

# 海南建设效能型政府的现实与解决途径

□ 周灵均

进入21世纪,我国一些地方政府也通过目标管理、绩效考评、政务中心、电子政务等途径,着力提高行政效能。然而,有的工作虽然取得了初步成效,但更多工作却由于种种原因而效果有限。就我省而言,如果不能有效破解某些瓶颈,海南“绿色崛起”的进程就会受到影响。本文就我省建立效能型政府提出探讨。

## 效能型政府建设的现实困境

客观看,建设效能型政府的积极因素正日益增多。从中央到地方提高政府效能的要求在增加,民间对于提高政府效能的呼声也日益强烈。但建设效能型政府的“瓶颈”和困难仍然不小。主要困难在于:

### 管理理念不够明确

“为人民服务”既是我们党作为执政党的立党宗旨,亦是各级政府作为人民政府的基本职责。但现实中,这一导向常被忽视。一些干部的管理理念仍然停留在统治阶段,还没进入服务阶段;“我管,你听”的居高临下的心态已成为行政治理的心理定势。不久前,笔者随领导赴市县督查有关工作,就曾听到某县领导谈及群众诉求时,称群众为“刁民”。统治心理必然造成干部与群众的心理对立,引发不和谐问题。

### 行政职能不够清晰

总体看,现行行政管理体制的问题是:对微观经济运行干预依旧过多,社会管理和公共服务仍然比较薄弱;部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍然比较突出;政府机构设置不尽合理,行政运行和管理制度不够健全;对行政权力的监督制约机制还不完善,滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在。这些问题直接影响政府全面正确履行职能,制约了经济社会发展。

### 管理方式仍属传统

发达国家的绩效化运动有一个共同的基本取向:以采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提高公共管理水平及服务质量为特征,以法律法规的方式来推动,以效率、责任、回应为基础属性值。我国由于各种原因,上述取向尚未展开。由于政府管理方式仍滞留在传统模式,因此很难对经济社会的发展变迁做出创造性回应,这也成为亟待破解的一大瓶颈。

### 行政成本居高不下

近年来,行政成本增长较快的现象已经成为社会关注、中央关心的问题。总体看,人员编制逐年增加,部门预算有增无减。廉政会议对“节约”的要求,仅在“三公”经费零增长。降低行政成本之难,难在哪里?一是领导机关、领导干部带头作用发挥不好。

## 理论探讨

比服务型、责任型、法治型、廉洁型更好的政府是效能型政府。效能型政府,是指以“法治”为行政权力运行规范和方式,以“服务”为政府主要行政宗旨和导向,权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的高效、灵活、透明、节约的有限政府。

二是机构臃肿,导致刚性支出居高不下。三是部门预算刚性不强,追加、调整等现象比较常见。四是“其他资本性支出”有时增长过快。

### 电子政务不够完善

一是轻调研、重上马,轻计划、重实施,缺乏调查研究和统一规划。“面子工程”、“盲目建设”普遍存在。二是信息共享和业务协同程度不高,“重复建设”、“信息孤岛”现象严重。三是电子政务项目管理体系不够完善,IT审计、绩效评估等尚未制度化。四是信息安全的认识存在严重偏差,普遍轻视相应对的信息安全的管理。五是缺乏具有知名度的权威旅游宣传平台,对国际旅游岛建设的支撑力明显偏弱。六是与电子政务发达省市相比,财政投入仍显不足。七是电子监察内容狭窄,大多局限于对行政审批的时限监察和招标投标的实时监控。此外还有发展不平衡,重建设、轻应用,不计成本等现象。

### 政务公开不够规范

总的看,近年我省政务公开进步明显,但也存在一些困惑,尤其是基层,问题明显:一是工作机构还不够健全,普遍没有专门编制,力不从心在所难免。二是组织协调措施不力、方法简单,监督检查不到位。三是有的单位对政务公开的重要性、紧迫性认识不到位,工作缺乏主动性。四是有的单位公开内容不全面、不规范、不及时。五是有的市县和部门公开制度不健全,有的虽然有制度,但执行起来不给力。

### 行政流程不够顺畅

虽然经过多年改革,政府日常管理工作仍然显得效率不高(应急管理除外)。原因大致如下:一是职能部门内部的矛盾。出于部门利益,或揽权,或推诿,或扯皮。二是项目仍需层层审批。虽然政务中心环节普遍有所提速,但其他意义上的“审批”仍然经常成为瓶颈。三是审批项目依旧太多。比较发现,我省行政审批项目仍有很大压缩可能。四是审批流程不够简便,存在再造和简化空间。五是行政资源分配权力过度集中现象仍没改变。六是缺乏竞争,日常工作有时处于懈怠状态。

## 破解困境的现实途径

通过管理理念再造,建立服务型政府

所谓管理理念再造,就是将政府定位于服务者角色,以社会需求为行政导向,努力提供公共服务和公共产品。服务型政府必需具备三个条件(途径):

第一,杜绝以权谋私。在推进政务服务全覆盖的同时,还须探索建立防控机制。如解决与民争利、以权谋私问题,不仅需要用立法和司法来平衡政府的“部门立法”,还需解决行政机构内部的决策权、执行权、监督权的科学配置问题。

第二,精兵简政,减少政府职责、机构,培养壮大非政府组织;应简政放权,将政府服务尽量外包。

第三,完善“权为民所赋”机制,需从操作层面解决“人民授权被虚置”的问题。可从县级政府改革入手,对市县长实行差额选举;也可先在乡镇试点,对乡镇长实行差额选举……

### 通过行政职能再造,建立合作型政府

实施公共管理,政府不应、不该也不能唱独角戏。因为政府不是万能的。公共管理主体应由政府、市场(以产业组织为代表)、社会(以非政府组织NGO为代表)在内的多种机构和个人组成。行政职能再造,就是要通过政府、市场和社会三大机制的有效合作和互动来管理社会公共事务。这不仅有助于防止政府一家独大,而且有助于化解政府主观决策问题,切实保障公民的各项权利,促进政府依法行政。

### 通过管理方式改革,建立企业化政府

改革从计划经济体制中蹒跚而来的行政管理方式,使之对经济社会的发展变迁做出创造性回应,首先必须有企业家精神的引导。企业家精神的实质在于创新,能对社会发展和变迁做出创造性回应。其次,要吸收运用企业运行机制和方法。如质量管理、绩效管理、再次,树立“顾客至上”意识,克服官僚主义。

在我国方兴未艾的政府绩效管理不失为一条有效途径。而我省也应将绩效考评向绩效管理拓展延伸。坚决落实提高绩效、降低成本的要求。通过科学的管理,促使政府“花费更少,工作更好”。

### 通过政府体制改革,建立节约型政府

我省可用特区立法权,探索以下改革:一是财税收入体制改革,以中性、非扭曲、透明的税收方式征税。目前主要应是减免税。二是预算管理体制改革。要将预算支出系统化、最佳化及透明化。三是政革。要通过行政职能再造,建立合作型政府

### 通过行政流程改革,建立弹性化政府

建立弹性化政府,是指从行政流程改革入手,使政府机构具有足够的灵活性,对复杂而变化迅速的情况作出反应。行政流程改革应选好突破口。目前应突出抓好行政审批制度改革。应坚持市场优先和社会自治的原则,凡市场能够有效调节的,公民、法人及其他组织能够自主决定的,行业组织能够自律管理的,不再设定行政审批;凡可以采用事后监管和间接管理方式的,不设前置审批。以加快项目审批为重点,对省级行政审批事项进行一次专项清理,该废止的废止,该调整的调整,该下放的下放,该简化的简化。在此基础上,建立行政审批项目动态管理机制,实行目录化管理,继续推进“三集中”改革;防止滥发红头文件。

### 通过人力资源再造,建立学习型政府

建立学习型政府,在内涵上是要通过机关内部的核心竞争力——学习力,来提高政府的效能。外延上,是要通过不断地学习来进行管理,不断优化政府组织的系统结构和功能。人力资源再造是一个复杂的系统工程。仅学习而言,一要解决学风不浓、不正问题,二要解决理论联系实际问题。三要解决知行合一、学以致用问题。

实施效能型政府治理,并不需要太多资源,最需要的是改革的决心和再造的勇气。实现海南“绿色崛起”,政府需从源头治理“庸懒散贪”问题,即按效能型政府治理模式建设好自己!

府运行成本改革。以最低成本向社会提供服务。如改革“三公”消费,加强绩效审计。

### 通过管理技术改革,建立电子化政府

省第六次党代会指出:“完善覆盖全岛、有线和无线相结合的高速宽带基础网络,实现‘三网’融合……建设信息智能岛。”这无疑为我省电子政务的发展指明了方向。目前正在开展的“依托电子政务平台加强县级政府政务公开和政务服务试点工作”是一大契机。应坚持“统一规划、以用促建,分步实施、逐步完善和注重实效”思路,运用先进的云技术,构建全省统一、多级联动的电子政务公共服务平台。在此基础上,进一步实施以电子行政为核心的电子政务发展战略,大幅提高行政效能。

### 通过政务公开改革,建立透明型政府

政务公开不仅能保证人民群众参与管理国家事务和社会事务,还能让权力在阳光下运行,从源头上预防腐败。当前的重点,就是扎实抓好“开展依托电子政务平台加强县级政府政务公开和政务服务试点工作”,最终依托电子政务公共服务平台,彻底解决政务公开不够规范问题。透明政府届时可期。

### 通过行政流程改革,建立弹性化政府

建立弹性化政府,是指从行政流程改革入手,使政府机构具有足够的灵活性,对复杂而变化迅速的情况作出反应。行政流程改革应选好突破口。目前应突出抓好行政审批制度改革。应坚持市场优先和社会自治的原则,凡市场能够有效调节的,公民、法人及其他组织能够自主决定的,行业组织能够自律管理的,不再设定行政审批;凡可以采用事后监管和间接管理方式的,不设前置审批。以加快项目审批为重点,对省级行政审批事项进行一次专项清理,该废止的废止,该调整的调整,该下放的下放,该简化的简化。在此基础上,建立行政审批项目动态管理机制,实行目录化管理,继续推进“三集中”改革;防止滥发红头文件。

### 通过人力资源再造,建立学习型政府

建立学习型政府,在内涵上是要通过机关内部的核心竞争力——学习力,来提高政府的效能。外延上,是要通过不断地学习来进行管理,不断优化政府组织的系统结构和功能。人力资源再造是一个复杂的系统工程。仅学习而言,一要解决学风不浓、不正问题,二要解决理论联系实际问题。三要解决知行合一、学以致用问题。

实施效能型政府治理,并不需要太多资源,最需要的是改革的决心和再造的勇气。实现海南“绿色崛起”,政府需从源头治理“庸懒散贪”问题,即按效能型政府治理模式建设好自己!

(作者系省纪委行政效能监察室主任)

□ 庄儒勇

# 从机构编制视角看社会管理

本文从机构编制的视角出发,阐述分析社会管理应该管什么、谁来管、怎么管等问题,然后就社会管理应该管什么、谁来管、怎么管等问题,然后就社会管理的职责配置、机构设置及编制保障等问题尝试提出初步探讨。指出社会管理的职责要科学配置,社会管理的机构要匹配设置,社会管理的编制要适度保障,如此才能保证社会管理的科学化。

是综合运用法律法规、经济调节、行政管理、道德约束、心理疏导、舆论引导等手段,承担起社会管理的主要责任、发挥主导作用。

### 职责配置、机构设置及编制保障

罗保铭书记指出:“科学的管理要靠科学的体制机制、完善的制度法规来保障,必须以改革创新的精神抓好顶层设计”,“按照‘小政府、大社区、小机构、大服务’的思路,深化社会管理机构改革,减小管理层级,将管理服务职能及资源向基层组织和城乡社区倾斜,提高管理效能”。这些论述为社会管理的职责配置、机构设置及编制保障提供了有力的政策导向和现实依据。

### 社会管理的职责要“科学”配置

着力促进政府社会管理职能转变,当前,既要适度加强社会管理职能,又不能无限授权、重回全能政府的老路;既要发挥政府在社会管理中的阶段性和主导作用,又要把工作重心放在培育和发展各类社会组织上,形成政府监管下的社会自治;既要加强社会管理方面的宏观规划、综合协调、政策引导和间接管理,又要减少对社会领域的微观审批、各自为政、命令强制和直接管理。在党政群机关的横

向职责配置上,加强党委对社会管理的领导职责,管宏观政策、思想引导、统筹协调、基层党建等;加强政府直接社会管理职能弥补社会力量缺失,如公共安全、群众权益维护、收入分配秩序等,同时着力强化政府培育发展并监督管理社会组织的职责;完善群众团体组织群众、引导群众、服务群众、维护群众合法权益的职能,强化群众团体内部成员的管理、规范和教育职责,推动群众团体积极承接政府转移的社会管理职能,在社会自治中发挥桥梁纽带或“枢纽”作用。在各级政府的纵向职责配置上,上级政府应加强对社会事务的宏观管理,将行政审批等社会直接管理职能下放给基层政府;基层政府需肩负起社会管理的直接责任,管执行、解纠纷、化解矛盾。

### 社会管理的机构要“匹配”设置

当前存在的问题主要是:党委领导社会建设的组织机构缺位,政府负责社会管理的部门林立,群众团体的社会管理机构相对弱化,基层政府社会管理领域的工作力量,实现编制、人力资源效率最大化。另一方面,加强社会管理可探索通过购买服务、行政委托等方式将大多数社会管理职能交给群众团体、社会组织等社会力量负责,逐步减少政府直接管理事项,更好地发挥公民和社会组织在社会管理中的自治作用,从而相应节约有限的编制资源。

言,政法委主要是领导、协调公检法、国家安全、司法行政等部门的工作,尚未涉及食品药品安全、安全生产、互联网管理、社会组织管理等领域;综治办主要是负责社会管理综合治理工作,重点是末端的综合治理,不能完全涵盖党委在社会管理方面的全过程。党委对社会领域的领导,应当包括社会管理与公共服务在内的社会建设的统筹领导和动态掌控,党委需要的并非单一社会管理职能部门,而是全面的社会建设部门。二是加强统筹协调,匹配推进政府在社会管理方面的部门制改革。目前,社会管理中“九龙治水”的现象仍然十分严重,存在着职责交叉、多头管理的现象。三是强化群众团体社会管理机构建设。推动群众团体转变工作重心和运行机制,减少行政化倾向,引导群众团体在内部机构设置上加强社会管理,提供公共服务转变,在当前严控机构编制的情况下,适当调整和整合内设机构,重点加强对所属成员进行行为管理、诉求表达和权益维护的内设机构建设。

### 社会管理的编制要“适度”保障

作为重点加强领域,社会管理也需要相应的人才和人力,社会管理方面的编制需求应适度保障。一方面,在提升现有社会管理人员能力素质、优化队伍结构的同时,充分利用现有的社会管理综合治体制和队伍,整合并适度加强政府有关社会管理领域的工作力量,实现编制、人力资源效率最大化。

另一方面,加强社会管理可探索通过购买服务、行政委托等方式将大多数社会管理职能交给群众团体、社会组织等社会力量负责,逐步减少政府直接管理事项,更好地发挥公民和社会组织在社会管理中的自治作用,从而相应节约有限的编制资源。

(作者单位:海口市机构编制委员会办公室)

工作新议

# 选贤任能要有甘为人梯的精神

选贤任能、公道正派是组工干部最必需的政治品质。组工干部要本着甘为人梯、善识人才、胸怀坦荡的胸襟选人任人,不仅要具备鲜明的党性特征,同时还要有为党的事业选贤任能的强烈的革命事业心和责任感,为党的事业选准人、用好人,不辜负党和人民的期望与重托。

甘为人梯

组织部是党委的核心部门,其主要职能是为党的事业凝聚人才、选拔培养优秀的领导干部以及科学规划党的组织建设,党的事业能否后继有人、薪火相传、蓬勃发展,最主要的是看党的身边是否聚集着一大批理想信念坚定、能力素质较高,有朝气、有激情、敢于负责、勇于担当、开拓创新的优秀人才和领导干部。组工干部就是担当着这一重要职责,所以说“选贤任能、公道正派”是组工干部最必需的政治品质。

善识人才

善于识别人才,善于甄别人才,是组工干部必须具备的一种重要技能。优秀的人才各有其特长,也各有其短板,要善于用其长避其短,把合适的人放在合适的岗位上。有些优秀的人才从事某项专业技术特别强,科研能力特别强,但其管理能力弱,就不能将其放在领导岗位上,如其不然,则不仅误其所长,还会把一个单位搞得乱七八糟。优秀人才都具备强烈的事业心和责任感,但领导干部人才区别于其他优秀人才的关键一点,就是看其组织协调能力如何和团结协作能力如何,尤其要考察其对党的忠诚度,我们党选拔使用干部最重要的一项原则是“德才兼备、以德为先”,德的含义是忠诚可靠、诚信守则,是一个领导干部重要的品质,现实社会中,一个领导干部发生动摇,而对党的事业和形象所造成的危害也特别大。要大力选拔年轻优秀的领导人才,发现苗子,用心培养,年轻干部是党的事业薪火相传的重要后备军,年轻干部优点突出,缺点也突出,要看其主流和支流,要从不同角度去磨砺,特别要在加强其对人民群众感情,密切联系群众上加大培养力度。

胸怀坦荡

组工干部要有一种“海纳百川”的胸襟和气度,同时,还要有一种“宠辱不惊,看庭前花开花落;去留无意,望天上云卷云舒”的平常心,选拔优秀人才要以前者,对待个人进步要以后者;容人之量不仅对一位领导干部很重要,对组工干部更为重要,切不能让贤嫉能、吹毛求疵,切不能以“这个干部对我尊不尊重、亲不亲近、有没有用”标准去选拔使用干部,更不能拿党和人民所赋予的权力作金钱交易,其危害更大,这样的组工干部是党员领导干部中的败类,一旦发现要坚决除出组工干部队伍,清除出领导干部队伍。现实生活中,也有一些组工干部妒贤嫉能,生怕别人超过自己,特别是当比自己年龄小的干部超过自己的领导职位,就心里不舒服,更有甚者是打压年轻干部。

组工干部不仅要具备鲜明的党性特征,同时,要有为党的事业选贤任能的强烈的革命事业心和责任感,牢牢守住做人为官的底线,时刻想着自己一旦犯错,比其他领导干部犯错的危害程度更大,对党的事业造成的不良影响更大,时刻要战战兢兢,如履薄冰,低调做人,谦虚谨慎,以襟怀坦白、甘为人梯的精神和胸怀,为党的事业选准人、用好人,不辜负党和人民的期望与重托。

(作者单位:中共海南省委组织部)

投稿邮箱:hnlt2011@yahoo.cn

# 中标公示

## 海南亚奥国际拍卖有限公司拍卖公告

经海南省高级人民法院执行局电脑确认,受海口市美兰区人民法院委托,我公司定于2012年8月8日上午10时在本公司拍卖大厅公开拍卖:海口海上世界有限公司持有的南洋航运集团股份公司法人股,数量:163.35万股,参考价:816750元,竞买保证金:10万元。

上述标的以现状拍卖,竞买保证金必须在2012年8月7日下午15:00时前付至以下指定帐户。户名:海口市美兰区人民法院,开户行:中行海口市白龙支行,账号:78251652918092001。缴款用途须注明:(2012)美执委拍字第12号竞买保证金(以款到帐为准),有意竞买者请于2012年8月7日前来我司了解详情并办理竞买手续。

标的展示时间:自公告之日起至2012年8月7日止

地址:海口市龙昆北路18号景瑞大厦23层

电话:66776033 13907535506

委托方监督电话:65369353

## 曾氏奖学金启事