# 从公共财政角度看地方事业单位改革

来源：网络 作者：水墨画意 更新时间：2025-01-21

*\" 内容摘要： 事业单位改革已经全面启动，但一些核心问题仍众说纷纭。本课题通过大量的调研，把这些难点问题归纳为认识观念转变的困难、人事制度改革的困难、职能体制改革的困难、分配制度改革的困难等等。通过借鉴各地的改革经验，按照政府与市场分工标准...*

\" 内容摘要： 事业单位改革已经全面启动，但一些核心问题仍众说纷纭。本课题通过大量的调研，把这些难点问题归纳为认识观念转变的困难、人事制度改革的困难、职能体制改革的困难、分配制度改革的困难等等。通过借鉴各地的改革经验，按照政府与市场分工标准、据公共财政原则等，对现行的事业单位进行了分类和定位，认为事业单位将向政府机构、政府公立机构、非营利机构和企业这四种组织进行转型，通过制度创新，来解决上述这些难点问题，并提出了管理体制创新、产权制度创新、人事制度创新和分配制度创新的具体思路。特别是在人事制度创新和分配制度创新上，提出了可操作性较强的改革方案。

把某种经济组织命名为“事业单位”，把行政单位与事业单位统称为行政事业单位，这是中国的特色，带有浓重的计划经济痕迹。在计划经济条件下，政府承办了所有的社会经济发展事项，所有的投资，都由政府承担，因此，根据投资项目不同，把社会存在的各种组织分为行政单位、事业单位、（国有）企业，也就无可厚非。改革开放后，国有企业从政府的一部车间变成了独立的经济法人，使我国的经济走上了快速稳定发展的道路。随着市场经济体制的不断完善，把原来捆绑在政府怀抱里的事业单位也独立出来，将会使我国的社会走向可持续的繁荣。新世纪初，中央决定开展事业单位改革，正是适应了市场经济发展的要求。

通过对科技系统以及全国部分地区试点情况的总结，中央下发了不少文件，这对于深化事业单位改革，提供了有力的武器。但我国拥有130多万个事业单位，近3000万的从业人员，情况十分复杂，特别是地方的事业单位，更面临着种种困难。本课题试图从公共财政角度，就地方事业单位改革中的一些关键性问题，提出若干建议。

一、事业单位的分类及定位

（一）事业单位的分类

对事业单位有一个明确的定位，是进行事业单位改革的关键。事业单位的改革，从某种意义上讲，是公共财政改革的重要组成部分，因此，必须根据公共财政的原则，对之进行明确分类后，才能根据不同情况，进行明确的定位。本文以市场经济条件下政府与市场的分工为标准，对事业单位作如下划分：

1、提供纯公共产品的事业单位

根据公共产品原理，提供纯公共产品事业单位有如下几大类：

（1）行政执法型事业单位。近几年，国家多次进行了行政机构改革，对行政单位、行政编制进行严格控制。但为了确保社会事业的发展，各地先后建起了一批带有行政职能的事业单位，有些单位则转制为“按公务员管理的事业单位”。这类事业单位，在一些地区，被称为“行政执法型事业单位”，实际上履行着行政单位的职能，因此，它提供的服务属于完全意义上的纯公共产品。

（2）基础教育单位。我国的宪法规定，我国实行九年制义务教育。国家应该向社会提供九年制义务教育这一纯公共产品，并由财政承担其全部费用。因此，因九年制义务教育而建立起来的公立中小学，以及为义务教育培养教师人才的师范学院也属于提供纯公共产品的范围。

（3）基础研究单位。如地方上的一些针对当地重点行业发展而设置的基础性研究机构，这些机构提供的研究成果是为了当地社会的发展、公众的需要，因此其服务也属于纯公共产品。

2、提供准公共产品的事业单位

准公共产品，既可以由政府来提供，也可以通过市场提供。根据我国各地实际，按照准公共产品的公共程度，可以把这一类的事业单位分为如下几种：

（4）公益性事业单位。为满足人民基本生活需要的基础设施中，有的是由行政部门负责进行管理的，如城市公路就由属于行政单位的公用事业局来管理；有的则是由事业单位来进行管理的，如：中心血库、疾病控制中心等基础医疗机构；博物馆、文化馆、图书馆、戏剧院等基础文化设施；环境监测、生态环境治理机构等等。

（5）慈善型事业单位。随着社会的发展，出现了一批以慈善为宗旨的各类机构，包括各种从原来行政单位分离出来的机构，如民政部门、社会保障部门的下属机构；各种公益基金会，如中华慈善总会、中国红十字会、希望工程、教育基金会等；带有宗教色彩、在传教的同时又向教民提供慈善服务的佛教、基督教、伊斯兰教组织等等。

（6）社会中介型事业单位。这类事业单位，一部分是从原来政府部门分离出来，为公众提供公共服务的中介单位，包括向社会提供法律服务的中介机构，政府各部门下属的服务机构，政府职能的衍生产品（如质量检验所、药品检验所等），因市场经济发展而新生的第三产业（如拍卖行、婚姻事务所、产权交易中心等）。

（7）专业人才培养机构。这类事业单位，主要是指从事不属于义务教育的各类教育、培训机构，如高中、职业中学、中专、大专、大学、成教学校、专业培训中心等等。

（8）技术服务型事业单位。这类事业单位，主要是指围绕当地经济发展的特点，为企业提供各种应用性服务的事业单位。如：各种从事自然科学、社会科学应用研究的科研机构，各种学术性、行业性的群体团体，科技交易市场等。在广大农村，农业科技推广网络、农机维修网络，也属于技术服务型的事业单位。

（9）城市经营性事业单位。这类事业单位，以管理、经营城市资源为手段，以提高城市的综合竞争力为目的，既重社会效益，更重经济效益，也属于事业单位的范围。根据城市经营的产业链，这些单位可按序分为：从事土地、空间等城市资源一级交易的土地储备中心、土地交易中心，产权拍卖中心等；从事城市资源初级开发（城市项目建设）工程的项目指挥部、项目公司；从事已建成的城市资源管理和维修的各类事业单位，如尚未市场化的煤、气、路、水等管理单位；从事城市资源二级交易的房地产交易中心等。

3、提供私人产品的事业单位

按照市场经济条件下政府与市场的基本分工，私人产品应全部由市场来供给。但由于我国的事业单位，是从计划经济条件下发展起来的，加之社会主义制度的特点，决定了一些尽管属于私人产品、但关系国计民生的项目，还需要国家来经营，因此，存在相应的事业单位。按所从事的业务与国计民生的关系，可将这类事业单位分为以下几类：

（10）仍需要政府扶持的事业单位。以向广大人民提供基本生活资料为经营目标、以市场化的动作为主要手段的事业单位，其经营绩效直接影响到广大人民的根本利益，因此，还需要国家扶持，包括：医疗机构，“菜篮子”、“米袋子”工程，公交部门、城市地铁、水上渡船码头，城市设计院、建筑设计院、规划设计院等。

（11）可以市场化但尚未市场化的事业单位。包括：可以市场化的应用研究部门；各类行政、事业单位附属的 “三产”单位，如各种“四技”事业，各种机关事务管理部门、车队、劳动服务公司等；一些以促进当地经济发展为目的而建立起来的基金会、协会、中心等等。

（12）已经市场化的事业单位。以事业单位名义存在、经营机制已市场化的自收自支事业单位，如广播台、电视台、报社等新闻系统等。

（二）事业单位的定位

按照公共财政的理论，把事业单位划分为上述的三大类十二小类，根据分析可知，我国的事业单位是提供各种公共性程度完全不同的产品和服务的社会经济组织的统称。事业单位改革，就是要根据政府与市场的分工，把这些事业单位归位到与其公共性相适应的经济组织类型之中。

在加入世界贸易组织后，为与国际接轨，参照国际经验，我们把整个社会经济组织分为五大类：政府机构、政府公立机构、非营利组织、企业和家庭。同时借鉴这种分类方法，明确现行各类事业单位在市场经\" 济条件下的定位问题。从某种意义上讲，事业单位改革的过程，就是从我国目前的社会经济组织形式转化为当前国际通行的社会经济组织的过程。

关于政府机构、政府公立机构、非营利组织、企业及家庭等方面在市场经济条件下的游戏规则，这方面的研究已经十分丰富，在此不作详细讨论。本文的重点，放在事业单位改革过程中的一些难点问题。

二、事业单位改革的难点

事业单位从目前这种状态向规范的四种经济组织形式归并的过程，实际上就是通过制度创新，进行内部改革的过程。在这个过程中，将涉及到事业单位以及与之相关各个方面的利益关系，直接影响着整个社会经济的资源配置格局，因此，改革的难度极大。特别是在一些市场化程度较低、政府对资源配置影响较大的地区，很多利益集团，都是通过事业单位这一形式，来分财政的一杯羹。因此，要使他们脱离政府的扶持，直接在市场中自求生存，阻力很大。

从调查情况看，在事业单位改革中，最突出的问题，主要集中在如下几个方面：

1、认识观念转变的困难

事业单位改革，是市场化向纵深推进的必然过程，是政府部门的一场“自我革命”，对事业单位改革的正确认识，直接影响着事业单位改革的成败。调查发现，我国各地开展事业单位改革中，对事业单位改革认识上的差距，已经成为影响事业单位改革的头号因素。我们可以把这些模糊认识罗列为如下几种：

一是消极观念，认为事业单位改革可以通过形式主义等做法很好地完成改革任务，又可以通过改革，实际上扩大事业单位的阵容。

二是任务观念，认为事业单位改革是上级的任务，只要遵循上级的精神即可，一方面使得改革不考虑当地的实际，一味照搬中央部委的文件，另一方面改革陷入等待状态。

三是保护观念，认为事业单位改革中，以保护一些利益集团的既得利益为前提，才能保证事业单位改革的成功，如保护事业单位职工的既得利益、保护改革者的利益等。而事业单位改革与以前任何一次政府内部改革不同，是一次市场化为导向的改革，它必然要打破既得利益。因此，在这种观念的影响下，一些地方的事业单位改革难以很好地推进。

四是畏难情绪，改革可能引起下岗，使得改革中出现一批观望者，甚至出现阻挠改革的领导干部。

五是被动情绪，被改革者对前途不明，无法谋定而后动，只能等待政府改革方案对他们命运的安排，这是事业单位改革的主体——广大事业单位职工中很流行的想法。

这五种认识观念上的模糊，由于目前没有一套较有说明力的宣传资料，连一些地方政府职能部门都无法采取有效措施，来进行纠正。

2、人事制度改革的困难

人事改革是事业单位改革中的难中之难。这些困难可以归纳为：

一是人员安置分流的困难。这是事业单位改革中最困难的问题。事业单位职能的转换带来的职工下岗问题，在就业机会本就不多的地区，如何安置下岗职工以及如何解决下岗职工再就业的优惠政策与公平待遇的矛盾问题等都是改革的难点。

二是事业单位及其人员的政治、技术待遇问题。一方面，行政级别的取消，在一些“官本位”意识较浓的地区，无疑是十分困难的；另一方面，原来属于某些事业单位的员工，可能失去评聘特定专业技术职务的资格，这同样会阻碍事业单位改革的深化。

三是领导干部的任免问题。在目前“党管干部”的体制下，事业单位的领导干部一般都是在组织部门考察的基础上，由当地的党委或政府任免的。改制后，事业单位要按国际通行的游戏规则开展业务活动，其领导干部的任免工作就不可能全部归党或政府，必须区别情况，分别对待。

四是一般职工的任免管理问题。事业单位改革的一个最重要的特点，就是打破事业单位终身制的用工制度，形成一种有进有出、进出有序的人才流动体制，这要求逐步规范目前混乱的人事管理制度，一部分人的利益将受到影响，他们很可能成为改革的巨大阻力。

3、职能体制改革的困难

首先，是每个事业单位的定位困难。尽管我们在第一部分对事业单位作了12类的分类，但具体到某一个部门的定位，各地的标准是完全不一样的，在实际的操作中，存在很多困难。如一些属于城市经营的事业单位，在一些市场化程度较高的地区，早就成为企业，而在一些市场化程度较差的地区，甚至还有全额拨款的。

其次，是每个单位内部的职能改革问题。即使在一个单位内部，每个部门所履行的职能的公共性差别很大，如果职能划分不清，就可能影响改革的方向。

4、分配制度的困难。分配制度，是各利益关系调整的集中反映，也是事业单位改革中，矛盾最集中的问题。在分配制度问题上，存在着如下几方面的困难。

一是事业单位分配的基本原则问题。事业单位改制后如何体现“按劳分配为主，其他分配方式为辅”的分配原则，是事业单位改革在分配制度上面临的首要问题。一方面，事业单位原来采取的是一种以按劳分配为主的分配制度，事业单位的工资，一般按员工的工作能力 来确定的。改制后，单纯的按劳分配势必很难调动各方面的积极性，因此必须辅之以其他分配方式，但这些分配方式的基础却很难界定。另一方面，在事业单位内部，只存在着二种分配基础：一是属于劳动者个人的劳动力，二是属于国家的各种国有资产。在事业单位，也存在着诸如产权、专利权等其他可以作为分配依据的生产要素，但在改制前，这些生产要素都是国有的。除非有私人产品参与事业单位改革，否则，事业单位的改革，在分配制度上就可能变成国家与个人的分配关系调整，而个人间的分配关系，仍难以得到很好的调整。

二是事业单位分配权问题。在事业单位改革的过程中，各地制定了一些地方性规定，给予事业单位一定的分配自主权，但仍没有摆脱上级决定分配权的本质，与事业单位改革的最终目标，还有很大的差距。

三是事业单位个人分配制度的建立问题。在事业单位改革后，要建立起一套与市场经济相适应的个人分配制度，真正体现按劳分配的原则，改变原来个人收入来源单一的格局，实现收入的多元化，调动积极性并避免收入的不合理差距，因此探索符合市场经济发展要求的个人收入分配制度还有待研究。

四是事业单位个人的社会保障问题。社会保障制度是事业单位改革的“减震器”，在打破用工的终身制后，事业单位的员工就必须面临着社会保障问题，但事业单位在很多领域还没有和社会保障制度接轨，解决事业单位员工的社会保障问题，不仅直接影响着事业单位分配制度的建立，还直接影响着事业单位改革的进程。

三、制度创新：对事业单位改革若干难点的政策建议

上述四大类困难中，最突出的是人事制度与分配制度的困难。解决好这两大制度的创新，对事业单位的改革，将起到很好的推动作用。根据各地事业单位改革的实践经验，本文认为，地方的事业单位改革，关键在于建立起如下几种制度：

（一）管理体制创新

通过体制创新，解决政、事、企的分离问题，确保事业单位向国际通行的社会经济组织形式归位。

1、建立规范的法人确认制度。无论是政府机构，还是政府公立机构、非营利组织、企业，从组织学的角度来讲，他们都是不同性质的法人组织。根据经营目的的不同，法人可以分为公法人、私法人、社团法人等多种形式，这种法人之间的区别，实际上就是明确了各种机构性质的差异。因此，建立规范的法人确认制度，可以使各类事业单位归属到与其公共性相适应的各类社会经济组织之中。为了确保有一个统一的标准，系统地甄别各类事业单位的性质，建议由政府职能部门在整理现行规定的基础上，根据国\" 务院《事业单位登记管理条例》等要求，对各种社会经济组织的认定标准进行重新的确认，建立标准化的法人确认制度。并在此基础上，通过目前各地都基本已经成立的政府办事大厅（便民服务中心等），一个窗口对外，对事业单位进行重新的认证、登记，从而避免因部门职能交叉而导致的确认工作混乱。

2、取消主管部门对事业单位的管理制度。改革后，事业单位要机构独立设置，编制独立核定，编制独立，财务独立，真正成为一个独立的法人主体。基于此，应全面取消主管部门对事业单位的管理制度，各事业单位应根据业务的需要，与政府各职能部门建立起相应的关系。

3、行政、事业单位改革联动机制。目前，各地都存在一批行政、事业混编混岗的单位。在这次事业单位改革中，要建立起规范的分设制度，进行清理。产生行政、事业单位混编混岗的根源，在于行政机构改革中，由于编制的控制，一部分行政单位把一些行政职能转到了事业单位，并向下属的事业单位无偿借用干部。在行政机构编制不能变的情况下，解决这一问题是不可能的。因此，只有建立起行政、事业单位改革联动制度，才能真正推进事业单位的深入改革。

（二）产权制度创新

1、国有产权多种实现形式的制度创新

正如党的十六大所讲，公有制有多种实现形式，在事业单位改革中，事业单位拥有的各类国有资产，将通过各种不同的方式，在保证其保值增值的前提下，进行产权制度改革。

根据事业单位的实际情况，可以考虑将国有资产转化为如下几种形式：

（1）国有财产。即原来由事业单位使用，经过国有资产登记后，变成一种公共消费产品。这类国有资产，不再是一种资产的概念，而是一种单纯的消费财产，它不可能创造新的价值，因此，是一种消耗性的国有资产。

（2）国有资金。通过对国有产权的改制，把一部分原事业单位拥有的国有资产转化为国有资金，由政府收回，投资到其他公共领域，实现国有资产从某些事业单位的退出。这是事业单位改革中国有产权改革的最主要的形式之一。

（3）国有股权。在事业单位改制的过程中，股份制改革是一种十分重要的形式，原事业单位占有的国有资产，在改制过程中作为一种国有股权，参与到改制后事业单位的具体经营中。

（4）国有债权。除了事业单位拥有的国有资产转化为国有股权外，基于事业单位改革的特殊性，一些国有资产也可以转化为国有债权，国家作为债权人，改制后的事业单位经营者作为债务人，建立起债权债务关系。

（5）其他形式。事业单位拥有很多国家所有的知识产权，在改制过程中，这些知识产权或者量化为国有股权的一部分，或者保持原来的形式，继续成为国有资产的重要组成部分。

在地方的事业单位中，还存在一种特殊性质的事业单位，这些事业单位，政府没有资金投入，只给予一个编制或者机构名称，如某某市生产力促进中心，经济协作中心等。这类单位在改制过程中，很容易被认为是一种集体性质的社会经济组织，不存在国有资产问题，但根据我国的有关法律，这类单位的发展，主要依靠的是，这一政府命名的单位名称所包含的无形资产。因此，在事业单位的改革中，如何强化国有无形资产的管理，将是改革中的一个突出问题。

2、多元化的投资制度

改革后，除国家政策规定必须由国家举办的事业单位外，其它各类事业单位都可以由社会力量兴办。因此，有必要建立一套鼓励多元化投资的制度体系，促进事业单位的改革。

（1）市场准入制度的建立。事业单位的经营，和广大人民的根本利益、和当地社会经济的发展有着密切的关系，如果没有一定的标准，势必会影响地方社会经济的可持续发展。因此，有必要建立一套市场准入制度，来保证事业单位经营者的质量，在鼓励多元化投资的宗旨下，按照公开、公平、公正的原则确定标准，不能有所有制歧视，区域歧视，更不能有特许的规定。事业单位涉及的领域很多，每个领域都有不同的准入标准，在事业单位的准入制度上，建立一套与行业许可相适应的许可证制度，与我国现行的行政管理体制相适应。

（2）畅通的投资制度。私人部门获准参与事业单位经营之后，还必须要有一个畅通的投资渠道，包括了售、股、托、租、包等多种形式。

（三）人事制度创新

1、取消事业单位身份制度和劳动关系制度

进行事业单位改革，首先必须取消原有的身份制度和劳动关系制度，打破原有的利益格局，清理改革障碍。例如深圳市统一把事业单位的员工统称为“职员”，有些地方则以岗位管理代替身份管理，这些办法，都为取消身份制度与劳动关系制度提供了参考。

2、建立规范的人员聘用制度

引入竞争机制，建立与市场经济相适应的员工聘用制度，破除干部身份终身制。

一是单位的自主用人制度。单位可以根据事业发展的需要，自主确定用人标准，用人额度，并到人才市场进行招聘。

二是员工与单位建立合同化的劳动制度。单位按照岗位要求聘用员工，与员工建立合同制的劳动关系，确定单位和个人的人事关系，明确单位和个人的义务和权利。

三是员工的自主择业制度。员工可以通过规范的手段，自主选择职业。

四是竞争上岗的内部用人制度。改变以行政手段为主的用人制度，通过竞争上岗的办法，确定每个员工在单位内的位置，充分调动员工的积极性。

3、建立新型的领导干部任免制度

以竞争上岗的方式代替组织部门干部考核中的基础性工作，通过竞争，使每个干部都能有机会取得领导职位，并在竞争中体现自己的价值。干部管理部门根据竞争上岗中竞争者的表现，按照干部管理权限和一定程序，根据不同事业单位的特点，采取直接聘任、招标聘任、推选聘任、委任等多种任用形式，来任免领导干部。

4、建立岗位管理制度

事业单位内部岗位设置的科学合理，每个岗位的职责、权利和任职条件明确，岗位与岗位之间的关系明确，是确保事业单位运行顺畅的组织保证。岗位管理制度就是把明确的岗位设置与人事管理结合起来，使每个人适得其所，保证事业运行的高效率。

岗位不同，管理制度也不一样。建立岗位管理制度，就是要根据不同的岗位，建立与之相适应的确保工作人员完成岗位所要求的权责利的制度。如对领导岗位，可以建立任期目标责任制；对管理岗位，可以建立体现管理人员管理水平、业务能力、工作业绩、资格经历、岗位需要的等级序列，推行职员制度；对工勤岗位，可参考技工考核的办法，建立岗位等级规范；对专业技术岗位，可以逐步实现专业技术职务聘任与岗位聘用相统一的办法，一些责任重大、社会通用性强、事关公共利益、具备一定专业技术才能胜任的岗位，还可以参考国际惯例，逐步建立执业资格注册管理制度。

5、建立柔性用人制度

柔性用人机制，即固定与流动相结合的用人制度，改变现有单一的固定用人方式，从制度上保证各事业单位较好地利用“外脑”，来发展各项事业。

6、建立解聘辞聘制度

劳动关系的合同化，为建立事业单位的解聘、辞聘提供了制度保障。根据聘用合同，单位可以解聘职工，职工也可以按合同辞聘。这一制度，可以疏通事业单位人员的出口渠道，增加用人制度的灵活性，解决人员能进能出的问题。

7、建立聘用人员考核制度

解聘辞聘制度能否实现，关键是聘用制度中对工作人员考核的办法制定。在聘用人员考核制度中，如果明确了聘用者在聘用期的责任和义务，明确了续聘、解聘、增资、晋级、奖惩等的条件，而且这些条件具有较强的可操作性，那么，这一制度才能真正实施起来，反之，这一制度就很容易形\" 同虚设，终身制就很难打破。

8、建立未聘人员安置制度

事业单位改革必然带来一批下岗人员。如何处理这些未聘人员，是事业单位改革中的难点。为此，可以参考国有企业下岗工人的安置办法和行政机构改革中未聘人员的安置办法，从如下几个方面进行制度设计：

一是以行业或系统为单位，建立人员的内部调剂制度。在本单位自行消化的基础上，通过行业或系统内部消化，在整个系统内统一评聘，打乱原来的格局，让所有的员工在系统内公平竞争、自由择业。通过行业内的竞争，争取让一部分人员安置下来，这是减少未聘人员的一条重要措施。

二是建立人才后备制度，事业单位工作人员的总体素质较高，有较强的政治敏感性、政策敏感性，那些未聘人员仍然是重要的人才力量，在今后社会事业的发展中，将发挥重要的作用。因此，可以采取建立人才后备制度的办法，把一部分素质较高、符合当地远期人才发展战略的未聘人员，纳入这一制度进行管理，从而安置一批人员。这可以参考行政机关安置下岗人员的做法，建立若干个人才培训计划，把这些人员纳入这些计划之中，参与培训、攻读学位、考取专业技术职务。

三是建立人才托管制度，对一些未聘人才进行管理。如可以建立人才流动服务中心的办法，由人才流动服务中心为之寻找新的工作岗位。为了鼓励人才流动服务中心为这些未聘人员服务，政府可以在事业单位的改革费中列支一次介绍费等进行鼓励。

四是建立就业指导制度，引导未聘人员的再就业。

五是通过盘活国有资产，兴办新兴产业。事业单位改革中，国有资产部门将收回一批事业单位使用的国有资产，充分利用这些国有资产，在政策的允许范围内，鼓励未聘人员组建新的企业单位，是各地在事业单位改革中的成功经验。

六是利用国有资产，养活一批未安置人员。对由于年龄、身体等原因而下岗的未聘人员，可以通过提前退离休等办法，或利用改制单位的部分国有资产，来解决他们的生活问题。

七是利用政策鼓励未聘人员在新的领域发挥作用。通过政策 鼓励、引导未聘人员到基层、农村、企业等领域工作，发挥作用。

八是利用政策鼓励专业技术人员创办或进入企业。对各地的优惠政策进行规范化的基础上，在不违背公平竞争原则的前提下，制定事业单位人员创办或进入企业的制度，鼓励事业单位在岗人员和未聘人员，发挥个人特长，为社会创造更多的财富。

9、建立健全社会保障制度。

社会保障制度，是保证事业单位改革顺利成功的稳定器，同时，更是安置未聘人员、促进人才流动、加快单位转型的重要推进器。在事业单位全面推广养老保险、失业保险、医疗保险等，既可解决事业单位人员流动、转岗的后顾之忧，也可以降低事业单位改革的成本。目前，我国各地在事业单位开展社会保障制度的进度不一致，有的已经实施了很长时间，有的甚至刚刚起步。因此，在事业单位改革的过程中，首先需要解决社会保障这一重大问题，对于改革中没有社会保障资金来源的，当地财政部门可能要承担起这部分的费用。

（四）分配制度创新

1、建立健全适应于事业单位发展的分配政策体系。

目前，对事业单位分配制度进行改革的前提，就是在现有法律法规的基础上，重新组成一个和国际接轨的、符合事业单位发展要求的分配政策体系。二十多年的改革，我国已经形成了以《财务通则》、《会计准则》为基础的企业内部核算体系；同时，也通过部门预算、国库集中支付等形式，对预算会计制度进行了新的改革，建立健全了行政单位的内部核算制度。能否通过这次事业单位改革，建立一套符合市场经济发展要求的非营利组织的核算体系，是这次改革成败的关键。

关于非营利组织的内部核算问题，可以重新作为一个专题开展研究。本文强调的是，非营利组织内部核算制度的建设中，要特别注意的两个问题。

（1）非营利组织，在具体经营中，同样是以利润最大化为目的的，它与企业的唯一区别，就是非营利组织所创造的利润不是分配给投资者，而是用于该组织所从事的社会事业发展。非营利组织的这种特点，决定了它的内部核算制度，必须以企业核算制度为基础，并根据非营利组织的特点，进行制度创新。

（2）非营利组织与企业的另一个区别在于，它作为第三产业的重要组成部分，是一种集劳动力密集型和技术密集型为一体的组织。非营利组织取得社会效益、经济效益的最主要生产要素，不是资本，而是掌握专有技术的劳动力。因此，企业内部核算的中心是资本以及资本盈利率的核算，而非营利组织核算的中心则是劳动力以及劳动力收益的核算。因此，对劳动力的核算，特别是对个人收入分配制度的核算，将成为非营利组织内部核算的核心。

在建立了非营利组织的内部核算体系后，它就和行政单位的内部核算体系、企业的内部核算体系组成一个系统，各事业单位可以根据其公共性的不同，选择不同的改制方案和改制方案中所使用的内部核算制度。

2、建立激励与约束相结合的自主分配制度

分配制度是内部核算制度的核心，特别是在非营利组织中，对劳动力成本收益核算，具有更重要的地位。根据行政单位核算制度、非营利单位的核算制度和企业内部核算制度，不同的事业单位要建立不同的内部分配制度。转化为行政机构或政府公立机构的事业单位，在内部分配制度上，将按照或比较公务员制度进行分配；转化为企业的事业单位，将根据企业的分配制度进行分配；而广大转化为非营利组织的事业单位，则需要根据其公共性的不同及激励与约束相结合的特点，确立不同的分配依据和分配原则。如：对于一些公共性较强的事业单位，在确定分配原则中，就必须坚持按劳分配为主，要素分配为次的原则；而在一些公共性较低的事业单位，则需要在按劳分配与按要素分配并重的原则下建立不同的分配制度。

3、积极探索内部分配制度的创新

除转制为行政单位、政府公立机构和企业的事业单位外，转化为非营利机构的事业单位，可以在如下几个方面，进行分配方式的制度创新：

一是参考国有企业改制的经验，在事业单位中推行工资总额包干制度。对于转化为非营利组织的事业单位，国家财政的拨款中，只规定其人员经费的总额，对这部分人员经费内部分配权，全部下放给单位，由单位根据实际建立其内部分配制度（对一些公共性较强的事业单位，单位的内部分配制度需要报财政部门备案）。事业单位在实行工资总额包干管理后，可以在国家工资制度和分配政策基础上，核定单位年度工资总额，实行增人不增工资总额，减人不减工资总额，节余留用，超支抵扣。上年工资总额节余可转下一年度使用。工资总额包干基数每年核定一次。一经核定，包干年度内，除遇国家工资政策调整以外，一般不予改变。

二是参考国有企业改制的经验，在事业单位中推行工效挂钩制度。工效挂钩制度的基本原理和绩效预算是一致的，它是通过对单位内部每个员工对单位业绩的贡献程度，来确定其报酬的一种制度。因此，无论是转化为行政单位、政府公立机构、非营利组织，还是企业化的事业单位，都可以推行工效挂钩的办法。即通过考核事业单位所产生的经济效益指标、社会效益、事业发展指标及复合考核指标，确定该单位所享受的工资总额（这一工资总额可能全部来自国家财政拨款，也可能全部来自单位内部创造的效益，更有可能是根据单位的情况，由单位与财政商定一个比例，实现财政拨款与单位自筹并盘解决）。在这一工资总额内，单位内部可以根据各岗位对单位绩效的贡献度，建立内部的工效挂钩制度，使这一制度具体落实到每个工作人员，从而\" 最大程度地调动广大员工的积极性。

三是参考集团公司的管理办法，在事业单位内部推行二级核算制。我国存在着很多纵向设置的事业单位，如中国红十字会、中华慈善总会在各地都设有分支机构，同时，一些部门也拥有很多个下级的事业单位。如教育系统，拥有一批中小学。这些事业单位，上下级之间业务范围相同，经营方式相似，因此，在分配机制上，完全可以参考集团企业的管理办法，以一级核算单位作为一级法人，与财政部门发生业务关系，而下属的二级核算单位为二级法人，采取两种方式进行管理。一是采取统一核算的办法，把一、二级事业单位作为一个独立的法人主体，进行统一管理。如对类似于中华慈善总会等全国性的机构、某些地区区域性的事业单位，如某某地区的行业协会，可以作为一个独立的集团法人进行管理。二是采取二级核算制度，由一级法人单位，通过内部制度创新，采用二次工效挂钩、全额承包、定额上缴、超额提成、结余分成、自负盈亏等办法，从而提高二级核算单位的竞争机制，提高各二级单位的积极性。

4、积极探索个人分配方式的制度创新，实现个人收入的多元化

进行个人分配方式的制度创新，打破以工资为主体的单一性收入制度，实行各种和员工绩效直接挂钩的多种分配方式，调动广大员工的积极性。

根据非营利组织的特点，本文认为，对于转化为非营利组织的事业单位，可以形成如下几个层次的个人分配制度：

一是基本工资。这是每个员工的最基本收入。除一般的基本工资管理外，还可以通过基本工资的差别管理，进行政策引导，例如在基本工资基础上加一定系数的优惠政策，鼓励事业单位的员工到艰苦边远地区、基层单位、特殊岗位工作。

二是岗位工资。对非营利组织内部的工作人员，建立类似公务员、技工的分类管理制度，对不同的岗位确定不同的类别和层次，如一级打字员、二级打字员等，并据此确定不同的岗位工资。

三是职务工资。对具有一定专业技术职称、并被单位聘用者，或者担任某领导职务的，给予一定的职务工资。

三是效益工资。根据单位全年创收的情况，在创收部分中提取一定比例，作为工效挂钩或工资总额包干的增量，按照岗位津贴的比例，形成效益工资，分摊给每个员工。

四是绩效工资。岗位工资是员工在每个岗位上取得的基本收入，根据岗位考核目标，每个员工超额完成考核任务，即可以增发相应的绩效工资，从而真正体现按劳分配的原则。

五是计件工资，对于一些可以量化的工作任务，可以直接以计件的办法，进行具体的核算。如车队、打字室的人员，可以在基本工资的基础上，附之以计件工资进行具体的考核。

六是股权分红。在产权制度改革中，事业单位内部的员工，以及有志于参与某项事业发展的私人部门，都可以以资金、资产（如设备等生产资料）、知识产权（技术、专利、成果）、管理或销售网络等参股，并参与单位的利益分成。

七是提成收入。对一些可以进行独立核算的社会事业发展项目，可以以总承办人为主体，按照总额包干的办法，对于超过包干收入或低于包干经费部分，可以在一定比例内作为总承办人的提成收入，由总承办人根据贡献的大小，分配给相关的工作人员。

八是分成收入。科研成果转让到事业单位，除采取一次性买断、作价入股等方式外，还可以通过利润分成的形式，进行分配。如有些地方规定，以技术转让方式提供职务科技成果的，可从技术转让所得的净收入中提取不低于20%的比例一次性奖励给有功人员；自行实施转化或与他人合作实施转化的，单位在项目成功投产后，连续五年从实施该科技成果的年净收入中提取不低于5%的比例奖励成果完成者，或参照此比例，给予一次性奖励；以股份合作形式实施转化的，可用于不低于科技成果入股时作价金额20%的股份给予奖励，该持股人依据其所持股份分享收益。若成果研究和转化是由多人完成的，对作出主要贡献的人员，所得奖励份额应不低于奖励总额的50%.

九是奖励收入。对取得重大科研成果，在提高单位经济效益或社会效益中有突出贡献者，按照贡献的大小，给予一定的奖励。

十是兼职收入。事业单位的工作人员，在完成本职工作、保证单位利益和知识产权不受侵害的前提下，可以到其他单位兼职；同时，本单位也可以通过柔性工作制，吸引一些其他单位的人员为本单位服务。对本单位人员在外兼职的，其兼职所取得的收入，可以全额由兼职人员所得，也可以由事业单位和兼职人员按照一定比例进行分成，也可以通过合同的办法进行管理。

当然，事业单位改革中，需要制度创新的内容很多，如政府对事业单位管理方式、财政对事业单位拨款方式、专业技术职称的评定制度等，都需要重新进行调整。在各地开展事业单位改革的过程中，这些制度创新，已经积累了相当丰富的经验。科学总结经验，全面借鉴国际惯例，我们完全可以建立起一套符合我国国情的事业单位改革的制度体系，推进我国的事业单位向国际通行的社会经济组织形式转型，使我国的市场化进程走上一个新的台阶。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找