

事业单位 改革与发展

SHIYE DANWEI GAIGE YU FAZHAN

主 编 宋大涵
副主编 李 建 王 岩

中国法制出版社

事业单位改革与发展

主 编 宋大涵

副主编 李 建 王 岩

中国法制出版社

责任编辑:王淑敏

图书在版编目(CIP)数据

事业单位改革与发展/宋大涵主编. —北京:中国法制出版社,2003.5

ISBN 7-80182-134-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 029984 号

事业单位改革与发展

SHIYE DANWEI GAIGE YU FAZHAN

主编/宋大涵

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/12.25 字数/296 千

版次/2003 年 5 月第 1 版

2003 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-134-3/D·1100

定价:22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66062741

发行部电话:66062752

编辑部电话:66062738

邮购部电话:66033288

读者俱乐部电话:66026596

出版说明

事业单位是一类重要的社会组织，它的产生和我国计划经济体制密不可分。近年来，随着我国社会主义市场经济体制的建立，事业单位在管理体制、编制、人事、财务、工资以及社会保险制度等方面进行了全方位的改革。教育、科技、文化、卫生等不同领域的事业单位改革的形式和做法也有所不同。本书分别叙述了事业单位各方面的改革情况和发展趋势，希望本书为在各领域事业单位工作的同志、政府部门、有关教学、研究机构的同志以及社会各界关注事业单位改革的同志，提供事业单位改革和发展较全面、准确的信息，提供一些经验总结，并提出一些建设性的改革思路。

本书分为三编。第一编事业单位综合性改革与发展探索，共分八章：第一章事业单位概述，主要论述事业单位的概念、机构类别、作用以及事业单位改革的历程回顾与改革发展的主要问题；第二章机构编制管理制度改革；第三章人事制度改革；第四章工资制度改革；第五章财务税收制度改革；第六章社会保险制度改革；第七章事业单位登记制度；第八章事业单位分类改革探讨。第二编各领域事业单位改革的实践，共分五章探讨论述几个主要领域事业单位的改革与实践：第一章教育领域改革与实践；第二章科技领域改革与实践；第三章文化领域改革与实践；第四章卫生领域改革与实践；第五章地质勘查单位改革与实践。第三编借鉴与启示，分两章通过介绍国外有关理论与实践为我国事业单位的改革提供参考与借鉴：第一章国外非营利组织与公益事

业；第二章国外法人制度。

参加本书编写的同志来自有关中央国家机关从事具体业务的工作部门，他们结合自己所从事的工作，融会理解国家的有关法律、政策文件，各章论述遵循历史经验——改革实践——存在问题——改革与发展探讨这一内在的逻辑，总结回顾历史经验，改革中存在的问题并提出下一步改革的设想和思路。本书注重理论联系实际，研究实践中的问题，而未追求文体形式的统一。

参加本书编写的同志为：第一编第一章国务院法制办公室（简称法制办）王岩；第二章中央机构编制管理委员会办公室（简称中编办）王歧海；第三章人事部吴剑英、法制办彭高建；第四章人事部张惠民；第五章法制办刘其昌；第六章劳动保障部尹志远、法制办彭高建、陈培勇；第七章法制办彭高建；第八章中编办王歧海；第二编第一章教育部赵丹龄、袁自煌；第二章科技部唐玉立；第三章文化部周庆富；第四章卫生部钟东波、卫生经济研究所李卫平；第五章国土资源部牛继宝；第三编第一章清华大学公共管理学院贾西津；第二章中国政法大学秦莉。全书由王岩同志统稿。本书在编写中得到国务院华侨事务办公室徐振寰同志（原人事部专业技术人员管理司）、人事部专业技术人员管理司刘宝英同志和孙建立同志的支持，在此一并表示感谢。

本书在编写中难免有疏漏之处，希望广大读者提出宝贵意见。

2003年1月28日

目 录

第一编 事业单位综合性改革与发展探索

第一章 事业单位概述	(1)
一、事业单位概况及作用	(1)
二、事业单位改革的历程与改革中的主要问题	(10)
第二章 机构编制管理制度改革	(31)
一、机构编制管理制度的沿革	(31)
二、事业机构编制管理的地位和作用	(34)
三、事业机构编制管理体制	(38)
四、事业机构编制管理的内容	(40)
五、事业单位机构编制管理存在的问题	(46)
六、机构编制管理制度改革设想	(49)
第三章 人事制度改革	(56)
一、事业单位人事制度改革的历史回顾	(56)
二、事业单位人事制度下一步改革的展望	(66)
第四章 工资制度改革	(71)
一、工资制度改革沿革	(72)
二、1985 年工资制度改革	(74)
三、1993 年工资制度改革	(84)
四、适当调整工资标准, 确保工资按时足额发放	(99)
五、深化事业单位工资制度改革的实践与思考	(104)

第五章 财务税收制度改革	(113)
一、财务制度改革	(113)
二、税收制度改革	(121)
第六章 社会保险制度改革	(135)
一、养老保险制度改革	(135)
二、医疗保险制度改革	(149)
三、失业保险制度的建立与完善	(157)
第七章 事业单位登记制度	(167)
一、建立事业单位登记制度的意义	(167)
二、事业单位登记制度建立的过程	(169)
三、事业单位登记制度建立的依据	(170)
四、事业单位登记的主要制度	(172)
第八章 事业单位分类改革探讨	(185)
一、事业单位分类的现状	(185)
二、分类改革的必要性与紧迫性	(188)
三、分类改革和管理的原则	(194)
四、分类改革的依据	(196)
五、分类的设想及改革的基本思路	(197)

第二编 各领域事业单位改革的实践

第一章 教育领域改革与实践	(207)
一、教育体制改革	(207)
二、教育法制建设	(219)
三、编制管理与改革	(224)
四、人事分配制度改革	(230)
第二章 科技领域改革与实践	(240)
一、改革前我国科技体制的基本特点	(240)
二、改革的酝酿与试点	(241)

三、《关于科技体制改革的决定》	(242)
四、科技体制改革的全面启动	(245)
五、科技体制改革的深入发展	(247)
六、深层次、大跨度和综合配套的新阶段	(251)
七、科技体制改革的突破	(254)
八、下一步深化科技体制改革的重点任务	(263)
第三章 文化领域改革与实践	(267)
一、文化事业单位人事制度改革的进程、思路 和目标	(267)
二、文化事业单位人事制度改革的主要措施	(271)
三、文化事业单位人事制度改革的新突破	(276)
第四章 卫生领域改革与实践	(280)
一、我国公立医疗机构改革的历史沿革	(280)
二、公立医疗机构改革的有关政策	(291)
三、公立医疗机构改革存在问题或需要解决的 问题	(299)
四、改革展望与政策建议	(304)
第五章 地质勘查单位改革与实践	(312)
一、地质勘查单位改革的依据、原则与政策措施	(313)
二、地质勘查队伍属地化改革的操作	(317)
三、地质勘查单位属地化管理方式	(319)
四、地质勘查单位现状	(320)

第三编 借鉴与启示

第一章 国外非营利组织与公益事业	(321)
一、西方非营利组织的历史渊源	(321)
二、非营利组织的特征及其在社会结构中的地位	(324)
三、各国非营利组织与公益事业概况	(332)

四、西方非营利组织管理的法律制度框架及对 中国的启示	(338)
第二章 国外法人制度	(351)
一、法人制度的沿革	(351)
二、国外法人的分类	(352)
三、法人的财产制度	(360)
四、法人的责任制度	(364)
五、法人的组织机构	(373)

第一编 事业单位综合性 改革与发展探索

第一章 事业单位概述

一、事业单位概况及作用

(一) 事业单位的概念

探索事业单位的改革，首先遇到的问题是什么是“事业单位”。事业单位作为一类社会组织，它的产生和发展有特定的历史背景。建国以后，在当时的计划经济体制下，国家为适应我国社会主义建设事业的发展 and 满足人民群众精神文化生活的需要，相应设立由国家核拨经费的，从事教育、科学、文化、卫生、广播电视、社会福利等领域社会服务的社会组织。由于这类社会组织设立的社会公益性质，使其既不同于国家机关、社会团体，也不同于企业，统称为事业单位。

可以看出，事业单位这一概念在我国形成，有其特定的历

史背景。从 50 年代至今，我国的经济体制实现了由计划经济、有计划的商品经济体制到建立社会主义市场经济体制的重大转变，在这一渐进的改革过程中，事业单位本身也在不断地发生变化，不同阶段对事业单位的解释和界定也有所不同。

建国以后，我国对事业单位一直实行由国家核定编制、经费，实行预算管理的方式。1963 年 7 月发布的《国务院关于编制管理的暂行规定》将国家编制划分为行政、事业、企业三种，规定“凡是为国家创造或者改善生产条件，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内开支的单位均为事业编制”。当时，对事业单位主要是从经费来源和编制管理的角度进行界定。

1984 年全国编制工作会议《关于国务院各部门直属事业单位编制管理试行办法（讨论稿）》中规定“凡是为国家创造或者改善生产条件，从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动，不是以为国家积累资金为直接目的的单位，可定为事业单位，使用事业编制”。可以看出，80 年代对事业单位的表述较 60 年代的有了变化，取消了通过经费来源，即由国家事业费开支来界定，而是通过对其活动的性质和活动的目的进行界定。这表明 80 年代以后，随着经济体制改革的深入，事业单位也面临着体制、经费等各方面的改革，仅以经费、编制来界定事业单位，不利于推动事业单位的改革。

1990 年，国家统计局、人事部、劳动部、国家计委联合发布的《关于在劳动计划和统计中划分企业、事业、机关单位的暂行规定》中规定，“企业、事业、机关的划分应以独立核算单位作为划分的基本单位。独立核算单位的条件是：行政上有独立的组织形式，具有法人资格；会计上独立核算盈亏，独立编制奖金平衡表或财务预算、决算表；有权与其他单位签订合同，并在银行设有独立户头”。并规定，事业单位“指从事为生产和生活服

务以及为提高人民科学、文化水平和素质服务的独立核算单位”。可见，进入 90 年代以后，随着事业单位在改革中经费、编制、劳动计划等的进一步放开，对事业单位除了从其活动的属性和服务的目的加以界定外，开始注重明确事业单位在社会生活中的独立地位。

1998 年 4 月国务院发布的《事业单位登记管理暂行条例》（以下简称条例）适应事业单位在社会主义市场经济体制下的变化和发展，对事业单位作了以下界定，即“本条例所称事业单位，是指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、文化、卫生等活动的社会服务组织”。条例对事业单位的界定，主要基于以下考虑：

条例所称“国家为了社会公益目的”，是从举办目的上界定事业单位与其他社会组织的区别。以社会公益为目的，一般是指追求不特定多数人利益，而非局部的、某一部门、团体的利益。“国家为了社会公益目的”，首先表明了国家举办事业单位的目的，同时也表明事业单位的服务宗旨应以社会公益为目的。国家设立的学校、医院、福利院等是为广大人民群众提供社会服务的机构，必须把社会效益放在第一位，不能混同于企业，以营利为其目的。以社会公益为目的，这是提供精神产品的事业单位与生产物质产品的企业的根本区别。

条例所称的事业单位是指“由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的”，是从举办主体的角度界定事业单位和其他社会组织的界限。这里的所谓“国家机关”，包括以下机关：（1）各级人大常委会；（2）各级人民政府及其组成部门、直属机构、办事机构；（3）各级人民法院和专门人民法院；（4）各级人民检察院和专门人民检察院；（5）代表国家的驻外机构或者驻外工作机构。在我国，中国共产党的各级机关及其工作部门，各民主党派，即民革、民盟、民建、民进、农工民主党、致公党、九

三学社、台盟等的中央和地方的工作机构也都属于机关的范畴。

条例所称的“其他组织利用国有资产举办的”，其中“其他组织”是指事业单位、人民团体和由国务院机构编制管理机关核定，经国务院批准免于登记的团体以及国有企业。其中“国有资产”是指国有资产占用单位所持有的，属于国家所有的固定资产、流动资产、无形资产和其他资产。不同的国有资产占用单位，其国有资产的具体形式不同。根据国家国有资产管理局、财政部、国家工商行政管理局 1991 年 3 月发布的《企业国有资产所有权界定的暂行规定》规定，“企业国有资产是指国家以各种形式对企业的投资和投资收益形成的资产”，并规定全民所有制企业中属于国家所有的资产，包括政府、行政部门或者国家其他单位的实物投资、货币投资、无形资产投资；全民所有制企业依据国家规定或者经国家批准用于归还投资贷款的利润；国家银行、国家投资公司及其他全民所有制金融经营单位用财政拨款和留用利润转入的信贷资金、投资基金、财政周转金及其他经营基金和资本金等。根据国家国有资产管理局、财政部 1995 年 2 月发布的《行政事业单位国有资产管理办法》中规定，“行政事业资产是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计算的各种经济资源的总和，包括国家拨给行政事业单位的资产，以及接收捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产”。在我国，人民团体、国家举办的社会团体经国务院批准免于登记的团体的经费都来自国家，其资产管理也是参照事业单位的管理制度。

其他组织利用国有资产举办的事业单位大体有以下三种情况：一是事业单位利用国有资产举办的，如北京大学校医院；二是人民团体或者经国务院批准免于登记的团体利用国有资产举办的，如全国总工会、妇联、侨联、台联、共青团、科协、工商联等举办的医院、学校、幼儿园等；三是国有企业举办的。如，中

国汽车工业总公司、中国石油化工工业公司、中国电子工业总公司等举办的职工医院、子弟学校等。

条例所称的“从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会组织”，是对事业单位活动属性的界定。事业单位既不同于国家机关，也不同于政党、社会团体和企业。事业单位的主要职能是服务，为生产服务，为改善人民文化生活服务，为增进社会福利服务等。事业单位的服务对象是整个社会的各领域、各方面。鉴于事业单位分布的领域十分广泛，不可能一一列举，但又需要通过列举式的表述使人们对这类社会组织有一目了然的认识，所以本条在明确事业单位具有社会服务属性的同时，结合采取了列举教育、科技、文化、卫生这几个主要领域的表述方式。

条例对事业单位内涵的界定没有沿用过去以经费、编制等对事业单位界定的方式，而是适用事业单位在改革中逐步进入市场的情况，把握事业单位的发展方向，从事业单位的设立宗旨、举办主体、活动性质等几个方面对社会主义市场经济条件下改革中的事业单位的内涵作出界定。应当看到，条例对事业单位内涵的界定也带有过渡时期事业单位的特点，尚不能完全揭示其作为社会公益类组织的内涵。条例对事业单位内涵的界定，回避了目前有不同意见的一些问题，为事业单位下一步的改革留有余地。

（二）事业单位的主要特征及与其他社会组织的区别

1. 事业单位的特征

事业单位作为一类社会组织，主要有以下特征：

（1）公益性。事业单位的公益性体现为事业单位的服务宗旨以社会公共利益为目的，即追求不特定的多数人的利益，而不是只追求某个特定群体和集团的利益。

（2）服务性。事业单位属于非生产经营组织，以生产精神产品和知识产品为其主要劳动成果，在实现社会效益的同时，实现

其经济效益。

(3) 知识密集性。事业单位总人数中有一半以上为专业技术人员。这些人员是建设我国社会主义现代化强国的重要技术力量，在两个文明建设中发挥着重要作用。

(4) 实体组织。事业单位是独立的实体组织，各事业单位之间没有隶属关系，事业单位接受行政机关的管理，与行政机关也不存在隶属关系。

2. 事业单位与其他社会组织区别

(1) 事业单位与行政机关

政事不分是我国行政管理体制中存在的重要弊端，由于长期以来事业单位的编制、工资、福利待遇等参照国家行政机关执行，形成政事职能不分、政事合一等情况。条例明确了事业单位的内涵，有利于二者的区分：①性质不同：行政机关是代表国家行使行政权力的机构，事业单位是从事某一特定领域社会服务活动的实体组织。②职能不同：行政机关的主要职能是依法管理国家和社会事务；事业单位的职能是提供某种服务满足人民的社会文化生活需求。

(2) 事业单位与企业

事企不分是事业单位在改革中一部分事业单位向企业过渡过程中出现的情况，这一问题的彻底解决有待于改革的进一步深入。对事业单位内涵的界定，有利于理顺实践中事企不分的情况，二者的主要区别是：

①活动性质不同：企业是从事商品生产、流通、经营和服务性经营活动，以生产物质产品为劳动成果的组织；事业单位则是从事非生产性活动，以生产精神产品和知识产品为主要劳动成果的组织。

②活动目的不同：企业的生产活动以营利为目的；事业单位从事的服务活动是为了社会公益目的，必须把社会效益放在

首位。

③成立条件不同：企业必须依法登记取得企业法人资格才能从事生产经营活动，登记是企业法人成立和从事经营活动的前提条件；事业单位是依批准设立，经批准设立的事业单位可以从事有关的业务活动。

（3）事业单位与社会团体

在西方国家，没有事业单位与社会团体之分，以社会公共利益为目的，均为非营利性的非政府组织。在我国，事业单位与社会团体是有区别的：

①组成形式不同：社会团体是由公民自愿组成，实行会员制的非实体组织；事业单位则是由特定机关审批，按照专业服务的需要确定其组织形式的专业技术实体组织。

②设立宗旨不同：社会团体的设立宗旨是为实现会员的共同意愿；事业单位的设立目的是为了社会公益目的。

③设立程序不同：社会团体是经依法登记取得社会团体法人资格后成立；事业单位经审批机关审批后成立，成立后再依法进行事业单位法人登记。

（4）事业单位与民办非企业单位

事业单位与民办非企业单位（即原民办事业单位），都是从事特定领域社会服务活动的非营利性的实体组织，二者的原则区别是：

①举办主体不同：民办非企业单位举办主体是企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人；事业单位的举办主体是国家机关和特定的社会组织。

②资金渠道不同：民办非企业单位的资金来源是非国有资产；事业单位是纳入国家预算管理的，其资金主要来源是国家定额和定项补助或者来源于其他形式的国有资产。

（三）事业单位的机构人员和类别

1. 事业单位机构

根据机构编制部门统计，截止 1997 年底，我国共有事业单位 114 万个，事业单位人员 2846 万人。从各类事业单位所占的比例看，教育事业单位 1282 万人，占 45%；医疗卫生事业单位 381.7 万人，占 13.4%；农林水事业单位 320 万人，占 11.2%；科研事业单位 94.5 万人，占 3.3%；文化艺术事业单位 59.7 万人，占 2.0%。其中可以分为中央级事业单位，约 250 万人，占 9.6%；省级事业单位，约 250 万人，占 9.6%；地（市）级事业单位，约 600 万人，占 23.1%；县（乡）级事业单位，约 1500 万人，占 57.7%。

2. 事业单位登记管理分类

国家建立了事业单位登记制度以后，对事业单位逐步进行全面登记。按照目前事业单位登记管理的分类，事业单位按照行业划分，主要分为以下类别：教育事业单位、科技事业单位、文化事业单位、卫生事业单位、体育事业单位、新闻出版事业单位、广播电视事业单位、勘察设计事业单位、勘探事业单位、农业事业单位、林业事业单位、畜牧业事业单位、渔业事业单位、水利事业单位、交通事业单位、气象事业单位、地震测防事业单位、海洋事业单位、环境保护事业单位、信息咨询与计算事业单位、知识产权事业单位、进出口检验事业单位、物资仓储事业单位、城市公用事业单位、社会福利事业单位、经济监督事业单位、法律咨询服务事业单位、人才交流事业单位、机关后勤服务事业单位、中介服务事业单位等（具体分类附后）。

可以看出，目前我国对事业单位的登记分类还是沿袭原来的行业分类方法。