

理论实践 在江东 2003

主编 鲍尧品

理论实践 在江东 2003

主 编 鲍尧品
副主编 徐 方
编 委 范 骏 卢娟华



宁波出版社
Ningbo Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

理论实践在江东 2003/鲍尧品主编. —宁波:宁波出版社, 2003. 11

ISBN 7-80602-691-6

I. 理... II. 鲍... III. 区(城市) - 政治工作 - 宁波市 - 学术会议 - 文集 IV. D64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 099584 号

理论实践在江东 2003

主 编 鲍尧品

出版发行 宁波出版社

地 址 宁波市苍水街 79 号

责任编辑 吴 波 倪建飞

电 话 0574-87264598(编辑室) 87286804(发行部)

封面设计 华丹圣龙

印 刷 杭州钱江彩色印务有限公司

开 本 880×1230 1/32

字 数 150 千

印 张 7.25

版 次 2003 年 11 月第 1 版

印 次 2003 年 11 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-80602-691-6/D·37

定 价 16.00 元

读者服务部 宁波市孝闻街 12 号

电 话 0574-87347866

序

宋 伟

胡锦涛同志指出：“我们党历来高度重视理论工作，目的就是要通过强有力的理论指导，使党和人民的事业不断从胜利走向胜利。”近几年来，中共宁波江东区委坚持把理论学习放在思想政治工作的首位，组织广大党员干部深入学习邓小平理论、十六大精神和“三个代表”重要思想，不断深化完善以区委中心组为核心的理论学习制度，重视加强理论学习、理论研究、理论宣传和理论队伍建设，在全区形成了良好的理论学习氛围，区委中心组已连续多年被评为市理论学习先进中心组。近年来，全区各级领导干部共撰写 400 多篇理论文章，其中近 100 篇理论文章在省、市、区理论研讨会上获奖，120 多篇理论文章在各级报刊上发表，为区委、区政府的决策提供了一定的理论基础。为加快现代化新中心城区建设，更好地用理论指导实践，增强全区各级领导干部群众实践“三个代表”重要思想的自觉性，区委宣传部在总结前五届理论研讨会先进经验的基础上，继续召开第六届理论研讨会，并把 28 篇优秀文章汇编成集，这对于进一步提升全区广大干部群众的理论水平，强化理论的指导作用，全面推动江东区各项工作的发展具有十分重要的指导意义。

当前，江东区正处在建设现代化新中心城区的新的历史发展阶段，任务繁重而艰巨。全区上下要始终不渝地坚持以“三个代表”重要思想为指导，坚持理论与实际、思想与行动、学习与运用相统一，不断提高解决实际问题、做好本职工作的能力。各级领导干部要努力成为勤于学习、善于学习、善于思考的模范，成为学以致用

用、用有所成、勇于探索的模范,带领全区人民进一步解放思想,与时俱进,为江东的发展提供强有力的思想保障和精神动力。广大党员干部要围绕中心工作,着眼于“三个代表”重要思想的运用,着眼于对实际问题的理论思考,着眼于新的实践和新的发展,在全区形成一个认真学习的风气,积极探索的风气,求真务实的风气,不断兴起学习贯彻“三个代表”重要思想的新高潮,努力创造出新的业绩。

目 录

从政府职能社会化看政府行政审批中心的出路·····	(1)
实践“三个代表” 打造数字社区·····	(8)
江东区建设现代化新中心城区的劳动就业问题研究 ·····	(18)
关于全面推进“数字社区”建设的几点思考 ·····	(28)
东部新城区建设中加快城区经济发展的几点思考 ·····	(36)
浅谈企业思想政治工作的机制创新 ·····	(42)
扩大基层民主 推进居民自治 ·····	(50)
创建学习型城区 促进人的全面发展 ·····	(58)
对创建学习型社区的思考 ·····	(64)
外来流动党员管理机制初探 ·····	(75)
创新社区运行机制 培育居民自治平台 ·····	(80)
找准社区建设和群众利益的最佳结合点 ·····	(90)
加强社区工作者队伍建设的实践与思考 ·····	(97)
发展城市文化 推进城市现代化进程·····	(107)
东郊街道农村撤村建居改革的实践与思考·····	(113)
浅谈福明街道农村城市化过程中的改革与稳定工作·····	(122)
努力探索人才新机制建设 积极促进人才战略的实施·····	(130)
街道实施“四区”战略的思考与对策·····	(142)
关于建设服务型社区的思考·····	(150)
深入开展五项工程 切实推进“科技强区”战略的实施·····	(158)
构建被征地人员社会保障新体系·····	(163)
浅谈“市容环境是生产力”·····	(173)

浅谈当前医疗行业不正之风的根源与治理·····	(178)
从“非典”防治看社区干部队伍建设·····	(183)
解决“城中村”改造制约因素的对策研究·····	(190)
江东区职业经理人队伍建设存在的问题与对策·····	(198)
简析工商行政管理机关行政自由裁量权的行使·····	(206)
社区党校要建管并举 讲求互动教育效果·····	(215)

从政府职能社会化看政府行政审批中心的出路

区政协办公室 吴启钱

一、应时而生

经过 20 多年的改革开放,中国在经济发展和社会进步方面获得了巨大的成就。近年来,以加入 WTO 作为契机,以全球化作为强大动力,进一步推动中国社会、政治和经济转型,已经成为新一轮改革开放的显著特征。以政府职能社会化为方向,改革和调整政府职能,变传统的全能政府为有限政府,变“审批经济”为“服务经济”,变“统治”为“治理”的改革,正在以自下而上与自上而下相互影响、相互促进的方式,在全国展开。从 1999 年起,全国 10 多个省、市的上百个地、市、县纷纷设立了人称“政务超市”的行政服务中心(或称便民服务中心、一站式审批中心、政务办理中心、市民服务中心等),是在现有政府架构下,以提高效率来改变政府工作作风和政府形象的行政改革实践,向建立“以顾客为导向”的服务型政府迈出了一大步,成效显著,受到了社会的普遍欢迎。

在传统的“审批经济”架构下,政府管了太多管不好、管不了、也无须管的事情,集中了太多权力。政府职能部门公章旅行,腐败滋生,企业、群众跑断腿、磨破嘴还办不成事,既影响了经济社会的发展,事实上也降低了政府的作用,严重损害了政府的形象。加入世贸组织后的中国,地方政府发展经济的冲动达到高潮,而地区间的竞争也越来越类似于企业间的竞争。越是认识到这一点的地方政府,改革落后的生产关系的愿望就越是紧迫。在计划经济基础

最为薄弱的浙江省,各地方政府更早地认识到,要想进一步发展经济,就必须改革落后的生产关系,调整政府职能,优化发展环境。1999年初,金华市政府决心打破政府职权条状分割于各职能局、委的现行行政体制,设立市政府集中办事大厅,将全市46个具有行政审批权的局、委的审批办证窗口全部集中于大厅。这个看似简单的举措成倍地提高了行政效率。以投资立项为例,审批期从200天一下缩短到50天。金华的创举得到了浙江省政府200万元的重奖,并很快在全省普及,到2000年底,每个地、市、县都建立了类似的行政审批或便民服务中心。从2001年开始,这项改革在全国已成燎原之势,目前已有浙江、广东、甘肃、黑龙江、河南、福建等10多个省、市的上百个地、市、县设立了各种名称的以“集中限时透明审批”为核心内容的行政服务中心。大部分地方都将行政服务中心作为当地政府派出的协调机构,承担协调进驻中心的各职能部门的功能。行政服务中心的管理人员从各个政府部门在编人员中选拔,不增加新的编制。为增加权威性,许多地方的中心主任由副市长或政府秘书长兼任。行政服务中心管理层一般为8至12人,除协调职能外,他们还负责监督管理各部门进驻中心的窗口人员。窗口人员受中心和原单位的双重管理,人事关系仍在原单位,并实行轮岗制,一般为一年一换。

行政服务中心的设置使相当多地方政府的行政审批方式实现了六个转变:分散审批变成集中审批,方便了企业和群众;无限期审批变成限时审批,约束了办事机构和办事人员;串联式审批变成并联式审批,提高了工作效率;部门分块审批变成部门授权、整体审批;部门内部审批变成窗口公开审批,增加了透明度;分散多次收费变成窗口统一收费,减少了乱收费的几率。

二、制度困境

然而,在缺乏系统性制度变革的背景下,“政务超市”同样面临困境。在金华市的经验被广泛复制、推广的同时,金华的市政府办事大厅却衰落了。据有关媒体报道,表面的原因,是大厅没有单独

的办公场所,市政府大院容不下那么多职能局、委的窗口机构,而且有的单位一年下来办不了几件事,确实也不适合进入大厅。但据专家分析,深层的原因是行政审批中心是一个缺乏法律依据的新生机构,很难从依法设立、存在了几十年的条状局、委手中分权。当初强力推动这一做法的市领导由于未能设计出制度性的回旋办法,在他们卸任后,办事大厅就不可避免地流于形式。在金华办事大厅,由于存在“窗口机构授权不足”这一要命的制度性缺陷,最终的拍板权仍在原来的局、委,于是窗口人员由最初的处长坐镇变成科长、科员乃至临时工,审批权也重新收回原局、委。同时,窗口单位之间缺乏协调,大量需要多个局、委共同审批的项目,对于谁来牵头,谁对办事人负总责以避免他像过去那样重复跑腿,没有具有约束力的成文规定。而且,这么多职能部门集中办公,办事流程和办事效率有无制度性的保证,谁来对其进行监督、规范,要有一个得力的管理协调机构,但是没有人愿意到一个地位不明的新单位去。

与金华一样,因为各地的行政服务中心都是同级政府的派出机构,这样的模式,仍未脱出“统治型”政府体制组合方式的束缚。就总的管理机制而言,行政服务中心并未从根本上动摇“条块分割”的行政管理模式,改变传统的行政命令和行政干预方式。政府职能也未完成从“统治”到“治理”的彻底转变,公民的政治参与未能得到体现,政府与公民合作运用公共权力的原则尚未确立。许多地方的行政服务中心之所以能在很短时间内建立并运行,实际上得力于党委、政府的强势行政命令和行政干预。这种做法在一定时间内对推动改革、破除阻力是行之有效的,但是已经不得不解决“一刀切”的后遗症,还要想方设法避免各种形式主义。而且,如果没有了强势的行政干预,行政服务中心能否继续生存下去仍是一道待解的难题。专家指出,目前这样的审批中心,至少遇到五方面的难题:

在行政编制上,增加了一个机构。如果行政服务中心只是作

为过渡机构,可采用现有的制度设计,但要作为长期存在的法定机构,则其合法性基础及其合理性和必要性,都需要认真论证——既应有合理的编制,亦应有更为明确的定性、定型和更缜密的制度设计。

在行政管理方面,多了一个层级。在现有政府所属部门机构设置不变的情况下,为实现集体办公和“一条龙”服务,增设了行政服务中心,虽然可以达到高效、公开的目的,但进入行政服务中心的审批事项和人事管理都实行原部门和中心双重管理的制度,这就埋下了一定隐患,可能出现反弹。现已有人将行政服务中心视为“二政府”,既然有部门领导要求,对于部门独立审批的事项,中心应尊重主管部门的意见——实际上都暗含着对增加管理层级的质疑。

中间突破之后,凸现了两端的问题。建立了市、区(县)两级行政服务中心以后,在“条块分割”的现有管理体制之下,接下来如何在乡镇一级建立同样的机构,并在省级政府建立相应机构,从而使省、市、县、乡的行政改革同步进行。如何使垂直管理的部门不成为行政服务中心进一步发展的阻力,从而做到上下贯通等,这些问题的解决都不是市、区(县)级政府力所能及的。

行政服务中心的建立,已对现有的非窗口的政府工作人员构成了潜在的威胁。对于政府服务功能前移而暴露出来的政府机构臃肿、人浮于事的问题,如何在市、县、乡机构改革中加以根本改变,政府冗员如何精简分流,都需要认真地考虑。

市场中介组织还远未实现民间化。在统治型政府结构之下,中介组织不但难以发展,其运行方式亦纳入党政机关的基层化结构和管理之中,形成高度的行政化。而缺乏健全的中介组织体系,将严重阻碍政府改革的深化,使政府职能转化难以到位。

三、根本出路

20世纪70年代末以来,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的到来,西方各国进入了公共部门管理特别是政府

管理的改革时代。尽管各国改革的具体措施和方法步骤各异,但都是在凯恩斯主义已无法解决“滞胀”问题,资本主义社会出现某种危机的情况下,西方各国政府和学界主动反思政府的性质与职能,调整政府自身的行为方式,并借鉴现代企业管理的理论和方法,在政府的公共部门引进市场竞争机制,提高公共管理水平和公共服务质量,从组织结构、机制运作、决策体制、公共服务等各方面改革公共行政的传统官僚模式,将过去那种刻板、层级官僚体制下的传统公共行政管理,转变为一种灵活的、以市场为基础的新的公共管理形式。其主要特征是政府职能的社会化转变,也就是以各种社会中介机构和组织的蓬勃兴起为主要载体,推进政府的社会福利、行业服务性职能、监督职能的社会化,推进公共事务的“民营化”,将过去政府手中的一些管理职能和权力归还社会,使政府对社会经济事务的管理,从传统的直接管理向间接管理转化,使政府从“万能政府”的“陷阱”中得以脱身。

对于已经成功地加入了世贸组织的中国,在全球化的大趋势下,会越来越强烈地感受到西方国家政府管理职能社会化对中国政府传统管理理念、管理原则和管理模式的挑战与冲击。建立行政审批中心,可以说是这一大背景下应对挑战的一种正面的反应和主动的变革。但由于新的政府管理理念没有建立起来,并在新的管理理念基础上,对传统的政府管理体制进行根本性的变革,政府的职能没有得到根本的转变,因此,即使是新事物,也并没有找到政府管理的新途径和新方法,政府管理的有效性与合理性也并没有必然地得到增强。一位专家精辟地指出,“建立行政审批中心,实际上是一种迫不得已的做法,它反映出我们的行政管理体制、政府效率不适应社会经济发展进程的情况有多么的严重”。如果政府职能不转变,行政服务中心充其量只是一个方便老百姓,在一定程度上遏制腐败现象,并有限度地提高政府办事效率的场所,对现有政府职能下的行政审批事项削减、合并下放,还远远没有触动到现行行政管理体制的根本。要想实现政府职能的彻底转

变,迫切需要一些深层次的系统性制度变革,尤其是要解决好哪些事务政府该管,哪些事务政府不该管的问题,实现政府职能的根本性转变。

四、具体思路

现代政府职能社会化的一个显著表现就是社会中介组织的蓬勃兴起,把传统政府行政部门所承担的一些服务性职能(如调节、培训、监督、保护等)和监督职能(如公证、仲裁、法律咨询、财会审计、资产评估、商品检验等)交给社会。在西方国家,企业登记、市场准入等也早已由社会中介组织承担,就连监狱管理等一些属于国家机器的职能也已逐步交给了社会。这些有的在中国已经实现,如服务职能的社会化,政府已经基本上从对社会经济事务的微观管理中解脱了出来,有的可能会在不远的将来实现,如监督管理职能的社会化。随着各级政府对审批制度进行改革,大量行政审批事项被削减,可以预见在不远的将来,类似企业登记等在现在看来非常重要、非要由政府来行使不可的职能,也会像美国等国家一样,由社会中介组织来承担。

在这种情况下,现在各级政府的行政审批中心会碰到“没有职权去审批”和“没有审批对象好审批”的尴尬局面,成为又一个冗员充斥的官僚机构,并使先天就存在的缺乏法律依据及由此引起的一系列问题更加尖锐。同时,政府职能的社会化,给社会中介组织的发展提供了非常广阔的空间。因此,将现在的政府行政审批中心改制为一个为企业提供登记注册、监督管理、服务保护的中介组织,让其在职能上、编制上、经费上、人员上彻底从政府中剥离出去,成为一个自主的服务组织,是一种最好的方向,也是最佳的制度选择。

行政审批中心改革为社会中介组织后,可以从以下三方面更加体现出非政府组织的优势来。

在这个组织中引入职业化管理,认清自己该做什么、如何做、向谁负责,让其雇员从“原来仅仅听命于别人”的行政官员成为专

业的管理者和真正意义上的服务者,给社会提供“回应性”服务。在内部管理上,可以借鉴企业的管理方式,确立绩效标准,对雇员进行绩效评估,使这个由政府部门改制而来的社会中介组织,在管理上比其他中介组织更规范、更职业化。

结合审批制度改革的深化和其他一些配套改革,在这个中介组织中引入竞争机制。改变现在的审批中心在一个市、县、区行政区域内垄断性的服务。比如,企业登记既可以在这一家机构注册,也可以选择另一家(地方政府如何收税则要进行改革,应以企业实际所在地为属地征收对象,而不是如现在一样以企业登记地为征收依据,而不管该企业实际上在什么地方)。这样就给社会提供了自由选择服务机构的机会,“以脚投票”,提高服务质量。

引入信息化管理,变现在的人管人、管项目为机器管人、管项目,提高服务效率。

实践“三个代表” 打造数字社区

白鹤街道党工委

随着信息化浪潮席卷全球,加速推进信息化建设步伐已成为一项事关全局发展的重要战略任务。信息化建设不仅改变了人们的生产方式,也极大地影响着人们的生活方式。不论从现代化城市建设的必然要求,还是从完善提高街道社区管理服务的需求出发,加快社区信息化进程正日渐成为社会所关注的一大热点问题。数字社区建设是信息化建设的主要内容,代表着一个城市的现代化水平和发展方向,关系到区域的可持续发展和人民群众的长远利益,是实践“三个代表”重要思想,加快发展先进生产力的具体行动,也是覆盖信息化建设的战略举措。

社区信息化是政府利用信息化工具方便高效地管理城市运转,居民获得广泛社区服务的重要手段,它是城市信息化建设的重要基石,也是提高城市社区管理水平的现实需要。近年来,我区在全面推进人文社区建设的实践中,遵循中央领导关于以改革创新精神推进社区建设的指示,认真学习“三个代表”重要思想,实践为民服务宗旨,以人的需求为动力,围绕人去规划社区建设,去开展社区建设,切实提出了“用信息化手段打造数字化现代社区”的思路,把社区信息化建设纳入人文社区建设的整体规划,积极推进以建立信息化网络平台为主要内容的社区信息化工作,切实探索自下而上、街道起步、区级突破、市级支持、条块结合、业务协同的信息化管理新模式,不断深化对“数字社区”建设的思考与实践。

一、现状与意义

(一)城市管理体制给社区工作赋予了许多新内容

随着“两级政府、三级管理”新型城市管理体制的不断深化,很多职能部门的大量业务都延伸到了社区,街道和社区作为政府管理与服务构架的终端,许多行政和社会事务沿着政府层级的“漏斗”,落到社区居委会身上,社区工作被赋予了越来越多的新内容和新任务,下岗职工再就业、困难群体帮扶、外来流动人口管理、文明城区和文明社区的建设等工作,都要依靠街道和社区居委会做大量的工作,形成了“上面千条线、下面一根针”的现状。街道和社区的管理服务工作千头万绪,迫切需要有现代化的计算机和网络技术来提供支持。

(二)人文社区建设对社区工作提出了新要求

“三个代表”重要思想为我们科学制定了在新世纪、新阶段推进“三个文明”建设和人的全面发展的奋斗目标。“以人为本”,就是以坚持不断地满足居民的社会需求,提高居民生活质量和文明程度为宗旨,围绕着“人”去开展管理社区和服务群众工作。随着居民物质和精神文化需求的日益提高,对社区服务、社区文化、社区教育和社区治安等方面有了更高的要求 and 标准。同时,居民对社区的认同感、归属感和责任感的逐步增强,对社区工作的参与度也大大提高,这些都迫切要求社区通过高效、便捷的信息化管理和手段,来切实体现“以人为本”的社区工作理念。

(三)现有社区管理系统的运行给社区工作带来了新问题

由于统一规划和标准规范的不一致,一些部门大量、重复地开发单一的业务信息系统,并推广至各街道、社区等基层组织应用。据不完全统计,党建、民政、劳动社保、计生、公安等部门向街道社区下发自己独立开发和运行的计算机管理信息系统已超过9个。这些系统往往是单机运行或是与上级业务部门直接相连,街道要针对不同的业务需求安装不同的软件系统,并配备专门的电脑和操作人员,这往往造成街道和社区在人力、物力、财力上的巨大压

力和浪费。而且由于这些系统彼此独立运作,相互间数据不能共享,从而导致信息资料的大量重复输入,且容易造成数据信息的不一致和上传数据产生偏差,更无法实现对全区数据的集中和使用,使工作量增大,准确度降低。

为有效解决社区管理与服务工作中的“条块分割”、“信息孤岛”、“资源浪费”等问题,社区信息化建设应以街道、社区为主体,依托先进的网络技术,以满足社区“人”的需求为驱动力,在建成街道办事处局域网、实现街居两级微机联网的基础上,建设起配套合理、档次较高的社区管理内部网和服务外部网,来推动社区日常事务管理的标准化,使之能更好地履行察民情、知民意、顺民心的职能。同时要借助开发应用社区事务管理系统等软件载体,增强社区信息集散能力,促进党建、民政、文化、治安、档案等各种管理,整合互动,从而达到提高社区工作效率和管理水平,减轻街道社区的工作负担这一根本目的。

总之,社区信息化建设是实践“三个代表”重要思想的有效载体,体现了现代文明建设的要求和加强社区建设、改善提高居民群众物质生活、精神生活的现实需要,同时也适应了行政组织职能由管理型向服务型转变的趋势,具有明显的社会效益和人文宗旨,必将积极推动江东“人文社区”建设工程向纵深发展。

二、实践与探索

(一)观念先导,理清思路,拓展信息化建设革新的思想认识

对建设富有成效的信息化网络而言,人的重视和推动对于社区建设具有巨大的能动作用。街道和社区在现阶段需要深化对信息化建设的认识和理解,迅速超越鹦鹉学舌、照搬照抄的建设模式,紧紧围绕“人”的现实需求,更好地改进社区管理服务水平,以实现建设模式的创新和社区工作高效率、低代价的可持续发展。

必须对社区建设的现状有强烈的改进意愿。决策者要善于对管理的现状具有深刻的洞察和理解,在较高的层次上和开阔的视野里,对管理现状开展批判性、建设性的反思,通过信息化的建设