

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2015.01.010

事业单位去行政化改革的文化分析

张 志 刚

(大连理工大学 文法学院, 辽宁 盘锦 124221)

摘 要: 去行政化改革是事业单位改革的关键,不仅需要进行政事分开的制度安排,更需要推动组织文化变革,引领事业单位走出习惯窠臼,突破行政束缚,确立行业自信,重塑组织精神。事业单位去行政化改革面临着固有的级别档次文化、依附崇权文化、卑微工具文化、媚俗拜金文化等诸多文化障碍的消除荡涤。用文化视角分析和诊断事业单位改革症结,以柔性的文化方法协同刚性的管理体制突破,对于推动事业单位去行政化改革将大有裨益。

关 键 词: 事业单位; 去行政化; 文化分析; 文化协同

中图分类号: D 630

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2015)01-0056-07

A Cultural Analysis of the De-administration Reform of Public Institutions

ZHANG Zhi-gang

(School of Humanities & Law, Dalian University of Technology, Panjin 124221, China)

Abstract: De-administration reform is the key to institutional reforms, which involves not only separating the functions of the government from those of institutional organizations, but also breaking administrative conventions and constraints, uplifting institutional confidence and reshaping organizational spirits. De-administration reform is to a larger degree hindered by such barriers as conventional administrative hierarchy, authority submission, humble tool and vulgar mammonism. It is suggested that a cultural analysis and diagnosis of what lies at the core of institutional reforms, in combination with subtle cultural promotion and rigid administrative system reform, should exert great impact on the institutional de-administration reform.

Key words: public institution; de-administration; cultural analysis; cultural synergy

延宕 20 余春秋的事业单位体制改革,目前正聚焦在两个方面:一是推进分类改革;另一是逐步取消行政化。事业单位去行政化问题是党和国家的持续主张,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调,加快事业单位分类改革,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。可

见,去行政化已经成为事业单位改革不可回避的焦点问题。要解决这一问题,除了创造经济政治条件外,文化条件也应当引起高度重视。

一、文化变革:事业单位去行政化改革的关键

由于长期受行政部门的管辖与影响,事业单

位的行政化已积重难返：在管理体制上固化为规制、在心理上形成为习惯、在观念上积淀为文化。文化问题虽然是隐蔽的，但却是引领思维、驱动行为的习惯势力。要突破事业单位去行政化改革的瓶颈，最好从文化变革入手。

1. 事业单位的行政化色彩形成于“正名”，昭然于反复“正名”

国外没有事业单位的称谓，我国“事业单位”涵盖的内容相当于国外没有纳入政府体制的“社会公益组织”(institutional organization)，这类组织背后体现的是“慈善、爱心、奉献”，而不是“利益、金钱、财富”。也就是说此类组织在设立时首先考虑的是社会公益的需要而不是为了牟利。

我国对事业单位的诠释因为涉及定位“正名”而历经漫长岁月。最初考虑的是计划经济管理体制的需要，而后逐渐渗透公益精神成分直至欲与国外类似组织相接近。“事业单位”概念最早出现在1952年，当时涵盖的是文化、教育、卫生等部门^[1]，但是，把事业单位作为国家管理类别的提法则始于1963年国家编制委员会代国务院草拟的《关于编制管理的暂行办法》。该办法将事业单位界定为“为国家创造和改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，其经费由国家事业费开支的单位”。这里“经费由国家事业费开支”的明确说法提高了事业单位的行政管理规格。1965年出台的《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见(草案)》中又指出：“凡是直接从事为工农业生产和人民生活等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制单位的编制，列为国家事业单位编制。”这里多了“产生的价值不能用货币表现”一句。1984年《关于国务院直属事业单位编制管理的实行办法》中提出事业单位是“不以为国家积累资金为直接目的单位”。1998年国务院发布《事业单位登记管理暂行条例》，首次从法律上正式将事业单位界定为“为了社会公益目的，由国家机关举办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”。这里强调了事业单位存在的目的即“为了社会公益”，凸显了事业单位的文化精神，同时明确了事业单位属于“社会服务组织”。然而，由于当时受企业改革中建立现代企业制度、强调产权清晰的影响，该条件明确了事业单位的所有权是“国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的”，但是，这一

强调却突出了事业单位对国家机关的依附性质，增加了政事分开的难度。1999年颁布的《中华人民共和国公益事业捐赠法》虽然再一次明确规定了事业单位是“公益性非营利”组织，但并未涉及管理体制上的去行政化问题。因此，这种不断在概念上的“正名”和反复“正名”反而在归属和管理上凸显了事业单位的行政化。

2. 事业单位文化成于行政化，活于去行政化

毛泽东曾经指出：“现在许多人在提倡民族化、科学化、大众化了，这很好。但是‘化’者，彻头彻尾彻里彻外之谓也。”^[2]以此推论，“行政化”就应当是完全具备了行政组织的特点。事业单位的行政化多指事业单位受行政部门的管理过多、过细，以至于没有任何自主权，同时也意味着计划经济时代形成的集权文化的延伸和服从、听从、屈从文化观念的笼罩禁锢，形成了由高度集权的政府来举办、管辖、控制，并决定事业单位性质、地位和作用的格局。在组织机构的设置及其人员数量的定额和职务的分配即编制上，事业单位被纳入“全民所有制单位的编制”，列为与行政编制相并列的事业编制。这里不仅延续了高度集权的管理体制、凸显了指令性计划经济体制的色彩，而且也提升了事业单位的管理规格和行政地位，形成了由行政部门直接领导、管理主体单一化、资源配置计划化、运行经费由财政支出的行政权力化影响。同时，也使事业单位文化被行政管理体制所规制和决定，形成了深受行政化影响的组织文化。

其实，“行政化”是靠权力来管理的组织比较乐于采用的管理模式，凸显依靠权力强制力来维系的、上下有别、层级节制的组织管理方式。这种方式可以体现集权的权威，展现权力的贯通穿透性，利于指挥协调，然而，对于内容不一、行业有别、类型各异的事业单位来说，“行政化”虽然可以使统一管理顺手，但却是特色发展的障碍。

“去行政化”主要是指取消事业单位实际存在的行政级别，淡化事业单位管理的行政色彩，剥离其对政府的依附，放弃现行的管理模式，以社会组织、非官方的身份存在，展现社会组织功能，靠行业服务培育知名度。事业单位在政事分开、管办分离之后，没必要而且不应该再以公权权威来维系组织，以行政化手段来管理部门，而且，事业单位唯有去行政化，才能找到作为社会组织的原本身份，方可发挥社会公益组织的作用。然而，解决去行政化问题，不光是解决体制关系的理顺和制

度安排等“刚性”问题,还要解决组织变革、习惯改变、传统更新、公益重建等问题。更进一步说,事业单位去行政化意味着“管理文化要变”,“去行政化意味着大学、科研院所、医院等事业单位内部要建立一种制度文化”^[3]。

3. 事业单位文化凸显于改革,期待于深化改革

事业单位的改革,是一场全方位、多领域、深层次、长时间的改革。从1992年党的十四大提出事业单位分类改革的目标算起,绵延至今已历20余载。改革的内容涉及到人事聘用推行、机构编制调整、管理体制变革、绩效工资实施、养老保险建立等诸多方面。其间,不仅引起了社会各界对于事业单位改革的热切期盼,也引发了事业单位思想心态、观念意识的深刻变化,出现了从体制改革到文化嬗变的趋势。因为行政化问题,不仅仅是一个行政级别的标识问题,不仅涉及到体制、制度、模式、机制等制度文化层面,而且也涉及到传统习惯、约定俗成等心理、观念、思想等精神文化方面。也就是说这不仅是一场体制改革,也是一场由体制改革引发的文化变革。如果从“去行政化”变革的视角来看,这场改革总体上可分为四个阶段。

第一阶段,从提出“事业单位自主权”到明确“政事分开”(1978—1992年),属于事业单位改革的初始化时期。在改革中,主要解决了下放事业单位的自主管理权、自主经营权、机构设置权、用人自主权等,使基层党政部门具有了承办事业单位的权力,由顶层集权向基层自主迈出了坚实的步伐。当时虽然没有“去行政化”的提法,但中央行政集权化程度的削减却是“去行政化”的良好开端。

第二阶段,从明确提出“政事分开”到强调建立“事业法人制度”(1992—2007年),属于事业单位改革的推进期。改革的内容包括在保留了必要的中央政府直管事业单位以后,将大部分事业单位交给各个地方、交给社会和企业承办,减少政府对事业单位的直接管理和不必要的行政干预,最大限度地给予事业单位自由。这种做法体现了当时强调推进事业单位社会化的改革总体思路。事业单位的社会化也意味着非官方化、民间化,是去行政化的重要内容。

第三阶段,从推进“分类改革”到明确主张“去行政化”(2007—2013年),属于事业单位改革的深化期。2010年出台的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》和2012年出台的《关于

分类推进事业单位改革的指导意见》中,在强调事业单位分类改革时都明确提到事业单位“去行政化”问题,并对事业单位分类体制改革后的归宿作出明确安排。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中进一步强调,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。

第四阶段,从“分类改革”完成到“建成中国公益服务体系”(2013—2020年),属于事业单位改革的展望期。按照中央的部署,事业单位2015年将完成行政类、公益类和企业类三大类的分类改革,2020年建成中国公益服务体系,完成去行政化,达到公益组织建设目标,让公益文化成为牵引事业单位发展的精神动力。

二、文化障碍:事业单位去行政化改革面临的难题

事业单位去行政化改革面临着由体制派生出来的文化障碍,涉及到人们的心理感受、思维定式、观念接纳、习惯服从、思想认可等方面。对这些文化问题的深刻反思与分析,有助于认清事业单位深受行政化影响的成因,找到去行政化改革的成功路径。

1. 光环与窠臼:级别文化和档次文化引致的面子光彩和名气大小

级别文化亦称科层文化,是作为科层制体制所产生的文化,源于有“组织理论之父”之称的马克斯·韦伯的官僚制理论,曾是贬义词,往往同红图章、低效率和浪费联系在一起^[4]。级别文化最初生成于行政机关,是对行政机关科层体制和行政级别制度的心理容纳、伦理认可和行为接受。行政机关的级别除了是对于政府官员或其他岗位职位级别的划分,用于区分不同职位的上下层级关系以外,也往往成为领导级别、品位、尊卑、贵贱的文化象征。人们往往用行政伦理来区别官衔、官阶。在现代社会,虽然这种文化已经没有了等级意识,但是行政权力所要求的权威意识、服从意识依然存在,对行政文化的影响极深。由于事业单位是行政机关和其他组织举办的附属组织,在行政组织的影响下,事业单位也直接比照所属行政机构的规格级别明确了自己的级别,于是乎就形成了“级别文化”。同时,事业单位的领导也将这种级别文化看做是国家

和社会对事业单位的尊重,并欣然地享受这种级别文化所带来的级别待遇:诸如进入某类医院看病、乘飞机坐头等舱、乘高铁买一等座票、出差住高星级宾馆等。当习惯了行政级别待遇和处事方式后,事业单位很不适应去行政化改革,非常担心事业单位及其领导的社会待遇受损、单位的社会地位和知名度下降。这种担心恰好反映了行政依附的情结和不愿改革的心理。

档次文化也称品牌文化,是由事业单位的行政级别所带来的名气地位、社会影响和荣誉效应。“档次”的世俗解释是指程度的好坏。经济理论上的解释是指经过对比而得出的价值判断,强调的是当两个产品的功能基本相同、支出(价格)和回报(质量、面子)也基本相同的情况下,它们就是同样“档次”的商品。档次文化已经成了现代社会生活的一个重要的标准,以至于人们乐意追求“高端大气上档次”。事业单位由于沾上了行政级别、学术、名气、品牌的光环,因而也十分重视炫耀自身的档次。然而,这种档次文化往往是靠政府的提携安排和财政拨款所带来的。诸如部属、省属、市属事业单位等,再如大学的质量和名气,本应以培养人才、作出科学贡献为评价标准的,但是受“行政化”的影响,很多学校炫耀的往往是属于何种级别、获得了何种政府称号,因而就有了“211 院校”“985 院校”“中管干部院校”等行政化倾向的档次文化。这种行政色彩绚烂的光环很容易扭曲大学的评价标准,形成发展的错误导向。

2. 荣耀与羁绊:依附文化和崇权文化引致的特色不彰和个性缺失

依附文化是指事业单位对行政机关的长期依赖所形成的心理和习惯。事业单位由国家机关或者其他组织利用国有资产和财政支出举办,属于国办、国管、国养的社会组织。这样的管理格局形成了事业单位严重的依附心理、“等靠要”习惯,而且在事业单位内部管理上也一定程度上形成了官僚作风。这就是组织依附所带来的文化依附,而文化依附的影响除了具有炫耀的行政级别外,会直接导致事业单位独立性缺失,使个性文化成为亚文化并被所依附的主文化所代替和掩盖。比如说大学行政化的结果是使大学成为政府的工具,并使大学的学术气氛由于权力的介入和影响而变形走样。

崇权文化是指事业单位对行政权力机关或主管行政机关盲从、屈从所形成的思想意识、思维习

惯和传统心理。以教科文卫体为主的事业单位,应该是依靠研究、创造、创新为特色的组织,这些是不需要权力干预就能实现的专业技术职能和特有的文化观念。业绩的成功关键是看社会的需要、科学的需要,评价的标准也是由专家权威来确定。然而,在行政文化成为强势文化的情况下,学术、艺术、技术的价值往往以政府的好恶来决定,甚至有时将领导的意见作为判断标准。例如,在科研评奖方面,一些部门往往轻视专业学会的奖励,重视政府的奖励,把政府的奖励看做是最重要的奖励,把学会的奖励、杂志社的奖励往往看成是级别不够的、非主流的甚至是低水平的奖项。这是一种扭曲的崇权文化,它的直接影响是重行政意识、崇尚权力。久而久之,就形成了让权力来评判、干预、干扰学术、艺术、技术的习惯。这无疑是事业单位良性发展的羁绊。

3. 拜权与驯服:卑微文化和工具文化引致的学术失衡和价值倾斜

卑微文化是指事业单位在长期依附行政机关的过程中所形成的处事方式、心理习惯和传统观念。在企业和政府的关系上,人们很清楚,经济是第一位的,政府是服务型的。在市场领域,经济可以自由发展,政府可以做的只是调控和导向。然而,在事业单位、在政事关系上,却不是很清楚,以至于出现了权力大于学术、官位高于学术地位的状况,使学术、学位处于卑微的地位,甚至以权力干涉学术,而科研人员也不得不“低眉折腰事权贵”。

工具文化是指事业单位在长期与行政机关合作的过程中所形成的行为方式和行为习惯。从国家创办事业单位的目的可以看出,事业单位的宗旨是“为国家制造或者改善生产条件,从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务”。这是明确的,也是正确的目的和宗旨,或者说事业单位和政府一样都是为生产、为社会服务的部门,而不要求事业单位要为政治服务、为权力服务。当然,我们不主张学者们、知识分子们阿贵拜权,也不主张总是愤青问天。教科文卫事业单位应该为政府决策服务、进言献策、评论曲直,目的是参与社会治理和国家治理,但是,这并不意味着事业单位是政府的工具。虽然在上层建筑和社会意识形态领域事业单位从属于党和国家机关,服从主流意识形态,这无可非议,但是,事业单位也应当是相对独立性的,有自己的章程理念、校训院规、组织文化,以及价值体系。

4. 平庸与沦落:媚俗文化和拜金文化引致的趋利害义和腐败堕落

媚俗文化和拜金文化不属于行政化产生的文化,而是由于在去行政化过程中,在事业单位被松绑以后,在放松集权管理的情况下,一些事业单位出现的另类文化倾向。诸如,学校为营利而办学、研究单位为营利而搞产品开发、新闻媒体为营利而搞有偿新闻等,这只能算是去行政化过程中事业单位文化的副产品,也是颇具消极影响的文化现象。

截至2014年5月,我国共有事业单位111万个,事业编制人员3153万人^[5],包括一般由高学历技术人员组成的教科文卫组织,堪称精英文化群体。精英文化是由知识分子创造和传播,旨在表达其审美旨趣、价值判断和社会责任的高层次文化,关乎社会进步、民族兴衰。倘若精英文化出现庸俗化倾向,将会导致社会整体文化水平滑坡,也会使平民文化和大众文化因为缺少精英文化的价值引导和审美救赎而败落。然而,改革开放以来,一些承担社会公益职能的事业单位被推向市场后,放弃甚至损害公益目标,开始牟利赚钱,诸如某些基础教育、卫生防疫等承担政府法定责任的机构也开始创收,过分突出小群体利益,偏离社会事业发展的基本要求和规范,不仅出现了“吃着皇粮赚银两”等违反社会公平的问题,也使政府职能和国家目标受到严重影响。

事业单位文化的媚俗化和拜金化既导致了精英文化式微,也造成了劣质文化的泛滥,甚至造成学术腐败、科学堕落、赝品横行,学术斯文扫地。

三、文化协同:事业单位去行政化改革的依托

经过多轮持续的改革,我国已经确立了明晰的事业单位改革思路、体制架构和制度安排,如今的任务是扫除事业单位去行政化问题所面临的陈腐观念和思想障碍,顺利实现“刚性”体制分类改革的软着陆,完成“中国特色公益服务体系”建设工程。由于这些任务涉及思想精神层面较多,因此特别需要文化建设来配合协同。

1. 改变思维定式,在服务社会中重新确立事业单位的地位和名誉

思维定式理论表明,以往的活动对后续活动会造成重要影响。这种影响会依据环境条件的改变而各异:在环境不变的条件下,思维定式属于优

势,能使人凭借已有经验和方法顺利解决问题;在环境发生变化后,思维定式就是障碍,会束缚人获得新观念、采用新方法。当思维定式因为时间的绵延和事物的复杂而变成了惯性思维或者深入到潜意识以后,就会成为不自觉的、下意识的、本能的反应,并表现出定型化的一套观察、分析和处理问题的方式、程序、模式和经验,也就是说积淀为一种文化,轻易不会改变。事业单位的行政化已经成为思维定式,具体表现在级别意识、档次心理、依附习惯、崇权思想等方面。这与长期的依附行政机关、享受行政级别、追随权力等习惯性思维和行为有千丝万缕的关系。改变事业单位行政化思维定式的对策需要多方努力,诸如制度的刚性规制、体制的硬性剥离、行政的强制拆分等,但是,对于长期养成的、已经浸入潜意识、积淀为文化,从而形成“定势”的方式、程序、模式和经验来说却并非易事。可以从以下三个方面入手改变。

首先,要在思想认识上接受事业单位去行政化已经成为必然选择。对事业单位去行政化改革不要敷衍迟滞,不要觉得我国事业单位数量大、行业多、改革难度大,因而去行政化任重道远、困难重重等。只有真正接受国家事业单位改革确立的政事分开原则,才能在思想上坚定去行政化的决心,才能找到事业单位在社会中的位置,即归位于非政府的社会组织。

其次,改变长期形成的已经成为习惯的行政化思维方式和行为模式。这并不意味着事业单位可以不顾及政府的感受,而是要改变与政府交往的方式。“去行政化”真正意图是事业单位去除“官僚化”“官员化”倾向,去除行政级别意识和官本位意识,改变固有的行为模式,走出习惯的窠臼。

最后,按照事业单位的特点塑造和展示自己,向思维与行为的学术化、专业化、职业化和功能化等方面发展,使事业单位展示和突出的是自己的业务特点而不是行政级别,使业务水平名副其实,使职业水准成为评价事业单位地位、作用和名誉的主要依据。

2. 完善现代事业制度建设,实行去除行政依附后事业单位的组织文化重塑

事业单位“去行政化”,需要把制度设计与组织文化建设结合起来。其实制度文化和精神文化都属于大文化的范畴,精神文化的整合与建设必须响应制度文化建设。虽然强调去行政化,但是

要想真正实现这一目标,在目前的情况下还需要政府部门在政事分开的过程中,为深化事业单位改革形成制度框架,为基层事业单位的文化建设释放制度空间,使富有个性的文化建设活跃起来、顺畅起来,加快去行政后的组织文化重塑。

首先,建立现代事业制度。现代事业制度的核心是适应市场经济体制,有别于政府职能并提供准公共物品或劳务的组织。“以构建中国特色的现代事业制度为方向的事业单位改革,最重要的是事业单位的体制调整和机制建立。”为此应该做到:“第一,实行管办分离,实现政事分开;第二,适时进行事业单位分类,整合公益性公共服务资源;第三,把承担监管职能和执法职能的行政类事业法人转变成独立监管机构或是法定执行机构。”^[6]现代事业制度意味着事业单位按照政事分开的原则从行政体制剥离出来,这是去行政化和建立现代事业单位组织文化的前提和基础。

其次,搞好去行政化后事业单位组织文化重塑。这里面临的任务有三个方面:一是通过文化重塑,把事业单位的宗旨、愿景和价值观变成组织的凝聚力、向心力,成为组织发展的动力,调动各方积极性,激发组织成员的创新力,确保事业单位持续健康发展。二是通过文化重塑实现从利益共同体到事业共同体,再上升到命运共同体的转变。事业单位应当积极培育组织成员的使命感和责任感,在创造和创新中体现荣誉感和崇高感。三是通过文化重塑,对事业单位长期发展中积淀的优秀文化进行提炼、继承、弘扬和创新,尤其是应当善于总结现实工作中优秀人物和团队的先进事迹,丰富实际工作中形成的优良作风,提升为事业单位的文化理念。

3. 确立行业价值自信,在服务社会中建设富有活力的学习型事业单位文化

事业单位去行政化、取消行政级别,势必在心理上和习惯上不适应断了“皇粮”、断了“母乳”,很可能会出现价值困惑、方向错位和管理混乱的情况。这就需要有自己的价值尺度和价值自信。因此,在这方面事业单位应当做好两项组织文化建设工作。

一是建立政事分开后事业单位独立发展的章程、制度、规范和理念,用制度文化建设维护和巩固事业单位的价值自信。作为柔性的精神文化,只有与刚性的制度文化相结合,才能形成坚强的柱石,成为指引事业单位发展的罗盘。事业单位

精神动力和力量源泉的形成,也标志着在摆脱了行政依附或去行政化后事业单位自我发展的成熟,成为组织自立、单位自强、价值自信的依托。

二是在服务社会的活动中,建设学习型事业单位,关注社会反响、学会自我评价、自我肯定、自我激励和自我超越。有了价值自信,事业单位才能有组织自信和发展自信。价值自信是精神和灵魂,组织自信和发展自信是行为和表现。这些方面的完整结合,才能形成组织的共同愿景,并以此反观自我、评价自我、激励自我和超越自我。研究现代组织文化的美国大师彼得·圣吉(Peter Senge)在学习型组织(learning organization)理论中认为,组织成员是不断成长的,可以通过学习而不断提高、通过学习可以拓展和创造未来的组织。经过“五项修炼”即建立共同愿景、团队学习、改善心智模式、自我超越和系统思考后建立的组织就是学习型组织^[7]。事业单位组织成员拥有的共同愿景就是组织的核心价值,是组织价值自信建设的关键,也是通过提升自我评价、自我激励和自我超越建设学习型组织的重要途径。

4. 走出传统的文化窠臼,奠定适应市场经济和事业单位改革前景的文化基础

我国事业单位的级别意识、档次观念、依附心理、崇权思想等陈腐的文化观念,既是计划经济时代的影子,也是事业单位改革不力的结果。走出传统的发展模式,形成适应现代市场经济的事业单位文化,应当注意解决三个关键问题。

第一,在市场经济体制完善的过程中,形成适应市场经济的思想观念、心理意识和行为习惯。事业单位改革的过程是不断解放思想、与时俱进的过程,必然推动各种各样的不适应市场经济的思想观念、心理意识和行为习惯的变化,实现组织文化的再造,形成市场淘汰观念、竞争博弈观念、完美服务观念、善待消费观念、求变创新观念等。去行政化后的事业单位,只有适应这场广泛而深刻的文化变迁,才能获得发展的机遇。

第二,推动事业单位去行政化后形成各具特色的行业文化。应当彻底改变事业单位依附行政组织的过程中所形成的不重视行业独特文化建设即在组织文化上重视共性,忽视个性的状况,尤其是要解决事业单位只注重与行政机关的共融性和沟通性,忽视各自特色文化的传承与保留的问题,转变长期受高度集中的计划经济体制影响而积淀下来的思维定式、思想观念和行为习惯,为事业单

位去行政化后组织文化发展空间的形成扫除障碍。

第三,以事业单位组织文化建设为重点,为中国特色公益文化的建立奠定基础。我国目前进行的事业单位体制改革主要是分类改革,即按照事业单位的社会功能将其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种类别。逐步将承担行政职能的,按其行政职能划归行政机构或转为行政机构;逐步将从事生产经营活动的转为企业;继续保留从事公益服务的事业单位并强化其公益属性。分类改革后,事业单位要“依照政企分开、政资分开的原则,逐步与原行政主管部门脱钩”^[8]。这就是说,转为企业的和保留的事业单位将从管理体制上取消行政级别、去除行政化。同时还要将保留的事业单位再分为一、二、三类公益事业单位,其性质也将变成“从事公益服务”的社会组织。因此,着眼于推动中国特色公益文化体系建设,是事业单位文化建设的美好前景。

5. 以组织文化建设协同改革,圆融制度、消弭冲突、维护形象

事业单位改革正在朝着两个目标发展:一是近期的完成分类改革,二是长期的建设公益文化体系。这两个目标都将带来由于组织变革而引发的组织文化冲突和组织文化再造问题。这既是一个破除旧的文化模式、推动新的事业单位组织文化重塑的过程,也是一个用文化协同改革、实现刚性制度改革软着陆的过程。

首先,用组织文化辅佐事业单位分类改革顺利实行。组织文化可以达到柔化政策、圆融制度、润滑改革的作用。由于事业单位本身服务性质多种多样、介入市场程度有深有浅、行业受国家政策扶持与限制程度不尽相同,现有事业单位完成分类也并非易事,而且还要解决面临的实际问题,诸如绩效工资、住房补贴、医疗待遇等。这些是需要制度来解决的内容,倘若没有组织文化建设相伴随,就很难保证顺利实行。

其次,用组织文化消弭组织冲突,化解改革矛盾,促进组织融合。不论是转为企业、回归政府,还是向公益组织转化的事业单位,在实施撤销、合并、脱钩、转制、剥离、细分等改革环节中,都会面

临组织目标转变、活动方式转型、发展路径转轨等方面的变革,并由此会引起人们的心理和习惯不适应乃至思想观念的冲突。只有搞好组织文化建设,才能避免事业单位改革后出现的因组织文化冲突而引起的团队建设不强、核心竞争力薄弱、软实力下降等问题。

再次,用组织文化架起事业单位与社会联系的桥梁,实现完美沟通。去行政化改革后,事业单位建设的重点将转向专业建设、行业水平提升和公益文化建设,将十分重视业务水平、服务质量和自身形象的社会影响。组织文化建设则是改造、培育和锤炼公益事业单位成员良好社会责任感、正确价值观念的渠道,是以文化为载体、以德治为内容,推动社会走向善治的桥梁,也是事业单位藉此实现与社会完美沟通的关键。

总之,事业单位去行政化改革,牵动着事业单位内部与外部、体制与机制等方方面面的关系,涉及到组织心理、行政伦理、精神价值、公共关系等诸多领域,用文化协同改革正如用制度推进建设一样,不仅能促进发展模式的顺畅建构,更能协调动力机制的圆融运作。

参考文献:

- [1] 国务院关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示[N]. 人民日报, 1952-06-28(1).
- [2] 毛泽东, 反对党八股[M]//毛泽东选集:第3卷. 北京:人民出版社, 1991:841.
- [3] 张福生. 事业单位去行政化意味着什么[N]. 中国科学报, 2014-04-29(1).
- [4] 青连斌. 关于科层制的论争[N]. 学习时报, 2007-03-12(6).
- [5] 王姝. 事业单位人员将参加社保[N]. 新京报, 2014-05-16(A01).
- [6] 左然. 构建中国特色的现代事业制度——论事业单位改革方向、目标模式及路径选[J]. 中国行政管理, 2009(1):11-21.
- [7] Senge P M. The Fifth Discipline: The Art Andpractice of the Learning Organization [M]. London: Randow House, 1990.
- [8] 中共中央国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》[N]. 人民日报, 2012-04-17(1).

(责任编辑:付示威)