

第 2 章 事业单位改革的挑战与前景

主题摘要

中国广大形形色色的事业单位是各级政府管理下的众多提供社会公共服务的机构，但与国有企业、国有金融机构和国家资助的“社会组织”等其它国有或国家出资举办的单位有所区别。继国企改革和政府机构改革之后，事业单位成为改革第三阶段的主角，旨在改造公共部门的组织结构以更好地服务于社会主义市场经济。

如今中国的事业单位多达 130 万个，人员 2500 万人，包括中国半数以上的受最高教育者和全国公共部门工作人员的 1/3。其中，教育（中小学、大学）和医疗卫生（基层卫生部门、医院）的人员占事业单位工作人员总数的 60% 以上。

近 20 年的事业单位改革以提高工作效率为目标。改革开始以前，为了适应资源调配高度集中的计划经济体制的需要，事业单位逐渐成型。80 年代以来，大刀阔斧的改革将重点放在下放额外自主权给事业单位主管及职工，鼓励事业单位在政府拨款之外开展创收并引进人才市场竞争机制。但自改革伊始，事业单位的整体经费支出大幅攀升。而且，尽管拨款外创收增加，工作效率似乎并无改善。一些观察家认为，计划外的创收已成为事业单位设租条件。

下放自主权给事业单位以后，其创收经营所得似乎并未严格要求上报，资源使用问责制也未建立起来。此外，事业单位管理模式和筹

资机制的多样化没有全面考虑到各部门性质,没有考虑到对什么职能的服务部门的治理应采用什么管理模式和筹资机制。

当下的改革更加注重区别对待,将能够市场化的部门市场化,对其它部门进行重组。事实上,计划经济体制向市场经济体制转轨过程中,事业单位的改革关键在于重新定义政府在经济中的角色和比重以及重新定义其运行模式和募资机制。

世界经合组织成员国的实践经验表明在未来的整个组织结构中,中国的事业单位可采用以下几种方式。决定哪些服务须由公共职能机构提供、哪些则可以让渡给私营部门,须考虑国家和各部门的优先需要,考察风险,评估私营接收部门的经营管理能力和更为宽松的、可调控公私两方的机构的质量。基础设施服务、教育、卫生和科研等部门的改革尤须慎重。在一些领域中,即便根本改革形式已经确定,还可能存在转轨的问题,包括私营机构的接管能力及向上级部门汇报并接受引导、管理、监督的机制。

公共服务的提供有三种形式,政府应根据国家需要和部门性质选择所扮演的角色。

- 1) 政府可成为提供公共服务的私营部门的监督指导者。在反垄断权威机构对市场进行的全面监管之外,尤其是在自然垄断和不良市场格局最易形成的电信、银行、保险、电力、铁路等行业,政府对所其提供服务质量的监管和规范至关重要。在制订全盘改革战略时,对市场进入、价格、质量、补贴提供等方面需格

外关注。为使监管增加可预见性和透明度，如何设计监管机构是关键。

- 2) 在特殊情况下，对一些有明确公共服务职能的市场化业务，政府可以合约形式委托给私营实体。公私合伙关系确立或以合约形式规定后，应鼓励政府投入合约监管，政府不应对私营实体所提供服务的质​​量进行监管所需的力量估计过低，而应持续向私营服务供应商施加压力。政府须确保始终掌握业务运行情况以做出正确决策，并能够选择或更换在分散环境中或在已具网络规模的环境下提供服务。
- 3) 政府机构仍可以直接提供服务。在这种情况下，政府可制订提供服务的整体框架，可决定设立独立代理机构以提供哪些服务，并确立建设怎样的全局关系以确保对整个体制的良好治理。当设立独立代理机构时，格外关键的是要考虑全盘治理的部署，特别是中央政府部门对这些机构的领导管理权、就业绩等管理问题进行对话的主导权、以及对这些机构及其新派生的机构进行全面监督的权力。总而言之，监督工作重中之重，而根本在于政府保有领导权力对其金融财会和人事管理进行干预，并责成这些部门向上级负责。

显然，不论采取何种组织形式提供公共服务，政府都须掌控制订和执行政策的重要权力，而同样关键的是建立其协调机制。

事业单位改革无法回避中国政府的财税系统的变革。若没有全面

的税收管理，给予事业单位额外自主权进行创收是不能维系的。事业单位的改革或可成为促成财政系统改革的良机。