

顺德大部制改革了自己的命

在全国 2862 个县级行政区中,广东省佛山市顺德区政府行政中心,恐怕是最为特别的一栋办公大楼了。

在这座铺着大理石地板的建筑物里,如果你想去妇联办事儿,则需走进一个挂着“社会工作部”门牌的办公室。这个部门囊括了工青妇、残联、民族宗教和民政等多个机构的职能。区委副书记周志坤笑称,这里管理着一个“小政府”,范围“从老到幼,从男到女,从健全人到残障者,从天(宗教)到地,从党内到党外,从国内到国外(侨务)”。

如果你想找某位区领导,恐怕不能问他在哪间办公室,而要问他挂帅哪个部局。大部制改革后,新成立的部局一把手一律由区委常委、副区长和政务委员兼任,建立起“部门首长负责制”的决策机制。“这叫贴身服务。”副区长杨小晶坐在自己国土城建和水利局局长的办公室里如是说。

这源于 2009 年顺德启动的大部门制度改革,将原有的 41 个党政机构压缩成 16 个部局,几乎减少了 2/3。

3 天之内完成了改革

2009 年 8 月 24 日下午,在这座行政大楼的会议中心,时任顺德区委书记刘海进行了大部制改革的总动员。

不到一个月之后,《佛山市顺德区党政机构改革方案》获广东省委、省政府批复,“大部制”正式上马。

2009 年 9 月 15 日到 9 月 17 日,改革仿佛迅雷般掠过这座南方小城。3 天后,新鲜出炉的 16 位部门负责人集体亮相。

这听起来就像一场突袭:时任顺德区经贸局局长的刘怡说,自己直到 9 月 16 日召开干部动员大会,才知道自己所在的经贸局和旅游局、科技局、农业局等合并成为经济促进局;区委书记潘东生也在当天意外地发现,信访局也合并到了纪律检查委员会机关,而他本以为会放在区委办;区委宣传部长梁慧英也没有想到,自己将在公众场合“表演做菜”,她所在的宣传部的另一个牌子是文体旅游局,工作范围包括以往由经贸局承办的美食节私房菜总决赛。

但这场突袭并没有引发地震。“我们不是为了造成轰动,而是一种权宜之计。”直接参与改革方案制定的顺德区编办副主任杨少毅说,“快速推进可以减小震荡,很多人还没反应过来,改革已经完成了。”

三天的改革结束之后,时任顺德区区长的梁维东觉出了不对劲:整整三天,自己竟然没有接到一个求情找关系的电话。

“是不是因为我是区长,别人



顺德大部制改革,把 41 个党政机构大刀阔斧地调整到 16 个部门。

都跳过我,直接去找你这个书记了呀?”在一次私下的场合,他半开玩笑地问刘怡。

“当然不是,也没有人找我啊!”刘怡笑着回答。

精简机构起到了化学反应

“顺德是改革的典型,我们要擦亮顺德这块牌子。”佛山市委常委、顺德区委书记梁维东引用汪洋的话说,“经过这场改革,进一步提升了外界对顺德的关注,我作为顺德的一员,也受到了更多的关注。”

在这位戴着金丝边眼镜的区委书记看来,这场改革的指导思想就是,如何破解体制和机制对于经济和社会发展的障碍。

“1992 年顺德人口不足百万,现在却有 200 多万常住人口。”梁维东举例说,“继续沿用原有体制,行吗?”

另一组数据是,顺德现有超过 10 万家企业和个体工商户,而改革前质监局只有 30 多人,难以肩负起监管的责任。对此,刘怡说得更加直白:“大人穿着童装,是不是别扭?”



顺德区政府行政中心。

“你说,这个行业是归农业部门管好,还是归工业部门、科技部门管好,遇到问题三个部门都推脱责任怎么办?”曾经担任顺德区副区长、区经济促进局局长的苏伟波发问。

而在大部制改革之后,“小政府”面临“大社会”的问题逐渐得到了解决。杨小晶这位自称“既管天灾(地震),又管人祸(三防)”的国土城建和水利局局长就表示,他所在的部局在改革后对相近职能部门进行了“合并同类项”。通过整合分类,国土城建和水利局的工作量优化率高达 42.5%,平均办证工作日也由 20 天降低为 10 天。

“我们的精简机构真正起到了化学反应,而且效果是 1+1>2。”梁维东评价说。

“革”了官员权力的“命”

这场大部制改革,可以说普遍“革”了官员权力的“命”。

“革命”的武器起源于作为 1992 年改革成果的一本“职能天书”。那次改革中,顺德市直机关各部门按照市场经济体制的要求,制定了《顺德市委、市政府各部

2008 年破题,2009 年启动,顺德的大部制已实施近两年。这里的改革者一直强调,大部制只是一个开端、一个导火索,因为它只是行政改革,并没有真正改革社会治理的方式。大部制并非顺德改革的终极目标,那个目标,是向公共治理型政府的转型,是“还权于民、让民得利”。

正因为如此,许多有识之士期待着这场改革能参与塑造这个国家的未来,或者干脆说,期待顺德这块试验田能为中国求解。

门职能汇编》。在这份汇编中,每个部门的职能是什么,谁管什么,做什么,清清楚楚。

时隔多年,这本“天书”一方面变得越来越厚,另一方面变得越来越公开。如今,如果你想办理某个证件,可以到顺德区行政服务大厅,领取一份《办事指南》,里面详尽地标明各类证件的办事期限和流程等。

国土城建和水利局局长杨小晶常常被人问候说“你辛苦了”,理由是过去他作为主管领导只需在台上听汇报,如今身为“一把手”,他必须亲自抓。工作范围变大了,权力却变“小”了,同时身为法人代表,他还面临着被问责的可能。

身为经济促进局常务副局长,刘怡也发现自己的权力受到了限制,过去自己在内部讨论中就可以拍板的事情,现在还需要区委、区政府办公室进行把关。

一直参与改革方案设计的区政府秘书长马洪胜甚至希望,在不久的将来,“天书”将全部对外公布,到那时,每个公民都能够对政府的决议、决策和流程进行全方位的监督,“到时候大白于天下,你只需要说 yes 或者 no 就行了”。

对此,有人惊讶道:“不改革是等死,但改革却是找死。”

这也道出了顺德这场改革的真正目的:不是简单地精简机构,也不是普通的利益再分配,而是将权力公开在阳光之下接受制约。对此,改革的设计者用“还权于民、让民得利”来描述。

中央编办一司司长何建中参与了国务院“大部制改革方案”的起草。他评价称,“顺德行政模式”既体现了当今世界行政体制改革的发展趋势和潮流,也是社会主义市场经济的行政体制,有典型性和可操作性,可以在全国推广。

顺德当地官员在接待不少前来取经的考察团后也总结出,“我们这里的改革就像‘文艺片’,叫好不叫座”。

李允冠记得,浙江一个沿海县的官员来考察后,明确表示了担忧,“部门变得这么少,会让管理社会和经济事务的质量下降”,“我们不会这样做”。

佛山市党校副校长何劲和给出了这样的解读:“改革都是有个性化的,不存在所谓的‘顺德模式’,不能硬搬部门设置,而是要看到大部制背后提高行政效率的动机,结合地区禀赋进行创新性地复制,这才是‘顺德模式’的题中之意。”

越来越多的都在期待这场来自“中国一线政府”的“风暴”能够刮得更远。“将顺德改革放在中国 2800 多个县域背景下,其意义就越发凸显。”中国人民大学政治学系教授任剑涛充满希望地评价,“顺德改革经验可以被复制给这些县级行政单位。”

本版稿件(中国青年报)

延伸阅读

顺德大部制改革初启之际,时任区委书记刘怡去了新成立的市场安全监管局,握着常务副局长温雄的手说:“实在对不起温局。”过了一会儿,他又拍了拍温雄的肩膀再次说:“对不起温局。”

方案公布后,温雄由质监局局长转任市场监管局副局长。事实上,在此次“41 变 16”的大部制改革中,原各部各局的正职全部变成了副职——这意味着,41 个“一把手”消失了。

被动刀者不只他们。

41 个一把手“消失”了

走马上任的 16 位新部门首长,由 5 个区委常委、6 个副区长及 5 个级别相当于副区长的“政务委员”担任。这被视为这一轮人事制度改革中的“铁腕手段”——过去这些干部“有权力无责任”,如今兼任部门首长,“既要决定,又要负责”。

对于颠覆现有利益格局带来的改革阻力,改革者有清醒认识。“改革要想顺利推进,如何合理保障被改革者的利益是最核心的问题。”佛山市党校副校

长何劲和评价道。

顺德区区委区政府办公室主任李允冠坦言,改革至今,一个当初未曾预见到的尴尬源于新设的“局务委员”——部门合并后,一些大部门的局长、副局长多达 20 人,“吃饭都要坐两桌”,为了保证编制不突破,在各局各部正职转副职的同时,原有的副职则在待遇不变的情况下被任命为“局务委员”。

今年年初,这一问题得到初步解决。顺德区委、区政府发

文将局务委员改为副局长,而各部门的编制也被调整为最多“一正九副”,超编者通过退休等方式逐步消化。

更严峻的挑战来自基层的公务员队伍。

中山大学课题组关于顺德大部制改革的调研报告显示,在职业前景这一问题上,43% 的受访公务员认为晋升机会少了,职业前景不明,只有 4.3% 的人持乐观积极的态度。