

# 公共部门改革—中欧转型的经验

米洛斯拉夫 别布拉维

斯洛伐克劳动和社会事务部第一副部长

2004年3月 北京

# 内容：

- 为什么研究中部欧洲
- 当初（1989）的情况 以及与西方的差别
- 作为整个转型一部分的事业单位改革
- 事业单位改革面临的问题 – 转型经验
- 一些建议, 但多数情况下没有万能的方案

# 中欧

- 原社会主义国家，现在是欧盟、北约和/或经济合作发展组织的成员国的国家
- 捷克共和国, 匈牙利, 波兰, 斯洛伐克和斯洛文尼亚
- 逐步赶上西欧富裕的国家 (人均GDP已经达到西欧国家的40-70%)

# 为什么研究中欧比较合适？

- 在政治和经济领域与中国有相似的传承
- 在公共部门进行了快速全面的改革
- 经历了制度和组织形式的巨大变革
- 这些国家一般被认为是最成功的后社会主义国家 (此外还有波罗地海国家)

# 1989年中欧的公共部门

## 直观印象

- 阶级制度色彩明显, 内部文化和风气与众不同

## 现实

- 融为一体的 – 没有相互制约和制衡

## 但

- 各组织通常有法律赋予的自治权、权利和义务, 它们的工作人员尤其是经理们从个人角度讲受政治势力影响还比较大, 拥有的权力却不多, 感觉上非正式的所有权以及公有和私有部门的区分对多数相关部门来说还比较模糊或者根本没有概念

# 1989年以后发生了什么

- 权力和资产迅速从中央下放到一些其它部门 – 公有的和私有的、个人的和机构的
- 这里给大家介绍的是这一切是如何发生的, 其间出现了哪些问题 以及对中国的借鉴意义
- 有人把这一过程同经济合作发展组织国家上世纪70—90年代的公共部门改革进行比较, 但这样比较有很强的误导性

# 为什么中欧的事业单位改革和西方的不一样

- 由于涉及到彻底的政治和经济转型，改革的整体速度和范围是史无前例的
- 管理减少而不是管理职能重组，公开保证提供的服务的范围明显缩小
- 公共部门概念模糊 (转型前所有东西都是公有的)
- 逐渐发展的法治和高度不确定性
- 管理能力薄弱 – 政府更迭频繁, 政府机构适应能力差
- 那么中国呢？

# 中欧改革的两个方面

- 朝市场经济价值观念转变: 竞争、效率以及  
财政控制
- 通过所有权和对经营者限制方面的变化实现  
实际权力的转移: 非多数
- 在1989到2004年间, 几乎所有部门都经历了  
围绕其中一个或两个方面进行的变革

# “业务”部门的变化

- 直接私有化 – 最常走的一条路
- 政府在没有管理权的情况下参与公司业务以及将政府业务公司化 – 不常使用

与之相适应的治理结构:

- 独立的中央银行, 保障公平竞争的部门 以及独立的行业规范部门 – (银行和金融市场, 电信等)
- 法院以及一些自我规范的行业 (法律, 医药和其它行业)

# 公共部门改革

- 应该视为这些国家整体变化的一个元素
- 包括向市场转向和向非多数治理结构转变
- 这意味着其它几个方面也要随之改变

# 变化的几个方面

- 人事管理 – 从公务员制度和其它公共部门制度 过度到劳动法
- 预算 – 从总转移支付和净转移支付到没有转移支付
- 客户 – 从只为政府工作到只为非政府客户工作
- 管理 – 管理、审计和财产方面的各种安排

# 事业单位改革的例子:

- 向市和地区分权 – 公共服务的许多方面
- 公务员改革 – 去掉政治色彩
- 社会保险以及相似的专项基金 (从农业到交通)
- 高等院校 – 管理和资金来源
- 研究、艺术和文化机构的情况大体相同
- 公开控制的媒体

# 改革的经济帐:

- 交易成本可能很高, 尤其是在有垄断的情况下
- 竞争和苛刻的预算制约间的关系经常被遗忘
- 另一个关键问题: 市场存在吗? 是不是真的有市场?
- 对资产的处理可能使改革发生扭曲
- 如果所有者和购买者是同一个人, 会有潜在的利益矛盾
- 人员过剩 – 和转型的企业类似, 但通常是由于发现新市场的能力有限
- 隐性成本, 融资方面的差距 和会计体制

# 制度问题:

- 解决问题过度依赖制度
- 经常抄用它国制度, 往往在条件不完全具备的情况下 – 比如以活动为基础的预算, 通用的责任机制等
- 缺少系统的解决方法: 改革过载 + 快速的部门解决方式
- 对后果考虑的不够全面 (预算, 动机)
- 说它是只鸭子, 其实未必: 形式不能决定个体的行为
  - 非营利机构不一定非得象非营利机构一样运作
  - 营利机构也不一定非得象营利机构一样运作
- 有时候行为和形式一致反而问题更大 (自来水公司的例子)
- 制度途径 (机构的数量和它们众多的职能) 和法律途径 (预算、管理和人力资源方面的法律安排)

# 政治经济 – 变化发生在什么时候，为什么？

- 不同部门有不同动机
- 实际结果取决于许多因素, 但动机来自于期望
- 通常在同一时间点上并不是所有的动机都是真实的: (比如增长的工资和福利与减轻财务负担就是一对矛盾，减少了的政治责任和更多的服务也是一对矛盾)
- 期望和结果往往有出入
- 令人失望的结果可能导致后退

# 政治经济的改革—之后

- 权利结构 - 所有权的不同
- 政策堡垒 – 关于政府机构与其它组织，对政策的影响以及信息渠道等问题
- 用机构化代理的方法减少靠税收维持的提供公共服务的部门 (不管是隐性税收还是事实上的私有化)
- 与政治责任关系不清, 尤其在事先没有财政规定或该规定易受政治因素影响的情况下

# 不可靠的责任机制:

- 在人员任命时对其素质不够重视
- 转型的声誉不好
- 缺少自我约束
- 正式和非正式的规章制度缺乏 – 新的角色和职责

# 建议:

## 文化理论:

- 等级制度和控制
- 竞争和市场
- 参与和授权
- 宿命论和积极应对
- 每个独立的部门都要做出选择，在各种可能最大化以及知道应该避免哪些情况的基础上

# 建议:

- 明确需要承认转变: 从命令控制到设定制度和协商
- 需要内部政策的一贯性: 各方面共同努力 – 管理, 财务, 人员规定
- 需要强有力的解决方案 – 即便出现一些问题也能执行到底
- 尤其需要强大的财务体系 – 否则, 改革可能因为一些变数而夭折

# 建议.

- 在有些情况下，需要职业化的总负责人，而不是简单的改变或重新确定他的职责
- 每一次改革都需要回答：在过度过程中可信度情况如何？
- 每一次改革也都需要回答：这些组织的价值是什么 – 人，资产，品牌？以及相应采取对策

# 建议.

- 为所有部门的组织建立一个法律框架 – 包括不同形式的组织
- 部门财务改革与法律框架改革同步进行
- 在任何特定的部门，过渡期宜短不宜长
- 意识到，如果有什么出了问题，组织是可以很快消亡的，但许多事情是可以得到自身解决的