



社会转型中的 中国事业单位改革

主 编 张泽忠

● 山西人民出版社



社会转型中的 中国事业单位改革

主 编 张泽忠

● 山西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型中的中国事业单位改革/张泽忠主编. —太原: 山西人民出版社, 2006.4
ISBN 7-203-05536-1

I.社... II.张... 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 (2006) 第 041159 号

社会转型中的中国事业单位改革

主 编: 张泽忠	网 址: www.sxskcb.com
责任编辑: 杨 文	经 销 者: 山西人民出版社
出 版 者: 山西人民出版社	承 印 者: 山西文博印业有限公司
地 址: 太原市建设南路 15 号	开 本: 850mm × 1168mm 1/32
邮 编: 030012	印 张: 9
电 话: 0351-4922220 (发行中心)	字 数: 210 千字
0351-4922208 (综合办)	印 数: 1—2000 册
E-mail: Fxzx@sxskcb.com (发行中心)	版 次: 2006 年 4 月第 1 版
Web@sxskcb.com (信息室)	印 次: 2006 年 4 月第 1 次印刷
Renmshb@sxskcb.com (综合办)	定 价: 18.00 元

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

目 录

第 1 章 社会转型与我国事业单位改革·····	(001)
1.1 从“总体性社会”向现代三元社会转型·····	(001)
1.2 从全能型政府向有限政府转型·····	(004)
1.3 积极推进事业单位改革·····	(009)
第 2 章 事业单位及其改革历程·····	(013)
2.1 事业单位——我国特有的公共服务组织·····	(013)
2.2 事业单位的现状及其分类·····	(020)
2.3 事业单位的国际比较·····	(025)
2.4 我国事业单位改革的必要性·····	(036)
2.5 我国事业单位改革的进程·····	(038)
2.6 前期事业单位改革的成绩与经验·····	(042)
2.7 前期事业单位改革的不足及局限·····	(050)

第3章 事业单位改革的总体目标、推进战略、核心环节	(055)
3.1 事业单位改革的总体目标	(055)
3.2 事业单位改革的推进战略	(062)
3.3 事业单位改革的核心环节	(064)
3.4 现阶段国家所有者职能基本界定	(073)
第4章 事业单位分类改革	(083)
4.1 事业单位分类现状	(084)
4.2 事业单位分类改革	(093)
第5章 事业单位人事制度改革	(107)
5.1 事业单位人事制度沿革	(107)
5.2 分类管理	(114)
5.3 聘用制——基本的用人制度	(117)
5.4 事业单位改革中分流人员安置	(124)
5.5 调整、优化事业单位人才结构	(141)
第6章 事业单位分配制度改革	(162)
6.1 事业单位工资分配制度改革	(162)
6.2 事业单位生产要素参与收益分配探讨	(171)

6.3 年薪制——健全收入分配激励和约束机制的新探索	(183)
第7章 事业单位社会保险制度改革	(194)
7.1 我国事业单位社会保险制度的形成及改革.....	(194)
7.2 目前我国事业单位社会保险制度存在的主要问题	(199)
7.3 事业单位社会保险制度改革的总体目标、基本原则 与基本思路.....	(202)
7.4 养老保险制度——事业单位保险体系的中心环节	(206)
第8章 教育事业改革	(219)
8.1 教育事业的基本内容、类别划分和特性分析.....	(219)
8.2 我国教育事业的改革与完善.....	(226)
第9章 科技事业改革	(237)
9.1 科技事业的基本内容、类别划分和特性分析.....	(237)
9.2 我国科技事业的改革与完善.....	(242)
第10章 文化事业改革	(251)
10.1 文化事业的基本内容、类别划分和特性分析.....	(251)

10.2 我国文化事业的改革与完善·····	(258)
第 11 章 卫生事业改革·····	(269)
11.1 卫生事业简介·····	(269)
11.2 我国卫生事业的改革与完善·····	(273)
参考文献·····	(280)
后 记·····	(283)

第1章 社会转型与我国 事业单位改革

事业单位是计划经济体制下形成的我国特有的社会组织，其功能是向社会提供教育、科学、文化、卫生、体育、公用事业等社会事业服务。计划经济体制下形成的事业单位如何适应处于变迁之中的社会需要？在社会转型过程中与计划体制有着千丝万缕关系的事业单位将走向何方？由此，产生事业单位改革问题。

事业单位是政府举办的履行政府向社会提供教育、科学、文化、卫生、体育、公用事业等社会事业服务组织。社会转型引发了政府变革，而政府变革必然影响事业单位的变革。因此，我们的考察首先必须从社会转型与政府变革出发。

1.1 从“总体性社会”向现代三元社会转型

1.1.1 国家、市场、社会三元社会结构

从20世纪70年代末我国发生的改革属于“经济始发”改革，改革以经济始发，始终坚持以经济建设为中心，但又限于经济，政治、社会、文化、对外开放等领域也伴

随经济体制改革的深入与经济的迅速发展也不断发生着变革，因而改革是全方位、整体性的。改革促进了中国经济的极大发展，1978年~2001年我国的经济年均增长率为9.4%，是同期世界上经济增速最快的国家。但改革的价值绝不仅仅限于经济增长。从某种意义上说，开始于20世纪70年代末的改革最重要的贡献是初步实现了中国社会的现代转型，由以政治权威、计划体制总揽全部社会事务、支配所有社会资源的“强国家、弱社会”的“总体性社会”，开始向国家、市场、社会三元分立格局转化。在政府职能收缩、计划体制解体过程中，首先经济领域从政府的绝对控制下逐渐独立出来，市场在资源配置中的基础性作用得到肯定。其后，以各类学会、行业协会、俱乐部、慈善组织、志愿者协会等组成的社会组织（公民社会）兴起并不断壮大，与国家、市场并立的“第三域”初现端倪。国家（政治）、市场（经济）、公民社会三元结构的初步形成意味着社会权力格局的调整，意味着无所不在、无所不包的政治向应有位置回归，而经济、社会获得了“自治”并不断强化其功能，意味着资源由单一的计划分配转向国家机制、市场机制、社会机制三种机制共同配置资源、分别供给各类物品与服务。

1.1.2 三种机制提供社会事业产品

既然资源由三种机制配置，就存在一个职能分工问题。在现代社会三种机制的分工大体如下：国家机制提供公共物品，市场机制提供私人物品，社会机制提供准公共物品。

经济学的基本命题是：市场是资源配置最有效的机制。而我国的经济改革也证明由市场配置资源比政府以计划、行政命令方式配置资源效率更高。但市场不是万能的，市场在提供公共物品方面存在缺陷：有些公共物品如国防、外交、

市场规则、解决分配不公等市场是无能为力的；有些公共物品或准公共物品由市场供给成本极高，比较效益低，且无法实现充分的有效供给。因此，必须借助利用其他机制提供上述物品。政府凭借公共权威，利用命令、计划、政策等手段，从而使私人行为趋向于共同目标，促成公共物品成本的社会化，消除公共物品的“搭便车”、“外部性”问题。

但政府机制也有缺陷，首先，“天下没有免费的午餐”，政府配置资源必然要发生成本，而这一成本会因政府行为方式的非经济性、政府组织的官僚性而趋向极大；其次，政府是通过集体决策确定公共物品的种类、质量、规模，但集体决策并不等于个人偏好的加总。公民社会作为与国家、市场并立的第三域，“‘市民社会’的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的”。社会机制是提供准公共物品的机制，所谓准公共物品，指在特定范围内具有公共性的物品。这种以志愿求特定公益最大化的机制（社会机制）在从事市场、政府“做不了、不愿做、不常做”的物品生产效率较高。当然，社会机制也存在不足，关于这一不足，美国著名学者萨拉蒙归纳为：慈善不足、慈善活动的狭隘性、慈善组织的家长作风、慈善组织的业余性。

基本上可以认为事业单位是组织社会事业生产的组织，但社会事业不完全是由国家举办事业单位组织生产的。这就涉及一个重要问题：社会事业的分工问题。就社会事业而言，各种机制承担什么职能是社会事业发展也是事业单位改革的基本问题。社会事业包含着种种性质不同的服务与产品，虽然大部分属于公共物品，但也有部分属于准公共物品、部分属于私人物品。而且，在不同的领域，不同性质服务与产品所占比例、所发挥的作用是不同的，如我国目前教

育事业产品基本属于公共物品、准公共物品；而文化领域在 20 世纪 90 年代末已基本形成营利性文化产业与非营利性文化事业两分的形势：1998 年文化产业的增加值达到 83.7 亿元，文化事业单位事业总收入 91.34 亿元。进入 21 世纪，文化产业则已远远超过文化事业的规模。从发展趋势看，国家通过举办事业单位提供的事业服务与产品，将在事业总供给中所占比重逐步缩小，而企业以产业化运作提供的服务与产品、非营利组织运用社会机制提供的服务与产品将不断增加。

1.2 从全能型政府向有限政府转型

改革开放后，伴随着我国社会的整体性转型，我国政府初步实现从全能型政府向有限政府转型。具体而言，政府转型经过两个过程：第一次转型是政治主导型政府向经济建设型政府转变，第二次转型是经济建设型政府向公共服务型政府转变。

1.2.1 政治主导型政府向经济建设型政府的转变

我国自 20 世纪 70 年代末开始的改革属于经济始发型改革，以经济体制改革为中心并逐步向社会各个领域延伸。以经济改革为先导的改革首先促进了经济发展与经济体制转轨，并进而引发了全方位的社会变革，由政治权威、计划体制总揽社会事务、支配社会资源的“总体性社会”，开始向国家、市场、社会逐步分立的“结构性社会”转化：经济建设取代政治斗争成为国家工作重心；社会主义市场经济逐步取代了计划经济；以“政企分开”为中心的政府改革在政府层面调整政府职能结构，在企业层面促使企业逐步成为独立的市场主体。此外，村民自治、社区自治的广泛开展，民

间组织的发展标志着中国“公民社会”开始发育；单位体制日趋消解，“单位人”逐步向“社会人”转化。

社会变迁必然要求政府治理模式的变革，促使传统的政治主导型政府向经济建设型政府转变。首先，政府的职能发生了根本性变化：长期以来在政府职能中占主导地位的政治统治职能开始让位于经济建设职能，解放与发展生产力、促进 GDP 增长成为政府的首要目标。其次，政府的行为方式进行了调整，政府管理强调宏观调控、微观放开，强调间接管理为主、直接管理为辅。再次，政府管理手段也发生了变化，政府对经济社会事务的管理不再单纯运用行政手段，而是综合运用经济手段、法律手段和行政手段，并且突出法律手段和经济手段在经济社会管理中的重要作用。

1.2.2 经济建设型政府向公共服务型政府的转变

以 GDP 增长为中心的发展导致我国经济社会发展的严重失衡，暴露了公共服务需求与供给之间的深刻矛盾，凸显了加强社会管理与公共服务的重要性和迫切性。2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会上，我党及时提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。以科学发展观为指导的执政理念，促使我国整体社会转型向深层次发展，即由以经济增长为中心的发展向实现经济社会和人的全面、协调、可持续发展转变。适应上述社会变革并在科学发展观理念指导下，我国政府的第二次转型——由经济建设型政府向公共服务型政府的转变——开始展开。在 2004 年的政府工作报告中，温家宝总理指出：“各级政府要全面履行职能，在继续搞好经济调节、市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能。”同时，温家宝总理明确地提出建设服务型政府的要

求：“管理就是服务，我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务。”至此，公共服务型政府（服务型政府）的构建从理论探讨、局部探索成为整体性的政府转型实践。

“公共服务型政府”是近年来我国学者及实际工作者对处在转型过程中的新型政府治理模式的概括。具体而言，公共服务型政府有以下三个基本特征：第一，在理念层面，培育和树立服务理念，把政府定位于为社会、为公众服务的服务者的角色，进而要求从管制政府转变为服务政府，从全能政府转变为有限政府，从人治政府转变为法治政府，从低效政府转变为高效政府。第二，在职能层面，各级政府在全面履行职能的同时，应突出政府的社会管理和公共服务职能在政府管理的地位和作用，政府的职能结构变以经济职能为中心为经济、社会职能并重。第三，在运作层面，推进政府管理从统治到规制再到治理的转变。治理是在国家与社会之间建立起合作关系，由各种公共和私人的机构治理社会公共事务、提供公共服务，通过多元主体的“共治”达成对社会的“善治”，其重点是实现公共服务的多元化、社会化和市场化。

政府是国家机制的执行者。政府治理模式的变化导致事业管理体制、生产方式的变化。

1.2.3 全能型政府的事业管理体制与生产方式

计划经济体制下，按全能政府的理念我国建立起高度集中统一的事业管理体制与事业生产模式：政事不分，政府办事业、养事业、管事业，事业单位属于政府的附属物。举办事业单位、财政供养社会事业是政府组织与管理事业的基本或唯一方式。这种事业管理体制与事业生产模式具有以下特点：

A. “管”、“办”不分。所有的事业由国家举办，几乎全部事业单位归国家所有，国家发展、管理公共事业就意味着国家必须包办、垄断公共事业。这样，国家集所有者职能与公共管理者职能于一体，将管理公共事业与举办公共事业的职能统统揽在政府手中，造成国家事业职能的膨胀及公共管理者职能与所有者职能不分。

B. 以公共管理权行使国家所有权。所有者职能与公共管理职能不分的结果必然是以公共管理权行使所有权。公共管理权以主权为基础，属于公权力，管理者与管理对象之间存在着地位不对等；所有权则属于私权利。公共管理权的强制性使得政府习惯于用公共管理权行使所有权，用公共管理权保护、维持所有权，并将所有者职能、所有权消融在公共管理职能、公共管理权之中。

C. “计划一切，管理一切。”计划体制的特点是国家以计划直接配置一切事业资源，以行政命令方式管理一切事业事务：划定活动领域，规定事业计划，决定人事任免，调配人财物资源……将事业活动所有方面、所有环节纳入无所不在、无所不包的计划指令体系之中。

1.2.4 有限政府的事业管理体制与生产方式

改革开放推进了政府由全能型政府向有限政府转型。有限政府的基本特征是政府只执行必须由国家机制承担的职能，而将做不了、做不好的事情交由市场机制、社会机制去做。全能型政府的事业管理体制和生产方式与市场体制格格不入，不仅抑制了事业单位的活力，使政府背上沉重甚至难以承受的财政负担，而且限制了社会力量进入事业领域，导致公共事业有效供给不足。这种办、养、管一体化的管理模式是制约我国公共事业发展的最直接的体制原因。而这一问

题的解决，有赖于政府治理模式、管理体制的改革。

从全能型政府向有限政府转型，一方面对政府的角色要进行重新定位，促使政府职能的“卸载”，即把大量政府做不了、做不好的事情交由企业、非营利组织去做。另一方面则改变了政府的运行方式、管理方法，政府“掌舵而不是划桨”，政府作为公共权威的拥有者、公共利益的代表者，依然对公共物品的供给承担基本职责，但政府未必事必躬亲，亲手去生产公共物品，政府可以通过转包、特许经营、税收优惠、提供补助或贷款等方式由公司企业或非营利组织生产，或以合作形式与公司企业、非营利组织共同组织生产。负责供给（掌舵）与组织生产（划桨）角色的分离，既有利于引入竞争机制，采用新管理手段，摆脱官僚主义作风，也能使政府从繁杂的琐事解脱而集中精力关注自身的核心使命，集中精力从事必须自己去做的事情（掌舵），提高公共物品的产出效率。

借鉴当代西方国家政府改革经验，总结我国 20 年来的政府改革与事业改革经验，向有限政府过渡中的我国政府可以采用多元化的方式实现自身承担的公共事业职责：

A. 传统生产方式。以直接组织生产的方式提供事业物品，即通过举办事业单位、供养事业单位，由事业单位组织事业产品与服务的提供。

B. 社会化生产方式。国家开放公共事业领域，将部分公共事业职能向社会转移，破除所有制等限制，引导、支持社会力量举办各种类型的事业组织，从事公共事业生产，形成社会事业社会办的局面。

C. 市场化生产方式。在公共事业领域引入市场竞争模式，政府与事业单位、非政府组织或公司企业通过以契约为

基础的合作，共同提供公共事业服务。政府通过合同承包、特许经营、税收优惠、提供补助或贷款等方式，将公共事业的生产任务交由事业单位、非营利组织或公司企业，上述组织负责事业产品的生产，政府则负责项目选择、目标确定、监督评估等工作，即将核心职能（掌舵）留在手中，将具体运作职能（划桨）交给其他组织。

1.3 积极推进事业单位改革

社会转型改变了资源配置方式，政府改革要求调整国家的事业职能并丰富了事业生产方式，因而在客观上提出了改变公共事业管理体制与生产模式的迫切要求。那么作为承担公共事业服务任务的事业单位是否随之发生相应变革？

事业单位是我国第二大类组织，是我国各类人才的主要集中地，是增强我国综合国力的重要领域，是实施科教兴国战略的重要阵地，是承担公共事业服务任务的最重要组织。但事业单位却是计划经济体制下形成、发展起来并至今依然保留浓厚计划经济色彩的社会组织。改革开放之后，伴随社会转型、经济体制转轨与政府改革，计划经济逐渐退出历史舞台，但在计划体制基础上形成的事业单位并未随之退出历史舞台，事业单位不仅将其性质功能、组织特征、管理体制基本保留下来，而且迅速适应新的条件并在新的条件下快速膨胀：几乎每隔一个十年人员就要增加 1000 万。相对于政府改革、企业改革，事业单位改革严重滞后，这已成为学术界、实务界的共识。由于改革滞后导致事业单位机构不断膨胀、财政负担不断加重、效率提高缓慢、事业服务供给不足，130 万个事业单位、近 3000 万名工作人员依然在计划体制色彩浓厚、高度集中的管理体制下运行和工作，影响了

教育、科技、文化、卫生乃至整个国民经济和社会事业的发展。推进事业单位改革已成为继国有企业改革、政府机构改革之后我国社会组织改革的重要任务。但事业单位改革却是难度远远大于国有企业改革、政府机构改革的改革，这一点可以从事业单位改革严重滞后这一事实得到证明。那么，是什么原因导致事业单位改革严重滞后？

从事业单位本身分析有以下四个原因：

第一，事业单位是在计划经济条件下形成的，事业单位的管理体制、运行模式迄今仍与计划体制存在着千丝万缕的联系，可以说事业单位是计划体制在当今中国依然较完整保有的最后一块阵地。计划体制的强大惯性、事业单位与计划体制的内在联系深深制约着事业单位机构再造的目标选择。

第二，经过新中国成立后五十多年的发展，事业单位已成为拥有 130 万个单位、3000 万人之众的社会第二大类组织，并在经济社会发展中具有极为重要的作用，改革在本质上是利益的调整。当调整触及这么多的组织、这么多的人时，改革不可能不慎重小心，因为任何改革不能忽视如此巨大的存量，以及如此巨大的存量的变动可能给整个社会带来的冲击。巨大的存量与相关制度构成改革的前提条件、改革的基本路径依赖，改革的设计不可能在非零起点上，用一张白纸去重新勾画蓝图。

第三，事业单位涉及的行业、组织类型众多，不同行业、类型的事业单位与市场、政府的关联程度差异很大，组织形式、组织规模及运作方式也极为多样化，能将事业单位性质、特点概括出来已属不易，再试图进一步找出改革与发展的目标模式与推进方式更加困难。

第四，事业单位是我国特有的一类组织，在市场经济国