

# 党的十九大后中国新一轮大部制改革的背景 and 思路

施雪华 赵忠辰

**【摘要】** 改革开放以来,中国进行了八次大的政府机构改革,从一定意义上讲都是机构裁撤和功能调整的大部制改革。以往的七次大部制改革,取得了机构精简、人员减少、职能转变等成效,但仍然存在着职能重叠、人员冗余、多头管理等问题,尤其是大部制改革一直局限在政府体系内部。十八大明确提出要深化国家机构和行政体制改革,实现国家治理体系和治理能力现代化,这为大部制改革指引了方向。十九大后,在习近平新时代、新思想的指引下,新一轮大部制改革的总体创新思路是:将政党、人大、政府、司法机关、社会组织、企事业单位和公民个人等多元主体纳入到大部制改革思路的确定中;将“大系统”概念纳入大部制改革机构调整方案中,打破了过去局限于国务院部门之间的“大部制”概念;将加强和优化“党的领导”明确为国家机构调整的重要原则,贯彻到大部制改革全过程之中;将“机构随功能走”或曰“结构功能相匹配”原则落实到机构职能、级别、编制、权能的规范中。经过本次新的大部制改革,今后中国的政府机构必将更加结构合理、功能完整、关系明确、运行高效。

**【关键词】** 十九大;大部制改革;新动能;新思路;大系统

**【中图分类号】** D61

**【文件标识码】** A

**【文章编号】** 1006-7426[2018]04-0034-011

10.13553/j.cnki.llygg.2018.04.005

## 引言

所谓“大部制改革”是指针对政府部门的具体职能、管辖范围和权能关系,通过一系列的裁撤、合并、重构、调整,避免政府机构重叠、职能交叉、多头管理、权能冲突等弊端,发挥政府的大部门宏观管理和协调职能,弱化政府的微观干预和具体管理功能的一系列改革理念和行为的总称。随着中国改革开放的深化与拓展,经济社会快速发展,社会对政府管理的需求逐渐呈现多元化、高效化、规范化的趋势,大

部制改革也应运而生。改革开放以来,中国分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年进行了七次规模较大的政府机构改革,这七次改革都有机构裁撤、职能合并的内容,从一定意义上讲都是“大部制改革”,但真正明确提出“大部制改革”理念的是从2007年党的十七大开始的。2018年的政府大部制改革是第八次,前面七次改革取得了一定的成果,积累了一定的经验,也暴露出了一定的问题。十九大明确提出要深化国家机构和行政体制改革,在新时代、新征程中,要充分借鉴过去大部制改革的成功经验,纠正存在的问题,运用

**作者简介:** 施雪华(1963-),男(汉),浙江嘉兴人,北京师范大学文科学报编辑部高级编审,主要研究方向:国家战略与政策、政府管理与公共政策、政党政治与政党管理、社会组织与社会治理;赵忠辰(1988-),男(汉),河南郑州人,北京师范大学政府管理学院2015级行政管理专业博士研究生,主要研究方向:政府管理与公共政策。

新思路、新方法来推动新一轮大部制改革朝着规范化、高效化、科学化、现代化方向发展。

## 一、改革开放以来中国大部制改革的历史回顾

改革开放以来的八次大部制改革,经历了探索、挫折、发展、深化、整合、突破等阶段。2007年大部制改革开始进入重大突破时期,十年来,大部制改革积累了丰富的经验。

(一)中央政府与时俱进及时开展机构调整和职能转变的大部制改革

改革开放以来,我国政府机构的改革在不断进步,改革的内容与中国特色社会主义发展阶段相匹配,不断适应中国特色社会主义发展的新情况、新特点、新要求。在维持政府机关正常运行的前提下,不断精简政府部门,及时减少政府人员和编制。大部制改革,需要撤销部分部门,整合部分职能,合并部分机构为大部,但机构的撤并绝非易事,需要政府部门兼顾机构强化和职能优化,实现最大化的资源整合。

1982年至2003年的政府机构改革主要着眼于精简机构,但政府管理和干预社会与市场的基本情况并没有大的变化,政府的职能没有根本性地转变。2003年的政府机构改革有了最重要的变化,即提出转变政府职能并落实到政府机构改革方案中,这样不仅降低了国家部委管理性机构的国家局数量,而且进一步精简了国务院的组成机构,以达到改进管理方式的目的。

2007年10月,党的十七大提出要加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。这既可以减少部门间的权限冲突,从而减少因权力交叉而出现的行政灰色地带,同时,也将进一步简化繁杂的行政手续,从根本上提高政府的行政效率,优化权力运行流程。

2008年3月,国务院机构改革方案公布,十一届人大一次会议第五次全体会议通过了该方案。根据这一方案调整后,除国务院办公厅外,国务院组成部门将减少为27个,大部制改革迈出关键一步。为了解决机构重叠、权力交叉等问题,国务院彻底整合了7个综合部门,最终合并了5个业务司局,并且新设置6个司局。“人力资源市场司”“农民工工作司”等新机构应运而生。

2012年11月,党的十八大报告再次提及大部制改革,要求“稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系”。围绕“收权”与“撤并”积极开展工作。其中,拆解科技部职能,将科技部的科研规划和管理方面的职能并入教育部,将科技部经济领域的科技管理职能并入工信部。此外,撤销了国土资源部、水利部等多个部门。为了更加深入落实政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,中国人民银行从国务院分出,成为独立的国家机构。国务院采取的系列措施,更加坚定了国家发展的信心,同时也传递了大部制改革的积极讯号:大部制改革,厘清政府职责的同时也要明确各部门职能,职能相类似的部门坚决合并。

2013年,国务院继续采取有力措施,使正部级机构减少了4个,其中组成部门就减少了2个,由此,除国务院办公厅外,国务院组成部门进一步减少至25个。2013年11月,党的十八届三中全会召开后,政治体制改革更加深入,大部制改革的重要性继续升高。进一步落实政企分开,例如,撤销铁道部,重新组建国家铁路局,将原来铁道部的企业职责交给新成立的中国铁路总公司。重视市场作用,减少不必要的行政干预,增强中国特色社会主义经济发展动力。

2014年,深受空气污染困扰的国民开始关注“环保大部制”的动向,但改革关乎人民的重大利益,改革措施仍需谨慎,大的环保部的出现可能会导致环保部的职能被分散的情况,使其更加难以集中精力在任务非常繁重的污染治理方面。2016年环保部

门才迈出艰难一步,开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作,直至今日,环保大部制仍存争议。

在 2017 年 10 月召开的十九大会议上,习近平总书记继过去对大部制改革的重要部署后更加明确大部制改革重点:准确界定职责与科学设置机构。更加明确地指出了未来大部制发展的关键:大部制改革始终要以转变政府职能为核心,紧抓简政放权、加强监管职能、建立服务型政府等方面要点。

2018 年 2 月 28 日,党的第十九届中央委员会第三次全体会议审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,提出深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革,国家部委也进行了重大调整,表明了党和国家对于大部制改革的行动和决心。

2018 年 3 月 21 日,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。根据该方案,这次机构改革包括党、政府、人大、政协、司法、群团、社会组织、事业单位、跨军地,中央和地方各层级机构。深化党中央机构改革方面包括组建国家监察委员会、组建中央全面依法治国委员会、组建中央审计委员会等;深化全国人大机构改革方面包括组建全国人大社会建设委员会、全国人大内务司法委员会更名为全国人大监察和司法委员会、全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会;深化国务院机构改革方面包括组建自然资源部、组建生态环境部、组建农业农村部等,改革后,国务院正部级机构减少 8 个,副部级机构减少 7 个,除国务院办公厅外,国务院设置组成部门 26 个。

(二)地方政府积极贯彻中央决定并主动探索适合地方特点的改革方案

改革自上而下,除中央政府的部门改革外,部分地方政府也开始了实际有效的改革措施。在大部制

改革方面,地方政府积极学习中央大部制改革的理论,听取中央给出的改革指导意见,吸收中央大部制改革的经验,依照各地方不同情况尝试推进适应本地情况的政府大部制改革。本文以湖北随州、广东深圳、四川成都市为具体实例,阐述这三个具有各自特色和时代特征的大部制改革的典范。

2000 年,由于人员编制与政府财政资金的双重限制,随州市委、市政府坚持“小政府、大社会”的原则,严格控制编制,合并机构设置,党史办、方志办、档案局、档案馆合为一体,实行多牌同挂、办公一体的方式。党的纪检部门和政府监察部门进行党政合署,实现科学配置党政机关,大大提高政府部门工作效率,为早期的地方上大部制改革工作提供了重要参考。

2009 年开始,深圳市实行大部制改革,政府工作部门由 46 个减少为 32 个,设立了发展和改革委员会、财政委员会等 9 个委员会。尽量减少微观管理事务,缩减具体审批事项,统筹深圳市经济社会全面协调可持续发展。值得关注的是,委员会除需要承担制定政策、标准、规划等职能外,还须承担起监督执行的责任。尝试多种运作方式,实现归口管理,开展联席会议。初步探索了决策权、执行权、监督权三项权力相互协调又相互制约的新局面。

2010 年 10 月,成都市积极响应中央大部制改革的工作,探索适合地方的大部制改革方案。尝试推行大科室制,着力加强业务机构之间的有效联系,减少不必要的附属机构,以此来实现政府部门办事效率的提高。

地方大部制改革的种种探索,在实际上提升了地方政府的治理能力,加强了各地方政府的执行力,同时,对于各地方政府建构现代化的治理体系具有重要意义,进一步为更大范围的大部制改革提供了有益参考。

从中央和地方两个方面可以看出,大部制改革的直接体现是部门设置的精简,实质是权力的进一

步分配。中央各机构之间,中央与地方之间,改革所涉及的人群尤为庞大,一轮又一轮的大部制改革,背后反映出的是大部制改革的艰难,其推行必定损害到了部分既得利益者,因而,法律的保障尤为必要。根据十九大的要求,明确完善国家机构组织法的重要性,更有利于确保各类国家机关按照法定的原则、方式和程序行使权力,从法律层面防止权力的滥用。

随着改革的不断深化,大部制改革可能即将面临瓶颈期。单纯的机构数量上的减少并不是大部制改革的真正出路,更加不符合大部制改革提出的内在要求。

当我们看到之前大部制改革取得的成就时,我们必须注意到改革背后的内容。部门的撤并非非随意,大部制的方向是为了政府在横向上不模糊权力边界,有明确分工,在纵向上不拖沓事务,有详细协作。在大部制改革的过程中,部门整合与职能转变必须同时进行,否则,无法真正实现改革目的。

分析过往的宝贵经验、教训,我们可以总结出:大部制改革要配合我国经济社会现代化和政治行政现代化的需要,适应现行的市场经济体制发展变化的需要,以建设服务型政府为目标,以使部门间责任明确为依据,围绕合理化分工展开流程重构和效率提升,不是单一的机构和人员的数量减少。大部制改革将会使我国更好地解决在社会主义建设新时代遇到的各种问题,更好地迎接经济、社会、文化、环保、资源等各方面的挑战,有助于建立精简、高效、服务于民的现代化国家治理体系。

## 二、过去中国大部制改革存在的主要问题

### (一)职能重叠交叉、越位缺失现象仍然存在

大部制改革的初衷是解决行政部门“臃肿”现象,然而,在大部制改革后,不同部门之间仍然存在职能重叠交叉的现象。例如,2008年前国务院机构

设置中有66个部门,而这66个部门承担着超过了80项的职责。以农业为例,在农业的不同阶段的不同职能管理中,最多可以涉及到14个部委。这一方面表现出了大部制改革时尚未解决的职能交叉重叠,另一方面,职能交叉重叠又体现出部门部分职能冲突、职能缺失的事实。

职能交叉和职能缺失,最终所导致的实际情况就是出现一个具体业务归属于不同部门管理时,容易出现有好处时互相争权夺利,没有好处时互相“踢皮球”现象,降低了行政效率,浪费了行政资源;同时,还可能导致最后需要完成的职能没有被正常履行,民众的公共服务需求无法得到满足,从而导致人民群众产生负面情绪,不利于整个社会的良性运转和效率提升。

除此以外,职能交叉、职能缺失还会产生监管上的问题。在大部制改革后,针对于“新的大部”是采用原有的方式进行监管,还是采取新的方式进行监管,目前并没有一个好的解决方案。如果在监管上不能够做到良好的解决方案,那么很有可能导致“改革流于形式”,甚至是打破原来已经建立了一定时期的有效果的监管体系,给部门带来新的“寻租窗口期”。

(二)配套的组织管理法律制度建设跟不上机构或组织形态的变迁

大部制改革的关键点在于转变政府职能、简政放权,然而,由于我国经历过很长时间的计划经济,计划经济时期的某些做法一直遗留到今天,政府部门主要通过行政审批来对社会进行管理,使得行政审批琐碎而又繁琐,不但毫无效率而言,更有可能在一定程度上引发社会矛盾。每一项行政审批都可能牵扯到一定的利益,导致了部门中的“经济人”为自己的利益而做出决定,结果可能会损害人民的利益。近些年有广东政协委员对我国居民从出生到死亡要办的证件的数量进行了统计,数量竟超过100个,这充分表明了我国行政审批的繁琐程度。

我国是一个法治国家,在大部制改革时涉及到组织、人事、权责调整过程中,应当由法律法规作为具体的准绳,然而,我国的法律制定需要花费较长的时间和精力。大部制改革后主要体现在“组织形式”上的改革,但是相应的管理体制、规章制度、法律体系却往往不能跟上机构或组织改革的节奏。我国目前只有《中华人民共和国国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》两部基本法律与大部制改革相关联,而且,这些法律并没有涉及到大部制改革后所涉及到的具体问题,目前也没有专门的针对“大部制改革”的管理制度产生。正如上文所说,一旦出现职能交叉、职能冲突、职能缺失,在监管上都容易发生问题,这些都是组织管理法律体制上的缺陷。

(三)人事上的整合协调、冗余安置等问题很难解决

大部制改革归根结底核心内容是对“人”的改革,将之前各个部门的人,按照大部制改革的要求,放到新的部门,并根据情况重新赋予其职能。然而,正是这样对“人”的改革,容易出现人事上的整合协调、冗余安置等各类问题。

人事上的整合协调问题指的是,多个不同部门经过大部制改革“合成一个或多个部门”之后,部门人员之间不只是业务上需要进行融合,部门文化、行事风格、组织状态等都需要进行融合,每个人的职能也需要重新进行协调,和部门的整体情况进行融合。文化融合的难度要远远高于业务、职能融合,而且,这时候如果成员有抵触情绪,容易发生放大效应,影响融合的进度、增大融合难度。同时,正如上文所提到的,部门中的个人也是“经济人”,很多时候“职能、文化”融合难只是表象,更多的是因为融合之后,“经济人”的利益受到了损害,这样不但会减缓大部制改革的进度,更容易产生其他负面影响。

大部制改革不是将几个小部门简单叠加成为

一个大部门,而是在改革的过程中简政放权,将相似的、相近的职能进行合并,在合并的过程中,就会出现人事冗余的现象,即在大部制改革的过程中,有部分原有“小部门”的人员,在大部制改革后不再需要留在新的“大部门”中。这部分多出来的冗余人员的处理、安置,是大部制改革面临的重要问题。

(四)改革主要局限在政府部门,与党和国家其它部门的改革不协调

以往的大部制改革,基本都是在政府行政部门层面进行,无论是中央还是地方,都是在政府体系内部进行设计和实施,进行政府部门的机构减少和人员调整。这样做虽然可以在一定程度上实现简政放权,达到改革的权能归类和“大部门制”的初步效果,但是却没有站在整个国家治理的“大系统”高度来通盘考虑改革问题,也即没有综合考虑党、人大、政府、司法机关、企事业单位、社会组织、人民群众在改革过程中的作用,没有从“大系统”的结构功能之分工合作、协调运作的角度去重构“大系统”内部和外部的人、财、物、信息、技术等关系。这样,以往的改革虽然从改革初期看,机构和人员数量都减少了,有的机构之间的权力、职能也做了调整,但系统运行起来效率并不高,有的甚至比改革前的运行效率更低。相反,有的部委合并后机构太多、权力太大,把本属于别的部门的权力也给了它,造成了部分部委权力过大、利益过分集中,监督控制太弱,易滋生腐败。要从根本上解决这些问题,还得靠新一轮的大部制改革。

### 三、导致过去中国大部制改革过程中存在的问题的主要原因

(一)政府部门人员自我定位为“管理者”而非“服务者”

#### 1.数千年的“官本位”意识

由于我国有着悠久的封建王朝历史,“重仕轻

商”“官本位”的观念已经根深蒂固，“公务员=金饭碗”甚至一度成为主流观念，从每年的公务员报考人数和争夺激烈情况来看，至今仍有不少民众抱有这一观念。在过去的计划经济体制时代，政府部门通过各种行政手段对社会进行综合管理，充当的是“管理者”的角色。因此，至今仍有部分政府部门人员把自己当作“官老爷”，而非服务者。这种自我认识不足严重地阻碍了大部制改革，在有着这种自我认识的行政管理人员面前，改革似乎必须向着有利于他们的方向进行，他们很难接受“服务者”这一角色定位；更有甚者认为政府部门就是可以“一生吃大锅饭”的“铁饭碗”，更难以接受大部制改革带来的人员调整和利益变动。

## 2. 对大部制改革的认识不全面

我国在目睹部分西方国家通过大部制改革，提高了政府效率、解决了行政臃肿、提升了行政效能之后，开始学习和模仿进行大部制改革。然而，有部分人认为大部制改革就是机械地进行部门合并和人员减少，甚至是按照绩效考核的方式，“应付”上级要求，单纯盲目地追求部门和人员的减少，而没有清楚地认识到部门和人员的减少只是大部制改革的表象，简政放权、优化组织结构、优化运行流程、提升行政效率、方便群众办事才是大部制改革的真正核心所在。同时，政府部门是大部制改革的主要对象和基础，然而，大部制改革不仅仅只是一场“政府部门改革”，更应当与国家其它机关、企事业单位、社会组织通盘综合考虑。但是有很多政府部门人员认为，大部制改革是政府部门自己的事情，与其他组织、人员均无关系，这样不全面的认识容易使大部制改革变成一个满足内部需求而非主要满足社会外部需求的片面的改革，换句话说，只是一个流于政府部门内部层面的形式改革。实际上，政府部门人员的自我认识是大部制改革的基础，只有在观念意识层面进行彻底改变，才能使得政府部门人员真正

接受并且推动大部制改革。

## (二) 部门利益和个人利益的不合理考量

由于部分政府部门人员自我认识不足，仍然把自己当作“管理者”而非“服务者”，就导致了部门在一些情况下成为了少数人士为自己谋取利益的工具。之所以部门之间会出现职能交叉、职能缺失，其主要原因多半与利益相挂钩。能够为部门或者是个人带来极大利益的职能，各个部门都会努力去争取；而如果只是单纯的服务型职能，甚至是部分“吃力不讨好”的服务职能，则很多部门会“虚与委蛇”。在大部制改革中，既得利益者、潜在寻租者对于改革的关键点就在于改革是否会影响他们个人的利益，如果改革有可能会打断已经存在的利益链条，那么，他们为了自身利益势必不会配合改革，甚至可能成为妨碍改革的阻力。同样，大部制改革所面临的困难之一人事上的整合协调与冗余剪除，也有一部分原因来自于利益冲突和利益考量。因此，部门利益和个人利益是大部制改革所需要关注的重中之重，在大部制改革中，既要保证部门合理合法的利益，又要防止大部制改革沦为部分利欲熏心者新的寻租工具，还要明确大部制改革遇到的各类问题是否本质原因来源于部门利益或个人利益考量。

## (三) 没有积极发挥人民群众的参与作用

我国之前所进行多次的大部制改革，与英国在上世纪 60 年代所尝试的大部制改革一样，之所以最后都没有达到预期效果，其中一个主要原因就是没有积极发挥人民群众在改革中的参与作用。

虽然大部制改革的表现形式是政府部门之间的合并重构，但大部制改革的根本原因主要是为了使得政府部门更好地为人民服务。同时，大部制改革的主要目标之一是转变政府的职能，做到简政放权，实现“政企分开、政社分开”，理顺政府与企业、政府与社会的关系，将部分应当由企业、民间组织来做的事情交还给市场，将更多的精力聚焦在行政管理上。

人民群众是很多行政管理的直接对象,对于哪些职能交叉,哪些职能缺失,哪些行政审批程序是如鸡肋般的非必要存在,人民群众最有发言权,然而,在之前的大部制改革过程中,较少注重人民群众的实际感受,而是自上而下地进行改革设计,没有能够充分发挥人民群众的参与作用,他们的诉求很难在大部制改革方案中得到更多的反映。

### 四、十九大后中国大部制改革的新原则与新思路

#### (一)推动新一轮大部制改革的原则

##### 1.坚持“党的全面领导”

党的全面领导是大部制改革的根本保证。必须坚持中国特色社会主义方向,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,把加强党对一切工作的领导贯穿于机构改革各方面和全过程,并在组织机构上把党组织(党组、党委)嵌入其它相关组织中,从而,从组织上保障党对其它各种组织的有力领导。

##### 2.坚持“以人民为中心”

全心全意为人民服务是党的根本宗旨,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是党的一切工作的出发点和落脚点。大部制改革必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,贯彻党的群众路线,健全人民当家作主制度体系,完善为民谋利、为民办事、为民解忧、保障人民权益、倾听人民心声、接受人民监督的体制机制,为人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务提供更有力的保障。

##### 3.全面推进“大系统”新理念

过去的大部制改革主要着眼于政府行政系统

内部各个部委办及其司局的权能、机构、人员的合并、调整,没有把政党(尤其是执政党)、人大、政协、司法机关、国有企事业单位、人民团体的改革与政府行政部门的改革联系起来设计改革方案,大部制改革很不彻底,各部门之间机构重叠交叉、越位缺位情况特别严重,权能和利益冲突,协调无效、低效,组织效能低下。而这次改革以跨党政企事群团的“大系统”(大组织系统、大宣传系统、大外交系统、大安全系统、大自然资源系统、大生态系统、大应急系统、大文化系统、大统战系统等)为目标来对人、财、物、信息和技术进行系统整合,试图建构一个跨政党、国家机关、人民团体、国有企事业单位的真正意义上的“大部门”。

##### 4.坚持“优化、协同、高效”

优化就是要科学合理、权责一致;协同就是要有统有分、有主有次;高效就是要履职到位、流程通畅。必须坚持问题导向,聚焦发展所需、基层所盼、民心所向,推动大部制改革,坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责,加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮,下决心破除制约改革发展的体制机制弊端,使大部制设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。

##### 5.坚持全面依法治国

依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。必须坚持改革和法治相统一、相促进,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,依法依规进行大部制改革,依法履行职责,依法管理机构和编制,既发挥法治规范和保障改革的作用,在法治下推进改革,做到重大改革于法有据,又通过改革加强法治工作,做到在改革中完善和强化法治。

#### (二)推动新一轮大部制改革的方向与思路

##### 1.树立科学的改革理念

一方面,要树立从“管理”到“服务”的改革理念。过往政府提供公共服务侧重于管理,具有较强的政府本位思想,这并不符合新时代下对行政管理的需求。在推动大部制改革的进程中,应积极推动管理改革理念的转变,以“为民服务”为宗旨,积极整合整个政府体系中横向的政府部门、纵向的政府层级之间的行政要素,强化资源的共享和协调,构建起良好的内部互动机制,提升公共服务的质量和效率。还要加强政府体系与各类社会组织之间的资源交换和共享,满足公共服务的多元化需求。具体来讲,无论是中央政府还是地方政府,都应该朝着“三个转变”方向努力:一是改变以往以政府运行为中心的管理模式,转变为以社会和公众需求为核心;二是在保证运行效率的基础上,向公平方向更加倾斜;三是主动弱化管理的职能,强化服务意识。即通过改革,既要保证政府提供公共服务的效率,同时更加注重提供公共服务的品质和公平性,真正从社会和公民的实际需求出发,“量体裁衣”,提升服务的精准性和规范性。

另一方面,要实现从“碎片化管理”到“整体性治理”的转变。组织分工提倡由不同专业和技能的人来完成相对应的专业工作,以达到“各施所长、人尽其才”的高效率目的,但是如果分工过度,容易导致分散化问题的出现,影响管理的整体性效果,因此,在实施组织分工时,科学有效的沟通协调机制就显得格外重要。在现阶段实际的行政管理中,专业管理仍是主流,存在着明显的“碎片化”现象,例如各个部门出于自身利益考虑,很容易造成权力、利益等部门化,而且职能交叉问题严重。针对“碎片化管理”问题,我们应该主动转用“整体性治理”的方法,即积极加强行政组织结构的调整和重组,在保证决策职能、执行职能充分发挥的基础上,进一步强调协调、沟通职能,科学地解决政府“边界冲突事件”,提升资源的使用效率。加强资源的统筹,由以往的“拼盘组合”转为“先统筹集中、再统一分配”。

## 2.积极探索“大系统”改革机制

新时期我国大部制改革应突破政府体系的局限性,积极将立法机关、司法机关、社会组织等相关主体纳入到改革范畴之中,探索构建“大系统”的改革机制,推动大部制改革的系统性。

### (1)推动新型党政关系的建立

在新时期应科学认识党政关系对于大部制改革的重要性,积极推动新型党政关系的建立。

首先,进一步明确执政党和政府的权责关系:党领导政,但不代替政。在历次改革中,始终存在的一个问题是党政不分、以党代政,党委既起到了宏观管理、统筹把握、监督政府的作用,在一定程度上还直接、过多地对政府行为进行干预,不利于政府职能的有效和充分发挥。“管控型”政党加大了自身的工作内容,不利于自身执政能力的体现,而且还会影响政府职能的独立性,导致党政职能划分不清、职能模糊的情况,这对大部制改革中政府职能的划分、合并、重组等造成一定的障碍。因此,在新一轮大部制改革中,首先明确两者之间的权责关系,明晰各自的职责范畴,强调“东西南北中,党领导一切”的党是“领路人”的角色,加强党在宏观管理方面的作用,领导好政府部门的各项工作,但同时,给予政府部门充分的独立性和自主性,科学解决党政双轨制对大部制改革的障碍。

其次,坚决实行党政职能分工但不分开。现阶段我国党委和政府职能在很多方面存在着重叠,这也造成了机构部门数量较多、“政出多门”等情况,这不仅会提高行政成本,更重要的是造成行政资源的浪费以及行政效率的低下。推行大部制改革,要坚决实行党政一盘棋,整体考虑,党政职能分工而不分开,在改革中要科学撤销、合并、重组职能存在交叉重叠的部门,明确部门的职责,防止权力过于集中,这也有利于党协助政府部门推行改革,并监督政府职能的落实。

最后,要构建新型的党政合作机制。在大部制改革中实行党政职能分工而不分开,并不是要切断

党和政府之间的关系,其实质是要在明晰双方职责的基础上,消除党政不分、党政关系模糊带来的负面影响。若想构建新型的党政合作机制,就要从繁琐的政府事务中将党解脱出来,充分发挥其宏观管理、整体领导的作用,让党为大部制改革把握好方向,指导大部制改革的顺利实施。与此同时,政府也要在党的领导下,积极配合,建立起有效的沟通机制,既保证自身的独立性,也要保证党政关系的协调性。

### (2) 加强立法,保护改革成果

长期以来,我国很多经济部门都有属于自身领域的专门法律,这也主要是“遗传”计划经济时期的产物。在推行大部制改革过程中,职能部门的合并、重组、撤销等会与已有的法律体系在执行标准、工作程序等方面产生一定的矛盾和冲突。因此,在推行过程中,政府要加强与人大等立法机构的联系,借助大部制改革的契机,完善与行政管理等相关的法律体系,推动行政方面法律体系的统一性、协调性。具体来讲,我国应当以法律形式来确定大部制改革中确定的行政组织机构、政府部门职能和运作机制等内容,一旦确定下来,不能进行随意的增减和更改,如果存在增减和更改的需要,那么必须先向全国人大常委会提出相应的法律修改申请。我国政府部门在具体工作中也要严格遵循相关法律的规定,在法律规定的范围内行使职能,不能因为要提升行政效率、提高行政效果而违反法律,这样容易造成滥用职权、弃法不顾等问题。另一方面,政府也要积极配合全国人大常委会的工作,由后者统一规范与行政相关的法律体系,保证其与大部制改革的内容相适应、相统一,保证大部制改革的成果。

### (3) 充分发挥社会组织机构的作用

大部制改革是一项系统工程,除了要完善自身以外,还需要通过其他方面的改革来进行配套的支持,充分发挥社会组织机构的作用就是其中之一。推行大部制改革,其核心内容就是要积极转变政府

的职能,寻找现有政府职能中的缺位、越位、错位现象,并将这些职能职权转向社会,此时就需要有完善的社会组织体系来承接这些职能职权。

首先,要提升社会组织承接政府权力的能力。大部制改革很重要的理论基础之一就是“无缝隙政府”理论,该理论强调政府要努力构建起一套完备的、灵活的、透明的政府服务体系,社会组织是这个体系重要的组成部分之一。但是现实情况是,我国的社会组织发展历程较短,发育程度较低,还没有足够的力量来承接政府外放的职能职权,这也会在一定程度上阻碍大部制改革的顺利推行。因此,必须确定政府需要外放的职能职权,然后,有针对性地加强社会组织机构的承接能力,构建起社会组织和政府之间的无缝隙交流机制,这有利于大部制改革推动政府职能向流畅、高效的服务型方向转变。

其次,要增加社会组织的数量。我国国土面积广阔、民族众多、人口数量庞大,这样的国情也就决定了社会问题的复杂性,同时也就决定了我们需要足够数量的社会组织来帮助政府解决这些问题,分担其社会管理职能。多年来我国逐步放开了对社会组织成立的审批力度,现在对社会组织的管制已放松,双重管理体制也在打破。但是,我国社会组织成立的门槛依然比较高,设立的条件仍然较为苛刻,这会造成社会组织的数量不足与待需解决的社会问题之间的矛盾加深,一方面会使得社会管理对政府部门的依赖性仍然很重,另一方面也不利于社会组织功能的发挥。因此,在大部制改革中,要根据客观条件和实际需要,适当降低社会组织的准入门槛,增加社会组织机构的数量,建立起社会组织和政府部门之间独立与统一相结合的机制,有效地承接政府外放的职能职权,间接帮助大部制改革目标的实现。

最后,要提高社会组织的质量。社会组织功能的发挥要经数量变到质变的过程,如果社会组织数量繁多,而又因质量不行无法完成分担政府职能职

权的任务,那么,势必会造成社会资源的浪费和执行效率的低下。因此,一方面必须加强社会组织的管理,从完善组织结构、梳理工作程序、规范运行流程、遵循法律法规等方面进行提升;另一方面要通过建立科学的薪酬体系来吸引优秀人才的加入,尤其是政府部门外流的公务人员,他们具备相关的工作经历,拥有较为丰富的工作经验,能够在很短的时间内适应工作需要。而且,吸纳这部分公务人员能够在一定程度上消化大部制改革造成的部分人员利益受损的情况,间接地支持大部制改革的有序推行。

### 3. 建立并完善集人大、司法、政协、公众等于一体的权力监督体系

大部制改革的推行容易造成部分权力的过于集中,因此,需要有一套科学有效的权力监督体系来避免权力过于集中的情况发生,并通过监督体系的制约作用保障廉洁政府的构建。

首先,要努力构建外部监督力量。现阶段主要是由党来监督政府权力的使用,但是我国又存在着党政划分比较模糊的情形,而且,这种监督方式也属于内部监督,无法实现对政府权力的完全制约,不能达到理想的效果。因此,在大部制改革中,必须构建起有效的外部权力监督力量,而且,该力量群体要独立于政府部门之外,保证监督功能的公平公正。通过历次大部制改革,目前我国已经初步建立起集合人大、政协、司法和公众等相关主体于一体的外部权力监督体系,但是该体系仍处于初级阶段,还需要根据新时代的新情况,不断地进行补充和完善。此外,我们应该借助现代化的技术工具,运用互联网等科技方式来完善外部监督机制,形成一套完备的、规模化的问政机制,保证权力监督“无死角”。

其次,要建立起决策权、执行权、监督权相对独立的权力结构。一般来讲,我国的政府权力可以分为三部分:决策权、执行权、监督权,在大部制改革中,如何处理好这三个权力之间的关系、如何构建起

相对独立且互相制约的权力结构是政府职能转变,尤其是中央政府的职能转变的核心要点。按照十九大报告精神的要求,我们要逐步将决策权上移,充分发挥上级政府的宏观管理职能;逐步将执行权下移,充分调动下级职能部门的主观能动性;逐步将监督权外移,建立起相对独立于政府部门的监督体系,以此来构建决策权、执行权、监督权相对独立的权力结构。

### 4. 因地制宜地推行大部制改革

无论是中央政府部门,还是地方政府,并不是都适用于大部制,也并不是要求中央和地方在政府职能部门设置方面完全一致,即推行大部制改革要因地制宜,政府机构部门的合并、重组等要从构建服务型政府、提升服务效率和质量角度出发。

因地制宜地推行大部制改革,尤其是地方政府,要充分考虑当地的实际情况,例如自然条件、区位条件、历史传统等多方面因素,在此基础上,还要充分征求各个行业、各个职能部门、社会各相关主体的意见,综合考虑各方面的需求,最大限度地满足实际利益诉求。在实际工作中,政府可以在改革前期咨询社会研究机构等,编制推行大部制改革的可行性报告,然后编制民意测评表等调查文件,通过电视媒体、网络、报纸等渠道向社会群体广泛征求意见,并将投票过程、投票结果公布于众,提升整个调研过程的透明度和公平度。这不仅能够增强社会大众对大部制改革的认同感,提升他们的参与感,充分做到“以民为主”,更重要的是,能够直接推动大部制改革的顺利开展。

总之,在过去的大部制改革历程中,我们既要看到成绩和机遇,也要看到不足和问题。在新时代,我们要在十九大精神的指引下,科学评估现状,认真总结经验,创新改革思路,切实推动大部制改革有序、有效地实施。当然,改革永远在路上,大部制改革也一样,随着今后我国自然和社会环境的发展与变化,政府的功能需要有所调整,大部制的形式与内

容也会不断发展与变化。

[参考文献]

[1]竺乾威.地方政府大部制改革:组织结构角度的分析[J].中国行政管理,2014,(4).

[2]王伟.十八大以来大部制改革深层问题及未来路径探析[J].中国行政管理,2016,(10).

[3]徐艳晴,周志忍.大部制改革整合评估框架:要素、理念与效用[J].北京行政学院学报,2015,(7).

[4]叶贵仁.权威体制下的分散式改革模式研究——以广东省大部制改革为例[J].学术研究,2013,(3).

[5]罗重谱.我国大部制改革的政策演进、实践探索与走向判

断[J].改革,2013,(3).

[6]郑振龙.中国政府大部制改革中的政治资源整合研究[D].首都师范大学,2014.

[7]李文钊,蔡长昆.整合机制的权变模型:一个大部制改革的组织分析[J].公共行政评论,2014,(4).

[8]卜勇力.大部制改革对建设服务型政府的意义[J].人民论坛,2014,(6).

[9]中共中央关于深化党和国家机构改革的决定(全文)[R].2018.

责任编辑:陈琳

## The Background and Methods of the Super-Ministry Reform in China after the 19th CPC National Congress

SHI Xue-hua ZHAO Zhong-chen

**Abstract:** Since the reform and opening-up, China has carried out eight major government organizational reforms, which in certain sense is a major reform of institutional abolition and functional adjustment. Though the past seven major reforms have achieved organizational simplification, personnel reduction, and functional changes, there are still problems such as function overlapping, personnel redundancy and multi-headed management. In particular, most of the reforms have been confined within the government system. The 18th CPC National Congress clearly stated that it is necessary to deepen the reform of state institutions and administrative systems, and modernize the state governance system and governance capabilities, which guides the direction for the super-ministry reform. After the 19th CPC National Congress, under the guidance of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, the overall innovative thinking of the new round of super-ministry reform is to include the plural parties such as political parties, the people's congresses, administrations, judicial authorities, social organizations, enterprises, public service units and individual citizens; to break the concept of super-ministry confined to the departments of the State Council in the past, by including the concept of big system in the adjustment program for the reform of the ministry system; to take the strengthening and optimizing the Party's leadership as the important principles for the adjustment of state organizations and implement them throughout the process of the super-ministry reform; to implement the principal of the matching between structure and function in the standardization of institutional functions, units, levels, and obligations. It is believed that after this round of super-ministry reform, China's government agencies will surely be more structurally sound, functionally complete, clear-cut and efficient in the future.

**Keywords:** The 19th CPC National Congress; Super-ministry reform; New motivation; New idea; Big system