

TIZHI ZHENGFU SHIYE

体制 政府 事业

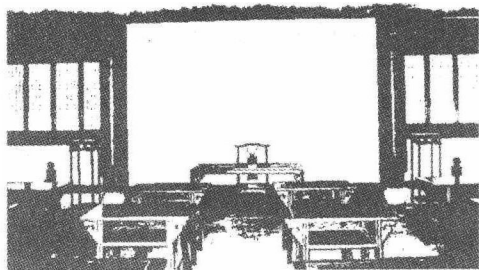
张家麟
著

黄山书社

时光箭一般飞驰而去，谁也无法挽留它的脚步。感悟人生，五十知天命。追问一下人为什么活着，回望一下自己的足迹，确认一下当下的坐标，校正一下未来的航向。“微风襟袖知，我思故我在。”

体制 政府 事业

TIZHI ZHENGFU SHIYE



张家麟 著

黄山书社

图书在版编目(CIP)数据

体制 政府 事业/张家麟著. —合肥:黄山书社,2008.10

ISBN 978-7-5461-0040-1

I. 体… II. 张… III. 社会科学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 153018 号

出版发行:黄山书社(合肥市圣泉路 1118 号出版传媒广场)

经 销:新华书店

印 刷:合肥瑞丰印务有限公司

开 本:880×1230 1/32

印 张:5.875

字 数:132 千字

版 次:2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定 价:16.00 元

自序

时光箭一般飞驰而去,谁也无法挽留它的脚步。感悟人生,五十知天命。追问一下人为什么活着,回望一下自己的足迹,确认一下当下的坐标,校正一下未来的航向。“微风襟袖知,我思故我在。”

《体制 政府 事业》,是继《编制管理简论》(与人合著,1984年)、《组织社会学》(专著,1988年)、《机构编制管理教程》(与人合著,1990年)、《事业单位编制标准》(主编,1991年)、《职有常守,位有常员——感悟集》(专著,2007年)之后出版的讲座集。本集收录了我上世纪80年代以来在国内的中央编办和安徽、陕西、湖南、新疆等省(区)及国外的多伦多、华盛顿讲座的一部分,共10讲。这些讲座涉及行政管理体制改革、政府职能转变、事业单位改革、事业法人制度建设、机构编制历史变迁、政体与政体分类、组织社会学理论与实践等内容。

整理这十来年的讲座,其实也是检阅自己走过的路,双脚跋涉过的旅途,思想游荡过的历程,理论熏陶过的脉络。我的眼在观看,我的耳在聆听,我的脑在思索,将工作的实践和生活的感悟诉诸讲座。逝去的时间,变成无数的碎片,镶嵌在我的记忆中。



检阅它们,那天山脚下、湘江岸边、秦川大地、包河故里、多伦多、华盛顿的堂堂讲座往事仿佛又回到眼前。将自己十多年来形成的讲座,整理成拙作,愿奉献给读者。“文章千古事,得失寸心知。”我深知“有思想之讲座,有学术之讲座”是我一生锲而不舍的追求。

张家麟

2008年2月8日

目 录

001/自序

001/事业单位改革问题之研究

033/事业单位登记管理制度

064/事业单位机构改革的思路

074/社会主义市场经济条件下政府职能转变

087/组织、社会、文化

127/中国古代机构编制的历史变迁

135/政体与政体分类

146/体制、目标、人

160/现代事业制度之研究

176/莘莘学子 报效祖国

事业单位改革问题之研究^①

【内容提要】事业单位改革的总体目标是建立健全基础优先、服务公平、区域均衡、门类齐全的公益服务体系。事业单位改革的主要任务是构建公益目标明确、布局结构合理、投入机制完善、治理结构规范、微观运行高效、监管制度健全的事业单位管理体制和运行机制。事业单位改革要以分类为基础。要按照政事分开、事企分开的原则和立足现状、着眼规范的要求,根据现有事业单位的社会功能,将其划分为承担行政职能的、从事生产经营活动的和从事公益服务的三大类。以此为基础,分别确定具体改革目标和改革内容,并采取有针对性的改革措施和管理方式。

事业单位改革的范畴,它包括三个层面:

1. 宏观层面:研究事业单位管理体制、机制、制度;研究事业单位总量、结构、布局;研究事业单位宏观调控政策、产业政策及产业发展序列、事业单位立法等。

2. 中观层面:研究事业单位区域资源配置;行业事业单位改革与调整;区域事业单位规模结构、行业事业单位人员编制标

^① 此文系我分别在安徽省委党校 2006 年第二期中青年专家理论研讨班、2007 年全省新任人事局长(编办主任)培训班、2007 年安徽省省直人事(干部)处长培训班、2006 年安徽省水利系统领导干部培训班上的讲座讲稿。



准等。

3. 微观层面:研究现代事业单位法人制度、法人治理结构;事业单位内部人事、分配、奖惩制度;事业单位内部资源配置及运行机制;事业单位与社会、行业和政府的协调互动关系等。

今天,我重点围绕第一个层面问题,讲一下事业单位改革问题,与大家共同交流、探索。

一、我国事业单位现状

事业单位在我国是指为国民经济和社会发展各个领域提供劳务和非物质生产服务,不断满足人民日益增长的物质文化生活需要的社会组织。我国的事业单位构成极为复杂,从门类看,有农林水利气象、文教科卫体、新闻出版、交通环保勘察、社会福利、城市公用、咨询中介服务等十三种类型;从功能看,有公益型、技术型、行政职能型、生产经营型等;从所有制性质看,有全民、集体、民间和中外合资等;从经费来源看,有国家财政全额拨款、差额补贴和自收自支等;从规模看,有大到数万人的综合性大学,小到几个人的科研所。

(一)机构、编制现状

1. 总量

各级党政群机构办的事业单位大约 130 万个,总的构成社会事业的主体。这类事业单位实有人数,2004 年大约计 2900 万人。国有企业办的事业单位大约 46 万个、363 万人(近年来随着企业改制、主辅分离,有的已移交地方政府管理)。

2. 按行业分类

传统意义的事业单位是除政府、企业、社团以外的其他社会



组织。第三产业是除农业、工业和建筑以外的其他各业。这是两个不同性质、又互相关联的系列。按三次产业的划分,社会事业作为第三产业的重要组成部分,主要分布在为提高科学文化水平和居民素质服务的部门、为生产和生活服务的部门,在流通部门也有一部分。据粗略估计,其人数约占第三产业从业人员总数的30%。在今后十年将逐步建立起的第三产业的三大体系和九十年代加快发展的四个重点中,事业单位都占重要的或相当的位置。

按我国《国民经济行业分类》的十三个门类,社会事业相对集中在第三、七、八、九、十门,并广泛分布在非工业的其他八门中。按事业单位人员分布比例看:教育事业约占49.7%;卫生事业占12.2%;农牧林水事业占10.6%;科研、设计事业占7%;城市公用事业(含城市规划、勘测、公房管理和维修等)占4.4%;交通事业占3.6%;文化艺术事业占2.3%;机关附属事业占1.9%;新闻广电事业占1.6%;社会福利事业接近1%;体育事业占0.3%;其他事业占5.5%。可见事业单位的行业分布广,但在不同行业之间的人数差别悬殊。

3. 按隶属关系分类

隶属于各级党政群机关的事业单位在职人数及其占事业单位总人数的比例,分别为:中央级约占10%;省级接近10%;市级约占21%;县级约占29%;乡级约占29%。纵向分布的基本格局是:以中央和省级为骨干,以县、乡级为基础。中央级事业单位平均规模680人,比全国平均规模(约19人)高30多倍。省级事业单位平均规模117人,比全国平均规模高5—6倍。

4. 按财务管理形式分类

以财政拨款和核算形式的不同,事业单位可分为全额拨款单



位、差额补贴单位、自收自支单位和企业化管理单位。其中全额拨款单位约占63%，差额补贴单位约占21%，自收自支单位约占11%，企业化管理单位约占5%。近几年随体制调整，政府职能转变，公益型事业覆盖面拓宽，全额拨款单位所占的比重逐渐上升，仍居主导地位，后三类单位所占的比重有不同程度的变化。

5. 按社会功能分类

因服务对象的不同，事业单位可分为公益性、福利性单位、经营服务性或开发性单位和其他类单位（含行政延伸性、机关附属性单位）。其中公益性、福利性单位约占70%，经营服务性或开发性单位约占25%，其他类单位（含行政延伸性、机关附属性单位）约占5%。“事业单位链”的大致位态是：（为社会服务的）中间大，（为企业服务的）一头中，（为党政群机关服务的）一头小。

（二）管理体制现状

1. 管理体制形式

现行事业单位管理体制实行统一领导、分级管理。各类事业管理体制的具体形式有：

——以地方管理为主的事业单位，如基础教育、职业教育，一部分高教、文化、卫生事业，环境保护事业等。

——以条条管理为主的事业单位。如商品检验、卫生检疫、动植物检疫、物资储备事业、海洋、地震、气象、统计调查事业等。

——以条条管理为主，条条与地方双重领导的事业单位，如海事、水文、盐业、江河流域管理机构、一部分高等学校、中国科学院的地方分院等。

2. 政府机关与事业单位的关系

政府机关与事业单位的关系总的说来是政事不分；主要表现为：事业单位依附于主管部门，成为政府机关的附属物；政府部门



用行政办法管理所属事业单位,对人、财、物和项目等管得过多过细;事业单位的等级规格、内设机构和人事、工资制度与政府机关同构化。具体表现为:

(1)政事职能合一。一是内涵式政府职能型事业单位,如流域机构和卫生检疫、商品检验单位;二是委托式政府职能型事业单位,如授权发放各类许可证等;三是外延式政府职能型事业单位,如农牧林水工作站兼负一部分政府职能;四是一部分机关附属事业单位,如有些行政管理局、机关服务中心本部等;五是政事界限不清的事业单位,如有些规划院等。

(2)政府机关挤占事业编制。中央主管部门派出的流域管理、航运管理、海政、渔政机构,地方有些主管部门,如教育、卫生、文化、新闻出版、广播影视、档案、房地产、路政机构等占用的事业编制不在少数。

(3)小政府、大事业。有些列入政府序列的机构而所属系统主要发挥社会事业功能,其事业编制与行政编制配备之比少的在3:1,一般在10:1至15:1之间,多者100:1。

(4)政、事上分下不分。如农业部农业司种子处与种子站、种子公司分三套机构,在省一级农业厅大都是一套,在县农业局连一套也不成型。植保、土肥机构情况类似。

(5)政、事摩擦。由于事业单位套用行政级别,导致许多地方“大三农”(农业厅、农技推广站、农科院)三足鼎立或农、科、教三足鼎立。

3. 事业与企业的关系

按传统概念,企业与事业以盈利、非盈利为界,处于不同的法人地位,是有明显区别的。而现阶段的实际情况是,事业、企业错综混杂,是非、利弊交织。



(1)企业化的事业单位。企业化管理的事业单位有工程勘察、设计单位,一部分开发性科研单位、生产性校办工厂、一部分出版社、报社、机关招待所等。其中有的行业即将转变为企业,如工程勘察、设计单位和足球俱乐部等。

(2)事业单位办企业。许多事业单位包括公益性单位大都办了各类企业。其中,有的是围绕主业进行广度、深度开发,经济效益与社会效益相辅相成;如理工科高校办企业,开发性研究所办科技企业或科研生产联合体等,有的是与主业无关的兼业化。

(3)企、事业联合。在城市,有“产—学—研”联合,有的事业单位进入企业或企业集团,有的企业向事业单位投股;在农村,有“农—科—教”联合,还有农技推广站与供销合作社的联合,即包括“技物结合”在内的农商结合。

(4)企业办事业。一是企业出于发展和保障生产的需要,办研究开发、文化教育和体育等事业,有的已具备相当规模,还在继续发展、完善。二是企业办后勤服务,即“办社会”,有的正由福利型向产业化、由封闭型向社会化转变。三是介于两者之间的企业办医疗保健事业,一部分已向社会开放。有些企业主管部门办事业,也属于这个范畴。

(5)事业、企业界限模糊。一些高等学校的实习性工厂、开发性科研单位的多功能中试车间,兼有事业和企业性质,难以分清。农业社会化服务体系中依托于专业经济技术部门的服务实体,大都挂两块牌子,以事业单位为主体,企业的比重不过10%左右。

(6)“事业化”的企业。作为第三产业中新兴的高附加值的有220万职工队伍的房地产业,在全国现有一万家企业,固定资产数百亿元,经营总收入上千亿元,自有资金以每年23%的速度



递增,被主管部门定性为“政、事、企混存的事业单位”。一些地方的旅行社、招待所、出版社、新华书店、保险公司、煤气公司、牛奶公司等也划为事业单位。有些城市的公共交通公司,名为企业,实际上还是事业管理。

4. 事业单位与社会团体的关系

中央和地方的社团组织用了不少事业编制。在一定时期内,依托于事业单位的社会中介组织还将不断发展。

(三)事业系统结构和布局

事业单位在全国按行业布局十分广泛,不同程度地形成网络,如市一区一街道和县一乡一村三级卫生保健网等。存在的问题是:

1. 区域覆盖不均衡

一是城乡落差大。全国小学教育普及县占 80%,毕业生升学率占 85%,而农村小学毕业生升学率只有 70%。为居民提供医疗服务的医生数,城市每千人中有 2.92 名,而农村每千人中只有 0.97 名,一些地方缺医少药。城镇居民享受社会保险的人数占劳动者的比例,为 29%,农村居民只有 3.5%。农村文化落后,群众文娱生活贫乏现象也比较普遍。二是经济发达地区和不发达地区有明显梯度差。全国有 149 个县(大部分在西部地区)学龄儿童入学率不到 90%,这 149 个县学龄儿童数仅占全国的 3.4%,但未入学的学龄儿童却占全国未入学儿童总数的 1/3。全国广播电视在整个国土的覆盖率为 79%,而占国土总面积 40%的少数民族地区,广播电视覆盖率只有 25%。三是按行政区划的区域覆盖与按某些事业区划的区域覆盖不尽一致,不合理的重复和脱节现象并存。

2. 以社区为基础的布局底座不稳固

基础教育薄弱,学校数量不足、质量不高。从学校的生均培



养费用看,许多国家大学生与中学生之比至多为 1:8,大学生与小学生之比至多为 1:12,而我国大学生与中学生之比为 1:13.5,大学生与小学生之比为 1:30。按相对年生均经费指数(生均经费/人均国民生产总值),我国小学生均经费指数(0.05)低于各国一般水平,中学(0.17)与各国一般水平大体持平、略低,大学(3.12)数倍、十数倍于其他大国。医疗临床机构中的卫生院、基层医院条件差,乡卫生院共有 73 万张病床,占总数的 24%,每院平均 15.1 张病床,只达到一级医院标准的 75.5%,床位使用率只有 50% 左右。说到基础文化事业,现在还有 200 个县无图书馆,1 万多个乡镇无群众文化站。

3. 系统结构不合理

我国事业单位系统结构十分不合理。如教育系统的高等教育、职业教育和基础教育比例不协调。再如卫生系统的基层医院、厂矿医院使用率低,大医院超负荷运行。县及县以上医院平均住院日 15.9 天,平均住院日过长。事业系统和事业单位内部人员结构不合理的矛盾普遍存在。

4. 同一地区重复设置机构

事业单位对主管部门的从属性强,导致部门分割、地区分割以及条块分割,机构重复,资源浪费。如乡(镇)卫生院和中医院、妇幼保健站和计划生育技术服务站的业务交叉重复;又如江苏省有中央、省、市九个环境保护研究所,青岛市有十多个海洋科技机构,不能形成合力。

5. 规模效益不佳

按照行业性质、层次特点和服务半径的不同,我国事业单位有的没有集中力量,形成拳头;有的小型分散,方便群众不够。以独立科研单位为例,除美国外,发达国家的独立研究所和国家实



验室规模以 200—300 人居多,运行比较灵活,我国一、两千人的大院大所就有上百所,规模偏大。地质勘查、测绘单位的规模也大。据研究测算,70% 以上的高校(含各类本科、专科、高职院校)未达到国家规定的规模。

6. 职工负担系数低

全国平均每个学校老师负担学生数,高校为 7.8 人,中学为 14.6 人,小学为 21.9 人,低于国外一般标准。全国医生每天人均担负门诊 5.3 人次、住院治疗 2 人,也不饱满。医师与护士之比按编制计算为 1:2(护士配比远低于发达国家),实际上 1.7:1.1,是倒挂的。全国文化部门有 280 个剧团(约占剧团总数的 30%)无演出任务。

二、我国事业单位存在的主要问题

我国现行的事业单位及其管理体制,是在高度集中的计划经济体制的基础上建立起来的,它对我国的经济发展、社会稳定和各方面事业的发展,曾经起到巨大的作用。但是随着社会的不断发展,经济生活的日益复杂,特别是随着改革的不断深入,这种机构和体制已暴露出明显的弊端:条块分割、画地为牢,使得商品、资金、技术、人才的流通不能顺畅,组织之间横向联系受阻,资源配置效益低,生产力发展受到制约。这已成为当今我国改革开放和建设社会主义市场经济体制的重要羁绊。

(一)理论上概括

1. 事业活动的非产业化

中国各项事业都被视为“社会”活动,而非经济活动,事业单位属上层建筑范畴,非经济组织。既然事业活动不是经济活动,



也不能是经济组织,更无法实现产业化。而且事业财务体制有别于企业财务,事业单位用人有别于企业用工制度,这种制度安排强化了事业单位非产业化。

2. 事业主体的国办化

传统体制由于所有制结构的单一化与事业活动的非产业化,从制度安排上抑制甚至禁止私人及其他社会组织兴办这些“事业”,造成了事业主体的国营化,也就是国家包办一切“事业”。

3. 事业机构的行政化

政事不分是事业机构行政化的主要根源。政事不分的行政化管理体制,混淆了政府的事业举办者、事业管理者与事业经营者之间的职能界限,致使政府的事业职能不清,造成统包统管,该包不该包的全包下,该管不该管的统统管死。

4. 事业经费的供给化

国家包办一切事业,导致财政统包一切事业经费。这种供给制度,只要事业投入,不管事业产出,更不问事业效果。

5. 事业资源配置的非社会化

国家各类事业资源,一般通过各种行政化方式加以配置和运作。

6. 事业目标的计划化

事业计划化是整个计划经济体制的产物,如教育招生实行计划,毕业生分配实行计划(现在已改革了)。

7. 事业运行机制的非效率化

国家包办一切事业,事业单位的行政化与非产业化,事业资源配置与利用的非社会化,造成中国传统事业运行机制的非效率化。

8. 事业管理的非法制化

传统体制下,事业地位及其作用得不到法律的确认,事业运



作没有必要的法律监督,事业发展主要取决于领导人的重视程度。例如中国唯一的国家图书馆——北京图书馆也难以继。

9. 事业职能范围的扩大化

政事不分,事企不清,使权力主体、责任主体与利益主体界限不明,再加上条块分割的管理体制,混淆事业管理界限,泛化了国家事业职能范围。

(二) 实务上的概括

1. 功能定位不清

政事不分,事企不分,事社不分,功能定位不清。

2. 不同层级政府公益服务职能不明晰

我国上下政府之间没有明晰具体公益服务职能,哪一级政府承担什么范围、程度和质量的公益服务职能。当前我国总体上来说公益服务供给总量不足,质量和效率不高,区域发展不平衡;

3. 制度和机制不健全

事业单位的外部监管和内部约束机制不健全,人事、分配、社会保障体系还不完善等。

上述事业单位存在的问题,已不适应落实科学发展观,全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求,落后于经济发展和人民群众日益增长的公益服务的需求。因此,加快事业单位管理体制改革的势在必行。事业单位改革的方向是政事分开,推进事业单位社会化,建立事业法人制度。改革的目的是有利于进一步增强事业单位的活力,有利于经济建设与社会事业协调发展,有利于政府履行公益职能。要按照事业单位的社会功能、自然属性、营运状况和经费来源的不同特点,采取不同的改革措施,改革和解放事业单位生产力。