建设服务型政府是政府部门实施质量管理体系的主要目标和工作

倪红兵

**一、政府的职能与质量管理的关系**

自1982年国务院机构改革至今，政府的职能在逐步转变和完善。在目前新的改革开放的形势下，党的十七届二中全会明确了政府职能转变的重点是“要实现政府职能向创造良好的发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。由此可以将政府的职能概括成公共管理、公共服务和公共监督三个方面。公共管理就是管理社会公共事务、公共监督就是监督公共事务的合理合法性、公共服务就是提供和保证良好的社会秩序和发展环境。三者是相辅相成的关系，公共管理和公共监督都属于过程管理，以保证公共服务的目的。如果三者关系处理得好或协调的话，公共管理和公共监督本身也都属于公共服务的范畴，因此政府的主要职能就是为社会提供公共服务，与GB/T19001质量管理体系的原则和宗旨是一致的，GB/T19001标准完全适用于政府的管理工作。

**二、建立服务型政府的意义**

为了达到公共服务的目的，就必须建立服务型政府和树立为公众服务的意识。所谓服务型政府就是在为公众服务的理念指导下，将公众服务职能放在主要和重要位置，以持续满足经济发展形势的需要和人民群众日益增长的公众需求。

随着改革开放的深入、经济的发展、社会的进步和人民群众素质的提高，社会和人民群众对公众服务的需求和要求也越来越高。只有建立服务型政府，尊重和顺应客观规律的发展，深入地贯彻科学发展观，不断满足人民群众日益增长的合理合法的公众需求，才能不断调动人民群众参与社会建设的积极性、提高物质文明和精神文明，才能创造和谐社会和不断推进经济社会的发展和进步。

**三、科学合理地优化政府结构**

建立服务型政府，转变和完善政府职能，首先要科学合理地调整或优化政府结构和职能。自1982年国务院机构开始改革以来，经历了机构和人员的精简，减少了机构臃肿和人浮于事的现象，同时也起到了职能转变和提高效率的作用。但精简不是机构改革的目的，并不是政府越小越好和机构越少越好，不能单纯追求“小政府大社会”。

政府的机构和人员是为了政府职能及相关管理过程的需要而设置的。为了持续满足经济发展形势的需要和人民群众日益增长的公众需求，为了持续提供满足以上需要和需求的条件保证，就必须考虑科学合理地优化政府结构、明确各项管理过程和职责、职权明确清晰、采取措施提高管理效率和管理水平，以保证提供充分的人财物资源保障和全过程管理的保障。只有这样，才能充分和正确地了解经济社会发展的趋势和公众需求、确定适宜的公共服务产品和服务、制定合理有效的运行政策和制度、提供充足的人财物资源保障、确立充分配套的过程和产品监督检查机制，保证整个政府质量管理体系的有效运作，避免造成目前有些政府部门人员能力不足、职能不清、职能交叉、有责无权、有权无责的现象，尽可能避免官僚、不作为、腐败和公共不良事件的发生。

**四、充分发挥政府的服务功能**

在社会发展的不同阶段所需要政府发挥的作用和提供的支持是不同的，因此就形成了不同时期政府职能和发挥的作用的不同。过去我国的政府主要是建设型政府，在政府的组织机构中经济建设部门占的比例较大，地位也比较突出，而公共服务部门所占比例较小。例如在1998年才将国家环保局转变为国家环保总局并列入国务院直属机构序列，随着工业化的深入、产业的发展及调整、人口的增加，环境问题越来越突出，环境压力也越来越大，环境问题如果不加以有效遏制而任其发展下去，势必会严重制约经济发展、压缩生存和发展空间、影响人民群众的身心健康，甚至会造成经济发展的倒退，因此再随后的改革及职能的强化又突出和加强了国家环保总局在政府结构中的地位，突出了公众服务的功能和作用。

作为资源提供的主要内容之一，在政府的财政支出结构中，公共事务的支出所占的比例也需逐渐增大并逐步成为政府工作的重要支出。要向社会和公众提供优质满意的服务，履行政府的公众服务职能和为人民服务的承诺。服务型政府不但要有相应的组织机构和职能，还要有相应的财力作支持，否则无法真正提供合格的公共产品和公共服务。在发达国家的政府财政支出中，通常公关服务的支出都在60%以上，作为发展中国家的我们目前与之相比仍有一定的差距。党的十六大以来国家财政支出结构有所调整，加大了对公共服务的投入，但主要调整了增量而对财政存量调整不大，以后的发展方向是要不仅要调整增量还要同步调整存量，将各级政府的工作从竞争性领域退出来，把更多的财政支出投入到公共服务领域中。从全盘和大局考虑，均衡各个过程的需要，使财政从重工业化到充分考虑和支持农村、不发达地区、欠发达领域和困难群体的需要，逐步形成与公共服务均等化相适应的公共财力均等化，为经济社会的发展创造良好的环境，也真正做到取之于民并用之于民。

服务型政府应该建立健全服务公众、公平公正、充分适宜、廉洁自律、信息公开、可持续发展的公共服务体系，实现公共服务的均等化，实现党的十六大以来提出的基本公众服务均等化的要求，即保证人民群众在基本生活条件、基础教育、医疗卫生、社会保障、公共安全、就业提供、环境保护、公共文化建设和基础设施建设等方面机会均等。公共服务体系建设和运行效果是衡量服务型政府建设的重要标志。

在未来的政府职能中，公共服务的内容会越来越重要并成为政府的核心职能，这时便形成了向现代服务型政府的转变。

**五、完善和持续改进公共服务体系和机制**

要建立公共服务体系和机制，就应该打破公共服务的行政垄断，形成政府主导和多元主体参与的公共服务供给体系。十一届全国人大常委会第三次会议上审议的《中华人民共和国国有资产法（草案）》，也体现了对目前体制和制度的改革，明确在市场经济条件下，政府部门应该向纯粹的出资人转化，只是履行出资人的职责。这说明不只是政府才能向社会和公众提供产品和公共服务，各种类型的企事业单位（无论国有还是民营）、自愿者组织、民间团体或慈善机构都可以介入。政府主要负责制定标准和市场准入机制，引导和监督市场的运行，引进市场化和社会化机制，创新有竞争的公共服务方式以降低成本和提高效率，实现公共服务供给多元化，把不管不该管的事、把下级政府可管的事交给下级政府管、把市场的具体事务交由社会、企业或事业单位处理。尽量避免政府既做裁判员又当运动员的情况。

目前各级政府正逐步建立和完善公共服务体系和机制，如发改委已逐步减少了微观管理和具体审批事项，缩小了投资审批范围，加大了环保和安全的要求；财政部已大力减少了专项转移项目，将适合地方管理的具体项目的审批和资金分配工作交给地方政府；质检总局不再直接办理与企业和产品有关的名牌评选等。

从为人民服务的质量管理原则上讲，在完善和持续改进公共服务体系和机制方面要做好以下几方面工作：

1.政府公共服务职能的确定

目前有些政府职能的确定不够准确，仍存在对微观经济运行进行干预的现象，社会管理和公共服务的职能比较薄弱，公关服务项目较少，提供的某些公共服务产品的质量比较低且价格较高，各级政府之间公关服务提供的某些职能接口不清晰，存在一定的内耗、低效、浪费和腐败现象。解决此问题首先应该确定公共服务的标准，确定进行公共服务绩效评价机制，在日常管理中对公共服务活动进行宏观调控，引进良性竞争机制，保证公共服务提供活动的有序进行，对于出现的问题及时发现和整改，建立“问责制”机制处理政府方面的官僚、不作为和腐败现象。

2.合理调整政府组织机构

目前有些政府机构比较多，履行经济管理职能的部门所占比例比较大，而履行社会管理和公共服务职能的部门所占比例比较小，某些履行社会管理和公共服务职能的部门在政府机构中地位较低、职责不清或虚设、权责脱节、办事效率低下。解决此问题首先要根据社会和经济发展的实际情况，重新确定现阶段政府各种管理活动和过程，确定政府管理中各种内容和组份之间的相互关系和比重，合理策划和确定各种过程的运行标准和职能，保证社会管理和公共服务职能的合理配置，保证人文和服务型政府职能的健全和和谐社会的创建。

目前国家已决定将严格核定国务院部门和司局级领导数目，也不再扩大部长助理和秘书长的设置范围，彰显了国家合理调整政府组织机构的决心。

3.完善公共服务体系

完善公共服务体系，就是让公共服务充分考虑和涉及城乡、农村、不同地区、不同社会群体，要协调它们之间的关系，防止造成城乡差距过大、贫富服务不一致、服务项目不系统、服务失衡严重的现象。另外要健全公共财政体制和社会监督机制，合理配备人财物资源，保证公共服务的投入，既保证各种管理活动和过程的顺利进行，又要减少垄断造成的服务成本过高、效率低下和腐败现象。

目前各级政府已经在许多方面逐步建立、改进和发展公共服务体系。如在最近的十一届全国人大常委会第四次会议审议的《国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告》中提出，国家在2008年余下时间里将加大对中小企业发展的财政支持力度，加大对中小企业的信贷支持，帮助受成本激增、外部需求减弱、人民币升值带来经营甚至生存压力的广大中小企业，体现了国家近期在财政和信贷支持等对中小企业方面采取的一些扶持政策，地方政府也相应加强了对中小企业的服务；2008年以来国家还加强了宏观调控，在生产和流通领域采取措施以缓解粮油价格上涨的问题，目前已初见成效，我国居民消费价格总水平（CPI）的涨幅从5月起到8月已连续三个月走低；以上都体现了政府以老百姓及市场为关注焦点、努力为人民服务的宗旨。

政府只有尊重客观规律，保证对公共服务的重视，合理策划公共服务管理过程和运行标准，按照既定原则实施相应的管理，提供相应的人财物保障，不断总结经验教训和提高管理效率，才能真正体现以社会、市场和人民群众为关注焦点，实现为人民服务的承诺，达到政府实施质量管理体系管理的目的。