

重庆高新区社会事务管理现状及改革模式

田代贵,刘发成

(重庆市社会科学院,重庆 400020)

摘要:从在创新技术开发区社会事务管理的现状和基本范围出发,分析了现行管理模式的不足,然后通过适用现代城市管理理论,以精简、高效为原则,全面阐述了高新区社会事务管理的改革目标及具体的实施对策和措施。

关键词:高新区;管理;改革模式

中图分类号:C931 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2000)02-0012-06

On the Present Operation and the Reform Model of the Social Affairs Administration of Chongqing's High Technological Development Zone

TIAN Dai-gui, LIU Fa-cheng

(Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China)

Abstract: This essay examines the present operation and the basic scope of the social affairs administration of Chongqing's High Technological Development Zone and then analyzes its shortcomings. After that, the essay discusses the reform mode as well as the exact implementation countermeasures with the theory of modern city administration and in the light of the principle of simple and efficient administration.

Key words: High Technological Zone; administration; reform model

为了进一步加快重庆高新技术产业基地建设,促进科技创新,重庆高新技术产业开发区(简称高新区),于1998年1月1日起代管石桥镇和石桥铺街道办事处。管辖面积由2.5平方公里扩展为23平方公里,管理职责范围由开发建设高新技术产业园区、培育发展高新技术产业,转向负责辖区内整个党务、行政、经济和社会事务管理。发展高新技术产业,构建社会事业发展体系和社会事务管理体制,既是高新区管委会的重要职责,也是整个高新区经济社会协调发展战略的重要组成部分。因此,以市场经济为背景,从重庆市高新区的现状、特点出发,运用现代城市管理理论和方法,借鉴国内外诸多成功的实践经验,探讨和研究重庆市高新区社会事务管理模式十分必要。

一、高新区社会事务管理的基本现状

(一) 高新区社会事务管理的范围及分工

所谓社会事务管理,是指城市政府对社会公众服务和社会保障等相关事务进行计划、组织、协调和监督的过程。随着市场经济体制的建立和市场经济的发展,城市政府的管理由“经济主导型”向“社会主导型”转化,社会事务管理将是城市政府整个行政管理中最基本、最重要的组成部分。社会事务管理的基本目的,在于提高城市载体功能和城市运行质量,为城市公共活动、社会活动以及市民的安全保障提供坚实的基础,为市场经济的运行提供良好的外部环境。

高新区社会事务管理的主要事项及分工(表1)。

表1 高新区主要社会事务及分工管理

序号	项目	主要内容	职能主管	委托代管	基层管理
1	教育	教育事业发展、考务、督导、经费及人事	社发局	九龙坡区教育局	
2	文化	广播电视、新闻出版、印刷、文体活动、文化市场	社发局		街、镇
3	医疗卫生	卫生事业、医疗、药品市场、防疫、保健	社发局	九龙坡区防疫站	街、镇
4	民政事务	贫困救济、婚姻、优扶	社发局		街、镇
5	民族、宗教	少数民族、宗教活动	社发局		街、镇

收稿日期:2000-04-06

作者简介:田代贵(1957-),男,重庆人,重庆社会科学院城市发展研究所副研究员,主要从事经济发展规划研究;刘发成(1965-),男,重庆人,重庆社会科学院法学研究所副教授,主要从事涉外法及企业管理研究。

会)、执行层(管委会内设职能局)以及街、镇基层执行机构。从横向看,分为市级延伸机构,委托管理机构及管委会内设职能机构,信息反馈机构及社会服务机构、市场中介机构等。管委会管理幅度较宽,呈典型的扁型结构。

第三,管委会内部职能机构设置打破了现行行政区组织机构设置模式,按社会事务大类归并,管委会社会事务主管局承担现行行政区数个主管部门承担的社会管理事务。机构、人员十分精简。

第四,事务性工作委托公司和下沉街道。如园林绿化、市政设施养护委托渝高公司,环卫清扫采取委托方式下放街道,医药检测等委托九龙坡区防疫站,技术监督委托九龙坡区技术监督局。社会事务管理向市场化转轨。

第五,直管的社会事务单位较少,共13所中小学校、一所中医院。供水、供气、供电、公交等基础性公益性事业全面市场化,由九龙坡区相关企业承担。

二、高新区社会事务管理存在的主要问题

(一) 职能转换不到位,政务与事务分界不清

1. 社会事务与政务重叠

一是委托渝高公司承担的园林绿化、市场设施养护,仍沿用传统计划管理模式,而非市场化运行,未引进竞争机制,约束软化,同时,绿化队、养护队仍为事业编制,非企业化;二是环卫清扫没有实现社会化;三是社会保障没有交给社会保障机构。

2. 群众性、社会性、公益性社会组织发育滞后

从政府分离出来的社会事务必然要求社会中介组织载体来承担。从高新区的情况看,盈利性的市场中介机构如评估事务所、律师事务所、审计、会计事务所及咨询机构,及部分具有行政色彩的中介机构如公证、防疫、技术监督等相对完善。但如劳动就业中心(人才市场)、教师培训中心、各类协会、商会、学会、体育组织、文化传播等群众性、社会性、公益性等社会中介组织发展较滞后。

3. 管理角色及内容模糊

管理职能转换,要求管理者角色作相应调整。由于代管时间短,高新区社会事务管理角色转变仍没到位。具体表现在一些社会职能主管局主要精力和时间陷入具体事务之中,宏观政策、战略规划、行业规范等制定滞后,协调、监督、考核等职能作用发挥不充分。

(二) 社会管理未步入规范化运行轨道

一是旨在约束和规范辖区整个市场主体行为的制度化建设较薄弱,主要包括社会事务管理的地方性法规、行政规章、社会事业发展政策、行业规范、技术服务标准等不完善,社会事务管理还没有实现法制化;二是旨在约束和规范管理主体行为的制度化建设较薄弱,主要包括标准化建设(工作过程、工作行为、工作结果标准化)、文件化建设(所有制度都要凝结为文件)、公开化制度建设等工作滞后,基础管理薄弱,家底不清,社会事务管理还没有实现规范化,整个管理工作带有随意性和盲目性。

(三) 管理职能与执法职能合二为一,既缺乏外在监督,又有悖于系统集成

城市社会管理如医疗卫生、文化、市政设施、市容市貌、环境卫生、劳动用工、计划生育、社会保障等社会事务管理都存在大量的执法工作。管理与执法归一是现行城市社会管理模式存在的普遍问题。高新区也是如此,目前只有一个市政综合执法队,且由街道代管。高新区还没有社会事务综合执法队伍,承担社会职能的主管局既是管理者,又是执法者。一方面,使主管局陷入日常执法的具体事务中,既影响管理与服务,又影响执法力度。同时,使社会管理缺乏外在监督。另一方面,自成体系,执法力量分散,“大盖帽”满天飞,导致执法无序,不利于人力、物力资源的综合配置、统一调度,有悖于系统集成原则。

(四) 职能配置不当,管理组织结构有待调整

第一,劳动就业、社会保障和统计分别由劳动人事局(组织部)和综合局(法制局)兼管,但是劳动就业及社会保障政策性很强,是当前整个改革(包括社会方面的改革)及市场经济体制建立的重要环节,而统计工作的专业技术要求高是宏观决策的重要支撑,两者都属于事务性工作。而分管部门现有人员编制及人才结构无能为力。因此,这两项工作目前几乎还是空白。

第二,在城市建设和管理方面,存在重建设轻管理的倾向。建筑市场、建筑质量、施工现场管理薄弱,存在质量和安全隐患。

第三,职能归口管理不顺。同类事务归口同一职能主管部门是职能分解和配置的基本原则。高新区社会管理职能归口不顺,主要体现在市政管理方面。管委会委托渝高公司管理园林绿化、市政设施维护等事务,环卫清扫下沉街道,渝高公司及街道分别代管园林绿化处、市政设施处环卫处。市政局与上述专职管理机构不是纵向的行政隶属关系,而是横向的业务协调关系,必然影响统一行政和综合管理效能。

(五) 授权不充分

由于高新区管委会是市政府的派出机构,不是一级行政区政府,其内设职能主管局不具备行政管理执法主体资格。加之在代管一街一镇之前管委会只管建设高新技术园区,培育高新技术产业,不行使社会管理职能,管理范围小,管理幅面窄,管委会的整个管理模式近似于“公司模式”,在权力配置上是一种典型的高度集权模式。

高新区管委会代管一街一镇后,增加了社会管理职能,管理范围扩大,事务工作大量增加,内设机构增多,管理幅度扩大。从高新区现状来看,管理职能范围扩大后权力配置并未相应调整。主要体现在权力过分集中,社会事务职能主管局没有财务权,日常行政经费开支审批集中在管委会决策层。没有财政经费调节权,分管范围内社会事业发展经费的拨付、运行管理集中在决策层。没有人事权,分管社会事业单位人事任免权集中在管委会决策层。在这种情况下,一方面,社会事务主管局在管辖范围内几乎没有自主决定空间,

职能主体与权力主体不对称,加之不具有行政执法主体资格,管理职能的行使处于被动状态;另一方面,因为被动执行指令,权力与责任不对称,目标考核体系,激励和监督约束机制难以建立。久而久之,将丧失主观能动性,淡化责任心。

除上所述外,高新区社会事务管理及运行缺乏激励、约束机制,对人力资源需求评估、选聘、培训及绩效考核与激励等机制不健全。与市场经济的发展不相适应。

三、高新区社会管理的目标模式

(一) 高新区社会管理现代化

城市现代化的具体表现:一是以高技术产业为核心的现代产业结构和以充分发育的市场经济为核心的现代化城市经济体系;二是以健全的法制为核心的,民主、高效的现代化城市行政管理体系;三是以社会精神文明为核心的,具有先进发达的科学教育事业以及多层次文化生活的现代化文化体系;四是以高效率的信息系统为核心,以现代技术为基础的完善配套的现代化城市基础设施体系。从重庆高新区的情况来看,经济体系、城市行政管理体系、文化体系及基础设施体系,与城市现代化的要求都程度不同地存在差距,但就整个重庆市城市化水平及旧城区城市发展水平而言,高新区作为重庆特殊的空间地域载体,无疑城市现代化特征及发展趋势最为凸显。从经济体系来看,高新技术产业占有率达70%以上,尽管产品技术含量、高新技术产业本身的结构及总量等方面还有待完善提高,但每年均以30%以上的速度发展,对整个重庆市高新技术产业发展及传统产业的技术改造作用已日益显现出来。同时,高新区民营企业占的比重大,市场经济的微观基础已经形成。从行政管理体系来看,机构设置上打破了传统模式,实现了机构、人员精简。从基础设施体系来看,已开发就位的2.5平方公里不仅规划超前,功能配套也较齐全。正在开发的21平方公里高新技术园区设施更为先进。从文化体系上看,辖区内富集了众多科研机构、大学、还有重庆市广播电视台、出版社等科技文化资源。这无疑为高新区科教文化现代化建设奠定了物质基础。随着高新区城市现代化进程的日益加快,将在整个重庆城市现代化过程中发挥主导和先锋作用。

高新区城市现代化及其加速发展趋势,客观上要求社会管理现代化。社会管理现代化,既是城市现代化的重要内容,又是推进城市现代化的内在要求。

(二) 高新区社会管理的目标模式

高新区社会管理目标模式内涵可表述为:

1. 树立现代管理理念

管理与服务 随着市场经济的发展及现代化进程加快,世界经济已进入“服务型经济”时代。在欧美等发达国家,不仅服务产业已占整个社会总产值的70%左右,非服务产业也更加注重产前、产中及售后服务。这一变化深刻地影响社会公众、社会需求及消费价值观念的转变:由过去看重有形产品转向产品服务并重,在许多行业甚至更看重无形的服务。从国内招商引资的实践过程看,近年来,直接的减税让利等

经济优惠政策对客商吸引效用,已逐步让位于于市政设施、环境条件等有形的服务和政府的办事效率、程序及机关作风、社会治安秩序、文化氛围等无形的服务。因此,树立服务理念,由计划经济条件下单纯的“我管你,你无条件服从”转向“我管你,我还要无条件地向你服务,双向沟通、双向服从”,不仅是现代社会管理的客观要求,更是提升政府形象,提高管理绩效,克服“官僚主义”、“衙门作风”的重要前提。

行动意识——表里如一 传统管理偏重管理人员的行动控制,忽略人的价值观念及职业道德等精神意识的铸造。这里所说的意识,是指组织精神、机关文化,是属于特定的狭义的文化范畴(而不是共产主义理想、道德等广泛的政治觉悟范畴)。高新区作为高新技术产业聚集地、高技术人才聚居地以及广度开放性、市场惯例、国际惯例等开发运作方式,客观上会形成独特的价值观念、行为准则、社会需求等高新区文化内含。这就要求作为社会管理的高新区政府顺应这一要求建设自己的组织文化,表达本组织的服务精神,显示其鲜明的特色。如:“一切为了公众”、“公众至上”、“公众利益高于一切”、“为公众服务是第一优先”、“让公众满意,是我们的天职”等等。政府组织精神的表达应符合政府使命,符合公众需求,明确、简单、易记、动人,有巨大的感召力。

建设、管理与经营三位一体 城市,不仅是人类生产、生活的物质空间载体,还是一个巨大的资产存量。仅就社会范畴而言,其资产存量也是非常巨大的。如道路、环卫、园林绿化、给排水等市政基础设施,以及大量的科教、文卫体育等社会资源,凝聚了巨大的社会物化劳动和活劳动。因此,社会管理不仅要求规划和建设好各类设施和事业,更要引进现代城市经营理念,尽可能盘活存量。市政设施冠名权的出让,有偿使用,以及近年方兴未艾的城市旅游、教育、体育、文化产业化运作等等,都是城市经营的具体形式。城市经营,既是市场经济的客观要求,也符合“社会事务社会公众共同承担”的现代社会管理原则。

2. 社会事务管理目标定位

社会事务管理在国外又称“公共”管理。管理目标应是为社会提供品质优良的公共服务产品。包括两大方面。第一是通过管理职能的发挥,实现社会资源的优化配置,为社会提供有形(硬件)公共服务产品。主要通过城市基础设施、社会事业设施功能齐全、配套完整、运行良好等直观地体现出来。第二是通过提高社会管理绩效,为社会公众提供无形的公共服务产品。主要通过良好的社会治安秩序、正确的价值导向、完善的社会保障、便捷的公众沟通及参与渠道、健康、融洽的社区文化和社区关系等体现了出来。

3. 社会事务管理职能转换

精简、高效是社会事务管理现代化的内在要求。精简、高效的前提,是简化政务,切实转变管理职能。由直接管理为主转到间接管理为主,由微观管理为主转到宏观管理为主,由部门管理为主转到行业、市场管理为主,是市场经济条件下整个政府职能转变的基本方向。对社会事务管理而言,

就是由办社会向管社会转变。即由“划桨”向“掌舵”转变。其基本要点:一是社会事业(包括基础设施)投资由单一的政府主体转变为多元投资主体,凡是赢利性公益事业项目,有偿使用的公用设施,采取公助民办、公办民营的方式,尽量吸引社会投资。二是对于那些收费公共服务项目,交由营业性社会中介组织承担。三是对于非赢利性公益事业,特别是公益活动,交由社会团体、社区组织、相关单位及居民个人承担。四是对于政府承担的社会事务性工作,如市容卫生、设施养护等,从政务中剥离出来,委托社会单位、企业承担。

因此,社会事务管理的内容可归结如下几个方面:社会事业(市政设施)中长期发展规划、年度计划;非赢利性设施投资;产业政策、行业规范、技术服务标准、定价;市场准入、市场法规、行政规章等行为规范;执法;管理系统内的制度建设、监督、考核;社会中介组织的培育及驻区单位的组织、协调。这就是管宏观、管行业、管市场以及法制化(宏观)、制度化(组织内部)的实质内含。

4. 组织机构现代化

现代社会事务管理主要原则之一是职责明确、配置合理。明确社会事务管理职能,也就明确了机构设置的依据。

首先,机构精简。使管理层级简化、环节少、结构简单。

其次,功能齐全。不仅从管理范围上要求管理职能完备,从运行上还要求决策、执行、监督反馈等系统功能齐全。

其三,高度综合。现代城市是一个异常复杂的系统,社会事务管理的各个方面整体关联性很强,因此,在机构设置上,既要考虑必要的分工,更要注重综合协调、横向沟通。发达国家及我国沿海城市多采用系统集成理论,做到局部分工,整体集成。如广州最近成立了城市管理综合执法队,把城管执法、工商、环境及有关社会专业执法集于一身。有利于减少机构、综合协调。现代兴起的物业管理、政府合署办公、一条龙服务、一个窗口对外等,都是系统集成理论的具体应用。

其四,组织系统的开放性。组织内部开放、双向沟通,管理组织系统向社会公众开放,双向沟通。这是现代行政管理发展的趋势。

5. 运行机制健全

其基本要点为:充分授权,职权明确;规范管理;组织内部制度化,宏观、市场、行业管理法制化;完善管理目标责任制及绩效考核机制;加强人力资源开发与激励;决策机制科学化。

四、高新区社会事务管理的实施对策

现代社会事务管理模式的建立涉及管理理念、管理职能、管理组织结构、组织精神、文化、管理运行机制等诸要素的合理优化配置,是现代政府的重塑,不可能一蹴而就。就高新区的情况来看,目前应着重抓好以下几个方面的工作。

(一) 组织结构调整及职能分工

1. 机构及职能调整

第一,人口、劳动就业及社会保障从劳动人事局(组织

部)分离出来,人口、劳动管理交由社会发展局,而社会保障政策性、专业性和社会性强,可通过协调市社会保障局在高新区设置职能延伸机构管理。劳动人事局可改为组织部,主管党务、人事。

第二,统计从综合局(法制局)分离出来,由于专业技术性强,工作量巨大,又是政府宏观决策的重要支撑,建议协调九龙坡区政府在高新区设置职能延伸机构管理。

第三,人防、公用设施、生活排污等管理从建设局划归市政局。同时,委托渝高公司、街道代管的三个市政专业管理处上收由市政局直管,以保证职能归口和统一行政。

第四,组建高新区综合执法队。以市政综合执法队为基础,由高新区管委会直管。

第五,高新区公安处升格为高新区公安分局。

第六,鼓励社会单位和个人在高新区兴办各类社会中介服务机构,增强综合职务职能。

2. 职能界定及分解

社会发展局 管理范围和事项:“三定方案”规定的范围,增加人口、劳动就业。其职能是制定社会事业中长期发展规划、年度计划并组织实施;社会产业政策、法规、规章;行业规范、技术服务标准;市场准入;制定管理系统内部规章制度及监督考核指标体系。日常事务性管理尽可能下沉街、镇,如文化、体育活动、卫生教育及知识普及、爱国卫生劳动、计划生育、民政事务、民族宗教事务、台务、侨务及相关日常执法等或归并到高新区综合执法队,或下沉街、镇。婚介、职业、医药检测、卫生防疫检测、信息、法律咨询等则交由社会相关中介机构。

市政局 管理范围及事项:“三定方案”规定范围,增加人防、公用事业、生活排污。其职能是制定市政基础设施中长期改造规划和年度维护计划,并以招标方式组织实施;制定有偿使用政策、规范;制定行业技术标准及服务规范;制定管理系统内部规章制度及考核指标体系。职能分解:环卫清扫、园林绿化、市政设施社会化运作(具体方案见城市管理方案)。充分发挥街居基层管理组织在市容市貌、环境卫生等方面的管理及其对社区管理、家庭的组织、协调作用。充分发挥各类物业公司在小区城市管理中的积极作用。

综合执法队 执法范围:社会发展局、市场管理局、建设局管理范围的日常执法,工商局、国土局、规划局管理范围内有关日常执法中的部分执法。由于工商、国土、规划属于市政府职能主管局延伸机构,综合执法队的相关执法范围应与延伸职能机构协调确定。从发展看,高新区城市化后执法地域面积大,执法工作又是一项经常性的政策性较强的工作,可根据各专业执法的特点,按地域或按项目与街镇分工负责。赋予街、镇对社会事务管理的日常监督、执法职能。

3. 权力配置及调整

确立社会职能主管局(包括综合执法队)的行政主体和执法主体地位。由目前管委会行政授权,逐步过渡到通过立法程序授权。

授予社会职能主管局(执法队)对内设机构及分管社会事业单位的人事决定权、一定的财务权(管委会财政局设资金结算中心,各主管局不单独设立财务机构)、以及日常管理、决策权。

充分授权后,管委会决策层可从大量日常事务中超脱出来,集中精力管好社会事业中长期发展规划、年度计划的审定,财政经费的综合平衡,管大政方针,管分管部门领导的

监督、考核。

一些社会事务下沉街镇后,街镇工作量会相应增加,除了权力下沉增强其综合协调能力之外,还应按费随事转的原则,解决“有钱办事”的问题。此外,还要改善基层组织特别是居委会的场地和设施问题,增强社会服务功能。从而通过调整使高新区社会管理机构执行层更为合理有效(图2)。

市级延伸机构 (兼有监督职能)					职能机构(专门权力机构)										委托代管		信息反馈机构	服务机构			
税 务	工 商	国 土	社 会 保 障 局	统 计 局	社 发 局	市 政 局			公 安 处	组 织 部	综 合 局 法 制 局	建 设 局	产 业 局	财 政 局	高 新 区 综 合 执 法 队	九 龙 坡 区		综 合 局 法 制 局	金 融	通 讯	市 场 中 介 机 构
						委 托										教 育 局	技 术 监 督 局				
						九 龙 坡 区 防 疫 站	环 卫	园 林 绿 化													

图2 调整后的高新区社会管理执行机构

(二) 强化基础管理,加快制度建设,推动社会事务的规范化进程

规范管理,是现代管理的重要特征,是管理法制化、制度化的内在要求。高新区规范管理包括两个方面的内容:一是对市场主体的行为规范,重点在于法制建设。二是对政府行为的规范,重点在于组织内部的管理制度建设。

1. 法制建设

其一,尽快修订《高新区管理条例》,并制定《高新区社会事务管理条例》或“暂行办法”,作为高新区社会事务管理的基础性法规文件,从立法的角度解决社会事务主管局行政管理及执法主体问题,便于独立行政;其二,根据高新区城市建设及社会发展规划,分类制定产业政策,推动社会产业化进程;其三,参照重庆市有关法规及行政规章,结合高新区的实际情况,制定社会事务管理法规、行业技术规范、服务标准;其四,针对高新区新开发小区多,物业管理公司多的特点,制定《高新区物业管理暂行办法》,规范物业管理行为,界定物业公司在社会事务管理及城市管理中的地位、作用和运行方式;其五,制定社区(居民小区)管理规范及评价考核指标体系,发挥社区及驻区单位的积极作用。

2. 制度建设

有效的制度化组织管理是组织良性运行和健康发展的重

要基础。通过制度管理可以优化工作方法,从而简化工作,节约资源,可大大减少管理者对重复事件,类似问题的重复性决策,减少日常工作中大量的请示、汇报,减少日常文牍工作,使管理者从常规决策的日常事务中解脱出来,专注于特殊情况、重大问题的非常规性决策,有利于保持工作的连续性。制度健全后不会因人员变动而波动,还有利于有效控制。管理方式由人盯人变成制度约束人。

高新区社会事务管理的制度建设急需完善。一方面,由于管理职能转变、运行方式转变,对原有的有关制度需要重新检视和修正。另一方面,新增社会事务管理后,许多新的事务需要建立新制度。由于制度建设涉及社会事务管理的方方面面,因此,制度建设要注意标准化、文件化、公开化以及权威性。

(三) 深化改革,建立激励机制

建立目标责任制及绩效考评体系。改革政府管理人员现行档案工资制度,推行年薪制。以改变收入结构刚性的弊端,由此拉开收入差距,从物质利益上解决工作动力和克服权力寻租问题。或者拉开政府年终目标责任奖励分配差距。此外变革人事制度:一是公开招聘,二是推行合同制。注重人才培训,使管理人员和一般工作人员树立正确的价值观和方法论,提高工作技能等。