

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

法定机构与深圳多层次政府公共服务体系建设

作者/来源：傅小随

法定机构虽然是为缩小政府规模、克服官僚体制僵化弊端而设计的一种公共管理体制，但却仍然包含在广义政府公共管理或公共服务体系之内，因为它是政府主导和管理、代行政府职能并且多数情况下由政府财政支持运作的一种半官方机构。而其社会化的构成模式、民间化或企业化的运行方式则使它具备了较之传统纵向行政机构更高的效率和灵活性，因此它是政府公共服务体系中比较独特的一个组织形式。深圳尝试建立法定机构，其目的就是针对目前政府公共服务体系的状况，弥补其中的缺陷，丰富其层次，使其更加完善。但是，改革试验需要在理论上给法定机构以清晰定位，并采取适当的策略予以推进，以使改革能顺利到位并使法定机构发挥应有的功能。

一、深圳政府公共服务体系结构现状

深圳目前的政府公共服务体系总体上保持着与全国一致的结构特征，即以行政——事业机构为核心的组织体系和以经过改造的事业——企业单位为主要组成部分的外围组织体系，形成两个基本圈层。前者主要提供政策、监管、指导实施等公共服务，以及部分保障性、福利性基本公共服务，后者主要通过直接实施和服务的方式提供日常消费型基本公共服务和一些个性化、差异化公共服务。两个圈层的公共服务职能虽然有大致区分，但区分又不是绝对的，还存在着一定程度的交叉，并且随着改革的推进在进行着不断的调整。不过，这种两个圈层的划分方法保留着浓厚的传统行政管理思维方式，也明显适应了目前改革的深度。而按照改革发展的趋势，我们可以对政府公共服务体系进行更加细致的划分，以体现出其层次上应有的丰富性。

将各种政府公共服务组织机构的性质、干部人事管理方式、财政经费来源三个主要因素结合在一起，以它们和政府公共管理核心之间关系的紧密程度或者上述三个因素被公共管理核心支配作用程度的大小作为区分标准，可以将目前深圳的政府公共服务体系划分为五个层次。

层次一：完全在现行公务员体制内由不同职能部门组成。其机构类型是标准行政机关，由组织人事部门严格按《公务员法》进行全员干部人事管理，经费全额财政拨款，拥有完整的决策权、监督权、部分执行权和授权本体制外其它机构执行权的权力。层次二：完全事业编制，由本级党委和政府或其部门主管的事业单位组成。它们由组织人事部门根据有关法律法规进行严格干部人事管理，经费全额财政拨款，拥有执行权和部分决策权。层次三：由企业化运营的事业单位构成。它们保留事业单位的性质，沿用部分事业编制，中层以上管理人员由组织人事部门进行任免或备案管理，财政投资基本建设并担负部分管理经费，接受主管部门监督管理，拥有一定自主决策权和执行权。层次四：由具有部分事业单位特征的公共服务机构构成。它们通常由本级政府或部门主管，领导班子成员由组织人事部门进行管理，对外以企业化或民间机构化方式运行，内部保留部分事业单位管理特征，接受政府监督。政府以定向购买、特定政策支持、财政补贴等方式为其创造条件，拥有较为完整的决策和执行权。层次五：由承担政府特定领域公共服务使命的国营企业组成。它们由政府投资组建，领导班子由政府任命和管理，担负特定领域公共服务职能，实行市场化运营，但并不拥有完整决策权。

深圳政府公共服务体系结构的这个现状形成于多年来的政府职能转变、行政机构改革和事业单位体制改革。这些改革将部分原由行政部门履行的公共服务职能转移出去，也使一批事业型公共服务机构改变机制，靠近市场，从而使原有的行政机关——事业单位——国有企业各自界限清楚的结构模式发生变化，出现一些复合形态的公共服务组织类型，整个公共服务组织体系因此显得更加多样化。

这种改革趋势符合当代国际公共管理改革潮流。发达国家和地区也是以多样化的公共服务组织类型来实现分散化的公共治理。这些组织数量众多，组织形态和管理方式差别很大，相当部分实行企业化管理。有的属公营性质，有的则采取公办民营方式，有的是作为独立公法实体进行自治化管理。它们都承担不同的公共服务职能，但都不属于传统政府部门，例如加拿大的服务署、特别事务署、政府部门服务机构和联合治理公司，新西兰的皇家实体和半自治实体，西班牙的具备行政职能的自治实体、公共实体，英国的非政府部门公共实体，美国的政府公共事业公司，新加坡和香港的法定机构等。这些形态各异的机构甚至没有一个统一的名称和清晰的概念，但它们都是政府公共服务体系的组成部分，并且在性质上又和传统的政府组成部门明显区别开来。应该说，深圳在改革过程中新出现的这些公共服务组织类型与发达国家和地区的这些组织类型都有相似之处。

其中，由英国人发明并在新加坡和香港运用得非常成功的法定机构，在多种公共服务组织类型中较早受到深圳的关注，多年来一直有尝试借鉴的设想，但囿于种种因素的限制始终没有正式启动。2007年深圳市委市政府出台了《关于推行法定机构试点的意见》，正式决定在深圳试行法定机构这种新型政府公共服务组织模式，丰富和完善深圳的政府公共服务体系，并选定了改革试点单位，从而将酝酿多年的法定机构改革提上议事日程。

程。

二、深圳为什么需要进行法定机构改革试验

在科学发展新时代，让改革开放的成果更多惠及人民群众，通过改善民生来构建和谐社会的政府职能的核心内容。因此，担当改善民生主要使命的政府公共服务体系建设就是行政体制改革的重要组成部分，其目的就是要强化和完善政府公共服务体系，以增强其提供公共服务的能力。这是一个十分重要的大趋势，政府职能的内容由此越来越多地从直接经济建设领域回归到民生服务方面。相应的组织体系建设当然应该与此相一致。不过，这并不意味着增加更多的政府公共服务职能部门。采用较之行政机构运作更加灵活、效率更高的自治化组织形式，才是正确选择。

正因为如此，行政机构改革和事业单位改革都朝着选用自治化、企业化和民营化的组织类型来替代性地履行直接提供公共服务的政府职能。多年来，深圳在这方面的改革幅度不小，也有一些成功经验被其他地区学习借鉴。目前，全国各地推行的传统事业单位体制下的文艺院团改革，其基本思路也是如此，据称改革的经济效益和社会效益都很好，实现了文艺院团、演职人员和观众的多方满意。

问题是，有一些行政和事业性公共服务机构比较适合这样的改革模式，另外还有一些则不很适合，否则改革就会损害政府公共服务机构的公共服务本性。在深圳目前的五层次政府公共服务体系中，就缺乏一种能够将公共性、自治性和效率性比较理想地结合起来的组织形式，以针对性地解决这个问题。传统行政机构受到法律法规较严格的限制，更受到其它权力机构的制衡，运行特征上比较刻板僵化，效率性和灵活性差。而放松规制的改革对这些部门来讲不可能达到给予其足够灵活性的程度，来自政治上的限制决定了这一点。这是各国改革在环境和制度上面临的共同难题。而让部分服务性执行机构和事业单位朝着企业化、市场化方向转变形成的跨属性公共服务机构，虽然节省了部分财政投入，体现了某个方面一定程度上的效率性，但其产生的新问题也非常多而复杂，包括内部管理模式官僚化、唯利是图、占据垄断性公共资源以谋取小集团利益最大化、浪费公共资源、抬升公共服务成本、无法实现有效监督等等，严重伤害了公共服务机构的公共性。这种情况证明，市场化、企业化并不是行政和事业性公共服务体系改革的唯一可选方向。

相比而言，可以在相当程度上克服行政机构僵化本性，同时唯利是图的市场化本性又相对较弱的法定机构应该是可以大胆尝试的公共服务新型组织类型。新加坡和香港的成功实践较好地证明了这一点。法定机构的最大特点是兼具行政机构应有的比较充分的公共性和公共服务机构所需足够的灵活性，在服务提供中有条件保持高效率，并大幅度避免企业化经营的事业单位拿公共资源努力力为小集团谋利益的重大缺陷。特别是对于那些不适合企业化改革的机构而言，法定机构是很好的可选改革模式。事实上，新加坡和香港法定机构模式的运用范围非常广泛，完全可以给我们的改革提供充足的信心。因此，深圳的公共服务体系建设需要运用法定机构这种独特组织形式，它必定能够给深圳的政府公共服务体系建设带来新的气象。

当然，要使法定机构改革达到预期目的，在制度设计上就要事先注意添加一道特殊防线，防备其带上部门利益的旧习，使其形成新型的小利益集团，或者变成一架吮噬公共利益的新型利器。应该说这样的趋势并不只是一种可能，几乎是一种必然。克服这个必然性危害的要诀并不仅仅是加强上级主管部门的监督，以及理论上说起来动听而实践上缺乏效果的社会监督或其它什么监督形式。事实证明如此监督不可能完全到位，就应该在其运作机制上设计理事会组成机构的高度社会化、决策的公开透明化和针对法人代表的不启自动的严格责任追究制度。缺少了这样的制度设计，法定机构改革的前景就几乎不值得期待了。从目前的情况来看，制度设计在这一点上并没有完全到位。

三、深圳法定机构改革的推进策略

制度设计良好的法定机构也需要沿着合适的路径和有效的策略才能加以推进，否则会遇到较大阻力，严重影响改革的进程和质量。

需要考虑的策略问题之一是应该从改旧起步还是应该从建新起步。前者是先选取性质条件适宜的事业单位作为试点，将其改造成为法定机构。这是一个难度较大的起步方式，其进程肯定不会一帆风顺。因为，如同政府的机构精简一样，它涉及到原有人员的身份和社会角色改变、待遇变化、工作方式改变和职业前景的改变，人们的思想、行为和心理上的适应殊不容易，因此改革的补偿代价也应该比较大。后者是根据新增公共服务需求筹建新的公共服务机构，选用法定机构的形式来进行。这样的起步方式相对比较容易一些，不会遇到整批人的艰难转型问题，因此也不存在改革补偿代价问题。在取得一两个成功经验后，再开始对适合的部门进行改造，其困难程度应该会小一些。

需要考虑的策略问题之二是选择试点单位时要对其管理权限进行分析。地方政府的改革在涉及到上级相关部门的时候，通常需要征得这些主管部门的同意之后才可进行，而征得同意有时候不只是需要一个时间或程序上的过程，更可能得到反对的声音，因为上级部门会有一个全局考虑的问题，或者会有别的顾虑，这样就对改革形成了阻力。所以，选择地方政府自己全权管辖范围内的单位作为改革试点，应该有利于改革的顺利起步。

需要考虑的策略问题之三，也是特别重要的一点，就是改革要选择最适于由法定机构来提供的公共服务领域或项目来作为突破口。起步如果不恰当的选择，那么其效果就不会从一开始显著地表现出来，从而被广泛认可，并为其后的进一步改革铺平道路。所以，既可以节省财政经费，又可以明显提高效率和公共服务质量，同时不会给公众造成官僚化和新型小集团形象的公共服务机构，是比较可选的部门。

（作者：深圳市委党校行政管理教研部主任、教授）