

# 以财政政策支持事业单位改革

□ 贾 康

以财政政策支持事业单位改革，是形势发展和配套改革的需要。

我国事业单位改革的大幕已徐徐拉开，将用五年左右的时间分类推进，基本实现相关的公益事业发展和机制创新目标。以财政政策支持事业单位改革，是形势发展和配套改革的需要。如何优化财政政策以发挥好财政分配应有的支持作用，在此做一些初步的分析探讨。

## 一、以必要的财力投入支持事业单位分类转型归位

我国现有事业单位合计职工规模约4000万人，机构种类繁多，但可大致归为承担行政职能、公益服务职能和经营职能的三大类。按照分类改革思路，承担政府行政职能的，需回归于公务序列；承担经营职能的，应转型为企业；为数众多的承担公益服务职能的机构，应进一步整合、提效，从保基本公共服务入手，改变公益事业发展滞后现象，更好地满足广大人民群众公共服务需求，实现其可持续发展。因此，运用财政资金支持现有事业单位分类改革，首先有必要分析认识、正确把握以财力投入支持改革的不同要领：

对于应归位于行政公务序列的事业单位，需要结合具体改革方案，清理整合现行职能，在财政预算中规范地列入其年度行政经费，合理衔接机构人员改革前后的工薪与福利待遇，尽快以公权单位“收支两条线”原则和管理机制对其单位收支实行全覆盖，即规费、罚没等收入一律不许与本单位职工待遇作任何形式的挂钩，而应有的人员薪酬、福利必须全部经过预算作规范的足额安

排，保持必要透明度和投入力度。

对于应转型为企业的事业单位，需要结合其转型安排，分步减少财政资金的直接投入，最终使之进入市场公平竞争、财务自负盈亏状态。但由于存在着一些相关的复杂情况和政策性支持的必要，财政在转型中与转型后，需积极研究采取一些合理的税收优惠或专项补贴政策手段，支持此类单位的顺利转型，乃至转型后一个时期内“扶上马”后再“送一程”的特定扶助。

对于大量需继续承担公益职能、保留在事业单位序列之内的事业单位，在财政资金支持上还需细分两类情况：第一，对于承担基础科研、义务教育、大众防疫等较纯粹公益功能的“公益一类”事业单位，财政资金应以全额拨款方式支持其运行，按照业务特点、岗位编制等规范化、标准化安排预算资金予以投入支持。第二，对于承担开发型科研、高等教育与社会培训、部分竞争型公立医疗等非纯粹公益功能、具有一定“创收”能力的“公益二类”事业单位，财政资金应主要以差额补助方式支持其运行，并针对不同特点形成透明规范、相对合理的差额补助资金估算方式与计算公式。为处理好这两类公益事业单位改革中的人员过渡和政策衔接问题，财政可以视具体情况运用一定财力来支持必要的过渡安排。

## 二、以财政政策支持事业单位创新机制，少花钱多办事、办好事办实事

事业单位履行公共服务职能的状态好



新闻出版业转企改制走向市场加速前行

坏和水平高低，不仅与财力投入相关，也与其运行机制关系密切。要针对以往运行机制层面的弊病与不足，按照高效率、可持续的要求，以财政政策和财政资金支持事业单位改革中的机制创新，并力求“花钱买机制”，即在投入的同时附带和捆绑创新实践、机制试验。

比如，在公共服务的“政府采购”方式上，既有国际经验可资借鉴，又有国内前些年已开展的一些探索值得重视。同样是新农村建设大概念，同样要花钱，比之以前的“设机构养人”方式，基层“村医服务”的政府采购和“文化（电影、戏剧等）下乡”的政府采购，就已被一些地方的实践证明是“少花钱多办事”和“把好事办实、把实事办好”的新机制新方式。在我国公益服务领域人、财、物、事的管理方面，类似的机制创新空间还有很大，财政政策和财政资金在支持事业单位改革中，应以机制创新贯彻绩效导向，打造财政支持公益事业发展的长效、高效机制。

### 三、以财政政策动员、吸引社会力量，兴办公益事业，实现多元发展

经过三十多年改革开放和市场经济的发展，我国社会资金、民间资本不断壮大，这些非政府主体介入公益慈善、公共服务领域，既有国际经验、历史经验可循，也有近些年国内现实生活中的活跃表现和

一些先进案例可以借鉴。事业单位改革中，财政政策和财政资金需高度重视、大力动员和吸引社会力量来合力支持公益事业发展。在整体的社会现代化管理方面，这是一项重要内容。

吸收社会资金民间资本、动员自愿者组织社会团体和非营利机构等兴办社会公益，至少可考虑如下一些政策方式：一是以财政资金和政策在PPP（公私合作伙伴关系）框架内，提供一些以准公共产品为特征的公益服务，发挥财政资金“四两拨千斤”的乘数、放大效应，带动政府资金与资源共同参与，提高公益服务水平。二是以税收优惠政策支持民间办学、培训、办医等准公益或半公益事业发展。三是以税收优惠、定向支持等方式支持民间机构、志愿者组织开展救灾、慈善等公益活动。

总之，多渠道筹措公益资金可以和探索、发展多种新型业态的事业单位、社会组织相互推进、多轮驱动、多元发展，开创我国公益事业蓬勃发展的新局面。

当然，在论及以上三大方面之后，还应提到：对所有的公益资金投入、运行，都必须实施严格的全流程资金监管，并发展、健全相应的资金绩效考评制度和公益事业资产监管制度，以切实保障我国公益事业的公正性、公信力、效益水平和可持续性。

（作者为财政部财政科学研究所所长）

责任编辑 韩璐