

10 75-83

市场经济下的事业单位改革研究^①

董学耕, 刘建一, 王丽杰

(机械工业经济管理研究院, 北京 100086)

摘要: 事业单位改革是我国经济体制改革的一个重要方面, 其滞后的原因主要在于对事业市场缺乏认识。基于我国事业单位改革的实证研究, 从分析问题的症结入手, 将事业单位置于市场经济大系统中, 论证了事业市场的存在, 并在此基础上研究了事业单位的界定和分类, 以解决事业单位的体制问题和机制问题。依据公共经济学的原则, 本文将事业单位重新定义为一类从事公益性服务的非营利性组织, 研究了作为改革核心的产权制度改革问题, 按照两种方法对事业单位进行了科学分类, 特别提出了由政府举办的基本事业概念, 使政府在公益性服务领域发挥支撑和导向作用。

关键词: 事业单位; 市场; 非营利; 政府; 民办; 分类; 体制改革; 机制

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1007-9807(2000)04-0075-09

0 引言

本文所说的事业单位是指由财政供给事业费、由各级政府编制管理部门进行登记管理的事业法人。我国现有事业单位约 131 万个, 人员近 2800 万人。事业单位主要分布在教育、科技、卫生、文化、体育、广播电视、计划生育、城市公用、社会福利等领域, 其中科教文卫占绝大部分并最具有代表性^[1]。

事业单位改革的核心是要在科学分析事业单位在国民经济和社会发展中的功能、地位和作用的基础上, 解决事业单位的体制问题和机制问题。这包括如下几个方面的内容:

(1) 事业单位的界定、分类和财政供给机制

根据公共需要, 依据具体事业单位的功能、地位、作用和自身的运行特点将现有事业单位进行分类, 并建立相应的财政供给和经费管理机制。

(2) 事业单位的法人制度和产权组织形式

本着政事分开、举办权和经办权分离的原则,

市场经济
经济体制改革

建立事业单位的法人制度和产权组织形式, 从法律上规范事业单位的举办者、管理者和机构本身的权利义务等关系, 使事业单位建立起自身发展和自我约束的机制, 从而建立起社会主义市场经济体制下事业单位运行的微观基础。

(3) 多渠道办事业

在明确法人制度的基础上, 除必须完全由政府举办的事业单位外, 鼓励多渠道办事业, 规范其范围、形式, 制定鼓励政策等。

(4) 事业单位的企业化

部分现有事业单位转制为企业或进入企业。

事业单位改革的难点表面上是“钱从哪里来, 人往哪里去”的问题, 根本难点却在于对事业单位的科学定位^[2]。只有科学定位, 才能建立起适应国民经济和社会发展需要的事业单位在市场经济中的运行规则, 从而解决事业单位的体制问题和机制问题, “钱从哪里来, 人往哪里去”的问题也才能迎刃而解。

^① 收稿日期: 1999-09-27, 修订日期: 2000-09-25。

基金项目: 国家自然科学基金会管理科学部主任基金应急项目(79641023)。

作者简介: 董学耕(1964-), 男, 四川自贡人, 理学博士, 高级工程师。

1 重新审视事业单位定位

由现实的矛盾交织可以看出事业单位定位问题的症结。

(1) “择校生”问题以及“乱收费”问题

城市条件较好的公办学校义务教育阶段招收高收费的“择校生”是一个普遍现象,它至少表明了:一,义务教育的办学水平参差不齐是一个客观事实;二,对于相对高水平、高收费的办学存在一定的社会需求;三,在现有“高收费”的价格水平下,高水平办学仍然供给不足,解决此问题至少有两种思路:一是“堵”,坚持义务教育的公平原则,以行政方法或政策杠杆拉平学校之间的办学水平并在此基础上逐步提高办学水平,抑制超过平均水平的教育需求,仅仅在十分有限的民办教育领域部分放开,目前的办法正是依据这一思路,它一方面不利于学校在竞争中提高办学水平,同时也带来了“乱收费”的问题,因为供不应求情况下的价格限制必然导致价格双轨,即“黑市价”的出现,而这正是以权谋私等行业不正之风以及“乱收费”现象的温床。二是“疏”,立足初级阶段的国情,在“广覆盖、低水平”上保证全体适龄儿童义务教育目标的前提下,政府从整体上提高各学校办学水平,但不抑制超过平均水平的教育需求,而是运用价格杠杆,引入竞争机制,引导供给和需求达到平衡,这正需要我们观念的转变。

(2) 基础科学研究与共性技术研究问题

这类科研和开发性研究不同,难以直接转化为生产力,看似和市场没有联系,但是不仅其人力资源接受着市场配置的支配,而且其知识产品也与市场发生着日益紧密的联系。随着知识经济时代的到来,知识创新越来越要求基础研究、应用研究和开发性研究的紧密结合,不只是科研成果的产生,产业化不只是成果做成产品进入市场,知识创新和产业化已紧密相关,意味着知识产品大规模、成系列地占有相当的市场份额,拥有自主知识产权,单纯的开发性研究是难以胜任此重任的,而必须有与基础研究、共性技术研究的紧密结合,共同进入市场^[1-4]。

(3) 计划配置资源的问题

以计划方式配置资源并没有达到公平、合理、

高效的良好愿望,反而导致了资源配置上的存量固化、结构失衡、重复浪费等痼疾。在卫生预防保健体系和计划生育体系的职能交叉、重复配置方面,问题就表现得特别突出。当初,两个体系之间是有严格分工的,但是在政府投入不足和自身生存压力下,行政性分工是无效的,资源向高效益行业配置是必然的,问题依然是,我们是选择“堵”还是“疏”?“堵”并不能解决问题而只会导致不规范运作,“疏”才可能打破行业界限,通过竞争,有生有死,引导有限资源的优化配置,并促使事业单位的体制改革和政府职能的转变。

(4) 行政性垄断与行业不正之风问题

市场需求已经存在,如果在管理方式上依然是行政式的,结果必然是市场运作的不规范和行业不正之风的频频出现,例如,在足球市场上出现的种种问题和弊端,根本原因就在于独家经营的行政性垄断问题。

上述种种问题表明,问题的症结在于是否承认在事业领域市场的存在,这要求我们重新审视市场。

2 正视事业市场

2.1 市场的普遍存在

当前,我国事业单位改革总体上滞后于经济体制改革,跟不上“两个根本性转变”的步伐,这主要归因于对事业目标的认识问题:第一,在市场经济条件下,传统计划体制下的事业体制难以和市场对接,市场经济下的事业体制应当如何不明确,也就难以明确事业单位要采用何种法人制度,何种产权组织形式,应形成怎样的运行机制。第二,事业单位改革目标不够明确,缺乏科学合理的分类和针对性的改革目标,在事业单位改革中,一刀切现象比较普遍,表现在认识上是两种偏颇的认识:或者是认为该国家“保起来”,或者是该“推向市场,自生自灭”。

对事业单位改革的认识要基于事业单位的现状和我国的基本国情。一方面,让人人享有受教育的权利、获得科学知识的权利、获得文化服务的权利、人人拥有健康是现代社会的的基本要求,我们将教科文卫等事业作为公益性事业来办;另一方面,初级阶段的国情使穷国办大教育、大文化、大

卫生等等只能是在广覆盖的基础上的低水平,所有公益性事业全由政府包揽既不符合实际,也无法满足全民日益增长的对教育、科学、文化、卫生等事业的需求,而且会带来一系列的问题。

用计划方式以“看得见的手”配置的教育、科学、文化、卫生等资源,已经出现了严重的规模失控、结构失衡,例如城市资源相对过剩,农村资源相对匮乏。如果仍以计划方式进行规模控制、结构调整,不论是例如教育资源的重组,还是例如区域卫生规划,即使能收到当期的效果,相对固化的调整结果也会随着需求的变化而向失控和失衡回复,这正是改革开放以来这个问题始终难以解决的原因。问题是,由于政府包揽范围过大,政府的指令性调控能力实际上相当有限。如果我们记得医疗机构的政府拨款仅占其总收入的大约7%^[1],就不会奇怪计划调控方式的有限作用。

问题还在于,事业单位所处的环境已经是市场经济的,在其中资源配置首先服从的是起基础作用的市场机制^[2]。即使所有事业单位的效益、收入整齐划一,也无法制止资源(不论是人力资源、资金、还是宝贵的知识资源)在全社会的优化配置。事业单位反映出的人力资源素质相对下降(例如五六十年代教育岗位吸收的是一流大学的一流学生,而今天这类人才已流向其他领域),人才流失等现象是不足为怪的。

我们依然在采用计划方式管理事业单位,但是事实上,事业单位已普遍拆除了围墙,开始了在市场中经营,不仅是科技事业单位在与市场接轨、投入经济建设主战场,而且教育、文化、卫生等事业单位也都在经费普遍不足的情况下自谋出路,多渠道筹资。这一事实表明了一定需求的存在和事业服务一定程度的收益能力,但也不能否认在观念、政策等不到位的情况下这方面的不规范。

的确,教育、科技、文化、卫生等领域都有大量的各种层次的需求存在,问题在于,我们的计划式管理却不承认多层次的需求并以多层次的供给以及公开的多层次的价格体系予以分流,这就必然会出现暗的价格多轨。“乱收费”、“红包”等现象的屡禁不止,原因就在于此。

因此,我们必须将事业单位放在市场经济环境中来重新认识,作为市场经济体制中的有机组成部分,而不是游离于市场经济之外的“特区”或

“飞地”。必须承认科技、教育、文化、卫生等领域都存在市场,其产品和服务都具有商品属性(承认这一点并不等于就否定了其各自还具有的并非商业性的独特价值)。必须承认市场经济的基本规律在这些领域也仍然是有效的(这并不等于说市场规律是这些领域惟一的规律或最高的规律)^[6]。

2.2 产业化的事业

科学技术是第一生产力。在知识经济时代,科学技术是知识创新的主导产业,具有极为重要的战略地位。

不仅科技是产业,为提高科学文化水平和民众素质的部门,包括教育、科学、文化、卫生、体育、社会福利等行业都是产业,属于第三产业的范畴。不能仅看到这些事业的公益和福利属性,还必须看到它们也具有生产的属性。

教育、文化是将一般的人口转变为人力、将简单劳动力转变为复杂劳动力的产业,是人的知识和技能的生产。卫生、体育、文化等领域是为人的身体和精神健康服务的产业部门,是人的精力和奋斗精神的生产。人力资本理论认为,教育、文化、卫生等投资是人力资本的投资,是生产性投资,这些领域是全局性、先导性的基础产业^[7]。

作为产业的事业同样是生产性的。在市场经济中,投入事业产业,同样可以有丰厚的回报,还能带动相关产业的发展,产生巨大的社会效益。这不仅为近年来民办事业的发展所证实,而且,随着市场经济下事业体制的建立和政策的积极扶持,无论是公办还是民办事业都会有极大的发展。

以教育为例,教育产业对经济的贡献是非常直接的。统计表明,我国近年来教育已逐渐成为一个新的消费热点,目前城市居民消费支出中增长最快的项目是教育,其年均增长速度达20%左右,人均支出为250元。银行的调查表明,为子女教育准备学费已经成为城镇家庭储蓄的主要动机之一。来自国家统计局城调队的统计显示,1998年农村居民的教育支出占有所有支出的36.95%,远远超出住房(20.07%)、家电(12.04%),居于第一项;1999年,农村居民对教育的预期支出比例更达到41.04%。从供给方面看,每年有近10%的小毕业生、50%的初中毕业生、75%的高中毕业生不能升入高一级的学校学习,教育非常短缺,尤其是高等教育严重供不应求(90%的家长都希望

子女能接受高等教育),以致不得不实行淘汰率极高的入学考试制度,人为地抑制高等教育需求,也导致了初、中等教育不得不实行以追求升学率为主要目标的应试教育而使素质教育目标难以落实。此外,在普教、成人教育、职业技术教育领域也都有大量的需求。比如高等职业教育方面,由于企业界对职业技术人才的大量需求,高等职教有极大的发展空间。以数控专业人才为例,由于数控机床大量进入制造业,数控人才严重不足;工业化国家的数控机床应用比例平均在 25%左右,我国的相应比例只有 1—2%,由此可见我国制造业的数控化过程中对数控人才将有多么巨大的需求。

正是在这样的背景下,只要政策放开,教育等事业作为高收益的产业将会成为新的投资热点,可以断言,事业单位定位认识上的观念转变将会极大地解放生产力。

2.3 市场与事业单位的体制改革和机制转变:产权制度改革

承认事业领域市场的存在、明确事业作为主导性基础产业的地位,意味着必须进行适应事业市场和事业功能、地位和作用需要的事业单位的体制改革和机制转变:“转机建制”。套用建立现代企业制度的十六个字,可以归纳为:产权清晰、权责明确、政事分开、管理科学。这主要包括两个方面的内容:一是政府职能转变,政事分开。政府通过法律法规、各种政策、信息规划等对事业单位行使社会经济管理职能;对公办和其他政府参与出资的事业单位行使出资人的权利义务。二是事业单位作为独立的市场竞争主体和民事行为主体自主经营、自主管理、自我约束、自主发展事业。这里的一个核心问题是事业单位的产权制度改革,需要制定相应的《事业法》予以规范。

产权制度改革是事业单位“转机建制”的核心,产权制度改革就是要使事业单位成为在市场经济中具有自我约束机制和自我发展能力的独立法人实体。只有事业单位建立起自我约束机制和自我发展能力,在市场竞争中有生有死,并建立起产权流动的机制,市场在资源配置中的基础作用才能够发挥,市场机制才得以建立,事业市场才不是一个扭曲的市场,而是一个健康的市场。

3 资源配置中市场的基础作用和政府的支撑导向作用

社会主义市场经济体制是我国的基本经济制度,市场在资源配置中的基础作用是市场经济的普遍规律。这是大前提。

(1) 关于市场与计划

市场与计划的关系不是相互排斥的,也不是“划江而治”:市场管企业,而计划管事业。市场在资源配置中的基础作用是无所不在的,这并非是说市场规律是惟一的规律,市场并不排斥计划,但计划只能在市场的基础作用之上再作用,而且市场这只“看不见的手”也的确需要计划这只“看得见的手”的协助^[6]。

(2) 关于事业的双重价值

每一项事业不仅有其市场价值,而且都还有自身的独特价值,不论是教育价值,还是文化价值,它们往往还是无价之宝,难以简单地用市场价值来衡量。承认市场的基础作用并非要否定上述独特价值,市场规律并不是惟一的规律,而仅仅是基础的规律。否定市场价值并不等于就重视了上述独特价值。事实上,只有正确认识和处理事业的双重价值之间的关系,才能在市场价值的基础上,更好地来实现上述独特价值。另一方面,也要认识到,在市场经济环境中,上述独特价值相对于市场价值的脆弱性,正因为此,它需要“看得见的手”的某种扶持。这也是必不可少的。

(3) 关于市场与有序

事业单位离开了政府的直接保护,置身市场,是否“一放就乱”、“一放就死”?这种担心可以理解,却是不着边际的。市场经济是法制经济,市场竞争是有序竞争,市场并不必然地导致混乱。是否“一放就乱”,要看我们是否能加强法制,规范化地管理市场并有效地保护脆弱行业;是否“一放就死”,要看事业单位自己在优胜劣汰的竞争中能否胜出。事实上,有生有死恰恰是促进事业发展的最好方法。

(4) 关于市场与事业发展

最重要的是,事业要发展,在社会主义初级阶

段,单靠政府一家的力量是远远不够的,这就要求充分调动社会各方面的积极性,多渠道办事业。正是在这里,市场在资源配置中的基础作用和政府的政策导向作用发挥着根本性的作用。

因此,在市场经济中,事业单位改革要“放开一片,稳住一头”。这并不是说一部分事业单位要放开,另一部分则要稳住,事实上所有的事业单位都要放开,进入市场。我们之所以把“放开一片”放在前面,就因为它是基础的,进市场是对所有事业单位共同的,而“稳住一头”是在“放开一片”基础之上的,它作用的范围是有限的,它稳住的内容、程度和方式是因单位而异的,它体现的正是政府对市场中的相对脆弱而又在国民经济和社会发展中具有重要地位的基本事业的保护和扶持。政府在这里发挥着支撑和导向作用^[5,6]。

必须强调,政府的导向和支撑作用(即“稳住一头”)不是简单地通过行政手段实行,而是要在市场的基础作用之上,在“放开一片”之上,主要通过经济手段,通过市场运作方式来实现。这表现为,不只是拨事业费,更主要的是国家通过立法、产业政策、财税政策、金融政策、价格政策等政策措施,通过产权流动以及信息、规划指导等方式引导和支撑事业单位在市场中的生存。“稳住”的措施是多样的,范围、程度是动态调整的,不论是否在稳住之列,事业单位都只能置身于市场竞争中,优胜劣汰。

4 事业单位的科学分类与体制改革

在前面三节论述了确立事业市场的前提下,我们要在科学分析事业单位在整个国民经济和社会发展中的地位、功能和作用基础上,依据公共需要理论来科学界定事业单位的概念和科学分类问题^[6,8-11]。

一般的事业概念和社会公益性紧密相关,事业单位一般是指为社会提供公益性产品和服务、依法举办、依法自主运作的非营利性机构,将在第5节详细讨论。这里将在事业范畴内讨论事业单位的分类问题。

4.1 事业单位的两种分类及其关系

(1)从提供产品或服务的社会功能、使用价值属性来分类,按照现代公共经济学的原则,可以将

事业单位分为纯公益性、准公益性、半公益性三大类。

纯公益性事业是指这样的事业,其提供的事业服务属于公共产品,是为了国家的公共目标,能实现公共需要和公共利益,其服务对象个人(自然人或法人)的受益与公共利益是完全一致的,消费无排他性。例如自然科学和人文社会科学基础研究、产业共性技术基础研究、尖端前沿技术研究;义务教育;公共图书馆、文物博物事业、群众文化(艺术)事业;卫生预防保健等等。

准公益性事业是指这样的事业,其提供的事业服务属于准公共产品中偏重公共目标的部分,能实现公共需要和公共利益,同时其提供的产品或服务具有排他性。例如科技类应用研究;普通高中阶段教育、普通高等教育;主旋律文化艺术事业、广播电视事业;基本的医疗事业等等。

半公益性事业是指这样的事业,其提供的事业服务属于准公共产品中偏重私人目标的部分,能实现一定的公共需要和公共利益,但主要为其服务对象的特殊需求服务,其提供的产品或服务具有排他性,其服务对象有较大的受益。例如科技开发类研究;职业教育和成人教育;适应各种身心健康需求的文化娱乐事业;较高标准的医疗卫生事业等等。

(2)从其在国民经济和社会发展中所具有的地位和作用并由此决定的举办体制来分类,事业单位可以分为基本事业单位和非基本事业单位两大类。

基本事业的概念^[6]是指由中央或地方政府举办、在市场补偿基础上政府通过再补偿和政策扶持确保其事业条件和事业经费的事业单位。基本事业包括前面提到的政府稳住的自然科学和社会科学基础研究力量、国家的产业共性基础技术和尖端技术研究力量、国家图书馆和政府举办的其他公共图书馆、国家的文物博物事业……以及政府举办的普通高等教育、基本义务教育、基本卫生、基本医疗保险制度范围内的医疗事业等。

立足我国初级阶段的国情,穷国办大教育、大文化、大卫生等等只能是“低水平”的,同时我国的社会主义性质又要求我们坚持“广覆盖”的原则^[5]。现实的选择只能是,充分调动全社会的积极性,多渠道办事业;运用价格杠杆,引入竞争机制,

引导事业供给和需求达到平衡,逐步满足人民日益增长的事业需求.作为政府则必须收缩“战线”,把有限的资金用在刀刃上,起到导向和支撑的作用,这就是确保公民的基本事业需求.用通俗的话来说:政府是兜底的.

在基本事业之外是非基本事业,这是由社会力量、个人多渠道举办(即民办,不排除政府一定程度地参与),在政府政策的鼓励扶持下,主要通过市场得到补偿的事业单位.大量的半公益性事业、部分准公益性事业等都属于非基本事业范畴.

(3)两种分类之间的关系如图1所示:

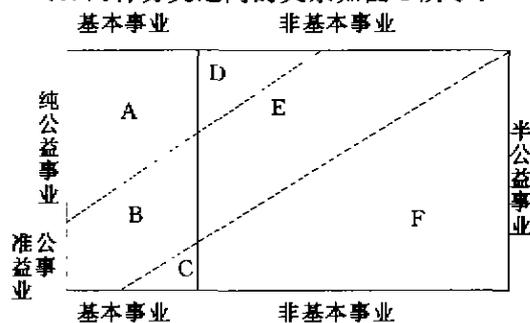


图1 事业单位分类

纯公益性事业包括A、D两个区域,这意味着纯公益性事业大部分属于基本事业(区域A),应由政府举办,满足纯公益性事业对于全体公民的民主性和平等性要求,作为政府的“兜底”职责,主要由政府给予补偿.同时,纯公益性事业也有由市场给予补偿的潜力,可以部分放开,满足和平衡纯公益领域的超额需求,由多渠道办事业(区域D).

准公益性事业包括B、E两个区域.政府将在准公益性事业中发挥重要作用,作为支撑和导向.政府举办部分准公益性事业,对于市场补偿不足部分由政府给予补偿(区域B).另一方面,在政府的政策扶持鼓励下以至于部分参与下,准公益性事业也将积极发挥社会力量和公民个人的力量由多渠道举办,充分发挥市场补偿的作用(区域E).

半公益性事业包括C、F两个区域.半公益性事业可以在政府的特殊政策扶持下完全由市场得到补偿,但是和企业不同,不具有纯粹的营利性,不以赢利为目的(利润不分配).半公益性事业将主要由社会力量和个人举办(区域F).不过,因其公益性属性,政府也有必要适当介入,举办少量具有导向和示范性的半公益性事业(区域C).

这样,可以看到,政府举办的基本事业起着不

可替代的导向和支撑作用,承担着纯公益性事业的“兜底”职能(区域A)、准公益性事业中的支撑职能(区域B)、半公益性事业中的示范职能(区域C).而非基本事业作为不可或缺的事业组成部分,在纯公益性事业中发挥着满足和平衡需求的作用(区域D)、在准公益性事业中发挥弥补政府投入不足、增加事业供给的作用(区域E)、在半公益性事业中则发挥主渠道作用(区域F).

4.2 科学分类基础上的事业单位体制改革

理清了事业单位的分类问题,才有研讨事业单位改革方向和目标的基础和前提,才有了理论上的逻辑起点和分析框架.

(1) 举办体制

如上节所言,基本事业由中央或地方政府举办,非基本事业则由民间举办.政府举办的事业单位包括了纯公益性事业单位的绝大部分、准公益性事业单位的相当一部分和半公益性事业单位的很小一部分.而民间举办的事业单位将占有相当的比重和极其重要的地位.政府举办事业单位范围的收缩将会有利于政府集中财力办好政府责无旁贷的基本事业.

(2) 管理体制

根据政事分开、举办权与经办权分离以及治事与用人相统一、财权和事权相统一的原则,对于由政府举办的基本事业单位,政府要行使举办者的权利,在产权、财权、领导任免权方面行使职能,同时建立科学合理的考核评价体系,对于象基本义务教育这样的重点事业单位,政府还要控制其人事调配等权利.另一方面,对属于经办权的权利(如内部人事调配、聘用、分配等),又要依法(例如《事业法》)赋予事业单位自主权,充分发挥事业单位的积极性.对于非基本事业,也要贯彻举办权与经办权相分离的原则,充分调动职业经办者的积极性和聪明才智.

在管理体制上还要贯彻“分级财政,分级管理”的原则.中央财政收缩战线,确保重中之重,充分发挥地方财政的作用,将一些基本事业实行“属地化”,交由地方政府举办,由地方政府为主管理.

(3) 拨款体制与成本分担机制

拨款体制和举办体制、管理体制紧密相关,对于公益性程度不同的基本事业要有不同的拨款体制,分级管理,分级拨款.

同时,拨款体制的依据在于市场补偿基础上的政府再补偿。基本事业中,对纯公益性事业,财政应保证足够的拨款强度,例如保证人头经费、公用经费和事业发展经费,事业成本应完全由政府承担;对准公益性事业和半公益性事业,由于其消费的排他性,消费者理应分担部分事业成本,其分担程度则具体分析。同时,依据该事业取得市场补偿的程度不同由政府给予相应的再补偿。

针对不同类别的事业单位,建立和完善财政拨款政策和事业成本分担机制,明确举办者、管理者、经办者和受益人的投入责任,是一项深入细致的工作,要在实践中逐步解决完善。

4.3 基本事业和非基本事业的平等法律地位

在我国,非公有制经济已经成为我国社会主义市场经济的重要组成部分,具有了和公有制经济平等的法律地位。

非基本事业作为事业的重要组成部分,不只是基本事业的附庸或补充,两者是相辅相成的,缺少任何一方,另一方都不可能健康发展。要求得事业的大发展,需要以政府办事业为基础,形成基本事业和非基本事业共同发展的格局。

基本事业和非基本事业只有在国民经济和社会发展中的地位、作用的不同,而没有法律地位的不同,作为事业单位,他们的法律地位是平等的。

非基本事业的发展同样需要政府的积极鼓励和支持,一方面是要形成一整套规范化的对非基本事业的管理体系和完整的评价体系,另一方面是非基本事业的法律地位亟待通过立法(例如《事业法》、《民办教育法》等)给予确立。当前,许多非基本事业(如民办教育)还受到不平等待遇,亟待解决。

5 事业单位的产权制度

现在来讨论在2.3节中已经提到的产权制度改革问题,这是事业单位“转机建制”的核心。产权制度改革就是要使事业单位成为在市场经济中具有自我约束机制和自我发展能力的独立法人实体,这需要制定相应的《事业法》予以规范。为此,我们先要来澄清一般的事业或事业单位概念及其相应的产权制度。

国务院在1998年11月公布了《事业单位登记管理暂行条例》和《民办非企业单位登记管理暂

行条例》。两类单位事实上都是从事公益性(非营利性)社会服务活动的社会组织,差别仅在于前者是国有资产和而后者是非国有资产以及登记管理机关的不同。

仅以资产所有者不同划界,由不同的机关登记管理,既不必要,也不合理。首先是和两权分离的原则相悖。其次,这种两分法无法涵盖国有资产和非国有资产共同举办的社会公益机构,无法和现实中越来越丰富多彩的产权多元化的社会公益机构对接。从发展的眼光来看,这种两分法会限制两者之间可能也应该具有的形式多样的产权流动和资源再配置,不利于全社会的资源优化配置和社会公益事业的发展,也会导致从事公益事业的国有资产的相对固化,难以发挥应有的作用。

事业概念或事业单位的定义应当在公益性事业在整个国民经济和社会发展中的功能、地位和作用上去寻找。事业单位宜定义为:为了社会公益性目的,由各级政府、企业法人、社团法人或公民个人出资以及上述法人和自然人的某种合资形式依法(《事业法》)举办的,依法自主运作,独立承担民事责任,从事教育、科技、文化、卫生等方面的非营利性社会服务活动的独立法人^[6]。这里的关键词是:

◆ 社会公益性(非营利性)。公益性(非营利性)并不排除有偿服务;非营利性的主要特征是利润不分配;同时从事教育、科技、文化、卫生等方面服务的也可以有营利性机构,这不属于事业范畴,而是企业性质的。

◆ 依法举办。出资人可以是政府,也可以是民间;可以是单一的,也可以是多元的。

◆ 依法自主运作。按照两权分离的原则,事业单位依法自主运作。

◆ 独立法人。事业单位独立承担民事责任,行使民事权利。

事业单位的定义依赖于《事业法》的具体规定,尤其需要对出资人与事业单位的权利义务关系及事业单位承担民事责任的形式作出具体规定,从而为制定事业单位的产权制度和管理原则奠定基础并制定规范。通过这些规定,理顺举办者、管理者和机构本身关系,使事业单位的产权、行政隶属、人事、组织等关系简并和衔接起来并有利于促进事业单位跨行政隶属等关系实现产权重

组。

首先要解决的是事业单位的自主权问题。从立法的角度,确保事业单位作为独立法人,自主运作,包括事业单位的依法自主用人、自主理财、自主管理、自主运作,建立起自我约束、自我发展的机制。在这一原则下,建立起相应的法人治理结构,建立起决策权、运作权、监督权分离并相互制衡的领导体制;建立与之适应的财务管理制度;建立有鞭策和激励机制的出资人经费管理制度;改革用人制度(以及相关的编制制度、职称制度、分配制度)等人事管理制度;以事业单位在国民经济和社会发展中的功能、地位、发挥的作用为依据建立起事业单位的评价体系。

6 结束语

归结起来,只要在事业单位的观念认识上,在

科学界定和分类上,在体制、机制问题上解决了上述几个方面的问题,“钱从哪里来,人往哪里去”以及稳定队伍等难点问题就会迎刃而解。钱从哪里来?基本事业的经费会在政府的“战线收缩”中得到确保,资源会在事业市场导向中、在政府的产业政策、财税政策等政策的引导下流向事业领域,去满足人民日益增长的事业需求。人往哪里去?人往高处走。在事业体制和机制的鞭策激励下,在社会保障体系的保障下,人会在较少后顾之忧的情况下充分调动自身的潜能,发挥自身的主观能动性,流向自身价值能得到充分实现的岗位上。队伍如何稳定?在一个体制顺当、机制灵活、市场环境宽松、内部充满活力、事业蒸蒸日上、能为国家和社会贡献自己的聪明才智的事业单位,队伍的稳定不言而喻,而且会有更多、更年轻、更优秀的人才源源不断地投身祖国的事业发展中。

参考文献:

- [1] 财政部文教行政司编. 迈向 21 世纪的文教行政财务工作[M]. 北京:经济科学出版社,1997
- [2] 成思危. 中国管理科学的学科结构与发展重点选择[J]. 管理科学学报,2000,3(1):1-6
- [3] 董学耕,王丽杰,刘建一. 科研院所改制中应注意的几个问题[N]. 科技日报,1999-05-08
- [4] 于景元. 科技兴国需要大力发展管理科学技术[J]. 管理科学学报,1998,1(1):15-21
- [5] 潘承烈. 市场经济客观规律初探[J]. 管理科学学报,1999,2(2):8-14
- [6] 董学耕. 市场经济下的事业单位改革[C]. 海峡两岸首届公共事务与跨世纪发展研讨会论文集,大连:大连理工大学出版社,1999,194-212
- [7] 李京文. 兴办教育产业是振兴我国经济的根本措施[J]. 宏观经济研究,1999,(3):43-47
- [8] 刘树杰. 政府收费研究[J]. 宏观经济研究,1999,(7):16-22
- [9] Graham C. Private market for public goods; raising the stakes in economic reform[M]. Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 1998, 1-38
- [10] Mansbridge J. On the contested nature of the public good[C]. Powell W W, Clemens E S ed. Private Action and the Public Good. New Haven; Yale University Press, 1998, 3-19
- [11] Grønberg K A. Markets, politics, and charity; nonprofits in the political economy[C]. Powell W W, Clemens E S ed. Private Action and the Public Good. New Haven; Yale University Press, 1998, 137-150
- [12] Hansmann H. The role of nonprofit enterprise[J]. Yale Law Journal, 1980, 89: 835-901
- [13] Hansmann H. Economic theories of nonprofit organization[C]. Powell W W ed. The Nonprofit Sector; A Research Handbook. New Haven; Yale University Press, 1987, 27-42
- [14] Sadel J. Resource interdependence: the relationship between state agencies and nonprofit organizations[J]. Public Administration Review, 1991, 51: 543-553
- [15] Feit M D, Li P. Financial management in human services[M]. New York: Haworth Press, 1998, 9-37

The study of institution reformation in market economy

DONG Xue-geng, LIU Jian-yi, WANG Li-jie

Institute of Economic and Management of Machinery Industry, Beijing 100086, China

Abstract: Institution reformation is a main aspect of Chinese reformation of economical system, however, it drop behind other aspects heavily because of the absence of the admission about institution market. By demonstrational investigating Chinese institution reformation, analyzing problems of the reformation, and putting institution in the macro-system of market economy, this paper has proved the existence of institution market. The bound and classification is studied for solving the system problem and mechanism problem of institution. According to the principle of public economics, institution is redefined as a kind of nonprofit organization that engages commonweal service. As a kernel of institution reformation, the property right system reformation of institution is studied. Furthermore, institution is classified via two methods. The concept of fundamental institution that is sponsored by government is specially submitted so that government can play a supporting and directing role in the field of commonweal service.

Key words: institution; market; nonprofit; government; privatization; classification; system reformation; mechanism