

SHIYE DANWEI RENSHI GUANLI TIAOLI
LIJIE YU SHIYONG

《事业单位人事管理条例》 理解与适用

汪 敏/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

014061218

D922.115
51

SHIYE DANWEI RENSHI GUANLI TIAOLI
LIJIE YU SHIYONG

《事业单位人事管理条例》 理解与适用

汪 敏/著



D922.115
51



北航

C1748289



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《事业单位人事管理条例》理解与适用 / 汪敏著.
—北京:法律出版社,2014.8
ISBN 978-7-5118-6684-4

I. ①事… II. ①汪… III. ①行政事业单位—人事管理—条例—法律解释—中国②行政事业单位—人事管理—条例—法律适用—中国 IV. ①D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 178471 号

©法律出版社·中国

责任编辑/陶玉霞

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/10.125 字数/210 千

版本/2014 年 9 月第 1 版

印次/2014 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-6684-4

定价:29.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

我国现有事业单位 111 万个,事业编制 3153 万人。1993 年党的十三届四中全会以后,我国传统的干部人事制度逐渐分解为国家公务员制度和事业单位人事制度。自 1995 年开始,国家先后出台了《事业单位聘用制暂行办法》(1995 年)、《事业单位聘用制条例》(2000 年)、《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》(2000 年)、《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》(2002 年)、《事业单位公开招聘人员暂行规定》(2005 年)、《事业单位岗位设置管理试行办法》(2006 年)、《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》(2008 年)、《关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见》(2011 年)等一系列文件,涉及事业单位聘用制度、招聘制度、岗位设置管理、社会保障等诸多问题,2014 年 4 月 25 日国务院令 第 65 号公布的《事业单位人事管理条例》可视为我国事业单位人事制度改革的一个里程碑。自此,以岗位设置管理、公开招聘制度、聘用合同制度、考核培训制度、奖励处分制度、工资社保制度和争议处理制度为核心内容的事业单位人事管理制度体系基本形成。

本书以《事业单位人事管理条例》为主线,针对重点条文的解读主要分为两部分:

1. 条文解读:对事业单位人事管理实践中常遇的法律问题进行专业解读,以便于读者更好地理解并适用《条例》;

2. 焦点剖析:事业单位人事制度改革仍未完成,《条例》中涉及的很多问题尚无定论,比如第35条“事业单位及其工作人员参加社会保险”的规定关系到制度中人的缴费办法及其享受社会保险待遇的条件、人事聘用关系的法律性质关系到事业单位工作人员是否适用劳动法、人事争议的外延界定关系到哪些争议适用劳动争议处理相关法律,哪些争议适用行政法律。焦点问题的剖析便于读者完整了解事业单位人事制度改革的背景及进度,亦可为立法的完善提供参考。

本书既是对《事业单位人事管理条例》的条文解读,也是对我国事业单位人事制度改革相关法律问题的学术探讨。本书可能的创新之处在于:在立法的基础上,从人力资源管理和法律适用两个角度,系统介绍事业单位人事管理的实务操作,同时对相关焦点问题进行剖析,兼具理论研究与实际应用意义。

本书在编写过程中难免有疏漏和不妥之处,敬请批评指正。

汪 敏

2014年8月

序

2014年4月25日,国务院颁布《事业单位人事管理条例》(以下简称《条例》),并于同年7月1日起正式施行。这部影响着全国110多万个事业单位、3000多万事业编制工作人员的法规,以“实现人员能进能出、岗位能上能下、待遇能高能低”为目标,建立了包括合同聘用、公平竞争、激励约束、权益保障的用人机制,为事业单位人事关系的调整和规范奠定了统一的法制基础。

众所周知,事业单位是我国社会结构的重要组成部分,它的主要功能与国外非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)相似,即为整个社会提供着教育、科技、文化、卫生、福利等公益服务,但又不似国外类似组织实行自治,而是要接受政府部门或其他权力机关的管理,有的甚至直接扮演着政府的一些角色。因此,事业单位是典型的有中国特色的组织或机构。作为传统计划经济体制的产物,事业单位在推动我国社会事业发展和提供公益服务方面一直发挥着极为重要的作用,成为各类专业人才的聚集地和实施科教兴国战略的重要阵地。但长期以来,行政化的管理体制和财政供给化的经费来源,导致了事业单位功能定位不准、政事不分、事企不分、用人机制僵化且低效。改革开放以来,事业单位也进入了全新发展时期,在用人方面不得不突破传统机制的束缚,同一单位往往存在着多种用人机制,

它虽然为打破僵化的传统机制作了有益的探索,却使事业单位的用人方式陷入了混乱无序的状况,体制内与体制外的区别以及与之相关的各种福利保障权益等的差异,导致同工不同酬、同制不同权现象日益突出,由此导致的社会矛盾也日益尖锐,这一背景揭示了事业单位人事制度改革的滞后性。

从2000年中共中央办公厅下发《深化干部人事制度改革纲要》开始起算,事业单位人事制度改革已历经14年。其间,关于人事聘用、工资分配、社会保险等方面的改革进行过不少试点,积累了一些经验,也暴露了很多问题。到2011年,中共中央、国务院出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,在清理规范现有事业单位类别的基础上,按照社会功能将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。对承担行政职能的,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事生产经营活动的,逐步将其转为企业;对从事公益服务的,继续将其保留在事业单位序列,强化其公益属性。并且不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。继而,国务院办公厅又印发了《关于事业单位分类的意见》、《关于承担行政职能事业单位改革的意见》、《关于创新事业单位机构编制管理的意见》、《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》、《关于分类推进事业单位改革中财政有关政策的意见》、《关于分类推进事业单位改革中从事生产经营活动事业单位转制为企业的若干规定》、《关于分类推进事业单位改革中加强国有资产管理的意见》、《关于深化事业单位工作人员收入分配制度改革的意见》、《事业单位职业年金试行办法》共9个分类推进事业单位改革的配套文件。事业单位分类改革的推进为事业单位人事制度改革、收入分配

制度改革以及社会保险制度改革明确了方向,并创造了相应的条件。但毋庸讳言,由于人事制度改革的滞后,真正符合各类事业单位特点的人事管理制度迄今还未完全建立起来,有效的竞争激励机制和自我约束机制还很不健全,能上能下、能进能出的用人机制并未形成,相关改革也一直处于长期试点状态而无法走向成熟、定型。因此,《条例》的颁布与实施,不仅是适应事业单位人事管理制度改革与发展需要的产物,而且构成了全面深化事业单位改革的重要组成部分。

以事业单位养老金制度改革为例。改革旧的退休金制度、建立机关事业单位社会养老保险制度,是促进社会公平正义和完善我国新型养老保险制度体系的必由之路。但这项改革进展异常缓慢,一些地区自2008年开始进行事业单位养老保险改革试点,迄今均未见有实质性进展,其根本原因不仅在于涉及3000多万人的切身利益,而且也在于缺乏统一规范的事业单位人事制度及相应的收入分配制度。近年来社会上热议“并轨”,反映了公众特别是企业职工及企业退休人员对机关事业单位继续延用退休金制度的不满,中央顺应潮流建立机关事业单位社会养老保险制度势属必然,并已经有了初步方案。然而,这一改革的目标不是要削减事业单位养老金的水平,而是要让不同群体之间的养老金权益走向平等,包括实现筹资义务公平与待遇差距缩小,以此促进养老金制度的公平;改革的方式也不是简单地把两种制度合并成一种制度,而是要优化事业单位养老金结构,建立责任分担机制。而要完成这样一项艰巨的任务,必须先完成事业单位分类改革,并确立统一规范的事业单位人事制度。《条例》的颁布与实施,意味着我国事业单位人事制度开始步入法治轨道,它构成了推进事业单位养老保险改革

的有利条件。然而,这部法规在许多方面又还只是框架性的,这一方面是要为事业单位深化改革留出空间,另一方面也还需要相关改革的协同配套。因此,正确理解《条例》中的规定,理性把握事业单位与人事管理相关的改革取向,显然是贯彻落实《条例》的前提条件。

由汪敏博士撰著的《〈事业单位人事管理条例〉理解与适用》一书,以《事业单位人事管理条例》为主线,从法律适用和人力资源管理两个维度,对该法规中的重点条文和事业单位人事管理实践中常见的法律问题进行了专业解析,同时还对《条例》中只有原则框架却无具体规范的一些焦点问题进行了研究性的剖析,这使本书具有很高的实践应用价值,同时也兼具有前瞻意义的学术价值,对于读者准确理解并适用《条例》、理性判断事业单位改革中涉及个人的切身利益的政策走向无疑大有裨益。

在国内专门研究事业单位人事制度的图书异常稀缺的背景下,该书的出版,无疑是作者做出的一个有益贡献。有鉴于此,我写下上述文字,表达对该书出版的祝贺!

是以以为序。

郑功成

2014年8月

目 录

事业单位人事管理条例

第一章 总则	(1)
第一条 【立法宗旨及适用范围】	(1)
第二条 【人事管理基本原则】	(16)
第三条 【事业单位人事管理管辖原则】	(20)
第四条 【建立人事管理制度遵循民主原则】	(21)
第二章 岗位设置	(24)
第五条 【国家建立岗位管理制度】	(24)
第六条 【岗位设置要求】	(24)
第七条 【岗位设置方案备案制度】	(24)
第三章 公开招聘和竞聘上岗	(39)
第八条 【公开招聘】	(39)
第九条 【公开招聘程序】	(43)
第十条 【内部竞聘程序】	(47)
第十一条 【人才交流】	(50)
第四章 聘用合同	(55)
第十二条 【聘用合同的期限】	(55)
第十三条 【初次就业人员的试用期】	(55)

第十四条 【订立聘用至退休合同的条件】	(55)
第十五条 【事业单位可以即时解除聘用合同的情形】	(67)
第十六条 【事业单位可以预告解除聘用合同的情形】	(67)
第十七条 【工作人员可以预告解除聘用合同的情形】	(67)
第十八条 【应当解除聘用合同的情形】	(67)
第十九条 【人事关系的终止】	(67)
第五章 考核和培训	(85)
第二十条 【考核内容】	(85)
第二十一条 【考核类型及档次】	(85)
第二十二条 【考核结果的使用】	(85)
第二十三条 【培训计划及类型】	(89)
第二十四条 【培训经费】	(89)
第六章 奖励和处分	(93)
第二十五条 【奖励条件】	(93)
第二十六条 【奖励原则】	(93)
第二十七条 【奖励种类】	(93)
第二十八条 【应当给予处分的行为】	(95)
第二十九条 【处分的种类】	(95)
第三十条 【给予处分应遵循的原则】	(95)
第三十一条 【解除处分】	(95)
第七章 工资福利和社会保险	(108)
第三十二条 【事业单位工资制度】	(108)
第三十三条 【工资增长机制】	(115)

第三十四条 【福利及工时】	(120)
第三十五条 【社会保险】	(129)
第三十六条 【退休】	(148)
第八章 人事争议处理	(150)
第三十七条 【人事争议处理】	(150)
第三十八条 【复核与申诉】	(158)
第三十九条 【回避制度】	(162)
第四十条 【对人事管理违法违纪行为的监督】	(163)
第九章 法律责任	(165)
第四十一条 【事业单位违法行为的法律责任】	(165)
第四十二条 【人事处理违法行为的法律责任】	(166)
第四十三条 【事业单位人事管理的刑事责任】	(166)
第十章 附则	(170)
第四十四条 【施行日期】	(170)

附录:相关法律法规

中华人民共和国社会保险法(2010.10.28)	(171)
中华人民共和国劳动争议调解仲裁法(2007.12.29)	(193)
中共中央组织部、人事部关于加快推进事业单位人 事制度改革的意见(2000.7.21)	(205)
中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的 指导意见(2011.3.23)	(212)
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(2002.7.6)	(222)

事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释	
(2003.12.10)	(231)
事业单位公开招聘人员暂行规定(2005.11.16)	(236)
事业单位岗位设置管理试行办法(2006.7.4)	(241)
《事业单位岗位设置管理试行办法》实施意见	
(2006.8.31)	(247)
事业单位工作人员考核暂行规定(1995.12.14)	(257)
事业单位工作人员处分暂行规定(2012.8.22)	(263)
全民所有制事业单位辞退专业技术人员和管理人员	
暂行规定(2010.11.12)	(277)
劳动人事争议仲裁办案规则(2009.1.1)	(281)
人事争议处理规定(2011.8.15 修订)	(292)
事业单位工作人员申诉规定(2014.6.27)	(301)
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(2003.6.17)	(310)
最高人民法院关于人事争议申请仲裁的时效期间	
如何计算的批复(2013.9.12)	(311)
后记	(312)

事业单位人事管理条例

(2014 年 4 月 25 日国务院令 第 65 号公布)

自 2014 年 7 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨及适用范围】^①为了规范事业单位的人事管理,保障事业单位工作人员的合法权益,建设高素质的事业单位工作人员队伍,促进公共服务发展,制定本条例。

▶▶▶▶▶ 条文解读:

一、事业单位的界定

1. 事业单位概念的历史沿革

“事业单位”这个概念最早出现在 1950 年 8 月 23 日《人民日报》一篇题为《在整风运动中加强与健全人民监察工作》的社

^① 条文主旨为编者所加,下同。

论中：“在我们国家机关和企事业单位中，程度不同地存在着官僚主义、命令主义倾向……”1952年6月27日中央人民政府政务院《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》则是第一次提及“事业单位”的中央文件。1955年7月召开的第一届全国人大第二次会议上，时任国务院副总理李先念所作《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中也出现了“事业单位”的概念，之后“事业单位”在历年国家决算和预算报告中都有出现。1963年《国务院关于编制管理的暂行办法》从经费来源和编制管理的角度将国家编制分为行政、事业、企业三类。该文件中对事业单位的界定是：国家创造或改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生需要，其经费由国家事业费开支的单位。1965年《国家机关、事业、组织编制的意见（草稿）》中规定：凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务的活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制单位的编制和单位，列为国家事业单位编制。^①1984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）》中规定：凡是为国家制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。^②

2. 事业单位的法律界定

1998年10月25日国务院颁布的《事业单位登记管理暂行

① 范恒山主编：《中国事业单位改革探索》，人民出版社2010年版，第3~4页。

② 刘震：“事业单位质疑”，载《中国行政管理》1995年第5期。

条例》(1998年颁布,2004年修订)第2条首次赋予了事业单位法律内涵: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。2005年国家事业单位登记管理局颁布的《事业单位登记管理暂行条例实施细则》第4条进一步明确: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、科研、文化、卫生、体育、新闻出版、广播电视、社会福利、救助减灾、统计调查、技术推广与实验、公用设施管理、物资仓储、监测、勘探与勘察、测绘、检验检测与鉴定、法律服务、资源管理事务、质量技术监督事务、经济监督事务、知识产权事务、公证与认证、信息与咨询、人才交流、就业服务、机关后勤服务等活动的社会服务组织。

3. 与相关概念的比较

(1) 与企业的区别

事业单位与企业的主要区别:第一,社会职能不同,事业单位主要提供具有非竞争性、非排他性的社会公共产品或公共服务,而企业主要提供具有竞争性、排他性的私人产品。第二,组织目标不同,事业单位以社会公益为目标,而企业以追求利润为目标。第三,经费来源不同,事业单位的资金主要来自国家公共财政,而企业资金来自企业自身。第四,人力资源管理受政府干预程度不同,事业单位的人事管理受政府干预较多,比如岗位设置受国家编制管理的限制、工作人员的违法违纪行为按照国家规定给予处分等,相对而言,企业在人力资源管理方面拥有较大自主权。

(2) 与国家机关^①的区别

事业单位与国家机关在财政支持、编制调控等方面具有共性,但二者亦有区别:国家机关中有权力机构、行政管理机构和司法机构,而事业单位是服务机构;行政机关工作人员的职务行为主要体现为公共管理权利,而事业单位工作人员的职务行为主要体现为公共服务义务。^②

(3) 与民办非企业单位的区别

根据国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》,民办非企业单位是指企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。事业单位与民办非企业单位的区别在于:前者的资产属于国有资产,后者的资产属于非国有资产。

4. 事业单位的类型

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》(中发[2011]5号)和《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发[2011]37号),现有事业单位依据社会功能被分为承担行政职能、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

① 很多学者的研究中都将事业单位与“政府机关”或“行政机关”进行比较。但在《劳动法》以及《劳动合同法》关于适用范围的表述中,事业单位是与国家机关和社会团体并列的。国家机关包括国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关、国家政协机关、国家军事机关等,鉴于目前《公务员法》的适用范围已由行政机关工作人员扩及其他国家机关,故本书直接将“国家机关”作为比较对象。

② 刘霞:《制度活力的重构——事业单位人事管理新解》,中国人事出版社2010年版,第26页。