



市县机构改革中应处理好的几个关系

核心阅读

市县（区）在国家治理体系中具有承上启下的作用，这个特征决定了推进市县机构改革、优化市县机构设置与职能配置，既要接“天线”又要接“地气”。因此，必须把市县机构改革放在国家治理体系的整体格局中，进行系统性、整体性思考，处理好市县机构改革所涉及的各主体、各方面、各要素之间的关系，打造优化协同高效的机构职能体系。

□ 赖先进

市县（区）在国家治理体系之中具有承上启下的重要作用。这个特征决定了推进市县机构改革，优化市县机构设置与职能配置，既要接“天线”，又要接“地气”。因此，必须把市县机构改革放在国家治理体系的整体格局中，进行系统性、整体性思考，处理好市县机构改革所涉及的各主体、各方面、各要素之间的关系，打造优化协同高效的机构职能体系。

处理“规定动作”与“自选动作”的关系

我国市县机构设置与职能配置具有普遍性与特殊性相统一的鲜明特点，需要处理好“规定动作”与“自选动作”的关系。

保证市县机构与中央和省级机构基本对应。在下达的党政机构总额控制下，能对口设置的尽量对口设置。对于党委和政府组成部门，应实现与中央、省级机构职能对应。按照中央和省级要求，结合实际，设置议事协调机构及办事机构。在机构总数有限的情况下，不能对口设置的，保证下级有明确的机构和职能来承接上级机构的指令并贯彻实施。对于这类情况，应建立有关管理制度和机制，允许由一个机构承接多个上级机构的任务，也允许由不同机构向同一个上级机构请示汇报。

机构设置也要体现区域特色与长期发展需要。市县机构设置在本对口的基础上，也需搞好改革的“自选动作”，防止出现“上下一般粗”“职责完全同构”等机械式对口现象。应结合市县经济社会发展实际和长远需要，因地制宜进行有关机构设置。在目前的地方机构改革方案中，重庆、山东、广东等多省份相继成立了“大数据局”，体现了省级机构设置的区域特色。我国不同市县之间区域情况差异较大，许多市县在资源禀赋、产业构成等方面都有自身特点，机构设置可以围绕特色产业、长期重点任务进行考虑。

处理党、政、群和事业单位改革的关系

党、政、群和事业单位是市县地方治理体系的重要组成，是有机联系、相互影响的整体，需在机构改革中实现党的全面领导，对党委机构改革、政府机构改革、群团组织改革、事业单位改革等进行统筹考虑。

加大市县党政机构合署或合并力度，强化归口管理，理顺党政机构职责。对于重复设置、职责相近的党政群机构可统筹、精简设置，尤其是要大力推进党的有关机构同职能相近、联系紧密的其他部门实行合并设立或合署办公。在推进合并设立或合署办公方面，市县具有较大的空间。对于党政部门重叠较多的领域，按照中央和省级机构改革精神，强化党委有关部门的归口管理。坚持一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮等问题的发生。重点优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置。

重点统筹政府与群团、事业单位机构改革，理顺党政机构同群团、事业单位的关系。把市县党政机构改革与群团事业单位改革协同推进、统筹考虑，协调并发挥各类机构职能作用，形成适应经济社会发展要求的党政群、事业单位机构新格局。比如探



索政府机构与群团有关机构的合署办公，推进政府机构改革与群团机构改革的统筹推进。同时，推进承担行政职能的事业单位改革和经营性事业单位的转企改制。尤其是，对于具备较强生产经营能力和具备转制条件的，可进行转企改制。

处理机构整体整合与局部职责调整的关系

本次机构改革在实现优化协同高效方面，不仅吸收了以往大部制改革机构整体合并的经验，也重视局部职责微调，实现了机构职责的优化。市县机构改革在进行机构整体整合上，也应按照中央和省级机构有关职责调整的思路进行职责优化。

减少政府机构职责交叉、错位，优化机构职责。对于政府机构职责体系建设中存在的机构间职责交叉，应按照有统有分的原则，科学梳理并尽量减少交叉职责。对于不能避免的交叉职责，应按照谁有主责、主次分明的原则，配置机构职能。对于政府机构职责体系建设中存在的机构职责配置错位问题——主要表现为部门间职责配置错位和上下职责配置错位——应进行精细化的有关职责调整与配置，实现机构职责的科学归位。比如，在防范职责错位方面，应处理好市县本级机构与垂直管理机构的关系，理清两者交叉领域的职责，建立属地机构与垂直管理机构的协同机制。

部门内设机构设置应综合化、精干化、专业化。政府机构改革在搞好结构搭建的基础上，应重视整合后机构的内部“装修”，实现内设机构的精干化、专业化、综合化。一方面，加大内设机构综合设置力度，使市县内设机构精干化。在内设机构设置上，坚持一类事项原则上由一个科室统筹，一件事情原则上由一个科室负责，建立精干化的内设机构体系。比如，把综合性的内设机构整合为一套。另一方面，重点针对市场监管和具有行政审批权的政府机构，构建专业化的内部权力制约格局，体现决策、执行、监督相互制约的专业化特点，打造专业化、精干化的内设机构。

处理机构改革措施与改革配套措施的关系

市县机构设置与职能配置要实现优化协同高效，还需要有效的配套措施的支持与促进，主要表现为编制管理、绩效管理激励等方面。

建立规范有效的编制管理机制。应对市县进行分类化管理，强化机构限额管理，党政机构统一计算限额，市县不能在限额外设立机构。在有限的限额下，市县应精简整合现有派出机构，一般不单独设立议事协调机构的办事机构，根除挂牌机构实体化和

“事业局”，强化机构编制管理的刚性约束。在人员编制方面，根据党的十九大“统筹使用各类编制资源”的指导思想，立足于行政编制紧张的现状，应积极探索行政编制和事业编制等各类编制的统筹使用办法，为机构改革提供充足的编制资源支持。

建立有效的绩效管理与激励机制。通过机构改革，对机构职能进行优化重组，是从组织结构上提高机构效能、实现高效的重要举措。除此之外，新公共管理理论认为，政府管理应从强调过程控制转向结果导向。因此，必须完善绩效管理机制，强化绩效运用，建立以绩效结果为导向的激励机制，从制度上长效保障机构的高效运行。优化以结果为导向的绩效管理与激励机制，比如，将绩效考评结果与公务员评先、绩效奖金直接挂钩，加大激励力度，运用绩效管理的办法，调动人员的积极性。

处理机构整合过程中“形”与“神”的关系

推进机构改革的过程中，应注意可能出现的“形似而神不是”的问题，警惕和防范“貌合神离”，避免机构合并了，但人员、职能和机构文化却仍然貌合神离的现象。对此，应采取有关措施，实现机构内部的快速融合。

对于整合合并的机构，应加快实行集中办公和流程再造。集中办公是加速机构整合的必要条件和物理平台。在条件不足的情况下，可先从领导集中办公，到综合部门集中办公，最终实现全面集中办公。同时，也应推进合并后机构的业务流程重组与再造，合并和减少重复性的业务流程，简化繁琐的业务流程，向业务流程要效率，实现机构业务流程的高效。比如，监管机构整合在一起，不是简单地把机构搁一起，而是要围绕市场监管任务和特点进行业务融合，实现流程再造。

优化内设机构和人事安排，重塑机构和组织文化。对于合并重新组建的机构，应对内设机构进行适度调整，对部门内部的业务机构根据业务流程与联系进行重新设计与调整，而不能仅仅是原来内设机构的简单组合。注重部门内设机构的重组和改组，有利于使合并后的部门“你中有我，我中有你”，构建“1+1>2”的组织基础。在人事安排方面，除了专业性较强的部门和岗位以外，综合管理类部门和岗位都可以考虑交叉任职，使改革后的人员“浑然一体”。在部门领导人选方面，应注意平衡，做到“一碗水端平”。此外，尽可能打破旧部门的“亚”文化，实现部门内部的实质性文化融合，通过举办活动、更新机构标识等方式，强化员工对新机构的文化和身份认同。

自20世纪80年代末以来，PPP模式作为一种新的市场化的公共服务供给模式，在西方国家的公共服务领域得到了广泛应用。2013年11月，党的十八届三中全会明确提出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”，紧接着2014年9月，财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，之后PPP模式在我国得到了学界和政府的广泛认同和响应。这一新的公共服务供给模式不仅为我们进一步转变政府职能、重新界定政府与市场的关系、推进供给侧结构性改革、创新投融资机制等新的治理体制和机制探索提供了契机，也在实践中提升了我国以基础设施为主、涵盖多领域的公共服务供给质量和效率。

根据财政部PPP中心的数据统计，截至2018年6月，全国政府和和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目管理库累计项目数7749个，投资额11.9万亿元，且均已完成物有所值评价和财政承受能力论证的审核，覆盖31个省（自治区、直辖市）及新疆兵团和19个行业领域。4批示范项目共计1009个，投资额2.3万亿元。储备清单项目4800个，投资额5.4万亿元，成绩斐然。但PPP模式在取得这些成绩的同时，也暴露出了很多问题，最突出的表现在以下三个方面。

PPP模式的泛化或异化问题。由于我国PPP模式的探索是在地方债务负担日益严重的大背景下展开的，为了破解地方财力不足的困境，部分地方政府在对PPP模式表示极大热情的同时，也存在将PPP模式泛化甚至异化的现象。所谓泛化，指的是将一些不属于公共服务的项目，或者虽然是公共服务项目，但只有建设环节而没有公共服务运营环节的项目也打着PPP模式的旗号争取相关的政策支持。比如一些不属于公共服务的领域，原本政府就不负有提供义务的商业地产开发或招商引资项目，以及一些仅涉及工程建设，并无公共服务运营的BT项目等。所谓异化，是指地方政府借PPP模式变相举债融资，通过承诺给予社会资本远超出其风险分配对价的过高回报，包括许诺固定回报、最低收益或回购投资本金，甚至是明股实债等方式，打着PPP的旗号实施融资，将PPP模式异化为地方政府新的融资平台。

民营企业参与度不高的问题。在我国PPP的落地项目中，民营企业的参与度一直不高。据财政部PPP研究中心的数据，截至2018年6月末，866个落地示范项目中包括448个独家社会资本项目和418个联合体项目，签约社会资本共1516家，包括民营企业598家、港澳台企业40家、外商企业17家、国有企业821家，另有类型不易辨别的其他40家。民营企业占比仅为39.4%。民营企业的参与度之所以不高，主要的担心在于：一是在与国有企业的竞争中，不能得到公平对待。比如有的地方政府只愿意拿出一些公益性强、含金量低、投资回报小的项目交给民营企业，而把那些剪金量高、更容易实现投资回报的项目留给国有企业，而且民营企业的融资成本也远远高于国有企业。二是担心政府随意更改约定。有的地方政府缺乏契约精神，习惯于行政权力的强势和任性，常常随意变更合同内容。尤其是看到民营资本利润丰厚时，总想也分一杯羹，甚至强制性要求民营企业投资一些公益项目等，导致民营企业利益受损。三是担心“新官不理旧账”。由于我国人事管理实行任期制，地方主政官员3—5年就可能出现变动，而PPP项目的周期至少也在10年之上，因此可能会出现“新官不理旧账”的现象，这也是民营企业的担心之一。

PPP项目落地难的问题。截至2018年二季度，全国PPP综合信息平台项目库信息显示，管理库累计落地项目总数3668个、投资额6万亿元，落地率47.3%。虽然较去年有了很大的提升，但仍然不到一半。

造成落地难现象的原因有很多，一是PPP项目投资规模大，运营周期长，对于这样的项目，无论是政府方还是社会资本方都会谨慎对待，多方评估和论证，这在客观上导致了落地周期长或者说落地

核心阅读

PPP模式是通过引入社会资本所形成的一个多元主体合作供给公共服务的新模式，也是我们转变政府职能、激发市场活力、真正发挥市场在资源配置中的决定性作用的新探索，其目的是借助多元主体之间的合作来改进公共服务的质量和效率，以满足新时代人民对美好生活的新需求。因此，PPP模式绝不仅仅是一种融资方式，社会资本的优势也并非只在于资本，更有社会资本在市场竞争大环境下所拥有的技术、专业、管理、人才优势以及竞争意识等。

□ 井敏

我国PPP模式面临的主要问题及改进建议

难。但这未必就是坏事，因为前期的谨慎评估和论证，尽可能考虑到可能出现的各种问题，对后期的长期合作是有帮助的。二是财政承受能力10%的红线限制了一些地方PPP项目的落地。由于前期地方政府推动PPP项目的热情很高，推出了很多PPP项目，但之后财政承受能力10%红线的提出，使很多地方政府没有了财政预算空间，导致地方政府前期推出的大量项目无法落地。这也是对前期PPP运作不规范进行整治后一个可预料的结果。三是社会资本的观望态度。推进PPP项目的过程中，一直存在着政府、国企热情高，民企热情低的冷热不均现象，这也是我国PPP模式推进过程中存在的一个突出问题，大量民间资本的这种观望态度使很多项目吸引不到社会资本的参与，无法落地也就在所难免。四是某些地方政府自身存在的问题，包括办事拖沓、程序繁琐、部门打架，以及履约意识差、随意变更项目内容和程序，甚至是以权谋私故意刁难参与合作的社会资本等，也是导致项目落地难的重要原因。

对于前两个原因，我们倒不必担心，也不需要为了追求落地速度而忽视项目的质量，但对后两个原因就不能等闲视之了，需要我们对症下药，为PPP项目的落地扫清障碍。

真正认识和理解PPP模式。PPP模式是一种新的国家治理模式，是通过引入社会资本所形成的一个多元主体合作供给公共服务的新模式，也是我们转变政府职能、激发市场活力、真正发挥市场在资源配置中的决定性作用的新探索，其目的是借助多元主体之间的合作来改进公共服务的质量和效率，以满足新时代人民对美好生活的新需求。对此，各级政府都必须有清醒而理性的认识，PPP模式绝不仅仅是一种融资方式，社会资本的优势也并非只在于资本，更有社会资本在市场竞争大环境下所拥有的技术、专业、管理、人才优势以及竞争意识等。

进一步明确PPP模式的适用条件。针对上述PPP模式泛化和异化的问题，应进一步明确PPP模式的

适用条件，说到底就是要真正满足三个P。第一个P即Public，要求该项目必须是公共项目，而不能是营利性的商业项目，因为只有公共项目政府才负有提供的责任；第二个P即Private，要求项目要有社会资本的参与，如果一个项目从建设到运营的资金来源都是政府财政，或者政府债务的话，也就不存在Private的参与；第三个P，即Partnership，指的是双方之间的伙伴关系，这个伙伴关系显然不是一次性的交易关系而是长期的合作，因此即便是公共项目，如果没有长期的公共服务运营环节，也不能形成所谓的伙伴关系，这也是为什么相关部门一直强调BT项目不是PPP项目的原因。只有满足这三个P的条件的项目，才是PPP项目。

充分调动民营企业的积极性。充分调动民营企业参与PPP项目的积极性，应该是我们下一步工作的重点。因为PPP模式中第二个P即Private，无论是在西方国家的实践中，还是在我们国家的探索中，都更强调民营资本的介入。调动民营企业参与PPP项目的积极性，吸纳更多的民间资本进入公共服务领域才是PPP模式的真谛。对此，国务院相关部门已经多次强调要调动民营企业参与PPP项目的热情，比如2017年9月，国务院办公厅专门印发了《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》，提出要鼓励民间资本参与政府和社会资本合作项目。同年11月，国家发改委也发布《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作项目（PPP）的指导意见》，再次强调除国家法律法规明确禁止准入的行业 and 领域外，一律向民间资本开放，并且不得以任何名义、任何形式限制民间资本参与PPP项目。同等条件下，优先选择运营经验丰富、商业运作水平高、创新创造能力强的民营企业。应该说这些意见都为民营企业进入PPP项目提供了政策支持，关键是下一步的具体化和落实。