

基于治理理论的公益性事业单位改革

李 堃

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

[摘要] 公益性事业单位作为提供社会公共服务的重要载体,为推动政府职能的转型起到积极作用。但是,随着行政体制改革步伐的逐步加快,公益性事业单位自身存在的相关问题逐渐暴露,已经难以适应社会公益事业和社会公共服务发展的需要。深化公益性事业单位改革是事业单位改革最重要的环节,也是创新社会管理体制的题中之义。公益性事业单位改革要从各项体制上着手,不断提升自身治理能力,最终实现公共服务均等化目标。

[关键词] 公益性事业单位; 公共服务; 改革

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)06-0035-04

一 公益性事业单位发展存在的问题分析

(一) 公共资源利用效率低

传统公益性事业单位活动资金来源于政府机构的预算当中,其相关活动宗旨都是非市场化、非盈利化的,加上经营管理手段不完善等原因,因此造成资金使用缺乏合理安排的低效率现状。在政府包办的运行体制下,公益性事业单位缺乏有效的预算和决算管理,内部不实行经济核算,不便于审计机关对其财务进行有效监督。在计划经济体制下,公益性事业单位在资源分配格局中常常处于条块分割、相互封闭、各自为战的状态之中,缺乏有效的相互协调与沟通,不利于公共资源的优化与配置。我们的经济增长主要依靠高污染、高能耗的劳动密集型粗放型发展方式,忽视经济效率和质量,破坏人与自然的和谐共处。转变经济增长方式的关键在于经济运行体制的创新和资源配置手段的革新,而这一切都有赖于科技的进步与发展。在当前,影响我国科技水平的提升,影响科技成果转化成为现实生产力的一个主要障碍就是我国目前的科研教育领域发展的滞后,所以进一步探索涉及我国重点领域的公益性事业单位改革,是促进整个经济社会发展的关键^[1]。

(二) 独立自主性较弱

在计划经济体制模式下,科技、教育、文化、卫生、体育等公共服务都是由政府部门统一规划安排,下达指令给各直属事业单位依照要求进行提供。公益性事业单位在提供公共服务过程中扮演的是从属

者的角色,而真正的方案制定者和资源掌控者是政府,公益性事业单位对政府有着不可抗拒的权力依附。由于政府职能定位的错位和越位,导致公共服务提供过程效益低、公益性目标不明确、缺乏创新性等问题层出不穷。公益性事业单位只能依照政府制定的规则进行活动,丧失应有的自主性和自发性。当前,我国公益性事业单位务必要帮助政府建立健全社会保障制度,完善收入分配格局,缩小贫富差距,破除城乡二元化格局,实现公共服务均等化。公益性事业单位在公共服务提供过程中,应当积极充当政府的助手,去做政府做不了、做不好、也不愿意做的事情,辅佐政府满足公益服务需求,保持自身活动的独立性。

(三) 人员机构臃肿

近些年来,公益性事业单位一直成为行政体制改革和国有企业改革人员安置的突破口,集聚了大量的大学生、下岗国企员工和退伍转业军人。另一方面,政府机构肆意扩大自身职能,增设许多分门别类的下属事业单位,造成机构和人员的进一步冗杂和膨胀。公益性事业单位在地位上与政府机关拥有相似的行政级别,单位一把手通常还是由主管部门直接任命或行政官员兼任,造成官僚主义作风盛行。公益性事业单位内部职工属于国家体制内人员,拥有不可轻易剥夺的“铁饭碗”,超员、超编现象普遍,国家财政负担日渐严重。目前公益性事业单位改革表面上是机构的调整,实质上则是人的工作关系和利益方面的协调,涉及到的部门之多、范围之广前所

未有。人事体制的改革要注重采取循序渐进、多步到位的方法过程,切忌急于求成,一步到位,造成不必要的矛盾和纷争。

(四)运行机制不科学

现今,许多公益性事业单位没有独立的法人地位,均从属于某个政府机关,造成管理方式单一、管理手段僵化,职责不清、职能交错等诸多问题。由于公益性事业单位政策性导向严重,单位内部人员晋升又缺乏竞争机制,外加行政权力束缚管理过细,整个组织运行缺乏活力和生机。公益性事业单位活动决策过分注重政府行政命令,忽视社会公众实际需求和愿望,造成公共服务供给与需求不协调,决策效率偏低。此外,由于单位内部只注重行政法律法规,轻视绩效考核与成本收益评价机制,造成成绩成果难以界定,影响组织成员积极性。公益性事业单位作为事业单位的重要组成部分,肩负着提供公共产品满足人们日益增长的物质文化需求的艰巨使命,其自身体制和运行机制存在着一定缺陷,难以适应日新月异的社会发展需求。只有对公益性事业单位进行内外全面改革创新,引入新的体制机制和管理办法,才能进一步履行公共服务职责,巩固改革开放的重要成果。

二 公益性事业单位改革理论基础和原则

公益性事业单位是指依照法律法规或者政府授权利用国有资产建立的承担社会公益发展职能、提供准公共服务和纯公共服务的体制内单位。其服务范围十分广泛,涉及科技、教育、文化、卫生、体育、医疗等公共基础性生活领域,是公共基本生活所需产品的重要承担者。其活动所需经费由政府全额或部分补贴,活动的宗旨是不以营利为目的,即使有部分经营利润也必须回馈社会,不得以各种形式将公有资产转变为个人或组织的私有财产。承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务,不能或不宜由市场配置资源的,划入公益一类;承担高等教育、非营利医疗等公益服务,可部分由市场配置资源的,划入公益二类。具体由各地结合实际研究确定^[2]。在中国,事业单位是一个庞大的体系,数量超过130万,从业者3000多万,拥有近3000亿国有资产,70%以上的科研人员、95%以上的教师和医生都集中在各类事业单位,其经费支出占政府财政支出的30%以上^[3]。

“治理”理论的产生主要基于以下两个背景:一是传统公共行政模式面临严峻挑战,科层制的制式化体制对组织效能的阻碍和牵制,政府治理的有效

性受到威胁和挑战。二是在资源配置过程中,政府和市场同样存在着局限性,因此需要构建新的更加有效的体制模式。在现在公民社会逐步兴起的大背景下,许多社会团体迅速成长起来,因而形成了一种社会主体共同管理社会的“治理”理论。“治理”是指各种公共的或私人的个体或机构共同管理社会事务的诸多方式的总和,是一种调节多方利益的动态性过程。“治理”理论强调主体多元化、政府权力有限性及鼓励参与合作,提倡一种全社会共同处理社会事务提供公共服务的高效模式。“治理”理论要求明确界定政府的权力范围,探讨政府如何合理地行使权力,提高公共组织行为的绩效水平。公共治理理论就是希望政府不必整天疲于应付各种公共事务,而希望政府有自知之明,做自己应做和能做的事;不强求自上而下、等级分明的社会秩序,而重视社会各种组织之间的平等对话的系统合作关系的一系列理论^[4]。它是一种多元的,民主的,合作的公共行政模式。这种新型的行政就是“治理”式的行政,治理理论就是这种新型行政在理论上的新发展。就我国的实际情形而言,最显明的结果是在一定程度上促成了政府职能与角色的重新定位以及政府与公民社会之间关系的变革。“治理”理论迫切要求一种强有力的变革力量推动社会组织创新体制、提高运作效率,适当减轻政府公信力压力,这就为公益性事业单位改革提供了坚实的理论基础。政府必须按照“脱钩、放权、分类、搞活”的方针对公益性事业单位改革措施进行全方位、多角度的探索,确保改革方案行之有效。“治理”理论下的公益性事业单位改革需要遵循如下原则:

(一)管办分开

“管办分开”是党的十七大提出的卫生行政管理体制改革的目标,同时也适用于全体公益性事业单位改革进程。管办分开指的就是公益性事业单位监管与举办的权力要分别开来,避免举办机构权力膨胀造成不必要的资源浪费和低效率。管办分开会引起其他一系列方面发生变化,如权力分配、机构设置、职能调整或机构运行机制等内容。管办分开的实质,不是管理体制的问题,而是政府部门提高科学管理水平、细化管理手段、对公益性事业单位监管权和举办权相互平衡的问题。不论是举办者职能还是监管者职能都隶属于政府职能,不能简单地理解为要设立一个独立的机构对公益性事业单位进行管理。

(二)政事分开

政事分开,从根本上说,就是要解除政府与各事业单位的隶属关系,政府行政主管部门进行宏观管

理,但具体事务则完全由事业单位自主解决^[5]。政事分开并不是意味着政府甩包袱、撒手不管,而是要站在现代公民社会发展角度重新思考和定位政府在公共治理当中的角色。一方面,政事分开之后,政府机关应当继续加大对公共产品的资金投入,防止公益性事业单位完全走向市场化而丧失公益性。另一方面,政府也要对其进行一定监管,防止其借改革之名收取诸多费用,成为背离公益性质的商业机构。政府在宏观事务上要集权,在微观事务上要放权,只有自身进行服务型政府的转变,才能处理好与公益性事业单位之间的互补合作关系。

(三)事企有别

事企有别是指公益性事业单位与企业主体在活动目标、组织宗旨和性质地位等方面有着截然不同的内容。事业单位是非营利性组织,其活动过程是为社会提供公共产品和服务,其宗旨是提高和增进社会公众的利益,促进社会公平、公正。企业主体是盈利性组织,其最终目标是销售商品追逐利益最大化,公众利益只是其组织活动目标之外的短期性行为。公益性事业单位改革后,也会逐步将其部分活动市场化,参与社会化竞争。公益性事业单位尽管也可能进行部分经营活动,但其目的不是为了将利润进行内部分配,而是以提供公共服务的方式回馈社会。

三 公益性事业单位改革的措施

(一)完善法人治理制度

“法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织”^[6]。法人制度是现代组织运行和活动的制度基础。公益性事业单位具有独立的法人资格与政府机关、国有企业和其他社会团体享有同等的法律地位。公益性事业单位作为独立的法人可以拥有更大的独立自主权力,从根本上解决政府越位、职责不分、政事不分和事企不分等混乱现象。一方面,要建立现代法人登记管理制度,将其登记成为政府财政全额拨款或差额拨款的非盈利性组织,登记机关不直接参与具体管理活动。另一方面,要建立法人产权监督和管理制度,对国有资产进行重组优化,提高了非经营性国有资产的效益。此外,要顺应当前行政体制改革的大势所趋,逐步取消公益性事业单位的行政级别,真正做到“去行政化”和消除“官本位”倾向。

(二)改革人事管理制度

公益性事业单位的人事制度改革,就是要建立

以岗位管理和聘用制为核心的新型人事制度。要对单位内部各种岗位进行系统分类,制定出详细的岗位说明书和人力资源规划内容。要打破人员终身制和论资排辈的局限,实行内部人员全员聘用制,调动事业人员的工作积极性,增强竞争意识和危机意识。人员考核、录用、晋升、奖惩等,都必须坚持“公开、公平、公正”原则,择优选用、任人唯贤,完善现代人力资源管理制。党政机关领导干部不得同时兼任事业单位领导职务,以保证其活动的自主性和灵活性。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^[7]。公益性事业单位未聘人员的安置问题,不仅关系到事业单位员工切身利益,更是维护社会稳定、巩固改革成果的题中之义。

(三)推进收入分配体制重建

要根据效率优先、兼顾公平的原则,深入推进公益性事业单位收入分配体制的重建。首要任务就是要建立严明的绩效考核制度,构建科学合理的绩效考核体系,运用现代考核方法对岗位性质、工作难度及人员完成任务的情况对其进行评价和划分等级,并以此作为晋升与奖惩的重要依据。要做好薪酬制度设计,对之进行合理分级和阶段性调整,充分发挥薪酬制度维护公平和激励员工的作用。尤其要注重当期分配和长期保障相结合,设计出适应社会主义市场经济条件的、符合事业单位自身特点以及兼顾长远利益的收入分配制度,增强事业单位收入分配的公平性与可持续性。与此同时,要建立好以养老保险和医疗保险为重点的社会保障制度,采取国家扶持、单位缴纳、个人分担和社会统筹等多种方式,全方位保证工作人员的待遇不受改革的影响而降低。

(四)拓宽资金渠道

目前我国绝大多数的公益性事业单位资金都来源于政府机关财政拨款,社会捐赠等方面筹措的资金总量十分有限,这在一定程度上制约了其提供公共产品和服务的能力。公益一类事业单位采取财政全额拨款形式,保证其能够专心地开展各类公益活动。公益二类事业单位可采取财政差额补足的方式,将其部分经营活动市场化获得经营费用,不断培养新的经济增长点,拓宽收入渠道,政府对其差额部分采取财政补贴。完善财务制度,加强财务管理,实行严格的预算控制和决算监督,努力平衡财务收支。要不挤占、不挪用、不超支,坚决专款专用,严格执行

预算计划,提高资金运作效益。逐步推行“零基预算”,即单位预算以零为基点,重新核定单位预算,将单位资金划分为一般经费和专项经费,规范政府划拨经费的管理,减少经费使用过程的主观随意性。

(五)创新运行机制

公益性事业单位的运行机制包括组织结构、决策机制、执行机制和控制机制等方面内容。要积极推行组织再造,设计出合理高效的组织结构,整合不同部门、不同事业单位间的现有资源,创造高效的资源整合模式。要建立单位内部科学决策机制,力争群体决策与个人决策相结合,完善个人问责制度,防止决策人员之间相互推诿。公益性事业单位要确保按时完成既定目标,就必须增强组织自身执行力,不折不扣地按照上级旨意执行决策。要建立良性通畅的监督反馈机制,时刻掌握任务执行情况,对执行过程遇到的困难进行调整和纠偏,确保决策与执行的协调一致。此外,要积极引入公共服务的竞争机制,充分发挥社会闲散资金参与公共产品的提供,形成“多中心治理”的多元化社会机制,提高公共服务的质量。

总而言之,公益性事业单位改革任重而道远,改革不是简单地减人、减机构、甩包袱、甩负担,更不是把事业单位搞小变弱。改革的最终目的应该是不

提升公益性事业单位提供公共产品和服务的数量和质量。“治理”理论之下的公益性事业单位改革应当建立在行政体制改革大势所趋的基础之上,进一步跨入创新社会管理体制的“深水区”,为实现公共利益最大化而不断完善自身。

[参考文献]

- [1] 徐靖雯.公益性事业单位改革探究[D].哈尔滨:黑龙江大学哲学与公共管理学院,2010:15.
- [2] 中共中央.中共中央国务院关于分类推进事业单位改革指导意见[Z].2011-03-23.
- [3] 胡舒立.事业单位改革的“破”与“立”[J].现代工商,2004(9):18.
- [4] 林修果.非政府组织管理[M].武汉:武汉大学出版社,2010:43-44.
- [5] 詹国彬.中国事业单位改革:起因、原则与路径选择[C]//“构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会2007年年会论文集.北京:中国社会科学出版社,2007:1191.
- [6] 黄恒学.中国事业管理体制研究[M].北京:清华大学出版社,1998:158.
- [7] 殷献茹.我国公益类事业单位改革的对策研究[J].产业与科技论坛,2010(9):21-23.

Based on the Governance Theory of Public Welfare Institutions' Reform

LI Kun

(Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: As an important carrier to offer social public service, public welfare institutions play active role in transformation of government functions. However, with the pace of reform in administrative system gradually speeding up, many problems of public welfare institutions have arisen. The public welfare institutions themselves can not nicely adapt to public welfare undertakings and public service's requirement. Deepening reform of public welfare institutions is the most important link in reform of institutions, also the title of innovating social management. It is necessary for public welfare institutions' reform to commence from the various systems to continue to enhance its capacity to govern, then achieve equalization of public service finally.

Key words: public welfare institutions; public service; reform