

专栏导语

陈天祥*

2008年，中国国务院进行了大部制机构改革的尝试。虽然改革的力度不大，只新组建了四个大部门（交通运输部、人力资源和社会保障部、工业和信息化部、住房和城乡建设部），但由此开启了中国各级政府对大部制机构改革的探索，一些地方政府进行了大胆的探索。一向敢于率先改革的广东省在这一轮改革中又走在了全国的前面。其中，深圳大部制改革的决策、执行、监督适度分离制约的模式和佛山市顺德区的“党政联动”的模式引起了人们的格外关注。在学术界，围绕大部制的相关成果也变得多起来，但从目前来看，无论是理论上的探讨还是对实践成果的跟踪研究都显得捉襟见肘，这便是本刊组织这一专栏的初衷，理论上力图解释机构合并与分立的内在逻辑，实践上力图对现有的一些大部制模式的运行效果进行跟踪，以求得今后进一步改革的启示。

国内学术界对大部制的理论探讨，主要集中在以下几个方面：一是探讨大部制改革的积极意义（陈天祥，2008；董方军、王军，2008；石亚军、施正文，2008）；二是探讨大部制改革面临的困境（蒋继红，2012；陈天祥，2012）；三是探讨大部制的运行机制及模式（樊鹏，2011）。总的来看，这些

* 陈天祥，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

成果多将政府机构置于纯粹的合并与分立非此即彼的单一视阈下进行探讨，从而使对问题的分析太过简单化，难以回答一个专业读者对大部制运行机制中的诸多疑问，如什么因素决定部门合并或分立？决策与执行部门之间的权力关系和运行机制是怎样的？大部制有哪些主要的设置模式？等等。本专栏杜倩博的论文则可以在一定程度上回答上述疑问。该文从质疑国内目前较为普遍存在的大部门内部权力结构“是决策权、执行权、监督权相互分开”的判断去展开讨论。它梳理了国外大部制的不同权力结构，认为基于不同的原则和逻辑，大部制呈现出四种类型：一是基于市场化逻辑而形成的决策与执行分开的执行局模式，如英国、日本、牙买加、荷兰、坦桑尼亚等。但在这种决策权与执行权相对分开的结构中，同样存在着权力混合的现象。二是强调组织下层员工参与而形成的权力下放的分权结构模式（此种模式在美国较为常见），它以大部门内部设立具有一定自主权的司局机构为典型代表。三是独立机构强调独立的监督权，有独立于总统的独立机构，有独立于政府各部门、隶属于总统的独立机构，还有政府职能部门内部的独立机构，这种形式的机构设置在很多国家中存在。四是在“法定管辖权”原则下的层级间分权，即以法律的形式，为官僚制层级结构中的每一级设立固定管辖权，上下级之间存在着天然的决策权和执行权划分。杜倩博的这篇论文使人对国外大部制的外在组织结构形态有了一个清晰的把握，从而有助于改变此前国内已有研究让人产生的机构合并与分立非此即彼的简单化和刻板的印象。不仅如此，该文没有停留于大部制的外在组织结构形态的梳理，而是进一步对其权力运行规律进行的探讨，提出了“机构合并形成集中的控制权，机构的分立形成分散的自主权，并且‘集中的控制权’和‘分散的自主权’不断地进行着相互作用”“体现着机构合并与分立的相互融合”的重要见解，使我们更好地理解决策权和执行权各自的范畴以及它们之间的关系。可以说，杜倩博的这篇论文为读者窥视大部制的内部结构及其运行机制打开了一扇便利之窗，对于

推动国内学术界对大部制的深入探讨具有重大的意义。

杜倩博的论文在比较的基础上认为，中国现有大部制中出现的“集中控制权与执行自主权的双重缺失”的论断也是实事求是和切中要害的，进而提出缓解这些问题的出路在于实现部门合并的同时实现权力结构的变革，实现集中控制权和分散自主权的有机融合，则是一个能让人信服的改革路向。其中，文中提出的“保持当前政府机构的基本类型不变”“逐步推进政府部门合并，以‘次大部门’形态进行过渡”“推进权力下放，逐步构建分散化的执行自主权”“打造集中的决策控制权”的建议更给人留下了深刻的印象，让人觉得前后文之间具有很强的逻辑递进关系，更加符合中国的国情。

但是，杜倩博的这篇论文也存在让人遗憾之处：①没有回答四种大部制模式各自的适用范围和选择条件以及各自的优劣及调适策略，而这些对于我们探讨大部制的实践模式都具有关键的意义。笔者认为，大部制模式的选择不仅受制于政府职能之间的内在关联性，还会受纵横权力分配结构、国家结构形式、历史沿革、文化传统等因素的影响，但文中却对此进行了回避。②与第一个不足相关联的是对中国大部制改革的建议仍然让人觉得知其然却不知其所以然。但这些遗憾正好说明了今后学术界对大部制的理论探讨方向。

黄冬娅和陈川懋的论文风格与杜倩博的论文不同，它深入到广东佛山市顺德区的大部制改革实践之中去探讨其成效，从而有利于克服目前国内学术界对大部制实践探讨停留于泛泛而谈，无法向人们展示其运行过程中的现实图景的缺陷（李治权，2011）。该文的主要贡献一是分析了佛山市顺德区大部制改革的积极成效，二是深入分析了改革存在的问题。其中，给人印象最深刻之处是分析了大部制改革后存在的上下级对接和内部协调问题。论文认为，由于部门归并幅度很大，上级政府往往在顺德找不到完全对口的独立下级部门，因此，产生了区级大部门与上级部门之间的衔接问

题。这既包括法律法规中规定的行政执法主体和行政职能履行主体的合法性问题，也包括上下级政府部门之间的协调以及大部门之间的协调问题。实际上这些问题在全国其他地方的大部制改革中都或多或少存在。这实际上也向人们揭示了改革普遍存在的推进方式问题，即如何处理改革的超前性与现有法律制度的衔接问题。

有一点必须指出的是，该文的所有结论，不论是对大部制的正面评价还是对存在问题的分析都是在作者通过深入实践和亲身调查（包括访问调查和问卷调查）的基础上得出的，将论点建立在非常详实的事实材料和数据材料基础之上，克服了已有研究结论大多华而不实，停留于主观臆断的缺陷。正反两方面的客观评价也有利于纠正因各种新闻媒介对大部制改革的报道和道听途说而在人们心中存在的对大部制的片面认识。

此外，两位作者对顺德大部制改革中存在问题的深层次原因的分析让人耳目一新，道出了改革所蕴含的艰难性，包括改革强力与地方改革阻力之间的博弈、自上而下改革的即时政治效应与长远实际目标之间的平衡、在同构性政府架构下改革依靠政治强力介入才得以推行而产生的与现有体制之间的张力等，从而有助于人们认识大部制改革对顶层设计的期望。

但黄冬娅和陈川懋的论文同样存在一些遗憾，如没有分析改革设计者采取了哪些策略去突破既有利益格局障碍去推进改革进程，或者这种障碍并没有消除而致使改革没有达到预期效果；没有分析顺德大部制模式的适应性问题，即哪些做法值得其他地方政府借鉴，哪些做法不能盲目照搬；顺德的改革在多大程度上反映了经济社会改革的内在需要，它是否仅仅靠一种外在的政治强力介入就得以推进，应采取什么措施维持改革的可持续，防止改革的回潮；等等。因此，我们期望更多的后续深入研究。

参考文献

陈天祥 (2008). 大部门制: 政府机构改革的新思路. 学术研究, 2.

陈天祥 (2012). 大部制并非万能. 领导之友, 6.

董方军、王军 (2008). 大部门体制改革: 背景、意义、难点及若干设想. 中国工业经济, 2.

樊鹏 (2011). 发达国家和地区大部门体制组织结构与运行机制比较. 经济社会体制比较, 1.

蒋继红 (2012). 我国地方政府“大部制”改革存在的问题及对策探析. 华章, 1.

李治权 (2011). 论大部制视野下的地方政府机构改革——以广州、上海、深圳为例. 天水行政学院学报, 6.

石亚军、施正文 (2008). 探索推行大部制改革的几点思考. 中国行政管理, 2.