

大部制的权力结构：机构合并与分立 相融合的内在机理研究

杜倩博*

【摘要】国外的大部制基于市场化、参与性、独立性、官僚制等四种不同的原则与逻辑，在大部门内外成立了具有一定自主权的内设部门或分立机构，形成了四种不同的权力结构形态。大体上可以将它们看作是决策权和执行权相对分开的权力结构。四种权力结构的共同特征和精髓在于“集中的决策控制权”与“分散的执行自主权”的相互作用，并且体现着机构合并与分立相融合的内在机理。在比较的视野下，我国的政府部门的机构形态与国外具有相似的分散性，而权力结构与国外具有较大差异，体现为“决策集中控制权”与“执行自主权”的双重缺失。在当前的权力结构形态下，我国政府部门合并产生的问题和困境需要权力结构变革来加以缓解。在此基础上，本文为中国大部制改革提出了相关建议。

【关键词】大部制 权力结构 控制权 自主权 分立机构

【中图分类号】D630.1

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2012)06-0048-25

* 杜倩博，复旦大学国际关系与公共事务学院，博士研究生；中共长沙市委党校政治学教研部，讲师。感谢导师竺乾威教授的相关指导。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金重大项目《“十二五”时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究》(10zd&009)。

一、问题的提出

伴随着我国大部制改革的深入推进，国内学术界逐渐认识到大部门往往是一种不稳定的结构，单纯的机构合并会带来部门整合困难、部门之间的利益冲突转移到大部门内部、利益补偿、人事管理等问题，使大部门存在合并后再度被分开的现象（竺乾威，2010；李北方，2007）。而类似的问题，在英国 20 世纪 50 年代—60 年代推进部门合并的过程中同样遇到过。实际运行中的大部门“好像是由许多部分凑在一起组成的一个混合物，而不是一个紧密的统一体”（格林伍德，1991：34）。同时，国内学者认识到大部制不是单纯的机构整合，应当推进机构的分立，形成数量相对较多的、专业化的、具有一定独立性的分立机构。例如：宋世明（2009）认为，专门化的执行机构是大部制三大结构要素之一。有的学者对国外这些分立性机构的模式进行了划分，并介绍了相关组织结构形态（樊鹏，2011；沈荣华，2012）。

于是，人们认为这些分立机构是大部制有效运作的重要条件。周志忍（2008）认为，从英国经验来看，与机构整合同时进行的卸载、分群和设立执行机构，是大部制有效运作的基础和条件。周汉华（2006）认为，大部制的制度基础在于分散化的公共治理结构，二者之间存在正相关关系。但是，机构分立似乎无法根本解决部门合并带来的上述问题。例如，于安（2010）认为“从绝对数量上看，我国的机构总数比较典型的发达国家来看并不是很多，行政管理体制的问题显然并不都可以归于机构设置上”。

组织学理论将组织看作权力运作的背景，组织和权力是两个既相互联系又彼此独立的概念（Salancik & Pfeffer，1977）。研究者逐渐将权力置于组织的中心地位之上，认为集体行动结构是权力的一种现象、效应和事实（费埃德伯格，2008）。遵循组织与权力关系的研究思路，国内不少学者认为，权力结

构的变化是解决大部制改革中存在上述问题的基本途径。例如，许耀桐（2008）将权力结构再造作为大部制改革的实质，认为大部制应实行决策权、执行权和监督权的合理划分和相对分离。谭波（2009）认为，应当从决策、执行与监督相互制约与协调的框架内提出相应对策，以保证大部制改革向纵深进行。相反，针对这一比较流行的观点，有的学者提出了批评。例如，竺乾威（2010）主张，如果“在大部内实行决策权、执行权和监督权三权的相对分离，那么势必也会出现像英国机构化改革导致的碎片化状况。这同大部制本身强调的整合协调的初衷也是相违背的”。

国外的文献较少直接论述“大部制”，对大部制的权力结构分析更加少见，但有少量研究针对执行机构的改革对政府权力结构变化的影响。可供参阅的成果主要有：考菲尔德（Caulfield, 2002）通过坦桑尼亚的个案，分析了大臣、源部门、半自治机构之间的权力结构和相互依赖关系。坎贝尔和特恩布尔（Campbell & Turnbull, 2003）研究了权力结构、管理专业化和政府开支的关系。

这些研究毫无疑问很大程度上推动了中国大部制改革研究走向深入，但仍存在一些不足之处。首先，对国外大部门及其内部权力结构的总结与分析较少，并且大多泛泛而谈，对国外大部门内部权力结构“是决策权、执行权、监督权相互分开”的判断显得有些武断，研究有待深入。第二，对大部制权力结构问题的探讨，多是在短篇文章、报纸文章、论文中的某一段落提及，缺少相应的深入论证。

由于上述研究的不足之处，关于大部制权力结构和组织结构问题，不免会产生下列问题：国外的大部门内部到底是一种怎样的权力结构，目前国内学术界“决策权、执行权、监督权相互分开”的概括是否准确？国外大部门的权力结构有哪几种形态，与机构形态又是怎样关联的？这些权力结构和组织结构模式，能否解决（至少是缓解）我国大部制改革中“部门合并”带来的问题？我国当前政府部门的权力结构与国外有着怎样的区别与差距，这些区

别与差距对中国大部制改革会产生怎样的影响？本文就是在分析国外理论研究成果和政府部门实践形态的基础上，对这些问题作出解释和回答。

二、大部制的权力结构类型：基于四种不同的原则与逻辑

“组织是分化和配置权力的一种机制”（Luhmann, 1990）。国外大部门内的那些种类繁多、表现形式各异的机构，其实是依据“市场化”“参与性”“独立性”“官僚制”等四种不同的原则和逻辑而形成的。基于四种不同的原则和逻辑形成的四类不同的分立机构与内设部门，造成了国外大部门四种不同类型的权力结构。

（一）市场化：决策权与执行权分开

信奉市场化原则的新公共管理理论主张，将传统的政府部门分割成为具有不同任务与资源的法人实体，这些法人实体较多地运用竞争和市场化结构提供公共产品和服务（James, 2003）。依据这一市场化的原则与逻辑，在大部门内部将某些执行性职能进行分割，成立数量不等的专业化的执行局^①。“这一方法特别适用于当有争议的商品或服务拟采取市场原则进行买卖时”（彼得斯, 2001），与把执行权下放给非政府组织、政府公司、私营企业的做法所依据的原则与逻辑是一致的（James, 2003）。其主要目的是实现新公共管理运动所倡导的结果控制、灵活性、回应性、效率、效益等原则，由此客观上形成了经典意义上的决策权与执行权相对分开的大部门权力结构。这一模式已经在世界范围内展开，并且“正在呈上升趋势。大量的国家（牙买加、日本、

^① 按照英国首相公共服务改革办公室的报告，英国的129个执行局共分为四类：内部服务类45个、外部服务类49个、研究类12个、管制类21个（The Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002）。其中的管制类执行局成立的原则和逻辑更多的是对独立性的强调，因此放在本部分第三节讨论。这里讨论的主要是其余三类执行局。

荷兰、坦桑尼亚、英国等)已经发起了“执行局化”的改革项目”(Pollitt et al., 2004)。

以2012年的英国交通运输部(图1)为例,大部门被分为了四个政策组(policy group),即“国内组”(Domestic Group)、“主要项目与伦敦组”(Major Projects and London Group)、“国际、战略与环境组”(International, Strategy and Environmental Group)、“法人组”(Corporate Group),均由一位“首席主管”(director general)执掌,四位首席主管作为运输部管理委员会的委员;其中的三个政策组设立了总共七个执行局(Department for Transport, U. K., 2012a)。这样,英国交通运输部(Department for Transport, U. K.)的组织结构中,除七个执行局以外的部分被称为“核心部”(core department)(Department for Transport, U. K., 2012b)。核心部和执行局之间大体上形成了决策权和执行权相对分离的权力结构。以企业组为例,核心部与执行局之间的大体分权关系体现为:五个执行局在各自的职权范围内掌握有相应事务的执行权,与这些执行事务相关的决策权则保留在部管理委员会、企业组首席主管以及企业组5个普通部门当中;核心部为五个执行局分别设定绩效目标并签订绩效合同,五个执行局按照合同完成相应的政策目标;执行局在职权范围内免于核心部的日常干涉,拥有预算、人事等自主权。

在这种决策权与执行权相对分开的结构中,同样存在着权力的混合:核心部中存在着决策权和执行权混合的情况,如主要项目与伦敦组就没有设立执行局,国内组、国际战略与环境组也仅有一个执行局;执行局也具有一定的决策权,即发展操作性政策(develop operational policy)的权力;决策权与监督权并没有分开,以企业组为例,“组内审计”体现着核心部对执行局的监督,首席主管、运输部管理委员会在掌握决策权的同时,掌握着五个执行局的审计监督权。

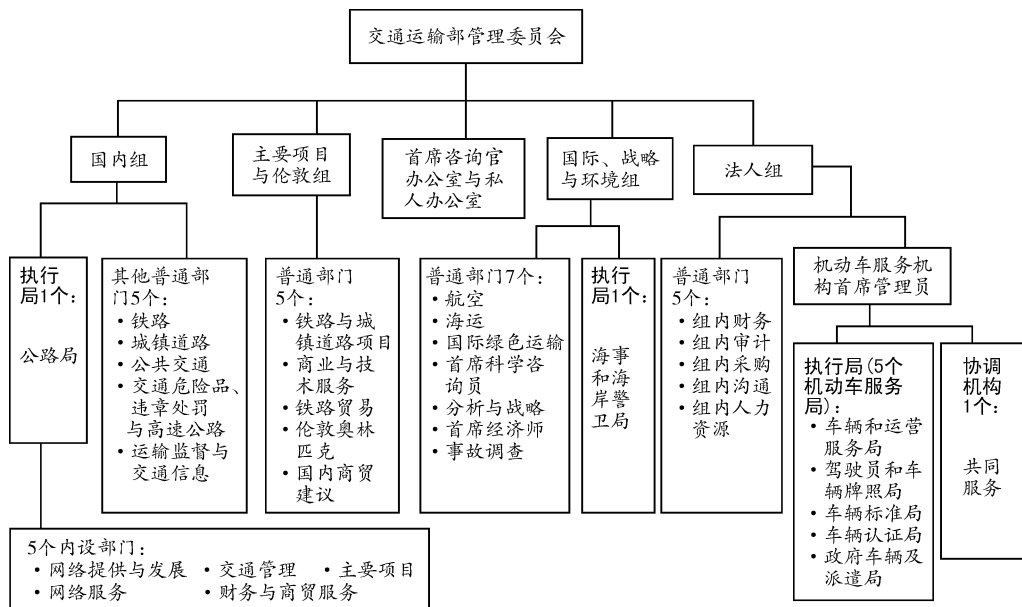


图1 英国交通运输部的组织结构图（DfT Organization Chart）与执行局的位置图示

资料来源：作者依据英国交通运输部官方网站资料自制（Department for Transport, U. K. , 2012a）。

（二）参与性：权力下放形成的分权结构

分立性机构形成的一个基本原则和逻辑就是对组织下层员工参与的强调，即将部分权力下放给组织机构的中下层，以发挥他们的主动性。这种逻辑在政府部门机构形态上的体现，就是以美国为代表的大部门内部具有一定自主权的司局。“美国内阁各部传统上将相当一部分权力赋予所属各司局，各司局享有很大的自主权。但这种自主权是一种政治意义上的自主权而不是指作为一种政府公司形式在市场上提供商品和服务。”（盖伊·彼得斯，1998）其中最典型的代表就是美国交通运输部（图2），迪恩（Dean，2004：148 - 149）甚至认为“交通运输部的法律框架反映了政府部门组织与管理的最好方法”。

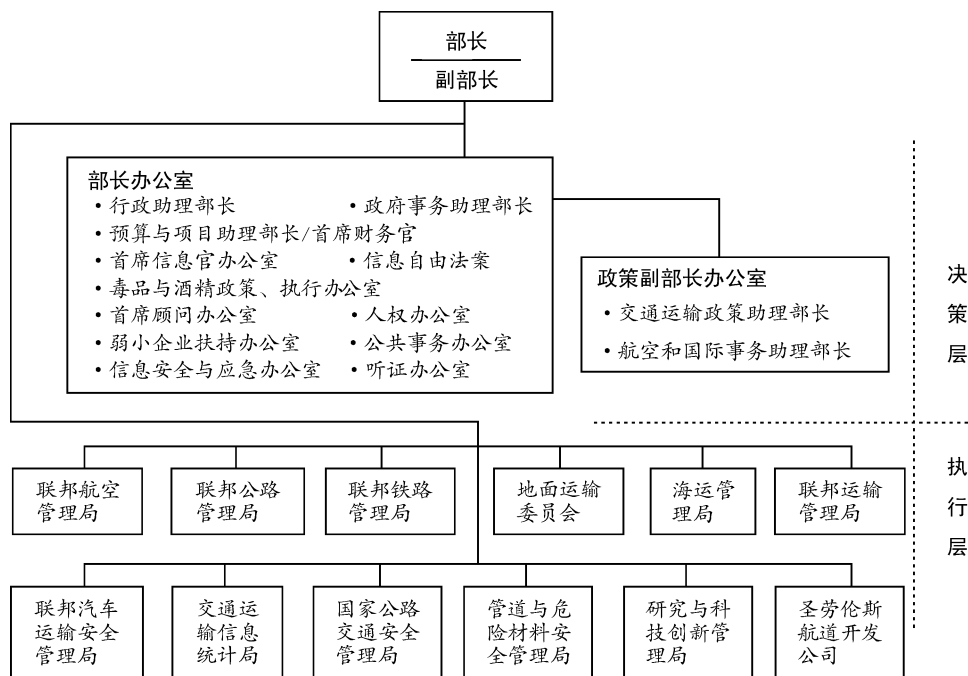


图2 美国交通运输部（U. S. Department of Transportation）组织与权力结构

资料来源：作者依据美国交通运输部官方网站资料自制（U. S. Department of Transportation, 2012c）。

美国交通运输部（图2）内部大致上可以被划分为决策层与执行层两个层面，实现了权力的相对分开。部长办公室设立了包括政策副部长办公室在内的多个部门，“总揽国内交通运输政策的制定和交通运输的协调”（U. S. Department of Transportation, 2012a）；“政策副部长作为部长拟定政策的首席建议者，在部内政策发展过程中发挥领导作用，为立法和跨多种交通运输方式的管制政策提供建议与提议，为部内预算和政策发展起协调作用”（U. S. Department of Transportation, 2012b）。同时，依据相应的法律，设立了联邦航空管理局（Federal Aviation Administration）、联邦运输管理局（Federal Transit Administration）、联邦公路管理局（Federal Highway Administration）、海运管理局（Maritime Administration）等12个管理局，具有较大程度的独立性和自主权，大多行使部长决策的执行权力（Hill & Hill, 2004）。这样，部长、副部

长及其办公室的各个部门构成了决策层，对宏观政策具有决定权；而 12 个管理局则构成了执行层，在部长政策设定的大方向下发展具体政策，执行宏观政策。

当然，这种决策权和执行权的划分也是相对的。部长办公室在享有决策权的同时，仍赋有一些交通运输协议谈判和执行的职能（U. S. Department of Transportation, 2012a）；具有独立性的 12 个管理局，也享有法律赋予的政策决定的权力，例如联邦公路管理局内部就设立了“政策办公室”，为联邦公路管理政策提供建议（Hill & Hill, 2004）。

（三）独立性：监管权等重要权力的分立

各国普遍设立了一些独立机构，其成立的原则和逻辑是对独立性的强调。“具有高度专业性的独立管制机构客观、中立、超然、不易受到政治上的干扰，能够公正地做出价值判断，制订科学的管制标准，对受管制企业的不当或违法行为能够做出明智、快速的审议和裁决。”（王俊豪等，2008）这些独立机构往往是对国会和总统意识到的、经济社会亟须解决的重要问题的“项目导向”式的制度化回应（Edles & Nelson, 1981），可划分为三类：一是独立于总统的机构，二是独立于政府各部门、隶属于总统的机构，三是政府职能部门内部的独立机构。这类机构发源于美国，后来成为世界范围内的普遍形态；最起初时主要集中于经济管制领域，20 世纪 60 年代以后，社会管制领域的独立机构逐步建立，管制机构出现了经济管制和社会管制两张面孔（Fritschler, 1984）。大部门内部的独立机构，在欧洲还成为“执行局化”改革的一部分，但是与“执行局化”机构所依据的市场化原则和逻辑是不同的（Verhoest et al., 2004）。

因此，独立机构形成了监管权等某些重要的专业性权力分立的局面，独立机构与政府大部门之间没有直接关系，大体上是一种“横向分散”的权力结构。同时也“可以认为独立管制机构意味着管制机构的执行职能与政府其他

机构的政策制定职能分离”（王俊豪等，2008），由此形成了决策权和执行权相对分开的权力结构。美国独立于总统或政府部长的机构，负责执行由国会或总统制定的政策，独立机构的管理者依据法令提供的一般性的方针实质，去发现和制订出执行这些政策的具体方法，具有在宽阔的政策背景下决定个体案件的权力（Ball，1984）。需要说明的是，独立于总统的独立机构，执行的是国会的决策，独立机构与总统及其政府各部门之间没有直接的关系，总统及其政府各部门行使的仅是对国会的相关决策建议权。同理，独立于政府各部门、隶属于总统的独立机构，执行的是总统的决策，独立机构与政府各部门之间没有直接关系，政府各部门行使的仅是对总统相关决策的建议权。

近些年来，存在的独立监管机构内部化的趋势，开始形成了大部门内部的决策与执行相对分开（政监分离）的权力关系。迪恩（Dean，2004）认为当前的行政部门外的独立机构——例如消费品安全委员会（Consumer Product Safety Commission）、小企业管理局（Small Business Administration）——对总统的行政控制产生了负面影响，大量这样的机构可以而且应当置于适当的政府部门当中。美国的“联邦能源监管委员会”（Federal Energy Regulatory Commission）就是置于“能源部”（Department of Energy）内部的独立管制机构，实行委员会制，委员会委员由总统任命并由参议院通过，在能源监管方面享有较大的独立性（Hill，2004）。在这种组织结构状态下，总统、能源部部长对能源监管委员会的影响力加大，他们之间的决策和执行关系更加明朗，存在着决策权和执行权分开（政监分离）的权力关系。

（四）官僚制：“法定管辖权”原则下的层级间分权

即使大部制中普遍存在机构和权力的分立，仍有一些大部门是一种权力相对集中的官僚制结构。然而，它们可以依据官僚制的“法定的管辖权”原则，防止部门权力的过度集中。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，上级较难直接干涉下级职权范围内的具体事务。“当管辖

‘权限’原则得到充分实现时，等级制的隶属关系——至少就公职而言——不再意味着‘高级’权威有权简单地接管‘低级’权威的事务。”（韦伯，2005）而官僚制的“金字塔”结构中，下层的官僚执行上级官僚的决策，上下级之间存在着天然的决策权和执行权划分。“法定管辖权”就为下层的执行权提供了一定的自主空间，形成决策权与执行权在层级之间的天然划分。

例如，美国的教育部（Department of Education）就没有类似于交通运输部的那种独立性部门（Dean，2004：149）。一方面，20多个职能部门的具体职责都得到了法律的明确而详细规定，并且一般情况下免于干涉。例如，教育部内部的职能部门——初等和中等教育办公室（Office of Elementary and Secondary Education），就分别依据《初等与中等教育法案》《高等教育法案》《公民权利法案》等法律，获得部长60余项具体而详细的授权（U. S. Department of Education，2012a），在法定的管辖权范围内不会轻易受到上级的干涉，形成自己部门的自主权范围。另一方面，部长则保留着必须由自己行使的权力，“一般来讲，除非法律明文规定，部长保留下述权力：颁布规章制度的权力；任命顾问委员会成员和确定补偿的权力；向国会和总统递交报告的权力”（U. S. Department of Education，2012b）。这样就形成了上下级之间分权关系。

三、机构合并与分立相融合：集中控制权与分散自主权

虽然大部制形成了不同的权力结构，但它们存在着一个共同的特征：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。其中的集中控制权往往体现为决策权，即部门宏观政策的制定；分散的自主权则体现为各种形式的执行权。另外，机构合并形成的大部门与机构分立形成的分立机构，并不是简单的罗列，它们之间无时无刻不在发生着的各种各样的内在权力关系，才将

不同的机构真正融合在一起。因此，集中的决策控制权和分散的执行自主权相互作用，体现着机构合并与分立的相互融合^①。

（一）机构分立：分散自主权的形成

表 1 机构分类与机构的自主权

机构的位置与基本形态		机构设立的 原则与逻辑	自主权的 获得方式	执行权的体现形式
政府内 机构	大部门内的职能部门	官僚制	法律设定、领导授权	对上级决策的执行
	大部门内的 执行机构	市场化	合同约定、结构分离	提供公共服务、提供独立咨询服务
	大部门 内的分立机构	参与性	法律设定、领导授权、结构分离	落实法律和上级宏观决策的执行权
	大部门内的 的独立机构	独立性	法律设定、结构分离	具体监管权、管理权等
	大部门外的独立机构	独立性	法律设定、结构分离	具体监管权、管理权等
政府外 机构	非政府公法性质的分立机构	市场化	合同约定、结构分离	提供公共服务、提供独立咨询服务
	非政府私法性质的分立机构			

资料来源：作者自制。

职权法定的内设部门和分立机构的实质是形成分散的自主权，国外许多研究都将“自主权”（autonomy）作为这些机构的核心特征（Egeberg & Trondal, 2009; Sulle, 2010; Christensen, 2006; Pollitt et al., 2004）。这种“机构的自主权”（agency autonomy）与“自由裁量权”不同，主要有两种形式：一种

① 这里所说的“融合”是指不同的机构通过权力关系相联结，既形成各部门自身的主体地位和自主权，又能够共同依据普遍的管理原则处理它们之间“领导和被领导”“相互协调和协商”等各种权力关系，使大部门、不同的分立机构能够在照顾自身利益的前提下，为了共同利益良性运转。这种权力控制和机构融合主要有两个维度：一个是在纵向上，既保证分立机构的自主权，又实现集中控制权对执行机构责任、绩效的控制；二是在横向上，既实现分立机构在专业领域上的独立性，又实现不同分立机构之间的协调和配合。

是“结构的自主权”（structural autonomy），它是在分散化机构与部门领导分离的结构基础上产生的；另一种则是“法律自主权”（legal autonomy），是由法律赋予机构及其领导在他们自己权力范围内的自主权（Christensen & Yesilkagit, 2006）。同时，结构分离形成的自主权，需要合同等形式加以确立；法律设定的自主权，往往也需要大部门领导的授权。另外，这种分立机构和内设部门一定是依据专业化原则建立起来的，势必带来结构上的分散化，因此就形成了分散化的自主权结构。

按照具有自主权的分立机构与内设部门在政府机构体系中的位置 and 地位，可以将这些机构进行分类。每类机构的自主权获得方式亦有所差异，它们所体现的执行权的具体形态也各不相同。现将其总结如表 1 所示。

随着分立机构及政府内设部门自主权的形成，西方学者开始设计各种指标对这种自主权进行衡量，本文将这些指标进行归类总结（表 2）。当然，这些指标并不说明每个分立机构和职能部门都需要满足所有指标。

表 2 机构自主权的评价指标

指标类别	具体指标
机构领导和管理委员会的地位	任期长短；由谁任命机构领导和管理委员会；解雇的可能性和情形较少且明确；机构领导可以控制其他机构；任命不可以延期。
与政府和国会的关系	机构的独立性得到正式确立；机构对国会、政府及其部门正式义务较少；其他权力对机构决策干涉程度较低。
财务自主性	机构的预算较少依赖政府其他机构；自己控制预算的程度较高；能够自主借贷；为自身提供的商品和服务定价；参与私法；在不同的预算项目间灵活运用资金；资金和预算的跨年度使用。
组织与人事管理权限	自身控制人事政策的能力较强；能够设定机构内部的人员工资标准、人员晋升的一般条件，决定员工数量，设定雇工标准；具有奖励员工、推进员工的自我提升、对员工进行评估、解雇员工、员工在机构内的部门间调动的权力；机构对自身内部的组织结构具有较大自主权。
管理权限	在相关领域内具有较强的管理权限和能力；具有依据普遍性和宏观性政策做出决定的权力。

资料来源：作者依据相关资料自制（Gilardi, 2008：140 - 143；Sulle, 2010：349）。

（二）机构合并与决策中心：对自主权的集中控制

机构的自主权同样存在着可能失控的问题。在政治原则与代理机构的合同关系中，这些机构会运用它们自身的能力，改变合同和法律的规定（Balla, 2003）。在美国，这些分立机构实际上在缺乏责任控制的条件下运转，成为无冕的“第四部门”（Rosenberg, 1989）。因此，大部门对分立机构自主权的控制，成为同样重要的问题。在大部门与分立机构形成的决策与执行大致分开的结构中，少数的几个大部门就成为了具有一定集中性的决策控制中心^①。自主权与控制权的紧张关系，使得政府逐渐推动加强中心控制力的机制，并且这些行政中心拥有相应的资源和战略学习能力，以确保政府的战略目标不被相互冲突的机构目标所破坏（Richards & Smith, 2006）。

集中控制权主要通过三种模式来实现：第一，新公共管理模式。即集中控制权是通过合同管理、按绩效拨款、绩效评估等结果控制的方式实现的，同时做好控制中心与分立机构之间的责任分配，执行局就操作性事务接受议会的质询和问责（图3）。第二，传统模式，即直接的政治控制模式。尤其是在英国，控制中心重新强调传统的控制，将一些执行机构直接收回部内，或者通过规章制度进行间接干预（Richards, 2006），将人事、管理、预算、财务等传统方式与新公共管理模式相混合。同时，英国政府推出了“邻近机构改革方案”（Reforming Arm's Length Bodies Program），将分立机构进行了合并重组，从数量上削减了25%的机构（HM Treasury, 2010）。在美国，则体现为管制机构部门内部化，在保持独立机构的独立性的同时，将独立机构放到大部门内部，加强对分立机构的行政与法律控制，通过法律等方式对分立机构设定工作要求。第三，整体协同模式。即针对分立机构造成的部门碎片化，加强政府机构之间的合作、协调和整合的控制模式。通过实现政策连贯性、

^① 这里的“决策控制中心”是大部门内部的决策层，不涉及对独立于大部门、政府首长的独立机构的控制。对这两类独立机构的控制，主要是立法机关和行政首长的责任，本文不予论述。

部门间或部门的政策小组、跨部门开支审查、政策协调单位、政府间论坛、共同磋商、跨政府信息协调、共同的预算等方法，实现整体性治理（竺乾威，2008）。

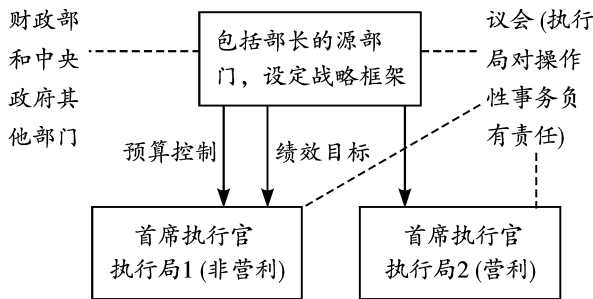


图3 新公共管理模式下的集中控制权的控制方式

资料来源：James，2003：4。

四、控制权与自主权：大部制改革的中国审视

分立机构在不同的国家具有多样性，对于学习发达国家这一经验的发展中国家而言，势必不能局限于某国、某部门的具体形态，而应重点把握基本的共同特征。因此，集中控制权和分散自主权之间的相互作用关系就成为把握大部制结构的一条关键线索。

（一）机构形态的相似性与权力结构的差异性：比较的视野

表3 交通运输相关职能的部门设立

部级机构	所辖部门与单位性质	所辖工作部门与单位
中华人民共和国国家发展和改革委员会	内设部门（1个）	基础产业司（设铁道处，民航处，交通处）
中华人民共和国交通运输部	内设部门（17个）	政策法规司、综合规划司、公路局、水运局、道路运输司、安全监督司、科技司、公安局、搜救中心等
	直属机构（7个）	海事局、救助打捞局、长江航务管理局、珠江航务管理局、中国船级社、质监局、职业资格中心等
	部门管理的国家局（2个）	中国民用航空总局、国家邮政局

(续上表)

部级机构	所辖部门与单位性质	所辖工作部门与单位
中华人民共和国铁道部	内设部门 (18 个)	政策法规司、建设管理司、安全监察司、公安局、发展计划司、科学技术司、劳动和卫生司、运输局等
	事业单位 (22 个)	统计中心、资金清算中心、审计中心、工程质量安全监督总站、工程管理中心、信息技术中心、多种经营发展中心、利用外资和引进技术中心、经济规划研究院、工程设计鉴定中心、专运处、战备舟桥处等
	直属企业 (6 个)	中铁快运股份有限公司、中铁集装箱运输有限责任公司、中铁特货运输有限责任公司、铁道第三勘察设计院集团有限公司等
中华人民共和国公安部	内设部门 (1 个)	交通管理局

注：本表仅在列出部分机构的基础上，写出机构总数。

资料来源：作者依据相关机构网站资料自制（中华人民共和国国家发展和改革委员会，2012；中华人民共和国交通运输部，2012；中华人民共和国铁道部，2012；中华人民共和国公安部，2012）。

以比较的视角，分析我国政府部门的设立情况及其权力结构现状，才能从国情出发借鉴国外大部制的共同经验，这是推进大部制改革的必要前提。本文以我国交通运输部门及其相关职能的部门设置（表3）为例，来进行分析和说明。

1. 机构形态和设置与国外具有相似的分散性

我国政府机构形态和设置，与英美等国具有相似的分散性和对应性。以中、英、美三国中央层面的交通运输机构设立（图1、图2、表3）为例，可以看出：①从内设机构及其二级机构的数量上讲，同样具有很强的分散性。例如，我国4个部级单位，设立二级单位37个，总共设立二级单位和内设部门74个，远远超过英、美两国。②从机构的具体设置上讲，我国政府部门的内设机构及二级机构与英、美同样具有相似性和对应性。如美国的联邦航空管理局（Federal Aviation Administration）、联邦公路管理局（Federal Highway

Administration)、海运管理局 (Maritime Administration)、联邦运输管理局 (Federal Transit Administration) 等内部管理机构,在我国同样具有对应的机构分设 (中国民用航空总局、公路局、海事局、道路运输司)。英国的公路局 (Highways Agency)、海事和海岸警卫局 (Maritime and Coastguard Agency) 等执行机构,在我国同样具有对应的内设部门或二级机构 (公路局、海事局)。

③从部内设部门、分立机构类型上讲,与英美等国同样具有很强的相似性。我国的部门直属机构和事业单位、部门管理的国家局属于部门管理的分立机构,部属企业属于政府公司类分立机构。另外,我国政府同样具有政府直属事业单位、政府直属机构等部门外、政府内的分立机构类型。

2. “决策集中控制权”与“执行自主权”的双重缺失

与英、美等国政府部门各种形式的权力分立的结构相比较,我国政府机构与英美等国最主要的差异则在于权力结构,我国政府部门呈现出“决策集中控制权”与“执行自主权”双重缺失的特征。一方面,小部门体制下的控制权呈分散化状态,缺乏职能领域的决策集中控制权。以交通运输领域 (表3) 为例,决策与控制权分散在交通运输部、铁道部、发改委、交通部4个部门当中,缺乏一个交通运输领域里的大部门决策集中控制中心。另一方面,部门权力高度集中,内设部门与二级机构缺乏自主权。以每个政府部门为单位进行审视,它们具有权力高度集中的特征,“是集行政决策权、行政执行权、行政监督权于一身的‘三权合一’体制” (许耀桐,2008)。政事不分、政企不分、政社不分、管办不分情况严重,政府二级机构自主权缺乏。同时,政府部门的内设机构同样缺乏法律明确化的授权和权力设定,缺乏不容随意侵犯的自主权领域。

(二) 部门合并带来的问题:权力结构的变革

当前中国政府部门合并会带来各种问题,其根源正在于当前中国政府部门

的权力结构形态,即集中控制权与执行自主权的双重缺失。而缓解这些问题、

实现有效大部制的出路，就在于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。

1. 利益冲突内部化与权力结构变革

大部门合并往往会使部门间的利益冲突转移到大部门内部，形成部门利益冲突内部化问题，其主要根源在于当前集中控制权与分散自主权双重缺失的权力结构。在当前权力结构状态下（图4左），部门合并之前的单位变成部门合并以后的各职能部门，各职能部门及其分管副职领导构成共同的利益单元，不同利益单元潜在的冲突直接反映在领导正职那里。而在权力结构改革以后（图4右），形成了集中的决策控制权、分散的执行自主权，决策权和执行权大体分开。可以通过以下三种机制的共同作用，实现破解部门利益的目标：第一，决定利益分配的综合性力量。“决策是利益的划分，执行是利益的实现。”（宋世明，2005）集中的控制中心包含了领导正职、领导副职、政策建议者以及其他决策配合部门，共同针对大部门内部的所有宏观决策进行综合分析，在对各部门的利益划分上形成了较强的综合性力量，形成了统一的决策团体。第二，“利益划分”与“利益实现”之间没有具体的、直接的利益关联。集中控制中心内的领导正职、领导副职、政策建议者及其他政策支持部门是一个统一体，决策控制中心这个“利益划分者”与各执行部门这个“利益实现者”之间没有了直接关联，就使“自己制定政策，容易自我确定利益；自己执行政策，就是亲自去实现利益”（石亚军、施正文，2011）的局面得以改观。第三，以集中控制权维护整体性与协同性。各执行部门就本部门专业领域内的事务具有执行自主权，且具有发展操作性政策的自主权；同时，集中控制中心对各执行部门进行新公共管理模式、传统模式、整体协同模式等多种模式的集中控制，使各执行部门在控制中心的监控下活动，以维持整体和协同，实现机构的融合。因此，在这种权力结构下，通过三种机制作用的共同发挥，不存在大部门内部类似当前权力结构下的不同利益单元（图4左），进而缓解部门间利益冲突内部化问题。

需要说明的是，这里的分析是一种“理想类型”的建构，在现实行政实践中往往存在具体的情况，使图4右所示的结构中仍然存在着一定的部门利益。例如，在英国执行局模式下，往往造成“一些执行局已经开始偏离他们的源部门设定的政策目标”，“源部门与执行局必须一起努力架起跨越政策发展与执行之间鸿沟的桥梁”（The Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002: 7），执行机构之间也会存在一定的目标和利益冲突。但总体上而言，图4中两种权力结构下的部门利益问题具有显著差异。

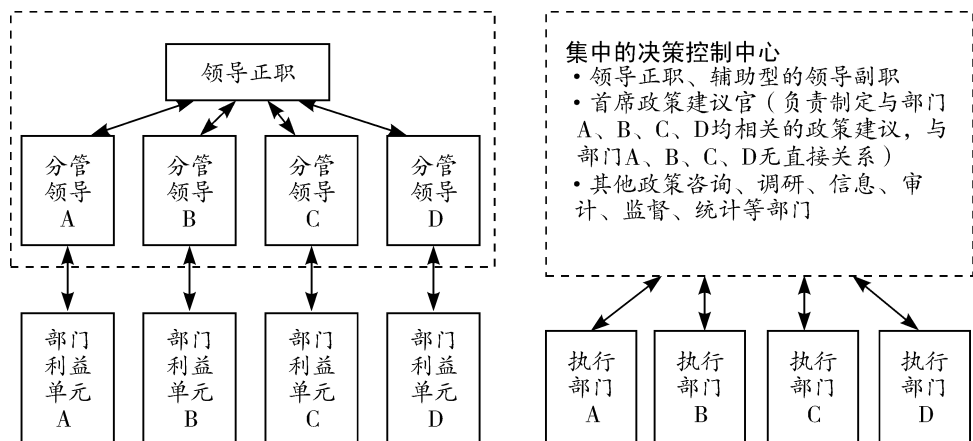


图4 两种不同权力结构下的部门结构与部门利益比较

资料来源：作者自制。

2. 部门合并后的管理问题与权力结构变革

当前权力结构形态下的部门合并，会造成一些管理上的困难，而这些困难在权力结构进行变革之后，会得到一定程度的缓解^①。

① 部门造成的各种管理问题中，有的问题是大部分一定会面临的问题，如大部分会造成部门内部的协调困难加大，是国外大部制权力结构框架下依然面临的重要问题，它更多的是需要部门内部的沟通协调机制来进行缓解（The Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002）。如英国交通运输部企业组（图1）的协调机构——“公共服务”。这里所论述的，是指那些可以通过权力结构改革，实现集中决策控制权和分散执行自主权的融合就可以大大缓解的问题。

首先，大部门高层领导工作负荷问题。在部门内部权力高度集中的情况下，部门合并会使本来已经工作负荷较重的部门首长变得更加繁忙。英国的执行局化改革方案认为，领导负荷过重的原因是部内百分之八十的工作任务都是公共服务提供等执行性的工作，部长在掌握决策权的同时还要为这些执行任务负责（Efficient Unit，1996）。各种分立机构及其自主权的形成，就会在具体执行事务方面大大减轻大部门首长的工作负荷，使部门首长专注于决策和协调性事务。

第二，大部门破坏机构专业性问题。“小部门”建立的原则就是官僚制对专业性的强调，然而部门合并往往会把一些专业化的部门合并进大部门当中来，这就在一定程度上破坏了官僚制的专业化原则（竺乾威，2010），甚至造成“外行管内行”的问题。分立机构及其形成的分散化自主权，正是对专业化原则的发展，是专业化原则与新公共管理原则的交汇点。因此，大部制在寻求部门合并的同时，应当吸收专业化原则的分立机构及其自主权的优势与价值。

第三，大部门的权力过于集中及其权力监督问题。中国“小部门”体制下的部门权力高度集中，在部门合并形成大部门后权力集中问题自然会变本加厉。而分立机构的自主权，在各种形式的执行权方面对部门领导的权力进行了适当分割，自然会缓解大部门权力更加集中的问题。相应地，权力分割带来责任分割，对大部门的权力监督也相应发生变化，需对大部门首长和分立机构在相应职权范围内进行权力监督。

五、结论、建议与研究展望

虽然基于四种原则形成的大部制权力结构形态各有不同，但其共同的特征和精髓在于“集中的决策控制权”与“分散的执行自主权”的有机融合，并

且反映着机构合并与分立相融合的内在机理。在比较的视野下,我国的政府部门的机构形态与国外具有相似的分散性,而权力结构则体现为“决策集中控制权”与“执行自主权”的双重缺失。在当前的权力结构形态下,我国政府部门合并可能产生的问题和困境,需要权力结构变革来加以缓解。基于如上研究结论,遵循系统改革、渐进改革、适度改革的基本思路,本文可以为我国的大部制改革提供如下建议:

首先,在分立机构形态上,保持当前政府机构的基本类型不变,即政府部门的内设部门、直属机构、部门管理的国家局、政府直属机构、直属企业等,这是我国大部制建设的基础和传统。这与国外的分立机构在形态上是共同的,不需要在名称和形式上加以改变。同时,适时推进这些分散化机构的合并与重新调整,逐步解决这些二级机构、直属机构设置过于分散和职能交叉的问题。

第二,逐步推进政府部门合并,以“次大部门”形态进行过渡,即合并两个以上相关政府部门,但又没有完全实现相应职能领域内的“大部门”要求,介于“大部门”与“小部门”之间的部门形态。这是因为,“小部门”形态与当前中国政府部门权力结构相适应,而“大部门”则需要建立相应的分立机构和内设部门的执行自主权,贸然推进“大部门”会产生种种问题与困境,为权力结构变革带来过大压力。

第三,推进权力下放,逐步构建分散化的执行自主权。逐步将一些自主权下放给职能部门的内设部门和二级机构,保障政府直属机构的独立性,使政府职能部门的某些内设部门、二级机构、直属机构成为拥有各自专业范围内执行自主权的行政实体。积极推进分立机构和内设部门职权法定化,以法律、规章、合同、授权书等形式保障分立机构和内设部门的自主权。与政企分开、政事分开、管办分开等改革措施相结合,打造分立机构和内设部门自主权。完善具有自主权的分立机构和内设部门责任机制、监督机制。

第四，打造集中的决策控制权。与部门合并相结合，以分立机构和内设部门自主权为前提，打造各职能领域内的集中化的决策控制权，形成大部门内部综合性的宏观决策中心。完善决策咨询部门、信息收集和分析部门、审计监督等部门，将其建设成为决策控制中心的有力支持机构。完善决策机制，提高集中决策控制权的决策水平。与分立机构和内设部门自主权相适应，完善对分立机构和内设部门自主权的控制机制，以法律控制、预算控制、责任控制、结果控制等控制方式保障自主权的良性运行和相互协调。

本文的研究自然存在一些不足之处。例如，本文对国外大部制权力结构的研究，举例多为英、美两国的政府部门，而对其他国家的情况则采取了“一般化”处理，研究还不够深入；本文对国内、国外大部门权力运行机制的介绍、研究还不够具体和透彻。这些问题需要在下一步的研究中深入推进。

参考文献

- 盖伊·彼得斯（1998）. 政府管理与公共服务的新思维. 载宋世明主编《西方国家行政改革述评》. 北京：国家行政学院出版社.
- 盖伊·彼得斯（2001）. 政府未来的治理模式. 吴爱明译. 北京：中国人民大学出版社.
- 费埃德伯格（2008）. 权力与规则——组织行动的动力. 张月等译. 上海：世纪出版集团.
- 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.
- 李北方（2007）. 大部制，准备好了吗？. 南风窗，347.
- 马克斯·韦伯（2005）. 经济与社会（第二卷上册）. 阎克文译. 上海：上海世纪出版集团.
- 沈荣华（2012）. 国外大部制梳理与借鉴. 中国行政管理，8.
- 石亚军、施正文（2011）. 我国行政管理体制改革中的“部门利益”问题. 中国行政管理，5.
- 宋世明（2005）. 行政改革：再破利益樊笼. 瞭望新闻周刊，33.

- 宋世明 (2009). 论大部门体制的基本构成要素. 中国行政管理, 10.
- 谭波 (2009). 论“大部制改革”的纵深策略——决策、执行与监督制约与协调的视角. 理论导刊, 3.
- 王俊豪、肖兴志、唐要家 (2008). 中国垄断型产业管制机构的设立与运行机制. 北京: 商务印书馆.
- 许耀桐 (2008). 如何把准大部制改革的实质. 人民论坛, 4/A.
- 于安 (2010). 国际视野中的大部门设置. 瞭望新闻周刊, 9.
- 格林伍德 (1991). 英国行政管理. 汪淑钧译. 北京: 商务印书馆.
- 中华人民共和国公安部 (2012). 交通管理局. <http://www.mps.gov.cn/n16/n85753/index.html>, 2012-10-20.
- 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2012). 基础产业司. <http://jtyss.ndrc.gov.cnjgsz/default.html>, 2012-10-20.
- 中华人民共和国交通运输部 (2012). 组织机构. <http://www.moc.gov.cn/>, 2012-10-20.
- 中华人民共和国铁道部 (2012). 组织机构. <http://www.china-mor.gov.cn/>, 2012-10-20.
- 周汉华 (2006). 监管制度的法律基础. 比较, 26.
- 周志忍 (2008). 大部制溯源: 英国改革历程的观察与思考. 行政论坛, 2.
- 竺乾威 (2008). 从新公共管理到整体性治理. 中国行政管理, 10.
- 竺乾威 (2010). 大部制改革: 问题与前景. 中山大学行政管理研究中心编《21 世纪的公共管理: 机遇与挑战》. 上海: 世纪出版集团.
- Ball, H. (1984). *Federal Administrative Agencies: Essays on Power and Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Balla, S. J. (2003). Forging Bureaucratic Autonomy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 106-109.
- Campbell, R. J. & Turnbull, G. K. (2003). On Government Structure and Spending: The Effects of Management Form and Separation of Powers. *Urban Studies*, 40 (1): 23-34.

- Caulfield, J. (2002). Executive Agencies in Tanzania: Liberalization and Third World Debt. *Public Administration and Development*, 22 (3): 209 – 220.
- Christensen, J. & Yesilkagit, K. (2006). Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands. In Christensen, T. & Lagreid, P. *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Dean, A. L. (2004). Organization and Management of Federal Department. In Thomas H. Stanton & Benjamin Ginsberg. *Making Government Manageable: Executive Organization and Management in the Twenty-First Century*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Department for Transport, U. K. (2012a). *Department for Transport Organization Chart*. Available on line: <http://www.dft.gov.uk>.
- Department for Transport, U. K. (2012b). *Department for Transport Annual Report and Accounts 2011 – 12 (For the year ended 31 March 2012)*. London: The Stationery Office.
- Edles, G. J. & Nelson, J. (1981). *Federal Regulatory Process: Agency Practices and Procedures*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Efficient Unit. (1996). The Next Steps. In Flynn, N. & Strehl, F. *Public Sector Management in Europe*. London/ New York: Prentice Hall and Harvester Wheatsheaf.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22 (4): 673 – 688.
- Fritschler, A. L. (1984). *The Changing Face of Government Regulation*. In Howard Ball. *Federal Administrative Agencies: Essays on Power and Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Hill, K. T. & Hill, G. N. (2004). *Encyclopedia of Federal Agencies and Commissions*. New York: Facts on File, Inc.

- HM Treasury. (2010). *Reforming Arm's Length Bodies*. Available on line: <http://www.hm-treasury.gov.uk>.
- James, O. (2003). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-shaping Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. Berlin, New York: W. de Gruyter.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Government Do Things Through Semi-autonomous Organizations*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Richard, D. & Smith, M. (2006). The Tensions of Political Control and Administration Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model. In Christensen, T. & Lagreid P. *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Rosenberg, M. (1989). Congress's Prerogative Over Agencies and Agency Decisionmakers: The Rise and Demise of the Reagan Administration's Theory of the Unitary Executive. *The George Washington Law Review*, 57 (3): 627-697.
- Salancik, G. R. & Pfeffer, J. (1977). Who Gets Power—and How They Hold on to It: A Strategic-Contingency Model of Power. *Organizational Dynamics*, 5 (3): 3-21.
- Sulle, A. (2010). The Application of New Public Management Doctrines in the Developing World: An Exploratory Study of the Autonomy and Control of Executive Agencies in Tanzania. *Public Administration and Development*, 30 (5): 345-354.
- The Prime Minister's Office of Public Services Reform. (2002). *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*. Available on line: www.cabint-office.gov.uk.
- U. S. Department of Education. (2012a). US Department of Education Principal Office Functional Statements: Office of Elementary and Secondary Education. <http://www2.ed.gov/about/officeslistomfspoese/dels.html>, 2012-10-20.
- U. S. Department of Education. (2012b). *US Department of Education Principal Office Functional*

Statements: Office of the Secretary & Deputy Secretary. http://www2.ed.gov/about/officeslistom/fs_po/osods/dels.html, 2012 - 10 - 20.

U. S. Department of Transportation. (2012a). *Office of the Secretary: overview.* <http://www.dot.gov/office-of-secretary>, 2012 - 10 - 20.

U. S. Department of Transportation. (2012b). *Office of the Under Secretary for Policy: About Us.* <http://www.dot.gov/policy>, 2012 - 10 - 20.

U. S. Department of Transportation. (2012c). *Our Administrations.* <http://www.dot.gov/administrations>, 2012 - 10 - 20.

Verhoest, K. , Peters, B. G. , Boucjaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organizational Autonomy: a Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24 (2): 101 - 108.