

浙江省科研院所联合会简报

第 2 期

浙江省科研院所联合会秘书处编

2017年3月15日

编者按：2017年2月21日，浙江省科研院所第一组第七次活动暨科研人员离岗创业创新管理工作交流会在杭州举行，省科技厅条件处曹华芬处长、省人社厅事业单位人事管理处胡瑞平处长出席会议并讲话。现将胡瑞平处长讲话的录音整理摘录印发给各会员单位，供学习参考。

大家下午好！下面，我就离岗创业创新政策谈点个人想法，一是个人感受，二是出台背景，三是政策口径，四是下步打算，供大家参考。

一、个人感受

一是深感荣幸。我到省人社厅事业处岗位工作快两年了，第一次应邀参加科研院所联合会的交流活动，让我有机会当面聆听大家的意见建议，感到非常荣幸。

二是深为感动。前段时间，省科技厅曹处长给我打电话，离岗创业创新文件出台以后，大家在实施过程中对政策理解方面存在一些疑虑，希望我们能来跟大家聊聊。今天外面天气很冷，在来之前，我心里有些忐忑不安，也有领受质询的思想准备。但是，走进会议室里感到温暖如春，大家在发言过程中，对这个政策给予很高的评价，对其中不太明了的地

方，提问也很客气，充分体会到了大家对我们工作的理解、宽容和支持，这是对我们极大的鼓舞和鞭策。

三是深受启发。大家讨论过程中提到的一些建议和意见，有一些是我们在研究政策过程中考虑到的，也有一些是在《办法》印发以后碰到的新情况、新问题，急需我们作为政策起草部门去研究落实。特别是部分科研院所行动迅速、走在前面，已有不少成功经验，提了很多好的意见和建议，听了深受教育和启发。

二、出台背景

根据 2015 年国务院关于“两创”文件（国发〔2015〕32 号），允许事业单位科研人员离岗创业保留人事关系三年；去年省委“人才新政”（浙委发〔2016〕14 号文）明确提出，事业单位科研人员可保留人事关系五年离岗创业。在事业单位中引起极大反响，来电咨询的很多。省委人才工作领导小组对贯彻落实省委“人才新政”责任分工中，明确由省人社厅牵头研究制定离岗创业实施办法。2016 年 12 月底，省委组织部、省人社厅印发《关于鼓励支持事业单位科研人员离岗创业创新的实施办法（试行）》（浙人社发〔2016〕134 号）。从某种意义上讲，制定这个《办法》是一篇必须完成的“命题作文”。为便于大家理解和把握《办法》精神，我想跟大家交流一下，在文件研究制订以及下步贯彻实施过程中，应着重把握的五个原则，或者说是 5 个关键词：

一是“激活”。激活就是要想方设法激发创业创新活力，

要鼓励事业单位科研人员响应“两创”战略，让更多有创新意愿、有创新能力的人才，拥有更多创业创新的机会，积极投身经济建设主战场，这就是我们制定政策的初衷。所以，对离岗创业创新的范围对象，我们不局限于高校、科研院所，也不局限于专业技术人员，可以说是最广的。

二是“开放”。开放就是可选择。有些政策不宜规定得很具体很死板，否则基层单位就会没办法操作，反而落不了地。我们在《办法》中有许多内容留有余地，在实际执行时是可以选择的，譬如：在离岗创业期间既可以继续参加事业社会保险，也允许选择企业养老保险，这是其他省市没有的政策创新。因为我们在调研中碰到过这种情况，比如某人是山区县事业单位的，他参加当地事业单位医保，他离岗到杭州创业，企业注册在杭州，我们允许他参加杭州的企业职工医疗保险，杭州的企业医保待遇可能比他原事业单位医保待遇要好，又方便本人就医，为什么不让他选择？又如离岗期限，有的省规定3年，有的是5年，期满后有的可续签，有的不允许续签，我们提出可以续签一次、最长6年，可以先3年再签3年，也可先1年再签5年，由本人自主选择。再如，《办法》里还有一个政策创新，在全国也是唯一的。我们鼓励事业单位科研人员离职创业，比如某人6年离岗创业期满选择解除合同，在解除合同后5年内，对副高以上或有博士学位的，只要专业对口、工作需要、按程序报批，可通过直接考核方式回到同行业事业单位工作，他与事业单位的关系

最长可维系 11 年，“保险带”很长，切实解决他们的后顾之忧。

三是“可控”。政策风险要可控制。高校的主要任务是教书育人，如老师多离岗创业了，学校可能就要放假了；科研院所是搞基础研究、科研开发的，科研骨干都走了，科研院所也关门了，这样就乱套了。所以，我们说允许离岗创业范围虽然宽泛，但在对象表述上要精准，也就是说，一定要是真正去创业创新的，才能享受相关优惠政策。刚才有同志提出范围能不能再宽泛一点，什么要求都没有，谁都可以走，那么我估计走的这批人中，如到国外疗养旅游、陪孩子读书、在家开网店等等都会出现了，都享受离岗创业创新的优惠政策，我想这与中央和省委省政府出台离岗创业政策的初衷是相违背的。另外，政策的可控还体现在，对于离岗人员事业身份这根“线”可以有，但不能像弹簧一样越拉越长的，限定最多 6 年。因为以前有些单位搞留职停薪，有的长达十多年，单位忘了还有这号人，有的甚至本人也忘了自己是有单位的人，各种情况都有，由此引起人事争议纠纷的也不少，这对规范事业单位人事管理是一个很大的冲击。

四是“规范”。操作要规范，对大家普遍关注、政策性强、容易引起争议纠纷的问题，如范围对象、办理程序、离岗期限、离岗待遇等，在我们的《办法》中尽可能予以明确，提出指导性意见，以便大家操作。

五是“双赢”。我们鼓励科研人员离岗创业创新，并保障

其合法权益。同时，也要考虑这个政策的实施，对事业单位有什么好处。要立足双赢，调动单位和个人双方积极性。《办法》中有不少地方体现了所在单位的利益和好处，时间关系，不展开了。坦率讲，如果对单位没一点好处，单位就没积极性，虽然看起来政策含金量很高，但一厢情愿落不了地。

三、政策口径

从大家交流情况看，相对集中、比较关注的主要有三个方面。

（一）关于范围对象。在调研过程中，我们也很纠结，近两年国家和省里有多个文件提到离岗创业，但对范围对象的表述不尽一致，有高校、科研院所等事业单位专业技术人员，有事业单位高层次人才，有事业单位科研人才，还有专指从事人才中介服务人员等等。怎样来把握，就是刚才讲的，既要激发创业创新活力，又要注意政策可控、操作规范。结合大家讨论交流情况，对下面六个问题作一些政策解读。

一是事业单位的范围问题。高校、科研院所大多集中在省里，市一级也不多。如果把允许离岗创业创新的范围，仅限于高校、科研院所，那这个《办法》对县市一级意义就不大，政策效用就打折扣。所以，我们把范围扩大到所有非参照公务员法管理的事业单位，公益类、生产经营类事业单位都可以按照这个政策执行。

二是对科研人员的理解问题。事业单位是按岗位管理的，分管理岗位、专业技术岗位和工勤技能岗位。最初有人提议，

离岗创业创新的应限于专业技术人员，但要考虑在管理岗位有专利发明有科研成果，能不能去创业？工勤技能岗位上的高级技师，有独到技术，企业很需要，你说行不行？也有提出按学历、职称来界定，如要求学历本科以上、职称副高以上，这跟我们鼓励人人成才、不拘一格用人才的理念不相吻合。为此，我们和省科技厅曹处长她们反复商量，重在研究确定哪些人可以离岗创业，而不是去解释哪些人属于“科研人员”，不做名词解释，这叫实用主义。那么，什么样的科研人员才能离岗创业呢？是指取得科研成果、科研项目、科研技术，到企业去从事科技研究、科技开发、科技服务的人，才能享受这个政策。但又有人问了，科研成果、科研项目好理解，什么叫科研技术，哪些行为可算科技服务？这个科研成果、科研项目、科研技术是从别人那儿转让来的行不行？各种问题五花八门。坦率讲，要在一个文件里把所有的问题都列举清楚，真的不现实，无法穷尽，也没必要。我们希望各地各单位能够理解和领会中央和省里出台离岗创业政策的本意，希望离岗的都是依靠自己的聪明才智，实际从事科技研究、科技开发、科技服务，确确实实去创业创新的人员。把认定的责任、批准的权限都放给所在单位，谁批准同意谁承担责任。

三是离岗到事业单位所属企业创业创新问题。事业单位特别是担任领导（行政）职务的科研人员，到本单位所属的、控股的、出资的企业里去，能不能享受离岗创业创新的政

策？在调研过程中是有争论的，起初我也不赞成。如果到事业单位所办企业去工作也叫离岗创新创业，那么有可能是从五楼搬到四楼，或者是从这个办公室移到隔壁办公室，甚至可能连办公室都没有动，所干的活没有变，一夜之间就成了离岗创业，就可以拿比原来高得多工资，还有可能这个“高薪”就是自己参与定的，这里面有没有不正之风，会不会变相搞利益输送？比如某个研究院的副院长说要离岗创业，他到下属公司去上班拿高薪，过三年回来了，班子里其他人轮着去，大家都去几年发发财，可能性有没有？所以要作政策风险评估。在调研过程中，高校、科研院所的同志强烈要求放开，把到事业单位下属企业也纳入到离岗创业的范围里面来，“肥水不流外人田”。当前高校、科研院所办企业是普遍现象，科研促进创业，创业反哺科研，无论“人”还是“事”，要做到事企完全分开很难。按照目前事业单位管理制度，特别是岗位管理、绩效工资、经费保障等方面政策，不能很好满足事业单位特别是高校科研院所发展的需要，在目前的政策体系框架内，还没有更好的办法来解决这个问题。正是在这背景下，我们从实事求是、有利事业发展角度，对到事业单位下属企业去留了一个口子，加了两道程序：一是公示，要在阳光下操作，谁去、干什么去、到哪里去、拿多少钱，通过适当方式进行公示；二是报批，要按干部管理权限事先报上级主管部门审批。自己班子里几个人商量今年你去、明年他去，那是不行的。

四是担任领导（行政）职务科研人员离岗创业问题。事业单位担任中层以上领导（行政）职务的科研人员离岗创业创新，须按规定辞去领导（行政）职务。省委组织部在会稿时专门加了一句话：担任省管领导职务的，须按干部管理权限经审批同意辞去省管领导职务后，才能申请离岗创业创新，并不再保留相应的职务待遇。前几天有人来问，假如某个本科高校副校长，属省管干部，他辞去副校长离岗创业，那么他以后就不是省管干部了，但他还是不是管理岗位的四级岗，他的档案工资怎么定？我们与省委组织部相关处室商量，对事业单位担任中层以上领导（行政）职务的科研人员离岗创业创新，须辞去领导（行政）职务，不再保留相应的职务待遇，但在审批同意其辞去领导（行政）职务的同时，应明确其管理岗位等级，至于是保留原等级，还是降低等级，按干部管理权限决定。在个人提出辞去领导职务、申请离岗创业创新时，组织上应该跟他谈清楚，明确原管理岗位等级是否保留等问题，甚至可以在双方协议中予以明确。

五是此前已先行办理离岗创业人员如何衔接问题。有些是2015年国务院“两创”文件出台以后出去的人员，有些是以前留职停薪的人员，这些人员怎么处理？今天是在这个会上听到，我们还没有很好研究。按照《办法》规定离岗保留人事关系最长6年，如果某人2015年离岗现已2年了，原来跟他签的协议是5年，那么前面的2年算不算在6年额度内，离岗时间怎么算，确实是个问题。《办法》规定

从印发之日，也就是2016年12月28日起施行，但国家和省委、省政府关于离岗创业的文件是2015年发的，其实我们省早在2009年就发过文件了，前后文件有个“时间差”，“算”与“不算”都有一定道理。我个人想法，这些问题应由单位自己研究把握，最好能对照《办法》规定，对这些人员进行一次清理、规范和明确，与《办法》规定有冲突的要重新签订协议，离岗时间可以追溯，也可以从现在开始，都没有问题，但建议重新明确离岗时间从什么时候开始计算，否则就会有后遗症，将来容易引起争议和纠纷。

六是离岗创业创新和兼职兼薪的关系问题。兼职兼薪与离岗创业创新是两个不同的政策范畴。我省去年发布的人才新政，对事业单位兼职兼薪有比较明确具体的规定。今天会上发的材料里，也有中组部的一个答复口径，这些都是重要依据。我个人理解，对于兼职兼薪问题，着重把握好两个问题：第一，领导干部兼职兼薪必须慎重，一定要从严要求，严格执行中央、省委和组织部门的相关规定；第二，一般人员特别是专业技术人员，只要不影响本职工作，经所在单位同意，应该都允许。现在很多单位的做法，对兼职兼薪收益如何分配等，都通过协议形式来明确的。

（二）关于离岗程序。在实施过程中，把握两句话：两厢情愿，协议约定。一是两厢情愿。本人提出申请，单位研究同意，两者缺一不可。这段时间接到很多咨询电话，有人说他符合这个《办法》规定，有科研项目为什么不能去？事

业单位工作人员是“单位人”，是国家公职人员，做好本职工作，接受单位安排，服从组织决定，是应尽义务和责任，不是符合这个《办法》规定条件的人都可以离岗创业，离岗必须按程序报批。二是协议约定。对于离岗期间的“责权利”问题，都要通过双方协商签订协议予以明确，这协议是事业单位聘用合同的补充合同，非常重要。

最近，部分市县在研究具体贯彻实施的办法，有的提出要签订事业单位、个人和企业三方协议，我跟他们说这么规定不一定好，如某人去创业，他的企业还在申办中，谁来与他签？如果是自己办的企业，自己和自己怎么签？如果在协议中明确企业每年要交多少钱给原单位为离岗创业人员缴社保，企业如果不交了怎么办，有可能变成“三角债”。因此，我们更倾向于签双方协议，至于个人和企业什么关系，是他们双方的事，事业单位还是不要掺和好，以免引起不必要的麻烦。

（三）离岗期间的待遇。有很多相关文件都有过规定，力度最大的是中办、国办印发的深化科技体制改革实施方案，提出“两个保留”：保留人事关系、保留基本待遇。怎么理解保留基本待遇？现在还找不到权威解释。有个别省份是发基本工资，就是离岗创业以后原单位还要发基本工资。如果一个人离岗了，你的活要人家干，单位还要给你发工资，就会有“吃空饷”的嫌疑，其他职工有意见，单位也会有顾虑，看起来很优惠，事实上行不通。当然这里也还有一些具体问

题，比如某人离岗创业了，他的关系还在单位，那么他的所有信息在人事工资信息数据库里都应该有；离岗创业人员停发工资，但他要继续缴纳事业单位养老保险，所需经费谁承担、从哪来，如何交给单位？这些都需要双方协商明确。刚才，有同志提到，有些人离岗创业协议签5年，但是过了1年觉得自己不太行，想提前回原单位，但是单位里已把他的岗位安排给别人了，那怎么办？提前返岗确实会给单位安排工作增加难度。我们认为，既然是鼓励支持离岗创业，就要有一定的政策保障，“宽容失败，来去自由”，以解除他们的后顾之忧。从政策上讲，一定要允许他提前回来，而且得给他保留原来的专业技术岗位等级。岗位超了，可以超岗位聘用，逐步消化。当然，单位和他协商签协议的时候，可以再细一点，如提前回来需履行的手续、返岗安排等，可以在协议中作一些约定。

另外，对大家座谈中提的几个具体问题，我简单作点回应：

一是提前退休问题。事业单位工作人员能否提前退休，十分敏感，大家都很关注。对这个政策解释，职能在我们厅工资福利处。浙政发〔2015〕37号文件里有原则性规定，因为没有具体操作性文件，大家感觉有疑虑，也有个别单位办了。去年我们厅里专门研究过，曾提出过掌握口径：一是高层次人才，一般要求副高以上或者有博士学位；二要有科研项目；三要确实是到企业从事科研成果转化工作；四要按照

组织程序报批。

二是转企改制问题。去年年底中央印发了关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见。我们省里这项工作，原来由我们厅牵头，今年年初经省政府同意，省事业单位改革领导小组办公室职能转移到了省编办。据我们了解，省里正在研究具体贯彻落实意见。生产经营类事业单位转企改制难度不小，原已改制单位也有不少历史遗留问题。遗留问题主要有两个：一是改制前退休的“老人”，原提留经费不足，退休待遇保障有困难。2015年12月，我厅已会同省财政厅发文明确，按照“先规范后纳入”的原则，对改制前保留事业单位待遇的“老人”，经主管部门审核，上缴原提留经费余额或缴纳应提留经费后，基本养老保险待遇逐步转由机关事业单位基本养老保险基金支付，以解除“老人”后顾之忧。因为事业单位进社保“笼子”工作量非常大，先易后难，理一家、进一家，要有一个过程；二是改制时的“中人”经济补偿问题。根据原改制政策规定，对改制前参加工作、改制后退休的“中人”，改制后不保留国有股份的给予经济补偿，按其国有单位工作年限每满1年发1个月工资，改制后保留国有股份的不予经济补偿。去年年底，人社部、财政部已出台事企养老保险转移接续办法，对于原事业单位工作年限，补计职业年金，比原来经济补偿政策有很大改进。

三是岗位结构比例问题。刚才有多位同志提到，事业单位高级岗位比例偏低、岗位过少，高职低聘压力大。国务院

《事业单位人事管理条例》明确规定，事业单位实行岗位管理，对专业技术岗位实行结构比例控制，高中初等级岗位 1:3:6 的比例，是国家给各省市确定的总体控制比例。如果全放开，对事业单位高级岗位不设限制，表现好的和混日子的最后都成了教授、研究员，一定会挫伤那些表现优秀、业绩突出业务骨干的积极性，最终影响事业发展。中科院高级岗位比例也只有 50%，难道地方科研院所高层次人才比中科院还要集中？当然，我们也理解各单位从事人事管理同志的难处，建立竞争择优、能上能下用人机制，不是件简单的事。上去容易下来难，增量容易、盘存量难。

目前科研院所高级岗位控制比例还是 2010 年的标准，这些年人才结构发生了很大变化，我们也在研究适当调整控制标准。比例可以适当提高一点，好比放水养鱼，但养的鱼一定要是鲢鱼。我们更加关注的是事业单位内部“能上能下”的机制有没有建立起来，如果一个单位内部人事管理不规范，竞争择优机制不健全，“只有上、没有下”，那么对这个单位的岗位结构比例一定是要严控的。刚才也有同志提出，能不能按编制数来核岗位？说得通俗一点就是能不能寅吃卯粮。按照现在的管理办法，岗位结构比例都是按实有人数来核的。去年对高校实行员额制，普遍增加了员额，空编较多，高级岗位如按员额数计算空岗很多，按实有人数来算岗位就很紧张。我们也担心，个别单位现任领导做好人，把高级岗位用完了，将来就没有空缺岗位来引进高层次人才，下任领

导班子就会有意见。从落实单位用人自主权角度，可以考虑开点政策口子，前提是要有人才发展的规划，比如有十个岗位的空缺，这十个岗位准备引进怎样的人才要有一个说法，要与今后几年人才配置规划结合起来。

四、下步打算

这个《办法》的出台，虽然前期作了大量调研论证，但实际执行过程中会碰到这样那样的矛盾、困难和问题，我们将引起足够重视、认真研究解决。下一步，我们将着重做好三方面工作：

一是加强政策宣传。《浙江日报》曾专版作了政策宣传，我们人社厅的门户网站也有政策解读。我们还通过媒体专访、专家访谈来作一些解释，但这远远不够，要多到实施得好的科研院所去学习取经，总结提炼好做法好经验，加大宣传力度。

二是搞好规范指导。主要做好两件事情：一要拟制政策解读口径，对于一些当时考虑到的不适宜、不合适写进《办法》的问题，还有在实施过程中大家反映比较集中的问题，要有一个政策解读口径，但不会以正式文件形式发布；二要研究制定协议的范本，只能是框架式的，就是提示大家在协议制定过程中要考虑哪些问题，具体的条文要给各单位留有空间。协议范本不是强制性的，只是给大家一个参考。

三是鼓励积极探索。我们非常赞同刚才徐进会长讲的，各个单位特别是对离岗创业这个政策呼声高、申请人员比较

多的单位，要大胆实践、积极探索，采取内部规章制度形式制定具体实施办法，这对平稳有序实施离岗创业创新政策非常有帮助。

我就讲这些，不妥之处恳请批评指正。谢谢大家！