

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作：

欢迎访问中国人事科学研究院网站



中国人事科学研究所网
Chinese Academy of Personnel Science

- » 首页
- » 机构概况
- » 专家信息
- » 研究课题
- » 获奖总汇
- » 院内管理
- » 学术跟踪
- » 院刊投稿
- » 公告栏
- » 信息平台
- » 科研动态
- » 交流合作
- » 问卷调查
- » 资料下载
- » 学术刊物
- » 中国人才研究会
- » 联系我们



全文检索

» 搜索

论文库

邮箱登录

前瞻与思考 (2004)

- » 前瞻与思考 (2008)
- » 前瞻与思考 (2007)
- » 前瞻与思考 (2006)
- » 前瞻与思考 (2005)
- » 前瞻与思考 (2004)
- » 《第一资源》第2辑
- » 《第一资源》第1辑

» 您现在的位置：首页 > 学术刊物 > 前瞻与思考 (2004)

第17期 事业单位改革的十个问题

2004-08-16 中国人事科学研究院 访问次数： 作者：fan

2004-08-16

作者：中国人事科学研究院 余兴安

一、明确组织属性，“纯化”管理范围

事业单位，正名定义，应为各类公益性社会公共服务组织的统称。但从现实情况来看却远不是如此。在我国四大机构法人（国家机关、事业单位、企业、社会团体）中，事业单位的实际内涵更为复杂，从其履行的职能来看，实际上延伸到其他三个机构法人之中。

进一步推进事业单位改革，第一步恐怕要使事业单位“纯化”。我们过去对事业单位的范围有一个界定，其中有两点，一是为国民经济和社会生活的各个方面提供具体的业务性服务；二是不以赢利为直接目的。这在现在仍然是基本适用的，只是在举办主体方面要按照社会化的原则，走多元化的路子。

这样，就要对现在列入事业单位的各类单位进行逐一清理。对于实行企业化管理，实际上应为企业性质的事业单位，应从事业单位序列中划出，使之成为真正的企业。对于行使行政职能的事业单位以及附属于行政机关为其执行职能提供必要辅助条件的事业单位，则应列入行政机关系列，对其人员按国家公务员制度进行管理。对于受行政机关委托行使部分行政职能的事业单位，如人才交流中心、卫生防疫站、质量监督等，也应从事业单位系统中划出，建立行政事务性组织和社会中介组织。这样，余下的单位就其社会功能来看应均为社会公共服务组织。“公共服务组织”应成为“事业单位”的同义语，而不只是其中的一部分（尽管是大部分）。如果可能的话，以“公共服务组织”这一概念代替“事业单位”这一概念也无不可。因为“事业”一词，从语义上是无论如何不能明确表明其所指代的组织的性质与功能的。在这里，“公共服务组织”与“公共行政组织”是相对应的。政府机关是“公共行政组织”，是因为政府是制定并执行政策的，当然是“行政”的，而事业单位是为社会提供专业性服务的。两种机构均为“公共”性质，而“服务”二字与“行政”二字正反映了二者功能上的差异。

二、切实实行政事分开

政事分开与社会化是事业单位改革的两条根本性原则，其中政事分开更具有前提性意义，因为不如此，事业单位还是束手缚脚，难以发展起来。

政事分开有两个基本点，一是政与事的职能与机构的分开问题。本不属公共服务性质而实质上是行政机构的就应归到行政机关系列中去；相反，行政机关中的一些辅助性、技术性的工作也不妨剥离出来，交给事业单位承担。二是要改变事业单位作为党政机关附属物的状况，在制度和法律上规范政府部门的管理行为，落实和保障事业单位的法人地位。

三、打破条块分割、部门分隔，着力调整布局结构

由于条块分割、部门分隔的体制病的影响，事业单位在布局结构上严重存在着在同一地区同类机构设置过多，机构数量多而规模偏小，过多地集中在中心城市等问题。我国事业单位普遍存在的投入——产出效益不高、

物力与人力资源的闲置与浪费严重等问题，无不与布局结构的不合理有关。

调整布局结构是事业宏观管理的重要内容。首先要针对传统体制下形成的各地各类事业单位重复设置、规模不足、效率不高问题，进行撤并调整工作。近年来，这方面的工作已取得了一些成绩，但仍要加大力度。

其次，加强事业单位布局、结构管理。事业单位布局、结构问题产生于基本建设过程之中，解决这一问题必须从源头入手，加强事业发展的总体规划管理，将事业单位发展全面纳入经济与社会发展计划之中，关键一点就是要打破事业发展中的“条条专政”，坚持分级负责、区域协调的原则，增强各级政府在事业单位规划与发展中的统筹规划与信息协调能力。同时，还应针对布局结构中存在的问题，进行必要的调整。

其三，加强事业单位发展规模总量控制。即事业单位的发展要同国民经济与社会的发展水平保持平衡。因此，要根据事业单位性质、经费补偿形式的不同，分别采取不同的措施，一方面要严格控制全额拨款事业单位的总量，同时，坚决撤并压缩条件不具备、社会效益不高的事业单位；另一方面，应该认识到，控制事业单位规模总量并不是要限制所有事业单位的发展。对于可以通过自身的服务活动实现自收自支（但不应是以行政权力为背景的）、或只需政府少量财政补贴支持就可以获得较大发展、产生较高社会效益的事业单位，则应积极鼓励，大力支持。对于关系经济和社会长期发展的基础教育、基础性研究事业单位则应加大投入力度，确保其正常发展。

四、借鉴企业改制的经验，明确事业单位产权关系

目前，产权的不明晰已经对事业单位的发展，特别是那些实行差额补贴和自收自支的事业单位的发展形成掣肘。如同明确企业产权关系成为企业改革的热点和重点一样，事业单位的产权问题也应受到关注。它一方面能保障国家对国有资产的终极所有权，保证国有资产的保值增值；另一方面，改变对国有资产管理形式，即由实物形态的管理转变为价值形态的管理，使事业单位获得法人所有权，实行事业单位责、权、利统一，更充分地调动事业单位追求自身发展的积极性。对事业单位产权制度的改造可以借鉴企业改制中的一些经验，分别不同类型设计不同的改革方案。

五、重构事业单位领导体制与内部组织结构

要在一些大、中型事业单位推行事务会决策，院校、所、馆长负责，监事会（或职工代表大会）监督的颇具权能制衡色彩的领导体制。在规模较小、无条件实行上述领导体制的事业单位，也要打破领导人员的单一委任制，结合行业特点和不同单位的实际，采取多种任用形式，并切实健全民主监督机制。至于内部组织结构，目前各类事业单位也是单一的、并与政府行政机关基本雷同的科层制模式。这在一般情况下是便于管理的，但也往往使性质各异、工作方式各不相同的事业单位受到组织机构的束缚，难以更有效地开展工作；同时也是造成事业单位“行政化”的重要因素。改革事业单位内部组织结构，就是要打破这种单一的组织结构模式，根据不同类型事业单位的特点，吸收借鉴企业组织机构建设中的一些有益经验，实现组织结构的多样化。

六、改革人事制度与收入分配制度

关于事业单位人事制度，改革的思路已经明确，新的政策架构正在形成。

事业单位人事制度改革，首先，要切实下放事业单位的用人自主权。其次，要全面推行事业单位工作人员聘用制度。其三，全面建立起适合事业单位各自岗位特点的管理制度，包括继续推进专业技术职称制度的改革，尽快建立起事业单位职员制。其四，探索建立体现不同行业专业技术人员、管理人员和工勤人员特点的工作考核评价体系。

近年来，事业单位在收入分配方面出现了一些新情况。总的来看，原有的工资制度虽然存在，但作用力正在不断减退，新的作法又缺乏严格的规范性。因而，要按照党的十五大关于收入分配改革的有关方针政策，贯彻按劳分配与按生产要素分配，效率优先、兼顾公平的分配原则，扩大事业单位内部分配自主权，逐步建立重实绩、重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜，形式多样、自主灵活的分配激励机制。

七、尽快建立覆盖各类事业单位的社会保险制度

事业单位社会保险制度改革的整体滞后，已经成为制约事业单位改革的瓶颈，其中，养老保险由于涉及人多，基金筹集和支付量大，更是改革的重点。要尽快改变目前退休费用由国家、单位统包、现收现付、没有积累的状况。基本养老保险实行现收现付和部分积累相结合的养老保险基金筹集制度。基金由国家、单位、个人共同合理负担，实行社会统筹与个人账户相结合的办法。在国家法定基本养老保险的基础上，不同单位可建立不同的补充养老保险制度，如全额拨款事业单位可以实行基本养老金与退休年金相结合的制度，退休年金作为对工作人员任职的酬报，按其任职时的工资和工作年限，退休时一次或分次发给。差额拨款和自收自支的事业单位可根据自身经济能力，为职工建立单位补充养老保险等。

八、规范事业单位的市场行为

对事业单位的管理，一方面，在传统体制下形成的管理内容、管理模式未有彻底的改变，使事业单位与主管部门的关系仍然过于紧密，主管部门管得仍嫌过死；另一方面，在旧体制之外产生的一些新的社会行为，如事业单位的创收及面向市场开展经济性活动等，又缺乏明确、严格的管理政策，使事业单位这方面的行为往往处于自流状态。所以，在下放自主权的同时，必须运用多种法律、政策、经济手段，加大对事业单位的监控力度，规范其市场行为，以保证事业单位的健康发展。

九、支持社会力量兴办社会服务事业

事业单位的数量与规模是衡量一个国家社会发展水平和综合国力的重要标志。一般说来，凡是比较发达的国家，相当于事业单位的机构和从业人员都比较多，落后的国家则比较少。发达国家这部分工作人员已经大大超过

了产业工人的数量，并成为一个发展趋势。而我国的事业单位虽然在一个地区或一个单位可能庞大臃肿，但是总体上与发达国家相比还是偏少，不适应国民经济和社会发展的需要。所以，一方面国家要在推进事业改革的同时加大对事业单位的投入，另一方面，要引导、支持社会力量兴办社会事业。社会力量兴办社会事业，一方面可以弥补公营事业服务的不足，减轻国家财政负担；另一方面，打破事业服务国家垄断的格局，形成竞争态势，将对国有事业单位造成压力，成为推动国有事业单位改革的一股重要力量，就如同乡镇企业和民营企业对国有企业改革的推动作用一样，其意义非常深远。

目前，我们还缺乏真正有效的政策措施支持社会力量参与兴办社会服务事业，社会力量兴办事业单位还存在许多障碍，只能在事业服务最接近市场的一头小规模地活动。事业服务个别收益低于成本费用的特性，决定了对于社会力量参与事业服务不能像对待私营企业那样采取听之任之的态度，而必须采取实质性措施予以支持，包括明确认定民办事业单位的事业单位性质，使其能够享受国家对事业单位在税收等方面的优惠政策；根据具体情况给予民办事业单位以包括低价划拨建设用地、经常性财政补贴等，以降低其服务成本，适应消费者的承受能力。此外，还应加强对民营事业单位资质能力的管理及日常业务指导与监督，将其纳入规范化发展的轨道。

十、确定有效的事业单位改革推进策略

关于改革推进系统。由于事业单位改革涉及面广，情况复杂，而且在我国政府系统中又不存在一个专门的综合性事业单位管理部门，为了能对这场改革做到统筹规划、协调推进，建议中央能成立一个由中央编委办、计划、财政、人事、社会保障、税务等综合部门以及教育、科技、文化、卫生等相关专业部门人员组成的事业单位改革规划与推进委员会，下设若干专门小组，研究提出事业单位改革的总体方案及各系统事业单位改革的具体实施意见，特别是解决一个部门或一个地区难以解决的条块分割、重复设置的问题，同时，负责改革实施的督促检查工作。相应地，地方省市县也应设置相关机构。但要明确其临时机构性质及工作期限，到期即行撤消。

关于改革方案的制定。事业单位均为专业实体，其工作性质、职责范围往往不是行外人所能完全了解，对其存在的问题最有切肤之痛、对需要通过改革解决的具体环节最能明确把握、对改革的愿望最迫切的还是具体事业单位的工作人员。所以，在制定改革方案时，必须注意邀请各行各业事业单位的行政领导、专业技术人员参加。是完全参加到整个方案制定过程之中，而不仅仅是如过去那样由行政主管部门在改革方案制定前后征求意见而已。过去曾有过的事业单位改革的经验表明，那些实际上不把事业单位工作人员意见当一回事的改革方案，往往只是体现了主管部门行政官员的立场，而与事业单位的改革要求并不完全适应。

关于改革进程。由于事业单位所具有的复杂性，是不可能通过一次运动式改革而毕其功于一役的，只能是分层次、分系统、分类项地进行。但是这并不表明不需要整体规划与部署，因为不同类型事业单位改革中仍是有许多共性的问题，如人事制度改革、保险制度改革、财务制度改革、后勤保障制度改革、组织体制改革，等等。这些是所有事业单位都要面对的，而且可运用的改革手段也是大体相同的。另外，不同类型事业单位、哪怕是同类事业单位，但由于主管部门不同，也有一个互相协调与衔接配套的问题。所以，事业单位改革推进方略的选择只能是整体规划，分项、分层、分类推进。现在看来，组织领导体制改革、人事制度改革、社会保险制度改革等综合性改革对事业单位的整体改革最具制约性，也是较为滞后的，应该先从这几项改革着手。



相关新闻

- ∴ 第36期 人才战略规划的发展趋向与研制建议 [2004-12-27]
- ∴ 第35期 人才战略规划的基本评价与问题分析 [2004-12-20]
- ∴ 第34期 人才战略规划的成功类型与基本特征 [2004-12-13]
- ∴ 第33期 第五届中日人力资源开发国际研讨会观点综述 [2004-12-06]
- ∴ 第32期 法国公务员制度的现代化改革 [2004-11-29]
- ∴ 第31期 我国人力资源市场历史分析 [2004-11-23]
- ∴ 第30期 美国独具特色的人才管理体制 [2004-11-15]
- ∴ 第29期 “管理经济学之父”拉泽尔谈人力资源 [2004-11-02]

返回