

推进大部门制改革 构建以功能为中心的政府权力结构

薛刚凌 陈晓勤

政府权力结构是指一级政府的机构框架和权力配置，是行政管理体制的重要组成部分。改革开放以来，我国历次行政管理体制改革的核心都在于调整政府权力结构。2008年开始的大部门制改革在进一步减少机构数量，转变政府职能、明确政府职责等方面取得了成效。但目前政府权力结构还存在一些问题，表现在：决策权限分割，决策效果相互干扰；部门权力掣肘和职能交叉依然存在；执行部门缺乏相应手段，在人财物方面不匹配；执行的监控机制缺位，权责不清等等。究其根源，在于政府权力结构的配置方式仍然是以事权为中心，决策、执行、监督功能不分且缺乏相互制约。党的十七届五中全会强调要“坚定推进大部门制改革”。如何深化大部门制改革？如何优化政府机构设

置？如何建立合理的政府权力结构？需要对政府权力结构存在的问题、原因和发展趋势进行梳理和研究。

一、以事权为中心的政府权力结构的构造与问题

（一）以事权为中心的政府权力结构的构造和特点

依照事权划分配置政府权力，部门往往集决策、执行、监督等功能于一身，这种政府权力结构具有以下特点（见图1）：

一是事权划分过细，条块分割。往往把一些需要综合管理的事项分割成较小的环节来配置权力。过度依照职能的内容分配权力造成了机构设置过细，各行其是，导致“多龙治水”局面。

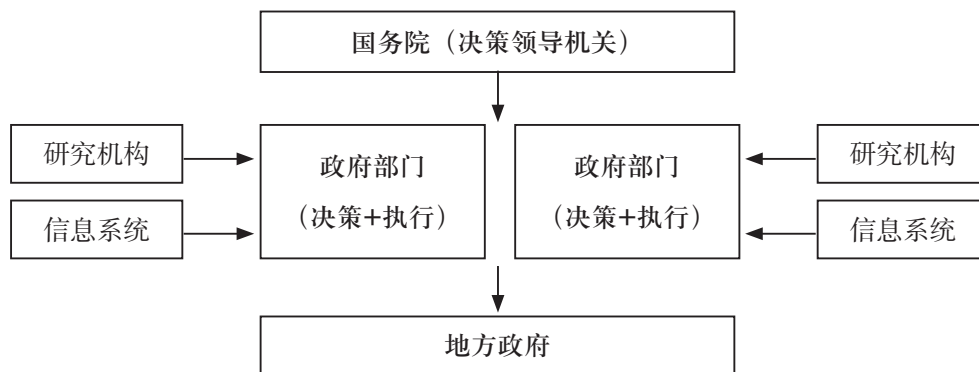


图1：以事权为中心的政府权力结构

（特点：事权划分过细，具体决策和执行合一，信息系统、设备平台碎片化，需要大量协调，容易形成部门利益）

二是部门的决策与执行功能合一。我国政府传统上往往强调“小而全”、“大而全”，在政府部门的权力配置上各种功能混在一起，集决策、执行于一身。

三是信息系统、设备平台等支撑决策、执行功能的要素部门化、碎片化。各部门都设有一些支持决策和执行功能的信息系统、设备平台、研究咨询机构。一般只支持本部门工作，且相对封闭，不对外进行数据信息共享，无法支持跨机构、跨部门的综合决策。由于各部门信息系统和设备平台在标准等问题上存在差异，也造成了部分支持决策、执行信息的失真和混乱。

四是部门之间、部门内部机构之间需要大量协调。事权上划分过细必然加大协调成本。部门依照自身权限基本上只要“管好自己的一摊子事”就能完成任务，没有从全局考虑的动力和内在要求，极易造成工作扯皮、推诿现象。

五是决策、执行系统封闭，制约性不强。一个部门既有决策功能，又有执行功能，在事务处理上形成了封闭系统，无须顾虑其他部门的职能和任务，而其他部门也难以牵制其行为。

从总体上看，以事权为中心的政府权力结构建立在单向度的“命令—服从”基础上，适应静态、简单的管理方式和运行机制，这与计划经济体制依靠行政权力分配资源密切相关。在发展市场经济的今天，社会经济发展呈现出动态化、复杂化的特性，要求管理方式和运行机制向灵活性、综合性转化。

（二）以事权为中心的政府权力结构存在的问题

一是忽视决策综合性的要求，导致政出

多门、法出多门。目前政府部门基本上是根据行业来设置的。但是不少管理事项往往是综合性的、统一性的，如海洋、河流管理、环境污染治理等。这种管理体制往往容易将需要综合性、统一性管理的事项人为地分解为不同领域，由不同的部门来管理，导致政出多门。而且各部门之间职责平行，缺乏综合协调和联合执法的机制和手段，跨部门、跨区域的管理事项难以解决。同时，各部门自行制定规章，强调某个方面的重要性和特殊性，而对其他方面的利益考虑不足，缺乏统筹。此外，各部门在自己的职权范围内工作，缺乏交流协调，容易导致管理漏洞，使得政府职能缺位。

二是决策与执行不分，造成决策和执行功能较弱。当前政府决策和制度建设任务繁重，执行决策和行政执法的任务也很艰巨，部门既决策又执行，决策与执行不分，不仅不利于相互之间的制约，也会造成决策和执行功能较弱。此外，支撑决策和执行的各要素功能也不发达。在信息搜集方面，信息系统部门化、分散化难以满足综合决策的要求。在研究咨询方面，各部门研究咨询机构主要立足本部门职能，不能超脱自身利益进行统筹研究。在人员培养方面，不能按照决策和执行的不同要求分类选拔和培养公务人员。这些都直接影响了决策、执行功能的发挥。

三是造成各行政子系统的重复建设，增加了行政成本。部门职责条块分割，管理碎片化，导致资源浪费程度较高。例如在流域和近海地区，有多个部门在监测海域环境质量，各部门监测标准不一，数据不能共享，各自呈封闭格局。

四是导致形成部门利益。部门决策、执

行、监督功能混杂，支撑这些功能的要素机构也局限在部门之中，开放性不够。部门之外的机关对该部门提出共享和协调的要求困难，部门之间基本上不存在权力制约，而公众参与也难以发挥作用。

（三）问题产生的原因

一是以事权为中心的政府权力结构模式根源于我国历史传统。行政至上、命令服从的层级控制组织体系，强调的是纵向控制，而不是横向的综合治理。这种行政传统带来的思维和理念容易给政府权力结构的改革形成阻力。

二是渐进式的经济改革影响着政府权力结构的转化。目前我国经济体制仍处于向市场经济的转轨。随着市场经济的发展，社会向利益分化的多元社会转型，政府权力结构要适应这一发展趋势，注重综合和协调。

三是对行政管理规律和改革的认识和研究不足。我国行政管理体制改革是在摸索中前进的，对行政管理规律和国外制度的把握和认识还存在不足。同时，理论研究的深度、广度欠缺，影响了对政府权力结构的科学设计。

二、推进大部门制改革，进一步完善政府权力结构是时代的迫切需求

改革开放以来，我国经济社会经历着深刻而剧烈的变革，面临着社会转型和走向世界的双重挑战，要求对以政府权力结构和运行机制为核心的行政管理体制进行调整完善。

第一，社会和经济的发展日益呈现出分工精细化的趋势，要求政府权力结构提高专业化的程度，依据决策、执行、监督、协调各个功能的不同要求（如决策强调综合、执

行强调效率等），对行政权力进行合理配置。同时，从发达国家经验来看，大部门制也并不只是对机构进行简单合并，而重在对功能的整合，以降低行政成本，提高行政效率。我国政府权力结构还停留在简单的决策、执行合一阶段，且过于注重执行，忽略决策、监督等功能，造成了结构上的不平衡。因此，推进大部门制改革，进一步完善政府权力结构是行政管理规律的客观要求。

第二，市场经济的发展要求政府加强和改善宏观调控，减少对微观经济的干预，实现综合管理、科学决策。目前政府权力结构仍然受计划经济时代因事设置、条块分割的影响，导致在机构设置中管理分散，职能交叉。这不仅不利于政府经济管理职能的有效行使，也不利于市场充分发挥资源配置的功能。因此，推进大部门制改革，进一步完善政府权力结构是适应市场经济发展的迫切要求。

第三，当前社会发展呈现出流动性、开放性、多元性、交融性等特征，对政府管理提出了全面、灵活、综合、协调的要求，需要有效回应复杂、激烈的社会变化。以事权为中心的政府权力结构是适应以往简单、静态的管理方式和运行体制的，导致协调性较差，综合性不足，对社会的回应性较为迟缓，缺乏长远全局的规划，往往难以彻底解决问题。以城市流动人口管理为例，其与城市的建设规划、产业经济、社会福利等相关联，而目前对这一问题的解决上，大多局限在人口调控措施方面，而忽略了影响人口管理的各个方面，导致采取的措施不仅有可能难以执行，而且可能引发社会争议。因此，推进大部门制改革，进一步完善政府权力结构是政府进行社会管理创新，有效回应复

杂、激烈的社会变化的重要途径。

第四，随着社会发展和技术进步，政府扁平化成为行政管理体制改革的趋势，需要对政府进行结构与流程再造，减少行政层级，构建参与式行政和加强横向协调。目前的政府权力结构是命令、服从层级控制的组织体系，擅长于纵向的控制而不是横向的制衡。因此，推进大部门制改革，进一步完善政府权力结构是加快传统行政模式向现代行政模式转变，建立中国特色行政管理体制的需要。

三、推动政府权力结构由以事权为中心向以功能为中心转变

(一) 以功能为中心的政府权力结构的基本构造和特点

以功能为中心的政府权力结构，是把政府的决策、执行、监督等功能发挥作为权力配置的出发点，具有以下特点（见图2）：

第一，在事权分类基础上，将职能相同

和相近的部门进行整合，建立大部门，使事权相对集中，以利于综合决策。2008年大部门制改革在这一方面进行了积极探索，但由于只涉及部分领域，在事权集中和部门整合上不够彻底。

第二，强化决策、执行、监督等功能。一是决策综合协调，避免碎片化。为保证决策科学性，要考虑决策的整体性、综合性和复杂性，妥善解决决策涉及的各方利益，为此需要建立系统性的决策体制，将那些职能、业务范围相近的事项相对集中，统一决策，实现决策的“大部门制”。二是决策与执行相对分离。与决策强调宏观性、整体性以及利益的综合考量不同，执行强调的是专业性和效率。决策与执行相对分离，就是把决策与执行这两种不同性质的职能分别交给不同的主体承担，从而使决策者和执行者各司其职，各负其责。三是决策和执行的相对分离，不仅要建立在事权分类集中的基础上，同时也要从部门自身特点出发。并不是所有

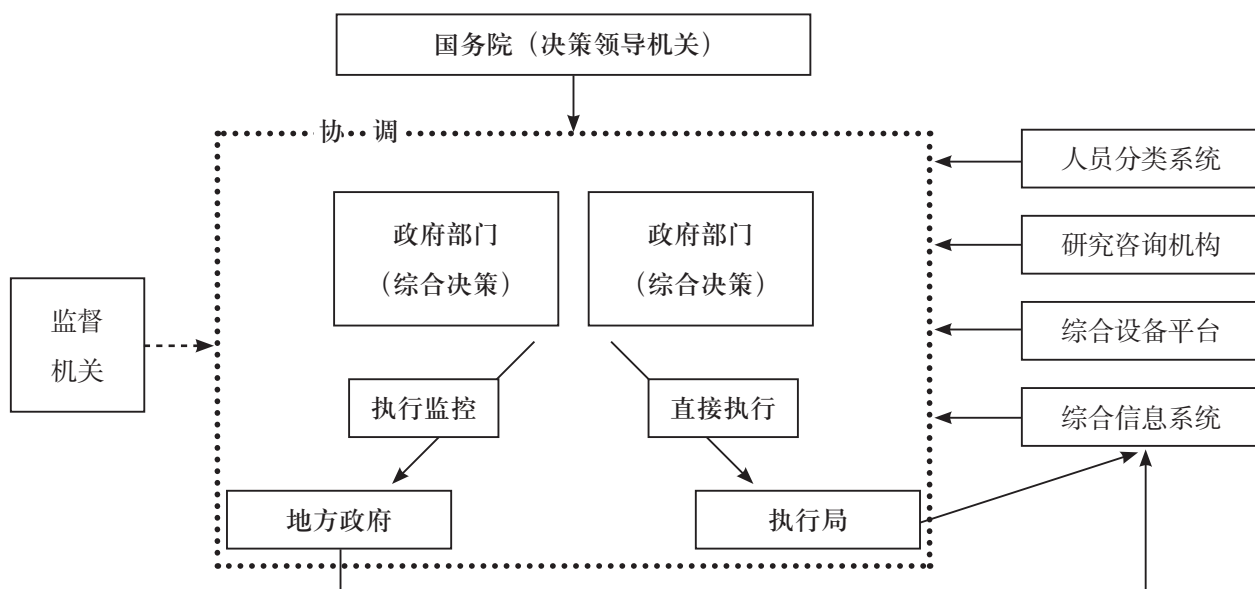


图2：以功能为中心的政府权力结构

（特点：事权分类相对集中，综合决策；决策、执行、监督功能强化；支撑决策、执行、监督的要素功能发达；协调机制完善；依赖法律）

部门都采取决策、执行相对分离的权力配置方式，而是要根据部门特点确定什么机构适宜于决策与执行分开，什么机构只能采取传统的科层制管理模式。

第三，重视对信息系统、设备平台、研究机构等支撑决策、执行功能要素的建设。一是对于受众面广、涉及多个部门共同完成的事项，将现有信息系统、设备平台等要素从单个部门中抽出，进行统一设计和整合，避免部门各自为政，促进共享和协调。二是加强研究咨询机构，尤其是综合性研究咨询机构的建设。要整合各部门的研究、咨询力量，设置综合性的研究咨询委员会，同时注重发展和培育体制外的社会决策咨询机构，为政府决策提供不同的视角和观点。三是完善执行的监控机制。发现执行偏离决策目标，随时予以纠正，保障决策目标的实现。

第四，部门之间、部门内部之间协调性较好。以功能为中心的政府权力结构强调事权的相对集中，在决策上进行综合统筹。因此，决策主体数量相对较少，协调成本也相对较低。此外，根据不同部门的特性和部门之间的关系，建立部门之间利益分享、责任共担的利益协调机制以及跨部门、跨组织的协调性机构，增强了部门间和部门内部的协调性。

第五，需要法律的支持和保障。以事权为中心的政府权力结构，由于决策、执行等功能合一，部门内形成了较为封闭的系统，权力结构在运行机制上对人（领导意志）的依赖性较强。以功能为中心的政府权力结构则打破了以往较为封闭的体系，强调决策、执行等功能，要求明晰职能，清晰边界，对法律的依赖性较强，需要法律的支持和保障。

（二）改革的可行性

一是已经进行的大部门制改革为政府权力结构进一步改革奠定了基础。以往改革在政府机构调整、职责明确等方面取得了不少成效，为下一步改革积累了经验。同时，政府和社会的研究机构做了大量的研究和调查工作，为改革的深入推进提供了理论储备。

二是国外大部门制改革具有一定的借鉴意义。大部门制是西方发达国家普遍采用的政府组织形态。英、美、日、澳等国都采用了适合自身国情的大部门制。这些国家的经验和教训，尤其是在大部门制实施过程中出现的问题，为政府权力结构的改革提供了很好的经验。

三是改革目标符合经济社会的发展趋势，符合社会需求。以功能为中心的政府结构不仅和20世纪80年代来的行政改革热潮相呼应，也适应了我国自身经济社会发展需求。推进大部门制，进行政府权力结构的改革不仅是行政管理规律的要求，也是社会的迫切需求。这是改革动力的重要来源。

四是法治的发展为改革提供基本保证。当前，依法治国、依法行政已成为全社会共识。公共行政开始重视规则和制度。在行政决策、行政组织法等立法上也进行了一定的准备，这为改革提供了法制支持。

（三）改革需要注意的其他问题

一是转变管理理念。实现政府权力结构由以事权为中心向以功能为中心转变，需要打破传统“大而全”、“小而全”的管理观念，转变命令服从的简单管理方式，强调行政管理的科学和理性，树立管理就是服务的意识，弱化部门利益。

二是改革的可接受性。要根据实际情况，在不打破管理链条，不影响政府行政能

力的情况下逐步推进改革。改革方案的设计要科学论证，具有可操作性，为社会所接受。为探索改革经验，可选择在部分部委进行试点，鼓励先行先试，总结经验后推广。也可在地方进行试点。地方改革成本较低、风险较小。地方政府尤其是发达地区政府往往愿意尝试改革，可通过授权给予地方改革创新权。

三是加强配套制度建设。推进以功能为中心的政府权力结构改革，需要与人事、财政等制度的改革调整相协调，同时也要与行政运行机制的改革相配合。还应注意根据决策、执行等功能对公务员素质提出的不同要求，加强公务员队伍建设。

四是推进行政法治。进一步完善行政

组织法，通过对行政组织的权利义务、运行程序、权限冲突解决、执行实施和监控、绩效评估、研究咨询、行政问责等进行明确规定，为政府权力运行提供法制保障。

政府权力结构改革是一个逐渐完善的过程，不能简单地希望毕其功于一役，也不能因为其复杂性而望而却步。只有不断探索和改进，才能真正建立起适合现代社会需要的科学、合理的政府权力结构。

（作者系中国政法大学法学院院长；
宪法与行政法学博士研究生）

注：本文系社会科学基金重大项目“法治视野下的政府权力结构和运行机制研究——决策权、执行权、监督权的制约与协调”（项目编号：07&ZD029）的部分研究成果。

科学设置决策机关 建立健全行政决策运行机制

王万华

党的十七届二中全会提出要“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”。其中，决策是行政管理的起点，科学设置决策机关，建立健全行政决策运行机制，是有效进行行政管理的前提和基础。

一、科学设置决策机关，相对集中行使决策权，实现决策制定与决策执行的适当分离

决策机关设置合理、组织运行顺畅，对决策的科学化具有积极的推动作用。决策权配置过于分散的体制存在如下缺陷：一是政出多门导致无法回应综合决策的要求，部门决策往往就事论事，缺乏统筹协调。二是同一部门集决策权、执行权、监督权于一身，容易产生腐败、谋取部门利益等问题。三是决策力量分散使得决策机关的决策能力弱化。四是决策信息系统与决策咨询系统重