

# 关于加快解决国有企业 分离办社会职能有关问题研究

**摘 要：**近年来，我国国有企业改革取得了显著成绩，大多数国有企业通过改革走上了健康发展的良性道路。但企业办社会职能等计划经济时期的遗留问题仍然困扰着国有企业的进一步发展壮大。随着中国市场经济体制的逐步完善，深化国有企业改革，分离企业办社会职能，是国有企业真正成为独立市场主体的必然要求。

本文通过介绍企业办社会职能产生的背景，调查国有企业办社会职能现状，以及各地区做出的实践探索，细致分析分离企业办社会职能涉及的政府、企业、职工等利益相关者，对工作难点进行深入分析，最终提出分离国有企业办社会职能的思路和具体措施建议。

本文以中央企业为例，以大量调查数据为依据，统筹运用阐释、分析、对比等多种研究方法，阐述了国有企业办社会职能产生的历史背景和现实意义，分析了分离国有企业办社会职能存在的主要矛盾和现实困难，总结提出了推动企业办社会职能分离的工作原则、总体思路和相关政策措施建议。

**关键词：**国有企业 办社会职能 分离移交

企业办社会职能，是指企业建立和兴办的与生产经营没有直接联系的机构和设施，主要承担产前产后服务和职工生活、福利、社会保障等社会职能。广义上可大体分为三类：一是行政管理类，如企业自办的公安、消防和社区管理系统等；二是公共服务类，如企业自办的学校、医院、幼儿园和劳服公司等；三是生活福利类，如企业承担的生活区“三供一业”（供水、供电、供热和物业管理）及离退休人员管理等。

企业办社会职能具有较强的福利性、供给性和安置性特点，即企业兴办这类机构不会优先考虑经济效益和劳动生产率，着眼点在于解决职工生活福利和人员安置问题。计划经济时期，国有企业办社会机构对稳定职工队伍、提高生产积极性、维护社会稳定有积极作用。改革开放后，随着市场经济体制的不断深化，企业必须作为独立主体参与市场经济竞争，而承担大量办社会职能的国有企业难以轻装上阵。分离国有企业办社会职能成为进一步深化国企改革的重要任务，各级政府、相关企业已经进行了大量的实践和探索。本文在总结、汲取历史经验的基础上，进一步研究解决国有企业分离办社会职能的思路和途径。

## 一、国有企业办社会职能概述

### （一）产生的背景

在计划经济体制下，国有企业并不是纯粹的经济组织，作为政府的有机组成部分，要承担更多的行政和社会职能。特别是新中国成立之初，国民经济极端困难，当时的社会生产力水平不可能为企业提供更多的生产和生活服务，而且很多企业（如大量“三线企业”）建立在社会管理和服务职责缺位的边远地区。因此，大多数国有企业都建立了一套自我完善的社会服务体系，确保在自己的企业“小社会”里实现自给自足。这既为企业职工参与正常的生产经营活动解除了“后顾之忧”，又有效分担了政府社会管理和公共服务的压力，其产生具有一定的客观必然性。

### （二）基本现状

党的十五届四中全会通过了《关于国有企业改革与发展若干重大问题的决定》，将分离国有企业办社会职能正式纳入改革内容。经过十余年的实践探索，全国各地采取划转移交、改制分流、出售、撤并等多种方式，分类分批、稳步推进企业办社会机构的分离。目前，中央企业所办的全日制中小学已经基本完成移交，只存在部分职工技校、职工大学、企业培训机构等。中央企业所办医疗机构也逐步实现与企业主体实行资产分离、独立核算，需在政府整体医疗资源规划

下，统筹分类推进国有企业医疗机构改革。但是，生活区“三供一业”、离退休人员管理、社区管理等办社会机构受各地社会公共服务体系发展水平不一致，统筹外费用等成本缺口大等因素影响，移交工作进展较慢。

为便于研究，本课题组于 2012 年 4 月份，组织对中央企业办社会职能情况进行了调查摸底。据统计，截至 2011 年底，还有 99 家央企仍有办社会职能机构 8000 多个，从业人员 40 多万人，企业每年支付费用 400 多亿元（不含统筹外）。

### （三）存在的问题

企业办社会职能虽然有其特定的历史贡献，但随着改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步形成，其加重企业负担，制约改革进程，影响社会民生等诸多弊端已比较突出。

一是办社会机构加重了企业负担，分散了企业精力，企业难以轻装上阵。企业办社会职能机构运行所需的人、财、物资源几乎全部由企业负担，企业每年支付大量的补贴费用，不仅直接增加了企业运营成本，还可能造成营业利润和经营资产被“侵蚀”，最终削弱企业在国内外市场上的竞争力和持续发展能力。

二是办社会机构的存在加大了劣势国有企业平稳退出的难度，降低了国有企业深化改革、完善现代企业制度的活力。调查中发现，很多承担办社会职能的企业都为此成立了独立的管理机构，类似社区生活保障部、后勤服务部、离退

休人员管理部等，有专门的公司级领导分管。办社会职能管理机构等非经营性机构的存在使企业难以全力专注生产经营。

三是办社会机构资产和运行质量层次不齐，公共服务均等化难以保障，易滋生群体矛盾和社会稳定问题。大多数企业办社会机构设备设施老化，服务质量和效率层次不齐，有的甚至低于社会最低标准，影响职工群众正常生活，存在稳定问题。

## 二、分离企业办社会职能的相关探索

### （一）必要性和紧迫性

分离企业办社会职能是深化国有企业改革的重要内容，也是国有企业走向市场、参与竞争的内在要求和必要条件。国有企业特别是中央企业大多处在关系国计民生的重要行业 and 关键领域，关系着国民经济命脉，肩负着国有经济发展壮大的重要使命。要使企业在市场经济中重新焕发生机，首要任务就是要帮它们卸包袱、甩担子，使其真正成为市场经济主体。只有企业的腰杆直了、步履轻了，才能跟上市场经济的潮流，在市场中涤荡，在竞争中壮大。

分离企业办社会职能是理顺政企关系，深化行政体制改革，建设服务型政府的一项重大举措。在不同的社会形态和经济制度下，政企关系是动态变化的，随着我国从计划经济

体制向社会主义市场经济体制转轨，政府与国有企业的关系也从计划经济时代的政企不分——行政依附模式，逐渐转变为社会主义市场经济下的政企分开——产权纽带关系。党的十八大以来，我国建设服务型政府的思路更加明确，呼声更加高涨，任务更加紧迫。

国有企业彻底解决办社会职能移交问题的时机已经成熟。随着国民经济的高速发展和社会生产力的持续提升，我国社会公共服务的保障能力已经能够覆盖全部城市人口，政府提供公共服务的能力和意识都大幅增强，在解决办社会职能的问题上，中央和地方政府推动，各级财政支持的协同局面已经形成。同时，经过近十余年的改革脱困，大部分国有企业经营状况得到较大改善，企业认识到了改革对企业和职工的红利，有精力、有能力、也有意愿继续解决好办社会职能等改革遗留问题。

## （二）相关政策及工作开展情况

### 1. 国家相关政策

原国家经贸委、国家教委、劳动部、财政部、卫生部五部委印发《〈关于若干城市分离企业办社会职能，分流富余人员的意见〉的通知》（国经贸企〔1995〕184号）明确了在全国实行“优化资本结构”试点的18个城市开展分离企业办社会职能试点探索工作，提出企业应先将自办中小学校、医院、后勤服务等单位进行内部分离、独立核算，待条件具

备后逐步推向社会交由政府管理。

对于企业自办学校，条件具备的由当地政府接收，学校资产整体无偿划拨，原来所负担的经费经政府和企业协商，一般可确定为基数，由企业继续负担，以后增加的部分由地方财政负担。学校人员应以移交前在职人员为基础，专任教师按国家有关规定标准审定合格后接收，非教学人员按当地同类学校编制比例划转。

对于企业自办医院，要与社会医疗保险制度改革相结合，根据《医疗机构管理条例》和企业实际情况，采取不同形式分离。企业认为无必要自办且当地政府同意接收的医院，可将资产、人员移交当地政府，纳入当地卫生服务网络。企业认为无必要自办而当地政府确有困难无法接收的，可缩小规模，减少投入，或者停办。

对于企业自办的食堂、浴室、托儿所、招待所、车队等后勤服务单位，具备条件的企业可一步到位，将安置富余人员与分离后勤服务单位结合起来，兴办第三产业，经济上与企业脱钩，面向社会、自主经营、独立核算、自负盈亏。企业作为出资者与第三产业企业建立资产纽带，形成母子公司关系。在产权明晰基础上也可采取拍卖、租赁、联营、股份合作制等形式进行分离。

1999年9月，党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革与发展若干重大问题的决定》明确提出：“分离企业

办社会职能，切实减轻国有企业的社会负担。位于城市的企业，要逐步把所办的学校、医院和其他社会服务机构移交地方人民政府统筹管理。”这是我党在历史上第一次召开的专门研究和部署国有企业改革与发展问题的会议。自此，分离企业办社会职能正式纳入国有企业改革内容。

在党的十五届四中全会精神指导下，国家有关部门先后出台了一系列政策性文件推进和指导国有企业分离办社会职能工作。2002年，原国家经贸委会同财政部等六部门联合下发《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》（国经贸企改〔2002〕267号），在总结“优化资本结构”试点城市经验的基础上，提出了加快推进分离企业自办中小学校、医院、后勤服务机构等社会职能的时间节点，并完善了配套政策措施。

2004年，国务院选择中石油、中石化和东风汽车进行分离办社会职能试点。在各地党委、政府和财政等有关部门的支持下，中央企业分离企业办社会职能工作迈出重大步伐，中石油、中石化、东风汽车三大集团分离办社会试点基本完成，涉及854个中小学和公检法机构，9.4万名职工（含离退休教师）从企业中分离，每年为企业减轻负担40多亿元。

2005年国务院办公厅下发了《国务院办公厅关于第二批中央企业分离社会职能工作有关问题的通知》（国办发〔2005〕4号），进一步推广、扩大了涉及企业范围，目前，



中央企业办全日制普通中小学、公检法等政府事务类职能移交基本完成。

## 2. 地方工作开展情况

按照党的十四届三中全会提出的“减轻国有企业办社会负担”的要求，一些试点城市和部分地区不断探索、大胆实践，采取多种方式对分离企业办社会职能进行了积极探索和实践，取得了明显成效。

长沙市在优化资本结构试点中，把分离办社会职能，减轻企业负担，建立现代企业制度作为试点工作的重要目标，市政府确定了“一次分离，分类指导，先易后难，分布实施，平稳过渡，逐校交接”的原则，城区 48 所市属工业企业自办中小学全部从企业分离，移交政府教育部门接办，用不到 3 年时间，城区市属工业企业自办中小学全部顺利完成移交。福建省采取“一揽子”分离的做法，先抓试点，以点带面，特别突出了政府在分离改革中的主导作用，用两年的时间，将全省企业自办的中小学、幼儿园、技工学校、医院、公安、居委会、生活后勤服务和离退休人员管理机构全部分离出去，企业办社会问题在福建基本得到解决。辽宁省把分离企业办社会负担作为全省实现国有企业三年改革和脱困的突破口，在全省国有大中型企业特别是 60 户重点企业中实施攻坚，取得了明显的效果。宁夏自治区通过增提教育费附加，为分离企业办社会职能工作筹集资金，促进企业办社会职能

机构的分离。广西壮族自治区通过转变政府职能，加大工作力度整体推进企业办社会机构的分离。部分省市除基本完成中小学、公检法机构的分离外，还采取分离续办、联办、停办等方式分离企业办医院，以及通过改制、面向社会，将企业办食堂、车队等生活服务单位与主体企业完全或逐步脱钩，使它们成为独立法人，实行经济核算，内部自主管理的机构；部分省市安排专项资金，在破产、特困企业及涉及不稳定企业推进企业自办供水供电供暖机构的分离；部分地方加快监狱系统办中小学等办社会机构的分离，全方位地推进分离企业办社会职能工作。

### （三）驻黑龙江省中央企业试点情况

2012年6月，为进一步推动中央企业分离办社会职能，国务院国资委与黑龙江省政府联合召开启动工作会议，签署《驻黑龙江省中央企业分离移交“三供一业”工作协议》，正式启动了驻黑央企“三供一业”分离移交试点工作。

驻黑央企“三供一业”分离移交按照政策引导与企业自愿相结合的原则，执行市级以上地方政府已经出台的相关政策，地方国有企业和驻黑央企执行同一标准、统一政策，由地方政府主导，相关企业作为责任主体具体实施。国务院国资委印发《关于进一步推进驻黑龙江省中央企业分离移交“三供一业”工作的指导意见》，明确了在国有资本经营预算资金和业绩考核等方面给予政策支持。更加确保了试点工

作稳步有序推进。

据统计，驻黑龙江省中央企业“三供一业”分离移交共涉及 24 家集团公司 54 户央企，189 个项目。其中哈尔滨市 34 户央企，122 个项目；齐齐哈尔市 10 户央企，39 个项目；佳木斯市 4 户央企，12 个项目；大庆市 2 户央企，4 个项目；牡丹江市 4 户央企，12 个项目。以上 189 个项目中，供水项目 48 个，供电项目 43 个，供热项目 47 个，物业管理项目 51 个。

驻哈尔滨市中央企业分离移交任务基本完成。截至目前，驻哈尔滨市 34 户央企 122 个“三供一业”项目，已完成分离移交 115 个，占计划的 94.3%。其中，由哈尔滨市负责的供水、供热和物业项目全部完成分离移交。供电项目 28 个，已完成 24 个，占计划的 85.7%。

驻齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆 4 个城市中央企业分离移交任务完成过半。驻齐齐哈尔市 10 户央企 39 个“三供一业”项目，已完成 29 个，占 74.4%。驻佳木斯市 4 户中央企业 12 个“三供一业”项目，已完成 10 个，占 83.3%。驻大庆市 2 户中央企业 4 个项目，其中：供水、供电项目各 1 个已基本完成；供热和物业管理项目各 1 个，因已实施了主辅分离、辅业改制，不纳入此次分离移交工作范围。驻牡丹江市 4 户中央企业 12 个“三供一业”项目。其中：3 个供电项目已全部完成；3 个供热项目，2 个已达成协议；供水

和物业管理分离移交工作正在协调中。

在黑龙江省的分离移交试点工作具有重要的示范作用，为探索中央企业分离办社会职能工作进行了重要实践，积累了有益经验。在黑龙江省试点的成功，一是得益于国资委和黑龙江省委、省政府的高度重视。二是得益于地方出台了分离移交的标准和配套政策文件，建立了高效的工作协调机制；三是得益于国有资本经营预算和业绩考核等方面的支持引导；四是得益于有关企业精心组织，做好具体实施工作。这些宝贵经验，得到了其他地区的广泛重视。

驻黑央企分离移交“三供一业”的成功实践表明，分离企业办社会职能是深化国企改革的迫切需要，是政府、企业和职工各方的共同利益趋向，只要各方共同努力，组织政策到位，是完全可以探索出切实可行的工作思路和措施方法的。下一步拟在中央企业分离移交任务重，地方政府积极支持的重庆市、湖南省、河南省等地推行黑龙江省经验，并逐步在全国推广。

### 三、分离企业办社会职能相关分析

#### （一）利益相关者分析

##### 1. 主办企业

主办企业在分离办社会职能各利益相关方中处于核心位置，既是实施主体，又是直接受益者。如何在实施办社会

职能分离过程中调动企业的积极性，在不影响正常生产经营的情况下，稳步推进移交工作，切实为企业减负增效是政府、企业和职工等各方的共同诉求。

主办企业作为办社会职能分离移交工作的实施主体，在政府主导和政策支持下，具体开展非经营性资产分割、办社会机构独立核算以及人员安置、资产划转等工作。一方面，要通过政策设计和制度约束规范企业资产分割划转和费用核算审核程序，扩大人员安置的双向选择性，减少稳定风险。另一方面，要通过政策宣传和考核激励提高企业对办社会职能分离的认识，刺激企业主动甩包袱，监督企业合规卸担子，减少行动时滞和违规风险。

## 2. 地方政府

地方政府在分离办社会职能各利益相关方中处于主导地位，对本地区工作负统筹领导责任，对办社会机构性质、资产核定和划转方案、人员安置方案等要总把关，同时，还要履行行政管理职能，接收部分带有准公共物品性质的办社会服务职能。地方政府要在中央提出转变政府职能、建设服务型政府的总体战略下，加强自身建设，提高履行社会公共服务管理职能的履职意识和能力，主动做好办社会机构接收工作，确保顺利过渡，确保职工群众享受公共服务的权利不打折扣。

## 3. 企业职工

企业职工及其家属是社会公共服务的受益者，在办社会职能移交工作过程中，必须保障他们享受社会公共服务的权利，不能因为办社会职能移交影响到社会公共服务质量，更不能影响到职工群众正常生活。

在办社会职能移交问题上，享受服务的企业职工及其家属在心理诉求上是二元化的，一者，他们习惯了由企业提供的带有部分“福利”性质的公共服务，担心移交政府或市场化后，不能再享受这类“廉价”服务。二者，在社会民众生活水平不断提高的情况下，他们又盼望能得到市场化的、更专业、高质量的社会服务。所以一个常见的例子就是，国企职工经常抱怨企业食堂饭菜难吃，同时又唠叨外面餐馆饭菜价格贵。在这种二元化的心理诉求下，政府要加强宣传引导，保证过渡期，乃至移交后的运营期服务水平不降低，企业在经营条件允许的前提下，可适当给予职工增加部分生活福利，企业办社会机构脱离企业之后，不降低他们对企业的归属感。

#### 4. 企业办社会职能从业人员

企业办社会职能分离移交过程中，很可能会涉及从业人员工作变动，包括职工身份、工作性质、收入水平等都可能发生变化。如何在人员协商安置过程中，平衡好总体安置目标与从业人员个性化诉求之间的关系，既确保所有人员都能得到妥善安置，又要在合理范围内把握双方协商自愿的原

则，维护社会稳定，是开展办社会职能移交过程中的难点问题。

从调查了解的情况来看，企业办社会职能从业人员大多年龄偏大、且不具备专业从业资格，他们很多是主办企业在产业产品调整、改革安置过程中分流过来的。在办社会职能移交之后，这部分人如果进入社会，其自谋生计的能力是较低的。政府必须在平台搭建、技能培训和就业指导方面做好工作，确保他们能者有其事，老者有其保，维护社会民生和谐稳定。

## （二）分离企业办社会职能需要解决问题、难点分析

在各省多年的努力探索，尤其是黑龙江省试点基础上，我们初步理清了分离企业办社会职能的难点和推进工作的主要障碍。

### 1. 政策体系尚不完备

随着近些年国有企业改革的不断深化，很多制约国企发展的体制机制问题得到解决，国企经营活力进一步释放，但企业办社会职能等遗留问题由于情况复杂，企业、地区间差异性大，很难形成“一刀切”的工作模式和成本费用测算标准，故国家层面统筹性指导意见和具体政策尚未出台。

本课题组采用问卷调查的方式，对辽宁、青海、重庆等19个省（市、自治区）和沈阳、南昌、洛阳等14个重点城市进行的调查发现，有12个省和12个城市不同程度开展了

所属地方国有企业办社会职能分离工作，但大部分是在企业破产改制、重组脱困过程中，利用改革契机同步进行办社会职能分离移交，单独进行办社会职能移交的情况较少。在开展相关工作的省（市）中，由于不同城市和地区管道设施改造成本和公共资源价格存在差异，仅有辽宁、吉林、湖南等5个省（市、自治区）出台了本省（市、自治区）范围内国有企业办社会职能分离移交相关指导政策，对工作主体、程序和费用测算标准进行了明确。

从调查了解情况来看，尽快从国家层面出台“三供一业”分离移交、正常经营企业离退休人员移交等指导政策是地方政府和企业开展相关工作的迫切心声。为此，国资委、人力资源社会保障部和财政部已从不同角度进行了多轮调研和论证，特别是在“三供一业”移交方面，国资委提出“试点先行、稳步推广”的思路，先从黑龙江试点成功经验中提取好的措施和做法，再逐步形成全国性工作意见，一定程度上规避了由地方经济发展水平、公共资源价格差异引起的政策不平衡。

## 2. 地方政府和企业积极性各异

一方面，国有企业办社会职能移交工作涉及利益格局复杂，工作难度和职工群众稳定压力较大，地方政府可能存在畏难思想，在缺乏中央统筹、协调的情况下，工作积极性普遍不高。受调查的33个省（市、自治区）份和城市，多



数省（市、自治区）份和城市在答复下一步央企办社会职能分离移交工作意向时，表示愿意配合上级要求开展工作，主动、自主面对困难、解决问题的力度不够。

另一方面，有办社会职能负担的国有企业多为老工厂，社区规模较大，水、电、气管道并网和设施改造等费用缺口较高。在企业无法独立承担巨额改造移交费用的情况下，各级财政给予适当支持是工作推动的根本保障。但由于地方经济发展水平，财政状况和公共服务价格等存在较大差异，且各企业状况参差不齐，以致于各地方、企业间对开展办社会职能移交工作的认识水平不一，工作关注程度和投入力度不齐。

### 3. 分离移交成本缺口较大

推动企业办社会职能分离移交工作面临的一个难点问题改造移交成本高，包括管道设施在达到社会化、市场化接收要求之前的维修、改造费用和人员安置成本。由于有办社会职能负担的企业多为老工厂，“三供”设施自企业成立之初投资兴建，生产、生活系统共用一套管网基础设施的情况比较普遍，缺乏长期稳定的维护、修缮投入，造成资产状况参差不齐，整体较差。职工生活区“三供”系统要与企业剥离，与社会公共管道并网，大都需要铺设专线直供，改造费用数额巨大。在问卷调查过程中，半数以上省（市、自治区）份和城市明确提出了资金支持问题。

到目前为止，实施政策性破产的中央企业中，80%的企业未能分离移交或移交不彻底；中央下放企业中，2/3的企业未完全移交。未能彻底分离移交主要原因是由于设备设施陈旧、老化严重，要达到市政配套要求的改造费用巨大，加之日常运行费用的缺口，超出了企业可承受范围。在国家支持政策尚未出台、缺乏财政补助支持的情况下，仅靠企业和接收方难以消化移交成本，造成分离移交工作进度较慢，已经成为了新的国有企业遗留问题，阻碍企业改革的深入推进。

#### 4. 人员安置工作难度较大

由于种种原因，企业办社会职能单位的在职人员难以随社会职能的移交，整体移交给接收单位。主观上，部分需移交单位的人员不愿意到接收单位，这些职工认为现有单位是国有职工身份，工作稳定、福利待遇不错，不愿意脱离主办企业这颗大树。客观上，在市场经济体制下，接收单位在协商既定的移交费用下，会综合权衡所接收原单位职工的整体素质和用工成本，往往难以形成三方满意的协定结果。在调查中发现，很多企业为了完成办社会职能机构移交，先采取内部退养、转岗培训等方式进行内部化解，变相增加企业谈判资本。

从企业角度来说，如果办社会职能从业人员安置不彻底，就意味着企业减负的目标不能完全达到。未能随社会职

能机构转移或自谋职业的人员始终要靠主办企业解决基本生活问题，企业仍然要负担一定的营业外成本。此外，信访问题的产生也会增加企业管理成本。如何紧扣政策，本着协商自愿的原则，依法合规的妥善安置好办社会职能机构从业人员，确保稳定是整个工作的难点之一。企业不仅要吃透、用足政策，还要广泛利用党政工团搭建宣传平台，做好深入细致的政策解读和思想宣传工作，确保涉及的每位职工都能不打折扣享受政策，但也绝不能政策外开口子。

#### 5. 企业离退休人员移交存在的特殊问题

企业承担的离退休人员管理是破产重组留下的遗留问题之一。政策性破产时，国家财政下拨离退休人员养老统筹外费用时只承认省级人民政府统一规定的项目，而破产企业移交这部分人员时，地方政府要求按省、市、县各级政府相关规定接收这部分人员，破产企业难以承担超额的费用，使这部分人员难以移交。大量原企业退休人员未能进入社会，多数由重组企业代管，这给重组企业带来极大的负担。

企业离退休人员移交难的原因主要有四个方面，一是统筹外费用、一次性抚恤费等费用较高，企业难以承受；二是部分企业存在拖欠职工保险、福利等现象，难以平衡；三是由于退休人员待遇存在着社会攀比等问题，稳定压力较大；四是部分离退休人员存在着企业依赖情节，认为进入社会就是工厂不管了，从主观上有抵触情绪。

### （三）企业办社会职能与企业社会责任分析

研究企业办社会职能，就不得不提到企业社会责任，它是企业及其管理者对企业非股东利益相关者即社会公众所负义务的一个称谓，是在现代市场经济条件下，要求企业不仅负有经济的与法律的义务，而且更有对社会负有超越这些义务的其他责任。

企业社会责任观是对传统的企业利润最大化原则的补充和修正。与企业办社会既有联系又有区别，二者都承认企业对股权人以外的人负有的义务，但二者在概念范畴上又有明显的区别。

企业社会责任是与企业经济责任相对应的一个概念，是对企业“经济人”人格的合理补充。企业办社会与企业社会责任的重要区别之一就在于对企业经济责任的承认。企业办社会产生于计划经济时期，对企业的定位并非以营利目的，而是依赖于国家承担安置责任的一个单位，没有独立的法律人格。强化“企业社会责任”的前提是建立现代企业制度。现代企业制度的实质是把企业办成真正的，能够同时承担经济、社会责任的企业。

企业社会责任是法律责任和道德责任的统一体，而且更侧重于后者，这一点对于区别企业办社会是有重要意义的。法律责任是社会的底线要求，每个企业都必须遵守。在社会中，个人行为必须符合社会行为规范的要求。同样地，虽然

公司以营利为目的，但其行为也不能逾越“对社会负责任”的基本准则和标准。如果我们将道德责任全部转化为法律责任，以国家强制力去迫使企业去承担社会责任，政府就可能以这种形式，将自己应当承担的责任转给企业，我们就有可能重新走向计划经济时期“企业办社会”的老路。

#### **四、分离企业办社会职能的指导思想、基本原则及总体思路**

在前期工作的基础上，我们总结提出了国有企业分离办社会职能的指导思想、基本原则和总体思路，便于指导今后工作，帮助企业减轻负担、轻装上阵，更好的发挥国有经济主体地位。

##### **（一）指导思想**

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以深化落实党的十八大精神为宗旨，一方面要以市场为导向，加快调整和转型升级步伐，促进国有经济快速健康发展；另一方面要以深化改革为途径，进一步解决企业办社会职能等遗留问题，消除影响企业发展的体制机制障碍。

##### **（二）基本原则**

——坚持政企分开、各司其职的原则。科学合理划分

政府、社会与市场（企业）的职能边界，实现政府、社会、市场（企业）各司其职，提升政府行政管理、社会公共服务和企业社会责任的履职水平。

——坚持“三个有利于”原则。一要有利于中央企业经营发展和社会公共服务水平提升；二要有利于保障广大职工及其家属的根本利益；三要有利于营造和谐的企业生产和职工生活氛围。

——坚持以人为本的原则。分离企业办社会职能工作要始终以人民群众、企业职工包括办社会职能机构职工的利益为工作的出发点和落脚点，要用好用足政策，保障个人利益不受侵害。

——坚持成本共担的原则。办社会职能分离移交成本可由财政、企业和接收方合理分担，明确三方工作责任，促进办社会职能移交工作顺利推进。

——坚持“明确方向、分类指导、多种形式、稳步推进”的工作思路，扎扎实实做好前期调查摸底和风险预估工作，确保整体工作平稳有序。

### （三）总体思路

分离企业办社会职能是一项十分复杂的工作，涉及到政府与企业、中央与地方、企业与职工等多权衡关系，在具体操作过程中，应统筹协调，不宜搞“一刀切”。对目前不具备或尚不具备分离移交条件的地区或企业，不应采取强制措

施，应在确保稳定、效率、和谐的前提下，把握节奏，逐步过渡，等待时间成熟时，逐步通过多种方式予以剥离。

在分离移交方式方面，要按照机构性质，将企业所办的社会职能机构划分为行政事业型、公共保障性和生活服务型等类别，确定不同的接收方和接收方式。

行政管理类机构要按照政企分开的原则和要求，对应由政府管理的事业和部门接收。这类机构主要包括企业自办的中小学校、公安部门及消防部门等。

公共服务类机构要与主办企业实行独立核算，按照“精干主体，主辅分离”的原则，先从企业经营主体中分离出来，组建成独立核算、自负盈亏的经济实体，再采取多种方式实现与企业脱钩。这类机构主要包括企业管理的职工医院、“三供”设施以及职工住房等。企业办医院可按照国家医改政策，通过对规模小、效益差的进行合并或关闭，对规模以上的进行股份制改造，使其成为面向市场的独立经济实体。企业承担的“三供”设施，可先结合自身改革将这部分资产分离出来，按照先改造、后移交的方式，移交专业服务公司接管。

生活福利类机构要培育其自身生存实力，逐步推向市场。国有大中型企业社会性服务机构，具有面向社会服务功能的文体娱乐场馆和生活福利单位应推向社会，放开经营，采取多种形式，与企业生产主体脱钩。如联合经营、租赁经营、股份制合作、公司化改制、拍卖出售或兼并、托管、嫁

接、切块分离等方式放开经营，实现资产和职工身份的转换，人随资产走，使其与企业生产主体经济脱钩，逐步退出企业主体，变企业沉重的经济负担为可增值的资源。

在办社会机构发展方面，可寻求财政、企业补助等多种支持途径，也可广泛吸收社会资本参与，提高办社会机构盈利能力和服务水平。对具备产权多元化条件可以实行市场化运作的机构，如部分医疗服务机构、自办教育机构、社区服务管理机构等，企业可以通过引进战略投资者，吸引社会资金，通过改制、转让、合作等多种方式，在条件具备时通过市场化手段实现股权退出。对于被剥离的企业办社会职能机构，分离后确有困难的，企业可以“扶上马、再送一程”，在一定时期内实行定额补贴或逐年递减补贴的办法予以支持，保障机构交接平稳、健康运行，维护企业职工正常生活生产秩序。

## **五、加快分离企业办社会职能的相关建议**

**（一）理顺政企关系，完善市场机制，按机构性质分类分步推进国有企业办社会职能移交**

对于企业设立的社区管理机构（如街道、居委会等），管理职能移交当地政府，职工及家属纳入当地居委会和街道管理。分离出企业的社区管理机构现有办公用房、办公设施及提供经费来源的房产整体无偿划拨，产权属居委会。居委



会公共事业费用按《中华人民共和国居民委员会组织法》规定执行，移交后机构工作经费和职工工资解决有困难的，一定过渡期内可由企业继续适当补贴，补贴费用在税前支付。

对于企业设立的离退休人员管理机构，如养老院、敬老院和离退休人员活动中心等，应根据“面向社会、背靠企业、扎根社区、依托家庭”的原则，深化推进离退休人员社会化管理。企业根据实际条件逐步将退管机构移交地方政府，移交后离退休职工的管理实行社会化，主要依托社区或街道进行。企业离退休职工退休金实行社会化发放，离退休人员实行属地化、社会化管理。

对于企业自办的幼儿园、高中、职教和技校等非义务教育机构，地方政府虽没有义务接收，但作为重要的社会教育资源，地方政府应将企业自办的教育机构纳入国家统招计划，实行鼓励政策、积极创造条件，扶持其逐步脱离企业，走上自主经营的市场化办学道路。对那些条件较差，不具备独立办学能力的职业教育机构原则上强制撤销或改造为企业内部职工培训中心。

对于企业承担的“三供一业”职能，按照“分类收费、分户设表”的原则，进行改造后，将管道统一并入当地城市公共网络，协商移交地方专业公司进行统一管理。“三供”设施维修改造费用原则上由企业承担，但企业经营资金存在困难的，经国家相关部门研究出台政策，可由国有资本经营

预算给予适当补助。改造移交过渡期内运行费用可由移交和接受双方协商分担，过渡期后企业不再负担相关成本。

对于企业自办的医疗机构，按照《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》和《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》的精神，对于符合当地区域卫生规划的企业自办医院，经协商一致可将移交地方政府。地方政府接收有困难的，企业应将医院进行独立核算，组建自负盈亏的独立法人。地方政府出于保护社会公共卫生资源的需要，给与一定的税收等政策优惠，并考虑在同等条件下优先将其纳入城镇职工基本医疗保险定点医疗机构。对于那些不符合当地区域卫生规划要求的企业自办医院，地方政府要强制企业停办。

## （二）明确指导意见，完善配套政策，多层次多角度保障国有企业办社会职能顺利移交

### 1. 制定、出台工作意见

推动国有企业办社会职能分离移交，离不开科学合理的顶层制度做牵引。国资委、财政部、人社部、卫计委等中央部门应在深入调查研究基础上，做好企业办社会机构分离移交的宏观政策设计，按照办社会机构性质，在社会经济条件成熟的情况下，分类出台、分步推进，针对企业“三供一业”，社区、离退休人员管理机构、自办医院等出台相关分离移交工作指导意见，明确工作责任和分工，明确支持政策和措施，提出工作要求，督促、指导地方政府和企业协同做好企业办

社会职能分离移交工作。

在前期黑龙江省试点成功的基础上，可将“三供一业”分离移交扩大范围，推向全国。国资委联合财政部、人社部、住建部将在充分调研、论证的基础上，研究出台中央及中央下放政策性破产企业“三供一业”分离移交工作指导意见，进一步明确地方政府工作责任，按照先改造后移交的工作思路，对于改造费用和过渡期运行费用等移交成本，明确国有资本预算支持方式，对工作总体进度提出原则性要求。

## 2. 配套、完善财税、人员、资产等相关政策

在财税政策方面，一要加大公共财政和国有资本收益对办社会职能分离移交成本缺口的补助力度，明确补助范围和方式。二要落实、完善相关财政补贴和税收优惠政策，对经营水平较差、市场竞争力不高的办社会机构在分离后给予适当扶持，帮助其健康发展，真正成为“分得出去、活得下来”的独立市场主体。三要针对企业在过渡期给予办社会机构的补助资金，专项明确账务处理方法，将其纳入营业外支出，不能虚增企业正常经营税负。

在人员再就业和保障安置方面，一方面要出台再就业扶持政策，利用政府资源广泛搭建在就业服务平台，保障办社会职能移交工作造成的摩擦性失业人员顺利再就业，确保社会稳定。另一方面要完善社会保障体系，为从办社会机构中分离出来的失业人员构筑“生活安全网”，解决他们的基本

生活问题。一要努力解决国有企业职工进入非公有制企业后在养老、医疗等方面遇到亟待解决的现实问题，实现职工的身份转换；二要采取特殊政策，妥善处理特殊人群的保障问题。对部分年老体弱、文化不高、技能较低、再就业无望的特殊人群，要确保纳入最低生活保障范围。

在资产划转和账务处理方面，一要明确企业社会职能机构资产和正常经营资产的划定界限，确保资产界限清晰、账务明确。二要规范资产清查、评估、划转、审查等工作标准和流程，确保合法合规完成资产划转或转让，既保障国有资产不流失，也确保接收方利益不受侵害。三要在会计科目、资产减值、坏账计提等方面明确办社会机构移交过程的账务处理方法，指导企业科学合理做好账务处理工作。

### 3. 细化地方实施细则，规范操作流程

要做好企业办社会职能分离移交工作，就必须充分发挥地方政府主导作用。存在办社会职能移交任务的地方政府要在国家宏观政策的指导下，研究、制定本地区具体工作实施细则和操作规程，确保国家政策在操作层面不打折扣得到落实，同时要明确任务分工，规定工作流程，提高办社会职能移交工作效率，确保在计划时间内完成移交任务。

## （三）加大资金支持，解决成本缺口，切实有效促进国有企业办社会职能移交

虽然国家多次下达相关文件，以推动国有企业分离办社

会职能，但从实际情况看，总体推进效果仍不是很理想。究其原因，分离移交成本缺口大，企业难以承受，地方财政负担重，没有能力完全接收企业承担的办社会职能是一个重要因素。针对企业和地方政府在推动办社会职能移交中面临的实际困难，中央财政应该进一步加大专项转移支付力度，适当补助移交成本缺口，解决地方政府承担企业分离的办社会职能之后的财政负担。中央财政转移支付主要用于两个方面，一是妥善解决国有企业老职工在机构移交后的职工身份转换问题，偿还隐性福利债务，补贴职工安置成本。二是适当分担地方政府承接分离出来的社会职能机构运行经费，减轻地方财政负担，确保机构正常运转。

按照市场经济体制下普遍公认“谁投资谁所有”的基本原则，应从国有企业上缴的国有资本经营收益中，拿出部分专项用于国有企业办社会职能移交等历史遗留问题的处理。这有利于调动中央和地方两级政府的积极性，也有利于地方政府为移交后的社会服务机构创造公平合理的市场竞争环境和运行环境。国资委在解决中央企业“三供一业”分离移交问题方面，已经明确利用国有资本经营预算对设施并网改造费用予以补助，并适当考虑补助过渡期运行成本，以促进移交工作顺利推进。

中央财政和国有资本经营预算在具体支持方面，要以移交机构实际支出为依据，综合考虑物价上涨、工资提标等多

种因素，合理确定补助基数和标准，确保财政资金支持既不偏离实际，造成工作难以推动，又不规避市场增长因素，确保完全、彻底解决成本缺口，切实有效推动办社会职能分离移交工作顺利推进。

#### （四）建立联动机制，创新社会管理，形成合力推动国有企业办社会职能移交

分离企业办社会职能涉及利益主体多，协调工作难度大，稳定风险高，是一项十分复杂的工作。要稳定有序推进相关工作，需要建立中央政府统筹，地方政府主导，涉及企业实施的多层次协调联动机制，统一规划，协同实施，攻坚克难，齐心协力破解各个现实问题。同时，在政府层面，国资、财政、人社等多部门要加强协调、形成合力。在企业层面，投资、财务、人事等部门也要共同参与，共同推进。

各级政府必须增强社会公共服务意识，不断创新社会管理，建构和实施以民生为导向的社会政策体系，尊重和保障社会公民享受基本公共服务的权利。在主导和接收企业办社会职能时，要正确处理政府与社会机构以及相关主体之间的关系，明确各方在社会管理中的职责定位。强调政府在社会建设中的中心位置，强调公共财政对公共服务的基础投入，充分发挥政府的监督制约作用以及社会服务组织和公民个人的能动性。

### （五）妥善安置职工，强化风险管理，确保稳定有序开展国有企业办社会职能移交

办社会职能机构长期为企业提供分流安置富余人员的途径，存在着机构冗员多，专业素质不高，年龄层次偏大的问题。在进行办社会职能移交时，从业职工不能完全由接收方接收，大部分职工要靠企业另行安置。为保护企业独立市场主体地位，维护社会和谐稳定，各级政府需要在就业指导、培训和平台搭建等方面给予支持，确保因社会职能移交产生的失业人员得到妥善安置，规避稳定风险。

在开展企业办社会职能移交工作过程中，要健全风险评估和应急管理机制，建立有效的稳定工作体系，提高应对稳定风险的能力。发挥好基层党组织和工会、共青团、妇联等群团组织作用，做好政策宣传和思想工作。整合好政法、维稳、信访等行政力量，发挥各部门在社会管理和维护稳定中协同作用，共同确保社会和谐稳定。

## 参考文献

- [1]财政部企业司. 中央企业分离办社会职能工作指南[M]. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [2]张付, 李铭, 史乃新. 煤炭企业办社会职能剥离初探[J]. 煤炭经济研究, 1999(7).
- [3]李广义. 企业职能社会化问题探讨[J]. 新西部, 1998(2).
- [4]冯小波. 国有企业承担社会职能的再思考[J]. 四川省委党校学报, 2009(4).
- [5]董保华. 企业社会责任与企业办社会[J]. 上海师范大学学报: 哲学社会科学版, 2006(5). [6]马驰. 大中型国有企业社会职能分离条件与途径研究[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2003.
- [7]陈晓. 关于分离企业办社会职能问题的探讨[J]. 南方论刊, 1997(8).



## 课题组成员名单

姓名	学历	单 位	职 务	在课题研究中承担工作
李 冰	硕 士	国资委改组局	局长	组长
张英健		哈电集团	副总经理	副组长
吴同兴	硕 士	国资委改组局	副局长	副组长
谭宗立		哈电集团	主任	分析、撰稿
焦刚军		哈电实业开发 总公司	总经理	分析、撰稿
孙燕平	本 科	国资委改组局	处长	分析、撰稿
杨 磊	博 士	国资委改组局	处长	分析、撰稿
唐永亮	本 科	国资委改组局	副处长	分析、撰稿
隗淑红	研究生	国资委改组局	调研员	分析、撰稿
张宏丹	本 科	国资委改组局	副主任科员	分析、撰稿
焦 翔	本 科	国资委改组局	科员	分析、撰稿
李庆东		哈电实业开发 总公司	主任医师	分析、撰稿
李宝林		哈电实业开发 总公司	经济师	分析、撰稿