

中国事业单位的改革历程及其逻辑

孙晓冬

[摘要] 改革开放以来中国经济社会的本质性变化引发了事业单位的根本变革。以市场化为核心路径,中国事业单位改革取得了宏观、中观和微观三重意义上的成果。宏观成果是指通过分类改革,庞杂僵化的传统事业单位系统被拆散,结构合理的事业单位组织群落逐渐被建成。中观成果是指“直接的完全市场化”和“间接的部分被市场化”加速了事业单位的自立化进程,事业单位逐渐成为拥有相对独立的主体地位和财政基础的事业单位法人。微观成果是指伴随着工资制度改革和人事制度改革的展开,市场性要素嵌入事业单位的运行机制并逐渐转化为激励事业单位组织成员积极行动的结构性价则。同时,中国事业单位改革依然面临着市场化逻辑的适用范围、制度设计的整合性以及组织准则的内化等问题。

[关键词] 事业单位改革;市场化;组织衰退;组织平衡

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2022)04-0020-07

依据发展经济学家赫希曼的经典理论,在任何一经济、社会和政治体系中,不论企业和组织赖以运行的社会制度设计得多么完善,它们都将迟早表现出理性下降和效率衰退的倾向(decline)。^[1]作为与新中国特定的计划经济和政治文化环境相适应的特色产物,经受了市场经济转型和社会生态变化的巨浪冲击,在过去的几十年间,虽然拥有雄厚的人力和知识资本并且以持续发挥公共服务功能为其合法性基础,中国事业单位整体上仍呈现出赫希曼所言的“组织衰退”的状态。^①定位模糊、体制僵化、绩效低下等一系列症候群的出现,标志着事业单位的组织结构形态、运行机制以及存续意义都面临着关乎合理性、效率性甚至正当性的各种考问,也意味着一个巨大的事业单位系统将经历一场制度化的调整。

迄今为止,这一场中国事业单位的长链式改革已经从意识先行、实践滞后的粗放笼统的初级阶段,过渡到实践与意识联动进而实践修正意识的实质性展开阶段,改革的版图和逻辑日渐完整和明晰。但是,透过一系列过去推动的和当下推进的改革方略,未来的中国事业单位终将走向何方,能否建构起与组织内外情境

相平衡的“令人满意的(satisfactory)”的系统构造和运作机制,^[2]进而能否在攸关民情与国运的教育、科技、文化、卫生等基础领域生产并提供优质高效的社会公益,这样的一些问题似乎依旧悬而未决而值得探索。

一、问题所在:衰退的表现

根据帕森斯的AGIL模型,一个社会系统必需满足四个面向的需求——即获取充足资源,确立和实施目标,维持子系统之间的团结与协调,以及创造、保持和传播系统独特的文化与价值——才能生存和发展,或者说,抵御赫希曼意义上的衰退。^[3]以此为评价标准,我们发现,长期以来中国事业单位系统在环境适应性(A)、目标具体化(G)、组织整合(I)和实现价值传承(L)等方面都积累了衰退性要素。

首先,所有组织或系统的生存都取决于该组织或系统与其所在的社会生态系统之间建立的各种关系,

^① 关于中国事业单位存在的各种问题,中外学者进行了充分的阐述和论证。虽然视角和研究方法各异,但是事业单位在目标定位、职能实现、资源利用和适应环境等方面都表现出效率下降和理性衰退的状态,已经成为学术界的共识。近三十年间不断深化的中国事业单位改革,不仅体现了政府层面对于这种共识的认可,还可以被视为中国政府对抗事业单位衰退的积极回应。本文关于中国事业单位组织衰退的论证正是基于这样的事实和判断。

环境是组织系统延续所不可或缺的物质、能量、信息和秩序的终极来源。组织或系统的内部特征与所处环境的要求越匹配,其适应性越强。^[4]在中国情境里,事业单位系统原本赖以产生和存续的传统计划经济体制已经被中国特色社会主义市场经济体制所取代,这种伴随着约束与机会等资源要素的生态条件的变化,从根本上挑战着事业单位的环境适应性。相对于完成生产职能、遵循成本收益逻辑、与市场交易密切相关并由此顺应潮流被理性地推入市场化改革轨道市场化改革轨道的国有企业而言,虽然历经了上世纪80年代以来的数番调整,中国事业单位的改革脚步时至今日依然表现得迟疑和迷茫,而尚未经过全盘整顿的事业单位系统与中国特色社会主义的新格局之间也已经呈现出某些构造性的适应困难。一方面,依赖国有资产或社会资本而实现运转的本质属性,意味着事业单位毋须像企业单位一样以创造财富为使命并且经受突破变革、优胜劣汰的存亡考验;另一方面,事业单位系统内部秉持不同的技术和逻辑而庞杂运行的各种组织群落(organizational population),^①难以通过任何一元的正式化路径加以翻新和改造。换言之,自发进取的弱意志与复杂结构和沉没成本的高规定性,共同构成了事业单位衰退的内核。

第二,组织或系统是意在达成特定目标的具有技术理性的集合体,因此目标具体化通常被视作衡量组织理性或系统存在合理性的主要变量。特定的目标支持着组织或系统的理性行为:^[5]一方面为组织或系统的决策和行动提供准则和方向,进而激励有效的行为方式;另一方面指导组织或系统的结构设计。^[6]中国事业单位系统被赋予的完成非生产性公共服务职能的目标,可以被理解为决策者针对传统计划经济体制的环境要求所做出的理性判断,它所联结的是当时的社会情境、系统自身的资源能力以及可能预期的偏好结果。但是,由于笼统的目标定位模糊了系统内部不同组织群落各自的职能取向,在具体完成哪些任务、使用哪类人员、以及如何在不同的参与者之间分配资源等方面,事业单位系统始终处于格局粗放、逻辑混沌的状态。不仅如此,在长期的制度化过程中,地位和功能的政治化以及机构性质和管理模式的行政化^[7]已经嵌入事业单位系统并演化为其特别属性,现实中的事业单位在维持组织绩效、实现资源管理、规划整体布局、设计发展蓝图、建立自我约束机制、提供专业化的公共服务等方面表现持续低下,面临目标偏离和优势丧失的衰退困境。

第三,有效的沟通与协调是实现组织整合,完成组织目标和提高系统效能的前提条件。“在任何社会形势下,一个人或单位要有效地达到宗旨,不仅取决于其

自身的活动,也依赖于其活动与其他相关个体的活动的相关程度”。^[8]作为特定情境的特色产物,中国事业单位系统的整体架构、资源配置和全部机能运行都依赖于国家的协调和管理。政府设计一套总体的管制规则和实施机制,通过强制手段和激励措施,在事业单位系统内部建立起自上而下的权威链,并将政府决策和国家意图内化为事业单位系统的基本行动法则。然而,这种机构性质与管理模式的行政化,加之系统规模的巨大、纵向层级的繁琐以及横向分工的复杂,可能招致个体的原子化或组织的游离,进而导致个人与组织、组织与组织、组织与系统、系统与社会等各层次之间的联结变得疏松甚至断裂。

最后,关于价值传承的问题,只有当一个系统在支撑社会秩序的价值体系中取得合法性并由此获得社会承认和资源的时候,该系统才有可能实现其结构的整体性和延续性并保持其创造的文化与价值。^[9]中国事业单位系统之所以被创建出来并得以延续,是因为这样一种制度安排与时代情势密切相关,其组织文化和结构特征与特定的历史条件、社会经济体制以及意识形态和主流价值高度匹配且融合。换言之,正是因为事业单位系统在传统体制中获得了合法性认同,其“地位和功能的政治化和非经济化”、“机构性质的行政化”、“经费的财政供给化”、“资源配置的非社会化”和“职能的扩大化”等一系列特征^[10]才得以形成和保持。然而,随着时间的推移,在组织惯性和包括沉没成本、利益交织、习惯行为和外部支持等各种传统化力量的共同作用下,这些结构特征和规则逐渐制度化,它们与系统自身的文化与价值相融合并抗拒变革,事业单位陷入社会认同低下与合法性衰退的困境中。

二、对抗策略:改革的现实

如上文所述,过去的几十年间,中国事业单位系统在适应新环境、确立合理目标、有效协调和整合内部资源、创造和传播具有积极意义的文化与价值等方面,整体性且持续化地表现出效率低下、机能失灵的状态。直面衰退,改革无可避免。

从1978年党的十一届三中全会到1992年党的十四大,是中国事业单位改革的探索阶段。在这一时期,政府依据《中共中央关于经济体制改革的决定》出台了一系列政策,大体确定了教科文卫体等领域的改

^① 组织群或组织群落是组织生态学理论家建立的一个分析亚层,它们是一组在某些方面具有相似属性或拥有共同组织形态的组织,为了争夺稀缺资源而相互竞争,或出于对相似利益的追求在适当的条件下实现联合。代表文献如 Hannan, Mial T. and John Freeman. The population ecology of organizations, *American Journal of Sociology*, 1977, 82:(929-64); Aldrich, Howard E. *Organizations and Environments*, Upper Saddle River: NJ Prentice Hall, 1979; 等等。笔者认为,中国单位事业系统里存在着若干个大型的组织群落,它们虽然都是以提供公共服务为其基本目标指向,可是在具体的功能定位、结构形态和运行逻辑等方面存在着相当的差异。

革方向,在涉及事业单位的机构设置、事业单位与政府之间的财政关系、政府管制权力的下放、事业单位的法人资格取得和实行企业化管理等诸多方面也进行了初步构想,并且开始推行专业技术职务聘任制。

从1992年党的十四大到2002年党的十六大,是中国事业单位改革的发展阶段,探索建立与社会主义市场经济体制相适应的事业单位模式成为这一时期事业单位改革的主旋律。首先,按照党的十四大提出的“建立健全与事业单位特点相适应的人事制度”的方针,1993年10月事业单位开始引入竞争机制,试行工资制度改革。与之对接,《专业技术资格评定试行办法》于1994年发布,初步规范了技术职务系列和职称评定制度,并以此将事业单位人员的专业技术水平、职务职称评定和收入分配正式化地联系起来。随后,1996年10月以整顿事业单位财务制度为主旨的《事业单位财务规则》出台。同年7月,中共中央办公厅和国务院办公厅发布《中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题的意见》,提出“推进事业单位社会化,使之成为面向社会服务的独立法人”以及“根据事业单位的不同情况,分类进行改革”的初步构想。该构想在1998年颁行的《事业单位登记管理暂行条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》比较清楚地得以体现:两条例在立法层面初步明确了各类别事业单位的性质、法人地位和管理体制,促进了教育、科研、卫生、新闻出版以及勘探和勘察设计等领域事业单位的分类管理在全国范围内广泛试行。其后,2000年8月中央下发《深化干部人事制度改革纲要》,提出以“推行聘用制和岗位管理制度为重点,逐步建立起适应不同类型事业单位特点的人事管理制度”的指导原则。依照这一宗旨,中组部和人事部与科技部、教育部、文化部、卫生部联合发布了《关于深化科技、高等教育、文化、卫生事业单位人事制度改革的实施意见》。同年,中组部和人事部再一次发布《关于加快事业单位人事制度改革的意见》,进一步明确了“按照生产要素进行分配”的事业单位工资制度改革的方针。2001年,中编办组织“事业单位分类改革和分类管理调研组”并设计出相对完整的事业单位分类体系,依据功能、财政拨款方式、税收、价格政策和财务会计制度将事业单位划分为行政执行类、社会公益类和生产经营类,为事业单位分类改革的深入推进提供了更加明确的依据和方向。随后,2002年7月国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》,确定了“事业单位除按照国家公务员制度进行人事管理的以及转制为企业的以外,都要逐步试行人员聘用制度”的基本原则,阐明了关于聘用程序、聘用内容、考核制度、解聘辞聘制度等方面的政策规定,并以此宣告事业单位人事制

度改革即将跨入实质性展开的阶段。

以2002年党的十六大为标志,中国事业单位改革进入了深化推进时期。实行分类改革、重塑事业单位体系,同时,转换用人机制、实现事业单位管理体制的创新,成为这一时期中国事业单位改革版图上两项明确的核心课题。

一方面,为呼应1996年提出的分类改革初步构想和1998年颁布的两个暂行条例,2004年6月《国务院关于修改〈事业单位登记管理暂行条例〉的决定》发布,《事业单位登记管理暂行条例实施细则》于2005年4月、《关于深化文化体制改革的若干意见》于同年7月出台,它们共同廓清了事业单位的性质定位,为分类改革的正式展开提供了依据。随后,2006年7月《关于事业单位分类及相关改革的试点方案》出炉,“分类改革”被正式地引入现实执行层面,并作为解决事业单位系统失衡失当问题的核心路径在全国各地被广泛探索和试行。2008年2月,党的十七届二中全会明确提出“推进事业单位分类改革”的方针,并将事业单位改革的基本思路概括为“按照政事分开、事企分开和管办分离的原则,对现有事业单位分三类进行改革。主要承担行政职能的,逐步转制为行政机构或将行政职能划归行政机构;主要从事生产经营活动的,逐步转制为企业;主要从事公益服务的,继续保留在事业单位序列,强化公益属性,整合资源,完善法人治理结构,加强政府监管。推进事业单位养老保险制度和人事制度改革,完善相关财政政策”。随之,2011年3月《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》发布,6月事业单位分类改革时间表正式出台。依据该指导意见和时间表,预计在清理规范的基础上,事业单位分类于2015年完成(即通过“转制”将承担行政职能的和从事生产经营活动的两类组织从事业单位序列中剥离),新的事业单位管理体制和运行机制于2020年建立。同年8月,九个分类改革配套文件推出。9月,中央分类推进事业单位改革工作部派出五个工作组,赴各地调研了解《指导意见》的贯彻落实情况和各地分类推进事业单位改革的开展情况。至此,事业单位分类改革正式启动并席卷全国。如此三年之后,2014年11月财政部、国家税务总局和中宣部联合发表《关于继续实施文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业若干税收政策的通知》,继而2016年11月中共中央办公厅国务院办公厅发布《关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见》,从税收政策、国有资产管理和人员编制等方面进一步推进了经营性文化事业单位的“转企改制”进程。2017年党的十九大再次强调“深化事业单位改革,强化公益属性,推进政事分开、事企分开、管办分离”的改革宗旨。作为政策回应,《国务

院办公厅关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知》于2018年12月出台,至此彻底确立和规范了经营性文化事业单位的“文化企业化”的改革路径。

另一方面,在2002年提出的在事业单位试行聘任制的意见基础上,2006年2月人事部发布《事业单位公开招聘人员暂行规定》,提出“从2006年起,所有事业单位的新进人员,除国家政策性安置、按干部人事管理权限由上级任命及涉密岗位等确需使用其他方法选拔任用人员外,都要实行公开招聘”的事业单位用人原则。同年11月人事部公布《事业单位岗位设置管理试行办法》,对事业单位岗位设置管理的范围做出了明确规定。随后,《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革方案的通知》及其实施办法也相继出台。作为与此配套的改革措施,2009年1月事业单位养老保险制度改革方案下发,山西、上海、浙江、广东、重庆等五个省市先期开展试点。同年3月《关于深化医药卫生体制改革的意见》下发,同年9月国务院常务会议决定在公共卫生与基层医疗卫生事业单位和其他事业单位实施绩效工资。随后,2010年6月《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020)》颁布,提出“遵循放开搞活、分类指导和科学规范的原则”,“创新管理体制,转换用人机制,扩大和落实单位用人自主权”,“分类推进事业单位人事制度改革,逐步建立起权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度”,以此清晰地勾画出事业单位人事制度改革的理念、整体构想和未来走向。^①至2014年4月,《事业单位人事管理条例》终于正式出台,从岗位设置、聘任机制、考核培训、收入分配和社会保障等方面建立了事业单位整合、激励、组织、分配人力资源的基本规范,也由此彻底明确了事业单位成员的职能属性及其与组织的权责关系。

三、抗衰理念:改革的逻辑

观察中国事业单位改革的历史,可以梳理出三个核心判断。第一,迄今为止的事业单位改革大体上跨越了摸着石头过河的简单粗放的探索阶段,进入到理念完全明确、逻辑基本清晰、实践极其困难的复杂且关键的阶段。第二,虽然陆续出台的各项改革举措并非是在统一明确的理念和精细规划的改革蓝本之下被逐步推进的,在时间序列上也存在着断续和交错,但是整个改革进程基本上顺应着两条主脉渐次展开和深化,即打破系统、重建组织群落的脉络,和改革管理体制、优化资源配置、提高组织绩效的脉络。第三,市场化逻辑不仅被充分导入,而且市场化改革也基本上被认定为变革事业单位管理体制和激励事业单位进步的最重要的途径。

首先,综观事业单位改革的经纬,追根溯源,从上世纪八十年代开始推进的经济体制改革虽然首先发轫于国有企业领域,可是其革命性的理念、态势以及对于改革成果的预期等都自然而然地波及到事业单位领域。事业单位与国有企业由相同的历史环境和体制模式所塑造,二者都与曾经的环境和模式高度适配,在社会变迁的过程中也同样面临着目标定位失当、职责权限模糊、绩效低下等组织衰退的问题,由此,国有企业改革的理念和逻辑也就应该一定程度地适用于事业单位改革。事实上,从八十年代中期至九十年代初叶,一系列关于科教文卫事业改革的决定相继出台,它们都体现了对于国有企业改革方策的借鉴。然而,这一时期的事业单位改革,与其说是对系统自身的问题加以反思后所采取的有计划的理性行为,不如说是对生态环境剧烈变化的一种条件反射式的即时性反应,缺乏理念指导的改革呈现出模仿的特征和零散的形态也相应地成为必然的结果。

20世纪90年代初期开始,随着中国特色社会主义市场经济体制这一宏观环境的日渐成熟,事业单位改革作为行政管理体制和政府机构改革的重要组成部分开始受到重视。“当基本生活资料已经解决且社会的生产剩余还在不断增长时,随之而来的是,经济发展过程本身会对政治发展进程提出更高更严的限制”,^[11]这一论断正是对于上述事实的最好注解。自此,一方面,按照“政事分开、事企分开”的基本原则,事业单位分类改革经过将近三十年的断续摸索,完成了从理念层面到实践层面的实质性跨越。在合理分类的基础上实现“转制”的推进,成为事业单位分类改革的明晰走向。具体而言,这一进程自1996年初步确立关于探索各类事业单位在市场经济体制中的合理定位、分类进行改革的这一理念构想开始;到事业单位登记管理暂行条例及实施细则出台(1998和2005)、试点方案发布(2006)、分类标准提出(2008)的实践准备阶段;再到2011年政府下发分类改革指导意见并确定正式的改革时间表的实践行为阶段;最后到2014年针对经营性文化事业单位的“企业化”而制定税收政策、2016年明确“企业化”改革的指导意见、2018年提出“支持文化企业发展”具体规定的实践深化阶段。经由一系列“分类改制”的“拆散”与“重组”战略,事业单位系统的全新格局已经日见端倪。另一方面,以党的十四大提出的“建立与事业单位特点相适应的人事制度”为起点,工资制度改革在经历了试行(1993)、方针确立(2000)、改革方案与实施办法出台(2006)的三个阶

^① 2013年度人力资源和社会保障事业发展统计公报数据显示,截至2013年,全国事业单位聘用制度推行率、工作人员合同签订率、岗位设置完成率均超过了90%,事业单位公开招聘制度推行率也达到了90%。

之后,已经将实施绩效工资确定为主体改革路径;人事管理制度改革则按照“推行聘用制和岗位管理制度为重点”的指导原则(2000),于2002年开始试行聘用制,其后,以公开招聘暂行规定(2006)和岗位管理试行办法(2006)的发布为标志,从2006年开始正式在事业单位导入公开招聘制度和岗位管理制度,并以2014年《事业单位人事管理条例》的确立为标志而彻底制度化。至此,通过充分引进竞争机制的一系列改革举措,事业单位的用人机制和管理体制基本实现了整体性规划,确立了相对规范的人员进入和退出程序,并将收入分配、岗位管理和组织绩效紧密地联结在一起。

综上所述,从上世纪80年代中期开始推进的中国事业单位改革,在经历了最初的理念混沌、路径模糊、对环境变化作出简单条件反射的阶段之后,经过近四十年间的摸索、实验和调整,其版图逐渐变得丰满和明朗,其方向和路线也日益变得清楚和切实。一方面,通过分类改革的路径拆散事业单位系统、重建结构关系合理的事业单位组织群落;另一方面,通过财务制度改革和人事制度改革的路径变革僵化的管理体制、重塑自立且高效的事业单位组织和组织人,换言之,沿着日渐明晰的路线全面推进事业单位改革向纵深方向发展,实现事业组织的外部平衡和内部平衡,^[12]一种“令人满意的”中国事业单位的未来图景也许相当可以期许。笔者提出的第一、二个判断则体现了这种期许。

至于第三个判断,笔者认为市场化逻辑的导入主要有三种表现。其一,市场化逻辑在事业单位分类改革的“转制”策略中被直接且清楚地体现出来。所谓“事企分开”,就是让原本拥有社会属性的组织回归社会,让理应拥有企业属性的组织通过“转制”这一市场化的改革路径转变为企业。事实上,自2011年事业单位分类改革总体规划确立以来,中国已经开启了最大规模的事业单位改制工程。那些从事有偿性经营服务、拥有自我发展能力、在运行方面与国有企业几乎相同的大量的经营性事业单位,或者说“实行企业化管理的事业单位”,在经历了彻底的民营化和市场化的洗礼之后,已经基本上全部汇入了市场组织的行列。^①

相对于第一种表现,市场化逻辑的第二种表现更为间接,即市场化不是作为一种政府主导的明确的改革路径,而是作为一种事业单位主体为了回应环境压力而间接逆向展开的自立化战略表现出来的。众所周知,在“政事分开、管办分开”的理念下,一方面为了提高公共财政资源的使用效率,另一方面为了促进事业单位的自足自立,政府在给予事业单位一定程度的自主权的同时,对原来的事业单位财政拨款方式实行了调整。除了被划分为“公益一类”即保留在事业单位

序列的承担义务教育、基础性科研、公共文化和公共卫生等基本公益服务的事业单位依旧获得国家财政的全额保障之外,其它领域的事业单位都要经受不同程度的财政预算拨款的削减。在这样的政策导向下,那些接受差额拨款或自收自支的事业单位不得不主动地谋求变革和发展,向财务独立核算、自我积累和自我约束的方向转轨。作为其结果,引进市场性要素甚至进入市场领域,也就自然地成为这些拥有了更大自主权的事业单位的战略选择。^②

简言之,上述两种市场化逻辑的表现都可以被视为“环境权衡的结果”,^③或者如巴纳德所说的旨在追求“组织的外部平衡”的结果,这是因为虽然表现形式不同,但二者都通过“直接的完全市场化”(表现一)或“间接的部分被市场化”(表现二)的方式重新规划了事业单位的结构与性质,使其与市场经济体制环境相适应和匹配。与此相反,市场化逻辑的第三种表现是一种旨在追求“组织的内部平衡”的结果:一方面通过以增量改革和实行绩效工资为主要模式的工资制度改革;另一方面通过以导入聘用制、公开招聘制和岗位管理制度为核心内容的人事制度改革,竞争和激励机制逐渐渗透到事业单位的组织构造之中并内化为其结构性要素。在这些结构性要素的影响下,个人绩效与组织绩效相联动,工资报酬与劳动贡献相对接,这样的联动和对接机制进而促进个人的劳动生产性提高和整个组织的绩效提升,并为实现组织的内部平衡提供保证,这一环环相扣、持续进阶的脉络可以被理解为该种逻辑的理想展开方式。

四、反思:成果和问题

从计划经济体制向市场经济体制转轨这一中国社会环境的本质性变化,引发了事业单位在资源基础、职能定位和运行机制等方面的深刻变革。中国事业单位改革是一个以对抗组织衰退和推进组织模式变迁为使命、以“分类改制”尤其是市场化为主要路径的逐渐深化

① 经营性或效益型事业单位,按照市场规律运作,为公众提供生活必需品,是最早进行企业化转制的事业单位,例如电力、煤气和自来水领域。随后,文化和新闻出版等领域的事业单位改制改革取得进展,典型案例如中国东方演艺集团有限公司,其全部事业编制已经申请核销,全体员工从2010年7月1日起参加北京市企业职工基本养老保险,原事业身份职工全部纳入企业劳动合同管理。

② 截止于2014年5月,我国拥有事业单位111万个,事业编制3153万人,其中独立核算事业单位大约95万个,各项事业经费支出占国家财政支出的30%以上。国务院法制办、中央组织部、人力资源社会保障部就《事业单位人事管理条例》答记者问[EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/xwzx/content/2014-05/15/content_5526284.htm?node=53628.

③ 组织权变理论强调设计决策取决于环境条件,是对环境权衡的结果。组织至少应该在两个层面上与环境相匹配或对接:其一,组织内的每个子单位的结构特征必须与该单位所联系的特定环境相适应;其二,组织的分化与整合模式必须与所在环境的总体复杂度相适应。Lawrence, Paul R. and Jay W. Lorsch. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967.

的过程。在这个过程中,改革的方向、路线和版图日渐明晰,改革的成果和问题也相互牵绊着渐次显露出来。

所谓改革的成果,可以从宏观、中观和微观三个层面被认定和评价。首先,宏观的改革成果是指,对于事业单位系统的整体构造而言,通过推进事业单位分类改革,“政事分开、事企分开”的理念逐步被现实化,庞大僵化的事业单位系统逐渐被拆散,与市场经济体制环境相适应的结构合理的事业单位组织群落逐渐被建成。这一宏观的改革成果不仅构成中国事业单位存在和进一步发展的基础,而且在最重要和最根本的意义上证明了迄今为止的中国事业单位改革收获了巨大的成功。其次,中观的改革成果是指,对于被改革浪潮席卷的事业单位自身而言,“直接的完全市场化”和“间接的部分被市场化”加速了事业单位的自立化进程,中国事业单位正在成长为拥有相对独立的主体地位和财政基础并越发自主动地参与到市场经济体制环境之中的事业单位法人。这一中观的改革成果意味着,逐渐自立的事业单位不仅在组织内部获得了更加有效的权力资源,而且也获得了与更大的组织外部环境直接对接的机会(“公益一类”事业组织除外,其改革成果主要表现在微观层面)。最后,微观的改革成果是指,对于事业单位内部的组织成员而言,伴随着工资制度改革和人事制度改革的展开,包含着深刻市场性要素的绩效工资制、聘用制、公开招聘制和岗位管理制度被相继导入每一个事业单位的运行机制之中,并逐渐转化为激励事业单位组织和组织人积极行动的组织规范或结构性法则。这一微观的改革成果的意义在于,只有当组织和组织人按照这些组织规范或结构性法则积极行动的时候,组织衰退才有可能被抵御,组织自身才有可能实现发展,因此,对于每一个事业单位组织而言,这一微观的改革成果具有更加核心的和现实的意义。

所谓改革的问题主要包括三点,即关于市场化逻辑的适用范围问题,关于制度设计的整合性问题以及关于组织准则内化的问题。

首先,如上文所述,市场化逻辑通过拆散事业单位系统(“直接的完全市场化”)、促进事业单位自立(“间接的部分被市场化”)和革新事业单位管理机制(导入市场性要素)被充分体现出来,而且,其有效性与合理性也可以在相当程度上从宏观、中观和微观三个层次被确认甚至支持。然而,市场化是否是唯一的改革路径,这一路径适合在哪些领域以何种形式何种程度被实践和坚持,这样的疑问不仅存在而且不容忽视。过度市场化可能会导致公益性这一事业单位赖以正当存在的本质属性弱化甚至丧失,事业单位在“政府购买服务”的政策覆盖下被经济利益驱动而转变为自我服务自我发展的利益主体、公共服务提供的价格与质量之

间出现不匹配甚至断裂、更深层次的公共问题由此而出现等一系列的连锁反应。事实上,市场的经济性价值追求与事业单位组织秉持的公共精神之间可能存在排异反应,过度市场化的弊端已经在教育和医疗卫生领域有所显现并引起了社会的广泛关注。因此,在当下的时点,透过分析市场化逻辑的适用范围来重新思考和判断市场化的积极意义与负面效果将不仅是合理的而且是必要的。作为一种防止过度市场化的可能方策,事业单位的社会化路径可能成为今后中国事业单位改革探索的方向。所谓阳光是最好的防腐剂,在“政事分开、事企分开”的根本原则之下,拥有政治正当性与行政能力的政府应该致力于创造一种良好的滋养公共价值或公共精神的社会环境,并引导社会多元力量广泛参与社会公共治理,将事业单位公共服务的生产与提供放置于全社会成员的监督与质疑、修正与改进、理解与接受的良好循环之中,从而激励事业单位组织的稳固与成长。

其次,虽然重建事业单位组织群落的分类改革、促进事业单位自立的财政拨款方式的调整、变革事业单位管理体制的工资制度改革和人事制度改革已经取得了相当的进展并且基本上确立了中国事业单位体系发展的宏观框架,可是这一框架依旧过于基础、笼统和粗放。从组织权变理论的“组织的分化与整合模式必须与所在环境的总体复杂度相适应”的观点得到启示,笔者认为,在中国特色社会主义市场经济体制这一极端复杂的生态环境里,事业单位改革最终能否收获“令人满意的”成果,事业单位能否回归理性并实现发展,在很大意义上取决于与之相关联的其他制度设计能否与之实现匹配和整合(譬如关于事业单位人员的养老以及医疗保险等方面的制度安排)以及能否在事业单位内部建立起更加精细理性的微观制度架构。正如西蒙所强调的,“把一个人或单位(事业单位)的活动与其他人或单位的活动联系起来,是一项最重要、最复杂、最困难的任务”。^[13]因此,从宏观到微观,完善或创建相关配套制度,构造中国社会与事业单位系统之间、事业单位系统与内部组织之间、组织与组织之间、组织与个人之间各层面紧密高效的联结,将可能影响事业单位改革的纵深展开与最终成果。

最后,“社会结构的延续性取决于人们在其中的行动再生现行模式的程度”,^[14]中国事业单位能否对抗衰退和实现发展,最终取决于其组织成员是否愿意为了“提供公平优质高效的公共服务”的组织目标而积极作为。组织在本质上是一个整合个体参与者贡献的协作系统,组织必须得到充分的参与者贡献才能生存。^[15]迄今为止,透过各种意义上的改革,中国事业单位已经愈发呈现出自立与理性的形态,各种与市场经

济体制环境相匹配的制度规则也逐渐嵌入到事业单位的组织构造之中。可是,被注入或被强加的制度规则只有通过被组织成员接受和“准则内化”的过程才可能真正地产生影响,因为准则是“对他人的社会义务”和“对共同价值的承诺”。创造准则是“一个在组织或协作系统以及正式权威体系中,灌输和引导观念、态度和忠诚的过程。这一过程使得个体利益服从组织利益,从而实现协作系统的整体利益”。^[16]在这种意义上,笔者认为,建立赫希曼意义上的“退出、呼吁与忠诚”机制,激发组织成员的承诺,获得他们的贡献与“忠诚心(loyalty)”,进而实现组织共同体的民主管理,应该成为对抗组织衰退、建设“令人满意的”中国事业单位的最终课题。①

【参考文献】

[1][11][美]阿尔伯特·赫希曼.退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应[M].卢昌崇译,北京:经济科学出版社,2001.
[2][8][13]Simon, Herbert A. *Administrative Beh-*

avior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization, 4th Edition. New York: Free Press, 1997. p137.

[3][9]Parsons, Talcott. *Structure and Process in Modern Societies.* Glencoe, IL: Free Press, 1960.
[4]Burns, Tom, and George M. Stalker. *The Management of Innovation.* London: Tavistock, 1961.
[5]Simon, Herbert A. On the Concept of Organization Goal. *Administrative Science Quarterly*, 1964, 9 (1-22).
[6]Scott, W. Richard and Gerald F. Davis. *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open System Perspectives.* Pearson Education, Inc. 2007.
[7][10]黄恒学.我国事业单位管理体制改革研究[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2009.
[12][15][16][美]切斯特·巴纳德.经理人员的职能[M].王永贵译,北京:机械工业出版社,2013.
[14]Giddens, Anthony. *Central Problems in Social Theory.* Berkeley: University of California Press, 1979. p70.

(责任编辑 彭心洋)

Reality and Logic of Reform of China's Public Institutions

Sun Xiaodong

[Abstract] China's public institutions under the market economy background have been experienced substantial changes because of phenomenal transitions in economic and social situation. Institution reform has achieved results at macro, meso, and micro levels. At the macro-level, the traditional multifarious, disorderly, and ossified public institution system was broken through classification reform and restructured to form well-balanced organizational populations. On the middle level, direct and indirect marketization have advanced the process of public sectors to transform into efficient institutional corporations with relative self-governance and financial independence. The achievement at the micro level was through personnel system reform. Market factors have been integrated into the operating mechanism to promote positive organizational culture and motivate employees' performance. However, problems still remain in the process of public institutions' reform, such as defining the applicable area of "marketization" strategy, designing an integrated supporting system, and developing internalization values within an organization.

[Keywords] reform of public institutions, marketization, decline in organization, organizational equilibrium

[Author] Sun Xiaodong is Associate Professor at School of Political Science and Public Administration, China University of Political Science and Law. Beijing 102249