

会科学研究西部和边疆地区项目

公益类事业单位改革的 立法保障研究

GONGYILEI SHIYE DANWEI GAIGE DE
LIFA BAOZHANG YANJIU

何文杰 刘晓霞 张永来/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目

公益类事业单位改革的 立法保障研究

GONGYILEI SHIYE DANWEI GAIGE DE
LIFA BAOZHANG YANJIU

何文杰 刘晓霞 张永来/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公益类事业单位改革的立法保障研究 / 何文杰, 刘晓霞, 张永来著. —北京: 法律出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3388 - 4

I. ①公… II. ①何…②刘…③张… III. ①行政事业单位—体制改革—法规—研究—中国 IV.

①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 064736 号

公益类事业单位改革的立法保障研究
何文杰 刘晓霞 张永来 著

编辑统筹 大众出版社
责任编辑 林 喆
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印刷厂

责任印制 沙 磊

开本 A5

印张 10.625

字数 252千

版本 2012年4月第1版

印次 2012年4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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 3388 - 4

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

改革是社会主义制度的自我完善和发展,十一届三中全会以来,我们始终高举改革的伟大旗帜,卓有成效地进行了农村家庭联产承包经营制度的改革、城市国有企业的改革、国家行政体制的改革,改革取得了重要成果。事业单位的改革也一直在摸索中前进,但由于缺乏顶层设计、对事业单位的定性不清、缺乏科学系统的理论指导等原因,事业单位的改革在过去几十年里并未取得实质性进展和成果。

事业单位的改革也是箭在弦上,不得不发。长期以来,事业单位在为我国经济社会发展提供智力支持,在为群众提供公益服务和准公共物品方面发挥了重要作用的同时,影响其进一步发展的体制机制等弊端也日益暴露:一些公益类事业单位提供的公益或准公益服务价格已经超过了群众的接受程度,其发展已逐渐偏离了公益服务方向;在一些地方、一些领域,公益类事业单位的财政投入严重不足,导致公益服务质量下降和牟利性倾向凸显;公益服务的供给方式单一,社会力量进入公益服务领域还存在制度性障碍,距提供主体多元化、提供方式多样化的目标要

求相距甚远;一些事业单位政事不分、事企不分,职能混乱、模糊;一些事业单位管办不分,严重受控于政府部门,已丧失了独立的法人资格并成为变相的政府机构;一些事业单位法人在体制机制设置上缺乏激励约束机制,缺乏有效竞争机制。总之,公益服务供给总量不足,资源配置不合理,质量和效率不高,部分行业偏离公益方向的现状迫切需要通过推进改革来予以彻底改变。

公益类事业单位改革的目标就在于构建有中国特色的社会主义公益服务体系,不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务在总量、质量、效率、价格等方面的需求。同时改革也是利益的大调整,公益类事业单位改革过程中涉及的利益关系复杂,我们必须同时做好维护改革对象合法利益的工作。

由于“事业单位改革的前提是科学分类、支撑是理论构建、重点是体制机制、方法是积极稳妥、保障是法制建设”,为了保障改革的顺利进行和巩固已取得的改革成果,公益类事业单位改革的法制保障就被提上议事日程。法制保障主要包括立法、守法、执法、司法四个环节,立法保障是法制保障的第一个环节。我国有关公益类事业单位的立法工作一直处于非常薄弱的境况,随着改革的逐步推进,有关公益类事业单位组织、制度及其行为方面的立法工作必须予以加强,唯其如此,才能为公益类事业单位的改革提供更加有力的法制保障。

公益类事业单位改革主要涉及管理体制、法人治理结构、人事制度、收入分配制度、社会保险制度五个方面的内容。我们在这本著作里主要是对公益类事业单位组织形式的多元化及其立法、绩效工资制与职工待遇保障及其立法、聘用合同的定性及其立法、人事争议仲裁制度的完善及其立法、养老保险制度的改革及其立法问题进行研究。本专著以大陆法系国家的公务法人理

论为指导、以公共物品和私人物品的提供为依据来对事业单位改革定调,以引入竞争机制、提升效率为宗旨来设计公益类事业单位的人事制度改革和聘用合同立法方案,以生产力标准和按劳分配原则来设计公益类事业单位职工的绩效工资和工资保障及其立法方案,以公平和促进社会和谐理念来设计国民年金、职业年金和企业、机关、事业单位养老保险制度改革的联动方案及其相关立法方案,以减少人事争议和劳动争议仲裁制度的冲突为理念来设计人事争议仲裁立法方案,以提供主体多元化、提供方式多样化的思路来设计公益类事业单位组织形式的多元化及其立法方案。

由于水平有限,加之时间仓促,尽管我们努力地完成了本专著写作,但缺点和疏漏在所难免,恳请学界同行和读者不吝指正,不胜感激!

目 录

第一编 我国公益类事业单位改革及其立法保障概述

第一章 我国公益类事业单位改革概述 / 1

第二章 我国公益类事业单位改革的立法保障概述 / 16

第二编 公益类事业单位工作人员养老保险制度改革 及相关立法保障研究

第三章 我国公益类事业单位工作人员养老保险制度改革试点概况及存在
问题的原因分析 / 21

第四章 国外公职人员养老保险制度的模式特征与经验借鉴 / 45

第五章 中国公益类事业单位工作人员养老保险制度改革的框架设计 / 98

第六章 中国公益类事业单位工作人员养老保险制度改革的法律课题与立
法建议 / 120

第三编 公益类事业单位其他改革及相关立法保障 问题研究

第七章 人事制度改革及聘用合同立法问题研究 / 133

第八章 绩效工资制与职工待遇保障改革及其立法问题研究——以教师
法、高等教育法为视角 / 157

第九章 人事争议仲裁制度的完善及相关立法问题研究 / 227

第十章 公益类事业单位组织形式的多样化改革及其相关立法问题
研究——以教育公益服务类组织为例 / 241

附录 / 254

中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见 / 254

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 / 262

关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知 / 290

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 / 294

事业单位人事管理条例(征求意见稿) / 302

劳动人事争议仲裁办案规则 / 313

中共中央组织部、人力资源和社会保障部、总政治部关于修改人事争议处理
规定的通知 / 323

关于人事争议仲裁适用有关法律问题的答复意见的函 / 331

后记 / 332

第一编

我国公益类事业单位改革及其立法保障概述

第一章 我国公益类事业单位改革概述

改革是社会制度的自我完善和发展,是改革上层建筑中不适应经济基础的那一部分,以更好地促进生产力的发展。改革开放三十多年来,我们始终高举改革的大旗,先后进行了农村联产承包经营制的改革、城市国有企业的改革、国家机关的改革,改革取得了很好的成效。现唯有事业单位的改革始终未真正进行。

第一节 事业单位改革的原因分析

根据《事业单位登记管理暂行条例》的规定,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。按行业可将事业单位划分为教育、科研、文化、卫生、体育、新闻出版、广播电视、社会福利等 27 个类别。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](以下通称为意见)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建设的重要力量。事业单位所承担的社会功能主要是对社会和大众提供一定程度的公共服务,也就是向社会提供一定的公共物品和准公共物品。事业单位承担着推动公共事业发展和提供社会公益服务的重要职能,对促进社会进步做出了巨大的贡献:事业单位为兴办社会事业、集中力量办大事,提供了符合当时体制要求的组织模式;事业单位为人才的成长、延续和发挥作用,提供了重要载体和平台;事业单位的存在为国家机器的运转和社会的稳定,提供了有效手段。然而,我国现有的事业单位大多数是计划经济的产物,随着社会主义市场经济的不断完善和发展,随着政治体制改革的不断深入和推进,事业单位暴露出许多不容忽视的问题。

随着我国经济社会的全面发展,人民群众对公益服务的需求更加旺盛,事业单位提供公共物品的任务更加艰巨。然而,诚如意见所指出的那样,面对新形势新要求,我国社会事业发展相对滞后,一些事业单位功能定位不清,政事不分、事企不分,机制不活;公益服务供给总量不足,供给方式单一,资源配置不合理,质量和效率不高;支持公益服务的政策措施还不够完善,监督管理薄弱,不能充分满足人民群众对公益服务的需求。总体来说,我国部分事业单位集企业的、政府的、事业的属性和职能为一体,既分享了政府公共部门的权力,又按照企业的属性将其部分收益分配给了职工,但其工作人员却未受到公务员那样严格的约束,也没有像企业那样面临市场竞争的压力,定位的模糊不清导致了事业单位角色配置异化,在给监管带来难题的同时,其提供的公益服务数量不足,质量下降。一些事业单位由于对部门利益和个人

利益的追求导致其偏离了公益服务的方向。社会力量举办事业单位的条件尚不充分,导致公益服务供给方式单一。由于没有引入足够的竞争机制,导致资源配置效率和质量不高。政府支持公益服务的政策措施不够完善,政府支持公益服务不及时、不到位的问题还比较广泛地存在着。近年来,看病贵、看病难的问题,择校费的问题,高等教育产业化的问题,在诺贝尔奖项的获取和软文化实力的国际竞争方面所处的劣势地位等问题都说明了我国公益服务的质量、效率尚有待进一步提高,服务总量尚有待进一步增加。具体而言,事业单位主要存在如下几个方面的问题。

一、管理体制不科学,用人机制不健全

目前,事业单位主要由国家机关举办,其社会功能行政化倾向比较严重。政府仍采用计划经济体制下对事业单位的管理方式,同时又由于许多公益类事业单位不具备独立的法人资格,这一方面造成政府对其管得过多过细,造成了事业单位无法正常行使自己的权利;另一方面缺乏有效竞争激励机制,平均主义问题严重。受财力因素的制约,政府只能满足大众的普遍要求,而对社会个性化的公共需求则显得力不从心。而且市场化的划分标准造成了政府在事业领域的“越位”与“缺位”,政府对事业单位的财政支持只表现在对某项公益事业投入的经费额度的关注上,缺乏对事业绩效和经费使用情况的客观、公正的评价。另外,一些事业单位实为企业性质,却打着事业单位的旗号从事生产经营活动,在政策上哪边有利向哪边倒。在用人机制方面,我国事业单位依旧采用传统的用人制度,缺少有效的约束机制和竞争激励机制,其人员一经录用则终身从业,由此导致了人员能进不能出,职务能升不能降,待遇能高不能低的局面,最终影响了人才积极性的调动与创造性的提高,影响了办事效率。

二、人员超编严重,财政不堪重负

在改革过程中,由于分类不明确,公益性事业单位运行经费多数由财政全额拨付或部分拨付,国家财政成为事业单位的主要甚至唯一来源。同时,由于改革的渐进性和不彻底性,用人制度仍保持传统特征,导致近年来公益类事业单位人员急剧膨胀,财政供给已经不堪重负。

国家财政是我国事业单位运行经费的主要或唯一来源。据统计,目前我国事业单位的数量多达 130 万家,职工总数近 3000 万人,资产近 3000 亿元。其中教育事业单位机构达到 62.8 万个,教职工总数达到 1496 万人;文化事业单位达 35 万个,从业人员总数达到 1658 万人;广播电视类事业单位从业人员达到 50 万人;新闻出版从业人员近 32 万人;卫生事业单位达 527 万人;体育事业单位也达 10 万人。与此同时,大量人员通过政府机构改革转移、军转干部分配等途径进入事业单位,造成事业单位财政负担沉重,公共服务经费面临紧缺的尴尬场面。^[1]

三、机构设置重复,政事不分

目前,行政化已成为我国事业单位的一个特征。我国计划经济体制下形成的事业单位管理体制,其一个突出的特点就是政府办事业。为了发展各项事业,中央和地方各级政府都根据各类不同的事业,设置了相应的事业行政管理部门进行管理。其结果是机构重复设置、造成人力和财力的巨大浪费。同时,政府通过事业单位经费的财政供给直接控制事业单位的运行,使事业单位成为政府的附属,从而导致政事不分,政府职能不能厘清。

“准政府”的运作模式导致职能错位,效率低下。事业单位作为政府与市场之间的桥梁,应该为政府和社会进行双向服务,

[1] 方宏杰:“刍议我国事业单位改革”,载《现代商业》2010年第6期。

承担更多的社会责任,为政府服务起到拾遗补缺的作用。但是目前大多数公益类事业单位多被定位为“准政府”,其运行模式带有浓厚的行政色彩。同时,经过多年的改革,事业单位的分类还是不彻底,事业单位与政府、事业单位与市场、事业单位内部之间仍存在分类界限不清、职能相互交叉等问题,“越位”、“错位”、“缺失”现象不时发生。

再者,由于部分承担行政职能的事业单位没有被纳入公务员队伍进行管理,造成一些事业单位出现利用其所占有的公共资源乱收费、乱罚款等现象,把服务变成了收费以满足单位和个人需要。有的事业单位现行的运行机制和管理体制,强化了公共机构的官僚化,造成了公共资源和公众利益的损失。

四、资源利用率低的现象普遍存在

由于计划经济体制的长期束缚,我国公益类事业单位在资源配置格局和资源利用方式等方面,多年来一直处于条块分割、自我封闭、各自为战的状态之中,这些割据性弊端使得各个事业单位之间缺乏必要了解,一些职能相近或职能交叉的事业单位互不沟通,对本来可以共享的资源或本来可以相互利用的设施和设备等实行封闭管理,从而造成了事业单位在基本建设、设备购置等方面的重复投资。

事业单位虽然拥有丰富的资源,但它对社会的贡献却不高。据统计,事业单位对我国 GDP 的贡献大概在 5% ~ 10% 之间,^[1]而事业单位的就业人数占公共服务部门就业人数的三分之一。由于传统管理体制下政府包办事业,使事业单位缺乏竞争机制、约束机制、激励机制,造成了事业单位效率低下。同时由于

[1] 刘刚、朴春兰:“公益类事业单位改革问题探讨”,载《管理研究》2011 年第 8 期。

管理方面各自为政、协调性差,在公共服务上各事业单位无法有效配合,不能形成规模效应。

第二节 改革的方案设计

一、改革方案设计

事业单位改革是一块难啃的骨头,其改革难度和社会影响力不在国有企业改革和机关改革之下。改革开放特别是党的十六大以来,各省、自治区、直辖市和教育、科技、文化、卫生等行业积极探索事业单位改革,取得了一定成效。但由于改革方向不清,改革方案不完善、缺乏系统的顶层设计以及涉及的利益关系复杂等原因,十多年来改革难以取得实质性进展。党中央、国务院经过系统深入地研究,以攻坚克难的精神于2011年果断地推出了关于分类推进事业单位改革的指导意见。2011年3月23日,《中共中央国务院分类推进事业单位改革的指导意见》(中发〔2011〕5号)正式下发。《意见》为事业单位分类改革确定了时间表:到2015年,完成事业单位分类;而到2020年,则要建立起事业单位管理体制和运行机制,形成中国特色公益服务体系。8月,国务院办公厅下发“37号文”,颁布了《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》等9个配套文件,解决了事业单位分类、编制管理、财政有关政策、法人治理结构、收入分配等重大瓶颈问题。11月,国务院法制办网站公布《事业单位人事管理条例(征求意见稿)》,向社会广泛征求意见。^[1]

这次改革的指导思想为高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照政事分开、事企分开和管办分离的要求,以促进公益事业发展为目的,以科学分类为基础,以深化体制机制改革为核心,总体设计、分类指导、因地制宜、先行试点、稳步推进,进一步增强事业单位活力,不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务的需求。

改革的基本原则为坚持以人为本,把提高公益服务水平、满足人民群众需求作为出发点和落脚点;坚持分类指导,根据不同类别事业单位的特点,实施改革和管理;坚持开拓创新,破除影响公益事业发展的体制机制障碍,鼓励进行多种形式的探索和实践;坚持着眼发展,充分发挥政府主导、社会力量参与和市场机制的作用,实现公益服务提供主体多元化和提供方式多样化;坚持统筹兼顾,充分发挥中央和地方两个积极性,注意与行业体制改革、政府机构改革等相衔接,妥善处理改革发展稳定的关系。^[2]

具体而言,事业单位的总体改革方案就是实行分类改革,即首先对事业单位进行科学合理的分类,针对不同类别制定相应政策、推进改革。行政的归行政,企业的归企业,事业的归事业,又

[1] 参见国务院办公厅《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)、《关于事业单位分类的意见》,2011年7月24日。

[2] 以上参见中共中央、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)。

可以称为甩开两头,留下中坚,即留下公益类事业单位,并强化其公益属性。国务院有关领导特别强调,分类推进事业单位改革要始终把握并贯彻四项基本要求:一是必须始终坚持以促进公益事业发展为目的,而不是简单地减人、减机构、甩包袱;二是必须始终坚持以科学分类为基础,根据不同事业单位的特点分别实施不同的改革和管理措施;三是必须始终坚持以创新体制机制为核心;四是必须始终坚持以分类指导、分业推进、分级组织、分步实施的工作方针。总而言之,事业单位的改革必须抱定重构公益服务的供给方式的目标。

意见指出,要清理规范现有事业单位。对未按规定设立或原承担特定任务已完成的,予以撤销。对布局结构不合理、设置过于分散、工作任务严重不足或职责相同相近的,予以整合。同时要划分现有事业单位类别。在清理规范基础上,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。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。今后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。另外,还要细分从事公益服务的事业单位。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细分为两类:承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的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,划入公益一类;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,划入公益二类。具体由各地结合实际研究确定。这实际上是按照公益属性的纯粹程度来进行划分的。

通过这样的划分,可将承担行政职能的事业单位通过整体划转、职能整合以及大部门制等方式划转为政府部门或政府部门内设机构、所属执行机构;可将从事生产经营活动的事业单位逐步推向市场改制为企业;从事公益服务的事业单位可在清理规范的基础上,着重就体制机制进行改革完善,使其真正成为具有中国特色、相对独立的事业单位法人。^{〔1〕}

二、我国事业单位改革进入全新时期

2007年党的十七大至今,以推行全员聘用制和公司化管理为标志,这一时期改革的主要任务包括:对事业单位体制进行结构性调整;重新界定现有事业单位的身份,在此基础上,压缩事业单位规模,精简机构、编制和人员,严格事业单位编制管理,进而建立科学、精简、高效的现代事业组织体系,实现全面、优质的社会公共服务目标。

党的十七大要求进一步深化事业单位的分类改革。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》对深化事业单位改革提出了具体要求,明确“按照政事分开、事企分开和管办分离”的原则,对现有事业单位分三类进行改革。按照十七大和十七届二中全会的要求,事业单位改革继续深化。在国务院的领导下,有关部门在广泛深入的调查研究的基础上,抓紧起草深化事业单位改革的总体方案和配套改革措施。为了探索经验,2008年国务院决定在山西、上海、浙江、广东、重庆进行事业单位改革试点。文化事业单位改革整体推进,各地在已取得成效的基础上,改革继续扩大范围,深入发展。为了推动改革,2008年10月国办印发了《关于文化体制改革中经营性文化事业单位转制为

〔1〕 俞路:“事业单位改革的五点思考”,载 http://www.rky.org.cn/c/cn/news/2011-09/07/news_11287.html。