

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:



中国人事科学研究网  
Chinese Academy of Personnel Science

www.rky.org.cn

| 首页 | 机构概况 | 研究课题 | 获奖总汇 | 学术跟踪 | 院刊投稿 | 信息平台 | 科研动态 | 交流合作 | 学术刊物 | 服务平台 | 联系我们



和谐发展

学术跟踪

首页 >> 学术跟踪 >> 五个着力点文章

### 五个着力点文章

学术跟踪

五个着力点文章

## 事业单位人事制度改革中市场化工具的应用

2008-03-10 | 访问次数: | 编辑: enablesite | 【大 中 小】

庞诗

(中国人事科学研究院, 博士, 副研究员)

20世纪70年代末80年代初以来, 新公共管理理论在西方各国政府行政管理改革中影响日渐深刻。新公共管理理论主张政府应由管制型向服务型政府转变, 在公共服务供给中引入各种市场竞争机制, 公共管理可以借鉴私营部门的管理技术与运作机制, 强调公共服务中的顾客导向。简·莱恩指出: “新公共管理提供了管理公共部门的一种新的工具。……新公共管理是一种规范性理论, 研究分析政府应该如何使用新的工具来履行它的职能”。[①]由此而展开的新公共管理运动, 改变了英、美等许多西方发达国家的政府行政架构、管理理念和服务范式。而政府管理方式的创新, 特别是市场机制、工商管理技术(市场化工具)在政府管理中的引入, 成为21世纪公共管理展的一个基本趋势。

在全球化潮流下, 我国政府的行政改革必然受到新公共管理浪潮的影响。20世纪90年代以来, 新的政策工具在我国公共管理尤其是政府管理领域不断体现出来, 政府采购制度、绩效评估、质量管理、合同聘任制等一类的工商管理技术逐步在公共部门的管理中推行。“凡是那些在某一方面具有明显市场特征(如价格、利润、私有产权、金钱诱因、自由化等)的方式、方法和手段, 都是市场机制的反映, 都可以称为市场化工具。”[②]事业单位改革作为我国公共部门改革的重要内容, 在其人事制度改革中引入了新的政策工具来实现。本文对事业单位人事制度改革的市场化政策工具选择及其成果作一种尝试性的分析。

#### 一、战略管理——人才强国战略的重要保证

继国有企业改革和政府机构改革之后, 事业单位改革成为我国公共部门改革的重要内容。目前我国共有126 万个的事业单位, 分布在中央、省、市、县、乡五级, 涉及经济社会发展的各个领域。[③]从行业分布看, 事业单位主要集中于几个主要部门, 教育单位占50%, 卫生单位占15%, 农业占10%。从层级分布看, 中央所属占4%, 省占16%, 地市占20%, 县占30%, 乡镇占30%(见图1)。从经费形式看, 财政补助占80%, 经费自理占20%。



图1 各级事业单位分布情况

以就业人数而言，事业单位的就业人员为3035.2万人，其中正式职工2923万人，在各层级分布的规模分别为：中央148万人，省288万人，地市484万人，县1254万人，乡镇749万人（见图2）。这表明我国的大多数事业单位从业人员居于县、乡两级，这两级事业单位职工人数占到了全国事业单位职工人数的68.5%。

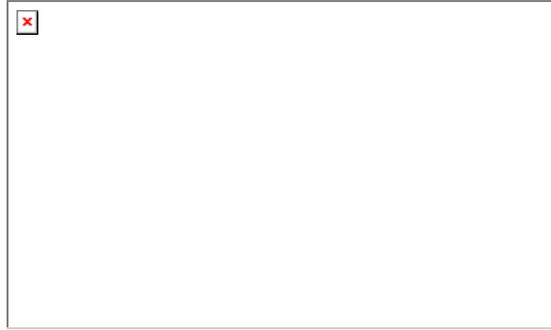


图2 各级事业单位就业人数规模分布情况

事业单位是人才资源的主要集聚地，相当大比例的受过良好教育的专业技术人员集中在各级事业单位。事业单位中的专业技术人员总数为1984万人，占事业单位总人数的66.4%，占国有单位专业技术人员总数的72%。从分布的行业看，教育和卫生行业的从业人员占事业单位从业人员总数的比例最高，其次人数比较多的行业是科学技术研究、文化服务和农业技术推广。作为提供公共服务的主要部门之一，事业单位提供的服务类型是多种多样的，涵盖了教育、科研、文化、卫生等行业，其服务的对象包括社会公众、各类党政机关、各类企业及个人等等。作为政府承担公共服务职能的载体，事业单位在我国社会经济协调发展方面发挥着重要作用。

战略管理(Strategic Management)指制定、实施和评价使组织能够达到目标的、跨功能决策的艺术或科学。[4]引进战略管理工具,可以为公共部门组织与管理提供战略性发展方向,加强组织目标规划并实现资源配置的最优化。从改革的大局看,事业单位人事制度改革作为我国公共部门改革的重要组成部分,始终处于国家的战略层面。1992年,为了适应建立和完善社会主义市场经济体制的要求,党的十四大提出,要按照机关、企业和事业单位的不同特点,逐步建立健全分类管理的人事制度。1995年的郑州会议拉开了事业单位人事制度改革试点的序幕。2000年,我国提出实施人才强国战略之后,所有的人事制度改革主要围绕着实施人才强国战略来展开。同年党中央下发的《深化干部人事制度改革纲要》提出了以推行聘用制度和岗位管理制度为重点深化事业单位人事制度改革的总体要求;《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》提出了改革的具体要求,对改革进行了部署。2002年中央正式提出人才资源是第一资源,之后又提出人才强国战略。2007年党的十七提出科教兴国、人才强国、可持续发展三大战略,明确提出建设人力资源强国的目标,更是从国家战略的层面为人事制度改革指明了改革的方向,进一步推动了事业单位人事制度改革的进程。

## 二、市场化——人才配置制度的创新

在传统社会向现代社会转型的过程中,从社会管理向社会服务转移是政府职能转变的一个重要趋势,行政方式也从直接的微观操作转向间接的宏观调控[5]。政府必须适应市场机制和经济发展的需求,将其从事的不恰当的活动改变为由市场来承担。其本质是改变传统的行政管理模式,政府由“划桨”转向“掌舵”,从而实现更高效的公共服务[6]。

在人才资源配置中,政府存在的目的是在于规制市场而非亲自参与,应该致力于制定政策。政府应起促进人才资源通过市场来配置即促进人才市场发展和建设作用,扮演制定政策推动和鼓励人才服务行业的发展和壮大,维护市场运行机制的角色(见图3)。

人才资源的市场化配置是改革开放以来我国人才配置最重要的制度创新之一。从以政府调配为主导到以市场配置为基础,是传统人才管理体制与市场经济条件下人才管理体制最根本的区别。人才市场的发展主要是落实两个自主权:即单位用人自主权和个人择业自主权,同时,通过建立和完善人才市场中介服务机构,为人才和用人单位提供服务。

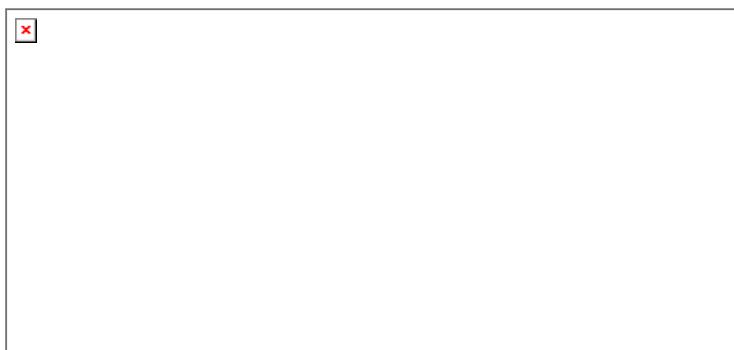


图3 政府在人才资源配置中的作用

人事部等部门先后出台了《加快培育和发展我国人才市场的意见》、《人才市场管理规定》、《中外合资人才中介机构管理暂行规定》、《人事争议处理暂行规定》等管理规章。20多个省(区、市)和副省级城市制定了有关人才市场的地方性法规，绝大部分省市制定了相关的政府规章。据不完全统计，从改革开放到2007年底，全国共出台有关人才流动与人才市场管理的政策、法规1000多项。其中，在中央各部委出台的关于人才方面的234项政策中，关于人才配置方面的政策70项，占中央人才政策的30%（见图4），涉及到人才流动主体、人才流动中介组织、人才流动监管主体等多方面的内容，为人才市场配置创造了良好的环境。



全国出台的人才政策

图4 我国出台的人才政策及关于人才配置的政策

经过20多年的发展，我国的人才市场已经成为一个重要的要素市场。目前，全国搭建了各类人才服务机构6600多家，固定人才交流场所2700多个，人才服务网站3100多个。2003年至2006年，共登记求职人员6137万人次，帮助2548万人找到工作或转化工作岗位。2004至2006年，共有601万名高校毕业生通过人才市场实现就业，占三年毕业生总数的58.1%。人才市场正在成为人才流动和择业的主渠道，人才市场在人才资源配置中的基础性地位基本确立。

三、竞争机制——搞活用人制度

贯彻公开、平等、竞争、择优的原则，引入竞争激励机制，通过建立和推行聘用制度，建立充满生机活力的用人机制，是事业单位人事制度改革的基本思路之一。中组部、人事部联合发出《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》中明确指出，要建立以聘用制为基础的用人制度。主要做法包括：破除干部身份终身制，引入竞争机制，在事业单位全面建立和推行聘用制度，把聘用制度作为事业单位一项基本的用人制度。所有事业单位与职工都要按照国家有关法律、法规，在平等自愿、协商一致的基础上，通过签订聘用合同，确定单位和个人的人事关系，明确单位和个人的义务和权利。通过建立和推行聘用制度，实现用人上的公开、公平、公正，促进单位自主用人，保障职工自主择业，维护单位和职工双方的合法权益。通过聘用制度转换事业单位的用人机制，实现事业单位人事管理由身份管理向岗位管理转变，由单纯行政管理向法制管理转变，由行政依附关系向平等人事主体转变，由国家用人向单位用人转变。

在具体政策措施方面，2000年党中央批准下发了《深化干部人事制度改革纲要》，明确了以推行聘用制度和岗位管理制度为重点，深化事业单位人事制度改革的方向和总体要求。2002年，国务院转发了人事部《关于在事业单位试行聘用制度的意见》。2005年，按照国务院领导同志关于研究制定分类推进事业单位改革配套政策的要求，出台了《关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见》，进一步明确了事业单位人事制度改革的目标、任务、思路和措施，颁发了《事业单位公开招聘人员暂行规定》，出台了聘用合同文本（范本），加强了对签订聘用合同的指导。（具体见表1）

表1 关于实施事业单位聘用制的政策

序号	政策	出台时间
1	深化干部人事制度改革纲要	2000年
2	关于在事业单位试行聘用制度的意见	2002年
3	关于进一步深化事业单位人事制度改革的意见	2005年
4	事业单位公开招聘人员暂行规定	2005年

搞活用人制度主要有两项措施：

一是大力推行人员聘用制度。截至2006年9月底，全国已推行聘用制单位占事业单位总数的51%，签订聘用合同

人员占事业单位人员总数的59%（见图5）。通过改革，逐步淡化了身份，转换了机制，增强了活力，促进了用人单位和社会事业的发展。事业单位用人机制逐步转换。

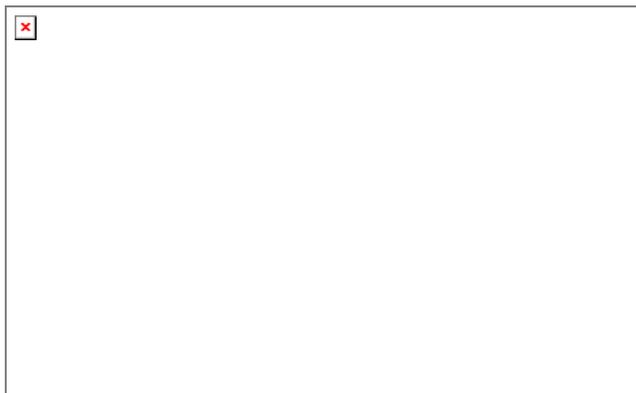


图5 2003—2006年事业单位聘用制开展情况

二是实行公开招聘制度。公开招聘制度是建立和完善公开、平等、竞争、择优的选人用人机制，提高人事管理科学化、制度化和规范化水平的重要途径，是事业单位人事制度改革的重要内容。2005年11月《事业单位公开招聘人员暂行规定》下发后，全国有28个省（区、市）开展了公开招聘，其中15个省公开招聘范围超过了50%。2006年以来，有305.8万人参加公开招聘，实际聘用54.4万人，事业单位进入行为逐渐规范。

从实践看，聘用制是与社会主义市场经济要求相适应的新型事业单位用人机制。这项工作的全面展开，将会取得良好的经济效果和社会效益

### 三、激励机制——收入分配的科学化和规范化

根据人力资源理论，一个人的作用和成就同时取决于他的能力和受激励的程度。有效的激励可以充分调动人的潜能，发挥事半功倍的效果。一个有效的激励制度包括两个基本内容：一是物质激励。通过收入分配制度的改革，使技术、管理等生产要素参与分配，激励优秀人才发奋创新；二是精神激励。通过人才培养、选拔、晋升以及荣誉奖励、资格待遇等制度的改革，激励人才求知上进。薪酬制度是当前企业人力资源管理常用的一种激励手段，在我国政府管理实践中，也逐渐意识到了收入分配的激励作用并逐渐把工资改革作为政府改革的一项重要政策。建国以来，我国机关事业单位进行了三次大的工资制度改革，1956年的工资制度改革建立了全国统一的工资制度，1985年的工资制度改革主要是将企业工资制度与机关事业单位工资制度分离，1993年的工资制度改革又将事业单位与机关工资制度相分离，形成了现行的公务员工资制度、事业单位工资制度、企业工资制度三大体系并存的格局。

中组部、人事部联合发出的《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》指出，建立形式多样、自主灵活的分配激励机制。事业单位工资制度改革的主要目标在于改革事业单位现行工资制度，建立符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的收入分配制度。完善工资正常调整机制，健全宏观调控机制，逐步实现事业单位收入分配的科学化和规范化。事业单位收入分配制度改革的主要做法见表2。

表2 事业单位收入分配制度改革的主要特点

政策措施	主要做法
扩大事业单位内部分配自主权	改变现行高度集中的工资管理体制，扩大事业单位的内部分配自主权，扩大事业单位搞活内部分配的力度。对转制为企业的，实行企业的分配制度；对经费主要靠国家财政拨款的，在国家政策指导下，搞活内部分配；对国家逐步减少经费拨款的，经批准，逐步加大内部分配自主权
建立岗位绩效工资制度	建立重实绩、重贡献，向优秀人才和关键岗位倾斜的岗位绩效工资制度。允许各地区、各部门选择有条件的事业单位探索生产要素参与分配的实现形式；允许事业单位在职务科技成果转化取得的收益中，提取一定比例，用于奖励项目完成人员和产业化有贡献的人员
完善工资正常增长机制	逐步提高事业单位人员工资水平，使事业单位的工资增长速度与GTP增长速度和财政收入增长速度相适应，与企业相当人员的工资水平大体持平，使现行的工资增长机制全面地与市场机制相衔接，根据劳动力市场价位做出灵活反应，从而达到吸引人才、留住人才、激励人才的作用
完善高层次人才激励机制	充分调动高层次人才的积极性、主动性和创造性。允许事业单位经批准高薪聘用个别拔尖人才，实行一流人才、一流业绩、一流报酬。对有重大科技发明、贡献突出的人才，根据有关规定，实行重奖
	将事业单位职工收入纳入调控范围，进一步理顺分配关系，规

#### 四、放松管制——完善公共服务体系

管制是一种基本的政策工具。史普博把管制定义为:管制是由行政制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。〔7〕日本经济学家植草益在《微观规制经济学》一书中主张:管制是社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。管制主要通过行政法规来进行,并表现为不同的形式,如规章、标准、许可、禁止、法律秩序和执行程序等。政府管制遍及于社会生活的许多领域,尤其是物品和服务的价格和标准等方面。〔8〕管制在特定历史时期发挥了积极的作用,然而随着管制的进一步加强,其弊端也逐渐暴露出来。于是,20世纪80年代以来,放松管制成为了西方各国政府改革的一个重要方面。放松管制的基本概念是:“政府无效率的主要原因是管理层进行干预控制的内部管制的数量太多……基本的假设是,如果公共组织能够清除戒律,它就能更加具有灵活性和效率”。〔9〕放松管制的主要做法表现为,在市场机制可以发挥作用的行业完全或部分取消对价格和市场进入的管制,使企业在制定价格和选择产品上有更多的自主权。有学者认为,其实中国的改革实践是放松管制的最好例子,比如1978年放松对农业的管制,1990年以后在城市的许多行业放松管制,特别是加入WTO以后,在农业、银行业、教育服务业方面放松管制。在事业单位人事制度改革方面,放松管制主要表现在人才服务业和人才流动方面。

2007年12月,人事部、商务部、国家工商行政管理总局联合出台了《关于〈中外合资人才中介机构管理暂行规定〉的补充规定》,取消了对港澳服务提供者的股权比例限制条件,并允许港澳服务提供者在内地设立独资人才中介机构。这是人才服务领域首次立法允许港澳服务提供者以独资的方式设立人才中介机构。取消对港澳服务提供者的限制条件,体现了党中央、国务院对港澳经济社会发展的重视与支持,对于促进港澳与内地的人才融合与共享,将产生巨大的推动作用。

在高层次创新人才队伍建设方面,根据中央提出的“支持留学、鼓励回国、来去自由”的12字方针和24字要求,国家有关部门制定和实施了留学人才回归计划,启动了“留学回国人员科研启动基金”、“知识创新工程”、“春晖计划”等人才培养项目。人事部制定了鼓励海外高层次留学人才回国工作的意见、鼓励海外留学人员以多种形式为祖国服务的若干意见等一系列政策措施。2007年1月发布的《留学人员回国工作“十一五”规划》提出,将以高层次创新人才为重点,以团队引进、核心人才带动引进、高新技术项目开发引进等为主要方式,加大高层次留学人才引进工作力度。2007年4月,《关于建立海外高层次留学人才回国绿色通道意见》下发,分别对海外高层次留学人才回国工作的报酬、申报项目、职称和职业资格评定等方面作出相关规定。这些政策的出台增强了我国争取海外高层次人才的主观能动性,提高了回国对高层次留学人才的吸引力,对于深入实施人才强国战略,加快培养造就一支社会主义现代化建设需要的高层次创新人才队伍具有重要意义。这些年,回国留学人员数量保持着年增长13%的势头。1978年以来,我国出国留学人员共有93.3万人,目前回国共有23.3万人,大批留学人员的回归,有力地促进了中国教育事业和科技事业发展。

政策工具的研究和运用是当代公共管理实践的一个新的重大课题。市场化工具在事业单位人事制度改革中的实践和尝试,有力地推进了我国人事制度改革和事业单位改革,激发了事业单位各类人才的积极性和创新能力,加强了我国的人力资源能力建设。概括和总结事业单位人事制度改革中市场化工具的应用经验,可以为我国政府公共管理方式的创新提供有益的理论参考和实践借鉴。

#### 参考文献

1. [澳] 欧文·E·休斯. 公共管理导论(第二版). 中国人民大学出版社, 2001
2. [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 家精神如何改革政府. 上海译文出版社, 1996年
3. 孙柏瑛, 祁光华. 公共部门人力资源管理. 中国人民大学出版社, 1999年
4. 褚松燕. 简析政府人力资源管理的角色与职能. 行政与法, 2003. 01
5. 于阳. 论“新公共管理运动”的兴起. 中国公共管理网, 2002年12月
6. 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996
7. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
8. 国家行政学院国际合作交流部·西方国家行政改革述评[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998
9. 王华. 在放松管制与强化管制之间寻求平衡[J]. 云南行政学院学报, 2003, (3): 29
10. 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 上海: 上海三联书店, 1999
11. 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
12. [美] 盖·彼得斯. 欧洲的行政现代化: 一种北美视角的分析[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1996
13. 魏娜, 张璋. 公共管理中的方法与技术[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999
14. 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
15. 陈振明·政府工具研究与政府管理方式改进[J]·中国行政管理, 2004, (6): 45
16. Managing with Market-Type Mechanisms, Public Management Studies, OECD, Puma, 1993, p. 57—65
17. Yvonne Fortin and Hugo Van Has-sel·Contracting in the New Public Management·IOS Press, 2003, p. 44

18. Lester • M • Salamon and O-dus • V • Elliot • Tools of Government:A Guide to the New Governance • Oxford University Press, 2002, p • 21
19. M • Hammer and J • Champy • The Reengi-neering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution • New York:Harper Collins,1994, p • 31
20. National Academy of Public Administra-tion, Reengineering for Results: Keys to SuccessfulGovernment Experience • Washington, D • C: NAPA,1997, p • 7
21. Lester • M • Salamon • Tools of Government: A Guide to the New Governance,Oxford, New York: OxfordUniversity Press,2002, p19-36
22. B • Guy • Peters • Public Policy Instrument • Edward Elgar,1998
23. C • Hood • The Tools of Government • London:Macmillan,1983
24. Michael Howlett and M • Ramesh • Studying Public Policy,Policy Cycles and Policy Subsystems • Oxford University,1995 •

[①] [英] 简 • 莱恩著, 赵成根译: 《新公共管理》, 中国青年出版社, 2004 年 1 月版, P 15、P256

[②] 陈振明. 当代西方政府改革与治理中常用的市场化工具. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2005年第2期

[③] 本报告使用的数据中未注明出处者均来源于国家人事部, 2007.

[④] 【美】弗雷德•R•戴维. 战略管理(第六版). 李克宁译. 经济科学出版社, 1998

[⑤] (澳) 欧文 • 休斯. 公共管理导论. 第二版. 中国人民大学出版社. 2001, P67-92

[⑥] 李军鹏. 公共服务型政府. 北京大学出版社, 2004, P41

[⑦] 丹尼尔 • F • 史普博 • 管制与市场[M] • 上海:上海三联书店, 1999

[⑧] 陈振明 • 公共政策分析[M] • 北京:中国人民大学出版社, 2002

[⑨] [美] 盖 • 彼得斯 • 欧洲的行政现代化:一种北美视角的分析[M] • 北京:国家行政学院出版社, 1996

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 直挂云帆济沧海 2009-03-16
- 吴江委员: 建立长效机制 破解大学生就业难题 2009-03-16
- 世行项目 “合理调控公务员地区收入差距研究” 初稿写作问题讨论会 2009-03-16
- 英国反就业歧视的主要法律 2009-03-16
- 香港“优才计划”3年已批1058人 去年激增1.65倍 2009-03-16
- 南昌今年新增7万就业岗位 推动62项民生工程 2009-03-16
- 吴江委员: 决策应对危机信心保证权利 2009-03-12
- 吴江委员: 决策应对危机信心保证权利 2009-03-12