



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

事业单位泛商化的制度分析

双击自动滚屏

发布者: 编辑部 发布时间: 2008-7-3 阅读: 400次

景朝阳

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 海淀 100872)

[摘要] 事业单位属于公共事业组织, 公益性是其法定要求。事业单位的功能是为社会提供公共服务产品, 然而市场化改革后事业单位客观上出现了普遍营利化倾向, 产生了泛商化现象, 并导致了一系列的制度问题, 应当进行规范。

[关键词] 事业单位; 泛商化; 营利性行为; 规范

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801 (2008) 02-0043-03

[收稿日期] 2008-03-04

[作者简介] 景朝阳 (1970-), 男, 山西洪洞人, 法学博士, 中国人民大学公共管理学院公共政策方向在站博士后。

事业单位是提供特定公共服务的公益性主体, 属于公共事业组织, 公益性是其法定要求。事业单位的功能是为社会提供公共服务产品, 其资金来源主要依靠财政拨款, 并不主要来自消费者或其服务对象。事业单位在进行营利行为, 追求经济利益时必须极其谨慎。过度的商业化实践, 以及组织自身及其内部成员对商业化的福利过度的预期, 必然导致其公益目标的迷失, 因此必须防范事业单位产生泛商业化倾向。

一、事业单位泛商化带来的问题

改革开放后, 事业单位客观上出现了普遍营利化的倾向。其中有历史和政策的原因。从法律角度分析, 事业单位泛商化的原因主要在于: 一是公益性和商业性的矛盾。事业单位是为社会公众利益或特定国家利益服务的特殊主体, 公益性是其天然属性。如果事业单位过度追求经济利益, 必然违背其公益性的本质属性。二是我国民商事主体制度建设不完备。目前我国私法主体制度仍是一元化模式, 即在私法领域, 不进行民事主体与商事主体的严格区分, 坚持理论和实践中的民商合一。这就造成公益主体的身份不明晰, 客观上助长了泛商化现象。

事业单位泛商化带来了一系列问题, 主要表现在:

第一, 事业单位泛商化的实质是公共资源的商业化利用。事业单位不仅占有国家大量的物质资源, 而且占有价值无法估量的无形资产, 并在税收上享有优惠政策, 为其创收提供了其他经济主体难以比拟的竞争条件。出于经济利益驱动, 事业单位客观上出现了营利性行为过度化的表现。目前, 不但企业化的事业单位在进行几乎纯粹的市场行为, 公益性的事业单位在不断发掘自身资源优势进行各种形式的市场化行为, 就连公权力性质的事业单位也在从事各种形式的营利行为。对此, 一方面应大力规范事业单位的设立、运营、内部治理、财务等制度, 明确事业单位的法律地位、目标职能、权利能力和行为能力, 另一方面应严格区分事业单位与企业组织的界限, 特别是关于营利性行为方面的差异。

第二, 事业单位泛商化导致公共利益目标受损。事业单位泛商化导致社会公益与商业利益之间的矛盾。事业单位法人的使命是为不特定的社会公众提供优质的公共服务, 而企业法人的使命一般是实现特定的经济利益目标。当这两种价值目标被赋予同一个法人主体时, 社会公益与商业利益的冲突是在所难免的。鼓励事业机构追求经济绩效并将其与个人收入挂钩, 必然出现机构和个人利益侵害公共利益的结果。目前投入到公共事业的资源还是相当有限的。有限的公共事业资源被过度商业化, 受到冲击的自然是公共服务质量。事业单位泛商化也使事业单位从业人员的社会评价呈下降趋势。

第三, 事业单位泛商化造成经济与社会秩序的不协调。事业单位利用与营利性市场主体完全不同的地位和特殊有利条件参与商业化经营活动, 造成了经济与社会秩序的混乱。事业单位由于其非企业身份, 能享有税收优惠, 而且还不能适用《反不正当竞争法》[1], 造成特定领域的竞争和垄断处于脱法状态, 加之事业单位所拥有的独特资源优势, 使其往往能

以很小的成本获得相当可观的收益。

二、事业单位营利性行为的表现与规范

(一) 行政执法类事业单位营利性行为的表现与规范

行政执法类事业单位的基本功能是通过承担政府委托的政策执行、执法监督、社会管理和公共政策研究等事务，维护国家经济与社会秩序的稳定，保证党和国家大政方针的实施。如金融监督机构、工程与环境质量监理机构、交通监理机构、卫生监督机构、资格认定机构、政府部门直属的政策研究机构和信息统计机构等都属于此类。

享有行政执法权的事业单位利用国家授权进行营利行为的现象并不鲜见。政府部门往往通过派出事业机构，借政府授权进行商业操作。按照这样的行为模式，行政执法类事业单位既要追求公共利益，又要作为“牟利者”花费一部分气力去搞创收，这就容易导致角色冲突和利益之争：一方面是行政执法类事业单位不能有效提供公共服务；另一方面是商主体不能有效参与市场竞争，不利于政企分开，转变政府的职能。

规范行政执法类事业单位的营利性行为应做到：首先，行政执法类事业单位应严格控制，杜绝随意设立，如属确需，应使其与商事性行为绝缘，成为纯粹的国家机关，不应继续占用事业单位的编制。其次，明确行政执法类事业单位不可进行商事行为，追求经济利益。行政执法类事业单位实际上是一种公权力组织，因为其基本职能通常需要借助公共权力的行使来实现。再次，对已列入事业编制，实际上承担执行市场监管、社会管理等政府职能的单位，依照有关法律法规清理整顿后，对确需保留的，应从事业单位中分离出来，重新划归政府部门，或作为政府下属的执行机构。对存在没有法律依据的，应将其行政职能收归政府部门，机构予以撤销。

(二) 公共服务类事业单位营利性行为的表现与规范

公共服务类事业单位是事业单位的主体。由于此类事业单位的事权在各级政府，在各种形式的“包干责任制”下，政府往往只按事先确定的数额给予定额拨款，事业单位的节余或赤字全由自己解决。这其中有一个很大的问题是某些公共事业领域的改革存在市场化过度问题。

市场化取向在一定程度上对于促进事业单位的有效竞争能力能起到推动作用。但过度市场化则导致不少问题。市场化取向突出表现在两个方面：一是付费的非政府化（付费的责任更多地转向个人）。二是市场激励机制被引入事业单位，起着越来越重要的作用。这主要体现在职工个人收入和机构的创收收入挂钩。实际上，这样的“市场化”是一种“伪市场化”，是在资源垄断情况下的“市场化”。其主要内容，是资源的供给者由国家日益转向社会，并在此过程中，越来越多地偏离“公共服务”的基本属性，从而引起种种异议。

如在争议较多的医疗卫生公共服务类事业单位方面，目前财政预算拨款占医院总收入的比例很小。很多医院都搞承包制，科室承包，指标落实到个人，医院的营利动机比企业还要强烈。卫生事业性质特殊，关系群众的健康幸福，卫生事业单位的体制改革也是我国事业管理体制改革的一个重要领域。目前突出的变化是医疗需求的多元化导致医疗举办主体的多元化和民营化。

公共教育领域同样存在类似的问题。公共教育关系国家、民族的兴旺发达和可持续发展能力。应在明确公共教育范围的基础上，强化公共教育理念，规范公立学校行为模式，使公共教育主体发挥积极作用。

此外，在传媒、科研等公共服务领域，事业单位泛商化倾向相对也比较明显。这些领域的事业单位提供的公共服务都具有公共物品的性质。

公共服务类事业单位的改革是事业单位改革的重头，类型也最复杂。这方面深圳市的改革经验值得借鉴。首先应判断事业单位从事的业务是否属于公共服务，对于并非政府应当提供公共服务的，该类事业单位应推向市场，由市场配置资源，实行经费自理，财政通过政府购买服务方式给予相应的经费补助，具备条件的，应逐步转为企业，今后这类单位主要由社会力量举办。对于业务属于政府应该提供的公共服务的事业单位，又可以分为纯公益类和准公益类两类。纯公益类事业单位主要涵盖义务教育、公共文化、公共卫生、群众体育、生态资源和环境保护等领域。政府应加大对纯公益类事业单位的投入，严禁其从事营利性经营开发活动，纯公益类事业单位所需经费由同级财政予以保障。准公益类事业单位主要涵盖非义务教育、非营利医疗卫生、经营性公用场馆等领域。这类单位向社会提供公共产品的同时，可依法收取一定费用补偿其支出，其所取得的收入应用于公共事业发展。但是，无论是纯公益类还是准公益类事业单位，在不影响公共服务稳定供给的前提下，也宜引进市场机制运作。

(三) 生产经营类事业单位营利性行为的表现与规范

生产经营类事业单位是面向特定社会群体的专业性服务组织。如应用开发型科研机构、职业培训机构、社会中介机构、一般性艺术表演团体、新闻出版机构、广播电视机构、行业协会，等等。生产经营类事业单位的特点是其业务耗费可以通过服务性收费来补偿并获取利润。由于生产经营类事业单位一般拥有较稳定的收入来源，有学者认为此类事业单位可以作为经济主体参与市场竞争，原则上应全部实行企业化管理。

这样的看法值得商榷。判断一个事业单位能否以商主体的身份从事营利性活动，不是单凭

其营利能力，而应考察国家设立该特定事业单位的目的和赋予该事业单位的职能。如果国家赋予其公共服务职能，纵然其拥有可供营利的资源优势，也不可以商主体的身份参与市场竞争，否则会造成公共资源之滥用；如果国家赋予其纯服务或者经营性职能，如机关的后勤部门等，与公共服务无涉，则可以进行企业化改造，伴随政府职能的转变和后勤社会化的趋势，把这部分事业单位分离出去。

从产业法角度而言，经营类事业单位从事的行业属于现代服务业范畴，也就是说是完全可以市场化的领域，可以引进多元的民商事主体参与相对充分的市场竞争，在加入WTO之后，也应该遵守国际上通行的做法。相应地，原本只能由国家事业单位提供的服务可以适时地允许非国有资本进入，有些事业单位可以在明晰产权、保证国有资产不流失的前提下改制为企业法人，遵守包括税法、竞争法、招标投标法等在内的法律框架。在这样的制度设计下，经营性事业单位可以转制为企业法人，以商主体身份从事营利性行为，其营利性行为就“师出有名”了。

[参考文献]

- [1] 史际春.经济法[M].北京:中国人民大学出版社,2005: 418.
- [3] 高建勇.构建反腐倡廉的财政制度基础[J].改革内参,2005,(5):28~29.
- [4] 国家教委情报研究室.今日日本教育改革[M].北京:北京工业大学出版社,1988: 241.
- [5] 任思洋.公立学校何以财源滚滚[J].中国改革,2004,(12): 39.
- [6] 钟 伟.解读“新双轨制”[J].中国改革,2005,(1):19.

(责任编辑 陈 羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen