

GONGGONGGUANLI CHUANGXIN
REDIAN WENTI ANLI FENXI

公共管理创新

热点问题案例分析

主 编 王东强 田书芹
副主编 殷朝华 赵 斌



西南财经大学出版社

重庆文理学院校本教材立项资助项目

重庆文理学院重点建设学科（马克思主义理论）研究成果

GONGGONGGUANLI CHUANGXIN
REDIAN WENTI ANLI FENXI

公共管理创新

热点问题案例分析

主 编 王东强 田书芹
副主编 殷朝华 赵 斌



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理创新热点问题案例分析/王东强,田书芹主编. —成都:西南财经大学出版社,2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1709 - 0

I. ①公… II. ①王…②田… III. ①公共管理—案例 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 286179 号

公共管理创新热点问题案例分析

主 编 王东强 田书芹

副主编 殷朝华 赵 斌

责任编辑:冯 梅

助理编辑:文康林

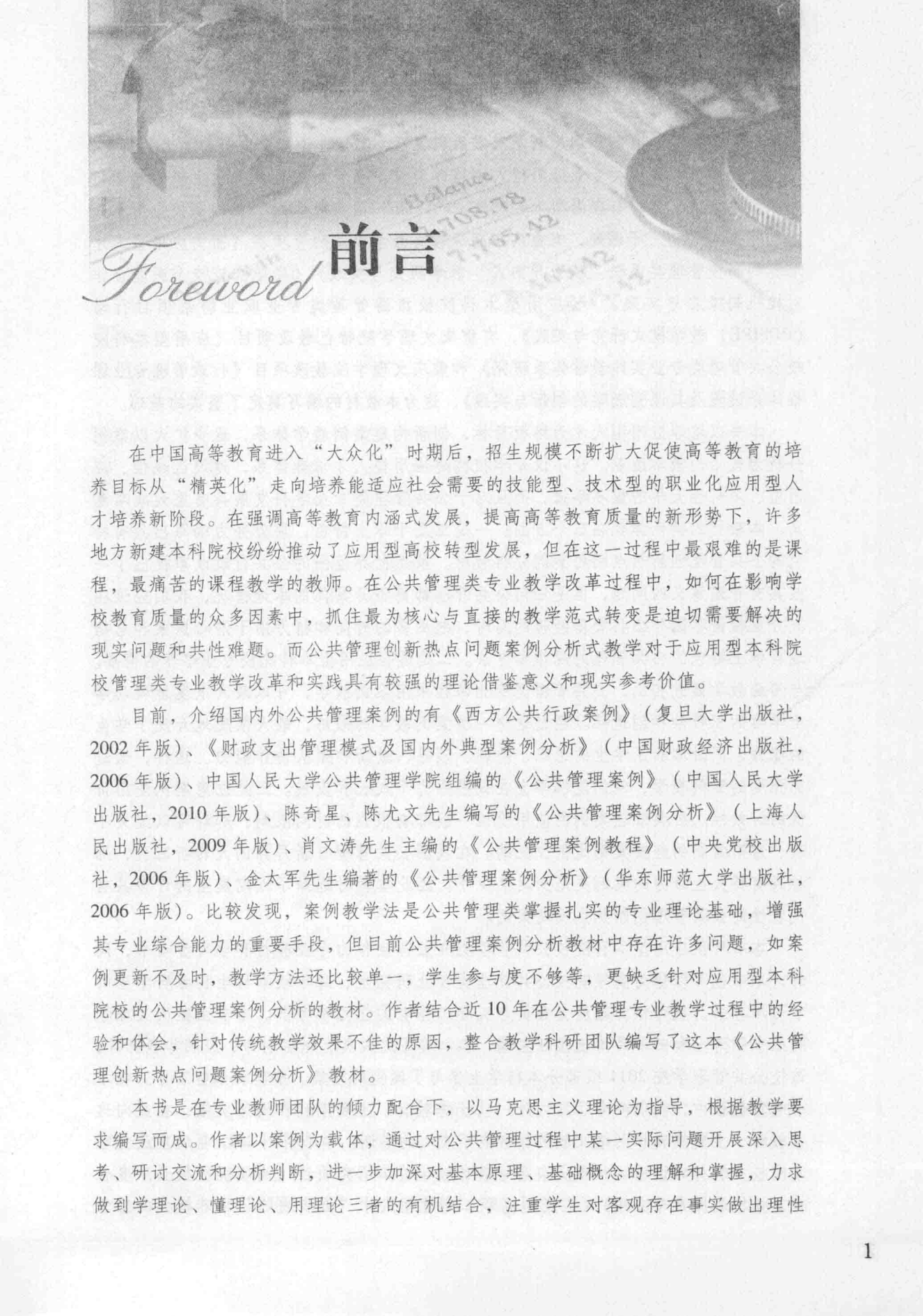
封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www. bookcj. com
电子邮件	bookcj@foxmail. com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	11. 75
字 数	245 千字
版 次	2015 年 1 月第 1 版
印 次	2015 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1709 - 0
定 价	38. 00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。



Foreword 前言

在中国高等教育进入“大众化”时期后，招生规模不断扩大促使高等教育的培养目标从“精英化”走向培养能适应社会需要的技能型、技术型的职业化应用型人才培养新阶段。在强调高等教育内涵式发展，提高高等教育质量的新形势下，许多地方新建本科院校纷纷推动了应用型高校转型发展，但在这一过程中最艰难的是课程，最痛苦的课程教学的教师。在公共管理类专业教学改革过程中，如何在影响学校教育质量的众多因素中，抓住最为核心与直接的教学范式转变是迫切需要解决的现实问题和共性难题。而公共管理创新热点问题案例分析式教学对于应用型本科院校管理类专业教学改革和实践具有较强的理论借鉴意义和现实参考价值。

目前，介绍国内外公共管理案例的有《西方公共行政案例》（复旦大学出版社，2002年版）、《财政支出管理模式及国内外典型案例分析》（中国财政经济出版社，2006年版）、中国人民大学公共管理学院组编的《公共管理案例》（中国人民大学出版社，2010年版）、陈奇星、陈尤文先生编写的《公共管理案例分析》（上海人民出版社，2009年版）、肖文涛先生主编的《公共管理案例教程》（中央党校出版社，2006年版）、金太军先生编著的《公共管理案例分析》（华东师范大学出版社，2006年版）。比较发现，案例教学法是公共管理类掌握扎实的专业理论基础，增强其专业综合能力的重要手段，但目前公共管理案例分析教材中存在许多问题，如案例更新不及时，教学方法还比较单一，学生参与度不够等，更缺乏针对应用型本科院校的公共管理案例分析的教材。作者结合近10年在公共管理专业教学过程中的经验和体会，针对传统教学效果不佳的原因，整合教学科研团队编写了这本《公共管理创新热点问题案例分析》教材。

本书是在专业教师团队的倾力配合下，以马克思主义理论为指导，根据教学要求编写而成。作者以案例为载体，通过对公共管理过程中某一实际问题开展深入思考、研讨交流和分析判断，进一步加深对基本原理、基础概念的理解和掌握，力求做到学理论、懂理论、用理论三者的有机结合，注重学生对客观存在事实做出理性

认识和科学判断,有利于调动教学双方的积极性,实现理论知识向行为能力的转化,有利于提高公共管理类专业应用型人才培养质量。项目组成员主持或主研的教学研究课题十余项,其中有应用型本科院校“十一五”国家级课题“我国高校应用型人才培养模式研究”子课题,有重庆市高等教育教学改革研究项目《面向应用型人才培养的高校管理类课程“能力导向式”教学研究与实践》《高职院校校企深度合作对接机制探索与实践》《应用型本科院校旅游管理类专业职业场景项目行动(PDSIPE)教学模式研究与实践》,有重庆文理学院特色教改项目《应用型本科院校公共管理类专业实践教学体系研究》和重庆文理学院教改项目《行政管理专业课程体系设置及其课堂教学的创新与实践》,这为本教材的编写奠定了坚实的基础。

本书以培养应用型人才为终极目标,创新构建案例教学体系,逐步扩大以案例分析为核心的教学改革。这不仅是学校构建应用型人才培养体系,建设区域性、应用型、多科性大学的重要举措,而且对于公共管理类专业学科发展具有重大战略意义。本教材的特色体现在三个方面:一是立足于本土特色,期望努力编写出具有特色的公共管理创新热点问题案例分析教材。虽然世界范围的公共行政改革提出了一些具有普遍意义的问题,但是任何公共管理都离不开具体的本地情况,我们应该在充分重视借鉴国外公共管理经验的的同时,把更多的时间和精力用于潜心探索和总结适合本土特色的公共管理的规律和方法。二是适合应用型本科院校专业培养的需要。与传统教学模式相比,公共管理类专业课程采用案例教学,可以最大限度地调动学生学习的积极性和创造性。经过这样一番案例教学的锻炼,最大限度地开发了学生的能力,同时培养了学生的组织、协调、领导、激励和团队协作能力。这样,通过高强度的案例教学,他们能够学会在极限压力下成长和发展。三是注意案例使用价值的时效性。公共管理案例的使用价值一般都有很强的时间限制,那种可以经久不衰、常用常新的经典案例是很少见的。在我国公共管理日新月异的大转折时代,那种具有持久生命力的案例更是少之又少了。因此本教材选择了近期发生的许多具有代表性的公共管理创新热点问题案例。

本书可供应用型本科院校公共管理类专业师生作为专业教材和学习参考书,同时,本书也可以作为高等院校公共管理类专业研究生、高年级本科生和考研学生的学习参考书,也可作为政府公务员与实际工作者的学习参考书。本书由重庆文理学院王东强博士和田书芹博士担任主编,参加编写的成员有赵斌老师、殷朝华老师等;该校公共管理学院2011级部分本科学生参与了案例的搜集、整理和分析工作。在本书编写过程中,我们参考了国内外一些优秀教材、主要期刊和网络文献,在此向这些教材、主要期刊和网络文献的作者表示衷心的感谢。本书得到2012年度重庆文理学院校本教材建设项目和重庆市高等教育教学改革研究项目《高职院校校企深度合作对接机制探索与实践》《应用型高职工商管理人才“五步进阶”培养模式的探索

与实践》《应用型本科院校旅游管理类专业职业场景项目行动（PDSIPE）教学模式研究与实践》的支持，在编写、审稿和出版过程中，西南财经大学出版社的相关领导和编辑给予了大力支持，在此一并致谢！

历时两年，在教材执笔编写过程中，虽然我们竭尽全力推进编写工作，但由于编者自身水平有限，书中难免有不妥甚至错误之处，欢迎读者及同行、专家批评指正，并提出宝贵的意见和建议。

编 者

2014 年 11 月



Contents

目录

第一章 公共管理环境优化案例分析 1

- 一、优化公共管理环境,创新防治腐败的“永川模式” 1
- 二、优化公共服务环境,成都探索农村基层公共服务市场化模式 8
- 三、优化信息技术环境,甘肃电子政务创新性改革 12
- 四、优化行政和法律环境,创新旅游行政管理体制 15
- 五、优化公共投资环境,地方政府招商引资管理体制创新 18

第二章 公共管理职能案例分析 23

- 一、重庆石柱县农村留守儿童公共服务创新 23
- 二、重庆市政府职能转变 30
- 三、成都规范化服务型政府模式创新 35
- 四、优化公共资源配置,广州出台“限噪令”规范广场舞 42
- 五、从首开“雾霾罚单”看公共环境治理 44

第三章 公共组织管理案例分析 50

- 一、重庆政府管理创新“三级改革试点” 50
- 二、重庆高校大部制改革探索 53
- 三、重庆社区“治理”模式型服务型政府建设 59
- 四、重庆要求社会团体“去行政化” 60

第四章 公共人力资源管理案例分析	64
一、重庆乡镇公务员考试实行“阳光面试”创新	64
二、重庆开县应用链式效应创新干部教育培训方法	69
三、“微笑局长”事件和“官员问责制”创新	76
四、新疆阿勒泰公务员财产申报制度创新	85
五、广西、内蒙古少数民族公务员培训与胜任力研究	100
六、重庆公务员工资制度改革	106
第五章 公共危机管理案例分析	113
一、重庆出租车罢运事件和公共危机管理创新	113
二、青岛中石化爆燃事故和危机管理应急体系	117
三、从一粒樱桃引发的抢劫案看社会救助危机	124
第六章 公共管理体制改革和效率案例分析	131
一、重庆统筹城乡新型农村合作医疗改革	131
二、重庆统筹城乡中农村土地规模经营的创新举措	138
三、北京公共交通管理体制创新工作	143
四、四川叙永创新虚拟社会管理模式	147
五、陕西延安：推行“一联三化”基层治理模式	149
六、听证制度透视我国政府公共危机管理	151
七、包头市青山区以“大服务”理念推进公共管理创新	158
八、从女大学生求职连环遇害事件看教育行政体制改革	159
九、从城镇职工中断缴纳社保事件看社会保障体制改革	163
十、重庆市行政审批制度改革创新	166
参考文献	174
后记	178



第一章 公共管理环境优化 案例分析

● 一、优化公共管理环境,创新防治腐败的“永川模式”

(一) 案例回放^①

自2008年以来,重庆市永川区投入200多万元建立起公共资源综合交易平台,在该平台下的招投标交易全程由电脑控制,不仅最大限度地整合了资源,降低了运营成本,更为重要的是杜绝了人为因素造成的不公平竞争,使招投标所有环节从“暗箱”走向了“阳光”。2008年1月15日,永川区公共资源招投标交易中心正式挂牌成立。作为全区统一的公共资源综合交易平台,原来分属于各部门职能的建设工程招投标、土地使用权和采矿权出让、政府集中采购、国有产权交易,以及其他公共资源交易项目,均依法进入此平台进行招投标交易。此前,虽然中国西部也有部分地区建立了公共资源交易平台,但把这么多相关部门的公共资源管理职能进行集中、整合、规范,永川在中国西部地区尚属首例。重庆市纪委常务副书记、市监察局副局长杜黎明认为,“永川模式”在重庆以及西部地区有一定的推广价值。

1. 从“分散”到“集中”的突破

永川区酝酿建立公共资源交易平台发端于2006年。时任重庆市主要领导率队到沿海地区考察时发现,深圳、珠海等不少开放度较高的城市均建有公共资源交易平

^① 唐奕. 让权力在阳光下运行——永川公共资源交易平台显效应 [EB/OL]. 新华网重庆频道, 2008-05-06. http://www.cq.xinhuanet.com/2008-05/06/content_13174948.htm.

台,且社会反映良好。随后,重庆市纪委选定了综合基础较好的永川区试点。受命为永川公共资源综合交易平台建设总体方案主要责任人的永川区委常委、纪委书记周继超随即率队外出调研取经。“虽然近年来公开招投标等形式使公共资源管理水平有了显著提高,但由于多头分散管理、职能交叉、管办不分、技术落后等原因,出现了运行成本高、公开透明差、具体操作乱等一些不规范情况。”在外出调研中,周继超发现全国都普遍存在这样的问题。周继超说,公共资源管理不规范,不仅造成了公共资源的损失浪费,而且容易造成公共权力部门化,部门权力个人化,个人权利商品化,影响党和政府的形象。永川区委、区政府经过多次专题研究,决定首先以公共资源“分散”管理到“集中”管理作为改革突破口,建立统一集中的公共资源交易平台,理顺管理体制。“每次改革,就是一次阵痛和新生的过程。变‘分散’为‘集中’,一些职能部门权益就会削弱,这肯定会带来阵痛。”周继超介绍说。考虑到各部门之间协调难度相当大,永川区区委副书记、区长唐建华亲任区公共资源综合交易管委会主任,亲自组织召开协调会,要求相关部门的一把手步调一致服从大局。区委常委、区纪委书记周继超同时兼任了区公共资源综合交易管委会副主任和区公共资源综合交易管理办公室主任。在永川区委、区政府的领导下,区纪委以铁的手腕改革公共资源管理模式。按照“政府引导市场、市场公开交易、交易规范运作、运作统一监管”的原则,由永川公共资源综合交易管理委员会、公共资源综合交易管理办公室、公共资源招标投标交易中心组成决策、监督、服务的三级公共资源管理运行模式。公共资源综合交易管理委员会为全区公共资源交易管理的最高决策、协调和议事机构;公共资源综合交易管理办公室会同有关职能部门对交易活动实施全程监督管理,履行监管职能;公共资源招标投标交易中心则为全区统一的综合交易平台。

三级模式的建立,既实现了决策层、监管层和操作层三个层面相互分离,又实现了信息、场地、交易方式等资源的集中共享,节约了交易成本,而且还能节约预算资金。以1月17日永川区公共资源招标投标交易中心正式挂牌后的第一宗交易为例,永川区文广新局委托该中心为即将举行的东亚女子足球锦标赛办公自动化设备进行询价采购,多家供应商参与了竞标,最终以低于市场价2万余元的价格完成了采购。“土地资源的集中管理更能发挥规模效益和辐射影响力,推动永川承载区和开放城建设。”永川区公共资源综合交易管理办公室副主任王勇介绍道。为适应永川发展,永川公共资源招标投标交易中心对原来分散零星的商住用地集中整合起来定期挂牌出让,对工业用地则是需求一宗交易一宗。商住用地集中定期出让后,交易量从原来几亩几十亩增加到上百亩,公示范围扩大到了全国,开放度和辐射力都大大增强,投资者投资永川的信心也更足。

2. 从“人为”到“公正”的突破

“设备落后,从客观上使得种种不规范行为有机可乘。”周继超在外出调查中发现了这个问题。周继超算了算,工程建设招投标项目总共62个环节,各个环节都容

易出现违规操作的漏洞,尤其是“专家”这一环节,容易被少数别有用心的人所利用,成为评标环节的致命硬伤,直接影响到招投标的公正性。有的建筑老板为了多挣评标中的“印象分”,月月给几个行业专家发工资。到有项目招投标时,他们千方百计打听专家是谁,甚至不惜采用所谓“人海战术”,即天天派人驻守在机关办公室门口,看是哪些专家前来报到,以便提前“活动”。为了“让公正无情的电脑代替有情的人脑”,永川区投入200多万元建起了目前全国最先进、最集中的综合交易平台,购置安装了先进的专业音视频监控系统、封闭评标系统、信息发布系统以及综合评标专家管理系统、综合评标专家随机抽取及语音自动通知系统等设备,设置了LED(发光二极管)电子显示屏。“语音及视频监控系统,对整个开评标过程进行实时监控。每次开标、评标的影像资料统一保存,任何人或部门对任何项目的开标、评标结果有异议,都可以直接投诉举报并查询相关录像资料,对投标人形成一种无形的震慑,从根本上堵住招投标流程中的漏洞。”周继超介绍说。1月28日上午9时,永川区妇幼保健院何清等人来到公共资源招投标交易中心的大厅。该院打算购进一台超导可视妇产科手术仪,现有3家供货商参与竞标,1小时后将正式开标。按照规定,需要邀请几个专家前来评标。专家将在现场考察投标人资质,提出咨询评审意见,并具有对最终中标候选人的表决权。要在以前,工作人员会按照早已拟定好的专家名单一一通知。可这次眼看快开标了,专家却迟迟未露面。采购单位代表何清在招投标交易中心工作人员的指引下,走进了“专家抽取室”。在专家抽取系统触摸屏上,何清点击“抽取专家”。这时,与电脑连接的语音自动通知系统即向随机抽出的专家致电,如果专家根据语音提示按键回复表示同意,则算抽取成功。接连3次抽取,专家都没有给出肯定的答复,直到抽取第4次,才有了结果。专家信息随即被反馈到管理系统的一台打印机上。专用打印纸为双层,表面呈黑色,只有拆开密封条才能看到里面的内容。何清在密封单上面郑重地签下了自己的名字,放进密码储物柜。直到评标开始,何清和工作人员一起拆开密封单,才知道专家来自重庆市第二人民医院。“由于评委的抽取、通知全部由系统自动实现,抽出评委的随机代码隐藏了评委的单位、姓名、电话,抽取人员不知道抽取的评委是谁,通知时系统通过数据库代码对应找出评委自动语音通知,保证在无任何外来干扰的情况下进行,使想接触评委的投标人无空可钻,最大限度地保证了评标的公正性。”周继超说。据了解,这套系统的专家库里目前已储存了永川区内外涵盖建设、交通、政府采购等领域各类专家300余名,2008年年底将达到1000名,评标将更具权威性和公正性。另外,永川区公共资源招投标交易中心扩大了交易信息的公示范围,使投标参与竞争者更具广泛性,从而形成有效竞争氛围,提高交易效益,让竞标更具公正性。据了解,招投标交易中心竞标底价在2000万元以上,或者转让土地300亩以上或单宗土地100亩以上的交易信息,竞标前除要在当地媒体和中国土地网、重庆建设工程信息网等行业网站上公告外,还要在《重庆日报》等省级主流媒体上公告。此外,还通过群发短信的方式,把招投标信息发到交易中心信息

库里储存的投资商手机上，确保每个潜在的投标人及时得到完整、真实、对称的招标信息。“永川公共资源交易场所的交易设备非常领先，运行制度设计也非常创新。”重庆招标采购（集团）有限责任公司副总经理杨树维赞叹道。

3. 从“暗箱”到“阳光”的突破

“公开是制约‘暗箱’的有效手段。招投标中心的所有环节都置于开放透明的监控之下，有效地控制了‘暗箱’操作。”王勇认为。3月26日，永川区公安局多功能厅装修工程招标。5位评标专家接到语音电话后，第一时间赶到交易中心。在工作人员的指引下，到密码储物柜前一摁按钮，储物柜自动吐出一张带有激光条形码的纸条，同时相应柜门自动打开，评标专家将手机连同自己的随身物品放入储物柜。要等评标结束后，才能凭纸条扫描取回自己物品，且纸条只能一柜一张一次性使用。紧接着，评标专家被带到了封闭评标区。这一区域完全封闭，要通过专家指纹识别才能进入，且只有一次权限。也就是说，如果擅自出门要想再开门指纹就失效了。手机等信号在这里也是会遭到屏蔽的。评标区里既有卫生间，也有休息区，但要想与外界联系只能按铃呼叫工作人员。评标区的旁边就是监督室，纪检、监察、检察院、招标办、公管办等部门的监督人员进行全程监督，监督人员能从各个角度看到摄像头拍摄的画面，评标专家的一举一动一笑一颦，都会被监视和监听。而业主方及竞标人均在开标区，其言谈举止也同样会在监控系统的掌握之中。自始至终，供货商与专家双方都不能见面，如有问题需要答疑，只能通过语音对话系统进行交流。要是专家提出要审阅竞标出具的资料，也必须由工作人员转交，每次洞开评标区大门的时间和缘由均被严密监控并详细记录在案。为避免突然停电造成评标竞标过程中监控“失明失聪”，监控系统还配备了应急用的UPS（不间断电源）电源设备，至少可以保证4个小时的用电。正是有了这个统一、规范、阳光的公共资源交易平台，在这次竞标中，在永川没有一点人脉关系、远在千里之外的河南红旗渠装饰公司最终中标永川区公安局多功能厅装修工程。王勇介绍，公管办下一步还将强化社会监督，邀请政协委员、人大代表为行风监督员，邀请市民代表参加交易过程的全程监督，提高公共资源交易的社会公众参与度。围绕“统一规范、阳光高效”的目标，积极推进招投标平台服务功能的创新，探索网上报名、电子竞价等交易方式，优化各类业务交易时间和流程等。评标的封闭，环节的开放，充分地保障了永川公共资源管理的权力在阳光下运行。“这样竞标公开透明，我们虽然没有中标，但是心服口服。”在竞标永川区茶店小学的建设时，一位参与竞标的建筑商也如是说道。“这套程序一般人从技术上是很难突破的，关键是内部人员素质要过硬。”周继超认为。为此，永川区纪委、组织部、监察局、人事局联合出台了《关于重庆市永川区违反公共资源综合交易规定责任追究办法》，制定了一整套廉洁制度和工作管理办法，有效遏制了综合交易活动中的违法违纪行为。据了解，公共资源招投标交易中心自成立后，不足100天，目前已进行40宗交易，成交金额近5000万元。永川的公共资源管理体制改革，是永川区委、区政府建立自我约束机制的一场“自

我革命”。永川区让公共资源管理的权力在阳光下运行，必将进一步促进永川政府职能转变，促进廉政建设，优化永川城市发展环境，从而更好地推动永川现代大城市和区域性中心城市建设实现的新跨越。

(二) 案例思考

(1) 从公共管理环境优化的角度，面对公共资源市场化也存在许多难以避免的缺陷，反思公共资源市场化配置中政府角色定位和职责功能问题。

(2) 如何进一步优化公共资源市场化配置中防治腐败的制度安排？

(三) 案例分析

在公共资源配置中引入市场机制，提供依法平等竞争的市场环境，将政府难以管好的事逐步推向市场，使资源配置方式更优化，实现公共资源效益的最大化，是深化政府职能改革的必然趋势。但是公共资源市场化也存在许多难以避免的缺陷，需要重新反思公共资源市场化配置中政府角色定位和职责功能问题。

1. 公共资源市场化配置的反思

一方面是在政府供给中存在的特殊利益集团“寻租”现象。在竞争招标中秘密委托个别公务员提供或监督合同，与特定承包商达成默契等行为都与招标的初衷背道而驰。这在市场化供给中不仅存在，而且由于引入市场资本后往往更加严重，甚至产生严重的腐败问题。如1989年美国联邦住房与城市发展部出现的权钱交易丑闻使纳税人损失60亿美元。另一方面私营部门追求赢利、效率，而公共部门不单纯追求效率而更注重责任与公平。两者目标的不同，导致了在高度民营化与合同出租中存在缺乏责任问题，结果是减少了公共责任与公共精神的范围，责任机制不能很好落实。因此不应把公共资源市场化看成是一种包治百病的灵丹妙药，政府更不应该放手一切，而是应该在公共资源市场化配置中通过监督制衡、道德规范来遏制腐败。

就我国目前的现实来看，公共资源市场化配置管理的行政组织内部的监察机构和审计机构的独立性还受到很大的制约，作为行政组织内部“从属性”机构，缺少足够的实行有效监督所必需的独立地位和相对独立的监督权力，它们同时受到同级政府和上级监督机关的双重领导。另外，公共资源市场化配置中除了司法机关、监察机构和纪检机构相互间职权分明和协调密切之外，其他的监督，例如，社会团体、企事业单位、基层组织、新闻媒体和公民个人的监督实际上处于分散化运行的状态，很难发挥监督体系所蕴含的最大效力。从法律层面上讲，首先，我国还没有一部统一的、约束规范公共资源市场化配置中各监督主体监督行为的监督法律，即使在一些专门监督中，由于法律规范只是一些原则，缺乏明确的监督范围和监督程序；一些相关法律法规表述还不够明确，判定腐败等失范行为的标准、对不同程度失范行为的惩罚尺度等问题缺乏量性规定，增加了贪污受贿问题的惩罚难度。其次

是道德规范失效,即党和国家所倡导和制定的约束政府官员的道德规范在公共资源市场化配置中没有充分发挥作用。在传统官本位文化影响下,部分行政人员没有形成正确的权力观念,即权力“取之于民,用之于民”,而是将人民赋予的权力视为己有,认为“有权不用,过期作废”,热衷于公共资源市场化配置中寻租、设租等腐败行为;西方的“享乐主义”和“功利主义”冲击使得某些公职人员为了维持其豪华奢侈生活,不惜收受贿赂,大发横财。

2. 优化制度环境

在公共资源配置中政府要重新进行职能定位,加强制度建设,促进反腐倡廉,围绕正确行使权力这个关键,逐步建立健全结构合理、配置科学、程序严密、制约有力的配置运行机制,坚决维护制度的权威性和严肃性,把公共资源市场化配置中防治腐败工作推向深入。

(1) 建立健全联席会议制度,从机构上管控腐败

为切实加强对公共资源市场化配置工作的统筹、指导、协调和监督,建立公共资源市场化配置行政监督管理部门各司其职、密切配合的工作机制,一方面公共资源交易应遵循五个“统一”原则,即统一进场交易、统一信息发布、统一交易程序、统一收费标准、统一建立和使用评标专家库,建立公共资源交易中心,负责公共资源市场化配置中腐败的惩治和预防工作;另一方面公共资源市场化配置应建立健全联席会议工作制度,联席会议下设办公室,设在公共资源交易中心,联席会议成员单位由公共资源交易中心、财政局、监察局、审计局、法制局、产权交易中心组成。联席会议的工作应遵循依法行政、平等协商、讲求实效的原则,联席会议各成员单位之间应加强联系和沟通,互通有无,相互配合,相互支持,形成工作合力,及时、有效地解决公共资源市场化配置过程中出现的违法乱纪问题,充分发挥联席会议机构的协调作用。

(2) 全面实行公开招拍挂制度,从范围上预防腐败

公共资源是属于社会公有公用的生产或生活资料的来源,主要包括社会资源、自然资源、资产性资源和行政资源等。显然,公共资源的范围是十分广泛的,因此凡具有经营效益、人民群众关注度高、易于滋生违法违纪违规问题的公共资源配置项目,都应在法律法规许可的范围内,推向市场公开交易,根据公共资源的不同形态,依法采取公开招标、拍卖、挂牌和协议出让等公平竞争的配置方式。对已经推向市场的资源项目,要继续推进,巩固提高,着力完善规范;尚未推向市场但条件已经基本成熟的资源项目,要重点突破,加快推向市场,务求实效;条件尚不成熟的资源项目,要抓紧做好规划评估、完善配套措施等前期工作。这样,能推向市场的都尽量推向市场,改变了过去公共资源由政府部门以行政审批的方式进行分配,并以行政性收费等方式收取一定的管理费或占用费且容易滋生腐败的弊端。

(3) 完善配置监管制度，从机制上遏制腐败

有效运用市场机制进行公共资源配置，可以实现从政府包办代替到主要依靠市场调节经济活动的转变，使政府权力运行受到公开制约和监督。但公共资源走向市场，并不能简单等同于“一卖了之”，市场化配置的过程中仍然会出现“政府权力部门化，部门权力利益化，部门利益个人化”的现象，客观上为少数人利用权力牟取私利提供了便利。因此，经过市场配置的公共资源，依然离不开政府的监督、管理。绍兴市建立的招投标监管的“三位一体”机制值得借鉴：由市纪检监察机关对市招管办、行业主管部门、招投标中心实施纪律监督，市招管办对行业主管部门、招投标中心和交易主体实施市场监督，行业主管部门对招投标中心和交易主体实施执法监督。杭州余杭区按照“管办分离原则、执法主体不变原则、资源共享原则、‘三权’（决策权、监管权、操作权）分立原则”，实行统一管理、集中交易的市场化配置模式也是从机制上减少腐败的有益探索。

(4) 严格责任追究制度，从法纪上惩治腐败

根据服务型政府和责任型政府的建设要求，各企事业单位应按照“谁管理、谁负责”的原则，进一步明确工作责任，建立起一把手负总责，分管领导具体抓的领导责任制，加强督促检查，落实责任。公共资源市场化配置领导小组和纪委要强化对此项工作的监督力度，严格责任追究，同时，邀请人大、政协派员和群众代表参加公共资源市场化改革，确保行政资源和社会公共资源在“市场阳光”下运作，扩大和保障群众的知情权、监督权和选择权。对应实行而未实行市场化配置的、在实施过程中存在不按程序办事行为的，要及时予以纠正；对违反法律法规，滥用职权、徇私舞弊，造成公共利益及国有资产损失的，要追究党纪政纪责任；对收受商业贿赂，构成犯罪的，要移送司法机关依法追究相关责任。

(5) 不断推进制度规范化、科学化，从管理上堵塞腐败

公共资源市场化配置过程中，服务型政府不仅要在公共资源市场化配置依法加强对规划、评估、审核、交易等环节和流程的制度优化，努力营造公开、公平、公正、廉洁的市场竞争环境，还要不断为从源头上预防和遏制腐败营造良好的科技条件和环境。招投标中心建立智能化管理系统，配备了信息公布、视频监控等服务设施与监控系统，实现了评标过程程序化、监控手段智能化和全程动作公开化。针对过去招投标活动普遍存在的规避招标、虚假招标、串标围标现象，采取多渠道公布招标信息，在招投标中心网全面公开发布招标信息，并将所有招投标的政策法规文件、公告信息、建议投诉、招标信息与中标结果等全部上网公开；视频监控记录交易活动全过程。评审专家的管理和使用抽取工作实行分离制度。

二、优化公共服务环境,成都探索农村基层公共服务市场化模式

(一) 案例回放^①

自从国家实施西部大开发战略和推进新农村建设以来,西部地区的经济社会发展步伐明显加快,许多地区改变了贫困落后的面貌,人民生活水平不断提高。政府财政收入的增加使之有更多的财力投入到公共服务当中,教育、卫生和社会保障支出逐年增加,从2000年到2005年中央向西部地区的财政转移支付和各项补助共7 620亿人民币,其中支付卫生、文化、教育、扶贫的专项补助2 060亿元人民币,“两基”攻坚计划取得了重要的阶段性成果,新建、改造寄宿制学校3 475所,1 000多名家庭经济困难的学生享受到了“两免一补”(免学杂费、免书本费、补助寄宿生生活费)的政策。建成西部地区疾病预防控制体系和突发公共卫生事件医疗救助体系建设项目3 000多个,为西部地区县级医疗机构配备了巡回服务车1 200多辆。但是,由于特殊的自然地理条件和薄弱的经济社会发展基础以及历史原因,西部地区公共服务水平与全国和东部地区相比,差距较大,与自身的发展需求相比,还有不小缺口。据统计,2005年,西部地区农村中、小学生均教育仪器设备值只相当于全国平均水平的75%左右,不到东部地区的60%。西部地区县级综合医院拥有的专业设备原值只相当于全国平均水平的60%左右。西部地区参加农村社会养老保险人数不到全国的20%,农业人口覆盖率不到5%,只有全国平均水平的一半、东部地区的十分之一。西部地区社会救助覆盖面远低于东、中部地区,享受社会保障的对象仍然是“五保户”、遭受重大自然灾害的灾民、特困群体及优抚安置人员,西部地区绝对贫困人数超过全国的一半,而享受低保救助的人数仅占全国的六分之一,只有东部地区的四分之一。成都双流县探索出了农村基层公共服务市场化模式和农业技术咨询服务外包模式。该县将涉及村民重大利益的绿化卫生、环境保护、乡村设施、路政建设等项目通过社会化的手段进行了市场化运作,不仅有效减少了采购价格,而且提高了公共服务水平和公共服务质量。双流县还构建了立体化农业技术服务网络体系,分为县、乡镇和村三级,同时采取公开招标的方式把农业技术咨询进行服务外包,并根据村民委员会或者居民委员会对公共服务质量的评价决定服务价格。

(二) 案例思考

(1) 结合公共管理理论,谈谈对公共服务体制创新的理解。

^① 赵艾. 提高基本公共服务水平, 加快西部大开发进程 [EB/OL]. 搜狐财经频道, 2006-10-31. <http://business.sohu.com/20061031/n246107112.shtml>.

(2) 以本案例为切入点, 阐述我国的公共服务供给不足的原因, 并提出一些具有建设性的意见和建议。

(3) 谈谈公共服务体制创新的路径。

(三) 案例分析

1. 公共服务体制创新的理解

在统筹城乡发展中, 农村社会公共事业发展落后, 急需强化统筹城乡公共服务体制机制创新的力度。一方面城乡公共服务体制机制创新要体现以人为本、共创共享的改革原则, 建立农村公共服务经费多元化筹集机制和公平合理的财政投入机制, 不断延伸农村公共服务领域, 提高农村公共服务水平。另一方面按照“政府主导、多方参与、贴近基层、倾斜农民”的原则, 建立农村农村公共服务中心, 将医疗卫生、治安警务、社会保障、文化体育等基本公共服务职能整合进入社区服务中心, 为农村居民提供全方位的公共服务, 使城乡居民共享改革成果, 逐步实现城乡基本公共服务均等化, 基本建立起惠及全民的公共服务体系。

2. 公共服务供给不足的原因及其改进路径、建议

(1) 公共服务供给不足的原因

①政府职能的“失灵”。当地政府只注重经济的发展, 忽视了公共服务的供给。对基础教育、医疗卫生、农村基础设施等方面投入不足, 社会保障管理不够, 导致某些公共服务供给空白或不足, 难以弥补市场的失效。他们认为只有经济发展水平提高了, 人们的生活水平才能提高。因此, 那些本该由政府提供的公共服务却要由农民负担费用。

②地理位置制约公共服务的供给。在西部地区, 由于受地理位置、自然条件等因素的影响, 制约了它的公共服务水平。因为地理位置偏远, 经济不发达, 公共服务不能很好地被落实。

③政府工作人员的服务意识淡薄。众所周知, 我国是一个长期受计划经济体制支配和影响的国家, 虽然市场化的改革也已经进行了好多年, 而政府工作人员的观念仍带有计划经济的痕迹, 服务意识、信息意识尚还淡薄。而且由于西部地方偏远, 有些政府工作人员的素质不够高。

④公众没有足够的参与意识。由于它的地理位置偏远, 经济落后, 很难得到最新的信息, 因此, 人们的思想也相对落后, 导致他们参与公共服务的意识不够, 不能很好地起到监督政府公共服务的作用。

⑤农村公共供给渠道单一, 无法满足农民对公共服务需求多样性的要求。西部地区农村人口多, 对农村公共服务的需求量大, 而现阶段我国政府所能筹集和支配的财政收入还相对有限, 对资金的需求量过大, 单靠政府的供给无法满足农村对公共服务的需求。而且, 因为西部地区的经济不发达, 政府认为公共服务见效慢, 而