几个钱还是小事，关键是减少了扯皮，办事效率提高了，政令更通畅了。这，恐怕才是大部门制真正的意义所在。”随州市现任市委书记马清明总结道。

挂牌子是无奈之举

随州市种子站、随州市植物保护站、随州市农药监督管理站、随州市土壤肥料工作站、随州市植物检疫站、随州市农业生态环境管理站……一溜儿七块牌子整整齐齐地挂在随州市农业技术推广中心的门口。

一班人马、多块牌子的现象在随州随处可见。目前，随州市直有 16 个行政机关，却加挂了 24 块牌子；15 个事业单位总共加挂了 27 块牌子。“挂牌子其实是无奈之举。”随州市编办主任夏明元“揭秘”道。

目前，我国政府机构设置从中央到地方，自上而下大多要求“上下对口”。而随州实行大部门制，上下不对口，吃了不少“暗亏”。随州市农村能源推广中心，上级部门要求作为一个副处级机构设置。而随州只是将其作为农业局的一个科级内设机构。2006年，上级部门在安排新农村沼气改造计划时就以“机构未按要求设立”为由将原来拟定下达给随州市万口沼气改造指标削减为5500口，相应减少经费投入450万元。

再比如市移民局，上级部门要求单独设立为副处级机构。随州市研究后将移民工作职责赋予民政局，并在民政局加挂了移民局的牌子，但民政局工作人员每次到省参加移民局的会议都会受到批评。随州市农业技术推广中心虽然加挂了6块牌子，但后6块牌子都被上级对口部门认为不是独立机构而得不到认可，导致一些本应争取到的项目和资金争取不到。

有省直部门规定，市级相应机构单独设立的，给15万元开办经费。因为没有单设机构，随州与这笔经费无缘。另一省直部门规定，凡机构“独立”的，给一台公务用车和10万元办公自动化经费。为争取支持，随州采取变通措施，为其单独“定编制、定人数、定职数”，编制总数不变，机构设置维持原状，总算勉强过关，获得支持。

其他如文明办、双拥办、爱卫办、语委办、旅游监督执法机构等，上级都有规定，不单独设立，进行省级文明城市、双拥模范城市、省级卫生城市、省级优秀旅游城市创建等评比时就要扣分。7年之间，随州机构不减反增，从最初的55个退回到64个，多了9个部门。除了招投标监督管理局、行政服务中心、安全监督局等部门是适应工作需要而增设或单设外，其他几个机构的单设都是迫于无奈。

随州市科协原本与市科技局、市知识产权局实行三块牌子、一套班子。2002年，省里多个文件要求科协单独设立，科协不得不退回到单设的状态。市残联、规划局、宗教局、法制办等也因为类似原因而单设。但即使机构单设，随州也牢牢坚持对编制的控制。单设的随州市宗教局只有3个人，没有增加一个编制。局里没有工勤编制，局长只好自己开车，可能是随州第一个自己开车的局长。

改革的空间还很大

“改革的空间还很大，但会比当初一张‘白纸好画图’困难得多。”展望下一步的改革，编办主任夏明元期望与忧虑并存。他坦承，随州目前的大部门制改革“主要的东西没有动，动的都是边缘的东西”，因为“这样可以减少矛盾”。

尽管没有透露细节，夏明元依然有很多进一步改革的想法：农业局下面还有畜牧局等二级局，其实设一个科就可以了；科协为什么不能合并到科技局？统战部、宗教局，合并可以

更好地做好统战及宗教工作；残联从民政局单设后，只有 5 个编制，除了领导，没有办事的；各机构不需要挂那么多的牌子，以后可以不给牌子，只给职能……

“上面不动，下面动不了。比如，我们想把财政和税务部门合并在一起是不可能的。”夏明元说。比如，打击假冒伪劣产品，现在是工商、食品药品监督、质量监督部门，谁都管一点，谁都不能彻底管好。很多部门都是省里垂直管理，随州动不了。

他认为，涉及监督的部门应该垂直管理，而和地方社会、经济发展密切相关的，可以放权给地方。比如电力应该地方管，而统计工作应该是垂直管理，否则数字怎么可能真实。责任和权力要配套，事权和财权要配套。再比如，党委系统设了一套机构，政府又设一套相应的机构，其实党政部门可以综合考虑，统一设置，避免重复设置。

随州市委书记马清明在接受媒体采访时明确表示：“改革没有捷径，更没有退路。”他认为，随州目前的机构设置并非足够精简，该撤并的要继续撤并，要结合实际，进一步减少政府行政审批事项等，条件成熟的就交给市场运作。（2008 年 3 月 11 日中国青年报记者甘丽华）