

我国公共事业管理体制转型初论^{*}

赵立波

(青岛行政学院 管理教研部, 山东 青岛 266071)

摘 要:我国公共事业管理体制属于公共服务提供与生产的组织与管理体制,其核心内容是政府如何管理公共事业,提供公共事业产品与服务。由社会转型导致的政府治理变革引发我国公共事业管理体制的整体性变革。今后一个时期,我国公共事业管理体制转型的主要目标与任务是实现国家事业向公共事业转变、国家包办向多元参与转变、“两公模式”向分类发展转变、管办不分向管办分离转变、政事一体向政事分开转变、行政任用向契约聘用转变。

关键词:公共事业;管理体制;转型

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1672-335X(2005)06-0072-05

我国的公共事业管理体制属于公共服务提供与生产的组织与管理体制,公共事业管理体制的核心内容是政府如何管理公共事业、提供公共事业产品与服务。改革开放以来,社会变迁导致政府治理模式变革,而政府治理模式变革引发、推进我国公共事业管理体制转型。

一、政府治理变革与公共事业管理体制转型

改革开放以来中国社会转型的总体趋势是由以政治权威、计划体制总揽社会事务、支配社会资源的“总体性社会”向国家、市场、社会三元社会结构转化。在社会转型中,政府既是社会转型的启动者、主导力量,也是社会转型引发的诸种改革、改良乃至革命的对象,因此,社会转型必然导致政府治理模式变革。

(一) 政府治理变革

与社会转型的阶段性相适应,我国政府治理模式发生两次大的转型:第一次转型是政治主导型政府向经济建设型政府转变,第二次转型是经济建设型政府向公共服务型政府转变。

我国自 20 世纪 70 年代末开始的改革属于经济始发型改革,以经济体制改革为中心并逐步向社会各个领域延伸,进而引发了全方位的社会变革。上述改革推进政府治理变革,使传统的政治主导型政府向经济建设型政府转变。首先,政府的职能发生了根本性变化:长期以来在政府职能中占主导地位的政治统治职能开始让位于经济建设职能,解放与发展生产力、促进 GDP 增长成为政府的首要目标;其次,“政企分开”成为政府改革的中心环节;再次,政府的管理方式与管理手段发生了调整,强调宏观调控、微观放开,间接管理为主、直接管理为辅,由单纯运用行政手段转而综合运用经济手段、法律手段和行政手段进行管理。

以 GDP 增长为中心的发展导致我国经济社会发展的严重失衡,凸显了加强社会管理与公共服务的重要性和迫切性。2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会提出“坚持以人为本,树立全面、协调、持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”。以科学发展观为指导的执政理念,促使我国社会转型向

^{*} 收稿日期:2005-05-16

基金项目:本文系国家自然科学基金课题《深化我国事业单位管理体制深化改革研究》(批准文号 05BZZ028)阶段性研究成果。

作者简介:赵立波(1962-),男,河北馆陶人,青岛行政学院教授,主要从事公共管理研究。

“公共事业”是具有中国特色的概念,英语译为“Public service”,但“Public service”的内涵与汉语“公共事业”的内涵存在差异,“Public service”翻译为汉语一般译为“公共服务”。虽然“公共事业”与“公共服务”有差异,但两者内涵相近,按照温家宝总理对“公共服务”的归纳(公共设施、公共事业、公共信息),“公共事业”是“公共服务”的主要内容。也可以认为:“公共事业”是计划体制形成的、中国特色的“公共服务”概念。

深层次发展,即由以经济增长为中心的发展向实现经济社会和人的全面、协调和可持续发展转变。适应上述变革并在科学发展观理念指导下,我国政府的第二次转型——由经济建设型政府向公共服务型政府的转变——开始展开。在2004年的政府工作报告中,温家宝总理指出:“各级政府要全面履行职能,在继续搞好经济调节、市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。”同时,温家宝总理明确地提出建设服务型政府的要求:“管理就是服务,我们要把政府办成一个服务型的政府,为市场主体服务,为社会服务,最终是为人民服务。”至此,公共服务型政府(服务型政府)构建从理论探讨、局部探索成为整体性的政府转型实践。

公共服务型政府(服务型政府)是近年来我国学者及实际工作者对处在转型过程中的新型政府治理模式的概括:“服务型政府就是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”。^[1]具体而言,公共服务型政府有以下三个基本特征:1、在理念层面,培育和树立服务理念,把政府定位于为社会、为公众服务的服务者角色,进而要求从管制政府转变为服务政府,从全能政府转变为有限政府,从人治政府转变为法治政府,从低效政府转变为高效政府。2、在职能层面,各级政府在全面履行职能的同时,应突出政府的社会管理和公共服务职能在政府管理的地位和作用,政府的职能结构变以经济职能为中心为经济社会职能并重。3、在运作层面,推进政府管理从统治到治理的转变,治理是在国家与社会之间建立起合作关系,由各种公共和私人的机构治理社会公共事务、提供公共服务,通过多元主体的“共治”达成对社会的“善治”,其重点是实现公共服务的多元化、社会化和市场化。

(二) 公共事业管理体制转型

我国公共事业管理体制的主要内容是政府如何管理公共事业、提供公共事业服务,政府治理变革使政府的事业职能定位与结构、事业组织与管理机制、事业产品与服务供给模式发生变化,因此,政府转型必然内在要求推进公共事业管理体制变革。同时,改革和完善公共事业管理体制有助于强化政府的公共服务和社会管理职能,推进公共服务型政府

建设。我国传统的事业管理体制是在计划经济与高度集权行政管理体制下形成的,国家依据计划经济体制和国家“计划一切、管理一切”的要求,配置事业资源,垄断事业服务,形成以“两公(公有制、公益性)”为特征的公共事业生产与供给模式。改革开放之后,随着经济社会的发展及各项改革事业的推进,我国的公共事业管理体制进行一些调整,但相对于政府行政体制、经济管理体制改革,公共事业管理体制严重滞后,公共事业管理体制更多地保留计划体制的特征,与发展社会主义市场经济、全面建设小康社会的要求还有较大差距,与社会事业发展还有许多不适应。

公共事业改革滞后是多方面原因造成的:在改革总体次序选择上确定以经济改革先行、政府机构改革紧密配合、事业改革跟随适应的推进顺序,事业改革在改革总体选择中处于非优先次序;在改革方式上主要以问题应对式的方式应对社会事业发展中显现、突出出来的问题,使改革缺乏前瞻性、整体性、系统性,正如有的学者指出的那样,“国家迄今尚未推出一个关于事业单位管理体制改革的总体方案”;^{[2](P45)}在改革实施上采取点上试行、局部推进的方式,使改革相对分散乃至分割在机构、人事、财政供给、产权等方面及教育、科技、文化、卫生等行业;在改革价值取向上,突出事业单位稳定的价值,事业单位长期作为社会系统的稳定器、政府改革与国企改革“后院”,不仅改革的力度始终远远小于政府改革、企业改革,而且事业单位成为容纳改革成本的主要场所。^{[3](P40)}

因此,公共事业管理体制变革面临双重任务:既要解决政府第一次转型遗留的问题,更要依据公共服务型建设要求深化事业管理体制变革。双重任务、双重压力客观上要求必须对包括公共事业产品与服务组织、生产的治理理念、管理体制、职能结构、工作重心、行为方式等方面进行整体性改革,重塑公共事业管理体制,推进公共事业管理体制的现代转型。

二、公共事业管理体制转型的主要目标与任务

公共事业管理体制转型是政府公共事业管理体制的整体性转变,是传统的适应计划经济与高度集中行政管理体制的国家事业体制向适应市场经济与公共服务型政府的现代公共事业管理模式与治理机

制转变。与社会转型、政府转型相适应,与公共事业发展规律相符合,今后一个时期我国公共事业管理体制转型的主要目标与任务是实现国家事业向公共事业转变、国家包办向多元参与转变、“两公模式”向分类发展转变、管办不分向管办分离转变、政事一体向政事分开转变、行政任用向契约聘用转变。

(一) 事业性质上实现国家事业向公共事业转变

传统事业管理体制是计划经济与高度集权行政管理体制下国家包办事业、垄断事业资源的产物。随着社会主义公有制、计划体制、高度集权行政管理体制的逐步确立与不断强化,国家控制了生产资料和绝大部分生活资料,并通过政权力量以计划和行政指令方式配置上述资源。由于国家掌握了几乎全部事业资源,举办事业组织、发展教科文卫等事业便成了社会主义国家义不容辞的责任。而且,由于所有制结构单一化及国家依据“计划一切”、“管理一切”原则配置事业资源,管理社会事业,整个社会事业纳入国家直接控制之中,社会事业变成国家事业:国办,国家包办社会事业、举办各类事业组织;国有,在事业领域建立纯而又纯的单一所有制结构;国营,国家将事业单位作为政府的附属物,进行直接管理……从某种意义上说,事业活动成为具有政府行为性质的活动。由于公共事业管理体制改革滞后,上述许多特征延续至今,如迄今我国的事业组织90%仍为国有单位。

传统事业向现代事业转型的基本趋势是实现事业活动的社会化,事业活动社会化的本质是实现社会事业的社会回归,将国家事业转为社会公共事业,成为包括国家、社会组织、公民个人共同从事的公益性事业,成为国家机制、社会机制乃至市场机制共同作用的领域。从性质上看,社会事业是关系社会共同利益、满足社会公共需求的社会工作或社会活动,是具有公共性的社会活动,有别于个别组织、个人从事的实现个体利益为目的的活动;由于涉及社会共同利益,国家介入天经地义,但国家介入并不改变社会事业的社会公共性。在现代社会,从范围上看,事业活动包括国家举办、作为体现国家职能的国家事业,也包括社会力量举办、社会自我实现社会公共利益的事业;从运行机制看,事业服务可以由国家机制,也可以由社会机制、市场机制供给。实现社会事业的社会回归是公共事业管理体制改革的核心理要

求。

(二) “生产”机制上实现国家包办向多元参与转变

国家包办是传统事业体制一个突出特征,长期实行国办、国有、国营,导致国家包揽过多,统得过死,使我国社会事业发展形成“一条腿走路”(国家举办)的局面。这一方面抑制甚至窒息了市场、社会在提供事业产品中的作用,导致社会事业投入不足,产出匮乏;另一方面不适当地扩大了国家事业职能,造成国家事业投入战线过长,没有重点,财政负担过重等问题。在“总体性社会”向国家、市场、社会三元分立社会转型过程中,事业资源由单一计划分配转向国家机制、市场机制、社会机制共同配置,事业服务由国家包办转向由分别运用国家机制、市场机制、社会机制的事业单位、企业、非营利组织共同供给。三类组织并存、三种机制协调运行是我国公共事业发展的趋势。适应上述趋势,社会事业应坚持以公有制为主体,多种所有制共同发展,形成举办主体多元化、组织形式多样化、多种所有制共同发展的局面。

实现国家包办向多元参与转变,必须合理地确定国家、市场、社会在事业发展的功能作用,明确各自分工。其中,合理确定国家在事业发展中的功能作用,是促进社会事业发展的基础,也是当今公共事业管理体制改革的關鍵。国家在事业发展中承担最主要职责,国家举办的事业组织在各类事业组织应占主体地位。同时,国家应引导、鼓励、规范各种社会力量兴办社会事业。举办主体多元化,既有利于扩大投入渠道,改变事业投入不足状况,也有利于多种形式事业组织之间的竞争,通过竞争提高事业组织运行效率与事业资源配置效率。举办主体多元化既要求在管理体制等方面为社会力量进入事业领域提供保障,也要求在政策环境方面为多种所有制、多种类型事业组织提供平等地位、公平机会,促使各类社会事业、各类事业组织共同发展,共同进步,改变长期以来实行的“一条腿走路”、国家包揽包办的局面。

(三) 发展路径上实现“两公模式”向分类发展转变

“两公模式(公有制与公益性)”是传统事业的基本特征之一,一个(公有制)涉及所有制,一个涉及运行模式(公益性);前者强调社会事业只能由国家举

办(包括少量集体所有制组织),资产性质属于公有财产(基本是国有财产),从而把社会力量排除在社会事业之外;后者强调社会事业是福利性质的公益事业,事业是“特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业”。^{[4](P1042)}不以营利为目的,不能产生利润,不能进行经济核算,事业产品和服务按照福利方式向社会成员进行分配。

社会变迁引发事业单位职能作用、资源基础、运行方式的深刻变革,使社会事业呈分类发展态势并导致类型的多样化:1、体制外资源(社会力量)开始参与公共事业并成为提供事业产品与服务的重要且发展潜力巨大的力量,截至到2004年底,全国共登记社会团体15.3万个,比上年增长7.7%;全国在民政部门登记的民办非企业单位(即民办事业单位)共有13.5万个,比上年增长8.9%。^[5]2、体制内的国家举办的事业单位经过20多年的改革,事业单位在运行机制、资源获取方式等呈现明显的分类发展态势,目前,约25%属于开发经营型,20%拥有行政管理职能,50%属于社会公益型,其他类型占5%。^{[6](P192)}因此,分类发展与分类改革成为社会事业改革与发展的基本战略。就事业单位而言,由于事业单位存量巨大、类型多样与社会转型长期性,客观要求实施渐进式分类改革战略,即明确分类改革方向,初步实现机制转换,最终实现机构改制:

开发经营型——企业化管理——转制为企业;

行政管理型——依照机关管理——转为政府机构或“特殊行政法人”;

多数社会公益型——建立现代事业制度——转为“公立事业法人”;

部分社会公益型——按照非营利机构管理和运行——转为非营利组织。

(四) 职能定位上实现管办不分向管办分离转变

发展社会事业,不断改善生产条件,满足人们日益提高的精神需求和社会福利要求,是社会主义国家的一项基本职能。国家既可以作为公共管理者通过规划、引导、调控、监督等手段促进各项事业的发展,也可以通过举办各类事业组织直接提供事业服务。在计划经济体制下,由于国家控制了各类事业资源,成为事实上的社会事业的唯一举办者、事业组织的唯一所有者,国家只能通过一种方式发展社会事业:举办,将国家承担的管理、发展社会事业的职

能通过举办事业单位予以实现,国家发展公共事业就意味着国家兴办事业单位,而国家管理的事业就是国家举办的各类事业单位。由此造成政府管办职能不分。管办职能不分,首先导致国家所有权与公共行政权这两种性质不同的权力(权利)混淆,政府以政权力量、以行政方式行使所有权与内部经营管理权;其次造成事业单位对行政机关的绝对依附,事业单位没有自主权,一切依政府指令、政府计划行事,缺乏活力,效率低下;三是将社会其他力量排斥在事业领域之外。

事业体制转型要求调整集管事业、办事业、养事业于一身的国家事业职能,根据职能性质、实现方式将其分为公共管理职能与所有者职能,前者是以公共管理者身份管理整个社会事业的职能,其权力基础是公共行政权,基本逻辑依据是民主政治体制下政府的公共服务性;后者是以所有者身份举办、管理事业单位的职能,其权利基础是国家所有权,主要现实依据是现代公共财政体制下的国家财政能力。政府公共管理职能主要包括:明确事业发展方向与公益性质;规定组织、法人、产权等基本制度;规范财务、人事、经营等规则;制定教育、科技、文化、卫生、体育等行业政策。政府所有者职能主要包括:重大决策制定、财政供给范围与方式确定、机构编制管理、主要领导推荐与任免、监督控制等。

(五) 政事关系上实现政事一体向政事分开转变

政事不分、政事一体化是传统事业的基本特征之一。事业单位由政府或政府部门设立,尽管事业单位与政府机关在编制管理方面是两类不同的组织,但在计划体制与高度集权的行政管理体制下,事业单位并不是独立的社会实体、没有独立的法人地位,政府机关通过各种权力(国家所有权、公共行政权及经营管理权),运用多种方式(计划、命令、财务控制、人事任免等)直接领导、管理、控制事业单位,使事业单位丧失自身特性、自主性,依附于政府及政府各个部门,事业单位则依据政府组织设立自身的组织系统并模仿政府机关的特点运行。政事不分的突出表现为政事职责不分、政事权力(权利)不分、政事组织不分、政事管理与运行方式不分等。

政事分开,一是政事职责分开,明确政府与事业单位各自的职责功能,属于政府公共管理职能的行政管理、行政执法等职能由政府机关承担,将辅助

性、服务性、技术性等行业性的工作由事业组织去做。二是政事权力(权利)分开,在现代福利国家大量非管理性的国有、国营部门(如中国的事业单位)出现在公共领域,使得公共部门(public sectors)包含多种类型组织,传统的行政权一般地分为管理权与服务权。政事权力(权利)分开即将管理权交由机关型政府机构行使,而服务权更多地交由事业单位等服务性机构行使。三是政事机构分开,明确政府机关与事业单位是两类性质不同的机构,是具有独立的法人地位与法人财产权的组织实体,相对独立地向社会提供事业服务,政府不能将事业单位视为自己的附属物,特别是不能把事业单位作为“干部下凡”、机构改革人员分流“消肿搬家”的场所。四是完善法律法规体系,依法设定政与事的关系,实现政事关系的法定化,实现政事关系的法定化的关键是依法设定政府的职责权力,使依附性的事业单位通过政府权责的规范与自身法人地位的获得成为独立的社会组织实体。

(六)人事管理上实现行政任用向契约聘用转变

事业单位是各类人才的主要聚集地,目前国有单位60%以上的专业技术人才集中在事业单位。计划经济时期我国实行的行政化、大一统的人事管理模式,国家以行政任用方式同事业单位工作人员建立人事关系,并赋予上述人员(管理与技术人员)干部身份。这一模式的基本特点是:1、干部是一种身份,干部与其他工作人员(工人)身份不同,不能交流,从而人为地造成事业单位内部及外部不同身份人员的隔绝。2、干部属于国家所有(公职人员或“国家人”)。干部身份由国家赋予,从理论上说,干部既不属于使用单位所有,也不属于拥有干部身份的个人所有,只能属于国家所有。这样,通过干部人事制度,国家把国有制、国家所有权一直延伸到个人身上:即干部是“国家人”,属于国家所有。3、按大一统的干部管理模式管理干部。包括党政机关、事业单位、企业组织等干部,事业单位内管理人员与专业技术人员,都按一个模式(党政机关干部管理模式)进行管理,缺乏科学分类,导致事业人才的行政化,造成事业人才行为模式向行政靠拢,强化了官本位体制与官本位意识。第四,身份是终身的,一旦拥有(除非因特殊原因如犯罪、犯严重错误等)就不会丧

失,客观上导致能上不能下、能进不能出的问题,造成事业单位乃至整个干部队伍人员膨胀,机构臃肿。

社会变迁特别是市场机制在人才资源配置中作用的不断加强,客观上要求“国家人”、“单位人”向“社会人”转化,促使事业单位用人制度由行政任用向契约聘任转变。中共中央组织部、国家人事部《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》指出:“把聘用制度作为事业单位一项基本的用人制度……通过建立和推行聘用制度,实现用人上的公开、公平、公正,促进单位自主用人,保障职工自主择业,维护单位和职工双方的合法权益。”¹、在人才使用、人才评价、人才流动等方面从“身份制”向“能力制”转化,逐步打破城镇与乡村、干部与工人等二元结构,形成社会化的人才配置机制。2、深化分类改革,打破大一统的人事管理模式:通过企业劳动人事制度改革将企业人才从大一统的干部中分离出来;通过推行公务员制度,将行政事业一体化的“机关事业单位人事制度”一分为二,对公务员与事业单位人才赋予不同的法律地位并实施分类管理。3、通过事业单位人事制度改革,转换事业单位的用人机制,“建立以聘用制为基础的用人制度”,通过推行聘用制,以聘用关系取代传统的建立在行政任用基础上的人事关系,使事业单位人事管理由身份管理向岗位管理转变,由单纯行政管理向法制管理转变,由行政依附关系向平等人事主体转变,由国家用人向单位用人转变,从而实现行政任用向契约聘用转变。

参考文献:

- [1] 刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002,(7):5-7.
- [2] 郑国安等.非营利组织与中国事业单位体制改革[M].北京:机械工业出版社,2002.
- [3] 周翼虎等.中国单位制度[M].北京:中国经济出版社,2002.
- [4] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典[Z].北京:商务印书馆,1979.
- [5] 中华人民共和国民政部.2004年民政事业发展统计公报: <http://www.mca.gov.cn>,2005-7-5.
- [6] 赵立波.事业单位改革——公共事业发展新机制探析[M].济南:山东人民出版社,2003.

责任编辑:周延云