

摘 要

新时代新征程，伴随着“十四五”规划的推进，加快政府职能转变，深化简政放权、促进放管结合、提供优化服务的要求都愈加迫切。作为政府的职能部门，事业单位所承担的公共服务事项相应增加。但事业单位编制数量有限，国家对编制的管理从严从紧，并且，量化的事业单位编制与非完全量化的工作之间无法形成一个绝对合理的配比，事业单位用工人数与工作量之间存在着较大的供需缺口。为了保证工作任务的完成，事业单位所需的用工人数也相应增多。乳源瑶族自治县作为一个经济发展落后的少数民族自治县，缺乏可以提供多样的社会化服务项目的成熟企业，也没有创新的公共部门人力资源使用模式，依照传统用工方式使用事业单位编外人员成为一种必然的选择。随着乳源瑶族自治县事业单位编外人员队伍的壮大，乳源瑶族自治县政府开始引起重视，着手加强规范管理，但目前仍缺乏一套条理清晰、科学规范的管理办法。

本文旨在通过观察法、问卷调查法、访谈法，结合权变理论和双因素理论，对乳源瑶族自治县 2018 年以来事业单位编外人员实际情况深入剖析，总结其现状特点，分析管理存在的问题和原因，并对乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理提出以下对策建议：一是转变管理观念，运用科学的公共管理研究法代替拍脑袋管理；二是完善法规制度，保障劳动权益；三是完善相应政策，畅通沟通反馈途径；四是通过提供职业生涯规划帮助和特色培训营造良好成长晋升环境；五是各部门联动管理、各司其职，强化统筹管理；六是做好薪酬管理，在稳步提高保底薪酬的基础上，探索岗位薪酬管理办法。

关键词：乳源瑶族自治县；事业单位；编外人员；管理

ABSTRACT

With the development of the 14th “Five-year Plan” , it is more and more urgent to accelerate the transformation of government functions, deepen the simplification of administration and decentralization, combine decentralization and management, and optimize services. As a functional department of the government, the public service items undertaken by government-affiliated institutions have increased accordingly. However, the establishment of government-affiliated institutions is limited, and the management of the establishment is strict and tight. Moreover, an absolutely reasonable ratio cannot be formed between the quantitative establishment of government-affiliated institutions and the incomplete quantitative work. There is a large gap between supply and demand between the number of employees and workload of government-affiliated institutions. In order to ensure the completion of work tasks, the number of employees required by government-affiliated institutions has also increased accordingly. Ruyuan Yao Autonomous County, as an ethnic minority autonomous county with backward economic development, lacks mature enterprises that can provide a variety of socialized service projects, and there is no innovative use mode of human resources in the public sector. Using non staff personnel of government-affiliated institutions in accordance with the traditional employment mode has become an inevitable choice. With the expansion of the non staff personnel of government-affiliated institutions in Ruyuan Yao Autonomous County, the government of Ruyuan Yao Autonomous County began to attract attention and began to strengthen standardized management, but there is still a lack of a set of clear, scientific and standardized management methods.

Through the social research methods of observation, interview and questionnaire, combined with contingency theory and two-factor theory, this paper aims to deeply analyze the actual situation of non staff personnel in government-affiliated institutions in Ruyuan Yao Autonomous County since 2018, summarize its current characteristics, analyze the problems and causes of management, and put forward the following countermeasures and suggestions for the management of non staff personnel in government-affiliated institutions in Ruyuan Yao Autonomous County: first, change the management concept, Using scientific public management research method instead of patting head management; Second, improve laws and regulations to protect labor rights and interests; Third, improve the corresponding policies and smooth the

channels of communication and feedback; Fourth, create a good growth and promotion environment by providing career planning help and characteristic training; Fifth, all departments should carry out linkage management, perform their respective duties, and strengthen overall management; Sixth, do a good job in salary management, and explore post salary management methods on the basis of steadily improving the minimum salary.

Key words:Ruyuan Yao Autonomous County; Government-affiliated institutions; Non-staff personnel;Management

目录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
目录.....	IV
图表清单.....	VII
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景及意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	3
1.2 国内外研究现状.....	4
1.2.1 国外研究现状.....	4
1.2.2 国内研究现状.....	6
1.2.3 研究述评.....	8
1.3 研究框架、研究内容和研究方法.....	9
1.3.1 研究框架.....	9
1.3.2 研究内容.....	10
1.3.3 研究方法.....	10
第二章 核心概念和理论基础.....	12
2.1 核心概念界定.....	12
2.1.1 事业单位编外人员.....	12
2.1.2 事业单位编外人员管理.....	13
2.2 理论基础.....	13
2.2.1 权变理论.....	13
2.2.2 双因素理论.....	16
2.3 分析框架.....	17
2.4 本章小结.....	18
第三章 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理做法与成效.....	19
3.1 乳源瑶族自治县事业单位编外人员的构成.....	19
3.2 乳源瑶族自治县事业单位编外人员变化趋势.....	20
3.3 乳源瑶族自治县事业单位编外人员主要特点.....	22
3.3.1 人员规模大、使用经费有限.....	22
3.3.2 队伍年轻、年龄结构呈阶梯分布.....	23
3.3.3 以女性居多、本地非瑶族人口偏多.....	23
3.3.4 专业技术人才学历层次不高.....	24

3.4 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理的做法.....	25
3.4.1 事业单位编外人员数据库管理.....	25
3.4.2 事业单位编外人员用工审批及招聘管理.....	26
3.4.3 事业单位编外人员薪酬管理.....	26
3.5 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理取得的成效.....	27
3.5.1 释放管理信号，形成管理意识.....	27
3.5.2 提出管理设想，确立管理规范.....	27
3.5.3 草拟管理办法，奠定管理基础.....	27
3.6 本章小结.....	28
第四章 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理问题及原因分析.....	30
4.1 工作满意度分析.....	30
4.2 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理存在的主要问题.....	36
4.2.1 工作强度大、时间长.....	36
4.2.2 同工不同酬现象突出.....	36
4.2.3 诉求通道不畅通.....	40
4.2.4 成长晋升空间小.....	41
4.2.5 续聘决定通知不及时.....	42
4.2.6 工作满意度不高.....	43
4.3 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理存在问题的原因分析.....	44
4.3.1 管理观念陈旧，管理意识缺位.....	44
4.3.2 法律法规不健全，存在空白区域.....	45
4.3.3 政策公平性不足，人才定位不准确.....	46
4.3.4 重视程度不够，管理职责缺失.....	46
4.3.5 主体责任不明确，工作分工繁杂.....	47
4.3.6 薪酬管理不到位，管理形式单一.....	47
4.4 本章小结.....	48
第五章 乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理的对策建议.....	49
5.1 转变管理观念，进行科学决策.....	49
5.2 完善法规制度，保障劳动权益.....	49
5.3 完善相应政策，畅通沟通反馈途径.....	51
5.4 提供特色服务，营造成长晋升环境.....	52
5.5 强化统筹管理，依规各司其职.....	53
5.6 提高保底薪酬，探索岗位薪酬管理.....	56
5.7 本章小结.....	58
结论和展望.....	59

参考文献.....	61
附录 1.....	65
附录 2.....	72
攻读博士/硕士学位期间取得的研究成果.....	75
致 谢.....	76

图表清单

图 1-1	研究框架.....	9
图 2-1	权变理论与双因素理论下乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理模式作用机制.....	18
图 3-1	2020 年乳源瑶族自治县事业单位编外人员构成情况图（以政府购买服务和自筹情况分类）.....	19
图 3-2	2020 年乳源瑶族自治县事业单位编外人员构成情况图（以行业分类）.....	20
图 3-3	2020 年乳源瑶族自治县事业单位编外人员构成情况图（以审批权限分类）.....	21
图 3-4	2018 至 2020 年乳源瑶族自治县事业单位用工人员（含事业单位在编和编外人员）超出事业编制总量的部分变化趋势图.....	21
图 3-5	2018 至 2020 年乳源瑶族自治县事业单位编外人数与事业单位在编人数情况图.....	22
图 3-6	乳源瑶族自治县事业单位编外人员队伍年龄结构特点图.....	24
图 3-7	乳源瑶族自治县事业单位编外人员队伍其他特点图.....	24
图 3-8	乳源瑶族自治县事业单位编外人员队伍学历层次特点图.....	25
图 4-1	受调查者工作满意度评分离散情况图.....	32
图 4-2	工作强度情况图.....	37
图 4-3	不同岗位工作时长情况比较图.....	37
图 4-4	受调查者月工资（不含五险一金）情况图.....	38
图 4-5	受调查者对于提高薪酬待遇方式意愿图.....	39
图 4-6	工作中配备下级的事业单位编外人员情况图.....	42
图 4-7	管理政策、制度满意情况图.....	44
图 4-8	薪酬满意情况图.....	44
表 3-1	乳源瑶族自治县事业单位编外人员（政府购买服务）管理部门分工表.....	28
表 4-1	调查问卷样本的数量确定的参考标准表.....	30
表 4-2	样本分布情况表.....	31
表 4-3	受调查者工作满意度情况表.....	32
表 4-4	乳源瑶族自治县事业单位编外人员工作满意度情况统计表.....	34
表 4-5	工作满意度相关性统计分析表.....	35

第一章 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

乳源瑶族自治县，位于广东省韶关市、属于广东的北部生态发展区^{注1}，是经济落后地区。经查阅广东省 2020 年的国民经济、社会发展统计公报，根据广东省地区 GDP(Gross Domestic Product)^{注2}统一核算结果初步核算，广东省 2020 年实现地区 GDP 约 110761 亿元；广东省包含 21 个地级以上市，2020 年平均地区 GDP 约 5274 亿元。通过区域划分情况来看，珠三角核心地区 GDP 占全省比重 80.8%，其余三个生态发展区西翼、东翼、北部从高到低依次占 7%、6.4%、5.8%，在广东省四大经济带中，北部生态发展区地区 GDP 占比最低。并且，经查阅同一年韶关市的国民经济、社会发展统计公报，根据同样标准初步核算，韶关市 2020 年实现地区 GDP 约 1353 亿元，仅达到广东省平均地区 GDP 的 25%。在广东省 21 个地级以上市中，韶关市 2020 年地区 GDP 排名倒数第六。总体来看，2015 年至 2020 年整个广东省地区 GDP 逐年递增，韶关市地区 GDP 也逐年递增。2015 年，广东省地区 GDP 约 74732 亿元，韶关市地区 GDP 约 988 亿元；2020 年，广东省地区 GDP 比 2015 年增长 48%，韶关市地区 GDP 比 2015 年仅增长 37%，由此得知，韶关市经济增长幅度低于广东省总体水平，长期保持偏低。在韶关“三区七县”^{注3}中，乳源瑶族自治县实现地区 GDP 约 95 亿元，排名倒数第三。2015 年，乳源瑶族自治县地区 GDP 约 64 亿元。虽然，2020 年乳源瑶族自治县地区 GDP 比 2015 年增长 49%，并且 2015 至 2020 年，乳源瑶族自治县实现地区 GDP 逐年递增，但通过上述排名可知，乳源瑶族自治县属于经济落后地区，长期戴着全国贫困县的帽子。众所周知，乳源瑶族自治县经济落后，但其需要承担的工作并未相应地减

^{注1} 北部生态发展区是“一核一带一区”的组成部分。“一核一带一区”指的是以功能区战略定位为引领，将广东省构建形成由珠三角地区、沿海经济带、北部生态发展区的区域发展新格局。“一核”即珠三角地区，是引领全省发展的核心区和主引擎，包含广州等 9 个地级市；“一带”即沿海经济带，是新时期全省发展的主战场，包含珠三角沿海 7 市和汕头、湛江等 7 市；“一区”即北部生态发展区，是全省重要的生态屏障。该区域包括韶关、梅州、清远、河源、云浮 5 市。

^{注2} 地区 GDP，全称 Gross Domestic Product 又称为地区生产总值，指的是本地区所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果，它是地区国民经济核算的核心指标，也是衡量地区经济状况和发展水平的重要指标。

^{注3} 韶关辖浈江区、武江区、曲江区、仁化县、始兴县、翁源县、新丰县和乳源瑶族自治县，代管乐昌市和南雄市，简称“三区”、“七县”。

少。一个地区的工作量的多少并非与经济发达情况成正比。乳源瑶族自治县事业单位工作量大、经济落后，与珠三角地区事业单位工作量大，经济发达形成鲜明的对比。

所谓“上面千根线，下面一根针”，基层对接上级管理部门多，行政事务繁多，事业单位工作量也随即增多。但是，县级地方政府没有权限根据工作发展的需要弹性增减全县事业编制总量的权限，编制的管理必须遵从国家政策和规定，服从上级机构编制部门的统筹安排。机构编制的严控要求由来已久。在编制部门尚未成立之前，党中央就提出了精兵简政，严格控制编制数量的要求。党和国家对于我国机构编制的管理遵从“精简、统一、效能”的原则。“精简”虽然不简单等同于“精减”，“精减”是“精简”的手段，“精简”是“精减”的目的，所以“精简”最直观的表现仍是编制数的紧缩。为了“精”，则必须严格依照国家法律设置机构，规定工作职责，规定工作人员岗位数，以此方式明确层级权限，通过机构编制部门宏观调控来改善编制资源配置，达到提质增效，转变政府职能的目的。1979年，随着国家机构编制工作的发展，国家设立事业单位改革司，专门开展事业单位管理规范工作。党中央在全面深化改革工作中，提出了严格控制财政供养人员数量。乳源瑶族自治县事业单位编外人员既有政府购买服务的人员，又有使用单位公用经费自筹的人员，本质上都依赖出财政支出供养，需要管理和控制。近年来，乳源瑶族自治县机构编制部门对于编制管理的约束日益加强，编制收紧情况越显突出，事业单位空缺编数越来越稀缺。自2019年至2021年，乳源瑶族自治县事业编制逐年递减，一共减少了111个。并且，自2019年至2021年，乳源瑶族自治县事业编制空缺数额也逐年下降，由2019年空缺540个事业编制减少到2021年空缺363个事业编制，一共减少了172个。但事业编制对于乳源瑶族自治县起着至关重要的作用，需要经过严格审批才能使用。具体来说，事业编制能帮助乳源瑶族自治县引进高层次人才和完成人事统筹管理工作。在开展事业单位公开招聘、调动等人事工作时，都需由机构编制委员会小组讨论编制使用的合理性，才能决定是否使用。但也因此造成了有些单位有空缺编制，却无法编尽其用的现象，加剧了事业单位在编人数不足与事业单位工作量大之间的矛盾。

总之，随着社会、经济、政治、文化的发展，为了提高政府服务效率，乳源瑶族自治县基层事权增加。乳源瑶族自治县政府管理事项的增多导致政府职能部门——事业单位的工作量也相应增加，事业单位在编人员工作压力增大。但作为

经济落后的少数民族自治县，乳源瑶族自治县信息化、智能化程度低，事业单位编制紧缺，依赖人工干活的程度强。因此，乳源瑶族自治县事业单位存在着大量的编外人员。庞大的事业单位编外人员群体背后必然有着管理与规范上的问题。发现乳源瑶族自治县事业单位编外人员管理存在的问题，提出意见建议，是本篇重点讨论的问题。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

近年来研究编外人员情况的文献增多，徐刚（2020）认为编外现象是一种为了适应时代发展做出的人员应对和调整，具有恰适性逻辑^[1]，是一种存在即合理的现象。从研究地区来看，发达地区对编外人员管理使用探究较为普遍，而落后山区瑶族自治地区编外人员的现状、问题和管理对策方面研究仍有限；从研究对象上看，有侧重于从高校、医疗卫生、执法队伍或整个机关事业单位对编外人员的管理和使用探究，但对事业单位编外人员的研究较少；从研究内容上看，目前有对编外人员膨胀现象的内在逻辑进行分析，对编外人员激励制度、满意度与职业倦怠方面展开设计研究，但单独针对事业单位编外人员管理中问题及对策研究的较少。本研究通过对乳源瑶族自治县事业单位编外人员现有情况和问题进行分析和研究，首次在理论论域上对落后地区瑶族自治县事业单位编外人员管理存在的问题及对策进行理论研究，丰富了事业单位编外人员管理实例。

1.1.2.2 实践意义

经对机构编制部门负责人访谈，得知广东省机关事业单位编外人员占广东省在编人数的 1/2 以上，事业单位编外人员的存在具有合理性和普遍性。根据 2018 年至 2020 年事业单位编外人员摸底数据可知，乳源瑶族自治县机关事业单位编外人员占乳源瑶族自治县机关事业单位在编人数不到 1/2，乳源瑶族自治县事业单位编外人员占乳源瑶族自治县机关事业单位在编人数不到 1/3，乳源瑶族自治县事业单位编外人数在合理的范围。乳源瑶族自治县事业单位编外人员具有一定的规模，其存在的问题涉及到管理的方方面面。本篇连续 3 年对乳源瑶族自治县事业单位编外人员规模进行摸底跟踪，向机构编制部门、财政部门、人社部门负责人、用人单位及事业单位编外人员展开访谈，多角度、全方位地了解其现有状况和存在问题。以公共管理的视角出发，研究落后山区事业单位编外人员管理存在

的问题，在事业单位编外人员的使用和规范基础上，提出因地制宜、科学合理的管理对策和建议，为其他研究者以及为仍未对事业单位编外人员确定管理规范的地方政府提供管理思路，以达到提升管理质量的目的。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

国外对政府非正式人员的研究集中在对地方政府非正式人员的研究，没有专门对少数民族自治地方政府非正式人员的研究。并且，“事业单位”、“编制”都是社会主义计划经济时代的产物，在资本主义市场经济社会，不存在“事业单位”这一说法。但从编制本质作用分析，它规范组织内部机构的设置、规定人员数量的额度以及明确职务的分配。因此，编外人员则可以理解为在规定的数额之外配备的人员。按照这个理解，政府的“编外人员”即等同于政府部门工作的非正式员工。因此，西方许多国家的政府也存在大量的“编外人员”。

把国外政府非正式人员进行分类，詹姆斯·伊恩·高和弗朗索瓦·西马德(1999)按照聘用期限，分为不确定期限的人员、特定期限人员（即任期人员）、临时性人员和季节性期限人员四种政府雇员，与之相对应的是“永久雇员、通过服务合同雇佣的雇员（如顾问）、没有与政府直接签定合同的临时帮助机构的工作人员和季节性雇员”。^[2]早川诚一郎（1994）按照日本的《地方公共服务法》分类，分为不需要永久服务的有特别技术能力或经验的政府非正式工作人员，授权任命官员在情况紧急时，如在临时政府职位上尚未有适合人选的情况下临时聘任的工作人员和地方当局兼职的非正规公职人员。^[3]图伊·麦基翁和玛格丽特·林多夫（2011）研究了澳大利亚维多利亚州政府的地方政府劳动力，包括内部劳动力、外聘劳动力和其他工人。其中，内部劳动力包括核心的内部员工（永久性和定期合同雇员）、外围内部劳动力（短期合同雇员、学徒、学员、临时工）；外聘劳动力指的是有偿的非雇员，包括临时机构的工作人员、独立承包商、公私合营雇佣或聘用的个人；其他工人，是不需由地方政府支付薪资，但有发生报销费用可能性的人员，包括正式志愿者、实习生、政府补贴的以工代赈人员。^[4]

在管理中，国外的关注点主要集中在劳动权益管理、工作激励、减少人员流失，从人力资源角度对现存政府非正式人员进行必要性分析，探讨如何有效地设计和管理政府劳动力，多数是由问题探讨的方式引发思考，但并没有直接提供管

理思路及办法。在劳动权益保障方面，卡罗琳·班（1999）认为，政府临时员工在削减成本上具有灵活性，在招聘上能避免规则。^[5]阿尼尔·维尔马和安娜·戈麦斯（2015）在给巴西国际劳工组织的研究报告中指出，“政府非正式员工经过不同的合同被安排进政府做临时工作，已成为一个普遍的就业现象，但他们的合法权益很容易受到侵害”^[6]。詹姆斯·伊恩·高和弗朗索瓦·西马德（1999）认为政府雇员是加拿大公共部门和私营部门相结合的新的职业道路，是小政府中的大社会的体现，他们的出现，增加了公共管理中“不稳定的公共就业因素”^[2]，对传统公务员制度的核心价值带来了挑战。早川诚一郎（1994）发现，日本政府非固定员工的带薪假期、年终奖、薪酬、协会权利等方面会出现不公现象，认为应该从薪酬、工会、法律等角度提出改革思路^[3]。印尼的德维·里亚韦利·查里斯马（2020）注重用法律保护人权，因为“有工作协议的政府雇员和非永久性雇员在两项法律中管理人员基本上有相同的职位，但有不同的待遇”，他通过对已有的法律资料进行研究，发现工人的工资和工作权利等法律保护途径仍未建立起来。^[7]种种研究表明，政府非正式员工劳动权益的管理是存在问题的。在激励和留住人员方面，许亨祖、乔书亚·霍利（2020）认为熟练劳动力短缺、有工作经验的政府雇员的流失状况亟待改变，于是从2003年至2013年十年中，抽取了经济衰退前后4个年份的美国大学毕业生调查的实际离职数据，从政府雇员工作意愿与组织支持度、技能与工作匹配度进行分析，发现，当智力挑战和晋升机会减少，离职率便会高^[8]。美国的亚历山大·克罗尔，米歇尔·坦塔迪尼（2019）认为雇员在政府工作的特点是工资较低，灵活性较低，文书工作较多，所以激励和留住政府雇员是对管理最大的挑战。而社会资本，包含“有实现信息共享的个人网络”、“信任和互惠的关系”、“共同的认知”，不仅能降低了离职倾向，还能培养了员工工作的内在积极性。^[9]雨果·阿森西奥（2016）以美国联邦雇员为对象，分析了公共部门的领导力、信任度与工作满意度之间的关系。研究发现，“交易型领导关系与变革型领导关系，以及雇员对领导的信任度，都与雇员的工作满意度息息相关”。变革型领导比交易型领导更对雇员工作满意度产生更积极的影响。要提高政府雇员的工作满意度，公共部门需要培养更多的变革型领导，并且要更关注雇员个性化的考量因素，提高工作满意度。^[10]沙希杜尔·哈桑（2022）认为雇员通过提意见的方式可以减少压力。雇员若能参与政府对自身的管理决策，提出建设性的建议能被采纳，将大大提高雇员的工作积极性。与此同时，雇员的

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/216102214123010102>