

本文公开发表于《管理世界》杂志，2003年第一期

## 事业单位体制改革中需研究解决的几个原则性问题

“事业单位体制改革研究”课题组<sup>1</sup>

**内容提要：**本报告提出，政府与市场的职能分工问题、社会事业的基本组织方式选择问题、对事业机构的激励与约束问题以及管理体制建设问题等，是推进事业单位改革过程中必须解决的原则性问题。在对近些年事业单位改革探索进行分析总结的基础上，本报告也提出了若干意见和建议。

**关键词：**事业单位 改革

加快推进事业单位体制改革，建立并完善适应市场经济体制要求的社会事业体制是一项重要而紧迫的战略任务。近些年来，一些地方和部门也进行了一系列改革探索，在一些领域取得了进展，获得了一些经验。但总体来说，近些年的改革探索中存在不少值得讨论和反思的问题，在如何改的问题上也并未形成明确的共识。显然，如果一些最基本的原则性问题把握不好，事业单位的体制改革很难顺利推进，并很有可能出现这样或那样的偏差，我们认为，以下几个重要原则性问题值得进一步讨论和分析。

### 一、政府与市场的职能分工问题

在市场经济体制下，各种公益性社会事业发展的基本职能由谁来承担是事业单位体制改革中首先需要明确的问题。经济领域的改革实践证明，由市场进行资源配置的确能够实现比政府计划管理更高的效率。在经济活动领域，进一步推进市场化是没有任何疑义的，很多不宜由政府直接组织的活动必须逐步交给市场，通过竞争实现效率的提高及资源配置的优化。但一个必须明确的问题是，市场不是万能的。有很多事情是市场以及营利性市场主体干不了、干不好和不愿干的。其中，相当多的社会事业就是市场难以有效提供的。之所以如此，是由社会事业本身的性质所决定的。有些社会事业具有明显“外部性”，比如环境保护、卫生防疫、灾害控制、基础科学研究等等，这显然是营利性市场主体不愿干的；有些社会事业虽没有明显的外部性，但直接涉及公众基本利益和国家长期发展问题，如基础教育等等，这是营利性市场主体干不了或干不好的。对于营利性市场主体干不了、干不好及不愿干的社会事业，其发展只能依靠政府力量，这是政府的基本责任。实现政府职能与市场职能的合理分工，也是市场经济体制的基本要求。

---

<sup>1</sup> “事业单位体制改革研究”课题组由中编办四司、财政部教科文司、国务院发展研究中心社会部等机构的有关人员共同组成。

从中国社会事业发展的现实以及近些年对事业单位体制改革的实践情况看，**政府与市场的职能分工问题并未得到很好地解决**。主要问题表现在两个大的方面。

**一是仍存在明显的政府职能“越位”问题。**突出的表现是，虽然近些年来对部分事业单位实施了企业化转制或企业化管理，但总体上看，仍有大量其服务和产品与政府社会职能无关、本应作为营利性市场主体存在的经营性机构存在于事业单位之中，并由政府进行组织。其中比较典型的如各种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、新闻出版机构乃至部分宾馆、招待所等等。即，该市场化的没有市场化。这类“事业单位”中，既有计划经济时期遗留下来的机构，也有近些年来基于各种因素新设立的机构。大量非公益性机构充斥在“事业单位”之中，所带来的后果是，一方面，事业单位盘子过大，政府财政负担过重，无力发展那些真正具有社会公益性的社会事业；同时，此类机构利用与营利性市场主体完全不同的地位和特殊条件参与经营活动，也造成了经济与社会秩序的混乱。

**二是某些领域的事业单位体制改革存在市场化“过度”问题。**基于部分事业单位的服务和产品不具公益性的特点以及政府财力约束，在近些年的改革中，中央政府有关行政主管部门及不少地方政府对不少事业单位实施了“企业化”转制改革，或保留事业单位性质但实施企业化管理，经费也由财政拨款改为单位自谋。这种改革的基本思路是没有错的，但比较突出的问题在于，对“企业化”转制或企业化管理的事业单位选择，很多并非是根据相关机构的实际职能是否具有公益性而定，而是更多地依据机构自身在市场上的生存能力。其结果是，一些承担社会公益职能，事实上不应市场化、企业化的机构却被推向市场。这些机构在实施了企业化改制或企业化运行后，自然将营利视为唯一目标，其本身应当具有的公益目标则大都被放弃，一些机构甚至还以损害社会公益目标为手段获取自身经济利益。最终结果是政府职能和国家目标受到严重影响。

在未来的改革中，上述问题必需予以认真解决。**可以企业化、市场化的事业单位一定要尽快市场化，利用市场机制提高其效率并实现资源配置的优化。相反，与政府职能相关、涉及公众基本利益的社会事业则绝不能市场化。**

合理解决政府与市场的职能分工，划分标准的确定是一个非常关键的问题。在未来改革中，重要任务之一就是结合市场经济体制的目标、社会事业的特点以及中国国情和国际经验，合理确定政府与市场职能的分界标准。

## **二、社会事业的基本组织方式问题**

政府承担社会事业发展的基本责任是一个必须坚持的原则性问题，但如何组织则值得进一步研究和分析。

从中国的情况看，长期以来，各项社会事业一直采取全部由政府直接组织方式，大到机构设立、目标确定、经费供给，小到人员管理、具体业务活动组织等等，几乎全部都要依靠政府。近些年来，虽然进行了一系列改革探索，全面扩大了事业单位自主权，但总体上看，由政府直接组织社会事业的体制，特别是政府与事业单位的基本关系模式并没有发生实质性变化：事业单位仍属国有，设立及编制需要政府审批，经费多数仍依靠财政，普遍具有行政级别，人员也基本都属于政府雇员。

由政府直接组织全部社会事业的体制可以保证政府意志的贯彻，但其弊端也非常突出。一方面，不同社会事业在经济与社会生活中的地位和重要性不同。有

些社会事业涉及公众基本利益和政府基本职能，是任何情况下都必须确保的；有些社会事业则是应该逐步发展或在有条件的情况下大力发展的。如果不区分重要性差异，各种社会事业都由政府直接实施并全部依赖财政支持，显然难以突出重点，结果必然是政府的基本职能无法有效发挥；另一方面，不同社会事业的自身发展逻辑与运行规律也存在很大区别，有些是行政手段可控的而且是必须控制的，有些则是不宜过分干预和控制的。在这种情况下，如果都采取直接行政管理方式，必然导致效率低下。

在社会事业的组织方式方面，国际经验值得认真借鉴。发达市场经济国家基本的共同点是，针对不同社会事业的特点，实施分类组织和管理。

一般来说，对具有很强公益性、有关产品和服务涉及国家长期利益或大多数公众基本利益的社会事业，在发达市场经济国家通常都采取政府直接组织方式。机构的设立以及业务活动内容由政府确定，人员为政府雇员甚至公务员，政府财政保证经费投入，机构行为也要接收政府的直接管理等等。**之所以对相当一部分社会事业实施政府直接组织方式，基本出发点就是要保证政府意志的实施。**需要强调的是，从多数国家内部的情况看，虽然对相当一部分社会事业采取政府直接组织模式，但针对不同类型机构自身运行的特点，在具体的组织方式方面往往存在差异，比如对有些机构政府实施严格计划管理，对有些机构则主要实施宏观管理，并给予其较多的活动自主权。

对那些公益程度相对较弱或因其自身特点不宜由政府直接组织的社会事业，发达市场经济国家一般都采取政府间接组织方式。通常的做法是，将这些社会事业交给独立于政府的非营利机构承担，政府通过直接或间接资助方式以及相关规制手段鼓励、引导其发展。此外，还有些社会事业采取政府出资购买营利性市场主体服务的方式。因为公益性事业不能由营利性市场主体自发提供，并不意味着不能利用市场机制和营利性市场主体的力量。对某些社会事业实施政府间接组织方式的好处在于，既可以避免政府直接组织可能带来的效率低下问题，还能够动员民间和社会力量共同参与社会事业。

非营利机构是许多发达市场经济国家发展社会事业的重要支柱之一。但需要明确的是，非营利机构作为非政府、非企业组织，有着政府机构和营利性市场主体所不具有的优点，如机制灵活等等，但也有其非常突出的弱点。较之与营利性市场主体，由于缺乏足够的经济激励，所以其运行效率相对要低一些；较之与政府机构，其筹资能力明显不足，也没有强大的法定责任约束。此外，民间经济力量的强弱、公众对社会事业的参与意识以及法律和传统文化等因素，对非营利组织的发展也都有重要影响。总体上看，即使在非营利组织十分发达的国家，非营利组织在社会事业发展方面的作用也只是对政府作用的补充，所提供服务的领域也大都集中在文化、非义务教育、医疗、慈善、宗教以及部分边缘性科学研究等领域。而那些公益性很强、产品或服务涉及国家长期利益或大多数公众基本利益的社会事业，如基础教育、基础科学研究以及具有较强社会公益性的技术研究和推广、卫生防疫以及公众基本医疗服务等，仍多采取政府直接组织方式。当然，由于经济发展水平、经济与社会体制以及文化传统的差异，非营利组织的发展水平及作用在不同国家也有明显差异。

鉴于中国的国情并考虑到国际上的普遍做法和经验，**在未来社会事业体制改革中，对不同社会事业依据其职能和特点差异实施分类组织和管理无疑应是一个基本方向。**除了首先要把前述“站错队”的机构尽快推向市场外，对多数社会事业也应采取政府直接组织和间接组织并举方式。**有些事业单位，主要是那些具有**

很强公益性、有关产品和服务涉及国家长期利益或大多数公众基本利益的机构，仍须政府主办；有些事业单位则应借鉴国际经验，按照非营利机构模式实施政府间接组织和管理。在确保社会事业稳定发展的前提下，有些社会事业也可以采取政府向营利性市场主体购买服务方式。

对事业单位实施分类改革是必须的，但在这一过程中，有两个问题需要进一步明确。

**一是要合理划分政府直接举办与间接举办的事业边界。**把目前一些由政府直接举办的事业单位改革为非营利机构，实施政府间接组织方式可以说已经得到社会各界的认同<sup>2</sup>。毫无疑问，在未来的改革与发展过程中，积极发展非营利机构，避免全部社会事业都由政府主办所产生的弊端，同时动员社会力量参与社会事业发展是合理的改革方向。但什么样的社会事业可以改革为非营利机构、什么样的事业单位不宜改革为非营利机构而必须继续由政府直接组织，值得认真研究。如前所述，即使在非营利机构非常发达的国家，非营利机构也没有而且也不可能成为承担基础性社会事业的主体，只是作为对政府主办机构职能的补充。从中国的情况看，由于缺乏非营利机构的组织与管理经验，非营利机构发展所必须的法律与制度框架还基本处于空白状态，民间经济力量亦显不足，非营利机构更不可能成为那些在经济与社会生活中占有重要地位的社会事业的承担主体。**总之，积极推进一些事业单位向非营利机构的改革是必要的，但关键的问题是要在分类中把握好尺度，必须由政府直接组织的社会事业就一定要继续由政府直接组织，对非营利机构的发展及其作用不可期望过高，更不能本末倒置。**

**二是对政府直接组织的社会事业必须探索体制创新。**未来相当一部分社会事业仍需要由政府直接组织、相关机构仍需以国立或公立方式存在是不容置疑的，但具体管理体制及运行模式一定要创新，且也必须根据不同机构的特点实施不同组织和管理方式。对于那些依据政府规定，直接向公众提供有形服务的机构，如各种执法、监督机构、社会福利机构、卫生防疫机构等等，政府可以通过行政和计划手段控制，而且必须予以控制。但对于教育、科研等事业，由于其自身的特殊性，严格计划控制的结果必然是效率低下，所以必须探索新的组织方式。对此类社会事业及相关机构，发达国家的基本做法是明确其国立（或公立）地位，政府确保投入并实施宏观管理和指导，但在具体业务活动方面给予其较大自主权，保持机构相当的独立性。这些做法和经验值得我们认真学习和借鉴。**基本目标就是通过组织方式的创新，既能够充分实现政府职能，又能够避免传统体制的弊端，实现高效运转。**

### 三、对事业机构的激励与约束问题

未来社会事业能否健康稳定发展，不仅取决于基本组织方式等宏观体制完善与否，也取决于各个事业机构自身的运行状况。所以，以激励和约束为核心的微观管理体制建设是另一关键问题。

在计划体制下，各种社会事业不仅由政府直接组织，事业单位的所有内部事务也都要接受严格的计划管理。这种僵化体制的结果就是机构及个人都缺乏积极性，运行效率极其低下。

---

<sup>2</sup> 一些领域的事业单位改革方案也已经明确提出非营利机构的建设问题。如 2000 年，科技部出台了《关于非营利性科研机构管理的若干意见（试行）》，以推动部分公益性科研机构向非营利机构模式的转变。同年，国务院体改办、卫生部等 8 部门联合发布的《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》也明确提出要将医疗机构分为营利性和非营利性两类进行管理。

自 80 年代中期以来，中央政府有关部门及不少地方政府对事业单位的微观管理体制进行了一系列改革探索。基本改革内容就是全面扩大事业单位在业务活动内容和方式确定、人事管理制度、财务及内部分配制度等各个方面的自主权，并允许事业单位利用所占有的资源或结合业务内容进行创收，而且创收收入可以全部或部分由各个机构自主支配，可以或多或少与员工收入和福利挂钩。上述改革的基本目标就是要全面调动事业单位及员工的积极性。无论是改革目标还是具体做法，都非常类似于早期以“放权让利”为核心的国有企业体制改革。

以放权让利为核心的微观体制改革，充分地调动了事业单位以及内部人员的积极性，内部运转效率有了明显提高；事业单位活动与经济活动的结合也越来越紧密，多数事业单位的财务状况及个人收入状况得以大幅度改善，各级政府的相关财政压力也得到不同程度的缓解。

虽然改革的成效不容否认，但上述以“放权”为核心的改革探索中也存在比较突出的问题。用一句话来概况，就是“放权过度，约束不足”。

最突出的例证表现在事业单位的“创收”问题上。允许事业单位利用所占有的资源或结合业务内容进行创收并给予机构以支配权是“放权让利”改革的实质性内容之一。如前所述，并非所有的事业机构都可以被允许“创收”。象义务教育、卫生防疫以及其他提供最基本公共产品的社会事业，承担的是政府法定责任，其经费显然应由政府财政予以确保而不应由机构自身“创收”。有些事业单位承担政府的监督执法职能，其经费也不应由机构自身创收解决，否则，难以保证其行为不发生偏离。从发达市场经济国家的做法看，类似机构都是不允许从事经营性活动的。另外有些机构，主要是那些在未来可以参照非营利机构模式进行组织的机构，从理论上讲可以多渠道筹资，但考虑到其公益性特点，特别是考虑到公益活动与经营性活动之间潜在的冲突，虽可以允许其从事部分经营性活动，但其经营性活动的比例必须加以限制。同时，考虑到这类机构的目标定位以及政府所给予的各种支持，对于经营性收入的使用、分配等也必须有明确限制。这也是发达国家的普遍做法。然而从中国近些年来改革实践看，在这方面明显存在放权过度而约束不足问题。80 年代以来，针对不同类型事业单位，实施了全额拨款、差额拨款以及自收自支三种体制，但区分的标准并非完全根据不同事业单位活动在经济与社会发展过程中的作用和职能，而是在很大程度上根据各个单位的实际创收能力。同时，在区分了全额拨款、差额拨款和自收自支单位类型后，也没有形成规范的约束制度，能够获得政府拨款的机构同样可以继续创收，以至于很多机构同时享受政府拨款和创收的双重利益。此外，对于创收活动的内容、收入比例以及用途也几乎没有任何限制，创收收入大量转化为员工收入和福利。其结果是，大量承担公益职能的机构行为全面趋利化，突出机构和个人利益目标而忽视甚至背离、损害社会公益目标的行为比比皆是。

除创收问题外，对事业单位其他领域自主权的扩大也存在放权过度以及约束不足问题。以业务活动内容和方式为例，社会事业发展毕竟不同于一般的消费品生产，必须形成明确的发展规划，事业机构的业务活动必须围绕统一规划实施。即使给予各个具体机构以业务活动自主权，这种自主权也不应是无限制的。然而从这些年改革的实践看，对很多事业单位的业务活动自主权下放过度，许多机构的业务活动内容及活动方式过分自由。既没有明确的前期计划审核，也没有有效的事后业绩评估，以致于许多事业单位的业务活动内容和方式远远偏离了国家和公众需要，偏离了社会事业发展的基本要求和规范。在不少领域，很多基础性、公益性业务活动事实上已经被遗弃，而对能够给机构和个人带来实际利益的活动

则趋之若鹜。长此以往，结果必然是国家目标和公众利益严重受损，社会事业发展本身也将陷入歧途。

简而言之，由于放权过度而约束不足，社会事业领域已经出现了“乱”的局面。

在未来进一步的体制改革中，建立有效的激励与约束机制是一个必须认真解决的问题。针对计划体制下政府干预过多所带来的弊端，扩大事业单位自主权是应该的。但必须结合不同社会事业以及相关机构的职能特点，明确界定放什么权、放到什么程度。能放的则放，不能放的则坚决不放。另一方面，放权的同时，必须形成有效的监督和约束机制，确保各个机构的行为不偏离于社会事业发展的目标。换句话说，既要通过改革来提高事业单位的运行效率，但前提是必须保证政府社会目标的顺利实现。相比之下，后者的意义更为重要。

#### 四、行政管理体制与改革组织方式问题

社会事业行政管理体制是另一值得认真对待的大问题。如前所述，不同社会事业在经济与社会发展中的重要程度以及自身运行逻辑都是有差别的。有些社会事业直接涉及国家目标，有些则主要体现局部区域或特定群体利益；有些社会事业可以由彼此独立的机构分别承担，有些则需要不同机构间充分的配合与协调。这就必然涉及到行政管理体制问题，即，需要明确不同类型的社会事业分别应由哪一级政府及相关部门作为责任主体，彼此间应如何协调等等。由于发展社会事业是政府的重要职能之一，社会事业的行政管理体制事实上也是整个国家行政体制的重要组成部分。

从国际经验看，对不同社会事业通常采取不同行政管理体制。其一，对于那些涉及国家目标，且在发展中需要不同机构间充分的配合与协调的社会事业，比如基础科学研究、具有较强社会公益性的重要技术研究、卫生防疫等等，通常由中央政府统一规划、直接管理并由中央财政直接投资。其二，对于具有突出公益性，涉及政府基本职能，但可以由彼此独立的机构分别承担的社会事业，比如基础教育等，通常由中央政府统一规划，地方政府组织实施的方式，所需经费或由地方政府承担、中央政府实施补助和转移支付，或全部由中央财政支出。其三，对于主要体现局部区域公众利益的社会事业，如区域性环境保护、地方性非义务教育、地方性的规划设计、公共医疗等等，组织与投资责任则主要由地方政府承担，中央政府给予宏观指导，并根据不同地区的实际情况给予必要援助。其四，也有些社会事业采取中央政府和地方政府分别组织和管理的的方式，比如图书馆、博物馆等文化事业。当然，不同国家的划分标准往往因行政、财政体制的不同而存在或大或小的差异。

从中国的现实情况看，社会事业行政管理体制也存在比较严重的问题，并主要表现在两个方面。

一是不同层级政府之间特别是中央和地方之间的责任与职能划分不合理，中央政府对一些基础性社会事业的统一组织协调职能明显不足。最典型的是义务教育等事业。按照目前的体制，基本是中央政府提出统一要求，相关财政责任及管理责任由地方政府而且是最基层地方政府承担。中央政府虽然有依法承担必要转移支付的责任，且近年来的投入也在不断加大，但总体上看，中央政府的统一协调职能及财政转移支付职能明显不足。这种状况带来的问题是，因地方财政能力差距过大，致使地区间义务教育事业发展非常不均衡，严重地影响了政府职能的发挥，损害了贫困地区少年儿童接受义务教育的基本权益。除义务教育领域的问

题外，其他一些应由中央政府统一承担责任、且彼此之间需要充分协调与配合的事业，如卫生防疫事业、部分重要的公益性科学研究和技术推广事业甚至部分基础性研究等等，也过多依赖地方政府。其结果一方面导致发展的不均衡，同时，相关事业也难以保持必要的整合与可持续。当然，也有个别领域的社会事业存在地方过度依赖中央的情况。

**二是部分领域社会事业部门分割问题严重，缺乏有效的统一协调。**目前承担社会事业的机构和单位，不仅分属于不同层级政府，而且分属不同政府部门。从国际经验看，不同类型社会事业通常也由不同政府部门管理，但比较一致的做法是，同一类社会事业由同一政府部门管理，以便于协调。中国目前最大的问题是，一些同一领域的社会事业由不同部门分别管理。以科研为例，目前的国家级科研机构就分别属于科学院系统、国防科研系统以及各个专业部委系统。在地方科研院所的管理上也大抵如此。其他如高等教育等领域也存在类似问题。突出的部门分割一方面导致无法实施统一协调和规划，无法突出重点，无法实施协作与相互配合，另一方面，也导致了严重的低水平重复建设，带来了人力、财力的巨大浪费。

上述行政管理体制中存在的问题，不仅严重影响了社会事业的发展，也使改革难以顺利推进。从近些年改革探索的实践看，由于事业单位的条块分割体制，改革基本是以部门和地方为主实施的，其结果一是不同领域进展不平衡，有些行业、地区改革进展较快，有些则较慢；二是改革方式、内容不尽相同，一些领域的改革内容和方式甚至存在矛盾之处。前文所提及的某些问题也与这种改革方式及其背后的行政管理体制有关。比如，对不宜市场化和企业化的社会事及相关机构企业化，以创收能力而非依据职能确定对机构的支持方式等等，在很大程度上就是因事权与财权划分不合理，地方财政压力过大所导致。这种状况无疑给进一步的统一改革造成了某种程度的障碍。

鉴于现实中的问题并考虑到国际经验，在未来改革中，必须全面调整行政管理体制。一是要合理划分中央与地方之间以及不同层级地方之间在社会事业发展中的责任关系。根据国情及市场经济体制的基本要求，明确区分哪些社会事业必须由中央政府直接组织，哪些需要中央政府统一规划，哪些可交给地方政府承担，并辅之以财政体制的全面调整。二是要对那些需要在发展中统一规划和协调的社会事业实施统一管理，清除部门分割所带来的弊端。

鉴于长期的条块分割体制所带来的社会事业机构重复设置、布局不合理等问题，在改革行政管理体制的同时，应同步进行事业单位的结构与布局调整，实现社会事业资源的优化配置。该集中的要集中，该强化的要强化，该撤并的要撤并。为了确保改革的顺利推进，在改革组织方式上，下一步的改革应由中央政府统一实施，而不能再继续依靠部门和地方政府。

## 五、配套改革问题

社会事业体制的改革是一项全面的体制改革，其间必然涉及诸多相关的配套政策问题。如果配套政策改革跟不上，改革很难顺利推进。从现实的情况看，以下三个方面的配套改革尤为重要。

一是法律法规建设问题。要确保社会事业体制改革的顺利实施及改革后目标体制的稳定，法律与法规建设极为重要。从发达市场经济国家的经验看，普遍非常重视法律与法规建设。在既定体制下，对各种类型承担社会事业职能的机构在设立、组织、活动以及与政府关系等各个方面，都有明确、具体的法律制度；当

需要进行体制改革时，通常也都是先进行相关法律法规的调整。从我国现实的情况看，有关法律与制度建设仍相当滞后。比如，虽然目前科技、卫生等领域已经明确要将一部分事业单位改革为非营利机构，但至今非营利机构在中国尚没有明确的法律地位，有关注册登记、活动范围、机构和个人权力、资产与财务管理方式、政府支持与规制方式乃至治理结构等方面的法规也几乎全是空白。近年来社会事业改革探索中之所以出现部分混乱问题，重要原因之一就是法律法规建设滞后。所以，必须在充分借鉴国际经验、充分结合中国国情的基础上，尽快建立并逐步完善各种法律法规体系，提前构筑适应未来不同类型机构运行所必须的制度平台，为分类改革奠定法制基础。

二是财政体制改革问题。如前所述，未来对事业机构要根据其职能采取分类组织和管理方式，部分社会事业机构需要政府直接组织并确保投入，有些事业可以由非营利机构承担甚至委托营利性市场主体完成，但仍需要政府财力的支持。此外，要全面调整社会事业行政管理体制，就要合理划分不同层级政府之间的责任分工。显然，这些都需要财政体制改革的配合。因此，必须加快公共财政体制的建设，进一步调整财政支出结构，确保政府财政对社会事业的投入和支持；同时，充分借鉴国际经验，对不同类型社会事业机构形成规范的支持方式，并发挥财政的监督、约束以及调整职能。此外，还必须全面调整中央政府与地方政府之间以及不同层级地方政府之间的财政关系，关键是要调整各级财政收入与支出之间的分配关系，使发展社会事业的责任与相关财政责任相一致。该由中央政府承担责任的社会事业就一定要由中央财政保证投入；该由地方政府承担责任的社会事业则要靠地方财政。鉴于地区间经济发展的不平衡，还进一步强化财政转移支付制度建设，对部分经济困难地区实施有效支持，避免地区间社会事业发展水平差距过大。

三是劳动就业与社会保障制度的配套改革问题。事业单位体制改革不仅涉及社会事业的长期发展问题，也必然涉及众多社会事业机构和个人利益。从很大程度上讲，事业单位的体制改革过程也是政府、事业单位与个人之间关系模式的全面调整过程。至 2000 年底，全国各类事业单位的总数为 110 多万家，人员总数为 2800 多万人，是一个非常庞大的、知识分子非常集中的群体，也是事实上存在着大量富余人员的群体。由于事业单位的特殊性，迄今为止，对事业单位职工的就业仍基本维持终身就业体制，社会保障制度也不同于企业。显然，在未来的改革中所有这些都必须进行调整。但在这一过程中，必须审慎协调彼此间的利益关系，比如相关富余人员的就业与安置问题、人员流动特别是流向企业后社会保障制度的连续与衔接问题等等都必须认真研究解决。从很大程度上讲，这也是改革成败的关键所在。在这一问题上，国有企业的改革实践已有深刻的经验教训。

此外，在分类改革尤其是要对部分事业单位实施企业化转制、将部分事业单位改革为非营利机构的情况下，相关资产处置、产权制度安排等等也都必须妥善解决。总之，必须加快配套政策准备并积极推动有关改革，以确保事业单位的体制改革顺利推进。

本报告执笔： 葛延风  
丁宁宁、吴知论、赵 路等参加讨论