



中国劳动关系学院
青年学者文库

王俊杰 著

STAFF

事业单位职员制度研究

身份、岗位与职业化

A STUDY ON STAFF SYSTEM OF
PUBLIC INSTITUTIONS

Status, Position and Professionalization

INSTITUTIONS

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国劳动关系学院
青年学者文库

事业单位职员制度研究

身份、岗位与职业化

A STUDY ON STAFF SYSTEM OF
PUBLIC INSTITUTIONS
Status, Position and Professionalization

王俊杰 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

事业单位职员制度研究：身份、岗位与职业化 / 王俊杰著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.10
(中国劳动关系学院青年学者文库)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 2213 - 9

I. ①事… II. ①王… III. ①行政事业单位 - 人事制度 - 研究 - 中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 029288 号

· 中国劳动关系学院青年学者文库 ·
事业单位职员制度研究
——身份、岗位与职业化

著 者 / 王俊杰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 王晓卿

责任编辑 / 王晓卿 王春梅

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：14.25 字数：239 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2213 - 9

定 价 / 69.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

前 言

20 世纪 50 年代事业单位作为一个具有中国特色的组织概念被提出，60 多年的发展历程展现了一部绚丽的改革史。从财政、管理体制、功能分类等宏观制度改革到职称、工资福利、编制等内部管理制度调整，改革成效逐渐显现。自引入“岗位”概念以来，事业单位改革的逻辑起点从以“人”为中心逐步转向以“事”为中心，由此事业单位步入向管理要效率的新阶段。事业单位职员制度是在岗位设置框架之下，面向聘任到管理岗位上的工作人员，围绕职级、薪酬、考核、培训等核心模块以求提升管理效率和促进管理人员职业发展的制度。本书立足于事业单位提供公共服务的组织使命，从组织特征、组织变革以及制度改革的视角探索事业单位管理人员身份、岗位、职业化等问题，以实现管理人员职业发展和事业单位使命达成的双赢局面。研究关注的是事业单位普通管理岗位的工作任务、性质与工作人员，对于一般管理的分析回归到泰勒的科学管理原则，对于普通管理人员的成长回归到职业发展理论。管理工作专业化和管理人员职业发展，共同构成了事业单位管理人员职业化的内涵。研究的核心共分为六大部分。

第一部分是通过对事业单位的政策变迁进行梳理，探讨事业单位的变化及其主要特征，并在此过程中厘清事业单位管理人员的身份变化，在事业单位特征和岗位设置办法中归纳管理岗位工作的特点，形成对事业单位管理人员职业化背景和条件的分析。

第二部分是对事业单位管理人员工作现状的调查分析。通过对不同岗位、不同类型单位、不同工作年限人群在工作价值选择、满意度、敬业度、职业倦怠方面的差异性分析发现：管理人员职业发展具有一定的阶段

性特征；管理与技术“兼职”现象严重影响到岗位管理秩序，并让工作人员产生消极情绪；管理人员对事业单位的定位存在一定偏差；管理人员晋升需求强烈；事业单位对提升管理水平和职业化管理队伍建设的需求十分迫切等。数据资料初步反映了事业单位管理人员的工作现状，探索了管理人员职业化构建中应关注的环节。

第三部分是对事业单位管理人员的制度分析。通过回顾职员制度改革历程，梳理文献和访谈资料发现，职员制度改革的核心在于以职级设计为核心的职员纵向发展、以职员岗位转换为核心的横向发展、以职员激励为核心的单位内部管理、以编制数量为核心的编制约束等。在如何以职员制度改革为契机推进管理人员职业化方面，提出建立职业化的管理人员队伍需处理好职级设计与薪酬匹配、岗位管理与编制管理、职员纵向发展与横向发展、事业单位分类与岗位分类、考核与激励等关系，以实现将职员制度改革推向新的阶段——管理人员职业化。

第四部分是对国外类似事业单位的组织及其相关人事管理制度的分析。由于事业单位具有特殊性，无法在国际比较中找到匹配的对象，因此选择从隶属关系出发借鉴独立性机构，从社会功能出发借鉴非营利机构，从行业出发借鉴科学、教育和卫生机构。最后总结出以职员制度建设为契机推进职业化的有益经验。

第五部分是对事业单位职员制度深化改革所做的一个推论。通过对职员制度的政策环境、政策价值和政策演进的过程的分析发现，事业单位职员制度所解决的问题并非“真”问题。事业单位内部的改革十分“微小”，大部分调整围绕外部适应性问题，而解决组织使命达成和组织人员发展有效结合的内部适应性问题才是关键所在，但所有的制度改革都针对外部而忽视了内部。这三种可能是：其一，像职业经理人一样，通过市场价值来确定自身定位；其二，回归公务员身份，通过国家政策调整建立一种类似公务员的职业通道；其三，继续转型，等待事业单位“非营利能力”的提高。所有深化改革的核心都将围绕管理人员的身份和岗位，进一步深化改革的目标在于职业化。

第六部分是对事业单位管理人员职业化的简要设计。通过对比职业化概念以及分析职员制度改革存在的问题和框架，提出事业单位管理人员职业化模式的建构需落脚在使命定位、职级设置、专业能力和职业道德规范四个方面。最后在现有职员制度框架之下，尝试对管理人员职业化的四个

方面进行初步建构。事业单位管理人员职业化的障碍更多体现在制度层面，以职员制度改革为契机，推进管理人员职业化是提升事业单位管理水平，提高事业单位公共服务水平的重要途径。在事业单位管理人员职业化进程中，编制管控、市场力量、社会行业特性都会影响到管理人员职业化的最终方向和特点，每个角度都值得进一步分析和探讨。

目 录

CONTENTS

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 研究的主要内容	3
第三节 研究方法与技术路线	5
第四节 创新点	7
第二章 研究综述与理论基础	8
第一节 相关概念的梳理与界定	8
第二节 职员制度与职业化研究综述	15
第三节 事业单位管理人员职业化的理论阐释	24
第四节 小结	31
第三章 事业单位变革与管理人员身份变迁	33
第一节 事业单位的内涵溯源与组织特征	33
第二节 事业单位管理工作的价值和特点	44
第三节 事业单位管理人员的身份变迁及面临的挑战	55
第四节 小结	62
第四章 事业单位管理岗位分析与比较	66
第一节 事业单位岗位概况	66
第二节 调研设计	73

第三节 管理人员的工作价值选择与感知	77
第四节 结果与讨论	96
第五节 小结	102
第五章 事业单位职员制度改革	105
第一节 职员制度改革的基本脉络	105
第二节 职员制度改革的价值	109
第三节 职员制度改革的关键点	112
第四节 推进职员制度改革升级的核心	118
第五节 小结	127
第六章 比较与借鉴：国外类似组织中的管理人员	130
第一节 国外可比对象的选择标准与范围	130
第二节 不同比较视角下的管理岗位与人员	137
第三节 国际经验及其对事业单位管理人员职业发展的启示	146
第四节 小结	153
第七章 事业单位职员制度深化改革的方向选择	155
第一节 政策问题反溯与前瞻	155
第二节 职员制度深化改革的环境与新价值	159
第三节 职员制度三种可能的深化路径	162
第四节 深化职员制度的一种必然选择	167
第五节 小结	168
第八章 事业单位管理人员职业化的路径建构	171
第一节 职业化建构的逻辑	171
第二节 事业单位管理人员职业化简要模型	176

第三节 走向职业化的事业单位管理人员	180
第四节 小结	194
第九章 总结与展望	196
参考文献	199
附 录	210

图目录

图 1-1	事业单位改革制度框架下的管理人员	4
图 1-2	研究技术路线	6
图 2-1	职员制度与管理人员职业化内涵的比较	15
图 2-2	职业发展理论分析框架	28
图 4-1	工作中的主要问题分布	77
图 4-2	晋升关键因素分布	79
图 4-3	工作价值选择情况分布	80
图 4-4	亟须改进问题分布	81
图 4-5	不同工作年限满意度均值分布	86
图 4-6	不同类型单位满意度分布	87
图 4-7	不同工作年限敬业度分布	88
图 4-8	不同年龄段职业倦怠分值分布	93
图 4-9	不同年龄段工作态度分值分布	94
图 4-10	不同类型事业单位职业倦怠感	96
图 7-1	政策工具选择的影响因素	159
图 8-1	职业化简析	172
图 8-2	职业化的基本要素	177
图 8-3	事业单位管理人员职业化要素	179
图 8-4	职业化动力解析	179

图 8-5 事业单位管理定位	181
图 8-6 管理人员使命学习和定位	182

表目录

表 3-1 管理劳动的二重性	45
表 3-2 事业单位管理人员身份变迁	56
表 4-1 事业单位行业分类	67
表 4-2 事业单位专业技术岗位名称及岗位等级一览	69
表 4-3 事业单位职员等级与行政级别对应	71
表 4-4 某财政结算中心岗位职责说明	71
表 4-5 年龄段分布	73
表 4-6 工作年限分布	74
表 4-7 学历分布	74
表 4-8 单位类别分布	75
表 4-9 工作性质分布	75
表 4-10 单位级别分布	76
表 4-11 专业分布	76
表 4-12 专一管理岗位与技术相关岗位工资比较	78
表 4-13 专一管理岗位与技术相关岗位晋升比较	78
表 4-14 专一管理岗位与技术相关岗位工资比较	80
表 4-15 专一管理岗位与技术相关岗位晋升比较	81
表 4-16 管理岗位与技术岗位绩效考核	82
表 4-17 专一管理岗位与技术相关岗位晋升机会关注情况	83
表 4-18 量表相关性分析	83
表 4-19 从事专一工作的人员与双肩挑工作人员满意度比较	85
表 4-20 管理岗位与技术岗位满意度比较	85
表 4-21 管理岗位和技术岗位敬业度统计	88

表 4-22	管理岗位和技术岗位独立样本 t 检验	88
表 4-23	管理类专业与非管理类专业敬业度统计	89
表 4-24	管理类专业与非管理类专业敬业度独立样本 t 检验	89
表 4-25	Q12 各层次分数统计	90
表 4-26	管理岗位和技术岗位 Q12 各层次得分统计	90
表 4-27	管理岗位和技术岗位 t 检验	91
表 4-28	专一管理岗位与技术相关岗位 Q12 各层次得分	91
表 4-29	管理岗位和技术岗位在发展题目上的得分	92
表 4-30	专一管理岗位和技术相关岗位在发展题目上的得分	92
表 4-31	不同工作年限的职业倦怠感情况	94
表 4-32	管理岗位和技术岗位职业倦怠感统计	95
表 4-33	管理岗位和技术岗位工作境遇比较	99
表 4-34	管理岗位和技术岗位工作境遇比较 t 检验	100
表 6-1	国外社会组织类别划分	133
表 6-2	美国免税机构	133
表 6-3	事业单位分类	135
表 6-4	典型国家的行政类事业单位	135
表 6-5	美国部分知名非营利机构	136
表 7-1	职员政策价值分析	157
表 8-1	地方职员职级设计示例	184
表 8-2	现有管理模式下的职员职级设置	185
表 8-3	管理岗位细分	186
表 8-4	管理人员岗位工资方案	187
表 8-5	基础技能	189
表 8-6	工作场所能力	190
表 8-7	公务员与社会公众职业规范	192
表 8-8	事业单位管理人员职业规范对应	193

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

由“事业”和“单位”两个具有中国特色的概念组合成的组织——事业单位，正面临一场颠覆性的变革。分类改革的持续推进让事业单位、企业的边界更加清晰；事业单位对公共服务的“垄断”地位主动“退让”，日益壮大的非营利组织加入公共服务提供者的队伍中，公共服务事业供给规模得到进一步壮大；事业单位中“单位”一词的内涵进一步弱化，曾经单位办社会的单位制逐步被更具效率的市场化代替，事业单位得以在“瘦身”之后更加专注组织的使命问题，保留在事业单位序列中的组织将更加突出公益性。尽管如此，事业单位依然面临一个重要的挑战——难以满足公众日益增长的公共产品和服务需求。依靠技术创新手段来实现有效供给的传统思路仅在“量”上有所突破，但在“质”的控制上捉襟见肘，在供给过程中，效率低下、分配不公、政策寻租等问题，更令事业单位饱受非议。如何扮演好公共服务提供者的角色，已经成为事业单位改革的核心课题。在宏观分类改革框架下进行微观的制度调整成为事业单位改革的一个基本思路。向管理要效率、向事业单位人力资本要回报成为探索提升事业单位公共服务供给水平的一个重要价值取向。

在事业单位进行自我改革的同时，国家改革事业单位的政策力度也在进一步加大。政府购买公共服务的概念从提出至今，已从一个理念变成了具体的行动方略。“十三五”规划提出，“创新公共服务提供方式”，“推动

供给方式多元化，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办”，“引入竞争机制”，加快社会事业改革，“创新从事公益服务事业单位体制机制”。2016年11月30日，财政部、中央编办印发的《关于做好事业单位政府购买服务改革的意见》提出：“通过政府购买服务改革支持事业单位分类改革和转型发展，增强事业单位提供公共服务能力。”用“倒逼”一词来形容政府购买公共服务对事业单位的影响不为过，用市场优胜劣汰规则优化公共服务提供者——市场是“倒逼”形势形成的真正缘由。在此背景下，作为中国公共服务最为重要的提供者，事业单位的身份已经从政府机构的服务者、从属者，转变为一个参与产品供给的竞争主体，对于其自身来说，是否承接服务，承接多少服务，不仅关系到维系生存的资源，还关系到自身存在的合理性。由此，政府购买公共服务背景下的事业单位改革问题可以概括为：政府如何在保障公共服务购买质量的前提下，平衡社会力量与事业单位等承接主体；市场化竞争方式的形成对原有事业单位改革思路与进程是否有影响；在众多具备资格参与政府购买公共服务的行动主体中，事业单位如何深化自身改革，找到竞争优势；在传统合作模式向新模式的转变中，事业单位内部效能的优化路径在哪里。事业单位更加关注的是如何在这样一个背景下通过整合人力和物力发挥其在公共服务供给中的竞争优势。相比传统情况下专注物质资源的改造，事业单位职员制度更关注人力资本，直面事业单位管理效率低下的困局，力图从激励和盘活管理人员角度打破现实困境。但是从职员制度改革现状来看，由于设计以及执行偏差的存在，这一目标远未达成。管理人员的专业水平、发展定位、职业规范等还处于混沌状态。与此同时，各类有益于事业单位管理人员职业能力和水平提升的资源并未得到有效的利用。公共管理学科体系的完善和人才队伍的成长并未与事业单位需求进行有效的衔接；不断壮大的非营利组织在公共服务供给上的管理经验和制度创新尚未得到重视；企业的科学管理理念和模式“启蒙”了政府的新公共管理理论，但其对于以公共管理为基石，以公共服务为目标的事业单位并无吸引力。

所有围绕事业单位管理人员水平提升、效率提高的问题，通过现代人力资源管理的技术和方法可以得到有效解决，诸如科学的岗位设计、合理的用人制度、严格的招募标准、职业伦理教育等归结于一个概念——职业化之下。职业化是一个职业发展和成熟的标志，是一个规范和标准的确立，它是有助于发挥个体才能，有助于组织运作并实现组织目标的社会过

程。无论是作为一个学术问题还是一个实践性问题，职业化都是亟待研究的一个社会主题。具体到事业单位管理者个人角度，将管理作为一种职业，需要从长计议。传统等级设置、薪酬激励的效用在不断地减少，工作本身所具备的价值在现代社会中对于个人的影响在不断地加强，当工作不再作为一个简单的劳动和报酬关系，而更具伴随个人一生的职业概念色彩时，个人与工作的契合就更加紧密，提升组织管理效率和实现管理人员自身发展都会汇集在职业的框架之中。当今社会已开始关注不同群体的职业化问题，尝试通过提升个人和群体的专业性来实现组织使命。诸如，法官专业化、医院院长专业化、校长专业化等都取得了一定的成效。探讨事业单位管理人员的职业化将是一个全新的尝试，对于特殊组织、特殊群体的研究具有实践和理论双重价值。

第二节 研究的主要内容

本书以职员制度改革为视角阐释事业单位管理人员职业发展中的问题，从事业单位组织特征、事业单位改革脉络、事业单位管理岗位等方面系统分析和探索管理人员职业发展的可能性与思路。当前，对管理的分析大多是将管理看作一个“统帅”的角色，其糅合了领导力、胜任素质能力等，带有权力、命令、权威等因素，鲜有关注管理工作一般特征的分析，大量普通的管理工作也就被忽视了。而在现实中，一个组织内高层管理的决策任务和普通管理的执行任务是两类差异很大的任务。将对高层管理的研究结论套用在普通管理上所产生的效用甚微。因此通过“剥离”领导职务来看管理岗位与管理人员是本书研究的一个基本策略。当前针对事业单位的改革政策非常多，事业单位管理人员的发展问题需要在各项改革政策框架下探讨（如图1-1所示）。

具体而言，本书涉及以下研究。

第一部分，概念与理论的梳理。以职业、专业、职业化、职员制度和管理人员职业化等概念辨析为起始点，梳理各类职业特别是事业单位相关行业从业人员的职业化研究现状；以事业单位职员制度的核心内容与职业化核心内涵的比较结果初步划定事业单位管理人员职业化的范畴；以分工理论、科学管理原理和职业发展理论为指导，阐释事业单位管理人员职业发展的可行性。

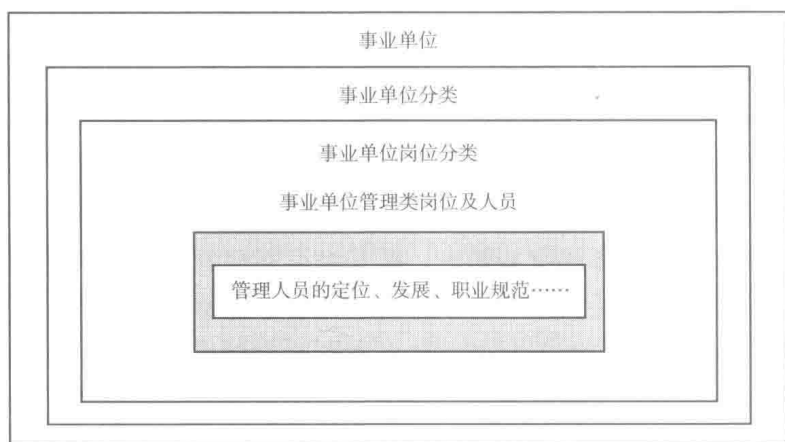


图 1-1 事业单位改革制度框架下的管理人员

第二部分，事业单位变革与管理人员的身份变迁。通过对事业单位组织的内涵和特征、事业单位管理工作的价值和特点的归纳分析，总结特定组织的特定岗位对人员素质和能力要求产生的影响。通过总结事业单位在不同时期的变革特点，分析事业单位管理人员身份的变迁，总结、发现其不同身份变化的趋势和当前变革环境下所面临的挑战。

第三部分，事业单位管理岗位的分析与比较。聚焦事业单位的管理岗位、专业技术岗位，以管理岗位及其工作人员为核心，对比专业技术岗位及其工作人员的工作状态，从微观角度探讨薪酬对管理工作的影响，管理与技术兼职化现象、管理的定位以及管理岗位的规范问题。

第四部分，事业单位职员制度改革分析。以改革时间为切入点分析职员制度改革的基本脉络，通过对改革内容的分析，特别是职级设计、职员岗位、职员考核激励和职员编制控制等来分析职员制度改革的价值。针对职员制度本身分析在整个职员制度改革中应处理的核心关系，并在处理好上述关系后探索深化职员制度改革的思路。

第五部分，国外比较与经验借鉴。由于国外并无事业单位的概念，选择合适的对比对象是该部分研究的起点和重点。以组织行业特性、组织与政府关系、组织使命等为判断依据选择类似的组织与国内事业单位对比，同时也从行业视角、隶属关系视角和社会功能视角选择不同组织的管理人员制度作为分析样板，以总结、提炼其可以借鉴的基本经验并探讨这些经

验对于事业单位管理人员职业发展的启示。

第六部分，深化职员制度改革的方向选择。从政策角度分析事业单位职员制度改革的历程和前景，以探讨当前事业单位改革大背景下职员制度推进的环境和新价值定位，从市场化、行政化和非营利化三个方向分析职员制度改革的三条路径，即可以是职业经理人、公务员和非营利管理者。三条路径的选择并不背离一条主线——职业化管理人员。

第七部分，事业单位管理人员职业化路径的建构。可行的职业化路径建立在合理的逻辑和稳固的建构依据上，从而分析并得出事业单位管理人员职业化的简要模型。走向职业化的事业单位管理人员要在使命定位、职级设计、专业性和职业规范上实现突破，这可实现事业单位发展和管理人员发展的共赢局面。事业单位管理人员从身份变迁到岗位的明确再到职业化的设计是职员制度设计的演进逻辑，更是时代提出的必然要求。

第三节 研究方法与技术路线

事业单位职员制度的研究涉及事业单位组织特点、人事制度改革的背景、职业理论等多个方面，需要综合几类方法来实现研究目标。

文献研究法。通过文献研究梳理事业单位改革进程，特别是人事制度改革的历程和研究现状，搜集国外与中国事业单位类似组织的管理资料，整理有关管理职业化的理论支撑等，初步厘清事业单位管理人员研究的基本框架。

访谈法。从文献研究中得出的一些研究问题和假设需要经过初步的验证，可以通过访谈法了解事业单位存在的具体问题，发现新问题以及文献中被忽视的方面，了解事业单位管理人员的真实情况，了解不同群体对事业单位管理人员职业化问题的基本看法，最终整理出有关事业单位管理人员的一个问题集。

问卷调查法。鉴于访谈可能存在一些弊端，本书将通过问卷调查来了解事业单位管理人员职业化存在的问题，最后对问卷结果进行整理和分析。

研究技术路线如图 1-2 所示。