



我国事业单位 人事法律制度研究

WOGUO SHIYE DANWEI RENSHI FALV ZHIDU YANJIU

黄锡生 刘丹♦著

中国检察出版社



我国事业单位 人事法律制度研究

WOGUO SHIYE DANWEI RENSHI FALV ZHIDU YANJIU

黄锡生 刘丹♦著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国事业单位人事法律制度研究/黄锡生, 刘丹著.

北京: 中国检察出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 80185 - 808 - 5

I. 我… II. ①黄…②刘… III. 行政事业单位—人事制度—法律—研究—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 117729 号

我国事业单位人事法律制度研究

黄锡生 刘 丹 著

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010) 68658769 (编辑) 68650015 (发行) 68650029 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 7.625 印张

字 数: 207 千字

版 次: 2007年8月第一版 2007年8月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 808 - 5/D · 1784

定 价: 20.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

随着市场经济体制改革的深入发展，作为市场经济主体之一的事业单位在发展过程中起着越来越重要的作用。但相对于机关和企业单位来说，中国事业单位人事制度改革明显滞后，面临着不少深层次问题，严重地影响和制约着事业单位的发展。因此，深化事业单位人事制度改革有着深远的意义。其中，建立什么样的事业单位人事法律制度，在事业单位人事制度改革的今天有着更加深刻的意义。

目前，我国事业单位人事法律制度建设中还存在着诸多问题。如行政机关有《公务员法》，企业有《劳动法》，唯独事业单位没有一套整体的人事管理法律法规；有关的人事管理立法层次低，人事管理的单项政策规定也不健全，我国事业单位人事法律法规尚未形成完整的体系；事业单位人事聘用合同制度没有得以广泛实施、缺乏统一的人才市场等因素严重影响着事业单位的人事流动；事业单位的人事档案中普遍存在着“弃档”现象、档案记录信息化程度低等问题；事业单位人事管理中缺乏有效的激励机制，不能更大地挖掘人才的内在潜能；在人才促进方面，缺乏相应的法律法规，人才使用机制、人才培养机制、人才激励机制、人才流动机制尚不健全。

党的十六大提出了探索和完善党政机关、事业单位和企业

的干部人事分类管理制度，“努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才聚到党和国家的各项事业中来”的宏伟目标。党的十六届四中全会提出在实施人才强国战略的总体进程中，对深化科技、教育、文化、卫生体制改革和事业单位分配制度改革提出了具体要求。事业单位人事制度改革应当坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照完善社会主义市场经济体制的要求，树立和落实科学发展观、科学人才观，贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针，落实科教兴国战略和人才强国战略。为此，2005年9月，我们开始关注我国事业单位人事制度改革问题，并成立了《我国事业单位人事法律制度研究》的课题小组。我们查阅了大量的文献资料，走访了许多不同类型的事业单位，调查了很多事业单位工作人员，历时两年，终于完成了这部专著，旨在能为我国事业单位人事制度改革提供有益的参考。由于本课题是一种尝试，加之作者水平所限，书中错误之处，敬请读者批评指正。

我们在本课题的研究中，得到了中国社会科学院人事教育局副局长潘晨光教授的指导和鼓励，得到了重庆大学法学院博士和硕士研究生王江、林北水、冯杰、曾婷、张国鹏、张雪、李蕾等同学的大力支持，本书的出版得到中国检察出版社副总编辑安斌博士的鼎力帮助，在此一并表示衷心的感谢！

作 者

2007年5月于山城重庆

目 录

第一章 我国事业单位人事法律制度的现状研究	(1)
一、事业单位概述	(1)
(一) 事业单位的法律内涵	(1)
(二) 我国事业单位的特点	(4)
(三) 我国事业单位的法律分类	(7)
二、我国事业单位人事法律制度概述	(8)
(一) 人事法律制度内涵	(9)
(二) 我国事业单位人事法律制度框架	(10)
三、我国事业单位人事法律制度的缺陷及完善	(15)
(一) 我国事业单位人事法律制度的缺陷	(15)
(二) 我国事业单位人事法律制度的完善	(19)
第二章 我国事业单位人事流动法律制度研究	(24)
一、我国事业单位人事流动的变迁及主要法律制度	(24)
(一) 改革开放前我国事业单位人事流动的法律制 度	(25)
(二) 改革开放后我国事业单位人事流动的法律制 度	(28)
(三) 我国事业单位人事流动法律制度评析	(34)
二、影响我国事业单位人事流动的法律因素分析	(36)

(一) 人事档案因素	(37)
(二) 人才权属因素	(38)
(三) 国家秘密、商业秘密和知识产权因素	(39)
(四) 聘用合同因素	(41)
(五) 户籍因素	(42)
(六) 人才市场因素	(44)
三、我国事业单位人事流动法律制度的完善	(44)
(一) 确定我国事业单位人事流动法律制度的基本 原则	(45)
(二) 完善影响我国事业单位人事流动的法律因素 的制度	(48)
(三) 我国事业单位人事流动法律制度的创新	(55)
第三章 我国事业单位人事档案法律问题研究	(63)
一、事业单位人事档案概述	(64)
(一) 人事档案的渊源与现状	(64)
(二) 事业单位人事档案的概念、含义及内容	(66)
二、事业单位人事档案存与废问题研究	(70)
(一) 现行事业单位人事档案存续的必要性	(70)
(二) 我国事业单位人事档案现存的弊端及其影响	(76)
(三) 小结	(82)
三、外国人事档案管理中的先进经验及启示	(83)
(一) 国外人事档案管理简介	(83)
(二) 对我国的启示	(88)
四、我国事业单位人事档案改革的建议	(90)
(一) 以事业单位聘用合同代替事业单位档案中的 部分内容	(91)
(二) 完善事业单位内部人事档案记录	(94)

(三) 建立电子档案与纸质档案并存的管理方式	(96)
(四) 建立公民个人身份账号 (电子型公民个人信 用卡)	(97)
(五) 相对开放人事档案	(103)
(六) 加强事业单位人事档案工作的宣传教育和培 训工作	(103)
第四章 我国事业单位人员激励机制的法律保障	(104)
一、关于激励机制的理论分析	(104)
(一) 激励机制的概念	(104)
(二) 激励机制的内涵	(105)
(三) 激励机制的三要素	(106)
(四) 激励的表现形式	(108)
(五) 激励机制应掌握的原则——把握激励机制， 避免负面效应	(110)
(六) 合理运用激励竞争机制	(113)
二、关于我国事业单位人员激励机制的现状分析	(115)
(一) 我国事业单位的现状	(115)
(二) 目前事业单位人员激励机制中存在的问题及 其原因	(115)
(三) 现行分配制度存在的问题及原因分析	(118)
(四) 事业单位人员考核中存在的问题及其原因分 析	(120)
三、关于创建我国事业单位激励机制法律保障的设想	(122)
(一) 总体设想——进行事业单位人员激励机制法 律保障方面的改革	(122)
(二) 创造适合事业单位人员激励机制法律保障的 发展条件	(124)

(三) 建立以聘用制为主导的人事法律制度,聘用 制度将成为事业单位用人的基本法律制度……	(125)
(四) 应以立法确立形式多样、自主灵活的分配激 励机制	(131)
(五) 通过立法改进事业单位人员激励机制中的考 核制度	(134)
(六) 将教育培训措施运用到激励机制中	(135)
四、事业单位人员激励机制法律保障中需要注意的 其他问题	(136)
(一) 积极稳妥,科学决策	(136)
(二) 制定政策,加强配套	(136)
(三) 加快事业单位社会保险体系建设	(136)
(四) 建立健全事业单位人事争议仲裁机构	(137)
(五) 建立健全与事业单位人员激励机制法律保障 相关的其他政策、法律法规体系	(137)
第五章 我国事业单位人员的社会保障法律问题研究	(138)
一、社会保障制度概述	(139)
(一) 社会保障制度的概念	(139)
(二) 社会保障制度的法律特征	(139)
(三) 实施社会保障的意义	(141)
二、我国事业单位人员的社会保障现状	(141)
三、我国事业单位人员的社会保障中存在的问题	(143)
(一) 事业单位人员享受的社会保障地区性差异较大	(143)
(二) 事业单位人员享受的社会保障部门性差异明显	(144)
(三) 事业单位人员享受的社会保障职务性差距显著	(147)

(四) 事业单位人员的社会保障不健全、不规范	
.....	(148)
(五) 事业单位人员的社会保障忽视关键技术的作用	
.....	(149)
四、我国事业单位人员的社会保障中存在问题的评析	
.....	(150)
(一) 现存的事业单位人员的社会保障制度是对社	
会保障理念的挑战	(150)
(二) 事业单位人员的社会保障体系不健全, 影响	
到我国事业单位改革的深入	(152)
(三) 现存的事业单位人员的社会保障制度不利于	
人才的使用	(154)
五、完善我国事业单位人员社会保障制度的对策	(155)
(一) 完善立法, 健全相关法律法规体系	(155)
(二) 在制度设计中要特别注重公平与效益兼顾的	
保障价值的实现	(156)
(三) 效仿企业人员的社保制度, 建立公务员、事	
业单位人员、企业人员三个各成体系的社会	
保障体系	(159)
第六章 我国事业单位人事争议处理法律问题研究	(161)
一、我国人事争议及其处理的历史沿革	(162)
(一) 国家人事与劳动行政部门的机构设置沿革	(162)
(二) 新中国成立以来人事争议及其处理的几个历	
史发展阶段	(164)
二、我国事业单位人事争议处理制度概述	(168)
(一) 人事争议处理相关法理分析	(168)
(二) 处理人事争议的方式	(174)
(三) 人事争议的受案范围	(177)

三、重新定位和设计事业单位人事争议及其处理制度的必要性	(178)
四、我国事业单位人事争议处理制度的历史成因及现状分析	(179)
(一) 我国事业单位人事争议处理制度的历史成因	(179)
(二) 事业单位人事争议处理制度的现状分析	(181)
五、完善我国事业单位人事争议的建议	(185)
(一) 我国事业单位人事争议的合理定位	(185)
(二) 我国事业单位人事争议处理体制的重新设计	(187)
(三) 将事业单位人事争议与劳动争议统一纳入劳动法调整	(188)
第七章 《人才促进法》立法刍议	(193)
一、人才概述	(193)
(一) 人才的概念	(193)
(二) 人才作为一种资源的特征	(194)
(三) 人才的作用	(196)
二、我国人才和人才机制现状及原因	(197)
(一) 我国人才和人才机制现状	(197)
(二) 造成我国人才现状和人才机制现状的原因	(203)
三、我国的人才法律法规体系中存在的问题	(205)
(一) 人才法律法规体系的内涵	(205)
(二) 我国人才法律法规体系中存在的问题	(206)
四、建立《人才促进法》的背景和必要性——我国的国情和时代变革	(208)
(一) 资源短缺但人力资源丰富的基本国情决定了我国《人才促进法》的建立	(209)

(二) 我国市场经济发展和体制改革的要求决定了 《人才促进法》的建立	(210)
(三) 经济全球化与人才流动决定了我国《人才促 进法》的建立	(211)
(四) 《人才促进法》的建立有利于从根本上解决 我国人才机制的弊端	(212)
五、《人才促进法》的基本原则和框架	(213)
(一) 《人才促进法》的基本原则	(213)
(二) 《人才促进法》的基本框架和主要制度	(216)
参考文献	(225)

第一章 我国事业单位人事法律制度的现状研究

事业单位是社会事业发展的主体，在我国社会事业的发展过程中发挥着非常重要的作用。近年来，随着社会主义市场经济体制改革深入发展，各类事业单位在人事制度改革方面都做了有益探索。由于事业单位具有各个单位之间职能差异大、经费来源不统一、涉及面广、人员众多、情况复杂等特点，在事业单位改革的过程中，我们需要从各个视角来审视这一重大改革举措。从系统工程的角度看，法律法规是主系统和支系统的保障供给系统。人事法律制度是事业单位在市场经济环境中健康有序发展的保障，也是对我国事业单位从业人员的法律保障。人事保障系统如果与主支系统相脱节，那么整个事业单位人事制度将处于瘫痪或混乱状态。建立什么样的事业单位人事法律制度，在事业单位改革的今天有着更加深刻的意义。

一、事业单位概述

（一）事业单位的法律内涵

事业单位是我国社会体系中的一个组织元素。我国社会组织按照性质和功能，可以划分为政党组织、国家行政组织、群

团组织、企业组织和事业组织。事业组织即事业单位，它在五大类别组织中，有着自己特殊的地位和作用。事业单位不仅是国民经济和第三产业的重要组成部分，而且是经济建设和社会发展的力量。^①事业单位，其性质归属于我国的公共事业组织。所谓公共事业组织，从管理学角度看，就是以实现公共利益为目标的组织，它一般拥有公共权利或者经过公共权利部门授权，负有公共责任，以提供非盈利性的公共服务，包括管理公共事务、供给公共产品为基本职能的组织。通常的分类方法，是把公共事业组织分为三大类，即事业单位、社会团体和民办非企业单位。其中社会团体和民办非企业单位又合称为民间组织，所以我国的社会公共事业组织主要包括事业单位和民间组织。给公共事业组织一个准确的定义，即公共事业组织是依照一定的规则（或有关政策、法律、法规），以独立、公正为原则，并凭借其特有的功能为社会提供各种服务的组织。

财政部财政科学研究所白景明先生认为：“事业单位一般翻译为 Public institutions 或 public service units”。按照公共事业单位的定义来看，事业单位是指受国家行政机关领导，国家拨付经费，不实行经济核算、提供非物质产品和劳务服务的社会组织。主要包括科教文卫体等部门和单位，例如学校、医院、科研单位、文艺团体等。但这种对事业单位内涵的理解仅仅是从管理学角度出发的，而从法律角度上审查，事业单位的内涵则应从权利、义务、法律地位等角度界定。我国不同时期的正式文件对事业单位的解释也有所不同。1963年7月，在国家编制委员会草拟的《国务院关于编制管理的暂行办法（草案）》中规定：“事业单位是为国家创造或改善生产条件、促进社会福利、满足

① 刘建军：“市场经济条件下事业单位改革的构想”，载《广东行政学院学报》，1994年1月15日。

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。”这是我国最早对事业单位的定义。1965年5月，国家编制委员会制定的《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（草稿）》中，明确指出：“凡是直接从事为工农业生产和人民文化生活等服务活动，生产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3月，在《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）》中将事业单位界定为：“凡是为国家制造或改善生产条件，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。”这些都是我国关于事业单位定义的规定，但由于都是草案和讨论稿，因此，没有以法律的形式正式确立下来。到了1998年11月，国务院颁布了《事业单位登记管理暂行条例》，这才正式在法律上确定了事业单位的法人地位和定义，即“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。”此后在1999年全国人大常委会通过的《中华人民共和国公益事业捐赠法》中再一次明确规定了事业单位的范围，包括：“公益性非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。”但是此定义和内涵在很大程度上也不过是对现有事业单位在外延上的简单列举，其责、权、利及治理机构、组织定位等重大问题仍处于法律界定的真空地带，这在某种程度上不得不归因于计划经济体制的影响。

在我国对事业单位进行改革过程中，实行政事分开，走社会化、市场化、产业化的道路是必然趋势。在国外，虽然也广泛存在着“事业单位”这一概念所包含的各类具体单位，但它

们大多数都分别属于其他机构类别概念的外延,和我国的“事业单位”有很大的区别。在新中国成立后,我们接收了原国民党政府的全部机构,并且在短短的几年里,将教育、科学、卫生、社会福利等社会服务行业原有的民间团体全部收归国有。此后,几乎完全由政府投资建立起了庞大的各类事业单位,其各方面的事务完全由政府控制。这种体制在改革开放后逐渐被打破,事业单位进行了各种形式的改革,主要是减少其对财政的依赖,增加其收入来源,提高其效率。有很多事业单位甚至已经企业化。另外,在一些领域也开始允许民间介入,比如教育、医疗、社会福利事业等。不过,国有的事业单位仍然在我国目前公益性社会服务领域占主要地位。到2004年底,我国机关、事业单位的总数已达到90万个。以教育单位为例,根据2005年的统计资料显示,我国普通高等教育学校为1792所、普通中学为77977所、职业中学为6423所、普通小学为366213所、特殊教育学校为1593所、学前教育学校为124402所^①。可见事业单位的发展速度是很迅猛的。我国事业单位的工作人员人数为1947.8万,^②集中了我国一半以上的专业技术人员。从中国事业单位的现状出发,事业单位较为确切的定义应该为:依法设立的面向全社会直接为国民经济和社会生活各方面提供具体的业务性服务,并且不以为国家积累资金为主要目的的社会组织机构。

(二) 我国事业单位的特点

我国事业单位与西方国家的非营利组织既有相同之处,又

① 中华人民共和国年鉴编辑部:《中华人民共和国年鉴2006》,中华人民共和国年鉴出版社2006年版。

② 中华人民共和国年鉴编辑部:《中华人民共和国年鉴2006》,中华人民共和国年鉴出版社2006年版。

有本质区别。西方经济学将非营利组织（NPO，Non-Profit Organization）定义为“以推进科学、教育或慈善事业发展的，不能向其控制人提供任何净利润的机构，所谓控制人可以是该组织成员、管理人员、董事或信托人”。这是非营利组织区别于营利组织的重要特征（又称“不收益处置约束”）。在经济学文献中，非营利组织通常指“私人所有”的机构。在发达国家，非营利组织一般被看做是与私人部门、政府并立的第三部门。“第三部门”的定义是由美国约翰—霍布金斯大学组织比较研究中心推荐。第三部门具有组织性，民间性和非营利性等特点。我国的事业单位与西方非营利组织都不以追求利润为目标，利润必须服务于组织的基本使命，不能放入所有者和管理者的囊中，具有明确的“非企业性”。但非营利组织还具有很强的“非政府性”，这与事业单位形成了鲜明的对比，因为“政府性”恰好是事业单位最突出的特点之一。从经济学意义上看，中国的“民办非企业单位”更接近于西方的非营利组织。根据国务院在1998年10月25日颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院令第251号发布）中规定，民办非企业单位的定义应为“非营利性的社会服务提供者”，民办学校、医院均属于这一类。同发达国家相比，我国此类机构不仅数量少，且服务功能弱，但这种非营利组织的民间性、自治性和自愿性等特征决定了它可以提供一些市场、政府及附属事业单位难以提供的服务，因而是提供社会服务不可或缺的组成部分。

我国的事业单位归属于第三产业，它的运作范围遍及第三产业各个领域。同时，事业单位的功能也是为社会生产和生活提供有效服务，创造经济价值和社会价值。事业单位在我国因为有着特殊的历史背景，所以也有了自己的特点。

我国事业单位的特点有：

1. 事业单位是以公益性为目的