

关于分类推进事业单位改革的指导意见

(2011年3月23日中共中央、国务院发布 中发[2011]5号)

为全面贯彻落实党的十七大和十七届二中、三中、四中、五中全会精神,推动公益事业更好更快发展,不断满足人民群众日益增长的公益服务需求,现就分类推进事业单位改革提出如下意见。

一、改革的重要性和紧迫性

1. 事业单位是经济社会发展中提供公益服务的主要载体,是我国社会主义现代化建设的重要力量。改革开放特别是党的十六大以来,各地区各有关部门积极探索事业单位改革,不断创新事业单位体制机制,稳步推进教育、科技、文化、卫生等行业体制改革,积累了有益经验,取得了明显成效,为进一步推进改革奠定了基础。事业单位提供公益服务总量不断扩大,服务水平逐步提高,在促进经济社会发展、改善人民群众生活方面发挥了重要作用。

2. 当前,我国正处于全面建设小康社会的关键时期,加快发展社会事业、满足人民群众公益服务需求的任务更加艰巨。面对新形势新要求,我国社会事业发展相对滞后,一些事业单位功能定位不清,政事不分、事企不分,机制不活;公益服务供给总量不足,供给方式单一,资源配置不合理,质量和效率不高;支持公益服务的政策措施还不够完善,监督管理薄弱。这些问题影响了公益事业的健康发展,迫切需要通过分类推进事业单位改革加以解决。

3. 分类推进事业单位改革,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,是推进政府职能转变、建设服务型政府的重要举措,是提高事业单位公益服务水平、加快各项社会事业发展的客观需要。必须从改革开放和社会主义现代化建设全局的高度,充分认识分类推进事业单位改革的重大意义,切实增强责任感和紧迫感,坚定不移地把这项改革推向深入。

二、改革的指导思想、基本原则和总体目标

4. 指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照政事分开、事企分开和管办分离的要求,以促进公益事业发展为目的,以科学分类为基础,以深化体制机制改革为核心,总体设计、分类指导、因地制宜、先行试点、稳步推进,进一步增强事业单位活力,不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务的需求。

5. 基本原则。坚持以人为本,把提高公益服务水平、满足人民群众需求作为出发点和落脚点;坚持分类指导,根据不同类别事业单位的特点,实施改革和管理;坚持开拓创新,破除影响公益事业发展的体制机制障碍,鼓励进行多种形式的探索和实践;坚持着眼发展,充分发挥政府主导、社会力量参与和市场机制的作用,实现公益服务提供主体多元化和提供方式多样化;坚持统筹兼顾,充分发挥中央和地方两个积极性,注意与行业体制改革、政府机构改革等相衔接,妥善处理改革发展稳定的关系。

6. 总体目标和阶段性目标。到2020年,建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制,形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。今后5年,在清理规范基础上完成事业单位分类,承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成,从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面改革取得明显进展,管办分离、完善治理结构等改革取得较大突破,社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化,为实现改革的总体目标奠定坚实基础。

三、科学划分事业单位类别

7. 清理规范现有事业单位。对未按规定设立或原承担特定任务已完成的,予以撤销。对布局结构不合理、设置过于分散、工作任务严重不足或职责相同相近的,予以整合。

8. 划分现有事业单位类别。在清理规范基础上,按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。对承担行政职能的,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事生产经营活动的,逐步将其转为企业;对从事公益服务的,继续将其保留在事业单位序列、强化其公益属性。今后,不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。

9. 细分从事公益服务的事业单位。根据职责任务、服务对象和资源配置方式等情况,将从事公益服务的事业单位细分为两类:承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务,不能或不宜由市场配置资源的,划入公益一类;承担高等教育、非营利医疗等公益服务,可部分由市场配置资源的,划入公益二类。具体由各地结合实际研究确定。

四、推进承担行政职能事业单位改革

10. 严格认定标准和范围。根据国家有关法律法规和中央有关政策规定,按照是否主要履行行政决策、行政执行、行政监督等职能,从严认定承担行政职能的事业单位。

11. 区分不同情况实施改革。结合行政管理体制改革和政府机构改革,特别是探索实行职能有机统一的大部门体制,推进承担行政职能事业单位改革。涉及机构编制调整的,不得突破政府机构限额和编制总额,主要通过行政管理体制和政府机构改革中调剂出来的空额逐步解决。对部分承担行政职能的事业单位,要认真梳理职能,将属于政府的职能划归相关行政机构;职能调整后,要重新明确事业单位职责、划定类别,工作任务不足的予以撤销或并入其他事业单位。对完全承担行政职能的事业单位,可调整为相关行政机关的内设机构,确需单独设置行政机构的,要按照精简效能原则设置。已认定为承担行政职能、但尚未调整到位的事业单位,在过渡期内继续按照现行

法律法规和政策规定履行职责,使用事业编制且只减不增,人事、财务、社会保险等依照国家现行政策规定实施管理。

五、推进从事生产经营活动事业单位改革

12. 推进转企改制。周密制定从事生产经营活动事业单位转企改制工作方案,按照有关规定进行资产清查、财务审计、资产评估,核实债权债务,界定和核实资产,由同级财政部门依法核定国家资本金。转制单位要按规定注销事业单位法人,核销事业编制,进行国有资产产权登记和工商登记,并依法与在职职工签订劳动合同,建立或接续社会保险关系。事业单位转企改制后,要按照现代企业制度要求,深化内部改革,转变管理机制,并依照政企分开、政资分开的原则,逐步与原行政主管部门脱钩,其国有资产管理除国家另有规定外,由履行国有资产出资人职责的机构负责。

13. 完善过渡政策。为平稳推进转制工作,可给予过渡期,一般为5年。在过渡期内,对转制单位给予适当保留原有税收等优惠政策,原有正常事业费继续拨付。在离退休待遇方面,转制前已离退休人员,原国家规定的离退休费待遇标准不变,支付方式和待遇调整按国家有关规定执行;转制前参加工作、转制后退休的人员,基本养老金的计发和调整按照国家有关规定执行,保证离退休人员待遇水平平稳衔接。在医疗保障方面,离休人员继续执行现行办法,所需资金按原渠道解决;转制前已退休人员,转制后继续按规定享受职工基本医疗保险、补充医疗保障等待遇。有条件的转制单位,可按照有关规定为职工建立补充医疗保险和企业年金。要进一步做好离退休人员的服务管理工作。

六、推进从事公益服务事业单位改革

14. 明确改革目的。强化事业单位公益属性,进一步理顺体制、完善机制、健全制度,充分调动广大工作人员的积极性、主动性、创造性,真正激发事业单位生机与活力,不断提高公益服务水平和效率,促进公益事业大力发展,切实为人民群众提供更加优质高效的公益服务。

15. 改革管理体制。实行政事分开,理顺政府与事业单位的关系。行政主管部门要加快职能转变,创新管理方式,减少对事业单位的微观管理

和直接管理,强化制定政策法规、行业规划、标准规范和监督指导等职责,进一步落实事业单位法人自主权。对面向社会提供公益服务的事业单位,积极探索管办分离的有效实现形式,逐步取消行政级别。对不同类型事业单位实行不同的机构编制管理,科学制定机构编制标准,合理控制总量,着力优化结构,建立动态调整机制,强化监督管理。

16. 建立健全法人治理结构。面向社会提供公益服务的事业单位,探索建立理事会、董事会、管委会等多种形式的治理结构,健全决策、执行和监督机制,提高运行效率,确保公益目标实现。不宜建立法人治理结构的事业单位,要继续完善现行管理模式。

17. 深化人事制度改革。以转换用人机制和搞活用人制度为核心,以健全聘用制度和岗位管理制度为重点,建立权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度。加快推进职称制度改革。对不同类型事业单位实行分类人事管理,依据编制管理办法分类设岗,实行公开招聘、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理。

18. 深化收入分配制度改革。以完善工资分配激励约束机制为核心,健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理要求的工作人员收入分配制度。结合规范事业单位津贴补贴实施绩效工资,进一步做好义务教育学校、公共卫生与基层医疗卫生事业单位实施绩效工资工作;对其他事业单位按照分类指导、分步实施、因地制宜、审慎推进的原则,实施绩效工资。各地区各部门要根据改革进程,探索对不同类型事业单位实行不同的绩效工资管理办法,分步实施到位。完善事业单位工资正常调整机制。

19. 推进社会保险制度改革。完善事业单位及其工作人员参加基本养老、基本医疗、失业、工伤等社会保险政策,逐步建立起独立于单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保险体系。事业单位工作人员基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合,养老保险费由单位和个人共同负担,个人缴费全部记入个人账户。养老保险基金单独建账,实行省级统筹,基本养老金实行社会化发放。实行“老人老办

法、新人新制度、中人逐步过渡”,对改革前参加工作、改革后退休的人员,妥善保证其养老待遇水平平稳过渡、合理衔接,保持国家规定的待遇水平不降低。建立事业单位工作人员职业年金制度。统筹考虑企业、事业单位、机关离退休人员养老待遇水平。

20. 加强对事业单位的监督。建立事业单位绩效考评制度,考评结果作为确定预算、负责人奖惩与收入分配等的重要依据。加强审计监督和舆论监督。面向社会提供公益服务的事业单位要建立信息披露制度,重要事项和年度报告要向社会公开,涉及人民群众切身利益的重大公益服务事项要进行社会公示和听证。

21. 全面加强事业单位党的建设。按照党章和有关规定,及时调整党的组织设置,理顺隶属关系,选好配强党组织领导班子,加强党员教育、管理、服务,做好思想政治工作,推进精神文明建设,领导工会、共青团等群众组织开展工作,充分发挥党组织在促进事业发展、完成本单位中心任务中的领导核心或政治核心作用,保证党的基本路线方针政策在事业单位的贯彻执行。

七、构建公益服务新格局

22. 大力发展公益服务。适应经济社会发展和人民群众需要,不断拓展公益服务领域,增加公益服务品种,扩大公益服务供给总量。发挥政府主导作用,引导社会力量广泛参与,引入市场竞争机制,充分调动各方面积极性,不断增强公益事业发展活力。通过改革,形成提供主体多元化、提供方式多样化的公益服务新格局,努力为群众提供广覆盖、多层次的公益服务。

23. 强化政府责任。按照逐步实现基本公共服务均等化的要求,优先发展直接关系人民群众基本需求和国家安全、社会稳定的公益服务,促进公益服务公平公正。加快发展农村、欠发达地区和民族地区公益事业,缩小城乡之间、地区之间公益服务水平差距,切实满足广大农民和城市低收入群体医疗、教育、文化等公益服务需求。优化公益服务资源配置,合理规划布局,科学设置事业单位,打破条块分割和行政区划界限,推进资源共享。创新公益服务提供方式,完善购买服务机制,提高服务质量和效率。

24. 鼓励社会力量兴办公益事业。完善相关政策,放宽准入领域,推进公平准入,鼓励社会力量依法进入公益事业领域。对社会力量兴办公益事业的,在设立条件、资质认定、职业资格与职称评定、税收政策和政府购买服务等方面,与事业单位公平对待,并切实加强监管,引导其健康发展。完善和落实税收优惠政策,鼓励企业、社会团体和公民个人捐赠公益事业。大力倡导和发展志愿服务。

25. 充分发挥市场机制作用。完善扶持政策,充分发挥市场在公益事业领域资源配置中的积极作用,为社会资本投资创造良好环境,推动相关产业加快发展,满足人民群众多层次、多样化服务需求。

八、完善支持公益事业发展的财政政策

26. 加大财政对公益事业发展支持力度。加快建立健全公共财政体系,调整支出结构,加大投入力度,着力构建财政支持公益事业发展长效机制。制定和完善支持社会力量兴办公益事业的财政政策,形成多渠道筹措资金发展公益事业的投入机制。对事业单位的财政资金使用情况进行绩效考评,严格资金管理,提高使用效益。

27. 改革和完善财政支持方式。按照国家政策和以事定费的原则,结合不同事业单位的具体特点和财力,对不同类型事业单位实行不同的财政支持办法,合理制定标准,实行动态调整,健全监管制度,充分发挥财政资金的效用。对公益一类,根据正常业务需要,财政给予经费保障;对公益二类,根据财务收支状况,财政给予经费补助,并通过政府购买服务等方式予以支持。

28. 推进预算管理、政府采购和国有资产管理改革。研究建立事业单位资产配置标准体系,促进资产管理与预算编制有机结合,强化事业单

位政府采购预算管理与执行,规范政府采购操作执行行为。加强行政事业性收费管理,严格收费项目和标准审批。建立健全事业单位财务会计和国有资产管理制

九、认真做好组织实施工作

29. 加强领导。分类推进事业单位改革事关经济社会发展全局,是一场广泛而深刻的变革,任务复杂艰巨。各地区各部门要高度重视,坚定信心,精心组织,攻坚克难,确保改革顺利推进。为加强对改革工作的领导,建立中央分类推进事业单位改革工作部际联席会议制度,负责交流改革情况、研究共性问题、提出工作建议等工作,具体工作由中央编办承担。教育、科技、文化、卫生、新闻出版等部门要按照现行的领导体制和政策规定,继续推动行业体制改革。中央和国家机关负责组织所属事业单位进行改革。中央编办、财政部、人力资源社会保障部等部门要各司其职,密切配合,指导做好相关工作。各省(区、市)党委和政府对本地区的改革负总责,要建立领导小组,健全工作机制,结合实际研究制定实施意见并抓好组织落实。

30. 稳步实施。坚持分类指导、分业推进、分级组织、分步实施的工作方针,注意把握节奏,加强统筹协调,做到条块结合、上下结合,条件成熟的可率先改革,暂不具备条件的允许过渡,不搞“一刀切”。要继续深化改革试点,不断总结试点经验,完善相关政策措施。严禁突击提拔干部、严禁超职数配备干部或违反规定提高干部职级待遇。切实加强新闻宣传和思想政治工作,正确引导社会舆论,营造良好改革氛围,确保社会和谐稳定,确保国有资产不流失,确保公益事业健康发展。