

中国

国家自然科学基金

国家社会科学基金

中国博士后科学基金

立项成果

事业管理体制 改革研究

黄恒学 著



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

国家自然科学基金

国家社会科学基金 立项成果

中国博士后科学基金

中国事业管理体制 改革研究

黄恒学 著

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

图书在版编目(CIP)数据

中国事业管理体制体制改革研究/黄恒学著. —北京:清华大学出版社,1998

ISBN 7-302-03018-9

I. 中… II. 黄… 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(98)第 17504 号

出 版 者: 清华大学出版社(北京清华大学校内, 邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

责任编辑: 魏荣桥

印 刷 者: 清华大学印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京科技发行所

开 本: 850×1168 1/32 印张: 7.5 字数: 194 千字

版 次: 1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-03018-9/F·182

印 数: 0001~2500

定 价: 15.00 元

内 容 简 介

事业单位体制改革是我国体制改革中所面临的又一个热点、焦点、重点和难点。事业管理体制是中国管理体制的一个重要组成部分,它与国家行政管理体制、企业管理体制及其他各方面的管理体制是相互联系、相互影响和相互制约的。中国传统的事业管理体制具有诸多弊端,不能适应社会主义市场经济的要求,在前期改革过程中,事业单位体制改革相对滞后,“事业单位”实际上已经成为我国体制改革中的一个“防空洞”、“避风港”,致使“事业单位”日益膨胀,这极大地阻碍了改革的全面深化和整体推进。本书是国内第一部深入系统研究事业单位体制改革的学术专著。作者分析了中国传统“事业体制”的概况、主要特征、发展过程及其历史背景与认识根源,总结了前期事业单位体制改革的主要措施与基本经验,论述了深化事业单位体制改革的必要性与紧迫性,探索了深化事业单位体制改革的基本思路、主要目标、实施步骤与政策。作者还创造性地提出了建立“现代事业制度”的改革构想。

本书内容新颖,资料翔实,立论可靠,具有综合性、超前性和可操作性等特点,适合中央和地方各级政府的干部、各类事业单位的管理干部及相关教学研究人员阅读。

序

厉以宁

中国事业管理体制改革的是一项具有重大理论和现实意义的研究课题。在传统计划经济体制下，“事业”是与“企业”相对而言的，“事业”是特指“没有生产收入”、“所需经费由国库支出”的社会工作。所谓“事业单位”，又是特指受国家行政机关领导、没有生产收入、由国家经费开支、不实行经济核算、提供非物质生产劳务服务的社会组织，主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位，例如学校、医院、文艺团体、研究机构等等。据统计，到 1994 年底，我国的事业单位已达 130 多万个，从业人员 2600 多万人，其活动领域几乎遍及各行各业和社会生活的各个方面。

由于行业的不同，活动领域的不同，因此很难依据某种统一的方案来设计所有事业单位的体制改革，也很难把改革后的事业单位纳入某种统一的模式之中。但无论如何，既然它们都是事业单位，总会有一些共同点。在事业管理体制改革的应当一方面考虑到各个事业单位的共同点，另一方面考虑到各个行业、各个活动领域的不同之处，针对具体情况拟定改革方案。

那么，现在需要讨论事业管理体制改革的应当遵循什么原则，以便既照顾了不同行业和活动领域的特点，又能够考虑到各个事业单位的共同点。毫无疑问，所要遵循的原则应当是效率优先原则。效率优先是指一切事业单位，不管其经费来自何处，也不管其是否自身承担盈亏责任，都应当致力于提高效率，包括提高资金使用

用效率、工作效率、服务质量等。也就是说，它们都应当把效率的增长放在首位。事业管理体制改革中不当违背效率优先原则。如果改革后效率下降了，那就不符合改革的要求。在这里，“效率优先”将结合事业单位的共同点与不同行业、不同活动领域的特点而体现出来。

在事业管理体制改革中，如何看待事业单位工作人员的收入差距呢？应当指出，在同一行业或同一活动领域内，各个事业单位相同职务的工作人员收入可以有一定的差距，但这种差距应该适当，而不宜过于悬殊。这与事业单位的性质有关。要知道，事业单位既不同于国家机关，又不同于企业。国家机关工作人员的工资收入，由国家制定标准，在全国范围内实行。企业是营利性单位，自主经营，自负盈亏，按照自己的盈利状况决定工资与奖金的数额，各个企业不求一律，企业之间可以有较大差距。国家不直接干预企业工资与奖金的发放，但可以通过个人所得税的征收来进行收入调节。事业单位不同于国家机关，因此不当制定事业单位工作人员工资收入的统一标准，不当把事业单位的工作人员等同于国家机关工作人员。事业单位与企业也不一样，因为它们不是营利性单位，不能像企业那样按照盈利状况来发放工资与奖金。各个事业单位相同职务工作人员的收入，在同一个行业或同一活动领域内，之所以可以有一定差距，主要考虑到效率的差别是客观存在，即各个单位的效率不同以及相同职务工作人员的效率不同都是不应忽视的，如果制定统一标准，无论单位的效率还是工作人员的效率都会受到影响，从而不利于效率优先原则的贯彻。至于不同事业单位相同职务工作人员的收入，在同一个行业或同一活动领域内，之所以差距不宜过于悬殊，主要考虑到事业单位毕竟不是营利性单位，它们的资产并非完全来自投资者带有风险的资金投入，它们的收入也并非完全通过市场竞争而实现的。如果收入过于悬殊，则有可能成为某些事业单位效率增长和工作人员积极性发挥的障碍，因

为他们会认为这是不公平的,不合理的。

事业管理体制改革中另一个值得研究的问题是资源配置的方式。这是指在资源供给有限的条件下,资源如何配置到各个行业、各个地区、各个单位,在改革中必须处理好市场调节与政府调节或计划调节的关系。事业单位与企业的性质不同,资源配置方式是否也应当有所不同,对这一点,肯定会有不同的看法。但不管怎样,市场调节作为基础性的调节方式,政府调节作为高层次的调节,或者说,市场调节是第一次调节,政府调节是第二次调节,对企业和对事业单位都是适用的。

社会主义市场经济是以社会主义基本制度为前提的、让市场机制在资源配置中起基础性作用的经济运行方式与调节方式。在市场经济条件下,大多数资源应通过市场进行配置,大多数产品也应当实现商品化与市场化。在原有“事业”范围内,除少数“事业”外,大多数事业单位所需要的资源不应由政府来配置,而应推向市场,主要依靠市场机制进行配置。然而,在中国现有“事业”范围内,哪些资源应继续由政府进行计划配置,哪些应由市场进行配置,这是一个十分复杂的问题,也是学术界需要认真探讨的重大理论问题。

总的看法应当是:一方面,在事业单位所需要的资源中,稀有的资源可以较多地依靠政府的调节,其它资源,包括通过市场价格调整就能增加供给的资源,则由市场调节更为合适;另一方面,某种事业的公益性较强,其所需要的资源依靠政府调节的程度较高,反之,则依靠市场调节的程度较高。此外,在谈到事业单位所需要的资源中,要区分两种资源。一是为建立与发展事业单位需要投入的资源,二是事业单位在正常进行业务活动中所需要购买的资源。前一种资源可能较多地依靠政府调节,后一种资源则可能较多地依靠市场调节。当然,这仍要根据行业和活动领域的不同而有所区别。由于我长期在教育单位工作,我的上述看法是从个人的工作实

践中得出的,不一定适合于其它事业单位。借为黄恒学教授的著作写序的机会,我提出这些看法,希望读者指正。

黄恒学教授曾获得经济学博士(中国社会科学院)和工学博士(清华大学)两个博士学位,于1996年进入北京大学博士后流动站,在我和曹凤岐教授指导下进行研究。他先后主持并承担了多项国家自然科学基金、国家社会科学基金和中国博士后科学基金资助的项目,具有较强的研究能力,并已取得丰硕的研究成果。这本《中国事业管理体制改革研究》就是他近年来完成的学术专著之一。本书中,他运用规范与实证分析等方法,讨论了“事业体制”的基本概念,分析了中国传统事业管理体制形成和发展过程及其根源,总结了前期中国事业管理体制改革的措施与基本经验,论述了深化中国事业管理体制改革的必要性与紧迫性,提出了在市场经济条件下重新界定国家事业职能范围的客观标准,探索了深化中国现行事业管理体制改革的思路、主要目标及其实施对策。我相信本书的出版,将有助于推动中国事业管理体制及其他各项管理体制的改革,促进中国社会主义市场经济体制的建立与完善。

1998年1月8日
于北京大学光华管理学院

前 言

中国事业管理体制改革是一项具有重大理论意义和现实意义的研究课题。传统计划经济条件下所形成的事业体系十分庞杂,主要包括科学、教育、文化、体育、卫生等部门和单位,事业管理体制也就主要包括科技事业管理体制、教育事业管理体制、文化事业管理体制、体育事业管理体制、卫生事业管理体制及其他有关方面的事业管理体制。在前期改革过程中,事业管理体制改革相对滞后,相应的理论研究也比较落后。自改革开放以来,虽然已有不少学者先后从不同角度,分别对科技体制改革、教育体制改革、文化体制改革、体育体制改革、卫生体制改革等单项事业体制改革进行了一系列探索性的研究,但尚无人从整体上对中国事业管理体制改革进行深入系统的研究,因而这也是一个具有开创性的课题。本书综合运用历史研究、规范研究、经验比较与实证分析等多种研究方法,重新界定市场条件下国家事业职能的基本范围,探索和构建中国事业管理体制改革的目標模式,设计现代事业制度的基本框架,并提出相应的改革方案与具体对策,以期推动中国事业管理体制及其他各项管理体制改革的不断深化、整体推进与配套发展,从而推动中国社会主义市场经济体制的建立和完善。全书共四章,现将各章的主要内容归纳如下:

第一章首先界定了“事业”、“事业单位”、“事业管理体制”等基本概念,从而明确了本书的研究对象。接着分析了中国传统事业管理体制形成和发展的历史过程及其主要根源。作者认为,旧事业体制是传统计划经济体制的产物,二者是相互适应的,也曾经发挥过重要的积极作用。然而,随着中国市场化改革的不断深化,传统事

业管理体制日益难以适应社会经济环境的变化,国家分别对单项事业管理体制进行了一系列探索性的改革试验,作者分析了中国事业管理体制改革滞后的主要原因,总结了前期事业管理体制改革的思路、对策措施及其经验与问题。针对传统事业管理体制本身所固有的各种严重弊端,根据建立社会主义市场经济体制的总体要求,作者分别从一些较深层次和较高角度出发,论述了进一步从整体上深化中国事业管理体制改革的必要性与紧迫性。作者认为,中国事业管理体制改革的是一项具有重大意义的改革,只有加速现行事业管理体制改革的步伐,才能有效地解决我国社会经济发展过程中所存在的各种深层次矛盾与问题,实现经济增长方式转变和经济体制转换,进一步解放和发展社会生产力,不断提高中国人民的生活质量和全民族的整体素质,促进社会经济全面协调发展。最后,针对传统事业体制下国家包办过多和政事不分的主要弊端,作者提出了重新界定、调整和收缩国家事业职能范围与建立现代事业制度的改革思路,进一步明确了本书的研究目标和研究任务。

第二章的主要任务是界定在市场经济条件下国家事业职能范围。作者讨论了各种常见的界定标准,并认为社会共同事务需要是界定国家事业职能范围的基本标准。所谓社会共同需要事务,是维持一定社会的存在与发展,必须以社会为单位,由社会集中组织实施的事务。这种社会共同事务具有以下特征:第一,它是只有以社会为主体来组织和实施才能实现的事务;第二,它是社会成员个人和私人组织不愿办而又是社会存在与发展所必须办的事务;第三,它是唯有以社会为主体去举办才能有效地协调社会全体成员利益的事务。接着根据市场经济发展的一般规律,借鉴各国管理事业的经验,结合中国事业改革和发展的实际情况,依据社会共同需要标准,分别对中国现行科技事业管理体制、教育事业管理体制、文化事业管理体制、体育事业管理体制、卫生事业管理体制进行了规范分析与实证研究,重新界定了在社会主义市场经济条件下国

家所应承担的各项事业职能范围。

第三章探索和设计了中国事业管理体制改革的目標模式。作者认为,在将原有部分事业推向市场之后,对依然保留在国家事业职能范围内的各项事业应作出新的制度安排。为此,作者提出了建立政事分开、责任明确、资金来源多元、约束多元、管理科学的现代事业制度的设想。所谓现代事业制度,是有关现代事业组织的事业法人制度、事业投资制度、事业人事制度、事业领导决策制度、事业运行管理制度、事业评估制度、事业社会保障制度等有关管理制度的总称。作为其核心概念的现代事业组织,是指在市场经济条件下,依法设立,不以营利为目的,拥有独立资产,面向社会自主从事准公共产品生产经营活动的社会基本组织形式。接着作者具体描绘了这种新型事业管理体制的基本框架及其主要内容,并分别探索和设计了各项事业管理体制改革的具體目标模式。

第四章进一步探索和研究了实现上述中国事业管理体制改革的目標的基本途径、配套条件、政策措施与具体对策,并提出和分析了一系列有待于在实际改革操作过程中加以解决的问题。

上面简要概括了本书的研究对象、研究目标、研究任务、研究方法和研究内容。从中可以看出,本书从整体上提出了深化中国事业管理体制改革的**问题、新思路、新依据、新设想、新对策和新方法,有利于指导和推进中国现行事业管理体制改革的,具有重要的理论创新和实践意义。当然,中国事业管理体制改革的是一项艰巨复杂的社会经济系统工程,牵涉面广,制约因素多,影响深远。本书只是初步探索了其中的一些主要问题,没有也根本不可能探讨和解决有关事业管理体制改革的**问题,其余的问题只好留待以后进一步探索 and 解决。

黄恒学

• IX •

目 录

前言	VI
----------	----

第一章 中国计划经济体制下的事业管理模式分析	1
------------------------------	---

第一节 中国传统事业管理体制的基本概念	1
---------------------------	---

第二节 中国传统事业管理体制形成和发展的历史 过程及其根源	4
--	---

第三节 中国传统事业管理体制的主要特征与弊端	8
------------------------------	---

第四节 前期中国事业管理体制改革的 主要措施与基本经验	22
--------------------------------------	----

第五节 深化中国事业管理体制改革的 必要性及紧迫性	35
------------------------------------	----

第六节 深化中国事业管理体制改革的 基本思路与主要目标	53
--------------------------------------	----

第二章 市场经济条件下国家事业职能范围的界定	56
------------------------------	----

第一节 界定国家事业职能范围的 基本标准及其主要特征	56
-------------------------------------	----

第二节 国家科学技术事业职能范围的 重新界定	71
---------------------------------	----

第三节 国家教育事业职能范围的 重新界定	82
-------------------------------	----

第四节 国家文化事业职能范围的 重新界定	94
-------------------------------	----

第五节 国家体育事业职能范围的 重新界定	106
-------------------------------	-----

第六节 国家卫生事业职能范围的 重新界定	128
-------------------------------	-----

第三章 市场经济条件下中国事业管理体制的目标	
模式选择	154
第一节 现代事业制度设计.....	155
第二节 中国科学技术事业管理体制改革的基 目标模式设计.....	170
第三节 中国教育事业管理体制改革的基 目标模式设计.....	172
第四节 中国文化事业管理体制改革的基 目标模式设计.....	174
第五节 中国体育事业管理体制改革的基 目标模式设计.....	177
第六节 中国卫生事业管理体制改革的基 目标模式设计.....	179
第四章 实现中国事业管理体制改革的基 本途径	
与对策	183
第一节 深化中国事业管理体制改革的基 本配套条件...	183
第二节 深化中国科学技术事业管理体制改革的 基本对策.....	195
第三节 深化中国教育事业管理体制改革的基 本对策...	198
第四节 深化中国文化事业管理体制改革的基 本对策...	202
第五节 深化中国体育事业管理体制改革的基 本对策...	207
第六节 深化中国卫生事业管理体制改革的基 本对策...	212
参考文献	216
后记	224

第一章

中国计划经济体制下的 事业管理模式分析

什么是“事业”？什么是“事业管理体制”？为什么要进行事业管理体制的改革？

在这一章里，我们将先界定“事业”及“事业管理体制”的基本概念，从而明确本文的研究对象；然后进一步分析中国传统事业管理体制形成和发展的历史背景、理论依据、发展阶段、实际状况及其利弊得失，初步总结改革开放以来中国各项事业管理体制改革的思路、主要措施、成功经验及其所存在的问题，并从一些较深层次和较高角度上来论述全面推进中国现行事业管理体制改革的必要性与紧迫性，从而进一步明确本书的研究目标与研究任务。

第一节

中国传统事业管理体制的基本概念

为了明确本书的研究对象与研究目标，就必须先界定“事业”这个概念的基本内涵与外延。在这一节里，我们先来讨论“事业”、“事业单位”、“事业管理体制”等几个有关的基本概念。

经过资料分析与比较研究,我们发现,“事业”是一个具有多种内涵的概念;而我们所要研究的“事业管理体制”中的所谓“事业”仅是其中一种特指的涵义。一般认为,中国传统事业管理体制内的所谓“事业”,是特指“没有生产收入”、“所需经费由国库支出”的社会工作。所谓“事业单位”,又是特指受国家行政机关领导,没有生产收入,由国家经费开支,不实行经济核算,提供非物质生产和劳务服务的社会组织,主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位,例如学校、医院、演艺团体、研究机构等等。^①

在传统计划经济体制下,“事业”是与“企业”相对而言的,国家事业单位和企业单位都要接受国家的行政机关领导,都要在国家统一计划指导下开展各自的生产、经营或服务活动。事业单位与企业单位之间的主要区别在于是否进行经济核算,事业单位是由国家供给经费、不实行经济核算制的社会组织,而企业单位则是具有不同资金来源、实行经济核算制的经济单位。中国现有事业单位种类繁多,数量庞大,牵涉面广,专业人才和技术知识高度密集,隶属关系和投资渠道各不相同,情况十分复杂。据统计,到1994年底,我国的事业单位已达130多万个,从业人员2600多万人,其活动领域遍及各行各业和社会生活的各个方面,各项事业经费支出约占国家财政总支出的1/3。^②

所谓事业管理,就是指对于上述事业单位及其事业活动的管理。我们所要研究的所谓“事业管理体制”,就是指在传统计划经济

① 辞海(缩印本). 上海辞书出版社,1980,57

汉语大词典(第1版). 上海辞书出版社,1986,552

新华词典. 商务印书馆,1980,770

中国社会主义财政管理学. 中国财政经济出版社,1989,424~425

② 国家统计局编. 中国统计年鉴——1995. 中国统计出版社,1995

张传亚文. 事业单位取消级别后怎么办. 光明日报,1995年12月2日. 第4版

顾月忠,郑宏范文. 推进事业单位机构和人事制度改革. 人民日报,1995年11月8日,第3版

体制下所形成的,国家对于上述事业单位及其事业活动所采取的各种管理组织、管理制度、管理方式与管理手段等的总称。事业体制内主要包括各类科学、教育、文化、体育、卫生等部门和单位,因此,事业管理体制也就主要包括科技事业管理体制、教育事业管理体制、文化事业管理体制、体育事业管理体制、卫生事业管理体制及其他有关方面的事业管理体制。

总之,本书的研究对象就是上述所界定的“事业”管理体制。本书的研究任务就是在上述所界定的“事业”范围之内,对于中国的传统事业管理体制进行历史研究与实证研究,对于当代发达市场经济国家及其他各类有代表性的国家或地区的相应的公共事业管理模式、相应的第三产业发展政策进行比较研究,对于中国现行事业管理体制改革及其方向、目标、途径、对策等进行实证研究与规范研究。本书的研究目标是在进行上述研究的基础上,探索中国事业管理体制改革的模式与基本对策,以指导和推动中国事业管理体制、企业管理体制、行政管理体制及其他各项管理体制改革的不断深化、整体推进与配套发展,从而推动中国社会主义市场经济体制的建立和完善。

社会主义市场经济是指同社会主义各项基本制度相结合,适应现代化大生产和发达的商品经济的要求,市场机制在全社会资源配置中起基础性作用的经济运作方式与调节方式。经济体系的运作与调节,关键在于如何在不同部门、不同地区和不同单位之间配置有限的资源,使它们得到最有效的利用。由于利益主体及其价值判断的多元化,以及各类经济信息的巨大浩繁,使高度集权的计划配置方式难以实现资源的优化配置与有效利用,因此,有必要建立以市场配置为主的新经济体制。在市场经济条件下,绝大多数资源都应通过市场进行配置,绝大多数产品也应当实现商品化与市场化,完全进入市场。事实上,在上述所界定的“事业”范围内,除少数“事业”外,绝大多数事业资源均不应由政府进行行政或计划配

置,而应推向市场,并主要依靠市场机制进行配置。然而,在中国现有“事业”范围内,哪些资源应继续由政府进行计划配置,哪些应由市场进行配置,这是一个十分复杂的问题,也正是本书所要探索的一个关键问题。

第 二 节

中国传统事业管理体制形成和发展的历史过程及其根源

中国现行事业管理体制既不是从来就有的,也不是一成不变的。科学、教育、文化、体育、卫生等所谓“事业”活动,并非从来就是社会公共活动。而相应的所谓“事业”资源,也并非历来就是完全由政府来进行配置的。相反,上述这些科学、教育、文化、体育和卫生等活动最初都属于个人活动,资源也由私人供给,例如,古代许多著名的哲学家、科学家、教育家、音乐家、画家、医生等均属个人自由职业者,其中一些幸运者可能会得到少数达官贵人的赞助和保护,有些人可能因“知音”难觅而终生穷愁潦倒。马克思所从事的研究活动,不仅没有得到德国政府的资助,反而受到当局的迫害。若不是其挚友恩格斯的全力支持和慷慨援助,马克思未必能给人类留下如此丰富的科学研究成果。

随着商品生产和社会分工的不断发展,社会活动主体也日益分化,私人活动与社会资源的市场配置难以满足整个社会生存和发展的需要,这就需要政府出面开展公共活动,并作为社会中心主体来对部分社会资源进行非市场化的公共配置。正是在这样的条件下,一部分具有社会共同需要性质的科学、教育、文化、体育、卫生等社会活动便转化为社会公共活动,成为政府进行公共资源配