



学术跟踪

- ▶ 人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要
- ▶ 专业技术人员队伍建设中长期规划
- ▶ 2011年两会
- ▶ 2010年两会
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 白皮书
- ▶ 五个着力点

学术跟踪

易丽丽：事业单位分类改革踏入“深水区” 改革效果取决于政府

2011-06-08 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

易丽丽

2011年06月08日 来源: 《决策》杂志

3月22日,《分类推进事业单位改革实施指导意见》正式下发。该文件强调在分类改革基础上,进行事业单位人事管理制度改革,推进事业单位绩效工资改革,明确事业单位养老保险等改革方向。《意见》为事业单位分类改革确定了时间表:到2015年,完成事业单位分类;到2020年,要建立起事业单位管理体制和运行机制,形成中国特色公益服务体系。

选在“十二五”开局之年这个时间点下发这个综合性文件,可以从侧面体现出中央的强烈决心。据透露,人社部将推动《事业单位人事管理条例》年内出台,抓好配套单项法规制定工作。事业单位改革进展缓慢,在过去常有“没有总体目标”、“零敲碎打”等负面评论。目前,改革时间表已经最终敲定,这标志着涉及包括离退休人员在内的4000万“事业人”的改革,已经正式拉开序幕。

种种迹象表明,本轮“事改”要动真格。

五个“先行者”

2008年“两会”之后,温家宝总理主持召开国务院常务会议,讨论并原则通过了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,确定在山西、上海、浙江、广东、重庆5省(市)先期开展试点,与事业单位分类改革配套推进。截至目前,《方案》出台已过去3年,5个试点省(市)无一公布具体改革方案,其中的难度与敏感可想而知。

之所以选择这5个省(市),主要还是在事业单位改革的探索中,他们已积累了一些经验和有效的做法。

广东省2006年被中央确定为事业单位改革试点省。事实上,早在2003年,深圳市成为全国最早酝酿事业单位改革计划的城市,“试水”取消干部身份在全国引起关注。作为广东省的试点城市,深圳市改革办在2007年一次性公布了5个深圳事业单位改革方案,内容涉及取消现有事业单位行政级别,推行职员制,公共财政供给不再按人头定费,而是“以事定费”,更为大胆的是,提出将在现有事业单位中推行法定机构试点,按照董事会的模式进行运作。深圳事业单位改革为广东省在全省各地全面铺开改革打好了前站。2010年广东省委、省政府出台了《事业单位分类改革的意见》。

浙江省早在2001年就下发了《关于深化事业单位改革的意见》,事业单位改革正式启动,当时在全国尚属第一位。浙江事业单位改革最初是以相关配套改革为主,主要是分配制度改革,人事制度改革。真正引起全国关注,是本世纪初,浙江将改革推向了敏感与核心地带——产权改革。2003年,浙江省省级事业单位开始酝酿改革,2004年秋,提出对省属事业单位进行分类改革。浙江的“分类改革法”被认为是对全国事业单位改革最有借鉴意义的举措,其中,中介服务类和生产经营类事业单位原则上要转制成企业,同时吸引社会资本介入改制。产权界定清楚,可操作性强是浙江事业单位改革对全国改革的一个贡献。

重庆市从1999年开始全面启动事业单位改革工作,作为1997年才设立的中央直辖市,事业单位改革一直有亮点。重庆事业单位改革推进的做法有借鉴意义:一是注重在“领导”层面做文章。事业单位改革中的老

大难问题及一些重要政策的出台，“事改”办都是通过市委、市政府这个层面解决，威力大，效果明显。二是注重发挥新闻媒体的舆论造势作用。三是注重“事改”绩效及责任追究。建立了“事改”进度定期报告和通报制度，对改革力度大，成效显著的给予记功；对领导不重视，推进步伐迟缓的作不合格处理，单位不得评优，领导个人不得评为合格以上等次。四是注重妥善处理改革中的争议。重庆市在全国率先出台了《人事争议仲裁条例》，为改革保驾护航。

上海的事业单位改革同样可圈可点。2003年，上海市政府以四号和五号文颁发了《上海市事业单位聘用合同办法》和《上海市事业单位聘用合同争议处理办法》，拉开了事业单位“搬掉铁交椅”的序幕。上海在事业单位探索中，“管办分离”为全国贡献了智慧。“政府管、机构办”是上海的一个创新，按行业组建公共事业举办机构，将有关公益类事业单位与原政府主管部门切断隶属关系后，改由另外组建的有关机构负责举办。上海申康医院发展中心是市政府设立的正厅级国有非营利性的事业法人，是市级公立医疗机构国有资产投资、管理、运营的责任主体和政府办医的责任主体，外界称为“医疗国资委”。“管办分离”是事业单位改革的一个原则，怎么分离目前仍没有解决，但这是一个趋势。

山西省事业单位改革于2004年启动，其中山西社科院、农科院等单位就是当时的试点。2006年，中央机构编制委员会办公室首次将山西确定为事业单位分类改革试点省。2008年，山西省事业单位岗位设置管理、公开招聘实施工作动员会召开，在经过近3年的前期筹备后终于拉开大幕。太原市是山西省试点的城市，太原市大刀阔斧进行改革，无“事业”一律撤。《山西省事业单位岗位设置管理实施办法》于2009年6月公布，转换事业单位用人机制，实现由身份管理向岗位管理转变。

总结5个改革“先行者”的经验，我们发现，事业单位改革在摸着石头过河。除了5个试点省创新，全国很多地方也在摸索，但是改革的成果能否经得起考验，现在下定论还为时过早。

分类改革有何亮点

本次改革的目标是让事业单位更好更快的发展，提高公共服务质量，发展社会事业。这一目标的定位，让“事业人”有一个好的职业前景预期。这一目标是积极的，一改以往事业单位改革减人员、简机构、减轻财政负担这种“甩包袱”的消极表述。

《意见》中将改革的目标定为到2020年，构建政府主导、社会力量参与的公益服务新格局，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。这一目标给事业单位描绘了一个蓝图，作为向全社会提供基本公共服务的载体和平台，作为公共服务的主要承担者，涉及2962万在职人数的全国125.6万个事业单位将大有作为。

早在1992年，事业单位改革就已破题。改革开放以来，政府机构改革进行了六次，涉及到事业单位的就有四次。事业单位改革的“三驾马车”分别是：以组织部门和人事部门为主的人事制度改革，1995年原人事部、中编办就启动了事业单位人事制度改革试点；事业单位本身的经营性和公益性改革，如科技部、文化部、教育部在部内进行的改革，以市场化、产业化为改革方向等；最后一类是体制改革，这种改革伴随着行政体制改革，适应社会主义市场经济体制，放权搞活。由此可知，事业单位的改革并不是才启动，其实与国企、政府改革是同步的，形象地说只是“醒得早，起得晚”。

事业单位改革为何给人滞后的印象？原因之一就是缺乏一个整体推进的方案，而此次改革整体方案制定出来了，并且将时间表都明确列出。最为可贵的是事业单位改革明确到了分类改革。分类是改革的过程也是改革的前奏，科学分类是事业单位改革成功的关键，此次改革找到了要害。

《意见》中，事业单位改革被划分三类，“参照公务员类”即承担政府职能的事业单位划入政府序列；“自收自支”类即从事生产经营活动的事业单位将被推向市场，而一部分“财政补贴”类即公益性事业单位，将从人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面推进，采取“管办分离”等办法完善治理结构。中编办还出台了分类目录，不粗也不细，基本上是承担行政职能的，划定一个范围，如食品监督，卫生监督，既宏观也具体。在操作上解决了地方事业单位的界定。

与以往不同，本次事业单位改革有“1+10”文件，针对总体文件有10个配套文件进行解释和规定操作办法。《意见》还明确了事业单位绩效工资改革的推进。对事业单位的养老保险改革方向，确定为要逐步建立起独立于单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保险体系。

绕不开的“深水区”

五省市实施方案“难产”，最大原因就是事业单位改革牵涉面广，涉及行业多，涉及单位每个干部职工的切身利益。各试点省市谨小慎微很有必要，避免引起“震动”导致被动，都在等待、观望中择机推出。

改革的动力影响着改革推进的程度。我们发现，事业单位改革两头热，中间冷。领导层热，因为要巩固机构改革成果要进行事业单位改革。一般的群众也热，看病难，上学难，看到这些公共服务的问题，认为改革事业单位就能解决，所以拥护改革。但恰恰事业单位自身没有这个热情。事业单位改革，“事业人”既

得利益要失去，社会和政治地位会改变，事业单位自身怎样才能支持，如何能够顺利推进？这是改革的“深水区”。

达奇·李奥那多的“三圈理论”告诉我们，一个公共政策能够有效，需要价值、能力和支持三方面达到平衡。事业单位改革体现了公共价值，但是政策方案的实施与执行中的约束条件仍是一大难题，以养老保险为例，方案提到要建立职业年金，以提高事业单位人员改革后的养老待遇。但由于方案并未给出任何具体措施，学者称职业年金“是没影的事”。这其实就是改革的财力并没有保障。再次，必须认真考虑所涉及的利益关系者的态度与意见，即支持问题，自上而下的“被改革”容易引起反弹。例如取消了行政级别，“事业人”没有体现社会政治地位的替代制度，每个人都奋斗了十几年或几十年，如何能够平衡？

尽管从单位性质上看，要进行分类划分并不困难，但由于所有事业单位都与政府行政机关有着密切的关系，为平衡和照顾各方利益，要进行公平有效的划分争议极大。有些事业单位没有界定是做什么。例如：中编办同意成立一个事业单位，批文涉及名称、核定编制、领导职数、级别，却恰恰没有界定职能。现在事业单位都担心分到不利的类别，纷纷打报告要参照公务员管理，提出自己具有公共管理职能，要求全额拨款，回归行政部门。中编办去核实，被核实的事业单位说有公共职能，能道出一万个理由；但中编办得出核实结论为没有公共职能，却找不到依据。5个试点省，方案“难产”说到底还是最后的分类不敢公布。所以，在划分时要将行政性事业单位回归政府，但是在回归过程也要防止不应该回归的也搭政策便车。

事业单位改革在很大程度上不取决于事业单位本身，而取决于政府。政府如果仍然把事业单位看成下属机构，改革肯定受阻，目前主管部门与事业单位的利益纽带没有切割。例如：中央部委实行“阳光工资”，原则是限高、稳中、托低。这说明各部委在财政预算拨款下还有其他收入来源，这些来源就是事业单位。管办分离是改革“深水区”的一个难题。

建立法人治理结构是事业单位要迈的门槛。法人治理结构与党管干部要统一起来，党管干部就是内部控制，而法人治理结构就是外部控制。避免法人治理结构流于形式，同时也要让党管干部得到体现，是改革“深水区”要面对的问题。

最后，事业单位改革中，有一部分是推向市场。目前进行的改革中，已出现国有资产流失的案例。“单位内部收购”无论是经营层、技术人员还是市场人员，多数都可以拿到数量不等的股份，利益均沾。这样一来，改制过程中国有资产被严重低估，因为绝大多数人都能获益，所以这种腐败最不容易被发现，也最缺乏监督。这种流失比国有企业更难监督。事业单位改制过程做到公开透明，程序严格规范，独立客观审计尤为重要。

（作者单位：国家行政学院公共管理教研部）

[>>返回](#)

相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号