

推进公共 建设和服务 和谐社会

主
编：方成义

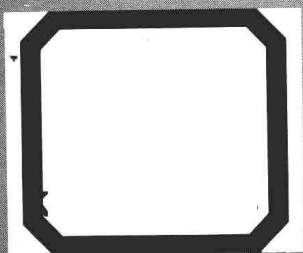


福建省机构编制管理研究会



海峡出版发行集团
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

福建科学技术出版社
FUJIAN SCIENCE & TECHNOLOGY PUBLISHING HOUSE



推进公共服务 建设和谐社会

主 编：方成义

副主编：陈祖森

编 委：

汤兴邦 余 晖 付 周 郭聪华 王小龙 何 睿



福建省机构编制管理研究会



海峡出版发行集团 | 福建科学技术出版社
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP | FUJIAN SCIENCE & TECHNOLOGY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

推进公共服务 建设和谐社会/方成义主编. —福州:福建科学技术出版社,2011.6

ISBN 978-7-5335-3846-0

I. ①推… II. ①方… III. ①国家行政机关—社会服务—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 052279 号

书 名	推进公共服务 建设和谐社会
主 编	方成义
出版发行	福建科学技术出版社(福州市东水路 76 号,邮编 350001)
网 址	www.fjstp.com
经 销	各地新华书店
排 版	福建科学技术出版社排版室
印 刷	福建地质印刷厂
开 本	889 毫米×1194 毫米 1/32
印 张	19
字 数	454 千字
版 次	2011 年 6 月第 1 版
印 次	2011 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5335-3846-0
定 价	36.00 元

书中如有印装质量问题,可直接向本社调换

序

改革开放 30 多年来，中国发生了举世瞩目的巨大变化，波澜壮阔的创新实践推动理论创新，理论创新承载着引领改革开放实践的神圣使命。改革开放的伟大实践与理论创新，成功地促进了中国特色社会主义理论的逐步形成。福建省机构编制管理研究会作为地方省级机构编制管理的学术研究团体，承担着创新管理体制机制的理论研究任务。研究会成立以来，一直致力于开展机构编制管理与改革重大理论和现实问题的研究，举办各种讲座和研讨会，为广大会员搭建学术平台，引领会员就有关改革热点参与讨论，努力服务机构编制管理与改革的需求，为科学管理和各项改革提供学术支持。3 年来，我们承担一些上级布置的重要课题项目，取得了一定成果，共有 302 篇论文参加研究，其中 179 篇被评为优秀论文。

认真组织编辑出版优秀论文，是研究会常务理事会作出的一个重要决定，也是广大会员的热切企盼。我们着手把以往理论研讨会的优秀论文编辑成册，相继出版。首先付梓的是《推进公共服务 建设和谐社会》，共收录优秀论文 60 篇，从多方面深入探讨了构建社会主义和谐社会在加强公共服务体系建设、完善政府公共



服务职能的具体需求和建设途径等问题。论文作者多数是长期从事机构编制管理工作的，文章内容厚实、贴近实际、文从事起、理随事走，达到事理相印的研究效果，把改革理论的阐述自然地融入管理实践之中，读者阅读后会有一定的启示。尽管其中一些论文存在说理不够、就事论事的不足，但它们体现的是“国家兴亡，匹夫有责”的可贵理念，反映了作者孜孜以求的探索精神和主体意识，其价值仍是不可忽视的。

“太上有立德，其次有立功，其次有立言，虽久不废，此之谓不朽。”我们出版这本优秀论文集，不仅是为了记载和表彰作者的研究成果，也不仅是为了记录研究会的发展历程和铿锵足音，而是更希望能对机构编制管理乃至改革开放的深入推进和经济社会的全面发展有所裨益。

福建省机构编制研究会秘书处

2011年1月



目 录

一、公共服务创新理论与实践

健全政府职责体系,完善公共服务体系——政府社会管理与公共服务改革	(2)
加强社会工作人才队伍建设,完善社会公共服务体系	(11)
公共治理的价值预设探析——兼论公共治理的中国意义	(21)
论福建循环经济发展中的政府与企业	(35)
新公共管理理论对构建节约型政府的启示	(47)
我国社会中介组织自治的制度安排与机制创新	(57)
从“数字鼓楼”的运作实践试论福州市建设服务型政府的思路与对策	(67)
公共服务均等化初探——机构编制部门在推进公共服务均等化中的做法与成效	(78)
建设公共服务型政府势在必行——赴丹麦培训的一点体会	(86)

二、行政管理体制改革对策研究

行政决策与执行关系初探	(96)
-------------------	------

以“五个转变”促进文化体制改革的不断深入——关于文化体制改革中机构编制工作的若干思考·····	(107)
加强城市管理综合行政执法建设问题探析·····	(113)
深化机关事务管理体制改革的对策研究·····	(126)
基于政务信息化提高政府服务效率的对策研究·····	(138)
论行政体制改革的“公共能量场”效应·····	(155)
对我国探索实行“大部制”的分析·····	(165)
深化综合行政执法体制改革的几点思考·····	(177)
深化政府体制改革,促进和谐社会构建·····	(185)
推进行政管理体制改革初探·····	(194)
行政执法中存在的问题及对策·····	(214)
泉州市深化行政审批制度改革的若干启示和思考·····	(223)
县级地方政府绩效评价指标体系探讨·····	(234)
以科学发展观为指导,加快行政管理体制改革的思考·····	(242)
进一步加快推进政府职能转变·····	(251)
深化行政管理体制改革、服务“海西”建设的若干思考·····	(262)
县级行政管理体制改革及政府职能转变的调查与思考·····	(277)

三、事业单位改革与管理实践

试论事业单位改革和加强公共服务的关系·····	(288)
改革事业单位管理体制,建立完善的公共服务体系·····	(297)
积极探索,大胆实践,稳妥推进事业单位管理机制创新·····	(301)



事业单位法人登记管理现状与对策·····	(311)
加快推进事业单位改革对策研究·····	(320)
事业单位登记管理的实践与思考·····	(328)
探索事业单位财政管理体制改革的, 创新事业单位管理模式 ·····	(338)
积极推进事业单位诚信建设, 努力提高社会公共服务体系和 谐度·····	(349)
关于事业单位管理体制改革的探析·····	(361)

四、政府在建设社会主义新农村中的责任

福建省乡镇机构职能转变研究·····	(372)
城镇化进程中农村公共产品供给研究·····	(385)
新农村建设中农民合作组织发展问题探讨·····	(397)
户籍制度改革后城乡公共服务均等化战略选择研究 ····· ·····	(407)
从我国城乡关系演化看社会主义新农村建设中的政府责任 ·····	(421)
服务型政府视阈下农村公共服务的有效供给·····	(434)
农村税费改革后的乡镇机构设置刍议·····	(443)
社会主义新农村建设与政府责任·····	(453)
乡镇机构改革的思考·····	(465)
以社会主义新农村建设为契机推动乡镇政府职能转变 ····· ·····	(475)
转变乡镇政府职能, 推进综合配套改革·····	(483)
当前乡镇政府依法行政问题研究·····	(493)
永安市小城镇建设的分析与思考·····	(510)

五、机构编制管理

核销各级自定地方编制的基本途径·····	(518)
做好机构编制政策研究工作的几点体会·····	(523)
落实科学发展观, 统筹兼顾促发展——关于乡镇“官”与 “兵”比例关系的探讨·····	(527)
加快事业单位改革创新完善公共服务体系·····	(532)
提高证书使用效用, 提升登记管理水平·····	(540)
以《行政许可法》和《条例》为准绳准确把握机构职能··· ·····	(545)
论新时期机构编制信息工作的若干问题与对策·····	(549)
实行公益型事业单位编制比例细化管理, 提高编制使用效率 问题初探·····	(561)
积极推进机构编制管理创新, 为建设海西特色县提供体制保 障·····	(571)
扎实推进乡镇机构改革, 为新农村建设提供体制机制保障 ·····	(579)
浅谈《公务员法》实施与机构编制工作的关系·····	(588)
充分利用先进信息技术做好新时期机构编制监督检查工作 ·····	(594)

一、公共服务创新理论与实践





健全政府职责体系，完善公共服务体系

——政府社会管理与公共服务改革

中共福建省委编办 方成义

党的十七大提出要加快行政管理体制改革，建设服务型政府，强调要健全政府职责体系、完善公共服务体系、推进电子政务、强化社会管理和公共服务。这是我们党从推进中国特色社会主义事业出发郑重提出的一项重要任务，适应了我国改革开放和现代化建设进入新阶段的客观要求。实现构建社会主义和谐社会的目标，对政府管理提出了创新的要求，其中一个重要的方面就是要建设服务型政府。服务型政府的本质就是全心全意为人民服务，一切从人民群众的根本利益和现实需要出发，这也是由我们党的宗旨所决定的。新中国成立后，党和政府一直致力于提高公共服务水平，取得了举世瞩目的成就，但这些成就与形势发展以及人民群众不断增长的公共需求相比，还存在许多不相适应的地方。

政府公共服务和公共治理的水平，直接影响和谐社会的建设。如何提高新时期公共服务水平，按照党的十七大提出的对建设服务型政府的要求，就是要以解决民生问题为根本着眼点和目的，特别是要大力发展社会事业和公共事业，逐步构建基础优先、服务公平、区域均衡、门类齐全的社会主义和谐社会公共服务体系，努力为人民提供更好的公共产品和公共服务。



（一）努力创新公益事业管理体制

我国公益事业管理体制经历了不断变革和发展的历程。各级政府高度重视公益事业发展和事业单位建设，始终坚持公益事业由政府主导和事业单位以公益为目标的发展方向，针对不同时期的主要矛盾进行相应改革，不断满足广大人民群众日益增长的公益服务需求，取得了显著成效。随着改革开放的深化和社会主义市场经济的发展，我国公益事业管理的内容、方式、手段都发生了很大变化，管理难度越来越大，人民群众对完善公益事业管理的要求越来越高，这就需要我们深入研究公益事业管理体制，创新公益事业管理体制，逐步建立起与社会主义经济体制、政治体制、文化体制相配套的公益体制，提高公益事业管理水平。

党的十七大从建设服务型政府等方面对完善社会管理作出了部署，指明了方向。服务型政府的建设，归根结底就是坚持以民为本、为人民服务的指导思想，强化政府公共服务职能，增强政府公共服务能力，不断完善公共服务体制建设。要通过改革创新和整体配套，逐步建立公益目标明确、布局结构合理、投入机制完善、治理结构规范、微观运行高效、监管制度健全，以政府为主导、社会组织参与的现代公益事业管理体制。作为公共治理核心主体的政府，在全面履行职能的同时，要逐步建立健全公正的利益协调机制和公共安全机制以及社会预警机制，不断完善各项社会管理机制。

（二）积极探索公益机构运行模式

公益机构作为公共服务的载体，在我国主要由事业单位承担。从外延上看，我们习惯把学校、医院、科研机构、图书阅览室等提供公益服务的机构，统称为事业单位，事业单位是我国公



益机构的主体。公益机构的运行模式对于社会事业的发展极为重要，从某种意义上讲，它决定了政府公共服务职能履行的质量。因此，公益机构运行模式的探讨，是我国事业单位改革前期制度设计中的一项不可忽视的基础问题。

总的来看，公益机构运行模式是受国家政治结构影响的，产生之初就带有强烈的公益目的。我国一直坚持以政府为主导，以事业单位为主体；而欧美国家则不同，他们的政府部门极少对社会经济事务进行直接管理，这两种做法都有利有弊。从欧美的做法来看，一方面会激发民众的参与热情，加速市场经济发展；另一方面，无计划行为会加剧市场竞争的激烈程度，激化社会矛盾。市场无序竞争和社会矛盾激化等公共问题的凸现，势必促进企业、社会民众力量的壮大。在这种情况下，企业社团、民众会成立大量非营利性组织，从而实现公众通过社会自治组织的力量来解决自身问题的目的。从欧美国家非营利性组织的发展现状分析，我们得出两个结论：一方面，他们的公益机构为实现公共利益而产生，其职能领域非常宽，所涉及的面也非常广，能够起到有效实现并维护公共利益的作用；另一方面，公益机构做出有效的公益行为，自然也会取得政府及社会的支持，从而在制度的层面获得了保证。

我国的公益服务主要由国家组织，由事业单位承担。长期以来，我国的公益机构对社会和经济发展起到了不可或缺的作用，然而这种在高度集中的计划经济体制下形成的公益机构运行模式已越来越不适应社会发展的需要，尤其不能满足人民群众日益增长的公益服务需求。其弊端主要有：一是机构模式单一，行政化倾向突出；二是管理手段单一，分类方法滞后；三是政府包得过多，统得过死，活力不强，效率不高；四是成本昂贵，容易产生腐败现象。



近年来，我国非营利性组织在政府的大力推动下迅猛发展。从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变，为我国非营利性组织的发展提供了空间与资源。同时，政府要寻找一种新的社会组织来发挥作用，以适应构建社会主义和谐社会和政府转变职能的需要。据统计，我国现有非营利性组织已达 30 多万个，非营利性组织体系正在逐步形成。但这种规模与成熟的市场经济体制国家相差仍然很远。政府以往奉行的“大而全”和“大政府”的理念，造成机构繁杂、成本昂贵、效率低下的不良后果，势必通过转变职能加以根治，由政府转移出来的职能也需要非政府组织来继续执行。福建省目前正在推进乡镇机构改革试点，成立了许多服务队，这些服务队就是作为转移政府公共事业职能的载体，承接公共事业，逐步过渡成为多元化的公益机构，从而壮大公共事业，以适应构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的需要。

（三）逐步完善公共服务政策体系

公共服务政策是政府实施公共服务的基本依据。构建和谐社会目标的实现，还有赖于公共服务政策体系的完善。随着经济社会的发展和市场化、社会化的不断推进，公众对公共服务的需求不断增加，对政府的要求也会越来越高。如何对公众的合理需求作出有效回应，为公众提供更加公平、有效、快捷的公共服务，政策上的先导与支撑是至关重要的。我国要构建和谐社会就要采取积极的就业政策、民众参与政策、扶贫助困政策、培养发展社会中介组织的政策以及社会自治政策，与原先出台的社会保障政策、贫困救济政策等结合起来，实现社会政策模式创新，逐步完善公共服务政策体系。

目前，我国公共服务的政策体系不够完善。一方面，大的政



策方向似乎已经放开，已经明朗，但缺乏具体的、可操作的政策，一些旧的、阻碍公共事业发展的行政规章和法规尚未得到有效清理，新的扶持政策有待出台，对公共事业设立条件与审批门槛太高，有的甚至存在部门垄断现象，组织管理缺乏规范，管理体制与监管机制亟须建立；另一方面，公共服务政策比较单一，决策的机关是政府，民众参与不够。如果忽视了多数民众的利益问题，制定的政策就必然缺乏公共性，公共利益就很难得到保证。在现阶段，公共服务政策体系的构建、制定与执行仍然是以政府为主导，非营利性组织、公共政策学术社群以及有一定代表性的民众的参与也是必不可少的。最大限度地让民众参与是新公共服务政策体系的特征，在政策体系不断完善的过程的同时，要着手逐步完善更高层次的法律法规体系，这样才能利用法律保障公共服务体系的有效建立，才能从法制的层面上满足公民日益增长的公共服务需求。

（四）注重优化公共资源配置

新的公共服务政策确立后，公共资源的配置就是一项基础性工作。资源从其类别来说，就是人、财、物，因此首先要把开发、配置人才资源作为优化公共资源配置的根本任务，建立健全公共服务人才开发体系，创造有利于人才发展的环境，完善充分调动公共服务人才积极性的机制，为社会主义和谐社会的公共服务提供人力资源。其次，财政资源包括公共财政与社会投融资。公共财政主要包括公共支出结构、各级政府财政事权划分及职能划分、政府公共投入，政府必须健全和完善公共财政体制，逐步提高公共服务支出在公共财政支出中的比重，努力做到经济性公共服务与社会性公共服务相协调；调整和优化公共支出结构，加大政府对公共服务的投入；合理界定、调整中央与地方在公共服



务供给方面的财权与事权。社会投融资是新公共服务中获取财源的主要渠道，要进一步深化投融资体制改革，打破传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式，逐步实现投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化，为公共服务广开财源。再次，就是物源问题，主要指资产运作、国有资产监管和资产合理配置。目前我国公共服务的资产主要来源仍是政府部门，这一部分的量比较大。全省是分级管理，除了财政部门主管外，国资局、机关事务管理局以及各级机关和具有法人代表的事业单位，包括在全省的中央垂直部门，都有相当多的资产闲置，相当多的设备在公共服务中不能共享。如检验检测仪器设备不能共享，就足以说明我们的资产具有很大的合理配置与开发利用的空间，这种相互分割的局面需要通过推进市场化和社会化才能有效打破。

社会资源主要包括公共资源和民间资源。政府除了管理政府所必须的投入和产出的资源外，还要有效地整合社会资源，善于利用各种机制，充分发挥民间资源在公共服务的资源配置中的重要作用，并逐步加大其比例。

在注重优化公共资源配置的基础上，要加强公共设施建设。随着市场化、社会化的推进，财政支出应从一般竞争性领域退出，减少甚至停止财政对一般竞争性领域的投资，把生产投资型财政转变为公共服务型财政，加大政府对公共服务的投入，将财政支出的重点转向公共安全、公共卫生、公共教育、公共应急、社会保障和公共基础设施方面。

（五）切实改进公共服务方式

在新的历史时期如何强化公共服务职能，增强政府公共服务能力，有许许多多的工作要做，包括许多硬件建设，也包括推进社会化、市场化进程，为公共服务创造良好的环境和条件。但对



于政府投资公共服务的基本方式，我们应该尽早着手研究，切实加以改进，否则，将不能适应人民群众日益增长的公共需求，最终会引发人们的不满情绪，影响社会稳定。

目前，我国公共服务的需求矛盾仍然突出，原因是多方面的，而提供公共服务产品的渠道不广、投资主体不够多元化是主要因素。政府虽然负有提供服务的责任，但公共服务不一定非由政府机构提供不可，可以采取政府统筹、社会与企业提供或政府机构与非政府组织合作提供等多种方式，从而形成以政府为主导，非政府组织以及私人部门相结合的公共服务的基本方式。具体来说，提供公共服务的方式主要包括以下四种：一是由政府公共部门提供服务。公共部门包括政府行政机关、事业单位、国有企业等，可以采取公共部门之间相互竞争的方式提供部分基本公共服务，实行公共服务竞争制度，不断提高服务质量。二是非政府组织和私人部门相结合。政府负有提供公共产品的责任，但不是都由政府机关直接提供，而是由非政府组织和私人部门去生产公共产品，政府负责监督公共产品的生产品质和效益。政府也可通过发展公共工程、民营企业竞标建设等为公共服务提供保障。三是一部分混合公共产品可以采取公共部门、非政府组织、私人或民营部门共同提供的方式。四是由二级机构提供，这种机构的主管部门是政府机关，资产是国有的，人员大多属于临时的或是主管部门退休的员工，这部分机构在省直部门中占一定份额，大多数是检验检测部门，他们的仪器设备昂贵，集聚着丰厚的资源并依附主管部门，带有垄断性质，民营企业及私人部门很难介入。

（六）全面履行公共服务职能

各级政府高度重视、积极推进政府管理体制和机构改革，把