

发达国家公立科研机构人事薪酬制度探析

张义芳*

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要:长期以来,各国公立科研机构在人事和薪酬管理上普遍沿用类似公务员的管理制度,有诸多弊端,难以适应创新发展的需要。本文分析了公务员式人事薪酬制度对公立科研机构的消极影响,研究了发达国家公立科研机构已有的一些改良实践,以期为我国改革完善公立科研机构人事薪酬制度提供思路和借鉴。

关键词:科研机构;人事制度;薪酬制度;改革;发达国家

中图分类号:G311 文献标识码:A doi:10.16507/j.issn.1006-6055.2015.01.021

Personnel and Compensation System of Public Sector Research Institutes in Developed Countries

ZHANG Yifang*

(Institute of Scientific & Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: Traditionally, quasi-civil service personnel and compensation models are adopted in public sector scientific research institutes, which is demonstrated to be obviously cumbersome and bogged down in bureaucracy, and couldn't meet the needs of innovation activities. In this paper, the negative impacts of quasi-civil service system on public sector scientific research institutes are explored, with some alternative personnel and compensation practices in developed countries studied, so as to afford us a salutary lesson for China's reforms on personnel and compensation system of public sector scientific research institutes.

Key words: scientific research institutes; personnel system; compensation system; reforms; developed countries

1 引言

从创新的观点看,吸引和留住优秀的科研人才对确保科研机构的科研能力至关重要。然而,作为最悠久的科研建制,各国的公立科研机构由于长期沿用公务员式人事薪酬制度,在吸纳高素质科研人员方面受到了企业和大学的冲击。从发达国家近年来的发展趋势来看,优秀的青年科研人才日益优先选择企业和大学就业,同时,公立科研机构因缺乏择优汰机制而整体上面临机构臃肿和科研效率不高的问题。本文将分析公务员式人事薪酬制度对公立科研机构的消极影响,研究发达国家公立科研机构已有的一些改良实践,以期为我国的相关改革提供借鉴思路。

2 科研机构沿用公务员式人事薪酬制度的弊端

在发达国家,公立科研机构受政府直接或间接管理。这些机构,尤其是政府直接管理的科研机构,

由于存在于政府的行政组织体系之内,受政府严格的行政规范和管理程序影响很深,在人事上,科研人员为公务员或准公务员的身份,需服从政府的有关人事薪酬规定。因此,与大学和企业科研机构相比,公立科研机构普遍存在用人机制不活、激励和淘汰机制不足等问题,组织的整体发展受到较大的束缚和影响。

实践证明,公立科研机构普遍采用的公务员式人事管理制度与科研活动所要求的专业化人力资本管理方式在很多方面不匹配。这种不匹配在当前日益高端、复杂的科研创新环境下表现得越发突出^[1]。在美欧等很多国家,公立科研机构一直享受政府财政预算拨款,人事上主要按照公务员或准公务员的身份进行管理。这种行政化人事制度已产生许多弊病陈疴,使公立科研机构的专业特性大打折扣,难以满足日益复杂的科技创新活动需求。

首先,从工作性质上说,科研和公务活动的性质范畴不同,科研人员的任职条件、社会责任和行为规范模式都不同于行政事务类公务员。行政事务类公务员的工作往往有制式化的规则可循,其权利和义务亦多属国家法律和行政规范确定,即所谓“依法行政”、“照章办事”,严格遵守科层制的组织运作规

2014-05-16 收稿, 2014-08-13 接受

* 通讯作者, E-mail: zhangyf@istic.ac.cn

则。而科研工作具有极强的专业性,着重于创造力的发挥和知识的创造^[2],尤其是基础研究,其发展方向具有不确定性,需要充分的科研自由和宽松的科研环境才利于成果产出。过多的行政干预、官僚化的管理程序以及公务员式管理方式,无疑会折损科研人员的创新活力和科研效率。因此,公立科研机构,即便政府直属机构,也不应因与政府的特殊组织关系,而简单将科研人员置于公务员的管理体系和模式之下,科研人员与公务员在人事管理的许多层面必须分轨规范。

其次,公务员的管理体制给科研机构带来一些不必要的束缚与限制。例如,各国政府通常依照公务员的管理办法,给予科研人员一定数量的岗位编制,科研机构岗位数量在政府对科研机构预算的审批过程中或增或减,经常既没有直接考虑相关科研工作的需要,也没有虑及其他类型的拨款,特别是资本投资的影响。更为不利的是,科研人员的工资级别和薪酬制度比照公务员的做法意味着,所有科研人员均享受一条鞭式的职级工资标准,科研机构不能依照市场薪酬水平给与稀缺人才弹性化的薪资。在发达国家科研机构起始薪资低于产业界的情况下,公立科研机构很难吸引和留住高素质的年轻研究人员,尤其是在不断扩张的高技术领域,这与各国提升政府直属科研机构科研能力的需求背道而驰。

最后但也是相当重要的一点是,公务员体制使得公立科研机构与大学和企业相比,缺少充分、合理的人员竞争和流动,易滋生冗员和科研效率不高的问题。在公务员式的人事管理中,科研人员实行的是实质上的终身雇佣制,晋升和职业前景很大程度上取决于资历,然而科研总是牵涉到一个基本要素:竞争,它意味着留任和晋升应取决于科研业绩和能力,而终身雇佣和稳定的工作保障常常意味着科研机构不能淘汰能力不够的人员^[1]。公务员式的管理制度还使得科研机构难以实行兼职和合聘制度,在与大学和企业的人员交流上束手束脚。

3 发达国家公立科研机构人事制度的改革实践

如上所述,公共科研作为一种具有自身活动规律的专门性事业,需建立与其自身发展需求相适应的人事薪酬制度,简单照搬公务员的人事薪酬管理模式必然引起水土不服,这一点已为各国公立科研机构的发展实践所证明。针对公立科研机构人事薪酬制度不适应问题,一些国家进行了不同程度的改革,科研机构自身也在不断进行积极的探索,以期能

提高组织效能、效率、适应性及创新能力。

例如,在美国,由各联邦部门直接管理的联邦实验室长期以来一直依照《联邦法典》第五篇中有关政府机构的人事制度和规定进行人员管理,这种行政化的人事管理方式显然与科研机构灵活的人才需要极不相称。联邦实验室(尤其是政府直接管理的实验室)需要更灵活的人事制度来聘用、提升、奖励科技人员,淘汰冗员,使实验室能够保持优秀的科研人才队伍,从而保证高水平的科研能力^[3]。联邦实验室的人事薪酬制度问题引起美国政府的高度关注,20 世纪 80 年代以来,一些联邦实验室被纳入国会批准的人事管理改革示范项目。示范项目涉及的改革内容包括:简化职位分类以及职位聘用及任命程序、延长科技人员聘用试用期(试用期太短,无法看出一个人的能力)、改善个人发展机会、实施宽带薪酬等,改革的最终目标是为联邦实验室系统建立一套具有创新意义且灵活的人事薪酬制度^[4]。

归纳来看,各国公立科研机构人事薪酬改革主要集中在提高科研机构人事制度的适应性、科研人员的竞争流动和科研人员绩效薪酬激励三个方面。

3.1 引入非公务员人事制度,提高科研机构人事制度的适应性

传统的公务员人事制度不能适应公共科研的需求,因此,必须根据科研活动的特点和规律,做出适应性调整。日本于 2001 年启动了科研机构独立行政法人改革,内容之一就是引入非公务员人事制度,以期在削减国家公务员的同时,避免因僵化的公务员人事制度造成科研机构效率不彰,阻碍机构的创新发展。

从理论上说,科研机构人员非公务员化,既可摆脱论资排辈、终身雇佣制度、定编制度及国家公务员考试制度的束缚,又能够依据专业知识及能力招聘到优秀的研究人员,对科研机构的创新发展利莫大焉。但对某些国家的科研人员来说,这样的改革意味着科研人员失去相对优越的公务员待遇和身份。也因此,日本的独立行政法人改革从一开始即遭到被改革机构人员的强烈反弹。日本为促使行政改革尽快完成,避免因此类问题而全面延宕改革,决定先将独立行政法人科研机构分为「非特定独立行政法人」(非公务员型)及「特定独立行政法人」(公务员型)两类,实行国家公务员型和非国家公务员型两种类型并存的体制^[5]。随着经济与社会的发展,政府如认为一些机构的人员已没有必要继续保留国家公务员身份,则可以通过修改这些机构的设置法令,

将其改为非国家公务员型。如经济产业省产业技术综合研究院在 2001 年改革初始被作为特定独立行政法人设置,但在 2005 年就转为了非国家公务员型研究机构,即非特定独立行政法人。不过一般情况下,只有当后者的待遇高于前者时,才能顺利实现这种转型。

3.2 建立择优淘汰制度,强化人员竞争流动

有效的人员竞争流动是科研机构保持一流人才队伍、提升科研活力和科研效率的根本。在实行公务员型人事管理制度的公立科研机构中,由于科研人员常把雇用当作一种“权利”,科研机构受制于政府行政部门的人事管理规章,不能轻易“开除”低效员工,致使科研机构深陷人员僵化的泥潭。为此,发达国家的一些科研机构引入大学实行的终身轨职位制度(tenure-track),即科研机构所说的任职年限制,或任期制。

例如,美国国立卫生研究院就采用了终身轨职位制度,经过 5 年+6 年(共 11 年)晋升评审淘汰机制,最终只有约 5% 的人能取得终身研究职位,即成为固定科研人员。在德国,主要的国立科研机构多采用终身轨职位制度,比如赫姆霍兹研究中心联合会采用 3 年+5 年的合同制,可以续签聘任合同的科研人员不多,最终只有极少数最优秀的可以转为固定人员。日本近年来也在打破对科技人员普遍实行的终身雇佣制,在理化所和产业技术综合研究院等独立行政法人科研机构推行任期制^[6]。

需要指出的是,终身轨职位制度在公立科研机构不具普适性,不可能像在大学那样被普遍采用。公立科研机构从事的活动差别很大,或基础或应用或开发或技术服务,特别是很多机构并不具备实行终身轨职位制度所需的竞争环境。事实上,即使是在大学,也不是所有的教职位都是终身轨职位。比如,美国的大学教师队伍中的附属岗位就不能申请终身轨职位^[7]。而且,即使终身聘任,也要按照终身教授聘任后的评审(post-tenure review)结果进行嘉奖或惩戒,以防止已经被长期聘任的教授固步自封,不求长进。

对某些公立科研机构来说,即使不采用终身轨职位制度,也可以通过其他机制来确保人员的优奖劣汰和更新流动。例如,美国海军研究实验室没有政府部门的财政预算拨款,其运作完全基于外部机构资助的项目。这种资助方式虽然使该实验室成为纯粹的项目型研究机构,但同时也使该实验室在人员辞聘上具有清晰的依据。没有外部客户的项目资

助,实验室就无钱聘用研究人员,只能启动减员程序(RIF)。通过这种方式,每年有 3% 的海军研究实验室雇员离职。这种做法特别适合于需要通过裁员缩小规模的科研机构^[8]。

3.3 引入绩效薪酬制度,吸引和激励优秀人才

薪酬作为吸引、留住和激励科研人员的重要工具,是科研机构人事管理的核心内容。在传统的公务员制度下,科研机构采用与职位成同级对应关系的职位薪酬制,薪酬主要由职位决定,与个人业绩缺乏直接关联,这样的薪酬制度重视职位的价值而忽视个人绩效差异,显然不利于及时、有效地激励科研人员追求突出的工作业绩。

仍以美国为例,政府部门直接管理的联邦实验室长期沿用公务员薪资体系,按联邦公务员总薪级表(GS)分 15 级,每级 10 档。这种薪资模式已经运作了几十年,复杂且死板,与联邦实验室需要的、企业和大学科研机构所实行的灵活薪酬制度相差甚远。20 世纪 80 年代以来,在美国国会授权和联邦人事管理局支持下,国家标准技术研究院(NIST)等科研机构开始进行薪酬制度改革,改革主要集中在建立基于绩效和贡献的薪酬制度、以宽带薪酬代替传统的联邦公务员薪级结构等。

3.3.1 薪酬与绩效/贡献挂钩

公立科研机构实行绩效薪酬制度源于私营部门的经验以及科研机构环境变化产生的需要。近年来,发达国家政府对公立科研机构的绩效要求越来越高,要求科研机构积极履行政府赋予的研发使命,不断产生世界级的研发成果,并通过技术转移等为国家的经济和社会发展做出更大贡献。科研机构面临的绩效压力越来越大,这种压力由政府资助部门传递到科研机构直至科研人员,使得推行绩效管理以及与绩效管理密切联系的绩效薪酬制度成为必然。20 世纪 80 年代以来,美国海军研究实验室和空军研究实验室等国防部科研机构在国家人事管理局的批准授权下,相继废弃以往实行的公务员职位工资制,推行“基于贡献的薪酬制度”,按照科研人员对本机构所做贡献决定其薪酬水平及薪酬提升。美国国家标准与技术研究院则从 1988 年起进行了宽带薪酬改革。

值得一提的是,作为传统职级薪酬制的一种改进,宽带薪酬特别适用于科研机构。宽带薪酬早在 1980 年由美国加利福尼亚圣迭戈的美国海军研究实验室设计和采用,动因是两个实验室的合并以及实验室高层管理者担心政府刻板的薪酬管理可能成

为合并中的问题,而宽带薪酬结构能给予实验室必要的弹性,并能使其在加利福尼亚劳动力市场中具有竞争力。宽带薪酬以及基于绩效的薪酬决定机制,打破了科研机构原有薪酬结构所维护和强调的严格的职位观念,绩效明确成为决定薪酬差异的直接因素,这有益于激励科研人员的工作积极性,只要工作业绩出色,即使职位不变,也能得到满意的回报,甚至超过比自己职位高的人。

3.3.2 以全面报酬代替单纯的经济性薪酬

在美国等发达国家,面对各行业对高层次科技人才的激烈争夺,许多发展条件好的科研机构为了保持自身的人才竞争优势,在传统薪酬工具的基础上,积极运用新的薪酬激励理论,采用更多新的报酬激励形式,由此形成了现今风行的全面报酬方案。

全面报酬也叫“全方位奖励”(Total Rewards),是相对于以往实践多年的“全面薪酬”(Total Compensation)概念提出的。与全面薪酬相比,全面报酬概念的提出不仅从理论上拓展了传统薪酬的内涵,而且在实践中引导科研机构以更全面的报酬视角、从内外或软硬两方面给予科研人员全方位的回报和激励,以更好地吸引、激励和留住人才。在科研机构,全面报酬方案通常包含三方面内容:薪资、福利和非经济性报酬。薪资即直接的经济性报酬,包括基本工资、绩效奖金、现金津贴等,是全面报酬中最基本最核心的组成部分;福利即间接的经济性报酬,包括健康医疗、学术休假、退休计划等各种福利待遇;非经济性报酬则包括有利于科研人员个人价值实现的条件创造以及与此相关的各种非货币形式的工作满足,包括科研工作的自主性、挑战性及重要性(如领衔重要的科研项目)、职业发展机会(如加入高水平的科研团队、从事世界最前沿的科技研究)、教育培训与能力提高计划、工作生活平衡安排(如弹性工作制)、优良的科研环境营造等。

全面报酬对科研机构比对企业更具使用价值和意义。对发达国家的科研机构来说,经济性薪酬已经不是吸引科研人才的唯一手段,这是由科研人才的层次和需求决定的。科研是一种“智力事业”,科研人才不仅仅满足于金钱和福利,吸引他们的还有科研环境、个人发展空间和成就感等因素。因此,自2000年美国薪酬管理协会(ACA)提出全面报酬概念以来,欧美国家的很多科研机构均积极践行这一全新的报酬思想。例如,美国劳伦斯·利弗莫尔实

验室为了更好地激励人才,2002年改组其人力资源部门,特别设立了薪酬、福利和工作/生活规划部和员工发展部,以推行其全面报酬制度。美国劳伦斯·伯克利国家实验室、桑迪亚国家实验室等世界著名科研机构也是全面报酬思想的积极践行者。

4 结论

人事薪酬制度的先进性与完备性会直接影响科研机构的整体运作。世界各国所推行的公立科研机构人事薪酬制度改革,是在其所沿用的公务员式管理制度付出了科研效率代价后,根据公立科研机构自身特点不断变革而成的。充分认识科研活动和行政工作的差异性,建立与公立科研机构组织性质和战略发展相匹配的人事薪酬制度,是公立科研机构履行公共科研使命的内在要求。为此,各国的科研机构及其管理部门一直在寻求更加完善的解决方案。从过去的终身雇佣到现在的任职年限限制、绩效管理和竞争淘汰,从传统的固定薪酬、经济性激励措施,到今天的宽带薪酬和全面激励方案,科研机构的人事管理和薪酬制度随着市场的节拍不断进行着调整和改革。

参考文献

- [1] OECD. The Changing Role of Government Research Laboratories [M]. Paris: OECD Bookshop, 1989.
- [2] 朱敬一, 李嗣潞, 赖明诏, 等. 研教与公务分轨体制改革建议书 [EB/OL]. 2011-5-15. 中国台湾中央研究院, <http://www.doc88.com/p-917964037462.html>.
- [3] Interagency Working Group on Federal Laboratory Reform. Improving Federal Laboratories to Meet the Challenges of the 21st Century [EB/OL]. 1999-7-15. National Science and Technology Council, http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/OSTP/html/999_14_4.html.
- [4] HAUSSER D, LEBING K. Alternative Pay Progression Strategies: Broadbanding Applications [R]. Washington, D C.: U S Office of Personnel Management, 1996.
- [5] 陈伟. 日本独立行政法人制度 [D]. 重庆: 西南政法大学, 2012.
- [6] 中国科学院人力资源管理研究组. 关于我院创新三期人力资源管理的若干思考 [J]. 中国科学院院刊, 2007, 22(5): 355-373.
- [7] 毕克茜. 也谈“让学术回归学术” [N]. 光明日报, 2004, 11(18).
- [8] Laboratory Operations Board, U. S. Department of Energy. Management Best Practices for the National Laboratories [EB/OL]. 2003-9-9, U. S. Department of Energy, <http://www.doeal.gov/mocontracts/docs/readingroom/managementbestpracticesforationallaboratories.pdf>.

作者简介

张义芳(1964-),女,研究员,主要研究方向:科技管理、科技政策。