

On the Reforms of Public Service Delivery Bodies:
Missions of China and Lessons from UK

公共服务提供机构的改革

中国的任务和英国的经验

王千华 王 军 / 编著

公共服务提供是支撑社会消费支付能力和信贷能力的制度条件。在转型社会的语境下，中国社会公共服务供给改革的主要内容是事业单位的机构改革。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

On the Reforms of Public Service Delivery Bodies:
Missions of China and Lessons from UK

公共服务提供机构的改革

中国的任务和英国的经验

王千华 王 军 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共服务提供机构的改革:中国的任务和英国的经验/王千华,王军编著. —北京:北京大学出版社, 2010.7

ISBN 978-7-301-17190-5

I. 公… II. ①王…②王… III. 国家行政机关-社会服务-体制改革-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 083355 号

书 名: 公共服务提供机构的改革:中国的任务和英国的经验

著作责任者: 王千华 王 军 编著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-17190-5/C·0582

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> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 12.75 印张 195 千字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 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

作者简介

王千华 深圳大学法学院副教授，法学博士。北京大学—香港科技大学深港产学研基地“中国公共服务的法定机构改革研究”课题组成员。

王 军 深圳大学副研究员（高级经济师），从事人力资源管理的研究工作。先后主持、参与多项课题研究，已经完成的主要项目包括：“中国人口老龄化与区域产业结构调整的比较研究”（国家社科基金项目），“资源生产率研究”（深圳市“十五”社科规划2005年度课题），“关于完善深圳市事业单位法人治理结构的问题研究”（深圳市人事局委托课题）等。

本书的出版由英国外交与联邦事务部(FCO)全球机遇基金(Global Opportunity Fund)资助

引言 内需不足、社会基本公共服务供给和中国事业单位改革

21 世纪初的这场全球性金融危机和经济危机使中共中央提出的实践“科学发展观”理念具有极强的现实针对性。

宏观经济中的外部均衡与内部均衡是互相影响的。当丧失了外需对中国经济增长的支持之后,内需成为增长的关键。在刺激内需的措施中,依靠财政资金推动的基础设施建设项目并不能带来持续的经济增长动力。依靠财政支出无论如何只能救急,不能也无法代替私人部门的启动。中国历次经济周期当中,每次都是私人投资的启动才引发了持续的经济增长^①。

所谓内需不足,绝不是简单地刺激消费就可以解决的,它包含了深层的制度性因素。扩大内需首先要满足基本需求。我国目前的情况是,政府将大量财政资源投入营利性企业,由市场决定的部分超值消费服务、物品和资源供给过剩;与此相对应的是,政府缺乏足够的资源来支持义务教育、科学研究、公共卫生甚至社会治安维持等方面的公共服务,由政府或社会提供的基本社会公共服务供给不足。这是我国目前内需不足的问题的实质^②。2007 年,中国最终消费率只有 36% 左右,三年时间下降了 19.4 个百分点。我国的消费率比世界平均水平低 41 个百分点,固定资本形成率比世界平均水平高 40 多个百分点^③。低消费率与中国的过度储蓄相对照,是构成全球结构性收支不平衡的根源之一^④。目前形成国民储蓄的包括政府储蓄、企业储蓄和居民储蓄三个主体。1995 年以来,随着消费信贷的启动,实际上居民储蓄占国民储蓄的比重是稳中趋降的。税收持续增长幅度大大高于

① 张斌:《经济反弹难掩内需不足困境 关键是总收入分配》,载《瞭望东方周刊》2009 年 3 月 2 日。

② 参见吴敬琏:《中国增长模式抉择》,上海远东出版社 2006 年版,第 129 页;丁元竹:《扩大内需的结构和体制约束因素:社会基本公共服务供给不足》,载中国(海南)改革发展研究院:《聚焦中国公共服务体制》,中国经济出版社 2006 年版,第 295—311 页。

③ 李韦森:《九大行业振兴就是要“撑死胖子”》,载《东方早报》2009 年 1 月 24 日。

④ 佐利克、林毅夫:《世界经济复苏取决于“G2”》,载《华盛顿邮报》2009 年 3 月 6 日。

GDP 的增长幅度,集中了大量的政府储蓄;企业储蓄也是增长较快的。降低国民储蓄中的政府储蓄和企业储蓄,就要提供条件将财政储蓄和企业储蓄转化到为居民提供好的社会保障体系(养老、医疗、教育)上来,免除居民为了养老、医疗和子女教育而进行的大量预防性储蓄。只有这样,才能激发居民的消费能力,使居民家庭消费率与中国经济增长的高速度相匹配。^① 因此,为了实现“和谐社会”的目标,拉动内需,中国必须改变其收入分配,政府将财政定位于公共财政,加大社会基本公共服务的供给量,提高社会基本公共服务的供给效率,是改变国民收入分配,促进中国宏观经济健康、稳定、可持续的长期增长的必由之路。

公共服务是指提供给大众的具有以下特性的任何一种服务——在这些服务的提供过程中存在潜在的严重市场失灵,这说明了政府干预的合理性。政府加大对社会公共服务的投入,能够在一定程度上切实改进中国社会实际收入分配差距不断拉大的问题。这是目前医疗改革、教育改革和社会保障改革的基础。国务院已经提出要“健全公共财政体制,调整财政收支结构,把更多财政资金投向公共服务领域,加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入”,这意味着各级政府将致力于逐步缩小城乡之间、不同区域之间、不同群体之间的基本公共服务差距,逐步实现基本公共服务均等化,促进社会公平。

医保、社保、城乡公共设施和其他基本公共服务的缺失,在很大程度上是由于过去建设型政府在职能上的“缺位”与“越位”造成的。实现基本公共服务均等化需要加快政府职能转变,推进公共服务型政府建设。^② 政府财政总支出和转移支付额的增加,将使多年来困扰政府的社会基本公共服务的供给效率问题的解决无法回避和拖延。社会基本公共服务供给的改革势在必行。

社会基本公共服务供给的改革可以分为两方面。一是既有社会基本公共服务供给机构的改革,如公立医院和公立学校的各项改革,这必然涉及如何处理计划经济时代和改革开放 30 年来逐渐形成的既

① 王建茹：《流动性过剩的控制与机遇——访国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松》，载《资本市场》2007 年 3 月 20 日。

② 全国财政《基本公共服务均等化与政府财政责任》协作课题组：《基本公共服务均等化与政府财政责任》，载《财会研究》2008 年第 6 期。

得利益问题;二是政府转变社会基本公共服务的提供方式,引入市场机制,如合同外包、内部市场等。^① 以上两方面的改革可以同时进行,但其进程也互相牵扯和约束。这种牵扯和约束使社会基本公共服务领域的改革与经济体制领域的改革经验会有所区别。在经济体制改革领域,我国渐进式改革的基本特征是,在旧体制因阻力较大还改不动的时候,先在其旁边或周围发展起新体制或新的经济成分(如市场定价机制、各种形式的非国有经济等),随着这部分经济成分的发展壮大、经济结构的不断变化和体制环境的不断改善,逐步改革旧体制。^② 但是,经济体制改革领域的这种用“增量改革的积累为存量改革创造条件”的路径不一定适用于社会基本公共服务领域的改革,理由很简单:社会基本公共服务是萨缪尔森所定义的“公共物品”,即那些个人消费等于集体消费的物品,也就是说,“每个人对该物品的消费不会造成他人消费的减少”。对公共物品的投资具有明显的“市场失灵”效应。投资周期长、回报率低、投资资金大、投资风险大使得市场参与者不具有生产公共物品的主观动力。因此,我们不能指望在比较短的时间内从旧公共服务供给体制周边和外围健康生长出足够的增量,来促进存量的改革。相反,如果旧的公共服务供给体制自身不能进行有效改革的话,为维持其垄断能力,旧有体制将动员其强大的对政府“俘获”或“游说”能力,使“市场机制引入社会基本公共服务”改革的设想无法实现,或者产生“尺蠖效应”^③,使“市场机制引入社会基本公共服务”的改革走样变形,反增新弊。

因此,在社会基本公共服务供给改革的上述两个方面中,应该侧重于对既有社会基本公共服务供给机构的改革这一方面。由于直接面对既得利益共同体,这一方面的改革最困难,但也最紧迫。

基于市场失灵和旧有体制的垄断性的双重因素,迄今为止,非国有部门在社会基本公共服务供给的参与方面相当有限。中国社会基本公共服务供给的提供者,目前基本是事业单位。社会基本公共服务供给改革的主要内容,在中国转型社会的语境下,就是事业单位的

① 句华:《公共服务中的市场机制》,北京大学出版社2006年版,第5页。

② 樊纲:《渐进改革的政治经济学分析》,上海远东出版社1996年版,第152—153页。

③ 尺蠖是尺蠖蛾的幼虫,行动时身体向上弯曲成弧形,像大拇指和中指量距离一样,故名尺蠖。它行动时一放一缩,但无论收与放都只朝着一个方向前进,即无论社会改革朝左还是往右,都会倾向于既得利益共同体的方向。

改革。所谓事业单位,在国务院《事业单位登记管理暂行条例》中的定义是,“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、文化、卫生等活动的社会服务组织”。中国的事业单位,是一个非常特殊的现象。很多研究中国问题的外国学者,或者想把学术成果用英文发表的中国学者,都一直找不出一个适当的英文对译词能够完整地表达中国的事业单位,因为在英文世界里面没有同事业单位性质相同的机构存在。很多进行比较研究的学者发现,很难用国外的非营利组织(NPO)或者非政府组织(NGO)的理论来研究中国的事业单位。

事业单位改革的第一个问题是:“政”和“事”如何分开。有一种观点认为,把“事”取消,政府撤出公共服务的直接提供,即原有的政府直接投资设立和维持事业单位的体制不再继续维持。该观点认为,为社会提供公共服务可充分引入市场机制,完全依赖于非政府组织和企业。我们的看法是,对事业单位的改革,不能像经济体制改革中的国有企业改革那样,实现大规模的“国退民进”。公立医院和公立学校不同于竞争性行业的国有企业,政府通过投资事业单位,直接提供社会基本公共服务的做法,与市场经济毫不矛盾。事业单位的改革关键是“政事分离”,重新定义政府与事业单位之间的关系。但这种“分离”和“重新定义”不能简单地用国有企业改革的“政企分离”原则来比附。作为公共财政资金的使用者和非营利性组织,中国事业单位的改革需要用“多中心治理”的方式来填补政府过度监管力量退出后产生的秩序和权威真空。“多中心治理”原则不仅是改革后的“政事关系”中的重要原则,同时该原则对事业单位改革过程本身具有特殊的意义。任何改革都需要动力来源,事业单位改革过程的民主化是事业单位改革动力的重要来源。事业单位改革需要来自公共服务消费者的认同和支持,而只有进行“公众赋权”,事业单位改革过程中来自既得利益共同体的阻力才能有效突破。从目前部分地方试点情况来看,事业单位改革成本支出者和受益者的话语能力完全不同,导致改革的停滞。一方面,公共服务消费者的特点是:规模庞大,对公共服务质量的判断囿于其专业技术能力不足而处于信息弱势,现实中也并没有面目清晰且强有力的代表者,其意志和话语零碎而无力,自然会产生“搭便车”的现象。于是,本应是公共服务提供改革中最大受益者的社会公众,却经常处于失语状态。另一方面,作为公

共服务提供者的事业单位,集中了社会中最大部分的专业技术人才,其话语能力具有天然优势,并具有明显的话语代表。^①因此,如果制度设计不能把持续的公众动力导入事业单位改革的体制机制中去,那么改革的领导者将缺乏改革同盟,改革必将遭遇重重阻碍。此外,改革成本和收益在代际间的分配差异也需要通过“多中心治理”实现的民主化来克服。受到任期影响,尽管相关政府部门对事业单位改革的长远收益予以认同,但往往不愿意承担改革活动在当下产生的短期成本。“多中心治理”有利于公众从社会的长远利益出发,推动改革的进程向前发展。

事业单位改革的第二个问题是:改革后的事业单位应采取什么样的组织制度,如何通过这种组织制度来具体落实上述“政府与事业单位之间关系”的重新定义。我们认为,英国等国的法定机构或代理机构制度,以及日本等国的公务法人制度,都是值得借鉴的。我们需要在操作层面说明改革后事业单位组织制度的运行。

事业单位改革的第三个问题是:改革后的事业单位在财政预算和审计方面,如何保证公共财政理念下不断增长的民生性财政投入的效率提高。我们认为,首先需要通过预算民主开源节流,其次通过对事业单位的收费和定价的有效控制以保证其公益性,最后需要改变对事业单位事后财务监督的方式,通过强化绩效审计和公众信息披露来降低财政资金使用效率的监督成本。

事业单位改革的第四个问题是:如何保证事业单位改革中的职工薪酬和养老制度改革不影响事业单位改革的进程。事业单位人事体制改革的艰巨性不亚于国有企业改革中的劳动合同制改革,甚至比后者更难,因为这不仅直接涉及中国60%以上的受过良好教育的专业技术人员的当前和未来利益,还间接地涉及相关政府部门的利益。事业单位人事体制改革可能存在的风险比较复杂,既存在着改革内生动力不足的风险,也存在改革方向出现偏差、改革与稳定不能兼顾的风险,而这两种风险实际都不仅源自事业单位内部,也来自相关的政府部门。由于从中央到各地方政府部门对事业单位人事改革的认识不完全一致,无论对改革积极推动还是消极回避,都有可能产

^① 王莹:《事业单位改革滞行 改革得失亟待评估》,载《南方都市报》2008年10月11日。

生偏差,其后果都会导致事业单位公共服务提供效率降低。一方面,部分政府部门及公务员担心部门利益或个人仕途因事业单位人事改革而间接受损,其顾虑包括承担改革的社会压力、公务员分流渠道堵塞、改革势头波及公务员自身等,导致其对事业单位人事改革采取回避的态度。另一方面,部分政府部门之所以积极推动改革,其动机出发点是试图通过改革将部分事业单位的财政负担推向社会,为了“甩包袱”,而非提高事业单位公共服务提供的效率,这样的改革往往急功近利,导致事业单位内部员工剧烈反弹,进而使改革本身遭到否定,“要不要改”和“怎么改”这两个问题被混淆。我们认为,事业单位的职工薪酬和养老制度改革的社会化接轨是大势所趋,应在转轨过程中采取渐进的方式进行,其中按照年龄和资历区别对待的聘用方式改革的试点经验值得总结和推广。

本书是我们对上述四个问题观察和思考的结果。

我们的写作目的,并不是在理论层面上重复已有文献对中国事业单位改革所作的宏观分析^①,而是试图从具体操作的层面,总结中国公共服务提供机构改革的经验,讨论相关的路径和方法,为下一步改革实践提供参考。

本书的写作基础,是对英国公共服务机构改革进行的详细考察。英国公共服务机构的改革措施和现状对我国香港特区、新加坡、澳大利亚等发达国家和地区的公共服务管理起到了重要影响,具有很强的代表性。根据我们的观察结果,英国公共服务机构的最大特点是,公共服务机构具有较大的独立性,政府与公共服务机构的关系集中于前者对后者的预算和审计的控制,强调绩效管理而非程序管理,公共服务机构不必遵循政府部门的科层制运作方式。这个特点对于当前中国事业单位改革最大的难题——“政府与事业单位之间关系”的重新定义——具有很强的借鉴意义。在我们的考察过程中,英国设定公共服务机构的条件、方式和操作程序给我们留下了深刻印象。从相关操作规程中体现出的英国公共服务机构“设立难、撤消易、政府监控集中于预算绩效”等特点与我国事业单位“设立易、撤消难、政府监控集中于人事和预算规模”的特点形成了明显反差,这种反差可

^① 如世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社2005年版。

为我们事业单位改革设定方向和目标提供较大的借鉴。因此,我们翻译了英国关于公共服务机构的设立和监管的部分操作规程,作为本书的下篇,供读者对照参考。翻译工作由北京大学社会学系 2007 级硕士研究生陈彦勋、赵蜜、冯筱瑛同学共同完成,由王千华审校统稿。

上篇 中国公共服务提供机构的改革

第一章 中国公共服务提供者改革概述	3
1.1 转型期的公共服务提供者	3
1.2 事业单位改革的最初步骤:分类	7
1.3 事业单位改革的关键:重建事业单位与 政府的关系	8
1.4 中国事业单位改革与多中心治理	12
1.5 中国事业单位治理结构中的信息分配问题	16
1.6 事业单位治理结构与产权多元化问题	17
第二章 公共服务提供机构的组织制度和治理结构	20
2.1 公立公共服务提供机构的组织制度: 其他国家的经验	20
2.2 公立公共服务提供机构的组织制度: 香港特区的经验	24
2.3 公立公共服务提供机构的组织制度改革: 中国地方的经验	28
2.4 事业单位治理结构中的理事会制度设计	38
2.5 事业单位治理结构中的内部制衡原则	50
2.6 事业单位治理结构中的外部制衡原则	52

第三章 公共服务提供机构的财务控制制度改革	58
3.1 公共服务提供机构财务控制的两大问题	58
3.2 公共服务提供机构财务控制的原则	61
3.3 公共服务提供机构绩效预算约束	68
第四章 事业单位人事改革的阻碍和突破	72
4.1 事业单位人事制度改革的阻碍	72
4.2 事业单位职员制改革的突破	77
4.3 事业单位养老保险制度改革的突破	79
结 语	83

下篇 英国公共机构：部委指南

第一章 公共机构的个案评估和分类	89
1. 选择	89
2. 分类指南	90
3. 确定类别	91
4. 咨询协调	92
第二章 公共机构的政策及特点	94
1. 中央政府公共机构的定义	94
2. “非政府部委公共机构”(non-departmental public bodies, NDPB)	95
3. 政府对于“非政府部委公共机构”的政策	95
4. 采用“非政府部委公共机构”模式的条件	96
5. 成本估算	96
6. 问责性	97
7. 公共机构的不同类型及各类型的主要特点	98
8. 总结	104
第三章 设立新的公共机构：立法要求	105
1. 简介	105
2. 所有新设公共机构都必须经过立法程序吗？	105
3. 一般原则——公共机构和政府部委各自的权力	112
4. 公共机构的权力与义务	113

5. 政府部委的权力	114
6. 筹备阶段的铺垫性立法(paving legislation)	115
7. 主立法	116
8. 机构的撤销	117
9. 公文签章的使用	117

第四章 设立新的执行性非政府部委公共机构

——操作实务 118

1. 项目管理	118
2. 非政府部委公共机构的筹备	119
3. 影子非政府部委公共机构	125
4. 可持续发展	127
5. 志愿者组织和社区组织的参与	128
6. 对管制影响的评估	129
7. 强制执行协定(Enforcement Concordat)	129
8. 治理结构	129

第五章 公共机构职员 130

1. 自行招聘其职员的公共机构	130
2. 主管政府部委的作用	130
3. 职员招聘	131
4. 聘用条件	132
5. 职员国籍的有关规定	133
6. 保密规定	133
7. 行为规范与职员守则	133
8. 人力资源体系	134
9. 平等机会法案	140
10. 1998年《数据保护法》与2000年《信息自由法》	141
11. 信息安全	141
12. 健康与人身安全	141
13. 关于非政府部委公共机构职员转为公务员的政策	141
附件:执行性非政府部委公共机构职员行为守则范例	142

第六章 财务管理——问责 146

1. 简介	146
-------	-----

2. 组织	146
3. 年度报告与会计报告	147
4. 业绩目标	149
5. 内部审计	149
6. 外部审计	150
附件：非政府部委公共机构会计负责人	152
第七章 财务管理——规划、融资与控制	156
1. 简介	156
2. 一般原则	156
3. 规划程序	158
4. 预算编制原则	160
5. 授权和财务控制	161
6. 筹资方式	161
7. 管理成本	164
8. “净财务”制度(Net Financing Regimes)	165
9. 扩展服务市场	166
10. 业绩指标	166
11. 管理报告/财务报告	167
12. 基于定价的筹资报告	168
13. 银行事宜安排	168
14. 资产处置	169
15. 保险	169
第八章 政策——事务公开与问责	170
1. 简介	170
2. 信息	170
3. 公开事务	172
4. 以用户为导向	174
5. 议会	176
6. 出版物	179
第九章 公共机构的回顾审查	181
1. 简介	181
2. 本指南提出的重点	182

3. 本指南的结构	183
4. 关键的回顾审查事项	183
5. 未来的组织	185
6. 绩效	186
7. 合作伙伴工作模式	186
8. 联合式或平行式回顾审查	186
9. 更好地运用技术	187