

论宏观/微观职责在部门间的合理配置

周志忍*

【摘 要】从理论分析、国际比较和实践评价等角度，探讨宏观和微观管理职责在部门间的合理配置。第一部分提出问题并说明研究思路；第二部分展示部门职责的多层次性，探讨这种多层次性对职责分工的理论和实践意涵；第三部分提出“厚微观而轻宏观是部门管理中的宿命”的命题，并从理论和实践进行分析论证；第四部分作为对策建议，讨论理顺职责分工应该深入研究的问题，旨在为强化宏观职责提供组织保障；最后是总结和说明。

【关键词】机构改革 部门职责分工 宏观职责 微观职责

【中图分类号】 D035.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2011) 04 - 0085 - 16

一、问题的提出与研究思路

关于行政管理体制改革的重点任务，党的十七大政治报告中提出了“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”四个方面。深化职能转变无疑是其中的第一要务（周志忍，2008）。按照中央有关文件的精神，深化职能转变有两个重点内容：第一，健全政府职责体系，提高经济调节和市场监管水平，强化社会管理和

* 周志忍，北京大学政府管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目，国家社会科学基金 2010 年度特别委托项目，行政管理体制改革和机构编制管理的理论和实践问题研究（10@ZH00）。

公共服务职能；第二，减少微观经济干预活动，强化对经济社会的宏观管理职能。中共十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确提出：“中央政府要加强经济社会事务的宏观管理，进一步减少和下放具体管理事项，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上。”应该说，在强化宏观管理的前提下实现宏观职责与微观职责的合理平衡，已经成为政界和学界的普遍共识。

上述共识转化为客观现实有两个着力点：第一，不同类职责在不同政府层级和不同部门间的合理配置，做到职责明晰、分工合理、权责一致，既保证相应主体拥有有效履行职责的资源、知识和能力，又能约束部门扩张地盘、权力和强化微观干预的冲动；第二，由于部门同时承担多重职责，这要求建立相应制度和机制，使强化宏观管理成为部门的实际行动，包括观念转变、制度创新，完善评估和激励机制，强化约束机制等。可以看出，第一个着力点侧重于部门间的关系，第二个着力点则着眼于特定部门的内部管理。第一个着力点涉及外部结构性约束，第二个着力点则更多依靠部门自觉。

作为深化政府职能转变着力点之一，理顺部门间职责分工具有重要意义。原因在于，部门是职能的组织载体或责任主体，履职主体不明确，职责会流于虚化；职责分工不顺，则会带来推诿、扯皮、低效甚至系统性功能紊乱；部门责任与拥有的权力和资源不匹配，拟弱化的职能会有可能顽强生存甚至隐性扩张，拟强化的职能则缺乏履职的组织保障，职能转变也就难以落实到位。同时从机构改革角度看，理顺部门间职责分工也有着重要意义：首先，以大部制为标志的部门合并重组已基本到位，理顺职责分工将成为改革的重点内容；其次，部门合理职责分工既是协调配合的基础，也是完善运行机制和改进管理方式的前提；第三，机构重组具有高度可见性、阶段性和突击性等特征，而运行机制和管理方式的改进却是一个长期的过程，理顺职责分工也是一个需要审时度势、与时俱进的长期任务。

遗憾的是，这样一个重要主题目前尚未引起足够关注。现有理论研究多围绕职能转变和机构改革独立进行，从职能和机构相结合的角度探讨部门间的职责分工，学术界尚未给予应有的关注。从实践看，近年来在细化职责、合理分工及分清主次责任等方面取得了进展，但改革的科学化、精细化水平尚待提升，还有一些深层次的问题没有触及。这些都和学术研究的相对滞后有关。因此，本文以国

家发展改革委员会（以下简称“国家发改委”）为例，从理论分析、国际比较和实践评价等角度，探讨宏观管理职责和微观管理职责在部门间的合理配置。

之所以选择国家发改委主要出于几个理由：①国家发改委是以宏观管理为核心业务的部门，也是最具中国特色的部门之一，^①在弱化微观管理强化宏观职能的过程中，国家发改委首当其冲；②在2008年《国家发展和改革委员会主要职责内设机构和人员编制规定》中，国务院对国家发改委提出了明确要求：进一步转变职能，集中精力抓好宏观调控，搞好国民经济综合平衡，指导推进和综合协调经济体制改革，协调解决经济运行中的重大问题，加强预测预警和信息引导，促进区域协调发展；③国家发改委被称为“小国务院”，其地位和权力众所共知，社会赋予其很高期望。但近年来在稳定经济及物价、房价调控中，国家发改委的政策、管理措施及效果引起的社会争议比较多。

本文的思路和内容框架是：第一部分着眼于部门之间的关系，首先展示部门职责的多层次性，继而探讨多层次性对强化宏观管理的理论和实践意涵；第二部分聚焦于部门内部，提出在多重职责集于一身的情况下，“厚微观轻宏观是部门管理的宿命”的命题，并从理论和实践进行分析论证；第三部分作为对策建议，讨论理顺职责分工应该深入研究的问题，旨在为强化宏观职责提供组织保障；最后是简单的总结和说明。

二、部门职责的多层次性及其意涵

政府部门是按照职能领域设立的，多数部门在所辖领域同时承担着宏观和微观管理多层次职责，以宏观管理为核心业务的国家发改委也不例外。按照2008年的“三定规定”，国家发改委的宏观管理职责是“拟订和组织实施国民经济和社会发展战略、总体规划、年度计划；搞好国民经济综合平衡，维护国家经济安全；加强经济运行监测，协调解决经济运行中的重大问题；加强投资宏观管理等”。同时，国家发改委还承担着价格管理的职责，为此设立了价格司和价格监督检查司。

① 西方发达国家多数没有类似的部门，日本的通产省和韩国的企划部履行类似职责，但其规模、职责范围、权力、履职方式等与我国的国家发改委有着很大差别。

价格司的职责是“监测预测价格总水平变动，提出价格总水平调控目标、政策和价格改革的建议；组织起草有关价格、收费方面的政策和法规草案；提出政府价格管理的范围、原则、办法和修订政府定价目录的建议；组织拟订重要商品价格、收费政策和调整中央政府管理的商品价格及收费标准；组织重要农产品、重要商品和服务的成本调查”。价格监督检查司的职责包括“起草有关价格监督检查法规草案和规章；指导价格监督检查工作，组织实施价格检查，依法查处商品价格、服务价格、国家机关收费中的价格违法行为，依法查处价格垄断行为；按规定受理价格处罚的复议案件和申诉案件”等。

梳理国家发改委的职责范围可以看出，以宏观管理为核心业务的典型部门，实际上也承担着宏观/微观多重职责：“制定战略规划、政策法规和标准规范”，属于典型的宏观管理职责；而价格监督检查等，属于典型的微观管理职责；至于规划的组织实施、国民经济综合平衡、经济运行监测、投资管理等，则属于兼具宏观/微观双重职责的中观领域，这取决于履职的具体手段和方式。以投资管理为例，货币发行量和利率控制、行业或地域投资总量控制等，无疑属于宏观管理范畴；而具体投资项目的审批与组织实施、违规项目的查处等，更偏重微观管理的范畴。因此，对于这些职能领域，简单的“宏观职责”或者“微观职责”标签难以反映现实的复杂性。问题的核心转变为：哪些履职手段和方式属于“宏观管理”性质的活动？哪些又属于“微观管理”的范畴？国家发改委职责的多层次性可列表如下：

表 1 国家发改委相关职责的层次划分

典型的宏观职责	拟订国民经济和社会发展战略、总体规划、年度计划
宏观/微观双重性质的职责	组织实施国民经济和社会发展战略、总体规划、年度计划
	国民经济综合平衡，维护国家经济安全
	经济运行监测，协调解决经济运行中的重大问题
	投资宏观管理
典型的微观职责	指导价格监督检查工作，组织实施价格检查，依法查处商品价格、服务价格、国家机关收费中的价格违法行为，依法查处价格垄断行为；按规定受理价格处罚的复议案件和申诉案件

资料来源：作者自制。

部门职责的多层次性是一个普遍现象，除发展改革系统外，农业、教育、卫生、工业与信息、人力资源与社会保障等绝大多数部门，其职责的多层次性更为

明显，不同的仅仅是各层次职责的相对比重。不仅我国如此，国外情况也大致相同。因此，多层次职责间的合理平衡是一个世界性问题。但在我国的国情下，这一问题具有诸多特殊性。

首先，强化宏观管理减少微观干预在我国具有特殊的地位和意义。宏观职能一直是发达国家政府管理的重点，计划经济特有的微观干预活动从未进入政府的职责范围。因此，减少此类微观活动并非政府职能改革的重要任务。我国则经历了全能政府和计划经济时期，微观管理是其主要特征之一。相应地，“从计划调节到市场调节，从微观管理到宏观管理，从直接管理到间接管理”一直是政府职能转变的核心内容。

其次，多层次职责间的合理平衡在我国有着不同的内涵和工作重点。发达国家强化宏观职能的努力方向主要是管理的科学化，我国强化宏观管理职能，首先要求凸显宏观管理的地位，提升宏观管理在政府职能结构中的比重，其次才是提升管理的科学化水平。就微观管理职能而言，发达国家改革的主要形式是放松经济管制；我国则面临两方面的任务：一方面要减少计划经济特有的对企业的直接干预活动，另一方面要构建相应的管制制度和机制，强化市场监管和社会管理。

第三，强化宏观职能减少微观干预在我国面临特殊的挑战。数十年的计划经济和微观管理导致了相应的组织设置、行为模式和组织文化，体制改革可以通过“拆庙”（撤销行业主管部门）的方式减少微观职能，但对留下来的承担多层次职责的部门，改变其观念、行为模式和组织文化却是长期的任务，从驾轻就熟的微观管理能力转换到宏观管理的知识、经验和能力，也是一个长期的过程。

最后，由于体制和行政环境的差异，我国行政部门的权力范围和履职方式与国外有着重大差异。从宏观与微观职责合理平衡的角度看，有两点值得特别强调：①发达国家政府管理的法制化水平较高，宏观管理的主要手段是法律而非部门政策，立法机关在宏观管理中占据主导地位。在我国，部门政策无疑是特定职能领域宏观管理的主要手段，而且存在立法部门化的现象。②预算权是发达国家立法机关的核心权力之一，行政部门在预算方面实际上只是立法机关的执行机关。我国则存在财政资源配置部门化的现象，部门不仅拥有巨大的财政资源，而且在配置和使用上享有很大的自由裁量权，在相当程度上脱离权力机关的监督和控制。

简言之，由于以立法作为主要手段且控制着预算配置权，发达国家的立法机关在宏观管理中占据主导地位，我国则体现出明显的行政国家和部门主导色彩。

特殊的地位和意义、特殊的任务和挑战、行政部门权力范围和履职方式的特殊性等，对宏观与微观职责合理平衡提出了一些特殊的要求。聚焦于职责在部门间的合理配置，有几个问题值得考虑：①职责领域的“横向划分”，如农业、教育、卫生、公安等职责领域，在此基础上进行必要的同类项合并（如民航划归交通部）等；②特定领域职责层次的“纵向划分”，明确宏观职责、微观职责，宏观和微观职责兼而有之中观职能领域；③在职责层次划分基础上实施部分宏观职责的上移，强化立法机关的职责和预算配置权力，克服部门主导；④在职责层次明晰划分的基础上实施微观职责在部门间的合理配置，包括结构性剥离（如国外的独立管制机构）和特定微观职责的跨部门调整；⑤对那些兼顾宏观和微观双重性质的职责领域，需要明确哪些做法属于“宏观管理”的范畴，哪些又属于“微观管理”的范畴，在此基础上对部门微观管理活动做出明确的约束和限制。第一点可以称为“横向划分”基础上“职责板块的水平化移动”；其余几点则属于“纵向划分”基础上“不同层次职责的跨部门系统整合”。从强化宏观管理减少微观干预角度看，后面几点更为重要，同时也是改革面临的新任务和新挑战。

遗憾的是，最新一轮机构改革基本上沿袭了传统的做法，作为其标志的“大部制”改革依然属于“横向划分”基础上“职责板块的水平化移动”；“纵向划分”基础上“不同层次职责的跨部门系统整合”没有给予应有的关注：既没有触及宏观管理中的行政部门主导，又没有进行微观职责的适度剥离或跨部门重组，在宏观和微观职责兼顾的工作领域，更没有对部门的“微观管理活动”做出明确的约束和限制。

前已提及，强化宏观职责减少微观经济干预有两个着力点：一是不同职责在不同政府层级间的合理配置；二是部门内部构建相应的制度和机制。第一个着力点涉及外部的结构性约束，第二个着力点则更多依靠部门的自觉。横向划分基础上“职责板块的水平化移动”并没有改变部门职责多层次的现实，这使得纵向划分基础上“不同层次职责的跨部门系统整合”显得尤为重要。后一方面的改革不到位，意味着外部结构性约束的缺位或疲软，强化宏观职责减少微观干预，就只能依靠部门自觉了。

三、厚微观轻宏观：部门管理中的宿命？

主要依靠部门自觉能否实现宏观微观职责的合理平衡？本人对此持怀疑甚至否定态度。本部分提出“部门宏观/微观职责集于一身，往往出现厚微观而轻宏观的行为倾向”的命题，并从理论与实践结合的角度进行论证。

首先从理论上分析，部门厚微观轻宏观有几个原因：①政策制定和宏观管理领导层高度关注，涉及多元主体间制度化的协商机制，过程相对公开且处于社会监督之下，官员个体在决策中发挥的作用相当有限；②政策过程是一个很长的链条，要达到所期望的效果，不仅需要政策本身的高质量和良好的政策执行，而且受客观因素的制约和影响，官员个体对政策效果的控制力非常有限；③微观管理针对特定对象，或者给予某种稀缺资源，或者掌握罚与禁的自由裁量权，更能凸显官员的个人权力。从被管理者的角度来看，假如一个房地产商疏通甚至贿赂、收买官员，他的目的必定是获得特定项目的许可或政策优惠，而不会是争取对房地产行业的普遍优惠。同样，我们对地方到中央“跑项目”耳熟能详，但从来没有听说过“跑政策”（这里指普惠性政策，如提升省级政府在某种税收中的分成比例，针对个案的政策优惠只是项目的特殊方式）。原因很简单，疏通或“跑”是要花费巨大成本和代价的，自己独立承担巨额成本争取普惠性政策，竞争对手会搭便车坐享其成，理性行为者不会违背这一“集体行动的逻辑”。这意味着，如果官员追求权力背后的个人利益，微观管理最能满足这种利益追求。

美国教授巴达赫把官员的行为动机划分为三大类：“职业目的”即期望在工作场所获得舒适、安全、收入、声望和权力；“官僚目的”旨在保护或提升所在组织的资源；“价值创造目的”旨在提升项目或机构的效能或生产力，进而增进公共利益或公共价值（巴达赫，2011）。结合上面的分析可以得出结论：即使抱着价值创造高尚目的，官员个人也倾向于微观管理，因为政策与宏观管理存在体制的“淹没效应”，个人发挥的作用非常有限，不像微观管理那样容易控制结果，相应产生较大的成就感或自我实现感；如果官员追求官僚目的或职业目的，微观管理最能体现出组织和个人的声望和权力，也容易通过寻租满足个人的非正当利益追求。

其次，国家发改委多年来宏观/微观职责的管理实践，为上述命题提供了现实证据。国家发改委承担了大量微观层面的项目审批工作。据报道，2005 年投资额 20 万元的项目审批了 800 多个。后来据说在舆论的压力下，国家发改委把审批项目的门槛提高到 50 万元，但毫无疑问依然属于微观管理的范畴。还有一例，“十五”期间中央财政投入“211”工程和农村中小学危房改造 120 亿元，分别由发改委安排 45 亿元，财政部安排 45 亿元，教育部安排 30 亿元。人们难以理解，针对具体学校的专项基金审批，和国家发改委宏观管理的核心职责有什么关系？

在热衷微观层面的项目、资金审批的同时，作为核心业务的宏观管理职责反而退居其次。多年来，国家发改委在政策和宏观管理方面的表现备受批评。战略规划和宏观调控的前提是经济走势的把握和预测，国家发改委在宏观调控预见性方面的表现难以服众。2005 年发布《钢铁产业发展政策》，国家发改委预测中国 2010 年消费粗钢 3.2 亿吨（ $\pm 7\%$ ），而 2010 年实际消费量肯定超过 6 亿吨（邢少文，2011）。再以企业出口退税为例，前些年每年确定退税指标，有关部门宣称“有一套完整的方法来计算这个数字”，但计算结果跟实际退税需求之间的差距大得离谱。国务院发展研究中心外经部副部长隆国强直言：“差了 20 个百分点，还能叫做预测吗？即使拍脑袋都比这个准确。”结果到 2003 年，累计欠企业应退税款 2770 多亿元，被媒体称为“超级雪球”（张哲诚、晓溢，2003）。还有电力供应，上个世纪 90 年代，国家发改委和相关部门依据中国电力将长期过剩的预测，采用压低上网电价和其他消极政策限制民资和外资办电，导致几百亿的资金损失，结果是直至今天，我们还在遭遇“马拉松电荒”（南扬，2005）。前些年出现猪肉价格的快速上涨，国家发改委拨出巨额资金扶持生猪生产，9 个月后猪肉价格大幅下跌，又拨出巨额资金采购储备，以维持价格稳定。一个通过科学日常管理本应解决的问题变成了应急式管理，一年之内近 500 亿投入的巨额代价，结果是猪肉价格如同过山车，涨得惊心动魄，跌得伤筋动骨。

如果说项目、资金审批属于微观管理，制定有关审批的制度和标准规范无疑是宏观管理的范畴。作为综合平衡和统筹协调的主要责任部门，国家发改委在这方面也没有发挥应有的作用。国家发改委在“211”工程和农村中小学危房改造专项基金中争得了 45 亿元的安排权，却漠视同一专项基金由三个部门切分的不合理

性，也没有亡羊补牢，或牵头明确三个部门的责任分工，或建立跨部门信息沟通的制度安排，结果是多头申报和重复审批。2005 年陕西某国家级贫困县遭遇水灾，为修复被冲毁的中小学房屋，该县分别向国家发改委、财政部、教育部申请资金资助，三部门从各自掌握的中小学危房改造基金中拨款，总额超出实际需求数百万元。地方上类似问题更严重：有人要搞农业休闲观光项目，既可以向农办申请农业综合开发资金，还因为有水库可以向水利水电局申请扶持资金，因为有干鲜果种植可以向林业局申请扶持资金，因为有畜禽养殖可以向农业局申请扶持资金，因为是观光农业可以向旅游局申请扶持资金，因为有道路建设可以向交通局申请扶持资金。项目包装一下，改头换面，同一个项目年年可以申请。呈现出“各类规划，各自为‘规’；生产力布局，各自为‘阵’；资源配置，各自为‘营’；部门力量，各自为‘战’”一派乱象（夏燕，2008）。审计署 2008 年的一份公告指出：“无论中央还是地方都没有一个对支农资金进行统筹管理的部门。从中央到省、市、县都有 20 个左右部门参与资金管理，……由于部门间职能交叉、政策要求不统一、信息沟通不通畅，导致负责资金分配的部门间在项目选择、资金投向上很难协调，项目设置重复，政策目标及内容交叉。”（中华人民共和国审计署，2008）

第三，价格管理是国家发改委多重职责兼顾的领域，同时也是厚微观轻宏观表现比较典型的领域。国家发改委设立了价格司从事宏观管理，价格监督检查司履行微观职责，但其重点似乎在微观管理。举例而言，2010 年初，南宁、柳州部分米粉生产厂家串通涨价、操纵市场价格，被当地价格主管部门处以最高罚款 10 万元的处罚。但从 3 月 1 日起，南充城区米粉集体涨价，当地相关部门却宣称，“米粉价格由市场调节，不属于监管范畴”（信海光，2010）。前段面对福州市水价听证会不公开代表身份的做法，国家发改委公开回应说福州的做法“符合规定”。同一米粉集体涨价发生在不同的地方，相关部门却有完全不同的态度，暴露出我国物价监督检查缺乏统一标准和规范的混乱局面；水价听证会不公开代表身份“符合规定”说，则充分反映了微观管理者的角色定位，似乎“规定”是否正当不在国家发改委的考虑范围内。监督检查标准和制度规范的建设及其完善，恰恰是物价管理中的宏观职责。

价格管理宏观职责被漠视的同时，国家发改委在微观管理上显得相对积极。

国家发改委通报了南宁、柳州米粉串谋涨价的查处情况，显示遏制物价的决心；福州水价听证会不公开代表身份的做法“符合规定”的表态，体现出国家发改委态度鲜明和反应迅速；针对前段价格听证是作秀的说法，国家发改委网站更连续发文予以公开回应，有关领导高调表示，不能不加分析地认为是在作秀，“如果真想作秀，岂会让‘蹩脚’的‘演员’来砸‘牌子’？”有读者反驳道：听证会是否是作秀，不取决于公众和民意“不加分析的认为”，当然更不取决于公权力“分析”出的自话自说（石敬涛，2010）；丑闻频出的听证会，确实看上去像在“作秀”，且听证的“牌子”也确实被砸得差不多了（盛大林，2010）。以宏观管理为核心职责的堂堂国家发改委，竟然自觉不自觉地地为地方的不当行为背书，在一些细枝末节上与舆论纠缠，婆婆妈妈打嘴仗，受到讽刺和揶揄在所难免，不是一个宏观管理机构的合适作为。

上述分析表明，对承担多层次职责的部门而言，不论出于思维定势、行为惯性、组织文化还是个人利益，厚微观而轻宏观往往会成为部门的行为倾向，在强制上收或剥离等结构性约束缺位的情况下，仅靠部门自觉难以实现强化宏观职责基础上的合理平衡。

四、理顺职责分工：值得深入研究的几个问题

既然仅靠部门自觉难以实现强化宏观管理减少微观经济干预，我们还得再回过头来，在强化外部结构性约束上做文章：理顺不同类职责在部门间的配置，特别是“不同层次职责的跨部门系统整合”，从而为强化宏观职责提供组织和制度保障。在这方面，三个问题值得理论界给予特殊关注和深入研究。

第一，政府职责类别和层次划分的理论研究。在一定程度上，强化宏观管理减少微观干预不仅是具有中国特色的问题，而且改革的运作方式也体现出了中国特色。发达国家职能结构优化的运作特色之一是其具体性：推行国企私有化改革，就列出拟私有化的企业清单、实施步骤以及操作规范等；推行放松管制，就明确电力、电信等领域以及放松管制的具体作法；社会职能领域的“压缩式管理”，则会具体到哪些福利会削减，哪些公共设施从原来的免费改为用者付费。同时，改

革表现出法制化和顶层设计的特色。相比而言，中国的改革方式具有“模糊文化”的明显特征，笼统、原则、抽象，更多是目标、方向或意图的宣示，缺乏具体性和有效的政策工具。职能转变也不例外，“从计划调节到市场调节，从微观管理到宏观管理，从直接管理到间接管理”已经推进了20年，但迄今为止，官方尚未对宏观/微观职责的内涵和外延做出权威阐释，既没有明确两类职责的内在属性、核心特征和判定标准，也没有立足现有部门的管理行为，系统梳理并明确哪些属于宏观职责，哪些属于微观职责。至于宏观和微观兼有的领域，似乎统统被视为宏观职责，结合履职手段和机制划分出“宏观管理”和“微观管理”活动，甚至没有进入人们的视野。结果是，大家都在“强化宏观管理减少微观干预”的抽象理念下摸索，行政职能部门在这一过程中占据主导地位。由于部门管理中存在厚微观轻宏观的内在行为倾向，改革难以深入也就不足为奇。

另外一个值得深入研究的是微观职责的合理划分。发达国家政府的微观职责主要是经济和社会管制，减少微观干预主要采取了放松经济管制的形式。我国的特殊性在于：除了“市场监管”之类的管制活动之外，政府还没有完全放弃计划经济特有的微观管理活动，比如对企业经营决策、人事任免等的直接干预；减少微观干预一方面要减少计划经济特有的微观管理活动，同时也要加强和改善市场监管，即发达国家所称的管制活动。显然，简单的“减少微观经济干预”并不能准确反映改革任务的复杂性。由此产生的理论问题是，以上两类微观职责的内在属性、核心特征、主要区别又是什么？没有对这些问题的深入探究和精细划分，部门间职责的合理配置同样会缺乏基础和科学依据。

第二，对部门微观管理的制度化外部约束的研究。长期以来，我们的机构改革具有封闭性特征，在相当程度上依赖部门的自我革命或行政系统内部的讨价还价，权力机关发挥的作用有限。当大刀阔斧的机构合并重组基本结束，工作重点转移到细化职责、合理分工和分清主次责任等低层次、细节化的任务时，权力机关和社会的关注度会下降，改革的自我约束和部门主导色彩会更为浓厚。前面的分析表明，仅靠部门自觉难以实现强化宏观职责基础上的合理平衡，外部制度化约束因此尤为重要，改革需要超越行政系统进行顶层设计。

首要问题是部分宏观职责的上移，从行政部门转移到权力机关。对这点而言，

简单的宏观/微观职责划分没有什么实际意义，需要对公认的宏观职责做进一步的细分，在此基础上综合考虑其他因素，最终决定哪些宏观职责应该由权力机关来履行，哪些可以交给行政职能部门。在结合国情进行理论研究的同时，可以借鉴许多国外经验。比如，在应对2008年开始的全球金融危机过程中，我国4万亿投资的决策和资源配置体现出明显的部门主导，美国类似救市措施则经历了公开辩论和讨价还价的过程，最后由国会决定。再比如，对地方发展和基础设施项目，把美国国会批准的项目类型、投资额度等与国家发改委批准的项目做一比较，就可以得到有益的启示和借鉴。当然，宏观职责的上移涉及加强立法机关有效履行职责的资源和能力的问题，这里不便展开讨论。

另外一个重要问题是财政资源配置权的配套改革。部门热衷于微观管理比较普遍，但微观干预能够导致普遍服从值得探究。部门干预的手段无非是“乌纱帽”和“钱袋子”，由于我国人事权不在政府职能部门，财政资源控制成了导致服从的最主要手段。相应地，财政资源配置体制改革就成为约束部门微观管理的核心。需要深入研究和解决的问题主要有：提高一般性转移支付的比重，赋予地方政府资金使用上更大的自主权；中央部委逐步淡出专项基金审批“一竿子插到底”的做法，或者大幅度提高中央部门项目、资金审批的门槛；可考虑设立类似澳大利亚拨款委员会之类的独立机构，逐步试行规划权和项目资金审批权的剥离。

2008年机构改革以来，在加大地方自主权、提高审批门槛、部门审批分工等方面取得一些进步，但似乎依靠部门自我约束和部门间的讨价还价，制度化建设相对滞后。因此，在“上收”部分宏观管理职责和资源配置权力的同时，权力机关应该制定详细的制度规范，明确制止特定部门的具体微观干预行为。类似“211”工程和农村中小学危房改造基金这样的项目，国家发改委根本没有必要介入审批，这离宏观管理相距太远。这样，才能把部门微观干预的自律转化为外部硬约束。

第三，特定微观职责的剥离与跨部门重组。这里以国家发改委的价格管理职责为例做一简要讨论。笔者对价格监督检查职责放在国家发改委持怀疑态度。除制定价格监督检查的制度规范外（这完全可以由价格司来承担），监督检查司履行的都是典型的微观管理职责，这在实践中会导致诸多矛盾和困境。

首先是“纵向分工困境”。国家发改委查处价格违法行为是“一竿子插到

底”，还是仅限于大案要案？社会对大案要案的选择判定标准知之甚少，但国家发改委的一些做法，从回应福州市水价听证会不公开代表身份“符合规定”，到个案调查后为地方明显的不当行为背书，似乎是“一竿子插到底”执法。问题在于，各级政府都设立了发改委，不同级发改委的职责该如何分工？缺乏明确分工这一基础，实际工作量无法合理估算，价格监督检查司的人员编制该如何核定？

其次是“横向分工困境”。国家发改委价格监督检查司的职责之一是“依法查处价格垄断行为”。这一职责及其履职方式令人困惑。行政垄断基础上的定价应被视为价格垄断，社会反应也最为强烈，但这些定价多是发改委审批的，由垄断价格制定者“依法查处价格垄断行为”，经不住简单形式逻辑的考验。至于产业集中度很低条件下的价格串谋等行为，一般发生在具体地方，完全可以由地方处理，比如南宁对米粉涨价的处罚，姑且不论这种处罚是否合理。涉及横向职责分工，司法机构无疑承担重要责任，而我国的反垄断执行机构分散在不同部门，职责分工和相互关系不清。一位外国律师评论道：首先，不确定会由哪个机构来进行反垄断调查，这可能导致经营者要同不同的机构沟通。其次，相关机构在具体执行过程中可能意见不一，导致执法不一致。目前尚没有成熟的程序来解决这种不一致和矛盾，而且执法机构还承担有反垄断执行之外的很多重要职责。作为价格执法机构之一，国家发改委该如何界定自己的角色？同样，没有横向的合理分工，价格监督检查司的人员编制该如何核定？

再次，存在明显的“能力困境”。价格执法属于微观管制行为，而管制机构具有明显的劳动密集特征，因为“强制性是管制的核心标志，这要求建立一个庞大的系统，监测服从情况并进行相应处置”。因此，在做机构类型划分时，人员开支占部门预算的比重是重要标准之一，比重越高越接近于管制机构。由于编制限制，价格监督检查司履职目前面临心有余而人手不足的困境，但在纵向、横向分工不够明晰的情况下，增加编制又缺乏客观的依据和标准。此外，宏观和微观管理对履职者知识和能力的要求有很大的不同，分配性政策和管制性政策对知识和能力的要求也不同，这些会固化为某种组织文化或潜意识的行事方式。国家发改委在承担宏观和微观职责的同时，也把分配性政策和管制性政策集于一身，这可能造成知识和能力不足的困境：现有人员的知识能力结构不适应履职需要，庞杂繁芜

的总体事务也超越了部门领导能力和精力的限度。

鉴于上述,可考虑把“起草有关价格监督检查法规草案和规章”的职责归于价格司,发改委集中于价格的宏观管理层面,价格监督检查职责转交给其他部门行使。具体转到哪个部门,要综合考虑行业特征、机构性质、人力资源、人员知识能力结构、业务相关度等多种要素。比如说,可否考虑把依法查处竞争行业商品和服务价格违法行为的责任交给工商局?工商局属于微观管理机构,其业务与物价相关度比较高,执法覆盖面广,劳动密集型组织人力相对充足,检查其他项目时顺带收集价格信息有利于降低信息成本,而且营业执照审核职责对屡次违法者会形成威慑。再如反价格垄断执法,应赋予司法机构更多的责任,因为司法部门拥有强制力,调查取证等方面经验丰富。价格执法职能剥离后,国家发改委集中于价格管理的宏观职责,包括制定价格监督检查的法规和制度。指导价格执法的主要方式是责令有关部门就个案展开调查处理,并对结果进行评审,而不必躬亲去调查。笔者觉得,当价格监督检查法规制度较完善时,民间的依法诉讼也许比发改委的监督检查更有效。

五、总结与说明

本文的主要观点及其论证逻辑可总结如下:

“减少微观经济干预活动,强化对经济社会的宏观管理职能”是深化政府职能转变的重点内容之一。这方面的改革有两个着力点:不同类职责在不同部门间的合理配置;部门内部的观念转变和制度创新。前者涉及外部结构性约束,后者则更多依靠部门的自觉。

政府部门是按照职能领域设立的,多数部门在所辖领域同时承担着宏观和微观管理多层次职责。最新一轮机构改革沿袭了职责横向划分基础上“板块的水平化移动”模式,没有改变部门职责多层次的现实,这使得纵向划分基础上“不同层次职责的跨部门整合”显得尤为必要。这一方面改革不到位,意味着外部结构性约束的缺位或疲软,强化宏观职责减少微观干预就只能依靠部门自觉了。

理论分析和国家发改委的实际作为表明,对承担多层次职责的部门而言,不论出于思维定势、行为惯性、组织文化还是个人利益,厚微观而轻宏观往往会成

为部门的行为倾向，在强制上收或剥离等结构性约束缺位的情况下，仅靠部门自觉难以实现在强化宏观职责基础上宏观与微观职责的合理平衡。因此，改革深化需要在强化外部结构性约束上做文章。

强化外部结构性约束的核心是纵向划分基础上“不同层次职责的跨部门整合”。简单的宏观和微观职责划分难以反映现实的复杂性，也难以以为“不同层次职责的跨部门整合”提供基础和依据。本文认为，除了比较典型的宏观和微观职责的分野之外，更多是宏观和微观兼而有之的职责领域，这取决于部门履职的具体手段和方式。

对于比较典型的宏观职责，需要再进一步划分为“应该由权力机关行使的职责”和“可交由行政部门行使的职责”两大类；对于比较典型的微观职责，可以分为“带有计划经济色彩的微观管理行为”和市场经济国家共有的“经济和社会管制”，前者属于被削减限制的对象，后者则要加强；对于两类职责兼而有之的“中观”领域，简单的“宏观职责”或“微观职责”标签难以反映现实的复杂性，需要弄清楚哪些履职手段和方式属于“宏观管理性质的活动”，哪些又属于“微观管理”的范畴。在职责层次精细划分基础上，相应采取上收、剥离、跨部门整合、设置外部硬约束等手段，才能实现“减少微观经济干预活动，强化对经济社会的宏观管理职能”的目标。有关思考和主要观点可如下图所示：

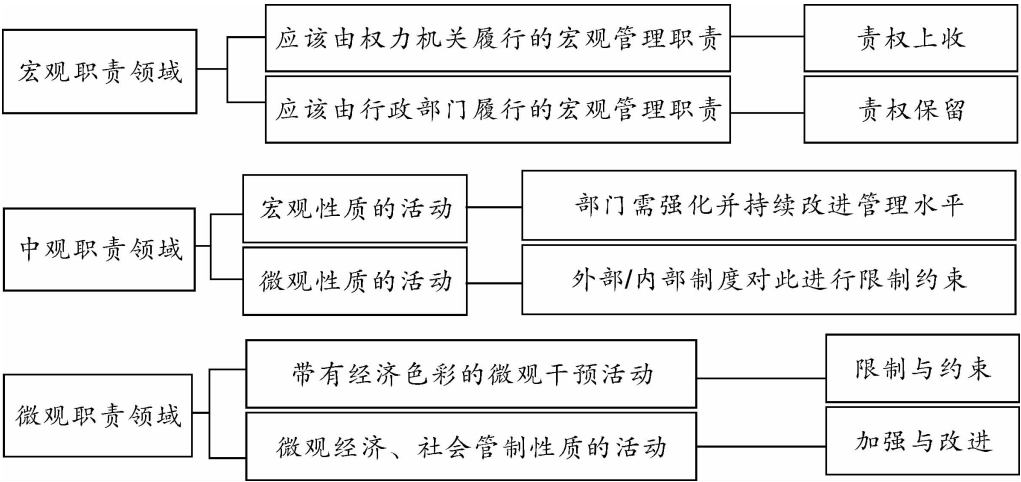


图1 职责层次的划分与对应处置

资料来源：作者自制。

最后说明一点，聚焦于宏观/微观职责在部门间的合理配置，本文提出了研究的努力方向、分析框架以及涉及的重要问题。由于现实的复杂性和篇幅所限，无法展开深入讨论。因此可以说，本文提出的问题远多于这些问题的答案。正确的问题往往比答案更重要！笔者希望借此引起学术界的关注和深入研究。

参考文献

- 巴达赫 (2011). 跨部门合作：管理巧匠的理论与实践. 周志忍、张弦译. 北京大学出版社.
- 南扬 (2005). “马拉松电荒”拷问国家电力智囊. 中国商报, 8月9日.
- 盛大林 (2010). 发改委应该如何“回应”听证会“作秀”之说? 参见: http://blog.sina.com.cn/s/blog_53e839d20100gq47.html.
- 石敬涛 (2010). 听证是否作秀，地方官员不能自说自话. 中国青年报, 01月08日.
- 夏燕 (2008). 浙江富阳试水大部制：专委会牵头部门负责制. 观察与思考, 11月17日.
- 信海光 (2010). 涨五毛者拘 涨五千者又该如何. 竞报, 4月2日.
- 邢少文 (2011). 4亿吨违规产能的去向. 南风窗, 2月18日.
- 袁场 (2008). 律师：反垄断法太模糊，企业告质检总局难胜诉. 第一财经日报, 9月1日.
- 张哲诚、晓溢 (2003). 退税困局. 南风窗, 6月24日.
- 中华人民共和国审计署 (2008). 50个县中央支农专项资金审计调查结果. 7月25日公告.
- 周志忍 (2008). 大部制：难以承受之重. 中国报道, 3.
- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity in U. S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (1): 1 - 30.