

综合事业局模式与我国水利事业单位改革

郑宇辉

(水利部综合事业局 北京 100053)

[摘要] 在分析我国事业单位基本概念和特征的基础上,指出水利事业单位存在的主要问题:单位数量多、规模小、种类繁多;业务分散,形不成合力;经济基础薄弱,经济实力不强;政事不分,管理体制落后,发展动力不足。通过研究水利部综合事业局改革的实践,得出启示:改革要确立战略目标,坚持业务和经济共同发展,明确改革思路,按照“三条主线、四个层次”稳步实施,重视改革外在形式,更重视改革内部机制,实行主辅分离,重视人才培养和使用。

[关键词] 水利;事业单位;行政管理

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-951X(2006)03-0055-03

随着我国行政管理改革的不断深化,事业单位整体改革的步伐也越来越大。水利是我国国民经济重要的基础设施和基础产业,水利事业单位是水行政主管部门重要的技术、业务支撑和政府延伸职能的承办单位,是作好水利各项工作重要的组织机构,如何按照社会主义市场经济的要求改革水利事业单位,是水利系统和水利行业当前关注和探索的热点。

1 事业单位的基本概念和特征

1.1 事业单位的概念

事业单位作为一种基本的社会组织形态,具有不同于政府机构、企业单位和其他社会组织的地位、性质、目标、功能和运行方式。《事业单位登记管理暂行条例》对事业单位给出了如下定义:事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织^[1]。

1.2 事业单位的特征

事业单位是有4个特征:①非政府性。事业单位不像政府部门可以直接行使国家权力,它的基本功能是以社会公益为目的,通过为社会提供公共服务和公共物品,沟通政府与社会、政府与市场之间的关系。②非营利性。事业单位是国家为了社会公益目的举办的组织。事业单位的非营利性表明,其组织宗旨不是为了营利,但不等于说它们不可以营利。事业单位的非营利性也并不否认事业单位可以举办营利性组织,只不过事业单位通过开展经营活动取得的合法收入,还要服务于其组织的基本使命,要符

合其宗旨和业务范围的活动,用于扩大向社会提供的服务数量和质量。③非特定多数性。事业单位没有特定的服务区域和对象,它的服务面向政府,也面向全社会不特定多数人。水利事业单位并不是纯粹面向水利部门的,而是为与水有关的所有组织、部门和个人提供服务的。当然,事业单位服务区域和服务对象的非特定性并不能否认和抹杀各个事业单位从事业务领域的特定性和专业特点。④事业单位是独立法人。事业单位虽然由国家机关举办,但却不在政府机关的层级体系中,而是独立的法人实体,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。我国的事业单位虽然在法律地位上是独立的,但在实际运作中并不能完全实现自主^[2]。

1.3 事业单位存在的主要问题及其原因

在我国,各项事业都被视为社会活动而不是经济活动,发展事业成了政府的一项基本职能,国家成了举办事业单位的唯一主体。国家包办事业,一方面模糊了政府与社会的界限,扩大了政府的事业职能,增加了国家的财政负担,抑制了社会办事业的积极性和创造性;另一方面,加剧了事业与经济的分离,使事业单位在很大程度上丧失了发展的动力。事业单位缺乏发展的动力,事业单位照搬行政机关的管理模式,事业单位都拥有一定的行政级别,人员编制、岗位设置、人事任免、行为方式等等都和政府机关相同。事业单位不直接从事物质资料生产,属于非物质生产部门,不属于经济组织。这种对事业单位运作的非经济性定位,将事业单位的活动排除

在了经济活动之外,将事业发展与经济发展割裂开来,导致了事业单位运作与经济活动的分离。政事一体化是我国事业单位最典型的特征,政事不分的直接结果是事业单位成了行政机关的附属物。事业单位的这种附属性地位直接决定了其生存对政府机关的依赖性。在这种情况下,事业单位缺乏应有的独立性,很难有效地进行自我管理。

2 水利事业单位存在的主要问题

水利事业单位存在以下主要问题:①单位数量多、规模小、种类繁多。以省级水行政主管部门为例,其直属的单位一般都有二三十个,有的地方甚至更多。这些单位中有水利管理单位,如水库管理处、河湖管理处、灌区管理局等;有勘测设计单位,如水电勘测设计研究院、水利规划设计院等;有科研单位,如水利科学研究院、水土保持研究所等;有教育单位,如水产学院、水利学校、职业技术学院等;有工程施工单位,如水电工程局等;有水文信息管理单位,有后勤服务单位;此外,还有一些以企业形式存在的事业机构等。②业务分散,形不成合力。事业单位多呈点状分布,有一项业务就设立一个机构,比如水保业务设立水土保持局,水文业务设立水文局,水产业务设立水产局等。有一个工程就设立一个管理部门,如每个电站有一个电站管理处,每个水库有一个管理局,每个灌区有一个灌区管理处等。在这些单位内部,都设有综合、财务、后勤、党务等部门,部门设置重复。单位与单位之间缺乏有机联系,形不成合力,不能发挥整体优势。③经济基础薄弱,经济实力不强。水利事业单位大多承担社会公益性职能,业务经费基本依靠国家财政拨款,产出大多体现为社会效益。即使有一些生产经营性单位,也都是在水利行业内谋生,以承揽水利水电工程建设项目为主,利润率低,积累很少,缺乏足够的对外投资能力,经济实力不强。这种现象同样存在于流域管理机构中,各流域机构虽然也都兴办了一些经济实体,但这些经济实体处于边缘和从属地位,很大程度上是作为安置富余人员的机构。④政事不分,管理体制落后,发展动力不足。水利事业单位承担了一些本应由政府或社会承担的职能,比如学校、医院、培训机构、疗养中心等。在管理上,事业单位完全采用传统的行政管理体制管理,每个单位都有相应的行政级别,无法适应社会主义市场经济体制的新要求。在人事制度上,事业单位缺乏用人自主权,想要的人进不来,不想要的人出不去;在分配制度上,“吃皇粮”观念根深蒂固,职工的积极性、主动性和创造性不能得到有效的发挥。

3 水利部综合事业局改革模式

3.1 综合事业局的基本情况

综合事业局成立于2000年8月,由水利部原机械局、科技推广中心、人才资源开发中心、国际经济技术合作交流中心、建设与管理总站、水土保持监测中心、沙棘开发管理中心、展览音像制作中心和综合开发管理中心多种经营部分等9个事业单位及其附属单位组建而成。主要职能是受水利部委托,承担水资源管理、水利科技推广与应用、人才资源开发与培训、水土保持监测与生态环境建设、水利水电建设与管理、外资引进与利用、沙棘开发管理、水利音像展览、水利行业机械管理、水利水电机电产品制造、水利多种经营等方面的综合管理和服务工作。目前,综合事业局机关内设9个处室,有在京直属事业单位10个,直属科研(培训)机构4个,局属及控股公司4个,代管单位1个,挂靠社团3个^[3]。

3.2 综合事业局改革模式的思路 and 做法

综合事业局的组建,只是完成了规模小、业务单一的多家事业单位的合并,解决的是小、多、散的问题,这主要体现在外在形式上。真正的改革是如何理顺管理关系,建立良性运行和发展机制问题。综合事业局成立之初,管理关系不顺,全局运转不畅,当时的综合事业局不像一个有机的组织,更像一个松散的联合体。为了走出一盘散沙、毫无生机的境地,综合事业局明确了“建立精干高效的事业队伍,实现业务强局,建立强大稳定的经济基础,实现经济强局”的两大战略目标,提出了按照“三条主线、四个层次”的改革思路。即按照行政管理、业务管理、经济财务管理三条主线,分局机关、局属在京事业单位、局属科研机构、局属企业四个层次进行改革。

作为水利部直属的事业单位,建设业务强局,为水利事业提供综合管理支撑,是综合事业局立局的根本,也是自身发展的内在要求。局机关、局属在京事业单位、局属科研机构的改革正是围绕业务强局建设进行的。首先是建立精干高效的局机关。在机构设置上,按照三条主线调整局机关的组织机构设置,而且随着事业的发展不断进行调整;在干部选拔和配备上,推行人员聘用制,按照岗位公开选拔和招聘工作人员,并实行干部离职内退制度;在收入分配方面,改革收入分配机制,以岗位管理为基础,适当拉开收入差距;在后勤服务上,实行后勤服务与行政职能的分离。通过一系列改革,局机关人员的整体素质明显改善,一大批年富力强的同志走上领导岗位,管理水平和效率得到显著提高。其次是对局属在京事业单位进行分类改革。根据政府需求、社会需求、发展潜力三个指标对在京事业单位进行分类,

划分为代行政府职能的、承担一定政府延伸职能的和不再承担政府职能的三种类型,按照不同类型实行分类改革。对前两类单位,严格控制发展规模,对所办企业进行整合,使其精干高效,保证集中精力做好水利部政府职能延伸工作;对第三类单位,局机关帮助其消化历史遗留的包袱,果断改制为企业,进入市场。展览音像制作中心在离退休人员转由局机关统一管理后,整体改制为北京大江世纪展览有限公司,顺利地实现了事业向企业的转变。第三是改革科研机构。根据国家科技体制改革的总体要求,结合各单位的实际情况,局属科研机构或整体转制为科技型企业,或转为中介机构,保留事业单位性质,内部实行企业化管理。最后进行局属及参、控股企业的改革。综合事业局是综合性非常强的事业单位,如果只注重业务工作,不注重发展自身经济,单纯依靠政府财政是无法实现可持续发展的。整合局属企业,大力发展经济,则是综合事业局坚持两条腿走路,建设经济强局的具体体现。

发展经济首先是选择产业方向。综合事业局确定了产业发展的三项原则:①不能举办完全生产一般性产品、参与市场竞争的企业;②不能举办纯粹依靠一两个人的智力决定一个单位生死存亡的企业,如IT企业就不适合国有单位参与;③不能举办个人与公司运转关联性太强的企业。国有单位适合办资本规模大、有行业背景、有资源优势的企业。为此,综合事业局确定了水电开发、城市供排水和技术咨询服务三大主力产业,组建新华水利水电投资公司、中国水务投资公司、中水新华国际工程咨询公司三大主力公司。截止2005年底,新华水利水电投资公司实现控制已投产和新开工水电装机200万kW,中国水务投资公司实现增资扩股8亿元人民币的目标,中水新华国际工程咨询公司在成立不到一年的时间里,实现合同额近2000万元。此外,综合事业局对不是战略发展重点的其他企业加强管理,整合其他局属企业成立国泰新华实业公司。

经过四个层次的改革,综合事业局初步建立了精干高效的事业队伍和灵活规范的运作机制,业务管理日趋规范,经济规模逐步扩大,综合实力明显增强,完全摆脱了组建初期的被动局面,改革取得了良好效果,为更大范围的水利事业单位改革积累了宝贵的经验^[4]。

4 综合事业局改革模式的五点启示

启示一:确立适合本单位发展的战略目标,坚持业务和经济共同发展。综合事业局通过改革,不仅更好地完成了各项业务工作,逐步实现了建设业务

强局的目标,为水利部提供了更好的技术和业务支撑,为社会提供了更高质量的公共服务和公共产品,而且通过对经营性资产的整合,明确了三项主导产业,构建了三大主力公司,大大增强了综合事业局的经济实力,为进一步做好水利业务工作提供了坚实的基础和强大的后盾。

启示二:明确改革思路,按照“三条主线、四个层次”稳步实施。有了明确的目标,关键就看执行和落实。对于综合性强的水利事业单位,横向上一般都可以划分为行政管理、业务管理和经济财务管理三条主线,纵向上也大体上可以按照机关、直属事业单位、科研机构和企业四个层次进行划分。三纵四横清晰地勾勒出了综合性事业单位的脉络结构。

启示三:不仅重视改革外在形式,而且更重视改革内部机制。改变形式是现象,转换机制是本质。综合事业局几年来的改革,对组织机构进行了多次调整,以更好地适应工作的需要。在调整机构的同时,也改革了全局的内部运行机制。建立起了以岗位管理为基础的、竞争性的人事制度,实现了干部能上能下,探索分配制度的改革,实现了收入能高能低,推行对有突出贡献人员的重奖制度,激发了职工工作的积极性。对不同性质的单位实行分类管理,改变了以往管理中的混乱现象。

启示四:实行主辅分离,实现辅业主业化。将后勤服务从行政办公职能中分离出来,既保证了行政管理不受其他因素的干扰,又保证了辅助业务的顺利开展。后勤服务与行政办公交织在一起,后勤服务永远不能摆脱附属性的地位,而且还会影响行政办公的质量和效率。实行主辅分离以后,后勤服务就成为后勤服务公司的主业,实现了辅业主业化,行政和后勤工作质量都有明显提高。

启示五:重视人才培养和使用。事业的成败关键在人,单位核心竞争力的打造同样取决于人。重视人才,坚持以人为本,出台鼓励职工学习和培训的政策和制度,营造有利于人才成长和人才脱颖而出的氛围,就能广纳群贤,为事业带来可持续发展的动力。

[参考文献]

- [1] 国务院.事业单位登记管理暂行条例[EB/OL].[2005-11-10]. http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-07/06/content_1576921.htm.
- [2] 冯云廷,陈静.中国公共事业管理体制改革的思考[M].沈阳:东北大学出版社,2003.
- [3] 陶丽琴.重构与超越——水利部综合事业局改革实录[N].中国水利报,2004-10-21(13).
- [4] 王文珂.用“三个代表”重要思想指导事业单位改革与发展[N].中国水利报,2003-11-15(3).

(收稿日期:2005-11-18 编辑:梁志建)