

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

2014年劳务派遣市场调查问卷

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

行政体制改革剑指城市公共服务

2010-08-06 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

“十二五”期间,行政管理体制改革要以提高政府效能、增强政府公信力为出发点,以建设服务型政府为落脚点,加快推进管理体制创新、运行机制创新,推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。这样的改革需要勇气,也需要政治智慧。

现代城市的复杂性决定了城市管理工作的复杂性、综合性和整体性。一个城市公共服务水平的高低和服务质量的好坏,很大程度上取决于这个城市政府的管理水平如何。“十二五”期间,要不断强化、优化城市政府公共服务职能,从四个方面深化行政管理体制改革,这对于加快经济转型、维护社会稳定,全面推进服务型政府建设,具有重要的战略意义。

提高政府社会管理和公共服务统筹能力

1982年以来,在持续推动的6次政府机构改革中,精简机构和编制始终是基调之一。2008年开始的“大部门制”机构改革,坚持整体设计、分步实施、循序渐进的原则和策略,对提高政府管理水平产生了很好的效果。但是,从政府对社会管理和公共服务的统筹能力来看,我们在职能转变、机构设置、运行机制上仍不能完全适应服务型政府建设的要求,尤其体现在对城市政府管理体制和运作机制主要特点的把握上。

从社会活动的角度看,“复杂性”是城市的突出特点。这决定了城市社会生活中的各个要素,必定是以高度社会化的形式发生着相互联系,也决定了城市管理要比农村复杂得多。对新闻事业的管理,水、电、煤气供应,公共照明、排污、垃圾处理等社会管理和公共服务方面技术性的问题,如果设计欠妥或考虑不周,就有可能变为政治问题。因此,城市管理过程是复杂的,有着很强的专业性。

从经济活动的角度看,“综合性”是城市的主要功能。如果说县政主要是“农政”的话,那么“市政”在经济领域主要面对的是衔接制造业和服务业,即“接二连三”,而且担负着“串联”整个国民经济的任务。即使城市政府今后不再直接管理企业,直辖市、副省级市和一部分较发达的地级市,也还负有繁重的工商行政管理责任和为工商业提供社会化服务的任务,有带动周边地区共同发展的义务。而且,随着“单位”体制的改革,社保等民生事务将更多地转由城市政府来负责。

从管理活动的角度看,“整体性”是城市政府运作的鲜明特征。由于在一个狭小的地域上居住着大量人口,使得城市的功能日趋复杂多样,而且日益要求这些功能以整体性协作的方式来实现。即使较大的城市设置了若干行政辖区,但城市作为一个整体,其市政服务系统并不会因此分区而设,如供水、供电、燃气、垃圾处理、环卫等公用事业,路网建设、公共和地铁等市政建设,几乎全部需要跨“市辖区”来统筹规划,统一管理。

从政治活动的角度看,“自治性”是城市政府管理和行政运行的重要特点。虽然城市的管理具有鲜明的整体性,但一个城市对外往往又具有独立性,并在文化、风俗、传统等方面具有鲜明的历史特性。即使是在单一制国家,中央政府也容忍,甚至是鼓励各个城市拥有一定的自主性。因为在宪法和法律的框架下,不适当启用地方立法权和政治、行政管理、公共服务方面设立规制的自主权限,在某种程度上,也是对政治资源和管理资源的浪费。

建设富有效能与结构合理的“有为政府”

“十二五”期间,推进公共服务体系建设、强化政府公共服务职能,必然要求建设一个富有效能、规模适度、结构合理的“有为政府”。行政管理体制改革要敢于突破原有体制的束缚,围绕转变政府职能这个关键,以政府流程再造为突破口,以规范权力运行为落脚点,打破纵向政府间管理体制的“职责同构”模式,归并、整合现有职责和机构,构建集成化的服务体制、机制和流程。

强化政府公共服务职能,必须强调立法和规制建设。推进服务型政府建设,不可能也不应当游离于法律之外,必要时应当立法先行;政府强化管理和提升服务水平,政府主导的多元化公共服务提供主体,应依据相应的

法律法规和规章，责权利界定明晰，该强化的强化，该放松的放松。

在强调政府职能转变的同时，政府有必要保持对教育、医疗等资源的适当掌控，对重要的交通枢纽、物流站点和某些重要的商品市场保持控制权，以保证服务的“公共性”基础。受政府财力的制约，为了加快发展，有些公共产品可交由企业生产、市场运作，但要加强监管和评估，某些公共产品要在将来有条件之时进行“回购”、实施“逆民营化”。

抓住推进公共服务体系建设的有利时机，深化机构改革。妥善处理好进一步推动政府机构改革条件的酝酿与以机构改革作为突破口推进政府发展的关系。同时，在公务员规模方面，面对“绝对数量不小，相对规模不大”，以及“必要的‘削减’正确，但‘缺口’普遍存在”这两个矛盾，考虑在坚持机构编制管理“适度从紧”的情况下，争取时间改善舆论环境，提高政府运行质量和公务员整体素质，为今后的“增量改革”预留空间。

建立精干、高效的公共服务组织管理体系

按照确保政府全面履行职能的要求和“大部门体制”的思路，行政管理体制改革的方向是公共服务组织管理体系的集成化，以有效解决城市政府横向部门间、纵向层级间的协同服务问题。同时，推行公共服务决策与执行相对分离，适度压缩经济管理部门，整合城市建设和城市管理部门，设置社会综合事务管理和公共服务部门，建立社会化的辅助决策系统和智囊系统，组建相对独立的服务监督和绩效评价机构。具体包括：

制定“十二五”公共服务行动纲要。借鉴英国和美国的政府改革实践，从政府发展的高度，对城市公共服务体系建设的目标流程、组织流程、工作流程、资源保障流程等进行设计优化，研究制定“城市基本公共服务标准”，制定城市公共服务建设的总体方案及各项发展规划。公共服务组织管理体系建构以“合法，创新，绩效，便民”为宗旨，以用户满意为导向，以组织扁平化为特征，以信息技术为手段，业务流程再造以“部门协同化、服务规范化、过程人性化、品质标准化”为目标，对现有政府管理体制、机制和制度进行梳理、诊断，进而优化或再造服务管理流程，并在实践中持续改进。

探索强委（市一级公共服务委员会）、弱块、做实社区的模式，合理界定市、区（县）、街（镇）权责划分，深化社区建设。根据不同公共服务领域的实际情况，实行“授权制”与“委托制”相结合，也即由市与区（县）或街（社区）之间建立委托授权、责任契约等关系模式，公共服务委员会统筹全市相关的综合事务；同时，加强决策层对执行层的监督考核，择机推进行政区划调整和政策功能区管理体制，创新运行机制，实现公共服务组织体系的扁平化管理。此外，考虑利用规模效应，设立某些跨区域联动的公共服务领域“专区”，超越行政区划的地理边界共同提供某些公共服务，推动政府间合作和协作。

基层事务层面实行社区自治。深化社区建设以贯彻落实基层自治为方向，积极培育社会组织，发展社会力量，提倡居民自治，把政府为居民提供更多的服务与居民在适当的领域自我服务有机结合起来，构筑新型城市基层公共服务和社区治理架构。

在加快改革中充分发挥事业单位公共服务职能

公共事务是政府作为管理当局对社会必须履行的基本义务，包括教育、卫生、文化、体育、科学技术、公用事业等社会服务。公共事务具有很强的专业性和技术性，不可能全由政府部门具体操办，政府通常设立专门机构或委托社会组织来办理。在中国，这些专门机构或公共组织属于“事业单位”。鉴于事业单位改革的复杂性、渐进性和长期性等特点，“十二五”期间，事业单位改革的目标既不是简单的“非营利性”定位，也不是简单的“市场化”定位，而可以从三个方面入手，重构公共服务制度：

剥离行政机构性质的事业单位，保留行政执行类的事业单位。对少部分具有行政职能的事业单位，可以划分为行政监督类和行政执行类，同时，将某些行政执行职能从政府机构剥离出来，交由或委托“非权力机关”事业单位承办，这类机构的最终走向是“非营利组织（NPO）”、考试院（中心）、人事考评中心和干部培训中心。对这些机构，一方面要通过财政制度改革增加公共事业投入，另一方面，要完善责任控制机制，确保政府职能有效履行。

对开发经营类的事业单位实行转制，逐步过渡为营利性企业。西方国家公共服务制度改革的经验表明，政府在承担公共服务“提供者”和“付费者”职责前提下，在公共服务“生产”环节引入竞争——激励机制，发挥市场的作用，调动社会力量参与公共物品和服务供给的积极性，建立政府与社会的互动与合作机制，可以有效提高公共物品和公共服务供给的质量和效率。

将不具有行政职能、政府未委托承办具体事务的事业单位划转为“非营利组织”。同时，鼓励发展公共服务组织意义上的事业单位，为公共服务制度的重建奠定组织基础。从长远来看，非营利组织将是承接政府职能向社会剥离、参与公共服务提供的有效组织形式。目前，很多非营利组织在中国被称为“民办非企业单位”，建议今后统一称之为“民办事业单位”，以与“公立”事业单位相区别。

在这种治理模式下，由于公共服务的供给过程分为“提供”和“生产”两个环节，通过构建公共服务体系多元化的结构，公共机构、私人企业和非营利组织都可以成为公共服务供给的有效组织形式，提高公共服务效率。

作者：南开大学周恩来政府管理学院教授、博导孙涛

来源：《人民论坛学术前沿》2010年第7期中

参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101
院办电话：010-59762700
科研管理处：010-59762558、59762526
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210