

黑龙江省深化事业单位机构改革实施意见

中共黑龙江省委办公厅黑龙江省人民政府办公厅关于印发《黑龙江省深化事业单位机构改革实施意见》的通知

各市（地）委和人民政府（行署），省委各部委，省直各单位：

《黑龙江省深化事业单位机构改革实施意见》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共黑龙江省委办公厅 黑龙江省人民政府办公厅

2018年3月9日

黑龙江省深化事业单位机构改革实施意见

党的十八大以来，全省认真贯彻落实中央关于分类推进事业单位改革有关要求，通过清理规范、科学分类、推进承担行政职能和从事生产经营活动事业单位改革试点、创新公益类事业单位管理体制和运行机制等工作，使事业单位机构编制配置得到了明显改善，对推动我省经济社会发展起到了积极作用。但是，一些事业单位还存在规模总体偏大、体制机制不活、人浮于事，或规模过小、业务能力受限、服务质量和效率不高，或职能交叉、重复设置、资源浪费，或公益与市场不分、事业市场“两头占”等问题。为深入贯彻落实党的十九大关于深化事业单位改革的精神，科学配置资源，强化事业单位公益属性，推进事业单位去市场化，按照省委、省政府关于严控机构编制、将事业单位整合规范作为深化机关作风整顿重要内容同部署同推进的要求，结合我省实际，现就深化全省事业单位机构改革提出如下实施意见。

一、指导思想及基本原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻落实省第十二次党代会和省委十二届二次全会精神，围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，按照中央确定的事业单位分类改革“分步实施”方针，在全

面完成事业单位分类、2017年已启动事业单位机构改革工作基础上，进一步深化事业单位机构改革，统筹事业机构设置和事业编制使用，压缩规模、优化结构，纯化事业单位公益职能，强化事业单位公益属性，激发事业单位活力和创造力，推进公益服务供给侧结构性改革，提高机构编制和财政资金在公益服务领域的使用效益。

（二）基本原则

——坚持政事分开。明晰功能定位，进一步理顺政府与事业单位的关系，逐步实现行政职能回归行政机构、事业单位强化公益服务。

——坚持事企分开。推进事业单位去市场化，回归事业单位提供公益服务的本质属性。进一步理顺政府与市场关系，应由市场配置资源的生产经营活动坚决交给市场。

——坚持精简效能。事业机构设置必须符合经济社会发展的客观要求，凡可通过政府购买取得的公益服务原则上不再通过设立事业单位提供。按职能整合撤并事业机构，压缩规模，节约集约配置资源，提高使用效益。

——坚持分业推进。教科文卫等行业部门按现行领导体制和政策规定，同步推进行业领域事业单位资源整合，并按行业领域体制改革方向和要求继续推进改革。

——坚持分级组织。省、市、县三级同步推进事业单位机构改革。条件成熟的先改，暂不具备条件的逐步推进。严格控制增量，逐步消化存量。

二、改革目标

通过机构改革，大幅压缩事业单位机构编制规模，节约集约配置资源，提高使用效益。其中，省直事业单位机构总数原则上至少精简 20%，事业单位内部机构总数原则上至少精简 20%，事业编制总数原则上至少精简 15%；市（地）、县（市）事业单位机构总数原则上至少精简 10%，事业编制总数原则上至少精简 10%。

省直各部门和市（地）、县（市）要自我加压，加大力度提高本部门本地区事业单位机构编制精简比例。

三、改革任务

（一）全面压缩现有事业单位编制规模

机构编制规模与职能作用不匹配的事业单位，规模较大、公益职能有限、人浮于事现象严重的“虚大空”事业单位，长期大量空编的事业单位，要合理确定事业编制规模、压缩事业编制数量。

（二）大力精简事业单位机构数量

1. 清理撤销“空壳”事业单位。机构编制部门批准设立时间超过两年，但长期空编无人，组织机构空壳化、职能任务空心化、单位设立有名无实的“空壳”事业单位一律清理撤销，由主管部门负责“空壳”事业单位清理撤销后的相关事项处置。

2. 整合撤并“小散弱”事业单位。对设置过于分散、公益职能弱化、规模较小的事业单位，通过合并、撤销、合署办公等方式进行整合。

(1) 省直编制 30 名及以下单位、市（地）编制 5 名及以下单位、县（市）编制 3 名及以下单位要重点推进机构整合。

(2) 省直编制 5 名及以下单位原则上一律撤并，职能并入相同或相近单位。

(3) 通过整合撤并，省直各部门所属事业单位中，20 名及以下编制规模的事业单位最多只能保留 1 个。

(4) 同一部门内部多个事业单位可探索实行一套后勤、财务等行政管理体系，也可探索实行合署办公模式。

3. 优化整合职能相同或相近事业单位。对同一部门内部职能相同或相近事业单位进行优化整合，按整合后单位职责任务确定合理的事业编制规模。在编人员较多，短时间无法消化到位的，可先核定编制，逐步到位。在编人员只出不进，待消化调整到合理编制规模后再落编进人。整合后，除按地域进行布局设置外，部门内部同一职能事业单位原则上只能保留 1 个。

4. 推进跨部门跨层级跨地域事业单位整合。

(1) 鼓励各领域不同隶属的同类单位跨部门跨层级跨地域整合，主管部门、事业单位要积极主动提出整合意见。鼓励有条件的市（地）、县（市）打破条块分割，以“强强联合”“优势互补”等方式跨区域整合设立事业单位。

(2) 按照分业推进原则，重点对科研、报刊、干部教育、培训疗养、地质勘查、工程勘察设计、检验检测认证、信息服务等部门重复设置、职责交叉、资源配置不合理的行业领域事业单位进行整

合。国家或我省有市场化改革要求的，要按照要求进一步推进市场化改革。要通过跨部门跨层级跨地域整合，做大做强一批，转企改制一批，稳妥退出事业单位序列一批。

(3) 社保经办、社会经济调查等省直垂直管理的“条条”单位，具备条件的要下放管理权限，与地方同类或职能相近的“块块”单位整合设置。

5. 压缩事业单位内部机构数量。按照精干高效原则合理设置内部机构，实行“大处（科）室制”。非业务性内部机构应当综合设置，原则上不超过内部机构总数的 20%。

(三) 推进承担行政职能事业单位改革

1. 全面清理和剥离事业单位承担的行政职能。按照国家统一部署，结合行政管理体制改革和政府机构改革，将行政职能回归行政机关。重新明确行政职能回归后的事业单位职责类别等事项，工作任务不足的予以撤销或并入其他事业单位。

2. 整合优化行政执法资源。推进行政执法力量下沉，实行以市、县属地化执法为主的管理体制。省直原则上不再设置具有独立法人资格的执法队伍，确有必要设立的，要实行综合执法。

(四) 推进从事生产经营活动事业单位改革

1. 区分单位经营情况，按照《黑龙江省从事生产经营活动事业单位改革的实施意见》要求分步推进改革。经济效益较好的，特别是已实行企业化管理的要先期转企改制；经济效益一般，但具有发展潜力、转制后能激发活力并正常经营的，要创造条件推进转企改制；

人员、资产规模较小或无固定资产、转制后难以正常运转的，条件成熟的予以撤销；长期亏损、资不抵债、债权债务不清晰、历史遗留问题多的，要稳妥退出事业单位序列。

2. 鼓励具备条件的从事生产经营活动事业单位进行部门内部整合或跨部门整合。解决资源配置中存在的大量人力和社会资源配置到事业单位等非生产部门的失衡问题，将资源更多地配置到创造社会财富的领域。

3. 积极推动具有资产资源事业单位、拥有大量非办公资产事业单位，以及其他具备条件的事业单位移交国资部门监管的国有企业管理，逐步实行企业化。

4. 推进“双法人”事业单位转企改制。以事业单位自身名义登记注册企业法人或取得经营资格，或100%出资举办企业的事业企业“双法人”事业单位要积极推进转企改制，注销事业单位法人资格，核销事业编制。

（五）推进公益类事业单位去市场化

1. 对公益一类事业单位开展分类回头看。重新审定公益一类事业单位类别，以是否创收、是否有经营性收入作为区分公益一类、二类的界限，公益一类事业单位不得从事生产经营活动（包括举办企业），不得取得经营性收入。现从事生产经营活动（包括举办企业）或有经营收入的，一律不再保留公益一类类别。

2. 对公益二类事业单位从事的竞争性业务及收入进行清理规范。公益二类事业单位一律不得从事面向市场的竞争性业务并取

得竞争性经营收入，其按规定和标准收取的经营性事业收入原则上纳入单位预算管理。以竞争性经营收入为主且无法剥离的，一律不再保留公益二类类别。对开展竞争性生产经营活动或具有较强生产经营能力的公益类事业单位推进市场化改革，将其纳入从事生产经营活动事业单位改革范围，按照《黑龙江省从事生产经营活动事业单位改革的实施意见》规定推进转制。

上述事业单位类别调整后，经费形式等涉及的相关机构编制事项相应进行调整。科研、文化创意等国家或我省另有政策规定的，按有关政策规定执行。

四、改革步骤

事业单位机构改革自本实施意见发布之日起实施。除承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位按国家和省确定的改革时间表推进外，2018年全面完成“空壳”单位撤销、“小散弱”单位撤并、部门内部单位整合、内部机构数量压缩，以及公益类事业单位去市场化等工作，2019年全面完成事业单位机构改革工作，具体步骤如下。

（一）部门上报（2018年3—5月）。各事业单位主管部门（含党委和政府直属事业单位，下同）对本部门所属事业单位（含直属事业单位自身）进行调查摸底，研究论证，提出所属事业单位机构改革总体方案及所属事业单位基本情况（包括名称、类别、编制数、实有人数、办公地址、占地面积、建筑面积、试验设备等资产价值、债权债务、经营收入、办企情况等），上报同级编委（所属事业单位

机构数 30 个及以下的部门，3 月底前上报方案；31—40 个的部门，4 月底前上报方案；41 个及以上的部门，5 月底前上报方案）。其中，机构撤销的，要说明资产及债权债务处置、在编人员安置及离退休人员管理等意见；机构整合的，要说明整合后事业单位名称、类别、职能等情况，重点说明能够减少压缩的编制数量；编制压缩的，要说明编制减少压缩的数量和需调整的其他机构编制事项。

行业体制改革牵头部门研究本行业领域的事业单位资源整合与机构改革意见，3 月底前提出方案上报同级编委。

（二）核准审批（2018 年 6—10 月）。机构编制部门会同财政、审计、相关行业体制改革牵头部门等，审核各事业单位主管部门呈报的改革方案，提出意见上报同级编委审批。厅级机构等重大改革事项报省编委审批。涉及省委及中央事权的，按要求报省委及中央审批。

（三）组织实施（2018 年 11 月—2019 年 12 月）。各事业单位主管部门组织实施经批准的各部门所属事业单位机构改革方案，行业体制改革牵头部门配合各事业单位主管部门组织实施本行业领域涉及的事业单位机构改革方案。

以上各项工作任务，条件成熟的可提前上报推进实施。

五、有关要求

（一）加强组织领导。坚持党对改革工作的全面领导。省委、省政府对全省深化事业单位机构改革工作负总责，各市（地）、县（市）党委和政府（行署）对本地区深化事业单位机构改革工作负

总责。党委要加强领导，把握改革方向；政府要强化统筹协调，认真研究部署。各市（地）、县（市）要结合本地实际制定改革工作方案，健全工作机制，明确时间节点，细化政策措施，确保按时保质保量完成事业单位机构改革任务。

各事业单位主管部门要承担本部门事业单位机构改革的主体责任，切实做好前期梳理、方案制定、组织实施、人员分流安置、资产及债权债务等事项处置、风险防范、信访维稳等工作，主要负责同志要亲自挂帅，确保事业单位机构改革平稳有序进行和社会稳定。

（二）明确改革分工。各部门要各司其职、各尽其责，做好事业单位机构改革工作。机构编制部门负责深化事业单位机构改革的牵头工作，做好综合协调及相关机构编制事项调整工作。财政部门负责确认公益一类事业单位各项收入特别是经营收入、公益二类事业单位竞争性经营收入情况，做好事业单位整合调整后的经费形式认定及国有资产管理 and 处置工作。工商部门负责事业单位登记注册企业法人或取得经营资格、或 100% 出资办企情况的认定。审计部门负责对公益一类、二类事业单位经费收入情况进行审计。组织、人社部门负责机构改革中涉及的干部人事和分配社保等配套政策制定及执行指导工作。机关事务管理部门负责机构改革中涉及的办公用房调整工作。国资部门负责转企改制有关单位国有资产接收和监管工作。

行业体制改革牵头部门负责行业体制改革涉及的事业单位资源整合与机构改革工作，研究提出相关行业领域事业单位整合优化、合理布局的总体意见，配合事业单位主管部门研究制定行业领域

事业单位改革方案。其中，科技部门负责科研事业单位资源整合与机构改革，宣传及新闻出版广电部门负责报刊社资源整合与机构改革，组织、人社部门负责干部教育单位资源整合与机构改革，人社部门负责社保经办机构资源整合与机构改革，财政部门负责培训疗养单位资源整合与机构改革，发改部门负责信息服务单位资源整合与机构改革，国土资源部门负责地质勘查单位资源整合与机构改革，住建部门负责工程勘察设计单位资源整合与机构改革，质监部门负责检验检测认证单位资源整合与机构改革，教育部门负责本科高校、大中专院校（含高职院校）资源整合与机构改革，卫生计生部门负责医疗卫生服务单位资源整合与机构改革，统计部门负责社会经济调查单位资源整合与机构改革。

（三）落实相关政策。各地各部门要按照改革精神，对涉改事业单位在改革期间实行机构编制冻结和干部人事冻结。改革涉及的人员安置问题，原则上“人随职能走”，按照国家和我省现行事业单位改革人员安置政策意见执行。事业单位专业技术人员离岗创业按照国家支持鼓励事业单位专业技术人员创新创业和我省专业技术人员离岗创业的有关政策规定执行。改革涉及的国有资产管理问题，继续按照《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省分类推进事业单位改革有关配套文件的通知》《黑龙江省财政厅关于印发〈黑龙江省省直从事生产经营活动事业单位改革中国有资产管理的若干规定〉的通知》等有关政策规定执行。

（四）做好宣传引导。各地各部门要以多种方式开展有针对性的宣传活动，加大对事业单位机构改革实施意见和配套政策的宣传解读力度，大力宣传改革的政策举措和成功经验，做好思想引领，回应职工关切，解疑释惑、凝聚共识，合理引导改革预期，为事业单位机构改革营造良好的舆论氛围和社会环境。

（五）严明工作纪律。严肃机构编制和组织人事纪律，严禁突击进人、突击提拔干部，严禁超职数、超规格配备干部。上级业务部门不得以划拨经费、项目审批、评比达标等为条件，要求下级部门设立与其业务对口的机构或提高机构规格、为其业务对口的机构配备或增加编制。严肃财经纪律，国有资产变更等事项要按照规定程序报批，严格财务管理，严禁突击花钱，严禁转移、侵吞、挤占国有资产，严禁随意处置国有资产。对违反有关法律法规和政策规定的，要严肃追究相关单位和责任人责任。各级机构编制部门要结合各级机关作风整顿工作，定期向同级党委和政府报告机构改革进展情况。