

赵立波 著

事业单位改革

——公共事业发展新机制探析



当代中国非政府公共组织研究丛书

Non-Governmental
Public
Organization

国家社会科学基金项目

山东人民出版社
Shandong People's Publishing House

国家社会科学基金项目

当代中国非政府公共组织研究丛书



事业单位改革

——公共事业发展新机制探析

赵立波 著

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

事业单位改革：公共事业发展新机制探析 / 赵立波
著. 济南：山东人民出版社，2003.9
(当代中国非政府公共组织研究丛书)
ISBN 7-209-03301-7

I. 事... II. 赵... 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(2003)第 080804 号

山东人民出版社出版发行

(社址：济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码：250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

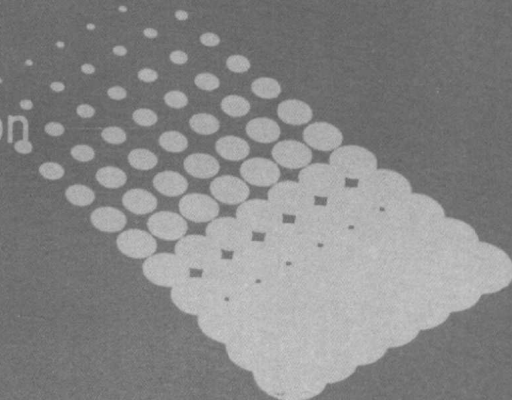
*

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 2 插页 240 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000 定价：18.00 元

Non-Governmental Public Organization



内 容 简 介

本书以非政府公共行政理论为基本分析工具，借鉴当代治理理论、公民社会理论及国内外公共事业改革与发展的经验，以对事业单位的概念解析为逻辑起点，通过回顾、总结我国事业单位改革历程与经验得失，提出事业单位改革的总体目标与推进战略，并进而重点对国家事业职能调整、事业单位机构改革目标模式选择、事业单位分类与分类改革、事业单位社会化、事业单位人事制度改革、民办管理体制创新等问题进行系统分析，以期对事业单位改革、建立公共事业发展新机制的学术研究与社会实践提供有益参考。

总 序

现代化是一个不可逆转的历史发展趋势。具体到各个国家,现代化可以是一个自然演进的过程,也可以是一个自觉选择的过程。

我国的现代化进程肇始于国门被列强的坚船利炮打开、民族面临生死存亡的晚清时代。在异质文明重力打压与强烈示范下,延续了几千年的文明被迫中断了它迟缓、稳定、田园诗般的自然演进过程,被迫在“生存还是毁灭”的抉择中开始一种新的历史发展进程。从形式上、从特定历史事件看,中国的现代化似乎是由外部世界强加给我们的,但从本质上、从一个长的历史发展线索看,中国的现代化却是一个具有强大生命力的民族面对危机、不甘毁灭、勇于挑战、救亡图存的自觉选择的过程,尽管自觉、选择经历了漫长、艰难、苦痛的心路历程,经历了无数曲折、失败、血与火的洗礼。

迄今,中国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。维新在政治上失败了,但第一批“睁眼看世界”的人毕竟

为后人留下“西学东渐”、“洋务运动”、“公车上书”、最初的近代工厂、一批新式商人与产业工人等一系列物质的、文化的乃至政治的遗产。这些遗产为后两个阶段的现代化提供了极为重要的条件。

革命是20世纪大部分时间现代化的旗帜。1911年的辛亥革命推翻了帝制，建立了中国历史上第一个共和国，共和的观念深入人心，“敢有帝制自为者，天下共击之”。1949年，中华人民共和国成立，中国人民从此站立起来了。革命的胜利引发了对革命的功能、意义、作用的极度颂扬与无限崇拜，“不断革命”、“继续革命”等成了20世纪50年代到70年代末的主流话语，汇集在“革命”旗帜下的各种形式的政治运动、政治斗争成了社会活动的中心，政治领域的各种革命占据了这一时代人们的大部分智力、精力，直到1976年国民经济濒于崩溃。

改革从20世纪70年代末走上历史舞台，并成为中国现代化新的主题。改革被定位为“社会主义制度的自我完善”：不是激烈的政治革命，不是大规模的群众运动，因而是温和的、渐进的；改革并非一开始就目标清晰，而带有“摸着石头过河”的特点，随着改革的不断深入与社会的发展，不断明确改革的方向，调整改革的任 务，丰富改革的内涵，因而具有鲜明的实践理性；改革以经济始发，始终坚持以经济建设为中心，但又不限于经济，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，1978~2001年我国的经济年均增长率为9.4%，是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”或“国家主义”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，意味着中国初步的现代转型。自20世纪70年代末开始的改革开放是中国历史最重要的社会变迁之一。

二

在相当长时期里，经典理论是这样描述社会基本分工的：物品分为私人物品与公共物品，政府提供公共物品，市场提供私人物品，由此可将社会组织分为提供公共物品的政府部门（又称为公共部门），与提供私人物品的企业部门（又称为私人部门）。但物品的公共性可以从0到100%，介于纯公共物品与纯私人物品之间的就属于准公共物品或准私人物品。由此产生的问题就是：生产这类准公共物品或准私人物品的组织归属什么部门？

20世纪70年代末期由英美等国发起并迅速席卷全球的政府改革运动，其核心问题是重新界定政府的职能，将政府不该做或做不了、做不好的事务交还给社会，其中，私人物品交给市场，准公共物品或准私人物品部分继续由政府提供，部分交给市场，但其主体部分却由非政府、非企业或非公非私的“第三部门”承

接下来。当然,“第三部门”绝非仅仅是政府改革的“副产品”,事实上,以志愿求公益为基本机制的“第三部门”是人类一种古老的组织形式,这类组织在不同的国家、不同的时代有各种各样的名称:如非营利组织、非政府组织、志愿组织、慈善组织、公民社会组织等。20世纪后期世界范围的“全球社团革命”(global associational revolution)再次凸现了其价值。自上而下(政府改革)与自下而上(社团革命)两股力量交汇,极大地促进了“第三部门”的发展,使其真正成了与“第一部门”的政府、“第二部门”的企业并驾齐驱的“第三部门”。

美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)曾归纳出“第三部门”五个基本属性:组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性,这被看作是“第三部门”属性的权威性概括。如果严格按照萨拉蒙概括的上述属性分析,中国并不存在典型意义的“第三部门”,即使有少量组织符合组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性等要求,也不会成为可以与政府部门、企业部门等量齐观的一个部门。原因是:第一,中国的社会转型尚处在起步阶段,计划体制的印痕依然烙在经济、政治、社会的各个方面,尤其是在社会领域;第二,从总体上看,我国改革的基本进程是:经济始发,政治体制尤其是政府体制改革紧密配合,其后向社会领域延伸,因此,相对于经济、政治领域,社会领域的改革明显滞后。因而,目前我国尚不具备形成一个规模庞大、功能完整、能够与政府、企业并驾齐驱的“第三部门”的条件。

不存在典型意义的“第三部门”,并不意味着我国在政治组织、企业组织之外就是一片空白。事实上,在政府、企业之外存在着数百万个组织,这些组织虽不具备或不完全具备萨拉蒙所归纳的“第三部门”的五个基本属性,但在性质、功能、组织特征诸方面与非营利组织、非政府组织极为相近,而且其发展趋势是逐渐向“第三部门”靠近乃至接轨。对这类组织,中国学者选择

了“非政府公共组织”这一概念概括这类组织,这一概念相当准确地反映了现阶段的我国国情特别是我国组织分类现状,极具中国特色又有很强的解释力:“公共组织”强调其公益性(或非营利性),从而将其与企业等营利性组织区别开来;“非政府”强调其与政府机关(可以扩大到全部所谓的“党政群机关”)的区别,在这里“非政府”指的是“非机关”,而“机关”即使用行政编制(亦称国家机关编制)和一般拥有公共权力的机构。这样,我们就可以将机关、企业之外的所有组织纳入“非政府公共组织”范畴,形成了中国特色的“第三部门”,它包括:事业单位、社会团体、民办非企业单位(即民办事业单位)、自治性社区组织等等。

三

本丛书为国家社会科学基金研究课题“我国城市非政府公共行政发展问题研究”的最终成果之一。该课题的最终研究成果包括著作与研究报告两部分,大致分工是:著作侧重于宏观性、基础性研究,研究报告则是一份简要的对策性发展报告。根据上述分工,著作部分包括以下四本专著:《事业单位改革——公共事业发展新机制探析》,研究事业单位(包括民办事业单位即民办非企业单位)改革与发展问题;《社区行政——社区治理与发展的公共行政学视点》,研究社区自治组织的管理与发展问题;《社团革命——中国社团发展的经济学分析》,从经济学角度研究我国社会团体发展问题;《政府组织与非政府组织——法律实证和比较分析的视角》,则从法学角度对我国的非政府公共组织进行实证与比较研究。

作为课题负责人,有幸邀请到任进教授、毕监武副教授、窦泽秀副教授共同合作进行本课题的研究。在研究过程中彼此坦诚相待,友好协商,相互启发,相互激励,终于将课题的著作部分完成。

在研究过程中,得到许多学界前辈的教诲与指导和同行的帮助与鼓励,这使我们受益匪浅。在这里,我们特别感谢国家行政学院张德信教授,中国行政管理学会刘怡昌研究员,中国人民大学朱立言教授,山东省社会科学联合会包心鉴研究员,香港中文大学王绍光教授,清华大学王名教授,他们不仅长期关心本课题研究,而且对本课题研究从研究思路、方法设计、具体观点诸多方面提出了许多有价值的指导意见,这些关心时刻激励着我们,这些指导意见又常常使我们拨云见日,茅塞顿开,少走许多弯路。山东人民出版社于宏明先生不仅对本丛书的出版、编辑做了大量工作,而且对丛书的写作提出了很好的建议,使本丛书能尽快与读者见面。

由于水平、时间所限,疏漏与不当之处难以避免,恳请学界前辈、同行与实际工作者批评、指正!

赵立波

2003年7月于青岛

目 录

总序	赵立波	(1)
导论		(1)
第 1 章 事业、事业单位		(7)
第 1 节 概念梳理		(8)
第 2 节 现实描述		(16)
第 3 节 国际比较		(27)
第 4 节 事业、事业单位		(40)
第 2 章 传统事业单位特征及改革		(43)
第 1 节 传统事业单位的基本特征		(44)
第 2 节 原因探析		(57)
第 3 节 前期改革及其局限		(61)
第 4 节 事业单位改革的总体目标与 推进战略		(76)
第 3 章 国家事业职能界定与调整		(85)
第 1 节 事业产品的性质		(86)
第 2 节 市场机制、国家机制、社会机制 比较分析		(89)
第 3 节 政府行政管理方式的变迁		(98)

第 4 节	国家事业职能的基本划分	(101)
第 5 节	现阶段国家所有者职能的基本界定	(109)
第 4 章	事业单位机构改革目标	(119)
第 1 节	事业单位机构改革目标	(120)
第 2 节	观点评述	(133)
第 3 节	公立事业法人的基本特征	(146)
第 5 章	推进事业单位分类改革	(158)
第 1 节	事业单位分类现状	(159)
第 2 节	事业单位分类体系	(192)
第 3 节	事业单位分类改革	(196)
第 6 章	事业单位社会化	(211)
第 1 节	政策要求与学者阐述	(212)
第 2 节	行政化、市场化、民间化	(214)
第 3 节	事业单位社会化的主要内容	(223)
第 4 节	推进事业单位社会化当前应把握好的 三个关系	(226)
第 7 章	事业单位人事制度改革	(230)
第 1 节	事业单位人事制度	(230)
第 2 节	聘用制——基本的用人制度	(237)
第 3 节	分配制度改革	(250)
第 4 节	社会保险制度改革	(266)
第 5 节	优化事业单位人才结构	(278)
第 8 章	民办事业管理体制改革	(298)
第 1 节	社会所有	(299)
第 2 节	双重监管	(309)
第 3 节	多元竞争	(312)
主要参考书目		(319)
后记		(325)

导 论

现代化是不可逆转的历史发展趋势。

我国的现代化进程肇始于国门被列强的坚船利炮打开、民族面临生死存亡的晚清时代。迄今,我国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。改革从 20 世纪 70 年代末走上历史舞台,并迅速成为我国现代化新的主题。我国的改革属于经济始发型改革:改革是在党和国家的工作重点转移到经济建设的背景下破题,并一直围绕着经济建设这个中心展开;改革虽以经济始发并围绕着经济建设展开,但经济基础的变革必然会向政治、文化、社会各个领域延伸并要求政治、文化、社会的变革与之相适应,因而改革具有整体性、全方位的性质。

自 20 世纪 70 年代末开始的改革开放是我国历史最重要的社会变迁之一。改革极大地促进了中国经济的发展,1978 ~ 2001 年我国是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,改革最重要的贡献是初步实现了中国社会的现代转型,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”或“国家主义”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，形成了与国家、市场并立的“第三域”。

二

尽管改革从总体上说是全方位、整体性的。但改革似乎忽略了在中国社会规模巨大、作用重要的一个领域：事业单位。

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。但事业单位本身却是在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。正如 20 世纪 50 年代人们凭借革命理想、借鉴苏联模式脱离国情凭空制造出计划经济一样，人们又在计划经济基础上创造了事业单位这一我国特有的组织类型。改革开放之后，计划经济逐渐走下历史舞台，但在计划体制基础上形成的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，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。从某种意义上说，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、最后一方净土，130 万个事业单位、近 3000 万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。

事业单位改革滞后的现实原因是：在改革总体次序选择上确定以经济改革先行、政府机构改革紧密配合、事业单位改革跟随适应的推进顺序，事业单位改革在改革总体选择中处于非优先次序；在改革方式上主要以问题应对式的方式应对社会事业发展中显现、突出出来的问题，使改革缺乏前瞻性、整体性、系统性，正如学者指出的那样“国家迄今尚未推出一个关于事业单位管理体制改革的总体方案”；^① 在改革实施上采取点上试行、局部推进的方式，使改革相对分散乃至分割在机构、人事、财政供给、产权等方面及教育、科技、文化、卫生等行业；在改革价值取向上，突出事业单位稳定的价值，事业单位长期作为社会系统的稳定器、政府改革与国企改革的“后院”，不仅改革的力度始终远远小于政府改革、企业改革，而且把事业单位作为容纳改革成本的主要场所；^② 在改革决策上，政策设计的理论基础不够明确，事业单位、专家、社会公众参与不够充分，政策实施缺乏制度化的检验、评估机制，从而影响决策的民主化、科学化。

改革滞后的理论原因是：支撑有关事业单位改革理论探讨的学科基础分别来自经济学（尤其是财政学）、政治学、社会学、公共管理学等，各学科往往从各自角度分别进行研究，立论基础、分析方法、研究结论存在较大差异；对事业单位的定性，从“政府组织”、“公务法人”，到“第三部门”、“非营利组织”再到“市场主体”等等，尚未形成一致的看法；有关事业单位改革方向的探讨不够深入，得出的结论包括“产业化”、“社会化”、“非政府组

^① 郑国安等：《非营利组织与中国事业单位体制改革》，机械工业出版社 2002 年版，第 45 页。

^② 周翼虎等：《中国单位制度》，中国经济出版社 2002 年版，第 40 页、第 296 页。

织(非营利组织)化”、“现代事业制度”等等,众说纷纭,莫衷一是;理论与实践缺乏有机结合,理论研究尚未系统介入改革的政策研究、政策设计、政策实施、政策评估等环节中,因此难以为现实改革提供科学的理论支持,而理论本身也无法从丰富的改革与发展中获取坚实的现实支撑。

三

社会科学、管理科学的研究应包括理论研究、实证研究、对策研究三个层次。显然,改革研究属于对策研究范畴。但有关事业单位改革的研究却有些例外。

原因有三点:

第一,有关事业单位性质、特征、运行机制等尚未通过理论探讨形成系统的、具有解释力的概念体系,甚至对于事业、事业单位是什么这样一个最简单、最基本的问题也未形成基本可以为多数人接受、具有学理意义的定义。1990年代后,一些有分量的学术论著的发表、出版使上述状况有所改观,但尚不足以形成系统、学科化的理论体系。

第二,对事业单位、社会事业系统深入的实证研究未充分展开,事业单位功能类型、运行状况、人力资源结构、与其他组织(政府机关、企业、社会团体等)关系、制度环境等方面的实证研究只能说处于起步阶段,在深度、广度上不仅远远落后于对企业组织、政府机构的研究,甚至落后于对 NGO、社区组织等新兴组织的研究。

第三,由于上述两点,有关改革的对策研究在相当程度上停留在政策诠释、现实改革总结归纳、国外理论与实践移译与介绍层次上(虽然笔者非常重视一些极富创造力论著的价值)。与企业改革、政府机构改革论著汗牛充栋比较,事业单位改革的研究成果数量之少简直有天壤之别。当然,数量并不代表质量,但有

关事业单位改革研究的系统性、广泛性、深刻性落后于企业改革、政府机构改革的研究却是不争的事实。即使加上这本小册子及近期可能出版、发表的一批论著,数量、质量的差距恐怕近期内也不会消除。

这是现状。

由于这种现状,笔者写的这本有关事业单位改革研讨的书难以达到对策研究的纯粹性,因为一些基本的概念需要阐释、一些现实问题需要进行实证性描述,只有这些必要的基础性工作做扎实了,改革的对策性研究才可以充分地展开。因此,本书的研讨虽以对策研究为中心,却不得不添加许多概念阐释、现实描述的内容。同时,事业单位改革涉及内容极为广泛,不可能通过一本或几本书穷尽所有内容。与其他著作侧重于分行业探讨各行各业的改革不同,笔者思考的兴奋点与关注的焦点是与事业单位定性定位、与事业单位管理体制、与现实事业单位改革重点问题相关的内容,以求勾勒出未来公共事业管理、运行、发展新机制的基本框架。基于以上认识,笔者设计了本书的基本结构:

第1章,通过概念梳理、现实描述、国际比较定义我国的事业、事业单位;对事业、事业单位概念内涵与外延的揭示构成了本书的逻辑起点;

第2章,从历史的、发展的角度分析事业单位特征,总结事业单位改革,并以此为基础提出我国事业单位改革的总体目标与推进战略;

第3章,事业单位是国家为履行公共服务职能举办的公共机构,界定、调整国家事业职能是事业单位改革的前提,本章从物品分类、国家机制优势与缺陷、政府管理变迁分析入手,阐释国家事业职能及其分类;

第4章,通过中外比较及对我国有代表性观点的评析,探讨事业单位的性质、组织归属,并进而提出事业单位机构改革的目的