

整体推进校内管理体制改革的

创办一流师范大学

◆ 张建祥

高校内部管理体制改革是我国现代大学制度建设的重要内容。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布,标志着我国高校内部管理体制改革的正式启动。1999年,中共中央、国务院颁布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,我国高等教育体制改革进入了全面推进阶段。同年1月,国务院批准《面向21世纪教育振兴行动计划》,明确提出要大力推进高校内部管理体制改革,拉开了我国高校内部管理体制改革全面展开的序幕。2000年6月,中组部、人事部、教育部联合印发《关于深化高等教育人事制度改革的实施意见》的通知,详细规定了高校内部管理体制改革的7大方面和24个实施要点。按照国家的部署,1999年10月,陕西师范大学通过了《陕西师范大学关于推进新一轮校内管理体制改革的意见》,提出“以机关改革为龙头,以院系关系调整为基础,以人事制度改革特别是高层次人才队伍建设为重点,以分配制度改革为杠杆,以后勤社会化改革为保障”的总体改革思路。通过10年的校内管理体制改革的探索,学校的整体工作跃上了一个新台阶。

一、机关改革

机关改革的目标是建立设置合理、职责明确、运转协调、办事高效的机关管理体系,建设一支结构合理、素质优良、精干高效、开拓创新的机关管理队伍和建立科学规范的用人机制,按照精简高效,理顺关系,减少层次,明晰职责,合理调整的原则,在不搞对口设置的基础上,围绕机关机构的撤、并、转、设和人员的精简、转岗分流进行了改革。

调整职能、精简机构。对职能重叠、主体职能相近的管理部门实行合并;对任务性质基本相同的机构实行合署;对承担经营性和经营服务性职能的管理部门实行划转进入产业后勤系列;对不具备管理职能的单位将其建制从机关序列中划转出去,不再与行政职能挂钩;对与学校发展不相适应的机构予以撤销。通过改革,撤销了7个处级建制,合并、合署6个单位,剥离并成立4个不与行政级别挂钩的新单位,调整组建3个单位,将机关原来的27个处级单位精简为17个,通过工作职能的重新划分和调整,使机关的管理服务职能得到了进一步加强。

控编设岗,精简人员。按照控制总量、因事设岗、加强一线、压缩二线的原则,严格控制机关工作人员的编制数,

将机关工作人员按全校事业编制数的8%定编。在设岗时,部处领导岗位职数基本按每部门一正一副确定,个别任务重的部门设一正二副。除部分因工作需要的部门设置科级建制外,机关其它管理部门一律撤销科级岗位,撤销副科级职位设普通岗位,并认真核定了机关各部门人员编制数。通过改革,机关副处级以上干部减少率为16.1%;正、副科级干部分别减少率为53.8%和48.5%;机关工作人员由原来的332人精简为185人,减少率为44.3%。

转换机制,竞争上岗。学校制定了《陕西师范大学机关干部聘任上岗暂行办法》,坚持面向全校、公开岗位、双向选择、平等竞争、择优聘任、目标管理的原则,通过公布岗位、民主推荐、自愿报名、资格审查、竞聘述职、评议推荐、组织考察、讨论决定和聘任等程序环节,由学校组织实施处级人员的聘任工作,部门负责对科级及其以下工作人员的聘任。在处级人员的聘任过程中,除党委有关职能部门和行政监督部门的主要负责人采取由校党委任命的办法外,其他干部一律竞聘上岗并签订《任期目标管理责任书》。对聘余人员进行妥善分流。

机关改革的主要收获有:其一,精简了机构,提高了管理效益。经过改革,基本上消除了机构臃肿、职能交叉、人浮于事的状况,进一步理顺了机关各部门权限和职责的关系,改变了过去机关存在的职责不明、推诿扯皮和工作效率不高、服务水平低下的不良状况,形成了结构合理、运行协调、职责分明、服务快捷、效率优良的管理模式。其二,优化了结构,提高了干部队伍的整体素质。机关改革使管理队伍的学历结构、知识结构和年龄结构均得到了优化。机关处级管理人员中有硕士及其以上学历者由10.7%增长到62%,高级以上专业技术职称者由71.4%提高到83%。管理人员队伍的“四化”建设得到了有力加强,机关管理队伍向“结构合理、素质优良、精干高效、开拓创新”的目标大大前进了一步。其三,建立了公平竞争、能上能下、合理流动、优胜劣汰的干部管理机制。机关改革打破了领导职务“铁交椅”和事业职工“铁饭碗”的陈规。在机关聘任工作中,有多名处级、科级人员落聘、降聘。通过机关改革,充分调动了机关管理人员的工作积极性,进一步树立起竞争意识和危机意识。

二、校院系管理体制改革的

院(系)是学校的办学主体,校院系管理体制的改革是整个校内管理体制改革的基礎。学校的校院系管理体制改革的改革主要做了以下几个方面的工作:

调整、重组了教学、科研机构。按照有利于实质性融合,提高教学科研水平,促进学科建设,优化资源配置原则,对原有的学科专业、科研机构进行了优化组合。在完善已有学院建设的同时,规划了新的建院方案,以一级学科或招生规模较大的专业建系,以学科门类或基础相近的系、所组建学院,本次改革基本完成了16个院(系)的组建工作。

规范了校院系管理体制和院(系)内部的机构设置。进一步明确校院系三级建制、两级管理的体制:学校是一级办学管理实体,学院是学校领导下的二级办学管理实体,系、所是学院领导下的教学科研基层学术组织。学院实行院长负责制,院党总支发挥政治核心和保证监督作用,参与院内重大事务决策。

进一步明确了校院(系)职责范围。制订了《陕西师范大学学院管理暂行规定》,合理划分校院两级职责和权限。学校主要把握学校整体办学方向,制定发展规划,加强宏观管理,积极筹措办学经费,为教学科研创造良好的政策环境和物质基础,指导、协调、考核学院工作;学院的主要职责是对本院工作进行统一管理,制定学院发展规划,具体负责本院的教学、科研、学科建设、师资队伍建设、人员聘任、选调、考核、奖惩及经费的分配和使用。

实行了对院(系)的目标管理。通过转换对学院的管理机制,改过去的过程管理为跟踪过程的目标管理。学校与各院(系)院长(系主任)签订《工作目标责任书》,向各院(系)下达综合性的年度工作任务、目标以及相应的人员工资、公用经费总额,并根据工作任务和目标的完成情况,对院(系)的领导班子和主要领导的工作业绩进行考核,考核结果与年度经费总额的增减挂钩,对完成目标任务的院(系)给予奖励,并加大投入,对未完成目标任务的院(系)减少经费。

院系管理体制改革的的主要成效有:其一,优化了教育资源配置,提高了办学效益。改革前,学校的专业设置和图书资料、实验仪器等资源使用方面存在着重复投资和资源浪费现象,有些相近专业的师资也比较分散,“单打独斗”,形不成“拳头”实力。新组成的院(系)对其师资力量进行了重新整合,对图书资料、实验设备实现了资源共享,大大提高了学院的教学科研水平,增强了学院综合实力,促进了学科建设和队伍建设。其二,扩大了学院办学的自主权,提高了办学积极性。新的校院系管理体制和职权划分,使学院在组织教学科研、学科建设、队伍建设以及人事、分配等方面有了更多的自主权,改变了以前院(系)权力小、责任少、压力轻、等、靠、要的状况,院(系)的办学积极性得到调动。其三,加强了对学院的有效管理。实行新的学院管理机制和目标管理办法后,每个学院都有了发展目标和要求,也有了具体

的考核标准和尺度。这样一来,每个学院的班子都有了压力,使他们能够主动考核和规划学院的发展和建设,将主要精力都投入到教学科研、学院建设和队伍建设之中。

三、人事制度改革

人事制度改革是深化校内管理体制改革的重点,其中,加强师资队伍特别是高层次人才队伍建设又是重中之重。主要做法有:

严格编制管理。学校按照中组部、人事部、教育部有关精神,从学校实际出发,在广泛调研和分析论证的基础上,以合理控制人员总体规模,调整优化人员编制结构,突出教师在办学中的主体地位,强化学科带头人在教学科研和学科建设中的主导地位,确保教师队伍的规模为原则,重新核定和调整了各类人员的编制结构及比例,采取了大力引进和积极培养高层次人才、对原有非教学人员进行压缩和严格限制非教学人员的调入等措施,努力提高教师占教职工总数的比例。与此同时,还加强了编制成本核算,实行全额拨款、差额拨款和经费自理三类编制相结合,固定编制和流动编制相结合的管理模式。

建立人才引进与培养机制。高水平的师资队伍是办好一流师范大学的关键所在。学校坚持把师资队伍建设和优先发展的战略地位,按照师资队伍建设和“高学历、高素质、高水平”的人才标准,制定并实施了《陕西师范大学师资队伍建设和规划》、《陕西师范大学优秀人才引进办法》、《关于引进旗帜型人才的暂行办法》、《陕西师范大学业绩奖励办法》,设立了“振兴陕西师范大学人才引进和培养突出贡献奖”,对人才引进工作成绩突出的集体和个人给予奖励,通过营造人才聚集的良好环境,为优秀人才脱颖而出和发挥作用提供了广阔的空间。

积极推行全员聘任制。依照“按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、严格考核、合约管理”的原则。机关工作人员实行岗位聘任制;教师和其他专业技术人员实行职务聘任制,强调岗位,强化聘任;工人实行劳动合同制,与用人单位签订聘用合同;对产业、后勤系统推行了人事代理制,规定凡是新进人员均按企业化用人模式进行管理。

妥善分流聘余人员。为了保证全员聘任制的顺利实施,学校想方设法并采取积极措施疏通人员分流渠道,通过清退计划外用工,增设临时轮换岗位,严格离退休制度,实行校内提前离岗,执行辞职、辞退规定,鼓励借聘和调离,支持在职学习提高,转入经济实体,开发新岗位,进入校人才交流中心分流等途径,对聘余人员进行妥善安置。同时,学校倡导和鼓励待聘人员依靠自身努力,积极在下一轮聘任中竞争上岗,找到适合发挥自身作用的单位和岗位。

通过大力推进人事制度改革,学校实现了预期目标:其一,改善了人员编制结构。通过严格人事编制管理,使学校人员结构严重不合理的状况得到了扭转,人力资源的配

置趋于科学化,1999年学校在编在岗人员为2660人,同口径现在人员为2840人。在人员总量没有大的变化情况下,其承担的任务和产出效益却发生了重大变化,根本原因是人员结构发生了重大优化。专任教师人数占职工总数由33%调整到不低于现在的55%,专业技术人员调整为18%,工勤人员不超过10%,管理人员由34%调整到17%左右,师生比由现在1:5.7提高到1:7.5,师生比由当时的1:16预期调整到1:13,为下一步学校事业的发展夯实了基础。其二,优化了师资队伍结构。教师中具有研究生学历的人数,由原来32%提高到现在的85%,其中具有博士学位的人数,由原来的3.1%提高到现在的55%(含在职博士生为65%);高级职务的教师比例由40%提高到55%;教师的年龄结构也得到优化,教师的平均年龄特别是具有副高职以上职务教师的平均年龄,比过去有了明显下降。通过改革,一批优秀人才已担负起重任,在教学科研和学科建设中发挥着重要作用。其三,充满生机与活力的用人制度初步形成。通过推行全员聘任制,签订目标责任书,强化考核等措施,教职工的思想观念发生了重大变化,过去那种人员能进不能出,职务能上不能下,人浮于事的问题得到了彻底解决,管理人员和教师的职务终身制被彻底打破,公平竞争、能上能下、能进能出、人尽其用、优胜劣汰的用人机制初步建立。

四、分配制度改革

学校积极推进分配制度改革,在改革中遵循“效率优先,兼顾公平”、“按劳分配与按生产要素分配相结合”的原则,具体做法如下:

实行结构性工资制度。以岗位聘任为主与任务和业绩挂钩,将结构性工资划分成国家工资、校内岗位津贴、校内业绩津贴、校内调节性津贴(特殊性津贴)4个部分。除第一项国家工资为保障性质之外,其他三种津贴属激励调节性质。校内岗位津贴是结构工资中的主体部分,按照实行竞聘上岗的不同类型的岗位设置,将岗位津贴划分了11个等级。同时,对包括科研、教学成果业绩津贴、管理人员绩效津贴在内的业绩津贴,实行动态管理。结构性工资充分体现了“效率优先,兼顾公平”的原则,重点突出了优劳优酬,加大了对优秀拔尖人才的倾斜力度。

设立校内浮动津贴。学校制定并实施了《陕西师范大学关于实行校内浮动津贴的决定》,把教师的收入和本人的工作业绩联系起来,对在权威刊物上发表论文、出版高水平学术著作或取得重大应用型科技成果的教师,从当年起月津贴上浮300元发放3年;对在核心期刊上发表论文的非正高职教师,从当年起月津贴上浮30元;对被评选为教学先进个人的教师,一次性奖励1000元,连续3年入选者,授予其教学标兵称号,并从当年起月津贴上浮300元。

实行工资按人员分类的分担机制。学校对承担主要教

育规模的院系不允许自主创收,而是鼓励院(系)要通过承担办学规模做强学科建设,产生高水平标志性成果,增加可分配的总量,努力提高一线教师的收入,其人员工资由学校全额下拨;学校对既承担公共管理服务责任又具有经营性质的单位实行工资差额下拨,对校办产业和经营及经营服务性单位人员工资实行经费自筹,对后勤系统实行了工资自筹并在3年内完成向全部自筹的过渡。

严格津贴发放办法。建立以定性和定量相结合,突出量化,强调质量,严格考核的津贴发放办法,将绩效津贴分为70%和30%两部分发放。其中,绩效津贴70%部分按月发放,30%部分作为学校预留,经年终目标任务考核合格后一次性发放。在绩效津贴发放中充分体现岗原则,对因出国、旷工、病假、事假及其他原因导致长时间离岗者,均详细规定了扣减其津贴的办法。对违纪、违法、工作中出现责任事故、工作态度不端正、不服从组织分配的人员,视情节扣发其津贴。津贴发放赋予单位较大的管理权限,业绩津贴和特殊津贴在严格认定的基础上按学期发放。

分配制度改革的主要收获在于:其一,建立了一种公平合理、注重效率的激励机制。打破了多年来在分配中存在的“大锅饭”、“平均主义”的桎梏。多劳多得,优劳优酬的分配机制极大地调动了教职员工的积极性和创造性,增强了他们多承担任务,多出成绩的自觉性和主动性。其二,为学校事业的良性发展创造了条件。通过提供优惠政策,充分调动了院(系)的办学积极性。各院(系)主动发挥学科优势,努力扩大办学规模,通过开源节流,提高资金利用效率,增强了办学活力。同时,采取鼓励竞争,拉开分配级差的办法,使工作在一线的教职员收入有了较大提高,特别是优秀拔尖人才的收入有了显著提高。分配制度的改革既增强了院(系)自身的办学实力,也为学校积累了资金,较好地解决了个人利益、单位利益和学校整体利益之间的关系,为不断提高学校的办学效益和事业发展注入了强大的活力。其三,对学校进一步吸引人才,鼓励优秀人才脱颖而出起到了积极作用。新的分配制度鼓励教职工立足本职岗位取得突出业绩,并最大程度地为优秀拔尖人才提供较高的报酬。通过对两院院士、长江学者特聘教授、校内特聘教授、高级访问教授及双聘教授、获得博士学位的教师等高层次人才提供等级不同的优厚待遇,大大增强了学校吸引人才的力度和占领西北人才制高点的优势,同时也对校内人才的迅速成长起到了积极的激励作用,优化了人才的成长环境。

五、后勤改革

学校是全国高校中较早实行后勤社会化改革的院校之一。主要做法有:

实行了新的人事管理制度。学校后勤集团打破了过去事业单位的人事管理制度,由过去的身份管理向现在的岗位管理转变,岗位面前,人人平等,不再有干部和工人,正

式工和临时工的区分,按需设岗,以岗择人,每个岗位都要经过一系列考核后,择优上岗。

实行了新的分配制度。实现行政事业工资制度向企业工资制度的根本转变。对大部分岗位的薪金实行随服务效益和经济效益上下浮动的工资机制,岗位之间的薪金差别是通过各个岗位的分配权值和对工作的考核来体现的,而薪金分配权值的高低则反映了该岗位在后勤集团工作中的地位、作用和重要程度。

实行了新的经营机制。推行新的服务标准化结算制度,变财政拨款为服务收费制。学校将以前拨付给后勤的经费直接拨付给校内各用户单位,后勤集团通过自己的服务计价向被服务单位收费,收费的价格由代表学校监督后勤集团服务标准和质量的后勤管理处来制定。

引入了新的经营理念。后勤集团向管理、市场要效益,建立了相对独立的财务管理体制,实行自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经营模式,坚持统一领导,分级管理的原则,强化成本核算,自觉增收节支。另外,后勤集团在依托校内市场,增强自我造血功能的基础上,主动出击,大胆开拓校外市场,积极参与市场竞争,已与一些高等院校签订了托管部分后勤项目的协议。

实施了新的资产管理制度。后勤集团从学校剥离后,对于后勤集团原来使用的学校资产进行核查、评估、登记,明晰产权后委托集团经营,但要通过成本核算使之保值、增值。而对于改革以后后勤集团自行添置的资产则由其自行建帐管理,充分调动集团的积极性。

后勤改革的主要成果在于:其一,为学校整个校内管理体制的改革开了个好头。校内管理体制的改革是从后勤开始的,后勤集团人事、分配制度改革的成功,从客观上为学校的人事分配制度营造了气氛,使广大教职工认识到了校内管理体制的改革是大势所趋,增强了心理承受力,从而使学校的机关改革、院系调整及人事分配制度的改革得以顺利进行。其二,改善了学校的人事编制结构。改革前,全校后勤正式职工达380多人。后勤集团成立后,这些人员成建制的从学校事业编制中划出去,有力地改善了学校编制不合理的状况,为学校腾出大量的编制用以引进教学科研人员。其三,为学校节约了经费。改革前,学校每年要为后勤人员支付工资和其他费用150万元。改革后,这一笔开支在3年内按比例依次递减,逐步改变为学校将不再负担,完全由后勤集团自行承担;后勤购买大型设备、车辆由后勤集团筹措经费来解决。另外,后勤集团车辆中心鼓励司机们私人购车为学校服务,为学校节约100多万元,大大减轻了学校负担。其四,后勤员工观念发生变化,服务质量明显提高。后勤集团按照新的机制运行后,一个最大的变化就是员工思想观念的转变。过去,后勤职工总认为学校离不开后勤,现在的事实证明,后勤员工的生活来源是依靠向学校提供服务才能得到,学

校的师生是后勤人员的“衣食父母”,只有尊师重教,服务育人,才能得到服务市场,获得生存。在这种全新思想观念的驱动下,后勤职工的服务态度明显改善,服务质量大大提高。其五,调动了后勤职工工作学习的积极性。实行新的劳动工资机制及竞争机制后,后勤职工普遍认为,不努力学技术、学知识,提高自身素质,就有可能竞争不上岗位;不爱岗敬业,提高服务质量,就有可能丢掉饭碗。人人都有了一种危机感,并深刻意识到,只有勤勤恳恳、兢兢业业地工作,才能在竞争中立于不败之地。

透过学校过去10年校内管理体制的改革历程,不难看出,当年直接催生出高校新一轮内部管理体制改革的动力主要来自三个方面:一是主动适应需要。市场经济的发展、现代化建设的任务、知识经济的到来、科教兴国战略的实施,对高校的内部管理体制和运行机制提出了新要求。二是突破体制障碍。高校内部机构过多,职能重叠、人浮于事、效率不高,学科建设缓慢、优秀人才匮乏、用人机制不活以及分配上的平均主义、资金运作上的分散化、后勤社会化步伐缓慢等问题,直接制约着高校的进一步发展,不改革就没有出路。三是教育的国际化趋势。我国高校体制较多沿袭前苏联高等教育模式,对高校快速发展形成一定的障碍,只有改革,才能适应高等教育国际化发展趋势。

事实表明,高校实施校内管理体制的改革,不仅仅只是为了建立起富有活力的校内管理体制和运行机制,同时也是高校在内部管理体制和运行机制等方面进行价值重构。其重要的价值目标就是遵循现代大学的内在逻辑和社会发展的普遍规律,通过机构改革,实现精简高效、职责明确、运行有序、保障有力的管理体制;通过人事制度改革,建立人员能进能出、优胜劣汰的用人机制;通过分配制度改革,建立起按岗定酬、按劳分配、多劳多得、优劳优酬的分配激励机制;通过教学科研管理体制的改革,打破学科专业壁垒,建立起资源共享、优化配置,有利于学科专业发展的内部环境;通过后勤服务改革,合理分流富余人员,减轻学校运作成本,同时建立独立核算、自主经营、自负盈亏、市场运作的后勤服务机制。整个改革,既要有利于调动广大教职工和基层单位的积极性和创造性,也要有利于促进学校的中心工作,提高办学水平和办学效益。

目前,我们正在探索的建立现代大学制度,构造学术基层组织,处理学术权力与行政权力的关系,进一步完善事业单位聘用制等,都是对当前校内管理体制改革的深化,尽管如此,在今天看来是件容易的事情,但10年前在高校推行的校内管理体制的改革作为一场波澜不惊的变革,是任何形式的改革所不能替代的。回眸10年前的校内管理体制的改革,对深化今天校内体制的改革仍有很大的借鉴作用。

【作者为陕西师范大学党委副书记、纪委书记】

(责任编辑:徐越)