

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.01.006

事业单位人力资源优化与专业技术职称改革论析*

徐 宪

(重庆工商大学 社会与公共管理学院;重庆 400067)

摘 要:优化人力资源结构以夯实事业单位可持续发展基础,加大专业技术职称改革力度以强化事业单位能力建设,是当前事业单位改革相互密切关联的两大重点。对此必须坚持科学发展观和以人为本原则,在实施全员聘用制前提下,通过构建岗位职责、工作绩效和实际贡献相结合的分配机制和公正、公平、科学的职称评审评价机制等一系列综合性措施,有效激活事业单位竞争择优的成长动力,以切实发挥事业单位人力资源优势和潜能,并藉此提高事业单位公共服务的有效性。

关键词:事业单位改革;人力资源结构;人力资源管理;专业技术职称改革;专业技术职称人员结构;职称评审

中图分类号:F249.2;C931

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)01-0037-07

On the Optimization of Human Resources and the Reform of Professional Titles in Public Institutions

XU Xian

(School of Sociology and Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: There are two closely associated key points in the institution-reform in China, one is to optimize the structure of human resources to tamp the foundation of public institutions' sustainable development and the other is to enhance the professional-title reform to strengthen capacity construction of public institutions. In order to achieve these goals, we must insist on the scientific outlook on development and the people-oriented principle, persist in a series of comprehensive measures such as the income distribution system with the combination of post responsibility, working performance and real contribution of employees under the premise of all staff employment contract system as well as just, fair and scientific professional titles review and evaluation mechanism and so on and effectively activate developing propulsion with competition for choosing advanced staff in public institutions so as to give free rein to advantages and potential of human resources and improve the effectiveness of public service in public institutions.

Key words: public institutions reform; human resources structure; management of human resources; professional title reform; staff structure of the staff with professional titles; professional-title review

始于1999年的事业单位改革已持续十余年,取得了一定成果但未见显效。“十七大”以来,党和国

家从落实科学发展观高度多次提出加大事业单位改革力度的明确要求。其中,进一步优化人力资源

* 收稿日期:2011-11-05;修回日期:2012-01-04

基金项目:国家社会科学基金项目(06XZZ004)“加强西部人力资源能力建设和实施人才培养工程研究”

重庆市社科规划项目(2011)“区域协调发展视阈下重庆人力资源开发利用的社会学研究”

作者简介:徐宪,男;教授,在重庆工商大学社会与公共管理学院任教,主要从事社会学研究。

结构和加强专业技术职称改革,是两个密切联系的改革重点,对此必须通过制度创新实现规范化科学管理,进而有效促进事业单位的健康发展,这是当前事业单位改革的当务之急。

一、我国事业单位人力资源管理改革目标指向

1. 事业单位改革涉及人力资源管理深层次问题

我国事业单位数量众多,机构类别庞杂。作为为实施政府公共政策、向全社会提供公益性服务而设置的机构组织,事业单位主要分布于科研、教育、文化、卫生、体育、基础设施、社会管理等基本公共产品和公共服务领域。长期以来,我国事业单位编制、人员和经费等几乎都采用党政机关管理模式,由政府包办,政事不分,事企关系模糊,人力资源分布不均衡,人才短缺和浪费现象并存的结构矛盾突出。具有中专以上学历或初级以上职称的各类人员,尤其是高层次人才多集中于职工总人数不多的机关事业单位,其中又以教育、科研院所及医疗卫生等事业单位占多数,聚集了大量专业技术人员,而其中许多却处于闲置和半闲置状态。

破除事业单位冗员充斥、人浮于事的积弊,是改革初衷之一,其基本取向是优化事业单位人力资源结构以强化其公共服务功能。但改革实施过程中,包括事业单位管理者在内的许多人对此理解并不十分清晰,采取的做法只是简单化处理,即只做减法,一些地区和部门将此项改革的目标仅仅局限于机构编制部门减少编制、人力资源部门裁减人员和财政部门削减经费。实际上,更应认识到的是,事业单位是公共服务和社会管理的一支非常重要的主体力量,就社会事业发展整体而言,目前事业单位存在着冗员等问题,又存在着提供公共产品和公共服务不足的问题。那种类似完成既定裁减任务的方式方法,易于形成避重就轻、顾此失彼的认识误区,以致实施中往往采取见物不见人的程序操作,将注意力更多放在甩包袱、减负担上,对事业单位的功能拓展和发挥其人力资源优势极为不利。

随着我国公共服务体系建设和社会管理的加强,事业单位的作用将更加突出,对人力资源数量和质量要求必然越来越高。因而事业单位改革必须注重整体性、系统性和前瞻性,不能把这一重要改革的目标仅仅定位在消极的削减人员和经费上,

否则难免落入过去劳而无功的“膨胀—压缩—再膨胀”的窠臼。改革推进过程中必须全面把握事业单位的性质类型、人员构成、人员数量、经费来源等相关情况,经过认真的利弊权衡进行合理取舍和布局。其方向应当是建立起一个能够与社会主义市场经济体制相适应、满足公共服务需要、精简高效的现代事业组织体系,促进事业单位回归公共服务属性,将事业单位人力资源的潜能最大限度地开发出来并转化为现实生产力。在改革过程中必须建立起动态的管理调节机制,实现事业单位人力资源管理的科学化和法制化,在减少成本的同时,以最佳的政策导向和科学管理措施,促进大量优秀人才脱颖而出,推动人才合理流动,为扩大事业单位公共服务基本社会功能和完善社会管理提供人力资源基础保障。

2. 事业单位人力资源管理制度改革趋势

近年事业单位全员聘用制的实行和岗位设置及结构比例管理的制度安排,对改变以往事业单位普遍存在的参照党政干部管理的单一模式以及职务、身份终身制和人员能进难出等问题具有解题意义,由此才能逐步建立健全事业单位适应市场经济发展的人力资源竞争择优机制。

随着政府职能的转变,特别是在适用于行政机关的公务员法和主要适用于企业的劳动法的实施以及企业用人与分配自主权逐步落到实处、过去事业单位所依附的相关制度办法随之废止后,其人力资源管理中政事不分、机制不活、效率低下的问题更显突出。事业单位专业化、公益性公共服务的特点,决定了其组织形式和人力资源管理制度、管理方式与行政机关和企业单位均有所不同。由于缺乏一套系统明晰的人事管理法规,且存在自我约束机制欠缺和监督管理机制不健全的状况,以致其机构膨胀、人浮于事、个别事业单位对部门利益和个人利益的追求偏离公共服务这一公共机构的基本价值等老大难问题始终未得到有效解决,并由此形成了制约其事业成长及专业能力提升的困局。全员聘用制和岗位设置管理制度的实施,取消事业单位的行政规格和管理人员的行政级别,打破了各类人员的身份界限,对原有的利益格局进行大幅度调整,触动面大,在实际执行中存在不少由过去保守滞后的观念和既得利益者的抵触而形成的相应的阻力,机制转换任务颇为艰巨。

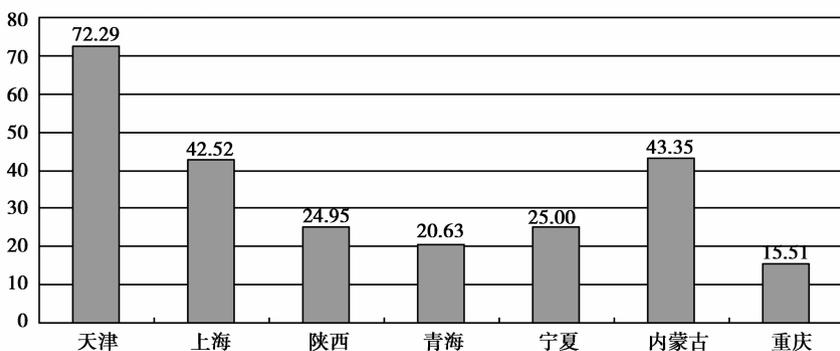
为此,需要特别重视相关政策法规的研究制定和政策体系的完善配套,在改革总体方案框架下,必须明确细化改革落实的举措,对单位领导或中层干部职位实行公开竞聘的聘任合同制,对一般岗位实行公开竞岗、双向选择的聘用合同制。分类管理职工,管理人员实行职员职务等级管理制,专业技术人员实行评聘分开,工人实行岗位等级聘用制。管理人员、专业技术人员、工勤人员全部纳入合同管理,员工与单位的人事关系成为符合市场经济准则的合同关系,建立起用人和择业的双向选择机制,为实现事业单位人员结构素质的不断优化、发挥市场竞争机制在事业单位人力资源配置方面的基础性作用创造条件。与此同时,必须落实符合事业单位特点的职员、专业技术人员和工人岗位的管理办法,构建事业单位收入分配与岗位职责、工作绩效和实际贡献密切结合的分配机制。全额拨款、差额拨款、自收自支等不同类型和特点的事业单位实行不同的收入分配政策。而事业单位内部的技术人员、管理人员、工人等不同类型人员亦应实行不同的分配政策,各类人员工资活的部分均按照工作条件、工作量、岗位性质、奉献大小确定,并

建立正常的增资机制。为有效激发事业单位及其各类人员的工作积极性和创造性,对不同的绩效理当实行不同的分配形式。特别是逐步形成和完善行之有效的专业领域内知识创新能力的社会化评价标准和绩效考核机制,对优秀专业技术人员给予重奖。至于领导和非领导职数比例、双肩挑管理、奖惩任免、破格聘用、考核、兼职、培训、退休、分流安置等重点难点问题的具体政策,亦应相互衔接,构筑起新的事业单位人力资源管理规范体系,从而使整个改革过程在实际操作层面上具有现实针对性并有据可依。

二、事业单位专业技术职称改革导向

1. 事业单位专业技术职称改革中的难点问题

事业单位是专业技术人员荟萃之地。专业技术职称评审,历来对提升事业单位公共服务质量和促进专业技术人员成长具有重要激励作用。经过多年职称改革,专业技术人员职称整体结构有所改善,但数量和质量仍有明显不足,特别是西部地区高级职称人才相对较少(见图1)。



注:按2007年统计年鉴年末人口数计算。

图1 部分省、自治区、直辖市每万人口高级职称数/人/万人

总体上各层次专业技术职称人员结构基本上呈高少低多的正常状态。如重庆市对专业技术人员职称情况进行的统计和实证调研显示,截至2008年10月,重庆市现有专业技术人员92.6万人,其中事业单位(含国有企业)已评职称51.38万人:正高级职称0.36万人,占0.70%;副高级职称3.96万人,占7.71%;中级职称19.61万人,占38.17%;初级职称27.45万人,占53.42%(见图2)。

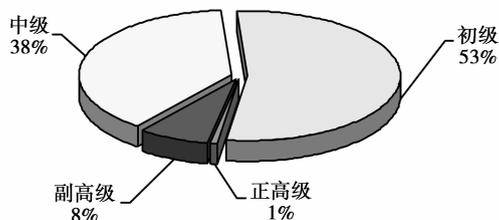


图2 重庆市事业单位(含国有企业)专业技术人员职称结构

在专业技术职称人员的行业分布方面,则存在不合理现象,大部分集中在教育、卫生、农业、文化系统和国有企业,其中有相当一部分处于闲置和半闲置状态,而非公有制经济的中小企业、民营企业以及社会中介组织等具有各类职称的人员呈匮乏状态,呈现出短缺与积压并存的突出矛盾。如重庆

市 2008 年事业单位(含国有企业)已评职称人员中,教育系统高、中、初级分别为 22 944 人、117 568 人、132 916 人;卫生系统高、中、初级分别为 10 762 人、36 059 人、89 017 人;农业系统高、中、初级分别为 1 308 人、4 449 人、9 755 人;其他系统高、中、初级分别为 9 236 人、34 001 人、45 779 人(见图 3)。

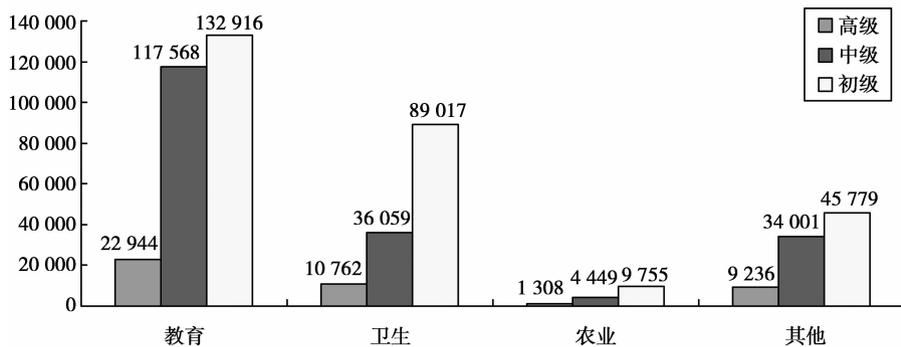


图 3 重庆市事业单位(含国有企业)专业技术职称行业分布/人

多年来,各地都进行了一些职称评审的改革与创新,如打破所有制、地域、身份、学历资历、职务档次限制,修订各个职称系列的评审及破格评审条件,推行“考评结合”、“以考代评”等,对激励专业技术人员的积极性和创造性起到了积极作用。但职称评审改革的部分重要指标以及评审方法与过程等,仍不尽如人意,主要体现在以下 3 方面:

一是社会人才职称数量过低。特别是非公有制单位、社会中介组织等具有专业技术职称者明显偏少。

二是对职称“含金量”的社会认可度不高。职称本是专业技术人员学术技术水平和专业能力的重要标志,促进其水平和能力提高是职称评审根本意义所在,但现实中某些方面却显示出与职称评审初衷相悖的情况。职称的社会公信力不如考试取得的执业资格,譬如高级会计师职称与注册会计师资格比较,社会往往更青睐后者。

三是职称引导专业技术人员提升本职岗位能力的力度不够。相当一部分人员具有的专业技术职称与其岗位职责并不匹配,存在专业技术人员脱离一线的现象。同时职称评审导向中过多强调论文发表数量,也致使许多专业技术人员疲于应付论文,难有专注于提高自身本职岗位能力的长远打算。

2. 影响职称评审和改革的因素分析

我国现行职称制度是 1986 年还处于计划经济体制时制定的,经过 20 多年运行,特别是在市场经济体制下,以往的制度设计与当前形势发展已呈现出不相适应之处。在职称制度实施方面传统体制影响较深,改革滞后,以至职称评价机制建设缺失、激励专业技术人才成长的导向功能不强,已逐渐成为阻碍职称评审和改革在实践中发挥作用的重要原因。

(1) 资历条件因素

现行职称评审制度设计对参评人员的资历条件有明确规定,实践中也严格掌握。以大学本科为例,走上专业技术岗位定初级需要 1 年资历,晋升中级至少需要 5 年资历,晋升副高至少需要 5 年资历,晋升正高至少需要 5 年资历,按年资条件满足即晋升的理想状况,取得正高级职称至少需要 16 年。在专业技术人员密集的事业单位,如教育、卫生等行业本科生从初级职称到正高级职称平均需要 25 年左右。由于职称制度集评价、使用、待遇等多种功能于一体,以前实行严格的指标管理,晋升通道很窄,竞争性太强。有的事业单位为了解决人员待遇问题,在职称评审推荐时,进一步强化资历要求,加剧了论资排辈现象,而从破格通道通过职称评审的比重极低。如 2008 年重庆市申报高级职称评审的

有 7 683 人,按特殊人才破格条件申报评审的仅 31 人,最终评审通过的仅 18 人。由于职称评审过程论资排辈现象突出,以致向中青年优秀人才倾斜的思路及相关政策难以兑现。

(2) 评价标准因素

现行职称评审工作已运行多年,在评价标准方面有过一些局部调整,但总体改变不大,似乎形成了一种套路,导致参评人员循规蹈矩甚至为适应这种套路不惜弄虚作假的问题。评审条件重理论、轻实践,论文作为职称评审必要条件的权重太大,将论文作为大多数专业的必要条件,没有区分不同专业技术人员的职业性质、岗位特点和工作条件。很

多专业技术人员是为评职称而写一些与其岗位职责不着边际的论文,实际上可应用推广的创新成果很少。重庆市 2008 年 11 月进行的问卷调查显示,论文条件备受关注(见图 4),反映出论文条件在衡量专业技术人员能力方面存在较大缺陷。同时,职称评审标准和指标体系亦多有不切实际之处,如要求获奖的条件较多,但获奖者毕竟很少,以致让多数专业技术人员望而却步。问卷调查中,62.3% 的人认为应该将评审指标量化(见图 5),但实际中相当一部分职称系列并没有具体的量化要求,以致职称的“指挥棒”作用不灵,难以引导专业技术人员到基层一线工作。

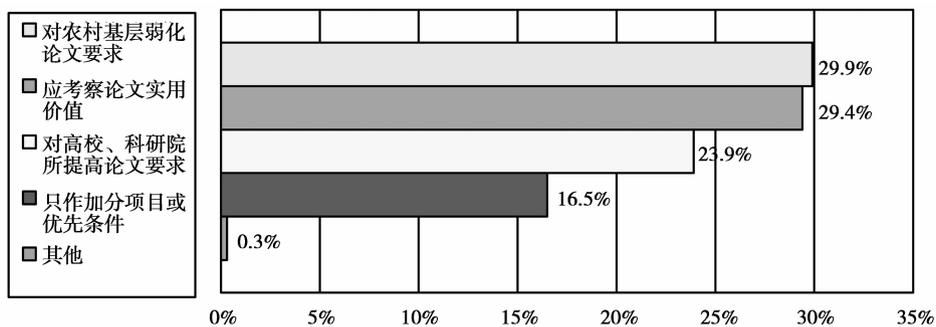


图 4 被调查者对职称评审论文条件的看法

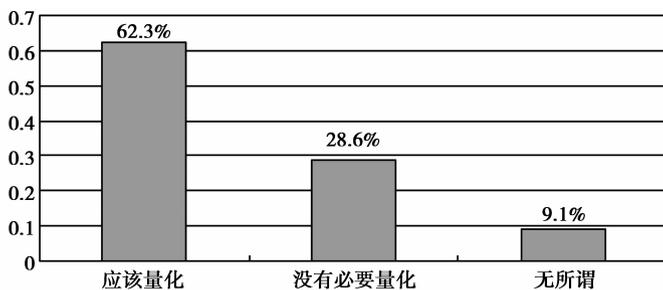


图 5 被调查者对指标量化的看法

(3) 分类因素

现行职称制度设计具有政府直接管理、模式高度统一的特点,分类管理不够。如职称外语考试的政策规定宽泛,一直存在外语条件过高的反映。近年各地已适当降低了外语考试难度,但在城乡之间、行业之间仍缺乏统筹兼顾。从事农村农业工作的专业技术人员对职称外语考试反映强烈,认为外语在农村用处实在太少。现行职称制度承担了应由其他人力资源管理制度发挥作用的职能,其评价、使用、待遇等功能甚至自相矛盾,如评价功能要求同一职称水平差距不能太大,而待遇功能又要求

城乡之间不能“一把尺子”,否则工作条件艰苦的农村专业技术人员很难提高待遇,而这些都没有通过加强分类管理予以解决。又如随着经济成分、生活方式、就业形式多样化,非公有制企业、社会中介组织逐步发展,吸纳了大量专业技术人员,而现行职称制度对这些“体制外”社会人才缺乏分类管理,评审条件、标准和管理办法不能适应其特点和需要,没有解决在职称与待遇不挂钩的情况下为非公有制企业、社会中介组织提供评价服务的问题。

(4) 评审方式因素

现行职称评审中,大多数职称系列主要采取的

是资深专家“看材料”后作出其评论、评委会审议定夺的传统评审方式,其他如考评结合方式等只在部分系列施行。传统评审方式采用票决制,但评委会的自由裁量权大,实践中出现人为因素的问题仍然难以完全避免。近年职称改革强调了重视能力与业绩,也作了一些有关业绩的经济效益和社会效益条件的设置,但没有通过技术创新、技术推广、成果转化等指标进行量化,评审实践中缺乏可操作性,对参评人员业绩好坏的真实情况难以了解和掌握。现行职称评审方式存在的另一个突出矛盾是,只管评上,不管评后。专业技术职称一旦评上后就成了实际上的终身制,致使一些专业技术人员因职称晋升无望便一蹶不振,而另一些则是在晋升了职称后便坐享其成,进取心消退,跟不上知识更新和技术进步进程,知识老化甚至不如后起之秀。由于现行职称评审方式缺乏职业水平的长效监督,因而对专业技术人员整体上能否保持旺盛活力缺乏激励和约束。

三、事业单位用人和职称改革思路与对策

1. 改革重点在于增强事业单位人力资源利用效率

事业单位改革在一定程度松动了以往刚性人力资源管理方式方法的根基,激发了各类专业技术人员主动服务社会、创造物质财富和精神财富的积极性和创造性。不过,由于事业单位领域广,类型多,性质各异,经费来源不一,单位层次相差大,人员类别多且素质参差不齐,在改革涉及广泛、各类人员的利益调整也较为敏感的复杂情况,对所有事业单位均用一把尺子衡量并不现实。因而,在改革实施过程中,政策制定和具体操作不宜简单实行“一刀切”方法。重要的是,必须高度重视人力资源管理体制创新,注重根据不同地区、不同层级事业单位的特点进行分类指导,因时因地制宜,以能力建设为核心,真正引入和形成竞争激励、优胜劣汰的长效机制。

一是完善事业单位人员进入退出机制。众多事业单位行业不同、专业复杂,公开招聘录用标准不一,存在进人不开不透明、向事业单位乱塞人的问题。进口关的公平竞争择优争议较多,必须把好。新进人员必须面向社会公开招聘,凡进必考,规范招聘行为,以利优秀人才引进。而疏通出口,

缓解相当一部分事业单位长期以来人满为患、积压浪费的问题则更加棘手,更需要明确具体措施并稳妥推进。对于在实施全员聘用制中的未聘人员,视其具体情况提出具有可操作性的处理意见,分别以正常退休、提前退休、提前离岗、辞职辞退、自谋职业或进入企业以及下岗待聘等途径予以安置,实现多渠道合理分流,从而保证事业单位改革有序推进。在与事业单位人力资源管理制度改革密切相关的其他配套改革尚未到位的情况下,优胜劣汰在具体操作中阻力很大,因而畅通出口,建立与聘用制度、退出机制相配套的、保证人员正常流动的解聘辞聘等体制机制,在解决社会保障基础上形成提前退休、离岗退养等制度安排,均须尽快加以完善。

二是加强政府主导及相关领域改革同步协调。事业单位人力资源管理制度改革牵动许多相关环节,难以单兵突进,在落实事业单位用人自主权的过程中,政府需要从大局着眼,加强宏观调控和综合配套。事实上,管理体制、机构编制、财政供给和社会保障等领域的改革都对人力资源配置及其分配制度改革进程具有不同程度的影响和制约。如社会保障便直接影响到事业单位改制和分流,事业单位养老保险虽然实行“老人老办法,新人新办法”,人事、编制、保障、财政等部门对改制为企业和分流出去的人员统一纳入养老保险,即离开事业单位的全部入保,留下的则暂不入保。大部分事业单位尚未纳入社会保障体系,员工此前未曾参与社会保险,养老保险存在历史欠账且欠缺具体方案,“视同缴纳”的年限及具体由哪级财政埋单等问题也缺乏刚性规定,除“老人”外,改制分流的“新人”的养老待遇势必低于转制前。养老保险制度不能尽快完善,改革后劲则必然不足,没有健全的社会保障机制,事业单位人事制度改革只能算是不痛不痒的小改小革,一旦出现反复和反弹,政府为此付出的成本将更大。显然,事业单位改革与各相关领域改革是一个相互关联的系统,整体改革必须在政府主导下多方参与,通过联席会议制度等方式进行综合协调。

三是强化事业单位人力资源管理制度建设。事业单位的人员进出、考核奖惩、收入分配、培训晋升、解聘辞聘等,均涉及利益格局的再调整,出现各类人事争议在所难免,申诉控告、人事调解和仲裁等配套政策亦需相应完善,对人事争议进行妥善处理,维护单位和个人的合法权益,实现人事争议仲

裁与司法接轨。在事业单位人事监管上,需要建立起人员总量、结构比例、收入分配的宏观调控体系,建立起宏观管理、政策监管和个案处理相结合的监管机制,形成以公共价值为导向的内部与外部的绩效考核与评价机制,调控专业技术资源合理流动及其流向,积极营造事业单位成长发展的适宜环境,切实提升人力资源管理质量和利用效率。

2. 构建公正、公平、科学的职称评审评价机制

由于事业单位专业技术人员比重大,具有“指挥棒”管理职能的职称制度必须进一步加大改革力度,理顺思路,对症下药,打破职称评价标准陈旧条款的束缚,探索有利于激发专业技术人员创新能力的的评价机制。

(1)完善职称评审标准

职称评审标准的修订,应注重引导专业技术人员融入经济建设和社会发展第一线。

其一,将完成基本工作量作为必备条件加以强化,对各行各业基本业务工作提出定量规定,按不同档次要求,评审时在用人单位公示申报者基本工作量。

其二,评价指标定性与定量相结合,探索准确衡量能力和业绩的评价标准,尽量将定性指标量化,增强评审的可操作性。在能力衡量上,主要侧重于衡量创新能力和技术工作经历等相应指标。在业绩衡量上,注重科研成果应用转化情况,主要考核指标量化为不同获奖等次和新技术、新模式推广等数量质量及其经济效益和社会效益。

(2)实行分层分类管理

其一,按职业分类评价。对事关人民生命财产安全的专业技术人员,如建筑师、药师等,应适应国家对其严格控制的需要,不降低标准和条件,不简化评审程序,执行全国统一标准;对社会通用性强、流动性强的专业技术人员,如翻译、咨询等,具有评价与使用、资格与岗位分离的特点,可适度放宽条件,但与全国统一标准的差别不宜太大;对工作岗位相对固定的专业技术人员,如教育、医疗、科研等,适应其评价与使用结合的特点,评价标准和条件立足实际并注重创新,以引导其专业创造能力的发掘。

其二,按城乡分类评价。通过统筹务实的职称评价标准,充分调动城市和农村专业技术人员各自

的积极性。对在农村乡镇专业技术岗位达到一定服务年限的专业技术人员,可免试职称外语并适度放宽其他评审条件。

其三,按行业分类评价。根据行业特点在导向上区分不同的评价标准和评价办法,如以研究为主的专业技术人员重在研究成果水平和创新性,工程技术人员重在工程项目水平和实用能力,以教书育人为主的中小学教师则重在其教育教学实际效果,等等。

(3)改进职称评价方式

其一,建立以年度考核为基础的专业技术职称考核制度,业绩指标作为职称评审重要参照,以促进职称评审与业务工作密切结合。

其二,根据专业特点选择不同的评价方式,运用考试、评审、答辩、考评结合、考核认定等不同评价手段,评出真实水平和能力。对实行执业资格考试的专业,不必再组织该专业相应层次的专业技术资格评审或考试,通过全国统一考试取得执业资格者可同时取得相应专业技术资格,根据工作需要可直接聘任相应专业技术职务或申报上一级专业技术资格。

其三,优化评委会组成结构。以专业化组建、同行评议和业内认可为重点,消除“杂家评专家”现象,打破地区、行业、系统和部门壁垒。评委范围向体制外延伸,解决企业、基层一线专家评委缺乏以及体制歧视等问题。由此切实增强职称评价结果的公信力,为广大专业技术人员创造公平竞争的适宜环境。

参考文献:

- 李培林. 2007. 积极稳妥地推进社会体制改革和创新[N]. 人民日报, 2007-01-15(9).
- 林泽炎. 2005. 提升人才竞争力促进经济可持续发展的措施[J]. 决策咨询通讯(6).
- 徐宪. 2008. 论事业单位人事制度改革与人才环境创新[J]. 经济体制改革(4).
- 程德俊. 2004. 不同战略范式下的人力资源管理理论综述与比较[J]. 管理科学(6).
- 韩毅, 陈士俊. 2006. 基于科学发展观对现代管理以人为本理念的理解[J]. 理论与现代化(3).

(责任编辑:夏 冬)