

中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供

2005年6月12日

减贫与经济管理局
东亚和太平洋地区
世界银行

详细摘要

中国公共服务的提供

中国有 100 多万个事业单位，职工总数接近 3000 万。大多数事业单位建立的目的是提供公共服务。迄今为止，在中国，非国有部门在公共服务提供方面的参与还相当有限。因此，改善事业单位的绩效，对于提高公共服务的质量，适应中国所确定的建设小康社会的目标，落实“以人为本”的发展观，具有非常关键的意义。

虽然过去以“推向市场”为目标的改革取得了很大成就，但同时也在公共服务领域引入了一些不合意的激励机制。事业单位近一半的资金是依靠收费获得的，这些收入一部分用于为事业单位开展其他服务提供资金，同时也被用于向员工发放正常工资之外的奖金和福利。这使得事业单位及其上级主管部门具有很强的动机去扭曲公共服务市场。随着收入差距的不断扩大，依靠向使用者收费为公共服务融资的方式越来越阻碍低收入人群获得必要服务。此外，在事业单位“创收”自主权扩大的同时，并没有建立起更好的绩效管理体系和完善的财务责任制度。与此同时，冗余人员的存在也严重影响着事业单位的效率。近些年来，虽然政府大幅增加了对公共服务的投入，但除了少数领域外，收费价格并没有相应下降。有许多证据表明，增加的投入更多地被用在了人员开支。

公共服务提供及改革的国际经验

经合组织国家的服务提供者

组织形式。经合组织国家公共服务提供者的组织形式多种多样，表现在不同的预算关系、资金提供、治理结构等各个方面。与中国相比，这些国家在公共服务的提供方面的非国有部门参与非常广泛，即便是由预算资金付费的公共服务，也有大量非国有机构参与其中。而与中国不同的是，很少有公共机构参与到主要以营利为目的的活动之中。在公共部门，公共服务提供者在法律上可以有多种形式，而不是像中国的事业单位体制那么单一。经合组织国家公共服务提供者在自主权和问责机制方面有很大差异。传统的政府机关和国有企业位于光谱的两极，居于两者之间的则是各种各样的公共实体，其中主要是“部门代理机构（departmental agencies）”和“公法行政实体（public law administrations）”。部门代理机构可以被看作是“直属的（delegated）”的服务提供者。它们是政府部门的直接下属单位，在运行过程中遵循公法或适用政府部门所通用的常规管理程序。公法行政实体的种类则非常繁多。这是由于在每一个国家，人们都借助于各种各样的治理机制和法律形式来实现各种各样的功能；而在各国之间，这些机构的法律地位、控制制度、权力、规模、功能、内部治理和管理文化都存在很大的差异。公法行政实体可以被看作是“独立（devolved）”的服务提供者。它们与政府部门的主要区别是有独立的法人地位和不同的治理结构。

非营利机构。在公共部门和私人营利部门之间，还存在一个“第三部门”：非营利机构。非营利机构是一种禁止将其净盈余分配给享有控制权的个人的组织（Hansmann, 1980），这个特征也被称为“不分配约束”。非营利机构作为一种制度安排，其价值在于信任和动机。通过弱化利润动机并将之制度化，非营利机构有助于建立起消费者和捐助者对服务提供者的信任。这种信任有利于降低交易成本，并且可以使某些本来不可能在市场上进行的交易得以进行。在付费方面，当非营利机构用捐赠为服务付费时，它代表着在政府和营利部门之外的一种新的付费机制选择。在利用非营利部门提供各种服务方面，经合组织成员国之间存在着很大差异。

国际范围内的公共服务改革

经合组织国家。近几十年来，不少经合组织国家中的公共部门都经历了组织和管理上的重大改革，特别是新西兰、英国、荷兰和瑞典。在把市场机制引入公共服务领域方面，新西兰模式最为典型，该模式的要点包括服务的购买者与提供者分离，建立公共服务委员会管理绩效合同，以及对预算管理和会计制度进行重要改革以便真实地反映政策成本。

转轨国家。20世纪90年代，大多数转轨国家的公共服务提供受到财政困难的很大影响。在某些转轨国家中，资金提供不足，对用户收费设计不合理，监管体制薄弱、缺乏透明度以及问责机制不健全，这些因素结合到一起，极大地损害了公共服务道德并导致在社会服务提供的管理方面出现了越来越多的行政腐败。许多转轨国家都进行了私有化，其中包括一些大型服务提供机构的私有化。有些国家——特别是俄罗斯、拉脱维亚和哈萨克斯坦——试图建立一个“职能评审（functional

review) ”机制，对政府的一部分职能采取废除、私有化、精简或转移的措施，对其余职能则进行重组和改革，目的是重新确定国家的职能。总体来看，这些改革的实际运行效果未能尽如人意。但在一些领域，比如初级卫生保健方面，也有成功的例子。

*拉丁美洲和加勒比海国家。*过去 20 年中，拉丁美洲和加勒比海地区绝大多数国家的公共服务提供都经历了大幅度的改革，有成功也有失败。通过公共资金投入的增加，基本服务的覆盖面显著扩大。与那些在主流国家机器之外的机构和主体建立合约 (compact) 关系的做法总体来看取得了良好的效果，至少在短期内是如此。在有限的服务领域，一些国家的政府赋予个人以选择的权利，让他们选择从谁那里获得服务，这给处于第一线的服务提供者带来了巨大的压力，使他们必须努力改善服务提供的结果。对于那些生产规模较小的服务，允许客户参与服务的管理和运作也产生了积极的效果。然而，在获得服务方面存在的严重不平等现象，仍然是该地区大多数国家的共同特点，改革传统的国家机器依然是一个严峻挑战。

探索中国事业单位改革战略

为了改善公共服务，中国需要进行全面、协调的事业单位改革，其中包括重新界定政府的角色和从商业性活动中退出，改革公共财政以便更好地为公共服务付费，允许非国有部门提供更多的公共产品，加强公共部门内部的问责机制，建立绩效管理和监督体制。由于事业单位的复杂性和多样化特征，改革的设计与实施必须充分考虑不同部门和不同地区的具体环境以及对员工的影响。因此，有必要在中央层面建立一个跨部门的改革领导小组对事业单位改革进行指导和监督。

A. 重新界定政府角色

尽管中国在向社会主义市场经济转轨的道路上已经取得了很大成就，但仍有必要重新考虑国家在公共服务中的角色。今天中国的事业单位所从事的很多活动都可以被看作是私人物品或服务的商业化生产，这类活动最好留给非国有部门和市场去做。在考虑政府干预的标准时经常使用的“公益性”概念应该只是政府进行干预的一个必要条件，而非充分条件。只有在市场出现失灵的场合，政府干预才有合理依据。

B. 改善付费机制

中国的政府支出以东亚地区的标准来说是不低的。但是，对实现国家的政策目标起关键作用的核心服务仍面临资金严重不足的问题，在贫困地区尤为突出。这种情况要求在全国范围内、在各种服务之间更有效地分配公共资源。除了将某些商业性活动交给国有企业和私人部门之外，政府还应该：

- *改革预算管理，更好地协调资源与优先次序之间的关系。*近些年来，中央政府在预算改革方面取得了重大进展，但许多地方政府在很大程度上仍然遵循一种增量预算方法，使用这种方法，一些活动即使已经不是政策重点，其经费也无法削减。
- *改革政府间的财政关系，为人民更加公平地普遍享受服务创造前提条件。*这要求明确划分各级政府的职能，更公平地在各级政府之间分配财政资源。

C. 重组事业部门

要决定特定地区特定服务提供者最合适的组织形式，必须详细考察它们所涉及的服务的技术和经济性质以及所面临的具体环境，但中国仍有可能从以下改革行动中获益：

- *为事业单位创立两类组织形式，即在法律上区分直属事业单位和独立事业单位。*直属事业单位可定义为直接附属于核心政府部门、没有独立的法人地位、不独立核算的事业单位。独立事业单位可定义为具有独立法人地位、独立核算的事业单位。

- *建立覆盖更多类型的服务提供者的法律和监管框架。*借鉴国际经验，中国可以考虑 7 种适用于服务提供者的组织形式：属于公共部门的核心政府部门、直属事业单位、独立事业单位和国有企业；以及公共部门之外的非营利机构（民办事业单位）、私营中小企业和大型股份公司。

D. 加强问责机制

考虑到中国的特殊情况，事业单位改革可以通过以下改革措施，达到强化问责制度的目的。

- *建立并有效实施绩效管理合约。*在政府内部，中央政府可以为各部委、地方政府和单个事业单位建立服务标准，包括明确每一级政府在公共服务中的作用和最低服务标准。在事业单位和负责监督事业单位绩效的政府部门之间建立资源协议，明确绩效标准，明确预算和自筹资金的使用规则，包括预算和财务管理。
- *强化财务责任制度。*把所有的公共资源投入，包括土地、固定资产、各种政府补贴、税费优惠、无形资产等，都包括在成本核算和报告制度之中，以便清楚地显示，在特定时期内到底有多少公共资源投入到了某一事业单位。“行政事业性”国有资产的管理体制需要进行重大改革以建立一个有效的框架。教育、医疗等关键服务向用户收费的行为应当受到限制。
- *深化人事和薪酬制度改革。*根据上面提到的服务标准和资源协议，每家事业单位都应审查它的职工情况并考虑分流和重新确定岗位，包括提前退休和自愿分流。需要设计一个现实的改革计划，消除违规违法的收入，规范其他收入，清理所有的非正式工资、奖金和其他报酬。
- *赋予客户权力。*使公众参与到公共服务提供的监督和评估过程中来，是赋予客户权力的一种方式。通过改变付费方式，即从直接补助提供者（如学校）转向补助用户（如家长）并允许他们选择提供者，在提供者中引入竞争，也是值得考虑的措施。

E. 组织好各项改革

中央政府需要认真考虑改革的组织、原则、计划和阶段划分。中央的领导、协调和改革能力是非常必要的。为了使改革能够取得更好的效果，可以考虑采取以下行动：

- *成立改革领导小组。*首先，中央政府可以成立一个事业单位改革领导小组，直接在国务院领导下工作。改革领导小组的工作包括（但不限于）：1) 对事业单位进行统计调查，获得关于事业单位的详细信息；2) 制定总体改革战略，包括改革原则、阶段划分、时机选择和改革责任；3) 准备法律法规草案和修改法律法规的建议；4) 准备绩效管理的框架文件；5) 协调中央部委和地方政府的改革行动。
- *采用一种更加分散化的评审和分类方法。*为了在改革战略中更好地反映事业单位的复杂性和多样性，政府应采用一种更加分散化的评审和分类方法，取代过去改革中所采用的传统分类方法，这种传统方法难以将政府在不同经济性质的

服务中所承担的角色区分开来，也无力全面考虑不同部门和不同地区的多样性。

F. 控制对员工的影响

为了真正改善公共服务而必须采取的一些措施可能会不可避免地某些事业单位职工的工作、工资、奖金和退休金产生负面影响，至少短期内会如此。因此，控制对员工的影响对于改革的成功至关重要。

- *与职工沟通，说明潜在的下岗规模有限。* 根据事业单位所提供的服务的性质及其劳动力队伍的特点，事业单位改革不大可能使政府面对象国有企业改革那样的全国性的下岗压力，或使某些地区面临灾难性的失业压力。
- *采取渐进方式，使事业单位劳动力队伍趋向合理化。* 一种选择是按已经进行的一些试点所采取的方法，即与那些已经被区别对待的、潜在的富余职工签订就业合同。
- *强化财务责任制度，既要有决心，又要采取现实的态度。* 强化财务责任制度、深化人事和薪酬制度改革可能会对某些事业单位的员工带来负面影响。事业单位改革领导小组和政府面临的挑战之一是找到一个现实的方法，使来自潜在的受损失者的阻力最小化，同时坚决地推进改革。对公共部门的工资级别体系进行全面审查可能有助于找到出路。
- *致力于为事业单位和企业建立统一的养老制度。* 从长期来看，在养老保险制度方面，正确的改革方向应是建立一个既适用于事业单位职工又适用于劳动力队伍的其他部分的、统一的全国性养老政策框架。在转轨过程中，既需要双重体制并存，也需要同时推进平行的改革。