

破解机构改革困境需周全的顶层设计

——以广东试点为例

文_ 王小梅

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2015.07.019

机构改革作为行政体制改革的核心,是政治体制改革的突破口,其不仅包括中央层面的机构整合,还包括地方政府机构的重组与合并。2009年广东在深圳、顺德、广州、江门、佛山、珠海等地进行机构改革,其中以深圳和顺德的改革最为典型,不仅为珠三角地区机构改革积累了经验,也为中央机构改革提供了鲜活的经验,同时,其遭遇的瓶颈性挑战,也是其他地方乃至中央机构改革需要谨慎处理的问题。

机构改革试点的原则和路径

贯彻行政三分制原则。为了防止权力滥用,国家机构在设置时一般遵循分权原则,将立法权、行政权和司法权分别由不同的机构行使。就行政权而言,其内部也存在决策权、执行权和监督权的区分,即所谓的“行政三分制”。行政权内部的适度分离可以使权力相互制约、相互协调,防止公职人员滥用权力,提高行政效率。

深圳继2003年之后,于2009年再次启动“行政权三分”改革。按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,深圳市政府设置的31个工作部门分别冠以“委”“局”“办”。“委”主要承担制定政策、规划、标准等职能并监督执行;“局”主要承担执行和

监管职能;“办”主要协助市长办理专门事项,不具有独立行政管理职能。同时,将同一类“局”划归“委”归口联系,将一部分“办”交由市政府办公厅归口联系。

2009年顺德机构改革方案也贯彻了行政决策和执行分开的原则。例如,将原交通局的交通建设和管理职能分开,分别归属新组建的“区国土城建和水利局”和“区环境运输和城市管理局”;新组建的区文体旅游局不再负责文体许可、文化综合执法、旅游市场监管等职能,这些职能由新组建的区市场安全监管局负责。推行监督独立化,将新组建的区政务监察和审计局与区纪律检查委员会机关合署办公,对行政机构进行独立监督。顺德机构改革的特点是“决策权上移”“执行权下移”和“监督权外移”,从而实现“决策民主化”“执行集中化”和“监督独立化”。

实行大部门制。分散的部门设置会造成部门之间的扯皮摩擦,增加财政开支,也不利于服务型政府的实现,大部制就是将关联性高、职能相似的部门整合起来。顺德将党政部门从29个减为16个,整合之后,呈现大规划(区发展规划和统计局)、大建设(区国土城建和水利局)、大经济(区经济促进局)、大文化(区文体旅游局与区委宣传部合署)、大保障(区人力资源和社会保障局)、大监管(区市场安全监管局)、大执法(区环境运输和城市管理局)、大财政(区财税局)、大监督

(区政务监察和审计局内设信访局,与区纪律监察委员会合署)的工作格局。深圳也建立了类似的大部门制,如将各区卫生局、人口计生局合并组建卫生和人口计生局。大部制通过集中执法力量,提高行政效率,有助于建立方便民众的服务型政府。

以转变政府职能为核心进行放权。机构改革并不单纯是为了精简机构和人员,核心是转变政府职能。为建立机构精简、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力、运行高效的党政管理体制,《佛山市顺德区党政机构改革方案》将加快职能转变与加大推行大部制体制度结合起来,同时创新运行机制。转变政府职能最根本的途径是放权,向基层、向市场、向社会放权。

向基层放权。为保障顺德综合改革试验工作的顺利开展,广东省人民代表大会常务委员会出台了《关于促进和保障佛山市顺德区综合改革试验工作的决定》,正式将顺德区作为省直管县体制的试点,明确区政府及其工作部门按照省政府赋予的地级市管理权限,同时,还明确顺德区实行县镇事权改革的街道办事处可以由省政府决定行使乡镇政府的行政管理权。2010年9月7日,顺德把3197项行政管理事权划归镇街,其十大镇街自此行使县级管理权限。

向市场放权。首先,改革工商登记制度。对按照法律、行政法规和国务院决定需要取得前置许可的事项,除涉及国家安全、公民生命财产安全等外,不再实行先主管部门审批、再工商登记的制度,商事主体向工商部门申请登记,取得营业执照后即可从事一般生产经营活动;对从事需要许可的生产经营活动,持营业执照和有关材料向主管部门申请许可。将注册资本实缴登记制改为认缴登记制,并放宽工商登记其他条件。其次,推进商务诚信建设,加强对市场主体、市场活动监督管理,落实监管责任,切实维护市场秩序。

向社会放权。部分政府职能向社会转移之后,需要发达的社会组织承接。为建立政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,顺德积极推进社会组织管理制度改革,包括重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织;

推进行业协会商会与行政机关脱钩;完善相关法律法规,健全社会组织管理制度;推动社会组织完善内部治理结构。2012年4月广东省委、省政府出台了《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》;2012年11月,广东省编办制定了《政府向社会转移职能工作方案》。

创新权力运行机制。机构改革之后,新组建的机构面临如何协调运行的问题。顺德在其改革方案中,以民主科学为方向制定决策机制。顺德区全局性重大决策集中由区联席会议行使。联席会议成员由顺德区常委、人大常委会主任、政府正副区长、政协主席、政务委员会组成。由区长、副区长和政务委员会组成区政府政务委员会,参加区联席会议决策。规范决策程序,完善决策听证、咨询和民意征集吸纳制度,增强党委、政府对地方改革发展战略决策的科学性。

强调权力机关的制度固定。顺德的机构改革得到广东省委、省政府的高度重视,改革者为了保证改革的延续性和可持续性,希望由地方权力机关出台文件加以固定。顺德人大代表向省人大提出议案,由省人大常委会将顺德机构改革的内容通过人大的决定固定下来。2010年9月广东省人民代表大会常务委员会通过了《关于促进和保障佛山市顺德区综合改革试验工作的决定》,这是广东省首次以人大常委会决定形式为地方改革提供法制保障。

广东试点折射出我国机构改革之困境

任何改革都不是一帆风顺的,总是在不断纠偏、纠错中前行。随着改革涉入“深水区”,广东机构改革面临的矛盾与挑战也越来越凸显,这也是全国机构改革面临的共同的瓶颈性问题。

机构改革中人大缺位。为了保证机构改革的顺利出台,避免受阻夭折,广东顺德的机构改革方案虽然事先也经过了理论专家和实务专家的反复论证,但在出台之前基本上处于保密状态。任何改革都会遭遇阻力,在特定时期,为保证改革措施的顺利出台和实施,采取一些

非常规手段是可以理解的。但是从建设法治中国、法治社会的目标来看，机构改革方案应该经过权力机关审议通过之后方能实施。目前来看，国务院历次机构改革方案由党代会决定之后，虽然也未进行广泛的意见征集，但都经过了全国人代会的审议。而许多地方的机构改革，完全是由地方党委、政府主导，靠行政命令强制推行，人大未发挥应有的作用。地方机构改革方案公布之后，公职人员只能被动接受，公众更是置身事外，仿佛机构改革与公众的关系不大。地方党政机关主导下的机构改革，虽然在效率上占有先机，但是在合法性方面具有先天缺陷。从法理上讲，人民作为一切权力的来源，作为代理人的政府机构如何设置和变革应该来自人大的授权。

机构改革作为重大决策未建立广泛的公众参与机制。为减少阻力和社会的反弹，党政机构主导下的机构改革方案往往处于保密状态，仅在小范围内委托专家讨论论证，虽然也会吸纳少数人大代表参加，但是不具有广泛的代表性。机构改革涉及组织机构的撤并

和新设，属于重大决策，在制定和出台过程中都应该经过广泛的社会参与，包括吸纳公职人员、专家、社会团体、普通公众的意见。公职人员身处其中，对机构设置和运行有切身的感受，虽然所发表的意见难免会局限于自身利益，但是仍具有参考意义。理论专家和实务专家则从专业的角度论证机构设置的科学性，以专家理性弥补非理性的公众参与。然而，在信息获取渠道多元的时代，任何人都不可能垄断对知识的占有，只要样本足够大，普通公众也会形成公众理性，弥补专家狭隘的一面。

大部门制与执法专业化的冲突。法治社会对执法人员的要求非常高，不仅要熟悉执法依据，还要精通业务，这样才能取得良好的执法效果。例如，为了建立大监管体制，需要将工商、质检等执法机构合并在一起，进行综合执法。顺德在大部制改革中成立了市场安全监管局，工作人员需要从原来工商、质检、卫生、农业、旅游等“专业执法”转向“综合执法”。综合执法需要监管辖区内的一切相关事务，执法人员不但要熟练掌握



2014年10月13日，广东顺德大部制调整，新组建5部门。工作人员正更新区政府行政大楼的楼层索引

握执法涉及的法律法规,还要具备不同领域的专业知识背景,这在实践中是无法做到的,“综合执法”的专业性和效果,也会大打折扣。

地方试点与改革的全局性出现张力。机构改革是系统工程,地方机构改革需要与上级政府的机构改革相协调,因为我国从中央到地方实行的是条块式管理,如果只是下面改革,上面不改革,就会出现上下机构的脱节和不协调。地方大部制改革之后,下级的一个机构要对应上级的几个机构,不仅工作压力加大,而且有时为了项目、资金、奖项申请等实际需要,只得又重新挂牌,难免陷入机构摘牌又挂牌的怪圈。

地方政府机构改革到底应该采取何种方式进行,并与中央政府的大部制改革相适应和协调,可以有三种选择,一是完全复制,二是各行其是,三是有同有异。我国是单一制国家,中央和地方的机构设置完全不同、各行其是是不可能的,但如果地方政府机构的设置与中央政府完全重合也没有必要,毕竟中央政府和地方政府的职能定位不同,地区之间也存在差异。目前,最现实的选择是重新定位中央与地方的关系,强调中央决策、地方贯彻的同时,也应该给地方一定的自主权,使得地方政府能够因地制宜设置机构。

我国机构改革法治化与顶层设计

细致的理论论证。机构改革作为政治体制改革的突破口,牵一发而动全身,为了保证改革的成效,在每次改革之前,都应该进行广泛的理论论证。

首先,要明确机构改革在行政体制改革乃至政治体制改革中的地位 and 作用。20世纪80年代之后,改革始终是一条主线,中国被普遍认为走的是经济体制改革先行、政治体制改革停滞的路径。然而政治体制改革与经济体制改革是亦步亦趋的关系,因为二者都绕不开政府、市场和社会的关系,向市场放权、向社会放权不仅是经济问题也是政治问题,因此,认为中国仅进行经济体制改革未进行政治体制改革的判断是不准确的。中国之所以给人政治体制改革停滞的印象,是因为

目前中国所进行的政治体制改革,更多集中在行政体制和司法体制的改革上,在政党体制和人大体制方面的改革力度不大。机构改革是推动政治体制改革均衡发展的一个突破口,因为机构改革不仅涉及行政机构的改革,还会对党的机构、人大设置以及司法机构的设置产生影响,不仅需要创新机构内部的运行机制,还需要事业单位改革和社会组织培育相配套,机构的变动以及随之而来的运行机制的变化和配套改革,将会辐射到整个政治体制,从而推动政治体制改革与经济体制改革协调发展。

其次,转变政府职能是机构改革的前提和基础,如何转变政府职能既是一个重大理论问题,又是一个迫切的现实问题。要对政府职能进行准确定位,不仅要从事理上论证政府的起源和运行原理,还要考虑中国目前的发展阶段、市场经济和社会组织的培育程度。目前,政府职能被界定为经济调控、市场监管、社会管理、公共服务。长远来看,政府应该尽量从经济职能中超脱出来,强化社会职能。另外,中央政府与地方政府的职能也不完全一样,科学界定地方政府职能,是顺利推进地方政府职能转变与机构改革的一个重要理论保障。

周全的顶层设计。改革开放后,中央经过了七轮机构改革,地方也在省、市、县不同层面进行了机构改革试点,目前,中国的机构改革已经到了需要顶层设计的时候了。顶层设计可以很好地处理改革的渐进性和延续性的关系。任何改革都不得冒进,机构改革既要显示一定的成效,又要考虑现有的承受能力,因此,改革是渐进性的,要分阶段、分层次进行。渐进式的改革要有一定的延续性,后阶段的改革应在前期改革成果的基础上进行,而不是否定前面的改革。现实中,经常出现上一轮改革新设的机构在下一轮即被撤销的现象,就是因为机构改革缺乏顶层设计,未全面考虑改革的渐进性和延续性。从域外经验看,各国在进行大部制改革之前,通常会设立推动改革的专门机构和咨询机构,精心制定改革方案。

首先,在中央和省两级分别设立机构改革领导小

组办公室作为机构改革的议事协调机构。中央机构改革领导小组不仅负责中央层面的机构改革,还要着眼全国,指导地方的机构改革。省机构改革领导小组办公室在承接中央机构改革政策的基础上,应从地方实际出发,因地制宜领导和协调省内机构改革工作。

其次,在总结和吸纳历次机构改革经验和地方试点经验的基础上,经过充分调研和论证,精心制定机构改革方案,并明确地方在哪些领域享有多大的自主权。机构改革方案要像立法一样,经过广泛的意见征求,并通过权力机关的审议。经过充分论证的顶层设计方案,会着眼于全国,从中央到地方分步骤推进,对每一个阶段所要达到的效果有良好的计划和预期,避免改革中的盲目性。

再次,协调改革方案的刚性与灵活性。精心制定的改革方案经过广泛论证和权力机关审议通过之后,一旦实施,即具有刚性和严肃性,行政部门必须执行,非经法定程序不得变更和撤销。机构改革议事协调机构对改革方案的实施情况进行全程跟踪和监督,针对出现的新情况、新问题要及时会诊,通过法定程序修正原机构改革方案。

执法宜建立独立管制机构。政府职能中有一项是市场监管,我国履行市场监管职能的机构仍是行政机构,在地位上与其他行政机构没有差别。从其他国家的经验看,设立一个独立管制机构执行市场监管职能不失为一个可借鉴的办法,该管制机构依照相关法规对市场主体独立地实施行政管理与监督。政府行政部门与管制机构的区别在于:(1)前者在宏观层面制定政策,后者在微观层面上对被管制企业实行管制;(2)前者直属政府首脑领导,其负责人通常与政府首脑具有相同的任期,后者的负责人有较长的固定任期,不得任意免职;(3)前者的领导通常是政治家,后者通常是由相关产业的专家组成;(4)前者的行政管理通常发生在政府部门内部,其对象是政府部门的下级(下属)单位,后者的管制对象是独立的微观市场主体(企业和个人)。鉴于上述区别,管制机构具有独立的法律地位和专业优越性,因此,许多经济发达国家在机构改革中

通常都在垄断性产业设立管制机构。我国虽然也成立以监管命名的机构,如中央层面的电力监管委员会(在2013年机构改革中被撤销)、地方层面的如广东顺德区市场安全监管局和深圳市场监督管理局等,但是并非政府管制意义上的管制机构。虽然实行大部门制,但是仍然存在部门之间职能难以理顺的问题,原因在于执行机构仍然是行政机构,而未建立独立管制机构,而没有独立执行机构就无所谓大部门制。所以,政府机构改革应将大部制改革与管制机构改革相结合,贯彻“决策与执行分开”原则,分设政府行政部门和管制机构两类不同性质的政府机构,前者负责宏观调控和制定、实施产业政策;后者负责在微观层次对被管制企业实行市场准入、价格、服务质量等进行有效管制。另外,将事业单位改革与独立管制机构相结合,将符合条件的事业单位转换为独立管制机构。

机构改革法治化。目前,无论是中央层面还是地方层面的机构改革,都面临着法治化不足的问题。首先,由于国务院部门和地方政府部门的组织规范缺位,政府机构的设置随意性较大。其次,改革方案未经权力代表机构审议通过。地方机构改革方案一般都是编制部门起草,经主管部门以及省委、省政府批准。尽管顺德为了保证改革的延续性和稳定性,在改革之后由地方人大出台文件加以固定,但是这些远未达到法治化的要求。再次,改革之后,机构编制主要靠“三定”方案,而“三定”方案存在效力位阶较低、监督机制缺失、制定程序不完善等缺陷。

机构改革法定化是通过以法律规则为主体的制度设计,这包括两个阶段:一是机构改革按照法治化轨道运行;二是改革之后的机构组织实行法定化。机构改革应该坚持人大主导、立法先行的原则,制定完备的行政组织法与机构编制管理法制体系为行政改革提供制度保障。行政组织的创设与运作须由立法机关明确授权,各层级政府机关及其内部机构均依据明确的组织法规,包括法律及行政命令。□

(作者:中国社会科学院法学研究所副研究员)

(责任编辑 范丽君)