

当前的中国，正处在一个非常重要的历史发展时期，各项改革都取得了令人鼓舞的成绩。

事业单位改革，仅仅是一个开头，发展和改革任重道远，尚需付出更多的努力。

我们期待出现更多的勇于改革的探索者，为国家的发展和改革大业贡献力量。

事业单位改革模式研究

赵子涛 著



中国人事出版社

事业单位改革模式研究

赵子涛 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位改革模式研究/赵子涛著. —北京:中国人事出版社,
2007.12

ISBN 978 - 7 - 80189 - 651 - 3

I. 事… II. 赵… 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 110030 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

济南宏宝印务有限公司印刷

*

2007 年 12 月 第一版 2007 年 12 月第一次印刷

开本:700 × 1000 毫米 1/16 印张:17

字数:158 千字 印数:1—3000 册

定价:36.00 元

序

事业单位作为中国特有的一种社会组织,建国50多年来在经济社会发展中发挥着重要作用,为国民经济和社会各项事业的发展作出了重要贡献。但随着时代的前进,社会主义市场经济体制的不断完善,事业单位在管理体制、运行机制上的矛盾和问题越来越多地暴露出来,表现为自我发展能力不强、社会化程度较低和社会服务职能弱化等问题。实践证明,事业单位发展的动力在改革,活力在改革,根本出路也在改革。

改革开放以来,事业单位改革从当初的单项、行业改革开始,发展到管理体制、人事制度、财政管理制度、工资福利制度和社会保障制度等诸多方面。目前,已经推进到一个全面发展的攻坚阶段。按照中央的部署要求,各地在事业单位改革的探索中取得了一些进展,但由于事业单位情况异常复杂,涉及

到各种利益关系,改革显得比较艰难。因此,亟待对事业单位改革进行全面、系统的研究,提出切实有效的改革举措。

《事业单位改革模式研究》回顾了事业单位发展改革的历程,总结了既有研究成果,又借鉴了国外非营利组织的经验,结合实际工作和理论学习,准确把握问题关键,具体设计和阐述了事业单位改革的企业化、公益化、行政化模式,特点显著。

一、创新性。从全新的视角出发,把事业单位看作是能量丰富的人才库,具有强大的潜生产力,这就从根本上认识到了事业单位改革是解放生产力的实质,突破了减员增效、减轻财政负担的思维定式,指出改革的关键在于调整优化结构,改革内部管理体制,提高效率,建设社会公共服务体系。在分析事业单位改革参与主体中大胆引入举办主体并特别强调其作用,为化解改革矛盾奠定基础。把握“以人为本”与建设和谐社会的指导思想,结合调动人的积极性和建立保障机制,依据功能特点、资金来源和发展方向科学分类,管理制度、人事制度、分配制度、财政体制和社会保障等综合配套,规划了改革的具体路径,凸显了大胆创新的理论勇气。

二、系统性。在纵向回顾事业单位发展和改革

历史、横向结合中国实际、借鉴国外非营利组织经验的基础上,采用有效的工具,从事业单位的分类到改革模式的确定,再到举办主体的特殊作用等都做了透彻分析。而对企业化模式的实现、公共服务组织建设的基本内容,以及行政化改革的要求又进行了具体的阐述,并结合案例分析,形成了对事业单位改革模式全面、完整的论证,系统推演了改革的整个过程。

三、启迪性。在准确界定改革的主要问题的基础上,从实践的角度,深入阐述了解决问题的基本模式,这是改革实践的结晶和升华。不管事业单位多么庞大复杂,只要抓住事业单位举办主体这一关键,明确分类,配套推进,改革的问题就能迎刃而解。

我与本书作者子涛同志的结识,是在他工作的日照市。那是一座以“日出初光先照”而得名的沿海城市,位于齐鲁大地、黄海之滨,那里有蓝天、碧海、金沙滩,民风淳厚,充满朝气,呈现一片欣欣向荣的景象。子涛同志长期从事组织人事工作,在多次的交流、探讨中,我发现他思维敏捷,思路清晰,做事果断,脚踏实地,勤于学习,善于思考,多有见地。他生于齐鲁、长于齐鲁,从小受到传统文化的熏陶,接受了良好的教育,先后在县乡政府和省市机关工作过,

多次参与地方政府机构改革,具有丰富的实践经验。《事业单位改革模式研究》是他的最新成果。我希望这一成果,能够在更大范围的实践中发挥作用。

当前的中国,正处在一个非常重要的历史发展时期。从农村到城市、从经济领域到其他各个领域,全面改革的进程势不可挡地展开了。事业单位改革,仅仅是一个开头,发展和改革任重道远,尚需付出更多的努力。我们期待出现更多的勇于改革的探索者,为国家的发展和改革大业贡献力量。

是为序。

王 强
2007.4.8

目 录

序	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 事业单位改革的必然性	(1)
第二节 基本概念界定及其解析	(7)
第三节 意义和分析工具	(11)
第四节 研究思路及结构框架	(15)
第五节 研究成果的主要贡献	(19)
第二章 中国事业单位和国外非营利组织概况	(22)
第一节 事业单位的发展改革历程	(22)
第二节 事业单位的现状、问题及思考	(33)
第三节 国外非营利组织的情况	(40)
第四节 事业单位改革的目标	(52)
第三章 事业单位改革的国内外研究状况	(56)
第一节 国内对事业单位改革的分析	(56)

第二节 国外对中国事业单位改革的研究	(76)
第三节 实践中的改革模式研究	(86)
第四节 对国内外分析的总结	(89)
第四章 改革及模式选择的参与者	(93)
第一节 对改革模式选择难点分析的回顾	(93)
第二节 政府在改革模式选择中的作用	(97)
第三节 事业单位举办主体——政府部门的影响	(103)
第四节 事业单位及其服务对象的影响	(107)
第五章 事业单位改革的基本模式	(118)
第一节 事业单位分类	(118)
第二节 事业单位改革模式的实现过程	(123)
第三节 事业单位改革的主要内容	(140)
第六章 事业单位改革的企业化模式	(145)
第一节 概念含义及企业化的改革目标	(145)
第二节 企业化模式的基本内容	(148)
第三节 企业化模式的总结	(168)
第七章 事业单位改革的公益化模式	(171)
第一节 基本含义及社会公共服务组织建设	(171)
第二节 公益化模式建设	(174)
第三节 公益化模式的评价	(195)
第八章 事业单位改革的行政化模式	(197)

第一节 基本概念及改革目标	(197)
第二节 事业单位改革行政化模式的主要内容	(200)
第三节 事业单位改革行政化模式的优劣辨析	(212)
第九章 事业单位改革模式的实践与效果	(215)
第一节 企业化模式的案例分析	(215)
第二节 公益化模式的案例分析	(223)
第三节 行政化模式的案例分析	(230)
总结与展望	(235)
参考文献	(241)
中文文献	(241)
英文文献	(259)
后 记	(261)

第一章 绪 论

事业单位改革是继国有企业改革、政府机构改革之后的又一重大改革,是一项十分艰巨复杂的任务,探索改革的具体途径具有重要的现实意义。

第一节 事业单位改革的必然性

事业单位是中国计划经济时代的产物。几十年来,我国的事业单位在振兴国民经济、发展各项事业的特定历史条件下,为迅速调集各种人力、物力、财力进行社会主义建设作出了不可磨灭的贡献。但是,伴随改革开放的不断发展,社会主义市场经济逐渐取代社会主义计划经济,市场经济体制基本确立和逐步完善,国有企业改革和政府机构改革不断深入发展,传统体制下建立的事业单位,不适应时代发展的因素越来越多,管理体制和运行机制上的矛盾和问题越来越多的暴露出来,成为制约经济发展和社会进步的一大障碍。

一、事业单位总体情况

改革开放以来,特别是近几年来,随着经济体制改革和行政管理体制改革的不断深化,事业单位改革在不同层面上进行了一些有益的探索和试点,取得了一定成果。但应当看到,事业单位的现状依然不容乐观。截至 2005 年底,全国事业单位总计 125 万个,工作人员超过 3035 万人。国家财政每年用于事业单位的各种经费高达数千亿元,为数不少的省份,财政收入的 65% 以上用于行政事业费开支,大多数县的行政事业经费占财政收入的 80% 以上。据财政部门统计,全国国有资产总量中(不含自然资源资产),经营性国有资产约 7.7 万亿元,占 65%,非经营性国有资产约 4.1 万亿元,占 35%。而非经营性国有资产中事业单位(非营利组织)资产占较大比重。

二、事业单位的现实矛盾决定着改革的必然性

事业单位存在的问题直接表现为效率不高、功能弱化、发展能力不强,根本原因在于管理体制不够完善。

就效率不高而言,用经济学术语讲,即是投入和产出不对称,投入远大于产出。据笔者长期观察,随着我国经济迅速增长,对事业单位提供的公共产品需求增加;相应事业单位规模扩大、人员增长、投入增加。但是,事业单位的产出没有明显增加或产出增加低于需求增长,这是关键问题。全面推行事业单位改革的直接原因在于其产出远小于投入。前面提及,中国事业单位的数量、人员和占有的资产以及花费

的财力较多,与此对比,事业单位的产出却难以令人满意,事业单位对中国的 GDP 的贡献率不足 10%。^①

从投入看,国家每年的事业经费数千亿元,其中 70% 被“人头费”吃掉。^② 国家用于事业单位的经费连年增加,但事业单位人员数量增加较多,经费增长比例赶不上“人头费”的增长比例,相对地用于事业发展的经费依然增加不多。再者,财务制度上的某些缺陷,导致事业经费在投入事业发展的过程中流失,最终投入的经费少之又少。从产出方面看,一方面,由于实际投入资金少,公共产品产出自然少,加之重复建设、专业化程度不高、漠视投入效益分析,致使实际产出更少;另一方面,由于事业单位在某种程度上具有一定的垄断性,提供的服务和产品质量不高,从而有效产出减少。这是事业单位产出效率不高的主要表现。由此看来,深入推进事业单位改革是当前一项紧迫的任务。

三、国际环境迫切需要进行改革

从世界大环境角度来看,改革开放后,中国与其他国家的经贸、人员往来和文化技术交流日益频繁,进出口总额逐年增加,从 1978 年的 206.4 亿美元增长到 2006 年的 17607 亿美元。^③ 香港、澳门相继顺利回归;中国于 2001 年 12 月正

① 王红、潘加军:“制度经济学与我国事业单位管理制度创新”,《理论探索》,2005 年第 2 期。

② 李欧:“对事业单位改革的理论思考”,《经济研究参考》,2002 年第 88 期。

③ 中华人民共和国统计局编:《2006 年国民经济和社会发展统计公报》,2007 年 2 月 28 日。

式成为 WTO 成员;成功申办 2008 年奥运会,与其他国家互办文化年,举办中非经贸论坛,参加世界达沃斯经济论坛,积极参与世界性的各种政治、文化、技术、商业交流,参与各种地区和世界性组织的对话合作等等。

所有这些,需要强大的经济实力作后盾,需要强大的综合国力作保障,需要有完善的基础设施、优质的社会服务和高素质的人才作支撑。主要从事公共产品提供的事业单位应该在其中发挥重要的作用。

四、事业单位改革是历史发展的必然趋势

从人类历史的发展进程来看,每个时代有每个时代的现时条件,如果条件发生变化,对应的某些不适应新条件的事物理应进行变革,逐步适应新的发展。“世易时移,变法宜矣”就是这个道理。

每一种事物在其产生、存在的时代,是应时产生,也会对这个时代的发展作出贡献。但如果条件发生了变化,就应革除不适应时代和历史发展的事物,保留时代需要的事物,也就是“扬弃”。中国历史上的“商鞅变法”、“王安石变法”等,都是改革。变化是世界的常态,世界在运动中不断发展。

实践证明,事业单位发展的动力在改革,活力在改革,根本出路也在改革。哪个单位改得早、改得彻底,哪个单位就焕发生机和活力;不改革,其发展与生存空间就会越来越小,路子就会越走越窄。

党的十六大以来,党中央和国务院多次提出“按照政事

分开原则,改革事业单位管理体制^①”、“继续推进事业单位改革^②”、“积极稳妥地分类推进事业单位改革。依法规范对事业单位的授权行为^③”、“加快事业单位改革,实行符合事业单位特点的收入分配制度^④”。从2005年开始,中编办把事业单位改革、乡镇机构改革确定为两大工作重点,各省市地方政府先后出台各种指导性意见,成立专门的领导机构和工作班子,开展初步试点工作,不断探索事业单位改革的规律。

2007年4月下旬,中央编办在江苏省无锡市召开部分省(区、市)事业单位改革工作座谈会。国务委员、国务院秘书长华建敏同志强调,当前要按照全面落实科学发展观的要求,把事业单位改革摆上重要议事日程,加快社会事业发展,不断提高全社会的公共服务水平。

2007年10月15日,胡锦涛总书记在十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》中明确提出要“加快推进事业单位分类改革”。

由此看来,全面推进事业单位改革是适应新时期国家改革开放、经济发展、社会进步的需要,也是在复杂的国际环境

① 江泽民:《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2002年11月8日,第35页。

② 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,人民出版社,2003年10月,第32页。

③ 编写组编:《2005年中国发展目标与任务:十届全国人大三次会议〈政府工作报告〉学习辅导》,中共党史出版社,2005年3月,第21-22页。

④ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,新华网,2006年10月。

中应对各种新挑战的需要。

五、研究解决的主要问题

事业单位改革涉及面广,事关改革发展稳定的大局,事关构建社会主义和谐社会目标的实现,是一项复杂的社会系统工程。能否顺利推进改革,是对党执政能力和领导水平的重大考验,需要认真研究,统筹规划,精心组织实施,确保改革稳步推进。究竟如何改,才能降低改革成本,使改革顺利进行,最终达到改革目标,即如何使改革的收益减去成本后的改革净收益大于零,甚至远大于零,建立起与社会主义市场经济相适应、符合各类事业单位特点的新型管理体制和运行机制,是专家学者、改革组织者和广大群众普遍关注的问题,也是迫切需要解决的一个严峻课题。中央在全国选择了黑龙江齐齐哈尔、河北唐山、四川自贡和江西新余四个城市进行试点,其他各省市也在进行各种探索,做法千差万别,各有特点。

结合工作实践,笔者思考,过去人们大多是消极地把事业单位当作负担,把改革仅仅理解成简单地撤几个单位、减几个人、压缩几个编制、减少多少财政负担,可否转换一下思维方式,视“机构臃肿、规模庞大”的事业单位拥有巨大的有待开发的生产力(本书称为“潜生产力”),如何选择改革模式,才能使这些巨大的“潜生产力”释放出来?这将是本课题研究解决的主要问题。

第二节 基本概念界定及其解析

一、事业单位的概念

事业单位是中国四种主要法人之一,谈到其定义,可以从“事”和“业”说起。汉字中的“事”是形声字,从史,为掌管文书记录之人。甲骨文中与“吏”同字,其本义为官职,如《说文》中“事,职也”;《韩非子·五蠹》中“无功而受事,无爵而显荣”。也引申为职守、政事、事务、事业等,如《尔雅》中“事,勤也”;《左传·昭公二十五年》中“为政事庸力行务”,及其注中“在君为政,在臣为事”;清朝方苞《左忠毅公轶事》中“他日继吾志事,惟此生耳”。“业”是象形字,指从巾丛生草,本义为古时乐器架子横木上的大版,刻如锯齿状,用来悬挂钟磬。如《说文》中“大版也。所以覆县钟鼓之,捷业如锯齿,以白画之。”后引申为学业、事业、功业,如诸葛亮《出师表》中“先帝创业未半,而中道崩殂”。“事”与“业”连成成语始于现代,且使用较为频繁,一般有三种含义:一是指人们所从事的,具有一定目标、规模和系统的对社会发展有影响的经营活动。如“公益事业”、“教育事业”等。二是特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的文化、教育、卫生等单位。如“事业组织”、“城市公用事业”等。三是指个人的成就。如“干一番事业”。在《中华人民共和国宪法》中多以前两种含义使用“事业”概念。如“国家发展教育、科学、医疗卫