

M镇购买城管辅助管理服务的问题研究

高亢俊

上海市松江区小昆山镇综合行政执法队

[摘要]随着经济全球化的进一步深入和科学技术的飞快发展,政府所涉及的公共事务也随之愈发复杂,与此同时,民众们对于政府所提供的公共服务质量的需求也逐步上升。政府购买公共服务的方式不仅解决了政府的燃眉之急,更是通过引入社会和市场的力量,为政府行政工作注入了汨汨新鲜血液。虽然我国购买公共服务的在实践方面获得了一些成就,但是由于起步较晚,经验尚显不足,在具体的实践仍存在一些不可避免的问题。

[关键词]政府购买; 公共服务; 城市管理

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.1968

一、核心概念界定

1.1 政府购买公共服务

《政府购买公共服务管理办法(暂行)》指出:“政府购买公共服务,就是通过发挥市场机制的作用,将政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,依照规定的方法与程序,交由具备条件的社会力量承担,而政府则按照服务数量和质量向其支付费用”。基于此,本文认为政府购买服务是指政府通过公开招标的形式向营利或非营利社会组织支付款项,购买其按照与政府签订的合同规定类别与品质的全部或部分公共服务的运作模式。

1.2 城市管理

城市在某种程度上意味着人类文明发展后,人口定居所形成的收集场所。城市管理是指基于城市基本信息流,利用城市运营和开发周围决策指导、标准调整、服务、商业行动、决策、计划、组织、命令等一系列机制,通过政府、市场与社会的互动,围绕城市运行和发展进行的决策引导、规范协调、服务和经营行为。

1.3 城市管理综合管理

根据《上海市城市管理行政执法条例》第二章第十一条规定,城市管理涉及市容环境卫生、市政工程管理、绿化管理、水务管理、环境保护管理、工商管理、建设管理、城乡规划和物业管理和其他行政处罚,一共九大类,涉及的执法事项多达项,在这九大类的管理事项中市容环境卫生是所有管理事项中最常见的,也是自从有了城市管理以来,是城市管理最原始、最根本的一项内容。由于随着综合管理的推进,城市管理逐渐从市容环境卫生方面解放了一部分的人力和精力投入到其他管理事项中,而能够使城市管理向其他管理事项倾斜,主要得益于政府购买服务对城市管理的支持。

1.4 城管辅助管理服务

城管辅助管理服务,即政府购买外包服务用于城市管理工作。笔者认为服务外包是政府将某种公共服务交付给市场或社会组织提供,政府根据提供服务的数量或质量进行监管和评估,并通过政府财政资金购买公共服务的供给方式。本文中主要阐述的服务外包方式是合同外包和特许经营。合同外包是指将公民民事行为中合同引入公共管理领域中,以合同双方协商一致为前提,双方最终达成共识表示一致的行为。政府和企业、社会组织一起以平等主体的身份进入市场。合同外包是缩减政府机构,提高公共服务水平的重要途径。合同外包在城市管理中应用于城市道路清洁、垃圾收运、绿化维护、景观设施的建设和维护、公共交通设施的情节维护等。特许经营是服务外包的方式之一,特许经营是指有公共部门授权企业经营和管理某项公共事业的权利,以特许经营协议的形式明确双方的权利和义务,各自应承担的风险,从而实现公共管理目的的一种工具。特许经营在高速公路、通讯、供电、垃圾处理、污水处理、城市供暖等方面中有广泛应用。

服务外包的特点:(1)供给服务方不是单一的政府,而是社会组织、市场参与其中;(2)服务外包不是直接点对点购买服务,而是引入竞争机制;(3)服务外包不通过行政命令的事实施,而采用平等、协商的契约化管理。

城管辅助管理服务是政府向社会组织支付款项后对方提供的公共服务,主要表现为向城市管理队伍输送城市管理辅助人员,主要是指在城市管理管理中起辅助力量的非在编,临时性质的人员。

二、M镇政府购买城管辅助管理服务的运行现状

2.1M镇政府购买城管辅助管理服务的背景

2.1.1M镇基本情况

M镇位于S城区中心,境内地势平坦,气候宜人;道路纵横,交通便捷;经济繁荣,文教发达;居住小区云集,人居环境优美;是国际花园城市的核心区域。改革开放以来,在构筑上海近郊现代化城市圈进程中,M镇抓住机遇,锐意改革,奋发进取,以只争朝夕的精神,加快城市化、现代化建设,经济建设和社会发展取得了令人瞩目的成就。

M镇行政区域图

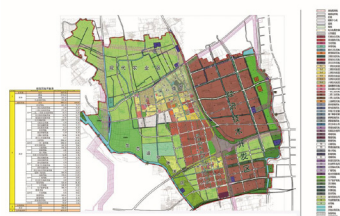


图1 M镇行政区域图

M镇辖区管理面积达48.7平方公里,常住人口达16万,人口较为密集,有5个大型商业中心。2021年S城区各基层中队管理力量分布情况如表3.1所示,从表格中可以明确的看到M镇常住人口数量大,区域面积广,但编制人数却较少,M镇城市管理人员仅有13人,参与市容秩序管理的手段严重不足,管理效能极低。表中显示的M镇每平方公里城管管理人员密度仅为0.27人,这也是造成M镇城管管理力量薄弱的一大原因。

在过往管理中发现M镇辖区内部分路段存在乱设摊,跨门经营等问题,严重影响着S城区的形象和城市安全运行。辖区内部分店铺存在跨门经营、占道堆物的现象,甚至还有无序设摊、违规店招、各类三乱等,这些情况的存在造成了以下几个较为严重的问题:

第一、市容环境脏乱差,严重影响市民出行和周边的交通。

第二、夜间美食一条街导致人流过度密集,治安问题以及疫情防控问题难把控。

第三、跨门经营、占道堆物比较严重,消防安全隐患不容忽视。

第四、无证经营摆摊与附近正规门店的利益冲突。

第五、违规店招在存在较为严重的坠落风险。

这些问题的存在导致周边市民的投诉不断,M镇城管中队也多次组织整治,但效果甚微,整治过后违法现象往往很快回溯,问题无法得到根治。

三、M镇政府购买城管辅助管理服务实践中存在的问题分析

(1) 管理服务外包不规范

依据《中华人民共和国行政强制法》^[1]的规定,行政强制措施不得委托实施。而暂扣管理对象的经营物品及工具这是一项典型的行政强制措施。在调查过程中,有89.7%受访者表示,自己的经营物品曾经被城管辅助在管理队员不在场的情况下暂扣的情况,有56.2%的受访者表示见过城管辅助管理暂扣管理对象的经营物品。

在对M镇领导的访谈中,谈到关于造成辅助队员的原因时,提到:“一方面,在刚引进辅助管理队伍的初期,为了快速形成管理效果,给予并放大了辅助管理队伍的管理权限;第二,辅助管理队伍虽说是准军事化队伍管理,但实则

还是企业模式，薪资待遇普遍偏低，外加绩效评价挂钩，导致人员流动性很大，管理水平也随之波动，呈现时紧时松、是好是坏的现象；第三，监督评估缺少体系和标准，无法实现约束队伍做到既能‘保量’更能‘保质’。”

(2) 行政责任得不到追溯

政府购买城市管理的权力，为行政不充分履行职责提供了借口，进而将全部责任集中在城管身上，增加了城管的工作量，城市管理部门又把这些琐碎的工作交给城管辅助中的特保人员，而特保人员的散漫、不作为导致管理不到位，至此形成恶性循环，助长了代替城市管理特保人员的傲慢和嚣张，使市民曲解为城管不作为，因而“丑闻”不断出现。如果追究责任，购买服务的街镇政府以特保人员为盾牌，把自己的责任推干净，最终导致应该由政府承担起来的行政责任得不到追溯。

(3) 政府购买公共服务的竞争力不高

虽然购买服务的合同是一年一签，即一年后存在续签或者换合作单位两种可能，但是在实际的运作中存在着权利寻租的情况，导致一年后甚至是几年后仍和这家保安公司签合同，严重阻碍政府与社会组织之间的良好互动，从而降低了政府购买公共服务的竞争力。这种情况的后果就是在实际的管理目标和要求上存在“一年比一年松”的情况，“老油条”的心理不仅仅存在于保安公司的上层，也存在保安个体身上。最初的时候，保安公司严格按照标书上的要求进行管理和考核，辅助人员也会按照公司和城管中队的要求进行街面巡查、辅助管理，积极性较高，但是随着时间的推移，倦怠心理便会产生，以至于后期存在着捣糨糊、出工不出力。在针对城管在编管理队员的调查问卷A.3中认为“素质差”占比19%，业务水平低34%，出工不出力47%。素质差是辅助人员个体本身的先天因素，由于招录的人员起点低，这个问题是在所难免的。但是业务水平低是中标公司的管理问题，而出工不出力是辅助人员个体的倦怠心理，都是不容小觑的。

四、善基层政府购买城管辅助管理服务的对策

4.1 加快建设政府购买城管辅助管理服务体系

(1) 建立健全政府购买公共服务的规则

当前，我国没有出台政府购买服务的相关的政策，在实际操作中，对于政府购买服务的行为，主要依据2003年开始事实的《政府采购法》。但由于《政府采购法》其规定的适用对象之货物、工程和服务，其中服务主要是指维护政府正常运作的后勤保障服务等，与当前所实施的政府购买服务中所指的“公共服务”还是有所区别的。在政府购城管辅助管理服务中，以政府采购平台为依托，采用公开招标的形式，对服务提供者进行遴选，因此，在公开招标阶段所依据的监督制度主要来自《政府采购法》。从法律层面上来说，公开招标的阶段过程中以《政府采购法》为监督依据还是可以使用，但从全过程而言，整个政府购买城管辅助管理服务的监督过程体系显然无法适用。

(2) 加强过程监督，提高政府购买透明度

国务院办公厅在2013年9月发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，财政部、民政部、国家工商行政管理总局于2014年12月底印发了《关于政府购买服务管理办法（暂行）的通知》。但这些知道意见和管理办法的效力层次不能与法律法规相提并论，且对于监督的相关规定存在操作性不足的问题。我国购买公共服务尚处于起步阶段，政府可以先以从市场购买较为完善的居家养老服务、环保、医疗等服务着手，逐渐扩展到较为复杂的教育、就业、文化等服务，逐步对公共服务进行定性，最终确定购买公共服务的参考标准，如哪些公共服务允许社会力量介入，哪些公共服务不允许社会力量介入，哪些视情况而定可适当引入竞争。随着我国政府购买公共服务不断深入，公共服务购买的范围也在不停的扩展，但由于各个服务性质有所不同，所以必须要以正规的形式确定公共服务的购买范围。

(3) 建立多元化的监督机制

政府购买公共服务存在多方利益参与者，包含政府、承接组织、社会公众等，过分单一的监督评估主体会使得结果不具有可信度和合理性，直接致使购买的公共服务质量下降，因此，要建立深层次、多元化的监督机制，加强政府自身及各部门之间的相互监督即政府内部的监督，同时形成社会大众、新闻媒体和第三方机构共同协同的外部监督。各地区、各部门要严格遵守相关财政财务管理规定，确保政府向社会力量购买服务资金规范管理和使用，不得截留、挪用和滞留资金。购买主体应建立健全内部监督管理制度，按规定公开购买服务相关信息，自觉接受社会监督。承接主体应当健全财务报告制度，并由具有合法资质的注册会计师对财务报告进行审计。财政部门要加强对政府向社会力量购买服务实施工作的组织指导，严格资金监管，监察、审计等部门要加强监督，民政、工商管理以及行业主管部门要按照职能分工将承接政府购买服务行为纳入年检、评估、管理等监管体系。

结束语

城市管理工作是一个从中央到基层，从领导到百姓都密切关注的问题，城市管理的服务外包，是政府职能转变的一种方式，这种转变是循序渐进的，在时间过程中一定会出现情况各异的问题和衍生出来的负面问题。本文通过研究M镇政府购买公共服务的具体案例，进一步分析了目前城市管理中存在的问题和难点，笔者看到城市管理辅助管理外包的发展前景，促进城市管理服务外包，阔爱大城市管理工作服务外包范围，鼓励公众、非营利组织、非政府组织、志愿者团体加入社会公共服务的提供和监督评估，让公共服务的参与者不再是单一的主题，而是多元化的。

参考文献

- [1] 辛田.我国政府购买公共服务的研究综述[J].黑龙江生态工程职业学院学报, 2017, 30(4): 49-51.
- [2] 财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界分析[J].财政研究, 2014(5).

表 1 S 区城市管理基层中队力量分布情况 (2021 年)

街镇	中队编制数	在岗人数	第三方管理队伍	管理队伍人数	常住人口 (万人)	管理力量 (人/人口)	区域面积 (平方公里)	管理力量密度 (人/平方公里)
Y街道	38	40	1	45	10.52	3.61	5.65	6.73
Z街道	30	31	4	160	12.94	2.32	40.74	0.71
F街道	25	25	3	85	13.51	1.48	14.79	1.62
U街道	30	29	1	70	9.66	3.11	24.53	1.18
J街道	18	17	2	55	10.19	1.47	6.79	2.36
G街道	18	18	1	87	19.00	0.79	19.08	0.94
开发区	20	20	2	70	7.90	2.53	(57.77)	0.36
Q镇	26	25	4	220	18.50	1.40	24.54	1.02
P镇	25	28	3	180	20.26	1.23	24.54	1.02
X镇	16	17	1	60	9.30	1.72	24.51	0.65
Z镇	25	25	3	170	20.00	1.25	35.86	0.70
D镇	20	19	4	210	13.50	1.48	50.36	0.40
L镇	13	13	1	75	8.01	1.62	72.49	0.18
H镇	12	12	1	16	3.89	3.08	57.62	0.21
K镇	12	12	1	14	3.10	3.87	44.75	0.27
C镇	13	13	1	67	1.60	8.13	43.38	0.30
M镇	13	13	1	56	5.08	2.6	48.70	0.27
O镇	25	28	3	230	10.00	2.5	66.31	0.39