

高教动态

中央财经大学高等教育研究所编 2016年第3期（总第253期）

目 录

- 一、取消编制 高校迎来放权，面临挑战
- 二、广东探索高校人事制度改革 职称评审等多项权限高校自主
- 三、中国人民大学启动杰出人文学者聘任工作

一、取消编制 高校迎来放权，面临挑战

编者按

2016年年初，在北京举办的“事业单位人事制度改革最新动态及热点问题高峰论坛”上，相关部委人士说，将重点研究高校、公立医院不纳入编制管理的问题，可谓一石激起千层浪。虽然早在2015年5月北京市发布的《关于创新事业单位管理加快分类推进事业单位改革的意见》中就明确提出“对现有高等学校，保留其事业单位性质，探索不再纳入编制管理”，但这一关乎高校教职工切身利益的改革举措还是稍有“风吹草动”便引起社会的强烈关注。为什么取消编制？取消编制后教职工的工作是否稳定？养老与社保会受什么影响？新进教职工的户口怎么办？大家议论纷纷。为此，本版特别邀请作者对高校取消编制的意义和可能面临的挑战进行解析，希望能给读者带来启发。

僵化的编制管理制约高校发展，取消编制已是大势所趋

编制已成为制约高校发展的重要因素，改革教师编制是大势所趋。对于政府和高校来说，编制是高校岗位设置、核定收支和财政给予补助的依据。编制涉及高校的人权和财权，是高校发展的生命线。正因为如此重要，高校又是具有办学自主权的学术机构，故自20世纪80年代以来，教育行政机关一直在试图科学测算高校编制，但问题颇多，出台的只是试行办法和草案。1985年，原国家教委下发的《普通高校人员编制的试行办法》，第一次明确地将校（院）本部、专职科研人员、实验实习工厂、直属单位列入编制范围，根据学校不同类型，以在校学生人数为标准 and 依据制定了教职工和学生的比例及教师与学生的比例。90年代末，随着高校的合并、扩招，为保证高校教学质量和提高办学效益，教育部对高校编制管理进行积极的探索，其中最重要的措施便是控制生师比，提高教师比例和降低非教师比例。1999年，中编办、教育部、财政部制定了《普通高等学校编制管理规程（草案）》，作为高等学校编制管理的临时办法，在一定时期发挥了指导作用。这两个文件都是从宏观管理的角度出发，重点寻求招生规模与编制之间的关系，以不同招生规模、不同科类的不同生师比或生员比确定各高校编制数量和规模，从而对编制进行控制。但是，单纯从招生和人才培养规模的角度进行控制，就只

强调了教学职能，忽视了科研和社会服务等。并且，不同类型的学生，如研究生与本科生、专科生，不同学科专业的学生如何确定合适的师生比例，在全国范围内实施“一刀切”的办法是行不通的。

高校现有编制是在上述两个文件基础上于20世纪90年代核定的，之后一直没有调整。近20年来，高等教育事业发展迅速，高校人才培养、科学研究、社会服务等任务量成倍增长，事业发展与编制紧缺的矛盾愈演愈烈。1998年以来，全国普通高校普通本专科、研究生人数增加了约6倍，而教职工人数仅增加1倍多，教师编制增加大约2倍。编制捉襟见肘已成为制约高校发展的重要因素。为缓解这一矛盾，高校不断在用人机制上进行创新，积极探索聘用合同、劳动合同等契约管理方式，不少高校都实现了全员聘用，试行劳务派遣，推行人事代理。在编制的限制下，高校在人事自主权方面一直面临着诸多掣肘，既要保证教学科研工作的顺利开展，又要在核定的编制内解决问题。为此，把宝贵的编制资源用于事业发展最需要的地方，同时增加了大量编外人员。这部分编外人员与编制内人员在工资、社保、职称评定、住房补贴等方面，都存在较大的差距。机关事业单位的工资、养老保险制度改革，也没有把这部分人员考虑在内，带来了系列遗留问题。在政府控制和核定编制的情况下，高校也无法真正实施聘任制度，对教师进行分类管理和分类评价。前两年，教育部人事司一份面向全国200多所高校的问卷调查报告显示，高校希望改革编制管理方式甚至取消编制管理，认为“编制与身份挂钩太紧，弊大于利”“编制管理过死、编制偏紧”是最突出的问题。

高校取消编制管理，符合国家事业单位改革的方向。现有事业单位可划分为行政类、经营类和公益类三个类别。其中，公益类又分为公益一类和公益二类。划分的唯一标准是社会功能，不以机构名称、经费来源、人员管理方式等作为分类依据。公益一类事业单位是承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的事业单位，如中小学。公益二类事业单位是承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的事业单位，如高校、公立医院等。2011年《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》明确提出，对公益二类事业单位“在制定和完善相关编制标准的前提下，逐步实

行机构编制备案制”。建议尽快实施高校编制备案管理，高校自主确定人员规模并实施动态调整。2015年5月，北京市发布的《关于创新事业单位管理加快分类推进事业单位改革的意见》中明确提出，对现有高等学校，保留其事业单位性质，探索不再纳入编制管理。对现有编内人员实行实名统计，随自然减员逐步收回编制。

取消编制让多方面面临挑战，如何度过转档期、空窗期和阵痛期是关键
在取消高校编制的过程中，政府、高校和教职工都面临诸多挑战。

政府

对于政府来说，一是要改变编制的管理方式，由传统的编制控制变为监督和备案；二是对于高校拨款方式的改革，取消编制并不意味着对于高校的财政拨款要减少，随着教育经费的增加，对于高校的拨款也要持续增长。之所以要保留高校的事业单位性质，主要是因为高校的公益属性，不能实施市场化和产业化，还需由财政进行拨款。拨款方式要由传统的按编制“人头”拨付，改为综合经费核算办法和拨付标准，拨款标准要考虑学科专业性质、人才培养的数量与类型，科学研究、社会服务等综合因素，而与教职工规模没有多大关系。三是要解决政策空窗期的问题。传统的编制管理附带多种身份属性及福利属性，如北京市政策规定：提供给事业单位的北京户口指标，只能用于编制内人员，上海市养老保险有关政策规定，超出编制限额的人员不能按照事业单位职工退休，诸如此类的政策规定为编制附加了更大价值。在取消编制后，新进教职工的户口、养老、社保、医疗等问题如何做出合理的政策规定，需要有关部门出台相关文件。

高校

对于高校来说，取消编制管理是高校人事自主权落实的重要方面，可以自主确定人员规模并进行动态调整。权力也意味着责任。一是高校要用人力资源管理理念取代传统的人事管理观念，在用人体制机制上打破机构和编制的壁垒，加强高校人力资源规划，根据经费拨款条件和劳动力成本自行编制“用人规模”，不搞“平均主义”和“一刀切”，对于教职工的布局进行结构性调整，将高校所追求的人才竞争优势的战略选择与获取竞争优势的战略目标结合起来，激励教职工的职业认同感和工作主动性，最大限度地实现人力资

源的保质和增殖。二是正确处理好有编制的“老人”与无编制的“新人”“编外人员”的薪酬待遇、地位身份的差异等问题。在当下，高校教师的薪酬待遇并不占优势，很多人去高校工作，更在意高校教师的事业编制身份。如今取消事业编制，如何认识高校教师的地位和确保教师职业的含金量就值得认真考虑了。三是推进人事制度改革，落实聘任制度。在高校综合改革中，许多高校提出对于教师实施分类管理，即分为教学科研岗、教学岗、科研岗等。这要求高校实施聘任制，科学有效配置教师人力资源，建立新式劳动分工体系，构建多元化教师队伍。由于不同高校的目标不同，应建立符合自身特色的人力资源布局和师资队伍结构。同时，教师队伍的多元化意味着教师评价的多样化。实行教师的分类管理，对于不同岗位的教师提供不同职业发展平台和晋升渠道，实行不同的考核评价方式，不再用同一把尺子衡量所有的教师。不同的高校应该根据自身的历史传统、学科特点、办学特色及自身的条件和组织发展的需要，最大限度地发挥人力资源的作用，实现人力资源的动态匹配，通过制度设计鼓励竞争，提升教师水平和教师队伍质量。如《清华大学综合改革方案》和《北京大学综合改革方案》均提出了“预聘—长聘”制度。由此给予教师不同的考核标准以及聘用制度，用公平与公正给予教师良好的教学科研的竞争环境。

教职工

对于教职工而言，取消编制管理不会影响教师的薪酬待遇、不会影响教师的教学科研、也不会影响教师的工作稳定性和教师队伍的建设与质量。但随着教师分类制度的实施、特别是北大清华等学校的“预聘—长聘”制度，教师的工作环境会有所改变，对教师的职业能力会带来更大挑战，也许教师薪酬的差异化会加大，高校会逐步建立分类的激励制度，针对不同类型教师确立不同的薪酬体系。

总之，取消高校教师编制，符合国家事业单位改革方向，符合高等教育发展规律和高校办学规律，政策是好政策，关键是在政策实施的转档期、空窗期和阵痛期，把握好政策实施的节奏和相关政策的配套落实，把政策的正能量充分展现，使其落地生根、开枝散叶，把政策实施可能带来的负面影响充分疏解化通，减少政策实施对于高校教职工队伍建设带来的震荡。