

湖北随州大部门改革七年之困

核心提示

“把局长当科长用,把科长当科员用,把女人当男人用”,这是湖北随州官场上的一句流行语。在随州市机构编制委员会办公室,共5个人,主任下面是3个科长和1个司机,科长是名副其实的“光杆司令”,司机也兼职做起了通讯员、打字员。在随州,已经这样过了7个年头。随州当年改革多少有些懵懂,也并没有明确提出“大部制”这个概念。随着国务院大部制改革钟声的敲响,湖北随州的先锋试验,“闯”入人们的视野。“有成就感,也有无奈感。”随州市机构编制委员会主任夏明元这样总结7年的历程。“下改上不改,改了又回来”,面对这种宿命性的预言,随州作出了怎样的抉择?随州在改革中遇到了哪些波折?它是如何熬过这“七年之痒”的?它为大部制改革提供了哪些经验和教训?在全国大部制改革拉开序幕后,随州的改革又将走向何方?记者前往随州展开调查,向读者展示一个朴素的“先锋试验”。



随州市档案馆与该市档案馆、党史办、地方志编纂办公室四块牌子、一套班子。

春节后的随州市,积雪未完全消融。位于开发区的随州市政府办公大楼,没有围墙,显得安静而低调。节后上班第一天,暖意渐近,夏明元坐在亮敞的办公室里,心情也暖如阳光。随着国家大部制改革的即将提交两会审议的消息出台后,他松了一口气:“总算与中央接轨了”。在夏明元工作的这个不起眼的农业大市,从2000年就悄悄展开了一场“大部制”的先锋试验。

改革后成了“另类”城市

这个城市绝对称不上时尚,用夏明元的话来说,是有些“另类”。他说:“每次到省里开会,我们总会觉得别扭。”“别扭”最主要因为随州政府机构设置与其他地方不一样。夏明元说:“像残联划分在民政部门完全合适。由于是同一套班子,每次去开会的都是同一班人。很多上面的领导都觉得奇怪。”在随州,统战部、民族宗教事务局、台湾工作办公室和台湾事务办公室是一家;市档案局与市档案馆、市党史办、市地方志编纂办公室四块牌子、一套班子;文化局、文物局、体育局、新闻出版局合并统称为“文体局”。有的事业单位甚至挂7块牌。市农业局下设的农技推广中心,同时加挂了市农药监督管理站、市土壤肥料工作站、市植物检疫站、市植物保护站、市农业生态环境保护站、市种子管理站、市农业科学研究所的牌子,都是同一套班子。内设机构设置时,不是“上下对口”,而是综合设置科室,统一确定机关人事、财务,不单设科室,工作由各单位办公室负责承担;科室领导职数统一为一科(室)一职,绝大多数单位纪检、工会和机关党委(党组)也没有配专职干部。与周边的城市相比,它显得很另类。

“误打误撞”赶上好时机

然而这个另类的建构仍然生存下来了。随州的大部制改革能顺利出炉,夏明元说首先得益于赶上了国家改革大好气候。“2000年,国家第四次政府机构改革如火如荼进行,市县乡机构改革全面启动。我们撞上了好时机。”夏明元说:“随州本来在1986年的时候,就申请与湖北荆门、鄂州一起升级为地级市,当时襄樊市没放手。”2000年,随州适时地再次提出升格为地级市的请求。这次比较幸运,同年6月25日,获得国务院批准。“随州临时组建的领导班子,经过商量后提交了一份《随州市直党政群机构设置及人员编制方案》。这份方案力求精简机构,正好符合国家地方机构改革的要求,很快得到湖北省委、省政府的批准,当年11月初就实施了。”夏明元正是当年方案起草人员之一。其次,新生的随州,没有旧包袱缠身,可以肆意构想“理想国”;随州人都明白,这些先天性的条件是随州“大部制”能顺利进行的关键。上级领导的支持也是改革能进行的坚强后盾;湖北省委、省政府对随州的改革一直“力挺”。改革跨越7年,随州市的三届历任的主要领导也都一致支持。

编制比周边城市少三分之一

当时,改革“先锋试验”一发不可收地“燃”起来了。“因为随州经济差,底子薄,当时想着必须控制机构数量。我们本着三大原则:职能基本相近的单位能合并的尽量合并设置,职能衔接较紧的单位采取挂牌设置,职能交叉的

单位,能不单设的尽可能不单设,不搞上下对口,不搞横向看齐。”夏明元告诉记者。“盖好房子再住人。”在所有的机构进行整合后,开始在原有曾都区和后划归人的广水市公务员系统内公开选调。所以,很多单位都是几块牌子,一套班子。“随州市编制总量从5569名减少到5134名,精简率达8%。当时市本级只有行政编制860名,跟周边城市相比少了三分之一左右。后来一直坚持在2-3年内只允许暂按定编数的80%选调工作人员,留下20%的编制逐年用来招考公务员和接收军转干部。市直机关可用行政编制1076名,实有在编在岗行政人员878名,节余编制198名。”夏明元认为,严格控制编制,才能较好地抑制住机构及人员的臃肿膨胀。

改革后的随州市党委、人大、政府、政协四大系统减少的机构都在2个以上,直属事业单位减少的更多。据统计,全市行政人员也比原随州市减少近250人。夏明元的账算得很“精”:按每人每年工资2.5万元,此项一年就节省开支近700万元,这还没考虑办公或行政成本。

催生独特“小气候”

“可以说,随州的机关编制是除了西藏之外最苗条的。别的地方,一个部门都有3-5个编制,这里一个部门只有一个。多数时候都是一人多岗。”随州市政法委一位负责人有些自豪地说。“局长当科长用,科长当科员用,女人当男人用。”这是当年暗讽随州“苗条”政府人手不够,办事捉襟见肘的一句话。连夏明元的司机都身兼三职,既是司机,又是通讯员和打字员。他说:“人人都以为我平时不开车时很轻松,实际上,还得坐办公室打文件。”夏明元的“老抠”,在随州出了名。随州市档案馆的负责人笑着告诉记者:“随州市档案局与市档案馆、市党史办、市地方志编纂办公室四块牌子、一套班子,仅有12个编制,却还有2个没有到位。”有的部门事业单位最多加挂了7块牌子,七个单位只有12个编制。人员紧缺催生了一套独特的办事“气候”。“人手少了,但资源整合得更好了。很多时候需要几个部门互相合作,因此设置了一个独特职位——办公室秘书长。一个部门忙不完时,他就负责统一调配,让其他部门的人过来协助;加班成了家常便饭;几个部门是一套班子的,就要学会统筹安排,避轻就重,慢慢养成了‘不该开的会不开,可以不下乡的就不下乡,不发发的文件就不下’这些好习惯。”夏明元说,刚开始大家都很不适应,慢慢才好了。

“苗条”政府“身材”变形?

有冷眼旁观的人“笑话”随州的7年改革:7年时间不减反增9个部门。

夏明元告诉记者:最初“分离”的是科协,2000年科协被并入科技局,但2005年市科协换届选举,在向省主管单位递交方案后不予批准,理由是随州科协不是个独立单位。后来,只好将科协与科技局重新单独设置。此后,市残联、规划局、宗教局、法制办等也因类似原因而单设出来。机构由最初的55个退回到64个。比起周边城市,随州仍少10个左右,“随州仍然称‘瘦’”夏明元说,这也不算是一种安慰。

“比起深圳、三亚等地的地方机构改革来讲,随州还算没有退回原点。我们一直在挣脱‘精简-膨胀-再精简-再膨胀’的宿命。”夏明元有些沉重。为了保持政府机构的“苗条”身材,随州市不仅在“饮食结构”上不断改进,还要抓住每一次机会去省里做沟通“运动”,多请示,多汇报。有时候还会采取一些灵活的策略,譬如玩一些文字游戏,改合并为合署办公等等。

拿最近的一件事来说,市农村能源推广中心,省里要求作为一个副处级机构设置,目前,该市正是作为农业局的一个科级单位内设机构。省在安排新农村沼气改造计划时就因“机构未按他们的要求设立”,2006年,将原拟下达到该市的10000口沼气改造目标削减为5500口。相应减少经费投入450万元。这时就需要有人去那边沟通解释,花费不少口舌。

还有些时候,要顶着“批评”帽子,低头做人。省里要求作为单独设立的副处级机构,后来随州这边仍然将移民工作职责赋予民政局,但民政局每次到省里参加会议,都会遭遇批评。

“随州模式”路在何方?

当记者问道随州的大部制改革究竟让老百姓得到多少“实惠”,夏明元实实在在地回答,也许老百姓没有感受到特别之处。“因为随州下辖一个区一市,曾都区就是以前县级随州城的全部范围,老百姓多与曾都区打交道,不会有直观的感受。”



随州市有的事业单位甚至挂7块牌。

堪称“第一大区”的曾都还陷入该不该拆分的争论当中。曾都区政府也并没跟上随州市政府的机构改革的步伐。夏明元把随州市政府形容成一个“孤岛”,它不仅左右不对路,上下亦没对路。

走在大街上的夏明元,非常豁达。他说,大家从一开始“不理解”,到现在“交口称赞”,这是一个漫长的过程。之前,曾有内部官员对媒体说“随州改革没有伤筋动骨,只是小打小闹,这是误解”。

“下改上不改,改了又回来”,夏明元说,随州差点被陷入“宿命”。国家这一轮“大部制改革”的推进,为他们骤然点亮了一盏明灯。

他认为,随州的机构架构还没有达到理想效果。“例如组织部和人事局、组织部和统战部能否重新统筹还需要慎重思量。如果能够把党委、人大、政府、政协四大系统按照需要整合,在划分原则上有一个大的突破就好了。”

专家认为:大部门体制要成功,必须自上而下改革,上下级步调一致。夏明元仍然对未来充满期待,他希望国家的步伐来得再快一点。他告诉记者,随州的改革路很长,现在等待两会召开后,随州还会随之有大动作。

链接:何为大部制改革

大部门体制,就是指把业务相似、职能相近的部门进行合并,集中由一个大部门统一行使。一方面可以精简政府机构,减少部门之间的职能交叉和权限冲突,简化公务手续;另一方面也可减少横向协调困难,裁撤议事协调机构,有利于建立统一、精简、高效的符合市场经济和民主法治要求的现代化政府体制。

据悉,与此前五次行政体制改革最大的不同是,“大部制”方案中加入了“决策、执行、监督”分立的意图。即对三种权力进行厘清、分立归属,并使其相互制约,形成良好的权力制衡与监督的运行机制。

我国部门职能交叉,导致行政成本偏高,效率偏低。2006年,我国行政管理费为7571.05亿元,占政府财政支出的18.73%(其中还不包括预算外行政事业费),占GDP的3.59%。这一比例超过国际水平。目前,世界各国行政管理支出占财政支出的比重平均为15.6%左右,高收入国家为9.5%左右。

据悉,由中央高层任组长的两组“人马”,正在制订两套方案——机构改革方案和行政管理体制改革总体方案。两个方案的初稿已于春节前完成,并由讨论阶段进入具体决策阶段。相关方案的内部小范围讨论从2006年就已开始。

党的十七大报告指出,加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置,减少领导职数,严格控制编制。

据《广州日报》

面对救助“漂泊族”为何选择流浪?

在城市的各个角落,他们像候鸟一样不停地迁徙。城市流浪乞讨者,一个居无定所的特殊群体,尽管过着饥饱无时的生活,但当救助部门伸出温暖的双手时,他们仍然选择流浪。

多数流浪者不愿进救助站

民政救助站曾被流浪乞讨者称之为“生命的港湾”。2003年国务院颁布实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(下称《救助管理办法》)明确规定:“县级以上城市人民政府应当根据需要设立流浪乞讨人员救助站”,“应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员”。但记者在采访时发现,近年,一些城市的流浪者,宁愿选择继续流浪,不愿接受救助。2月1日,漫天飞舞的大雪丝毫没有减弱的迹象,长沙火车站不远处一地下停车场偏僻的角落里,一位40岁左右的中年人和衣倒在几块硬纸板铺好的“床”上,身上盖着一床成色还算新的棉被,旁边则是一堆废旧报纸和破铜烂铁。

长沙市救助站副站长陈年喜和他的搜救队员上街搜救时来到这里。陈年喜径直走到这位汉子跟前,像是对老朋友说:“老鲁,今晚气温太低了,还是跟我们一起去救助站吧!”气象部门预报,当天气温最高零度,最低零下5度。被称为老鲁的人懒懒地睁开眼睛,没好气地说:“早跟你们说了,我跟你们去了,是可以享几天清福,但我这些破烂怎么处理。要知道,我还靠它换钱给家里置办年货呢。”今年42岁的老鲁来自湖南常德市一偏僻农村,家里上有老下有小,一家人全靠他在外拾破烂维持生计。前几天,搜救队几次找到他,想带他回站里,但都被他以同样的理由拒绝。最后,搜救队员们从车上拖来一床棉被、一双棉鞋,还留下两包方便面、两包饼干后才离开。在1月中旬以来的罕见冰雪灾害中,广州救助队启动黄色防寒救助体系,每天都上街搜救流浪乞讨人员。但尽管寒风逼人,救助服务队深夜巡城时,多数露宿者不愿进救助站。当地媒体报道,1月17日夜,中山三院门口,搜救队队长曾鹏发现三个瘫倒在地,向行人乞讨。三名乞讨者掀开头巾,竟是一位年



搜救人员在街上动员流浪汉接受救助。

轻的妇女和两个幼童。救助队员心疼地说:“这么冷的天,怎么让两个孩子跪在这里,快,把衣服穿上。”那位妇女睁大眼睛,一脸防备,把孩子搂在身边。救助队员再三劝说:“孩子这么小要冻坏了,跟我们去救助站吧,那里暖和,避避寒,让孩子睡个好觉。”但年轻妇女执意拒绝,“不,我们不去,我们有住的地方。”软泡硬磨,最终还是没能听从劝告,年轻妇女背起幼儿收拾行囊离去。

三大因素影响救助

记者日前来到长沙市救助管理站办公楼,在这后面,便是为流浪乞讨人员安排的干净整齐的救助区。这里的房间有十多平方米,一般只睡4人,结实的木板床上被褥整洁,床单平整,还有专门洗漱的水房,就餐的饭厅。正在这里接受救助的流浪人员告诉记者,他们来这里后,一日三餐,早餐馒头、包子、稀饭、小菜,一样不少。另外两顿正餐,基本是一荤两素。晚上,他们还可以集体看电视。但就是这样一个个颇为温馨的“避风港”,流浪乞讨者为什么不愿“光临”呢?救助站的负责同志分析,不外乎以下几个方面的原因:首先,按有关规定,救助站对流浪乞讨人员的救助是一项临时性社会救助措施,救助



长沙市救助站内流浪人员在看电视。

工作一般不超过10天,超过期限后救助站工作人员会劝服被救助人员返乡。乞讨人员则认为,与其在家受穷,不如进城乞讨。

1月25日下午1点,重庆市市区,一名68岁的流浪老人引起重庆市救助管理站同志的注意。救助队员给他面包,他欣然接受;给他呢子大衣,他也接受。但表示救助站可以帮助他回老家时,他却摇头拒绝了。救助队员们打听后才知,这个名叫谭桂林的老人来自重庆铜梁,那天早上才从当地救助站拿到回家的火车票,但他并不想回家。“家里没有吃没有穿,我回去做什么?”对他而言,也许,无依无靠的他,回家走的就是比流浪还要艰难的路。尽管百般劝导,他还是选择了流浪。

其次,流浪乞讨人员在救助站没有“自由”。被救助者进入救助管理站后,工作人员一般是不允许他们随便外出走动的,因为如果不这么做,救助站很可能会变成“食堂+旅馆”,救助工作也就失去了本来的意义。而对于流浪乞讨者而言,他们平时游走于城市的各个角落,一下子上救助站的生活,确实度日如年。再次,救助站除了“包吃包住”,并为流浪乞讨者提供返程车票处,一般不会给乞讨者现钱。这样,许多以拾破烂为生甚至乞讨为“职业”的人就没有了“经济收入”,他们感到划不来。

1月30日,地处湖北的岳阳市区

琵琶王立交桥上,当地救助人员找到一名以桥洞为“家”的李姓流浪老人,大家劝他去救助站。老人担心自己捡来的废旧什物被别人偷走,没有成行。最后,工作人员只好给他留下一床被子和几件衣服,还给他留下充足的食物和饮水。“平时接受救助的最多的是突然遭遇不幸的那些人。”岳阳市救助站负责人告诉记者,“有的差旅途中盘缠不够,或被偷被抢被骗,这些人举目无亲时往往需要得到救助。”

“当然,也有相当部分是流落街头的精神病患者或智力障碍患者。对于这些没有民事行为能力的人,我们往往采取‘强制’措施,对其进行保护。”这位负责人说。

流浪朋友,请与我们同行

越来越多的流浪乞讨人员不愿走进救助站,引起社会人士的担忧。一些城市的城管执法人员认为,对于流浪乞讨者而言,乞讨是他们的权利,但有些乞讨者的确有点不靠谱,每当看到外国人,拼命往上“贴”,不要个几十几百元不罢休。“这么多的乞讨者的确影响城市形象。”“我们没有强制权,不能赶他们走,又不能把他们送回家,确实让人头痛。”一名城管队员表示。同样头痛的还有街上执勤的民警。新的《救助管理办法》实施以来,公安民警对于以前叫做“居无定所”的人员没有了强制权,即使公安民警“收”了这些人,也没有地方“容”他们了,因为收容遣送站不存在了。“现在,我们劝说乞讨者自愿接受救助。如果将他们强制送进救助站,流浪乞讨者甚

至还可以告民警。”一名民警说。

长沙市救助管理站负责人在接受记者采访时也表示了自己的不解。他说,在以往实施的《收容遣送办法》中,那时流浪乞讨者对政府收容制度产生“敬畏”情有可原。但在《救助管理办法》中,大部分义务是给救助站规定的,我们更多地看到的是对被收容遣送人员的义务要求,如救助站应根据受助人员的需要提供5项救助,如食物、住处等。并强调应当按性别分区住宿,女性受助人员应当由女性工作人员管理。救助人员的职责与被救助人员严格区分,违反职责要承担相应责任,等等。可以说政府充分考虑到了被救助人员的生活方便舒适,但不知为何,仍然叫好不叫座。

“其实,干我们这一行,平时累点算不了什么,最难受的是你想去救助别人,对方也确实需要救助,但就是不向你求助,甚至你去施救,却根本不领情。每当这个时候,我特别想对他们说,流浪朋友,请与我们同行!”

据新华社



资料图片