

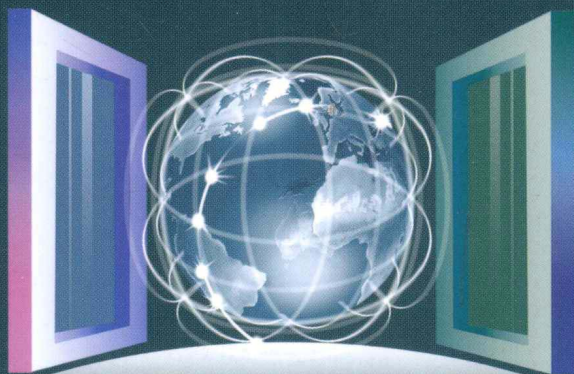


管办分离

公共服务管理体制改革研究

The Administration System Reform of Public Services:
Separating Management from Enforcement

■ 于小千 编著



 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

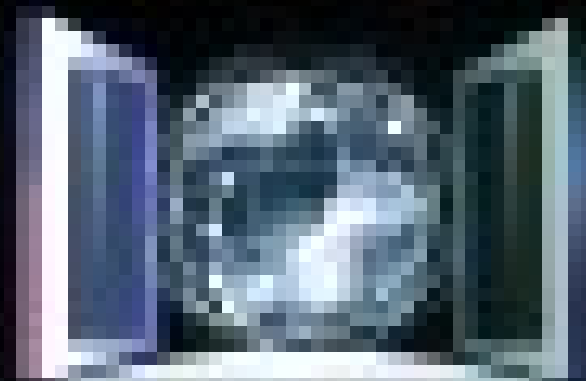


管办分离

公共服務管理体制改革研究

The Administrative Reform Strategy of Public Services
Research on Management Separation

王 明 著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

管办分离

公共服务管理体制改革研究

于小千 编著

 北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

管办分离：公共服务管理体制体制改革研究 / 于小千编著. —北京：北京理工大学出版社，2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5640 - 5412 - 0

I. ①管… II. ①于… III. ①医院 - 行政管理 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①R197.322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 265090 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京泽宇印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 16.75

字 数 / 316 千字

版 次 / 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷 责任校对 / 周瑞红

定 价 / 45.00 元 责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题，本社负责调换

编 委 会

- 主 编：于小千 北京医学会副会长
- 副 主 编：段安安 海淀区政府公共服务委员会主任
- 执行编委：徐长甫 海淀区政府公共服务委员会科长
- 李杏果 中国劳动关系学院公共管理系讲师，博士
- 编 委：王 京 北京市总工会信息中心主任
- 王俊明 海淀区政府公共服务委员会副主任
- 梁 珍 海淀区政府公共服务委员会副主任
- 王雪梅 海淀区政府公共服务委员会工会主席
- 李 璞 海淀区政府公共服务委员会科长
- 杨 蕊 海淀区政府公共服务委员会干部
- 陈国营 浙江工业大学副教授，博士
- 蔡晶晶 厦门大学经济学院讲师，博士
- 吴敏燕 北京大学哲学系，博士
- 罗桂连 清华大学公共管理学院，博士
- 高玉铮 中国人民大学，硕士

大约七八年前，在北大国际主持的医院院长管理班上认识了时任海淀医院院长的于小千。于院长给我的印象是性格豪爽，思维敏捷，点子很多，思路清晰。海淀医院在他的领导之下做了很多文化、组织、管理、医学方面的创新，大大提高了医院的工作效率和社会知名度。

于小千编著的《管办分离——公共服务管理体制变革研究》在2011年中国经济发展的这个关键时刻出笼具有历史和现实意义。提高中国公共服务设施的组织效率和效益问题是过去十几年来全社会都十分关注的问题。与中国企业在国内外市场取得的耀眼的经济效益和社会效益相比，中国的公共服务体系包括大学、机关、医院发展严重滞后。公共医疗卫生和公立医院管理发展水平与中国其他行业在改革30多年来所取得的进步不成比例。

提高公共服务的社会效益，特别是提升医疗卫生管理效率问题，在世界上引起广泛关注，是从2000年世界卫生组织年度报告公布时开始的。该报告对191个成员国的卫生筹资与分配公平性进行了评估，中国列第188位。2003年初，国务院发展研究中心社会发展研究部与世界卫生组织（WHO）北京代表处达成了“中国医疗卫生体制改革”合作课题的研究意向。随后“非典”（SARS）的爆发加快了这一合作研究的步伐。从2003年开始到现在，中国医改已经迈入了第八个年头。但是由于政府出笼的一系列医改政策不够清晰，中国医疗卫生资源分配不均，医院管理效率和社会效益没有从本质上得到改善。随着经济的发展和财富的增加，社会矛盾日趋凸显，全社会对改革公共服务体制特别是提高医院的组织效率呼声日趋增大。

本人认为，尽管这两年来政府开始重视公共设施改革的进程，但是效果不大。温家宝总理在今年两会的政府工作报告中要求“抓好公立医院改革试点。鼓励各地在医院管理体制、医疗服务价格形成机制和监管机制等方面大胆探索”。然而，在公有制的条件下怎么搞试点，如何改革体制，如何进行大胆探索，是中国公共服务特别是医疗卫生机构所面临的最大的挑战。近年来在新闻中看到众多的医患纠纷，医院和社会的责任不清、相互推诿，给患者和医生在精神上、物质上和心灵上均造成巨大伤害。仔细深入分析，医院当前不合理的

管办一家的制度是造成医患关系问题的重要因素之一。管办不分，不仅仅导致严重的医患问题，而且使得医疗卫生公立医院的服务意识淡薄，官僚作风严重，办事效率低下。

该项研究重点就中国公共设施特别是医院管办分离进行了深刻的思考。作者基于多年丰富的公共服务管理经验和高度的社会责任感，立足于我国社会现实，分析了公共服务机构，特别是公立医院管办分离改革的必要性、可能性和可行性。

本书具有很多特点：

- 提出管办分离改革的现实背景和迫切性。
- 提供了丰富的管办分离国际经验和案例，及对中国公共服务组织的启示。
- 从社会、经济、法律和制度层面提出了管办分离改革的理论框架和思路。
- 分析了北京、江苏、上海管办分离的实施案例，比较了管办分离的不同经验。
- 分析了管办分离改革可能遇到的挑战及应对措施。
- 大胆提出了三种不同的管办分离模式，并对模式做了利弊分析。
- 总结了管办分离改制下的公司治理结构、文化特质和运营机制。

我很同意作者的结论：政府明智积极的支持和态度是中国公立服务管理体制成功的重要保障。政府要给改革试点充分的时间、空间、决策权和自由度，让改革持续深入。改革不可能一蹴而就，改革势必遇到阻力和困难。我相信，这部著作对中国公共服务管理体制的改革，特别是管办分离，有十分重要的理论和现实意义。我也坚信，这部著作能够让更多关注公共服务行业的有识之士和专家提出更多的创新思想和改革思路，为提升中国公共服务管理效率和效益做出贡献。



北京大学国家发展研究院管理学教授
北大国际 MBA 院长

2011 年 3 月

新中国成立后，我国建立起高度集中的计划经济体制，政府掌握经济、社会等各领域的人、财、物资源配置权，并相应承担发展各类公共服务事业的责任，政府出资兴办并直接管理各事业单位，由事业单位作为主体，向公民提供所需的公共服务。这种管办合一公共服务管理体制的建立，适应了当时计划经济发展的需要，在迅速改变我国教育、科学、文化、卫生等领域的落后面貌，推动公共服务事业发展方面发挥了积极的作用。

改革开放后，伴随着市场经济的发展，我国公民的公共服务需求不断增加，并呈现多元化发展态势，在变化了的环境面前，我国公共服务供需矛盾日益突出，各种问题不断凸显。进入 20 世纪 90 年代，公共服务管办合一体制导致的服务意识淡薄、服务供给不足、服务水平与效率低下、监督机制失衡等问题日益严重，集“裁判员”“运动员”于一身的管理体制越来越不适应向公民提供高质量、高水平公共服务的现实要求。为此，构建适应社会主义市场经济要求的管办分离管理体制，已经成为医疗、教育、文化、体育、民政等公共服务领域改革的重中之重，也是建设服务型政府的必由之路。管办分离改革的意义基本上体现在如下方面：

第一，管办分离有助于实现政府职能转变。管办合一体制下，政府扮演的是全能型角色，既当“裁判员”，又当“运动员”，对社会公共事业大包大揽，大部分精力用于所属事业单位的微观管理，管理越位的情况突出，管了许多不应该管的事情。相反，公共服务的长远规划、行业准入、宏观监督等应该管的事情却由于政府精力有限而无暇顾及。通过管办分离改革，有助于实现政府职能转变，深化行政管理体制改革，建设有限且有效的政府。

第二，管办分离有助于深化事业单位改革，增强公共服务机构的活力，提升公共服务的质量和水平。管办分离后，肩负公益使命的公共服务提供机构将拥有较大的决策自主权，并形成比较科学合理的法人治理结构和专业灵活的管理制度，这有利于公共服务领域的科学决策和科学管理，为公共服务质量和水平的提高奠定基础。

第三，管办分离为民间公共服务机构的发展壮大、多元化公共服务提供机

构之间的平等竞争和公共服务资源的优化配置提供了制度基础，这有助于保障公共服务的效率、质量和水平的持续提升，从根本上助推我国服务型政府的建设。

进入新世纪，管办分离改革逐渐得到党和政府决策层的重视，全国性的政策文件相应出台，尤其是在与民生密切相关的医疗卫生服务领域。2006年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出，要“按照政事分开、管办分开、医药分开、营利性与非营利性分开的方向，坚持政府主导、社会参与、转换机制、加强监管的原则，建立符合国情的医疗卫生体制，为人民群众提供安全方便、有效合理的公共卫生和基本医疗服务”。同一年，党的十六届六中全会通过《关于构建和谐社会若干重大问题的决定》，提出要“推进医疗机构属地化和全行业管理，理顺医药卫生行政管理体制，推行政事分开、管办分开、医药分开、营利性与非营利性分开”。2007年，党的十七大报告明确提出，“要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务”。2008年2月27日，党的十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，提出要按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单位进行分类改革。2009年3月27日，中共中央、国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》，提出要“实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，健全制度体系，加强监督管理，创新体制机制，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，不断提高全民健康水平，促进社会和谐”。在“推进公立医院管理体制改革”部分提出，“从有利于强化公立医院公益性和政府有效监管出发，积极探索政事分开、管办分开的多种实现形式。进一步转变政府职能，卫生行政部门主要承担卫生发展规划、资格准入、规范标准、服务监管等行业管理职能，其他有关部门按照各自职能进行管理和提供服务。落实公立医院独立法人地位”。2010年5月27日，国务院转批国家发展改革委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》指出，要深化行政管理体制改革，“按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，制订出台分类推进事业单位改革的总体文件及相关配套文件，逐步扩大改革试点范围，为全面启动改革创造条件、积累经验”。这些政策的出台为管办分离改革提供了良好的制度环境。

事实上，北京、上海、江苏等地已经进行了管办分离改革的实践探索。这

些改革以医疗卫生为起点，涉及医疗卫生、文化、教育、体育、民政等多个社会事业领域，取得了一定的成效，受到社会各界的广泛关注。以北京市海淀区为例，针对海淀区经济较发达、各类社会事业资源较丰富的区情，结合公民对公共产品和公共服务需求日益呈现个性化、层次化和多元化的现实状况，海淀区于2004年确立“政事分开、管办分离”的改革思路，并于2005年启动了行政管理体制改革试点，剥离政府“办事业”职能，对其所属事业单位进行分类，公益类的事业单位集中划归一个专门机构——公共服务委员会管理，统一整合资源，提供公共产品和公共服务。几年来，管办分离改革取得了阶段性成效，体现为：政府职能得以转变，卫生局、文化委等不再参与公共服务提供机构的具体事务管理，将主要精力放在依法监管、公共服务统筹规划和行业监督上；公共服务资源得以整合，政府提供公共服务的能力得以提升，基本公共服务的均等化程度提高；公共服务提供机构的公共服务意识得以增强，公共服务质量和水平明显提升，公民对公共服务的满意度不断提高。

当然，在各地“政事分开、管办分离”改革取得阶段性成效的同时，我们也发现，巩固改革成果、深化管办分离改革，进一步提升政府公共服务能力依然面临诸多障碍：对改革本身的认识还存在分歧，没有形成共识；“下改上不改”的改革路线遭遇体制约束；配套改革不完善影响现有改革成效；固有利益格局阻碍改革深入等。在各种现实困难面前，管办分离是否依然是未来公共服务管理体制改革的目標选择？如果是，未来管办分离改革的模式将如何勾勒？在取得初步成效的基础上，如何进一步深化管办分离改革，真正提升公共服务的质量和水平？这些问题都急需进行研究和解答。

为及时对管办分离改革的实践探索进行总结，深入探究适合我国未来发展需要的管办分离改革路径，北京市海淀区政府公共服务委员会组织成立课题组，在实践与调研的基础上，对公共服务管理体制管办分离改革的缘起、国际经验、理论逻辑、实践经验、现实困境、发展动力等进行探讨，并在此基础上，提出我国未来管办分离改革的目标、模式选择、改革路径及具体的政策建议，以期为巩固现有改革成果、未来深化改革提供理论指导和借鉴。

北京医学会副会长于小千（原北京市海淀区政府公共服务委员会主任）、北京市海淀区政府公共服务委员会主任段安安领导了课题研究和本书的写作工作，北京市总工会信息中心主任王京（美国哥伦比亚大学MPA）、公共委党群工作科科长李瑛（南昌大学MPA）全程参与课题研究，本书编委进一步丰富了写作思路，对书稿写作提出了很多宝贵的建设性意见。

公共委绩效考核科徐长甫科长（北京行政学院MBA）全面协调课题研究及写作的具体事务。李杏果（中国劳动关系学院公共管理系讲师、博士）和蔡

晶晶（厦门大学经济学院讲师、博士）起草写作大纲，后经课题组成员反复讨论、形成定稿。具体写作分工是：李杏果撰写前言、第二章、第六章、结束语；李杏果、罗桂连（清华大学博士）撰写第一章；蔡晶晶撰写第三章；杨蕊（中国人民大学硕士）、高玉铮（中国人民大学硕士）撰写第四章；徐长甫、吴敏燕（北京大学博士）撰写第五章；陈国营（浙江工业大学副教授、博士）撰写第七章、第八章。书稿写作后期，全体成员集中时间逐章、逐节、逐句地斟酌修改，特别是李杏果和吴敏燕博士为书稿的最终完成倾注了大量心血。

中央机构编制委员会办公室研究中心、北京市机构编制委员会办公室、中共海淀区委、海淀区人民政府对本书写作给予了高度关注和支持，北京理工大学出版社为本书的出版提供了帮助，在此一并致谢。

尽管课题组付出了辛勤的努力，但书中可能还存在许多疏漏和不足之处，恳请读者包涵并指正。

▶ 目 录

第一章 管办分离改革的现实背景	(1)
第一节 管办合一体制的形成	(1)
第二节 管办合一体制的困境	(6)
第三节 管办分离改革的提出	(16)
第二章 管办分离改革的国际经验	
——以医疗卫生服务为例	(21)
第一节 英国的管办分离	(22)
第二节 美国的管办分离	(27)
第三节 新加坡的管办分离	(33)
第四节 德国的管办分离	(37)
第五节 发达国家管办分离改革的启示	(42)
第三章 管办分离改革的理论分析	(51)
第一节 管办分离改革的社会分析	
——网络治理的形成	(52)
第二节 管办分离改革的经济分析	
——成本效益的优化	(63)
第三节 管办分离改革的法律分析	
——为合约管理创造条件	(69)
第四节 管办分离改革的制度分析	
——主体间关系的厘清	(76)
第四章 管办分离改革的国内实践探索	(84)
第一节 北京海淀的管办分离改革	(85)
第二节 江苏无锡的管办分离改革	(92)
第三节 上海的管办分离改革	(99)
第四节 各地管办分离改革的比较与经验	(106)
第五章 管办分离改革的困境、动力与目标	(117)
第一节 管办分离改革的现实困境	(117)

第二节	管办分离改革的发展动力	(123)
第三节	管办分离改革的目标定位	(130)
第六章	管办分离改革的模式选择	(134)
第一节	管办分离改革的自主化模式	(134)
第二节	管办分离改革的法人化模式	(139)
第三节	管办分离改革的市场化模式	(144)
第四节	政府作用：管办分离改革成功的保障	(155)
第七章	管办分离改革的实现路径与政策选择	(159)
第一节	管办分离改革的实现路径	(159)
第二节	推进管办分离的政策选择	(173)
第八章	管办分离下公共服务提供机构的治理	(180)
第一节	健全公共服务提供机构的法人治理结构	(180)
第二节	完善公共服务提供机构的运行机制	(188)
第三节	重塑公共服务提供机构的组织文化	(201)
附录		(206)
参考文献		(245)
结束语		(254)

第一章

管办分离改革的现实背景

进入新世纪,我国各地纷纷尝试推行公共服务管理体制的管办分离改革。“管”的主体是政府,“办”的主体是公共服务提供机构。由于私立或民营的公共服务提供机构本身与政府是分离的,故“管办分离”改革主要是指政府与公立公共服务提供机构之间的分离,它意味着政府与公立公共服务提供机构之间关系的根本变革。要理解管办分离改革的现在,预测管办分离改革的未来,必须探究管办分离的缘起,剖析与管办分离相对应的、传统的公共服务管办合一体制。

第一节 管办合一体制的形成

管办合一体制,指的是在公共服务领域中,公共服务的管理与举办合二为一,政府举办并以行政化方式直接管理公立公共服务提供机构,由这些机构向公民提供公共服务的模式。在我国,公立公共服务提供机构的主体是事业单位。根据《事业单位登记管理暂行条例》的规定,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。管办合一 是事业单位传统管理体制的核心内容。

一、我国事业单位制度的确立

我国事业单位的雏形可追溯至 20 世纪 30 年代的江西苏维埃政权时期。当时苏区成立了许多为苏维埃中央政府和根据地服务的组织。在抗日战争后期和解放战争时期,由于形势发展的需要,革命根据地中的党校、大学、后勤机关、研究机构等得以快速发展,它们一方面培养了大量的干部,另一方面,形成了后来称之为“事业单位”的单位。^①

^① 左然. 中国现代事业制度建构纲要 [M]. 北京: 商务印书馆, 2009: 15.

新中国成立后，鉴于当时特殊的国际、国内环境，我国实行高度集中的计划经济体制，并效仿苏联模式和革命战争年代的经验，建立起“全能主义”的国家政权，政府活动几乎渗透到经济和社会生活的方方面面。在社会领域，政府控制了各领域人、财、物等资源的配置权力，并理所应当承担起发展社会事业的责任。

1949—1957年，政府一方面着手对旧中国遗留下来的官办、民办和外国资本在华兴办的机构进行接管和社会主义改造，另一方面根据当时有限的财力和物力，以国家为唯一举办主体举办了一些学校、医院及其他公共事业机构，二者相结合，确立了我国的事业单位制度。初创期的事业单位无论是种类还是数量都比较少，主要集中在教育、文化和医疗卫生三大领域。但是，事业单位制度一经确立和施行，即在社会事业发展中发挥了重要作用。它极大地改善了旧中国教育、科学、文化、卫生发展水平极其落后的状况，推动了科教文卫事业的发展：居民的受教育规模持续扩大，各年龄段入学人口不断增加和入学率不断提高；公共卫生事业得以迅速发展，肆虐于旧中国的各种传染病在很短的时间内绝迹，居民人均寿命有了大幅度提高；公共文化事业从无到有，各种文化设施在全国城乡各地初步建立；科学技术事业取得了长足发展。据统计，从1949年到1956年，高校学生从11.6万人增加到38万人，中学生从126.8万人增加到586万人，小学生从2 439万人增加到5 770多万人，图书出版物由1亿多册增加到16亿册，医院床位由10.6万张增加到33.9万张。^①

1958—1965年，我国进入全面建设社会主义的时期，与国民经济的恢复相适应，我国事业单位呈现出种类增多、规模扩大的态势。1966—1977年，在“文化大革命”的历史浩劫中，除满足当时政治需要而设立的“文化宣传队”得到畸形发展外，其他绝大多数的事业单位都受到重创。在1978年党的十一届三中全会以后，我国事业单位才得以恢复，规模不断扩大，人员数量不断攀升，提供的服务种类不断增多，在经济发展和社会进步中的作用日益凸显。

二、“事业单位”的概念认知与特征

（一）“事业单位”的概念认知

伴随着事业单位的建立和发展，我国对“事业单位”这一概念的认识也发生了很大的变化。对“事业单位”的界定最早见于1955年7月中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议通过的《关于1954年国家决算和1955

^① 吴知论. 对我国事业单位管理体制改革的探讨 [OL]. 2008-09-02 [2011-01-17]. <http://www.gdcb.gov.cn/detail.jsp?infoId=3767>.

年国家预算的报告》。在这个报告中,“事业单位”一词第一次被正式使用,它指的是那些活动经费由国家财政列为事业项目开支的机关和部门。1963年7月颁布的《国务院关于编制管理的暂行规定》指出,“凡是为国家创造或改善生产条件,促进社会福利,满足人民文化、教育、卫生等需要,经费由国家事业费内开支的单位均为事业编制”。这是根据经费来源进行的界定,由此确定了事业单位的范围。

改革开放之后,根据新的情况,1984年全国编制会议通过的《关于国务院各部门直属事业单位编制管理试行办法》对事业单位进行了重新规定:“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。”这是从组织性质和活动目标方面进行的界定。

到了20世纪90年代,人们开始认识到事业单位独立地位的重要性。1990年,国家统计局、人事部、劳动部、国家计委联合发布了《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》,从是否独立核算角度,对事业单位在社会生活中的独立地位进行了规定:“企业、事业、机关的划分应以独立核算单位作为划分的基本依据”,事业单位是“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”。20世纪90年代末,国家进一步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事业单位的内涵进行了界定。1998年颁布的《事业单位登记管理暂行条例》指出,事业单位是“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”。该定义是从设立宗旨、举办主体、活动范围方面界定事业单位。1999年颁布的《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定,“公益性非营利的事业单位是指依法成立的、从事公益事业的、不以营利为目的的教育机构、科学研究机构、医疗卫生机构、社会公共文化机构、社会公共体育机构和社会福利机构等”。

(二) 事业单位的特征

事业单位通过国家政权力量得以建立,经费由财政拨付,直接或间接隶属于各党政军机关,这就决定了事业单位这一我国独特的公立公共服务提供机构不仅是社会专业化分工体系的重要组成部分,更是负有特殊使命的政府“衍生物”。事业单位的主要特征可以概括为:^①

第一,事业单位性质的政府性。在传统事业单位体制中,各项事业都被看

^① 孙静.中国事业单位管理体制体制改革研究——制度绩效与组织设计[D].武汉:武汉大学,2005:60.

作社会活动而非经济活动。事业单位被视为直接或间接为上层建筑服务，既不具有生产经营职能，又不具有实行政治统治与管理经济的职能。一般认为，发展“事业”是政府的一项基本职能，因而各类事业单位以不同的方式隶属于国家政权，国家政权也以各种途径渗透到事业单位，致使事业单位承担一定的行政职能，事业单位人员具有一定的行政级别。

第二，事业单位运作的行政化。为了发展各项事业，中央和地方各级政府都设立了相应的事业行政管理部门，分头统管各类事业单位。各类事业单位的人员编制、岗位设置、人事任免、运作目标、行为方式等，均由上级主管部门负责，等级制的行政管理成为事业单位管理体制中最主要的管理方式。事业单位具有相应的行政级别，其财务制度、人事制度、福利制度几乎无异于政府行政部门。由于事业经费由国家无偿拨付，各地区、部门纷纷建立各自所属的事业单位体系，竞相要事业人员编制，争事业发展经费，造成重复建设和资源浪费，加剧了事业单位体系的膨胀。

第三，事业单位管理的非法治性。传统的事业单位管理体制下，事业单位是一种没有自主权的依附型组织，这种状况进而导致了事业单位的地位和功能难以通过法律确认和保障。事业单位的经费预算没有在法律上明确；事业单位的运作缺乏必要的法律监督；事业单位的发展没有明确的长期规划，仅仅取决于各级领导的重视程度；事业单位没有实质性的责任；事业单位的工作考核没有硬性指标，等等，这些“软”约束显然不能保障各项事业的持续、稳定、健康发展。

三、事业单位的构成

我国的事业单位，广泛地分布在文教科卫、基础设施、社会管理等基本公共服务领域。截至2007年底，我国国有事业单位就业人员2 662.2万人，国有企业就业人员2 382.1万人，国家机关就业人员1 103.4万人，国有事业单位就业人员占国有单位就业人员比例为43.3%。在国有事业单位就业人员中，国有教育部门就业人员1 430.6万人，国有卫生、社会保障和社会福利业就业人员465.2万人，两类行业就业人员占国有事业单位就业人员比例为71.2%。与此同时，我国的经济资源有相当大一部分投入到了事业单位，其中包括60%的受过最良好教育的专业技术人员、大量的国有土地、大约三分之二的非经营性国有资产，以及各级政府综合预算经常性开支的三分之一。^① 不过，多达130

^① 数据来源：中华人民共和国统计局编《中国统计年鉴》（2008）<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm>。