

现代化背景下的事业单位改革探索与实践

——以合肥市市政分级管理体制改革的为例

朱正业, 王野全

(安徽大学 历史系, 合肥 230039)

摘 要:在对合肥市市政分级管理体制改革的综合研究的基础上,对此次改革的原因、过程、影响、意义等方面进行了具体的分析。改革的原因主要是适应经济环境和城市发展的需要;改革是从职能上和机构上两方面进行,用分层管理体制代替了原有的统管体制;改革后城市的市政管理效率得到了提高,给整个行业注入了新的动力;改革的意义在于合肥市政行业向市场化和现代企业制度过渡迈出第一步,也为以后事业单位改革也提供了很多借鉴和经验。

关键词:事业单位改革;合肥市;统管体制;现代化;市政管理

中图分类号:D630.1;K02

文献标识码:A

文章编号:1008-6021(2017)03-0006-05

自 20 世纪 80 年代改革开放以来,我国开始打破原有高度集中的计划经济体制,逐步向市场经济体制改革迈进。在整个社会的现代化改革大的浪潮之中,我国的企事业单位必须要适应这种大的现代化潮流,事业单位的体制也要随着社会发展的需要不断创新。我国的事业单位是计划经济体制下的产物,是国家举办、代表国家履行公共服务功能、具有独立法人地位的实体性公共服务组织。事业单位主要覆盖了教育、科技、文化、卫生等社会各个方面,“事业单位长期以来都是作为政府的附属机构和补充机构。协助政府部门提供公共服务。”^[1]合肥市市政工程管理处成立于 1953 年,隶属于合肥市城乡建设委员会。主要负责合肥市市管市政设施的养护管理和维修、市政抢险和应急保障,同时对合肥市市政设施管养行业进行监管、信息化建设管理和绩效考核等等。作为一个典型的事业单位,合肥市市政工程管理处在成立后一直采用统一管理的体制,负责全合肥市的市政设施管理和维护,为合肥市城市大众提供社会服务。2012 年,合肥市市政管理处开始分级管理体制改革的,将原来的一级统管体制改革成市区两级管理体制。此次改革是合肥市市政管理处成立后最为深刻一次体制变动,也是我国进入 21 世纪

后事业单位现代化改革的一个缩影。本文以合肥市市政工程管理处为例,从合肥市市政 2012 年市政分级管养体制改革中来探求现代化背景下的企事业单位的改革。

一、改革的原因——历史背景和多重因素

上层建筑由经济基础决定,上层建筑必须随着经济基础的变化而变化。生产力决定了生产关系,当生产关系落后于生产力发展时,就会阻碍生产力的发展。“社会关系和生产力密切相连。随着新生产力的获得,人们改变自己的生产方式,随着生产方式即谋生方式的改变,人们也就会改变自己的一切社会关系。”^[2]在经济高度发展的今天,面对着各种复杂的环境和不断发展的主体经济规模,传统的事业单位发展模式已经很难满足社会的需求。城市市政是参与社会公共管理和提供社会服务的一种特殊形式,市政的服务水平和质量直接关系到公众利益,也关系到服务主体城市的经济效益,对社会的可持续发展也有着重要影响。“市政公用行业的发展是衡量一个城市文明程度的重要尺度。”^[3]合肥市市政管理处在未改革之前施行的集中统一管理体制,随着国家事业单位改革步伐不断前进和合肥市的不断发展,这种管理模式的弊端开始凸显。

收稿日期:2017-04-26

作者简介:朱正业(1970-),男,安徽肥西人,教授,博士生导师。研究方向:中国近现代史。

(一)国家事业单位改革的必然性

市场经济和计划经济是分配资源的方式,这两种分配方式都有自己的优势和劣势。在经济生活中,市场可以满足价值规律的要求,根据供需变化对资源进行有效配置。我国仍然处在社会主义初级阶段,改革开放以后,我国逐步建立了社会主义市场经济体制,经过近30年的发展,从原来“市场经济在资源配置中起基础性作用”到“市场在资源配置中起决定性作用”^[4],我国的市场经济开始逐步走向成熟。但是我国的事业单位改革却落后于经济体制的改革,“我国社会事业发展相对滞后,一些事业单位功能定位不清,政事不分、事企不分,机制不活;公益服务供给总量不足,供给方式单一,资源配置不合理,质量和效率不高;支持公益服务的政策措施还不够完善,监督管理薄弱。”^[5]合肥市市政工程处在合肥市的城市建设中做出了很重要的贡献,但是也存在着管理和体制上的问题,在2012年末改革之前,统管体制下最突出的弊端便是“看得见的管不着、管得了的看不见”。管理漏洞使日常的管理和维护效率低下,生产的积极性不高。面对如此的问题,行业的改革也是迫在眉睫。

(二)城市发展的迫切性

任何一个事业单位都是为社会服务的,事业单位存在的意义就是不求经济回报、努力提供社会所需的公共服务。“事业单位是计划经济时代形成的、我国特有的社会组织,市政府举办的履行政府向社会提供公共服务的职能单位,在单位体制下事业单位也是国家控制社会的一种组织方式。”^[6]事业单位自身要随着服务对象的变化而不断变化。我国正处于快速城市化进程中,城市人口每年增长1.2%—1.5%。市政工程就是城市生活的各种配套基础设施的总和,市政更是一个城市安全运行的保障。

合肥市位于皖中地区,濒临巢湖,也是安徽省省会。从2005年底开始,合肥市开启了规模空前的“合肥大建设”。在大建设的推动下,经过近几年的高速发展,合肥城市区域面积由原来的125平方公里,扩大到360平方公里,扩大了近3倍。在“大湖名城,创新高地”城市建设目标的指引下,合肥市市区管养的市政基础设施也呈高速增长。以城市高架桥建设为例,从2007年合肥市第一条高架桥——金寨路高架桥建成通车,至2012年合肥市政改革时,短短的5年内,合肥市已经建成5座高架桥(截至2016年底已建成9座,1座在建)。

表1 合肥市市政指标统计^[7]

市政指标	2000年	2005年	2010年	2014年	2015年
道路长度(公里)	1 070.00	1466.70	2 012.70	2 014.29	2 206.47
道路面积(万平方米)	1 264.00	2 795.00	4 323.30	5 849.88	6 347.51
桥梁数(座)	69	87	181	357	501
排水管道长度(公里)	828.00	1 605.00	7 222.00	7 623.48	5 934.69
路灯盏数(盏)	21 595	48 456	93 691	178 833	189 106

从表1的统计数据可以看出合肥市在十几年内市政设施数倍的增加,近几年的增速更是尤为明显。这就给合肥市政传统的管理模式带来了巨大的考验。合肥市市政工程管理处服务的主体对象就是合肥市,但是在合肥市高速发展以后,合肥市市政管理处的改革却略显滞后,在实际的操作和管理中就更显得捉襟见肘。合肥市的腾飞也对市政行业的改革提出要求。

(三)传统集中统管体制的不适应性

集中统管体制是合肥市政行业未改革之前所实行的管理制度。市政管养的集中统管体制是从高度集中的计划体制中衍生而来,统一管理、统一分配、统一调度。高度集中的计划经济体制有利于集中大部分社会资源来进行大规模的国家建设。在这个体制下,国家可以集中大量的人力和物力投入建设。在集中管理下,可以将资源有计划、有目的的分配,从而快速地进行经济建设。计划经济体制曾经对我国治疗战争创伤、集中资源进行发展发挥了重要作用,20世纪80年代以后随着改革开放政策的实行,市场经济地位开始逐步确立,“我国公益事业计划经济时代的痕迹明显,在管理体制和运行机制等方面存在着诸多弊端。资源所有多样化,资源配置市场化,社会组织竞争化,公平与效率协调化,这些都强烈地冲击着我国各类社会组织的传统管理体制和运行机制,使其面临着不同程度的体制创新的压力。”^[8]合肥市政原先采用的统管体制曾是最有效率的管理方式,但是在经济和社会大发展的境况下,统管体制开始不适应这种大的现代化环境。

2012年之前,合肥市市政管理处下设单位14个,这14个二级分属单位统一于市政管理处,各自分管合肥市市区所有市政设施的基础管理和日常维护。在日常管理中,因为机构众多和繁杂,很难做到有重点、有重心的有效管理,往往都是“胡子眉毛一把抓”。复杂臃肿的机构同时带来资源配置上的不合理,生产效率低下和服务意识淡薄。面对高速度、快

节奏的现代化生活方式,统管体制的低效率也显得力不从心。

二、改革的过程——审时度势,合理分配资源

为了适应社会大环境出现的新情况,合肥市政行业主管部门从职能和机构两方面做出调整。职能上重新分配管理范围和市政设施资源,机构上根据需要设立相应的部门,同时精简原来相对繁多的二级单位。这两个方面改革的主要目的在于明确市政管理各部门行政职责,创新监督体系,同时加强市政行业内部的管理。

(一)职能改革

合肥市政的改革从实际出发,对市、区两级市政设施的管理做了明确的界定,53.2%的设施分配给各个区一级市政管理处,市一级管理46.8%的市政设施量。路桥设施方面,市一级分管合肥市一环路、二环路和市内所有的高架桥及桥下的地面道路,其余的路面和桥梁设施由各区负责管养。照明设施方面,附设在市管道桥梁的路灯和景观照明为市一级责任范围,其余全部归各区市政负责管理。人员上,合肥市市政工程管理处316名在编工作人员留在市级管理机构,余下的233人分到各个区。这样就彻底打破了原有的统管体制,将原体制改革成市、区两级分层管理。

(二)机构改革

根据职能的划分和各级管理责任范围的需要,市和区两级在单位机构上都进行了改革。市一级方面,合肥市市政管理处单位科室由原来14个调整为7个,下属13个事业单位全部撤除,重新成立3个下属二级单位。分别为:合肥市市政设施建设养护公司(合肥市市政设施应急抢险大队)、合肥市市政设施信息中心(合肥市市政设施绩效考核中心)、合肥市路桥检测中心(合肥市路灯监控中心),分别负责市政设施的日常维护和应急任务、照明和桥梁的统筹管理、市政设施信息系统建设。区一级方面,由于各区原本没有市政管理机构,各个区都需要组建相应的管理机构,根据不同区的特殊性成立了不同的机构:蜀山区、包河区、瑶海区成立市政管理处,管理各区范围内的市政设施。庐阳区成立市政园林,下设市政管理中心。

三、改革的影响——高效化、创新化、现代化

在分级管理体制完成以后,合肥市市政行业形成了“两层政府、两层管理”的新型管理模式,合肥市政行业功能定位也变得更为清晰,解决了原有

统制度上存在的问题,管理的效率变得更加高效,管理成本和政府财政负担也得以降低。面对整个市政设施的更新变化,合肥市政更是在管理方面不断创新,引入新的管理手段和信息化管理方法,逐步向着现代化、高效化市政迈进。

(一)分层管理,提高治理效率

市、区两级的职能在改革以后有了明确的规定:市区主要抓行业管理,区一级主要是具体维护。市一级市政从原来繁重的养护任务中解放了出来,也将很多的精力放到整个行业的管理和监督之中。市一级新成立下属事业单位合肥市市政设施信息中心(合肥市市政设施绩效考核中心)负责各市政设施养护单位的工作成效的考核。同时,市、区两级还引入了竞争机制,定期公布各管养范围内的亮灯率、维修率、投诉率等等,通过这些方式来调动和激发行业人员的积极性。

(二)紧跟时代,创新管理方式

在分级管理体制完成以后,市级管理处和各区市政管理处根据改革后出现的新问题,摸索出了很多新的管理方法和措施。“创新的目的是使市政管理的内容和形式更加有利于市场要素的合理流动,调动各方面的积极性,促进市政事业的快速发展。”^[9]市级市政处成立了“月亮部队”,这支队伍所有的养护作业任务都在夜间,建立起科学、合理、高效的施工流程;包河区、蜀山区区一级市政在路灯设施的管理上下足了功夫,包河区市政对辖区内所有的路灯定制了“身份证”,蜀山区率先对路灯进行单灯控制,即对单个路灯施行任意开启和关闭,改变原有的集中控制方式。从这些创新管理举措可以看到,在分级改革以后,诞生了更为科学、高效的市政管理体系,原来统管体制的弊端得到了克服。

四、改革的前景——向市场化、现代企业化过渡

在经济发展过程中,市场对社会资源配置作用不断增强,市场化以效率为目标,以竞争为手段,以价值规律作为资源分配的基础。“实行市政公用行业市场化改革既是我国社会主义市场经济本身的内在要求,又是市政公用行业改革发展的必要要求。”^[10]我国在2002年出台了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,要求市政公用行业引入竞争机制,加快市政行业市场化步伐。从这里可以看出市政行业的市场化是改革的必然趋势,只有以市场为导向,才能使其发展更加快速,社会大众也才能得到更好的服务。

“现代企业制度,是指以市场经济为基础,以完善的企业法人制度为主体,以有限责任制度为核心,以公司企业为主要形式的新型企业制度。”^[11]一般“建立现代企业制度,是发展社会化大生产和市场经济的必然要求,是我国国有企业改革的方向”^[12],现代企业制度也为事业单位的现代化改革提供了一条路径。根据我国现行的标准,从社会职能的角度将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。从国家宏观角度来看,事业单位分类改革势在必行,在改革成企业后会减轻政府财政负担,增进社会经济的活力,更加符合国家市场经济发展的要求。从事业单位微观角度来看,事业单位在改革以后将会参与到市场的竞争之中,不仅仅能够提高原单位的生产效率,更能提高员工的工作积极性。

在这次市政分级管理体制改革中,合肥市市政工程管理处新设三个下属事业单位,其中最引人注目的是合肥市市政设施建设养护公司(下文简称“养护公司”)的成立。养护公司成立于2012年,与合肥市市政设施应急抢险大队同一个机构,两块牌子。“养护公司隶属于合肥市市政工程管理处,主要负责城市道路、桥梁、照明等市政设施养护维修、大修、铲雪除冰、防汛抢险、应急保障等工作。”^[13]从养护公司责任范围可以看出,在合肥市市政工程管理处下设的三个事业单位中,养护公司承担了市级管养市政设施的日常管理和维护,因而养护公司是当之无愧的主力单位。在2012年的市政分级管理改革中,只有任务最重的养护公司以现代企业的形式成立,这是合肥市市政分级管理改革中意义最为重大的一步。

改革后成立的养护公司既是事业单位,又是国有企业。与传统事业单位相比,养护公司获得更多的自主发展的权力,并且以公司的身份跨入市场经济的竞争之中。该公司在做好市政处内部养护工作的同时,持续推进市场化运作,参与市场竞争,参与招投标,争取外接工程,开拓市场,争创效益。该公司曾参与了包河区日常养护招投标工程,成功取得I标段工程项目,还取得过包河区应急工程项目,市政处大中修工程项目。政安公司也成功取得包河区养护维修日常检测工程和庐阳区养护维修检测工程,市场开拓成果初步显现。”^[14]用公司的形式来积极参与市场活动既提高了企业经营生产的积极性,同时也给整个市政行业注入了新的活力。虽然这是改革中意义最为重大的一步,但这也是改革的第一步。可以预见,在不久的将来,合肥市市政行业会沿着这个方向继续改革,最终完全融入市场之中。

改革是为了更好的发展,发展亦会促进改革。在这次改革之中,合肥市市政行业虽然也经历阵痛期,但是改革后的效果也是显而易见的。合肥市市政设施的管理体制仍处于摸索阶段,改革还有很长的路要走。在现代化发展的今天,改革顺应了时代的潮流,与合肥市的大发展相匹配,能更好地为整个社会做出贡献。同样可以看到,合肥市市政行业的改革步伐不会停止,此次改革只会是个逗号,不会是句号。现代化发展在不断的推进,改革也会随着生产力的要求而不断推进。只有在改革中不断地思考总结,完善市政设施管理制度,将管理效率和社会服务更好的结合,才能提升市政行业的管理力度,促进市政行业又好又快发展。

参考文献:

- [1] 吕侠. 中国政府购买公共服务研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2015: 188.
- [2] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 141-142.
- [3] 陈帆. 加快市政公用行业发展为全面建设小康社会提供保障[J]. 市政工程经济, 2003, 5(3): 26-29.
- [4] 中国共产党第十八届三中全会. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[DB/OL]. (2013-11-12)[2017-05-16]. http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm.
- [5] 中共中央、国务院. 关于分类推进事业单位改革的指导意见[DB/OL]. (2011-03-23)[2017-05-16]. <http://jjw.xjnu.edu.cn/s/59/t/93/32/aa/info12970.htm>.
- [6] 赵立波. 公共事业管理[M]. 济南: 山东人民出版社, 2005: 50.
- [7] 合肥市统计局. 城市市政工程和环境卫生统计资料[DB/OL]. (2017-01-09)[2017-05-16]. http://tjj.hefei.gov.cn/8688/8689/tjnj/201701/t20170109_2151249.html.
- [8] 张雅林. 公益服务的体制创新: 中国事业单位改革研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 29.

- [9] 刘析明,王健.浅析影响市政管理体制创新的主要因素[J].市政经济,2002,5(4):13-14.
[10] 严利华.浅析市政公用行业市场化[J].市政经济,2003,5(3):19-20.
[11] 国有资产监督管理委员会研究中心.做强做优世界一流百题问答[M].北京:中国经济出版社,2013:142.
[12] 魏成龙,郑志.国有大型企业的现代企业制度建设问题研究[M].北京:中国经济出版社,2013:41.
[13] 合肥市人民政府办公厅.合肥市市政设施分级管养实施方案(合政办秘(2012)96号)[A].2012-08-30.
[14] 合肥市市政设施建设养护公司.2014年年度工作总结[Z].合肥:合肥市市政设施建设养护公司档案室,2014:2.

The Exploration and Practice of Institutional Reform under the Background of Modernization

—Taking Municipal Grading Management System in Hefei City as an Example

ZHU Zheng-ye WANG Ye-quan

(History Department, Anhui University, Hefei 230039, China)

Abstract: On the basis of the comprehensive research on the reform of municipal grading management system in Hefei, this paper analyzes the causes, process, influence and significance of this reform. The main reason for the reform is the adaptation of the economic environment and the needs of urban development; the reform is carried out from the functional and institutional aspects with a hierarchical management system instead of the original system of reorganization; the urban governance efficiency after the reform is improved, meanwhile the entire industry is promoted. The significance of reform lies in taking the first step of the transition of municipal industry of Hefei to the market and the modern enterprise system, and also providing a lot of reference and experience for the future reform.

Key words: institutional reform; Hefei; management system; modernization; municipal management

[责任编辑 李潜生]