# 遵循公共财政原则：事业单位改革的基本思路

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2025-07-05

*\" 摘 要：本文从公共财政的角度论述了事业单位改革的必然性，以及运作中应遵循的原则。指出，改革目标是建立一个能够与市场经济体制相适应的精简高效、结构合理的现代事业组织体制，并提出了与此配套的财税措施。 关键词：公共财政；事业单位；改革 我国...*

\" 摘 要：本文从公共财政的角度论述了事业单位改革的必然性，以及运作中应遵循的原则。指出，改革目标是建立一个能够与市场经济体制相适应的精简高效、结构合理的现代事业组织体制，并提出了与此配套的财税措施。

关键词：公共财政；事业单位；改革

我国事业单位改革尚面临诸多困难。今后的改革，应采取这样的思路：适应社会主义市场经济的需要，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，节约财政支出，按照公共财政的原则对事业单位进行定位和分类，重新界定对事业单位的财政供给范围。

一、我国事业单位改革的现状与面临的困难

长期以来，我国事业单位的基本建设、事业发展和管理，实行由各级财政投资建设并核拨运转所需经费，主管部门直接进行管理的模式。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，事业单位的内外环境发生了很大变化，教育、卫生、科研机构等事业单位逐步向与市场经济体制相适应的方向转变；部分经营性事业单位开始实行市场化运作，并逐步向社会化、市场化、产业化方向发展，社会事业自我积累和自我发展能力得到进一步增强。但我国事业单位的改革仍然面临巨大的困难，主要表现为以下几个方面。

一是财政负担沉重。大部分事业单位由财政拨款，使各级财政支出负担过重，难以对新兴的事业服务项目再进行有效投入。政府机构改革精减人员时，事业单位成为接收分流人员的“主力”。这样一方面新事业机构不断增加，另一方面人员大幅度增加，造成新的职能交叉，政事职责不分加重，财政补助居高不下。由财政补助的事业单位90多万个，占单位总数的79.66%，事业单位仍然占财政供养人员的大头。人员经费在财政补助中所占比例逐年提高，真正用于发展事业方面的支出却不断减少，有限的财政资源难以用到事业发展最需要的地方。多次进行的机构改革虽然减少了行政编制，却将人员“分流”大量压到事业编制中，财政照常拨付经费，财政供养人员并未因此而减少。

二是机构臃肿，人员具有“刚性”。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，接受了大量卸下的“包袱”，而多年来大学生分配、军转干部分配也在不断涌进事业单位，而相当多的单位并不具备自我消化能力，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。

三是编制和经费定额难以确定。事业单位的“人头费”由财政部门核定，而事业单位的编制却是由人事编制部门来核定，造成人事改革、财政资金供给机制改革与事业单位改革相互交叉、相互影响。我国事业单位历来普遍套用行政级别，行政化倾向严重，事业单位的定编定岗事关人事、财政、单位、员工三家四方，一旦在编制核定上采取切实措施，缩减财政补贴范围，同在事业单位的人们就会想方设法“严防死守”，争取缓减，想方设法“软化”重新配置资源的改革。由此，事业单位成了改革的“老大难”，具有复杂性和艰巨性。

四是改革成本承担者的问题悬而未决。改革是需要支付成本的。事业单位改成聘用制，或者减员，或者将其推向社会与市场，都需要一定的财力作保障。而事业单位改革又不像企业改制，能够通过破产、固定资产变现等方式补偿下岗职工。目前除了高校和卫生系统的行政后勤管理和经费来源较有保证外，其他事业单位行政后勤工作社会化、市场化的进程仍然因为这个原因而陷于困境。

五是事业单位改革的大环境还未形成，配套改革不同步。如社会保障机制尚未完善，离退休人员较多，负担过重等，均制约着事业单位进入市场。由于相当一部分事业单位没有纳入社会保障体制，所谓机构的撤、并、转制都难以进行，即使解聘一个人都很困难。

出现上述问题是多方面因素综合作用的结果，因此，必须以社会化、市场化、产业化为价值取向和目标模式，对现行事业单位发展模式和管理体制进行深层次、全方位的改革，形成既具有生机与活力，又能自我约束的事业单位运行机制。

二、事业单位改革的基本思路

根据我国的实际情况和改革开放大局的要求，事业单位改革的目标选择应该是建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应的、精简高效、结构合理的现代事业组织体制；改革后的事业单位管理体制，应当更有利于改善公共服务的质量、推动经济发展和社会进步，尽可能满足社会各方面的需要。为此笔者提出如下改革思路。

（一）重新设计事业单位类别，实行不同财政供给模式

事业单位遍布教、科、文、卫等社会的各个领域，在职能性质、组织形态、活动范围、经营方式、资金来源、隶属关系等方面差别较大。有鉴于此，对事业单位进行改革，就应针对事业单位存在的不同问题，选择不同的切入点和突破口，对不同类型事业单位的改革要求和方向选择切忌完全一致，应按照转变政府职能、建立公共财政体制的要求，对不同功能和特点的社会事业实行分类改革。为进一步发挥市场配置资源的基础性作用，第一步通过重新界定事业单位的职能和性质，实现政事、事企分开；第二步通过重新核定事业单位的机构编制，对事业单位的内设机构、人员编制进行适当精简，合理调整和优化社会事业资源配置；第三步对带有一定经营性质的公益事业和非公益事业的改革，须按市场化要求运作，使之面向社会走向市场，提高经济效益和社会效益，以减轻财政支出负担，推进各项社会事业发展。

事业单位的分类有多种方案可以选择，如行业分类法、经费分类法、隶属关系分类法、功能分类法等等。鉴于事业单位种类繁多、功能各异，要使改革能够反映众多事业单位的本质特征，就必须按照事业单位的不同功能，区别不同类别。比较而言，对事业单位进行分类改革更具有操作性，更容易取得突破。公益事业须按以下类别进行划分。

1.社会公益事业

这是极为典型的公益事业，它为实现社会公共需要和国家长远利益，面向社会提供公共物品，为全体公众提供基本利益和服务，其物品和服务具有广泛的社会性、服务对象的需求性及增进社会利益的公益性，属于为社会公众提供普遍的基础性公共物品和服务，如义务教育、基础科学研究、公共图书馆、环境保护等事业单位。要按照这类单位所承担的社会公益性、基础性业务项目的多少，核定其人员编制和财政补贴，以适应建立公共财政的需要。同时，社会公益类事业单位也要引入竞争机制，推行社会公益事业的公开招标和政府采购制度。这类单位大多由政府举办，也可由社会力量兴办，鼓励举办主体的多元化。在社会主义市场经济条件下，市场配置社会资源仍然存在一定的缺陷，对社会力量办不到、办不好或不愿办的社会事业，必须由政府来组织，这是政府的基本职责，如环境保护、基础科学研究等。界定社会公益事业的主要标准，一是社会公益事业服务，不指向任何个体和特定群体，由政府代表全体公众出面组织实施；二是承担的社会公益性、基础性服务，一般不向服务对象收取高额费用，成本补偿一般由财政补助或社会捐助实现；三是具有行政事业性收费职能，经费来源全部为预算内资金和行政事业性收费并实行“收支两条线”管理。

2.带有一定经营性质的准公益事业

这是一种属于政府和市场共同配置资源，社会服务事业面向不确定公众，经费由消费者补偿一部分的特殊性公益事业，如高等教育、传统文化等事业单位。应当根据其公益程度，界定这类公益事业的标准，一是所从事的社会服务同\" 时具有满足社会共同需要和在一定程度上满足私人消费需要的属性；二是为社会提供服务时，可以收取费用，弥补成本支出，且收入比较稳定；三是为社会个体和特殊群体提供特殊产品和服务的事业；四是承担国家指令性任务，或非国家指令性任务而是国家允许、提倡和鼓励发展的公益事业，其产品和服务带有一定程度的公益性，但个人受益大于公共受益；五是经费来源部分为预算内资金和行政事业性收费，部分为经营性或服务性收入。

3.经营性非公益事业

这类事业是通过经营服务活动可获得稳定的经营性或服务性收入，介于事业性服务和商业性服务之间的竞争类事业单位。界定非公益事业的主要标准为：一是承担国家允许、提倡和鼓励发展的中介服务、产品和技术开发研究、文化设施、体育设施、新闻出版、广播电视、招待所、印刷厂、服务中心等开发经营类事业单位；二是经费来源全部或大部为经营性或服务性收入；三是一般具备有偿经营、自我发展的能力，有稳定的经常性收入，可以抵补本单位经常性支出；四是实行企业化管理，直接通过收取服务费用补偿其成本耗费。

分别制定不同行业和性质的单位标准，针对具体的事业单位进行重新界定的意义在于：有利于剥离政府性职能，剔除过时性职能，强化服务性职能。

（二）调整结构，优化事业资源的配置

首先，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、合理调整和设置事业单位，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。其次，根据区域经济和公用事业的需要，采用撤、并、转、建等办法，保留职能独立、业务不能兼容的单位，撤销和归并职能或性质相同或相近单位，对不适宜事业单位管理的经营项目和不属于事业单位性质的所属单位实施转体改制；对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予以合并。复次，对于合并的事业单位，应重新核定编制，并按合并后的事业性质、职能重新界定财政经费渠道；对撤消的事业单位，财政不再供应经费。最后，要求事业单位创新发展模式，改变过去主要依靠行政手段进行管理的做法。改革中应充分运用法律手段、经济手段，规范市场秩序和政府监管行为的法制化管理办法，摆脱事业单位依赖国家的思想，推进事业单位社会化。

（三）建立新型的事业单位管理体制

所谓新型事业单位管理体制，就是要按照政事分开原则，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，让事业单位拥有自主权和灵活性，从党政机关的附属物，转变成为社会发展主体———独立的事业法人，形成事业法人治理结构。通过改革，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。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、职能和编制数重新制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、财政部门密切配合进行核定编制，确定经费供给形式，从而使编制、人事部门能掌握编制计划，财政部门得以掌握经费预算等相关标准，最终达到控制机构编制增长的目的。为此，应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。

（四）多渠道筹措改革资金，完善社会保障体系

为推进事业单位的改革，政府财政应承担起为改革支付成本的主要责任，保障改革进程不致因资金缺位而停顿。筹措改革成本资金的渠道主要来自于两个方面：一是改制单位土地出让金，二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。职工安置费应从净资产中剥离，由改制单位一次支付给职工，这部分资金也可通过资产量化以实物形态入股。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。为确保事业单位改革的顺利进行，还必须进一步加快构建社会保障体系，把“单位人”变成“社会人”。为此改制单位的保险征缴要尽快向企业保险过渡，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账户相结合，逐步纳入失业社会保险，并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，原单位自撤消之日起，其社会保险费用均由个人承担。总之，今后社会保障制度的完善和发展，必须要与过去比较忽略的差额拨款型和公益型事业单位的改革配合起来进行。

（五）建立准公益事业单位，逐步减少财政补助

关于准公益事业单位的改革，应全部实行企业化管理运行模式，改革财政补助方式，实行有条件的财政补助乃至逐步减少财政补助，促使其尽快转轨变型，增强自主经营、自负盈亏和自我发展能力。准公益事业单位由于受多种因素影响，情况颇为复杂，完全由市场调节和配置资源在一定时期还有困难。为保证其生存和发展，仍然需要给予一定的财政补助，关键在于怎样补助。笔者认为，应结合准公益事业单位特点，财政补助以维持其事业发展为主，由无条件的定额补助改革为有条件限制的定项补助，将财政支出核定到具体项目，同事业发展规划结合起来。这符合预算改革的目标和方向，有利于更大限度地优化资源配置。为体现政府对准公益事业单位的扶持，宜对各类用于准公益事业单位的专项拨款及其他财政补助，实行基金管理方式，建立事业发展基金。专项拨款及其他财政补助亦应以基金的方式进行管理，目的在于改革专项拨款的使用方式，以便与准公益事业单位业务活动和事业发展直接挂钩。

（六）完善相关配套改革政策措施

首先，政府应加强事业机构编制宏观管理，实行财政对事业单位编制、经费双向控制办法，切实从源头上控制机构编制，落实财政供养人员统一发放工资制度，强化监管、监督机制。其次，要合理划分中央与地方之间以及不同级次地方之间在社会事业发展中的责任关系。根据国情及市场经济体制的基本要求，应明确区分哪些社会事业必须由中央政府直接组织，哪些需要中央政府统一规划，哪些可以交给地方政府承担，并辅之以财政体制的全面调整。复次，推行事业单位绩效管理和绩效评估。在公共性比较强的事业单位要普遍推行绩效合同管理和绩效评估制度。为此，政府与事业单位之间应形成法定的绩效责任关系，双方通过平等协商谈判，在绩效任务和预算等方面签订具有法律效力的绩效协议或绩效合同，各自做出公开透明的服务承诺和监管承诺。

为确保社会事业管理体制改革的顺利进行，应当在\" 实质性的改革措施付诸实施之前，制定好相关的法律制度，对各类承担社会事业职能的机构在设立、组织形式、业务活动范围等各个方面都作出明确的法律规定。

此外，在完善相关配套改革政策过程中，务必重视税收优惠政策和财政支持政策的运用。在经营性非公益事业单位改为企业后的一定时期内，宜参照国家有关规定，减半征收企业所得税；技术转让等收入的营业税和所得税减免可按文件规定办理。对于转制中的经营性非公益事业单位，同级财政可根据实际情况视财力给予一次性财政补助，以充实事业发展基金或科技创新基金，并确保用于条件改善和转制运行。

参考文献：

[2]王浦劬。经济体制转型与政府职能[M].北京：新华出版社，2025.

[3]周志忍。当代国外行政改革比较研究[M].北京：国家行政学院出版社，1999.

[4]武彦民，魏凤春。财政管理公共化：公共财政的本质[J].现代财经—天津财经学院学报。2025，（7）。

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