# 促进事业单位改革与发展的财政政策研究

来源：网络 作者：红尘浅笑 更新时间：2025-01-29

*摘要：加快事业单位改革是贯彻十六大和十六届二中全会精神的具体步骤，本文将对事业单位改革的现状和难点进行 分析 ，结合事业单位的 科学 分类、人事制度、分配制度等方面的改革，对事业单位改革的总体思路进行 研究 ，并根据不同行业的事业单位实际，...*

摘要：加快事业单位改革是贯彻十六大和十六届二中全会精神的具体步骤，本文将对事业单位改革的现状和难点进行 分析 ，结合事业单位的 科学 分类、人事制度、分配制度等方面的改革，对事业单位改革的总体思路进行 研究 ，并根据不同行业的事业单位实际，探讨财政对事业单位的经费供给模式和促进其 发展 的财政政策，重视把 理论 分析和可操作性结合起来。

关键词：事业改革；难点；总体思路；财政政策

推进事业单位改革是贯彻十六大精神的具体步骤，是 经济 和 社会 发展的必然要求，也是事业单位不断发展的内在需求。近年来各地对社会事业改革也进行了一系列探索，财政对事业单位的经费供给模式有了很大变化但从本质上说现阶段事业单位改革尚未到位，一方面财政负担沉重，经济效益不高，另一方面资金使用分散，重点发展的社会事业缺乏足够的支持，导致社会效益低下。因此加快事业单位改革，是当前重要而紧迫的战略任务。

一、事业单位现状及改革的难点

目前 我省事业单位主要按行业特点进行分类，缺乏对其社会功能、性质、地位和作用的科学分析，存在事业单位标准过宽、范围过广、比例过大、使得国家包揽过多，重点不明，财政负担过重，对财政而言，“负担沉重”与“投入不足”同时并存，财政负担沉重之后必定是对确实需要资金的投入力不从心。以我省省级事业单位为例：据有关资料统计，截止２００３年３月３１日，省级事业单位７６３家，事业编制９１８３６人，实有７２２１４人。其中财政核拨３１５家，占事业单位总数４１．３％；编制１７８５８人，占总人数的１９．４％；实有１４２５３人，占总人数的１９．７％。财政核补１８５家，占总数２４．２％；编制２７７８０人，占总编制的３０．２％；实有２１６５１人，占总人数的３０％。自收自支１２８家，占事业单位总数的１６．８％；编制５７８７人，占总编制的６．３％；实有３９５５人占总数的５．５％。上述资料表明：自收自支事业单位的比重仅占事业单位总数的１６．８％，编制人员仅占６．３％，而财政核拨和核补的事业单位数和人员编制数占了绝对比重。２００２年省直事业单位人员及公用经费支出（还不包括专项经费）２２．８亿元，占财政支出总支出比重高达２３．７％。

中央对事业单位改革的政策，原则和框架都已十分明确，即按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类，重新界定事业财政供给范围，解决财政供给范围偏宽的 问题 ，实行政企分开、事企分开，调整结构布局，优化事业资源的配置，缩减编制，节约开支，但真正进入实际操作仍然干扰多多，困难重重。综合当前事业单位改革的主要难点有：

难题一：如何科学设置事业机构。事业单位设置需从公共产品供应入手，各国学者公认同时具有非排他性和非竞争性两个标准的公共产品为纯公共产品，如同时不具备这两个标准则属于私人产品，但在现实中有的产品只具备其中一个标准，有些产品两个标准都具备，但又不够充分，一般将这第三类产品划分为准公共产品。而科学划分公共产品的性质是科学设置事业单位和重新界定事业财政供给范围的前提基础，由于事业单位门类太多、差别很大、范围太广、专业太复杂，划分上有一定难度，再加上 历史 遗留事业单位的种种弊端，使事业单位设置和布局分布不尽合理，部门、区域和学科分割，各自为政，各自为战，职能交叉，资源浪费严重。因此科学设置事业机构，是一项科学性、政策性、难度性很强的工作。

难题二：如何科学、合理定编定岗。事业单位的人员编制是财政部门对事业单位核定经费，给“粮”给“奶”的基础，而事业单位编制，又是由人事编制部门来核定。造成人事改革、财政资金供给改革与事业单位改革相互交叉、相互渗透、相互作用，相互 影响 ，“牵一发，动全身”。目前事业单位行政化倾向严重（事业单位普遍套用行政级别），事业单位的定编定岗事关人事、财政、单位、员工三家四方，一旦在编制核定上动真格，缩减财政补贴范围，同在事业单位一条船的上上下下都会想方设法“严防死守”，争取缓减，遭遇“伤筋动骨”的会使出浑身解数来“软化”重新配置资源的改革。合力改革攻坚干扰多，困难重，具有复杂性和艰巨性。

难题三：机构臃肿，冗员严重，“出口”渠道狭窄。长期以来，相当一部分事业单位机构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，其接受了大量上述改革的“包袱”，而大学生分配、军转干部分配时不去企业，机关编制满了，又大多往事业单位里挤。这样国有企业和政府机构改革的很多成本摊到事业单位头上而相当多单位不具备自我消化的能力，富余人员的安置、消化除了市场化外，已无后路。因此在一定程度上可以说，事业单位改革的成本和风险大于前两项改革，处理不好会影响社会稳定。

难题四：配套改革不同步，相互制约。事业单位的保障机制配套是制约事业单位人事制度改革的“瓶颈”问题。现在我省大部分事业单位都没有纳入社会保障体制，事业单位改革一部分机构要撤、并、转制，在这种情况下要解聘一个人是很困难的。

难题五：改革的成本由谁承担和消化。改革是有成本的。事业单位改成聘用制，或者减员，或者推向“社会化、市场化”，都需要一定的财力作保障。而事业单位改革不像企业改制，能够通过破产、固定资产变现等方式补偿下岗职工。目前普遍观点是要推行事业单位的行政后勤“社会化、市场化”来解决富裕人员问题，但是不同单位条件相差甚远，除了高校和卫生系统拥有众多在校师生和病员及家属，行政后勤管理和经费来源有规模效应，其社会化和市场化要比科研院所、文化馆团等容易的多。而大多数事业单位行政后勤工作社会化、市场化难度较大。

二、事业单位改革的总体思路

目前事业单位的改革已经从局部上升为整体和进入攻坚阶段，具有综合性和整体推进性特点。即事业单位改革集资源整合、产权制度、投资体制、经营体制、财政供养体制、用人和分配制度、社会保障制度等深层次改革，现出整体推进的态势。

１、对事业单位进行科学分类，实行不同的财政供给模式。界定事业单位财政资金供给范围总的原则是要有利于推进事业发展的社会化、市场化，实行政事分开、事企分开，调整结构布局，优化事业资源的配置，缩减编制，节约开支。根据市场经济发展要求，对事业单位的职能和经费渠道进行全面清理，按照事业单位的不同类型和经费自给能力，重新界定财政供给范围和财政供给形式，实行分类管理，确定不同的补助标准和扶持力度。从性质和职能上事业单位可以分为三类。

行政管理类。具有行政性职能的事业单位，其履行的是执法监督和社会一些管理职能，如部门所属的执法监督、监管机构。对于这类承担政府行政管理职能的事业单位改革的方向是：实行政事分开，将一部分原事业单位承担的行政职能划归政府部门；难以划归的事业单位与政府部门脱钩，取消行政隶属关系，依照公务员的制度管理，经费由财政核拨，所有执法收费均转为政府规费，全部上缴财政，与部门支出脱钩，实行“收支两条线”。

社会公益类。从其公益性的程度来划分，可以划分为纯公益性、准公益性两大类事业单位。

纯公益性事业单位是指为了国家的公共目标、实现 社会 公共需要和公共利益，提供具有效用的不可分割性，消费的非竞争性、受益的非排他性的公共产品的单位，例如 自然 、社会 科学 基础 研究 、尖端前沿技术研究、九年义务 教育 、计划生育、公共卫生防疫。此类纯公益事业自身没有收入或收入很少，私人不愿承担也无力承担，基本上由政府“兜底”来办，经费主要靠财政核拨，实行“收支两条线”管理，要按照“精简、高效”的原则，加强机构编制管理，控制人员总量规模，科学设定岗位，搞活内部用人机制。

准公益事业单位是指既有公共目标又有私人目标但偏重于公共目标、能实现公共需要和公共利益而提供的具有一定排他性的公共产品的单位，例如 科技 开发类研究、职业教育和成人教育、 体育 场馆等事业单位。这类 企业 提供的产品具有公共产品的性质，但其发生的耗费部分可以通过向消费者收费取得一定的补偿，对其仍应按非营利性机构管理，采取财政补助与自我 发展 相结合的政策，政府相应地进行定额或定向给予财政补贴。对其收费应加强管理和监督，实行收支两条线管理，以保证公益性事业的运行不偏离，更好地为社会提供公共产品的目标。

经营类事业单位。这类事业单位提供具有排它性和竞争性的产品。如 应用 技术性研究设计院所、地方一般性剧团、电影制片厂、非学术性杂志社、报社、出版社、杂志社、各类服务中心（后勤服务、人才服务、出国服务、招待所、培训中心）、各类协会、学会、专业技术学校院、地方性 医院 、康复中心及各类中介机构（ 会计 师事务所、公证处、律师事务所等）。生产经营类事业单位具有组织收入强，收入相对稳定，其发生的费用完全可以通过为社会提供服务取得收入来补偿并取得利润。要彻底转为企业并改制，应与财政供给脱钩，由市场调节。对于一些转制确实存在困难的单位，给予一定的过渡时间，采取逐年减拨经费的方式，逐步推向市场。要大力发展这类事业单位的民办、合伙制、股份制形式，通过政策扶持积极发展既为市场 经济 和社会发展所急需、又不需要财政拨款的事业单位。

２、加强清理整顿，优化事业资源配置。同经济发展较快的地区相比，我省的财力偏弱，在财力有限的条件下，必须优化事业资源的优化配置，合理调整和设置事业单位，发挥更大社会效益。应根据区域经济和公用事业的需要，采用撤、并、转、建等办法，对事业单位总体布局进行调整重组，保证资金向社会发展具有前导性作用和社会亟需发展的重点领域和新兴行业的事业单位集中。

应撤消的单位：按照政事分工的原则，原承担的行政管理职能已明确收归行政机关的事业单位；职责业务已经过时或消失、成立后未正常运作的事业单位；“三无”事业单位（无明确职责、无办公场所、无在编人员）；职责不明确，与主管部门业务没有相关的事业单位；任务严重不足或长期不出成果，社会效益和经济效益较差的事业单位。对撤消的事业单位，财政不再供应经费。

合并的事业单位：职责业务相同或相近、重复设置、过于零散、规模过小及功能萎缩的事业单位；同一部门所属事业单位数量过多，任务相近，必须整合的事业单位。合并的事业单位，重新核定编制，并按合并后的事业性质、职能重新界定财政经费渠道。

３、建立编制管理和预算管理紧密有机结合的管理体制。按照“精简、高效”的原则对事业单位进行清理整顿，经过调整、合并、撤消后，保留下来的事业单位，要精简编制、重新核编，按其性质、职能和编制数重新界定财政经费供应政策，建立编制管理与预算管理相结合的管理体制。其基本要求是：编制部门、财政部门密切配合，编制和财政部门进行核定编制，确定经费供给形式。这样，使编制、人事掌握编制计划，财政部门掌握经费预算等相关标准，达到控制机构编制增长的目的。

改革事业单位管理体制，让事业单位与政府部门脱钩，取消行政隶属关系，建立法人治理结构。通过进一步改革，事业单位将取消行政级别，建立不同于政府部门的人员管理制度和福利制度。

４、建立完善的社会保障体系。事业单位分流到社会和企业的人员，单位没有为其上社会保险，必然带来如何建立及 计算 社会保险个人账户的 问题 ，应根据党的十六届三中全会精神“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”，把“单位人”变成“社会人”，保证“出口”畅通，让“进口”与“出口”良性循环起来。改制单位的保险征缴向企业保险过渡，养老保险和医疗单位和个人各交一部分，实行社会统筹和个人帐户相结合；逐步进入失业社会保险；继续执行国家有关公积金政策。凡未参加社会养老保险的全额和差额的事业单位职工，其改制前的连续工龄，视同缴费年限，不再补缴社会养老保险费。被撤销的全额和差额事业单位职工，各项社会保险费用视同缴纳。原事业自撤销之日起，其社会保险费用均由个人承担。今后社会保障制度要逐步向差额拨款型和公益型事业单位铺开。

５、多渠道筹措改革资金，保障改革顺利推进。事业单位改革除了要撤并部分职责不明确，规模偏小、工作任务交叉和设置不合理的事业单位外，还要在一般事业单位人员（含乡镇事业单位）编制进行精简。因此需要想方设法筹措改革成本，解决改制分流和职工的安置和社会保障问题，以保证改革顺利推进。

事业单位筹措改革成本的资金的渠道可以有如下：一是财政每年安排部分资金；二是改制单位土地出让金；三是单位资产出售资金。改制单位的国有资产可用于职工安置和社会保障：职工安置费从净资产中剥离，由改制企业一次支付给职工，也可通过资产量以实物形态入股。改制前缴的各项社会保险费，经劳动部门核算确认后，从资产中予以扣除，并缴至社保经办机构。改制单位要维护职工的合法权益，职工的养老、失业、医疗等保障资金，以及未纳入社会统筹的退休职工按政策规定的退休费，要从净资产中一次性剥离出来，离退休人员的相关费用要按有关文件规定在资产中剥离。对落聘职工应以内部消化为主，对解聘人员实行解聘风险补偿。

６、加快事业单位分配机制改革。分配机制改革关系调动事业单位人员积极性和事业单位的活力。根据中共十六大精神确定的“确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”、“效率优先，兼顾公平”等原则框架加紧研究，加快人事制度与收入分配制度的改革，分门别类，细化有关规定。建立事业单位职员制，根据能力和贡献大小，拉大分配差距，推进专业、技术职称制度改革，探索建立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勤制度的改革方案。建立奖励金制度，对做出优异业绩、成果的人员以重奖；事业单位研究开发的科研成果转化取得经济效益的，提取一定比例的净收入用于对做出重要贡献人员的奖励与报酬；高等院校、科研机构及其科技人员可以用高新技术成果向企业出资入股，参与或创办高新技术企业；企业化管理事业单位可试行职工内部“参股”，年终分红的做法。

７、加快事业单位用人制度的改革。对主要依靠财政支持的事业单位，推行固定岗位与流动岗位相结合的用人制度，财政对固定岗位实行制度化的总量控制，建立以竞争和流动为核心的动态人事管理机制；对向企业化转制的事业单位赋予人事聘用、流动的充分自主权；对按非营利机构运行、国家资助与自我发展相结合的科研机构，赋予充分的人事管理制度自主权；半公益事业单位实行内部置换岗位制度。行政管理人员岗位、专业技术人员岗位、后勤人员岗位可以互相置换，其人员工资待遇由单位结合原档案工资标准、按现岗位自行确定发放。

三、不同行业改革的具体设想

（一）教育单位实施“确保中间，放活两头”的改革方略。即对九年义务教育，坚持以政府办学为主，保证经费的投入和教育质量，同时积极探索办学新路；而对幼儿教育则坚持走社会化办学的路子；高中（以及高中以上）教育要坚持成本化办学方向，采取公办民助、股份合作、民办等多种办学形式，走联合、兼并、挂靠、合作之路，实现资源共享、优势互补。中小学校要严格执行中小学编制新标准，经费由财政核拨。同时抓住乡镇撤并、 农村 学校布局调整之机，适当合并农村中小学校和教学点。高等学校。主要解决机构、人员臃肿和生师比、生员比不合理的问题。针对高等教育事业的产业化特征，以学校服务社会化改革为突破口，实现后勤服务规范的社会化运作，后勤服务成为自主经营、独立核算、自负盈亏的实体，使之从单位的管理难点、经费包袱成为单位重要的增收源。职业学校各类成人高校、成人中等职业技术学校、干部学校、函授院校和培训机构，要精简编制，抓大放小，实行经费自给，确实要扶持的财政给予定额或定项补助。

（二）医疗卫生单位县属、乡镇医院等医疗机构，政府继续扶持防疫保健机构的发展。乡（镇）卫生院、计划生育服务所（站）和妇幼保健所要进行整合归并，实行院所合一，精简机构和人员。医院（疗养院、门诊部）、保健院（所、站）要进行优化重组和结构调整，采取“售、股、租”等多种形式，变政府独家办医院为职工、社会力量和政府投入相结合的办医形式，变传统管理为法人治理。基本支出自行负担，大型设备和仪器添置由政府适当补助。卫生事业单位要进行后勤社会化服务改革，争取２－３年完全过渡为面向社会事业性质的自负盈亏独立实体。

（三）文化、新闻出版单位公益性文化事业和经营性文化产业是繁荣社会主义文化的两个轮子，根据文化事业单位的不同职能，实行分类管理。对公共图书馆、文物、公共博物馆等公益型文化事业单位，要按照“精简、高效”的原则，加强机构编制管理，科学定岗，控制人员总量。经费由财政核拨。对以优秀传统剧目表演为主的 艺术 团体等具有公益性，又可不同程度地实行经营运作的文化事业单位，赋予充分的人事自主权，提高流动岗位所占的比重，财政给予必要的经费补助。对经营性的影剧场所、剧团，通过改革使之成为独立的法人实体。乡镇文化站、广播站等可合并成立镇广电文化中心。文管办和文化稽查市场队的职能要进一步强化，在严格控制编制的前提下，核拨经费，保证宣传文化工作在“三个代表”重要思想指导下贴近中心、贴近基层、贴近群众。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅转发＜中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见＞的通知（中办发２００３２１号），文化新闻出版类事业单位的改革，待中央和省统一部署后施行。当前根据中央和全省治理报刊工作会议精神，各级要切实做好报刊散滥清理整顿工作。除省委、省人大、省政府、省政协、省纪委的刊物，必须赠送的部分，经核定后，由财政安排专项经费，其余所有杂志社、报刊必须按照中央和省的要求。在清理整顿中经批准改为内部刊物的，其经费由部门自行解决。

（四）对我省公益性科研所进行整合，对重复设置的科研院所，可按照大学科的范围合并同类项。对必须由政府支持的从事基础研究，重要公益研究领域创新活动的研究机构，经费由财政拨款。公益类研究和开发并存的科研机构，有面向市场能力的要向企业化转制；以提供公益性服务为主的科研机构，有面向市场能力的也要向企业化转制；主要从事应用基础研究或提供公共服务、无法得到相应经济回报、确需国家支持的科研机构，仍然划分为事业单位，按非营利性机构进行运行和管理，其中有面向市场能力的部分，也要向企业化转制并逐步与原科研机构分离。其他科研机构要向中介服务方向发展。

（五）涉农事业单位按照“一稳定三提高”的原则。即稳定农业科技队伍、提高农技人员素质、提高工作效率、提高经济效益的总体要求，采取留、并、放、转的办法，根据乡镇实际，实现政事、事企分离，将事业单位所承担的执法职能和行政管理职能转移到行政主管部门，各类实体一律从事业单位剥离出来。对面向农民、面向农村、面向农业生产的、防疫、畜牧站、种子站、机械、行业监督指导等单位，理顺管理体制，调整布局和结构，适当合并，形成精干高效、优质的服务 网络 。提供无偿服务的，经费由财政核拨。实行收支两条线。其他农业经营服务单位，经费自给，政府在政策上提供扶持。

（六）城市公用事业单位分为三类。（１）保留事业单位性质，经费由财政核拨。实行目标责任制或承包责任制，以社会效益为主，经济效益为辅，如市政管理、园林绿化和环卫单位。（２）经费自给，有条件的转制为企业。全民事业单位直接转为全民企业单位，如市政施工、园林设施施工、苗木花卉生产单位，对重大项目财政予以适当补助；（３）通过产权制度改革转为股份制企业，或破产和撤销。

（七）大力培育和发展各类社会中介组织。国有的社会中介组织要逐步转为民营，建立自主决策和自我管理的运行机制，并与政府主管部门在人、财、物和名称等方面脱钩，包括 法律 政策咨询、职业介绍、人才交流、经济鉴证、财务托管、各类注册会计评估、企业协会、科技开发服务中心、技术咨询公司等机构。

（八）乡（镇）事业单位乡（镇）事业单位（不含学校、医院）由（财政核拨、含财政拨补）要进行精简和合并，事业人员的编制，要按现有人数精简２０％以上。对于减少财政供养补贴一步到位有困难的，或农村的七站八所尚有多年欠下的债务的事业单位，可采取分步骤逐年精简和“断奶”，或者动用筹措的改革资金给予妥善安置。

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