

关于高校人事争议案件法律法规的适用

——从一起出国逾期未归引发的人事争议案说起

□王雅正

近年来随着人事制度改革的不深化,高校职工与单位之间因人事关系变动引发的人事争议案件屡有发生。如何正确应对人事争议案件,维护学校的合法权益,存在着许多值得思考的问题。本文就以一起高校出国逾期未归人员处理案件为例,讨论其中所涉及到的法律法规适用问题。

一、人事争议案件例案的案情、判决及评析

【基本案情】原告谢某,女,原系某校副教授。原告诉称:1992年2月,其向所在单位人事部门请假半年获准后赴美探亲,同年8月假期届满,曾向所在系写信要求续假半年,但未获回应。此后由于种种原因滞美未归。2007年5月,其从美国回国,找到学校人事部门要求办理退休手续时,这才得知早在10年前已被学校按“自动离职”进行了处理。原告认为,被告的这种行为侵犯了自己的合法权益,故向当地人事争议仲裁委员会申请仲裁,仲裁委员会裁决驳回了原告的仲裁请求。原告不服,向法院提起诉讼,要求撤销“自动离职”处理决定,办理退休手续并补发自1995年6月至今的退休工资。

被告认为:原告谢某于1992年2月出国探亲,半年假期期满后未回校上班,擅自

离职事实存在,学校的处理决定合理合法,且原告的诉讼请求已经超过了诉讼规定的时效,应依法驳回原告的诉讼请求。

【判决结果】一审法院经审理查明,原告以探亲为由向学校请假半年,届满逾期不归,未得到学校批准,亦未向学校说明原因。被告本着惜才、用才和挽留人才的态度,时隔5年才对原告做出自动离职处理,符合有关政策规定。故原告之诉讼请求与法相悖,不予支持。对于原告要求被告为其办理退休手续,并补发退休工资之诉讼请求,因为到达退休年龄仅仅是办理退休的必要条件之一,故原告认为1995年6月其到达法定退休时间时,被告就应通知其办理退休手续之主张不能成立,原告的上述请求本院不予准许。对于被告提出的原告诉讼已超过人事仲裁时效,其理由不能成立,法院不予采纳。据此,依照《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》第三条之规定,判决如下:驳回原告要求撤销学校“处理决定”之诉讼请求;驳回原告要求学校为其办理退休手续,并补发退休工资之诉讼请求。原告对此判决不服,起诉至中级人民法院。中级人民法院经审理查明,驳回原告的诉讼请求,维持一审判决。

【本案评析】纵观本案,涉及的焦点问

题主要有以下三点：一是自动离职处理是否合法、有效；二是送达程序是否合法；三是是否应该办理正常退休手续。

1、关于自动离职处理依据问题。1992年，原告出国逾期不归之时，我国尚处在从计划经济向市场经济转型时期，人们的经济收入和生活水平还很低，像谢某这样的高级知识分子月收入也只有200元人民币，与美国等发达国家不可同日而语，人才流失严重。出于对高级人才的爱护和渴求，被告在较长时间内保留了谢某的人事关系，直到她出国5年后才依据学校《关于各类出国有关问题的具体执行办法》第三款第2条之规定：“出国探望子女、父母应利用假期，逾期半年按自动离职处理”做出了处理决定。对此依据原告不予认可，认为单位的规定不符合国家的法律法规。

其实，被告作为一所重点大学，其管理制度完全是依据国家有关政策制定的。人事部《全民所有制事业单位专业技术人员和管理人员辞职暂行规定》（人调发【1990】19号）第十三条规定：“辞职应按规定程序办理手续，不得擅自离职。对擅自离职人员，要进行批评教育，并分别不同情况妥善处理。……对拒不返回和拒不补办手续的，按自动离职处理，以后被其他单位录用，工龄从重新录用之日起计算。”国务院侨办、劳动人事部、财政部《关于归侨、侨眷职工因私事出境的假期、工资等问题的规定》（【83】侨政会字第007号）第三条规定：“在职职工因私事短期出国，超过假期（包括续假）半年以内的，予以停薪留职；超过半年以上的，按自动离职处理。”由此可见，被告对谢某给予的“自动离职”处理忠于事实，符合政策，是合理合法的，因此法院给予了支持。

2、关于处理决定送达本人问题。原告提出，2007年5月本人从美国回国后，才得知10年前已被学校按“自动离职”处理，

被告没有将处理决定及时送达本人，侵犯了其合法权益。被告认为，原告当年出国后，没有向学校留下任何有效的联系方式，原来所租住的房屋也已让他人居住，学校无法与被告取得联系，故无法将决定直接送达本人。但被告已将处理文件抄送学校各有关部门，并在原所在系里履行了张贴公告程序，当时系上的一些老同事，均可证明原所在单位人员都知道当年对谢某的这个处理结果。对此辩解法院予以认可。

3、关于办理正常退休手续问题。原告提出：“1995年6月，我55岁，依法应当退休，但学校未通知我，也未办理退休。”依据《劳动部办公厅关于劳动争议仲裁疑难问题的复函》（劳办发【1994】47号）中第一条“职工在到达退休年龄前有旷工行为，企业应依据《企业职工奖惩条例》及时给予处理。若企业未及时处理，而职工已到达退休年龄，则企业应予办理退休手续，终止劳动关系”的规定，被告应该为其办理退休手续并补发退休工资。

但事实是，根据国家《人事部关于高级专家退（离）休有关问题的通知》（人退发【1990】5号）第二款规定：“女性高级专家，凡身体能坚持正常工作，本人自愿，可到六十周岁退（离）休”，其退休年龄实为60岁。在实际操作中，被告单位女专家只有因健康等原因，本人在55岁时提出书面退休申请时，方可予以办理退休手续。原告虽然很清楚55岁是国家法定的女干部退休年龄，但她本人当时并没有提出退休申请。据了解美国人退休年龄介于65—67岁之间，男女相同，原告已持有美国绿卡，她满67岁时才回国办理退休，不能不让人对其动机生疑。被告同时提出原告作为高校教师，不属于（劳办发【1994】47号）文件规定对象，而应该依据省人事厅颁布的《陕西省全民企事业单位专业技术人员和管理人员辞职实施办法》（陕人交【1991】121号）文

件第九条“专业技术人员和管理人员辞职,应按规定程序办理手续,不得擅自离职。对于擅自离职人员,其公职、工龄及所有待遇一律终止”进行处理。法院支持了被告的辩解。

二、高校人事争议案件法律法规的适用问题探讨

通过对这起案件审理判决过程的回顾和分析不难看出,高校作为一个事业单位,在处理应对人事争议案件时,有关法律法规依据适用问题有着比较明显的特点。

1.人事争议案件范围限于辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。事业单位人事争议案件涉及的范围,是指事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。这是《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释【2003】13号)第3条中作出的规定。由此可以看出,现行法律将人事争议案件用人单位一方的主体限定在“事业单位”,将发生争议的范围限定在因“辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议”的范畴内。那么,高校作为事业单位之一,高校人事争议案件涉及的范围,就是高校与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议。

在高校人事管理制度中,辞职、辞退和聘用合同制度,是处理高校与其工作人员关系是否存续的核心制度。关于聘用合同制度,根据《国务院办公厅转发<人事部关于在事业单位试行人员聘用制度意见>的通知》(国办发[2002]35号),在事业单位试行聘用制,“履行聘用合同”应该是针对实行聘用制的事业单位人员与单位因履行所签订的聘用合同而引发的争议。关于辞职、辞退制度,根据人事部制定的《全民所有制事业单位专业技术人员和管理人员辞职暂行规定》(人调发【1990】19号)、《全民

所有制事业单位辞退专业技术人员和管理人员暂行规定》(人调发【1990】18号)的有关规定,辞职是指事业单位的专业技术人员和管理人员享有的辞去其工作从而与其单位脱离关系的一项权利;辞退是指事业单位因法定事由经法定程序主动解除其与专业技术人员和管理人员之间关系的行为。本案所涉及的“自动离职”之所以能够列入受案范围,是因为“自动离职”应该同“辞职、辞退”一样,是指用人单位与其工作人员解除人事聘用关系的一种形式。三者的区别,主要反映在解除聘用关系的原由和矛盾的主要方不同而已。“自动离职”作为一种对违纪机关事业单位工作人员的行政处罚,最早见诸1965年原内务部依据1957年《国务院关于国家行政机关工作人员奖惩暂行规定》所发布的(65)内发字第9号通知作出的规定:“对于既无正当理由,又未办理续假手续而无故超假的……;超过三个月的即按自动离职处理。对于擅自离职的,离职后即停发工资,如在离职后一个月内,本人承认错误返回原单位,可继续工作,但应予批评教育,以至给予适当的处分;超过一个月的即作自动离职处理”。此规定有效期直到2005年4月国家《国家公务员法》颁布,宣布1957年的“奖惩暂行规定”废止为止。

2.人事争议案件处理遵循一裁二审、仲裁前置的司法程序。关于事业单位人事争议处理的司法程序,《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释【2003】13号)第2条规定:“当事人对依照国家有关规定设立的人事争议仲裁机构所作的人事仲裁争议裁决不服,自收到仲裁裁决之日起15日内向人们法院提起诉讼的,人民法院应当依法受理。一方当事人在法定期间内不起诉又不履行仲裁裁决,另一方当事人向人民法院申请执行的,人民法院应当依法执行。”这

一司法解释,标志着人事争议案件在司法审判程序上一裁二审、仲裁前置模式的初步形成。

《最高人民法院关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复》(法函[2004]30号)第一条指出:《最高人民法院关于人民法院审理事业单位人事争议案件若干问题的规定》(法释[2003]13号)第一条规定,“事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议,适用《中华人民共和国劳动法》。”这里“适用《中华人民共和国劳动法》的规定处理”是指人民法院审理事业单位人事争议案件的程序运用《中华人民共和国劳动法》的相关规定。”即

依据《劳动法》第七十九条规定的劳动争议案件经劳动争议仲裁委员会仲裁,是提起诉讼的必经程序。至此,法律明确规定了人民法院审理事业单位人事争议案件必须坚持一裁二审、人事争议仲裁为诉讼的前置程序。那么,凡是未经人事争议仲裁裁决的当事人直接向人民法院提起诉讼的,人民法院不予受理。2005年4月颁布的《公务员法》,也从立法层面肯定了人事争议仲裁制度的法律地位。

3.人事争议案件处理优先适用人事方面的法律规定。长期以来,由于我国事业单位管理尚处于制度改革之中,并无完善的、统一的、法律性的管理文件出台,因此,在人事争议案件处理中,当前除了《劳动法》、《公务员法》和《劳动合同法》中少量条文之外,尚缺少统一的、高位阶的法律依据。为此,最高人民法院在2004年4月20日针对北京市高级人民法院的请示出台的法函【2004】30号司法文件《关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复》第1条中规定:“人民法院对事业单位人事争议案件的实体处理应当适用人事方面的法律规定。所谓‘人事方面的法律规定’,实际

上就是指中央和地方政府在事业单位改革中产生的一些政策文件,也应包含单位内部依法确立的人事管理制度。这就确立了人民法院在处理人事争议案件时优先适用人事方面的法律规定的原则。

据此,在审理事业单位人事争议案件时,一般应该遵循的依据可以分为三类:一是国家法律法规,二是政府规范性文件,三是部门内部依法建立的规章制度。目前,人民法院审理人事争议案件适用的人事方面的法律规定,在国家法律法规方面,主要有《劳动法》、《劳动合同法》、《公务员法》等,还有行业性的《教师法》、《执业医师法》等,以及最高人民法院发布的《关于人民法院审理事业单位人事争议若干问题的规定》等审理人事争议法律适用的司法指导文件。在政府规范性文件方面,主要有《国务院办公厅转发<人事部关于在事业单位试行人员聘用制度意见>的通知》(国办发[2002]35号)、人事部《关于印发<事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释>的通知》(国人部发[2003]61号)、人事部《关于事业单位试行人员聘用制度有关工资待遇等问题的处理意见(试行)》(国人部发[2004]63号)、中组部、人事部、总政治部《关于印发<人事争议处理规定>的通知》(国人部发[2007]109号)等有关事业单位改革的政策性规定,还有地方政府颁布的有关事业单位管理政策。在部门内部规章制度方面,必须是经过民主程序、履行告知义务、依法严格审查后依法确立的管理制度。

总之,处理高校人事争议案件,不仅要熟悉司法程序和法律法规内容,更要熟悉国家、地方以及单位的人事政策制度。同时在日常人事工作中还需要完善管理制度,细化工作程序,重视档案资料保存,以备不时之需。