

学校编码: 10384

分类号__密级__

学号: 13920111150434

UDC__

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

生产经营类事业单位转企改制的成本分析

——基于制度变迁视角的研究

The Analysis of Costs in the Reformation of the Productive
and Operational Public Utilities

——Based on the Institution Change Theory

王 露

指导教师姓名: 黄新华 教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2014年4月

论文答辩时间: 2014年 月

学位授予日期: 2014年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2014年4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

摘要

事业单位是我国特有的一种社会组织，曾经为我国各项事业的发展做出了巨大贡献，但随着社会主义市场经济的发展，这种体制已经不再适应时代的需求。2012年，调整修改了一年之久的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》出台，明确提出要对现有事业单位按承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别进行分类改革，其中生产经营类事业单位，被要求于2015年基本完成转企改制，但转企改制触动了各方的敏感神经，如何确保改制的顺利推行和有效成果，控制改制成本是关键。

要优化控制改制成本，首先需要对成本内涵与构成进行明晰，制度变迁理论为这种分析提供了研究视角。结合生产经营类事业单位转企改制的实践，改制成本可以分为设计成本、实施成本、摩擦成本和机会成本四类，其中设计成本即制度规划成本，实施成本则是由信息不完全、知识不完全引起的制度规划、契约重签、知识学习等产生的费用，摩擦成本来源于利益既得者抵触与反对改制引起的阻力，机会成本则是新制度不成熟下旧的事业单位体制留下余威引起的。虽然成本的存在具有必然性，但对于转企改制成本的高低，社会、政府以及改制事业单位并不是无能为力的，制度缺失、路径依赖、变迁方式、利益博弈以及非正式约束交互影响了设计成本、实施成本、摩擦成本、机会成本的高低，通过把握这些影响因素的走向，对转企改制成本进行优化控制也是不无可能的。要实现成本的约束，便要从完善改制制度、合理变迁方式、运用非正式约束、降低变迁阻力等方面入手，只有对成本进行有效的优化控制，以更小的成本获得更大的收益，才能使生产经营类事业单位的转企改制顺利推进。

关键词： 生产经营类事业单位； 转企改制； 制度变迁； 成本控制

Abstract

Public utilities are kinds of special social organizations in our country, and had made great contribution to the development of various undertakings. But with the development of the socialist market economy, Public utilities are no longer adapted to the times. In 2012, the introduction of "Guidance on promoting function-based reform of Public utilities", which was adjusted and modified around one year, clearly pointed that public utilities should be divided into three categories in accordance with the social function: engaged in administrative functions, engaged in productive activities and engaged in public service. the productive and operational public utilities were asked basically completed in 2015. But the reformation is striking the sensitive nerve of all parties, how to ensure the smooth progress and effective implementation of the reformation, restructuring costs control will be the key .

To control the optimization of restructuring costs, we should clear connotation and constitution of the costs first, institutional change theory provides a research perspective for the analysis. Combining the practice of productive and operational public utilities, restructuring costs can be divided into design costs, implementation costs, friction costs and opportunity costs. Design costs mean the costs of policy planning. Implementation costs, which were caused by incomplete information, incomplete knowledge, include the costs of policy planning, contract renewal and knowledge learning. Friction costs root in the resistance coming from the objection of vested interests. Opportunity costs derive from the remaining prestige the old public utilities left when the new institution system is immature. Although the existence of the costs is inevitable, for the level of restructuring costs, society, government and the public utilities are not powerless. Institutional

deficiency, path dependence, the way of system transition, interest game and the informal constraints influence the level of design costs, implementation costs, friction costs and opportunity costs interactively. To take advantage of these influence factors, cost optimization will be possible. In order to achieve the cost constraints, we should perfect the system of reformation, rationalize the way of system transition, apply informal constraints, and reduce the resistance of institutional change. Only by control the optimization of restructuring costs effectively, making greater revenues with smaller costs, we can implement the reformation of productive and operational public utilities smoothly.

Key words: productive and operational public utilities; reformation; institutional change; cost control

目录

引言	1
(一) 选题意义	1
(二) 概念辨析	2
(三) 文献述评	5
(四) 研究方法	9
一、生产经营类事业单位转企改制成本的主要构成	11
(一) 生产经营类事业单位转企改制的设计成本	11
(二) 生产经营类事业单位转企改制的实施成本	12
(三) 生产经营类事业单位转企改制的摩擦成本	14
(四) 生产经营类事业单位转企改制的机会成本	16
二、生产经营类事业单位转企改制成本的影响因素	19
(一) 生产经营类事业单位转企改制中的制度缺失	19
(二) 生产经营类事业单位转企改制中的变迁方式	21
(三) 生产经营类事业单位转企改制中的路径依赖	23
(四) 生产经营类事业单位转企改制中的利益博弈	24
(五) 生产经营类事业单位转企改制中的非正式约束	26
三、生产经营类事业单位转企改制成本的优化控制	29
(一) 明确界定企业产权，完善转企改制制度	29
(二) 选择合理变迁方式，推进新的制度均衡	31
(三) 构建科学价值观念，形成非正式的约束	33
(四) 合理补偿受损利益，减小制度变迁阻力	35

(五) 严格进行资产评估, 降低国有资产流失.....	36
结论	39
参考文献	40
致谢	43

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

Introduction	1
i Research Significance	1
ii Concept Discrimination	2
iii Literature Review	5
iv Research Method	9
I Constitution of Restructuring Costs	11
i Design Costs of Reformation	11
ii Implementation Costs of Reformation	12
iii Friction Costs of Reformation	14
iv Opportunity Costs of Reformation	16
II Influence Factors of Restructuring Costs	19
i Institutional Deficiency in the Reformation	19
ii Path Dependence in the Reformation	21
iii Way of System Transition in the Reformation	23
iv Interest Game in the Reformation	24
v Informal Constraints in the Reformation	26
III Control of Restructuring Costs	29
i Defining the Property Rights, Perfecting the system of reformation	29
ii Rationalize the way of System Transition, Advancing the New Institutional Equilibrium	31
iii Building the Scientific Values, Forming the Informal Constraints	

.....	33
iv Compensating the Damaged Interests, Reducing the Resistance of Institutional Change	35
v Appraising Assets strictly, Reducing the Loss of State-owned Assets	36
Conclusion	39
Reference	40
Postscript	43

厦门大学博硕士论文摘要库

引言

（一）选题意义

事业单位源起于我国 60 年代的单位制度，是我国特有的一种社会组织，从事教育、科技、文化、卫生等社会服务活动，功能上，事业单位对应的是国外非营利组织、非政府组织，但其和政府的关系却十分密切，是与政府行政机关和企业相对应的一个概念，曾经为我国各项社会事业发展起到过积极的推动作用。随着我国市场经济体制的日益发展与成熟，这种于计划经济体制下诞生的传统社会组织开始呈现出种种疲态，严重制约了社会与经济的协调有序发展。人员机构臃肿、办事效率低下，已经为社会群众所诟病；部门利益与个人利益挤压公共利益生存空间，严重制约社会服务职能的履行。因此失去了生存土壤的事业单位必须进行改革。

最早的事业单位体制改革可以追溯到 1993 年“社会主义市场经济”被写入宪法时，自那时起，我国拉开了行政体制改革的帷幕，最初的事业单位体制改革也随之开始，但之后却迟迟未能有大的突破。党的十六大提出“以分类改革为主线，全面推进各类事业单位改革”，事业单位体制改革才真正大刀阔斧地行动起来。2004 年的四中全会、2005 年的五中全会进一步提出了“加快推进事业单位分类改革”。2007 年党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出：“推进事业单位分类改革。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。”2012 年 4 月中共中央、国务院调整修改了一年之久的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》终于发布，为事业单位分类改革确定了时间表，其中共涉及到超过 126 万个机构，包括 900 多万离退休人员在内的 4000 万职工。最值得关注的是《意见》明确提出了将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别，其中，“对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业”，根据《意见》，预计到 2015 年我国将在清理规范基础上完成事业单位分类，从事生产经营活动事业单位的改革基本完成，到 2020 年，“形成功能明确、治理完善、运行高效、监管有力”的事业单位管理体制与运行机制。2014 年 4 月，《文化体制改革中经营

性文化事业单位转制为企业的规定》发布，从财政税收、投资融资、资产与土地的处置以及工商管理方面进行了进一步的政策规定，作为转企改制的先驱，经营性文化事业单位能够为其他生产经营类事业单位的转企改制提供更多的经验积累。

生产经营类事业单位进行转企改制，是时代的要求与选择。在市场经济还处于萌芽阶段，生产经营类事业单位为我国各项事业的发展提供了当时市场难以或者是需要极为高昂的成本来提供的服务，但随着市场经济在我国的发展壮大，这些事业单位为了自身生存，在长期的运营过程中渐渐开始变味，原先的“计划经济”变异成了一种“统制经济”，强行霸占甚至垄断某一行业的市场份额，比如新闻出版行业，近几年来人们频频对这种事业单位性质的媒体提出质疑，甚至有人认为这种“政府的喉舌”早已失去最基本的新闻自由。此次改革，以新的企业体制代替传统上的事业体制便是为了更好地符合市场经济发展的新形势和新要求，继续为各项社会事业的发展发挥积极作用，但在改革中，没有哪种收益是可以不付出任何代价的，作为制度变迁的转企改制也是如此，撤销原本的事业单位编制，建立现代企业制度，并且完成部门与人员的双重置换，这些改制举措都是需要付出相应的成本与代价的。同时，事业单位改革涉及4000万人切身利益，而率先破冰的生产经营类事业单位，更是触动了相关部门和人员的敏感神经，因此不仅要认识到生产经营类事业单位转企改制成本存在的必然性，还要认识到其复杂性。另一方面，作为由政府牵头进行、涉及众多社会群众和社会层面的转企改制，无论是社会、政府还是改制事业单位，其对于转企改制的成本的高低并不是无能为力的，制度变迁的方式、政府的政策方案、改制的主动性等等都在很大程度上决定着成本与收益的多少。

（二）概念辨析

1. 生产经营类事业单位

《关于分类推进事业单位改革的指导意见》提出要“按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别”。所谓从事生产经营活动的事业单位，根据《国务院事业单位分类改革试点工作分类目录》，主要是指以营利为目的从事生产经营活动，所提供的产品或服务可

以由市场配置资源、不承担公益服务职责的事业单位，包括技术开发应用型科研机构、出版发行机构、一般性报刊杂志编辑发行机构、影视放映机构、音像编辑出版发行机构、体育文化设施服务机构、工程勘察设计机构、教学单位的实习工厂、农场以及机关事业单位的培训中心、宾馆、招待所、印刷所及其他后勤服务机构等。这些单位承担了原先市场可以提供的服务与职责，按照目前分类改革的要求，其改革以转企改制为主。

2. 转企改制

按照先易后难的改革顺序，事业单位分类改革率先对生产经营类事业单位进行转企改制。转企改制，即撤销原来的事业机构设置，建立和完善企业法人治理结构，从而构建现代企业制度，使原有的事业单位成为独立于政府的法人实体和市场竞争主体。转企改制转的是单位性质，改的是单位体制，核心是建立与企业性质相符的人事制度与分配制度。生产经营类事业单位按照单位现实状况，转企改制主要有三种方式：一是竞价出售，对于具备资产出售条件的事业单位，可面向单位内部职工、社会法人或其他自然人公开竞价出售，改制为股份制、股份合作制、合伙制或个人独资企业，国有资产原则上全部退出^①；二是改制重组，部分生产经营类事业单位中部分国有资产因为兼具社会公益职能而不能完全被企业化，对于这类单位，可以股份的形式部分出售资产，改制为股份制企业；三是撤并注销，对已经难以正常生产经营或转企后难以生存的事业单位，在清算债权债务、妥善安置人员后，注销事业单位法人^②。

2. 制度变迁成本

制度变迁成本的概念起源于交易成本，但二者并不完全相同，因此对于制度变迁成本内涵的明晰需要对交易成本这个概念进行追溯。

传统的新古典经济学是建立在一个市场是完全竞争的、参与者是完全理性的、信息是完备的这样一个理想世界之上，在这个世界中交易双方能够签订完全契约而不需要付出任何的交易成本，但正如斯蒂格勒所言，“与没有摩擦力的物理世界一样，零交易成本世界是稀奇古怪的”^③，科斯在《企业的性质》一文中便创造性地引入了“交易成本”这一思想，认为“利用价格机制是有成本的。

^① 河南省人民政府办公厅. 关于省直经营性文化事业单位转企改制中人员分流安置和劳动保障有关问题的意见[Z]. 2006-7-29.

^② 中共湖北省委,湖北省人民政府.关于分类推进事业单位改革的实施意见[Z]. 2013-4-12.

^③ 埃里克·弗鲁博顿,鲁道夫·芮切特. 新制度经济学:一个交易费用分析范式[M]. 上海:上海三联书店, 2012:13.

通过价格机制组织生产的，最明显的成本就是所有发现相对价格的成本”^①。既然零交易成本的理想世界是不存在的，那么为了使得社会能够有序顺利地运作，降低由于市场信息不完备和市场中机会主义行为所带来的交易成本，现实生活中人们必须生活于各种正式、非正式的制度约束之下，用诺斯的话来说这就是一种“制度矩阵”，因此，“制度”，便在这样一个存在各种各样的交易成本的世界里，显得尤为重要了。按科斯的论述，其仅将“交易成本”这一思想局限于了交易市场中，没有突破“交易”的字面含义这一层面，以此为切入点，诺斯、阿尔钦、张五常等学者却将“交易成本”的概念扩展到了对于人类社会制度的解释中去，张五常认为“严格而言，交易成本的称呼并不恰当，更合适的命名应该是‘制度费用’”^②，并且认为其应该包括“所有那些不可能存在于没有产权，没有交易，没有任何一种经济组织的鲁滨逊-克鲁索经济中的成本”^③，也即是说由于资源的竞争性和有限性，两人或两人以上存在的经济体便是一种制度，即使其之间没有发生交易，也会产生由制度所带来的成本。

新制度经济学家们通过制度来解释社会经济的增长，但制度是不可能一成不变的。一般认为制度失衡会引起制度变迁，随着市场经济的发展和个人需求的增加，当旧的制度供给无法适应市场与个人的需求时，原本可以获得的一些潜在收入增加无法在该制度下被内在化，便需要制度的更新来增加获得这种外部利润的可能性。制度失衡中表现出来的无法获取的这种外部利润，本质上是由于旧制度运作过程中产生过于高昂的交易成本而引起的，因此，制度变迁的目的其实就在于不断降低交易成本，从而获得制度收益与成本间的差值。诺思认为，交易成本的高低是衡量一个制度效率高低的标 准，也即是说，是否要进行制度变迁，是基于经济理性人对于新旧制度作出的成本——收益的分析与考量后，认为“改变协定或契约将能使一方甚至双方的处境得到改善^④”的一种选择。但是，即使这种成本——收益核算明显表明了新制度的建立与实行的收益是大于旧制度的，新旧制度在交替中不可避免地会产生交易成本，在这里将这种新旧制度交替过程中产生的交易成本称之为制度变迁成本。制度经济学上并

^① 罗纳德·哈里·科斯. 企业、市场与法律[M]. 上海: 上海三联书店, 1990: 75.

^② 张五常. 交易费用、风险规避与合约安排的选择[A]. 罗纳德·哈里·科斯, 道格拉斯·C·诺思. 财产权利与制度变迁[C]. 上海: 上海人民出版社, 1999: 167.

^③ 张五常. 交易费用、风险规避与合约安排的选择[A]. 罗纳德·哈里·科斯, 道格拉斯·C·诺思. 财产权利与制度变迁[C]. 上海: 上海人民出版社, 1999: 167.

^④ 道格拉斯·C·诺思. 制度、制度变迁和经济绩效[M]. 上海: 上海三联书店, 2008: 119.

没有对制度变迁成本进行过明确的概念界定，而新制度经济学目前一般是把交易成本定义为“包括所有与制度或组织的建立或变迁，以及制度或组织的使用有关的成本”^①，根据这点以及以上的分析可见交易成本的概念范围大于制度变迁成本，也即是说制度变迁成本是制度运作过程中产生的交易成本的一部分。制度变迁成本的复杂性和制度变迁的行动集团、具体方案、实施过程等都息息相关，故通过对此成本高低的分析也可以评估制度变迁会否成功与是否成功。当制度变迁的初始条件受到高昂的成本约束时，制度变迁便会进入锁定状态，即变迁无法继续进行；而当制度变迁能够进行实施，那么假设新制度取代旧制度可以获得既定的外部利润，制度变迁是否有效率便取决于新旧制度是以多少低的成本来进行交替的。

（三）文献述评

事业单位是我国特有的社会组织，国外并不存在相对应的这种组织形式，也极少有针对我国事业单位改革的深入研究，因此，本文的研究述评主要是对国内研究的一个综述与分析。基于研究主题的需要，本文将从生产经营类事业单位转企改制、转企改制的成本以及制度变迁成本三个方面对国内文献进行一个述评。

1. 关于生产经营类事业单位转企改制的研究

学者对于我国事业单位改革的研究由来已久，并且形成了丰硕的研究成果，但对于生产经营类事业单位转企改制的研究却起步较晚，直到分类改革政策的推出，生产经营类事业单位及转企改制方面的研究成果才逐渐出现。通过对目前已有研究资料的梳理与归纳，可以把研究点主要分为以下几个方面：

一是对事业单位改革历程的回顾。学者普遍把我国事业单位改革历程分为四个阶段，但对于第四阶段也即是分类改革开始的时间点却有不同意见。王澜明^②以十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》为分界点，认为2007年党的十七大开始事业单位开始进入分类改革阶段；而许铭桂^③则以党的十六大为分界线，认为自2003年开始我国全面推进各类事业单位的分类改

^① 汪洪涛.新制度经济学：制度及制度变迁性质解释[M]. 上海：复旦大学出版社，2009:48.

^② 王澜明. 改革开放以来我国事业单位改革的历史回顾[J]. 中国行政管理,2010,(6):7-12.

^③ 许铭桂. 我国事业单位改革历程回顾与分析[J]. 实践与探索,2013,(2):11-15.

革。

二是对转企改制存在的难点与对策的研究。易丽丽^①基于 76 位省部级、92 位厅局级领导干部的研讨观点，认为生产经营类事业单位改制的难点在于动力不足、阻力过大以及复合型事业单位的存在。浙江省编办^②则从改制理念、资产处置、劳动关系、社保待遇四个方面提出了转企改制的四点做法，并认为在此基础上要做到因地制宜、循序渐进。也有学者专就生产经营类事业单位改制中某一难点提出观点。如董文婷^③从财务管理、财务控制、财务风险危机预警、激励约束、财务综合评价五方面对我国经营性事业单位企业化改革中财务管理机制进行了深入的分析研究；刘朔言^④则以吉林省省管局直属事业单位春谊宾馆对如何处理事业单位经营性国有资产管理运营进行了探讨。

三是以实践案例出发的对生产经营类事业单位改制的研究。随着生产经营类事业单位转企改制实践的进行，理论结合实践的研究成果也陆续增多。李强^⑤借鉴国有企业改革相关理论研究成果，总结了江苏探索实践的做法经验，从而对从事生产经营活动事业单位改革动因、改革路径、改革操作等进行系统深入的分析研究；吴兴选取了湖北日报传媒集团、立人乡村图书馆、湖北演艺集团等试点改革机构作为研究对象，针对改制过程中的难点提出了相应的政策建议^⑥。

四是对生产经营类事业单位中的某一类别单位改制的研究。生产经营类事业单位包括多种行业，由于文化事业单位、科研事业单位的转企改制进程较快，因此就目前成果来讲学者多将研究关注点放于这些事业单位的转企改制上。杨佳露^⑦便对我国文化事业单位的管理体制创新进行了较为全面的描述，并为改革的继续推进和发展提出了有效的整改步骤和做法；《瞭望》^⑧就江苏省农药研究所转企改制后发生的一系列争议事件进行了原因探索和制度反思，希望江苏农药所改制的悲剧可以被其他生产经营类事业单位的转企改制引以为鉴。

① 易丽丽. 经营类事业单位改革的难点与对策[J]. 领导科学,2012,(7):7-8.

② 浙江省编办. 适应市场经济发展要求积极稳妥推进生产经营类事业单位转企改制[J]. 中国机构改革与管理, 2012,(1):53-55.

③ 董文婷. 我国经营性事业单位企业化改革中财务管理机制研究[D]. 甘肃: 兰州大学,2013,05.

④ 刘朔言. 改革和发展中的问题我国事业单位经营性国有资产管理运营模式研究[D]. 吉林: 吉林大学,2012,04.

⑤ 李强. 试析从事生产经营活动事业单位改革——以江苏为例[J]. 地方财政研究,2013,(1):65-70.

⑥ 吴兴. 我国文化事业单位改革研究[D]. 湖北: 华中师范大学, 2013,04.

⑦ 杨佳露. 国有文化事业单位管理体制体制改革研究——以上海市文艺院团为例[D]. 上海: 上海交通大学,2012,04.

⑧ 《瞭望》新闻周刊记者. 江苏农药所改制悲剧[J]. 瞭望,2010,(2):25-27.

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.

厦门大学博硕士论文摘要库