

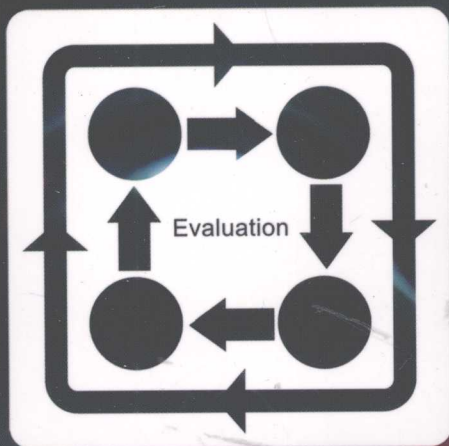
智勝
BEST-WISE

公共管理评估丛书

事业单位治理结构 与绩效评估

The Governance and Performance Evaluation
of Public Service Unit

邓国胜 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

智勝
BEST-WISE

公共管理评估丛书

事业单位治理结构 与绩效评估

邓国胜 纪颖 郑琦 巩侃宁 乐园 著

D630.1
D6



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评估丛书



事业单位治理结构与绩效评估/邓国胜等著. —北京:北京大学出版社,2008.6
(公共管理评估丛书)

ISBN 978-7-301-13588-4

I. 事… II. 邓… III. 行政事业单位—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 045115 号

书 名: 事业单位治理结构与绩效评估

著作责任者: 邓国胜 等著

责任编辑: 丁莉华

标准书号: ISBN 978-7-301-13588-4/D · 2023

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 23.25 印张 314 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



《公共管理评估丛书》总序

公共组织不以私人利益为追求目标,因此公共组织往往缺乏内在发展的动力。另一方面,公共组织又具有相对的垄断性,缺乏市场竞争机制,因此组织自我改进与发展的外在动力也不足。公共组织的这种先天不足,会直接影响到公共组织服务质量与绩效的提高。因此,公共组织最迫切需要解决的问题就是动力源泉!

公共组织的动力有两方面的来源,第一是组织内部自身,即组织的使命与员工对使命的认同。但遗憾的是,公共组织经常会出现使命失灵的现象;第二是组织外部的压力,但这种外部的压力与市场竞争机制又有很大不同,它不是建立在优胜劣汰的基础上,而是建立在评估的基础上。也就是说,外部的评估是公共组织提升绩效与服务质量的重要动力来源。这也是为什么评估成为新公共管理的热点的原因。事实上,无论是发达国家,还是发展中国家,政府在推进行政体制改革或公共事业的改革方面,都离不开评估这一管理的核心工具。

中国的改革更离不开评估。改革实际上是对利益进行重新调整与分配的过程。随着中国改革开放的不断深化,

改革的阻力与难度也越来越大。而从技术层面入手、从管理改革入手,就具有较强的正当性与可行性。它不仅符合世界的潮流,容易为利益各方所接受,而且也容易取得立竿见影的效果。而作为管理改革的核心工具,评估是最理想的技术手段之一。也就是说,从评估切入,通过评估来推动中国的改革是未来一个切实可行的路径与选择。

然而,评估又是一件非常困难的事情,甚至可以说是管理学的世界性难题。毕竟评估是基于价值的一种判断,具有较强的主观性。因此,没有绝对客观、公正与科学的评估。特别是对于公共组织而言,由于其目标多元与弹性和指标的难以测量,评估更是难上加难。在这种情况下,公共组织的评估就更需要小心谨慎,更需要理论的指导。在西方国家,评估作为一门专业与学科,始于20世纪60年代后期。到20世纪80年代,这门学科已经相对成熟。然而,中国公共管理学界对评估的研究才刚刚起步。可以说,在很大程度上,中国的公共管理是实践先于理论。

近年来,由于实践的需要,各个地方开展了各式各样的评估活动,例如,政策评估、政府绩效评估、项目评估等。然而,由于中国相关理论研究的滞后和评估专业人员的匮乏,在缺乏理论指导和专业评估人员的情况下,有的地方开展的评估不仅没有取得预期的效果,反而产生了一些负面的效应。因此,中国的公共管理学界理应积极回应社会的需求,加强评估领域的研究、评估知识的扩散和评估专业人才的培训。

正是基于以上考虑,我们组织出版了这套《公共管理评估丛书》。本丛书的特点是:

第一,系统性。这套丛书不仅包括政府绩效评估、事业单位绩效评估、非营利机构绩效评估、社会福利机构评估方面的专著,也包括评估理论模型、政策评估、公共服务与事业评估等方面的著作。

第二,前沿性。本丛书抓住了当前评估领域的热点与前沿性问题。例如,在政府绩效评估方面,我们侧重的是群众评议政府绩效的理论与方法。群众评议政府绩效是未来发展的趋势,而有关这一问题的研究,即使在发达国家,也是一个相对较新的领域。在国内,这可能也是第一部专门阐述群众评议政府绩效的著作。

第三,实用性。本丛书的另一个特点,是注重可操作性。有的著作不仅阐述了评估的思想、理论,也尽量给出具体的评估方法、解决评估难题的方案,有的还列出了一些具体的评估指标体系与评估问卷,有的还给出了实际的评估案例及案例分析。因此,这套丛书不仅适宜于公共管理领域的教师、MPA 学员使用,也特别适宜公共部门的管理者与实践者参考。

本书的另一特色在于它是两岸三地公共管理领域的学者共同努力的结果。其实,我个人一直都很看重我国的台湾地区、香港地区公共管理的理论与实践经验。西方的一些公共管理理论虽然很前沿,但有些可能不适应我国,或我们暂时还做不到。但香港地区、台湾地区与祖国大陆的情况很相似。特别是台湾地区的学者较早到西方学习公共管理,20 世纪 80 年代后陆续回台湾地区,他们较早将西方公共管理理论应用于台湾地区的实践,并将其本土化。无论如何,我国台湾地区、香港地区有很多经验值得我们学习,更有许多教训值得我们吸取。因此,这套丛书主要由祖国大陆、台湾地区和香港地区从事公共组织评估研究的学者和实务工作者共同撰写而成。

最后,我要特别感谢台湾智胜文化事业有限公司的陈春燕副总。几年来,春燕多次来清华,不仅为我带来了台湾公共管理学界的最新书籍,而且帮助我们与台湾地区公共管理学界牵线搭桥,对我们的研究起到了很大的帮助。本套丛书的出版也离不开她的大力支持。

在中国,公共管理领域的评估研究还是一个初生的婴儿,本套丛书也一定存在许多不足之处,还望广大读者不吝指正。

邓国胜

2006 年 9 月于清华大学

《公共管理评估丛书》

编委会

总主编 邓国胜 (清华大学公共管理学院 NGO 研究所副教授)

主 编 江明修 (台湾政治大学公共行政系教授)

陈锦棠 (香港理工大学应用社会科学系首席讲师)

目录

▶ 第一篇 绪论	1
第一章 中国事业单位的现状与问题	3
一、事业单位的概念与认识误区	5
二、中国事业单位发展现状与问题	12
第二章 事业单位的改革方向	25
一、社会事业的组织形式与比较	27
二、社会事业组织形式的选择标准与取向	32
三、未来事业单位改革的方向与核心管理工具	38
▶ 第二篇 事业单位治理结构	53
第三章 治理结构的原理与操作实务	55
一、治理结构的定义与作用	57
二、公立与非营利机构董事会及其职责	65
三、公立与非营利机构行政首长的职责	71
四、不同类型董事会的比较	75
五、事业单位治理结构的标准	82

第四章 公立医院的治理结构	87
一、美国公立医院的治理结构	89
二、英国公立医院的治理结构	95
三、日本公立医院的治理结构	101
四、我国香港特别行政区公立医院的治理结构	105
五、私立非营利医院的治理结构及其借鉴	111
六、我国公立医院的治理结构	118
第五章 公立学校的治理结构	135
一、公立学校的治理结构	137
二、私立学校的治理结构及其借鉴	154
三、我国公立学校的治理结构	165
第三篇 事业单位的绩效评估	173
第六章 绩效评估的理论与方法	175
一、绩效评估的概念与类型	177
二、事业单位评估的作用与意义	179
三、评估模式	182
四、国外公立与非营利机构的评估体系	187
五、事业单位绩效评估体系的建设	191
第七章 公立医院的绩效评估	195
一、美国公立医院的绩效评估	197
二、日本公立医院的绩效评估	210
三、英国公立医院的绩效评估	214
四、我国台湾地区公立医院的绩效评估	219
五、我国公立医院的绩效评估	226
六、未来制度设计	246
第八章 公立学校的绩效评估	249
一、美国公立学校的绩效评估	251
二、英国公立学校的绩效评估	257
三、我国香港特别行政区公立学校的绩效评估	262

四、日本公立学校的绩效评估	268
五、私立非营利学校的绩效评估及其借鉴	270
六、我国公立学校的绩效评估	278
附录一 深圳市有关事业单位改革的文件	291
附录二 无锡市有关事业单位改革的文件	321
附录三 广东省有关非营利性科研机构管理办法	343
主要参考文献	352
后记	357

第一篇

绪 论

- ▶ 第一章 中国事业单位的现状与问题
- 第二章 事业单位的改革方向

1

中国事业单位的现状与问题

- ▶ 一、事业单位的概念与认识误区
- 二、中国事业单位发展现状与问题

一、事业单位的概念与认识误区

(一) 事业单位的概念与特征

事业单位确实是一个中国特有的概念,以致不太容易在英文中找到特别贴切的对应词语。根据1998年国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》,事业单位指的是国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、卫生等活动的社会服务组织。

从该法律定义可以看出,事业单位具有以下几个特点:第一,目的的公益性。事业单位是国家为了社会公益目的举办的;第二,举办主体的政府性。事业单位是政府或其代理机构利用国有资产举办,而不是利用社会资产或私有财产举办;第三,活动领域的社会事业性。事业单位主要从事教育、科技、卫生、文化与体育等活动;第四,组织属性为社会服务组织。即事业单位主要为社会提供公共服务。

在中国,事业单位无处不在,事业单位与人民生活息息相关。从上学、看病,到娱乐休闲,甚至养老,处处都有事业单位的身影。而且,迄今为止,中国提供该类公共服务的机构,例如,小学、中学、大学、医院、文化馆、图书馆、体育馆、养老院、科研机构,绝大多数都属于事业单位。

(二) 有关事业单位认识上的误区

虽然《事业单位登记管理暂行条例》对事业单位给出了明确的定义。但由于资料的缺乏和学界对该领域研究的不足,社会上对事业单位还存在许多认识上的误区。而这些似是而非的观点,直接影响到中国事业单位的改革方向和路径选择。

1. 事业单位只有中国有吗?

很多人认为,事业单位是中国特有的社会组织类型,国外根本不存在事业单位。的确,在西方学术语境中,比较流行的观点是将社会组织划分为三

大部门,第一部门是政府,第二部门是企业,第三部门是指非营利组织。事业单位确实不是作为独立的部门类别而存在的,但这并不意味着西方国家就没有这类机构的存在。

国外的公立学校、公立医院、公立图书馆、公立博物馆、公立科研机构就是非常典型的“事业单位”,他们完全符合中国事业单位的定义与特征。在西方国家,公立机构都是国家为了公益目的举办的,也是政府利用国有资产举办的,并主要提供教育、卫生、文体娱乐、社会福利等方面的公共服务。例如,美国的公立中小学、州立大学和联邦医院、郡县图书馆,英国的公立医院与公立中小学,日本的公立医院、公立学校和国立大学等,这些机构无不是政府利用国有资产举办的,为公众提供教育、卫生、文化、体育等公共服务的社会组织。那么,问题在哪里呢?其实,问题很简单,中国将这类机构统称为“事业单位”,在法律上都属于事业法人,而且国家成立了专门的事业单位登记管理局,统一负责所有事业单位的登记注册等事项,并颁布了专门的事业单位登记管理条例。尽管各类事业单位由相应的政府业务机关分别管理,但国家制定有统一的事业单位人事政策、财务管理政策等。也就是说,中国对公立机构采取了一种统一的管理模式。相反,西方国家主要采取分散管理的模式。各类公共服务机构分别由各自的业务机关指导或监管,国家并没有对这类机构实行专门的统一登记政策,也没有制定统一的人事、财务等政策。因此,在西方的语境中,并没有一个相应的名称可以概括这类组织。

也就是说,国外存在大量类似中国事业单位的公立机构,只不过,中国事业单位共性特征比较明显,使用事业单位来统称这类机构,并采取统一管理的模式。而国外不同类别的公立机构差异性较大,所依据的法律不同,因此,没有一个统一的称谓,采取的是一种分散化管理的模式。如果一定要在西方的语境中,找到一个与中国事业单位相对应的名词,“公立机构”或“公共服务机构”的概念或许还算匹配。

但需要注意的是,西方国家不同类型的公立机构差别太大,而且,“公立机构”本身是有很歧义的。不同学者对“公立机构”概念的理解有很大差别。有的学者甚至认为公立机构包括政府和非营利部门,因此,人们通常在

使用“公立”概念时,是在某类机构前加上“公立”的字样,例如公立医院、公立学校。这样,含义才比较明确。学术界通常也是分门别类研究公立学校、医院、社会福利机构等问题,较少抽象地研究笼统的公立机构问题。这也是中国事业单位的研究难以与国际主流研究接轨的原因之一。

2. 事业单位是计划经济的产物吗?

在中国,另一个比较流行的说法为事业单位是计划经济的产物,似乎只有实行计划经济才有事业单位,实行市场经济就不存在事业单位。

计划经济靠计划来配置稀缺资源,市场经济靠市场来配置稀缺资源。计划经济和市场经济都只是配置稀缺资源的方式。正如市场经济不是资本主义所特有,计划经济也不是社会主义所特有,事业单位也不是计划经济所特有。如前所述,西方市场经济国家也有大量的公立学校、公立医院、公立图书馆、公立博物馆等,之所以由国家来设立这些公立机构,主要原因是“市场失灵”与“志愿失灵”。

教育、卫生、文体娱乐等服务是全民的基本需求,它关系到人民的生活质量与福祉,关系到国家的稳定与发展,因此,保证这些公共物品或准公共物品的提供,保证全民享受基本的公共服务是政府的首要责任之一。

然而,各国的历史经验已经表明,市场经济的最大功能是充分激发人创造财富的欲望,利用市场有效配置资源,从而提高效率、最大程度创造社会财富。但是市场经济的局限在于,市场并不能为购买不起产品的人提供服务,因此,穷人往往在激烈的市场竞争中逐步边缘化,并无法通过市场满足其基本需求。另外,市场经济还存在契约失灵的现象。一些产品,消费者与提供服务者之间信息不对称,作为追求利润最大化的服务提供者,很容易利用信息不对称来欺骗消费者,牟取暴利。例如,医院很容易利用病人不懂专业知识,欺骗病人,牟取非法暴利;幼儿园很容易利用购买者不是直接消费者的特点,欺骗购买者,牟取暴利。因为,消费者是年幼的孩子,他们还不懂得如何评判服务质量,而购买服务的是他们的成年父母,但他们却不是直接的消费者。这也是市场失灵的表现之一。在市场无法提供或提供不好的情况下,就需要通过另外一些制度安排来保证基本服务的提供或服务的质量。例如,通过政府或非营利组织来提供公共物品或准公共物品,弥补市场的不