

事业单位岗位管理

——理论与操作

刘霞 著

中国人事出版社

事业单位岗位管理

——理论与操作

刘 霞 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位岗位管理:理论与操作/刘霞著. —北京:中国人事出版社,2006.9

ISBN 7-80189-542-8

I. 事… II. 刘… III. 行政事业单位-人事管理-研究-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 111246 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11 字数:296 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

定价:33.00 元

序

推进事业单位改革是我国行政管理体制改革的重要任务之一,也是大力促进我国公共服务与公益事业发展的必然要求。事业单位改革的关键在于政事分开,而政事分开的难点又在于如何使这支拥有 3000 多万人的公益事业大军,顺利有序地从“国家人”转向“社会人”。为此,事业单位人事制度改革提出了实现三个转变:即从身份管理向岗位管理转变;从终身制向聘用合同制转变;从固定工资制向绩效工资制转变。这三位一体的改革是事业单位发展 50 多年来具有历史意义的重大体制性变化,同时,这一新型的制度设计和改革目标,也必然带来思想观念、管理体制、人员素质、利益分配、政策保障等方面的诸多问题,能否有一个好的预期效果,关键取决于这项改革推进过程中的方法和策略,这就需要我们以科学的精神和负责的态度,进行实证研究与理性探索。中国人事科学研究院副研究员刘霞同志,多年来致力于研究事业单位人事制度改革,对事业单位的岗位管理问题,从理论与实务结合上进行了深入的分析 and 探索,提出了许多有益的观点和方法,并出版了《事业单位岗位管理》这部专著。很高兴我们能够分享这一研究成果,这对于正在深化的事业单位人事制度改革,将会提供有益的理论支持和实践参考。刘霞同志请我为本书作序,实

在不敢当,我对该项目没有做过深入研究,难以提出评价性的意见。拜读了几章书稿后,对岗位管理的问题有一点不成熟的思考,供读者参考。

作为一种制度设计,组织的职能特征和结构关系总是决定着人力资源的管理理念和配置方式。传统的事业单位是构建在一个以政府行政机关为依托的概念体系上的,这种政事不分的从属关系,使事业单位往往以更广泛的管理价值为依据。这就意味着本应该为社会公众提供服务产品的社会性组织,却以社会管理者的身份而凌驾于社会之上,他们视同政府一样似乎更关注全社会的根本价值,比如公平,公正,正义,以及社会凝聚力和控制力。这种以维护政府的管理价值为核心理念的人力资源配置模式,必然注重的是“国家干部”的管理者身份,而不是服务大众的技术专业岗位,必然要把事业单位变成超然于社会之上的等级制产物,而不是赖以社会生存的公益能力组织。改革事业单位人事制度,正是抓住了这一传统的身份管理的本质特征,以还原公益性事业的职能定位为目标,调整政府与之的错位关系,加强公共服务能力建设,使事业单位从社会管理者转向社会的服务者,并由此建立一套既区别于行政管理,又能够走向社会化的人力资源配置体系和机制。

就管理方法而言,身份管理与岗位管理是两种不同的管理模式,本不存在孰优孰劣的问题,世界各国政府及公共机构始终存在两种人事管理体系。一种是以身份管理为特征的管理体系,他以自然人的劳动身份为根据,在全社会劳动者中区分出不同劳动特征的职业群体,建立各自不同的

法律规章,强调维护同一职业群体的权利和义务。在职业群体内部,又注重同一等级或同一层次人的素质、责任、资格条件,管理的核心价值是整体效益与共性标准,管理的效果是同一身份群体的行为一致性。可以说,身份管理是塑造符合团体行为标准的强大杠杆。另一种是以岗位管理为特征的管理体系,他以工作的专业差别和职位差异为根据,以具体的专业和职位能力为标准,更多的体现每个岗位的特殊性,对专业技术上的考虑更重要,强调为每个职位选择最合适的人选,岗位管理有利于提供更多面向社会选拔的机会。这两种管理体系各有优缺点,并不相互对立,而且,每种制度都在吸取另一种制度的优点以克服各自的弱点,这已成为一种发展趋势。从事业单位的改革要求看,岗位管理更容易适应社会化、公开化和专业化的要求,能够克服事业单位长期坚持身份管理所带来的人员繁冗、机制僵化的弊端,比较符合事业单位走向社会,走向市场的客观要求,能够更好地推行聘任制和绩效工资,因此,岗位管理是我国事业单位人事制度改革的方向。

还应该看到,推行岗位管理是一个长期的系统工程,不可能一蹴而就。推行岗位管理制度,要以优化管理为目的,一切从实际出发。既要遵循岗位管理的一般规律,又要结合我国事业单位人员状况的实际;既要大胆推进岗位管理的科学方法,又要吸收我国在身份管理方面积累的宝贵经验。当前,在建立岗位管理制度中,需要注意把握好三个原则:

首先,要从我国事业单位的实际出发,建立有中国特色

的岗位管理制度。每种制度体系都有其独特的正式以及非正式的激励和文化因素在起作用。对确立何种制度最适合事业单位人事管理,需要反复的实践检验。我国长期实行身份管理制度,具有较为牢固的管理理念和组织文化的根基,社会普遍习惯在身份认同的理念下思考问题,比如对国家干部素质的普遍认同,对选拔培养领导干部的一致性规范要求。因此,改革的过程必然更为复杂。中国国学大师钱穆先生曾对中西方文化的精髓做了这样的区别,西方文化重“分别独立”,中国文化重“和合会通”。因此,坚持以岗位管理为导向,提高人员的科学管理水平,不能单纯从“应然”出发理性设计,而应该兼顾“实然”渐进调适。身份管理制度强调职业团体人员的整体素质,而整体素质要求的标准比较适合我国中央集权的体制,比较容易增强团体凝聚力,适合群体间的不同岗位交流和轮岗,这在我国当前仍然有其非常重要的意义。因此,推行岗位管理制度,仍然需要吸取身份管理制度的这些有利因素,充分重视其长期存在的传统文化的历史和背景,建立有中国特色的事业单位岗位管理制度。

其次,要坚持岗位定量因素分析和岗位定性因素分析的结合。解决岗位管理的关键是从岗位的职责、工作标准、工作绩效等方面进行科学的定量分析,但对每个岗位标准的过于细化、量化,又容易导致管理机制缺少一定的灵活性,不能适应社会对各类专业提供服务的需求。况且现在岗位之间专业化的界限日益模糊化,专业的交叉性、融合性越来越高,这也为岗位管理的定量化增加了难度。特别是

对岗位的绩效管理,完全的定量化必定会产生评价上的误导,公共物品的生产过程和产品效益决不像生产私人物品那样简单,我们往往无法预期结果,同时也很难控制过程,这是需要岗位管理进一步深入探索的问题。

第三,要坚持岗位管理制度与其他配套制度的结合。事业单位改革涉及方方面面的制度改革,岗位管理制度是人事制度改革的核心和基础,其推行不仅需要人事制度中的其他制度,如聘任制和绩效工资制度的改革,同样需要事业单位的分类制度、收入分配制度的改革,而且,实行过程中也有具体操作中的难度,这些都需要相应的配套制度,也需要更加深入地探索。

总而言之,从身份管理向岗位管理的转变对于当前的事业单位改革具有重要的理论意义和现实意义,同样有很多需要进一步探索的难点,期待着有更多的理论工作者和实际工作者为这一改革做出应有的贡献。

中国人力科学研究院 院长

2/12

2006年8月

前 言

事业单位是我国教育、科研、文化、卫生、社会服务等各项公共事业发展的基础和骨干力量,在经济社会协调发展方面发挥着重要作用。据2004年统计,事业单位有正式职工2913万人,是国家公务员的6倍,占全国财政供养人数的77%。全国125万个事业单位分布在中央、省、市、县、乡五级,涉及经济社会发展的各个领域,其中教育约占50%,卫生约占15%,农林水等涉农单位约占10%,科研约占3%。事业单位现有专业技术人员1908.4万人,占事业单正式职工总数的65.5%,占全国国有单位专业技术人员总数的68.8%。^①

长期以来,我国事业单位基本上是沿用计划经济下党政机关的人事管理模式,事业单位人事管理不同程度存在着用人机制不灵活、效率不高、机构臃肿、结构不合理、人才作用得不到充分发挥等弊端,存在着能进不能出,能上不能下,干好干坏一个样等问题,已经不能适应社会主义市场经济体制的要求和社会事业发展的需要。在这种状况下,无论从政府角度,还是从事业单位自身角度,改革现有体制,尤其是人事管理制度,已成为时代的必然。

从1995年起,事业单位率先在人事制度方面开始了聘用制改革的探索与实践。随着聘用制改革的不断推行,如何以岗位管理替代身份管理,搞活用人机制,越来越受到人们的普遍关注。本书正是在这一背景下,力图对事业单位如何实行岗位管理做出一点探索,抛砖引玉,期待广大从事事业单位理论研究和实践的人士参与讨论。

① 以上数据源自人事部2004年“事业单位人事制度改革的汇报”统计

本书共分八章。第一章侧重于对“岗位管理”的理论探讨。主要从基本概念入手,力求对“岗位管理”从理论上进行界定和描述。这是本书的一个纲领性章节。第八章也是本书一个重要的理论讨论章节,涉及到了如何做好岗位管理的问题。实现岗位管理的一个重要前提,是政府应当改变对事业单位的传统管理方式。本书第二章至第七章主要侧重于岗位管理的操作技术。在讨论中,不求操作技术的花哨或优劣,关键在于为如何实施岗位管理提供一种思路启示或方案选择。附录部分主要是为书中有关问题提供补充。

本书的主旨有三:一是力图为事业单位岗位管理提供一个较为完整的理论框架和基本内容;二是力图为如何进行岗位管理提供一种操作的路径;三是力图说明事业单位是实施岗位管理的主体,必须拥有一定的管理自主权。当然,由于本人水平所限,良好的意图不一定能够实现,这也是作者今后继续努力之处。

不可否认,在进行事业单位岗位管理研究时,大量借鉴了企业人力资源管理的内容。公共部门借鉴企业的经验做法在当今已成为一种管理潮流。企业直接面对市场,面对竞争,因此,他的许多管理之道被证明是高效的。公共部门为提高自身工作效率,向他们学习与借鉴也就成为十分正常之事了。而且,向企业学习将是长期的和有效的。

本书在研究方法上的一个特色是,在理论探讨的基础上,更注重管理方法的操作性和实践性,因此选用了大量事业单位岗位管理的实际操作案例,希望尽可能地为在事业单位从事人力资源管理的人士,提供理论与实践的帮助和指导。

本书阅读对象主要是事业单位的有关人员,尤其是在事业单位从事人力资源管理的人员。希望本书能够在事业单位如何进行岗位管理方面,给他(她)们带来收获和启迪。

在本书的写作和出版过程中,得到了薛惠芳同志极大的精神鼓励和物质支持。她为本书第五章“岗位激励”收集了大量资料,并参

与了部分写作;还为本书提供了附录中的“事业单位人事政策法规体系现状厘定”。对她的帮助,作者在此表示衷心感谢!

本书的写作还得到了作者单位——中国人事科学研究院吴江院长的大力支持,并亲自为本书作序,在此表示衷心感谢!

人事部专业技术人员管理司孙建立副司长、事业改革处吴剑英处长对本书的写作也给予了大力支持,并提供了宝贵资料,在此一并表示衷心感谢!

作 者

于北京东土城路九号院

2006年6月

目 录

序	(1)
前言	(6)
第一章 岗位管理导论	(1)
第二章 岗位设置	(33)
第三章 岗位招聘	(74)
第四章 岗位考核	(113)
第五章 岗位激励	(163)
第六章 岗位培训	(189)
第七章 岗位薪酬	(222)
第八章 如何做好岗位管理	(257)
附录	(275)
事业单位人事政策法规体系现状研究	(275)
《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》	(310)
《事业单位公开招聘人员暂行规定》	(318)
《关于印发〈事业单位聘用合同(范本)〉的通知》	(323)
主要参考文献	(337)

第一章 岗位管理导论

一、岗位管理基本概念

自上世纪 90 年代以来,我国事业单位开始逐步推行以聘用制为核心内容的事业单位人事制度改革。迄今为止,聘用制已在全国各地全面启动。聘用制的目标之一就是要打破传统的身份管理,变身份管理为岗位管理。那么,什么是岗位管理?在事业单位中如何推行岗位管理?这不仅仅给事业单位改革的理论研究提出了新课题,也给事业单位改革实践提出了新任务。从另一方面看,我国事业单位正沿着政事分开的原则进行改革,原有主要参照机关管理制定的一系列管理制度很多已不能适应事业单位改革的需要了,在今后一段时期里,要求建立符合市场经济条件下的事业单位管理制度将是一个较为突出的问题。因此,对事业单位岗位管理的研究与探讨,将为今后事业单位在推行岗位管理时,在制度建设、规范管理等方面提供一次必要的经验。

我国事业单位,从内外两个管理环境上看,不外乎涉及到国家对事业单位的宏观管理和事业单位的内部自主管理。即事业单位的管理包括外部的宏观层次管理和内部的微观层次管理。我们在此讨论的岗位管理属于事业单位的内部管理范畴。因此,本书研究的重点主要是围绕事业单位的主体行为展开的。

(一)什么是岗位管理

讨论岗位管理,首先要明确什么是“岗位”。在讨论“岗位”时,有几个用词是经常遇到的,他们是“岗位”、“职位”和“职务”。

据《现代汉语字典》解释,“岗位”原指军警守卫的处所,现在泛指职位;“职位”指机关或团体中执行一定职务的位置;“职务”指工作中所规定担任的事情。从这些界定中我们可以得出以下结论:

(1)从本原意义上讲,“岗位”与“职位”属于同义词,“岗位”即“职位”。在有关岗位管理的文章和书籍中,“职位”一词经常使用,如在讨论西方文官职位分类制度时,实际上职位指的就是岗位。

(2)“职务”,也就是“岗位”所含有的职权、责任、工作范围等综合内容。他是岗位的具体内容(事情),即如果说岗位是个框架,职务则指该框架所承载的内容。

今天,在实际的人力资源管理或人事管理中,“岗位”的原本含义得到了扩大和延伸。一般讲,“岗位”具有了如下涵义:

(1)岗位是根据组织目标确定的。岗位是组织设计的一部分,先有组织机构设计,尔后才有岗位设置。即岗位是在机构任务、机构编制确定之后设计的;

(2)岗位是组织的一个基本单元或细胞。他一般具有一个人的工作量,或需要一个人来担当,即所谓一人一岗;但性质相同的工作也可设置若干个岗位,这主要是由其工作量,或需要若干相同岗位共同完成某一任务或事务所决定的。如一个研究室可能设有两个研究员的岗位,一个单位可能设置两个会计岗位,也即所谓同事多岗。

(3)岗位具有相应的职权,责任与工作范围。从这个角度上讲,“岗位”又与“职务”为同义词。

简而言之,所谓“岗位”是根据组织目标设置的、具有一个人工作量的基本组织单元,是职权与职责的统一体。

在具体使用中,工商界人士一般喜欢使用“岗位”一词,公务人士一般喜欢用“职位”、“职务”二词,但所指内容大体相同。在本书中为了表述方便,是将“岗位”、“职位”、“职务”三词作为同义词来使用的。

目前学术界对“岗位管理”尚未提出较为全面的完整概念,作者认为,岗位管理主要是依赖于人力资源管理的过程来实现的,因此,从事业单位管理实践以及理论探讨上,“岗位管理”的概念可以分为两个层次来理解:

其一,从广义层次上讲:岗位管理指以围绕“岗位”为核心内容

的一整套人力资源管理过程或流程。他包括了在岗位设定的前提下,人员的聘用、考核、工薪、激励、培训、动态上岗与下岗等一系列管理过程或环节,这一完整的人力资源管理链都可视为岗位管理。因为,几乎所有的人力资源管理环节都是建立或发生在“岗位”基础上的。第一,岗位设置是人事管理链的第一个环节,他是人力资源管理或人事管理的基础,是管理之源。第二,在人员聘用方面,要做到按岗择人,实现“人”“事”匹配,达到人尽其才;第三,在工薪方面,报酬要与岗位工作的繁简难易、责任大小挂钩,即以岗定薪;第四,在考核方面,要依据岗位职责进行考核,即按岗考核;第五,在人员激励方面,要根据岗位考核结果,对人员进行有针对性的使用和激励;第六,在培训方面,要依据岗位需要制定培训计划,对人员进行有针对性的岗位培训;最后,在人员能上能下方面,对不符合岗位要求的人员要实行优胜劣汰。因此,岗位管理的广义概念包含了依据“岗位”所实施的一系列人力资源或人事管理环节。

其二,从狭义层次上讲:岗位管理仅指对“岗位”本身的管理。这一环节发生在人员竞聘上岗之前,是对“岗位”本身的基本建设。他的内容包括岗位设置原则、岗位结构比例设计、岗位分析、岗位确定、制定岗位规范等内容。这一环节是广义层次上岗位管理的基础,具有管理之源的作用。目前对岗位管理的理解大都集中在狭义层面上,这对于实际的管理工作是远远不够的。本书按照广义的岗位管理概念,对岗位管理的各个环节做出专述。

(二)机构岗位与项目岗位

(1)机构岗位。目前为止对岗位的理解主要还是一种传统的理解,这种理解不妨给他定名为机构岗位。即岗位是组织或机构的一个基本单元。这种理解主要来自于马克斯·韦伯的科层制理论^①。机构岗位一般具有较强的程序化命令色彩,即强调服从关系,具有严

^① 马克斯·韦伯(1864~1920),德国著名学者。他对科层制(官僚制)的特点进行了深刻总结。

格的职务或任务等级序列,明确的岗位职责,较强的技术化倾向等特点,总体一点是行政色彩较浓。在这一情形下,岗位是机构确定之后设计的,与组织结构紧密相联,是组织结构的一部分内容。即如果将组织或机构视为一个网络的话,岗位就是这个网络中的某一点。这个岗位的定位是依据组织结构整体的环境来确定的。如我们平常所说的“教授”岗位,他位于大学这个组织网络中的某一点上。机构岗位的特点是:①具有特定的职务内容或工作内容。②代表了一定的组织层次或地位关系。③具有相对的稳定性。如“教授”岗位,他表明了“教授”这个岗位的工作内容或职务内容,同时也表明了这个岗位在机构中的地位和层次。机构岗位主要适用于传统型的组织结构,如U形组织(unitary structure 又称一元结构,主要指直线制、职能制等组织结构)。目前我国事业单位的组织结构主要以U形组织为主流,因而大多数事业单位中的“岗位”都属于机构岗位。

(2)项目岗位。随着现代组织形式的发展和管理实践的多样化,大量新兴组织形式开始出现,如团队、小组、网络组织、虚拟组织、组织外协作等。这些新形式的组织出现,对传统的机构岗位带来了较大挑战。因此,对岗位的“理解”也要与时俱进。

“岗位”已不再仅仅具有传统意义上的内涵,他的形式得到了拓展,如大量以某一项目或任务为构建核心的团队——项目组、课题组、攻关组、流程组等纷纷出现,这些岗位可称之为项目岗位。项目岗位与机构岗位的区别在于:①行政色彩较少,项目岗位不一定与原有组织结构有直接的关系。项目岗位或团队岗位主要产生于特定的项目或任务,为了完成某一特定的任务或项目而打破原有行政组织的岗位结构,根据任务或项目的需要重新组建一个团队(组织)。②临时性。相对机构岗位具有的稳定性而言,项目岗位的确立与结束是与任务或项目完成的时间相一致的。当任务小组或项目小组成立时,项目岗位开始成立,当任务或项目完成时,项目岗位便结束,具有相对的临时性。③岗位工作内容、职权、责任等与原机构岗位所规定内容或一致或不一致,在许多情况下往往是不一致的。项目岗位的

职责是按项目的具体要求规定的,每个进入项目团队的人都有明确的岗位工作内容,而与原有的机构岗位职责可能有出入。④项目岗位不一定代表其在组织结构或层级中的地位或层次。而更多的只是规定了项目中的工作内容、所承担的义务和享受的权利。

在管理实践中,大量项目岗位已经出现。这种岗位的突出特点是打破了原有的行政组织格局,根据任务或项目的要求重新设置岗位,整合人力资源,形成团队。如为保障中国科学院知识创新工程试点顺利实施,中科院决定改变科研院所长期形成的分散、封闭、人员不能流动等状况,通过调整组织结构和转换运行机制,解决不符合创新规律和产业化规律的科技体制问题。从2001年起,全面推出了项目聘用制度,项目聘用人员实行有期限的合同聘用,不占事业编制。对博士后试行项目聘用管理,对研究生实行研究助理制度,缓解了事业编制限制与科技创新快速发展的矛盾^①。

需要明确的是,无论是机构岗位还是项目岗位,岗位管理同样是适用的。因为不管机构如何变化,岗位工作却是一定的。即不论是什么样的组织形式,该组织都是为了完成一定的任务,实现一定的目标而设置的,因而,对其中的每个岗位都是有具体要求的,都要因事设岗、按岗择人、按岗考核、以岗定薪的。所以,岗位管理并不能因为组织形式的不同而有所限制。

(三) 岗位管理的本质及其实施的基本原则

不可否认,岗位管理有赖于人力资源管理,但这仅仅是其形式,所要明确的是,所有的管理都源自于对人的管理,对人的能力的管理。岗位管理的实质内容是指向人的“能力”和“业绩”的,换言之,岗位管理也可称之为“能力管理”或“业绩管理”。借助“岗位”这个管理手段,实现对事业单位人员能力和业绩的有效管理。因此,实行岗位管理的最终目的,在于更好地实行能力和业绩的管理。当然,从这个角度上讲,岗位管理只是一种选择方案,还会有其他有关能力和

① www.cas.cn 白春礼.《中国科学院知识创新工程试点回眸》.2004