

## 中国科学技术院所联谊会

### 2014 年中央财政科研项目和资金管理改革培训班会议纪要

受科技部条财司委托，中国科学技术院所联谊会于 2014 年 11 月 17-18 日在北京国家教育行政学院成功举办了 2014 年中央财政科研项目和资金管理改革培训班。本次培训班的对象为中央及地方公益类科研机构和军工类科研机构的院长、财务处长、科研处长、人事处长以及其他相关人员，目的是提高科研机构管理人员对国家出台的和即将出台的政策和法规的认知，提高科研机构管理人员对国发[2014]11 号文以及中央财政科研项目和资金管理的理解，提高各单位对在事业单位改革目标、最新进展过程中遇到问题及困难的应对能力和解决能力。来自全国各地 140 多家公益类和军工类科研院所的 300 多名学员参加了培训。

本次培训内容是在事先调查的基础上安排的，主要包括两部分内容：一是国发[2014]11 号文件的解读以及国家科技计划项目课题资金管理相关内容；二是事业单位改革目标、最新进展及相关文件解读。科技部条财司戴国庆副司长、科技部科技风险中心朱海雄主任、科技部科技风险中心温强处长、人力资源社会保障部梁江处长分别就相关内容进行了解读。

科技部条财司戴国庆副司长做了题为“中央财政科技管理改革的思路”的报告。报告有 3 个内容：第一，中央财政科技管理改革的背景是目前财政管理资源配置碎片化和实施创新驱动发展战略。第二，改革的内容包括统筹科技资源，加强部门功能性分工，建立统一科技管理平台；重构现行科技计划体系，构建整体布局合理、功能定位清晰、具有中国特色的科技计划管理体系；建立目标明确和绩效导向的管理制度。第三，改革的目标是要转换政府科技管理职能，只负责战略、规划、布局、评估监管工作；同时聚焦国际战略任务，面向世界科技前沿，面向国内重大科技，成为围绕国民经济的主战场。戴司长强调要建立新的科技技术体系，搭建科技技术联席会平台，建立评估监管和动态调整机制。学员们及时掌握了国家最新科技动态，纷纷表示戴司长的讲话为今后

工作指明了方向。

科技部科技风险中心朱海雄主任的报告内容是“改进科研项目和资金管理营造良好创新环境（国发 11 号文件解读）”。在介绍科研项目和资金管理改革的背景后，从统筹协调、分类管理、管理流程、资金管理、科研资金监管、长效机制、完善创新活力等 7 个方面详细解读了科技项目经费管理与监督的新政策。最后，强调按《意见》要求将形成科技工作重大问题会商与沟通机制工作规则，建设统一的国家科技管理信息系统，积极推进、狠抓落实。

科技部科技风险中心温强处长做了题为“国家科技计划经费预算管理实务”的报告。报告有 3 个主要内容：第一，概预算编制与评估评审。论述了基本概念与原则、概算编制与评审、预算编制与评估 3 个问题。第二，经费监督管理。论述了监督检查的方法内容及要求、监督检查发现的主要问题、监督检查结果的应用 3 个方面。第三，财务验收。涉及财务验收申请、财务验收依据、结题财务审计、课题财务验收、验收关注内容、课题结余经费、验收发现的事项等 7 项内容。最后，温强处长与学员进行了积极有效的互动，回答了学员们在工作中遇到的实际问题。温强处长逐条详细的解读受得了学员的普遍欢迎，大家纷纷表示收获很大。

人社部事业单位人事管理司岗位管理处梁江处长作了题为“事业单位改革进展情况介绍与事业单位人事管理条例（国务院令 652 号）文件解读”的报告，主要讲了三方面的内容：第一，事业单位人事管理条例主要精神。指明了此条例要走有别于机关和企业的“第三条道路”；坚持公共利益优先原则；建立激励与约束相结合的人事管理制度；立足当前，着眼未来。第二，从岗位设置、公开招聘和竞争上岗、聘用合同、考核和培训、奖励和处分、工资福利和社会保险等方面逐条详细解读了事业单位人事管理条例的有关内容。第三，建议培养法制意识，按照人事工作的规律办事，积极践行。报告结合当前大家关心的事业单位人事管理问题，对有关政策作了深入解读，受到了广大学员的欢迎。

培训在授课后，分三组进行了讨论交流。学员们结合本单位的实践，就科研项目资金管理和人事制度管理以及在工作中遇到的主要难题及解决思路与办法进行了充分交流。分组交流，使学员了解了更多的信息，开阔了思路 and 眼界。

本次培训班受到与会学员的一致好评。认为此次培训班全面深化改革的发展需求紧密结合，与科研经费改革的热点密切结合，与事业单位改革的实际紧密结合；不仅深入学习了科研经费改革的相关政策和事业单位人事管理条例的具体内容，还学习了先进单位的实践经验；通过讨论、交流、开拓了思路。培训既了解了改革的方向，又了解了改革进程中可能遇见的矛盾与问题，对科研院所做好科研经费改革和人事管理制度改革很有帮助。

中国科学技术院所联谊会秘书处

2014 年 11 月 28 日

## 事业单位改革进展情况介绍与事业单位人事管理条例

### （国务院令 625 号）文件解读

人力资源与社会保障部 梁江

今天很高兴和大家一同探讨事业单位人事管理条例的问题并对条例做一个解读。目前最新的就是《事业单位人事管理条例（国务院令 625 号）》。国家要求 2015 年以前分类完毕，现在中央单位已基本分类完成，地方尤其是市县一级基本上还没动。所以在国家在 2015 年整体分类完成以前不会有特别大的改革动作。如果说要有特别大的就是养老保险明年可能要启动。下面以《条例》为主线分 3 个部分进行解读。

#### 一、《条例》的主要精神

要执行一部法律，包括行政法规，首先就是法律上有明确规定的，我们执行规定。法律上没有特别明确规定，但有应有之意的，比如说潜台词之类的，按应有之意来执行。如果应有之意也不清楚的，那按什么？按照法律精神来执行，这是我们执行法律一种惯常的逻辑。所以要研究一部条例，首先第一部分要讲法律精神。

1、《条例》坚持走有别于机关和企业的“**第三条道路**”。这个“第三条道路”最早是 1992 年十四大提出来，提出要建立社会主义市场经济体制，同时要求建立与市场经济体制相配套的各种体制机制，也包括人事制度。十四大对整个人事制度改革提出了一个新的要求，就是按照机关、事业、企业不同特点建立分类管理的干部人事制度。十四大以前，我们按照人群去分人事管理制度，中专以上毕业就是干部，高中初中小学毕业就是工人。工人跟单位形成了劳动关系，干部跟单位形成了人事关系。1992 年十四大要求进行革命性的变革，按照机关、事业、企业不同特点建立分类管理的干部人事制度。由此可以看出机关、事业、企业三条路。1993 年《国家公务员暂行条例》颁布，1994 年《中华人民共和国劳动法》颁布，1995 年按照现在流行的说法叫问题倒逼，两条路都立法了，我们怎么办呢？所以召开郑州会议启动了事业单位人事制度改革。1999

年总结经验，召开了第一次部署改革的会议，提出了四个转变，一直沿用至今。一个是由固定工人向合同工人转变，由此衍生出聘用制度。一个是由身份管理向岗位管理转变，由此衍生出了岗位管理制度。第三是由国家用人向单位用人转变，要求扩大用人单位的自主权。第四是由单纯的行政管理向依法治国转变。由此，1999年提出了事业单位人事管理立法的任务，这个任务直到今年7月1日，随着《条例》生效而宣告完成。除了这三条道路以及条例的起源，我们还要知道为什么要走三条道路，为什么不能实行公务员制度或是劳动合同制度。

为什么不能实行公务员制度呢？有很多原因，包括是否行使行政权力、职权法定等等。但最本质的区别在于公务员基本上没有或者很难体现劳动差别，而事业单位劳动差别是比较容易体现的。这一点决定了机关和事业单位要实行不同的两套人事管理制度。为什么不能实行劳动合同制度呢？很简单，说白了就是在我们国家政体不变的情况下，公职人员是绝不可能拥有集体谈判权。我们国家的执政党是以全心全意为人民服务为宗旨的，不可能出现公职人员集体维权而影响公众服务，这与我们党的宗旨相违背。所以我们只有走“第三条路”，走自己的路。

“第三条路”最本质的区别就在于人事关系的属性。人事关系的属性就是单位跟职工之间的关系属性。机关和公务员是纵向关系，也就是上下级行政管理，领导与被领导，命令与服从，管理与被管理。企业和员工是横向关系，单位和职工是平等的，在平等自愿、协商一致的基础上签订劳动合同，属于一种契约关系。事业单位的人事关系则是双重属性。因为是双重属性，所以带来两种不同的管理手段，因此，条例里有些章节像《劳动合同法》，有些章节又像《公务员法》。

**2、坚持公共利益优先的原则。**或者称之为坚持公共利益优先的价值观。第一章第一条就是关于立法价值观，或者叫做立法目的。条例的目的是规范事业单位人事管理，保障事业单位合法权益，建设高素质的事业单位工作人员队伍，促进公共服务发展。最终的落脚点在于促进公共服务发展，这是所有终极目标。既然终极目标是促进公共服务发展，所以要把公共利益作为最优先的价值排序。法律有明确规定的按法律规定，法律没明确规定的，按照应有之意，

应有之意都没有了，就像对十七条第二句是“双方解除合同另有约定的之外”没有具体说明怎么办？按立法精神，公共利益优先的立法精神来判定。谁代表公共利益，或者说谁代表更大的公共利益，我们法律就保护他，这就是公共利益优先的价值判断。保护公共利益不是单纯的去保护单位利益。

**3、坚持激励与约束相结合的人事管理模式。**激励与约束相结合体现在这个条例的方方面面，也就是胡萝卜跟大棒这两个东西要平衡。以第六章奖励和处分为例。危害公共利益的行为要给予惩罚，同样维护和发展公共利益的行为要给予奖励。当然大家肯定还会问，公共利益跟单位利益能分清楚吗？是不是有的时候重叠？确有重叠的时候就一起用。

**4、坚持立足当前，着眼长远。**坚持立足当前是指这部条例把 1995 年改革以来所有的成功经验都写进去了，涵盖了事业单位人事管理的所有环节。哪怕最少的也点一句比如最小的一个制度退休在三十六条里“符合国家规定退休条件的应当退休”，写的很虚但是也写到了。再说着眼长远，这个条例为将来制度改革留下了很多接口。比如科研单位都很关注的第二章岗位设置第五条“事业单位建立岗位管理制度，明确岗位的内部制等级”。第七章第三十二条第 2 款写到“事业单位工资，分为基本工资、绩效工资和经费补贴”。大家熟悉的都是我们工资制度分为四块，岗位工资、薪随工资、绩效工资、津贴补贴。岗位工资和薪随工资合并称为基本工资。那为什么不写四项，而写三项呢？其实第五条和第三十二条共同组成了一个接口，这个接口是为将来做打算的。是什么呢？说白了就是要为将来职员制作打算。第一步先分类，首先按照社会功能定位把行政、事业、企业办的事情都分开。这一步到 2015 年完成。第二步，中央 2011 年发的 5 号文件《关于分类推进事业单位改革的指导意见》写得很清楚。面向社会提供公益服务的事业单位，包括我们绝大部分的科研单位都要逐步探索建立以理事会为主要形式的法人治理机构。就意味着要切断和主管部门的行政隶属关系。只有取消隶属关系才能按照规模形成新的规格体系，才能进行取消行政级别之后的职员制。所以有些内容是我们有意而为之要留接口的，担心会影响长远的改革。也就说立足当前，着眼长远。

## 二、《条例》的主要内容

1、第一章总则。第二条讲的是一些原则。本来这些原则都是大家耳熟能详的，但是我在今年上半年进行调研的时候，发现恰恰我们科研单位在党管干部这一条上容易走偏差。比如科技部或科技厅有时发文件不注意写到了一种提法叫全员聘用制。事实上事业单位无论从条例还是人事部出台的文件，包括原人事部出台的文件，都没有出现过全员聘用制。因为就不可能是全员聘用制。根据我们党员干部的原则，事业单位领导班子成员是不能使用聘用制，而是实行任命制，任命的形式可以是委任、选任、聘任，用人主体是主管部门或者有关部门。

第三条是管理体制。事业单位人事综合管理部门不是第一次出现，两年前的处分规定已经出现过，由中组部、人社部、检查部三个部门联合发布，在規定里出现了两个部门名称。一个是事业单位人事综合管理部门，另一个是监察部门。应有之义就是，事业单位人事综合管理部门指各级组织、人社部门。这里没有行业主管部门，这个请大家一定要注意，行业主管部门是谁呢？对于咱们在座的就是科技部，这就是行业主管部门。按照咱们国家历来的管理体制，行业主管部门只管业务指导，不管具体的人财物。比如岗位设置是由人社部和科技部一起出台关于科研事业单位岗位设置的指导意见。科技部没有权限单独发这样一个文件。又比如教育部最近对高校老师颁布“红九条”，去年对中小学发布的《职业道德规范》，这些都涉及到了人事管理和处分权限。18号令写的很清楚，其中的第47条教育文化等这些部门可以根据实际情况和人事部和监察部联合制定行业性规定，单独出是无效的。从国家管理来讲，对公职人员的处分权限只有三种东西能够限定。一是法律，二是行政法规，就是条例。三是由人社部、监察部参加的联合规章。只有这三种能够进行公职人员处分权限的设定。大家一定要注意把握事业单位人事综合管理部门和你们行业主管部门之间的关系。对于人事管理来说，法律授权的是事业单位人事综合管理部门，还有具体指导的主管部门。

第四条事业单位应该建立健全人事管理制度。各级各类事业单位必须建立自己健全的人事管理制度。重要性不言而喻，很多单位并没有意识到这个问题。

一旦发生人事争议，仲裁诉讼，提交法院的首先是聘用合同，其次是人事管理制度。要求大家绝对不能缺位，其次不能越位错位。

2、第二章岗位设置。第六条是设岗设置的方式方法或者说是设岗的原则和方式方法问题。岗位设置是人事管理的第一环节，也就是说整个事业单位人事管理的基础。第六条讲的是设岗的依据，这个依据就是职责任务和工作需要，也就是我们常讲的因事设岗原则，而不是因人设岗。以前是因人设岗，这是一个翻天覆地的变化。岗位要有明确的名称、职责任务、工作标准、任职条件。现在按照三中全会精神，要发挥市场作为配置资源的决定性作用。国家考虑的是要在整个全社会的人才资源的配置均衡和配置的优化。第七条是权限，其实也是一个接口。原来我们熟悉的是核准，现在都改成了备案。备案也有不同的方式，显得更灵活一点。

3、第三章是公开招聘和竞争上岗。公开招聘第八第九条大家都很熟悉，已经实施多年了，也没什么特别需要跟大家讲的，千万不要以身试法，以前叫违规进入，2014年7月1日以后就是违法进入。第十条是竞聘上岗，也是一个接口，所对接的是明年将要出台的事业单位工作人员竞争上岗规定。这个接口中需要特别注意的是考评这两个字，考评就是方式方法。竞聘上岗，绝不能搞成公务员那样的一刀切的笔试、面试、民主投票。要根据岗位类别和岗位等级来设定不同的竞聘上岗的办法。所以考评是个大包容量的说法。第十一条也是一个留在将来去做规定的。事业单位从来没有说要限制兼职兼薪，但要明确双方的权利义务，责任分摊。

4、第四章聘用合同。总共有8条，也很能体现胡萝卜跟大棒平衡的思想。比如第十二条保护事业单位工作人员的职业稳定性，要求签合同一般不低于3年，如有特殊情况应该按照公共利益优先原则处理。十五、十六条规定连续15个工作日旷工，或者1年累计30个工作日旷工，单位可以随时解聘你。如果出工不出力第十六条规定考核不合格。第十三条试用期，《劳动合同法》规定最长6个月，这里规定的是特殊情况。十九条是很重要的一条，这一条是一个重大的职位变化，就是聘用合同如果没了，人事关系也就没了。这次釜底抽薪，不管档案在哪，转出去没转出去，人来不来办手续，只要聘用合同没了人事关系



就没了。以聘用合同的存续作为人事关系存续的标志，不再是档案，这是一个往前走的重要一步。所以一定要重视聘用合同的签订，一定要明确双方的权利义务，聘用合同一定要把所有的权利义务都要写进去。聘用合同作为人事关系存续的标志，法律地位更加重要，一定要认真细致签订聘用合同。

5、第五章考核和培训。第二十条是考核的方式方法问题。公共服务追求社会效益、公共利益，不是简单的领导认可，或者简单的按照计件、收入来衡定的。第二十条最后一句话是一种新的考核模式，考核应当听取服务对象的意见和评价，以服务对象的认可度作为考核的重要指标。

6、第六章奖励和处分。胡萝卜和大棒已经讲过，重点是第二十五、二十八条，其他没有特别重要的内容。

7、第七章工资福利和社会保险。大家和媒体上关心的是第三十三条。媒体上一出条例就说事业单位要涨工资，实际说到今天也没涨。我们方案是按照中央的精神希望要规范全社会的收入分配秩序。最近国企高管收入规定表明中央对收入分配秩序的理顺序的决心。工资不能简单的说涨，涨多少。工资制度必须改革、完善。养老保险现还不能说，大家明年肯定能看到方案。现在没有最后定论，方案细节还在探讨过程中。

8、第八章人事争议处理。需要明确的是仲裁与申诉的关系。人社部 45 号文件《事业单位工作人员申诉规定》详细制定了申诉包括受案的范围、管辖、程序。这个建议大家看一看，而且建议要让事业单位的每一个工作人员都要看到。因为这是事业单位每一位工作人员的权利所在。正如开篇讲到我们的人事关系是双重属性，所以属于横向属性的即平等协商发生的争议通过仲裁和法院诉讼来解决。如果是纵向管理过程发生争议的就要复核和申诉。

9、第九章法律责任。第四十一条是首次赋予事业单位人事综合管理部门执法权。以前各个事业单位都归主管部门。现在要注意，各级组织、人社部门都有执法权，大家有配合的义务，这是法律责任。

### 三、几点建议

1、培养法制意识。现在《条例》出台有法可依，但是没有培养法制意识是不行的。除了管理人员，员工要有法制意识。以前的管理很粗放，现在要依法

治理，我们的法制意识要求管理要精细化。任何事情要讲证据，没有证据不行。只有具备法制意识才能够有意识的去完善整个人事管理制度和管理手段。

2、按照人事工作的规律办事。人事工作有他的规律，人事管理是内部管理、具体管理，所以法无授权则不可为，一切都要有政策依据。所以人事工作必须要掌握规律，在政策的框架内来做。

3、积极践行。《条例》共 44 条，确实比较原则，确定有不完善。从我个人来讲也留有遗憾的地方。但既然作为事业单位人事管理总章程性质的行政法规，有一句话和大家共勉，网络用语叫且行且珍惜。只有我们珍惜它、尊重它、积极践行它，才有可能推动《条例》的进一步完善，从而能够不断推动事业单位人事制度改革，提高人事管理水平。

（2014 年 11 月 18 日中央财政科研项目和资金管理改革培训班上的报告，根据录音整理，内部资料，注意保密）