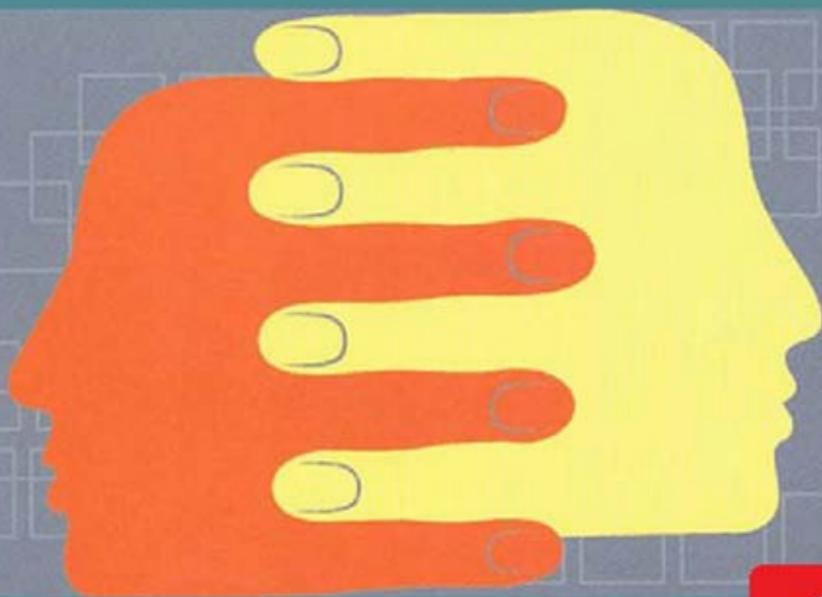


事业单位绩效工资制改革问题研究

蔺丰奇 著



河北科技技术出版社



图书在版编目 (C I P) 数据

事业单位绩效工资制改革问题研究 / 蔺丰奇等著. --
石家庄 : 河北科学技术出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5375 - 8129 - 5

I. ①事… II. ①蔺… III. ①行政事业单位 - 工资改革 - 研究 - 中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 286137 号

事业单位绩效工资制改革问题研究

蔺丰奇 等著

出版发行 河北科学技术出版社

地 址 石家庄市友谊北大街 330 号(邮编:050061)

印 刷 石家庄燕赵创新印刷有限公司

开 本 850 × 1168 1/32

印 张 7.875

字 数 200 千字

版 次 2015 年 11 月第 1 版

2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价 20.00 元

前 言

事业单位是我国特殊国情下的特殊产物，根据 1998 年国务院发布的《事业单位登记管理暂行条例》的定义，事业单位是指为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、文化、卫生等活动的社会服务组织。事业单位是经济社会发展中提供公益服务的主要载体，事业单位提供公益服务总量不断扩大，服务水平逐步提高，在促进经济社会发展、改善人民群众生活方面发挥了重要作用。当前，我国正处于全面建设小康社会的关键时期，加快发展社会事业、满足人民群众公益服务需求的任务更加艰巨。改革开放以来，伴随着经济体制改革和行政管理体制改革的深化，事业单位改革也在不断推进，已经在部分行业和某些地方取得了重要进展，但仍存在诸多问题。我国社会事业发展相对滞后，一些事业单位功能定位不清，政事不分、事企不分，机制不活；公益服务供给总量不足，供给方式单一，资源配置不合理，质量和效率不高；支持公益服务的政策措施还不够完善，监督管理薄弱。这些问题影响了公益事业的健康发展，迫切需要通过分类推进事业单位改革加以解决。改革的总体目标是，到 2020 年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

2009年9月2日国务院会议做出决定，我国事业单位实施绩效工资，逐步形成合理的绩效工资水平决定机制、完善的分配激励机制和健全的分配宏观调控机制。从2010年1月1日起事业单位全面实施绩效工资制度。事业单位实施绩效工资，必将推动事业单位薪酬管理从过去计划、行政手段下的品位分类管理，逐步转变为市场导向的体现岗位价值的岗位定价、绩效导向的绩效薪酬制，从而有效调动广大事业单位人员的工作积极性。这对于深化分配制度改革、提升公共服务水平将起到积极的促进作用。绩效工资制度是一个涉及多因素、系统完整的体系，如何真正建立健全岗位绩效工资制度、如何将绩效工资合理分配，研究制定符合我国事业单位实际的绩效工资实施方案，顺利完成事业单位工作人员收入分配制度改革工作，成为一项很紧急的任务。在此背景下，继续研究事业单位绩效工资制度改革问题就成为一项具有现实意义的实践课题。

我国事业单位绩效工资改革已经实施多年，并取得了积极的进展，积累了许多经验。但是，在实践中，该项制度设计与实务运用过程中仍面临许多难点和问题。目前，我国事业单位绩效工资制改革全面实施时间有限，许多单位和部门还处在探索阶段，各方面的数据和资料不成熟，相关研究也尚待持续进行下去。在推进事业单位绩效工资制改革的实践中，大有探索与改进的空间，也亟待进行系统的思考和研究工作，以期提出具有可行性的改进建议，推进绩效工资制度改革的顺利进行。

简丰奇

2015年6月

目 录

第一章 绪论	(1)
一、推行事业单位绩效工资制度改革的背景	(2)
二、研究的目标和意义	(11)
三、目前国内外研究的现状和趋势	(12)
四、研究方法	(21)
第二章 事业单位绩效工资制改革的理论基础	(23)
第一节 绩效工资理论	(23)
一、绩效	(23)
二、绩效工资内涵及特点	(28)
三、绩效工资的来源渠道、比例和分配原则	(31)
四、事业单位绩效工资制度	(32)
第二节 激励理论	(35)
一、人性假设理论	(35)
二、需求层次理论	(39)
三、双因素理论	(40)
四、公平理论	(42)
五、期望理论	(46)
六、强化理论	(48)
第三节 现代工资理论	(50)
一、人力资本理论	(50)

二、效率工资理论	(51)
三、分享工资理论	(52)
第四节 绩效考核的基本内容及方法	(53)
一、绩效考核的基本内容	(53)
二、绩效考核方法	(57)
第三章 事业单位绩效工资制改革现状	(65)
第一节 我国事业单位绩效工资改革概述	(65)
一、事业单位	(66)
二、事业单位绩效工资	(68)
三、事业单位绩效工资改革的目标	(75)
四、事业单位绩效工资改革的原则	(76)
五、事业单位实行绩效工资改革的必要性	(79)
第二节 事业单位绩效工资制度发展回顾	(81)
一、第一次改革：建立职务等级工资制度 (1956~1985年)	(81)
二、第二次改革：建立晋级增资制度 (1985~1993年)	(83)
三、第三次改革：建立不同类型的工资制度 (1993~2006年)	(85)
四、第四次改革：提出绩效工资的新理念 (2006年至今)	(87)
第三节 事业单位工资制度改革成果	(91)
一、国家有关事业单位绩效工资改革“三步走”	(91)
二、事业单位绩效工资改革的最新政策	(93)
三、事业单位绩效工资改革的成效	(94)
第四章 事业单位绩效工资制改革面临的问题	(96)
第一节 事业单位实施绩效工资制度改革中的难点	(97)

一、国家层面的难点	(97)
二、基层单位层面的难点	(100)
第二节 事业单位绩效工资制度存在的问题	(111)
一、岗位评价与岗位设置缺乏科学性	(111)
二、岗位绩效工资制度设计存在的问题	(113)
三、绩效考核体系不完善	(114)
四、缺乏科学的绩效评估机制	(119)
五、绩效工资的管理和监督体系不健全	(120)
六、绩效工资制度的激励作用没有得到充分发挥	(121)
七、其他有待解决的问题	(125)
第五章 分类事业单位绩效工资制改革	(129)
第一节 事业单位岗位绩效工资制度改革	(129)
一、绩效工资的来源渠道	(130)
二、绩效工资总量	(133)
三、绩效工资的分配	(135)
第二节 完善事业单位的绩效工资考核体系	(135)
一、树立正确认识	(137)
二、制定绩效考核计划	(137)
三、岗位分析与设置	(138)
四、选取科学、合理的绩效考核指标	(142)
五、运用合理、有效的绩效考核方法	(148)
六、落实考核结果，制定分配方案	(149)
第三节 完善和健全其他相关配套措施	(152)
一、构建激励和约束相结合的奖惩制度	(152)
二、构建沟通与反馈机制	(153)
三、统一认识，宣传组织绩效文化	(156)
四、开展分级分类培训	(157)

五、完善相关政策和法律法规	(158)
六、严格规范落实津贴补贴	(159)
七、岗位管理合同化	(161)
八、加强绩效考核的组织与技术保障	(161)
九、建立科学的绩效工资调整与增长机制	(164)
十、建立有效的绩效监管体系	(166)
十一、公正对待编制内外人员	(167)
第六章 公益科研机构绩效考核与绩效薪酬设计	(170)
第一节 公益科研机构外部环境变迁与公益科研机构分类改革	(170)
一、我国科技管理体制的变迁——科技绩效提升的外部环境建设	(170)
二、科研机构分类改革——科技活动微观主体的塑造	(173)
第二节 我国公益科研机构的组织特性与管理模式	(179)
一、公益科研机构的职能与组织目标	(179)
二、公益科研机构的组织结构特征	(181)
三、公益科研机构运行规律	(183)
四、国外非盈利科研机构的管理经验	(185)
第三节 基于目标导向的公益科研机构绩效考核策略	(188)
一、绩效考核的内涵	(188)
二、公益科研机构的绩效特征	(189)
三、公益科研机构绩效考核的障碍	(192)
四、基于科研机构特征绩效考核策略	(192)
第四节 科研机构绩效工资实施的原则与方案	(194)
一、绩效薪酬制度的内涵	(194)

二、公益科研机构工资改革的迫切性	(194)
三、公益科研机构绩效工资实施原则	(196)
四、公益科研机构实行绩效薪酬制度的基本思路 ...	(198)
第七章 不同类型公益类事业单位实行分类人事管理制度改革	(201)
第一节 事业单位实行分类人事管理制度改革的背景	(201)
一、分类推进事业单位改革	(201)
二、公益性事业单位的分类改革	(206)
二、分类推进事业单位人事管理制度改革	(210)
附件：《事业单位人事管理条例》	(222)
第二节 不同类型公益类事业单位实行分类人事管理存在的 问题	(228)
一、人事管理机构设置存在的主要问题	(229)
二、岗位设置与管理存在的主要问题	(230)
三、公开招聘存在的主要问题	(231)
四、聘用合同制度存在的主要问题	(232)
第三节 推进不同类型公益类事业单位实行分类人事管理改 革的对策建议	(233)
一、建立功能独立的人事管理部门	(233)
二、优化公开招聘制度	(234)
三、优化岗位设置	(236)
四、实行分类聘用合同管理	(237)
五、整体推进从事公益服务事业单位改革	(239)
后记	(242)

第一章 绪论

2009年9月2日国务院会议做出决定，我国事业单位实施绩效工资，逐步形成合理的绩效工资水平决定机制、完善的分配激励机制和健全的分配宏观调控机制。并确定分三步展开：第一步从2009年1月1日起在义务教育学校实施；第二步从2009年10月1日起配合医药卫生体制改革在疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、精神卫生、应急救治、采供血、卫生监督等专业公共卫生机构和乡镇卫生院、城市社区卫生服务机构等基层医疗卫生事业单位实施；第三步从2010年1月1日起在其他事业单位实施。实施绩效工资是事业单位收入分配制度改革的重要组成部分，目的是将事业单位推向市场，加快自身发展，调动工作人员的积极性和热情，完善激励机制。绩效工资是事业单位收入分配中活的部分，主要体现事业单位工作人员的工作业绩和贡献。事业单位实施绩效工资，对深化分配制度改革、提升公共服务水平将起到积极的促进作用。但是由于相关的执行细则和标准没有出台，各个事业单位的理解不一致，事业单位推进绩效工资制度改革存在诸如：国家如何确定各个单位绩效工资总量、财政投入能有多大，基层单位的绩效工资考核体系滞后、指标难以量化，以及例如津贴补贴不透明不规范等很多未解决的问题和难点。因此，导致现行的工资制度推行以来，一直没有取得圆满的效果。绩效工资制度是一个涉及多因素、

系统完整的体系，如何真正建立健全岗位绩效工资制度、如何将绩效工资合理分配，研究制定符合我国事业单位实际的绩效工资实施方案，顺利完成事业单位工作人员收入分配制度改革工作，成为一项很紧急的任务。在此背景下，继续研究事业单位绩效工资制改革问题就成为一项具有现实意义的实践课题。

一、推行事业单位绩效工资制改革的背景

（一）事业单位改革发展的客观需要

事业单位在我国经济发展过程中扮演着重要角色，与人民群众的生活更是密切相关。我国目前有 126 万个事业单位，共计 3000 多万正式职工，另有 900 万离退休人员，总数超过 4000 万人^①。据统计，在财政投入上，事业单位各项事业经费支出占政府支出的 30% 以上；在资产占用上，约 1/3 的非经营性资产都被事业单位占用，事业单位拥有的国有资产近 30 000 亿元。在人力资源上，有 60% 受过高等教育的人员在事业单位服务，有 70% 以上的科研人员、95% 以上的教师、医生集中在国家举办的各类教育、卫生、科研单位^②。然而，我国社会事业发展相对滞后，一些事业单位功能定位不清，政事不分、事企不分，机制不活；公益服务供给总量不足，供给方式单一，资源配置不合理，质量和效率不高；支持公益服务的政策措施还不够完善，监督管理薄弱。这些问题影响了公益事业的健康发展，迫切需要通过分类推进事业单位改革加以解决。

① 岳颖. 事业单位薪酬管理 [J]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009: 1.

② 赢讯. 事业单位改革的基本思路. <http://www.ccmedu.com>.

2009年9月2日国务院常务会议决定，从2010年1月1日起，所有事业单位实行绩效工资。事业单位实行绩效工资制度是事业单位工资改革的重要举措，这项改革将在一定程度上消除我国事业单位目前仍然普遍存在的工资分配上的平均主义倾向，推动事业单位薪酬管理从过去计划、行政手段下的品位分类管理，逐步转变为市场导向的体现岗位价值的岗位定价、绩效导向的绩效薪酬制，从而有效调动广大事业单位人员的工作积极性。

2012年4月16日，国务院发布《关于分类推进事业单位改革的指导意见》，意见指出我国计划在5年内完成事业单位分类改革。意见还明确了改革的总体目标和阶段性目标，指出到2020年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。今后5年，在清理规范基础上完成事业单位分类，对承担行政职能事业单位和从事生产经营活动的事业单位改革基本完成。

国家在关于推进事业单位分类改革意见中，计划2012年开始启动事业单位的分类改革，所谓分类改革，即按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。①对承担行政职能的，逐步将其行政职能划为行政机构或转为行政机构；②对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业；③对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列，强化其公益属性。

“行政的归行政，市场的归市场”，留下提供公益服务的事业单位作为基本公共服务的主要提供者。此次改革部署又根据职责任务、服务对象和资源配置等情况，将从事公益服务的事业单位划分为两类。

提供义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，且不能或不宜由市场配置资源的，划入公益一类。提供高等教育、非营利性医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的，划入公益二类。

这样分类也可以看作是按照公益属性的纯粹程度来划分的，纯公益类的事业单位，是由政府出资保障的，不再允许其开展经营性活动。比如乡镇诊所、社区医院等就属于基层的基本医疗服务。义务教育是不可以产业化的，属纯公益类的事业单位；高校、职业教育、综合医院等，应该属于准公益类的事业单位，允许其部分市场配置资源，但不允许进行以盈利为目的的生产经营活动。

到2020年，建立起功能明确、运行高效、治理完善、监管有力的事业单位管理体制和运行机制，构建政府主导、社会力量参与的公益服务新格局，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

（二）提高事业单位职工的工作积极性和主动性的要求

工资在经济发展和劳动力市场上发挥着保障和激励双重职能，我国的事业单位集中了教育、科技、文化、卫生等高知群体。绩效工资改革的成败关乎这些知识精英的切身利益以及他们工作的积极性和主动性，影响到未来一个时期我国在知识领域的竞争力和科技领域的发展前途。然而我国现阶段事业单位工资制度问题重重，一方面，收入差距越来越大，另一方面，长期以来事业单位员工的收入分配主要依靠资历、职称和工作年限等相对固化的工资制度。长期以来，相对固化的工资制度，使得事业单位出现冗员、人浮于事、服务效能低等消极现象，

引起办事群众不满，成为社会发展不和谐的因素。事业单位发展到今天，它的门类越来越庞杂，职能分工重复交叉现象严重、职能行使存在缺位或越位、人员事业编制膨胀、事业单位之间的工资收入差距越来越大，垄断行业收入过高等问题尤为突出，这些大多跟事业单位收入分配不公有关，也是制约事业单位发展的主要因素。绩效工资就是以岗位责任为重点，以绩效考核为核心，把职工的工资收入与其工作岗位和绩效挂钩实行“以岗定薪、薪随岗变”的工资分配制度。在基本工资外设置绩效工资，使绩效工资与工作人员的表现和绩效紧密相连。推行绩效工资制度，可以形成工资随事业单位经济效益好坏自行调节的新机制，更好地发挥工资的杠杆作用，消除事业单位“等、要、靠”的弊病，实行职工“多劳多得、奖优罚劣、奖勤罚懒”的分配原则，收入分配更趋于合理化，事业单位也能发挥更大的效能，为社会建设服务。事业单位实行绩效工资制度，既能激发在岗职工的能动性和创造性，不断提高工作效能，大大提升工作质量，又能促进事业单位人力资源的有效流动，更好地为社会发展服务促进社会的和谐稳定。

（三）提高事业单位的服务效率和服务效能的要求

公益类事业单位其固有的属性和职能是公共服务，这种公益性质决定了机关事业单位不能以盈利为目的，其机构的运转经费和人员工资由国家全额拨款予以财政补助。长期以来以行政管理为核心，实施等级工资制，职工靠的是责任心来完成固有的职责，多年来形成了论资排辈的晋升格局和干好干坏都一样的现象。所以，公益类事业单位社会定位的稳定性、工作人员职能的长期性等机构属性被社会称为“铁饭碗”，工作人员被称为“吃皇粮”。

公益类事业单位的机构职能属性决定了工作人员从事的社会服务是公益性的，只能模糊地定性评价，而无法精确地定量评价，很难用客观标准来衡量绩效。企业单位成熟科学的，以成本为核心的“计件工资”式绩效考核很难在事业单位套用。同时，由于长期以来以行政管理为核心，实施等级工资制，职工靠的是责任心来完成固有的职责，缺乏科学合理的工作绩效评价指标体系。长期以来，公益类事业单位实行的是等级工资制，即工作人员的工资收入按其行政级别、技术职务确定。这种等级工资一经确定，就具有长期性和稳定性，不会由于工作人员“出工不出力、点卯不干事”而受到影响。人事管理制度改革前的员工年度考核也只能起到短期的“奖勤罚懒”激励和精神层面（如表彰奖励、评优评先）的激励。所以，现行工资制度与绩效考核的人事制度出现结构性错位，无法配套实施。

随着我国社会转型和市场经济发展，我国整个行政体制改革的方案就是提出构建服务型政府。大部分事业单位是提供公共服务的，绩效工资改革必然倒逼公益类事业单位加快推进绩效考核。但不管是绩效工资改革还是绩效考核的推行，它们事实上都只是绩效管理的手段及其结果的运用。绩效考核的结果不可能只运用于工资收入分配，绩效考核作为绩效管理的重要组成部分，它还必然要涉及员工的招聘、录用、培训、开发、奖励、晋升、降职和辞退等人力资源管理的各个环节。因此，此次公益类事业单位绩效工资改革以及由此引发的绩效考核的实质就是要在公益类事业单位推行全面的绩效管理，不断提升我国事业单位的人力资源管理水平，完善政府对社会整体工资收入分配的宏观调控，激发事业单位的活力和创造力，提高事业单位的服务效率和服务水平，使事业单位更好地发挥其社会

公益性服务功能。

（四）深化分配体制改革，促进社会公平的必然选择

根据党的十七大提出，国民收入分配要实行按劳分配和按生产要素分配相结合的原则，初次分配和再次分配既要体现效率又要反映公平，特别是国民收入的再次分配要更加注重公平性。这就要求事业单位的工资制度也要体现出按劳分配和按要素分配相结合的原则。通过对员工工作绩效的考核，来确定每个员工应得到的绩效工资，而不像以前那样，无论付出多少所得报酬都一样，这样才能彰显出收入分配的公平性。

此外，由于事业单位所占有的国有资源比例以及盈利能力的不同，导致事业单位之间收入分配出现了分化的现象，同一地区不同行业之间的收入分配差距较大，全国范围内不同行业之间的差距也较大，不同地区之间的工资收入水平差距较大，甚至同一单位内部不同部门之间的收入水平也存在较大差距。从2009年全国范围内不同行业单位之间的月工资收入水平来看，全国范围内不同行业之间工资收入差距较大（见图1-1）。

在2009年全部纳入统计的19个行业中，金融业单位就业人员的工资收入水平位列第一，为5033元/月；其次为信息传输计算机服务和软件业，月薪为4846元；科研技术服务和地质勘探业单位就业人员的月薪为4179元，位列第三；而卫生、社会保障和社会福利业单位就业人员的月薪为2972元，仅位列第七，公共管理和社会组织单位就业人员月薪为2944元，仅位列第九，教育单位就业人员月薪则位列第十一。月平均工资最高的行业为金融业，月薪达到5033元；月平均工资最低的行业为农林牧渔业，月薪仅有1196元，两者之间的差距大约为5倍，差距较大。



图 1-1 全国范围内不同行业单位就业人员工资比较 (2009 年)①

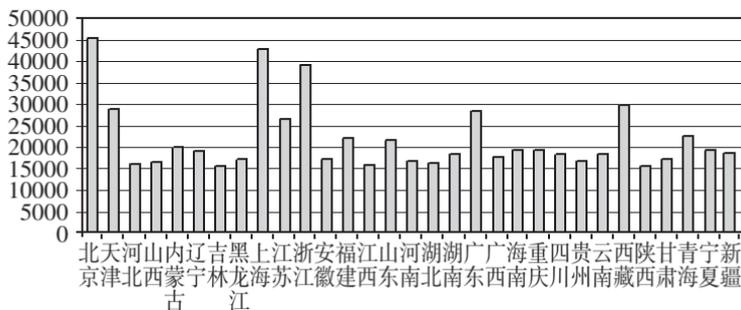


图 1-2 2006 年全国各省事业单位在岗职工平均工资 (单位: 元)②

从全国范围内看, 各省、自治区、直辖市事业单位在岗职

① 数据来源: 2010 年《中国统计年鉴》.

② 数据来源: 《2006 年中国劳动统计》.