

论政府职能的第二次转变

——政事分开、管办分离改革的理论与实践

赵锡斌, 查竞春

(武汉大学 经济与管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵锡斌(1948-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学经济与管理学院教授, 博士生导师, 主要从事企业环境和政策研究; 查竞春(1972-), 女, 四川高县人, 武汉大学经济与管理学院博士生, 主要从事企业环境和改革研究。

[摘要] 对政府职能转变的历史趋势及理论分析表明, 我国转变政府职能的改革要实现第二次转变, 其突破口是政事分开、管办分离。北京、上海、无锡、苏州等地以各种模式推行的改革探索, 证明此项改革可能达到推进行政管理体制、深化事业单位改革、优化公共服务等目的。进一步推进此项改革, 要探索建立无“婆婆”、有监管、“小政府”、“大市场”、打破垄断、放开准入、统筹规划、整体协调的社会事业新体制。

[关键词] 政府职能; 第二次转变; 政事分开; 管办分离; 改革

[中图分类号] F123.15 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)03-0362-08

1979年, 我国以“政企分开”为突破口, 在全国范围内广泛推行的经济体制改革, 促成了政府职能的第一次转变, 使私人产品的提供大大改善。2005年7月以来, 北京、上海、无锡等地以“政事分开”、“管办分离”为突破口, 探索深化行政体制改革的新路径, 这将促成政府职能的第二次转变, 使公共服务的提供得到优化和发展。本文试图对两次政府职能转变的历史原因和理论依据, 以及近年来各地“政事分开、管办分离”的改革探索, 进行对比分析, 并在此基础上提出几点不成熟的建议。

一、政府职能转变的历史及理论分析

(一) 政府职能定位的几个基础性认识

国内外的学者们从不同的角度对政府职能进行了多方面的研究。由于本文无意详细分析各类政府职能, 仅引用对本文有重要影响的纽约城市大学 E.S. 萨瓦斯教授的判断, 即“政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨, 可政府并不擅长划桨”^[1] (第1页)。

政府职能定位需要考虑两个基本关系, 一个是政府与市场的关系, 一个是政府与社会的关系^[2] (第135-178页)。在政府与市场的关系方面, 政府职能应定位于让市场体系充分发育并发挥资源配置的主要作用, 仅在市场可能“失灵”的领域加强监管和引导, 作用方式主要是经济调节和市场监管; 在政府与社会的关系方面, 政府职能应定位于提供公共产品, 保障社会公平, 作用方式主要是社会管理和公共服务。

无论是政府还是政府职能, 都只是人类社会生活中的一部分。因此, 还需要明确政府在整个社会中所处的地位和作用。融合经济学和公共选择理论, 可以把社会部门分为三种类型^[3] (第64-69页), 即企业

部门、政府部门和第三部门。三大部门在社会中的定位不同,适合生产的产品也各不相同:企业部门以实现利润最大化为己任,能有效生产具有竞争性和排他性的“私人”用品,包括可以通过市场交换实现其价值的各种商品与服务;政府部门代表国家和公众利益,主要职责是生产满足全体公民共同需要、具有非竞争性和非排他性的纯公共产品,如国防、法律、公共政策、社会安全等,资金来源主要是税收和其他政府收入;第三部门即非政府非营利部门,能在市场失灵和政府失灵的领域发挥作用,生产既有非完全私人产品又非纯公共产品,具有一定个性化需要、竞争性消费和差异化供给特征的准公共产品,包括教育、医疗、文化、社区服务等等,运营资金来自政府资助、社会捐赠以及产品及服务的销售收入。本文中,准公共产品也可称为公共服务。

不同部门适合生产的产品类型不同,这是由不同部门的特点决定的,也是社会分工自然选择的结果。社会生产的专业化分工带来的是生产效率与整个社会效益的提高。因此,应充分发挥不同部门的作用,不同种类的产品交由最适合生产该类产品的部门生产。提供公共产品和公共服务虽然是政府为实现公众利益而应承担的责任,但承担提供公共品的责任并不等于一定要由政府部门直接生产。因此,将政府部门直接生产的任务严格限定在纯公共产品的范围内,而对于准公共产品,由政府通过资助、拨款、购买产品和服务等方式承担“提供”的责任,直接生产的任务则交由适合生产该类产品的第三部门负责。这可能是更合理的一种选择。

(二)政府职能转变的历史剖析与趋势判断

20世纪50年代,我国建立了中央集权的计划经济体制,由政府制订包罗万象的计划,集中几乎一切社会及经济资源,统一组织生产,统一进行要素、产品配置与国民收入分配^[4](第57-67页)。政府除了向社会提供纯公共产品外,还直接投资办企业,组织生产“私人”产品,实行“政企合一”;兴办隶属于政府部门的事业单位,组织生产和提供准公共产品,实行“政事合一”。政府集三大社会生产部门的职能于一身,企业部门和第三部门没有独立生存和发展的空间。这种体制是在我国特定环境下产生的,虽然发挥了历史性的重大作用,但随着经济的发展,这种体制的弊端就日益暴露出来,结果三类产品都未能有效生产和提供,整个社会的资源、产品和生产能力严重短缺,客观上产生了改革开放和转变政府职能的强烈需要。

1979年以来,改革的主攻方向是经济领域,对象是企业部门(包括城市工业、建筑、运输、商业等企业,也包括乡村农业各种生产单位),切入点是政府对企业的管理体制及其相关的资源配置体系。改革基本上围绕着一件事展开,也就是“政企分开”^[5](第210-228页),一方面是撤销行政性公司,切断企业与政府的上下级关系,把企业从政府管理企业的体制束缚下解放出来,交还给以公平自愿交易为基础的市场,使企业在利润与竞争的双重驱使下自谋生存和发展,承担起社会分工赋予企业的生产私人用品并通过市场交换实现其价值的职责。另一方面,也把政府从管理企业的事务堆中解放出来,致力于推动市场体系的构建,引导社会经济的发展,同时更好地生产和提供各类公共产品。

以“政企分开”为突破口的经济体制改革,实质上是经济体制改革与行政体制改革并举的改革,既使企业制度与机制转型,又促成政府职能的第一次转变:解决政府与市场之间的关系问题,使市场机制而不是政府计划发挥资源配置的基础性作用;解决“政企不分”问题,使企业部门而不是政府成为私人产品生产和提供的主体。

在理顺政企关系的过程中,“政事不分”的弊端却日益突出。随着经济社会的发展和水平的提高,人们对公共秩序、公平竞争、社会安全等纯公共产品和教育、医疗、文化等多样化准公共产品的需求都在不断增长^[6](第25-27页)。与需求的增长和多样化不相适应的是,相关产品的生产和供给机制几乎没有变化,政府及其附属部门垄断了几乎所有公共产品的生产。生产准公共产品的第三部门的主体仍然是政府兴办的事业单位,其观念、组织、职能、活动方式和管理体制等各个方面都依附于政府,生产及服务质量不高,效率低下;政府花费大量精力管理甚至保护附属的事业单位,由于存在利益关系和由此产生的“诺斯悖论”,难以有效生产公共秩序、公平竞争等纯公共产品。因此,公共产品的供求矛盾越来

越突出。

近年来,各地在事业单位人事制度、分配机制等方面进行了诸多改革尝试,但由于未触及深层次的管理体制,也就无法从根本上解决公共产品的供求矛盾问题。笔者认为,政府职能的改革已经进入了第二个重要阶段,需要进行第二次重大转变,应以“政事分开”为突破口,全面推行行政体制改革和社会事业改革。此次改革的主要任务是处理好政府与社会的关系问题,使政府专注于生产纯公共产品,更好地保障社会公平;同时解决政府与第三部门的关系问题,使多主体多层次的第三部门而不是附属于政府的事业单位成为准公共产品和公共服务的生产主体。

(三)政事分开、管办分离改革的理论分析

长期以来,我国第三部门的改革与发展落后于企业部门的改革与发展,准公共产品和公共服务的提供水平、质量和效率也大大落后于私人用品。第三部门,特别是中国特色的事业单位,被视为非生产领域或部门,不创造价值。事业单位的管理体制滞留在传统的计划经济轨道,未与企业部门改革一起与时俱进。生产和提供公共产品的效率低下,显性与隐性浪费严重;事业单位在政府职能部门保护下的优势地位,使公共服务和准公共产品成为准入限制性很大的行业,国民差别待遇问题严重,民间参与困难。人们未曾认识到,第三部门也是一种资源配置的社会机制与方式。

其实,不管是政府部门履行职能和生产纯公共产品,还是第三部门生产准公共产品和公共服务,都与企业部门或称营利部门一样,存在投入产出问题、效率问题、服务品质问题和服务竞争力问题,以及机构定位、目标与战略等等问题。企业部门、政府部门、第三部门中的每个机构每时每刻都参与着“适者生存”的竞争,接受社会的选择。只是社会对三大部门每个单体生存的选择机制有所不同。社会选择政府的社会机制是公民选票与迁居^[7](第 13-15 页),选择企业的社会机制是价格与订单,而选择第三部门的社会机制是赠予与购买。通过政企分开、政事分开、管办分离,放开私人产品、准公共产品和公共服务两大产品市场,同时在纯公共产品生产领域引入竞争机制,让三大产品领域的竞争都足够充分,人类社会优胜劣汰的选择机制就能发挥作用,使三大部门存留的单体动态更新,更好地满足社会公众对三大类产品的需求。

从制度经济学的角度看,政事分开、管办分离改革可以在一定程度上突破“诺斯悖论”。“诺斯悖论”是道格拉斯·诺斯的一个著名学说。经典的表述是:“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,但国家又是人为的经济衰退的根源。”也可以解释为,若没有国家及其代理人(行政官僚)的介入,财产权利就不能得到有效的界定和实施,但国家介入产权安排和产权交易,又可能导致无效的产权安排和经济的衰落。一般认为诺斯悖论是不可化解的,因为国家的活动始终面临着两重约束:一是交易费用的约束,二是竞争环境的约束。市场制度的出现被认为是诺斯悖论的不稳定小概率解^[8](第 70-90 页)。

“诺斯悖论”可以理解为政府部门本来应该提供公共产品,但由于种种原因,却打着提供社会公共产品的招牌,为政府部门的利益而损害了社会和公众的利益。在政府主体与非政府主体参与制度安排的社会博弈中,由于政府主体在政治力量的对比和资源配置权力上居于优势地位,它的制度供给能力和意愿决定着制度变迁的方向、形式、深度和广度。通过政企分开切断政府部门与提供私人产品的企业之间的利益联系,又通过政事分开、管办分离,切断政府部门与提供公共服务的事业单位的利益关联。如果这两个“切断”切实而彻底,就能形成“诺斯悖论”的一个有中国特色的解,使政府部门脱离原所属企业及事业单位的利益联系,站在相对独立的立场上利用制度安排的优势地位,致力于在私人产品和公共服务领域引入市场制度和竞争机制,更好地生产和提供公平竞争环境、多种产权制度安排等纯公共产品,实现政府职能的第二次转变。

从产业经济学的角度看,“管办分离”改革能有效地推动公共服务和公共产品市场结构的调整,从而提高公共服务的整体绩效水平。在 20 世纪 40 年代,以梅森和贝恩为代表的产业经济学哈佛学派论证了“SCP 范式”^[9](第 4-6 页),即“结构(structure)—行为(behavior)—绩效(performance)”三要素之间存在着密切的单向因果关系。市场结构决定市场主体的行为,而市场主体行为直接影响市场的绩效。决

定市场结构的因素有市场集中度、产品差别化和行业进入退出壁垒;市场行为包括市场主体的价格和非价格等因素;衡量市场绩效的标准有资源分配效率、技术进步程度、规模结构效率等指标。政事分开,使“管公共事业”与“办事业单位”的职能分离后,政府部门开始开放教育、医疗等行业市场,站在公正的立场上购买公共服务,让所有的公共服务供给主体参与竞争,打破附属事业单位垄断市场的局面,实际上就改变了公共产品和服务市场的集中度、产品差别度,降低了行业的进入与退出壁垒,使市场结构发生重大变化。市场结构的开放性带来的是市场主体降低成本、优化产品、全面提高竞争能力的压力,随之而来的是资源分配效率、技术进步程度等绩效的改善,使全社会的公共服务质量和水平得以提升。

二、“政事分开”、“管办分离”改革的实践探索

政府职能第二次转变的现实需要已经催生了一批改革先行者。自2005年7月以来,北京、上海、无锡等地着力于深化行政体制改革和完善公共服务体系,分别展开了“政事分开”、“管办分离”改革探索。北京市在海淀区、市民政局、市园林局和绿化局同时进行改革试点,分别采取了三种不同的路径^[10](第1-2页):海淀区先成立“政府公共服务委员会(以下简称公共委)”,再将医院和文化事业单位与卫生局、文化委脱钩,归入公共委进行统一管理;市民政局先整合下属事业单位,再将所有下属单位归入新建的“市社会民政福利中心”;市园林局和绿化局则是将两局合并,同时把所属事业单位切出来,归入新成立的“市公园管理中心”。上海在文化、医疗领域进行改革试点:文化方面成立出版集团、印刷集团、发行集团等,与文管局脱钩,归入宣传部下设的国资办进行产权管理;医疗领域则将市属医院从卫生行政部门剥离,归入与卫生局平行的申康医院发展中心进行统一管理^[11](第1-4页)。无锡则在卫生、教育、文化、体育领域同时推行事业单位“管办分离”改革试点,成立了四个事业单位管理中心,受市委市政府委托,分别对四个领域的非行政管理类事业单位进行管理^[12](第2-3页)。

各地各自探索和推行的此项改革,其范围、重点、成效各有不同。但是,基本思路、主要步骤、遇到的矛盾和问题等都有相通之处。北京海淀区政府、上海市级医疗领域、无锡四个领域“政事分开”、“管办分离”改革试点,具有代表性和启发性意义。

(一)改革的模式和思路

三地典型的改革探索是把医院、学校、文化馆等事业单位从原行政主管部门剥离出来,由一个新的特设机构来运作,使行政主管部门没有下属事业单位,只行使行政管理职能。类似于经济主管部门没有下属企业,只从事行业管理。这种模式就是前述的“管办分离”。

管办分离改革探索着重于构建新体制。总体思路是“先立后破”,或把“破”融在“立”之中,连带着政府职能重组和事业单位改革,其长远构想是把所有事业单位拆成三部分,其中履行执法监督等行政职能的留在政府,经营性的放在国资委,公益性的放入类似“公共委”的平台。以不触及、不伤害、不损失既得利益者的利益为原则,各个改革试点都新建了公共委或中心这类执行机构的雏形,把事业单位归进去,所有人员不下岗,先作“物理平移”,力保稳定。在此基础上,通过新体制新机制,使行政管理和公共服务实现专业化分工,降低成本,提高效率。

(二)改革的方法步骤

由于改革的模式和思路相似,各地不约而同推行的政事分开、管办分离改革试点的方法步骤也大致相同,可以归纳为以下几点:

1. 梳理事业单位职能,按职能类别决定其去向

事业单位情况复杂,除了履行第三部门生产准公共产品的职责外,有的还不恰当地承担了企业部门私人产品的生产经营职能,或者承接了政府部门行政管理等职能。因此,有必要把事业单位先行分类,再按类别决定其改革去向。一是将经营服务类事业单位转制或撤销。例如,北京将海淀剧院、电影管理处转制为企业归入国资委,区评剧团在妥善安置人员的基础上撤销建制。无锡市则将所有领域经营类

事业单位撤销、合并、转制、改企,共注销事业单位 1 153 个,占全市事业单位的 70%,收回事业编制 22 119 名。二是将承担执法监督等行政职能的事业单位留在政府部门。三是将承担公共服务职能的事业单位与原主管部门脱钩,整建制归入公共委之类的平台。例如,海淀区将医院、文化馆等 29 家事业单位共 4 587 名工作人员与原主管单位脱钩,归入海淀区公共委;上海把 23 家市属医院共 3 万多名工作人员从市卫生局划归申康医院发展中心;无锡将市属医院、学校、文化艺术中心、体育场馆等 79 家事业单位共 12 184 名工作人员,分别归口四个管理中心。

2. 政府职能部门重新定位

取消卫生局、文化局等政府职能部门举办事业单位的职能,将原下属事业单位人、财、物等方面的管理职能转移到新成立的特设机构,如公共委和各管理中心。修订“三定”方案,重新核定相关政府职能部门的职责、编制等,使其职能归位于管宏观、定政策、做规划、抓监管等纯公共产品的提供。

从下属事业单位的利益链中解脱出来后,政府行政职能部门作为政府购买公共服务的代表,采取合同外包、招投标、民办公助等形式,与事业单位或其他社会主体建立契约式管理模式,逐步实现多元社会主体参与准公共产品和公共服务提供,实现公共服务资源由部门内配置向全社会配置的转变。

3. 成立公共委等事业单位管理机构,确定其主要职责

新成立的海淀区公共委、上海申康医院发展中心、无锡市四个事业单位管理中心,其工作人员由原各政府部门按照“人随事走”的原则调剂解决,没有新增一人,未增加财政支出和运营成本。通过设立公共委等单位,重新构建公共服务体系,理顺公共服务机构内部管理及外部衔接工作机制,像推进经营性国有资本有序进退一样,加强政府所属公共事业资源的整合,为社会提供优质高效的公共服务。

公共委等管理机构承担的主要职责是:组织协调所属事业单位贯彻落实相关法律法规、规章制度、规划标准以及行业体制改革措施;负责所属事业单位的财务资产管理、政府基建投资的组织实施、机构编制及人事管理、党群和安全稳定工作。

4. 创新事业单位管理模式和制度

各地管办分离后新成立的事业单位管理机构都做了以下工作:一是改革事业单位人事管理制度,扩大事业单位的用人自主权,管理中心只负责所属事业单位法定代表人的考核任免,其他人员由事业单位自主逐级聘任。二是借鉴现代企业管理理念,采取公共服务项目管理、事业单位法人治理、绩效工资制度等配套的事业单位管理办法,促进事业单位提高管理水平。三是建立事业单位绩效考核评价管理体系,设计公共服务指数等量化指标,解决事业单位提供公共服务的绩效评价问题,并为政府部门向多元社会主体采购公共服务产品提供数据基础和质量标准。

(三)改革的功效

一是实现政事分开、管办分离,推动政府职能转变。改革基本解决了目前事业单位普遍存在的政事不分和管办不分的问题。政事不分,即有的事业单位既承担公共服务职能,又或多或少具有监督管理等行政职能,造成政府职能分工混乱,行政效率降低。管办不分,即事业单位归部门所属,行政部门既办事业又管行业,既进行社会管理,又直接举办社会事业。由于行政部门既当“运动员”又当“裁判员”,难以公平、公正地履行规划、监管、行业管理等职能^[13](第 17-19 页),同时因主要精力实际上用在管理所属事业单位的班子、编制、经费等等,导致履行社会管理等政府职能难以到位。实行政事分开,剥离部门“办事业”的职能后,实现了政府部门经济调节、市场监管和社会管理的职能归位。

二是推动体制机制创新,促进公共服务体系的完善。改革后,事业单位管理机构统筹整合原分属各部门管理的公共事业资源,使公共服务资源部分分割、重复配置、闲置浪费现象得到遏制和缓解。由于专门的事业单位管理机构制定出一整套规范管理和绩效考评制度,同时赋予事业单位更充分的管理、分配等自主权,探索有效的绩效考评等办法,使事业单位的活力和竞争力得到提高。同时,从原下属事业单位的利益链中解脱出来的政府职能部门,加大了行业市场的开放力度,推进公共事业财政供养方式等创新,开始站在公正的立场上“花钱买服务”,这就引入了竞争机制,使多元社会主体能够参与公共服务

体系建设,各类社会事业资源得到了培育、利用和整合,提高了公共服务的整体水平,形成了多主体相互补充的公共服务体系。

(四)改革中的难点和问题

各地改革试点所发现的难点与问题集中在改革的协调和操作层面。

由于新设了与行业主管部门平行的事业单位管理机构,产生了事业单位与政府监管部门之间的协调问题。各地为新设的事业单位管理机构设计了不同的决策协调机制:无锡市建立了各管理中心与行政局之间的联席会议制度;上海申康中心则在预算、规划、投资等方面对重大决策实行理事会制,理事会既是申康中心的行政决策和权力机构,也是中心与各行政部门进行横向沟通的平台,由国资办、财政局、发改委、医保局、卫生局等13个部门领导组成,理事长由市政府分管卫生的秘书长兼任,副理事长则由市卫生局局长和市国资办主任兼任。但上述协调机制实际发挥的作用有限,管理中心与本领域行政部门的协调还不够顺畅,中心的职责具体,表现较为强势,行业主管部门“全行业指导”的职能有待进一步落实。

“管办分离”改革试点还遇到了改革不配套或未能全面推进所引起的“下改上不改”等问题。由于各政府职能部门政策不配套,上海申康中心难以推行下属医院运行机制、分配激励机制和人事制度改革。无锡市和北京海淀区对事业单位改革进行统一安排和部署,形成了适用面广、系统性、配套性强的改革方案和政策,使“管办分离”后事业单位管理体制和运行机制改革得以顺利推行,但由于“下改上不改”,管理中心没有省级对应机构,省级部门布置相关工作时,常常漏掉管理中心,给一些专项工作的安排和落实增加了难度。

(五)改革模式的另一种选择

苏州市是政事分开、管办分离改革的另一先行者。该市2004年开始启动“管办分离”改革探索,试点领域集中在市属6所医院。与北京、上海、无锡模式不同的是,苏州没有另设与行政主管部门平行的事业单位管理机构,而是通过组建或向社会公开招标确定非营利医院管理中心,将公立医院管理权交给医院法人,实行政府监管下的医院自主管理,由政府购买公共服务。在市属医院现有固定资产的所有权保持国有性质不变、政府投入扶持政策不变、医院现职人员事业身份不变的前提下,市卫生行政主管部门与医院管理中心签订授让管理权的合同,公立医院不再有上级主管部门,医院的公益性主要通过政府购买公共卫生产品、给各家医院一定比例经济补偿的方式来体现。

改革后,原来的管理模式发生根本转变,单位的用人权、分配权、限额以下项目建设和设备采购决定权等,都归各个医院管理中心,政府变成了纯粹的监管者^[14](第12页)。

三、对政事分开、管办分离改革的几点建议

各地政事分开、管办分离改革探索有相通之处,同时也各有特点。北京市成立“公共委”,对医院、学校等不同领域的事业单位进行人、财、物等共性的管理;上海、无锡在各专业领域成立管理中心,对下属事业单位进行人、财、物及专业领域的指导和管理;苏州则干脆把事业单位运营管理权交给公开招投标确定的理事会和法人。由于改革探索的时间不长,难以从实际成效角度对各地试点模式进行横向比较,但可以肯定的是,政事分开、管办分离改革应根据各地实际进行方案设计。而此项改革的长远目标,应该是在各地模式基础上的进一步深化。由于改革的长远目标、价值取向及理论依据在本文已有论述,这里仅对进一步推进此项改革,探索建立政事分开、管办分离的新的社会事业管理体制,提出几点建议。

(一)无“婆婆”,有监管

从事业单位改革的角度看,应使提供准公共产品的原属政府部门的事业单位全部成为自主运营、善于管理、具有社会责任并有服务竞争力的非营利组织,具有独立法人地位和完全的自主管理权^[15],不再有上级政府主管部门或管理中心之类的“婆婆”。因为原事业单位主要由政府用公共财政资金投资兴

建,可以设一个类似国资委的国有产权监管机构,代表政府履行出资人职责。

(二)“小政府”,“大市场”

从深化行政体制改革的角度看,应通过政事分开、管办分离改革,促进政府职能的第二次转变,使政府从生产准公共产品的领域中退出,仅通过资助、购买等市场化方式履行公共服务的提供职能,进一步实现“小政府、大社会”、“小政府、大市场”的目标^[16](第 20-22 页)。在纯公共用品的生产领域,也可以尽量引入竞争机制。公共基础设施的管养、环卫清扫等,具有较强的外部性、非排他性和非竞争性,属于纯公共产品,但与政策、法律、市场监管执法等必须由政府部门作为生产主体的纯公共产品不同的是,它们的生产环节可以“管养分离”,政府出资采购,企业部门生产,通过竞争促进生产效率的提升和运营成本的降低。

(三)打破垄断,放开准入

从优化公共服务的角度看,应放开公共产品和公共服务的行业准入,探索新的财政供养方式,切实打破政府及所属事业单位对该领域的垄断,让准公共产品和公共服务领域的市场机制充分发育。制订并完善第三部门相关法律,明确第三部门非政府非营利组织的法律地位,允许多种主体以多种方式投资兴办第三部门机构。为了防止第三部门变相成单纯的营利性组织,借鉴美国、新西兰等国家的经验,可通过教育券、增加医疗保险支付选择权等方式,赋予公众作为顾客选择准公共产品和公共服务的权利,使个人选择机制发挥促进市场发育和竞争机制形成的作用,使公共服务的提供质量和水平得到有效的优化。

(四)统筹规划、整体协调

从改革方案设计和具体推动的角度看,还应注意以下几个方面:一是成立高规格的改革领导小组,对改革方案进行通盘考虑和整体部署,将政事分开、管办分离改革与事业单位改革、行政体制改革和公共服务体系构建协同、配套推进。二是可以借鉴北京、上海、无锡等地经验,采取分步走方式,先将事业单位与原主管部门脱钩,归入新的管理机构,实现专业化分工;再可借鉴苏州经验,通过招投标选择运营主体,改变政府购买模式等方法,逐步给事业单位“断奶”,培育其自主运营、管理和应对竞争的能力;同时,改变公共服务的市场结构和政府供养方式,使社会主体兴办的第三部门机构与原事业单位同步发育,最终达至两者都成为平等、独立、公平竞争的公共产品和公共服务的生产主体和市场主体。三是要做好政府部门职能调整和重新定位工作。举办事业单位和直接生产准公共产品的职能剥离出去后,政府职能部门按各细分专业领域进行设置的必要性降低,可以对政府部门进行大整合。例如,医疗卫生领域,可将医疗保险、医疗监管和卫生监督、药品监管等部门整合到一起,形成大卫生管理格局,使行政资源得到有效整合。四是要科学设计事业单位管办分离后各种工作的衔接程序,除对转型过程的事业单位进行绩效评估、产权监管等以外,还要帮助事业单位与原各主管部门及周边环境作好沟通和协调等工作,确保改革的稳定、有序、健康推进。注意建立改革的协调决策机制,可以借鉴上海经验成立各有关政府职能部门领导组成的协调决策机构,也可以参考苏州模式以招标形式,成立由专家、管理者、消费者代表等组成的理事会。

政事分开、管办分离改革的意义重大,改革方向也非常明确。只要充分吸纳我国政企分开改革的成果和经验,在各地改革探索的基础上,以较大气魄和决心推行此项改革,就一定可以使我国民众社会经济生活在更广泛领域得到进一步的改善,为公共产品和公共服务的丰富和优化,作出应有的贡献。

[参 考 文 献]

- [1] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海:上海译文出版社, 1996.
- [2] 李文良. 中国政府职能转变问题报告[M]. 北京:中国发展出版社, 2003.
- [3] 汪玉凯. 公共管理与非政府公共组织[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2003.

- [4] 符钢战. 关于中国事业部门体制转型问题研究[J]. 管理世界, 2005, (2).
- [5] 彭 澎. 政府角色论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [6] 世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局. 中国: 深化事业单位改革改善公共服务提供[M]. 北京: 中信出版社, 2006.
- [7] [美] 丹尼斯·C. 缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学, 等译, 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [8] [德] 柯武刚. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [9] 刘西平, 连 旭, “管办分离”的经济学解读[J]. 当代传播, 2003, (6).
- [10] 深圳市体制改革办公室. 政事分开、管办分离——北京市海淀区改革试点考察报告[R]. 深圳, 2006.
- [11] 深圳市体制改革办公室. 多方探索、殊途同归——上海、无锡“管办分离”改革考察报告[R]. 深圳, 2006.
- [12] 深圳市体制改革办公室. 分步破难而行、全面创新推进——无锡市事业单位改革考察报告[R]. 深圳, 2006.
- [13] 范恒山. 关于事业单位改革的思考[J]. 学习月刊, 2005, (1).
- [14] 孙 颐. 苏州市属医院实行管办分离改革尝试[J]. 中国医院管理, 2005, (3).
- [15] 王 鸿. 事业单位改革的基本法律问题[EB/OL]. 国家发改委综合改革司网站, 2006-07-02. .
- [16] 宋旭光, 田 芊. 政府管理的宏观视野[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

(责任编辑 邹惠卿)

Government Function: Second Change

ZHAO Xibin, ZHA Jingchun

(School of Economics & Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: ZHAO Xibin (1948-), male, Professor, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in business environment and policy; ZHA Jingchun (1972-), female, Doctoral candidate, School of Economics & Management, Wuhan University, majoring in business environment and policy.

Abstract: The history and the rule of China government function change leads to the conclusion that the key of the second change of government function is separating public service units from government. Different exploration on this reform in Beijing, Shanghai, Wuxi and Suzhou has gained the optimizing of government administration system, public service unit management and the supply of public service. In order to carry this reform steps forward, we should take the whole situation into account and plan accordingly to build up a new public service system in which government is small but market is big, monopolization has been transformed to competition under appropriate supervision.

Key words: government function; second change; separate public service units from government; undouble the supervisor and the operator of public service supply; reform