

# 美英日大部制那些事儿

邵宇

从发达国家政府体系演变来看,大部制是在其经济和社会过程中探索形成的高效率、低成本、利于经济发展的政府组织模式。在多数主要发达国家,大部制已经成为一种成熟的运行体制,美国、英国、日本等国在政府运行管理过程中都采用了大部制,而俄罗斯、乌克兰等转轨国家,以及阿根廷、秘鲁等发展中国家,也在尝试大部制。

从英国、日本等推进大部制改革的典型国家来看,大部制改革并无统一模式,各国的中央部门设置差异较大,但仍然有一些相通之处,值得注意:政务类部门设置一般比较稳定,管理职能统一,变化较小。经济类和社会类部门是推进大部制改革的重点领域,这是因为经济社会发展迅速,变化较大,相应地,政府机构设置也需要与时俱进,不断做出调整。

## 日本: 世界上最精简政府之一

日本大部制改革始于1996年桥本龙太郎首相提出的行政改革构想,之后,日本国会相继通过《中央省厅改革基本法》(1998年)和《中央各省厅设置法》(1999年),为大部制改革提供法律基础。2001年1月,森喜朗首相亲自担任改革大臣,组织实施了政府机构改革,将日本主要行政机构由1府22省厅变为1府12省厅,成为世界上最精简的政府之一。同时,日本政府还对未合并的部门内部做了大幅调整。据统计,该次日本政府机构改革后,原有的128个局级单位减为96个,原有的1166个处室减为995个。日本的大部制改革虽然施行的较晚,但改革深度大、涉及范围广,堪比20世纪70年代的英国,号称是“自明治维新以来最为彻底的行政改革”。

据该次改革的首倡者、首相桥本龙太郎报告,日本本次改革的原因和目的在于:1、随着泡沫经济的破灭和老龄化的加剧,日本政府财政负担日益沉重,其中庞大的官僚体系更是使日本财政不堪重负;2、降低政府对国民生活各领域的行政干预;3、缩小政府规模,提高行政效率。

日本本次改革的重大举措之一,在于揭开了日本邮政体系改革的序幕:将邮政省变为总务省下的邮政事业厅。

日本邮政体系创立于1871年,根据其2011-2012财年年报,目前已经成长为涵盖邮递、邮政储蓄和简易保险业务,资产2921265亿日元,年营业收入166614亿日元,雇员达23万的巨型企业集团。100多年以来,日本邮政一直实行典型的国营体制,甚至地方特定邮政局长都是世袭的。该体系效率低下,尤其是邮递业务经营亏损严重,但由于邮政体系贡献了大量的选票,直到森喜朗内阁,日本政府一直

## 中国大部制改革孕育投资思路

# 大铁路 大文化 大农业

邵宇

## 铁路盈利内部强弱格局孕育逆转

无论是美国还是日本,铁路改革以前,行业均存在着效率低下、债务严重而导致亏损,改革后铁路公司自身成本缩减,是改善盈利的首要原因,其次多元化发展也带来利益增厚,但不是长期价值所在。

我国拥有全球最发达的铁路网,承担着庞大的能源和工业运输任务,7·23事故又把铁路运营的安全性提升到非常重要的地位,这一系列的复杂性,导致铁路改革十分谨慎,目前铁道部的负债规模庞大,路网主业亏损较多,而且由于高铁主干网络的建成,货运线路供需结构好转,铁路的拉动经济作用和必要性大幅降低,因此,未来铁路改革的着眼点将放在提升运输



不敢对其实施改革。此后,森喜朗继任者小泉纯一郎首相倾尽全力推进日本邮政体系改革,为通过日本邮政民营化关联法案,甚至于2005年8月不惜解散众议院,极大促进了日本邮政改革。

通过改革,日本邮政体系更贴近市场,经营效率也逐步提高。以其邮递业务为例。2003年,日本邮政集团引入丰田经验,就首先应用在邮递业务上。据媒体报道,来自丰田的7名指导人员分3班24小时全

天候工作,首先以15分钟为计量单位,对邮件科一天的邮件集配进行为期一周的数据收集。在对分拣科调查中,指导人手握计时器,并让分拣员佩带万步计,对每个职员的工作能力和作业效率做精密测算,同时对邮递过程全程跟踪,经过调整,日本邮政集团邮递业务的效率有了显著提升。同时,邮递业务还采取机械化处理邮递物件和聘用兼职人员,减少冗员,仅2003年就减少冗员6720人,大大降低了经营成本。

安全、降低对基础设施建设的依赖性、破除铁路行业垄断。

大部制改革推动铁路全方位走向市场。货运改革将大力推行“实货制”,大幅增加铁路货运透明度,降低寻租空间,增加运价提升空间和预期;从目前的运营盈利能力上看,铁路相关企业现在的强弱格局是铁建类公司>设备制造类公司>运营类公司,但我们认为随着改革的推进以及投资结构的变化,未来盈利强弱格局将发生逆转,建议关注运营类企业的盈利改善预期所带来的估值提升机会,可关注大秦铁路(601006)、广深铁路(601333)、铁龙物流(600125)。

## 培育和寻求大文化支柱

文化业的市场化改革,欲改写我国文化业“失而不强”的格局。目前,在我国内容产业制、播双方缺少有效互

动的情况下,整合制、播双方利益,对内容制作和播出等各方进行市场化改革,已经能促使文化内容多出精品,赢得巨大效益。大部制改革有望将只考虑“社会效益”,不考虑资源使用效率的“文化事业”,让渡为考量“经济效益”的“文化产业”,也会激发行业的生产力。

从全国范围来看,政府对言论的管控依然很强。从体制改革进程看,除了宣传的“喉舌”部分,其他都可以市场化。具体来说,最早电视台和有线网络分离,把网络部分市场化甚至上市;制、播分离,部分制作业务市场化甚至上市,而播出环节依然在电视台手上;即使是电视台,也是把部分广告业务市场化(招标),但电视台牢牢把握“采编”和“播控”这一核心;对报媒来说,经营性资产可以市场化和上市,但“采编”业务依然事业编制。

文化大部制改革下,管、办分离的大原则逐步落实,政策及宣传层面的监管纳入大文化部,而电视台的产业

## 英国: 大部制思想发源地

英国可能是大部制思想的发源地,早在1861年,英国哲学家和经济学家John Stuart Mill就在《代议制政府》中提出,设立行政部门的原则应以处理行政事务的目的与手段的统一性为主。英国的大部制改革规模大、范围广,时间跨度长且过程曲折,非常典型。

第一阶段:进入上世纪60年代,政府分工过细、部门设置过多的弊端日益显现,加上英帝国殖民体系的瓦解,过去专门管辖殖民地的机构亦显得多余,于是英国展开机构撤并。

第二阶段:1970年至1974年,保守党领袖Sir Edward Heath任英国首相期间,对英国政府机构进行了大规模的结构性重组。希思1965年7月接任保守党领袖后,带领保守党的政策咨询委员会“对机构重组和优化进行了广泛研究,其成果汇总在《中央政府重组》中,而该书正是该阶段政府改革的指导性文件。该书表示,大部制改革的好处包括:提高了政府的综合协调与统一执行政策的能力;提高了管理过程中政策制定与执行的能力,减少了部门间冲突与扯皮现象;提高了管理与控制大规模资源浪费的能力;使大臣与部门职责更加明确,增加了部门的计划能力。

第三阶段:1974年至1979年,保守党下台,工党执政,对保守党的政府机构改革持否定态度,多处出现倒退。

第四阶段:1979年之后,无论是连续执政18年的保守党还是之后的工党都再次推进大部制改革。

大部制改革一方面大大降低了英国政府的行政支出,例如撒切尔执政期间通过裁撤准政府机构节省的资金有2400万英镑,另一方面通过提高政府部门间的协调和提高部门效率,也有力地提高了相关行业的生产效率,例如英国贸易部和工业部70年代的合并就在一定程度上提高了英国的出口管理效率,对英国当时的出口有一定的促进作用。

## 美国: 不断变化之大部制

我们认为,实际上美国的大部制体制仍然是不断变化的,是一个根据经济社会形势、通过内在调整不断强化的过程。美国农业部就是这样一个典型的大部制产物,由10万多人组成,广泛负责美国森林等自然资源的管理、为美国的农场服务,并负责美国食品安全和农业科学教育等。该庞然大物最终形成于1994年的重组,按照《农业部重组法》的规定,美国农业部的结构和职能都相应做了调整,并对美国农业建立现代化、规模化的高效生产体系起到了显著推动作用。

(作者系东方证券首席策略研究员)

实体以及有线、出版集团等进入文资办。随着资产逐渐划归文资办,结构理顺后有利于后续资产的整合。受益于文化体制市场化改革,管办分离经营性资产注入甚至集团整体上市,如:纸媒的大地传媒(000719)、凤凰传媒(601928)、中文传媒(600373)、广电的电广传媒(000917)、天威视讯(002238)等。长期看,随着文化体制改革的进一步深入,政府部门减少,有利于降低市场行政干预,促进文化产业的发展,使文化产业成长为“支柱型”产业。在这个产业变革的过程中,一些优秀文化公司会成长为综合性的文化传媒集团。如电影制作的华谊兄弟(000027)、光线传媒(600251),以及电视剧制作的华策影视(600133)、华录百纳(600291)、新文化(600336)等。

## 现代化要求大农业发展

历史上,农业部和林业部分分合

# 财政透明: 阳光下黑暗无处藏身



丁安华

每年的财政预算及其执行情况都是3月间“两会”讨论的议题之一。上世纪初,美国最高法院法官路易斯·布兰戴斯就指出,“阳光是最好的杀菌剂”,这句被广泛引用的名言,就是指开放与透明对公共事务的重要性。

公共财政,包括政府的税收、借贷、投资和支出。从根本上而言,公共财政在很大程度上界定政府与公众之间的经济关系,这是民主国家中最重要的关系之一。过去30年间,财政透明化成为一种全球性趋势。所谓财政透明,是指政府及时、完整、准确地向社会公众提供政府财政的信息。一方面,公众可以方便地获取政府财政预算与决算的全面而高质量的信息;另一方面,在制定和执行方面,公众可对政府问责。

财政透明,之所以变得重要,还与各国加大治理腐败相关。国际货币基金组织(IMF)曾就财政透明发出一份“最佳实践指南”,鼓励各国推进财政信息公开。今天,财政透明成为各国公共政策设计重点。研究证明,政府财政透明,是市场机制发挥作用的前提。

公共选择理论表明,政府官员倾向于通过简化的财政数据和随意定义的财政科目,来模糊和掩盖重要的财政信息,从而误导公众,使得公众对大量的财政浪

费,对公共部门而言,一间公司的财务状况,必须按照国际通用的会计准则,通过外部第三方的审计,向公司的股东予以披露。如果是一间上市公司,更应如此。毫无疑问,充分的信息披露,是市场机制发挥作用的前提。

其次,农业现代化与水利建设密切相关。近年来,国家对农田水利建设尤为重视,每年的中央1号文件和中央水利工作会议都对水利改革发展作出全面部署,强调要把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务、作为提高农业综合生产能力的决定性因素,明确了一系列支持农田水利的重大政策举措。农业部和水利部还在加快水利和农业发展方面

展开合作,2012年初签署了《关于加快水利和农业发展合作备忘录》。根据合作备忘录,水利部将与农业部积极加大农田水利基础设施建设投入;大力发展高效节水灌溉和旱作节水农业,扩大节水、抗旱设备补贴范围;加大对基层防汛抗旱服务队、水利科技推广等专业化服务队伍扶持力度;加大农村水利科技创新力度。

农业现代化、规模化经营要求改变目前“人均一亩三分,户均不过十亩”的小农经营模式,因而必然要推动农地使用权流转,促进农地的集约化、规模化使用,而如果林业局并入,亦可能统筹推进林权流转,提升相关农地、林地的资源价值。建议关注拥有农村土地、林地的上市公司,如亚盛集团(600108)、岳阳林纸(600963)、永安林业(000663)等。农田水利建设或进一步加快,建议关注青龙管业(002457)、国统股份(002205)、新界泵业(002532)等公司。

(作者系招商证券首席经济学家)

费,对公共部门而言,一间公司的财务状况,必须按照国际通用的会计准则,通过外部第三方的审计,向公司的股东予以披露。如果是一间上市公司,更应如此。毫无疑问,充分的信息披露,是市场机制发挥作用的前提。

其次,农业现代化与水利建设密切相关。近年来,国家对农田水利建设尤为重视,每年的中央1号文件和中央水利工作会议都对水利改革发展作出全面部署,强调要把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务、作为提高农业综合生产能力的决定性因素,明确了一系列支持农田水利的重大政策举措。农业部和水利部还在加快水利和农业发展方面

(作者系招商证券首席经济学家)