

参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办 第 11 期 (总 47 期) 2006 年 9 月 5 日

搞好校内机构改革 抓好干部队伍建设

是高校可持续发展的重要举措

编者按: 高等学校机构改革是高校内部管理体制改革, 管理体制是学校内部带有整体性、全局性的制度, 直接支配着学校的全部管理工作, 是高校进行全面改革的关键环节。目前, 我国高校存在人浮于事、机构臃肿、推诿扯皮、效率不高、运转不活、损耗较大的现象。为此, 必须依据现代高校管理制度的要求, 设置系列有别、层次分明、多元发展的强有力的高校内部组织机构。而高校机构改革的关键是人事制度的改革。深化高校人事制度改革要树立和落实科学的发展观, 准确把握《中共中央办公厅深化干部人事制度改革纲要》《中组部人事部关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》以及《国务院办公厅转发人事部关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》关于推进事业单位人事制度改革的总体部署和要求, 结合高校实际情况和特点, 有针对性地解决高校改革与发展过程中面临的重点、难点问题。当前, 我校在制定下半年工作要点中, 把“启动新一轮机构改革, 抓好干部队伍建设”列为重点工作。按照“精简、效能、合理、规范”的原则, 在充分调研、论证的基础上, 为求得重点突破, 稳步推进, 对原有部分党政机构进行适度调整。出台的实施机构改革的新方案旨在调动广大教职员工的积极性, 这对于促进全员聘任制的实施、二级决策和队伍建设必将起到积极的推动作用。同时, 学校认真执行《党政干部管理条例》努力做好干部的教育培养、选拔任用和考核工作, 根据我校改革发展的实际需要, 切实做好聘期已满的处级干部的重新聘任和年轻干部的选拔工作, 及时调整和充实中层领导班子和干部队伍。2006 年是我校发展史上极为关键的一年, 这项工作的圆满完成, 对迎评、学科建设和校园扩建等工作取得实质性突破有着不可低估的意义。但目前在不同层面上、个别人中对此项工作还存在一定程度的模糊认识。为了深化大家对此项工作的认识, 我们选编了有关材料, 供领导和同志们参考。

目 录

1. 高校管理体制改革的意义及动力	(1)
2. 高等学校内部管理体制改革初探	(4)
3. 高校管理机构改革中几个问题的反思与探讨	(6)
4. 高校人事制度改革理论与实践	(7)
5. 深化高校人事制度改革的几点思考	(10)
6. 高校人事制度改革要建立三种机制	(13)
7. 深化我国高校人事制度改革的政策建议	(14)
8. 实施人才强校战略加强高校中层干部队伍建设	(15)
9. 关于高校中层领导班子建设的几个问题	(18)

一、高校管理体制改革的意义及动力

(一) 高校管理体制的概念辨析及其意义

有助于我们抓主要矛盾。如果将学校的各项管理都说成是管理体制, 把某项具体管理制度的改革也说成是管理体制, 不但理论上引起混乱, 实践中还容易造成“主次不分、眉毛胡子一把抓”甚

至“抓了芝麻丢西瓜”的现象。**什么是高校管理体制?**人们习惯成自然,似乎约定俗成或不言自明,无需予以深究,但实际上很多人似懂非懂或对概念的理解任意泛化或滥用。这突出表现在两个方面:**一是**将高等教育管理体制(宏观体制)混同于高等学校管理体制(微观体制)。许多文章往往将部委办学下放、打破条块分割、高教结构调整、高校之间合并等内容都说成是高校管理体制改革的。一篇名曰《高校管理体制改革的五种模式》文章,所提及的“中央管、地方管、共建、合作办学、企业参与办学”等五种模式与高校管理体制实际毫不相干。**二是**许多文章所指的“高校管理体制”几乎是无所不包,把高校内部的任何改革都说成是管理体制改革的。除机构改革和编制改革外,还将人事制度、分配制度、学科建设、完全学分制、工资总额包干、高校收费、会计制度、后勤社会化、财务管理甚至听证会等改革措施都纳入管理体制改革的范畴。某位领导同志关于《大力推进新一轮高校内部管理体制改革的讲话,典型反映了上述状况。高校的人事制度、分配制度等当然要改革,但这并不属于管理体制改革的范畴。

高校管理体制,从内涵看,指高校的管理体系和制度。体系指各级各类管理机构,制度指各项管理规范。各级各类管理机构与各自的管理规范相结合,便构成了高校管理体制。由此可见,管理体制由“体”与“制”两大要素构成,是机构与规范的一体化。就校级横向管理体制看,不同的机构、规范相搭配,便分别构成了高校的领導體制、咨询体制、执行体制、监督和反馈体制。

在四种体制中,领导体制和执行体制为主体性体制,其中的领导体制又处于核心地位,其实质是决策体制。因为它规定了管理体制的性质、决策主体之间的权力分配以及由谁决策和怎样决策等实质性内容。咨询体制和监督反馈体制为保障性体制,即保障民主、科学地决策,使决策能够得到贯彻执行并及时纠偏。

由四种管理体制又可派生出四种权力关系。学术界论及高校的权力时主要分为学术权力和行政权力两种,这种分类不太确切。因为这里的“行政权力”将党委领导权包括在内,而党委领导权显然不属于行政权,不可党政不分;随着民主管理的呼声日益高涨,高校事实上还存在一种权力,即群众参与权,而两分法未将此包括在内。据此,我们认为,高校有四种权力和四种权力关系,即党委决策权与学术决策权的关系,党委决策权与行政执行权的关系,学术决策权与行政执行权的关系,领导管理权与民众参与权的关系。

高校管理体制,从外延看,包括横向管理体制与纵向管理体制。前者指校、院两级的各自管理体制,后者指“校→院→系”这一整体的管理体制。我国高等学校的纵向组织结构一般为校、院、系三级,分校实际上是校中之校,在分校内仍是校、院、系三级。近年来,由若干所大学合并成的巨型大学,也有将原来的几所大学称之为“部”,在部之下再分为校、院、系三级。对于多校园大学,无论是搞实质融合还是搞联邦制,同样有一个管理体制改革的的问题。

那么,体制与机制之间又是什么关系呢?机制是机体内各构成要素之间相互联系和作用的制约关系及其运行功能。**体制是比运行机制更具基础性、稳定性、普遍性的制度范畴。体制决定机制,体制不同,运行机制的过程和特点亦不同,即机制是体制的伴生物。换句话说,机制以既定的体制为前提,当某种体制被确定后,其运行机制便相应产生。**因此,在实践中,确定或改革体制即可,没有必要再去建立什么“运行机制”。

明确高校管理体制的概念具有极其重要的指导意义:

其一,管理不等于管理体制,管理制度改革也不等于管理体制改革的,概念不容混淆。管理体制是高校管理活动中最根本的东西,处于纲举目张的地位。理解和掌握这一概念,

其二,由“管理体制”概念的内涵可知,任何成功、有效的体制改革必须是机构与规范的同步配套改革,二者缺一不可。机构是规范的载体,没有机构,规范就失去了赖以存在的组织基础;规范是机构的实质,没有规范,机构就只是一个空架子,难以正常运行和发挥应有功能。事实上,机构设置与责权划分密切联系,须同时进行,部门划分不合理势必影响到责权划分,反之类推。

其三,高校管理体制改革的改革不但要重视横向,还要注意纵向,因为二者之间密切联系,相互影响。随着高校规模的扩大,学科、专业门类的增加,校领导管理幅度随之增大,客观上需要增设学院层次以缩小管理跨度,提高管理绩效,这是横向影响纵向;实行学院制后,原来的“二级管理”变成“三

级管理”，带来了校→院→系三级之间责权的重新分配和调整问题，管理重心要下移，校要分权给学院，这是纵向影响横向。

（二）高校管理体制改革的地位及其意义

我国政治经济体制的变革、经济全球化带来的高等教育国际化等必然要求或导向高等教育的改革。**高等教育要改革，高等学校要改革，千头万绪，改革究竟应从哪里开始？我们认为，应该首先改革管理体制。**邓小平同志说，“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革”。他又说，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性——制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。只有首先进行体制改革，扫除体制性障碍，打破体制的束缚或理顺体制，才能为高等教育的蓬勃发展开辟道路。

管理体制有两种，即高等教育管理体制和高等学校管理体制，那么先改革哪一种管理体制呢？我们认为，应该首先改革高等教育管理体制。这是因为，高等学校管理体制不能孤立进行，它需要外部提供良好的改革环境。外部环境限制太多，高校管理体制便无法进行。近年来，高等教育管理体制的系列改革如加强省政府对高等教育的统筹权、部分引入市场竞争机制、扩大高校自主权等便是为高校提供这种外部改革环境。反过来，高校管理体制又能使高等教育体制改革落到实处或促使高等教育体制改革进一步深化。**在高等学校内部，需要改革的事务很多，改革应先从哪里着手呢？我们认为，同样应该首先改革管理体制。**就教学改革、科研改革与管理体制改革的比较看，教学、科研改革属于主体性改革，是高校改革的出发点和归属，似乎应放在主要地位。体制改革属于保障性改革，体制改革要通过教学、科研改革才有现实意义，似乎应放在次要地位，但对此不能绝对化。体制存在弊端，会影响乃至阻碍教学和科研改革。虽然体制改革本身不是目的，但当体制因素阻碍了教学、科研改革时，体制改革便应成为主要的改革对象。体制改革具有为教学科研等主体性改革扫清道路、创造条件的作用，故“体制改革是关键”。就管理体制与教师人事制度改革的比较看，虽然两者都属于保障性改革，但仍然有一个先后、主次的问题，**应该首先改革管理体制，因为管理体制统帅着教师人事制度，管理体制特别是其中的领导体制规定了决策主体、决策程序、决策效力等内容。**北京大学张维迎教授认为，应该首先改革教师人事制度，教师人事制度改革作为大学改革的突破口，既合理又可行，可收事半功倍之效，实践证明并非如此。由于北大改革的第一刀首先砍向教师群体，因而成为较大争议和重大阻力之一。人们不禁发问，北大行政后勤人员超过处于教学和科研第一线的教师，掌握着庞大的教育资源，工作效率和管理质量同样低下，为什么不改他们，而要先改教师？在旧的管理体制下，单方面改革教师人事制度，能够做到客观公正吗？能够避免学术的评价让位于关系的竞争吗？

（三）高校管理体制改革的动力来源

以“211工程”为契机，各高校之间的竞争如火如荼。**从理论上讲，高等教育的外部竞争环境一旦形成，便能迫使所有高校产生奋发图强、改善经营管理的内在要求，但实际上并不尽然。**往往有此种情形，某些高校人心涣散，效率低下，校领导层可能照样无动于衷，如同某些企业濒临破产而厂领导们并不着急一样。为什么会是这样呢？一是在现行体制下，校领导层并不为自己的行为承担责任和后果，他们可以“不作为”。是否想有所作为，完全取决于领导者的事业心和进一步升迁的需要。二是高校管理体制改革的实质是权力的再分配和利益的再调整，在某种意义上，校领导层既是行政利益的代表者，也往往是既得利益者，出于维护自身利益的考虑，他们一般不愿主动改革管理体制。换句话说，高校自身缺乏主动改革管果要领导层“有作为”而不是仅凭良心办事，就必须触动领导层的切身利益，但目前尚难做到这一点。理体制的内在驱动力。为什么高校的管理体制迫切需要改革却很少有实质性改革？为什么改革的矛头动不动总是首先指向教师群体？其中道理不言自明。这涉及到人性假设和人性判断问题。人性假设是制度设计的逻辑前提，现实中的许多问题不是简单地用党派、阶级理论所能够完全解释的，需要从人性角度考虑问题。人具有一种趋利倾向，经济人范式通用于经济和政治市场中，每个人不管他是总统还是沿街摆卖的摊贩，都是“有理智、会计算、有创造性并能获取最大利益的人”，“每个人都追求自身利益最大化”的统计描述，反映了既定经济关系下的个体基本行为特征，符合大数定律。

那么，在既定条件下，如何推动高校管理体制的改革呢？这就需要教育部出面，通过外部行政力量强

制推行。在高校拥有相当自主权的情况下，管理体制改革的改革是高校自己的事情，教育部当然不宜直接插手干预，但可以进行宏观引导，引导的主要手段有立法、经费、指导、评估、制订最低限度标准、提供信息服务等。如，针对高校机构林立、官满为患的问题，教育部可制订一个机构设置的数量限制、校领导的职数规定、行政人员占全校编制的百分比；又如，针对学院设置过滥、层级过低的问题，教育部可制订反映学院综合程度的指标等，作为评估高校办学水平的标准。达不到这些标准，就减少拨款，就取消“211工程”学校的地位，等等。在外部力量的宏观引导和强大压力下，高校必然要搞管理体制改革的，即使校领导层仅仅是出于被迫。

（摘自：《高校管理体制改革的意义及动力》江苏高教/2005.4）

二、高等学校内部管理体制改革的初探

（一）高等学校内部管理体制改革的必然性

高校内部管理体制是指学校内部机构设置、职能分工、管理权限、领导机制及其相互关系的根本性组织制度。它是学校内部带有整体性、全局性的制度，直接支配学校的全部管理工作，是高校进行全面改革的一个关键环节。它既是高教体制改革内容的一部分，又对高等教育增长方式的转变发挥根本性的作用。

目前，我国高校存在着组织机构体系不清楚、系统不完备、职能界定不清晰、层次不分明等问题，导致整个系统人浮于事、机构臃肿、推诿扯皮、效率不高、运转不活、损耗较大的现象。**现代高校管理制度要求高校内部机构设置必须系列有别、层次分明、多元发展，形成强有力的组织机构。**

高等教育领域是受旧的计划经济观念影响颇深的领域之一。在当前市场经济的大环境下，高等教育既要做到从这个环境中获得自身发展的理由和条件，又要促进市场经济的发展，并为之做出自己应有的贡献。实际上，**现在我国高校已不是一个纯粹的全额拨款事业单位，其中部分经费是靠学费、科技开发和社会服务等进行补充；高等教育已不是义务教育，并已取消了毕业生计划分配制度。由此，高等学校势必走进市场循环，努力实现教育规律与市场机制相结合，促使传统教育向社会化教育回归转化，促使教育从校园走向社会，创造价值，产生效益，融入改革开放的大潮。**当前，我国各级政府机构改革和科研院所改制的不断推进，为高校内部管理体制改革的提供了示范。《高等教育法》的颁布也为高等学校进一步的改革和发展指明了方向、提供了保障。高等学校应当抓住《高等教育法》的颁布和实施的有利条件，解放思想，转变观念，加大内部管理体制改革的力度，以其为法律依据，最大限度地提高管理学校的水平和办学效益，推动高校改革与发展迈上一个新台阶。

（二）高等学校内部管理思想的转变

1. 克服“管理就是服务”的错误认识，处理好管理与服务的关系。高校内部的管理具体表现为两种职能：(1)协调和控制高校内部教学、科研、后勤及社会服务等“生产关系”的职能；(2)组织人、财、物等“生产力”的职能。而“服务”强调以被服务对象为中心，主要是指为教师及科研活动本身而工作。显然，管理与服务不仅是两个根本不同的概念，甚而在很大程度上是相互对立的。由于在传统的计划管理方式下，高校忽视了对管理科学本身的认识，管理过程本身缺乏明确的目标，而且对高校内部管理部门、服务部门及人员的界定不清楚，从而在实践中造成既否定了这一管理的价值，影响管理职能的正常发挥，又导致管理队伍的不平衡、不稳定，对高校自身的发展极为不利。

2. 克服把过程和手段当作目标。在实践中以目标为主，下移管理重心，克服过去“一竿子到底”的做法，要充分发挥“学术委员会”、“教职工代表会”的作用，加快后勤社会化改革的步伐，放手让基层人员进行自我管理，自我控制，减少对管理过程作过多的和直接的控制，而把管理的重点放在调查研究、制定政策和目标、加强检查总结上，以利于把握高校发展的全局。

3. 确立“以人为本”的管理思想，走出“减人增效”的误区。管理的本意在于“把有限的资源分配给难以满足的目的”，在于调动人的积极性以取得最大的效益，它蕴涵着“以人为本”的管理思想，并非对管理部门进行简单的合并、精简分流，应对当前现有内部人力资源充分利用，而不消极地把管理人员的增多当作一种负担。

（三）高等学校内部管理体系的分析

1. **中国高校管理的特殊性和复杂性。**首先，高校兼具上层建筑和经济基础的属性。高等学校的教育是根据一定的社会要求，培养一定社会所需人才的一种社会活动。人才的社会性，国家的性质、意识形态，决定了高等学校培养的人必定有一定的政治观点、思想意识、道德观念，有一个为谁服务的问题。同时，高等学校的科研，知识物化，生产服务等已成为社会经济发展中最先进、最活跃的要素，特别是伴随着知识经济的到来，这种经济基础的特性将愈易明显。也鉴于这个双重属性高等学校的管理体制必然受到社会经济体制、政治体制的影响和制约。**其次**，高等学校既是一个行政事业单位，又是一个专家、教授荟萃，从事教育、科研的学术团体。这就要求我们在管理上协调好行政事业管理与学术管理的关系，防止用行政管理代替学术管理。

2. **我国大学管理存在的主要问题。**(1)管理目标和办学模式多变，长期缺乏办学自主权；受政治变革、经济体制、教育体制因素的影响，未形成具体的有特色的办学要求和奋斗目标；(2)党政不分，关系不明，决策缺乏民主性、科学性；机构臃肿，办事效率低；(3)教授作为大学的办学主体，没有充分发挥其在学术上的领导决策作用，学术管理往往被行政管理所代替。

3. **建立具有中国特色的世界一流大学管理体系。**首先，确立创一流的目标和宗旨是搞好大学管理的核心与前提。**其次**，完善党委领导，把握办学方向，建立科学、民主的校长遴选制度，让校长自主行使行政指挥权，独立负责地开展工作。**再次**，调整内部组织结构，规模较大的多学科综合性大学实施校、院、系三级管理，可设立若干研究院、研究中心；完善会议制度，建立科学、民主、高效的内部管理环路。**最后**，依法治校，建立健全一套科学规范民主的规章制度。搞好高校内部管理体制改革的民主化、法治化建设，关键在于形成平等和谐、融洽协调的管理氛围和建立公正严格、科学合理的规章制度，并严格执行。

（四）深化高等学校内部管理体制改革的

我国高校内部管理体制改革的，作为高等教育改革的一个重要方面，在 20 世纪 80 年代中期和 1993 年前后形成两次高潮，并积累了一些经验。随着社会主义市场经济的逐步建立，各项改革步伐的明显加快，为高校新一轮内部管理体制改革的提供了比较好的外部条件。高等教育自身的改革和发展迫切要求学校内部管理体制进行改革。也为深化改革创造了条件，**高等教育各方面的改革如办学体制、经费筹措体制、招生就业体制等的改革都已经到了非常关键的时刻，迫切需要大力推进新一轮高校内部管理体制改革的，这是高等教育巩固成果的改革，必须得改，抓紧改，下大力气改。**由于当前高校还明显地存在着计划经济体制下的种种弊端，内部管理体制僵化，观念方法比较落后，教师工作积极性没能充分发挥，学校办社会，过多地占用了学校编制和经费。因此，无论是外部压力，还是内部要求，高校内部管理体制已到了非改不可的地步。

人事分配制度改革是新一轮管理体制改革的的关键，要进一步解放思想、转变观念、引入竞争机制，加大力度，建立符合高校特点的人事分配制度和运行机制。要以学科建设为龙头，遵循高等教育规律，适应社会主义市场经济要求，在改革学校内部管理模式的的基础上，精简和调整学校内部党政管理机构，改革和调整教学、科研组织方式，促进教育资源的合理配置有和有效管理体制，强化岗位，打破“铁饭碗”和平均主义“大锅饭”，破除职务“终身制”和人才“单位所有制”，努力创造有利于优秀人才脱颖而出和发挥才干的制度环境，建设高素质教师队伍和管理队伍，全面提高学校的办学效益和整体水平。

深化高校内部管理体制改革的应着重从五个方面入手，并力求有重大突破：**第一**，加快高校机构改革和编制制度改革，提高办学水平和用人效益；**第二**，深化用人制度改革，积极推行教师聘任制和全员聘用合同制；**第三**，加大改革力度，建立适合高校特点的工资分配激励机制；**第四**，积极推进后勤社会化改革，建立符合高校特点的新的学校后勤服务体系；**第五**，改革教师管理模式，理顺管理体制，加强高校教师队伍的建设。

现代化建设要求高校必须建立现代高校管理模式，实施系列化改组、一元化领导、社会化服务，逐步规范领导机制、机构设置、权力分配和工作程序。“目标管理，过程监控、全员聘任、权力下放，反馈调控，激励驱动”，是现代高校制度运行机制的原则。淡化校内部门级别，按职能行使权力，实行

岗级制度，以达到激发办学活力、调动各方面积极性、促进协调发展的目的，这是现代高校制度运行机制的主要形式。学校通过参谋系统调查研究，进行科学决策，制定目标，下达任务。同时，制定分解的各个层次的子系统的目标评估指标体系；通过反馈系统的考核评估分解目标的实现率，利用各种激励手段全面驱动、宏观调控，这是现代高校制度运行机制的整个过程。一个循环过去，再确立新目标，以进行下一个循环，周而复始。这样，在管理运行机制上就能保证高校教育质量和办学效益的不断提高。

（摘自：《高等学校内部管理体制改革的初探》哈尔滨学院学报/2006.1）

三、高校管理机构改革中几个问题的反思与探讨

为适应社会主义市场经济建设对人才质与量的需要，全国高校正处于扩大规模，提升办学水平的大发展时期。现在中国高等教育在校人数已超过 2000 万，毛入学率达到 19%，进入国际公认的高等教育大众化发展阶段，这是历史性的跨越。中国教育在这几年中取得的历史性的跨越式发展，是中国整个现代化建设历史上的奠基工程，将会为国家的现代化建设大大提高人才素质和国际竞争力，将会对中华民族伟大复兴产生重大而深远的根本性影响。然而，这种大发展受到了传统落后的高校机构管理体制的阻碍。**如何改革高校管理机构，疏通阻碍，顺应高校大发展的势头，是很多高校亟待研究的课题。最近，高校体制的改革正在成为全国各高校改革的热点、难点课题。**对这个课题的探索研究将有助于从根本上解决新形势下高校存在的体制弊端，使高校有能力在知识经济时代培养出高水平社会急需人才。

（一）目前高校管理机构存在的主要问题

针对高校管理机构设置与职能划分的特点，我们查阅了 30 余所国内国外高校和国内一流大学的机构设置与职能划分方面的资料，并查阅了国内对高校机构改革与职能划分方面的课题研究报告。归纳分析所调研的资料，发现高校管理机构存在以下主要问题。

1. 高校管理机构的管理职能不健全。高校管理机构从功能角度分析，应有五类机构，即咨询机构、决策机构、执行机构、监督机构、反馈机构。然而，在我国高校，管理机构设置上很少能达到这个要求，多数高校只有代表决策机构的校领导班子和代表执行机构的各职能处级机构，少数的高校设有代表咨询机构的高教研究所，极少高校设置代表监督与反馈机构的评估机构。

由于管理机构功能不健全，使高校管理机构存在着三大问题：一是信息反馈不畅。信息反馈不畅，就无法对执行部门实施有效监督和调控，这又进一步影响了执行部门内部的信息反馈，使管理工作难以到位。**二是考评工作薄弱。**过去的考评工作主要存在着三个问题：指标简单，多为定性评价；考评方法简单，基本上只有科室一个环节，受人为因素影响较大；与晋升、评职等个人利益联系较弱，缺乏权威性。**三是缺乏高水平的决策能力。**没有咨询机构提供相应的决策咨询，决策机构就难以保证决策的科学性、合理性、先进性。

2. 高校管理职能划分与机构设置不配套。高校管理机构设置与岗位职能的划分，多数是沿用传统的机构设置与岗位职能划分模式，这些模式都是以上一级机构设置与岗位职能划分模式而定，即所谓机构与职能与上级对口。在这种模式下设

置的管理机构与岗位职能划分，是因机构与职能对口而设置的机构职能，不是因事设置机构、划分职能，也就缺乏科学性与合理性。

由于机构设置与岗位职能划分不合理，使高校管理机构庞大不精简，机构与机构间职能重叠，不可避免地存在着机构职能不健全等问题，这必然造成机关工作效率低下的恶果。

3. 高校管理机构的责权利不明确。责权利本应是一个统一体，权利大的部门责任相对也大，得到的利益也应该是高的；反之责任小的部门，权利相对也小，得到的利益也低。然而，**目前高校管理机构责权利不明确不合理，常常是有权的机构不用负责任，有权就有利，而有责任的机构又没有负责的权，没权也就没有利。**这就造成了机关工作的不良现象：**一方面**干事的人做不了主，做主的人又不干事；**另一方面**，不干事的人得利，而干事的人却得不到利。这种责权利不明确不合理，大大挫伤了干事人的积极性。

（二）高校管理机构改革的几点思考

高校管理机构的改革，必须在深入科学研究的基础上进行。要进一步解放思想，更新观念。**要适应新形势，就要求有新的思想、新的观念，在旧的思想观念下，是无法进行新的机构改革。**不仅学校领导要解放思想，打破官本位、冲破关系网、敢于啃硬骨头，还要发动全校师生，全体动员群策群力进行深入的改革。

1. 高校管理机构改革应遵循一定的基本原则。在“十五”规划教育部重点课题《高校管理体制改组设计》中，关于《高校机构改革的症结及其开解》研究报告中提出了三个高校机构改革应遵循三个基本原则：

功能齐全原则。从功能角度分析，高校应有五类机构，即咨询机构、决策机构、执行机构、监督机构、反馈机构。高校对外要有开放性，以实行物质、能量、信息的交换，保证组织适应环境；对内又要有封闭性，即构成一个封闭回路，以保证组织运转效率。

实在必要原则。因任务、目标设事，以事为中心，因事建立机构，因事设置职位，因事配备人员。为此，一要进行任务分类、职位分解、工作分析，在此基础上实行严格的定编、定岗、定员。二要运用管理层次幅度成反比的原理，为提高效率、降低成本，尽可能适当加大管理幅度，减少管理层次。三要加大机构设置的综合性、概括性，不要为应付上级任务而随意设置科室。四要在重新拟定管理机构职权的基础上改变职能，在职能转变的基础上精简机构，不能搞简单的增删合并。

权责利明确原则。即各机构上下左右之间划分职责限时，不得违背教育管理学的基本原理。**应明确规定各职能部门的职责范围和权力界限，各司其职，各使其权，各尽其责，各善其事，相互协调，有序运转。首先是机构的设置应实行同类集中，避免出现各机构之间的职能交叉；其次是要坚持统一指挥，一个上级可以管几个下级，但每一个下级只能仅对一个上级负责，否则便会政出多门，妨碍命令的统一性；第三是要做到职责权利相称，做到职务实在，责任明确，权力恰当，利益合理。**

高校管理机构改革要遵循管业、管企分离原则。只有将管理机构中的业务职能、经营职能、服务职能分离出去，才能实现管理机构的精简。

2. 对高校管理机构改革的几点建议。事企分开。它大致包括三个层面，一是总务、产业等纯服务性与企业性部门实行管理权与经营权分离，按市场规律或模拟市场规律动作。二是将以服务和保障职能为主的管理部门，如基建处、设备处等撤消，基建、设备与材料供应等职能划归产业或服务部门，将管理职能部分并到其他部门。三是将管理部门中的经营性、服务性职能，如校办或教务部门中的电话班、收发室、文印与教材采购等剥离到服务部门。

业务工作与管理工作的剥离。网络、信息、档案、学报、高教研究等业务性质较强纯业务性的工作，有其自身的动作规律，不宜于作为管理部门存在或由职能部门代管。作为业务部门分离出去，既有利于减少机构、压缩编制，也有利于提高他们的工作水平，更好地发挥作用。

（摘自：《高校管理机构改革中几个问题的反思与探讨》教书育人/2006）

四、高校人事制度改革理论与实践

党的十六大就深化干部人事制度改革明确提出：要“努力形成广纳群贤，人尽其才，能上能下，充满活力的用人机制。打破选人用人中论资排辈的观念和做法，促进人才合理流动，积极营造各方面优秀人才脱颖而出的良好环境”。高等学校人事制度改革，要按照十六大的这一要求，以“三个代表”重要思想为指导，以培养高素质人才，提高教育质量为目的，以人事制度改革为突破口，不断深化高校编制改革、用人制度改革以及分配制度改革，为学校教育事业的发展提供人才保证。

（一）高校人事制度改革的必要性和紧迫性

1. 高校人事制度改革是适应社会主义市场经济要求的需要。高等学校现行的内部管理体制及其运行机制是在计划经济条件下形成的，难以适应社会主义市场经济的要求。要从根本上解决体制改革转变中的这一深层次矛盾，必须深化人事制度改革，科学合理配置教育资源，减少人力、物力、财力的浪费，把有限的教育资源用在最能促进学校发展和办学质量、水平的提高上。

2. 高校人事制度改革是实施科教兴国战略的必然要求。党的十六大再次向全党、全社会发出科教

兴国的动员令。高等学校是实施科教兴国的主战场，要占领国际学术发展前沿，成为知识创新和高层次创新人才培养的营地；要瞄准国家创新体系的目标，培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批具有世界先进水平的中青年学术攻坚人才；要努力推动知识创新和技术创新，为培育经济发展新的增长点作贡献。高等学校要完成好这一历史使命，必须进行人事制度改革，靠改革求效益，在改革中上水平。

3. **高校人事制度的改革是高校发展内在的客观需要。**近年来，高校人事制度的改革虽然取得一些成效，或在某些方面有所突破，然而新的人事分配制度改革尚未完全涉及教师队伍建设，高校人事制度改革的核心部分应是教师队伍，尤其是在改革后的转型时期或过渡时期，新的用人机制与原有的以身份管理为基础的职称制度、工资制度等方面还存在着相当程度的矛盾和冲突。从总体上说，高校还比较明显地存在着计划经济体制下形成的种种弊端，突出表现在，教职工事实上仍然端着“铁饭碗”，坐着“铁交椅”，吃着“大锅饭”；学校管理机构政府化倾向严重，机构重叠，非教学人员比例过大；学校“干部”级别意识浓厚，“官本位”思想严重；用人效益不高，优秀人才和中青年教师待遇偏低，教师工作积极性没有得到充分发挥。这些都严重地制约着学校教育质量和效益的进一步提高，影响了高校自身的发展。

4. **高校人事制度改革时机已成熟。**近年来，党中央、国务院高度重视事业单位人事制度改革，特别是高校人事制度改革，先后出台了《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》、《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》、《关于在事业单位试行人员聘用制度意见》和《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》等一系列改革文件，为高校人事制度改革提供了政策依据。与此同时，国有企业减员增效，用工制度发生了根本性的变化。政府机关精简机构、人员分流已取得明显成效。科研单位已成功转制，科研人员实行了全员聘任制。国家的社会保障体系已逐步建立，医疗保险制度、失业保险制度和住房制度改革已开始实施，社会养老保险制度改革方案相继出台，全社会各方面都在深化改革，这些都为高校人事制度改革创造了良好的社会条件和氛围，提供了难得的外部环境和机遇。目前，高校教职工的心理承受能力大为增强，愿望迫切，改革已经成为大势所趋，人心所向。

(二) 目前高校人事制度改革面临的主要问题

近几年来，各高校在人事制度改革方面都有不同程度的推进。但是，由于与高校人事制度改革相配套的政策不完善以及人们思想观念不够解放等原因，改革受到不同程度的制约，仍面临不少亟待解决的问题。一是**全员聘任制未到位**。聘任制是高校人事制度改革的突破口。高校人事制度改革的核心在于实行彻底的聘任制，不但要破除职务和待遇的“终身制”，而且要变身份管理为岗位管理。从近几年的实践看，完全意义上的聘任制难以实行，多数高校仍停留在校内岗位聘任上，受聘职工没有落聘危机感。因为高等学校是一个相对独立于社会环境的整体，用人有其特殊性，人员自我消化的能力差；高校和社会之间又缺乏人才互聘和流动的渠道和办法。因而，实施聘任制时，难以把不适合的人分流到社会上去，或者予以辞退。所以，对于落聘人员的处理直接影响了聘任制的实施效果，人事制度改革远没有达到应有的目的。二是**干部职务能上能下未到位**。打破干部职务终身制，是人事制度改革的关键内容。近几年，多数高校在干部竞争上岗上迈出了新的步伐，在一定程度上调动了干部积极性和主动性，但是，由于受传统“官本位”思想的影响，又因干部管理制度不完善，多数高校在打破干部终身制问题上不理想、不到位。三是**由身份管理到岗位管理不到位**。变身份管理为岗位管理是人事制度改革的基本要求。由于长期以来计划经济模式形成的人事管理都是身份管理，“身份”成为难以突破的障碍，加上现行事业单位工资制度仍然沿袭 1949 以来的工资管理模式，即身份管理模式的工资制度，使这种观念更难突破。高校人事制度改革只能暂时在身份管理与岗位管理中寻求一种趋于平衡的模式。然而，这种模式与高校人事制度改革是不配套的，必然要被岗位管理所取代。四是**考核评价体系不健全**。一方面，高校教师、教辅人员、党政管理人员、工人等诸类人员的工作对象、方式、手段是不同的，岗位工作难以量化，考核指标难以做到科学和易于操作；另一方面，诸类人员考核要求不统一，考核结论在评聘职称、晋职晋级等使用上缺乏可比性和科学性。因而在聘后管理上，落实岗位责任制，制定符合高校特点的考核评价体系是长期探索的课题。五是**分配不合理依然存在**。近几年，许多高校在校内分配制度改革方面进行了有益探索，以校内津贴拉开分配差距，向有突出贡献的人员

进行倾斜，调动了专业技术人员的积极性，初步解决了“干好干坏一个样”的问题。但是，在改革中也暴露出了新的矛盾，仍存在着分配不合理的现象，比如，专任教师的考核通过教学工作量、科研工作量均可量化，而党政管理人员由于工作性质却难以量化考核，因而，在分配上导致专任教师收入是刚性的，而党政管理人员则相反，造成分配不尽合理。

(三) 高校人事制度改革的主要内容

1. 精简机构，加强编制管理。(1)**精简机构，核定领导职数**根据《高等教育法》、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》所确定的工作任务和精简、高效的原则，**合理设置学校党政管理机构，明确管理机构基本职能，剥离服务、经营职能，划出教学科研辅助服务部门，职能相近的机构尽可能合并或合署办公。**学校党政管理机构和领导职数在不超过上级规定限额内，根据学校实际确定。(2)**加强编制管理**在上级主管部门核定的编制总数内，**按照精干、高效的原则，对各类人员实行定编、定岗、定职责，压缩非教学科研人员，严格控制进人，提高人员使用效益。**学校党政管理人员编制控制在全校人员总数的 15%以内；教学科研人员和教学辅助人员占学校人员总数的 80%以上。**按职能、任务和性质分类，加强编制管理。**①**学校本部编制。**学校本部编制包括基本教育规模编制(教师编制、教辅编制、职员编制)和专职科研编制，由学校直接管理，统一使用。**a. 教师编制:**指从事教学工作、学术研究工作以及学生思想政治教育工作的人员编制。**b. 教学辅助人员编制:**指从事实验实习、情报图书资料、电化教育等工作，以及其他专业技术工作的人员编制。**c. 职员编制:**指专职从事党务、行政管理、行政事务工作的人员编制。**d. 专职科研编制:**指学校承担国家重要科学研究任务所专项配置的人员编制。②**附属单位编制。**生活后勤服务单位从学校整体分离，实行后勤社会化；产业部门按现代企业制度要求，实行企业化管理。承担公益性社会服务任务的附属单位，如校医院、幼儿园等，根据承担学校任务情况，实行编制总数控制。(3)**完善固定编制和流动编制相结合的人事管理体制。**规范流动编制管理，对新增人员根据工作需要，实行人事代理制度，建立新的流动编制人员管理机制。(4)**实行新的用人办法。**实行固定人员和非固定人员相结合，专任教师和兼职教师相结合的用人办法。

2. 改革用人制度，推行全员聘用(任)制。(1)**根据“按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘用、严格考核、合同管理”的原则，推行全员聘用(任)制度。**打破专业技术职务和干部职务终身制，教师和其他专业技术人员实行专业技术职务聘任制，党政管理人员实行教育职员聘任制和领导职务聘任(选)任)制，工勤服务人员实行劳动合同制，学校、系(部)与教职工在自愿平等的基础上，通过签订合同，确立受法律保护的劳动关系，变身份管理为岗位管理。(2)**学校根据学科(专业)建设和教学、科研工作需要，科学合理设置教学科研、职员、教辅、工勤等各级各类岗位。**明确岗位职责、任职条件、权利和义务聘任期限，按照规定程序对各类岗位实行公开招聘、平等竞争、择优聘用。(3)**坚持党管干部原则，改革领导干部单一的委任制。**在选拔任用中引入竞争机制，逐步完善领导干部的选拔任用制，对不同类型的领导职务，分别实行聘任、委任、考任等多种任用形式。(4)**健全考核制度，加强聘后管理。**对照岗位职责和任期目标，建立考核评价体系，在规定期限内对上岗人员履行职责情况进行严格考核。考核结果作为续聘、解聘、辞聘、晋级、分配、奖惩等之依据。

3. 改革分配制度，建立以岗位津贴为主要形式的分配激励机制。在国家政策指导下，**按照效率优先、兼顾公平、生产要素参与分配的原则，实行以岗定薪，按劳取酬，优劳优酬，建立国家工资与校内岗位津贴相结合的分配制度，真正体现重实绩、重贡献，向高层次人才和关键岗位倾斜的分配导向，将职工收入与履行岗位职责情况、工作业绩、实际贡献直接挂钩，充分发挥激励功能，努力实现一流人才、一流业绩、一流报酬。**根据学校实际，逐步实现以下分配形式：①国家规定的工资、津贴、补贴照发，以学校自筹拉开分配差距；②把国家规定的活工资部分和自筹收入捆在一起搞活分配；③把全部工资收入重新进行分配；④生产要素参与分配。条件成熟的高校，在实行目标责任制、科学定编和目标考核的基础上，可以实行以院(系)为单位的工资总额动态包干，增人不增资，减人不减资。在包干范围内，单位有用人、分配自主权，并承担相应责任。

4. 妥善安置未聘人员，建立人才流动机制。按照“新人新办法”的原则，对学校新聘用的教职工，严格按照《聘用合同书》规定，在聘期内双方履行约定的权利和义务，聘用期满后双方根据自愿的原则，决定续聘或不再续聘。按照“老人老办法”的原则，对在聘任工作中落聘、待聘的教职工，可在

校内转岗聘任或向校外流动，对少数因身体原因不适合继续工作或接近退休年龄的教职工，按照国家有关规定实行校内退养制度或提前办理退休手续。

设立学校人力资源开发中心，承担待聘、落聘人员的管理、托管、培训、转岗安置等工作，并积极向社会用人单位推荐聘余人员。待聘、落聘人员可通过学校人力资源开发中心与省、市人才交流中心进行交流，也可由省、市人才交流中心进行人事代理。

5. **设立人事争议调解组织。**学校设立人事争议调解组织，受理教职工在人事制度改革中的相关问题的投诉和申诉，维护教职工和用人单位双方的正当权益，保证改革的公正、公平和顺利进行。

(四) 高校人事制度改革应注意把握的几个问题

1. **统一思想，坚定改革信心。**推进人事制度改革的关键是在思想认识上。统一思想，就是要统一到“发展是硬道理，以改革求发展”上来。高校人事制度改革，是一项根本性改革，且非改不可，无论如何也绕不过去。学校党政领导认识上要高度统一，拧成一股绳，迎难而上，不能瞻前顾后，等待观望。**早改革，早主动；晚改革，就被动；不改革，无出路。**同时，这项改革涉及教职工的切身利益，牵涉到方方面面利益关系的调整，学校在改革的步骤和具体组织实施方面，要精心组织，周密部署，积极稳妥地实施。

2. **加强领导，狠抓落实。**高校党委要加强对改革的领导，书记、校长要亲自抓，成立人事制度改革领导小组，明确改革思路，确立工作目标，精心设计方案，狠抓落实，学校领导班子的工作如何，对改革的成败和成效有至关重要的作用。

3. **加强思想政治工作，营造良好的改革气氛。**思想政治工作是我们的政治优势，高校人事制度改革要以“三个代表”思想为指导，要把维护广大教职工的利益为出发点，有针对性地开展思想政治工作，**把政策交给教职工，使广大教职工能同心协力，思改革，议改革，参与改革，营造良好的改革气氛，确保改革收到实效。**

4. **处理好改革、发展与稳定的关系。**改革是动力，发展是目标，稳定是保证。高校人事制度的改革，要围绕有利于教职工队伍的整体优化，有利于调动广大教职工的积极性，有利于提高学校的办学效益，有利于增强学校的综合实力，有利于学校的稳定来进行。在改革中要特别注意做好落聘人员的思想和转岗安排。当前，**高校人员分流主要靠学校自身消化，高校要以“改革无情，操作有情”的精神，以高度负责的态度做好这项工作，确保学校事业健康、持续、稳定发展。**

(摘自：《高校人事制度改革理论与实践》河南教育科研网/2006.9.3)

五、深化高校人事制度改革的几点思考

(一) 增强用人机制活力，深化教师聘任制改革

推进教师聘任制是《教师法》《高等教育法》的法律规定，是贯彻党的十六大和全国人才工作会议精神的迫切要求，符合国家事业单位人事制度改革的方向，是实施“人才强校”战略，加强高校教师队伍建设的措施，是关系高校改革和发展战略全局的重要问题。

当前，高校深化教师聘任制改革的时机更为有利。一是在长江学者奖励计划的带动下和 2000 年教育部与中组部、人事部联合下发的《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》指导下，一批高校开展了以人事分配制度改革为核心的内部管理体制改革，加大薪酬制度改革的力度，探索建立了以国家基本工资、岗位津贴和业绩奖励等为主要内容的收入分配办法，高校教师的经济待遇有了明显改善，增强了高校教师职业的吸引力。**二是在 1999 年以来高校连续扩招的大背景下，多数高校教师数量相对短缺，在这种形势下推进教师聘任制改革，学校人员调动分流的压力相对较小，有利于高校转换教师任用机制时的平稳推进。****三是**北京大学、清华大学、南京大学、复旦大学、中山大学、华中科技大学等部分高校和上海、北京等一些地方高校进行的教师聘任制的改革尝试和探索，为整体推进高校教师聘任制改革奠定了良好基础，积累了宝贵的经验。**四是**教育、科研、卫生等事业单位整体或局部改革逐步完善，为加快推进高校教师聘任制改革营造了较为有利的人事政策环境。

2003 年以来，教育部在认真总结前几轮高校人事制度改革经验的基础上，广泛调研直属高校教师聘任制改革工作进展情况，不断吸取高校人事制度改革新的成果，加快了对推进直属高等学校教师聘

任制改革相关政策、制度的研究步伐与进程。“建立学术生涯早期的竞争淘汰与晚期的职业保护相结合的用人机制”、“向优秀学术人才进行政策倾斜”、“推行教师岗位分类管理”、“实行教师公开招聘”、“教师聘任管理重心下移”、“教师聘任工作中充分发挥教授的作用”、“淡化资格评审,强化岗位聘任”、“推进灵活多样的弹性用人机制”等一系列深化改革的思路成为新一轮改革的关键词和主要内容。

由教师任命制转向教师聘任制,最终实现人员能进能出、职务能上能下、待遇能高能低,这是一个渐进式的改革过程。当前阶段,教师聘任制改革应重点突出以下七个方面的转变。

一是由封闭式管理向开放式管理转变。实现教师聘任制改革,打破了计划经济体制下的教师任用管理上的封闭性,建立起面向社会开放的教师管理系统。**开放式的教师管理主要体现在几个方面:**(1)全面推行公开招聘制度,建立起校外人员通过平等竞争进入高校的通道;(2)实行校内外相结合的同行专家评审制度,增强了学术评价的客观性和公正性;(3)改善学缘结构,逐步减少直接选留本校毕业生的比例,逐步实现新聘教授、副教授有在校外工作、学习的经历;(4)通过推进人事代理制度,淡化了教师与学校之间的行政隶属和人身依附关系。

二是由重“资格评审机制”向重“岗位聘任机制”转变。推进教师聘任制改革的一项重要内容,就是取消单一的教师职务任职资格身份评审,将同行专家评审作为教师聘任工作的一个重要环节,进一步强化岗位管理和岗位聘任,使教师聘任制真正实现评聘合一、职务聘任与岗位聘任合一。

三是由论资排辈向竞争择优、激励约束机制转变。教师聘任制改革要引入竞争择优,完善激励约束机制,促进优秀拔尖人才脱颖而出,促进人才资源的优化配置。主要措施有:实行公开竞聘,面向整个社会招聘人才;实行聘期制,严格聘任考核;推进岗位管理,明确岗位职责和任职条件,严格学术标准;实行以岗定薪、岗变薪变、按劳取酬、优劳优酬的分配制度。

四是由行政任用关系向平等协商的聘任合同关系转变。聘任合同是规范聘任双方权利义务关系的法律文本,是聘任制的重要基石和载体。签订聘任合同,实行合同管理,是今后高校推进真正意义上的教师聘任制的重要基础。为了使教师聘任制更加规范、科学,高校与受聘教师应在平等自愿、协商一致的基础上,签订书面聘任合同,规范合同的订立、变更、续订、终止和解除。

五是由单一的用人形式向灵活多样的弹性用人机制转变。推进教育聘任制改革,要建立全职与非全职相结合、长期聘任与短期聘任相结合的弹性用人机制,对教师实行分类分层次管理,要完善相应的评价办法,以适应不同岗位的要求。

六是由教师岗位职数控制向结构比例宏观指导转变。教育主管部门对高校教师职务评聘逐步做到不再实行职数管理,改为教师职务结构比例宏观指导,并逐步过渡到高校自我约束、自我控制,形成高校教学科研队伍的合理结构,提高用人效益。

七是由依靠教师个体能力单兵作战向创新团队协同攻关转变。在传统的教学科研模式下,教师劳动具有相对独立的特点,高校教师单兵作战的情况比较普遍。随着学科发展的日益交叉融合,高校整合学术力量承接国家重大科研项目的要求日益迫切。加强高校创新团队建设,具有十分重要的战略意义。因此,必须从聘任政策方面积极促进创新团队建设,鼓励教师在教学科研工作中协同攻关、精诚合作。

(二) 强化人员分类管理,积极开展新一轮高校职员制改革试点

建设高水平大学,不仅需要高素质的教师队伍,也需要高素质的管理队伍。加强高校管理队伍建设,迫切需要探索建立和形成一套适合高校管理队伍职业特点的管理制度与运行机制。

《高等教育法》规定,高等学校的管理人员实行职员制度。推行高校职员制度是一项前所未有的制度改革和创新工作,是一项非常复杂的艰巨任务,必须既积极、又稳妥地逐步进行。为此,教育部按照“认真研究、慎重实施、先行试点、逐步推开”的工作思路,自2000年开始在武汉大学、华中科技大学、华中师范大学、厦门大学、东北师范大学等五校组织开展了高校职员制度试点工作。2003年,中国农业大学也加入到试点行列。几年来,高校职员制试点工作取得初步成效。这些学校通过实行职员制试点,初步理顺了高校人员关系,强化了岗位职责和岗位管理,做到了人员分类管理,推进了职员任用机制转换;强化了以岗定薪和按劳取酬,调动了职员工作的积极性;通过改革对学校职员进行了一次爱岗敬业的教育,学校管理队伍的服务意识、服务水平有了明显提高。

但是，在改革中也遇到了一些难点问题，如职员职务和职员职级属性、职员岗位设置、职员制度实施范围的界定、职员工资政策、“双肩挑”人员如何规范以及职员体系与社会相衔接方面的问题，等等。对此，必须认真加以分析，区别不同情况，提出针对性的解决办法和措施。积极开展新一轮高校职员制改革试点，应重点抓好以下几个方面的工作。

一是探索建立职务与职级相结合的职员管理制度。根据高校管理工作的特点，主要是三方面的结合，即职员职务与职员职级相结合，重新认识和界定职员制基本内涵，明确职员职务聘任制体现德才兼备和业绩能力导向，职员职级考评制体现年功积累和考核结果的作用；职员职务与岗位津贴相结合，坚持“以岗定薪，岗变薪变”的分配原则；职员职级与职员工资相结合，职员的基本待遇体现年功导向。

二是进一步强调职员分类管理，抓好岗位设置工作。将职员岗位划分为领导管理岗位和事务类管理岗位两类，有利于强化职员的服务意识，明确不同岗位类型的工作责任。因此，必须加强学校设岗工作的科学性合理性，强调学校根据管理权限和责任大小、工作繁简和难易程度、任职要求高低等，在符合结构比例要求条件下，自主设岗。

三是高校职员实行职员聘任制度应与教师聘任制改革同步推进，完善聘任合同管理的相关政策和程序。高校聘任职员职务应实行公开招聘、竞争上岗；可按照人事管理权限和学校实际情况对职员实行分级聘任，所聘职员应当在平等自愿、协商一致的基础上签订聘任合同。

四是职员薪酬制度设计应与国家人事工资政策和标准接轨，体现职员的岗位要求和实际贡献及学校职员工资与社会相衔接，与学校相关专业技术人员工资标准相适应。

五是根据岗位职责确定相应的考核标准和办法，对职员的德、能、勤、绩、廉进行全面考核，并按照职员岗位职责要求，有计划地对职员进行培训，进一步完善职员培训的体系。

（三）研究制定高校编制标准，加强高校编制的规范化管理

随着高等教育事业规模不断扩大，改革日益深入，各级各类高等学校对合理核定人员编制、科学配置人力资源的要求越来越高。但是长期以来，这方面并没有科学、权威、规范的办法。1985年，教育部曾出台过关于高校编制标准的意见，由于各方面情况变化，已不能适应高校目前的实际情况。2004年，教育部会同国家有关部门，根据教育改革和发展的新形势积极研究高校编制标准问题，在北京、广东、湖北、河北、陕西等地进行了调研，征求省市编制、财政、教育部门和高等学校的意见，争取尽早出台实施。

在普通高等学校编制标准的制定与管理方面应掌握好几个原则：一是编制标准的制定要遵循高等教育的发展规律，结合高等学校的实际情况，符合高等教育的发展要求；**二是**高等学校教师编制标准要与国家和地区经济发展水平相适应，区别不同类型、不同层次的高等学校，实施分类指导；**三是**高等学校编制管理要根据高等学校的职能，遵循学校办学规律和管理特点，坚持国家总量控制、学校自主管理、科学规范、精简高效的原则，保证高等学校正常运行。

普通高等学校编制标准的主要内容包括：机构设置与领导职数、编制分类、编制标准、编制管理等。其中，高校的基本编制初步考虑包括教学科研编制、教学辅助编制和管理编制，同时，还要有一些直属附属单位编制。关于编制标准的基本形式，主要是考虑生员比，即各类标准学生数与教职工数的比例。

（四）以构建新型薪酬制度为目标，深化高校分配制度改革

随着高校人事制度改革的不断深化，高校的薪酬问题越来越受到人们的关注，许多高校在研究人事制度改革方案、制定高层次人才计划和人才强校战略时，都注重发挥薪酬政策在吸引、稳定人才方面的作用。分配制度与用人制度改革的相互作用得到进一步加强，薪酬的战略作用得到进一步提升。但是，薪酬和分配制度的理论研究还较为滞后，如分配制度改革的目标模式，如何构建适应人才强校战略的新型高等学校薪酬制度。

高校分配制度的改革，主要涉及到国家制度改革和高校内部分配改革两个层面的问题。作为国家制度层面的改革，主要由政府职能部门组织推进，配合公务员法的出台，全面推动我国各类事业单位工资制度、工资管理体制的改革，逐步建立岗位绩效工资制度以及相应的行业工资指导标准。高校内

部分配改革，这几年已经迈出了重要的步伐，即在国家宏观政策的指导和支持下，建立了以高校自主设计、自主管理、自主运行为特征的校内岗位津贴制度。实践证明，校内岗位津贴制度是对国家工资制度的一个重要补充，在稳定和吸引人才方面发挥了重要作用。继续深化高校内部分配改革，一是要继续坚持效率优先、兼顾公平的分配原则，建立与工作业绩相联系、鼓励人才创新创造、干成事业、干好事业的激励机制。二是要进一步规范岗位津贴制度的设计，加强能力导向、业绩导向，要与用人制度改革相结合，相互支持，相互促进。三是要积极探索各种生产要素按贡献参与分配的实现形式，鼓励优秀人才通过专利许可、技术转让、技术入股、创办企业等方式取得合理回报。四是要探索灵活多样的分配形式，对拔尖创新人才可以试行年薪制，对短期聘任的教师可以实行协议工资制。五是要从长远角度研究思考高校薪酬战略，逐步建立工资分配与货币化福利制度相结合、短期激励与长期保障相结合、具有可持续发展的新型高校薪酬制度。

深化高校人事制度改革，完善人才遴选机制、竞争机制、评价机制、流动机制、激励机制和相应的保障措施，最大限度地调动广大教职工的积极性和创造性，是人才强校的根本，是增强高校科技创新和教育创新能力的重要举措。高校人事制度改革涉及的问题较多，是一项复杂的系统工程。高校推进人事制度改革要统筹规划、突出重点、精心组织、分步实施；要处理好改革、发展、稳定的关系，促进高等学校人才队伍的可持续发展。

（摘自：《深化高校人事制度改革的几点思考》作者：教育部人事司副司长 中国高等教育/2006.1）

六、高校人事制度改革要建立三种机制

（一）根据“按需设岗、平等竞争、择优聘任、严格考核、合同管理”的原则，建立全员聘任、竞争上岗的用人机制

1. 岗位聘任实行双向选择，平等竞争，择优聘用。学校要建立和完善能上能下、能进能出、岗位与工资挂钩的聘任制度，强化聘任的竞争和激励机制，促进人才合理流动，优化配置人才资源。

2. 岗位聘任要坚持岗位职责公开、聘任条件公开、聘任结果公开和个人自荐、群众推荐、领导集体决定相结合的做法。在实施岗位聘任的程序上应从学校内设党政领导机构负责人开始，逐步逐级展开。

3. 严把进人关。要严格控制非教学科研人员进入高等学校。凡新进入到高等学校的教学工作人员，必须具备高等学校教师资格条件。

4. 拓宽就业渠道，逐步实行校内人才流动和待业制度。坚决清理、压缩计划外临时雇请人员。要制定相关政策，采取切实措施，鼓励教师、教辅、工勤和管理人员在校内外形成合理流动。

5. 完善目标责任制和考核评估制度。根据本校的实际，制定科学的、易于操作并行之有效的考核评估指标体系，定期对校内各单位和个人进行评估、考核

（二）按劳分配与按生产要素分配相结合的原则，实行自主灵活的分配激励机制

1. 总额包干，自主分配。学校可在实行目标责任制、科学定编和目标考核的基础上，在规定范围内做到增人不增工资总额，减人不减工资总额。

2. 以岗定薪，拉开差距。高等学校可将国家工资构成中活的部分拿出来，加上学校创收部分的可用资金，根据工作人员的岗位、实际工作数量和质量及其考核结果进行分配，拉开差距，不搞平均发放，使广大教职工权利与义务相统一，报酬与贡献相适应。

3. 立足校情，鼓励创新。条件成熟的高校可以打破现行的国家、地方和学校“三合一”的工资分配模式，探索建立以岗位工资为主体的新的分配制度。

（三）坚持教职工民主参与的原则，建立高校人事制度改革的民主法制机制。

1. 民主参与机制。高校聘用制、岗位管理制和分配激励制等新型的人事制度应体现广大教职工的愿望和利益。针对我国高校民主参与机制的发展状况，完善民主参与机制的核心就是改革和完善教职工代表大会制度。

2. 民主监督机制。高校广大教职工拥有对高校人事制度改革的监督权，一切监督权由教职工直接或由代表教职工利益的相关机构间接行使。

3. **权力制约机制。**高等院校的人事制度乃至整个内部管理制度的改革，应当确立这样一个基本原则，即享有多大权力，就应负多大责任。要建立一种“用责任制约权力”的法治机制。

（摘自《高校人事制度改革要建立三种机制》中国期刊网/2005.7）

七、深化我国高校人事制度改革的政策建议

（一）人事制度改革是建立现代大学制度的瓶颈所在

总体上说，计划经济体制下形成的高校管理模式尚未突破，许多弊端依然严重。其突出表现是：由于在干部管理上缺乏一套科学而又便于操作的考核办法，对干部难以做出公正、准确的评价，因而**打破干部职务终身制的实际效果并不理想**；在实施专业技术职务聘任时，由于近年来高等学校扩大招生，教师数量与质量均相对不足，因而许多高校依然循着“教师职称评审”的惯性运行，**而未能实施真正的“教师岗位聘任”**；学校管理机构政府化倾向严重，机构重叠，非教学人员比例过大，冗员过多，**还没有真正变身份管理为岗位管理；用人效益不高，优秀人才和中青年教师待遇总体偏低，分配制度不合理的现象仍然存在**；学校办社会，大量应当由社会负担的工作没有从学校分离出去，过多地占用了学校编制和经费，同时，没有充分发挥人才交流中心和人才市场的作用，对聘余人员的管理还不到位，等等。这些都制约着高校管理质量和效益的进一步提高，影响着高校自身的发展。

（二）深化高校人事制度改革的关键是实行科学管理

科学管理是在现代管理思想指导下形成的高效化、科学化、专业化和民主化的管理体系，只有实行科学管理，才能逐步建立适应社会主义市场经济体制的新的
高校人事制度。

1. **管理思想：从以事为本转变为以人为本。**传统的高校人事制度以事为本，对人的关注相对较弱，具体表现在对学校的评价上，所有指标均偏重于对教学、科研、社会服务最终结果的考核，在人与事的关系上，价值观的天平倾向于事，事的地位超过人，事的重要性取代了人。这是造成高校人事制度改革滞后于校内其他改革的重要原因。衡量人事制度改革成功与否，主要应看教师的积极性是否被充分调动和发挥出来。因此，高校新一轮人事制度改革应坚持科学发展观，以人力资源的开发与利用取代传统的人事管理办法，真正树立以人为中心的管理观念，把人事制度改革的重心从以事为本转到以人为本，激活生产力基本要素中最活跃的因素，同时，实行人性化管理，注重人文关怀，构建和谐校园，促进人的全面发展。

2. **目标定位：从重视数量和效益转变为重视结构和素质。**在结构方面，根据国家科技发展战略从追随型向赶超型的转变，以及国家知识创新体系的建立，高校教师可以分为科研为主型、教学为主型、教学科研并重型三种类型，不同层次、科类的院校可有不同的侧重。在学科结构上，实行基础学科、应用学科的分流，不同层次、科类的院校可有不同的侧重。在素质方面，为满足全球经济一体化、教育科研国际化和人力资源国际竞争的需要，重点应放在通过聘任、分配等改革措施，努力提高教师队伍的整体素质上。

3. **管理模式：从人事管理转变为（战略）人力资源管理。**目前高校人事管理部门一般是人事处，但人事处和人力资源部是两个不同的部门。人事处是具体的行政管理职能部门，其职责是组织各部门人员的调配、考核、培训，人事档案、劳资标准的管理和制定等。人力资源部是研究开发部门，它的职责重心是为组织未来发展的人员配置作储备。人力是资本，对人力资本要有研究开发和日常管理。高校是人才密集之地，更应该建立起真正意义上的人力资源管理部门，并充分发挥其作用，**在保证学校发展的同时能够帮助教职工在个人职业生涯上的发展与进步**。当然，人力资源管理不只是人力资源部的专权，所有管理人员（包括校长）都应承担相应的职责。

高校战略性人力资源管理，是指高校为达到目标，对教职工资源的各种部署和活动进行计划的模式，其核心任务是为学校构建智力资本优势。高校战略性人力资源管理是在人力资源管理基础上的发展，这主要是由于外部环境变得越来越不确定所决定的。当外部环境变化时，人们必然将目光投向组织中惟一能为自身变革提供动力的因素——人。因此，人力资源管理取代人事管理，并最终走向战略人力资源管理是一种历史必然。

实行战略性人力资源管理，要求高校在深化人事制度改革时，必须强调人力资源战略与组织战略

的有机紧密匹配和整合，在推动学校发展的同时，注重教职工个体的共同发展，进一步突出人本管理，更注重教职工权益的保障，尊重教师个人发展以及相应校园文化的塑造，开发教职工个体的潜能，体现以人为本、以人才为本和人校合一、共同发展的战略思想。

（摘自：《深化我国高校人事制度改革的政策建议》教育视点/2005.5.25）

八、实施人才强校战略加强高校中层干部队伍建设

高校作为汇聚人才的高地和培养人才的基地，承担着人才培养、知识创新和社会服务的重要任务。办好高校离不开一个政治坚定、团结实干、开拓创新、清正廉洁的领导班子和一支思想作风过硬、业务能力强、特别能战斗的中层领导干部队伍。因此，要实施人才强校战略，必须加强高校中层干部队伍建设。

（一）加强中层干部队伍建设是高校实施“人才强校”战略的重要内容

从科教兴国战略到人才强国战略，是我们党治国方略的与时俱进。“小康大业，人才为本”、“国以才立，政以才治，业以才兴”非常精辟地论述了人才强国战略的极端重要性。在高等教育界，积极参与“人才强国”战略的同时，把对“人才强校”的思考，提到了高校战略的层面。高校认真思考“建设什么样的学校”、“怎样建设好学校”和“培养什么人”、“如何培养人”，科学制定学校的“发展战略规划”、“学科建设和队伍建设规划”、“校园建设规划”，都必须有充分的人才资源作为支撑和保证。我们必须以高度的政治责任感和历史使命感，把人才队伍建设摆上高等教育改革和发展的主要议事日程。科学的人才观不仅体现在学生人才的培养上，更要反映在干部队伍建设、管理、使用上，要坚持以人为本，积极探索人才培养的规律，用科学的人才观指导人才的培养、选拔。“人才强校”战略的核心应通过完善内部学术与人才管理机制，营造“人尽其才，才尽其用”的人才成长环境，把培育人才和用好人才作为高校改革与发展的核心问题和头等大事，建设一支高素质高水平的管理队伍。以一流的管理为依托，支撑起高校的可持续发展，服从和服务于学校多出人才，出好人才，提升对国家、对人民及对人类的贡献率。

高校中层干部是各个院(系)、部门的带头人，承担着承上启下的重要任务，是学校决策的执行者和组织者。中层干部的言行和工作直接影响着基层干部和教职工的积极性和创造性，其作风和素质如何也直接关系着所在院(系)、部门的工作大局。中层干部的选用与激励是高校实施“人才强校”战略的重要内容，中层干部的素质和管理水平在相当程度上体现着高校的发展层次和水平，代表着高校的品牌和形象，是高校核心竞争力的重要组成部分。

（二）高校中层干部队伍的现状与存在问题

对中层干部队伍现状的深入了解和整体评价以及对存在问题的客观分析是搞好中层干部队伍建设的前提。

近年来高校根据中共中央《党政领导干部选拔任用工作条例》和学校的实际，按照干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”原则，注意吸收了大量高学历、年轻的新生力量充实管理干部队伍，使高校中层干部队伍的年龄结构、学历结构得到了很大的改善，整体素质得到了提高，通过深入调研，我们认为高校中层干部的思想主流是积极、健康、向上的。就高校中层干部整体素质来看，绝大多数干部是好的、能胜任的。在过去长期的办学历程中形成了上下一心、艰苦创业的优良传统；具有开拓创新，推进高校各项改革的竞争意识和拼搏精神，在高校改革发展稳定中发挥了骨干和中坚作用，也涌现出了先进单位和优秀个人，高校中层干部主流有以下共同特点：

1. **政治坚定。**政治素质较好，精神面貌积极向上，能认真贯彻执行党的教育方针，自觉在政治、思想上、行动上与党的方针政策保持一致，做到令行禁止，政令畅通。
2. **团结和谐。**能够团结协作、步调一致、相互支持；关心和依靠教职工，民主管理意识较强，在教职工中享有一定的威信，部门上下能够拧成一股绳，形成了干事业的战斗集体。
3. **有强烈的事业心和责任感。**工作勤勉，以身作则，恪守职责，顾全大局，工作失误和扯皮现象较少。为学校事业发展，能共同承受工作压力，有较强的敬业精神和奉献精神。
4. **有开拓进取的创新精神。**接受新事物快，思想活跃，工作中能够发表自己的意见和想法；不因

循守旧，不固执己见，敢闯敢试，工作有思路、有新意、也有成效。

肯定高校中层干部队伍的主流和成绩的同时，我们必须看到，由于各校建设的力度与重视程度不同，中层干部队伍建设还存在一定的问题和差距。

1. 在学习方面不重视学习，不善于学习。长期以来，一些中层干部认为自己有一定文化知识素养、学习习惯和学习能力，并未意识到自己存在学习不够、知识不足的问题，至多只承认对马列主义理论系统学习不够、思想理论水平不高，因而忽视了学习。**问题表现在：一部分中层干部不够重视党的路线、方针、政策和法律法规的学习，对管理的知识知之甚少，往往凭经验办事，管理水平不够高；一些中层干部对分管的党务、教学、科研、行政工作缺少从管理角度的学习研究；普遍存在阅读量不够的问题（个人的专业学习除外），忙于事务、坐不下来、静不下来。这些问题的存在使部分中层干部工作走向不明确，解决复杂问题的能力差。**

2. 民主集中制执行存在差距。表现在合作共事欠缺或民主作用发挥不够，有的党政关系、正副职关系还不够融洽。缺少必要的运作规范和制度，特别是议事制度、监督制度不健全。**个别中层干部不按程序办事，不团结，不协调，直接影响正常工作的开展。**据了解，班子不团结的原因往往并非出自于大政方针之争，而是在一些小事上不注重工作方法、不按民主集中制办事，或者听信传言而造成一些误会，进而影响到工作的正常开展。

3. 有的中层干部发挥模范作用不够，带领师生员工前进的能力不强。有的单位凝聚力、战斗力不强，教职工思想政治工作比较薄弱；有的中层干部没有具备适应现代管理岗位的知识结构，不能把上级和学校的有关会议精神、工作部署准确、完整地带回去贯彻执行；有些院（系）领导在教学、科研业务上钻研不够，学术上缺少应有的地位，未起到表率作用；有的部门中层干部协调能力和服务意识差，对上级的决定指示采取应付态度；有的充当“好人”，不敢解决棘手问题，本来是责任范围内的事，却不承担担子，遇着矛盾绕着走，不做思想工作，还埋怨下级不听招呼。

4. 少数中层干部精神不振，不在状态。少数人对工作要求不高，主动性、创造性差。个别干部缺少吃苦在前、享受在后的精神，计较个人得失，做一些不该做的事，说一些不该说的话，在群众中造成不良的影响。这些问题出在极个别中干身上，却也反映出高校对中层干部管理体制和机制上的缺陷。高校方面对中层干部的激励约束不够，对中层干部的学习、工作、生活关心也不够，缺少能上能下机制，存在重使用，轻培养的问题。中层干部所处的局限性，容易对学校决策的理解出现片面性，脱离实际，盲目照搬，有时对已有利的就执行，不利的就不执行，或执行不力。这些表现对学校全局性和战略性的执行都会产生不利影响。因此在**实施人才强校战略时必须认真解决中层干部中的问题，高度重视中层干部队伍建设。**

(三) 加强中层干部队伍建设的对策思考

中层领导班子建设包括思想建设、政治建设、组织建设、作风建设等，其中思想政治建设是带动其它方面建设的根本性建设。**实施“人才强校”战略，加强中层干部队伍建设，应该从两个方面着手。一是切实加强中层领导班子的思想政治建设，把讲学习作为提高中层干部队伍综合素质的根本途径，中干自身层面要大兴勤奋学习之风，提高自身素质。二是学校层面要紧紧抓住“选拔、培养、使用”三个环节，努力形成优秀中层干部脱颖而出、建功创业的体制、机制和环境。**

1. 切实加强中层领导班子的思想政治建设，大兴勤奋学习之风，提高中层干部素质。加强高校领导班子思想政治建设，理论建设是核心，能力建设是根本，制度建设是保证，廉政建设是关键，作风建设是重点。

十六届四中全会提出，“重点抓好领导干部的理论和业务学习，带动全党的学习，努力建设学习型政党。”学习已不是一个简单的知识增长问题，而是一个政治问题，要把加强学习作为高校中层干部队伍的治本之策。

要当好中层干部，光有某方面的业务专长或某些知识是不够的，必须广泛学习、多方面修养锻炼。掌握科学理论，拥有丰富知识和经验，才可能把握全局，干出实绩来。理论上成熟是政治上成熟的基础。必须把加强马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的学习，提高思想理论水平作为中层干部队伍建设的根本大计。要结合工作实际广泛学习科学文化知识，特别是反映当代世

界发展的各种新知识。拥有广博的知识和较高的科学文化素养，才能树立形象，更好地与师生员工沟通交流。**管理是一门科学，中层干部应该学习管理知识，才能调动师生员工的积极性，建立高效的运行机制。**我们要提倡认真读书、向书本学习，还应勤于实践、向实践学习。要经常倾听师生员工的意见和建议，要善于发现和总结群众中的带方向的新鲜经验，鼓励他们的创新，认真加以完善推广。还应注意相互学习，取他人之长补自己之短。要在“武装头脑、指导实践、推动工作上取得扎扎实实的成效。”

中层干部思想作风方面要理论联系实际，走群众路线，坚持干部带头，发挥表率作用；要提倡求真务实，说实话，办实事，思想扎扎实实，工作一步一个脚印，切切实实为教职工办实事；工作作风上要讲效益、讲效率、不推诿、不扯皮，要进一步确立全心全意为师生员工服务的观念，要有无私奉献的精神；在廉政建设方面，要遵守国家法律和廉政建设的各项规定；要坚持原则、把握全局、团结同志，加强学习修养，工作要有“原则性、系统性、预见性、创造性”。

当前在中层干部领导班子中要开展好以“学习创新、民主团结、勤政为民、清正廉洁”为主要内容的“四好”活动，着力提高中层领导班子的领导能力和领导水平，全面加强中层领导班子思想政治建设。明年下半年，高校要深入开展以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动，达到提高“党员素质、加强基层组织、服务人民群众、促进各项工作”的目标要求。

2. 抓住“选拔、培养、使用”三个环节，建立科学规范的选拔任用、培训教育、监督约束的体制和机制。(1)要进一步通过公开选拔、竞争上岗、任前公示、考察预告、干部试用等形式，创造公开、平等、竞争、择优的选人用人环境，使优秀人才脱颖而出。坚持德才兼备、任人唯贤，把“政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬”的同志选拔到领导岗位。坚持走群众路线，拓宽选人用人的视野，提高选拔任用干部的透明度、公开度，进一步扩大群众的知情权、参与权、选择权和监督权。加强中层干部后备队伍建设，选准选好中层干部。(2)抓好中层干部的培训，解决好“为什么当干部，当干部应该做什么”的问题。明确权力就是责任，领导干部必须负起责任，努力为广大师生员工做好服务工作。**建立中层领导干部理论学习制度，提高领导干部的政治理论修养和驾驭全局的能力。**组织学术报告会，结合学校学科建设发展的情况，向中层领导干部介绍现代科学技术发展的前瞻性知识，不断提高干部的整体素质。高校要建立健全中层干部国内外培训学习考察制度。学习先进的管理经验、管理意识，开阔视野，灵活头脑，增进开拓创新精神。(3)要强化中层干部监督意识，尤其要增强自我监督意识，要诚心诚意、自觉接受下级和群众的监督。同时，作为下级和群众也要解决“不敢监督”的问题，增强敢于监督的意识。“集中领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”是贯彻民主集中制的重要方法。应进一步理顺中层干部班子的工作关系，完善工作议事规则，健全民主生活制度，形成内部监督制约机制，营造批评与自我批评的良好氛围。**加强中层干部履行职责、行使权力情况的全面考核，对不称职中层干部要实行降职或免职处理，建立起干部能上能下的管理机制。**要大力推进民主管理，依法治校，全面推行院（系）务公开和专家咨询制度，充分发挥教代会、职代会、工会等群众组织的作用，探索现代大学的管理制度。(4)处理好“双肩挑”干部的管理工作与自身业务提高的关系。适应高校的发展要以培养选拔高层次拔尖人才为战略抓手，高校一方面要注意选拔培养高学历层次、高专业技术职称的“双肩挑”干部；另一方面高校要处理好行政权威与学术权威的关系，充分发挥学术权威在办学治教方面的作用，制定有力的激励措施，营造争当学术带头人的环境和氛围。要严格执行中层干部任期制，“双肩挑”干部任期满后高校提供一年外出进修或出国深造的条件，再回到教学第一线。对规模大、专业多、任务重的院（系），可以考虑增加配备副职数。**试行教学院（系）党总支副书记兼任行政副职，承担行政管理工作，高校要进一步理顺校、系两级责、权、利的关系，管理重心下移，让教学院（系）自主思考安排工作，改变被动工作局面。**

高校的诸多工作目标要靠落实到院（系）、部门来完成。而一个院（系）、部门的发展、建设的水平与中层干部的状况密切相关。有一个积极进取、团结领导的领导集体，这个院（系）、部门就能人气兴旺、蓬勃向上。只要有一支德才兼备，精干高效的中层干部队伍，就能促进学校的事业发展不断迈上新的台阶。（摘自：《实施人才强校战略加强高校中层干部队伍建设》西南民族大学学报(人文社科版)2005.12)

九、关于高校中层领导班子建设的几个问题

高校系、部、处、室负责人即高校中层负责干部，是整个高校干部队伍的重要组成部分，是高校办学的中坚力量。由这些负责人组成的高校中层领导班子，处于教学、科研和管理工作的第一线，担负着上传下达、把党的路线、方针和政策落实到基层的重要任务，是学校与广大师生联系的纽带和桥梁。他们的思想状况、工作成效和精神面貌如何，直接影响着学校各个方面的工作和办学水平，影响着高校对人才的培养和教育教学质量。因此，加强中层领导班子建设应当引起高校党委的高度重视，成为他们一项十分重要的工作内容。高校党委一定要从战略全局的高度，适应形势发展的要求，采取切实可行的措施，把这项工作抓紧抓好。当前加强高校中层领导班子建设，应当着重做好以下几个方面的工作，以提高他们的整体素质。

（一）加强理论武装

恩格斯曾经说过：“一个民族想要站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”胡锦涛同志明确要求：“各级党委必须把加强理论建设作为党的建设，首先是干部队伍建设根本所在。整个干部队伍的素质提高了，我们党的领导水平和执政水平才能进一步提高。”这几年，高等教育事业发展很快，对新形势下高校的办学思路、管理模式、人才培养模式，我们都有一个逐步适应和深入探索的问题。不学习，仅凭经验和想当然办事，就会落后于形势。我们一些同志确实存在着轻视理论学习的倾向，总认为“理论学习是理论家和社科专家的事”。科学理论是行动的指南，无论是搞自然科学还是搞社会科学的同志，也无论是搞管理还是搞教学的同志，都应当掌握正确的认识论和方法论，以科学理论指导行动。“以其昏昏，使人昭昭”，怎么行呢？

推进领导干部理论武装工作，需要解决一个学什么的问题。根据高校的实际，当前中层领导干部主要应抓好这样三个方面的学习：一是要深入学习邓小平理论和“三个代表”重要思想。尤其要深刻领会“三个代表”重要思想的时代背景、实践基础、科学内涵、精神实质和历史地位，力求融会贯通，真正把实践“三个代表”重要思想变成自觉的行动。二是要学习党的基本知识和有关方针、政策。毫不动摇地坚持党对高校的领导，坚持党的基本理论和基本路线，坚持正确的办学方向。三是要学习现代管理科学。要努力掌握适应高等教育发展的管理理念和方法，不断提高管理水平。

理论学习既要对事也要对人，不能搞“空对空”。要结合高校发展和自身工作的实际，真正解决问题。

一是要通过理论学习进一步增强执政意识，坚持立党为公。高校是培养人才的地方。高校培养的人才质量如何，政治上是否合格，直接关系到中国特色的社会主义事业由什么人建设、由什么人接班的大问题。作为在高校工作的一名负责干部，要说讲政治，这就是最大的政治，要说立党为公，这就是最大的“公”。因此，每个同志一定要从实践“三个代表”重要思想的高度，从保证我们党所开创的中国特色社会主义事业后继有人的高度，深刻认识自己的责任。要紧密联系自己的思想实际，把理论学习与改善世界观结合起来，与提高思想政治素质结合起来。要进一步增强党的观念，始终把党和人民的利益放在第一位，把党放在心中的最高位置，不断加强党性修养，自觉为民尽责，为国竭力，为党分忧。要进一步增强执政意识，坚持全心全意为人民服务的宗旨，立党为公，执政为民，忠诚党的教育事业，立足本职无私奉献，永葆共产党员的先进性。

二是要通过理论学习进一步树立全局观念，严肃组织纪律。办学是一个系统工程，必须多方面协调工作，全面推进。目前，确有少数同志全局观念淡薄、组织纪律性不强。有的考虑问题过分强调所在部门和单位的利益，致使一些事关大局的问题久拖不决，久推不动；有的在处理系部之间关系时互相掣肘，扯皮不止。此类现象任其发展下去，就会严重损害全局利益。黑格尔说过：“譬如一只手，如果从身体上割下来，名义上是可以叫做手，但它已不是手了。”列宁很赞赏这句话，指出：“身体的各部分只有在其联系中才是它本来应当的那种。脱离了身体的手，只是名义上的手。”“不谋全局者，不足以谋一域”。中层干部无论负责哪个部门、哪个方面的工作，都要懂得局部离不开全局、局部服从全局的道理，正确处理部门利益与学院利益、单位发展与整体发展的关系，坚决反对那种只顾局部利益、不顾全局利益，有令不行、有禁不止的错误倾向，真正做到上下一条心，全校一盘棋。

三是要通过学习进一步坚持以人为本，致力科学发展。科学发展观的本质和核心是以人为本。坚持以人为本的科学发展观，体现了历史唯物主义世界观，体现了三个代表重要思想的内在规定性。树立以人为本的思想，对于教育工作者来说尤为重要。如果把高校比作一个工厂，那么这个工厂的“生产者”是人，生产的“原料”是人，生产的“产品”也是人。离开了以人为本这个核心，学校所有的工作就都失去了意义。因此，我们必须进一步树立教师和学生是办学主体的思想。要尊重知识，尊重人才，努力为教师创造好的工作环境，提供好的生活待遇，让他们潜心教学科研；要更好地关心学生，爱护学生，坚持一切为了学生，为了学生的一切，竭尽全力为他们的成长成才服务。我们党倡导的“以人为本”，既吸收了古今中外思想文化的优秀成果，又同封建社会的“民本”思想、资产阶级的“人本主义”有本质的不同。毛泽东同志说过：“剥削阶级的‘爱民’同爱牛差不多，我们不同，我们自己就是人民的一部分，我们党是人民的代表。”我们强调以人为本，不仅仅是为了激发人的积极性，更重要的是要解放人、发展人，其中也包括对人生活的关心和人格权益的尊重。我们应当从人的全面发展的高度来认识以人为本的重要意义，致力于科学育人、科学管理和科学发展。

（二）理顺工作关系

高校工作的实践告诉我们：**处理好系部工作关系，是加强系部领导班子建设、提高班子整体效能的一个重要环节。**目前，我们的系部领导体制是既有行政负责人，也有总支负责人，这样的体制，当然有利也有弊。怎样扬长避短？关键是系部负责人把握的问题。工作关系理顺了，就会形成齐抓共管、齐头并进的局面；**工作关系处理不好，就会导致关系不顺、配合不好的矛盾。**如何处理好这种工作关系，需要解决这样几个问题：

一是要统一认识。教学系部行政负责人和总支负责人，虽然在工作重点、工作方式上有所不同，但在工作目标上是一致的，那就是教书育人，培养社会需要的合格人才；工作对象和工作出发点也是一致的，都是为学生的成长成才服务。在这些最根本的问题上，行政和党总支具有高度的一致性。系部负责人只有分工的不同、工作侧重点的不同，都要对单位发展负责，对党的事业负责，丝毫不应存在什么个人的权利之争。必须明确：**无论是行政负责干部，还是总支负责干部，都是党的干部；无论是行政工作，还是党务工作，都是党的工作。**有了这样的认识，大家就会心往一处想，劲往一处使，很多矛盾就好解决了。

二是要完善制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性、长期性，是工作民主化、科学化、制度化的重要保证。系部要理顺工作关系，必须建立完善相关制度。会议制度。主要包括党政联席会议制度、党总支会议制度、系务会制度、班子民主生活会制度、教职工大会制度。党总支书记应当参与重大问题的决策，支持系主任在其职责范围内独立负责地开展工作，系主任也要支持和参与党建和思想政治工作，处理重大事项应当听取总支的意见。情况通报制度。毛泽东同志在《党委会的工作方法》中就强调要“互通情报”，指出：“党委委员之间要把彼此知道的情况互相通知，互相交流，这对取得共同的语言很重要。”**我们要保证总支、行政之间信息畅通，总支要向行政通报党务工作、思想政治工作等情况，行政要向总支通报教学科研和管理方面的情况。**党员系主任尤其是在总支里担任了职务的同志，还要积极参加党组织的活动，主动接受党组织的监督。系务公开制度。系部重要情况要公开、重大事项要公开、教职工关注的热点问题要公开。要使系务工作公开、透明，保证教职员工对系部工作的了解与监督。

三是要明确分工。行政负责人和总支负责人，工作各司其责，各尽其责，明确了各自分工，就不容易发生撞车”。行政负责同志的工作重点要放在教学科研上，搞好日常管理工作，总支负责同志要按照《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》的规定，做好坚持正确办学方向、监督保证等方面的工作。行政和总支的工作也可能有交叉、有重叠的地方，这就需要我们分工不分家，互相配合，协调合作。同志们都知道中国的象棋，每个棋子都有自己的作用，都有自己的活动方式，那就是一种各司其职、各尽其能的范例，很值得我们借鉴。

四是要互相支持。前几年有个口号，叫“理解万岁”。系部党政之间的合作，除了依靠制度外，还要靠负责同志的相互理解和友谊来维护，靠他们的个人修养和人格来维护。毛泽东同志说：书记和委员之间的“谅解、支援和友谊，比什么都重要”。**负责同志要经常换位”思考，要以律人之心律己，**

以宽己之心宽人，工作中互相体谅，互相谦让，互相弥补，互相支持，做到“补位不越位，补台不拆台”。这样，班子就能形成强大的凝聚力与战斗力，就能推动事业的发展。理顺好系部工作关系是高校内部政通人和、有效运转的重要保证。我们要进一步探索理顺系部党政工作关系的新途径和新方法，总结和推广这方面的成功经验，以适应形势发展和学院改革的需要。

（三）加强内部团结

邓小平同志说：“根据我长期从事政治和军事活动的经验，我认为最重要的是人的团结。”“有了这样的团结，任何困难和挫折都能克服。”**班子团结对事业的成功起着至关重要的作用。**

现在，高校中层领导班子团结的情况总的来说是好的。但不和谐、不团结现象还不同程度存在，有的长期别别扭扭，不能协调合作；有的缺乏思想沟通，许多误会得不到消除；有的自由主义严重，问题不能摆到桌面上来，个别的甚至把班子内部的矛盾捅到学生中去。造成这种情况的原因，跟一些班组成员的个体素质很有关系。**团结的责任，首先还是在主要负责人，在一、二把手。**加强领导班子的团结，应从三个方面努力：

一是要有良好的愿望。团结的愿望十分重要。每个班组成员都要十分看重团结，维护团结，坚持与人为善，坚持以事业为重。主要负责同志更要有一种海纳百川、有容乃大的胸怀，真诚地对待每个同志，善于整合集体的智慧，实行正确的决策，实施统一的行动。当然，**班子成员经历、性格、知识、能力不同，为人处事风格各异，不可能要求十个指头一般齐。**班子中也应当允许有不同观点、见解的存在和撞击。古人云：“君子和而不同，小人同而不和。”不同意见的交流和砥砺是思想产生的土壤，是认识统一的前提。领导班子有这样的包容性，才能淬出新的理念、新的和谐、新的进步。什么问题都众口一词、完全一致，有时候并不是好事。领导干部要学会从大局、从整体、从长远的观点看问题，既能正确看待自己，又能正确看待他人，善于团结不同意见的同志一道工作。班组成员有了良好的团结愿望，就能求同存异，搞好合作共事。

二是要有正确的方法。团结的方法很多，包括多谈心、多通气、多交流等等。但最重要的是要坚持民主集中制，**这既是方法又是原则。**前不久召开的全国省区市领导班子思想政治建设座谈会强调指出：“少数领导班子不协调，不团结，一个带有共性的原因就是民主集中制执行得不好。”我们**各级领导干部一定要严格执行民主集中制，按照江泽民同志提出的“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则，进一步建立完善班子内部的工作分工、议事规则和决策程序。**在团结问题上，党政“一把手”要负起主要责任。系主任和总支书记要带头执行民主集中制，虚怀若谷，从善如流，遇事多和大家商量，让人讲实话，讲真话，既要充分发扬民主，又能实行正确的集中。**中央明确要求，各级党委要严格考察班组成员执行民主集中制的情况和团结合作情况，凡民主集中制执行得不好的，在班子中搞不团结的，不能提拔任职，更不能提拔当“一把手”。**

三是要有和谐的氛围。江泽民同志指出：“团结同志，就要胸怀开阔，光明磊落，互相学习，互相尊重，以理服人，以德服人。”这就要求我们要有一种**从容顾盼与理解包容的气度，努力营造“心齐、气顺、风正、劲足”的和谐局面。**要“文人相亲”，不可“文人相轻”，要和衷共济，不可感情用事。领导处事要公道正派，主持正义，对下级要“一碗水端平”，不可搞团团伙伙，亲亲疏疏。主要负责同志还要通过学习，加强自身修养，具备相应的知识、能力、品格，总揽全局不独断，大是大非讲原则，有了问题不推诿，为人表率能带头。这样，就能带出好的班子和队伍，维护好团结的局面。

（四）改进工作方法

毛泽东同志指出：“领导工作不仅要决定方针政策，还要制定正确的工作方法。”邓小平同志在《坚持党的领导，改进工作方法》的讲话中也指出：“要注意工作方法，克服官僚主义，这是摆在我们面前的一个迫切问题。”工作方法是领导干部能力的重要组成部分。有了正确的方针政策，如果在工作方法上疏忽了，还是要发生问题。我们许多同志都是“双肩挑”的干部，过去主要从事业务工作，没有经过正规的行政管理培训，缺乏管理的经验，表现为一些同志工作方法简单，习惯于那种“手工作坊式”的管理；一些同志沉湎于具体事务，工作抓不住重点；还有些同志处理问题随意，缺乏应有的程序规范和制度约束，等等。因此，我们要把改进工作方法，提高工作效率作为加强班子建设的一项重要任务。

一是要坚持集体领导。每个领导者在任何单位都应当把自己看作是集体中的一员，是班子中的一员。主要负责同志更要自觉地意识到这一点，决不能搞“家长制”、“一言堂”、个人说了算，重大事情必须经过集体讨论做出决定。当然，其他成员也要摆正位置，支持主要负责人的工作，维护集体领导的权威。讨论问题可以七嘴八舌、各抒己见，一旦形成决议都得执行，不能自行其是。

二是要抓重点。没有重点，就没有政策，没有重点，也就谈不上实施正确的领导。一个领导者必须分清哪些工作是重要的，哪些工作是次要的；一段时间内哪些工作是重点，哪些工作是一般。对于主要的、重要的工作，一定要始终扭住不放，抓得很紧很紧，不可茫然无序，眉毛胡子一把抓。抓重点又要兼顾全面，要学会“弹钢琴”。对一些非重点工作，“弹钢琴”老是点不到这些部位，也会影响全局工作的协调发展，有时还会对全局造成危害。

三是要学会分权与放权。一个有效的领导者应当掌握恰当的“授权术”，学会“放权”和“分权”。系部的主要负责人要注意发挥副手和下属的作用。每个副职乃至教研室主任都应该有明确的职权范围，各负其责。要坚持能级管理，不要动不动“一竿子插到底”。毛泽东同志讲，要“大权独揽，小权分散”。当然，这里讲的大权独揽，是指主要权力集中在班子集体，并不是指个人独裁。在现代社会，领导者面临的事务纷繁复杂，千头万绪。任何领导者，即使是精力、智力超群也不可能全知全能，包揽一切，分权、授权是大势所趋，明智之举。这样，既可以充分调动班子成员和下属的积极性、创造性，又可以让授权者腾出时间和精力，思考和运筹一些关乎全局的大事。

四是坚持用制度管人管事。现在不少高校都是一两万人的学校，那种“手工作坊式”的管理办法肯定不行。多年来，许多学校出台了不少行之有效的规章制度，我们要充分运用这些规章制度，对各项事务进行规范管理。系部也应有相应的规章制度，如果还不健全的，要抓紧建章建制。坚持用制度管人管事，就是要求大家办事讲原则，讲规矩，不可随心所欲，有章不循。要克服工作中的随意性，坚持把对人和对事的管理置于制度之下，按制度要求、按程序规范开展工作，努力实现由“人治”到法治、由经验管理到科学管理的转变。改进工作方法是我们适应形势发展和高校改革发展的迫切需要。要认真学习毛主席和邓小平同志关于改进工作方法的重要论述，讲求唯物论和辩证法，不断提高管理水平，提高工作效率。

（五）转变思想作风

高校发展到今天，工作的环境和任务较过去有了很大的不同，要适应这种新变化，需要我们切实转变思想作风，增强服务意识，把工作做细做实。当前，不少师生对我们干部尤其是机关部门的工作作风有些意见，反映工作中文件多、会议多、扯皮多，办事过程中门难进、脸难看、事难办，等等。这些严重制约了学院工作的开展。要转变思想作风，必须克服一些不良倾向。

一是要克服浮躁情绪。浮躁，已经成为了一种社会通病。我们有些同志工作浮在上面，沉不下去，热衷于文山会海，把工作等同于开会发文，没有解决多少实际问题；有的同志喜欢虚张声势，尽管事情意义不大，形式上也要搞得热热闹闹，劳民伤财；有些同志对待学校布置的工作，不抓落实，不求真功夫，靠做表面文章、掩盖矛盾、应付检查，等等。这都是浮躁的表现，它与严格的科学精神是格格不入的。我们一定要发扬务实精神，真抓实干，埋头苦干，办实事，求实效，把工作落到实处。

二是要克服官僚主义。我们权利是谁给的？是党和人民给的。党和人民赋予我们的权力，只能用来老老实实为人民服务，为广大师生服务。如果我们把党和人民赋予的权力作为一己的专利，摆架子，设卡子，对工作缺乏责任心，对师生疾苦缺乏同情心，那就大错特错了。有些老师反映，有的中层干部架子大，有的部门衙门作风严重。这种情况不应当出现在高校。高校的各个部门都应当强化服务意识，要把师生满意不满意、赞成不赞成、拥护不拥护作为衡量我们服务工作的唯一标准。要从落实聘任制着手，对那些不乐意，不屑于为广大师生服务的人坚决加以调整。

三是要克服惰性心理。少数中层干部缺乏应有的敬业精神，在其位不能谋其政，工作不思进取，应付了事，终日得过且过。有的同志上班精力很不集中，成天忙于私事，也就更谈不上去为基层多办实事了。发展的形势，激烈的竞争，容不得我们有稍许的懈怠和停留。人生苦短，每个同志为党为人民工作的时间都是有限的。我们就是要像雷锋所说的那样，“把有限的生命投入到无限地为人民服务中去”。只有这样，才对得起党和人民，对得起我们肩负的责任。

四是要克服僵化思想。社会在不断进步，形势在不断变化。可我们有的同志不能适应这种变化了的新情况，把自己封闭在一个狭小的圈子里，既不接收上头的信息，又不了解下面的情况；既不请示汇报，又不调查研究，固步自封，因循守旧，安于现状。他们虽然也在做工作，但思想落后于形势，学科专业建设还是按老皇历办事，党建和思想政治工作也没有什么新起色。这种状况实际上是思想僵化的表现，如不加以克服，就会导致闭目塞听，坐失发展良机，贻误工作，最终在激烈的竞争中被淘汰出局。

总之，对照思想作风的这些不良表现，我们要寻找根源，切实整顿，坚持有则改之，无则加勉。要按中央的要求，大兴艰苦奋斗之风，求真务实之风，调查研究之风。**切实转变作风，最重要的是要牢固树立为基层服务、为教学科研服务、为师生服务的思想，努力开拓创新，建功立业。同时要做出一些规定：各部门都要压缩会议、压缩文件，已经通过会议布置的事项尽可能不要发文，还应充分利用网络发布公告；党委决定的重要事项要限时完成，对敷衍推诿的负责人要追究责任，要加大对失职、渎职的人和事的查处力度。还要结合干部调整，精简机构，有的要撤“庙”，有的要搬“菩萨”。要在不断转变作风的过程中，建设好求真务实、苦干实干的干部队伍，建设好坚持群众路线、全心全意为广大师生服务的中层领导班子。**

（六）弘扬奉献精神

人是要有一点精神的。一个国家、一个民族需要一种精神，一所学校、一个单位也需要一种精神。鲁迅先生曾有这样一段话：“我们从古以来，就有埋头苦干的人，有拼命硬干的人，有为民请命的人，有舍身求法的人……这就是中国的脊梁。”这些人之所以是中国的脊梁，就是因为他们身上有一种中华民族特有的拼搏精神在张扬。我们每一位同志，也应该有这样的拼搏精神。

这些年来，高校事业发展很快，许多高校的办学规格、办学水平、办学质量得到了明显的提升。但大发展的同时也使得了一些同志奋进的思想有所懈怠，开拓的劲头有所萎缩，前进的脚步有所停滞。有个问题值得注意，有的中层干部一遇到了困难就打退堂鼓，就喊辞职。当然，有的确有个人难以克服的困难，这似乎也可以理解。有些适于做学问、搞业务，而又不愿意做管理工作的专业技术人员，也不要强其所难，非要封个一官半职不可。同时，干部的任免必须有严格的程序，这是纪律。中层干部处于教学、科研和管理工作的第一线，担负着上传下达，不仅要对上负责，而且要对下负责，结合实际情况创造性贯彻上级和学校的决策，反映广大师生的意见，集中大家的智慧，解决实际工作中的各种问题，责任重大，位置重要，工作辛苦。这些我们完全理解，但大家要知道，办学如逆水行舟，不进则退。扩招以后，高校面临的困难、压力不少，没有良好的精神状态，就过不了发展中的一道道难关。同志们务必要保持一种昂扬向上、奋发有为的精神状态。“惟日孜孜，无敢逸豫”。党和人民的重托、广大师生的期盼，整个社会的尊重，都应当成为我们工作的动力。我们必须以高标准、严要求，知难而进、坚忍不拔的精神，做好各项工作，像毛泽东同志提出的那样，“保持革命战争时期的那么一股劲，那么一股革命热情，那么一种拼命精神，将革命工作做到底”。

崇高的事业呼唤着崇高的理想，伟大的时代需要伟大的精神。教育工作者的人格力量最重要的就是表现在“燃烧自己，照亮别人”。**每个在高校工作的同志，一定要大力弘扬奉献精神，以高度的使命感和责任感，努力工作，锐意进取，为培养一代又一代社会主义事业的建设者和接班人贡献我们的全部力量！**

(摘自：《关于高校中层领导班子建设的几个问题》当代教育论坛/2005.12)