

人事部人才流动开发司 编

人事争议仲裁制度 探索与实践

——人事争议仲裁论文集

中国人事出版社

人事争议仲裁制度 探索与实践

——人事争议仲裁论文集

人事部人才流动开发司 编

中国人事出版社

前 言

为推进人事争议仲裁工作的深入开展，进一步加强人事争议仲裁制度理论研究，根据《关于征集人事争议仲裁理论研究文章的通知》（国人厅发〔2006〕77号）的要求，我们面向全国开展了人事争议仲裁理论研究文章征集活动。

这项活动开展以来，得到了全国从事人事争议仲裁工作的同志及专家学者的积极响应，我们共收到了全国31个省区市共180多篇论文。这些论文立足于人事制度改革的需要，立足于人事争议仲裁工作发展的需要，提出了许多有益见解，对于完善人事争议仲裁的体制、受案范围、裁审制度等都有较强的指导意义。我们选择了其中50篇论文汇编成册，供交流学习，互相启发，推动工作。希望各级人事争议仲裁机构、人事争议仲裁工作者，进一步加大人事争议仲裁制度理论研究力度，结合工作实际，针对人事争议仲裁领域中的重大理论与实践问题加强调查研究，推动理论研究成果向实践的转化，进一步完善人事争议仲裁制度。

在此，对所有提供论文的单位和个人表示衷心感谢！

编 者

2007年8月

目 录

浅析宣武区人事争议仲裁工作的现状及发展趋势·····	1
事业单位人事争议的特点、发生原因及其对策研究·····	20
从“本体论”解读人事争议仲裁·····	27
从“以调为主”到“以裁为主”的转变·····	38
试从人事法律关系视角界定人事争议仲裁受案范围·····	46
浅谈人事争议仲裁制度的发展·····	56
对人事争议仲裁立法问题的思考·····	62
浅谈关于“人档分离”问题引发的人事争议·····	67
浅谈人事争议仲裁部门不予受理仲裁文书的制作·····	74
人事争议仲裁受案范围探析·····	81
浅谈人事争议仲裁制度与司法制度的衔接·····	89
关于人事争议仲裁证据规则的探讨·····	95
刍议我国人事争议处理体制·····	101
浅析人事争议仲裁的受案范围·····	110
我国人事争议仲裁制度的中立性问题思考·····	127
关于建立人事仲裁证据制度的调研报告·····	135
论人事争议仲裁时效制度的完善·····	148
人事与劳动仲裁制度的比较研究·····	159

人事争议仲裁中争议时间点的确定·····	168
试论事业单位人事仲裁举证责任分配·····	175
关于拓展人事争议受案范围必要性的探讨·····	184
我国人事争议处理受案范围的再调整 与人事争议与	
劳动争议的合理定位与分工·····	192
人事争议调解制度法理研究·····	205
人事关系的公法性·····	217
对人事争议仲裁体制与机制的思考与探索·····	239
人事争议仲裁与司法接轨的模式选择·····	246
仲裁员的阐明权与当事人证明行为之衡平·····	256
如何界定人事争议仲裁受案范围·····	262
从一起人事争议案件谈事业单位辞退制度中的有关	
程序问题·····	271
人事争议仲裁制度调整范围研究·····	276
“自动离职”争议应列为人事争议仲裁受案范围·····	289
人事争议仲裁与司法接轨的法律适用问题研究·····	294
如何实现人事争议仲裁制度与司法审判制度的有效衔接·····	302
人事争议处理模式的反思与构建·····	308
关于人事仲裁制度与司法接轨的思考·····	320
创新调解工作 服务和谐社会·····	329
人事争议仲裁受案范围浅析·····	338
编外用工——人事争议仲裁聚焦群体·····	343
浅谈如何实现事业单位人事争议仲裁制度与司法审判	
制度的有效衔接·····	355
人事争议调解制度与体系探讨·····	361
对人事争议仲裁自由裁量权问题的思考·····	368

仲裁调解及其在人事争议仲裁制度中的作用刍议·····	376
人事争议仲裁的管辖问题初探·····	384
应科学界定人事争议仲裁的受案范围·····	395
人事争议仲裁制度与司法审判制度的有效衔接法律 问题研究·····	402
略谈人事争议仲裁现行机制弊端与前景分析·····	416
以人事争议仲裁为基础 建立人事权益保障新体制 ·····	427
人事争议仲裁制度的性质和管辖范围是立法要处理好的 关键问题·····	435
调解在人事争议仲裁中的地位和作用·····	442
关于人事争议仲裁时效的认识·····	448

浅析宣武区人事争议仲裁工作的 现状及发展趋势

1998年以来,宣武区根据中央和北京市关于事业单位人事制度改革的总体要求,认真开展了以聘用制为核心的事业单位人事制度改革工作,其中的一项重要内容就是建立并完善了事业单位人事纠纷的救济制度——人事争议仲裁制度。

经过一年多的实践,我们进一步了解了事业单位人事管理的实际情况,再结合人事管理中一些共性问题所引发的尚未进入仲裁程序的人事纠纷(也可以称为“隐性争议”),我们发现事业单位的人事争议已经进入多发、频发期,并有进一步加剧的趋势。为了更好地开展工作、避免争议的发生,我们对人事争议仲裁工作进行了认真的总结、分析,结论如下:

一、人事争议仲裁案件主要涉及以下几个方面:

(一) 基于历史遗留问题的人事争议

社会的发展、改革的推进引起了政策的变化、制度的变迁。这些转变体现在人员工资福利、违纪处理等方面就形成了一定的历史性差异,引发了基于“历史遗留问题”的人事争议。

这类纠纷的主要问题是:在以“身份管理”为核心的人事制度体系下发生的纠纷有可能依据现行的以“合同管理”为核

心的人事政策处理；而由于传统模式下人事管理中的不规范，以及人事制度的历史性差异，带来了单位在裁决中的被动局面。造成这种情况的原因如下：

1. 仲裁时效问题

仲裁时效在两个问题上的规定不详导致了实体政策适用上的难题：

第一，仲裁时效的确定问题。根据相关规定，申请仲裁的当事人，应当在“知道或应当知道”争议发生之日起 60 日内提出申请。否则，仲裁机构将以请求事项超过仲裁时效为由，做出不予受理决定。而这段期间的计算会因当事人提出请求而中断，在中断事由结束后，时效期间重新计算。由于仲裁制度中没有明确信访行为的性质，使得人事纠纷当事人的长期重复信访行为，恰恰符合了这一规定。这就意味着在人事争议仲裁制度正式施行后，部分“历史遗留问题”存在着因为当事人长期不间断的信访行为，进入人事争议仲裁程序，按照现行人事政策予以裁决的可能，这样就会打通由行政救济到司法救济，依据现行《劳动法》、《民法》以及人事政策予以“裁判”的通道。

例如，1995 年宣武区某医院因一名医生收受病人红包，对其做出了按照自动离职处理的决定。该医生对决定不服，同医院发生了纠纷并开始向单位及上级主管部门长期信访。在此过程中，由于单位未能对信访行为给予明确答复，因此从时效制度上看，这种行为构成了仲裁时效的中断。直至 2003 年底，该名医生仍然持续就该事进行上访。虽然在宣武区人事争议仲裁委员会正式成立后，该名医生没有按照仲裁的相关规定提起仲裁申请，但这类案件仍应引起我们的重视。如果在规定的时效期限内该医生以书面形式提出仲裁申请，那么就会将这件发生在 1995 年的人事纠纷引入到现在的人事争议仲裁救济途径中，其后果是不言而喻的。

第二，仲裁制度的生效期限问题。在《北京市人事争议仲裁办法》中仅规定了该办法自2003年5月1日起施行，但对该办法对其施行之前发生的人事纠纷的效力问题（即“历史遗留问题”在仲裁制度正式实施后提起仲裁申请如何计算时效的问题）没有规定。具体而言，《最高人民法院关于贯彻落实〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第165条规定，“对于《民法通则》实施之前，权利人知道或者应当知道权利被侵害的，《民法通则》实施后，其诉讼时效期间……从《民法通则》生效之日起算”。如果参照《民法通则》的解释，就意味着对于《仲裁办法》出台前没有提出过请求的，仲裁机构需从仲裁制度生效之日起计算时效期间；对于提出过请求的，时效期间重新计算。如果当事人在此时开始提出请求，造成时效中断以及争议状态延续，将导致以“身份管理”为核心的人事政策下产生的人事纠纷依据以“合同管理”为核心的人事政策处理。这种生效期限规定上的缺失，使得我们在处理“历史遗留问题”上缺少制度依据，给目前的工作带来一定的影响。

2. “人档分离”问题

在目前的人事体制中，人事隶属关系要依据个人档案的存放来确定，可以说个人档案的存放意味着人事关系的延续。“人档分离”就是指事业单位的工作人员与单位脱离了工作关系后，因某种原因个人档案没能随之转出，以至于人事关系的认定与实际情况产生偏差。

“人档分离”是一个历史产物，在传统管理方式下事业单位人员停薪留职或者被单位处理后不转档案就离开单位的现象普遍存在。聘用制实施之后，由于人事管理方式较之以往发生了根本性变革，造成“人档分离”的后果比较严重。我区曾经多次要求各单位对此类现象进行清理，将原有“外漂人员”全部召回签订合同或解除关系。然而在实践中，目前全区尚有一百余人属

于“人档分离”的状况。

例如，在宣武区的一件仲裁案件中，一方当事人违反工作纪律后出国多年，单位因工作疏忽没有及时将个人档案转出，该人回国后向仲裁机构申请由单位办理退休手续，仲裁机构因其纠纷超过仲裁时效不予受理；申请人遂向人民法院提起民事诉讼，法院考虑到当事人已超过退休年龄，而档案没有及时转出，单位存在一定过错，要求单位为其办理了正式退休手续。

处理“人档分离”问题已成为部分单位人事制度改革的一个难题。一方面，由于此类问题发生的时间大多距今比较长久，部分人联系不便、下落不明或者对单位行为不配合，使得解决“人档分离”问题的通知、送达等程序较为繁琐；另一方面，由于单位在以往人事管理中的混乱，造成部分人员已经超过人事档案可以转出的年龄，只能由单位承担起养老责任等情况，使得“人档分离”的困扰变成了一枚“定时炸弹”，单位随时可能因个人的申请，而承担起个人的养老等福利待遇以及以往工资的补偿金等经济责任，给单位的管理工作带来一定影响，容易使现有员工产生一种不公平感，影响工作积极性，降低工作效率，加重了事业单位在改革后的管理负担，不利于单位的长远发展，对国家利益和集体利益也产生了一定损害。而个人在没有档案的情况下，无法缴纳社会保险或领取失业救济金，也无法让工龄得到延续，其个人利益也受到了一定的损害。

总之，上述两个方面的问题给事业单位人事管理中“历史遗留问题”的处理增加了难度，也间接地对人事制度改革的推进产生了一定的阻碍。

（二）基于工资福利问题的人事争议

在人事管理中，受到关注最普遍、矛盾焦点最集中的就是工资福利问题，因为它所涉及的内容直接关系到每一个人的切身利益。

首先，在工资标准的问题上，“实际工资”和“档案工资”形成的两个标准，容易引发人事纠纷。一方面，事业单位的分配制度改革赋予单位在不违反国家法律、法规及相关政策的前提下，根据自身情况制定内部分配机制的自主权；另一方面，因人员流动、退休工资折算等工作的需要，个人档案中的工资仍按照传统的工资结构进行核定。因而在实践中，一个人存在着“实际工资”和“档案工资”两个标准，当单位效益不佳，“实际工资”数额低于“档案工资”时，个人就会产生不满，争议也随之产生。在一起仲裁案件中，就是由于申请人认为单位发放的“实际工资”低于其“档案工资”，构成了拖欠工资的情形，因此向仲裁机构提出申请，要求单位支付所拖欠的工资并进行一定数额的赔偿。在工资标准的问题上，还应当引起重视的是内退人员的工资问题。按照北京市相关政策，内退人员应当享受的最低工资标准较高，而部分经济效益不佳的差额拨款事业单位，在职人员工资甚至低于内退人员，由此产生的问题较为集中。

其次，在支付时限的问题上，工资标准的调整导致“缓发增资”与“拖欠工资”的混同，容易引发人事争议。按照北京市的工作安排，事业单位工资标准的调整一般在每年年中进行，此时，各单位一般都需要大量资金，用于补发增资。这就给效益不佳的单位造成一定压力，出现缓发增资的情形，从而引发争议案件。如果单位无力支付增资又无法提供资金困难的证明，客观上就构成了拖欠工资的情形，须在争议中承担相应的责任。此外，调标工作的开展与所调标准起算时间的脱节，本身就容易造成与“拖欠工资”情形的混同，给单位造成被动局面。例如，在一件涉及差额医院内退人员的仲裁案件中，医院因一时之间难以筹措相应资金，应当在7月份补发的增资，直至当年10月尚未补发，造成多人共同提起的仲裁案件。

再次，在待遇变更的问题上，单方任意行为导致待遇变更的

无效。实践中单位往往单方面变更个人的工资待遇，双方协商不够充分，容易造成个人的不满，引发人事争议。例如，在我区的一起内退人员与单位的工资争议中，双方签订的内退协议明确规定了个人所应享受的工资，然而在支付工资时，单位没有任何有效理由地减发了个人工资，经个人要求后单位仍不予理睬，个人到仲裁机构申请仲裁，最后单位不但补发了所拖欠的工资，还支付了一定数额的赔偿金。

最后，部分工资政策缺乏文字性制度依据的客观情况，使得人事仲裁的结果与司法判决的结果存在相互背离的可能。

（三）基于合同订立失误的人事争议

这类案件主要是合同双方（主要是提供格式合同的一方）在寻求自身利益最大化的博弈过程中围绕着合同期限、工作待遇、违约责任等方面的订立过失而引发的人事纠纷。

1. 合同订立的内容不严谨

在聘用合同缔结过程中，由于单位对合同知识掌握不足、签约技术不高导致失误频繁出现，主要表现在三个方面：一是合同用语不够严谨，主观意思与合同意思表达不一致，比如在合同中表述一些必须做的事项时，使用“可以”而不用“应当”；二是合同条款不合理，对权责认识不到位，试图通过签订合同无限扩大单位的管理权；三是合同约定与单位实际情况不适应，单位不能正确估计合同后果，造成自身的被动。比如在一起工资争议中，就是因为单位在合同中过高地约定工资数额，出现了资金困难，引发了人事争议。

在实践中，有不少单位因合同订立的自由性而忽略了人事政策对合同内容的限制性，往往借助合同订立过程中所占的优势地位，无限扩大了单位一方的权利，有的合同内容甚至超出了法律、法规允许的限度。例如，有的单位将工龄达十多年的个人的

合同期限约定为半年，明显与相关政策规定相违背；有的单位在妇女孕期要解除聘用合同，这也是不符合妇女权益保护的相关规定的。这种显失公平或有违政策的合同内容带来的不仅是合同相对方的不满，还将导致仲裁机构对合同效力的否定，而因此产生的风险与成本将由格式合同提供方，也就是单位一方来承担。

还有的合同是无限扩大了单位的义务。例如个别单位设立某岗位，合同签订至退休，而合同中既没有对业绩的要求，也没有进行考核的规定，导致个人既可以出勤不出力又可以不出勤，还可以拿工资，造成单位其他员工的工作积极性受到了一定的影响，而其后果也只能是单位自行承担。

2. “编外人员”合同订立中的问题

前一段时间的事业单位分类管理调查显示，宣武区事业单位“编外用人”的现象仍然存在。全区 288 个事业单位中，有六十余家单位存在编外用人的情况，涉及人数达到千余人。

这种没有制度依据的用人方式，有的是诸多历史原因造成的，有的是因为部分单位工作中需要雇用一些临时性的工作人员，还有的是因编外用人方式可以规避编制化管理对单位用人数量上的限制。在编外用人的过程中，有的单位雇佣农民工，不签合同，而且一用就是十年、二十年，有的甚至没有上“三险”；还有的单位，接收应届大学生时与人家签了劳动合同甚至是聘用合同，但是不说清楚是编外用人，造成个人的误解，也导致了一些矛盾。上述这些做法的不利影响在于：

其一，人事关系的建立既缺乏人事政策依据，也难以得到《劳动法》的支持，造成未签订劳动合同的编外人员与单位的纠纷的解决成为一个难题，这也就决定了此类纠纷的矛盾全部集中在单位身上的特点。

具体而言，按照以往的人事管理惯例，对于非在编人员，人事争议仲裁不能依据《北京市人事争议仲裁办法》予以受理。

但人事制度改革之后，工作人员身份的概念被淡化，一般情况下对仲裁管理权限的划分，只能根据单位的性质进行界定。除《劳动法》的有关司法解释^①明确规定的部分签订了劳动合同的编外人员可依据《劳动法》的有关规定执行外，大部分没有签订劳动合同的编外“劳动者”，由于缺乏政策依据无法得到《劳动法》的保护，则只能通过人事争议仲裁程序按照人事政策得到救济。

而《劳动法》同人事政策在实体内容上的差异，也就决定了此类纠纷的法律适用问题：由于人事争议仲裁的范围比人民法院审理仲裁案件的范围要宽一些^②，一部分人事争议尚未纳入司法体系中，而发展多年的劳动法律体系已经完善，不存在缺失的地方，所以单位对编外人员不签订劳动合同而导致其劳动权利的救济被纳入人事政策的调整体系中，在实际上是损害了个人的合法权益的。此外，根据《劳动法》的有关规定，单位与个人建立劳动关系应当签订劳动合同，也就是说，不签订劳动合同的行为属于违法行为，因此，上述用人方式给个人带来的救济难题，应当由单位承担。

其二，双方在合同关系认识上的偏差，容易导致“激烈对抗”。在一些案例中，单位通过人事代理方式将被聘人员档案存放在中介机构，而在签订合同时没有将用工形式和性质讲清楚，

① “国家机关、事业单位、社会团体实行劳动合同制度的以及按规定应实行劳动合同制度的工勤人员；实行企业化管理的事业组织的人员；其他通过劳动合同与国家机关、事业单位、社会团体建立劳动关系的劳动者，适用劳动法。”

② 《北京市人事争议仲裁办法》第二条规定：本办法适用于本市事业单位与其工作人员之间因人事关系的建立、变更、解除等发生的人事争议，以及按照国家和本市有关规定应当仲裁的其他人事争议。

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》第三条则指出：本规定所称人事争议是指事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。

客观上给被聘人员造成了一定的误解。单位一方认为临时用工所承担的合同责任应当小于对正式人员的合同责任，而个人一方则认为自己已经是事业单位的正式职工，应当享受与正式人员同样的工资福利待遇等，当这些人发现在待遇、保险等方面同正式员工存在着一定差距时，争议由此产生，矛盾也会比较尖锐，有时甚至会将个人与单位的纠纷转移到个人对领导的意见上。在一起外地发生的人事争议案例中，就是由于上述的这种尖锐矛盾，个人对单位领导进行了人身侵害，其影响非常恶劣。

最后，在社会保险福利上，由于事业单位不能参加工伤保险，因而超编人员出现工伤后其工伤待遇所需资金不好筹措，尤其是对于经济效益欠佳的差额拨款事业单位。

（四）基于管理行为不当的人事争议

聘用制改革引起的人事管理中的巨大转变就是，在履行聘用合同的过程中从岗位聘任、聘期考核到违纪处理、辞退、解聘，所有涉及合同的管理行为都必须按照合同约定的内容进行，也就是说合同签订后具有一定的严酷性。

聘用合同的签订有一个基本前提，就是合同内容不能违反国家法律、法规、规章制度的规定。也就是说合同、人事政策以及单位内部经过法定的程序并已经合理生效的工作制度共同构成一个管理“框架”，事业单位的任何一个管理行为、管理决定都必须在“框架”之内进行，一旦超出“框架”就要承担相应的责任。由于改革刚刚起步，有些单位还不能适应这样的变化，出现了一些问题：

1. 违纪处理中的不当行为

在工作人员的违纪处理过程中，单位行为与政策法规的规定往往存在着“三个不符”：

一是处理行为失当。即单位对员工进行处理时，并非因为员

工违反了有效的工作制度或者聘用合同中规定的应当加以处理的行为；这可以引申为两个意思：一个是处理所依据的制度、合同是没有效力的；再一个是处理的行为不是制度或合同中所规定的行为。例如，某单位因认为职工对领导进行了匿名举报，而以该名员工“栽赃陷害”为由减发工资，个人不服，到人事争议仲裁机构申请仲裁，最后单位不但补发了工资，还承担了相应的赔偿责任。在本案中，员工对相关部门进行举报、投诉是其个人的权利，并不构成“栽赃陷害”，而且即使构成了“栽赃陷害”也不是一种违纪行为，单位将之视为破坏单位内部管理的违纪行为，而做出减少工资的决定是没有依据的。

二是处理结果失当，即单位在员工出现了违纪行为后，做出与聘用合同、现行政策法规或有效的内部制度规定的违纪后果不同的处理决定。一方面，是该处理的没有处理，不该处理的问题胡乱处理。有的单位对于一些应当解除聘用合同的情形不处理，而是将一些不属于处理行为的方式，例如限期调离，看作是一种处理来进行，造成日后工作中的被动。另外，还存在处理个别问题针对人而非针对事的情况：个别单位、个别领导在工作中为了处理某个人，临时找一些理由，以此作为违反双方合同约定的借口，在缺少人事政策与合同依据的情况下，给予个人严厉的处分。另一方面是应该这样处理的，却那样处理了，例如，工作人员上班迟到，按照单位内部工作纪律应当扣发工资，却做出解除聘任合同的决定。

三是处理程序失当，即单位在处理过程中或处理之后没有按照有关规定或合同约定履行相应程序，或者是履行了相应程序但没有留存相关证据材料。

此外，目前人事制度改革政策整体性、系统性不强的情况也造成了单位对一些违纪行为、违纪人员处理上的困难与无奈，客观上给单位带来了一定程度的“被动因素”。

2. 岗位管理中的不当行为

岗位管理工作大体上可以分为三个环节，即岗位聘任、岗位考核与岗位变更。

首先，在聘任过程中一些程序上的缺失，容易导致个人的不公平感以及聘任工作的无效，引发矛盾。

其次，在岗位考核上，有些单位在个人没有重大过错以及没有违反合同约定事由的情况下，将个人年度考核结果定为不合格，单方解除聘任合同，引起个人的不满；还有些单位在考核过程中，将个人定为称职，却以岗位工作不合格为由，单方解除聘任合同，引起一些纠纷。

最后，在岗位变更的问题上，传统管理中个人工作岗位的调整大多是领导研究决定后，个人遵照执行。但是在聘用制改革后，双方签订的合同一旦生效，在没有发生法定或约定事由的情况下，任何一方都没有权利对合同内容进行变更，任何一方都有义务按照合同的约定执行，违反合同约定的后果，将由违约一方按照合同约定或政策规定承担。单位再沿用以往强压的方式，单方面调整个人工作岗位，就会引发人事纠纷的产生，而其后果必然是由单位承担违约责任，在改革中付出更大的成本。

二、引起人事争议仲裁案件的原因

事业单位人事制度改革的推进是随着社会的整体发展一同向前的，而社会的发展一方面给我们带来了繁荣富裕，另一方面也给我们的改革工作带来了一定的挑战。人事制度的法制化进程带来的人事政策的日益规范以及政策执行刚性的增强，无形中对当事人申请仲裁形成一种鼓励；人们法制意识的强化对事业单位“家长式”管理方式的沿用的挑战等都是导致人事争议发生的重要因素，具体分析，有以下几点：