

# 专 业 学 位 硕 士 学 位 论 文

## 营口市“三团”改制人员分流安置案例研究

A Case Study of the Shunt Placement Transfer of  
Personnel of the Reformed Three Art Groups in Yingkou

作者姓名: 卜晓鸣

学科、专业: 公共管理

学 号: p1312041

指导教师: 孙岩

完成日期: 2015年3月

大连理工大学

Dalian University of Technology



## 大连理工大学学位论文独创性声明

作者郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用内容和致谢的地方外，本论文不包含其他个人或集体已经发表的研究成果，也不包含其他已申请学位或其他用途使用过的成果。与我一同工作的同志对本研究所做的贡献均已在论文中做了明确的说明并表示了谢意。

若有不实之处，本人愿意承担相关法律责任。

学位论文题目：营口市“三团”改制人员分流安置案例研究

作者签名：卜晓鸣 日期：2015年6月27日

## 摘 要

全面推进经营类事业单位转企改制是我国目前的重要工作之一，人员分流安置是经营类事业单位改制成败的关键因素，决定着改制能否顺利进行。营口市“三团”（营口市歌舞团、京剧团、评剧团，简称为“三团”）改制人员分流安置案例，在短期内取得显著成效，对改制人员进行了妥善分流安置，在社会上引起了强烈反响，为营口市规范的人员分流安置工作开创了先例，具有很典型的研究价值。

通过研究发现，营口市“三团”在改制前组织架构复杂、人员结构不合理、经营状况不景气。本文通过对“三团”改制人员分流安置的主要做法、具体实施方案和改制后至今发展情况及出现问题的分析，认为“三团”改制人员分流安置呈现出操作性、可行性、全面性强，改制相关人员支持和认可度高等特点；同时，“三团”改制人员分流安置方案在丰富社区文化建设、规范社会保险缴纳行为、增强人员激励效应、促进人才合理流动等方面具有重要意义；还指出了其编制与工资标准矛盾、经济补偿金发放争议等方面存在的不足。

本文通过对“三团”改制人员分流安置方案在营口市推广的条件、改制方案实施的合理性、改制方案实施的效益等方面分析认为其具有在营口市和其他地区推广的可行性，并从内部渠道解决、开放性就业、再就业辅助机制、社会保险关系接续方面提出了补充和完善人员分流安置方案的建议，最后，提出了“三团”改制人员分流安置方案推广的具体措施，以及方案推广的注意事项。

**关键词：**经营类事业单位；改制；人员分流安置

## A Case Study of the Shunt Placement Transfer of Personnel of the Reformed Three Art Groups in Yingkou

### Abstract

The personnel shunt placement of Chinese public institutions is a key factor affecting the result of the reform of Chinese public institutions, which is one of the most important tasks in China at present. The reform of “three groups” (Yingkou song and dance troupe, the Beijing Opera troupe and Pingju Opera Troupe) in Yingkou has achieved remarkable results in very short term. The personnel are properly shunt and placed, which has evoked strong repercussions in society, creating a precedent for the personnel resettlement work in Yingkou, and which is worthy of study.

Research shows that the management situation of Yingkou “three groups” was problematic before the reform, such as the irrational organization structure, poor morale of the staff, etc. This article analyzes the measures taken and potential problems in the reform of “three groups” and concludes that the reform could be operational, feasible and comprehensive; the reform can also gain the recognition and support from related departments. The personnel shunt placement scheme can also enrich the community culture, strengthen the effect of personnel incentive and promote the rational flow of talent. It also explores the contradiction between salary and position as well as the disputes about the payment of compensation..

The author puts forward some advices on how to improve the scheme through internal channels, open employment and reemployment assistance mechanism. The author also gives some suggestions on supplement measures about the scheme and matters for attention on the scheme promotion.

**Key Words:** Public Institution; Reform; Personnel shunt placement

## 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 摘 要.....                       | I  |
| Abstract.....                  | II |
| 1 绪论.....                      | 1  |
| 1.1 研究背景与意义.....               | 1  |
| 1.1.1 研究背景.....                | 1  |
| 1.1.2 理论意义.....                | 2  |
| 1.1.3 现实意义.....                | 3  |
| 1.2 关键词阐释.....                 | 4  |
| 1.2.1 经营类事业单位.....             | 4  |
| 1.2.2 改制.....                  | 4  |
| 1.2.3 人员分流安置.....              | 4  |
| 1.3 国内外文献综述.....               | 5  |
| 1.3.1 国外的研究现状.....             | 5  |
| 1.3.2 国内的研究现状.....             | 5  |
| 1.3.3 国内外研究小结.....             | 8  |
| 1.4 论文的主要内容和思路框架.....          | 8  |
| 1.4.1 主要研究内容.....              | 8  |
| 1.4.2 研究方法和技术路线.....           | 9  |
| 2 营口市“三团”改制案例概述.....           | 12 |
| 2.1 我国经营类事业单位改制人员分流安置制度沿革..... | 12 |
| 2.1.1 国家事业单位改制人员分流安置政策沿革.....  | 12 |
| 2.1.2 其他地区的借鉴.....             | 14 |
| 2.2 营口市“三团”改制前基本情况.....        | 15 |
| 2.2.1 改制背景.....                | 15 |
| 2.2.2 改制前组织架构及人员结构.....        | 18 |
| 2.2.3 改制前经营状况.....             | 19 |
| 2.2.4 改制所面临的内外部问题分析.....       | 19 |
| 2.3 营口市“三团”改制的实践.....          | 22 |
| 2.3.1 改制的人员分流安置主要做法.....       | 22 |
| 2.3.2 改制的人员分流安置方案主要内容.....     | 24 |
| 2.3.3 改制后至今的发展情况及出现的问题.....    | 25 |

|       |                        |    |
|-------|------------------------|----|
| 3     | 营口市“三团”改制人员分流安置案例分析与讨论 | 27 |
| 3.1   | 理论依据及分析                | 27 |
| 3.2   | 改制人员分流安置的积极效应          | 28 |
| 3.2.1 | 丰富了社区的文化建设             | 29 |
| 3.2.2 | 规范了社会保险缴纳行为            | 29 |
| 3.2.3 | 增强了人员激励效应              | 29 |
| 3.2.4 | 促进了人才合理流动              | 30 |
| 3.3   | 改制人员分流安置方案的成功经验分析      | 30 |
| 3.3.1 | 改制方案的操作性强              | 30 |
| 3.3.2 | 改制方案的可行性高              | 31 |
| 3.3.3 | 改制配套政策比较全面             | 31 |
| 3.3.4 | 改制方案的被接受程度高            | 32 |
| 3.4   | 改制人员分流安置存在的问题及原因分析     | 32 |
| 3.4.1 | 编制与工资标准的矛盾以及产生的原因      | 32 |
| 3.4.2 | 关于经济补偿金问题的争议及原因        | 33 |
| 4     | 营口市“三团”改制方案推广的建议和对策    | 35 |
| 4.1   | 改制方案在营口市推广的可行性         | 35 |
| 4.1.1 | 在营口市推广的条件              | 35 |
| 4.1.2 | 改制方案推广的路径              | 36 |
| 4.1.3 | 推广改制方案的效益分析            | 36 |
| 4.2   | 补充完善推广方案的建议对策          | 37 |
| 4.2.1 | 内部渠道解决                 | 37 |
| 4.2.2 | 开放性就业                  | 38 |
| 4.2.3 | 再就业辅助机制                | 39 |
| 4.2.4 | 社会保险关系接续               | 40 |
| 4.3   | 改制方案推广的保障措施            | 40 |
| 4.3.1 | 做好改制前的准备               | 40 |
| 4.3.2 | 做好政策落实和执行监督            | 41 |
| 4.3.3 | 兼顾行业领域和地区特点            | 42 |
| 4.3.4 | 点面结合循序推进               | 42 |
|       | 结 论                    | 44 |

参考文献..... 45

附录 A 访谈提纲 1..... 47

附录 B 访谈提纲 2..... 48

致 谢..... 49

大连理工大学学位论文版权使用授权书..... 50

## 1 绪论

### 1.1 研究背景与意义

#### 1.1.1 研究背景

事业单位是我国特有的一种社会组织，是国家为了社会公益目的建立的或利用国有资产举办的从事教育、科技、文化、卫生、体育和社会福利等公益事业的组织机构。在功能定位上事业单位有些类似国外的非盈利组织，但从其与政府的紧密关系看，还在性质上完全不同。目前，我国事业单位数量近 130 万个，事业单位从业人员近 3000 万人<sup>[1]</sup>。从组织数量和从业人员规模上看，事业单位已经成为国家的第二大法人组织。各类事业单位已经成为提供社会公共服务的主要部门，但随着我国社会公共服务需求量的迅速增加，事业单位发展缓慢，并存在着功能定位混乱、政事不分、机制僵硬、公共服务供给不足、质量和效率低下等多种问题，这些问题严重影响了我国公益服务事业的发展进程，不能满足广大人民群众의 公共需求，因此，加快推进事业单位的整体分类改革已经显现了其重要性和迫切性。

正是基于此社会背景，中共中央很早就针对事业单位的改革作出了部署，从上世纪 80 年代中期开始，我国事业单位改革工作在科研、卫生、教育、文艺等若干领域陆续展开，但并未提出进行分类改革的要求<sup>[2]</sup>。直到十六届三中、四中、五中全会重点提出了“加快推进国家事业单位分类改革工作”，中央及地方都积极开展分类改革的试点，主要做法是将从事生产经营活动具有盈利性质的事业单位进行改制，变为企业性质，将执行行政职能的事业单位并入行政机关。2011 年 3 月，国务院印发了事业单位分类改革的指导意见及相关配套文件，这些文件对分类推进事业单位改革进行了详细的规划，提出了具体的分类标准，按社会功能性质，将事业单位分为行政职能类、生产经营类和公益服务类三大类。改革的方向是：行政职能类单位，将其行政职能划入行政机关或整体转为行政机关；生产经营类单位，取消事业建制，转制为企业；公益服务类单位，保留事业建制，强化公共服务职能。今后，事业单位的属性将定位在提供公益服务方向，国家不再设立行政和生产经营性质的事业单位。2013 年，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》着重指出：从现在开始到 2020 年，要加快推进事业单位分类改革进程，建立规范的公益服务体系，发展公共服务社会购买机制，改变事业单位的行政管理体制，逐步取消教育、科研、医疗事业单位的行政级别，建立公益事业单位的法人制，推进经营类事业单位的转企改制。至此，我国事业单位分类改革已经成为国家最为重点推进的工作之一。其中，从事生产经营类活动单位的改革是事业

单位分类改革的重点，改革方向是逐步转制为企业，这势必带来大量的人员分流安置问题，这也是本文的研究内容。

国家提出事业单位分类改革以来，确定了改革的整体方向和框架，但相关政策一直未出台，直到 2011 年出台了事业单位分类改革的指导意见及相关配套文件，才对分类推进事业单位改革进行了比较具体的规划，并划分了大小细类。因此，在这之前各地方事业单位分类改革的进度是缓慢的，针对相关文件规定不明确的部分也是摸索着前进。但有些地方以典型单位为试点，率先推进经营类事业单位改革，改制实施部门与分流人员通过意见征询、有效协商，实现了单位与职工双方的互利共赢，推动了转制后企业和行业的发展。

在各地普遍开展经营类事业单位改制试点之际，辽宁省以文化经营类事业单位改革为起点，设立了辽宁省文化经营类事业单位改革试点城市，在沈阳、鞍山、营口等几个城市，打破事业资源按行政和级别配置的管理机制，推进跨区整合和资源共享，其中重点是以营口市为试点。营口市“三团”是文化系统下的三个差额拨款事业单位，分别是营口市歌舞团、京剧团、评剧团。“三团”长期依靠财政拨款，缺乏发展活力，处于勉强维持状态，不改制没有出路，在开展转企改制过程中进行人员分流安置是难点和重点。2009 年，营口市“三团”通过探索构建有利于企业搞活与人员妥善分流安置、谋求互利双赢的体制机制，率先在辽宁省推进并完成了文化领域经营类事业单位改制工作，为全省经营类事业单位分类改革开了一个好头。“三团”改制做法引起了辽宁省乃至全国的高度重视，曾多次在辽宁省推进文化经营类事业单位改制研讨会上进行经验交流，并得到全国多家媒体的广泛报道。“三团”改制的人员分流安置研究对于推进我国经营类事业单位分类改革具有重要意义。作为一个典型案例，我们有必要从它的基本情况、成功经验、缺点与不足、推广的可行性以及如何推广进行系统的研究，为经营类事业单位改制人员分流安置提供经验，推动事业单位分类改革的顺利进行。

### 1.1.2 理论意义

经营类事业单位改制一直是国内理论界研究的热点问题。经过了近 20 年的发展，改制已经成为了提高事业单位服务水平，拓宽事业单位市场服务范围，促进其与经济建设相结合的必要途径。面对社会对公益服务提出的大量需求，为改变我国公共服务事业发展相对滞后的状况，规范事业单位职能定位，提高公共服务资源适配性，高效发展公共服务效能，迫切的需要尽快推进事业单位的分类改革，理论界对它的研究也越来越多。但是目前，国内学术界针对经营类事业单位改制人员分流安置的专项研究比较少，大部分研究都作为事业单位改革相关研究的一个部分提出来，对于人员分流安置的系统研究

是比较少见的。而国外因为没有相对应我国事业单位的机构组织，因此关于此类机构的人员分流研究比较少。因我国的国情所决定，不同行业、不同地区间的事业单位改制人员分流安置不能一概而论，人员分流安置想得到妥善处理，并有利于经营类事业单位改制的顺利进行，就必须进行深入的专项研究，但目前国内外缺乏相关方面的研究。

本文将以营口市“三团”改制作为研究对象，通过典型案例的研究，以期对经营类事业单位改制人员分流安置从完善社会保障待遇接续、拓宽人员分流内外部渠道、分流安置辅助机制等几个方面进行系统分析，研究结论对我国国情下经营类事业单位改制人员分流安置的理论研究有一定贡献。

### 1.1.3 现实意义

通过研究“三团”转企改制人员分流安置，可对营口市乃至全国经营类事业单位改制人员分流安置提出建设性意见，对妥善安置分流人员、推动事业单位分类改革顺利进行有重要意义。

(1) 有利于完善营口市经营类事业单位改制人员分流安置办法。“三团”因在辽宁省率先成功改制，短期内妥善处理改制机制、财务、人员安置问题而备受关注。然而，营口市经营类事业单位如此大规模的转企改制也只是处于不断探索、实践阶段，没有形成统一的固定模式。通过本文的研究，将为营口市下一步完善经营类事业单位改制人员分流安置提供指导意见，推动营口市人员分流安置办法趋于完善。

(2) 有利于推动辽宁省、乃至全国经营类事业单位改制人员分流安置办法的成熟。通过本文的研究，将详细呈现营口市“三团”改制人员分流安置的主要做法、改制程序和发展现状，深入剖析“三团”改制人员分流安置的主要特点，针对本案例存在的不足之处，提出有针对性的推广措施和应注意问题，这将为未来辽宁省及全国其他地区推动经营类事业单位改制人员分流安置提供一个很好的范本，对推动事业单位分类改革有促进作用。

(3) 对促进我国事业单位分类改革的顺利进行有一定的借鉴意义。目前，事业单位分类改革已经成为我国最为重要推进的工作之一，中央要求 2020 年建立起规范系统的事业单位管理机制和公益事业服务体系。人员分流安置是事业单位分类改革的关键因素，人员分流安置的好坏决定着事业单位分类改革的成败。通过本文的研究，将从如何妥善安置分流人员更好的配合分类改革的有序推进提出意见和建议，这将有效促进事业单位分类改革的进程。

## 1.2 关键词阐释

### 1.2.1 经营类事业单位

从事生产经营活动的事业单位，是指所提供的产品或服务可以由市场配置资源、不承担公益服务职责的事业单位<sup>[3]</sup>。划分标准为：（1）主要从事生产经营活动，以营利为目的；（2）所提供的产品和服务不属于政府必须提供的公益服务范围；（3）所提供的产品和服务可以完全由市场配置资源。

本文研究的主要对象是经营类事业单位，因为事业单位分类改革的三大类改革中，行政职能类、公益服务类的改革都属于在原有体制内部的改革，只有经营类事业单位的改革是从体制内向体制外改革。本文认为后一类改制的难度要远远大于前两类，而人员分流安置问题将成为经营类事业单位转企改制的关键。

### 1.2.2 改制

本文所指改制是指在事业单位进行分类改革进程中，经营类事业单位取消事业建制，转为企业的改革过程。经营类事业单位按照有关规定进行资产清查、财务审计、资产评估，核实债权债务，界定和核实资产，由同级财政部门依法核定国家资本金。转制单位要按规定注销事业单位法人，核销事业编制，进行国有资产产权登记和工商登记，并依法与在职职工签订劳动合同，建立或接续社会保险关系。事业单位转企改制后，要按照现代企业制度要求，深化内部改革，转变管理机制，并依照政企分开、政资分开的原则，逐步与原行政主管部门脱钩，其国有资产管理除国家另有规定外，由履行国有资产出资人职责的机构负责<sup>[4]</sup>。

### 1.2.3 人员分流安置

在我国，人员分流安置的概念解释是指国企改制时针对富余人员依法建立规范劳动关系，原劳动关系解除以及经济补偿金支付，职工工作年限计算，各种社会保险关系接续等一系列劳动关系问题的处理<sup>[5]</sup>。

而本文所提出的人员分流安置，改制的主体不是国企而是经营类事业单位，所面临的人员分流安置问题与国企改制有相同之处，可以借鉴国企改制的相应做法，但是由于改制主体的特殊性，除涉及到上述劳动关系问题之外，还涉及编制、财政补助等特殊问题，需要进行深入的探索和研究，这也是事业单位分类改革推进的难点工作之一。

### 1.3 国内外文献综述

#### 1.3.1 国外的研究现状

国外没有相对应于我国事业单位的机构组织，因此对这方面的研究比较少，但关于组织变革及组织变革中的人力资源管理方面的研究是较丰富的，相关的理论及研究可以为我们应用和借鉴。

组织变革理论提出，任何机制体制再完善的组织在经历了一定运行周期后，为适应外部环境变化都需要进行变革。Armenakis 和 Bedeian 指出实际上每一次的组织变革都具有着区别于其他的独特性，但所有组织变革中均存在四种基本因素，可以作为学者们研究切入的重点。这四种因素分别为：变革情境，变革过程，变革内容与变革结果<sup>[6]</sup>。这四种因素是站在组织变革过程中的组织视角提出的，学者们认为这四种因素直接影响着在变革过程中员工对于组织变革的态度，从而影响了组织变革的整体进程和结果。

然而，从变革参与者角度而言，这种变革被认为是员工对组织概念的新看法，是对未来发展形势的新判断，以及对自身职业发展与前景的新解读<sup>[7]</sup>。变革参与者对组织变革所持有的态度不能表述为简单的积极或消极的反应，而是包含了对组织变革的必要性、给个人所带来的未知影响、组织变革的结果以及是否愿意支持或阻碍变革的行为意向等。

关于组织变革与人力资源管理的关系，Burke 总结了一个组织变革层级问题的研究框架，其研究框架的一个基本的假设是组织层面的变革活动决定了团队和个体层面的方向和内容。Burke 指出个体层面的变革是所有变革的最为接近实践的一个层次，组织的变革最终还是通过个人行为的人与人之间的关系变化进行实质的转变的。团队在组织变革中的角色则是：（1）组织和个人之间的界面；（2）基本的社会关系和对个人雇员的支撑；（3）决定员工对组织实体的感知<sup>[8]</sup>。

组织变革往往被看做是一种行动，组织变革本身往往不是最终目的，而是追寻一种终极状态<sup>[9]</sup>。而这种状态是指组织的愿景和使命，具体表现为长期的战略目标。人力资源管理实践活动本质上也是一种行动，行动的目的在于在组织内的“个人层面”开发出战略需求的员工角色行为，应该受到战略的控制<sup>[10]</sup>。组织变革与人力资源管理的关系依靠组织宏观规划联系在一起，人力资源管理政策作为组织变革的重要手段，共同为组织战略服务。

#### 1.3.2 国内的研究现状

国内关于经营类事业单位改制人员分流安置的专项研究比较少，但我国近年来有着大量的关于事业单位分类改革、经营类事业单位转企改制、事业单位实行聘用制人员安

置问题的研究,在这些研究中都零零散散的涉及到了事业单位人员分流安置的渠道、对策及成本等相关问题。

### (1) 人员分流安置渠道的研究

目前,国内的研究主要集中在探索人员分流安置渠道方面,刘霞在《事业单位富余人员分流安置问题研究》中总结出几种主要的分流渠道:提前退休,提前内退,转岗分流,自谋职业,培训进修,开辟新岗位<sup>[11]</sup>。翟晓兰在《政府机构改革中人员分流的举措》中指出前几次政府机构改革中人员分流的途径是:①充实部门所属企事业单位;②选拔专业技术骨干到国有企业;③提倡进入社会中介机构工作;④提倡自主创办企业、公共服务事业、到民办企业工作;⑤鼓励年轻工作者进行学历深造和专项培训;⑥允许达到国家规定条件人员办理退休和离岗<sup>[12]</sup>。李强在《试析从事生产经营活动事业单位改革》中指出从事生产经营类事业单位改革人员安置具体来讲,可参照政府机构改革人员分流做法,对于符合一定条件的在编人员,履行规定程序后,可实行提前退休;对于改制为国有企业的单位,改制后的单位有义务与职工规范劳动关系,签订劳动合同;对于改制为民营企业的,则可综合运用政府扶持、奖励政策等方法,使其优先录用原单位分流人员;对于部分特殊情况人员,可要求企业作为任务尽量接收<sup>[13]</sup>。这些分流渠道的提出虽然在说法上不尽相同,但在实质上是大同小异的,大部分的研究主要是侧重探索内部分流的途径,对外部分流途径的研究较少。

### (2) 人员分流安置对策的研究

关于人员分流安置对策的研究,学者们主要是从完善社会保障待遇、拓宽安置途径、用人机制的研究、思想工作研究几方面开展的。

一、完善社会保障待遇研究。经营类事业单位改制人员分流安置的妥善推进,极其重要的一点是要建立起完善的社会保障制度,它能够缓解改制带来的抵制情绪及人员波动。胥玮认为只有建立起社会统筹的完善的社会保障制度,解决人们对于改制后相关待遇变化的顾虑,才能真正做好人员的分流安置,保证人员出的去,合理进出,才能实现人力资源的市场配置<sup>[14]</sup>。黄南珊和庄春梅认为在分流安置政策上应体现对分流人员的关怀和照顾,特别是对解除劳动关系的人员,要按相应标准和国家规定做好经济补偿<sup>[15]</sup>。黄元宰认为单位改制以后,企业应及时与职工签订劳动合同,建立规范劳动关系,并按照国家的相关规定缴纳养老、医疗、失业、工伤及生育保险,将职工纳入到企业管理形态下的社会保障体系<sup>[16]</sup>。易丽丽认为从宏观大方向角度看,应推动公务员及参公事业单位养老保险制度的建立,统筹公务员、事业单位、企业人员退休金,逐步缩小其差距,消除人员改革顾虑<sup>[17]</sup>。

二、拓宽安置途径研究。陈根增和吕传文对于人员的分流安置对策进行了系统的研究,指出要把事业单位分流人员安置与国家经济和社会发展战略及再就业工作结合起来,并针对如何拓宽安置途径,从战略对策、宏观对策、具体对策的不同高度进行了详细的分析<sup>[18]</sup>。林赞认为应该在更为广阔的空间考虑人员分流安置的问题,意思是在全社会、整体市场的范围内合理人力资源配置,填补社会需求空白,从而更能促进社会生产力的发展<sup>[19]</sup>。

三、用人机制的研究。申兆亮、郭洪波认为在人员的管理机制上要改变过去封闭管理、身份管理的体制,建立岗位管理、职能管理的科学体制,具体体现在灵活的聘任制度方面,从而形成能上能下、能出能进的灵活机制<sup>[20]</sup>。张磊认为在对外方面要采取公开招聘,建立规范的、公平的入口,拓宽选人用人的视野,在更广阔的人才市场选拔并填补企业所需要的人才核心竞争力<sup>[21]</sup>。袁淑玉、萧鸣政认为在岗位安置时要采用竞聘上岗,不但要成立竞聘上岗的规范组织,还要对除高层管理者之外的所有中层管理者和其他员工实行公开竞聘、择优上岗,加强监督机制建设,提高岗位聘用的透明度<sup>[22]</sup>。连慧认为依据马斯洛需求层次理论的研究,要留住优秀员工,防止人才流失,应建立激励性的薪酬制度,在竞争、经济、激励的原则下合理薪酬模式和薪酬结构<sup>[23]</sup>。

四、思想工作研究。思想政治工作是党事业的生命线,在常规工作中如此,在变革阶段尤其重要<sup>[24]</sup>。罗重谱研究指出,历史以来,因事业单位实际上是我国第二行政机关,其组织结构、管理机制、工作运转与行政单位基本相似。事业单位被人视为“铁饭碗”,这与长期以来我国的社会评价及大众的心理认识有关,如何从根本上转变员工的固有思维是改制领导者和实施者必须思考的问题,因为这直接关系到改革可能面临的阻力<sup>[25]</sup>。林其密认为,在改制中要加强政策宣传,让被改制者意识到自己的改革主体地位、使其客观地看待改革现实和困境,从而降低不合理预期,缩小被改制者目标与现实之间的落差,避免由于盲目比较而产生的对改制的恐惧<sup>[26]</sup>。

### (3) 人员分流安置成本的研究

国内关于人员分流安置成本的研究,主要是从改革成本的理论研究、按照单位性质划分的成本研究、按照成本性质划分的成本研究几个视角开展的。

一、改革成本的理论研究。孟秀丽和聂婷研究指出,“成本”概念是从经济学范畴引用来的,是指开展一项投资项目所耗费的实有资源的总和。但是,事业单位改制成本却不能简单的用经济学概念来解释,它是属于社会成本的范畴。她们认为“诱致、渐进”的改革范式将成为我国事业单位改革的主要方式,这种改革的成本构成可分为:惯性成本;实施成本;摩擦成本<sup>[27]</sup>。

二、按单位性质划分的成本研究。刘霞的研究认为事业单位改制的分流安置成本从浅层次的定性分析视角,可主要划分为单位性质财政全额拨款类、差额拨款类和自收自支类。全额拨款类事业单位的人员分流安置成本主要依靠国家财政负担。差额补贴类事业单位的分流安置成本由单位和国家共同负担,国家资助比例一般约为30%~70%不等。自收自支类事业单位的分流安置成本主要由改制单位承担。从分流安置成本经费总量上看,各类单位改制过程中国家承担了大部分,由改制单位承担的成本还是小份额的。

三、按成本性质划分的成本研究。彭华研究认为按照成本性质,分流成本可以划分为经济成本和社会成本。经济成本是制度转型支出的费用。事业单位改革中的经济成本主要是指单位改制分流安置人员所需要的经济补偿金、历史债务、社会保障待遇接续所花费的成本,是可以用货币衡量的改革成本,这种成本的付出能够有效地解决改制所带来的职工上访问题、过激行为等社会政治风险,保障改制的顺利推进。社会成本是体制改革所引起的社会关系重新架构与社会秩序变化带来的社会风险。事业单位改革后,公共服务制度转型,制度上的社会保障、福利及地位都将失去,被分流人员失去岗位与职位会造成经济上的牺牲、损失,生活上的辛苦、困窘和心理上的负担、痛苦,它也造成因为岗位竞争而形成的人际关系冲突紧张以及各种社会紧张局势,包括犯罪、暴力行为和自杀。社会成本分担既在于为改革创造良好的社会环境,也是改革达到“帕累托最优”的目的<sup>[28]</sup>。

### 1.3.3 国内外研究小结

首先,国外学术界将组织变革、人力资源管理政策分别进行研究,后又通过两者之间的联系结合起来,主要从组织的战略目标对人力资源政策的影响以及人力资源如何配置才能为组织战略服务视角进行研究,理论性、系统性较强,但对于组织变革中人员如何分流的相关研究较少,且研究的目标主要为企业组织。

其次,国内的研究主要针对事业单位改革、行政机关改革中富余人员、未聘人员的分流安置进行,研究的针对性较强,但研究方向比较分散,缺乏对人员分流安置对策的整体性研究。

## 1.4 论文的主要内容和思路框架

### 1.4.1 主要研究内容

本文结合实际工作中发现的新情况、新问题,通过研究营口市经营类事业单位的基本情况,营口市“三团”改制人员分流安置的程序、典型经验和“三团”改制人员分流

安置办法推广的可行性分析、安置后续存在的问题等内容，重点解决营口市经营类事业单位改革人员分流安置办法如何完善和怎样在全国类似经营类事业单位推广等问题。本文研究主要包括以下内容：

首先，对经营类事业单位、改制、人员分流安置三个关键词汇进行详细阐释，从国外、国内两方面，通过对组织变革及组织变革中的人力资源管理研究，人员分流安置渠道、对策、成本的研究来进行文献综述。

其次，从我国经营类事业单位改革的历程、主要内容、政策变化说明经营类事业单位改制的沿革；从营口市“三团”改制前的背景、人员结构、经营状况、内外部问题分析等方面说明改制前的基本情况；说明“三团”改制人员分流安置的主要做法、改制程序和改制后至今的发展情况。

再次，从“三团”改制的操作性、可行性、政策的全面性、改制人员的态度与认可程度说明“三团”改制人员分流安置方案的特点；从丰富社区的文化建设、规范社会保险缴纳行为、增强人员激励效应、促进人才合理流动方面说明营口市“三团”改制人员分流安置的意义；从人员编制与工资标准问题、补偿不到位问题说明“三团”改制存在的问题。

最后，从营口市“三团”改制人员分流安置方案推广的条件、推广的路径、实施的效益等进行了此方案推广的可行性分析；从内部渠道解决、开放性就业、再就业辅助机制、社会保险关系接续方面提出完善人员分流安置方法的建议；提出了“三团”改制方案推广的保障措施。

#### 1.4.2 研究方法和技术路线

在研究过程中，不同研究阶段采用了不同的方式方法。

(1) 文献分析法。在研究之初，主要是通过文献分析法，了解国内外事业单位改制人员分流安置研究的现状、我国事业单位分类改革人员分流安置的开展情况以及营口市经营类事业单位改制人员分流安置工作开展的基本情况。

(2) 调查研究法。在论文研究的中期阶段，主要采用调查研究方法，了解营口市“三团”改制人员分流安置方案的具体措施、改革后续的发展状况以及改制的积极效应。通过对相关人员的访谈搜集了论文研究需要的一手材料。首先，通过对宣传部、文化局主管改制工作的处级领导2人、科级领导4人、办事人员10人的访谈，掌握了人员分流安置工作的具体安排、进度、执行落实情况。通过对“三团”改制相关人员的访谈，其中包括领导层6人、留在演艺公司的演职人员10人、转岗到社区的人员10人，还走访了部分办理退休的5人，了解到改制之初他们的态度，遇到的难题，解决的办法，改

制之后的相关政策落实情况,改制转岗后新公司的发展情况以及分流至其他渠道人员的后续情况。在财政局、人事局工作人员的帮助下,搜集了“三团”改制前后的收入、拨款和人事编制数据。

(3) 案例研究法。论文研究整体主要采取了案例研究的方法,对营口市“三团”改制人员分流安置方案存在的问题进行分析,通过深入分析提出了推广“三团”改制人员分流安置做法的意见和建议。

本文的技术路线如图 1.1 所示。

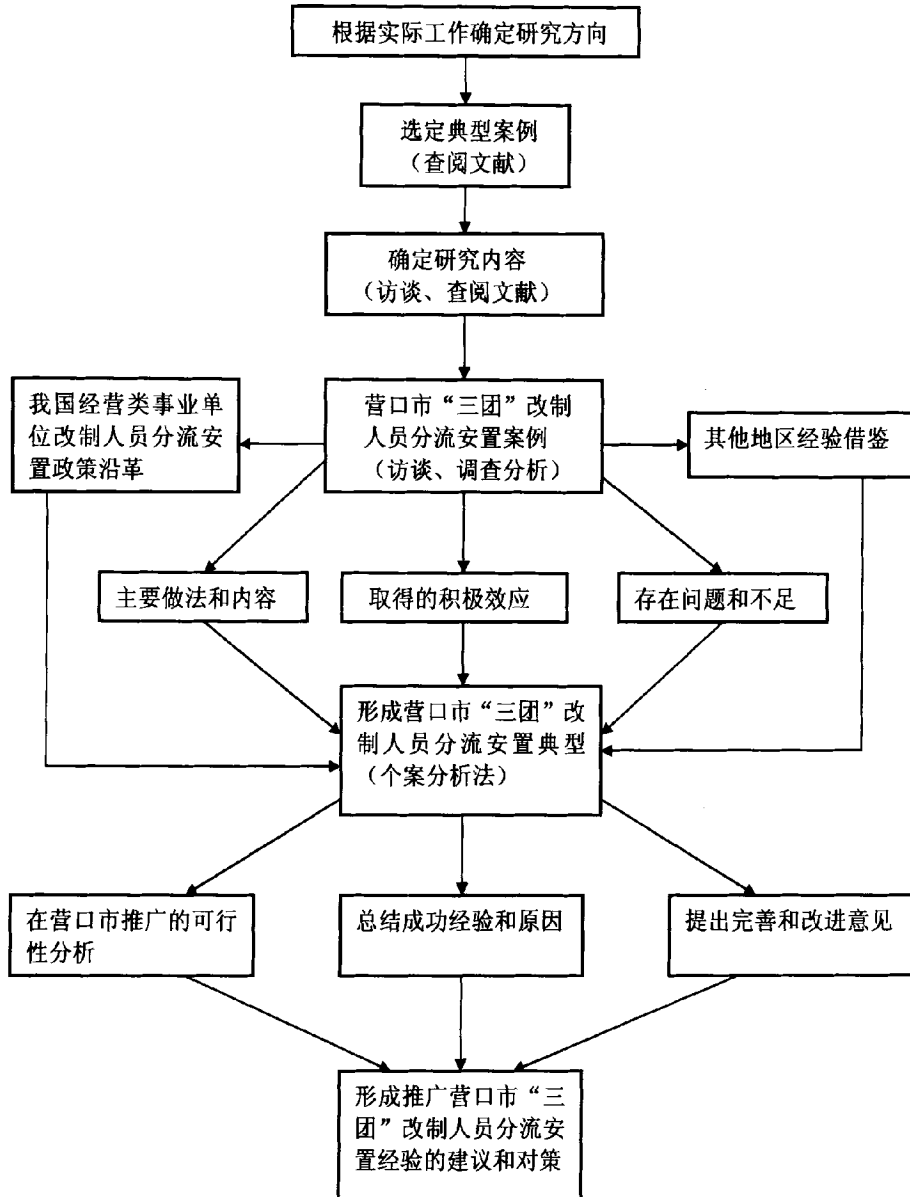


图 1.1 本文技术路线图

Fig. 1.1 Technology Roadmap Employed in This Paper

## 2 营口市“三团”改制案例概述

### 2.1 我国经营类事业单位改制人员分流安置制度沿革

#### 2.1.1 国家事业单位改制人员分流安置政策沿革

改革开放以来的经营类事业单位改制人员分流安置制度，如表 2.1 所示，从上世纪 80 年代中期开始由政府以政策形式，自上而下，分领域开展事业单位改革，人员分流安置政策的发展是随着事业单位改革政策的进程逐步推进的，主要分为以下几个阶段：

(1) 从十一届三中全会时期到 1992 年的十四大。这一阶段国家恢复社会事业，适当下放事业单位管理权，1985 年中央下发了《关于科学技术体制改革的决定》，以此为标志事业单位改革在科研、教育、卫生、文化领域陆续展开。人员分流安置的相关政策在各领域改革中都涉及一部分，但零散而不全面。

(2) 1992 年党十四大至 2002 年党十六大。这阶段，国家正式提出事业单位分类进行改革。1995 年，中央编委办发布《关于地方机构改革实施中若干问题的意见》，第一次真正意义上提出事业单位改制的人员分流安置问题，提出拓宽分流渠道，多层次、多渠道的妥善做好分流安置相关工作。相关领域的协同改革也对此项工作的推进起到了促进作用，如社会保障待遇接续、再就业、离退休职工退休金支付等方面都进行了更为详细的规范。

(3) 2002 年党的十六大至今。十七届二中全会明确提出对事业单位分三类进行改革，生产经营类事业单位，要逐步取消事业建制，转为企业。2008 年国务院开始在山西、上海、浙江等省市进行改革试点。2011 年中共中央、国务院出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》以及 9 个配套文件。至此，我国上下开始全力推进事业单位分类改革，经营类事业单位转企改制计划到 2020 年全面完成，人员分流安置工作已经成为改革的重点和难点，中央各项、各领域改革对人员分流安置工作的规范进一步详细和全面，个别地区摸索着前进，根据地区特殊性也出台了相应的人员分流安置办法。

表 2.1 改革开放以来我国经营类事业单位改制人员分流安置制度沿革

Tab. 2.1 The Evolution of the Shunt Placement Transfer of Personnel in Reformed Business Public Institutions Since China's Reform and Opening-up to Outside World

| 政策沿革阶段 | 时间                 | 出台政策                          | 相关内容、意义及作用                                                                                                 |
|--------|--------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第一阶段   | 1985 年 3 月<br>13 日 | 《关于科学技术体制改革的决定》               | 从人员流动方面作出若干新政策，试行专技人员岗位聘任制，允许兼职，并取得相应收入，第一次从事业单位改革的角度提出了促进人才的合理流动。                                         |
|        | 1985 年 4 月<br>25 日 | 《关于卫生工作改革若干政策问题的报告的通知》        | 提出了浮动工资制度，实行独立核算，自负盈亏，按劳分配的制度，工资、奖金可按规定根据服务好坏实行上下浮动。                                                       |
|        | 1988 年 9 月<br>6 日  | 《关于加快和深化艺术表演团体体制改革的意见》        | 首次提出实行聘任合同制，逐步建立社会保险制度，实行固定和浮动相结合的工资制度。文化事业单位的改革对人员分流管理规划更为详细和全面。                                          |
| 第二阶段   | 1995 年 2 月<br>27 日 | 《关于地方机构改革实施中若干问题的意见》          | 这是我国第一次真正意义上提出人员分流安置问题，提出拓宽人员分流渠道，多层次、多渠道的安排富余人员。必须做好思想政治劝导，要把妥善安置和人才合理流动协调推进。                             |
|        | 1996 年 7 月<br>8 日  | 《中央机构编制委员会关于事业单位改革若干问题的意见》    | 这是我国关于事业单位改革出台的首个专门文件，标志着事业单位分类改革的正式提出。意见重点指出改革涉及上千万职工切身利益，要深入调查研究，提出切实可行的措施。进一步明确了改革过程中人员分流安置问题的重要性。      |
|        | 1999 年 4 月<br>9 日  | 《地质勘查队伍管理体制体制改革方案》            | 对分流人员社会保障待遇接续、再就业、离退休职工退休金支付等方面进行了详细的规定，进一步强调了在保持稳定的前提下积极推进改革。                                             |
|        | 2000 年 5 月<br>29 日 | 《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制的意见》 | 对人员优先安排、安置费用及社会保障费用解决渠道、下岗人员基本生活和再就业问题进一步规范，至此，我国事业单位改制人员分流安置政策更为详细和全面。                                    |
| 第三阶段   | 2006 年 1 月<br>12 日 | 《关于深化文化体制改革的若干意见》             | 明确提出要完善相关配套制度政策，使改制与劳动、人事、分配、社会保障等各方面的政策变更相衔接。对促进国家级人员分流安置政策的出台具有重要意义。此期间，文化事业单位改革全面深入推进，成为事业单位改革的一个亮点和模板。 |
|        | 2008 年 3 月<br>4 日  | 《关于深化行政管理体制改革的意见》             | 首次提出对事业单位分三类进行改革，生产经营类单位，要取消事业建制，变为企业，推进事业单位养老保险制度和人事制度改革。这就将经营类单位改革作为单独一类开展，而人员分流安置工作将成为此类改革的重点。          |

| 政策沿革阶段 | 时间          | 出台政策                        | 相关内容、意义及作用                                                                                                       |
|--------|-------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |             |                             | 将人员分流安置作为一个专项工作提出，明确了                                                                                            |
|        | 2008年10月12日 | 《文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业的规定》  | 相应配套措施。据统计，为顺利推进事业单位改革，从2003年到2009年，我国共出台了25个配套文件，规范了转制期间国有资产管理、社会保障接续、人员分流安置等多个方面的配套措施，为实现平稳过渡提供政策保障。           |
|        | 2011年3月23日  | 《关于分类推进事业单位改革的指导意见》以及9个配套文件 | 全面推进事业单位分类改革，是事业单位分类改革里程碑的事件。配套文件之一是《关于分类推进事业单位改革中从事生产经营活动事业单位转制为企业的若干规定》，作为重要部分推进。人员分流安置工作是重点和难点，全国性质的专门文件呼之欲出。 |
|        | 2013年11月12日 | 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》     | 事业单位分类改革已经成为国家最为重点推进的工作之一。加快事业单位分类改革，建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。再一次提出改革的关键性和迫切性。                           |

2.1.2 其他地区的借鉴

(1) 深圳市事业单位改制人员分流安置做法

一是依据政策办理退休、提前退休和退职。二是工作年限满30年，或者男年满53周岁、女年满48周岁（女工人满45周岁）且工作年限满20年，本人提出申请，允许提前退休。三是凡自行申请辞职自谋职业的，给予一次性经济补偿金，标准按照在本单位工作满1年，给予1个月本人工资，不满1年按1年计算。四是其他人员由新建企业全部接收，签订劳动合同，实行企业管理。五是未按上述渠道分流，且无正当理由拒绝组织安排工作及拒绝转岗的，办理辞退，发放辞退费。人员分流安置费用（包括一次性经济补偿金和辞退费）由改制单位负责，难以承担的由新建企业解决。

(2) 河南省事业单位改制人员分流安置做法

一是达到退休年龄的办理正常退休。二是工作年限满20年且距退休不足5年，或工作年限满30年的可以提出提前退休申请。提前1年以上退休的，增加一个档次职务工资，按事业单位标准核定养老金，在达到法定退休年龄之前应缴纳的养老保险费和应发放的养老金，由转制单位净资产负担，单位无力负担的，由财政解决。三是自愿辞职人员，发放一次性经济补偿金，标准按在本单位工作年限，满1年发放本人1个月平均

工资，不足1年按1年发放。经济补偿金一次性发放，由事业经费解决，没有事业经费的，由改制企业列支。四是新企业与改制人员签订劳动合同，按企业管理，对原省级以上劳动模范、国家政策性安置人员应优先签订合同。与在原单位连续工作满10年人员、距退休不足10年人员和首次安置的军队转业人员，原则上签订无固定期限劳动合同。五是改制后人员参加社会基本养老保险，改制前未缴纳保险的视同缴费年限，改制前缴纳保险的并入个人账户。改制前参照执行公务员医疗补助待遇的离退休人员，所需经费仍由财政负担，在职人员由企业建立补充医疗保险解决。改制前参加失业保险并缴足保费的，改制后可按规定领取失业金并享受相应失业待遇；改制前未参加失业保险的，需补办失业保险手续，补缴保费，再享受相应失业待遇。改制前参加工伤保险的，及时办理变更手续，未参加工伤保险的按规定办理参保手续。

### （3）海口市事业单位改制人员分流安置做法

一是到达法定年龄的可按政策办理退休、退职。二是距法定退休年龄不满3年的办理提前离岗，离岗期间工龄可连续计算，工资和福利待遇不变，随国家规定晋升工资。三是不足5年且工作年限满20年的干部或工作年限满30年的工作人员办理提前退养，期间工龄连续计算，按基本工资80%领取生活费，随国家规定晋升档案工资，调整生活费。四是在规定期限，本人可申请辞职自谋职业。连续工龄10年以上，一次性发给本人3年基本工资标准的退职金；连续工龄5年以上10年以下的，一次性发给本人2年基本工资标准的退职金；连续工龄5年以下的，一次性发给本人1年基本工资标准的退职金。五是在事业单位设置辅助性岗位，适当安排，工资视岗位定。不能安排岗位的可待岗2年，期间按本人工资标准70%发放生活费，待岗期满后不能安排岗位的解除人事劳动关系。

## 2.2 营口市“三团”改制前基本情况

### 2.2.1 改制背景

#### （1）营口市经营类事业单位改制的历程

营口市经营类事业单位的改制是随着上世纪八十年代国家事业单位改制同时推进的，国家是从科技、文化、卫生等几个领域先开始的，营口市也是如此。但从改制人员分流安置的政策来看，确实在早期不很完善，对分流人员的安置保障工作做的也比较简单，基本上的方法是：单位建制转企，取消人员事业编制，大部分直接分流到社会，自谋职业，发放一定标准的经济补偿金。但当时确实造成了这部分人下岗失业，社会保险接续不畅等一系列问题。经过深入调查，我们搜集到上世纪九十年代改制至今营口市经营类事业单位转企改制的一些数据，能够看出一个基本的概况，根据现在国家事业单位

分类改革的职能小类划分，可清晰地了解到改制单位的领域分布，并能够看到这些改制单位转企前后离退休人员的数量，见表 2.2。

表 2.2                   营口市市直经营类事业单位改制情况表  
Tab. 2.2   The Reform Table of Yingkou Public Institutions Directly under the Municipal

| 类别            | 职能任务                                                             | 90<br>年代 | 2000年<br>-2008年 | 2009<br>年-至<br>今 | 单位<br>总数 | 离休<br>人数 | 退休<br>人数 |
|---------------|------------------------------------------------------------------|----------|-----------------|------------------|----------|----------|----------|
| 从事生产经营活动的事业单位 | (1) 技术开发类科研，工程勘察设计等。                                             | 4        | 3               | 3                | 10       | 1        | 187      |
|               | (2) 演出中介服务，非时政类报刊出版，经营性出版，一般文艺院团，影视音像制作，新闻媒体的发行、印刷、广告、传输等经营性部分等。 | 6        | 8               | 4                | 18       | 21       | 413      |
|               | (3) 经济鉴证类服务，咨询服务、评估鉴定，社会中介服务等。                                   | 5        | 2               | 0                | 7        | 6        | 306      |
|               | (4) 宾馆，招待所，接待服务站，客车站，一般培训服务等。                                    | 2        | 1               | 0                | 3        | 2        | 63       |
|               | (5) 设备维修、房屋修缮、物业管理、物资供应等。                                        | 9        | 10              | 3                | 22       | 29       | 938      |
|               | (6) 经营性农（林）场，一般性农（畜）种场、试验场、示范场等。                                 | 0        | 1               | 0                | 1        | 0        | 9        |
| 合计            |                                                                  | 26 个     | 25 个            | 10 个             | 61 个     | 59 人     | 1916 人   |

同时依据表 2.2 分类，可以看出 90 年代经营类事业单位改制早期、2000 年以后至 2008 年改制中期、2009 年以后全国推进经营类事业单位改制及“三团”试点之后各阶段的改制单位类别分布，见图 2.1。

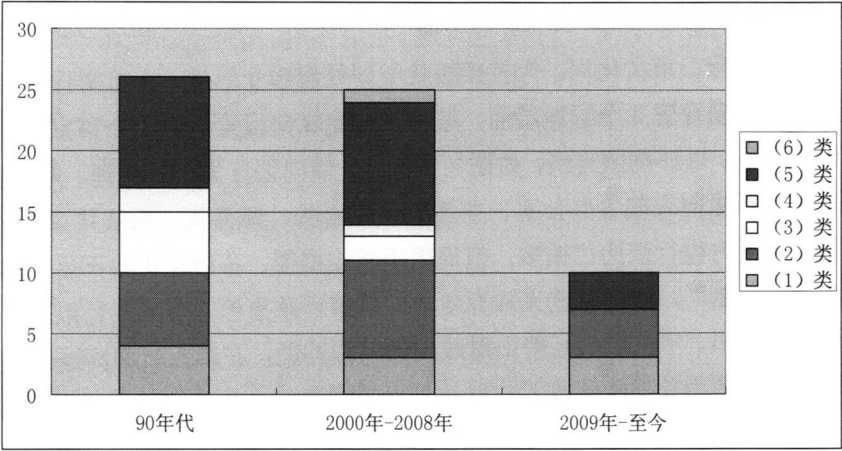


图 2.1 营口市经营类事业单位改制时间分布图

Fig2.1 Time Distribution of the Reform of Yingkou Public Institutions Directly under the Municipal

另外，至 2013 年底营口市现有事业单位及从业人员数量如下。教育业：各类学校 749 所（含幼儿园），教职员工 2.46 万人。科技业：技术研究中心及实验室 20 个，从事科技活动人员 0.74 万人。文化业：文化馆、艺术馆、博物馆等艺术场馆共 18 个。医疗业：各类卫生机构（不含诊所等）306 个，卫生技术人员 10622 人。体育业：大型体育场馆单位 3 个。未来，随着事业单位改革的深入推进，这些单位将根据具体的职能被重新划分类别，纯公益性质的可保留事业属性，从事经营活动的要进行转企改制，在这种改制的大背景下，数量巨大的事业单位工作人员要参与改制，人员分流安置工作将受到社会的广泛关注，成为改制的焦点和难点。

（2）“三团”改制背景

全国的事业单位改革是以文化类事业单位改革为起点领域，各地文化经营类事业单位改革纷纷推进，2009 年 7 月，辽宁省文化体制改革领导小组确定营口市为辽宁省文化体制改革试点市。营口市将改革试点作为经营类事业单位改革的探索，并以此推动文化市场发展繁荣，提高城市软竞争力，改制进程重点工作放在抓住制约改革的关键矛盾和问题，积极探索创新人员分流安置办法，计划用半年时间完成整体改制，实现经营类事业单位转企的平稳过渡。营口市文化体制改革的主要部分是“三团”改制，目标是撤销京剧团、评剧团、歌舞团的事业单位建制，组建营口市艺术剧院有限责任公司。

2.2.2 改制前组织架构及人员结构

“三团”隶属于营口市文化局，为差额拨款类副处级事业单位，人员实行事业编制管理。按业务需要横向设置 3 个管理层面，按管理职能纵向设置 4 至 8 个科室，形成了纵横交错的组织架构。以评剧团为例，如图 2.2 所示，横向划分为院办管理、业务管理、艺术团队三个层面，纵向有院务办公室、业务科、演出队、舞美队、乐队共 5 个科室。通过访谈发现，剧团内设行政岗位偏多，但局限于组织框架，各岗位指数不足，部分演员是行政技术“双轨制”，致使有些人放弃专业，从事行政事务，既降低行政效率，也影响了艺术创作和演出。“三团”经费由财政支付定额补助，在职人员和离退休人员工资福利、单位运转经费由单位经营收入与财政补助共同负担，单位收入不上缴财政。

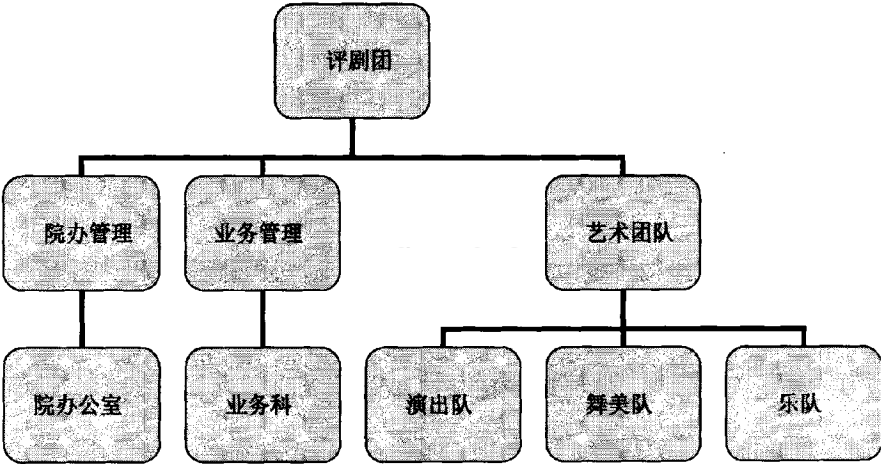


图 2.2 评剧团改制前组织架构图

Fig 2.2 The Organization Chart of Yingkou Pingju Opera Troupe before Reform

据统计，如图 2.3 所示，“三团”改制前实有人数 179 人，其中管理人员 28 人，占 16%；专业技术人员 151，占 84%。专业技术人员 151 人中，正高职称 3 人，占 2%；副高职称 35 人，占 23%；中级职称 63 人，占 42%；初级职称 39 人，占 26%；员级 11 人，占 7%。离退休人员 126 人，与在职人员 179 人相比较，基本达到 2: 3，离退休人员占有较大比重。“三团”改制前有导演、编剧、作曲、舞台设计人员等主创人员共 32 人，占专业技术人员的 21%，艺术创作人员比较匮乏，现有的也局限于资历尚浅、水平有限的青年技术人员与临近退休的人员，不能够支持剧团的发展。

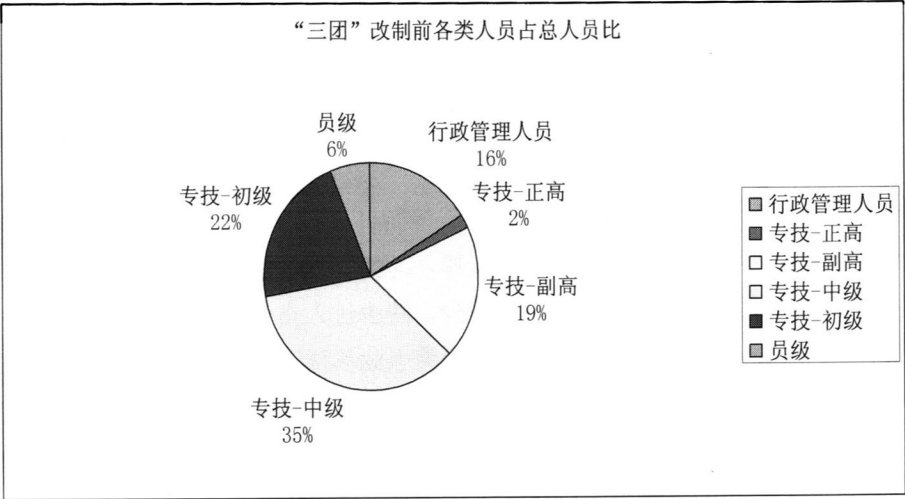


图 2.3 “三团”改制前各类人员占总人员比  
Fig2.3 The Staff Ratio of The Three Art Groups before Reform

2.2.3 改制前经营状况

营口市地处辽宁省南部，经济发展属于全省中等水平，营口市文化市场形成较早，尤其是京剧、评剧类市场八十年代初十分繁荣，文化演出市场比较成熟，群众文化消费观念强、固定文艺演出场所多，经常在北京演出，京剧文化发展在全国都属前列。但九十年代后，由于“三团”管理机制死板不灵活，大部分的演出任务都是由政府直接分配的，每年的财政定额补助和经营收入难以保障自身生存发展，单位财力不能满足新剧创作需求，优秀节目难以推陈出新，已经开始不能适应市场的竞争需求，经营收入也越来越少，主要依靠财政保障支撑。据统计，2006 年至 2008 年“三团”财政定额拨款为每年 459 万元，改制前“三团”演出收入 2006 年约为 54 万元，2007 年约为 43 万元，2008 年“三团”总收入仅为 34.4 万元，以每年 20%幅度递减，事业收入状况极差，财政拨款占主导地位。一场演出，主演演员的化妆卸妆就要耗时 4 个小时，但仅能得到 10 元的演出补贴，月工资只有 1300 元左右，演职人员工资偏低，收入与付出不成比例，演艺人才纷纷流失。

2.2.4 改制所面临的内外部问题分析

(1) 内部问题及分析

### ①思想观念制约

营口市“三团”在改制之初，人员思想观念陈旧，改制人员对旧有事业体制有深厚感情，消极应对改革，心情复杂、彷徨，有误解和怨气，成群结队去局里、市里、部里上访，抵制改革。50岁的张某说：“我一辈子都在剧团工作，享受事业单位待遇，虽然工资不高，但还算稳定，让我在这个年龄下岗，我还能找到工作么？退休了退休金都会少很多，改制我坚决不同意。”30岁的李某说：“我刚毕业没几年，好不容易进入了事业单位，现在改制，不是耽误我一辈子么。”长期以来，“三团”已经适应了在党委政府的领导下运转，演出及发展主要由上级安排，习惯了由上级部门及财政的支持来维护人、财、物的配置，对文化市场竞争参与较少，缺少进入市场、独立发展、自负盈亏的勇气和能力。另外，从历史上营口市其他经营类事业单位改革的经验上看，由于当时改制政策的不完善，改制后，机构经费取消，投入减少，人员事业编制取消，工资福利待遇完全与财政脱钩，后续社会保障待遇接续不完善，所谓的改制对于人员分流来讲就属于下岗分流，除了少量的安置费用，几乎没有任何后续的保障与再就业安置政策，先改革者往往吃了亏，现实的改革结果背离了最初的目标，打击了改革者的积极性。因此，“三团”人员从领导层到演职人员对于改革都存有畏难情绪，不愿意改革，甚至对于改革是抵制的。

### ②管理机制僵硬

“三团”改制前主要的演出来自于政府的演出任务、节庆晚会，靠政府的支持度日，内部管理机制还一直停留在事业单位管理模式阶段，与现在繁荣发展的文化市场极不适应，深层次的管理僵硬问题依然存在。演职人员也必须跟团演出，很少参加其他部门单位、地区团体的交流演出。人员进入必须经过考试程序，专业特招情况较少，灵活用人机制没有建立，人才的合理流动比较滞后，整体人事制度还停留在“进也难，出也难”的阶段。演员平均每月只能拿到1300元左右的工资，一场演出补贴只有10元，收入分配活力不足，“干与不干一个样，干多干少一个样”，没有形成有效的竞争机制和激励机制。因此，演职人员都存有捧着“铁饭碗”的思想，缺乏业务学习创新和参与市场竞争的意识。

### ③改制基础薄弱

“三团”转企改制的基础比较薄弱。因“三团”的事业建制属性，历史以来都是由政府投入为主，而未完全进入市场环境，存在部分缺口和欠账，在改制基础上存在若干问题。首先，收入以财政补助为主，自主经营收入较少，其他投入渠道几乎没有，没有形成多渠道长期稳定的经费来源。其次，由于经费紧张，还存在部分历史欠账，原歌舞

团所欠养老保险和失业保险金共 82 万元，长期拖欠，账户没有做实。再次，支出主要满足人员经费及部门基本运转，业务支出及艺术创作创新支出较少，部门经费缺口与艺术生产需求矛盾凸显，缺乏发展后劲。“三团”整体排练场地比较陈旧，基本都为上世纪七八十年代建设，演出排练条件、道具、服装都急需改善。改制前状况已经难于维持生存，改制后推向市场也存在较大风险。

#### ④人才面临瓶颈

上世纪八十年代，营口文化市场发展是比较繁荣的，尤其是京剧、评剧等民族文艺类别，营口剧团表演曾一度红遍北京。营口市为发展文艺特色，十分重视文艺人才队伍的建设，建立了专门培养戏曲人才的专业学校，培养了一批享誉国内的演艺人才，大力支持文艺人才就业及与艺术团体的对接，鼓励文艺类事业单位的兴建与发展。但是，由于改革开放后“三团”发展没有跟上社会文化大发展的步伐，还停留在政府支持的摇篮保护下，很少在艺术领域有所突破，院团的发展没有核心竞争力的支撑，导致优秀演职人员流失严重，这使得文艺人才的数量、质量、结构都不能支撑“三团”的发展需要。改制前，“三团”共有演职人员 151 人，从优秀人才数量上看，获得过国家级大奖的只有 5 人，创新型人才更是凤毛麟角，与社会对文化市场的扩大化需求极不相符。从人才素质上看，“三团”演员大多毕业于中专级院校，大学以上专业人员及学识渊博的文艺理论家几乎没有，制约了“三团”的高品质文艺水平提升。从人才结构上看，舞蹈演员、群体表演人员居多，单独表演人员缺乏，导演、编剧、作曲、舞美设计等创作人员缺乏，市场营销、文艺科技、艺术管理等复合性人才缺乏。人才的瓶颈大大制约了“三团”的生存与发展。

#### ⑤社会保障滞后

“三团”属于事业建制，在社会保障体系制度上与我国行政体系和企业体系都有不同。“三团”转企改制后，人员身份发生根本性改变，与企业职工相同，原本的事业单位待遇和福利全部取消，改制的过程参照了国企改制的相应策略，但实际上国企改制职工的社会保险政策实行的较早，社会保障待遇接续比较规范，而事业单位实行的是不同的社会保障体系，而且二者差距较大，所以在改制的具体操作过程中就使得事业单位职工改制后的社会保障待遇接续出现了难点。一方面，退休人员的退休年龄和工资核算在社保政策上并没有明确规定，同时，又不能适用行政机关的现行政策。另一方面，对于分流人员的经济补偿金既不能完全适用劳动合同法的规定，也无法比照国企改制的买断工龄费用，另外，费用的来源渠道在文化行政部门、财政部门 and 人事部门也很难达成共识。

#### (2) 外部问题及分析

### ①分流渠道狭窄

“三团”改制后，政府要负责所有演职人员的转岗分流工作，新成立的演艺公司只能择优聘用 1/3 的人员，其余的 2/3 人员既不能安排到其他事业单位，也不能直接下岗，文化局下属单位可自由调配的资源十分有限，人员分流的渠道相对狭窄，分流工作面临巨大的阻力。如何做好这部分人员的岗位安置是改革成败的关键，关系到改革的平稳过渡。

### ②保障政策制定滞后

经营类事业单位改制以来，国家陆续出台了相关配套改革政策，但这些配套政策并不全面，尤其是对于分流人员的社会保障接续的规定，全国并没有专门的指导性文件，各地方在改制中不断探索，但都各具特点，使得分流人员的后续保障落实难度很大，在保障标准、经费支付，办理核算方面都存在争议。随着改革的推进，在执行过程中又产生了很多新问题，需要人力资源和社会保障、财政、国资委、发改委等各部门协调配合，但由于各相关部门都有各自的法规和政策，分流人员的社会保障接续工作实际上比较难执行，所以配套政策的尽快出台以解决各方面衔接问题是政府亟待解决的问题。

### ③改革成本及稳定问题

经营类事业单位改制涉及到改制人员的切身利益，是社会的焦点问题，引起了社会的广泛关注。“三团”改制并不是仅仅影响了一些人、一个单位，一个系统，而是在整体的事业单位改制推进中起到了一个范式的作用，所引起的效应是一系列的。改革成功，经营类事业单位体制改革将在其影响下，逐步推进；改革失败，不仅会造成现有单位及人员的持续上访，影响稳定，更将付出无比巨大的改革成本，后续其他经营类事业单位改革将很难进行，相关改制人员会全力抵制改革，改革进度将面临停滞的局面。

## 2.3 营口市“三团”改制的实践

### 2.3.1 改制的人员分流安置主要做法

(1) 高层重视，健全改制的机制体制。首先，成立营口市文化系统改制工作领导小组，市委书记、市长任组长，市委宣传部长、分管副市长任副组长，市直各相关局负责人为成员。明确了主管部门、各成员的工作职责及改制单位主体责任，建立了党委统一领导，政府负责实施，宣传部门综合协调，文化主管部门具体执行，市相关部门密切配合的工作机制。市委、市政府先后召开常委会、班子领导联席会议和改制专题工作会，深入学习中央和省委的改制精神，认真分析“三团”改制存在的诸多难点的根本原因，

在解决问题的对策上统一思想，形成共识。市委书记、市长亲自抓改制工作，全程介入、全程追踪、全程推进，多次亲自到一线解决各项难题。

(2) 宣传引导，重点做好改制思想发动工作。为了使各部门、改制相关人员配合“三团”改制，积极参与人员分流安置工作，营造良好舆论氛围，文化主管部门召集改制相关部门和人员召开改制宣讲会，宣传国家推进经营类事业单位改制、人员分流安置、后续企业发展的重要决策，宣传改制分流的重大意义。文化主管部门多次与“三团”改制人员进行思想互动，达成改制分流的共识，使其认识到改制不仅能够促进文化事业发展、合理新企业的机制体制，更能够创造改制人员个人的艺术发展平台，增强其艺术发展活力，增加演艺机遇，提高收入，达到使文化事业和个人大发展的“双赢”。此外，营口市还借鉴南方学习的经验，宣传其他省份成功改制分流的经验，改制后企业发展的优越前景，消除改制人员的疑虑，为改制分流的顺利进行营造良好的氛围。

(3) 深入调查研究，充分做好各项准备工作。改制前，领导小组针对“三团”资产和债权债务、内部机构、人员设置、历史欠账、人员思想动向等进行了调研，做到摸清情况，有针对性的制定相应政策和解决方案。同时，组织人员到南方各省及地区学习考察，重庆、福建、深圳、河南等地 2000 年后先后出台了事业单位改制人员分流安置意见，结合营口市的地方特点和“三团”的实际情况，改制领导小组参考和借鉴了各省份好的做法和经验，把中央和省委精神、先进经验与改制实情结合起来，确定了改革的思路 and 方向，就是要在全面推进经营类事业单位改革的进程中平稳过渡，充分保障改制人员的利益，充分做好人员分流安置。

(4) 充分发挥协调征询作用。在“三团”改制的过程中，领导小组各成员单位紧密配合，协同推进，坚持把制定得人心、暖人心的政策作为工作的落脚点。市委宣传部门负责全面协调；文化主管部门负责起草改制方案和落实，召集改制人员座谈，组织重要条款可行性论证，具体落实改制工作等；人事局和编委办负责人员分流安置法律法规的把关，就事业编制转换、社会保障待遇接续、养老工伤费用补缴等重要条款进行政策答疑；财政局、国资委负责“三团”资产、债务、欠账的核算，人员分流安置费用的统计及支付，后续保障性经费的统筹发放。此外，领导小组还召开了 7 次改制专题会议、4 次职工座谈会，征询改制人员意见和建议，了解难处，解答困惑疑问，对与会人员提出的四大方面 21 条意见一一给予解答，针对改制人员提出的改制措施和建议，及时完善改制政策和实施方案。市委、宣传部、文化局领导多次接待来访人员，面对面解释改制，答疑政策，将改制人员的反馈信息收集并化解其心中疑虑。在座谈会上，负责接待的领导现场为职工回答疑问，详细解释政策，动员会效果很好，沟通顺畅，会场多次响起热烈的掌声。一位坐在后排的职工向领导提问：“单位改制后，我是办理退休还是继

续留在新企业比较好呢？”改制小组领导回答：“我不太了解你的个人情况，不知道你的年龄，但如果你是我的亲属，我就问你，你是不是热爱这个职业，如果热爱，愿意进一步发展，又年轻，我觉得你一定留下。如果你觉得自己的业务能力不够突出，将来发展前景有限，而且年龄比较大，还有几年就要退休了，我认为按照此次事业岗位标准退下来是比较好的选择，保险相关待遇都比较优厚。”“明白了，谢谢领导，我退。”全场鼓掌。

(5) 以“人往那里去”作为改制分流安置的难点工作，重点推进。在人员分流安置工作中，“人往哪里去”是难点也是重点，影响到改制的进程，影响到改制的成败。

“三团”改制政策在制定时，坚持了五项安置原则：一是“先开渠，后放水”。对于改制分流人员，要先解决转岗途径，再安置人员，确保平稳过渡。二是以尊重个人意愿为先。分流人员的去留实行双向选择，个人首先申请，充分尊重其意愿，使其思想通畅，配合改制。三是“老人老办法，新人新政策”。对原事业编制人员按安置政策安置，对招聘人员由新企业对老员工优先录用，使政策制定合情合理。四是壮大新企业，推进基层文化建设。将优秀骨干人员留在新建企业，提高市场文化竞争力，对新组建的艺术公司采取“扶上马，送一程”政策，建立崭新科学的管理机制，树立人才对公司未来发展的信心，留住人才，促进发展。将其他有文艺专长的未聘人员充实到基层，加强社会文化建设，既安排了未聘用的分流人员，使其有了工作岗位，又发挥了其特长，发展群众文化，形成一举两得的双赢局面。五是确保改制人员利益，维护社会稳定。针对符合提前退休条件的，自愿自谋职业的，给予相应政策支持。另外，在养老金、经济补偿金、社会保险拖欠、离休干部和工伤人员经费支付方面都做了明确规定，改制领导小组要全面负责人员的分流安置，不能不管不顾推向社会。

### 2.3.2 改制的人员分流安置方案主要内容

“三团”改制人员分流安置方案的主要内容，共七条。

(1) “三团”分流人员，距法定退休年龄不满5年（男年满55周岁以上和女年满50周岁以上）或工龄满30年以上人员提前退休，市财政承担养老金支付。

(2) 文广局负责组建营口市艺术剧院有限责任公司，新公司领导班子和演职人员从“三团”在职人员中通过双向选择确定，该公司人员不超过60，推行企业性质人事、劳动、工资分配制度。艺术剧院组建后，财政继续给予5年资金扶持，将改制前剧团运转经费改为过渡期政府扶持基金。改制后第一年仍按原“三团”事业经费额度拨给，另外增加100万扶持基金，其中30%用于偿还原欠职工个人抵押金、保险金、离休干部医疗费和设备购置费用。第二年至第五年每年按照450万额度拨给文化发展扶持基金。5

年扶持期满后,根据公司实际发展情况,市财政每年继续拨付一定额度的扶持基金。市文广局负责艺术公司资金监管。艺术公司演职人员社会保险由企业和个人两方按比例缴纳,到达法定退休年龄时,按照企业办法办理退休。原“三团”所欠养老、失业保险金共 82 万元,做挂帐处理。

(3) 未进入艺术公司的人员由政府购买公益岗位安排至基层社区做文化辅导员或其他公益岗位,工资暂时按月 1000 元发放,具体标准随公益岗位工资调整进行相应调整,保证高于公益岗位工资标准。该部分人员人事关系由文广局委托市群众艺术馆代管,其社会保险单位缴纳部分由财政负担。原事业编制人员,随事业单位工资政策调整档案工资,个人按照比例缴纳社会保险,到达法定退休年龄时,按照原参保渠道退休。

(4) 自愿自谋职业者,享受相关鼓励政策,社会保险由个人缴纳,允许个人申请离职(不包括提前退休人员),按工龄给予经济补偿金。

(5) 原在编不在岗人员,按改制时社会平均工资乘在岗工作年限核定经济补偿标准,补偿后解除劳动关系,经济补偿金由市财政支付。个人不同意解除劳动关系的,社会保险金单位欠缴的部分做挂帐处理,个人欠缴部分由个人补缴,政府负责协调保险关系接续,接续后社会保险全部都由个人交纳,到达法定退休年龄时按照企业办法办理退休。

(6) 离休干部经费由市财政负担。工伤人员按现行相关政策执行。

(7) 市发改委、人力资源和社会保障、编制、财政、地税、工商等部门依本部门职能落实《国务院办公厅关于印发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》(国办发〔2008〕114 号)各项优惠政策。“三团”清产核资费用由市财政负担。市编委办负责撤销原“三团”事业单位建制,工商部门对新组建的艺术剧院有限责任公司按企业性质进行登记注册。

### 2.3.3 改制后至今的发展情况及出现的问题

#### (1) “三团”改制后的发展情况

改制大大的激发了文化企业的发展活力,从改制至今,艺术公司全体演职人员文化创作热情空前高涨,对公司发展献计献策,尽心竭力。部分以前离开自由发展的演员又回到公司,有些不看好公司发展的演员又提出加入,公司的人才招聘异常活跃,招聘门槛提高了,汇集了更多的专业优秀艺术人才。许多演职人员突破原有行当界限,追求艺术新发展,身兼多职,成为一专多能的多面手。演职人员的工资收入也比原“三团”时期最少提高了两至三倍以上。原评剧团国家二级演员王筱评是著名评剧表演艺术家筱俊亭的弟子,在转企改制过程中几经反复,最终选择留在了公司。现在既演戏,又作主持,

还学唱大鼓。她说：“原来工资 1100 元，现在开 2000 多元，收入提高了，我也想尽自己的能力，找准定位，开辟艺术生涯的新天地。”

公司还成立了专业的市场营销部门，参与市场竞争，推动舞蹈、音乐、京剧、评剧、辽剧、曲艺节目推陈出新，走进部队、大企业、星级酒店进行演出，还开拓了外市地市场，打造了以本土市场为中心，辐射外市地的集艺术创作、营销、演出为一体的自主经营市场主体，经营能力在文化发展竞争中不断发展壮大。政府还确定了固定演出场所，推出定期专题、社区文化演出，以演艺公司为主体，支持演艺公司发展，打造营口市富有活力的文化市场，推动营口文化产业迅速健康发展。到基层社区做文化辅导员的人员，活跃在基层文化建设的岗位上，积极组织参与社区各项文化活动，社区文化氛围前所未有的浓烈，基层群众文化生活更加丰富多彩。

## （2）“三团”改制人员分流安置后出现的问题

人员分流安置工作结束后，也出现了一些问题，一是分流到基层社区的转岗人员编制保留与工资标准出现了矛盾，二是进入演艺公司的人员对经济补偿金发放政策与政府还存在一定争议。针对这些问题在第三章还将进行详细的分析。

### 3 营口市“三团”改制人员分流安置案例分析与讨论

以“三团”改制为典型，营口市做了对于经营类事业单位改制人员分流安置的探索，本人在论文撰写期间，曾几次进行访谈和调研。通过与营口市宣传部、文广局、人力资源和社会保障局、原“三团”相关人员的访谈和调研，对“三团”改制过程中人员分流安置的实践有了更深的认识，并根据访谈结果和工作实际对营口市“三团”改制人员分流安置案例进行详细剖析。

#### 3.1 理论依据及分析

##### (1) 马斯洛需求层次理论

马斯洛的需求层次理论，是美国心理学家亚伯拉罕·马斯洛于1943年提出的，是行为科学的理论之一。他提出人类的需求从低到高分五个层次，依次是生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求，后来在马斯洛晚期研究成果中又总结出第六个层次的需求，既超自我实现需求，理论界也有不同的译法叫做“元激励”。

马斯洛的需求层次理论认为人的动机是由各种不同的需求组成的，而人的需求是分层级的，只有低层级的需求得到了满足，高一层级的需求才会产生。而每一层次的需求之间并没有完全明显的界限，相邻的两个层次的需求是嵌套在一起的，低层次的需求并不是得到完全满足后才产生高一层级的需求，而是得到相对满足后就逐渐的、慢慢的产生了对高一层级的需求。而当人们的低层次需求没有得到满足，就会总停留在对这些基本需求的追逐中，很难产生对高层次需求的动机，可见低层级的需求是一种基础和保障，当人们已经过渡到高层次需求阶段，低层次需求又重新缺乏时，就会退化到低层次需求阶段。前四种需求是缺失性的需求，人们认为自身缺乏，只能依赖外界环境得以满足，来补足自身的缺失，这是人类自身的基础性需求，是生存与社会存在的必然需求，而自我实现是成长性需求，虽然由于主观及客观环境的原因，达到这一阶段的人是少数的，但这种潜力得到充分发展的心理体验是人们追求个人发展所必须的。

在人员分流安置的案例中，马斯洛的需要层次理论贯穿了整个过程，从人们赖以生存的生计来源工资收入，到养老、医疗、失业、工伤等社会保障接续，到转岗的工作安排都体现了人们的生理需求和安全需求，这也是人们生存最为基本的低层次需求，而当这些需求无法得到满足，或不能得到很好满足的时候，就会无心工作，对改制产生抵触情绪，更谈不上未来的个人发展与进步。而当分流人员离开了工作多年的事业单位岗位，撤销了事业编制，失去了长期享受的事业单位待遇与福利，没有了事业单位的社会交往平台的资源，就一定程度上改变了社会关系网络，这就使人们产生了社交需要和尊重需

求。而转岗后未来事业的发展,个人艺术成就的实现程度又构成了人们对于自我实现的需求,可见,人员分流安置政策的提出要充分的考虑到分流人员各种不同层次的需求,认真审慎,才能将政策制定的合理可行。

### (2) 组织变革环境下的人力资源管理理论

组织变革需要环境、战略和结构三大动力因素与人力资源的管理相适应。同时,人力资源管理又是组织变革的最重要要素,需要在组织环境的变化下相互协同发挥作用。

首先,组织变革下的人力资源动力管理机制。组织变革环境下,人力资源是其中最为重要的变革要素,同时也是组织变革的主体和实践者,激发人力资源要素的变革动力是极为重要的一种管理机制,对组织变革的顺利推进和变革成败起到关键性的作用。这种人力资源的能动性的发挥需要激励和约束的同步作用,利用人力资源追求效益最大化的特点,对人力资源的配置做出调配。

其次,组织变革下的人力资源运行管理。组织变革必然引起组织的内部结构、发展模式、权益分配的重新布局,而组织应在这种变化中寻求建立一种既能够满足组织变革新发展又能适应人力资源运行管理的合理结构。这种合理结构的建立需要组织在变革的整个过程对人力资源的管理动态有充分的准备和掌控,具体表现为变革前制定一整套适应变革的包括人力资源调配、任用、工资薪酬发放、考核奖励、员工发展的预案。而在变革中、变革后又能随时进行一定的修正和控制人力资源抵制冲击的能力。

再次,组织变革下的人力资源反馈机制。组织变革需要人力资源管理的协同作用,人力资源的最可贵之处在于其能动性与反馈特性,不断的吸收来自于外界的信息和学习内容,将组织的变化情况给予反馈,促进组织的调节与成长,这也是人力资源和组织变革相互适应和匹配的过程,通过这种相互作用,达到人力资源与组织环境、结构、战略的一致性,达到内部环境和外部环境的相互适应,推进组织变革的顺利进行。

经营类事业单位改制人员分流安置案例,是一个典型的组织变革环境下人力资源管理的案例,通过积极发挥改制人员的积极能动性推进分流安置工作的开展,建立新的人员管理运行机制适应组织发展需要,深度的沟通与协调反馈改制政策和难点问题,充分的发挥了组织变革和人力资源管理的协同作用,实现了组织管理战略目标的达成。

## 3.2 改制人员分流安置的积极效应

### 3.2.1 丰富了社区的文化建设

“三团”改制分流的一部分人员转岗到了社区，这部分人员特点是原来在“三团”从事辅助岗位或行政岗位，艺术能力不是特别强或者年龄较大但还不符合提前退休条件的人员。从专业技术上和年龄上都是比较尴尬的，再就业困难，改制政策的制定正是考虑到了这部分人员的具体情况，创新了分流渠道，由政府购买公益性岗位，安置到基层社区。原来社区想搞活文化建设，苦于没有专业人员，多年来计划颇多，活动却没有搞起来，临时借调文化系统工作人员也不是长久之计。“三团”改制后，转岗到社区的文艺工作者利用自身原来在“三团”多年丰富的演艺经验，在基层社区的文化建设上成为了骨干力量，尤其是在节庆期间，春夏秋三季各个社区的文化活动风风火火、此起彼伏，文艺演出、广场舞、比赛在营口市的大街小巷遍布，可以说这些转岗人员将整个营口市的文化氛围都带动了起来，丰富了社区文化，和谐了社会氛围，这不得不说是此次人员分流安置政策的一个创新和亮点。

### 3.2.2 规范了社会保险缴纳行为

在“三团”改制之初，大部分改制人员抵触改制的主要原因来源于事业单位稳定的社会保障体系和财政经费的有力支持使得他们没有后顾之忧，故不愿意失去事业单位的编制。但实际上，“三团”在改制前由于收入连年减少，入不敷出，在员工的社会保险缴纳及相关待遇上历史欠账较多，部分员工多年的养老保险欠缴、工伤待遇未支付等情况拖延不能解决，这些问题都极大的影响了员工的切身利益。改制后，人员分流安置工作领导小组针对此类情况做了深入的调研，将历史欠账总结清欠，财政负责支付所有欠缴的保险费，完成从事业保险账户到企业保险账户的转换和对接。在新演艺公司建立后，实行企业社会保险缴纳体系，养老、医疗、失业、工伤、生育保险按照国家规定实行企业和个人分比例缴纳，严格按照时间和缴费标准进行缴费，规范了员工的社会保险缴纳行为，使员工的社会保险待遇享受有了保障。对于离开“三团”自由择业的人员，也将欠缴保费补足，实行自由职业者缴费政策。这些变化在很大程度上给了改制人员极大的信心。

### 3.2.3 增强了人员激励效应

“三团”改制前，由于事业单位的建制，固定工资的体制，很多员工已经没有了工作的激情，年龄大的等待退休，年龄小的也是混日子，这很大程度上影响了“三团”的发展。改制后，新演艺公司成立，实行择优竞聘的人才机制，大部分年轻、业务能力强的演职人员进入了新公司，发挥自己的专业特长竞争上岗，有些人成为独立表演演员，有些人成为营销人员联系演出，拓宽表演市场。工资收入采取按劳分配、多劳多得的机

制，演出场次多、节目质量高、卖座率高的演职人员工资收入自然就高。这种情况下，职工的精神风貌发生了巨大变化，工作干劲空前高涨。负责管理的、营销的努力探索合理的管理机制，积极开发市内外、省内外演出市场，各演职人员努力创新节目、提高演艺水平、研究演出整体效果的提升。例如：原来“三团”的业务主管每当安排角色时，这个也不愿意干，那个也不愿意演，只好说小话求人。现在公司业务经理烦恼的是，每个演员都来积极争取演出机会，抢着上台，生怕失去演出机会没事做没活干。用他的话说，“过去是咱求人，现在是人求咱”。

### 3.2.4 促进了人才合理流动

在过去，行政单位和事业单位就是“铁饭碗”，只要进入了体制内，就一辈子一份工作，直到现在虽然各种相应政策都对考入和离职有了一定的规范，但大多数人还是不会主动离开事业单位，一个原因是福利待遇和社会保障的相对稳定性，另一个原因是离职的成本和各种规制都使得事业单位工作人员是“进难进，出难出”，在一定的程度上影响了人力资源的合理配置。“三团”改制人员分流安置案例很好的解决了人们担心的后续保障接续问题，解决了再就业问题，给改制人员创造了更适合发展的新机遇，使得很多人乐于接受机制的变革，也从变革的过程中找到了自由发展的空间。很多事业单位人员其实是高学历、高技术的精英，在相应的专业领域能够发挥本领，搞专业技术的创新，改制促进了此类人才的合理流动，形成了“能进、能出”的用人机制，带动了整个人才市场的活力，使人力资源的配置更符合市场公共事业发展的需求。

## 3.3 改制人员分流安置方案的成功经验分析

### 3.3.1 改制方案的操作性强

“三团”改制人员分流安置方案的操作性比较强。首先，虽然目前我国还没有出台关于经营类事业单位改制人员分流安置的全国性专门指导文件，但由于文化经营类事业单位改制是在全国率先试点的，所以文化领域改制人员分流安置政策都在相关规定中有所体现。“三团”改制人员分流安置严格按照文化体制改革的政策规定进行，涉及到地方特殊性的部分也遵循人事劳动等相关法律法规，保证了人员分流安置工作的有法可依，其次，在正式出台人员分流安置方案之前，改制领导小组与改制人员进行了充分的沟通，四次召开职工座谈会，就人员分流安置时间节点、分流渠道、补偿金支付、社会保障待遇接续等问题进行了全面沟通，最大限度的保证了人员分流安置方案的顺利执行。再次，改制领导小组针对改制人员提出的难点和遗留问题没有进行草率答复，而是

在几次座谈会召开期间,通过全面调查、专题会议讨论、以及与改制代表的协商过程中,最终制定出既能顺利推进改制进程又能保障改制人员最大利益的分流安置方案。最后,人员分流安置办法出台后,政府、人力资源和社会保障、财政等部门协调配合做好各自部分的工作,保证了人员分流方案的执行不流于形式。

### 3.3.2 改制方案的可行性高

在“三团”改制的人员分流安置政策上,没有采取“一刀切”的方式,而是采取因人而异、尊重个人意愿、双向选择的办法,各项条款和规定都在符合政策的基础上给予一定的鼓励和扶持,使改制人员的利益得到了充分的保障,保证人员适应改革的过渡期。例如,艺术剧院成立后,财政继续给予5年的资金扶持,标准仍然为改制前的人员经费,用于扶持企业发展,实行“扶上马,送一程”的政策,不让改制人员对企业发展有过多的担心,大胆的开创文艺事业,这样就消除了演职人员的疑虑,这样的优惠政策都是高于地区标准的。又如,改制后除原有基础基金外,另增加100万扶持基金,其中30%用于偿还原欠职工个人抵押金、保险金、离休干部医疗费和设备购置费用,解决了员工反映多年的历史欠账。再如,原在编不在岗人员,按改制时社会平均工资乘在岗工作年限核定经济补偿标准,补偿后解除劳动关系,经济补偿金由市财政支付。这些条款使人员分流安置政策有较强的实用性和操作性。

### 3.3.3 改制配套政策比较全面

“三团”改制人员分流安置配套政策比较系统全面。首先,人员分流政策。人员分流安置政策,第一步应该是如何分流,“人往哪里去”是改制的至关重要问题。“三团”改制实行拓宽渠道,双向选择,各取所长,平稳分流的办法,根据不同人员的特点、年龄、个人意愿提供了多项的选择。既可以选择进入新企业、转岗到基层社区,也可以选择提前退休、自谋职业、解除劳动关系。改制领导小组在充分尊重个人意愿的基础上实行分流。其次,财政政策。在人员分流安置的问题上,“钱从哪里来”是一个关键问题,也是改革的重点和难点。营口市“三团”改制之所以时间短,力度大,其中一个关键是财政政策给予了大力的配合,不仅在改制的第一年增加了财政经费的拨付,用于偿还原欠职工个人抵押金、保险金、离休干部医疗费和设备购置费用保证改制过渡期的稳定,还制定了改制5年扶持经费的拨付机制,用于支持企业的发展和起步。另外,财政还负担了提前退休人员养老金、离职职工经济补偿金、离休干部的经费支付,使企业没有负担,轻装改制。再次,社会保障政策。主要体现了极大保护员工利益的原则,对历史所欠保险费用进行清偿,对视同缴费工龄年限、保险账户转换、保险账户接续进行规

范。“三团”改制人员分流安置政策对进入新公司的演职人员、转岗到基层社区人员、提前退休人员、自谋职业人员和工伤人员都有着全面的保障机制。

### 3.3.4 改制方案的被接受程度高

“三团”改制人员分流安置方案推出后受到了“三团”改制人员的热议和一致认可。一些改制人员以前还抵制改革，方案出台后开始根据自身的条件比照相关分流渠道主动递交申请，配合改制。一些离开原“三团”的演职人员也纷纷回到新公司，参加竞聘。还有部分人员主动要求转岗到社区，发挥自己特长，促进社区文化建设。用转岗人员的话来说：“政府给我们的政策这么好，体现了党的关怀，去社区更能发挥自己的作用，直接面对群众服务群众，体现自身价值，尽其所能，丰富群众业余文化生活更有意义”。此外，新演艺公司的成立也激活了广大演职人员参与市场竞争的意识，使得他们重新燃起了艺术创作的希望。未改制前“三团”人员享受了多年的事业编制待遇，总觉得“铁饭碗”是个稳定的工作，虽然待遇不高，但也愿意抱着不放，进入新公司，参与了市场文化的大发展之后，突然发现工资待遇比原来高了好几倍，演出和比赛的机会多了，又可以全力投入自己热爱的艺术行业了。由于政策制定科学规范，措施方法积极稳妥，在具体实施操作中，职工群众感到“退也挺好、留也挺好、转也挺好”，实现了让退休人员放心，上岗人员舒心，转岗人员安心。最终通过改制，“三团”中退休、留在新企业、进社区的人员基本上各占 1/3，三方满意，全员稳定。

## 3.4 改制人员分流安置存在的问题及原因分析

### 3.4.1 编制与工资标准的矛盾以及产生的原因

分流到基层社区的转岗人员，政策是保留事业编制，由市群众艺术馆代管，档案工资随事业单位工资政策调整，个人按照比例缴纳社会保险，到达法定退休年龄时，按照事业单位编制档案工资核定退休金，在岗期间工资暂时按月 1000 元发放，具体标准随公益岗位工资调整进行相应调整，保证高于公益岗位工资标准。这就意味着转岗到社区的人员暂时要按照 1000 元的工资标准发放，2009 年营口市在岗职工平均工资为 1871 元，2014 年这部分人员的工资标准为 1500 元左右，而 2014 年营口市在岗职工平均工资为 3350 元，可见这个工资标准是远远低于市平均工资的。经过与这部分转岗人员的访谈，他们认为，既然保留了事业编制，那么工资标准就应该按照事业单位的工资标准全额进行发放，现行的工资标准是偏低的，只是停留在市最低工资标准高一点，不能满足其生活需要，改制后，他们希望政府能够考虑他们的要求，将工资标准重新调整。其实，

“三团”转企改制，新公司无法消化全部改制人员，系统内分流渠道狭窄，基层社区消化是一个比较好的办法，在实施过程中也带来了很多积极的效应，但是，在编制的保留和工资标准的制定上确实存在着一个矛盾。保留编制，政策的初衷是想对这部分人给予一定的照顾，在退休后依然能够享受相应事业单位退休待遇，但造成了现行工资标准偏低的情况。如果取消编制，再分流到社区，社区属于政府的基层组织，没有收入，这部分人的工资只能依靠财政。

从此，我们可以总结出，造成这样问题的原因是由于制定分流安置方案时，只考虑到人员的分流和财政支付的承受能力等眼前问题，缺乏了对长远稳定的关注，缺少了对政策出台前的社会稳定风险的评估，可见，政策的制定要平衡的方面很多，只有将政策制定的既合理又可行，才能妥善的做好人员分流安置工作。从其他地区的经验来看，对于上述问题的解决政府可以考虑以下方案：一是在现行政策的基础上，对转岗人员的工资进行调整，标准依据其档案工资，由财政支付。二是分流转岗至基层社区人员不占社区编制，不在社区参加岗位聘用，工资调整可依据未聘岗前标准确定。

### 3.4.2 关于经济补偿金问题的争议及原因

“三团”改制新建演艺公司推行企业性质人事、劳动、工资分配制度，进入演艺公司人员，社会保险由企业和个人两方按比例缴纳，到达法定退休年龄时，按照企业办法办理退休。这部分转岗人员是由原来的事业单位身份完全转变为企业员工，取消事业单位编制，不能继续享受事业单位相关待遇。在“三团”改制人员分流安置方案中，对自愿申请离职自谋职业者、原在编不在岗两类分流人员，按改制时社会平均工资乘在岗工作年限核定经济补偿标准，并发放经济补偿金。而进入新建演艺公司的转岗人员，不实行发放经济补偿金政策。国家目前没有明确界定这类人员究竟应不应该发放经济补偿金，但在各地方的改制过程中，发放与否两种情况并存。一种解释是：对改制后，留在国有性质企业的，若今后进一步改制为非国有企业，按照企业改制的相关规定给予相应经济补偿金，补偿金可按照事业、企业的工作总年限分段计算，合并发放。而“三团”改制后的演艺公司还保留国有性质。另一种解释是：改制人员取消了事业编制，转为企业员工，其实是一种身份置换，是与事业单位解除了人事关系，彻底脱离了原单位，此时应该发放经济补偿金。之后被企业重新聘用签订劳动合同，并实现劳动关系。

造成这个问题的原因在于，对于经济补偿金的发放标准在国家和地方的政策解释上是不统一的，两种解释都存在合理成分而实际执行时却完全是不一样的结果，所以，政策制度的不一致性也是造成改制矛盾问题的一个重要因素。在这种矛盾下，综合各地经验做法，为避免引发争议矛盾，政府可依据改制人员改制前在事业单位工作年限先行发

放经济补偿金，人员进入演艺公司后，演艺公司再次改制失去国有性质或改制人员离开演艺公司发放经济补偿金时，减去先行发放的经济补偿金年限，不重复计算、不重复发放，这样就可以稳妥的解决现有的矛盾。

“三团”改制是经营类事业单位改制人员分流安置的一个典型案例，它是营口市经营类事业单位改制第一次作为国家和辽宁省的试点，是营口市第一次市委、市政府直接牵头组织实施的事业单位改制，“三团”是营口市最有代表性的老牌经营类事业单位之一，此次改制人员分流安置工作是营口市经营类事业单位改制历史上，用时最短、改制最彻底、组织最有力、分流安置政策最为系统、规范、全面的实践。从改制的经验来看，“三团”人员分流安置案例在分流渠道上有所创新，在安置政策上体现了以改制人员切身利益为先的特点，在分流转岗上实行双向选择的方式，这些都是“三团”改制在短期内取得显著成效的关键因素，可以为其他地区改制分流安置所借鉴。同时，任何的改革都是曲折前行的，不可避免的会出现矛盾和问题，“三团”改制人员分流安置后续出现的短期利益和长远利益矛盾问题、政策制度解释口径不一致造成的争议问题也确实存在，在未来经营类事业单位改制的进程中，要切实的做好相关改制政策的前置社会稳定风险评估，要在有争议的政策解释上有所规范和统一，不断地完善和修正分流安置的政策制度，以更好的推进经营类事业单位的改革进程。

## 4 营口市“三团”改制方案推广的建议和对策

### 4.1 改制方案在营口市推广的可行性

#### 4.1.1 在营口市推广的条件

(1) 符合营口市的地方特点。目前, 全国的事业单位分类改革工作都在推进过程中, 到 2020 年要全部完成。各地区人员分流安置办法都是依据国家政策框架制定, 每个地区的办法各有不同, 但都是根据地方的经济、社会发展状况制定的, 可行性较高。而“三团”改制人员分流安置办法的制定及执行之所以能够在短时间内取得良好的效果, 主要是其能够针对营口的地区特点。由于营口市规模性大企业较少, 小企业工资福利标准低且不稳定, 人们普遍对公务员和事业单位存有较高的亲睐度, 进入事业单位的更是不想离开, 所以针对这种特点“三团”的改制方案没有采取“一刀切”的模式, 把人员放到社会, 而是在分流途径上给出了多种合理的选择, 例如分流到基层社区和进入新企业, 避免了引起改制人员的不稳定和强烈的抵制。其实, 对于很多经济发展比较快的城市, 采取的分流措施有时候是很强势的, 在支付了经济补偿金之后, 就与原单位结束了一切关系, 再就业的工作完全是靠个人的, 在这些大城市就业机会相对也高很多, 所以这种政策也是可行和合理的。另外, 在办理提前退休年限及年龄上, 也可以看出“三团”的分流安置规定与其他省市不同, 这些细节都是营口市政策及做法的历史沿革, 在本地执行起来更易于接受。

(2) 政府对于“三团”改制的认可和重视。“三团”改制作为辽宁省文化经营类事业单位改制的试点作用是成功的, 改制之后, “三团”经验得到辽宁省政府的认可, 并成为了辽宁省其他城市仿效学习的模板, 中央及地方各媒体都报道“三团”的改制例子。新建的营口市艺术剧院也被文化部确定为全国首批文化体制改革重点联系单位。从此次的改制政府意识到, 在经营类事业单位改制的过程中, 如果不能建立和完善人员分流安置制度, 使其发挥积极作用, 很难化解改制人员对于改制的反感和抵制情绪, 就很难顺利推进改制工作, 因此对于人员分流安置工作的重视逐步提高, 对其所能发挥的关键作用也越来越认可。同时, 国家和各地方的经营类事业单位改革方案都对人员分流安置工作作出明确部署和具体安排。

(3) 社会舆论反应积极。目前, 妥善做好改制后人员分流安置工作, 既是保障改制人员最现实利益的工程, 也是社会普遍关注的热点。从舆论反应来看, “三团”改制后, 逐步完善人员分流安置政策制度, 最大限度的保障改制人员的各项利益, 广泛开展分流渠道, 理顺社会保障待遇接续已经成为社会普遍关注的焦点, 并引发热议。人员分

流安置工作受关注的程度、形成的影响大大加强，政府机关尤其是事业单位对此寄予了很高的希望。广泛的社会关注度和良好的舆论反响，为“三团”改制人员分流安置方案的推广创造了有效的社会环境。

#### 4.1.2 改制方案推广的路径

在营口市推进经营类事业单位改制，涉及教育、文化、卫生、体育等不同领域；涉及不同规模、不同职能、不同经营管理方式的单位；是一项具有一定复杂性的工程。“三团”改制的人员分流安置办法形成了一套通过实践获得显著成效的改制路径。

（1）有经验的改制领导机构。“三团”改制人员分流安置工作得到了营口市市委、市政府的全力指导。改制领导小组依托主管单位文化局、财政局、人力资源和社会保障局、国资委等部门建立，在这个改制过程中，各成员局密切配合，积极沟通，从组织上保证了分流安置工作的顺利进行。在经营类事业单位改制过程中除了分管局是按照各单位的主管部门不同而有所不同外，其他的各相关业务单位都是必须涉及到的，所以各单位经历了“三团”改制，积累了一定的经验，也了解了其中存在的问题，这对于下一步的其他单位改制是大有益处的，能够进一步完善不足之处，协作推进，相互配合。

（2）在法律政策的框架下进行的人员分流安置。虽然，我国还没有专门的人员分流安置政策法规，但是从国家到地方的事业单位改制意见中都对人员分流安置有所规范。“三团”的各项政策在体现地区特点的基础上，都是在法律政策的框架下开展的，遵循着有法可依、有据可循的原则。在人员分流安置的总体方向上，以《文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业的规定》为依据。在提前退休资格及经济补偿金标准的制定上，以《劳动法》、《劳动合同法》和《公务员法》为依据。根据营口的实际情况，经过反复调研，沟通协商最后制定分流安置政策。

（3）在改制人员的参与中完善改制政策内容。作为一个涉及到众多改制人员切身利益的分流安置政策，当事人的积极有效参与是必不可少的。“三团”改制人员分流安置方案草案拟出后，改制领导小组在座谈会上向大家公布，向改制相关人员征求意见和建议。意见征询受到“三团”改制领导和广大职工的关注，领导小组及时将收集到的意见和建议进行归纳和梳理，依据政策法规，形成了正式的分流安置办法。

#### 4.1.3 推广改制方案的效益分析

（1）改制人员的权益将得到保护。通过人员分流安置方案的实施，首先是转企人员工资待遇较之过去会有明显的提高，工资将随着企业效益和个人的付出兑现。其次，

企业与员工之间的劳动关系将逐步规范,受到劳动法约束,欠缴保险、无偿加班等现象也将消失。

(2) 优化企业的人才结构。分流安置方案将业务能力强的骨干力量留在新企业,重新聘任、重新定岗,发挥人才的专长,重新调整人员的管理及任用结构,一些业务能力偏弱的人员被适当转岗,不但使得人员的相互竞争激励机制增强,更能激活企业发展的活力。

(3) 行业发展将得到极大促进。企业人员结构优化之后,工作积极性会被激发,工作效率会明显提升。职工队伍对个人业务能力、事业发展将有新的追求,会更愿意在工作中有所付出,众人的积极进取将会成就企业乃至整个行业的新发展。

(4) 将推动周边及其他地区的人员分流安置工作。改制人员分流安置办法的推广,不仅使职工的工资及保障待遇有所提高,使企业获得新发展,行业的生机活力也将增强,这将刺激周边城市、其他地区的学习和借鉴,推动全国其他地方经营类事业单位改制人员分流安置工作的有效开展。

## 4.2 补充完善推广方案的建议对策

营口市“三团”改制方案是一个比较成功的人员分流安置案例,有其自身的成功经验和原因,也带来了很积极的社会效应,但依然存在着一定的不足和不完善的方面,如果在营口地区进行普遍推广,可以在分流安置的渠道、机制和后续保障工作上提出补充和完善的建议和对策,使之更好的发挥作用。

### 4.2.1 内部渠道解决

#### (1) 提前离岗。

经营类事业单位改制时,事业单位工作人员距离法定退休年龄不满5年且工龄满30年的,应允许提前离岗。实际上营口市事业单位管理参照公务员法满足上述年限要求的可以提前退休,“三团”改制人员分流安置办法采用了提前退休的办法,但不同单位的改制情况有所差别,人员结构也比较复杂,为保证改制的顺利推进,应该允许不脱离政策的其他分流渠道的存在,而且很多其他省份也采用了提前离岗的办法,效果也是比较好的。符合提前离岗条件人员,由本人申请,单位可批准同意。提前离岗期间,工龄连续计算,享受在职人员工资福利待遇,随国家规定调整晋升工资档次,不晋升职务和职称,由单位和本人按规定缴纳各项社会保险,经费按原渠道解决,达到法定退休年龄按事业单位管理办法办理退休手续,享受退休待遇。

#### (2) 待岗

经营类事业单位改制时，未聘人员可实行待岗，设定待岗期限，各单位应认真清理控制使用临时人员，将岗位尽量安排给待岗人员，待岗期限内，享受本人原基本工资，但不得低于当地政府规定的最低工资标准。待岗期间，主管部门应积极组织待岗人员参加相应技术培训，提升待岗人员再就业能力，积极与人才部门沟通联系，提供各种岗位机会信息，争取使待岗人员重新上岗，待岗期满后仍未上岗的，可按照有关规定辞职或予以辞退。

### （3）辞职

依据国家规定，不具备退休条件的人员，由医院证明并经当地劳动能力鉴定委员会鉴定，完全丧失劳动能力的人员，可以办理辞职，并依法享受相应的辞职待遇和医疗待遇。

### （4）辞退

辞退对于改制人员分流安置工作来讲是比较强势的措施，但实际执行中确实存在着个别的情况需要适用辞退的措施，一般指下列情况：连续两年年度考核为不称职的；在改制时期给予各种分流安排，本人都无理由拒绝的；不遵守国家法律法规、经教育无改变、又不宜给予开除处理的；旷工或假期满无正当理由逾期不归超 15 天，或一年内累计超 30 天的；受到刑罚或严重违法违纪的。笔者认为，为了改制的顺利进行，维护和谐，如果不是严重违法违纪，辞退的分流安置办法还应谨慎使用，避免产生改制人员的负面情绪。

### （5）换岗安置

系统内其他单位有空缺岗位和编制时，对于具有较高学术技术水平的技术人员，可给予换岗安置，在系统内部补足其他单位的人才缺口，发挥改制人员的技术支援作用。

## 4.2.2 开放性就业

在早期经营类事业单位改制人员分流安置大多采取的是内部消化的办法，无论是提前退休还是系统内转岗都没有离开原系统，这种安置办法协调力度强、人员适应性快，是分流安置的首选方案，但随着经营类事业单位改制数量的增多，系统内的人员编制有限，安置渠道狭窄，这种安置办法明显不能满足安置的需求量，那么系统外的安置办法就成为拓宽安置渠道的有效途径。系统外的安置可以更大化的概括为开放性就业，没有固定的模式，没有固定的渠道，只要是能够安置分流人员，促进就业的合理有效途径都是可以探索的。

### （1）创业性就业

在改制分流安置阶段,政府应鼓励创业性就业,企业未聘用的人员如果本人有意愿从事其他合法的创业经营活动,可适当给予一定的创业期,创业期内工龄可给予连续计算,依法缴纳各类社会保险,并享受相应保险待遇,创业期不计算待岗时间,创业期满后依据实际情况办理重新上岗、企业聘用或辞职手续,这样不仅减少了主管部门和企业的压力,也给予了创业者开辟再就业的机会和时间。

#### (2) 考试竞聘安置

系统外其他单位缺少相应专业技术人才的,可由人力资源部门组织公开考试竞聘上岗的办法。通过技术考试,在考试成绩相当的水平条件下,优先录用改制单位分流人员。

#### (3) 民办非企业分流

经营类事业单位原来都是政府兴办的基础服务性单位,后期由于具有了经营的性质而更多的参与了市场经济的竞争,失去了公益的性质,但是这些单位的人员大部分是技术人员和知识分子,分布在教育、卫生、科技、文化等领域。而现在国家大力支持兴办的民办非企业也正好是公办的各类公益服务组织的资源补充者,人才正是这类组织发展所缺乏的,那么,改制分流安置人员正好迎合了民办非企业的人才需求,政府主管部门可向这类组织做人才推荐,对于民办非企业人才引进和改制人员分流安置是一个双赢的机会。

### 4.2.3 再就业辅助机制

#### (1) 加强技术技能培训

经营类事业单位改制人员多属于知识分子或技术人才,文化水平比较高,接受学习能力强,可根据改制单位和人员的具体特点,由政府投入,人力资源管理部门具体组织相应培训,利用当地高等学校、科研院所、人才中心或社会职业培训机构的平台建立专门的培训基地,加强对改制分流人员的再就业技术培训,使分流安置人员掌握新技术和技能,提高再就业能力。

#### (2) 加强人才市场建设

在经营类事业单位改制人员分流安置过程中,我们看到完善强大的人才市场发挥了巨大的作用,能在很大的程度上合理配置市场人才资源,促进人才流动起来。首先,人力资源所属的人才市场应积极发挥政府部门的职能作用,建立事业单位改制人员的再就业服务中心,建立人才信息库、职位需求库、举办对口专业就业洽谈会,为改制人员提供择业机会。其次,要进一步完善人才市场的服务功能,要建立信息发布、政策宣传、人事代理、培训交流、定期召开招聘会的系统机制,为人才的充分就业提供强大的后台服务支持。再次,加强网络和媒体人才市场建设,大力发挥网络人才市场的择业潜力。

#### 4.2.4 社会保险关系接续

##### (1) 完善事业单位社会保险制度

要逐步完善事业单位的社会保险制度建设，建立起省级统筹的社会保险体系，使得事业单位人员的社会保险在全省甚至全国实现地区的转移对接，构筑事业单位人员社会保险异地、异行业转换的顺利接续。另外，还要适应社会需求和公平需求，推进事业单位社会保险和企业单位社会保险的标准统一，建立起公平一致的社会保险缴费体系，维护分流安置人员的合法权益，

##### (2) 养老保险接续

改制后经企业重新聘用的人员，原事业单位已经参加社会养老保险的，养老保险关系转移到企业，参加城镇职工基本养老保险，92年之前工龄视同缴费年限，92年之后至今以是否缴费作为工龄认定标准，前期缴费记录并入新账户，待退休核算养老金时分段计算、统一支付。改制前未参加社会养老保险的事业单位，从进入企业开始，参加城镇职工基本养老保险，过去工龄92年之前视同缴费年限，92年之后至改制允许补缴，缴费后可计算连续工龄。

改制后无固定职业或从事个体经营的，以个体身份参加城镇职工基本养老保险，与单位解除劳动关系之前工龄比照上述计算方法。

改制时已离退休人员，按事业单位离退休待遇计算标准核定离退休待遇，其经费按原渠道解决。单位改制后退休人员，按照企业退休基本养老金计发办法计算退休金。

##### (3) 医疗保险接续

离退休人员按照国家现行政策享受医疗保险待遇，分流到企业的人员，医疗保险转至企业账户，享受城镇职工基本医疗保险待遇，从事个体或自由职业者身份的，以个体身份参加城镇职工基本医疗保险，享受相关待遇。

##### (4) 失业保险接续

改制单位应按国家失业保险条例参加失业保险，并由单位和个人双方按时足额缴纳失业保险费，已参加失业保险并足额缴费的，分流失业人员可按照失业保险条例规定享受失业保险待遇。

#### 4.3 改制方案推广的保障措施

##### 4.3.1 做好改制前的准备

(1) 成立专门改制机构。“三团”改制人员分流安置工作之所以取得比较好的效果，得益于有力的组织保障。开展人员分流安置工作很重要的一点就是成立一个专门的

工作机构，应该由政府主导，由改制单位主管部门、财政部门、人力资源和社会保障部门、其他相关部门人员及改制单位的领导层和职工代表组成。机构负责领导改制、制定方案、组织实施、监督执行的全过程，各组织成员应有明确的分工、具体的工作计划、衔接的程序，确保分流安置工作进行顺利。

(2) 完善相关配套改革政策。改制单位的人员分流安置不是一项单一的工作，任何一项配套政策的缺失都会影响人员分流安置的顺利进行，需要逐步完善一系列相关配套政策才能实现。一方面是事业单位的人才流动机制、分配机制、激励机制、竞争机制等内部管理机制。另一方面是社会保障制度、财政支付制度、机构编制制度等外部配套制度。

(3) 改制之前进行深入的调查研究。“三团”改制人员分流安置前期，政府做了大量的调研，情况掌握的充分且详实。其他经营类事业单位的人员分流安置工作亦是如此，这是必不可少的一个步骤。在正式制定人员分流安置方案之前，应对改制主体做深入的摸底调研。一是调研改制单位的基本情况，包括经营发展情况、组织结构、人员状况及相关待遇、存在问题和历史欠账等。二是调研改制人员的想法和诉求。主要包括对现状的满意程度、工资福利待遇情况、社会保障待遇享受、未来个人发展前景、未来转企的希望和预期、人员分流安置意见及建议等看法。

(4) 做好改制宣传和政策解读。要通过电视、报纸、政府网站等有效媒体及专题会议，宣传我国经营类事业单位改制的重要性和必要性，指出改制所带来的社会公益事业建设的规范和发展前景及与广大人民群众的利益关系，强调人员分流安置工作的重要意义。解读有关人员分流安置的政策法规，使相关人员能对其有正确的理解和认识，促使全社会特别是经营类事业单位的改制人员建立改制的信心和决心。

#### 4.3.2 做好政策落实和执行监督

首先，人员分流安置政策出台后要切实的做好落实和执行的工作，包括改制的时间节点、各种补偿及工资标准、承诺的相关待遇和条件、办理的衔接等问题都要按照公布的办法一一落实，这样才能保证好的分流安置政策起到积极的作用，妥善的开展人员分流安置工作，并有利于改制的有序进行。

其次，在实际执行过程中，可能出现新情况、新问题，要根据改制实际适当调整，弥补不足，妥善解决各类矛盾，在执行的过程中完善和修正政策的漏洞，使得分流安置工作办法更加适应实际的需要，更具可行性。

再次，人员分流安置工作要有相应的监督机制，保证其程序规范、内容合法、执行到位，这需要改制领导部门的大力重视，要监督改制的整个过程，改制前、改制中、改制后，这是改制分流安置工作高效、合法推进的有力保证。。

#### 4.3.3 兼顾行业领域和地区特点

(1) 人员分流安置办法应区别单位情况有所不同。在分流渠道方面，规模比较小的单位，可以采取简单易操作的内部消化办法，在系统内各单位解决；人员规模较大的单位可以采取内部消化、转岗分流、开放性就业等多种分流渠道相结合的办法。在经费支付解决方面，效益差的单位可以先以财政补助和扶持为主；效益好的单位可以主要依靠经营收入和资产变现为主要解决途径。在社会保障规范方面，前期执行较好的单位改制条款可主要以社会保障待遇接续为主；前期有历史欠账的单位可先将欠账清理，然后再研究如何接续问题。各类单位的改制办法虽有细节不同，但总体框架和相同条款应保持与政策法规的一致性，应尽量具体明确、便于执行。

(2) 人员分流安置办法应区别行业领域。经营类事业单位涉及教育、文化、卫生、科技等不同领域，涉及六类不同职能行业，在改制的人员分流安置上都应区别对待。教育类单位人员分流安置可在民办教育机构和各种培训机构的大力发展中拓宽渠道。文化类单位人员分流安置可以重新聘用艺术骨干，发挥专业特长，拓宽比赛演出市场。卫生类事业单位改制可将人员大量分流充实到社区基层医疗机构及私立医疗机构，补充医疗卫生的市场需求。六类不同职能划分的行业改制分流，也可依据各自特点采取分散经营向集约化转变，单打独斗向合作共赢转变的方式，在新的机遇中寻找适合的、有效的人员分流安置途径。

(3) 人员分流安置必须因地制宜。在营口地区，经营类事业单位管理机制比较相近，应积极参考“三团”人员分流安置的做法，结合自身实际情况，不断的充实内容、完善办法，提高分流安置政策执行的有效性；在其他城市，经营类事业单位管理机制有所不同地区，可借鉴“三团”改制人员分流安置的经验，弥补其不足，根据地区特点开展分流安置工作。人员分流安置工作，要重在保障改制人员的切身利益，解决分流后的出路问题，各地都应根据不同的实际情况确定适当的政策内容、分流途径和保护机制，逐步建立统一有指导性的人员分流安置政策。

#### 4.3.4 点面结合循序推进

对于营口市经营类事业单位改制人员分流安置工作来说，“三团”改制人员分流安置是点上的突破和实践，可以肯定的说，这个典型实践将会对地区经营类事业单位改制

人员分流安置工作起到积极的推动作用。学习“三团”经验要把握好典型示范和全面推进的关系。

(1) 从点上的推进。在开展人员分流安置工作上，可参考“三团”经验在不同领域和职能行业选取典型单位，率先开始。一方面要在典型单位的人员分流安置工作开展上，积极有效推进，争取在一定时间范围内解决所有问题，在适当时机，应放弃无碍大局的小问题，迅速推进。另一方面，要在典型改制过程中，稳中求进，不能因为急于求成而忽略细节，造成后续的改制难题，要考虑“三团”经验的不足之处，完善改制办法，为面的推开形成规范。

(2) 从面上的推进。中共中央、国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确指出了加快发展社会事业、满足人民群众公共服务需求的艰巨任务和改革的紧迫性，对于经营类事业单位的功能定位不清、事企不分、机制不活问题和改制的时间加以明确。人员分流安置工作的全面推进是改革的关键所在，是改革能否顺利进行的保障性部分，“三团”的改制经验充分的印证了这一点。因此，人员分流安置工作的推进有着良好的社会基础，但此项工作虽然重要且紧迫，确忌冒进、急于求成。因为人员分流安置工作涉及的行业、领域、不同性质单位众多，涉及的分流和安置内容复杂，是一项系统性工作，真正全面推进并发挥积极作用，需要逐步推进逐步完善的过程，要做大量的基础性调研及修正工作，不能急于求成，急功近利。

## 结 论

经过一年多实际工作中的调查分析研究,笔者认为营口市“三团”改制人员分流安置工作在短期内成效显著并作为辽宁省试点在营口地区第一次进行规范的人员分流安置实践,对其研究具有重要的理论和现实意义,将对我国的经营类事业单位改制的顺利推进具有一定的借鉴作用。“三团”改制人员分流安置办法操作性、可行性强,改制人员支持和认可程度高,社会影响深远,另外,我国经过 20 多年的事业单位改革历程有了人员分流安置的坚实基础,在营口地区推广及其他地区借鉴“三团”改制人员分流安置工作经验可行性较强。

“三团”改制人员分流安置方案带来了积极的社会效应,丰富了社区的文化建设、规范了社会保险缴纳行为、增强了人员激励效应、促进了人才合理流动,对规范人员分流安置办法、推进经营类事业单位改制顺利进行具有积极意义。但“三团”改制人员分流安置的做法也存在一定的问题,主要是编制与工资标准的矛盾、经济补偿金问题的争议。

在建议推广“三团”改制经验的同时,笔者还提出了将其进一步补充和完善的建议 and 对策,主要关注内部渠道分流、开放性就业、再就业辅助机制、社会保险关系接续方面。同时,在进行人员分流安置的工作中应注意处理好眼前利益和长远利益、政策制度不完善等问题,推动人员分流安置工作更好的开展。

本文研究的不足主要是:一是缺少国外经营类事业单位改制人员分流安置经验的研究。目前国外并没有事业单位这一机构组织,所以人员分流安置的研究并不多见,可供参考借鉴的内容相对较少。二是论文的深度和广度还有待加强。本文以营口市“三团”改制人员分流安置为案例,从三个方面提出了推广“三团”经验的建议。由于对其他区域事业单位特点的研究分析不足,将“三团”改制人员分流安置方案推广到其他地区和全国的普适性考虑还缺乏深入细致的调查研究,希望在以后的工作和研究中有进一步深入的探索。

## 参考文献

- [1] 李曙光. 关于事业单位改革的思考 [J]. 中国改革, 2004, (6)
- [2] 王澜明. 改革开放以来我国事业单位改革的历史回顾 [J]. 中国行政管理, 2010, (6): 7
- [3] 搜狐网. 国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知[EB/OL]. [2013, 03, 07].  
<http://roll.sohu.com/20130402/n371553349.shtml>
- [4] 中国网. 中共中央国务院关于分类推进事业单位改革指导意见[EB/OL]. [2012, 04, 16].  
[http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-04/16/content\\_25156238\\_3.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-04/16/content_25156238_3.htm)
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知[EB/OL]. [2005, 12, 19].  
[http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_185178.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_185178.htm)
- [6] Armenakis A. A., Bedeian A. G. Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s [J]. Journal of Management, 1999, 25 (3): 293-315
- [7] Liu Y., Perrewé P. L. Another Look at the Role of Emotion in the Organizational Change: A Process Model [J]. Human Resource Management Review, 2005, 15 (4): 263-280
- [8] Burke, W. W., Organization change: Theory and practice [M], Sage Publication, 2002.
- [9] Van de Ven, A. H., Poole, M. S., Explaining development and change in organizations [J], Academy of management review, 1995, 20, 510-540.
- [10] Chuler, R. S., Jackson, S. E., Linking competitive strategies with Human Resource Management Practices[J], Academy of Management Executive, 1987, 1:207-219.
- [11] 刘霞. 事业单位富余人员分流安置问题研究 [J]. 天津行政学院学报, 2005, 7 (1): 37-38
- [12] 翟晓兰. 政府机构改革中人员分流的举措 [J]. 滁州学院学报, 2007, 6 (2): 25-27
- [13] 李强. 试析从事生产经营活动事业单位改革 [J]. 地方财政研究, 2013, (1): 69
- [14] 胥玮. 山东省事业单位聘用制改革中的问题与对策研究[D]. 山东: 山东大学政治学与公共管理学院, 2012.
- [15] 黄南珊, 庄春梅. 当前深化文化体制改革的难点和突破口探析 [J]. 学习与实践, 2010, 11: 128-129
- [16] 黄元宰. 南通市事业单位改制转企的实践与探索 [J]. 中国机构改革与管理, 2013: 37
- [17] 易丽丽. 经营类事业单位改制的难点与对策 [J]. 领导科学, 2012: 8
- [18] 陈根增, 吕传文. 未聘人员何处去 [J]. 人力资源, 2003: 12
- [19] 林赞. 中国行政机构改革中的人员分流问题 [J]. 时代经贸, 2007: 45
- [20] 申兆亮, 郭洪波. 事业单位改革的困境及其出路 [J]. 煤炭经济研究, 2011: 36
- [21] 张磊. 经营类事业单位如何改变用人机制 [N]. 中国劳动保障报, 2012, 8, 18 (4)
- [22] 袁淑玉, 萧鸣政. 组织“瘦身”变革中的人力资源管理 [J]. 中国人力资源开发, 2008, (6): 16
- [23] 连慧. 基于马斯洛需要层次理论看人力资源管理中的激励机制 [J]. 现代商业, 2009: 165

- [24] 齐慧超. 试论经营性文化事业单位转企改制过程中的思想政治工作 [J]. 中外企业文化, 2012, 10: 44
- [25] 罗重谱. 中国事业单位分类改革轨迹及走向判断 [J]. 改革, 2012, (4): 11
- [26] 林其密. 幸福学视角下对生产经营类事业单位转企改制的思考 [J]. 经营管理者, 2011: 68
- [27] 孟秀丽, 聂婷. 试论我国事业单位改革的成本分析及方选择 [J]. 前沿, 2006, (2): 156-157
- [28] 彭华. 制度转型的成本分析[D]. 山东: 华中师范大学政治学研究院, 2010.

## 附录 A 访谈提纲 1

访谈对象：政府工作人员

- 1、“三团”改制人员分流安置政策制定前都进行了哪些调研？对于分流安置工作的推进起到了怎样的作用？
- 2、人员分流安置工作的组织开展情况是怎样的？进度是如何安排的？
- 3、您认为改制初期人员思想工作的难点在哪里？
- 4、分流安置方案是怎样平衡改制人员的个别利益和要求的？改制人员的特殊问题是怎样处理的？
- 5、您认为人员分流安置渠道的安排是否合理？与其他地区有什么不同？
- 6、分流人员的经济补偿是怎样发放的？
- 7、改制中是怎样做好分流人员社会保险接续工作的？
- 8、新建演艺公司的用人机制是怎样的？怎样保证新企业的平稳过渡？
- 9、对于“三团”人员分流安置方案的执行如何保证落到实处？
- 10、“三团”改制人员分流安置的典型特点是什么？
- 11、您认为“三团”改制人员分流安置工作短期内成效显著的主要原因是什么？

## 附录 B 访谈提纲 2

访谈对象：留在演艺公司人员

- 1、改制初期对人员分流安置有什么看法？后续是什么原因接受改制的？
- 2、为什么选择留在演艺公司？在用人机制和管理方面与原来有什么不同？
- 3、改制之后工作待遇和工作开展有什么新变化？
- 4、取消事业编制后工龄及社会保险是怎样接续的？

访谈对象：转岗到基层社区人员

- 1、为什么选择转岗到基层社区？
- 2、转岗到社区后事业编制是怎样管理的？相应的待遇是怎样享受的？
- 3、工资标准是否合理？认为怎样的工资标准是合理并能够接受的？
- 4、转岗到基层社区后工作开展和个人发展的情况怎样？

访谈对象：提前退休人员

- 1、是否愿意提前退休？原因是什么？
- 2、提前退休后享受的待遇与正常退休待遇有差别么？能够接受么？

## 致 谢

在离开校园近九年后，再次成为学生，圆了我多年前想考研的梦想，研究生论文的撰写已经完成，回首论文从选题、文献查询、资料搜集、撰写、修改到成稿竟历时整整一年，在这一年里，我雄心立志要以严谨的治学作风撰写一篇高水平的论文来向我研究生的学习生涯致敬，在研究的过程中我也以踏实稳健的作风走好每一步，可生活却给我制造了一系列的麻烦，一年来遭遇了病痛折磨、工作与家庭生活的忙碌，让我经历了许多困难和挫折，一段时间里竟耽误了论文的研究进度，我心急如焚，幸好在此过程中遇到了我的导师孙岩老师，她给予了我极大的帮助，让我终于顺利的完成了论文的研究和撰写，它确实凝聚了我太多的心血和汗水。

我的导师孙岩教授，她治学严谨，学识渊博，待人和蔼，在入学之初的导师双向选择中能成为她的学生着实让我兴奋不已。在学习期间，孙老师对我悉心指导，对我的理论知识水平提高有很大的帮助。在我撰写论文期间，正遇孙老师在美国做学术交流，因为中美时差的原因，为不耽误我论文的进度，孙老师经常在清晨和深夜帮我一次又一次的修改论文，在百忙之中督促我的研究和撰写工作。特别是在我遇到困难时，老师给了我莫大的关怀和理解，毕业九年重回校园能遇到这样一位好老师是我毕生的荣幸。

同时，还要感谢人文与社会科学学部的各位老师，能有幸聆听各位学识渊博老师的教诲使我受益匪浅，在学知识的同时也让我学到了很多研究问题的方法，对我今后的学习和工作有很大的帮助。

在论文写作过程中，营口市宣传部、文化局、人力资源和社会保障局的各位领导给了我很多建设性的意见和建议，尤其是单位、科室的领导和同志们在时间安排和工作上给我提供了很多便利条件和帮助，在此表示真诚的谢意！

还要感谢我的家人、朋友对我的理解和支持，感谢你们一直以来为我默默的付出，助我顺利完成学业。

感谢答辩委员会各位老师给我论文提出的宝贵意见。

## 大连理工大学学位论文版权使用授权书

本人完全了解学校有关学位论文知识产权的规定，在校攻读学位期间论文工作的知识产权属于大连理工大学，允许论文被查阅和借阅。学校有权保留论文并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印、或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

学位论文题目：营口市“三团”改制人员分流安置案例研究

作者签名：卜晓鸣 日期：2015年6月27日

导师签名：孙岩 日期：2015年6月24日