

# 水利事业单位投资企业改革发展研究

王盛才, 杨跃生

(黄河水利委员会经济发展管理局, 河南 郑州 450008)

**摘要:** 论述水利事业单位投资企业产生的背景、存在的主要问题、面临的环境, 揭示水利事业单位投资企业必须适应国家关于事业单位分类改革、国有企业改革、水利事业发展要求和市场环境变化, 通过改革管理体制、清理整合、分类推进改革、转换经营机制、强化内部控制与监督、出台相关配套政策等途径, 促进其健康发展。

**关键词:** 水利事业单位; 投资企业; 改革发展

**中图分类号:** F276

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-9511(2016)06-0013-04

## 1 水利事业单位投资企业产生的背景

从水利事业单位投资企业产生的背景分析, 主要有5类企业: ①为了弥补事业经费不足、提高职工生活水平、安置分流人员成立的企业。这类企业大多在1987—2003年期间设立, 数量多、规模小, 主要依托事业单位的优势, 发展技术咨询服务、工程施工、监理、水电、供水等产业。②根据国家改革要求, 由事业单位整体改制为企业。如: 根据上级要求, 黄河水利委员会所属事业单位三门峡水利枢纽管理局于1996年改制为三门峡黄河明珠集团有限公司; 水利部黄河水利委员会勘测规划设计研究院于2003年改制为黄河勘测规划设计有限公司; 还有一些服务于水利事业的经营性事业单位改制为企业。③政府投资建设的综合性水利枢纽工程, 定性为企业, 授权水利事业单位代行出资人职能。如: 水利部小浪底水利枢纽管理中心所属的黄河水利水电开发总公司(黄河小浪底水利枢纽工程建设项目法人)、水利部松辽水利委员会控股的嫩江尼尔基水利水电有限责任公司(负责管理尼尔基水利枢纽)等。这类企业以公益性任务为主, 同时有一定的经营性功能, 多数企业经营效益好, 少数经营效益低, 情况不一。④原隶属水利行政单位管理、服务于水利事业的企业, 根据政企分开的改革要求, 划归水利事业单位管理。如: 原隶属水利部管理的郑州水工机械厂, 后划归水利部综合事业局管理。⑤根据水管体制改革要

求成立的工程养护企业。如: 黄河水利委员会所属事业单位在2006年前, 根据水利工程管养分离改革精神, 成立了16家工程养护企业, 主要从事黄河堤防工程的维修养护。

## 2 水利事业单位投资企业发展存在的主要问题

### 2.1 事企关系没有理顺

事业单位分类改革滞后、财政经费供需矛盾突出是导致事企不分的根本原因。长期以来, 水利事业单位一方面要履行国家赋予的各项职责, 另一方面又面对巨额的经费缺口, 必须通过内部经商办企业弥补事业经费不足, 而兴办企业既缺资金, 又缺人员, 只能依附于原有的事业单位, 导致企业先天不足, 建立现代企业制度的基础十分薄弱。

由于体制原因, 一些单位事企关系长期得不到理顺, 存在职责相互交叉、人员相互混淆、资产相互占用、费用相互分摊、利益相互输送的现象。这些问题的存在导致事业单位的支出核算不能反映真实情况, 许多正常或不正常的经费支出通过违规方式转嫁到企业支出, 既造成了应由财政保障的事业单位普遍出现经费缺口, 影响职责履行, 也使大量可以通过市场化运作的机构和人员继续留在财政供养体系之内。另一方面企业成本加大, 产值和利润严重失调。

### 2.2 企业缺乏积累, 可持续发展能力差

水利事业单位主动投资的企业大多是为了弥补

事业经费不足、安置分流人员、提高职工生活水平,因其承担的这一特殊功能,导致企业负担过重,没有积累,只能维持简单运行,缺乏可持续发展能力。

### 2.3 机制不活,管理不规范

水利事业单位投资企业大多是独资、绝对控股企业,并对事业单位依赖性较大。部分事业单位仍通过行政手段管理企业,公司法人治理结构不落实,运转不正常。一些企业仍套用事业单位分配模式,人员由事业单位调配,不能自主对外引进人才,缺乏灵活的用人机制。

### 2.4 一些企业遗留问题较多

地方政府在事改企时,对职工由事业身份转变为企业身份进行了补偿,单位离退休人员费用由政府负担或者改企时量化一部分资产用于老同志的养老问题。水利部直属单位在事改企时,职工身份转换未进行补偿;改企后进入社会统筹的退休职工的收入远远少于事业单位标准,为维持稳定,企业不得不弥补差额部分,加大了企业负担。还有一些水利事业单位投资企业承担的某些社会职能仍未剥离。

### 2.5 部分企业职工存在后顾之忧

因素主要有3个方面:①企业缺乏积累,市场竞争能力低,职工对企业前景缺乏信心;②目前水利事业单位投资企业,职工退休后的待遇与事业单位差距较大,企业职工担心退休后生活得不到保障;③企业职工以前长期在事业单位工作,年龄较大,到企业后难以适应工作需要。

## 3 水利事业单位投资企业面临的环境

### 3.1 国家积极推进事业单位分类改革

#### 3.1.1 事业单位类别划分政策

《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》<sup>[1]</sup>明确指出:按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事经营活动和从事公益服务3个类别。对承担行政职能的,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事经营活动的,逐步将其转为企业;对从事公益服务的,继续将其保留在事业单位,强化其公益属性。根据职责任务、服务对象和资源配置方式等情况,将从事公益服务的事业单位细分为公益一类事业单位、公益二类事业单位。对公益一类事业单位,根据正常业务需要,财政给予经费保障;对公益二类事业单位,根据财务收支状况,财政给予经费补助,并通过政府购买服务方式予以支持。

3.1.2 水利部对水利事业单位从事经营活动提出了明确要求

《水利部关于加强事业单位投资企业监督管理

的意见》<sup>[2]</sup>明确:转为行政机构的事业单位,要按照有关规定通过划转、合并等方式逐步推进与所投资企业脱钩;定性为公益一类的事业单位,不得从事经营活动,要按照有关规定推进所投资企业的改革;定性为公益二类的事业单位,在确保公益目标的前提下,可依据有关法律法规投资企业。

### 3.2 事业经费保障率逐步提高,企业弥补事业经费不足的作用越来越弱化

目前,水利事业单位参公人员、离退休人员经费基本上有保障,事业单位其他人员经费在逐步增加。事业单位分类改革完成后,转为行政机构的单位、公益一类事业单位经费将全额保障,公益二类事业单位实行差额拨款。因此,随着改革的推进,企业弥补事业经费不足的作用越来越弱化,财政、税收、职工收入、资质管理、成本管理等政策越来越规范,督查、审计力度越来越大,执行力度越来越强,行业保护的作用越来越弱,推进企业依法合规经营、市场化运作是大势所趋。

### 3.3 国家加大了国有企业改革力度

a. 分类推进国有企业改革。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》<sup>[3]</sup>明确:将现有国企按其功能划分为商业类和公益类,商业类国企要按照市场化要求,实行商业化运作,以增强国有企业的经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标,依法自主开展生产经营活动,实现优胜劣汰、有序进退。对于主业处于充分竞争行业和领域的商业类国企,原则上都要实行公司制股份制改革,积极引入其他国有资本或各类非国有资本实行股权多元化,国有资本可以绝对控股、相对控股,也可以参股,并着力推进整体上市;对于主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国企,要保持国有资本控股地位,支持非国有资本参股。公益类国企以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标,要引入市场机制提高公共服务效率和能力。可以采取国有独资形式,具备条件的也可以推行投资主体多元化,还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式,鼓励非国有企业参与经营。

b. 完善现代企业制度。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》<sup>[3]</sup>要求,健全公司法人治理结构,实现规范的公司治理。建立国有企业领导人员分类分层管理制度,根据不同企业类别和层级,实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。推行职业经理人制度,改革国有企业薪酬分配制度。

## 4 积极稳妥推进水利事业单位投资企业改革和发展

### 4.1 理顺事企关系,完善国有经营性资产管理体制

推动水利事业单位与其投资企业在人员、资产、机构和管理模式等方面分开,促进事业单位以管企业为主向管资本为主转变,重点管好资本布局、资本运作、资本回报、资本安全,落实企业经营自主权。水利事业单位与其投资企业是出资人与被投资者的关系,应通过投资回报、资产租赁等合规方式获取收益,合法弥补事业经费不足。根据事业单位分类改革和国有企业改革精神,结合实际,事业单位可授权所属公益二类事业单位、具备条件的投资性公司或改组组建的国有资本投资公司履行国有经营性资产出资人职责,负责国有资本的运作。

### 4.2 推动水利事业单位投资企业清理整合

水利事业单位投资企业大多规模小、竞争力弱。如:截至2014年底,黄河水利委员会进入年终企业决算报表的独资、控股企业189家,相当一部分企业资质雷同、产业集中度低、经营粗放、缺乏市场竞争力,必须进行联合重组、资源整合,提升产业集中度,增强市场竞争能力。应根据事业单位分类改革精神、国有企业改革要求以及本单位分类改革后的类别和性质、所投资企业功能特点和运营情况,在清产核资、全面评估的基础上,确定企业的改革发展方向,明确所投资企业是清退、保留、整合还是股份制改造。对那些无竞争力、无发展前景、运营风险较大的商业类企业,应予以清退;对有一定发展前景的企业,应围绕行业龙头企业进行联合重组,做优做强;对于分类改革后转为行政机构的事业单位以及定性为公益一类事业单位原来投资的企业,确定保留的,可划转至公益二类事业单位或其投资公司,授权其行使国有资产出资人职能;对于将来由公益二类事业单位独资、控股的企业,要支持其做优做强。

### 4.3 分类推进水利事业单位投资企业改革

对不适宜保留的商业类企业,可予以清退或进行股份制改造,鼓励职工投资入股,也可吸引社会资本购买股份,最终完全实现民营化;对仍需保留的商业类企业,积极发展混合所有制,水利事业单位(或其授权的出资人代表)可控股、参股,也可独资。对于需要全资的企业,要积极引入其他国有资本实行股权多元化<sup>[4]</sup>。对公益类企业,可以采取国有独资形式,具备条件的也可以推行投资主体多元化,还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式,鼓励非国有企业参与经营。总的来说,应因地制宜,宜独则独,宜控则控,宜参则参,宜清则清,不能搞一

刀切。

### 4.4 转换经营机制,增强企业活力

a. 建立符合企业功能特点的薪酬分配制度。积极推进全员绩效考核,以业绩为导向,合理拉开收入分配差距。对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法;对行政部门任命的国有企业领导人员,合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入;对市场化选聘的职业经理人实行市场化年薪。企业内部应建立以岗位工资为主的基本工资制度,明确规定岗位职责和技能要求,实行以岗定薪,岗变薪变。岗位工资标准和职工收入水平应与企业经济效益和职工的实际贡献挂钩,实行按劳分配,多劳多得,最终实现能上能下、奖罚分明的收入分配制度。

b. 改革企业用人机制。建立国有企业领导人员分类分层管理制度,坚持党管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合。根据不同企业类别和层级,实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。有条件的企业,应积极推行职业经理人制度,董事会应按市场化方式选聘和管理职业经理人。对企业人员实行“老人老办法,新人新制度”。允许企业根据自身发展需要,采取聘用制,自主决定用工数量、形式、期限、条件,面向社会引进急需人才和后备人才。事业单位空岗时,优先从水管体制改革前参加工作的企业人员中补缺,尽力解决改革遗留问题。推动水利事业单位投资企业实现能上能下、能进能出的用人机制。

### 4.5 加强监管,实现国有资产保值增值

a. 健全公司法人治理结构,规范公司治理。企业应当根据国家有关法律法规和企业章程建立规范的公司治理结构和议事规则,明确决策、执行、监督等方面的职责权限,形成科学有效的职责分工和制衡机制<sup>[5]</sup>。水利事业单位应依法行使出资人权益,向控股和参股企业委派股东代表,推荐董事会、监事会成员和经理、财务负责人<sup>[6]</sup>,通过委派股东代表、董事、监事、高级管理人员等方式参与所投资企业的重大决策和管理。履行出资人职责的机构委派的股东代表参加国有资本控股公司、国有资本参股公司召开的股东会议、股东大会会议,应当按照委派机构的指示提出提案、发表意见、行使表决权,并将其履行职责的情况和结果及时报告委派机构<sup>[7]</sup>。强化董事会规范运作和对经理层的监督<sup>[8]</sup>。委派机构应与委派人员签订责任书,明确委派人员的具体职责、报告工作的内容、履职要求以及未按履职要求应

承担的责任。

b. 强化内部控制和监督。健全水利事业单位投资企业内部控制体系,促进企业建立风险识别及评估体系,强化资金、投资、产权、质量管理、人力资源管理、招投标、资质管理、担保、安全生产等关键环节和重点业务流程的内控制度建设,夯实基础管理工作,控制经营风险,提高经营效益。建立内部控制评价与审计制度,做好内部监督工作。

c. 做好外部监督工作。加强对企业的审计、纪检监察和巡视工作,形成监督工作的闭环。

#### 4.6 努力提高事业经费保障水平

水利事业单位应建立和完善相关定额,并建立定额调整机制,争取财政资金能够保障公益性事业支出需要,减轻企业弥补事业经费不足的压力。

#### 4.7 争取水利事业单位投资企业改革发展的配套政策

目前国家未出台水利部直属事业单位所属企业改革的相关具体政策,而地方政策水利部直属事业单位所属企业又难以执行,因此事业单位分类改革时,应争取国家出台相关配套政策。政策主要包括:水利部直属事业单位投资企业国有资产处置政策、人员安置政策、剥离企业承担的社会职能政策、对已实行事改企而未享受上述政策的遗留问题的处理办法以及鼓励企业整合、改革、改制的其他优惠政策。

水利事业单位投资企业是顺应水利事业发展的产物,为水利事业发展做出了重要贡献。新时期,只有坚持问题导向,尊重历史,着眼未来,切实推进改革,水利事业单位投资企业一定会为单位稳定、事业发展做出新的贡献。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央,国务院. 关于分类推进事业单位改革的指导意见 [EB/OL]. [2012-04-16]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/16/c\\_111785805.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/16/c_111785805.htm).
- [2] 水利部. 关于加强事业单位投资企业监督管理的意见 [EB/OL]. [2014-04-18]. [http://www.mwr.gov.cn/zwzc/zcfg/bmfggfwj/201404/t20140418\\_557011.html](http://www.mwr.gov.cn/zwzc/zcfg/bmfggfwj/201404/t20140418_557011.html).
- [3] 中共中央,国务院. 关于深化国有企业改革的指导意见 [EB/OL]. [2015-09-14]. [http://www.sh.xinhuanet.com/2015-09/14/c\\_34620921.htm](http://www.sh.xinhuanet.com/2015-09/14/c_34620921.htm).
- [4] 国务院国有资产监督管理委员会,财政部,国家发展和改革委员会. 关于企业功能界定与分类的指导意见 [EB/OL]. [2015-12-29]. <http://www.sasac.gov.cn/n85881/n85921/c2169765/content.html>.
- [5] 财政部,审计署,中国保险监督管理委员会,等. 关于印发《企业内部控制基本规范》的通知 [EB/OL]. [2014-03-17]. [http://www.csrc.gov.cn/pub/shenzhen/xxfw/tzzsyd/ssgs/sszl/ssgsxx/201403/t20140317\\_245540.htm](http://www.csrc.gov.cn/pub/shenzhen/xxfw/tzzsyd/ssgs/sszl/ssgsxx/201403/t20140317_245540.htm).
- [6] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见 [EB/OL]. [2010-07-15]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/15/c\\_111958679.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-07/15/c_111958679.htm).
- [7] 中华人民共和国国有企业国有资产法 [EB/OL]. [2008-10-28]. [http://www.gov.cn/flfg/2008-10/28/content\\_1134207.htm](http://www.gov.cn/flfg/2008-10/28/content_1134207.htm).
- [8] 国务院办公厅. 关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见 [EB/OL]. [2015-11-10]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/10/content\\_10282.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/10/content_10282.htm).

(收稿日期:2016-03-22 编辑:方宇彤)

(上接第4页)

及时发现问题,督促水政监察执法队伍及时纠正,做到账实相符、账账相符,保证信息系统数据的及时、准确和完整。通过在水政监察执法队伍专用资产配置、使用、处置、收益等各基础环节建立管理目标和具体制度,对水利事业单位的实物管理、价值管理和财务管理进行指导、监督和审核,实现全过程动态监督检查的长效机制<sup>[8]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 王海霞,刘洋,褚春超,等. 部属行政事业单位资产配置标准和方法研究[J]. 交通财会,2014(1):5-9.
- [2] 黎民,朱海. 事业单位国有资产配置管理探析:以H省为例[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2010(11):

23-28.

- [3] 宋义武. 构建江苏行政事业单位国有资产配置标准体系研究(下)[J]. 资产管理,2011(9):16-17.
- [4] 廖奎,曾雪丽,刘德祥. 行政事业单位资产配置标准及其监管研究[J]. 经济研究参考,2012(11):34-36.
- [5] 谭新春. 浅谈水行政执法工作中的难点问题及建议[J]. 深度分析,2014(3):65-67.
- [6] 许灏. 关于丹江口水库库区水行政综合执法的思考[J]. 水利发展研究,2015(1):38-39.
- [7] 谭新春. 浅谈水行政执法工作中的难点问题及建议[J]. 深度分析,2014(3):65-67.
- [8] 李洪磊,朱继雯. 关于资产配置管理改革的思考[J]. 资产管理,2014(2):25-26.

(收稿日期:2016-03-02 编辑:方宇彤)