中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

社会事业和社会产业协调发展问题研究

李艳丽／著

SHEHUI SHIYE HE SHEHUI CHANYE
XIETIAO FAZHAN WENTI YANJIU

经济科学出版社
Economic Science Press

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中青年经济学家文库

社会事业和社会产业协调发展问题研究

李艳丽 著

经济科学出版社

责任编辑：周国强　李　雪
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：邱　天

图书在版编目（CIP）数据

社会事业和社会产业协调发展问题研究／李艳丽著．
北京：经济科学出版社，2009.5
（中青年经济学家文库）
ISBN 978-7-5058-8003-0

Ⅰ.社…　Ⅱ.李…　Ⅲ.社会事业-产业经济学-研究-中国　Ⅳ.D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 045030 号

社会事业和社会产业协调发展问题研究
李艳丽　著
经济科学出版社出版、发行　新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号　邮编：100142
总编室电话：88191217　发行部电话：88191540
网址：www.esp.com.cn
电子邮件：esp@esp.com.cn
北京密兴印刷厂印装
880×1230　32 开　7.625 印张　210000 字
2009 年 4 月第 1 版　2009 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5058-8003-0　定价：25.00 元
（图书出现印装问题，本社负责调换）
（版权所有　翻印必究）

序

长期以来，我们习惯将提供公共产品的行业称作社会事业。但是，这种说法是不确切的。自改革开放以来，随着经济体制改革的效应波及社会领域，原来在计划经济体制下形成的社会事业被卷入市场经济大潮，到90年代形成了社会事业产业化的趋势。其中，以科技事业单位改革为先导，逐步形成了事业单位分类改革的基本思路，即将社会事业单位区分为三种类型：第一种类型继续保持公益属性，并且将部分从事行政决策和管理的事业单位划入行政机关；第二种类型保持混合属性，既有公益性的特点，也有经营性的特点，典型的说法就是事业单位企业化运作，许多高校、医院、体育场馆、文化团体等都属于这种改革类型；第三种类型是将那些具备市场化条件的经营性事业单位改为企业，如电影电视制作机构、演艺公司、夜总会、职业体育俱乐部等都属于这种类型。尽管直到现在，社会上对90年代以来的社会事业产业化运动多有微词，但不得不承认，一个以市场为导向，以成本—收益为运作模式，同时向社会提供公共产品和服务的机构群体开始形成，这个经营性质的事业单位群就是社会产业。其余的公益性事业单位继续按照传统的理解组成社会事业。至于介乎于经营性和公益性之间的混合性事业单位，则根据具体的内部规定，以及国民经济核算体系的计算方式，有选择地归属于两边。无论社会事业还是社会产业，它们都是面向社会成员的公共需求，尤其是主要面向社会成员的精神需求。这一特点始终决定了它们与经济产业相比有质的差异性。由于社会事业与社会产业两种业态的客观存在，因此就自然产生了两者业态如何协调发展的问题。

自2003年开始，中央政府不断倡导实施统筹兼顾、协调发展的新发展观，其中统筹经济和社会的协调发展是一个重要方面。在承认社会事业和社会产业这两种业态客观存在的前提下，努力协调好二者之间的发展关系，是促进我国经济社会协调发展的重要内容。以科学发展观为指导处理好两者的关系，应坚持社会效益为宗旨；对于社会事业，不应由市场来调节，而必须按照社会事业发展规律进行社会调节。对于社会产业，也不能简单地照搬市场经济法则，要将经济调节与社会调节、市场调节与政府调节结合起来。最终目的，是使得这两种业态在社会主义市场经济体制下协调发展，共同促进和谐社会的形成。基于此，对社会事业和社会产业协调发展问题进行深入研究具有深刻的意义。

本书运用理论研究和实证研究、定性分析和定量分析、系统分析和局部分析、宏观分析和微观分析相结合等研究方法，借助于多学科理论知识，从一个全面的视角审视了社会事业和社会产业的范围，深入探究政府和市场在社会事业和社会产业发展中的作用边界；建立社会事业和社会产业协调发展的评价体系，运用多指标综合评价方法实际测算中国社会事业和社会产业协调发展程度；对社会事业和社会产业的发展战略分别进行深入剖析，提出推动二者协调发展的思路与对策。本书选题新颖，突破了目前仅立足事业单位改革或教育、文化、医疗卫生和体育某一单独社会领域的研究视角，而将视野放大到整个社会事业和社会产业的协调发展层面，站在国家宏观管理战略的高度来提出推动社会事业和社会产业协调发展的政策体系。

目前运用经济学的理论概念和分析工具来分析社会发展与社会问题存在各种不同思路和分析路径。国外的普遍做法是直接套用经济人假设、最大化、市场均衡、成本—收益等概念和工具来解说社会发展和社会问题。而本文采取了与此不同的思路和分析路径，运用已有的国民经济学综合协调平衡概念和工具，结合了其他学科的分析概念和工具，并以实证分析方法对社会发展与社会问题做了比

需要全本请访问 www.ertongbook.co

较系统的研究。究竟哪种思路和分析路径更加能够逼近真理、揭示事物的本来面目，还可以继续研究和试验。但是无疑地，本书对于我国宏观视野的社会发展与社会管理问题研究是一个有益的尝试，并进一步拓展了国民经济学研究的领域。

本书内容是在作者博士论文的基础上完成的。作为作者的指导教师，能亲眼目睹作者从一个刚步入国民经济学研究领域的入门者，通过艰苦的努力，到如今成果出版的全过程，深感欣慰。作者在职攻读博士期间，为保持学业有成、工作业绩、家人照料三者之间的平衡付出了额外的辛苦，实属不易，这种付出很难为外人所能理喻。希望作者继续努力，在已经选择的道路上继续前行，在未来的研究中取得更丰富的成果！

刘　瑞

教授　博士生导师

于中国人民大学经济学院

2009 年 2 月 25 日

前　言

自20世纪80年代中期开始，我国的事业单位体制改革就拉开了序幕，90年代形成了事业单位分类改革的思路，即一方面要将事业单位承担的行政管理职能转归行政机关，将部分从事行政决策和管理的事业单位划入行政机关；另一方面将那些从事生产经营活动，具备市场化条件的非公益性或营利性事业单位改为企业。以市场为导向，通过投入产出模式，向社会提供公共产品和服务的营利性经济部门共同形成社会产业。不是由原来的事业单位转变而来，但随市场需求而新产生的、符合上述特征的经济活动部门也被包括在社会产业中。社会产业所提供的服务应属于准公共产品中偏重私人目标的部分，能实现一定的公共需要和公共利益，但主要是为其服务对象的特殊需求服务，其提供的服务具有排他性或竞争性，其服务对象有较大的受益。其余的事业单位具有纯公益性或准公益性，这些部门提供的是纯公共产品或准公共产品，共同形成“社会事业”。

自2003年开始，中央政府不断倡导实施统筹兼顾、协调发展的新发展观，其中统筹经济和社会的协调发展是一个重要方面，社会事业和社会产业协调发展又是经济社会协调发展的集中体现。随着社会主义市场经济体制的不断完善，中国改革的重点开始转向科技、教育、文化、卫生医疗等社会领域，对社会事业和社会产业协调发展问题进行深入研究具有深刻的意义。基于此，本书借助于公共经济学、公共管理学、产业经济学、制度经济学、社会学、科学

发展观等理论，深入探究社会事业和社会产业的范围，政府和市场在社会事业和社会产业发展中的作用边界；建立社会事业和社会产业协调发展的评价体系，运用现代计量分析方法实际测算中国社会事业和社会产业协调发展程度；对社会事业和社会产业的发展战略分别进行深入剖析，提出推动二者协调发展的思路与对策。

本书共有8章内容。第1章主要阐明研究背景并提出研究主题，对国内外研究成果进行述评，对研究的内容、结构与方法进行说明。第2章是对社会事业和社会产业有关概念的探讨。主要涉及社会事业和社会产业的基础理论问题，如社会事业和社会产业的概念；社会事业和社会产业的联系及区别；社会事业产业化、社会化、市场化三个常见概念的辨析等。第3章是社会事业和社会产业发展的理论解释及评析。首先，从“整体性”社会政策理论角度揭示我国社会事业发展的总体思路；其次，基于公共经济学理论探讨社会事业和社会产业的边界及市场和政府应起的作用；再其次，基于新公共管理理论深入探讨如何重塑政府治理社会事业的职能；最后，在科学发展观的指导下，论述社会事业和社会产业协调发展的必要性。第4章是分析中国社会事业和社会产业发展历程及其现状。简要回顾事业单位体制改革的历程，分析公益性社会事业取得的成就和存在的问题，并运用丰富的资料分析社会产业发展的必要性、发展现状及所面临的问题。第5章是有关社会事业和社会产业协调发展的评价方法及其实证分析。阐释社会事业和社会产业协调发展的内涵、特征及重要意义；构建社会事业和社会产业评价指标体系，运用多指标评价方法，对社会事业发展指数、社会产业发展指数、社会事业和社会产业发展协调度进行实际测算，结果表明，我国1999年之前社会事业的发展超过社会产业，之后社会产业的发展则超过社会事业，二者不协调发展是常态，并分析其中的原因。第6章是关于社会事业改革和发展思路的探讨。以公益性社会事业的改革为论述的重点，剖析公益性社会事业改革的难点、切入点和目标；分析公益性社会事业发展战略提出的背景、原则和重

点；着重论述公益性社会事业组织制度设计的路径选择，包括外部制度设计和内部制度设计。第7章是对社会产业发展战略的探讨。通过岭回归的方法实证分析社会产业发展的影响因素；运用SWOT分析洞察社会产业发展的优势、劣势、机遇和挑战；提出社会产业发展的重点领域；最后从政府、企业和中介、行业组织三个层面全面提出促进社会产业健康快速发展应采取的具体战略措施。第8章总结本书主要观点，提出目前研究存在的不足及未来研究设想。

本书以新的视角，提出了一些新观点，得出了具有创新意义的研究结论。本书创新之处主要体现在两个方面，一方面是研究视角的创新，另一方面是研究结论的创新。

研究视角的创新体现在：突破目前仅立足事业单位改革或教育、文化等某一社会领域的研究视角，而将视野放大到整个社会事业和社会产业的协调发展层面，站在国家宏观管理战略的高度来提出推动社会事业和社会产业协调发展的政策体系。这对我国宏观社会管理问题的深入研究是有益的补充和理论上的突破。

研究结论的创新主要体现在：第一，本书提出了社会事业和社会产业的概念界定、范围划分、联系和区别，以及对社会事业产业化、市场化和社会化的概念进行辨析，这为社会事业和社会产业的理论研究奠定了基础。第二，本书建立了将公共经济学、公共管理学、产业经济学等西方经济理论与科学发展观这一具有中国特色社会主义经济理论相融合的理论体系，为确定社会事业和社会产业发展中政府和市场的职责定位、揭示社会事业和社会产业协调发展的重要性提供了理论依据。第三，运用大量资料全面梳理社会产业的发展现状，社会产业在总量规模上取得了前所未有的增长，居民服务业、文化、娱乐、旅游、体育等行业成为社会产业中发展较快的行业，社会产业所有制结构呈现出以国有经济为主体，多种经济成分并存的新格局。但同时社会产业的发展也存在对政府投资过度依赖，内资占绝对比重，区域发展不平衡、教育、社会保障、卫生等行业发展较滞后等问题。第四，本书首次建立社会事业和社会产业

评价指标体系，并运用多指标分析方法进行实证分析。其结果表明：中国社会事业的发展指数自1978年至2006年呈总体上升的发展趋势，但其中也有不同的阶段性特征，可分为四个阶段：快速上升阶段（1978～1985年），先下降后徘徊阶段（1986～1990年），稳定缓慢增长阶段（1991～2003年），快速增长阶段（2004～2006年）。社会产业自1990年开始呈上升增长态势，尤其是1996年后增长加速。社会事业和社会产业协调度的测算结果表明，1990～1998年，社会事业的发展超过社会产业；1999～2003年，社会产业发展快于社会事业。2003年后的情况需要待更多新的数据公布后进行测算。第五，本书对公益性社会事业内部和外部制度设计做了深入探讨，尤其是对资产管理的模式进行了总结和创新性设计；第六，首次采用岭回归分析的方法考察了社会产业发展的影响因素；对社会产业进行SWOT分析，据此提出全面的社会产业发展战略。

目　录

第 1 章　导论…… 1
1.1　社会事业和社会产业协调发展问题的提出 …… 1
1.2　社会事业和社会产业发展问题研究综述 …… 3
1.3　研究意义…… 10
1.4　基本研究框架和逻辑脉络…… 13
1.5　主要创新之处…… 14
1.6　主要研究方法…… 16

第 2 章　社会事业和社会产业有关概念的探讨 …… 18
2.1　社会事业和社会产业的概念与分类…… 18
2.2　社会事业和社会产业的联系与区别…… 26
2.3　社会事业产业化、市场化与社会化…… 31

第 3 章　社会事业和社会产业发展的理论解释及评析 …… 40
3.1　“整体性”社会政策理论与中国社会事业发展的总体思路…… 40
3.2　公共经济学理论与社会事业和社会产业的分界…… 47
3.3　新公共管理理论与政府治理社会事业职能的重塑…… 58
3.4　科学发展观与社会事业和社会产业的协调发展…… 74

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第 4 章　中国社会事业和社会产业发展历程及其现状分析 …… 89
4.1　中国事业单位发展中存在的问题…… 89
4.2　事业单位改革历程回顾…… 91
4.3　公益性社会事业发展现状…… 92
4.4　中国社会产业的发展进程…… 97

第 5 章　社会事业和社会产业协调发展的评价方法及实证分析…… 122
5.1　社会事业与社会产业协调发展的内涵 …… 122
5.2　社会事业和社会产业协调发展的重要意义 …… 128
5.3　社会事业与社会产业协调发展的评价体系 …… 133

第 6 章　社会事业的改革和发展思路探讨…… 150
6.1　事业单位进一步改革的总体构想 …… 150
6.2　公益性社会事业的改革与发展战略 …… 157
6.3　公益性社会事业组织的制度设计 …… 165

第 7 章　社会产业的发展战略探讨…… 187
7.1　社会产业发展影响因素分析 …… 187
7.2　社会产业发展的 SWOT 分析 …… 192
7.3　社会产业发展的重点领域 …… 199
7.4　社会产业发展的战略措施 …… 204

第 8 章　研究结论与展望…… 217
8.1　主要结论 …… 217
8.2　研究不足之处 …… 219
8.3　对未来研究的展望 …… 220

参考文献…… 221
后记…… 229

第 1 章

导　　论

自 2003 年开始，中央政府不断倡导实施统筹兼顾、协调发展的新发展观，其中统筹经济和社会的协调发展是一个重要方面，社会事业和社会产业协调发展又是经济社会协调发展的集中体现。随着社会主义市场经济体制的不断完善，中国改革事业的重点开始转向科技、教育、文化、卫生医疗等社会领域，对社会事业和社会产业协调发展问题进行深入研究具有深刻的意义。

1.1 社会事业和社会产业协调发展问题的提出

自 20 世纪 80 年代中期开始，我国的事业单位体制改革就拉开了序幕，90 年代形成了事业单位分类改革的思路，即一方面要将事业单位承担的行政管理职能转归行政机关，将部分从事行政决策和管理的事业单位划入行政机关；另一方面将那些从事生产经营活动、具备市场化条件的非公益性或营利性事业单位改为企业。以市场为导向，通过投入产出模式，向社会提供公共产品和服务的营利性经济部门共同形成社会产业。其余的事业单位具有纯公益性或准公益性，这些部门提供的是公共产品或准公共产品，本书要论述的社会事业主要是指这两类具有公益性的社会事业。小部分纯公益性社会事业只允许政府举办，其余的公益性社会事业可由社会力量兴办，举办主体可以多元化，因而存在公益性事业引入市场机制与发

展纯粹的营利性社会产业的界限问题，以及社会事业与社会产业的协调发展问题。

从政府文件和学术文献中，“社会事业和社会产业协调发展”的表述极少，政府强调、学术界讨论较多的是文化事业和文化产业的协调发展、体育事业和体育产业的协调发展问题。在 2001 年我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中，党中央明确提出要发展文化事业和文化产业、体育事业和体育产业、老龄事业和产业。党的十六大又强调要积极发展文化事业和文化产业，把它作为文化体制改革和文化建设的内容，也作为全面建设小康社会的内容。2006 年 1 月 12 日，中共中央、国务院发出《关于深化文化体制改革的若干意见》，指出文化体制改革的原则要求是：“坚持把社会效益放在首位，努力实现社会效益和经济效益的统一，坚持文化事业和文化产业协调发展。”十七大报告中也明确指出要“深化文化体制改革，完善扶持公益性文化事业、发展文化产业、鼓励文化创新的政策，营造有利于出精品、出人才、出效益的环境”。张志刚（2005）提出了文化事业和产业协调发展的举措，蒙一丁（2007）从资源配置角度探讨了文化事业和产业协调发展的新路径，池红（2003）从体制改革的角度分析文化事业和产业的协调发展问题，林起（2005）分析了文化事业和文化产业协调发展的内容、领域、层面和实现路径。彭艳、赵广银（2002）提出了对市场经济条件下体育事业和体育产业如何协调发展的理论思考。

其实，除了文化、体育外，教育、科技、卫生医疗都具有事业性和产业性双重属性，在市场经济体制条件下，正确处理好产业性与事业性的关系十分重要，处理好两者的关系应以坚持这些社会领域的事业性为宗旨，发展产业为手段与途径，正确区分事业发展规律与经济发展规律，不能简单地照搬社会主义市场经济体制的所有具体的方法应用于所有事业领域，事业单位不应全部面向市场，不应全盘由市场来调节。同时，必须充分认识其产业性，按市场需求积极广泛地开拓和发展相应的社会产业。由于上述社会领域的发展

具有共性，因此，尽管没有官方文件和学术文献直接阐述“教育事业和教育产业协调发展”、“卫生事业和卫生产业协调发展”或“科技事业和科技产业协调发展”问题，但本书用“社会事业和社会产业协调发展”一题来予以概括也未尝不可。

1.2 社会事业和社会产业发展问题研究综述

1.2.1　国内研究现状

传统的事业单位隶属于政府，是政府权力的衍生物，具有经费依靠国家财政、高度的社会福利取向、人员编制和机构设置行政化、典型的官办官管官养等特征。1985 年以来，随着市场体制的转型、公众精神需求的提高，中共中央、国务院以及科教文卫体等各事业管理部门先后发布了一系列关于科技、教育、体育和卫生等事业领域体制改革的文件，标志着事业单位改革开始启动，社会产品或服务的经济性和产业性逐步被认识，所谓的社会产业才开始在中国逐渐兴起。追溯改革的历程可以发现，在 1992 年以前由于受计划经济思想影响，对社会事业的认识主要局限于其公立性和福利性，但部分人强调其产业性，因而从整体上看那时对社会事业的改革思路是不清楚的，左右摇摆的。党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标后，对社会事业的改革呈现出明显的市场化取向，但随着一些负面影响逐渐暴露出来，自进入 21 世纪开始人们对社会事业的改革取向又开始重新认识。随着事业单位管理体制改革的循序渐进，关于社会事业和社会产业发展问题的理论研究也如影随形，源源不绝。具体而言，有关社会事业和社会产业发展的学术研究主要集中在三个阶段。

第一阶段：从 20 世纪 80 年代中期延续至 90 年代初，这是事

业单位改革的实践探索阶段，其改革目的主要是解决传统事业单位存在的各种具体问题和弊端，所采取的改革措施仅仅是在原有的事业单位组织框架内对各项具体管理制度的改进，并没有涉及事业单位组织定位的重大问题。比如，这一时期针对传统事业单位存在的种种弊端，实行了“简政放权”、“搞活”改革以逐步扩大事业单位的自主权，并在人事制度、分配制度和社会福利制度上探索不同于政府机关的更为灵活、更富激励作用的机制；同时通过“鼓励创收”、“政府让利”和“优惠免税”等多种形式，鼓励和支持事业单位面向市场开展多种经营，以增加单位收入，促进事业与经济的结合。这个阶段主要是中央或有关部委依据《中共中央关于经济体制改革的决定》制定了一系列政策，涉及教育、科学技术、艺术表演、卫生、体育等社会事业领域。这些不同领域的改革方案为事业单位增强经营意识和能力，实行企业化管理指出了道路。在学术界，涉及事业单位企业化管理的研究成果很少，卫生事业领域以科室承包为主要特点的改革所反映出来的研究成果比其他领域略多一些，如孙海渔（1991）初步探讨了事业单位实行企业化管理的问题，王克炳（1991）分析了卫生系统奖金效应低落的原因并提出解决对策。本阶段的学术研究更多集中在事业单位的固定资产管理、财务管理、工资制度改革、拨款制度改革等方面。

第二阶段：从1992年建立社会主义市场经济体制至2002年，这一时期的改革不再局限于对具体管理制度的修补，而越来越重视对事业单位的基本组织定位及相应的管理模式问题进行改革探索。分类改革，即根据事业单位类型的不同，探讨不同的组织定位和管理模式的思路被普遍采用。已有的各项改革实践尽管其具体方案存在差异，基本的改革思路却大致相同：对具有市场营利能力的生产经营类事业单位，采取企业的组织定位和管理模式；主要承担行政职能的事业单位，按行政机构的模式运行和管理；而其余的具有社会公益性的事业单位，则探讨实施新的管理模式。这一时期的改革探索包括2000年前后开始的各事业领域，如科技、卫生等领域的

需要全本请访问 www.ertongbook.co