

地方本科院校人事分配 制度深化改革研究

Difang Benkeyuanxiao Renshi Fenpei
Zhidu Shenhua Gaige Yanjiu

黑建敏 ©著

 人 民 出 版 社

地方本科院校人事分配 制度深化改革研究

Difang Benkeyuanxiao Renshi Fenpei
Zhidu Shen

黑建敏 ©著

 人 民 出 版 社

责任编辑:王世勇

图书在版编目(CIP)数据

地方本科院校人事分配制度改革研究/黑建敏 著.

-北京:人民出版社,2010.8

ISBN 978-7-01-009047-4

I. ①地… II. ①黑… III. ①高等学校-人事制度-体制改革-研究-中国 IV. ①G647.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 116171 号

地方本科院校人事分配制度改革研究

DIFANG BENKE YUANXIAO RENSHI FENPEI ZHIDU SHENHUA GAIGE YANJIU

黑建敏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17

字数:235 千字 印数:0,001-2,001 册

ISBN 978-7-01-009047-4 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

绪 论	1
第一章 关于高校改革的文献资料综述	10
第一节 研究涉及的政策规定和法律法规	10
第二节 研究的现状	17
第三节 研究现状的评析	26
第二章 地方本科院校人事编制改革研究	30
第一节 高校现存人事编制模式及其弊端	30
第二节 编制问题存在的根源	42
第三节 编制改革	45
第三章 地方本科院校权力运行模式研究	81
第一节 权力的种类和适用范围	81
第二节 权力运行中存在的突出问题	86
第三节 权力运行的规范模式探讨	110
第四章 地方本科院校专业技术岗位设置研究	134
第一节 专业技术岗位设置原则研究	134
第二节 特聘教授岗位设置研究	137
第三节 终身教职岗位设置研究	147
第四节 专业技术岗位职责研究	155
第五章 地方本科院校聘任制研究	168

第一节	聘任主体和聘任程序研究	168
第二节	聘任的合法性研究	191
第三节	落聘人员的安置形式研究	201
第六章	地方本科院校考核问题研究	205
第一节	考核的种类和目的研究	205
第二节	考核内容研究	211
第三节	考核方式研究	219
第七章	地方本科院校分配制度改革研究	236
第一节	分配制度改革原则研究	237
第二节	分配制度模式研究	250
第三节	河南代表院校典型分配模式剖析	259

绪 论

一、教育改革进入攻坚阶段,迫切需要理论方面的指导

自 1999 年开始的由教育部首先倡导、随后中央组织部和人事部共同参与倡导的高校人事分配制度改革,到 2009 年年底已经进行了十年。但是改革还没有结束,因为设定的改革目标还没有完全实现,而且随着改革不断向纵深发展,面对的问题难度越来越大,教育部党组书记、部长袁贵仁对目前的教育改革所处阶段的评价是:“教育改革已进入深水区,许多问题没有现成答案,需要在科学调研的基础上做到科学决策、科学执政,更加自觉、更加坚定地推进教育改革创新。”^①其中的科学决策,就是要加强对改革的理论指导,即解决问题的方案应该整体设计、系统规划、充分论证、分步实施,这无论是对实践工作者还是对理论工作者,都是一种无法回避的责任和义务。

(一)改革的相关政策规定

2000 年,中共中央组织部、人事部、教育部关于印发《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》的通知,明确规定了本次改革的指导思想 and 目标。

深化高等学校人事制度改革的指导思想:以邓小平理论和党的十五大精神为指导,认真贯彻实施科教兴国的战略方针,实施《教师法》、《高等教育法》和党中央、国务院关于深化教育改革的一系列重大决策,以合理配置教育人才资源、优化高等学校人员结构、全面提高教育

^① 《袁贵仁在教育部机关司局级干部会议上的讲话》, <http://www.sina.com.cn>, 2010 年 1 月 2 日。

质量和办学效益为核心,理顺人事管理体制,引入竞争激励机制,加强机构编制管理,进一步改革用人和分配制度,为高等学校的改革与发展提供强有力的组织保证和人才支持。

深化高等学校人事制度改革的目标:通过规范政府及其职能部门、高等学校主管部门与高等学校的职责权限,理顺政事关系,下放管理权限,落实高等学校办学自主权,为高等学校的改革和发展创造良好的社会环境;逐步建立符合高等学校特点的学校自主用人、人员自主择业、政府依法监督、配套措施完善的人事管理新体制;进一步健全高等学校内部的竞争机制和激励机制,转换人事管理的运行机制,搞活用人制度和分配制度。

按照文件要求,这次改革的主体有两个,一是主管高校的政府部门,二是高等学校。前者负责从政策层面理顺高校主管部门与高校的关系,主要从宏观方面进行管理,充分保障高校的办学自主权,为高校的发展创造良好的外部环境;后者负责自己职责范围内的不适合市场经济要求和高等教育自身发展规律要求的改革。具体说,就是改革五个方面的弊端:

第一,教职工事实上属于捧着“铁饭碗”,坐着“铁交椅”,吃着“大锅饭”,缺少工作的内动力;

第二,学校管理机构政府化倾向严重,机构重叠,非教学人员比例过大,冗员过多,人浮于事,效率低下;

第三,用人效益较低,1998年全国普通高校生员比和生师比分别是5.1:1和11.2:1,远低于世界平均水平;

第四,优秀人才和中青年教师待遇偏低,教师积极性没有得到充分发挥;

第五,大量应当由社会负担的工作没有从学校分离出去,过多地占用了学校的编制和经费。

依据时任北京师范大学党委书记陈文博同志的观点,衡量这次高校人事分配制度改革成败的标准为四个“有利于”:
“有利于落实高校办学自主权,有利于高校人员结构的整体优化,有利于调动广大教职工

的积极性,有利于提高教学、科研水平和办学效益。”

在这四个“有利于”中,前两个“有利于”主要是靠政府主管部门转变观念和调整政策来实现的,后两个“有利于”则是要依靠高校自身的改革来实现的,也是这次改革要达到的最终目标。

(二)已经取得的改革成果

关于教育部规定的从身份管理向岗位管理转变的目标,从公开的资料和了解到的情况来看,除了刚刚专升本的院校需要一段时间进行整合外,绝大部分地方本科院校都实现了岗位管理。以河南省的高校为例,30所公立本科院校中,除了13所刚升本科的院校外,其余17所本科院校全部实行了岗位管理,它们借助高校有利的政策环境、舆论环境、职工较高的心理承受力,以自筹经费的岗位津贴作为调控杠杆,在普遍提高收入的前提下,缓慢但稳妥地转变了管理模式。

管理模式由身份管理向岗位管理的转变,可以概括为三个方面:

第一,编制意识已经初步建立,人力资源投入已经与办学的社会效益和经济效益联系在一起了。尤其是教育部在全国范围推行的本科教学工作水平评估,将人力资源投入作为一项重要的评估指标来进行评价,客观上强化了高校的编制意识,无论是人员编制还是机构编制,都有了学校自己的选择标准。

第二,聘任制在形式上得到了全部的落实。最直观的表现形式就是教职工与学校之间聘任合同的签订,无论是否真正意义上的职工与学校之间的双向选择,至少在形式上确认了职工与学校之间的聘任关系。

第三,分配方式上基本摒弃了平均主义模式,进而采用“效率优先,兼顾公平”的模式。这是学校自身积极性比较高的一项改革,一是因为高校之间发展竞争的加剧,促使学校充分利用分配杠杆来调动教职工的工作积极性和主动性,以提高学校的综合竞争力;二是因为地方本科院校发放的岗位津贴是学校自筹经费,筹措难度较大,使用过程中就会分外珍惜,客观上要实现效益的最大化。

(三) 目前和今后一段时间要解决的问题和实现的目标

地方院校的这次人事分配制度改革是在没有同类院校改革模板的情况下开始的,只能是一边探索一边改革。因此改革的理论研究相对滞后,这就带来了一系列急需解决的问题,有必要对改革实践进行系统的总结,从感性认识上升到理性认识。

改革初期的效果确实非常明显,主要是与原来旧体制下运行效果相比反差太大的缘故。但是,随着改革的深入和力度的加大,许多深层次的、以前被遮蔽的问题逐步浮现,到了不得不面对的时候,标志着改革进入攻坚阶段。这些问题表现为改革中要解决的深层次问题,集中体现为三方面的转变,即从定性向定量的转变,从封闭向开放的转变,从形式到实质的转变,包括:

第一,怎样从量的层面确定改革指标的科学性和合理性。包括生师比和生员比的合适参数,班级规模的合适人数,标准工作量的数值,公平度与效率度的具体数值等。

目前改革过程中的这些参数虽然都有具体的量的标准,但不是得到官方或学界认可的标准,而是各学校从经验当中得到的数据,并且不同学校包括同类学校之间的标准差距也比较大,说明对这些标准的科学性还缺乏足够的把握,处于一种想当然的阶段。下一阶段的工作就是找出这些标准后面包含的合理性和科学性,只有从量上解决了这些问题,做到既知其然又知其所以然,才能说高校的改革是一种真正科学意义上的改革,是一种理论指导下的改革。

第二,怎样依托社会保障体系,建立开放、流动的聘任制体系。

高等学校的人事分配制度改革不是孤立的行业改革,而是在全国市场经济体制要求下全面改革的一个组成部分。改革的成功既依靠行业自身的改革积极性和改革理念与改革举措,也当然依靠国家的改革政策支持和社会的环境支持,两方面是相辅相成的,缺一不可。

目前的改革还主要是限于大学校园内的改革,聘任制还只是一种形式上的聘任制,基本上游离于社会之外。这不是学校不愿意将自身的改革融入到社会之中,而是因为社会还不能为高校的聘任制改革提

供必要的政策支持,包括落聘人员的社会保障机制和再就业机制,现有人员新旧身份的转换机制等。随着社会上事业单位改革的不断深化,高校改革融入到全社会之中的条件将逐步成熟,各学校面临的问题是如何创造条件在合适的时间点并入社会的问题。

第三,怎样从岗位管理进一步过渡到岗位管理与业绩管理相结合的新的管理模式。

岗位管理相对于身份管理来说,是一种巨大的进步,但岗位管理并不是一种最完美的管理模式,它也存在自身的缺陷和不足。随着改革的不断深化,岗位管理中存在的不尽如人意的地方也逐步被认识到,有些问题也暴露得越来越充分,已经到了不解决这些问题改革就不能继续进行下去的程度。因此,相当多的高校开始了自己独立解决这些问题的探索,正面的经验和反面的教训也越来越多,这为对改革进行全面理论总结提供了沃土。在河南高校中,目前也是按照身份管理→岗位管理→岗位与业绩相结合的管理模式的改革路线图进行改革的,目前大部分高校处于第二阶段向第三阶段的过渡中。

(四) 攻坚成功的条件

顺利完成改革攻坚阶段的任务,需要具备外部和内部两方面的条件。

外部条件包括国家对改革的政策支持和社会提供的环境支持。前者主要是建立一个协调统一的法律、政策和制度体系,后者主要是为改革提供背景支持和平台支持。目前制约改革到位的因素主要集中在外部条件中,包括新旧用人体制转换过程中无缝对接所需要的政策支持和社会保障体系。但整个发展趋势是正面的和有利的,因为全国范围内事业单位的改革深化为高校的改革创造出良好的外部环境,在高校改革面临突破的临界状态,全社会事业单位的改革也进入到一个攻坚阶段,一系列之前停留在理论上的提法逐步变成现实,如2006年全国范围的第四次工资制度改革,进一步加大了岗位工资、绩效工资与岗位和贡献联系的力度,使“岗变薪变”的改革理念成为现实;2008年2月29日国务院的常务会议,原则上通过了《事业单位工作人员养老保险

制度改革试点方案》，确定在山西、上海、浙江、广东、重庆 5 省市先期开展试点，与事业单位分类改革配套推进，试点的主要内容包括养老保险费用由单位和个人共同负担，退休待遇与缴费相联系，基金逐步实行省级统筹，建立职业年金制度，实行社会化管理服务等。同时作为待岗平台的各级人才交流中心相继成立并开始运营，各种社会保障政策也相继开始实行，这为高校的改革提供了难得的契机和切入点，哪一所高校成功抓住这个机遇，就会内部活力大增，以有利的自身条件投入到新一轮的高校发展竞争中。

内部条件主要包括各高校自身的改革理念和改革举措。随着改革进入突破阶段，面临问题的解决难度空前增加，利益调整越来越具体，改革阻力也越来越大。对高校来说，处于两种可能的选择中：一是认准目标，克服困难，主动创造条件推进改革，迈过最后一道门槛，率先享受改革带来的丰厚成果，大幅度提高学校在同类高校中的核心竞争力；二是坐等条件成熟后再顺其自然进行改革，让社会大环境来消化改革矛盾点。本次改革由政府倡导、高校主导的特点，决定了两种选择都存在现实可能性。

二、全国范围的地方本科院校改革实践，为理论总结提供了现实可能性

（一）地方本科院校的特点

地方院校是相对部属院校而言的，在数量上是我国高校的主体部分。根据统计资料显示，截至 2009 年年底，我国共有 717 所非军事类本科普通高等学校，其中中央部门所属高校 106 所，占 14.8%，地方本科院校 611 所，占 85.2%。

相对于部属院校，地方院校有六个方面的特点：

属于地方政府管理——在管理上虽然参照国家教育行政主管部门的相关规定，但更多的是依照地方政府的规定进行管理，政策指向性和针对性强，便于通过政策进行统一协调，有利于改革中政令畅通。

服务地方经济——服务对象明晰，目标明确，改革效果体现周期

短,有利于政府支持。

经费有限——相对于部属院校,地方院校中经费不足是普遍现象,决定了地方院校的人事分配制度改革不能主要以经费为杠杆进行调控,而应该更多地通过管理体制和运行机制方面的改革来实现办学效益的提高。

师资队伍建设存在薄弱环节——与部属院校相比,地方院校师资队伍数量方面相对不足,质量方面差距明显,决定了改革过程中一定要把留住和稳定高层次人才作为一个重要因素考虑。

学校定位明确——从学术层面而言,国家重点大学坚持学、术兼容,尊学为主;地方普通高校坚持学、术并举,崇术为上,以教学科研型和教学型为主,综合性较弱,决定了“类”的特征明显,便于改革中分类指导。

管理自主性较大——对改革的认识主要与地方政府发展高等教育的理念和经济发展水平有关系,如果改革认识到位,则可充分发挥较大管理自主性的特点,在人事分配制度改革中体现出更大的力度和更高的速度;如果认识不到位,也可偏安一隅,没有政策等政策,有了政策等意见,有了意见等经验,有了经验等照搬,非强力推动不改。

上述特点决定了地方院校的人事分配制度改革,既不能照抄照搬国外高校的做法,也不能照抄照搬国内重点高校的做法,只能走有中国地方院校特色的改革之路。

(二)地方本科院校的改革进程评价

这一轮高校人事分配制度改革仍然是按照先部属院校后地方院校的顺序开展的。

清华大学和北京大学率先对人事分配制度改革进行探索,以此为标志,全国范围的高校在这一框架下开始了各自的以人事分配制度改革为龙头的系列改革,包括教学改革和后勤社会化改革,是改革开放后全国高校范围最广、力度最大的一次对原有管理体制、运行机制的变革,地方院校在这样一场广度和力度空前的改革面前,一开始似乎没有做好充分的准备,简单地以为人事分配制度改革就是变相地提高教师

的收入,没有认识到这次改革带来的管理体制和运行机制的巨大变化,没有意识到新的资金投入带来的巨大效益,抱怨部属院校改革给地方院校带来了巨大的资金压力和人才稳定压力,使得高层次人才流失速度大大加快,地方院校与部属院校的差距进一步加大。但随着改革成效的显现,地方院校以前的错误认识渐次得到更正。地方院校已经渐渐地深刻认识到这次改革给学校发展带来的机遇也是空前的,改革积极性随之不断高涨,而且由于地方院校在某些方面具有更大的灵活性,非常适宜于加大改革的力度和速度,因此越来越多的地方院校加入到改革的浪潮中,成为新世纪之初中国改革最具活力的领域,突出地表现为:

——部属院校的改革探索给地方院校的改革树立了样板

部属院校人事分配制度改革逐步显示出的成效,使编制概念首次与教职工的满负荷工作量联系在一起;使岗位职责概念首次与教职工的责任联系在一起;使考核概念首次同评价和收入联系在一起。从而使岗位概念第一次同身份概念相区别,聘任概念第一次同“铁饭碗”概念相区别。所有这些改革理念和措施,前所未有地调动了教职工的工作积极性,教学、科研、管理、服务都在原来的基础上跃上了一个新的台阶,大学校园里洋溢着久违的活力,为没有进行改革、仍在沿用原来管理体制和运行机制的地方院校树立了样板,一场更大规模的高校人事分配制度改革正蓄势待发。

——改革的明显收益激发了地方院校进一步改革的积极性

面对部属院校改革的明显效果,地方院校除了感受到不改革带来的人才流失压力、学校核心竞争力降低的压力外,还从中发现了自身难得的发展机遇,从担心改革到盼望改革,从被动模仿到主动出击;与此同时,改革的外部环境也逐步好转,形成了改革的强烈共识。

三、笔者的特殊工作经历促成了本研究的实现

从事本问题的研究,与笔者的身份和经历有关。从20世纪90年代末到2008年,笔者作为河南师范大学人事处的副处长、处长,经历和

参加了高校人事分配制度改革从起始阶段到不断深化的全部过程,对改革前后的变化对比有着切身的认识,对改革中遇到的问题有着切肤的感受。因此,作为改革第一线的直接参与者,对改革进行认真的研究和探索就责无旁贷,其目的是通过研究提升自己对地方本科院校人事分配制度改革实践的认识,实现从感性认识到理性认识的飞跃,再用这些理性认识指导改革实践。

为了制定本单位的人事分配制度改革方案,充分借鉴和吸收国内已经实施改革的高校的成功经验,笔者实地考察了上海市、北京市、广东省、山西省、安徽省、江苏省、山东省和河南省的代表性高校共 40 多所,收集了大量珍贵的第一手资料。同时,利用网络、报纸和学术期刊收集了大量的关于改革的研究和总结的材料、数据。这些材料既有感性方面的,也有理性方面的,既有部属院校的,也有地方院校的,为多视角、全方位地探索改革的规律提供了现实可能性。

笔者于 2004 年至 2008 年在华东师范大学教育科学学院攻读比较教育专业博士研究生,学位论文的选题即是地方本科院校的人事分配制度改革深化研究。在此期间笔者充分利用华东师范大学雄厚的高等教育管理研究的资源,在导师和其他高等教育管理专家的指导下,着重从理论层面对改革进行总结,提高了自己研究的理论水平和研究成果的学术含量。

2006 年 9 月至 12 月,笔者对以宾夕法尼亚大学为代表的美国高校进行了实地专题考察,考察学校中既有世界一流水平的常青藤集团属下的大学,也有中等水平的大学和社区学院,获得了世界上高等教育最发达国家的高校管理和运作的感性认识,这无异有助于从国际视野审视国内高校的人事分配制度改革的成败得失。

第一章 关于高校改革的 文献资料综述

第一节 研究涉及的政策规定和法律法规

一、研究涉及的政策规定和法律法规

(一) 相关文件及法律法规

本次高校人事分配制度改革是依据党和政府的具体要求而展开的,是各高校必须完成的重要任务之一,带有强制性和权威性。由于这次改革涉及的重要内容之一是干部制度改革,因此中央组织部全程参与了改革的文件制定,会同人事部和教育部,下发了一系列改革文件,对改革的指导思想和改革的目标及改革的组织领导等,提出了明确要求。

中央组织部和国家教育部要求各高等学校要在深入调查研究和科学论证的基础上,研究制订切实可行的具体方案,精心组织,周密部署,积极稳妥地推进本校的改革工作。学校党委书记、校长要亲自挂帅,成立专门领导小组,积极推进改革。改革的一些重大措施,要在充分酝酿的基础上,由学校党政领导班子集体讨论决策,注意通过教职工代表大会等多种途径广泛征求教职工的意见。要发挥党组织的政治优势,正确把握改革方向,有针对性地开展思想政治工作,引导广大教职工积极支持和参与改革,认真处理好高等学校改革、发展和稳定的关系,确保各项人事制度改革收到实效,以促进我国高等教育改革与发展各项工作的顺利进行。

对高校人事分配制度改革进行指导和规范的政策、法律、法规共有

14 个(部):

1. 教育部《关于进一步深化高等学校人事分配制度改革的意见》(教人发[1999]16号)。

2. 中共中央办公厅关于印发《深化干部人事制度改革纲要》的通知(中办发[2000]15号)。

3. 中共中央组织部、人事部《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》(人发[2000]78号)。

4. 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的意见》(国办发[2002]25号)。

5. 中共中央组织部、人事部、教育部《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》(人发[2000]59号)。

6. 《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(中共中央1996年4月16日公布)。

7. 河南省委组织部、人事厅、教育厅《关于深化高等学校人事制度改革的若干意见》(豫教人[2003]88号)。

8. 《河南省高等学校坚持和完善党委领导下的校长负责制暂行规定》(豫组[2006]9号)。

9. 《教师法》(1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过)。

10. 《高等教育法》(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)。

11. 《劳动法》(1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)。

12. 《劳动合同法》(2007年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)。

13. 《合同法》(1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过)。

14. 《工会法》(1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过,2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第

二十四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》)。

(二)相关文件的主要内容及解读

这些文件要求的高校人事分配制度改革内容,涉及编制改革、用人制度改革和分配制度改革三部分。

1. 编制改革

(1)对编制改革的重要性有着高度的共识

编制改革涉及人力资源的投入成本和效益,与办学效益密切相关,历来是国家教育主管部门十分重视的工作,其重要性无论是在计划经济体制下还是市场经济体制下,都不会得到削弱。

编制问题的重要性涉及两个方面:

第一,学校人员编制标准是政府对教育人力资源投入水平的反映,也是教育发展的基础。国家确定学校人员标准,首先应考虑基本保证各级各类教育的发展,并确保学校能够完成国家赋予的教育教学任务;其次才是努力提高用人效益。低水平的教育质量,即使用人效益再高,也不可能有办学的高效益。因此,确保学校教育教学质量是研究各级各类学校编制标准的前提和基础。

第二,学校的教育教学任务和教师工作量标准是确定学校人员编制的逻辑起点。

(2)编制改革的原则

《中共中央组织部、人事部、教育部关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》(人发[2000]59号)对高等学校编制改革的原则作了明确规定:“按照‘总量控制、微观放权、规范合理、精简高效’的原则进行高等学校机构编制改革。理顺编制管理体制,实行国家制定编制法规和实施宏观控制、高等学校主管部门贯彻编制法规和进行检查评估、高等学校遵守编制法规和有效实施编制管理的管理办法”。这是进行编制改革的总的指导思想和原则。

(3)编制问题涉及的学校利益

编制问题涉及的主要是各高校的经济利益,包括长远的经济利益和短期的经济利益: