

地方高校人事制度改革 困境与实现路径探究

郑洋^{1 2}

(1. 淮阴工学院, 江苏 淮安 223003; 2. 中国矿业大学, 江苏 徐州 221116)

摘要: 经过近60年四个阶段的发展,我国高校人事制度已经日趋完善,并为高校事业的发展做出积极贡献。随着形势的变化,目前地方高校在人事制度方面仍存在教师主体性重视不够、人事改革缺乏系统设计、关键性制度突破乏力等问题与困境。综合目前国内外理论研究和探索经验,地方高校人事制度改革的整体原则就是要实施教授治学、推进二级管理、制定分类政策和推行动态调整。对此,提出地方高校的人事制度改革路径应该是树立以教师为本理念、建立分类管理评价体系、构建基于绩效的薪酬分配体系、推进落实人员聘任制度。

关键词: 地方高校; 人事制度; 改革路径; 探究

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2019)01-0044-04

地方高校是我国不同省份和地区培养具有创新精神和探索能力、适应现代化建设的专业性人才的摇篮^[1]。地方高校作为我们高等教育体系的主体部分,与地方经济社会发展联系紧密,承担着为地方经济社会发展提供科技服务、智力支持和人才支撑的重任,可以说地方高校在区域经济社会发展中发挥着不可或缺的作用。“发展是第一要务,人才是第一资源,创新是第一动力”^[2]。地方高校要提升办学实力,培养出高素质人才,必须有一支年龄结构合理、业务精湛、师德高尚、充满活力的教师队伍,才能为学校事业发展提供源源不断的动力支持。目前地方高校,由于受到多方面原因的影响,普遍存在活力不够、动力不足的弊端,教职员的工作积极性没有得到有效调动。制度保障是做好一切工作的基础和前提。调动教职员的工作积极性,建立起适合地方高校发展需要的教师队伍,同样离不开人事制度的保障,只有有效地破除制约学校人才发展的各种体制机制障碍,才能充分调动教师从事科研、教学和管理活动的积极性,充分激发教师队伍的蓬勃生机和无限活力,方能提高地方高校的整体科研实力和教学水平。

一、我国高校人事制度改革历程综述

对于我国高校人事制度的内涵,彭争艳等人认为,高校人事制度是对高校人事如何进行管理的制度,也就是高校在用人以治事的过程中,为正确处理人与人、人与事之间关系所应遵守的一系列行为规则和工作规范。苏经强等人还提

出,高校人事制度还应包括“管理体制”。

改革开放以来,中国人民已经从站起来到富起来,现在实现了强起来的变化,高等教育由世界跟跑实现了并跑、有些指标还实现了世界领跑。高等教育的制度特别是大学的人事制度也随着客观条件的变化,随之发生调整和转型,梳理高校人事制度改革的脉络,总的来说,可以分成四个发展阶段。

1. 政府集权式管理阶段(1949-1985年)

中华人民共和国成立以后,由于受国内外政治环境的影响,在此阶段,大学的教育理念深受苏联模式的影响,强调服务国家和培养“专才”,具有强烈的政治性和工具性,与同时期的全国教育现代化发展潮流相隔绝^[3]。这一时期的大学教师身份是属于国家干部身份。政府的人事管理部门根据学校的办学需要,通过行政方式对教师进行任命。大学教师的薪酬待遇与国家机关等同,标准全国统一^[4]。这个时期的大学教师的人事制度与国家机关一样,并不能体现出高校的自身特点,也不能通过人事薪酬制度起到有效的激励作用。这个阶段的高校,只有具体事务的执行权,但并没有最终的决定权。高校的人事制度严格执行事业单位统一的人事管理规范。

2. 政府减政放权阶段(1986年至90年代前期)

1986年,党中央召开了第一次全国教育工作会议,并在不久后就印发了《关于教育体制改革的决定》,特别提到要对高校进行“减政放权”,这是我国高校人事制度发展历史上具

收稿日期: 2018-11-18

基金项目: 江苏省教育科学“十三五”规划立项课题“新工科背景下应用型高校工程教育创新人才培养模式研究”(编号: D/2018/01/26)的研究成果。

作者简介: 郑洋,淮阴工学院党委办公室助理研究员,中国矿业大学公共管理学院2017级博士研究生,主要从事大学生思想政治教育研究和高等教育管理研究。

有里程碑意义事件,也标志着我国高校人事制度改革的大幕逐步开启。这一阶段的特点就是政府慢慢开始进行简政放权,高校开始进行自主管理,不断建立和完善高校内部的各项管理制度。同时,高校采取了区别于其他事业单位的人事管理模式,开始慢慢落实高校人事分配自主权,依据按劳分配原则,打破了“铁饭碗”“铁工资”。逐步实现从政府直接管理、高度集中的计划管理向政府间接管理、学校自主管理的转变^[5]。

3. 人事改革探索推进阶段(90年代中期至2006年)

90年代中期至2006年是我国人事制度改革的第三个阶段,这个阶段的改革重点就是探索推进高校人事制度改革。教育部下发《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》,重点推进人力资源配置方式的改革。2002年,国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位人员聘任制度的意见》,逐步实现由教师的身份管理向岗位管理的改变。这一个阶段的特点就是强调完善高校人事制度,强调将高校的岗位管理与聘用制度相结合,与收入分配相结合,破除职称终身制,促进人才竞争。

4. 自主创新人事制度改革阶段(2006年至今)

经过之前几十年的探索发展,这个时候的大学已经拥有相当大的自主权。为了应对日益激烈的高校间竞争和日趋白热化的抢人大战,各高校充分发挥自主权,结合自身实际和发展现状,大胆创新,不断推出符合自身发展目标定位和实际需要的改革方案和举措。如结合学校发展实际需要出台绩效分配方案;围绕人才引进需要出台“一院一策”“一专业一策”甚至“一人一策”;面向全球高薪招聘高层次学科领军人才;“不求所有、但求所用”柔性双聘人才,等等。

二、地方高校人事制度改革的现实困境

伴随着我国高等教育事业的快速发展,高校人事制度发展也经历四个阶段,思想解放的力度不断加大,推进的领域不断深入,取得较为明显的成绩。由于之前长期受到计划经济观念的束缚和多方面因素的影响,我国高校特别是地方高校长期以来形成的人事管理格局并没有得到根本性突破,依然存在诸多制约瓶颈,特别是一些地方高校的领导对人事制度的重要性认识不足,关注不够,办法不行,导致师资队伍活力不够、动力不足。

1. 存在教师主体性重视不够现象

理念是行动的先导,做好人事工作首先要对其重要性有充分认识,但从地方高校现状来看,很多地方高校的人事管理理念还是比较落后的,对人才工作的重要性认识不足。具体表现为:对人力资源的重要性认识不到位,缺少人本理念,没有充分意识到教师是学校发展的主体;或者说虽然口头上讲重视教师队伍建设,但并没有真正体现在具体的行动上,教师也没有被当作学校发展的主体。而且,人事制度的制定一般是由行政管理部门中的人事部门负责,较少吸收普通教

师参与,导致教师在人事制度制定过程中缺少话语权,造成制定出台的人事政策很多都是围绕着行政管理人员的需要,忽视了教师的需求,从而影响了整个人事管理制度和管理体系的构建和完善,不利于调动高校教师的积极性。

2. 存在人事改革缺乏系统设计现象

自1986年开始,我国高校人事制度改革主要采取的是围绕阶段性的要求、薄弱环节进行重点突破的改革样式。无论是工资制度、职称制度,还是目前正在推进的教育职员制度,都是我国在不同时期推出的具体改革举措和手段。从人事制度改革的实际效果来看,特别是2006年开始的新一轮人事分配制度改革来看,从整体上讲虽然取得比较理想的效果,但对于很多的地方高校,在实际的推进过程中,并没有系统设计的意识,还是“头疼医头、脚痛医脚”。比如,绩效分配制度是各个高校人事制度改革关注的重点,但有些高校在进行绩效分配改革时忽视了要先进行定编定岗,这样就造成从岗位管理的起点上就存在瑕疵和缺陷,极易出现校内人员超编、教学管理各类人员比例失调、后勤服务人员冗余等现象,往往会影响师资队伍的整体建设。

3. 存在关键性制度突破乏力现象

高校的人事制度改革往往从教师聘用制度改革入手,这是高校人事管理的核心^[6]。推进人事制度改革,加强人才队伍建设,提升学校发展活力,实现要改革教师聘用制度,这也是人事制度改革的关键所在。1986年,国家就提出要改革职称评聘制度。经过30多年的改革和发展,虽然取得较为明显的成效,切实推动了人才队伍的建设,为高校的发展做出贡献,但我们也要看到,特别是在一些地方高校,聘用制度在促进教师成长和发展方面的作用并未得到充分的彰显,这些已经直接影响到人才的引进、绩效考核以及教职员工收入等。同时,有些地方高校在对教师进行绩效考核时,往往都是简单化处理,进行量化考核,硬性规定承担多少课时教学量、发表多少研究成果,这样导致评价目标的功利化,评价周期较短往往以1年多至3年为周期,不利于高质量科研成果的产出,也使得教师容易产生浮躁功利情绪。

三、地方高校人事制度改革的整体原则

无论是从外部环境变化对高校发展带来的机遇考量,还是从地方高校内部创新需求、推动高质量发展需要的角度出发,地方高校目前的人事制度都需要加以改革。对于如何改革,往什么方向改革,改革中需要关注的重点和原则,专家在学者这方面已经有了一定的研究基础。刘建平认为“制度体系创新的落脚点在于理顺高校内外部关系。”^[7] 阎光才认为“改革不仅要为教师的学术成长创造优良的制度环境,还要为其提供一定的物质条件保障。”^[8] 郝浩提出“高校人事制度改革既要确保教师队伍的稳定与可持续发展,又要建立教师有序流动、人才脱颖而出的充满活力的高校人事制度体系。”^[9] 综合目前专家研究成果,我国地方高校人事制度改

革应该重点把握好以下四个方面原则。

1. 坚持“教授治学”原则

在我国高校,存在行政权力和学术权力两种力量,而且一直有行政干扰学术的现象。随着高等教育的发展、教育改革的不断深入,学术回归的呼声越来越高,教授专家在高校的作用日益重要。教师不仅肩负着日常的“传道、授业、解惑”的育人职责,还应该发挥主体作用,成为高校学术事务的主导者。同时,教授治学也是现代大学制度的重要内容,是大学区别于其他机关事业单位的显著特征,更是西方高校公认的原则和惯例。推进教授治学、学术自治,一方面,要秉承学术独立的原则,明确学术委员会的职责和义务,将学校学术事务的最终裁量权和决定权划归学术委员会,让教授成为学校治学的主体;另一方面,为了避免行政权力对学术的越位干扰,还可以对学位委员会的成员构成、学术水平、道德素养等做出明确规定,多吸纳学术成就高、学术素养好的专家教授参加,限制行政管理人员数量,并实现委员任期制,从而推动学术问题决策的规范化、科学化,进而形成学术自主、学术自由和学术自觉的良好氛围。

2. 坚持“分类施策”原则

马克思主义指出,人只有在实践创造性的活动中才能成为真正的意义上的人,只有实现自我解放,才能创造、超越和成才^[10]。人才的成长有其特殊规律性,所以我们高校在制定人事政策的时候,应该结合岗位工作特点和人才成长的规律性,充分把握不同群体以及人才在不同成长阶段的不同需求,不能搞一刀切或者一把尺子量到底,而要制定出分类政策。对于人才,既要给予适当压力,也要避免目光短浅、拔苗助长。围绕人才的成长特点,可以采用分段式培养方法。对于年轻教师、中青年优秀教师和高层次人才分别给予不同的政策,提出不同的要求,在追求现实成果的基础上同时兼顾长远效益,在短期激励的前提下更强调长线培养。

3. 坚持“二级管理”原则

作为地方高校组织总体架构下的独立学术组织,二级学院不仅是学校政策规定的执行者,还应该是一个相对独立、充满活力的集体。只有二级学院动力强劲、生机勃勃,学校发展才能蒸蒸日上。推动地方高校进行人事制度改革,激发发展活力,还必须理顺学校与二级学院之间的关系,要通过适度下放人事管理权,赋予二级学院一定的管理权限,推进管理重心下移,激发学院的发展活力。学校层面要摒弃“大小事一把抓”的习惯,赋予二级学院更多的管理自主权,如将高层次人才引进、人员聘用、绩效工资二次分配等事宜的决定权下放给二级学院,发挥二级学院情况熟悉的特点,优化资源配置,激发发展活动。

4. 坚持“动态调整”原则

实行动态调整,就是要打破干多干少一个样、干与不干一个样的不正常现象,真正实现“能者上、平者让、庸者下”的目标。在发达国家,高校职员实行动态管理一般是以“聘任制”

为基础,如美、英一流大学对教师聘用多采用岗位三级管理,将工作岗位范围学术性岗位、研发性岗位和行政管理职员岗位,并“按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、严格考核、合约管理”^[11]。我国地方高校推进人事制度改革,也应改革人事聘用及管理办法,引入柔性引进、人事代理、劳动用工等多种形式,打破终身制,推进教职员工能上能下、非升即走等形式,对于非事业编制人员,采用“谁使用、谁负担”的形式进行聘用,强化优胜劣汰,推行动态调整,形成良性竞争。

四、地方高校人事制度改革的实现路径

1. 树立以教师为本的发展理念

落实教授治学的原则,就是要树立以教师为本的思想,明确教师是学校发展的主体和依靠。地方高校要解放思想,摒弃与世无争和小富即安的意识,以思想的再解放推动实践的再创新。地方高校要按照新时代下人才工作的特点和要求,坚持以教师为本,积极改变传统的、不合时宜的人事管理理念,充分认识到高校人力资源的重要性。要充分尊重高校教师的尊严和劳动。在人事制度改革时,将学校的发展目标与教师的个人发展意愿相结合,处理好人事管理与科研管理、教学管理之间的关系,通过制度建立起“公平公正、按劳分配”的人力资源管理氛围,充分调动和激发教职员工的竞争意识、创新意识,进而更好地发挥人事管理在高校发展中的积极促进作用。

2. 探索构建分类管理评价体系

在高校中,根据工作分工不同,存在教师、管理、后勤等多支队伍,在教师中也细分为教学型教师、科研型教师。不同的工作岗位应该有着不同的岗位要求,如果采用简单、统一的管理模式和评价标准,会导致不科学、不公平的现象发生。所以,地方高校在推进人事制度改革的时候,应该秉持“实事求是”和“具体情况具体分析”的态度,依据分类施策的原则,建立起分类管理和评价机制。比如,根据岗位性质和工作要求,将高校岗位划分为教师岗、管理岗和教辅岗;再将教师细分为教学型岗位、科研型岗位、教学科研型岗位,并依据岗位特点分别制定出不同的管理和评价办法。对于教学型岗位的教师侧重于教学工作的考核,科研型的教师加强科研工作的考核,让每一位教师都能找到最适合自己发展的岗位。在这一方面,浙江大学的经验就很值得地方高校进行学习借鉴。浙江大学从2010年开始实行教师岗位分类管理,在鼓励教师从事科研的同时,引导部分科研实力相对较弱的教师应聘教学岗和团队教学岗位,使得教师能够各展所长、各安其位。江苏某地方高校在对教师岗位细分为教学岗、科研岗,对专注教学岗的教师降低论文要求,增加教学满意度评价,教学岗的教师只要获得校级以上教学名师称号,就可以抵扣相应的科研要求。

3. 构建基于绩效的薪酬分配体系

薪酬分配体系直接关系到每一名高校教职员工的切身

利益,所以也最受到教职员工的关注,如果薪酬分配体系制定科学合理,也最容易调动起教职员工的积极性和主动性。在构建基于绩效的薪酬分配体系时,重点是要推行校院二级管理,将更多的自主权和裁量权赋予二级学院,让二级学院在教职员绩效考核中发挥主体作用。在制定薪酬分配体系时,一是要坚持科学设置岗位,明确岗位的职责,以岗定薪,明晰岗位和薪酬的关系,根据岗位的重要性的和工作量来确定薪酬待遇;二是要建立起以岗位职责要求为主要导向,短期考核与长期考核相结合的绩效考核评价体系,注重凭能力、实绩和贡献来进行考核,并将考核结果与薪酬待遇挂钩,建立起基于绩效的薪酬分配体系;三是要体现出绩效管理的激励性,建立起常态化、规范化的薪酬调整机制,让教职工通过努力可能达到的薪酬待遇做到心中有数,感觉到有奔头,使得能够以更加饱满、高昂的热情投入到岗位工作中。

4. 推进落实人员聘任制度

推动落实聘任制,对人员进行动态调整是地方高校进行人事制度改革的关键点。聘任制是指高校职工与高校在平等协商基础上签订服务聘用合同,确定在一定时期内的权利义务关系,从而实现了对高校用人关系的规范和调整^[12]。目前在地方高校中,教职员大多都是正式在编员工,他们根据岗位级别领取工资,只要没有明显差错,就会在单位工作到老。能够看得到的未来,很容易让他们在工作中缺乏激情,满足于按部就班做事,满足于“不求有功,但求无过”。推进聘任制度,就是要打破一潭死水、波澜不惊的现状,实现能上能下、有进有出,让教职员都有紧迫感和压力感。实行聘任制,一方面要实行全员聘任,打破大锅饭、铁饭碗,鼓励多劳多得、优绩优酬;另一方面积极引进竞争因素,杜绝选人、用人上的随意性,当学校岗位出现空缺时,除非是特殊岗位,一律拿出来进行平等竞争,同时慢慢由终身制向岗位聘

任制过渡,实现由身份管理变为岗位管理,实现人岗相配、人尽其才。

参考文献:

- [1]刘延东:深入学习贯彻党的十九大精神 全面开启建设高等教育强国新征程 [EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-12/22/content_5249643.htm 2017-12-22.
- [2]习近平:发展是第一要务,人才是第一资源,创新是第一动力 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/07/content_5272045.htm 2018-03-07.
- [3]张辉,刘波,俞蓁.我国大学师资人事制度的历史演变与发展趋势[J].中国高校师资研究,2016(2):24.
- [4]刘献君,周进.建设高等教育强国:六十年的理念变迁及其启示[J].高等工程教育研究,2009(5):52.
- [5]管培俊.关于新时期高校人事制度改革的思考[J].教育研究,2014(12):76.
- [6]赵志鲲.高校人事制度改革的问题与路径[J].中国高校科技,2011(11):56.
- [7]刘建平.以人事制度改革为牵引全面深化高教综合改革[J].中国高等教育,2014(23):10.
- [8]阎光才.思想涌动与教育变革[M].合肥:安徽教育出版社,2009:326.
- [9]郝浩.政策工具视角下的高校人事制度改革[J].复旦教育论坛,2014(6):65.
- [10]母小勇.马克思人学视野中的大学创新人才培养机制[J].教育研究,2014(7):9.
- [11]胡玉玺,程海威,蒋志强.新常态下高校人事制度改革的五个趋向[J].大学教育科学,2016(4):55.
- [12]陈志亮.高校人事制度的改革现状及创新措施探究[J].高教学刊,2017(19):148.

Research on Predicament and Realization Path of Personnel System Reform in Local Universities

ZHENG Yang^{1 2}

(1. Huaiyin Institute of Technology, Huai'an 223003, China;

2. China University of Mining and Technology, Xuzhou 221116, China)

Abstract: China's personnel system, with a long development near 60 years and 4 stages, is being perfected, which makes contributions to the development of university. However, with the change of the situation, there are still some problems and difficulties: such as the indifference of teachers' subjectivity, the lack of systematic design for personnel reform, and the weak breakthrough of key systems. Based on the current theoretical research and exploration experience at home and abroad, this paper argues that the integrated principles of personnel reform in local university and college is carrying out professor's academic management, promote secondary management, formulate classified policies and implement dynamic management. In view of this, the path of personnel reform in local colleges and universities was proposed that we should set up the educational ideal which take teachers as its essence, build a classified management evaluation system and a performance-based salary distribution system, and promote the implementation of personnel appointment system.

Key words: local universities; personnel system; reform path; analysis