

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

王晓初

深化人事、收入分配和养老保险制度改革
促进事业单位科学发展

洪 都

关于事业单位分类难点与化解对策的思考

李建钟

事业单位分类改革中岗位和人员总量调控
办法研究

刘 霞

事业单位工作人员申诉有关问题研究

唐志敏

人才区域聚集的历史轨迹

李维平

市场经济条件下的人才资源开发规律研究

邱永明

人才自主开发的理论依据和战略意义

郭俊民

建设全国人力资源高地 服务中原经济区建设
大局

21

辑

第5辑

出版社

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

总第 **21** 辑

党建读物出版社

2012年第5辑

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 总第 21 辑 / 吴江主编; 中国人事科学研究院编. —北京: 党建读物出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0393 - 3

I. ①第… II. ①吴… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 284691 号

第一资源

DIYI ZIYUAN

(总第 21 辑)

吴江 主编

中国人事科学研究院 编

责任编辑: 郭 涛 责任校对: 张学民 装帧设计: 郭 鹏

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编: 100052 电话: 010 - 58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 10.5 印张 241 千字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1 - 3000

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0393 - 3 定价: 30.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换 (电话: 010 - 58587660)

卷 首 语

近年来，我国事业单位改革不断深化开展。尤其是2011年《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》及其配套文件陆续发布以来，事业单位改革的指导思想、基本原则和总体目标已经明确，事业单位改革引起社会广泛关注。但是事业单位改革进入操作阶段后，必然遇到一系列的实际问题。本辑《第一资源》刊发了人力资源和社会保障部副部长王晓初关于事业单位改革的人事、收入分配和养老保险制度的文章，为事业单位人事制度改革提供了指导；中央机构编制委员会办公室研究中心主任洪都讨论了事业单位分类改革首先遇到的难以清楚归类的事业单位等问题；中国人事科学研究院的专家提出了事业单位岗位管理中的编外人员管理以及申诉等问题，对深化事业单位改革进行了探讨。

《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》颁布以来，我国人才理论研究和地方人才工作实践得到快速发展。本辑《第一资源》发表的论文从历史、经济等视角出发，对人才发展和聚集规律进行了分析，也从不同地方人才发展经验中寻找适合区域发展的人才工作措施。

同时，本辑《第一资源》还结合人力资源和社会保障部的工作职能，探讨了创业促进就业战略的实施情况；总结了人力资源公共服务的发展问题；并在“国际比较”栏目分析了国外政府机构的改革和公务员管理的特点及其发展趋势，以期为我国人事人才工作和管理实践提供国内外经验的参考借鉴。

编 者

2012年10月

目 录

事业单位改革

- 1 深化人事、收入分配和养老保险制度改革 促进事业单位科学发展——王晓初
- 12 关于事业单位分类难点与化解对策的思考——洪 都
- 17 事业单位分类改革中岗位和人员总量调控办法研究——李建钟
- 29 事业单位工作人员申诉有关问题研究——刘 霞

人才理论

- 38 人才区域聚集的历史轨迹——东汉末年襄阳地区士人聚集现象分析——唐志敏
- 51 市场经济条件下的人才资源开发规律研究——李维平
- 62 人才自主开发的理论依据和战略意义——邱永明

区域人才

- 70 建设全国人力资源高地 服务中原经济区建设大局——郭俊民
- 77 建设人才特区 推进平潭开放开发——丛远东

创业与就业

- 81 关于我国推进创业带动就业战略的研究——马永堂
- 91 长三角海归海外人才创业政策研究——胡 逸 卢迎安
- 102 中职生就业信心影响因素的实证分析——朱振晓

管理创新

- 117 人力资源和社会保障领域公共服务标准化的模式、问题及对策
——筱 娟 杨 梅
- 125 江苏人力资源服务业发展和对策研究——丁 进

国际比较

136 从“统治”到“治理” 从“顾客”到“公民”：澳大拉西亚及

英美国家的公共部门改革进展——[新西兰] 比尔·赖安（王冬芳译）

150 国外公务员职位职责规范比较研究——张 敏

Contents

Public Institutions Reform

- 1 Deepening the Reform of Personnel, Income Distribution, and Endowment Insurance Systems to Facilitate Scientific Development of Public Institutions , by Wang Xiaochu
- 12 Reflections on Difficulties and Solutions for Public Institution Classification , by Hong Du
- 17 A Research on Controlling Methods of Aggregate for Posts and Employees during Classification Reform for Public Institutions , by Li Jianzhong
- 29 A Research about the Complaints from Public Institution Staff , by Liu Xia

Talent Theories

- 38 Historical Track of Regional Concentration of Talent—An Analysis of Scholar Concentration in Xiangyang District in Late Eastern Han Dynasty, by Tang Zhimin
- 51 A Study on Rules for Talent Development in the Market Economy, by Li Weiping
- 62 Theoretical Foundation and Strategic Significance for Independent Development of Talent, by Qiu Yongming

Regional Talent

- 70 Construction of a Region with Abundant Qualified Personnel to Serve the Economic Development of the Central Plains Economic Zone, by Guo Junmin
- 77 Construction of the Special Talent Zone to Promote Pingtan's Opening Up and Development, by Cong Yuandong

Business-starting and Employment

- 81 A Study on the Strategy of Promoting Employment through Starting New Businesses in China, by Ma Yongtang
- 91 A Research on Policies for Returned Overseas Students to Start Businesses in Yangtze River Delta, by Hu Yi, Lu Ying'an

- 102 *An Empirical Analysis on the Confidence Influencing Factors in Job Hunting for Secondary Vocational School Students*, by Zhu Zhenxiao

Management Innovation

- 117 *A Research on the Modes, Problems and Countermeasures of the Standardization of Basic Public Services of Human Resources and Social Security System*, by Xiao Juan, Yang Mei
- 125 *A Research on the Development and Strategies of Human Resource Service in Jiangsu Province*, by Ding Jin

International Comparison

- 136 *Developments in Australasian–Anglo–American Public Sector Reform: From “government” to “governance” and from “customers” back to “citizens”*, by Bill Ryan, Translated by Wang Dongfang
- 150 *A Comparative Study on the Norms for Position and Responsibility Setting for Civil Servants in Foreign Countries*, by Zhang Min

深化人事、收入分配和养老保险制度改革 促进事业单位科学发展

王晓初*

〔摘要〕 事业单位改革主要包括机构编制、人事制度、收入分配制度、养老保险制度和财政政策等五个方面。本文就人力资源和社会保障部牵头负责的人事、收入分配和养老保险三项制度进行讨论,提出以推行聘用制度和岗位管理制度为重点,逐步建立符合事业单位特点的人事管理制度;以全面实施绩效工资为重点,逐步实现事业单位收入分配的科学化和规范化;以建立健全养老保险制度为重点,积极构建事业单位社会保障体系。

〔关键词〕 事业单位改革 人事管理制度 收入分配制度 养老保险制度

2011年3月,党中央、国务院下发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发〔2011〕5号);8月,中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见》(中办发〔2011〕28号),国务院办公厅印发《关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发〔2011〕37号)等配套文件,对事业单位改革的指导思想、基本原则和总体目标作了明确。2012年4月,中发〔2011〕5号文件向社会公布,受到社会广泛关注,反响普遍正面积极。事业单位改革主要包括机构编制、人事制度、收入分配制度、养老保险制度和财政政策等五个方面,其中,人事制度、收入分配制度和养老保险制度由人力资源和社会保障部牵头负责。深化这三项改革,是贯彻落实中发〔2011〕5号文件精神,保证分类推进事业单位改革顺利实施的必然要求。

一、以推行聘用制度和岗位管理制度为重点,逐步建立 符合事业单位特点的人事管理制度

(一) 事业单位人事制度改革的历史进程

长期以来,我国事业单位工作人员管理一直沿用党政机关的管理模式。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,这一管理模式的弊端日益显现,存在人事管理方式行政化,用人机制不灵活,实际上的身份终身制,人浮于事、效率不高等问题,与社会主义市场经济

* 作者系人力资源和社会保障部副部长、党组成员。

体制的要求和社会事业发展的需要不相适应，事业单位人事制度改革势在必行。

党中央、国务院高度重视事业单位人事制度改革。1992年，党的十四大提出，加快人事劳动制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制。2000年，党中央下发了《深化干部人事制度改革纲要》，提出了以推行聘用制度和岗位管理制度为重点，逐步建立适应不同类型事业单位特点的人事管理制度，明确了事业单位人事制度改革的方向。2002年，国务院办公厅转发了人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》，明确了聘用制度的相关政策规定，对聘用制推行工作提出了具体要求。2003年，中共中央、国务院下发了《关于进一步加强人才工作的决定》，明确要求以推行聘用制度和岗位管理制度为重点，深化事业单位人事制度改革，研究制定事业单位人事管理条例。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，要推进事业单位分类改革。2008年，习近平同志在全国组织工作会议上要求，健全干部管理体制和相关制度，整体推进事业单位人事制度改革，尽快制定事业单位人事管理条例。2009年，中央办公厅印发了《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》，对深化事业单位人事制度改革作了明确部署。2010年，中共中央、国务院下发了《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，在体制机制创新中，对事业单位人事制度改革工作提出了明确要求。2011年，中共中央、国务院下发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，对事业单位的改革作了全面部署；中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见》，对下一步人事制度改革工作提出了明确要求。党中央、国务院的一系列重要决策和部署，为作为干部人事制度改革重要组成部分的事业单位人事制度改革指明了方向、提出了要求、提供了动力。

以上可以看出，事业单位人事制度改革是事业单位各项改革中启动最早、进展最快的。经过近20年的不断努力，事业单位人事制度改革取得了积极进展：一是聘用制度推行面不断扩大。截至2011年底，全国签订聘用合同的事业单位工作人员达90%。二是岗位设置管理制度实施工作全面推开，各地区和部门正在加快制度入轨。目前，全国31个省区市都已经开始实施。三是公开招聘制度稳步实施。据不完全统计，截至目前，全国参加事业单位公开招聘的有1850多万人次，实际聘用184万人。四是事业单位人事管理法规建设步伐加快。目前，国务院法制办公室已将《事业单位人事管理条例（征求意见稿）》面向社会征求意见，并完成了立法调研等相关工作，有望2012年出台。总的来看，通过事业单位人事制度改革的不断深化，逐步改变了按照管理党政机关工作人员的办法管理事业单位人员的做法，初步转换了事业单位用人机制，淡化了身份，强化了岗位，优化了结构，增强了活力，调动了事业单位各类人才的积极性、创造性，促进了社会事业的健康发展。

事业单位人事制度改革也面临着一些突出问题：一是进展不平衡。少数地区和单位认识不到位，推动改革力度不够大，措施不够得力，工作进展缓慢。二是新的用人机制尚未真正建立。聘用的形式有了，但用人机制转换不到位，岗位聘用的基础性作用有待进一步确立和强化。三是一些重点难点问题还需要在深化改革中研究解决。例如，与机构分类、养老保险、财政投入的配套改革问题，编外人员管理问题等都有待进一步探索解决。四是

规范管理有待进一步加强。法规建设需要进一步加快，对事业单位用人行为、收入分配、职工权益保障等方面的监管力度还不够。这些问题在相当程度上制约了事业单位的科学发展和社会事业的发展壮大，必须通过深化改革来加以解决。

（二）进一步深化事业单位人事制度改革的总体思路和目标

事业单位是具有公益性质的社会服务组织，是政府公共服务任务的主要承担者，是发展教育、科技、医疗等社会事业、保障和改善民生，促进经济发展的重要力量。事业单位工作人员是以自身的专业知识和技术提供专业化公共服务的公职人员，是我国人才队伍建设的一支重要力量，其中，专业技术人员约占事业单位工作人员总数的67%，占全国专业技术人员总量的44%。只有深化事业单位人事制度改革，转变不适应事业单位发展的体制机制，才能充分调动广大工作人员的积极性、主动性、创造性，促进社会事业发展，为社会提供更好更多的公共服务，促进经济社会协调发展。

1. 分类推进事业单位人事制度改革

事业单位人事制度改革，要根据事业单位分类实行不同的人事管理制度。承担行政职能的事业单位，转为行政机构，实行公务员制度；从事生产经营活动的事业单位，转为企业，实行劳动合同制度；从事公益服务的事业单位，实行以聘用制度和岗位管理制度为主要内容的事业单位人事管理制度。公益一类事业单位，在审批编制内设岗，规范人事管理，搞活内部用人机制；公益二类事业单位，在备案编制内设岗，赋予单位灵活的人事管理权。积极探索完善不同类型公益类事业单位在聘用合同、岗位设置、公开招聘、竞聘上岗等方面的不同管理办法。

要注意做好分类推进改革时人员过渡和政策衔接工作。承担行政职能的事业单位转为行政机构或者与有关部门职能和机构进行整合，人员需要过渡为公务员的，必须根据公务员法有关规定，严格按照任职条件和规定程序录用、转任和调任人员，做好过渡工作。从事经营活动的事业单位转为企业的，应当依法与在职职工签订劳动合同，做好聘用合同与劳动合同的转换工作。根据国家有关规定，做好转企改制单位职工社会保险关系建立或接续工作，办理档案接转手续。保证转制前已经离退休人员的原国家规定的离退休费待遇标准不变，支付方式和待遇调整按国家有关规定执行；转制前参加工作、转制后退休的人员，其待遇按照国家有关政策执行。

鼓励社会力量兴办公益事业。在人事政策方面，社会力量兴办公益事业的，公平享受政府在人才培养、吸引、评价、使用等方面的各项政策，公平参与政府开展的人才宣传、表彰、奖励等方面活动，政府支持人才创新创业的资金、项目、信息等公共资源向其公平开放。制定灵活多样的人才柔性流动政策，鼓励人才有序流动，有关部门和单位应按照国家有关规定，办理人事劳动关系衔接、社会保险关系转移、档案接转等手续。尤其需要指出的是，社会力量举办的公益服务机构与其工作人员要依法签订劳动合同，建立相应的劳动关系。主要考虑：一是社会力量举办的公益服务机构不能纳入政府体制内；二是其工作人员不属于公职人员，无法按公职人员办法管理，如人事、工资、退休（养老）等；三是

避免攀比，目前，在工资福利等方面，已经出现了民办学校攀比公立学校的苗头；四是有利于社会力量举办公益服务机构的健康快速发展。

2. 深化事业单位人事制度改革的指导思想和目标任务

研究深化事业单位人事制度改革要充分考虑事业单位的特点和干部人事制度改革的要求。一是要符合干部人事制度改革的总体部署和事业单位整体改革的总体要求；二是要充分认识事业单位作为公益服务机构的法人特点和事业单位工作人员作为公职人员的特点；三是要以转换用人机制为核心，突出聘用制度和岗位管理制度两项重点；四是要切实转变政府职能，加强宏观管理、坚持规范管理、推进创新管理，同时要尊重事业单位的法人地位，切实落实单位用人自主权。

我们要按照党的十七大要求，坚持解放思想，不断开拓创新，稳步推进改革。当前和今后一个时期深化事业单位人事制度改革的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，根据完善社会主义市场经济体制和发展社会事业的需要，坚持科学化、民主化、制度化方向，全面推行聘用制度和岗位管理制度，创新管理体制，转换用人机制，整合人才资源，凝聚优秀人才，充分调动事业单位各类人才的积极性、主动性、创造性，为促进社会公益事业发展、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供人才保障。

深化事业单位人事制度改革的目标任务是：按照中央关于深化干部人事制度改革和分类推进事业单位改革的总体要求，以转换用人机制和搞活用人制度为核心，以健全聘用制度和岗位管理制度为重点，形成权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力，符合事业单位特点和人才成长规律的人事管理制度，实现由固定用人向合同用人转变，由身份管理向岗位管理转变。到2015年，全面建立聘用制度，完善岗位管理制度，普遍推行公开招聘制度和竞聘上岗制度，建立健全考核奖惩制度。到2020年，形成健全的管理体制、完善的用人机制和完备的政策法规体系。

权责清晰，就是在准确定位的基础上，按照政事职责分开、单位自主用人、人员自主择业、政府依法监管的要求，明确国家、单位和个人在人事管理上的权利义务关系。

分类科学，就是建立符合各类事业单位特点，符合各类人才成长规律，符合各类岗位要求的管理制度，明确各个管理层次的职责任务，建立分级分类的管理体系。

机制灵活，就是以聘用制度和岗位管理制度为核心，健全竞争机制，搞活用人制度，实现由固定用人向合同用人转变，由身份管理向岗位管理转变，形成能进能出、能上能下、竞争择优、充满生机活力的用人机制。

监管有力，就是通过建立立法层次较高、程序规范、配套完备的人事法规体系，加强政府对事业单位用人的宏观调控和监督管理，公平公正、及时有效地处理各种人事争议，依法维护单位和职工双方的合法权益。

3. 着力推进事业单位用人机制转换

按照中央的部署和要求，事业单位人事制度改革重在机制建设。一是合同用人机制。

全面推行聘用合同制度，把聘用合同作为事业单位人事管理的基本依据，通过聘用合同规范单位和工作人员的人事关系，建立起以合同管理为基础的用人机制。二是公平竞争机制。全面实施岗位管理制度，国家确定事业单位通用的岗位类别和等级，事业单位按照有关规定自主确定岗位，自主聘用人员，实现按需设岗、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理。新进人员全面实行公开招聘制度，内部人员选拔聘用大力推行竞聘上岗制度。三是绩效评价机制。建立健全以聘用合同和岗位职责为依据、以工作绩效为重点内容、以服务对象满意度为基础的考核办法。建立符合事业单位特点的奖惩制度。四是人员退出机制。规范解除、终止聘用合同的条件、程序和经济补偿方面的规定，研究建立与聘用制度和岗位管理制度相适应的事业单位工作人员退休制度。五是权益保障机制。健全人事争议处理机制，公平公正、及时有效地处理人事争议，维护单位和工作人员双方的合法权益。探索调解的有效方式，加强事业单位人事争议仲裁工作，建立健全事业单位工作人员申诉办法。六是监督管理机制。加大对事业单位贯彻落实人事政策法规的监督检查力度，建立制度化、经常化的执法监督检查机制，严肃查处事业单位人事管理违法违规案件。健全民主管理制度，发挥社会舆论和人民群众的监督作用。制定以《事业单位人事管理条例》为核心的政策法规体系，实现事业单位人事管理的规范化、法制化。

（三）深化事业单位人事制度改革的工作重点

当前，深化事业单位人事制度改革要着力抓好以下几项重点工作：

一是全面推行聘用制度。加快完成聘用制度推行工作，事业单位与其工作人员都应按照国家有关规定签订聘用合同。对关键岗位人员、骨干人员可按有关规定实行长期聘用，以保持队伍的相对稳定。加强合同日常管理，着重规范聘用合同订立、变更、续订等重点环节。完善聘用制度相关政策规定，制定出台不同行业事业单位实行聘用制度的具体办法。

二是全面实施岗位管理制度。事业单位专业技术人员、管理人员、工勤技能人员都要实行岗位管理。加大事业单位岗位设置实施工作力度，加强分类指导，尽快实现岗位管理制度全面入轨。探索不同类型事业单位岗位结构比例和最高等级的调整办法，不断优化岗位结构，形成动态管理机制。开展专业技术一级岗位设置实施工作。在事业单位管理岗位推行职员制度。建立健全以岗位职责任务为基础的培训制度，提高各类人员履行岗位职责的能力水平。

三是全面实行公开招聘制度。事业单位新进人员，除国家政策性安置、按干部人事管理权限由上级任命及涉密岗位等确需使用其他方法选拔任用人员外，全面实行公开招聘。公开招聘要做到信息公开、过程公开、结果公开。要在公平、公正的基础上，逐步打破地域和身份界限，创造平等竞争的环境。要把加强宏观管理与落实单位用人自主权结合起来，坚持规范程序、分类指导、分级管理，探索符合不同行业、专业和岗位特点的招聘办法。逐步建立事业单位公开招聘信息服务网络。探索建立事业单位关键岗位和重大项目负责人全球招聘制度。到2015年，完善相关政策规定，实现事业单位公开招聘制度的规范化。通过公开招聘，扩大选人用人视野，匡正选人用人风气，严把人员进口关，提高新进人员素质。

四是大力推行竞聘上岗制度。研究制定事业单位竞聘上岗规定。竞聘上岗要成为事业单位内部人员选拔聘用的主要方式。要坚持公开、公平、公正的原则，采取个人自荐或群众推荐及组织提名等方式产生人选，根据岗位不同特点，灵活运用笔试、面试、民主测评、专家评议等方法实行竞聘上岗。要以岗位职责任务和任职条件为标准，以品德、能力和业绩为依据，严格条件，规范程序，择优聘用。竞聘实行职业资格准入控制的岗位，必须符合准入控制的要求。通过竞聘上岗，促进优秀人才脱颖而出，逐步实现能上能下。

五是健全考核奖惩制度。完善事业单位工作人员考核制度，将考核结果作为调整人员岗位、工资以及解除、续订聘用合同的基本依据。研究制定事业单位工作人员考核规定。建立符合事业单位特点的奖惩制度，充分发挥奖惩在人事管理中的激励和约束作用。

六是完善人员退出机制。畅通人员出口，拓展人员正常退出渠道。事业单位与其工作人员依法解除聘用合同，要按照国家有关规定做好社会保险关系建立或接续工作，办理档案接转手续。研究建立与聘用制度和岗位管理制度相适应的事业单位工作人员退休制度。

七是完善权益保障机制。加强事业单位人事争议处理制度建设。探索调解的有效方式，鼓励通过调解解决人事争议。加强事业单位人事争议仲裁工作，加大人事争议案件处理力度，做好人事争议仲裁与司法的衔接。建立健全事业单位工作人员申诉办法，制定申诉规则，规范复核、申诉的受理和办案程序。

八是健全领导人员选拔任用和管理监督制度。坚持正确用人导向，突出行业和岗位特点，明确事业单位领导人员选拔任用的基本原则、标准条件。加大事业单位领导人员竞争性选拔力度，探索完善多种选拔方式。实行事业单位领导人员任期制，建立健全事业单位领导班子和领导人员任期目标责任制。结合事业单位特点，探索实行领导人员聘任制，进一步完善委任、选任等多种任用方式。以服务 and 促进公益事业科学发展为目标，研究确定体现不同行业特点的考核内容和指标体系。改进考核方式，扩大考核民主，坚持以年度考核为基础，加强任（聘）期考核，增强考核工作的系统性和完整性。要将考核结果作为加强领导班子建设和对领导人员选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束的重要依据。建立健全事业单位内部民主决策和监督约束机制，加强对事业单位领导人员的日常管理监督。到2015年，初步形成比较完善的符合不同行业特点的事业单位领导人员管理制度和综合评价制度。

九是加快事业单位人事管理法规建设步伐。制度建设具有根本性、全局性、长期性和稳定性。加快事业单位人事管理法规体系建设，是实现改革目标的必然要求，也是依法行政的根本要求。一是尽快出台《事业单位人事管理条例》（以下简称《条例》）。《条例》是事业单位人事管理具有总章程性质的行政法规，研究制定《条例》是当前事业单位人事制度改革的当务之急、重中之重。目前，人力资源和社会保障部正积极配合国务院法制办公室对《条例》进一步修改完善，争取尽快上报国务院审议。二是继续按照急需先建、单项突破的原则，加强事业单位人事管理单项法规建设。目前，《事业单位工作人员处分暂行规定》已先后经人力资源和社会保障部、中共中央组织部、监察部部务会和中共中央纪委书

记办公会审议通过，拟于近期以人力资源和社会保障部和监察部部长令形式下发，并由人力资源和社会保障部、监察部发文贯彻。同时，人力资源和社会保障部也正在抓紧研究制定竞聘上岗、考核、奖励、申诉等配套政策，争取在《条例》出台后，用2至3年的时间，基本形成以《条例》为核心的事业单位人事管理政策法规体系。

二、以全面实施绩效工资为重点，逐步实现事业单位收入分配的科学化和规范化

（一）事业单位工作人员收入分配制度改革进展

事业单位工作人员收入分配制度改革是分类推进事业单位改革的重要组成部分。按照党中央、国务院的统一部署，从2006年7月起改革事业单位工作人员收入分配制度，建立岗位绩效工资制度，将工作人员收入分为岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分，其中岗位工资和薪级工资为基本工资。由于事业单位种类多，情况复杂，分类等配套制度改革还在逐步推进中，在改革步骤上采取“分步实施、逐步到位”的办法，先进行基本工资制度改革，绩效工资等政策逐步到位。

事业单位工作人员收入分配制度改革实施以来，基本工资入轨平稳运行，结合清理规范津贴、实施绩效工资正在稳步推进，初步建立了与工作人员岗位职责、工作业绩相联系的分配激励机制。但是，事业单位收入分配中仍然存在一些突出矛盾和问题，主要是分配关系不尽合理，激励约束机制不够健全，分配秩序有待规范，宏观调控缺乏有效手段。为进一步理顺收入分配关系，促进形成合理有序的收入分配格局，需要进一步深化事业单位工作人员收入分配制度改革。

（二）深化事业单位工作人员收入分配制度改革的主要内容

国办发〔2011〕37号文件印发了人力资源和社会保障部会同财政部研究起草的《关于深化事业单位工作人员收入分配制度改革的意见》，提出要适应分类推进事业单位改革的总体要求，健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的工作人员收入分配制度，逐步建立起机制健全、关系合理、调控有力、秩序规范的管理运行体系，促进事业单位发展和体制机制创新，逐步实现事业单位工作人员收入分配的科学化和规范化。主要包括以下几方面：

1. 结合清理规范事业单位津贴补贴实施绩效工资

事业单位实施绩效工资的总体考虑是，将实施绩效工资与规范津贴补贴结合起来，逐步形成完善的绩效工资水平决定机制、有效的分配激励机制，搞活单位内部分配，充分调动事业单位和工作人员的积极性，促进事业的发展 and 公益服务水平的提高。

一是合理确定绩效工资总量和水平。这是实施绩效工资的关键。实施绩效工资不是简单地涨工资，而是建立新机制。绩效工资实行分级管理，各级人力资源社会保障、财政部门综合考虑单位类别、人员结构、岗位设置、事业发展、经费来源等因素，核定本级政府

有关部门所属事业单位的绩效工资总量。单位主管部门在核定的绩效工资总量范围内，核定所属各单位的绩效工资总量。

二是规范绩效工资的分配，形成有效的分配激励机制。这是实施绩效工资的重要内容。一方面，要搞活单位内部绩效工资分配，使工作人员的收入与岗位职责、工作业绩和实际贡献相联系，增强工资分配的激励功能；另一方面，要采取有效措施，避免地区间、单位间收入水平差距过大。绩效工资分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资两部分。基础性绩效工资主要体现地区经济发展水平、物价水平、岗位职责等因素，一般按月发放。奖励性绩效工资主要体现工作量和实际贡献等因素，由单位根据考核结果发放，可采取灵活多样的分配方式和办法。

三是加强财务管理，严肃分配纪律。这是确保实施绩效工资取得预期效果的关键。事业单位实施绩效工资经费，按单位类型不同，分别由财政和事业单位负担。要强调收入分配的纪律规定，杜绝政出多门的现象。要进一步规范单位财务管理和国有资产管理，严禁利用非税收入和公用经费自行发放津贴补贴。事业单位不得在绩效工资外自行发放任何国家规定之外的津贴补贴或奖金，不得突破核定的绩效工资总量，不得违反规定的程序和办法进行分配。

四是统筹考虑退休人员，使退休人员共享改革发展成果。这是顺利实施绩效工资的重要保证。事业单位在职人员实施绩效工资的同时，必须妥善处理退休人员待遇，对退休人员发放生活补贴。生活补贴的标准由县级以上人力资源社会保障部门、财政部门确定。

按照国务院部署，事业单位结合清理规范津贴补贴实施绩效工资分三步走：第一步，落实义务教育法规定，在义务教育学校实施；第二步，配合医药卫生体制改革，特别是实行基本药物制度，在公共卫生与基层医疗卫生事业单位实施；第三步，在其他事业单位实施。目前，前两步已基本兑现到位。其他事业单位实施绩效工资，按照“分类指导、分步实施、因地制宜、稳慎推进”的原则正在有序推进，目前已有 27 个省份部署实施。

2012 年，人力资源和社会保障部将会同有关部门指导地方巩固义务教育学校实施绩效工资成果，对公共卫生与基层医疗卫生事业单位实施绩效工资工作进行总结，争取基本完成其他事业单位实施绩效工资工作。

2. 完善配套政策

一是完善高层次人才分配激励机制。主要采取继续实行政府特殊津贴制度、建立重要人才国家投保制度、采取一次性奖励以及实行协议工资等灵活多样的分配形式和分配办法，实现一流人才、一流业绩、一流报酬。二是对事业单位主要领导逐步建立激励约束机制。在进一步完善考核制度的基础上，由上级主管部门依据岗位职责、工作业绩和贡献以及风险等因素，确定事业单位主要领导的收入水平和分配办法。三是进一步加强工资分配管理。完善事业单位收入中可用于工作人员收入分配的资金管理政策，制定事业单位工作人员兼职兼薪管理办法，加强工资政策执行情况的监督检查，加大对违反政策行为的查处力度。下一步，人力资源和社会保障部将继续加强这些工作的政策研究，广泛听取各方意见，根据实际工作需要，适时出台相关政策。

三、以建立健全养老保险制度为重点，积极构建 事业单位社会保障体系

（一）事业单位养老保险制度改革的进展情况

党中央、国务院历来高度重视事业单位的养老保障制度建设。1955年，事业单位建立了与国有企业大体相同的退休制度。长期以来，退休制度对保障事业单位退休人员生活发挥了重要作用。但是，在企业由退休制度改为社会养老保险制度之后，事业单位仍在一直沿用退休制度，已经不适应社会主义市场经济的发展和要求，迫切需要将在计划经济条件下、以单位为依托的退休制度，改变为适应市场经济需要的养老保险制度。2004年以来，劳动保障部、财政部、人事部等有关部门启动了事业单位养老保险制度改革研究工作。2008年3月，国务院发布了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》（国发〔2008〕10号），决定在山西、上海、浙江、广东、重庆5个省市先期开展事业单位养老保险制度改革试点。2010年颁布的社会保险法，明确要求事业单位参加基本养老保险。这次分类推进事业单位改革，人力资源和社会保障部研究起草了《事业单位职业年金试行办法》作为配套文件。

当前，我国经济保持了持续平稳较快发展的良好势头，财政收入大幅增加，事业单位工作人员绩效工资改革逐步到位，收入增长较快，应该抓住这一良好时机及早进行改革，否则将来改革的难度更大。

（二）事业单位养老保险制度改革的总体构想

1. 改革的总体思路

事业单位养老保险制度改革的总体思路是：根据党的十四届三中全会关于“城镇职工养老和医疗保险由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”的要求，按照权利与义务相对应、公平与效率相结合、保障水平与经济发展水平及各方面的承受能力相适应的原则，逐步建立起独立于事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。

这里需要着重说明三个问题：第一，制度设计与企业模式基本一致。考虑到历史上机关事业单位实行相同的退休制度，如果事业单位养老保险制度改革一步到位，与机关分开并直接与企业制度并轨，事业单位难以接受。为减小改革阻力，目前对事业单位建立单独的基本养老保险制度。同时，为完善社会保障体系和便于人员流动，在制度设计上与企业养老保险制度模式基本一致，即实行社会统筹和个人账户相结合的制度模式。第二，在养老金计发办法上要对不同时期的退休人员区别对待。改革的一个基本原则是确保事业单位退休人员的待遇水平不降低，将按照“老人老办法，新人新制度，中人逐步过渡”的原则，妥善处理好改革前后退休人员待遇水平的平稳衔接。对改革前已经退休的“老人”，继续按原来标准发放基本养老金，保持已有待遇不降低。对改革后参加工作的“新人”，实行新制