

政府购买服务与事业单位改革 衔接机制研究

Government Outsourcing and Public Institution Reform

句 华◎著

 人 民 出 版 社

政府购买服务与事业单位改革 衔接机制研究

Government Outsourcing and Public Institution Reform

句 华◎著

 人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕 吴焰东 张 燕 孟 雪

封面设计:王欢欢

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

政府购买服务与事业单位改革衔接机制研究/句 华 著. —北京:

人民出版社,2017.4

ISBN 978-7-01-017516-4

I. ①政… II. ①句… III. ①政府采购制度-研究-中国②行政事业单位-体制改革-研究-中国 IV. ①F812.2②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 055071 号

政府购买服务与事业单位改革衔接机制研究

ZHENG FU GOUMAI FUWU YU SHIYE DANWEI GAIGE XIANJIE JIZHI YANJIU

句 华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.5

字数:268 千字

ISBN 978-7-01-017516-4 定价:66.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书系国家社会科学基金项目“政府向社会力量购买公共服务与
事业单位改革衔接机制研究”（编号：14BZZ068）的研究成果

目 录

导 论	1
第一节 中国事业单位改革的起点与逻辑	1
第二节 政府购买服务与事业单位改革衔接的必要性	12
第三节 研究现状	15
第四节 研究历程与本书结构	23
第一章 概念界定与理论依据	27
第一节 政府购买服务的内涵	27
第二节 理论依据	50
第二章 政府购买服务与事业单位改革衔接的背景与模式	61
第一节 背景与前提	61
第二节 模式与实践	88
第三章 政府向事业单位购买公共服务——以农村事业单位为例	106
第一节 农村事业单位改革与政府购买公共服务	106
第二节 完全购买模式:湖北咸安“以钱养事”案例	115
第三节 部分购买模式:广西贵港与安徽黄山案例	127
第四章 事业单位向社会购买公共服务——以文化事业单位为例	133
第一节 文化事业单位改革与政府购买服务	133
第二节 完全购买模式:北京朝阳案例	142
第三节 部分购买模式:山东邹城和北京东城案例	147

2

导 论

第一节 中国事业单位改革的起点与逻辑

一、中国事业单位的典型特征

事业单位是为了社会公益目的,由国家或其他组织举办的从事社会公益事业的法人组织。新中国成立之初,中央人民政府就使用了事业单位的概念,将其与党政机关、国有企业和国家发起的社会团体等四大公共部门一道,纳入国家管理范围。到目前为止,我国有大约 130 万个事业单位,共计 3000 多万正式职工,分布在教育、卫生、文化、农业、交通、城市公用、体育等领域和社会福利、社会中介、机关附属等行业。长期以来,事业单位作为政府履行公共服务职能的重要机构,成为社会事业发展不可或缺的重要力量(王澜明,2010)。从其产生的逻辑与发挥的功能来看,中国的事业单位至少呈现以下几个主要特征:

(一) 事业单位是对“市场失灵”与“志愿失灵”的回应

在我国,设立事业单位的目的主要是为社会提供公共服务。而公共服务主要是公共物品或是准公共物品,具有较高的非竞争性和非排他性。由于市场失灵和志愿失灵两种现象的存在,对这类物品,社会常不能充足供应,这便为公共部门的介入提供了可能性。

西方传统的市场失灵理论一直被认为是政府干预市场的基本依据。该理论认为,新古典经济学有关市场能够有效地配置资源,实现帕累托最优的理论在现实中存在例外。因为,市场的有效性是建立在多种假设的基础之上的,包括:在资源的配置过程中,生产者能够以最低的生产成本去生产社会最需要的产品,并以最低生产成本生产出最优的产量;消费者以等于完全

成本的最低生产成本购买商品,产品价格等于完全成本/最低成本/边际成本;市场是完全竞争或充分竞争的等等,而这些严格的假设条件在现实中常不存在。因而,市场会出现失灵现象,即无法实现资源的有效配置。而这一失灵主要表现在市场四个方面的无能为力:一是垄断;二是外部性;三是收入分配;四是公共物品。

多年来,传统的市场失灵理论不断被修正与发展。其中,斯蒂格利茨的研究甚为重要。基于信息经济学的视角,斯蒂格利茨与其合作者进一步证明,市场失灵并不是市场在运行中的例外,由于完备信息在现实市场中并不存在,如果没有来自非市场力量的干预,市场通常不能产生帕累托最优的结果,会引致上述四种表现之外的其他市场失灵现象。与原始的市场失灵相对应,基于不完全信息、信息的有偿性以及不完备的市场为基础的市场失灵属于新的市场失灵(斯蒂格利茨,1998)。也就是说,市场失灵是常态,市场不失灵才是例外,因而2001年斯蒂格利茨在诺贝尔奖授奖演讲中说,“我的理论认为,‘看不见的手’之所以看不见,可能就是因为它并不存在,或者说,即使存在,它也是瘫痪的”^①。

如果说,原始的市场失灵为政府在垄断、外部性、收入分配和公共物品等方面施加干预提供了可能,那么,新的市场失灵,则为政府干预创造了更广阔的活动空间。因为在斯蒂格利茨看来,尽管政府干预的手段与效果还需另行讨论,但由于新的市场失灵无处不在,政府必然可以在更多的领域有所作为(斯蒂格利茨,1998)。因而,可以说,市场失灵理论为事业单位的存在提供了最为重要的理论依据。

除了市场和政府之外,事业单位所涉及的很多公益类服务项目还有可能被慈善组织提供。在人类历史早期,无论是东方还是西方,很多国家的救助、医疗、教育等社会服务都是由慈善组织提供的;即使在经历了凯恩斯主义盛行、政府职能大幅度扩张之后,西方国家的上述服务领域也活跃着慈善组织的身影。比如,1980年,美国私人捐赠在服务类非营利组织收入中所

^① 顾昕:《重建产业政策的经济理论》,载《比较》2016年第6辑,中信出版社2016年版,第220—236页。

占比例达到23%左右。^①

传统上,人们把慈善组织出现的原因归结为市场失灵、政府失灵等现象,也就是说,由于市场和政府的固有局限,人们对公共物品的需求无法满足,于是慈善组织应运而生。然而,萨拉蒙则通过反向角度的观察,提出“志愿失灵”的理论,认为正是慈善组织这类志愿部门的失灵,使得政府行动成为必需。因为慈善组织常常会出现慈善不足、特殊主义、家长式作风和业余主义等问题,进而会引发志愿失灵的现象,而志愿部门的弱点正好是政府的长处。

尽管萨拉蒙的这一理论旨在为政府资助非营利组织提供依据,但笔者认为,引而申之,志愿失灵理论也完全可以用于解释事业单位为什么建立。事实上,中国事业单位建立的背景之一便是社会自身组织能力的高度缺乏。^② 1949年新中国成立之后,中国社会出现了严重的志愿失灵,甚至可以说是志愿缺位。

究其原因,这一现象的产生,首先与我国当时的政治体制高度相关。由于体制和意识形态的根本变化,近代以来活跃在民间的公益慈善事业在中国一度被中断。宗教类、国际类以及社会贤达所举办的慈善事业或被认为是别有用心,或被认为是富人的伪善;其次,这一现象也与我国的历史传统存在某种关联。虽然中国并不缺乏慈善传统,慈善思想可以追溯到几千年前,但在历史上,民间慈善的规模与深度并不十分可观。

这一方面是由于政府介入扶贫济困的历史源远流长,慈善常被政府所主导,只有在政府能力不及或是能力有限时,集体与公共物品的提供才越发地依靠地方力量、宗族血亲以及传统习俗,民间慈善才被激发出来,比如在政府长期难以触及的乡村^③,或是在政府式微、战乱连年的民国时期就是如此;^④另一方面是由于中国社会“家户制”的本源型传统限制了民间慈善的

① [美]莱斯特·M.萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆2008年版,第59页。

② 吴知论:《事业单位产生的特殊背景》,《中国机构》2003年第2期,第7—9页。

③ Tsai, Lily, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2007.

④ 周秋光、王猛:《当代中国慈善发展转型中的抉择》,《上海财经大学学报》2015年第1期,第78—86页。

发扬光大。中国农业的基本生产方式是以一家一户为单位、自给自足为特征的,既不同于以西欧为代表的“庄园制”,也不同于以俄罗斯和印度为代表的“村社制”,“家户制”构成了传统中国乃至现代中国不可磨灭的底色,长期影响着社会发展的走向。家户制强调家户的个体性以及个体之于整体的相对独立性和差异性,社会个体相互之间的合作互助多限于家族之间,多为弥补家户制之不足的简单的、非持续的互助行为,其成效也相当有限。^①正如孙中山先生所言,“中国人的团结力,只能及于宗族而止!”^②可以说,这一传统在一定程度上制约了具有普惠精神的现代慈善组织的发展。总之,多因素造就的社会自身组织能力缺乏,使得社会出现志愿失灵现象,从而不得不依赖于政府的组织能力,这便是新中国成立后中国事业单位产生的另一理据。

(二) 事业单位是计划经济体制的产物

在实践中,事业单位与计划经济体制是相伴而生、相助而行的。从特征上来看,中国传统事业单位具有强烈的计划色彩。政府主办的事业单位既是计划经济体制的一部分,又在运行中严格按计划执行。这一方面体现在它的设立完全由政府计划审批,也体现在它的“人、财、物”的管理完全由政府掌控;从建立的历程来看,事业单位又是计划经济体制下的必然选择。在计划经济体制下,国家全面控制社会资源,资源的配置与运用高度集中统一,公有制是国家组织社会生产和提供公共服务的最主要方式,在这一条件下,政府主办事业单位不仅具有“当仁不让”之义,而且具有“舍我其谁”之势。^③

中国最早使用“事业”一词是在1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一次全体会议通过的《共同纲领》提及中国的社会组织包括政党、政权机关、军事组织、人民团体、农村组织、企业、文化教育类,其中文化教育类又包含自然科学、文学艺术、戏剧电影事业、学校教育、体育、卫生医药事业、人民广播事业、人民出版事业。而最早使用“事业单位”一词的是1950年8

① 徐勇:《中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》,《中国社会科学》2013年第8期,第102—123页。

② 孙中山:《三民主义》,《孙中山选集》下卷,人民出版社1956年版,第590页。

③ 吴知论:《事业单位产生的特殊背景》,《中国机构》2003年第2期,第7—9页。

月23日的《人民日报》社论,文中提及:“在我们国家机关和企事业单位中,程度不同地存在着官僚主义、命令主义倾向……”^①;而“事业”和“事业单位”出现在政府管理文件中则要稍晚一些,1951年5月政务院发布《关于调整机构紧缩编制的决定》首次提及“事业部门”^②;1952年政务院《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》则首次使用“事业单位”。^③

事实上,事业单位并不是从天而降,凭空产生。早在新中国成立之前,事业单位的雏形便已出现:20世纪30年代,江西苏维埃政府成立了许多为中央政府和根据地服务的组织;抗日战争后期和解放战争期间,革命根据地中的党校、大学、后勤机关和研究机构等发展很快,这些机构在新中国成立之后都被列入事业单位进行管理。^④

一般认为,中国计划经济体制的正式建立是在1953—1956年的第一个五年计划期间,晚于事业单位的萌芽,甚至晚于其正式建立的时间。那么,为什么说事业单位是计划经济体制的必然产物呢?这是因为,中国计划经济体制照搬苏联之说并不准确。有学者研究发现,中国计划经济体制并非照搬而是内生,首先,它植根于革命战争年代根据地的经济体制实践,自给自足经济体系、平均主义分配原则与分配方式、通过政治运动和精神鼓励调动人力资源的方式等都构成了新中国成立后计划经济体制的基本特征;其次,尽管新中国成立以前,中国共产党构思的新民主主义经济体制模式的基本框架是多种经济成分并存、计划机制与市场机制并存,但在实际运行中,计划经济体制因素逐渐扩展,公有制和计划经济体制因素逐步占据了优势地位。^⑤因而可以说,从萌芽到初建,事业单位与计划经济体制的发展轨迹高度重合,事业单位制度正是在计划经济体制发展的大背景下逐步确立的。

① 范恒山:《中国事业单位改革探索》上卷,人民出版社2010年版,第4页。

② 苏尚尧、韩文伟:《中华人民共和国中央人民政府机构1949—1990》,经济科学出版社1993年版,第138页。

③ 范恒山:《中国事业单位改革探索》上卷,人民出版社2010年版,第4页。

④ 左然:《中国现代事业制度构建纲要——事业单位改革的方向、目标模式及路径选择》,商务印书馆2009年版,第15页。

⑤ 赵凌云:《1949—2008年间中国传统计划经济体制产生、演变与转变的内生逻辑》,《中国经济史研究》2009年第3期,第24—33页。

(三) 事业单位的设立并非都是深思熟虑的理性选择

无论是在计划经济体制下,还是在改革开放时期,事业单位的设立都受政府高度控制,属于纯粹的政府决策。从理论上来说,政府决策并非总能作出最优选择。根据西蒙的有限理性理论,决策者受自身知识、信息、偏好、目标多元性以及环境等因素影响,并不是完全的理性人,而只是有限的理性人,因而期待他们作出完美决策并不现实。

从现实中来看,无论东方还是西方,政府决策也的确存在着受情势所逼匆忙决定的情况,某些决策方案并未经过充分研究讨论,缺乏必要的理据。例如,设立国有企业一般被认为是解决市场失灵的手段,它应当为公共利益服务,或是能防止垄断、减少外部性,或是能弥补公共物品的供给不足。但是,在现实中,私营企业被公有化往往不是因为它原本应当收归国有,而是因为各种其他的原因,甚至是因为它濒临破产。例如,在墨索里尼时期的意大利,尽管举国上下都达成共识反对建立国有企业,但由于经济萧条所造成的破产反而扩大了国有企业的规模,结果是几乎所有行业最终都收归了国有。^①

在我国,一般说来,县以上所属事业单位的设立需报同级机构编制管理机关审核后,报同级机构编制委员会审批,并上报上级主管机关备案;行政级别高的事业单位还要上报上级机构编制管理机关审批。特定领域的事业单位申请设立一般还需要报请该领域主管机关,由其评估并出具意见后再向编制管理部门申报。例如,中央和国家机关各部门申请设立或变更科研事业单位,需经国务院科技主管部门会同有关部门组织评估并提出审核意见后,报中央机构编制部门按程序审批。^② 在这一程序中,决策的参与主体至少包括以下几个机构:申报部门、同级机构编制管理部门、上级机构编制管理部门和业务主管部门。在实际运行过程中,多主体参与的决策过程更像是各个部门之间的博弈,各部门的立场、实力及领导的态度等因素都会影响决策的走向。例如,在事业单位中存在大量本应作为营利市场主体的经

① [美]尼古拉斯·施普尔伯:《国家职能的变迁》,辽宁教育出版社2004年版,第94页。

② 中共中央编制委员会办公室:《科技部关于进一步完善科研事业单位机构设置审批的通知》(中央编办发〔2014〕3号)。

营性单位,这些单位有一些是计划经济体制时期遗留下来的,也有一部分是改革开放后一些部门盲目扩张、谋取自身利益的产物;在计划经济年代,各地区、各部门、各行业间相互封闭,各自都追求“大而全”,都建立一套自己的事业单位体系,非但党政机关、群团组织下设事业单位,国有企业也建有自己的医院、子弟学校等全套事业单位,这虽然在一定程度上解决了职工的生活难题,但各单位之间缺乏沟通协作,老死不相往来,也往往造成极大的浪费。^①

(四) 事业单位已成为提供公共服务、容纳就业和吸引人才的重要场所

目前,事业单位提供服务的领域包括教育、科研、文化、卫生、体育、新闻出版、广播电视、社会福利、救助减灾、统计调查、技术推广与实验、公用设施管理、物资仓储、监测、勘探与勘察、测绘、检验检测与鉴定、法律服务、资源管理事务、质量技术监督事务、经济监督事务、知识产权事务、公证与认证、信息与咨询、人才交流、就业服务、机关后勤服务等。^②这其中,在相当多的领域,例如,公立教育和卫生,事业单位充当了主要的公共服务提供者。^③

我国在1996年和2001年分别进行了第一次和第二次全国基本单位普查,普查以1996年和2001年的12月31日作为标准时点,普查对象为中华人民共和国境内除城乡住户和个体工商户以外的所有法人单位及其所属的产业活动单位。^④从产业活动单位来看,1996年全国共有635.1万个产业活动单位,营利性单位为367.1万个,行政及党政机关为48万个,社会团体为5.5万

① 范恒山:《中国事业单位改革探索》上卷,人民出版社2010年版,第9页。

② 国家事业单位登记管理局:《事业单位登记管理暂行条例实施细则》(2014年1月24日修订)。

③ 数据说明:下文所采用的是现有公开数据(相关中央政府机构定期开展事业单位的专项统计,但数据尚未公开)。其中,从2010年开始《中国统计年鉴》不再统计事业单位职工数;事业单位行业分布情况仅见于《关于第一次全国基本单位普查结果的公报》。

④ 法人单位指依法成立,有自己的名称、组织机构和场所,能独立承担民事责任;独立拥有和使用(或授权使用)资产,有权与其他单位签订合同;会计上独立核算,能够编制资产负债表;产业活动单位指在一个场所从事一种或主要从事一种社会经济活动;相对独立组织生产或业务活动;能够掌握收入和支出等业务资料的单位。中华人民共和国国家统计局:《关于第一次全国基本单位普查结果的公报》,1998年2月24日。

从就业人数来看,目前,我国事业单位的正式职工有近 3000 万人,大约占机关事业单位就业人数的 71%,占全国总职工数的 24%左右,已经成为除国有企业外,我国公共部门最大的雇主。

由表 0-2 和图 0-1 可知,我国事业单位职工人数在 1999—2009 年间总体呈上升趋势,其中 2002 年至 2004 年间人数稍有下降。机关单位职工人数也稳步上升,但人数上明显少于事业单位。

表 0-2 事业单位、机关单位历年职工人数 (单位:万人)

年份	事业单位职工数	机关单位职工数
1999	2676.4	1048.1
2000	2682.5	1054.6
2001	2689.1	1061.6
2002	2681.8	1057.6
2003	2644.9	1036.6
2004	2643.7	1050.1
2005	2658.8	1066.5
2006	2712.9	1073.3
2007	2748.0	1087.6
2008	2784.9	1105.0
2009	2802.8	1121.1

资料来源:中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴》,1999—2009 年, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

由表 0-3 和图 0-2 可知,1999—2009 年间事业单位虽然在职工人数略有增加,但其在机关事业单位职工数以及总职工数中所占的比重较为稳定,事业单位职工数在机关事业单位中占的比重维持在 71.6%左右,而在总职工数中占的比重在 1999—2002 年间增幅较为明显,此后基本保持在 25%左右。可见,我国事业单位一直是社会重要的就业场所,对社会就业的吸纳作用相对稳定。

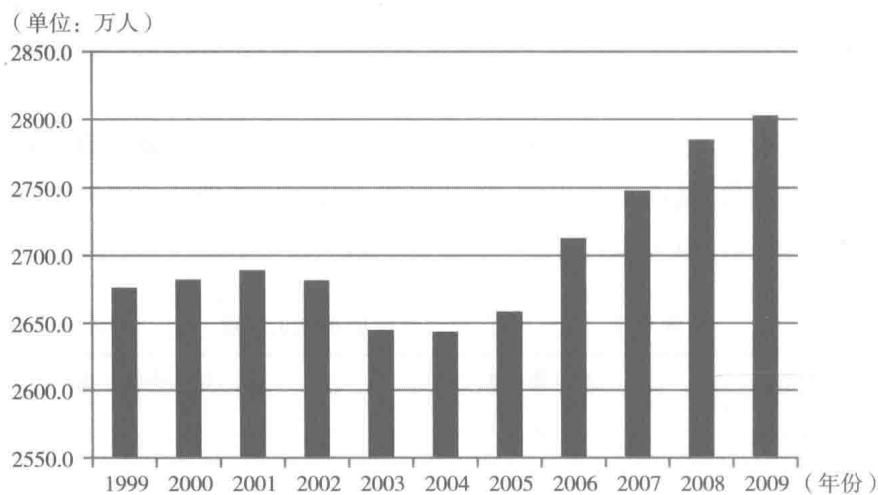


图 0-1 1999—2009 年事业单位职工人数变动趋势

资料来源: 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴》, 1999—2009 年, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

表 0-3 事业单位占机关事业单位职工数及总职工数比重 (单位:%)

年份	事业单位职工数占 机关事业单位职工数比重	事业单位职工数占 总职工数比重
1999	71.86	21.69
2000	71.78	22.78
2001	71.70	23.89
2002	71.72	24.85
2003	71.84	25.05
2004	71.57	25.20
2005	71.37	25.14
2006	71.65	25.00
2007	71.64	24.62
2008	71.59	24.37
2009	71.43	24.34

资料来源: 根据 1999—2009 年《中国统计年鉴》相关数据计算得出。

此外, 事业单位还是我国专业技术人才的重要从业场所。根据相关部门的统计, 2003 年年底全国国有企业事业单位专业技术人员 2774.5 万人,

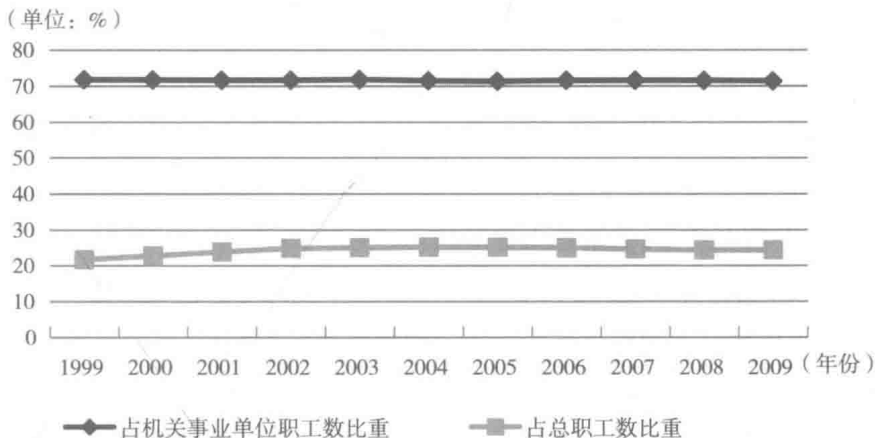


图 0-2 事业单位职工数占机关事业单位及社会总职工数比重

资料来源:根据 1999—2009 年《中国统计年鉴》相关数据计算得出。

其中,大、中、小学教员 1234.7 万人,工程技术人员 499.3 万人,医生护士 344.1 万人,^①事业单位吸纳了全国大约 60% 的受过良好教育的专业技术人才。^②

二、中国事业单位改革的起点与逻辑

中国事业单位的上述典型特征既是其改革发展的起点,也决定了其未来走向。

首先,无论是从事业单位设立的理论依据,还是其发挥的实际功能来看,政府主办的事业单位都有其存在的必要性和合理性。中国的市场经济还处于建设和发展之中,社会力量还有待发育和壮大,这两个基本国情决定了在可见的未来,“市场失灵”与“志愿失灵”现象还将长期存在,这是事业单位改革必须尊重的现实与前提,那种将事业单位全盘私有化的思路于理无据于情不通。

其次,从事业单位产生的制度背景与现实情况来看,一些事业单位的设立或已不符合当前国情,或本就是非理性的错误。1992 年,党的十四大明

① 侯建良:《关于公务员制度的几个问题》,《秘书工作》2009 年第 7 期,第 49 页。

② 专业技术人才指教师、医生、科学家、工程师、演员、作家等大多数知识分子。世界银行:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社 2005 年版,第 1 页。