

国家自然科学基金资助项目

中国事业单位改革

——模式选择与分类引导

成思危 主编



民主与建设出版社

中国改革与发展问题应急研究丛书

主编

成思危

• 中国改革与发展问题应急研究丛书 •

中国事业单位改革 ——模式选择与分类引导

主 编

成思危

民主与建设出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国事业单位改革:模式选择与分类引导 / 成思危主编.
- 北京:民主与建设出版社,2000.11

ISBN 7-80112-353-0

I. 中... II. 成... 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(2000)第 76615 号

责任编辑	齐长虹
封面设计	孙 岩
出版发行	民主与建设出版社
电 话	(010)65275953 65264696
社 址	北京东城区东厂胡同 1 号
邮 编	100006
印 刷	北京飞达印刷厂
开 本	850×1168 1 / 32
印 张	19.5
字 数	504 千字
版 次	2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-80112-353-0 / F·111
定 价	49.80 元

注:如有印、装质量问题,请与出版社联系。

主要作者

- 成思危** 工商管理硕士(MBA)、教授、博士生导师、全国人大常委会副委员长、中国民主建国会中央委员会主席、国家自然科学基金委员会管理科学部主任、中国软科学研究会理事长
- 黄恒学** 心理学、工学、经济学博士、北京大学光华管理学院博士后、教授、博士生导师、北京大学政治学与行政管理系教师
- 董学耕** 理学博士、高级工程师、机械工业经济管理研究院市场室主任
- 郭国庆** 经济学博士、教授、博士生导师、中国人民大学中国市场营销研究中心主任、中国高等院校市场学研究会副会长
- 刘凤军** 经济学博士后、副教授、中国人民大学工商管理学院教师
- 吴冠之** 经济学博士、研究员、中国人民大学中国市场营销研究中心副主任
- 王丽杰** 经济学硕士、高级经济师、机械工业经济管理研究院研究人员
- 刘建一** 管理工程硕士、教授级高工、机械工业经济管理研究院副院长、中国机械工业协会常务理事
- 胡象明** 法学博士、教授、武汉大学政治学与行政管理系主任、中国行政管理学会理事、全国政策科学研究会常务理事

序 言

1996年,国家自然科学基金委员会(以下简称基金委)决定将管理科学组升格为管理科学部,并根据同行专家的推荐,聘我兼任管理科学部的主任。在学部成立时召开的管理科学学科发展研讨会上,我表示深知个人学识有限,难以当此重任,但为了推动我国管理科学的发展,我还是勉为其难地应聘了。四年多来,在基金委内领导和同事们的支持下,通过管理科学界广大专家学者们的共同努力,管理科学部的工作取得了一些进展,其中之一就是设立了应急研究基金。

我自1991年开始担任管理科学部的评委,对基金委的工作方法及程序有一定的了解。我感到基金委在评审立题方面确实基本做到了公平、公正与公开,这是非常难能可贵的。但其缺点是从提出项目申请到批准的周期较长,一般项目至少9个月,重点项目至少1年半,重大项目要两年以上。这对于支持宏观决策的管理科学研究项目来说,其时效性就会受到较大的影响。为此我提出了设立应急研究基金的建议。

所谓应急研究是指从管理科学的角度来研究国家领导所关心及(或)广大群众(包括专家学者)所担心的、迫切需要解决的问题,并尽快提出切实可行的建议。这类

项目的研究周期一般为6个~9个月,最多不超过1年。为了在效率优先的前提下尽可能保证公平与公正,我们初步设计了以下的工作方法和程序。

首先由我通过与国家领导人的接触或根据群众的反映捕捉需要进行应急研究的课题。然后根据专家的推荐及对专家数据库的检索选出对此课题做过一定研究工作的学者,邀请他们和部分管理科学部的评委共同研讨。研讨的重点是此课题是否有必要作为应急研究项目,国内已有的研究成果有何不足之处,以及当前急需研究解决的问题。最后由我参考大家的意见进行总结,明确立题的依据,并提出课题的研究框架,包括研究目标、要求、方法,以及子课题的划分等。会后由愿意参加竞争承担研究任务的学者们提出申请书,由管理科学部择优选定承担各子课题的研究人员,并与其签订研究合同。这一立题过程一般应在1个月以内完成。

我认为,应急研究的目的并不是代替政府进行决策,而是从探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点四个主要方面对政府进行决策支持,是对政府工作的“补台”。

应急研究基金自1997年下半年建立以来,至今已启动了19个研究项目。它们是:“政府如何管理企业”(已出书)、“我国企业管理案例研究”(已出书,书名为《当代中国工商管理案例研究》(第一辑))、“我国社会保障体系的构成与运作”(已出书,书名为《中国社会保障体系的改革与完善》)、“金融危机的防范与化解”(已出书,书名为

《东亚金融危机的分析与启示》)、“规范房产市场,推进住房制度改革”(已出书,书名为《中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点》)、“解决企业债务链和减少库存积压”、“开拓农村消费市场”、“我国事业单位的改革方向和措施”(本书,《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》)、“我国境外投资的战略与管理”、“我国货币市场的培育及管理”、“垄断行为对市场经济的危害及反垄断措施”、“中国通货紧缩问题及对策”、“中国企业管理面临的问题及对策”(已出书,书名同前)、“我国城镇化的战略管理与主要措施”、“发展海峡两岸经贸关系的战略研究”、“我国西部大开发的系统管理研究”、“经济发展计划的制定与管理”、“经济全球化的趋势与对策”、“中国乡镇企业的发展与前景”等。我们要求每项研究的成果都要有针对性、及时性和可行性。所提出的建议应当是技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现,政治上能为有关各方所接受的,以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性定量相结合的综合集成方法。

“我国事业单位的改革方向和措施”是1998年7月立项的应急研究课题,当时立题的本意是想针对我国科教文卫体等事业单位改革中存在的一些主要问题,从管理科学的角度提出一些意见和建议。为此我组织了一些专家进行研讨,初步确定了课题的框架,本课题的中期研究成果曾在1999年8月27日由国家自然科学基金委员会管理科学部主办的第七次“管理科学论坛”(在机械工业

经济管理研究院举行)上做过介绍。各个分课题的研究工作已陆续于1999年间完成,在我阅读了各分课题的研究报告后,拟订了本书的编著大纲,在与各分课题负责人交换意见的基础上,确定了各章的内容及作者。各章的初稿在2000年上半年内陆续完成后,又进行了一些修改。

本书大体上有以下几个特点:

1. 主要研究了我国事业单位改革的历程、现状及问题,以及改革的目标模式选择,有助于读者了解我国事业单位改革的来龙去脉,理解符合我国实际的改革方向及政策措施。

2. 着重评介了美国、英国、德国、法国、意大利及日本等国非营利机构的情况,用定性与定量相结合的方法分析了其体制及机制上的特点,有助于读者了解这一近年来迅速发展的、独立于政府和企业之外的“第三部类组织”的重要性及其作用,并借鉴其成功的经验。

3. 分别评述了我国科教文卫体等类主要事业及其单位的改革进程、成效及问题,针对不同情况探讨了进一步改革的方向。尽管由于作者水平及本书篇幅所限,论述不够全面深入,甚至还有不尽准确之处,但也有助于读者对这些主要事业领域的改革取得概括的了解。

为了避免与各章的内容相重复,我在“总论”中着重根据我多年来从事科技管理工作的经验与体会,结合公共经济学的原理及国外非营利机构管理的理论与实践,探讨了中国事业单位改革的目标模式及达到这一模式的

战略步骤(特别是提出了现代事业制度的特点),以及需要采取的主要政策措施。本书的书名经我仔细推敲,最后确定为《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》,以求能更好地反映本书的目的和内容。

细心的读者可能会发现,本书各章作者的观点不尽相同,在个别问题上甚至有较大的分歧。这主要是由于各人对有关问题的熟悉程度和观察问题的角度略有差异。我作为本书的主编,并没有对各部分强求一致,这一方面是为了尊重作者,另一方面也是为了发扬“百家争鸣”的精神,让读者自行判断。至于我在“总论”中的有些观点,只是我个人千虑之一得,并不代表其他作者的看法。

特别应当说明的是,今年以来我国事业单位改革的步伐明显加速,而本研究是在去年完成的,虽经一些补充修改,但也难以及时并全面地反映我国事业单位改革的进展,因此在一些章节中不可避免地会出现一些过时的情况,请读者在阅读时留意。

改革开放以来,我国的事业单位改革从初步探索到全面推进,目前已进入深入发展阶段。由于事业单位改革是一项系统工程,必须明确目标,周密策划,抓住时机,稳步推进。当务之急是在多年改革经验的基础上,研究制定改革的目标模式,确定改革的战略方向,进而制定出稳妥的政策措施及实施步骤。这就要求我国的管理科学家和政府官员等有关方面人士认真学习邓小平理论,发扬实事求是的精神,深入思考,努力探索,在实践中不

断总结经验,切实推进我国事业单位的改革,努力建立适应社会主义市场经济体制需要和符合事业单位自身发展规律、充满生机与活力的事业单位管理体制、运行机制和自我约束机制。

我深切希望本书的出版能引起更多的有志之士对我国事业单位改革的关注,以致力于研究并思考其中的一些问题,为建立我国的非营利机构并提高其管理水平,向社会提供更多的公共产品,更好地发展我国的科教文卫体事业而共同奋斗。

成思危

2000年10月5日

目 录

总论 中国事业单位改革的战略

方向 and 政策措施 成思危 1

中国事业单位的产生及演化	3
1. 由政府主办并主管	4
2. 经费依靠财政拨款	4
3. 人员列入国家编制	5
4. 活动遵循国家计划	5
5. 业务脱离经济主体	5
中国事业单位改革的目标模式	10
1. 提供公共产品	11
2. 组合社会资源	12
3. 享受政策优惠	14
4. 吸收志愿人员	15
5. 构筑法律支持	16
6. 实行科学管理	16
中国事业单位改革的战略步骤	18
1. 单位分类, 人员分流	18
2. 建立现代事业制度	21
3. 基本实现社会化	26

中国事业单位改革的主要政策措施	27
1. 明确支持范围	27
2. 鼓励各方合作	28
3. 改革人事制度	29
4. 理顺分配关系	31
简短的结论	34

上篇 中国事业单位改革的模式选择

第一章 中国事业单位的特点及改革

的必要性..... 黄恒学等 39

一、中国事业单位的基本概念.....	39
二、中国事业单位的特点.....	41
1. 事业活动的非产业化.....	41
2. 事业主体的国办化.....	42
3. 事业机构的行政化.....	43
4. 事业经费的供给化.....	45
5. 事业资源配置的非社会化.....	46
6. 事业目标的计划化.....	48
7. 事业运行机制的非效率化.....	48
8. 事业管理的非法制化.....	49
9. 事业职能范围的扩大化.....	50
三、中国事业单位改革的现状及其主要问题.....	53
四、深化中国事业单位改革的必要性.....	70

第二章 中国事业单位改革历程与态势 董学耕等 88

一、中国事业单位改革的背景.....	89
1. 中国事业单位管理体系.....	89

2. 中国事业单位财政供给情况	90
3. 中国事业单位面临的主要问题	94
二、中国事业单位改革历程	96
1. 中国事业单位改革脉络	96
2. 财政公共支出改革	98
3. 人事、分配制度改革	100
三、中国事业单位改革态势	104
1. 事业单位经费管理机制与财政供给改革	104
2. 人事制度改革	109
3. 产权制度改革的初步尝试	120
四、中国事业单位改革的简要评价	125
1. 事业市场	125
2. 事业产权制度	132
3. 事业单位的科学分类与体制改革	135

第三章 国外非营利机构的性质、分类与作用

..... 郭国庆等	144
一、国外非营利机构的性质	145
1. 非营利机构产生的历史必然性	145
2. 世界各国的非营利机构	148
3. 国外非营利机构的界定	149
二、国外非营利机构的分类	155
1. 汉斯曼对非营利机构类型的划分	155
2. 依机构目标所划分的非营利机构类型	156
3. 我们对国外非营利机构所作的分类	161
三、国外非营利机构的作用	161
1. 国外非营利机构存在的客观依据	162
2. 国外非营利机构的主要职能	164
3. 非营利机构在现代社会中的重要作用	169

四、国外非营利机构的发展趋势	177
1. 努力提高知名度	178
2. 明确法律地位	179
3. 密切与政府的合作	180
4. 大力倡导慈善捐助	182
5. 提高公众的信任度	184
6. 实施专业化发展战略	185
7. 非营利机构的全球化	186
 第四章 国外非营利机构的组织与管理	刘凤军等 191
一、国外非营利机构的组织形式	191
1. 总体上的相近性	192
2. 微观上的差异性	193
二、国外非营利机构的筹资模式	199
1. 对国外非营利机构筹资模式进行国际比较的必要性	199
2. 研究方法、研究目的以及研究发现	199
3. 国外非营利机构筹资模式的国际差异	202
4. 各国不同类型的非营利机构筹资模式比较	206
5. 国外非营利机构部门构成与筹资模式研究的启示	209
三、国外非营利机构的绩效评价	210
1. 国外非营利机构的绩效评价体系	210
2. 志愿保健和福利组织的绩效评价	213
3. 博物馆的绩效评价	215
4. 艺术团体的绩效评价	220
5. 医院的绩效评价	222
6. 高等院校的绩效评价	223
四、国外非营利机构的管理体制	229
1. 运作方式	229
2. 财团法人与社团法人	231

3. 国外非营利机构的董事会	235
----------------------	-----

第五章 中国事业单位改革的主导模式

——非营利机构	吴冠之等 244
---------------	----------

一、非营利机构应成为我国事业单位的主导模式	245
1. 区分三大部门,明确改革方向	245
2. 关于非营利机构的立法	246
3. 明确事业单位的法人资格	248
4. 正确认识事业单位的非营利性	249
5. 对我国事业单位管理体制改革的初步设想	250
二、科研事业单位改革与非营利科研机构的发展	251
1. 科研机构必须面向市场	251
2. 科研体制改革必须施以行政手段	252
3. 科研体制改革必须借助经济杠杆	253
4. 公益性科研事业单位必须向非营利机构发展	254
三、教育事业改革与民办教育趋势	257
1. 大力发展民办教育	258
2. 作为非营利机构的私立学校	261
3. 我国高等教育的改革进程	264
4. 我国高等教育事业改革的基本思路	265
四、文化事业单位必须面向市场	266
1. 文化事业单位的经费缺乏问题	266
2. 文化事业单位与企业的结盟	268
3. 强化公众捐赠意识	269
4. 面向市场,强化营销意识	269
五、卫生事业单位改革与非营利卫生机构问题	272
1. 卫生事业单位的性质	272
2. 我国卫生事业面临的问题	274
3. 卫生事业改革的基本成效及目标	276

4. 大力发展非营利卫生机构	277
六、加强事业单位内部运营管理	279
1. 事业单位应加强运营管理	279
2. 事业单位的绩效评估应制度化	280
3. 加强事业单位的宏观调控	281
第六章 中国现代事业制度设想	黄恒学等 286
一、我国事业单位的重新定位	286
二、现代事业制度设想	289
1. 健全的事业法人制度	289
2. 多样化的事业组织模式	290
3. 多元化的事业投资与经营补偿制度	292
4. 科学民主的事业领导制度	295
5. 新型的事业人事管理制度	296
6. 新型的事业财务管理制度	298
7. 多元化的事业监督管理制度	299
三、现代事业制度的基本特征	301
1. 政事分开	301
2. 责任明确	302
3. 多元投资	302
4. 科学管理	303
5. 多元约束	304
第七章 中国政府在事业单位改革中的作用	胡象明等 305
一、统一规划和政策	306
1. 制定改革规划	306
2. 统一改革政策	310
二、组织与协调	314

1. 组织动员	314
2. 协调关系	317
3. 加强监督	319
三、规范行为和提供服务	321
1. 规范事业组织行为	321
2. 培训人员	323
3. 提供信息服务	325
四、培育市场与社会动员	327
1. 培育市场体系	327
2. 鼓励社会投资	329
3. 扶持社会中介组织的发展	330
五、推动配套制度改革	332
1. 人事制度的改革与创新	332
2. 户籍制度的改革与创新	334
3. 社会保障制度的建立与完善	336
4. 住房制度的改革与深化	338

下篇 中国事业单位改革的分类引导

第八章 中国科技事业单位改革	王丽杰 345
一、中国传统的科技体系及其问题	345
1. 计划体制下以政府为主体的科技体系	346
2. 市场体制下传统科技体系与经济建设的脱节	348
二、中国科技体制改革历程	350
1. 认识市场、进入市场(1985年~1995年)	351
2. 构筑科技新体系阶段(1995年至今)	352
三、中国科技体制改革实践	356
1. 稳住一头	356
2. 放开一片	360