# 实行职能有机统一大部门体制推进政府只能转变

来源：网络 作者：烟雨迷离 更新时间：2024-07-16

*实行职能有机统一大部门体制推进政府只能转变党的十七大对我国新时期加快行政管理体制改革做出了新的部署,提出了新的要求,其中明确提出要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”。学习领会这一新的改革要求,积极稳妥地实行大部门体制,对...*

实行职能有机统一大部门体制推进政府只能转变

党的十七大对我国新时期加快行政管理体制改革做出了新的部署,提出了新的要求,其中明确提出要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”。学习领会这一新的改革要求,积极稳妥地实行大部门体制,对于推进政府职能转变,优化政府组织结构,确保政府全面正确履行职能,有着重要意义。

一、实行大部门体制的必要性

大部门体制,又称大部门制、大部制,一般是指将职能相同或相近的部门整合、归并为一个较大的部门,或者使相同相近的职能由一个部门管理为主,以减少机构重叠、职责交叉、多头管理,增强政府履行职能的能力。大部门作为政府机构设置的一种形式,是相对于小部门而言的,通常管理职能较宽,业务管理范围较广,对一项政府事务或几项相近事务实行统一管理。所以,实行大部门体制的关键,在于实现职能有机统一。在我国现阶段,探索实行职能有机统一的大部门体制的必要性,主要体现在三个方面:

有利于提高政府履行职能的能力。改革开放以来,我国先后进行了5次大的政府机构改革,使政府职能有了重大转变,机构编制得以精简,管理方式不断创新,大体上与我国改革发展的进程相适应。但是,政府体制改革并没有到位,而且随着改革和发展,政府管理面临着许多新的问题,主要表现在机构重叠、职能交叉,政出多门的问题突出,例如城乡建设、环境资源、交通运输、食品药品、人力资源、社会保障等领域都不同程度存在着类似的问题,成为影响政府效能的体制因素,不仅造成了部门职责交叉、权责脱节、推诿扯皮、多头管理、效率低下现象,更为重要的是,加大了行政成本,影响了政府履行职能的能力,因此,对一些相近职能或融合性强的职能进行整合,探索实行大部门体制,有助于从体制上理顺部门间关系,使政府运行更加顺畅,提高政府全面履行职能的能力。

有利于适应市场经济发展的要求。在市场经济条件下,政府是“有限政府”,政府的职能和规模都是有限的,政府的作用主要限定在“市场失灵”的公共事务领域,如宏观经济调控、建立法律框架、提供公共产品和服务、维护社会公正和秩序等,较少干预微观经济运行。改革开放以来,我国按照建立社会主义市场经济体制的需要,进行了多次机构改革,精简了大量按计划经济而设立的专业经济管理部门,同时健全了宏观经济管理部门、市场监管部门。进入新的发展阶段,随着市场经济发展和经济增长方式转变,要求政府进一步转变职能,实行政企分开、政事分开、政资分开、政府与中介组织分开,加强宏观调控,减少对微观经济的干预,但目前政府体制上存在的职能配置不合理、部门分割、资源分散等问题,不利于市场经济的发展。比如说,有的综合部门既管宏观又管微观,既管规划又管项目审批,不能集中精力搞好宏观调控,也不利于产业管理部门进行统筹协调;有的部门政企不分,既当“裁判员”,又当“运动员”,干预微观经济社会事务;因此,在新的改革发展起点上,按照大部门体制改革的思路,有机整合政府职能和部门,加强中央政府的宏观调控、政策规划制定、维护法制政令统一实施等宏观管理职能,减少对微观经济运行的干预,充分发挥市场在资源配置中的基础作用,形成适应市场经济发展的政府体制。

有利于形成精干高效的政府组织结构。政府机构是承载政府职能的实体,为了履行职能,政府通常需要设立相应的管理机构。在传统社会,政府职能比较简单,机构设置也较少,如古代中国仅设有吏部、户部、刑部、兵部、礼部、工部等几个部门,美国在19世纪初只设有国务院、财政部和陆军部三个部门。进入现代社会,随着经济社会发展,政府管理的事务越来越多,各国都先后增设了许多新的管理机构,如能源、运输、环保、社保、卫生、信息等部门,但是政府也不能增加一项职能就设立一个机构,使机构数量无限扩张。为了解决这一难题,国际上采取的流行做法,就是将职能相近的部门重组为一个大部门,实行大部门体制,如发达国家无论大小,内阁部门一般保持在15-20个之间,而发展中国家则相对多一些,在20-30个之间;同时,为了行使某项相对独立的职能,或管理某方面的事务,大多数国家设有其他行政机构,如独立机构、直属机构、办事机构等,名称、数量和职能取决于各国政府管理需要,形成了以内阁部门为骨干框架,其他行政机构相辅相成的政府组织结构。在我国,政府同样面临着管理职能增加但又不能设立过多机构的矛盾。探索实行大部门体制,统筹考虑职能配置和各种类型机构设置,有助于政府在保持合理机构数量的基础上全面履行职能,逐步形成更加精干高效的现代政府组织结构。

二、实行大部门体制是一个积极探索、循序渐进的过程

探索实行职能有机统一的大部门体制,应以科学发展观为指导,按照建设服务型政府、法治政府和效能政府的要求,积极稳妥地加以推进。无论是部门职责的重新界定,还是机构的调整重组,都要有利于政府全面正确有效履行职能,有利于解决现行政府管理体制存在的突出问题,有利于推动科学发展,促进社会和谐,更好地为人民服务。

目前,我国经济社会的总体形势是好的,改革的方向和任务是明确的,推进改革的有利因素很多,但也面临着许多新情况新问题。应当看到,在我国实行大部门体制,还处于探索阶段,缺乏成熟经验,实行大部门体制需要一个探索过程,必须坚持积极稳妥的方针。一方面,要抓住时机,积极探索,首先选择一些意见集中、影响全局的重点领域,实行大部门体制,迈出坚实步伐,争取有所突破。比如说,加强环境保护,改善生态环境,事关可持续发展和人类生存环境,应将环保职能整合和机构设置摆到更加突出的位置;使全体人民住有所居,事关民生,建设职能的调整,应统筹协调城乡建设,把住房建设、住房制度改革放在更加突出的位置,着力解决低收入家庭的住房困难。另一方面,大部门的设置,主要取决于我国改革面临的环境、条件和内容,要充分考虑到现实可行性,循序渐进,分步实施,避免出现这样那样的问题。比如说,为了加快形成综合交通运输体系,发挥各种交通运输方式的整体优势,突破经济社会发展的“瓶颈”,有必要整合各种交通运输管理职能和机构;同时考虑到有的管理部门的特点以及运行情况,改革需要一个过程,相关职能和机构整合就要从现实可行性出发,逐步推进。

从我国改革历程看,改革开放以来,我国根据各个时期改革发展的要求,逐步推进政府职能转变和机构改革,为逐步实行大部门体制提供了成功经验。例如,1982年的改革,主要是精简机构人员,国务院工作部门由100个(含部、委、局、办,下同)精简到61个,人员编制缩减约25%。1988年的改革,按照职能转变的要求,国务院工作部门由72个减少到68个,人员编制精简20%。1993年的改革,按照发展社会主义市场经济的要求,国务院工作部门从86个减少到59个,人员编制减少20%。1998年的改革,精简了9个专业经济管理部门,国务院工作部门减少到52个,人员编制减少47.5%。20xx年的改革,主要是进一步转变政府职能,调整机构设置,完善与市场经济相适应的政府管理体制。以上五次国务院机构改革,标志着政府改革的重要阶段,呈现为一种分阶段、逐步推进的过程,适应了不同时期改革发展的特点和要求。实行大部门体制,应充分运用以往成功经验,实事求是地逐步推进改革进程。

从国际经验看,成熟市场经济国家实行大部门体制,也大多是逐步推进、不断调整的。例如,英国的大部制就经历了一个逐步完善的过程,其外交和联邦事务部,是1968年由外交部和联邦事务部合并而成的;商业、企业和规划改革部,儿童、家庭和学校部,创新、大学和技能部等部门,是1997年通过机构整合成立的;环境、食品和农村事务部,是20xx年由原来的农业、渔业和食品部与环境、运输和地区部整合而成的。美国1955年通过机构整合成立了卫生、教育和福利部,1979年又将该部分解为卫生与公众服务部和教育部两个部;农业部经过了多次重组,1994年又将商务部和内政部负责的相关职能划归农业部;国土安全部是20xx年由22个联邦机构重组而成的超级大部。德国1986年成立了环境、自然保护和核安全部,接管了原来由内政部、农业部和卫生部共同负责的环境保护职能,形成大部制;20xx年成立的消费者保护、食品和农业部,是由原食品、农业和林业部改组而成。日本内阁部门原来有1府22省厅,20xx年重组合并为现在的1府10省厅,尽管这次机构重组是通过一次大规模改革完成,但从上世纪90年代中期就开始着手进行,专门设立了改革推进机构,制定了中央省厅改革法律等,到20xx年才正式完成,历时多年。

三、大部门体制改革需要重点研究解决的几个问题

十七大关于加快行政管理体制改革的基本要求是,“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”。探索实行大部门体制,应按照十七大的要求,突出重点,统筹兼顾,深入研究和解决改革中面临的问题。

1.职能和机构整合问题。实行大部门体制的实质,在于实现职能有机统一,确保运转顺畅,而不在形式上调整多少部门。按照这一要求,改革方式有两种选择:一个途径是将职能相同相近的部门,重组为一个职能更宽、管理范围更广的大部门,使相关职能由一个大部门负责,统一协调管理相关领域的事务。具体整合方式,应从实际出发,统筹考虑。比如说,食品药品安全管理与公共卫生服务有着内在有机联系,应当在统筹协调食品药品和公共卫生管理职能的基础上,整合现有政府部门,统一负责相关领域的政策规划、组织协调和监督管理职能。再比如说,能源涉及到经济、社会、外交、资源等多个领域,关系到国计民生、国家安全和发展战略,国家能源管理机构的设置,既要考虑强化行业管理职能,也要考虑从更高层次上加强战略规划和统筹协调职能,实现职能有机统一。另一个途径是只对相同相近职能进行整合,不动机构。在许多情况下,一个部门可能只有某些管理职能与其他部门存在交叉,或者一项事务的工作流程客观上需要几个部门共同管理。在这种情况下,就没有必要重组机构,而是采取职能整合的办法,将相近职能归入一个部门管理为主,使之成为该项职能的主要负责部门,牵头协调相关业务,其他部门配合,做到职责明确、各负其责,防止都负责、又都不负责,出了问题无人负责。

2.决策与执行分开问题。目前,有些政府部门集决策权、执行权、监督权于一身,容易导致权力过于集中、部门利益化等问题。十七大报告提出,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的运行机制”。实行大部门体制,有的部门职能更宽,权力更大,可能出现新的部门利益,监督控制更加困难。因此,实行大部门体制,更有必要在建立决策与执行相对分离的权力结构上有所创新。在这方面,国外已有多年实践,有些成熟经验可供我国参考借鉴。例如,20世纪90年代起,英国开始推行政策制定与执行相分离的政府模式,内阁部门主要负责政策制定,设有各种决策咨询委员会,同时将部门内设机构成建制地转为执行机构,负责政策执行,并授予执行机构负责人充分的人事权、管理权和财政资源支配权,目前执行机构已达100多个,大部分公务员在执行机构工作。澳大利亚、新西兰、新加坡等国也有类似做法。从我国情况看,可考虑以大部门制改革为契机,进行决策与执行相对分开的改革试点,如将执行性、服务性、监管性的职责及相关机构,分离出来作为大部门的执行机构,将所属事业单位改为独立法人单位,使部门本身主要负责政策制定,执行机构和法人单位专门负责政策执行,形成决策与执行相互制约和协调的权力结构和运行机制。

3.各类政府机构关系问题。现代政府机构种类较多、关系复杂,例如我国目前政府机构分为政府组成部门、直属机构、办事机构、直属事业单位、部门管理的机构等。实行大部门体制,涉及到部门职能重新界定和机构调整,如何理顺各种机构之间关系,优化政府组织结构,至关重要。可供考虑的措施有:一是对各种类型机构的定位、职责、规格、权力、责任和隶属关系,做出明确无误的法律界定,为理顺机构之间关系奠定组织基础。例如,将目前机构设置中政事不分、以事业单位序列却行使行政职能的机构,明确界定为行政机构。二是使一个部门主要负责一个事务或融合性强的事务,做到职责明确,便于问责。三是明确综合部门与行业部门之间、政府组成部门与其他政府机构之间,是分工合作、相辅相成的关系。四是通过建立部际联席会议制度,确定负责一项事务的牵头协调部门等方法,加强部际关系协调机制,提高政府整体效能。

4.地方政府机构设置问题。我国是实行单一制的国家,中央政府的机构调整必然会影响到地方政府的机构设置。实行大部门体制改革,在逻辑顺序上应先从中央政府起步,而后延伸到地方政府。考虑到中央政府与地方政府的职能有所不同,例如中央政府管理更侧重宏观性、间接性和指导性,地方政府管理更侧重具体性、直接性和执行性,地方政府的机构设置也应当有所不同。在大部门体制改革中,除了根据政府管理需要实行上下级对口设置的机构外,其他地方机构的设置,应在地方机构编制总额限定的情况下,由地方各级政府根据本地行政管理的实际需要,因地制宜地整合职能和机构,灵活设置地方部门,为地方政府改革和管理创新留下空间,充分发挥地方政府积极性、创造性。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找