

本书系教育部人文社会科学规划基金项目
研究成果（项目批准号：08JA630006）

分类推进我国事业单位 管理体制改革研究

黄恒学◎主编



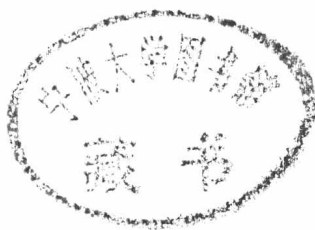
中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书系教育部人文社会科学规划基金项目研究成果
(项目批准号: 08JA630006)

分类推进我国事业单位 管理体制改革研究

黄恒学◎主编

高红 / 宋彭 / 管仲军◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

分类推进我国事业单位管理体制研究/黄恒学主编.

北京: 中国经济出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1233 - 3

I. ①分… II. ①黄… III. ①行政事业单位—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 230822 号

责任编辑 李煜萍

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 22. 25

字 数 327 千字

版 次 2012 年 4 月第 1 版

印 次 2012 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1233 - 3/C · 195

定 价 48. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

摘 要

中国事业单位体制改革的核心目标是在打破原有社会事业一元化体制的基础上重塑公共事业部门，纠正传统体制下事业机构与政府机构相互混淆的误区，明确事业机构的职能、主体形态以及相应的管理体制，实现社会公益事业体系的开放性，增强活力，保障其行为结果的有效性，使其成为完善的社会组织体系的有机组成部分，提高整个社会的整体运行效率，通过对各类社会公共需求的满足最终实现最广大人民的根本利益。

随着现代社会组织的分化与分工，进一步打破事业单位传统管理体制“大一统”的弊端，充分释放和激发教科文体卫等领域的经济生产力和社会创新力，大力发展与市场经济体制相适应的各项社会事业、创新社会管理模式等任务显得日益紧迫。但由于现行的分类标准并没有清晰地界定各类事业单位的价值内涵和组织功能边界，从而使各地区、各行业事业单位改革的目标选择和相应的制度安排很容易出现定位不准确的错位、缺位或越位等现象。可见，科学“分类”是事业单位分类改革成功推进的前提和基础，而“分类标准”则是事业单位分类的理论基点。因此，本研究前半部分重点解决分类和分类标准问题，并具体考察各类事业单位的改革实践并对深化事业单位分类改革进行系统规划。

从事公益服务的事业单位是我国事业单位体制的主体，根据分类改革的总体部署，在改革后，原则上只有这类单位还会继续保留在国家事业序列内，但其职能功能、组织形式以及管理体制也需要发生相应变化。因此，对新的历史条件和改革要求下的中国公益事业单位体制内部运行与外部管理机制进行重点研究，对于引导和促进全面推进事业单位改革，更好地落实科学发展观，促进我国经济社会全面、协调、可持续发展，都具有

十分重要的理论意义与现实意义。这也是本研究后半部分论述的中心内容。

全书共分八章完成本研究的论述。第一章导论引出论题,并进行文献综述、研究方法说明、创新点介绍。第二章为历史分析与现实分析,深入把握研究对象的现状,对事业单位体制改革的起点状态进行界定。第三章为国际比较,通过对部分国家公益组织分类和国际公益组织分类体系的考察和经验借鉴,提出对事业单位分类标准进行理论重构的基本线索;归纳处于不同发展阶段的代表性国家公共服务组织及其管理体制的特点、发展的一般规律和整体趋势,并从中提炼出对中国事业体制改革的借鉴和启示。第四章为理论分析,在详细论述现行事业单位分类标准存在的局限性基础上,提出了新的分类标准:从产品和需求的理论视角提出了事业单位的一级分类标准,从组织理论的视角提出了事业单位的二级分类标准。第五章为第四章提出的“产品—需求”和“组织功能”的二级分类标准,进一步建构了基于新的二级分类的事业单位分类体系和分类改革框架。分别就生产经营类、行政执行类和社会公益类三大类九小类事业单位的改革方向以及所涉及的各项配套政策及制度安排做整体性论述,从而从宏观和整体上构建了事业单位分类改革的方向与路径。第六章在前文分类改革的基础上勾画了应该继续保留在事业体制内的公益事业单位及其管理体制改革的目標框架。从社会分工与社会组织分化的宏观视阈,从现代公共行政职能复杂化与组织多元分化的角度,在分析国家公益事业的职能范围与供给机制的基础上论证得出现代公益事业组织的职能使命与组织特征,进而在对传统公益事业单位与现代公益事业组织进行全面对比的基础上提出中国事业单位管理体制改革的总体目标——现代公益事业体制,并对该目标体系的内涵与层次结构进行必要阐释。第七章是在前文理论分析结论的基础上,借鉴国际经验、立足国内现实,对第六章提出的现代公益事业管理体制总体目标的进一步细化展开论证,分别从内部治理模式、外部管理体制、重要配套与保障措施三个方面对改革的总体目标体系进行解构与细化,明确现代公益事业单位管理体制的整体框架和核心内容,为本文提出的核心论点提供逻辑严密、内容充实、论证有力的论证支撑。第八章结论与展望,总结全文主要论点,并提出本研究存在的不足和需进一步研究的问题。

事业单位改革问题涵盖面极广，涉及政府、市场、社会等众多方面。本研究中综合应用了政治学、公共管理学、公共经济学、社会学等学科的方法与基础理论知识，大胆吸收与借鉴近年来事业单位各相关领域研究的最新成果，重点运用系统分析、比较分析、历史分析以及规范与实证相结合的思路和方法进行深入研究和系统论述。超越传统的行政体制改革的视野，从社会整体职能系统与组织系统的视阈下探讨事业单位改革与发展的方向与目标问题，从社会分工和组织分化更广阔的视角构建对现代公益事业组织的性质、组织特征、职能定位等特质的分析框架，力图对相关的概念、逻辑关系进行较为合理的阐释和梳理，在此基础上对事业单位改革后的应然状态进行清晰描述，构建事业单位组织变革与机构改革的基本分析框架。

关键词：事业单位；分类改革；公益事业单位；现代公益事业体制

序

今天的北京阳光灿烂，但天空并不明朗。我坐在望巢斋里，看着沉浸在阳光照耀和阴霾笼罩中的鸟巢，望着楼下北四环中路上川流不息的车辆和人群，环望四周一望无际的高楼和矮房，以及隐约可见大大小小的冒着烟雾和蒸汽的烟囱，看着电视上正在播出的全副武装防护“PM2.5”的行人和躲在高楼大厦里的宅男宅女、宅老宅少、宅病宅弱，心中感慨万千，感慨万千，感慨万万千。

这是一个平常的冬日，也是一个平常的圣诞节。今天是一个很容易被人忽视却让我难以忘却的特别值得纪念的日子。之所以说它很特别，并非因为今天是圣诞节，明年、后年还有一个又一个的圣诞节；也非因为今天是一个阳光明媚的冬日，北京的冬天总是那样阳光明媚。之所以说它很特别，是因为我在这个特别的日子里，怀着一种别样的心情，在思考着当今中国的改革与发展，思考着中国的过去、现在和未来。

想当年，我同时在西八间房和清华园念博士，经常顶风冒雪骑单车往返奔走于东西北四环之间，人稀车少，偶尔还能看到马车，听到驴叫。想当年，北京奥运，众鸟归巢，万国来贺，火树银天。想当年，伏案灯下，奋笔疾书，如行云流水。

想明天，又是一个元旦，又是一个新年，又是一个美好的春天。我们度过了一天又一天，一天一个样；走过了一年又一年，年年不一样。我们在改革，我们在发展，我们在学习，我们在探索，我们在研究，我们在体验，我们在实践，我们在庆祝，我们在欢呼，我们在感叹。三十五年岁月若过眼云烟，三十五个春秋似流水华年，中国一天一变，一年一变，这三十多年的变化，简直要甚于过去三千年！

中国之变，乃政治之变，经济之变，社会之变，文化之变；中国之变，乃政府之变，企业之变，事业之变；中国之变，乃科学之变，教育之变，体育之变，卫生之变；中国之变，乃体制之变，机制之变，政策之变，法律之变，道德之变，精神之变；中国之变，乃行动之变，言论之变，思想之变；中国之变，乃人理之变，人力之变，人心之变，人情之变，人欲之变。中国之变，归根结底，乃人本之变，人心之变。凡此当下种种之变，皆因人心所向，人力所为。有人云当今世风日下，人心不古，好像世界末日就要到了似的。岂不知，古人有古心，今人有今情，来人有来梦。当然，今人心不古，来人心不今。非但人心不古，其实人心不昨；非但人心不古，其实人心不猿！变革之难在变心，发展之难在发情，我们应该怀着一种怎样的心情去看待我们的过去，看待我们的今天，看待我们的未来呢？

市场化改革和发展乃当今世界之大潮，顺之者昌，逆之者亡。在中国现代化、革命化、民主化、法制化、工业化、信息化、城市化、市场化和全球化的发展进程中，我认为，市场化是中国发展和变革的主导力量和主流方向。没有市场化改革和发展，便没有今日之中国；如果不继续坚持和推进市场化改革和发展，便没有中国之未来，更不会有中华民族的伟大复兴。

而要推进市场化改革和发展，就必须加速推进我国事业单位管理体制体制改革。只有全面推进事业单位管理体制体制改革，才能够建立和完善市场经济体制；只有全面推进事业单位管理体制体制改革，才能够全面解放社会生产力；只有全面推进事业单位管理体制体制改革，才能够全面提升国家软实力和综合国力；只有全面推进事业单位管理体制体制改革，才能够全面满足人民不断增长的物质文化生活需要；只有全面推进事业单位管理体制体制改革，才能够促进社会政治经济文化的全面、均衡、协调和可持续发展，实现全面小康，实现中华民族伟大复兴的伟大梦想。

黄恒学

序于北京望巢斋

2011年12月25日

目 录

第一章 导 论	001
第一节 研究背景与选题意义	002
一、研究背景	002
二、选题意义	007
第二节 研究范围与核心概念界定	010
一、研究的范围界定	010
二、核心概念界定	012
第三节 国内外相关研究综述	018
一、国外相关研究综述	018
二、国内相关研究综述	024
三、国内外研究评析	036
第四节 研究目标与研究方法	038
一、研究目标	038
二、研究方法	040
第五节 分析框架与主要创新点	041
一、分析框架	041
二、主要创新点	042
第二章 中国传统事业体制的历史、现实与困境	044
第一节 传统事业体制的特征与弊端	044
一、中国传统事业单位的基本特征	044
二、中国传统事业单位体制存在的弊端	047
三、中国传统事业单位体制存在弊端的成因与根源	049

第二节 改革开放以来事业单位体制的改革历程	052
一、改革的主要阶段	052
二、当前改革中存在的主要问题与原因分析	052
第三章 现代事业管理体制的发展与趋势：国际比较与借鉴	055
第一节 国外公益组织分类的一般分析	055
一、部分国家公益组织的分类	056
二、公益组织的国际分类体系	060
第二节 国外公共服务组织与管理体制发展概况	066
一、公共实体型服务机构的管理体制	067
二、非营利组织的管理体制	069
三、私营部门参与提供公共服务的机制	072
第三节 国外公共服务体制改革的典型模式	073
一、经济合作与发展组织国家的改革模式	073
二、转轨国家的改革模式	074
三、发展中国家改革模式	075
第四节 借鉴与启示	076
一、国外公益组织分类的经验借鉴	076
二、国外公益事业管理体制的借鉴与启示	078
第四章 事业单位分类标准的理论重构	082
第一节 事业单位现行分类标准及其局限性	082
一、事业单位分类在现代社会的新任务	083
二、现行分类标准概览	085
三、事业单位现行分类标准的局限性	091
第二节 基于问题导向的事业单位分类	094
第三节 事业单位一级分类标准：产品与需求的视角	098
一、公共物品与私人物品	098
二、公共需求与私人需求	103
三、事业单位一级分类标准：产品—需求	108
第四节 事业单位二级分类标准：组织的视角	110
一、企业组织与市场机制	110
二、非营利组织与社会机制	116

三、政府组织与国家机制	120
四、事业单位二级分类标准：组织功能	126
第五章 分类推进事业单位改革：基于二级分类的路径选择	130
第一节 基于二级分类的事业单位分类体系与分类改革	130
一、基于二级分类标准的事业单位分类体系	130
二、基于二级分类标准的事业单位分类改革	132
第二节 生产经营类事业单位改革与配套政策分析	138
一、生产经营类事业单位改革及其存在问题	138
二、生产经营类事业单位改革的配套政策分析	147
三、基于二级分类的生产经营类事业单位改革	152
第三节 社会公益类事业单位改革与现行制度分析	154
一、社会公益类事业单位改革及其分类规划问题	154
二、事业单位现行管理制度及其潜在问题分析	162
三、基于二级分类的社会公益类事业单位改革	184
第四节 行政执行类事业单位改革与改制探索	188
一、行政执行类事业单位改革及其分类和相关问题	188
二、行政执行类事业单位的改制探索	193
三、基于二级分类的行政执行类事业单位改革	200
第六章 中国事业单位管理体制改革的目标构建：现代 公益事业体制	203
第一节 现代国家事业职能的承载主体：现代公益事业组织	203
一、现代社会组织体系中的公益事业组织	203
二、现代公益事业组织的职能定位	206
三、现代公益事业组织组织形态界定：核心 内涵与基本特征	223
第二节 中国传统体制下的公益事业单位与现代公益 事业组织比较	226
一、传统公益事业单位与现代公益事业组织的比较	226
二、传统公益事业单位改革转变的方向—— 现代公益事业组织	227

第三节 中国公益事业单位管理体制改革的总体目标:	
建立现代公益事业制度	229
一、现代公益事业制度的概念与内涵	229
二、现代公益事业体制的基本框架: 层次与内容	230
第七章 中国公益事业单位改革的核心内容与重要保障	232
第一节 中国公益事业单位内部治理模式	
改革的核心内容	232
一、法人治理结构	232
二、新型事业人事制度	243
三、新型事业组织财务制度	249
四、收入分配制度	256
第二节 中国公益事业单位外部管理体制改革创新	259
一、管理主体改革——政事分开、管办分离	260
二、法律地位——明确公益事业法人为公法主体	269
三、界定资产产权——社会公共财产性质的国有资产	279
四、监督评估制度	282
第三节 中国公益事业单位改革的重要保障与配套措施	285
一、选择合理的改革模式	285
二、成立或指定统一的事业单位改革领导机构	288
三、原有事业单位的保障制度转型	290
四、探索建立公法人制度	292
五、形成有效的公共财政保障	300
六、构建公益事业法律保障体系	307
第八章 结 论	310
主要参考文献	316

第一章

导 论

事业单位产生于传统的计划经济体制，是新中国成立初国家为了使更广大人民群众较为平等地享受到教科文体卫等精神文化产品和服务而投资创办的。在改革开放初期，事业单位起到了为市场经济储备后备军、提供稳定器的作用。但一方面，随着市场经济改革的深化，人们的需求结构和需求层次都发生了极大的分化和分层，社会公共需求的异质性越来越高；另一方面，前期以下放经营自主权为主的事业单位改革并没有建立起相应的权责结构和监管机制，从而引发了一系列由于供给和需求严重失衡而导致的事业的组织效率、社会效益以及公共资源使用绩效低下等问题。因此，下一步事业单位改革首先要解决的是对其在现行市场经济体制下作用的再认识、再定位；其次是选择并建构与现行市场经济体制相适应的新型事业单位监管体制和运行机制。而解决这两个问题的前提和基础即在于对现有事业单位的身份地位进行重新归类，并分类推进事业单位改革。这可能意味着事业单位改革绝不仅仅局限于事业单位体制之内，而是必然要带动社会生活的方方面面都协同调整和变革的系统工程。2011年4月11日，据《瞭望》新闻周刊报道，中央高层已就推进事业单位分类改革作了全国性的整体部署，总体的改革思路是到2015年在清理规范基础上完成事业单位分类；到2020年基本形成新的事业单位管理体制和运行机制。

第一节 研究背景与选题意义

一、研究背景

(一) 现代社会体现出组织分化与主体多样化的一般发展规律

现代社会是高度组织化的社会。人们在政治、经济、文化、军事、教育等方面的社会性活动都是通过一定的组织形式完成的。“社会已经成为一个组织的社会。在这个社会里，不是全部也是大多数社会任务是在一个组织里和由一个组织完成的。”^① 不同的组织因其各自不同的特点承担着不同的社会角色，在社会中发挥着不同的作用。社会利益与组织的分化，是现代市场经济体制的一个重要特征。要建立市场经济体制，就必须按照市场经济规律来改造中国传统的管理体制，就必须重新界定、划分和规范政府、企业、事业及其他各类社会组织的性质、目标、功能、职责、权力、利益、行为方式、运行机制等，从根本上改变政、企、事一体化的旧体制模式，实现政事分开、政企分开与企事分开，使之各就其位，各尽其职，各行其权，各负其责，各得其利，各循其规，各守其法。只有这样，才能有效地收缩和转换政府的事业管理职能，转换企业和事业单位的运行机制，理顺各方面的关系，实现管理制度创新。^②

公益事业单位改革与转型的原始动力源于构建现代社会体系的要求，同样，公益事业单位的改革与转型也应该以现代社会体系的要求为目标。现代社会分工与分化的结果是社会利益的多样化与社会组织的多样化，但分化不是分离，而是更密切的联系与更加复杂和深化的分工与合作关系。传统的以计划为核心和以一体化为表现形式的社会体系要向现代社会体系转变，公益事业单位作为传统体制的一种组织类型，同样也要根据现代社会体系的要求进行转变和转化，而在新的社会分工与分化的体系中，公益事业单位将会（确切地说是“应该”）指向何种社会利益（需求）目标，

^① [美] 彼得·德鲁克：《后资本主义社会》[M]，张星岩，译，上海：上海译文出版社，1998：52。

^② 黄恒学：《论现代事业制度及其主要特征》[J]，北京大学学报（哲学社会科学版），1998（05）。

又相应地需要对应何种组织形态,是公益事业单位改革与转型的重点与核心,同样也是本研究的内容。

(二) 中国事业体制改革严重滞后于经济体制改革和政府体制改革,当前正处于分类推进事业单位改革的关键时期

事业单位改革是中国经济体制改革的重要组成部分,与国有企业、政府管理体制改革一样,对建立和完善社会主义市场经济体制起着十分关键的作用。从总体上看,事业单位对中国经济社会发展作出了重要贡献,尤其是在推动社会事业发展和扩大公益服务供给方面起着十分重要的作用。但也有一些事业单位,占着国家资源、受着财政支持,却没能充分有效地提供相应的服务和积极公正地履行应尽的职责,反而利用事业单位性质上非政非企又亦政亦企的模糊空间,最大限度地运用、享受着政府部门与企业拥有的权力和利益,又最大限度地游离于政府部门所受的行政约束和企业所承受的市场压力之外。其结果是扰乱了经济运行规则,破坏了社会资源的合理配置。许多事业单位甚至成为了腐败现象滋生的良好土壤和国有资产流失的有效渠道。在国有企业和政府管理体制改革已深入进行并取得积极进展的今天,推进事业单位改革显得非常迫切。但由于中国事业单位性质模糊、职能混杂、分布广泛、涉域交叉、利益关系复杂、责任边界不清等特点,使其改革又极为艰难。

政府机关单位、事业单位和企业单位构成了我国传统体制下社会生活的三大组织形态。从资源配置的角度看,三者分别代表了政府机制、社会机制和市场机制在推动社会发展中的不同作用。发端于20世纪70年代末80年代初的改革开放,其实质就是通过三种机制相互关系的调整和完善,建立以市场为核心的新型关系架构。从既有的改革来判断,这种三角关系的重塑已经在“政企关系”方面实现了突破,即“政企分开”,并导致了市场边界的扩张和政府边界的收缩,进而引发了经济层面和行政层面的重大变革:在经济层面,传统的计划体制逐渐让位于市场体制,市场正在成为资源配置的主要手段,企业成为市场竞争的主体;在行政层面,“全能型”政府体制逐渐向“有限型”政府体制转变,民主、法制、效率、可问责的政府运作模式正在形成。但在社会机制层面,也就是“政事关系”与“企事关系”方面,我们可以发现,根本性的突破和创新还没有出现,事业单位仍旧在传统的“政事不分”体制下运行和发展。

深化以公益事业为主的事业单位改革已经成为现阶段继国有企业改革、政府机构改革后的又一项重要任务,对于完善社会主义市场经济体制起着十分重要的作用。事实上,我国事业单位的改革已经严重滞后于经济体制改革。^① 20世纪90年代末以来,事业单位改革在思路出现了重大突破,提出了多种总体改革目标设想。但由于这一改革尚处于探索阶段,还有许多理论上的问题没有澄清,存在一些认识上的误区,导致现有的各种总体目标设想仍然不够明晰。事业单位体制的剥离和重建在实践的时间和空间上可以同时进行,但在逻辑上是有先后顺序的,成功实现“企事分离”和“政事分离”只是事业单位分类改革的阶段性任务。现有各项改革方案其总体目标设想中的企业化和行政机构化的目标指向已经十分明确,因为关于企业和行政机构的组织定位和管理方式存在现成的模式。但除此之外的大量公益性的事业单位采取何种管理模式,则存在相当的模糊性和混乱性。^②

(三) 公共服务发展与改革的总体方向和具体目标对公益事业单位的职能和组织架构提出了新的要求

产生于计划经济体制下的事业单位,是中国规模最为庞大的社会服务部门,目前仍承担着全社会绝大部分公共产品的供给,是政府提供公共服务的主要载体。尽管改革开放以来,事业单位的管理体制与运行机制在进行着不断的调适,但由于事业单位改革的复杂性和敏感性,也因为理论准备和实践经验不足,事业单位改革的整体效果不佳。而随着经济的快速增长,社会需求也逐渐发生了深刻的变化,社会公共需求的快速增长同基本公共产品短缺之间的矛盾日益凸显,并逐渐成为影响经济社会协调发展的关键因素。顺应时代的要求,中国提出了建设服务型政府、在全国范围内构建公共服务体系、实现基本公共服务均等化等战略构想。^③ 事业单位是在计划经济体制下建立和发展起来的公共服务提供机构,是政府承担公共服务职能的主要载体,其主要任务就是承担着整个社会绝大部分公共服务的供给。从事业单位分布范围看,事业单位的主体部分主要分布在教育、

① 伏晓. 公益性事业单位改革探析 [J]. 行政与法, 2007 (08).

② 中国事业单位改革与非营利组织建设课题组. 我国事业单位改革: 回顾与展望 [J]. 新视野, 2004 (01).

③ 曹鲲鹏. 事业单位改革的战略调整与框架重构 [J]. 中州学刊, 2010 (02).

卫生、科研、文化、农技服务行业中,其中教育、卫生、科研和文化是规模最大的四个行业。因此,事业单位的主要职能就是提供教育、医疗、科研、文化、体育等公共服务。与传统事业体制相比,公共服务体系的内涵要丰富得多,这一体系是在市场经济体制下进行构建,政府、非政府组织、企业、公民等多元主体将在统一的法律框架内分工合作,共同为社会提供公共服务。虽然一些非政府组织和部分企业已经在参与公共服务的提供,但相对于公共项目,企业对赢利多的商业项目更感兴趣。而非政府组织在我国还比较弱小,目前社会需求的绝大多数公共服务还是由政府出资举办的公益性事业单位在提供。但同时,计划经济体制下形成的事业单位,机构臃肿,效率低下,已经难以适应中国市场经济发展的需要,也严重制约了经济和社会的协调发展,这是不争的事实。因此,事业单位改革从宏观方面讲,既是公共服务体制改革的关键内容,也是实现公共服务体制创新、改善公共服务供给的重要途径。公共服务体系建设为事业单位改革指明了正确的方向,通过分类改革筛选留下的公益性事业单位将按照公共服务体系建设规划,在全国范围内进行规模、功能、布局的整合,转变成成为市场经济体制下的公共服务提供的主要载体和合格主体。

事业单位改革与国有企业改革、政府机构改革一样,都是国家和社会关注的重要问题。目前,关于事业单位改革的路径选择问题,理论界还存在较大争议,其中“市场化”和“社会化”是两种对决策层产生重要影响的方案。但实践证明,“市场化”和“社会化”都不可能成为中国事业单位改革的主导战略。党的十六大以后,中央先后提出了建设服务型政府、在全国范围内构建公共服务体系、实现基本公共服务均等化等战略构想。在此背景下,以公共化为目标调整事业单位的改革战略,重构相应的制度框架体系,已经成为影响我国今后经济社会发展进程的重大课题。建设服务型政府对公共事业的发展提出了更高的要求,由于事业单位在所有事业组织中的绝对优势地位,其绩效的提高对于公共服务型政府的建设具有重要的作用。改革事业单位、完善事业单位运行机制、优化事业资源配置是强化政府公共服务职能、完善公共服务体系的关键。2010年10月18日党的第十七届中央委员会第五次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,明确提出要加快发展各项社会事业、推进基本公共服务均等化,坚定推进经济、政治、文化、社会等领域