

LISHI DE CHUJIAO

历史的触角

李雷鸣 著

特区基层工作探究

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

历史的触角:特区基层工作探究/李雷鸣著.

—北京:红旗出版社,2007.5

ISBN 978-7-5051-1501-9

I. 历…

II. 李…

III. 中国共产党-经济特区-工作-文集

IV. D267-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 051159 号

历史的触角

——特区基层工作探究

李雷鸣 著

责任编辑:雷 铎

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail:hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037138 发行部:64037154

印刷:深圳市图更美印刷有限公司

2007年5月北京第1版 2007年5月广东第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16 印张:16.25 字数:197千字

ISBN 978-7-5051-1501-9

定价:30.00元

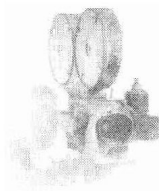
《中国文化报》刘彦生同志拿来李雷鸣同志的手稿，嘱为之序。捧读之余，深感一位自强不息，敢于开拓创新的学者型的干部形象跃然纸上。

李雷鸣同志出身于粤北山区一个地主家庭，“文化大革命”时还正在读小学。在那“老子英雄儿好汉，老子反动儿混蛋”的荒谬时代，肯定受到种种屈辱和歧视。应该说为他提供的成长环境是很不好的。但他克服种种困难，排除种种干扰，刻苦自学，攻读研究生，成长为一位多才多艺，开拓创新的学者型干部，成为深圳市中心城区福田区文化局局长，实属不易！

李雷鸣同志当过知青，当过工人和农民，当过小学教师。他于上个世纪80年代中期来到深圳，当时还是一位小学教师，至今已整整21年。基本上是和深圳这块热土同步成长起来的，可以说已植根于深圳人民之中。他的奋斗精神是难能可贵的，大时代需要这样的干部。

本书是李雷鸣长期在特区基层工作中亲身体验的探索文集，文章主要是关于特区基层党建、人事制度和文化建设等有关问题。大都是有感而发，侃侃而谈，语言朴实真诚，文笔犀利流畅。文章就社会现实问题提出了个人积极的改革思路和创新的思想，有较强的针对性和实用性，对开展工作有较强的借鉴意义，体现了作者对生活的热爱和对工作的极其负责。有的建议已被深圳市政府及有关部门采纳并推行，如：在事业单位推行雇员制等。文章提出的一些新概念名词也已经在深圳特区悄然流行使用，如：“占岗不纳编，用人不‘养’人”、“教工文化”、“居改社”、“FBA”“文化温饱”等等。应该说，李雷鸣同志这些闪烁着智慧之光的理论探索，是对特区理论界的有益贡献。

我们所处的大时代，是经济全球一体化的时代，是中华



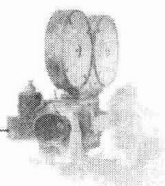
民族和中华文化复兴的伟大时代，我们都肩负着大时代的伟大使命，我们只有由自在成为自觉，才能使我们所从事的工作，赋予时代的意义，成为历史的使命。

尽管在现实生活中，我们看到还有许多蝇蛆与污秽、急流与险滩，但我们也看到我们的经济和综合国力蒸蒸日上，迅猛发展。我们也看到文化建设日益受到重视。对我中华优秀传统文化的研究与传播，已被越来越多的人所认同。少年儿童学习中华优秀传统文化的活动方兴未艾，据团中央青少年服务中心不完全统计，至今已逾千万人。这一活动的目的，是要教育下一代学习我传统美德，首先要学会如何做人。这是我国社会强大的自我调节功能的体现。只要学会如何做一个堂堂正正的中国人，肯学习，没有知识，可以自觉地学会知识，没有技能，可以自觉地掌握技能，吸收人类一切优秀文化，开拓创新，为我所用，自觉地承担起历史赋予的伟大使命！

改革开放以来，深圳一直走在全国的前列，我们期待着，在文化建设和教育事业的建设上，在用先进文化立市，用先进文化育人的建设上，深圳也能闯出一条新路，走在全国的前列！

改革创新一直是深圳的灵魂，深圳市委、市政府最近又提出要“以特别之为，立特区之位”，这是非常有积极意义的事，祝愿特区的改革事业更上一层楼，在全面建设小康社会、和谐社会的进程中为全国提供更多的好经验。同时希望李雷鸣同志能一如既往，在工作中继续发扬求是探索的精神，为特区的改革开放事业提供更多的理论成果。

2006年5月12日于北京清华园



目 录

序/特区基层工作者的人本情怀/羊涤生 (1)

人 事

占岗不纳编 用人不“养”人

——解除事业单位当前管理困境的思考 (3)

福田区“居改社”试点现状及发展问题探讨 (13)

加强和改进特区基层组织建设的探索 (23)

街道办事处机构改革思考 (35)

福田区加大事业单位改革力度 (39)

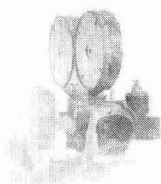
推行事业法人登记 促进事业单位改革 (41)

从三个环节看公务员制度的特点 (46)

论公务员的聘任制与竞争上岗 (53)

谈谈公务员管理中的“三难” (76)

福田区推行国家公务员制度成效显著 (83)



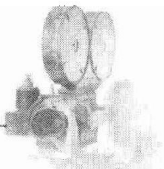
人 才

新时期的用人之道

- 学习邓小平人才思想的一点体会····· (87)
- 谈邓小平人才思想的五个特点····· (93)
- 福田区专业技术人员情况调查报告····· (101)
- 栽好梧桐引凤来
- 福田成为科技人才的一方热土····· (109)
- 谈企业家队伍的形成与法律保障机制····· (112)

人 学

- 弘扬三大传统 巩固党群关系····· (119)
- 坚持求真务实,遏制“三泡沫”
- 学习江泽民关于改进党的作风重要论述的体会····· (126)
- 用人机制与反腐倡廉
- 深圳特区腐败现象滋生的原因及对策····· (133)
- 谈谈新时期党的思想建设····· (141)
- 浅论党的组织结构现状以及达到精干高效的途径····· (148)
- 执行党政联席议事与决策的规定,落实党风廉政建设责任制·· (153)
- 福田区民办学校党建工作的实践与思考····· (160)



人 生

谈新时期道德建设的三个层面·····	(169)
新时期特区基层思想政治工作的治本之道·····	(176)
人生价值在哪里·····	(185)
少谈金钱,多讲精神·····	(188)
珍惜生命 拒绝诱惑 坦然做人·····	(193)
一个走进贵州大山的深圳青年·····	(199)
有一种精神让我们感动·····	(203)

人 文

以人为本 以文育人

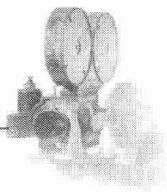
——构筑具有福田特色的“教工文化”体系的思考·····	(211)
教师,托着太阳升起的人·····	(223)
论新时期的青少年教育·····	(226)
用先进的文化占领思想阵地·····	(232)
我们一起走过	
——百姓心中的毛泽东像章·····	(239)
构建和谐社会要关心百姓的“文化温饱”	
——谈福田公共文化服务体系的构建·····	(244)
后 记·····	(252)

人事

ISHIDECHUJIAO

历史的触角

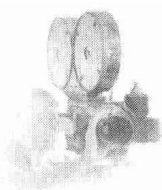
• 特区基层工作探究 •



占岗不纳编 用人不“养”人

——解除事业单位当前管理困境的思考

改革开放 20 多年来，改革的触角已经延伸到我们生活的方方面面，计划经济体制下的各种人身依附关系逐步解除。在农村，联产承包责任制打破了社队的大锅饭；在企业，职工的铁饭碗被端掉了，企业不再对职工的生老病死大包大揽，双方建立了以合同为基础的雇佣关系；在政府，公务员制度从无到有，录用、考核、奖惩、辞职辞退等都规定了明确的条件和程序，在经历五次机构改革后，可以说行政机关的人员已经相对比较精简。但是，事业单位，这一有中国特色的称呼，一次次的改革对它的触动却不太明显，这也使积累的问题越来越多，职能不清、机构臃肿、效率低下的矛盾日益突出，成为财政越背越重的包袱。深圳特区历史虽然不长，但事业单位的上述问题也普遍存在，并已引起了市、区两级党委、政府的高度重视。



视。改革事业单位用人机制，解决事业单位当前的管理困境正逐步提上议事日程。

一、当前事业单位人员管理上存在的问题

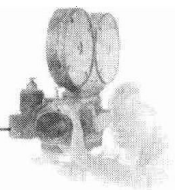
事业单位按照其职能和服务对象的不同，大致可分为三类：一是教、科、文、卫、体、计生、劳动、环卫等社会事业部门；二是物业、建管、国资、集资、党校、核算中心、采购中心等事务性单位；三是工、青、妇、商会等群团组织。这三类事业单位作为党政机关的延伸和补充，在社会管理、服务以及机关建设中发挥了重要作用。但同时我们也看到，事业单位在管理上存在诸多问题，尤其在人员管理方面问题比较突出，主要表现在以下几个方面：

（一）人多素质不高

如某区事业单位已有 300 多个，编制总数七八千人，占全区总编制的近五分之四。10 年来，事业单位的人员都以每年 10% 左右的速度增长，且近几年呈加速趋势。如某事业单位，1997 年前只调入 5 人，而 1997 年 7 月至 2001 年 6 月期间就调入了 15 人，其中 8 人的学历是中专或高中。素质低不仅体现在学历上，而且多数人的专业不对口。虽然不少人通过自学、函授等形式拿到了大专、本科，甚至研究生文凭，但所学专业与工作并不对口。如某专业要求较高的事业单位，其负责人感慨，二十几个人的单位，学历都不低，但专业对口的不多，真正能独当一面的更是没几个。

（二）工作效率不高

人员多，造成不是因事设岗而是因人设岗的工作局面。一个人的活几个人干，一个部门可以办的事要在几个部门转。办事拖拉、效率低下、纪律松散、迟到早退成为常见现象，而且



由于人多事少，一些人的工作积极性不高，心思也没有放在工作上，而是专注于内部的互相攀比。还有一个值得关注的普遍现象，就是各单位聘用的临工，在未办理正式调动手续时，其工作态度、工作质量一般都较好，一旦办理了转正或调动手续，时间不长，工作态度和质最就变差。此外，行政机构从下属事业单位借用人员的现象也普遍存在。

（三）财政负担沉重

事业单位每进一个人，其工资、福利、保险、住房、业务开支等，每年少则几万元，多则十几万元，如果要购车、养车，这个费用还要增加很多。很多事业单位的人员工资水平高于公务员，其福利待遇也不比公务员低。如某自筹事业单位现有正式人员 55 人，2001 年总收入 320 万元，总支出 609 万元，其中公用费用支出 175 万元，人员经费支出（工资、福利、保险）418 万元，人均 7.6 万元。

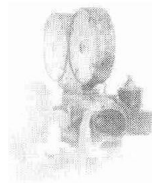
可以说，事业单位就像一艘严重超载的航船，在市场经济的汪洋大海中艰难航行；就像一艘只能装 1 万人的客轮，现在已经装了两万人，而且还有不少的后来者想方设法往船上挤，如此下去，后果可想而知。

二、造成事业单位现状的原因

事业单位所面临困境的表象是人浮于事、效率低下、负担沉重，造成困境的深层次原因则是旧的用人机制越来越不能适应新形势的要求。具体表现为：

（一）人员进口关不严，无明确法律依据

行政机关由于实行了公务员制度，录用人员必须参加公开考试，择优录用。人员进口关基本把住了，新录用人员的数量得到了控制，素质有了保证。事业单位的人员录用由于没有明



确的法律依据，录用人员的条件、程序缺乏透明性，录用人员往往凭的是关系，走的是后门，讲的是人情，其后果不仅造成事业单位人员数量增长过快，整体素质下降，而且产生了一种隐形的腐败。

（二）人员出口关不畅，缺乏竞争机制

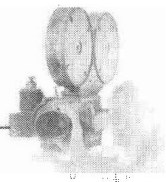
不管是全额、差额还是经费自筹的事业单位，在人员管理上仍然实行几十年一贯制的老办法，人员一经录用就等于捧上了“铁饭碗”。许多单位在管理上又缺乏激励约束制度，人员不犯错误，一般很难流出，造成人员年龄、知识老化，工作效率低下，还形成了人才进不来、庸才养起来、摊子越铺越大的局面。

（三）管理手段落后，编制部门权威缩水

由于进人不需要通过公开招考，许多单位在进人上采取“先斩后奏”的方式，先自行进人造成既成事实，拖上一段时间后，再寻找种种理由，拉出种种关系要求编制部门办理正式手续。编制部门如果坚持原则，就使很多矛盾集中在自身，甚至影响到工作正常开展；给以变通处理，又有损编制制度和编制部门的权威性。

（四）就业观念陈旧，中国特色不特

人们已经把事业单位当做铁饭碗，作为择业的首选，千方百计、各显神通要挤入这一行列。这几年由于我市经济高速增长，各项事业蓬勃发展，财政状况良好，加上公务员队伍难进，企业效益不稳定，出现下岗分流人员，事业单位就像大海里的一条船，人们纷纷往上爬。一些部门和领导出于社会稳定的考虑，也就无可奈何，甚至也往事业单位介绍人员。已经运行了几十年的、在过去的年代里曾发挥过巨大作用、具有中国特色的事业单位，随着市场经济体制改革的深化，特别是中国加入 WTO 后，许多原有的职能就应该把它交还给市场，如：会计师事务所、律师事务所等部门都已改制，还有许多如人才



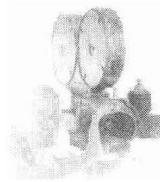
市场、劳力市场、幼儿园等事业单位，也都有向民间团体转制或推向市场的趋势，事业单位已没有多少特色。

三、关于事业单位出路的思考

要解决事业单位目前存在的问题，实在很难。比如就业终身制的陈旧观念就需进一步打破，计划经济特色的事业单位体制和陈旧的用人机制必须来一次深刻的变革。从体制上来说，现在事业单位承担的职能太多，机构太多，必须按照市场经济的要求，撤销可以由市场承担其职责的单位，合并重复设置的单位，将部分运作较好、有一定发展前景的事业单位向企业转制。从用人机制上来说，改革的重点就在于严格编制、公开招聘、废除终身制。推行人员聘用制度，可以有效地解决目前事业单位用人机制存在的一些弊端，逐步实现事业单位人事管理由身份管理向岗位管理的转变，由行政任用关系向平等协商的聘用关系转变，建立一套符合社会主义市场经济体制要求的事业单位人事管理制度。按通俗的话来说就是“逢进必考，全员聘用”。

四、“逢进必考，全员聘用”是事业单位人事制度改革的第一步

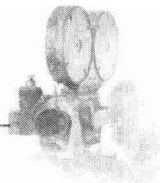
《深圳市事业单位职员招聘暂行规定》坚持公开、平等、竞争、择优的原则，把好事业单位人员入口关。具体办法是：招聘单位首先将职位职数向社会公开，本科以下的应聘人员，通过公开考试，择优录取；研究生以上的应聘人员，可采取“个别选考”的形式招聘；博士学位的应聘人员，可以“直选”的形式进行招聘。“个别选考”和“直选”应聘人员必须进行面试和专业测评。凡是进入事业单位一律实行全员聘用制



度，打破传统的终身制。“逢进必考，全员聘用”在把好事业单位入口关，提高人素质，解决事业单位用人机制上的弊端迈出了重要的一步，但是改革还没有触及到深层次，没有真正触及最根本的“编制”问题，因为人员一旦进入事业单位的编制，就会有扯不断的“牵连”。因此“逢进必考，全员聘用”这一制度只能说是走出了事业单位人事制度改革的第一步。

五、“占岗不纳编，用人不养人”是事业单位人事制度改革的最终出路

“占岗不纳编”即不办理入编手续，“用人不养人”即推行雇员制度。首先要锁定总体编制。按福田社会事业发展的情况，目前的总编制基本适应，因此，在一段时期内，原则上不应增加编制，如个别单位确实需要，也就实行机动指标。机动指标的含义是：增加的编制拨经费，不调人，可用这笔经费雇人。编制部门根据事业单位的职能和业务量定期核定职位和职数。其次是淡化编制概念。在计划体制长期的束缚下，编制概念对人们的思想影响较深。因为传统的编制管理模式给人一种“全包”的印象，即人一旦进编，其生老病死、吃喝拉撒、子女工作等等后顾之忧均由政府解决，所以人们特别看重“编制”。如果政府解决得不如他意，就导致了现实中离退休人员“抱怨”的现象。要消除这种现象，其根本就是要淡化“编制”概念，最后是取消编制。要把如今的编制人员管理向岗位管理转变。事业单位人事管理由人事编制管理向岗位管理转变，由行政任用关系向平等协商的雇用关系转变，这才符合社会主义市场经济体制要求。改革后的“编制”只是作为政府财政拨款依据，不再针对某个人，渐渐的，“编制”概念由现在的重到轻，再由轻到无。



在没有了编制的情况下使用人才，就是实行雇员制，雇员制度即财政出钱雇用人员。按照江泽民同志强调“改革要坚持从实际出发，先易后难，由浅入深，循序渐进的原则”，为了保持稳定，我们可以采取“老人老办法”的做法，即先拿出30%的职位用于雇员，以后通过自然减员，逐步扩大雇员比例，最终实行全员雇用，实现雇员制度。按双向选择的原则，用人单位可以根据雇员的综合素质高低和工作能力强弱，决定雇佣人员。如雇员本人愿意，其户口也可以迁入，但人事档案由市（区）人才中心统一托管，用人单位和雇员之间只有劳动合同关系，真正实现行政和编制分开。

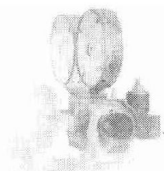
雇员的工资待遇实行“按岗领薪”制。“按岗领薪”体现市场经济规律，彻底破除干与不干、干多干少一个样的旧体制，通过合同的形式看其对本职岗位的工作情况、个人能力，进行给薪、褒奖，甚至辞聘。如医院雇用一名主任医师，如果他的能力很强，专业水准很高，又在相应的岗位上，他就可以享受同单位在编主任医师的工资待遇。医院和雇员之间可以按一定比例缴纳保险。

因此，笔者认为，“占岗不纳编，用人不养人”的雇员制才是事业单位人事制度改革的最佳出路。

另外，在改革过程中，政府要进一步下放权限，增加用人单位用人权。即用人单位根据自身的实际特点可以充分选择甚至决定所用人才，进一步把改革引向深入。

实行雇员制的具体做法和内容是：

1. 锁定编制。按我市社会事业发展的情况，目前的总编制基本适应，因此，在一段时期内，原则上不应增加编制，如个别单位确实需要，也就实行机动编制。机动编制的含义是：增加的编制拨经费，不调人，可用这笔经费雇人。编制部门根据事业单位的职能和业务量定期核定职位和职数。雇用人员要



在编制范围内面向社会公开招聘，择优录取。受雇人员与用人单位签署雇用合同，双方之间不再存在行政任用关系，只存在合同范围内的劳动关系。

2. 为保证人员雇用制度改革的顺利开展，可以实行“老人老办法，新人新办法”，现事业单位在编人员享受一定的优惠政策，逐步过渡到雇用制度；今后新成立的事业单位，以及现有事业单位录用新的工作人员一律按新制度执行，不办调动，不予纳编，只签署雇用合同。上述措施可以先小范围试行，如选择几家学校、医院作为试点，实行全员雇用制改革，取得经验后再全面铺开。

3. 委托管理。今后随着社会经济事业的发展，政府还将不断新建公共设施。政府出钱建是必需的，但没有必要再养一批人去看管这些物业，政府只要提出管理要求，委托有实力的公司去管理就可以了。

以上做法起码有几大优点：

一可减少人员。有效地控制人员增长，并逐步减少人员总量。

二可提高素质。公开招聘从进入环节保证了录用人员的基本素质，废除用人终身制激励了工作人员努力工作，提高业务水平，同时便于淘汰不合格人员。

三可机动灵活。用人单位在机动编制范围内享有更大的用人自主权，根据工作需要，及时调整人员构成。

四可节省经费。一方面人员总数减少，另一方面人均成本降低，可以有效减少财政负担。

五可增加就业。如从增加就业的实际出发，实行聘用制，人均成本降低，原来养一个人的钱可以雇几个人，使就业岗位增加。

对人事制度改革，社会、群众呼声很高，但实际操作却又