



□ 主 编：范恒山

中国事业单位

改革探索

ZHONGGUO SHIYE DANWEI GAIGE TANSUO

【下卷】

 人 民 大 学 出 版 社

中国事业单位

改革探索

【下卷】

主 编：范恒山

人 民 出 版 社

责任编辑:李椒元
装帧设计:徐 晖
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国事业单位改革探索/范恒山主编. -北京:人民出版社,2010.11
ISBN 978-7-01-009354-3

I. ①中… II. ①范… III. ①行政事业单位-体制改革-研究-中国 IV. ①D630.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 199124 号

中国事业单位改革探索

ZHONGGUO SHIYE DANWEI GAIGE TANSUO

范恒山 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/16

字数:3756 千字 印张:143

ISBN 978-7-01-009354-3 定价:398.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

国内改革实践

第五十七章	关于北京市事业单位转制有关配套政策研究	(1493)
第一节	事业单位转制相关概念界定	(1493)
第二节	事业单位改革发展进程	(1494)
第三节	事业单位转制过程中存在的主要问题	(1497)
第四节	北京市事业单位转制相关政策建议	(1502)
第五节	转制事业单位案例分析	(1503)
附件	关于事业单位转制的相关政策	(1512)
第五十八章	河北省扩权强县改革中的县、乡(镇)公共服务部门改革研究	(1515)
第一节	以定州市为例	(1515)
第二节	以平山县为例	(1562)
第三节	以黄骅市为例	(1596)
第五十九章	河南文化事业单位体制改革研究	(1775)
第一节	河南省文化事业(产业)的发展	(1775)
第二节	河南省国有文化事业单位管理体制改革情况	(1782)
第三节	当前河南省文化管理体制面临的主要任务	(1787)
第四节	关于文化事业单位体制改革基本思路的探讨	(1789)
第五节	搞好文化事业单位体制改革需要着重解决的几个问题	(1793)
第六节	两个改革试点单位的改革情况	(1795)
第六十章	浦东公共服务部门改革指导性意见	(1810)
第一节	关于公共服务及公共服务部门的界定	(1810)
第二节	浦东公共服务部门的基本情况	(1811)
第三节	公共服务部门改革面临的主要问题	(1817)
第四节	深化公共服务部门改革的目标和基本思路	(1820)
第五节	浦东公共服务部门改革的操作意见	(1826)

第六节	浦东教育“管办评联动”机制创新研究	(1833)
第七节	浦东深化文化体制改革研究	(1852)
第八节	上海市浦东新区医疗卫生综合改革研究调研报告	(1877)
第九节	外高桥功能区域医疗联合体情况调研	(1885)
第十节	浦东新区潍坊社区卫生服务中心改革试点情况调研报告	(1888)
第六十一章	湖南省事业单位国有资产管理体制改革研究	(1892)
第一节	湖南省事业单位国有资产管理体制的沿革和现状分析	(1892)
第二节	国内外事业单位国有资产管理的模式	(1900)
第三节	事业单位国有资产管理体制改革的定位与总体思路	(1911)
第六十二章	湖北省乡镇事业单位改革调查与研究	(1927)
第一节	湖北省乡镇事业单位的历史发展与改革动因	(1928)
第二节	湖北省乡镇事业单位改革的实践	(1933)
第三节	湖北省乡镇事业单位改革的绩效评估	(1944)
第四节	完善和深化乡镇事业单位改革的对策建议	(1949)
第六十三章	四川省城市医疗服务体制改革研究	(1955)
第一节	城市医疗体制改革研究中的定位问题	(1955)
第二节	社会经济基本情况及城市医疗体制环境分析	(1956)
第三节	城市医疗需求趋势及服务提供体系发展趋势分析	(1959)
第四节	城市医疗体制改革的目标模式设想分析	(1962)
第五节	医疗服务体系改革中政府角色变化分析	(1964)
第六节	深化城市医疗体制改革的对策建议	(1965)
第六十四章	云南民族地区义务教育体制改革研究	(1969)
第一节	义务教育体制改革的基本背景	(1969)
第二节	义务教育体制改革进展情况及存在的问题	(1971)
第三节	义务教育体制改革试点方案(大纲)	(1973)
第四节	云南省义务教育体制改革专项研究报告	(1976)
第五节	金平苗族瑶族傣族自治县义务教育体制专项研究报告	(1985)
第六十五章	江苏省南通市市属事业单位综合改革研究	(1995)
第一节	南通市市属事业单位改革的历程	(1995)
第二节	改革目标模式的选择与事业单位的分类	(2000)
第三节	事业单位的投入	(2003)
第四节	事业单位改革中的人员问题	(2005)
第五节	对事业单位的监管	(2007)
第六节	南通市事业单位改革的基本经验和相关问题的提出	(2008)
第六十六章	黑龙江省非公有制经济参与公共服务业改革战略研究	(2013)
第一节	事业单位的基本概念	(2014)
第二节	黑龙江省非公企业及事业单位发展现状	(2014)
第三节	非公有制经济参与公共服务业改革的必要性	(2018)

第四节	非公有制经济参与公共服务业改革的可行性	(2020)
第五节	非公资本进入公共服务业的形式	(2025)
第六节	非公资本进入公共服务业的制度环境与监管框架	(2031)
第七节	维护非公有制企业职工合法权益	(2041)
第八节	推进非公有制经济参与公共服务业的政策建议	(2044)
第六十七章	吉林省农业公共服务事业单位改革研究	(2047)
第一节	吉林省农业公共服务事业单位概况	(2047)
第二节	农业公共服务事业单位改革的途径	(2048)
第三节	政府在农业产业化中应提供的公共服务	(2052)
第六十八章	辽宁省国有企业分离办社会职能问题研究	(2054)
第一节	对国有企业办社会的认识	(2054)
第二节	辽宁国有企业分离办社会的基本情况	(2056)
第三节	辽宁分离企业办社会的经验及现存问题	(2060)
第四节	进一步推动辽宁分离企业办社会的思路与对策	(2064)
公共服务国际比较研究		
第六十九章	“十一五”时期推进中国公共服务社会化研究	(2071)
第一节	推进我国公共服务社会化的重要意义	(2071)
第二节	公共服务社会化的进展和问题	(2073)
第三节	“十一五”时期推进公共服务社会化的目标和原则	(2080)
第四节	进一步推进公共服务社会化的途径和措施	(2082)
第五节	公共服务社会化过程中的监管	(2086)
第七十章	关于推进我国职业教育社会化的研究	(2091)
第一节	进一步办好职业教育任重道远	(2091)
第二节	进一步办好职业教育意义重大	(2092)
第三节	进一步办好职业教育需要发挥全社会力量	(2093)
第四节	发挥社会力量办好职业教育需要采取切实措施	(2094)
案例一	中华职业教育社	(2096)
案例二	北京富平职业技能培训学校	(2097)
案例三	北京市丰台利智康复中心	(2102)
第七十一章	推进中小企业服务社会化	(2107)
第一节	推进中小企业服务社会化的重要性	(2107)
第二节	我国中小企业服务社会化现状:成绩与不足	(2110)
第三节	“十一五”时期推进中小企业服务社会化的目标和原则	(2113)
第四节	推进中小企业服务社会化的主要措施	(2114)
案例一	北京市中小企业服务中心	(2117)
案例二	上海中小企业服务中心	(2119)

案例三	华盛智源国际咨询(北京)有限公司	(2121)
第七十二章	中国社区建设与社区服务社会化问题	(2123)
第一节	社区的基本概念	(2123)
第二节	中国社区与西方社区的区别	(2125)
第三节	社区概念在中国的实践和推广	(2126)
第四节	中国社区存在的问题	(2127)
案例一	海淀区社区服务中心	(2129)
案例二	和平里街道社区服务管理中心运行模式	(2135)
案例三	加拿大的社区服务体系建设及对我国的启示	(2139)
案例四	现代城市社区服务资金来源问题探讨	(2148)
第七十三章	北京市公共服务社会化:基本现状和今后推进思路	(2155)
第一节	基本现状	(2155)
第二节	今后的推进思路	(2156)
案例一	北京市养老服务机构“公办民营”模式	(2158)
第七十四章	印度、土耳其、巴西公共服务部门考察报告	(2167)
第一节	三国都把公共服务部门发展放在重要位置	(2167)
第二节	把发展公共服务的立足点放在满足人民群众基本服务需求上	(2168)
第三节	促进公有和私有公共服务部门协调发展	(2169)
第四节	区别管理营利性与非营利性公共服务部门	(2170)
第五节	健全相关法规,依法管理公共服务部门	(2171)
第六节	加强内部体制创新,增强公共服务部门的活力	(2172)
第七节	加强政策协调,为公共服务部门发展创造良好的环境	(2173)
第八节	加强培训,提高公共服务部门人员素质	(2174)
第九节	重视与国外的合作,推动公共服务部门发展	(2175)
第七十五章	英国、芬兰公共服务改革考察报告	(2177)
第一节	英国公共服务部门改革的具体做法	(2177)
第二节	芬兰公共服务与教育部门改革	(2196)
第三节	英、芬两国可供借鉴的公共服务改革经验与做法	(2205)
第四节	英国高等教育机构科研及教学评估的方法和程序	(2208)
第七十六章	巴西公共服务部门改革培训报告	(2212)
第一节	公共服务转向保障社会基本需求,促进国家长期发展	(2212)
第二节	合理划分各级政府提供公共服务的职责	(2215)
第三节	健全公立公共服务的保障体系	(2216)
第四节	引入竞争机制提高公共支出效率	(2217)
第五节	创新管理方式增强公共服务机构的运行质量	(2218)
第六节	发挥私营机构在提供公共服务中的重要作用	(2219)
第七节	构建有效的公共服务监管体制	(2220)
第八节	巴西公共服务部门改革对我国的启示	(2221)

第七十七章 俄罗斯、东欧转型国家公共服务改革考察报告	(2223)
第一节 俄罗斯、东欧转型国家公共服务领域改革的基本情况	(2223)
第二节 东欧转型国家公共服务管理体制改革	(2224)
第三节 启示与借鉴	(2228)
第七十八章 中国事业单位改革国际比较研究	(2230)
第一节 国际经验概述	(2231)
第二节 国家公共(行政)治理改革的国际经验比较	(2233)
第三节 国外公共服务事业非营利组织未来发展面临的挑战	(2239)
第四节 西方发达国家社会事业(公共服务)的民营化	(2242)
后 记	(2245)

第五十七章

关于北京市事业单位转制有关配套政策研究

事业单位是我国各项社会事业的承担主体。事业单位的管理体制是我国计划经济时期逐步建立并发展起来的,具有典型的计划经济时代特征:各类事业单位都为公立机构,资产都属国有;政府决定事业单位的设立、注销以及编制,并对事业单位的各种活动进行直接组织和管理;各类事业单位活动所需的各种经费基本上都来自于政府拨款。

目前,我国共有事业单位 130 多万个,从业人员近 3000 万,主要分布在教育、科技、文化、卫生四大领域,70% 以上的科研人员、95% 以上的教师和医生都集中在各类事业单位里,其经费支出占政府财政支出的 30% 以上,是我国公共事业发展的主体。

事业单位改革是中国经济体制改革的重要组成部分,对建立和完善社会主义市场经济体制起着关键的作用。国家发展和改革委员会原副主任李盛霖曾说:“深化事业单位改革是继国有企业改革、政府机构改革之后,中国面临的又一项艰巨而重要的任务。”事业单位改革不仅是中国行政体制改革的配套要求,也是事业单位自身走向社会、面对市场的实际需要。

北京作为国家的政治、文化、国际交流中心,有着丰富的、优质的社会事业资源。但是,由于缺乏相应合理、高效的配置机制,使得北京的社会事业资源优势没有得到充分的发挥,不仅社会公共产品和公共服务的提供没能全面满足群众的需要,而且,还造成了较重的财政负担。因此,通过事业单位改革,理顺管理体制,优化资源配置,提高社会资源利用效率成为北京社会事业领域改革的一项重要任务,也是促进首都经济社会协调发展的迫切而又理性的选择。

本课题研究只是针对事业单位转制工作进行深入探讨,而不是对整体事业单位改革进行研究。事业单位转制是一场大的变革,也是一项创新性很强的工作,没有更多的经验可循,在转制过程中必然会出现许多矛盾和问题,需要我们很好地研究和总结。本课题通过对北京市科技、文化领域的事业单位转制案例进行分析,来探讨事业单位转制过程中存在的一些主要问题,希冀从优化政策的角度加以解决。

第一节 事业单位转制相关概念界定

一、事业单位

事业单位,Public Service Unit,是一个颇具中国特色的概念,它是“国家为了社会公益的目的,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”。

目前,我国事业单位主要包括科研、教育、文化、卫生、新闻出版、体育、环境监测、城市建设、劳动就业以及一些机关的附属机构等,提供着教育、医疗、科研、文化、体育等社会公共服务。在现实生活中,有些人往往用事业单位的概念取代公共事业,从实际来看,事业单位确实构成了公共事业的主体,但是二

者绝非同一概念。随着我国社会主义市场经济的逐渐形成,事业单位的一些职能得到了延伸,但并非都属于公共事业范畴;同时,事业单位的活动也囊括不了公共事业的全部。

二、事业单位类型

从事业单位的性质来看,大致可以分为四种类型:第一,文教卫生类,如学校、医院、图书馆、科研院所等;第二,农林水气类,如农业科技推广站、气象站等;第三,规划监督类,如规划设计院、环境监测站等;第四,优抚救济类,如福利院、烈士陵园等。

从事业单位财政来源来看,事业单位分为三种类型:第一,全额拨款,事业经费由财政全部负担;第二,差额拨款,事业经费由财政拨付不足的部分;第三,自收自支,事业经费完全由事业单位自行筹集。

从事业单位职责来看,可分为三类:第一,直接承担政府行政职能,为政府服务,主要从事监管、资质认证等活动;第二,承担公共事业发展职能、为社会服务,主要从事科教文卫、公共基础设施建设等活动;第三,承担中介服务职能,为市场和企业服务,主要从事咨询、协调等活动。

三、事业单位转制

事业单位转制,实际上是事业单位转企改制的简称,是指具有面向市场能力,从事经营活动,带有市场经营特性的事业单位,脱离原事业单位编制,按现代企业制度的要求,改制为规范的公司制企业。在转制过程中,事业单位不仅性质发生了改变,而且包括人事、事业费、社会保障等体制也要发生根本的转变。从实际情况看,这些事业单位可直接由一家企业兼并;或可采取股份的形式,由多家企业共同投资,重新组建;也可采取资产分离的办法,由单位人员组建独立公司等多种方式进行公司化改制,并按照现代企业制度运行。事业单位转制是在事业单位改革的大背景下提出的针对部分事业单位经营性行为进行体制上的改革,是事业单位改革的重要组成部分,是一次大胆的尝试,但是不能把事业单位转制工作作为事业单位改革的全部。

第二节 事业单位改革发展进程

一、我国事业单位改革的进程

我国的事业单位是计划经济时期的产物,其地位、规模、财政依附程度及目前的现状决定了它的改革必将是一个艰难而又曲折的过程。改革开放以来,国家制定了诸多事业单位改革的政策,并得以稳步实施,主要是调整事业单位布局结构,实行政事分开,推进事业单位社会化,通过明确事业单位的法人地位和取消事业单位行政级别,改革政府对事业单位的管理方式以及提供公共服务的形式。

自20世纪80年代初期开始,针对事业单位性质模糊、职能混杂,分布广泛、利益关系复杂、责任边界不清等问题,科技、教育、文化、卫生等社会事业领域的改革开始起步。80年代初期,科技体制改革开始启动,科研责任制的形成,科研费拨款改为科技项目拨款制;到80年代末期,大部分勘察设计单位进行了收支管理改革等。

到20世纪90年代末,事业单位改革逐步深入,国家对事业单位拨款改为定额补助的形式,对不同的事业单位,国家给予定额补助的数额不同。1998年,国务院机构改革在推进社会公共事务管理职能转变方面迈出了重要的一步。例如,在教育、科技、文化、卫生等领域将一些指令性计划改为指导性计划;将原来中央的一些职责交给地方政府办理;将一些职能交由事业单位或其他社会组织管理等。1999

年,经国务院批准,国家经贸委下辖10个国家局所属的242个科研机构进行了事业单位转制试点,科技力量布局的调整有了新的突破。改革的方式基本上由事业单位转变为企业单位,其资产还是国有性质,未涉及国有资产退出问题。

2003年年底,国务院办公厅转发了《文化体制改革试点中支持文化产业发展的规定》和《文化体制改革试点中经营性文化事业单位转制为企业的规定》,文化体制内事业单位开始进行企业化转制试点。“规定”从财政税收、投资和融资、资产处置、国有文化资产授权经营、收入分配、社会保障、人员分流安置等方面对文化体制事业单位的转制提供了政策引导和支撑。

从事业单位改革的进程内容来看,主要包括:一是通过“放权、搞活、脱钩、转制”等改革措施,对事业单位的机制、体制进行了变革。二是财政供养体制由统收统支的“全额拨款”变为“全额补助、差额补助、自收自支”三种形式的预算管理形式,逐步改变了国家包办所有事业单位的格局,在此基础上实行“定额或定向补助”的“收支统管”的预算管理体制。近几年来,以部门预算为核心的财政支出体制改革,初步建立了公共财政体制框架和公共支出管理模式,规范了事业单位财政资金的使用和管理。三是随着政府职能转变和行政机构改革按照政事分开、事企分开的原则,对事业单位进行分类改革,在加大人事制度、收入分配、社会保险等领域改革的同时,强化了社会事业领域的公共服务职能,不断增加财政投入。四是对公用事业领域引入市场机制,加强了市场准入和市场服务监管。

事业单位是一个庞杂的单位群体,本身具有多样性和复杂性的特点。随着改革的不断深入,政府对于事业单位特点的认识越来越清晰。在2005年政府工作报告中,温家宝总理提出了“事业单位分类改革”的具体要求,要求根据事业单位的具体情况制定相应的政策措施。具体实施由中央编办牵头,与财政部、人事部、劳动保障部、工商总局等部门合作。通过研究,形成一个关于事业单位改革的“1+5”的决定,即要颁布一个总的纲领性文件和五个具体配套政策措施。

“事业单位分类改革”,就是按照事业单位的职能进行划分,按照不同的分类,制定有针对性的政策来进行改革。具体方式主要遵循以下原则:具有行政管理职能的事业单位,将回归政府编制;具有开发经营职能的事业单位,将通过事业单位的转制,实行现代企业制度;具有公益服务职能的事业单位,仍然保留其事业单位的身份。

从目前看,事业单位分类改革面临最大的问题就是界限界定的问题,分类没有可以依据的标准。由于现在许多部门的事业单位职能都是相互交叉的,情况极为复杂,不能把它进行简单的分类,这也就决定了我们的分类改革将需要一个漫长而曲折的过程,不能简单地进行“一刀切”,这样不利于社会的稳定,更不利于维护人民的根本利益。因此,当前首要的任务就是对事业单位进行系统的研究,对其性质、职能准确定位,科学地制定出分类的具体标准,对各种事业单位进行明确的界定划分。

二、北京市事业单位改革进程

(一)北京市事业单位改革工作进展

北京是我国的首都,是国家政治、文化、国际交流的中心,具有政治以及地域的特殊性,要求具有高度的社会稳定性。因此北京市在进行事业单位改革的过程中,一直按照积极稳妥的原则,坚决贯彻和落实中央的政策和决议。从目前来看,北京市没有开展大规模的、全方位的事业单位改革,只是在科技、文化、勘测等领域根据中央的政策精神和要求进行了转制改革的尝试,并取得了一定的进展。

在改革的二十多年中,北京市政府紧紧围绕中央的政策,有条不紊地跟着中央改革的步伐,不断进行改革的尝试,在落实中央对事业单位财政拨款、失业保险等改革外,最近几年进行的改革主要有:

1999年开始,根据中共中央办公厅第17号文,由北京市科委牵头组织北京市67家市属的技术开发型事业单位,根据其自身的发展经营情况,进行了转制的尝试,2000年全部转为企业并进行了工商注册。

2000年开始,北京市政府开始针对在文化、新闻传媒、环卫等领域的事业单位进行改制改革,改革的形式与科技领域事业单位的转企改革基本相同。

2005年,北京市政府探索了一种新的事业单位管理模式,并在海淀区进行了试点,推出了“海淀模式”:即由区政府成立一个公共服务委员会,通过这个部门,对区内提供公益服务的一些事业单位进行改革、优化、合并,并且通过公共服务委员会对这些事业单位进行统一管理。这种模式的建立有利于减少事业单位的重复设置,避免了国有资源的浪费,有利于提高公共服务的效率。

2005年,随着事业机构改革的不断深入以及适应国家对事业单位深化改革的要求,北京市政府开始对北京市属的事业单位进行分类的尝试。北京市编制委员会办公室在北京市事业单位分类改革的过程中开始承担牵头作用。北京市编办与人事、劳动、财政部门一起进行了一系列的调查工作,通过调查问卷的形式,对北京市的各类事业单位进行了摸底,根据调查问卷的情况针对不同单位进行分类判别。

总体来说,北京市事业单位的改革正在有条不紊地推进,尤其是在科研院所转制方面进展较快,67家技术开发型科研院所已经全部完成转制工作。同时,已经启动了文化领域事业单位改革。现阶段改革已取得初步成效,并在放开市场准入、构建法人治理结构等方面进行了初步探索,也为今后事业单位全面改革积累了经验。但是客观上讲,由于体制和机制等问题没有得到根本的解决,事业单位改革在推进过程中还会遇到一些困难,特别是事业单位改制中社会保障、国有资产处置、人事、离退休人员管理等方面还存在着一些问题,需要我们进行更加深入的研究和探讨。

(二)北京市事业单位基本构成

截止到2004年年底,北京市事业单位总共大约有9700家,其中全额拨款的单位6031家、差额拨款的单位1450家、经费自收自支的单位2176家,分别占总数的62.5%、15.0%、22.5%。编制人员大约有51.7万人。在财政预算事业单位工作的人员占总数的88%,在经费自收自支事业单位中人员占12%。(如表57-1)

表57-1 2004年北京市事业单位预算类型调查表

预算类型	单位数(家)	所占比例	编制数(万人)	所占比例
全额拨款	6031	62.5%	31.9	62%
差额拨款	1450	15.0%	13.3	26%
自收自支	2176	22.5%	6.5	12%
合计	9657		51.7	

目前,北京市事业单位大体有25种行业类别,其中包括教育、科研、勘察设计、勘探、文化、卫生、体育、新闻出版、农林牧水、交通、气象、地震、海洋、环保、测绘、信息咨询、标准计量、知识产权、进出口商检、物资仓储、城市公用、社会福利、经济监督、机关后勤及其他。从机构数量看,教育、农林牧水和卫生列前三位,分别占45.99%、18.23%和9.7%。

与政府机构数量从中央到地方呈几何级数增加的特点相一致,区县所属的事业机构在全市事业单位数量中所占比例较大,市属各部门的事业机构数约占全市的45.23%,编制人员占全市的12.56%。

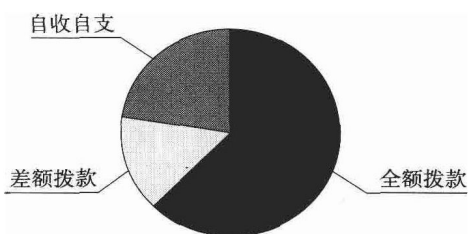


图 57-1 事业单位预算类型图

从资金来源看,财政拨款与自收自支的市级各部门事业机构,分别占同类事业机构总数的 84.75%、10.07%。

第三节 事业单位转制过程中存在的主要问题

事业单位转制是一项长期复杂的实践活动,在实施过程中必然会出现各种矛盾和问题,出现许多新的情况,需要有清醒的认识,才能提出新的对策,积极引导。我们的调研主要是在北京市科技和文化两个领域展开的,这两个领域在各自的改革中走了两条不完全相同的道路,科研院所转制工作主要是先转后改,分成两步走,转制工作实施四年来,约 85% 的转制科技单位仅实现了从国有事业单位转变为国有企业单位,约 15% 转制单位在转制之初也尝试引入非国有资本,但实际上,这部分非国有资本大都是内部职工以现金购买,其比例一般在 10% 左右,对公司股权结构、经营决策和权益分配等影响不大。而文化领域的转制事业单位则是直接改制成多元化股本结构的现代企业,或者直接并入某个大的企业集团。尽管两者之间存在的问题和关注点不尽相同,但是,通过对我市事业单位转制 6 个案例的调研描述,我们可以看到在事业单位转制的过程中,一些突出的问题主要集中在人员社会保障、产权结构、企业发展等方面。

一、有关人员的问题

事业单位转制过程中受影响最大的是事业单位在职职工和离退休人员,他们不仅由“事业身份”变化为“企业身份”,随之而来在社会保障、医疗、人事、福利待遇等方面都有一个很大的变化,解决不好将会造成不稳定的局面出现。

(一) 社会保障问题

社会保障问题是事业单位转制过程中迫切需要解决的一个核心问题,解决得不好,会直接影响广大职工改革的积极性和社会的稳定性。从事业单位保障体制转变成企业社会保障体制,需要政府相关部门研究制定出科学的、完善的配套政策,做好社会保障的衔接工作。

1. 在职职工的社会保障问题

一是转制后,职工养老保险个人账户费用补缴问题。按照 1995 年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》规定:“职工到达法定退休年龄,凡个人缴费累计满 15 年,或本办法实施前参加工作,连续工龄(包括视同缴费年限)满 10 年的人员,均可享受基本养老保险待遇,按月领取养老金,每月领取的基本养老金是基础性养老金与个人账户储存额的 1/120 之和。”

根据国家、市政府“转制”相关文件的精神,北京市转制事业单位的在职职工养老保险全部纳入企

业社会保障体系中。为了与企业养老保障制度相衔接,在市政府相关配套文件中规定,1999年7月1日前的职工连续工龄视同缴费年限,不再补缴养老保险费。这样似乎认为转制过程中由事业单位转制而来的职工就自然享有了与企业职工已经建立起的养老保险同等待遇。但实际上,“视同缴费年限”仅指其包括在应计入累计满15年的条件内,而“不再补缴养老保险费”意味着个人账户在1999年7月1日之前没有储蓄额,由于没有这笔储蓄额,相比企业职工而言,转制事业单位职工在退休后每月领取的基本养老金将会减少。目前,大部分转制企业筹集这项费用困难,职工个人账户补交费用都处于“搁置”状态,这个问题没有得到很好的解决。

二是转制后,职工退休待遇存在差距的问题。以5年过渡期和30年左右工龄员工退休后的社保为例,他们在近几年内都将陆续退休。按国家关于转制单位的相关政策规定:转制后退休人员,基本养老金计发办法按企业职工养老保险制度的规定执行;基本养老金低于原事业单位退休金的部分,采用差额补贴逐年减少的办法解决,即第一年90%、第二年70%、第三年50%、第四年30%、第五年10%的比例,所需要的费用从基本养老保险统筹基金中支付;5年过渡期后退休的员工,不再发给该项补贴;有条件的企业,可建立补充养老保险。由于目前我国事业单位和企业单位执行不同的退休待遇政策,事业单位人员的退休金一般高于企业基本养老金,这就造成了同类人员按不同政策退休、待遇悬殊的问题。特别是5年过渡期后退休的员工,没有待遇差补贴,多工作几年,待遇反而不到先期退休员工的一半。表57-2是一个不同时间退休养老金测算表,主要是想直观地表达退休待遇差距问题。

表 57-2 某转制单位员工不同时期退休金待遇

职 务	退休时间及方式	退休金待遇(每月)
工 人	1995年(事业单位退休)	约1000元+几次调整
研究员	1995年(事业单位退休)	约1600元+几次调整
研究员	2001年(企业单位退休)	约700元+待遇差补贴
研究员	过渡期后退休	约700元

此外,在退休金和基本养老金额调整期内,事业单位与企业单位调整标准差别也较大。表57-3是北京市2001年以来相同职务人员按事业单位和企业单位政策调整退休金和基本养老金的结果对比,不难看出在企业退休人员比在事业单位退休人员的养老金有较大差距,这对事业单位转制后退休人员的心理造成了很大冲击。虽然政府相关部门采取了一些相应措施,但转制企业人员心理落差还是很大的。

表 57-3 事业单位和企业单位政策调整退休金和基本养老金结果对比

职务	事业单位政策(调整两次)	企业单位政策(调整一次)
正高职称	$180+180=360$ 元	70元(按35年工龄计算)
副高职称	$130+120=250$ 元	60元(按35年工龄计算)
中级职称	$80+100=180$ 元	50元(35或以下工龄)

2. 离退休人员的社会保障问题

离退休人员的社会保障问题也是事业单位改革中比较突出的问题,在事业单位转制改革之初,有许多相关问题不断出现,反响比较强烈。经过政府部门的不断努力和协调,目前离退休人员的基本养老退休费及增长机制问题基本得到解决。由于不同领域的事业单位改革是由不同主管部门负责组织实施

的,因此解决的方式和方法也不尽相同,地域差别也很大。

表 57-4 北京地区不同转制事业单位离退休的社会保障方式比较

转制企业类别	退休金	退休金增长机制	其他补贴	问题
国家 10 个经贸部所属科研机构转制,保留事业费	按定额退休金 585 元进入社保 由单位按事业单位离退休费发放差额	由企业筹集资金加以解决,标准不尽相同	如取暖费、丧葬费、住房补贴按企业待遇	过渡期后增长机制,将由企业负担
北京市原有事业费的转制科研院所(37家) 转制时不保留事业费	转制前离退休人员按事业单位退休费标准进入社保 每年科委向社保支付离退休基本养老费企事业单位差额	除按社保规定增长外,对企事业单位差额部分由科委“789”号文解决	如取暖费、丧葬费、住房补贴按企业待遇。与事业单位退休有差距	退休费不存在问题,科委每年需要支付 5000 万元
北京市原没有事业费的转制科研院所(30家)	转制前离退休人员按事业单位退休费标准进入社保 每年科委向社保支付离退休基本养老费企事业单位差额	除按社保规定增长外,对企事业单位差额部分由企业筹集资金加以解决	如取暖费、丧葬费、住房补贴按企业待遇。与事业单位退休有差距	退休费增长机制的经费来源没有根本解决
北京市文化领域转制事业单位 转制时,事业费保留 5 年	按企业养老制度进入社保,按事业单位离退休费计算由企业支付社保	由企业筹集资金加以解决 5 年过渡期后,企业负担加重	如取暖费、丧葬费、住房补贴按企业待遇,与事业单位退休有差距	退休费增长机制没有解决,企业负担加重

表 57-4 为北京地区转制事业单位离退休社会保障的几种方式。我们可以看到,国家 10 个经贸部所属的转制事业单位与北京市文化领域转制事业单位离退休人员的社会保障管理办法基本相同。而北京市科技领域的事业单位转制后,事业费取消,则由市科委每年拨付专项基金 4287 万元给社保养老基金,用以解决北京市转制院所离退休人员约 1 万人基本养老金问题。

另一个问题是养老金增长机制。如果政府对现有事业单位进行工资调整,那么离退休人员的养老金增长机制如何解决?为了解决这个问题,北京市科委 2001 年出台了“789”号文,对改制前有事业费的转制科研单位(37 家)进行增长部分补贴。文件中没有约定实施截止期限,目前每年市科委约支付近 5000 万元,经费支付压力比较大,特别是随着事业单位工资收入的调整,压力越来越大。而没有事业费的转制科研单位(30 家)则由企业自筹资金解决,这对没有事业费的转制科研单位造成了很大的压力。

另外,离退休费中其他补贴部分,如取暖费、丧葬费、住房补贴只能按企业待遇,目前与事业单位有很大差距。按规定,这些补贴费用应由转制单位负担,对于转制单位来说,在转制后,事业费已经取消,实行了企业的全成本核算,如按事业单位补贴标准发放,有些企业根本无法承担,特别是一些经济效益不好的转制企业,单位经济压力过大。如果停发,对于转制单位离退休的员工造成较大的伤害,不利于社会稳定。

(二)职工身份补偿问题

职工身份转换也是转制企业反映比较强烈和迫切希望解决的问题。从事业单位转制成为企业,职工的身份也相应地由“事业身份”转变为“企业身份”,这种转换对职工会带来部分利益上的损失,国家应给予适当、合理的补偿。由于事业单位与企业单位体制上的不同,职工工资的涨幅、福利待遇、补贴是不一样的,一旦事业单位转制完成,在职员工就必须按照企业的劳动待遇标准执行。特别是近几年事业单位的工资结构一直按照行政机关的增长机制来进行,这就造成了部分转制后经济效益不好的企业职工工资低于未转制的事业单位职工,造成心理极大的不平衡,容易产生不安定因素。

(三) 人员分流问题

转制单位人员分流没有出口,富余人员缺乏安置的渠道,是转制单位的沉重负担。长期以来,相当一部分事业单位的设立和扩张并非是基于经济和社会发展的需要,加上事业单位改革是在国有企业改革和政府机构、公务员制度改革之后进行的,事业单位接受了大量上述改革中的富余人员,就造成了机构膨胀、人员冗余的情况。在事业单位转制的过程中,势必要将一部分不适应转制企业发展的员工分流,但是转制企业“外部出口”数量非常有限,不像行政机关改革时人员分流有多种方式可以选择(例如学习、离职奖励等7种方式),只能通过内部消化进行解决,目前的手段只有按照政策内部提前退休、离岗待养、协议离职等来解决人员分流的问题,转制企业支出的成本巨大,对转制企业发展形成了较大的压力。

二、有关产权的问题

产权改革是事业单位转制的一个重要内容。目前,一些事业单位转制为企业时,产权结构并未有实质性改变,只是由国有事业转变为国有企业,产权全部国有,并没有进行改制工作。从事业单位改革的出发点看,真正推动转制企业实现“社会化”或“企业化”的目标受到限制,“企业化”的准确含义应该是建立现代企业制度,包括明确的产权关系、多元化的公司股权结构、规范的公司法人治理结构、职工产权激励机制等丰富的内容。目前,在事业单位改制过程中出现了国有股独大、“空壳”等问题,这些都值得我们给予认真关注。

(一) 产权改革力度有限

由于事业单位转制是由政府来推动的,因此从开始就带有较浓厚的计划色彩。为了追求转制速度和数量,一些事业单位转制只是整建制地划转,形成“翻牌”,从国有独资的事业单位转为国有独资的企业单位,在吸引社会法人参股方面力度较小,在清产核资和资产评估、股本结构、法人治理结构的建立等关键环节还没有完全落实,变化的仅仅是财务管理制度、资产归口管理等形式,没有建立真正根植于社会主义市场经济体制的组织机制和运行机制。另外,一些转制单位转制过程中基本上没有考虑到社会资本的参与,国有资产直接评估后完全转成企业国有资本金,国有资本介入方式也比较单一,形成了国有股“一股独大”的现象,这样,事业单位转制过程中产权改革就无法形成与社会资本的互动。另外,有些转制单位在转制方案的设计上也没有体现出对参与转制职工的股权激励,这样会使转制单位在未来的发展中很难获得内在的动力与活力,特别是人才的创造力。

(二) “空壳”问题

事业单位(主要为转制研究院所)在建立现代企业制度、进行转制的过程中,普遍采取了将事业单位的优良资产剥离出来,成立有限责任公司,建立新的运行机制。虽然取得了较好的效果,但是也出现了原科研院所逐渐变成国有企业“空壳”的现象,空壳里留下来的是一些不良资产、在职富余人员、内退和下岗人员。而这些人员分流与安置的出口又少,加大了“母体”的经济负担。更为重要的是,一些去了公司的人员关系还存留在“母体”里,还保持着全民所有制企业职工的身份,一旦这些人员达到退休年龄或出现公司注销等情况,这些人员的管理和福利待遇还要在“母体”中发生,会引发很多的遗留问题,不利于国有资产的保值增值。

(三) 产权政策需要进一步完善

目前,事业单位转制的产权政策基本上是按照企业改制的政策来执行的,缺乏适应其自身特性的独立的配套政策,不利于事业单位转制的推进。例如,由于事业单位长期是政府投入固定资产不提折旧,

因此固定资产原值很大,但实际上净资产已很小,在资产评估时就要充分考虑这一现象,减轻转制企业在国有资产保值增值的压力。

其次,事业单位转制过程中国有资产监管机制还不完善,在资产评估以及核定在职职工离退休费用预留、土地的使用、拨付方面存在政策多头制定与管理现象,缺乏一个明确、权威、统一的政策,对转制企业的扶持力度有限;转制中相关的产权政策缺乏一定的激励引导性,不利于转制企业进行多元化的股份制改造等问题。

三、有关企业发展的问題

事业单位转制的目的是通过引入现代企业制度,调动转制单位的积极性,使其能够健康地发展壮大,为公共事业的发展提供更优质的服务。因此转制后企业能否良性、健康地发展壮大,应是给予关注的一个重要方面。

(一) 转制企业规模较小

在科技领域,转制院所的高新技术成果产业化仍然存在规模不大的问题。一是在经营管理上沿袭了原先科研院所的管理方式,即以课题承包制为主;二是在营销策略和市场机制方面不及民营科技企业;三是缺乏资金渠道;四是科研院所的经营管理人员都是来源于科技人员,对科技管理驾轻就熟,缺少的是现代企业管理经验。目前,转制企业在发展过程中特别需要的是具有市场开拓精神的复合型高级人才。

在文化领域,转制企业同样存在市场竞争力差,规模不大,不能与未转制的事业单位和民营优秀企业相抗衡的问题。这是因为,未改制事业单位既享受财政经费的支持,又有资源的相对垄断;而民营企业很早就在市场经济中得到锻炼,也有了一份“自己的阵地”。转制企业要想立足、发展,还需要不断提高竞争力,重新打造自己的发展空间。

(二) 转制企业持续创新能力弱化

在科技领域,转制事业单位所拥有的科技成果和实现产业化的高新技术产品是多年来国家花费大量的财政投入而形成的技术积累,甚至是几代科技人员辛勤耕耘的结果,这是转制后的转制企业赖以生存和发展的基础。但是也存在着部分转制企业“吃老本”的现象,其结果是这些转制的科研院所持续创新能力大大减弱,在科研条件、人才、成果等方面丧失了过去的优势,最终可能被市场经济的大潮所吞没。造成这种现象的原因是多方面的,一是转制后政府对转制企业投入的经费减少;二是转制企业获得资金的环境不好;三是转制企业人员流动性加大,优秀的科技人才流失等。

(三) 人员费用造成企业负担过重

转制企业参加养老保险社会统筹,总体情况看还是比较顺利的,进度也比较快,但是在实际运作过程中也出现了一些具体问题和困难,有些是转制政策衔接的问题。如进入社保后,转制单位仍需负担社保不认可的离退休补贴费,如书报费、洗理费、住房补贴、离退休人员的取暖费。而且,如果为职工社会养老保险补交个人账户保险金,也会给转制企业带来很大的经济负担。社会保障直接关系到职工的切身利益,处理不好很容易发生不安定的事件。虽然问题发生在局部,政府相关部门也出台了相应政策,但没有形成法律化、制度化。一旦环境政策发生改变,有可能还会出现其他新的问题。

(四) 转制企业发展与公益事业承担的冲突

从调研看,目前转制企业中还存在一些承担公益事业的情况,这一情况在文化领域体现得较多。如北歌集团改制后,存在着如何保护发扬民族艺术的问题,如民乐、曲艺等传统艺术的发扬与继承。从企