

我国政府部门间关系的探讨

高 轩 朱满良

摘 要 改善政府部门间关系的前提:优化部门结构,明确部门职责,实行大部门体制。改善政府部门间关系的关键:克服部门利益化。改善政府部门间关系的保障:完善部门间协调机制。

关键词 政府部门间关系 政府职能

政府部门是指各级政府根据管理对象的内容和性质,经过法定程序设置的,分别负责组织和管理某一方面行政事务的机构。政府管理公共事务的过程实际上是政府各组成部门独自或者联合参与公共事务的过程。政府部门间关系的状况直接影响到政府整体管理公共事务的绩效。良好的政府部门间关系对于提高政府整体管理公共事务的绩效,建立现代的服务型政府具有重要意义。

一、政府部门间关系的概念与类型

政府作为社会公共事务的管理机构,是一个纵横交错的组织系统。横向结构表现为根据管理对象的内容和性质,对行政权限和职责划分后负责组织和管理某一方面事务的政府部门。政府部门间关系主要是指组成政府的各个部门在行使行政权力、履行行政职能中所形成的关系。对于政府部门间关系有两点需要说明:第一,由于各级政府间的互动关系是通过政府部门连接的,因此,无论在理论研究还是在实践运作中,政府部门间关系都应该是政府间关系的一个重要方面。^①第二,政府部门间关系虽然是多种多样的,如权力关系、职能关系、公务合作关系、监督关系、领导关系等,但是其本质是利益关系。一方面,政府部门遵循国家意志,服务社会利益;另一方面,每个政府部门作为一个利益群体,本身有自己的利益取向,常常会以本部门利益为出发点来履行职能。一般来讲,从形式上分析,政府部门间关系可以分为同级政府横向层面上的部门间关系(如国家教育部和财政部之间)和上下级政府纵向层面上的部门间关系(如国家教育部和省教育厅、地市教育局之间)。为能够详细地解析问题,本文仅分析同级政

府横向层面上的部门间关系。

同级政府横向层面上的部门间关系主要表现为以下几种类型:

1 合作。同级政府横向层面上的部门间合作是指各职能部门联合起来,相互配合,共同参与公共行政事务的管理。例如,2004年6月23日,商务部、国务院法制办、监察部、财政部、交通部、税务总局、质检总局等七部委联合发出《关于清理在市场经济活动中实行地区封锁规定的通知》,共同治理地区封锁、地方保护。^②

2 竞争。同级政府横向层面上的部门间竞争是指各职能部门之间为了能够获得更多的组织资源,如资金、编制等而互相博弈。比如在每次机构改革中,各职能部门之间、各职能部门与机构编制部门之间都会围绕编制的数量展开一系列的博弈。

3 冲突。同级政府横向层面上的部门间冲突是指各职能部门之间的权责边界模糊不清,或者仅从本部门利益出发导致对同一行政事务的看法不一致,在工作中缺乏配合、协调。比如1988年机构改革前,土地局坚持要将林地纳入管理范围,而林业部则认为林业和林地不可能分管,并且双方分别依据《中华人民共和国土地法》和《中华人民共和国森林法》都能找到依据。为此,土地局、林业部在林地范围问题上矛盾突出,争执不下。

4 监督与制约。同级政府横向层面上的部门间监督与制约是指各职能部门之间虽然是一种互不隶属、相互平等的关系,但由于职能部门其性质的原因,某些部门能够在其职能范围内对其他部门进行监督与制约。如财政部对其他部门的财政收入和财务活动进行的监督;监察部在国务院各部委设立监察局,负责监督监察各职能部门。

二、政府部门间关系的困境及其原因分析

(一) 政府部门间关系的困境。

我国政府管理过程中, 政府部门间关系仍存在着不少困境, 主要表现为以下三个方面:

1 “抢着管”困境。凡是能够增加本部门利益的事务, 各部门都“争着管”、“抢着管”, 拼命扩大自己部门的职权, 形成“执法密集地带”。2003年7月, 湖北省郧西县国土资源局对汉江归仙河口等四处河砂采矿权公开拍卖。经角逐, 郧西县金沙实业有限公司以14.5万元竞拍获得其中三处河砂采矿权, 随后, 金沙实业有限公司在国土部门办理了采矿许可证。同年9月, 金沙实业有限公司开始调运采砂设备进驻矿区准备开采, 但因未取得水利部门颁发的采砂许可证而被叫停。而另一家公司却从水利水电局河道管理处获得了同一区域的采砂许可证。至此, 汉江归仙河口的部分河砂采矿权出现了“一女二嫁”的情况。^③

2 “都不管”困境。对于无利可图或者解决难度比较大的问题, 各部门都不愿管、不想管, 视而不见, 极力避之, 形成“执法真空地带”。“在精神病和麻风病人的管理上, 公安部门、民政部门便长期扯皮, 没有统一的管理办法。”^④

3 “都难管”困境。社会的进步和市场经济的深入发展, 社会产生了越来越多的新问题, 诸如环境保护、食品安全、公共事件应急管理等问题。这些问题大都要涉及到几个部门的管理领域, 单一的每个部门都很难进行有效的管理。

(二) 政府部门间关系困境的原因分析。

1 机构庞大, 数量偏多。在历次的政府机构改革过程中, 政府部门忽视了政府职能在机构间的配置, 造成了政府部门对职能的切割过小、过细, 进而造成机构臃肿。从中央政府机构数量看, 虽经历次机构精简, 现在国务院除办公厅外, 组成部门有28个, 特设机构1个, 直属机构18个, 办事机构4个, 部委管理的国家局10个, 直属事业单位14个, 另外还有28个议事协调机构, 中国政府的部门数量达到某些国家的2倍到3倍。我国地方政府机构在数量上也远远超过其他国家。“在地方, 省、自治区政府的工作部门为40个左右, 直辖市为45个左右; 大城市政府工作部门40个, 中小城市分别为30个和22个左右; 较大的县政府工作部门为22个左右, 中等县和小县分别为18个和14个左右。”^⑤政府部门过多、过细, 必然会割裂事务管理的有机联系, 扯皮就不可避免。

2 部门职责不清, 职能交叉。从同级政府横向层面上看, 由于政府职能涉及的领域太广泛, 目前我国政府各部门的职责和权限划分仍不够明确, 政府

部门之间仍存在职能交叉的情况。一是不同业务部门之间职能交叉。国务院各部门之间有80多项职能交叉, 建设部门与国土部门在城市用地管理方面存在职能交叉, 公安部门与交通部门在道路交通安全管理方面存在职能交叉, 水利部门与建设部门在城市地下水管理方面存在职能交叉。二是业务相近部门划分过细, 导致职能交叉。在许多地方, 文化市场管理由文化、广播电视和新闻出版等部门分别负责; 农村工作分别由农办、农业、林业、畜牧、水产和乡镇企业等不同部门管理。

3 部门利益化现象突出。“部门利益是指行政部门的行政行为偏离了‘公共利益’导向, 以追求部门自身局部利益的形式变相地实现个人利益。”^⑥行政体制是一个分工合作的大系统, 内部各部门之间是一种分工协作的关系。然而, 部门利益却分割了这种联系, 分工越来越专业、职能越来越独立的情况无疑会加剧协调的难度。

同级政府横向层面的部门利益主要表现在以下两个方面: 一是权力部门化。权力的划分意味着利益的分配, 因此, 政府各部门存在着强烈的部门权力扩张的运动, 纷纷将政府权力向自己部门揽。如建设部与交通部围绕公路市政施工企业管理问题的执法权之争, 建设部与国家统计局围绕商品房空置率的话语权之争。二是利益法律化。政府各部门为了巩固扩大本部门的权力与利益, 使自己的权力、利益合理化、正当化, 片面地仅从部门角度, 纷纷制定出台有利于本部门的法律, 以至于导致部门法律法规之间的冲突。上下级政府纵向层面的部门利益表现为, 在历次机构改革中, 中央强调地方政府部门设置不搞“一刀切”, 不求完全上下对口, 可以根据地方实际情况撤销或者合并某些部门。部门是否设置以及设置的数量实际上意味着本部门编制、经费、物资等利益分配的多寡。在具体实践中, 有些上级政府部门为了自身利益, 往往强烈干预下级政府该部门的撤销工作。

4 现有的政府部门间协调机制名不副实。

部门间的协调机制有利于各部门之间的信息沟通, 改善部门关系。然而, 从目前来看, 中央政府和地方政府虽然也建立了许多部门间协调机制, 但是这些机制本身存在许多问题, 不能发挥其应有的协调作用。在我国行政管理实践中, 习惯于在职能部门之外单独设立协调机构, 名为“XXX领导小组”或“XXX委员会”, 这些领导小组或委员会本为临时的议事协调机构, 可运作起来, 或变为常设机构, 或取代职能部门等, 不但没有真正起到协调作用, 反而使问题变得更加复杂, 削弱了职能部门应有的积极性, 增大了协调的难度。有的协调小组则是一事一议,

一旦协调工作完成后,部门间的协调也就随之结束。协调机构的权威性不足和权威性过剩并存。一方面,作为协调中枢的办公厅、秘书长、办公室等有履行协调的职责,但没有法定权力,势必影响协调工作的进程和效益;另一方面,有些协调是由上级领导直接参与主导,部门之间迫于上级的权威性,无奈接受协调,从根本上起不到协调的作用。此外,现有的政府部门协调机制缺乏制度、法律的支撑,没有将政府各部门的相互配合的责任与义务制度化、法定化,一旦出现政府部门各自为政、互不配合的局面,无法判定这种不合作行为的法律责任。

三、走出困境,改善政府部门间关系的对策

(一)改善政府部门间关系的前提:优化部门结构,明确部门职责,实行大部门体制。

1 精简机构,减少协调工作的数量和难度。

美国著名的行政学家伦纳德·P·怀特认为:“协调的困难性是行政单位数目增加,现代行政发展的新趋势是缩减行政部门的数目。”^⑦首先,进一步精简、撤销职能部门尤其是适应计划经济体制的专业经济管理部门。其次,精简部门内部机构。当前,我国政府内部普遍设置了后勤、组织、科教、老干部等处室,与同级政府部门设立的机关事务管理局、组织部、科技局、教育局、老干部局等对口设置,不利于部门内部协调,完全可以撤销,由同级政府相关部门来管理。第三,清理设置过多、过滥的议事协调机构。2008年年初,国务院已对国务院议事协调机构进行了清理,下一步就是要参照国家做法,对地方政府现有的议事协调机构及联席会议进行清理。

2 转变政府职能,明确部门职责。

结构功能理论认为,功能决定结构,有什么样的功能,就会有什么样的机构与之相适应。政府职能不转变,原来精简的机构还会死而复生,进一步影响部门间关系的协调。精简机构只是量变,转变职能才是质变。量变的方式不足以起到部门间协调的目的,只有转变政府职能,才能从根本上真正起到机构精简、促进协调的目的。因此,今后要进一步转变政府职能,政府应从直接干预微观经济活动和社会事务的领域中退出来,把不该管、管不好、管不了的事情交还给企业与社会。

明确部门职责,首先要对政府现有职能进行综合分析,确定哪些职能应该保留,哪些职能需要取消。在职能分析的基础上,确定某个部门应该承担的最基本职能。对于确实需要若干部门共同承担的交叉职能,必须明确职能履行时,要明确主办与协办、牵头与配合的关系。此外,还要制定职能分工与协调办法,规定责任、义务及惩罚办法,增强约束性。

3 实行大部门体制。

所谓大部门体制,是指政府各级部门在机构设置上加大横向覆盖的范围,整合职能和管辖范围相近、业务性质类似的部门,在此基础上组建一个规模更大、职能范围更广、侧重于横向的宏观管理、战略和政策制定的大部门的管理体制。如交通运输部、铁道部与民航总局合并,组建新的交通部;林业局、水利部与农业部合并,组建新的农业水利部;广播电影电视总局、新闻出版总署、知识产权局与文化部合并,组建新的文化部等。大部门体制通过合并其他部门,扩大部门职能,大大减少部门数量,把原来部门与部门之间的关系变为部门内部关系,减少部门间的摩擦和部门间协调的成本,能够大大改善部门间的关系。

(二)改善政府部门间关系的关键:克服部门利益化。

1 完善公共财政制度。

按照一般规律,政府部门的收支管理统一于政府财政,其收入来源于政府预算中的财政拨款。然而,目前我国的政府部门除了预算拨款外,还有其他非预算的多方来源,主要是各部门的一些乱收费。建立以国家税收为主要收入来源、以国家预算为主要支出形式的为社会提供公共服务的公共财产制度,其目的就是要割断权力与利益的联系,单靠“皇粮”生活。一要全面落实“收支两条线”规定,应在已有成果的基础上,进一步规范、完善,强化监管。对继续搞坐收坐支,截留、挪用、私分收费收入和罚没款,以及公款私分、私设“小金库”的违法违纪行为,依法查处。二要继续下大力气推进“费改税”,改变费挤税、费大于税的状况,铲除滋生部门利益的“土壤”。三是为了防止政府各部门的冲突,应尽快制定各级政府法定支出目录,规范政府投资范围,积极推行部门预算制。

2 决策与执行适度分开。

现在政府部门行政管理的一个基本特点是决策与执行高度合一,自己立规矩,自己去执行,这样就很容易将利益塞进自己的口袋,实际上是实现部门利益的一条龙。决策与执行的部门适度分开,不仅可以中断部门利益实现的链条,而且可以发挥决策机构和执行机构的功能优势(决策机构集中精力解决全面性、战略性的政策制定决策问题,而执行机构一心一意搞好政策执行),提高行政效率。决策和执行分开,可以采取多样的形式。可以在原来单个部门内部展开,借鉴英国下一步行动方案(The Next Steps)的做法,建立执行机构,变政府部门传统的上下级隶属关系为契约关系。执行机构可以通过引进私营部门管理技术、竞争机制等市场模式,大大提高

服务水平。此外,由于行政事务的复杂性,职能的履行需要多个部门的配合、协调,可以把某项行政事务的决策权交给一个部门。

3 加强部门间监督。

“一切权力在道德上都是可疑的——难以论证其正当性,却容易发生腐蚀作用。”^⑥目前,对政府部门行政权力的制约可分为行政体制内(包括监察局、审计局)的监督 and 行政体制外(包括人大、政协、社团、媒体、民众)的监督两大类。在两类监督形式中,行政体制内的监督由于监督主体在人事、财务上对部门的依赖性而缺乏力度,这种自己监督自己的方式其实是一种利益内部平衡的协调方式。由于信息上的不对称以及现阶段政治体制的不完善,使对政府部门具体行政行为实施行政体制外的监督流于形式。加强部门间的相互监督无疑是一种比较好的方式。那些长期以来存在职能交叉的部门,对彼此机构设置与管理的弊端往往有着比其他组织更加深刻的认识和体会,因此,其对相关职能的界定有着一定的发言权与监督优势,甚至已经设计出改革对方的预案。部门间需要制定相关的法律,规定监督的形式、领域以及奖惩措施,以免由于各部门的平等地位关系而影响到监督力度。

(三)改善政府部门间关系的保障:完善部门间协调机制。

在现代社会事务管理中,大量公务的完成往往涉及多个部门,这就难免在部门间产生冲突与矛盾,损害部门间关系。完善部门间关系的协调机制,能够为克服矛盾,改善部门间关系提供保障。

1 明确行政首长的协调职责,健全强有力的行政首长负责制,强化行政首长对各职能部门的领导权威。

在行政实践中,行政首长是完成行政任务的指挥者、组织者,负有最全面、最主要的责任。如果不能理顺各部门的关系,使之相互配合、相互促进,显然行政首长是重大失职。而在我们的一些行政实践中,对行政首长的这种要求往往不够明确。一遇到推诿、扯皮的事情动不动就成立协调机构,其实也起不了大的作用。这样无疑会无形中影响行政首长的权威。

2 要建立直接隶属于行政首长的一系列协调机构。

现在各级政府、各个部门的办公机构的主要职能是事务性、办公性的,缺乏协调的权威。法国,就是把某些协调机构置于总理、总统或部长的直接领导下。这些机构包括政府总秘书处、总理府办公厅、总统府总秘书处、总统府办公厅以及部长办公厅、各部的总秘书处等。实行大部制后,甚至西方发达国家

家普遍将行政首脑的办事机构建设成为综合协调中心。我国可以借鉴这一模式,明确这些办公机构的综合协调职能,确立其综合协调中心地位,加强对各部门政策制定与执行等方面的协调。

3 完善部门联席会议制度。

目前,我国主要部门联席会议采取的是归口管理制度,即由专门副职领导对职能和工作相近的部门实行综合协调。这实际上是垂直式或层级式的会议协调制度。今后,我国主要完善部门间水平式或协商式的联席会议制度,也就是部门牵头召开协调会制度。首先要明确主办部门与协办部门的权利和责任,由同级政府赋予主办部门明确的权力和责任,尤其是能代表同级政府对不配合的部门进行监管与惩罚的权力,破解同级部门协调未果的困境。此外,还要扩大部门联席会议制度的广泛性。“西方国家联席会议不仅仅是负责人开会协商,而主要是由成员单位机构的工作人员进行研究和协商,提出议题、问题及政策建议。”“它的操作层面参与性强,优势明显。”^⑦我们可以借鉴这一做法,让部门内司、局、处、科层面的人员参加到部门联席会议中来,具体地解决政策制定与执行的协调问题。

注 释:

①也有的学者持不同观点,“政府部门是构成各级政府的机构,是次于‘政府’的行政主体,当然不应该是‘政府间关系’的应有之义。”陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,中国人民大学出版社,2003年,第144页。

②姜蓉:《联手冲击地区封锁七部委与地方政府“掰腕”》[J],《中国经营报》2004年6月27日。

③戴劲松、郭嘉轩:《湖北鄖西采砂权“一女二嫁”》[J],《武汉晨报》2006年8月31日。

④任晓:《中国行政改革》[M],浙江,浙江人民出版社,1998年,第234页。

⑤薄贵利:《论优化政府组织结构》[J],《中国行政管理》2007年第5期,第19页。

⑥徐鸿武、宋世明:《遏制“部门职权利益化”的多种途径探析》[J],《学术研究》2002年第3期,第84页。

⑦伦纳德·P·怀特(美):《行政学概论》[M],上海,商务印书馆,1947年,第56页。

⑧格伦·蒂德(美):《政治思维:永恒的困惑》[M],浙江,浙江人民出版社,1998年,第103页。

⑨薛刚凌:《行政体制改革研究》[M],北京,北京大学出版社,2007年,第67页。

(作者简介:高 轩 中央党校 2008级博士研究生
朱满良 中央党校教授、博导)

[责任编辑:君 敬]