

统筹城乡发展 工作研究

第 15 期
(总第 54 期)

中共成都市委统筹城乡工作委员会

成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组办公室

成都市推进城乡一体化工作领导小组办公室

2009 年 9 月 25 日

按：郫县在全方位开展公共服务体制改革试点中，将公益性服务与经营性服务相分离，集中政府人财物增强基本公共服务保障能力；实行养事不养人和管理与生产分离的新机制后，既精简了机构和人员，又降低了成本，取得了比较明显的成效。现将其做法摘要刊登，供参考。

从创新体制机制入手 推进城乡公共服务一体化

——郫县开展公共服务体制改革试点工作情况

公共服务体制改革是政治体制改革的重要内容。根据党的十七大精神，按照市委的部署，在市委统筹委、市人事局、市编办

的指导下，郟县从 2006 年开始，以全体社会成员分享改革发展成果，实现城乡公共服务均等化为目标，以转变政府职能、创新组织体系、改革管理体制、优化运行机制为主要内容，全方位开展公共服务体制改革试点，已取得明显成效。

一、主要做法

（一）转变政府职能，经营性服务由政府承担向市场承担转变。针对政府在公共服务领域大包大揽、管得过多，力不从心，越位、错位、不到位的突出问题，郟县在公共服务体制改革过程中，打破了无限政府的传统观念，按照公共服务主体多元化的理念，将公共服务分为公益性、经营性、福利性三种类型，明确了不同的服务主体。对社会共同需求、共同享用的纯公益性服务，县级政府全额承担，确保政府能为全体社会成员提供基本而又有保障的公共服务产品。如义务教育、公共卫生、环境保护、社会保障、劳动就业、社会救助、科技推广、发展规划、动植物防疫等服务项目纳入了政府全额保障的范畴。经营性服务全面推向市场，按照谁投资谁受益，谁受益谁付费的市场机制运作，如商品经营、农业机械、动物医疗、实用技术、电视电信、生活用水用电、非基本医疗服务、义务教育之外的个人教育等经营性服务全

部纳入了经营性服务范畴。涉及民生具有较强福利性质的服务由财政适当补贴，如基本医疗服务、群众文化活动等服务。新的职能定位，既明确了政府在公益性服务上的保障功能，同时也在公共服务领域建立起了政府主导、多元参与的新格局，为政府从无限职责向有限职责转变，增强基本公共服务供给能力提供了有利条件。

（二）创新用人机制，由养事必养人向养事与养人分离转变。过去，政府在公共服务领域长期形成了办事必须养人的思维定势，导致机构臃肿，人浮于事，普遍存在办事效率低，办事成本高，办事资金不足的问题。针对这种现状，郫县把办事与养人分离作为管理体制改革的突破口，在公共服务领域推行了“五不养”，即从事经营性服务的机构和人员不养，服务产品生产环节（除特殊领域外）的机构和人员不养，为机关事业单位提供后勤服务的机构和人员不养，临时性、替代性工作岗位的人员不养，可以按照智力引进方式解决的研发性人才不养。同时实行了“三不给”的政策，凡是属于“五不养”范围的对象，不给机构，经营性事业单位转企改制，退出事业单位管理序列；不给人员，原下达的编制全部收回，现有人员分流；不给资金，人事部门不再划

拨人员经费，相关服务工作实行政府采购，全部实行人事外包，从而基本实现了政府既不养人又有人办事同时能够办好事的目标。

（三）改进服务方式，由管产合一向管产分离转变。公共服务领域长期存在一种误区，认为政府保障公共服务产品供给，就是要直接承担公共服务产品的生产。由于政府在公共服务管理与公共产品生产上主体不分，导致公共服务组织和人员臃肿，产品生产形成了事实上的部门垄断，服务效率不高，产品成本虚高，产品质量降低。在改革过程中，郫县在加强政府对公共服务监管的同时，大胆地将公共服务产品的生产从政府公共服务领域中剥离出去，实行了“三个脱钩”，即：公共服务产品的生产职能与政府的服务职能脱钩，政府不再直接从事公共服务产品的生产，凡是社会化服务组织能够生产的产品全部交给市场；直接从事公共服务产品生产的单位与政府部门脱钩，全部退出事业单位管理序列，转为民办性质的服务组织进入市场；服务的监管机构与服务产品的生产机构脱钩，监管机构不再从事服务产品的生产，服务产品的生产机构不得承担监管职能，以增强监管组织的独立性。公共服务产品的生产推向市场后，政府按照市场机制以招投标的

方式面向社会采购，实行契约管理、验质付费。市场机制引入公共服务产品的生产领域，打破了部门垄断，增强了市场竞争力，有效地降低了生产成本、提高了服务质量。

（四）创新组织体制，由城乡分割向城乡统一转变。公共服务管理体制长期存在部门所有、城乡分割、基层薄弱等问题，不但现有社会资源无法有效利用，而且城乡差距越来越大。为了实现公共服务城乡均等和高效便民的目标，郫县始终坚持了“五个统一”，“三个打破”，“五个统一”是：县镇搭建城乡统一的综合服务平台；村（社区）服务网络按城乡统一标准建设；政府承担的公共服务范围城乡统一；财政保障水平城乡统一；服务考核办法城乡统一；“三个打破”是，打破部门分割，整合县级服务机构和人员，建立综合性服务平台。将文化馆、职工俱乐部、业余体校、青少年宫等单位合并，成立了县文化体育艺术中心，整合各部门信息机构建立了统一的县信息服务中心；整合 110、120、119、122 呼叫专线，统一号码呼叫，成立了公共应急指挥呼叫中心；整合各部门内设机构的行政审批职能，成立行政许可科，整体入驻政务服务中心。打破行政区划限制，按经济发展特点、产业功能定位、服务工作量划分服务区域，将基层服务片站建在

产业发展的重点区域，重大产业化基地上。打破村（社区）服务组织的自我封闭，建立精干高效的服务网络。集中所有涉农审批事项和服务事项，组建便民服务站，由驻村民警牵头，将司法、民事调解、治安巡逻力量整合纳入警务室；远程教育、电子书屋、农村信息三网合一，纳入文体活动室；公共卫生和计划生育服务整合纳入医疗站。出台了推动城乡人才互动、鼓励服务人员到农村基层的若干激励政策，从而有效地推动了农村服务网络建设、农村基层人才队伍建设、提高了服务水平和质量

（五）完善考核机制，由内部问责为主向群众评价为主转变。郫县在服务人员管理上还建立了以事定岗、按岗定人、分片包干、联系到户、双向选择、竞聘上岗、内部考评、群众评价、以质定酬、奖优罚劣的考核机制。以事定岗、按岗定人、分片包干、联系到户，就是根据基层服务站人员服务区域的宽幅、服务量的大小、服务对象的多少、将服务区域划分为若干个片区、每个片区落实服务人员、服务人员的姓名、职称、服务电话、服务内容、服务质量标准、社会承诺、服务纪律、考评结果公开。双向选择、竞聘上岗就是每三年开展一次双向选择活动、服务人员可以根据自身的实际选择服务片区、服务对象也可根据服务人员的服务水

平和服务质量选择服务人员。内部考评、群众评价是指主管部门每半年对基层服务站进行一次目标考核。每年由人事局和主管部门对服务人员进行一次社会评价、社会评价由服务对象推选的代表给服务人员打分评级、考核结果分为优秀、称职、不合格三个档次、根据不同档次确定绩效工资、考核连续两年评定为不合格的人员、职能部门予以召回、进行离职培训、累计两次被召回的人员予以辞退。新的考核机制极大地调动了服务人员的工作积极性。

二、初步成效

（一）政府基本公共服务供给能力明显增强。

公益性服务与经营性服务分离后、过去政府承担的 70 多项公共服务、有三分之一以上属于经营性服务、推向了市场、政府将人财物集中投向公益性服务项目、较好地摆脱了过去管得太宽、心有余而力不足的困境、从而增强了基本公共服务的保障能力。2006 年以来、全县将基本公共服务的重点放在义务教育、基本医疗、公共卫生、动植物防疫、劳动就业与保障、环境保护等方面、取得了明显效果。在全市率先完成了九年制义务教育学校的新建和改造、义务制教育在全县实行了城乡和外来务工人员

子女全免费、城乡劳动就业连续两年实现了充分就业的目标、村（社区）服务体系建设做到了城乡全覆盖、全面完成了镇级医院和村级卫生站的规范化建设、城乡公共卫生体系得到了省市的表彰、农村服务体系和动物防疫体系建设受到农业部、全国人大等有关部门的高度肯定、城乡环境保护获得了全省模范县称号

（二）城乡服务均等化水平明显提高。

按照“五个统一”的标准推进农村公共服务、使我县公共服务的城乡差距明显缩小。农村公共服务设施投入力度加大。2007年、县财政投入资金 1200 万元、完成了 100 个村活动中心的建设。县财政在化解村级各种债务的基础上、村村按城市社区的标准建起了便民服务站、劳动就业与社会保障站、卫生站、文化活动室、电子书屋、警务室等公共服务组织、80%有专用文化活动现场、配置了健身设备。县财政还划拨给每个村 3 万元公共服务工作经费。县财政每年投入 1200 万元、实行了农村垃圾的集中清运。农村村道在全部硬化的基础上、实现了 80%的村通公交。农村服务人才队伍数量和质量明显提高。2006 年以来、全县基层涉农服务人员从 200 人增长到 570 多人、翻了一番多。据初步统计、2007 年、县财政用于村级基层服务组织采购公共卫生、

动物防疫、村级文体活动、垃圾清运、道路建设和维护 42 个项目的经费就达 1.7 亿元、平均每个村 80 多万元。

（三）服务成本明显降低。

实行养事不养人和管理与生产分离新的管理机制后、收到了精简机构、精简人员、降低成本的效果。2004 年乡镇机构改革以来、全县撤销事业单位 100 多个、其中、已有 50 多个事业单位转企改制进入了市场。收回后勤服务编制 500 多个、分流机关事业单位及后勤服务人员 2000 多人、人事外包工作岗位达 5000 多个。据初步统计、全县每年节约人员及相关经费 1.5 亿多元。近年来、郫县城市建设速度加快、城区建成面积已达 37.48 平方公里、较 5 年前增加了近 3 倍、全县又实行了城乡垃圾的统一清运、市容环境卫生工作量激增。如果按照过去办事必养人的管理办法、至少要新增事业编制 2000 人以上、所需人头经费 9000 万元。实行养事不养人和管理与生产分离新的管理机制后、仅用 2000 万元就购买了所有生产作业 2100 多个岗位、节约资金 7000 万元。全县动物防疫工作实行政府采购后、财政经费由过去的 250 多万元减少到 60 万元、节约资金 190 万元。

（四）服务质量明显提升。

随着农村基层服务网络的全覆盖、全程代办各种服务工作的普遍开展、全县绝大部分地方已实行了群众办事不出村（社区）的目标。生产与管理的分离、强化了监管机制。效果十分明显。动物防疫面宽量大、过去开了不少会、用了不少钱、由于缺乏有效的监管、服务水平长期偏低、群众意见较大。动物防疫实行政府采购后、4个畜牧片站从直接打针灭疫转为全过程监管、使全县动物防疫水平得到了极大的提升；同样、公共卫生实行政府采购后、各镇公立医院也由直接从事具体业务转为监管、也收到了明显效果。目前、上述两项服务已基本达到设施齐全、软硬件达标、连续三年全县人、畜无重大疫情发生、各项考核指标全面完成水平。实行内部问责和社会评价考核奖惩办法后、基层农涉农服务人员服务质量也明显提升。2006年以来、因内部问责和社会评价不合格、召回基层服务人员3人、辞退1人。在连续三年的社会评价中、基层服务人员的满意率从最初70%上升到了90%以上、三年提高了20个百分点。

（五）社会化服务组织快速发展。

政府主导、多元参与、市场机制引入公共服务领域后、原政府部门承担的农村实用技术培训、畜牧兽医服务、农机服务、供

排水管道维护、规划建设技术设计、城乡环卫、村级道路维护、残疾人康复、机关后勤、殡葬服务等公共服务按照政府采购的办法、推行了市场、拓宽了社会化服务组织发展空间、为其快速发展创造了有利条件。各种社会化服务组织已活跃在服务领域的各个方面、不但承担了经营性服务的职责、而且已成为公益性服务领域的重要力量。据不完全统计、全县已有 100 多个民办服务组织直接参与了公益性服务产品的生产。动物防疫实行政府采购后、14 个民办服务组织承担了全部工作。环卫作业实行政府采购之前、全县仅有 1 家环卫公司、仅 3 年时间增加到了 14 家。后勤服务公司也出现了蓬勃发展的势头、不但企业数量增长较快、而且企业规模越来越来大。3 年前、县内无一家本地企业、现已发展到了 11 家、员工最多的已上 1000 人。

送：市委常委、市人大常委会主任、市政协主席、市人大常委会分管副主任、市政府副市长、市政协分管副主席、市法院院长、市检察院检察长、市政府市长助理；市人大常委会、市政协秘书长、市委、市政府分管副秘书长；市委办公厅、市人大常委会办公厅、市政府办公厅、市政协办公厅；市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组（市推进城乡一体化工作领导小组）成员单位；市人大农委、市政协农业地方委、市纪委第四纪工委；市委办公厅综合四处、信息处、市政府办公厅二秘、信息处；高新区党工委、管委会分管领导、经发局；各区（市）县委、政府主要领导、分管领导、统筹委（局、办）；有关专家。

中共成都市委统筹城乡工作委员会综合处

2009年9月25日印

（共印80份）