

體制改革應強化社會管理

2013年3月5日，第十二屆全國人大一次會議在北京舉行。除了眾所矚目的各個中央國家機構的人事安排，會議的另一看點是《國務院機構改革和職能轉變方案》。此前，這一方案已經中共中央政治局會議和中共十八屆二中全會討論。此次一經全國人大批准並公布，新一屆國務院組成部門也將最終確定，各自的職能和人員編制也將明確，從而開啟新一輪以「大部制」為核心的行政體制改革。

「大部制」作用有限

「大部制」全稱為「大部門體制」，即將職能相近的政府部門、業務範圍趨同的事項合併，由一個政府部門統一管理；從而避免職能交叉、政出多門、多頭管理；提高行政效率，降低行政成本。最初是針對原政府機構的計劃經濟專業部門的條條模式，而採取的綜合性政府部門職能設計。自1982年至2008年，國務院先後進行了五次機構改革，不斷合併、調整部門職能是主要內容。但是，多輪改革之下，職能交叉、政出多門等痼疾並未根除。

在國務院層面正式稱為「大部制」的改革，始於2007年的中共十七大。2008年的第十一屆全國人大一次會議批准了「大部制」改革方案，調整變動機構15個。其中，正部級機構減少4個，新組建工業和資訊化部、交通運輸部、人力資源和社會保障部、環境保護部、住房和城鄉建設部等5個部；除國務院辦公廳外，國務院組成部門設置27個，被稱為第一輪「大部制」改革。

2008年的「大部制」改革之後，老問題並未完全消除；但是內地社會發展的新問題卻不斷出現，挑戰現有的行政管理格局。另一方面，中央層面的政策支持，也促進了地方層面的「大部制」方向改革。其中與香港毗鄰的廣東順德「大部制」改革最為典型，其超越政府層面並橫跨黨政，實行合署辦公，41個黨政機構減為16個「大部制」，比改革前壓縮了三分之二，還按照決策相對集中、執行專業、監督獨立的思路，確立



■隨着全國人大敲定各部門的職能和編制，內地正開啟新一輪以「大部制」為核心的行政體制改革。（新華社圖片）

扁平高效的運作模式。

而在中央層面，對於黨務和政府的政治紅線無法突破的情況下，中央政府的行政體制改革，也就只能在現有的部門格局之下，進行排列組合、修修補補。按照官方說法，此次推進的「大部制」改革，是2008年改革的進一步深化和完善。而與2008年的最大不同，應該在於此次部門職能調整將以近年民眾生活、社會管理中矛盾最為集中突出的領域為重點，而此前的數次職能調整都是圍繞經濟管理方面。

民生矛盾領域列重點

因此，食品安全領域的部門整合成為此次改革的重中之重。這是近年內地毒奶粉、毒牛奶和各種各樣食品安全問題大爆發之後的應對之舉。為以實現食品安全的無縫化監管，一個名為「國家市場秩序監督管理總局」的正部級單位即將誕生。這個部門將由現商務部、衛生部藥監局、國家品質監督檢驗檢疫總局等部委下屬的有關食品安全的部門整合而成。包括動植物檢疫監管、衛生檢疫監管、進出口食品安全、食品流通監督管理和藥品衛生監，全面負責全部的食品藥品安全事宜。

對於近年爭議頗多的人口管理，也有擬議中的國家計生委的計生服務系統可能併入衛生部；人口規劃、管理、研究等職能向發改委轉移；計生家庭的保障職能，可能由人力資源和社會保障部承接。從而使內地的人口社會管理職能脫離狹隘的計劃生育框架，超越簡單的人口數量管理，以適應內地的人力紅利期即將結束、老齡化加速和更深層次的社會資源整合問題。

在直接的民生領域之外，其他領域也有變動。其中熱議不斷的即是鐵道部併入交通運輸部。作為最後一個政府企業合一的政府部門，鐵道部以其近年醜聞不斷，給這一長期歷史遺留問題最終解決，提供了最直接的理由。

應當明確，只有先界定政府與市場、政府與社會的關係，然後政府給市場、社會放權，讓市場和社會作用充分發揮，才能科學確定政府職責，實現政府、社會、市場的良性互動。這也是未來全面推進「大部制」改革必須要面對的前提。

與市場經濟體制改革類似，政府機構改革從來都是循序漸進的過程；但是內地的經濟持續發展、社會矛盾激化之下，行政體制改革已經不能僅限於經濟管理領域。在內地目前的社會發展階段，面對眾多的社會發展問題，淡化行政部門的意識形態色彩，中性化財經行政決策，強化社會化管理職能，應該成為中央行政部門的改革方向。

「大部制」本身應該成為一個相對合理的行政機構設置原則，即行政機構更多從宏觀的社會管理出發，綜合平衡各種社會需要，形成一個以合理性行政為基準的行政體制，根據社會發展的整體節奏和階段不斷調整行政重點和手段。

李元莎 美國麻省大學商學院助理教授
何順文 香港公司管治議會主席