



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

人事管理

许铭桂：我国事业单位改革历程回顾与分析

2013-03-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

文 / 许铭桂

事业单位改革是一个非常庞杂的工程,30多年的事业单位改革取得了巨大进展,但总体上来讲,又严重滞后于公共服务发展的需要。为此,要客观评价30年来的改革得失,就必须厘清事业单位改革的主要脉络,并遵循事业单位提供公共服务的基本功能进行系统分析与考量。

一、事业单位业务恢复与公共服务职能延续阶段(1978年—1985年3月)

这一阶段从1978年12月党的十一届三中全会起至1985年3月科教文卫体制全面推进改革止,主要特征就是业务的恢复与传统职能的延续。建国后,我们采取了福利平均的政治取向和高度集中的计划经济体制。政府始终将发展各项社会事业,向广大人民群众提供尽可能多的福利,作为重要任务之一。由于政府几乎掌握着所有的社会资源,并按计划使用和分配,直接举办事业单位可以在形式上确立主管部门的权威,保证事业单位作为政府完成各项公益服务的具体承担者,一切活动都服从于政府的统一调度与安排。在随后几十年中,事业单位在提供公共服务方面发挥了主导作用。但是,文革时期对各项事业带来的破坏严重地动摇了这个基础。

为此,改革开放初期的事业单位还谈不上改革,其任务只能以恢复和延续为主。改革的成效主要是通过业务的恢复与发展实现事业单位原有职能的延续。通过改革,恢复了被错误政治运动所破坏的事业建制、管理体制、员工队伍,从而为事业单位发展奠定基础;改革措施呈零星态势,主要是自下而上的一些尝试,生存是主线索,改革尚未成为事业单位的主旋律,也未有任何理论指导;事业单位的改革尝试主要针对事业单位的运行机制,基本未涉及事业单位的管理体制。

二、简政放权与市场化倾向下的公益职能弱化阶段(1985年3月—1992年)

1985—1992年是改革的全面启动阶段。以1985年和1986年连续发布几个《决定》和《意见》为标志,1985年3月,《中共中央关于科学技术体制改革的决定》发布;4月,文化部《关于艺术表演团体改革的意见》发布,卫生部《关于卫生工作改革的若干规定的报告》得到国务院批准;5月,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布;1986年4月,国家体委《关于体育体制改革的决定》发布。

1992年《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》提出对事业单位要实行企业化管理:“现有的大部分福利型、公益型和事业型第三产业单位要逐步向经营型转变,实行企业化管理”。

这一阶段改革是在市场经济体制在我国初步建立起来的背景下进行的。改革的主要措施有:(1)针对传统计划体制对事业单位高度集中管理的弊端,首先通过行政首长负责制的普遍推行,以“简政放权”为目标,逐步扩大了各类事业机构在人权、事权、物权、财权等方面经营管理自主权,事业单位普遍实行了与绩效挂钩的包干制,以合同形式明确了国家与事业单位的关系,责、权、利相结合,打破大锅饭。(2)通过公共资金供应机制和拨款办法的改革,将事业单位划分为“全额拨款”、“差额拨款”、“自收自支”和“企业化管理”等不同类型,以财政手段促进了事业单位经营管理机制的转换,促使事业单位面向市场提供服务,国家鼓励部分事业单位自收自支、实行企业化管理,完全通过市场获取资源。(3)针对事业资源配置格局与利用方式的条块分割、相互封闭、自成体系的弊端,采用鼓励事

业单位“开放”、“联合”、“协作”的政策，淡化了传统的单一行政隶属关系，提高了公共事业资源的综合利用效率。

从改革的成效分析，改革初步打破了在传统计划经济体制下所形成的事业管理模式，扩大了事业单位的管理自主权，提高了“事业”型产品的商品化和社会化程度，扩大了事业经费的来源和渠道，增强了事业单位适应环境和自我发展的能力，缓解了各项事业发展的严重困难。

这一阶段改革存在的问题主要在于：在“等米下锅”的财政困局下，强化了“市场化经营、自负盈亏”的公司化、企业化改革，而市场化倾向造成了公益职能的弱化和遗失，最终的结果是，这种“甩包袱”式的改革，不但没有真正解决事业单位的生存问题，反倒激发了越来越深层次的社会矛盾，将改革堵在了“死胡同”。

三、政事分开与社会化倾向下的公益职能明晰阶段（1992 — 2002 年）

1992-2002 年是改革的深化阶段。以 1992 年党的十四大确立建设社会主义市场经济的目标为标志，改革进入了一个探索与市场经济体制相配套的新机制的阶段。事业单位改革已不再仅仅依附其他改革和停留在对经济改革的借鉴，而是开始了自身改革价值的梳理，开始了政事分开与社会化目标的改革。

这一阶段改革的主要思路和措施通过几个关键性的政策文件可以较好地体现出来：1993 年《政府工作报告》指出：事业单位要按照政事分开和社会化的原则进行改革。党中央印发的《关于党政机构改革的方案》和《关于党政机构改革方案的实施意见》中明确提出，事业单位改革的方向是实行政事分开，推进事业单位的社会化。1996 年中央机构编制委员会出台《关于事业单位机构改革若干问题的意见》，再次明确事业单位改革要遵循政事分开、推进事业单位社会化的方向。1998 年《事业单位登记管理暂行条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》颁布，从立法高度初步明确事业组织的分类及各类事业组织（事业单位、民办非企业单位）的性质、法人地位、管理体制等。2000 年《国务院办公厅转发科技部等部门关于深化科研机构管理体制改革的实施意见的通知》提出将部分仍作为事业单位的社会公益类科研机构“按非营利性机构运行和管理”。2002 年党的十六大报告进一步强调：“按照政事分开原则，改革事业单位管理体制”。

2000 年中办印发《深化干部人事制度改革纲要》，事业单位人事制度改革力度加大，主要是推行聘用合同制度，建立岗位管理制度，实行公开招聘制度。同年中组部、人事部联合发出了《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》，教育、科技、卫生等事业单位人事制度改革的意见等陆续出台^②，标志着事业单位人事制度改革全面展开。2002 年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意见》，全面推进包括聘任制、公开招聘、岗位管理、绩效考核制度等内部管理制度的改革。

这一阶段改革的成效主要有：（1）事业单位自身改革价值已被认识到。国家开始从总体上部署事业单位改革，加强了对事业单位改革的宏观领导^③，各部门纷纷出台措施，加大了事业单位改革的力度。（2）事业单位公益性职能的组织定位得到明确。1998 年发布的《事业单位登记管理暂行条例》明确了事业单位是利用国有资产举办的公益性的“社会服务组织”，并正式建立起中国的事业单位登记制度。（3）政府与社会的职能关系已经为学者和政策制定者所关注，“社会化”改革首先体现为国家确立鼓励“国家、集体、个人一起上”、社会事业社会办的方针，推动了民办事业的发展。国家引入非营利机构管理与运行机制推进事业单位改革。

但是，这一阶段改革同样未能全面实现改革的目的，一些关键问题仍然没有解决：（1）改革市场化倾向仍然在延续。减轻财政负担，增强事业单位活力的制度惯性与追求利益的冲动未得到调整和约束，改革仍然明确要积极发展既为市场经济所急需又在经费上实行自收自支或企业化管理的事业单位。（2）政事分开探索和政策成效有限。政事如何分开仍然没有成熟的理论与改革实践。政府管理与社会组织参与的分工尚未理清，非营利性组织发展方向逐渐淡化。“民办事业单位”改称为“民办非企业单位”，正式将民办事业单位从事业单位中分离出去。（3）制度实施缺乏保障。虽然在事业单位理论定位上明确了公益职能，但没有相关的政策实践保障，没有解决实际公益职能履行问题，也没有很好地将事业单位改革与公共服务体系建设结合起来。

四、分类改革下的公益职能强化阶段（2003 年以来）

这一阶段以党的十六大为分界线，尤其是 2003 年以来，是事业单位改革逐步强化公益性的攻坚阶段。以党的十六大提出突出社会管理和公共服务职能为标志，按照政事分开原则，以分类改革为主线，全面推进各类事业单位改革。2004 年四中、2005 年五中全会进一步提出“加快推进事业单位分类改革”。2007 年党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出：“推进事业单位分类改革。按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单分三类进行改革。”

从 2003 年 7 月开始，文化体制改革试点工作在全国 9 个地区和 35 个单位展开。试点将文化事业单位分为公益性和经营性两类，前者以增加投入、转换机制、增强活力、改善服务为重点，后者以创

新体制、转换机制、面向市场、壮大实力为重点。

2010 年卫生部等部委联合下发《关于印发公立医院改革试点指导意见的通知》，决定在各省、区、市已经分别选择1-2个城市（城区）进行公立医院改革试点的同时，国家选16个有代表性的城市进行公立医院改革试点⑤。

2011年中共中央、国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，明确提出“对承担行政职能的，逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业；对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列、强化其公益属性。并明确到2020年，建立起中国特色公益服务体系。”

与事业单位分类改革同步进行的是事业单位各项机制的改革深化。涉及事业单位机构编制、人事管理、收入分配、养老保险制度、财务管理和国有资产运营管理等机制全面推进。

2006年人事部和财政部发布《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革方案的通知》，事业单位进行了收入分配制度改革，建立岗位绩效工资制度。岗位绩效工资由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分构成。

2008年国务院印发《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》⑥。

2011年7月国务院办公厅印发《关于分类推进事业单位改革配套文件的通知》中发布了涉及分类、法人治理结构、财政、国有资产等9个配套文件。

2011年11月，《事业单位人事管理条例（征求意见稿）》发布。至此，改革呈现了全面统筹推进的态势。

这一阶段改革的主要思路与成效：一是分类改革成为这个阶段非常突出的主线。事业单位根据职能划分为行政管理类、公益服务类和生产经营类。二是强化公益性职能。对于保留下来的公益性事业单位，着重强调其公益服务职能。三是事业单位内部规制改革全面推进。对事业单位改革的诉求直接转向内部规制的不断强化，主要体现在政事分开、管办分离、机构编制、法人治理结构、人事管理制度、养老保险改革等方面进行了许多探索。

这一阶段改革仍然存在问题：一是事业单位的管理模式仍然存在过度行政化问题。受制于政治体制改革和政府职能转变的步伐，事业单位行政化倾向与行政化管理问题突出。二是改革出现了制度内卷化倾向。在法人治理结构、人事管理和养老保险改革上的探索无法解决事业单位活力与公益服务发展问题。三是人员稳定与公益精神没有保障。由于改革的路径很容易走向事业单位人员的进一步规制和减负上，而在其公益精神方面没有太多涉及，事业单位人员的稳定性难以保证，其公益职能同样无法得到确实体现。

五、地方事业单位改革的尝试与创新

与中央事业单位改革同步进行的是地方事业单位的改革创新。各地的做法千差万别，但是按照中央政府事业单位改革的总体精神来讲，归纳起来主要有以下几点：

1. 政事分开与管办分离的模式探索积累一定经验。北京市海淀区成立了区政府公共服务委员会，将区卫生、文化部门所属公益性事业单位划归公共委管理。上海在卫生领域组建了上海申康医院发展中心，作为市政府办医主体，管理市属的22家医疗机构，市卫生局主要履行公共卫生政策制定和行业监管职能。江苏无锡在教育、卫生、文化、体育领域，分别组建了学校、医院等管理中心，教育局、卫生局等原主管部门不再直接管理这些事业单位，工作重点转到全行业政策制定、发展规划、行业标准、监督检查等职责上来。

2. 事业单位分类改革在地方先行试点。以广东省为例，广东省在推进事业单位社会化和分类改革方面走得比较早。2007年，广东省审议通过《广东省事业单位分类改革试点指导意见》；2008年拟定了《广东省事业单位分类改革实施意见（征求意见稿）》，并于2009年在广东省推进事业单位分类改革。此外，山西、上海、浙江、广东、重庆五省市自2008年就已成为事业单位改革试点地区，按计划应于2010年底结束并向全国推广经验，但由于遇到诸多棘手难题，截至目前试点工作仍未结束。

3. 事业单位改革与乡镇改革配套进行。从2003年开始的农村配套改革的乡镇机构改革中，把乡镇事业单位改革作为一个重要方面，结合乡镇行政机构一并进行改革。些事业单位通过改制成为非营利组织，如湖北省在乡镇事业单位改革中将5590个事业单位转制为民办非企业单位。广东顺德地区的事业单位改革直接与县乡和街道办事处的改革紧密结合在一起，县乡以下事业单位工作人员直接作为政府雇员参与公共服务。

六、事业单位改革的总结反思

回顾改革开放30多年中国事业单位的改革历程，可以看到，事业单位改革的成效还是非常大的，分类改革思路已经明晰，事业单位活力得到很大提升，事业单位公共服务能力与水平有较大提升，基

本适应我国公共服务事业发展的需要。尤其是 2011 年《关于分类推进事业单位改革的指导意见》为 30 多年的事业单位改革作了个系统梳理总结，并规划了未来 10 年的改革目标和路线方针，明确提出“对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列、强化其公益属性。到 2020 年，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系”，为事业单位改革发展最终确定了非常明确的方向。改革的最主要成效是明晰并确立了与市场经济相适应的事业单位分类改革思路与发展体系。非营利的公益性事业单位已成为事业单位的绝对主体，架起了政府与民生之间的桥梁，是政府向社会提供公共产品和公共服务的重要渠道。

但是，我们也要清醒看到，事业单位改革与发展仍然滞后于公共服务发展的客观要求，仍然没有实现改革的既定目标。究其根源，主要有以下几点：

(1) 从改革实践而言，改革最核心目标一直在于减轻财政负担，而非强化公益服务职能。减轻财政负担始终是一条主线，虽然决策者多次否认，但是从政策制定的过程考虑，往往无法体现对公共服务供给的满足，而更多的是减负的体现。包括事业单位人员的编制只减不增思路就是一个很鲜明的体现。各级政府改革的主要导向及推动力是减轻政府的财政负担。为此各级政府对事业单位“放权让利”，转换事业单位经营机制，促使事业单位面向市场提供服务，实行事业单位财务的独立核算、自我积累、自我约束。一些公益性关乎国民公平和国家目标的事业单位，比如医疗、教育等也参与进来。

(2) 事业单位追求自身利益的动机没有得到有效规范，改革内在动力明显不足。事业单位改革初衷是为了解决自身运行经费不足的问题，因此市场化诉求非常强烈，“创收”意愿日益高涨，加上追求自身利益的动机没有规范，容易造成以牺牲社会公共服务目标来进行市场化改革，市场化倾向侵蚀了事业单位整体改革的成效，以致于医患冲突、教育产业化、计划生育乱罚款、婚姻登记乱收费等。但以往的改革过程中没有对这种利益追求倾向加以规范。

(3) 事业单位改革理论与政策基础不充分。事业单位是中国独有的一种组织形式，与国外的非盈利组织或公司法人体系都不一样，如何有效改革始终是摸着石头过河，而且改革涉及 3000 多万人员，更为改革提出了难题。涉及社会组织问题一直又比较敏感，容易在行政管理体制改革中因其他因素中断。

(4) 改革始终缺乏统一的战略部署，部门之间缺乏协调与统筹，改革执行步骤缺乏应有监管，造成改革落实不到位的情况，各项改革存在制度内卷化问题，各地的一些探索也仅限于局部突破，容易衍生新的问题。

当然，事业单位改革的思路已经明晰。在我国公共服务发展体系基本规划思路下，笔者认为，未来的事业单位改革与发展关键要切实注重顶层设计与具体实施策略的有机结合，具体而言，主要有以下几点：

一是明确事业单位改革发展的目标是满足公共服务发展体系发展需求。从建设服务型政府与和谐社会角度，中国事业单位改革的未来前景，不是弱化或消灭事业单位，而是强化其向社会提供公共产品和公共服务的效率与功能，从而使社会公益资源的配置更有效率并更为公平。改革不是减负，也不是甩包袱，一定是立足于公共服务发展的要求来设计。事业单位必须成为我国公共服务的主要供给主体，要明确事业单位的公益性职能定位，厘清自己在公共服务供给体系中的作用，真正提升自己公共服务的能力和服务质量。

二是完善改革配套政策体系的联动性。事业单位分类改革不能简单等同于事业单位改革，如何推进改革仍然需要总体设计和可行性的科学论证，尤其是各个配套文件存在制度内卷化倾向，配套文件间的联动性和科学性同样需要论证。一些配套文件解决的是自身领域的问题，并没有从公共服务体系的发展方向来设计。例如，事业单位人员定岗定编等思路，设计时可能有其科学性，执行时最终的结果却有较强的计划体制的倾向，事业单位人员聘任制也没有真正解决能上能下和能进能出的问题，必须对这些政策配套体系进行联动性设计，尤其是对配套政策体系的进一步实施细则进行设计，确保政策的一致性与目标的可达性。

三是加强对事业单位的规范与评估。一直以来，由于政策不配套、制约机制和制度的缺失，造成一些事业单位对自主权的滥用，一味追求自身利益而忽视服务对象的利益，忽视社会的利益。要确保事业单位公益性职能定位，必须明确其职能履行的措施，要规范其内部管理，并在财政上投入公益保障，基于事业单位改革的目标和配套政策文件精神，进行政策效果的阶段性实际评估，并依据契约合同加强对事业单位的绩效评估，从而确保改革的成果与改革的目标的一致性。

注释：

①一些学者将 1998 年作为一个阶段分界点，但是从事业单位的职能和改革的趋势来讲，1998 年并没有出现明显的变化，1998 年的前后时间段主要是社会化从政策语言到实践的过程，因此，笔者在此

将 2002 年作为这一阶段的分界点。

② 《关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见》、《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》、《关于卫生监督体制改革的意见》等。

③ 1995 年，中共中央、国务院专门召开了全国事业单位改革工作会议，对政府机构改革之后的事业单位改革进行了部署。

④ 1993 年，国家教委发布《中国教育改革和发展纲要》；1993 年，国家体委发布《关于深化体育体制改革的意见》；1995 年 5 月，中共中央、国务院发布《关于加速科学技术进步的决定》。

⑤ 2009 年 4 月，中共中央、国务院下发了《关于深化医药卫生体制改革的意见》，提出医药卫生体制改革坚持公共医疗卫生的公益性质，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，以建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。

⑥ 《方案》明确：从事公益服务的事业单位单独建立基本养老保险制度，养老保险费用由单位和个人共同负担，实行与缴费相联系的待遇计发办法，逐步实行省级统筹，建立职业年金制度，实行养老金社会化发放。

（作者系华润电力人力资源副总监，中国政法大学博士生）

来源：《人事天地》2013年第2期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 刘开君：人才工作核心在于机制创新 2013-03-18
- 刘源：人才政策创新须突破路径依赖 2013-03-18
- 董志超：标准与标准化 2013-03-15
- 人才政策创新如何深化突破？ 2013-03-14
- 福建公务员招考四大变化 鼓励大学生基层就业 2013-03-14
- 破除“双轨制” 社保改革不能做成“夹生饭” 2013-03-14
- 人社部称收入分配制度改革原则已定 正细化方案 2013-03-14
- 王晓初代表：小学教师可评正高职称 2013-03-13

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号