

国有企业推行末等调整和不胜任退出制度需要注意的问题

■ 国务院国资委所属职业经理研究中心

2024年9月27日，国务院国资委党委委员、副主任王宏志在国有企业改革深化提升行动2024年第三次专题推进会上表示，到2025年国有企业必须普遍推行末等调整和不胜任退出制度。会上提出要清晰界定“退出”标准，用好绩效考核结果，进一步规范退出的情形，不能用违法违纪、到龄退休、主动离职等替代业绩考核不合格的“退出”。王宏志强调，要防止“只有制度、没有动作”，深化提升行动实施以来尚未开展该项工作的企业，原则上都要在年底前真正行动起来。同时要防止简单以调整退出比例划线、搞“一刀切”，真正体现强激励硬约束。

这一新闻的发布，引发了对末等调整和不胜任退出制度的广泛讨论。国有企业推行末等调整和不胜任退出制度是国有企业改革深化提升行动建立市场化经营机制的重要内容，是优化国有企业人力资源配置，确保定岗定责定薪，业绩与薪酬挂钩，从而提升企业的全员劳动生产率，实现企业提质增效，不断增强国有企业核心功能和提升国有企业核心竞争力的有效手段。本文从末等调整、不胜任退出的概念内涵、政策沿革、需要注意的问题等方面，对这一制度进行深入探讨，并提出相应的建议，旨在通过研究分析，使国有企业更好地理解推行这一制度的重要意义，以及如何在实际操作中确保其有效性和公正性。

一、概念内涵

首先，需要明确“末等调整”和“不胜任退出”两个概念。“末等调整”虽然未有法条或是官方的解释，但根据字面及各企业的实践情况，可以将其理解为企业在绩效考核时将管理人员的绩效考核结果进行分档（通常为A、B、C、D四档）和强制分布，对考核结果为末等档次的人员做出岗位调整。

需要注意的是“末等调整”不是“末位淘汰”，其重点在于调整而不是解聘。末位淘汰制是通用电气公司前首席执行官和董事长杰克·韦尔奇提出的，亦称为活力曲线或10%淘汰率法则，该项制度是通过科学的评价手段，将员工按照业绩分为三类，对于业绩排名在最后10%的人员应当淘汰。客观而言，该项制度能够通过竞争淘汰来激发员工的工作潜力，从而使企业充满活力，然而结合我国国情来看，这种制度是一种违法解除劳动合同的灰色边缘制度。

我国现行法律与司法解释均未对“末位淘汰”进行明确规定，按照上述的制度定义来看，其本质是用人单位与员工单方解除劳动合同的行为，根据我国《劳动合同法》的内容来看，用人单位可以单方解除合同的条款中并未有末位淘汰的情况，并且用人单位在与员工解除劳动合同时必须符合法定的条件和遵循法定的程序，不允许用人单位自行在法律规定以外创设解除条件。因此，用人单位以末位淘汰为由单方与员工解除劳动合同的行为是没有法律依据的。

我国《劳动合同法》第四十条无过失性辞退中提到“劳动者不能胜任工作，经过培训或者调整工作岗位，仍不能胜任工作的，用人单位提前三十日以书面形式通知劳动者本人或者额外支付劳动者一个月工资后，可以解除劳动合同。”对于“不能胜任工作”这个概念，早在1994年发布的《关于〈中华人民共和国劳动法〉若干条文的说明》中有明确解释，是指“不能按要求完成劳动合同中约定的任务或者同工种、同岗位人员的工作量”。综合以上信息，结合《“双百企业”推行经理层成员任期制和契约化管理操作指引》中对退出条件的规定，可将“不胜任退出”理解为管理人员在任期内，经考核不能按要求完成约定的绩

效指标，或综合能力素质无法满足岗位要求的予以解聘，退出管理岗位。如年度经营业绩考核结果未达到完成底线（如百分制低于70分）或年度经营业绩考核主要指标未达到完成底线（如完成率低于70%），连续两年年度经营业绩考核结果为不合格或任期经营业绩考核结果为不合格的，以及经综合考核评价认定不胜任或不适宜继续任职的，经过培训或调整岗位仍然不能胜任的，应当及时解聘。

其次，该项制度面向的对象是企业管理人员，而不是全体人员。在2024年发布的《国有企业管理人员处分条例》中提到“国有企业管理人员是指三类国家出资企业中的公职人员，一是在国有独资、全资公司、企业中履行组织、领导、管理、监督等职责的人员；二是经党组织或者国家机关，国有独资、全资公司、企业，事业单位提名、推荐、任命、批准等，在国有控股、参股公司及其分支机构中履行组织、领导、管理、监督等职责的人员；三是经国家出资企业在负有管理、监督国有资产职责的组织批准或者研究决定，代表其在国有控股、参股公司及其分支机构中从事组织、领导、管理、监督等工作的人员。”总体而言，不同类型的国有企业实施末等调整和不胜任退出的范围也有所不同，但原则上是针对国有企业的管理人员。

两个概念看似分离，实则紧密相连。

从目的一致性来看，二者都是为了激发

企业内部活力、提高管理人员的工作效

率。从实施过程来看，末等调整通常是在绩效考核结束后，对管理人员进行排

名，针对末等次管理人员进行相应的岗

位调整，而不胜任退出则是针对末等调

整之后，仍然不胜任的管理人员，启动

的退出机制，两者是企业管理中的连续

性动作，有着必然关联性。同时两种制

度相互补充，末等调整提供了一种初步

激励约束机制，通过排名激励管理人员

优化自己的经营管理能力，不胜任退出

则是对经调整后仍未能提升表现的管理

人员的一种最终处理方式，确保企业能

够及时清退不适合岗位的管理人员。推

行末等调整和不胜任退出制度体现了国

有企业对“三项制度改革”的进一步深

化，对任期制和契约化管理的落地和具象化

同时也体现了对管理人员个人发展和企

业社会责任的考虑，有助于完善市场化

经营机制，优化企业内部人才流动机制

用活各类人才。

二、政策沿革

末等调整和不胜任退出制度并不是一个新概念，其核心在于构建一种岗位能上能下、人员能进能出的用人机制。此项制度最早可以追溯到1997年发布的《劳动部关于加强劳动合同管理完善劳动合同制度的通知》（劳部发〔1997〕106号），《通知》中提出“促进工资能多少、岗位能上能下、人员能进能出的新型劳动用人机制的形成”。

随着时代的发展，2015年发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号）中提到“构建和谐劳动关系，依法规范企业各类用工管理，建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度，真正形成企业各类管理人员能上能下、人员能进能出的合理流动机制。”随着国有企业改革的不断深化，国有企业的三项制度改革一直在不断探索和完善。其中，末等调整和不胜任退出制度也逐渐成为国有企业劳动人事制度改革的重要内容。

2016年在《关于进一步深化中央企

业劳动用工和收入分配制度改革的指导

意见》（国资发分配〔2016〕102号）中

提到“内部管理人员能上不能下、员工能进不能出问题依然存在”，并对此提出了更加深入的指导意见。2021年发布的《关于加大力度推行经理层成员任期制和契约化管理有关事项的通知》（国企改办发〔2021〕7号）提到“各中央企业和各地国资监管机构要充分认识推行经理层成员任期制和契约化管理的重大意义，统筹推进落实董事会职权、加大市场化选聘力度、管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出等相关改革工作，优先支持商业类企业加快推行职业经理人制度”，提醒各中央企业和各地国资委全面压实责任，确保在规定期限前完成目标任务。2023年3月国务院国资委发表署名文章《国企改革三年行动的经验总结与未来展望》，其中直接提到“中央企业和地方国有企业末等调整和不胜任退出的管理人员比例分别由2.5%、19%提升至5.7%、45%。”国有企业改革深化提升行动提出2023年末等调整和不胜任退出相关制度在中央和省级国有企业集团总部原则上实现全覆盖，中央企业二三级子企业覆盖面不低于60%，地方国有企业二三级子企业覆盖面不低于50%。因此，在国有企业改革深化提升行动2024年第三次专题推进会上提到的

“2025年国有企业必须普遍推行末等调整和不胜任退出制度”，其实是一个连贯性动作，各中央企业和地方国有企业一直在按照文件要求落实推进。

三、需要注意的问题及相关建议

（一）针对国有企业管理人员，缺乏清晰明确的末等调整和不胜任退出标准，存在用违法违纪、到龄退休、主动离职等替代业绩考核不合格的“退出”等现象，这种做法不仅违背了推行这一制度的初衷，也可能导致需要被调整和退出的管理人员“滥竽充数”，难以建立真正的激励和约束。

要界定调整和退出标准，规范调整和退出情形。考核结果是评判“末等”和“不胜任”最直观的依据，因此，要想发挥末等调整和不胜任退出制度的作用和效果，必须建立健全科学的考核评价体系。企业应基于战略需要、改革任务、岗位职责和业绩要求等，明确针对管理人员的评价标准。其中，考核指标应当可衡量、可量化，统筹考量客观性、差异化，真实评价和反映管理人员的岗位价值创造能力、资源配置能力、管理创新能力等。值得注意的是，末等调整可以认定为绩效考核为依据所进行的绩效考核结果应用，而不胜任退出则不仅仅是基于绩效考核，更是要基于多方面考核评价。

同时，还要规范调整和退出的对象与情形，确保只有在考核中确实为“末等”和“不胜任”的情况下，才能启动调整和退出程序。

企业需要根据国家法律法规和企业自身特点，结合企业的战略目标、业务需求和人力资源规划来明确哪些岗位和人员适用于末等调整和不胜任退出制度。同时，要确保这一制度的实施不会违反劳动法等相关法律法规。例如，某企业在管理办法中规定，进行调整的对象为“年度绩效考核为不合格或年度综合考核进入末等档次的中层管理人员”“年度综合业绩与任期经营业绩考核结果为D级的单位有关管理人员”；规定退出对象为“设定连续两年绩效考核结果处于末位或者无法完成既定工作目标的管理人员”；规定不胜任退出情形为“管理人员具有下列情形之一，经集团党委认定不适宜担任现职的，应退出现有岗位：（一）违反政治纪律；（二）违反法律法规；（三）末等转岗使用不合格；（四）试用期‘不称职’；（五）案件查实不宜继续工作的；（六）其他情形。”

（二）在国有企业改革深化提升行

动2024年第一次专题推进会上，王宏志指出，“2023年，地方末等调整和不胜任退出制度在一级企业覆盖面只有77.2%，部分中央企业集团公司距离全覆盖也有差距，各单位要高度重视，提高制度和动作覆盖面。”同时提到要防止“只有制度，没有动作”，说明国有企业在推行末等调整和不胜任退出制度过程中，存在建立了制度，但不落地实施的问题。

为防止出现“只有制度，没有动作”的现象，首先，企业要明确针对管理人员推行末等调整和不胜任退出制度的目的。末等调整的目的是要加强队伍建设、突出提醒帮助、促进人岗相适，以正面教育、培训提升为主，促使末等次管理人员提高素质、提升能力、转变思想、改进作风，并注重把思想政治工作贯穿始终。不胜任退出的目的是建立健全不适宜担任现职的管理人员适时退出机制，进一步强化“能者上、庸者下、劣者汰”的鲜明导向。

其次，从监管机构到企业内部，要完善管理监督机制。国有企业的主要股东，特别是国资监管机构，应强化专业化、体系化、法治化、长效化监管，确保制度执行的规范性和有效性。深化专项监督与考核工作，根据公司管理权限划分，强化对不同层级管理人员绩效考核职权的落实，充分发挥股权董事、监事在末等调整和不胜任退出制度建设、执行与监督中的积极作用。国有控股上市公司董事会中的职工董事应参与制度的制定并监督制度的执行。非上市国有企业建议成立独立的监督与审核机构，对考核评价过程和调整退出程序进行全程监督，同时，建立申诉机制，允许全体人员对不公平的决策进行申诉。

最后，企业应加强信息内外部公开，打通反馈通道。针对管理人员的末等调整和不胜任退出制度，尤其是相关考核标准、调整范围、退出情形、反馈渠道等，应在企业内部进行全面公开，促使企业员工对制度的制定与实施进行监督。鼓励国有控股上市公司对外披露相关信息，对于市场化程度高、治理水平佳的企业，应将末等调整与不胜任退出的具体案例进行公开，在提升透明度的同时，倒逼企业实现制度的公正性和长效性。

（三）国有企业改革深化提升行动2024年第三次专题推进会上王宏志副主任提到，要防止出现简单以调整退出比例划线、搞“一刀切”等行为。这一要求说明企业在绩效考核结果刚性兑现的同时，要增加制度的弹性，设定调整和退出制度推行中的特殊情形。如何确保对管理人员的末等调整和不胜任退出的合法合规、公平公正、合情合理，是国有企业在推行这一制度时必须面对和解决的问题。

为保障企业和员工的合法权益，确保制度的公平公正，国有企业末等调整和不胜任退出相关制度的制定与实施，必须严格遵守国家相关法律法规，特别是《劳动法》《劳动合同法》及其配套规定。这些法律法规不仅规定了劳动合同的订立、履行、变更、解除和终止等基本原则和程序，还明确了用人单位在用工管理过程中的权利与义务，为企业推行末等调整和不胜任退出制度提供了明确的法律边界。其中，《劳动法》第二十六、第二十七和第二十九条对调整和退出进行了规定。第二十九条规定，劳动者有下列情形之一的，用人单位不得依据本法第二十六条、第二十七条的规定解除劳动合同：（一）患职业病或者因工负伤并被确认丧失或者部分丧失劳动能力的；（二）患病或者负伤，在规定的医疗期内的；（三）女职工在孕期、产期、哺乳期内的；（四）法律、行政法规规定的其他情形。

基于第二十九条的规定，建议国有企业在制定末等调整和不胜任退出制度时，要参照《劳动法》等法律条款列举不

纳入末等调整和不胜任退出制度管理的人员及情形，确保法律层面的规范可行。

在操作层面要制定详细的实施细则，确保程序公正的同时增加制度的弹性。其中包括操作流程、时间节点、责任部门、申诉通道等，并在集团和公司内部进行宣贯，确保全流程公开公正，同时运用好数据平台，建立工作台账，做到工作留痕。调整和退出是现代企业管理中的连续性动作，存在必然联系且相互补充。末等调整程序一般为认定末等后进行组织谈话、待岗培训以及转岗工作，或者涉及薪酬调整和扣发绩效；不胜任退出程序大致为调查核实、提出建议、研究决定、组织谈话、落实决定。考核指标的设定也要增加弹性，区分不同功能和类别的企业，根据战略定位和发展目标，结合企业实际，突出不同考核重点，合理设置经营业绩考核权重，确定差异化考核标准。要充分考虑企业的属性，以及企业承担的主要任务、发展阶段、市场竞争态势及市场地位等因素，充分调动企业自主发展的积极性，科学确定符合企业长期发展的各项指标。针对处于特殊行业或发展阶段的国有企业，应充分考虑其内外部因素，可适当降低经营业绩考核权重或设置浮动区间，以增加考核指标的弹性。

（四）“考核指标设定不科学、考核结果应用不充分、业绩好的时候拿得高、差的时候薪酬下不来、岗位动不了、改革不能有名无实”也是国有企业在推行末等调整和不胜任退出这一类体制机制改革过程中会遇到的问题。针对这一问题，企业要科学设定考核指标，同时强化考核结果的应用。考核指标应符合企业发展战略和薪酬策略，与经营目标和经济效益相一致，综合考虑劳动生产率提高和人工成本投入产出率、职工工资水平市场对标等情况。前文提到，对于管理人员的考核指标应当可衡量、可量化，真实评价和反映管理人员的价值创造能力、资源配置能力和管理创新能力等。

关于考核结果的应用，企业应建立全面联动机制，《国务院关于改革国有企业工资决定机制的意见》（国发〔2018〕16号）中提到，“国有企业工资分配要切实做到既有激励又有约束、既讲效率又讲公平。坚持按劳分配原则，健全国有企业职工工资与经济效益同向联动、能增能减的机制，在经济效益增长和劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。”将薪酬水平与经济效益联动的同时，也要将考核与薪酬绩效、培养晋升、岗位调整等合理联动，确保刚性兑付的同时实现有效的激励与约束。

国有企业应严格按照相关政策文件要求，推动企业内部分配制度改革走深走实。从分配机制层面来看，人力资源社会保障部办公厅印发的《国有企业内部薪酬分配指引》（人社厅发〔2023〕14号）指出，国有企业内部薪酬分配应“坚持分类差异化分配导向，结合行业和企业特点以及国有资产产权隶属关系，实行分类管理，体现不同岗位要素差别，反映职工能力高低和贡献大小，建立有高有低、能升能降的分类差异化薪酬分配机制。”企业应实现薪酬按业绩贡献分配，确保职工工资收入与其工作业绩和实际贡献紧密挂钩，切实做到能增能减。

在日常工作中，要加强对管理人员的能力培养和素质提升。针对岗位职责或者重大专项任务，应为管理人员提供常规组织培训和专题培训；对于认定“末等”的管理人员，应提供转岗培训和岗位指导，帮助其提升能力适应新岗位。在企业内形成持续学习的氛围，让管理人员清醒地认识到“有为才有位”。同时，真正发挥末等调整和不胜任退出制度激发企业活力、人才创造力和提升管理人员认任力的作用和效能。E