

# 辽宁事业单位谋变

■改掉“二政府”，人、事两相符，让政府和市场各归其位，让公益服务做优做强

■“撤并转”让事业单位掌握的巨额资产不再“躺在家里睡大觉”，盘活“金饭碗”

■数千万手捧国家“饭碗”的事业人，未来几年将经历重大变局。改革既冲击观念，又触碰利益，是难啃的“硬骨头”

## 中央媒体看辽宁

110多万个单位、3000多万人，这是截至2018年5月，我国事业单位的“家底”。

集中了三分之二以上专业技术人才，广泛分布于教育、科技、文化、卫生等领域的事业单位，为支持保障各级党政机关、服务广大人民群众作出了重大贡献。但随着我国公共服务不平衡、不充分的问题的显现，一些事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题也更为突出。

根据中央相关指导意见，到2020年年底，全国经营类事业单位将完成或基本完成转企、撤销和退出，承担行政和公益职能的事业单位改革也在试点和规划之中。数千万手捧国家“饭碗”的事业人，未来几年将经历重大变局。

老工业基地辽宁瞄准事业单位弊端，近年来提早谋划、强力推进大规模改革。2016年上半年，经营性事业单位转企改革在辽宁启动，按照“人随事走”原则，解决好人与资产的规划难题。2018年5月，公益性事业单位改革启动，除医疗、教育、税务系统之外的全部公益性事业单位，基本完成大规模优化整合，而如何进一步明确职能、优化公共服务才刚刚破题。《瞭望》新闻周刊记者深入调研辽宁事业单位改革的方案设计、具体做法、推进节奏、收获红利、改革难点，为各地即将实施的同类改革提供借鉴。

### 让政府和市场各归其位

作为最早进入和最晚退出计划经济体制的地区，辽宁省事业单位的数量和人员偏多。很多设置于上世纪七八十年代的事业单位，而今愈发显得“小”“散”“乱”，服务经济和民生的能力弱化，很难适应新形势和新需求。

一些单位背靠主管部门的大树好“乘凉”。许多隶属于主管厅局的事业单位，或多或少都依靠上级机关揽活。一位驻辽外地商会会长表示，企业前往各级部门办理审批，哪敢不去这些“二政府”拜码头，将服务业务优先交给它们？“不革除‘红顶中介’，政府简多少政，放多少权，企业还是难有获得感。”

部分单位因人设岗、因人设事。辽宁省直党群部门下属的99家事业单位中，10人以下的人占2/3，最少的只有两三个人。辽宁省委编办副主任陈相元表示，这些事业单位有的名存实亡，有的重复设置，有的管理混乱，有的以费养人，有的重复设置，有的管理混乱，有的以费养人，有人没事干，有事没人干的弊端明显。

针对上述问题，辽宁省把事业单位改革作为深化机构改革，实现治理体系和治理能力现代化的“先手棋”，大刀阔斧加以推进。按照“政事分开、事企分开、管办分离”原则，早在2016年上半年，辽宁省就启动实施经营性事业单位转企改制，将从事经营业务的资产和人员成建制转为国有企业。目前，全省1174个经营性事业单位转企改制，按照业务相近的标准打包整合，辽宁已组建省属企业集团12户，市属企业集团上百户，涉及人员数万人。新集团全部与原主管部门脱钩，纳入国资系统集中监管。

2018年5月，辽宁省公益性事业单位改革启动。按照功能相似、职能相同原则，辽宁省力推优化整合。目前，全省除去医疗、教育、税务系统以外的27514个公益性事业单位，已优化整合为2366个，精简幅度逾九成，改革涉及人员41万人。

改革中，辽宁省推进行政类事业单位政事分开，75家省直事业单位承担的113项行政职能，已全部划入行政机关。

“让政府和市场各归其位，让公益服务做

优做强。”辽宁省委改革办副主任李方喜说，此次改革旨在将事业单位准确定位并提升其能力，将为减轻财政负担、增加市场主体和保障公共服务发掘新的空间和潜能。

### 盘活资产 集中资源

随着全省事业单位陆续完成“撤并转”，辽宁省以此项改革为突破口谋发展、促振兴的预期开始显现。

在事业体制下，许多单位既无经营动力，也无增收压力，掌握的巨额资产“躺在家里睡大觉”，可谓手捧“金饭碗”却从政府财政“讨饭吃”。改革后，这些单位引入了全新体制机制。省交投集团下属的交通科学研究院此前每年可从省交通运输厅争取到科研经费3000万元，改革后此项经费骤降到300万元，企业只有转向从市场找活干，经过两年的锻炼，竞争能力显著增强。

原先散落在各部门的服务资源，不能形成合力，通过改革加以集中有效利用，实现“1+1>2”，也是改革初衷之一。辽宁省干旱地区造林研究所原为省林业厅下属的科研事业单位，其与辽宁省水土保持研究所同在朝阳市，相距不过10余公里，专业相近，但因为隶属不同，各自工作互不联系。在此次改革中，两家单位得以整合，重新组建的省农业科学院横跨3个省直部门的多学科领域，能够在科技共建、农业发展、脱贫攻坚等方面形成合力。

“管办分离”，让裁判员和运动员各就其位，是此次改革的特点之一。据统计，辽宁省直21%的事业单位由部门所属改为省委、省政府直属，市、县党委政府直属事业单位的比重达到77%，这打破了一些事业单位的“二政府”状态。以辽宁省环保集团为例，改革前众多

负责环境咨询、设计、评价的单位靠靠环保厅的“婆婆”揽活。如今它们成为独立市场主体，参与市场公平竞争，有利于创造健康市场环境。

服务老工业基地振兴新目标、新要求，是此次改革时设置新的事业单位的一个主要考虑。按照中央将东北建设成为具有国际竞争力的先进装备制造业基地等五大基地的定位，辽宁省在改革中整合省直部门所属的34个事业单位，新组建先进装备制造工程中心、重大技术装备战略基地建设工程中心等五大服务中心，用以服务五大基地建设任务，为高质量发展和全面振兴加油添力。

### 发力啃最硬的骨头

“这是辽宁振兴不可或缺的一环，再难也必须完成。”李方喜认为，辽宁全力推进事业单位改革，就是通过“人”“事”“机构”的大刀阔斧调整，尽可能消除体制机制弊端。

2018年2月底，党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》后，辽宁省借助前期“事转企”改革摸索的经验，很快就启动公益性事业单位改革，并进一步深入推进经营性事业单位转企。“辽宁此轮改革走在国家统一部署的地方党政机构改革之前，随着单位整合、人员调整逐步到位，特别是行政类事业单位职能的清理和移交，为随后的党政机构改革创造了良好氛围，打下了坚实基础。”李方喜说。

辽宁省事业单位改革涉及人员数十万人，改革既冲击观念，又触碰利益，是难啃的“硬骨头”。辽宁省提早谋划，统筹兼顾做好政策配套，同时“一把尺子量到底”，不搞例外，不开口子，将经营性单位全部纳入“事转企”范围，一次性解决不愿“转”问题。

落实过程中，辽宁出台一批细化文件，仅经营性事业单位转企，就对人员安置、清产核资、养老保险转移、职业年金接续、政府购买服务等问题出台配套政策。在工作节奏上，辽宁省既在干中学、学中干，根据基层调研情况随时对工作方案动态微调，又明确时间节点和目标任务层层推进。此次改革中，辽宁省在研究省级方案时，就同步考虑市县方案，做全省整体改革方案时，就同步考虑各个事业单位的“三定”方案，推进事业单位改革时，就同步研究党政机构改革，让各项工作蹄疾而步稳。

辽宁省财政供养人员比例偏高，以此次事业单位改革为契机，未来可望逐步降低这一比例。2016年至2017年，辽宁通过“事转企”和加强事业单位管理，收回事业编制超15万个。辽宁省委编办相关负责人表示，未来3年，辽宁省计划再削减财政供养人员9.28万人，让财政供养人员比例降至全国平均水平，这主要靠事业单位改革发力。

“但是，此次事业单位改革并没有下达任何减员指标，更不以裁员为目的。未来降低财政供养人员比例，将是渐进式、水到渠成的方式。”辽宁省有关部门负责人介绍，过去一年，辽宁省为减少阻力和“阵痛”，在公益性事业单位改革中不减人、不甩包袱，但对辽宁报刊传媒集团、辽宁广播电视台集团、辽宁省文化演艺集团等单位实行企业化管理，并鼓励这些单位培育经营板块。

目前，一些公益性事业单位内部带有经营性的业务板块，纷纷引入市场化的绩效激励机制，充分调动员工积极性。按照辽宁省规划，时机成熟时，这些板块将转企改革，或引入民间资本混合，为事业编制人员退出打开一条通道。

## 唤醒数千亿元“沉睡资产”

■“事转企”将大量“睡大觉”的资产唤醒，变成了能生钱的“下蛋鸡”

■改革后，更加灵活的体制机制将人力资源、品牌资产等大量的无形资产也陆续盘活

让市场的归市场。

辽宁省对上千家经营性事业单位进行了大规模转企改制，在按照市场规律办事的企业经营活动中，数千亿元躺在账上“睡大觉”的国有资产，正在变成不断增值的“生蛋鸡”。此外，资产转变带来的人和机制的活力，更是一笔不可计量的无形资产。

### 从“管理”变“经营”

从湖面成片的荷花美景，到湖下的鲜美野生鱼，辽宁省石佛寺水库这座位于辽河干流的控制型水库，从“养在深闺人未识”逐渐成为一处旅游景点。

石佛寺水库相关负责人说，石佛寺水库主要职责是承担防洪和为生产生活供水任务，作为管理者，过去是“管”好这摊事，防洪、供水、生态不能出纰漏。“事转企”改革后，强调“管”好的同时，还要研究把资源盘活，让资产增值生利。

将下辖水库的野生鱼统一进行有机认证注册品牌，成立渔业公司；利用原有水力发电及水库周边的空地资源发展光伏发电，成立售电公司；把原本奄奄一息的建筑公司激活，组建混合所有制公司，走到省外承揽工程……

谈到业务发展，辽宁省水资源管理集团总经理谷长叶滔滔不绝地说，过去这些资源也存在，却在“睡大觉”。如今改革将资产“唤醒”，成了会下蛋的“生蛋鸡”。“事转企”之后，仅水资源管理集团资产总额就增加了100多亿元，从亏损实现盈利。

水资源管理集团的转变是辽宁“事转企”改革的一个缩影。2016年上半年，经营性事业单位转企改革在辽宁启动。按照“人随事走”原则，辽宁省将从事行政管理的人员留在机关，而从事经营业务的事业编制人员则成建制转入企业。当年辽宁省组建建投、水资源、环保、城乡建设、工程咨询、地矿和粮食等7家企业集团。2017年7月，辽宁又新组建了省担保、旅游投资、健康产业、体育产业、辽勤5家集团。

据了解，这12家省级企业集团由416家单位组成，其中事业单位183家，在职职工人数7.5万余人，净资产达1829亿元，资产总额超3000亿元。此外，各市也已成立上百家企业集团。

在改革中，辽宁省不仅将明面上“睡大觉”的资产盘活，一些躲在角落里的“沉睡资产”也被一并唤醒。

以辽宁省交投集团为例，集团成立后，经清产核资，资产大幅升值，总额由1800多亿元增加到2400多亿元。“高速公路等许多资产一直是按多年前建设时的价值计算，实际上经过这么多年早已大幅增值，如果没有改革，就永远体现不了这一点。”辽宁省交投集团党委副书记马拥军说。

### 从“障碍物”变成“动力源”

据辽宁省国资委统计，2017年，辽宁省新组建的首批7家省级企业集团合计实现营业收入238亿元，同比增长22.6%，实现利润8.1亿元，同比增长149.8%。

改革而来的市场主体正为经济发展贡献力量，与此形成鲜明对比的则是，改革前这些资产不仅仅是分散沉淀在各部门“睡大觉”，而且有的依靠财政“输血”才能勉强维持运转，有的则戴着事业单位“帽子”，享受事业和企业两种体制的便利，影响市场公平竞争，破坏营商环境。

以2018年7月成立的辽宁省检验检测认

证中心为例，它由9个省直部门下属的20家事业单位整合而来。原先，这些机构或多或少依靠上级机关揽活干，服务质量差、收费高，而且仅此一家别无分店。辽宁省委编办相关负责人说，类似现象让事业单位“行政色彩”浓重，一些单位想干什么事，首先要向上级机关汇报，加之资金、人力都由上级机关调配，服务社会的意识淡薄。

体制机制一变，局面焕然一新。2016年，辽宁省环保厅将下属的经营性事业单位剥离改制，成立独立的省环保集团。改革前，这些单位的环境咨询、设计、评价等业务与厅机关“剪不断，理还乱”，曾被企业诟病。改革后，这些单位完全被“扔”进市场，与其他企业同台竞争。“虽然最初有些不习惯，但是为了生存，只能努力去干，而且必须干好！”辽宁省环保集团一位负责人说。

转企改革后更加灵活的体制机制将人的积极性调动起来。辽宁省交投集团下属的辽宁省高速公路运营管理有限责任公司董事长刘云峰介绍，以前高速公路冬季除雪基本是外雇车辆和人员，现在高速公路“早开通一小时，就早赚一小时钱”，因此公司发动并培训自己的员工开除雪车除雪，在保证安全的情况下，争取道路在最短时间开放，实现了经济效益和社会效益双丰收。

### 仍有巨大资产被激活空间

相比被唤醒的数千亿元的有形资产，“事转企”改革中，还有人力资源、品牌资产等大量的无形资产也在被陆续盘活。

在接受记者采访时，辽宁科源环境技术有限公司总经理徐睿枫不断看手表，原来他接受采访之后还要去和客户谈业务。“别看忙，但干劲十足，因为所有的生活都是自己干的，比在机关有成就感，存在感。”

转企改制后，一些过去不被看重的“品牌”资源也被重视起来。以辽宁省水资源管理集团为例，谷长叶说，集团下辖的水库多是饮用水源保护地，库内所有渔业资源都是纯有机的。但是过去只有大伙房水库一家进行了有机认证。如今，集团整合所有水库的渔业资源，统一进行有机认证打造品牌，并成立了专门的渔业公司。“现在我们的渔业资源市场表现非常好，成为进京免检食品。”

由于改革，辽宁省环保集团在全国率先推出“环保管家”服务，让地方政府、工业园区管理者和工业企业从纷繁复杂的环保专业管理工作中脱身出来，统一交由专业的第三方团队来运作。

“环保管家”服务方式打破了以往集团所属企业在各自领域单打独斗的局面，使企业内部资源得到整合，形成合力。”辽宁省环保集团专门负责“环保管家”业务的技术发展中心主任高宇说，目前，集团已为20多家业主提供“环保管家”服务，直接收取管家服务费用190余万元。

改革并未止步。2018年，辽宁芭蕾舞团上演的舞剧《花木兰》在全国多地巡演，收获一致好评。由文化、旅发等部门组成的21家事业单位整合而成的辽宁省文化演艺集团(辽宁省公共文化服务中心)党委书记韩伟说，中心肩负着做优公共文化服务和做强文化产业两项任务，像中心下属的辽宁歌剧院、辽宁芭蕾舞团、辽宁民族乐团等机构，本身就是演艺领域的“老兵”，在各自领域都有很高知名度，集团将对它们实施企业化管理，充分发挥其品牌优势，开发其市场潜力，为其下一步转企积攒经验。



图为无人机拍摄的大连国际会议中心。

新华社发

## 数十万事业人如何变身

■改革时间短，涉及人数多，尤其还有大量“事转企”人员，“铁饭碗”没了后，最大的难题就是解决人的稳定问题

■这是一次没有参照样本的改革。为了能够顺利推进，改革选择“不留后门”；为了改革方向精准，则需加大调研，把控节奏和力度

■激发改革动力，让“改革者利益不降”是确保改革顺利推进的关键。改革中，涉及各类群体的新诉求将不断出现，更需以人为本

一场大刀阔斧的事业单位改革在辽宁展开。在这场大规模“撤并转”的改革之中，数十万“事业人”的工作轨迹发生变化。改革之难在于触碰利益，而此次改革对利益格局的重塑涉及人数之广、影响程度之深又鲜有先例。

辽宁是怎么做的？改革后这些“事业人”的工作状态怎么样？《瞭望》新闻周刊记者近日对此进行了跟踪调研。

### 触碰利益，更触碰灵魂

1月2日，沈阳市林业局的牌子被摘掉，事业单位改革之后，机构改革的大幕也被拉开。一些此前在事业单位改革中被划走的“老人”，再次回到局机关门前合影留念。

“尽管各级领导做足了思想工作，但内心还是有抵触情绪。一方面熟悉的工作环境、模式发生变化；另一方面也对未来会怎样有些担心。”一位在这次改革中被转入事业单位的参公人员说，不过也知道改革是大势所趋，而且“不留后门”，个人只能顺应新形势，在新岗位上做好本职工作。

2018年5月，辽宁省启动公益性事业单位改革方案。按照功能相似、职能相同原则，省委、省政府力推事业单位优化整合。去年8月底，省直659户事业单位已合并为65户。到去年底，全省医疗、教育、税务系统以外的27514个公益性事业单位已优化整合为2366个，精简幅度达到92%，涉及人员41万人。辽宁省还延续“事转企”的改革方向，将经营性事业单位“能转尽转”，全部转成企业，涉改人员身份也从事业编变成企业编。

“这么短的时间内实现改革，最大的难题就是怎么解决人的稳定问题。”辽宁省委改革办副主任李方喜说，涉及人数太多了，尤其还有大量“事转企”人员，意味着“铁饭碗”没了，这不仅触碰利益，更触碰灵魂，涉及到思想观念转变的深层次问题，因此做通思想工作第一位的。

在改革之初，辽宁省就从讲清道理、明确政策、给予关心三个方向入手。部门涉及转出人员，原单位领导要谈话；转入到新部门，新领导要谈话；领导要跨层级谈话，到基层谈话。

“我们是第一个挂牌的，现在大家都稳下来了，干起来了！”辽宁省信息中心主任甄杰说，全省25家省直机关所属的政务信息类事业单位被统一整合并入省信息中心。改革之初，统一思想是第一位，也是最难的。“我们的班子成员都很有担当，每个人都谈话，到基层谈话。”

“改革能快速顺利推进的另一个法宝，就是‘不留后门’‘不搞例外’‘一把尺子量到底’。”李方喜举例说，辽宁新成立辽勤集团时，包括很多原来省直机关的处长、副处长派到事业单位任职的，直接从公务员变成企业编，这让很多人看到改革没有例外。

### 瞄准正确方向，坚持随调随改

为了改革能够推进，辽宁选择“不留后门”；为了改革方向精准，辽宁也绝不搞“一言堂”“拍脑门”决策，不仅在改革之初大范围走访调研，而且在改革中随时根据遇到的新问题、新难题，调整改革举措。

亲历改革全程的李方喜翻开自己的工

作笔记细细盘点：去年4月以来，仅省委书记陈尔发带队的调研就走了6个市、39个县、59个乡镇、10个街道和10个村，与150余名基层工作人员座谈；改革启动以来，相关部门工作日推进落实，双休日开会总结部署，目前已召开改革领导小组和改革文件起草小组会议20余次。

“这是一次没有参照样本的改革。”对待这次改革，辽宁省在推动中没有“一锤定音”，而是不断根据遇到的新问题，调整思路，注重把控节奏和力度。

“公益性事业单位改革遇到的一个新问题就是，有参公人员的事业单位怎么办？”辽宁省委编办副主任陈相元举例说，很多参公人员提出自己不愿意转成事业编制。他们认为如果自己此前就是事业编制，可能已经申请职称，如今已经错过了最好时期。对此，省里立刻开会研究并出台政策。参公人员可以选择保留参公身份，也可以转成事业编制。对于因为历史原因没有申请职称的，给予综合考虑，尽量使他们不吃亏。

对于一些转企的事业单位，一些马上就要退休的人员想要保留事业身份怎么办？对此，辽宁参照相关政策给予解决，即工龄满30年，或距法定退休年龄5年以内且工龄满20年的，可以按事业待遇提前退休。

事业编与企业编人员的养老金还没有完全接轨，退休待遇怎么算……一些新问题还在不断出现。“对于这些新问题，辽宁还在不断探索解决之道。”李方喜说。

(下转第十版)

本版稿件均转自1月19日《瞭望》新闻周刊