

汉哲管理论丛

段磊 刘金笛◎编著

The Reform Practice of Institution's Organization and Personnel Management

遵循“使市场在资源配置中起决定性作用”的指导思想，事业单位组织人事改革的目标应当是：建立科学、高效的人才选、育、用、留机制，实现“因事择人，因人任用，事得其人，人尽其才”，让事业单位重新焕发生机与活力，成为使命清晰、运转高效、管理规范、健康发展的社会组织。

事业单位 组织人事改革实务

THE REFORM PRACTICE
OF INSTITUTION'S ORGANIZATION AND
PERSONNEL MANAGEMENT



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

汉哲管理论丛

事业单位 组织人事改革实务

THE REFORM PRACTICE
OF INSTITUTION'S ORGANIZATION AND
PERSONNEL MANAGEMENT

段磊 刘金笛◎编著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

事业单位组织人事改革实务 / 段磊, 刘金笛编著. —北京: 中国发展出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5177-0194-1

I. ①事… II. ①段… ②刘… III. ①行政事业单位—人事制度—体制改革—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 144990 号

书 名: 事业单位组织人事改革实务

著作责任者: 段磊, 刘金笛

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0194-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 23

字 数: 370 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

作为区别于政府部门、企业单位的另一组织形式，建国以来，事业单位为我国的经济发展与社会进步做出了巨大的贡献，其历史贡献光辉且不可磨灭。

然而，不可否认，随着国家经济社会发展与民主化、法制化进程的推进，现有体制下的事业单位也面临着诸多难以解决的问题，包括：自身的法律定位问题，民众公益服务需求的提高与事业单位实际提供能力的矛盾，实际运作中的功能不清、政事不分、事企不分问题，以及人员管理方面的引进、激励、退出机制不畅问题，等等。这些问题的存在，已经影响到了事业单位在公共服务方面的作用发挥，影响到了事业单位在我国社会经济秩序中的形象，也影响到了事业单位的健康发展。

然而，事业单位的改革涉及方方面面，可谓任重道远，正是基于这样的现实，党中央、国务院在事业单位改革方面的决策充分体现了超前谋划、科学设计、坚定不移、积极审慎的原则。

2011年3月，国务院公布《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》，明确提出了事业单位分类改革具体要求。

2013年11月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出要加快事业单位分类改革。

2014年4月，李克强总理签发第652号国务院令，颁布《事业单位人事管理条例》，该条例于7月1日起正式执行。

随着“使市场在资源配置中起决定性作用”的经济体制改革的不断深化，事业单位组织人事体制的变革也正在围绕“建立科学、高效的选人、育人、留人、用人机制”而展开，以期真正实现“因事择

目 录

第一章 事业单位发展及改革	1
第一节 事业单位概念界定	1
一、工具书对“事业单位”的定义	1
二、规范性文件对于“事业单位”的定义	2
三、学术研究领域对于“事业单位”的定义	3
第二节 事业单位分类与特征	4
一、事业单位分类	4
二、事业单位特征	5
第三节 事业单位发展及改革	6
一、事业单位的历史沿革及改革背景	6
二、事业单位改革的阶段及进程	7
三、事业单位改革的目标与工作重点	11
四、事业单位改革的难点	19
五、事业单位分类改革实践	20
第二章 国外公共服务组织发展及改革借鉴	24
第一节 国外公共服务组织的概念和发展	24
一、国外公共服务相关组织的概念界定	24

二、国外公共服务组织与事业单位的关系和区别	26
三、国外公共服务组织的发展及改革实践	29
第二节 国外公共服务组织分类	32
一、国际公共事业组织体系的分类	32
二、典型国家的公共事业组织分类	34
第三节 国外公共服务体制改革典型模式	36
一、国外公共服务管理体制发展概述	36
二、经合组织国家公共服务改革模式	37
三、苏联及东欧转轨国家的公共服务改革模式	38
四、发展中国家的改革模式	39
第四节 值得借鉴的经验及启示	40
一、非营利组织和混合型组织的发展借鉴	40
二、国外公共服务部门分类的经验借鉴	41
三、国外公共服务组织管理体制的借鉴和启示	43
第三章 事业单位组织管理改革技术与实践	46
第一节 组织管理概述	46
一、组织管理的定义	46
二、组织管理的特点	47
三、组织管理的基本原则	47
四、组织管理的具体工作内容	48
第二节 事业单位的组织管理现状	49
一、事业单位组织管理现状	49
二、事业单位组织管理的类型	51
三、事业单位组织管理的问题和弊端	60
第三节 事业单位组织管理改革技术与方法	62
一、管控模式及其基本类型	62

二、各类组织形式及其特点	65
三、事业单位组织设计的基本原则	71
四、事业单位组织设计程序	72
第四节 案例与实战	80
案例 1：X 广播电视集团组织机构改革	80
案例 2：某市生产安全监督局组织结构改革实践	96
第四章 事业单位岗位管理改革技术与实战	100
第一节 岗位管理概述	100
一、岗位管理的定义	100
二、岗位管理的特点	100
三、岗位管理的目的与意义	101
四、岗位管理的基本原则	102
五、岗位管理的具体工作内容	103
第二节 事业单位岗位管理现状	103
一、事业单位岗位管理现状	103
二、事业单位岗位类型	104
三、事业单位岗位管理的问题和弊端	105
第三节 事业单位岗位管理改革技术与方法	107
一、事业单位的岗位设计	107
二、事业单位的定编管理	110
三、事业单位的工作分析	115
四、事业单位《岗位说明书》编写	119
五、事业单位的岗位价值评估	126
第四节 案例与实战	131
案例 1：L 研究所职能机关岗位评价	131
案例 2：X 省食品药品监督系统岗位管理体系优化	142

案例 3：某省职工医院护理岗位管理制度	146
第五章 事业单位绩效管理改革技术与实战	155
第一节 绩效管理概述	155
一、绩效管理的定义	155
二、绩效管理的原则	156
三、绩效管理的常见模式	158
四、绩效管理体系的设计	161
五、绩效管理的目的和意义	166
第二节 事业单位绩效管理现状	167
一、事业单位绩效管理现状	167
二、事业单位绩效管理的问题与弊端	169
第三节 事业单位绩效管理改革技术与方法	171
一、目标管理法（MBO）	172
二、关键业绩指标法（KPI）	175
三、平衡计分卡（BSC）	179
第四节 案例与实战	184
案例 1：M 大学成人教育学院绩效考核体系设计	184
案例 2：N 医院绩效管理改革	191
案例 3：某市森林动物园绩效考核体系构建	198
第六章 事业单位薪酬管理改革技术与实战	201
第一节 薪酬管理概述	201
一、薪酬管理的定义	201
二、对于薪酬管理水平的评价标准	202
三、薪酬管理的原则	204
四、薪酬体系设计的核心内容	206

五、薪酬管理的意义与目标	212
第二节 事业单位薪酬管理现状	215
一、事业单位工资制度沿革	215
二、事业单位薪酬管理现状	219
三、事业单位薪酬管理的问题及弊端	224
第三节 事业单位薪酬管理改革技术与方法	226
一、事业单位薪酬改革的准备与发动	227
二、薪酬调查	228
三、薪酬原则与策略设计	228
四、薪酬结构设计	231
五、套级套档方案设计	232
六、方案的实施、修正与调整	233
第四节 案例与实战	234
案例 1: GX 建筑设计研究院薪酬管理改革	234
案例 2: X 市质监系统薪酬体系改革	239
案例 3: B 大学全面薪酬体系建立与改革	243
第七章 事业单位基础人事管理改革技术与实战	248
第一节 基础人事管理概述	248
一、基础人事管理的定义	248
二、基础人事管理的特点	248
三、基础人事管理的内容	250
四、基础人事管理的目的与意义	251
第二节 事业单位基础人事管理现状	252
一、事业单位人事管理现状及改革进程	252
二、事业单位人事管理的基本原则	255
三、事业单位人事用工方式的改变	256

四、事业单位基础人事管理存在的问题和弊端	257
第三节 事业单位基础人事管理改革技术与方法	259
一、招聘与测评的组织	259
二、入职准备与手续办理	261
三、考勤管理	262
四、离职手续	263
五、人事档案管理	265
第四节 案例与实战	267
案例 1：某医院合同制聘用职工的管理实践	267
案例 2：S 市事业单位推行聘用制改革的实践分析	271
 第八章 事业单位人才开发改革技术与实战	 280
第一节 人才开发概述	280
一、人才开发的定义	280
二、人才开发的特点	281
三、人才开发的原则	282
四、人才开发的内容	283
五、人才开发的目的与意义	286
第二节 事业单位人才开发现状	287
一、事业单位人才开发现状	287
二、事业单位人才开发方面的问题与弊端	292
第三节 事业单位人才开发改革技术与方法	293
一、人才开发的基础：胜任力模型	293
二、人才测评方法	298
三、人才培养与发展体系设计程序	301
第四节 案例与实战	304
案例 1：B 市区属机关事业单位人事干部胜任特征研究 ...	304

案例 2: SW 市市直系统局级领导干部素质模型构建	312
案例 3: CQ 市某区事业单位专业技术人才开发规划	316

第九章 事业单位人事管理信息化改革技术与实战..... 320

第一节 人事管理信息化概述	320
一、人事管理信息化的定义	321
二、人事管理信息化的特点	321
三、人事管理信息化的原则	322
四、人事管理信息化体系建设的内容	323
五、人事管理信息化的目的与意义	324
第二节 事业单位人事管理信息化现状	327
一、事业单位人事管理信息化存在的问题	327
二、人事管理信息化发展过程中面临的挑战	328
第三节 事业单位人事管理信息化改革技术与方法	329
一、人事管理信息化模块概述	329
二、人事管理信息化导入实施四步法	332
第四节 案例与实战	337
案例 1: 云南省 X 规划设计研究院人力资源管理 信息化改革	337
案例 2: F 研究所人力资源管理信息化系统实施纪实	341
案例 3: SH 航道局人力资源管理信息系统应用实践	345

附件 中华人民共和国国务院令 第 652 号

《事业单位人事管理条例》	348
--------------------	-----

事业单位发展及改革

作为一种社会组织形式，事业单位广泛分布于我国科学研究、文化教育、医疗卫生、体育、新闻出版、广播影视、社会福利、环境保护、城市公用事业等各个领域，它的不断发展和演变对社会经济发展和科学技术进步起到了决定性的作用。在新的形势、新的要求之下，事业单位将承载更多的历史使命和责任，它的发展与改革已经成为我们国家和社会面临的重大课题。

第一节 事业单位概念界定

为了更好地研究、理解事业单位的发展及改革，首先要从事业单位的基本概念谈起。因考察角度和理解方式的不同，在不同历史时期，对事业单位概念的认识存在着较大差异；对于事业单位的内涵界定，也分别从组织目的、组织职能、组织属性、经费来源、产出成果形式等多个角度出发，呈现出了不同的结论。本书着重从工具书、规范性文件、学术研究三个角度去归纳、总结事业单位的基本内涵。

一、工具书对“事业单位”的定义

《辞海》中对事业单位的定义是：“受国家机关领导、所需经费由国库开支、不实行经济核算的部门或单位，如学校、医院、科研机构等。”

《中国大百科全书》中对事业单位的定义为：“以增进社会福利、满足社会文化、教育、科学、卫生等方面需要，提供各种社会服务为直接目的，其工

作成果与价值不直接表现或主要不表现为可以估量的物质形态或货币形态的组织形式。”

二、规范性文件对于“事业单位”的定义

1955 年第一届全国人大第二次会议《关于 1954 年国家预算和 1955 年国家预算的报告》是我国官方文件中第一次使用“事业单位”这个概念。

1963 年的《国务院关于编制管理的暂行办法（草案）》是这样定义事业单位的：“为国家创造或者改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，其经费由国家事业费开支的单位。”

1965 年的《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见》则表述为：“凡是直接从事为工农业生产和人民生活等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制单位的编制，列为国家事业单位编制。”

1984 年全国编制工作会议印发的《关于国务院各部门直属事业单位编制管理的试行办法（讨论稿）》这样表述：“凡是为国家创造或者改善生产条件，从事为国民经济、人民文化生活、增进社会福利等服务活动，不是以为国家积累资金为直接目的的单位，可定为事业单位，使用事业编制。”

1986 年，《民法通则》第 50 条第 2 款规定：“具备法人条件的事业单位、社会团体，依法不需要办理法人登记的，从成立之日起，具有法人资格；依法需要办理法人登记的，经核准登记，取得法人资格。”事业单位法人作为中国特色的一个法人类型，正式出现在国家的民事立法中，但《民法通则》没有对事业单位这类社会组织的内涵予以明确限定。

1999 年，《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定：“公益性非营利的事业单位是指依法成立的，从事公益事业的不以营利为目的的教育机构、科学研究机构、医疗卫生机构、社会公共文化机构、社会公共体育机构和社会福利机构等。”初步规范了事业单位概念的基本内涵，明确了事业单位法人作为市场主体的资格、性质和地位，标志着事业单位这一组织形式在市场经济条件下正逐步走向规范化和法制化。

2004 年修订的《事业单位登记管理暂行条例》的表述值得重视：“本条例

所称事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”这个概念限定了事业单位的出资人只能是国家。

三、学术研究领域对于“事业单位”的定义

民法学者着重从法人分类角度解释事业单位法人。佟柔教授认为，事业法人是依靠国家预算拨款从事经济活动以外的业务活动的各类组织，如以实现社会主义国家文教、卫生、学术等职能为目的的国家机关和社会团体。江平教授认为，事业单位法人是指从事非营利性的、社会各项公益事业的法人，如学校、医院等。事业单位法人虽然有时也取得一定利益，如文化演出等，但获取利益并不是事业单位法人本身的目的和宗旨。彭万林认为，事业单位法人是从事非营利性的各项社会公益事业的各类法人，包括从事文化、教育、卫生、体育、新闻出版等公益事业的单位。这类法人不以营利为目的，一般不参与生产和经营活动，虽然有时也能取得一定收益，但属于辅助性质。

公共管理学者则侧重从组织属性角度解释事业单位。黄恒学认为所谓“事业单位”，是指受国家行政机关领导，没有生产收入，所需经费由国库支出，不实行经济核算，提供非物质生产和劳务服务的社会组织。娄成武等主编的《公共事业管理学》把事业单位定义为“以特定的公共利益为目标、提供公共服务的非营利性的组织，包括事业单位、社会团体（不包括民主党派等政治组织）、民主非企业单位”。

由著名社会学者成思危先生主编的《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》中，把事业单位定义为：为了社会公益目的，由各级政府、企业法人、社团法人或公民个人出资以及上述法人和自然人的某种合资形式依法举办的，依法自主运作，独立承担民事责任，从事教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非营利性社会服务活动的独立法人。

尽管以上三类定义有所不同，但其共同点也非常明显，即都认可事业单位的存在使命是为社会提供非营利性的公共服务。

第二节 事业单位分类与特征

一、事业单位分类

大多数事业单位建立的目的是提供公共服务，而事业单位提供的服务类型十分繁杂，其客户包括社会公众、个人、农户、企业以及各类党政机关。在这一庞大的体系中，其隶属关系、所有制关系、服务对象、资金来源等都不尽相同，为了便于分类管理，通常采用各种分类标准，把事业单位分为若干类别。

按照工作内容、服务对象的不同，可以划分为教育事业、科研事业、文化文艺事业、新闻出版事业、广播电视事业、卫生事业、社会福利事业等。按照隶属关系的不同，可以分为国务院所属事业单位、中央部委和省（市）政府所属事业单位、地区（市）政府所属事业单位、县（市、区）政府和乡政府所属事业单位等。按照所有制形式的不同，可以分为全民所有制事业单位、集体所有制事业单位和股份制事业单位等。按照资金来源的不同，可以划分为“全额拨款”、“参公（即参照公务员）”、“财政补贴”、“自收自支”等类型。按照事业单位的社会功能，也可划分为行政支持类事业单位、社会公益类事业单位（纯公益类事业单位、准公益类事业单位）、经营类事业单位。

根据《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》，按照社会功能，将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。

①承担行政职能的事业单位，即承担行政决策、行政执行、行政监督等职能的事业单位。认定行政职能的主要依据是国家有关法律法规和中央有关政策规定。这类单位逐步将行政职能划归行政机构，或转为行政机构。今后，不再批准设立承担行政职能的事业单位。

②从事生产经营活动的事业单位，即所提供的产品或服务可以由市场配置资源、不承担公益服务职责的事业单位。这类单位要逐步转为企业或撤销。今

后，不再批准设立从事生产经营活动的事业单位。

③从事公益服务，即面向社会提供公益服务和为机关行使职能提供支持保障的事业单位。改革后，只有这类单位继续保留在事业单位序列。根据职责任务、服务对象和资源配置方式等情况，将从事公益服务的事业单位又细分为公益一类和公益二类。

公益一类事业单位，即承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的事业单位。这类单位不得从事经营活动，其宗旨、业务范围和服务规范由国家确定。

公益二类事业单位，即承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的事业单位。这类单位按照国家确定的公益目标和相关标准开展活动，在确保公益目标的前提下，可依据相关法律法规提供与主业相关的服务，收益的使用按国家有关规定执行。

二、事业单位特征

首先，服务性是事业单位最基本、最鲜明的特征。事业单位主要分布在教、科、文、卫等领域，是保障国家政治、经济、文化生活正常开展的社会服务支持系统。

其次，公益性是由事业单位的社会功能和市场经济体制的要求决定的。在社会主义市场经济条件下，在一些领域，某些产品或服务，如教育、卫生、基础研究、市政管理等，不能或无法由市场来提供，但为了保证社会生活的正常进行，就要由政府组织、管理或者委托社会公共服务机构从事上述社会公共产品的生产，以满足社会发展和公众的需求。

第三，绝大多数事业单位是以脑力劳动为主体的知识密集性组织，专业人才是事业单位的主要人员构成，利用科技文化知识为社会各方面提供服务是事业单位的主要手段。虽然事业单位主要不从事物质产品的生产，但由于其在科技文化领域的地位，对社会进步起着重要的推动作用，是社会生产力的重要组成部分，在国家科技创新体系中，居于核心地位。

第三节 事业单位发展及改革

一、事业单位的历史沿革及改革背景

事业单位作为我国特殊的社会组织，它的产生与发展有着特定的历史背景。新中国成立以后，在当时的计划经济体制下，国家为了适应社会主义建设和满足人民群众精神文化生活的需要，设立了大量的从事教育、科技、文化、卫生等公共服务的社会组织。时至今日，事业单位仍是我国各类人才的重要集聚地，是社会主义物质文明和精神文明建设的重要力量，是实施科教兴国战略、推进社会主义现代化建设的重要领地。

截至2010年底，全国行政事业单位总资产为119741亿元，按照每年10%左右的速度增长，目前这一资产规模已经超过12万亿，在编人员近3000万，事业机构大体有25种行业类别，包括：教育、科研、勘察设计、勘探、文化、卫生、体育、新闻出版、农林牧水、交通、气象、地震、海洋、环保、测绘、信息咨询、标准计量、知识产权、进出口商检、物资仓储、城市公用、社会福利、经济监督、机关后勤，等等。

据统计，事业单位拥有我国60%的人才，三分之一的国有资产，其经费支出占政府支出的30%以上，而对GDP的贡献只有5%~10%。从整体上看，事业单位为我国的经济社会发展作出了重要的贡献，尤其是在推动社会发展、扩大公益服务方面，起着十分重要的作用。但是，也有一些事业单位，占用国家资源，享受财政支持，却没能充分、有效地提供服务，履行职责，而是利用事业单位非政非企又亦政亦企的模糊定位，最大限度地运用、享受着政府部门、企业两方面的有利条件，最大限度地游离于政府的行政约束和企业的市场压力之外，其结果必然是扰乱了经济运行规则，破坏了社会资源的合理配置。许多事业单位甚至成为腐败现象滋生的土壤和国有资产流失的渠道。

《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确指出：事业单位是经济社会发展中提供公益服务的主要载体，是我国社会主义现代化