

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: 13920131150334

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

行政职能类事业单位改革阻力因素分析

Resistance Factors of the Reform of Administrative  
Government-affiliated Institutions

陈媛

指导教师姓名: 雷艳红 副教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席:

评阅人:

2016 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

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

## 论文指导小组:

雷艳红 副教授

许晓斌 副局长

罗思东 教授

# 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

## 内容摘要

承担行政职能类事业单位改革是事业单位分类改革的重要环节之一，它与政府机构改革相辅相成，是中国行政体制改革中不可或缺的一部分。目前，全国各地已基本完成事业单位分类批复工作，下一步将根据批复配套文件对承担行政类事业单位进行审核清查、撤并整合、职能剥离等工作。在第二阶段初期，改革出现了“缺少行政编制”“政策缺乏可操作性”“分类标准不统一”等问题，改革面临着来自内部和外部的重重阻力，这些阻力导致现阶段改革处于停滞不前的状态，难以继续。本文以造成行政类事业单位改革的阻力因素为对象，从人力因素、经济因素、政策法规因素和制度因素角度，对构成改革阻力因素的指标进行分析，建构影响行政类事业单位改革的阻力因素指标体系。并通过层次分析法，测算改革中各阻力因素对改革的影响程度，进而得出利益算计塑造了改革的实施路径这一研究发现。本文除导论和结论，文章主体内容包括：

1. 概括行政类事业单位的含义、特征、分类依据、职能划分和历史成因，界定行政类事业单位改革内涵和组织变革理论中关于变革阻力来源的内涵。
2. 阐述行政类事业单位改革研究现状，包括理论、实践探索和改革评价，归纳改革中遇到的问题及阻力。
3. 分析行政类事业单位改革阻力因素指标特征，阐述各阻力因素指标对改革的影响，构建行政类事业单位阻力因素指标模型。
4. 运用实证研究方法对行政类事业单位改革阻力指标因素进行权重分析，确定改革中各阻力因素的权重并为其赋值，验证改革阻力因素指标有效性。

**关键词：**行政类事业单位；事业单位改革；阻力

## Abstract

The reform of Administrative Institution is an important part of the function-based reform of public institutions, which is complementary with the reform of government institutions, is also an indispensable part of the administrative reform in China. At present, the country has been basically completed the classification and approval work of the function-based reform of public institutions, the next step will be according to the approval documents, undertaking the checking, canceling, integrating or function peeling work of the institutions. In the early second stages of the reform, a great number of problems has arisen, such as "the lack of administrative establishment" "the lack of operational policy" "different classification standards" and other issues. The reform seems facing heavy resistance from both internal and external, which leads to the reform remain stagnant and it is difficult to continue. This paper is based on the theories of organizational reform and public management, to focus on the resistance factors of the administrative institutions reform, using the methods of document research, events interviews and questionnaires, trying to analyze the resistance factors index and construct the affect index system of the administrative institutions reform. The paper uses Analytic Hierarchy Process as a means to measure the resistance factors which impacts of the reform and the relative importance of the them, finally, coming to shape the implementation of the interest calculation path of reform. This research will provide a scientific basis and theoretical reference for the next stage of the reform task arrangement. In addition to the introduction and conclusion, the article is divided into four main parts:

The first part includes the meaning, characteristics, classification based division of functions and historical genesis of administrative institutions, the connotations of the reform and the source of resistance in the organizational change theory are defined.

The second part describes the research status of administrative institutions reform, including the current situation of the reform and the problem of the reform.

The third part analyzes the character of the resistance factors' index of administrative institutions reform, explains the impact of each factor index resistance to reform, builds the resistance factors' Index model of the administrative institutions reform.

With the empirical research methods, the fourth part determines the weight of each factor in the reform, assigns it to verify the effectiveness of the resistance factor index.

**Key words:** Administrative institutions; Reform; resistance factor

# 目 录

一、问题的提出 .....	1
(一) 选题背景 .....	1
(二) 研究问题及其意义 .....	2
(三) 研究思路与方法 .....	3
二、相关概念与理论 .....	5
(一) 行政职能类事业单位 .....	5
(二) 行政职能类事业单位改革 .....	8
(三) 组织变革理论 .....	10
二、文献综述 .....	11
(一) 行政类事业单位改革诸观点 .....	11
(二) 行政类视野单位改革的研究方法 .....	14
(三) 行政职能类事业单位改革的问题与阻力 .....	14
四、行政职能类事业单位改革阻力的指标构建 .....	20
(一) 人力因素 .....	21
(二) 经济因素 .....	24
(三) 政策法规因素 .....	26
(四) 制度因素 .....	27
五、指标权重分析 .....	30
(一) 开展访谈 .....	30
(二) 问卷调查 .....	34
(三) 数据收集与分析 .....	37
六、结论与讨论 .....	43
参考文献.....	44
附录 1 访谈提纲 .....	47
附录 2 调查问卷 .....	48
致 谢.....	50

# Contents

<b>I. The proposing of question .....</b>	<b>1</b>
i. Research background .....	1
ii. Research question and significance .....	2
iii. Research ideas and research methods .....	3
<b>II. Related theories and concepts .....</b>	<b>5</b>
i. Government-affiliated institutions assuming administrative function .....	5
ii. The reform of government-affiliated institutions assuming administrative function .....	8
iii. Theory of organizational development .....	10
<b>III. Literature reviews .....</b>	<b>11</b>
i. Various viewpoints of the reform of government-affiliated institutions assuming administrative function .....	11
ii. Research methods of the reform of government-affiliated institutions assuming administrative function .....	14
iii. The problem and resistance of the reform of government-affiliated institutions assuming administrative function .....	14
<b>IV. Construction of resistance factors 'index of the reform.....</b>	<b>20</b>
i. Human resource factors .....	21
ii. Economic factors .....	24
iii. Policy and regulatory factors.....	26
iv. System factors .....	27
<b>V. Index weight analysis .....</b>	<b>30</b>
i. Conduct interviews .....	30
ii. Questionnaire survey .....	34
iii. Data collection and analysis.....	37

<b>VI. Conclusions and discussion</b> .....	<b>43</b>
<b>Reference</b> .....	<b>44</b>
<b>Appendix I Interview outline</b> .....	<b>47</b>
<b>Appendix II Questionnaire</b> .....	<b>48</b>
<b>Acknowledgements</b> .....	<b>50</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 一、问题的提出

### （一）选题背景

2011年3月，国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》和国务院办公厅《关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》正式发布，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，提出了本轮事业单位改革的阶段性目标，即到2015年，在清理规范基础上完成事业单位分类，承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成，从事公益服务事业单位取得明显进展，管办分离、完善治理结构等改革取得较大突破，社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化。由此可见，2015年是检验第一阶段改革成果的关键年，也是下一阶段推进改革的开局年。从文件中看，承担行政职能类事业单位改革（以下简称行政类事业单位改革）作为首当其冲的改革任务，其改革成果备受关注。截至2015年第三季度，全国大中小城市基本完成事业单位分类文件批复下发工作。2016年初，各地又陆续出台了关于事业单位分类改革的相关配套文件，明确了改革具体分工。至此，行政类事业单位改革可算是正式筹备就绪。

将各地的批复文件作比较后可以看出，地方在拟定分类改革实施方案时，普遍存在以下问题：一是照搬照抄中央文件，有的甚至直接用公文转发的形式，避而不谈地方改革实际面临情况，实施细则大而化之空洞无力。二是只讲方向不讲方法，例如文件虽然明确了行政职能回归的改革方向，但路径却不甚明朗，缺乏可操作性。三是分类标准不统一，导致同一单位在不同地区甚至是同省不同市的分类类别不一致，不利于单位正常工作上下对接和日常管理。四是改革进程差距悬殊，根据改革难易决定了改革速度快慢，造成全国改革成果参差不齐，下一步顶层设计方案无法全面配套实施。

在实际操作过程中，中央严格规定“不得突破行政编制和行政机构限额”，而有些地方急于应付，懒于深入探讨体制机制核心问题，只是简单采取“真挂牌假合并”“分类改革是一套，具体执行是另一套”“人员经费管理与分类改

革脱钩”等办法，使得“改革不彻底”甚至是“改革倒退”的局面不断出现。

产生上述问题的原因多种多样。本文以为，若不能探究真实的阻力因素，可能的后果是：改革目标无法按期完成，改革整体进程将严重滞后，改革成果浮于表面，前期投入白白浪费，改革矛头无法触及核心，从而严重影响下一步改革的推进。这也是为何有学者提出，“行政类事业单位改革实质是政府自身的改革”（易丽丽，2012a）。以往的研究中，也常把行政类事业单位改革与政府机构改革、大部制改革相结合。若阻力强劲，则会反向阻碍我国的政府机构改革和行政体制改革。

## （二）研究问题及其意义

在本轮改革启动之前，已有研究者预测到行政类事业单位改革可能遇到的种种障碍，并提出了初步解决思路，现有改制探索可分为三类，一是北京“公共管理中心”模式，二是上海申康医院管理模式，三是深圳公园“管养分离”模式，这三种思路模式都是以“管办分离、政事分离”为原则，在传统的部门领域条块管理基础上，探索职能分离的解决办法。

本文认为，若不存在行政类事业单位与行政单位的差别化，则无所谓行政类事业单位改革。因此，正是不同部门职能、财政、人事这些利益算计，塑造了行政类事业单位改革的实施路径。改革过程中所面临的各种问题不过是这一利益分歧的表现形式。

本研究以行为主体的利益算计作为讨论的逻辑起点，剖析行政类事业单位改革的阻力，进而构建行政职能类事业单位改革阻力的指标体系，并实证分析指标权重。

行政类事业单位属于中国特色社会主义改革的特有产物，在国外公共部门体制改革中鲜有前例可供参考，国内仅有黄恒学（2012）、任进（2010）、高红（2014）、赵立波（2003）、刘小康（2012）、易丽丽（2012）等少数学者专门针对这一改革发表期刊或章节评述。但是，行政类事业单位承担着国家行政执法、监督、决策、出发、许可等多项重要职能，其行政执行过程更是国家治理不可或缺的重要环节。可以说，该类改革是其他各项行政体制改革的基石

和冲锋，其牵连范围之广、利益之巨大，直接影响后续改革进程的顺利推进。本文旨在挖掘现阶段行政类事业单位改革阻力来源，将前人零散化的研究成果归纳总结，将工作实践中遇到的具体问题剖析解构，试图通过对阻力因素的专门研究，为打破改革难题、增强改革动力提供新方法新思路。

值得指出的是，除了发现、提取改革阻力因素外，本文还将比较、分析不同时期、不同类别、不同内容的阻力因素，并将改革中出现的问题概念细化、具体化、明确化，增加各阻力因素的维度，使其具有可测量性。

除此之外，研究中还将涉及以下几个问题：以职能为标准划分的事业单位与以经费形式为类别划分的事业单位在人员流动、财政管理中如何协调接轨？过渡期衔接不当政策不明是否会加剧改革的混乱？“两条腿”走路会否造成同一单位多种财政管理模式？“越改越乱”的现象是改革必经的阵痛还是发生的问题的警告？以及，改革中存在一类特殊人群，即参照公务员法管理的事业干部（简称参公人员）。在以往管理体制中，只要是单位性质被划定为参公单位，那么其事业单位人员享受的待遇和管理模式与行政机关公务员是一样的。但行政类事业单位改革的原则是“人随事走”，在部分职能剥离后，参公性质是否还有其存在的意义？单纯回归政府又与“不得突破行政编制限额”原则相违背？剩下的这部分人员是否会成为“前无古人后无来者”的最后一批参公干部？本文将对上述问题进行初步探讨。

### （三）研究思路与方法

本文选择以 Z 市承担行政职能类事业单位作为研究对象，以 Z 市部分涉及改革的行政类事业单位工作人员作为基本抽样对象，通过实际调查，发现地方行政类事业单位改革阻力现状，比较不同类型阻力因素特征，通过对比得出各类阻力因素在改革中所占权重，最后证明：利益算计塑造了该类型事业单位改革的实施路径。笔者希望通过研究，能够有目的、有针对性地适当调整该类事业单位改革方法和实施步骤，以提高工作效率、优化配套措施为目的，使改革向良性循环方向发展，同时，也为破解行政类事业单位改革难题提供参考。本文的研究内容主要从以下几个方面着手：

**第一部分** 从研究背景中提出研究问题，阐述研究目的与研究意义，理清研究思路，设计论文框架，指出研究方法。

**第二部分** 厘清“行政类事业单位”相关概念，梳理行政类事业单位改革历年政策文件，归纳现阶段改革的具体要求。阐述组织变革理论，为后文阻力因素提取和指标构建提供理论依据。

**第三部分** 介绍行政类事业单位改革研究现状，运用文献研究法，按照思路-路径-困境-方法的流程分析解构前人的研究，指出研究不足，通过比较分析改革中存在的问题和阻力。文献资料收集中涉及政策文件的部分得到了机构编制部门的大力配合，获取的书面材料和电子文档包括机构编制法规文件汇编、机构编制统计报告年鉴、涉改部门基本情况报表和改革批复文件等。该过程注意研究问题的针对性，尽量缩小研究范围，不随意扩大主题。档案查阅过程中注意保密性原则。

**第四部分** 重点分析行政类事业单位改革阻力因素，提取改革阻力因素指标，详细阐述改革阻力因素指标特征，从理论上建构行政类事业单位改革阻力因素特征指标体系。

**第五部分** 采用事前沟通、事中座谈、事后回访的模式对涉改部门相关负责人或人力资源负责人开展访谈。访谈前注意收集受访单位基本信息和受访人基本资料，访谈中注意对比查证口径不一致和矛盾之处，重点围绕涉改单位阻力来源构成和下阶段改革建议进行，访谈后从结果中提取阻力因素指标，根据指标变量设计调查问卷。问卷发放对象为涉改单位中不同层级的领导、中层干部和职工，从而得到多角度全方位的感受数据。收集整理调查结果录入软件，运用层次分析法得到各阻力因素权重并对其赋值。

**结论与讨论** 依据理论与实证研究结果，得出行政类事业单位改革阻力因素比对分析结论，并明确本文的不足以及未来可能的拓展深化。

## 二、相关概念与理论

研究行政职能类事业单位改革阻力问题，应先梳理与此问题相关的概念，包括行政职能类事业单位的内涵、特征、历史成因，行政类事业单位改革的相关政策文件和现有改制探索。由于本文是基于组织变革理论对阻力因素进行分析探讨，因此涉及的理念还包括组织变革理论及变革阻力来源概念。本章将对以上概念与理论进行介绍。

### （一）行政职能类事业单位

行政职能类事业单位，主要指的是直接承担政府的行政职能，为政府提供服务，根据法律法规授权、接受政府委托，承担具体行政行为或者提供行政支持，从事资格认证、监督管理、执法行为、咨询政策等活动的准行政组织类事业单位。

国务院发布的《分类意见》配套文件(2011)中明确指出,认定承担行政职能类事业单位的依据为国家有关法律法规和中央相关政策规定，机构名称、经费来源和人员管理方式不能作为依据。

表 2-1：承担行政职能的机构类型

行政职能类
金融监管，工程与环境质量监理，交通监理、路政运政、综合执法，卫生监督，资质认证，机关直属政策研究，信息统计等机构

资料来源：中编办，《中编办及有关部门对我国事业单位类型的划分》，2011年。

#### 1. 特征

行政职能类事业单位除具有事业单位的一般特征外，还具有自身显著的特征。

### (1) 认定依据

行政职能类事业单位认定依据主要有：①法律法规直接授权，比如《电力监管条例》授权的中国银监会、证监会，《气象法》授权的气象局、地震局，《专利法》授权的知识产权局等。②行政机关根据法律法规间接委托，比如交通运输部依据《公路法》委托授权的公路局，海洋渔业依据《海洋法》委托授权的海洋渔业执法支队，农业局依据《动物防疫法》委托授权的动物卫生监督所等等。③“三定”规定，即党中央、国务院、机构编制部门关于单位主要职责、人员编制、机构规格、单位性质所下发的相关批复文件。需要强调的是，认定依据中不包括地方政府和部门规章制度，也不包括部委文件和地方党政机关文件。

### (2) 主体界定

界定行政职能类事业单位，首先要厘清“行政”这一概念。广义行政包括“私人行政”和“公共行政”。狭义行政仅涵盖公共行政中主体为国家行政机关的公共事务管理活动。从主体角度而言，广义行政指的是全部社会团体和社会团体管理和执行公共事务的活动，而狭义行政指的是行政机关管理社会公共事务的活动。我国行政法上“行政”是较为中观的主体界定，即“包括国家行政机关，其次也包括依法拥有行政职权的其他组织”。因此，探讨我国承担行政职能类的事业单位改革问题，采用行政法上的行政主体界定更具操作性。也就是说，改革中的“行政”是指以国家行政机关为核心的行政主体依法组织管理国家、社会事务的活动，其主要特征为主体具有特定性，客体具有公共性，活动具有执行性、法律性和强制性。

行政类事业单位主体包括执法和管理两个类别。执法类包括行政处罚、行政强制、行政检查类事业单位；管理类包括行政许可、行政管理类事业单位。其中，行政执法主体包括法定授权和委托授权两种，法定行政执法主体是指依据宪法和组织法规定，应作为行政机构，因受到机构编制限额规定，无法如同上级和同类单位一样列为行政机关的事业单位，如地方旅游局；授权行政执法主体是指主管部门授权或委托行使执法职能的事业单位，如环保监察支队和文化综合执法大队等。

### (3) 职能划分

行政类事业单位的行政职能包括行政执行、行政监督、行政许可、行政处罚、行政裁决、行政强制和行政决策等。行政类事业单位的管理形式管理形式包括制定规章和规范性文件、行政许可、监督检查、行政处罚、认证认可、行政征收、办理登记、审查检测检验、行政处理措施。行政职能类事业单位改革的重点任务之一就是规范调整其承担的行政职能。

### (4) 机构设置

主要类别包括独立设置、合署办公和加挂牌子等。部分行政类事业单位前身是行政机关所属内设科室，后由于机构改革、职能扩充等原因从主管部门剥离，成为拥有独立法人的事业单位，但实际运行管理仍与主管部门紧密联系甚至在同一地点办公，如编办所属的事业登记管理局、农业局所属的库区移民局等。部分行政类事业单位设立之初，机构规格设置就属于高配，因此管理模式也相对独立，受主管部门制约较少。

### (5) 人员管理

在所有的行政类事业单位中，有的已经参照公务员法管理，也有的仍然作为一般事业单位运行。经费主要依靠国家财政全额拨款。值得注意的是，从全国范围看，参公单位不全是行政类事业单位，后者也并非全部参公，具体情况因地而异，但二者直接并无直接因果关系。就人员结构而言，行政类事业单位编制结构大部分由行政管理类构成。

另外，任进（2010）还补充，行政类事业单位在法人注册和效益产出方面都具有自身特点，前者是由主管部门进行备案，后者主要是方针、政策和行政行为。

## 2. 历史成因

行政类事业单位从无到有，从少到多，追溯起来是一个渐变的过程。行政类事业单位的形成有以下几方面历史原因：

一是政策“折中”的产物。刘小康（2012）指出，随着计划经济向市场经济转型，政府日益暴露出机构臃肿、人浮于事的弊端，所以，精简机构、精简人员就成为历次行政体制改革的重要内容之一。在严控机构编制的前提下，要完成政府机构改革“甩包袱”的需要，事业单位就成了主要的承接主体。根据

易丽丽（2012b）做的访谈结果显示，“1998年政府机构改革，机构减一半，大量事务需要管理，行政类事业单位机构数直线攀升”。

二是职能“安置”的需要。随着经济、社会转型发展，政府职能不断扩张，监管执法任务越来越重，传统的纵向行政机构无法很好履行这些职能（刘小康，2013）。行政机关作为上级主管部门，一般负责做出指导性、宏观性、意识形态的意见决策，较少承担执行性、具体性、业务性的工作任务，使得新增的行政职能无处安放。段磊（2014）认为，事业单位具有专门、专业的特点，正好与之互补，因此“赋予其公共事务管理职能”。

## （二）行政职能类事业单位改革

### 1. 相关政策文件

2011年国家于《分类推进事业单位改革指导意见》中首次正式提出承担行政职能类事业单位改革的概念。2013年F省编办在《行政职能类事业单位改革实施意见》中提出了改革具体要求。2016年中央下发《开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》，明确了第二阶段改革实施范围、试点进度和相关人员、财政配套措施。经过三次调整，有关政策可归纳为以下几个方面：

一是关于行政职能的要求。在严格审查的基础上形成目录，属于不该由政府管的予以转移或取消；属于市场可以自主调节的，或者社会中介可以自行消化的，予以限期停止或转入企业，不再由政府干预；属于能够法律或经济手段可以解决的问题不再使用行政手段；属于可以灵活监督的不再进行事前审批。

二是关于机构调整的要求。属于需要保留行政职能的单位，应连同职责一并划归为行政机关或直接转为行政机构。属于承担部分行政职能的单位，其行政职能划归行政机关后，要重新明确职责、划定类别、职责任务不足的予以撤销或整合并入事业单位；属于完全承担行政职能的单位，可调整为相应行政机关的内设机构，确需单独设置的，在机构限额内调整设置。

三是关于行政编制的要求。总体要求是在内部消化减少，改革期间不得新增。主要调剂手段包括政府机构改革、简政放权、自然减员、内部条件、控编减编等。确实困难难以满足需要的，可多核销事业编制，置换核增少量行政编

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.