

决策参考

Jue ce can kao

第四十二期（总第 292 期）

盐城市图书馆编

2008 年 3 月下

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

编者按：全国人大 3 月 15 日表决通过国务院大部制改革方案，组成部门调整至 27 个，赞成 2744 票，反对 117 票。

新建部委：[建环境保护部][环保部纳入国务院组成部门][建住房和城乡建设部][住房问题针对处理部委出现][建人力资源和社会保障部国家公务员局][建工业和信息化部][建交通运输部]

撤销部委：[撤国家环境保护总局][撤建设部][撤人事部劳动和社会保障部][撤交通部中国民用航空总局][撤国防科工委信息产业部国务院信息办]

保留部委：[铁道部][发改委][教育部民政部财政部水利部农业部公安部司法部文化部卫生部计生委等]

“大部制”之所以引起众目关注，无非在于现行的行政管理体制存在诸多显而易见的弊病，公众一直以来有着各种牢骚。经常出现“8 个部门管不好一头猪”的尴尬。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。本刊在上期推出“机构改革”专题之后，得到了良好的回应。有领导认为，选题及时，内容丰富，可以在较短的时间内对这一话题有一个清晰的了解，当然，《决策参考》还可以对这一话题加以更多地关注。本刊特此推出“聚焦大部制”的专题，以供各位领导决策时参考。”专家高论”和“他山之石”栏目也是围绕本刊专题展开，但愿能为您进一步理解“聚焦大部制”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：聚焦大部制

国务院大部制改革之面面观

“大部制”透露我国政改动向

大部制“一正十副”凸显改革之难

● 他山之石

“大部门”体制的国际借鉴

● 专家高论

仇和为什么会受重用

● 本期专题：聚焦大部制

国务院大部制改革之面面观

国务院大部制改革之：必要性

国务院大部制改革：为何而改

目前国务院的组成部门仍然有 28 个，而日本是 12 个，美国是 15 个，英国是 17 个。与成熟的市场经济国家相比，中国政府部门设置依然较多，削弱了政府的决策职能，也不利于集中统一管理。如中国的民航总局管空中运输，交通部管水路和公路运输，铁道部管铁路运输，而美国的运输部包含了海、陆、空运输，一些国家把邮电也放在运输部管辖，这体现了“大运输”的思维。再如美国农业部的职能，大体涵盖了中国的农业部、水利部、国家林业局等多个部门的职能，体现出“大农业”概念。

大部制将有效避免政出多门？

在中国，民航总局管空运，交通部管水路公路，铁道部管铁路，而美国的运输部则统管海陆空运输；美国农业部的职能，大体涵盖中国的农业部、水利部、国家林业局等多个部门；而一个美联储，则涵盖中国的银监会、证监会、保监会以及央行的功能，这些均体现了“大运输”、“大农业”和“大金融”的概念。据不完全统计，目前国务院部门之间有 80 多项职责交叉，仅建设部就与发改委、交通部、水利部、铁道部、国土资源部等 24 个部门存在职责交叉。

专访毛寿龙：“大部制”能解决权力制约问题吗？

毛寿龙：政治体制改革要适应经济体制改革，历次改革都是出于这个考虑。随着市场经济的发展，我国逐步实现经济转轨、社会转型，政府机构表现出一些不适应经济发展的地方，要进行一定程度的改革。上世纪 80 年代我们精简了很多物资部门，90 年代撤掉了很多计划经济部门，这次机构改革实际上也是为了配合经济领域进一步深化改革。

国务院大部制改革之：艰巨性

权力整合难

重叠的职能部门盘根错节，你中有我，我中有你，要整合这些行政资源，就像剥蚕丝一样，每一根丝都触动一大片官场神经，稍有不慎，不是形成权力真空，就是形成新的权力交叉、重叠，还会引起官场“地震”。大部制下，相关几个部的权力重新洗牌，整合到一块，考验改革者的政治智慧和操作水平，既要大刀阔斧，又要心细如丝，做到平稳过渡，无缝衔接，确实不容易。

机制磨合难

一个整合了不同部门利益的强势大部委，可以打破现有部门利益格局，消解部门之间掣肘因素，压制部门利益追求冲动，从更宏观和科学的角度进行政策决策、执行和监督。大部制不是几个“小部”的简单迭加，如果这样的话，在大部制下，原来的“部”降格为“司”，“阎王”变成了“小鬼”，但手中的权没有变，仍然行使过去“部”的职权，改革就没有意义。

运行监督难

实行大部制管理后，由原来的几部委组成新部门，权力和财力势必更加集中，一个部门的权力更大了，能不能建立起有效的权力约束机制，能不能有效遏制部门利益，怎样防止因权力过度集中而产生的腐败问题，成为影响改革的一大关键因素。

人员分流难

机构精简和重组势必带来人员的分流。分流人员是历次机构改革最为头疼的事。公务员是国家整体运行宝贵的人力资源，是维护正常国家秩序的保障和基础，公务员队伍的稳定，关乎社会稳定。

国务院大部制改革借鉴之：国际

美国之鉴：独立机构辅佐国事

美国实行的是总统内阁制，政府内阁由各部部长和总统指定的其他成员组成。内阁实际上只起总统助手和顾问团的作用，没有集体决策的权力。美国的总统内阁部门有 15 个，州级、郡级政府部门的设置多的 35 个，少的 8 个；同时管理层次较少，中央政府是“总统一

部—司(局)—处”4个层次。其他市场经济发达国家的机构设置大多也在十几个部左右，整体特点是机构数量少，但每个机构都具有较宽泛的职能范围和领域，综合性较强。

英国经验：大规模机构重组

英国现有政府机构21个部，除了内阁委员会、枢密院、苏格兰事务部、北爱尔兰事务部等根据本国特点设置的政府机构，常规的主管具体事务的部门仅有15个。英国有大部门制的传统，封建王政时期就非常注重行政效率，其结果是推崇大部门。在17、18世纪，英国的内阁就是国王的私人圈子，由十几个人组成，每个人分管的事务很多。

韩国式大部制启动先进化时代

原政府重组方案由总统职务接管委员会在1月16日确定并发表，将18个部、4个处、18个厅、10个委员会的中央行政组织，缩减为13个部、2个处、17个厅和5个委员会。据改组方案，在目前的18个部和4个处中，海洋水产部、信息通讯部、女性部、科学技术部将被撤消。最初保留统一部的方案经讨论后在最后阶段被更改为与外交通商部合并为外交统一部。

香港模式：决策与执行监管分立

与内地不同，根据“一国两制”精神实行高度自治的香港特区政府实行的是三大司为决策机构，而下属68个局和署(处)为执行机构的运作和管理方法。

国务院大部制改革之：历史

清末：预备立宪与官制调整

中国由封建社会逐步沦为半殖民地半封建社会，内外矛盾重重，清王朝为了维护其统治，被迫对官制和国家机关进行一些调整和改革。其改革可分为两个阶段：第一阶段从第二次鸦片战争后设立总理各国事务衙门到戊戌变法失败；第二阶段从1901年清王朝下谕更张法令、变通政治、设立督办政务处至清王朝覆灭。

明朝：废宰相一职仿宋殿阁制设内阁

明朝在中央设置吏、户、礼、工、刑、兵六部。五寺，包括大理寺、太常寺、光禄寺、太仆寺、鸿胪寺。特务机构包括锦衣卫、东厂和西厂，武宗时期还一度设有内行厂。三公包括太师、太傅、太保。诸司主要指通政司和行人司。外三监包括国子监、钦天监、上林苑监。内十二监包括司礼监、内宫监、御用监、司设监、御马监、神宫监、尚膳监、尚宝监、印绶监、直殿监、尚衣监、都知监。

汉朝：设内外朝加强中央集权

推恩子弟汉景帝平定七国之乱后，诸侯王国问题基本解决，但是诸侯王的势力依然存在，再次成为半独立状态的割据势力。事实证明，武帝即位以后，决心彻底解决诸侯王分封、内乱不止的问题。

秦朝：政治改革建大秦帝国

秦始皇对中央政治体制进行了改革。皇帝之下是三公九卿：三公是丞相、太尉和御史大夫。丞相是最高行政长官，辅助皇帝处理政务，同时负责对文武百官的管理。太尉则是最高的军政长官，负责军事事务，但他平时没有军权，战时也要听从皇帝的命令，而且要有皇帝的符节才能调动军队，军权实际上也是掌握在皇帝手中。

“大部制”透露我国政改动向

政治体制改革关乎重大，牵一发而动全身。新中国改革开放的第三十个春天，因一场国家行政管理机构改革的启动而格外引人注目。

3月中旬，以五部一局设立为核心的大部制改革，在中国政经两界近百日的大讨论之后，终于和盘托出，并经全国人大获得通过，同时，还确定了到2020年完成行政管理体制改革的总体目标。对于此次大部制改革，中共中央政策研究室副主任郑新立有一个很好的解释，他说，作为行政体制改革的一项重要内容，建立责权一致的大部门制改革是大势所趋，“决策权、执行权、监督权”“三权分立”的思路将体现在国务院机构改革过程中，大部制改革会围绕“三权分立”进行。

值得一提的是，虽然这个“三权分立”还不是孟德斯鸠意义上的“三权分立”，但敢于将“三权分立”这个曾经避之唯恐不及的词汇正式用作官方用语，已经表明中国政府执政理念和执政思路的重大突破。回首三十年改革历程，我们在经济领域进行了多项体制创新，成绩斐然。但是，政府职能部门的转型速度，已经远远落后于中国经济的转型速度，也是一个不争的事实。

从1982年开始，中国政府每隔五年均开始一场精简机构和裁减人员的改革。之前五次的行政体制改革，都没有能够走出精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈，无论是行政成本还是人员数量，都是一路在改革声中节节攀升。

经济学家樊纲的一项研究成果表明：1999年—2005年间中国行政成本对经济增长作用达到负的1.73%。另有数据显示，从财政供养人员与GDP之比看，中国为39人/百万美

元，大大高于发达国家。目前美国为 2.31 人 / 百万美元，日本为 1.38 人 / 百万美元。相对而言，中国公务员“超标”近 20 倍。

平心而论，现行的行政格局，承担着新中国不同发展时期的不同政经诉求，利益纠葛不清，关系盘根错节。改革在一些关系国计民生的关键领域裹足不前，很大程度上源于一些政府职能部门的自身利益掣肘。在 2008 年这个中国社会的特殊年份，政府启动这样一个庞大的自我改革计划实属不易。

围绕“三权分立”进行的大部制改革实际上正在跳出简单的政府部门撤并组合的旧有套路，淡化政府在市场经济体系中的主体色彩，强化保障服务性功能，也就是使政府从经济管理型向公共服务型转变。这样的转变或许才是破解机构改革过几年又重回老路的“黄宗羲定律”的根本之道。这也正是此次改革和以往五次机构改革最大的不同。

自十六大之后，中国的改革与中国社会已经来到了一个重大的分水岭。从一定意义上来看，改革前期，曾出现制度改革拉动市场改革的局面，而到了目前这个阶段，拉动双方已经发生了转变，以市场的开放带动制度的开放正成为现实。中国的整体改革路径也从“摸着石头过河”的试错发展方式向“乘船或架桥过河”的建构式发展方式转变。此次政府机构改革确定未来 12 年的思路和目标，即是中国改革模式转变的一个重要表现。

构建公共服务型政府是建立更为完善的市场经济的重要一步。其核心有二：一是部分权力还于市场，二是针对保留下来权力，应在有效监督下行使。可以预见，大部制落实的下一步，将会大幅削减行政审批、降低寻租空间。2020 年是一个时间表，也是此次小步启动的大部制改革给市场留下的一个愿景。政治体制改革需要支点，大部制承载改革厚望，五部一局的调整，仅仅是一个开始。温家宝总理在《政府工作报告》中提出了机构改革的基本原则：“主要围绕转变职能，合理配置宏观调控部门职能，调整和完善行政管理机构，加强社会管理和公共服务部门，探索实行职能有机统一的大部门体制；针对职责交叉、权责脱节问题，明确界定部门分工和权限，理顺部门职责关系，健全部门间的协调配合机制。”

“大部制”不是简单的部门加减，不单是哪个现有的部进入哪个新成立的部，或者哪个部撤销，而是政府机构改革的进一步深化。如果大部制只是将几个部并为一个，原来的部长改为副部长(括号正部级)，或者由一位副总理或国务委员兼任部长，恐怕解决不了多少问题。

当然，将原来需要找几个部办的事集中在一起，将部际的流程改为一个大部内部的流程，一般来说会提高效率，缩短流程。但如果因此而增加了层级，或者因为事权过于集中而积压在各级首长手里，那么大有大的难处，或许会适得其反。因为管的事多了，机构大了，人员

多了，办公地点也可能分散了，本来能够在同一幢楼、同一个院里完成的签字盖章，说不定还得送往部长所在的另一个地方，积压在部长那里的事只会更多。

所以除了理顺部际关系、减少部际环节以外，更重要的是抓住这一机遇给政府职能减负。中国历来实行中央集权，尽管改革开放以来，这方面已经有了长足进步，但目前中央政府管理的财政、事务、人员总量仍是空前的，如果职能不转变，今后只会越来越增加。所以这次改革会不会重蹈覆辙，关键在于能否削减政府的事权，将属于市场的交给市场，将能在民间解决的还给民间，对根本不需要管的事坚决不管，按法律法规办事而不是跟着领导的批示转。

以往的改革还有一个不易解决的难题是富余人员的安置。有时虽然精简了人事，却留下难以消除的弊病。如让原来的主管当国企老总实际造成官商不分，将官员安排到学会社团当负责人导致他们的官僚化，安排富余公务员读硕士、博士使学位贬值。这次改革中产生的富余人员，必须找到有效的解决途径。（《新京报》作者：葛剑雄）

大部制“一正十副”凸显改革之难

据3月23日出版的《经济观察报》报道：新组建的人力资源和社会保障部3月19日召开领导干部会议，宣布了中央关于人力资源和社会保障部主要负责人以及领导班子成员任职决定：尹蔚民任部长，副部长共有10位。

该部的领导干部新格局为“一正十副”

一个新组建的部，竟然有10个副部长！这样的结果，在精简机构、定员定编定责、严格控制领导副职职数的大背景下，令公众感到意外。过去，我们经常在媒体披露一些基层单位机构随意增加，副职越来越多的情况，想不到这次在新组建的“大部”也出现了，对照原来的人事部与劳动和社会保障部的副职人数，新组建的人力资源和社会保障部把原来两个部的所有副职都安排为副部长了。

根据官方报道，全国各级党政机关在最新一次换届当中，从县到省各级领导副职都有所减少，可为什么人力资源和社会保障部要设10名副部长？依据是什么？按照现有的政策，国家部级机关应当配备多少名副职？早在1982年10月，第五届全国人大第五次会议就通过了《国务院组织法》，该法第9条规定：国务院各部设部长1人，副部长2—4人；各委设主任1人，副主任2—4人。按照这个标准衡量，人力资源和社会保障部的副职超过一倍还多。

在中国这样一个“官本位”思想意识根深蒂固的背景下，面对多种社会资源还需要通过权力进行支配的社会现实，各级政府机关、部门的机构设置和领导职数，是一个非常敏感的社会问题。中央一再强调依法行政、政务公开，其实，面对各地党政机关部门副职多、进入人多的乱象，最需要公开的就是各级党政机关部门的编制，包括机构设置、定员数额、资金来源等，可是，这些情况向来没有向社会公布过，以至难以对此实施有效的社会监督和舆论监督。

透过人力资源和社会保障部的“一正十副”，可以让人们感受到改革之难。但越是社会关注的敏感话题，越是改革的难点、热点，越应当从中央部门做起，为地方树立榜样。这样一来，即使地方部门有违反之，上级也才有足够的底气去严肃查处。只有这样，我们的法制社会才能大有希望。

● 他山之石

“大部门”体制的国际借鉴

在现代化的过程中，许多国家在不同程度上陆续采用了以市场为导向来推动经济发展，以政府为核心和通过第三部门的配合来强化社会管理的思路。所以，各个国家在政府职能与政府机构设置方面出现了一些带有相当普遍性，并且被实践证明有其一定合理性的做法。但是，受经济发展状况、政治文化传统、法治建设程度等因素的制约，各国政府机构设置依然存在很大差异，并都在努力保持自己的某些特色。这种共性与个性的交互作用，为各个国家在政府机构设置方面既相互借鉴又合理保持特色提供了空间。

“大部门体制”就是为了克服和解决机构重叠、职能交叉和权责脱节等政府管理问题，由市场经济比较成熟的国家，率先探索并逐步实行的一种行政管理模式。

设置多少核心机构比较合理

所谓中央政府核心机构，在国外一般是指参加内阁的部级首长领导的中央政府的主要组成部门，也有人称其为内阁机构。不过有些国家并没有明确的内阁设置，所以通称为中央政府核心机构。它大体相当于我国的国务院组成部门。

在已经加入联合国的 200 个成员国中，本课题组重点考察了两类国家，一类是普遍实行市场经济并且经济发展水平相对较高的国家，以经济合作与发展组织(OECD)的 29 个成员国

为代表；另一类是处于市场经济转型中的大国和发展中大国，主要包括俄罗斯、印度、巴西等 7 个国家。

在经合组织成员国中，从数量考察，中央机构设置最多的是新西兰，现政府的核心机构约有 30 个(一个内阁部长往往兼任几个部的首长，内阁部长人数只有 19 人)，其次是加拿大 26 个，其他国家都在 20 个以下。其中，澳大利亚和英国 19 个，美国和法国 15 个，德国 14 个，日本 12 个，机构设置最少的瑞士只有 8 个。中央政府核心机构设置数量平均为 16 个。与我国国务院目前有 28 个组成部门相比较，数量相对较少。

从具体部门设置看，则呈现“共性”与“特色”的结合。经合组织成员国的中央政府核心机构中，大约 1/3 名称与职能相同，比如普遍设有国防部、财政部等；大约 1/3 的部门名称和职能基本相同或相近；其余则根据各国国情有所不同。比如，美国设有退伍军人事务部，韩国设有统一部，澳大利亚现政府则设置了气候变化部。

在中央政府部门设置上，较充分地实行了大部门体制。比如，普遍设置了大农业部、大交通部和大环境部，分别综合负责农、林、牧、渔业政策，陆、海、空交通运输政策和环境保护政策等相关的政府事务。

处于市场经济转型期的印度、印尼、俄罗斯、阿根廷、埃及、巴西和南非等国家，中央政府核心机构的设置数量总体相对较多。其中数量最少的阿根廷只有 11 个，俄罗斯 15 个，其他几个国家都在 20 个以上，印度最多，共设 41 个部门。7 国平均为 28 个。由于机构数量多，具体机构设置的差异也比较大，其中阿根廷和俄罗斯联邦政府的大部门设置相对较好。在俄罗斯，代表性的大部门设置有卫生与社会发展部、交通部等，前者统筹负责医疗卫生、社会保障、劳动就业以及消费者权益保护等多项政府职能，后者则全面负责陆、海、空交通运输以及国土测绘与制图等政策。而部门较多的国家无所谓大部门体制。

英国最早实行大部门体制

经合组织国家，特别是美、英、法、日、德等主要发达国家，中央政府核心机构数量不多，相对精干，究其原因，很大程度上得益于大部门体制的实行。

英国是发达国家中较早实行大部门体制的国家。20 世纪 60 年代后期，英国开始在内阁中组建被称为“超级部(giantdepartment)”的大部门，扩大业务管辖范围，将多种内容和有联系的事务交由其管理。如 1964 年将原有的国防部、海军部、陆军部和空军部合并为新的国防部，1968 年外交部和联邦事务部合并为外交和联邦事务部，社会安全部和卫生部重组为卫生和社会安全部，1970 年住房和地方政府部、公共建筑与工程部、运输部合并为环境事务部，贸易部和技术部合并为贸易与工业部，海外发展部并入外交与联邦事务部。

经过历届内阁的不断调整，到本届布朗内阁，核心机构共设置 19 个。具有代表性的“超级部”主要包括文化、信息与体育部，商务、企业与规制改革部，环境、食品与农村事务部等。其中的商务、企业与规制改革部整合了过去的贸易与工业部的全部职能以及内阁办公室的部分职能，全面负责企业与商务关系、地区发展、市场公平、能源政策以及经济规制管理与改革事务等。

法国中央政府各部的设置没有具体的法律规定，一般由总理在组织政府时根据需要确定。19 世纪下半期，法国中央政府只有 5 或 6 个部的设置，而到了第五共和国时期，中央政府最多曾设置约 30 个部。其后，法国政府也进行了大部门体制的探索和改革。本届政府在萨科齐于 2007 年当选总统并任命菲永担任总理后，宣布中央政府由 15 个部组成，其中的经济、财政与就业部和环境、发展与海洋部等，均为典型的大部门。例如，环境、发展与海洋部综合负责资源、国土与政策、能源与气候政策、可持续发展政策、灾害防治政策、基础设施建设与交通政策等。日本中央政府 2001 年正式实施以大部门体制为重点的行政改革，主要目标是为了克服“部门主义”，核心内容是重组原有的 22 个省厅。重组原则包括依政策课题、施政目标与任务，重新按相同或相近职能组合部门，并重视部门的统合性与整体性；利益相反与性质不同(如经济发展与环境保护)的业务要尽量放在不同部门；部门之间在规模和权限方面要尽量保持均衡。

按照这个原则，中央政府核心机构大幅削减为 12 个省厅。原有职能重复或互补性高的 11 个省厅，统合改组为 4 个省，原邮政省、自治省、总务厅合并为总务省，文部省、科学技术厅合并为文部科学省；厚生省、劳动省合并为厚生劳动省；运输省、建设省、北海道开发厅、国土厅等合并为国土交通省。环境厅升格为环境省。其他七个省厅则根据任务需要，重新调整职能和负责的业务。

与上述省厅部门重组相配合，建立了三个层次的中央省厅间协调机制：一是在首相的直接领导下，由内阁官房(相当于我国的国务院办公厅)主导的部门协调，为最高协调机制；二是由首相就特定政策问题任命的“特命内阁大臣”主持召开相关阁僚联合会议，协调省厅间的问题；三是省厅部门间的直接协调机制，一般特定政策问题由该政策的主要负责部门拥有协调权，其他部门参与配合。

在规划和实施大部门体制改革过程中，日本政府专门成立了由首相直接领导的“行政改革会议”，吸收专家和社会有识人士参与，充分研讨，独立形成改革建议，政府对建议给予最大限度的尊重。同时，在部署改革过程中，坚持立法先行，到 2001 年改革正式实施，共

提交立法机关审议通过了数十部相关法律，保证了改革的规范性和严肃性。在 2001 年中央政府改革的基础上，近年日本的地方政府也积极推行大部门体制改革。

几点启示

其一，从大部制实施比较充分的国家来看，中央政府核心机构的理想设置数量似乎应该控制在 20 个以下。目前我国国务院组成部门有 28 个，同一些发展中大国相比似乎并不显多。不过，考虑到国务院还有 1 个直属特设机构、14 个直属机构、5 个办事机构、18 个部委管理的国家局和多个事业单位的存在以及施政过程中现实存在的“政出多门”、“九龙治水”等问题，进行大部门体制的改革和探索，显然是必要的。从长远目标看，在实施大部门体制的基础上，将国务院组成部门的数量逐步调整到 20 个稍多一点，应当是比较理想的。

其二，在职能和任务整合的基础上探索试行大部门体制，是克服部门主义的有效途径，这已经为很多国家的行政改革经验所证明。

其三，在积极探索实行大部门体制的同时，也应注意组建大部门要有一定的限度。首先，任务和利益取向相冲突的政府职能不宜放在一起，由一个部门负责施行；其次，在组建大部门时，也要考虑部门之间力量和规模的平衡，大部门不宜规模太大，以致成为超越同一系列的其他部门之上的“部上之部”，那样，反而会造成变相增加行政层级等新的行政管理问题。

其四，从英、法、日等国大部门体制改革的经验看，作为重大的行政管理改革措施的出台，需要从国情和现实出发，逐步展开，不可操之过急。同时，借鉴日本的经验，大部门体制改革，应坚持依法展开，通过立法机关的审议，以法律的形式对行政改革作出明确和具体的规范，有助于保障改革实施过程的严肃性。

其五，在中央政府推动大部门体制改革的同时，可以而且应该鼓励地方各级政府也作积极的探索。在这个问题上，中央政府部门要坚决克服“上下对口”“左右对齐”的惯性思维。（文/南开大学周恩来政府管理学院课题组，贾义猛执笔）来源：《瞭望》新闻周刊

韩国四百政府机构实施“大瘦身”

“政府将以更精简的组织形式开创一个新时期。我要求国民和国会支持这项计划——通过大胆合并功能重叠的机构，实现公共部门私有化与地区化，使政府摆脱目前的松弛。”1 月 14 日，韩国候任总统李明博在阐述施政目标时明确提出，建立“规模小、效率高的政府”将是新政府的一项重要改革措施。

2008年2月20日，李明博所在的大国家党宣布，韩国新政府机构将由现有的18个部门四个处精简到15个部门两个处。海洋部被废除，其下辖的渔业水产厅、海洋警察厅等被合并到农水产食品部和国土海洋部。政府通讯部和科学技术部，策划预算处和国政宣传处均被统合为一。

原计划废除，也引起较大争议的统一部得以保留，但组织缩小的可能性很大，妇女家庭部更名为“妇女部”得以继续存在，不过职能也将缩小。

据韩国媒体报道，在现任总统卢武铉近五年的任期内，韩国增加了9.5万名政府官员和52个政府委泛共有416个。而李明博则在竞选中承诺，要通过机构改革、包括合并政府机构、减少官员人数等措施，实现政府开支削减10%，现有政府机构至少要减少60个。以目前的精简计划看来，公务员裁减规模将达到3700人左右。

重点建立“企业亲善型政府”

对于李明博提倡的“小政府”改革计划，上海国际问题研究所韩国问题专家于迎丽表示，这一方面出于其所在党派的执政理念，另一方面与李明博本人“实用主义”的行事风格相关。

于迎丽说，李明博所在的大国家党更主张和强调市场的作用，对市场干预活动少，强调将“大政府”转变为“小政府”，这与现任卢武铉政府主张对经济适当干预，更注重社会福利和缩小贫富差距的政策主张有相当区别。从李明博个人而言，从成功企业家到总统的经历使他具有把理念付诸行动的魄力，裁减合并机构也是根据部门功能的实际来运作的。

此外，李明博政府的一个口号是“企业亲善型政府”，他强调政府的服务功能，减少对企业的干预，呼吁“将私营企业能够办到的事情交给他们去办”。而李明博大幅精简政府机构和开支，推动机构改革的目的都旨在为经济发展创造条件。

政府机构改革前先征求民意

事实上，几乎历届韩国政府都对政府机构进行过大大小小的改革，曾深入研究韩国行政机构改革的国家行政学院教授马庆钰介绍说，在最近几届韩国政府的机构改革中，金泳三政府和金大中政府的改革较具特色。

金泳三于1993年至1997年出任韩国总统，身为韩国第一位非军人出身的“文职总统”，他开启了一系列政治和行政相结合的“混合型改革措施”。金泳三精简臃肿的政府机构，督促国会制定了《公务员伦理法》，实行公务员财产公开和登记制度；肃清军队政治化，实行军政分开，缩减国家安全部门，建立一个现代化性质的民主和廉洁的政府。

马庆钰说，虽然这场改革是自上而下发动的，但改革的具体实施却是“自下而上”。政府设立了直属于总统的“行政刷新委员会”，由15名独立教授和学者组成，他们

征求政府基层、民间团体、自治组织和普通民众对改革的看法，广泛征求民意，进而确立改革课题，研究分析这些议题和相关改革策略，最后由总统发布实施。改革最后确立的 43 个提案便是从数万个议题中筛选出来的。

部分政府职能下放民间团体

1998 年金大中总统执政后，进行了两次以“机构改革”为中心的行政创新。当时韩国遭受亚洲金融危机的打击，也面临着 60 年代以来“威权统治”和“军事统治”的积弊，金大中政府行政改革的目标是建立一个廉洁、高效、服务的政府。

这一时期的机构改革以职能转变为中心，以中央政府的机构改革为例，首先对部门的具体职能进行统计，根据职能需要决定重组模式，再确定各种核心职能机构及其所需的人员数量。非核心职能、可下放到地方或民间团体的职能，以及行政部门没有必要做的职能均被下放或向外承包，金大中政府一共向外承包了 67 种原来由政府承担的职能。经过改革，韩国政府长期维持的两院、14 部和 5 处的机构模式被压缩成 17 个部，33 名部长级官员减至 23 名，国务委员也由 23 名减为 16 名，裁减公务员近两万人。

● 专家点评

政府要“小”，更要“制约”

专家认为，韩国政府机构改革自有其特点。但需要注意的是，政府机构改革在注重“精简高效”的“小政府”的同时，也须注重政府机构的相互制约，以促廉洁。

马庆钰认为，韩国行政机构改革有如下几个特点：首先，先确立精简、效能、服务等理念，再从理念—职能—体制—机制—方法这一系统展开。其次，重视发达国家行政改革的经验，比如学习新西兰、澳大利亚的“责任运营”制，英国的“顾客宪章”制，并和本国实际结合。

此外，韩机构改革推行“专家评估政府，民间介入改革”的理念，实现专家和政府的双赢。在韩国政府机构改革中，政府往往会成立临时的民间智囊机构，成员包括政府以外的研究机构 and 大学里政治学、法学、行政学和经济学的专家学者。这些政府以外的专家“旁观者清”，对于行政改革中症结的评估相对客观和准确，比政府自己“下药开刀”更好。

但马庆钰也强调，在“小政府、大部门”的改革中，合并机构、减少职能的交叉重叠，固然可以提高行政效能，减少了部门相互推诿的状况和协调沟通的难度，但同时有可能减少部门和部门之间的制约，一旦制约和监督机制无法有效跟上，有可能助长公共利益部门化和部

门性腐败，在这方面，金泳三执政时期经济规划院和财政部合并后，原有的相互监督和制约作用削弱，导致腐败滋长，就是一个令人警醒的教训。

韩总统李明博要求公务员比国民早起

比主人即国民更早起床，是仆人的职责，仆人比主人起得还晚，就不能担负起应尽的责任。韩国总统李明博说，随着新政府成立，各级公务员应改变旧有积习，增强“国民公仆”意识，“以崭新精神面貌开始新的征程”。另有消息称，青瓦台已下达了要求公务员远离高尔夫的禁令。

与此同时，李明博还第一次拿到了总统月薪，金额为 1647 万韩元。青瓦台副发言人裴庸寿解释说：“本来总统 3 月份的月薪是 1400 多万韩元，但加上了 2 月 25 日之后 5 天时间的 2 月份月薪 247 万韩元。”据悉，韩国总统的年薪为 1.7 亿韩元。据说，李明博尚未决定如何使用月薪。李明博在担任首尔市市长的 4 年时间里，将所有月薪用于清洁工和消防员子女的奖学金等方面。

早上 7 点半就开会

“我们要在早上 7 点半开会，接下去 5 年几乎每天都会这样。”李明博昨天在中央政府大楼举行的企划财政部业务报告会上说，“公务员就是仆人，为国民服务的仆人。我们的公务员有必要审视自己是否成为仅仅挂在嘴上的仆人，究竟有没有真正做到为国民服务。比主人即国民更早起床，是仆人的职责，仆人比主人起得还晚，就不能担负起应尽的责任。”

强调“实用主义”的李明博政府成立后，由总统主持的国务会议和各部门在青瓦台进行业务报告的时间都被提前到一大早，使有关部门为规定上下班时间的《作息条例》问题而大伤脑筋。如今已有部分人暗讽李明博政府的提前上班方针为“看晨星运动”、“笨鸟先飞综合症”等，担心会引发后遗症。

不过，李明博依然强调：“这是时隔 10 年实现的政权交替，公务员们应怀着一种新的想法开始新的出发。最危险的是依赖习惯和经验生存，这样没有发展。经验只能用来借鉴，应具有符合新时代的创意性。”

抨击公务员“铁饭碗”

李明博还反问说：“我们的公务员们在工作时是否会想到国民失业而遭受痛苦的情形？即使国民生活艰苦，各位公务员也能拿到薪水，只需 1 亿韩元的项目即使投入 2 亿、3 亿韩元也没有人负责，更没有人去担心。凭借这样的精神面貌，在世界竞争中怎么能生存？”他还督促与会者：“即使在财政面临危机、经济增长率下滑、就业率下降的情况下，各位也不担心被裁员或者发不出薪水，只要按时上下班就可以了。因为身份得到了保障，我们的公务

员不论是否面临危机都没有区别。但如今应在工作时多想想部门倒闭怎么办、公司破产怎么办、如何给员工发工资等问题。”

下达高尔夫禁令

另有消息称，青瓦台已经下达了高尔夫禁令。韩国媒体报道称，韩国总统室长柳佑益最近在一次会议上称，现在不至于会出现打高尔夫球的首席官员和秘书官，他还嘱咐今后也不要打高尔夫球。

青瓦台首席官员和秘书官，甚至连行政官员都纷纷收起高尔夫球杆，并做好未来一段时间内远离高尔夫球的准备。青瓦台负责人表示：“为了坚持实用主义路线和实现发展经济的目标，每天都要起早贪黑，打高尔夫球本身就是一种奢侈。不仅没有时间去打高尔夫球，就算有闲暇时间，这一运动也不符合青瓦台抓紧国政的基本方针。”

分析称，从公务员社会性质来看，高尔夫禁令将扩散到政府各部门及公共企业和下属机构。青瓦台开展的整顿公务员纲纪的效果开始初露端倪。（作者：方晓《东方早报》）

● 专家高论

仇和为什么会受重用

中国是一个讲究“中庸”之道的国家，所谓“木秀于林，风必摧之，堤高于岸，水必湍之”，特别是在官场，不乏庸庸碌碌或唯唯诺诺之人。这种时候，如果偶有一两个锐意进取敢做敢为的冒尖者，就很容易被舆论当作官场“异类”看待。

仇和就是这样一个官场“异类”。这位曾被称为中国最富争议的市委书记，履职昆明还未到两月，已经在昆明官场刮起了一股新政风暴。他对新闻舆论监督的欢迎，对会议上打瞌睡干部的训斥，特别是规定全市领导和各部门官员的电话向老百姓公布，等等，使他再次成为媒体关注的新闻人物。

在不少人看来，按仇和整肃官场风纪的凌厉性格，以及雷厉风行的办事作风，他确实在当下的官场中不适合生存。因此，还在其任宿迁市委书记时，一些自以为深谙官场之道的人都不看好他的仕途，甚至还担心他能否全身而退。在大多数时候，这种看法往往是对的——从中国的历史来看，多数改革者的下场都不好。即使在政治相对清明的今天，对于有巨大争议的改革者，为稳重起见，其仕途很难再得到升迁。这并非没有前例。

然而，仇和这样一位在大家看来很个性的官员，在不到两年的时间，竟然三级跳，从宿迁市委书记到江苏省副省长，再到云南省委常委、昆明市委书记。可以说，仇和的仕途颠覆了很多人的预料。

那么，仇和的升迁，透露出了一些什么信息，值得我们好好去体察呢？我认为，仇和的受重用，或可反映出在党的干部评价体系和用人导向上的一种改革创新趋向。

改革是一个突破旧体制、旧习惯、旧利益格局的过程。在这一过程中，有时需要冒极大风险。改革的风险主要来自两个方面，一是市场风险，二是道德风险。前者包括来自外界、舆论、上级对改革的评价、与既有政策和法律的冲突、改革的手段和方式、改革者处理复杂事物的能力、改革对象的反制与博弈等。后者则由改革者本人道德引起的风险，如腐败、内部人控制等。在改革的诸风险中，上级部门对改革和改革者如何评价又显得非常重要，决定着改革者的命运。这样的事例很多，比如，重庆市城口县坪坝镇原党委书记魏胜多，因为2003年“自作主张”尝试直选镇党委书记和镇长，而被免职并“双规”。当时魏被上级列出的罪名包括：对于进行选举的事实，对上级隐瞒不报；在2004年末换届到期前，违反《选举法》提前进行选举；违反“党管干部”的原则。仇和的改革同样存在风险，虽然他在宿迁推行的改革最终使所有人共享到了改革成果，但他采取的改革方式和手段就引起了很多非议，如果要上纲上线的话，完全可以给他扣帽子，打棍子。事实上，一些人就认为仇和的某些做法违反了民主，侵犯了基本人权。

目前，我们的干部制度存在一个重大缺陷，这就是，它可以默认官员的无所作为，甚至难以觉察官员的假公济私，中饱私囊，但对有作为、想作为的官员来说，又十分苛刻。从而造成在实际工作中，一有困难，大家就往体制上推，成为自己无所作为的一个借口，一块“遮羞布”。不是讲体制和制度问题不存在，但不解决体制和制度问题难道我们的官员就不要去做事了？显然不是这样。这里的关键就在于，我们以什么态度看待困难和问题，想不想做事，为不为老百姓谋福利。想做事，要解决问题，就要敢闯敢冒。正如仇和所说，“腐败我看有三种：第一种是贪污，第二种是决策失误造成经济损失，第三种是宁愿少干事，甚至不干事，保证不出事，四平八稳，按年龄大小、皱纹多少、胡子长短排队等提拔。”他认为，后两种比第一种造成的损失更大，更可恶。仇和的这个观点当然可以讨论，但真要想干事，总是有办法的。仇和本人就是最好的说明，比较而言，他从政并无特别优越的背景之类，能从沭阳县委书记一路攀升到省委常委，靠的就是真心为老百姓干实事谋发展。昆明的干部说，仇和对公务员要求严得几近苛刻，但他对老百姓是真好。这说明，只要官员真心为老百姓办事，老百姓就会理解和支持你。这种理解和支持在仇和的升迁中发挥了重要作用。事实上，一把

手的率先垂范，坚持艰苦奋斗，密切联系群众等，是党和人民对干部的基本要求，只是由于现在做这些事的人少了，我们就觉得可贵了。

所以，仇和的受重用也折射出一种积极的用人导向：宁用敢干事、能干事、干成事的“争议”干部，也不用“宁肯少干事，甚至不干事、千万别出事”四平八稳的“误事”干部。它是对那种不做事不犯错没有争议便可稳稳当当向上熬的用人规则的一个局部颠覆。

改革意味着矛盾和争议，仇和能够在种种错综复杂的矛盾中矢志不渝地推进改革并取得成效，而中央对于有争议的仇和也能够放手重用，不但表明中央坚定进行改革的决心，而且意味着在当下的政治生态中，或要倡导一种“宽容改革者，善待失败者，全面看待有争议者”的社会氛围。（作者：邓聿文《学习时报》副编审）