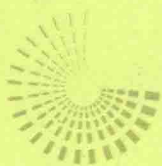


人民日报学术文库



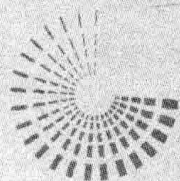
金志峰 著

事业单位职员制 研究

ShiYe DanWei ZhiYuanZhi YanJiu

人民日报出版社

人民日报学术文库



金志峰 著

事业单位职员制 研究

ShiYe DanWei ZhiYuanZhi YanJiu

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

事业单位职员制研究 / 金志峰著. —北京: 人民日报出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5115 - 2780 - 6

I. ①事… II. ①金… 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 (2014) 第 211358 号

书 名: 事业单位职员制研究

著 者: 金志峰

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 蒋菊平

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369523

网 址: [www. peopledailypress. com](http://www.peopledailypress.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 145 千字

印 张: 12.5

印 次: 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5115 - 2780 - 6

定 价: 38.00 元

序

随着我国经济社会的持续发展和人民生活水平的不断提高,人们对于各类公共服务的需求也日益增长,这对事业单位满足公众需求的能力提出了更高的要求。然而,当前事业单位所提供的公共服务或公共产品无论从质量还是从效率上来看,都远未达到社会预期水平。这就意味着,要消解公共服务需求与供给之间的张力,提高公共服务绩效,全面推动事业单位改革已经成为当务之急。基于这一背景,中共中央、国务院明确提出了事业单位改革的总体目标,要求到2020年,建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制,形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的特色公益服务体系。

事业单位改革是我国继国有企业改革、政府机构改革之后所面临的又一项重大改革任务。巨大的变革压力对事业单位自身的队伍建设提出了新的要求。事业单位三类人员中,专业技术人员和工勤人员都建立了自己的晋升序列及适应自身特点的管理机制。相比之下,管理人员却没有一套真正独立的晋升序列,目前的职员职级设置对应于行政级别,也受限于行政级别。具体到一个

事业单位而言,单位的行政级别也就成了其内部管理人员的职业“天花板”,在基层事业单位尤为如此。由此而导致了管理人员晋升空间狭窄问题,加剧了薪酬待遇偏低问题,并进而引发一系列矛盾和问题,影响了整个管理人员队伍的积极性、稳定性和专业性。因此,加强事业单位职员制研究工作,全面推进职员制进程,对于事业单位转换用人机制、拓宽管理人员发展空间、调动管理人员积极性、建设专业化职业化的管理队伍等方面均具有非常重要的意义。

然而,目前事业单位职员制相关研究成果不多,可资借鉴的文献较少,因此做好事业单位职员制研究并非一件轻松的事。作为一个青年学者,没有一定的研究兴趣和研究热情,没有一定的科学精神和探索勇气,是难以下定决心在这个研究领域迈出步伐并做出较系统的研究的。作者在经过将近两年的努力后,终于完成了这项研究,取得了一系列的科研成果,并在以下几个方面做出了有益的尝试和创新。

一是对相关理论和研究、中国古代官阶制度及国外公共服务机构行政职员管理制度进行了梳理、研究,并做了较深入的思考和总结。由于事业单位职员制缺乏直接的理论和研究成果的支持,因此,作者在相关理论研究、中国古代及国外的相关制度方面所做的这些研究,将为职员制度的改进完善提供非常有益的理论指导和制度借鉴。

二是做了大量的实证调研工作,获得了丰富的一手数据。作者通过访谈、座谈、实地考察及较大样本的问卷调查等多形式、多方位的调查研究,对事业单位管理岗位设置情况及职员制度试点经验有了较细致的掌握,并重点对制度和实践中存在的困难和问

题进行了归纳和总结。调查研究所获得的成果为本次研究、后续研究、相关研究及政策制定打下了良好的实证基础。

三是将实证研究和逻辑思辨进行了有效的结合,探寻问题背后的真正根源。通过前期调研,作者对职员制实践中所显露出来的困难与问题有了较全面的掌握。面对这些纷繁复杂的问题,作者并没有笼统地提出一堆建议,而是对它们进行了深入细致的逻辑思考,理清了相互之间的内在因果关系,将这些问题分成表象、症结和根源三个层次,为职员制解决方案和相关措施的提出奠定了基础。

四是提出了改进完善职员制的方案设想,为建立健全职员制提供了有益的参考。在理论研究、政策分析、实证调研和逻辑思辨的基础上,循着所选择的四个路径,作者有针对性地提出了四套方案设想。这四套方案有着不同的可行性和有效性,近期可采用高可行性的方案,争取尽快取得实效;远期可施行高有效性的理想方案,以期在更深程度上完善职员制度。

综合而言,本书通过对事业单位职员制的理论研究、政策分析、实证调研、比较研究和逻辑思辨,在此基础上对职员制建设提出了制度设计的思路,这对我国当前深入进行的事业单位改革的实践和理论研究都有较大的参考价值。

志峰博士是一位富有科研潜力且勤奋好学的青年学者,其在北京大学攻读博士期间就开始在其专业领域自行开展研究工作,并提出了一些有参考价值的政策建议。进入国家重要的科研单位后,即专心投入我国人事制度改革的研究中,本书就是其新近的一项重要科研成果。

我国人事制度改革任重而道远,相关研究领域还有诸多待解

的难题。本书是作者近年研究工作的一个总结,更是其在今后漫长科研生涯里继续探索的一个新的起点。莫道此山风情好,别有云峰一万重。希望作者以本书的出版为契机,再接再厉,继续加强在事业单位人事制度及相关领域的研究工作,不断取得新的成果。

博云

2014 年秋

目 录

CONTENTS

第1章 导 论

- 1.1 研究意义与目的 3
- 1.2 研究思路与方法 5
 - 1.2.1 研究思路 5
 - 1.2.2 研究方法 6
- 1.3 主要内容 7
- 1.4 相关概念 9
 - 1.4.1 事业单位 9
 - 1.4.2 事业单位职员 11
 - 1.4.3 事业单位职员制(或称事业单位职员制度) 13

第2章 相关理论与研究

- 2.1 新公共服务理论 15
- 2.2 激励理论 18
 - 2.2.1 内容型激励理论 19

- 2.2.2 过程型激励理论 23
- 2.2.3 行为修正型激励理论 26
- 2.2.4 综合型激励理论 27
- 2.3 职业发展通道研究 28
 - 2.3.1 职业发展通道概念 29
 - 2.3.2 职业发展通道设计原则 29
 - 2.3.3 职业发展通道模式 32
- 2.4 其他相关理论与研究 35
 - 2.4.1 岗位分析 35
 - 2.4.2 岗位评价 36
 - 2.4.3 宽带薪酬 37
- 2.5 总结与思考 38

第3章 中国古代官制中的职位与品位

- 3.1 职位等级与品位等级 44
 - 3.1.1 职位等级 45
 - 3.1.2 品位等级的主要形式——散阶 47
 - 3.1.3 品位等级的另类形式——爵与勋 49
 - 3.1.4 职位与品位的变迁及相互消长 51
- 3.2 职品、阶品与俸禄 55
 - 3.2.1 职位性俸禄 56
 - 3.2.2 品位性俸禄 57
 - 3.2.3 其他经济性收入 59
- 3.3 考核与晋升 60
 - 3.3.1 考核主体 61

- 3.3.2 考核程序 62
- 3.3.3 考核内容 63
- 3.3.4 考核结果运用 64
- 3.4 总结与思考 66

第4章 政策演进与实践探索

- 4.1 职员制政策演进 71
 - 4.1.1 职员概念的提出及职员制初步探索阶段(1992~1998年) 71
 - 4.1.2 职员制重点试行阶段(1999~2006年) 73
 - 4.1.3 职员制继续推进阶段(2007年至今) 74
- 4.2 职员制探索工作基本进展 75
 - 4.2.1 各地区大力开展岗位设置管理和职员制探索工作 76
 - 4.2.2 教育系统试行教育职员制 77
 - 4.2.3 部分事业单位积极开展职员制探索工作 78
- 4.3 职员制探索政策措施分析 78
 - 4.3.1 职员职级设置 79
 - 4.3.2 管理岗位结构比例 80
 - 4.3.3 职员任职资格条件 81
 - 4.3.4 职员考核晋升 83
- 4.4 职员制探索工作主要成效 84

第5章 职员制试运行情况调查研究

- 5.1 主要调研方式 86
 - 5.1.1 实地考察 86

- 5.1.2 集体座谈 87
- 5.1.3 问卷调查 87
- 5.2 职员制试行中存在的困难与问题 90
 - 5.2.1 职员制度有待进一步宣传和普及 90
 - 5.2.2 事业单位行政化与“官本位”思想根深蒂固，不利于职员制的推行 92
 - 5.2.3 现有职员职级设置方面存在级数偏少、级差偏大的问题 94
 - 5.2.4 职员晋升空间狭窄问题比较突出 95
 - 5.2.5 事业单位行政级别限制了职员晋升空间 96
 - 5.2.6 职员工资水平偏低，影响了工作积极性 97
 - 5.2.7 事业单位内部专业技术本位思想比较浓厚 99
- 5.3 对职员制改进完善的意向 101
 - 5.3.1 调查对象普遍对职员制抱有很大期盼，希望尽快出台相关政策 101
 - 5.3.2 职员制度建设首先要做好职员职级设置工作 102
 - 5.3.3 综合运用多种指标评定事业单位等级 104
 - 5.3.4 职员任职资格条件应注重能力和业绩 105
 - 5.3.5 职级晋升方式首选公开竞聘 106
 - 5.3.6 部分调查对象建议设置“非领导职务” 107

第6章 国外公共服务机构行政职员管理

- 6.1 英国公共服务机构行政职员管理 110
 - 6.1.1 执行机构(Executive Agency)行政职员管理 111
 - 6.1.2 非部门公共实体(NDPBs)行政职员管理制度 113

6.2	美国公共服务机构行政职员管理制度	118
6.2.1	职员身份	118
6.2.2	职员招聘	119
6.2.3	职员薪酬	120
6.2.4	绩效管理	120
6.2.5	职员晋升	121
6.2.6	福利与保障	121
6.3	芬兰执行机构(Executive Agency)行政职员管理制度	122
6.4	国外公立大学行政职员管理制度	124
6.4.1	美国公立大学行政职员管理	125
6.4.2	法国公立大学行政职员管理	129
6.4.3	德国公立大学行政职员管理	130
6.4.4	日本公立大学行政职员管理	131
6.5	国外公共服务机构行政职员管理制度简评	133

第7章 思考与对策

7.1	职员制问题思考	135
7.1.1	职员制度存在的系列问题内在逻辑关系思考	137
7.1.2	建立健全职员制度的路径选择	138
7.1.3	职员制度建设的目标定位	139
7.2	建立健全事业单位职员制的方案设想	139
7.2.1	方案一:一(职)级两(职)阶,职级不变但职阶和工资待遇可升	140

7.2.2	方案二:在确定单位管理岗位最高等级时, 在单位当前行政级别基础上适当上浮, 将单位行政级别与管理岗位级别一一 对应关系调整为一多对应关系	144
7.2.3	方案三:综合评定事业单位最高管理岗位 等级,开展岗位分析与岗位评价, 确定单位内部岗位等级及工资待遇	147
7.2.4	方案四:建立独立的职员职级序列,摆脱 行政级别的束缚	149
7.3	建立健全职员制方案设计的其他思路	151
7.4	建立健全职员制方案的配套措施	152
参考文献		155
附录1 事业单位岗位设置管理试行办法		162
附录2 《事业单位岗位设置管理试行办法》实施意见		168
附录3 历次工资改革中的事业单位管理人员工资结构 ...		179
后 记		184

第 1 章

导 论

事业单位是具有中国特色的机构组织类别,是我国各类人才的主要集中地之一,也是我国现阶段公共服务的主要载体,更是国家经济建设和社会发展不可或缺的重要力量。在我国,事业单位的规模非常庞大,据有关统计显示,截至 2005 年年底,全国事业单位总计 125 万个,涉及教科文卫、农林水、广播电视、新闻出版等多个领域,工作人员超过 3035 万人,是国家公务员的 4.3 倍,占全国财政供养人数的近 80%^①。长期以来,我国事业单位工作人员管理沿用党政机关的管理模式,存在诸多问题,已经不能适应经济社会发展的要求。因此,促进事业单位人事制度改革已成为全社会的共识和迫切需要。

随着事业单位人事制度改革的深入,如何以岗位管理替代身份管理,通过优化岗位设置,搞活用人机制,已受到社会各界越来越多的关注。用岗位管理取代身份管理是事业单位人事制度改革

① 《全国事业单位人数占财政供养人数的 80%》,《中国经济周刊》2009 年第 23 期。

的重要举措,也是厘清事业单位人事制度对象的有效手段^①。自1992年党的十四大明确提出要按照机关、企业和事业单位的特点逐步建立健全分类管理的人事制度以来,我国先后出台了多项政策,要求在事业单位推行聘用制和岗位管理制度,促进由固定用人向合同用人,由身份管理向岗位管理的转变。2006年7月和8月,国家人事部先后出台《事业单位岗位设置管理试行办法》(国人部发〔2006〕70号)和《〈事业单位岗位设置管理试行办法〉实施意见》(国人部发〔2006〕87号)。据人力资源和社会保障部统计,截止到2009年底,全国事业单位签订聘用合同人员的比例达到80%,国务院系统完成岗位设置实施工作的事业单位达到77%,中央党群系统达到52%,全国有25个省区市启动了岗位设置工作^②。

作为事业单位三类人员中的一类的管理人员(职员),其业务知识、工作热情及管理技能,直接关系到事业单位管理水平的提升,直接关系到公共服务的质量与效率。但是,目前事业单位职员队伍仍存在诸多问题,如薪酬待遇、晋升空间、激励机制、考核评价等,这些问题直接影响到职员队伍的工作积极性和人员稳定性,严重阻碍着一支专业化、职业化职员队伍的建立。因此,有必要开展调查研究,全面掌握职员制试行试点工作的现状,总结经验,发现问题,了解相关群体的改革意向,同时在充分进行政策和文献分析和国际研究的基础上,为建立健全事业单位职员制度提出对策建议和方案设想。

① 刘晓苏:《事业单位人事制度改革研究》,上海交通大学出版社2011年版,第30页。

② 人民网:<http://politics.people.com.cn/GB/1027/10612456.html>

1.1 研究意义与目的

事业单位职员制是事业单位人事管理制度的一项重要内容。全面推进职员制建设,对于事业单位转换用人机制、拓宽管理人员发展空间、调动事业单位职员积极性、建设专业化管理队伍等都具有重要意义。

首先,建立健全事业单位职员制是形势发展的需要。我国事业单位职员制度的构想始于20世纪90年代。1995年的《中华人民共和国教育法》、1998年的《中华人民共和国高等教育法》、2006年原人事部下发的《事业单位岗位设置管理试行办法》均提出了相关要求或做出了相关规定。近年来,《2010~2020年深化干部人事制度改革规划纲要》、《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》以及《关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见》(中办发[2011]28号)更是明确提出了要在事业单位全面推进职员制度。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》和《全国教育人才发展中长期规划(2010~2020年)》提出推进高校职员制的要求。随着政事关系改革的深化,事业单位内部人事制度必然要进行相应的改革。

其次,建立健全事业单位职员制是弱化事业单位行政级别、淡化“官本位”思想的需要。事业单位行政级别及其相关制度加剧了事业单位管理人员和其他工作人员的官本位意识,严重影响了人才的成长和发展,影响了事业单位面向公众、提高公共服务的质量和效率。要解决事业单位管理中的行政化和“官本位”问题,必须

要进行有效的制度设计,全面推行职员制度及与之相配套的人员聘用制度、工资分配制度和社会保障制度。

再次,推进事业单位职员制度改革是事业单位用人制度化、科学化的需要。事业单位专业技术人员、管理人员和工勤人员分别肩负不同的任务,承担不同的职责,需要采用不同的评价和考核标准,对人员的素质和条件也有不同的要求。而管理人员往往职务混杂,同岗位人员用不同的评价标准去考核晋升,因此很难把握标准条件,引发出很多问题。全面推行职员制度,在管理人员队伍管理中实行岗位聘任和岗位考核,打破职务终身制,有利于促进事业单位用人机制的转换。

最后,建立健全事业单位职员制是事业单位管理队伍自身发展的需要。事业单位的公益性特点,决定了其组织形式和管理方式既不同于机关,也不同于企业,事业单位人事管理制度既要区别于党政机关,也要区别于企业,因此,必须要遵循事业单位的规律和特点来建立和完善职员制度,在职员队伍中建立人员能进能出、职务能上能下、待遇能高能低的竞争激励机制,架设起管理队伍的职业发展阶梯,有助于拓宽管理人员发展空间,充分调动管理人员积极性,有助于建设专业化、职业化的管理人才队伍。

由此可见,加强事业单位职员制研究有着重要的理论意义和实践价值。然而,就现有的文献资料来看,关于事业单位职员制研究的文献多见于事业单位人事改革、事业单位岗位设置管理等相关文献中,关于高校职员制的研究相对还比较丰富,但专门针对事业单位职员制进行研究的文献非常少。因此,亟待开展职员制研究工作,为深化职员制改革提供理论依据和政策参考。基于此,本研究将通过对近年来开展事业单位职员制试行试点的地方和单位