

“事企分离”改革中的制度经济学分析

周毅

内蒙古自治区地勘转制事务服务中心 内蒙古 呼和浩特 010010

摘要：本文以新制度经济学与人力资本理论为分析框架，以内蒙古自治区地勘单位在“事企分离”改革中创设的“内蒙古自治区地勘转制事务服务中心”为案例，研究该中心在内蒙古自治区地勘单位长期“企业混同运行”背景下，如何通过制度创新解决转型难题。研究聚焦该中心所实践的“机构专职化、管理双轨制、服务全链条”模式，旨在剖析其如何作为一种精巧的制度装置，有效应对改革中高昂的交易成本与人力资本流失风险。分析表明，“机构专职化”通过建立专业化治理平台，显著降低了人员安置过程中协商、监督与执行成本；“管理双轨制”以“事业编制保预期、企业用工激活力”的混合契约设计，在保全存量人力资本价值的同时，导入了市场化激励，实现了人力资本的平稳转化与增值；“服务全链条”则通过集中化标准化的全生命周期管理，实现了服务供给的规模经济与风险管控的集中化。本研究论证，该中心的制度创新本质是一场旨在最小化改革摩擦、最大化人力资本转型效率的理性设计，为理解与推动类似结构性改革提供了基于交易成本与人力资本理论的分析范式与实践路径。

关键词：事企分离；制度创新；人力资本；新制度经济学；地勘改革

引言：“事企分离”是推动经营性国有资产市场化重组，提升经济效率与活力的关键环节，其成败取决于资产划转与业务整合的技术性操作，更系于“人”的平稳过渡与重新配置。传统改革路径要么“一刀切”身份转换，引发职工强烈抵触，激增改革摩擦成本；要么维持“事企混同”状态，新企业背负沉重包袱，市场竞争力受损，改革目标落空。其根源在于未能妥善处理改革所伴生的制度性交易成本与专用性人力资本贬值风险^[1]。

内蒙古自治区区属地勘单位改革重组，直面1.8万余名事业身份人员及千余名遗留安置难题，创新性地成立了地勘转制事务服务中心（下称“中心”），与全新重组、完全市场化运行的内蒙古地质矿产集团有限公司（下称“地矿集团”）构成“管人”与“管事”相分离的核心架构：中心作为专职管理机构，负责事业身份人员待遇核定保障等政策性服务；地矿集团作为市场主体，提供工作岗位，负责用工管理与绩效考核。中心的创设及其与企业的关系设计，是一项经济与人力资源管理领域的制度创新。

本文主要运用新制度经济学与人力资本理论的分析工具，构建经济效率分析框架，深入剖析中心“机构专职化、管理双轨制、服务全链条”运行模式，论证如何通过节约交易成本与保全人力资本，破解“事企分离”改革核心困境^[2]。

1 分析框架——基于交易成本与人力资本理论的经济效率视角

新制度经济学将“交易成本”视为理解经济组织与

制度变迁的核心。人力资本理论则强调附着于劳动者身上的知识、技能与健康的价值。二者结合，为分析体制改革中的人力资源问题提供了强有力的视角。中心的制度设计可被视为对以下四个关键经济命题的直接回应：

1.1 交易成本最小化

改革是一项充满不确定性的复杂交易过程。涉及与成千上万职工就身份、待遇、未来预期进行的反复协商，对各方履约情况进行监督，以及处理历史遗留问题和执行新规。一个低效的制度设计会使这些成本异常高昂，甚至阻碍改革的发生。中心的设立，旨在将这些分散、高频的交易活动组织化、程序化，从而降低单位交易成本。

1.2 专用性人力资本的保全与转化

地勘行业职工长期积累的专业技能、经验与组织知识具有高度的行业与企业专用性。若因改革冲击导致大规模流失或积极性受挫，这部分人力资本将迅速贬值，造成社会财富损失。制度设计必须提供足够的稳定性承诺，如养老、医疗等长期保障，以保护职工基于旧体制形成的投资回报预期，防止其人力资本在改革中被动“套牢”并贬值。

1.3 激励相容机制的构建

成功的制度需使参与改革的三方主要主体，即以推动改革、维护稳定为核心目标的政府，以轻装上阵、提升效益为内在诉求的新生企业，以及以保障既有权益、寻求未来发展为根本关切的职工，彼此的激励方向趋于相容。这意味着制度不能是零和博弈，而应寻求在约束条件下创造共享价值，减少各方的机会主义行为与对抗

性消耗。

1.4 规模经济与专业化收益的实现

将同类、重复性高的管理服务职能从多个分散主体集中到一个专业机构,可以降低平均管理成本,提升服务标准与政策执行的一致性,获得规模经济与专业化带来的效率提升。

地勘转制事务服务中心的设立与运作模式,正是针对上述经济学命题而创设的一个旨在最小化改革交易成本、最大化人力资本保全与转化效率的精密制度装置^[3]。

2 案例剖析——“三位一体”模式的制度经济学逻辑

2.1 机构专业化:构建降低交易成本的制度化平台

中心的成立,首先是将“人员安置”这一系列非标准化的、高不确定性的市场交易,转化为组织内部相对标准化的管理活动,通过建立稳定的治理结构来节约交易成本。

2.1.1 降低协商与谈判成本

若由新企业逐一与事业身份职工、原单位就待遇、社保衔接等事项单独谈判,成本将不可估量。中心作为法定且唯一托管方与政策执行界面,与企业、各类业务主管单位等建立固定、权威的沟通渠道,制定统一的《三方协议》范本和系列管理办法,将无数次分散的个性化谈判转为少量集中化标准化的规则制定与备案程序。这极大简化了协商结构,压缩谈判空间,直接节约核心交易成本。

2.1.2 减少不确定性,稳定长期预期

改革最大的成本来自未来预期的模糊。中心通过明确的职责界定和具有法律效力的《三方协议》,向职工清晰传递了“编制在此、待遇依规、退休到站”的稳定信号,向企业明确了其用工与管理权限的边界。这种制度化承诺减少了各方因猜疑、观望而产生的摩擦与拖延,使改革得以在相对确定的轨道上推进。

2.1.3 实现信息处理的规模经济

中心集中管理1.8万余人的编制、档案、薪酬及社保信息。这种集中处理使得开发统一的信息系统、进行批量数据核对与业务办理成为可能,其单位信息处理成本远低于原来分散在42家下属单位、手工或半手工操作的模式,是交易成本节约的重要组成部分。

2.2 管理双轨制:人力资本“套牢”风险的化解与增值激励的导入

“双轨制”是解决人力资本专用性难题与激励相容问题的核心设计,其实质是一份复合型契约。

2.2.1 保障轨:化解“套牢”风险,保全存量人力资本价值

允许职工保留事业身份,并以相对稳定的“档案工资”为基数核定“五险两金”,直至按事业标准退休。这一轨的核心功能是提供一组可信的承诺,用以“抵押”和补偿职工在旧体制下进行的专用性人力资本投资。它确保了职工最为关切的长期风险保障,如养老、医疗不会因改革而出现断崖式下跌,从而化解了其人力资本被改革“套牢”而贬值的恐惧。这是改革获得职工接受、防止核心人才集体抵制或流失的经济心理基础,直接保全了组织的核心人力资本存量。

2.2.2 激励轨:导入市场信号,激发人力资本增值活力

在职人员全面融入企业市场化管理,执行“以岗定薪、易岗易薪”的薪酬绩效制度。将职工收入与企业经济效益、岗位价值及绩效表现强力挂钩,引入市场化激励与约束信号,促使职工将自身人力资本投向能创造市场价值的活动中,实现再配置与增值。于企业则获得了用工、考核与薪酬分配的自主权,满足了其参与市场竞争对人力资源灵活性与激励性的需求。

2.2.3 成本分担的契约化明晰

“五险两金”等长期保障成本由财政与企业按比例分担,这不仅是一种财务安排,更是一种责任与风险的分担契约。它明确了历史遗留责任的财政托底属性,同时让新生企业承担与其市场化角色相匹配的现时人工成本,避免了企业因背负全部历史包袱而在起跑线上就陷入竞争劣势,实现了政府与企业之间的激励相容。

2.3 服务全链条:追求规模经济与风险管控的集中化供给

中心提供覆盖“在职-退休-丧葬费抚恤金”及“遗属”的全生命周期服务,这超越了传统人事管理范畴,是一种追求管理效率与风险集中的系统性安排^[9]。

2.3.1 全流程整合与规模经济

从档案管理、在岗管理到退休办理、身后事宜,中心提供一站式、标准化的服务。这种整合消除了过去因管理环节分散在不同部门导致的流程断裂、标准不一和效率低下问题。通过集中处理大量同质化业务,中心实现了人力资源服务供给的显著规模经济,降低了人均服务成本。

2.3.2 风险的外部化与集中化管控

将遗属身份核查、生存认证、涉刑人员排查、待遇发放监督等易发道德风险与操作风险的环节,从生产性企业剥离,集中到专司监督与服务的中心。这种风险职能的外部化与集中化,使得中心可以运用专业手段,如10轮遗属身份核查、月度人脸识别的生存状态认证、与司法系统的涉刑人员排查等,都是在进行主动、系统的

风险防控。这比将风险分散于各下属单位进行自我监督更为有效，从整体上降低了改革资金被违规冒领、滥用的风险，保护了财政资金安全，其节约的潜在损失构成了重要的隐性经济效益。

2.3.3 释放企业的战略管理带宽

地矿集团的管理层和人力资源部门得以从极其繁琐、政策性极强的历史人员管理事务中彻底解脱，将全部精力聚焦于市场竞争、战略决策与现有人力资源的激励开发。这实质上是将企业的管理注意力资源，重新配置到了价值创造的关键领域。新集团营业收入及利润的显著增长，部分正可归因于这种管理资源释放带来的效率提升^[4]。

3 讨论——制度效能、局限性与理论启示

中心的模式在实践中展现出了可观的经济合理性。

3.1 交易成本节约的实证

改革在两年内基本完成近两万人的平稳转隶，未发生大规模群体性事件，信访矛盾可控，这本身即是摩擦成本得到有效控制的明证。统一的制度与接口，替代了数以万计的潜在冲突。

3.2 人力资本保全与激活的成效

改革没有导致专业技术人才的大规模流失，核心队伍保持稳定，即存量资本保全；同时新集团业绩增长表明员工的积极性被调动，增量资本被激活，初步验证了双轨制在激励相容上的成功。

3.3 制度创新的溢出价值

该模式为处理其他存在“体制身份”转换难题的改革提供了一个可分析的模板，即如何通过设立专业化过渡机构来管理转型期的特殊契约与风险。

这一制度设计也存在其内在张力与长期挑战。“双轨”的均衡问题就长期存在，如，“档案工资”与市场薪酬的长期背离可能引发新的不公感。同时，中心需从“改革攻坚期”的特殊任务机构，向提供稳定高效公共服务的常设专业化组织转型，其内部治理与效能提升是下一阶段的课题。

从理论看，本案例生动展示了新制度经济学与人力资本理论在解释现实制度创新中的强大生命力。它表明，重大的体制变革不仅仅是政策的宣示，更是一系列复杂

契约的重构过程。成功的改革设计，必须精细地计算和安排这些契约，以经济上有效率的方式，引导资源从旧均衡向新均衡平稳移动。本案例的核心是节约交易成本与优化激励，向人力资源引导。

结论

内蒙古地勘转制事务服务中心的创设与运行，是新制度经济学原理在中国改革实践中的一次富有智慧的具象化应用。面对“事企分离”改革中天文数字般的潜在交易成本与人力资本流失风险，通过“机构专职化”构建了降低交易成本的制度化平台，通过“管理双轨制”设计了化解人力资本“套牢”风险与导入市场激励的复合契约，通过“服务全链条”实现了规模经济与风险管控的集中化供给。这“三位一体”的模式，共同构成了一套以经济效率为核心考量的系统性解决方案。

本研究论证，该中心的本质是一个精心计算的制度装置，其核心功能在于以专业化的组织方式，显著降低人员安置这一改革核心环节的各类交易费用，并为一个庞大存量人力资本库的平稳转化与价值再造提供制度保障。它启示我们，深化改革的顶层设计，不仅需要政治决心与政策勇气，更需要充分运用经济学的分析工具，对改革过程中的制度成本与激励结构进行周密设计。内蒙古地勘改革的经验表明，通过在节约交易成本与保全人力资本的制度创新，完全可以在捍卫社会公平稳定与提升市场经济效率之间，找到一条切实可行的融合路径。这为全国范围内正在深化的各类体制改革，提供了兼具理论深度与实践效度的“内蒙古范本”。

参考文献

- [1]内蒙古自治区党委,自治区人民政府.关于分类推进事业单位改革的实施意见(内党发〔2014〕12号)[EB/OL].(2014).
- [2]句华.公益性与经营性:事业单位分类改革的制度逻辑[J].北京行政学院学报,2014(3):1-6.
- [3]内蒙古自治区地勘转制事务服务中心.地勘转制服务工作年报(2022—2024)[R].呼和浩特,2024.
- [4]内蒙古地质矿产集团有限公司.改革重组工作报告[R].呼和浩特,2025.