

李爱民 / 著

大学教育职员 制度改革研究

The Reform of the
Administrative Staff
System of University



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中央财经大学学术著作出版资助基金资助出版

李爱民 / 著

大学教育职员 制度改革研究

The Reform of the
Administrative Staff
System of University



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

大学教育职员制度改革研究/李爱民著. —北京:
经济管理出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5096-0407-6

I. 大… II. 李… III. 高等学校—教育工作者—
人事制度—体制改革—研究—中国 IV. G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 160910 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京亨利达印刷有限公司

经销: 新华书店

组稿编辑: 郭丽娟

责任编辑: 郭丽娟

技术编辑: 黄 铎

责任校对: 陈 颖

880mm×1230mm/32

10.25 印张 274 千字

2009 年 1 月第 1 版

2009 年 1 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0407-6/F·396

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序

大学管理人员队伍是随着大学的发展而发展的。早期的大学，由于规模小、功能单一，不需要或只需要少量的管理人员。随着大学的发展，学校规模越来越大，功能越来越复杂，为了提高管理效率、维护学校正常运转、推进学校发展，大学的管理工作逐渐分化出来。此外，随着科学技术的发展，教师需要集中精力进行教学和科研，不愿意承担日常的管理工作，因此，一支管理队伍形成了。随着大学的进一步发展，大学管理人员的重要性越来越突出。学校办学发展方向的把握，战略规划的制定，人力资源管理，教学科研的服务和保障，规章制度的制定和实施，办学资源的筹措和利用，高校思想政治工作和党务工作等，都成了管理人员的重要任务。因此，加强大学管理人员队伍建设是一个十分重要的理论和实践问题。

加强管理人员队伍建设靠什么？靠制度。制度是组织赖以存在和发展的基础，是思想转变为行为的中介。新中国成立以来，我国建立了高度集中的计划经济体制，随之也产生了高度集中的干部人事制度，无论是政府行政人员、企事业单位管理人员，还是教师等都在这一制度的管理之下。这一制度曾经发挥过积极的作用，也积累了许多人事管理的成功经验。但进入市场经济后，建立于计划经济时期的“大一统”干部人事制度与经济社会发展，特别是高等教育发展越来越不适应，阻碍了大学的发展。由于历史的原因，长期以来我国高校管理机关“政府化”：机构设置对应政府机关设置。人员称为干部，在教师和学生的心目中，“大学是干部的学校，不是教师和学生的学校”。在公务员制度实行之前，大学管理人员工

资对应政府职级，标准偏低：大学党委书记、校长工资标准的最低档低于副教授，处长、科长则更低。为了解决待遇问题，大学管理人员争相评专业职称，出现了研究员、政工师、经济师、工程师等五花八门的职称头衔，对管理工作无益，教师们意见很大。因此，亟须从根本上建立一套反映高校管理岗位职责、职员专业水平与工作能力和职员等级系列特点的人事管理制度。长期以来，我国在用人机制上的“铁饭碗”、平均主义的“大锅饭”、职务“终身制”、人才的“单位所有制”制约着国家、社会、高校的发展。从 20 世纪 80 年代初以来，国家就在农村、企业、政府进行了深层次的改革，高等学校相对来说改革步子较慢，严重影响了高等教育的发展、人才培养水平的提高和科学技术的进步，迫切需要转化高等学校用人机制。

现在，我国高等教育发展处于黄金时期，知识经济的兴起，使大学由社会的边缘进入社会的中心。高等教育改革领域不断扩大和深化：高等教育大众化，实行收费改革，国家科教强国政策出台，建设世界一流大学的目标等，使社会公众和受教育者对高等教育的要求越来越高。由于高等教育管理跟不上而产生了很多问题，面对政府和社会问责，社会对大学的意见很多。高等教育的发展需要一批高水平的专业化人才从事大学管理工作，并为之奋斗、献身。从高校自身来说，随着发展战略的调整和外部竞争的日益激烈，大学制定的一系列科学的发展战略规划需要实施。大学管理人员队伍素质的提高和大学管理工作的改进需要有一个好的制度，大学教育职员制度已经到了非改不可的地步。

围绕大学教育职员制度改革，从中央教育行政部门到各高等院校开始进行了探索和改革。在此基础上，1995 年颁布实施的《中华人民共和国教育法》第三十五条正式提出了“学校及其他教育机构中的管理人员，实行教育职员制度”。1998 年颁布实施的《中华人民共和国高等教育法》第四十九条进一步明确规定，“高等学校的管理人员，实行教育职员制度”。因此，教育职员制度改革提到了议事日程。

那么，什么是教育职员制度呢？我曾经对这个问题进行过探索，教育职员概念的提出，就是为了和公务员、教师、企业管理者等不同职业群体加以区分。首先，教育职员制度应该不同于公务员制度。公务员是指在国家机关、群众团体从事行政管理、公共服务工作，履行公共管理和服务职能的工作人员。公务员是相对事业、企业单位的工作人员而言，有其特殊的要求。公务员职级是按行政级别划分，既有领导职务也有非领导职务。其次，教育职员制度应该不同于军衔制度。军衔是区分军官等级，表明军官身份的称号，标志着国家给予军官的荣誉。军衔不是岗位、职级，军衔一经晋升，则终身拥有。再次，教育职员制度应该不同于专业技术职务制度。专业技术人员由原来的评职称到聘任专业技术职务，是当前专业技术职务改革的一个方面，由原来的身份管理变成现在的岗位管理。专业技术岗位对应的是专业技术资格、任职条件和岗位要求，不包括行政管理职责。在专业技术资格评定和岗位聘任中，主要考虑的是业务知识和技术水平。因此，教育职员制度应该是随着高等教育的发展逐步演变建立起来的一项有效的人事行政管理制度。它有利于顺利地执行适度的大学行政职能，节省交易费用，提高组织运行效率，使大学获得更好更快的发展。我们完全可以从发达国家大学管理人员制度中吸取科学经验，结合我国国情，建立有中国特色的大学管理人员制度，以取代不适应经济社会发展和高等教育发展的旧的大学干部人事制度，为提高大学管理效率和保证学术发展提供制度保证。

教育部从1992年开始着手组织研讨教育职员制度改革。1999年，决定首先在武汉大学、华中科技大学、华中师范大学、厦门大学、东北师范大学进行教育职员制度改革试点，后来中国农业大学又主动加入。许多地方院校也自发开展了教育职员制度改革。教育部先后组织召开了近十次座谈会，并出台了一系列政策文件。当时，我作为学校分管人事工作的领导，参加了这些座谈会，参与了有关政策的研讨。我们可以看到，教育职员制度改革涉及方方面

面，十分复杂，同时也十分重要，这项改革既是教育主管部门所关心的，也是许多高校自发进行的。这是时代的选择，即建设高水平大学的需要。

在大学教育职员制度改革过程中，“是什么”和“怎么是”联系在一起，密不可分。可以说是你中有我、我中有你。“是什么”的问题也就是大学管理人员这一职业群体的职业特征是什么；“怎么是”也就是“大学教育职员制度如何建立”。其中，“怎么是”取决于“是什么”。如果认为大学教育职员是政府公务员的一部分，那么建立起来的大学教育职员制度也就是公务员制度。同样，如果认为大学管理人员是教师队伍的一部分，那么大学教育职员制度也就和教师管理制度相同。如果大学管理人员是一种独立的专门职业，那么大学教育职员制度改革就是要建立一种与以往干部人事制度或专业技术职务制度根本不同的制度。从当前我国高校教育职员制度改革的出发点来看，就是要建立一种与其他职业岗位不同的人事管理制度。

由于种种原因，以往学术界对于高校教师管理制度研究较多，相比之下关于大学教育职员制度的研究显得较为薄弱。曾在高校管理岗位上工作多年的李爱民同志迎难而上，承担了这一研究任务。通过系统的学习和自身的体验，在进行了大量深入具体的研究工作的基础上，本书从大学管理人员的职业定位出发，梳理了大学管理人员职业的历史演变，分析了中国大学管理人员的传统身份定位及管理制度，考察了国外大学管理人员职业定位与管理制度，提出了深化我国大学教育职员制度改革的对策建议。在大学人事制度改革不断深化的今天，这一选题所具有的重要理论意义和现实意义自不待言。

当然，这本书的贡献不仅仅在于为当前的高校教育职员制度改革和完善提供对策建议，还使学界的注意力聚集到大学管理人员这个现代社会中作用重大但却很少被研究人员所关注的群体上来。在我们国家，长期以来，许多人（甚至包括一些大学管理人员）仍然用看待政府行政机关人员的眼光、思维方式来处理大学教育职员制

度存在的问题，仍然将大学管理人员看成是政府行政机关人员的一部分，大学管理人员对于大学发展的作用一直没有得到足够的重视。大学管理人员无论从社会角色还是职业身份来看，与政府公务员应该是有根本不同的。

与其他研究大学教育职员制度的著作不同，本书重在分析大学管理人员职业性质和特点，核心观点是：现代大学管理人员是一专门职业，要改革完善大学教育职员制度，首先要认识大学管理人员这一职业，针对大学管理人员职业定位建立起来的人事管理制度才是改革的理想目标。作者提出的大学管理人员专业化的职业定位，具有一定的创新性，对教育职员制度的理论建构有自己独到的见解。2007年，教育部为贯彻落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》及其配套政策，加快研究型大学建设、增强高等学校自主创新能力，下发了《关于加快研究型大学建设、增强高等学校自主创新能力的若干意见》，在“加大投入、深化改革，优化研究型大学发展环境”部分专门指出：“建设专业化管理队伍。校长对学校的学术声誉、人才培养质量负责，应将全部精力投入到学校管理中。引导学校各级管理人员努力钻研管理业务，加强业务培训力度，不断提高管理水平和绩效，建立一支适应研究型大学发展需要的专业化管理队伍。”这一政策规定与本书的立论基础和研究结论十分吻合。对于现代职业来说，每个人只对于自己熟悉的领域才有发言权，是该需要改变那种谁都可以做大学管理者甚至是领导者的观念的时候了！

诚然，呈现在大家面前的这本著作，只是作者研究过程中的一个阶段性成果，必然存在一些不足之处，希望作者在后续研究中不断深化、完善，为中国大学教育职员制度的改革和发展贡献一份研究者的力量。

刘献君

2008年8月于武汉喻园

摘要

人事制度是针对特定职业人员设计的管理制度。人事管理制度的问题一般在两个层面展开：其一是制度本身，包括制度的形式和内容，但这个层面并不构成制度的目的；其二是管理对象，即管理对象的特点。这两个层面密切相关，因为管理对象录用的标准，资格如何确定，人员考核标准制定的依据从何而来，需要实行什么样的激励制度等人事管理制度的构件，显然同管理对象本身的特性，尤其是管理对象的职业性质密切关联。《中华人民共和国高等教育法》规定的大学教育职员制度是一种现代人事制度，其管理对象是大学管理人员。从这个意义上说，当前作为大学管理人员制度创新的大学教育职员制度改革，就不仅仅是一个简单的从形式上建立一项人事制度的过程，而是伴随着大学管理人员职业身份的重新定位。或者说，在大学建立和实施教育职员制度，从根本上来说是适应大学管理人员职业身份转变要求，重新定位其职业归属。这是作者研究大学教育职员制度改革的理论依据和分析工具。

大学管理人员职业应该如何定位，这是构建大学教育职员制度首先要回答的问题。本书首先从大学管理人员群体的起源与发展的历史进程梳理入手，考察了中西方大学管理人员职业发展的各个历史阶段所表现出来的不同特点，认为大学管理人员职业走向专业化是历史发展的必然趋势。作者认为，大学管理人员职业作为一种职业群体有其特定的含义，它和大学管理人员产生的历史时间并不是同步的，更不是意味着专业大学管理人员的形成；大学管理人员从业余化到职业化最后向专业化发展，需要一定的制度空间和社会空

间,即大学管理人员职业发展程度与社会分工、大学组织规模变化、行政权力与学术权力的分野、管理知识的发展与分化以及文化传统有密切的关联,这也是中西方大学管理人员职业发展程度与定位存在差异的根本原因。

受历史传统及特殊社会政治经济条件的制约,新中国成立以后,我国大学管理人员的职业定位存在着模糊甚至错位现象,表现出了政府“官员”和大学教师的双重特点,究其原因是传统身份社会下没有将大学管理人员视为一种专门职业,导致管理制度缺位。传统大学内部管理人员制度实际上是两种制度的混合:从大学外部看,与国家党政机关干部管理制度(即后来的国家公务员制度)一致;从大学内部看,与教师管理制度(即大学教师职称职务制度)趋同。随着市场经济体制的建立和传统身份社会、级别社会向现代职业社会的转变以及高等教育的发展、大学逻辑的回归,这种以身份定位而非以职业定位的管理制度遭遇困境。因此,必须探讨大学管理人员的职业特点,给其以正确的定位,通过管理制度创新,为大学管理人员职业定位提供保障。美国大学管理人员职业的特点及其管理制度建设是组织和谐、高效的重要保证;日本国立大学法人化改革过程中大学管理人员职业身份的转型以及人事制度改革,也在向专业化方向发展。本书在比较研究部分将这两个国家的大学管理人员职业定位特点和管理制度安排作为案例进行研究,为我国大学教育职员制度改革提供借鉴。

在历史分析和比较研究的基础上,本书提出新形势下我国大学管理人员的职业定位——专业化职业,而《高等教育法》中规定的教育职员制度则是与大学管理人员专业化职业特性相适应的一整套大学管理人员人力资源管理制度。它既不同于传统的“政治化”、“行政化”的干部管理制度,也不同于体现学术职业特性的教师管理制度,而是符合大学管理人员职业特点的新型大学管理人员制度。理想的教育职员制度的各项构件(包括职位分类制度、任职资格制度、选拔任用制度、考核制度、激励制度、培训制度等)对于

大学管理人员的专业化定位发挥着各自的保障作用。

作者通过对当前大学教育职员制度构建及其实践研究分析认为，大学教育职员制度作为一种新型大学管理人员制度，虽然已经初具雏形，但是专业化建设不足，主要表现在职位分类制度不完善，以及以此为基础的聘任制度、培训制度、考核晋升制度等具体制度中存在与专业化建设要求不相适应的缺陷。针对这些不足，本书从两个方面进一步提出了完善我国大学管理人员制度的构想：一方面，要加强教育职员制度的专业化建设；另一方面，要为大学管理人员专业化和教育职员制度的顺利实施创造良好的外部环境。最后，本书对大学管理人员制度改革的未来发展进行了全面展望。

目 录

1 引 论	1
1.1 中国拉开了大学教育职员制度改革的序幕	1
1.2 问题的形成：教育职员制度改革的实质是什么	5
1.3 视角切入：基于“人”的职业特性研究“人”的 管理制度	8
1.4 基本概念界定与文献综述	12
1.5 研究方法与研究思路	25
2 大学管理人员职业的历史演变：历时性考察	33
2.1 西方大学管理人员职业的起源及发展	33
2.2 中国公立大学管理人员职业身份变迁	65
3 中国大学管理人员的传统身份定位及管理制度 ——转型期的问题与困境	78
3.1 传统干部人事制度与大学管理人员职业的 “行政化”取向	79
3.2 专业技术职务制度与大学管理人员职业的 “学术化”取向	97
3.3 大学管理人员传统定位与管理制度的现代困境 及改革的必要性	102

4 国外大学管理人员职业定位与管理制度保障	
——美国与日本的经验	118
4.1 美国大学管理人员的职业定位及其制度保障	118
4.2 法人化进程中日本国立大学管理人员的身份转型 与管理制度改革	159
5 大学管理人员职业合理定位与教育职员制度建构	
——理论分析与理想制度模型建构	175
5.1 中国大学管理人员职业的重新定位：教育职员	175
5.2 现代大学管理呼唤教育职员专业化	180
5.3 教育职员制度：专业大学管理人员的制度保障	198
6 专业化定位与大学教育职员制度改革	
——实践考察与问题审视	214
6.1 大学教育职员制度改革的历程描述	214
6.2 大学教育职员制度建设现状考察	224
6.3 教育职员制度改革效果评价	238
6.4 专业保障不足：对现行教育职员制度问题的审视	246
7 深化大学教育职员制度改革的对策选择	258
7.1 加强大学教育职员制度的专业化建设	258
7.2 优化教育职员制度专业化建设的生态环境	272
8 结语：大学管理人员制度改革前瞻	282
参考文献	290
后记	314

1 引 论

1.1 中国拉开了大学教育职员制度改革的序幕

20 世纪 90 年代末，在中国公立大学内部，有两项大的改革举措引起了高等教育界的关注。一场是轰轰烈烈的教师人事制度改革，以北京大学教师聘任制度的出台为导火索，引发了一场旷日持久的大讨论，吸引了全国乃至世界的眼球。时至今日，关于教师聘任制度改革的研究和争议仍然没有平息，但是作为中国公立大学教师人事制度的发展方向，教师聘任制改革虽然还没有在学术理论界形成共识，但在改革实践当中已经迈开了蹒跚的步子。相信随着研究的不断深化和实践的不断探索，教师聘任制改革的步伐会越来越稳健，最终走上正轨。

与教师聘任制的举世瞩目相比而言，另一场改革则显得相对平静而且低调，那就是自 20 世纪 80 年代就已经伴随国家干部人事制度改革而萌芽的大学教育职员制度改革。随着 1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》和 1998 年 8 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国高等教育法》的陆续颁布实施，更是加快了高校教育职员制度改革的进程。2000 年，国家教育部和人事部正式启动了在部属的五所院校开展教育职员制度改革的试点工作。在中国当前境遇下，如果说教师聘任制改革是一种行政推动性的变革的话，那么作为高校教育职员制度改革的启动则是一场静悄悄的大学管理人员“自我革命”，其意义不言自明。

1.1.1 大学教育职员制度改革的外在动力：事业单位管理体制改革

在中国，大学是一种事业单位组织。当前各类事业单位的改革已经形成一个新的改革热点、焦点和重点，深化事业单位改革是继国有企业改革、政府机构改革之后，中国面临的又一项重要任务。根据经济体制改革的总体目标，事业单位体制改革的目标应该是在重新划分和规范各类社会组织及其相互间责、权、利关系界限的基础上，明确事业单位在整个社会组织体系中的地位、性质与功能目标，实现政事分离、企事分离、保（社会保障）事分离，净化“事业”内容，收缩“事业”范围，转换事业单位的社会职能和运行机制，建立与社会主义市场经济体制相适应的现代事业制度，实现事业单位管理制度的创新。建立现代事业制度，需要改革我国现行的单一化的干部人事制度，建立开放、流动、公平、竞争和富有活力的新型人事管理制度，包括事业组织的用人制度、工资分配制度、考核晋升奖惩制度、社会福利与保障制度等。只有这样才能精简事业机构，裁减事业单位的职能和运行机制，提高事业单位的运行效率。中共十六大报告更是明确指出：“深化干部人事制度改革。努力形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满生机活力的用人机制，把优秀人才聚集到党和国家的各项事业中来。”

1.1.2 大学教育职员制度的内在需求：建立现代大学制度

与建立现代事业制度相适应，在高等教育领域也对建立现代大学制度进行了理论探讨和改革实践。所谓现代大学制度，是指与中国特色社会主义市场经济体制和大学自身发展规律相适应的一整套大学管理制度，它是有关现代大学组织的大学法人制度、大学组织制度、大学领导制度、大学人事制度、大学财务制度、大学运行管理制度、大学监督评估制度、大学社会保障制度等各项管理制度的总

称。1993年2月13日,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中明确提出:“在政府与学校的关系上,要按照政事分开的原则,通过立法,明确高等学校的权利和义务,使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面,区分不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权。学校要善于行使自己的权力,承担应负的责任,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。”建立现代大学制度的重要内容之一就是要对大学内部工作人员进行分类管理,建立开放、流动、公平、竞争和富有活力的新型人事管理制度。大学教育职员制度改革的目的可以概括为以下几个方面:改变大学管理机构“政府化”倾向和管理人员“官员化”、“教师化”倾向;理顺管理人员与国家公务员、教师、其他专业技术人员、工勤人员之间的关系;精简管理机构和管理人员;增强竞争意识,提高素质,增强服务观念和管理意识,提高效率。

1.1.3 大学教育职员制度改革:提升大学管理人员的素质

在现代大学组织内部,大学管理机构在整个大学组织发展中的重要地位正越来越受到人们的重视。一个有效的大学内部管理系统,对于教学、科研乃至整个大学的发展都是必不可少的。而高素质的大学管理人员群体对于大学有效内部管理系统的活力来说更是至关重要。应该肯定,在当今中国,大学管理人员被视为一种职业,已经取得越来越多的共识,与其他职业一样,大学管理人员也有相应的素质要求。要建设高素质的大学管理人员队伍,必须建立现代化的人力资源管理制度。以合理的录用、晋升、培训、考核、富有激励的报酬等各个方面的制度来保障大学管理人员素质的提升,大学教育职员制度的理想模式就是这种人力资源管理制度,提升大学管理人员素质是教育职员制度设计的本意所在。经过几年的

改革试点，大学教育职员制度已经初具雏形，但功能发挥还不理想。需要在总结改革试点经验和教训的基础上，吸收国外大学管理人员人事管理的先进经验，根据中国大学有效内部管理系统发展的具体需要，考虑中国大学教育职员管理实践所遭遇的种种问题，进一步完善充实。

1.1.4 大学教育职员制度改革：重建中国大学管理人员与其他职业人员的关系

传统中国社会是一个身份制社会，职业观念淡薄，对于各类人员的管理也是依照身份进行管理。计划经济体制下所有社会群体都可以被划归两大类身份：干部和群众。大学管理人员和教师都称为干部。大学管理人员既是“干部”，又是“教师”，表现出一种职业上的模糊性。随着社会转型和大学组织结构的变迁，大学管理人员职业与其他职业群体的关系亟须理清。在大学外部，随着1993年《国家公务员暂行条例》的颁布和实施，中国政府机关工作人员正式实行公务员制。随着公务员制度的建立，标志着具有中国特色的国家行政机关人事管理制度的形成。加上体制改革的目标是政企分开、党政分开、政事分开，在这种情况下，学校的管理人员再要套用政府机关人员的管理模式和制度已不可能；同样，在大学内部，其他群体先行一步，已经对以教师为主的专业技术人员实行专业技术职务聘任制，对工勤人员实行以技术等级考核为主要内容的管理制度，唯有对管理人员没有适应自身特点和成长规律的管理制度。在这种情况下，大学管理人员从原来大一统的“国家干部”行列被排除在外，处于一个尴尬的境地，面临着一个职业身份重新定位的问题。同时，大学内部其他群体，尤其是学术人员群体对大学管理的满意度低下，也刺激了人们对大学管理人员制度改革的欲求，人们不断追问管理人员素质、地位和大学管理的程序合理性问题。因此，改革原有的大学管理运行机制，正确和有效地分配大学管理权力资源，提高管理的质量和效率，明晰大学管理人员的职业特性，