
公共部门管理的政府定位 和改革趋势

陈林¹

（上海市经济体制改革研究会 200020）

【摘要】:政府公共行政应把主要精力集中在行政决策上,而在行政执行的层次,则通过分权、竞争等各种形式来打破传统公共行政执行主体单一化的垄断局面,使公共部门管理趋向社会化、公共服务趋向民营化。这样既可引进市场竞争机制和私营部门成功的管理经验和手段,进一步深化政府行政管理体制改革,又可全面降低管理成本,提高公共行政的管理效率和质量。

【关键词】: 公共部门 管理体制 政府改革

无论是在何种类型的社会和经济中,以政府为核心的公共部门都是普遍存在的,公共部门对整个社会经济发展有着重要影响。借鉴新公共管理理论,确定政府在公共部门管理中的定位,摆脱我国公共服务执行主体单一化和效率质量弱化的弊端,结合国情探索具有中国特色的公共服务管理模式,是我国深化政府行政管理体制改革的重要内容之一。

一、政府在公共部门管理中的定位

新公共管理理论在化解西方政府运行面临的问题或困境所表现出来的特点,集中体现在“谁来管理”以及“如何管理”这两个方面。

在“谁来管理”的问题上,新公共管理认为:与市场相比,政府在服务质量和效率方面存在着许多先天不足,让政府去承担自己不能胜任的工作时出现问题也就在所难免。

因而,以往由政府垄断社会管理和公共服务的一切基本方面的做法是不妥当的,政府应该只做那些只能由自己做、同时又有能力做好的事情,而把那些社会有能力承担的社会管理和公共服务活动尽可能地交给社会,让社会实现自我管理。

在政府“如何进行管理”的方面,新公共管理理论的基本思路是:公共行政应把主要精力集中在行政决策上,而在行政执行的层次上,则通过分权、竞争等各种形式来打破传统公共行政执行主体单一化的垄断局面,引进市场竞争机制和私营部门成功的管理经验和手段,全面降低管理成本,提高管理效率。

从而既可以借助市场力量提高公共行政的质量,又可为政府部门改革提供动力机制,摆脱既无外在竞争压力,又无内在创新动力,缺乏监督与约束等弊端。

政府是代表国家行使公共权力的机构体系。政府要彻底转变职能,塑造符合现代市场经济体制的政府主体。

作者简介: 陈林,上海市经济体制改革研究会副秘书长,副研究员。

政治意义上，政府作为国家的代表，是一个社会上层建筑的重要组成部分。

经济意义上，它又是经济的特定主体，是一个特殊的经济组织。其行为具有以下两大特征：一是公共性。代表公共权力从事社会的公共管理，追求社会福利最大化。

二是间接性。政府在不直接干预企业和其他微观经济组织的生产经营活动的前提下，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段来执行各项经济职能。

政府转变职能，就是要从直接经营企业和直接管理经济，转向以市场经济为基础的间接宏观调控，最终趋向政府调控市场化、政府职能有限化、政府运作高效化、政府管理法治化。

其一，政府调控市场化。政府调控市场化就是要求政府充分地运用各种经济、法律手段来调节国民经济的运行，提高经济的整体运行效率，逐步形成并且拥有解决经济矛盾的内在机制和能力。

具体表现在：一是，从直接经营转向间接的总量调控。就是通过财政政策、货币政策以及产业政策等，调节社会总需求与总供给，使总需求与总供给保持大体平衡。

二是，从实物运动转向价值运动。政府以市场为直接调控对象，保证宏观总量的价值平衡。这种价值平衡主要表现为财政收支平衡、信贷收支平衡、外汇收支平衡等。

三是，从静态方式转向动态方式。政府实施动态的管理方式，将根据市场变化及时修改发展目标和执行政策。

其二，政府职能有限化。政府职能的有限化，就是要求明确界定政府的职责范围。

一是在市场失灵的领域要充分发挥政府的宏观调控作用，以消除市场机制的负面影响。通过政府各种经济手段的适度干预，消除或减低经济周期中通货膨胀和通货紧缩对经济发展的影响，消除社会分配两极分化对社会稳定的影响；通过政府适度管制，防止市场秩序混乱和行业垄断；通过加强监管和服务功能，更好地规范企业主体的行为，维护消费者的合法利益。

二是在市场机制能够正常发挥配置作用的领域，政府应自觉退出，不要干预竞争性领域企业的经营活动和投资决策；政府应放松对自然垄断行业的管制，对基础设施引入市场机制经营，以消除垄断，提高基础设施的建设和管理效率。

其三，政府运作高效化。政府运作高效化就是要在行政领域引进竞争机制和效率观念。

一是适应变化的形势与时俱进地变革行政管理体制。

二是扩大用人单位的自主权。将公务员的资格认定、工资、晋升、培训、奖惩、辞退解雇、退休等权利下放给各部门负责。

三是建立公务员契约合同制，打破“铁饭碗”。

其四，政府管理法治化。政府管理法治化就是依法行政，要求政府在行使行政权力、公共事务等方面必须由法律授权。

一是职权法定，非经法律授权不能行使职权。

二是法律保留，在法律明确授权的情况下，行政机关才有权制定行政性规定。

三是法律优先，法律高于任何其它法规。依法行政还要体现职权与职责统一，任何行政必须辅之于相应的责任限定，并承担法律责任。

二、公共部门管理改革的趋势

我国公共部门管理应在借鉴新公共管理理论的基础上，根据我国国情，有步骤加快公共部门管理改革。总体趋势是公共管理社会化、公共服务民营化，这样既可通过引进市场竞争机制和私营部门成功的管理经验和手段，提高公共行政管理效益和质量，又可为推进政府管理体制变革提供压力和动力。

（一）公共管理社会化

公共管理社会化就是让全社会共同来办公共事业。政府主要职责是选择并确保公共事业发展目标的实现，但不直接参与各项事业活动的经营管理。世界发达国家的公共事业虽然主要靠政府来调节控制，但不是全包，而是政府与社会共同负担。

倾向于建立多元化的投资与经营补偿制度，实现投资主体的多元化和投资方式的社会化，充分调动全社会办事业的主动性、积极性和创造性，促进各项事业的发展。

例如：美国的各种非营利机构主要财源就包括政府合同与拨款、基金会的拨款、私人公司的捐赠与拨款、私人捐赠和自身的经营财务收入等；而日本的社会事业“特殊法人”机构的出资人和出资方式也各不相同，有的是政府全额出资，有的是政府与公共团体或其他公营企业共同出资，有的是政府与民间企业共同出资。

同时，政府应由公共服务的直接提供者变为公共服务业发展的促进者。如同出租这一形式，在当今世界发达国家如英国、美国、法国、澳大利亚、瑞典、日本等国的行政制度改革中均加以采用，其中英国最为典型。

英国政府通过投标者的竞争和履约行为，在不扩大政府规模、不增加公共财政支出的情况下，将原先垄断的公共产品的生产权和提供权向私营公司、非营利组织等机构转让，完成公共服务提供的“准市场化”，进而改善公共服务提供的质量，提高行政效率，增强行政能力。

目前，英国的公共服务行业如环境保护、医疗、救助、精神保健、社会保障等领域都是建立在合同基础之上，甚至在监狱管理等国家传统的基本职能领域，合同也占有相当的比重。我国政府也应改变传统的政府直接投资方式，创建新的投融资制度，充分利用市场和社会的力量，推行公共服务社会化。

如政府通过制定优惠政策，吸引和鼓励私人资本投入到以前政府包揽的社会保险、退休保障、中小学教育、医疗服务等公共事业领域，以弥补政府财力及服务能力的不足。

政府可以特许或其他形式吸引中标的私营部门参与基础建设或提供某项服务。在政府的规制下，私营部门通过面向消费者的价格机制来实现投资回报。

（二）公共服务民营化

公共服务民营化是指把原来由政府包揽的社会公共事务，通过承包、委托的形式交给企业、社区、中介组织、社团来完成，

或通过公私合作的形式来完成。

一是产业准入多元化。改变过去政府独办公事业的模式，实行不同所有制多元投资和经营公共事业。英国在自然垄断型企业改革中将竞争机制的建立与企业产权制度改革同步进行。

1984 年颁布《电信法》，废除了英国电信公司在电信业的独家垄断经营权，允许民营化；1986 年颁布《煤气法》，废除了英国煤气公司的独家垄断经营权并进行民营化；1989 年颁布了《自来水法》，允许 10 个地区自来水公司民营化；同年还颁布了《电力法》，把电力企业分割为电网、分销和电力生产公司并允许民营化。

我国电力、石油、天然气、铁路、民航、电信等重点领域垄断企业，国有资本相对集中，其母公司大多以独资或绝对控股的形式存在，导致经营机制僵化、劳动生产率低下、竞争力弱等弊病。

只有破除垄断、促进开放，提升行业市场化程度，才能推进国有企业优化供给、提质增效。可在这些领域对垄断企业集团开展混合所有制改革，推动集团公司整体上市，支持具备条件的上市企业引入合格战略投资者。

二是公共产品供给市场化。凡是需要通过税收来建设、维修、保养的社会公共产品，公共部门仅限于政策计划的制定，而在其设计、资金调配、运营管理等方面，尽可能委托给民间，实现制度创新。

在政府固定预算的范围内，在现有的税收条件下，把提供低成本高质量的公共产品作为唯一目标，最大限度地利用民间的专业性、创造性、技术力和管理运营能力，由民间来进行公共产品的设计、资金投入、建设以及运营，而非由公共部门直接提供。

三、公共部门管理改革的对策思路

（一）政府要创建一个良好的法律与制度环境

解决公共产品市场化过程中出现的问题必须创建一个良好的法律与制度环境。如社会组织与政府的合作形式、社会与政府的职能界定、发展公益事业的投融资方式、合同制定、市场准入条件、风险与收益的分配方式等等，都需要政府制定出完善的法律与相关制度。他们是约束政府与社会组织的“尚方宝剑”，是使公共产品市场化进程有法可依、有章可循的前提条件。

其一，制定新型的公共事业规制法律。确定独立规制机构的法律地位和法定权力，规范政府规制行为及公共事业企业化运营。中国过去一直沿袭一种先改革、后立法的传统，规制法律体系的严重滞后，因而容易产生许多问题。即使颁布了相应行业法律，由于这些法律是由行业主管部门起草，仍具有较大局限性。

为提高政府规制效率，监督规制者公正执法，规范公共事业运营，必须针对各行业的经济技术特征，对规制机构设置、责权划分、有关价格、服务质量、市场准入条件等政策内容做出规定。

其二，组建新型的保持利益中性的规制机构。长期以来，公共事业实行的是典型的政企合一规制体制。改革开放以来进行了政企分离式的体制改革。这一过程中，政府各部委逐步从所有者、管理者、经营者过渡到规制者，具有行业管理职能和市场准入规制职能。为使规制者保持中立立场，必须改革政府既是规制政策的制定者与监督执行者，又是具体业务经营者的状况。

这必须对现有政府机构深化改革和调整，应在公共事业领域设立相对独立的规制机构来执行政府规制新职能。目前，我国部分公共服务领域已开始市场化进程，如公共交通中的桥梁、公路、车站建设，电信服务产品的提供，已开始引入招投标制、

合同承包制，但公共工程质量低劣、政府官员受贿腐败、工程层层转包获取回扣等现象仍不同程度存在，这些问题正是我国公共部门管理缺乏法律保障与制度规范的反映。

其三，引入市场化管理方法要求政府对公共部门放松管制。20 世纪 70 年代以来，美国、英国、日本等国家对电信等自然垄断领域以及其他竞争性领域都实行了放松规制。放松规制意味着放松和取消许多规制条款，如把许可制放松为申报制，保留社会性规制，而把经济性规制的各项条款取消。

从整体上判断，放松规制的领域主要是自然垄断性质已经发生变化的领域，以及原有自然垄断型企业经营的大量非自然垄断业务部分。随着现代技术的发展和需求的改变，自然垄断产业也发生着巨大的变化，产业属性也在不断改变。对于电力、铁路、航空等自然垄断型企业，对于大量非自然垄断性业务应允许多家企业竞争性经营。政

府可引入新的规制方式，即实行价格上限规制、区域间竞争、特许投标等激励性规制，既能使自然垄断产业继续保持价格的合理区间，同时对于促进企业提高生产效率和经营效率也具有积极意义。

（二）政府要积极培育中间性体制组织

我国历史上缺乏自治的传统，中央集权型计划经济又把全社会都纳入政府的控制之下，导致目前的公民参与意识淡薄，社会组织种类少、服务范围窄且独立性不强，社会组织行为严重失范，这些都不利于政府再造的实行。政府要想成为“掌舵型”而非“划桨型”政府，提高政府行政效率，应积极培育社会中间性体制组织，把政府的许多“划桨”职能，即政府直接提供公共服务的职能，交于不同中间性体制组织去承接完成。

中间性体制组织主要包括各种行业商会组织、销售组织、中介组织等。从结构特征分析，中间性体制组织并不是层级组织和完全竞争市场组织某种简单的折衷，而是介于层级组织和市场组织之间，又区别于两者的独立的体制组织形态。

从效率特征分析，中间性体制组织是整个经济体制组织中最有活力和富于变化的部分，它们不仅使企业与市场之间形成了有机的联系，而且还把政府同市场、企业有机地联系起来，体现了层级组织和市场组织相互之间在不同层次、不同程度上的替代，即能提高经济体制整体运行的效率，也有利于实现政企分开，克服条块分割，撤除“围墙”，形成规范的市场经济秩序。

其一，要确立中间性体制组织的功能优势。中间性体制组织要满足改革转轨时期政府和企业适应市场机制运作的种种需求，提高自身素质，确定自身的功能优势。

一是扩大行业覆盖面，增强行业代表性，即能基本覆盖全社会，并在全社会有一定的影响力和协调能力。

二是着力培育发展市场和企业需要的职能，成为搜集、提供各类信息的集散中心；根据企业的需要，为企业排忧解难，提供必要的政策咨询服务；发挥社会中介沟通交流的作用等。

三是当好政府的参谋，充分发挥政府与企业间的桥梁纽带作用，提供政府宏观调控决策建议；协助政府根据企业的需要对业内产品的价格进行协调；通过各种形式对业内产品的质量、价格等内容实行市场监督，维护业内产品销售的市场秩序，反对并制止不正当竞争的行为。

其二，要促进中间性体制组织规范化发展。在中间性体制组织形成和发展中，要按照中间组织的特征规范其组织体制及运作机制，加强中间组织的队伍建设。

一方面要从实际出发,体现现阶段中间性体制组织的特征,另一方面,又要避免中间性体制组织“行政化”,成为“亚政府”组织。要尽快在中间性体制组织意愿的基础上制订行规行约,以规范中间性体制组织竞争,促进中间性体制组织的发展。

其三,政府要为中间性体制组织的发展创造条件。政府要将中间性体制组织发展纳入体制框架,确立其应有的地位,创造条件支持和推动中间性体制组织发展。要结合政府职能转移,把一些属于自律性行业管理的职能和权力赋予中间性体制组织。

如行业规划、行业价格协调、行业统计、行业名牌产品的推荐等。另一类是特殊行业管理所需的职能,如特殊企业生产经营许可证的发放、企业设立的前期审查、行业标准的制订及修订等,可由政府有关经济部门直接授权相关的行业协会进行管理。

(三)政府要大力推进公共部门服务模式创新

一是政府购买服务模式。在公共服务提供方面,不是由公共部门直接提供公共设施的资产,而是购买从民间业界提供的公共服务,最大限度地利用民间的专业性、创造性、技术力和管理运营能力。

广州越秀区较早政府在政府购买服务上进行了探索,政府专门成立“政府购买公共服务部”机构,负责对全区的政府购买服务工作进行统筹、组织、协调、评估和监督,并成立了专项工作小组负责该项工作的组织和推进。

上海浦东新区政府也制定了政府购买公共服务实施意见,在全市率先建立政府购买公共服务制度,实现预算管理,将购买公共服务的费用纳入预算;强化契约式管理,政府和社会组织的责任、义务以及服务要求全部在合同中体现;建立评估机制和规则,委托第三方专业机构,对社会组织做到项目合作前有资质审查,合作过程中有跟踪了解,在合作完成后进行社会绩效评估。

二是公共服务社区化模式。深圳市民政局最早在我国推行公共服务社区化的试点,在南山、盐田两区由社区代替政府履行卫生、计生等部门部分公共服务职能,由政府承担费用。

这既是公共服务民营化的一种很好的形式,也是政府转变公共管理职能的一种很好的尝试。深圳市南山、盐田两区试点中主要做法是采取“购买服务”、“项目管理”和“费随事转”三种方式:

第一种方式是政府对一些社会公益和福利性的事业,不再自己投资兴办,而是动员社会力量举办,政府在评估和考核后出资购买。

第二种方式是把不同内容的社区建设工作、社区服务和社区活动等项目化,经过论证后,向政府或政府部门申请专项经费资助。政府或政府部门要对项目进行严格科学地评估,根据评估结果决定是否给予和给予多少资助。项目完成后,还要对项目的结果进行考评,作为今后继续提供项目资助的依据。

第三种方式就是政府各职能部门凡是交给社区居委会完成的本应属于本职能部门完成的工作,都必须按照权利与义务、劳动时间和报酬对等的原则,根据工作量大小、难易程度、人员多少和时间长短确定经费标准,并由职能部门与社区居委会签订委托协议书,将完成该项工作所需要的经费及时划拨给相应的社区居委会。社区居委会应改变过去几乎成为政府附属物的状态,能够有效履行居民自治和为居民服务的职能。

除了以上两种方式之外,公共部门服务模式创新还包括:

(1)代理制。如政府可允许邮政服务代理,解决偏远地区邮政投递不便问题。

（2）特许经营。政府特许某些公共服务领域民营化，如收费道路服务（包括沿途的汽车和餐饮服务）；水、电、煤气等公共事业收费服务；市内电话和有线电视收费服务；交通通讯收费充值服务等。

（3）凭单制。政府把应该提供的公共服务变为提供凭单，让居民根据凭单选择服务。国外不少国家在医疗服务、住房、公共交通等领域都实行这种方式。

我国浙江省长兴县政府也已采用这种方式，不再为公办学校提供资金，而是把这部分资金通过有价证券的形式发给学生，让学生自己去选择一所无论公办还是民营的学校接受教育。

（4）志愿者服务。由志愿者承担本应由政府提供的服务，如交通协管、安全保卫、扶弱助残等等。