

深水区改革的关键是事业单位改革

20250511 大树乡谈



生哥付费圈

时政/财经/认知/热点

历史1万+付费文立即获取
请加微信: xuetaang7799

之前文章提到多次，认为下一步深化改革的关键就是事业单位改革。

事业单位在中国非常特殊，很多前身就是行政部门改革的过渡性产物。从上世纪80年代开始，一个改革主线是政企分开、市场化改革，自1982年到1998年的五次机构改革中，每一次都大量精简行政部门，但裁撤之后又不能不管，否则改革阻力太大，于是就大量转为事业单位或社会团体，现在大量承担社会管理职能的事业单位就是这么来的。比如1998年机械工业部被撤销后，部分职能划转，剩下的整体转为机械工业联合会。

本设想是一个过渡，先把行政部门降为事业单位。再把事业单位转制为社会团体或国企，然后搞混合所有制改革等，每一次调整都会有更多职能被市场化，循序渐进也是为了降低改革的阻力，确保平稳。也有不少成功转

型的，但也有的就被固定下来，而且随着经济社会越来越复杂，开始承担更大的管理职能，有的也确实没办法，社会需要设立新部门，但是行政编制总数卡着，只能暂设为事业编制，比如原来的质检和药监在基层单位，就没几个行政编，所以跟工商老大哥合并的时候，意见很大。

这个过程中，也有部门诉求在里面，比如通过事业单位守住一些基本盘，又或者通过事业单位去执行一些敏感政策，既增加灵活性又能在确保掌控的情况下规避问责。

本质上，可以理解为一种行政体系的风险对冲，即想通过市场化提高效率，又不愿意放弃控制权，再加上现实事务极为复杂，慢慢也就形成了现在的局面。

其实从2013年开始，虽然每隔五年组织机构变化都不小，还开始搞党政合并合署改革，但相比上世纪80、90年代，行政部门的变化已经小很多了。相比之下事业单位的改革相对缓慢，在一些地方、领域有局部创新、试点，但全国范围看，事业单位的格局相当稳定，都说改革进入深水区，这个深水区很大一部分就是事业单位。

这么笼统的讲不太容易理解，还是举例子。

比如前天谈公积金改革，实际上公积金改革已经议论了十几年了，各种方案都讨论了，有的还试点过，曾经一度放开，但发现问题更大，又重回银行托管；还曾设想成立第四大政策银行把全国的公积金统筹起来，而小镇谈的“两金合并”“三金合并”也有人提，比如2020年黄奇帆就主张取消公积金，与年金合并，但遭到了反对。

但不改也不行，弊端太大了。现行公积金制度存在福利分配不均、使用效率低下、管理机制僵化、监管不严等问题，甚至在一些地方，还存在公积金被挪用、套取的情况，毕竟这钱分散在全国400多个事业单位管理，一些地方管理非常松散。2014年新华社就有一篇报道，提到住房公积金领域大案频发，简单模仿职工笔迹就能轻松套取大量资金，新华社批评是九龙治水、监而不管，年年把公积金联网监管作为重点，但年年难以实质性推进。题目是《没有一个机构能够真正“管得着”——透视公积金管理漏洞》，大家可以自行查阅。

但目前公积金改革基本沿着三个方向：扩大缴存覆盖面、扩大公积金适用范

围、优化提取使用的程序和方式，可以概括为扩面、提效、增便，最大的改革其实是允许灵活就业人员缴纳公积金，目前正在开展试点，但是说实在的，灵活就业人员就连养老和医疗都得自己缴纳，自行承担20%的比例，又有多少人愿意缴纳公积金呢？

所以看似公积金改革是400多个事业单位、4万多从业人员的事，但背后是部门之间、央地之间的博弈，也可以理解为话语权之争。这毕竟是10万亿余额的庞大资金池，每年还有大量资金流入、流出，改革本身就很麻烦，需要进行大量的协调，在没有高层直接关注、推动的情况下，改革动力不高。还有一个例子，那就是最近国家特别关注服务消费，这几年一直说要扩大服务业对外开放，但可以观察下，实际开放幅度很小，典型的如最近的医疗领域扩大开放，基本还是多年前的老模式，只是措辞上有所修改，外资关注的卡点并没有放开。

在服务领域，最需要的开放不是对外，而是对内。因为目前各个服务领域普遍被事业单位占据关键位置，外资进不来，难道民营就能进入？现在国家认为服务消费最大的问题不是需求，而是供给质量不足，比如商务王部长

在今年三月经济主题记者会上就总结为“商品消费主要的问题是消费能力、消费意愿偏弱，是需求端的主要矛盾；服务消费的主要矛盾是供给端，优质供给不足”。

中国的商品已经很卷了，但服务还太低级，根本无法满足中国人日益高涨的服务消费需求，于是就产生了巨额的服务贸易逆差，中国消费者去海外寻求满足，典型的就教育、医疗、旅游。除了民生服务消费以外，生产性服务业也存在优质供给不足的问题，几乎分析每一个生产性服务业领域都会面对事业单位改革的问题。

一次性多举几个例子：

比如科研领域，在科技成果转化方面，高校最差，还不到10%，科研院所高一点，但也只有十几个百分点，这还是被一些特别优质的科研院所拉高了平均值，目前中国科研的主力军正在转向产业界。当然也需要看到，在基础科研领域，科研院所还是顶梁柱，而且科研院所也在求新求变，比如中科院已经与全国所有省签订了合作协议，但无论什么角度评估，高校做得都很差。

说到高校，还有高等教育去行政化改革。在大学待过都知道，教授都很好

打交道，最难伺候的就是行政部门，实在太恶心了。而且高校的行政部门非常多，大量高校经费被后勤行政部门拿走了，这些部门如果光拿钱也就罢了，但为了证明自身价值，搞出来很多无效活动，让高校教授、学生们苦不堪言，比如教授每年需要花几百小时参加各种行政会议，想搞科研，还要跟行政部门反复拉扯。

出版、媒体等文化部门也是如此。比如出版社往往被用来安置分流干部，有的掌控教材出版专营，好的一面这有利于把控教材质量，但教材出版不应该出版社把关，完全应该由主业机构审核，而这类带有编制的出版社，效率普遍很低，比如在新书策划出版上，可能连民营出版机构一成的效率都没有。

至于媒体，现在大多数媒体已经没有什么财政经费了，需要自筹资金，到了县级基本只剩一个事业单位和官媒名头。这种情况下会发生什么可想而知，比如顶着官媒资质下场搞自媒体，甚至比自媒体还自媒体，一切为了流量，这个就不展开了。总之除了少数以外，其他网络融媒体，不管名头是啥，基本当自媒体看就行。

方方面面还有很多，大家可以随便找一个领域，想想看是不是存在对应的事业单位，再评估下这个事业单位是否能够进行市场化改革，改革后是否能提高效率，再考虑公共利益和社会利益，进行下平衡，基本就有数了。

深水区改革水深但不至于看不见底，基本对准事业单位就能看到大致的改革方向，但是怎么改就难了。这背后有利益捆绑，也有制度套利，有公心也有私利。比如说养老、教育、医疗，之前过度市场化，现在开始重新强调公有，但就算强调公有，也鼓励民间参与，这个度不容易把握。

目前全国和地方也有一些探索。

最主要的就是分层分类、逐步推进。比如此前事业单位改革，划分为行政类、公益类、经营类，先把经营类完成转企，公益类也分为三类，在财政经费、薪酬结构、人员编制上有所区别。一类是全额财政拨款，比如义务教育学校、疾控中心；二类是差额拨款，需要部分自筹，比如公立医院和高校；三类则是自收自支、市场化运作，比如上面提到的出版社和媒体，这些未来完全可以转为企业，转为企业之后，如果经营不好，那就破产清算。

这个过程需要慢，尽可能降低阻力。

比如冻结编制、自然减编，退休1个就取消1个编制；还可以进行利益置换，提供市场化收益补偿编制损失，引导有条件的单位市场化改革；还可以逐步把部分职能从事业单位进一步剥离到独立运作的国企，这方面环卫、绿化是典型，基本由城管委管理，由国有服务集团特许经营。

这几年也开始在法人身份上进行探索。比如科研领域的“新型研发机构”，深圳以理事会为核心的事业单位法人治理结构改革等，但总的来说基本停留在地方试点上。

事业单位非常复杂，每个领域情况都不同，今天尽可能概括的谈一谈。