

事业单位人事改革引关注

未来目标直指全员聘用



近日，胡锦涛强调要抓住当前干部群众反映突出的重点难点问题，毫不动摇地推进干部人事制度改革，既要积极探索创新，又要稳妥有序推进。习近平也要求在建立健全科学的选人用人机制上迈出更大步伐、取得更大成效。《2010-2020年深化干部人事制度改革规划纲要》印发后，连日来从中央组织部召开贯彻落实座谈会，到胡锦涛、习近平分别作出批示，动作之大，速度之快，令人关注。

据有关专家介绍，《规划纲要》提出的基本目标之一是“深化分级分类管理，健全干部人事制度体系”，其中，完善符合事业单位特点的分类管理制度是任务之一；而统筹推进事业单位人事制度改革，被《规划纲要》以单项列明，对“深化事业单位人事制度改革”提出了明确要求，未来10年的改革路径已经清晰。

“事业单位承担了历次机构改革的成本，其本身的改革也因而异常复杂”，人力资源和社会保障部人事科学研究院院长吴江在接受《瞭望》新闻周刊采访时说，根据中央精神，深化事业单位人事制度改革，要按照加快推进事业单位分类改革的总体要求，以健全聘用制度和岗位管理制度为重点，创新管理体制，转换用人机制，形成权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力，符合事业单位特点的人事制度。

16字原则

“事业单位改革能走多远，很大程度上取决于其人事制度改革的进展”，国家行政学院公共管理教研部汪玉凯教授这样形容事业单位人事制度改革的重要性，“事业单位改革即使取得了一些突破，如果没有人事制度改革的跟进，也会发生倒退。”

高层对深化事业单位人事制度改革定下“权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力”16字原则，勾勒出事业单位人事制度改革的整体轮廓。

权责清晰，首先牵涉到事业单位与政府的权责划分。“目前事业单位存在两大问题。一是将单位利益凌驾于公共利益之上，比如公立医院看病难看病贵、义务教育学校择校乱收费；二是事业单位行政化趋势严重，很多单位还有行政级别，领导选任、人员考核完全套用政府系统的干部人事制度，与实际相脱节，并导致收入分配差距拉大”，汪玉凯说，这都和政府与事业单位之间的权责不清有关。

吴江认为，政事分开的核心是划清政府与事业单位之间的权力边界，分清决策权和执行权、生产权。“下放权限，让事业单位享有充分的人事自主权”。

机制灵活，强调了人事制度要符合事业单位的特点。目前我国共有130多万户事业单位，主要为医院、学校、科研院所、媒体等；有3000多万名事业单位从业人员，占公共部门就业人数的41%，这其中61%的人员是受过良好教育的专业技术人员。教育、卫生和农技服务从业人员3项相

加，占总人数的3/4，其中教育系统人员即达到一半左右。事业单位因其公益性的组织属性而显示出与政府、企业不同的鲜明特点。

“与企业相比，事业单位强调的是为人民群众提供公共服务产品，有较强的公益性，并且具有一定的垄断性和强制性”，吴江说，“这就决定了事业单位的人事制度改革，并不是一个单位自己可以决定的事情，而须在广大人民群众的监督和参与下、在法律规范的框架内进行。”

与政府相比，事业单位的从业人员从事的是知识性、技术性工作，有相对的独立性、灵活性和创造性。而且，事业单位涉及的行业、类型很多，很难想象将教授、医生、演员、运动员覆盖于一种考核评价制度之下。“事业单位人事制度应该‘一事一法’，即每个单位都应有符合自己特点的人事法则”，吴江说。

由于事业单位公益性的组织属性和灵活性特点，事业单位人事制度，无论是领导班子和领导人员选任、考核评价，还是工作人员聘用、考核，都要充分考虑到不同行业、不同类型事业单位的具体特点。“这就是‘符合事业单位特点的分类管理制度’的含义所在”，汪玉凯表示。

监管有力，则是明确谁来监管事业单位。事业单位的资产是国家的，资金出自公共财政，服务对象是公众。因此，政府和公众要对事业单位进行有效监管。

“公共服务的产品质量要受百姓的监督；政府要监管事业单位的国有资产保值，并保证其用途的正确性和支出的有效性，还要对事业单位从业人员的资质进行监督，确保不违规违纪”，吴江说。

分类之难

无论是从人事制度改革自身，还是从事业单位的整体改革来观

察，“科学分类”，都是改革的“命门”。正如中央编办领导接受本刊采访时曾说的：分类最难。难在几乎所有的事业单位都不同程度地“沾了经营”。

根据目前的现实情况，我国的事业单位大体可以分为3类。

第一类是主要承担行政职能的事业单位，改革目标是逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构。目前一些实行“参照公务员管理”的事业单位，其中一部分都具有行政执法权，履行行政管理职能。“此类事业单位行政色彩浓重的，应该回到政府体系，人事制度回归公务员序列”，汪玉凯说。

第二类是主要从事生产经营活动的事业单位，改革目标是逐步转为企业，走向市场。

第三类是主要从事公益服务的事业单位，改革目标是整合资源，强化公益属性，加强政府监管。这一类事业单位量大面广。“即使是公益性的，也分纯公益和准公益。前者，如义务教育阶段中小学、公共卫生防疫等行业的事业单位，应由财政绝对包干；后者，如各大公立医院、大学等，则可以允许其运用市场化的机制来运作”，汪玉凯说，“但前提是为了更好地提供公共服务，而不是以单纯盈利为目的。政府应严格约束、控制这个‘度’。”

大体的类型有了，但是如何认定某个具体的单位到底属于哪一类，却并不容易。比如新闻出版单位，虽然有经营项目，但如果其主要职能是政府宣传，那是算公益类，还是经营类？再如一些行政附属单位，如统计、培训、信息服务等机构，有行政职能，也有经营项目，是回归政府体系，还是转为企业？

“分类改革之所以推动艰难，还有另一个原因——未定性先分类”。吴江说，现在的分类方法是根据“存量”的现实情况来分的，而不是从事业单位的属性来分的。“事业单位本来就是围绕着公共利益来设立的，现在有些事业单位却变成了为政府财政减负、解包袱而成立。因此首先应该明确哪

些是应该回归公共部门的”，吴江说，“如果这个类分不好，那么下一步人事制度改革中的‘聘用合同’就会性质不明”。

全员聘用

12月18日召开的全国人力资源和社会保障工作会议传出信息，未来我国将继续推行聘用制度，争取2010年在全国全面建立聘用制度。

自2002年起，我国开始试行聘用制，推行面不断扩大。据统计，全国实行聘用制度的单位占事业单位总数的比例从2004年的36%，2006年的51%，2008年的74%，逐步增加到2009年的80%。未来的目标直指“全员聘用”。

“实行全员聘用制以后，再进事业单位的‘新人’将不会再有‘终身制’了”，汪玉凯说，“这将大大缓解目前事业单位从业人员多种身份并存、身份歧视等现象”。

正式编制、事业编制、聘用合同制、临时工，一个事业存在多少种“身份”的员工，便会产生多少种形式的考核方式、薪资标准。现实中，合同工、临时工与编内员工在收入分配方面、福利待遇等方面的差异也越来越明显。完善事业单位收入分配制度，与建立健全考核办法，成为改革的焦点之一。

与此同时，由于人民群众公共服务需求的增加，事业单位所提供的公共服务产品相应猛增，事业单位“编外编”、编制混乱成了普遍现象。

“编制，是事业单位人事制度改革的瓶颈。编制规模的扩大，无论如何也赶不上事业单位的发展速度”，吴江说，大家都发现了编制内用人备受束缚，一用就“死”，用人自主权难以落实。所以现在很多单位即使有编制也不用，而喜欢用聘用合同制，这折射出事业单位的客观需求和编外用人的一大趋势所趋。“因此需要放开编制，让单位根据‘事’与‘费’自主决定人员多少”。

在受访专家看来，“封住存量”，实行“老人老办法、新人新办法”，是“编制”与“聘用”之间过渡的最好办法。要按照中央要求，逐步健全以合同管理为基础的事业用人机制，探索不同行业、不同类型事业单位实行聘用合同制的具体办法；完善岗位设置管理制度，全面推行公开招聘和竞争上岗。同时，建立事业单位人员编制总量调控体系，进一步加强和规范机构编制管理。

另据了解高层信息的专家透露，事业单位领导人员选拔任用制度也将进一步完善，委任、聘任、选任等方式，将完全取代过去一枝独秀的“委任”制。

“这表明，事业单位领导选拔方式在科学性、民主性方面将有进步。同时，制定符合不同行业特点的事业单位领导班子和领导人员综合考核评价办法，也将避免政府官员考评体系僵硬套用于事业单位的弊端”，汪玉凯说。

改革的焦点还有事业单位人事管理法规体系建设。目前在我国，行政机关有《公务员法》，企业有《劳动法》《劳动合同法》，唯独事业单位没有一套整体的人事管理法律法规，人事管理的单项政策规定也不健全。

据了解，“事业单位人事管理条例”正在制定之中。这一条例在人事部时期已经开始起草，2007年大部制改革后，此项工作移至人力资源和社会保障部。目前，这一条例正在国务院法制办征求意见。

“这是一部事业单位人事管理总章程性质的行政法规，它立足于确定基本制度、规范基本环节、解决基本问题，将为建立系统性的事业单位人事管理制度奠定坚实基础”，吴江说，按照岗位管理的要求，条例将逐步制定和完善贯穿于人员“进、管、出”各个环节的管理制度，如岗位设置、人员聘用、考核、培训、奖惩、工资福利、退休、人事争议，等等。

“目前来看，关键在于配套政策。比如健全事业单位社会保障制度，以及与人员流动相关的社保接转、档案管理等多方面政策”，吴江表示。

“制定条例，可以将事业单位过去十几年改革的成功经验固定化、法律化，最大限度地减少人为因素影响，保持事业单位人事制度的稳定性和长期性”，汪玉凯说。

据悉，这一条例将于未来一至两年内出台，并逐步完善。

(据《瞭望》新闻周刊)

