



改革开放

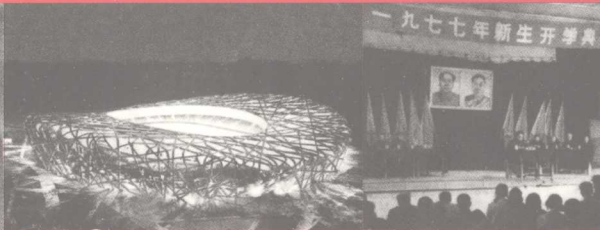
30年

丛书

丛书主编 || 王 锋

# 管理与服务：中国公共事业改革 30 年

GUANLI YU FUWU: ZHONGGUO GONGGONGSHIYE GAIGE 30 NIAN



胡 杨 著

在中国，事业单位是政府在公共服务领域的延伸或化身，承担着公共服务的重要职能。我们能否构建一个服务型政府与和谐社会，事业单位改革是关键。2007年10月26日，深圳市委书记在全市干部大会上宣布，深圳市第二轮事业单位改革启动。



郑州大学出版社

「十一五」重点图书出版规划项目  
河南省新闻出版局2008年重点图书

# 管理与服务：中国公共事业改革30年

胡杨 著

改革开放 30 年 丛书

丛书主编 || 王 锋



 郑州大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

管理与服务:中国公共事业改革 30 年/胡杨著. —郑州:  
郑州大学出版社,2008. 11  
(改革开放 30 年丛书/王锋主编)  
ISBN 978 - 7 - 81106 - 978 - 5

I. 管… II. 胡… III. 公共管理 - 体制改革 - 概况 - 中  
国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166282 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:24

字数:420 千字

版次:2008 年 11 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2008 年 11 月第 1 次印刷

---

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 978 - 5 定价:60.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

书中所用部分图片在出版时未能联系上作者,请作者尽快与出版社联系

## 内容提要

---

本书在对中西方公共事业改革进行比较研究的基础上,全面回顾了改革开放 30 年来我国科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位改革的基本历程,分析了当前我国事业单位改革中存在的深层次难题与成因,展望了深化我国事业单位改革的政策趋向。全书材料丰富,内容翔实,论述精当,不少见地深刻而新颖,适于相关政府部门、研究机构、高校工作人员及广大读者阅读。

## 序

---

2008年,中国改革开放迎来了波澜壮阔的第30年。30年来,中国人以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。古老而年轻的中国的经济、社会诸领域的面貌都发生了翻天覆地的变化。

改革开放30年,中国经历了20世纪以来最深刻的转型时期。这种转型由三个深刻转变所构成:一是体制转轨,即从高度集中的计划再分配经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制转轨;二是结构转型,即从农业的、乡村的社会结构向快速走向工业化、城镇化的社会结构转型;三是社会转型,即从封闭半封闭的传统社会向全方位开放的现代社会转型。在这种转型中,中国在保持了经济快速稳定发展的同时,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等方面都取得了辉煌成就,中国社会和制度显示出蓬勃生机和活力。

在中国改革开放30周年之际,国际社会对中国改革的评价也褒贬不一,既有总结中国模式、中国道路、中国经验的专家学者,也有重弹“中国威胁论”、“中国崩溃论”等老调的敌对势力。在这一背景下,究竟如何总

结和展现中国过去的30年,自然倍受国人关心。这套由郑州大学出版社总编辑王锋教授策划并担任丛书主编,青年学者王伟、沈传亮、袁金辉、胡杨、贾江华等撰写的“改革开放30年丛书”,以30年改革开放的历史发展为主线,从不同的视角和维度,以通俗的文笔和丰富的事例,对改革开放30年的发展轨迹进行了梳理和总结。

王伟博士等人以1978年以来政府改革的生动实践为基础,以政府理论的基本内容为主线,从政府体制机制、政府职能、政府执行力等基本范畴入手,梳理了中国政府改革发展的历程,总结其发展动因和经验,分析其成就和问题,从而将中国政府改革与发展置于中国发展和世界发展的大背景下,来探寻制约因素和发展趋势,并为中国政府改革和发展探寻进一步发展的着力点。

沈传亮博士等人从法治政府建设的角度,以重大行政立法为切入点,对30年来的政府法治建设进行了回顾与总结,阐释了责任政府、服务型政府等施政新理念,探讨了近年来政府建设的新趋势。其中,既有对“民告官”时代的解读,又有对公务员法的分析;既有对阳光法案的系统论述,又有对国家赔偿法的案例分析。

袁金辉博士以乡村治理为视角,展现和回顾了30年来中国基层民主和村民自治的发展历程,反映了中国乡村治理走向法制化和规范化的发展主线,系统梳理了乡村治理过程中的重大事件和重大决策。

胡杨博士的著作则以西方新公共管理运动和中国事业单位改革为背景,描述了30年来中国的教育、科技、文化、医疗、体育等领域的变迁与发展,总结了公共事业发展的历史性成就,也点明了公共事业发展存在的严重问题。

贾江华博士以中国外交30年为题,反映了全球化过程中中国外交取得的重大突破和重大成就,展现了中国全面融入世界和国际社会逐步了解中国的过程。从改革开放之初的中美建交,到20世纪80年代的中苏和解,从大国外交理念到和谐世界的提出,无不凸显出泱泱中华的外交智慧。

在 30 年中国改革开放的过程中,中国发生的巨大社会变迁,其人口规模之大、发展速度之快和变革程度之深,在世界现代化历史上是罕见的。人们可以从不同侧面去解读这个巨大变迁,而这些亲身经历了这个巨大变迁的青年博士学者,其解读在某种程度上也代表了这一代人的认识。

**李培林**

2008 年 10 月 2 日于北京

# 目录

---

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 引言 事业单位改革与服务型政府的构建 .....       | 1  |
| 第一章 公共事业改革:国外经验与中国实践 .....     | 7  |
| 一、公共物品与公共事业 .....              | 8  |
| 二、新公共管理运动与国外公共事业改革 .....       | 15 |
| 三、我国事业单位改革与公共服务体系构建 .....      | 24 |
| 四、中国事业单位改革的基本趋势 .....          | 36 |
| 第二章 立国之本:中国教育体制改革发展 30 年 ..... | 46 |
| 一、中国教育体制改革发展 30 年回望 .....      | 46 |
| 二、中国高等教育体制改革发展 30 年 .....      | 52 |
| 三、中国农村义务教育体制改革发展 30 年 .....    | 61 |
| 四、教育产业化:民办教育发展 30 年 .....      | 80 |
| 五、教育产业化与教育公平:回顾与反思 .....       | 93 |

|                             |                               |     |
|-----------------------------|-------------------------------|-----|
| <b>第三章</b>                  | <b>兴国之路:中国科技事业改革发展 30 年</b>   | 105 |
| 一、科学的春天:从春天的原野出发            |                               | 105 |
| 二、雄关漫道真如铁:中国科技事业改革发展 30 年回眸 |                               | 112 |
| 三、百花迎春齐争艳:中国科技事业领域成就        |                               | 125 |
| 四、扬帆破浪济沧海:中国科技发展的机遇与挑战      |                               | 166 |
| <b>第四章</b>                  | <b>强国之基:中国文化事业改革发展 30 年</b>   | 175 |
| 一、“文化春天”:我国文化事业单位改革的初期探索    |                               | 176 |
| 二、文化产业:文化事业的发展繁荣            |                               | 188 |
| 三、转制:文化体制改革与创新              |                               | 204 |
| 四、我国文化事业体制改革存在的问题与方向        |                               | 217 |
| <b>第五章</b>                  | <b>民本之根:中国医疗卫生事业改革发展 30 年</b> | 241 |
| 一、风雨漂泊 30 年:我国医疗卫生事业改革回顾    |                               | 242 |
| 二、合作医疗的兴衰:我国农村卫生事业改革发展 30 年 |                               | 262 |
| 三、争议中前行:我国城市医疗卫生事业改革发展 30 年 |                               | 274 |
| 四、我国医疗卫生事业的问题与改革趋势          |                               | 288 |
| <b>第六章</b>                  | <b>强国之魂:中国体育事业改革发展 30 年</b>   | 302 |
| 一、体育事业与国家发展                 |                               | 303 |
| 二、体育外交:走向世界与奥运圆梦            |                               | 313 |
| 三、举国体制:竞技体育的中国之路            |                               | 334 |
| 四、体育产业化:中国足球改革浮沉录           |                               | 346 |
| <b>参考文献</b>                 |                               | 361 |
| <b>后 记</b>                  |                               | 371 |

# 引言

## 事业单位改革与服务型政府的构建

2008年3月11日,在习近平的主持下,十一届全国人大一次会议第四次全体会议召开。国务委员兼国务院秘书长华建敏做了关于《国务院机构改革方案》的说明,涉及调整变动的机构15个,正部级机构减少4个,社会热议的“大部制”方案终于揭晓。

大部制改革启动了我国新一轮行政体制改革。与此同时,作为我国行政管理体制改革相关的另一个难点问题——事业单位改革也再次浮出水面。在这次国务院机构改革会议上,华建敏宣布:“要适时推进事业单位分类改革。按照政事分开、事企分开和管办分离的原则,对主要承担行政职能的事业单位,要逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构;主要从事生产经营活动的,要逐步转为企业;主要从事公益服务的,要整合资源,强化公益属性,加强政府监管。同时,配套推进事业单位养老保险制度和人事制度改革,进一步完善相关的财政政策。”

中国事业单位改革再一次拉开新的帷幕！



国务委员兼国务院秘书长华建敏做关于国务院机构改革方案的说明。

2007 年 10 月 26 日，中共十七大闭幕后不久，在深圳市委市政府召开的全市干部大会上，深圳市委书记李鸿忠宣布，深圳市第二轮事业单位改革启动。此次改革将在两年内完成，具体时间为 2007 年下半年到 2009 年上半年。

此次改革的目标在于推动事业单位“分类改革”，创新事业单位管理体制和运行机制，最终形成基本上能适应广大市民要求的社会公共服务体系。此前，作为我国行政体制改革的试点，深圳市已经完成了第一轮事业单位改革，解决了“哪些是事业单位”、“什么是事业单位”的基本问题。

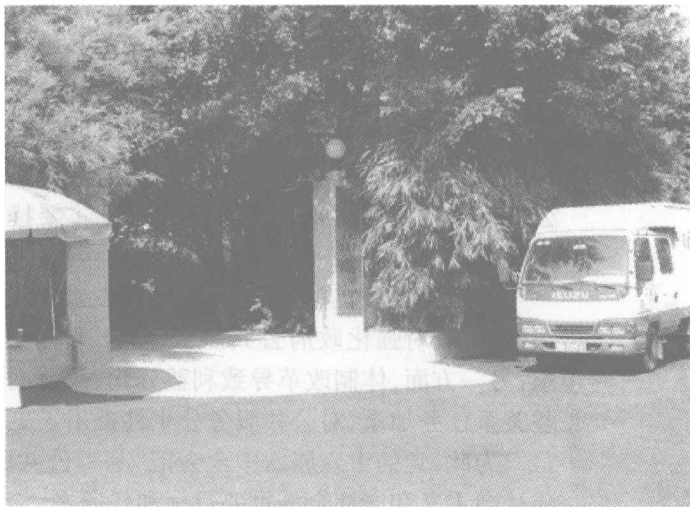
中国事业单位改革实践探索开始步入深水区！

事业单位，无论其称谓还是机构性质，在西方发达国家都没有对应的词汇，可谓是典型的“中国特色”。中国现有事业单位 120 多万个，涉及近 3000 万人，汇集了中国超过 1/3 的专业技术人才，拥有数万亿元国有资产。这些单位主要提供教育、卫生、科技、文化等公共服务，是中国最大的公共服务部门，消耗了地方财政一半以上的支出。

自 20 世纪 80 年代中期至今，事业单位改革一直是我国行政体制改革的重要议题。然而，事业单位改革却一直在改改停停、停停改改中跌跌撞撞地艰难前行。

近年来,随着市场化改革的深入,事业单位问题越积越多,深层次问题不断凸显,改革难度越来越大。“事业单位改革任务紧迫”<sup>①</sup>。中央编制办公室主任李铁林在2006年9月25日至26日召开的“公益机构改革与发展国际研讨会”上呼吁。

事业单位必须改革,国人早有共识。现在的难题不是“改”还是“不改”的问题,而是“改什么”,“怎么改”?对此,学界议论了多年,众说纷纭。经十多年的探讨和摸索,到2003年以后,“分类改革”的思路逐渐明朗,并逐渐为中央最高决策者所接受。所谓“分类改革”,即将现有事业单位划分为行政执法、经营服务和公共服务三大类,分别采取回归政府、推向市场、保留和撤销等不同的改革方式。



深圳17家市政公园管理处被作为首批事业单位改革试点。

然而,由于中国事业单位性质复杂、涉及面广,事业单位改革难度越来越大。原因在于,事业单位改革需要巨额财政资源,涉及多方利益调整;加之在中央层面,各部委事业单位众多,决策者担心由此引发社会震荡,改革难以全面启动。

再者,事业单位改革一直是行政管理体制改革的重要内容,行政管理体制的深层次问题,如政府间职能划分、政府与市场的关系、政府与公共部门的关系都未理顺,势必影响到事业单位改革的进程。事业单位作为政府提供公共服务的载体,其改革当然难以单兵突进。<sup>②</sup>

近年来,社会各界对事业单位改革的诟病越来越多,主要集中在以下两个方面。

一是“二政府”论。有人认为,在现有的体制下,由于公共服务的界定还不够清楚,部分具有行政执法权的事业单位,在性质上与行政机关类似,具有典型的“二政府”特征。现在某些事业单位,拿着财政的钱胡花;同时又为牟取小团体利益,打着政府的旗号四处拉赞助、发证书,闹得民怨沸腾。

①李铁林:《事业单位改革任务紧迫》,《人民日报》,2006年9月29日。

②常红晓:《事业单位改革难在何处》,中国机构网,http://www.chinaorg.cn,2007年10月29日。

二是“过度市场化”论。有人认为,在市场转型的大背景下,部分事业单位一旦脱去了“行政外衣”,其本身应具有公共服务功能,很快趋于瓦解,转而成为自我服务、自我发展的垄断利益集团,并最终导致公共服务价格“虚高”、公共服务职能“虚设”、公共服务质量低下等现象。<sup>①</sup>

事业单位改革已经成为我国继国有企业改革、政府机构改革之后,所面临的又一项重要而紧迫的任务。

第一,事业单位改革是建立健全公共服务体系的需要。

所谓基本公共服务,是指一定经济社会条件下,为了保障全体公民最基本的人权,全体公民都应公平、平等、普遍享有的公共服务,是诸多公共服务中具有保障性质和平等色彩的服务类型。即基本公共服务是以保障公民基本人权为主要目的,以均等化为主要特征,以公共资源为主要支撑的公共服务。

目前,我国经济社会进入改革与发展的关键时期,一方面,公共需求快速增加,对强化政府公共服务职能、完善公共服务体系提出了更高要求;另一方面,体制改革导致利益分化、社会主体多元化格局形成,协调利益关系任务加重,对公共服务公平性提出了更高要求。

为此,党的十六届六中全会把“基本公共服务体系更加完备”作为构建社会主义和谐社会的重要目标和任务之一。十七大报告又提出了加强政府公共服务能力建设问题,明确了政府改革的具体目标为“更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。

“事业单位改革动因是解决公共服务供需矛盾。事业单位改革就是要把公益服务这块‘蛋糕’做大,又要分匀,以主动化解矛盾,确保社会稳定。”<sup>②</sup>事业单位改革的取向是重归公共服务职能。通过事业单位改革,健全和完善我国公共服务体系,推动社会事业发展,促进社会和谐。因此,深化事业单位改革,对建立健全公共服务体系,实现基本公共服务均等化,具有重要的意义。

第二,事业单位改革是构建公共服务型政府的突破口。

2008年2月23日,在中共中央政治局第四次集体学习会上,中共中央总书记胡锦涛再次强调:建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。要在经济发展的基础上,不断扩大公共服务,逐步形成惠及全民、公

①陈一舟:《事业单位改革也应防过度市场化》,新华网,2007年9月7日。

②薛澜:《事业单位改革动因是解决公共服务供需矛盾》,《人民日报》,2006年11月17日。

平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,更好地推动科学发展、促进社会和谐,更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

“事业单位体制变革的意义,不能仅仅局限于其体制的边界里来挖掘,相反,应该将其纳入到政府体制变革,即打造公共服务型政府进程中来审视。”<sup>①</sup>建设服务型政府,不是简单地对现有政府

管理体制的修修补补,不是单纯地对现有行政管理机构的增增减减,也不是一般性的政府职能调整,而是要创新行政管理体制,推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用,完善公共服务体系。



某事业单位招考报名现场

在中国,事业单位是政府在公共服务领域的延伸或化身,承担着公共服务的重要职能。“我们能否构建一个服务型政府与和谐社会,事业单位改革是关键。”<sup>②</sup>把现在庞杂的事业单位,依据公益性事业的标准来评定性质,应该回归政府的回归,应该推向市场的推走,政府方能瘦身而不失责,竞争才能公平而不失范。因此,从这个意义上说,事业单位改革一直是行政管理体制改革的重要组成部分,是构建公共服务型政府的关键突破口。

第三,事业单位改革是健全和完善社会主义市场经济体制的重要条件。

事业单位改革应该遵循市场经济的规律,在公共事业领域打破垄断,实现多种主体并存,使事业单位格局能够和市场规范竞争相结合,一直是改革开放以来我国事业单位改革的基本思路。

从20世纪80年代开始,伴随着经济体制改革,事业单位改革也开始起步。其中,改革的核心内容包括两个方面:一是通过“放权、搞活、脱钩、转制”等,对经营性事业单位进行转制改企;二是由统收统支的“全额拨款”变为“全额补助、差额补助、自收自支”。市场化改革为我国事业单位注入了新的活力。

①社论:《推动事业单位改革,塑造公共服务型政府》,《南方都市报》,2006年3月17日。

②竹立家:《事业单位的基本社会功能》,《瞭望》,2007年2月7日。

然而,在我国事业单位改革过程中,也存在着以下困境:第一,传统计划经济体制下的事业单位体制难以和市场对接,市场经济下的事业单位体制应当如何改革不明确,也就难以明确事业单位要采用何种法人制度、何种产权组织形式,应形成怎样的运行机制;第二,由于缺乏科学合理的分类和针对性的改革目标,在事业单位改革中,“一刀切”现象比较普遍,要么国家“保起来”,要么“推向市场,自生自灭”,从而产生“二政府”或者“过度市场化”现象,影响我国社会主义市场经济健康发展。

因此,事业单位改革不仅关系到我国公共服务型政府的构建,也关系到我国社会主义市场经济的健康可持续发展。深化事业单位改革,对营造社会主义市场经济良好的发展环境,促进社会主义市场经济体系的完善和发展,有着重要的意义。

## 第一章

# 公共事业改革:国外经验与中国实践

20 世纪 70 年代以来,发达国家掀起了一场被称为“新公共管理运动”的行政改革浪潮,这场公共管理运动从形式上看是政府组织流程的重新设计,实质上是公共服务理念的创新,公共服务方式和内容的再造。国外新公共管理运动为我国公共事业改革提供了很多经验和启示。

改革开放以来,随着社会主义市场经济改革的深入,我国行政管理体制改革也不断深入。每当行政管理体制改革深涉到一定“水位”,总需要事业单位改革的跟进。从这种意义可以说,中国事业单位改革既是中国改革的重要组成部分,也是中国公共管理体制改革的缩影。



## 一、公共物品与公共事业

### (一) 公共物品的概念及属性

现代公共物品理论对公共物品的概念、属性、分类和公共物品的多元化供给机制的探索,为我国公共事业的改革与发展提供了坚实的理论基础。

一般认为,“公共物品”(public goods)是由保罗·A·萨缪尔森于1954年在《公共支出的纯理论》一文中提出的。他认为公共物品是这样一种物品——个人消费这种物品不会导致别人对该物品消费的减少。在《经济学》一书中,萨缪尔森与诺德豪斯从消费角度对公共物品的非竞争性和非排他性进行了概括:“一种私有物品意味着,我对它的消费阻止了你对它的消费,也意味着我可以排除你吃我的面包;一种公共物品意味着,其消费是非对抗的而且是非排他的。”<sup>①</sup>

公共物品两个基本特征来源于公共物品的不可分割性。保罗·A·萨缪尔森认为:“与来自纯粹的私有物品的配置不同,来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部经济效果。相比之下,如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的人,而对其他人没有产生外部效果的话,那么这种物品就是私有物品。”<sup>②</sup>如国防、交通基础设施不能再分割到细小部分,只能作为一个整体被人们使用。比如一座桥建成后,所用花费已经结束,总成本曲线和平均成本曲线相同,边际成本是零,则价格也应是零,人们免费使用,所以私人不愿生产这类物品。因此,公共物品只能由政府根据全体社会成员的需要来提供。

① 萨缪尔森、诺德豪斯:《经济学》(下),高鸿业译,中国发展出版社1992年版,第1198页。

② 萨缪尔森、诺德豪斯:《经济学》,第12版,中国发展出版社1992年版,第1194页。

萨缪尔森关于公共物品概念和属性的分析,得到了西方主流学术界的普遍认可,并启发了后来的学者对公共物品属性的进一步探讨和阐释。具体说来,现代社会公共物品具有以下六方面特性。

第一,非竞争性。这是公共物品的基本属性之一。指某人对该物品的消费并不影响他人对该物品的消费,也不会因此减少其他个体对该物品的消费数量和质量,也就是新加入的消费者的消费不会减少原有消费者从该物品中所获的效用。这就是说,对于既定的公共物品产出,新增加