

张春霖：

严格说来这不能算是总结发言了，算是我自己一点学习的体会。我正好想到一个题目，跟阿兰·希克教授的题目是完全一样的，他已经把这个事情讲得非常清楚，非常精采了，他从历史发展的高度，从一个非常全局的视野讲了 OECD 国家的公共服务部门的改革对我们中国的一些参考价值。我想更多地讲一些技术性的问题。

在这之前，我要澄清一点，我的目的不是要把 OECD 的模式推广到中国，实际上，像昨天下午讲的，也不存在一个 OECD 的模式，这次研讨会是世界银行一个技术援助项目的一部分，我自己是这个技术援助项目的经理，这个技术援助项目的内容之一叫做“知识扩散”，意思是说把我们过去不知道的事情引入到中国来，让大家知道，让中国政府的领导，让中国的专家学者有这样的机会接触了解国际经验，和国际上的专家进行讨论，我自己工作的任务就是保证使这个知识扩散尽可能有效率，尽可能充分，我的发言就是从这样的目的出发，谈一点我自己学习的体会，我自己也在学习当中，希望有助于和各位进一步理解和消化这两天来我们听到的一些东西。

我想着重于三个方面的技术性的问题。第一方面，关于组织形式，公共服务提供者的组织形式。第二方面，我想重点地探讨一下所谓的投入导向的模式向产出导向模式的转换。第三方面，我想重点谈一下其中政府的角色。最后讲一些其他方面的更具体的可以借鉴的方面。

当初我们开始研究这个事业单位改革的时候，国内的很多朋友都问我们，外国有没有这个东西。大家都觉得外国肯定没有，事业单位肯定是中国特色的东西。我当时也不清楚，我说我也不知道，当时还没有看到 OECD 的研究成果。后来我看了以后，发现他们也有这个东西，叫的名字跟我们不一样，做的事情是一样的。但是如果非常清楚地分析一下，会发现它的种类比我们多得多，它的花样非常复杂。这个图表实际上是昨天上午艾尔莎·皮利舟斯基女士文章的框架的部分，我把它画成了一个表，具体的某一类是干什么事的，是什么样的规则，她的文章里都讲得非常详细了。实际上，这还不是完全的分类，比如说在英国，有新的组织形式在创造出来，像阿兰·希克教授讲的，每一天，每个星期人们都在创造新的组织形式。

虽然不是完全的概括，但是我们看了一下以后，就会发现一个非常清楚的特点，在我们国家叫做事业单位的这样一些服务提供者，在

OECD 国家有很多组织的组织形式。究竟是我们这样一种单一的组织形式比较好呢，还是 OECD 国家这样一些多元化的组织形式比较好呢？我觉得这是一个值得我们思考的问题。

我并不是说就是主张我们一定也要搞得很多样，但是仔细地分析下去、研究下去以后，你会发现这种多样化的组织形式是有它的道理的。比如说第一行，在 OECD 国家，有一部分公共服务的提供机构，叫做“授权(delegated)”的机构，大量的叫做“独立(devolved)”的机构。比如说你在研究他们的治理结构的时候，就发现一个很普遍的特点，这种独立型的机构是有 board(董事会或理事会)的，授权的机构通常是没有的。所以这样一种区分是有它的实际含义的。看一下我们国家，比如说教育局的政策研究中心和教育局管的学校，实际上是有区别的。现在大家都把前者叫做直属的事业单位，实际上是有区别的，但是正式的法律和规章当中好象是没有区别的。所以这是值得我们思考的第一个问题，我们的事业单位的组织形式有没有必要多样化，尤其是我们事业单位法律上的界定，有没有必要多样化，这是值得我们考虑的一个问题。

第二个问题，我们在看到 OECD 国家的改革过程的时候，一个非常清楚的特点就是很多的国家都作出了很大的努力，试图把注意力集中到业绩或者绩效，或者有的国家叫做结果，有的国家叫做产出。不管怎么样叫，基本的道理都是一样的。昨天下午我们听到，比如在荷兰、英国，他们做的事情基本上都是这样的事情，尽可能把注意力集中在业绩的考核、绩效的考核。我想特别提到有两个国家，因为没有代表来，但是在书里有两章，法国和德国。法国的转变叫做资源基础型的体制转向战略基础型的体制，词不一样，讲的意思实际上是差不多一样的。关于德国，书里讲到，直到最近，业绩评价一直是不太受重视，但是最近德国也在开始这方面的改革。所以，这样的一个转变，从投入导向型的模式向产出导向型的模式的转变，对业绩和绩效的强调，我的印象好象是在 OECD 国家这种公共服务部门改革的一个基本的取向。

这样一种基本的取向是其有道理的。阿兰·希克教授在书里他的那一章讲得很清楚，他刚才实际上也提到一些，道理在什么地方呢？他在书里讲，政府作为一个公共权力的机关是唯一的，中国的话说就是“天无二日，国无二主”，是独一的。但是作为公共服务的提供者，政府只是选择之一，所以在公共服务的提供方面政府要跟很多人竞

争，跟服务性的企业竞争，跟所谓的第三部门即非盈利机构竞争，中央政府还要和地方政府竞争。所以这就迫使政府提供公共服务的时候必须采用企业经营管理的方法。企业经营管理的方法就是把注意力集中在业绩，集中在结果。九十年代以来，OECD 国家都在进行一个改革，叫做新公共管理运动（NPM），按照奥斯特姆先生解释，新公共管理运动的理念就是政府引入企业管理方面的方法。所以这种投入导向转向产出导向是有内在的依据和道理的。

对中国来说，OECD 国家这样一个改革的过程是非常有借鉴意义的，因为我自己感觉，我们好象非常类似于德国，我看了书里面讲德国的一章，我们非常类似于德国。我们的状态基本上还是一种投入导向型的状态，这种状态的特点是什么呢？就是预算资金的分配主要取决于两个决定性的因素，第一是你有多少钱，第二你有多少人，就是我们所谓的人头费，预算资金分配的第一件事情是分人头费，实际上处在投入管理的阶段。所以从这样一个投入导向型的模式转向产出导向型的模式应该是事业单位改革的很关键的组成部分。当然是不是确实是这样？只是提出来供大家讨论。

特别需要认识到的一个重要的事情就是要在成本和结果之间建立一种会计上的联系，要从会计分析的角度搞清楚，为了做某一件事情究竟花费了多少成本。我觉得有一个理念必须要澄清：不管是公益性的还是非公益性的，不管是营利的还是非营利的，都不能不讲成本，都不能说因为我是公益性的，所以我做事可以不讲究成本，都不能不讲求经济核算。事业单位在六十年代的定义当中叫做不讲经济核算的一种机构，这恐怕是计划经济的理念。不管多么崇高的公益目标，我们都希望以最小的成本来最大限度地取得那个共公益目标，所以成本核算和经济核算永远是非常重要的组成部分。在我们国家，尤其是需要把那些隐性的成本包括在内。比如说事业单位的运行当中，最大的一笔隐性的成本，帐面上不反映的，就是国有的土地，很多事业单位占据着大面积的国有土地，实际上核算的时候，土地的实际成本根本没有核算在内。

按照荷兰的经验，这样一个产出导向的模式，有这样四个方面的要素，我觉得这样四个方面的要素或者四个方面的步骤对我们来说也非常有参考价值，非常值得我们研究和思考。这四个步骤，第一个步骤是建立一个制度框架，这个制度框架的要害是把政府所扮演的一些互不相容的角色分开，这个问题我一会儿会更详细地讲。建立这样一

个制度框架以后，第二个步骤是根据政策的目标——你想干什么样的事情——然后非常清楚地界定出来，你究竟让这个公共服务机构提供什么样的产品，什么样的服务。把这个服务和产品界定清楚以后，第三步，预算分配和业绩挂起勾来：我给你多少钱，我让你给我出什么样的业绩，清楚地界定出来。第四步，要求这些公共服务机构引入企业式的经营管理方法，所有这些经营管理方法遵循的目标就是使客户满意，这跟企业是一样的，所有的事情到最后就是让客户满意。这样的四个步骤是值得考虑的。

下面我想更具体地分析一下这个制度框架，其核心是把政府的几个角色分开。这是荷兰的模式，在乌斯特姆先生的文章里面，也是昨天下午中财办的刘向辉局长谈到过的模式。我想按我的理解把这个模式拆开来分析一下，说明我为什么觉得这个模式是非常有价值的。

首先考虑一种很简单的情況，比如私人服务，比如说一个饭馆或旅馆。没有公共服务。这时候情况非常简单。一边是供给，服务提供者；一边是需求，即客户。中间是市场。在供给方，服务提供者背后一定有一个所有者。所有者对服务提供者实行的是所谓基于控制的管理。这是一个非常简单的模式。不过就是在这样一个非常简单的模式当中，我们已经可以看到，政府可以有多重角色。第一个，市场上可能需要政府的监管。比如饭馆的食品卫生，旅馆的消防标准。第二个，服务提供者可以是政府所有的公立机构。

如果所提供的服务是公共服务，就会出现政府的第三个角色。这个角色在荷兰的模式中叫委托人，实际上就是一个客户。这个委托人干什么呢？它的职能就是交钱购买服务提供者的业绩。简单来说就是，委托人向服务提供者要业绩，同时给它提供资金。资金从哪里来？荷兰的模式中叫资金提供者，实际就是财政。为什么多了这两个角色？因为服务是公益性的。公益性的服务卖给谁呢？卖给委托人。所以这个委托人在荷兰的模式中就是政策部门。

举一个具体的例子（见图），比如说政府说，我们要保护民间文化遗产，政府里面有一个部门就会说，它是负责这个文化遗产的保护的，比如说文化局里的一个处，他会说，你让我保护民间文化遗产，给我钱，不然我怎么保护呢？财政就拨给你一笔钱。然后文化局这个处去找一个比如说民间工艺研究所，对它说，我给你一笔钱，你要给我保护民间文化遗产。这个研究所隶属于一个国有企业，一个集团，同时又有非国有所有者的投资，有两个所有者。它同时向旅游者服务，

出卖他的工艺品，有一个工艺品的商店，是典型的市场交易，与此同时，这个研究所还有一个公益的职能，就是保护民间文化遗产。保护文化遗产，这就是一个公益性的服务，这个服务是卖给谁的呢？卖给文化局的文化遗产保护处的。文化遗产保护处拿财政给它的钱买这个服务。这样就形成了一个基本的制度框架。这个制度的框架的意义在什么地方呢？意义在于有一个非常明确的主体，他是负责买公共服务的，他代表全国的老百姓来保证这个公共服务的质量，这个公共服务的数量。

这样一个模式，为什么对我们国家很有意义呢？实际上这两天大家都谈到了，在我国的很多事业单位当中，这几个职能都是没有分离的，最典型的，我们老举的例子（其实不止是这个，这只是容易举的例子），比如说教育局，既是学校的所有者，又是学校的监管者，同时，教育局也是所谓的委托人，政府说，现在要注重农村的教育，这是一个公益性的政策目标，谁来贯彻执行呢？由教育局贯彻执行，预算是部门预算，拨给教育局，教育局拿着这个钱去贯彻。教育局买这个服务的时候，向谁去买呢？向学校买，学校是谁在开办呢？是教育局自己在开办，他拿着预算的钱向自己买这个服务，学校的教学质量谁来监管？教育局监管，学校是谁办的呢？是教育局办的。所以是自己监管自己的教育质量。卫生也是一样，卫生局自己办医院，自己监管医院的服务质量，自己保证公共卫生的目标等等等等，教育卫生是比较明显的行业，实际上很多其他的行业，这种所谓的政事不分、管办不分的现象是非常普遍的。这样一种制度框架导致什么后果呢？就导致了所谓的委托人和监管者经常不起作用，被俘虏（captured）了，被谁俘虏了呢？被服务提供者所俘虏了，被供应商所俘虏了。最后，这个谈判桌的两边是很不平衡的，一边是普通的老百姓，另一边是学校、医院等等服务提供机构和所有的政府部门，都是坐在供给方，老百姓坐在需求方，所以公共服务质量的下降，公共服务的数量的不足、不公平，就是可想而知的后果了。所以，我想，这样一种政府角色的分离，至少这种理念是非常值得我们去考虑的。

然后我想再提一下其他一些可以值得我们参考的经验。在 OECD 国家的改革当中，他们非常强调的一件事情就是要在自主权和问责性之间实现平衡。我觉得，阿兰·希克教授的一章里把这个事情讲得很清楚，改革中需要注意的是，实际上在做一笔交易，给他自主权的时候一定要收他的“钱”，这个“钱”是什么？就是问责性。给他自主

权的时候，同时让他接受你的约束，实践中，给他自主权是非常容易的，但是约束他的时候就非常困难了。我们研究中国的事业单位改革这一年多来，一个很重要的体会，我们觉得整个事业单位改革的一个基础性的工作，首先要建立这样一种问责制度，谁对什么样的事情负责任。我们发现一个很普遍的现象，给钱的你能找到人，谁是在给钱的，谁是在给自主权的，这个很清楚。花钱以后的结果谁来负责，给了自主权以后的约束谁来负责，经常说不清楚的，至多是说对领导负责。我记得非常清楚，我在西南一个贫困省份的村里，我跟发改委的领导去一个乡，乡农技服务站的人抱怨，工资砍掉了 60%，我挣不了钱了，还让我干活。我说谁让你干活，不给你钱？他说农业局让我干活，不给我钱。我说谁是你的客户，你说一个概念，他说我给共产党干活，他说不清楚究竟谁是他的客户。所以建立这样一种问责的制度是非常基础性的工作。

再一个方面，在 OECD 国家独立性的服务提供机构当中，董事会治理和理事会治理是非常普遍的现象，在我们国家国有企业正在推行董事会的治理。有效的董事会治理主要的作用是为机构的发展设定战略，同时优化机构的决策过程，对于政府来说，董事会的治理是非常有效的一种工具，通过这个工具可以减轻政府的负担，同时又保证政府能够有效地控制这样一些公立的服务机构。所以我觉得，这样一种经验恐怕对我们中国的事业单位，对中国的一部分事业单位也是非常适用的。比如说我刚才提到的某某局的政策研究中心恐怕就不太适合建立董事会，因为政策研究中心是直接为领导服务的。下面管的医院、学校、什么什么中心，恐怕就要建立董事会这样一种机制来进行治理。

这是我要讲的一些主要的内容，只是一些我个人学习的体会，来帮助大家进一步去研究 OECD 国家的一些经验，来吸取对我们国家有意义有参考价值的一些经验。

最后两分钟，我想既然是总结了，作为主办会议的一方，我也想再次代表世界银行向国家发改委的领导，向体改司的领导和朋友们表示非常诚挚的谢意，他们这几天的工作非常辛苦，一直在加班加点为我们准备会议，会议开得非常圆满，这是他们非常大的贡献，对我们中国的事业单位改革非常大的贡献。同时我感谢我们的合作伙伴，OECD，尤其是艾尔莎·皮利舟斯基，还有来自 OECD 成员国的各位专家，你们对这次研讨会的贡献，我听到了很多的赞赏，中国的听众对你们的贡献给予了非常高的评价。同时，我也要非常感谢参加会议

的各位嘉宾，尤其是一直坚持到最后的各位嘉宾，感谢你们对这次研讨会浓厚的兴趣和积极的参与，保证了我们这次会议的成功。最后我也要感谢工作人员，尤其是各位承担翻译工作的女士，这样的内容是非常难以翻译的，也非常感谢你们的辛勤劳动。谢谢各位。