

事业单位改革资料汇编

长春市人事局

李述市长在全市事业单位改革 动员大会上的讲话

(2001年2月20日)

同志们：

今天这次会议是市委、市政府决定召开的一次非常重要的会议。主要任务和目的，是深入贯彻党的十五届五中全会和市委九届五次全委会精神，认真落实国家和省关于事业单位改革的精神和要求，部署我市事业单位改革工作。下面，就如何搞好这次事业单位改革工作，我讲三点意见。

一、认清形势，提高对事业单位改革重要性、紧迫性的认识

自1993年国家明确提出事业单位改革任务后，1995年党的十四届五中全会对科技、教育、卫生、体育和新闻出版等事业的发展及改革提出了明确的要求。同年11月，国家人事部在郑州专门召开了全国性会议，研究部署了全国事业单位机构和人事制度改革工作，要求各地积极开展事业单位改革试点。1996年，党中央、国务院批准了中央机构编制委员会的意见，决定对事业单位机构进行改革，明确了改革的任务和要求。1998年九届全国人大在通过政府机构改革方案的同时，提出除教育等极少数单位外，要逐步减少事业单位的财政拨款，把事业单位转化成面向社会、自我发展

的法人实体。1999年初,在筹备全国教育工作会议和技术创新大会时,李岚清副总理几次批示,要求人事部会同教育、科技、卫生等部门研究制定事业单位人事制度改革方案,加快事业单位改革的步伐,提出了要通过改革,精简冗员,鼓励竞争,促进流动,提高素质,坚决打破“铁饭碗”的要求。此后,事业单位改革步伐明显加快,教育、科技、卫生等事业单位人事制度改革的意见陆续出台。继中科院实行体制改革后,国家经贸委管理的10个国家局所属的242个科研机构,按照实现产业化的总体要求进行了转制。随后,国家人事部在天津召开了全国事业单位人事制度改革工作会议,提出事业单位人事制度改革是经济体制和政治体制改革的重要组成部分,是保持我国经济持续、快速、稳定发展的重要措施。党中央、国务院已经把事业单位改革作为一项势在必行的紧迫任务进行安排部署,我们要认清形势,进一步提高对事业单位改革重要意义的思想认识。

1、推进事业单位改革是整体改革和发展的需要。当前,我国的改革开放和现代化建设已经进入了一个新的历史时期,与建立社会主义市场经济体制相适应的各项改革正逐步深入。经济体制改革进一步深化,党政机构改革、干部人事制度改革全面展开,国企改革包括人事制度改革取得了实质性进展,科技、教育、文化、卫生体制改革也日益深化。按照建立社会主义市场经济体制、推进整体改革的要求,事业单位改革现状与经济社会发展需要,与建立社会主义市场经济体制的要求还存在很大差距。近几年,尽管我们在事业单位改革方面进行了许多积极的探索,但与党政机关机

构改革的进度比,与企业人事制度改革的程度比,事业单位改革仍相对滞后,突出表现在:符合各类事业单位特点的人事管理制度还没有完全建立起来,激励竞争机制和自我约束机制还很不健全,能上能下、能进能出的用人机制还没有形成。这既制约了整体改革的配套推进,也影响了经济体制、政治体制改革的深化。因此,全面推进和加快事业单位改革已经成为整体改革和发展的一项重要而紧迫的任务。

2、推进事业单位改革是解决事业单位自身存在问题的需要。目前,我市市属事业单位共有 540 家,按经费形式分类,全额拨款、差额拨款和自收自支事业单位各占三分之一。上述这些事业单位都是在计划经济体制下形成和发展起来的,在一定的历史条件下曾经发挥过作用,这一点必须给予充分的肯定,但随着社会主义市场经济体制的确立,计划经济条件下形成和发展起来的事业单位已经不适应新形势、新任务的要求。一是管理体制不适应事业发展,事业单位本身缺乏自主权和发展空间。二是用人机制不活,人员能进不能出,缺乏活力,效率不高。三是缺乏竞争激励机制,事业单位职工基本上是“大锅饭”,干多干少、干好干坏一个样。四是职能错位交叉比较严重。五是布局不合理,一部分事业单位规模小,服务功能差,整体素质低,不能形成规模效益,生存困难。六是社会化程度不高,相当一部分中介组织缺乏独立生存能力,一批属于企业性质的事业单位大多数没有转为企业。七是造成财政负担较重。99 年全市行政事业单位个人工资部分总计为 5.6 亿元,其中事业单位为 3.9 亿元,占 69%。去年全市行政事业单位人头费(包括工资、办

公费)总计中,事业单位人头费支出 4 亿元,占总支出的 52.2%。市、县(市)区财政压力越来越大,应该说,财政优先用于社会事业发展是对的,但由于事业单位冗员过多,财政支出主要用在人头费上,真正用到事业发展方面的资金非常少,在一定程度上限制了事业的发展。因此,解决上述问题,解决事业单位存在的困难和矛盾迫在眉睫,必须进行改革,通过改革增强事业单位发展的活力。

3、推进事业单位改革是实施人才战略,实现经济和社会跨越式发展的需要。市委九届五次全委会和市人大十一届四次会议提出了全市经济社会实现跨越式发展的“十五”宏伟目标,并把提高人民生活水平、改善生活质量作为工作重点和根本出发点。实现这一目标,必须以高素质的人才队伍为保障,大力实施人才战略。事业单位是人才资源的主要集聚地,也是加快社会事业发展、改善生活质量、提高人民生活水平的重要领域。目前,我市市域人才有 46.9 万人,其中,市直及县(市)区拥有人才数为 18.9 万人,专业技术人才中有 2/3 的人集中在事业单位,特别是高层次人才基本都集中在科研机构、学校和医院。实施人才战略,必须首先抓好事业单位人才队伍的开发,调动各类人员的积极性、主动性,但是我们目前的用人制度和机制还不适应实施人才战略、建设高素质人才队伍的需要。各类人才的作用还没有得到充分有效的发挥,人才资源的开发和配置还不到位。一方面人才奇缺,一方面人才资源浪费,人才成长和脱颖而出的良好环境还没有形成。只有深化改革,破除束缚事业单位人才积极性、主动性、创造性的体制因素和制度因

素,才能形成良好环境,真正做到用事业留人、用事业引人,进一步加强事业单位人才队伍建设,为实施全市的人才战略、实施跨越式发展提供强有力的人才保障。

4、我市全面推进事业单位改革的条件已经基本成熟。首先,国家对事业单位改革工作做了具体部署,中央出台了《干部人事制度改革纲要》,中组部、人事部联合印发了《加快推进事业单位人事制度改革的意见》,全国范围内的事业单位改革氛围已经形成,事业单位改革有了政策依据。其次,我市事业单位改革经过几年的探索和试点积累了经验。近几年,市里本着既要积极、又要稳妥,抓好试点、总结经验的思想 and 原则,对事业单位改革的方法和途径进行了有益的研究和探索,教育、卫生、科技、文化等事业单位分类进行了改革试点,为进一步推进改革奠定了基础。第三,改革的准备工作比较充分。去年,在总结试点经验的基础上,市里组织专门力量外出考察,在市内系统地进行调查研究,召开各种类型的座谈会,对改革方案进行反复推敲论证,形成了我市事业单位机构和人事制度改革的意见、深化事业单位分配制度改革的意见、事业单位聘用合同制办法等一系列指导事业单位改革的政策、文件、规定,经市政府常务会和市委常委会研究,认为符合我市实际,切实可行。基于以上考虑,市委、市政府决定将事业单位改革作为今年的一项重点任务进行安排部署。所以说,这次事业单位改革是经过了充分准备、慎重研究而作出的重要决策,是贯彻落实市委九届五次全会精神、加快我市经济社会跨越式发展的重大措施,各部门、各单位要给予高度重视,按照市委、市政府的要

求抓紧抓好落实。

二、明确任务，突出重点，积极稳妥地完成好改革的各项任务

前一阶段，事业单位改革主要是调查研究，抓好试点，积累经验，研究和制定政策。今天开始，这次会议后，整个事业单位改革将进入全面组织实施阶段。总的指导思想和目标是：以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的思想为指导，认真贯彻落实中央《关于深化干部人事制度改革纲要》和中组部、人事部《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》，遵循“党管干部、政事分开”，“分类管理、配套改革”，“公平、平等、竞争、择优”和“脱钩、分类、放权、搞活”的原则，本着“确立科学化的总体布局、坚持社会化的发展方向、推行多样化的分类管理、实行制度化的总量控制”，重点推进事业单位人事制度和分配制度改革，适时跟进机构改革。要加强领导、规范运作、有序进行、逐步到位，形成人员能进能出、职务能上能下、待遇能升能降、优秀人才能够脱颖而出的充满生机与活力的管理体制、用人机制和形式多样、自主灵活的分配激励机制，充分调动各类人员的积极性和创造性，以达到有利于人才资源的开发管理、有利于增强事业单位的活力和自我发展能力、有利于减轻国家财政负担、有利于经济建设和社会事业协调发展的目的，逐步建立既不同于机关，又有别于企业，符合事业单位自身特点和发展规律，充满生机和活力的管理体制、运行机制和自我约束机制，使之更好地适应社会主义市场经济的发展要求。为此要突出抓好以下四个方面的工作：

1、建立和推行以聘用制为基础的用人制度。实行聘用制是事业单位人事管理体制的一次深刻变革,是事业单位人事制度改革的方向和今后事业单位的基本用人制度。实行聘用制,就是所有事业单位与职工都要按照国家有关法律、法规,在平等自愿、协商一致的基础上,通过签订聘用合同,确定单位和个人的人事关系,明确单位和个人权利和义务,实现事业单位人事管理由身份管理向岗位管理转变,由行政依附关系向平等人事主体转变,由国家用人向单位用人转变。

建立和推行聘用制,重点是要解决事业单位人员能进不能出、能上不能下、缺乏活力的问题,需要制定和实施一系列配套制度。在实施过程中,要注意把握好三个重点:一是全员聘用,做到人员能进能出。要打破事业单位人员“终身制”,实行全员聘用,变固定用工为合同用人。对新进事业单位的人员,要实行考试与考核相结合的方式公开招聘。二是竞争上岗,做到职务能上能下。要把竞争上岗作为解决职务能上能下的重要措施来抓,引入竞争机制,坚持公开、公平、公正原则,打破资历、身份界限,以能力和业绩用人,规范聘用行为。三是严格按照聘用合同解聘辞聘,疏通人员出口渠道。

按照市里的安排,对已经进行聘用制试点的单位,要在今年6月底前,按规定程序签订完《聘用合同书》,机构、编制、职能需要撤消、缩编、合并、转企的单位,边调整机构、理顺职能,边推行聘用制度年底前推行聘用制度的单位要达到总数的80%左右。

要结合推行聘用制,建立和完善与市场经济发展需要相适应的事业单位管理制度。实现整体上的体制转换和机制创新。一是要建立选人用人实行公开招聘和考试考核相结合的制度。从制度上规定事业单位选人用人的程序和做法,把优秀人才吸引到事业单位中来,防止通过各种非正当途径向事业单位安排人员。二是要改革事业单位领导人员单一的委任制度。事业单位实行全员聘用,这其中就包括了领导人员的聘用制。在选拔任用中要引入竞争机制,坚持党管干部的原则,改进管理方法,按照干部管理权限和一定程序,要结合不同事业单位的特点和实际,采取直接聘任、招标聘任、推选聘任、委任等多种形式任用事业单位领导人员。同时要建立健全领导班子和领导人员任期目标责任制,加强考核。三是建立符合专业技术人员特点的专业技术职务评聘制度。要进一步深化职称制度改革,推行执业资格制度,实行评聘分开,允许高职低聘,低职高聘,在事业单位建立起公开、公正、自我管理、自我约束的专业技术职务聘任机制,发挥职称评聘在促进优秀人才脱颖而出方面的激励作用。四是探索建立符合事业单位管理人员特点的职员制度。要按照分类管理的要求,区分管理人员和专业技术人员的不同特点,在事业单位管理人员中建立职员制度,按照管理人员的能力、业绩、岗位、工作复杂程度等因素科学合理地确定等级序列,强化激励机制。五是建立符合事业单位工勤人员特点的管理制度。要改革、完善事业单位工人技术等级考试考核办法,引入竞争机制,加强技能培训,提高素质。六是建立健全考核制度。要按照事业单位特点研究制定量

化考核办法,建立符合各类人员特点的考核评价指标体系,把考核结果作为续聘、解聘、职务升降、增资、奖惩等的重要依据,强化考核在聘用制度和岗位管理中的基础作用。七是建立多层次、多形式的未聘人员分流安置制度。妥善安置未聘人员是事业单位人事制度改革能否顺利进行的关键环节。对改革过程中出现的未聘人员,要坚持以单位内部消化为主的原则,采取多种形式给予妥善安置。可通过兴办发展新的产业、转岗培训等方式安置,为他们发挥作用创造条件。

2、建立符合不同事业单位特点的分配制度。分配制度改革是事业单位改革的重要组成部分,也是调动事业单位及其人员积极性的重要措施。总的要求是解决事业单位的“大锅饭”问题。要坚持贯彻放开搞活的原则,改变平均分配现状,发挥工资政策的导向和激励作用,调动单位和职工的积极性。要按照“效率优先、兼顾公平”的原则,改革事业单位内部分配制度,实行按岗定酬、按任务定酬、按业绩定酬,将工资收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献以及成果转化中的社会效益和经济效益挂钩,积极探索按技术、管理等生产要素进行分配的途径和办法,逐步形成重实绩、重贡献、向优秀人才和关键岗位倾斜的分配激励机制,做到一流人才一流报酬,鼓励科技人才因才而富。在分配制度改革方面,市里提供了10多种办法,对每个部门、单位而言,采取哪种办法更为合适,要结合实际认真研究。分配制度改革政策性强,情况复杂,涉及到许多深层次问题,按照改革的目标要求,不可能一次到位、短时间完成。对这项改革,要根据

国家的有关精神,在全面部署的基础上,区分不同情况,搞好分类指导,认真总结经验,使之不断完善,逐步深化。

3、积极推进事业单位机构改革。

一是简政放权,深化体制改革。在体制上要理顺事业单位与主管部门的关系,主管部门主要通过政策引导、依法监督,管好事业单位的班子、法人。要进一步下放权力,减少管理层次,简化管理程序,赋予事业单位用人自主权和分配自主权,使事业单位成为自我发展、自我约束的事业实体。

二是理顺职能,促进政事分开。要结合机构改革改革的进行,理顺党政机关与事业单位的职责,除国家法律、法规明确授权外,事业单位原则上不再承担行政职能,已经承担部分行政职能的事业单位,要将行政职能划归机关。党政机关要把应由事业单位办理的辅助性、服务性、技术性的工作交给事业单位承担。要通过改革,合理划分党政机关与事业单位的关系,权力该下放的下放,该收回的收回,事业单位要以社会服务为主,正确处理社会效益和经济效益的关系。

三是精简机构,调整事业单位布局。要根据社会事业发展和减轻财政负担的需要,撤并压缩精简事业单位的机构设置和人员编制。精减机构和编制主要采取转企、撤消、合并、缩编四种形式。具体要求是,符合条件的机关后勤服务机构要转企,以各委、办、局名义办的服务公司要撤消,大部分功能相近、但独立存在不具备规模、缺乏竞争力的事业单位要合并,人员少、编制多的事业单位要进行缩减编制。对多年编制空额过多的事业单位,编制空额要一律收回。各类具有社会中介服务性质的事业单位要逐步同主管部门脱

钩,尽快走向市场。要推动有条件的全额拨款事业单位向差额补贴过渡,差额补贴事业单位向自收自支过渡。要通过改革,使我市事业单位在现有基础上精简机构 20%,精简编制 20%,精简人员 10%。

四是调整结构,推进事业单位社会化。要把事业单位机构改革与法人登记结合起来,通过实施机构改革和法人登记,确立事业单位的法人地位,明确事业单位独立承担的民事责任,规范事业单位的行为,强化对事业单位的监督,使之成为自主管理、自我发展、自我约束的法人实体。要支持和鼓励多种社会力量参与兴办社会事业,多渠道、多形式筹措资金举办事业单位,积极推动事业单位举办主体向多元化方向发展,充分发挥事业单位的服务功能,积极促进事业单位利用现有人财物,面向社会实行有偿服务。

需要强调的是,事业单位机构改革比机关的机构改革更为复杂,既要力求与人事制度改革同步,又要注意从实际出发,根据条件,本着尽量减少震动,适度减轻财政负担的原则进行。对改革中精简下来的人员,要根据已经拟定的人员待岗分流政策,采取内部退养、离岗创办经济实体等措施予以妥善安置。

三、加强领导,精心组织,确保事业单位改革工作顺利 进行

这次市直事业单位改革涉及面广,情况复杂,全市上下要高度重视,充分认识这项改革对我市经济社会发展的重要意义,精心组织,抓实抓好。在这里,我提四点要求:

一是要加强领导,落实责任。各级党委和政府要把事业

单位改革摆到重要议事日程,加强领导,统筹规划,精心组织,缜密实施。事业单位改革的实施,要坚持以部门和系统为主,实行部门负责制,各部门要把这项工作当作当前的一件大事纳入日程,主要领导亲自抓,负总责,各部门要组织专门人员集中精力研究和组织实施这项工作,要像重视机构改革那样重视抓好事业单位改革工作。为加强组织领导,市里决定,市机构改革领导小组负责对事业单位改革工作进行指导、协调、监督、检查。同时,成立了市事业单位改革领导小组办公室,设在市人事局,在相关部门抽调人员,负责事业单位改革日常工作。各级组织、人事部门要充分发挥宏观管理和业务指导的功能作用,统筹安排,综合协调好各方面的关系,与编制、财政、劳动、社会保障、科技、教育、文化、卫生、新闻出版等有关行业主管部门密切配合。市直各部门要根据市里对事业单位改革的总体部署和要求,从实际出发,提出本系统事业单位改革方案并抓紧操作实施,紧密配合事业单位改革领导小组办公室做好工作,形成事业单位改革整体合力。

二是要突出重点,分类推进。事业单位数量多、涉及面广,情况千差万别,改革不能一个模式、一个框子。要从实际出发,分轻重缓急,坚持分类指导,根据不同性质不同类型的事业单位,制定不同的改革方案,采取不同的改革办法,先易后难,成熟一个改一个,有计划有步骤地进行,不搞“一刀切”。要认真总结试点经验,抓住重点,分类指导,逐步推进。不同行业不同系统的事业单位改革应各有侧重。教育系统事业单位要重点深化学校内部管理体制改革的,加大力度,

深化各项配套改革。卫生系统事业单位要重点搞好医疗体制改革,优化结构、资源重组、搞活机制。科研机构的改革要积极探索实现产业化的有效途径,推动科技与经济的结合。体育、文化事业单位要增强服务社会和自我发展的能力。农村“站、办、所”要重点压缩财政供养人员。各种类型的事业单位都要按照市里的统一部署,结合实际,坚持有所为有所不为,重点突破,分类实施,逐步实现整体推进。

三是要落实政策,严肃纪律。关于事业单位改革的主要政策,市里已经出台了指导性文件。各部门和各事业单位的领导,一定要认真学习领会这些文件的内容,把握好、理解好、贯彻好。在改革过程中,必须严格按照市里的政策规定操作执行,坚持民主集中制原则,重要问题一定要坚持集体讨论决定,严格把握政策界限。要严肃纪律,不得借事业单位改革之机私分财物、转移国有资产。要严格按照有关规定,对符合条件的事业单位即将离任的领导干部进行离任审计。要坚决杜绝拉帮结伙、借机报复、徇私舞弊现象的发生。有关部门要加强监督检查,对违法违纪问题,一经发现严肃处理。

四是要顾全大局,确保稳定。事业单位改革直接关系到广大干部职工的切身利益,直接影响到社会稳定的大局。要充分认识改革的艰巨性、复杂性和长期性,切实加强思想政治工作,引导干部群众积极支持和参与改革。各部门要根据实际情况,根据市里的统一要求,制定具体的实施办法。在改革前,要把问题考虑深、考虑透,充分准备,反复研究。在改革过程中,要坚持原则,按政策办事,按程序办事,秉公办

事,把问题解决在萌芽状态。在改革后,要做过细的思想政治工作,妥善地处理好涉及职工切身利益的问题,积极地化解矛盾,不激化矛盾。要坚决把矛盾化解在基层,不上交、不转移、不推给社会,避免出现到市委、市政府甚至越级到省、中央上访现象的发生。如果哪个部门、哪个单位出了问题,要追究主要领导的责任。

同志们,这次会议结束后,全市事业单位的改革就正式开始了。大家要振奋精神,克服困难,开拓进取,按照市里的部署,积极稳妥地把事业单位改革引向深入。

李华理副市长在事业单位改革 培训班上的讲话

(2001 年 2 月 20 日)

同志们：

经过认真准备，全市事业单位改革培训班今天开班了。按照市里的统一部署，从今天开始，要用三天时间就事业单位改革的一些重点问题进行集中培训。上午，李述市长就事业单位改革的重要性、任务和组织领导等问题进行了专门动员，提出了明确的要求，大家要认真领会，抓好贯彻落实。在这里，我讲三个方面的问题和大家共同研究。

一、加强学习，提高认识，切实把握好国家关于事业单位改革的精神和要求

(一) 事业单位改革的进程和主要内容

我国事业单位改革始于 80 年代初期，是随着改革开放步伐的加快而逐步展开的。从历史进程看大体可以分为四个阶段：

第一阶段，从 1979 年党的十一届三中全会到 1987 年党的十三大，是事业单位改革的初步探索阶段。随着指导思想上拨乱反正任务的完成，党和国家的工作重心转移到经济建设上来，中央作出了《关于经济体制改革的决定》，并相继下发了《关于科学技术体制改革的决定》和《关于教育体

制改革的决定》，对科技、教育、文艺等事业单位改革提出了原则要求并进行了积极探索。在内容上，主要是调整了高等院校和科研机构设置；恢复了职称评审工作，开始推行专业技术职务聘任制；设立了博士后流动站，实行博士后制度；根据“管少、管好、管住”的原则，适当下放了事业单位组织人事管理权限。

第二阶段，从1987年党的十三大到1992年党的十四大，是事业单位改革的深入发展阶段。党的十三大明确了事业单位自主经营、自主管理的原则和建立分类管理人事制度的要求，提出了我国干部人事制度改革的总体构想，就是要改革集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；改变用管理党政干部的单一模式管理所有人员的状况，形成各具特色的管理制度；改变缺乏民主法制的现状，实现干部人事的依法管理和公开监督。随着干部人事制度改革的逐步展开，事业单位在领导体制、管理体制、任用制度、专业技术职务聘任制度、工资分配制度等方面的改革都有了新的进展。主要工作是对国家机关所属事业单位进行了清理整顿，实行归口管理；建立了政府特殊津贴制度；人才市场自上而下不断发展；进行了管理人员和专业技术人员辞职辞退制度的试点；进一步推行了专业技术职务聘任制。

第三阶段，从1992年党的十四大到1997年党的十五大，是探索建立与社会主义市场经济体制相配套的事业单位机构和人事管理体制阶段。党的十四大以后，中央明确提出要建立和发展社会主义市场经济体制，实行经济工作的两个根本性转变和人事工作“两个调整”。这一时期，以转变