

新时代事业单位改革的 制度逻辑与优化路径

张 克

[摘要] 深化事业单位改革是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。新时代事业单位改革经历了分类改革、纳入党和国家机构改革统筹推进等阶段，遵循转变机构职能、强化公益属性和重塑布局结构等制度逻辑，在理顺政事关系、提高公益服务质量、精简机构职能等方面取得积极进展。当前，事业单位改革仍存在不同类型和层级改革推进成效不均衡，部分参公管理类事业单位改革方向不明确，管办分离改革不顺利和配套政策不完善等矛盾问题。构建适应中国式现代化的事业单位治理体系应当全面实施事业单位重塑性改革，加大政事分开、事企分开力度，增强改革的系统性、整体性、协同性，坚持管办分离原则，健全事业单位法人治理新框架。

[关键词] 事业单位；分类改革；优化协同高效；管办分离

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 05-0039-11

一、引言：从分类推进事业单位改革 到优化协同高效

事业单位是在经济社会发展中提供公共服务的主要载体，是我国社会主义现代化建设的重要力量。2011年3月，中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》

（中发〔2011〕5号），这是党中央、国务院首次针对事业单位改革作出的顶层设计和总体性部署。党的十八届三中全会以来，事业单位改革在全面深化改革的大盘中稳步推进，根据不同事业单位职能特点、服务对象实施分类改革。承担行政职能事业单位改革试点坚持政事分开，逐步划转由事业单位承担的行政决策、行政执行、行政监督、行政许可等行政管理职权

[基金项目] 中共中央党校（国家行政学院）2023年重大理论和现实问题专项“深化党和国家机构改革研究”。

[作者简介] 张克，中共中央党校（国家行政学院）国家治理教研部（电子政务研究中心）副教授、硕士生导师，新疆维吾尔自治区党委党校（行政学院）公共管理教研部副主任（援疆）。

政府管理创新

至行政机关，强化事业单位公益服务属性。从事生产经营活动的事业单位根据事业单位经济效益较好、一般、困难三种情况，分步推进转企改制，建立现代企业制度，激发企业发展活力。公益类事业单位根据职责任务、服务对象和资源配置方式差异，细分为公益一类、公益二类两类。一些行业和地方开展事业单位法人治理结构改革、政府部门与事业单位管办分离试点，^[1]山东等地探索取消学校、科研院所、医院等事业单位行政级别。^[2]

近年来，事业单位改革纳入党和国家机构改革总体布局，遵循优化协同高效原则稳妥实施深化事业单位改革试点，一些地方通过优化组织结构、编制权责清单、提高运行效率等改革举措，推动事业单位治理体系建设向纵深发展。2018年6月，辽宁省在全国率先启动深化事业单位改革，与党政机构改革统筹实施。辽宁省推进职责相近的事业单位跨部门优化整合，大规模精简党政部门下属的事业单位。辽宁全省2.7万个公益性事业单位优化整合为2300个，精简比例超过90%。^[3]2020年2月14日，中央全面深化改革委员会第十二次会议审议通过了《关于深化事业单位改革试点工作的指导意见》，要求坚持试点先行，坚持优化协同高效，改革事业单位机构设置和职能配置，探索实行政事权限清单、机构编制职能规定、章程管理等制度。中央部署浙江、山西、内蒙古、江西、河南等8个省（自治区）和新疆生产建设兵团开展事业单位改革试点，试点地区多称之为事业单位“重塑性”改革。^[4]

党的二十大报告明确要求，深化事业单位改革。党的二十届二中全会部署新一轮党和国家机构改革。习近平总书记在二十届中央机构编制委员会第一次会议上明确指出：“加大事业单位改革力度，优化布局结构，盘活现有资源，把精减下来的事业编制用到民生急需上。”^[5]2024年

7月将召开党的二十届三中全会，将重点研究进一步全面深化改革、推进中国式现代化问题。着眼于推进中国式现代化的中心任务，我国事业单位仍存在结构不优、定位不准、职能不清、效率不高等问题，亟待持续深化改革。在此背景下，全面理解把握改革的制度逻辑和价值取向，进而谋划新一轮事业单位改革的战略重点、主攻方向和推进方式，对加快实现国家治理体系和治理能力现代化、推动经济高质量发展、不断满足人民群众对美好生活的需要具有重大理论和现实意义。

二、制度逻辑：事业单位改革的多重目标迭代演进

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，事业单位改革展现出独特的制度逻辑，深刻回答了为什么要推进事业单位改革、如何推进事业单位改革等重要命题，为全面理解事业单位的性质地位、功能作用和改革路径提供了理论依据。新时代以来，事业单位改革坚持问题导向，探索形成了转变机构职能、强化公益属性和重塑布局结构等多重改革目标，指明了事业单位发展的前进方向。

（一）转变机构职能：理顺政府与事业单位的关系

事业单位是国家为了社会公益目的，由国家机关兴办或其他组织利用国有资产兴办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。长期以来，事业单位由政府及其部门兴办、人财物由政府部门管理，政府与事业单位关系存在政事不分、管办合一等突出问题，事业单位日常管理“行政化”色彩浓厚。事业单位职能定位不清，有的事业单位职责与政府部门职责交叉重叠，一些事业单位被称为“二政府”、政府部门的“腿”和“脚”，承担了大

量本应由政府部门履行的行政管理职责。在管办合一体制下,事业单位缺乏自主权,公共服务供给效率和质量不高,政府部门既是行业规则的制定者、监督者,又是事业单位的兴办者、管理者,容易产生既是裁判员又是教练员的角色冲突。^[6]

新时代事业单位改革按照政事分开、职能归位的原则,明确提出不再新增承担行政职能的事业单位,事业单位承担的行政职能逐步划转至行政机关。承担行政职能的事业单位是在特殊历史条件下形成的,一定时期内对推动经济社会发展产生了积极作用,但已不能适应全面依法治国、全面依法行政的要求,迫切需要通过改革加以完善。2016年以来,中央明确提出不再新设承担行政职能的事业单位,从源头上控制增量。存量部分,根据事业单位承担的行政职能类型采取分类分步改革策略,结合政府机构改革先行推进承担行政决策、行政执行、行政监督职能,履行行政许可、行政裁决等职权的事业单位行政职能划转至行政机构,从严审批事业单位转设为行政机构及其内设部门。结合行业体制改革,推进住房和城乡建设、交通运输、水利、农业等领域事业单位改革,行政管理职能划归行政机构,行政执法职能由综合执法机构承担,公益服务职能由事业单位承担。对于量大面广、情况复杂的承担行政执法职能的事业单位,单列综合执法专项编制,纳入综合行政执法体制改革统筹推进。

2023年,党的二十届二中全会部署党和国家机构改革,在中国银行保险监督管理委员会基础上组建国家金融监督管理总局,将中国证券监督管理委员会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构。中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局及其分支机构、派出机构等金融监管部门均使用行政编制,工作人员纳入国家

公务员范围实施统一规范管理。这是中央层面承担行政职能的事业单位调整为行政机关的重大改革举措,进一步理顺了政府与事业单位的关系,有利于推动金融监管部门实现职权法定、依法行政、规范运行。

理顺政府主管部门与下属事业单位关系,根据管办分离原则构建运行顺畅、协调高效、充满活力的事业单位现代治理机制。党的十八届三中全会后,事业单位法人治理结构的理论认识和实践探索引起广泛关注。^[7]一些地方在卫生、教育行业试点建立医院管理局、医院管理中心、事业单位管委会(理事会)等中间管理机构,但大多数事业单位法人治理结构试点并未取得预期成效。^[8]2020年以来,深化事业单位改革试点地区探索建立政事权限清单,合理划分政府作为出资人的兴办监督职责、其他有关党政部门的综合管理职责和事业单位自主管理职责,以清单形式厘清政府主管部门、其他有关党政部门与事业单位在干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等方面的具体权责。通过理顺关系赋予事业单位更多自主权,政府主管部门强化政策制定、行业规划、监督指导等宏观管理职责,减少对事业单位的微观管理和直接干预,实现政府从“办事业”到“管行业”的转变。推动事业单位依法依规建立现代治理机制,在章程中明确外部及内部权利义务关系,理顺领导体制和组织结构,健全决策议事、民主管理和监督机制,实现坚持党的全面领导、科学民主管理与依法依规运行有机统一。

(二)强化公益属性:提高事业单位公益服务质量

事业单位的职责是提供公益服务,不得承担生产经营职能。20世纪90年代国家财力紧张,事业单位财政经费投入保障水平下降,有的事业单位从全额拨款变成差额拨款,还有的事业单位经费实施自收自支。在此背景下,一

政府管理创新

些行业的事业单位开始面向市场提供生产经营服务,主要包括宾馆、疗养院、物业等后勤服务机构,培训中心、技术咨询服务类机构,新闻出版文化产业类经营机构等。这些从事生产经营服务的事业单位在一定历史条件下发挥了重要作用,但在构建高水平社会主义市场经济体制的背景下暴露出管理体制不顺、竞争意识不强、运行机制不活、经济效益不高等问题。生产经营类事业单位所提供的产品或服务可由市场配置资源,事业单位背靠政府部门带着“帽子”参与市场竞争,有违市场经济公平性原则。有的经营性事业单位沦为主管部门的小金库,主管部门帮助事业单位利用行业资源获取收入,事业单位经营所得为主管部门改善机关福利待遇,加剧了政事不分、事企不分问题。^[9]有的经营性事业单位参与市场竞争能力不强,在激烈的市场竞争中无法实现盈亏平衡,造成国有资产亏损风险。公益二类事业单位承担的职责既包括公益性服务,也有面向社会的经营性服务,容易导致事业单位偏离公益性服务主责主业。

新时代生产经营类事业单位改革按照事企分开原则,坚决将应由市场配置资源的经营类事业单位遵循市场经济规律逐步转制为自主经营、自负盈亏、平等竞争的经营主体。经济效益较好的经营性事业单位转为企业后,支持其做大做强,纳入经营性国有资产集中统一监管体系。综合运用转企、改制、撤销、冻结等多种方式推进改革,转企改制的经营性事业单位在过渡期内继续由政府部门拨付基本支出费、人员补贴经费,享受非营利组织的企业所得税优惠政策。在转企改制过程中引入各类投资主体,根据实际情况采取国有独资、混合所有制、私营等多种经营形式。在转企改制单位建立现代企业制度,通过控股、参股、收购、兼并等方式推进公司制股份制改革,构建自主灵活、

适应市场竞争的企业法人治理结构、职业经理人制度、薪酬福利制度等经营管理机制。

公益类事业单位改革坚持去营利性,回归公益服务本位,创造条件提高财政保障水平。公益一类事业单位原则上禁止投资办企业,禁止开展竞争性经营活动,将精力聚焦到公益服务主责主业上。针对公益二类事业单位高等院校下属企业事企不分、监管缺位、法人治理结构不完善、资本运营效率不高等问题,国务院办公厅发布《关于高等学校所属企业体制改革的指导意见》(国办发〔2018〕42号),明确要求高校脱钩剥离与教学科研主业无关的企业,对确需保留与教学科研主业相关的企业,由高校成立资产经营公司统一管理,纳入经营性国有资产集中统一监管体系。针对公益一类事业单位基层公共卫生医疗机构、疾病预防控制机构长期存在的激励水平较低、人才流失严重等问题,一些地方探索试点“公益一类保障、公益二类绩效管理”改革。^[10]“公益一类保障、公益二类绩效管理”运行保障模式一方面全额保障事业单位公用经费、业务经费、离退休人员和在职人员经费、基本建设支出,另一方面支持基层公共卫生医疗机构在完成公益性服务的前提下向社会提供技术服务,所得收入扣除成本性支出后用于人员奖励。

(三) 重塑布局结构:精简优化协同高效

事业单位由党委政府及其部门兴办,布局结构存在总体规模过大、部门行业条块分割、单个事业单位“小散弱”等突出问题。相比于设立党政机关及其内设机构,设立事业单位审批相对宽松,在严格控制行政机构人员编制条件下,各级党政部门均设立了大量事业单位为机关履行职能提供支持保障服务。我国事业单位总体数量达110多万个、从业人员3000多万人,^[11]相比于党政机关和公务员数量,事业单位机构和人员规模过大。事业单位在不同层级、行业、部门

和城乡之间分布不均，事业单位部门化的条块分割效应明显，机构人员编制难以跨层级、跨区域、跨部门统筹调剂使用。一些地方党政机关设置的事业单位职责划分过细、人员规模过小，有的政府部门一个机关内设处室对应一个事业单位，有的事业单位职能已经弱化或划转到其他部门，但未及时办理注销手续成为“僵尸”机构。

党的十九届三中全会以来，深化事业单位改革试点遵循精简优化协同高效原则，大规模优化整合、精简压缩事业单位数量，对服务对象趋同、服务方式相似、职责任务相近的事业单位实施跨部门整合。优化重组干部教育培训、宣传思想文化、机关事务管理、数据和信息化建设、检验检测等领域职责分散的事业单位，组建党委政府直属事业单位，实现资源力量整合。整合撤并部门下属事业单位，按照综合设置、集成服务、协同高效的原则，将为机关提供技术支持和业务辅助等支持保障的多个同类事业单位整合为一个机构，与机关统筹管理。规范为机关提供支持保障的事业单位名称，一般不再使用“委、办、局、处”字样。对除学校、医院外的公益类事业单位根据服务对象和职责关系归类设置，提高事业单位社会公益服务质量。打破事业单位部门所有、层层设置的惯例，在交通运输、生态环境保护、住房公积金等领域探索设置区域性分支机构。调整事业单位结构布局，根据地方中心工作、区域特色因地制宜组建服务重大改革、重大任务的事业单位，通过优化机构设置和职能配置解决实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题。

统筹优化事业单位编制资源，推动事业单位编制管理体制机制创新。2013年中央编委明确提出事业编制总量只减不增，调控中央各部门下属事业单位编制规模，锁定地方事业编制

基数，全国事业编制总量快速增长趋势放缓。在事业编制总量只减不增的条件下，经济社会快速发展和日益增长的公益服务需求对盘活现有编制存量、创新编制管理服务提出了新要求。^[12]一些地区探索建立编制周转池制度，按照省级统筹、重点保障、动态管理、周转使用的规则，破解事业单位有编不用和无编可用的结构性矛盾，有力推动高等院校、科研机构和公立医院吸引高层次人才。^[13]合理确定不同类型事业单位编制规模，精简收回一定比例的空编，重点保障义务教育、基本医疗、基础科研、公共文化等重点领域用编需求。转变公益服务供给理念认识，减少政府大包大揽，鼓励社会力量兴办公益事业，政府采取购买服务方式满足人民群众多元化需求。

三、现实困境：事业单位改革进程中的深层次矛盾问题

新时代事业单位改革取得了积极成效，但改革进程中也暴露出一系列深层次矛盾问题，有待进一步解决。基于各领域、各类型事业单位调研访谈和内部资料分析，当前事业单位改革主要存在六个方面矛盾问题。

（一）不同类型（领域）事业单位改革推进成效不均衡

党的十八大以来，行政类、经营类和公益类事业单位分类开展改革试点并取得积极进展，但也应当看到不同类型、不同领域事业单位改革推进成效不尽均衡。经营类事业单位改革基本完成，绝大多数经营类事业单位平稳实施转企改制，小部分缺乏市场竞争能力的事业单位注销清算，事业单位不得从事生产经营活动成为社会共识。值得注意的是，一些事业单位本级虽然不承担经营职能，但因各种原因仍然保留二级单位办的企业，事业单位去营利性

改革穿透性不足。承担行政职能事业单位改革成效显著,在2013年、2018年、2023年三次集中性机构改革中,中央和省级事业单位承担的行政职能逐步划归相关行政机关,不再承担行政决策、行政许可、行政监督等职能。但基层党政机关和事业单位政事不分问题仍未彻底解决,承担行政执法职能的事业单位数量较多,在行政编制总量只减不增的约束条件下难以转设为行政机构。地方一些党政部门和乡镇(街道)行政编制人员和事业编制人员混编混岗问题突出,两类人员在职责履行、薪酬福利、晋升通道等方面存在现实矛盾,至今尚未探索形成行之有效的改革方案。公益类事业单位改革进展不一,公益一类、公益二类事业单位财政保障力度加大、公益属性强化,但占事业单位总量和编制较多的学校、公立医院未纳入改革范围。深化事业单位改革试点省份对主要为机关提供支持保障的事业单位实施大规模优化整合,精简了事业单位数量。由于2020年新一轮事业单位改革试点省份仅9个,其他非试点省份事业单位仍面临总量过多、城乡行业分布不均、机构职能“小散弱”等结构性矛盾。

(二) 部分参公管理类事业单位改革方向不明确

参照公务员法管理的事业单位是事业单位中的特殊类型,其制度设计的合法性与合理性始终存在不同认识,改革方向尚不明确。参照公务员法管理的事业单位起源于2006年《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)实施。《公务员法》实施方案附件五“参照《中华人民共和国公务员法》管理的单位审批办法”,对事业单位参照公务员法管理的审批程序作出明确规定。参公管理的初衷是为了解决《公务员法》实施后一些根据法律法规授权履行公共事务管理职能的事业单位人员规范管理问题,^[14]例如银监会、保监会、证监会因历史原因设置为

事业单位,履行金融监管执法职责,其工作人员应当参照《公务员法》统一管理。2006年版、2019年版《公务员法》均明确规定,法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员,经批准参照本法进行管理。这一条款指的是工作人员参照公务员法管理,而非事业单位机构参照管理。然而,在实际操作过程中,参照《中华人民共和国公务员法》管理的单位审批办法,将《公务员法》规定的“事业单位工作人员参公管理”,调整为事业单位整体列入参照管理范围,事实上扩大了参公管理的内涵外延,参照管理的对象由人员变为单位,参照公务员法管理在实践中异化为参照党政机关管理。

经过近二十年发展,参公管理类事业单位主要包括两种类型:一是因历史原因和法律法规授权承担行政职能的事业单位,如中国地震局、中国气象局和基层行政执法机构;二是不承担公共事务管理职能但因特殊原因纳入参公管理范围的事业单位,如各级党校(行政学院)、各级政府发展研究中心、一些党政机关下属的为其提供业务支持保障的事业单位等。承担行政职能的参公管理事业单位改革方向明确,按照政事分开原则将行政职能逐步划转至行政机关。第二类因特殊原因纳入参公管理范围的事业单位改革方向尚不明确,在管理上面临许多体制机制难题。根据规定,参公管理事业单位不实行专业技术职务、工资、奖金等人事管理制度。然而,实践中参公管理事业单位既有参公管理人员也有事业编制专业技术人员,在薪酬福利、人事管理、监督考核等方面出现了“一个单位、两种体制”现象。中央党史和文献研究院、国务院发展研究中心等从事社会科学研究事业单位主要业务部门全员参公管理,专业技术人员职业发展通道受限^①。2008年,广东省为了稳定疾控人员队伍,

^① 出自笔者的系列访谈记录,编号DSW-01、GYZ-01。

对省级疾控中心以及韶关、东莞、湛江等地级市疾控中心实行了参公管理试点，实现了人员经费财政全额保障，有利于稳定基层人员队伍，但参公管理体制对于中高级职称专业技术人员职业发展缺乏吸引力，不利于事业单位提升专业技术能力^①。上述不承担公共事务管理职能的事业单位是否应当按照政事分开原则调整为公益类事业单位，不再实行参照管理，尚未明确改革方向。

（三）中央部委与地方事业单位改革进展不协同

新时代三次集中性机构改革推动党和国家机构职能体系实现系统性重塑、整体性重构，超过80家中央部委单位涉及机构职能调整。在三次机构改革中，中央部委下属的事业单位改革相对滞后，仍存在事业单位数量过多、变相承担行政职能等突出问题。有的部委历史悠久，长期以来累积设置的事业单位数量过多，甚至出现了内设机构与事业单位数量相近的情况。有的部委经由机构改革重组整合设立，内设机构根据业务流程归并设置，原本隶属于多个部委的同类事业单位转隶后仍保持独立机构设置，未进行实质性机构职能整合^②。有的部委承担新职能、新职责多，因新增内设机构和行政编制审批难度较大，转而申请设立新的事业单位，变相承担行政职能^③，政策制定、项目执行、督查评估、数据统计等事务性工作由事业单位实际履行职责或提供工作底稿，以部委及其内设机构名义对外公布实施。一些部委内设机构向部属事业单位大量借调人员参与日常工作，有的部委实有行政编制数与各类借调人员数量比例接近一比一^④，借调人员管理缺乏制度规范，加重了下级事业单位负担。

（四）事业单位管办分离改革仍需探索可行方案

根据分类推进事业单位改革部署，山西、上海、浙江、广东、重庆等省市按照政事分开、管办分离原则试点建立公益类事业单位法人治理结构，在医疗、教育、文化等领域探索了各种类型的理事会、

管委会模式。但上述试点的改革成效有待观察。实践中，不少地方事业单位法人治理结构名存实亡。究其原因，事业单位法人治理结构的制度设计未能满足制度运行实际需要，出现了改革“空转”现象。长期以来，政府主管部门与公益类事业单位的关系没有理顺，政府干预过多与有效监管不足并存，事业单位缺乏治理自主权，内部运行机制僵化、行政化色彩浓厚。各地试点探索的改革方案按照决策监督权与执行权相分离的制度设计，试图在政府主管部门与事业单位之间建立中间管理机构，由政府主管部门履行监督权，理事会（管委会）履行决策权，由事业单位管理层履行执行权。但这种制度设想在实践中出现了“水土不服”。例如，针对公立医院管办分离改革，北京、深圳、成都、无锡等地组建医院管理局，根据市政府授权负责履行市属医院的兴办职责。截至2024年，除北京仍保留事业单位医院管理中心外，其他城市的医院管理局职责大多并入卫健委。医院管理局作为政府卫生部门与公立医院之间的中间管理机构，并未实现真正意义上的管办分离，反而增加了管理部门和 workflows。此外，一些公立学校、公共文化机构等事业单位也探索建立了各种类型的管委会（理事会）。^[15] 这些中间管理机构在事业单位治理中作用发挥不明显，根本原因是与政府主管部门职责划分不清，在管理上“叠床架屋”，徒增运行成本。事业单位管办分离改革的大方向是正确的，公益类事业单位不是党政机关，职能履行的公益性、专业性、技术性、服务性特点鲜明，不应简单套用党政机关运行管理模式，

①出自作者的系列访谈记录，编号GJK-04、DJK-01。

②2016年中共人力资源和社会保障部党组关于专项巡视整改情况的通报披露，人事部和劳动保障部合并组建后，22家直属事业单位中科研院所6家、培训中心4家、报社2家，相关机构重叠、职能交叉。

③出自作者的系列访谈记录，编号FGW-01。

④出自作者的系列访谈记录，编号ZZB-01、WHB-02。

政府管理创新

但如何构建符合公益类事业单位自身特点的管办分离改革方案仍需进一步探索。一些地区推进事业单位去行政化改革,取消学校、科研院所、医院的行政级别,不再明确事业单位机构规格,但实际上事业单位领导人员仍然参照同级别党政干部管理^①。

(五) 事业单位改革配套政策不完善

2011年,中央分类推进事业单位改革工作部际联席会议制度正式建立,具体工作由中央编办承担。事业单位改革涉及行业多、触及利益深,需要财政、人力资源和社会保障部门以及各行业主管部门制定配套政策给予支持。然而,一些配套政策“不配套”,地方因财力等原因执行政策不到位,导致事业单位改革面临“中梗阻”。例如,在事业单位分类政策方面,由不同部门主导的按照社会功能分类和按照财政保障程度分类两种方式并存,公益一类、公益二类与财政全额拨款、差额拨款、自收自支等类别如何对应在实践中较为模糊。财政保障支持方面,一些地方实施分类改革后公益一类、公益二类财政保障没有做到应保尽保,政府给予公益二类事业单位的经费补助不足,政府购买服务支持力度较弱。事业单位人事制度改革方面,岗位管理、聘用制度等已全面实施,但能上能下、能进能出、充满活力的用人机制仍有待完善,事业单位绩效考核和奖惩制度的科学化规范化水平需要进一步提升。^[16]收入分配政策方面,除高校、医院外,其他类型事业单位的有效激励机制仍不健全,欠发达地区事业单位专业技术人才流失问题依然突出。养老保险政策方面,机关事业单位养老保险的参保对象为事业单位及其编制内的工作人员,一些高校、公立医院等事业单位多年未增加编制,因发展需要聘用了大量编外人员,这些编外人员无法正常参保。此外,教育、科技、卫生、宣传思想文化等事业单位相对集中的领域,行业体制改革有其自身逻辑和改革目标,与事业单位改革的普遍性逻辑不完全一致,甚至产生冲突。2020年中央编办撤销内设机构事业单位改革

局,保留事业单位登记管理局,事业单位改革牵头推动力量一定程度上有所削弱。

(六) 事业单位党的建设存在“宽松软”问题

从近年来纪检监察、巡视巡察、审计监督等情况反馈看,事业单位党的建设存在“宽松软”问题。有的事业单位党组织虚化、弱化、边缘化,对党委领导下的行政领导人负责制理解把握不到位,政治意识较为淡薄。有的事业单位党组织发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用不足,党组织负责人与行政主要负责人职权划分不清,党组织功能缺位与越位现象同时存在。一些事业单位在党风廉政建设方面风险隐患突出,“三重一大”事项决策规则不健全,财务薪酬管理制度不规范,执行民主集中制和干部选拔任用有关规定不到位,违纪违法问题时有发生。有的事业单位因类别性质归属、多种人员编制等客观原因,在执行因公出国、财务薪酬、人员兼职等规定方面存在“一刀切”问题,一定程度上影响了事业单位职能正常履行和专业技术人员工作积极性。

四、优化路径：构建适应中国式现代化的事业单位治理体系

习近平总书记在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话中明确指出,坚持把健全与中国式现代化相适应的机构职能体系和体制机制作为新时代机构编制工作的中心任务。^[17]事业单位是党和国家机构职能体系的重要组成部分,新一轮全面深化改革要将持续推进事业单位改革作为重要任务,解决人民群众普遍关切的就业、教育、医疗、社保等民生问题背后的体制机制问题,构建适应中国式现代化的事业单位治理体系,努力实现事业单位机构设置更加科学、职能配置更加优化、体制机制更加完善、运行管理更加高效。

^① 出自作者的系列访谈记录,编号ZZB-03、RSJ-01。

（一）机构设置：坚持优化协同高效原则，全面实施事业单位重塑性改革

系统总结推广深化事业单位改革试点地区的做法经验，分批有序向全国推广。调整优化省市县三级事业单位数量结构，根据工作领域和工作对象大幅整合编制过少、职责不饱和、功能弱化的事业单位，将综合设置、规模较大的事业单位由部门管理调整为由党委政府直属管理。对党委政府部门下属的事业单位实施限额管理，省级市级党政部门下属的事业单位不超过机关内设机构数量的三分之一，县（区）党政部门下属的事业单位原则上不超过1个。统筹省市县三级公益类事业单位机构设置，根据行业特点和受益范围采取纵向全系统整合、横向跨部门整合等多种改革模式，在有效保证公益服务质量水平的同时进一步压减事业单位法人数量。根据中长期人口规模变化趋势和地方公共服务需求特点，前瞻性谋划幼儿园、中小学、职业院校和公立医院布局结构调整。全面完成经营类事业单位转企改制，统一纳入地方国有资本监管范围。

加快推进中央部委下属的事业单位改革，构建权责匹配、精干高效的机关职能支持保障体系。部委下属的事业单位设置应当聚焦主责主业，将机构编制资源重点投向辅助决策、优化执行、技术支撑等方面，从严从紧设置非业务类事业单位。对历次机构改革中转隶的事业单位加大机构整合力度，同一业务领域综合设置一个事业单位，可对应地为多个职能司局提供技术支持服务。厘清部委内设机构与事业单位的职责关系，科学制定政事权责清单，强化事业单位技术支持服务导向，禁止内设机构因人员编制不足、职能转变不到位将自身职责转移给事业单位。深化机关后勤服务体制改革，推广退役军人事务部、国家医疗保障局等新组建机构由机关事务管理部门统一提供综合后勤服务的经验，减少部委下属的机关事务管理事业单位数量。整合设置承担政策研究、教育培训、国际交流等职责的事业单位，打造智库型培训研究机构。提高网络信息化、

新闻出版传播类事业单位履职效能，对内加强机关事务智能化运行保障，对外扩大部委的行业辐射力和综合影响力。

（二）职能配置：聚焦公益服务职能，实施具有政事分开、事企分开的穿透性改革

从理论上准确区分公共事务管理职能和公益服务职能的内涵外延，明确公共事务管理职能由党政机关履行，公益服务职能由事业单位履行。在中国语境中，党政机关承担的公共事务管理职能突出管理属性，主要包括党的全面领导职能，法律法规设定的行政管理职权，如行政决策、行政执行、行政监督、行政许可、行政处罚、行政强制、行政裁决，跨区域跨领域跨部门的综合协调职能等。事业单位承担的公益服务职能突出服务属性，主要包括教育、医疗卫生、科技、就业等领域的公共服务，以及为党政机关履行公共事务管理职能提供的专业技术支持服务。政事分开改革的关键，是要让党政机关和事业单位的职能各自归位，尽可能减少职能重叠，党政部门不得将公共事务管理职能委托给事业单位履行。坚决纠治一些地方党政机关内设机构设置事业科、事业股的不规范问题，制定党政机关内部政事职责清单，优化政事职能衔接流程。进一步规范事业单位兴办企业行为，为机关提供支持服务保障职能的事业单位和公益一类事业单位原则上不得兴办企业，高等院校、新闻媒体等公益二类事业单位兴办企业参与市场经营活动要区分公益职能和经营职能边界，不得偏离事业单位主责主业。事业单位兴办的企业要按照市场经济规律健全法人治理结构，工作人员不使用事业编制。

（三）体制机制：以理顺关系为核心，增强事业单位改革的系统性、整体性、协同性

理顺党政机关、参公管理事业单位、公益类事业单位之间的关系，不再新设参公管理事业单位，统筹各类机构编制资源，实施参公管理事业

政府管理创新

单位专项改革。严格按照《公务员法》规定,明确参照公务员法管理是机关事业单位的人事管理政策,不再作为机构设立审批的机构编制管理政策。承担公益服务职能和为党政机关提供技术服务的事业单位不再参照公务员法管理,将一些地区的疾病预防控制中心、党史文献研究机构、发展研究中心等参公单位调整为公益一类事业单位,在财政全额保障运行经费基础上全面施行事业单位人事管理体制,着力提升事业单位公益服务质量和专业技术水平。中国气象局、中国地震局等国务院参公管理事业单位应当按照政事职能分离原则,将主要承担行政管理职能的机构调整为行政机关,承担气象、预警预报等基础性、公益性技术服务的机构明确为公益类事业单位。地方政府在高新区、经济技术开发区、风景名胜区设置的各类管委会机构统一调整为派出机关,使用行政编制,在完成阶段性任务后与属地政府部门合署办公。加强地方财政对公益一类事业单位事业费、人头费保障,避免事业单位因财政保障力度不足转而争取参公管理,混淆事业单位性质和职能定位。加大对公益二类事业单位财政补贴和政府购买服务支持力度,同时给予更加灵活宽松的绩效收入分配政策倾斜,提高事业单位对中高级专业技术人才的吸引力。全面推广事业单位管理岗位职员等级晋升改革试点经验,拓宽事业单位管理人员职业发展通道,充分发挥职员等级晋升的正向激励作用。加强事业单位改革与教育、科技、卫生、宣传思想文化领域行业体制改革的衔接配合,确保关联性改革协同联动、系统集成,推动事业单位改革形成总体效应、取得总体效果。

(四)运行管理:坚持管办分离原则,健全事业单位法人治理框架

深化事业单位管办分离改革,关键在于理顺政府主管部门与事业单位的关系,赋予事业单位法人更多自主权,充分发挥党组织的领导作用,为事业单位依法依规治理提供坚强政治保证。事业单位运行管理的基本框架体系由机构职能编制规定、政事权限清单和章程三部分组成。事业单位机构设置、职能配置和人员编制规定(“三定”规定)是事业单位运行和依法履职、提供公益服务的基本依据。编制事业单位“三定”规定要突出事业单位的公益属性和功能定位,准确清晰描述事业单位所承担的主要任务、基本职责和履职方式。制定政事权限清单要根据不同事业单位性质和职能定位,分类梳理政府主管部门与事业单位的权责关系,政府主管部门承担行政决策、统筹协调、监督管理等职权,事业单位承担技术支撑、专业服务、项目运营等职权,建立政事职能权限既适当分离又高效协同的工作流程。章程是事业单位法人内部管理运行的基本准则,要在章程中明确写入党组织的设置形式、地位功能和发挥作用的途径程序等内容,加强民主管理和监督机制建设。以高等院校、公立医院为代表的实行党委领导下的行政领导人负责制的事业单位,党组织在事业单位治理中发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用,支持行政主要领导人依法依规独立负责地行使职权。实行行政领导人负责制事业单位,党组织按照参与决策、推动发展、监督保障的要求,在事业单位治理中充分发挥战斗堡垒作用。根据不同行业、不同类型事业单位特点和实际工作需要,按照高素质专业化要求选优配强事业单位领导人员,提高事业单位履职尽责的专业化水平。

[参考文献]

- [1]刘小康.事业单位改革“管办分离”原则探析[J].北京行政学院学报,2014(6).
[2]孙文学.分类管理指向下取消事业单位行政级别问题探析[J].行政科学论坛,2021(7).
[3]辽宁省委编办.大规模推进事业单位改革 助力辽宁全面振兴全方位振兴[J].中国机构改革与管理,2020(2).

- [4]张国玉.山西事业单位重塑性改革[J].决策,2022(1).
- [5][17]习近平.在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话[J].求是,2023(24).
- [6]易丽丽.公益类事业单位与政府关系类型研究——基于四种类型典型案例改革的比较分析[J].中国行政管理,2016(12).
- [7]牛占华.关于事业单位法人治理结构的几点认识[J].中国机构改革与管理,2012(3).
- [8]徐双敏,蒋祖存.从事业单位到事业法人:“管办分离”改革的难点研究[J].中国行政管理,2019(4).
- [9]易丽丽.经营类事业单位改革的难点与对策——基于76位省部级、92位厅局级领导干部的研讨观点[J].领导科学,2012(19).
- [10]黄自发,汪华,武鸣.疾病预防控制机构实施“公益一类保障、公益二类绩效管理”政策研究分析[J].卫生软科学,2021(11).
- [11]牛占华.加快推进事业单位改革[J].中国机构改革与管理,2018(5).
- [12]董立人,冯东方,李先广.科学优化事业机构编制资源[J].行政管理改革,2017(8).
- [13]徐刚.编制资源的治理取向:一个试点悖论的视角——基于市县机构案例的追踪比较[J].公共管理学报,2020(4).
- [14]刘太刚,邓婷婷.参照公务员法管理事业单位将何去何从——对参公事业单位产生的原因及改革趋势分析[J].北京行政学院学报,2013(2).
- [15]陆筱璐,高宏存.公共文化单位法人治理结构建设的思考[J].行政管理改革,2017(8).
- [16]韩凤芹,周孝.科研院所绩效工资总量管理的改革创新[J].行政管理改革,2021(7).

责任编辑:刘翠霞

The Institutional Logic and Optimization Path of the Reform of Public Institutions in the New Era

Zhang Ke

[Abstract] Deepening the reform of public institutions is an important task to improve and develop the system of socialism with Chinese characteristics and advance the modernization of China's system and capacity for governance. In the new era, the reform of public institutions has gone through the stages of classified reform and integration into the reform of party and state institutions. Following the institutional logic of transforming institutional functions, strengthening public welfare attributes and reshaping the layout structure, positive progress has been made in straightening out political relations, improving the quality of public welfare services, and streamlining institutional functions. At present, there are still some contradictions in the reform of public institutions, such as the uneven effect of different types and levels of reform, the unclear direction of the reform of public management institutions, the unsmooth reform of the separation of management and operation, and the imperfect supporting policies. To build a governance system of public institutions adapted to Chinese path to modernization, we should fully implement the reform of public institutions, accelerate the separation of government agencies and public institutions, public institutions and enterprises, enhance the systematic coordination, integrity and synergy of the reform, and adhere to the principle of separation of management and operation to improve the new framework of corporate governance of public institutions.

[Key Words] Public Institution; Classification Reform; Optimization, Coordination and High-efficiency; Separation of Management and Operation