

上海市教育卫生党委系统党的建设研究会 编

主 编 / 沈 炜

上海市教育卫生党委系统 党的建设研究

(2015)

*Shanghaishi Jiaoyu Weisheng Dangwei Xitong
Dangde Jianshe Yanjiu*



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

**上海市教育卫生党委系统
党的建设研究
(2015)**

上海市教育卫生党委系统党的建设研究会编

主 编 沈 炜

副主编 王瑞杰 顾继虎

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海市教育卫生党委系统党的建设研究 2015 / 上海市教育卫生党委系统党的建设研究会编. — 上海: 上海教育出版社, 2016.7
ISBN 978-7-5444-6902-9

I. ①上… II. ①上… III. ①中国共产党—党委—教育工作—党的建设—研究—上海市—2015②中国共产党—党委—卫生工作—党的建设—研究—上海市—2015
IV. ①D267.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第146791号

责任编辑 童 亮

封面设计 周 亚

上海市教育卫生党委系统党的建设研究 (2015)

上海市教育卫生党委系统党的建设研究会 编

沈 炜 主编

出 版 上海世纪出版股份有限公司
上 海 教 育 出 版 社
易文网 www.ewen.co
地 址 上海永福路123号
邮 编 200031
发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心
印 刷 启东市人民印刷有限公司
开 本 700×1000 1/16 印张 27 插页 2
版 次 2016年7月第1版
印 次 2016年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5444-6902-9/D·0092
定 价 60.00元

(如发现质量问题, 读者可向工厂调换)

《上海市教育卫生党委系统党的建设研究》
(2015)
编委会

主 任：陈克宏

副主任：苏 明 高德毅 沈 炜

成 员：黄 红 阎祖强 郑沈芳

吴 毅 顾继虎

前 言

为了深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,上海市教卫党委系统党的建设研究会紧密结合工作实际,坚持围绕中心、服务大局,以加强基层服务型党组织建设为重点,着力推进深化党的建设制度改革,积极组织开展党建课题研究,认真总结党建工作的新鲜经验,形成了一批导向正确、思想深刻、务实管用的研究成果,在实践中发挥了较好的指导作用。为了加快成果转化,更好地发挥研究成果在实际工作中的运用和引领作用,我们将 2015 年度经评审获奖的部分课题成果选编出版。

在选编过程中,我们坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,认真学习习近平总书记系列重要讲话精神,坚持以推进基层党组织建设、深化党的建设制度改革和加强思想作风建设为重点,全书共分为三部分。收入本书的 53 个课题研究成果已经领导、专家评审,并获得相应奖励。

在选编过程中,得到了研究会各专业委员会、上海市教育卫生工作党委有关部门以及上海教育出版社和有关高校等单位的大力支持,在此一并表示谢意。

随着党的十八届五中全会的胜利召开,“四个全面”的深入推进,特别是推动形成全面从严治党的新常态中,如何按照“三严三实”的要求,突出问题导向、实践导向、改革导向,落实“把抓好党建作为最大的政绩”,更好推动上海教育卫生计生食药监事业的新发展,需要我们在实践中更加深入地研究、全面探索创新。因此,尽管对收入本书的研究成果在选编时做了一定修改,但有些内容难免有局限、疏漏和不当之处,敬请广大读者批评指正。

编 者

2015 年 10 月

目 录

第 一 部 分

“去行政化”背景下高校党政领导干部管理制度改革研究·····	3
“去行政化”背景下中小学干部管理制度改革研究·····	12
创新基层党建责任制考核评价机制实证研究·····	22
健全高校党建工作责任制评价机制研究·····	28
落实高校二级院(系)管理体制机制研究·····	34
医院基层党建工作责任制评价机制的研究·····	48
卫生监督党建工作责任制考核评价机制研究·····	60
健全基层党建工作责任制考评机制研究·····	65
高校毕业班学生党员教育管理制度创新研究·····	72
完善上海高校退休干部党支部组织生活制度的研究·····	79
加强医院中层主要领导管理监督机制研究·····	86
“制度+科技”对权力制约与监督的有效性研究·····	104
公立医院党员先进性绩效评价体系研究·····	111
食药监系统廉政风险防控体系建设实践与思考·····	117
上海市高校教代会制度质量评估办法研究·····	125
党组织在高校学院二级教代会建设过程中的效能研究·····	133
高校机关青年人才培养的长效机制研究·····	142



第 二 部 分

深入推进教卫系统基层服务型党组织建设研究·····	151
加强基层服务型党组织建设研究·····	164
创新民办高校基层服务型党组织建设的路径探析·····	170
高校基层党组织服务青年教师成长的研究·····	180
高校基层服务型党组织建设载体创新研究·····	187
创新高校服务型学生党支部建设载体研究·····	197
构建联动服务网络 创新高校基层党组织建设载体·····	204
创新高校二级学院服务型党组织建设载体的研究·····	209
以“六个零”为切入点 创新医院基层服务型党组织建设载体·····	216
以志愿服务作为医院服务型党组织建设重要载体的研究·····	222
医院党委创新基层服务型党组织建设载体的研究·····	228
完善教卫系统退休干部党建工作体制机制研究·····	235
上海高校学生基层党组织服务能力现状及对策研究·····	248
医院中层干部绩效考核结果的有效性评价研究·····	255
市食药监系统党组织关于人才培养规划的研究·····	261
高校党组织在全面深化改革中的作用与实现路径研究·····	269
高校党组织在深化学校综合改革中发挥领导作用的研究·····	277

第 三 部 分

关于在践行社会主义核心价值观中切实增强党员理想信念的研究·····	287
践行社会主义核心价值观的路径研究·····	294
社会主义核心价值观在医务群体中的培育研究·····	301
高校党组织践行群众路线长效机制研究·····	306
健全改进作风联系群众长效机制的研究·····	315

探索环形督办模式 构建群众路线长效机制研究·····	324
提升医院职工服务公立医院改革凝聚力研究·····	330
完善高校中层干部考核评价结果的有效运用研究·····	335
提高高校中层干部推动改革发展能力研究·····	342
改革和完善高校干部考核评价体系研究·····	352
完善高校中层干部考核评价机制研究·····	359
高校党校加强干部战略思维能力培训的探索与实践·····	366
深化高校党校干部教育培训改革研究·····	372
党校加强辅导员培训的思考·····	378
加强高校青年教师思想政治建设研究·····	386
高校青年骨干教师培养与思想政治建设研究·····	399
高职院校加强青年教师培养和思政建设的研究·····	407
加强医务青年人才培养的研究·····	411
探索高校退离休干部文化养老的有效途径·····	415

第一部分

“去行政化”背景下高校党政领导干部 管理制度改革研究

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第三十八条也明确提出了“探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，逐步取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。在“去行政化”、取消公办学校行政级别背景下，加强对高校党政领导干部管理制度改革的研究是深化高等教育改革的迫切需要，是上海教育综合改革的重要内容，是推进教育治理体系和治理能力现代化的现实要求。

根据党和国家有关全面深化改革的重要文件精神，依据上海教育综合改革方案，从上海高校的实际出发，课题组召开多场座谈会、专家访谈会，深入到上海科技大学、上海理工大学、上海音乐学院等高校进行现场调研。就课题涉及的关键问题展开讨论，进行问卷调查，回收有效问卷 982 份，形成了分析报告。对高校领导干部管理制度改革的现状进行了深入分析，明确了改革的思路，进行了初步试点和实践探索，提出了建设性的政策建议。

一、现行高校领导干部管理制度的现状与改革要求

为了准确地把握高校党政领导干部管理制度的现状，课题组就课题研究的核心内容与关键问题，广泛征集本市区域高校校级领导、中层干部、教师、教辅人员与学生的建议与意见。设计了两组问卷，分别就“去行政化”背景下高校校级党政领导干部管理制度和高校二级单位(中层)领导干部管理制度开展了问卷调查，问卷的调研在网上组织，统计结果由问卷星测评软件直接生成，在此基础上



撰写了问卷分析报告。

(一) 高校领导干部管理制度现状

按照干部行政级别与干部管理权限分为校级领导干部与高校中层干部两类。从组织结构上来讲,分别实行集权式与分权式的管理模式。高校校级班子成员(厅局级)属于校级领导干部,管理的主体为市委,市委组织部具体负责,实行垂直式管理,市教卫工作党委作为分管高校的大口党委,发挥协助管理的角色。高校二级单位干部(处级)的管理主体为高校党委,党委组织部具体负责。从高校内部来看,也是垂直型的。但关键岗位的干部配备与管理,必须报市教卫工作党委和纪工委审批,实行有限制的分权式管理模式。

现行高校领导干部的管理,由党委组织部按照干部管理权限,依据《党政领导干部选拔任用工作条例》,进行选拔任用与教育管理。校级(局级)领导干部的管理权限在市委组织部,市教卫工作党委配合开展干部的动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职、考核,以及干部的交流、公开选拔、民主协商、免职等。同时,负责领导干部的监督与监察。高校中层领导干部的管理权限在学校党委,学校党委组织部负责干部队伍的管理。干部的教育培训与后备干部工作,也依据干部的行政级别组织管理。校级领导干部在上级党校(行政学院)进行,学校的中层干部在学校党校、个别优秀的中层干部或者后备干部推荐到上级党校或者行政学院学习培训。

现行高校领导干部管理制度是与高校管理体制相适应的产物,高等教育的发展成就与之密切相关,可以说干部队伍建设对于高等教育的改革与发展起到了积极的作用。但是,与高等教育改革发展的新形势相比较,明显存在着两个突出问题,即“行政化”和“官本位”。高校的领导干部按照大学的级别配备,使得行政化凸显。在现行的体制下,行政权体现为资源的配置权利,行政干部手中的权力就会强化,以教学科研为中心的资源配置模式就会发生偏离,形成以行政权力为中心的资源配置模式。高校的行政管理是高校运作中不可缺少的,但是,如果行政权力的强化大于或者掩盖了学术的权力,那么泛行政化的缺陷就会显现出来,学术的自主性、独立性就会缺失,这在本质上偏离了大学的核心与精神。学校的中层干部也是按照单位的行政级别配备,使得官本位意识强化。大学的二级单位更是一个以教学、科研、管理和服务为主

业的部门,现行的干部配备的行政级别化,是一种导向,也是一种现实的干部配备方法。这会使一些学术上有所建树、具有潜力的教研人员谋求一官半职,以求彰显成就。在大学形成政府机关型的官僚运作体制,与大学的中心工作很不相称。此外,现行的高校领导干部管理模式也存在不合理的因素,即市管干部用党政领导干部管理的模式进行管理,强化了行政色彩,忽略了高校干部“双肩挑”业务属性。

(二) 取消行政级别对高校领导干部队伍管理的改革要求

大学的治理秉承“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”原则,形成了比较完备的科层制管理结构和行政化管理模式,这种治理体系在推动高等教育快速发展中发挥了重要的作用。但是,由于政府在办学资源分配中的主导地位,传统的管理模式和方式“计划分配”在高等院校,带来了一些管理模式与管理理念的同构化,使得高校内部组织建构与政府的组织建构采取同质化安排。高校的去行政化问题,自20世纪90年代探讨建设现代学校制度起,就成为研究热点。从构建现代学校内部治理结构角度审视,“去行政化”的关键在于构建学术权力与行政权力的“耦合”互动关系,以推进干部人事管理制度的改革为突破口,协调好领导干部的学术发展和行政管理之间的关系。

现代大学治理结构的改革,基于“去行政化”背景启动,有两个必须突破的改革任务:一是大学行政级别的取消,政府对大学的管理不再按照政府公共部门的行政级别进行设立与管理;二是大学章程的建立,大学按照现代大学制度治理。与大学行政级别取消相适应的必然是大学领导干部行政级别的取消。现行的高校领导干部管理制度是与行政化管理体制下的大学治理结构相适应的,“去行政化”后高校领导干部制度必须适应改革后的新形势,按照无行政级别的领导干部新模式进行管理,探索建立新型的高校领导干部管理制度与运行机制。

调查问卷表明,取消领导干部行政级别的瓶颈问题,集中体现在发展通道与待遇方面,其中发展通道为干部取消行政级别后最为关心的问题,比例高达53.01%,远高于对待遇的关心(28.64%)。取消高校领导干部行政级别后,需要解决的主要问题为干部发展通道(35.07%),人事管理制度(28.49%)、干部待遇(19.85%)、人保政策的对接(16.59%),等等。



二、高校领导干部管理制度改革的思路与初步探索

(一) 改革后高校领导干部队伍建设基本目标

取消行政级别后,按照高素质、专业化的目标建设校级领导班子。高校领导干部队伍专业化是指领导干部以高等教育管理工作为专门业务工作(也就是管理为职业,与专家治校相区别)。坚持党管干部、党委领导原则建设校级领导班子,实行干部的责任制、任期制、考核制。在专业化的前提下,按照政治家、教育家的标准选任学校党政一把手。

教育部党组印发的《关于进一步加强直属高等学校领导班子建设的若干意见》,从思想政治建设、深化干部选拔任用制度改革、贯彻执行民主集中制、加强培养培训、完善考核机制、健全管理监督机制等六个方面,对部属高校领导班子建设进行了科学规划和系统设计,提出了明确要求。《意见》对于上海市属高校领导班子的建设具有重要的指导作用。

以职员制为基础推进高校领导干部队伍建设的职业化。以职员职级制为基础,建立管理岗位职务聘任制度框架,以任期制和聘任制为核心释放人才队伍活力,推动干部管理制度改革。

取消行政级别后,专职管理人员统一纳入职员职级制管理,而该制度应与社保政策衔接,保障管理队伍的稳定。实行职员职级之后,以岗位设置为基础,以明确职责为核心,推动职务聘任工作,建立新型的干部队伍多渠道选拔机制。完善干部职级认定方法,建立校内外干部交流之间的协调机制。

取消行政级别后,构建与完善新型的高校领导干部管理制度(实施办法),以制度化为目标加强领导干部的管理。

新的管理制度既要延续原有干部管理的好做法、好经验,又要体现“去行政化”背景下的新任务与新要求,解决无行政级别的领导干部管理工作中的突出问题。以《党政领导干部选拔任用工作条例》和《事业单位人事管理条例》等上位文件为指导,制定实施高校领导干部管理工作实施办法,把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准落实到选拔任用工作中去,建设高素质的高校党政干部队伍,保证党的理论、路线、方针、政策全面贯彻执行,推进高校干部工作的科学化、民主化、制度化。

（二）改革后高校领导干部队伍建设原则

高校领导干部管理制度改革,必须坚持党管干部原则、立足高校实际、面向解决突出问题、着力加强制度建设。

党管干部原则。改革后高校领导干部队伍建设,必须坚持党管干部原则。党管干部是我国干部人事制度最鲜明的政治特色,是坚持党的领导、巩固党的执政地位的根本保证;是保证社会主义大学办学方向的政治保证,也是改革深化高校干部人事制度改革的正确方向。高校领导干部管理制度的改革,坚持和完善“党委领导下的校长负责制”是基本前提。

立足高校实际。高校领导干部队伍的建设有其行业特点,改革后的领导干部队伍的建设要立足高校实际,把中央、市委教育的最新要求与高校领导干部队伍建设实际有机结合起来。既要遵循高校工作特点和高校领导干部成长规律,做到制度措施与高校实际相统一,又要敢于突破旧框框的限制与束缚,敢于改革创新,把干部队伍的建设与现代大学制度的建设统一协调起来。

面向解决突出问题。改革后的领导干部队伍建设,要立足于解决突出问题。稳妥解决取消干部行政级别过程中的“瓶颈”问题,打造新常态。重点抓住改革后干部队伍的不适应问题,做好干部队伍的思想教育、业务培训、作风建设等。同时,要努力解决干部关心的“发展通道”、待遇问题等,政策设计上避免大的“裂痕”或者“灰色区域”的大面积存在。

着力加强制度建设。改革后领导干部队伍建设是一个过程,也是一个新的制度完善的过程。为此,必须着力加强制度建设,通过试点与研究,力求把工作中行之有效的、体现高校干部成长规律的、符合时代发展对高校干部工作要求的实践成果和基本经验规范化、制度化,形成新的管理办法,逐步提高高校领导干部队伍建设的科学化水平。

本研究以上海部分高校的“去行政化”改革探索为背景,对领导干部取消行政级别制度改革进行了初步的试点探索。

三、高校领导干部管理制度改革的政策建议

（一）顶层设计与组织领导

以“去行政化”为背景的高校领导干部管理制度改革,是一项政府面对发展



新形势主动应变的改革,必须做好顶层设计与组织领导,自上而下地推动改革。

高校领导干部管理制度改革对政府管理高校模式转变提出了要求,要从控制模式转向监督模式。政府要完成角色转变,要由“举办者”转变为“监管者”和“公共服务提供者”,大学成为真正的“办学者”。政府自身职能要转变,由原来对微观主体的指令性管理转换到为高校服务上来,转换到为其不断创造良好的发展环境和条件上来。政府部门主要制定指导方针,进行教育规划、教育立法、教育经费的管理,而不是控制高校的管理具体事项。

高校领导干部是地方党政领导干部的重要组成部分,干部与人事制度的改革会涉及一些重要的政策制定与保障部门,干部管理制度改革的各个方面,具有其内在逻辑性,需要对各方面改革梳理其内在逻辑关系,以此来确定改革的先后顺序。为此,必须做好改革的顶层设计与组织领导工作,发挥各个部门的积极性、专业性,避免政策的内部“冲突”。

(二) 管理模式

高校领导班子是高校事业改革发展的领导者、组织者和推动者,政府对高校管理模式的转变,不仅包括业务、质量、资源等的管理方式转变和自身组织机构的适当调整,高校领导班子的选任与管理对于“去行政化”具有重要作用。现有高校领导班子按其相应的行政职级确定管理归属,以市属高校(局级)校级领导为例,现行管理主体是市委组织部。那么取消行政职级后,干部管理主体的确立是一个重要的制度设计。

取消行政职级后,管理主体可探索三种模式:“1+E”“1-E”和“E”模式,模式中的“1”是指高校领导干部的主管部门市委组织部,“E”代表高校的行业主管部门、干部协管部门,即市教卫工作党委。

“1+E”模式。改革后干部管理模式依然按照现有的管理模式,即市委组织部为主管部门,市教卫工作党委为协管部门,高校的校级领导依然为市管干部(与干部行政级别无关)。

“1-E”模式。改革后干部管理模式在现行管理模式的基础上改进,即市委组织部负责高校党政两个“一把手”的选拔任用,校级正职为市管干部;校级副职领导干部由市教卫工作党委主管,并报市委组织部备案。

“E”模式。改革后干部管理实行行业归口管理,高校领导班子成员(包括正

副职)都由市教卫工作党委(省/市教育工委)选拔任用与管理,并报市委组织部备案。学校中层领导干部的管理主体依然是学校党委。

以上三种模式,是根据干部的主管部门来划分的。无论采取何种管理模式,都需要坚持党管干部的原则,都需要依据高等教育发展的趋势,完善分类管理措施,不能将高校的干部管理与政府的干部管理采取同质化安排。在选任过程中需要加强管理部门之间、管理部门与高校之间的分工联动与协同。

(三) 高校领导干部管理制度改革的路径选择

分类改革——“饼状图”路径。目前,从行政级别上来看,高校领导干部分为校级正职、校级副职、校级中层三类。改革后从岗位设置来看,也是三级岗位。按照党政干部的差异,领导干部又可以分为党务干部、行政干部,党政干部中又有“双肩挑”干部。取消高校党政领导干部行政级别,对于“饼状图”的分类改革路径,在问卷调研中,25.86%的调查对象赞成“老人老办法,新人新办法”;也有主张保留关键岗位级别、取消其他岗位干部级别的,占20.38%;对于党务与行政干部是应该一视同仁还是区别对待,认为应该一视同仁的比例达到33.01%。这种模式按照干部分类进行推进,会照顾到不同干部的具体情况,但是容易产生“跷板”效应。

全面改革——“路线图”路径。“路线图”路径就是选择试点单位整体推进改革。不区分干部类别、完全按照改革的时间节点推进,先进行试点、再逐步推进,但是设置改革时间节点。从改革的过程来看,推行“一刀切”的方式,到了“节点”时间,所有干部的行政级别全部取消。这种路径为渐进改革模式,比较稳妥。其优点是整体渐进推进,设置改革“终点线”,有利于改革任务的完成,但是干部队伍的细分兼顾不够,改革力度大而显不够平稳。

(四) 瓶颈问题与关键措施

根据问卷调研、座谈会、访谈情况梳理汇总,取消行政级别改革,必须解决好以下瓶颈问题。

政治待遇方面,参照相应的行政级别接受党委组织部门的管理,保留相应(校级领导、中层干部)的文件阅读与参加会议等权限;工作条件方面,要根据“权责一致”原则,明确相应的基本工作条件;在发展通道上,认定相应行政级别岗位的任职经历,不影响高校干部提任和输送到系统外使用;在出国(境)管理上,充