

转变公共服务职能 建设公共服务型政府

叶伟芳

(厦门大学管理学院 福建厦门 361005)

摘要: 公共服务是 21 世纪公共行政和政府职能转变改革的核心理念。中国政府公共服务职能转变的根本目标是建立起公共服务型政府, 促进公共服务市场化的改革, 实现政府公共服务职能的转变。

关键词: 公共服务; 公共服务型政府; 管理体制

目前, 我国的改革面临经济、社会全面转型的挑战, 这是一个更为深刻、更为复杂的改革新阶段。经济转型要求构建现代产权关系, 社会转型需要形成新的社会利益整合机制。伴随着经济社会的全面转型, 人民群众日益迫切的要求政府能够为他们提供有保障的公共产品和有效的公共服务, 越来越期望建设一个公开、透明和廉正的政府。在这个特定的大背景下, 政府的职能和责任需要被重新定位, 政府权力也需要进行更为有效监管。因而, 转变政府公共服务职能, 加快建立公共服务型政府, 将对我国的改革发展全局产生重大影响。

一、我国政府管理体制的改革及政府职能转变的特点

自 1978 年以来, 我国政府管理体制不断向前推进, 政府职能转变取得了显著成就。围绕转变政府职能, 理顺政府与企业、市场的关系, 主要推进了如下方面的改革:

政府机构改革。政府职能与机构设置相辅相成, 相互影响。宽泛繁杂, 无所不包的政府职能必然要求臃肿庞大, 重叠交叉的政府机构, 反过来, 层次过多, 人浮于事的机构体系又会进一步集中权力, 扩展事务。因此, 政府机构的改革成为转变政

府职能的一个制度性环节。按照精简、统一、效能的原则, 围绕政企分开、下放权力这一中心内容, 我国在 1982、1988、1993、1998 和 2003 年先后五次进行不同力度的政府机构改革, 这些改革对理顺关系, 减少重复, 明确职责, 降低行政成本, 提高行政效率, 增强机构活力, 都不同程度地起到了积极作用。

调整政府管理的内容。改革前, 政府部门宏观微观事务一把抓, 企业实际上成了行政机构的附属物。经过改革, 政府管理经济的范围从遍及各行业、各领域、各环节, 逐渐转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。

改进政府调节经济活动的方式。直接干预与行政命令是改革前政府管理经济活动的唯一方式, 审批与管制成为政府管理的基本手段。通过以投资项目审批削减为重点的审批制度的改革及经济法制建设等一系列制度创新, 政府管理经济活动的方式大大改善, 以经济手段和法律手段为主, 辅之以必要的行政手段的经济调控体系正在形成。大力推进行政审批制度改革, 在推进行政审批行为的公开化、规范化方面也迈出了重大步伐。

规范政府行为。关于政府部门行政权限、行政

作者简介: 叶伟芳, 厦门大学管理学院。研究方向: 行政管理学。

行为、行政程序和行政责任的一系列法律规范陆续颁布。尤其是《行政许可法》的颁布，既为政府施政行为提供了强有力的法律保障，又有效地规范了政府管理职能，减少了主观随意性，避免了公共权力的滥用。

从总体上看，经过 20 多年的改革和发展，中国政府行政管理体制和政府职能都发生了显著的变化，更适应经济和社会发展的要求。

二、我国政府公共服务所面临的主要问题

加入 WTO，对我国政府公共服务的效率和质量也要求愈来愈高。但由于我国历史长期的积累，形成了“全能主义政府”、“无限责任政府”的管理模式，使得政府的公共服务职能混乱，整个社会还未建立起高效合理的公共服务体系。目前存在的主要问题有：

1 社会公共服务呈全方位膨胀趋势，政府负担过重

在我国整个体制和社会转型期间，社会公共服务呈全方位膨胀趋势。首先，社会主义市场经济体制的建立并逐步完善，使我国计划经济体制下全能型“单位制”的社会组织管理体制面临解体。许多原来由企业和社会各单位自行管理的社会公共服务如校（厂）办学校，医院、幼儿园等被剥离出来，由相关政府部门管理。其次，由于我国是后发现代化国家。中国不但要在较短的时间内完成工业化和城市化等任务，还必须同时关注后工业社会面临的现代化的种种任务。随着我国社会经济的持续发展、生活水平的迅速提高和城市人口的成倍增长，人们对社会公共服务的需求越来越多，并趋于多样化和个性化。为满足这些复杂多样的需求，必须努力提高我国政府公共服务管理水平。随着经济的日益发展和社会分工程度的不断提高，公共服务领域不断扩大，财政供给能力不能满足需求的压力不仅是西方国家，也是处在转型时期的我国政府面临的难题。

改革开放以来，我国政府财政支出规模持续下降，财政支出占国内生产总值的比重，已由 1978 年的 31% 下降至 1999 年的 16%，而发达国家普遍维持在近 50% 的水平上。以在财政支出占大比例的公共和社会支出为例，公共和社会服务支出主要包括教育、科技、文化、卫生、广播电视、社会福利、社会救济、社会保障以及城市维护建设和环境保护支出等。在这部分支出中，不管是纯公共物

品，还是准公共物品，都具有很强社会效应和外部效应。财政近年来虽然相对增加了这类支出，由 1978 年 13.1% 增至 2000 年的 27.69%，但增长速度不够快，特别是 1991 年至 2000 年 10 年间仅增长 2.6%，占财政支出的份额还较小，资金需求与资金投入的缺口很大。公共物品和公共服务的供给不足，不仅不能满足这些领域本身的要求，甚至影响到国企改革、市场化程度、公民素质提高和社会稳定等方面的发展。国家的建设和发展单靠政府有限的财力是难以支撑的，需要政府与社会各种力量的合作。

2 政府独家垄断着公共服务的供给，造成市场失灵

长期以来，由于我国经济发展水平较低，市场处于供不应求的不平衡状态，为防止市场混乱产生私人垄断，危害公共利益，政府承担了提供公共服务的全部职责，并为此设立了繁杂的政府机构，如邮电部、交通部、卫生部、广电部等。不可否认，国家对于公共服务的管理在相当长的一段时间内，的确对保障人民生活，促进经济发展起到了积极作用。但是政府控制的公共服务范围过宽，会造成市场失灵，甚至引起某种程度上的政府垄断，从而加重了政府的负担，这与 WTO 规则不相符。

由于公共服务涉及到人们生活的每一方面，对于公共服务的消费占有很大一部分市场份额，各个政府部门根据所管理的行业特点，均制定了行业规范，这些行业规范往往是凌驾于法律之上的，而市场经济是法制经济，这些部门政令不符合法制建设的要求，并且由于政出多门，常常互相冲突，造成市场混乱。以事业单位为例，它们是政府的下属执行机构，本应属于向社会提供某种服务的组织机构，但由于直接受政府管理，成为政府机构的补充和延伸，被现行体制赋予不少行政特权，形成了相当程度上的垄断。此外，由于经济水平的提高，消费者的基本需求已经可以得到充分满足，并在此基础上产生了得到最优服务的需要。在这种状况下，国家对于公共服务管得过宽，统得过死，就不可避免的出现许多弊端，如生产效率低下，服务质量低劣，已成为公共服务领域的疑难病症。对此，中国老百姓深有感触，“电老虎”，“铁老大”，公共设施“跑、冒、漏、滴”，“门难进、脸难看、事难办”等现象，成为中国公共服务领域的真实写照。加入 WTO 后必须要对这种以行政性垄断方式，搞

行业管理的做法进行改革。

3 社会组织发育不健全, 行业竞争能力弱

按照 WTO 的规则, 应该充分发挥社会中介组织在管理社会、经济事务等方面应有的功能, 政府应该逐步从这些领域中退出来。然而目前社会中介组织成长中存在的成熟的种种问题, 牵制着政府公共服务的社会化改革, 最为突出的有两点: 一是社会中介组织社会化程度低, 官办色彩浓厚。许多中介组织从经费和组织管理上依附于政府机关, “政府与中介组织不分” 的现象使政府的职能难以转变, 行政部门往往通过行政权力强制系统所属的中介, 对某些中介服务如会计、审计、验资、评估、查帐等进行垄断。这极大地妨碍了中介组织的独立性、公正性, 妨碍了公平竞争秩序的形成, 也妨碍了政府自身职能的真正剥离和治理模式的转变; 二是社会中介组织缺乏自我约束、自我管理机制。目前, 中介服务行为不规范, 导致违法违纪现象时有发生, 会计、法律、仲裁等高级专门人才短缺, 影响了中介组织的服务质量, 损害了它在公众心目中的形象和在事务管理中的地位, 成为整顿市场经济秩序的重要对象。

政府长期独家管理公共服务, 不利于增强行业竞争能力。国际上许多国家的公共服务都是由私人企业经营, 例如美国的航空客货运, 德国的电信业, 日本的邮政业, 这些国际企业由于长期参与市场竞争, 已经具备了很强的经济实力与竞争能力。我国加入 WTO 后, 这些国际企业必然会冲击国内相关行业的市场, 如果公共服务行业长期处于政府的控制之下, 必然缺乏对市场的应激能力和竞争能力, 反而会被国际企业挤垮, 造成外国企业垄断国内公共服务行业的不利局面。

由此可见, 重新选择公共服务的输出模式已经成为社会主义市场经济发展过程中的一个必然趋势。公共服务的社会化既有利于政府减轻自身负担, 还可以形成新的经济增长点, 促进市场发育, 为适应全球化以及由此形成的新的竞争规则和态势, 全面提升政府公共服务能力, 转变政府公共服务职能, 这是政府职能转变的一个重大内容, 也是构建中国现代行政体制的关键。

三、转变我国政府公共服务职能的几点思考

从总体上看, 我国的公共管理从理念到体制结构和具体的管理行为实际上形成了官僚体制为中心的总特点, 这造就政府在管理中的全能主义惯

性, 并增加政府管理的成本; 使我们的政府在全球化时代背景下的公共管理负担仍然在加重, 难以对来自国际和国内的各种信息进行及时有效的分析, 从而做出有效的决定来应对纷繁复杂的环境变化和利益要求。因而, 在充分考虑我国国情的基础上, 尽快转变政府公共服务职能, 努力建设公共服务型政府。

(一) 加强建设公共服务型政府

公共服务型政府是和社会主义市场经济相适应的政府治理模式。建设公共服务型政府是我国市场化改革进程的必然选择, 是新阶段我国政府职能转变的基本目标, 是社会转型和经济社会全面发展的客观要求。

加快建立公共服务型财政体制, 构建政府履行公共服务职能的制度基础。由于历史的原因, 我国现行财政体制存在着结构性缺陷, 总体上说, 还是一个经济投资型财政体制。关系社会发展的投入占财政支出的比例没有明显增加, 甚至有的还有所减少, 特别是公益性投资项目中, 卫生、体育、教育文化和社会福利业等所占比例过小。要通过财政转型, 将政府职能转向公共安全、公共卫生、公共教育与职业培训, 公共救济等方面。

继续推进机构改革, 这是建设公共服务型政府的关键所在。建设公共服务型政府, 必须按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求, 深化机构改革, 使政府组织机构更加合理、科学、高效。推进政府机构改革, 应科学规范部门职能, 按综合职能设置机构, 将相同或相近的职能统一交由某些部门承担。只有这样, 才能解决好职能交叉重叠, 权责脱节, 多重管理, 多头执法的问题。

继续转变政府职能, 这是建设公共服务型政府的核心问题。要通过转变政府职能, 解决好“越位”、“错位”、“缺位”的问题。政府要改变过去包揽一切的管理体制, 要分散政府的管理权限和范围, 充分发挥市场机制的作用。做到凡是市场能运作的, 政府不包揽; 凡是企业能自主经营的, 政府不干预; 凡是社会能办理的, 政府不插手。实现政府与企业, 社会, 市场之间的合理分工。在经济管理上, 要强化“看不见的手”, 弱化“看得见的手”, 充分发挥市场机制的作用。

建立和完善电子政府, 拓展现代公共服务型政府的发展空间。所谓电子政府, 是指在信息化

的条件下,在对传统政府的行政职能,组织结构和业务流程进行重组的基础上,主要以计算机网络为技术平台,实现政府的公共管理与服务,从而形成一种更为有效的政府运作形态,进而促进政府职能转变,增强政府公共服务能力。为此,需要增加电子政府的制度供给,借鉴企业化管理模式完善电子政府的运行机制,扩大电子政府服务对象的覆盖面以及培育电子政府的支柱性文化,从而构建一个结构合理,经济有效的电子政府服务系统。

建设一支高素质的公务员队伍。建设公共服务型政府,必须建设一支高素质的公务员队伍,要在控制数量,提高质量,优化结构上下工夫。建立健全公务员培训的制度,培训内容要系统化,包括政治,理论,文化学习和业务学习。要建立长效机制。根据国家公务员条例和有关规定,根据新的形势和任务,建立和完善竞争择优的选拔机制,适应社会需要的培训机制,开放灵活的流动机制,与贡献相适应的激励机制。要健全严格的“出入制度”,严把“入口”,确保选人用人质量,疏通“出口”,积极推行辞职,辞退制度。逐步实现公务员队伍建设的制度化,规范化和法治化。

要完善决策机制。健全重大问题集体决策制度和专家咨询制度,使决策程序科学化,民主化,规范化。要实行社会公示和社会听政制度,充分利用社会智力资源和现代信息技术,增强透明度和公众参与度。应建立决策失误追究制度,要对因盲目决策,失职,渎职造成重大损失的实行问责制。要完善执行机制。应建立健全科学合理的监督考核体系,加强对各级政府及其所属部门的监督考核。

(二) 推进公共服务的市场化运作

在现代市场经济条件下,在可行的范围内,加强公共服务的市场化和社会化改革,无疑是实现政府公共服务职能转化,建设服务型政府的核心内容。

公共服务市场化是指政府在公共服务业发展中积极引入市场竞争机制,依托社会组织以克服政府垄断经营弊端的一种管理模式。主要是将原来由政府承担的一些公共服务职能大量地转移给非政府组织和私人部门,即从公共服务和公共产品完全由政府部门或国有企业提供转变为利用社会的力量由社会自治和半自治组织以及私营企业向公众提供公共服务和产品。一些私营部门,独立机构,社会自治,半自治组织等非政府组织都将成为公共物品及

服务的提供者,为提供相同的公共物品和服务展开竞争。政府通过对社会力量的组织、利用和管理,实现公共管理和服务的市场化,以便在不增加政府规模和开支的情况下,使公共服务市场化,即把竞争机制引入政府公共服务的一些业务领域,实现服务的最佳供给和公共资源的有效配置。

1. 打破垄断,引入竞争机制

公共服务改革的核心就在于打破垄断,引入市场竞争,改变政府包揽公共物品提供的现状,使公共服务市场化。公共服务领域引入竞争机制,主要有如下三种方式:一是政府内部的竞争。把政府部门内部的一些事务,如后勤服务,数据处理,调查研究等交给专门企业,签订合同,对完成任务并达到合同规定标准的企业支付报酬。二是政府与企业之间的竞争。把一些政府垄断的服务部门,如交通、电信、邮政、水电等推向市场,打破垄断格局,形成多家竞争的局面。政府通过扶持行业协会,制定市场准入,竞争规则等方式,维护竞争环境。三是企业之间的竞争。政府将一些业务,如环卫清扫,医疗卫生,消防救护,职业培训等通过招标的方式出租或承包给不同企业,形成不同企业之间的竞争,不断提高服务质量。

凡是能够利用市场来运作的,都要向市场开放,依靠公开,公平,公正的市场竞争来实现经营管理的最优化。积极推进公共服务企业化,民营化进程,尽快建立适合公共服务特点的现代企业制度。打破部门垄断,积极鼓励和支持国有和集体,民营,个体等参与公用事业经营,逐步形成公有制为主体,各种经济成分共存,统一开放、竞争有序的公共服务市场体系。

2 逐步扩大公共服务市场化的范围

我们应打破政府与企业之间的利益关系,在传统的行政性垄断的项目上取得突破,如电信、铁路、航空、金融等,然后全面扩大到基础设施建设、教育、卫生和环境保护等领域。在美国,也是首先改革垄断行业,如过去由国家垄断的邮信,邮包业务,现在已有 DHL 服务公司,联合邮包公司,联邦快递邮件服务公司等多家公司与政府竞争,结果是服务成本大大降低,服务质量大大提高,然后扩大到大部分的公共服务项目中去。所以,在我国对于国家有关行业部门(如国家电力部等)的公司化改造,撤销现有的行业主管部门,重新建立

(下转 26页)

同时,努力改造主观世界。“三个代表”重要思想是改造主观世界的强大思想武器,要联系思想实际,解决好权力观、地位观、利益观问题,关键是世界观、人生观、价值观,促使支部成员学会在政治思想这一高层次上开展工作。企业党支部要不断探索与当前形势相适应的新的工作方法和运行机制。

1. 要有工作内容上的保证,即教育、引导、激励、培养,以适应新机制的健康运行。教育,就是在实行新的机制中,要坚持加强对职工的爱祖国、爱企业、爱本职的教育,企业精神和企业形象的教育等;引导,就是要以正确的人生观和价值观去引导人,确立正确的竞争观念、市场观念、效益观念和价值观念,来适应新机制运转;激励,就是要通过抓典型、树形象,把严格管理与日常的分配制度相结合,把加强思想工作与解决具体问题相结合的方法,来调动人的积极性、创造性,形成强有力的利益激励机制;培养,就是以培养“四有”新人为目标,培养一批道德素质好、技术业务精、适应市场经济的各种专门人才。要通过党支部工作的拓展,使党员和职工行为更切合现代企业制度的实际。

2. 要继续深化党支部目标管理、量化考核。把党建和生产经营工作指标一并纳入企业党建考核体系,使党建工作与生产经营工作有机地结合、融为一体,在布置生产任务的同时布置思想政治工作,在检查考核生产经营效果的同时,检查考核思想政治工作的落实情况。做到“抓思想从生产出发,抓生产从思想入手”,使党建和思想政治工作注入实实在在的内容,由“软任务”变成“硬指标”。

3. 工作力求“实、活、新”。“实”,就是工作要从实际出发,实事求是,真抓实干不拘泥形式,摆花架子,作表面文章。“活”就是开展教育要形式多样,丰富多彩,寓教于乐。在管理模式上要把过去统一、单一、计划型转为自主、多样、有效的管理。坚持“三少三多”,即在计划布置上,少一点指令性,多一点指导性;在管理方法上,少一点统一模式布置,多发挥一点主观能动性,在开展活动上多注重实效,少讲究形式,多开展一点有实效的小型活动。“新”,就是要敢于创新,适应新形势,研究新的工作方法和规律,以增强工作的吸引力和感召力。

责任编辑:吴冰

(上接40页)

新的监督管理机构,必须在制度上严格规定这些新机构在组织上真正完全独立于原来的行业主管部门,同时应该运用市场模式将这些行业组织的结构再划分小一点,使其形成非垄断,可以互相竞争的实体,这更符合当今世界改革的潮流,达到降低成本,提高效率的目的。

3. 积极发展中介组织,让中介组织分担政府原有的一些公共服务职能

西方发达国家在行政改革过程中,十分注重发展中介组织,这类组织在英法等国相当于政府机构的2/3或3/4,它们有效地分担了政府原有的公共服务职能,协助和参与了政府的公共服务项目。我国中介组织的发展状况距离转变政府职能的要求和充分发挥中介组织在公共服务等方面的功能仍有较大差距。政府对中介组织的管理存在法规滞后,监管不到位的现象,中介组织的行政色彩还比较浓。所以政府要大力加强立法,积极培育中介组织,减少政府的直接干预,让其承担政府无力提供或提供不好的公共服务。

4. 充分发挥政府在公共服务市场化中的作用

政府在把公共服务推向市场化的过程中必须结合国情进一步研究公共服务的供给范围,哪些公共服务可以完全市场化,哪些可以部分市场化,哪些不能;还要确定参与公共服务提供的条件。政府主要的责任不是干预市场,而是发挥管理和协调作用,要积极完善市场规则,制订优惠政策,从而体现社会公正。同时通过发布有关服务质量等方面的信息,加强对服务的提供者和服务市场的法律监督和检查。市场化并不能解决公共服务的所有问题,所以政府的作用应着重体现在处理效率与公正的关系上。

公共服务市场化是转变政府公共服务职能的必然趋势。我们所要面对的并不是市场化与否的选择,而是如何把提供公共服务的职责交给市场,怎样走好市场化之路,既不能全面放开,也不能缩手缩脚,不敢前进,应该在充分调研和探索的基础上,积极的转变我国政府的公共服务职能,建立起公共服务型政府,更好的为我国经济和社会的发展提供高效的公共服务。

责任编辑:陈振铨