

突破绩效工资制度执行瓶颈

□ 林 胜

福建省在2010年9月全面部署非中小学校和公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资改革(简称“其他事业单位绩效工资改革”),改革借鉴了企业薪酬制度管理的经验,将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,奖励性绩效工资主要体现工作量和实际贡献等因素。改变了事业单位收入分配混乱状态,有利于事业单位增强活力,降低成本,提升服务水平。但当前事业单位绩效工资改革还有三大瓶颈急需在实施中逐步解决。

一是事业单位绩效工资水平的合理认定机制尚未建立。为了推进其他事业单位实施绩效工资,福建省采取了整体推进、制度入轨的办法,现有绩效工资水平的认定实际上建立于各单位原有津贴补贴的基础上,并没有建立与其他事业单位绩效工资分配相挂钩的绩效考核和绩效工资水平认定制度。而绩效工资水平认定制度是事业单位绩效工资制度能否继续顺利执行下去的关键。

二是事业单位新的财政财务管理体制尚未形成。福建省其他事业单位绩效工资改革早于事业单位分类改革,为了减少改革成本,以现有单位的自筹资金和部分财政定额补助资金作为实施绩效工资的资金来源。这种财政管理方式表现在预算编制模式上,主要是以养人为主,按人员经费的预算管理核定补助,与事业单位的绩效水平即事业单位提供的公共服务的数量和质量为依据核定财政支出没有关联;在资金管理上,资金使用用途不明确,资金来源清理不彻底,许多事业单位利用上缴国库的财政收入或挪用事业发展专项经费发放津贴补贴;在财政支出范围界定上,对应该走向市场化的单位依然按照事业单位经费供给方式予以保障;在事业单位财务会计核算上,权责发生制、资产管理、投入产出分析等成本效益核算还没建立起来;在事业单位的理财观念上,实施绩效工资就

是增加工资,要由财政负担,还停留在传统的增加工资、增加经费的模式上。总而言之,目前的财政管理模式、事业单位的财务管理制度还没与绩效工资制度有机结合形成合力,从而不能解决事业单位绩效约束和激励机制问题。

三是事业单位绩效工资的管理监督约束机制尚未构建。其他事业单位分散于各个主管部门,长期以来,事业单位的工资管理和经费管理依托于主管部门,但是管理的内容和方式比较简单。绩效工资制度对主管部门的管理和监督提出了新的要求。从目前看,许多主管部门尚未具备绩效工资制度以及由此制度引起的变革所要求的管理能力,而主管部门身负绩效工资制度管理者、执行者和监督者责任,作为事业单位绩效工资的管理监督约束机制重要的一环,将影响事业单位绩效工资的执行结果。

对于以上瓶颈制约,建议通过推进配套管理改革予以解决:

首先,要加快事业单位综合改革,完善绩效工资制度。要将事业单位绩效工资改革与其他改革有机结合在一起,发挥改革的综合效应。一是尽快实施事业单位分类改革。将事业单位分为公益性、准公益性和市场性三类。取消完全行使行政职能的事业单位,对承担部分行政职能的事业单位,将其行政职能和公益服务职能分拆,将行政职能归返行政机关。将市场性事业单位完全推向市场,转为企业。严格控制事业单位的人员编制,注销一批无生存能力、不符合社会经济发展需要的事业单位。二是建立事业单位综合和分类考核办法。将事业单位类型、编制、人员、资产、资金及来源、工作任务、机构发展趋势、价值评估和行业未来等作为参数列入考核范围,设为指标,以义务教育学校的综合考核指标值和确定的绩效工资水平作为参照值,分别确定其他各类事业单位综合考核指标值,并推算出其他各类事业单位绩效工资平均水平。对每一类事

业单位建立分类考核办法,确定每一个单位的绩效工资平均水平,引入竞争机制,拉开绩效工资差距,同类每个事业单位绩效工资平均水平加权后不超过核定的本类事业单位绩效工资平均水平。三是将绩效工资制度和事业单位人事制度改革结合起来。将事业单位的用人制度、考核制度和绩效工资制度三位一体,建立自然淘汰和正常辞退辞职制度。四是逐步改变事业单位的绩效工资水平认定办法。事业单位绩效工资改革的最大阻力来自既得利益,在制度入轨之初,为了顺利实施绩效工资制度,按照原有的水平确定绩效工资是为了缓解矛盾。但是改革的目的是要建立一套公平与效益相结合的收入分配制度,这就需要深化事业单位综合改革,在事业单位分类改革的基础上,合理界定财政支出范围和支出方式,对现有事业单位收入水平的认定机制进行纠偏,建立科学的考评制度和绩效工资水平认定

制度。

其次,要转变财务管理方式,建立绩效约束和激励机制。事业单位绩效工资制度适应了社会主义市场经济体制下深化事业单位改革的需要,对财政部门、主管部门和事业单位提出了科学化精细化管理的要求。在预算编制中,应将单位所有收支纳入预算编制,细化收支项目,明确收入项目、金额和资金用途;建立支出项目标准,细化人员经费、公用经费和专项经费,科学合理地分配资金,鼓励争优创收,对争优奖励的全部收入和创收收入的一定比例增加绩效工资,加强预算审核,降低行政成本,对超财力安排绩效工资予以制止,实现既考虑目前又预计未来,专款专用又灵活分配,保障事业发展又充分调动人员积极性。在预算执行中,应以收定支,保证专项资金用途,对不符合资金用途的支出项目国库不予支付,用于绩效工资支出不能超过核定的绩效

工资总额。在预算监督中,应检查收支完成情况、资产管理情况、专款专用情况,不能超财力发放绩效工资。在绩效评价中,应根据预算编制、执行、监督和决算情况提出绩效评价意见,提出调整下年事业单位绩效工资总额的依据和整个行业事业单位调整绩效工资总量的考评依据。结合事业单位分类改革,改革事业单位经费核定方式和核定范围,改变养人的拨款方式,将拨款与部门提供的公共服务挂钩,对应该走向市场化的单位采取分年减少财政补助与增加绩效工资总额相结合的方式。在改革事业单位财务会计核算办法的同时,转变传统的事业单位的理财理念和理财方式。通过转变财政管理方式和事业单位理财方式与绩效工资制度互相协同,促进事业单位绩效约束和激励机制的建立与完善。■

(作者单位:福建师范大学)

责任编辑 李艳芝

【图片新闻】



广东五华： 惠农补贴助推农机普及

今年以来,广东省五华县财政部门积极开展农机购置补贴工作,推动农业生产机械化。截至目前,共发放农机购置补贴资金120多万元,补贴机具520多台、育秧盘5万多只。同时,以有经验、技术好的生产大户为培植重点,以点带面,带动更多农机户加入到机插秧推广行列。

(本刊通讯员 摄影报道)