

大部制改革的概念界说与路径选择

臧雷振

(江苏省行政学院 法政教研部, 江苏 南京 210004)

摘要:通过分析大部制的概念,合理界定大部制改革的内涵与范畴,为大部制改革及今后进一步改革奠定理论基础。又由于此次改革是在中国改革开放以来实行的五次政府机构改革的基础上及电子政务建设卓有成效的背景下进行的,所以在信息化时代探索新一轮改革卓有成效的路径模式,有必要充分发挥电子政务在大部制改革中的工具媒介和推动作用,为大部制改革实践的成功开展提供技术支撑,而大部制改革亦反作用于电子政务,缝合“信息孤岛与鸿沟”,促进其向纵深发展。

关键词:机构改革;大部制;组织结构;电子政务

中图分类号:D035

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)03-0096-05

从中共十七大报告首次提出“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”,再到十一届全国人大第四次全体会议上国务院机构改革方案的出炉,大部制改革落槌数月有余,无论是环境保护部新政迭出送上的惊喜,还是人力资源和社会保障部“一正九副”首长制所凸显的改革之艰,都成为国人瞩目的焦点。随着各大部委“三定”方案的上报,改革渐入深水区。其实,自1981年《政府工作报告》首先提出“机构改革”,而1988年《政府工作报告》首先提出“机构改革主要着眼于转变职能”(强调政府职能的转变)以来,中国经历了五个阶段的政府机构改革,这一过程将改革逐步深入到以转变政府职能与建设服务型政府为重点的新一轮目标上来,同时注重将改革的“形”(机构裁剪合并)与“神”(职能转换)进行有机的结合。

此次大部制改革是在继承和巩固现有机构改革成果并进一步适应和满足新时期新情况而做出的战略选择,特别是在深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会等新的战略思想指导下,政府机构

和政府职能要实现新的跨越,使大部制改革跳出历史的拘囿成为中国政府改革的里程碑。但是,目前在所有的研究中,对大部制这一全新概念的内涵与外延的界定尚没有明确的定义。亚里士多德早在《工具论》中提出:“初始的东西需要定义”,“如果起点的定义没被确立,就是困难的,甚至有可能整个都不能进行。”所以作为本次政府机构改革的理论起点与核心——何谓大部制?它是“新瓶陈酒”,还是“旧瓶假酒”?为厘清这一概念,我们有必要考查它产生的现实背景与理论渊源,并在此基础上对大部制做出科学的诠释,认识大部制改革的深刻本质与丰富内涵,使其在新一轮政府机构改革或者今后进一步改革中上下通达,不致被歪曲本意。

一、大部制的概念界说 与科学内涵

实施大部制改革是一项极为复杂的系统工程,明晰、科学的理论基础是保障其顺利实施的关键。因此,作为理论研究的起点与核心的概念界定具有

收稿日期:2008-03-21

作者简介:臧雷振(1985-),男,江苏宿迁人,法学硕士研究生。

十分重要的意义。“没有印象的概念是空洞的,没有概念的印象是茫然的”,因为“巨大的变革不是由观念单独引起的;但是没有观念就不会发生变革。要冲破习俗的冰霜或挣脱权威的锁链,必须激发人们的热情,但热情本身是盲目的,它的天地是混乱的。要收到效果,人们必须一致行动,而要一致行动的话,必须有一个共同的理解和共同的目的,还必须使其他人改变信念,必须沟通同情,把不信服的人争取过来。

总之,他们必须表明他们的目的是可能达到的,它是与现行制度相容的,或至少是与某种可行的社会生活方式相容的。事实上,他们是被他们精心制作的思想观念并最终制定的某种社会哲学的需要驱使的。”^[1]

而目前有关大部制的诠释主要是国家行政学院教授汪玉凯给出的定义:在政府的部门设置中,将那些职能相近、业务范围雷同的事项,集中到一个部门进行管理^[2]。中央机构编制委员会办公室左然的定义是:所谓大部制就是相当于西方国家把一些职能相近的部门或职能相关的部门重组为一个大部,把原来的部委或改革为内设的职能司(局),或改为部委管理又具有一定独立地位的机构;《每日经济》的分析专栏认为:“大部制是指政府各级部门在机构设置上,加大横向覆盖的范围,将类似的职能尽量集中在一个大的部门中,部门的管理主要是从宏观上管理,制定战略和大的政策”^[3]。

这些定义从组织结构的角度出发解释大部制,既强调了中国行政管理体制改革的重要内容之一,又蕴含了人们对行政管理体制改革的期望、要求及衡量标准。但是,如果大部制只是简单地把职能相近、业务雷同的部门合并或拆减,那么大部制改革就难以跳出历史的拘囿与窠臼而难以成为政府改革的里程碑。

后文即将提到的澳大利亚实行类似于中国大部制改革的“整体型政府”改革,在此不妨先借鉴其在“联合政府报告”中给“整体型政府”所下的定义:“整体型政府是指公共服务机构为了完成共同的目标而实行的跨部门协作,以及为了解决某些特殊问题组成的联合机构。所采取的措施可以是正式的,也可以是非正式的;可以侧重政策的制定、项目的管理或者服务的提供。”^[4]可见,整体政府的含义非常广,既包括决策的整体政府与执行的整体政府,也包括横向合作或纵向合作的整体政府;整体政府改革

的实施可以是一个小组、一级地方政府,也可以是一个政策部门。这一定义从行政管理的对象和能力的提升角度出发,反映出对行政权力的规制和重新定位的诉求,体现对改革价值追求的把握。可是这一定义基于缜密而精细的资讯体系、组织体系和人事行政体系之上,对于目前的绝大多数国家政府而言,仍属于相当遥远的目标。由于要依赖一个主动积极的公民社会,持续而有力地进行政治参与监督和行政参与监督,这在中国还具有相当的差距,所以,如照搬整体政府的定义所面对的各项挑战将是无比巨大的。不过,当每一个国家都在面临国内外环境大幅变迁、全球化压力普遍影响、人口结构不断老化、财政收支逐渐恶化、失业的情况更加严重等共同趋势下,对其借鉴又有积极意义。

通过分析国内外相关概念的主流定义,按照科学定义概念的一般要求,从实践与理论的双重视角出发,现阶段中国即将进行的大部制改革的科学内涵应为:在横向与纵向整合政府机构的基础上,实现行政权力的规制与重构并通过法律的保障和支撑,保证社会公共服务的有效展开,回应多元化社会建构需求,缔造一个结构优化、职能转变、理念优良和队伍干练的良好政府。此界定包括以下内容。

首先,府际协作是主流。“21世纪末期的众多事件已经清楚地证明,政府无法再独立运作下去了,协调合作是这个游戏的名词。”^[5]这概括了现代政府改革的外部特征。“一个国家不能选择它的政府形式。它可以选择的只不过是细节和实际组织,”^[6]通过对组织结构的重构打破改革的僵局。

其次,从行政权力的再分配和法律的保障角度出发,通过制度的规范达到改革的法理正当性与可持续性。

最后,从政府设立的目的确立到组织机构的建立,“政府是一个问题,应和其他事务问题一样加以处理。第一步是明确政府所需促进的目的,第二步是研究什么样的政府形式最适于实现这些目的”^[6],同时“政府整个来说只是一个手段,手段的适当性必须依赖于它的目的性”^[6],应该达到按照公共服务的基本规律科学地设置公共服务机构。

二、大部制改革的现实背景 与理论渊源

在通讯技术和电子计算机技术推动下,人类社

会出现了自工业革命以来的另一波新的变迁,其主要特征是信息传播和信息交流方式的变革,在生产、管理、生活形态、工作性质、公司组织、政治体系、经济制度、社会风气和文化等方面出现了分权化、分散化、规模化、多样化和异质化的五大趋势^[7]。正是由于信息技术的兴起,经济与政治的自由化、全球化的挑战及电子化政府的冲击,给公共管理领域也带来了巨大的思想变革:从20世纪80年代新公共管理理论的兴起以及与之相对的登哈特夫妇的新公共服务理论的滥觞,再到当代的罗斯布鲁姆的多元公共行政观方兴未艾;这些理论在实践领域将随之同舞的世界各国政府再造运动打上深深的烙印。当然付诸实践的理论在受检验的过程中也被不断的修正,使之“形成既专化又普化的特征”^[8]。

回顾西方各国政府再造过程,不难发现整合与协力合作正在成为新的主题。因为,面临社会需求的复杂化和多元化、公共服务需求的增加、政府财政的窘困和组织的弹性化及自主化等困境,找到解决这些问题的切入点,成为世界各国面临的共同难题。新公共管理改革之后,在现代公共部门的第二轮改革中,改革的重点已经从结构性分权、机构裁减和设立单一职能的机构转向整体政府。其实早在20世纪初美国著名行政学理论家卢瑟·哈尔西·古利克通过对美国早期改革的研究就提出“相关的工作应该作为一个单元来完成、所有的机构应该合并成一些部门”等原则。所以压缩层级,减少中间管理层次,对政府部门的调整合并成为当今世界各国政府改革的主流。有“民众行政理论家”美誉的帕金森早在组织活动中发现这样一个事实:组织结构所完成的工作与工作人员的多少之间并没有什么联系,管理层次的增加与工作本身无关,即帕金森定律,所以管理层次的减少并不会出现部分人所担心的造成政府管理的不力。

这一趋势不仅在英国、澳大利亚和新西兰这些被称为新公共管理改革先锋的盎格鲁撒克逊国家非常明显,而且在其他并没有致力于推行新公共管理改革的国家也日益显现^[9]。在英国,这种改革模式称为合作政府,其目的是“为了获得水平和垂直的协调性的思维模式与行动范式”。英国工党提出合作政府是试图建立一个跨组织的、将整个社会治理机构联合起来的治理结构,包括中央与地方政府、公共组织、私人组织以及志愿者团体,通过将这些机构联合起来实施整体战略,最后建成一个无缝隙的、以

公民为中心的政府^[10]。在澳大利亚和新西兰,改革被冠以“整体型政府”的名义。“整体型政府”作为公共服务提供机构,通过跨越部长职务边界的工作方式解决特定的问题,以此作为政府对这一问题的整体性回应。而加拿大的目标是建立“水平政府”。美国的改革模式被命名为“协同政府”,“协同政府”的主要使命是在州以及地方政府建立以公民为中心的一站式服务体系。由于各国在此种改革中的几乎惊人的一致行动,所以将政策一致作为这场改革的主要目标,在寻求政策一致的过程中,要互相调整不同国家的政策领域,推动不同国家的合作以保持地区以及国际发展战略和标准的一致。

从各国整体型治理模式中可以看出,在治理的组织结构上,整体型治理包括三个方面的整合:首先是不同层级或者同一层级上治理的整合,它包括中央政府与地方政府及其代理机构、国际社会范围内全球治理网络的整合;其次是治理功能的整合,它既有同一机构内不同功能上的整合,也有不同功能部门之间的整合;最后是公私部门之间的整合,包括政府部门、私人部门以及非营利性机构之间的合作^[11]。总之,在这些变革中,“合作”成为主线。传统的官僚制组织结构是按照功能来设置的,新公共管理强调组织之间的竞争按照绩效来设置。而整体型治理和前两种行政学范式的最大区别在于,它是以解决人民的生活问题为政府运作的核心,前两种典范都是以解决政府的问题为核心。由于整体型治理关注的是人们的生活问题,这不仅需要单个政府的努力,更需要各级政府以及政府各部门共同努力,因此必须要有政府的整合型运作。基于整体型治理在三个组织结构上的整合需求,政府的运作将以治理的结果为核心,扩大授权给各个治理单位,以整合性的预算来达成任务^[12]。

目前,中国正处于新型工业化道路的特殊历史时期,公共行政的需求是混合型的,但传统的官僚科层制压抑了人的能动性与创造性,因为“在韦伯看来,‘非人格化’是官僚组织的‘特殊德性’,他将组织内部的每一个人员均视为如同机器中的一颗螺丝钉,他或她没有任何自主控制权”,“这种深深植根于传统管理途径中的‘非人格化’观点被视为是实现效率、效能和经济最大化所不可或缺的元素,但是其在公共部门中强烈的‘职能取向’却忽视了人在组织中的主要性”^[13]。从这种“非人格化”的“螺丝钉”说法可以看到亚当·斯密在《国富论》中首次提

出劳动分工理论的影子,但这种说法忽视了交易费用(科斯第二定理)的影响。这对政府能力的提升带来严峻的挑战,层级之间的命令与指挥产生的府际协调问题和层级之间成本的增加,这些阻滞了现实公共服务需求和市场经济的发展。

纵观全球,适应信息时代的政府改革正在成为一种趋势,反观国内,促进经济社会的进一步和谐发展也亟需政府职能的转变,所以此次大部制改革一方面是在全球政府再造的背景下;另一方面也是中国经济社会发展的需要,更是解决前几次改革所产生的或彰显出来的顽疾与诟病的关键步骤。

三、大部制改革的路径选择

厘清大部制改革的内涵及理论渊源之后,下一步亟待解决的就是如何推进大部制改革。在信息时代实现大部制改革,打造兼容的政治系统,必要的工具媒介是实现这一目标的重要因素,而现阶段最可行的媒介就是充分发挥中国已经取得初步成效的电子政务建设成果。通过以先进信息生产力为基础的流程再造,实现扁平化的组织结构,而不是仅仅像历史上巴黎公社那样缺乏媒介依靠的组织简化去实现扁平化的组织结构。因为“行政现代化不仅要充分运用信息技术,而且还要科学地重组政府架构与职能、统一处理过去由部门各自处理的共通性事务、减少职能重叠与重复操作的情况,从而使各部门的分工更加合理、相互间的合作更加顺畅、使整个政府功能配置更加科学、行政管理更加统一;减少资源投入,简化行政程序,优化行政业务流程和提高行政效率。电子政务的应用,为这些方面的行政现代化提供了充分的技术保障。”^[14]

实现电子政务信息对称与双向互动,推行信息公开、社会监督、民众参与,变政府的“暗箱操作”为“阳光操作”,成为政府治理变迁强有力的催化剂与推进器。一般认为,“电子政务不仅是在传统政务的基础上给政府等公共部门增添了为民众和社会各方面服务的一种新的手段和方式,不仅改善了行政系统的服务能力,而且其作用突出地表现在促进行政系统的转型方面。随着电子政务的进一步发展,它还将继续改变传统的政务流程、组织方式和运作方式,进而对社会政治生活和公共管理、政府与公民的关系乃至国家与地区的综合竞争能力等带来深远的影响。”^[15]建设电子政务,一方面是适应当今世界

信息化发展的大趋势;另一方面也必须看到其对传统政务的变革与推动作用,以及实现全面整合与无缝隙对接,超越部门界限,达到信息的兼容、共享与交换的“良政”的目标。

同样大部制建设也是为适应现实治理的挑战,是对公共治理需求的回应,最大限度地避免政府职能交叉重叠、政出多门和多头管理,达到公共利益的最大化,行政成本最低化的目标。显然,二者的发展都需要去条块分割化,通过跨部门、跨行业和跨地区的整合以及高层次的协调保障,协同共建“小政府”的“大部门”。大部制适应了市场经济的发展和科学设置部门的管理需求。

无论是电子政务建设还是大部制改革,都有着共同的愿景,即实现以人为本,为公众提供高质量、低行政成本和“一站式”的公共服务。这种契合为实现电子政务与大部制改革的良性融合奠定了很好的基础。另外,以电子政务增加政府改革的内涵,达到外在形式的变革与内在效益的改善,也改变了以往数次变革内涵的缺失。因此,电子政务为大部制改革提供了手段和实现平台,使大部制改革成为可能:大部制改革既是电子政务的建设内容,又是电子政务的应用基础,即大部制改革是中国电子政务深度发展与应用的前提,电子政务不是对已有的传统业务流程实现自动化处理,而是对改革后的业务流程进行固定化。

电子政务是实现大部制改革、推进大部制改革的载体,没有电子化的手段就难以实现流程的优化、跨部门的互动与资源的共享。

四、结 语

以电子政务为手段,以大部制为目标,使大部制改革及今后的进一步改革跳出历史的拘囿,成为中国政府改革的里程碑。在现有资源和条件下,积极探索改革的路径,更大限度地发挥电子政务对传统政府管理体制的变革与职能的转化,创新业务结构和流程,整合相关资源,更好地实现战略目标和提高竞争力的任务,打破传统的组织界限,把建设转化为效益,真正建立一个行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效、低成本的行政管理体制。同时通过大部制,规范电子政务的建设与运行,实现电子政务的良性发展。

参考文献:

- [1] 霍布豪斯. 自由主义[M]. 朱曾汶, 译. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [2] 佚名. 中央大部门建制改革方案初稿已完成. [EB/OL]. (2008-02-16) [2008-02-26]. http://news.xinhuanet.com/fortune/200802/16/content_7612834.htm.
- [3] 王四方. “大部制”改革研究综述及前瞻[J]. 当代社科视野, 2008 (2) : 35-38.
- [4] 彭锦鹏. 全观型治理: 理论与制度化策略[J]. 政治科学论丛, 2005 (3) : 61-100.
- [5] Donald K F. 有效政府: 全球公共管理的革命[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2005.
- [6] 密尔. 代议制政府[M]. 汪 瑄, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [7] 史美强, 蔡武轩. 网络化的社会与治理概念初讨[J]. 中国行政评论(中国台湾), 2000, 10 (1) : 33-74.
- [8] 武玉英. 变革社会中的公共行政: 前瞻性行政研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [9] Tom Christensen, Per Lægreid. 后新公共管理改革: 作为一种新趋势的整体政府[J]. 中国行政管理, 2006, 22 (9) : 83-90.
- [10] Perri. Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and explanation[J]. Journal of Public Administration and Research and Theory, 2004, 14 (1) : 103-138.
- [11] Christopher Pollitt. Joined-up government: A survey[J]. Political Studies Review, 2003 (1) : 34-49.
- [12] 曾令发. 任务型组织的发展: 从新公共管理到整体型治理[J]. 学海, 2007, 18 (4) : 129-134.
- [13] 丁 煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2004.
- [14] 蔡立辉. 电子政务: 信息时代的政府再造[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [15] 汪向东, 姜奇平. 电子政务行政生态学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007.

Definition and path choice for super-ministry system reform

ZANG Lei-zhen

(Department of Politics and Law, Jiangsu Provincial Administrative School, Nanjing 210004, Jiangsu, China)

Abstract: Through the analysis for the super-ministry concept, this paper defines its implications and scales of the reforms and provide theoretical basis for its further reforms and implementation. As this reform is carried out on the basis of the former five reforms for government organization after China’s start of opening-up and on the background of the excellent results of e-government construction, it is necessary to have a further study for the results of the new reforms and make a full use of e-government in the information era. The paper also makes clear that the way of e-government can provide technical support for the success of super-ministry reforms and in turn, this great reform can also push forward the utilization of e-government and get rid of the problem of information isolation so as to promote its further development.

Key words: organization reform; super-ministry; organization structure; e-government