

CPA 中国行政管理

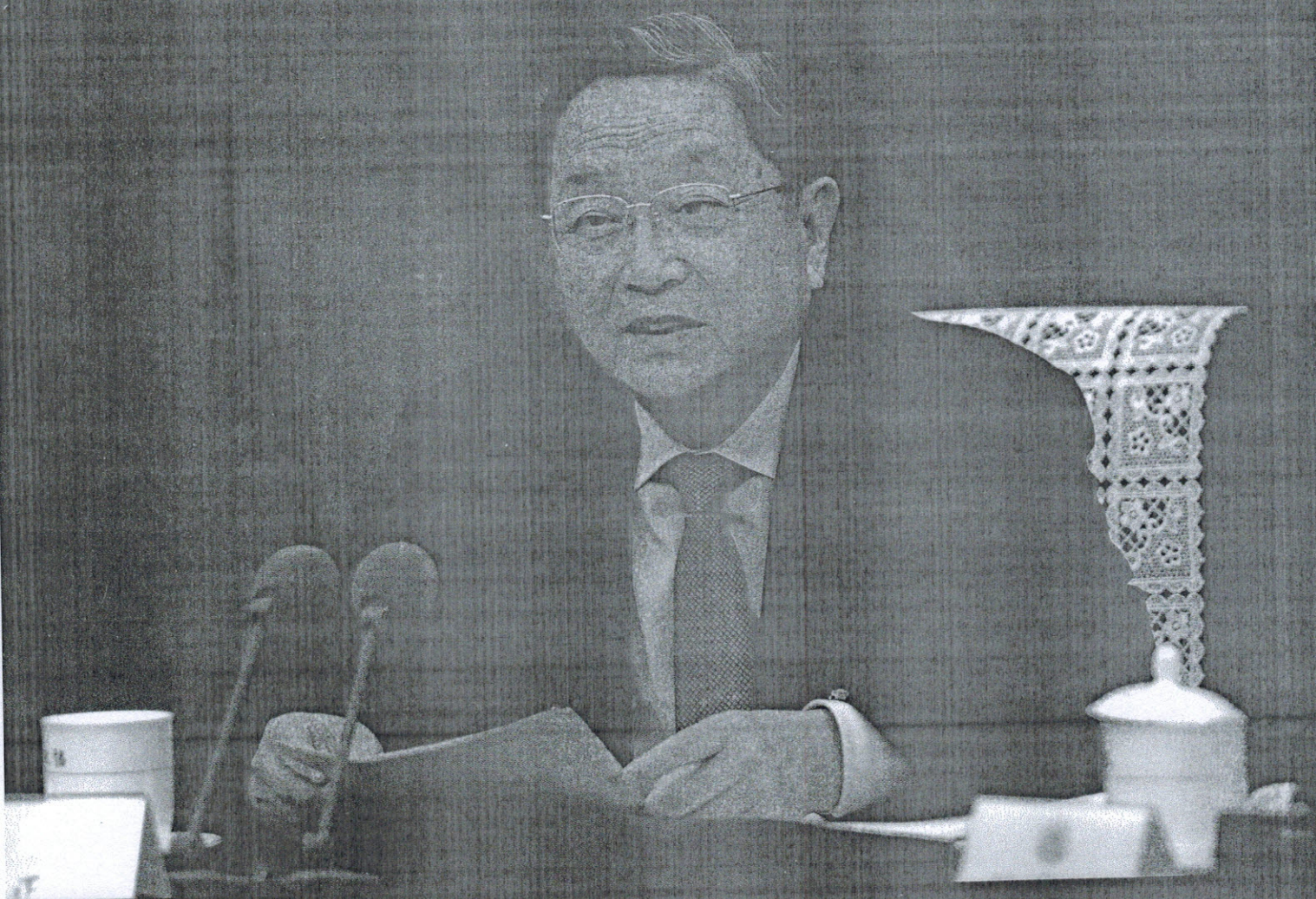
CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION

国家社科基金资助期刊

CSSCI 来源期刊

2014年第4期

总第346期



中国梦与社会性别平等 (夏书章)

建立现代财政制度与推进现代政府治理 (石亚军 施正文)

地方政府大部制改革：组织结构角度的分析 (竺乾威)

中国快速城镇化的风险与城市治理转型 (刘建平 杨磊)

国际风险治理：理论、模态与趋势 (朱正威 刘泽照 张小明)

CPA 中国行政管理

CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION

国家社科基金资助期刊

中国社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

全国中文核心期刊

中国人文社会科学核心期刊

中国期刊全文数据库(CNKI)收录期刊

万方数据—中国核心期刊(遴选)数据库来源刊

卷首文

- 5 深入研究政府管理的新经验

本刊编辑部

本刊专稿

- 6 中国梦与社会性别平等

夏书章

- 11 建立现代财政制度与推进现代政府治理

石亚军 施正文

- 17 地方政府大部制改革:组织结构角度的分析

竺乾威

- 24 关注政府改革 推动国家治理体系和治理能力现代化

本刊记者 解亚红

行政改革

- 27 公共性的制度建构与腐败的治理

杨芳 郑洁

- 31 政府廉政生态的建构与策略选择

李和中 邓明辉

- 35 我国网络反腐的主要特征

——基于 217 个案例的实证分析

杜治洲 李鑫

治理现代化

- 40 网络舆情的生态治理与政府信任重塑

张勤

- 45 中国快速城镇化的风险与城市治理转型

刘建平 杨磊

- 51 我国基本养老保险的公平原则及衡量指标体系

吴开明

探索与争鸣

- 56 超越民营化:多元视角下的政府购买公共服务

叶托

- 62 政治精英与地方政府的制度创新行为:一个分析框架

吴月

- 68 要挟型上访发生机制研究

金姗姗

- 73 我国公共部门人力资源开发与管理的价值转型与制度设计

——基于环境—价值—制度研究范式的探讨

杨嵘均

- 79 住房公积金发展与改革的若干思考

耿杰中

公共政策

- 82 基于政策工具视角的我国人才政策分析

宁甜甜 张再生

- 87 地方政府节能减排的新思路

——新能源禀赋与高能耗产业的跨地区转移

邓健 张玉新

- 90 我国西部地区财政科技投入:规模、结构及效率分析

——以内蒙古为例

乌兰

地方政府大部制改革:组织结构角度的分析^{*}

竺乾威

[摘要] 地方政府自下而上的大部制改革遇到的一个瓶颈问题是改革后产生的上下部门不对应,这种不对应产生了纵向的不协调问题,以至于不少改革最终回归原有体制。富阳在大部制改革中产生的“专委会”在结构上较好地解决了这一难题,尽管还存在一些可以改进之处,但仍然值得研究和鼓励。未来的政府机构改革还需要发挥地方的积极性和首创性,而组织结构的改革和创新则是地方改革可以考虑的一个重要方面。

[关键词] 大部制改革;官僚制;矩阵结构;上下对应

[中图分类号] D063 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2014)04-0017-07

一、部门制:官僚制组织结构及其局限

大部制是我国政府机构改革的一个重要内容。尽管“大部制”在2008年我国第六次机构改革中开始成为一个家喻户晓的词汇,但大部制改革事实上早在1982年的第一次机构改革中已经出现,只是当时没用“大部制”这一说法而已。比如,人事部与劳动部在那次改革中就合并为劳动人事部。此外,在2008年的大部制改革之前,一些地方政府已经开始了类似大部制式的改革,尽管其影响是局部的。无论是中央层面还是地方层面的大部制改革,都旨在解决政府长久以来存在的机构重叠、职能不清、部门林立、职责交叉、权责脱节、政出多门的问题,以使政府运转顺畅,提高政府的工作效率和服务质量。这一点在21世纪初我国提出建设服务型政府以来尤其如此。

政府的使命就是向社会提供公共产品和公共服务,以及对社会进行管制,这一使命的履行需要借助一个组织形式来完成。自工业社会以来,这一组织形式的基本形态是官僚制。随着20世纪80年代政府公共服务和公共产品提供的市场化和社会化的出现,尤其是随着政府公共服务外包的出现,使得网络型的服务提供的组织形式开始出现。尽管如此,以官僚制为基本形态的现代政府组织并没有失去它的意义。即便在网络组织形式已经很普遍的美国,以官僚制作为基本组织形式的政府依然存在,并依然在发挥作用。正如菲利普·库伯在《合同制治理》一书中指出的,在美国,今天的“公共管理者是在垂直的权威模式和平行的协商模式相互交叉的情况下运作的。垂直模式的权威、资源和影响力来自治理核心的宪政过程。平行关系建立

在合同概念之上。”^[1]这里的垂直的权威模式就是以等级形式出现的官僚制结构。尽管网络的形式在发展,但是官僚制的组织形式依然不可低估。斯蒂芬·戈德史密斯在《网络化治理》一书中指出,“政府的组织、管理和人事制度是为等级制政府模式而不是为网络化政府模式设计的。”^[2]这表明:今天,官僚制政府仍在其社会治理和公共服务的提供中起着关键作用,这一点在中国尤其如此。

这是由官僚制组织结构本身具有的优点所决定的。韦伯曾对官僚制有过最好的描述,说这一组织形式是工业社会中能够达到社会和经济目标的最好的组织形式。它的精密性、速度、明确性、对公文档案的了解、连续性、自由裁量权、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦和人力物力开支是其他组织所不能比拟的,其决定性原因,正如韦伯指出的,“在于它纯粹的技术上的优越性”。^[3]作为一个理性的和有效率的组织形式,官僚制的基本特点在于它的分工、自上而下的权威等级、法制和非人格的运作。官僚制的优越性在相当程度上是由它的组织结构决定的,众所周知,这一结构是由纵向的、以等级形式出现的命令指挥和执行系统以及横向的以职能部门形式出现的分工协作系统构成的。纵向的命令系统保证了指挥统一,使命令指示从上到下得到迅速地执行;而横向的部门分工则体现了专业化的要求,比如教育部管教育,卫生部管卫生,以获得做事的效率。

但是,官僚制的优点在某些方面却往往成了它的缺点。就官僚制组织的结构而言,纵向的等级结构在保证指挥统一的同时,也往往会造成下级缺乏主动性、创造性和

^{*} 基金项目:国家社科基金重大招标课题“地方服务型政府建构路径与对策”(编号:09&ZD063)
作者:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,上海 200433

想象力。横向的部门结构在适应专业化的同时,也会因部门林立、部门职能交叉带来部门之间协调的困难和运作不畅,从而影响效率的发挥。当然,这一结构在不同的行政体系中其作用是有区别的。在联邦制的行政体系(比如在美国)中,在纵向结构中,作为国家一级的联邦政府和作为次级的州政府不是上下级关系,州具有很高的自主权。在美国,地方政府及其部门的设立是州的权力,这导致州的政府部门无需和联邦的政府部门对应,也使得各州之间的政府部门的设置也不尽相同,不存在一个单一的模式。但在单一制国家,比如在中国,地方政府都是中央政府的下级机构,都服从国务院。这使得在政府机构的设置上,地方政府的部门都是和中央政府的部门应对的,比如中央有文化部,省就有文化厅,县有文化局,乡有文化站(见图1)。从权、配置的角度讲,地方政府中有些应对中央政府的部门属地方政府序列,比如地方层面的文化厅,它是地方政府的一个组成部分,而有些则直属中央政府领导(比如海关),这些部门尽管在地方,但与地方政府没有隶属关系,这就产生了地方政府管理中通常所说的条块关系问题。这种应对关系成了后面讨论的我国地方政府自下而上的大部制改革的一个组织结构上的瓶颈。

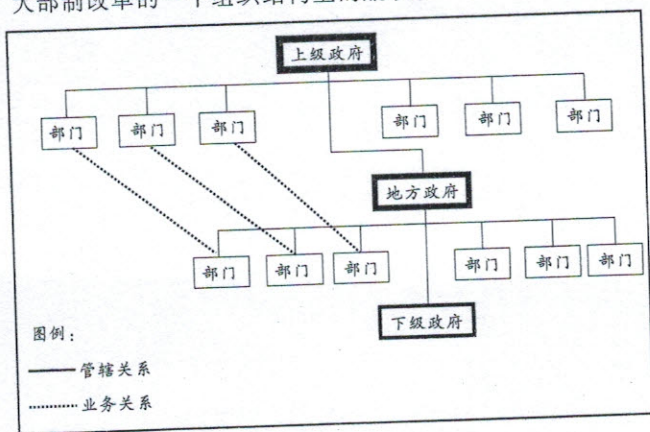


图1 官僚制结构中部门上下对应

从横向上讲,为了应对分工而设立的专门化的部门会因部门林立、部门之间职能交叉等产生彼此之间协调困难和运作不畅的问题。分工越细,部门就越多;部门越多,彼此间的协调的难度就越大。由于部门的职能不可能完全由某一个部门来承担,很多事情不仅仅只涉及一个部门,需要相关的部门一起来做。比如教育是教育部门的事,但是在学校进行公共安全教育,就会涉及到公安部门。因此,专业化在某种程度上导致了管理上的碎片化。一个完整的流程也可能被分割成好几段,每一段都有不同的部门介入,形成人们所说的“五龙治水”的现象。比如,在我国,就猪的养殖、屠宰、猪肉的运输、销售以及最后到餐桌这样一个过程来说,其监管就涉及了畜牧、商务、质监、工商、食药和公安等多个部门。畜牧部门负责生猪饲料管理和疫病防治。工商部门负责核发猪肉批发商向养殖户收购生猪的营业执照,并管理交易过程中的合同纠纷。质监监管肉类生产加工企业、工商监管农贸市场的猪肉摊贩,食药部门监管餐饮服务单位,公安部门则负责依法打击相关犯罪行为,如非法添加“瘦肉精”、私屠滥宰以及生产、销售有

毒有害猪肉等。通过这些部门的合作来确保猪肉的品质安全。^[4]这种部门之间职能交叉的情况是很普遍的。再以城市水资源管理来说,建设局负责污水处理厂、城市污水管网的建设和管理,水利局负责城区内河的配水和水利建设,农业局负责家禽畜牧业污染的监督管理,环保局负责工业污染源的监督管理,城管执法局负责城区三产服务业的管理。在2008年进行大部制改革时,在国务院当时的66个部门中,职责多达80多项。根据一些学者的不完全统计,“仅建设部门就与发改委、交通部门、水利部门、铁道部门、国土部门等24个部门存在职责交叉。另外,农业的产前、产中、产后管理涉及14个部委”。^[5]

尽管部门的设立反映了专业化的要求,但部门林立、职能交叉的状况也使得部门往往根据自己的利益考虑问题,因而导致彼此间的扯皮现象和协调困难,造成行政效能低下。比如在我国猪的监管上,曾经有过“八个大盖帽管不了一头猪”的说法。如何解决这种部门之间协调困难、政出多门和互相扯皮的问题,使政府运转顺畅、效率提高?改革的一个选项就是采用大部体制。所谓大部制改革,指的是根据“合并同类项”原则,将工作性质和职能相近的部门合并成大部(比如把以前分散的、各自为政的海陆空运输部门合并为交通运输部),也就是将职能相近的部门横向打通,减少部门数量,改善部门之间的沟通和协调,提高工作效率。在我国,这种大部制改革有两种形式,一种是由中央政府引发自上而下的改革,这是最主要的形式。另一种是由地方政府引发的自下而上的改革,这种改革尽管不多,但也构成了整个改革的一部分。本文主要分析后一种改革。

二、上下不对应:地方政府大部制改革的困境

地方政府自下而上的大部制改革在中央政府2008年进行的大部制改革前后都发生过。几个比较典型的例子有上世纪90年代初陕西黄龙县进行的改革,湖北随州2000年进行的改革,2007年浙江富阳进行的改革,以及2009年广东顺德进行的改革(这一改革尽管是省级在地方进行的一个大部制改革试点,但它有自己的首创性和主动性,并产生了自下而上的改革同样具有的组织结构问题)。尽管这些地方政府引发大部制改革的初衷不一,但改革采取的方式是一样的(富阳除外),简单来说就是合并同类项,把性质相近的职能合并到一起组成大部,以此来减少机构和人员,解决部门横向之间的协调问题。黄龙县、随州以及顺德的大部制改革的一个基本特点是“动职能,动结构,职能结构联动”。它在力图减少部门间横向协调成本的同时,因新建的大部结构与上级部门不对应而增加了上下的协调成本,用另外的话来说,横向的打通带来了纵向的不畅通,从而使得地方政府自下而上的大部制改革陷入困境(见图2)。

黄龙县的改革因财政问题引起,由于机构臃肿,人员膨胀,政府入不敷出,赤字累累,人多钱少的压力迫使政府痛下决心进行机构改革,精简人员,其做法就是通过部门合并来精简机构精简人,撤并党政事业单位58个,将一些职能相近的局委合并,比如将科委、教委、体委与文化局合并为科教文体局。但这一作法并未成功,其中一个很重要

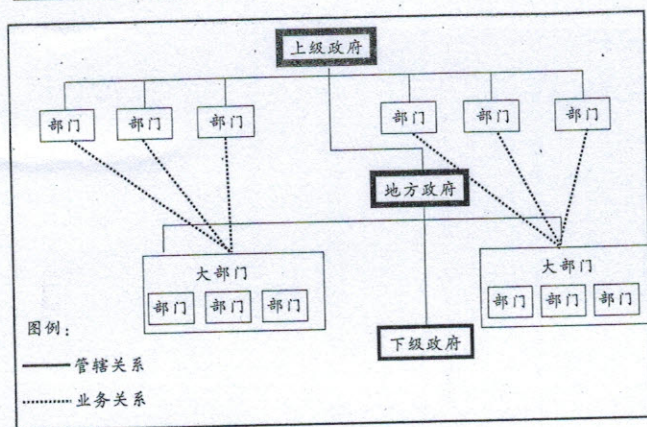


图2 地方大部制结构中上下级不对应

的原因是来自条的压力。由于地方改革后的大部制与上级政府的部门不对应，上级政府部门在黄龙县找不到对口的单位。黄龙县把卫生和计生部门合并在一起，上级计生部门屡次点名进行批评，强调计划生育是国策，黄龙县没有相应的独立机构便是不重视国策。统计局被合并到计划部门，上级统计部门对此十分不满，认为这样会影响统计数字的真实性。这导致改革后的黄龙县处境极为尴尬，对绝大部分被撤并的部门，上级主管部门是开会不通知，文件不下发，该给的资金也不再下发。最后，改革回到原点。为了上下应对，黄龙县出现了“下级模仿上级，级级模仿中央”的局面，上级有什么机构，下级不管是否需要，无论条件是否具备，毫无例外地建立相应的组织机构，以至于基层单位设置了诸多门类齐全，重叠不堪的行政机构和部门，甚至在一些乡村和街道也设立了体改办、文明办、政策研究办等机构和部门。由于“上下没对齐，左右没摆正，”导致“下改上不改，改了也白改”的结局。^[6]

随州大部制改革的起因与黄龙县差不多，经济差，底子薄，只是它借助了随州在2000年升格为地级市的机会，力图通过精简机构和精简人员来减少政府在这方面承受的压力。随州的改革奉行三大原则：职能基本相近的单位能合并的尽量合并设置，职能衔接较紧的单位采取挂牌设置，职能交叉的单位，能不单设的尽可能不单设。不搞上下对口，不搞横向看齐。改革采取的做法与黄龙县一样，合并同类项，把职能相近的部门合并在一起，动职能，动结构。所不同的是，在形式上，有原有部门挂牌和不挂牌之分。职能基本相近的合并后原有部门不挂牌，比如，文化局、文物局、体育局、新闻出版局几个职能相近的局被合为“文体局”。职能衔接较紧的在合并后原有部门挂牌设置，比如市档案局与市档案馆、市党史办、市地方志编纂办公室合并后仍然挂四块牌子，但班子变成了一套。再如市农业局下设的农技推广中心，同时加挂了市农药监督管理站、市土壤肥料工作站、市植物检疫站、市植物保护站、市农业生态环境保护站、市种子管理站、市农业科学研究所这七块牌子，但改革后班子也只留一套。挂牌的理由是为了与省上对应。但事实上，这里挂牌和不挂牌的意义是一样的，关键是改革后从原来的几套班子变成了一套班子，这就导致这一套班子要应对原来应对的好几个部门，而这些班子里的人在与上面接触时，要不断地更换他的身份。

这种“另类”使得随州编办主任感到不爽。用他的话说：“每次到省里开会，我们总会觉得别扭。”“别扭”最主要因为随州政府机构设置与其他地方不一样。为了与上沟通，“有时候还会采取一些灵活的策略，譬如玩一些文字游戏，改合并为合署办公等等”。这位主任说：“像残联划分在民政部门完全合适。由于是同一套班子，每次去开会的都是同一班人。很多上面的领导都觉得奇怪。”^[7]

与黄龙县一样，这种结构上的不对应导致上下协调成本增加。比如，省里要求把市农村能源推广中心作为一个副处级机构设置，而随州则把该机构作为农业局的一个科级内设机构。这样，省在安排新农村沼气改造计划时就因“机构未按他们的要求设立”为由，将原拟下达给该市的10000口沼气改造目标削减为5500口。相应减少经费投入450万元。再比如，省里要求把移民工作作为单独设立的副处级机构，但随州仍然将移民工作职责赋予民政局，以至于民政局每次到省里参加会议，都会遭遇批评。^[8]与黄龙县一样，这种上下不对应的状况最后也是向原有体制回归，尽管它的回归幅度不像黄龙县那么大。比如，科协曾一度被并到科技局，但由于随州科协不是个独立单位，以至于最后只好将科协与科技局重新单独设置。像市残联、规划局、宗教局、法制办等机构也因类似原因而单设出来。机构由最初的55个退回到64个，7年时间不减反增9个部门。尽管随州的改革解决了一些部门横向协调的问题，但作为这次改革的一位主要设计者的编办主任认为，随州的机构架构还没有达到理想效果，他用了一句与黄龙县改革者差不多的话来形容：“下改上不改，改了又回来”。^[9]

顺德的大部制改革以“党政联动”闻名，尽管它是在国家大部制改革后省里进行的一个试点，但因它带有创新性的举措，尤其是它采取了上下不对应的做法，所以它也陷入了同样的困境。在改革的路径上，顺德与黄龙县和随州差不多，也是“动职能，动结构，职能结构联动”，导致改革后的部门与上面不对应，只不过它的改革幅度要大于前两者，它的合并同类项超越了政府边界，把党的部门合并了进来，同时把条上的部门也合并了进来。它的具体做法是将党政边界打通，将职能相近的党政部门合并组成大部，机构从原来的41个减到16个，比如把区统战部、农村工作委员会、工会、共青团区委、妇联、工商联、残联组成党的“社会工作部”。再比如，把原来属垂直管理的工商、质检、药检等部门合并到新的市场安全监督局，而这个市场安全局又将文化执法、旅游市场监管、食品安全、安全生产等职能囊括了进来，形成一个“大监管”的格局。

由于上下不对应，上下协调的问题同样在顺德表现了出来。就像黄龙县和随州一样，大部的建立势必导致一个大部要对应上面好多个部门。比如，顺德的社会工作部对应省市部门竟达35个，其中省是19个，市是16个，存在“一个儿子”对应“几个老子”的尴尬问题，单是开会就疲于奔命，而且省、市会议基本上都要求部门副职以上领导参加，部门领导成了“会议专业户”。即使上下对口比较少的部门也有3、4个，年终光汇报总结就搞了好多版本。这样一来，即便下面内部如何合理设置，运作如何高效顺畅，上

面还是要对一大堆部门,效率很难提高。^[10]

上下关系不仅涉及到互相协调问题,还涉及到行政主体的合法性问题。比如,顺德在改革中将地税局由垂直管理调整为区政府管理,将区财政局、地税局的职责整合组建了区财税局。但由于财税局不具备地方税收执法主体资格,最后只好保留地税局,与财税局合署办公。^[11]这种在上下结构方面最后向上对应的部门不是个别的。比如,前面讲到的社会工作部最后还是加挂了统战部的牌子。顺德大部门制改革时将药品监管职能放在人口和卫生药品监督局,食品管理职能则归口到市场安全监管局;2013年初,国家食品药品监督管理总局成立,顺德的部门设置又面临调整。^[12]科技局撤销后,其职能被并入经济促进局,但没了科技局,科技奖便无从颁发,因此,经济促进局最后又改名“经济促进与科技发展局”。^[13]需要与上面对应,因为里面有利益协调问题。比如,顺德的“国土城建和水利局”、“环境运输和城市管理局”本来叫做“城乡建设局”和“城市管理局”,前者负责城市建设,后者负责城市管理。改叫现在的名字是因为上级对口部门施加了压力。“省国土局要是在他们下面找不到‘国土’那两个字很麻烦,它老是拿卫星来照你的地,说你这里违章那里违章,老找你麻烦,你不得了啊。当然各地都有违法,但它集中在你这里执法那就不得了了……比如水利有很多费用,你没有那个账户的话,省水利厅有一些水利经费要打到地方来的话,它不会把那个钱打到城市建设局里嘛,所以就把‘和水利局’加上去。”^[14]顺德在2010年进行的强镇改革,延续了同样的上下不对称的做法,形成了“倒金字塔型”内设机构格局,比如顺德区级大部门内设机构的总数是否县镇大部门内设机构总数的3.5倍。叶贵仁认为,这导致“后者承接的上级部门任务越来越多,而且无法完成。未来的镇级机构设置的调整应当持一个理性、可行的心态,不必急于建立‘大部门’、‘少机构’的模式”。^[15]

三地自下而上主动发起的大部制改革几乎都在组织结构上陷入了困境,由于职能和结构的变动导致了上下机构的不对称,这使得这一改革在减少机构、解决部门横向协调问题的同时,带来了纵向上下机构的协调困难和运作不畅问题,那么,向原有体制也就是“上下对齐、左右摆正”的体制的回归难道是地方自下而上的大部制改革的一种宿命?

三、矩阵结构:富阳的创新

浙江富阳以“专委会”形式出现的大部制改革进行了组织结构上的创新,在解决横向的部门协调问题的同时,也在相当程度上解决了一直是地方自下而上的大部制改革瓶颈的上下机构对应问题。与黄龙县和随州不同,浙江富阳的大部制改革并不因财政拮据而引发。引发富阳大部制改革的是部门林立、互不通风、互不协调以及部门利益带来的政府重复运作以及由此造成的巨大浪费。以申请款项为例。富阳三农扶持资金每年2个多亿,但分散在农办、农业、水利水电、林业等农口部门,还有交通、建设、文化、教育、卫生、旅游等非农口部门。由于部门之间缺乏沟通协调机制,多头申报、重复申报的现象时常发生。比如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。^[16]富阳的一个著名例子就是一个村支部书记承包了一块山坳坡地后,即以项目开发为由向上申报争取资金,结果在5年时间里,从6部门得到了11笔总计54万元的补助资金。更有意思的是这块地有34.8亩属于农保区耕地,因而也从国土局争取到了造地改田资金8.7万元。“尽管每个部门扶持资金额度都不大,但加起来却可能超过实际投资,而其他需要扶持的地方却常常饿肚子”。^[17]富阳市委书记把这种状况归纳为“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’。部门经纬分明,壁垒森严,各唱各的调,各干各的事”。^[18]因此,为了打破这一壁垒,提高政府工作效率,就必须对现有政府机构进行有效整合,改变职能交叉、政出多门、各部门协调困难的状况,正是在这一背景下,富阳的大部制改革应运而生。

作为大部制改革,横向的职能相近的部门的合并,也就是合并同类项是少不了的做法。但是,与以上三地改革最大的不同,在于富阳的做法是“动职能,不动结构,职能结构不联动”。也就是说,划入新的大部结构的原有部门结构不变,照样与上对应,只是在功能的行使上要服从一个称之为“专门委员会”的协调机构,也就是大部结构。这一做法,用富阳市委书记的话来说,就是“神变形不变”。^[19]神变在于通过相近职能的整合使政府运转顺畅,提高工作效率;形不变,也就是保持上下机构对应。形不变,这是因为这种上下对应有其价值,富阳改革的设计者清醒地看到了这一点。“将职能相近的部门重组成一个更大的部门,这是加减法,但是,在县域层面并不现实,一则上面的条条还掌握着大量资源,二则,现代社会是社会化大分工,很多工作都相互关联,一个部门不太可能把一项工作全部管到位,如政府大多工作都涉及资金问题,那么每个大部门能把财政局并进去吗?部门大了,内部也存在沟通协调问题,部门利益化的现象可能更严重,更难监督。因此,我们不动机构,而对相同相近职能进行整合,以最小成本、最小代价达到职能整合、运转顺畅的目的。”^[20]

富阳的具体做法是建立一个“5+15”结构。首先,市四套班子成立工业化战略推进领导小组、城市化战略推进领导小组、作风建设领导小组、监督管理委员会以及决策咨询委员会,其职能是协调重大事项。然后,建立全新的市政府工作推进运行机制,成立15个专门委员会,分别为:计划统筹、规划统筹、国有资产管理运营、土地收储经营、体制改革、社会保障、工业经济、环境保护、重大工程建设、城乡统筹、社会事业发展、现代服务业发展、招商、信息化工作以及运动休闲城市委员会。这15个“专委会”都由某个副市长担任主任,一些相应的局牵头,所有相关的局、办作为组成部门(见图3)。

与通常建立的大部是一个实体部门不同,专委会是一个虚设的机构,但在协调上拥有实权。不像以上三地建立

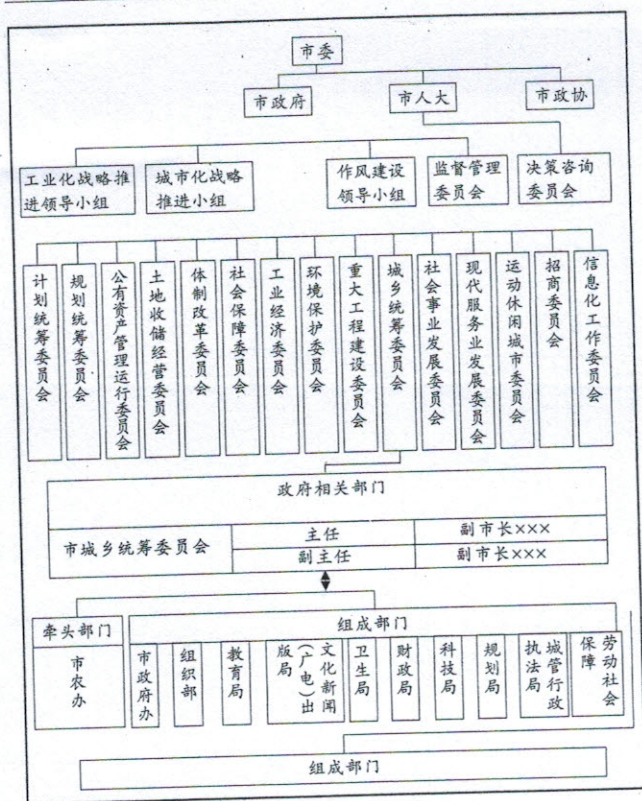


图3 专委会组织结构图

资料来源：《富阳“专委会”制度：创新运行机制提高县政效率》
http://www.chinareform.net/con_special.php?id=36&type=1。

的大部制结构都是实体（它把原来部门之间合作变成了一个部门内的分工，因而能较有效地解决原来属部门之间的横向协调问题，但实体结构产生了上下不对应），这一虚一实，虚的用以解决纵向的上下对应问题（也就是结构不动），实的用以解决横向打通问题，也就是动职能。通过组建专委会，富阳在横向上形成了“大计划、大财政、大国土、大三农、大工业、大商贸、大规划、大建设、大交通、大环保、大社保、大监管”等“十二个大”的工作格局。用改革者的话说，就是“对上依旧，对下从新，改革在体制内进行”。^[21]

富阳专委会的实，在于专委会有实权，这是专委会进行横向协调的保证。它的实权在于将各部门局长的权力收了上来，按照新划分的领域重新整合。比如，城乡统筹委员会所整合的几个部门，以前是各自为政，“山上的柑果是由林业局管，田里的柑果又是农业局管，道路由交通局管，电气化由供电局管，每个部门都有自己的‘管辖地’”。城乡统筹委员会对20个组成部门一梳理，发现富阳市出台的涉农惠农政策“量多面广”，共计37个，配套资金2.2亿元，项目“遍地开花”，资金“天女散花”的现象比较普遍，“很多领域是相互重合的，这造成了资源的浪费”。城乡统筹委员会就把涉农政策重新划分为七个方面（农业产业结构调整、农业产业科技应用、农业产业化经营、农村基础设施建设、农民培训转移、农村改革发展、阶段性专项工作）来编制“三农”建设年度项目计划和预算。^[22]这样，涉农资金从各个部门全部整合上收到城乡统筹委员会，统一拟定资金投向重点，统一立项、统一管理、统一验收。原来互不通气互不协调的相关部门在这里被打通。

这样的横向打通和整合就使得运作变得顺畅。比如公有资产管理运营委员会将原先166个独立核算单位的各种财政性收入全部剥离出来加以整合，同时将原先分散在各部门的资金全部存入财政专户。这一整合的结构就是借款和存款可以相互调剂，每个月仅利息支出就省出将近1000万。这使得一方面可以选择效益最大化的存款方式，而且可以使用间隙资金进行运作，集中财力办大事。此外，改委员会还将全市机关事业单位的房产和地产业全部收上来。这些房产由委员会下属的公共资产管理中心接管后，统一拍租和管理，年出租收入1600万元从各部门剥离出来，增加了政府收入，更减少了各部门领导的寻租空间。^[23]

这样的打通和整合也增强了做事的效率。比如，某处位于小溪两旁的村民房子大多成了危房，而小流域地质灾害时刻存在，搬迁迫在眉睫。但是，地质灾害归国土局管，小流域治理归水利局管，下山移民归农办管，农村住房特困户补助归建设局管，由于国土局与村民在地质灾害治理资金上谈不拢，搬迁始终难以完成。城乡统筹委员会成立后介入此事，整合了几个部门的相关资金，使得每户能得到比原来多的政策补助，问题迎刃而解。^[24]

问题是这一专委会的虚如何解决上下对应问题？以运动休闲委员会为例，运动休闲委员会没有上面的对口部门。为了与上面对口，该委员会仍然保留了原来的架构和编制，仍保留旅游局和体育局两块牌子，但是对下却是以一块牌子，一个独立、整体的单位来运作。我们可以在这里看到富阳的改革与前面结构的不同处。随州的改革也有挂牌的，但关键是没有编制，动了结构，大部是实的（几个部门一套班子），机构是虚的，因此这种挂牌并无实质性的意义。而富阳的结构没有动，以专委会形式出现的大部是虚的，机构是实的，原班人马保持不变，与上应对照常进行。由于专委会在部门上下对应中是虚的，因而可以避免像三地那种新建的大部（它们是实体）无法与上面对应的状况。

从组织的角度讲，我们可以看到，富阳事实上在官僚制组织结构里建立了一个矩阵结构（见图4）。

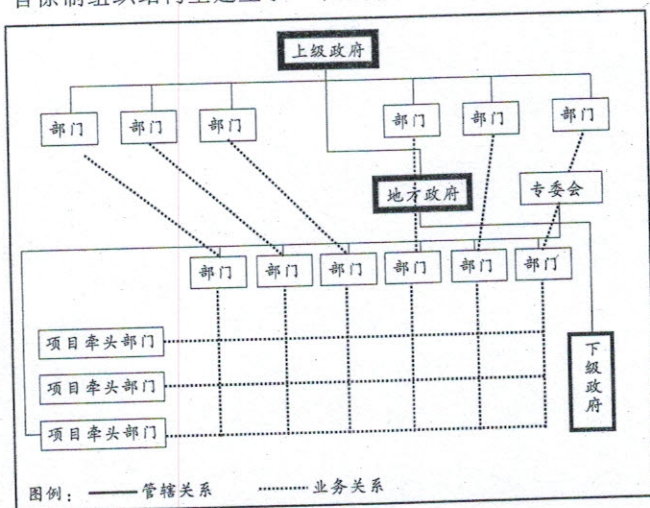


图4 富阳的矩阵结构

矩阵结构的特点在于在纵向的职能结构中增加了一

个横向的项目结构,项目结构将与完成项目相关的职能部门连接在一起,通过横向的方式将部门的边界打破(而大部结构是将一些部门合并成一个新的部门,原有部门不再存在),其优点在于五个方面:一是较好地解决了上下部门对应问题,即条条部门之间业务上下对应。二是矩阵结构可以利用原有部门的资源,可以协同运作,打破原有的政出多门的状况,在实质上与大部有相同之处。不同之处在于在矩阵结构中,部门之间仍然是合作,而不像在大部制中成了内部分工。这样,矩阵结构可以更大范围地解决政出多门的问题。三是实行大部制前,一旦出现跨部门事务,均需行政首长来协调诸多相关部门,从而造成副职配置过多、协调困难。实行大部制后,尽管原来部门间的协调变成了大部门内的协调,但大部制毕竟还有边界,因此行政首长的协调任务还是较重。富阳的矩阵结构通过设置专委会将大量相关事务的协调由几个专委会负责,这样就把领导临时开会式的协调变成了常规的工作协调,缓解了行政首长协调的难度。四是明确了相关部门的主次责任。在富阳矩阵结构中,确定了牵头单位,牵头单位意味着承担主要责任,这样一来,原来由行政首长承担的协调责任转移到了牵头部门,行政首长可以在更高层次上把握事态的进展,同时也为追究参与部门的责任提供了保障。五是行政首长有了协调的资源。协调是需要资源的,以往主管业务的行政首长的协调资源往往是人事权和评价权,而富阳矩阵中由于专委会有资金、组织人事等多种协调资源,从而会使得协调更加有力。

当然,矩阵结构本身也有一定的缺陷。首先,矩阵结构有职能式矩阵和项目式矩阵之分。前者是以职能主管为主要决策人,后者则是以项目负责人(在富阳的结构中表现为牵头部门)为主。这个结构本身会导致职能与项目的协调成本增加和可能的冲突,并使矩阵结构中的员工同时拥有两个上级,受双重领导。尽管富阳的结构用在职能和项目之上的“专委会”解决了这一问题(专委会把局的权力上收,专委会具有更高的权威来解决牵头部门和牵头相关部门的协调),但是,由于职能部门的存在并与上面对应,这就导致专委会还必须处理条上的上下关系问题,它在这方面是否具有权威性则是个问题。以在富春江采砂为例。江砂资源属富阳市管理,为保护生态,市政府对采砂总量进行控制,年采砂量削减到180万吨,但运输船只受垂直的港航部门管理,港航部门批准的船只运量2000万吨左右。^[25]再比如,虽然富阳变革了财政运行体制,但上面没改,口径无法对接。每次向市、省财政部门汇报时,要按传统的预算编制将全市的报表再做一遍,这样产生的“工作量很大”^[26],而且重复率很高。其次,把职能部门的权力上收到专委会也会导致部门权责的不对称,会使职能部门弱化甚至丧失处理内部事务和与上协调的能力。再者,专委会是一个采用委员会的集体负责制而非主任负责制的结构(职能部门的领导人是专委会成员),因而在集体做决定时有可能因部门的利益冲突而导致效率下降。最后,领导人比如副市长往往一个人要兼任好几个专委会任主任或副主

任,而有的一个专委会的组成部门就有20个(比如城乡统筹委员会),少的也有十几个,比如运动休闲委员会会有13个组成部门。这样一来,一个领导人或许就跨了政府的大多数部门,由此产生的一个问题是领导人的专业化问题,因为尽管是协调,但这里面也涉及了不同职能部门的专业性的知识和工作内容。

四、简短的结论

组织结构是地方政府自下而上的大部制改革的一个瓶颈,改革因而也在这里却步。富阳以“专委会”这一矩阵结构形式出现的大部体制在相当程度上突破了这一瓶颈,这一新型的组织结构形式并没有因为2008年国家从上而下的大部制改革而被抛弃,这充分反映了这一新的组织形式所具有的生命力,尽管它还有可改进之处。

但是,它的更重要的意义还在于这一改革反映出来的地方在机构改革中的首创性。在这一点上,黄龙、随州和顺德三地是一样的。问题在于,在2008年自上而下的大部制改革后(全国绝大多数的地方政府都与上对应进行了改革),地方政府部门横向之间会不会依然产生像以前一样的协调困难和运作不畅的问题?答案应该是,情况可能会好一些,但问题仍然存在,因为大部再大,也有一个边界,更何况大部会产生更多的部门内部的协调问题。由于地方的情况不一样,要解决的问题也不一样,即便在现有的单一行政体制的情况下,地方还会有改革的冲动,自下而上的改革还会出现,顺德2009年开始的以“党政联动”形式出现的大部制改革就是一个极好的例子,尽管它的改革还是遇到了组织结构上的瓶颈问题,改革的取向也多有争议。正是在这一点上,十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》要求“紧紧围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制,完善行政运行机制”。这里的探索,应该包括地方政府层面的探索,未来的政府机构改革毫无疑问仍然需要发挥地方的积极性和首创性。职能有机统一的大部门制对地方政府来说应该是上下左右都打通的结构。在这里,要完全打破因分工导致的部门专业化运作是不现实的,但是我们至少可以做的更好一点,富阳的改革向人们展示了这一点。

[参考文献]

[References]

- [1][美]菲利普·库伯.合同制治理[M].竺乾威等译.上海:复旦大学出版社,2007.12.
Phillip J. Cooper. *Governing by Contract*. Trans. by Zhu Qianwei et al. Shanghai: Fudan University Press, 2007.p12.
- [2][美]斯蒂芬·戈德史密斯.网络化治理[M].孙迎春译.北京:北京大学出版社,2008.19.
Stephen Goldsmith. *Governing by Network*. Trans. by Sun Yingchun. Beijing: Peking University Press, 2008.p19.
- [3][美]理查德·斯蒂尔曼二世.公共行政学:概念与案例

- [M]. 竺乾威等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 86.
Richard J. Stillman II. *Public Administration Concepts and Cases*. Trans. by Zhu Qianwei et al. Beijing: China Renmin University Press, 2004. p86.
- [4] 胡颖廉. “问题猪肉”的监管困局[EB/OL]. <http://www.dfdaily.com/html/63/2013/5/22/1001622.shtml>.
Hu Yinlian. *The Dilemma of Supervising Unqualified Pork*. <http://www.dfdaily.com/html/63/2013/5/22/1001622.shtml>.
- [5] 邓聿文. 大部制改革的核心是转变政府职能[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6780372.html>.
Deng Yuwen. *the Key of Super-ministry Reform is the Transformation of Government's Function*. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6780372.html>.
- [6] 刘健, 姚晓娜, 宋振远. 黄龙县的机构改革为何受挫[J]. 半月谈, 2001(12).
Liu Jian, Yao Xiaona, Song Zhenyuan. Why the Administrative Reform in Huanglong County is Defeated. *China Comment*, 2001(12).
- [7][8][9] 郑津. 随州大部制改革7年之困: 下改上不改 改了又回来[EB/OL]. http://news.enorth.com.cn/system/2008/02/20/002835998_03.shtml.
Zheng Jin. *The Dilemma of Suizhou's Super-ministry Reform in Recent Seven Years*. http://news.enorth.com.cn/system/2008/02/20/002835998_03.shtml.
- [10][11][13][14] 黄冬娅, 陈川懋. 地方大部制改革运动成效跟踪调查[J]. 公共行政评论, 2012(6).
Huang Dongya, Chen Chuanmin. The Tracking Survey of Local Governments' Super-ministry Reform. *Journal of Public Administration*, 2012(6).
- [12] 凌广志, 黄玫, 叶前. 顺德: 改革向纵深推进[J]. 瞭望, 2013(12).
Ling Guangzhi, Huang Mei, Ye Qian. Shunde: Reform is Advancing in Depth. *Outlook*, 2013(12).
- [15] 叶贵仁, 钱蕾. 选择式强镇: 顺德简政强镇改革路径研究[J]. 公共行政评论, 2103(4).
Ye Guiren, Qian Lei. Strengthening Township: the Reform in Shunde. *Journal of Public Administration*, 2013(4).
- [16][17] 夏燕. 浙江富阳试水大部制: 专委会牵头部门负责制[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-17/161616670201.shtml>.
Xia Yan. *Super-ministry in Fuyang of Zhejiang*. <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-17/161616670201.shtml>.
- [18][19][20][23][24] 黄志杰. 浙江富阳大部制改革: 重整政府架构打破部门利益[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-04-07/164515306276.shtml>.
Huang Zhijie. *Super-ministry Reform in Fuyang of Zhejiang: Restructuring Government*. <http://news.sina.com.cn/c/2008-04-07/164515306276.shtml>.
- [21] 徐文光. 富阳“专委会”制度: 创新运行机制提高县政效率[EB/OL]. http://www.chinareform.net/con_special.php?id=36&type=1.
Xu Wenguang. *Experts Commission System in Fuyang: Innovating Administrative Mechanism and Improving Efficiency*. http://www.chinareform.net/con_special.php?id=36&type=1.
- [22] 宗新建. 浙江富阳成大部制基层样本 官员称存在利益角斗[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20080326/n255910333.shtml>.
Zong Xinjian. *Fuyang Reform Becomes a Sample of Local Reform*. <http://news.sohu.com/20080326/n255910333.shtml>.
- [25][26] 钱昊平. 浙江富阳大部制调查: 专委会探索未获上级认可[N]. 新京报, 2011-01-19.
Qian Haoping. The Investigation of Fuyang Super-ministry Reform. *The Beijing News*, 2011-01-19.

(责任编辑 熊 洋)

The Super-department Reforms of Local Government: An Analysis from the Organizational Structure

Zhu Qianwei

[Abstract] The bottleneck of the bottom-up super-department reforms for local governments is the problem of asymmetric structure of departments at the different levels after reforms, which gives rise to a problem of vertical coordination and makes the reforms return to the old system. Fuyang City has a special arrangement in its super-department reforms which resolve the problem well. Although there is still much to be desired, its practices are still recommendable. For future reforms, it is needed to have local governments to play their initiative and active role. The reforms and innovation of organizational structure are one aspect to be considered from Fuyang's case.

[Key words] super-department reform, bureaucracy, matrix structure, line-up symmetry

[Author] Zhu Qianwei is Professor at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433

主管 / 国务院办公厅
主办 / 中国行政管理学会
出版 / 中国行政管理杂志社

Supervisory Agency / General Office of the State Council P.R.C
Sponsored by / Chinese Public Administration Society
Publisher / Chinese Public Administration Journal

编辑部 / 010-63099125
采访部 / 010-63093411
事业发展部 / 发行部 / 010-63093464
办公室 / 财务室 / 010-83083324
办公地址 / 北京市西安门大街22号
邮政编码 / 100017
在线投稿 / 在线支付订阅 / <http://www.cpaj.com.cn>

国内统一刊号 / CN11-1145 / D
国际标准刊号 / ISSN1006-0863
国内发行 / 北京报刊发行局
国内邮发代号 / 82-447
国外发行 / 中国国际图书贸易总公司
国外发行代号 / M5631
户名 / 中国行政管理杂志社
开户行 / 中国工商银行北京西四支行
帐号 / 0200002809004616074
印刷 / 北京新华印刷有限公司
广告经营许可证 / 京西工商广字第0261号
出版物经营许可证 / 新出发京批字第版120004号
本期零售价 / 20.00元 全年订价 / 240.00元

Editorial Department / Tel 8610-63099125
Acquisition Department / Tel 8610-63093411
Distribution Department / Tel 8610-63093464
Administration Office / Tel 8610-83083324
Address / 22nd, Xi'an Men Street, Beijing
Zip Code / 100017
Website / <http://www.cpaj.com.cn>
Domestic Publication No. / CN11-1145 / D
International Standard Serial No. / ISSN1006-0863
Domestic Distributor / Newspaper and Periodicals
Distribution Bureau of Beijing
Domestic Postal Distribution Code / 82-447
International Distributor / China International Publishing
Group
Foreign Distribution Code / M5631
Account Name / Chinese Public Administration Journal
Account Bank / ICBC, Beijing Xisi Branch
Account Number / 0200002809004616074
Printed by / Beijing Xinhua Printing Co., Ltd.
Advertising Administration License / No. 0261
Publication Business License / No. 120004
Retail Price / ¥20.00 RMB Annual Price / ¥240.00 RMB

ISSN 1006-0863



■国际标准刊号: ISSN 1006-0863 ■国内统一刊号: CN11-1145/D ■邮发代号: 82-447 ■国内定价: 20.00元
■台湾、香港、澳门地区定价 US\$15 ■亚洲其他国家地区定价 US\$20 ■世界其他国家和地区定价 US\$25