

# 综合配套改革试验区的大部制改革:模式与趋势

## ——深圳、浦东、滨海的比较研究

陈家喜,刘王裔

(深圳大学当代中国政治研究所,广东 深圳 518060)

**摘要:**大部制改革基于职能调整实现行政机构的精简和运行机制的优化,成为我国各级政府机构改革的主导战略。作为我国政府改革的先行区,综合配套改革试验区的大部制改革一定程度上引领了地方大部制改革的趋势与方向。通过对深圳、浦东新区和滨海新区的比较,文章探讨了地方大部制改革的经验模式与发展趋向。

**关键词:**大部制改革;综合配套改革试验区;模式;趋势

**中图分类号:** D 676.31

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-260X(2013)03-0063-05

随着我国政府改革的纵深发展,大部制改革逐渐主导了政府机构改革的方向,从中央到地方、从东部到西部,各级政府都将整合多部门、设立大机构作为政府改革的目标。党的十八大报告明确提出“稳步推进大部门制改革,健全部门的职责体系”。大部制改革既促进了政府组织、规模与人员的收缩,也推动了政府职能、运行和效率的提升。作为我国各项改革的排头兵和先锋队,综合配套改革试验区在经济发展、社会建设、政府创新、城乡统筹、土地开发以及环境保护等进行了诸多超前性的探索。许多综合配套改革试验区,如上海浦东、天津滨海、深圳、成都、海南等在大部制改革上进行了创新性的尝试,并一定程度上引领了地方大部制改革的趋势与方向。基于此,本文试图通过对上海浦东新区、天津滨海新区、深圳的案例比较,把握综合配套改革试验区在推进大部制改革方面的经验模式、实践进展与内在动力,在此基础上探讨地方政府机构改革的基本规律与发展趋向。

### 一、大部制改革:政府机构 改革的新战略

从政府的自利属性出发,政府机构与权力的持续膨胀是一个必然的过程。在缺乏有效约束的情况下,掌握公共权力的政府必然通过增加机构、人员和编制实现自身利益的最大化,同时也造成政府的机构臃肿,人浮于事,繁文缛节等,这是帕金森定律所揭示出的官场病的基本形态。而如何精简政府机构、提升行政效率也是现代政府管理的一大难题。经过历次政府机构改革的探索和尝试,我国逐步确立起大部制的战略来推动政府机构改革。而所谓大部制,就是对于职能和权限相近、交叉或雷同的政府部门,加以整合和重组,形成一个综合性部门进行统一管理,避免职能交叉与多头管理。2008年国务院机构改革明确了大部制改革的方向,通过实行职能有机统一的“大部门体制”,进一步优化部门间协调配合机制。2013年,国务院机构改革继续坚持大部制的

收稿日期 2013-03-08

基金项目 国家社科基金重点项目“经济特区与中国道路研究”(10AJL001)

作者简介 陈家喜(1976—),男,安徽怀远人,深圳大学当代中国政治研究所研究员,复旦大学公共管理在站博士后,从事地方治理与政党政治研究;刘王裔(1988—),男,广东惠州人,深圳大学当代中国政治研究所硕士生。

战略方向,以职能转变为核心,实现职能科学、结构优化和廉洁高效的改革目标。

在国务院大部制改革的带动下,地方政府也开始大部制改革的探索。从2009年开始,上海、重庆、陕西、河南、宁夏、云南、吉林、黑龙江、内蒙古、湖北、安徽、西藏、海南、青海、新疆等15个省(区、市)的政府机构改革方案先后推出并付诸实施,并形成了一些特色鲜明的地方模式。如广州大部制改革围绕“大城管、大文化、大交通、大建设、大水务、大林业”以及“统一城乡规划、统一人力资源和社会保障以及统一科技与信息化”,形成九大领域的大部门制,将政府部门从49个精简为40个,改革中涉及调整、撤并的机构29个<sup>[1]</sup>。重庆探索“大农业”体制,成立农委,囊括了原农办、农业局、农机局、农综办四个部门,机构与人员大为精简。浙江富阳市设立“专委会”试验,在保持部门设置和人员编制的前提下把分散在部门中的决策权有机地收归到“专委会”。富阳市先后成立计划统筹、规划统筹、公有资产管理运营、土地收储经营、体制改革、社会保障、工业经济、环境保护等15个委员会<sup>[2]</sup>。广东顺德市则探索了党政综合联动的大部制,不单是政府部门间的撤并,而是在构建大规划、大经济、大建设、大监管、大文化、大保障的思路下进行党政部门的整合<sup>[3]</sup>。这些地方大部制改革的经验模式,既表明中央对于地方大部制改革的多种探索持鼓励和支持态度,也表明实践中的大部制改革还存在地域、问题、战略以及理念等诸多差异。

大部制改革为政府机构改革提供了选项。与早期我国政府机构改革所推行的简单撤并和硬性精简相比,大部制改革更为注重从职能整合出发来推动政府部门的优化设置,梳理、合并和整合职能相同、相近、交叉的部门,实现组织、人员与资源的集约配置,有助于走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环。此外,大部制改革也为政府的运行流程改革提供了前提。大部制改革完成后,政府各部门的职责明晰,界限清楚,部门之间的推诿、扯皮和交叉现象将大为减少,而同时通过大部门制所构建起来的部门间的联系与协调机制,又有助于政府各部门联合开展一些综合性和整体性的行动,避免部门之间“以邻为壑”现象的出现。

## 二、深圳特区:决策、执行与监督的分化与协调

深圳大部制的构想最早可以追溯至2001年提

出的“行政三分制”。2011年12月,深圳启动的第七轮行政体制改革,提出以决策、执行、监督适度分离的改革理念,作为提升政府决策监督力度和执行效率的具体举措。决策机构负责研究、拟定相关行业与领域中长期发展战略、法规规章、行业政策,监督和协调政策执行情况;政府执行体系负责执行决策机构制定的各项政策法规,监管职责范围内的事项,为民众、企业、社会提供公共服务;政府监督体系加大审计、监察机构的独立性和监督力度,发挥人大常委会、政协、社会各界、新闻舆论等主体的监督作用<sup>[4]</sup>。然而,由于这一改革内容涉及到诸多部门的撤并而遭遇较大的改革阻力,而“行政三分制”被媒体广泛报道,并产生与政治上“三权分立”的联系与想象,从而给改革造成了政治上阻力,因此方案最终夭折。

综合配套改革试验区的获批为深圳大部制改革注入了新的动力,大部制改革成为综合配套改革的重要组成部分。2009年7月,深圳市出台的《深圳市综合配套改革三年(2009~2011年)实施方案》,明确要求理顺部门行政管理与综合执法的事权关系,合理配置市、区、街道事权,完善大部门管理体制,提高电子政务水平;深化行政层级改革,加快功能区、管理区体制改革,整合街道办事处、社区工作站行政管理资源,缩短管理链条<sup>[5]</sup>。上述行政改革的思路与举措,成为深圳随后推进大部制改革的指导思想。

2009年8月深圳市正式启动以大部制改革为内容的机构改革。从具体改革内容来看,此次深圳机构改革坚持“小政府、大部制”的原则,从政府决策权、执行权、监督权相对分离与相互制衡的原则出发,重构政府的部门设置。大部制改革后的政府部门统一分为三类:(1)“委”承担制定政策与规划,设定标准、监督执行的职能。改革之后共设立了7个委,包括发展和改革委员会、科技工贸和信息化委员会、财政委员会、规划与国土资源委员会、交通运输管理委员会、卫生和人口计划生育委员会、人居环境委员会。(2)“局”主要承担行政执行和监管的职能。局的调整幅度较大,除了原公安局、教育局、民政局、司法局、审计局、口岸办、台办等7个部门保持不变之外,新成立了人力资源和社会保障局、文体旅游局、市场监督管理等部门。(3)“办”负责协助市长办理专门事项,不具有独立行使行政管理职能。2011年12月,深圳按照“撤一建一”的原则,将科技工贸和信息化委员会分解为经济贸易和信息化委员会和深圳市科技创新委员会两个部门,同时不再将农业和渔业局并入经济贸易和信息化委员会。改革后,深圳市政

府部门精简 12 个(由 46 个调整为 34 个),政府部门人员编制净减 492 名,其中公务员编制 356 名,雇员 136 名。局级干部编制几乎减少了 1/4<sup>⑥</sup>。

在市级大部门制改革前后,深圳在推进“新区”体制的同时也进行了区级大部制的试点。从 2007 年开始,深圳市先后将原先的宝安区和龙岗区加以分解,设置光明、坪山、龙华、大鹏 4 个“新区”,统归市政府直接领导。这样,深圳的行政区划出现“6 个行政区+4 个新区”的基本格局。新区设有新区党工委和新区管理委员会,作为市委市政府的派出机构,全面负责辖区内的经济发展、城市建设和管理以及社会事务管理的相关事务,但不设新区人大和新区政协。在具体部门设置上,这些新区也体现出大部制特点,如光明新区政府内设 14 个局(办),市公安、规划国土、市场监管、税务、社保、交委、烟草 7 个市直部门在新区设立派驻机构。上述部门实现了党政群三位一体,总数控制在 21 个,不仅远远低于市级政府机构数量,也远低于同级行政职能部门数量(深圳区级政府的党、政、群部门总数约在 40—45 个)。

### 三、浦东新区:职能模块的组合

浦东新区成立初期即明确构建一个“小政府、大社会、大服务”的政府架构,通过职能模块的机构设置模式,取代传统的“条条”设置模式,从而保证政府机构的精干和高效。浦东新区按照“区域经济管理、市政管理、社会管理和社会保障”四个职能模块,对政府机构进行梳理和清理,归并相近、重复、交叉的同类部门,实行党政合署和错位设置,从而带有“大部门制”特征。如经济贸易局拥有多重综合经济管理职能,涵盖了经委、外经贸委、外资委、协作办、商委等管理机构的职责;劳动和民政职能整合;监察委与纪委合署办公,人事局与组织部合署办公,文化广播电视管理局与宣传部合署办公<sup>⑦</sup>。此外,为了应对政府机构上下对口的问题,浦东新区采取了“增加牌子、不增机构、不添人员”的办法;或者采取归口管理的方式,将一些未进入行政机构序列的部门如信访办、民防办归口区政府办公室管理,从而确保了机构的精简高效。

《2008—2010 年浦东综合配套改革试点三年行动计划框架》,较为明确地提出浦东建设大部制政府的基本构想,包括对政府行政管理职能和流程进行重新梳理和界定,强化政府社会管理和公共服务职能,完善多层次公共服务平台;推进建立和完善决

策、执行、监督相协调的机制;深化浦东新区区政体制(功能区域体制)改革试点。2009 年浦东新区与南汇区的合并,为浦东新区的大部制改革提供了契机。浦东新区除了重新整合两区“四套班子”之外,还调整了职能模块,将新区政府划分为“综合统筹、经济服务、社会建设、城建管理、法制监督”五个职能模块<sup>⑧</sup>。按照这一职能模块设置机构,最终确定党委工作部门 7 个,政府工作部门由原先的 13 个增加到 19 个。模块化的机构设置方式与大部制改革具有异曲同工之处,它有利于打破部门壁垒和部门封锁,形成部门间的人、财、物的流动,强化政府部门间的沟通协调,减少政府部门的职能交叉和混乱现象。

与此同时,浦东新区在辖区的开发区也推行带有大部制特征的机构设置模式。浦东新区与南汇区正式合并的同时,新成立的浦东新区取消了在区政府与街道(镇)之间的功能区管理层级,成立开发区管理委员会,调整优化了开发区管理体制,建立了“7+1”的开发区管理格局。具体而言,“7”,即上海综合保税区、临港产业区、陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、张江高科技园区、国际旅游度假区和临港主城区等 7 个管委会,“1”即世博地区管理办公室。作为浦东新区政府的派出机构,各开发区管委会下设办公室、计划财务、经济发展、规划建设、综合服务等机构,全面行使经济、社会发展规划与计划、政府投资项目审批、企业投资项目审批、规划管理、土地管理、建设管理、经贸管理、环境保护、科技管理、综合执法等经济管理权限<sup>⑨</sup>。在社会管理事务管理上,开发区与所在街镇进行交叉配合,并以街镇为主。如在张江高科技园区和金桥出口加工区等成片开发区域,涉及企业的社会管理事务,以开发区管委会为主、街镇配合;涉及居民的社会管理事务,以街镇为主、开发区管委会配合。这样以来,开发区可以集中履行较为单一和集中的经济功能,而社会功能被街镇分担,从而保证了管理机构的精简化和高效化。

### 四、滨海新区:功能区基础上的部门整合

天津滨海新区的大部制改革与滨海新区的区划调整密切相关。2008 年国务院批准天津滨海新区为国家综合配套改革试验区,随后的 2009 年 11 月,滨海新区政府成立实现了由天津市政府的派出机构到区一级政府的转变,政府机构也进行了相应调整。除了成立了区委、区政府、区人大、区政协“四套班子”

之外,滨海新区又组建了两类区委区政府的派出机构:一是城区管理机构,成立塘沽、汉沽、大港三个工委、管委会,主要行使社会管理职能,保留经济管理职能;二是功能区管理机构,成立9个功能区党组、管委会,主要行使经济发展职能,形成了“新区的事在新区办”的运行机制<sup>[10]</sup>。通过这一行政区划调整,旨在缓解长期存在的行政体制上的纠结掣肘,实现更大范围的资源整合,增强综合实力、创新能力、服务能力和国际竞争力,拓展城市发展空间和增进区域经济中的辐射功能。

滨海新区政府部门设置上也具有大部制的特点,采取综合、合并、精干和规范的原则设置,重点加强各部门专业处室,减少综合处室,与上级部门强调职能对应,不要求机构对口,力求责权清晰、精干高效、科学合理。同时在编制核定上,实行上下对应整合、编随事走、总量控制和留有余地,确保新区行政编制数低于原塘沽区委、区政府行政编制总额<sup>[11]</sup>。在这一原则主导下,新组建的滨海新区区委组织部、宣传部、统战部等6个工作部门;区政府设发改委、经信委、商务委、国资委、建交局等19个工作部门,大体相当于天津市其他区县机构设置的2/3。

滨海新区的大部制改革,突出的特点体现在经济功能区的管理机构设置方面。根据2008年国务院批复的《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》,滨海新区要求“建立既集中统一领导又发挥各方优势、充满生机与活力的管理体制”,实现经济功能区和行政区的职能分解与协同配合,既要延伸经济功能区的开发建设功能,从开发建设向行政区延伸,实现经济区与行政区共同发展经济;同时又要延伸行政区的社会管理和公共服务职能,加强行政区对辖区内经济区的社会管理与公共服务职能。在这一理念主导下,滨海新区9个经济功能区的政府部门设置注重功能定位与突出产业的特点。具体而言:(1)在9大经济功能区,依据其行使经济发展的职能定位,突出经济建设职能,强化经济管理服务机构的设置,综合设置社会事务管理和综合管理机构,避免职责交叉、设置重复。(2)针对各经济功能区的产业发展特点,整合规范共性机构,区别设置个性机构,以共性机构保证正常运转,以个性机构体现功能特色。(3)各经济功能区设置工商、质监、行政审批等管理机构,为驻区企业提供便捷优质“保姆式”服务,实现“功能区的事在功能区办、行政审批不出功能区”<sup>[12]</sup>。按照上述要求,开发区、保税区等规模较大、发展成熟的功能区管委会(党组)设置16-18个管

理机构。其它功能区管委会(党组)设置6-9个管理机构,再逐步完善。

## 结论与展望

作为“改革特区”,深圳市、浦东新区、滨海新区担当了在全国率先深化政府改革的使命和任务,在其综合配套改革方案中均有政府改革的目标与内容。从三地推行的大部制改革来看,强调政府职能优化,进一步清理过细过窄、交叉重叠的部门和组织,适应社会管理与经济发展的新趋势,构建大部门制是共同特点。此外,为了适应区域经济发展和产业功能区的开发,三地在所辖的新区、功能区或者产业区所推行的政府机构设置,也带有特色鲜明的大部制特点,从而形成纵向分层的大部制改革的基本趋势。

与此同时,深圳市、浦东新区、滨海新区基于不同的改革理念和区域实际,在推进大部制改革上也具有鲜明的特色。其中,深圳市作为全国和广东省大部制改革的试点,更为侧重于政府内部决策、执行与监督权的分化与协调关系,并将这一理念付诸政府部门的设置过程中。在试点的新区,深圳还实行党政一体大部制试点,确保小政府、高效率的改革目标。浦东新区的大部制更为注重职能的整合,通过梳理政府的业务范围设置综合统筹、经济服务、社会建设、城建管理、法制监督等若干职能模块,在此基础上精简政府的机构设置。滨海新区的大部制显著特色,体现在对于经济功能区的机构设置上,通过经济功能区与行政区的职能协同配套,突出功能区的经济建设和产业服务的特点。

尽管大部制改革在综合配套改革试验区得到了深入探索,然而这一改革仍然存在一些缺失与不足,如地方大部制与“条条式”行政架构的张力,机构合并与职能悬空的冲突,部门精简与人员分流的难题等等。进一步深化这一改革,需要把握两个基本的问题:一是如何将政府部门间的职能调整,转化为政府与市场、社会的职能分化,构建有限政府。政府职能的调整是大部制改革的基本前提,一个职能界定不清,无所不包的政府,势必会是一个机构臃肿的政府。实现“小政府,大社会”的机构改革目标,前提是首先明晰政府与市场、社会的边界,核定政府职能的合理范围,变“无限政府”为“有限政府”。当前,综合配套改革试验区已在政府与市场的边界划分上进行了积极的尝试,接下来需要从增强市场活力和社会自主的立场出发,积极下放行政审批权限,培育社会

组织发展。

二是如何将政府部门的合并转化为对政府运行流程的再造,构建高效政府。一个精简的政府不一定是一个高效的政府,政府部门的撤并与精简,并不必然带来行政效率的提升。当前困扰行政效率的一大难题,不在于政府机构的多与少,而是行政系统内部运行流程的梗阻。政府部门之间的衔接协同不畅,相互推诿、以邻为壑、相互掣肘的现象十分突出,导致行政运行成本大为增加,运行效率大打折扣。因此,当务之急应当借助于信息化手段推进政务信息化的程度,再造行政审批的流程与环节,推动部门间无缝衔接和一体化运转,从制度上确保行政效率的提高。

#### 参考文献:

- [1] 陈邦明. 广州整合组建9个“大部门”事业编制将减少1200多名[N].南方日报,2009-09-25.
- [2] 谢云挺.浙江富阳大部制实践[J].瞭望,2010,(35).
- [3] 王森.县级大部制改革的富阳与顺德模式[N].中国改革报,2010-10-29.
- [4] 深圳市编委办公室.深化行政体制改革,创新公共行政体制[A].张志坚主编.中国地方政府机构改革(1999-2002)[C].南宁:广西人民出版社,2003.543-548.
- [5] 深圳市综合配套改革三年(2009-2011)实施方案[J].深圳市人民政府公报,2009,(28).
- [6] 刘芳.深圳大部制改革:以委、局、办作为政府主要架构[N].中国青年报,2012-04-23.
- [7] 陈奇星,毛力熊.浦东新区政府管理体制创新的目标及路径选择[J].中国行政管理,2006,(10).
- [8] 李乐.浦东新区“大部制”行政管理体制改革的回顾与思考[A].“中国特色社会主义行政管理体制”研讨会暨中国行政管理学会第20届年会论文集[C].2010.
- [9] 俞晓波.从层级制到扁平化的行政管理体制变革——以上海浦东模式为例[A].中国行政管理学会2011年年会暨“加强行政管理研究,推动政府体制改革”研讨会论文集[C].2011.
- [10] 中共天津滨海新区区委办公室调研处,天津财经大学公共经济与公共管理研究中心.国家综合配套改革试验区中的政府管理创新——以天津滨海新区为例[J].天津经济,2011,(12).
- [11] 天津市滨海新区编办.天津市滨海新区采取措施加强机构编制工作[J].中国机构改革与管理,2011,(6).
- [12] 天津滨海新区综合配套改革试验总体方案[J].天津市人民政府公报,2008,(7).

【责任编辑:张西山】

## Switching to Big Departments in the Reform Pilot Areas: a comparative study of modes and trends in Shenzhen, Pudong and Binhai

CHEN Jia-xi, LIU Wang-yi

(Shenzhen University Institute of Political Studies of Contemporary China, Shenzhen, Guangdong 518060)

**Abstract:** The point in steering the current institutional administrative structure toward a big-departments system is to achieve leanness and improved administrative efficiency. This has become the main and trendy strategy guiding institutional reforms in the various levels of regional governments in China. At the vanguard of the government's push for reform are the Pilot Areas, whose move towards a big-departments system naturally will become models for the other regional governments. By comparing the Areas of Shenzhen, Pudong and Binhai, this study discusses the experiences and development trends in the local drive towards a big-departments governance.

**Key words:** big-departments system; comprehensive reform pilot areas; models; trends