

GAOXIAO RENSHI GUANLI GAIGE

LILUN YU SHIJIAN

山
鸣
峰

著

高校人事管理改革

理论与实践

上海大学出版社

高校人事管理改革

——理论与实践

山鸣峰 著

上海大学出版社

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

高校人事管理改革:理论与实践/山鸣峰著. —上海:
上海大学出版社, 2005. 4

ISBN 7-81058-840-0

I. 高... II. 山... III. 高等学校—人事管理—
体制改革—研究 IV. G647.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 021686 号

责任编辑: 欧阳华

责任校对: 张 懿

责任印制: 梁临川

封面设计: 柯国富

高校人事管理改革

——理论与实践

山鸣峰 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人: 姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

句容市排印厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 6.75 字数 195 千

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-81058-840-0/C·048 定价: 16.00 元

序

高校人事管理改革是高校管理改革的重要内容之一。党的十一届三中全会以来,我国高校内部管理改革取得了一系列成就,以聘用制度和岗位管理制度为重点,高校人事制度改革已经处在全面推进的阶段,取得了较大的成效,因而也推动了高等教育事业的快速发展。但是,我们应该清醒认识到高校人事制度改革具有长期性、艰苦性和复杂性,还存在许多深层次的矛盾和问题,需要不断深化和探索。

人事管理的本质是为实现既定目标而进行的以人为中心和本位的和谐、协调活动。提升人事管理水准和效益,最根本的是要创造人的全面发展,充分发挥聪明才智的体制和环境,用科学长效的机制去不断提高各类人员的积极性、创造性、主动性。人事科学管理是重要的,但人事管理人员更重要。不言而喻,科学管理的体制、机制和环境是需要管理人员去创设,去形成,去维护的。高校人事管理人员本身是否有积极探索、奋发开拓的精神,是否求真务实、懂科学、有作为,是否具备较高的素质,对人事管理科学化和高效化往往是具有决定性意义的。因此,如何加强人事管理人员的能力建设也就成了高校管理科学研究中一个必须重视和解决的重要课题。

高等教育的发展又起动了新一轮高校内部管理体制改革的,许多问题急需总结、反思、探讨和求索,山鸣峰同志撰写的这本书就在此背景下出版了。山鸣峰同志在上海大学人事管理岗位上工作了十多年。他始终以锐意进取、勇于创新的精神状态,在校领导的支持关心下,积极探索与实践学校人事管理改革,使学校这方面改革走在了国内高校的前列。本书就是他十余载高校人事管理改革理论和实践探

索的忠实记录和活动足迹。把本职岗位工作经验和研究成果加以整理和升华,是值得去做的事情。

本书是非结构严密的学术专著,作者也不是专业科研人员,然而书中涉及的方面甚广、时间跨度较长、内容颇为丰富,与实际贴得很近,尤其是和高校人事管理改革结合得非常紧密,高校战线的人们,特别是高校人事管理人员阅读之后,是一定有启发和参考价值的,其他事业单位的人事管理工作者也一定会开卷有益。相信本书的出版,必将进一步促进高校人事管理改革走向深化和科学化。



2004年12月

目录

GAOXIAOREN SHI GUAN LI GAIGE

人事改革篇

高校人事制度改革研究	3
高校人事管理中“冲突”与调适	30
高校推行教育职员制度的基本思路思考	35
高校分配制度改革的公平与效率	39
高校人事分配制度的转型	47

队伍建设篇

高校师资队伍建设研究	55
岗位聘任：高校教师队伍建设的突破口	67
推进高校教师职务聘任制的理论与实践	74
以岗位聘任为突破口，探索高校教师队伍建设的机制	84
高等学校学术带头人的培养	94
对高校学术带头人业绩评价的思考	102

人才管理篇

“三个代表”与高等教育

——兼谈高校人才建设与管理	113
实践“三个代表”，建立高素质人才成长的科学机制	121
高等学校战略性人力资源管理	130
企业人力资源优化战略措施	
——提前退休的经济利益计算模型	137

比较研究篇

中国香港高等学校人事管理制度的考察与研究	145
中德高等教育的比较与思考	152
加拿大教师职业资格管理制度的特色与借鉴	157
澳大利亚教育体制和教师管理制度的特点与启示	164

专题研究篇

大学内部的管理模式	171
高校科技方针研究	176
学习型城市内涵研究	201
参考文献	205
后记	208

人事改革篇

高校人事制度改革研究

一、背景分析：对前期改革的回顾与思考

（一）高校人事制度改革的沿革

人事制度是指国家机关和企事业单位工作人员的录用、选拔、调配、考核、奖惩、任免、升降、培训、离退休以及工资福利等方面的规章制度，它作为上层建筑的一部分，是取决并服务于经济基础的，对经济基础有一定的反作用。高等学校是国家的事业单位，其人事制度也主要包含了以上内容。改革开放以来，高等学校的人事制度改革始终围绕着高等教育管理改革而进行。大致经历了三个阶段。

第一阶段：1979年～1981年，以实施后勤管理承包为核心的人事制度改革首先在部分高校试点展开。

第二阶段：1981年～1986年，高校开展了以定员、定编、建立岗位责任制和教师工作规范，建立考核制度，专业技术职务聘任制和实行浮动岗位津贴等人事制度改革。

第三阶段：1986年～1992年，以人事制度改革为突破口，以推进工资总额包干为重点的内部管理体制改在高校中相继展开。

在此期间，中共中央、国务院、国家教委相继颁发了有关重要文件，指导和部署人事制度改革。

（1）1978年3月7日，国务院批转教育部《关于高等教育恢复和提升教师职务问题的请示报告》。

（2）1981年4月20日，教育部颁发《关于试行高等学校教师工作量制度的通知》。

(3) 1986年3月12日,国务院发布《高等教育管理职责暂行规定》。

(4) 1985年5月27日,中共中央发布《中共中央关于教育体制改革的决定》。

(5) 1985年6月4日,中共中央、国务院发布《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》。

(6) 1985年7月31日,国家教委关于下达《普通高校人员编制的试行办法》的通知。

(7) 1986年2月28日,国务院发布《关于实行专业技术职务聘任制度的规定》。

(8) 1988年3月21日,中央职称改革工作领导小组发布《关于完善专业技术职务聘任制度的原则意见》。

(9) 1989年12月19日,国务院批转人事部、国家计委、财政部关于《一九八九年调整国家机关事业单位工作人员工资实施方案的通知》。

(10) 1992年12月8日,国家教委发布《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》。

(11) 1993年2月13日,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》。

(二) 高等学校人事制度改革的实施

纵观高校人事制度改革历程,改革的进程和发展在高校中也不平衡,归纳起来,一些改革起步较早的高校在以下几个方面进行了探索性的尝试。

1. 试行定编与任务工资总额包干制度

定编与任务—工资总额包干制度是高校充分发挥经济杠杆作用,对人员编制进行有效管理的科学方法。其基本内容是核定包干单位任务总量,然后按人均工作量测算人员编制的总数,按人均工资额测算编制总额对应的工资总额。在此基础上将“任务”和工资配套

下放到包干单位,在扩大分配自主权的条件下确保任务的完成。包干对于工资而言表现为增人不增资,减人不减资,超支不补,自求平衡。这项制度是高校人事制度的一项重大改革,是打破高校“大锅饭”和提高办学效益的重大措施。20世纪80年代初,这些改革首先在华南师大进行试点,到80年代中期,上海工业大学、上海中医学院等院校也相继开始实施。随后,高校的工资总额包干被国家教委作为高校人事制度改革的一种模式来进行推广。

2. 推行多种形式的用人制度

在用人制度方面,随着改革的不断深化,一些高校逐步将单一的用人制度改革为多种形式的用人制度。根据高校教学、科研、思想政治工作、行政管理工作和生产、服务等不同工种工作的性质,分别采取了不同的用人制度。教师和其他专业技术干部实行专业技术职务评审与聘任相结合的聘任制,行政领导干部实行任期目标责任制,工人则实行合同制。部分高校为了加大改革的力度,推行了全员聘用合同制。目前,高校均实行在固定教职工为主体的基础上,各系各部门在定编和工资总额包干范围内可以使用一定的非固定教职工,以利于适应专业、课程的变化发展的需要,从而节约人才,提高效率。最近,上海市高校又推出高校教师联聘制度,以发挥他们的互补作用。这一举措既搞活了用人制度,又解决了部分高校师资紧缺的困难。

3. 实行定性和定量相结合的教师业务考核制度

高校教师的业务考核自国家教委颁发工作量制度以来,逐步从单一定性考核过渡到定性与定量相结合的考核制度,使得考核工作由经验型转向科学型,由秘密化逐步走向公开化,由不定期逐步转向定期,并与职务聘任、晋升、奖金分配等挂钩。如有些高校将考核的积分作为申请晋升高一级职务的依据,使竞争机制尽可能引进到教师职务评聘工作中去。

4. 引进人才市场调节的新的调配制度

随着社会人才市场的逐步形成,高校的人事调配工作由单一的

进入渠道,变为缩小计划调配的数额,利用人才市场的调节功能,采取了招聘、引进、交流等多种措施,吸引一大批高学历的优秀人才充实到高校任教,保证了新办专业、新办学校在教学、科研上的需要。部分高校还向社会公开招聘院、系一级领导和学术带头人充实学校的师资队伍,一些高校还利用人才市场或人才流动的规律,调出了部分富余人员,在一定程度上满足了社会上急需人才的部门对人才的渴求。这样,既支援了社会,又解决了高校中某些专业或层次中人才的积压问题。

5. 试行高校富余人员的下岗制度

自1986年后高校中普遍实行了专业技术人员聘任制,对一些未聘人员采取了下岗待聘的管理办法。待聘的下岗教职工在校一段时间里,学校给予待聘期间的工资和福利待遇,各系、各单位实行定编——工资总额包干和实行聘任制、合同制后,对单位不聘、不安排的工作人员,暂时由学校人才中心集中管理,采取高校内部的“待业保险”制度,并积极采取措施,促进其流动。如部分高校与社会的地区人才中心挂钩,实行“托管”下岗人员等措施。

(三) 目前存在的问题

回顾十几年高校人事制度改革的历程,总体发展是不平衡的,全国1052所高校中,还有相当一部分高校的人事制度改革仍停留在原有的基础上,有些仅是“纸上谈兵”,流于形式,没有触及到根本性的问题。因此,可以这么说,高校的人事制度仍困扰着高校内部的管理体制改革,一些不合理的因素束缚着广大教职工积极性进一步的发挥和学校事业的进一步的发展。归纳起来,存在的主要问题有以下几点。

1. 高校人员整体结构不尽合理,规模控制缺乏自我约束和不断优化机制

内部人员结构超、缺编矛盾较大,存在着有事无人干与有人无事干并存的现象;学校承担了过多的社会负担,非教学、科研等二线人

员比例过大;缺乏与改革开放相适应的优胜劣汰机制,人员能进能出的状况未能从制度上得到根本改观。

2. 编制意识淡薄,管理模式单一

在进行人员配置时,投入—产出的效益、效率观念不强。单一的固定编制,就要增人增机构等靠国家投入,缺乏自我发展、自我约束的机制,高校对教学、科研、管理、开发、后勤、直属单位所有人员还是习惯于统一的用人和管理模式,基本依靠国家供给,缺乏在学校总规模内配置人员的最佳效益观念。

3. 队伍建设上缺乏催人上进的竞争激励机制

学校内部尚未形成适应自身特点的严格的管理和考核制度,未明确对广大教职工满负荷工作要求,在任用、晋升及专业技术职务资格评审上论资排辈的观念仍有较大的市场,缺乏对青年教师的激励制度,队伍建设上竞争意识较为淡薄,职务能上不能下,致使部分人员缺乏紧迫感、使命感。

4. 分配制度上的平均主义,“大锅饭”弊端未得到根本改变

现行的国家工资制度过于刚性,缺乏有效的激励制度,干与不干,干多干少,干好干坏差不多等诸如此类的分配不公现象普遍存在。近年来出台的各种补贴、津贴、奖励等分配性收入,也存在着吃“大锅饭”平均主义的问题;一部分人员收入的多元化并未能真正体现按劳分配的原则;对校内产生的新的分配不公,缺乏统一、有效的调控手段;工资和工资外收入比例也不协调,容易形成不正确导向,削弱国家和学校的凝聚力。此外,国家基本建设投入形成学校分配中的最大杠杆,教职工住宅的平均、无偿分配以及国家、学校为教职工医疗保健所付出的补贴性开支的隐性分配也存在着不合理现象。

对于一些在人事制度改革方面试点较早的高校。同样也出现了新的问题:

(1) 高校师资队伍建设面临新的困境,主要是教师队伍的新老交替正处在高峰期,占高校教师大部分的“文革”以前毕业的教师,按规定即将陆续退休,而“文革”的“断层”和当前青年教师队伍的不稳

定,给高校教师的新老交替增加了很大的困难,教师待遇偏低,社会上很多行业对优秀人才具有较大吸引力,高校在人才竞争中处于不利地位,不但难于吸引优秀人才进高校工作,也难于稳定现有的青年教师。

(2) 高校工资总额包干出现负面效应——短期行为。一些工资总额包干试点的高校,在校、系二级包干中,包干单位的短期行为令人忧虑,其表现为:包干单位对工作往往重视量的完成,忽视质的提高。例如在教学上希望多完成课时,却对教学质量提高重视不够;在科研上希望承担周期短、经济效益明显的横向课题,对难度高、周期长、经济效益不明显的课题兴趣下降。在办学上注重扩大规模,但对学科建设重视不足。包干单位往往安于眼前矛盾的解决,忽视长远的后果。在队伍建设中,有些部门尽管队伍老化严重,但为了使现有人员都能获得饱满的工作量,因而并不热心补充青年教师。这样,一旦大批教师集中退休,必然会出现后继无人,损及教学质量的后果。还有包干单位往往孳生部门保护主义,不顾全局,漠视整体。

(3) 高校的人事制度改革不配套的矛盾。近十多年来,高校人事制度进行了若干的改革,但由于与内外有关的环节衔接方面缺乏协调,配套措施不健全,因而,存在不少问题:预定的改革目标未能完全实现,新制度的优越性未充分体现出来;特别是人事管理过程缺乏紧密配合的改革,宏观管理的改革与微观管理的改革同步协调不够;每一项制度的改革又往往缺乏经常化、制度化的机制,因而影响了改革的效果。而学校其他部门工作的改革,如教学、科研、后勤管理等改革,往往与人事工作配套不够,虽然某方面的工作搞好了,经济效益提高了,而调控方面的配套都没有跟上,矛盾则集中到人事管理方面。还有一个重要的问题就是学校人事管理改革与外部有关部门工作的改革配套方面也往往缺乏同步协调,由此而产生了不少矛盾。现在的领导管理体制的形成是经历了相当长时期的相互渗透,紧密连接,外部的领导管理体制没有改变,高校的人事制度改革也难以深化。如党政领导体制、科技、劳动、财政等管理体制都与高校人

事管理体制有密切的联系。因此,由于种种改革措施没有得到顺利的配套解决,高校人事管理的改革,就不可避免地会遇到各种矛盾。

(四) 背景分析的归纳

通过对前期改革的历程及其所存在的问题的回顾与分析,我们看到,高校内部人事制度已经受到巨大的碰撞,改革产生了很大的震荡,许多新的因素已注入了高等教育管理领域。但是,由于新的体制仍处于形成的过程中,其主导的地位尚未确立,原有的体制虽已被突破,但仍在起作用。所以形成了新旧两种体制并存状态。

前期高等学校人事制度改革是靠“摸着石头过河”的方式走过来的,缺乏高教系统内外相关项目相应改革的整体考虑,从战术上讲,改革确实需要一项一项地逐步推进,但是从战略上讲,改革必须有系统、全面考虑和整体部署,不能使某一项目的改革实践孤立地进行,否则难于真正奏效。

二、五国高等学校人事制度的比较与思考

党的“十四”大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并要求高等教育改革要主动适应社会主义市场经济的主战场。英、美、德、法、日等都属工业发达国家,也都是实行市场经济的国家,这些国家的大学建立时间普遍较早,有一套较完整的高校人事管理体系。尽管我国与上述五国社会制度不同,但是,比较五国高校人事管理制度,对我们进一步深化高校人事制度改革是有现实意义的。

(一) 五国高等学校人事制度管理模式

英、美、法、德、日五国的高等学校是一个独立、自治的实体,政府对高校人事制度管理模式采取宏观调控,微观实行高校自治。调控的主要手段如下。

(1) 通过立法,从法制上加强对高校人事工作的控制。如法国、德国、日本等均首先由中央政府或国会制定法律,从宏观方面加强中央的统一领导;其二是中央分权给地方,由地方政府和地方议会制定有关法规,作为高校人事管理的依据。而美国是由各州根据本地的情况,各自制定有关大学的管理条例,具体的管理实施细则一般都由各大学根据本校特点和要求自行制定。

(2) 政府通过财政拨款制约大学的人员编制和工资、福利,控制着高校的人事管理。西方国家的大学虽然是一个独立的自治实体,但经费很大部分来自中央或地方政府。如英国大学的大部分财政收入来自公共基金;日本的国立大学,公立大学,美国的州立大学其经费来自政府的拨款,政府用经济手段来制约大学的人事管理。据有关资料记载,英国大学经费预算中,用于教职工的工资部分约占70%。因此,政府通过对大学的拨款,控制着大学的人员编制和教职工的工资、晋升、任免。如英国前几年大量削减对大学的拨款,大学当局就考虑将长期实行的教师终身制逐步改为有期限的聘任制。不少学校除仍保留教授、副教授、高级讲师终身聘任制外,其余教职工逐步实行有限期的聘任制,工人甚至按周雇用。

(3) 由中央和地方政府主持,建立高等学校的管理机构,加强对高等学校的监督和管理。如日本对国立大学的管理是由中央文部省负责,公立大学则由地方的教育委员会负责。英、美等国则由教育主管部门负责组建有大学教师代表和社会知名人士参加的大学管理委员会负责对大学的监督和管理。

(二) 五国高等学校的用人制度

英、德、法、日等国家的公立大学教师一般都属于国家公职人员,享受相当于国家公务员的社会地位和权利,职业有保障,待遇比较好。但在每所大学里,都有一部分是客座教授、兼职教员和合同教师。属于国家公职人员的教师,有比较长的聘任期或终身聘用,在使用上都要求达到满工作量,参与学校的有关管理活动,考核晋升、工