

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920071150680

UDC _____

行政性事业单位改革研究

厦门大学

硕士学位论文

行政性事业单位改革研究

Research on Reform of Administrative Institutions

刘会芳

刘会芳

指导教师姓名: 朱仁显教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2010年5月

论文答辩日期: 2010年 月

学位授予日期: 2010年 月

指导教师 朱仁显教授

厦门大学

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2010年5月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要

内容摘要

行政性事业单位是承担部分行政执法、行政监督检查和行政支持职能的事业单位。改革开放以来，行政性事业单位基本上保持着计划经济时代的管理制度和管理方式，政事不分、人员臃肿、效率低下、管理不善等问题大量存在，改革历程举步维艰。2006年中央机构编制委员会办公室印发《关于事业单位分类改革试点的意见》，明确了行政性事业单位改革的方向和思路，像政府部门又不是政府部门的行政性事业单位展开了新一轮的改革。本文以行政法学相关理论和公共管理理论为基础进行规范分析，试图提出一个科学、系统的行政性事业单位总体改革思路。除去绪论和结语，文章主体分三部分。

第一部分陈述我国机构编制分类管理的依据、原则，界定行政性事业单位的内涵、特征、类型、职能，分析行政性事业单位管理与运行中存在的主要问题。

第二部分归纳行政性事业单位改革的现有模式，分析改革现状，剖析改革存在的主要问题以及介绍经合组织国家行政性事业单位制度安排。

第三部分在明确改革的目标和原则基础上，确定行政性事业单位改革的基本思路为回归、保留、转制，从法律性质、组织体制、控制机制、人事福利制度、财务制度五方面分别提出三种改革思路的具体制度安排。

关键词：行政性事业单位；改革；分类

厦门大学博硕士学位论文摘要

Abstract

Administrative institution accounts for same functions of administrative law enforcement, administrative supervision and administrative Support. Since the reform and opening-up, administrative institutions have been adopting the management systems from the time of the planned economy, which have many flaws, such as overstaffing, inefficiency, etc. And the reform of the management system is faced with much difficulty. The views On the Experimental the classified reform of institutions by State Commission Office for Public Sector Reform in 2006 declared the reform direction and the reform ideas of the administrative institution, which suggested that the reform of administrative institution will soon be in process. The thesis explores the relative theories on administrative jurisprudence and public management and tries to come up with a general approach to this reform . The main body of the thesis divides three parts, excepting introduction and conclusion.

The first part states the bases and the principles of the classified regulation for the government organizations, and the defining of the contents, characteristics, types and functions of the administrative institutions. And the main problems in the management of the administrative institution are analyzed.

The second part concludes the reform current model, analyzes the current situations for the reform, and analyzes the problems of reform and introduces institutional arrangements on reform of administrative institutions about Organization for Economic Co-operation and Development.

On Defining the Target and Principle of reform, the third part determines the reform ideas as restitution, reservation and transform, and the system arrangement is from the five perspectives: legal nature, organizational structure, personnel welfare, and financial systems.

Key words: Administrative institutions; Reform; Classify

厦门大学博硕士学位论文摘要

目 录

一、绪 论.....	1
(一) 研究背景及意义	1
(二) 文献综述	2
(三) 研究思路和研究方法	4
二、机构编制分类与行政性事业单位改革.....	6
(一) 我国机构编制分类管理的依据和基本原则	6
(二) 行政性事业单位的涵义、特征与类型	9
(三) 行政性事业单位的基本职能	12
(四) 行政性事业单位管理和运行存在的主要问题	16
三、行政性事业单位改革的实践	20
(一) 行政性事业单位改革的现有模式	23
(二) 行政性事业单位改革的现状	20
(三) 行政性事业单位改革存在的主要问题	28
(四) 经合组织国家行政性事业单位的制度安排	30
四、推进行政性事业单位改革的基本思路	34
(一) 行政性事业单位改革的目标与原则	34
(二) 承担行政职能的事业单位回归行政机构	36
(三) 具有公益性的行政性事业单位保留转为公益性事业单位	40
(四) 承担支持职能的事业单位转制为社会中介组织	46
(五) 行政性事业单位改革的配套保障措施	47
结 语.....	49
参 考 文 献	50
致 谢.....	53

厦门大学博硕士学位论文摘要

Contents

Chapter I Introduction	1
1. Research background and significance.....	1
2. Literature review.....	2
3. Research ideas and research methods.....	4
Chapter II Agencies Establishment Classification and Reform of Administrative Institutions	6
1. The bases and the basic principles on category management of agencies establishment in China	6
2. The defining of the contents, characteristics and types of administrative institutions	9
3. The basic function of administrative institutions.....	12
4. The major problems in management and operation of administrative institutions	16
Chapter III Practice on Reform of Administrative Institutions	20
1. Modes on reform of administrative institutions.....	20
2. Current situation on reform of administrative institutions	23
3. The major problems on reform of administrative institutions	28
4. Institutional arrangements on reform of administrative institutions about Organization for Economic Co-operation and Development	30
Chapter IV The Ideas on Reform of Administrative Institutions	34
1. The target and principle on reform of administrative institutions	34
2. Some administrative institutions return administrative organs.....	36
3. Some administrative institutions maintain and transform public welfare institutions	40
4. Some Administrative Institutions Transform Community intermediary organizations.....	46
5. The Supporting Safeguards on Reform of Administrative Institutions.....	47
Conclusion	49
Reference.....	50
Acknowledgements	53

厦门大学博硕士学位论文摘要

一、绪论

(一) 研究背景及意义

改革开放至今的经验和教训表明，社会要想向前发展、各类组织要想长久不衰、各项事业要想蒸蒸日上，必须进行体制性改革。三十年来我国的经济总量增长了几十倍，人均收入已超 3000 美元；三十年来我国的政治体制更完善，民主参政议政表达渠道更广、更方便，决策更科学、更民主，六次以机构改革为主的行政体制改革正推动政府的管理方式、服务态度、办事效率、整体形象向科学化、人性化、高效化、负责化方向发展。这些成效为事业单位的改革提供了坚实的经济基础和政治保证。

由于政府机关受到人力、技术和设备等方面限制，无法很好地履行一些具体行政行为，而一些事业单位在人力、技术和设备等方面的优势正好可以弥补行政机关不足，从而出现行政性事业单位。其以专业的技术、灵活的管理运行体制为政府提供了大量决策信息、执行了大量政策、为社会公众提供了大量公共事业产品，吸纳了大量社会人员就业，已成为提供公共服务、建设和谐社会的重要力量。但行政性事业单位发展也问题重重。由于政府机构改革的影响，一些行政性事业单位成了机构安置裁减公务员的收留地；由于扩大单位自主权的同时缺乏有效监管，一些行政性事业单位过度“市场化”，偏离了现代事业单位的服务宗旨；由于行政性事业单位改革缺乏整体性和规范性，改革很大程度上是分散性的，临时性的，没有取得改革成效还造成大量浪费；由于没有从功能上对现有事业单位进行分类，不能科学把握行政性事业单位的本质属性，改革成效与市场经济发展要求仍存在较大差距；由于行政性事业单位的政事不分、事企不分加上自身各类管理制度设置不健全和运行不科学，一些改革推进举步维艰，收效甚微，有时甚至不了了之。

承担一些行政执法、行政监督检查、行政支持职能的行政性事业单位是事业单位的重要组成部分。深化行政性事业单位改革也是事业单位分类改革的重点之一，是大势所趋。首先，加快行政事业单位改革是行政体制改革顺利进行

的有力保证。历次行政机构改革均有一个共同特点就是裁员，而一般的安置措施是大部分被裁人员进入行政性事业单位，继续依赖财政供养，实质是人员和经费均未减少或减少甚微，很大程度上影响行政体制改革实效。因此，进行行政性事业单位改革，部分单位回归行政机构，明确工作人员的公务员属性，按照公务员制度分类管理，可以避免人员消减而未精简的怪圈，作为行政体制改革的补充，有利于保证行政体制改革顺利进行。其次，加快行政性事业单位改革有利于缓解财政重荷，减轻企业和群众负担。行政性事业单位大多由国家财政全额拨款，而目前事业单位机构的恶性膨胀，使得财政不堪重负。因此剥离出公益类和经营类事业单位，减少行政性事业单位，明确行政性事业单位的职能和职责，有利于缓解财政负荷。最后，加快行政性事业单位改革有利于推进我国行政管理的科学化。行政性事业单位主要从事行政执法、行政监督检查等行政职能，解决目前行政性事业单位政事不分、事企不分、职能错位、机制呆滞等问题，建立符合社会主义市场经济要求的行政性事业单位管理体制和运行机制，将极大推进我国行政管理的科学化。

（二）文献综述

事业单位是我国独有的承担部分公共服务职能、部分辅助性和专业性行政管理职能的社会组织，其中行政性事业单位是承担部分辅助性和专业性行政管理职能的事业单位。目前学术界多是对事业单位概念如何界定、科教文卫体等事业单位如何改革、事业单位与政府、社会的关系如何构建、事业单位内部存在哪些问题以及如何解决的研究，单独对行政性事业单位改革进行研究的资料比较少，主要集中在三个方面：

第一，关于行政性事业单位国有资产增值保值问题及对策研究。一些学者把行政性事业单位国有资产的问题归纳为：一是行政性事业单位国有资产管理比较混乱，缺乏相应的法律规制，主要表现在国有资产的登记方面，特别是国有资产的产权登记；二是行政性事业单位占有和低效使用大量资源；三是行政性国有资产管理机构设置混乱，监管者“缺位”严重；四是行政性国有资产流失

严重。^①解决行政性事业单位国有资产问题的对策有：一是建立与市场经济条件下公共财政制度相适应的行政性国有资产管理机构；二是加快我国行政性国有资产的法制化建设。

第二，关于行政性事业单位的会计制度、财务制度、审计制度研究。这方面的研究很多，主要是探讨如何完善会计制度、财务制度和审计制度。例如天津市财政所通过财政数据的对比分析总结出行政性事业单位机构改革对财政负担影响形成的财政负担增加、支出范围过大问题，主张必须深化改革，严格控制支出范围和加强对财政资金运行监督^②。

第三，关于行政性事业单位的改革方向研究。总体看，分类改革事业单位的模式已经成为学术界比较一致的改革主张。关于事业单位分类改革的理论研究和实践探索在最近五年发展快速，但其实分类改革研究并不是这几年的一种创新，几乎在2003年以前的任何关于事业单位改革的专著和文章均都不同程度谈到分类改革的思路和路径，只是缺乏整体性和系统性。例如，有学者按照分类改革的进程，将测绘事业单改革思路分为三个体系，即测绘行政管理体系、基础测绘保障体系、测绘经营与中介服务体系；第一体系承担测绘行政管理，回归政府，后两个体系中将建立起新的法人治理结构，实现三个到位，即出资者管理责权到位，经营者激励到位，监管者约束到位。^③而有的学者则主张储备系统事业单位改革的思路是转企改制，即转为国有企业。^④

第四，事业单位分类改革标准多样，功能分类成为主流。目前事业单位分类改革主要有行业分类、经费分类、功能分类三种划分方法。行业分类法把事业单位分为科教文卫体等，分别针对不同行业特点，出台改革方案，推进改革；经费分类法把事业单位分为全额拨款、差额拨款、自收自支三类，使用不同的管理体制进行改革。行业分类法和经费分类法难以区分不同事业单位的职能特点和内部运行机制，因此两种分类改革缺乏针对性^⑤。功能分类法按事业单位履行职能不同进行分类，有的分为监督管理类、社会公益类、社会中介类和生产

^① 参见王慧娜. 行政性事业单位体制改革与行政性国有资产的法律问题[J]. 南京政治大学学报, 2006(4): 67-70.

^② 参见高丽丽. 关于天津市行政事业单位机构改革对财政负担影响的研究[J]. 天津经济, 2006(5): 62-65.

^③ 参见周明达. 测绘事业单位分类改革与组织文化创新[J]. 中国测绘, 2002(2): 28-32.

^④ 参见周金艳. 储备系统事业单位改革研究[D]. 天津大学管理学院硕士学位论文, 2007.

^⑤ 参见张雅林. 公益服务的体制创新[M]. 北京: 中国社会出版社, 2003年, 98-100页.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要