

深化改革 优化机制

——上海市中小学内部管理体制改革的探索

主 编 张民生

副主编 黄良汉 杨国顺

上海教育出版社出版发行

(上海永福路 123 号)

(邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 上海○○印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 12 插页 4 字数 292,000

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—00,000 本

ISBN 7-5320-5545-0/G · 5787 定价: (软精)14.70 元

深化改革 优化机制

——上海市中小学内部管理体制改革的探索

主 编 张民生

副主编 黄良汉 杨国顺

上海教育出版社

目 录

总 论

- 开拓思路 勇于实践 积极推进事业单位人事制度改革
——黄耀文 (3)
- 建立主动适应市场经济发展的学校内部管理体制
——张民生 (11)
- 进一步加快中小学内部管理体制综合改革的步伐
——刘期泽 (22)
- 社会主义市场经济条件下学校内部管理体制
综合改革的研究
——中小学校内部管理改革课题组 (31)
- 改革事业单位经费管理机制的研究
——上海市人事局 (48)
- 加强领导 稳步推进 深化用人制度改革
——上海市普教系统推行聘用合同制试点的成效
和主要做法
——黄良汉 (65)
- 积极探索 勇于实践 加快建立校长职级制度
——杨国顺 (73)
- 希望和出路
——上海市中小学十年来内部管理体制综合改革纪事
——杨国顺 (81)

实行聘用合同制是用人制度改革的新途径

——李芝娟 (92)

工 作 研 究

教育管理改革的实践与探索

——孙建国 (101)

实行校长负责制必须坚持民主集中制

——蔡瑞虹 张长源 (108)

校长任期目标责任制的理性思考

——吴照良 陈永耀 (117)

学校行政管理及领导艺术经验谈

——沙明贵 (127)

充分发挥管理的激励和制约作用

——林乃华 (136)

聘用合同制是激发学校教职工潜能的动力机制

——徐国荣 (142)

浅谈学校管理中的激励机制

——刘正才 (148)

浅谈学校管理中制度的制定和落实

——陈志国 (152)

学校体制改革与教师人格

——乐秀峻 王 超 (156)

学校内部管理体制改革三忌

——方忠武 (162)

结构工资制与调动积极性

——王春山 (167)

校长负责制与领导班子建设

——孙良发 (171)

我国教育职员制度的建立和运作初探

——戚业国 (176)

经 验 交 流

加大力度 加快步伐 进一步推进教育人事管理制度改革

——袁是人 (185)

校企分开 深化校内改革

——詹圣泉 (191)

根据农村特点深化教育人事制度改革

——黄康源 (196)

深化改革 搞活机制 优化队伍

——庄锦荣 (203)

积极稳妥地推进学校内部管理体制改革

——朱桂芳 (207)

中小学民主调解工作的制度化和规范化实践

——封尊琪 (213)

努力使民主管理贯穿于学校管理的全过程

——陈昌富 (218)

双向选择 择优上岗 充分发挥教职工的主人翁作用

——建设中学 (223)

实施聘用合同制 优化学校内部管理体制

——徐承博 (227)

建立聘用合同制的实践与思考

——宜川中学 (230)

建立学校内部管理新机制的探索

——铁岭中学 (235)

三级管理 三级聘任 三级考核

——洋泾中学 (241)

善抓导向 步步推进	——朱泾中学 (246)
定编 定员 定岗	——上海市第一女子初级中学 (249)
讲思想 讲政策 推行聘用合同制	——虹桥中学 (254)
学校内部结构工资分配的再认识	——听潮中学 (259)
认真实施全员聘任制 深化学校内部管理改革	——彭浦五中 (264)
试行校内教师职级制 形成同步激励机制	——静安区第一中心小学 (269)
强化改革力度 提高办学效益	——金山县实验小学 (275)
增强教职工凝聚力 优化学校管理	——金山石化实验小学 (280)
建立自我完善、自我发展的运行机制	——江宁路第四小学 (290)
学校内部管理体制改革的实践与探索	——青浦县盈星幼儿园 (296)
加强镇管教育的力度 促进学校管理改革	——南汇县东海镇人民政府 (302)
发挥工会在学校管理体制中的作用	——闸北区教育工会 (306)
附录 关于中小学内部管理体制改革的政策性文件……	(311)
国家教育委员会关于颁发《全国中小学校长 任职条件和岗位要求(试行)》的通知 ……………	(311)
上海市人民政府教育卫生办公室关于批转	

《上海市中小学内部管理体制综合改革的实施意见》的通知	(317)
上海市教育局、上海市人事局、上海市财政局关于印发《关于本市中小学实行工资总额包干,搞活学校内部分配试点的意见》的通知	(324)
中共中央组织部、国家教育委员会关于印发《关于加强全国中小学校长队伍建设的意见(试行)》的通知.....	(330)
中共上海市委组织部、中共上海市教育卫生工作委员会、上海市人民政府教育卫生办公室关于转发《上海市中小学校实行校长负责制若干(试行)意见》的通知.....	(335)
上海市人事局关于印发《上海市事业单位实行聘用合同制暂行办法》的通知	(341)
上海市事业单位实行聘用合同制有关问题的处理办法.....	(350)
上海市教育委员会关于印发《关于本市普教系统中小学和其它事业单位试行聘用合同制的实施意见》的通知	(359)
关于本市普教系统中小学和其它事业单位试行聘用合同制若干问题的说明(试行稿).....	(368)

总论

顾	问：	姚庄行	刘期泽		
主	编：	张民生			
副	主	编：	黄良汉	杨国顺	
编	委：	张国辉	祝永康	汪 峰	蒋忠萍
		徐钦福	沈勉荣	史国民	俞玲萍
		李芝娟	马妙发	朱震德	谈志明
		朱桂芳	沈培丽	俞志芳	郑新华
		李蕙君	张明圻	李伟为	徐国荣
		胡静芳	孙根凤	王文生	曹 芹
		黄金龙	张兴发	朱美华	徐新其
		周大奎	吴照良	娄建源	刘伯鸿
		蒋永华	朱雅耀	李兆发	张从英

序 言

龚 学 平

《深化改革 优化机制》一书的出版,是本市区、县教育行政部门和中小学学习小平同志教育理论,深化教育管理体制,促进教育资源合理配置,优化教育结构的重要成果之一。在市委、市政府的领导下,本市中小学内部管理体制综合改革已由原来以分配制度为主的改革转向了用人制度的改革,在深化改革、优化机制上又迈出了重要的一步。

根据市委、市政府 1993 年召开的市教育工作会议提出的“理顺体制、搞活机制、提高师资、增加投资、加强法制”的指导思想,上海市中小学的管理改革在原来取得经验的基础上,全面深化了以“校长负责制,教职工聘任制,校内结构工资制和综合经费包干制”为主要内容的学校内部管理体制综合改革。按照国家人事部关于事业单位人事制度改革实行“脱钩、分类、放权、搞活”的总体思路,本市中小学率先在全市事业单位中确定了 100 所学校作为推行聘用合同制的改革试点,将国家的用工制度改为单位的用工制度,目前又扩大到 556 所中小学进行试点,这项改革已取得初步成效。按照中共中央政治局委员、上海市委书记黄菊同志关于“加强中小学校长队伍建设,建立校长职级系列”的指示,本市已在静安、卢湾两个区实施中小学校长职级制度改革的试点,旨在引导校长由抓“钱”、抓创收、抓升学率转向抓教育、抓管理、抓效益、抓质量,促使校长努力成为懂理论的教育家、精业务的教学专家和重效益的管

理专家。

本市中小学在劳动人事制度方面进行改革探索的实践表明，深化学校内部管理体制改革，实施聘用合同制，推行校长职级制，有利于促进人员的合理组合，优化师资队伍结构，体现按劳分配的原则，建立优秀人才进得来、骨干队伍稳得住、不胜任人员出得去的激励机制，对提高教育质量和办学效益，办好每一所学校起了积极的推动作用。

去年4月，江泽民总书记在会见4所交通大学负责人时指出：教育工作必须进一步解决好两大重要问题，一是要全面适应现代化建设对各类人才培养的需要，二是要全面提高办学质量和效益。我们要在党的十五大精神的指引下，按照江总书记“两个全面”的要求，根据党中央、国务院作出的具有全局意义的两个根本性转变的决策，把适应计划经济的人事管理体制调整到与市场经济相配套的人事管理体制上来，把传统的人事管理调整到整体性的人力资源开发上来，在制定实施上海一流基础教育发展规划的基础上，通过深化学校内部管理体制改革，加快建设一支一流的校长和师资队伍，促进形成一流的学校管理和一流的教育质量。我期待区、县教育行政部门和中小学各级领导，大家共同努力，推动和促进本市中小学内部管理体制综合改革再上一个新的台阶。

1997年10月

开拓思路 勇于实践

积极推进事业单位人事制度改革

黄耀文

我国干部人事制度改革的一条基本原则是实行分类管理。现在,企业正按照现代企业制度的总体要求,探索建立现代企业人事制度;国家行政机关正按照《国家公务员暂行条例》,积极推行国家公务员制度。因此,改革事业单位人事制度的任务愈来愈紧迫了。

一、抓住机遇,积极推进事业单位人事制度改革

(一) 改革的进展情况

据 1994 年底统计,上海共有全民所有制事业单位 6937 个,现有人员 55.83 万。其中全额拨款单位 4113 个,职工 27.55 万;差额拨款单位 1189 个,职工 16.31 万;自收自支单位 1635 个,职工 11.97 万。事业单位中,专业技术人员和管理人员 34.51 万,这是上海经济、社会发展的一支非常重要的力量。但事业单位在原先高度集中的计划经济体制下形成的管理体制已日益暴露出机构臃肿、人浮于事、效率低下的弊病;管理上的行政化、机关化使事业单位失去了应有的活力和生机,难以适应社会主义市场经济发展的要求。

上海的事业单位人事制度改革,从 1992 年下半年起进入了一个新的阶段。当时,通过学习邓小平同志视察南方的讲话精神,大家对进一步深化事业单位人事制度改革有了新的认识,教育、科

研、卫生、文化等事业单位比较集中的行业，在改革行业体制的同时，要求改革人事制度的呼声也十分高涨。这是改革事业单位人事制度，逐步建立符合事业单位特点的人事管理体制的一次难得的机遇。因此，我们在市委、市政府的领导下，会同有关部门制定出台了《上海市中小学内部管理体制综合改革的实施意见》、《关于进行深化本市医疗卫生单位劳动人事制度综合改革试点的意见》、《关于艺术表演团体实行全员聘任制的意见》等行业的人事制度改革方案。经批准，进行改革试点的事业单位达 2000 余家。

1993 年 2 月，我们提出了《解放思想，抓住机遇，加快事业单位人事制度综合配套改革步伐》的指导改革的意见。1995 年 3 月，我们按照“稳住一头，放开一片”的方针，提出了《面向社会，面向市场，加大事业单位人事制度改革的力度》的指导深化改革的意见。这些意见在事业单位引起了很大的反响，使改革的热情进一步高涨。

（二）改革的主要特点

3 年来，本市事业单位人事制度的改革主要有以下五个方面的特点。

第一，各级领导重视，改革力度不断加大。3 年来，各行业主管部门和各区、县的领导对事业单位所进行的改革非常重视，倾注了很大的心血和热情，使得改革的力度不断加大。去年底，虹口区在原来改革的基础上提出了今后 3 年该区事业单位深化改革的意见，明确了事业单位改革的目标、要求和主要任务，制定了事业单位改革的配套措施。卢湾、长宁等一些区、县的人事部门专门成立了改革推进小组，组织各方力量，协调各方关系，从而保证了改革的顺利进行。

第二，抓突破口，把人事制度改革作为行业改革的重点来抓。许多单位结合行业改革进行人事制度改革，把人事制度改革放到了重要位置，并作为行业改革的重要组成部分。如卫生系统把人事

制度改革作为医疗卫生体制改革的突破口,通过改革,提高了医疗卫生单位的医疗质量和整体服务水准,为社会提供了良好的服务。开展改革的 100 家医疗卫生单位普遍反映,这次人事制度改革虽然时间不长,但在普遍提高医疗质量、稳定医务人员队伍方面起到了显著的作用。又如,经市政府批准的 58 家开发型科研单位进行的综合改革试点取得了明显的成效,这些科研单位实行的全员聘任制、工效挂钩和工资包干等人事制度改革措施,成为综合改革的重要组成部分,促进了整个科研体制的改革,促进了科技产业化发展。

第三,综合配套,逐步形成新的内部管理机制。试点单位在用人、分配、编制、职称、保障等项制度方面进行了综合配套改革。通过改革,事业单位享有必要的人事管理自主权,解决了单位内部人浮于事、效率低下的问题,建立了岗位靠竞争、待遇看贡献的新机制。虹口区牙防所积极推行全员岗位职务聘任制、岗位技能工资制、分级考核制等内部管理机制改革,调动了广大职工的积极性,使该所从一个只有几十名职工、设施简陋的集体所有制单位,发展为初具规模、设备先进的中外合资医院——太平洋口腔医院,医院净资产额在短短 4 年中增长了 5.5 倍。上海沪剧院通过招聘院长、分流演员、搞活分配等改革措施,凝聚了人心,振兴了沪剧事业,受到社会各界的好评。

第四,面向市场,积极探索经费管理新路子。试点单位在经费不足的情况下采取了 3 项措施:一是实行“一体两制”,定岗核编,实行人员分流管理;二是以副补主,发展“三产”,积极创收,增加后劲;三是保点放面。例如,曲阳文化馆、虹口体育场提出“不吃皇粮交公粮”,走产业化、市场化道路,在提高社会效益的同时,不断提高经济效益,走出了一条在市场经济条件下办事业、发展事业的新路。

第五,有序改革,规范管理。各单位在进行改革时,始终把建立

健全各项规章制度放在首位,不靠长官意志,不自行其是,确保改革有序进行。例如,上海工业大学等单位改革有方案,转制有制度,解除了广大教职工的后顾之忧,改革取得了广大教职工的支持和配合。

(三) 改革的重点内容

事业单位人事制度的改革涉及机构编制、用人制度、工资分配制度、职称制度和社会保障制度等诸多方面。以前的改革基本上是单项性的,这次我们要求进行综合配套改革,同时突出重点,逐步转换事业单位人事管理机制,提高事业单位的工作效率。这方面,我们着重抓了3个环节:

1. 改革用人制度,推行聘用合同制,逐步建立干部能上能下、职工能进能出的竞争机制。打破干部和工人的身份界限,改变身份管理的办法,废除干部职务终身制。专业技术岗位和管理岗位实行岗位管理办法,所有人员都应经过考核竞争上岗。干部可以到工人岗位,工人也可以受聘到专业技术岗位或管理岗位上工作。

我们规定,事业单位可面向社会自主招聘所需人员,并且不受所有制身份、干部身份、学历、职称和专业的限制。要逐步改革固定工制度,推行聘用合同制。改国家用工为单位用工,改固定用工为合同用工,真正实现单位与职工的双向选择。对事业单位的下岗人员,在由本单位努力消化的同时,可以委托政府人事部门所属的人才交流服务机构代管,向其他单位推荐和交流。事业单位还可以按有关规定自主辞退职工。

2. 改革工资分配制度,试行单位内部自主分配办法,逐步建立分配能高能低的激励机制。根据各类事业单位的实际情况,实行适合各自行业特点的单位内部分配办法,赋予单位内部分配自主权。

全额拨款的事业单位,实行工资总额包干,并根据本单位的特点实行目标责任制。完成各项考核指标的,可增发一定数额的考核

工资。

自收自支的事业单位,根据自身特点,实行工资总额与经济效益和社会效益挂钩的办法。以后除按规定上缴税金外,在工资增量宏观控制下,工资分配完全由单位自主安排。

差额拨款的事业单位,实行工资总额包干。其中核减事业费的,按事业经费核减幅度,可增加使用一定数额的工资。

3. 改革保险制度,逐步建立社会化的保障机制。建立事业单位职工失业保险制度,将1990年开始的专业技术人员失业保险扩大到全体职工,健全事业单位失业保险的管理体制。

按照市里统一部署,建立事业单位职工养老保险制度和职工医疗保险制度。

上海事业单位的职工失业保险从1992年11月开始实施,职工养老保险从1993年1月开始实施,职工医疗保险待市人大常委会通过后组织实施。

二、深化改革,逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的事业单位人事管理制度

事业单位范围广、门类多、数量大、政策性强,情况十分复杂。目前事业单位在管理体制方面存在的主要问题,一是国家创办的事业单位规模过大,增长过快,由国家包揽的过多,管理过于集中;二是事业单位的布局不合理,重复建设,重复投资,效益低下;三是管理方式陈旧单一,不少事业单位仍然沿用行政机关的管理模式进行管理,导致内部机制不活,缺乏自主权和激励机制;四是政事职责不分。此外,所有制单一化、服务对象部门化也是非常突出的矛盾。因此,对事业单位的改革既要有积极的态度,又要从实际出发,采取稳妥的办法。改革要有利于进一步增强事业单位的生机和活力,有利于经济建设和社会各项事业的协调发展,有利于减轻国家财政负担。改革的原则是政事分开和社会化,目标是建立符合事业单位自身发展规律、充满生机与活力的管理体制和运行机制。事

业单位管理体制改革要在以下几个方面有所突破。

（一）理顺职能，合理定位

首先，要理顺行政机关与事业单位的职责。凡由行政机关承担的一些辅助性、服务性、技术性的工作，尽量交给事业单位承担；由事业单位承担的行政管理职能，要转归行政机关承担；对于承担具体执行行为的执法型的事业单位，通过改革，要理顺同行政机关的关系，要将其编制单列出来，并有别于行政机关和一般的事业单位。

其次，要理顺事业单位与企业的职能。事业单位的职能是为社会服务，以社会效益为重。企业的职能是为社会提供物质财富，以生产经营效益为重。因此，应该把那些主要从事经营活动的实体组织从事业单位中分离出去。

在清理事业单位职能的基础上，将不同类型的事业单位合理定位，进而建立符合其特点的分类的管理体制。如可分为“稳定类”和“放开类”两大类。“稳定类”主要指承担社会基础教育、基础研究、公益服务职能的事业单位。对此类单位，国家财政将给予重点保证，增强其活力，适应社会全面发展的需要。“放开类”主要指在保证社会效益的前提下，可以取得较为明显的经济效益的事业单位。对此类单位，可让其通过有偿服务，在发展事业中进行自我积累，壮大经济实力，逐步形成自我发展的机制。

（二）政事分开，宏观指导

政府管理部门要按照转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率的方针，深化自身的改革，通过职能的转变，打破部门所有制，切实改变政府对事业单位管得过多、捆得过死的状况，增强事业单位的活力。政府管理职能的调整大致有两方面的内容。

一是政府管理职能从侧重于计划管理转变为加强分类指导。对不同类型的事业单位应区别对待，这样既可以避免统一模式的管理给事业单位带来的负效应，又能让事业单位各自的优势得以