

地方事业单位分类改革

缘起、方向和路径

李强 著

江苏人民出版社

江苏省第四期“333工程”科研项目

地方事业单位分类改革

缘起、方向和路径

李强 著

图书在版编目(CIP)数据

地方事业单位分类改革:缘起、方向和路径/李强

著. —南京:江苏人民出版社, 2017. 4

ISBN 978-7-214-20621-3

I. ①地… II. ①李… III. ①行政事业单位—体制改革—研究—江苏 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 104704 号

书 名 地方事业单位分类改革:缘起、方向和路径

著 者 李 强

策 划 编 辑 刘英鹏

责 任 编 辑 张晓薇

装 帧 设 计 许文菲

出 版 发 行 江苏人民出版社

出版社地址 南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009

出版社网址 <http://www.jspph.com>

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 南京新洲印刷有限公司

开 本 652 毫米×960 毫米 1/16

印 张 18.25 插页 2

字 数 240 千字

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

标 准 书 号 ISBN 978-7-214-20621-3

定 价 45.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序 言

事业单位改革,是党委政府非常重视、着力推进的一项重要改革举措,也是近年来社会各界人士十分关注的一个热点问题。许多专家学者围绕这一问题展开研究,形成了一批重要的研究成果。但从已有的相关研究成果看,存在两大问题——要么过分学理化,由此引出的宏大叙事与事业单位改革的具体实践相脱节,难以将研究成果运用转化,有效指导工作;要么过于操作化,由此引出的改革实施方案由于缺乏深度的理论支撑,视野较为局限,难以与经济社会变迁规律真正契合,无法真正实现理论与实践的有机统一。

李强同志的著作《地方事业单位分类改革:缘起、方向和路径》在一定程度上克服了上述两大缺陷。该书紧紧围绕事业单位分类改革为何发生、如何进行、怎样深入等问题,在回顾我国事业单位改革历史、借鉴国外公益机构做法经验的基础上,剖析了事业单位分类这一改革关键性、基础性问题,探讨了公益性、经营类、行政类事业单位各自的改革目标、路径及方式,并研究了在简政放权、政府向社会力量购买公共服务、统一登记管理制度等新形势新情况下,如何深化事业单位改革的问题。该书还重点关注了地方与中央事业单位改革的不同之处,并就政事分

开、管办分离、法人治理结构、取消行政级别、不纳入编制管理等问题，提出了很多既有理论分析又具有操作性的思路见解。我认为，该书之所以可能有上述建树，主要与以下两个因素密不可分：

一是从理论视角看。事业单位是极具中国特色的组织形式和制度安排。该书主要以组织理论为基础，以合法性、嵌入性这两个研究假设为前提，对地方事业单位分类改革问题进行了深入研究剖析。而“总体来说，应用于组织的关系方法，赞美过程胜于结构，注重形成的过程胜于已然的存在”^①，作者主要基于组织理论特别是新制度主义的观察视角，并综合运用公共管理学、经济学等跨学科方法，得以对事业单位改革过程的剖析更为具体，对事业单位改革方向的设计更为周全，对事业单位改革路径的把握更为细致。实际上，该书无论是对经营类、行政类事业单位改革的分析，还是对公益类事业单位管办分离、法人治理结构、加强监督管理和人员编制管理创新等问题的探讨，都较为系统深入，观点新颖鲜明，结论使人信服。

二是从作者本人看。李强同志自研究生毕业后，就从事事业单位改革管理实际工作，后来又回到南京大学，跟从我在职攻读行政管理专业博士学位。他十分勤奋好学，坚持边工作边学习，边实践边思考，在占有大量文献、数据和案例的基础上，以“地方事业单位分类改革”为题完成博士论文，并顺利通过答辩、获得管理学博士学位。此后，他又根据国家有关改革战略决策部署，综合借鉴最新研究成果并适应改革实践发展情况，对博士论文作了较大幅度的修改完善，并补充了一些全新的研究内容，最终形成了该部著作。可以说，正是由于作者这种参与式的研究方法，使得该书呈现出融规范研究与经验分析于一体的鲜明叙述风格，集成了对事业单位改革的最新认识。因此，无论是各级党政领导、综合管

① 理查德·斯科特：《对组织社会学五十年来发展的反思》，载于李友梅、李路路、蔡禾、邱泽奇主编：《组织管理与组织创新（组织社会学实证研究文选）》，484页，上海：上海人民出版社，2008。

理部门、事业单位及其主管部门工作人员,还是从事组织理论、公共管理等领域的研究人员,以及每个关心事业单位改革发展的社会成员,都可以从该书中得到有益的启示。

总之,我相信,该书的出版,无论是对知识的发展还是对工作的推动,都将具有积极意义。但由于事业单位改革正在推进过程中,也由于作者理论学识的局限等方面原因,该书不可避免存在着一些不足。事业单位是我国公共组织的重要组成部分,第十二届全国人民代表大会第五次会议通过的《民法总则》对事业单位法人制度、治理结构作出了顶层设计,事业单位改革必将迎来新的时代。希望更多学界同仁能够运用所掌握的理论知识,持续关注研究事业单位改革实践,为全面深化改革提供理论支撑和智力支持。也期待李强同志能够保持奋发有为的劲头,在做好实践工作的同时继续加强学习、善于思考、注重总结,为推进国家治理体系和治理能力现代化多做贡献!

目 录

第一章 事业单位及其改革:历史与现实 1

第一节 事业单位的现象和本质 1

第二节 事业单位的分化 10

第三节 事业单位改革历程 21

第四节 本章小结 27

第二章 国外相关机构做法借鉴:组织与管理 29

第一节 国外相关公共机构组织形式 29

第二节 国外公立公益机构法人治理结构 34

第三节 国外公益事业财政投入方式 39

第四节 本章小结 44

第三章 地方事业单位分类:组织理论的多视角分析 45

第一节 地方事业单位分类方法 45

第二节 地方事业单位分类过程 53

第三节 本章小结 62

第四章 改革战略:地方公益类事业单位改革的逻辑起点 65

第一节 关于事业单位改革战略的探讨 65

第二节 事业单位的重要地位 70

第三节	构建公益服务新格局	84
第四节	本章小结	95
第五章	地方公益类事业单位改革:体制机制创新	97
第一节	政事分开、事企分开和管办分离	98
第二节	建立事业单位法人治理结构	122
第三节	加强对事业单位的监督管理	136
第四节	事业单位人员编制管理创新	153
第五节	事业单位财政投入方式创新	176
第六节	本章小结	195
第六章	地方经营类事业单位改革:来自国有企业改革的启示	197
第一节	改革发生及理论解释	198
第二节	关于改革操作的探讨	206
第三节	本章小结	212
第七章	地方行政类事业单位改革:体制改革与依法行政	214
第一节	现实状况及改革动因	214
第二节	地方行政类事业单位改革路径	220
第三节	本章小结	236
第八章	新形势下的地方事业单位改革:挑战与机遇	238
第一节	从公益一类到“红顶中介”——关于从事行政审批中介服务事业单位改革个案研究	238
第二节	从政府生产到购买服务——关于政府向社会力量购买公共服务与从事公益服务事业单位改革的衔接研究	246
第三节	从分而治之到统一管理——非营利法人视角下的公益机构改革探析	251
第四节	本章小结	263
结束语		265
参考文献		270
后记		281

第一章 事业单位及其改革：历史与现实

事业单位既是与人们日常生活、政府履行职能密切相关的一种组织形态,更是一项极具中国特色的制度安排。正如国外学者所言:“制度也有自身的历史,它们是历史的产物。如果不了解一项制度产生的历史过程,就很难理解该项制度。”^①因此,结合我国社会转型过程,剖析事业单位的生成与变迁,对于认清事业单位的现状、研究事业单位的改革,具有基础性的意义。

第一节 事业单位的现象和本质

事业单位在中国经济社会发展中具有重要地位。运用相关理论视角深入剖析发现,事业单位不仅是一类组织,更是一项制度。只有基于上述认识,才有可能对事业单位及其改革进行系统深入的探析。

一、事业单位现象

在我国,事业单位与人们的生活密切相关。以一个人的人生轨迹为

^① 转引自 W. 理查德·斯科特:《制度理论的青春期》,载于张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,442 页,上海:上海人民出版社,2007。

例：母亲怀孕后，婴儿在出生前，要到政府举办的社区卫生服务中心建卡并定期检查；婴儿出生在公立医院或妇幼保健院；从学龄前一直到大学毕业，先后在公办幼儿园、小学、初中、高中、大学等教育机构接受教育；在公共就业服务机构得到招聘信息，可能被政府所属科研院所等公益机构聘用；平时，经常到政府举办的体育活动中心锻炼身体，到公共图书馆、文化馆、美术馆、博物馆享受精神文化食粮；日常吃的食物、用的物品，要经过政府所属检验机构检测；生病时，会到公立医院就医；年老时，可到政府举办的老年公寓安享晚年；即使去世，也要到政府举办的殡仪馆火化并安葬在公共墓地。因此，事业单位几乎伴随着人的一生，与人们的日常生活休戚相关。

观察政府的组织结构，我们发现，无论是中央政府，还是省、市、县乃至乡镇政府，除了设有行政机构外，还设置了数量较多的事业单位。绝大多数部门不仅有内设行政机构，而且有不少下属事业单位。以江苏省农业委员会为例，除有 15 个内设处室、140 名行政编制外，还有 34 个事业单位、1717 名事业编制，其中全额拨款事业编制 1570 名。^①可以说，少了事业单位，政府及其部门就很难有效地履行其职责。

那么，我国到底有多少事业单位呢？中国行政管理学会会长王澜明曾经担任过中央编办的副主任，而中央编办为分类推进事业单位改革的牵头部门，事业单位改革司也设在该部门。他在一篇文章中给出了一个确切的数据：2010 年，我国共有事业单位 130 万个，从业人员约 3000 万人。无论是机构数还是从业人员数，都是仅次于企业的第二大法人组织。在这些事业单位中，人数最多的是教育、卫生、文化、科研系统。教育事业单位 48 万个，人员 1400 万，约占事业单位人员总数的 50%；卫生

^① 江苏省机构编制委员会办公室编：《2009 年江苏省省属事业单位机构编制和实有人数统计资料》。

事业单位 10 万个,人员 400 万,约占事业单位人员总数的 15%;文化事业单位 8 万个,人员 150 万,约占事业单位人员总数的 4%;科研事业单位 8000 多个,人员 69 万,约占事业单位人员总数的 2.4%。^①从举办单位的层级看,如下图所列,中央事业单位职工人数只占 6%,而 94%的事业单位职工都在省、市、县、乡工作。

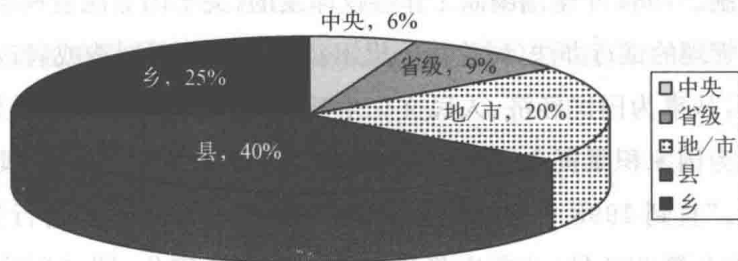


图 1.1 中国事业单位职工人数在各级政府的分布情况图

资料来源:黄佩华:《中国事业单位改革的一个经济学分析框架》,载于吴敬琏主编:《比较 Comparative Studies》(第十二辑),18 页,北京:中信出版社,2004。

二、事业单位定义

事业单位是《中华人民共和国民法通则》确定的和国家机关、企业、社会团体并列的我国四大法人之一,也是“一个具有中国特色的组织概念”。^②虽然建国伊始我国就有了事业单位,1952 年政务院颁发的《关于全国各界及人民政府、党派、团体所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》中最早提出了“事业单位”这一概念^③,但关于事业单位的定义,却一直处于变动之中。1963 年,国家编制委员会代国务院草拟的《关于编制管理的暂行办法(草案)》将事业单位界定

① 参见王澜明:“改革开放以来我国事业单位改革的历史回顾”,《中国行政管理》,2010(6)。

② 汪玉凯等:《中国行政体制改革 30 年回顾与展望》,243 页,北京:人民出版社,2008。

③ 转引自王彦斌、李兴:“中国事业单位改革的制度逻辑——基于社会学视野的考察”,《江海学刊》,2013(1)。

为：“为国家创造和改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，其经费由国家使用费开支的单位。”1965年，国家编制委员会制定的《关于划分国家机关、事业、企业编制界定的意见（草案）》规定：“凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制的单位，列为国家事业单位编制。”1984年全国编制工作会议印发的《关于国务院直属事业单位编制管理的试行办法（讨论稿）》提出：“凡是为国家制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，不是以为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。”直到1998年国务院发布的《事业单位登记管理暂行条例》（国务院令第252号）才首次将事业单位定义法定化，即：“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。”1999年全国人大常委会通过的《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。”中央编办批转国家事业单位登记管理局制定、修订的《事业单位登记管理暂行条例实施细则》（中央编办发〔2005〕15号、〔2014〕4号）明确：“本细则所称事业单位，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、科研、文化、卫生、体育、新闻出版、广播电视、社会福利、救助减灾、统计调查、技术推广与实验、公用设施管理、物资仓储、监测、勘探与勘察、测绘、检验检测与鉴定、法律服务、资源管理事务、质量技术监督事务、经济监督事务、知识产权事务、公证与认证、信息与咨询、人才交流、就业服务、机关后勤服务等活动的社会服务组织。”

但正如有的学者所言，从某种意义上说，“事业单位”是实践意义大

于学术意义的概念,^①上述定义难以全面反映、准确概括事业单位的实际情况。在管理实践中,通常指的是纳入机构编制管理范围的事业单位。这里的“纳入机构编制管理范围”即经过有权机关审批设立,以区别于登记设立的事业单位。^② 根据规定,事业单位应当具有举办单位。以举办单位的层级为标准,事业单位分为中央事业单位和地方事业单位。具体来说,地方事业单位指省(自治区、直辖市)、市(地、州)、县(市、区)、乡镇举办的事业单位,^③不包括那些办公场所虽在地方但隶属关系为中央国家机关的事业单位,如气象局。

三、作为组织的事业单位

事业单位是《中华人民共和国民法通则》确定的与国家机关、企业、社会团体并列的我国四大法人之一,并且无论是从机构数、还是实有人数来看,在中国都是仅次于企业的第二大类组织。除了具有服务性、公益性、知识密集性^④等特征外,从组织理论的新制度主义学派视角来看,事业单位还具有“制度化组织”的鲜明特点。

组织理论的新制度主义学派在区分制度环境和技术环境的基础上,指出与大多数生产性组织和商业组织因面临巨大的市场竞争压力而更多受效率机制的影响并特别关注于技术环境不同,学校等类型的组织需要承受更多的制度压力而非技术压力,因此学校等类型的组织对制度环

① 参见赵立波:“论中国的事业单位及其改革”,《中共中央党校学报》2007(5)。

② 按照规定,办理事业单位设立登记,应当首先经党委、政府或机构编制管理机关审批设立。但由于相关部门对“利用国有资产”的具体比例和数额存在理解上的差异,事业单位登记管理机关对部分未经过有权机关审批但有国有资产举办的组织也办理了事业单位法人登记手续,成为事业单位法人。纳入机构编制管理范围的事业单位通常都核定了事业编制,而登记设立的事业单位则没有核定事业编制。

③ 具体不仅包括地方各级党委、政府直属事业单位及其所属事业单位和工作部门(含派出机构)所属事业单位,而且包括地方各级人大、政协,人民法院、人民检察院,工青妇等人民团体和群众团体以及其他组织利用国有资产举办的事业单位。

④ 国家事业单位登记管理局、国务院法制办政法劳动司编:《事业单位登记管理须知》(上册),24—25页,北京:团结出版社,1999。

境十分敏感,往往在国家力量或专业组织的作用下,表现出趋同性和适应性,组织活动也具有典型的仪式性,以期取得合法性,为更好地生存与发展创造条件。从组织的特征角度,我们可以将那种主要受制于效率机制并且技术性控制较强、制度性控制较弱的组织称之为“技术性组织”,而将那些主要受制于合法性机制并且制度性控制较强、技术性控制较弱的组织称之为“制度化组织”。^① 斯科特进一步认识到,尽管技术环境与制度环境在某种程度上是有冲突的,但二者实际上可以共存。他按照技术环境和制度环境强弱的关系,将组织分成强技术环境和弱制度环境(如大中型企业)、强制度环境和弱技术环境(如学校)、强技术环境和强制度环境(如医院)等几种类型。具体可见下表:

表 1.1 技术性和制度性控制手段,以某些相关组织为例

		制度性控制	
		较强	较弱
技术性控制	较强	公共事业 银行 综合医院	综合制造厂 药厂
	较弱	精神健康诊所 学校、法律机构 教堂	饭店 健康俱乐部 托儿所

资料来源:[美]W. 理查德·斯科特:《组织理论:理性、自然和开放系统》,黄洋、李霞、申薇、席侃译,129 页,北京:华夏出版社,2002。

包括事业单位在内的单位组织就是中国计划经济时代再分配体制下的一种制度化组织。这是因为,单位制度是我国作为后发国家在资源匮乏的情况下为实现现代化赶超战略并在既有制度依赖下所建构的一种组织化体制。该制度设计服务服从于一切资源为党和国家所掌控的目的,社会生活因而受到国家权力的全面控制,单位组织因而表现出表

^① 约翰·W. 迈耶、布利安·罗恩:《制度化的组织:作为神话与仪式的正式结构》,载于[美]沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,62 页,上海:上海人民出版社,2008。

面上的仪式性活动、“一致性政治学”与“幕后解决”等突出特征,^①个人因而依附于单位,甚至离开单位很多活动就无法进行,并且往往在一个单位工作一辈子。特别是由于事业单位生产的是无形的公益服务,其效益无法直接衡量,加之事业单位的人、财、物等多种资源依赖于政府,事业单位独立法人地位之路还很漫长,以至于事业单位作为制度化组织的特征在相当长的一段时期内还很难褪去。

组织理论的新制度主义学派认为:“制度体现的是一种已经获得某种地位或特征的社会秩序或模式,制度化意味着该获得过程。……一种制度就是一种社会模式,表示着某种特定的社会再生产过程。如果某种行为互动背离了这种模式,就会受到社会地建构的和可以重复激活的控制,以一种规制的方式进行抵制时——即受到系列的惩罚和制裁时,这种模式就是制度化的模式。”^②因此,如果将制度化作为规制过程来看,当国家掌握一切资源、公有制和全能型政府的建立、企事业单位都只是政府发出的指令执行者时,作为“单位”形态之一的事业单位,也就实现了制度化,成为一种制度化组织。

组织理论的新制度主义学派还十分重视思想观念的作用,强调符合系统、文化脚本和心智模式在形塑组织行为中的重要性。因此,如果将制度化等同于被视为当然而广为接受的话,我们可以作出如此论断,即:事业单位作为一种特殊的组织——面向社会提供公益服务的主要载体和机关行使职能的支撑保障——已经深入人心,影响久远,从而成为制度化组织。甚至当一项社会公益事业得到政府重视需要加强发展时,政府主管部门往往首先想到的就是要增设事业单位,增加人员编制和经费,习惯于把增加或者加强的行政职能转移给该部门所属的

① 李猛、周飞舟、李康:“单位:制度化组织的内部机制”,《中国社会科学季刊》(香港),1996(16)。

② [美]沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,157页,上海:上海人民出版社,2008。

事业单位来承担，行政（机构编制）不够事业（机构编制）凑的现象比较严重。事业单位作为面向社会提供公益服务或者为机关行使职能提供支持保障的组织形式，已经在政府主管部门的观念中根深蒂固，乃至被社会上普遍接受了。事业单位成为了一种被社会所建构的制度化组织。

四、作为制度的事业单位

尽管从建国之初事业单位的生成路径来看，主要是借鉴前苏联的模式，将涉及意识形态、文化教育、提高公民素质等业务范围的单位均列入了事业单位，^①但从深层次看，事业单位是与党和国家为实现特定目的而建构的制度安排分不开的，是契合于计划经济体制的一种组织类型。事业单位作为“单位”的一种典型形态，^②对于其建立发展及功能作用的考量，必须置于我国单位制度形成、变迁的大背景中。唯有如此，才能深刻认识到事业单位作为组织化制度的价值，才能充分意识到事业单位分类改革的复杂性和嵌入性，才能有针对性、有策略地推进此项改革。

新中国的成立，标志着中华民族和中国人民获得了新生。但由于先前长期的战乱以及国民党逃离大陆时将重要物资转移到了台湾等原因，建国初期，百废待兴，国民经济基础十分薄弱，再加上国民党留在国内的残余势力仍然猖獗，战争还在继续，随后又开始了抗美援朝。在经济基础十分薄弱、各类资源十分有限并且处于帝国主义包围封锁等恶劣形势下，党和政府必须寻求有效的方式加强组织动员，将有限的资源配备到

① 李鸥：《事业单位改革与管理》，29页，天津：天津大学出版社，2007。

② 李路路等人给“单位”下过一个定义，即“单位”是基于中国社会主义政治制度和计划经济体制所形成的一种特殊组织，是国家进行社会控制、资源分配和社会整合的组织化形式，承担着包括政治控制、专业分工和生活保障等多种功能；其典型形态是城市社会中的党和政府机构（行政单位）、国有管理及服务机构（事业单位）和国有企业单位。参见李路路、苗大雷、王修晓：“市场转型与‘单位’变迁——再论‘单位’研究”，《社会》，2009（4）。

最需要的地方去,以加快实现工业化、现代化,并达到巩固国家政权的目的。但在建国前崇尚礼治的传统社会中,却严重缺乏这种组织动员能力。因为,“礼治精神须寄放在社会各个人身上,保留着各个人之平等与自由,而趋向于一种松弛散漫的局面。……中国人传统提倡礼治,因此社会松弛散漫。政治只成为一个空架子,对社会并没有一种强力与束缚,往往不能领导全国积极向某一目标而前进”^①。只有在伟大的中国共产党执政后,才及时总结长期军事斗争的经验和解放区根据地的做法,并学习借鉴苏联的模式,建立了单位制度,将其作为计划经济体制的组织基础。尤其是在“大跃进”“文化大革命”等政治运动的影响下,单位承载了越来越多的政治功能,从而将单位“转化为国家实现目标的一种组织化手段,同时也是国家实现统治的一种组织化形式”^②。概括来讲,单位制度具有以下四个典型特征:(1)劳动者对单位组织的全面依附;(2)单位组织是国家对社会进行直接行政管理的组织手段;(3)单位组织是劳动者参与政治过程的主要场所;(4)单位中的党组织和行政当局不仅是劳动过程的管理者,而且在政治上和法律上都实际代表了党和政府。^③

根据国家相关规定,凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动,产生的价值不能用货币表现,属于全民所有制的单位,列为国家事业编制,具体包括农林水利、文教卫生、科学研究、勘察设计、社会福利等事业。^④因此,尽管事业单位是区别于党政机关和国有企业的一类组织形态,但作为计划经济时代单位制度的有机组成部分,也承载着与其他单位类似的功能。其中,首要的就是政治功能。具体指的是政治控制和政治动员。事业单位以脑力劳动者为主体。由于与单位制度相衔

① 钱穆:《湖上闲思录》,48—49页,上海:生活·读书·新知三联书店,2000。

② 李路路:“论‘单位’研究”,《社会学研究》,2002(5)。

③ 路风:“中国单位体制的起源和形成”,《中国社会科学季刊》(香港),1993(5)。

④ 《国家编委关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草稿)一九六五年五月四日》,载于江苏省编制委员会办公室编:《事业编制文件选编(一)》,第106—107页。