

事业单位改革的规制经济学分析

文/苗振青

一、引言

从1998年国务院机构改革以来,我国事业单位中的一大批应用开发类科研机构已经进行了改革,转制为企业。随后,卫生、教育、科技系统中公益类研究机构以及出版等系统都相继进行了不同程度的改革。2002年7月国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的通知》文件,把事业单位改革实行聘用制的大方向确定下来,同时也拉开了我国事业单位改革的大幕。2004年国家发改委发布了《关于贯彻落实党的十六届三中全会〈决定〉精神推进2004年经济体制改革的意见》,强调了要继续深化垄断行业和公益事业改革。据统计,中国的事业单位多达130万家,人员2900万,资产近3000亿元。中国事业单位类别众多,队伍庞大,情况复杂,改革涉及面广的特点,决定了事业单位的改革具有明显的复杂性和艰巨性。从国际上事业单位改革的成功经验看,可以为我国提供部分借鉴。

二、事业单位改革的国际借鉴

在日本的社会事业体制中政府起着重要的作用,政府采取直接组织或规制引导的方式扮演着发展社会公益事业的主要角色。而且在涉及社会公益事业发展、机构组织方式和行为规范等方面,日本有详细而明确的法律体系。日本从事社会公益事业的行为主体包括政府设立的公法人和民间发起成立的公益法人。对于教育、科技、卫生等涉及政府基本职能的社会公益事业主要由公务员型的公法人机构承担;部分特定类型的社会公益事业如铁路、邮电、公共交通等基础设施建设,由特殊法人与认可法人机构承担;非基础性的社会公益事业由民间公益法人承担,政府予以扶持,政府对很多民间机构提供直接经济支持,因此,事实上存在着政府非公开的干预。日本的社会公益事业体制与其政府行政体制密不可分,尽管保证了政府意志的贯彻,但存在组织成本过高、机构运行效率低下等问题。因此,日本从1996年起开始了政府行政体制改革,其中的一个主要内容就是改革那些承担社会公益事业的公务员机构及特殊法人的组织运行方式。日本社会事业的所有改革都是以严格的立法程序和制度建设为基础,并且注重综合协调。

在波兰,对于教育、科研、医疗、文化等直接涉及公众利益和国家长期发展的社会事业的改革是十分慎重的。在社会公益事业发展方面,政府依然发挥着主导作用。首先,社会公益事业发展的资金支持仍主要来自政府,其中中小学教育、卫生防疫、基础科学研究等最基本的社会公益事业经费仍完全来自政府财政投入;一般公益性科学研究以及大学等社会公益事业的经费也主要依靠政府财政投入。其次,在社会公益事业发展方面,政府仍然具有很强的统一协调职能。第三,在具体业务活动及内部管理方面,政府给予很多机构相当大的自主权,但与此同时,政府则加强了事后评估与多方面的监督。而且这种评估与监督结果将直接影响政府对其下一步的财政支持强度。除政府监督外,波兰也开始引入社会监督机制。此外,波兰的社会公益事业体制改革与日本一样也非常重视法律法规建设。

三、事业单位改革的规制经济学分析

波兰和日本的社会公益事业体制,都是基于其具体国情进行改革的。借鉴日本和波兰社会公益事业改革的经验,针对我国事业单位改革的难点,我国事业单位改革应着重考虑以下问题:1、努力实现公共服务制度的转型和创新,明确政府和市场在事业单位改革与发展中的地位。目前我国的公共服务制度改革严重滞后于经济社会的发展。比如:国家对各类事业机构的投入与公共服务产品的产出严重不对称,事业机构应当给社会提供的公共服务严重不足;在公共卫生、农村义务教育等基本的公共产品供给和公共服务方面的投入太少。解决现有事业机构与经济社会发展不相适应的问题,只有实现公共服务制度的转型和创新。从波兰和日本的经验看,基础性的社会公益事业也是采取政府主办的方式。对于提供准公共产品的事业单位的改革需要实现政府和市场的合理分工。

2、在事业单位的改革中注重法律法规制度建设。从日本和波兰的经验看,两国都注重法律法规的建设。日本在发展社会事业方面,非常突出的特点之一就是非常重视以法律为基础的制度平台建设。我国事业单位改革的顺利实施以及改革后新体制的正常运行,也应在借鉴国际经验和结合中国国情的基础上,建立完备的法律、法规体系。3、设立健全的事业单位监管机构和监管体系。日本和波兰政府对事业单位的监督机制也给了我们重要启示。健全的事业单位监管机构和监管体系的设立应该说也是事业单位改革的一个重要内容,切实做到依法监管,依法处罚,才能使事业单位规范的发展。4、要尽快规范、扶持非营利机构的发展。从波兰、日本等国家的经验看,除一些基础性社会事业由政府直接组织外,还有不少社会事业是由非营利机构承担的,因此,注重发挥非营利机

构在社会事业体制中的作用特别值得关注。将现有的一部分事业单位改革为非营利机构，也已经得到社会各界的基本认同。非营利机构的发展需要政府的支持，需要有自身明确的法律地位和有效的税收优惠。同时，对其业务活动内容、财务管理等要有严格、有效的制度约束（作者单位：中原工学院招生工作组）

相关链接

论现代人才在新农村建设中的先进生产力作用
如何优化经济欠发达地区农村客运网
加大我国农村公共产品的政府供给
事业单位改革的规制经济学分析
论国家审计风险
统筹城乡发展 构建和谐社会
发展商业保险，完善农村社会保障
论农村人力资源建设与农村职业教育
农民工权益保障缺失的深层原因分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心