



# 我国公共体育场馆配套制度改革研究

陈元欣, 徐文强, 王 健

**摘要:** 配套制度改革是我国公共体育场馆管理体制改革的重要内容。在分析我国公共体育场馆配套制度改革的必要性与现状的基础上, 梳理、归纳了科技、文化领域事业单位配套制度改革的成功经验及其启示, 并就公共体育场馆配套制度改革的主要内容进行了深入分析, 提出中央统一组织部署, 科学制定改革方案、出台公共体育场馆配套制度改革实施细则, 规范配套制度改革实践、制定专项政策予以支持等推进公共体育场馆配套制度改革的建议。

**关键词:** 公共体育场馆; 配套制度改革; 经验启示; 建议

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2009)06-0023-06

## Reform of the Supporting System for China's Public Sports Facilities

CHEN Yuan-xin, XU Wen-qiang, WANG Jian

(HuaZhong Normal University, Wuhan 430079 China)

**Abstract:** Supporting system reform is an important content of the management system reform of China's public sports facilities. On the basis of analysing the necessity and the status quo of China's sports facilities' supporting system reform, the paper summarizes the successful experience and revelation of the supporting system reforms in the fields of culture and science & technology. It further discusses the main contents of the supporting system reform of the public sports facilities. It suggests that the central government should formulate scientifically a reform plan, issue the implementation rules, standardize the reform practice and stipulate the specific policies so as to improve the supporting system reform of the public sports facilities.

**Key words:** public sports facilities; supporting system reform; experience and revelation; suggestion

我国事业单位改革正在如火如荼地行进之中, 公共体育场馆作为体育领域事业单位的主要组成部分, 其在各级政府统一安排和领导下, 积极进行改革的实践。公共体育场馆同其他事业单位改革一样是一项系统工程, 涉及到管理体制、人事制度、社会保障、人员分流和国有资产处置等诸多问题, 配套制度改革在一定程度上决定了公共体育场馆改革的成败。近日, 国家体育总局也下发了《关于体育事业单位岗位设置管理的指导意见》, 以推进体育场馆等事业单位的配套制度改革。因此, 本文试就公共体育场馆改革中的配套制度改革问题(主要包括人事制度、社会保障制度、分配制度、人员分流、政策支持、国有资产处置和内部管理制度等)进行分析, 旨在推进其改革提供经验借鉴与理论支持。

## 1 我国公共体育场馆配套制度改革的必要性

配套制度改革本应是公共体育场馆改革的必要内容之一, 但在我国公共体育场馆改革实践中却一直不被人们重视, 这不仅影响了公共体育场馆改革的效果和整体推进, 也致使公共体育场馆配套制度改革滞后。就公共体育场馆的配套制度进行改革不仅具有其积极意义, 还具有一定的必要性。

### 1.1 配套制度改革是深化公共体育场馆管理体制改革的必要条件

我国公共体育场馆现行的以事业单位为主的管理体制是制约其发展的主要掣肘, 因此, 当前的改革主要是围绕其管

理体制进行的, 但由于人们认识的局限, 对公共体育场馆管理体制的改革一直限于表面的修修补补, 未能真正涉及其管理体制。对公共体育场馆管理体制的真正、深入的改革必然要涉及公共体育场馆的管理主体的变更、运行机制的调整、法人类型的转换、富余人员的分流和国有资产性质的变化等诸多问题, 而上述这些问题正是公共体育场馆配套制度改革所要解决的问题, 因此, 公共体育场馆配套制度改革是深化其管理体制改革的必要条件。

### 1.2 公共体育场馆改革成败的关键在于其配套制度的改革

公共体育场馆改革不管是保留事业单位还是转制为企业, 大家基本上都能予以接受, 但问题的关键在于改革后公共体育场馆不管是事业单位还是企业, 都要建立竞争性的人事制度, 改变传统的终身雇佣制度, 在其改革中必然要有部分富余人员的分流问题, 若未聘人员安置的出口不畅, 则必然影响改革的深入发展。而且, 由于我国现行的二元社会保障体制, 多数事业单位并未建立社会化的社会保障机制, 在公共体育场馆转制为企业后, 如何做好事业单位与企业社会保障机制的衔接问题也是影响公共体育场馆改革的又一重要因素。因此, 公共体育场馆改革成败的关键在于人事制度、人员分流制度和社会保障制度等配套制度的改革。

### 1.3 公共体育场馆改革需要统筹协调、全面推进

自1985年中共中央在《关于进一步发展体育事业的通

收稿日期: 2009-08-12

基金项目: 国家社科基金资助项目(08CTY009)

第一作者简介: 陈元欣, 男, 副教授。主要研究方向: 体育产业。

作者单位: 华中师范大学 体育学院, 武汉 430079



知》中提出体育场馆要逐步实现企业化和半企业化经营的政策后，我国公共体育场馆开始进行改革的探索，但长期以来我国公共体育场馆的改革多是单项推进，经改革实践检验证明，公共体育场馆单项改革难以达到预期的改革目标。由于公共体育场馆的管理体制、人员编制和社会保障制度改革与其人事制度和分配制度改革密切相关，因此，公共体育场馆改革需要统筹协调、全面推进。

### 1.4 配套制度改革是公共体育场馆改革的重点和难点

人事制度、分配制度和富余人员分流等配套制度关系到公共体育场馆数以万计工作人员的饭碗和去向问题，直接关系到他们的切身经济利益，改革难度较大。特别是在我国目前社会保障体制不健全的情况下，安置分流人员的难度更大，社会关注度比较高。若上述配套制度改革设计欠周全，极易引发社会稳定问题。人事部有关领导也多次指出，配套制度改革是我国事业单位改革的重点和难点，对于公共体育场馆也不例外。因此，配套制度改革作为我国公共体育场馆改革的重点和难点，关系公共体育场馆改革的成败，对上述配套制度在改革中应予以高度重视。

## 2 当前我国公共体育场馆配套制度改革的现状及问题

我国公共体育场馆经过多年的改革实践，在其配套制度改革方面也进行了一定的探索，其现状和问题主要表现在下面几个方面。

### 2.1 多为差额拨款事业单位，对财政拨款依赖度较高

在计划经济时期，我国公共体育场馆为全额拨款单位，所需经费全部来源于财政拨款。经过20多年的改革，多数公共体育场馆按照“以体为主，多种经营”的指导思想积极开展经营创收活动，在一定程度上缓解了公共体育场馆经费不足的问题，多数公共体育场馆经费来源方式由全额拨款改为差额拨款，部分适应市场能力较强的公共体育场馆已不需要政府的财政拨款，甚至还可以上缴部分利润，如表1所示。在被调查的公共体育场馆中，经费来源多以差额拨款为主。虽然多数场馆为差额拨款事业单位，但其对财政拨款的依赖度却比较高。根据课题组的调查，有66.9%的场馆负责人认为财政拨款或上级补助对场馆收入的影响很大，部分场馆的经营收入在加上政府财政拨款或上级补助收入后能与支出基本持平。这表明公共体育场馆虽多为差额拨款单位，但其对财政拨款的依赖程度仍比较高。

表1 被调查公共体育场馆的经费来源方式 (N=150)

Table I Fund Resources of the Investigated Public Sports Facilities (N=150)

方式	全额拨款	差额拨款	自收自支	独立核算	其他
数量	28	72	38	7	5

### 2.2 职工工作和福利支出为公共体育场馆最主要支出，消费性支出过多

公共体育场馆年度支出项目主要有职工工资福利、公务及业务支出和场馆维持费用等主要支出项目，根据课题组的调查和近年来《体育事业统计年鉴》，职工工资和福利支出是公共体育场馆最主要的支出项目，在所有支出项目中，该项支出所占比例也是最高的，有63.5%的公共体育场馆的

职工工作及福利支出排在所有支出项目中的第一位。这说明目前公共体育场馆的经费及其收入主要用于职工工作及其福利，消费性支出过多，而事业发展支出和基本建设支出等发展性支出较少。

### 2.3 工资分配以职务和工龄分配为主，绩效工资制度未能建立，工资的激励机制难以体现

虽然部分公共体育场馆进行了工资制度和人事制度改革，并按照人事部门的要求实施了聘任制改革，但多数公共体育场馆报酬分配方式仍不合理，有58.4%公共体育场馆的主要按照职务和工龄而非根据贡献的大小确定工资，并且绝大多数场馆绩效工资制度尚未建立。根据笔者的调查和访谈，现有公共体育场馆的管理制度中，薪酬制度和人事制度的满意度较低，而最需要调整的制度仍是薪酬制度和人事制度。这表明多数场馆负责人对我国公共体育场馆现行的薪酬制度和人事制度不满意，工资的激励机制无法体现，场馆工资人员的积极性难以有效调动起来。

### 2.4 多数场馆实施了聘任制改革，但部分流于形式

国务院在2002年就下发了《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》，要求事业单位进行聘任制改革，绝大多数公共体育场馆按照国家的有关政策积极实施了聘任制改革，根据课题组的调查，有73.1%的场馆进行了聘任制改革，但根据笔者的实地调查和访谈，部分场馆虽然实施了聘任制改革，但其改革流于形式，因人设岗，能上能下、能进能出的竞争性人事制度和干部选拔制度亦未能建立，聘任制改革的目标未能达成。

### 2.5 工作人员以大专院校毕业生为主，来源多元化

长期以来我国公共体育场馆的工作人员主要来源于退役运动员、教练员、转业军人和机关分流人员，人员学历等各方面素质普遍不高，但经过近年来公共体育场馆人事制度改革的实践，这一状况已有较大改变。根据课题组的调查，目前我国公共体育场馆工作人员的主要来源为大专院校毕业生，而且，根据笔者的调查和访谈，大专院校毕业生也多通过公开招考方式招聘。除了大专院校毕业生，公共体育场馆工作人员的其他来源途径也比较多，如表2所示，这表明目前我国公共体育场馆的工作人员来源途径已多元化。

表2 被调查公共体育场馆工作人员的主要来源

Table II Major Resources of the Working Staff of the Investigated Public Sports Facilities

工作人员来源	退役运动员、教练员	转业军人	机关分流人员	大专院校毕业生	社会招聘	其他
频数	89	94	49	97	70	12
排序	3	2	5	1	4	

### 2.6 多数场馆富余人员安置妥当

富余人员的分流问题是制约多数事业单位改革的关键问题。我国公共体育场馆在前期的改革中较好地解决了富余人员的分流问题。在被调查的162个公共体育场馆中，仅有66个场馆发生过分流问题，其中有54个场馆采用竞争上岗方式确定上岗人员，对于富余人员，多数场馆采取转岗和提前内退等方式妥善安置富余人员。在调查中笔者还发现部分场馆采取多种方式鼓励在岗工作人员提前内退或另谋职



业。如山东省体育中心对于规定男性年满50周岁或工龄达到28年,女性年满48周岁,或工龄满23年一律提前内退(干部增加两年),工资、福利同在岗职工,直到正常退休年龄才正式办理退休手续,这一政策极大地促进了中心工作人员的年轻化,提高了中青年骨干的工作积极性。

### 2.7 养老保险以机关事业单位养老保险为主

社会保险是社会保障制度的重要内容,关系到工作人员离退休后的生存问题,是事业单位改革的重点。长期以来,我国公共体育场馆采用传统的机关事业单位养老保险制度,并未参加社会化的养老保险制度,所需经费主要来源于财政和单位,与企业及部分企业化管理的事业单位的社会保险制度不配套,形成保险制度的二元格局,而且,由于两种保险制度待遇标准不一,前者明显高于后者,导致事实上的不公平,对体育场馆管理体制的改革也带来了较大影响。根据课题组的调查,62.5%的公共体育场馆的养老保险制度仍为机关事业单位养老保险制度,参加企业社会保险的公共体育场馆仅有28.5%。这表明目前我国公共体育场馆养老保险仍以机关事业单位养老保险制度为主,改革较为滞后。根据笔者的调查和访谈,多数场馆未能参加工伤和事业保险,公共体育场馆社会保障制度亟待健全。

### 2.8 经营扶持政策不到位

经营扶持政策是公共体育场馆负责人颇为关心的一个问题,特别是部分公共体育场馆改制转为企业后是否还能享受原有的经营扶持政策。根据课题组的调查和访谈,多数场馆负责人认为目前场馆的税收负担过重,各种费用支出过高,严重制约了公共体育场馆经营活动的开展和其社会效益的发挥。77.6%的公共体育场馆负责人对目前场馆的税收政策不满意,希望调整现行的税收政策。根据笔者就政府在体育场馆经营中应发挥哪些职能的调查显示,77.0%场馆负责人认为政府在场馆经营中的主要职能应为制定税收优惠等扶持政策。这表明当前我国公共体育场馆经营的扶持政策不到位,在一定程度上限制了公共体育场馆的改革。

## 3 科技、文化领域事业单位配套制度改革的成功经验与启示

科技领域和文化领域事业单位改革分别于2000年和2003年启动,他们经过多年的改革实践与探索,在配套制度改革方面积累了部分成功的经验,对公共体育场馆配套制度的改革具有一定的启示和借鉴意义。

### 3.1 科技领域事业单位配套制度改革的主要成功经验

科技领域事业单位改革最早始于国家经贸委管理的10个国家局所属科研机构的管理体制改革,为促进上述科研机构的改革,国家出台了一系列相应的配套政策,这些政策也适应于随后进行的科技领域事业单位改革,上述配套制度改革的主要成功经验表现在下面几个方面。

#### 3.1.1 国家统一部署,整体推进

科研领域事业单位改革在国家经贸委管理的10个国家局所属242个科研机构改革试点的基础上,由国家统一部署,制定科学的改制方案。国务院办公厅转发了科技部等部门《关于深化科研机构管理体制改革的实施意见的通知》,为科研领域事业单位管理体制的改革提供了整体的思路设计。在推进其管

理体制改革的同时,国家还注重对科研事业单位配套制度的改革,由中组部、人事部和科技部共同下发的《关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见》有力地促进了科研领域事业单位的配套制度改革,实现了科研领域事业单位改革的整体推进,深化了科研事业单位改革的成果。

#### 3.1.2 强有力的扶持政策予以支持

为保障和促进科研领域事业单位的改革,国家有关部门出台了诸如税收、社会保障、国有资产划拨、财政支持等极其有利的政策对其改革予以支持。根据《国务院办公厅转发科技部等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的通知》(国办发〔1999〕18号)的文件规定,科研机构转制后,享受以下优惠政策:(1)原有的正常事业费继续拨付,主要用于解决转制前已经离退休人员的社会保障问题;(2)职工养老保险按以下办法执行:转制前已经离退休的人员,原离退休金计发办法不变,离退休金发放和日常管理工作由原单位负责;转制后的在职人员实行企业职工基本养老保险制度,建立基本养老保险个人账户;1999年7月1日前的连续工龄视同缴费年限,不再补缴养老保险费;转制前参加工作、转制后退休的人员,基本养老金计发按照企业职工基本养老保险制度的规定执行,对按企业基本养老金计发办法低于原事业单位退休金计发办法的部分,采用发补贴的办法解决,所需费用从基本养老保险统筹基金中支付,补贴标准按国家有关规定执行,2004年7月1日后退休的,执行企业计发办法;(3)基本建设项目投资由国家经贸委、科技部和有关国家局商国家计委在过去5年平均水平的基础上,结合在建项目的实际情况,继续由中央给予两年补助支持;(4)从1999年起5年内,免征企业所得税,免征其技术转让收入的营业税,免征其科研开发自用土地的城镇土地使用税;科研机构进入企业仍然从事科技开发并实行独立经济核算的,享有上述同等免税政策;(5)享有自营进出口权;(6)享受国家支持科技型企业的待遇等扶持政策<sup>[2]</sup>。上述扶持政策的出台有力地保障了科研机构改革的顺利进行,减弱了其改革的阻力。

#### 3.1.3 稳步推进人事制度改革

科技领域事业单位在进行管理体制改革的的同时,积极、稳步地推进人事制度改革。为保障科技领域事业单位人事制度改革的顺利进行,中组部、人事部和科技部还共同下发了《关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见》,指导科研事业单位人事制度改革的稳步推进。归纳科研事业单位人事制度改革的成功经验,主要有以下几方面:(1)完善了科研机构行政领导的任用制度,改革对科研机构院(所)长的单一任命制,区别不同类型的科研机构,分别实行主管部门公开招聘、职工选举基础上的主管部门聘用、主管部门直接聘用和委任等多种形式的院(所)长任用制度;(2)建立了符合科研机构特点的充满生机活力的用人机制,具体表现为在科研事业单位全面推行聘任制改革,实施岗位管理制度,建立了公开招聘制度和解聘、辞聘制度;(3)建立了较为完善的科研机构未聘人员分安置制度,科研机构对实行聘用制以后的未聘人员坚持以单位内部消化为主,采取多种方式妥善安置,并积极探索各种有效的社会化安置方式,通过内部转岗、托管、提前内退等多种途径妥善解决富余人员;(4)建立了灵活有效的分配



激励机制,根据任务、业绩进行分配,不同类型的科研机构均根据中央文件的精神,建立了适合自身特点的灵活有效的内部分配制度<sup>[3]</sup>。

### 3.2 文化领域事业单位配套制度改革的主要经验

文化领域事业单位改革于2003年开始在全国范围内选取部分单位进行试点,于2006年在全国范围内推开,其配套制度改革的成功经验主要表现在下面几个方面。

#### 3.2.1 改革试点,总结经验,全面推开

文化体制改革之处,国家就在部分省市选择了部分文化事业单位作为改革的试点单位,各单位在中央的统一部署和领导下,根据改革的总体思路设计,并结合各级的实际,积极进行文化体制改革及其配套制度改革。在改革过程中,中央非常重视改革经验的总结与归纳,各地均成立了专门的宣传小组,对当地改革的成功经验予以宣传,并上报国家。国家在总结各地改革经验的基础上于2005年底出台了《关于文化体制改革的若干意见》,文化体制改革包括其配套制度改革在全国范围内予以全面推开。

#### 3.2.2 出台专项政策予以支持

为促进文化事业单位的改革和文化产业的发展,国务院办公厅下发了《关于印发文化体制改革试点中支持文化事业发展和经营性文化事业单位转制为企业的两个规定的通知》,同时,财政部、海关总署和国家税务总局也下发了《关于文化体制改革试点中支持文化产业发展若干税收政策问题的通知》等专项政策对文化事业单位的改革予以支持。上述专项政策的出台有力地促进了文化领域事业单位的改革及其配套制度改革。

#### 3.2.3 明确配套制度改革的制度设计,提高改革方案的可操作性

在国务院办公厅下发的《文化体制改革试点中经营性文化事业单位转制为企业的规定(试行)》中,就经营性文化事业单位转制为企业的配套制度改革进行了详细的规定,包括国有文化资产授权经营、资产处置、收入分配、社会保障、人员分流安置和财政税收政策等配套制度改革,明确了配套制度改革的制度设计,指明了各项配套制度的具体改革方向,极大地提高了改革方案的可操作性。

### 3.3 科技、文化领域事业单位配套制度改革对公共体育场馆配套制度改革的启示

梳理科技领域和文化领域事业单位改革的成功经验,他们在某些地方具有相似之处,其对我国公共体育成功配套制度改革的启示表现在下面几个方面。

#### 3.3.1 国家统一部署,整体推进

科研和文化领域事业改革改革的一条共同成功经验是国家统一部署,整体推进,避免了以前改革中的缺乏改革整体思路设计,各地自行其是的局面,确保了改革的成功。这就启示公共体育场馆在改革中,中央应就其改革进行统一部署,制度统一的原则性的改革思路与框架,各地根据实际进行具体操作,同时,应注意避免单项推进,应将公共统一成功的管理体制改革与其配套制度改革同步整体进行,以缓解改革的阻力,深化改革成果。

#### 3.3.2 先期试点,摸索经验

事业单位改革是一项系统工程,特别是配套制度改革涉

及面更宽、更广,实施难度较大。科研领域和文化领域事业单位在全面推开改革之前,均进行了大面积的前期改革试点,以为后期的改革提供经验支持。他们改革的成功经验启示公共体育成功在配套改革中也应进行前期的改革试点,总结经验,摸索适合公共体育配套制度改革的制度设计,为其在全国范围内的推开提供经验借鉴与理论支持。

#### 3.3.3 明确配套制度改革的制度设计

明确配套制度改革的制度设计是科技领域和文化领域事业单位改革的共同成功经验。公共体育场馆配套制度改革应汲取他们改革的成功经验,在改革之初,就配套制度改革中的人事制度、社会保障制度、分配制度、分流安置制度等制度设计予以明确,提高改革方案的透明度和可操作性,以便于各地场馆改革的实践。

#### 3.3.4 出台相应政策予以支持

在科技和文化领域事业单位改革中,国务院和国家有关部委纷纷出台相应的配套支持政策,对其改革予以支持。相应配套支持政策的出台是上述事业单位改革得以成功的关键和前提。这就启示在公共体育场馆改革中,国家体育总局应联合财政部、税务总局等相关部委出台相应的税收、财政支持、社会保障和国有资产划拨等支持政策,以保障和促进公共体育场馆改革及其配套改革的顺利进行。

#### 3.3.5 分类改革,不同类型的公共体育场馆采取不同的配套制度设计

分类改革是我国此次事业单位改革的一项基本原则。这一原则在科技和文化领域事业单位改革中得到了具体和充分的体现。中央在关于科研和文化事业单位的改革方案中均提出对事业单位进行分流改革,并提出了与之相应的配置制度设计。这就启示公共体育成功在配套制度改革中不能一刀切,应根据公共体育场馆改革的不同方向与类型,采取与之对应的配套制度设计,以保障公共体育成功配套制度改革的顺利进行。

## 4 公共体育场馆配套制度改革的主要内容

根据我国事业单位改革的总体思路设计,借鉴其他领域事业单位配套制度改革的成功经验,结合我国公共体育场馆的现实,其配套制度改革应从下面几个方面着手进行。

### 4.1 人事制度改革

根据课题组设计的公共体育场馆改革思路,部分公益性体育场馆将保留事业单位,此类体育场馆人事制度改革的目标是建立政事职责分开、单位自主用人、人员自主择业、政府依法管理、配套措施完善的分类管理体制;建立一套适合体育事业单位特点,符合专业技术人员、管理人员和工勤人员岗位规律的具体管理制度;形成人员能进能出,职务能上能下,待遇能升能降,优秀人才能够脱颖而出,充满生机活力的用人机制,实现事业单位人事管理的法制化和科学化<sup>[4]</sup>。根据此类公共体育场馆的改变目标,其人事制度改革主要是继续推行聘任制改革、完善干部任用制度,建立岗位管理制度。

#### 4.1.1 继续推行聘任制改革

根据我国目前公共体育场馆改革的现状,相当一部分场馆尚未进行聘任制改革,因此,其人事制度改革根本任务是继续推行聘用制改革。聘用制的推行可将原有的固定用工方式转变为员工与单位的平等聘用关系,使人员能进能



出、能上能下,这种方式是现代企业的主要用人方式,体现了用人的市场化原则,不仅改变了公共体育场馆僵化的人员任用模式,打破了其用人的终身制,更重要的是减轻了公共体育场馆发展的包袱,有利于公共体育场馆员工脱离“单位人”的羁绊,最终实现公共体育场馆人事管理的社会化。同时,推行聘用制过程中,必然会产生淘汰及由此带来的危机感,对场馆员工而言,这种危机感正是产生内在激励的一种方式。通过签订聘用合同,场馆员工会遵循合同的既定条款,完成规定的任务,实现工作目标,最终使合同成为目标激励的重要媒介<sup>[5]</sup>。全员聘任制的推行将建立一个人员能进能出,职务能上能下,待遇能升能降,优秀人才能够脱颖而出的充满生机与活力的用人机制。

#### 4.1.2 完善干部任用制度

在公共体育场馆人事制度改革中,一项重要内容就是要完善干部任用制度,改变长期以来的单一的干部委任制。在坚持党管干部原则,严格干部管理权限的前提下,引入竞争激励机制,实行主管部门公开招聘、职工选举基础上的主管部门聘用、主管部门直接聘用和委任等多种形式的公共体育场馆干部任用制度。同时,应在公共体育场馆干部中推行任期目标责任制,并严格进行任期目标考核,将考核结果作为是否继续聘任和给予奖惩的主要依据,打破领导干部终身制,彻底解决领导干部职务能上不能下的问题。

#### 4.1.3 建立岗位管理制度

打破身份管理,建立岗位管理制度是公共体育场馆人事制度改革的一项重要内容,也是推行全员聘任制的基础。公共体育场馆岗位设置应根据因事设岗、精简高效的原则,结合其承担的任务职能,确定各类岗位的总体规模与比例,并制定岗位说明书,明确不同岗位的职责、岗位目标、岗位权利和任职条件。根据国家体育总局2007年7月份下发的《关于体育事业单位岗位设置管理的指导意见》的规定,体育场馆的岗位设置主要有管理岗位、专业技术岗位、工勤技能岗位3种岗位,同时,该文件对不同类型岗位的聘用条件与聘用程序等进行了详细的规定,为公共体育场馆岗位管理制度的建立提供了可操作性的指导意见。

对于转制为企业的公共体育场馆,由于其法人性质发生变化,其已不是事业单位,因此,在其配套的改革中,不是人事制度改革,而是劳动制度改革,应根据国家有关的劳动法规建立企业用工劳动合同。

#### 4.2 分配制度改革

分配制度是调动各类人员工作积极性的关键举措。长期以来,公共体育场馆收入分配改革严重滞后,大锅饭、平均主义盛行,工作人员的积极性难以调动。此次公共体育场馆分配制度改革应强化岗位工资制度,弱化行政级别工资制度,根据岗位、业绩和任务进行分配,建立以岗位工资为主要内容的多种分配方式并存的分配制度。在保持国家财政发放的工资不变的基础上,对公共体育场馆可自主支配的福利、补贴和津贴等项目根据岗位高低、业绩与任务等灵活进行分配,以充分发挥工资的激励机制,打破平均主义大锅饭。

对于转制为企业的体育场馆和实行企业化管理的体育场馆可以建立企业化的工资制度,根据场馆的经济效益,结合劳动力的市场价格,依法、合理、自主确定工资分配方

式和工资水平,可以合理拉开差距。对于转制为企业的场馆的经营人员,其工资应与职工的收入分配分开,不允许经营者自己决定自己的收入分配,已实现股权多元化的国有控股企业,经营者的选聘和收入分配要引入市场机制,并由董事会决定;国有独资企业的,应参照国务院国有资产监督管理委员会颁布的经营者年薪制等有关规定,经营者的收入分配办法要经过职工代表大会审议并按规定报政府主管部门审批。

#### 4.3 社会保障制度改革

社会保障制度改革是公共体育场馆改革的基础,关系到职工的生存和保障问题。因为在场馆改革过程中发生转制、人员转换、流动、分流等情况时,都需要解决职工的养老、失业、工伤和医疗等社会保障问题,使其老有所养、离有保障,故对公共体育场馆社会保障制度改革应予以高度关注。对于公共体育成功社会保障制度改革应根据其类型采取不同的制度设计。对于保留事业单位的公共体育场馆,宜保持现有的机关事业单位养老保险制度,逐步建立个人账户,由国家、单位和个人共同负担,同时,应根据国家劳动与社会保障部、人事部和国家体育总局等中央部委的要求及相关政策,参加事业单位工伤、失业和医疗保险。对于企业化管理的公共体育场馆,根据1997年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)和1999年国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》(国务院第259号令)的有关规定,按照企业的养老保险制度执行,参加统一的企业社会保险。对于转制为企业的公共体育场馆,根据国家有关政策的规定,转制前已经参加企业社会保险的,继续参加企业社会保险;转制前未参加社会保险的,从转制之日起参加社会保险。转制时在职工按国家规定计算的连续工龄,视同缴费年限,不再补缴基本养老保险费。转制为企业后的场馆按照国家的有关法规参加企业工伤、失业和医疗保险。

#### 4.4 人员分流安置

富余人员分流安置是要解决公共体育场馆改革的出口问题,若出口不畅,改革则难以成功。虽然我国公共体育场馆前期的改革中通过竞争上岗、提前内退等多种方式较好地解决了富余人员的分流安置问题,但也加剧了此次改革人员分流安置的压力。对于保留事业单位的公共体育场馆的富余人员分流安置问题应坚持内部消化为主的原则,以发展的思路解决富余人员的安置问题,实行多层次多形式的未聘人员安置制度。通过内部转岗、提前内退、兴办相关产业等方式妥善安置未聘人员。同时,对于新进人员采用人事代理制,根据工作需要与其签订聘用合同,聘期满后,可根据工作需要续聘,未聘者进入人才市场自主择业。

对于转制为企业的体育场馆必须分流的人员,采取竞聘方式予以确定,并从实际情况出发,制定合理的分流安置政策。在对职工进行人员身份转换后,应完全按企业职工的办法管理,对于富余人员采取提前退休、协议养老、自谋职业和买断工龄等多种方式予以安置或补偿。同时,应对分流人员进行政策性扶持保障,以保障富余分流人员的基本生活保障。

#### 4.5 国有资产处置

公共体育场馆占有、使用的国有资产为无偿使用的非经



营性国有资产, 在其改制转为企业时, 要涉及到对其占有、使用的国有资产的处置问题, 并由非经营性国有资产转变为经营性资产。因此, 在公共体育场馆改制转企时应妥善处置其占有、使用的国有资产。根据国家的有关规定对场馆占有、使用的国有资产进行清产核资、审计和资产评估, 并对清查出的资产损失按规定报经批准后进行核销, 并办理国有资产变更登记, 在财政部门办理产权核销登记, 并到国有资产管理机构办理企业国有资产产权登记, 执行国有资产管理政策, 由国有资产管理部门授权转制后的企业经营、管理其占有的国有资产。

#### 4.6 政策支持

公共体育场馆转制后是否能够享受原有甚至更为有利的财政、税收政策是保障其改革顺利进行的重要条件, 文化、科技领域事业单位改革时, 国家均出台了相应的支持政策, 如从改制之时起, 免征5年企业所得税, 事业费继续拨付等政策。因此, 在公共体育场馆转制为企业过程中应给予转制的场馆一定的财政、税收和场馆维修改造等优惠政策, 以支持其改革的顺利进行, 而且, 即使场馆转制为企业后, 其仍然承担部分社会职能, 并对当地经济的发展具有一定正外部效应, 因此, 政府出台相应政策予以支持也是合情合理的。

#### 4.7 内部治理机制改革

内部治理机制改革也是公共体育场馆配套制度改革的重要内容, 对于保留事业单位的体育场馆, 应建立现代事业制度, 加强内部运行机制和内部管理制度改革, 提高其公共服务绩效和服务水平; 对于转制为企业的场馆应建立现代企业管理制度, 形成股东会、董事会和监事会相互制衡的企业法人治理结构, 健全公司财务、成本核算等现代企业内部管理制度。

### 5 推进我国公共体育场馆配套制度改革的建议

根据我国公共体育场馆配套制度改革的内容, 在充分借鉴科技、文化领域事业单位配套制度改革成功经验的基础上, 提出如下推进公共体育场馆配套制度改革的建议。

#### 5.1 中央统一部署, 科学制定改革方案

公共体育场馆管理体制及其配套制度改革是一项系统工程, 各地对其改革的驾驭能力有限, 为避免各地自行其是

的局面, 总结经验, 由国家体育总局等中央部委统一部署, 制定科学、统一的原则性的总体改革方案, 指导、推进全国公共体育场馆的管理体制及其配套制度改革。

#### 5.2 出台公共体育场馆配套制度改革实施细则, 规范配套制度改革实践

公共体育场馆配套制度改革涉及到许多操作性比较强的内容, 若由各地自行操作, 受财力、认识等诸方面的局限, 全国很难统一标准, 极易造成改革进程中的区域不公平, 并有可能侵害职工的合法权益。为保障公共体育场馆配套制度改革的顺利进行, 应由国家对配套制度改革中部分比较重要和有可能侵犯职工合法权益的改革事项制定统一的配套制度改革实施细则, 以规范和指导各地公共体育场馆配套制度改革的实践, 提高其配套制度改革方案的可操作性。

#### 5.3 联合相关部门, 制定专项政策予以支持

专项政策支持是科技、文化领域事业单位改革的成功经验。国家体育总局作为公共体育场馆的主管部门应积极发挥其宏观调控职能和政府管理职能, 联合财政、税收、工商和人事等相关主管部门为公共体育场馆管理体制及其配套制度改革制定相应的诸如稳定财政拨款、税收减免、基本建设投资等支持政策, 以保障公共体育场馆配套制度改革的顺利进行, 同时, 还有助于调动民间资本参与公共体育场馆的改革。

#### 参考文献

- [1] 徐文强, 陈元欣, 张洪武等. 我国公共体育场馆管理体制的现状及其改革研究[J]. 成都体育学院学报, 2007(3): 1-5.
- [2] 国务院办公厅. 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实施意见[C]. 1999.
- [3] 中组部、人事部和科技部. 关于深化科研事业单位人事制度改革的实施意见[C]. 2000.
- [4] 刘江颖. 论事业单位人事管理制度改革[J]. 华东经济管理, 2006, 9: 106-110.
- [5] 田广信. 事业单位人事制度改革小议[J]. 河北水利, 2007(3)

(责任编辑: 陈建萍)