

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学研究所网
Chinese Academy of Personnel Science

- » 首页
- » 机构概况
- » 专家信息
- » 研究课题
- » 获奖总汇
- » 院内管理
- » 学术跟踪
- » 院刊投稿
- » 公告栏
- » 信息平台
- » 科研动态
- » 交流合作
- » 问卷调查
- » 资料下载
- » 学术刊物
- » 中国人才研究会
- » 联系我们



全文检索

搜索

论文库

邮箱登录

前瞻与思考 (2004)

- » 前瞻与思考 (2008)
- » 前瞻与思考 (2007)
- » 前瞻与思考 (2006)
- » 前瞻与思考 (2005)
- » 前瞻与思考 (2004)
- » 《第一资源》第2辑
- » 《第一资源》第1辑

» 您现在的位置: 首页 > 学术刊物 > 前瞻与思考 (2004)

第23期 关于事业单位改革与新制度设计的思考

2004-09-21 中国人事科学研究院 访问次数: 作者: fan

作者: 中国人事科学研究院 柏良泽
(2004年9月21日)

探索事业单位问题,应该在两个层面上进行:其一是对现有事业单位分类改革的层面上;其二在对事业单位重新进行制度设计的层面上。只有分层次探讨问题,才有可能解决事业单位现实改革与期望目标之间的关系问题。两个层面探讨目的是不同的,第一个层面是为有利于现存事业单位改革的顺利进行;第二个层面是持久地规范事业单位的管理。第一个层面是第二个层面的基础;第二个层面是第一层面的导向。遗憾的是,目前在讨论事业单位问题时少有人分层面进行探讨,多数只停留于分类改革的层面上,甚至以对第一层面的探讨代替对第二层面的探讨。

一、“社会化”目标下的事业单位改革

我国现有事业单位的构成情况极其复杂。主要原因:第一,由于对非物质生产部门所属“行业”和“事业”界定的模糊性,使得事业单位涉及行业众多、组织类型和形式复杂,不同行业、类型的事业单位与政府、市场的关联程度差异很大。第二,事业单位在财政拨款、财政补助、税收、土地使用等方面国家给予一定支持和优惠,许多组织希望挤进事业单位序列。第三,相对国家机关编制而言,国家对事业编制控制较松,成立事业单位相对容易。第四,一个组织机构是机关、企业还是事业,被归入哪一行业,其依据并不是非常清晰明确,运作也难以避免随意性。只要被权威机构认定属于非物质生产部门所属的某一行业,只要机构编制管理部门将其列入“事业序列”,不论其性质和功能如何,就属于某行业的事业单位。经过多年的发展,我国现存“事业单位”已经成为拥有130万个单位、近3000万人的社会第二大类组织。现存的“事业单位”异质性很强,不仅包括产出的公共性从0到100%的各种组织,而且包括100%的企业和100%的政府机关。

20世纪80年代,事业单位改革围绕着政事分开、理顺政府与事业单位关系、扩大经营管理自主权、增强事业单位自身活力展开的。90年代特别是明确建立社会主义市场经济体制之后,事业单位改革的方向和原则进一步明确。1993年李鹏总理在全国人大八届一次会议《政府工作报告》中指出:事业单位要按照政事分开和社会化原则进行改革。1996年中央机构编制委员会出台的《关于事业单位机构改革若干问题的意见》,再次明确:“事业单位改革遵循政事分开、推进事业单位社会化的方向。”1998年全国人大九届一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的说明》将上述改革方向和原则具体化为:除教育单位和极少数需要财政拨款的单位以外,其他事业单位每年减少财政拨款1/3,争取三年基本达到自负盈亏。

深入研究我国事业单位改革的历程可以发现深藏于表象之下的“先剥离后界定”的改革路径:不急于明确界定什么是事业单位以及事业单位的新制度状态,甚至有时有意回避直接界定;先剥离可以转企或转民的“事业单位”,无论是被归入“生产经营类”,还是被归入“社会公益类”,只要有条件面向市场就先转企或转民;不完

全具备转企或转民条件的，政府帮助创造条件；对剥离不出去的先按传统事业单位管理，同时在编制、财政、人事等方面做相应的调整和改革。结合事业单位改革的路径，我们才能理解事业单位改革“遵循政事分开、推进事业单位社会化的方向”的真实含义。其实，“政事分开”的提法，在具体操作层面除了取消行政级别之外并没有太多的新意（因为划分职责、调整机构、规范名称等也是计划体制所强调的），“推进事业单位社会化”才是核心内容。“社会化的方向”意在剥离现存事业单位中能转企或转民的部分。不然，“社会化的方向”也不会具体化为“每年减少财政拨款1/3，争取三年基本达到自负盈亏”这种量化的指标。

根据事业单位改革的目标，面对如此复杂的事业单位，在改革过程中采用的分类方法，只要符合改革的方向、不损害公共利益，就具有现实合理性。“行政（监督）管理类”、“社会公益类”、“公益兼经营类”、“技术开发类”、“生产经营类”、“经营（咨询、后勤、中介）服务类”等类别的提出，无论从理论探讨还是改革实践的角度看，都是从现存事业单位的实际出发并力求解决问题的有益探索；都贯穿着在现存事业单位内部实现政事分开、政企分开、“推进事业单位社会化”的主线；都在客观上起着将应该属于企业或机关范畴的事业单位剥离出去从而纯化事业单位的作用。按上述分类法划定或圈出的“事业单位”带有或机关、或事业、或企业的基本属性，反映了现存事业单位本身构成复杂的现实。

由此看来，事业单位分类改革过程中，无论是改革目标的设定，还是路径和方法策略的选择，主旨在于解决现存事业单位“过多”、“过滥”等现实问题，而不在于对未来事业单位的制度设计。实质上，分类改革只是“纯化”现存事业单位的手段。分类改革后的新事业单位制度下的事业单位只能是现存事业单位中的一部分。因此，对现存事业单位分类改革的目标不是未来事业单位制度设计的目标，适应分类改革目标的分类方法虽然具有现实的合理性，但绝不可以作为新事业单位制度下的分类方法。

二、构建事业单位新制度需解决的基本问题

中国事业单位的改革要体现新的整体性的制度安排。分类改革的实践应该在新制度设计构想的指引下进行，至少，在对现存事业单位进行分类改革的同时，就应该进行新制度的设计。因为对现存事业单位进行分类改革的目的，是建立新的事业单位制度。但时至今日，我们还没有事业单位改革的总体制度设计，对事业单位范围的划定，仅仅是从机构编制部门登记管理的角度（而不是从制度安排的角度）进行的；对人事、预算、编制等方面的改革基本上是单边推进，缺乏总体的规划和协调；对“生产经营型”事业单位的转企改制各地政策尺度不一，缺乏统一规制和指导。

笔者认为，事业单位改革要有大目标，要从改善政府治理与服务、促进经济社会协调发展的高度，对事业单位做整体和精细的制度设计，并以此为基础改造现存“事业单位”旧机构。

构想新事业单位制度，最关键的是准确把握以下基本问题：

（一）事业单位的性质

在市场经济条件下，大致将组织分为第一部门、第二部门和第三部门。第一部门通常指政府部门。政府部门有广义和狭义之分，狭义的政府部门指政府机关；广义的政府部门包括政府机关和政府投资举办的各类公共机构。有的国家将政府举办的公司也纳入政府部门的范畴，如法国的政府部门就包括行政性公务法人和工商性公务法人。第二部门在国外又被称为私人部门或企业组织。在西方市场经济国家，企业组织基本属于第二部门；在我国第二部门既包括私人企业，也包括以实现利润最大化为目标的公有制企业及各种混合所有制企业。第三部门是指第一部门、第二部门之外的组织，是非政府、非企业的组织，一般也称为非营利组织。美国学者萨拉蒙曾归纳第三部门具有五大特征：组织性、民间性、非营利性、志愿性和公益性。

按上述部门划分，第一部门和第三部门区别于第二部门主要在于是否以营利为目的并以商业化的方式运作。第一部门与第三部门具有某些共同性，如组织性、非营利性、公益性，但两者的区别在于是否直接或间接具有政府背景。事业单位是公共机构，属于广义的第一部门的范畴。原因是，第一，事业单位利用国有资产举办，具有官办而非民间的性质；第二，事业单位可以接受法律法规授权或行政机关委托直接或间接运用国家权力。

（二）事业单位的法律地位

从法律角度讲，我国的组织可以分为五个大的类别：机关法人、事业单位法人、社会团体法人、企业法人、民办非企业法人。法人是能独立享有权利、承担义务的组织。我国《民法通则》第三十六条规定，“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”法人是由法律拟定的具有法律人格的组织，法人应具备依法成立、有必要的财产或费、有自己的名称、组织机构和场所、能够独立承担民事责任等条件。事业单位具备法人的一般特征，因此是具有独立法律地位的组织。值得注意的是，企业法人向社会提供物品和服务时以营利为目的，因而是私利性组织，社会团体法人一般服务于其成员，因而是互益性组织，事业单位法人同机关法人、民办非企业单位法人都以服务全社会为目的，因而是公益性组织。但事业单位法人由于有政府投资的背景，因而其独立性只能是相对的，而且，不同类型的事业单位其独立性是有差别的。

（三）事业单位的功能

经济学家把物品分为私人物品和公共物品及介于两者之间的准公共物品。区分公共物品与私人物品的标准是否具有消费上的排他性与竞争性。公共物品是指不具有消费上的排他性与竞争性的物品。非排他性是指无法阻止一个用户消费该商品或服务。非竞争性消费是一个用户对商品或服务的消费不会减少该商品或服务的供给。公共物品无法由市场提供，政府是公共物品的最佳提供者。

具有非排他性和非竞争性的物品被称为“纯公共物品”，但是，物品的非排他性和非竞争性可能是有限的和相对的，由于生产、管理、收费方式的变化和技术进步而降低收费成本，非排他性可能被排除或部分排除；由于消费者的增加超过一定限度，非竞争性可能递减乃至消失。在非排他性和非竞争性可能是有限的和相对的情况下，物品的公共性可以从100%到0%，这样的物品被称之为“准公共物品”。当物品的公共性降至为0或接近0时，就等于或接近具有排他性和竞争性的私人物品，市场通常是提供私人物品最有效的机制。

从理论上讲，纯公共物品和公共性程度较高的准公共物品应该由政府来提供，但政府的财力有限，只能提供有限的公共物品。历史上，没有任何一个政府能包办公共物品的提供。在政府之外，营利和非营利组织都不同程度地提供公共物品。政府即便提供有限的公共物品，仅仅依靠自身也不可能做到有效和效率。为解决这一问题，政府采用两种基本方法，其一是利用企业，即通过特许经营、合同外包、经济资助等方式发挥企业生产公共物品的作用；其二是实行技术分权，即政府举办各种公共机构，将被认为应该由自身担负的提供公共物品的职责分摊出去。在后者的意义上，中国的事业单位同国外的各种“政府实体”一样，其功能是提供公共物品，实际上承担的是政府职能。

（四）事业单位的活动领域

我国现存事业单位的活动领域主要集中在教育事业、科研设计事业、文化艺术事业、新闻出版广播电视事业、卫生事业、体育事业、农林牧水事业、城市公用事业、社会福利事业、交通事业、机关附属事业及其他事业。经过分类改革纯化后的事业单位仍在上述领域活动，只是公共性程度更高。

需指出的是，民办非企业单位的活动领域，除了新闻出版广播电视事业、农林牧水事业、城市公用事业、机关附属事业外与事业单位重合，只是事业单位有国有资产投资背景，而民办非企业单位没有。

（五）事业单位的运作机制

现代社会发展靠市场机制、国家机制、社会机制共同推动。市场机制被认为是资源配置最有效的机制，它能够通过契约关系将不同的市场主体迅速结合在一起，通过价格迅速传递供求信息，通过竞争激励创新和增加社会财富。但由于产权不清或交易成本过高的原因，市场也表现出垄断、外部性、信息不对称、公地悲剧、分配不公等缺陷。市场缺陷成为国家机制发挥作用的必要条件（虽然不是充分条件）。国家作为政治统治和社会治理的工具，不仅承担实现社会公共目标的责任，而且掌握由国家强制力支撑的公共权力，并建立庞大的管理与统治组织。国家机制的主要优势在于，创设基本制度、维护良好秩序、提供公共物品、合理运用资源、保障社会公平等。国家机制也存在成本制约不力、集体决策偏差、组织的官僚制等缺陷。社会机制被认为是存在于国家和市场之外的机制，它具有能满足个别偏好、信息对称、贴近民众、成本较低等优势。但社会机制也存在着汲取资源的能力有限、活动的特定性、组织的业余性等缺陷。

事业单位主要采用国家机制，但并不排除采用有限的市场机制。事业单位的产出是提供公共物品，有产出必然需要有投入，有投入和产出就必然存在经营管理问题。经营管理，一方面要求在内部运用市场机制及其他管理方法，降低成本，以最小的投入获得最大的产出；另一方面要求在提供准公共物品时适当收费。在收费时，要坚持三个原则：第一，成本补偿原则，事业单位在向社会提供服务时，如果财政补助和其他经费总额少于成本，就必须通过收费来进行成本补偿，收费标准以实际服务成本扣除财政补助和其他资金来源为基础核定；第二，非营利原则，盈余不得在投资者和经营者之间进行分配，终止后其剩余财产不能由投资者自行收回；第三，公民承受原则，收费不能完全等价交换，收费以公民的承受能力为限，超出部分由政府通过财政渠道补偿。



相关新闻

- ∴ 第36期 人才战略规划的发展趋向与研制建议 [2004-12-27]
- ∴ 第35期 人才战略规划的基本评价与问题分析 [2004-12-20]
- ∴ 第34期 人才战略规划的成功类型与基本特征 [2004-12-13]
- ∴ 第33期 第五届中日人力资源开发国际研讨会观点综述 [2004-12-06]
- ∴ 第32期 法国公务员制度的现代化改革 [2004-11-29]
- ∴ 第31期 我国人力资源市场历史分析 [2004-11-23]
- ∴ 第30期 美国独具特色的人才管理体制 [2004-11-15]
- ∴ 第29期 “管理经济学之父”拉泽尔谈人力资源 [2004-11-02]

[返回](#)