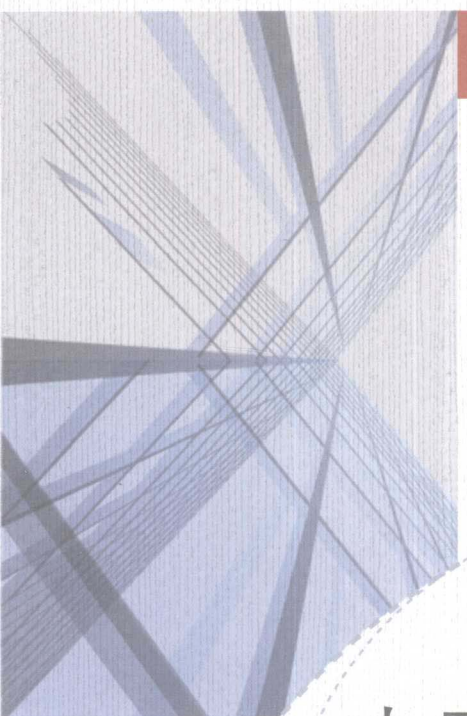




Law Research
on Personnel Disputes

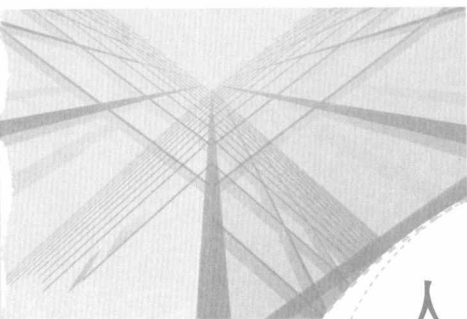


人事争议处理机制 法律问题研究

张勇敏 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



人事争议处理机制 法律问题研究

张勇敏 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人事争议处理机制法律问题研究 / 张勇敏著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-308-07614-2

I. ①人… II. ①张… III. ①人事管理—争议—处理—研究—中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 095125 号

人事争议处理机制法律问题研究

张勇敏 著

责任编辑 朱 玲

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 700mm×960mm 1/16

印 张 14

字 数 245 千

版 印 次 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07614-2

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

序

很高兴看到张勇敏副教授的研究成果——《人事争议处理法律问题研究》一书书稿。该书是作者在其主持的同名课题(浙江省哲学社会科学规划课题)研究基础上深化研究的成果,是当前我国该领域的重要成果之一。

众所周知,我国拥有一支数量可观的国家机关、事业单位、社会团体工作人员队伍。这支队伍在确保国家和社会正常运行方面发挥了重要作用。公务员、参照公务员管理人员、事业单位和社会团体工作人员与所在单位存在被称为“人事关系”的劳动关系。这种人事关系的双方主体不可避免地会发生诸如录用聘用、职务任免、福利待遇、工资调整、奖励处分、辞职辞退等事项的争议,即人事争议。包括《公务员法》、《教师法》等现有法律对人事争议解决的规定是不全面的,不能适应人事关系法治化的需求。因此,对现行人事争议现状及其处理机制存在的问题进行剖析,并提出相应的对策,具有重要的研究价值。

综观我国现有人事争议法律问题领域的研究成果,可以发现这一领域的研究严重滞后于现实生活,其研究广度和深度均非常有限。该领域的专题性著作仅有赵生龙所著《人事争议仲裁制度研究与法律适用》(陕西人民出版社2001年版)、唐志敏编著《事业单位人事争议处理》(中国人事出版社2004年版)等少数著作。相对于劳动争议法律问题而言,人事争议法律问题领域的成果要逊色得多。张勇敏副教授有研究人事争议法律问题的学术兴趣,并为该领域增添有见地的成果,这种理论探索是非常有益的。

人事争议法律问题的研究与其他相近领域的研究有密切的联系。譬如,近年来学界有关ADR机制(Alternative Dispute Resolution,即替代性纠纷解决机制)的研究,行政法领域有关公务员法的研究,教育法领域有关教师法的研究,诉讼与非诉讼程序法领域有关各种诉讼程序和仲裁程序的研究,劳动法领域有关劳动关系及劳动争议处理机制的研究,均对人事争议法

律问题的研究有启发意义。张勇敏副教授善于汲取多领域的学术营养,在此基础上进行理论创新,是一次富有成果的科研实践。

张勇敏副教授与本人有经常性的学术交流与合作,并曾在浙江大学光华法学院访学。身兼教学科研与管理工作,并能矢志不移地钻研学术前沿问题,深感不易。略书寸语,以荐大作。

是为序。

陈信勇

二〇〇九年十一月于杭州月轮山麓

目 录

第一章 人事争议处理法律问题研究综述	1
第二章 人事关系、人事争议及我国人事争议现行处理机制	25
第一节 人事关系概述	25
第二节 人事争议概述	38
第三节 我国现行制度上的人事争议处理机制	46
第三章 外国公务员人事争议处理机制比较	54
第一节 英国、美国、法国、德国、日本人事争议处理机制	54
第二节 总 评	94
第四章 我国公务员人事争议处理机制现状和重构	97
第一节 我国公务员人事争议处理机制概述	97
第二节 我国公务员人事争议处理机制存在的问题	112
第三节 我国公务员人事争议处理机制的完善	124
第五章 我国事业单位人事争议调解的现状和制度创新	136
第一节 我国人事争议调解制度概述	136
第二节 我国事业单位人事争议调解制度存在的问题	141
第三节 我国人事争议调解制度的完善	148

第六章 我国事业单位人事争议仲裁的现状和制度创新	157
第一节 我国人事争议仲裁制度概述	157
第二节 我国人事争议仲裁制度存在的问题	177
第三节 我国人事争议仲裁制度的完善	184
第七章 我国事业单位人事争议诉讼制度的现状和制度创新	194
第一节 我国人事争议诉讼制度概述	194
第二节 我国人事争议诉讼制度存在的问题	199
第三节 我国人事争议诉讼制度的完善	206
参考文献	214
后 记	218

第一章 人事争议处理法律问题研究综述

一、研究意义

人事争议是指国家机关、事业单位、社会团体的工作人员与所在单位因录用聘用、职务任免、福利待遇、工资调整、奖励处分、辞职辞退等人事管理事项所引发,或者人事管理行为侵害相对人(工作人员)权益所引起的争议和纠纷。长期以来,人事争议的解决被认为属于政府行政职能范畴,国家机关、人事部门和事业单位一直习惯于在行政的框架内解决人事争议问题。在这种背景下,有没有制定相应的法律予以规范不为人事主管部门和相关机关事业单位所重视。与此相对应,国内法律理论界对这个问题的研究也是空白,至今没有相关的专著出版,已发表的论文也少有对人事争议纳入法律调整 and 具体实现路径的构建提出清晰的思路。国外劳动法专家、学者都从劳资关系的角度研究用人单位与雇员之间的纠纷解决途径,除公务员外,其他都纳入劳动关系的范畴,并适用劳动法来调整。在我国,长期以来人事关系和劳动关系是两个完全独立的体系,国家机关与其工作人员之间,事业单位、社会团体与其聘用人员之间的人事关系不适用劳动法调整的范畴。事业单位人事争议适用人事争议仲裁规定,而劳动争议适用劳动仲裁程序,两类争议性质不同,争议解决途径不同,所适用的法律或规章也不同。因此,国外关于劳资纠纷处理的法律研究成果和司法实践也很难为我国构建人事争议处理法律体系所借鉴。

我国在2002年正式提出了对全国范围内的国家事业单位人事制度改革,随即国务院办公厅、人事部等联合发布了《关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》,事业单位聘任制度改革的深入,干部人事管理中深层次矛盾逐步显现出来,由于传统的解决人事争议的手段存在明显弊端,人事政策法规的空白、人事争议救济渠道的狭窄、争议处理程序的不规范,导致了用人单位与聘用人员之间矛盾的激化,上访和申诉事件增多,影响了社会的稳定和和谐。随着事业单位聘任制度改革的深入以及2003年最高人民法院

院《关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》的发布,人事争议和劳动争议一样,同样应纳入司法的范畴,现行带有浓厚行政色彩的人事争议解决机制本身的合法性危机凸显出来。

当前对人事争议的法律调整尚属理论研究的空白,对人事争议的规制也是法律的灰色地带,由此产生的后果是实践中大量的人事争议由于缺乏法律的有效调整而无法得到圆满解决,使干部人事制度和事业单位人事改革过程中,各类矛盾激化。本书试图在现有的法律框架下,通过法律和制度的修正和重构,对国家公务员人事争议处理机制和事业单位人事争议的调解、仲裁、诉讼程序纳入法律调整的范畴,提出具体的制度设计构想及实现路径,以力图弥补这一领域法律理论研究的空白,为人事争议的法律解决提供依据,具有较大的理论和实践应用价值。

二、研究现状和内容

人事争议处理机制的协调一直游离在法律调整之外,与此相对应,国内法律理论界对这个问题的研究甚少。在笔者的阅读范围之内,至今相关的专著仅有应松年、桑助米的《最新人事制度规范化管理与人事争议纠纷仲裁诉讼处理实务全书》(中国人事出版社 2006 年版),唐志敏的《事业单位人事争议处理》(中国人事出版社 2004 年版),人事部人才流动开发司编著的《人事争议仲裁指南》(中国人事出版社 2001 年版),但均比较偏向实务应用和人事争议处理相关法律法规政策依据的介绍和梳理,对现行人事争议解决机制本身的合法性问题探讨较少。已发表的论文也多为对于现行解决机制缺陷的分析和批判,鲜有对人事争议纳入法律调整 and 具体实现路径的构建提出清晰的整体思路。

(一)关于人事争议的内涵

人事争议事项是人事争议仲裁的客体,合理界定人事争议是及时、公平、公正地进行人事争议和解、调解、仲裁及后续审判,充分保障争议各方实体权利得以实现的前提条件。人事争议事项的范围划分应当确定合理的界限,既不无限扩张,也不无限限制。广义地说,人事争议是指国家机关、事业单位、企业的工作人员与所在单位因录用聘用、聘用或聘任合同、职务任免、福利待遇、工资调整、奖励处分、辞职辞退等人事管理事项所引发,人事管理行为侵害相对人(工作人员)权益所引起的争议和纠纷。也就是说,人事争议主体的范围较广,只要是人事行政管理的相对人均属于人事争议的主体。同样人事管理行为也非常宽泛,指能够引起人事争议,即能引起人事争议的

囊括全部人事管理事项与管理行为,包括具体行为与抽象行为。在实际中,不论是以前的人事政策处理,还是现行的人事争议仲裁与诉讼,人事争议处理范围内所涉及的主体与人事管理行为都不可能是广义的,同时在现阶段也不可能针对抽象的人事管理行为。从规范性文件的角度来看,人事争议的界定有两种:一是概念式,二是列举式。概念式界定体现于最高人民法院法释〔2003〕13号《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》第三条:“本规定所称人事争议是指事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。”这是狭义规定,且是非常狭窄的。主体方面只有国家事业单位以及工作人员,在人事管理行为方面(实体与程序方面)被限制为“因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的”三类争议。其特征表现为,争议主体是特定的,争议事项范围是有限制的。大部分人事争议事项,诸如经常出现的、直接的晋级、晋职、考核、奖惩、任免、调动、工资等争议,均不属于或不纳入人民法院的受理范围。列举式界定体现于人事部发布的《人事争议处理规定》及一些地方性规章之中。《人事争议处理规定》第二条规定:“本规定适用于下列人事争议:实施公务员法的机关与聘任制公务员之间、参照《中华人民共和国公务员法》管理的机关(单位)与聘任工作人员之间因履行聘任合同发生的争议;事业单位与工作人员之间因解除人事关系、履行聘用合同发生的争议;社团组织与工作人员之间因解除人事关系、履行聘用合同发生的争议;军队聘用单位与文职人员之间因履行聘用合同发生的争议;依照法律、法规规定可以仲裁的其他人事争议。”上述五种人事争议可称为可仲裁的人事争议。同时,从现行司法解释和人事规章制度可以看出,两者解决人事争议的范围并不一致,表面上看来属于现行人事争议解决方式相互不配套,为诸多学者所批判。

整体来看,目前我国关于人事争议的概念和范围较为混乱,其直接原因当然是人事争议处理相关法律法规政策依据本身的合法性问题及其相互之间的矛盾和冲突,但更深层次的原因则是正在进行的机关事业单位人事制度改革。1993年,国家决定推行国家公务员制度,在机关事业单位人事制度中剥离出国家公务员制度,并将行政机关工作人员纳入公务员制度管理之中,这之后事业单位人事管理制度才成为有一定独立性的人事制度体系。2002年,正式提出了对全国范围内的国家事业单位人事制度改革,随即国务院办公厅、人事部等联合发布了《关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》。随着事业单位聘任制度改革的深入,事业单位多种用人方式并存并正在变化中,旧体制与新机制发生冲突,干部人事管理中深层次矛盾逐步显

现出来。变革就意味着秩序难以生成。借用《共产党宣言》的话说:“一切固定的古老的关系以及与之相适应的素被尊崇的观念和见解都被消除了,一切新形成的关系等不到固定下来就陈旧了。”因此,这一过程中暴露出来的诸多问题涉及历史和时间的跨度,无法一下子就制定统一的立法彻底解决问题。当前社会面对的诸多矛盾也使得有关部门常常不得不出于各种现实考虑而无法遵循法律,改用政策等更灵活的治理方式。同时,由于人事制度的改革或多或少存在头痛医头、脚痛医脚,欠缺总体的目标设计和详细的步骤,改革中各地做法并不一致。在制度运作上,缺乏一个权威的、高效的、可靠的审查机关,面对行政部门本位和地方保护主义,各地人事争议的现状愈发复杂。如果正视这一人事制度改革背景,设计人事争议解决机制就不会天真地用一部法律的出台或是一个解决机关、一种解决方式,而必然是一种复杂的程序性机制。现行对人事争议的理论研究基本上停留在政治命题和政治话语的论证,或者对法条和规范的简单诠释,几乎没有能够提供对法律实践真正有用的思想资源,仍需理论界进行努力。

(二)现行制度上的事业单位人事争议解决机制

现行人事争议解决机制是在事业单位体制改革和人事制度改革中诞生的一项人事管理创新制度。20世纪80年代初,我国开始建立市场经济为导向的经济体制改革,改革引起了事业单位大量的人才流动。为化解人才流动诱发的尖锐矛盾,支持经济体制改革顺利进行,各地创造性地开展了人才流动争议处理工作。80年代后期至90年代初期,随着事业单位体制改革中的人事制度改革的逐步推进,各地人事部门扩大了人事争议处理的范围,人才流动争议演变为人事争议。其后,人事争议解决机制由单纯的行政手段转变为由相对中立的专门仲裁机构和司法审判构成的“一裁两审”,形成人事争议协商、人事争议调解、人事争议仲裁、人事争议诉讼相互配合的制度体系,这是我国人事争议解决制度改革取得的重大发展。

1. 协商

由于我国在研究救济制度时普遍重视公力救济而漠视私人救济,因此现有文献对人事争议协商机制鲜有论及。但各地出台的事业单位人事争议处理规定中,一般都在人事争议的解决方式中第一项列为自行协商。目前对人事争议协商的研究囿于人事争议协商的概念和特征、人事争议协商的原则和形式以及发挥工会在人事争议协商中的积极作用。实际上,作为人事争议纠纷解决的协商,其当事人双方关注的是维护权利和索取价值,并非关注利益与创造价值,在谈判中具有对抗型的风格多于共同解决问题型的

风格,具有典型回顾过去的法律特征,比较容易达成协议。尤其是在预先界定权利义务的基础性合同(如聘用合同)缺失的情况下,通过双方协商仍存在事后达成协议的可能性,而通过仲裁或诉讼等手段则缺少裁决和判决的基础。

虽然各地出台的事业单位人事争议处理规定中,一般都在人事争议的解决方式中第一项列为自行协商,但对其性质、如何开展、单位的谈判代表人以及谈判的程序等,都没有规定,显示其不足和缺乏规范。事实上,人事争议协商由于中国传统用人单位的强势地位而变得微不足道。

2. 调解

人事争议的调解雏形大体出现在 2001—2003 年间,源于事业单位人事制度改革。这里所说的调解,不讨论仲裁机构在办理人事申诉过程中所进行的调解,也不讨论人民法院依据民事诉讼法在审理案件过程中的调解,而专指对于人事争议处理的政府行政主管机关的调解、机关事业单位调解组织的调解以及民间调解。

我们说人事争议的调解与仲裁大致都属于“准司法活动”,调解与仲裁的共同特点是都有解决纠纷的第三者,都属于对争议的非权力解决方式。不过,具体到人事争议的调解与仲裁,都不同程度地具有行政属性,也具有一般意义上两者的区别,即调解是有第三者介入状况下的主持的双方交涉,仲裁是在交涉基础上的第三者判断;调解没有仲裁那样的相对严格的程序限制;调解不成不会产生相应的后果,而仲裁缺席,仲裁机构仍会作出相应的裁决。调解达成协议的,调解小组应当根据协议内容制作调解书。调解书由调解小组成员签名,加盖调解委员会印章,送达双方当事人。调解书经双方当事人签收后,即发生效力。

人事争议调解制度,是解决人事争议矛盾纠纷坚实可靠的“第一道防线”。但从现有资料来看,理论界的探讨极少,实践中的人事争议调解基本模仿劳动争议调解。而不论是劳动争议调解还是人事争议调解,当事人的满意程度均较低。其原因一般有以下两方面:一方面是程序制度即调解规则、调解机构及调解程度的不完善,使人们对其认同不高;另一方面是调解的实体规则,如规章制度、聘用合同等具有较强公信力又具有内在约束力的实体规程尚不完善,聘用合同也未全部实施,在法律上聘用合同的法律效力也未明确,使大部分争议一旦发生,就直接申请仲裁,导致矛盾的激化。实际上,正如法学教授昂纳德·瑞斯金所言:“与对抗性的纠纷处理方法相比,调解具备一些明显的优势:它更为经济、快捷,并更倾向于那些更周全考虑

当事人非物质利益的独特解决方案。它能够教育当事人关于另一方的需求以及他们自己的社区(在此可转化为单位)的需求。因此,它能够帮助当事人学会如何共事,并帮助他们看到通过合作,他们都能获得积极的收益。调解之所以具备这些优势的一个原因是调解较少受制于那些支配对抗性纠纷解决方法的程序规则、实体法律和某些假定。在调解中,最终的权威握在争议的当事人手中。”调解可以大大降低解决争议的社会成本和经济成本,程序简便灵活,同时若调解成功,可使当事人之间的人事关系得以维系。因此,在当前人事争议法律缺失的情形下,调解应是人事争议解决的首选方式,有利于将矛盾化解在基层,将问题解决在萌芽当中,为顺利推进事业单位人事制度改革创造良好环境。

实际上,就笔者的阅读和理解而言,调解最能发挥作用的时机是双方仍存在合作之可能性,矛盾还未激化成不可调和。但从现行调解制度来看,不论是劳动争议调解还是人事争议调解,其范围基本上为因辞职、辞退、履行聘任(用)合同发生的争议,因人员流动发生的争议等,单位作出的决定即使违法,其救济方式也多为经济补偿,较少存在撤销决定的可能性,矛盾较大而基本已不可调和,使调解制度失去了应有的作用。同时,一些平时人事制度中的小摩擦和纠纷由于未能纳入人事争议救济范围而无法得到任何救济,必须积聚到矛盾爆发时方能显现,而此时再通过调解解决已有诸多困难。其根本原因可能在于前述人事争议的概念虽然模糊和范围不确定,但其在争议解决的诸多方式中却是具有同一性的。也就是说,不论是人事争议协商、人事争议调解,还是人事争议仲裁和人事争议诉讼,其面对的是同一概念和范围的人事争议,这就使问题平面化,忽视了四种解决方式在解决不同的人事争议中的不同作用。超越现有文献,以人事争议解决的方式为视角,反思人事争议的概念和范围,可能也是一种良好的尝试。

3. 仲裁

人事争议仲裁制度是具有中国特色的一种权益救济制度,其产生与我国经济社会发展及改革开放的时代需要密切相关,是人事工作发展现实的要求和实践的结果。目前,理论界对人事争议仲裁探讨较多,主要问题集中于以下方面。

(1)人事争议仲裁的性质

官方观点认为,所谓人事争议仲裁,指仲裁机构对人事争议进行调解或

裁决的行政司法活动。^① 但有学者认为,按《人事争议处理规定》设立的我国人事争议仲裁制度,不能说是一项近乎司法程序的救济程序,不能看做是完整的仲裁制度,而应将其看成是行政裁决。^② 在人事争议仲裁实践中,实务界也有这种观点,认为“人事争议仲裁是人事行政主管部门对当事人的人事争议进行的行政裁决,该裁决直接涉及当事人的人身权、财产权,当事人认为人事争议仲裁委员会作出的人事争议仲裁侵犯其人身权、财产权的,可以依法提起行政诉讼”。^③ 有学者认为,就其性质而言,我国的人事争议仲裁制度是借用了仲裁名称的行政调处制度。^④ 也有学者明确排除人事仲裁是行政裁决。^⑤ 笔者以为,之所以人事争议仲裁的性质会产生争议,主要是人事争议仲裁裁决的救济问题引起的。前述认为人事争议仲裁的性质为行政裁决的基本为行政法学学者,其意图是将人事争议仲裁纳入行政诉讼的范围以获得救济。而为保证人事争议仲裁裁决的公平公正和人事争议仲裁制度的规范开展,人事争议仲裁制度建立过程中,有关部门一直探索人事争议仲裁与司法接轨的工作。2003年8月27日,最高人民法院发布了旨在保护科技人员合法权益、规范人事争议仲裁制度的《关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释[2003]13号)。2005年4月27日通过的《中华人民共和国公务员法》(简称《公务员法》)第一百条规定:“国家建立人事争议仲裁制度。”它们均规定:对于人事争议仲裁裁决,当事人对仲裁裁决不服的,可以自接到仲裁裁决书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。仲裁裁决生效后一方当事人不履行的,另一方当事人可以申请人民法院执行。即当事人对仲裁裁决不服的,应以原单位为被告按照民事诉讼程序提起诉讼,而不是以人事争议仲裁委员会为被告提起行政诉讼。但这些规定的出台并没有完全解决人事争议仲裁性质的争议,尤其是人事仲裁与《仲裁法》的关系,仍值得探讨。

① 参见人事部流动调配司:《人事争议仲裁工作手册》,武汉出版社1998年版,第3页。

② 参见林莉红:《中国行政救济理论与实务》,武汉大学出版社2000年版,第274页。

③ 参见杨安军:《人事争议仲裁行为的行政不可诉性初论》,《重庆师范大学学报》2005年第4期。

④ 徐向前:《我国人事争议仲裁制度浅析》,《法学评论》2004年第5期。

⑤ 杨安军:《人事争议仲裁行为的行政不可诉性初论》,《重庆师范大学学报》2005年第4期。

(2) 人事仲裁制度的缺陷

学者们普遍认为现行人事仲裁制度存在一定缺陷,总结来看,主要集中在:

第一,人事仲裁制度本身的合法性危机。根据法治的一般原则,仲裁作为准司法的制度必须有法律的确认与规范。我国《立法法》的第八条明确规定:“下列事项只能制定法律:……(九)诉讼和仲裁制度。”《中华人民共和国劳动法》(简称《劳动法》)对劳动争议仲裁制度作出了基本的规范,确立了劳动争议案件领域的先裁后审的处理体制。而与之并列的人事争议仲裁到目前为止适用的仍然是人事部的政策,效力最高的也就是部门规章,不符合法治要求,也不利于保护聘用者的权益。从现实来看有两种可能的解决方式,其一是修改劳动法,其二是在劳动法未能作出调整之前,至少通过国务院行政法规对人事仲裁的制度进行设定和规范。

第二,人事仲裁与司法裁判脱节。具体表现在人事仲裁其所作的仲裁裁决依据的主要依然是人事部为管理聘用关系发布的政策文件,在当前最主要的就是国办发〔2002〕35号文件《国务院办公厅转发人事部关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》,而《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释〔2003〕13号)则规定人民法院审理人事争议案件适用《劳动法》。两者的裁判依据并不一致。因此,受聘人在仲裁阶段得到的结果并不符合《劳动法》,在仲裁程序后经过民事诉讼程序可能得到完全不同的判决,这对于聘用关系的当事人特别是受聘人的权利保障是不利的,同时也浪费了司法资源,并造成人事仲裁裁定执行难。要解决这个问题取决于人民法院对适用人事争议法律的确定,因为如果法院适用的实体法明确,那么人事仲裁机构采纳统一裁判标准的可能性很大。

第三,人事仲裁制度自身的具体缺陷。主要有:地方性仲裁文件不规范,各地方仲裁的范围和对象也不一致,人事争议仲裁机构不够健全和完善,人事仲裁机构缺乏中立性,仲裁员业务素质亟待提高,等等。从当前我国的实际情况来看,人事行政机关与国家机关、事业单位之间存在着直接的利害关系,单位级别编制、定员、工资、人事调动任命权均在其手中。与事业单位存在着千丝万缕联系的人事行政机构去充当居中裁判的仲裁者,如何实现仲裁的独立性与公正性?解决这些问题的关键在于国家和地方人事仲裁法律法规本身的完善和实施机制的改进,也就是说,这应当通过构建一个自治的法律规范体系来解决,我们认为这种法律规范体系的建立是渐进的,

并提出具体的近期目标和远期目标。

(3) 人事仲裁制度的完善

有学者从宏观角度尽快颁布人事争议仲裁法规、尽快解决人事争议仲裁制度与司法制度接轨问题、尽快完善仲裁机构和配齐人员编制、尽快规范人事争议仲裁的范围对象和仲裁文书角度,提出完善人事仲裁制度的若干措施。^①也有学者从微观的人事争议仲裁的当事人、仲裁范围的调整、仲裁的申请时效、证据和举证责任等角度提出规范人事争议仲裁制度。^②

笔者以为,从目前文献中对人事仲裁制度完善的介绍来看,不论是宏观角度还是微观角度,其切入点都是前述人事仲裁制度缺陷的弥补,基本上属于对策研究,缺少人事仲裁制度完善的整体框架。人事仲裁制度完善应当找到自己的逻辑基础,笔者以为应当是人事仲裁制度的有效性和有限性。人事仲裁制度有效性要求人事争议能最大可能地被解决。这就要求防止因为有后续的民事诉讼,且民事诉讼中人事仲裁机构不需要承担仲裁错误的法律责任而出现违法仲裁,将仲裁功能推诿给诉讼。对此,除了加强监督和法律责任追究制度的完善以外,笔者以为更可行的是改革人事仲裁的程序,通过正当程序的作茧自缚效应实现实体正义和解决纠纷。人事仲裁的有限性则意味着人事仲裁并非全能的和最终的解决方式,在现阶段人事仲裁的范围应当适合,不应让人事仲裁机构承担过多的政治和政策职能。同时,人事仲裁裁决最终仍受到司法审查的制约。

4. 诉讼

2003年8月27日,最高人民法院公布了《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释〔2003〕13号,以下简称《规定》)。《规定》的公布施行,是我国人事争议处理制度建设的重大突破,标志着人事争议诉讼制度的建立和人事争议处理制度体系的基本形成。人事争议诉讼制度是人事权益救济的最终保障,《规定》明确了人民法院受理人事争议案件的范围、人事争议仲裁与诉讼的法律关系、人事争议诉讼的时效、仲裁裁决的强制执行等问题,为人民法院处理人事争议案件提供了依

① 李华友:《关于建立和完善我国人事争议仲裁制度的思考》,《重庆社会科学》2002年第6期。

② 唐志敏:《目前人事争议仲裁工作需研究的几个问题》,《中国人才》2003年第2期。

据。其后,各地高院纷纷出台相关意见^①,人事争议诉讼制度逐步确立。

《规定》第一条:“事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议,适用《中华人民共和国劳动法》的规定处理。”第二条:“当事人对依照国家有关规定设立的人事争议仲裁机构所作的人事争议仲裁裁决不服,自收到仲裁裁决之日起十五日内向人民法院提起诉讼的,人民法院应当依法受理。一方当事人在法定期间内不起诉又不履行仲裁裁决,另一方当事人向人民法院申请执行的,人民法院应当依法执行。”第三条:“本规定所称人事争议是指事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。”将最高人民法院《规定》与人事部制定的规章^②相比较,可以看出前者人事争议范围仅包括事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议,范围远远小于后者。对于《规定》范围之外的人事争议,仍一裁终局。各地高院基本在这一前提下,对人事争议受案范围进行了细化。比较有意思的是浙江省,详细规定不属于人民法院受理人事争议案件的范围:“事业单位与其工作人员因职称、职级、职务、考核考评等产生的争议;事业单位与其工作人员因技术入股、知识产权的权属以及利益分配等产生的争议;事业单位与其工作人员因承包问题产生的争议,不属于人事争议案件处理范围,但承包合同的履行涉及聘用合同的履行或者解除的,可以作为人事争议案件处理。”

其次,关于人事争议诉讼的实体法规则,2004年4月30日《最高人民法院关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复》(法函〔2004〕30号)明确:《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释〔2003〕13号)第一条规定:“事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议,适用《中华人民共和国劳动法》的规定

① 例如浙江省高级人民法院《关于审理事业单位人事争议案件若干问题的意见》(浙高法〔2006〕348号),黑龙江省高级人民法院《关于审理事业单位人事争议案件有关问题的指导意见》(黑高法发〔2005〕7号),江苏省高级人民法院审判委员会《关于审理事业单位人事争议案件若干问题的意见》(2004年6月18日江苏省高级人民法院审判委员会第22次会议讨论通过),四川省高级人民法院《关于审理涉及事业单位人事争议案件有关问题的意见》(2004年7月2日经审判委员会第49次会议讨论通过),云南省高级人民法院《关于审理事业单位人事争议案件的指导意见》(云高法〔2004〕125号),等等。

② 主要是指《关于成立人事部人事仲裁公正厅有关问题的通知》(人发〔1996〕46号),《人事争议处理暂行规定》(人发〔1997〕71号),《人事争议办案规则》(人发〔1999〕99号),《关于推动人事争议仲裁工作有关问题的通知》(国人发〔2003〕30号)等。