

发展与改革前沿

中央政府“大部门体制” 改革评估与对策建议

董礼胜 李玉耘

【提要】2008年国务院机构改革后,大部门体制作作为深化行政管理体制改革的重要内容被加以推进和实施,职能、机构和人员整合工作得到积极落实,其改革成效正在逐渐显现,同时也存在一些值得重视和需要改进的问题,即部门整合与职能有机统一,改革后部门内部整合、部门间协调机制缺乏,管理事项过多、过细和政府职能转变不到位。因此,为进一步推动和深化改革,必须高度重视职能有机统一的改革要求,按决策与执行分开的原则设计大部,设立独立执行机构,建立有效的部际协调议事机制,积极推进相关配套改革、扩大和巩固改革成果。

【关键词】大部门体制 行政改革 部门整合 有机统一

〔中图分类号〕D6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2012)03-0005-07

2008年国务院机构改革后,大部门体制作作为深化行政管理体制改革的重要内容被加以推进和实施,职能、机构和人员整合工作得到积极落实,其改革成效正在逐渐显现。2010年10月,国家“十二五”发展规划,又明确提出了坚定推进大部制改革的战略要求,为大部门体制改革提供了新的发展动力。目前,国务院大部门体制改革已有三年多,既取得了多方面的积极成效,也存在一些值得重视和需要改进的问题。因此,对大部制改革的成效与问题进行全面评估和深入分析,对于今后完善和深化大部门体制改革,具有重要的现实意义。

一、大部门体制改革的背景

大部门体制源于西方国家。二战后,为了适应经济社会的发展,解决政府内部专业化分

工不断发展所带来的职能分割、机构设置过细过繁等问题,欧美各国相继进行了大部制改革,以有效加强政府内部的综合协调,扩大部门间的横向联系,从而提高行政效率,降低行政成本,它的基本特征就是大部门、宽职能、少机构。我国的大部门制改革,虽然借鉴了西方国家的经验,但主要源于自身的改革需求。改革开放后,在由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中,行政管理体制的一些弊端也逐渐显现,主要表现为条块分割、部门设置庞杂、职能交叉重复、机构人员臃肿、行政效率低下等,虽然经过五次政府机构改革,政府职能进一步向适应市场经济发展方向转变,机构人员得到精简和调整,机关行政效率明显提升。但部门之间职能交叉、重复、脱节和责任不清现象仍未得到根本改善,并在一定程度上影

响和制约着经济社会的发展。在这种背景下,探索大部门体制就逐渐进入了行政改革的议程。

2007年10月,党的十七大报告明确提出,要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间的协调配合机制”。^①2008年2月,党的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》进一步指出,“按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,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”。^②2008年3月,第十一届全国人大一次会议审议并通过了国务院机构改革方案。这次机构改革的主要任务,是围绕转变政府职能和理顺部门职能关系,探索实行职能有机统一的大部门体制,加强和整合社会管理和公共服务部门。大部门体制改革正式进入探索实施阶段。

2008年国务院机构改革涉及的部门共有15个,减少了4个正部级机构,使国务院组成部门调整至27个,具体内容有:(1)合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要进一步转变职能,减少微观管理事务和具体审批事项,集中精力抓好宏观调控。财政部要改革完善预算和财政管理,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善公共财政体系。中国人民银行要进一步健全货币政策体系,加强与金融监管部门的统筹协调,维护国家金融安全。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制,形成更加完善的宏观调控体系。(2)加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局,由国家发展和改革委员会管理。将国家发展和改革委员会的能源行业管理有关职责及机构,与国家能源领导小组办公室的职责、国防科学技术工业委员会的核电管理职责进行整合,划入该局。国家能源委员会办公室的工作由国家能源局承担。不再保留国家能源领导小组及其办事机构。(3)组建工业和信息化部,将国家发展和改革委员会的工业行业管理有关职责,国防科学技术工业委员会核电管理以外的职责,信息产业部和国务院信息化工作

办公室的职责,整合划入工业和信息化部。组建国家国防科技工业局,由工业和信息化部管理。国家烟草专卖局改由工业和信息化部管理。不再保留国防科学技术工业委员会、信息产业部、国务院信息化工作办公室。(4)组建交通运输部。将交通部、中国民用航空总局的职责和建设部的指导城市客运职责,整合划入交通运输部。组建国家民用航空局,由交通运输部管理。国家邮政局改由交通运输部管理。保留铁道部,继续推进改革。不再保留交通部、中国民用航空总局。(5)组建人力资源和社会保障部。将人事部、劳动和社会保障部的职责整合划入人力资源和社会保障部。组建国家公务员局,由人力资源和社会保障部管理。不再保留人事部、劳动和社会保障部。(6)组建环境保护部。不再保留国家环境保护总局。(7)组建住房和城乡建设部。不再保留建设部。(8)国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。^③

2008年8月20日,《中共中央、国务院关于地方政府机构改革的意见》正式下发,鼓励地方政府要因因地制宜、改革创新、积极探索,并进一步明确政府改革的任任务,即转变政府职能、理顺职责关系、明确和强化责任、优化组织结构、规范机构设置、完善管理机制、严格控制编制。紧接着,25日,国务院召开地方政府机构改革电视电话会议,为地方政府机构改革确立了“7+1”的指导思路,改革将涉及农业、工业、交通运输、住房保障、人力资源、文化市场、食品药品七个领域,再加一个“健全基层社会管理体制”。随后,各地方政府结合本地区的特点,开始紧锣密鼓地制订政府机构改革方案,并报请中央批复。2008年10月,上海市市政府机构改革方案被中央

① 《胡锦涛在党的十七大上的报告》,2007年10月24日,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm。

② 《关于深化行政管理体制改革的意见》,2008年03月04日,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm。

③ 《两会授权发布:国务院机构改革方案》,2008年03月15日,http://www.gov.cn/2008lh/content_921411.htm。

正式批复，标志着地方政府大部制改革的大幕徐徐启动。2009年年中，除中央同意四川因灾后重建任务重可适当推迟上报改革方案外，全国30个省（区、市）政府机构改革方案已获中央批准。同时，各地方政府启动市县级政府机构改革，提出改革的要求以及预案。2009年年底市县级政府机构改革基本完成。2009年12月22日，四川省政府机构改革动员大会在成都召开，标志着四川省政府机构改革工作全面展开。按照要求，四川省政府改革在2010年第一季度完成，市县级政府改革在2010年6月底完成。截至目前，各省市县级政府都已基本完成大部制改革。虽然各地方都是在探索职能有机统一的大部门体制，但是各地情况存在差异，大部制改革过程中的侧重点也有所不同，呈现出多样性，并涌现出深圳、顺德、镇江、随州等一些具有明显地方特色的大部门制改革模式。这些改革实践，标志着我国大部制改革进入了全面实施和探索深化阶段。

二、大部门体制改革的现状评估

大部门体制改革的实施，从2008年国务院机构改革至今已有四年之久。总体来看，通过改革，国务院机构改革方案确定的职能相近部门均顺利实现了合并和裁撤，公共服务职能得到进一步加强，部门责任更加明确统一，职责关系进一步理顺，有效地促进了经济社会的发展，初步达到了预期目标。中央政府减少4个正部级机构，撤销了26个议事协调机构，国务院组成部门调整至27个，中央各部门取消、下放和转移职能70余项，主要包括不该政府管的事项和完全可以由地方政府、社会中介组织承担的事项，加强职能160余项，主要包括宏观调控、能源管理、环境保护、教育、卫生、食品安全、住房、社会保障、生产安全等关系国计民生和涉及人民群众切身利益的社会管理和公共服务职能。同时明确和强化了260多项责任。比如明确住房和城乡建设部承担保障城镇低收入家庭住房、推进住房制度改革等责任；明确国土资源部承担确保规划确定的耕地保有量和基本农田不减少、保护与合理利用土地、矿产、海洋资源等责任；明确中国人民银行承担综合

协调并推进金融业改革和发展、研究并协调解决金融运行中的重大问题等责任。这既有利于理顺部门之间的职责关系，又有利于增强部门的责任意识，为建立健全行政问责制奠定了基础。

2008年8月，大部制改革从中央逐步推进到地方政府，截至2010年6月底，地方大部制改革基本完成。目前，地方政府在探索职能有机统一的大部门体制上迈出了坚实步伐。多数地方政府基本按照中央的机构框架做了相应的调整，组建了工业和信息化厅（局）、交通运输厅（局）、人力资源和社会保障厅（局）、住房和城乡建设厅（局）、环境保护厅（局），并将省（市、县）的食品药品监督管理局由政府直属部门调整为卫生厅（局）的管理部门，成立公务员局由人力资源和社会保障部门管理。同时，一些地方还按照改革精神，因地制宜对其他机构进行了整合。比如，青海省积极构建大文化管理体制，整合文化厅、新闻出版局和版权局的职责，组建了省文化和新闻出版厅。地方政府在职能转变方面也取得一些成果，一方面加强了社会管理和公共服务职能，更加注重民生问题的解决，强化了医疗卫生、教育、社会保障等与民众利益密切相关的职能，另一方面减少了行政审批，强化监管责任。如2009年，湖南省各级财政用于教育、社保、就业、医疗卫生、环境保护等民生领域的支出增长22.3%，达1212.9亿元，为民办实事34项目标任务全面完成和超额完成，并精减和取消省本级年检年审项目32项，精简41%。^①通过改革，进一步理顺了部门之间的职责关系，强化了部门的责任，改变了“九龙治水”的局面，提高了政府办事效率。如重庆市将市农办、市农机局、市农业局、市农综办合并成立新的市农委，很好地整合了各种资源，解决了部门扯皮现象，降低了行政成本，在2008年市“执政为民、服务发展”考评中市农委排名第六；^②以煤炭工业为支柱产

^① 《2010年湖南省政府工作报告》，《湖南日报》2010年2月2日。

^② 《上半年市级部门和单位“执政为民、服务发展”考核结果揭晓》，《重庆日报》2008年9月23日。

业的山西省以煤炭工业局为基础,将煤炭工业局的职责、省经委等有关部门涉及煤炭工业方面的职责整合组建了煤炭工业厅。改革中严格控制编制,并对议事协调机构、部门管理机构、内设机构进行了清理和规范。据统计,省级政府机构改革减少厅局级机构80多个。^①

如前所述,大部制改革从中央到地方都取得了初步的成效,特别是在改革方案所涉及的部门机构和人员整合,以及职能划转方面。而且,由于改革策略得当,采取领导职数短期内超编配备、逐步消化吸收的方式,减少了机构合并重组引发的震荡,顺利实现了部门的合并裁减和平稳过渡。同时,需要清醒地认识到,从三年多的运行看,大部制改革也面临着一些难以回避的问题和挑战,主要表现在以下几方面:

(一) 部门整合与职能有机统一问题

大部制改革的主要目标是实现职能有机统一,能够让一个部门管的事,尽量让一个部门管。但是,在这一轮的改革中,这个原则坚持得不够彻底。目前,大部制改革的初步成效,主要表现为按改革方案顺利实现了职能相近部门的合并裁减和平稳过渡,多数部门的职能整合工作正逐步推进和完成。然而,仍有一些职能没有纳入改革范畴,特别是大部制改革所涉部门与其他独立部门的有关职能整合和划转,以及行政流程合理规范,仍存在一定的问题,这虽然不是普遍现象,但仍不同程度地存在。同时,在职能有机统一方面,改革还有待深化,特别是在行业管理方面,投资、规划、标准制定等政策职能分属不同部门管理,影响了行业管理的有效性和政策目标的实现。例如,工业和信息化部具有行业管理职能,但是投资审批、发展规划、行业标准制定、财政资金投入等职权都在其他部门,当按国务院要求对相关行业进行宏观调控或限产压价时,缺乏必要的手段和政策工具,存在有职无权的现象。另外一个重要问题是,现有的国务院架构中,许多部门都与国家发改委存在较为严重的职能交叉,而且作为强势部门,发改委在某些职能履行中,往往使其他部门处于弱势和从属地位,难以有效发挥本部门职能。同时,财政部职权履行也

过于具体,财政资金拨付方向、数量与其他职能部门事权履行存在分离的问题,有责无权或权责不统一现象较为普遍。事实上,发改委和财政部作为宏观调控部门,不仅职能宽而且管得细,这与其宏观调控的定位是不完全相符的,客观上压缩和限制了其他部门职能的有效履行。从这种情况看,如果不能实行职能有机统一,那么大部制改革的目标就难以真正实现。

(二) 改革后部门内部整合问题

在大部制改革中,目前已顺利实现部门之间的机构人员合并和裁撤。但需要指出的是,这并不是改革的目的,重点在于合并后部门职能的整合和机构人员的合理配置,从而发挥 $1+1>2$ 的效果,但在这方面,一些部门还有较大的调整和改进空间。部门合并之后面临如何重新优化配置部门内部职能的问题,如果分配不合理就会导致部门内部职能交叉,达不到原来的整合目的。据我们在有关部委调查了解到的情况是,现在部内机构设置也希望按“大司局”、“大处室”思路设计。而国务院各部委自1998年大幅度精简人员之后的普遍状况是人手不足,大量地从所属的事业单位借用人员。同时,部门整合还面临资源整合问题。改革后,有的部门还存在着异地、多地办公的问题,机关行政后勤人员存在重复配置问题,行政成本难以降低;而且,多地办公也限制了部门内部的职能整合和沟通协调,从而影响行政效率的提高。

(三) 部门间协调机制缺乏问题

2008年国务院机构改革后,撤销了大批议事协调机构,这对于精简机构和优化行政流程产生了积极影响,但是也产生了部门间日常工作协调效率低、信息不畅的问题。事实上,即使实行了大部门体制,部际的协调沟通仍然很有必要。而且,由于职能分立和管理对象的交叉重合,以及行政决策的科学化要求,使部门间协调更重要。在重大事项方面,往往由上级领导牵头协调工作,不存在协调困难问题。但是,行政部门更多的是日常工作,同样也有协调的需

^① 《转变职能稳步推进》(人民观察),《人民日报》2009年7月3日。

求和相互沟通信息的必要，目前这方面存在较大的问题。协调机制缺乏，不可避免地导致各自为政现象。这与大部门体制改革的初衷不相吻合。

（四）管理事项过多、过细，政府职能转变不到位问题

目前的大部制改革，主要涉及部门间的职能划转和机构合并裁撤问题，各部门普遍存在着人员少、事务多的现象，许多机关大量借调外部人员。除了机构人员和职能配置不合理的问题外，其原因主要还在于政府职能转变不到位，许多本该由市场和社会承担的功能仍由政府履行。大部门体制改革的目的是，不是简单追求业务捆绑的大机构设置，而是大部门下的小政府、高效率的服务型政府建设。目前政府部门管理事项过多、过细，职能转变不到位，与当前行政改革的导向和初衷还不完全相符，需要进一步改进。

三、深化大部门体制改革的对策建议

（一）高度重视职能有机统一的改革要求

积极推进大部门体制改革的方案，要从全局出发统筹考虑职能合理划分、机构合并和人员优化等问题。应清醒认识到，大部门体制改革是个动态发展过程，不可能一步到位，应在不断地总结反思中推向深入。同时，应认识到，职能有机统一是大部门体制改革的本质要求，机构人员的合并调整只是职能优化的载体和结果。因此，在大部门体制改革中，要高度重视职能有机统一的问题。一方面，应在明确细化各部门职权的基础上，进一步合理配置、调整、优化、整合相关职能，坚持一件事情原则上由一个部门负责，确需多个部门负责的，要明确牵头部门，分清主次责任。坚持权责一致，赋予权力的同时要承担相应的责任。同时，积极推进地方政府层面的大部门体制改革，实现中央与地方政府两个层面职能部门的结构合理化。另一方面，应认识到，大部制本身并不是解决职能有机统一的途径，大部门之间也会存在体制性的职能交叉和矛盾。例如，发改委和财政部在 2008 年国务院机构改革中未被列入大部制改革的主要对象，但它们事实上是一种

典型的大部制政府形态。机构改革后，发改委和财政部与其他大部门之间仍然存在较为严重的职能交叉，如果不从根本上解决这两个部门的宏观职能定位问题，职能有机统一的大部门体制改革目标是难以实现的。建议发改委从项目、投资的审批管理和实施的具体工作中逐步退出，集中精力抓好发展规划、宏观调控和推进体制改革工作；同时，财政部也应仅作为国务院和其他职能部委的“出纳”、“会计”，而不是“跑部钱进”的财神爷。

（二）按决策与执行分开原则设计大部

根据国际经验，大部制的一个基本特点在于内阁部委负责决策，与其对应设立一定数量的独立机构负责执行。如此设计既使得内阁部委的数量少人员精，同时保证了决策的有效执行。就国务院大部制实施两年多来的情况而言，前述相关部委存在的问题，可以通过运用这一思路得到较好的解决；而且国务院下一步继续推进大部制，如果按此思路可以破解难以进一步减少部委的数量、不减少甚至需要增加人员的难题。原因在于独立执行机构及其人员可以不计算为国务院组成部门及其人员编制内。提及中短期内需要增加公共部门人员的依据是，我国的官民比在严格意义上并不高。数据显示，日本的官民比为 1.69%，印度为 0.64%，俄罗斯为 2.32%，美国为 3.25%，英国为 2.79%，德国为 2.82%，意大利为 3.09%，中国为 0.85%。^① 如果按现有部委设置的模式，直接增加机构和人员是中央和公众都无法接受的。因此，设立作为国务院组成部门的精干的负责决策的部委、同时较多地设立与其对应的独立执行机构是可行的方案。按此方案，方可考虑将国务院机构逐步减少至 15 个左右。由此便于召开国务院全体会议；增强优化各部委的政策制定能力；众多的独立执行机构可安置副部级、司局级官员；这些独立执行机构有望大大提升政策的执行力度和效果。

采用此设计第二层次的关键之处在于相应改变部委内设机构的设置思路，即需要从目前按行

^① 唐钧、李丹婷、罗杰：《中国政府规模：比较研究与优化策略》，《国家行政学院学报》2010 年第 1 期。

业或事务设置改为按基本职能设置。2008年后,改革方案所涉及部门的机构人员整合,以及职能划转工作已取得积极进展,但部门内部的职能、机构和人员的整合优化还需进一步推进。为此有的相关部门提出了如下要求:合理配置和划分内部职能,尽可能地减少职能交叉,避免出现管理的空缺,同时实现职能、机构和人员的优化调整,重视部门内部资源整合,避免机关党政后勤人员重复配置、行政成本居高不下的问题,真正实现职能优化调整、机构人员合理配置、行政效率有效提高、行政成本切实降低的改革目标。但这些要求过于原则性,需要具体的措施以便于操作实行。这正是按基本职能设计部委内设机构的意义之所在。

以工业和信息化部为例,包括办公厅、财务司等综合性部门在内,为管理中小企业、节能与综合利用、原材料工业、装备工业等行业或事务现共设了24个内设机构。如果改按基本职能设立,除办公厅、财务司这类必设的综合性部门之外,再设立政策法规、计划规划、经济分析、调查信息、决策咨询等司局或委员会等数量有限的机构即可。同时,将上述管理行业或事务的司局改设为独立执行机构。其理由如下:首先,这是适应部委负责决策的要求;其次,可以解决部委内设机构(司局、处室)人手不足,普遍借用人员的问题;再次,强化了执行功能及力度。由此,可望实现国务院各部门的决策职能相对集中,组建精干的决策部门,把执行职能交给相对应的独立执行机构承担,从而使我国政府形成“小决策、大执行”的格局。

(三) 独立执行机构设立的原则

独立机构的设置有利于服务型政府建设,同时也是国务院机构改革进一步推进的可取途径。近年来在科学发展观统领下,为构建和谐社会的正确政策。但现实与中央政策的要求之间尚存在较大的差距,关键在于执行不够有力。具体而言,科学发展观是全局性、战略性的指导思想,需要国务院各部委制定各领域的具体政策加以落实。而现在各部委仍然管得过多过细,制定政策的调研论证不充分,尤其是政策过于笼统,可执行性不强。在此情况下,虽然想管得细、管得好,但

由于政策制定的欠缺,执行力度的不足,所以效果不够理想。在执行与决策分离之后,独立机构便获得了在一个专门领域相对独立地行使执行职能的地位及对执行负全责的职能。

关于独立执行机构的设立,可以参考瑞典的模式。瑞典政治和公共行政的组织在中央层面,主要有国会、政府、各部和独立行政委员会或署局。部比较小,包括文秘人员在内,平均只有100名工作人员。这是因为与中央政府运作有关的政治决定的贯彻是由独立的行政委员会或署局负责的。瑞典中央政府的一个特点是部与独立行政委员会或署局的分工。这些委员会或署局的独立性得到宪法赋予它们的自己决定如何履行职责和执行法律的权力的保证。国会、政府或任何一个部都不能干预它们对具体事务的处理。但它们的工作在很多情况下,不仅仅同履行正式的职权和执行法律有关。规划、调查和后续工作也是它们的工作的重要组成部分。当涉及这些任务时,政府可以通过发布指示或决定控制它们。它们与各部的非正式联系也很频繁,尤其是在预算和欧盟事务方面。

因此,独立委员会或署局实际上直接从属于政府,各自分属某一个部。但只有政府才能对它们发布指示,决定它们的拨款文件。政府集体地作出有关它们的决定,换言之各个大臣不能直接对它们发布指示。在这个意义上,瑞典不存在“部委行政”。它们的独立性也意味着政府作为一个整体及各个大臣都不对独立委员会或署局的工作人员在行使职权或执行法律时作出的对具体问题的决定承担责任。

政府的决定交由70至80个独立的国家行政委员会或署局执行。这些委员会或署局根据有关的部制定或提出的法律、法规开展工作。如保健和社会事务部之下设有全国保健和福利委员会、全国社会保障委员会和其它小一些的机构。每一个委员会或署局由政府任命的主任领导,任期六年。主任也是董事会的主席,他手下有一批高级官员和一些代表与其业务相关的组织或集团的“公民或非专家”。政治家也算在非专家之列。大臣或各部不能干预各委员会或署局的具体行政工作。董事会成员和高级官员都是由政府任命的,一般工作人员由董事会任命。

由于它们的独立地位，这些委员会和署局可以对将由它们执行的政府的政策向政府提出建议。它们实际经验丰富，往往可以提出对法律的修正意见供政府和国会决定。

(四) 建立有效的部际协调议事机制

党的十七大报告，明确提出了“要加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。”目前，大部门体制改革的重心仍在“加大机构整合力度”上，在一定程度上忽视了“健全部门间协调配合机制”，而部门间协调配合机制却是政府各部门有效运行不可或缺的要害。所以，建立有效的部际协调议事机制，不仅是大部门体制改革的题中应有之义，而且应成为下一步深化改革的重点。以此加强政府决策的整体性和一致性、科学性和可行性，减少交叉和互相掣肘。为了避免因设立协调议事机制而增加机构和人员，可以明确规定各种协调议事机制的牵头单位，分清主次责任。办事机构可设于牵头部委。这样，既解决了部际间的协调沟通需求，也不增加新的机构人员，可以避免负责决策职能的大部门数量不增加、却因增加新的机构

而出现新一轮机构人员的膨胀。

(五) 积极推进相关配套改革，扩大巩固改革成果

大部制改革是一项系统的工程，既是行政体制改革的关键环节，也是政治体制改革新的起点，涉及方方面面的因素，比如党政对接问题、人大体制改革、司法改革、事业单位改革、民间组织发展以及一系列具体制度的强化和建设，这些都是保证大部制改革成功的重要条件。换言之，如果没有配套改革措施的跟进，大部制改革单兵突进将面临很大阻力，而且已取得的改革成果也难以巩固。具体而言，“大部制改革”后，执行方面的权力在设立上述独立执行机构的同时，还应向议事协调机构、事业单位和基层政府转移，因此，要把调整、整合政府的议事协调机构、事业单位改革、特别是有行政职能的事业单位的改革进行统一的考虑。

本文作者：董礼胜是中国社会科学院研究生院教授、博士生导师；李玉耘是中国社会科学院研究生院政治学系 2011 级博士研究生
责任编辑：周勤勤

Evaluation and Suggestion to the Super-ministries System Reform of Central Government

Dong Lisheng Li yuyun

Abstract: After the institutional reform of the State Council in 2008, as the important matter of deepening administrative system reform, super-ministries system is further propelled and implemented. The integration of function, institution and staff is actively carried out and the fruitful results from reform are gradually emerging. At the same time, there are some problems which are worth valuing and need to be handled, including integration of departments and functional organic unification, integration within departments after reform, lack of coordination mechanism between departments, too many and too detailed managing items because of the government function not in place. Therefore, in order to further propel and deepen reform, we should pay much attention to the requirement of functional organic unification, design the super-ministries on the principle of separating decision-making from implementation, establish independent executing agency, set up effective inter-ministerial mechanisms for coordinating and consulting, and push forward the related reform to expand and consolidate the achievements of reform.

Key words: super-ministries system; administrative reform; integration of departments; organic unification