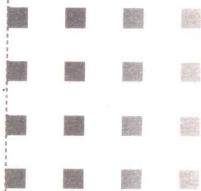


THE REFORM AND
MANAGEMENT OF
PUBLIC INSTITUTIONS

事业单位

李 鸥 著

改革与管理



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

事业单位改革与管理

The Reform and Management
of Public Institutions

李 鸥 著



内容提要

本书在大量实证研究的基础上,对中国组织形式最为庞杂的事业单位的生成路径、存在机理、类别功能及改革障碍进行了较为透彻的分析;同时在借鉴国外政府公益部门管理运行机制的基础上,就事业单位改革的方向和操作思路提出了可供实施的具体方案。

本书可作为普通高校公共管理专业本科生、研究生及各级党校、行政学院的培训教材,同时可供政府部门、事业单位领导和社会科学理论工作者参考。

图书在版编目(CIP)数据

事业单位改革与管理/李鸥著. —天津:天津大学出版社,
2007.5

ISBN 978-7-5618-2455-9

I.事... II.李... III.行政事业单位-体制改革-
研究-中国 IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065016 号

出版发行 天津大学出版社
出版人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
短信网址 发送“天大”至 916088
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169 mm × 239 mm
印 张 22
字 数 406 千
版 次 2007 年 5 月第 1 版
印 次 2007 年 5 月第 1 次
印 数 1 - 3 000
定 价 36.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

前 言	(1)
第一章 事业单位概述	(13)
第一节 事业单位的涵义及组织特征	(13)
第二节 事业单位的分类及规模	(18)
第三节 事业单位存在的社会基础	(25)
第四节 事业单位的生成路径	(28)
第五节 事业单位的管理体制	(31)
第二章 我国事业单位改革历程	(47)
第一节 事业单位改革背景	(47)
第二节 事业单位改革历程的若干发展阶段	(53)
第三节 科研事业体制改革	(57)
第四节 教育事业体制改革	(60)
第五节 卫生事业体制改革	(64)
第六节 文化事业体制改革	(68)
第三章 事业单位的定位	(71)
第一节 公共产品	(71)
第二节 公共产品的供给	(74)
第三节 公共产品的收费与定价	(78)
第四节 公共选择与公共产品选择	(82)
第四章 非营利组织	(91)
第一节 非营利组织的发展	(91)
第二节 非营利组织对社会的贡献	(94)
第三节 非营利组织的财务管理	(99)
第四节 非营利组织营销管理	(106)
第五章 教育改革与政府角色	(116)
第一节 我国历史上官学及国外政府办教育的概况	(116)
第二节 财政对教育投入的研究	(125)
第三节 教育改革的思路	(133)
第六章 医疗卫生事业改革	(138)
第一节 发展医疗卫生事业是构建社会主义和谐社会的重要内容	(138)
第二节 医疗卫生改革前取得的成就	(140)

第三节	医疗卫生工作面临的严峻挑战	(142)
第四节	医疗卫生改革的基本思路	(147)
第七章	事业单位的整合	(156)
第一节	事业单位整合的理论依据	(156)
第二节	行政单位的剥离	(160)
第三节	企业单位的剥离	(167)
第四节	非企业单位的剥离	(175)
第五节	真正意义的事业单位	(180)
第八章	事业单位改制的操作	(186)
第一节	企业制度与现代企业制度	(186)
第二节	事业单位改制的实施与操作	(194)
第三节	事业单位改制为非企业组织的操作	(208)
第九章	事业单位布局结构及运行机制的变革	(216)
第一节	事业单位整体布局与结构	(216)
第二节	事业单位的再造	(226)
第十章	事业单位的人力资源管理	(244)
第一节	事业单位人力资源管理的涵义及内容	(244)
第二节	事业单位人事管理制度的建设	(255)
第十一章	事业单位预算管理	(276)
第一节	我国事业单位现行的预算管理制度	(278)
第二节	事业单位现行预算管理存在的问题	(280)
第三节	事业单位预算管理改革思路	(286)
第十二章	事业单位财务管理	(303)
第一节	事业单位现行财务管理制度	(304)
第二节	我国事业单位财务管理现状	(309)
第三节	强化事业单位财务管理的对策	(314)
第十三章	公共机构民营化的思索	(324)
第一节	公共服务的制度安排	(324)
第二节	民营化的环境、动因及形式	(331)
第三节	民营化的障碍及发展趋势展望	(338)
参考文献		(347)

政策和策略是党的生命。

——毛泽东

发展必须更加关注使我们生活得更充实和拥有更多的自由。

——阿马蒂亚·森

前 言

事业单位改革已成为中国体制改革之痛：政府部门痛其文件出台几十种，正面效应不多而反面效果显著^①；社会公众痛其由于改革不到位而享有的权益减少、承受的负担加重^②；学术界痛其改革方向走偏，社会公益功能趋于弱化，已成为阻碍社会经济发展和构建和谐社会的重大障碍。

中国事业单位改革的序幕是从1985年拉开的，党中央及国务院先后公布和转发了关于科技制度改革（1985.3）、艺术表演团体改革（1985.4）、医疗体制改革（1985.4）、教育体制改革（1985.5）、体育体制改革（1986.4）等一系列的决定和意见。20年时间过去了，事业单位的改革，尤其是占事业单位主体地位的教育和医疗改革，丑闻仍频，不仅备遭国人诟病，并且使许多社会矛盾凸现甚至激化。改革过程出现的问题需在深化改革中解决，事业单位的改革属于一项重大的政治设计，需从理念、制度和组织三个轴心指向来综合考虑改革的目标选择、制度安排和组织构造。

一、理念导向下的目标选择

就我国事业单位所涉及的业务内容和承担的社会职责而言，国外尚没有一个与中国事业单位相对应的组织称谓，国外同类的组织包括：政府行政机构、政府公益部门、公营与私营的企业部门以及非营利组织。事业单位改革的复杂性，在于它牵扯到政府职能的界定、财政预算管理体制的完善、中央与地方各级政府财权和事权的划分、社会保障和福利政策的调整、意识形态和教育理念的导向以及社会分配、社会公平等诸多方面利益关系的协调和社会资源的整合。事业单位改革的部署实际上属于一项重大的政治设计。

政治设计从社会层面纵向结构考察，主要包括理念、制度和组织三个轴心性指向。人类历史在不断演进和延伸，各国所构筑的政治大厦尽管于内在构造和外在形式上有所差别，但是主干框架都离不开理念、规则和组织体系这三项基本内容。理念

^① 温家宝总理在十届人大四次会议记者招待会上说：“我最觉痛心的问题是在这三年的工作中，还没能够把人民最关心的医疗、上学、住房、安全等问题解决得更好。”参阅《人民日报》，2006-03-15，2版。

^② 曹林：《医改到了临界点》，载《杂文报》，2005-11-15。

是社会价值的判别标准,制度是社会活动的规则体系,组织则是理念与制度的载体。

政治理念作为社会发展和变革最一般的价值系统,它是在政治、经济、历史、文化交互作用的条件下,对社会一般认识予以抽象、提升而确立的一种根本态度和基本准则。如正义理念、自由理念、平等理念、法制理念、公平理念、“以人为本”理念、“和谐社会”理念等已成为了社会政治活动中的核心概念。

理念是决定政治活动导向的标准尺度,事业单位改革的设计首先要在确立价值标准的前提下明确改革目标,才有可能少走弯路,不走歧路。改革开放之前,我国事业单位的建立和发展的价值取向很明确:教育、医疗统统由国家包下来,以充分体现社会主义的优越性;广播、电影、电视、出版、文化等全部由国家垄断,反映意识形态领域必须由无产阶级思想占领的执政理念。当改革开放将打破“大一统”的旧体制作为首要任务之后,我们对事业单位存在的价值标准产生了疑惑,对改革的目标产生了迷惘,于是只能边改边走,采取“摸着石头趟河”的策略(还不能说是“过河”,过河毕竟已明确要到达彼岸,而我们还不知要往何处去),至于路指何方,却不甚明了。当时“改革”已成为中国一种具有时代特征的“社会意识形态”,只要高举改革的旗帜,就几乎没人敢唱反调^③。改革的“彼岸”在哪里,还要走多远?在对这些问题还没有弄清楚的情况下,事业单位改革的号角便吹响了。

改革之初,针对事业单位服务质量差、工作效率低、资源浪费大等弊端,为改变“拿手术刀的不如拿剃头刀的,搞原子弹的不如卖茶鸡蛋的”分配不合理状况,套用国企改革的模式,从打破“大锅饭”、扭转收入分配的平均主义入手,开始实行放权给政策的方法,旨在调动各方面的积极性。以医疗卫生体制为例,改革基本是沿着这样的路径在摸索:扩大医院创收自主权(1985—1992年)→倡导产业化、市场化(1993—1999年)→鼓励以产权为纽带的资本整合(2000—)。与此同时,政府预算卫生支出比例由1980年的36.2%降到1990年的25.1%,2000年进一步降为15.5%。教育、科研、文化等单位的改革也大致是沿着这样的路线在进行着。在各种改革举措实施中,已经形成了一条不成文的约定:只要让政府少掏钱或不掏钱,所有的改革政府一般都会支持的。因为各级政府始终是把“钱从哪里来,人往哪里去”作为事业单位改革的重点和难点的。

我国经济体制整体的改革是在对计划经济进行全面批判的讨伐声中开始的,从1978年末十一届三中全会到1992年10月党的“十四大”,经过反复的论争和实践,确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,但这仅是一个总体的、轮廓式的框架。社会主义市场经济体制的大厦到底如何构建,里面应该装些什么器具物件,并不十分清楚。行动目标不明确、行动手段不明确、手段和结果关系不明确,是转轨时期经济

^③ 刘尚希:《以公共风险为导向的改革》,载《中国改革》,2005(8)。

主体实施改革时的主要特征^④。尽管历史和逻辑都可以证明,效仿他国,此路不通^⑤。但是学术界西风东渐的势头难以抵挡,在自己尚未形成一套成熟的实施方案时,采取“拿来主义”的态度似乎是又省力又时髦的做法。于是国际上风头正健的新自由主义纲领性的文件——“华盛顿共识”^⑥受到了国内经济学界的大肆追捧,并试图努力付诸实践。由此产业化、市场化乃至私有化的提法及做法在教科文卫等事业单位中开始大行其道,并得到了各级政府部门的默许或认可。此间,最为典型的是,几乎各省市重点中学的初中部都被剥离出来成为民办公助或公办民助的高收费学校,所有高校都取消了“双轨制”(根据高考成绩或专业,部分学生收费,部分不收费,)实行“并轨”,一律收费,并且收费标准一再提高;医疗卫生部门掀起了一股卖医院的风潮,江苏的宿迁市5年间133家公立医院被卖掉,只保留了两家,辽宁的海城1999年拍卖了18所乡镇卫生院和3所市直医院。2004年有近百亿元民资和外资介入中国近百家医院改制工作^⑦。事业单位改革之路就是市场化、私有化吗?这个问题若搞不清楚,改革只会成为误国害民的盲动之举。

市场化的核心是运用价格机制调节社会产品的供需关系。产品的供给者总是将产品卖给出价高的需求者,价格主宰着市场。但是有许多公共产品和供求双方信息不对称或维护公民基本生存权的准公共产品,必须由政府直接组织生产或由政府向市场购买提供给社会公众,以克服市场失灵现象。从二次世界大战之后,各国政府社会管理的职能一再强化,即使市场机制完善的发达国家,也从来没有只是听凭市场对资源的随意分配,国家总是进行必要的干预和调节。对教育和医疗资源尤其是这样。因为教育和医疗是投入与产出相比较效果最为突出的项目,且属于需求总是大于供给的稀缺资源,而它们又是直接关系到公民的生存权,关系着民族的整体素质,乃至国家的富强昌盛的资源,所以由政府作为资源配置主体是最理想的选择。

本届政府提出了“以人为本”、“和谐社会”、“科学发展观”等理念,这些理念反映了执政党的价值取向。它是在改革实践中总结正反两方面经验,集中人类智慧,对社会发展认识的抽象和概括。从根本上改善国民的生存环境,提高国民的生活质量是政府的最终目标。政府只有通过履行宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务四项职能,提供更多更好且为公民满意的公共服务,才能证明自己存在的价值与政权存在的合法性。事业单位是受政府之托提供具体公共产品的行为主体,其组织行为直接映现了政府的价值观念和执政意图。所以事业单位改革的目标是将事业单位构建成

^④ 黄卫华,周冰:《转型研究和有限理性假设的适用性》,载《南开经济研究》,2005(4)。

^⑤ “华盛顿共识”系指20世纪80年末位于华盛顿的三大机构——国际货币基金组织、世界银行和美国政府,根据拉美国减少政府干预、促进贸易和金融自由化的经验提出来并形成的一系列主张。“华盛顿共识”作为一项教义性的经济政策,深刻地影响了拉美国家的经济发展及前苏联等东欧国家经济社会的转轨,对我国的经济理论也有不可低估的影响。按照美国学者约瑟夫·斯蒂格利茨的概括,“华盛顿共识”的核心内容是“主张政府的角色最小化、快速私有化和自由化”。

^⑥ 曹海东,傅剑锋:《医改突变何去何从?中国医改20年成败难定》,载《南方周报》,2005(84)。

为与社会经济发展相适应、有效地为社会提供公共产品的政府公益部门,这是事业单位存在的唯一价值指向。

维护人权、保证公民的生存权是宪法规定的政府首要职责。20世纪80年代,世界卫生组织、教科文组织联合发出一个关于确保人类生存权的最基本的四项要求,即吃饭、住房、基础教育和基本医疗^⑦。然而令人深思的是,改革开放使我国经济高速增长的同时,公共医疗卫生事业却呈萎缩态势,教育也出现一种畸形发展的局面。据世界卫生组织2000年对191个成员国卫生体系的总体绩效评估,中国位居第144位,落后于印度、埃及、苏丹、巴基斯坦等不发达国家,在卫生负担公平性方面,中国被排在倒数第四位(第88位),与我国经济大国的地位很不相称。据中国社科院发表的社会蓝皮书披露,全国有65.7%的人没有任何形式的医疗保险。同样,教育按人均GDP与每位学生年均收费比例看,中国属最高之列。在农村,特别是偏远落后地区,“读书无用论”又开始抬头,教育改革对社会经济发展的负面影响已经显现出来。城乡居民对不断增长的教育、医疗费用心存隐忧,许多人发出感叹:医疗费,生命难以承受之重;教育费,家庭难以承受之累。

改革是对原有事物运行机制、运行方式的扬弃与变革,如何实事求是地对待历史是改革过程中不可回避的问题。改革对原有事物不仅有否定、有扬弃,还需有肯定、有继承。任何改革都是在原有基础上的演进和发展,激进的历史虚无主义是违背事物发展规律的^⑧。“泼洗澡水连孩子一同泼出去”的做法是愚蠢的,可是在改革中我们却做了许多这般傻事。文革中循着“不破不立,破字当头”的思路,高举“造反有理”的旗帜,呼喊“向17年(1950—1966年)旧的教育体制、旧的医疗制度开刀”的口号,对“资产阶级教育路线、卫生路线”进行了无情的批判。改革之初,我们仍然沿着这种思维定式,对计划经济时期教育和医疗的管理制度和运行机制予以全盘否定。如果说“文化大革命”是一种混淆黑白的错误举动,那么今日建立在对计划经济教育、医疗全面批判基础上的改革,从逻辑推理上看,肯定也是有问题的。翻看近20多年的文章,几乎是众口一词,把一切脏的、臭的、不好的东西都归罪于“计划经济”,计划经济成了“垃圾筐”,什么垃圾都往里装,即使是改革中的失误也硬塞给了“计划经济”。实际上计划经济时期,中国的教育、医疗取得过显著的成绩^⑨:首先服务目标定位准确,即追求社会公共利益,全心全意为提高公众的文化、健康水平服务;其次,服务布局较为合理,城市、农村兼顾;再次,有健全的经费保障机制,依据当时的经济水平,因地制宜、因陋就简办事^⑩。总之,社会公众对教育和医疗较为满意,无论是被称为“人类灵魂工程师”的教师,还是“救死扶伤”的“白衣天使”,在人们心目中都是一种

⑦ 巴德年:《我国卫生系统面临的挑战》,载《学习时报》,2003-12-23。

⑧ 于祖尧:《经济学在反思、反省中求生存和发展》,载《经济学动态》,2005(8)。

⑨ 葛延风:《反思中国医疗卫生体制改革》,载《中国经济时报》,2005-06-06。

⑩ 吴鸣:《公共改革的经济学分析》,长沙,湖南人民出版社,2004。

崇高乃至神圣的形象,备受社会的尊敬和爱戴。现在随着市场化进程的加速和创收动机的强化,这些启迪人类心智、拯救生命的人们在公众中的声誉不断下降,就此也可以折射出改革的偏误。

作为政府出资举办的事业单位,必须把如何更好地履行政府交付的提供公共产品的职责,最大限度地满足社会公众的需要作为改革的首要目标。因此,事业单位没有其自身经济利益可言。追逐本单位的收益,那是企业的行为。而事业单位只能把完成政府交付的为社会提供公共服务的任务作为组织活动的唯一目的,否则事业单位就没有存在的必要了。纳税人之所以愿意供养事业单位,因为公民可以用较低的价格从政府那里获取公共服务。如果事业单位成了唯利是图、与民争利的组织,公众是不会长期容忍这种双重盘剥(税负与高额收费)的,最终,事业单位只能走上自毁自灭的道路。由此政府的声誉也会受到极大的损害,政府存在的合法性将会受到公众的质疑。对事业单位改革失误可能带来的严重后果,我们必须有清醒的认识。

二、目标指引下的制度安排

合理的制度是保证社会政治经济有序进行的规则,制度设计和安排的实际意义在于向公众提供明确且具有持续性的行为规制,增强人们对未来政策导向的可预见性,以降低各利益主体行为的盲目性和社会排斥性,达到激励和约束的双重效果。

我国事业单位所涉及的主要业务范围,如教育、医疗,无论是发达国家还是发展中国家,都对其制度设计极为关注。世界上最早实行义务教育的是英国,传统上把1948年7月5日定为福利国家的誕生日,从这一天开始英国公民率先取得了综合国民保险和免费医疗的待遇,其后这一作法迅速在欧洲及其他西方国家流行开来。在福利制度实行了近半个世纪后,几乎所有的福利国家都迫于财政压力,对福利制度开始实行改革,改革的重点是遏制成本和重新校准“福利”项目,并对部分项目进行再商品化的变革(经济自由体制国家)。但是所有国家对于教育、医疗并未做大的调整,只是在遏制成本、提高服务质量上采取了若干措施。国家保证公民享有基础教育、基本医疗的格局不仅没有削弱,而且还有所加强。

现代教育的核心价值是教育公平,政府为公民提供基础教育、实行义务教育制度是保证教育公平的基础前提,世界上包括众多发展中国家在内的大多数国家都实行了义务教育。我国在1986年和1995年分别颁布了《义务教育法》和《中华人民共和国教育法》,以法规的形式明确了义务教育的基础性地位。法规是最具权威的政治制度,如何保证制度的落实应是制度设计的题中之意,法规的严肃性和权威性要靠制度去维护。真正落实执行有关义务教育的法规必须在制度安排上认真研究,并需对义务教育的承载体——学校的改革予以统筹考虑。

医疗的终端价值是维护生命的存续。医疗服务不能听凭市场安排的理论解释是:医疗除了显著的外在性(疾病的传播、健康水平对经济的影响等)之外,主要还存在着医患之间严重的信息不对称、医疗机构的垄断性、医疗费用的价格弹性、医疗科

学技术的非严密性和非可释性^①以及医务人员的道德风险等等。追溯历史,医院的滥觞是扶危济困、解救穷苦病人的救济所。中外近现代史显示,各国政府无不出资举办若干免费或低收费的官办医院,这是维护社会公德和巩固政权的客观要求。由于法律保障全民享有保健的权利,政府在追求成本控制的同时有权制定法规来约束保健市场购买者和提供者的行为,从而保证医疗机构竞争行为不会以牺牲病人的利益为代价。如果政府不再承担医疗机构的日常费用,任其在水中谋求出路,受“信息不对称”的制约,政府则很难用法规去约束医疗机构侵害消费者利益的行为。如此,政府即便缩减了预算成本,但却付出了额外的社会成本——社会公平失衡、公共道德缺失、政府声誉遭损、国民素质下降、社会发展滞缓,这种潜移默化式的损害,是十分危险的。

事业单位在制度安排上主要有4个方面问题亟待解决:①事业单位的涵义及其社会职能的定位;②中央与地方各级政府应该承办的事业及财权的划分;③事业单位收费制度及资金收付的监管;④事业单位服务质量的社会监督体系与问责制度。

(一) 事业单位的社会职能

事业单位是政府部门的延伸,只是它不具有行政管理的职能。事业单位不能像企业、人民团体或非营利组织那样去自行确定组织的职能,它只能由政府部门来决定。政府设置事业单位的初衷是将一些政府需承担的具有较强的专业性和技术性社会事务,交由专门的机构去完成,这些专门机构的费用由政府来承担。当初我国对事业单位就是按这种思路界定的。如1963年7月22日《国务院关于编制管理的暂行办法》(草案),将事业单位定义为:“为国家创造和改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化教育、卫生等需要,其经费由国家事业费开支的单位。”但是改革开放以来,随着事业单位多元化的发展及与国家经费拨付的不足,事业单位的定位和职能越来越模糊,以致成了一个界限宽泛、构成庞杂的组织形式。现在事业单位被定义为:“国家为了社会公益目的,由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”(《事业单位登记管理暂行条例》,1998年)这个定义缺陷有二:一是将事业单位举办主体泛化,举办主体不仅包括了国家机关,还包括了“其他组织”,由此为众多单位和部门单纯为了创收构造出若干自收自支的事业单位提供了政策依据;二是没有指明经费来源,使事业单位高收费以致滥收费找到了理由。实际上事业单位概念的含混,也是改革目标不明确的一个诱因。为此有人提出事业单位改革的目标是非政府组织,也有人提出应成为自负盈亏的企业。

研究事业单位改革,首先要为事业单位“正名”,恢复其政府公益部门的本来面

^① 在医患纠纷中,由于信息的不对称,患者很难举证医生的误诊。国外一些病理学家通过解剖尸体来验证医生诊断的准确程度,结果发现:在对26种疾病1322项诊断中,46.5%正确,39.8%错误,13.7%有遗漏。证据表明,一些手术可能对病人仅起很少的作用,有的甚至产生净损害,然而它们仍然被继续使用。见巴古拉斯·巴尔,大卫·怀恩斯:《福利经济学沿问题》,北京,中国税务出版社,2000。

貌,充分体现由政府最初设置时的动意,强化其社会公益的职能和政府资金供给的预算机制。事业单位同时应具备四个条件:一是由各级政府出资设立;二是承担政府交付的具体任务;三是经费由财政拨款;四是没有其自身的经济利益,只有为社会提供公共产品的职责。

(二)事权与财权的划分^②

我国在事权、财权配置中存在着两方面问题。一是政府财政支出偏重于经济发展投资,对于基本公共服务支出份额相对较小,财政迟迟不愿退出盈利性领域,而对政府这一公共服务机关的职能性主导业务——提供公共服务却缺乏足够的热心。近几年财政在经济发展方面支出的比重超过了30%,而在文教科卫等事业部门的支出不足20%,与此对照,世界上众多国家后者的比例都超过了50%。二是财权过于集中在中央,事权过多下放到了地方。1994—2002年期间中央财权占有平均为52%,事权平均为30%;地方财权和事权则分别占48%和70%。可是,上级政府拥有对社会公众提供公共产品的承诺权和决策权而不负担相应的履行责任或义务,只是将任务以指令的形式交付下级政府,但却没有赋予相应的财权,由此导致越往下级财政越困难,特别是中西部地区县乡财政普遍窘迫,隐性债务越来越重。地方政府尤其是县乡政府被作为基础性公共服务的提供主体,在财力支撑不足的情况下很难形成充分、稳定、制度化的公共产品供给机制。

财权与事权合理配置大致有三种思路可供选择:①财政分配格局基本不变,调整事权;②事权安排格局基本不变,调整财权;③事权与财权同时进行相互适应性调整。这三种思路依次可分别作为近期、中期、长期事权与财权配置的调整策略。

目前在教育、医疗等基础性公共服务方面事权与财权的划分思路如下。

1)教育 义务教育的经常性支出主要是教师的工资费用,学校的基础设施属一次性投入,比重相对较小。根据东、中、西部经济发展和财力水平的不同,政策应有所区别:东部,工资由地市统筹,省予协助,学校基础设施由乡镇负责,县予协助;中部,工资由省统筹,中央协助,基础设施由县乡共同负责,地市协助;西部,工资实行全国统筹,基础设施由地市县乡共同负责,省予协助。

2)卫生医疗 中央政府除一般的监督管理支出外,主要负责传染病预防、计划生育、防疫接种和医疗研究的费用。地方政府除了本地区的卫生监管和地方病的防治支出外,主要负责本地区医疗机构的建设和日常运转经费,中央及上一级政府可根据各地财政预算情况给予必要的补助,充分发挥转移支付的资金调剂作用。

(三)事业单位的收费制度及资金运行模式

事业单位既然是政府出资专门为完成政府交付的具体任务设立的组织,其收费标准自然应由政府按法律程序去制定。费用标准可根据政府政策取向、服务产品外

^② 国家发改委宏观经济研究院课题组:《公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究》,载《经济研究参考》,2005(25)、(26)。

溢程度、资源利用效果、财政承受能力等方面去综合考虑。费用标准要在全省(或地市)范围统一,农村及落后地区标准可适当降低。

事业单位要严格按收支两条线的资金运作模式进行管理,单位收费与雇员收益不再直接挂钩。各单位不设立经济核算会计,只是由财政部门委派出纳,专门审核费用支出和报销日常开支。切断了各单位收费与收益的联系链条,可以从根本上杜绝滥收费的行为,但是有可能出现消极懈怠、服务态度不端、服务质量下降的情况,这就需要建立有效的监督机制和问责制度。

(四) 监督机制与问责制度

对于事业单位服务质量、服务态度,可通过3个行为主体,形成3种力量,从不同角度进行监督:政府、媒体、服务对象。政府作为举办主体,它能以行政权力的形式决定事业单位的组织变更和人事任免,其监管强度和力度最大,但由于组织链过长,往往感到鞭长莫及,疏漏失察在所难免,所以必须开辟与社会公众顺畅的沟通渠道,密切关注媒体和服务对象的反映,以保证监管的有效性和及时性。在基本准确的前提下允许新闻媒体揭露工作失误和丑陋行为,将事业单位置于社会公众的全面监督之下。对于服务对象要给以便捷的投诉、质疑的渠道,并予以及时答复,不能动辄让服务对象去求助于法律,走法律诉讼程序,这实际上是政府部门不负责、不作为的表现。事业单位是政府公益部门,牢记组织的本质属性,监督就有了准则和尺度。如果把事业单位定位在“市场中的利益主体”,监督往往是失效的。以医疗为例,若不明显地触犯法律,医疗费无论花了100多万元(深圳案例),还是500多万元(哈医大二院案例),在“信息不对称”的情况下,医院只要巧舌如簧地能够自圆其说,政府部门和服务对象对医院也只能是无奈的道德拷问。

为了保证监督机制的约束效果,在施以激励机制的同时必须加强问责制度。问责不仅要针对直接责任人,还要追究单位负责人和政府主管部门的责任。向服务对象负责,对社会公众和政府负责是事业单位工作的出发点。问责是政府对没有很好完成所交付具体事项的事业单位应承担责任的质询和追查,同时也是纳税人对政府部门没有按着相关法律和承诺提供相应公共服务应承担责任的追问和询查,这是构建廉洁政府、效率政府、功能政府、福祉政府不可或缺的制度安排。

三、制度规范下的组织架构

现代社会是一个庞大的“组织化”系统,每一类组织都是为适应社会的需要和满足相关群体的利益要求而产生的。组织是人格化的社会工具,它是价值理念、制度取向的一种社会契约形式。每一类组织都有显性契约和隐性契约,前者包括组织设立的目的、运行机制和承担的社会责任等需要向公众彰示的内容,后者包括组织的治理机构、业务运行程式和利益分配制度等需要在组织内部实施的具体要约。事业单位是目前我国各类社会群体中最不规范的组织形式,行政与事业混杂,盈利与公益交错,显性契约之混乱是其他任何社会组织都无法比拟的。

对于事业单位的改革较为盛行的提法和做法是实行分类管理。这其实仅是传统

预算管理方式的翻版,即由全额、差额、自收自支预算管理单位,分别改为行政性事业单位、财政补贴事业单位、财政部分补贴事业单位和企业化管理事业单位,基本还是围绕预算拨款制度来实施管理的。事业单位性质含混、类别庞杂的现状丝毫没有得到改变,其在政治经济生活中的功用已经远远脱离了政府最初设置时的意图。

将事业单位的组织契约定位于“政府公益部门”,根据这一目标导向,按现有事业单位的社会职能和资金补偿方式重新进行组织整合,使它们各符其名、各司其职,并施以不同的管理模式,可以为改革目标的实现提供组织保证。组织整合的具体操作思路如下。

(一)将行政单位剥离

现有事业单位编制中,存有一些具有行政行为的单位,其产生的原因:一是机构精简,受行政编制的限制;二是出于“创收”动机,把具有一定行政处罚收费权力的行政机关划为了事业单位。将行政单位混同于事业单位的弊端是:①混淆了行政行为和民事行为的界限;②财政收入受到侵蚀;③为行政腐败的滋生营造了“温床”;④损害了政府在公众中的形象,败坏了公共部门的声誉。

把具有行政行为的单位正名归位至少有这样一些益处:①有利于政府部门更有效地行使行政职权,发挥政府部门对社会生活管理协调的作用;②保证政府财政收支有序运行,有效增加财政收入;③防止行政权力异化,使行政权力的使用与单位的创收严格割断开来,保证行政行为的公平、公正;④由事业单位人员转变为政府公务人员,可以增强单位职工的责任感和使命感,更有利队伍的思想作风建设。

(二)将企业单位剥离

现有事业单位编制中,有一部分自收自支实行企业化管理的单位,这些单位实际上就是以追逐利润为经营目标的企业,只不过它们为社会提供的大多是无形的服务产品。

适合于改制为企业的应该是这样一些单位:①市场中已有提供同类产品的企业,产品实用性强,与市场距离较近,外部环境已经形成了良好的市场竞争机制;②国外同行业大多为具有竞争性的企业,且国内在对私改造前也多为经营性的机构,目前市场需求弹性较大;③具有较大获利空间,市场选择性很强,且多为企业或其他法人单位提供服务的组织。

事业单位改制为企业以后,除了要受相应法规制度约束外,主要是接受市场的考验和选择,各级政府可委托国有资产管理部以所有者的身份参与企业的决策。由事业单位改变了身份的企业,还属于国有经济,政府是以投资者的身份出现,而不再以上级主管部门的身份去管理这些单位。

(三)将非企业单位剥离

现有事业单位编制中,有一部分这样的单位:它们不具有行政职能;它们没有受过任何一级政府委托承办的公共事务,只是为社会提供具有一定公益性的产品,且

完全按市场的要求去提供;它们维持生存、补偿消耗的收入来源主要依赖财政的补贴和业务收入;它们的存在似乎就是为了单位的存活和供养单位的职工。这些单位既不是行政单位,也不是企业单位,称它们为事业单位也仅是个名义,因为政府没有交付它们任何具体的业务去操办。根据计划经济转为市场经济的东欧各国的做法及我国《民办非企业单位登记管理暂行条例》的有关规定,这些单位可划定为非企业单位。

非企业单位包括了民办非企业单位,也涵盖了非民办的非营利组织。大部分非企业单位最终发展的方向是非营利组织,这种定义方法也为这些单位运行机制的变革做了前期铺垫。

(四)确立真正意义的事业单位

经过对现有事业单位的分解、离析,从中将行政单位、企业单位和非企业单位剥离出去,最终只剩下了真正意义上的事业单位。真正意义上的事业单位是政府为了满足社会公共需要而出资专门设立的机构;它们不具有行政权力,但要完成政府职能所涉及的具体业务;它们的业务运作目的不是为了营利,而是为社会提供公共产品;它们的资金补偿主要来自政府财政,也有一部分来自业务收入;它们的业务活动主要是受命于政府。有些国家称它们为公立公益行政机构或政府公益部门,倒也是名正言顺。

运用公共产品的理论,本着尊重历史、考虑现实、借鉴别国作法的原则,结合我国经济发展水平和政府财力,作为政府公益机构的事业单位应包括:①教育事业机构;②科学研究事业机构;③医疗卫生事业机构;④文化体育事业机构;⑤基础设施事业机构;⑥社会保障事业机构;⑦其他事业机构,包括农林牧水事业、海洋事业、信息咨询事业、标准计量/技术监督/质量检测事业、机关后勤服务事业等机构。

当真正意义的事业单位确立后,其组织内部也需合理整合,具体包括管理体制、机构设置、人员配置、资金运作以及业务运行等方面的调整和变革,以使其真正成为能够满足社会公共需要的政府公益机构。

事业单位在自身再造和变革中主要涉及以下问题。

1. 价值目标的确定

事业单位的价值目标是根据政府部门的要求确定的,为特定的消费群体提供优质高效的服务是每一个事业单位生存的核心目标。各个事业单位自身有若干围绕政府目标的单位目标:组织的发展、业务的稳定、行业地位的提高、技术水平或学术水平的领先、雇员福利待遇的保证、社会的满意程度等等。

2. 机构设置与人员配置

作为公益性政府机构,事业单位的组织结构具有稳定性和规范性的特点,它必须以正式的文件确定下来。文件中要载明组织的总格局和相应的职能部门、各部门应设置的职位、各职位的职责以及各职能部门之间的关系。

组织机构的规模取决于业务量的多少和业务的特点。事业单位的设立是根据社会的需要和政府财力来决定的,随意扩展或缩小业务范围都是不可取的。

人员的配置要与完成的业务量相适应。事业单位的服务活动专业性、技术性很强,人员配置单从数量上规划是远远不够的,必须考虑人员的专业技术水平和业务能力。在所设定的不同岗位上,只能是按职称职务的标准予以配置。事业单位的业务活动不是序时地呈均匀直线变化,其工作量总是忽多忽少呈不规则的形态变化。要坚持以常态的平均工作量配置人员,而对于工作量高峰期人手短缺问题,可采取部门之间协调借用或临时从外面聘用的方式弥补暂时的人手缺口。

3. 资金收支管理

事业单位要严格实行“收支两条线”的资金管理制度,即各事业单位的支出完全与收入脱钩,收入列入财政预算,支出由财政部门按部门职能需要,依据定额标准足额供给。

在事业单位内部,资金管理实行按财政预算核定的支出报账制。

4. 业务运行机制

作为政府部门附属机构的事业单位,其存在的意义就在于能够操办政府交给的事务,所以研究运行机制就要围绕着如何办好这些事务来考虑。具体来说,事业单位需明确办理什么事务,办理多少事务,如何办理这些事务。

办理什么事务,即要弄清楚所办事务的范畴、性质、目的及要达到的标准。在此基础上,还要弄清办理多少事务,即政府交给了多少任务。任务量直接关系到事业单位的机构设置、人员配置以及财务资金的拨付。

当把任务量确定下来以后,就要研究如何完成这些任务,也就是探索业务活动如何运行的问题。由于事业单位基本上提供的都是服务产品,信息的严重不对称,使服务对象很难在短时间里对服务质量进行测评,所以单位内部对服务质量的控制应摆在业务活动运行的首位,如医疗质量、教育质量等。服务质量的控制可采取内外结合的评定方法,特别要发挥媒体和社会公众的监督评价作用。

组织是实现目标、落实制度的最终载体,微观机制再造的效果直接关系改革的成败。以医疗为例,在现有机制下即使政府在药品价格、医药费报销比例上向有利于患者方面再做进一步的调整,只要医院仍然以“创收盈利”为业务导向,患者的负担就不会降低,因为医疗服务的特殊性决定了医者在与患者和政府医保部门的博弈中始终处于有利地位。教育部门也是如此。医院、学校等组织是为社会提供终端产品的基本单位,恢复其“政府公益部门”的本来面貌,重塑“公立公益”的形象,应作为事业单位改革的落脚点。只有这样,才能真正体现政府“以人为本”的执政理念。

以上是本书的基本观点和总体思路,供读者作为本书审阅的线索。

本书正是从政治设计的角度来研究事业单位改革的,对事业单位的界定、起源、存在的社会机理、改革历程、改革目标、改革思路及操作方法做了较为透彻的分析和前瞻性的研究,应该说会对我国事业单位改革的推进产生积极作用。

本书是天津市社科基金、全国行政学院系统科研基金的课题成果,是在课题组全体同志共同努力下完成的。么伟存撰写第二章及第一章的第二节;毛英琴撰写第五

章;刘西林撰写第六章;李勇撰写第十一、十二章,其余均为李鸥撰写,最后由李鸥统审总纂定稿。本书在搜集资料和写作过程中,受到了天津市编制委员会魏建一处长热忱无私的帮助和支持,本教研部刘学敏、毕连振二位老师在资料搜集、整理、打印方面也作了大量工作,为本书的成稿付出了辛勤劳动,在此一并深致谢意。

敬请读者对书中纰漏舛误批评指正。

李 鸥

2007.3.15