

李保东 著

河南高等院校 人员编制管理方案研究

Study on University Personnel
Management Program in Henan

University Personnel
Management Program in Henan



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

李保东 著

河南高等院校 人员编制管理方案研究

Study on University Personnel
Management Program in Henan



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

河南高等院校人员编制管理方案研究/李保东著. —北京: 经济管理出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5096-3248-2

I. ①河… II. ①李… III. ①高等学校-编制-管理-研究-河南省
IV. ①G647. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 166552 号

组稿编辑: 贾晓建

责任编辑: 贾晓建

责任印制: 黄章平

责任校对: 张 青

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 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 880mm×1230mm/32

印 张: 8.5

字 数: 237 千字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3248-2

定 价: 28.00 元

· 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

前 言

为了适应高等学校发展的需要,2000年6月中组部、人事部和教育部提出了高等学校人员编制管理“总量控制、微观放权、规范合理、精简高效”的原则,理顺编制管理体系,实行国家制定编制法规和宏观控制、高等学校按照法规自主实施编制管理的管理办法。也就是说高校的主管部门主要负责宏观调控,编制管理由高等学校自己在不违反编制法规的前提下自主制定、自主实施。

14年过去了,经历了高等院校大规模持续扩招,全国高等教育进入了快速发展时期,高等教育毛入学率从1999年的10.5%提高到2013年的30%,中国的高等教育也从精英教育发展成大众化教育。但各省高等院校人员编制核定基本依据仍是中编办、教育部、财政部《普通高等学校编制管理规程》(1999.9.27草案),伴随着高等教育规模的迅猛扩张,该方案已很难适应高等教育发展的现状;各省以教育部和教育厅的有关文件为依据,核定出与自己省情相符合的高校人事编制公式,广东、广西、福建等省已经相继出台了各自的高等教育人事编制公式模型。

河南省高等教育的发展速度与全国水平基本保持一致,同样面临高等院校人员编制管理困局。在此背景下,课题组历时6年,经过查阅大量的文献,收集数据,模拟运算,寻求适合河南高等教育发展现状的高等院校人员编制核定模型。课题组通过对高等学校机构编制管理暂行规定的深入分析研究,同时参考了国内外关于大学编制问题的研究报告,运用河南省2012年、2013年学生数及实有人员数进行大量的模拟运算,最终给出了河南省高等院校人员编制核定模型,并应

用 2013 年数据对河南省 50 所高等院校进行了模拟计算,对该模型的推广应用提出了对策和建议。

本书的创新之处在于:本研究持续 6 年,立足河南本地经济和教育发展水平现状,结合河南省 2013 年现有高等学校数据,经过拟合、运算,得到适合河南现状的,又容易操作的计算公式,该公式有以下优点:

(1) 简便易操作,与国家宏观政策相一致,又借鉴了其他省份的成果。

(2) 与河南省高等学校的现状及经济发展水平相吻合,节约省财政供给,使有限的财政资源更有效地得到利用。

(3) 激励高校开设与市场经济建设相适应的专业,内部挖潜,扩大生源,提高标准生人数,提高办学层次。

(4) 在编制总量控制下,给高校很大办学自主权,鼓励高校进一步扩大专任教师比例,适当分流行管、后勤人员,为进一步深化高等教育改革,以及高校后勤社会化打基础。

本书为河南省高等学校人文社会科学重点研究基地“河南省教育统计数据分析和研究中心”资助项目。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 概 述	1
第二节 国内外研究现状	3
第三节 本书的主要工作及创新点	8
第二章 高校人员编制管理方案研究的意义	10
第一节 高校人员编制管理方案研究的必要性	11
第二节 制定人员编制管理方案的基本原则	14
第三节 研究中涉及的法律法规和政策规定	16
第三章 河南省高等教育现状	25
第一节 河南省高等教育总体水平	25
第二节 河南省部分高等院校简介	41
第四章 河南高等教育面临的问题	89
第一节 高等教育扩招的积极作用	89
第二节 高等教育扩招的负面影响	92
第三节 河南高等教育面临的问题	94
第五章 河南高等院校人员编制面临的问题	104
第一节 高校人员编制确定没有一个科学的办法	104
第二节 国家、广东、广西、福建的高校人事 编制公式	108

第三节	高等院校人员编制管理存在的普遍问题·····	113
第四节	河南高等院校人员编制管理存在的问题·····	119
第六章	河南高等院校人员编制核定模型·····	122
第一节	研究编制核定模型的理论框架和思路·····	122
第二节	河南高等院校人员编制核定模型及依据·····	125
第三节	河南高等院校人员编制核定模型的优势·····	130
第七章	河南高等院校人员编制核定模型计算结果分析·····	132
第一节	运用 2013 年河南高校数据计算结果分析·····	132
第二节	河南高等院校人员编制核定模型的应用对策·····	135
第八章	高校问题研究专题·····	147
第一节	大学生主观幸福感模型·····	147
第二节	大学生幸福感层次需求理论模型·····	165
第三节	高校教学满意度模型·····	182
第四节	大学生手机游戏态度和行为调查分析·····	202
第九章	促进河南高等教育事业发展的建议·····	226
附录 1	2013 年河南高校在校生数·····	230
附录 2	2013 年河南高校现有人员数与模型预测结果·····	233
附录 3	大学生人际关系与幸福感调查问卷·····	236
附录 4	2011 年大学生幸福感的调查·····	240
附录 5	2011 年高校教学满意度调查问卷·····	244
附录 6	大学生手机游戏的使用行为调查表·····	248
参考文献	·····	253
后 记	·····	265

第一章 绪 论

第一节 概 述

为了适应高等学校形势发展的需要，2000 年 6 月，中组部、人事部和教育部联合印发了《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》（以下简称实施意见）指出：“高等学校主管部门要下放管理权力，按照‘总量控制、微观放权、规范合理、精简高效’的原则，理顺编制管理体系，实行国家制定编制法规和宏观控制、高等学校按照法规自主实施编制管理的管理办法。”也就是说高校的主管部门主要负责宏观调控，编制管理由高等学校自己在不违反编制法规的前提下自主制定、自主实施。同时实施意见还明确指出：“教学、科研是高等学校的主要任务，要探索建立符合教学、科研规律的组织形式。”也就是否定了编制单纯取决于学生数的旧的编制核定方法，将高校编制和高校实际承担的教学科研任务全面结合在一起。

高等院校人员编制核定按照国家“总量控制、微观放权、规范合理、精简高效”的要求，进行管理，但针对河南省现状，还存在或多或少的的问题，现在各省高等院校人员编制核定基本依据仍是中编办、教育部、财政部《普通高等学校编制管理规程》（1999.9.27 草案），但随着高等教育规模的迅猛扩张，该方案已很难适应高等教育发展的现状；部分省（区）以教育部和教育厅的有关文件为依据，核定出与自己省情相符合的高校人事编制公式，广东、广西、福建等

省已经相继出台了各自的高等教育人事编制公式模型。

在此背景下,课题组经过查阅大量的文献资料,收集数据,模拟运算,得到了河南省高等院校人员编制核定模型。课题组通过对高等学校机构编制管理暂行规定的深入分析研究,同时参考了国内外关于大学编制问题的研究报告,运用河南省 2012 年、2013 年学生数及实有人员数进行大量的模拟运算,最终给出河南省高等院校人员编制核定模型。

课题组认为:高等学校主要承担培养学生的教学任务和科学研究或服务于社会经济建设的技术研究任务。按照以产品(本、专科学学生数、硕士生、博士生数)确定岗位,以岗位确定职数,以职数确定编制的办法制定编制标准。其基本理论框架为:

①高等学校承担了两大任务,其一是教学,其二是科研;②教学作为高校的基本任务,也是主要的任务;③科研工作 is 高校必需的工作,由专任教师和专职科研人员完成,专职科研人员人数的确定可以独立地由科研实力确定,而由专任教师承担了科研工作,相当于减少了一定的教学岗位人员,但可折算为等量的科研人员;④将高校教学和科研工作独立为两类岗位单独考虑(在模型中分别考虑)。这样来考虑模型:

$$\text{编制总量} = Y_{\text{基数(教学类人员、管理等)}} + A_{\text{专职科研人员数}}$$

$$Y_{\text{基数(教学类人员、管理等)}} = f(\text{标准学生数})$$

$$A_{\text{专职科研人员数}} = g(\text{博士研究生数、硕士研究生数})$$

同时,编制标准还必须同时兼顾到国家对高校制定的相关标准、高校发展的需求、省财政的增长速度、事业单位改革的目标等因素,以及模型必须简单通俗,容易操作的特点。

河南省高校编制标准要与河南省人口众多、经济欠发达的现状相适应。又要考虑到中原经济区、郑州航空港建设对人才的需求。河南省各地经济发展不平衡,近几年改制、合并、升格学校多,高校管理水平也不平衡。因此,迫切需要在高校资源配置上加强宏观控制和微观指导,以保障人力资源配置的科学合理,从而提高办学效益。

第二节 国内外研究现状

一、编制的由来

“编制”本身是一个极具中国特色的概念，在古代，编制通常称为官制，“官”既表示官府即国家机关，又表示官员。到了生产力高度发展、社会生活日益丰富，社会组织日益繁多和完善的近代，随着行政管理日益科学和严密，编制管理的对象才扩展到政党、团体及企事业单位。由于社会组织有不同的种类和规模，大到整个国家，小到具体的基层单位或团体，都属于社会组织的范畴，因此编制概念的外延，也有不同的层次和种类。包括国家机构编制、党政机构编制、人民团体编制、事业单位编制及企业单位编制等。

具体说来，其可放在广义和狭义两个概念内来理解。广义的编制是指一切法定社会组织内部的机构设置、组织形式，及其工作人员的定员、结构和职务配备等方面的规定。狭义的编制则指广义编制概念中有关工作人员的规定，即等同于人员编制的概念。还有更狭义的编制概念，仅指工作人员的数量规定，即等同于编制员额的概念。

二、高等学校的编制

在高等学校内部，就“编制管理”而言，可以说是大学管理的重要组成部分，是高等学校管理得以顺利开展的基础。我国从1985年开始高等学校的定编工作，现已进行将近30年，伴随着我国高等教育体制改革的不断深化和事业单位编制管理改革的全面启动，我国高等学校编制管理改革也大有进展，大多数高等学校都建立起以聘任制为核心的新的用人机制。但随着知识经济时代的到来，我国高等教

育的改革与发展也面临着多重挑战。大学要提升竞争力,实现快速、协调、持续发展,必须努力探索适应经济社会发展要求和自身发展需要的人事编制管理模式,加强高等学校编制管理工作,应成为我国高等学校内部管理改革的重要突破点。

与此同时,美国高等学校的管理实践早已证明,作为世界范围内高等学校内部管理最为科学和高效的国家之一,美国在高等学校内部编制管理方面的做法和经验是很值得我们研究和借鉴的,例如,高等学校内部机构设置的原则和做法、教师的聘任、培训和晋升机制、学校工作人员的薪酬体系的建立,等等。

三、国内外高等学校编制研究

在已有的文献资料中很少有直接从高等学校编制管理类型进行的研究,在为数不多的文献中,由于分析角度的不同,对世界各国高等学校编制管理类型的分析结果也不同。

世界各国的编制管理类型可以划分为国家统一定编、国家制定编制的参考标准、高等学校自己确定定编标准、由地方提出定编标准与要求这4种类型,戚业国、李元美、张启刚(1997)认为中国、苏联、法国等国属于由国家统一定编的类型;德国、日本等属于国家制定编制的参考标准的类型;英国、美国等国属于高等学校自己确定定编标准的类型;同时美国也可划分为由地方提出定编标准与要求的类型。

高等院校人员编制管理的本质是人力资源的合理配置和调控。近年来,针对知识经济、网络化、全球化等对高等教育的影响,国内外不少学者对高校人力资源的优化配置进行了比较深入的研究。

西方高等教育有几百年的历史,从高校人力资源的宏观运行机制来看,各国的管理模式具有各自的传统和特色,但普遍对市场经济有很强的适应性。英国高校的管理模式具有“学者寡头”的特点。虽然英国大学的办学经费一直主要来自政府投资,但是在经费的使用

上,学校有很大的自主权,在处理学校内部事务方面,学术人员的权力更大。

美国高等教育具有明显的市场特征,采取相对集权的管理形式比依靠学校之间的自由合作,更能有效地实现大学的多重目标。

国内理论对高校人员编制管理问题的研究主要是为了适应高校改革的要求。从 20 世纪 90 年代开始,随着高等教育体制改革逐步由宏观向微观深入,后期改革和人事分配制度改革为高校人力资源优化配置开了先河。所以从制度层面,以高校人事制度改革为背景来研究高校人力资源配置问题当属最多。

还有不少学者通过理论分析高校人力资源配置的现状和存在的问题,提出我国高校内部管理体制改革的的一个重要目标就在于建设高素质的教育队伍、政工队伍和管理队伍,完善聘任、考核和奖惩制度,提高教职工的整体素质,实现高校人力资源的优化配置。

我国高校是从 1985 年开始全面定编工作的,二十多年来收到了显著成效。国内关于高校编制管理方面的专著,作者查到几本,但编著时间多为 20 世纪八九十年代。这方面的论述多散见于教育管理学著作中,属于教育人事管理范畴。研究者多从高校人事制度存在的问题,提出改革的思路。而学校内部机构臃肿,人浮于事,党政系统庞大往往作为人事制度存在的一个很严肃的问题被提出。通过界定高校党政管理人员的范围,分析他们所在岗位职务特点,有针对性地提出人员编制改革的措施。

通过对中国知网 CNKI 相关文献进行检索,截至 2014 年 5 月,以“高等学校人员编制”为主题的共有 106 篇,对这些文献进行综合分析后,发现:1999 年前的此类论文,直接以管理编制、机构编制、人员编制为标题的占绝大多数;而 2000 年后,甚至基本只有 2004 年和 2005 年才查到的几篇论文当中,编制一词出现频率降低,措辞大多已换成人事制度改革等,人员编制问题散见于论文当中。

分析其中的背景,20 世纪 90 年代,全国范围展开高校内部体制改革,以人事改革为出发点,从定编、定岗、定员等基础工作开始,

但改革过程对编制问题的认识仍处于管理过程，注重历史和现状。随着我国高等教育规模的迅猛扩大，高等教育体制改革的不断深化，人事制度改革掀起新的高潮，在改革中各高校都普遍重视人事分配制度改革，而对人事制度改革之源——人事编制改革却没有引起足够重视，忽视了对人事编制的改革和研究：在人事管理中，编制规划和编制约束主要针对教师队伍，忽视了其他各类人员编制的规划与约束。

通过进一步分析这些文献的作者，惊奇地发现，作者有 70% 为高校人事处、高教司、教育行政机构或高校里的官员。这和他们更熟悉这一研究领域有一定关系。分析这些文献也发现，基本上可以分为以下几种模式：

(1) 高屋建瓴型占大多数，主要是对高校编制管理或人事制度改革的思考、探讨、认识等。主要从改革的必要性、紧迫性来分析编制改革的历史背景，强调编制改革的政策导向。从其体制根源着手分析编制管理各种问题出现的原因，指出现存的编制弊端是传统编制管理模式的产物，属于历史遗留问题，再提出比较宏观的制度化的对策。

(2) 问题对策型，与高屋建瓴型有一定相似之处，只是更着重于编制管理工作实际，也有从不同类型人员来分析这个问题的，教师、辅导员队伍建设比较常见，还有科技人员、后勤人员及管理人员队伍专业化分析等。

编制管理是大学管理的基础工作，各国大学都是在编制管理的基础上开展人事管理的。由于条件所限，作者查询的有关国外文献与编制研究主题相近的很少，由于与我国有类似管理体制改革的背景的国家很少，人员编制研究在国外一般都纳入到人事管理研究范畴，多从办学效率上来规范机构设置和用人机制，积累了不少对我国有借鉴意义的经验。

国外编制管理主要得益于国家政策导向：集权制国家由国家统一编或国家制定编制管理中的具体问题，比如最突出的就是机构设置不合理，人员配置小而全，学校办社会，管理效能不高；人员超编，人头费猛增；管理层次过多等。针对具体问题提出具体的对策。如实

行岗位责任制、人员分类管理、编制与工资总量挂钩、动态管理等，都具有一定的合理性。

(3) 比较研究型。系统比较有代表性的国家的高校编制管理类型，总结影响高校人员编制管理的因素，期望对我国高校编制管理改革有所借鉴。这类文章给我们提供了更开阔的视野，有一定的参考价值。

(4) 从高校办学效益方面分析高校人力资源配置对效益的影响，提出向编制管理制度改革要效益，把管理与效益直接挂起钩来，使编制的本质特征得到体现。

其中，比较有代表性的文献有：

陈向东（2002）提出面对新一轮的高校体制改革，作为高校内、外管理体制的樁接点——高校机构与编制工作的改革尤为重要。目前存在的主要问题有：法律、法规体系不健全；管理方式陈旧，制度缺乏创新；“人治”、“政替”现象严重等。因此，必须通过加强法制建设，进行工作创新，克服“人治”现象，实行专业委员会管理等途径，逐步加以解决。

孟庆东、孟令臣、刘志飞等（2004）从专业设置入手，探讨班级规模、学生人数以及一些其他因素与确定教师编制的关系，提出了以专业为基础、以班级规模和学生人数为重要参数计算教师编制的方法。该办法力图克服以往计算办法的缺陷，根据学校的培养目标及专业设置做好定位，进一步廓清岗位设置和编制的关系，便于操作，同时也非常灵活，通过调整授课方式，专业设置都可以改善教师编制。将编制算清以后，深化岗位管理，按岗聘任，对岗位现状及人员分布情况进行综合分析，从学科建设和教学科研任务出发，调整和完善岗位设置才能达到精编减制的目的。存在的问题是该办法尚未进一步的完善和提高，以便对各类各级高校都能广泛使用和推广，有待于进一步在实践中找出更可靠的理论基础，使得该研究成果更加科学合理。

周玲（2006）探讨了我国高校编制管理中存在的矛盾与问题，借鉴国外高等学校分类及人员管理的经验，思考编制管理与高等学校准确定位与发展的关系。明确提出：更新编制管理观念，提高国家拨款

效率；制定有效的编制标准，增强编制管理科学性；建立新的编制管理机制，尽快实现教育行政部门对高等学校的分类指导、分层管理，以期最大限度地提高高等教育经费投资效益，促进高等学校健康有序发展。

李春艳（2009）高校人员编制的制定和管理是高校人事管理的重要内容。在高等教育快速发展的新形势下，高校在总人员编制的确定、人员编制分类、各类人员编制核定、双肩挑人员的处理等方面需要深入研究和探讨，以人员编制管理为抓手，进一步加强高校人事管理，深化高校人事制度改革。

四、有待进一步研究的问题

综观以上研究，尽管人们对于高校编制管理及其相关方面的研究综合起来比较全面、丰富，为高校的人事改革提供了有益的理论指导，但以往的研究还存在一些问题和不足：

（1）无论哪种类型的研究，都摆脱不了纯理论、纯思辨的窠臼，多是凭经验、一般无调查、无数据支撑，缺乏定量研究结论。

（2）研究多是从高校编制管理的整体上来考虑改革的，所以提出的对策也多是宏观上的建议，没有结合某一地区的社会经济现状、高等教育发展现状，提出一些切实可行的对策和建议。

第三节 本书的主要工作及创新点

一、本研究的理论和应用价值

本研究持续6年，结合河南省2013年现有高等学校数据，经过拟合、运算，得到适合河南省现状的、又容易操作的计算公式，有以下优点：

(1) 简便易操作,与国家宏观政策相一致,又借鉴了广东等发达省份的成果。

(2) 与河南省高等学校的现状 & 经济发展水平相吻合,节约省财政供给,使有限的财政资源更有效地得到利用。

(3) 激励高校开设与市场经济建设相适应的专业,内部挖潜,扩大生源,提高标准生人数,提高办学层次。

(4) 在编制总量控制下,给高校很大办学自主权,鼓励高校进一步扩大专任教师比例,适当分流行管、后勤人员,为进一步深化高等教育改革,以及后勤社会化打基础。

二、本书结构

第一章绪论,简要介绍高等学校编制管理研究的国内外现状,以及本书所做的工作及创新点;第二章从高等院校人员编制管理的必要性和基本原则两方面,阐述了开展高等院校人员编制管理研究的意义,对高等院校人事编制管理、用人制度和分配制度改革的相关法律法规和政策规定进行了综述;第三章是河南省高等教育的现状,包括河南省高等教育的总体水平,以及河南省部分高校的简介;第四章是河南省高等教育面临的问题,论述了高等院校持续扩招的积极作用和负面作用;第五章是河南高等院校人员编制中存在的问题研究,介绍了国家和广东、广西、福建等省市开展编制管理研究的成果;第六章是河南省高等院校人员编制核定模型,介绍了研究的理论框架和思路,以及模型建立的依据和优势;第七章是结合河南省 2013 年高等院校数据,应用第六章所提出的模型,对河南省 50 所本科院校进行模拟计算的结果分析,并针对该模型提出了应用对策;第八章针对高校问题的专题研究,内容是作者在教学过程中,指导学生参加统计建模比赛的一些作品;第九章是促进河南省高等教育事业发展的建议。

最后是附录,包括书中计算用到的数据,以及调查问卷,参考文献和后记。

第二章 高校人员编制管理方案 研究的意义

高等院校人员编制管理方案研究的困难之处在于没有一个可供借鉴的权威标准。自从原国家教育委员会 1985 年出台《普通高等学校人员编制的试行办法》（〔85〕090 号）外，到目前为止，没有第二个编制标准，虽然教育部从 1995 年开始在全国范围内进行编制标准调研，但迄今为止，只出台了第十一个讨论稿。现在能够作为参考标准的，一是教育部〔1999〕16 号文件提出的到“十五”末全国高校平均当量生师比为 14:1；二是国家教育部目前实行的全国高校本科教学水平评估规定的优秀、良好和合格的生师比标准。

实际上这两个标准的参考程度也十分有限，且不说两个标准之间明显的差异性，即使按最新的评估标准来衡量，它也不具有实际上的可参考性，因为它适应于全国所有高校，也就没有对地方本科院校的针对性。这些年来，广东、广西、福建等省市陆续出台了相关的高等院校人员编制方案，对我们的研究具有一定的借鉴价值。

而编制问题直接涉及高校的人力资源效益问题，如果编制标准比实际需要偏高，虽然人力资源效益提高了，但职工的工作负荷超了，轻则影响职工的身体健康、科研产出，重则影响到教育质量；如果编制标准比实际需要偏低，则造成人浮于事，人力资源效率低，最终导致办学效益低下。

高等院校人员编制是河南省事业单位编制中的重要组成部分，也是河南省实施教育行政的基础环节。科学合理地确定教职员编制数，有利于促进河南省高等教育事业健康、平稳和快速地发展，也是加快