改革开放以来我国事业单位改革的历史回顾

事业单位是为了社会公益目的，由国家或其他组织举办的从事社会公益事业的社会组织。它分布在教育、卫生、文化、农业、交通、城市公用、体育等领域和社会福利、社会中介、机关附属等行业。事业单位是政府履行公共服务职能的重要机构，是社会事业发展不可或缺的重要力量，是具有中国特色的法人组织，在促进经济发展、改善人民生活、推动社会进步等方面发挥着重要作用。回顾改革开放以来事业单位改革的历史，总结经验，探讨规律，对于分类推进事业单位改革的继续深入，具有十分重要的意义。

事业单位改革的历史进程

改革开放以来，伴随着经济体制改革和行政管理体制改革的深化，事业单位改革也在不断推进，已经在部分行业和某些地方取得了重要进展。党的十一届三中全会至今，我国事业单位改革大体经历了四个阶段：

第一阶段：1978 年党的十一届三中全会到 1992 年党的十四大。这一阶段主要是拨乱反正，恢复社会事业，适当下放各类事业单位的管理权，大多数事业单位实行行政首长负责制，行政首长对本单位有经营管理权、机构设置权、用人自主权和分配决定权。1985 年 3 月，中央下发了《关于科学技术体制改革的决定》，科技体制改革全面展开。科研事

业单位改革主要是改变许多研究机构与企业相分离，研究、设计与教育、生产相脱节以及军民分割、部门分割、地区分割的状况，促进研究机构、设计机构、高等学校与企业之间的协作和联合。按照《决定》，从事技术开发的研究机构，有的逐步发展成为经济实体，有的在联合的基础上并入企业，有的自我发展为科研生产型的企业，或者成为中小企业联合的技术开发机构。在科研事业单位改革的同时，同年 4 月，国务院批转了卫生部《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》，对卫生事业单位改革提出了要求：扩大卫生机构自主权，实行院、站、所长负责制；发展集体卫生机构，鼓励和支持集体经济组织、城镇和街道组织举办医疗卫生设施，支持个体开业行医，村一级卫生机构可以由集体经济组织举办，也可以承包给乡村医生和卫生员集体举办，也可以由卫生院下乡设点。5 月，中央又下发了《关于教育体制改革的决定》，决定对教育事业单位进行改革：有步骤地实行九年制义务教育，基础教育由地方负责、分级管理；调整中等教育结构，大力发展职业技术教育；改革高等学校的招生计划和毕业生分配制度，扩大高等学校办学自主权。之后，中办、国办又转发了文化部《关于艺术表演团体改革的意见》，对文化事业单位改革作出了部署。在上述文件的指导下，从 1985 年开始，我国事业单位改革在科研、卫生、教育、文艺等领域陆续展开。

第二阶段：1992 年党的十四大到 2002 年党的十六大。1993 年，党中央印发的《关于党政机构改革的方案》和《关于党政机构改革方案的实施意见》中明确提出，事业单位改革的方向是实行政事分开，推进事业单位的社会化。各级党政机关尤其是中央和省级机关要减少对事业单位的直接管理，有条件的事业单位要下放；打破部门所有制和条块分割，拓宽事业单位的服务领域，使事业单位成为面向全社会提供服务的独立法人，促进事业单位与经济建设相结合；鼓励集体、企业、个人和各种社会力量兴办事业单位；事业单位在职能、人事制度、工资制度、管理体制等方面，都要与党政机关区别开来。事业单位按照经费的不同来源分为三类：一是经费自收自支的，享受企业的各项自主权，实行企业化管理；二是由国家实行差额补助的，政府在管理上适当放活；三是国家全额拨款的，其数量和规模从严控制。这期间，事业单位的改革，结合党政机构改革同步进行。在此基础上，1996 年，中办、国办印发了《中央机构编制委员会关于事业单位改革若干问题的意见》。这是党和国家就事业单位改革下发的第一个专门文件。文件提出了事业单位改革的指导思想和目标，以及事业单位改革的具体措施：合理划分党政机关与事业单位职责，行政管理职责原则上交归行政机关，党政机关分离出来的一些辅助性、技术性工作由事业单位承担；遵循“区域覆盖”和就近服务的原则，按照区域经济和

社会公益事业发展的要求，对事业单位的设置进行统筹规划；中央和省市所属事业单位，主要为所在地服务的，下放给所在地管理；积极发展既为社会主义市场经济所急需又在经费上实行自收自支或企业化管理的事业单位，压缩不适应国民经济和社会发展需要的事业单位。按照这一文件，主要从事生产经营活动但作为事业单位管理的事业单位，原则上改为企业；一些实行企业化管理可以主要由市场引导资源配置的应用技术开发单位等，并入企业或改办为科技先导型企业。为了使事业单位改革有可供遵循的具体政策，这期间党中央、国务院下发了一系列具体文件，主要有：1998 年 7 月，国务院印发了《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》，国办转发了教育部等部门《关于调整撤并部门所属学校管理体制的实施意见》；1998 年 12 月，国办转发了国务院机关事务管理局、中央编办《关于深化国务院各部门机关后勤体制改革意见》;1999 年 2 月，国务院转发了科技部、中央编办等 5 部门《关于国家经贸委管理的 10 个国家局所属科研机构管理体制改革的意见》；1999 年 4 月，国办转发了国土资源部、中央编办、体改办《地质勘查队伍管理体制改革方案》;1999 年 8 月，中办、国办下发了《关于调整中央国家机关和省、自治区、直辖市厅局报刊结构的通知》；1999 年 8 月和 2000 年 5 月，国办分别下发了《关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的通知》、《关于经济鉴证类

社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》；2000年2月，国办转发了教育部等部门《关于调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构实施的意见》； 2001 年8月，中办、国办转发了中宣部、国家广电总局、新闻出版总署《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》。所有这些文件，对各类事业单位的改革都提出了具体政策，事业单位改革分领域不断推进。

第三阶段：2002 年党的十六大至2007 年党的十七大。党的十六大报告进一步强调：“按照政事分开原则，改革事业单位管理体制”；十六届三中全会提出“继续推进事业单位改革”；四中、五中全会进一步提出“加快推进事业单位分类改革”。按照这些精神，各省区市都选择了一些领域和若干地市开展分类改革的综合试点。这期间，有9个省、区、市出台或研究拟定了分类改革方案，13 个省、区、市对事业单位进行了摸底调查和清理整顿，7个省、区、市对事业单位进行了模拟分类，13 个省、区、市推进了改革试点工作，其中进展较快的省、区、市已完成试点。各地开展事业单位分类改革综合试点的主要做法有：合理划分政事职责，把事业单位承担的行政职能划归行政机关，把机关承担的一些辅助性、技术性、服务性职能交给事业单位；推进事业单位社会化，建立事业单位法人登记制度，鼓励支持事业单位实行横向联合，变事业单位由国家举办、靠国家花钱为“花钱买

服务”；对重复设置、业务相近、规模过小、任务已完成或严重不足的事业单位予以撤销或合并，将主要从事生产经营活动的事业单位转制为企业，部分具有行政职能的事业单位并入行政机关。这期间，文化事业单位改革试点成为事业单位改革的一个亮点。从 2003 年 7 月开始，在党中央、国务院的领导下，在中央文化体制改革试点工作领导小组的具体指导下，在全国 9 个地区和 35 个单位进行了文化体制改革试点。试点将文化事业单位分为公益性和经营性两类，前者以增加投入、转换机制、增强活力、改善服务为重点，后者以创新体制、转换机制、面向市场、壮大实力为重点。经过试点，文化事业单位的体制机制有了较大突破，一大批事业单位通过改革焕发了生机与活力。2005 年底，党中央、国务院下发了《关于深化文化体制改革的若干意见》，文化事业单位改革全面推进。在从 2003 年开始的农村配套改革的乡镇机构改革中，把乡镇事业单位改革作为一个重要方面，结合乡镇行政机构一并进行改革。

第四阶段：2007 年党的十七大至今。党的十七大要求进一步深化事业单位的分类改革。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》对深化事业单位改革提出了具体要求，明确“按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单位分三类进行改革。主要承担行政职能的，逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构；主

要从事生产经营活动的，逐步转为企业；主要从事公益服务的，强化公益属性，整合资源，完善法人治理结构，加强政府监管。推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，完善相关财政政策”。按照十七大和十七届二中全会的要求，事业单位改革继续深化。在国务院的领导下，有关部门在广泛深入的调查研究的基础上，抓紧起草深化事业单位改革的总体方案和配套改革措施。为了探索经验，2008 年国务院决定在山西、上海、浙江、广东、重庆进行事业单位改革试点。文化事业单位改革整体推进，各地在已取得成效的基础上，改革继续扩大范围，深入发展。为了推动改革，2008 年 10 月国办印发了《关于文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和支持文化企业发展两个规定的通知》，明确了改革的配套政策措施。到 2008 年底，全国 333 个地级市中，开展文化事业单位改革的已达 117 个。2009 年，对出版社进行改革，全国出版社除保留 4 家外，全部转企改制为企业；杂志社的转企改制工作也逐步展开。多年来，卫生事业单位改革一直没有停止。在新农合和城市社区卫生服务机构基本健全后，2009 年 4 月党中央、国务院下发了《关于深化医药卫生体制改革的意见》，提出医药卫生体制改革坚持公共医疗卫生的公益性质，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，以建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，切实缓解“看病难、看病贵”的问题。深化医

药卫生事业单位改革要完善公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，着力抓好基本医疗保障制度、国家基本药物制度、基层医疗卫生服务体系、基本公共卫生服务均等化、公立医院等五项重点改革。2010年2月，卫生部、中央编办、发改委、财政部、人力资源和社会保障部联合下发了《关于印发公立医院改革试点指导意见的通知》，决定在各省、区、市已经分别选择1—2个城市（城区）进行公立医院改革试点的同时，国家选16个有代表性的城市进行公立医院改革试点。

几个主要行业的事业单位改革

我国共有事业单位130万个，从业人员约3000万人。无论是机构数还是从业人员数，都是仅次于企业的第二大法人组织。在这些事业单位中，人数最多的是教育、卫生、文化、科研系统。教育事业单位48万个，人员1400万，约占事业单位人员总数的50%；卫生事业单位10万个，人员400万，约占事业单位人员总数的15%；文化事业单位8万个，人员150万，约占事业单位人员总数的4%；科研事业单位8000多个，人员69万，约占事业单位人员总数的2.4%。改革开放以来我国在推进事业单位改革中，始终把这几个行业作为重点。

教育事业单位改革。教育事业单位改革集中在管理体制、办学体制、投入机制等方面。主要内容有：对中小学实施九

年义务教育，实行地方负责、分级管理的基础教育管理体制；改革高等教育管理体制，整合高校，形成中央和省级政府两级管理、以省级政府为主的体制；改革职业教育管理体制，以就业为导向，形成分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的新体制；改革教育行政管理体制，理顺政府与学校的关系，扩大学校的办学自主权；支持民办教育发展，形成了以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的新格局；改革教育投入体制，实行非义务教育成本分担、义务教育政府负责。1998 年，对国家经贸委管理的国家局所属全部 211 所学校的管理体制进行了调整，普通高校除两个暂由国家局管理外，其余 91 所实行中央与地方共建；除几所由中央财政负担的成人高校就地并入普通高校或改制为培训教育机构外，其余 72 所成人高校，与 46 所中专和技校一起，由部门管理转为地方管理。1999 年 1 月，5 个军工总公司所属 400 多所学校的管理体制也进行了相应的调整。2000 年 2 月，国务院其他部门所属 161 所高校和 617 所成人高校、中专和技校的管理体制和布局结构又进行了调整。至此，初步建立了中央和省级政府两级管理、分工负责，在国家宏观政策指导下以省级政府统筹为主的高校管理体制。2000 年，在全国绝大部分地区实行高等学校后勤社会化，将高校的后勤服务经营人员、相应资源及操作运行，成建制从学校行政管理系统中分离出来，组建自主经营、独立核算、自负

效益。2002 年，将农村中小学上收到县集中管理，撤销乡镇政府设立的专门教育管理机构，有关教育工作由乡镇长直接负责，将农民办教育变为县以上政府办教育。同时，制定了城镇和农村中小学教职工编制标准，按照标准核定中小学教职工编制，调整中小学布局结构，辞退代课教师。按照国务院的决定，从 2006 年农村中小学春季学期开学起，分年度、分地区逐步全部免除义务教育阶段中小学生学杂费，对困难家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费，提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平，建立中小学教舍维修改造长效机制，巩固和完善中小学教师工资保障机制。

卫生事业单位改革。改革开放以来，我国医疗卫生事业单位的主要改革举措有：一是鼓励多渠道筹资、多种形式办医，逐步形成公有制为主体，多种形式、多种渠道办医的格局。二是改革公费医疗和劳保医疗制度，逐步建立城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度、城镇居民基本医疗保险制度和城乡医疗救助制度，初步形成我国医疗保障体系。三是进行人员聘用和收入分配制度改革，调动医疗机构和医务人员的积极性。卫生事业改革从放权让利开始，扩大医院自主权，通过市场化调动医院和医务人员的积极性。1992 年，支持有条件的单位办成经济实体或实行企业化管理，做到自主经营、自负盈亏。1997 年，党中央、国务院

制度、改革卫生管理体制、积极发展社区卫生服务、改革卫生机构运行机制等。2000 年，将医疗机构分为非营利性和营利性两类进行管理，营利性医疗机构医疗服务价格放开，扩大基本医疗保险制度覆盖面，卫生行政部门转变职能，政事分开，实行医疗机构分类管理，公立医疗机构内部引入竞争机制，放开管制，规范运营，改革药品流通体制，加强监管，实行医药分家等。2003 年，决定建立由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度，并开始新农合试点。同年，非典发生直接暴露出了公共卫生领域的问题，客观上加快并推动了卫生体制的改革。2005 年，国务院决定把新农合试点范围扩大到全国 40% 的县，并要求在县、乡、村三级健全医疗卫生服务体系和网络，使农民人人享有初级卫生服务保障。在新农合试点并广泛建立起来以后，2006 年，国务院提出构建以社区卫生服务为基础、社会卫生服务机构与医院和预防保健机构分工合理、协作密切的新型城市卫生服务体系。党的十七大报告提出中国特色卫生医疗体制的制度框架，包括公共卫生服务、医疗服务、医疗保障和药品供应保障体系四个重要组成部分。2009 年，党中央、国务院进一步明确提出建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，形

药卫生体制改革近期重点实施方案（2009 —2011 年）》提出重点抓好五项改革：加快推进基本医疗保障制度建设，初步建立国家基本药物制度，健全基层医疗卫生服务体系，促进基本公共卫生服务逐步均等化，推进公立医院改革试点。

文化事业单位改革。在文化事业单位单项和部分地区改革的基础上，2003 年 7 月，中央决定在北京、上海、广东、浙江、重庆、深圳、沈阳、西安、丽江等 9 个省市和山东大众报业集团等 20 个新闻出版单位、国家图书馆等 6 个公益性文化事业单位和文艺创作演出单位、中国电影集团公司等 9 个文化企业单位共 35 个单位进行改革试点。试点地区主要抓了五个方面的工作：推进政府职能转变，逐步实现政事分开、政企分开、管办分离，积极推动政府文化、广电、新闻出版等部门合并或合署办公，并与文化企事业单位管办分离；推进重点经营性文化事业单位转企改制，培育一批有实力、有活力的市场竞争主体，创新文化经营管理机制；深化公益性文化事业单位内部改革，整合资源，加大扶持力度，努力创新运行机制；全面推进文化市场综合执法工作，从体制上解决多头执法、交叉执法的问题；制定完善配套政策，为改革试点工作提供政策支持和良好环境。经过两年多努力，试点取得了明显成效。在此基础上，2005 年决定在全国范围内深化文化体制改革。一是对经营性的文化事业单位

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/428021126035006060