

非营利组织研究系列丛书

非营利组织与中国 事业单位体制改革

郑国安 赵 路 吴波尔 李新男 主编

机 械 工 业 出 版 社

非营利组织研究系列丛书

非营利组织与中国事业单位体制改革

郑国安 赵 路 吴波尔 李新男 主编



机械工业出版社

《非营利组织与中国事业单位体制改革》是“非营利组织研究系列丛书”之一。本书主要内容是回顾了我国事业单位管理体制形成的历史、特点和问题，重点分析和研究了 20 世纪 80 年代以来事业单位改革的内容、经验以及存在的主要问题，并介绍了发达市场经济国家非营利组织与公共事业部门改革的基本情况。在此基础上，提出了我国事业单位体制改革的总体思路、目标与方向选择以及实现途径。还以我国科研（主要是社会公益类科研机构）、教育、医疗卫生等部门的公共事业单位为案例，对这几个领域的体制改革进行了专门研究。

本书还附录了“台湾的非营利性医疗机构管理办法”以及大量的参考文献。本书可为我国事业单位改革中和即将转制为非营利组织的管理者提供参考，也可为广大高校中有关专业的师生开阔眼界。

图书在版编目（CIP）数据

非营利组织与中国事业单位体制改革 / 郑国安等主编.

北京：机械工业出版社，2002.10

（非营利组织研究系列丛书）

ISBN 7-111-11044-7

I. 非... II. 郑... III. ①社会团体，非营利—管理体制—体制改革—研究—中国②行政事业单位—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①D66②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2002）第 077836 号

机械工业出版社（北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037）

责任编辑：杨少晨 王淑芹

封面设计：王洪流

（河南）印务有限公司印刷 • 新华书店北京发行所发行

2002 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

1000mm×1400mm B5 • 14 印张 • 280 千字

0001~5000 册

定价：30.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

非营利组织研究系列丛书编委会名单

顾 问:

邓 楠 李学勇 金立群

主 编:

郑国安 赵 路 吴波尔 李新男

编 委:

蒋丹平 吴学梯 王奋宇 周异决

伍建华 林 皎 宋德正 刘东金

邢 超 郭 阳 霍步刚 樊立宏

王 伶 狄昂照 王俊峰 邓雪明

金志诚 程家喻 葛延风 朱小平

荆 新 朱光明 石 光 钱民辉

57-50 94-5

丛书总序言

为进一步深化科技体制改革，加速科技进步，推动国家创新体系建设，1999年8月，中共中央、国务院召开了具有重要意义的全国技术创新大会，颁布了《关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》，首次在国家政策的层次上，就科研机构管理体制改革的提出：“对于向社会提供公共服务、无法得到相应经济回报的科研机构，在调整结构、人员分流的基础上，按非营利机构的机制运行和管理”，明确了继国家经贸委管理的10个国家局所属242个科研机构企业化转制后，社会公益类科研机构改革的方向和原则，标志着以科研机构改革为先导的我国事业单位改革迈开了新的步伐。

中国的事业机构是在计划经济体制下逐步形成并发展起来，并在经济与社会生活中占有重要地位的组织群体。多年来，事业机构在促进我国的科研、教育、卫生等公共事业发展方面，以及在为物质生产部门提供服务方面都发挥了积极的作用。但是随着国家各项改革的推进，社会主义市场经济体制的建立和完善，我国事业机构存在的外部环境发生了重大变化，由于事业机构本身的计划性及行政性特征，其组织结构和运行机制方面存在的弊端逐步显现。截止到1998年底，我国事业单位共有职工2600多万人，其中科技部归口管理的社会公益类科研单位310多个，约8.5万人，由于事业单位机构和人员规模庞大、分布领域广、涉及面大、情况复杂，导致政府财政压力过大，一定程度上影响了政府职能的发挥。在国家经济与社会结构改革与调整的过程中，事业机构所提供的服务与社会需求相脱节的矛盾也越来越突出。因此，顺应市场经济体制改革和政府职能转变的要求，对目前事业机构的管理模式、运行机制等进行全面改革势在必行。

非营利机构是指不以营利为目的，主要从事社会公益活动，具有独立法人地位的机构。它与政府部门、营利机构共同构成社会经济组织形式。非营利机构具有公益性、非营利性、民间性、自治性、志愿

性五个方面的基本特征。为了保证非营利组织运行不违背上述基本特征或要求，各个发达国家都有严格而明确的法律法规及制度体系作保证，非营利组织能够顺利发展的最基本的经验也在于此。在长期的发展过程中，发达国家也普遍形成了较为完备的、来自政府和社会各界对非营利组织运行的外部监督与评价机制，同时，非营利组织也根据法律要求，形成了较为成熟的内部治理结构和组织管理体系。

虽然非营利机构在国外已有上百年的发展历史，但在我国只是刚刚起步，人们对非营利机构的概念和内涵、运行机制、管理特点、法律与财税政策等还缺乏必要的了解，借鉴国际惯例，按照非营利组织的运行模式改革我国的相关公益性事业机构已逐步得到全社会的关注和认同。当前，我国科技体制改革进入了攻坚阶段，以转制为特征的科研机构管理体制正在积极推进，根据社会公益类科研院所改革按非营利机构运行和管理的要求，科技部、中编办、财政部、税务总局等部门正在积极研究制定非营利性科研机构管理的相关政策规章，有利于促进向非营利机构转型、规范非营利机构运行的外部环境正在逐步形成。为进一步贯彻落实全国技术创新大会精神，更好地为科技体制改革服务，科技部、财政部共同组织开展了“中国非营利机构的建立及相关财务管理模式”政策课题研究，结合课题研究的一些成果，及时编辑、整理出版“非营利组织研究系列丛书”，从理论与实际相结合的层面，深入介绍和分析国外非营利机构相关的法律、法规和管理模式，同时，结合中国国情和社会公益类科研机构及教育、文化、卫生等事业机构的特点，开展对比研究和若干专题研究，对探索我国非营利机构运行机制和管理模式，并为有关部门管理决策和广大研究人员提供参考将大有裨益。

2002 年 10 月

编者说明

《非营利组织与中国事业单位体制改革》一书是“非营利组织研究系列”丛书之一。

本书回顾了我国事业单位管理体制形成的历史、特点和问题，重点分析和研究了 20 世纪 80 年代以来事业单位改革的内容、经验以及存在的主要问题，并介绍了发达市场经济国家非营利组织与公共事业部门改革的基本情况。在此基础上，本书提出了我国事业单位管理体制改革的总体思路、目标与方向选择以及实现途径。本书还以我国科研（主要是社会公益类科研机构）、教育、医疗卫生等部门的公共事业单位为案例，对这几个领域的管理体制进行了专门研究。

本书是在科技部、财政部等有关领导的关心和支持下，经过课题组全体人员共同努力完成的。本书的写作分工如下：

第一章：马宝成

第二章：何光喜 周少来

第三章：朱光明

第四章：第一节：王俊峰 樊立宏

第二节：王俊峰

第三节：何光喜

第四节：樊立宏 葛延风

第五节：张玉周（朱小平、荆新、徐弘、姚岳、孙茂竹等
参加讨论）

第五章：钱民辉

第六章：石光

全书由李新男、王奋宇统稿。

由于事业单位改革和非营利组织研究目前在我国刚刚起步，虽然本课题组做了大量深入、细致的研究工作，并提出了相应的改革思路和政策建议，但不足之处仍在所难免，欢迎读者批评指正，也希望关注这一研究领域的同志能与我们交流观点和意见。

编者
2002 年 10 月

目 录

丛书总序言

编者说明

第一章 80年代以来中国公共事业部门体制改革的历史回顾	(1)
第一节 中国公共事业部门体制改革的历史进程	(1)
第二节 中国公共事业部门体制改革的基本经验	(12)
参考文献	(20)
第二章 国外非营利组织与公共事业部门管理体制改革的	(21)
第一节 国外的非营利组织	(21)
第二节 西方发达国家公共事业部门管理体制改革的经验	(35)
参考文献	(44)
第三章 关于中国公共事业单位体制改革的总体思路	(45)
第一节 深化事业单位体制改革的必要性和紧迫性	(45)
第二节 公共事业单位体制改革的几个前提条件	(51)
第三节 事业单位改革的目标模式、推进程序与制度构想	(58)
第四节 公共事业单位体制改革的配套措施	(70)
参考文献	(73)
第四章 中国公益类科研机构改革研究	(74)
第一节 中国社会公益类科研机构改革历程回顾	(74)
第二节 中国公益性研究机构的现状	(83)
第三节 发达国家的科研体系和公益性科研活动的组织	(91)
第四节 公益类科研机构改革的基本思路	(106)
第五节 公益类科研机构财务管理体制的改革	(116)
参考文献	(130)
第五章 中国教育体制改革研究	(132)
第一节 教育行政体制改革	(133)

VIII

第二节 教育办学体制、组织体制和投资体制的改革	(143)
第三节 发达国家教育行政管理体制及其改革	(158)
参考文献	(177)
第六章 中国医疗体制改革研究	(179)
第一节 中国公立医疗机构的发展与改革历程	(179)
第二节 国外公立医疗机构改革简介	(188)
第三节 对中国公立医疗机构改革政策的建议	(208)
参考文献	(214)

第一章 80年代以来中国公共事业部门 体制改革的历史回顾

公共事业部门管理体制改革，是20世纪80年代以来我国改革事业的一个重要组成部分。从1985年3月起，党中央、国务院的有关部委以及各级地方政府，为与经济体制改革和政治体制改革的推进相配合，先后制订了一系列有关教育、科技、文化、体育、卫生等公共事业领域管理体制改革的政策，并进行了大量的改革实践。因此，通过对80年代以来我国公共事业部门管理体制改革历史进程的简要回顾，对其改革实践的经验进行系统总结和归纳，无疑将对今后深化我国公共事业管理体制的改革，具有十分重要的意义。

第一节 中国公共事业部门体制改革的历史进程

党的十一届三中全会之后，随着解放思想运动的深入展开和拨乱反正的顺利进行，在十年浩劫中遭受严重破坏的我国公共事业体系迅速得到了恢复和重建，科技、教育、文化、医疗卫生等领域逐步呈现出一派欣欣向荣和生机勃勃的局面。然而，这一传统的公共事业体系毕竟是在计划经济时代形成的，是与计划经济的管理体制相适应的，因而随着商品经济和市场经济的不断发展，日渐同急剧变化的经济与社会形势不相适应。正是在这种背景下，从1985年起，党中央和国务院开始了对公共事业部门管理体制改革的部署，而且改革的目标和方向也随着经济体制改革和政治体制改革的不断深化而逐步明确。80年代以来我国公共事业领域管理体制改革的历史进程，大体上可以划分为以下三个阶段。

一、初步探索阶段（1978～1984年）

从党的十一届三中全会到1984年，是我国公共事业部门管理体制改革的探索和试点时期。在这一时期，由于党和国家通过思想战线的拨乱反正，成功实现了工作重点由阶级斗争转向大规模经济建设的历史性转折，因而公共事业领域改革的主要内容，是在恢复和完善公共事业体系的基础上，对如何提高各类公共事业机构的活力和效率进行初步探索。

从70年代末到1984年，科技领域率先对其事业部门管理体制的改革进行了积极探索：一方面，按照“四个现代化，科技首先现代化”的要求，对受到“文革”严重破坏的科技组织体系进行了全面整顿、充实、调整和重建；另一方面，则在“经济建设必须依靠科学技术，科学技术必须面向经济建设”的方针指导下，

围绕创办科研—生产联合体、试行科研成果有偿转让、实行技术合同制以及科研机构内部实行课题组自由组合等方面进行了改革试点。尽管今天看来,这些措施仅仅是一些初步的、浅层次的改革举措,但却为其后的科技体制改革乃至整个公共事业领域的改革提供了重要的启示。

教育领域也是同样。在这一时期,教育部门首先对经历了“文化大革命”后的学校教育工作进行了恢复整顿。1977年,国务院批准了教育部《关于1978年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》,使中断10年之久的大中专入学全国统一考试制度得到恢复;1981年1月1日起,《中华人民共和国学位条例》经全国人大常委会审议通过后正式实施;1983年,在高等学校开始实行助学金与奖学金并存制度。尽管当时国家采取这些措施的着眼点,在于对教育领域的清理整顿,还不具备管理体制改革的意義,但它毕竟为其后以“面向现代化、面向世界、面向未来”为目标的教育体制改革总体思路的形成奠定了基础。

文化领域是十年浩劫中蒙受伤害的重灾区。1978年,全国出版社仅有105家,电影制片厂仅有12个,广播电台32座,电视台仅设置于省级,而且服务内容单一狭窄,服务形式落后陈旧。显然,这一状况已远远不能满足广大人民群众在获得思想解放之后对文化生活和精神生活的强烈需求。为此,党的十一届三中全会后,首先对中央和地方的出版社、报社、杂志社按照专业分工的原则进行了调整 and 充实,扩大了书刊报纸的出版量,丰富了出版物的内容;同时,增加了广播电台、电视台、电影制片厂的数量,并丰富了其服务内容,扩大了广播电视覆盖网等等。

医疗卫生领域,作为我国公共事业的一个主要组成部分,在改革开放之前,实行的是典型的计划管理体制。在这一体制下,医疗卫生事业的发展受到了严重束缚,公共卫生事业提供的服务功能与广大人民群众的基本需求相距甚远。因此,从1980年以后,国家对公共卫生部门着手进行改革,在大力发展全民和集体医疗卫生机构的同时,允许个人开业行医;重视广大农村地区的医疗队伍建设和卫生防疫;鼓励开展医学科研工作。并要求各级各类医院,要以医疗为中心,扩大预防,与其他卫生业务相结合等等。尤其需要指出的是,在这一时期,我国的卫生立法工作开始得到重视,1984年《中华人民共和国药品管理法》正式颁布实施。

进入80年代之后,我国的体育事业为改变计划体制下的僵化、落后局面,也逐步进行了一些管理体制方面的改革探索。1981年,国务院批准公布了《体育教练员技术职称暂行规定》和《裁判员技术等级制度》;1984年,国家体委正式颁布了《运动技术等级制度》。这些措施的实行,标志着我国的竞技体育事业开始走上制度化管理的轨道。与此同时,本着“发展体育运动、增强人民体质”的宗旨,在政府的积极倡导下,全国范围的群众性体育健身运动,以丰富多彩的形式迅速涌起。尤其是,随着改革开放的不断扩大,我国的体育事业开始跨出国门,

走向世界。1979年，国际奥委会恢复了我国的合法席位，从而使我国的体育事业参与国际竞争的渠道得以扩大，体育国际交流日趋频繁。1984年，我国体育代表团在第23届奥运会上，取得了优异成绩，实现了金牌零的突破。同时，中国的体育部门还积极加入国际体育组织，从而使我国在国际体坛上的影响力不断加强。正是体育事业的蓬勃发展的急切呼唤，将体育事业管理体制的改革提上了政府的议事日程。

二、全面展开阶段（1985～1992年）

从1985年开始，在初步探索和试点取得成功的基础上，我国的公共事业部门管理体制的改革从纵横两个方向全面展开。从横向上看，各个领域、各个部门和各类事业机构的改革全面启动，从而形成了一种全方位联动的改革态势；从纵向上看，各类事业机构以加强经济核算和扩大经营管理自主权为中心，组织体制、管理模式、运营机制的改革同时实施，从而使改革呈现出一种管理体制更新的性质。

1985年3月，中共中央发布了《中共中央关于科学技术体制改革的决定》；1985年5月，公布了《中共中央关于教育体制改革的决定》；1985年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了文化部《关于艺术表演团体改革的意见》；1986年4月，国家体委颁发了《关于体育体制改革的决定》；1985年4月，国务院批准了卫生部《关于卫生工作改革的若干规定的报告》。由于以上决定对各个公共事业部门管理体制改革的方针和原则都提出了明确的规定和要求，因而科技、教育、文化、卫生、体育等各个领域的改革，得以在这些文件的具体指导下顺利开展。

1. 科技事业部门的改革

1985年3月，中共中央公布的《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，是科学技术领域事业部门管理体制改革的纲领性文件。文件的基本内容，是通过科研机构运行机制的改革，带动组织结构和科技人员管理制度的调整，重点解决科学技术研究与经济建设相结合这一核心问题。文件提出的主要改革措施是：根本改变传统的科技投入机制，将单一依靠财政拨款改为政府拨款、银行贷款和社会融资相结合的新型科技投入机制；将竞争激励机制引入科技工作运行和科技管理工作之中，国家以及各行业各地方的科研项目实行公开招标、公开竞争，在科研人员晋升、招聘等方面，实行公开竞争、协同合作、合理流动、人尽其才的管理制度；培育和发展技术市场，建立指令性计划、指导性计划和面向市场自主开发并存的科技发展机制；下放政府主管部门的权力，扩大科研事业单位的管理自主权，全面实行所长负责制，并赋予科研单位较为充分的经营管理自主权；支持科研机构实行技工贸一体化、投资创办高新技术企业或与企业联合进行科研开发和生产经营，加速科技成果的商品化速度；支持社会力量创办民营科技企业，发展高科技产业；注重加强科研事业单位管理的立法和执法工作，使政府对其

管理方式向法制化轨道转换。

2. 教育事业部门的改革

1985年5月,中共中央颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》之后,教育事业领域的改革在这一文件的指导下,也随之全面展开。教育改革的主要内容包括:改革基础教育的管理体制,改变中央对地方集中过多、政府对学校统得过死的传统管理体制,实行“地方负责、分级管理”的基础教育管理模式;改革职业教育,为更好地满足社会需求,高等职业教育自1985年起开始进行招收初中毕业生、五年学制试点,推动高等职业教育从以学历教育为主向以岗位培训为主转化;改革成人教育管理,1986年起,成人教育实行全国统一招生制度,1987年6月起,实行专业证书制度,1988年3月,国务院颁布《高等教育自学考试暂行条例》,为高等教育自学考试提供了政策依据;改革高等教育,进一步改革高校招生和毕业生分配制度,1989年3月起实行毕业生自主选择、用人单位择优录用的“双向选择”制度;改革高校科技管理方式,促使高校科研机构从重视基础性研究转向科技与经济建设相结合;对农村教育实行综合改革,主要目标是使农村教育主要面向本地经济建设,实行“农科教”统筹,基础教育、职业技术教育、成人教育“三教”统筹;对城市教育实行综合改革,1987年起开始加强城市政府对教育改革的决策权、统筹权,调整教育结构,使之更好地为城市经济发展服务;改革教育经费管理体制,实行“两个增长”的原则,即各级政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,1985年起,根据国务院《关于统筹农村学校办学经费的通知》规定,开始征收农村教育附加费,1986年开始征收城市教育附加费,对高校事业费实行“综合定额加专项补助”的管理办法,扩大高校办学自主权,1987年高等学校取消人民助学金制度,全面实行奖学金制度;加强教育法制建设,积极倡导依法治教。

3. 文化事业部门的改革

1985年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了文化部《关于艺术表演团体的改革的意见》,自此文化事业部门的改革,开始向更广和更深的方向发展。

首先是把竞争机制引入到各类文化事业单位,对各类文化事业机构实行分层管理。竞争激励机制的引入,使得各类文化事业单位出现了多层次、多样化的格局,从而有效地改变了计划体制下文化事业部门行政化、垄断性的局面。根据各类事业单位的不同特点,国家通过采取政策导向措施,实现分层管理,极大地调动了各个文化事业机构的积极性和创造性,有力地推动了文化事业的繁荣与发展。在新闻出版方面,1988年5月,中共中央宣传部和新闻出版署联合发出了《关于当前出版社改革的意见》,通过采取放宽限制、增加出版机构自主权等措施,扩大了新闻出版部门自主经营的范围和领域;对新闻出版事业实行社长负责制,采取企业化经营管理,在有条件的地方逐步建立集编辑、印刷、发行、物资供应、

对外出版贸易和合作等为一体的出版企业集团，以增强其适应社会需求的能力，提高自身的经营效益；扶持对新闻出版的科研工作，加强新闻出版事业的人才培养，如新建北京印刷学院、中国出版科学研究所等教学、科研机构；在一些高校设立编辑专业、印刷制图专业等；为加强对新闻出版事业的宏观管理，国务院于1987年1月成立了中华人民共和国新闻出版署，各省、自治区、直辖市和计划单列市也陆续成立了新闻出版局；重视新闻出版事业的法制建设，制定了《出版社工作暂行条例》、《编辑干部专业职务暂行规定》等法规。在艺术表演事业方面，改变了过去高度一体化的管理模式，将不同的艺术表演团体进行不同分类，采取不同的方式进行管理，国家除集中力量抓好少数骨干演出团体外，其余的可以按照自主经营的方式，实行灵活的业务管理。在广播影视事业方面，采取继续扩大规模的措施，继续增加广播电台、电视台、电影制片厂的数量，继续扩大广播电视覆盖网，以满足人民群众和社会不断增长的精神文化需求；改革拨款制度，积极推行各种形式的承包经营责任制，发展多种经营、拓宽事业经费来源渠道；重申广播影视事业上的“百花齐放、百家争鸣”的方针，坚持正确的舆论导向，强化宣传功能。给予图书馆、博物馆、美术馆等一些公益性文化事业单位以必要的扶助，鼓励和支持它们采取灵活多样的方式，开展与事业有关的多种经营或“以文补文，多业助文”。

其次是积极培育和发展文化市场，提倡文化事业单位兼顾经济效益与社会效益，推动文化领域的改革向既注重社会效益、又注重经济效益的方向发展。为制止和防止单一追求经济效益而忽视社会效益的不良现象发生，国家对扩大了自主权和经营权的文化事业单位进行严格监督，并通过一系列有关法律法规的制定，促使各类文化事业沿着健康的方向发展。例如，在出版事业方面，为加强对著作权的保护，国家陆续制定了一系列有关版权保护的法规，从而使中国的著作权制度得以基本确立。1990年9月，七届人大常委会制定了《中华人民共和国著作权法》；此后，《中华人民共和国著作权法实施条例》、《计算机软件保护条例》等法规也陆续出台，我国政府并及时加入了《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》、《世界版权公约》等国际组织。

4. 医疗卫生事业部门的改革

1985年4月，国务院批准了卫生部提出的《关于卫生工作改革的若干规定的报告》。自此，医疗卫生事业机构管理体制的改革全面展开。医疗卫生领域改革的措施主要有以下几点：第一，扩大各级医疗卫生机构的经营自主权，实行院（所、站）长负责制和任期目标责任制，明确院（所、站）长在事业机构中处于中心地位，具有机构设置权、分配决定权和用人自主权。实践证明，这一改革措施的推行，既提高了各个机构的工作积极性，也提高了整个医疗卫生系统的管理水平和经营效益。第二，改革医疗卫生机构的经营制度，实行以承包为主的多种经营管

理方式,鼓励工矿企业、机关等兴办的医疗机构向社会开放,对大多数医疗卫生机构实行差额补贴的资金供给政策,逐步使其实现“吃饭靠自己,发展靠国家”的经营机制,提高其经济的独立自主程度。第三,大力提倡依靠社会力量兴办医疗卫生事业,以满足城乡居民对医疗服务的多层次需求。第四,把竞争激励机制引进到医疗卫生机构的内部管理之中,人事管理按照择优录用和公平竞争的原则,实行委任、聘任等多种形式的任用方式,并强调提高内部管理的民主化程度。第五,积极推行公费医疗制度的改革,将计划经济体制下公职人员的医疗费用由国家全包的作法改换为由个人和国家按一定比例分别承担。此外,为加强预防保健事业和卫生服务体系建设,提高我国在预防和保健事业上的水平,国家对从事预防保健事业的机构,明确表示将继续从政策上给予扶持,实行全额拨款的资金供给制度。

5. 体育事业部门的改革

1986年4月,国家体委《关于体育体制改革的决定》的公布,标志着体育事业领域改革的全面实施。在体育事业管理体制上,提出了“放权、搞活”的原则,强调扩大各个体育组织的管理自主权,实行总教练负责制,规定总教练在用人、选材、训练计划制定和资金分配等方面拥有决定权;在体育事业经营制度上,鼓励各个体育组织,面向社会挖掘潜力,开展多种服务,拓宽筹资渠道,增强自我解困和自我发展能力,如体育场馆可以实行“以体为主,多种经营”的方式,在保证完成体育训练竞赛和向群众开放的前提下,允许根据社会需要,自主开展其他体育活动和各种合法的非体育性经营,尤其是以征集体育广告为资金来源的商业性体育竞赛和体育表演;在发展体育事业的途径上,强调改变过去单纯由国家包办体育运动项目的模式,积极鼓励和提倡依靠社会力量、尤其是企业界的力量共同兴办体育事业。由于各级体育部门对这一文件的积极贯彻,因而在这一时期民办体育运动队、民办体育竞赛纷纷出现,体育活动尤其是竞技性体育活动开始与商业活动联合,受到商家支持和赞助的体育活动与日俱增。

与此同时,国家还积极鼓励开展群众性体育锻炼活动,提倡举行业余性的群众体育项目比赛,并在资金、设施和技术指导等方面给以必要支持;为加强对学校体育活动的管理,提高和保证青少年的身体素质,国家体委和国家教委还联合颁布了在校学生体育锻炼标准,要求各级各类学校建立和健全学生的体格健康检查制度;在竞技体育方面,国家体委还重新建立了体育运动全国纪录审批制度和体育运动荣誉奖励制度,以保证我国的体育水平和优势项目在日趋激烈的国际竞争中能够不断进步。

三、深入发展阶段(1992年至今)

1992年党的十四大的召开,标志着我国的公共事业部门管理体制的改革进入到一个新的阶段。因为十四大确立的建立社会主义市场经济体制的改革目标,为深

化公共事业领域的改革、探索建立与社会主义市场经济体制相适应的公共事业单位管理体制指明了方向。需要指出的是，十四大后我国公共事业领域改革出现的一个新的特点，是党和国家开始把公共事业部门的改革与以转变政府职能为核心的行政机构改革相联系，把公共事业部门管理体制的改革看作是政府改革的一部分。因此，在党中央、国务院制定的中央和地方党政机构改革方案和实施意见中，都对行政机构改革与事业部门改革之间的关系和事业单位改革的指导思想做了明确的阐述。1995年，中共中央、国务院专门召开了全国事业单位改革工作会议，对政府机构改革之后的事业单位改革进行了部署；1996年，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《中央机构编制委员会关于事业单位改革若干问题的意见》，对公共事业部门改革的目标和推进方式做出了明确的规定。与此同时，各个事业领域的主管部委，也相继制定了关于本系统、本部门继续深化改革的有关文件。例如，1993年，国家教委发布了《中国教育改革和发展纲要》；1993年，国家体委发布了《关于深化体育体制改革的意见》；1995年5月，中共中央、国务院颁布了《关于加速科学技术进步的决定》，等等。这些文件的制定和实施，进一步加大了事业单位管理体制改革的力度。从90年代中期开始，国家在一些条件成熟的事业单位，相继进行了全员聘用合同制和管理人员职员制的试点；在部分科研院所，进行了固定岗位和流动岗位相结合、职务工资和课题工资相结合的人事制度和分配制度改革试点。与此同时，一批与市场经济发展的要求相适应、由企业等社会多方力量兴办的事业机构陆续涌现，从而为公共事业部门管理体制的改革注入了新的活力。

1. 科技事业部门的改革

1992年以来，科技领域的改革，主要是在总结前15年改革经验的基础上，按照“稳住一头、放开一片”的方针，以规划和调整科技组织体系为重点、以市场化和产业化为导向、以增强国家科技竞争力为目的而展开的。“稳住一头”，是指根据国家发展战略的需要和国家的财政能力，采取以政府投入为主、以社会多渠道支持为辅的方式，稳住一批走在各个学科前沿的、具备国际竞争力的高水平科研机构和高素质科技人才，让他们安心从事基础性研究、社会公益研究、事关国家整体与长远利益的应用研究和高新技术研究。所谓“放开一片”，是指推动大部分科研机构和技术力量尽快进入市场，让他们通过多种形式与企业或其他经济组织建立直接关系，根据市场的需求、特别是企业和农村科技进步的需要开展技术开发、技术服务、成果商品化活动，发展科技产业，以增强企业的技术创新能力和农村应用先进技术的能力，形成以企业为主体的技术开发体系，加速工农业发展水平和装备水平的提高以及高新技术产业的发展。在这一方针的指导下，我国科技事业领域的改革主要采取了以下举措：

- (1) 提高市场机制在科技运行和资源配置中的作用，按照价值规律、供求

关系和公平竞争的要求，促使科技成果与其他生产要素优化组合，使技术成果和知识产权进入资产化阶段；国家对科技发展的投入，已由原来的单一指令性计划分配经费的方式，转换为遵循市场经济规律和科技发展规律，采用公开招标、能力评审、资格评审等多种方式。

(2) 对科技事业单位的组织结构进行全面调整，按照科研单位的职能性质进行重新分类，对于承担国家战略性科研任务的机构尤其是基础研究机构，将对一批国际知名的国家知识创新基地加大财政投入；对于从事社会公益研究又无法从市场中取得相应回报的科研机构，尝试按非营利性机构的模式运行和管理；对于以技术开发和应用研究为主的科研机构，则将其企业化转制，逐步纳入市场运行之中，以促进科技发展与经济发展的相互结合。

(3) 重视农村科技服务体系的建设，推行“星火计划”，提高科技在农村发展和农业经济中的作用。

(4) 逐步健全科技政策和科技法律体系，通过《科技进步法》、《技术合同法》及一系列保护知识产权的法律、法规的制定与实施，使我国的科技事业管理逐步进入法制化轨道，形成了以《科技进步法》为基础的科技法律体系，为科技事业改革的深化和科学技术的进步提供了法律保障。

2. 教育事业单位的改革

在党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革总目标之后，我国的教育事业也必须根据这一目标为今后自身的改革与发展重新确立方向，以与经济和社会的变化相适应。

1993年2月，中共中央、国务院批准公布了国家教委制定的《中国教育改革和发展纲要》。这一文件明确指出：“90年代，随着经济体制、政治体制、科技体制改革的深化，教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针，加快步伐，改革包得过多、统得过死的体制，初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的教育新体制。”此后，围绕建立“与社会主义市场经济体制相适应的教育新体制”这一目标，我国的教育事业开始了新一轮改革。

首先，以经济建设的需求为导向，继续扩大学校办学的自主权，努力建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应的教育管理体制。在基础教育方面，初步确立了“地方负责、分级管理”的教育管理模式，把基础教育的责任落实到省、市、县、乡镇等各级政府。在高等教育方面，打破了原来的条块分割的高教管理模式，通过高等院校的大规模合并，初步建立起了由中央统一领导、国家和省市两级政府共同办学的管理体制；同时大力提倡中央部委与地方、企业联合办学，共同管理，共同受益。在职业教育方面，各地方根据本地经济发展水平和职业教育自身的特点，加强统筹规划，通过采取市场化和社会化的形式，加大教育与经济结合的力度，有效地促进了各类职业教育的发展。