

快报记者对话国家行政学院著名学者汪玉凯

镇享“县权”，官僚不会越来越多

广东佛山推行大部制改革，一个非常引人注目的亮点是“强镇”，即17个特大镇获县级权限。在著名学者汪玉凯看来，这种改革具有示范意义。

政治、行政改革从县一级突破意义很大

现代快报：这一次佛山搞的大部制改革，借鉴了顺德的经验，我注意到您去年12月在顺德说过，顺德大部制改革具有可复制性，那么您怎么评价顺德和佛山的有关改革？

汪玉凯：我早就说过了，顺德模式有可能是中国行政改革乃至政治改革的突破的一个关键。我们的政治、行政改革从上层突破可能比较难，从最基层突破意义又不是很大，而从县一级来突破意义将是很大的，中国有2000多个县，800多个区，从这个层面我们如果把党政公共治理结构能够整合得比较好的话，将对我们的政治、行政改革产生深远的影响。

现代快报：顺德模式的最大经验是什么？它的成本是大还是小？

汪玉凯：顺德的最大经验就是，它把党政统合了，它不仅是在行政层面改革，统筹党委、政府、人大这三者之间的设置。顺德的党政统合治理模式确实有可能在我们目前这样一个体制下最经济也是最有效的，是代价和成本最低的一种选择，所以我极力主张在全国，特别是经济比较发达的地方率先推广。

现代快报：顺德也好，佛山也好，它们进行的改革，依据在什么地方？

汪玉凯：佛山推出的强镇战略，在全国来说可能不具有放大性，但是在一些经济较发达的地方具有示范效应。为什么？因为这个佛山包括下面的顺德，还有南山，这些市或区，往往下面一个镇就有几十万人，而且有很多高端企业，一个镇的产值可能比北方一个市都多，但是它只是镇级管理。去年在批准“珠三角未来发展纲要”时，中央就开了个口子，在经济规模比较大，人口比较多的镇可以适度地赋予它们一些县一级的管理职能，佛山大面积地推广顺德经验是有依据的。

现代快报：您觉得佛山经验的推广性如何？

汪玉凯：我认为这个对经济比较发达的镇会有很大的示范效应，也可以推广。前不久，浙江温州还推行了“镇级市”试点。这些试点将进一步推动这些镇的经济社会的发育提供一种体制保障。

镇拿到了县一级的权限，官员并不会增加

现代快报：那么有些人就在问，既然给了镇以县一级的权限，那么为什么不能将其中的个别镇直接改成县呢？

汪玉凯：县是一个人口、地域的问题，顺德的地域面积就比较小。广东东莞和中山市两个地级市，下面就没有县，全是镇，全国其他地级市都是管县的，唯独这两个地级



汪玉凯

国家行政学院教授、博士生导师，国家信息化专家咨询委员会委员。

市不管县。像佛山、中山、东莞等地方，地域面积比较小，人口集中，经济的集聚度很高，而且很发达，所以在不具备划县的情况下，先赋予镇一个县一级的管理权限，我认为这是一种比较便捷的解决问题的办法。

现代快报：有的网友表示担心，折腾来折腾去，结果只能是官僚越来越多，你怎么看这种担心？

汪玉凯：赋予县一级的管理权限，并不一定要把县一级的架构拿过去，仅仅在管理体制和制度上，有些是县一级的管理权限赋予镇一级了。

现代快报：就是说不会出现官僚越来越多的情况？

汪玉凯：对。佛山“强镇”就是把原来镇不具备的管理权限下放，使镇具备了一些县一级的管理权限，更多的是这个层面上的问题。

快报记者 刘方志

旧话

汪玉凯：顺德模式可复制

“顺德大部制改革具有可复制性。”在2009年12月2日举行的顺德区公务员通用能力建设专题报告会上，主讲者汪玉凯教授曾发表过这样的观点。

“党政统合的组织架构。”“决策、执行、监督相互制约的权力结构。”“高效、经济的党政运转模式。”一开场，汪玉凯首先用三句话对顺德大部制改革进行理论概括。他认为，“目前为止，顺德是全国第一个，也是唯一一个迈出如此大步伐的区域。在目前体制下，与其县级区域党、政难分，不如统合起来。”

汪玉凯表示，我国行政体制改革的目的是建设服务型政府，其重点是职能的转变，政府要围绕老百姓去转。“除了要提供医疗、教育、卫生等公共服务外，还要推进基本公共服务均等化。”他认为，基本公共服务均等化的核心是机会要均等，制度要均等，能够学有所教，病有所医，老有所养，住有所居。政府如何提高公共服务能力呢？汪玉凯说，一是要增加投入；二是要重构公共服务体系，加快推进事业单位分类改革。

汪玉凯认为，顺德的这一党政统合的治理结构，如果能和县级党政领导干部的直接选举改革相结合，其作用也许会更大。“组织结构合理了，人就是最具决定性的因素。有了好的组织，但缺乏好的人才，组织的作用也发挥不了。哪些地方可以进行民主选举，如何操作，如何进行监督都值得进一步研究、探讨，进而保障老百姓知情、表达、参与的权利。” 据《珠江商报》

链接

大部制改革不等于机构改革

“大部制改革是这次机构改革的重点，但不是唯一内容，不能简单地就把大部制与机构改革画等号”，2009年12月26日，中国体制改革研究会副会长、广东体制改革研究会会长黄挺在广东第七届改革论坛上强调。

2009年7月和9月，深圳和顺德率先公布了大部制改革方案，随后广州、佛山、珠海、江门、东莞等地的大部制改革方案相继推出。从实践效果看，大部制改革的确可以有效控制政府运行的规模，降低政府管理的成本，提高社会对政府效率的满意度。

黄挺说：“行政体制改革的内容是多方面的，其核心是建设一个精简、廉洁、高效的服务型政府，切实转变政府职能。机构改革是这次行政体制改革的重要组成部分，但不是全部改革内容，机构改革必须以转变政府职能为核心。”黄挺说，目前有一些地方的机构改革仅仅在机构撤并增减上“做文章”，侧重点只放在一些部门的合并和原有政府行政权力的重新分配上，这样虽然也解决了一些部门职能交叉、政出多门问题，但是，“这并没有真正触及行政管理体制改革的核心问题——转变政府职能”，“大部制改革是这次机构改革的重点，但不是唯一内容，不能简单地就把大部制与机构改革画等号”，“改革不是对传统管理体制的修修补补，也不是简单的机构调整，而是政府制度的创新”。 据《羊城晚报》

政府体制改革不能再“以小为美”

2009年，深圳机构改革以暴风雨式的节奏展开，深圳的改革方案迅速在公务员群体中引起强烈反响，而全国各地亦是对此次改革投来了热切的关注目光。对于这次改革，许多人寄予深深的期待，希望深圳能够为全国的政府机构改革探索出一条新路。对此，记者对关注深圳机构改革的部分专家进行了专访。

深圳大学当代中国政治研究所汪永成教授分析说：在决策上，不少政府部门从部门本位出发，顾及部门利益，使得政策公共性受到影响；在执行上，执行效率降低，执行力不高突出；在监督上，贪污腐败屡禁不止，监督机制急需完善。“三方面都有问题，希望深圳的探索能够突破这个难题。”

中国人民大学农业与农村发展学院郑风田教授：我国的政府体制改革不能再“以小为美”，认为“政府小了”就好了是很大的误区。政府该承担的社会责任在成熟的第三方组织没有发育成熟时不能贸然全推给社会，否则会带来严重的社会大问题，“小政府大市场”搞不好就成了“小政府”带来“社会大问题”。当精简成为政府机构改革的唯一改革目标时，那就太危险了。判断一个政府机构改革是否成功，最主要的衡量指标应该是老百姓的满意程度以及效率与效果，而不仅仅是在机构人口数量上打转转。

深圳的政府机构改革要想走出恶性膨胀的怪圈，必须要进行配套的改革——培育社会组织和第三方机构。我国NGO组织与行业协会发育不完善，要么成长较慢，要么名存实亡，难以对市场进行有效的监督，最后还是需要政府出面解决问题，这是政府机构一直难以走出恶性膨胀的主要原因。

据南方网

交锋

网友：结果只能是官僚越来越多

佛山“强镇”，也在网友间引起不小的争议，其中不少观点和专家观点形成交锋。

辽宁省大连市网友王子民：政府最迫切改革的是公共支出部分的公车消费和大吃大喝立法消

费。这是一项腐败的支出。

湖南省永州市网友jly：折腾来折腾去，结果只能是官僚越来越多！

湖北省武汉市网友xinwen4479：乡镇或获县级权限，

县获地市权限，那么省可以获什么权限？好事还是坏事？

云南省玉溪市网友城市小島：早就应该改了，现在的部门太多，官也多，分得太细了，不方便老百姓办事情，什么临时机构也应该少设。

湖北省网友不易山人：几天下大事，分久必合，合久必分。我们的机构改革正是这样。分也好，合也好，人还是那么多，官未见减少，“三公”消费还不断增长。真是古今多少事，都在笑谈中！ 综合

新闻原件

佛山17个特大镇获县级权限

在12日广东省佛山市深化行政管理体制改革工作现场会后，佛山区级党政机构改革、简政强镇在佛山全面实施、同步进行，有17个特大镇获县级权限。

根据相关方案，佛山将对综合指数在400以上的特大镇，依法赋予其县级经济社会管理权限。目前，全市有17个镇（街）特大镇，除试点外包括桂城、大沥等。与此同时，推进农村社区建设、建立市民服务中心、积极开展社工工作等试点经验。

各项配套改革已明确，如把完善和深化事权下放、政府服务延伸到村居、推进事业单位分类改革作为改革的主要内容一并实施。到2010年底，全市范围内同一级行政服务中心要基本实

现无差别化服务。各区要在2010年底前和2011年底前，分别完成镇（街）、村（居）行政服务中心的组建，实施“一站式”服务。佛山市政府决定在2003年以来向市辖区下放行政管理事项的基础上，将89项由市直部门行使的行政管理事项，继续下放各辖区（不含顺德），其中直接放权37项。

佛山市直各部门、各区将最大限度地向下放行政审批及其相配套的行政管理事项。积极推进镇（街道）公共事务的社会化和市场化，将部分专业性、技术性、事务性工作，通过委托和政府购买服务等方式，依法交由社会组织承担。大力发展社区服务，对不属于社区行政事务范畴的社区事务和公益事业，由社区自行管理。按照

财随事转的原则，建立镇（街道）的财力保障机制，推进镇（街道）财政管理方式改革，建立适应不同类型镇（街道）的财政管理模式。

目前，佛山市33个镇（街道）有26个为特大镇，其中17个为综合指数超过400以上的特大镇，佛山将对综合指数在400以上的特大镇，依法赋予其县级经济社会管理权限。

镇（街）综合性办事机构的个数按综合指数确定，即综合指数400以上的特大镇按不超过12个设置，较大镇和综合指数400以下的特大镇原则上按不超过10个设置。目前，全市33个镇（街）中，7个为较大镇，26个为特大镇，17个为综合指数超过400以上的特大镇。考虑到各区都推行大部制改革，为有利

于区和镇（街）职能的衔接以及工作开展，参照容桂的模式，所有镇（街）可设置10-12个综合性办事机构，2个区、镇（街）双管机构不占机构个数。这是上限，各镇（街）机构可在此限额内设置。

这次改革突出把简政放权与区级大部制改革和简政强镇事权改革结合起来，比如各区重点在产业发展、城市建设、社会管理、市场监管、公共服务、民生事业等方面扩大镇（街）的管理和处置权限。但均执行“放权不升格，组织优化不扩编”。比如，镇（街）领导班子的职数配备，暂执行对综合指数400以上镇（街）主要领导按副处级配备，其他镇（街）的主要领导维持原级别不变。

综合