

教育系统人力资源 配置与学校编制管理研究 上

教育系统人力资源配置与学校编制管理课题组 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

教育系统人力资源 配置与学校编制管理研究 上

教育系统人力资源配置与学校编制管理课题组 编

JIAOYU XITONG RENLI ZIYUAN
PEIZHI YU XUEXIAO BIANZHI
GUANLI YANJIU

学校编制管理研究总报告

学校编制管理的国际比较与考察报告

北京师范大学出版社

PEKING UNIVERSITY PRESS

100088 BEIJING

TEL: 010-58802822

EDITION 1.00

PRINTED IN CHINA



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育系统人力资源配置与学校编制管理研究(上、下册)/
教育系统人力资源配置与学校编制管理课题组编. —北京:
北京师范大学出版社, 2009.6 (2009.8 重印)
ISBN 978-7-303-09909-2

I. 教… II. 教… III. 学校管理: 人事管理 IV.
G472-3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 051169 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京新丰印刷厂

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 46.5

字数: 750 千字

版次: 2009 年 6 月第 1 版

印次: 2009 年 8 月第 2 次印刷

定价: 86.00 元(上、下册)

策划编辑: 倪花 责任编辑: 倪花

美术编辑: 高霞 装帧设计: 高霞

责任校对: 李茵 责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

教育系统人力资源配置与学校编制管理
总课题组成员名单

组 长:陈文博

副组长:管培俊

顾 问:顾明远 许廷官 朱仟鹏

主要成员:(按姓氏笔画为序)(共 33 人)

山鸣峰	文新华	王 民	王鸿凯	王擢轩	冯 勇
卢春生	乔鹤鸣	曲恒昌	朱 涛	朱俊杰	邱国华
张 健	张银生	张瑞珊	李洪兴	李源泉	杜卫红
杨国顺	杨荣耀	杨 鸿	汪凤雄	周忠兴	金伟民
金善馄	姚发明	殷长春	钱世德	黄朝生	黄燕燕
樊道恒	薛浣白	戴家干			

教育系统人力资源配置与学校编制管理
研究报告编辑委员会名单

编委会主任:陈文博

主 编:管培俊

副主编:薛浣白 朱俊杰

编 委:(按姓氏笔划为序)(共 19 人)

王 民 王鸿凯 卢春生 朱俊杰 乔鹤鸣
陈文博 汪凤雄 杨国顺 杨 鸿 金伟民
金善锟 姚发明 钱世德 徐金明 黄朝生
管培俊 樊道恒 薛浣白 戴家干

前 言

改革开放以来,我国的教育事业取得了巨大的进步,同时,在教育体制、办学模式、教育水平、教学方法等诸多方面也发生了深刻的变化。在这种背景下,上至高等学府,下至乡村学校,各级各类学校人力资源管理的制度和模式都面临着前所未有的机遇和挑战。编制管理是人力资源管理的基础和前提,学校实行什么样的人力资源战略,采取什么样的人力资源配置机制,首先取决于采取何种思路和机制确定学校人力资源的供求均衡,也就是如何实施学校的编制管理。因此,对各级各类学校编制管理进行全面、科学、系统、深入地研究具有十分重要的意义。

早在1994年底,原国家教育委员会党组就责成有关部门组织人力,加强对各级各类学校编制管理的研究。1997年,全国教育科学规划领导小组批准“教育系统人力资源配置与学校编制课题”正式立项,并列入全国教育科学“九五”规划国家教委重点课题,原国家教委党组成员陈文博同志担任课题组组长,原国家教委人事司(教育部人事司)牵头组成总课题组,成员单位包括上海、湖南、黑龙江、山东、山西、四川、江苏、青海、湖北、浙江等省市教育委员会,农业部人事教育司,清华大学、北京师范大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学、上海大学、原北京医科大学、西北农业大学等高等学校,上海智力研究所、北京师范大学外国教育研究所等科研机构,总课题组成员26人,参加研究的人员共计一百余人。

由于这是新中国成立以来第一次全面、系统、大规模地研究各级各类学校编制管理问题,没有现成的经验可循。在研究过程中,课题组同志付出了艰苦的努力,进行了长期的研究,也取得了丰硕的成果。课题组检索和分析总结了大量国内外关于学校人力资源总量确定的文献,定量地描述了我国各级各类学校编制管理的现状,研究提出了各级各类学校编制确定的基本理论和数学模型,并在先后6次大规模测算的基础上,提出了新的各级各类学校编制标准和编制管理模式。这些成果不但体现为数十万字的研究报告,而且直接影响了近年来各级各类学校的人事制度改革实践。课题组提出的编制管理模式和编制标准确定办法,已先后在全国或有关省(市)关于

学校编制管理的法规政策中得到体现,特别是编制管理和编制标准的制定与各级各类学校特点相吻合、形成机构设置精简、岗位标准规范、人员结构合理的基本框架等思路,得到了广泛的认可和运用,为各级各类学校推进岗位管理、改革内部分配乃至推进现代人力资源管理模式起到了积极的作用。

在新的世纪,教育事业的发展更是日新月异。“三个代表”重要思想和科学发展观的提出,对各级各类学校人力资源管理提出了更高的要求。如何通过编制管理进一步提高各级各类学校的人力资源效益,逐步实现学校人力资源管理的科学化、现代化,仍然是一项值得研究的课题。课题组也深刻地认识到,目前的研究成果仍然是很初步的,由于水平和条件所限,其中也难免存在各种错误,恳请读者予以批评指正。

值此课题研究成果汇编成集之际,谨向参加课题研究的成员单位和课题组成员表示由衷的感谢,向为本课题研究提供各种支持的各级教育行政部门、有关学校和专家学者表示诚挚的谢意。北京师范大学出版社领导和责任编辑为此书出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心感谢。

教育系统人力资源配置与学校编制管理总课题组

目 录

(上册)

第一部分 学校编制管理研究总报告

学校编制管理课题研究工作报告	(3)
建立适应社会主义市场经济体制和高校特点的编制管理新模式	
——全国普通高等学校人力资源配置和编制管理研究总报告 ...	(15)
全国普通高等学校编制管理规程(草案)	(53)
普通高等学校编制管理规程(草案)	(68)
深化改革,进一步促进中小学编制管理科学化、规范化	
和法制化建设	
——全国中等师范学校、中小学编制管理研究总报告	(75)
全日制中小学编制管理规程(草案)	(120)
学校劳动力市场资源配置特征对学校编制宏观管理的启示	
.....	(125)
学校编制管理体制课题研究报告	(132)
学校人员使用效益的评估体系和评估手段研究报告	(147)
人力资源开发与教师编制管理	(164)
如何通过编制管理达到学校人力资源配置的最佳效益	(177)
学校人力资源配置与编制研究课题组数据研究报告	(185)

第二部分 学校编制管理的国际比较与考察报告

大、中小学编制管理国际比较研究报告	(253)
从国际比较看我国中小学教职工的配置	(286)
北美两国学校人员编制管理印象	(299)
法国、荷兰教育及教师管理的有关情况	(312)
法国、荷兰学校编制考察报告	(326)
中国教师管理代表团访问日本的考察报告	(352)

第一部分

学校编制管理研究总报告

学校编制管理课题研究工作报告^①

概 述

我国教育体制改革的深化,特别是《中国教育改革和发展纲要》的颁发,给各级各类学校注入了新的活力,也提出了更高的要求。如何提高学校用人效益和办学效益,已刻不容缓地摆在了各级教育部门和各级各类学校面前。因此,对教育系统人力资源配置和学校编制管理进行全面、科学、系统、深入的研究具有十分重要的现实意义和紧迫性。原国家教委党组十分重视学校编制管理研究工作,1994年11月,教委党组领导责成有关部门组织人力加强全国大、中小学编制的研究,并列入国家教委重点工作。在做了许多准备工作和大量的前期研究成果基础上,学校编制管理课题于1996年5月立项申报,于1997年1月经全国教育科学规划领导小组批准立项,正式列入全国教育科学“九五”规划国家教委重点课题。整个课题由原国家教委人事司负责牵头组织研究。参加研究的主要单位,有省级教育行政部门、高等学校和科研机构,共计23个单位。参加研究的人员,既有教育行政人事部门负责人同志,也有理论研究者,多达100余人。整个研究,从准备工作开始到课题结题,历时近4年,共形成课题研究报告和考察调研报告25份。

一、课题研究的背景

1. 学校编制课题研究的必要性

《中国教育改革和发展纲要》颁发以及《教育法》、《教师法》、《义务教育法》颁布以来,教育改革步伐加快,教育事业发展迅速,学校管理也逐渐走上法制化、规范化的轨道。与教育改革和发展的形势相比,学校的编制管理处于相对滞后的状态,在一定程度上制约和阻碍了学校改革的深化和办学效益的提高。

^① 本研究报告由教育系统人力资源配置与学校编制管理研究总课题组完成。

编制管理既是国家对各级各类学校进行宏观调控和管理的重要手段,也是学校提高教育质量和办学效益的有力保证。随着中央关于“社会主义市场经济体制的建立和现代化的实现,最终取决于国民素质的提高和人才的培养”、“把经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上”的战略方针和“科教兴国”战略的实施,更为迫切地要求各级各类学校进一步提高教育质量和办学效益。

原教育部和国家教委曾分别于1984年和1985年先后颁布了《关于中等师范学校和全日制中小学教职工编制标准的意见》([84]教计字239号)、《全国普通高等学校人员编制的试行办法》([85]教计字090号),对促进各地、各部门加强高等学校、中小学教职工的编制管理,提高办学效益起到了积极的作用。但随着社会主义计划经济体制向市场经济体制的根本转变和粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式的根本转变,以及教育事业发展目标发生的根本性变化,过去那种计划经济条件下的学校编制标准和管理都已不适应新的情况和要求。同时,239号文件和090号文件只是教育部门的指导性意见,缺乏权威性。因此,迫切需要国家有关部门组织人力进行专题研究,制订适合我国教育改革和发展要求的高校编制管理规程和中小学编制管理规程。

2. 本课题研究的目的、意义

编制管理本质上是人力资源的合理配置的过程。既具有行政属性,即宏观调控的职能,又具有经济属性和法规属性。社会主义市场经济条件下教育系统人力资源的配置有其特殊的规律性。随着经济体制改革和社会主义市场经济的形成,学校编制管理必须强化国家对教育的支持性干预和有效的政府行为;《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教育法》的颁发,迫切需要加快编制方面“以法治校,规范管理”的同步配套改革;《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)确定的普及义务教育的目标和2000年教育事业发展规划,迫切需要研究制定既有国际可比性,又符合我国国情的大、中小学编制管理法规。学校编制管理研究,应当以国家的人事政策为基本依据,从我国的国情、教情出发,适应社会主义市场经济体制的发展,对学校机构与人员编制、配置机制、管理体制等方面进行全面、深入、科学的研究,确定较为科学、规范、权威和切实可行的大、中小学编制标准和管理规程。这对于进一步落实《纲要》提出的教育发展的目标,维护教育的基本权益,保障教育发展的基本条件,建立国家对学校办学效益、用人效益的评估体系,以及对于提高办学效益和教育水平具有重要的意义。

三、课题研究方案的确定

学校编制课题从1994年11月启动后,在教育部(原国家教委)党组成员、本课题总负责人陈文博同志和人事司负责同志的主持下,先后组织有关专家、学者召开八次大型专题研讨会,对课题研究的指导思想、学校编制研究中的重大问题,以及涉及的许多原则进行深入的研究讨论。

第一次:1995年7月在青岛海洋大学召开编制研究工作阶段性成果汇报和研讨会;

第二次:1995年8月在哈尔滨船舶工程学院召开总课题研讨会;

第三次:1995年9月在清华大学召开专家研讨会;

第四次:1995年12月在上海交通大学召开学校编制研讨会;

第五次:1996年2月在苏州召开编制理论研讨会;

第六次:1996年10月在北京师范大学召开编制管理规程修改研讨会;

第七次:1997年6月在四川西昌召开学校编制课题研讨会;

第八次:1997年12月在上海交通大学召开总课题研究报告修改研讨会。

特别是1995年10月,原国家教委党组召开会议,专题审议了编制课题组起草的全国大、中小学两个《编制管理规程》(第五稿),充分肯定了编制研究的阶段性成果,进一步明确了全国大、中小学编制研究总的指导思想和基本原则,并强调加强学校编制研究工作的重要性。教委党组认为,大、中小学编制管理研究是教育事业的一项重要的基础建设,要加快工作进度。编制问题很复杂,人事司和编制研究小组做了大量工作,工作做得很认真,也比较理想,要在此基础上,继续努力,把这项工作完成好。

在先后八次大型编制研讨会以及原国家教委党组专题审议会的基础上,基本形成了学校编制研究工作的指导思想,确定构建大、中小学编制管理规程的基本原则。

(1) 编制管理研究的指导思想

编制管理和编制标准的制定必须与我国国情特点和社会主义市场经济发展相适应,与教育事业改革发展和实现义务教育目标相一致,与推动劳动人事制度和学校内部管理改革相协调,与各级各类学校管理特点相吻合;形成机构设置精简、岗位标准规范、人员结构合理的学校管理的基本框架;运用经济杠杆和法律手段,促进各级各类学校建立自我约束、自我发展、自我完善的竞争激励机制。

(2) 编制管理研究的基本原则

编制管理研究中应体现改革的精神,有利于建立宏观调控、行业管理、系统负责、学校自主的编制管理体制;有利于形成精简、统一、合理、高效的制约和激励机制,有利于与《纲要》所确定的目标和教育改革的体制相适应。

编制管理研究应从我国的国情出发,注意处理好几个方面的关系:

①吸收借鉴发达国家有益的经验与从国情实际出发的关系。编制研究要吸收、借鉴国外一些先进有益的经验,但国情实际是基础,是研究问题的出发点和终结点。

②发展与现状的关系。编制研究要考虑到事业的发展,把编制管理研究放到现代化建设的大格局中,与教育事业改革与发展的远景目标相一致,使编制研究具有预见性、先进性和科学性。同时,也要从当前实际出发,照顾到现状实际,有过渡性的要求和方案、措施。

③统一性和差异性的关系。从全国来看,编制标准与管理要有统一性、普遍的指导性和法定性。但也要看到在我国地区之间的差异性很大。如,东部与西部、城市和农村、大陆与海岛,以及学校类别之间的差异等,在编制管理上要有一定的空间,要给地方一定的自主决策权。

④激励性与制约性的关系。处理好激励与制约的关系,关键是要强化编制管理的经济属性与立法属性。编制管理首先要体现激励性,使学校管理比较自觉地遵守和运用编制管理的法规、政策,精兵简政,提高人员素质,提高办学效益。同时作为国家与上级主管部门又要运用编制管理法规、政策对学校的不符合规定、政策的行为进行必要的制约。

⑤编制管理三个属性之间的关系。立法属性是重点,要以编制立法为核心作为我们研究工作的基本目标。编制管理要强化编制的经济属性,建立科学、有力的激励机制,为此,需要相对弱化编制的行政属性。

⑥理论性与实践性的关系。编制管理首先是实践的需要,因此,要首先服务于教育事业改革与发展规划的要求和提高办学效益、管理效率的要求,以促进教育事业的发展为前提。同时也要借鉴先进管理经验和科学理论的指导,并从大量的调查研究和实践经验的总结中提出科学的具有普遍指导意义的管理理论,没有理论的指导就不可能达到研究的高度。

⑦处理好精简与发展的关系。精简是国家大局和客观现实的要求。只有精简才能提高办学效益和运行效率,才能促进发展。但精简也要适度,也要符合运行规律的实际,要从促进教育事业的发展出发,保证国家教育任务和目标的完成。

⑧学校中各类人员的关系。教师和党政管理人员是教育教学和管理的主体,在编制标准中必须予以重点保证,学校后勤要逐步向社会化服务过渡,后勤人员应作为从严精减的重点。

四、课题研究的过程

整个课题研究历经近4年,总课题共召开较大规模编制研讨会八次,其研究过程大致分五个阶段。

1. 研究工作的启动。根据原国家教委党组领导关于“要加强全国大、中小学编制标准的研究”的指示,人事司于1994年11月着手编制研究的准备工作。12月中旬,在贵阳召开民办教师和编制研究工作研讨会,酝酿并于1995年初成立了“高等学校编制研究工作小组”、“中小学编制研究工作小组”和19个子课题研究小组,正式发文聘请25人为两个编制研究小组的成员,同时,也为相应子课题研究的负责人。子课题研究的开始,实际上也标志着总课题研究的正式启动。

2. 子课题的研究。12个学校编制子课题和部分软课题研究负责人根据总课题的要求于1995年2月初就开始进行子课题的研究工作,并于同年7月中旬在青岛召开了编制研究工作阶段性成果交流会。经过各个子课题组的共同努力,取得了预期的阶段性成果,形成了一批质量比较高、思路新颖的子课题报告。

3. 总课题研究报告的撰写。青岛会议后,整个课题研究工作进入总课题实质性研究阶段,开始了综合研究和总课题的撰写工作,提出了编制管理的法规政策性建议草案。1995年8月,成立总课题编制研究小组。主要任务:分析、整理、研究各子课题研究成果,汇总分析各类参数,建立数学模型,进行定量分析;研究总课题报告的框架、提纲和思路,撰写总课题研究报告和子文件;研究起草大、中小学编制标准和编制管理规程文件草案。

4. 对新的模拟编制标准的测算和论证。对中小学模拟标准进行了三个层次的测算:①利用计算机信息系统对全国中小学进行总体测算;②组织湖南、上海、江苏、山东、黑龙江等5省、市进行全省、市的整体测算;③在上述5省、市选择经济、教育水平不同的20个区县进行抽样测算。对高校模拟编制标准也进行了三个层次的测算:①利用计算机信息系统对全国928所高校的综合、工科、师范等7种类型进行测算;②上海、江苏、湖南、山东四省、市高校的抽样测算;③上海大学、清华大学、北京师范大学等6所大学的模拟测算。

5. 全国大、中小学《编制管理规程》(建议案)的征求意见工作。1995年

10月将总课题研究成果——全国大、中小学两个《编制管理规程》第五稿,提交原国家教委党组会议审议,得到了充分肯定,并进一步明确了思路和指导思想。之后,又先后在苏州、上海、北京召开了研讨会,反复修改。同时,还通过多种途径、多种方式就两个《规程》(草案)广泛征求了各级教育行政部门、各级各类学校领导、职能部门以及部分县长的意见。1996年3月下旬在西南师范大学召开的国家教委直属高校组织人事工作会议上征求了委属高校对高校《规程》(草案)的意见,1997年4月在上海召开的全国教育人事工作会议上征求了各省、自治区、直辖市教委人事部门负责人同志对中小学《规程》(草案)的意见。另外,还通过部分高等学校的人事工作专题会和省、自治区、直辖市教育行政部门地区性会议以及多种形式的座谈会征求了不同类型人员对两个《规程》(草案)的意见。如,在福州召开的华东片会、在昆明召开的南方片会、四川省教育人事工作会议、北京6个城区人事科长座谈会等等。

五、课题研究的组织形式和方法

鉴于编制问题十分敏感、复杂,涉及面广,事关全局,为保证决策科学化和民主化,课题组在工作组织上投入了很大精力,建立了比较严密的研究组织体系,并采取了一些科学和行之有效的研究方法,为课题研究按预定计划保质保量完成提供了保证。

1. 课题研究的组织形式

整个课题研究的组织形式可以概括为覆盖面广、代表性强、基础扎实、结构合理,民主集中等五大特点。

(1) 课题研究涉及的面广,覆盖了10个在经济、教育发展状况有典型代表意义的省份和不同类型的8所高等学校,参加研究的单位有上海市教委、湖南省教委、黑龙江省教委、山东省教委、山西省教委、四川省教委、江苏省教委、青海省教委、湖北省教委、浙江省教委、农业部人事教育司、清华大学、北京师范大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学、上海大学、北京医科大学、西北农业大学、上海智力研究所、北京师范大学外教所。课题组成员包括行政官员、大学教授、高校领导、人事处长和编制理论研究人员共计26人,参加研究的人员(包括总课题组成员、子课题研究人员)共计100余人。

(2) 课题研究对象的复杂性和门类多样性,决定了研究的组织工作和组织体系必须严密。根据课题的研究范围和要求,我们组织了一个总课题组