

# 內地公共機構應建獨特管治規則

## 企業管治



原則與機制的侵蝕。

公共服務機構在內地被統稱為「事業單位」，作為與傳統概念中的「機關單位」、「企業單位」等並列的一類社會組織，涵括教育、醫療及科研等領域各類承擔社會公共服務職能的數量龐大的諸多主體。傳統定義下的事業單位有兩個基本特點：一是與政府部門一同納入國家預算，依靠國家財政運作；二是與企業不同，定位為非營利組織。但是時至今日，這兩個基本特點已經被全面突破：事業單位有民間舉辦的，完全不靠國家支持；也有具營利性質的。所以，「事業單位」的社會公共服務機構，外部管治環境和內部管治要素已經發生了根本的變化，須要重新審視和考察。

## 過分着重市場化產生負作用

內地政府對於社會生活的干預和控制曾達到了一個極端狀態——政府的觸角深入政治、文化、經濟，以至家庭領域，作為提供社會公共服務的「事業單位」被全面納入政府體系，完全按照政府機構的管治機制運作。從社會學意義上講，這狀態極大地壓制了私人權利空間，嚴重削弱了社會本應具有的自治功能。因此，近二十多年內地公共服務機構的市場化發展是把本應屬於社會自治的功能及權力，從政府集中控制中分離出來。

不過，公共服務機構管治絕對不是簡單的市場化可以解釋的，而歷經二十多年的市場化發展，過分市場化實踐的負作用，也積累到了一個必須面對的嚴重程度。尤其是作為市場化「重災區」的教育和醫療這兩個主要的公共服務領域，

關係到普通民眾的日常生活和社會的基本功能，所以引起的批評更強烈，所反映的問題也更具有普遍性。

內地市場化思維指導下，提出「教育產業化」的政策，試圖用全面的產業經營思路矯正原有的僵化教育體制。片面市場化的教育資源配置方式，造成最直接的後果，卻是教育所內含的公平機制的扭曲：基礎教育投入不足，法定化的九年制義務教育得不到普遍實現；高等教育收費高昂，造成眾多優秀的貧寒子弟喪失接受高等教育的機會。所以針對教育產業化的質疑和批評從來就沒有停止過，最終教育主管部門也不得不在兩年前出面自我否定了這一提法，但是這一政策的消極影響和慣性作用不是短期內可以消除的。

## 三類組織管治應守本位

就醫療改革而言，可以引述最近內地最高「官方智庫」之一的國務院發展研究中心發布的一個專門研究報告。該報告對整個醫療衛生的改革提出比較尖銳的批評，稱醫療衛生體制改革「基本不成功」，認為當前的一些改革思路和做法導致醫療服務的公平性下降和衛生投入的宏觀效率低下。該報告明確提出醫療衛生機構出現商業化、市場化的傾向是完全錯誤的，違背了其基本規律。

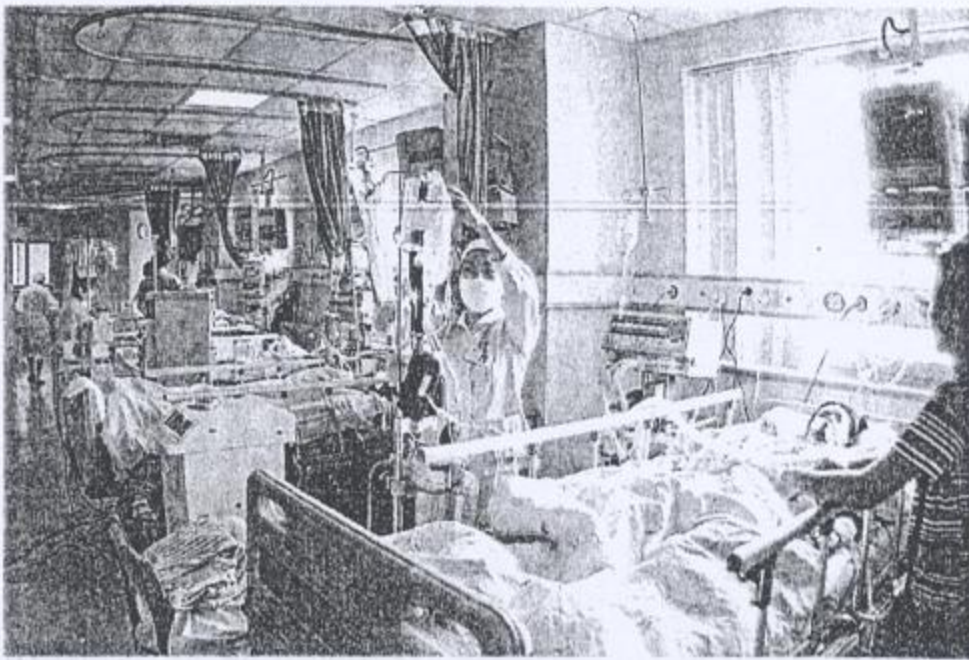
整體而言，現代社會組織按其發揮的社會功能大致可以分為三類：政府機構、企業組織和公共服務機構。三者自身管治應各守本位，相互借鑑而不可混淆界限。但內地長期一元化社會體系下，三者沒有合理的區別對待，目前的主要錯誤傾向就是企業管治規則對於政府機構和公共服務機構的不良傳播和侵害。公共服務機構只有與政府和企業嚴格分離後，才有可能談到獨立管治體系，但其難度可能遠高於企業組織，因為它們與政府的背景聯繫更緊密，且自身運作須仰仗其他機構的資金供給，所以更難於樹立獨立的普遍規則，但惟其難得，所以意義更大。

在內地目前發展階段，社會資本和經濟資源仍顯不足，單純利用民間自發機制發展公共服務機構力有不及，且大量公共服務職能是政府必須承擔的基本社會職責，無法「外

也難以走通，所以在政府提供主要資金支援、逐步發展民間資金支援的背景下，如何建立一個良好的自治性的管治機制成為關鍵。

這個問題大體類似國有企業建立內部管治機制，須要實現公共機構管治和資金來源的隔離，形成獨立機制而非依附機制。當然，公共機構管治的最終發展有賴整個社會自發意識和自治實踐的發展，需要更為多元的管治參照和社會資源供給。

何順文 漫會大學工商管理學院院長兼教授  
李元莎 漫會大學工商管理學院博士研究生



內地醫療制度以市場化的方式改革被批為「基本不成功」

包」，但沿  
用傳統體制  
卻無疑是走  
回頭路，即  
使想走恐怕