



专业技术人员

权益保障

ZHUANYE JISHU RENYUAN

QUANYI BAOZHANG

李建钟 著

中国人事出版社

专业技术人员权益保障

李建钟 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

专业技术人员权益保障/李建钟著. —北京:中国人事出版社,2009. 12
ISBN 978 - 7 - 80189 - 930 - 9

I. ①专…

II. ①李…

III. ①技术干部—权利—保护—中国—教材

IV. ①D922. 174 ②G316

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 219262 号

专业技术人员权益保障

zhuanye jishu renyuan quanyi baozhang

李建钟 著

出版发行:中国人事出版社

地 址:北京市朝阳区育慧里 5 号,100101

网 址:www. renshipublish. com

经 销:全国新华书店

印 刷:保定市中画美凯印刷有限公司

版 次:2009 年 12 月第 1 版

印 次:2009 年 12 月第 1 次印刷

开 本:880 × 1230 毫米 1/32

印 张:9. 25

字 数:220 千字

书 号:ISBN 978 - 7 - 80189 - 930 - 9

定 价:22. 00 元

版权所有,翻印必究 打击盗版举报电话:(010)84643937

如有印装差错,请与本社联系调换:(010)84642504

前 言

权益保障是社会和谐之本、发展之基。我国正处于社会转型的历史过程中,社会利益结构不断调整 and 变化,各类社会矛盾呈多发态势,切实尊重和保障包括专业技术人员在内的各社会群体和社会阶层的权益,是落实以人为本的科学发展观、推进小康社会与和谐社会建设、促进经济社会可持续发展的治本之策。

专业技术人员是我国人才队伍的主导力量,是我国科技、教育、卫生、文化等专业化公共服务的主要承担者,是科技创新、管理创新、文化创新的推动力量,是先进生产力的代表,是我国人才队伍建设的重点,切实保障专业技术人员权益,是实施人才强国战略的必然要求。

专业技术人员的权益保障状况,不仅与专业技术人员利益密切相关,也是我国公民权益保障发展程度和水平的重要标志。专业技术人员作为社会的知识阶层,在我国社会阶层结构中处于核心地位,是我国社会中具有特殊影响力的社会阶层,其社会认知、价值观念和行为方式对其他社会阶层具有重要引导和示范作用,对社会的和谐稳定、政治的长治久安,具有重要意义。

改革开放以来,在“尊重知识,尊重人才”的方针指导下,我国专业技术人员的权益保障不断加强,专业技术人员的社会地

位和经济地位明显提高。进入新世纪,中央作出了实施人才强国战略的重大决策,提出了要“用事业造就人才、用环境凝聚人才、用机制激励人才、用法制保障人才”,我国人才发展的政策体系逐步形成,法制化程度逐步提高,专业技术人员权益保障进入了新的发展阶段。

在新的历史时期,我国专业技术人员权益保障呈现出新的特点。首先,专业技术人员的社会结构发生了历史性转变。自20世纪90年代末期以来,我国国有单位专业技术人才总量呈下降趋势,而非公有制单位专业技术人才却呈增长态势。人才结构的变化带来了专业技术人员权益保障适用法律和政策的变化。其次,科技、教育、卫生、文化等事业单位管理体制和人事制度改革对专业技术人员权益保障产生了深刻影响。聘用制和合同制成为企事业单位的基本用人模式,专业技术人员与用人单位的人事关系发生了根本性变化。总体看,这种聘用关系具有自愿性、平等性等特点。但由于我国聘用制人事关系刚刚建立,人才市场配置机制尚不完善,专业技术人员在聘用关系中处于弱势地位,迫切需要在改革中加强对专业技术人员权益的保护。第三,随着市场经济的发展,我国人才权益保障的主体开始向多层次、多元化方向发展,国家、单位和个人在权益保障中的作用、地位发生了明显变化。国家对人才权益的保障从直接的资源分配向法律监督转化,用人单位成为人才权益保障的关键,社会团体和组织在权益保障中的地位日益提高,个人权益保护意识增强,专业技术人员权益保障呈现出新的发展态势,值得认真关注和研究。

专业技术人员权益的范围非常广泛,内容涉及所有社会领域。专业技术人员作为社会人,享有作为生命个体所固有的人

身和人格等基本人权;作为公民,享有宪法和法律规定的基本权利和义务;作为劳动者,享有自由、平等择业等劳动权利;而作为特殊职业群体,专业技术人员与其他人员相比,还拥有一定的、与履行其职责密切相关的职业权利。

本书重点围绕专业技术人员职业发展过程中涉及的聘用、工资、福利、社会保险、考核、奖惩、岗位、职称等相关权益进行论述,介绍了我国专业技术人员管理的基本制度、政策、法规及其对权益保障的影响,对易于发生争议的领域进行了案例分析,力争做到理论与实务、现状与发展的统一,目的是为专业技术人员维护自身权益提供较为系统的权益保障理论知识和政策信息,并为企业、事业单位人力资源管理人员和政府人力资源管理部门提供管理与决策参考。

本书认为,加强专业技术人员权益保障,必须从全局和战略高度,注意处理好改革、发展、稳定的关系,处理好效率与公平的关系,确立权益保障的基本理念,将权益保障作为改革政策措施是否合理、可行的重要评价指标,充分考虑政策可能带来的社会震动;要加强政策统筹和配套,做到“先挖渠,后放水”,在有可能影响专业技术人员权益的政策领域,提前研究制定相关补偿和保障措施,健全改革风险的补偿机制;要疏通利益表达和诉求渠道,平衡不同社会群体的利益关系,打破“官本位”的利益分配体系;要完善各项法律制度,改变“临时性工程多、特殊性政策多”的现象,提高政策执行力,强化政府监管职责,为实现和谐社会和小康社会的目标奠定基础。

作为人事政策领域的专门研究人员,本人先后参与了2003年“深化干部人事制度改革专题调研”、2004年“国家‘十一五’人才规划”、2005年“人才强国战略研究”、2008年~2009年

“国家中长期人才发展规划纲要”等中央和国家重大政策的调研工作；主持了“全国科技人员权益保障状况调查”（2006年）、“社会转型期科技人员心理状况”（2007年）、“我国人事法规体系建设研究”（2008年）、“专业技术人员权益保障热点问题研究”（2009年）等相关课题，在专业技术人员权益保障方面积累了一定的研究资料。

本书的写作得到了中国人事科学研究院领导和同事的关心和支持，并得到了院科研资金的资助。该书在出版过程中得到了中国人事出版社的大力支持。在此，一并感谢！

由于本人理论、政策水平有限，本书错谬之处在所难免，敬请读者、专家批评指正。谢谢！

李建钟

二〇〇九年十二月一日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 专业技术人员的职业特征	(1)
第二节 专业技术人员的权益	(12)
第三节 专业技术人员的权益保障	(31)
第二章 就业权保护	(45)
第一节 自主择业权	(45)
第二节 公平就业权	(51)
第三节 从业与执业权	(64)
第三章 聘用权保护	(75)
第一节 人事关系与聘用地位	(75)
第二节 聘用合同的订立权和变更权	(92)
第三节 聘用合同的解除权和维护权	(110)
第四章 经济报酬与福利权保护	(125)
第一节 薪酬保障权	(125)
第二节 知识产权及其收益	(165)
第三节 福利和社会保障权	(181)

第五章 职务权益保护	(201)
第一节 职称评聘权	(201)
第二节 公正管理权	(225)
第三节 继续教育权	(232)
第四节 职业安全保障	(240)
第六章 权利救济	(254)
第一节 协商和调解	(254)
第二节 仲裁	(259)
第三节 诉讼	(272)
参考文献	(279)

第一章 导 论

专业技术人员是一个国家至为重要的职业群体和社会阶层,是专门知识的拥有者、利用者和传播者,是促进生产力进步、推动知识和技术创新的重要力量,是国家不可或缺的宝贵财富。在 21 世纪,专业技术人员的规模和素质已成为国家综合国力的重要体现;专业技术人员的社会地位和权益保障状况,是一个国家文明进步的重要标志。

第一节 专业技术人员的职业特征

专业技术人员作为职业称谓已在我国社会普遍流行,并频频出现于有关政策、法规中。如《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)第 61 条规定,对担任专业技术职务的公务员,应当按照“专业技术人员”继续教育的要求,进行专业技术培训。但对“专业技术人员”的含义和范围,我国尚无法律或政策进行明确的界定。作为本书的研究对象,我们需要对专业技术人员的称谓来历、范围变化及职业特征进行必要的比较分析。

一、专业技术人员称谓的发展

在我国,专业技术人员实际是“专业人员”和“技术人员”的合称,“专业技术人员”作为统一的称谓则经历了较长的发展过程。

在与“专业技术人员”相关的称谓中,最早正式使用的是“技

术员工”、“技术人员”或“技术干部”。如1950年5月,劳动部公布的《失业技术员工登记介绍办法》中的“技术员工”包括“技术人员”和“技术工人”。其中,“技术人员”是指“对矿业、冶炼、机器、电力、化学、纺织、印染、食品、土木工程、农林、水利、造船、交通运输、医药、统计等方面,曾在专门学校毕业,或从事实际工作具有熟练的技术与相当经验的”人员。

1949年12月中共中央印发的《关于保护与争取技术人员的指示》、1953年中共中央发出的《关于统一调配干部,团结、改造原有技术人员及大量培养、训练干部的决定》和政务院发出《关于使用不合理的工业技术干部登记调整办法》,都是针对“技术人员”或“技术干部”的专门政策文件。其技术人员或技术干部主要包括:具有土木、建筑、机械、电机、采矿、冶金、化工、测绘、造船、纺织、水利、地质、化学、物理等技术理论或技术经验,并在大学理、工科系毕业或肄业,或在专科学校、中等技术学校毕业的人员。

20世纪50年代,技术人员或技术干部称谓被广泛使用,而其他人员则称为“工作人员”。如1955年8月,国务院发布的《关于国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制的命令》中,除工程技术人员、农业技术人员、卫生技术人员外,其分类工资表的其他人员均不以“技术人员”命名,而称“工作人员”或其他名称,如国家机关工作人员、全国高等学校教职员、中等学校工作人员、文艺工作人员、新闻出版工作人员、图书馆(博物馆、文化馆)工作人员等。

1956年,中央有关部门听取了苏联专家的意见,在干部统计中增加了“专门人才”统计的内容,其统计对象包括:高等学校、中等专业学校毕业和经过实际锻炼的人员。其中,所谓经过实际锻炼的人员,是指虽然不是高等学校和中等专业学校毕业,但经过实际工作的锻炼,现已担任下列专业、技术职务的人员:①助理技术员以上的工程技术人员;②助理技术员以上的农业技术人员;③三

副和三管轮以上的船舶技术人员;④研究实习员以上的科学研究人员;⑤中级以上的卫生技术人员;⑥中等专业学校教员和高等学校助教以上的教学人员;⑦助理人员以上的新闻出版人员;⑧翻译人员;⑨8级以上的文艺人员。“专门人才”的统计项目包括机构分类、职务分类和专业分类等,包含数量、来源(学历)、政治情况等方面。专门人才实际成为我国对全部专业技术人员的另一总括性称谓。但1958年,国家统计局、国务院人事局简化统计报表,“专门人才统计表”被取消,并被改为工程、农业、科学研究、卫生、教学人员年报表。

到20世纪60年代,专业技术人员或专业技术干部的总称在干部统计中开始使用。1960年,中组部、内务部对干部定期报表进行了较大修改,将“专业技术干部”纳入统计对象,并制定了“各种专业技术人员年报表”。这是有关文件中正式使用“专业技术人员”称谓的开始。

同时,专业人员或专业干部称谓也开始出现。1962年6月,内务部《关于精简中跨省调动干部问题的通知》首次使用了“专业干部”的称谓,并与“技术干部”等并列使用。文件要求,工程师或其以上的技术干部和确因工作必需的其他技术干部;专业干部如会计、统计、翻译等人员中,熟悉业务,并且是目前工作亟须的骨干等,在干部精简中和安置中必须保留。

尽管20世纪60年代初,干部统计中出现了“专业技术人员”的统一称谓,但并未在实际工作中普遍使用。1966年~1970年,干部统计报表停止填报;1971年~1980年,干部统计报表被简化。直到1981年,中组部、国家人事局制发新的《国家机关干部定期统计报表》,再次增加了“各类专业技术干部统计表”,包括18类机构、11类专业技术人员(含律师)。同时,专业技术人员称谓也开始在其他政策文件中正式使用。如1981年1月,国家人事局发出的《关于继续做好用非所学专业技术人员调整归队工作的通

知》等。

从专业技术人员称谓的发展过程可以看出,“专业技术人员”的广泛、正式使用是在改革开放以后。专业技术人员包括专业人员和专业技术人员,前者主要是指人文、社会科学以及科技基础研究人员,如教学、新闻、出版、统计、翻译、法律、艺术等方面的人员,后者则主要指理、工、农、医及科技应用开发人员,他们都是我国的各专业领域的“专门人才”。

二、专业技术人员的定义

我国有关政策、法规包括干部统计报表等都未对专业技术人员的概念进行概括性、专门性的界定。《中华人民共和国职业分类大典》(以下简称《职业分类大典》)(1999年)将我国职业分为8大类,66个中类,413个小类。其中第一大类为国家机关、党群机关、企业、事业单位负责人,第二大类为专业技术人员,但并未给出专业技术人员明确的职业定义。

从国际比较看,我国专业技术人员的概念与国际劳工局《国际标准职业分类》(ISCO-1988)^①中的“专家、技术人员和有关工作者”及美国《国家劳工关系法》中的“专业雇员”在内涵与外延上都极为接近。

1988年,国际劳工局发布的《国际标准职业分类》将各种职业分为8大类:大类0/1为专家、技术人员和有关工作者;大类2为政府官员和企业经理;大类3为事务性工作和有关工作者;大类4为销售工作者;大类5为服务工作者;大类6为农业、牧业和林业工作者,渔民和猎人;大类7/8/9为生产和有关工作者,运输设备

^① 2007年4月,国际劳工局为在纽约召开的“联合国经济和社会分类专家组”会议提供的“《国际标准职业分类-2008》(ISCO-08)讨论稿”对职业分类进行了新的修订,主要内容见后。

操作者和劳动者。其中,“专家、技术人员和有关工作者”的职业定义为:“这一大类的工作者,是在自然科学、工程学、法学、医学、宗教、教育学、文学、艺术、娱乐活动、体育运动等领域,研究和应用科学知识以解决技术、经济、社会 and 工业方面的各种问题,并且在其他方面发挥其职业的、技术的、艺术的和类似的作用。”^①

美国《国家劳动关系法》^②第 27 编第 7 章第 2 节将“专业雇员”定义为:需要某一科学领域里的先进知识,或需要一段长时间在高等教育学校或医院的特殊智力教育,并从事一贯性地需要思考和判断性的工作,其工作所产生的产品和结果在一段时间内不能标准化的任何雇员。其工作是智力性的,而不是一般脑力的、手工的、机械的、体力的工作。《国家劳动关系法》规定,与非专业雇员相比,专业雇员在劳资谈判中具有优先权。

从语义理解,我国专业技术人员一般包括以下含义:①指受过专门教育,具有一定专业性、理论性知识的人;②获得国家、行业或其他组织授予的专业性资格的人员;③从事专业性、技术性工作,以脑力劳动或精神产品创造为主的人员,包括在国家机关、事业单位、企业和其他社会组织中的专业技术岗位上工作的人员,以及从事专业技术工作的自由职业者。

在社会实践中,专业技术人员的界定受到政策和法律的制约。例如,我国公务员中包含了大量受过专门教育、具有专业资格并从事专业技术性工作的人员,如机关里的会计、律师、医师、工程师等工作人员。但除法定的专业技术岗位外,他们并不属于专业技术人员的范围,也不纳入专业技术人员统计之中,其工资福利、职务晋升等的管理,与其他公务员没有区别。

本书所指的技术人员,主要是在企业和事业单位专业技

① 国际劳工局:《国际标准职业分类》,劳动人事出版社,1988年6月,第17页。

② Chapter 7, Title 27, U. S. Code.

术岗位上工作的人员。其目的是从专业技术人员职业发展和单位管理的角度,对单位人力资源管理中涉及的专业技术人员权益问题进行描述和研究。受过专门教育、具有专业性资格并准备从事专业技术工作的人员以及自由职业者如民间发明家等本书相关章节也有所涉及,但非本书主要研究对象。

三、专业技术人员的职业特征

从理论上说,某一社会群体的职业特征指的是该职业群体所共有而区别于其他职业群体的具有特色或个性化的职业特点。其中某些特点可能约定俗成,但总体上看却很难在不同职业群体间作出严格的区分。在现代社会,几乎没有哪一类职业不需要一定的专业知识,而现代职业的开放性,也使传统社会中职业间的巨大鸿沟开始消失。

一般认为,专业技术人员在教育背景、工作性质、工作成果以至行为方式等方面都具有明显的职业特征。

(一)专业技术人员是社会的专门人才

专业技术人员通常又被称为专门人才。所谓专门人才,是从能力角度对专业技术人员职业特征进行的界定,即这一职业群体通常必须具有专门的理论知识和专业才能,需要经过系统的、正规的、全面的教育和培养,拥有较高的人力资本储备。这是专业技术人员区别于其他职业群体的最大的特点。《国际标准职业分类》(1988年)认为,专家、技术人员包含大部分从事科学、工程、医疗、教学以及其他方面专门的工作,并受过高等教育和训练的人员。很多国家法律规定,从事这一类职业中的某些工作,应具有大学文化程度、学位或其他专门资格^①。

^① 国际劳工局:《国际标准职业分类》,劳动人事出版社,1988年6月,第7页。

(二) 专业技术人员是知识工作者

专业技术人员是我国知识分子阶层的主要组成部分。所谓知识分子,是指具有较高文化水平,主要以创造、积累、传播、管理和应用科学文化知识为职业的脑力劳动者^①。1959年,美国管理专家德鲁克在他的《明天的地标》(Landmarks of Tomorrow)中提出了知识工作者的概念,其对象类似于专业技术人员。所谓知识工作者即以知识的开发或利用为职业的人。德鲁克为了便于认识和分析他们的特征,把知识工作者分为两大类:一类是拥有高深理论知识学问的人,他们的工作就是对理论的开发、解释、传播、传授和指导,例如医生、律师、科学家、牧师、教师等。另一类是经历过系统的、正规的专业理论学习,同时又受过严格技能训练,能够使用、操作专业范围内的各种先进设备和器材,在走上工作岗位后,经过短期熟悉,即可担当工作的人,例如外科手术医生、X光技师、理疗师、超声波专家、心理学案例工作者、牙科技师及其助手、电脑技术员、软件设计师等^②。

(三) 专业技术人员从事的是脑力劳动

专业技术人员主要从事的是脑力或精神性劳动,而不是从事以体力或手工操作为主的工作,需要运用专业知识对经济社会发展和人类自身发展面临的问题进行判断和思考,其工作通常具有创造性或挑战性,其工作成果往往是创意性或难以通过标准化的方式进行评价的。

在社会发展进程中,尽管所有工作都有创新和发展的空间,尽管工业的信息化和智能化对劳动者的体力要求越来越少,但不同

① 中共中央组织部知识分子工作办公室:《知识分子工作手册》,党建读物出版社,2003年5月,第90页。

② 华淑华:《知识工作者及知识型组织管理探讨》,《现代商贸工业》杂志,2008年第9期,第304页。

的工作性质仍使专业技术人员和现代技术工人在工作创新的要求上存在程度上的差别。《国际标准职业分类》(1988年)认为,技术工人通常是专门使用一部机器或机械设备(也许是自动的或半自动的),进行重复操作,其所担负的任务和职能往往是有限的^①。

也许可以从两个方面区分专业技术人员和技术工人的职业差别:一是工作对分析和判断能力的要求;二是工作对象的区别。专业技术工作的对象通常比较复杂,其性质和状态具有不确定性的特点,对分析和判断能力的要求更高。如医院里的病菌分析或化验人员,尽管也需利用专业设备进行程序化操作,但仍需要根据专业知识准确判断病菌的类型;教师是以传播知识为主的职业,看起来不需要什么创新和判断力,但由于其工作对象是具有复杂多变的情感、个性和认知的社会个体,其工作的复杂性及对分析和创新能力的要求就陡然增加了。

专业技术人员与现代技术工人在职业上的区别可以简单概括为其工作是分析性、判断性的,还是操作性、常规性的。2007年3月,劳动和社会保障部发布的《高技能人才培养体系建设“十一五”规划纲要》(2006年-2010年)对高技能人才的解释是:高技能人才是在生产、运输和服务等领域岗位一线的劳动者中,具备精湛专业技能,在关键环节发挥作用,能够解决生产操作难题的人员。其中,强调了高技能人才岗位性质和生产操作的工作性质,与专业技术人员有明显的不同。但在我国,一些高技能人才能够对生产工艺等进行创造性改进以至创新,有的拥有多项专利技术,这类人员尽管有的学历较低,实际可以称为专业技术人员,而不应因管理体制或传统身份限定其岗位、职责和待遇。技术工人和专业技术人员尽管职业特征不同,但他们之间不应存在人为特别是行政上的身份差别;尽管职业不同,技术工人在现代经济社会发展中

^① 国际劳工局:《国际标准职业分类》,劳动人事出版社,1988年6月,第12页。