

推进事业单位改革的思考

○ 宋立根 陈国际

业单位、社会公益型事业单位、准公益型事业单位和经营型事业单位。事业单位改革应本着政府与市场职能分开的原则，凡是政府职能范围内的事情，财政就要参与；应由市场配置资源的领域，财政就要逐步退出。要做到政事、事企分开，逐步清理事业单位范围，重新界定事业单位财政补助范围。

界定事业单位职能，重新确定事业单位财政补助范围，应遵循以下原则。一是社会共同需要的原则。社会共同需要是国家从事社会管理、维护社会稳定、促进社会发展的基本公共需要。按照社会共同需要的原则，财政补助范围仅限定在具有社会公益型和准公益型的事业单位。二是政事和事企分开的原则。要本着政府与市场职能分开的原则，凡是政府职能范围内的事情，就是财政要参与的领域；应由市场配置资源的领域，就是财政要逐步退出的领域。就是要做到政事、事企分开，要逐步清理事业单位职能，重新界定事业单位财政补助范围。三是综合财政预算原则。按《事业单位财务规则》的规定，财政部门对事业单位实行定额或者定项补助，根据事业特点、事业发展计划、不同类型事业单位收支状况以及国家财政政策和财力可能，同级财政部门将各类不同性质资金统一编制事业单位综合预算，确定财政补助程度。四是调整结构、优化布局的原则。针对事业单位低水平重复设置、规模小、力量分散，大多数低效运转的现状，按照优化资源配置的要求，从整体上对事业单位进行结构调整、优化布局。五是市场与政府相结合的原则。首先要重新核定各

我国的事业单位与政府机构有着千丝万缕的联系。一方面，在计划经济条件下形成的政事不分、事业单位长期以来依附于政府而存在，成为了政府机构的附属物，政府机关对事业单位的管理也主要是依靠行政手段、通过行政命令来实现。另一方面，事业单位则成为了政府机构的“避风港”、“保险箱”。在前几次的机构改革中，一些被撤消的机构又变为事业单位，一些需要精简的人员也同样被分流到了事业单位。于是，每次机构改革后，呈现在人们面前的是政府机构精简了，事业单位却庞大了的景象。地方自编编制大都是事业编制，当行政编制

不够时，往往就用事业编制来解决，这就使得吃财政饭的人数一直呈上升趋势。上述的这种虚假精简的现象，不仅丝毫没有减轻国家的财政负担，而且还在一定程度上抵消了政府机构改革的成果，为政府机构的再度膨胀埋下了隐患。因此，不失时机地进行事业单位改革，以切断政府机构再度膨胀的后路，巩固机构改革成果，显得特别重要。

事业单位改革的方向和重点应该是界定职能、确定财政补助范围。目前地方事业单位情况比较复杂，有比照公务员系列管理的事业单位、行使部分政府行政职能的事

类事业单位的性质,对每类事业单位必须按照社会主义市场经济的要求,重新予以定性和定位。事业单位除少数由财政补助外,大部分都要逐步推向市场,停止财政补助。

按照上述原则,事业单位改革的目标是,推进事业单位社会化,逐步建立适应社会主义市场经济体制需要和符合事业单位自身发展规律、充满生机与活力的管理体制、运行机制和自我约束机制。改革的内容,一是政事分开。要合理划分党政机关与事业单位的职责,比照公务员系列管理的事业单位和承担部分行政职能的事业单位,凡不符合事业单位特征,不适应社会主义市场经济体制政事分开、事业单位社会化要求的,应将行政管理职能原则上交归行政机关。一时难以划分开的,可以作为过渡,通过行政机关授权方式,暂时由事业单位承担,这部分事业单位财政补助范围暂缓界定,结合政府机构改革剥离其担负的部分行政管理职能,交归到相应的行政主管部门管理,规范政府行为。对这部分事业单位要单列出来,结合地方政府机构改革重新界定要不要保留,确应保留的单位,再进行财政补助形式的界定。二是事企分开。经营性事业单位,不属于财政补助范围,应进入市场。按市场配置资源的运行方式,政府为其创造一定的外部环境,鼓励和促进其自我发展、自负盈亏,转为企业法人实体,并逐步改制为规范的公司制企业。改制条件不成熟时,给予1~3年的过渡期,在规定时间内转体改制后,不再作为事业单位管理。三是推进事业单位社会化,逐步打破事业单位的条块分割。要从增强事业单位社会效益和减轻财政负担的大局出发,逐步改变事业单位在设置和服务对象方面存在条块分割的现象。要遵循“区域覆盖”和就近服务的原则。社会需要及民众方便是永无止境的话题,因此应按照区域经济和社会公益事业发展的要求,对事业单位设置进行统筹规划。

事业单位改革涉及面广,情况

复杂,政策性强,直接关系到改革、发展和稳定的全局,必须遵循既要积极又要稳妥的工作思路。即按照统筹规划、抓好试点,突出重点,先易后难,分类指导,逐步推进的要求,紧紧围绕事业单位的特点,研究制定相关的配套政策,保证事业单位改革工作顺利推进。

第一,深化财政支出改革,使事业公共支出水平体现公平原则。一是进一步完善转移支付制度。在考虑转移支付规模和水平时,要把事业公共支出的公平性作为一项重要因素来对待,建议中央财政适当提高公共事业发展转移支付的比例,以使各地区的公共事业服务的范围、质量处在大致相同的水平上,体现公平原则。二是重新界定法定增长支出的范围。要在界定事业单位财政补助范围基础上划定法定增长的范围,财政只保证教育、科技、农业等社会公益性支出法定增长,其余的只能采取一次性专项补助形式或推向市场。增长比例也可在考虑各地财力基础上围绕基准比例上下浮动,以缓解一些经济欠发达地区的财政困难。三是考虑确定标准、划分财政补助范围时,综合分析各省的财力水平,要在突出一般性的同时兼顾特殊性。

第二,加快社会保障制度改革的步伐,建立全社会的安全保护网。要逐步建立和完善养老、医疗、失业等保险制度,逐步扩大社会保障的覆盖面,增加受益人群,使之成为覆盖城市、农村全社会的安全网。这样,可以缓解事业服务价格提高对社会的冲击。同时随着医疗保险制度的进一步建立和完善,将会解决医疗服务价格提高和患者消费水平跟不上的矛盾。另外,政府物价管理部门要加强价格管理,如实行最高限价等方式控制服务价格的过快增长。

第三,加强财政对事业单位机构编制的宏观管理。要在界定事业单位财政补助范围的基础上,建立事业单位编制的预算约束机制,研究制定对财政供养人员实施总量控

制以及人员编制与可用财力挂钩的办法,把财政补助事业单位的编制控制在与国民经济发展水平相适应的范围内,由财力来决定编制。目前状况是财政、人事、编制三部门分立,编制部门给编制,人事部门决定进人,财政只有照拨经费,而对人员编制没有任何约束力。这种状况亟待改变,一方面人员编制由财政、人事、编制部门三家一起研究,报本级人民代表大会备案,不可随意突破;另一方面财政对事业单位实行编制、经费双向控制办法,协同有关部门,认真核定编制和经费,对超编人员坚决停止财政补助,辅之以节编有奖、超编受罚的激励措施。

第四,建立事业单位运行新机制,优化和提高资金配置效益。一是建立事业单位投资主体多元化机制,优化资源配置。随着社会主义市场经济的发展,事业单位所有制形式将多样化,财政部门要根据界定的支持范围,发挥财政资金的导向作用,实现社会事业投资主体多元化,实现有限的资源配置优势互补,以取得最佳社会效益和经济效益。二是优化事业发展结构布局,提高资金配置效益。要加大科技教育的投入,保证科教事业的发展。要对部门所有、条块分割,重复设置的事业单位予以裁并或撤销;对设置过于零散,规模过小,服务对象单一的单位,要适当加以合并;对任务严重不足或长期不出成果的单位,要进行规模建制方面的压缩或撤销。要积极推动教育、卫生、文化、广电、体育、农林水利等事业结构布局调整,重点解决低水平重复建设问题。按照“扶优扶强、支持重点”的原则,对一些重点项目或有影响的事业单位,财政要重点扶持。要积极开展研究试行大型仪器设备等资源共享、共用问题,打破部门所有、地区分割的界限,建立开放型事业发展体制。总之,加大事业单位改革力度,必须与政府机构改革互相协调进行,当两者形成一种合力的时候,改革的思路就会变为成功的现实。

(作者单位:河北省财政厅)